

2012년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

공직선거법 체계정비를 위한 연구

2012. 8.

제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

본 보고서를 연구용역사업 「공직선거법 체계정비를 위한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2012. 5. 7~8. 31.

연구책임자 : 이 상 윤 (한국법제연구원)
공동연구원 : 강 현 철 (한국법제연구원)
공동연구원 : 차 현 숙 (한국법제연구원)
공동연구원 : 윤 석 진 (한국법제연구원)
공동연구원 : 박 종 수 (고려대학교)
연구주관 : 황 성 원 (중앙선거관리위원회)

한국법제연구원

요약문

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

(1) 연구의 배경

- 현행 공직선거법은 금권·관권선거 등 부정선거의 역사적 경험으로부터 선거부정 및 부당경쟁의 폐해를 방지하기 위하여 선거의 자유보다 공정을 우선한 규제중심의 법제를 유지하고 있어 변화된 선거환경을 제대로 반영하지 못하고 있음
- 통합선거법으로서의 공직선거법은 법체계상 선거와 관련된 다양한 사항을 통합적으로 규율함으로써, 법률이 복잡하게 변모하여 법률전문가가 아닌 일반 국민들이 법률을 이해하기 곤란하다는 문제점이 있음
- 각종 선거가 있을 때마다 공직선거법은 일반국민의 생활에 적용됨에도 불구하고, 국민들이 이해하기 어려운 법령용어 및 문법에 맞지 않는 표현이나 문장체계, 일본식 표현 등을 사용하고 있어 생활규범으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음

(2) 연구의 목적

- 공직선거법 및 하위법령의 법체계적 정합성 강화, 법조문 표현의 순화 및 문장구조의 개선, 법령의 간결화 등의 체계를 정비하여 미래지향형 공직선거법의 기반을 구축하고, 우리나라 헌법이 보장하고 있는 선거의 자유와 공정 및 참여 간의 조화로운 균형을 추구하는 합리적인 제도적 개선방안을 제시하고자 함

2. 연구의 범위 및 방법

(1) 연구의 범위

- 이 연구의 기본적인 연구대상 법률로는 공직선거법과 공직선거법 시행령 및 공직선거관리규칙을 들 수 있으며, 이러한 법령들의 분석을 통하여 입법체계상 문제점 및 개선방안을 제시하고자 함

(2) 연구의 방법

연구 방법	주요 내용
입법론적 연구	○ 입법연혁에 따른 법체계의 변화과정 분석 ○ 입법기술적인 관점에서의 입법체계 정비방안 연구
문헌조사 연구	○ 현행법제(법률, 규칙 등) 분석 ○ 관련제도에 관한 국내외 문헌 및 판례 분석

연구 방법	주요 내용
실태조사 연구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유관기관 등을 대상으로 하여 관련 정책자료 내지 법제개선 의견 등을 수집·분석 ○ 공직선거법의 운용사례와 관련법제의 시행상황 등에 관한 관련 유식자 및 관계자와의 의견교환 등
전문가회의 및 워크숍 등 개최	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련 전문가회의(부처공무원, 학계 등) 개최 ○ 유관기관 정책간담회 개최 ○ 워크숍 및 전문가회의 개최하여 다양한 의견을 반영함으로써 연구보고서의 실무적 가치 제고

제 2 장 공직선거법 체계정비의 방향설정

1. 선거제도에 관한 헌법원리

(1) 선거에 관한 헌법규정

□ 헌법의 경우, 선거와 관련해서는 우선 국민주권의 원리(제1조 제2항)에 기초하여 국민의 선거권(제24조)과 피선거권(제25조)을 규정하고 있으며, 국민의 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙을 명확하게 하고(제41조 제1항, 제67조 제1항), 선거관리위원회의 설치 등(제114조 제1항, 116조 제1항), 선거공영제(제116조 제2항) 등을 규정하고 있음

(2) 선거의 기본원리

- **보통선거의 원리**란 제한선거의 원리에 반대되는 개념으로서, 사회적 신분·재산·교양·인종 등에 따른 자격요건을 정하지 않고, 원칙적으로 일정한 연령에 달한 모든 자에게 선거권을 인정하는 것을 의미함
- **평등선거의 원리**란 차등선거 또는 불평등선거의 원리에 반대되는 개념으로서, 1인 1표의 원칙에 따라 모든 선거인이 평등하게 1표를 행사하고, 1표 1가의 원칙에 따라 모든 선거인의 투표가치도 평등한 선거를 의미함
- **직접선거의 원리**란 간접선거의 원리에 반대되는 개념으로서, 선거인이 직접 대표자를 선출하는 원리를 의미하고, **비밀선거의 원리**란 공개선거 또는 공개투표의 원리에 반대되는 개념으로서, 선거인의 의사결정 또는 투표내용이 공개되지 않는다는 원리를 말함

- **자유선거의 원리**는 민주국가의 선거제도에 내재하는 당연한 원칙으로서, 강제선거의 원리에 반대되는 개념으로서, 선거인이 자신의 선거권을 행사함에 있어 외부의 강제나 간섭 없이 의사를 형성·실현할 수 있다는 원리를 의미함

(3) 기본원리의 의의

- 선거제도에 관한 헌법적 기본원리는 공직선거법의 기본이념에도 반영되어야 하며, 공직선거법에서 규정하고 있는 다양한 제도의 도입과 운용을 위한 기준을 설정함에 있어서도 고려되어야 함
- 따라서 선거제도에 관한 기본원리는 공직선거법의 개별조항에 관한 위헌성 판단의 기준이라고 할 수 있으며, 바람직한 공직선거법의 미래상을 확립함에 있어서도 중요한 방향성을 제시하는 역할을 수행함

2. 통합선거법의 성립과 전개

(1) 선거제도의 변천사

- 우리나라 선거법제는 통합선거법인 「공직선거 및 선거부정방지법」이 제정될 때까지 주권자인 국민이 선출하는 국민대표기관의 유형에 따라 개별법의 형태로 존재하였으며, 선거가 있을 때마다 해당 선거를 규율하는 선거법의 제·개정과 폐지가 이어져 왔음

(2) 통합선거법의 제정

- 각종 선거마다 각각의 개별법의 형태로 존재하였던 종래의 선거법제하에서는 법의 적용상 혼란이 발생하고, 법률체계가 복잡하게 되었으며, 이로부터 국민의 선거법에 대한 이해를 돕고, 선거관리의 효율성을 제고하기 위하여, 하나의 통합법으로서 「공직선거및선거부정방지법」을 제정함(1994년 3월 16일)

(3) 통합선거법의 전개

- 이와 같이 제정된 「공직선거및선거부정방지법」(이하 “**공직선거법**”이라 함)은 모든 공직선거에 적용되는 통합선거법이라는 점에서, 필연적으로 각종 선거가 있을 때마다 당시의 정치적 상황, 선거풍토, 유권자의 정치적 의시변화에 적응하기 위하여 빈번한 개정을 경험함
- 즉, 1994년 3월 16일에 제정된 이래, 2012년 7월 현재 총 50차례(타법개정 18차례 및 시행예정 2차례 포함)에 걸쳐 개정되었으며, 특히 2005년 8월에는 법률의 제명이 공직선거법으로 변경되었음

- 공직선거법의 전체적 전개과정을 보면, 선거비용의 비약적 팽창에 따른 고비용 선거구조를 타파하기 위한 노력의 흔적을 발견할 수 있으나, 주로 돈이 많이 드는 선거운동방법을 대폭적으로 제한하는 것으로 대응하여 왔음을 알 수 있음

3. 공직선거법의 이념과 운용실태

(1) 공직선거법의 기본이념

- 공직선거법은 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 따라 공정하게 행하여지도록 하고, 선거부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여하는 것을 목적으로 함(제1조)
- 이와 같이 공직선거법은 **선거의 자유와 공정이라는 2개의 핵심적 가치의 실현을** 궁극적인 입법목적·기본이념으로 하고 있으며, 이로부터 선거의 자유와 공정의 보장·확보 수준이 문제가 됨

(2) 자유와 공정의 관계

1	자유와 공정은 상호 배타적·대립적인 가치가 아니라 상호 제약적·보완적인 관계에 있음
2	자유는 민주적 선거과정의 목적적 가치이고, 공정은 선거의 자유를 보장하기 위한 수단적 가치에 해당함
3	일정한 정도의 자유와 공정의 수준확보는 민주적 선거과정의 “필수조건”이고, 자유와 공정의 적절한 조화는 민주적 선거과정의 “충분조건”임
4	자유와 공정이라는 2개 가치의 합리적 조화를 통한 극대화·최적화가 무엇보다 중요

(3) 자유와 공정의 실태

- 공직선거법의 운용실태를 보면, 선거의 자유와 공정의 합리적인 조화의 모색이 아니라, 선거의 공정을 우선시하여 선거의 자유에 대한 규제중심의 운영을 보이고 있음
- 즉, 선거의 자유와 공정 간의 비교형량과 합리적 고려 없이 선거의 공정이라는 명분에 입각하여 선거운동 등 선거의 자유에 대하여 지나치게 많은 규제를 하고 있음
- 공직선거법은 **선거운동에 대한 “원칙적 허용·예외적 규제”라는 규정형태를 취하고 있으나, 실제적 운영은 “원칙적 규제·예외적 허용”의 모습을 보이고 있음**

4. 공직선거법의 법체계적 문제점

(1) 체계의 전체현황

전체현황	총 장수	19개장
	총조문수	363개조
	총조항수	1218개항
	가지번호	84 개조
	삭제조문	23 개조

(2) 법체계적 문제점 (PP. 50-54)

- 법률의 일반적 구성체계에 비추어 보면, 공직선거법은 **복잡한 구성체계**를 형성하고 있으며, 예컨대 벌칙과 보칙의 순서가 바뀌어 있는 점, 각 장별 조문수의 불균형 등으로 법령의 해석·운용에 어려움을 초래할 수 있음
- 공직선거법은 많은 개정을 거치면서, 2개의 장(제6장의2, 제14장의2)과 84개조(제8조의2-제8조의7, 제10조의2·제10조의3, 제57조의2-제57조의7, 제82조의2-제82조의7 등)의 **과다한 가지번호**를 사용하고 있어, 법령의 조문체계를 복잡하게 만들고, 법령의 체계적 완성도를 저하시킬 수 있음
- 공직선거법에서는 총 183개소에서 다른 법률을 인용하고 있으나, 논리적 모순이 발생하거나 인용내용이 불명확한 경우, 법 적용관계가 명확하지 않거나 인용방법의 일관성이 부족한 경우 등, **타법인용상의 문제가 있음**
- 공직선거법의 경우, 총 20개의 조문에서 “특례”라는 용어를 사용하고 있으나, 준용의 범위가 불명확하거나 당연한 규정을 특례로 규정하고 있는 경우, 특례의 내용이 불충분한 경우나 명확하지 않은 경우 등, **특례규정상의 문제가 있음**
- 공직선거법의 전체조문을 살펴보면, 규정순서가 내용적으로 일관성이 없어 이해하기 어렵다는 점, 조문의 순서나 내용상 모순 또는 유기적 관계가 단절될 수 있다는 점, 다른 법률의 개정에도 불구하고 종전의 내용을 그대로 규정하고 있는 점 등 **조문형식상의 문제가 있음**
- 공직선거법을 준용하고 있는 교육감 등의 선거에 관하여서도 **준용관계의 불명확성으로 인해** 후보자나 일반국민이 교육감선거의 규범이 구체적 사례에 어떻게 적용되는가를 이해하기 어려운 상황이어서 주민의 선거관련 기본권이 침해될 가능성이 있음

5. 공직선거법 체계정비의 방향

(1) 통합법체제의 유지

- 종래 개별법체계가 내포하고 있던 단점, 즉 개별법의 산재로 인한 혼란과 모순, 선거관리의 곤란성 등을 고려하고, 공직선거법의 제정 후 18년 이상이 지난 현재 다시 개별법체제로 회귀한다는 것의 현실적 한계 등을 고려하여, 통합선거법체제를 유지하면서, 공직선거법이 가지는 문제점을 개선하는 방향으로 추진함

(2) 법체계성의 강화(제3장)

- 공직선거법상 인용타법에 대한 평가와 개선방안의 제시, 특례규정 간의 모순점 검토 및 간결화·슬림화 방안 제시, 조문의 형식과 관련하여 공직선거법 전체조문의 순서와 유기적 관계의 검토와 개선방안 제시, 장·절체제의 도입여부 검토 및 개선방안 제시, 「지방교육자치에 관한 법률」에서 준용하고 있는 교육감 등의 선거에 관한 내용을 공직선거법으로 흡수·통합하는 방안, 공직선거법상 위임규정의 분석 및 개선방안의 제시 등, **공직선거법의 법체계적 적합성, 즉 법체계성을 강화하는 방향으로 정비하고자 함**

(3) 생활규범성 강화(제4장)

- 공직선거법이 친근감 있는 생활규범으로서의 역할을 수행하고, 국민에 대한 실제적 난이도를 개선하기 위하여 대국민적 친근감을 제고하는 방향, 즉 **공직선거법의 생활규범성 강화**라는 관점에서, 한자의 순화, 일본식 용어의 순화, 문자의 순화 등을 통한 정비방안을 제시하고자 함

(4) 자유와 공정의 합리적 조화(제5장)

- 공직선거법이 추구하고 있는 기본이념인 선거의 자유와 공정을 합리적·실천적으로 조화될 수 있도록 하기 위하여 공직선거법의 개별조항에서 규정하고 있는 각 제도의 문제점을 종합적으로 검토한 후, 시대적 변화상황에 대응할 수 있는 **개별 제도의 발전방안을 제시하고자 함**

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

1. 타법인용의 검토와 개선방안

(1) 타법인용의 현황 (PP. 59-66)

- 일정한 법령에서 다른 법률을 인용하는 것은 법령을 해석·적용에서 나타나는 의 문점을 없애고 법적 분쟁을 미리 방지함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하기 위해서임
- 공직선거법의 경우도 명확한 법의 해석·집행을 통하여 공직선거과정에서 발생할 수 있는 국민의 권리를 보호하기 위하여 **총 183개소에서 다른 법률을 인용하는** 입법기술을 채택하고 있음

(2) 검토와 개선방안

논리적 모순의 개선 (PP. 66-68)

현 행	개선안
<p>제10조(사회단체 등의 공명선거추진활동) ① 사회단체 등은 선거부정을 감시하는 등 공명 선거추진활동을 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체는 그 명의 또는 그 대표의 명의로 공명선거추진활동을 할 수 없다.</p> <p>1. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)</p> <p>2-6. <생략></p>	<p>제10조(사회단체 등의 공명선거추진활동) ① 사회단체 등은 선거부정을 감시하는 등 공명 선거추진활동을 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체는 그 명의 또는 그 대표의 명의로 공명선거추진활동을 할 수 없다.</p> <p>1. 「바르게살기운동조직 육성법」·「새마을운동조직 육성법」·「한국자유총연맹 육성에 관한 법률」의 적용을 받는 바르게살기운동협회·새마을운동협의회·한국자유총연맹</p> <p>2-6. <생략></p>

인용내용의 명확화 (PP. 69-70)

현 행	개선안
<p>제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인) ① 인터넷언론사는 …… 경우에는 행정안전부장관 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 신용</p>	<p>제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인) ① 인터넷언론사는 …… 경우에는 행정안전부장관 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 신용정보</p>

현 행	개선안
정보업자(이하 이 조에서 “신용정보업자”라 한다)가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다. <생략> ② - ⑦ <생략>	업을 하는 자(이하 이 조에서 “신용정보업자”라 한다)가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다.<생략> ② - ⑦ <생략>

□ 법 적용관계의 명확화 (PP. 70-71)

현 행	개선안
질서위반행위규제법 제 5 조6(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.	질서위반행위규제법 제 5 조6(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률(「공직선거법」을 제외한다)의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.

□ 유사내용 제외문제의 개선 (PP. 71-72)

현 행	개선안
제147조(투표소의 설치) ① - ⑧ <생략> ⑨ 읍·면·동선거관리위원회는 투표사무를 보조하게 하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 투표사무원을 위촉하되, 선거일전 3일까지 그 성명을 공고하여야 한다. 1-2. <생략> 3. 「은행법」 제2조의 규정에 의한 은행의 직원 4-5. <생략> ⑩ <생략>	제147조(투표소의 설치) ① - ⑧ <생략> ⑨ 읍·면·동선거관리위원회는 투표사무를 보조하게 하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 투표사무원을 위촉하되, 선거일전 3일까지 그 성명을 공고하여야 한다. 1-2. <생략> 3. 「은행법」 제2조에 따른 은행(한국은행을 포함한다)의 직원 4-5. <생략> ⑩ <생략>

□ 인용방법의 일관성 제고 (PP. 72-74)

현 행	개선안
제70조(방송광고) ① ……필요한 사항을 텔레비전 및 라디오 방송시설[「방송법」에 의한 방송사업자가 관리·운영하는 무선국 및 종합유선방송국(보도전문편성의 방송채널사용사업	제70조(방송광고) ① ……필요한 사항을 텔레비전 및 라디오 방송시설[「방송법」 제2조(용어의 정의)제3호에 따른 방송사업자가 관리·운영하는 무선국 및 종합유선방송국(보

현 행	개선안
자의 채널을 포함한다)을 말한다. …… <생 략>	도전문편성의 방송채널사용사업자의 채널을 포함한다)을 말한다. …… <생 략>

2. 특례규정의 검토와 개선방안

(1) 특례규정의 현황

- 특례규정은 법령을 제정하거나 개정할 경우, 정책적인 관점이나 특수한 상황을 전제로 하여 한정된 기간이나 대상 등에 대하여 예외적으로 본칙의 내용과 다른 제도를 도입하여 운용할 필요가 있을 때에 둔
- 공직선거법상 장 및 조문의 제목에서 “**특례**”라는 용어를 사용하고 있는 경우로는 제158조의3(통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례), 제201조(보궐선거 등에 관한 특례) 등 **총 20개의 조문**을 들 수 있음

(2) 검토와 개선방안

제158조의3 (PP. 82-83)

현 행	개선안
제158조의3 (통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례) ① - ⑦ <생 략> ⑧ 통합선거인명부를 이용한 부재자투표에 관하여 이 조에서 정한 것을 제외하고는 <u>이 법의 다른 규정을 준용한다.</u> ⑨ <생 략>	제158조의3 (통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례) ① - ⑦ <생 략> ⑧ 통합선거인명부를 이용한 부재자투표에 관하여 이 조에서 정한 것을 제외하고는 <u>부재자투표에 관한 규정을 준용한다.</u> ⑨ <생 략>

제201조 (P. 83)

현 행	개선안
제201조(보궐선거 등에 관한 특례) ① <생 략> ② 제219조(選舉訴請)제2항 또는 제223조(當選訴訟)의 규정에 의하여 당선의 효력에 관한 쟁송이 계속중인 때에는 보궐선거를 실시하지 아니한다. ③ <생 략> ④ ……관할선거구선거관리위원회위원장이 당해 지방의회의장 및 지방자치단체의 장에	제201조(보궐선거 등에 관한 특례) ① <생 략> ② 제219조(選舉訴請)제2항 또는 제223조(當選訴訟) 의 규정에 의하여 당선의 효력에 관한 쟁송이 계속중인 때에는 보궐선거를 실시하지 아니한다. ③ <생 략> ④ ……관할선거구선거관리위원회위원장이 당해 지방의회의장 및 지방자치단체의 장에

현 행	개선안
<p>게 통보하여야 한다. 이 경우에는 제35조제5항의 규정에 불구하고 선거의 실시사유가 확정되지 아니한 것으로 본다.</p> <p>⑤ - ⑦ <생략></p>	<p>게 통보하여야 한다. 이 경우에는 제35조제5항의 규정에 불구하고 선거의 실시사유가 확정되지 아니한 것으로 본다.</p> <p>⑤ - ⑦ <생략></p>

□ 제206조 (P. 84)

현 행	개선안
<p>제206조(선거벽보에 관한 특례) 제203조제1항에 따라 동시선거를 실시하는 때의 선거벽보의 매수는 2개의 선거를 동시에 실시하는 때에는 제64조제1항에 따른 기준매수의 3분의 2, 3개 이상의 선거를 동시에 실시하는 때에는 기준매수의 2분의 1에 각 상당하는 수로 한다.</p>	<p>제206조(선거벽보에 관한 특례) 제203조제1항에 따라 동시선거를 실시하는 때의 선거벽보의 매수는 제64조제1항에도 불구하고 2개의 선거를 동시에 실시하는 때에는 제64조제1항에 따른 기준매수의 3분의 2, 3개 이상의 선거를 동시에 실시하는 때에는 그 기준매수의 2분의 1에 각 상당하는 수로 한다.</p>

□ 제218조의3 (PP. 85-86)

현 행	개선안
<p>제218조의3(재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 직무) ① 재외선거관리위원회는 재외선거에 관한 다음 각 호의 사무를 처리한다.</p> <p>1 - 6. <생략></p> <p>② 재외투표관리관은 다음 각 호의 사무를 처리한다.</p> <p>1. 재외선거인 등록신청과 국외부재자 신고의 접수 및 처리</p> <p>2 - 5. <생략></p>	<p>제218조의3(재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 직무) ① 재외선거관리위원회는 재외선거에 관한 다음 각 호의 사무를 처리한다.</p> <p>1 - 6. <생략></p> <p>② 재외투표관리관은 다음 각 호의 사무를 처리한다.</p> <p>1. 재외선거인 등록신청과 국외부재자 신고의 접수 및 재외선거인 등록신청자명부·공관부재자신고인명부의 작성</p> <p>2 - 5. <생략></p>

□ 제262조 (PP. 86-87)

현 행	개선안
<p>제262조(자수자에 대한 특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.</p> <p>1. 제230조제1항·제2항, 제231조제1항 및 제257조제2항을 위반한 사람 중 금전·물품,</p>	<p>제262조(자수자에 대한 특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.</p> <p>1. 제230조제1항·제2항, 제231조제1항 및 제257조제2항에 해당하는 사람 중 금전·물</p>

현 행	개선안
<p>그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람(후보자와 그 가족 또는 사위의 방법으로 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람은 제외한다)</p> <p>2. 다른 사람의 지시에 따라 제230조제1항·제2항 또는 제257조제1항을 위반하여 금전·물품, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공을 약속한 사람</p> <p>② <생략></p>	<p>품, 그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람(후보자와 그 가족 또는 사위의 방법으로 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람은 제외한다)</p> <p>2. 다른 사람의 지시에 따라 제230조제1항·제2항 또는 제257조제1항에 해당하여 금전·물품, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공을 약속한 사람</p> <p>② <생략></p>

3. 조문형식의 검토와 개선방안

(1) 조문순서의 변경

제 2 조(적용범위) (PP. 87-88)

현 행	개선안
제 2 조(적용범위) 이 법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용한다.	제 2 조(적용범위) 이 법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원(교육의원은 제외한다) 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용한다.

선거보도심의기구 (PP. 88-89)

제1안	선거방송심의위원회(제8조의2) ➡ 선거기사심의위원회(제8조의3) ➡ 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5) ➡ 선거방송토론위원회(제8조의7) ➡ 선거보도에 대한 반론보도청구(제8조의4) ➡ 인터넷언론사의 정정보도 등(제8조의6)
-----	---

기타 개선사항 (PP. 89-91)

- 조문의 이해도를 제고하고, 체계를 강화하기 위하여, 공무원의 중립의무 등(제9조)을 정당·후보자 등의 공정경쟁의무(제7조)의 다음으로 이동시키고, 선거권(제15조)의 다음에 선거권이 없는 자(제18조)로 배열하고, 피선거권(제16조)의 다음에 피선거권이 없는 자(제19조)로 배열할 필요가 있음
- 제217조(투표록·개표록 등 작성에 관한 특례)는 투표록(제169조), 개표록(제185)과 관련되는 것으로서, 조문의 순서가 제175조(개표개시)에 대한 특례를 규정하고 있는 214조(투표함의 개함 등에 관한 특례)의 앞으로 이동시킬 필요가 있음

(2) 타법개정에 따른 정비

□ 금치산자 (P. 92)

- 종전의 금치산자를 선거권 결격사유로 하는 “금치산자” 규정을 삭제해서는 안 되며, 새로이 선고 받게 되는 피성년후견인을 선거권의 결격사유에 추가하는 방식으로 개정하는 것이 적절함
- 이 경우 「민법」의 해당 규정의 시행일이 2013년 7월 1일이므로 피한정후견인이나 피성년후견인을 새로이 규정하는 경우, 부칙에서의 시행일은 2013년 7월 1일로 해야 함

□ 교육위원회의 교육위원 (PP. 92-93)

현 행	개선안
<p>제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. ……<생략></p> <p>1.<생략></p> <p>2. 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원</p> <p>3-9.<생략></p>	<p>제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. ……<생략></p> <p>1.<생략></p> <p>2. 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회회의 교육위원</p> <p>3-9.<생략></p>

□ 주민자치센터 등의 설치근거 (PP. 93-94)

현 행	개선안
<p>제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. ……<생략></p> <p>1-6.<생략></p> <p>7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 <u>조례에 의하여</u> 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭한다. 이하 같다)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 <u>조례에 의하여</u> 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원</p> <p>8-9.<생략></p>	<p>제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. ……<생략></p> <p>1-6.<생략></p> <p>7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 <u>법률 또는 조례에 따라</u> 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭한다. 이하 같다)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 <u>법률 또는 조례에 따라</u> 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원</p> <p>8-9.<생략></p>

□ 예비후보자공약집 등의 판매 (P. 94)

현 행	개선안
제60조의4(예비후보자공약집) ① …… 다만, <u>방문판매의 방법</u> 으로 판매할 수 없다. ② - ④ <생략>	제60조의4(예비후보자공약집) ① …… 다만, 「 <u>방문판매에 관한 법률</u> 」 제2조 제1호에 따른 방문판매의 방법으로 판매할 수 없다. ② - ④ <생략>
제138조의2(정책공약집의 배부제한 등) ① …… 다만, <u>방문판매의 방법</u> 으로 정책공약집을 판매할 수 없다. ② - ⑤ <생략>	제138조의2(정책공약집의 배부제한 등) ① …… 다만, 「 <u>방문판매에 관한 법률</u> 」 제2조 제1호에 따른 방문판매의 방법으로 정책공약집을 판매할 수 없다. ② - ⑤ <생략>

(3) 정의규정의 정비

□ 개 관 (PP. 103-107)

- 정의규정은 법령의 해석상 논란을 예방하고, 집행과정에서 발생할 수 있는 분쟁을 방지하며, 법령문을 간결하게 표현하기 위하여, 여러 조문에서 자주 사용되는 용어를 미리 하나의 조문에서 설명하여 두는 입법기술임
- 법령 전체에 효력이 미치는 용어는 총칙에서 정의규정을 두는 것이 일반적이지만, 공직선거법의 경우 통합선거법이라는 특징이 있어 총칙규정에서가 아니라 대부분 해당 장이나 조문에서 용어를 정의하고 있음

□ 정의규정의 명확화 (P. 108)

현 행	개선안
제57조의2(당내경선의 실시) ① - ② <생략> ③ 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)의 규정에 따라 당원이 될 수 없는 <u>자는</u> 당내경선의 선거인이 될 수 없다.	제57조의2(당내경선의 실시) ① - ② <생략> ③ 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)에 따라 당원이 될 수 없는 <u>사람은 경선선거인(당내경선의 선거인명부에 올라 있는 사람을 말한다)이</u> 될 수 없다.

□ 정의조항의 삭제 (PP. 111-112)

현 행	개선안
제71조(후보자 등의 방송연설) ① <생략> ② 이 법에서 “지역방송시설”이란 …… 안에 있는 방송시설을 말한다.	제71조(후보자 등의 방송연설) ① <생략> ② 제1항제3호부터 제4호까지의 규정에서 “지역방송시설”이란 …… 안에 있는 방송시설을 말한다.

현 행	개 선 안
③ - ⑬ <생 략>	③ - ⑬ <생 략>
제70조(방송광고) ① 선거운동을 위한 방송광고는 후보자 …… <생 략> 1 - 2. <생 략> 3. 시·도지사선거 지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 5회 이내 ② - ⑧ <생 략>	제70조(방송광고) ① 선거운동을 위한 방송광고는 후보자 …… <생 략> 1 - 2. <생 략> 3. 시·도지사선거 제71조제2항의 지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 5회 이내 ② - ⑧ <생 략>
제73조(경력방송) ① 한국방송공사는 …… 방송하여야 한다. 이 경우 대통령선거가 아닌 선거에 있어서는 그 지역방송시설을 이용하여 실시할 수 있다. ② - ⑤ <생 략>	제73조(경력방송) ① 한국방송공사는 …… 방송하여야 한다. 이 경우 대통령선거가 아닌 선거에 있어서는 제71조제2항의 지역방송시설을 이용하여 실시할 수 있다. ② - ⑤ <생 략>

□ 정의규정의 신설 (PP. 114-125)

제 2 조(정의) 신설안
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “선거인”이란 제15조에 따른 선거권이 있는 사람으로서 제37조제1항의 선거인명부 또는 제218조의8제1항의 제외선거인명부에 올라 있는 사람을 말한다. 2. “인터넷언론사”란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자, 그 밖에 정치·경제·사회·문화· 시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다. 3. “보궐선거등”이란 다음 각 목의 선거를 말한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 제35조제1항에 따른 대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거 나. 제35조제2항에 따른 보궐선거·재선거·증원선거 및 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 의한 지방자치단체의 장 선거 다. 제196조에 따른 연기된 선거 라. 제197조에 따른 선거의 일부무효로 인한 재선거 로. 제198조에 따른 재투표 4. “선거의 실시사유가 확정된 때”란 다음 각 목에 해당하는 날을 말한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 대통령의 궐위로 인한 선거는 그 사유가 발생한 날 나. 지역구국회의원의 보궐선거는 중앙선거관리위원회가, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 보궐선거는 관할선거구선거관리위원회가 그 사유의 통지를 받은 날 다. 재선거는 그 사유가 확정된 날(법원의 판결 또는 결정에 의하여 확정된 경우에는 관할선거구선거관리위원회가 그 판결이나 결정의 통지를 받은 날). 이 경우 제195조제2항에 따른 재선에서는 보궐선거의 실시사유가 확정된 때를 재선거의 실시사유가 확정된 때로 본다.

제 2 조(정의) 신설안

- 다. 지방의회의원의 증원선거는 새로 정한 선거구에 관한 별표 2 또는 시·도조례의 효력이 발생한 날
라. 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 의한 지방자치단체의 장 선거는 해당 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 관한 법률의 효력이 발생한 날
마. 연기된 선거는 제196조제3항에 따라 그 선거의 연기를 공고한 날
바. 재투표는 제36조에 따라 그 재투표일을 공고한 날
5. “**선거운동**”이란 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.
- 가. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
나. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위
다. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시
라. 「정당법」 제37조(활동의 자유)제2항에 따른 통상적인 정당활동
마. 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위(호별로 방문하는 경우 또는 선거일에 확성장치·녹음기·녹화기를 사용하거나 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우는 제외한다)
6. “**기부행위**”란 해당 선거구에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 해당 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품, 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다.
7. “**선거비용**”이란 해당 선거에서 선거운동을 위하여 드는 금전·물품 및 채무, 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것으로서 해당 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함하며, 대통령선거에서는 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에는 그 추천정당을 포함한다)가 부담하는 비용과 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 비용을 말한다.
- 가. 후보자가 이 법에 위반되는 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용
나. 정당, 정당선거사무소의 소장, 후보자의 배우자 및 직계존비속, 선거사무장·선거연락소장·회계책임자가 해당 후보자의 선거운동(위법선거운동을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용
다. 선거사무장·선거연락소장·회계책임자로 선임된 사람이 선임·신고되기 전까지 해당 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용
라. 나목 및 다목에 규정되지 아니한 사람이라도 누구든지 후보자, 나목 또는 다목에 규정된 자와 통모하여 해당 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용
8. “**지출**”이란 선거비용의 제공·교부 또는 그 약속을 말한다.
9. “**회계책임자**”란 「정치자금법」 제34조(회계책임자의 선임신고 등)제1항제5호·제6호 또는 제3항에 따라 선임신고된 각각의 회계책임자를 말한다.
10. “**동시선거**”란 선거구의 일부 또는 전부가 서로 겹치는 구역에서 2 이상의 다른 종류의 선거를 같은 선거일에 실시하는 것을 말한다.
11. “**광고**”란 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)의 당락이나 특정정당(창당준비위원회를 포함한다)에 유리 또는 불리한 것으로서, 방송·인터넷·신문·잡지, 그 밖의 간행물에 방영·게재하는 광고를 말한다.

- 유사입법례로서, 항공법 제2조(정의) 44개호, 사회기반시설에 대한 민간투자법 제2조(정의) 16개호(제1호 48개목), 국제기본법 제2조(정의) 20개호 등을 들 수 있음

(4) 약칭규정의 정비

□ 개 관 (PP. 125-131)

- 약칭은 그 법령에서 반복적으로 사용되는 일정한 긴 표현을 간결하게 표현함으로써, 법령조문의 간소화라는 입법경제적 목적을 위하여 사용하는 입법기술임
- 공직선거법에서는 제8조의3 제1항에서 언론중재위원회, 제8조의5 제1항에서 인터넷언론사 등 총 88개의 약칭을 사용하고 있음

□ 불합리한 약칭의 개선 (P. 131)

(선거관리위원회법) 현 행	(선거관리위원회법) 개선안
제 2 조(설치) ① 선거관리위원회의 종류와 위원회별위원의 정수는 다음과 같다. 1. 중앙선거관리위원회 9인 2. 특별시·광역시·도선거관리위원회 9인 3. 구·시·군선거관리위원회 9인 4. 읍·면·동선거관리위원회 7인	제2조(설치) ① 선거관리위원회의 종류와 위원회별위원의 정수는 다음과 같다. 1. 중앙선거관리위원회 9인 2. 특별시·광역시·도·특별자치도선거관리위원회 9인 3. 구·시·군선거관리위원회 9인 4. 읍·면·동선거관리위원회 7인

□ 약칭근거의 명확화 (PP. 131-133)

현 행	개선안
제71조(후보자 등의 방송연설) ① 후보자와 후보자가 지명하는 연설원은 …… <생략> 텔레비전 및 라디오 방송시설[제70조(放送廣告) 제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]을 이용한 연설을 할 수 있다.	제71조(후보자 등의 방송연설) ① 후보자와 후보자가 지명하는 연설원은 …… <생략> 제 70조제1항에 따른 텔레비전 및 라디오 방송 시설을 이용한 연설을 할 수 있다.
제72조(방송시설주관 후보자연설의 방송) ① 텔레비전 및 라디오 방송시설[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]이 그의 부담으로 … <생략>	제72조(방송시설주관 후보자연설의 방송) ① 제70조제1항에 따른 텔레비전 및 라디오 방송 시설이 그의 부담으로 …… <생략>

□ 불명확한 용어정비 (P. 133)

현 행	개선안
<p>제58조(정의 등) ① 이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.</p> <p>1 - 4. <생략></p> <p>5. …… 투표참여를 권유하는 행위(호별로 방문하는 경우 또는 선거일에 확성장치·녹음기·녹화기를 사용하거나 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우는 제외한다)</p>	<p>제58조(정의 등) ① [선거운동은 정의(제2조)조항으로 이동] 제2조 제5호에도 불구하고 다음 각 호의 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.</p> <p>1 - 4. <생략></p> <p>5. …… 투표참여를 권유하는 행위(호별로 방문하는 경우 또는 선거일에 확성장치·녹음기·녹화기(비디오 및 오디오기기를 포함한다. 이하 이와 같다)를 사용하거나 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우는 제외한다)</p>

□ 약칭의 통일성 제고 (PP. 134-135)

현 행	개선안
<p>제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ① - ② <생략></p> <p>③ 누구든지 선거운동을 하도록 권유·약속하기 위하여 선거구민에 대하여 신분증명서·문서 기타 인쇄물을 발급·배부 또는 징구하거나 하게 할 수 없다.</p>	<p>제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ① - ② <생략></p> <p>③ 누구든지 선거운동을 하도록 권유·약속하기 위하여 선거구민에 대하여 신분증명서(관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 주민등록증·여권·운전면허증·공무원증 또는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 신분증명서를 말한다)·문서 기타 인쇄물을 발급·배부 또는 징구하거나 하게 할 수 없다.</p>

□ 중복약칭의 해소 (PP. 137-138)

현 행	개선안
<p>제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ① …… <생략> 선거연락소장이 선거사무장·선거연락소장·선거사무원 또는 활동보조인(이하 이 조에서 “선거사무장등”이라 한다)을 선임하거나 해임한 때에는 지체없이 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다. …… <생략></p>	<p>제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ① …… <생략> 선거연락소장이 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인 및 회계책임자(이하 “선거사무장등”이라 한다)를 선임하거나 해임한 때에는 지체없이 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다. …… <생략></p>

현 행	개선안
제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) ① 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인 및 회계책임자(이하 이 조에서 “선거사무장등”이라 한다)에 대하여는 수당과 실비를 지급할 수 있다. …… <생략>	제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) ① 제63조제1항의 선거사무장등에 대하여는 수당과 실비를 지급할 수 있다. …… <생략>

(5) 세종시출범에 따른 규정 정비

□ 시·도의 범위설정 (PP. 140-141)

현 행	개선안
제 8 조의7(선거방송토론위원회) ② 각급선거방송토론위원회는 다음 각 호에 따라 구성하며, …… <생략> 1. 중앙선거관리위원회에 설치하는 중앙선거방송토론위원회(이하 “중앙선거방송토론위원회”라 한다) 및 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)선거관리위원회에 설치하는 시·도선거방송토론위원회(이하 “시·도선거방송토론위원회”라 한다) <생략> 2. <생략>	제 8 조의7(선거방송토론위원회) ② 각급선거방송토론위원회는 다음 각 호에 따라 구성하며, …… <생략> 1. 중앙선거관리위원회에 설치하는 중앙선거방송토론위원회(이하 “중앙선거방송토론위원회”라 한다) 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)선거관리위원회에 설치하는 시·도선거방송토론위원회(이하 “시·도선거방송토론위원회”라 한다) <생략> 2. <생략>

□ 시·도지사의 범위설정 (P. 141)

현 행	개선안
제13조(선거구선거관리) ① 선거구선거사무를 행할 선거관리위원회(이하 “선거구선거관리위원회”라 한다)는 다음 각 호와 같다. 1. <생략> 2. 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)선거와 비례대표선거구시·도의회의원(이하 “비례대표시·도의원”이라 한다)선거의 선거구선거사무는 시·도선거관리위원회 3. <생략>	제13조(선거구선거관리) ① 선거구선거사무를 행할 선거관리위원회(이하 “선거구선거관리위원회”라 한다)는 다음 각 호와 같다. 1. <생략> 2. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)선거와 비례대표선거구시·도의회의원(이하 “비례대표시·도의원”이라 한다)선거의 선거구선거사무는 시·도선거관리위원회 3. <생략>

□ 구·시·군선거관리위원회의 문제 (P. 142)

- 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법과의 관계를 고려하면서, 공직선거법 제 12조에서 새로운 항을 신설하거나 독립된 조를 신설하는 등의 방법으로 정비할 필요가 있음
- 즉, 공직선거법 및 공직선거관리규칙에 규정된 구·시·군선거관리위원회에 그 성질에 반하지 않는 범위에서 세종시선거관리위원회가 포함되도록 하는 방향으로 정비할 필요가 있음

4. 장·절체계 도입방안 (별책 참조)

현행		개선안			
장		장		절	
제1장	총칙	제1장	총칙		
제2장	선거권과 피선거권	제2장	선거의 기본요소	제1절	선거권과 피선거권
제3장	선거구역과 의원정수			제2절	선거구역과 의원정수
제4장	선거기간과 선거일			제3절	선거기간과 선거일
제5장	선거인명부			제4절	선거인명부
제6장	후보자			제5절	후보자
제6장의2	정당의 후보자추천을 위한 당내경선			제6절	정당의 후보자추천을 위한 당내경선
제7장	선거운동	제3장	선거운동	제1절	선거운동기간·주체
제8장	선거비용			제2절	선거운동의 범위
				제3절	제한·금지행위
				제4절	선거비용
제9장	선거와 관련있는 정당활동의 규제	제5절	선거와 관련있는 정당활동의 규제		
제10장	투표	제4장	투표·개표·당선인	제1절	투표
제11장	개표			제2절	개표
제12장	당선인			제3절	당선인
제13장	재선거와 보궐선거	제5장	재선거·보궐선거·동시선거·재외선거	제1절	재선거와 보궐선거
제14장	동시선거에 관한 특례			제2절	동시선거
제14장의2	재외선거에 관한 특례			제3절	재외선거

현행		개선안		
장		장		절
제15장	선거에 관한 쟁송	제6장	선거에 관한 쟁송	
제16장	벌칙	제7장	보칙	
제17장	보칙	제8장	벌칙	

5. 준용타법 흡수·통합방안

(1) 흡수·통합방안별 장단점

개선방안	내용		장·단점	
현행유지	교육감선거에 관하여 공직선거법을 준용하고, 모든 규정을 교육자치법에서 규정함		장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육자치법에서 모두 규정함으로써, 체계적으로 규정할 수 있음 ○ 교과부에서 찬성
			단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 준용에서 오는 문제점은 여전히 상존
흡수·통합	제1안	교육감선거에 관하여 임기·자격 등 본질적인 사항은 교육자치법에서 규정하고, 기타 부분은 공직선거법에서 규정함	장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대부분의 내용을 공직선거법에서 규정하므로 일관성 강화 ○ 준용에서 오는 문제점 해결 가능
			단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육자치법을 개정하려는 경우, 공직선거법도 개정해야 하는 번잡성 발생 ○ 선거에 관하여 공직선거법을 적용받게 되므로, 교과부에서 반대
	제2안	교육감선거에 관하여 임기·자격 등 본질적인 사항까지도 공직선거법에서 규정함	장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 내용을 공직선거법에 규정하므로, 일관성 있게 체계화 가능 ○ 준용에서 오는 문제점 해결 가능 ○ 공직선거법만 개정하면 되므로, 개정의 번잡성 및 이원화 부담 해소
			단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선거에 관한 모든 내용에 대하여 공직선거법을 적용받게 되므로, 교과부에서 반대

(2) 흡수·통합의 구체적 방안 (PP. 164-175)

- 교육감선거에 관하여 임기·자격 등 본질적인 사항은 교육자치법에서 규정하고, 그 밖의 부분은 공직선거법에서 규정하는 흡수·통합 제1안이 가장 최적의 안으로 판단되므로 이에 따라 정비방안을 제시함

6. 위임규정의 검토와 정비방안

(1) 위임기준의 제시 (PP. 175-181)

- 현행 공직선거법에는 총 146개조의 위임규정을 두고 있으며, 보고서에서는 주요내용과 전체적 현황에 대하여 상세하게 분석한 후, 적용가능 위임기준을 도출하고, 이러한 기준에 따라 검토하여 개선방안을 제시하고 있음
- 적용가능 위임기준 (PP. 184-186)

위임기준	주요내용
행정의 법률적합성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법률우위의 원칙은 법률 등을 포함하여 모든 법규는 행정보다 우위에 있고, 행정은 그 법규에 반할 수 없다는 원칙을 의미 ○ 법률유보의 원칙은 행정활동의 근거로서 법률의 수권을 요한다는 원칙을 의미
죄형법정주의	범죄의 구성요건이나 형벌의 종류, 최고형 등은 법률에서 직접 규정해야 하고, 이를 하위법령에 위임하는 것은 원칙적으로 금지된다는 원칙
명확성	법률의 수권은 수권 법률에 따라 내용·목적·범위가 충분히 규정되고, 제한되어서 그 법률만으로 국민이 정부(행정기관)의 행위를 어느 정도 예측할 수 있어야 한다는 원칙
체계정당성	동일한 규범 내 또는 상이한 규범 간에 구조나 내용 또는 근거가 되는 원칙에서 수직적이건 수평적이건 상호 배치되거나 모순되어서는 안 된다는 원칙

(2) 검토와 개선방안

공직선거법 제23조 제1항 (PP. 187-189)

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의	제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조(선거구획정위원회)의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 <u>중앙선거관리위원회</u> 규칙이 정하는 기준에 따라 정한다.</p> <p>② - ③ <생략> ④ <신설></p>	<p>의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조(선거구획정위원회)의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 <u>자치구·시·군별 인구 비율과 읍·면·동수 비율 및 지역대표성 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 정한다.</u></p> <p>1. 자치구·시·군회의 의원정수 산정의 기준이 되는 인구 및 읍·면·동수의 기준일은 <u>최근의 통계에 따른다.</u></p> <p>2. 비례대표선거구자치구·시·군회의 의원정수는 <u>자치구·시·군회의 의원정수에서 제23조제3항에 따라 먼저 정하고, 지역선거구자치구·시·군회의 의원정수는 그 나머지 인원으로 한다.</u></p> <p>② - ③ <생략> ④ <u>지역자치구·시·군의원정수를 정할 때에는 자치구·시·군 안에서 지역선거구별로의원 1인당 인구수의 편차가 최소화되도록 노력하여야 한다.</u></p>

□ **공직선거법 제38조 제4항 제5호 (PP. 189-190)**

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>제38조(부재자신고) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.</p> <p>1-4. <생략> 5. 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기거하는 자로서 <u>중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 자</u></p> <p>6. <생략></p>	<p>제38조(부재자신고) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.</p> <p>1-4. <생략> 5. 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기거하는 자로서 <u>중앙선거관리위원회가 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 지정·공고하는 자</u></p> <p>6. <생략></p>

□ **공직선거법 제60조의2 제9항 (PP. 190-191)**

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>제60조의2(예비후보자등록) ① <생략> ② 제1항에 따라 예비후보자등록을 신청하는</p>	<p>제60조의2(예비후보자등록) ① <생략> ② 제1항에 따라 예비후보자등록을 신청하는</p>

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>사람은 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, …… 기탁금으로 납부하여야 한다.</p> <p>1. 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 피선거권에 관한 증명서류</p> <p>2-3. <생략></p> <p>③-⑧ <생략></p> <p>⑨ 예비후보자등록신청서의 서식, 피선거권에 관한 증명서류 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>사람은 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, …… 기탁금으로 납부하여야 한다.</p> <p>1. 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 피선거권에 관한 증명서류</p> <p>2-3. <생략></p> <p>③-⑧ <생략></p> <p>⑨ 예비후보자등록신청서의 서식, <u>그 밖에</u> 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>

□ 공직선거법 제63조 (PP. 194-195)

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ① …… 선임하거나 해임한 때에는 지체없이 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다. …… <생략></p> <p>②-③ <생략></p> <p>④ 선거사무소와 선거연락소의 설치신고서, 선거사무장등의 <u>선임신고서</u>, …… 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ① …… 선임하거나 해임한 때에는 <u>중앙선거관리규칙에서 정하는 서류를 첨부하여</u> 지체없이 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다. …… <생략></p> <p>②-③ <생략></p> <p>④ 선거사무소와 선거연락소의 설치신고서, 선거사무장등의 <u>선임신고서 및 해임신고서</u>, …… 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>

제 4 장 공직선거법 생활규범성 강화방안

1. 준비의 필요성과 기본방향

(1) 준비의 필요성

- 공직선거법은 대통령 및 국회의원선거 등 각종 선거가 있을 때마다 국가적 규범으로서 일반 국민들의 생활에 직접적이고 광범위하게 적용된다는 점에서, **정치생활에 있어서 가장 대표적인 생활규범**에 해당함
- 다만, 공직선거법은 국민들이 쉽게 이해하기 어려운 법령용어 및 문법에 맞지 않는 표현이나 어려운 문장체계, 일본식 표현 등을 사용하고 있어 생활규범으로서의 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다는 평가를 받고 있으며, 이로부터 국민들에게

친근감 있고, 쉽게 접근할 수 있는 법령으로서의 역할을 수행할 수 있는 **생활규범 성 강화의 필요성**이 제기되고 있음

(2) 정비의 기본방향

- 공직선거법의 법령문을 원칙적으로 한글 맞춤법에 따라 한글로 표현하고, 어려운 한자식 용어나 권위주의적·비민주적인 용어 및 일본식 한자는 사용하지 않도록 정비하고자 함(쉬운 공직선거법)
- 공직선거법의 법령문이 명확하고, 논리에 어긋나지 않으며, 나타내려는 뜻이 한눈에 보이는 표현하고자 함(뚜렷한 공직선거법)
- 공직선거법에 규정되어 있는 법령문이 한글 맞춤법, 표준어 규정, 외래어 표기법 등의 어문규정을 충실하게 지켜질 수 있도록 함(반듯한 공직선거법)
- 공직선거법의 법령문에서 사용하고 있는 어색한 문어체나 번역체 문장을 일상생활에서 사용하는 친숙하고 매끄러운 문체가 되도록 함(자연스러운 공직선거법)

2. 띄어쓰기 정비방안

(1) 정비기준

- 원칙적으로 법령문에서 띄어쓰기는 한글 맞춤법에 따르되, 자주 나오는 고유명사 등의 경우는 법령문의 간결성과 함축성을 고려하여 단위별로 띄어쓰기로 함

(2) 정비방안 (PP. 206-207)

현 행	개선안
제6조(선거권행사의 보장) ③공무원·학생 또는 다른 사람에게…… <생 략> ④선거권자는 성실하게 선거에 참여하여 선거권을 행사하여야 한다.	제6조(선거권행사의 보장) ③공무원·학생 또는 다른 사람에게…… <생 략> ④ 선거권자는 성실하게 선거에 참여하여 선거권을 행사하여야 한다.
제13조(선거구선거관리) ① ……는 다음 각호와 같다.	제13조(선거구선거관리) ① ……는 다음 각호와 같다.
제10조의3(사이버선거부정감시단) ② …… 선거일 전 120일……<생 략>	제10조의3(사이버선거부정감시단) ② …… 선거일 전 120일……<생 략>
제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) ③ …… 위원장은 위원중에서 호선한다. ④ …… 인터넷선거보도심의위원회의 위원중에서 지명한다.	제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) ③ …… 위원장은 위원 중에서 호선한다. ④ …… 인터넷선거보도심의위원회의 위원중에서 지명한다.

현 행	개선안
제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① …… 행위를 하여서는 <u>아니 된다</u> .	제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① …… 행위를 하여서는 <u>아니 된다</u> .

3. 법령용어 정비방안

(1) 어려운 한자어 정비 (PP. 207-211)

현 행	개선안
제46조(명부사본의 <u>교부</u>) ① …… 전산자료복사본을 …… 신청인에게 <u>교부</u> 하여야 한다. ② …… 전산자료복사본의 <u>교부</u> 신청은 선거기간개시일까지 …… 하여야 한다. ③ …… 전산자료복사본의 <u>교부</u> 신청을 하는 자는 …… 납부하여야 한다. ④ …… 제1항의 규정에 의하여 <u>교부</u> 된 선거인명부 또는 …… <생략> ⑤ …… 전산자료복사본의 <u>교부</u> 신청과 비용 납부 기타 …… <생략>	제46조(명부사본의 <u>발급</u>) ① …… 전산자료복사본을 …… 신청인에게 <u>발급</u> 하여야 한다. ② …… 전산자료복사본의 <u>발급</u> 신청은 선거기간개시일까지 …… 하여야 한다. ③ …… 전산자료복사본의 <u>발급</u> 신청을 하는 자는 …… 납부하여야 한다. ④ …… 제1항의 규정에 의하여 <u>발급</u> 된 선거인명부 또는 …… <생략> ⑤ …… 전산자료복사본의 <u>발급</u> 신청과 비용 납부 기타 …… <생략>
제65조(선거공보) ③ …… 수를 합한 수에 <u>상당하는</u> 수 이내로, …… 선거구 안의 세대수에 <u>상당하는</u> 수 이내로 한다.	제65조(선거공보) ③ …… 수를 합한 수에 <u>해당하는</u> 수 이내로, …… 선거구 안의 세대수에 <u>해당하는</u> 수 이내로 한다.
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑦ 관할 선거구선거관리위원회는 …… <생략> 1. <생략> 2. …… 이 법을 위반하였다고 인정할 만한 <u>상당한</u> 이유가 있는 때	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑦ 관할 선거구선거관리위원회는 …… <생략> 1. <생략> 2. …… 이 법을 위반하였다고 인정할 만한 <u>타당한</u> 이유가 있는 때
제14조(임기개시) ② …… 전임자 또는 같은 종류의 의원의 <u>잔임기간</u> 으로 한다.	제14조(임기개시) ② …… 전임자 또는 같은 종류의 의원의 <u>남은 임기</u> 로 한다.
제49조(후보자등록 등) ④ <생략> 4. …… 종합부동산세의 납부 및 체납(10만원 이하 또는 <u>3월</u> 이내의 체납은 제외한다)에 관한 신고서 …… <생략>	제49조(후보자등록 등) ④ <생략> 4. …… 종합부동산세의 납부 및 체납(10만원 이하 또는 <u>3개월</u> 이내의 체납은 제외한다)에 관한 신고서 …… <생략>
제218조의10(재외선거인명부등의 열람) ④ …… 재외선거인명부등에 <u>올라 있는지 여부</u> 를 확인할 수 있도록 기술적 조치를 하여야 한다.	제218조의10(재외선거인명부등의 열람) ④ …… 재외선거인명부등에 <u>올라 있는지를</u> 확인할 수 있도록 기술적 조치를 하여야 한다.

(2) 일본식 한자어 정비 (PP. 211-213)

현 행	개선안
제13조(선거구선거관리) ④ …… 하급선거관리위원회의 위원은 선거구선거관리위원회위원의 정수에 <u>산입하지</u> 아니하며, …… <생략>	제13조(선거구선거관리) ④ …… 하급선거관리위원회의 위원은 선거구선거관리위원회위원의 정수에 <u>포함되지</u> 아니하며, …… <생략>
제66조(선거공약서) ⑤ …… 호별방문이나 살포(특정 장소에 <u>비치하는</u> 방법을 포함한다)의 방법으로 …… <생략>	제66조(선거공약서) ⑤ …… 호별방문이나 살포(특정 장소에 <u>갖추어 두는</u> 방법을 포함한다)의 방법으로 …… <생략>
제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) ⑦ …… 제8항은 그 성질에 <u>반하지</u> 아니하는 한 인터넷언론사의 …… <생략>	제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) ⑦ …… 제8항은 그 성질에 <u>어긋나지</u> 아니하는 한 인터넷언론사의 …… <생략>
제253조(성명 등의 허위표시죄) …… 목적으로 진실에 <u>반하는</u> 성명·명칭 또는 신분의 표시를 하여 …… <생략>	제253조(성명 등의 허위표시죄) …… 목적으로 진실과 <u>다른</u> 성명·명칭 또는 신분의 표시를 하여 …… <생략>
제182조(개표관람) ② 제1항의 관람증의 매수는 개표장소를 <u>참작</u> 하여 적당한 수로 하되, …… <생략>	제182조(개표관람) ② 제1항의 관람증의 매수는 개표장소를 <u>고려</u> 하여 적당한 수로 하되, …… <생략>
제151조(투표용지와 투표함의 작성) ⑤ …… 정당추천위원이 각각 <u>참여</u> 하여 입회할 수 있도록 하여야 한다. …… <생략>	제151조(투표용지와 투표함의 작성) ⑤ …… 정당추천위원이 각각 <u>참관</u> 할 수 있도록 하여야 한다. …… <생략>
제158조의2(선상투표) ③ 선장은 …… 공정하고 중립적인 사람 1명 이상을 <u>입회</u> 시켜야 한다. …… <생략> ④ …… 제3항 본문에 따른 <u>입회인</u> (이하 “입회인”이라 한다)과 함께 …… <생략> ⑤ - ⑥ <생략> ⑦ 선장은 …… <u>입회인</u> 의 입회 아래 …… 자신과 <u>입회인</u> 이 각각 봉인한 후 보관하여야 한다.	제158조의2(선상투표) ③ 선장은 …… 공정하고 중립적인 사람 1명 이상을 <u>참관</u> 시켜야 한다. …… <생략> ④ …… 제3항 본문에 따른 <u>참관인</u> (이하 “선상투표참관인”이라 한다)과 함께 …… <생략> ⑤ - ⑥ <생략> ⑦ 선장은 …… <u>선상투표참관인</u> 의 참관 아래 …… 자신과 <u>선상투표참관인</u> 이 각각 봉인한 후 보관하여야 한다.

(3) 일본어투 표현 정비 (PP. 213-216)

현 행	개선안
제8조의3(선거기사심의위원회) ⑦ 선거기사심의위원회의 구성과 운영에 <u>관하여</u> 필요한	제8조의3(선거기사심의위원회) ⑦ 선거기사심의위원회의 구성과 운영에 <u>필요한</u> 사항은

현 행	개선안
사항은 언론중재위원회가 정한다.	언론중재위원회가 정한다.
제8조의3(선거기사심의위원회) ③ …… 언론중재위원회는 불공정한 선거 기사를 게재한 정기간행물등을 발행한 자(…)에 대하여 그 사과문 또는 …… <생략>	제8조의3(선거기사심의위원회) ③ …… 언론중재위원회는 불공정한 선거 기사를 게재한 정기간행물등을 발행한 자(…)에게 그 사과문 또는 …… <생략>
제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ② ……는 정책선거의 촉진을 위하여 필요한 사항을 …… <생략>	제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ② ……는 정책선거를 촉진하기 위하여 필요한 사항을 …… <생략>
제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① <생략> 1-6. <생략> 7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 …… <생략>	제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① <생략> 1-6. <생략> 7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭과 관계없이 읍·면·동사무소 …… <생략>
제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① …… 선거운동을 함에 있어 이 법을 준수하고 공정하게 경쟁하여야 하며, …… <생략>	제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① …… 선거운동을 할 때 이 법을 준수하고 공정하게 경쟁하여야 하며, …… <생략>
제172조(개표관리) ② …… 구·시·군선거관리위원회의 의결을 요하는 사항은 당해 개표소에 배치된 …… <생략>	제172조(개표관리) ② …… 구·시·군선거관리위원회의 의결이 필요한 사항은 당해 개표소에 배치된 …… <생략>

(4) 기타 용어정비 (P. 216)

현 행	개선안
제 8 조의4(선거보도에 대한 반론보도청구) ④ …… 제1항·제4항 내지 제7항의 규정은 …… <생략>	제 8 조의4(선거보도에 대한 반론보도청구) ④ …… 제1항·제4항부터 제7항까지의 규정은 …… <생략>
제 8 조의7(선거방송토론위원회) ⑨ 선거방송토론위원회는 …… 행정기관 소속 공무원으로 하여금 …… 직을 겸임하게 할 수 있다.	제 8 조의7(선거방송토론위원회) ⑨ 선거방송토론위원회는 …… 행정기관 소속 공무원에게 …… 직을 겸임하게 할 수 있다.
제162조(부재자투표참관) ③ …… 선거권자 중에서 본인의 승낙을 얻어 4인에 달할 때까지 …… <생략>	제162조(부재자투표참관) ③ …… 선거권자 중에서 본인의 승낙을 받아 4인에 달할 때까지 …… <생략>
제89조(유사기관의 설치금지) ① 누구든지 …… 이와 유사한 기관·단체·조직 또는 시설을 새로이 설립 또는 설치하거나 …… <생략>	제89조(유사기관의 설치금지) ① 누구든지 …… 이와 유사한 기관·단체·조직 또는 시설을 새로 설립 또는 설치하거나 …… <생략>

4. 문장구조 정비방안

(1) 명확한 문장

□ 조로 분리하는 방안 (PP. 220-221)

현 행	개선안
<p>제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① 중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서 선거운동기간중 다음 각호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.</p> <p>1. 대통령선거 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 3회 이상</p> <p>2. 비례대표국회의원선거 해당 정당의 대표자가 비례대표국회의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구국회의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상</p> <p>② 시·도선거방송토론위원회는 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거에 있어서 선거운동기간 중 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.</p> <p>1. 시·도지사선거 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 1회 이상</p> <p>2. 비례대표시·도의원선거 해당 정당의 대표자가 비례대표시·도의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구시·도의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상</p> <p>③ <생략></p> <p>④ 각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항의 대담·토론회를 개최하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 후보자를 대상으로 개최한다. 이 경우 각급선거방송토론위원회로부터 초청받은 후보자는 정당한 사유가 없는 한 그 대담·토론회에 참석하여야 한다.</p> <p>1-3. <생략></p>	<p>제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 개최) ① 중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거의 선거운동기간 중 다음 각 호에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.</p> <p>1. 대통령선거: 후보자 중에서 1명 또는 여러 명을 초청하여 3회 이상</p> <p>2. 비례대표국회의원선거: 해당 정당의 대표자가 비례대표국회의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구국회의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상</p> <p>② 시·도선거방송토론위원회는 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거의 선거운동기간 중 다음 각 호에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.</p> <p>1. 시·도지사선거: 후보자 중에서 1명 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상</p> <p>2. 비례대표시·도의원선거: 해당 정당의 대표자가 비례대표시·도의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구시·도의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상</p> <p>③ <생략></p> <p>④ 각급선거방송토론위원회는 제1항부터 제3항까지의 대담·토론회를 개최하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 후보자를 대상으로 개최한다. 이 경우 각급선거방송토론위원회로부터 초청받은 후보자는 정당한 사유가 없으면 그 대담·토론회에 참석하여야 한다.</p>

현 행	개선안
⑤ <생 략>	1 - 3. <생 략> ⑤ <생 략>
<p><조 신설></p> <p>⑥ <생 략></p> <p>⑦ 각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항 및 제5항의 대담·토론회(합동방송연설회를 포함하며, 이하 이 조에서 “대담·토론회”라 한다)를 개최하는 때에는 공정하게 하여야 한다.</p> <p>⑧ - ⑩ <생 략></p> <p>⑪ 구·시·군선거방송토론위원회는 지역구 국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 있어서 제10항 단서의 규정에 의하여 공영방송사가 중계방송을 할 수 없는 때에는 다른 지상파방송사업자나 종합유선방송사업자의 방송시설을 이용하여 대담·토론회를 텔레비전 방송을 통하여 중계방송하게 할 수 있다. 이 경우 그 방송시설이용료는 국가 또는 당해 지방자치단체가 부담한다.</p> <p>⑫ - ⑬ <생 략></p> <p>⑭ 대담·토론회의 진행절차, 개최홍보, 방송 시설이용료의 산정·지급 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>제82조의3(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 방송방법)</p> <p>① <생 략></p> <p>② 각급선거방송토론위원회는 제1항부터 제3항까지 및 제5항의 대담·토론회(합동방송연설회를 포함하며, 이하 이 조에서 “대담·토론회”라 한다)를 개최하는 때에는 공정하게 하여야 한다.</p> <p>③ - ⑤ <생 략></p> <p>⑥ 구·시·군선거방송토론위원회는 지역구 국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거의 경우 제10항 단서에 따라 공영방송사가 중계방송을 할 수 없는 때에는 다른 지상파방송사업자나 종합유선방송사업자의 방송시설을 이용하여 대담·토론회를 텔레비전방송을 통하여 중계방송하게 할 수 있다. 이 경우 그 방송시설이용료는 국가 또는 당해 지방자치단체가 부담한다.</p> <p>⑦ - ⑧ <생 략></p> <p>⑨ 대담·토론회의 진행절차, 개최홍보, 방송 시설이용료의 산정·지급 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>

□ **항으로 분리하는 방안 (PP. 222-223)**

현 행	개선안
<p>제64조(선거벽보) ① 선거운동에 사용하는 선거벽보에는 후보자의 사진(후보자만의 사진을 말한다)·성명·기호(제150조에 따라 투표용지에 인쇄할 정당 또는 후보자의 게재순위를 말한다. 이하 같다)·정당추천후보자의 소속정당명(무소속후보자는 “무소속”이라 표시한다)·경력[학력을 게재하는 경우에는 정규학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력외에는 게재할 수 없다. 이 경우 정규학력을 게재하는 경우에는 졸업 또는 수료</p>	<p>제64조(선거벽보) ① 선거운동에 사용하는 선거벽보에는 후보자의 사진·성명·기호·정당추천후보자의 소속정당명·경력·정견 및 소속정당의 정강·정책 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한다. 다만, 무소속후보자의 경우에는 “무소속”으로 표시한다.</p> <p>② 제1항에 따른 선거벽보는 동은 인구 500명에 1매, 읍은 인구 250명에 1매, 면은 인구 100명에 1매의 비율을 한도로 한다. 다만, 인구밀집상태 및 부착장소 등을 고려하여 중앙선거</p>

현 행	개선안
<p>당시의 학교명(중퇴한 경우에는 수학기간을 함께 기재하여야 한다)을 기재하고, 정규학력에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력을 게재하는 때에는 그 교육과정명과 수학기간 및 학위를 취득한 때의 취득학위명을 기재하여야 하며, 정규학력의 최종학력과 외국의 교육과정을 이수한 학력은 제49조제4항제6호에 따라 학력증명서를 제출한 학력에 한하여 게재할 수 있다. 이하 같다]·정견 및 소속정당의 정강·정책 그 밖의 홍보에 필요한 사항(지역구국회의원선거에 있어서는 비례대표국회의원후보자명단을, 지역구시·도의원선거에 있어서는 비례대표시·도의원후보자명단을, 지역구자치구·시·군의원선거에 있어서는 비례대표자치구·시·군의원후보자명단을 포함하며, 후보자외의 자의 인물사진을 제외한다)을 게재하여 동에 있어서는 인구 500명에 1매, 읍에 있어서는 인구 250명에 1매, 면에 있어서는 인구 100명에 1매의 비율을 한도로 작성·첨부한다. 다만, 인구밀집상태 및 첨부장소등을 감안하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 인구 1천명에 1매의 비율까지 조정할 수 있다.</p>	<p>관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 인구 1천명에 1매의 비율까지 조정할 수 있다. ※경력에 관한 구체적 사항과 그 밖에 홍보에 필요한 사항은 규칙에서 정하도록 하고 있는 제11항에 따라 규칙으로 정할 수 있을 것이다.</p>
<p>② 제1항에 따른 선거벽보는 후보자(비례대표국회의원후보자와 비례대표지방의회의원후보자를 제외하며, 대통령선거에 있어서 정당추천후보자의 경우에는 그 추천정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 작성하여 대통령선거는 후보자등록마감일 후 3일(제51조에 따른 추가등록의 경우에는 추가등록마감일 후 2일 이내를 말한다)까지, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 후보자등록마감일 후 5일까지 첨부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고, 해당 구·시·군선거관리위원회가 이를 확인하여 선거벽보 제출마감일 후 2일(대통령선거와 섬 및 산간오지지역의 경우는 3일)까지 첨부한다. 이 경우 선거벽보의 일부를 제출하지 아니할 때에는 선거벽보를 첨부하지 아니할 지역(투표구를 단위로 한다)을 지정하여</p>	<p>③ 제1항에 따른 선거벽보는 후보자가 작성하여 대통령선거는 후보자등록마감일 후 3일(제51조에 따른 추가등록의 경우에는 추가등록마감일 후 2일 이내를 말한다)까지, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 후보자등록마감일 후 5일까지 부착할 지역의 구·시·군선거관리위원회에 제출하고, 해당 구·시·군선거관리위원회가 확인하여 선거벽보 제출마감일 후 2일(대통령선거와 섬 및 산간오지지역의 경우는 3일)까지 부착한다. 이 경우 대통령선거의 정당추천후보자는 그 추천정당이 후보자가 되며, 비례대표국회의원후보자와 비례대표지방의회의원후보자는 제외한다.</p> <p>④ 제1항에서 정한 선거벽보의 일부를 제출하지 아니할 때에는 선거벽보를 부착하지 아니</p>

현 행	개선안
선거벽보의 제출시에 서면으로 신고하여야 하고, 선거벽보를 첨부하지 아니할 지역을 신고하지 아니한 때에는 해당 구·시·군선거관리위원회가 그 지역을 지정한다.	할 지역(투표구를 단위로 한다)을 지정하여 선거벽보를 제출할 때 서면으로 신고하여야 하고, 선거벽보를 부착하지 아니할 지역을 신고하지 아니한 때에는 해당 구·시·군선거관리위원회가 그 지역을 지정한다.

□ 호로 분리하는 방안 (PP. 224-227)

현 행	개선안
제65조(선거공보) ⑩ 구·시·군선거관리위원회는 제7항을 위반하여 책자형 선거공보(접자형 선거공보는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에 후보자정보공개자료를 게재하지 아니하거나, 책자형 선거공보의 둘째 면이 아닌 다른 면(둘째 면이 부족하여 셋째 면에 연이어 게재한 경우는 제외한다)에 후보자정보공개자료를 게재하거나, 그 둘째 면에 후보자정보공개자료와 그 소명자료 외의 다른 내용을 게재하거나, 선거공보의 규격·제출기한을 위반한 때에는 이를 접수하지 아니한다.	제65조(선거공보) ⑩ 구·시·군선거관리위원회는 제7항을 위반한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 선거공보(접자형 선거공보는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)를 접수하지 아니한다. 1. 책자형 선거공보에 후보자정보공개자료를 게재하지 아니한 경우 2. 책자형 선거공보의 둘째 면이 아닌 다른 면(둘째 면이 부족하여 셋째 면에 연이어 게재한 경우는 제외한다)에 후보자정보공개자료를 게재한 경우 3. 책자형 선거공보의 둘째 면에 후보자정보공개자료와 그 소명자료 외의 다른 내용을 게재한 경우 4. 선거공보의 규격·제출기한을 위반한 경우

(2) 간결한 문장 (PP. 227-229)

현 행	개선안
제13조(선거구선거관리) ② 제1항에서 “선거구선거사무”라 함은 ……선거구를 단위로 행하여야 하는 선거사무를 말한다.	제13조(선거구선거관리) ② 제1항에서 “선거구선거사무”란 ……선거구를 단위로 행하여야 하는 선거사무를 말한다.
제 8 조의7(선거방송토론위원회) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회)를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 …… <생략>	제 8 조의7(선거방송토론위원회) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회)는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 …… <생략>
제 8 조의5(인터넷선거보도심의위원회) ⑦ 인터넷선거보도심의위원회는 …… 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 …… <생략>	제 8 조의5(인터넷선거보도심의위원회) ⑦ 인터넷선거보도심의위원회는 …… 위하여 필요하다고 인정하면 …… <생략>

현 행	개선안
제161조(투표참관) ⑧ 투표관리관은 …… <u>필요하다고 인정하는 경우에는 투표참관인을 교대로 참관하게 할 수 있다.</u> …… <생략>	제161조(투표참관) ⑧ 투표관리관은 …… <u>필요하다고 인정하면 투표참관인을 교대로 참관하게 할 수 있다.</u> …… <생략>
제38조(부재자신고) ③ <생략> 1. 부재자투표사유(거소에서 투표를 하고자 하는 자는 거소투표사유를 말한다)	제38조(부재자신고) ③ <생략> 1. 부재자투표사유(거소에서 투표를 하려는 사람은 거소투표사유를 말한다)
제39조(명부작성의 감독 등) ③ …… 공무원을 해임하고자 하는 때에는 그 임면권자는 관할 구·시·군선거관리위원회 또는 …… <생략>	제39조(명부작성의 감독 등) ③ …… 공무원을 해임할 때에는 그 임면권자는 관할 구·시·군선거관리위원회 또는 …… <생략>
제 8 조(언론기관의 공정보도 의무) …… 인터넷언론사가 …… 이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 정견 기타 사항 …… <생략>	제 8 조(언론기관의 공정보도 의무) …… 인터넷언론사가 …… 이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 정견 기타 사항 …… <생략>

5. 법령의 시각화방안

(1) 개 관

- 공직선거법의 절차적 복잡성과 다양한 규제방식의 도입 등으로 **실제적 법령적용에 대한 단계별 이해도는 더욱 떨어지고** 있으며, 이로부터 공직선거법의 구체적인 내용을 일목요연하게 파악할 수 있도록 구체적인 규정내용을 **그림, 표, 산식, 절차도** 등으로 표시하여 이해도와 접근성을 강화할 필요가 있음
- 그림과 절차도 등은 기술·안전 등 전문분야의 법령에서 주로 사용되고 있으므로, 공직선거법의 경우는 **(별)표를 통한 시각화를 중심으로** 검토하여 정비방안을 제시하고자 함

(2) 별표로 처리하는 방안 (PP. 230-236, 별표신설(안)은 보고서 참조)

현 행	개선안
제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다. 1. <u>통상적인 정당활동과 관련한 행위</u> 가-하. <생략> 2. <u>의례적 행위</u>	제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다. 1. <u>[별표○]의 어느 하나에 해당하는 행위</u> 2. 제1호의 행위 외에 법령의 규정에 근거하여 금품 등을 찬조·출연 또는 제공하는 행위

현 행	개선안
<p><u>가-과.<생략></u> <u>3. 구호적·자선적 행위</u> <u>가-아.<생략></u> <u>4. 직무상의 행위</u> <u>가-차.<생략></u> <u>5. 제1호부터 제4호까지의 행위 외에 법령의</u> <u>규정에 근거하여 금품 등을 찬조·출연 또</u> <u>는 제공하는 행위</u> <u>6. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 행</u> <u>위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하</u> <u>는 행위</u></p>	<p>3. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 행 위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하 는 행위</p>

(3) 표로 처리하는 방안 (PP. 236-239)

현 행	개선안				
<p>제137조의2(정당·정책의 방송연설의 제한) ① 정당이 방송시설[제70조(放送廣告)제1항 의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]을 이용하여 정당·정책을 알리 기 위한 방송연설을 하는 때에는 <u>다음 각호</u> <u>의 범위 안에서</u> 하여야 한다.</p> <p>1. 임기만료에 의한 선거 정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자중에서 지명한 자가 행하 되, 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간개시일전일까지 1회 20분 이내 에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선 거기간개시일전일이 해당 달의 10일내 에 해당하는 경우에는 1회) 이내</p> <p>2. 대통령의 궐위로 인한 선거, 재선거[제197 조(선거의 일부무효로 인한 재선거)의 규정 에 의한 재선거를 제외한다] 및 연기된 선거 정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 자가 행하 되, 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 선거기간개시일전일까지 1회 10분 이내 에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내</p>	<p>제137조의2(정당·정책의 방송연설의 제한) ① 정당이 방송시설[제70조(放送廣告)제1항 의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]을 이용하여 정당·정책을 알리 기 위한 방송연설을 하는 때에는 <u>다음의 표</u> <u>의 범위에서</u> 하여야 한다.</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">임기만료에 의한 선거</td> <td>정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있 는 자중에서 지명한 자가 행하되, 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거 기간개시일전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선 거기간개시일전일이 해당 달의 10일내에 해당하는 경우에는 1회) 이내</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">대통령의 궐 위로 인한 선 거, 재선거(제 197조에 따른 재선거를 제 외한다) 및 연 기된 선거</td> <td>정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있 는 자 중에서 지명한 자가 행하되, 그 선거의 실시사 유가 확정된 때부터 선거기 간개시일전일까지 1회 10 분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내</td> </tr> </table>	임기만료에 의한 선거	정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있 는 자중에서 지명한 자가 행하되, 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거 기간개시일전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선 거기간개시일전일이 해당 달의 10일내에 해당하는 경우에는 1회) 이내	대통령의 궐 위로 인한 선 거, 재선거(제 197조에 따른 재선거를 제 외한다) 및 연 기된 선거	정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있 는 자 중에서 지명한 자가 행하되, 그 선거의 실시사 유가 확정된 때부터 선거기 간개시일전일까지 1회 10 분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내
임기만료에 의한 선거	정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있 는 자중에서 지명한 자가 행하되, 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거 기간개시일전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선 거기간개시일전일이 해당 달의 10일내에 해당하는 경우에는 1회) 이내				
대통령의 궐 위로 인한 선 거, 재선거(제 197조에 따른 재선거를 제 외한다) 및 연 기된 선거	정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있 는 자 중에서 지명한 자가 행하되, 그 선거의 실시사 유가 확정된 때부터 선거기 간개시일전일까지 1회 10 분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내				

현 행	개선안																					
<p>제218조(재외선거관리위원회 설치·운영) ⑩ 「선거관리위원회법」 제4조제3항 단서, 제4조제7항부터 제11항까지, 제4조제12항 본문, 제5조제3항·제5항, 제7조, 제9조제1호부터 제4호까지, 제10조, 제11조제1항·제3항, 제12조제1항·제3항, 제13조 및 제14조의2는 재외선거관리위원회의 설치·운영에 준용한다. 이 경우 “관계선거관리위원회”·“하급선거관리위원회”·“각급선거관리위원회” 및 “구·시·군선거관리위원회”는 각각 “재외선거관리위원회”로, “선거기간개시일(위탁선거는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일”·“선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일” 및 “선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일”은 각각 “재외투표소 설치일”로, “당해 또는 읍·면·동선거관리위원회”는 “해당 재외선거관리위원회”로, “구·시·군선거관리위원회위원장”은 “재외선거관리위원회위원장”으로, “각 상급선거관리위원회”는 “중앙선거관리위원회”로, “상임위원 또는 부위원장”은 “부위원장”으로, “위원장·상임위원·부위원장”은 “위원장·부위원장”으로, “개표종료시”는 “재외투표 마감일”로 본다.</p>	<p>제218조(재외선거관리위원회 설치·운영) ⑩ 재외선거관리위원회의 설치·운영에 관하여는 「선거관리위원회법」 제4조제3항 단서, 제4조제7항부터 제11항까지, 제4조제12항 본문, 제5조제3항·제5항, 제7조, 제9조제1호부터 제4호까지, 제10조, 제11조제1항·제3항, 제12조제1항·제3항, 제13조 및 제14조의2를 준용한다. 이 경우 다음 표의 왼쪽 란은 오른쪽 란으로 본다.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td>관계선거관리위원회</td> <td rowspan="4" style="text-align: center; vertical-align: middle;">재 외 선 거 관 리 위 원 회</td> </tr> <tr> <td>하급선거관리위원회</td> </tr> <tr> <td>각급선거관리위원회</td> </tr> <tr> <td>구·시·군선거관리위원회</td> </tr> <tr> <td>선거기간개시일(위탁선거는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일</td> <td rowspan="3" style="text-align: center; vertical-align: middle;">재 외 투 표 소 설 치 일</td> </tr> <tr> <td>선거기간개시일 또는 국민투표안공고일</td> </tr> <tr> <td>선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일</td> </tr> <tr> <td>당해 또는 읍·면·동선거관리위원회</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">해당 재외선거관리위원회</td> </tr> <tr> <td>구·시·군선거관리위원회위원장</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">재 외 선 거 관 리 위 원 회 위 원 장</td> </tr> <tr> <td>각 상급선거관리위원회</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">중 앙 선 거 관 리 위 원 회</td> </tr> <tr> <td>상임위원 또는 부위원장</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">부 위원 장</td> </tr> <tr> <td>위원장·상임위원·부위원장</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">위 원 장 · 부 위 원 장</td> </tr> <tr> <td>개표종료시</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">재외투표 마감일</td> </tr> </tbody> </table>	관계선거관리위원회	재 외 선 거 관 리 위 원 회	하급선거관리위원회	각급선거관리위원회	구·시·군선거관리위원회	선거기간개시일(위탁선거는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일	재 외 투 표 소 설 치 일	선거기간개시일 또는 국민투표안공고일	선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일	당해 또는 읍·면·동선거관리위원회	해당 재외선거관리위원회	구·시·군선거관리위원회위원장	재 외 선 거 관 리 위 원 회 위 원 장	각 상급선거관리위원회	중 앙 선 거 관 리 위 원 회	상임위원 또는 부위원장	부 위원 장	위원장·상임위원·부위원장	위 원 장 · 부 위 원 장	개표종료시	재외투표 마감일
관계선거관리위원회	재 외 선 거 관 리 위 원 회																					
하급선거관리위원회																						
각급선거관리위원회																						
구·시·군선거관리위원회																						
선거기간개시일(위탁선거는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일	재 외 투 표 소 설 치 일																					
선거기간개시일 또는 국민투표안공고일																						
선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일																						
당해 또는 읍·면·동선거관리위원회	해당 재외선거관리위원회																					
구·시·군선거관리위원회위원장	재 외 선 거 관 리 위 원 회 위 원 장																					
각 상급선거관리위원회	중 앙 선 거 관 리 위 원 회																					
상임위원 또는 부위원장	부 위원 장																					
위원장·상임위원·부위원장	위 원 장 · 부 위 원 장																					
개표종료시	재외투표 마감일																					

제 5 장 공직선거법의 법제도적 발전방안

1. 선거운동의 민주적 품질향상

(1) 선거운동기간의 확대 (PP. 242-244)

- 현재의 선거운동기간은 유권자의 입장에서 보면 정당 및 후보자에 대한 정보를 충분히 획득하기에는 시간적으로 짧아 선거운동의 자유가 침해될 수 있으며, 후보자의 입장에서 보면 후보자의 지위(현직후보자와 비현직후보자 또는 정당소속후보자와 무소속후보자 등)에 따라 실질적으로 선거운동을 할 수 있는 기간의 차이가 발생하여 불평등한 차별이 발생할 수 있음
- 공직선거법이 추구하고 있는 자유와 공정의 합리적 조화라는 이념을 실현하여 선거운동의 민주적 품질을 향상시키기 위해서는 선거운동기간을 대폭 확대하거나 선거운동기간에 대한 제한규정을 전면적으로 폐지하는 방향으로 정비할 필요가 있음

(2) 선거운동방법의 확대 (PP. 244-246)

- 공직선거법상 선거운동방식에 대한 규제는 과거 20세기적 정치상황과 유권자의 정치에 관한 의식수준을 바탕으로 형성된 것으로서, 오늘날 고양된 유권자의 정치에 관한 의식수준과 발전된 21세기적 정치상황에는 적합하지 않으며, 선거의 자유와 공정의 슬기로운 조화라는 현행 공직선거법의 기본이념과도 일치하지 않음
- 이로부터 선거의 공정성을 저해하지 않는 범위에서 후보자·정당을 비롯한 유권자에게 비용이 적게 드는 효과적인 선거운동방식이 허용되어야 하며, 정치적 표현의 자유 및 알권리가 최대한 보장되어야 함
- 따라서 선거운동기간에 유권자의 다양한 의사표현이 위축됨이 없이 적극적으로 행해질 수 있도록 유권자 및 시민단체의 표현의 자유를 제약하는 공직선거법의 조항들을 삭제하거나 대폭 수정할 필요가 있음

(3) 기탁금 등 보전기준의 완화 (PP. 246-248)

- 선거공영제의 취지 및 재력이 부족한 정치신인의 경우 기탁금과 선거비용의 보전을 확신할 수 없기 때문에 선거출마 및 선거운동이 제약을 받을 수 있다는 점을 고려하여, 각종 선거에 적용되는 기탁금(제56조 제1항) 및 선거비용의 보전(제122조의2)을 세분화하고, 이에 대한 기준을 완화할 필요가 있음

- 공직선거법은 기탁금과 선거운동비용을 2단계로 분류하여 후보자가 최소한 유효 투표총수의 100분의 10 이상을 획득하였을 때 기탁금 및 선거비용의 일부 또는 전부를 보전 받을 수 있도록 하고 있으나, **선거운동의 공정성을 강화**하기 위해서는 기탁금 및 선거비용의 보전에 관한 기준을 **완화할 필요**가 있음

2. 선거보도 심의기구의 일원화

(1) 일원화의 필요성

- 공직선거법에서는 방송, 언론, 인터넷 등에서의 다양한 선거관련 방송·기사 등 선거보도를 심의하기 위하여 선거방송심의위원회(제8조의), 선거기사심의위원회(제8조의3), 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5)를 설치·운영하고 있음
- 이와 같이 선거보도의 공정성 유지라는 목적의 동일성, 구성의 유사성, 활동기간의 동일성을 가지며, 규제대상만이 차이가 있는 각종 위원회를 별개의 다른 관할로 설치·운영하는 것은 **비효율적이며, 규제의 일관성을 확보할 수 없다**는 문제점이 있음
- 따라서 이러한 각종 선거보도 심의위원회를 **하나의 기구로 일원화·통합**함으로써, 별도의 기구설치와 운영으로 인한 **모순과 혼란 및 비효율성을 예방할 필요**가 있다는 것임

(2) 일원화 구체적 방안 (P. 254)

- 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회 및 인터넷선거보도심의위원회를 **통합하여 하나의 기구로 일원화**하고, 선거관리를 전담하고 있는 **중앙선거관리위원회** 소속으로 하며, 필요한 경우에는 **분과위원회**를 설치하여 **규제대상별로 전문적 심의**를 할 수 있도록 **체계화**할 필요가 있음

3. 선거여론조사의 공정성 강화

(1) 법제도적 사각지대

- 공직선거법은 선거여론조사의 실시과정 및 내용 등 사후적 사항에 대하여는 비교적 상세하게 규율하고 있으나, 선거여론조사를 실시하는 기관·단체 그 자체의 설립기준 등에 관해서는 특별한 규정을 두고 있지 않아, **여론조사결과의 악의적 왜곡 및 조작의 위험성에 노출되는 등 법의 사각지대를 형성**하고 있음
- 즉, 여론조사기관은 소재지를 관할하는 세무서에 부가가치세법에 따른 사업자등록만 하면 어떠한 자격기준이나 구비요건 없이 누구나 임의로 설립할 수 있으므로,

경우에 따라서는 조사결과의 악의적 왜곡 및 조작의 주체가 될 가능성이 내재하고 있음

(2) 법제도적 장치마련 (P. 259)

- 여론조사의 정치·사회적 의의와 비중을 고려하여, 여론조사기관의 설립근거 및 설립요건, 여론조사기관의 평가등급 및 요원의 자격기준과 조사방법의 표준화, 여론조사과정의 모니터링 및 상시적 감시와 객관적 사후검증, 불법조작적발 및 고발을 법적으로 제도화함으로써, 선거여론조사의 공정성과 정확성, 투명성과 신뢰성을 담보할 필요가 있음
- 이를 위해서는 첫째, “여론조사기관의 설립 및 육성에 관한 법률(가칭)”이라는 법률을 새로이 제정한 후, 공직선거법에서 관련조항을 인용하는 것이 가장 바람직한 방향일 것임
- 둘째, 과도기적 조치로서 공직선거법상 관련규정을 강화하여 유관부처의 감독권한 강화, 여론조사기관의 선거관련 여론조사자료의 영구보존 및 수시열람·정보공개, 선거여론조사 감시기구의 설치나 훈련된 시민단체 모니터요원의 현장배치 및 입회 등이 가능하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있음

4. 재외국민 선거제도 개선방안

(1) 신고·등록제의 개선 (pp.262-264)

- 공직선거법에 따르면, 선거를 앞둔 일정기간 동안에 재외공관에서만 신고·등록을 하도록 하고 있어, 원거지에 거주하고 있는 재외국민이 선거참여 자체를 회피할 가능성을 제도적으로 노정하고 있음
- 또한 재외선거인 등록신청에 있어서 국외부재자에게 인정하고 있는 우편신고를 재외선거인에 대해서는 각종 증빙서류를 지참하여 본인이 직접 재외공관을 방문하여 신청하도록 하고 있어 선거의 공정성을 중시한 나머지 재외국민의 선거권 행사에 불편을 초래하고 있음
- 따라서 국외부재자신고와 재외선거인등록제도는 법정화된 특정기일에만 할 수 있도록 하는 것보다는 수시로 신고 및 등록이 가능하도록 개선할 필요가 있음
- 또한 선거인 명부 작성 시점을 출국기준으로 하여 인터넷을 통해 관리하며, 투표관련 업무나 공지사항 등은 인터넷을 통해 해결하고, 출입국시 법무부와 협조 등을 통해 선거인 명부를 상시적으로 관리하는 것도 고려할 필요가 있음
- 끝으로 투표방법과 관계없이 재외선거인등록신청방법을 우편이나 인터넷, 이메일, 팩스신청 등으로 확대하는 방안도 검토할 수 있음

(2) 투표방식의 개선 (PP. 264-266)

- 공직선거법은 재외국민의 거주유형 및 거주지역에 대한 특수성을 고려하지 아니하고 획일적으로 재외투표소가 설치된 **공관에서만, 그리고 직접 방문방식을 통해서만 선거에 참여하도록 하고 있음**
- 재외공관과 재외국민의 실제 거주지역과의 이격거리 등을 감안한다면, 공관직접투표 방식을 보완하는 우편투표 또는 전자투표제도의 도입 검토하여 **투표에의 접근성 제고를 통한 선거참여 확대를 모색할 필요가 있음**

(3) 재외선거구제도의 도입 (PP. 266-267)

- 오늘날 국민의 선거의식은 유권자가 직접 선호하는 피선거권자 또는 정당에 투표를 하고, 그 투표가치가 선거결과로 이어지는 **일련의 선거참여와 선거결과에 대한 기대가능성 때문에 고양되고 있는 추세임**
- 이는 재외국민선거에서도 마찬가지이며, 재외국민이 행한 투표가치가 국내정치뿐만 아니라 **재외국민의 권익보호와 연계될 수 있는 제도적 장치가 마련된다면, 재외국민의 선거참여는 자연스럽게 향상될 수 있음**
- 이로부터 재외국민의 이해관계를 직접 대변할 수 있는 현지출신의 재외국민의 대표자를 재외선거구별로 직접 선출하는 **재외국민 의석할당제도를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있음**

목 차

요 약 문	5
제 1 장 서 론	49
1. 연구의 배경 및 목적	49
(1) 연구의 배경	49
(2) 연구의 목적	50
2. 연구의 범위 및 방법	50
(1) 연구의 범위	50
(2) 연구의 방법	51
3. 연구의 추진전략 및 체계	52
(1) 연구의 추진전략	52
(2) 연구의 추진체계	52
제 2 장 공직선거법 체계정비의 방향설정	55
1. 선거제도에 관한 헌법원리	55
(1) 헌법규정의 개관	55
(2) 선거의 기본원리	56
(3) 기본원리의 의의	58
2. 통합선거법의 성립과 전개	59
(1) 선거제도의 변천사	59
(2) 통합선거법의 제정	62
(3) 통합선거법의 전개	63
3. 공직선거법의 이념과 운용실태	73
(1) 공직선거법의 기본이념	73
(2) 자유와 공정의 관계	74
(3) 자유와 공정의 실태	78
(4) 문제점	84

4. 공직선거법의 법체계적 문제점	86
(1) 공직선거법의 기본체계	86
(2) 법체계상의 문제점	100
5. 공직선거법 체계정비의 방향	103
(1) 통합법체제 유지	103
(2) 법체계성의 강화	105
(3) 생활규범성 강화	106
(4) 미래지향적 발전	106
제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안	109
1. 타법인용의 검토와 개선방안	109
(1) 타법인용의 목적	109
(2) 타법인용의 현황	109
(3) 검토와 개선방안	119
2. 특례규정의 검토와 개선방안	127
(1) 특례규정의 현황	127
(2) 검토와 개선방안	135
3. 조문형식의 검토와 개선방안	140
(1) 조문순서의 변경	140
(2) 타법개정에 따른 정비방안	144
(3) 벌칙규정의 정비방안	147
(4) 정의규정의 정비	155
(5) 약칭규정의 정비	177
(6) 세종시출범에 따른 규정정비	192
4. 장·절체계의 도입방안	194
(1) 구성체계의 분석	194
(2) 장·절체계의 도입	195
(3) 조문체계의 변화	197
5. 준용타법의 흡수·통합방안	212
(1) 준용타법의 현황	212

(2) 준용타법의 검토	218
(3) 흡수·통합방안의 제시	219
6. 위임규정의 검토와 정비방안	231
(1) 위임규정의 현황	231
(2) 위임기준의 제시	239
(3) 검토와 개선방안	245
제 4 장 공직선거법 생활규범성 강화방안	259
1. 정비의 필요성 및 기본방향	259
(1) 정비의 필요성	259
(2) 정비의 기본방향	259
2. 띄어쓰기 정비방안	261
(1) 정비기준	261
(2) 정비방안	262
3. 법령용어 정비방안	263
(1) 정비방향	263
(2) 어려운 한자어 정비	263
(3) 일본식 한자어 정비	267
(4) 일본어투 표현 정비	269
(5) 기타 용어정비	271
4. 문장구조 정비방안	272
(1) 정비방향	272
(2) 쉬운 문장	273
(3) 명확한 문장	275
(4) 간결한 문장	282
5. 법령의 시각화방안	284
(1) 개 관	284
(2) 구체적 시각화방안	285

제 5 장 공직선거법의 법제도적 발전방안	295
1. 선거운동의 민주적 품질향상	295
(1) 개 관	295
(2) 선거운동기간의 확대	296
(3) 선거운동방법의 확대	298
(4) 기탁금 등 보전기준의 완화	300
2. 선거보도 심의기구의 일원화	302
(1) 심의기구의 구체적 현황	302
(2) 심의기구의 일원화 방안	307
3. 선거여론조사의 공정성 강화	308
(1) 법제도적 사각지대	308
(2) 법제도적 장치마련	312
4. 재외국민 선거제도 개선방안	313
(1) 재외국민의 선거권	313
(2) 제도적 도입배경	314
(3) 제도적 개선과제	316
 참 고 문 헌	 323

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

(1) 연구의 배경

현행 공직선거법의 제정취지는 우리나라 헌법이 규정하고 있는 민주주의적 선거제도 및 자유선거의 원칙과 선거운동 기회균등 원칙의 조화로운 실현을 위하여 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정하게 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함에 있다. 이 공직선거법은 과거 금권·관권선거 등 부정선거와 선거과열로 인한 국민의 정치 불신이라는 경험에 대한 반성적 고려에서 출발하여, 선거부정에 대한 엄격한 처벌을 통하여 민주정치를 구현하고자 하는 국민적 의지를 담고 있는 것으로서, 지금까지 많은 개정에도 불구하고 그 제정취지 내지 기본정신은 유지되어 오고 있다.

다만, 현행 공직선거법은 금권·관권선거 등 부정선거의 역사적 경험에 대한 반성으로 선거부정 및 부당경쟁의 폐해를 방지하기 위하여 선거의 자유보다 공정을 우선한 규제중심의 법제를 유지하고 있어 변화된 선거환경을 제대로 반영하지 못하고 있다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 공직선거법의 문제점을 해소하기 위해서는 우리나라의 정치적·사회적 발전과 국민의식의 성숙 등에 따른 국민적 요구 변화에 대응하여 공정을 우선한 규제중심의 법제를 지양하고, 정보통신기술의 발달 등 변화된 선거환경을 제도적으로 수용하여 유권자의 선거에 대한 실질적인 참여수단을 확대함으로써, 선거의 자유와 공정이 조화되는 가운데 선거가 국민의 정치참여 핵심기제가 될 수 있도록 그 역할을 강화가 필요가 있다.

한편, 종래의 개별법 체계와는 달리 통합선거법으로서의 공직선거법은 법체계상 선거와 관련된 다양한 사항을 통합적으로 규율함으로써, 법률이 복잡하게 변모하여 법률전문가가 아닌 일반 국민들이 법률을 이해하기 곤란하다는 문제점이 지적되고 있다. 즉, 종래의 개별법 체계 하에서는 해당 선거와 관련하여 어떠한 행위가 금지되는지 또는 어떠한 규제가 부과되는지를 알기 위해서는 해당 선거법을 검토하면 되었으나, 현행 통합선거법 체계 하에서는 공직선거법을 일일이 검토해야 하는 어려움이 있다. 특히 현행 공직선거법은 1994년 3월 16일에 「공직선거및선거부정방지법」(법률 제 4739호)으로 제정된 이래, 2012년 4월 9일 현재 총 50차례의 개정(타법개정 포함)을 거치고 있으며, 당시의 필요에 대응하여 다양한 변화를 거치면서 더욱 복잡한 체계를 형성하고 있다.

또한 각종 선거가 있을 때마다 공직선거법이 일반 국민들의 생활에 많이 적용됨에도 불구하고, 국민들이 이해하기 어려운 법령용어 및 문법에 맞지 않는 표현이나 문장체계, 일본식 표현 등을 사용하고 있어 생활규범으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 지적도 제기되고 있다. 따라서 생활규범으로서의 공직선거법이 친근감 있는 법령으로서의 역할을 수행하고, 법령의 국민에 대한 실제체감 난이도를 개선하기 위해서는 법제처가 제시하고 있는 “알기 쉬운 법령정비기준” 등에 기초하여 한자의 순화, 일본식 용어의 순화, 문자의 순화 등을 통한 정비가 필요한 상황이다. 즉, 이것은 「공직선거법」을 언어적 측면에서 알기 쉽게 정비함과 동시에 법률적 측면에서도 어구 정확한 의미를 전달할 수 있도록 검토하여 개선할 필요가 있다는 것을 의미하고 있다.

(2) 연구의 목적

이상에서 서술한 바와 같이, 공직선거법의 시급한 과제는 시대정신과 정치환경의 변화에 부응하는 미래지향형 선거제도의 기반을 구축하고, 선거운동의 자유와 선거의 공정성이 조화를 이루는 가운데 국민의 선거참여를 확대함으로써 민주주의적 정치기반을 강화하며, 더욱 성숙한 선거문화 창출의 기틀을 형성하는 것이다. 이러한 관점에 입각하여 이 연구에서는 공직선거법 및 하위법령의 법체계적 정합성 강화, 법조문 표현의 순화 및 문장구조의 개선, 법령의 간결화 등의 체계를 정비하여 미래지향형 공직선거법의 기반을 구축하고, 우리나라 헌법이 보장하고 있는 선거의 자유와 공정 및 참여 간의 조화로운 균형을 추구하는 합리적인 제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

(1) 연구의 범위

이 연구의 기본적인 연구대상 법률로는 공직선거법과 공직선거법 시행령 및 공직선거관리규칙을 들 수 있으며, 이러한 법률들의 분석을 통하여 입법체계상 문제점 및 개선방안을 제시하고자 한다. 다만, 특례규정의 정비를 통한 공직선거법의 법체계적 일원화·명확화를 위해서는 지방자치법, 지방교육자치에 관한 법률, 정당법 및 정치자금법 등의 선거관련 법령을 전체적으로 검토할 필요가 있을 것이다. 내용상의 범위로서, 첫째, 공직선거법상 복잡하게 규정되어 있는 특례규정 및 준용·인용규정 등 법령체계와 관련된 조항을 분석하여 법체계의 일원화·통합화 방안을 제시하고자 한다.

둘째, 법령체계의 간결화 내지 슬림화를 위해서는 위임입법의 한계에 관한 이론적 고찰도 병행할 필요가 있으며, 이로부터 공직선거법과 공직선거법 시행령 및 공직선거관리규칙의 위임의 단계와 범위 및 대상을 분석하여 일정한 기준을 제시하기로 한다. 셋째, 법조문의 표현순화 및 문장구조의 개선에 있어서는 법제처의 “알기 쉬운 법령 정비기준”에 입각하여 언(국)어적·법률적 관점에서 종합적·심층적으로 분석한 후 정비방안을 제시하고자 한다.

(2) 연구의 방법

첫째, 이 연구는 공직선거법 체계정비의 필요성 등 기본방향 연구, 공직선거법의 법체계적 정합성 강화방안, 알기 쉬운 공직선거법 정비방안 등을 위하여 공직선거법의 입법연혁에 따른 법체계의 변화과정 검토, 입법기술적인 관점에서의 입법체계 정비연구 등 입법론적 연구방법론에 입각하여 추진하고자 한다. 둘째, 이 연구는 공직선거법 및 하위법령의 체계정비에 관한 것으로서, 관련 문제점 및 쟁점을 도출하기 위하여 이에 관한 기존의 연구성과를 기초로 하는 문헌조사 연구방법론을 채용하고자 한다. 특히, 공직선거법의 입법연혁 및 변화과정의 연구에 있어서는 국회에서의 심의과정에서 제시된 내용을 관련 회의록을 통하여 분석함으로써, 연구의 내연적 충실성을 도모하고자 한다. 셋째, 이 연구는 실무적 가치가 있는 미래지향형 공직선거법 체계정비 방안의 제시를 위하여 입법정책의 추진 유관기관 등을 대상으로 하여 관련 정책자료 내지 법제개선건의 등을 수집하는 등 실태조사 연구방법론에 입각하여 연구를 추진하고자 한다. 특히, 종합검토 및 향후 개선과제 방향성을 진단하기 위하여 필요한 경우에는 공직선거법의 운용사례와 관련법제의 시행상황 등을 관련유식자 및 관계자와의 의견교환 등 실태조사를 병행함으로써, 보다 완성도 높은 보고서의 간행을 도모하고자 한다. 넷째, 이 연구는 공직선거법의 체계정비를 위하여 학계 및 실무계의 법제전문가 및 관련분야 정책담당자 및 유관기관 전문가 등을 초청하여 워크숍 및 전문가회의 등을 수시로 개최하여 심도 있는 의견을 수렴하는 등 전문가 의견수렴을 활성화하는 연구방법론을 채용하고 있다. 특히, 통합선거법이자 생활규범으로서의 공직선거법의 의의 및 성격변화에 따른 법령체계 개선방안의 실효적 제시를 위하여 관련 정책분야 전문가로부터 상시적·적극적인 자문의견을 수렴하고자 한다.

【표-1】 연구의 방법 및 주요내용

연구 방법	주요 내용
입법론적 연구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입법연혁에 따른 법체계의 변화과정 분석 ○ 입법기술적인 관점에서의 입법체계 정비방안 연구

연구 방법	주요 내용
문헌조사 연구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행법제(법률, 규칙 등) 분석 ○ 관련제도에 관한 국내외 문헌 및 판례 분석
실태조사 연구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유관기관 등을 대상으로 하여 관련 정책자료 내지 법제개선의견 등을 수집·분석 ○ 공직선거법의 운용사례와 관련법제의 시행상황 등에 관한 관련유식자 및 관계자와의 의견교환 등
전문가회의 및 워크숍 등 개최	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련 전문가회의(부처공무원, 학계 등) 개최 ○ 유관기관 정책간담회 개최 ○ 워크숍 및 전문가회의 개최하여 다양한 의견을 반영함으로써 연구보고서의 실무적 가치 제고

3. 연구의 추진전략 및 체계

(1) 연구의 추진전략

이 연구를 추진함에 있어서는 첫째, 전문가 및 자료의 효율적 활용이 무엇보다 중요할 것이다. 이를 위하여 한국법제연구원 소속의 전문가를 충분히 활용하여 전문성을 제고하고자 하였으며, RFID(Radio Frequency IDentification)시스템을 구비한 체계화된 한국법제연구원 자료실의 자료를 즉시적으로 활용(장서 : 34,059권, 정기간행물 : 215종)함으로써 신속성을 담보하고자 하였다. 둘째, 전문가회의 등을 통하여 연구결과의 실무적 가치를 제고할 필요가 있을 것이다. 이를 위하여 실무 및 이론전문가로 구성된 자문위원단의 활용을 통한 맞춤형 개선방안을 제시하고자 하였으며, 과제수행의 필요에 대응하여 자문회의를 개최함으로써 관련법제의 현황과 동향을 수시적으로 반영하고자 하였다. 셋째, 유관기관과의 협조체제를 충분히 활용할 필요가 있을 것이다. 이를 위하여 법제처를 비롯한 정부부처와의 축적된 유기적 관계를 활용하여 입법추진의 효율성을 제고하고자 하였고, 기타 연구기관 등과의 교류협력관계를 통한 제도 및 입법례 조사·분석의 다양성 확보하고자 하였다.

(2) 연구의 추진체계

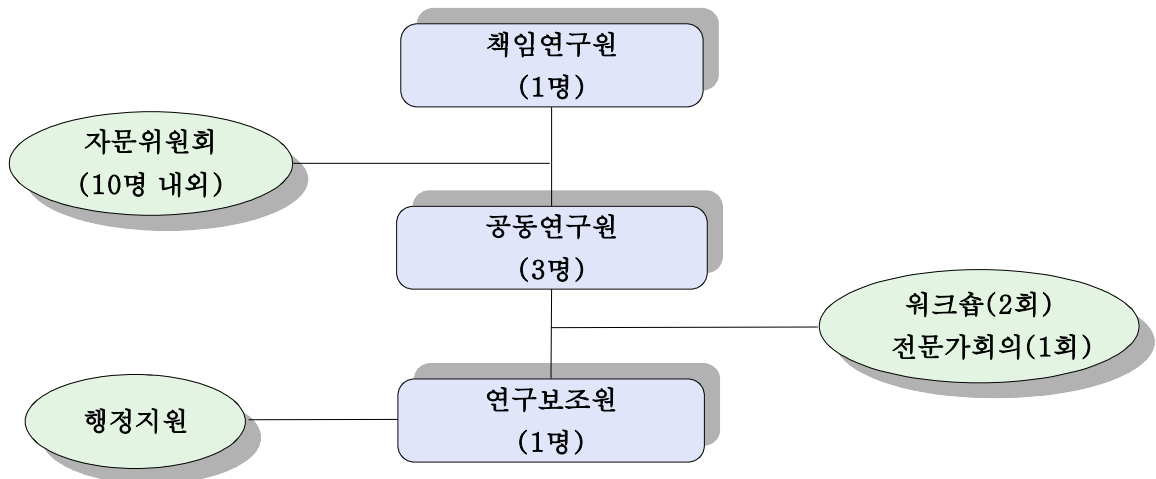
이 연구는 연구총괄과 체계정비안의 최적모델수립을 담당하는 연구책임자(1명)을 중심으로 하여 쟁점이 되는 중요사항에 관해서는 자문위원단의 자문위원으로부터 의견을 수렴하여 반영하고, 개선방안의 도출을 위한 입법례 등의 조사연구 및 개선안의

작성 등을 담당하는 공동연구원(4명) 및 연구보조원(1명)과의 유기적 협력체계에 입각하여 전략적으로 추진하였다. 연구진별 역할분담 및 전체적인 추진체계를 나타내면 다음과 같다.

【표-2】 연구진별 역할분담

구 분	업무분장 내역	비 고
연구책임자	<ul style="list-style-type: none"> •사업 총괄 및 체계정비안의 최적모델 수립 •입법체계의 방향설정, 입법체계정비 관련법리의 분석 및 입법기술적 타당성 검토 •전문가회의, 세미나 등 주관 	1명
공동연구자	<ul style="list-style-type: none"> •입법체계의 특징 및 문제점 분석 •분야별 입법체계 정비방안 제시 •신구조문 대비표, 입법해설 등의 작성 및 검토 	3명 (원내 2명) (원외 1명)
자문위원단	<ul style="list-style-type: none"> •연구내용의 타당성 검증 •연구방향의 합리성 제시 •전문가회의 등예의 참석 및 의견개선 	10명 내외
연구보조원	<ul style="list-style-type: none"> •주요 행정업무 수행 •보고서, 자료집 등 편집 및 발간업무 수행 	1명

【그림-1】 연구의 추진체계



제 2 장 공직선거법 체계정비의 방향설정

1. 선거제도에 관한 헌법원리

(1) 헌법규정의 개관

선거제도는 국민주권의 원리를 구현하고, 국민의 참정권행사를 실현하는 제도적 장치로서, 입헌주의 헌법의 불가결한 요소로 파악되고 있으며, 이로부터 우리나라를 비롯한 각 국가의 헌법에서는 선거의 기본원칙을 선언하고, 선거관리에 관한 기본적인 규정을 두고 있다. 우리나라 헌법의 경우, 선거와 관련해서는 우선 국민주권의 원리(제1조 제2항)에 기초하여 국민의 선거권(제24조)과 피선거권(제25조)을 규정하고 있다. 또한 국민의 대표기관인 국회의 구성과 대통령의 선출에 관하여, 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하도록 하여, 선거에 관한 헌법적 원칙을 명확하게 하고 있다(제41조 제1항, 제67조 제1항).¹⁾ 그 밖에도 헌법 제7장에서는 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 두도록 하고(제114조 제1항), 선거운동의 경우 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 함을 규정하고 있다(제116조 제1항). 또한 선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담할 수 없도록 하여 선거공영제의 원리를 도입하고 있다(제116조 제2항). 이와 같이 우리나라에서는 제헌헌법 이래 국민주권의 원리를 표방하고 있으며, 대의제 입헌민주주의를 헌법의 기본원리로 채택하고, 국민의 참정권을 및 선거제도의 기본원리를 규정하고 있다.

대의제민주주의에서 선거권은 국민이 개인의 인격적 존엄성과 평등을 확보하기 위하여 가지는 기본적 인권으로 인정되고 있으며,²⁾ 선거제도는 국민의 주권행사 또는 참정권행사의 과정으로서, 국민의 정치적 합의에 근거한 국가권력의 창출과 정당성 확보를 위한 통치기구의 조직원리로 파악되고 있다.³⁾ 이러한 기능을 수행하는 선거제도의 기본원리와 관련하여 우리나라 헌법은 보통·평등·직접·비밀·자유선거의 원칙을 선언하고 있다. 물론 자유선거의 원칙은 명문으로 규정하고 있지는 않지만, 민

1) 이러한 선거제도의 기본원칙은 통치권의 민주적 정당성과 국민의 민주적 정치참여라는 선거의 본질적 기능수행을 위한 불가결한 수단으로서, 국민의 의사표현의 자유와 함께 자유민주주의적 통치질서의 기본적인 전제조건을 의미한다. 정만희, 현행 선거법제의 문제점과 개선방안, 저스티스 제66호(2002), 40면.

2) 헌재 1989. 9. 8, 88헌가6.

3) 헌재 1996. 8. 29, 96헌마99.

주국가의 선거제도에 내재하는 법원리, 즉 국민주권과 의회제민주주의 및 참정권에 관한 규정으로부터 도출할 수 있다. 이와 관련하여 헌법재판소도 공직선거법에 관한 결정에서, 주권자인 국민이 주권을 행사하는 통로이므로, 선거제도는 국민의 의사를 제대로 반영하고, 국민의 자유로운 선택을 보장하여야 하며, 정당의 공직선거후보자 결정과정이 민주적이어야 한다고 하여,⁴⁾ 민주국가에서 선거제도가 갖추어야 할 최소한의 조건을 명확하게 하고 있다. 이하에서는 국민주권의 원리에 부합하는 최소한의 조건으로서, 헌법이 규정하고 있는 선거제도의 기본원리를 개관하기로 한다.

(2) 선거의 기본원리

첫째, **보통선거의 원리**이다. 여기에서 말하는 보통선거란 제한선거에 반대되는 개념으로서, 사회적 신분·재산·교양·인종 등에 따른 자격요건을 정하지 않고, 원칙적으로 일정한 연령에 달한 모든 자에게 선거권을 인정하는 것이다. 민주주의는 참정권의 주체와 국가권력의 지배를 받는 국민이 가능한 한 일치할 것을 요청하고 있는 바, 국민의 참정권에 대한 이러한 민주주의적 요청의 결과가 바로 보통선거의 원리라 하겠다.⁵⁾ 헌법재판소도 보통선거의 원리를 평등선거의 원리와 함께 국민의 자기지배를 의미하는 국민주권의 원리에 입각한 민주국가의 실현을 위한 필수적 요건으로 파악하고 있으며, 보통선거의 원리에 반하는 입법은 헌법 제37조 제2항을 엄격하게 준수하여야 함을 강조하고 있다.⁶⁾ 이와 같이 보통선거의 원리는 선거권에만 적용되는 것이 아니라, 피선거권에도 적용되며, 예컨대 공직선거의 입후보에서 기탁금을 과도하게 요구하거나 지나치게 많은 추천자서명을 요구하는 등의 제한은 보통선거의 원칙에 위반되는 것으로 이해되고 있다.⁷⁾

둘째, **평등선거의 원리**이다. 평등선거는 차등선거 또는 불평등선거에 반대되는 개념으로서, 1인 1표의 원칙에 따라 모든 선거인이 평등하게 1표를 행사하고, 1표 1가의 원칙에 따라 모든 선거인의 투표가치도 평등한 선거를 의미하며, 선거과정에 있어서 선거참여자의 기회균등도 요구된다. 평등선거의 원리와 관련해서는 선거구획정의 불평등 문제가 논란이 되고 있다. 대통령선거와 비례대표선거에서는 선거구획정의 불평등 문제가 제기되지 않지만, 선거구획정을 기본으로 하는 지역구국회의원선거 및 지방의회의원선거에서는 선거구획정의 불평등이 여전히 문제가 되고 있다.⁸⁾ 특히 지역구국회의원 선거구획정이 주로 논란의 대상으로 되고 있으며, 헌법재판소는 지역구국

4) 헌재 2001. 7. 19, 98헌마214.

5) 헌재 1999. 5. 27, 98헌마214.

6) 헌재 2007. 6. 28, 2004헌마644.

7) 성낙인, 현행 공직선거법 체계의 문제점과 개선방안, 중앙선거관리위원회, 2008. 7, 26면.

8) 성낙인, 선거법론, 법문사, 1998, 145면.

회의원 선거구획정에 있어서 4:1 이상의 인구편차를 위헌으로 판단하였으나,⁹⁾ 이를 변경하여 3:1 이상을 위헌으로 판단하고 있다.¹⁰⁾ 평등선거의 원리는 보통선거의 원칙과 같이 선거권뿐만 아니라 피선거권에도 적용되는 원칙이다. 이와 함께 헌법은 선거운동에서의 기회균등을 특별히 보장하고 있다(제16조 제1항). 따라서 피선거권에 대한 불평등한 제한 또는 선거운동에서의 불평등한 제한 또는 규제는 헌법적으로 용인될 수 없게 된다.

셋째, **직접선거의 원리**이다. 직접선거는 간접선거에 반하는 개념으로서, 선거인이 직접 대표자를 선출하는 것을 의미한다. 민주주의의 발전과정에서 초기에는 선거인이 후보자에게 직접 투표하는 것을 의미하였으나, 오늘날에는 선거결과가 유권자의 의사에 따라 최종적으로 결정되기만 하면 직접선거의 원칙에 위배되지 않는 것으로 보고 있다.¹¹⁾ 이러한 직접선거의 의의와 관련하여 헌법재판소는 선거결과가 선거권자의 투표에 의해 직접 결정될 것을 요구하는 원칙을 직접선거의 원칙으로 보고, 국회의원선거의 경우 의원의 선출이나 정당의 의석획득이 중간선거인이나 정당 등에 의해 이루어지지 않고, 선거권자의 의사에 따라 직접 이루어져야 함을 의미하며, 비례대표제를 채택하는 한 직접선거의 원칙은 의원의 선출뿐만 아니라 정당의 비례적인 의석확보도 선거권자의 투표에 의하여 직접 결정될 것을 요구하는 것으로 판시하고 있다.¹²⁾

넷째, **비밀선거의 원리**이다. 비밀선거는 공개선거 또는 공개투표에 반대되는 개념으로서, 선거인의 의사결정 또는 투표내용이 공개되지 않는다는 것을 의미한다. 공개투표제는 선거인에게 책임을 지울 수 있다는 점에서 의미를 가질 수 있으나, 선거간섭·매표 등의 우려로부터 현대 민주국가에서는 공개투표를 금지하고, 비밀투표제를 채택하고 있다. 이러한 비밀투표의 원리를 보장하기 위한 방법으로는 무기명투표, 투표의 비밀유지와 그 침해에 대한 벌칙, 투표용지관급주의, 투표에 대한 증언의 거부 등을 들 수 있다.¹³⁾ 해상에 장기 기거하는 선원에게 모사전송방식으로 투표권을 부여하는 방안이 비밀선거의 원리에 저촉된다는 주장에 대하여 헌법재판소 일반적으로 모사전송시스템의 활용에는 특별한 기술을 요하지 않고, 당사자들이 스스로 이를 이용하여 투표를 한다면 비밀노출의 위험이 적거나 없을 뿐만 아니라, 투표절차나 전송과정에서 비밀이 노출될 우려가 있더라도 이것은 국민주권의 원리나 보통선거의 원리에 따라 선원들의 충실한 선거권 보장을 위한 불가피한 측면이 있으므로, 이를 바로 헌법에 위반된다고 할 수 없다고 하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 판단은 국민주권의 원리를

9) 헌재 1995. 12. 27, 95헌마224.

10) 헌재 2001. 10. 25, 2000헌마92.

11) 성낙인, 선거법론(전계), 146면.

12) 헌재 2001. 7. 19, 2000헌마91.

13) 김철수, 헌법학(상), 박영사, 2008, 248면.

14) 헌재 2007. 6. 28, 2005헌마772.

실현하고, 국민의 선거권 행사를 보장하기 위해서는 비밀선거의 원리에 일부 저촉되는 측면이 있는 경우라 하더라도 선거권, 보통선거의 원리, 비밀선거의 원리를 조화적으로 해석하려는 헌법재판소의 입장을 나타내고 있다.

다섯째, **자유선거의 원리**이다. 전술한 바와 같이 자유선거의 원리는 헌법에서 명문으로 규정하고 있지는 않지만, 민주국가의 선거제도에 내재하는 당연한 원칙으로서, 국민주권의 원리와 의회제민주주의의 원리 및 참정권에 관한 규정에서 그 근거를 찾을 수 있다.¹⁵⁾ 자유선거는 강제선거에 반대되는 개념으로서, 선거인이 자신의 선거권을 의무의 강제나 간섭 없이 의사를 형성·실현할 수 있는 선거를 의미한다. 최근에는 국민의 정치적 무관심 등으로 인하여 선거인의 투표참여율이 저조하고, 이로부터 대표의 국민적 정당성에 의문이 제기되고 있다. 이러한 상황을 해소하기 위하여 투표참여를 선거인의 공적 의무로 규정하고, 이에 위반되는 경우에 과태료나 벌금 등을 부과하는 법적 제재를 가하는 입법례도 존재한다. 다만, 이러한 투표의 강제는 자유선거의 원리에 비추어 바람직하다고는 할 수 없을 것이다.¹⁶⁾

(3) 기본원리의 의의

이와 같이 우리나라 헌법은 대의제민주주의에서 대표자의 선택, 민주적 정당성의 부여, 국민의 정치참여 보장이라는 선거의 기능적 중요성을 고려하여 국민의 기본권으로서 선거권과 피선거권 등에 관하여 다수 규정을 두고 있고, 보통·평등·직접·비밀선거의 원리라는 선거제도의 기본원리에 관하여도 규정하고 있다. 또한 헌법에 명문의 규정을 두고 있지 않더라도 헌법을 지배하는 이념이나 기본원칙으로부터 자유선거의 원리를 도출할 수 있다. 선거제도와 선거권에 관한 헌법규정과 기본이념을 구체화하기 위하여 제정된 것이 현행 공직선거법이며, 실질적 의미의 헌법으로서 헌법구체화법이라 할 수 있다. 후술하는 바와 같이 공직선거법은 종래 별개의 공직선거를 규율하는 각각의 개별법을 통합하여 제정된 법으로서, 공직선거에 관한 모든 사항을 규율하는 통합선거법에 해당한다. 통합선거법이자 헌법구체화법으로서의 공직선거법은 당연히 헌법에 기속되어야 하며, 정치생활에 있어서 헌법규범이 제시하는 방향을 구체화하고, 주권자인 국민의 행위규점으로 작용하고 있다. 이와 같이 선거제도에 관한 헌법적 기본원리는 공직선거법의 기본이념에도 반영되어야 하며, 공직선거법에서 규정하고 있는 다양한 제도의 도입과 운용을 위한 기준에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 선거제도에 관한 기본원리는 공직선거법의 개별조항에 관한 위헌성 판단의 기준이라고 할 수 있으며, 바람직한 공직선거법의 미래상을 확립함에 있어서도 중요

15) 헌재 1994. 7. 29, 93헌가4.

16) 성낙인, 선거법론(전계), 147면.

한 방향성을 제시하는 역할을 수행하는 것이다. 이러한 관점에 입각하여 이하에서는 공직선거법의 헌법원리 적합성이라는 관점에서 통합선거법의 성립배경과 전개과정, 공직선거법의 기본이념 및 운용상의 문제점, 공직선거법의 기본체계의 분석 및 문제점 등을 살펴보고, 이 연구에서 제시해야 할 미래지향적 체계정비의 방향을 설정하고자 한다.

2. 통합선거법의 성립과 전개

(1) 선거제도의 변천사

우리나라 제헌헌법의 경우, 선거제도를 규율하는 법률은 통합법의 형태가 아니라 국민이 선거권을 행사하는 국민대표기관의 유형에 따라 개별법의 형태로 존재하였다.¹⁷⁾ 즉, 국회의원의 선출과 관련해서는 「국회의원선거법」이, 대통령의 선출과 관련해서는 「대통령선거법」이 각각 제정·운용되었다. 그 후 선거제도의 구체적인 형태와 관련하여 선거법은 많은 변화를 경험하면서 전개되었다. 예컨대, 국회의원의 선거에서 선거구제는 소선거구제와 중선거구제 간의 변천과 비례대표제의 도입 등 기본적인 골격의 변화를 거쳤으며, 대통령의 선거에서 대통령의 선출방법도 직선제와 간선제 간의 변천을 거듭하여 왔다.¹⁸⁾ 한편 제6공화국에 접어들어 종래의 대통령선거법과 국회의원선거법 외에 지방자치선거를 규율하기 위하여 「지방의회의원선거법」과 「지방자치단체장선거법」이 제정·운용되었다. 이와 같이 우리나라 선거제도를 규율하는 선거법제는 통합선거법인 「공직선거 및 선거부정방지법」이 제정될 때까지 주권자인 국민이 선출하는 국민대표기관의 유형에 따라 개별법의 형태로 존재하였으며, 선거가 있을 때마다 해당 선거를 규율하는 선거법의 제·개정과 폐지가 이어졌다. 대통령 및 국회의원 선거제도의 변화과정을 표로 나타내면 다음과 같다.

17) 우리나라 제헌헌법은 미국식 자유주의를 정치제도의 기본요소로 하여 제정되었으므로, 전체적인 측면에서 미국식의 선거제도를 모방하였으나, 구체적인 사항에 대해서는 일본의 선거제도를 답습하게 되었다. 성낙인, 현행 공직선거법 체제의 문제점과 개선방안(전개), 3면 참조.

18) 즉, 우리나라의 선거제도는 17차례의 대통령선거와 19차례의 국회의원선거 등을 통하여 다양한 제도적 변천과 변화를 경험하였다. 구체적으로 살펴보면, 대통령선거의 경우, 초대, 제4대, 제8·9·10·11·12대 등 7차례의 간접선거를 경험하였으며, 그 중에서 초대와 제4대는 국회에서 국회의원들에 의해 진행되었고, 제8·9·10·11대는 통일주체국민회의에서 대의원들에 의해, 제12대는 대통령선거인단에 의해 선출되었다. 한편, 국회의원선거의 경우, 제5대 국회는 민의원과 참의원으로 나누어진 양원제, 나머지는 단원제 국회로 구성되었으며, 모든 국회의원선거는 직접 선출을 원칙으로 진행되었다. 제6대 국회부터 전국구제 도입되었으나, 제16대 이후 정당명부제로 전환되었으며, 초대부터 제8대까지 소선거구제가 채택되었으며, 유신헌법 하에서는 중선거구제가 시행되었고, 제13대부터 다시 소선거구제가 채택되어 오늘에 이르고 있다.

【표-3】 대통령 선거제도의 변화

역 대	선 거 일	선출방법	재임기간	투표율
초 대	1948. 07. 20	간접(국회)	4	
제2대	1952. 08. 05	직접	4	88.0
제3대	1956. 05. 15	"	4	94.4
제4대	1960. 03. 15	"	무효	97.0
제4대	1960. 08. 15	간접(국회)	4	-
제5대	1963. 10. 15	직접	4	85.0
제6대	1967. 05. 03	"	4	83.6
제7대	1971. 04. 27	"	1	79.8
제8대	1972. 12. 23	간접(통대)	6	-
제9대	1978. 05. 18	"	1	-
제10대	1979. 12. 06	"	1	-
제11대	1980. 08. 27	"	1	-
제12대	1981. 02. 25	간접(선거인단)	7	-
제13대	1987. 12. 16	직접	5	89.2
제14대	1992. 12. 18	"	5	81.9
제15대	1997. 12. 18	"	5	80.7
제16대	2002. 12. 19	"	5	70.8
제17대	2007. 12. 19	"	5	63.0

【표-4】 국회의원 선거제도의 변화

역 대	선출방식	선거구	후보등록	임 기	선거권
제 1 대	직선제	소선거구제	선거인 추천	2년(한시)	21세
제 2 대				4년	
제 3 대			추천제 폐지		20세
제 4 대					
제 5 대		민의원 소선거구제			

역 대	선출방식	선거구	후보등록	임 기	선거권
		참의원 중선거구제			
제 6 대	직선제 + 비례대표제	소선거구제 + 전국구비례	19세	지역구 6년 유정회 3년	19세
제 7 대					
제 8 대					
제 9 대		중선거구제+유정회			
제10대					
제11대		중선거구제+전국구		4년	
제12대					
제13대					
제14대					
제15대					
제16대					
제17대					
제18대	소선거구제+전국구				

이상에서 서술한 종래의 우리나라 선거법제는 서양의 자유민주주의국가의 선거법과는 달리 선거의 자유를 폭넓게 제약하는 폐쇄적인 선거체제를 특징으로 하는 일본의 선거법제의 영향을 많이 받은 것으로 이해되고 있다.¹⁹⁾ 결국 우리나라의 경우, 선거 운동방법을 포함한 선거의 자유를 대폭 제한하는 조항을 가진 일본의 선거법제를 무비판적으로 수용하게 된 것이다.²⁰⁾ 과거 대통령선거법과 국회의원선거법 등의 규정을 살펴보면, 우리나라 선거법이 행위규제중심적·폐쇄적인 구조를 취하고 있었다는 것을 잘 알 수 있다. 예컨대, 대통령선거법 제35조와 국회의원선거법 제40조에서는 “선거운동의 한계”라는 제명 하에 “선거운동은 이 법에 규정된 이외의 방법으로는 이를

19) 정만희, 정치관계법의 근본문제와 개정방향, 헌법학연구 제13권 제2호(한국헌법학회, 2007), 57면.
 20) 정만희, 선거운동의 자유와 호별방문금지-일본에서의 학설·판례의 경향을 중심으로-, 동아법학 제2호(1986), 155면 이하 참조.

할 수 없다”고 규정하여, 선거운동의 포괄적 제한 또는 금지를 채택하고 있었다. 이러한 선거운동의 포괄적 제한 또는 금지규정에 대하여는 선거운동의 자유를 과도하게 제한하는 것으로서, 정치적 기본권에 대한 중대한 제한에 해당하여 헌법에 위반된다는 주장도 제기되었다.²¹⁾ 종래의 선거법제가 내포하고 있었던 이러한 문제점을 해소하기 위한 처방의 하나로서, 이하에서 서술하는 통합선거법 제정의 필요성을 도출할 수도 있을 것이다.

(2) 통합선거법의 제정

1980년대 후반 냉전시대의 종말은 각국의 정치체제에도 큰 영향을 미쳤으며, 다양한 정치적 문제점의 해결과 부정부패 및 선거제도의 모순 등의 개혁과 변화를 요구하였고, 하나의 시대적 흐름으로 인식되었다. 우리나라의 경우도 당시 민주적 정통성이 약한 권위주의적 집권세력은 선거를 자신의 취약한 민주적 정당성을 추인 받는 하나의 수단으로 활용함으로써, 관권선거·금권선거라는 선거부정에 관한 논란을 야기하였다. 또한 법집행기관도 선거법을 자의적이고 불공정하게 집행함으로써, 선거의 공정이라는 민주주의적 선거법이 추구하는 목표의 달성은 기대할 수 없는 상황이었다. 민주적 정통성을 가진 정권이 출범한 이후에도 과거의 선거부정·타락을 해소하고, 선거제도의 개선을 통한 선진적인 정치체제로 도약하자는 국민의 염원과 기대를 충족할 수는 없었다. 이와 같이 권위주의적 정부를 탈피하여 민주적 정당성을 가진 정부가 출범하고, 사회의 민주화가 상당부분 진척되었음에도 불구하고 선거에서의 부정과 부패는 크게 달라지지 않았으며, 오히려 타락선거와 금권선거의 만연은 선거의 공정성을 근본적으로 위협하게 됨으로써, 선거부정의 개혁이 국민적 요구의 핵심이 되었다.²²⁾

1992년에 실시된 제14대 대통령선거에서 승리한 김영삼 전 대통령은 종래의 금권선거 및 불법타락선거를 근원적으로 해결할 수 있는 강력한 제도개혁의 국민적 요구를 바탕으로 정치관계법의 개혁을 추진하였고, 1993년 7월 국회에 정치관계법개정특별위원회를 구성되는 등 본격적인 정치개혁이 시작되었다. 이 정치관계법개정특별위원회는 정당법, 정치자금법, 통합선거법에 대한 제정·개정작업을 추진함에 있어서 중앙선거관리위원회 및 각 정당이 제출한 법안을 비교함과 동시에 각국의 선거제도를 비

21) 헌법재판소는 정당·후보자·선거사무장 등이 아닌 자에게 선거운동을 할 수 없도록 하고, 이에 위반하여 선거운동을 한 자를 처벌하도록 규정하고 있었던 당시 대통령선거법 제36조 제1항 등에 대한 위헌제청사건에서, 선거의 공정을 해칠 우려가 없는 선거권자인 일반국민에게까지 선거운동을 금지함으로써, 이들의 선거운동의 기회를 박탈하게 되므로 헌법에 위반된다고 결정한 바 있다. 헌재 1994. 7. 29, 93헌가4. 이에 관하여는 성낙인, 현행 공직선거법 체계의 문제점과 개선방안(전개), 8-9면도 참조.

22) 성낙인, 현행 공직선거법 체계의 문제점과 개선방안(전개), 4-5면 참조.

교분석하면서 우리나라의 정치현실에 적합한 제도를 도출하고자 하였다.²³⁾ 정치관계법개정특별위원회가 각 정당의 정치적 이해관계에 따른 의견대립을 극복하고, 합의된 통합선거법안을 완성함에 이르기까지는 많은 어려움이 있었으나, 우여곡절을 거친 후 「공직선거및선거부정방지법」이라는 제명으로 법률안을 성안하게 되었다. 이 법률안은 1994년 3월 4일 국회 본회의를 통과하여 3월 15일 대통령이 서명하였고, 3월 16일 법률 제4739호로 공포·시행되었다. 이 공직선거및선거부정방지법이 성립됨으로써, 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거를 개별법에 의해 규율해 온 개별법체계의 선거법제가 단일법체계로 통합된 것이다.

이와 같이 공직선거및선거부정방지법은 종래의 선거법이 각종 선거마다 각각의 개별법의 형태로 존재함으로써, 법의 적용에 있어서 혼란이 발생하고, 법률체계가 복잡화됨으로써, 이러한 폐단을 최소화하기 위하여 각종 선거별로 존재하였던 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방의회의원선거법, 지방자치단체장선거법을 폐지하고, 하나의 단일법률로 통합한 것이다. 통합선거법으로서의 공직선거및선거부정방지법 제정의 필요성과 관련해서는 정치 및 선거제도 개혁의 요청에 기초하고 있음은 전술한 바와 같다. 특히, 개별법체계를 취하고 있었던 선거법제의 운용으로부터 발생한 법집행의 혼란과 불합리성, 선거관리의 곤란성을 해소하기 위하여 공직선거및선거부정방지법이라는 단일·통합선거법을 제정함으로써, 국민의 선거법에 대한 이해를 돕고, 선거관리의 효율성을 제고하고자 한 것이다. 또한 행위규제중심적·폐쇄적인 구조를 취하고 있었던 종래의 선거법제에 대한 반성적 고려에서, 공직선거및선거부정방지법에서는 선거의 자유와 공정이라는 2개의 목표를 설정함으로써(제1조), 선거의 자유에 관한 헌법적 요청을 구체화한 것으로 볼 수 있다. 즉, 선거의 자유라는 헌법적 요청에 기초하여 원칙적으로 선거운동의 자유 또한 최대한 보장되어야 하지만, 선거운동의 지나친 자유는 선거의 공정을 해칠 우려가 있다는 점에서, 공직선거및선거부정방지법에서는 선거의 자유뿐만 아니라 선거의 공정이라는 또 다른 가치와의 균형과 조화를 도모하고 있는 것이다.

(3) 통합선거법의 전개

전술한 바와 같이 통합선거법인 공직선거및선거부정방지법은 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 따라 선거가 공정하게 행하여지고 각종 선거부정을 방지함으로써

23) 이러한 과정에서 정치 선진국이라 불리는 미국, 영국, 독일, 프랑스의 선거제도를 상당부분 수용하였으며, 특히 영국의 「부패행위 및 위법행위방지법」은 새로운 선거법의 제정동기와 근본적인 측면에서 부합되어 상당히 많은 부분을 수용한 것으로 나타나고 있다. 강수립, 통합선거법 해설, 들베게, 1994, 28면 참조.

민주정치의 발전에 기여하기 위하여 1994년 3월 16일에 제정되었다. 이와 같이 제정된 공직선거및선거부정방지법은 모든 공직선거에 적용되는 통합법이라는 점에서, 필연적으로 각종 선거가 있을 때마다 당시의 정치적 상황, 선거풍토, 유권자의 정치적 의식변화에 적응하기 위하여 빈번한 개정을 경험하였다. 이러한 통합선거법의 개정은 당시의 필요에 따라 이루어졌으나, 지나치게 빈번한 개정은 국민의 정치생활영역에 있어서 법적 안정성을 해하고, 선거에 대한 예측가능성을 확보하기 어렵게 할 수 있다.²⁴⁾ 통합선거법의 시행과정에서 나타난 이러한 빈번한 개정은 아직도 우리나라의 선거법제가 정치생활영역에서 제대로 착근되지 못하고 있음을 실증하고 있는 것으로 볼 수 있다.²⁵⁾ 따라서 유권자와 입후보자의 선거영역에서 행위규범으로 작용하는 선거법제의 빈번한 개정은 선거의 수요자인 유권자의 정치생활에서의 법적 안정성 확보와 예측가능성 보장을 위해서 지양되어야 할 것이다. 여하튼 **공직선거및선거부정방지법(이하 “공직선거법”이라 함)**은 1994년 3월 16일에 제정된 이래, 2012년 7월 현재 총 50차례(타법개정 18차례 및 시행예정 2차례 포함)에 걸쳐 개정되었으며, 특히 2005년 8월에는 법률의 제명이 공직선거법으로 변경되는 개정이 있었다. 이러한 50차례의 공직선거법 개정 중에서 선거제도에 비교적 큰 영향을 미친 주요 개정내용을 나타내면 다음과 같다.

【표-5】 공직선거법의 주요 개정내용

차수	개 정 일	주요내용
2	1995. 04. 01	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1995년 6월의 4대 지방선거에 대비하여 광역자치단체에 의원정수의 100분의 10의 범위 안에서 비례대표제를 도입 ○ 기초자치단체의원선거에서 정당공천을 금지하고, 그 후보자는 정당 표방을 할 수 없도록 함
5	1995. 12. 30	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1995년 5월 25일 헌법재판소(헌재 1995. 5. 25, 91헌마67)가 공무원 등의 공직선거입후보제한에 관하여 위헌결정을 함에 따라 정부투자기관의 상근임원 외의 직원에 대한 입후보제한규정을 삭제함 ○ 의정활동제한기간을 완화하여 선거일전 30일의 전일까지 할 수 있었던 것을 선거기간 개시일 전일까지 할 수 있도록 함 ○ 대통령선거를 제외한 선거에서는 전단형 소형인쇄물의 사용을 금지함 ○ 지방자치단체의 장이 그 지위를 이용하여 선거에 영향을 미칠 수 있는 행위를 제한함 ○ 대통령선거를 제외한 선거에서 투표의 비밀이 침해되지 않는 방법으

24) 정만희, 정치관계법의 근본문제와 개정방향(전개), 57면 참조.

25) 성낙인, 선거법론(전개), 9면 참조.

차수	개정일	주요내용
		로 출구조사를 할 수 있도록 함
6	1996. 02. 06	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국회의원지역선거구구역표에 대하여 헌법재판소가 위헌결정(헌재 1995. 12. 27, 95헌마224등 병합)을 함에 따라 그 결정취지에 적합하게 국회의원지역구구역표를 개정
7	1997. 01. 13	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민주개혁을 지속적으로 추진하고, 미래지향적인 정치발전을 실현하기 위한 제도개선의 일환으로 대통령선거에서 방송광고의 횟수를 배로 늘려 그 비용을 국고에서 부담하도록 함 ○ 각종 공직선거시의 유급사무원의 수를 2배로 증원하는 등 선거공영제를 부분적으로 확대하고, 선거운동방법을 현실화함 ○ 대통령의 피선거권을 선거일 현재 5년 이상 국내에 거주하고 있는 40세 이상의 국민으로 함 ○ 국회의원선거에만 허용되고 있는 공직자인 후보자의 배우자의 선거운동을 모든 선거에 허용함 ○ 선전벽보에 학력을 게재하는 경우 정규학력 외에는 게재할 수 없도록 함 ○ 공영방송사는 대통령선거에서 선거기간 중 후보자의 일부 또는 전부를 초청하여 대담·토론회를 개최하도록 함
8	1997. 11. 14	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이 개정은 고비용 정치구조의 개혁, 선거공영제의 확대, 선거운동의 공정성 제고, 기타 제도적 미비점하고, 제15차 대통령선거를 계기로 새로운 선거풍토를 조성함으로써, 정치문화의 선진화를 실현하기 위한 것임 ○ 대통령선거에서 정당 또는 후보자가 개최하는 연설회는 옥내집회로 제한하고, 그 횟수도 대폭 축소하였으며, 언론매체를 이용한 선거운동방법을 활성화함 ○ 선거의 공정성 확보를 위하여 선거관리위원회의 선거사범조사권을 명시함
11	1998. 04. 30	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1998년 6월 4일에 실시할 예정인 지방선거를 맞이하여 지방의회의원의 정수와 유급선거사무원의 수를 축소함 ○ 선출직공직자의 축의·부의금품 제공과 주례행위를 제한하는 등 고비용정치구조를 개혁함 ○ 현수막과 명함형 소형인쇄물을 폐지하는 등 비윤리적인 선거운동방법을 개선하여 새로운 선거풍토를 조성함 ○ 지방자치단체의장은 임기 중 사퇴하여 다른 선거에 입후보하지 못하도록 하며, 공직선거에 입후보하려는 공무원 등의 사퇴시한을 선거일전 90일에서 60일로 완화하되, 경과규정을 두는 등 현행제도의 운영상 미비점을 수정·보완함

차수	개 정 일	주요내용
12	2000. 02. 16	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가적 위기상황인 IMF의 극복을 위하여 사회의 각 부분에서 행해지고 있던 고통분담을 정치권에서도 실현하기 위하여 국회의원선거구를 감축하고, 후보자에 대한 국민의 알권리를 확대하는 등 정치개혁에 관한 국민적 여망에 부응하고, 공명선거를 정착시키기 위한 것임 ○ 지역구국회의원선거구를 획정함에 있어서는 인구 9만 미만인 행정구역은 선거구를 통합하고, 인구 35만 이상인 행정구역은 2개의 선거구로 분할함으로써, 26개의 국회의원선거구를 감축함 ○ 신문, 기타 간행물의 선거기사에 대한 공정성을 유지하기 위하여 언론중재위원회에 선거기사심의위원회를 설치하여 선거일 120일 전부터 선거일 30일 후까지 운영하도록 함 ○ 선거부정을 감시하기 위하여 선거기간 개시일부터 선거일까지 구·시·군선거관리위원회에 선거부정감시단을 설치함 ○ 유권자의 알권리를 확대하기 위하여 후보자정보공개대상에 현행 재산사항 외에 병역사항과 최근 3년간 납세실적을 추가하고, 선거관리위원회는 후보자의 전과기록을 조회·비치하여 누구든지 열람할 수 있도록 함 ○ 국회의원선거의 기탁금을 현행 1천만원에서 2천만원으로, 시·군·구의 장 선거의 기탁금은 현행 1,000만원에서 1,500만원으로 각각 상향조정함
14	2001. 07. 24	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역구국회의원·지방의회의원 및 지방자치단체장의 보궐선거·재선거, 지방의회의원의 증원선거의 경우, 종전에는 보궐선거 등의 실시사유가 확정된 날부터 그 잔여임기가 1년 미만인 때에는 보궐선거 등을 실시하지 않을 수 있었으나, 그 선거일부터 잔여임기가 1년 미만인 때에 이를 실시하지 않을 수 있도록 함
15	2001. 10. 08	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국회의원후보자의 기탁금제도에 관한 헌법재판소의 위헌결정 취지에 따라 국회의원선거에서 후보자 등록을 한 자의 기탁금을 2,000만원에서 1,500만원으로 하향조정함 ○ 국회의원선거 후보자의 득표수가 유효투표 총수의 100분의 20 이상이 되어야 하는 기탁금의 반환요건을 100분의 15 이상으로 하향조정함
16	2002. 03. 07	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역의회의원선거에서 1인 2표제를 도입하고(제146조), 지역구 시·도의원정수와 자치구·시·군의회의원의 정수를 일부 조정하였으며(제23조 제1항), 지방의회의원의 선거기간을 국회의원·지방자치단체장과 같이 17일로 함(제33조 제1항) ○ 시·도의회의원선거의 기탁금을 400만원에서 300만원으로, 자치구·시·군의 장 선거의 기탁금을 종전의 1,500만원에서 1,000만원으로 하향조정함(제56조 제1항)
19	2003. 10. 30	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선거구역이 해당 지방자치단체의 관할구역과 같거나 겹치는 지역구

차수	개정일	주요내용
		<p>의 국회의원선거에 입후보하려는 지방자치단체의 장의 사퇴시한을 해당 선거의 선거일전 180일로 한 종래의 규정이 지방자치단체의 장의 공무담임권을 지나치게 제한하여 헌법상 평등의 원칙 및 비례의 원칙에 위반된다는 헌법재판소의 위헌결정(헌재 2003. 9. 25, 2003헌마106)에 따라, 지역구의 국회의원선거에 입후보하려는 지방자치단체의 장의 사퇴시한을 선거일전 180일에서 120일로 단축함</p>
20	2004. 03. 12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙선거관리위원회에 인터넷선거보도심의위원회를 설치하고, 인터넷언론사의 선거보도 공정여부를 심의하여 선거보도가 공정하지 않다고 인정되면 해당 인터넷언론사에 정정보도를 명하는 등 필요한 조치를 취하도록 함 ○ 정치자금 부정수수죄를 범한 자 또는 선출직 공직자로서 그 재임 중의 직무와 관련하여 수뢰조 등을 범한 자는 선거법과 같이 선거권 및 피선거권을 제한하도록 함 ○ 국회의원정수를 종전의 273명에서 299명으로 증원하되, 그 중 지역구국회의원정수는 243명으로, 비례대표국회의원정수는 56명으로 하고, 각 시·도의 지역구국회의원정수는 최소 3명으로 함 ○ 예비후보자제도를 신설하여 예비후보자가 되려는 자는 선거일전 120일부터 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자등록을 신청하도록 하고, 예비후보자로 등록한 자는 선거사무소 설치, 선거사무소에 간판·현판·현수막 설치, 명함형 인쇄물의 직접 제공, 이메일 발송, 선거관리위원회의 규칙에 따른 인쇄물 발송의 방법으로 선거운동을 할 수 있도록 함 ○ 합동연설회와 정당·후보자 등이 개최하던 연설회를 폐지함 ○ 종래의 1인 1표에 의한 전국구비례대표국회의원 선거방법에 대한 헌법재판소의 위헌결정(헌재 2001. 7. 19, 2000헌마91등 병합)에 따라 중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원선거에서 유효투표 총수의 100분의 3 이상을 득표하거나 지역구국회의원선거에서 5석 이상을 차지한 정당에게 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 비례대표국회의원의석을 배분하도록 함 ○ 선거범죄와 관련하여 경미한 금품수수 등에 있어서, 기부를 받은 자에 대하여는 종래 형벌을 부과하던 것을 받은 가액의 50배의 부과로 변경함 ○ 선거법에 관한 재판에서 피고인이 2회 이상 정당한 사유 없이 출석하지 않는 경우 권석재판을 할 수 있도록 함
21	2005. 08. 04	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법의 제명을 「공직선거및선거부정방지법」에서 「공직선거법」으로 변경함 ○ 선거권연령을 19세로 하향 조정하고, 출입국관리법령에 따라 영주의

제 2 장 공직선거법 체계정비의 방향설정

차수	개 정 일	주요내용
		<p>체류자격 취득일 후 3년이 지난 19세 이상의 외국인에게 체류지역의 지방자치단체 선거의 선거권을 부여함</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 후보자명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 2명이 포함되도록 함 ○ 인터넷언론사는 선거운동기간 중 해당 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 글을 게시할 수 있도록 하는 경우, 행정자치부장관이 제공하는 실명인증의 방법으로 실명을 확인받도록 하고, “실명인증” 표시가 없는 글은 삭제하도록 함 ○ 선거와 관련된 국민의 알권리를 충족하기 위하여 누구든지 선거일전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없도록 여론조사결과 공표금지조항을 개정함
25	2007. 01. 03	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선거에 임하는 정당 또는 후보자가 유권자에게 정책공약 또는 선거공약을 제시하는 경우, 각 사업의 목표, 우선순위, 이행절차, 이행기한 및 재원조달방안 등을 구체적으로 제시하도록 함 ○ 선거운동기간 전 언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회 개최를 자치구·시·군의 장 선거까지 확대함 ○ 지방자치단체장의 선거에서 후보자는 선거운동기간 중 선거공약서를 작성·배부할 수 있도록 하고, 정당은 정책공약집을 통상적인 방법으로 상시 판매할 수 있도록 함
15	2008. 02. 29	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙선거관리위원회가 2006년 12월에 제출한 정치관계법 개정의견 중에 일정 부분을 반영하고, 같은 해 4월에 있을 제18대 국회의원총선거에 대비하기 위한 개정임 ○ 각급 선거관리위원회는 선거부정을 감시하기 위하여 선거운동을 할 수 있는 자로서, 정당의 당원이 아닌 중립적이고 공정한 자 중에서 5명 이상 10명 이내의 선거부정감시단을 두도록 함 ○ 누구든지 정당이 특정인을 후보자로 추천하는 일과 관련하여 금품, 그 밖의 재산상의 이익 또는 공사의 직을 제공하는 등 행위를 금지하고, 위반하는 경우 5년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 함 ○ 국고보조금 배분대상이 되는 정당이 위탁한 당원만을 대상으로 하는 당내경선의 투표 및 개표에 관한 사무를 관할 선거관리위원회가 관리하는 경우에도 그 비용을 국가가 부담하도록 함 ○ 대통령선거 및 지방자치단체장선거의 예비후보자는 선거공약 및 이에 대한 추진계획으로 각 사업의 목표, 우선순위, 이행절차, 이행기간, 재원조달방안을 기재한 “예비후보자공약집” 1종을 발간·배부

차수	개정일	주요내용
		<p>할 수 있도록 하고, 이를 배부하는 때에는 통상적인 방법으로 판매하도록 함</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 인터넷언론사도 후보자 등의 방송연설과 선거방손토론회 위원회 주관 대담·토론회를 중계방송 할 수 있도록 함 ○ 기부행위금지규정에 위반하여 제공 받은 금액 또는 음식물, 물품 가액이 100만원을 초과한 경우에는 과태료가 아닌 형벌로 처벌이 가능하도록 하고, 물품·음식물·서적·관광·교통편의 등을 제공 받은 자가 제공 받은 금액 또는 음식물·물품을 선거관리위원회에 반환하고 자수한 경우에는 그 과태료를 감경 또는 면제할 수 있도록 하며, 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·회계책임자·연설원·참관인·정당간부가 자수한 경우에도 자수자에 대한 특례규정을 적용하도록 함
35	2009. 02. 12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선거인명부 등재, 부재자 신고와 지방선거의 선거권·피선거권 행사의 요건으로 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 참정권 행사를 제한하는 공직선거법의 각 조항에 대하여 헌법재판소가 헌법불합치 결정(헌재 2007. 6. 29, 2004헌마644)을 함으로써, 재외국민도 일정한 요건 하에서 선거권을 행사할 수 있도록 해정규정을 정비함 ○ 재외국민의 지방선거 선거권과 피선거권과 관련해서는 「재외국민의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 따라 국내거소를 신고하여, 해당 지방자치단체의 국내거소인명부에 올라 있는 재외국민에게 해당 지방의회의원 및 지방자치단체장 선거에 대하여 선거권을 부여함 ○ 선거일 현재 계속하여 60일 이상 해당 지방자치단체의 국내거소인명부에 올라 있는 25세 이상의 재외국민에게 해당 지방의회의원 및 지방자치단체장의 피선거권을 인정함 ○ 재외선거 도입에 따라 확정된 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 선거인명부의 비고란에 국외부재자로 신고한 사실을 표시하도록 함 ○ 중앙선거관리위원회는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하는 때마다 선거일 전 180일부터 선거일 후 30일까지 재외선거의 공정한 관리를 위하여 공관마다 재외선거관리위원회를 설치·운영하도록 함
38	2010. 03. 12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성후보자 추천제도에 대한 강제조항이 없어 여성의 정치참여 확대라고 하는 입법취지를 살리기 어렵다는 지적이 제기되고 있는 등 일부 보완이 필요한 실정이므로, 여성후보자추천을 강제할 수 있는 조항을 신설하는 한편, 시도의회의원 선거구역표 중 일부지역의 선거구를 인구, 생활권역, 교통 등을 고려하여 현실에 맞게 재조정하기 위한 개정입 ○ 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에서 정당이 여성후보자추천 의무규정(제47조 제5항)을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는

차수	개 정 일	주요내용
		<p>그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구·시·도의원후보자 및 지역구 자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 하되, 해당 지역에서 정당이 추천한 후보자의 수가 의원정수의 100분의 50에 미달하는 경우에는 예외로 하도록 함(제52조 제2항 신설)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 별표 2에 따른 시·도의회의원지역구 구역표 중 일부 선거구의 선거구역을 인구, 생활권역, 교통 등을 고려하여 현실에 맞게 재조정하는 한편, 별표 2의 개정에 따라 선거구를 조정해야 하는 자치구·시·군·구의회의원선거구획정위원회는 해당 자치구·시·군의 선거구획정안을 2010년 3월 15일까지 시·도지사에게 제출하도록 하고, 시·도의회는 2010년 3월 25일까지 조례안을 의결하도록 함(별표 2, 부칙 제2조)
41	2011. 07. 28	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선거권자의 편의를 확대하기 위하여 선거인명부 확정 후에도 구·시·군홈페이지에서 자신의 선거인명부 등재여부와 투표소위치 등을 확인할 수 있도록 하고, 시각장애 선거인에게 점자형 투표안내문을 발송하도록 하는 등 변화된 선거환경에 맞도록 하기 위한 개정임 ○ 예비후보자가 선임한 선거사무소관계자와 신분보유기간이 짧은 연설원 등은 신분보장대상에서 제외함(제11조 제3항) ○ 국회의원선거의 경우 후보자등록이 끝나기 전에 제외투표가 개시되는 문제점을 개선하기 위하여 국회의원선거의 후보자등록기간을 선거일 전 20일부터 2일간으로 하고, 변경된 후보자등록기간에 맞추어 선거벽보 제출기한 등 관련규정을 정리함(제49조 제1항 등) ○ 구·시·군선거관리위원회가 시각장애 선거인에게 점자형 투표안내문을 발송하도록 함(제153조 제1항) ○ 영사업무를 수행하지 않는 공관 등에는 재외선거관리위원회를 설치하지 않도록 하고, 2개의 선거가 연이어 실시되어 재외선거관리위원회 운영기간이 겹치거나 인접한 경우에는 하나의 재외선거관리위원회만 설치하도록 함(제218조 제1항, 제9항)
45	2012. 02. 29	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공직선거법 제93조제1항에 대한 헌법재판소의 한정위헌결정(헌재 2011. 12. 29)의 취지를 반영하여 인터넷 홈페이지, 전자우편 등을 이용한 선거운동에 관한 규정을 조정·정비하고, 제18대 대통령선거부터 선상부재자투표를 도입하며, 2013년 1월 1일부터 부재자투표에서 통합선거인명부를 활용한 사전투표제도를 신설하는 등을 위한 개정함 ○ 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편·문자메시지 전송에 의한 사전선거운동을 허용하고, 특정 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위를 선거운동으로 보지 아니함(제58조 제1항 제5호 신설, 제59조제2호·제3호) ○ 후보자도 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자

차수	개정일	주요내용
		<p>에게 직접 공직선거법에 위반되는 게시물 등에 대한 삭제 요청 등을 할 수 있도록 함(제82조의4 제3항)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 문자·음성·화상·동영상 등을 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하게 하고 그 대가를 제공한 자는 5년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금으로 처벌하고, 그 대가를 제공받은 자에게는 10배 이상 50배 이하의 과태료를 부과하도록 함(제230조 제1항 제5호, 제261조 제6항 제2호 신설) ○ 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에서 원양어업·외항여객운송사업·외항화물운송사업에 사용되는 대한민국 선박 등에 승선하고 있는 선원이 선거일에 투표소에서 투표할 수 없는 때에는 해당 선박에 설치된 팩시밀리를 이용하여 선상부재자신고 및 선상투표를 할 수 있도록 하고, 이 법 시행 후 최초로 실시하는 임기만료에 따른 대통령선거부터 적용하도록 함(제38조제2항, 부칙 제2조 신설) ○ 선상부재자신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장은 선거운동 또는 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없도록 함(제60조 제1항 제9호 신설, 제86조 제1항) ○ 구·시·군선거관리위원회는 선상투표용지를 작성하여 해당 선상투표자가 승선하고 있는 선박의 선장에게 선거일 전 9일까지 팩시밀리를 이용하여 전송하도록 하고, 선장이 선상투표용지를 받은 때에는 즉시 해당 선상투표자에게 인계하도록 함(제154조의2 신설) ○ 선상투표기간은 선장이 선거일 전 8일부터 선거일 전 5일까지의 기간 중 해당 선박의 선상투표자의 수와 운항사정 등을 고려하여 선상투표를 할 수 있는 일시를 정하도록 함(제158조의2 제1항 신설) ○ 선상투표자는 선상투표용지의 선거인 확인란에 서명한 후 1명의 후보자(비례대표국회의원선거에서는 하나의 정당을 말한다)를 선택하여 해당란에 기표한 다음 선상투표소에 설치된 팩시밀리로 직접 해당 시·도선거관리위원회에 전송하도록 함(제158조의2 제5항 신설) ○ 중앙선거관리위원회는 구·시·군의 장으로부터 선거인명부의 전산자료 복사본을 제출받아 전산조직을 이용하여 하나의 선거인명부(통합선거인명부)를 작성한 후 부재자투표소에서 사용할 수 있도록 함(제158조의3 제1항 신설) ○ 통합선거인명부를 사용하는 경우 부재자투표기간은 선거일 전 5일부터 2일간으로 하며, 선거인은 누구든지(거소투표대상자, 기관·시설거주자 및 보궐선거등에서 선거구 밖에 거소를 둔 사람은 제외한다) 부재자신고 없이도 부재자투표기간 중에 부재자투표소에서 투표할 수 있도록 하되, 통합선거인명부를 이용한 부재자투표제도는

차수	개정일	주요내용
		<p>2013년 1월 1일부터 시행하도록 함(제158조의3 제2항부터 제9항까지 신설, 제201조 제7항, 부칙 제1조 신설)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 외교통상부장관은 국외에서 장기 3년 이상의 형에 해당하는 선거범죄를 범한 혐의를 인정할 만한 상당한 이유가 있으나, 중앙선거관리위원회의 조사에 불응하거나 소재가 불명하여 조사를 종결할 수 없는 사람 등에 대하여 중앙선거관리위원회 또는 검사의 요청이 있는 때에 여권의 발급·재발급을 제한하거나 여권의 반납을 명하도록 하고, 여권의 발급·재발급 제한기간 또는 반납된 여권의 보관기간은 해당 선거의 선거일 후 5년 이내로 함(제218조의30 신설) ○ 법무부장관은 국외에서 이 법에서 금지하는 행위를 하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대하여 입국을 금지할 수 있고, 입국금지기간은 해당 선거 당선인의 임기만료일까지로 함(제218조의31 신설) ○ 영사는 법원 또는 검사의 의뢰를 받아 대한민국 재외공관 등에서 선거범죄의 피의자 또는 피의자 아닌 자의 출석을 요구하여 진술을 들을 수 있도록 함(제218조의32 신설) ○ 검사 또는 사법경찰관은 재외공관에 출석한 선거범죄의 피의자 또는 피의자 아닌 자를 상대로 인터넷 화상장치를 이용하여 진술을 들을 수 있도록 함(제218조의33 신설) ○ 누구든지 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없도록 하고, 방송·신문·통신·잡지, 그 밖의 간행물을 경영·관리하는 자 등이 여론조사결과 등과 같은 객관적 자료를 제시하지 아니하고 선거결과를 예측하는 보도를 하는 행위를 금지하며, 위반시 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금으로 처벌하도록 함(제96조, 제252조 제1항) ○ 누구든지 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 피조사자에게 여론조사기관·단체의 명칭, 주소 또는 전화번호와 조사자의 신분을 밝혀야 하고, 선거에 관한 여론조사결과를 공표 또는 보도하는 때에는 표본의 크기(연령대별·성별 표본의 크기를 포함한다), 조사된 연령대별·성별 표본 크기의 오차를 보정한 방법 등을 함께 공표 또는 보도하여야 함(제108조 제4항·제5항) ○ 선거에 관한 여론조사결과를 공표 또는 보도하는 경우에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체는 해당 여론조사의 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료를 자신의 인터넷 홈페이지에 공개하여야 하고, 관할 선거구선거관리위원회로부터 여론조사와 관련된 자료제출의 요구를 받은 때에는 지체 없이 이에 따르도록 함(제108조 제6항·제7항 신설)

차수	개정일	주요내용
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 특정 정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 방식 등으로 여론조사를 하거나, 여론조사결과 공표·보도시 함께 공표·보도하여야 하는 요소를 같이 공표·보도하지 아니한 경우 벌칙을 현행 “2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금”에서 “3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금”으로 상향조정함(제256조제1항·제2항) ○ 출구조사 거리제한을 현행 “투표소로부터 100미터 밖”에서 “투표소로부터 50미터 밖”으로 완화함(제167조제2항, 제241조제1항) ○ 제19대 국회의원선거에 적용하기 위하여 국회의원지역선거구구역표를 개정함(별표 1)

이와 같이 공직선거법의 개정과정을 살펴보면, 선거비용의 비약적 팽창에 따른 고비용 선거구조를 타파하기 위한 노력의 흔적을 발견할 수 있으나, 주로 돈이 많이 드는 선거운동방법을 대폭적으로 제한하는 것으로 대응하여 왔음을 알 수 있다. 다만, 전체적으로 보아, 국회의원선거구 및 기탁금제도의 개선은 헌법재판소의 결정취지에 따라 합리적으로 개정된 것으로 볼 수 있으며, 광역의회선거에서 1인 2표제를 도입한 것은 국회의원선거에서의 비례대표제에 대한 헌법재판소의 위헌취지를 반영한 것으로서 그 의미가 크다고 하겠다. 또한 시각장애 선거인에게 점자형 투표안내문을 발송하도록 하는 등 변화된 선거환경에 맞도록 하기 위한 개정은 앞으로의 선거법 개정의 방향성을 제시하고 있다. 특히 선거공영제의 확대, 선거운동방법의 현실성 반영, 재외국민투표제도의 도입, 제18대 대통령선거부터의 선상부재자투표 도입, 2013년 1월 1일부터의 부재자투표에서의 통합선거인명부활용 사전투표제도의 신설 등은 헌법재판소의 결정취지 및 선거풍토의 현대적 변화에 대응하기 위한 바람직한 개정이었다고 하겠다.

3. 공직선거법의 이념과 운용실태

(1) 공직선거법의 기본이념

국민주권의 원리 및 대의제민주주의를 채택하고 있는 입헌주의헌법 하에서 선거란 헌법상 반드시 보장되어야 하는 필수불가결한 제도로서,²⁶⁾ 주권자인 국민의 자유로운 의사에 기초하여 국민의 대표기관을 선출하는 행위를 의미하므로, 선거권자의 공직선거과정에 대한 참여행위는 최대한 보장되어야 하며, 이로부터 전술한 바와 같이 자유

26) 김태수, 정치풍자의 자유와 선거의 공정성 보장, 안암법학 제25호(2007), 47면 참조.

선거의 원리가 헌법적 원리의 하나로 강조되고 있는 것이다. 다만, 선거의 자유로운 보장이 헌법적 원리로 인정된다고 해도 선거의 공정성이 확보되지 못하면, 그러한 선거 결과의 정당성을 인정할 수 없을 것이다. 공직선거의 전개과정에서 실질적으로 모든 선거인, 후보자 등에게 선거의 기회균등이 보장되기 위해서는 선거의 공정성이 확보되어야 하며, 오늘날 선거의 공정성이 강조되고 있는 이유도 여기에 있다. 여기에서 말하는 선거의 공정성은 투표가치의 등가성, 후보자 간의 기회균등과 같이 헌법상 기본권의 하나인 평등권을 내포하는 개념이다.²⁷⁾ 또한 공정한 선거를 보장하기 위해서는 균등한 기회가 보장되어야 하며, 산술적인 투표가치의 평등뿐만 아니라, 결과가치의 평등까지 요구하고 있다.²⁸⁾

따라서 선거에 참여하는 후보자, 유권자, 선거운동원 등이 차별을 받지 않고 평등하게 취급할 수 있어야 공정한 선거라고 할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 우리나라 공직선거법도 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 따라 공정하게 행하여지도록 하고, 선거부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여하는 것을 목적으로 규정하여(제1조), **선거의 자유와 공정이 입법목적이라는 것을 명시하고 있다.** 이와 같이 **공직선거법은 선거의 자유와 공정의 보장·확보를 추구해야 하는 궁극적인 목적이자 기본이념으로 하고 있는 것이다.** 다만, 공직선거법의 기본이념에 해당하는 선거의 자유와 공정의 상호관계를 어떻게 파악하는가에 따라 공직선거법의 운용방향이 달라질 수 있고, 선거에 대한 공직선거법상 각종 규제의 헌법적 합치성의 판단에 차이가 발생할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 이하에서는 선거운동을 중심으로 자유와 공정의 관계 및 실태 등을 분석하고, 문제점을 도출하기로 한다.

(2) 자유와 공정의 관계

선거운동의 자유란 외부로부터의 부당한 간섭 혹은 침해 없이 모든 참여자가 선거운동을 자유롭게 할 수 있다는 것을 의미한다. 즉, 유권자의 입장에서는 후보자에 대한 알권리, 표현의 자유, 집회 및 결사의 자유가 보장됨으로써, 자유롭게 선거활동에 참여할 수 있는 기회가 부여되어야 한다는 것이다. 또한 정당 및 후보자의 입장에서는 자유롭게 공직에 출마한 권리와 자신의 정견을 자유롭게 표현·토론하며, 전파할 수 있는 선거활동의 자유가 보장되어야 한다는 것이다. 이에 대하여 **선거운동의 공정**은 “공평한 경쟁의 장”(level playing field), “동등한 자에 대한 동등한 대우”(equal treatment of equals)를 전제로 한 선거활동의 기회균등을 의미한다. 즉, 모든 후보자의

27) 헌재 2001. 10. 25, 2000헌마92·240(병합).

28) 계획열, 헌법학(상), 박영사, 2005, 310-311면 참조.

정보가 왜곡 없이 전달되어 유권자의 합리적 선택이 가능하게 되어야 하고, 사회적으로 수용될 수 있는 범위에서 후보자 간에 선거운동자원의 형평성이 확보되어야 하며, 모든 후보자에게 균등한 선거운동기간이 보장되어야 한다는 것이다. 또한 중요한 행위자로서 선거활동을 관리·감독하는 선거관리위원회는 모든 후보자와 유권자에게 공평하게 선거법령을 적용해야 한다는 것이다.²⁹⁾ 이에 대하여 선거과정에서 공정한 경쟁이 확보될 경우에는 선거과정의 절차적 정당성 및 선거결과에 대한 내용적 정당성이 확보될 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 보면, **선거운동의 민주적 품질은 자유와 공정의 제도적·실질적 확보정도에 따라 결정된다고** 할 수 있다.

이러한 선거운동의 자유와 공정은 선거법제의 제정 및 개정, 선거관리에 있어서 준수되어야 할 중요한 이념이지만, 선거운동의 자유를 지나치게 보호하는 경우에는 유권자 및 후보자의 기회균등을 침해하여 선거의 공정성이 제약 받을 우려가 있고, 선거의 공정성을 지나치게 강조하는 경우에는 선거의 자유가 제약될 수 있다.³⁰⁾ 이러한 선거운동의 자유와 공정의 관계를 논의함에 있어서도 기본권의 일반론에서 제기되는 자유와 평등 간 관계설정의 문제를 동일하게 적용될 수 있을 것이다. 이에 따르면, 자유와 평등의 관계는 서로 배척하는 관계가 아니라, 교착되어 있는 관계이자 동일한 물건의 양면에 해당하고, 서로 제약하거나 보완하는 관계로 파악되고 있으며,³¹⁾ 결국 자유와 평등을 어떻게 조화시켜 양자를 극대화시킬 것인가가 중요한 문제인 것이다.³²⁾ 이와 같이 기본권 일반론에서 논의되고 있는 자유와 평등의 관계를 선거운동의 자유와 공정에 적용시켜 보면, 선거운동의 자유와 공정도 서로 배타적·대립적 가치가 아니라, 서로 제약하면서도 보완적인 관계라 할 수 있고, **자유와 공정이라는 2개의 가치를 조화시켜 극대화·최적화하는 것이 무엇보다 중요하다**고 할 수 있다.

이와 관련해서는 선거제도의 본래적 기능과 선거권 행사의 평온 및 공정이라는 가치보다 후보자의 당선을 위한 활동의 자유가 우선될 수 없다고 하여, **선거의 자유보다 선거의 공정에 무게를 두는 견해가 있다.**³³⁾ 헌법재판소도 그 시대의 국민정신, 정치·사회발전의 단계, 민주시민의식의 성숙도, 종래의 선거풍토, 기타 제반 사항을 중

29) 예컨대, 선거과정에서 표현의 자유가 제약받거나 집회 및 결사의 자유가 부정되는 경우, 선거운동의 자유를 기대할 수 없으며, 선거결과에 대한 사회적 불만 또한 증폭될 것이다.

30) 성낙인, 공직선거법과 선거방송심의, 나남, 2007, 31면 참조.

31) 김태수, 정치풍자의 자유와 선거의 공정성 보장(전계), 59면 참조.

32) 홍성방, 헌법학, 현암사, 2007, 549-550면 참조.

33) 즉, 공직선거법이 추구하는 선거의 자유와 공정이라는 2개 이념의 중요성을 인정하면서도, 대의제민주주의의 기능을 정상적으로 유지하고, 국민으로 하여금 대표자를 올바르게 선출할 수 있도록 하기 위해서는 선거에서의 평온과 공정이 요구되는데, 입후보한 자의 활동도 대의제민주주의의 기능을 올바르게 유지하게 하고, 선거가 대의제민주주의에서 요구하는 본래적 기능을 수행할 수 있도록 하는 것에 있다고 한다. 정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2010, 1328-1329면.

합하여 “선거의 자유와 공정이라는 2개 이념의 슬기로운 조화”를 모색해야 한다는 입장을 취하면서도, 실제의 결정에서는 선거의 자유보다는 선거의 공정에 가중치를 두고 있다고 하겠다.³⁴⁾ 또한 헌법 제37조 제2항에 관하여 학설과 헌법재판소는 일반적으로 과잉금지원칙의 근거로 이해하고 있으며, 이것은 대의제민주주의의 기능에 비추어 “선거의 공정성이 보장되는 한도”에서 참정권 보장을 인정할 수 있다는 정치적 기본권의 제한에 관한 근거규정으로 보고 있어,³⁵⁾ 선거권의 보장에 있어서도 선거의 공정성에 무게를 두고 있다. 다만, 위 “선거의 자유와 공정이라는 2개 이념의 슬기로운 조화”를 모색해야 한다는 헌법재판소의 입장과 같이, 각종 선거운동의 방법에 대한 제한은 기존 정치인에게 유리하고, 신진 정치인에게는 불리하므로, 매우 조심스럽게 인정해야 하며, 선거문화 등을 종합적으로 고려하여 규제조치를 검토해야 한다는 견해도 있으며,³⁶⁾ 이것은 선거운동의 자유와 공정의 합리적 조화를 의도하는 절충설이라고 할 수 있다.

이에 대하여 다수의 지배로 나타나는 민주주의에서 선거운동의 자유에 대한 과도한 제한은 정치적 기득권자에게 유리한 제도이므로, 선거인의 합리적 선택을 위하여 최소한의 제한에 그쳐야 한다고 하여,³⁷⁾ 선거운동의 자유에 무게를 두는 견해도 있다. 또한 선거운동의 자유와 공정은 동일한 차원의 대립적인 개념이라기보다는 차원이 다른 보완적 개념으로서, 선거의 공정성은 “선거과정에서 나타난 정치적 경쟁의 공정성”³⁸⁾으로 파악되기도 한다. 즉, 선거운동의 공정성은 궁극적으로 유권자의 다양한 의사를 정확하게 반영하기 위한 것이므로, 선거운동의 공정성은 선거운동의 자유를 전제로 하여 이러한 자유가 정당 및 후보자 등 선거참여자에게 동등하게 보장될 것을 요청하고 있다는 것이다. 또한 일정정도의 자유와 공정의 수준확보가 민주적 선거과정의 “필수조건”이라고 한다면, 자유와 공정의 적절한 조화는 민주적 선거과정의 “충분조건”이므로 파악되고 있다.³⁹⁾ 즉, 선거운동의 자유가 어느 정도 확보되었다고 하더라도 지나치게 공정의 원칙이 선거운동의 과정을 압도하는 경우에는 이미 확보

34) 헌재 1995. 4. 20, 92헌바29. 즉, 헌법재판소에 따르면, 공직선거법상 선거행위규제조항에 관한 다수의 결정에서, 우리의 선거현실에서 나타나는 선거의 과열과 부당경쟁으로 인한 사회경제적 손실 등의 폐해를 이유로 선거운동에 대한 규제는 기본권제한의 일반원칙인 과잉금지원칙에 위배되지 않으며, 그러한 규제는 필요하고도 합리적인 제한으로 헌법에 합치된다는 입장을 보이고 있다. 이와 같이 헌법재판소가 선거운동의 자유를 제한하는 경우 엄격한 심사기준을 적용하고 있으나, 실제 판결에서는 다른 모습, 즉 합헌으로 나타나는 경우가 많다. 진중익, 위헌심판의 심사기준-선거운동과 표현의 자유를 중심으로-, 서울대 법학 제18권 제1호(2009), 258-268면 참조.

35) 기현석, 공직선거법에 대한 헌법재판소의 판결성향 분석, 세계헌법연구 제17권 제3호(2012), 225면.

36) 임중훈, 선거운동의 자유와 현행 선거법상 규제의 문제점, 공법연구 제29집 제4호(2001), 41-42면.

37) 양 건, 선거과정에서의 국민참여의 확대, 공법연구 제20집(1992), 21면.

38) 음선필, 선거과정과 헌법재판소-선거운동 관련판례의 분석-, 홍익법학 제12권 제1호(2011), 118면.

39) 김용철, 한국 선거운동의 민주적 품질 : 자유와 공정의 관점에서, 의정연구 제17권 제3호(2011), 90면 참조.

된 선거운동의 자유가 무의미한 형식적 자유로 전락할 수 있다는 것이다. 이로부터 선거과정에서 공정은 민주적 선거의 보완장치라 할 수 있으며, **자유는 민주적 선거과정의 목적적 가치이고, 공정은 선거의 자유를 보장하기 위한 수단적 가치에** 해당하는 것으로 파악되고 있다. 이상에서의 논의에서 도출할 수 있는 자유와 공정의 관계에 있어서 중요한 요소는 다음과 같다.

【표-6】 자유와 공정의 관계

1	자유와 공정은 상호 배타적·대립적인 가치가 아니라 상호 제약적·보완적인 관계에 있음
2	자유는 민주적 선거과정의 목적적 가치이고, 공정은 선거의 자유를 보장하기 위한 수단적 가치에 해당함
3	일정한 정도의 자유와 공정의 수준확보는 민주적 선거과정의 “필수조건”이고, 자유와 공정의 적절한 조화는 민주적 선거과정의 “충분조건”임
4	자유와 공정이라는 2개 가치의 합리적 조화를 통한 극대화·최적화가 무엇보다 중요

이상과 같이 선거의 자유와 공정의 상호관계에 대하여는 선거의 자유에 중점을 두는 견해, 선거의 공정에 중점을 두는 견해, 양자를 혼합한 절충적 견해로 구분할 수 있으나, 어떠한 견해도 상호관계에 대한 명확하게 입장 또는 기준을 제시하고 있지는 못하다. 생각건대, 주권자인 국민이 국정을 담당한 대표자를 선출하고, 국가권력에 정당성을 부여하는 선거가 그 본래적 기능을 수행할 수 있기 위해서는 우선 선거가 정치적 의사와 견해의 존재를 전제로 주권자인 국민의 자유로운 의사에 기초하여 자유롭게 행해져야 하며, 선거과정에서도 자유로운 활동이 보장되어야 한다.⁴⁰⁾ 이러한 선거과정에서의 활동의 자유는 헌법상 정치적 표현의 자유로서 보장되고 있으므로, **선거의 자유라는 공직선거법의 목적적 이념은 자유선거의 원리와 정치적 표현의 자유에서 헌법적 근거를 찾을 수 있다.** 다만, 선거의 자유를 강조한 나머지 선거에서의 불공정 등으로 인하여 선거의 공정성이 확보되지 못하는 경우에는 선거의 본래적 기능을 수행할 수 없게 된다. 선거의 공정성이 확보되지 못하는 경우에는 선거에서의 기회균등도 보장되지 않으며, 선거결과에 정당성도 부여 받기 어려울 것이다. 이로부터 **선거의 공정이라는 공직선거법의 수단적 이념은 평등선거의 원칙과 선거운동의 기회균등의 원칙으로부터 도출할 수 있다.** 따라서 선거운동의 자유와 공정은 어느 하

40) 이로부터 국민의 정치적 의사와 견해의 형성을 촉진하여 선거의 본래적 목적을 달성할 수 있게 하는 정치생활에서의 표현의 자유는 오늘날 자유민주적 헌법의 근본적 가치이자 기본질서의 구성요소로서 우월적 지위를 가지는 것으로 이해되고 있다. 김철수, 헌법학(상), 박영사, 2008, 1061면 참조.

나의 희생을 강요할 수 없는 동등·평등한 가치를 가지는 공직선거법의 기본이념 또는 목적이라 할 수 있으며, 자유와 공정이라는 이념 또는 가치의 동등한 실현을 위하여 합리적이고 슬기로운 조화를 모색하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

(3) 자유와 공정의 실태

1) 선거운동의 자유

선거운동의 자유는 후보자의 경우 입후보의 자유 및 선거활동의 자유가 보장되어야 하며, 유권자의 경우 후보자에 대한 유권자의 정보권, 표현의 자유, 집회 및 결사의 자유 등이 보장되어야 한다. 다만 최근의 행해진 선거에서 선거운동의 자유가 제약되는 경우가 많은 것으로 나타나고 있으며, 특히 유권자의 표현의 자유와 집회 및 결사의 자유가 공직선거법에 의해 규제됨으로써, 유권자의 선거운동의 자유가 크게 제약을 받고 있는 것으로 나타나고 있다.⁴¹⁾ 선거운동의 자유에 대한 대표적인 제한으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, **선거운동기간의 제한**과 관련하여 공직선거법에서는 선거운동기간을 선거기간개시일부터 선거일 전일까지로 규정하고 있다(제59조). 또한 공직선거법은 선거별 선거기간을 규정하고 있으며, 이에 따르면 대통령선거는 23일(후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일까지)로, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일(후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지)로 되어 있다(제33조 제1항, 제2항). 결국 구체적인 법정 선거운동기간을 계산하면, 대통령선거는 22일, 국회의원선거 및 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 13일로서, 이를 위반한 선거운동에 대하여는 엄격하게 규제하고 있다(제254). 이러한 선거운동기간은 후보자의 정견을 유권자에게 널리 전파할 수 있도록 충분히 길어야 하지만, **우리나라의 선거운동기간은 지나치게 짧다**고 하겠다. 이러한 상황에서는 후보자에 관한 정보가 제대로 전달되지 못하는 상황은 정치신인의 등장을 사실상 제한하는 결과를 초래할 수 있으며, 결국 선거운동기간의 제한은 선거운동의 주체에 따라 차별적인 결과를 초래하게 되는 것이다.

둘째, **선거운동의 방법 및 수단에 대한 규제가 지나치게 많아**, 후보자의 창의적 선거운동을 기대하기 어려우며, 유권자의 선거운동 참여공간이 부족한 실정이다. 예컨

41) 김용철, 한국 선거운동의 민주적 품질 : 자유와 공정의 관점에서(전계), 94면 참조. 여기에서는 선거운동의 자유에 대한 제약을 유형별로 구분하여 설명하고 있다. 즉, 정당 및 후보자에 대한 지지 혹은 반대운동을 전개, 인터넷사이트에 후보자에 대한 비판의 글을 게시, 선거의 중요쟁점에 대한 찬반입장을 표시, 선거운동기간이 아닌 시기에 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 활동, 투표참여 독려활동 등을 함으로써 처벌을 받은 경우 등이 그것이다. 결국 이러한 선거운동의 자유에 대한 각종 제한은 선거운동의 자유를 지나치게 제한·규제하는 선거운동제도에서 비롯된 것이고 한다.

대, 정당 및 후보자의 경우 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한), 제101조(타연설회 등의 금지), 제103조(각종집회 등의 제한), 제106조(호별방문의 제한) 등으로부터 크게 제약을 받고 있다. 또한 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지), 제94조(방송·신문 등에 의한 광고의 금지), 제95조(신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지), 제109조(서신·전보 등에 의한 선거운동의 금지) 등에 의해서도 크게 위축되어 있다. 특히 제88조(타후보자를 위한 선거운동금지)는 후보자 사이의 선거공조 및 선거연대를 금지시킴으로써, 동시선거에 출마한 후보자들의 선거운동의 자유를 제약하는 요인으로 파악되고 있다.⁴²⁾ 한편, 일반유권자 및 시민단체에 허용되는 선거운동은 단체의 후보자 등 초청 대담·토론회(제81조)와 정보통신망을 이용한 선거운동(제82조의4) 등에 한정되며, 이 또한 각종 규제로 인하여 실질적으로 선거운동을 할 수 있는 공간은 거의 없는 실정이다. 이상에서 서술한 선거운동의 자유에 대한 공직선거법의 주요 규제조항 및 규제내용을 나타내면 다음과 같다.

【표-7】 공직선거법상 선거운동의 자유에 대한 주요 규제조항

조 항	조문명	규제대상	규제기간	규제내용
33①	선거기간	누구든지	언제든지	-대통령선거는 23일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일
59	선거운동기간			-선거운동은 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있음
254①·②	선거운동기간위반죄			-선거일에 투표마감시각전까지 선거운동을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금 -선거운동기간 전에 이 법에 규정된 방법을 제외한 여타의 방법으로 선거운동을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금
88	타후보자를 위한 선거운동금지	후보자등		-후보자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자는 다른 정당이나 선거구가 같거나 일부 겹치는 다른 후보자를 위한 선거운동을 할 수 없음

42) 김용철, 한국 선거운동의 민주적 품질 : 자유와 공정의 관점에서(전계), 97면.

조 항	조문명	규제대상	규제기간	규제내용
				-다만, 일부가 다른 정당이나 후보자의 선거운동에 이른 경우와 같은 정당이나 같은 정당의 추천후보자를 지원하는 경우 및 이 법의 규정에 의하여 공동선임된 선거사무장 등이 선거운동을 하는 경우는 제외
90①	시설물설치 등의 금지	유 권 자 및 사회단체	선거일 전 180일부터 선거일까지	-정당(창당준비위원회 포함)의 명칭이나 후보자(후보자가 되려는 사람 포함)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것을 사용한 행위 금지 -화환·풍선·간판·현수막·에드벌룬·기구류 또는 선전탑, 그 밖의 광고물이나 광고시설을 설치·진열·게시·배부하는 행위, 표찰이나 그 밖의 표시물을 착용 또는 배부하는 행위, 후보자를 상징하는 인형·마스코트 등 상징물을 제작·판매하는 행위 금지
91①	확성장치와 자동차 등의 사용제한		선거운동기간	-공개장소에서의 연설·대담장소 또는 대담·토론회장에서 연설·대담·토론용으로 사용하는 경우를 제외하고는 선거운동을 위하여 확성장치를 사용할 수 없음
93①·②	탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지	누구든지	선거일 전 180일부터 선거일까지	-정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책 포함) 또는 후보자(후보자가 되려는 사람 포함)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없음

조 항	조문명	규제대상	규제기간	규제내용
			선거일 전 90일부터 선거일까지	-정당 또는 후보자의 명의를 나타내는 저술·연예·연극·영화·사진, 그 밖의 물품을 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 광고할 수 없으며, 후보자는 방송·신문·잡지 기타의 광고에 출연할 수 없음
94	방송·신문 등에 의한 광고의 금지		선거운동기간	-이 법에 규정되지 아니한 방법으로 방송·신문·통신 또는 잡지, 기타의 간행물 등 언론매체를 통하여 광고할 수 없음
95①	신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지		언제든지	-이 법에 따른 경우를 제외하고는 선거에 관한 기사를 게재한 신문·통신·잡지 또는 기관·단체·시설의 기관지 기타 간행물을 통상방법 외의 방법으로 배부·살포·게시·첩부하거나 그 기사를 복사하여 배부·살포·게시·첩부할 수 없음
101	타연설회 등의 금지		선거운동기간	-이 법에 따른 연설·대담 또는 대담·토론회를 제외하고는 다수인을 모이게 하여 개인정견발표회·시국강연회·좌담회 또는 토론회 기타의 연설회나 대담·토론회를 개최할 수 없음
103③	각종집회 등의 제한			-선거에 영향을 미치게 하기 위하여 향우회·종친회·동창회·단합대회 또는 야유회, 그 밖의 집회나 모임을 개최할 수 없음
105①	행렬 등의 금지		언제든지	-선거운동을 위하여 5명(후보자와 함께 있는 경우에는 후보자를 포함하여 10명)을 초과하여 무리를 지어 다음 의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없음 -거리를 행진하는 행위, 다수의 선거구민에게 인사하는 행위, 연달아 소리지르는 행위

조 항	조문명	규제대상	규제기간	규제내용
106①·③	호별방문의 제한		선거운동기간	-선거운동을 위하여 또는 입당의 권유를 위하여 호별로 방문할 수 없음
				-공개장소에서의 연설·대담의 통지를 위하여 호별로 방문할 수 없음
107	서명·날인운동의 금지		언제든지	-선거운동을 위하여 선거구민에 대하여 서명이나 날인을 받을 수 없음
109①·②	서신·전보 등에 의한 선거운동의 금지		선거운동기간	-선거권자에게 서신·전보·모사전송, 그 밖에 전기통신의 방법을 이용하여 선거운동을 할 수 없음
		-전화 또는 문자메세지를 이용한 선거운동은 야간(오후 11시부터 다음 날 오전 6시까지)에는 할 수 없음		
251	후보자비방죄		언제든지	-당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(후보자가 되려는 사람 포함), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금

이상에서 살펴본 바와 같이, 짧은 선거운동기간 및 선거운동에 대한 다양한 규제로 인하여 후보자와 유권자가 함께 참여해야 할 선거운동의 공간은 매우 좁은 상태에 있다고 하겠다. 공직선거법은 “선거에 영향을 미칠 수 있는” 시민단체 및 일반유권자의 선거활동을 금지함으로써, 정책현안에 관한 시민단체의 정책 캠페인은 물론 유권자의 투표참여 캠페인조차 허용되지 않고 있는 실정이다. 이것은 **선거과정에서 표현의 자유, 집회 및 결사의 자유, 통신의 자유에 대한 광범위한 제한이 행해지고 있다는 것을 의미하고 있으며, 이로부터 선거운동의 자유가 충분히 보장되고 있지 못하다는 결론에 이르게 된다.**

2) 선거운동의 공정성

선거운동은 기본적으로 자유의 영역에 속하며, 민주주의체제에서 합법적인 권력획득의 수단이 되므로, 민주주의의 속성상 평등의 영역에 속해야 하고, 이로부터 선거운동은 모두에게 균등하게 보장되어야 하는 것이다. 전술한 바와 같이 선거운동의 공정성은 후보자 정보의 왜곡 없는 전달, 모든 후보자에게 균등한 선거운동의 기회부여, 후보자 간 선거운동자원의 형평성 확보를 통하여 실현될 수 있으나, 현실은 그러하지 않다. 첫째, **후보자의 정당소속 및 현직 여부에 따라** 후보자 간에는 선전·홍보할 수 있는 시간과 내용에 **현저한 차이가 발생**하고 있다. 우선 **정당소속 현직후보자와 정당소속 예비후보자의 차이**로서, 의정활동보고를 대표적인 것으로 들 수 있다. 즉, 공직선거법 제111조는 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체장에 대하여 선거일 전 90일까지 지역구 주민을 상대로 의정활동을 보고할 수 있도록 하고 있고, 의정활동보고의 방법에도 크게 제한을 두고 있지 않으므로, 정당소속 현직후보자는 의정활동보고회의 형식으로 선거일 91일 이전에도 사실상 선거운동을 할 수 있는 것이다. 이에 대하여 정당소속 예비후보자는 선거운동을 하려는 경우, 예비후보자에 등록해야 하고, 예비후보자에게 허용되는 선거운동의 방법과 내용도 현저하게 제한되어 있다. 그 밖에도 정강·정책의 신문광고 등의 제한(제137), 정강·정책의 방송연설의 제한(제137조의2), 정강·정책홍보물의 배부제한 등(제138조), 정책공약집의 배부제한 등(제138조의2), 정당기관지의 발행·배부제한(제139조), 창당대회 등의 개최와 고지의 제한(제140조), 당원집회의 제한(제141조), 정당의 당원모집 등의 제한(제144조) 등의 규정에서도 현저한 차이를 발견할 수 있다.

특히, **정당소속 예비후보자와 무소속 예비후보자 간의 불균형**은 더욱 심각한 상황에 있다. 즉, 정당소속 예비후보자의 경우, 선거일전 90일 전까지 정강정책을 위한 신문광고를 70회까지(제137조), TV와 라디오 방송연설은 1회 20분 이내에서 각각 월 2회 이내에서 할 수 있으며(제137조의2), 선거기간 중에도 당원용의 정강정책 홍보물 1종(제138조)과 정당기관지를 2회까지 배부할 수 있도록 하고 있다. 또한 선거일전 31일까지 당원집회 및 당원교육·연수가 가능하며(제141조), 당원모집활동도 선거기간 외에는 자유롭게 할 수 있다(제144조). 이와 같이 정당소속 예비후보자의 선거활동은 통상적인 정당활동의 명목으로 허용하고 있으나, 이러한 활동이 허용되지 않는 무소속 예비후보자의 경우 자신을 알리고 정견을 전파하는데 있어서 정당소속 예비후보자에 비하여 상대적으로 불리한 입장에 있다고 하겠다.

둘째, **공직선거법상 기탁금(제56조, 제57조)과 선거운동비용의 보전규정(제122조)**에 따르면, 대통령선거·지역구국회의원선거·지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자가 당선되거나 사망한 경우와 유효투표총수의 100분의 15 이상을 득표한 경우 기탁금 및 선거비용의 전액을 보전 받고, 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만을 득표한 경우 기탁금 및 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액을 보전 받는다. 따라서 재력이 부족한 젊은 정치인의 경우, 기탁금과 선거운동비용의 보전에 대한 불확실성으로 인하여 선거출마 및 선거운동에 제약을 받을 수밖에 없는 상황이다. 따라서 공직선거법은 재력이 풍부한 후보자가 상대적으로 쉽게 공직에 출마하고, 유리한 조건 하에서 선거운동을 전개할 가능성이 높은 구조를 취하고 있는 것이다. 이와 같이 우리나라에서는 현재 **선거운동의 공정성이 충분히 확보되지 못하고 있다고** 하겠다.

(4) 문제점

공직선거법의 기본이념인 선거의 자유와 공정은 모든 선거과정에서 합리적인 조화를 이룰 수 있도록 규율·운영되어야 하지만, 이상에서 살펴본 바와 같이 공직선거법이 운영실태를 살펴보면 반드시 그렇다고 할 수 없는 상황이다. 개별 선거법이 포괄적 금지·예외적 허용의 방식을 취하고 있었던 종래의 선거법체계에 비하여, 공직선거법은 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다”(제58조 제2항)고 하여 원칙적·허용·예외적 금지의 방식을 취하고 있다는 점에서 한 단계 발전된 모습을 보여주고 있다고 하겠다. 다만, 공직선거법의 전개과정을 보면, 여전히 선거의 자유와 공정의 합리적인 조화의 모색이 아니라, 선거의 공정을 우선시하여 선거의 자유에 대한 규제중심의 운영을 보이고 있다. 즉, 선거의 자유와 공정 간의 비교형량과 합리적 고려 없이 선거의 공정이라는 명분에 입각하여 선거운동 등 선거의 자유에 대하여 수많은 규제를 하고 있는 것이다. 결국 공직선거법은 **선거운동에 대한 “원칙적 허용·예외적 규제”라는 규정형태를 취하고 있으나, 실제적 운영은 “원칙적 규제·예외적 허용”의 모습을 보이고 있으며, 이러한 공직선거법의 규제중심의 규정과 운영방식은 현대 민주주의국가에서 찾아보기 힘든 입법례로 파악되고 있다.**⁴³⁾

선거의 공정성 확보를 위하여 선거운동 등 선거에 대하여 규제를 할 수는 있으나, 우리나라 헌법이 선거의 자유와 공정의 합리적 조화를 선거법체에 요청하고 있다는 점에서, 선거의 자유를 과도하게 제한하는 규제의 타당성을 검토하여 개선할 필요가

43) 성낙인, 현행 공직선거법 체계의 문제점과 개선방안(전계), 32-33면 참조.

있을 것이다. 지금까지 헌법재판소는 공직선거법의 각종 규제행위가 선거의 자유를 제한하는 위헌적 규제라는 주장에 대하여, 몇몇의 경우를 제외하고는 우리나라의 현실적인 선거풍토와 과열선거의 방지 및 선거의 공정을 도모하기 위하여 과잉금지원칙에 비추어 합리적이고 필요한 제한이라고 하여, 위헌적 규제가 아니라는 일관된 입장을 취하고 있다. 이러한 헌법재판소의 일관된 입장은 공직선거법상 선거운동을 제한하고 있는 개별조항에 대한 위헌심사에서 기본권 체계에 있어서 우월적 지위를 가지는 정치적 표현의 자유에 적용되어야 하는 엄격한 심사기준을 적용하지 않고 있다는 지적⁴⁴⁾으로부터도 잘 알 수 있다. 이러한 헌법재판소의 태도에 대하여는 선거에 관한 각종 규제행위에 헌법재판소가 과잉금지원칙을 너무 단순하고 형식적으로 적용하는 경향이 있으며, 치밀한 논리적 근거의 제시보다는 합헌론의 도출을 전제로 한 이론구성에 치중하였다는 비판이 제기되고 있다.⁴⁵⁾

이와 같이 헌법재판소는 선거운동의 자유에 관한 법률조항에 대하여 엄격한 심사기준의 채택여부보다는 “국가전체의 정치, 사회적 발전단계와 국민의식의 성숙도, 종래의 선거풍토 및 기타 경제적·문화적·사회적 여건 등을 종합적으로 고려하여 합리적으로 결정해야 한다”⁴⁶⁾는 등의 이유로, 선거의 공정성을 강조하면서 비교적 현상유지적인 입장에서 대부분의 조항에 대하여 합헌으로 판단해 왔다.⁴⁷⁾ 공직선거법상 선거규제에 대한 헌법재판소의 이러한 합헌론적 입장은 우리나라에서의 선거현실, 선거풍토, 정치문화의 후진성과 유권자의 의식수준 등을 고려하여, 선거부정의 방지를 통한 선거의 공정성 확보가 공직선거의 중요한 목적이었음을 반영한 태도라고 볼 수 있다. 즉, 지금까지 헌법재판소는 선거운동에 대한 규제의 합리성을 “정치문화의 후진성과 유권자의 의식수준의 미발달”에서 도출하였던 것이다. 선거운동의 환경이 급속하게 변화되고 있는 현재의 상황에서는 이러한 입장의 타당성에 대하여 의문을 가질 필요가 있다는 점은 전술한 바와 같다. 여하튼 선거운동의 자유를 과도하게 제한하는 규제에 대하여는 재검토가 필요하고, 헌법재판소도 선거법규정의 합헌성 여부를 심사함에 있어서 선거의 자유라는 가치를 심도 있게 고민하여 헌법 제37조 제2항에 따른 과잉금지원칙의 준수여부에 관하여 특별히 엄격한 심사기준에 입각하여 심사해

44) 기현석, 공직선거법에 대한 헌법재판소의 판결성향 분석(전계), 227면. 또한 헌법재판소가 엄격한 심사기준을 적용하여야 한다고 언급한 소수의 판례는 있으나, 그러한 판례의 경우 구체적인 심사에 있어서는 비례의 원칙 또는 합리성 심사기준을 적용함에 그치고 말았다는 점도 지적하고 있다. 이러한 점에 대하여는 김래영, 선거운동의 자유와 한계에 관한 연구, 한양대학교 법학박사학위논문, 2003 등도 참조.

45) 정만희, 선거제도에 관한 헌법재판소의 판례의 평가, 공법학연구 제7권 제1호(한국비교공법학회, 2006), 162면 이하 참조.

46) 헌재 1997. 3. 27, 95헌가17.

47) 이러한 헌법재판소의 입장에 대하여 선거의 공정과 관련한 법익균형성에 대한 잘못된 이해라는 관점에서 비판하는 견해도 있다. 음선필, 한국 지방선거에서의 공정선거 확보방안, 유럽헌법연구 제7호(2010), 37면 참조.

야 할 것이다. 최근의 일부 판결에서 나타난 바와 같이 헌법재판소는 선거운동의 자유보장과 관련하여 종래와는 달리 전향적인 판결을 내릴 것이 예상되고 있다.⁴⁸⁾ 이러한 움직임이 바로 선거의 자유와 공정의 합리적 조화라는 헌법적 요청에 기초한 공직선거법의 미래지향적 발전의 원동력이 될 것이다.

4. 공직선거법의 법체계적 문제점

(1) 공직선거법의 기본체계

현행 공직선거법은 종래의 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방의회의원선거법, 지방자치단체장선거법을 하나의 단일법으로 통합하여 제정된 것으로서, 총 19개장 363개조로 구성되어 있으며, 매우 복잡하고 방대한 체계를 형성하고 있다. 전술한 바와 같이 공직선거법은 제정된 이래 타법개정을 포함하여 총 50차례의 개정을 경험하게 되었으며, 그러한 개정과정에서 84개조가 가지조문으로 추가되었고, 23개조가 삭제되었다. 제1장 총칙에서는 공직선거법 전반에 걸친 사항으로서 목적(제1조), 적용범위(제2조), 인구의 기준(제4조), 선거권행사의 보장(제6조), 각종 선거보도심의기구(제8조의2-제8조의7) 등을 규정하고 있다. 제2장에서는 선거권과 피선거권, 제3장에서는 선거구역과 의원정수, 제4장에서는 선거기간과 선거일, 제5장에서는 선거인명부, 제6장에서는 후보자, 제6장의2에서는 정당의 후보자추천을 위한 당내경선, 제7장에서는 선거운동, 제8장에서는 선거비용, 제9장에서는 선거와 관련 있는 정당활동의 규제, 제10장에서는 투표, 제11장에서는 개표, 제12장에서는 당선인, 제13장에서는 재선거와 보궐선거, 제14장에서는 동시선거에 관한 특례, 제14장의2에서는 재외선거에 관한 특례, 제15장에서는 선거에 관한 쟁송, 제16장에서는 벌칙, 제17장 보칙에서는 선거비용의 초과지출로 인한 당선무효(제263조) 등에 대하여 각각 규정하고 있다. 이러한 공직선거법의 기본체계를 표로 나타내면 다음과 같다.

【표-8】 공직선거법의 기본체계

전체현황	총조문수	19개장 363개조
	종조항수	1218 개항
	가지번호	84 개조
	삭제조문	23 개조

48) 기현석, 공직선거법에 대한 헌법재판소의 판결성향 분석(전개), 231면 참조.

4. 공직선거법의 법체계적 문제점

장	조	규정내용	항수
제 1 장 총 칙	제 1 조	목 적	
	제 2 조	적용범위	
	제 3 조	선거인의 정의	
	제 4 조	인구의 기준	
	제 5 조	선거사무협조	
	제 6 조	선거권행사의 보장	5
	제 7 조	정당·후보자 등의 공정경쟁의무	2
	제 8 조	언론기관의 공정보도의무	
	제8조의2	선거방송심의위원회	7
	제8조의3	선거기사심의위원회	7
	제8조의4	선거보도에 대한 반론보도청구	4
	제8조의5	인터넷선거보도심의위원회	9
	제8조의6	인터넷언론사의 정정보도 등	7
	제8조의7	선거방송토론위원회	10
	제 9 조	공무원의 중립의무 등	2
	제10조	사회단체 등의 공명선거추진활동	3
	제10조의2	선거부정감시단	8
	제10조의3	사이버선거부정감시단	4
	제11조	후보자 등의 신분보장	3
	제12조	선거관리	3
제13조	선거구선거관리	6	
제14조	임기개시	3	
제 2 장 선거권과 피선거권	제15조	선거권	2
	제16조	피선거권	4
	제17조	연령산정기준	
	제18조	선거권이 없는 자	3
	제19조	피선거권이 없는 자	
제 3 장	제20조	선거구	4

제 2 장 공직선거법 체계정비의 방향설정

장	조	규정내용	항수
선거구역과 의원정수	제21조	국회의 의원정수	2
	제22조	시·도회의 의원정수	4
	제23조	자치구·시·군의회의 의원정수	3
	제24조	선거구획정위원회	11
	제25조	국회의원지역구의 획정	2
	제26조	지방의회의원선거구의 획정	4
	제27조	임기중 국회의원지역구를 변경한 때의 선거유예	
	제28조	임기중 지방의회의 의원정수의 조정 등	
	제29조	지방의회의원의 증원선거	3
	제30조	지방자치단체의 폐치·분합시의 선거 등	3
	제31조	투표구	3
	제32조	구역의 변경 등	2
제 4 장 선거기간과 선거일	제33조	선거기간	3
	제34조	선거일	2
	제35조	보궐선거 등의 선거일	5
	제36조	연기된 선거 등의 선거일	
제 5 장 선거인명부	제37조	명부작성	7
	제38조	부재자신고	8
	제39조	명부작성의 감독 등	9
	제40조	명부열람	3
	제41조	이의신청과 결정	2
	제42조	불복신청과 결정	2
	제43조	명부누락자의 구제	2
	제44조	명부의 확정과 효력	3
	제45조	명부의 재작성	2

장	조	규정내용	항수
	제46조	명부사본의 교부	5
제 6 장 후보자	제47조	정당의 후보자추천	5
	제47조의2	정당의 후보자추천 관련 금품수수금지	2
	제48조	선거권자의 후보자추천	5
	제49조	후보자등록 등	15
	제50조	후보자추천의 취소와 변경의 금지	2
	제51조	추가등록	
	제52조	등록무효	4
	제53조	공무원 등의 입후보	5
	제54조	후보자사퇴의 신고	
	제55조	후보자등록 등에 관한 공고	
	제56조	기탁금	3
	제57조	기탁금의 반환 등	5
제6장의2 정당의 후보자 추천을 위한 당내경선	제57조의2	당내경선의 실시	3
	제57조의3	당내경선운동	4
	제57조의4	당내경선사무의 위탁	3
	제57조의5	당원 등 매수금지	3
	제57조의6	공무원 등의 당내경선운동 금지	2
	제57조의7	위탁하는 당내경선에 있어서의 이의제기	
제 7 장 선거운동	제58조	정의 등	2
	제59조	선거운동기간	
	제60조	선거운동을 할 수 없는 자	2
	제60조의2	예비후보자등록	9
	제60조의3	예비후보자 등의 선거운동	6
	제60조의4	예비후보자공약집	4
	제61조	선거운동기구의 설치	7
	제61조의2	정당선거사무소의 설치	7
	제62조	선거사무관계자의 선임	8

제 2 장 공직선거법 체계정비의 방향설정

장	조	규정내용	항수
	제63조	선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고	4
	제64조	선거벽보	11
	제65조	선거공보	12
	제66조	선거공약서	9
	제67조	현수막	3
	제68조	어깨띠 등 소품	3
	제69조	신문광고	9
	제70조	방송광고	8
	제71조	후보자 등의 방송연설	13
	제72조	방송시설주관 후보자연설의 방송	4
	제73조	경력방송	5
	제74조	방송시설주관 경력방송	2
	제75조	삭 제 <2004.3.12>	
	제76조	삭 제 <2004.3.12>	
	제77조	삭 제 <2004.3.12>	
	제78조	삭 제 <2004.3.12>	
	제79조	공개장소에서의 연설·대담	12
	제80조	연설금지장소	
	제81조	단체의 후보자 등 초청 대담·토론회	9
	제82조	언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회	4
	제82조의2	선거방송토론위원회 주관 대담·토론회	14
	제82조의3	선거방송토론위원회 주관 정책토론회	3
	제82조의4	정보통신망을 이용한 선거운동	6
	제82조의5	선거운동정보의 전송제한	6
	제82조의6	인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인	7
	제82조의7	인터넷광고	6
	제83조	교통편의의 제공	2
	제84조	무소속후보자의 정당표방제한	
	제85조	지위를 이용한 선거운동금지	3

4. 공직선거법의 법체계적 문제점

장	조	규정내용	항수
	제86조	공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지	7
	제87조	단체의 선거운동금지	2
	제88조	타후보자를 위한 선거운동금지	
	제89조	유사기관의 설치금지	2
	제89조의2	삭 제 <2004.3.12>	
	제90조	시설물설치 등의 금지	2
	제91조	확성장치와 자동차 등의 사용제한	4
	제92조	영화 등을 이용한 선거운동금지	
	제93조	탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지	3
	제94조	방송·신문 등에 의한 광고의 금지	
	제95조	신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지	2
	제96조	허위논평·보도 등 금지	2
	제97조	방송·신문의 불법이용을 위한 행위 등의 제한	3
	제98조	선거운동을 위한 방송이용의 제한	
	제99조	구내방송 등에 의한 선거운동금지	
	제100조	녹음기 등의 사용금지	
	제101조	타연설회 등의 금지	
	제102조	야간연설 등의 제한	2
	제103조	각종집회 등의 제한	5
	제104조	연설회장에서의 소란행위 등의 금지	
	제105조	행렬 등의 금지	2
	제106조	호별방문의 제한	3
	제107조	서명·날인운동의 금지	
	제108조	여론조사의 결과공표금지 등	9
	제108조의2	정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 등	3
	제109조	서신·전보 등에 의한 선거운동의 금지	3
	제110조	후보자 등의 비방금지	
	제111조	의정활동 보고	5

제 2 장 공직선거법 체계정비의 방향설정

장	조	규정내용	항수
	제112조	기부행위의 정의 등	5
	제113조	후보자 등의 기부행위제한	2
	제114조	정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한	2
	제115조	제삼자의 기부행위제한	
	제116조	기부의 권유·요구 등의 금지	
	제117조	기부받는 행위 등의 금지	
	제117조의2	삭제 <2004.3.12>	
	제118조	선거일후 답례금지	
제 8 장 선거비용	제119조	선거비용 등의 정의	4
	제120조	선거비용으로 인정되지 아니하는 비용	
	제121조	선거비용제한액의 산정	3
	제122조	선거비용제한액의 공고	
	제122조의2	선거비용의 보전 등	4
	제123조	삭 제 <2005.8.4>	
	제124조	삭 제 <2005.8.4>	
	제125조	삭 제 <2005.8.4>	
	제126조	삭 제 <2005.8.4>	
	제127조	삭 제 <2005.8.4>	
	제128조	삭 제 <2005.8.4>	
	제129조	삭 제 <2005.8.4>	
	제130조	삭 제 <2005.8.4>	
	제131조	삭 제 <2005.8.4>	
	제132조	삭 제 <2005.8.4>	
	제133조	삭 제 <2005.8.4>	
	제134조	삭 제 <2005.8.4>	
	제135조	선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상	5
	제135조의2	선거비용보전의 제한	7
	제136조	삭 제 <2005.8.4>	

장	조	규정내용	항수
제 9 장 선거와관련있는정당 활동의규제	제137조	정강·정책의 신문광고 등의 제한	3
	제137조의2	정강·정책의 방송연설의 제한	7
	제138조	정강·정책홍보물의 배부제한 등	6
	제138조의2	정책공약집의 배부제한 등	5
	제139조	정당기관지의 발행·배부제한	3
	제140조	창당대회 등의 개최와 고지의 제한	4
	제141조	당원집회의 제한	6
	제142조	삭 제 <2004.3.12>	
	제143조	삭 제 <2004.3.12>	
	제144조	정당의 당원모집 등의 제한	2
	제145조	당사게시 선전물 등의 제한)	2
제10장 투 표	제146조	선거방법	3
	제146조의2	투표관리관	3
	제147조	투표소의 설치	10
	제148조	부재자투표소의 설치	7
	제149조	기관·시설안의 부재자투표소	6
	제149조의2	장애인 거주시설 안의 기표소	8
	제150조	투표용지의 정당·후보자의 게재순위 등	10
	제151조	투표용지와 투표함의 작성	8
	제152조	투표용지모형 등의 공고	2
	제153조	투표안내문의 발송	4
	제154조	부재자신고인에 대한 투표용지의 발송	6
	제154조의2	선상투표자에 대한 투표용지의 전송 등	4
	제155조	투표시간	5
	제156조	투표의 제한	4
	제157조	투표용지수량 및 기표절차	8
제158조	부재자투표	6	

제 2 장 공직선거법 체계정비의 방향설정

장	조	규정내용	항수
	제158조의2	선상투표	13
	제158조의3	통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례	9
	제159조	기표방법	
	제160조	삭 제 <2005.8.4>	
	제161조	투표참관	14
	제162조	부재자투표참관	5
	제163조	투표소 등의 출입제한	4
	제164조	투표소 등의 질서유지	4
	제165조	무기나 흉기 등의 휴대금지	2
	제166조	투표소내외에서의 소란언동금지 등	5
	제166조의2	투표지 등의 촬영행위 금지	2
	제167조	투표의 비밀보장	3
	제168조	투표함 등의 봉쇄·봉인	2
	제169조	투표록의 작성	
	제170조	투표함 등의 송부	2
	제171조	투표관계서류의 인계	
제11장 개 표	제172조	개표관리	4
	제173조	개표소	4
	제174조	개표사무원	4
	제175조	개표개시	2
	제176조	부재자투표의 개표	2
	제177조	투표함의 개함	2
	제178조	개표의 진행	4
	제179조	무효투표	4
	제180조	투표의 효력에 관한 이의에 대한 결정	2
	제181조	개표참관	12
	제182조	개표관람	3
	제183조	개표소의 출입제한과 질서유지	6

장	조	규정내용	항수
	제184조	투표지의 구분	
	제185조	개표록·집계록 및 선거록의 작성 등	6
	제186조	투표지·개표록 및 선거록 등의 보관	
제12장 당선인	제187조	대통령당선인의 결정·공고·통지	4
	제188조	지역구국회의원당선인의 결정·공고·통지	7
	제189조	비례대표국회의원의석의 배분과 당선인의 결정·공고·통지	8
	제190조	지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지	9
	제190조의2	비례대표지방의회의원당선인의 결정·공고·통지	4
	제191조	지방자치단체의 장의 당선인의 결정·공고·통지	3
	제191조의2	당선인 사퇴의 신고	
	제192조	피선거권상실로 인한 당선무효 등	5
	제193조	당선인결정의 착오시정	2
	제194조	당선인의 재결정과 비례대표국회의원의석 및 비례대표지방의회의원의석의 재배분	4
제13장 재선거와 보궐선거	제195조	재선거	2
	제196조	선거의 연기	3
	제197조	선거의 일부무효로 인한 재선거	9
	제198조	천재·지변 등으로 인한 재투표	5
	제199조	연기된 선거 등의 실시	
	제200조	보궐선거	6
	제201조	보궐선거 등에 관한 특례	7
제14장 동시선거에 관한 특례	제202조	동시선거의 정의와 선거기간	2
	제203조	동시선거의 범위와 선거일	4
	제204조	선거인명부에 관한 특례	3
	제205조	선거운동기구의 설치 및 선거사무관계자의 선임에 관한 특례	5
	제206조	선거벽보에 관한 특례	
	제207조	책자형 선거공보에 관한 특례	3

제 2 장 공직선거법 체계정비의 방향설정

장	조	규정내용	항수
	제208조	삭 제 <2004.3.12>	
	제209조	공개장소에서의 연설·대답에 관한 특례	
	제210조	선거와 관련있는 정당활동의 규제에 관한 특례	
	제211조	투표용지·투표안내문 등에 관한 특례	5
	제212조	부재자투표용지의 발송과 회송 등에 관한 특례	
	제213조	투표참관인선정 및 지정 등에 관한 특례	4
	제214조	투표함의 개함등에 관한 특례	
	제215조	개표참관인 등에 관한 특례	2
	제216조	4개 이상 선거의 동시실시에 관한 특례	5
	제217조	투표록·개표록 등 작성에 관한 특례	
제14장의2 재외선거에 관한 특례	제218조	재외선거관리위원회 설치·운영	10
	제218조의2	재외투표관리관의 임명	2
	제218조의3	재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 직무	2
	제218조의4	국외부재자 신고	2
	제218조의5	재외선거인 등록신청	3
	제218조의6	공관부재자신고인명부 등 작성	3
	제218조의7	공관부재자신고인명부 등의 송부	3
	제218조의8	재외선거인명부의 작성	5
	제218조의9	국외부재자신고인명부의 작성	3
	제218조의10	재외선거인명부등의 열람	6
	제218조의11	재외선거인명부등에 대한 이의 및 불복신청 등	5
	제218조의12	대통령의 궐위선거 및 재선거에서 기간 등의 단축	
	제218조의13	재외선거인명부등의 확정과 송부	4
	제218조의14	국외선거운동 방법에 관한 특례	7
	제218조의15	선거비용에 대한 특례	
	제218조의16	재외선거의 투표방법	3
	제218조의17	재외투표소의 설치·운영	7

4. 공직선거법의 법체계적 문제점

장	조	규정내용	항수	
	제218조의18	투표용지 작성 및 송부	5	
	제218조의19	재외선거의 투표 절차	4	
	제218조의20	재외투표소의 투표참관	6	
	제218조의21	재외투표의 회송	4	
	제218조의22	재외투표소투표록 등의 작성·송부	4	
	제218조의23	재외투표의 접수	2	
	제218조의24	재외투표의 개표	6	
	제218조의25	무효투표	5	
	제218조의26	국외선거법에 대한 공소시효 등	2	
	제218조의27	재외선거의 공정성 확보 의무	3	
	제218조의28	재외선거사무의 지원 등	2	
	제218조의29	천재지변 등의 발생 시 재외선거사무의 처리	3	
	제218조의30	국외선거법에 대한 여권발급 제한 등	6	
	제218조의31	외국인의 입국금지	4	
	제218조의32	국외선거법에 대한 영사조사	6	
	제218조의33	국외선거법에 대한 인터넷 화상조사	7	
	제218조의34	준용규정 등	3	
	제218조의35	시행규칙		
	제15장 선거에 관한 쟁송	제219조	선거소청	7
		제220조	소청에 대한 결정	4
제221조		「행정심판법」의 준용	2	
제222조		선거소송	3	
제223조		당선소송	4	
제224조		선거무효의 판결 등		
제225조		소송 등의 처리		
제226조		소송 등에 관한 통지	2	
제227조		「행정소송법」의 준용 등		
제228조		증거조사	4	

제 2 장 공직선거법 체계정비의 방향설정

장	조	규정내용	항수
	제229조	인지첩부에 관한 특례	
제16장 벌 칙	제230조	매수 및 이해유도죄	8
	제231조	재산상의 이익목적의 매수 및 이해유도죄	2
	제232조	후보자에 대한 매수 및 이해유도죄	3
	제233조	당선인에 대한 매수 및 이해유도죄	2
	제234조	당선무효유도죄	
	제235조	방송·신문 등의 불법이용을 위한 매수죄	2
	제236조	매수와 이해유도죄로 인한 이익의 몰수	
	제237조	선거의 자유방해죄	6
	제238조	군인에 의한 선거자유방해죄	
	제239조	직권남용에 의한 선거의 자유방해죄	
	제239조의2	선장 등에 의한 선거자유방해죄 등	2
	제240조	벽보, 그 밖의 선전시설 등에 대한 방해죄	3
	제241조	투표의 비밀침해죄	2
	제242조	투표·개표의 간섭 및 방해죄	3
	제242조의2	공무원의 재외선거사무 간섭죄	2
	제243조	투표함 등에 관한 죄	2
	제244조	선거사무관리관계자나 시설등에 대한 폭행·교란죄	2
	제245조	투표소 등에서의 무기휴대죄	3
	제246조	다수인의 선거방해죄	2
	제247조	사위등재·허위날인죄	2
	제248조	사위투표죄	2
	제249조	투표위조 또는 증감죄	2
	제250조	허위사실공표죄	3
제251조	후보자비방죄		
제252조	방송·신문 등 부정이용죄	2	
제253조	성명 등의 허위표시죄		

장	조	규정내용	항수
	제254조	선거운동기간위반죄	3
	제255조	부정선거운동죄	4
	제256조	각종제한규정위반죄	5
	제257조	기부행위의 금지제한 등 위반죄	4
	제258조	선거비용부정지출 등 죄	2
	제259조	선거범죄선동죄	
	제260조	양벌규정	2
	제261조	과태료의 부과·징수등	9
	제262조	자수자에 대한 특례	2
	제262조의2	선거범죄신고자 등의 보호	2
	제262조의3	선거범죄신고자에 대한 포상금 지급	4
제17장 보 칙	제263조	선거비용의 초과지출로 인한 당선무효	2
	제264조	당선인의 선거범죄로 인한 당선무효	
	제265조	선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효	
	제265조의2	당선무효된 자 등의 비용반환	5
	제266조	선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한	3
	제267조	기소·판결에 관한 통지	2
	제268조	공소시효	2
	제269조	재판의 관할	
	제270조	선거범의 재판기간에 관한 강행규정	
	제270조의2	피고인의 출정	4
	제271조	불법시설물 등에 대한 조치 및 대집행	3
	제271조의2	선거에 관한 광고의 제한	3
	제272조	불법선전물의 우송중지	7
	제272조의2	선거범죄의 조사등	7
	제272조의3	통신관련 선거범죄의 조사	6
	제273조	재정신청	4
제274조	선거에 관한 신고 등	2	

장	조	규정내용	항수
	제275조	선거운동의 제한·중지	
	제276조	선거일후 선전물 등의 철거	
	제277조	선거관리경비	5
	제277조의2	질병·부상 또는 사망에 대한 보상	6
	제278조	전산조직에 의한 투표·개표	6
	제279조	정당·후보자의 선전물의 공익목적 활용 등	2

(2) 법체계상의 문제점

1) 복잡한 구성체계

법률의 구성 및 규정의 순서에 관하여는 확립된 기준은 없으나, 일반적으로 입법실무상 본칙부분과 부칙부분으로 구분되고 있다. 본칙부분은 총칙규정, 실체규정(규제법규, 자격부여법규, 조성법규), 보칙규정, 벌칙규정으로 구분되며, 개별 법조문은 그 내용에 따라 편·장·절·조·항·호·목의 순으로 세분되어 규정되고 있다. 이와 같이 본칙규정의 조문수가 많고(일반적으로 조문수가 30개조 이상이 되는 경우), 이를 그 성질에 따라 몇 개의 군으로 나누는 것이 법문의 이해를 위하여 도움이 되는 경우, 이를 몇 개의 장으로 구분할 수 있다. 또한 장은 절·관의 순서로 세분할 수 있으며, 특히 조문수가 많은 경우에는 「민법」과 「상법」 등과 같이 장위에 편을 둘 수 있다. 장·절을 두는 경우에는 그 장·절 등의 내용을 대표할 수 있는 장·절 등의 제목을 달아야 한다. 법률을 알기 쉽게 하기 위하여 장·절 등으로 구분한 법률의 경우에는 법률의 제명 다음에 절·절 등의 목차를 붙이는 것이 바람직한 것으로 이해되고 있다. 법령의 문장과 체계는 간결하면서도 내용이 혼동되지 않도록 정확하게 구성되어야 하며, 해석의 혼란이 발생하거나 구조가 복잡한 체계를 형성하는 것은 해당 법령을 이해하기 어렵게 하고 해석에 혼란을 초래할 수 있으므로, 가능한 한 법령의 일반적 구성체계에 따라 간결하고 명확하게 구성할 필요가 있다. 따라서 위의 법제실무상 법률의 일반적 구성체계에 따라 너무 복잡하게 구성되어 있는 장이나 조의 체계는 장·절의 체계를 취하여 분리 또는 통합하여 법령의 이해도를 제고시키는 것이 법령의 선진화에 도움이 된다고 하겠다.

전술한 바와 같이 공직선거법은 총 19개의 장, 즉 제1장(총칙), 제2장(선거권과 피선거권), 제3장(선거구역과 의원정수), 제4장(선거기간과 선거일), 제5장(선거인명부), 제6

장(후보자), 제6장의2(정당의 후보자추천을 위한 당내경선), 제7장(선거운동), 제8장(선거비용), 제9장(선거와 관련있는 정당활동의 규제), 제10장(투표), 제11장(개표), 제12장(당선인), 제13장(재선거와 보궐선거), 제14장(동시선거의 특례), 제14장의2(재외선거에 관한 특례), 제15장(선거에 관한 쟁송), 제16장(벌칙), 제17장(보칙)으로 구성되어 있다. 상술한 법률의 일반적 구성체계와 비교하면, 크게 문제될 것을 없어 보이지만, 벌칙과 보칙의 순서가 바뀌어 있다는 점에서, 공직선거법 구성체계의 일반성을 저하시키고 있다. 또한 각 장별 조문수를 살펴보면, 제1장은 22개조, 제2장은 5개조, 제3장은 13개조, 제4장은 4개조, 제5장은 10개조, 제6장은 12개조, 제6장의2는 6개조, 제7장은 74개조, 제8장은 20개조, 제9장은 11개조, 제10장은 32개조, 제11장은 15개조, 제12장은 10개조, 제13장은 7개조, 제14장은 16개조, 제14장의2는 35개조, 제15장은 11개조, 제16장은 37개조, 제17장은 23개조, 총 363개조로 구성되어 있다. 일반적으로 장의 경우, 30개조 이상이라는 입법실무상의 기준에 입각해서 보면, 제2장은 5개조, 제4장은 4개조, 제6장의2는 6개조, 제13장은 7개조 등으로 절의 수순에 미치는 조문수로 장을 구성하고 있어, 다른 장과의 불균형이 발생하고 있다. 그리고 제7장의 경우는 74개조로 구성되어 법령의 해석·운용에 어려움을 초래하고 있다.

2) 과도한 가지번호

조와 조 사이 또는 장·절 사이에 새로운 장·절 또는 조문을 추가할 경우에 이 각각 조를 순차적으로 내려서 조 번호를 변경할 수 있으나, 이러한 방식은 번거로울 뿐만 아니라 다른 법률에서 그 장·절 또는 조문을 인용하고 있는 경우에는 그 법률도 개정해야 하는 문제가 발생하므로, 이러한 불편을 없애기 위하여 가지번호를 사용하는 경우가 많다. 일반적으로 이러한 가지번호는 법률의 일부개정에서 사용하고, 제정 또는 전부개정하는 경우에는 사용하지 않는다. 공직선거법의 경우도 많은 개정을 거치면서, 2개의 장(제6장의2, 제14장의2)과 84개조(제8조의2-제8조의7, 제10조의2·제10조의3, 제57조의2-제57조의7, 제82조의2-제82조의7 등)가 가지번호로 추가되어 왔다. 입법기술상의 편의를 위하여 가지번호를 사용하는 경우라 하더라도 너무 많은 가지번호의 추가는 법령의 조문체계를 복잡하게 만들고, 법령의 체계적 완성도를 저하시킬 수 있다. 공직선거법의 경우 이에 더하여 23개의 삭제조항(제75조-제78조, 제123조-제134조 등)이 존재하고 있어 조문체계의 완성도를 저하시키고 있다.

3) 타법인용의 문제점

공직선거법의 경우도 명확한 법의 해석·집행을 통하여 공직선거과정에서 발생할 수 있는 국민의 권리를 보호하기 위하여 다양한 다른 법률을 인용하는 입법기술을

채택하고 있다. 예컨대, 공직선거법에서는 대한민국헌법과 지방자치법(제1조), 주민등록법(제4조), 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률(제4조, 제15조 제1항 제2호 등), 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(제8조의2 제1항 등), 방송법(제8조의 7 제1항), 언론중재 및 피해구제에 등에 관한 법률(제8조의6 제7항), 신문 등의 진흥에 관한 법률(제8조의5 제1항), 방송문화진흥법(제8조의7 제1항), 출입국관리법(제15조의2 제3항), 정치자금법(제18조 제1항), 국민투표법(제18조 제2항), 해운법(제38조 제2항), 소득세법(제49조 제4항), 초·중등교육법(제49조 제4항), 식품위생법(제61조 제5항), 정당법(제90조 제2항, 제93조 제1항), 국민기초생활 보장법(제112조 제2항), 공공기관의 운영에 관한 법률(제112조 제2항), 형사소송법(제218의32 제1항), 질서위반행위규제법 제261조 제8항, 우편법(제272조 제6항) 등 총 183개소에서 다른 법률을 인용하고 있다. 공직선거법상 이러한 타법인용의 경우, 상세한 내용에 대하여는 후술하기로 하겠지만, 논리적 모순이 발생하거나 인용내용이 불명확한 경우가 있으며, 법 적용관계가 명확하지 않거나 인용방법의 일관성이 부족한 경우 등이 발생하고 있다. 특히 공직선거법상 타법인용의 경우, 용어적 일관성이 결여되어 있거나 중복적인 규제가 발생할 수 있는 한계를 가지고 있다.

4) 특례규정의 문제점

공직선거법은 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원의 선거에 관한 사항을 통합하여 규율함으로써 법률이 복잡하게 변모하여 일반국민은 물론 법률전문가도 이해하기 어렵게 되어 있으며, 그 대표적인 원인의 하나로는 특례규정을 들 수 있다. 공직선거법에서는 제29조(지방의회의원의 증원선거)와 같이 의원정수와 관련하여 같은 법 “제22조 또는 제23조에도 불구하고”라고 하여 개별조문에서 특례규정을 두고 있다. 또한 공직선거법상 장 및 조문의 제목에서, 예컨대 제158조의3(통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례), 제201조(보궐선거 등에 관한 특례), 제204조(선거인명부에 관한 특례), 제205조(선거운동기구의 설치 및 선거사무관계자의 선임에 관한 특례), 제206조(선거벽보에 관한 특례), 제207조(책자형 선거공보에 관한 특례) 등 총 20개의 조문에서 “특례”라는 용어를 사용하고 있다. 이와 관련해서는 준용의 범위가 불명확하거나 당연한 규정을 특례로 규정하고 있는 경우가 있으며, 특례의 내용이 불충분한 경우나 명확하지 않은 경우 등이 문제가 되고 있다. 특히 통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표의 특례(제158조의3), 보궐선거에 관한 특례(제201조) 등의 경우, 부재자투표 및 보궐선거의 원칙과 특례조문 간의 모순점 등이 발생할 가능성이 있다고 하겠다.

5) 조문형식의 문제점

공직선거법의 전체조문을 살펴보면, 예컨대 적용범위(제2조), 선거보도심의기구에 관한 조항(제8조의2, 제8조의3, 제8조의5부터 제8조의7까지)의 규정순서가 내용적으로 일관성이 없어 이해하기 어렵다는 문제점이 있다. 또한 공직선거법에서는 선거운동을 할 수 없는 자(제60조)·예비후보자등록(제60조의2)·예비후보자 등의 선거운동(제60조의3)·예비후보자공약집(제60조의4)의 순서로 규정하고 있으나, 조문의 순서나 내용상 모순 또는 유기적 관계가 단절될 수 있다는 문제점이 발생할 수 있다. 또한 다른 법률의 개정에도 불구하고, 금치산자(제18조 제1호), 교육위원회의 교육위원(제53조 제1항 제2호), 주민자치센터 등의 설치근거(제60조 제1항 제7호), 예비후보자공약집 등의 판매(제60조의4 제1항, 제138조의2 제1항)에 관한 조항에서는 종전의 내용을 그대로 규정하고 있는 등의 문제점이 있다. 또한 별치규정과 관련해서도 벌칙의 부재 및 중복이나 형량과 관련하여 문제가 발생하고 있고, 정의규정의 경우도 통합선거법의 특징에 입각하여 개별 조항에서 분산적으로 정의하고 있어, 법령전반에 적용되는 용어를 일일이 규정을 찾아 들어가야 하는 문제점이 발생하고 있다.

6) 준용타법의 문제점

공직선거법을 준용하고 있는 교육감 등의 선거에 관한 문제를 들 수 있다. 교육·학예에 관한 지방자치체를 위하여 1991년 3월에 제정되어 시행되고 있는 「지방교육자치에 관한 법률」에서는 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의한 교육감의 선출(제43조), 교육감선거에서의 후보자 추천 등 정당의 관여행위금지(제46조)를 규정한 후, 교육감선거에 관하여는 공직선거법 제3조부터 제8조까지, 제8조의2부터 제8조의4까지, 제8조의6, 제9조, 제10조 등 중에서 시·도지사 및 시·도지사선거에 관한 규정을 준용하도록 하고 있다(제49조 제1항). 이러한 규정방식은 2006년 12월 30일에 개정된 지방교육자치에 관한 법률 제22조 제3항에 따른 포괄적 준용에 비하여 매우 진화된 것으로 볼 수 있다. 그러나 여전히 후보자나 일반국민이 교육감선거의 규범이 구체적 사례에 따라 어떻게 적용되는가를 이해하기 어려운 상황이고, 이러한 준용관계의 불명확성으로 인하여 주민의 선거관련 기본권이 침해될 가능성이 있으며, 결국 지방선거에 있어서 선거의 자유와 공정의 합리적 조화라는 헌법적 요청의 실현을 기대할 수 없게 될 것이다.

5. 공직선거법 체계정비의 방향

(1) 통합법체제 유지

통합선거법으로서의 공직선거법이 제정되기 전에는 각 선거를 규율하는 선거법이 개별법의 형태로 존재하고 있었기 때문에 당시 선거관련법제의 모법으로서 역할을 수행하였던 국회의원선거법과 중복되는 기타 선거법의 규정은 국회의원선거법을 준용하고 있었다.⁴⁹⁾ 전술한 바와 같이 종래의 각 선거별로 규율하는 개별법체계를 변경하여 모든 공직선거에 통일적으로 적용함으로써, 선거관리의 일관성을 유지하고, 공명선거의 풍토를 정착시키기 위하여 통합선거법으로서 제정된 것이 공직선거법이다.⁵⁰⁾ 결국 공직선거법은 국가차원에서 실시하는 모든 공직선거에 관한 “종합적인 통합법”으로서의 성격을 가지고 있고, 선거부정의 방지를 위한 제도적 장치를 체계적으로 법제화시키고 있으며, 헌법상 임기가 보장된 국회의원선거와 대통령선거 및 지방선거의 일정을 분명히 함으로써, 국가적 차원의 효율적 선거관리를 가능하게 하고 있다는 특징을 가진다. 또한 각 선거별로 개별법체계를 형성하고 있는 기존의 선거법제하에서 나타났던 법집행과정에서의 혼란과 모순, 선거관리의 곤란성 등을 극복하고자 한 점도 하나의 특징을 들 수 있다. 이러한 통합법체계에 대하여는 다양한 문제점이 지적되고 있으며, 이에 관하여 살펴보면 다음과 같다.

우선 선거의 종류별로 자유와 규제에 관한 기준과 규율의 방식이 다르다는 개별성의 문제, 즉 기본적으로 선거로 선출되는 국가기관의 성격에 있어서 독립제기관의 장과 회의제기관의 구성원의 성격이 다르다는 점에 초점을 둔 비판이 가능하다. 이러한 점에서 선거로 선출되는 국가기관의 성격과 지위가 근본적으로 다름에도 불구하고 인위적으로 단일법·통일법체계로 법제화함으로써, 공직선거법의 전체적 내용이 복잡하게 되었으며, 구체적인 선거운동방식의 규제에 있어서도 일반적·체계적으로 규율하고 있는 것이 아니라, 각각의 구분에 관한 규율기준이 불명확하다는 비판이다.⁵¹⁾ 이러한 비판은 무리한 단행법화의 구체적인 문제점의 하나로서, 당선인의 선거범죄로 인한 당선무효를 규정하고 있는 공직선거법 제264조를 예시하고 있다. 즉, 공직선거법 제264조는 모든 공직선거에 적용되므로 당연히 대통령선거에도 적용되는 조항임에도 불구하고 현실적으로 대통령선거에서는 이 조항위반을 들어 당선무효로 한 사

49) 성낙인, 선거법론(전계), 8면 참조.

50) 즉, 통합선거법은 선거법규를 모든 선거에 통일적으로 적용하도록 함으로써, 선거관리에 있어서 일관성을 유지하고, 선거에 참여하는 정당과 후보자는 물론 일반국민도 선거법규를 쉽게 이해할 수 있도록 하였을 뿐만 아니라, 선거부정 및 부패에 대한 제재를 강화하여 공명정대한 선거풍토를 정착시키기 위한 정치개혁입법의 일환으로 제정되었음을 그 특징으로 들고 있다. 정만희, 현행 선거법제의 문제점과 개선방안(전계), 44면.

51) 권영철, 헌법이론과 헌법담론, 법문사, 2006, 441-442면.

례가 없음을 지적하면서 무리한 통합선거법으로의 법제화를 비판하고 있다.⁵²⁾ 이러한 비판은 상당부분 타당하다고도 할 수 있으나, 종래 개별법체계가 내포하고 있던 단점, 즉 개별법의 산재로 인한 혼란과 모순, 선거관리의 곤란성 등을 고려하고, 공직선거법의 제정 후 18년 이상이 지난 현재 다시 개별법체계로 회귀한다는 것의 현실적 한계를 고려하면, 통합법체계 자체의 타당성은 인정할 수 있을 것이다. 따라서 이 보고서에서는 **통합선거법체계를 유지하면서, 공직선거법이 가지는 문제점을 개선하는 방향으로 검토**하기로 한다.

(2) 법체계성의 강화

법제실무상 법령체계의 조화성이라는 것은 법률 상호간의 형식적인 모순·저촉의 배제·조정뿐만 아니라, 개개의 법률들이 분야별 법제도적 측면에서도 관련법률 간에 균형과 조화가 이루어 져야 함을 의미한다. 통합선거법으로서의 공직선거법 자체가 내포하고 있는 문제점으로는 첫째, 공직선거의 개별성을 무시한 채 무리하게 통합하여 규율하고 있는 부분이 다수 존재한다는 점을 들 수 있다. 둘째, 각 선거별 사항들을 통합하여 규율함으로써 법률이 복잡하게 변모하여 일반국민은 물론 법률전문가도 이해하기 어렵다는 점을 들 수 있다. 종래의 개별법체계 하에서는 해당 선거와 관련하여 어떠한 행위가 금지되는지 또는 어떠한 규제가 있는지를 알기 위해서는 해당 선거법을 검토하면 되었으나, 통합선거법체제 하에서는 복잡한 공직선거법을 일일이 검토해야 하는 어려움이 존재한다. 특히 전술한 바와 같이 공직선거법은 1994년 3월 16일에 공직선거및선거부정방지법(법률 제4739호)로 제정된 이래, 2012년 7월 현재 총 50차례(타법개정 포함)를 거치고 있으며, 당시의 필요에 대응하여 다양한 변화를 거치게 됨으로써 복잡한 법체계를 형성하고 있다.

이로부터 **공직선거법의 법체계적 적합성을 강화하는 방향으로 정비할 필요가** 있으며, 구체적인 내용으로는 ㉠ 공직선거법의 각 조문에서 인용하고 있는 타법에 대한 평가와 개선방안의 제시, ㉡ 다양한 특례규정 간의 모순점 검토 및 간결화·슬림화 방안 제시, ㉢ 조문의 형식과 관련하여 공직선거법 전체조문의 순서와 유기적 관계의 검토와 개선방안 제시, ㉣ 장·절체제의 도입여부 검토 및 개선방안 제시, ㉤ 「지방교육자치에 관한 법률」에서 준용하고 있는 교육감 등의 선거에 관한 내용을 공직선거법으로 흡수·통합하는 방안검토 등을 들 수 있다. 이와 함께 ㉥ 공직선거법상 위임규정의 현황을 파악하고, 입법기술적 및 법이론적 관점에서 문제점을 분석한 후,

52) 권영설, 헌법이론과 헌법담론(전계), 443면.

법령체계의 간결화·슬림화 방안으로서 일정한 위임기준 및 개선방안을 도출하고자 한다. 구체적으로는 불명확하게 규정되어 있는 규정, 법률상 수권근거가 없는 하위법령상 규정, 법률상 규정된 세부절차 사무규정 및 기술적 규정 등을 위임입법의 한계에 관한 이론적·실무적 관점에서 분석·추출하여 일정한 위임기준 및 개선방안을 제시하고자 한다.

(3) 생활규범성 강화

법령에서 사용되는 용어는 일반국민이 알기 쉬워야 할 뿐만 아니라, 국민의 언어생활과 시대성에도 맞아야 하며, 그렇지 않은 경우에는 법제의 민주화나 법령의 생활화에 지장을 초래한다. 이러한 법령용어만을 알기 쉽게 정비함으로써 법령문이 충분히 쉬워지는 것은 아니며, 이와 함께 법령문장을 알기 쉽게 정비할 필요도 있다. 법령문의 경우, 일반적으로 한문 투 또는 일본어 투 표현, 번역체 표현, 다양하게 해석될 소지가 있거나 복잡한 표현, 중복되어 어색한 표현, 자연스럽지 않거나 일상생활에서 자주 사용하지 않는 표현 등이 주로 문제가 되고 있다. 전술한 바와 같이 공직선거법은 각종 선거가 있을 때마다 일반국민의 생활에 적용됨에도 불구하고, 국민들이 이해하기 어려운 법령용어 및 문법에 맞지 않는 표현이나 문장체계, 일본식 표현 등을 사용하고 있어 생활규범으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 이로부터 공직선거법이 **친근감 있는 생활규범으로서의 역할을 수행하고, 국민에 대한 실제적 난이도를 개선하기 위해서는 대국민적 친근감을 제고하는 방향으로 정비할 필요가 있을** 것이다. 이러한 **공직선거법의 생활규범성 강화**라는 관점에 입각하여 구체적으로는 한자의 순화, 일본식 용어의 순화, 문자의 순화 등을 통한 정비, 결국 공직선거법을 언어적 측면에서 알기 쉽게 정비함과 동시에 법률적 측면에서도 어구의 정확한 의미를 전달할 수 있도록 검토하여 개선방안을 제시하고자 한다.

(4) 미래지향적 발전

공직선거법의 운용과 관련해서는 현대정치 of 핵심기제로 자리 잡은 정당제도에 있어 정당 간 경쟁이 지역독점구도 속에서 정책경쟁으로 이어지지 못하고 있고, 현행 선거제도가 지역주의와 결합되어 정당의 지역편중현상을 고착시켜 선거과열의 한 요인으로 작용할 수 있다는 지적이 있으며, 이로부터 국회의원선거제도의 개선이 시급한 과제로 등장하고 있다. 또한 정당의 공직후보자 선출에 있어 투명성과 공정성을 강화하고 국민의 의사를 반영하는 방향으로의 개혁방안이 논의되고 있으며, 이는 정당의 공직후보자 추천이 공직선거의 핵심적인 요소로 자리 잡아 가고 있는 현실과 정

당의 후보자 추천에 대한 국민적 관심의 증가를 보여주는 것으로서, 정당의 공직선거후보자 선출과정에 보다 많은 국민의 참여를 보장하기 위한 제도적 개선이 요구되고 있다. 재외국민의 오랜 숙원이었던 재외선거제도의 도입 이후, 재외국민의 실질적인 참정권 보장을 위한 투표편의 제공방안과 재외선거의 공정성을 보장방안, 특히 국외에서 발생하는 선거범죄에 대한 실효성 있는 제재방안의 마련, 모의재외선거 실시과정에서 나타난 관리절차상 문제점에 대한 개선 등이 시급한 과제로 등장하고 있다. 국민들의 정치적 무관심으로 인한 낮은 투표율과 이의 고착화 현상은 우리 선거의 새로운 위협으로 등장하고 있다는 점에서, 유권자에게 민주시민으로서의 참여의식과 책임감을 고취하고, 투표참여 분위기를 확산시키며, 유권자의 투표편의를 높이기 위한 제도적 보완이 요구되고 있다.

한편, 전술한 바와 같이 우리나라 헌법은 선거의 자유와 공정의 합리적 조화를 선거법제에 요청하고 있으나, 현실적 운용에서는 선거의 부정방지라는 선거의 공정성에 중점을 둠으로써, 상대적으로 선거의 자유가 경시되어 왔다고 할 수 있다. 이러한 상황은 선거의 자유와 공정의 합리적 조화라는 헌법적 요청을 도외시하는 것으로서, 민주국가에 있어서 선거의 본래적 역할·기능을 수행하기 위해서는 우선적으로 **공직선거법이 추구하고 있는 기본이념인 선거의 자유와 공정을 합리적·실천적으로 조화될 수 있도록 하는 방향에서 제도적으로 정비할 필요가 있을 것이다.** 이러한 관점에 입각하여 공직선거법의 개별조항에서 규정하고 있는 각 제도의 문제점을 종합적으로 검토한 후, 시대적 변화상황에 대응할 수 있는 **개별제도의 발전방안을 제시하고자 한다.**

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

1. 타법인용의 검토와 개선방안

(1) 타법인용의 목적

법령을 입안함에 있어서 용어를 선택할 때에는 해석의 여지가 있는 용어의 경우 신중을 기할 필요가 있고, 특히 다른 법률상의 용어를 사용할 때에는 해당 법령을 반드시 인용해야 한다. 일반적으로 법률의 인용에는 해당 법률을 인용하는 경우, 다른 법률을 인용하는 경우, 해당 법률과 다른 법률을 동시에 인용하는 경우, 부칙규정에서 조문을 인용하는 경우 등이 있으며, 각 경우에 따른 인용방법을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 해당 법률을 인용하는 경우, 즉 법률 중에서 그 법률의 다른 조항을 인용할 경우에는 “이 법”이라고 하지 않고, “제○조제○항”이나 “제○조제○호” 또는 “제○조제○항부터 제○항까지” 등과 같이 인용되는 조항만을 표시한다. 둘째, 다른 법률을 인용하는 경우에는 다른 법률의 제명과 조항을 함께 표시하고, 2개 이상의 조항을 인용할 때에는 “「○○법」제○조·제○조 및 제○조”나 “「○○법」제○조·제○조 또는 제○조”와 같이 다른 법률의 제명은 처음에만 표시한다. 다른 법률의 제명과 조항을 하나의 조문에서 2개 이상 인용하는 경우에는 혼동을 피하기 위하여 반드시 “같은 법”을 명시하여야 한다. 셋째, 해당 법률과 다른 법률을 동시에 인용하는 경우에는 혼동을 피하기 위하여 “「○○법」제○조·제○조 및 제○조와 이법 제○조”로 표시할 수 있으나, 해당 법률의 조문을 먼저 인용하는 방식으로 “제○조와 「○○법」제○조·제○조 및 제○조”로 표시하는 것이 간단·명확하다.⁵³⁾ 여하튼 이와 같이 일정한 법령에서 다른 법률을 인용하는 것은 법령을 해석·적용에서 나타나는 의문점을 없애고 법적 분쟁을 미리 방지함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하기 위해서이다.

(2) 타법인용의 현황

전술한 바와 같이 공직선거법의 경우도 명확한 법의 해석·집행을 통하여 공직선거 과정에서 발생할 수 있는 국민의 권리를 보호하기 위하여 다양한 다른 법률을 인용

53) 그 밖에도 부칙규정에서 조문을 인용하는 경우로서, 제정법률안이나 전부개정법률안의 부칙규정에서 해당 법률의 본칙규정을 인용하는 경우에는 “본칙 제○조”라고 표시하지 않고, 본칙의 조문만을 명시하고, 해당 법률의 다른 부칙규정을 인용할 경우에는 “부칙 제○조”라고 하여 본칙규정을 인용하는 경우와 구별된다. 또한 일부개정법률안의 부칙규정에서 본칙규정을 인용할 경우, 그 본칙규정이 개정되는 규정이라면, 개정 전의 규정과 개정 후의 규정을 구별하기 위하여, 개정 전의 규정은 “종전의 제○조”로, 개정 후의 규정은 “제○조의 개정규정”으로 표시한다.

하는 입법기술을 채택하고 있다. 예컨대, 공직선거법에서는 대한민국헌법과 지방자치법(제1조), 주민등록법(제4조), 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률(제4조, 제15조 제1항 제2호 등), 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(제8조의2 제1항 등), 방송법(제8조의7 제1항), 언론중재 및 피해구제에 등에 관한 법률(제8조의6 제7항), 신문 등의 진흥에 관한 법률(제8조의5 제1항), 방송문화진흥법(제8조의7 제1항), 출입국관리법(제15조의2 제3항), 정치자금법(제18조 제1항), 국민투표법(제18조 제2항), 해운법(제38조 제2항), 소득세법(제49조 제4항), 초·중등교육법(제49조 제4항), 식품위생법(제61조 제5항), 정당법(제90조 제2항, 제93조 제1항), 국민기초생활 보장법(제112조 제2항), 공공기관의 운영에 관한 법률(제112조 제2항), 형사소송법(제218의32 제1항), 질서위반행위규제법 제261조 제8항), 우편법(제272조 제6항) 등 총 183개소에서 다른 법률을 인용하고 있다. 공직선거법에서 인용하고 있는 다른 법률의 현황을 나타내면 다음과 같다.

【표-9】 공직선거법상 타법인용의 현황

연 번	인용법률 및 내용	인용조문
1	「대한민국헌법」	§1
2	「지방자치법」	
3	「주민등록법」에 따른 주민등록표	§4
4	「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 따른 국내거소 신고대장	§4
5	「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조제1항에 따른 방송통신심의위원회	§8의2①
6	「방송법」 제100조제1항 각 호에 따른 제재조치 등	§8의2⑤
7	「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조제1항에 따른 방송통신위원회	
8	「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제7조에 따른 언론중재 위원회	§8의3①
9	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문	§8의3③
10	「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 잡지·정기간행물·전자간행물·기타간행물	
11	「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신	
12	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호가목 또는 다목의 규정에 따른 일반일간신문 또는 일반주간신문	§8의3④

1. 타법인용의 검토와 개선방안

연 번	인용법률 및 내용	인용조문
13	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제1호가목에 따른 일반 일간신문	§8의4②
14	「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제15조(정정보도청구권의 행사)제1항·제4항 내지 제7항의 규정	§8의4④
15	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자	§8의5①
16	「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제15조(정정보도청구권의 행사)제1항·제4항부터 제6항까지 및 제8항	§8의6⑦
17	「방송법」에 의한 종합유선방송사업자	§8의7①
18	「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회	§8의7②1
19	「선거관리위원회법」 제8조에 따른 재임기간	§8의7②2
20	특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)	§10①1
21		§103②
22	「선거관리위원회법」 제2조(設置)제6항의 규정에 의하여 선거구선거사무를 행할 구·시·군선거관리위원회	§13①3
23	「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 국회의원지역선거구의 선거구역 안에 거소를 두고 그 국내거소신고인명부에 3개월 이상 계속하여 올라 있는 사람	§15①2
24	「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부(이하 이 장에서 “국내거소신고인명부”라 한다)	§15②2
25	「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격	§15②3
26	「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄	§18①3
27	「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰)·제132조(알선수뢰)에 규정된 죄	
28	「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수재)에 규정된 죄	
29	「국민투표법」 위반의 죄	§18②
30	「형법」 제38조	§18③
31	「지방자치법」 제7조제2항	§22②

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

연 번	인용법률 및 내용	인용조문
32	「지방자치법」 제4조의2제3항	§26③
33	「지방자치법」 제7조의2제4항	§26③
34	「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류)제1항에 의한 같은 종류의 지방자치단체	§30③
35	「지방자치법」 제4조의2제4항에 따라 행정리	§31②
36	「선박법」 제2조에 따른 대한민국 선박	§38②1
37	「원양산업발전법」 제6조제1항에 따라 농림수산식품부장관의 허가를 받아 원양어업에 사용되는 선박	§38②1가
38	「해운법」 제4조제1항에 따라 국토해양부장관의 면허를 받아 외항여객운송사업에 사용되는 선박	§38②1나
39	「해운법」 제24조제2항에 따라 국토해양부장관에게 등록하여 외항화물운송사업에 사용되는 선박	§38②1다
40	「해운법」 제33조제1항에 따라 국토해양부장관에게 등록하여 선박관리업을 경영하는 자가 관리하는 외국국적 선박	§38②2
41	「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인	§38③
42	「공직자윤리법」 제10조의2(공직선거후보자 등의 재산공개)제1항의 규정에 의한 등록대상재산에 관한 신고서	§49④2
43	「공직자 등의 병역사항신고 및 공개에 관한 법률」 제9조(공직선거후보자의 병역사항신고 및 공개)제1항의 규정에 의한 병역사항에 관한 신고서	§49④3
44	「소득세법」 제127조제1항에 따라 원천징수하는 소득세	§49④4
45	「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에서 인정하는 정규학력	§49④6
46	「공직자윤리법」 제9조(공직자윤리위원회)의 규정에 의한 해당공직자윤리위원회	§49⑨
47	「정당법」 제22조에 따라 당원이 될 수 없는 사람	§52①9
48	「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원	§53①1본문
49		§60①4본문
50	「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원	§53①1본문
51		§60①4본문
52	「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(정무직공무원을 제외한다)	§53①1단서
		§60①4단서

1. 타법인용의 검토와 개선방안

연 번	인용법률 및 내용	인용조문
53	특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말하며, 시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자	§53①9
54	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항제3호에 해당하는 기관 중 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있는 기관(한국은행을 포함한다)	§53①4
55	「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「엽연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합	§53①5
56	「지방공기업법」 제2조(적용범위)에 규정된 지방공사와 지방공단	§53①6
57	「정당법」 제22조제1항제2호의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교교원	§53①7
58	「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)의 규정에 따라 당원이 될 수 없는 자	§57의2③
59	「정치자금법」 제27조(보조금의 배분)의 규정에 따라 보조금의 배분대상이 되는 정당	§57의4①
60	특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자	§60①8
61	특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자	§86①
62	「식품위생법」에 의한 식품접객영업소	§61⑤
63	「공중위생관리법」에 의한 공중위생영업소	
64	「공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」 제8조(신고사항의 공개)제3항의 규정에 따라 질병명 또는 심신장애내용의 비공개를 요구하는 경우	§65⑦2
65	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제1호가목 및 나목에 따른 일간신문	§69①전단
66		§167②단서
67	「방송법」에 의한 방송사업자	§70①전단
68		§108③3
69		§218의14①2
70	「방송법」 제73조(방송광고 등)제2항	§71④
71	「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제5조	

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

연 번	인용법률 및 내용	인용조문
72	「방송법」에 따른 종합유선방송사업자(보도전문편성의 방송채널사 용사업자를 포함한다)·중계유선방송사업자	§71⑫
73	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 신문사업자	§82①전단
74	「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 정 기간행물사업자(정보간행물·전자간행물·기타간행물을 발행하는 자를 제외한다)	
75	「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 뉴스통신사업자	
76	「방송법」 제2조(용어의 정의)의 규정에 의한 방송사업자·중계유선 방송사업자	§82의2⑬
77	「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항 제1호에 따른 정보통신망	§82의4②
78	「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항 제3호의 규정에 의한 정보통신서비스제공자	§82의4③
79	「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 신용 정보업자	§82의6①본문
80	「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의5에 따른 본인확인조치	§82의6①단서
81	「공직자윤리법」 제17조에 따른 사기업체등	§85①
82	특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체 의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운 동협의회·한국자유총연맹을 말한다)	§86①
83	특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단 체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을 운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)	§87①4
84	「정치자금법」에 의한 후원회	§89①단서
85		§114②3
86		§145②
87	「정치자금법」 제15조(후원금 모금 등의 고지·광고)의 규정에 따른 모금을 위한 고지·광고	§89②단서
88	「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동	§90②1
89		§93①2

1. 타법인용의 검토와 개선방안

연 번	인용법률 및 내용	인용조문
90	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문	§93②단서
91	「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 정기간행물	
92	특별법에 따라 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)	§103②
93	「정당법」 제38조에 따른 정책연구소	§108③2
94	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문사업자 및 인터넷신문사업자	§108③4
95	「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 정기간행물사업자	§108③5
96	「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 뉴스통신사업자	§108③6
97	민법 제777조(친족의 범위)의 규정에 의한 친족	§112②2가
98	「각종 기념일 등에 관한 규정」 제2조에 규정된 정부가 주관하는 기념일	§112②2다
99	「지방자치법」 제6장제3절과 제4절에서 규정하고 있는 소속 행정기관 및 하부행정기관	§112②2아
100	「재해구호법」의 규정에 의한 구호기관(전국재해구호협회를 포함한다) 및 「대한적십자사 조직법」에 의한 대한적십자사	§112②3나
101	「장애인복지법」 제58조에 따른 장애인복지시설(유료복지시설을 제외한다)	§112②3다
102	「국민기초생활 보장법」에 의한 수급권자(인 중증장애인, §112②3라)	§112②3라
103		§112②3사
104	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 기관	§112②4라
105	「정당법」 제37조제3항에 따른 당원협의회	§114①전단
106	「정치자금법」 제31조(기부의 제한)의 규정에 따라 정치자금을 기부할 수 없는 자	§117
107	「정치자금법」 제34조(회계책임자의 선임신고 등)제1항제5호·제6호 또는 제3항의 규정에 의하여 선임신고된 각각의 회계책임자	§119④
108	「통계법」 제3조의 규정에 의하여 통계청장이 매년 고시하는 전국 소비자물가변동률	§121②전단

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

연 번	인용법률 및 내용	인용조문
109	「정치자금법」 제40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 회계보고서	§122의2①
110		§122의2②2
111	「정치자금법」 제40조(회계보고)의 규정에 따른 회계보고서	§135의2①
112	「정치자금법」 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄	§135의2②
113	「정치자금법」 제49조에 규정된 죄	§135의2④
114	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문	§137①
115	「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정기간행물	
116	「정당법」의 규정에 따라 해당 정당의 등록사무를 처리하는 관할 선거관리위원회	§138의2③
117	「정당법」 제10조(창당집회의공개)제2항의 신문광고	§140②
118	「정치자금법」 제27조(보조금의 배분)의 규정에 의하여 보조금의 배분대상이 되는 정당 <……에 따라, §218의20②>	§141③
119		§218의20②
120	「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원	§147⑨1
121	「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방 공무원	
122	「은행법」 제2조의 규정에 의한 은행	§147⑨3
123	「장애인복지법」에 따른 장애인복지시설	§149의2①
124	「선거관리위원회법」 제4조(위원의 임명 및 위촉)제13항의 규정에 의한 보조위원	§172②
125	「선거관리위원회법」 제4조제13항 및 동법 제5조(委員長)제4항	§172④
126	「국회법」 제136조(退職)	§192④본문
127	「지방자치법」 제78조(의원의 퇴직)	
128	「국회법」 규정에 의하여 당적을 이탈한 경우	§192④단서
129	「대한민국재외공관 설치법」 제2조에 따른 공관	§218①
130	「선거관리위원회법」 제4조제3항 단서, 제4조제7항부터 제11항까지, 제4조제12항 본문, 제5조제3항·제5항, 제7조, 제9조제1호부터 제4호까지, 제10조, 제11조제1항·제3항, 제12조제1항·제3항, 제13조 및 제14조의2	§218⑩전단
131	「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 등록기준지	§218의5②3

1. 타법인용의 검토와 개선방안

연 번	인용법률 및 내용	인용조문
132	「주민등록법」 제30조에 따른 주민등록전산정보자료	§218의6②
133	「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제11조에 따른 등록전산정보자료	
134	「주민등록법」 제30조에 따른 주민등록에 관한 정보	§218의8③1
135	「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제11조에 따른 가족관계 등록에 관한 정보	§218의8③2
136	「한국국제협력단법」에 따라 설립된 한국국제협력단	§218의14⑥1
137	「한국국제교류재단법」에 따라 설립된 한국국제교류재단	§218의14⑥2
138	「재외동포재단법」에 따라 설립된 재외동포재단	§218의14⑥3
139	「형사소송법」에 따라 법원의 관할을 특정할 수 없는 자	§218의26②
140	「정치자금법」 제52조에 따라 조사	§218의28②
141	「여권법」에 따른 여권의 발급·재발급	§218의30①
142	「여권법」을 준용	§218의30⑥
143	「출입국관리법」을 준용	§218의31④
144	「형사소송법」 제200조, 제221조	§218의32①
145		§218의33①
146	「형사소송법」 제48조, 제50조 및 제161조의2부터 제164조까지를 준용	§218의32④
147	「형사소송법」 제241조, 제242조, 제243조의2부터 제245조까지를 준용한다	§218의32⑤
148		§218의33⑤
149	「재외공관 수입금 등 직접사용에 관한 법률」 제2조·제3조를 준용	§218의34③전단
150	「행정심판법」 제10조(위원의 제척·기피·회피)(이 경우 “위원장”은 “중앙선거관리위원회 또는 시·도선거관리위원회”로 본다), 제15조(선정대표자), 제16조(청구인의 지위 승계)제2항부터 제4항까지(이 경우 “법인”은 “정당”으로 본다), 제17조(피청구인의 적격 및 경정) 제2항부터 제6항까지, 제18조(대리인의 선임), 제19조(대표자 등의 자격), 제20조(심판참가), 제21조(심판참가의 요구), 제22조(참가인의 지위), 제29조(청구의 변경), 제30조(집행정지)제1항, 제32조(보정), 제33조(주장의 보충), 제34조(증거서류 등의 제출), 제35조(자료의 제출 요구 등)제1항부터 제3항까지, 제36조(증거조사), 제37조(절차의 병합 또는 분리), 제38조(심리기일의 지정과 변경), 제39조(직권심리), 제40조(심리의 방식), 제41조(발언 내용 등의 비공개),	§221①전단

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

연 번	인용법률 및 내용	인용조문
	제42조(심판청구 등의 취하), 제43조(재결의 구분)제1항·제2항, 제51조(행정심판 재청구의 금지), 제55조(증거서류 등의 반환), 제56조(주소 등 송달장소 변경의 신고의무), 제57조(서류의 송달) 및 제61조(권한의 위임)의 규정을 준용	
151	「민사소송법」을 준용	§221①후단
152	「행정소송법」을 준용 (바뀌 읽기)	§221①후단
153	「행정소송법」 제8조(法適用例)제2항 및 제26조(職權審理)의 규정을 준용한다. 다만, 같은 법 제8조제2항에서 준용되는 「민사소송법」 제145조(화해의 권고), 제147조(제출기간의 제한)제2항, 제149조(실기한 공격·방어방법의 각하), 제150조(자백간주)제1항, 제220조(화해, 청구의 포기·인낙조서의 효력), 제225조(결정에 의한 화해권고), 제226조(결정에 대한 이의신청), 제227조(이의신청의 방식), 제228조(이의신청의 취하), 제229조(이의신청권의 포기), 제230조(이의신청의 각하), 제231조(화해권고결정의 효력), 제232조(이의신청에 의한 소송복귀 등), 제284조(변론준비절차의 종결)제1항, 제285조(변론준비기일을 종결한 효과) 및 제288조(불요증사실)의 규정	§227
154	「민사소송 등 인지법」에 규정된 금액	§229
155	「질서위반행위규제법」 제5조	§261⑧
156	「질서위반행위규제법」 제16조제1항 전단	§261⑧1
157	「질서위반행위규제법」 제17조제3항	§261⑧2
158	「국세징수법」 제15조부터 제20조까지의 규정	
159	「질서위반행위규제법」 제20조제1항 및 제2항	§261⑧3
160	「질서위반행위규제법」 제24조	§261⑧4
161	「질서위반행위규제법」 제21조제1항 본문	§261⑧5
162	「국민투표법」 위반의 죄	§262①
163	「특정범죄신고자 등 보호법」 제5조·제7조·제9조부터 제12조까지 및 제16조를 준용	
164	「정치자금법」 제49조의 죄	§264
165		§266①
166	「정치자금법」 제45조제1항의 정치자금 부정수수죄	§265
167	「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 총장·학장·교수·부교수·조교수·전임강사인 교원	§266①1

연 번	인용법률 및 내용	인용조문
168	「공직자윤리법」 제3조제1항제12호 또는 제13호에 해당하는 기관·단체	§266①3
169	「사립학교법」 제53조(학교의 장의 임면) 또는 같은 법 제53조의2(학교의 장이 아닌 교원의 임면)의 규정에 의한 교원	§266①4
170	「법원조직법」 제32조(합의부의 심판권)제1항의 규정에 의한 지방법원합의부 또는 그 지원의 합의부	§269
171	「군사법원법」 제11조(보통군사법원의 심판사항)의 규정에 의한 보통군사법원	
172	「행정대집행법」 제3조(대집행의 절차)의 규정	§271①
173	「형사소송법」 제200조의4(긴급체포와 영장청구기간)의 기간	§272④
174	「우편법」 제3조(우편물의 비밀보장)·제50조(우편취급 거부의 죄)·제51조(서신의 비밀침해의 죄)·제51조의2(비밀 누설의 죄)	§272⑥
175	「우편환법」 제19조(비밀의 보장)	
176	「통신비밀보호법」 제3조(통신 및 대화비밀의 보호)	
177	「우편법」 제28조(법규 위반 우편물의 개봉)에 의한 조치	§272⑦전단
178	「우편법」 제48조(우편물 개봉 훼손의 죄)	§272⑦후단
179	「통신비밀보호법」 제16조(벌칙)	
180	「형사소송법」 제260조제2항부터 제4항까지, 제261조, 제262조, 제262조의4제2항, 제264조 및 제264조의2의 규정	§273②
181	「형사소송법」 제260조제3항에 따른 지방검찰청검사장 또는 지청장	§273③
182	「형사소송법」 제262조제2항의 결정	
183	「저작권법」상의 권리	§279②

(3) 검토와 개선방안

1) 논리적 모순의 개선

공직선거법 제10조 제1항 제1호, 제53조 제1항 제9호, 제60조 제1항 제8호, 제86조 제1항, 제87조 제1항 제4호, 제103조 제2항의 경우, 다른 법률을 인용하고 있으나, 논리적 모순을 가지고 있다. 즉, 제10조 제1항에서는 사회단체 등에게 선거부정을 감시하는 등 공명선거추진활동을 할 수 있도록 하고 있으나, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서, 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체는 바르게살

기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹의 경우 공명선거추진활동을 할 수 없도록 하고 있다(제1호). 제53조 제1항 제9호에서는 공무원 등의 입후보, 제60조 제1항에서는 선거운동을 할 수 없는 자, 제86조 제1항에서는 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위의 금지, 제87조 제1항 제4호에서는 단체의 선거운동금지, 제103조 제2항에서는 각종 집회 등의 제한과 관련하여 동일한 내용을 각각 규정하고 있다. 이러한 규정에서 말하는 특별법에 따라 설립된 국민운동단체로서, 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체를 바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹으로 하고 있으나, 이러한 단체는 각각 「바르게살기운동조직 육성법」과 「새마을운동조직 육성법」 및 「한국자유총연맹 육성에 관한 법률」에 기초한 국민운동단체가 아니라 자발적으로 설립된 단체, 즉 사단법인을 지원육성하기 위하여 제정된 법률이라는 점, 이러한 법률들은 특별법도 아니라는 점에서 논리적으로 문제가 있다. 따라서 이러한 모순점을 해결하기 위해서는 **제10조 제1항 제1호, 제53조 제1항 제9호, 제60조 제1항 제8호, 제86조 제1항, 제87조 제1항 제4호, 제103조 제2항**을 다음과 같이 개선할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제10조(사회단체 등의 공명선거추진활동) ① 사회단체 등은 선거부정을 감시하는 등 공명선거추진활동을 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체는 그 명의 또는 그 대표의 명의로 공명선거추진활동을 할 수 없다.</p> <p>1. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)</p> <p>2-6. <생략></p>	<p>제10조(사회단체 등의 공명선거추진활동) ① 사회단체 등은 선거부정을 감시하는 등 공명선거추진활동을 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체는 그 명의 또는 그 대표의 명의로 공명선거추진활동을 할 수 없다.</p> <p>1. 「바르게살기운동조직 육성법」·「새마을운동조직 육성법」·「한국자유총연맹 육성에 관한 법률」의 적용을 받는 바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹</p> <p>2-6. <생략></p>
<p>제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다.<생략></p> <p>1-8. <생략></p> <p>9. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)</p>	<p>제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다.<생략></p> <p>1-8. <생략></p> <p>9. 「바르게살기운동조직 육성법」·「새마을운동조직 육성법」·「한국자유총연맹 육성에 관한 법률」의 적용을 받는 바르게살기운동</p>

현 행	개선안
<p><u>을운동협의회·한국자유총연맹을 말하며, 시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다</u>의 대표자</p>	<p><u>협회·새마을운동협의회·한국자유총연맹(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자</u></p>
<p>제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다.<생략> 1 생략7.<생략> 8. <u>특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자</u> 9. <생략></p>	<p>제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다.<생략> 1-7.<생략> 8. 「바르게살기운동조직 육성법」·「새마을운동조직 육성법」·「한국자유총연맹 육성에 관한 법률」의 적용을 받는 바르게살기운동협회·새마을운동협의회·한국자유총연맹의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자 9. <생략></p>
<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ① ……………, <u>특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.</u> 1-7.<생략></p>	<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ① ……………, 「바르게살기운동조직 육성법」·「새마을운동조직 육성법」·「한국자유총연맹 육성에 관한 법률」의 적용을 받는 바르게살기운동협회의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 1-7.<생략></p>
<p>제87조(단체의 선거운동금지) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체(그 대표자와 임직원 또는 구성원을 포함한다)는 그 기관·단체의 명의로 또는 그 대표의 명의로 선거운동을 할 수 없다. 1-3.<생략> 4. <u>특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)</u> 5-8.<생략></p>	<p>제87조(단체의 선거운동금지) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체(그 대표자와 임직원 또는 구성원을 포함한다)는 그 기관·단체의 명의로 또는 그 대표의 명의로 선거운동을 할 수 없다. 1-3.<생략> 4. 「바르게살기운동조직 육성법」·「새마을운동조직 육성법」·「한국자유총연맹 육성에 관한 법률」의 적용을 받는 바르게살기운동협회의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 5-8.<생략></p>

현 행	개선안
<p>제103조(각종집회 등의 제한) ① <생략> ② 특별법에 따라 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다) 및 주민자치위원회는 선거기간 중 회의 그 밖에 어떠한 명칭의 모임도 개최할 수 없다. ③ - ⑤ <생략></p>	<p>제103조(각종집회 등의 제한) ① <생략> ② 「바르게살기운동조직 육성법」·「새마을운동조직 육성법」·「한국자유총연맹 육성에 관한 법률」의 적용을 받는 바르게살기운동협회·새마을운동협의회·한국자유총연맹 및 주민자치위원회는 선거기간 중 회의 그 밖에 어떠한 명칭의 모임도 개최할 수 없다. ③ - ⑤ <생략></p>

2) 인용내용의 명확화

공직선거법 제82조의6 제1항 본문과 제112조 제2항 제3호와 같이 다른 법률의 조문을 구체적으로 인용하고 있으나, 구체적 조문이 없거나 그 내용이 명확하지 않은 경우가 있다. 즉, 공직선거법 제82조의6에서는 인터넷언론사 게시관·대화방 등의 실명확인과 관련하여, 인터넷언론사에게 선거운동기간 중 해당 인터넷홈페이지의 게시관·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 게시할 수 있도록 하는 경우, 행정안전부장관 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 신용정보업자가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하도록 하고 있다. 다만, 여기에서 인용하고 있는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조 제4호⁵⁴⁾는 “신용정보업자”가 아니라 “신용정보업”에 관한 규정임에도 불구하고, “신용정보업자”로 되어 있는 것처럼 규정하여 혼란이 발생할 수 있다. 또한 공직선거법 제112조 제2항에서는 기부행위 등의 정의와 관련하여, 구호적·자선적 행위(제3호)를 기부행위로 보지 않는다고 하면서, 그 하나로 「재해구호법」에 따른 구호기관(전국재해구호협회를 포함)과 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사(나목)에 천재·지변으로 인한 재해의 구호를 위하여 금품을 제공하는 행위를 규정하고 있다. 여기에서 인용하고 있는 「재해구호법」 제2조 제3호 및 제4호⁵⁵⁾에서는 “구호기관”과 “구호지원기관”으로 구분하고 있으나, 구

54) 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제2조 제4호에서는 “신용정보업”에 관하여 정의하고 있으며, 이를 “다음 각 호에 따른 업무의 전부 또는 일부를 업(業)으로 하는 것을 말한다”고 하고 있으므로, 이 규정은 명확하게 “신용정보업”에 관한 규정으로 볼 수 있다.

55) 재해구호법 제2조 제3호에서는 “구호기관”이란 이재민 및 일시대피자의 거주지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사·특별도지사 및 시장·군수·구청장으로 정의하고 있으며, 제4호에서는 “구호지원기관”이란 구호기관의 업무를 지원하기 위하여 필요한 인력·시설 및 장비를 갖춘 기관 또는 단체로서 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사 및 제29조에 따른 전국재해구호협회 등 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체로 정의하고 있다.

호기관은 지방자치단체의 장이므로 구호기관을 인용하고 있는 것인지, 아니면 구호지원기관을 인용하고 있는 것인지가 명확하지 않다. 여기에서 말하는 전국재해구호협회는 “구호기관”이 아니라 “구호지원기관”이므로, 제82조의6 제1항 본문과 제112조 제2항·제3항을 다음과 같이 개선할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인) ① 인터넷언론사는 선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보(이하 이 조에서 “정보등”이라 한다)를 게시할 수 있도록 하는 경우에는 행정안전부장관 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 신용정보업자(이하 이 조에서 “신용정보업자”라 한다)가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다.</p> <p><생략> ② - ⑦ <생략></p>	<p>제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인) ① 인터넷언론사는 선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보(이하 이 조에서 “정보등”이라 한다)를 게시할 수 있도록 하는 경우에는 행정안전부장관 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 <u>신용정보업을 하는 자</u>(이하 이 조에서 “신용정보업자”라 한다)가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다.<생략> ② - ⑦ <생략></p>
<p>제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.</p> <p>1-2. <생략> 3. 자선적 행위 가. <생략> 나. 「재해구호법」의 규정에 의한 구호기관(전국재해구호협회를 포함한다) 및 「대한적십자사조직법」에 의한 대한적십자사에 천재·지변으로 인한 재해의 구호를 위하여 금품을 제공하는 행위</p> <p>4-6. <생략></p>	<p>제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.</p> <p>1-2. <생략> 3. 자선적 행위 가. <생략> 나. 「재해구호법」에 따른 구호기관과 전국재해구호협회 및 「대한적십자사조직법」에 따른 대한적십자사에 천재·지변으로 인한 재해의 구호를 위하여 금품을 제공하는 행위</p> <p>4-6. <생략></p>

3) 법적용관계의 명확화

다른 법률과의 관계에 관한 규정은 해당 법률과 다른 법률의 적용범위에 관한 사항을 정하기 위하여 사용되고 있으며, 다른 법률의 적용·적용배제·우선적용 및 해당 법률의 우선적용에 관한 사항을 내용으로 한다. 이 다른 법률과의 관계에 관한 규정은 일반법과 특별법, 기본법과 관련개별법 등 법령 상호간의 체계에 관한 사항을 정

함으로써, 해석·집행상의 모순·저축을 방지하는 중요한 역할을 수행한다. 이와 관련하여 공직선거법에서는 제261조 제8항과 같이 특별법적 성격을 가지는 「질서위반행위규제법」에 대한 특례를 규정하고 있으므로, 일반법과 특별법의 효력이라는 측면에서 입법체계상의 문제가 있다. 즉, 「질서위반행위규제법」 제5조에서는 다른 법률과의 관계에 대하여, “과태료를 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다”고 하여 해당 법률의 우선적용이라는 입법구조를 취하고 있다. 그럼에도 불구하고 공직선거법 제261조 제8항에서는 “이 법에 따른 과태료의 부과·징수 등의 절차에 관하여는 「질서위반행위규제법」 제5조에도 불구하고 다음 각 호에서 정하는 바에 따른다”고 규정함으로써, 입법체계상 법률의 적용관계에 있어서 문제가 발생할 수 있다. 따라서 공직선거의 중요성 및 특수성을 고려하여 공직선거법을 개정할 수 없는 경우에는, **질서위반행위규제법 제5조**를 다음과 같이 개정할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p style="text-align: center;">질서위반행위규제법</p> <p>제 5 조6(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 <u>다른 법률의</u> 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.</p>	<p style="text-align: center;">질서위반행위규제법</p> <p>제 5 조6(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 <u>다른 법률(「공직선거법」을 제외한다)</u>의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.</p>

4) 유사내용 제외문제의 개선

공직선거법에서는 제147조 제9항 제3호와 같이 유사한 내용임에도 불구하고 다른 법률을 인용함으로써, 제외되는 문제가 발생할 수 있다. 즉, 공직선거법 제147조에서는 투표소의 설치와 관련하여 읍·면·동선거관리위원회로 하여금 선거일 전일까지 관할 구역 안의 투표구마다 투표소를 설치하도록 하고 있고(제1항), 투표사무를 보조하게 하기 위하여 「은행법」 제2조 제2호에 따른 은행의 직원 등 중에서 투표사무원을 위촉하되, 선거일전 3일까지 그 성명을 공고하도록 하고 있다(제9항 제3호). 이와 관련하여 「은행법」 제2조 제2호에서는 은행을 “은행업을 규칙적·조직적으로 경영하는 한국은행 외의 모든 법인”으로 정의하고 있어, 한국은행을 제외하고 있다. 결국 공직선거법에서는 “「은행법」 제2조제2호의 규정에 의한 은행”으로 규정함으로써, 한국은행을 제외하고 있다. 이와 같이 공직선거법에서는 읍·면·동선거관리위원회가 투표사무를 보조하게 하기 위하여 위촉하는 투표사무원에서 한국은행의 직원을 제외하고 있는 특별한 이유를 발견하기 어렵다. 따라서 한국은행의 직원을 제외할 특별한 이유가 없다면, **제147조 제9항 제3호**를 다음과 같이 개정할 필요가 있다.

현 행	개선안
<p>제147조(투표소의 설치) ① - ⑧ <생략></p> <p>⑨ 읍·면·동선거관리위원회는 투표사무를 보조하게 하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 투표사무원을 위촉하되, 선거일전 3일까지 그 성명을 공고하여야 한다.</p> <p>1 - 2. <생략></p> <p>3. 「은행법」 제2조의 규정에 의한 은행의 직원</p> <p>4 - 5. <생략></p> <p>⑩ <생략></p>	<p>제147조(투표소의 설치) ① - ⑧ <생략></p> <p>⑨ 읍·면·동선거관리위원회는 투표사무를 보조하게 하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 투표사무원을 위촉하되, 선거일전 3일까지 그 성명을 공고하여야 한다.</p> <p>1 - 2. <생략></p> <p>3. 「은행법」 제2조에 따른 은행(한국은행을 포함한다)의 직원</p> <p>4 - 5. <생략></p> <p>⑩ <생략></p>

5) 인용방법의 일관성 제고

공직선거법에서는 동일한 내용을 인용하는 경우에도 제70조 제1항 전단에서는 “「방송법」에 의한 방송사업자”⁵⁶⁾로, 제108조 제3항 제3호 및 제218조의14 제1항 제2호에서는 “「방송법」 제2조에 따른 방송사업자”로, 제89조 제1항 단서와 제114조 제2항 제3호 및 제145조 제2항에서는 “「정치자금법」에 의한 후원회”⁵⁷⁾로, 제149조의2 제1항에서는 “「장애인복지법」에 따른 장애인복지시설”⁵⁸⁾로, 제218조의5 제2항 제3호에서는 “가족관계의 등록 등에 관한 법률”에 따른 등록기준지”⁵⁹⁾로 규정하여 다른 법률만 인용하거나 해당 조문까지 인용하는 경우가 있다. 또한 공직선거법 제52조 제1항 제9호에서는 “「정당법」 제22조에 따라 당원이 될 수 없는 사람”으로, 제53조 제1항 단서에서는 “「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(정무직공무원을 제외한다)” 등으로 규정하여 다른 법률의 조문만 인용하거나 다른 법률 조문의 제목까지 인용하는 경우 등, 다양한 형태를 취하고 있다. 다른 법률을 인용할 때에는 일관성을 유지하면서 규정할 필요가

56) 방송법 제2조 제3호에서는 “방송사업자”를 지상파방송사업자(가목), 종합유선방송사업자(나목), 위성방송사업자(다목), 방송채널사용사업자(라목), 공동체라디오방송사업자(마목)로 정의하고 있다.

57) 정치자금법 제3조 제7호에서는 “후원회”를 “이 법의 규정에 의하여 정치자금의 기부를 목적으로 설립·운영되는 단체로서 관할 선거관리위원회에 등록된 단체”로 정의하고 있다.

58) 장애인복지법 제58조 제1항 제1호에서는 장애인복지시설의 종류에 대하여 규정하고 있으며, 그 하나로서 장애인 거주시설(거주공간을 활용하여 일반가정에서 생활하기 어려운 장애인에게 일정 기간 동안 거주·요양·지원 등의 서비스를 제공하는 동시에 지역사회생활을 지원하는 시설)에 대하여 규정하고 있다.

59) 가족관계의 등록 등에 관한 법률 제10조에서는 등록기준지의 결정과 관련하여, 출생 또는 그 밖의 사유로 처음으로 등록을 하는 경우에 등록기준지를 정하여 신고하도록 하고 있으며(제1항), 이 등록기준지는 대법원규칙으로 정하는 절차에 따라 변경할 수 있도록 하고 있다(제2항).

있고, 가능한 한 명확하게 해당 조문까지 인용하는 것이 바람직하다. 공직선거법의 경우 조문 및 그 제목까지 인용하고 있으므로(제53조 제1항 단서 등), 가능한 한 명확하게 한다는 취지에서 다른 법률 조문의 제목까지 인용하는 방법을 통일적으로 취할 필요가 있다. 이러한 관점에서 해당 조문의 개선방안을 나타내면 다음과 같다.

현 행	개선안
제70조(방송광고) ① ……필요한 사항을 텔레비전 및 라디오 방송시설〔방송법〕에 의한 방송사업자가 관리·운영하는 무선국 및 종합유선방송국(보도전문편성의 방송채널사용사업자의 채널을 포함한다)을 말한다. …… <생략>	제70조(방송광고) ① ……필요한 사항을 텔레비전 및 라디오 방송시설〔방송법〕 제2조(용어의 정의)제3호에 따른 방송사업자가 관리·운영하는 무선국 및 종합유선방송국(보도전문편성의 방송채널사용사업자의 채널을 포함한다)을 말한다. …… <생략>
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 제외하고는 누구든지……여론조사……를 실시하려면……여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 전체 설문내용 등을……해당 선거구 선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다. 1-2. <생략> 3. 「방송법」 제2조에 따른 방송사업자 4-6. <생략>	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 제외하고는 누구든지……여론조사……를 실시하려면……여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 전체 설문내용 등을……해당 선거구 선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다. 1-2. <생략> 3. 「방송법」 제2조(용어의 정의)제3호에 따른 방송사업자 4-6. <생략>
제218조의14(국외선거운동 방법에 관한 특례) ① 재외선거권자……를 대상으로 하는 선거운동은 다음 각 호에서 정한 방법으로만 할 수 있다. 1. <생략> 2. 위성방송시설〔방송법〕에 따른 방송사업자가 …… <생략> 3-6. <생략>	제218조의14(국외선거운동 방법에 관한 특례) ① 재외선거권자……를 대상으로 하는 선거운동은 다음 각 호에서 정한 방법으로만 할 수 있다. 1. <생략> 2. 위성방송시설〔방송법〕 제2조(용어의 정의) 제3호에 따른 방송사업자가 …… <생략> 3-6. <생략>
제89조(유사기관의 설치금지) ① …… 다만, 정당의 중앙당 및 시·도당의 사무소에 설치되는 각 1개의 선거대책기구 및 「정치자금법」에 의한 후원회는 그러하지 아니하다.	제89조(유사기관의 설치금지) ① …… 다만, 정당의 중앙당 및 시·도당의 사무소에 설치되는 각 1개의 선거대책기구 및 「정치자금법」 제3조(정의)제7호에 따른 후원회는 그러하지 아니하다.
제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한) ② …… 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사 등을 말한다. 1-2. <생략> 3. 후보자가 소속한 정당이나 후보자를 위하여	제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한) ② …… 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사 등을 말한다. 1-2. <생략> 3. 후보자가 소속한 정당이나 후보자를 위하여

현 행	개선안
<p>설립한 「정치자금법」에 의한 후원회</p>	<p>설립한 「정치자금법」 제3조(정의)제7호에 따른 후원회</p>
<p>제145조(당사게시 선전물 등의 제한) ② 정당의 중앙당 및 시·도당에 설치되는 각 1개의 선거대책기구와 「정치자금법」에 의한 후원회의 사무소에는……간판을 달 수 있다.</p>	<p>제145조(당사게시 선전물 등의 제한) ② 정당의 중앙당 및 시·도당에 설치되는 각 1개의 선거대책기구와 「정치자금법」 제3조(정의)제7호에 따른 후원회의 사무소에는……간판을 달 수 있다.</p>
<p>제149조의2(장애인 거주시설 안의 기표소) ① ……부재자신고인을 수용하고 있는 「장애인복지법」에 따른 장애인복지시설 중 장애인 거주시설……의 장은……관할구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 한다.</p>	<p>제149조의2(장애인 거주시설 안의 기표소) ① ……부재자신고인을 수용하고 있는 「장애인복지법」 제58조(장애인복지시설)제1항제1호에 따른 장애인복지시설 중 장애인 거주시설……의 장은……관할구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 한다.</p>
<p>제218조의5(재외선거인 등록신청) ② ……재외선거인 등록신청을 하려는 사람은 …… 다음 각 호의 사항을 적고 …… 사본을 덧붙여야 한다. …… <생략> 1-2. <생략> 3. ……(국내의 최종주소지가 없는 사람은 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 등록기준지)</p>	<p>제218조의5(재외선거인 등록신청) ② ……재외선거인 등록신청을 하려는 사람은 …… 다음 각 호의 사항을 적고 …… 사본을 덧붙여야 한다. …… <생략> 1-2. <생략> 3. ……[국내의 최종주소지가 없는 사람은 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제10조(등록기준지의 결정)에 따른 등록기준지]</p>
<p>제52조(투표소의 설치) ① 후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다. 1-8. <생략> 9. 정당이 그 소속 당원이 아닌 사람이나 「정당법」 제22조에 따라 당원이 될 수 없는 사람을 추천한 것이 발견된 때</p>	<p>제52조(투표소의 설치) ① 후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다. 1-8. <생략> 9. 정당이 그 소속 당원이 아닌 사람이나 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)에 따라 당원이 될 수 없는 사람을 추천한 것이 발견된 때</p>

2. 특례규정의 검토와 개선방안

(1) 특례규정의 현황

법령의 제정하거나 개정할 경우, 정책적인 관점이나 특수한 상황을 전제로 하여 한정된 기간이나 대상 등에 대하여 예외적으로 본칙의 내용과 다른 제도를 도입하여 운용할 필요가 있을 때에 특례규정을 둔다. 이것은 주로 부칙에 특례규정을 두는 경우에 해당하지만, 본칙 내에서도 원칙적인 조문의 내용과 다른 내용을 조문을 규정하

는 경우에는 특례규정을 사용한다. 일반적으로 일반법과 특별법의 관계에서는 “……에 있어서는 이 법이 정하는 바에 따른다”거나 “……에도 불구하고 이 법에 따른다” 등의 문구를 관용적으로 두어, 일반법과 특별법의 관계를 밝혀주게 된다. 또한 같은 법령 내에서도 일반법 규정과 특별법 규정의 관계가 있는 규정 간에는 “……에도 불구하고” 등의 문구를 사용하여 특례규정임을 명확하게 할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 공직선거법에서는 제29조(지방의회의원의 증원선거)와 같이 의원정수와 관련하여 같은 법 “제22조 또는 제23조에도 불구하고”라고 하여 개별조문에서도 특례규정을 두고 있는 경우가 있다. 다만, 여기에서는 공직선거법상 장 및 조문의 제목에서 “특례”라는 용어를 사용하고 있는 경우, 예컨대 제158조의3(통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례), 제201조(보궐선거 등에 관한 특례), 제204조(선거인명부에 관한 특례), 제205조(선거운동기구의 설치 및 선거사무관계자의 선임에 관한 특례), 제206조(선거벽보에 관한 특례), 제207조(책자형 선거공보에 관한 특례) 등 총 20개의 조문을 대상으로 분석하고자 한다. 공직선거법상 특례규정의 현황을 나타내면 다음과 같다.

【표 - 10】 공직선거법상 특례규정의 현황

연번	특례규정의 내용	비고
1	<p>제158조의3 (통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례) ① 중앙선거관리위원회는 제44조제1항에 따라 확정된 선거인명부의 전산자료 복사본을 구·시·군의 장으로부터 제출받아 전산조직을 이용하여 하나의 선거인명부(이하 “통합선거인명부”라 한다)를 작성한 후 부재자투표소에서 사용하게 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 부재자투표소에서 통합선거인명부를 사용하는 경우 제38조에도 불구하고 부재자신고를 할 수 있는 사람은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제38조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 2. 병원·요양소·수용소·교도소(구치소를 포함한다)에 기거하는 사람 3. 보궐선거등에 있어서 선거구(선거구가 해당 구·시·군의 관할구역보다 작은 경우에는 해당 구·시·군의 관할구역을 말한다) 밖에 거소를 둔 사람 <p>③ 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람의 투표는 제158조제4항에 따른 거소투표의 예에 따른다. 다만, 제2항제2호에 해당하는 사람이 임기만료에 따른 선거(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거를 포함한다)에서 해당 기관·시설에 설치된 부재자투표소에서 투표하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 제1항에 따라 부재자투표소에서 통합선거인명부를 사용하는 경우 부재자투표기간은 제148조제1항에도 불구하고 선거일 전 5일부터 2일간으로 한다.</p> <p>⑤ 선거인은 누구든지(제2항에 따라 부재자신고를 한 선거인은 제외한다) 제4항에 따른 부재자투표기간 중에 부재자투표소에 가서 투표할 수 있다.</p> <p>⑥ 부재자투표관리관 또는 투표관리관은 제5항에 따라 투표하려는 선거인에</p>	제10장 투표

연번	특례규정의 내용	비고
	<p>대해서는 제158조제1항에 따른 신분증명서를 제시하게 하여 본인여부를 확인한 다음 전자적 방식으로 무인하게 하고, 기계장치를 이용하여 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 출력하여 자신의 사인(私印)을 날인한 후 선거인이 보는 앞에서 일련번호지를 떼어 회송용봉투와 함께 선거인에게 교부한다.</p> <p>⑦ 중앙선거관리위원회는 제1항에 따라 부재자투표소에서 통합선거인명부를 사용하게 하는 경우에는 같은 사람이 2회 이상 투표를 할 수 없도록 하는 데 필요한 기술적 조치를 하여야 한다.</p> <p>⑧ 통합선거인명부를 이용한 부재자투표에 관하여 이 조에서 정한 것을 제외하고는 이 법의 다른 규정을 준용한다.</p> <p>⑨ 제1항에 따라 부재자투표소에서 통합선거인명부를 사용하는 경우 통합선거인명부의 작성, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p>[본조신설 2012.2.29] [시행일 : 2013.1.1] 제158조의3</p>	
2	<p>제201조(보궐선거 등에 관한 특례) ① 보궐선거 등(대통령선거·비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거를 제외한다. 이하 이 항에서 같다)은 그 선거일부터 임기만료일까지의 기간이 1년 미만이거나, 지방의회의 의원정수의 4분의 1 이상이 궐원(임기만료일까지의 기간이 1년 이상인 때에 재선거·연기된 선거 또는 재투표사유로 인한 경우를 제외한다)되지 아니한 경우에는 실시하지 아니할 수 있다. 이 경우 지방의회의 의원정수의 4분의 1 이상이 궐원되어 보궐선거 등을 실시하는 때에는 그 궐원된 의원 전원에 대하여 실시하여야 한다. <개정 1995.12.30, 2000.2.16, 2001.7.24, 2005.8.4></p> <p>② 제219조(選舉訴請)제2항 또는 제223조(當選訴訟)의 규정에 의하여 당선력의 효력에 관한 쟁송이 계속중인 때에는 보궐선거를 실시하지 아니한다.</p> <p>③ 지방의회의원의 보궐선거·재선거·연기된 선거 또는 재투표를 실시하는 경우에 지방자치단체의 관할구역의 변경에 따라 그 선거구의 구역이 그 지방의회의원이 속하는 지방자치단체에 상응하는 다른 지방자치단체의 관할구역에 걸쳐 된 때에는 당해 지방자치단체에 속한 구역만을 그 선거구의 구역으로 한다.</p> <p>④ 보궐선거 등의 사유가 발생하였으나 제1항 전단의 규정에 해당되어 보궐선거 등을 실시하지 아니하고자 하는 때에는 보궐선거 등의 실시사유가 확정된 날부터 10일 이내에 그 뜻을 공고하고, 국회의원보궐선거 등에 있어서는 대통령이 관할선거구선거관리위원회에, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 보궐선거 등에 있어서는 관할선거구선거관리위원회위원장이 당해 지방의회의장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우에는 제35조제5항의 규정에 불구하고 선거의 실시사유가 확정되지 아니한 것으로 본다. <개정 2000.2.16></p> <p>⑤ 제1항 후단에 따라 보궐선거등을 실시하게 된 때에는 제35조제2항제1호에도 불구하고 그 실시사유가 확정된 때부터 60일 이내에 실시하여야 하며, 관할선거구선거관리위원회 위원장은 선거일 전 30일까지 선거일을 정하여 공고하여야 한다. 다만, 그 보궐선거등의 선거일이 제35조제2항제1호에 따른 4월 또는 10월의 마지막 수요일에 실시되는 보궐선거등의 선거기간개시일 전 40일부터 선거일 후 30일까지의 사이에 있는 경우에는 각각 그 보궐선거등과 함께</p>	<p>제13장 재선거와 보궐선거</p>

연번	특례규정의 내용	비고
	<p>선거를 실시한다. <개정 2010.1.25, 2012.1.17></p> <p>⑥ 제1항 후단 및 제5항에 따라 실시하는 보궐선거등의 “선거의 실시사유가 확정된 때”란 제35조제5항에도 불구하고 관할선거구선거관리위원회가 해당 지방의회의장으로부터 그 지방의회 의원정수의 4분의 1이상의 궐원에 해당하는 의원의 궐원을 통보받은 날을 말한다. <신설 2010.1.25></p> <p>⑦ 보궐선거등(대통령의 궐위로 인한 선거·재선거 및 연기된 선거, 임기만료에 따른 선거와 동시에 실시하는 보궐선거등은 제외한다)에 있어 부재자투표에 관하여는 제158조제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 같은 조 제4항에 따른 거소투표자의 예에 따른다. 다만, 제158조의3에 따라 부재자투표소에서 통합선거인명부를 사용하는 경우에는 해당 규정에 따른다. <개정 2012.2.29></p> <p>[시행일 : 2013.1.1] 제201조제7항</p>	
3	<p>제204조(선거인명부에 관한 특례) ① 동시선거에 있어서 선거인명부와 부재자신고인명부는 제44조제1항에도 불구하고 하나의 선거인명부와 부재자신고인명부에 의한다. <개정 2011.7.28></p> <p>② 삭제 <1998.4.30></p> <p>③ 동시선거에 사용할 선거인명부 및 부재자신고인명부의 표지서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p>[제목개정 2011.7.28]</p>	
5	<p>제205조(선거운동기구의 설치 및 선거사무관계자의 선임에 관한 특례) ① 동시선거에 있어서 같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자(비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 선거사무소와 선거연락소를 공동으로 설치할 수 있다. <개정 2002.3.7, 2005.8.4></p> <p>② 동시선거에 있어서 같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자는 선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원을 공동으로 선임할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항의 경우 그 설치 또는 선임은 후보자가 각각 설치·선임한 것으로 보며, 그 설치·선임신고서에 그 사실을 명시하여야 하고 공동설치·선임에 따른 비용은 당해 후보자간의 약정에 의하여 분담할 수 있되, 그 분담내역을 설치·선임신고서에 명시하여야 한다.</p> <p>④ 후보자는 다른 선거의 후보자의 선거사무장·선거연락소장·선거사무원 또는 회계책임자가 될 수 없다.</p> <p>⑤ 선거사무소·선거연락소의 공동설치와 선거사무관계자의 공동선임에 따른 설치·선임신고 및 신분증명서의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>제14장 동시선거에 관한 특례</p>
6	<p>제206조(선거벽보에 관한 특례) 제203조제1항에 따라 동시선거를 실시하는 때의 선거벽보의 매수는 2개의 선거를 동시에 실시하는 때에는 제64조제1항에 따른 기준매수의 3분의 2, 3개 이상의 선거를 동시에 실시하는 때에는 기준매</p>	

연번	특례규정의 내용	비고
	<p>수의 2분의 1에 각 상당하는 수로 한다. <개정 2010.1.25> [제목개정 2010.1.25]</p>	
7	<p>제207조(책자형 선거공보에 관한 특례) ① 동시선거에 있어서 같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자(대통령선거의 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 제65조(선거공보)의 규정에 따른 책자형 선거공보를 공동으로 작성할 수 있으며, 책자형 선거공보는 공동으로 작성한 때에는 후보자마다 각각 1종을 작성한 것으로 본다. <개정 2005.8.4></p> <p>② 관할구역이 큰 선거구의 후보자가 책자형 선거공보의 일부 지면에 작은 선거구의 후보자에 관한 내용을 선거구에 따라 달리 게재하는 방법으로 공동작성하였을 경우 큰 선거구의 후보자에 관한 내용이 동일한 책자형 선거공보는 1종으로 본다. <개정 2005.8.4></p> <p>③ 제1항의 규정에 의하여 책자형 선거공보를 공동으로 작성하는 경우에는 후보자간의 약정에 의하여 그 비용을 분담할 수 있다. 이 경우 그 분담내역을 관할구·시·군선거관리위원회에 책자형 선거공보를 제출하는 때에 각각 서면으로 신고하여야 한다. <개정 2005.8.4> [제목개정 2005.8.4]</p>	
8	<p>제209조(공개장소에서의 연설·대담에 관한 특례) 동시선거에 있어서 같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자는 한 장소에서 제79조에 따른 공개장소에서의 연설·대담을 공동으로 할 수 있다. <개정 1995.12.30, 1998.4.30, 2004.3.12, 2010.1.25></p>	
9	<p>제210조(선거와 관련있는 정당활동의 규제에 관한 특례) 동시선거에 있어서 제9장 선거와 관련있는 정당활동의 규제의 적용에 있어서 기준이 되는 선거는 동시에 실시하는 선거의 수에 불구하고 하나의 선거를 기준으로 하되, 임기만료에 의한 선거와 제35조(보궐선거 등의 선거일)제2항 및 제3항의 보궐선거 등이거나 제36조(연기된 선거 등의 선거일)의 연기된 선거를 동시에 실시하는 경우에는 임기만료에 의한 선거를 기준으로 하고, 제35조제2항 및 제3항의 규정에 의한 보궐선거 등을 동시에 실시하는 때의 “그 선거의 실시사유가 확정된 때”는 “동시에 실시하는 보궐선거 등 가운데 최초로 그 선거의 실시사유가 확정된 보궐선거 등의 실시사유가 확정된 때”로 본다.</p>	
10	<p>제211조(투표용지·투표안내문 등에 관한 특례) ① 동시선거에 있어서 투표용지는 색도 또는 지질 등을 달리하는 등 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 선거별로 구분이 되도록 작성·교부할 수 있다.</p> <p>② 삭제 <2005.8.4></p> <p>③ 동시선거에 있어서 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거의 투표용지는 제151조(투표용지와 투표함의 작성)제1항의 규정에 불구하고 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 당해 시·도선거관리위원회가 작성한다. 이 경우 투표용지에는 당해 시·도선거관리위원회의 청인을 날인하되, 인쇄날인으로 갈음할 수 있다. <개정 2005.8.4></p>	

연번	특례규정의 내용	비고
	<p>④ 동시선거에 있어서 투표안내문(접자형 투표안내문을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)은 제153조에도 불구하고 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 하나의 투표안내문으로 할 수 있다. <개정 2011.7.28></p> <p>⑤ 동시선거에 있어서 투표소의 수·설치·설비와 투표용지의 작성·교부자와 교부방법 및 투표절차 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p>[제목개정 2011.7.28]</p>	
11	<p>제212조(부재자투표용지의 발송과 회송 등에 관한 특례) 동시선거에 있어서 부재자투표용지의 발송 및 회송은 제154조(부재자신고인에 대한 투표용지의 발송)제1항 및 제158조(不在者投票)제1항의 규정의 범위안에서 부재자신고인명부에 올라 있는 선거인마다 하나의 회송용 봉투·발송용 봉투를 사용하여 행할 수 있다. <개정 1998.4.30, 2005.8.4></p>	
12	<p>제213조(투표참관인선정 및 지정 등에 관한 특례) ① 동시선거에 있어 투표참관인은 제161조(投票參觀)제2항의 규정에 의한 선정·신고인원수에 불구하고 후보자를 추천한 정당과 무소속후보자마다 2인을 선정·신고하여야 한다. <개정 1995.4.1, 2000.2.16, 2005.8.4></p> <p>② 동시선거의 투표참관인의 지정에 있어 제161조제4항의 “후보자”는 “정당 또는 후보자”로, “후보자별”은 “정당·후보자별”로 본다. <개정 2005.8.4></p> <p>③ 동시선거에 있어서 부재자투표참관인은 제162조(不在者投票參觀)제2항의 규정에 의한 선정·신고인원수에 불구하고 당해 선거에 참여한 정당마다 2인을, 무소속후보자는 1인을 선정·신고하여야 한다. <개정 1995.4.1, 2000.2.16, 2005.8.4></p> <p>④ 동시선거에 있어서 부재자투표참관인은 8명 이내로 하되, 제3항의 규정에 의하여 선정·신고한 인원수가 8명을 넘는 때에는 관할선거관리위원회는 정당이 선정·신고한 자를 우선 지정하고 나머지 인원은 무소속후보자가 선정·신고한 자중에서 8명에 달할 때까지 추첨에 의하여 지정한다. 이 경우 정당이 선정·신고한 인원수가 8명을 넘는 때에는 제150조제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 정당순위의 앞순위의 정당이 선정·신고한 자부터 8명에 달할 때까지 지정한다. <신설 1995.5.10, 1997.11.14, 2000.2.16, 2002.3.7, 2005.8.4, 2010.1.25></p>	
13	<p>제214조(투표함의 개함등에 관한 특례) 동시선거에 있어서 제175조(개표개시)제2항의 규정에 의한 개표순서는 선거별 또는 그 선거구의 관할구역이 작은 선거구별로 구분하여 행한다. <개정 2004.3.12, 2006.3.2></p>	
14	<p>제215조(개표참관인 등에 관한 특례) ① 동시선거에 있어서 개표참관인은 제181조(開票參觀)제2항의 규정에 의한 선정·신고인원수에 불구하고 후보자를 추천한 정당마다 8인을, 무소속후보자는 2인을 선정·신고하여야 한다. 다만, 구·시·군선거관리위원회는 부재자투표의 개표를 하는 때에는 정당 또는 후보자가 선정·신고한 자중에서 정당은 4인씩을, 무소속후보자는 1인씩을 참관하게 한다. <개정 1995.4.1, 1995.5.10, 2000.2.16, 2005.8.4></p>	

연번	특례규정의 내용	비고
	<p>② 동시선거에 있어서 관공중의 매수는 제182조(開票觀覽)제2항의 규정에 불구하고 정당별로 균등하게 우선 배부한 후 무소속후보자별로 균등하게 배부하되, 후보자마다 1매 이상 배부하여야 한다. <개정 1995.5.10, 2000.2.16, 2005.8.4></p>	
15	<p>제216조(4개 이상 선거의 동시실시에 관한 특례) ① 4개 이상 동시선거에 있어 지역구자치구·시·군의원선거의 후보자는 제79조(공개장소에서의 연설·대담)의 연설·대담을 위하여 자동차 1대와 휴대용 확장장치 1조를 사용할 수 있다. <개정 1995.5.10, 2000.2.16, 2002.3.7, 2005.8.4></p> <p>② 임기만료에 의한 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거를 동시에 실시하는 경우 개표진행 및 결과공표는 제178조제1항·제2항에도 불구하고 읍·면·동을 단위로 할 수 있다. <개정 2010.1.25, 2011.7.28></p> <p>1-9. 삭제</p> <p>⑤ 4개 이상 선거를 동시에 실시하는 경우 제1항 및 제2항 외에 투표소에 설치하는 투표함의 수, 투표와 개표의 절차·방법, 제2항의 개표절차 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. <개정 2006.3.2, 2010.1.25, 2011.7.28></p> <p>[제목개정 2011.7.28]</p>	
16	<p>제217조(투표록·개표록 등 작성에 관한 특례) 동시선거에 있어 투표록 및 개표록은 선거의 구분없이 하나의 투표록 및 개표록으로 각각 작성할 수 있다. <개정 2005.8.4></p>	
17	<p>제218조14(국외선거운동 방법에 관한 특례) ① 재외선거권자(재외선거인명부 등에 올라 있거나 오를 자격이 있는 사람을 말한다. 이하 같다)를 대상으로 하는 선거운동은 다음 각 호에서 정한 방법으로만 할 수 있다. <개정 2010.1.25, 2011.7.28, 2012.2.29></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제59조제2호·제3호에 따른 선거운동 2. 위성방송시설(「방송법」에 따른 방송사업자가 관리·운영하는 국외송출이 가능한 국내의 방송시설을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 이용한 제70조에 따른 방송광고 3. 위성방송시설을 이용한 제71조에 따른 방송연설 4. 삭제 <2012.2.29> 5. 제82조의7에 따른 인터넷광고 6. 전화(송·수화자 간 직접 통화하는 방식에 한한다)를 이용하거나 말로 하는 선거운동 <p>② 제1항제2호에 따른 방송광고의 횟수는 다음 각 호에 따른다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령선거 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 10회 이내 2. 비례대표국회의원선거 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 5회 이내 	<p>제14장의2 재외선거 에 관한 특 례</p>

연번	특례규정의 내용	비고
	<p>③ 제1항제3호에 따른 방송연설의 횟수는 다음 각 호에 따른다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령선거 후보자와 그가 지명한 연설원이 각각 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 5회 이내 2. 비례대표국회의원선거 정당별로 정당의 대표자가 선임한 2명이 각각 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 1회 <p>④ 중앙선거관리위원회는 대통령선거 및 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 정당·후보자에 대한 정보를 재외선거인들에게 알리기 위하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 정당·후보자 정보자료를 작성하여 다음 각 호에 따른 방법으로 재외선거인들에게 제공하여야 한다. <개정 2011.7.28></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공관 게시판 게시 2. 중앙선거관리위원회, 외교통상부 및 공관의 인터넷 홈페이지 게시 3. 전자우편 전송(수신을 원하는 재외선거인등에 한한다) <p>⑤ 방송시설을 관리 또는 운영하는 자는 자신의 부담으로 제82조의2제1항에 따른 대담·토론회와 제82조의3에 따른 정책토론회를 중계방송할 수 있다.</p> <p>⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체의 상근 임직원 및 이들 단체의 대표자는 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 할 수 없다. <신설 2010.1.25></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「한국국제협력단법」에 따라 설립된 한국국제협력단 2. 「한국국제교류재단법」에 따라 설립된 한국국제교류재단 3. 「재외동포재단법」에 따라 설립된 재외동포재단 <p>⑦ 제87조제1항에도 불구하고 단체(그 대표자와 임직원 또는 구성원을 포함한다)는 그 단체의 명의 또는 그 대표의 명의로 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 할 수 없다. <신설 2010.1.25></p>	
18	제218조15(선거비용에 대한 특례) 제119조제1항에도 불구하고 재외선거권자를 대상으로 하는 선거운동을 위하여 국외에서 지출한 비용은 선거비용으로 보지 아니한다.	
19	제229조(인지첩부에 관한 특례) 선거에 관한 소송에 있어서는 「민사소송 등 인지법」의 규정에 불구하고 소송서류에 첩부하여야 할 인지는 「민사소송 등 인지법」에 규정된 금액의 10배로 한다. <개정 2005.8.4>	제15장 선거에 관한 소송
20	<p>제262조(자수자에 대한 특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다. <개정 2012.1.17></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제230조제1항·제2항, 제231조제1항 및 제257조제2항을 위반한 사람 중 금전·물품, 그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람(후보자와 그 가족 또는 사위의 방법으로 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람은 제외한다) 2. 다른 사람의 지시에 따라 제230조제1항·제2항 또는 제257조제1항을 위반하여 금전·물품, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공을 약속한 사람 <p>② 제1항에 규정된 자가 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회)를</p>	제16장 벌칙

연번	특례규정의 내용	비고
	제외한다)에 자신의 선거범죄사실을 신고하여 선거관리위원회가 관계수사기관에 이를 통보한 때에는 선거관리위원회에 신고한 때를 자수한 때로 본다. <신설 2000.2.16, 2005.8.4>	

(2) 검토와 개선방안

1) 제158조의3

공직선거법 제158조의 3(통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례)은 부재자투표에 관한 조항인 제158조에 대한 특례규정으로, 특별한 문제는 없다고 할 수 있다. 다만, 제158조의3 제8항에서는 “통합선거인명부를 이용한 부재자투표에 관하여 이 조에서 정한 것을 제외하고는 이 법의 다른 규정을 준용한다”고 하고 있다. 이 규정의 준용의 범위에 관하여는 논란이 있을 수 있으나, 통합선거인명부를 이용한 부재자투표와 관련하여 이 조문만 적용하는 것이 아니라 다른 조문도 준용하려는 취지에 입각한 것으로서, 결국 준용의 범위는 부재자투표에 관한 해석 또는 판결로 해결해야 할 것이다. 그러나 “이 법의 다른 규정”이라는 표현보다는 “이 법의 부재자투표에 관한 규정”으로 표현하는 것이 더욱 타당한 규정방식이라 하겠다.

현 행	개선안
제158조의3 (통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례) ① - ⑦ <생략> ⑧ 통합선거인명부를 이용한 부재자투표에 관하여 이 조에서 정한 것을 제외하고는 <u>이 법의 다른 규정을 준용한다.</u> ⑨ <생략>	제158조의3 (통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례) ① - ⑦ <생략> ⑧ 통합선거인명부를 이용한 부재자투표에 관하여 이 조에서 정한 것을 제외하고는 <u>이 법의 재자투표에 관한 규정을 준용한다.</u> ⑨ <생략>

2) 제201조

공직선거법 201조(보궐선거 등에 관한 특례)는 제195조(재선거), 제196조(선거의 연기), 제197조(선거의 일부무효로 인한 재선거), 제198조(천재·지변 등으로 인한 재선거), 제199조(연기된 선거 등의 실시), 제200조(보궐선거), 중원선거, 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 따른 지방자치단체의 장 선거에 대한 특례를 규정하고 있으며, 규정체계상으로는 문제가 없다고 하겠다. 다만, 제201조 제2항의 “제219조(選舉訴請)제2항 또는 제223조(當選訴訟)의 규정에 의하여 당선의 효력에 관한 쟁송이

계속 중인 때에는 보궐선거를 실시하지 아니한다”는 것과, 같은 조 제4항 후단의 “이 경우에는 제35조제5항의 규정에 불구하고 선거의 실시사유가 확정되지 아니한 것으로 본다”는 것은 당연한 규정으로서, 확인적 차원에서 규정하고 있는 것으로 판단된다. 이것은 제35조 제5항으로부터 보면, 제201조 제2항은 당연히 보궐선거를 실시하지 않는 경우이고, 제201조 제4항 후단은 보궐선거 등을 실시하지 않고자 할 때이므로 당연하기 때문이다. 따라서 **제201조 제2항과 제201조 제4항 후단**은 오히려 규정내용의 혼란을 초래할 수 있는 불필요한 규정이라 할 수 있으므로, **삭제**할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제201조(보궐선거 등에 관한 특례) ① <생략> ② 제219조(選舉訴請)제2항 또는 제223조(當選訴訟)의 규정에 의하여 당선자의 효력에 관한 쟁송이 계속중인 때에는 보궐선거를 실시하지 아니한다. ③ <생략> ④ ……관할선거구선거관리위원회위원장이 당해 지방의회의장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우에는 제35조제5항의 규정에 불구하고 선거의 실시사유가 확정되지 아니한 것으로 본다. ⑤ - ⑦ <생략></p>	<p>제201조(보궐선거 등에 관한 특례) ① <생략> ② 제219조(選舉訴請)제2항 또는 제223조(當選訴訟)의 규정에 의하여 당선자의 효력에 관한 쟁송이 계속중인 때에는 보궐선거를 실시하지 아니한다. ③ <생략> ④ ……관할선거구선거관리위원회위원장이 당해 지방의회의장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우에는 제35조제5항의 규정에 불구하고 선거의 실시사유가 확정되지 아니한 것으로 본다. ⑤ - ⑦ <생략></p>

3) 동시선거에 관한 특례(제14장)

공직선거법 제14장에서는 선거구의 일부 또는 전부가 서로 겹치는 구역에서 2 이상의 다른 종류의 선거를 같은 선거일에 실시하는 동시선거와 관련된 사항을 규정하고 있다. 다만, 제14장의 장명이 “동시선거에 관한 특례”로 되어 있으나, 동시선거인 경우 어떻게 실시할 것인지에 대한 것으로 특례가 아니므로 **제14장의 장명을 “동시선거”로 변경**할 필요가 있다. 또한 전술한 바와 같이 같은 법령 내에서도 일반법 규정과 특별법 규정의 관계에 있는 규정 간에는 반드시 “○○에도 불구하고” 등의 문구를 사용하여 특례규정임을 명확하게 하여야 하지만, 제206조(선거벽보에 관한 특례), 제209조(공개장소에서의 연설·대답에 관한 특례), 제217조(투표록·개표록 등 작성에 관한 특례) 등에서는 조명에서는 특례가 있으나, 해당 조문의 내용에는 이러한 문구가 없어 이를 **추가**할 필요가 있을 것이다.⁶⁰⁾

60) 공직선거법 제64조 제1항에서는 동에서는 인구 500명에 1매, 읍에서는 인구 250명에 1매, 면에서는 인구 100명에 1매의 비율을 한도로 선거운동에 사용하는 선거벽보를 작성·첨부하도록 하고 있다. 또

현 행	개선안
제206조(선거벽보에 관한 특례) 제203조제1항에 따라 동시선거를 실시하는 때의 선거벽보의 매수는 2개의 선거를 동시에 실시하는 때에는 제64조제1항에 따른 기준매수의 3분의 2, 3개 이상의 선거를 동시에 실시하는 때에는 <u>기준매수의 2분의 1</u> 에 각 상당하는 수로 한다.	제206조(선거벽보에 관한 특례) 제203조제1항에 따라 동시선거를 실시하는 때의 선거벽보의 매수는 제64조제1항에도 불구하고 2개의 선거를 동시에 실시하는 때에는 제64조제1항에 따른 <u>기준매수의 3분의 2, 3개 이상의 선거를 동시에 실시하는 때에는 그 기준매수의 2분의 1</u> 에 각 상당하는 수로 한다.
제209조(공개장소에서의 연설·대담에 관한 특례) 동시선거에 있어서 같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자는 한 장소에서 제79조에 따른 공개장소에서의 연설·대담을 공동으로 할 수 있다.	제209조(공개장소에서의 연설·대담에 관한 특례) 동시선거에 있어서 같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자는 한 장소에서 제79조에 <u>도 불구하고</u> 공개장소에서의 연설·대담을 공동으로 할 수 있다.
제217조(투표록·개표록 등 작성에 관한 특례) 동시선거에 있어 투표록 및 개표록은 선거의 구분 없이 하나의 투표록 및 개표록으로 각각 작성할 수 있다.	제217조(투표록·개표록 등 작성에 관한 특례) 동시선거에 있어 투표록 및 개표록은 제169조 및 제185조제1항에도 불구하고 선거의 구분 없이 하나의 투표록 및 개표록으로 각각 작성할 수 있다.

4) 재외선거에 관한 특례(제15장)

공직선거법 제15장은 재외선거에 관한 것으로서, 일부 조문이 특례로 규정되어 있다. 다만, 제15장의 장명이 “재외선거에 관한 특례”로 되어 있으나, 대부분의 조항은 재외선거를 어떻게 실시할 것인가에 관한 것이므로, **장명을 “재외선거”로 변경할 필요**가 있다. 또한 **제218조의3 제2항 제1호**에서 재외투표관리관의 사무를 “재외선거인 등록신청과 국외부재자 신고의 접수 및 처리”로 규정하고 있으나, 재외선거인 등록은 중앙선거관리위원회가, 국외부재자 신고는 시·군·구의 장이 처리하고 있으므로, “**재외선거인 등록신청과 국외부재자 신고의 접수 및 재외선거인 등록신청자명부·공관부재자신고인명부 작성**”으로 변경할 필요가 있다. 참고로, 제218조의5에서 재외선거인 등록은 중앙선거관리위원회가 하도록 규정되어 있는데, 어떻게 재외투표관리관이 이를 접수하고 처리하는지의 연결고리가 명확하지 않다는 점을 지적할 수 있다. **제218조의4(국외부재자 신고)**에서 국외부재자 중 외국에 머물거나 거주하는 사람은 공

한 제169조에서는 투표관리관에게 투표록을 작성하여 기명하고 서명 또는 날인하도록 하고 있으며, 제185조 제1항에서는 구·시·군선거관리위원회에게 개표결과를 즉시 공표하고, 개표록을 작성하여 관할선거구선거관리위원회에 송부하도록 하고 있다. 이러한 조항을 기초로 제206조와 제217조의 개선 방안을 제시하였으며, 그 타당성 여부에 대하여는 더욱 심도 있는 검토가 필요할 것이다.

관을 경유하여 관할 구·시·군의 장에게 국외부재자 신고를 하도록 하고 있으나, “공관”을 경유하는 것이 아니라 “재외투표관리관”을 경유하는 것으로 변경할 필요가 있다. 한편, 공직선거법 제218조의25에서는 재외선거의 무효투표에 관하여 규정하고 있으나, 제179조(무효투표)와 일부 내용이 다른데, 제218조의34(준용규정 등)가 있어도 제218조의25의 규정이 있다면, 제179조를 준용할 수 없으므로 필요한 규정이 있는 경우, 제179조의 내용까지 추가하여 규정할 필요가 있을 것이다. 또한 재외선거인의 투표참여와 재외선거의 공정성을 확보하기 위하여 노력해야 하는 주체가 현재 중앙선거관리위원회와 재외투표관리관으로 되어 있으며, 이는 재외선거관리위원회가 중앙선거관리위원회 소속이기 때문에 제외된 것으로 보이나, 제218조의3 제1항에서 재외선거에 관하여 일정한 역할을 수행하고 있으므로, 재외선거관리위원회를 추가할 필요가 있을 것이다.⁶¹⁾

현 행	개선안
<p>제218조의3(재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 직무) ① 재외선거관리위원회는 재외선거에 관한 다음 각 호의 사무를 처리한다.</p> <p>1-6. <생략></p> <p>② 재외투표관리관은 다음 각 호의 사무를 처리한다.</p> <p>1. 재외선거인 등록신청과 국외부재자 신고의 접수 및 처리</p> <p>2-5. <생략></p>	<p>제218조의3(재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 직무) ① 재외선거관리위원회는 재외선거에 관한 다음 각 호의 사무를 처리한다.</p> <p>1-6. <생략></p> <p>② 재외투표관리관은 다음 각 호의 사무를 처리한다.</p> <p>1. 재외선거인 등록신청과 국외부재자 신고의 접수 및 재외선거인 등록신청자명부·공관부재자신고인명부의 작성</p> <p>2-5. <생략></p>
<p>제218조의4(국외부재자 신고) ① ……서면으로 관할 구·시·군의 장에게 국외부재자 신고를 하여야 한다. 이 경우 외국에 머물거나 거주하는 사람은 공관을 경유하여 신고하여야 한다.</p> <p>1-2. <생략></p> <p>② <생략></p>	<p>제218조의4(국외부재자 신고) ① ……서면으로 관할 구·시·군의 장에게 국외부재자 신고를 하여야 한다. 이 경우 외국에 머물거나 거주하는 사람은 재외투표관리관을 경유하여 신고하여야 한다.</p> <p>1-2. <생략></p> <p>② <생략></p>
<p>제218조의27(재외선거의 공정성 확보 의무) ① 중앙선거관리위원회와 재외투표관리관은 재외선거인 등록신청, 재외투표의 방법, 그 밖에 재</p>	<p>제218조의27(재외선거의 공정성 확보 의무) ① 중앙선거관리위원회와 재외선거관리위원회 및 재외투표관리관은 재외선거인 등록신청, 재외</p>

61) 참고로, 제218조의35(시행규칙)는 국외부재자투표와 재외선거의 실시를 위하여 필요한 사항을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 하고 있으나, 제218조의34(준용규정 등) 제1항에 따라 재외선거에 관하여 이 장에 정한 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 이 법의 다른 규정을 준용하도록 하고 있고, 재외선거에 대하여 포괄적으로 위임하는 것은 바람직하지 못하므로, 삭제하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>외선거인의 선거권 행사를 위한 사항을 홍보하는 등 재외선거인의 투표참여와 재외선거의 공정성을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② - ③ <생략></p>	<p>투표의 방법, 그 밖에 재외선거인의 선거권 행사를 위한 사항을 홍보하는 등 재외선거인의 투표참여와 재외선거의 공정성을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② - ③ <생략></p>

5) 제229조

공직선거법 제229조에 따르면, 선거에 관한 소송의 경우, 「민사소송 등 인지법」의 규정에도 불구하고 소송서류에 첨부해야 할 인지는 같은 법에 규정된 금액의 10배로 하고 있으며, 헌법재판소에서 합헌으로 판단(헌재 2004. 8. 26, 2003헌바20)한 바 있으므로, 특별한 문제가 있는 것은 아니다. 다만, 구체적으로 해당되는 조문이 무엇인지에 관하여 혼란이 발생할 우려가 있으므로, **구체적인 조문을 열거하는 방안**도 고려할 필요가 있을 것이다.

6) 제262조

공직선거법 제262조에서는 “제230조제1항·제2항, 제231조제1항 및 제257조제2항을 위반한 사람 중 금전·물품, 그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람(후보자와 그 가족 또는 사위의 방법으로 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람은 제외)” 또는 “다른 사람의 지시에 따라 제230조제1항·제2항 또는 제257조제1항을 위반하여 금전·물품, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공을 약속한 사람”이 자수한 경우, 그 형을 감경 또는 면제하고 있다(제1항). 이와 같이 공직선거법은 일정한 범죄자가 자수하는 경우, 그 형을 감경 또는 면제하는 규정으로서, 규정체계상으로는 특별한 문제가 없다고 하겠다. 다만, 제262조 제1항 제1호에서는 “제230조제1항·제2항, 제231조제1항 및 제257조제2항을 위반한 사람”으로 되어 있으나, “위반한 사람”이 아니라 “해당하는 사람”으로 변경해야 논리적으로 타당할 것이다. 이러한 점에서 같은 항 제2호에서도 “제230조제1항·제2항 또는 제257조제1항을 위반하여”로 되어 있으나, “위반하여”가 아니라 “해당하여”로 변경할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제262조(자수자에 대한 특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.</p>	<p>제262조(자수자에 대한 특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.</p>

현 행	개선안
<p>1. 제230조제1항·제2항, 제231조제1항 및 제 257조제2항을 위반한 사람 중 금전·물품, 그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람(후보자와 그 가족 또는 사위의 방법으로 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람은 제외한다)</p> <p>2. 다른 사람의 지시에 따라 제230조제1항·제2항 또는 제257조제1항을 위반하여 금전·물품, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공을 약속한 사람</p> <p>② <생략></p>	<p>1. 제230조제1항·제2항, 제231조제1항 및 제 257조제2항에 해당하는 사람 중 금전·물품, 그 밖의 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람(후보자와 그 가족 또는 사위의 방법으로 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람은 제외한다)</p> <p>2. 다른 사람의 지시에 따라 제230조제1항·제2항 또는 제257조제1항에 해당하여 금전·물품, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공을 약속한 사람</p> <p>② <생략></p>

3. 조문형식의 검토와 개선방안

(1) 조문순서의 변경

1) 제2조(적용범위)

일반적으로 적용범위에 관한 규정은 해당 법령이 적용되는 대상이나 사항을 명백하게 하기 위하여 두는 규정으로서, 그 법령의 전부 또는 일부가 적용되거나 적용되지 않는 대상범위를 명시하거나 법령 중 일부 조항을 어떠한 범위에 한정하여 적용하는 것을 내용을 한다. 규정의 표현방식으로는 법령의 적용대상을 적극적으로 규정하고 있는 방식, 법령의 적용제외대상을 규정하고 있는 방식, 법령의 적용대상과 적용제외대상을 함께 규정하고 있는 방식, 적용범위의 구체적 내용을 하위법령에 위임하고 있는 방식이 있다. 또한 규정의 위치로서, 적용범위에 관한 규정은 그 법령의 전부 또는 여러 조항과 관련되는 경우에는 총칙규정에 두지만, 특정한 조항이나 일부조항만 관련되는 경우에는 그 조항 바로 뒤에 둔다. 공직선거법의 경우에는 “이 법은 대통령 선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용한다”(제2조)고 규정하여 법령의 적용대상을 적극적으로 규정하고 있는 방식을 취하고 있으며, 전체조항과 관련되어 총칙규정에서 적용범위(제2조)에 관한 규정을 두고 있다. 이와 같이 총칙규정에 두는 경우에는 목적규정, 기본이념규정, 정의규정 등의 다음에 두되, 다른 법령과의 관계규정의 앞에 두는 것이 법체계상 바람직하다. 따라서 **공직선거법 제2조(적용범위)를 정의 규정에 해당하는 제3조(선거인의 정의)의 뒤로 이동시키는 것이 법체계상 바람직하다고 하겠다.** 또한 제2조의 내용 중 지방의회의원을 포함시키고

있으나, 후술하는 바와 같이 교육의원은 「지방교육자치에 관한 법률」 제6조 제1항에 따라 지방의회의원(시·도의회의원)의 지위와 권한을 가지므로, 공직선거법의 적용대상이 아니므로, 다음과 같이 지방의회의원에서 교육의원을 제외시키도록 개정하여 조문의 순서를 변경해야 할 것이다.

현 행	개선안
제 2 조(적용범위) 이 법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용한다.	제 2 조(적용범위) 이 법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원(교육의원은 제외한다) 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용한다.

2) 선거보도심의기구

최근 TV나 신문, 인터넷매체 등이 선거운동의 중요한 수단이 되면서, 이러한 매체들의 보도내용에 대한 불공정 시비가 빈번하게 발생하고 있다. 이로부터 공직선거법에서는 언론보도의 공정성 및 선거보도의 공정성 유지를 위하여 선거방송심의위원회(제8조의2), 선거기사심의위원회(제8조의3), 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5), 선거방송토론위원회(제8조의6) 등을 설치·운영하도록 하고 있다. 또한 선거방송이나 선거기사 등의 불공정성을 해소하기 위하여 선거보도에 대한 반론보도청구(제8조의4), 인터넷언론사의 정정보도(제8조의6)에 관하여도 규정하고 있다. 공직선거법에서는 이러한 규정들을 선거방송심의위원회(제8조의2), 선거기사심의위원회(제8조의3), 선거보도에 대한 반론보도청구(제8조의4), 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5), 인터넷언론사의 정정보도(제8조의6), 선거방송토론위원회(제8조의6) 등의 순서로 규정하고 있다. 이러한 조문의 배열은 선거보도에 대한 반론보도청구(제8조의4)는 선거방송심의위원회(제8조의2)와 선거기사심의위원회(제8조의3)와 관련되고, 인터넷언론사의 정정보도 등(제8조의6)은 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5)와 관련되기 때문인 것으로 파악된다.

다만, 이와 같은 조문의 배열로부터 선거보도와 대담·토론 등의 공정성 확보를 위한 기구가 어떠한 것인지를 명확하게 알 수 없고, 언론기관에 대한 후보자 등의 권리가 무엇인지도 잘 알 수 없다는 문제가 발생할 가능성이 있다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로는, 제1안으로서 선거보도와 대담·토론 등의 공정성을 확보하기 위한 심의기구인 선거방송심의위원회(제8조의2), 선거기사심의위원회(제8조의3), 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5), 선거방송토론위원회(제8조의7)의 순으로 정리하고, 언론기관에 대한 후보자 등의 권리인 선거보도에 대한 반론보도청구(제8조의4), 인터넷언론사의 정정보도 등(제8조의6)의 순으로 배열하는 방안을 제시할 수 있다. 제2안으로는 공직선거에 관한 기본법으로서의 공직선거법의 기능 및 역할을 고려

하여, 위원회에 관한 일반적 입법례에 따라 다양한 위원회 관련규정을 한 데 모아, 새로운 장으로서 “제○장 선거보도심의기구 등”을 신설하고, 위 제1안의 순서대로 선거방송심의위원회(제8조의2), 선거기사심의위원회(제8조의3), 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5), 선거방송토론위원회(제8조의7), 다양한 위원회 관련규정을 한 데 모아, 선거보도에 대한 반론보도청구(제8조의4), 인터넷언론사의 정정보도 등(제8조의6)의 순으로 배열하는 방안을 제시할 수도 있다.

제1안	선거방송심의위원회(제8조의2) ➡ 선거기사심의위원회(제8조의3) ➡ 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5) ➡ 선거방송토론위원회(제8조의7) ➡ 선거보도에 대한 반론보도청구(제8조의4) ➡ 인터넷언론사의 정정보도 등(제8조의6)
제2안	각종 위원회 관련규정을 한 데 모아, 새로운 장으로서, “제○장 선거보도심의기구 등”을 신설한 후, 제1안의 순서대로 배열(위원회관련 일반적 입법례)

3) 공무원의 중립의무

공직선거법에서는 선거와 직·간접적으로 관계가 있는 종사자들이 직무수행과정에서 공정성과 중립성을 보장하기 위하여 정당·후보자 등의 공정경쟁의무(제7조), 언론기관의 공정보도의무(제8조), 공무원의 중립의무 등(제9조)⁶²⁾에 관한 규정을 두고 있다. 공무원의 정치적 중립은 정권교체로 인한 신분의 동요 없이 공무를 수행함으로써, 특정 정치세력이 행정에 개입하는 것을 막아야 한다는 소극적 의미와, 공무원의 선거운동을 포함한 정치활동을 금지함으로써, 행정이 정치에 개입하는 것을 막고, 행정전횡의 가능성을 막는 적극적인 의미가 포함되어 있다. 이러한 의미를 고려하여 공직선거법에서도 “공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(기관·단체를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다”(제9조 제1항)고 하여 공무원의 중립의무를 규정하고 있는 것이다. 여하튼 공직선거법에서는 제7조부터 제9조까지의 순서로 직무수행의 공정성과 중립성 보장을 위한 관련조항을 배열하고 있으나, 언론기관의 공정보도의무(제8조)와 관련하여 선거보도와 대담·토론 등의 공정성 확보를 위한 기구 등(제8조의2부터 제8조의7까지)의 조항이 있어, 그 내용을 이해하기 어렵다는 문제점이 있으므로, **공무원의 중립의무 등(제9조)을 정당·후보자 등의 공정경쟁의무(제7조)의 다음으로 이동시키는 것이 이해도의 제고를 위해서는 바람직할 것이다.**

62) 일반적으로 공무원의 정치적 중립이란 공무원이 정치적 목적에 이용되는 것을 방지하고, 불편부당한 입장에서 국민에 대한 진정한 봉사자로서 자신의 직무를 성실하게 수행해야 한다는 것을 의미하며, 이것은 현실공간에서뿐만 아니라 인터넷공간에서도 요청되고 있다. 한편, 공무원의 정치적 중립과 정치활동의 제한, 연세 공공거버넌스와 법 제2권 제1호(2011), 58 - 60면 참조.

4) 선거권과 피선거권이 없는 자

선거권과 피선거권에 관하여 헌법은 모든 국민에게 법률이 정하는 바에 의하여 선거권 및 피선거권을 보장하고 있다(제24조, 제25조). 이러한 헌법의 규정에 따라 공직선거법에서는 선거권과 피선거권을 규정하고 있으며, 선거권(제15조), 피선거권(제16조), 연령산정기준(제17조), 선거권이 없는 자(제18조), 피선거권이 없는 자(제19조)의 순서로 조문을 배열하고 있다. 이와 같이 공직선거법은 선거권이 없는 자와 피선거권이 없는 자를 선거권과 피선거권과 떨어져 규정함으로써 이해하기 어렵다는 문제점이 있으므로, **선거권(제15조)의 다음에 선거권이 없는 자(제18조)로 배열하고, 피선거권(제16조)의 다음에 피선거권이 없는 자(제19조)로 배열**하여 이해하기 쉬운 조문체계를 형성할 필요가 있을 것이다.

5) 선거운동을 할 수 없는 자

전술한 바와 같이 공직선거법은 선거의 자유와 공정의 합리적 조화를 도모하고 있으며, 원칙적 허용·예외적 제한의 규정형태를 취하고 있다. 즉, 공직선거법 제58조 제2항에서는 선거의 자유에 관하여 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 이와 같이 공직선거법에서는 선거운동의 자유원칙을 천명하고 있으면서, 선거운동을 할 수 없는 자를 규정하여 예외적 제한을 규정하고 있다. 그런데, 공직선거법은 선거운동의 예외적인 제한 가능성에 기초하고 있는 “선거운동을 할 수 없는 자”를 제58조(정의 등)의 다음이 아닌 제60조에 규정하고 있어, 조문 간의 내용적 연계성이 떨어져 이해하기 어려운 상황이 발생하고 있다. 따라서 **선거운동을 할 수 없는 자(제60조)를 정의 등(제58조)의 다음으로 이동**시키는 것이 조문의 체계성을 강화할 수 있을 것이다.

6) 예비후보자공약집

공직선거법에 따르면, 예비후보자공약집이란 대통령선거 및 지방자치단체의 장선거의 예비후보자가 작성하는 선거공약 및 이에 대한 추진계획으로서, 각 사업의 목표·우선순위·이행절차·이행기한·재원조달방안을 기재한 공약집(도서의 형태로 발간된 것)을 말한다(제60조의4 제1항). 이와 관련하여 공직선거법에서는 제60조의2(예비후보자등록), 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동), 제60조의4(예비후보자공약집)의 순서로 조문을 배열하고 있다. 제60조의4(예비후보자공약집)는 대통령선거와 지방자치단체

장의 예비후보자에 대한 것이므로, 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) 다음에 배열한 것으로 보인다. 그러나 예비후보자공약집은 특정한 선거의 예비후보자에 대한 것이지만, 예비후보자가 할 수 있는 선거운동의 한 방법이라 할 수 있으므로, 제66조(선거공약서)로 이동하는 것이 조문체계상 바람직할 것이다.

7) 기타 규정순서의 변경

공직선거법 제217조(투표록·개표록 등 작성에 관한 특례)는 투표록(제169조), 개표록(제185)과 관련되는 것으로서, 조문의 순서가 제175조(개표개시)에 대한 특례를 규정하고 있는 214조(투표함의 개함 등에 관한 특례)의 앞으로 이동시킬 필요가 있을 것이다. 공직선거법 제218조의27(재외선거의 공정성확보 의무)는 재외선거에 대한 일반적인 규정이라는 점에서, 제218조의4(국외부재자 신고)의 앞으로 위치를 변경할 필요가 있으며, 제218조의28(재외선거사무의 지원 등)은 제218조의29(천재지변 등의 발생 시 재외선거사무의 처리)의 다음으로 위치를 변경할 필요가 있을 것이다. 공직선거법 제262조(자수자에 대한 특례)는 자수자에 대한 그 형의 면제 또는 감면에 관한 조항으로서, 조문의 위치를 제260조(양벌규정)의 다음으로 변경할 필요가 있을 것이다.

(2) 타법개정에 따른 정비방안

1) 금치산자

공직선거법에 따르면, 금치산자에게는 선거권이 없고(제18조 제1호), 금치산자에 관한 정보를 관리하는 기관의 장은 중앙선거관리위원회가 재외선거인명부를 작성하기 위하여 필요한 범위에서 해당 정보에 대하여 전산조직으로 조회할 수 있도록 조치를 하도록 하고 있다(제218조 제3항 제3호). 다만, 금치산자에 대하여는 2011년 3월 7일 「민법」이 개정되어 금치산자제도가 폐지되고, 성년후견제도가 도입되었다. 개정된 민법의 부칙(법률 제10429, 2011. 3. 7)에 따르면, 이 법 시행 당시 이미 금치산의 선고를 받은 사람에 대하여는 종전의 규정을 적용하고, 이 법에 따라 성년후견이 개시되거나 이 법 시행일부터 5년이 경과한 때에는 금치산의 선고는 장래를 향하여 효력을 잃도록 하고 있는 바, 종전의 금치산자 또는 한정치산자에 대한 선고의 효력은 2018년 7월 1일까지 지속되므로, 개별 법률에 결격사유로 규정된 금치산자를 바로 삭제하는 것은 타당하지 않을 것이다. 따라서 정책을 변경하여 종전의 금치산자를 선거권 결격사유로 하는 “금치산자” 규정을 삭제해서는 안 되며, 새로이 선고 받게 되는 피성년후견인을 선거권의 결격사유에 추가하는 방식으로 개정하는 것이 적절할 것이다. 이 경우 「민법」의 해당 규정의 시행일이 2013년 7월 1일이므로 피한정후견인이나 피

성년후견인을 새로이 규정하는 경우, 부칙에서의 시행일은 2013년 7월 1일로 해야 할 것이다.

2) 교육위원회의 교육위원

공직선거법은 선거의 공정성을 확보하고, 후보자의 난립 등을 방지하기 위하여 일정한 직위를 가진 자에 대하여 선거일 전 일정한 때에 사직하도록 하고 있으며, 교육위원회의 교육위원에 대하여도 선거일 전 60일까지 사임하도록 하고 있다(제53조 제1항 제2호). 2006년 12월 20일 「지방교육자치에 관한 법률」의 개정으로 종전의 교육위원회는 시·도의회 내 상임위원회로 전환되었으며, 교육위원의 선출도 학교운영위원을 선거인단으로 한 간선제에서 직선제로 변경되었다. 이와 관련하여 2005년 8월 4일에 공직선거법으로 제명이 변경된 후에도 **제53조 제1항 제2호의 교육위원회의 교육위원**은 변경되지 않고 유지되고 있다. 따라서 현재 교육위원회의 교육위원은 없고, 시·도위원회의 교육위원회에 교육위원이 있으며, 이러한 교육위원은 「지방교육자치에 관한 법률」 제6조 제1항에 따라 지방의회의원(시·도위원회의원)의 지위와 권한을 가지므로, 해당 문구를 삭제할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. ……<생략> 1.<생략> 2. 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원 3-9.<생략>	제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. ……<생략> 1.<생략> 2. 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원 3-9.<생략>

3) 주민자치센터 등의 설치근거

공직선거법에 따르면, 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 조례에 따라 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 조례에 따라 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말함) 위원은 선거운동을 할 수 없도록 하고 있다(제60조 제1항 제7호). 제주특별자치도를 제외한 다른 지방자치단체의 주민자치센터와 주민자치위원회의 설치근거가 조례로 되어 있으나, 제주특별자치

도의 경우에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제22조에 따라 주민자치센터와 주민자치위원회가 설치되고 있으므로, 제60조 제1항 제7호의 “조례”를 “**법률 또는 조례**”로 개정할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. …… <생략></p> <p>1-6. <생략></p> <p>7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 <u>조례에 의하여</u> 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭한다. 이하 같다)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 <u>조례에 의하여</u> 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원</p> <p>8-9. <생략></p>	<p>제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. …… <생략></p> <p>1-6. <생략></p> <p>7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 <u>법률 또는 조례에 따라</u> 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭한다. 이하 같다)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 <u>법률 또는 조례에 따라</u> 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원</p> <p>8-9. <생략></p>

4) 예비후보자공약 등의 판매

공직선거법 제60조의4(예비후보자공약집) 제1항 및 제138조의2(정책공약집의 배부제한 등) 제1항에 따르면, 대통령선거 및 지방자치단체장 선거의 예비후보자가 예비후보자공약집을, 정당이 정책공약집을 배부하려는 때에는 통상적인 방법으로 판매해야 하되, 방문판매의 방법으로 판매할 수 없도록 하고 있다. 이와 같이 공직선거법 제60조의4(예비후보자공약집) 제1항 및 제138조의2(정책공약집의 배부제한 등)에서 말하는 방문판매의 방법이 명확하지 않다는 점에서, “방문판매”를 “**방문판매 등에 관한 법률**」 제2조 제1호에 따른 방문판매”로 구체화할 필요가 있을 것이다. 이와 관련하여 2012년 2월 17일에 「방문판매 등에 관한 법률」이 개정(2012. 8. 18 시행)되면서, 특정 판매원의 실적이 직근 상위판매원 1인의 후원수당에만 영향을 미치는 후원수당 지급 방식을 가진 방문판매를 후원방문판매로 정의하고, 다단계판매에 준하는 규제를 도입하고 있다(제2조 제7호 및 제29조). 따라서 제60조의4(예비후보자공약집) 제1항 및 제138조의2(정책공약집의 배부제한 등)의 “방문판매”에 “**후원방문판매**”가 포함되는지의 여부를 명확하게 하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
제60조의4(예비후보자공약집) ① …… 다만, <u>방문판매의 방법</u> 으로 판매할 수 없다. ② - ④ <생략>	제60조의4(예비후보자공약집) ① …… 다만, 「 <u>방문판매에 관한 법률</u> 」 제2조 제1호에 따른 <u>방문판매의 방법</u> 으로 판매할 수 없다. ② - ④ <생략>
제138조의2(정책공약집의 배부제한 등) ① …… 다만, <u>방문판매의 방법</u> 으로 정책공약집을 판매할 수 없다. ② - ⑤ <생략>	제138조의2(정책공약집의 배부제한 등) ① …… 다만, 「 <u>방문판매에 관한 법률</u> 」 제2조 제1호에 따른 <u>방문판매의 방법</u> 으로 정책공약집을 판매할 수 없다. ② - ⑤ <생략>

(3) 벌칙규정의 정비방안

1) 벌칙규정의 의의

벌칙은 법규의 실효성을 담보하기 위한 목적으로 보충적·최종적으로 사용되어야 할 수단으로서, 행정법에서는 행정법상 의무위반행위에 대하여 일반 통치권에 기하여 일반사인에게 과하는 제재로서의 행정벌을 의미한다. 이러한 벌칙은 처벌의 내용을 기준으로 크게 「형법」에 형명이 있는 벌칙이 과해지는 행정형벌과 「형법」에 없는 과태료가 과해지는 행정질서벌로 구분할 수 있다. 형법과 특별형법이 규정하는 형사범은 국가의 제정법을 기다릴 것도 없이 그 성질 자체로 보아 반윤리성·반사회성을 띠며, 그것이 일반국민에게 의식된 행위로서 “자연범”이라고도 한다. 이에 대하여 행정벌이 과해지는 의무위반에 해당하는 행정벌의 경우, 그 행위의 성질 자체는 반윤리성·반사회성을 띠지 않으며, 특정한 행정목적의 실현을 위한 국가의 제정법에 의한 명령·금지를 위반하였기 때문에 비로소 반사회성·반윤리성을 띠게 되고, 범죄로서 처벌되는 행위로서, 일반적으로 “법정범”이라고도 한다. 이러한 벌칙규정을 두는 경우에는 다음과 같은 점에 유의해야 할 것이다.

즉, 벌칙은 의무내용에 따라 그 의무에 대한 벌칙을 둘 것인지의 여부를 신중하게 검토해야 하며, 법률상 의무를 확인·정립하였다는 이유만으로 그 의무위반에 대하여 벌칙을 두는 것은 단속의 편의만을 위하여 벌칙을 정했다는 비난을 면하기 힘들다. 일반적으로 법률상 의무를 규정하고, 그 의무위반에 대하여 벌칙을 규정하면서 벌칙조항에서 그 의무조항을 인용하여 규정하는 방식이 활용되고 있으나, 형법이나 특별형법의 규정방식과 같이 법률상 의무를 구체적으로 명시하지 아니한 채 규정하는 방식도 있다. 법률상 의무를 본칙에 규정하면서 그 위반에 대한 벌칙조항이 전혀 없는

경우도 있는데, 이를 “훈시적 규정”이라 하며, 이러한 경우 벌칙조항이 아닌 다른 제재수단을 마련하여 입법에 반영할 필요가 있다. 벌칙에서 정하는 형벌 또는 과태료는 위반행위의 가벌성의 정도에 비추어 적절한 것이어야 하며, 해당 법령이나 다른 법령에서 동일한 또는 유사한 의무위반행위에 대한 처벌이 어느 정도인가를 충분히 고려하여 균형을 맞추도록 해야 한다. 여기에서 말하는 가벌성의 정도는 국민의 법 감정과 사회적 여건변화 등에 따라 변할 수 있으며, 예컨대 비형벌화 정책이 강조되는 경우 형벌조항이 과태료로 전환되고, 이행강제금과 같은 전혀 다른 성질의 제재로 바뀔 수도 있는 것이다. 그리고 벌칙을 정할 때에 형법의 규정을 기준으로 하고, 이를 최대한 존중해야 하며, 형벌의 가중·경감 등 특별한 사유가 없는 한 「형법」의 규정과 중복되는 내용은 규정하지 않는 것이 바람직하다. 또한 「형법」 또는 특별형법의 규정에 대한 판례, 학설 등의 해석으로도 일정한 법률상 의무위반행위에 대하여 처벌할 수 있다면, 행정법상 벌칙규정을 별도로 두지 않는 것이 바람직하다. 따라서 벌칙규정을 두는 경우에는 해당 행정법규의 목적을 달성하는 데에 필요·최소한의 벌칙내용인가를 확인하고, 벌칙과 국민의 법 감정의 일치 여부, 벌칙적용으로 예상되는 국민의 법 감정 및 준법정신의 변화 여부, 형사정책상 예상되는 문제점·수사실무상의 애로와 문제점, 벌칙부과로 인하여 야기될 수 있는 부작용 등을 종합적으로 검토해야 할 것이다.

2) 금지규정·벌칙규정의 불일치

범죄론에 있어서 가장 기본적인 개념에 해당하는 구성요건이란 구성요건 해당성, 위법성, 책임의 3단계를 요구하며, 형벌을 과하는 근거가 되는 범죄유형을 기술한 것이다. 이러한 구성요건은 처벌의 대상이 되는 구체적인 범죄에 특징을 부여하여 다른 범죄와 구별되는 그 범죄의 정형적인 불법내용을 명백하게 하는 기능을 수행한다. 이로부터 어떠한 행위가 구성요건에 해당하게 되면, 그 법률효과로서 형벌 등의 제재가 따르게 되는 것이다. 죄형법정주의의 내용으로 인정되는 명확성의 원칙에 따라 법률에서 구성요건과 법적 결과를 가능한 한 명확하게 규정함으로써, 일반국민이 어떠한 행위가 법에서 금지되고, 그러한 행위에 대하여 어떠한 형벌이 과해지는가를 예측할 수 있도록 해야 한다. 공직선거법 제92조(영화 등을 이용한 선거운동금지)와 같이 금지규정(구성요건)과 벌칙규정이 일치하지 않는 경우가 있으며, 이를 일치시킬 필요가 있을 것이다.

첫째, 공직선거법 제92조에서는 누구든지 선거기간 중에는 선거운동을 저술의 배부·연예·연극·영화 또는 사진을 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 배부·공연·상연·상영 또는 게시할 수 없도록 하고 있으나, 이에 대한 벌칙인 제255조 제1항 제

15호에서는 배부 등을 “게시하거나 하게 한 자”, 즉 교사범에 대하여도 처벌하고 있어, 금지규정(구성요건)과 벌칙규정이 일치되어 있지 않으므로, 이를 일치시킬 필요가 있다. 이와 유사한 규정으로는 제93조 제1항·제2항, 제99조, 제100조, 제102조, 제103조 제3항부터 제5항까지, 제104조, 제106조 제1항·제3항, 제107조, 제109조, 제16조 제3항 등을 들 수 있으며, 이에 대해서도 금지규정과 벌칙규정을 일치시켜야 할 것이다.

현 행		개선안
금지 규정	제92조(영화 등을 이용한 선거운동금지) 누구든지 선거기간 중에는 선거운동을 위하여 저술·연예·연극·영화 또는 사진을 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 배부·공연·상연·상영 또는 게시할 수 없다.	제92조(영화 등을 이용한 선거운동금지) 누구든지 선거기간 중에는 선거운동을 위하여 저술·연예·연극·영화 또는 사진을 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 배부·공연·상연·상영 또는 게시하거나 하게 할 수 없다.
벌칙 규정	제255조(부정선거운동죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다. 1-14. <생략> 15. 제92조(영화 등을 이용한 선거운동금지)의 규정에 위반하여 저술·연예·연극·영화나 사진을 배부·공연·상연·상영 또는 게시하거나 하게 한 자 16-20. <생략>	

둘째, 공직선거법 제110조(후보자 등의 비방금지)에서는 누구든지 선거운동을 위하여 후보자(후보자가 되려는 자를 포함), 후보자의 배우자와 직계존·비속이나 형제자매의 출생지·신분·직업·경력 등·재산·인격·행위·소속단체 등에 관하여 허위의 사실을 공표할 수 없으며, 공연히 사실을 적시하여 사생활을 비방할 수 없도록 하고 있다. 이와 같이 제110조에서는 후보자 등의 비방금지를 규정하고 있으며, 이에 기초하여 제250조(허위사실공표죄)와 제251조(후보자비방죄)에서도 처벌할 수 있도록 하고 있지만, 그 근거를 제110조에 따른 것이라고 명확하게 규정할 필요가 있을 것이다.

현 행		개선안
금지 규정	제110조(후보자 등의 비방금지) 누구든지 선거운동을 위하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 후보자의 배우자와 직계존·비속이나 형제자매의 출생지·신분·직업·경력 등·재산·인격·행위·소속단체 등에 관하여 허	제110조(후보자 등의 비방금지) 누구든지 선거운동을 위하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 후보자의 배우자와 직계존·비속이나 형제자매의 출생지·신분·직업·경력 등·재산·인격·행위·소속단체 등에 관하여 허

현 행		개선안
	위의 사실을 <u>공표할 수 없으며</u> , 공연히 사실을 적시하여 사생활을 <u>비방할 수 없다</u> . 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 그러하지 아니하다.	위의 사실을 <u>공표하거나 하게 할 수 없으며</u> , 공연히 사실을 적시하여 사생활을 <u>비방하거나 하게 할 수 없다</u> . 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 그러하지 아니하다.
벌칙 규정	제250조(허위사실공표죄) ① 당선되거나 되게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 <u>유리하도록 후보자</u> , 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매의 출생지·신분·직업·경력 등·재산·인격·행위·소속단체 등에 관하여 허위의 사실[…… <생략>]을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다. ②-③ <생략>	제250조(허위사실공표죄) ① 당선되거나 되게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 <u>유리하도록 제110조를 위반하여 후보자</u> , 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매의 출생지·신분·직업·경력 등·재산·인격·행위·소속단체 등에 관하여 허위의 사실[…… <생략>]을 공표하거나 하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. ②-③ <생략>
	제251조(후보자비방죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 <u>기타의</u> 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.…… <생략>	제251조(후보자비방죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 <u>제110조를 위반하여</u> 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서, <u>그 밖의</u> 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.…… <생략>

3) 벌칙의 부재

공직선거법에서는 금지규정(구성요건)을 두고 있으나, 다음과 같이 벌칙규정에는 금지규정에서 기술하고 있는 일부의 내용에 대해서만 처벌하도록 하고 있어, 금지의 의미를 퇴색시키거나 금지규정의 훈시적 규정화를 통하여 실효성을 저하시킬 수 있으므로, 필요성 여부를 검토하여 벌칙조항을 신설할 필요가 있을 것이다. 첫째, 공직선거법 제104조에서는 공개장소에서의 연설·대담장소, 대담·토론회장 또는 정당의 집회장소에서 폭행·협박 등 어떠한 방법으로도 연설·대담장소 등의 질서를 문란하게

하거나 그 진행을 방해할 수 없도록 하고 있다. 다만, 벌칙조항인 제256조 제2항 제1호 타목에서는 연설·대담장소 등의 질서를 “문란하게 한 자”에 대해서만 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하고 있다. 따라서 “진행을 방해하거나 방해하게 한 자”에 대한 벌칙조항을 신설할 필요가 있을 것이다.

현 행		개선안
금 지 규 정	제104조(연설회장에서의 소란행위 등의 금지) 누구든지 이 법의 규정에 의한 공개장소에서의 연설·대담장소, 대담·토론회장 또는 정당의 집회장소에서 폭행·협박 기타 어떠한 방법으로도 연설·대담장소 등의 질서를 문란하게 하거나 그 진행을 방해할 수 없으며, 연설·대담 등의 주관자가 연단과 그 주변의 조명을 위하여 사용하는 경우를 제외하고는 횃불을 사용할 수 없다.	
벌 칙 규 정	제256조(각종제한규정위반죄) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 선거운동과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 가- 카. <생략> 타. 제104조(연설회장에서의 소란행위 등의 금지)의 규정에 위반하여 연설·대담장소등에서 질서를 문란하게 하거나 횃불을 사용하거나 하게 한 자 파- 거. <생략> 2-4. <생략>	제256조(각종제한규정위반죄) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 선거운동과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 가- 카. <생략> 타. 제104조를 위반하여 연설·대담장소 등에서 질서를 문란하게 한 자와 그 진행을 방해하거나 하게 한 자 및 횃불을 사용하거나 하게 한 자 파- 거. <생략> 2-4. <생략>

둘째, 공직선거법 제135조 제3항에서는 이 법의 규정에 따라 수당·실비, 기타 이익을 제공하는 경우를 제외하고는 수당·실비, 기타 자원봉사에 대한 보상 등, 명목여하를 불문하고 누구든지 선거운동과 관련하여 “금품, 기타 이익의 제공 또는 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공의 약속·지시·권유·알선·요구 또는 수령할” 수 없도록 하고 있다. 다만, 그 벌칙조항에 해당하는 제230조 제3항 제4호에서는 제135조 제3항을 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”에 대해서만 처벌하고 있다. 이와 같이 제230조 제3항 제4호에서는 “지시·권유·알선·요구 또는 수령한 자”에 대하여는 아무런 언급도 하고 있어, 선거운동과 관련하여 금품 등 이익의 제공의 지시·권유·알선·요구 또는 수령한 자

를 처벌할 수 있는 근거가 없다. 따라서 선거의 공정이라는 공직선거법의 요청에 따라 그 필요성 여부를 검토하여 이에 관한 **벌칙조항을 신설**할 필요가 있을 것이다.⁶³⁾

현 행		개선안
금 지 규 정	제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) ③ 이 법의 규정에 의하여 수당·실비 기타 이익을 제공하는 경우를 제외하고는 수당·실비 기타 자원봉사에 대한 보상 등 명목여하를 불문하고 누구든지 선거운동과 관련하여 <u>금품 기타 이익의 제공 또는 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공의 약속·지시·권유·알선·요구 또는 수령할 수 없다.</u>	
벌 칙 규 정	제230조(매수 및 이해유도죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1-3. <생략> 4. 제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상)제3항의 규정에 위반하여 수당·실비 기타 자원봉사에 대한 보상 등 명목여하를 불문하고 선거운동과 관련하여 <u>금품 기타 이익의 제공 또는 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 자</u> 5-6. <생략>	제230조(매수 및 이해유도죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1-3. <생략> 4. 제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상)제3항의 규정에 위반하여 수당·실비 기타 자원봉사에 대한 보상 등 명목여하를 불문하고 선거운동과 관련하여 <u>금품 기타 이익의 제공 또는 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속·지시·권유·알선·요구·수령한 자</u> 5-6. <생략>

4) 벌칙의 중복

전술한 바와 같이 벌칙적용의 전제가 되는 의무위반행위의 내용이 단순하여 법해석상 의문이 없는 명백한 경우를 제외하고는 “제○조를 위반한 자는 ……에 처한다”와 같이 규정하는 것을 피하고, 벌칙규정에서 “제○조를 위반하여……한 자는 ……에 처한다”와 같이 규정함으로써 처벌대상이 되는 행위가 무엇인지를 명확하게 표현해야 한다. 그럼에도 불구하고 공직선거법 제230조 제7항과 제8항의 경우 처벌대상이 무엇인지가 명확하지 않고, 또한 제230조 제7항 제1호와 제2호가 당내경선에서 후보자로 선출되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 금품, 그 밖에 재산상의 이익 또는 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 자를 동일

63) 그 밖에도 공직선거법 제161조 제10항에서는 투표참관인에게 투표에 간섭하거나 투표를 권유하거나 기타 어떠한 방법으로든지 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없도록 하고 있으며, 필요가 있는 경우라면 벌칙의 신설 등을 검토해야 할 것이다.

하게 처벌하고 있다. 따라서 제230조 제7항과 제8항에서는 동일한 내용을 중복적으로 규정하고 있다고 볼 수 있으며, 만약 중복규정이 아니라면 명확하게 하여 중복을 피해야 할 것이다.

	현 행	개선안
금 지 규 정	<p>제57조의5(당원 등 매수금지) ① 누구든지 당내경선에 있어 후보자로 선출되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 경선선거인(당내경선의 선거인명부에 등재된 자를 말한다) 또는 그의 배우자나 직계존·비속에게 명목여하를 불문하고 금품 그 밖의 재산상의 이익 또는 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속하는 행위를 할 수 없다. 다만, 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 의례적인 행위는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 누구든지 당내경선에 있어 후보자가 되지 아니하게 하거나 후보자가 된 것을 사퇴하게 할 목적으로 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)에게 제1항의 규정에 따른 이익제공행위 등을 하여서는 아니되며, 후보자는 그 이익이나 직의 제공을 받거나 제공의 의사표시를 승낙하여서는 아니된다.</p> <p>③ 누구든지 제1항 및 제2항에 규정된 행위에 관하여 <u>지시·권유 또는 요구</u>를 하여서는 아니된다.</p>	
벌 칙 규 정	<p>제230조(매수 및 이해유도죄) ⑦ 당내경선과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제57조의5(당원 등 매수금지)제1항 또는 제2항의 규정을 위반한 자</p> <p>2. <생략></p> <p>3. 제57조의5제1항 또는 제2항에 규정된 이익이나 직의 제공을 받거나 그 제공의 의사표시를 승낙한 자</p> <p>⑧ 제7항제2호·제3호에 규정된 행위에 관하여 <u>지시·권유·요구</u>하거나 알선한 자 또</p>	<p>제230조(매수 및 이해유도죄) ⑦ 당내경선과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제57조의5(당원 등 매수금지)제1항 또는 제2항을 위반하여 같은 조 제1항에 따른 이익제공행위 등을 한 자 또는 그 이익이나 직의 제공을 받거나 제공의 의사표시를 승낙한 자</p> <p>2. <생략></p> <p>3. <삭제></p> <p>⑧ 제7항제1호·제2호에 규정된 행위에 관하여 <u>지시·권유·요구</u>하거나 알선한 자 또</p>

현 행	개선안
는 제57조의5제3항의 규정을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.	는 제57조의5제3항의 규정을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

5) 형량의 문제

교사범과 관련하여 「형법」은 제31조에서 “타인을 교사하여 죄를 범하게 한 자는 죄를 실행한 자와 동일한 형으로 처벌한다”(제1항)고 규정하고 있다. 이와 같이 타인을 교사하여 죄를 범하게 한 교사범은 정범에 준하여 처벌하게 되므로, 특별히 개별법에서 규정하지 않는 것이 일반적이지만, 교사범에서 적용되는 법정형을 가중하는 등 형법의 규정내용과 달리 정할 필요가 있을 경우에는 별도의 규정을 둘 필요가 있다. 이와 관련하여 공직선거법 제231조에서는 재산상 이익목적의 매수 및 이해유도행위에 대한 지시·권유·요구한 행위에 대하여 가중처벌을 하고 있으나, 가중처벌을 하는 것의 타당성에 관해서는 검토할 필요가 있다. 이와 유사한 조항으로는 제230조 제8항, 제232조 제2항, 제233조 제2항 등을 들 수 있으며, 교사범에 대한 가중처벌의 특별한 필요성이 없는 경우의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

현 행	개선안
제231조(재산상의 이익목적의 매수 및 이해유도죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 7년 이하의 징역 또는 300만원 이상 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1-3. <생략> ② 제1항에 규정된 행위에 관하여 지시·권유·요구하거나 알선한 자는 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.	제231조(재산상의 이익목적의 매수 및 이해유도죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 7년 이하의 징역 또는 300만원 이상 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1-3. <생략> 4. 제1호부터 제3호까지에 규정된 행위에 관하여 지시·권유·요구하거나 알선한 자
제230조(매수 및 이해유도죄) ⑦ 당내경선과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제57조의5(당원 등 매수금지)제1항 또는 제2항의 규정을 위반한 자 2-3. <생략>	제230조(매수 및 이해유도죄) ⑦ 당내경선과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제57조의5(당원 등 매수금지)제1항 또는 제2항을 위반하여 같은 조 제1항에 따른 이익제공행위 등을 한 자 또는 그 이익이나 직의 제공을 받거나 제공의 의사표시를 승낙한 자 2-3. <생략>

현 행	개선안
⑧ 제7항제2호·제3호에 규정된 행위에 관하여 지시·권유·요구하거나 알선한 자 또는 제57조의5제3항의 규정을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.	4. 제2호 및 제3호에 규정된 행위에 관하여 지시·권유·요구하거나 알선한 자
제232조(후보자에 대한 매수 및 이해유도죄) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1-2. <생략> ② 제1항 각호의 1에 규정된 행위에 관하여 지시·권유·요구하거나 알선한 자는 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.	제232조(후보자에 대한 매수 및 이해유도죄) ④ 다음 각호의 1에 해당하는 자는 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1-2. <생략> 3. 제1호 및 제2호에 규정된 행위에 관하여 지시·권유·요구하거나 알선한 자
제233조(당선인에 대한 매수 및 이해유도죄) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다. 1-2. <생략> ② 제1항 각호의 1에 규정된 행위에 관하여 지시·권유·요구하거나 알선한 자는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.	제233조(당선인에 대한 매수 및 이해유도죄) ④ 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다. 1-2. <생략> 3. 제2호 및 제3호에 규정된 행위에 관하여 지시·권유·요구하거나 알선한 자

(4) 정의규정의 정비

1) 정의규정의 의의

정의규정은 그 법령에서 사용되고 있는 용어 중 개념상 중요한 용어이거나 일반적으로 사용하는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되는 용어에 대하여 법령 자체에서 그 의미를 명확하게 함으로써, 법령을 해석·적용할 때에 나타나는 의문점을 없애고, 법적 분쟁을 미리 예방함으로써, 국민의 권리와 이익을 보호하기 위한 것이다. 용어의 의미는 일반적으로 사전에 설명된 내용대로 사용되거나 사회통념에 따라 정해지는 것이지만, 하나의 용어가 여러 가지의 의미로 사용되는 경우가 많다. 이러한 경우에 그 법령에서 어의 의미로 그 용어를 사용하는가를 명확하게 함으로써, 법령해석과 적용상의 혼란을 막을 수 있다. 따라서 정의규정은 **법령의 해석상 논란을 예방하고, 집행과정에서 발생할 수 있는 분쟁을 방지할 뿐만 아니라, 여러 조문에서 자주 사용되는 용어를 미리 하나의 조문에서 설명하여 둠으로써, 법령문을 간결하게 표현하기 위한 주요한 입법기술의 하나라 하겠다.** 법령 중에 어떠한 용어를 정의할 필요가 있

는가에 대하여는 그 용어가 지니는 의미의 다양성과 그 용어가 법령상 차지하는 법적 효력의 중요성 등에 따라 합리적으로 판단해야 하고, 용어의 정의가 없는 경우에는 건전한 상식에 따라 판단해야 할 것이다.

또한 정의규정은 총칙규정의 일부로서 그 법령의 전체에 효력을 미치고, 법령의 특정한 조항에 대한 해석을 하는 경우에도 그 법령의 정의규정은 해석지침으로서 중요한 역할을 한다. 이러한 의미에서 정의규정은 목적규정과 함께 법령규정의 의미를 해당 법령 또는 다른 법령 중에 **입법적으로 명확하게 하는 입법적 해석의 기능을 수행**하고 있는 것이다. 모든 법령에 정의규정을 반드시 두어야 하는 것은 아니며, 사회통념상 일정한 의미가 있는 용어로서 정의규정이 없어도 충분히 의미를 알 수 있는 용어인 경우에는 따로 용어정의를 할 필요가 없다. 용어의 정의규정을 두지 않는 경우, 용어의 구체적인 의미는 법원의 관례나 헌법재판소의 결정례 또는 주무부처의 법령해석지침 등에 따르게 될 것이다. 정의가 규정된 용어를 그 법령의 한 두 조문에서만 사용함에 그치는 경우에는 별도로 용어의 정의규정을 두지 않고, 해당 조항에서 그 의미를 명확하게 규정하는 것이 바람직하다. 일반적으로 정의규정은 목적규정 다음에 두지만, 법률의 기본이념 규정을 두는 경우에는 목적규정 다음에 기본이념 규정을 먼저 두고, 그 다음에 정의규정을 둔다. 정의규정의 제목은 “제○조(용어의 정의)”라고 하는 경우도 있으나, “제○조(정의)”라고 하는 것이 일반적이다. 정의규정은 그 자체로서 정의하고자 하는 용어의 의미가 최대한 명확하게 나타나도록 해야 하며, 그 내용에서 “등”이나 “그 밖에” 및 “……와 같은” 등의 불확정한 단어는 가능한 한 사용하지 않는 것이 바람직하다.

2) 정의규정의 현황

일반적으로 그 법령 전체에 효력이 미치는 용어는 총칙에서 정의규정을 두고 있으나, 공직선거법의 경우 전반에 대한 정의로서 다른 조문에도 규정하고 있음에도 불구하고 총칙규정에 정의를 사용하지 않고, 통합선거법이라는 특징으로부터 대부분 해당 장이나 조문에서 용어를 정의하고 있다. 예컨대 **“같은 종류의 지방자치단체”**(제30조 제5항), **“보궐선거등”**(제35조 제4항), **“선거의 실시사유가 확정된 때”**(제35조 제5항), **“선거운동”**(제58조 제1항), **“지역방송시설”**(제71조 제2항), **“기부행위”**(제112조 제1항), **“선거비용”**(제119조 제1항), **“수입”**(제119조 제2항), **“지출”**(제119조 제3항), **“회계책임자”**(제119조 제4항), **“동시선거”**(제202조 제1항)로서 **총11개**를 들 수 있다. 그 밖에도 **법 전체 또는 해당 조문에서 괄호 등의 방법으로 용어를 정의하고 있는 경우로서**, 제8조의2(선거방송심의위원회) 제2항의 방송사, 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) 제1항의 인터넷언론사, 제8조의7(선거방송토론위원회) 제2항의 공영방송사, 제18조(선거

권이 없는 자) 제2항의 선거법, 제79조(공개장소에서의 연설·대담) 제2항의 공개장소에서의 연설·대담, 제81조(단체의 후보자 등 초청 대담·토론회) 제2항의 대담, 제95조(신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지) 제2항의 선거에 관한 기사와 통상방법에 의한 배부 등을 들 수 있다. 공직선거법상 이러한 정의규정의 현황을 전체적으로 살펴보면 다음과 같다.

【표 - 11】 공직선거법상 정의규정의 현황

	조문	용어	규정내용	구분	횟수
1	§3	선거인	이 법에서 “선거인”이란 선거권이 있는 사람으로서 선거인명부 또는 재외선거인명부에 올라 있는 사람을 말한다.	전 체	54
2	§8의2②	방송사	방송사(제70조제1항에 따른 방송시설을 경영 또는 관리하는 자를 말한다. 이하 이 조 및 제8조의4에서 같다)	일부 조문	6
3	§8의5①	인터넷언론사	인터넷언론사[「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다. 이하 같다]	이 하	25
4	§8의7②1	공영방송사	공영방송사(한국방송공사와 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최대출자자인 방송사업자를 말한다. 이하 같다)	이 하	10
5	§13②	선거구선거사무	제1항에서 “선거구선거사무”라 함은 선거에 관한 사무중 후보자등록 및 당선인결정 등과 같이 당해 선거구를 단위로 행하여야 하는 선거사무를 말한다.	해당 조항	7
6	§18②	선거법	제1항제3호에서 “선거법”이라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다.	해당 조항	5
7	§30③	같은 종류의 지방자치단체	이 법에서 “같은 종류의 지방자치단체”라 함은 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류)제1항에 의한 같은 종류의 지방자치단체를 말한다.	전 체	5
8	§35④	보궐선거 등	이 법에서 “보궐선거 등”이라 함은 제1항 내지 제3항 및 제36조(연기된 선거 등의 선거일)의 규정에 의한 선거를 말한다.	전 체	72
9	§35⑤	선거의 실시사유가 확정된 때	이 법에서 “선거의 실시사유가 확정된 때”라 함은 다음 각 호에 해당하는 날을 말한다. 1-7. <생략>	전 체	29

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

	조문	용어	규정내용	구분	횟수
10	§58①	선거운동	이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다. 1-5. <생략>	전체	123
11	§59, 3	전자우편	컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신 시스템을 말한다.	이하	5
12	§60②2	미성년자	19세 미만의 자	이하	2
13	§71②	지역방송시설	이 법에서 “지역방송시설”이란 해당 시·도의 관할구역 안에 있는 방송시설(도의 경우 해당 도의 구역을 방송권역으로 하는 인접한 특별시 또는 광역시 안에 있는 방송시설을 포함한다)을 말하며, 해당 시·도의 관할 구역 안에 지역방송시설이 없는 시·도로서 서울특별시에 인접한 시·도의 경우 서울특별시 안에 있는 방송시설을 말한다.	전체	7
14	§79②	공개장소에서의 연설·대담	제1항에서 “공개장소에서의 연설·대담”이라 함은 후보자·선거사무장·선거연락소장·선거사무원(이하 이 조에서 “후보자등”이라 한다)과 후보자등이 선거운동을 할 수 있는 사람 중에서 지정한 사람이 도로변·광장·공터·주민회관·시장 또는 점포, 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 다수인이 왕래하는 공개장소를 방문하여 정당이나 후보자에 대한 지지를 호소하는 연설을 하거나 청중의 질문에 대답하는 방식으로 대답하는 것을 말한다.	해당조항	17
15	§81② (전단)	대담	제1항에서 “대담”이라 함은 1인의 후보자 또는 대담자가 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타사항에 관하여 사회자 또는 질문자의 질문에 대하여 답변하는 것을 말하고,	해당조항	3
16	§81② (후단)	토론	(제1항에서) “토론”이라 함은 2인 이상의 후보자 또는 토론자가 사회자의 주관하에 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타사항에 관한 주제에 대하여 사회자를 통하여 질문·답변하는 것을 말한다.		3
17	§95② (전단)	선거에 관한 기사	제1항에서 “선거에 관한 기사”라 함은 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 제96조 및 제97조에서 같다)의 당락이나 특정 정당(창당준비위원회를 포함한다)에 유리 또는 불리한 기사를 말하며,	해당조항	2
18	§95② (후단)	통상방법에 의한 배부	(제1항에서) “통상방법에 의한 배부”라 함은 종전의 방법과 범위안에서 발행·배부하는 것을 말한다.	해당조항	1

	조문	용어	규정내용	구분	횟수
19	§112①	기부행위	이 법에서 “기부행위”라 함은 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다. (제2항의 기부행위가 아닌 행위 참조)	전 체	27
20	§114②	후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 등	제1항에서 “후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 등”이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사 등을 말한다. 1-3. <생략>	해당 조항	3
21	§119①	선거비용	이 법에서 “선거비용”이라 함은 당해 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것으로서 당해 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함하며, 대통령 선거에 있어서 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 그 추천정당을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)가 부담하는 비용과 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 비용을 말한다. 1-4. <생략>	전 체	41
22	§119②	수입	이 법에서 “수입”이라 함은 선거비용의 충당을 위한 금전 및 금전으로 환가할 수 있는 물품 기타 재산상의 이익을 받거나 받기로 한 약속을 말한다.	전 체	2
23	§119③	지출	이 법에서 “지출”이라 함은 선거비용의 제공·교부 또는 그 약속을 말한다.	전 체	26
24	§119④	회계책임자	이 법에서 “회계책임자”라 함은 「정치자금법」 제34조(회계책임자의 선임신고 등)제1항제5호·제6호 또는 제3항의 규정에 의하여 선임신고된 각각의 회계책임자를 말한다.	전 체	31
25	§140③ (전단)	개편대회	제1항에서 “개편대회”라 함은 정당의 대표자의 변경 등 당헌·당규상의 조직개편에 관한 안건을 처리하기 위하여 개최하는 당원총회 또는 그 대의기관의 회의 등 집회를 말하고,	해당 조항	4
26	§140③ (후단)	후보자선출대회	(제1항에서) “후보자선출대회”라 함은 정당의 각급 당부가 이 법에 의한 선거의 당해 정당추천후보자를 선출하기 위하여 제57조의2(당내경선의 실시)의 규정에 의하여 개최하는 집회를 말한다.	해당 조항	4
27	§202①	동시선거	이 법에서 “동시선거”라 함은 선거구의 일부 또는 전부가 서로 겹치는 구역에서 2 이상의 다른 종류의 선거를 같은 선거일에 실시하는 것을 말한다.	전 체	25
28	§218의14①1	재외선거권자	재외선거인명부등에 올라 있거나 오를 자격이 있는 사람을 말한다. 이하 같다.	이 하	5

	조문	용어	규정내용	구분	횟수
29	§218의14①1	위성방송시설	「방송법」에 따른 방송사업자가 관리·운영하는 국외송출이 가능한 국내의 방송시설을 말한다. 이하 이 장에서 같다.	이 장	2
30	§271의2③	광 고	제1항의 “광고”라 함은 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)의 당락이나 특정정당(창당준비위원회를 포함한다)에 유리 또는 불리한 광고(이 법의 규정에 의한 광고를 제외한다)를 말한다.	해당 조항	29

3) 정의내용의 명확화

첫째, 공직선거법에서는 “**선거인**”을 제2조에서 “선거권이 있는 사람으로서 선거인 명부 또는 제외선거인명부에 올라 있는 사람”으로 정의하고 있으나, 제41조(이의신청과 결정) 제1항에서는 “선거권자는 누구든지 선거인명부에 누락 또는 오기가 있거나 **자격이 없는 선거인**이 올라 있다고 인정되는 때”라고 이미 올라와 있는 “선거인”을 중복적으로 사용하고 있어, 그 부분을 “**오를 자격이 없는 사람이 올라 있다고**”로 변경하여 정의규정 자체의 의미를 살릴 필요가 있을 것이다. 또한 제57조의2(당내경선의 실시) 제3항에서는 “당내경선의 선거인”이라는 표현을 사용하고 있고, 제57조의5(당원 등 매수금지) 제1항에서는 “경선선거인(당내경선의 선거인명부에 등재된 자를 말한다)”로 규정하고 있어, 정의규정에서 정의하고 있는 “선거인”과 “당내경선의 선거인” 및 “경선선거인”의 구별이 불명확하게 될 우려가 있으므로, **제57조의2에서 “당내경선의 선거인”을 “경선선거인”으로 약칭**하여 명확하게 할 필요가 있다. 공직선거법 제41조와 제57조의2 및 제57조의5의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

현 행	개선안
제41조(이의신청과 결정) ① 선거권자는 누구든지 선거인명부에 누락 또는 오기가 있거나 <u>자격이 없는 선거인</u> 이 올라 있다고 인정되는 때에는 열람기간내에 구술 또는 서면으로 당해 구·시·군의 장에게 이의를 신청할 수 있다. ② <생략>	제41조(이의신청과 결정) ① 선거권자는 누구든지 선거인명부에 누락 또는 오기가 있거나 <u>오를 자격이 없는 사람</u> 이 올라 있다고 인정되는 때에는 열람기간내에 구술 또는 서면으로 당해 구·시·군의 장에게 이의를 신청할 수 있다. ② <생략>
제57조의2(당내경선의 실시) ① - ② <생략> ③ 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)의 <u>규정에 따라 당원이 될 수 없는 자는 당내경선의 선거인</u> 이 될 수 없다.	제57조의2(당내경선의 실시) ① - ② <생략> ③ 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)에 <u>따라 당원이 될 수 없는 사람은 경선선거인(당내경선의 선거인명부에 올라 있는 사람을 말한다)</u> 이 될 수 없다.

현 행	개선안
제57조의5(당원 등 매수금지) ① 누구든지 당내 경선에 있어 후보자로 선출되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 <u>경선선거인(당내경선의 선거인명부에 등재된 자를 말한다)</u> 또는……<생략>	제57조의5(당원 등 매수금지) ① 누구든지 당내 경선에 있어 후보자로 선출되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 <u>제57조의2제3항에 따른 경선선거인</u> 또는……<생략>

둘째, 공직선거법 제18조 제2항에서는 같은 조 제1항 제3호에서 규정하고 있는 “**선거범**”을 “제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자”로 정의하고 있다. 이와 같이 제18조 제2항에서 정의하고 있는 “선거범”은 같은 조 제1항 제3호에 한정되는 것으로 하고 있으나, 제269조(재판의 관할)에서는 “선거범과 그 공범에 관한 제1심재판은……”으로, 제270조(선거범의 재판기간에 관한 강행규정)에서는 “선거범과 그 공범에 관한 재판은……”으로, 제270조의2(피고인의 출정) 제1항에서는 “선거범에 관한 재판에서……”로 규정하고 있어, 선거범의 의미가 명확하지 않다. 따라서 공직선거법 제18조 제2항의 “선거범”을 삭제하고 같은 조 제1항 제3호에서 정의하면서 제269조와 제270조 및 제270조의2를 인용하거나, 제269조와 제270조 및 제270조의2에서 선거범의 근거를 명확하게 할 필요가 있을 것이다. 이하에서는 제18조 제2항을 삭제하고 제1항 제3호에서 정의하는 방안과 제269조와 제270조 및 제270조의2에서 근거를 명확하게 하는 방안을 제시하고자 한다. 또한 제18조 제1항 제3호의 경우, 선거범을 호에서 정의함으로써, 호가 길어져 이해하기 어렵게 될 수 있으므로, 목으로 구분하여 처리하는 방안도 고려할 수 있으며, 이에 따른 정비방안도 함께 제시하고자 한다.

현 행	개선안
제18조(선거권이 없는 자) ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거권이 없다. 1-2. <생략> 3. <u>선거범</u> , ……<생략> 4. <생략> ② 제1항제3호에서 “선거범”이라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다. ③ <생략>	제18조(선거권이 없는 자) ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거권이 없다. 1-2. <생략> 3. <u>선거범(제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다. 이하 제269조·제270조 및 제270조의2제1항에서 같다)</u> , ……<생략> 4. <생략> ② 제1항제3호에서 “선거범”이라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다. ③ <생략>

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

현 행	개선안
제269조(재판의 관할) 선거법과 그 공범에 관한 제1심재판은 「법원조직법」 제32조(합의부의 심판권)제1항의 규정에 의한 지방법원합의부 또는 그 지원의 합의부의 관할로 한다. …… <생략>	제269조(재판의 관할) 제18조제1항제3호에 따른 선거법과 그 공범에 관한 제1심재판은 「법원조직법」 제32조(합의부의 심판권)제1항의 규정에 의한 지방법원합의부 또는 그 지원의 합의부의 관할로 한다. …… <생략>
제270조(선거법의 재판기간에 관한 강행규정) 선거법과 그 공범에 관한 재판은 다른 재판에 우선하여 신속히 하여야 하며, …… <생략>	제270조(선거법의 재판기간에 관한 강행규정) 제18조제1항제3호에 따른 선거법과 그 공범에 관한 재판은 다른 재판에 우선하여 신속히 하여야 하며, …… <생략>
제270조의2(피고인의 출정) ① 선거법에 관한 재판에서 피고인이 공시송달에 의하지 아니한 적법한 소환을 받고서도 공판기일에 출석하지 아니한 때에는 다시 기일을 정하여야 한다. ② - ④ <생략>	제270조의2(피고인의 출정) ① 제18조제1항제3호에 따른 선거법에 관한 재판에서 피고인이 공시송달에 의하지 아니한 적법한 소환을 받고서도 공판기일에 출석하지 아니한 때에는 다시 기일을 정하여야 한다. ② - ④ <생략>

현 행	개선안
제18조(선거권이 없는 자) ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거권이 없다. 1-2. <생략> 3. 선거법, 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자 또는 대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장으로서 그 재임중의 직무와 관련하여 「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)·「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수뢰)에 규정된 죄를 범한 자로서, 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	제18조(선거권이 없는 자) ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거권이 없다. 1-2. <생략> 3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 100만원 이상의 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 10년이 지나지 아니한 자(형이 실효된 자도 포함한다) 가. 선거법(제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다. 이하 제269조·제270조 및 제270조의2제1항에서 같다) 나. 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자 다. 또는 대통령·국회의원·지방의회의원·

현 행	개선안
<p>10년을 <u>경과하지</u> 아니한 자(형이 실효된 자도 포함한다)</p> <p>4. <생 략> ② 제1항제3호에서 “선거범”이라 함은 제16장 별칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다. ③ <생 략></p>	<p>지방자치단체의 장으로서 그 재임 중의 직무와 관련하여 「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조(뇌물죄의 가중처벌)에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰)부터 제132조(알선수뢰)까지 · 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수재)에 규정된 죄를 범한 자</p> <p>4. <생 략> ② 제1항제3호에서 “선거범”이라 함은 제16장 별칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다. ③ <생 략></p>

셋째, 공직선거법 제30조 제3항에서는 이 법에서 말하는 “같은 종류의 지방자치단체”를 “「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류)제1항에 의한 같은 종류의 지방자치단체”로 정의하고 있다. 그러나 제14조(임기개시) 제3항에서 이미 “같은 종류의 지방자치단체”라는 용어가 등장하고 있어, 제30조 제3항을 보지 않는 한 그 의미를 이해할 수 없게 되어 있다. 특히 이 “같은 종류의 지방자치단체”라는 용어는 공직선거법에서 총 5개소에서 사용되고 있다는 점에서 보면, 법의 전체에 효력을 미치는 의미로 사용되고 있는 “이 법에서”라는 용법 또한 문제라고 하겠다. 따라서 제30조 제3항의 정의규정을 삭제하고, “같은 종류의 지방자치단체”라는 용어가 가장 먼저 등장하는 공직선거법 제14조 제3항에서 괄호를 사용하거나 제4항을 신설하여 정의하고, “이하 같다”는 표현을 사용하는 것이 법령의 이해도를 제고할 수 있을 것으로 보인다.

현 행	개선안
<p>제14조(임기개시) ① - ② <생 략> ③ 지방자치단체의 장의 임기는 전임지방자치단체의 장의 임기만료일의 다음 날부터 개시된다. 다만, 전임지방자치단체의 장의 임기가 만료된 후에 실시하는 선거와 제30조(지방자치단체의 폐지·분합시의 선거 등)제1항제1호 내지 제3호에 의하여 새로 선거를 실시하는 지방자치단체의 장의 임기는 당선일 결정된 때부터 개시되며 전임자 또는 같은 종류의 지방자치단체의 장의 잔임기간으로 한다.</p>	<p>제14조(임기개시) ① - ② <생 략> ③ 지방자치단체의 장의 임기는 전임지방자치단체의 장의 임기만료일의 다음 날부터 개시된다. 다만, 전임지방자치단체의 장의 임기가 만료된 후에 실시하는 선거와 제30조(지방자치단체의 폐지·분합시의 선거 등)제1항제1호 내지 제3호에 의하여 새로 선거를 실시하는 지방자치단체의 장의 임기는 당선일 결정된 때부터 개시되며 전임자 또는 같은 종류의 지방자치단체 [「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류)제1</p>

현 행	개선안
	<u>항에 의한 같은 종류의 지방자치단체를 말한다.</u> <u>이하 같다</u> 의 장의 잔임기간으로 한다.
제30조(지방자치단체의 폐치·분합시의 선거 등) ① - ② <생략> ③ 이 법에서 “같은 종류의 지방자치단체”라 함은 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) 제1항에 의한 같은 종류의 지방자치단체를 말한다.	제30조(지방자치단체의 폐치·분합시의 선거 등) ① - ② <생략> ④ 이 법에서 “같은 종류의 지방자치단체”라 함은 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) 제1항에 의한 같은 종류의 지방자치단체를 말한다.

4) 정의조항의 삭제

첫째, 공직선거법 제71조(후보자 등의 방송연설) 제2항에서는 법 전반에 미치는 “**지역방송시설**”을 “해당 시·도의 관할구역 안에 있는 방송시설(도의 경우 해당 도의 구역을 방송권역으로 하는 인접한 특별시 또는 광역시 안에 있는 방송시설을 포함한다)을 말하며, 해당 시·도의 관할 구역 안에 지역방송시설이 없는 시·도로서 서울특별시에 인접한 시·도의 경우 서울특별시 안에 있는 방송시설”로 정의하고 있다. 그러나 이 “지역방송시설”이라는 용어는 제70조(방송광고) 제1항 제3호에서도 사용하고 있고, 제71조 제1항에서도 사용하고 있어, 용어의 정의보다 앞에 정의된 용어가 등장함으로써 조문의 체계상 적절하지 않다고 하겠다. 또한 “지역방송시설”이라는 용어는 공직선거법 전체로도 총 7차례 사용되고 있어 “이 법에서”라는 용어를 사용할 만큼 법률 전반에 사용되는 용어라고 하기도 어렵다. 따라서 **제71조 제2항에서 “지역방송시설”을 정의하되, “이 법에서”라는 표현을 삭제**하고, “지역방송시설”이라는 용어를 사용하고 있는 **개별조문에 근거를 명시**할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
제71조(후보자 등의 방송연설) ① <생략> ② 이 법에서 “지역방송시설”이란 해당 시·도의 관할구역 안에 있는 방송시설(도의 경우 해당 도의 구역을 방송권역으로 하는 인접한 특별시 또는 광역시 안에 있는 방송시설을 포함한다)을 말하며, 해당 시·도의 관할 구역 안에 지역방송시설이 없는 시·도로서 서울특별시에 인접한 시·도의 경우 서울특별시 안에 있는 방송시설을 말한다. ③ - ⑬ <생략>	제71조(후보자 등의 방송연설) ① <생략> ② <u>제1항제3호부터 제4호까지의 규정에서</u> “지역방송시설”이란 해당 시·도의 관할구역 안에 있는 방송시설(도의 경우 해당 도의 구역을 방송권역으로 하는 인접한 특별시 또는 광역시 안에 있는 방송시설을 포함한다)을 말하며, 해당 시·도의 관할 구역 안에 지역방송시설이 없는 시·도로서 서울특별시에 인접한 시·도의 경우 서울특별시 안에 있는 방송시설을 말한다. ③ - ⑬ <생략>

현 행	개선안
<p>제70조(방송광고) ① 선거운동을 위한 방송광고는 후보자(대통령선거에 있어서 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거의 경우에는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 다음 각 호에 따라 …… <생략></p> <p>1-2. <생략></p> <p>3. 시·도지사선거 지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 5회 이내</p> <p>② - ⑧ <생략></p>	<p>제70조(방송광고) ① 선거운동을 위한 방송광고는 후보자(대통령선거에 있어서 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거의 경우에는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 다음 각 호에 따라 …… <생략></p> <p>1-2. <생략></p> <p>3. 시·도지사선거 : 제71조제2항의 지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 5회 이내</p> <p>② - ⑧ <생략></p>
<p>제73조(경력방송) ① 한국방송공사는 대통령선거·국회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거에 있어서 선거운동기간중 …… 기타 주요한 경력을 선거인에게 알리기 위하여 방송하여야 한다. 이 경우 대통령선거가 아닌 선거에 있어서는 그 지역방송시설을 이용하여 실시할 수 있다.</p> <p>② - ⑤ <생략></p>	<p>제73조(경력방송) ① 한국방송공사는 대통령선거·국회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거에 있어서 선거운동기간중 …… 기타 주요한 경력을 선거인에게 알리기 위하여 방송하여야 한다. 이 경우 대통령선거가 아닌 선거에 있어서는 제71조제2항의 지역방송시설을 이용하여 실시할 수 있다.</p> <p>② - ⑤ <생략></p>

둘째, 공직선거법 제119조 제2항에서는 이 법에서 말하는 “수입”을 “선거비용의 충당을 위한 금전 및 금전으로 환가할 수 있는 물품 기타 재산상의 이익을 받거나 받기로 한 약속”으로 정의하고 있다. 공직선거법에서 “수입”이라는 용어는 제119조 제2항에서만 사용되고 있으며, 법률 전체에 효력이 미치는 “이 법에서”라는 용어를 사용하면서 정의하는 것은 타당하지 않다고 하겠다. 즉, 공직선거법에서는 사용하고 있지 않는 용어를 법률 전반에 효력이 미치는 용어로서 정의하고 있으며, “수입”이라는 용어의 정의 필요성에 대하여 신중하게 검토할 필요가 있다. 따라서 “수입”이라는 용어는 정치자금의 적정한 제공을 보장하고, 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며, 정치자금과 관련한 부정을 방지하기 위하여 제정된 「정치자금법」에서 주로 사용되고 있다는 점을 충분히 고려하여, 공직선거법에서는 이를 삭제하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 이와 관련하여 공직선거법 제119조 제3항에서는 이 법에서 말하는 “지출”을 “선거비용의 제공·교부 또는 그 약속”으로 정의하고 있다. 이 “지출”이라는 용어는 제18조(선거권이 없는 자) 제3항에서도 사용되고 있으나, 공직선거법에서 총 26개소에서 사용되고 있다는 점을 고려하여 정의의 필요성이 인정되므로, 정의규정을 그대로 두어도 될 것으로 보인다.

5) 정의조항의 확장

첫째, 공직선거법 제8조의5 제1항에서는 인터넷언론사를 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의) 제4호에 따른 인터넷신문사업자 및 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자로 정의하고, “이하 같다”고 규정하고 있다. 이와 같이 인터넷언론사의 경우, 공직선거법에서 총 25개소에서 사용되고 있으며, 제8조의5에서 등장하여 “이하 같다”고 함으로써, 공직선거법 전반에 걸친 용어라고 할 수 있을 것이다. 또한 최근 공직선거에서 활용되고 있는 인터넷언론의 다양한 중요성을 고려하면, 인터넷언론사를 공직선거법 전반에 효력이 미치는 정의로서 규정함으로써 법령의 해석·운용에 있어서 기준·지침으로 작용하도록 할 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 공직선거법 제35조 제4항에서는 이 법에서 사용되고 있는 “보궐선거등”을 같은 조 제1항부터 제3항까지 및 제36조(연기된 선거 등의 선거일)에 따른 선거로 정의하고 있다. 다만, 제8조의2(선거방송심의위원회) 제1항 제2호에서 “보궐선거등”이라는 용어를 사용함으로써 법령의 이해에 혼란을 초래하고 있다. 이 “보궐선거등”이라는 용어의 경우, 정의규정에는 “……등”이라는 용어를 사용하지 않는다는 점에서 보면, 일반적인 입법례라고는 볼 수 없으나, 공직선거법에서 총 72개소에서 사용되고 있다는 점에서 법률 전체에 효력을 미치는 정의규정으로 함으로써 오히려 법령의 이해도를 제고하겠다는 입법자의 의도를 파악할 수 있을 것이다. 이러한 입법자의 의도를 고려하고, 위 법령이해의 혼란 해소라는 점에서 공직선거법에서 정의규정 신설의 필요성을 도출할 수 있으며, 이 경우 “보궐선거등”이라는 용어를 법률 전체에 미치는 용어로서 신설된 정의규정으로 편입해야 할 것이다.

셋째, 공직선거법 제271조의2(선거에 관한 광고의 제한) 제3항에서는 같은 조 제1항에서 사용하고 있는 “광고”를 “후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)의 당락이나 특정정당(창당준비위원회를 포함한다)에 유리 또는 불리한 광고(이 법의 규정에 의한 광고를 제외한다)”로 정의하고 있다. 이와 관련하여 공직선거법 제8조의3(선거기사심의위원회) 제1항에서는 “……선거기사(사설·논평·광고 그 밖에 선거에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 공정성을 유지하기 위하여……”라는 표현을 사용하고 있다. 또한 공직선거법에서는 제62조(선거사무관계자의 선임) 제8항에서는 “광고물”을, 제69조(신문광고)와 제70조(방송광고)에서는 여러 차례에 걸쳐 “신문광고”

와 “방송광고” 및 “광고”라는 용어를 사용하고 있다. 이와 같이 공직선거법에서는 선거운동에 관한 광고의 제한에서 광고를 정의하고 있음에도 불구하고, 공직선거법에서 매체별로 허용하고 있는 신문광고(제69조) 및 인터넷광고(제82조의7)를 제외하도록 하고 있어(제271조의2 제3항), 논리적 모순을 내포하고 있다. 또한 광고라는 용어를 일관성 없이 다양하게 사용하고 있어, 그 용어를 명확하게 이해할 수 없는 구조를 취하고 있다고 보인다. 선거운동에 있어서 광고라는 매체가 차지하는 중요성을 고려하면, **법을 전체에 효력을 가지는 “광고”라는 정의조항으로 이동시켜 용어를 명확하게 정의할 필요성이 있을 것이다.**

현 행	개선안
<p>제271조의2(선거에 관한 광고의 제한) ① 선거관리위원회는 <u>방송·신문·잡지 기타 간행물에 방영·게재하고자 하는 광고내용이</u> 이 법에 위반된다고 인정되는 때에는 당해 방송사 또는 일간신문사 등을 경영·관리하는 자와 광고주에게 광고중지를 요청할 수 있다.</p> <p>② <생략></p> <p>③ 제1항의 “광고”라 함은 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)의 당락이나 특정정당(창당준비위원회를 포함한다)에 유리 또는 불리한 광고(이 법의 규정에 의한 광고를 제외한다)를 말한다.</p>	<p>제271조의2(선거에 관한 광고의 제한) ① 선거관리위원회는 <u>광고하려는 내용이</u> 이 법에 위반된다고 인정되면 해당 방송사 또는 일간신문사 등을 경영·관리하는 자와 광고주에게 광고중지를 요청할 수 있다.</p> <p>② <생략></p> <p>③ 이 법에서 “광고”란 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)의 당락이나 특정정당(창당준비위원회를 포함한다)에 유리 또는 불리한 것으로서, 방송·인터넷·신문·잡지, 그 밖의 간행물에 방영·게재하는 광고를 말한다.</p>

6) 정의규정의 신설

이상에서 살펴본 바와 같이 공직선거법에서는 통합선거법으로서의 특징으로부터 법률 전체에 효력을 미치는 용어를 정의규정을 따로 두지 않고, 개별 조항에 분산하여 규정하고 있다. 또한 법률 전체에 효력을 미치는 용어 중에도 “수입”과 같이 사용하고 있지 않은 용어를 정의하고 있거나, “인터넷언론사”나 “광고” 등 법률 전반에서 사용되고 있는 용어임에도 개별조항에 한정되는 용어로 정의하고 있는 경우가 많다. 특히 “보궐선거등”은 일반적으로 약칭으로 사용되는 입법례에 해당함에도 공직선거법의 입법연혁 및 운용실태를 고려하여 법률 전체에 효력을 미치는 용어로서 정의하고 있다. 이러한 용어를 총칙에서 정의규정을 두어 모두 규정하는 경우에는 정의규정이 너무 길어지게 되어 이해하기 어려운 측면이 없지 않지만, 정의규정이 아닌 개별 조문에서 공직선거법 전반에 사용되는 용어를 정의하는 것은 공직선거법을 해석·집행하는데 오히려 혼란을 초래할 가능성이 있다. 따라서 공직선거법의 경우도 일반적인

입법례에 따라 **총칙에 정의규정을 신설하여 법의 일반화를 도모할 필요가 있을 것**이다. 이러한 관점에서, 이하에서는 법률 전반에 적용되는 용어를 중심으로 하지만, **현행 제3조(선거인의 정의)**를 신설된 정의규정에 흡수·통합한 후, 제30조 제3항의 “같은 종류의 지방자치단체”와 제119조 제2항의 “수입”을 제외하고, 제8조의5 제1항의 “인터넷언론사”와 제271조의2 제3항의 “광고”를 신설되는 정의규정에 편입하는 방안을 제시하고자 한다.

제 2 조(정의) 신설안

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “선거인”이란 제15조에 따른 선거권이 있는 사람으로서 제37조제1항의 선거인명부 또는 제218조의8제1항의 재외선거인명부에 올라 있는 사람을 말한다.
2. “인터넷언론사”란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자, 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다.
3. “보궐선거등”이란 다음 각 목의 선거를 말한다.
 - 가. 제35조제1항에 따른 대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거
 - 나. 제35조제2항에 따른 보궐선거·재선거·증원선거 및 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 의한 지방자치단체의 장 선거
 - 다. 제196조에 따른 연기된 선거
 - 라. 제197조에 따른 선거의 일부무효로 인한 재선거
 - 마. 제198조에 따른 재투표
4. “선거의 실시사유가 확정된 때”란 다음 각 목에 해당하는 날을 말한다.
 - 가. 대통령의 궐위로 인한 선거는 그 사유가 발생한 날
 - 나. 지역구국회의원의 보궐선거는 중앙선거관리위원회가, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 보궐선거는 관할선거구선거관리위원회가 그 사유의 통지를 받은 날
 - 다. 재선거는 그 사유가 확정된 날(법원의 판결 또는 결정에 의하여 확정된 경우에는 관할선거구 선거관리위원회가 그 판결이나 결정의 통지를 받은 날). 이 경우 제195조제2항에 따른 재선거에서는 보궐선거의 실시사유가 확정된 때를 재선거의 실시사유가 확정된 때로 본다.
 - 다. 지방의회의원의 증원선거는 새로 정한 선거구에 관한 별표 2 또는 시·도조례의 효력이 발생한 날
 - 라. 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 의한 지방자치단체의 장 선거는 해당 지방자치단체의 설치·폐지·분할 또는 합병에 관한 법률의 효력이 발생한 날
 - 마. 연기된 선거는 제196조제3항에 따라 그 선거의 연기를 공고한 날
 - 바. 재투표는 제36조에 따라 그 재투표일을 공고한 날
5. “선거운동”이란 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 해위는 선거운동으로 보지 아니한다.
 - 가. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
 - 나. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위
 - 다. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시
 - 라. 「정당법」 제37조(활동의 자유)제2항에 따른 통상적인 정당활동

제 2 조(정의) 신설안

- 마. 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위(호별로 방문하는 경우 또는 선거일에 확성장치·녹음기·녹화기를 사용하거나 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우는 제외한다)
6. “기부행위”란 해당 선거구에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 해당 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품, 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다.
7. “선거비용”이란 해당 선거에서 선거운동을 위하여 드는 금전·물품 및 채무, 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것으로서 해당 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함하며, 대통령선거에서는 정당 추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에는 그 추천정당을 포함한다)가 부담하는 비용과 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 비용을 말한다.
- 가. 후보자가 이 법에 위반되는 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용
- 나. 정당, 정당선거사무소의 소장, 후보자의 배우자 및 직계존비속, 선거사무장·선거연락소장·회계책임자가 해당 후보자의 선거운동(위법선거운동을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용
- 다. 선거사무장·선거연락소장·회계책임자로 선임된 사람이 선임·신고되기 전까지 해당 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용
- 라. 나목 및 다목에 규정되지 아니한 사람이라도 누구든지 후보자, 나목 또는 다목에 규정된 자와 통모하여 해당 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용
8. “지출”이란 선거비용의 제공·교부 또는 그 약속을 말한다.
9. “회계책임자”란 「정치자금법」 제34조(회계책임자의 선임신고 등)제1항제5호·제6호 또는 제3항에 따라 선임신고된 각각의 회계책임자를 말한다.
10. “동시선거”란 선거구의 일부 또는 전부가 서로 겹치는 구역에서 2 이상의 다른 종류의 선거를 같은 선거일에 실시하는 것을 말한다.
11. “광고”란 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)의 당락이나 특정정당(창당준비위원회를 포함한다)에 유리 또는 불리한 것으로서, 방송·인터넷·신문·잡지, 그 밖의 간행물에 방영· 게재하는 광고를 말한다.

정의규정의 신설과 관련하여, 대표적인 유사입법례로서 들 수 있는 것은 항공법 제 2조와 사회기반시설에 대한 민간투자법 제2조, 국세기본법 제2조를 들 수 있다. **항공법 제2조(정의)**의 경우, 항공기나 항공업무 및 항공종사자 등 **44개의 호로** 구분하여 용어를 정의하고 있다. 사회기반시설에 대한 **민간투자법 제2조(정의)**에서는 사회기반시설 등 **16개의 호로** 구분하여 정의하고 있으며, 특히 **제1호의 사회기반시설의 내용으로 48개의 목**을 두고 있다. 국세기본법 제2조(정의)에서는 국세, 세법 등 20개의 호로 구분하여 용어를 정의하고 있다. 이러한 유사입법례에 비추어 보면, **공직선거법의 정의규정의 신설은 입법론적으로 타당성을 인정할 수 있을 것**이다. 이상에서 서술한 대표적인 유사입법례를 예시하면 다음과 같다.

유사입법례 - 1	항공법 제 2 조(정의)
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “항공기”란 비행기, 비행선, 활공기(滑空機), 회전익(回轉翼)항공기, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로서 항공에 사용할 수 있는 기기(機器)를 말한다. 2. “국가기관등항공기”란 국가, 지방자치단체, 그 밖에 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관으로서 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 “국가기관등”이라 한다)이 소유하거나 임차(賃借)한 항공기로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 업무를 수행하기 위하여 사용되는 항공기를 말한다. 다만, 군용·경찰용·세관용 항공기는 제외한다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 재난·재해 등으로 인한 수색(搜索)·구조 나. 산불의 진화 및 예방 다. 응급환자의 후송 등 구조·구급활동 라. 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 필요한 업무 3. “항공업무”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 항공기에 탑승하여 하는 항공기의 운항(항공기 조종연습은 제외한다) 나. 항공교통관제(航空交通管制) 다. 운항 관리 및 무선설비의 조작(操作) 라. 정비·수리·개조(이하 “정비등”이라 한다)된 항공기·발동기·프로펠러(이하 “항공기등”이라 한다), 장비품 또는 부품에 대하여 제22조에 따라 안전성 여부를 확인하는 업무 마. 항공기에 사람이 탑승하지 아니하고 원격·자동으로 비행할 수 있는 항공기(이하 “무인항공기”라 한다)의 운항 4. “항공종사자”란 제25조제1항에 따른 항공종사자 자격증명을 받은 사람을 말한다. 5. “객실승무원”이란 항공기에 탑승하여 비상시 승객을 탈출시키는 등 안전업무를 수행하는 승무원을 말한다. 6. “비행장”이란 항공기의 이륙[이수(離水)]를 포함한다. 이하 같다]·착륙[착수(着水)]를 포함한다. 이하 같다]을 위하여 사용되는 육지 또는 수면(水面)의 일정한 구역으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 7. “공항”이란 공항시설을 갖춘 공공용 비행장으로서 국토해양부장관이 그 명칭·위치 및 구역을 지정·고시한 것을 말한다. <ol style="list-style-type: none"> 7의2. “공항운영자”란 「인천국제공항공사법」, 「한국공항공사법」 등 관련 법률에 따라 공항운영의 권한을 부여받은 자 또는 그 권한을 부여받은 자로부터 공항운영의 권한을 위탁·이전받은 자를 말한다. 8. “공항시설”이란 항공기의 이륙·착륙 및 여객·화물의 운송을 위한 시설과 그 부대시설 및 지원 시설로서 공항구역에 있는 시설과 공항구역 밖에 있는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설로서 국토해양부장관이 지정한 시설을 말한다. 9. “공항구역”이란 공항으로 사용되고 있는 지역으로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조 및 제43조에 따라 도시계획시설로 결정된 지역을 말한다. <ol style="list-style-type: none"> 9의2. “공항개발예정지역”이란 공항개발사업을 목적으로 제91조에 따라 국토해양부장관이 공항개발기본계획으로 고시한 지역을 말한다. 10. “공항개발사업”이란 이 법에 따라 시행하는 공항시설의 신설·증설·정비 또는 개량에 관한 사업을 말한다. 11. “착륙대”란 활주로와 항공기가 활주로를 이탈하는 경우 항공기와 탑승자의 피해를 줄이기 위하여 활주로 주변에 설치하는 안전지대로서 국토해양부령으로 정하는 길이와 폭으로 이루어지는 활 	

유사입법례 - 1	항공법 제 2 조(정의)
	<p>주로 중심선에 중심을 두는 직사각형의 지표면 또는 수면을 말한다.</p> <p>12. “비행정보구역”이란 항공기의 안전하고 효율적인 비행과 항공기의 수색 또는 구조에 필요한 정보를 제공하기 위한 공역(空域)으로서 「국제민간항공조약」 및 같은 조약 부속서에 따라 국토해양부장관이 그 명칭, 수직 및 수평 범위를 지정·공고한 공역을 말한다.</p> <p>13. “항공기사고”란 사람이 항공기에 비행을 목적으로 탑승한 때부터 탑승한 모든 사람이 항공기에서 내릴 때까지(무인항공기 운항의 경우에는 비행을 목적으로 움직이는 순간부터 비행이 종료되어 발동기가 정지되는 순간까지를 말한다) 항공기의 운항과 관련하여 발생한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.</p> <p>가. 사람의 사망·중상(重傷) 또는 행방불명</p> <p>나. 항공기의 중대한 손상·파손 또는 구조상의 결함</p> <p>다. 항공기의 위치를 확인할 수 없거나 항공기에 접근이 불가능한 경우</p> <p>14. “항공기준사고(航空機準事故)”란 항공기사고 외에 항공기사고로 발전할 수 있었던 것으로서 국토해양부령으로 정하는 것을 말한다.</p> <p>15. “항공안전장애”란 항공기사고, 항공기준사고 외에 항공기 운항 및 항행안전시설과 관련하여 항공안전에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있었던 것으로서 국토해양부령으로 정하는 것을 말한다.</p> <p>16. “장애물 제한표면”이란 항공기의 안전운항을 위하여 비행장 주변에 장애물(항공기의 안전운항을 방해하는 지형·지물 등을 말한다)의 설치 등이 제한되는 표면으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.</p> <p>17. “항행안전시설”이란 유선통신, 무선통신, 불빛, 색채 또는 형상(形象)을 이용하여 항공기의 항행을 돕기 위한 시설로서 국토해양부령으로 정하는 시설을 말한다.</p> <p>18. “항공등화”란 불빛을 이용하여 항공기의 항행을 돕기 위한 항행안전시설로서 국토해양부령으로 정하는 시설을 말한다.</p> <p>19. “관제권(管制圈)”이란 비행장과 그 주변의 공역으로서 항공교통의 안전을 위하여 국토해양부장관이 지정한 공역을 말한다.</p> <p>20. “관제구(管制區)”란 지표면 또는 수면으로부터 200미터 이상 높이의 공역으로서 항공교통의 안전을 위하여 국토해양부장관이 지정한 공역을 말한다.</p> <p>21. “항공로”란 국토해양부장관이 항공기의 항행에 적합하다고 지정한 지구의 표면상에 표시한 공간의 길을 말한다.</p> <p>22. “시계비행 기상상태”란 항공기가 항행할 때의 가시거리 및 구름 상황을 고려하여 국토해양부령으로 정하는 시계상(視界上) 양호한 기상상태를 말한다.</p> <p>23. “계기비행 기상상태”란 시계비행(視界飛行) 기상상태 외의 기상상태를 말한다.</p> <p>24. “계기비행”이란 항공기의 자세·고도(高度)·위치 및 비행방향의 측정을 항공기에 장착된 계기에만 의존하여 비행하는 것을 말한다.</p> <p>25. “계기비행방식”이란 다음 각 목에 따른 비행방식을 말한다.</p> <p>가. 관제권에서의 이륙 및 이에 따른 상승비행(上昇飛行)과 착륙 및 이에 선행(先行)하는 강하비행(降下飛行)은 제38조에 따라 국토해양부장관이 지정한 항공로 또는 제70조제1항에 따라 국토해양부장관이 지시하는 비행로에서 하고, 그 밖의 비행은 제70조제1항에 따라 국토해양부장관이 지시한 방법에 따라 하는 비행방식</p> <p>나. 가목에 따른 비행 외의 관제구에서의 비행을 제70조제1항에 따른 국토해양부장관의 지시에 따라 하는 비행방식</p>

유사입법례 - 1	항공법 제 2 조(정의)
	<p>26. “경량항공기”란 항공기 외에 비행할 수 있는 것으로서 국토해양부령으로 정하는 타면(舵面)조종형비행기, 체중이동형비행기 및 회전익경량항공기 등을 말한다.</p> <p>27. “경량항공기사고”란 경량항공기의 비행과 관련하여 발생한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.</p> <p>가. 경량항공기에 의한 사람의 사망·중상 또는 행방불명</p> <p>나. 경량항공기의 추락·충돌 또는 화재 발생</p> <p>다. 경량항공기의 위치를 확인할 수 없거나 경량항공기에 접근이 불가능한 경우</p> <p>28. “초경량비행장치”란 항공기와 경량항공기 외에 비행할 수 있는 장치로서 국토해양부령으로 정하는 동력비행장치(動力飛行裝置), 인력활공기(人力滑空機), 기구류(氣球類) 및 무인비행장치 등을 말한다.</p> <p>29. “초경량비행장치사고”란 초경량비행장치(超輕量飛行裝置)의 비행과 관련하여 발생한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.</p> <p>가. 초경량비행장치에 의한 사람의 사망·중상 또는 행방불명</p> <p>나. 초경량비행장치의 추락·충돌 또는 화재 발생</p> <p>다. 초경량비행장치의 위치를 확인할 수 없거나 초경량비행장치에 접근이 불가능한 경우</p> <p>30. “모의비행장치”란 항공기의 조종실을 모방하여 기계·전기·전자장치 등의 통제기능과 비행의 성능 및 특성 등을 실제의 항공기와 동일하게 재현할 수 있게 고안된 장치를 말한다.</p> <p>31. “항공운송사업”이란 타인의 수요에 맞추어 항공기를 사용하여 유상(有償)으로 여객이나 화물을 운송하는 사업을 말한다.</p> <p>32. “국내항공운송사업”이란 국토해양부령으로 정하는 일정 규모 이상의 항공기를 이용하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 운항을 하는 항공운송사업을 말한다.</p> <p>가. 국내 정기편 운항: 국내공항과 국내공항 사이에 일정한 노선을 정하고 정기적인 운항계획에 따라 운항하는 항공기 운항</p> <p>나. 국내 부정기편 운항: 국내에서 이루어지는 가목 외의 항공기 운항</p> <p>33. “국제항공운송사업”이란 국토해양부령으로 정하는 일정 규모 이상의 항공기를 이용하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 운항을 하는 항공운송사업을 말한다.</p> <p>가. 국제 정기편 운항: 국내공항과 외국공항 사이 또는 외국공항과 외국공항 사이에 일정한 노선을 정하고 정기적인 운항계획에 따라 운항하는 항공기 운항</p> <p>나. 국제 부정기편 운항: 국내공항과 외국공항 사이 또는 외국공항과 외국공항 사이에 이루어지는 가목 외의 항공기 운항</p> <p>34. “소형항공운송사업”이란 국내항공운송사업 및 국제항공운송사업 외의 항공운송사업을 말한다.</p> <p>35. “항공기사용사업”이란 항공운송사업 외의 사업으로서 타인의 수요에 맞추어 항공기를 사용하여 유상으로 농약 살포, 건설 또는 사진촬영 등 국토해양부령으로 정하는 업무를 하는 사업을 말한다.</p> <p>36. “항공기취급업”이란 항공기에 대한 급유(給油), 항공 화물 또는 수하물(手荷物)의 하역(荷役), 그 밖에 정비등을 제외한 지상조업(地上操業)을 하는 사업을 말한다.</p> <p>37. “항공기정비업”이란 다른 사람의 수요에 맞추어 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 업무를 하는 사업을 말한다.</p> <p>가. 항공기등, 장비품 또는 부품의 정비등을 하는 업무</p> <p>나. 항공기등, 장비품 또는 부품의 정비등에 대한 기술관리 및 품질관리 등을 지원하는 업무</p> <p>38. “상업서류 송달업”이란 타인의 수요에 맞추어 유상으로 「우편법」 제2조제2항 단서에 해당하는 수출입 등에 관한 서류와 그에 딸린 견본품을 항공기를 이용하여 송달하는 사업을 말한다.</p>

유사입법례 - 1	항공법 제 2 조(정의)
<p>39. “항공운송 총대리점업”이란 항공운송사업을 경영하는 자를 위하여 유상으로 항공기를 이용한 여객 또는 화물의 국제운송계약 체결을 대리(代理)[여권 또는 사증(査證)을 받는 절차의 대행은 제외한다]하는 사업을 말한다.</p> <p>40. “도심공항터미널업”이란 공항구역이 아닌 곳에서 항공여객 및 항공화물의 수송 및 처리에 관한 편의를 제공하기 위하여 이에 필요한 시설을 설치·운영하는 사업을 말한다.</p> <p>41. “항공교통사업자”란 공항 또는 항공기를 사용하여 여객 또는 화물의 운송과 관련된 유사서비스(이하 “항공교통서비스”라 한다)를 제공하는 공항운영자 또는 항공운송사업자를 말한다.</p> <p>42. “항공교통이용자”란 항공교통사업자가 제공하는 항공교통서비스를 이용하는 자를 말한다.</p> <p>43. “항공기대여업”이란 다른 사람의 수요에 맞추어 유상으로 항공기, 경량항공기 또는 초경량비행장치를 대여(貸與)하는 사업을 말한다.</p> <p>44. “초경량비행장치사용사업”이란 다른 사람의 수요에 맞추어 국토해양부령으로 정하는 초경량비행장치를 사용하여 유상으로 농약살포, 사진촬영 등 국토해양부령으로 정하는 업무를 하는 사업을 말한다.</p>	

유사입법례 - 2	사회기반시설에 대한 민간투자법 제 2 조(정의)
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “사회기반시설”이란 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.</p> <p>가. 「도로법」 제2조제1항제1호 및 제4호에 따른 도로 및 도로의 부속물</p> <p>나. 「철도사업법」 제2조제1호에 따른 철도</p> <p>다. 「도시철도법」 제3조제1호에 따른 도시철도</p> <p>라. 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설</p> <p>마. 「항공법」 제2조제8호에 따른 공항시설</p> <p>바. 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 다목적댐</p> <p>사. 「수도법」 제3조제5호에 따른 수도 및 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 중수도</p> <p>아. 「하수도법」 제2조제3호에 따른 하수도, 같은 조 제9호에 따른 공공하수처리시설, 같은 조 제10호에 따른 분뇨처리시설 및 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 하·폐수처리수 재이용시설</p> <p>자. 「하천법」 제2조제3호에 따른 하천시설</p> <p>차. 「어촌·어항법」 제2조제5호에 따른 어항시설</p> <p>카. 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리시설</p> <p>타. 「전기통신기본법」 제2조제2호에 따른 전기통신설비</p> <p>파. 「전원개발촉진법」 제2조제1호에 따른 전원설비</p> <p>하. 「도시가스사업법」 제2조제5호에 따른 가스공급시설</p> <p>거. 「집단에너지사업법」 제2조제5호에 따른 집단에너지시설</p> <p>너. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망</p> <p>더. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제2조제2호 및 제6호에 따른 물류터미널 및 물류단지</p>	

유사입법례 - 2	사회기반시설에 대한 민간투자법 제 2 조(정의)
<p> 러. 「여객자동차 운수사업법」 제2조제5호에 따른 여객자동차터미널 머. 「관광진흥법」 제2조제6호 및 제7호에 따른 관광지 및 관광단지 버. 「주차장법」 제2조제1호나목에 따른 노외주차장 서. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제3호가목에 따른 도시공원 어. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제48조제1항에 따른 폐수중말처리시설 저. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 공공처리시설 처. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 재활용시설 커. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제5조에 따른 전문체육시설 및 같은 법 제6조에 따른 생활체육시설 터. 「청소년활동 진흥법」 제10조제1호에 따른 청소년수련시설 페. 「도서관법」 제2조제1호에 따른 도서관 허. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 박물관 및 미술관 고. 「국제회의산업 육성에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 국제회의시설 노. 「국가통합교통체계효율화법」 제2조제15호 및 제16호에 따른 복합환승센터 및 지능형교통체계 도. 「국가공간정보에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공간정보체계 로. 「국가정보화 기본법」 제3조제13호에 따른 초고속정보통신망 모. 「과학관 육성법」 제2조제1호에 따른 과학관 보. 「철도산업발전기본법」 제3조제2호에 따른 철도시설 소. 「유아교육법」 제2조제2호, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조제1호부터 제5호까지의 규정에 따른 유치원 및 학교 오. 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조제1항제1호 및 제7호에 따른 국방·군사시설 중 교육·훈련, 병영생활 및 주거에 필요한 시설과 군부대에 부속된 시설로서 군인의 복지·체육을 위하여 필요한 시설 조. 「임대주택법」 제2조제2호에 따른 건설임대주택 중 공공건설임대주택 초. 「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집 코. 「노인복지법」 제32조·제34조 및 제38조에 따른 노인주거복지시설, 노인의료복지시설 및 재가노인복지시설 토. 「공공보건의료에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공보건의료기관 포. 「신항만건설촉진법」 제2조제2호나목 및 다목에 따른 신항만건설사업의 대상이 되는 시설 호. 「문화예술진흥법」 제2조제1항제3호에 따른 문화시설 구. 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 자연휴양림 누. 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 수목원 두. 「유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 유비쿼터스도시기반시설 루. 「장애인복지법」 제58조에 따른 장애인복지시설 무. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호에 따른 신·재생에너지 설비 부. 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 자전거 이용시설 2. “사회기반시설사업”이란 사회기반시설의 신설·증설·개량 또는 운영에 관한 사업을 말한다. 3. “귀속시설”이란 제4조 각 호(같은 조 제4호는 제외한다)에 따라 소유권을 국가 또는 지방자치단체에 이전하는 방식으로 추진되는 사회기반시설을 말한다. 4. “주무관청”이란 관계 법령에 따라 해당 사회기반시설사업의 업무를 관장하는 행정기관의 장을 말한다. </p>	

유사업법례 - 2	사회기반시설에 대한 민간투자법 제 2 조(정의)
	<p>5. “민간투자사업”이란 제9조에 따라 민간부문이 제안하는 사업 또는 제10조에 따른 민간투자시설 사업기본계획에 따라 제7호에 따른 사업시행자가 시행하는 사회기반시설사업을 말한다. 다만, 「국가재정법」 제23조에 따른 계속비에 의한 정부발주사업 중 초과시공(국가와 계약상대자가 미리 협의한 한도액 범위에서 해당 연도 사업비를 초과하여 시공하는 것을 말한다. 이하 같다)되는 부분은 민간투자사업으로 본다.</p> <p>6. “실시협약”이란 이 법에 따라 주무관청과 민간투자사업을 시행하려는 자 간에 사업시행의 조건 등에 관하여 체결하는 계약을 말한다.</p> <p>7. “사업시행자”란 공공부문 외의 자로서 이 법에 따라 사업시행자의 지정을 받아 민간투자사업을 시행하는 법인을 말한다.</p> <p>8. “부대사업”이란 사업시행자가 민간투자사업과 연계하여 시행하는 제21조제1항 각 호의 사업을 말한다.</p> <p>9. “사용료”란 사용료·이용료·요금 등의 명칭에 상관없이 사회기반시설의 이용자가 해당 시설의 사업시행자에게 시설을 이용하는 대가로 지불하는 금액을 말한다.</p> <p>10. “공공부문”이란 국가 및 지방자치단체와 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인을 말한다. 가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 기획재정부장관이 지정하는 기관 나. 특별법에 따라 설립된 각종 공사 또는 공단</p> <p>11. “민간부문”이란 공공부문 외의 법인(외국법인과 제12호에 따른 민관합동법인을 포함한다)을 말한다.</p> <p>12. “민관합동법인”이란 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 설립하는 법인으로서 제7호에 따른 사업시행자를 말한다.</p> <p>13. “관계법률”이란 사회기반시설사업을 시행할 때 민간투자사업과 관련된 제1호에 따른 법률 및 다음 각 목에 해당하는 법률을 말한다. 가. 「유료도로법」 나. 「철도건설법」 다. 「수도권신공항건설 촉진법」 라. 「전기통신사업법」 마. 「전파법」 바. 「학교시설사업 촉진법」 사. 「주택법」 아. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 자. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 차. 「산지관리법」 카. 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」</p> <p>14. “다른 법률”이란 사업시행자가 민간투자사업을 추진할 때 관계법률에서 인가·허가 등을 받은 것으로 보는 인가·허가 등의 사항을 규정한 법률을 말한다.</p> <p>15. “국유·공유재산”이란 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에 따라 국가 또는 지방자치단체의 소유로 된 재산을 말한다.</p> <p>16. “금융회사등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 가. 「은행법」에 따른 인가를 받아 설립된 은행 나. 「한국정책금융공사법」에 따른 한국정책금융공사</p>

유사입법례 - 2	사회기반시설에 대한 민간투자법 제 2 조(정의)
<p>다. 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행</p> <p>라. 「한국수출입은행법」에 따른 한국수출입은행</p> <p>마. 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행</p> <p>바. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 신탁업자 및 종합금융회사</p> <p>사. 「보험업법」에 따른 보험회사</p> <p>아. 「농업협동조합법」에 따라 설립된 농협은행</p> <p>자. 「수산업협동조합법」에 따른 수산업협동조합중앙회의 신용사업 부문</p> <p>차. 「여신전문금융업법」에 따른 여신전문금융회사</p> <p>카. 제41조에 따른 투융자집합투자기구</p> <p>타. 기업에 자금을 융통하는 것을 업(業)으로 하는 자로서 대통령령으로 정하는 자</p>	

유사입법례 - 3	국세기본법 제 2 조(정의)
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “국세”(國稅)란 국가가 부과하는 조세 중 다음 각 목의 것을 말한다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 소득세 나. 법인세 다. 상속세와 증여세 라. 종합부동산세 마. 부가가치세 바. 개별소비세 사. 교통·에너지·환경세 아. 주세(酒稅) 자. 인지세(印紙稅) 차. 증권거래세 카. 교육세 타. 농어촌특별세 2. “세법”(稅法)이란 국세의 종목과 세율을 정하고 있는 법률과 「국세징수법」, 「조세특례제한법」, 「국세조세조정법」에 관한 법률, 「조세범 처벌법」 및 「조세범 처벌절차법」을 말한다. 3. “원천징수”(源泉徵收)란 세법에 따라 원천징수의무자가 국세(이에 관계되는 가산세는 제외한다)를 징수하는 것을 말한다. 4. “가산세”(加算稅)란 세법에서 규정하는 의무의 성실한 이행을 확보하기 위하여 세법에 따라 산출한 세액에 가산하여 징수하는 금액을 말한다. 다만, 가산금은 포함하지 아니한다. 5. “가산금”(加算金)이란 국세를 납부기한까지 납부하지 아니한 경우에 「국세징수법」에 따라 고지세액(告知稅額)에 가산하여 징수하는 금액과 납부기한이 지난 후 일정 기한까지 납부하지 아니한 경우에 그 금액에 다시 가산하여 징수하는 금액을 말한다. 6. “체납처분비”(滯納處分費)란 「국세징수법」 중 체납처분에 관한 규정에 따른 재산의 압류, 보관, 운반과 매각에 든 비용(매각을 대행시키는 경우 그 수수료를 포함한다)을 말한다. 7. “지방세”(地方稅)란 「지방세기본법」에서 규정하는 과세를 말한다. 	

유사입법례 - 3	국세기본법 제 2 조(정의)
	<p>8. “공과금”(公課金)이란 「국세징수법」에서 규정하는 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있는 채권 중 국세, 관세, 임시수입부가세, 지방세와 이에 관계되는 가산금 및 체납처분비를 제외한 것을 말한다.</p> <p>9. “납세의무자”란 세법에 따라 국세를 납부할 의무(국세를 징수하여 납부할 의무는 제외한다)가 있는 자를 말한다.</p> <p>10. “납세자”란 납세의무자(연대납세의무자와 납세자를 갈음하여 납부할 의무가 생긴 경우의 제2차 납세의무자 및 보증인을 포함한다)와 세법에 따라 국세를 징수하여 납부할 의무를 지는 자를 말한다.</p> <p>11. “제2차 납세의무자”란 납세자가 납세의무를 이행할 수 없는 경우에 납세자를 갈음하여 납세의무를 지는 자를 말한다.</p> <p>12. “보증인”이란 납세자의 국세·가산금 또는 체납처분비의 납부를 보증한 자를 말한다.</p> <p>13. “과세기간”이란 세법에 따라 국세의 과세표준 계산의 기초가 되는 기간을 말한다.</p> <p>14. “과세표준”(課稅標準)이란 세법에 따라 직접적으로 세액산출의 기초가 되는 과세대상의 수량 또는 가액(價額)을 말한다.</p> <p>15. “과세표준신고서”란 국세의 과세표준과 국세의 납부 또는 환급에 필요한 사항을 적은 신고서를 말한다.</p> <p>15의2. “과세표준수정신고서”란 당초에 제출한 과세표준신고서의 기재사항을 수정하는 신고서를 말한다.</p> <p>16. “법정신고기한”이란 세법에 따라 과세표준신고서를 제출할 기한을 말한다.</p> <p>17. “세무공무원”이란 다음 각 목의 사람을 말한다.</p> <p>가. 국세청장, 지방국세청장, 세무서장 또는 그 소속 공무원</p> <p>나. 세법에 따라 국세에 관한 사무를 세관장(稅關長)이 관장하는 경우의 그 세관장 또는 그 소속 공무원</p> <p>다. 삭제 <2011.12.31></p> <p>18. “정보통신망”이란 「전기통신기본법」 제2조제2호에 따른 전기통신설비를 활용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집, 가공, 저장, 검색, 송신 또는 수신하는 정보통신체계를 말한다.</p> <p>19. “전자신고”란 과세표준신고서 등 이 법 또는 세법에 따른 신고 관련 서류를 국세청장이 정하여 고시하는 정보통신망(이하 “국세정보통신망”이라 한다)을 이용하여 신고하는 것을 말한다.</p> <p>20. “특수관계인”이란 본인과 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 관계에 있는 자를 말한다. 이 경우 이 법 및 세법을 적용할 때 본인도 그 특수관계인의 특수관계인으로 본다.</p> <p>가. 혈족·인척 등 대통령령으로 정하는 친족관계</p> <p>나. 임원·사용인 등 대통령령으로 정하는 경제적 연관관계</p> <p>다. 주주·출자자 등 대통령령으로 정하는 경영지배관계</p>

(5) 약칭규정의 정비

1) 약칭규정의 의의

약칭은 그 법령에서 반복적으로 사용되는 일정한 긴 표현을 간결하게 표현함으로써, 법령조문의 간소화라는 입법경제적 목적을 위하여 사용하는 입법기술적 표현방식

이다. 이러한 약칭은 그 법령에서 사용하고 있는 중요한 용어 등에 대하여 법령 자체에서 그 의미를 명확하게 함으로써, 법령의 해석과 적용상 의문점을 없애기 위하여 사용되는 정의규정과는 구별된다. 이와 관련하여 특정한 용어를 정의하여 사용할 것인지, 약칭하여 사용할 것인지 명확하게 구분할 수 없는 경우가 있는데, 법령 전반에 걸쳐 사용되는 기본적인 용어는 정의조항에서 정의하는 것이 바람직하므로, 약칭하여 사용하지 않도록 해야 한다. 약칭은 법령상 일정한 위치가 있는 것이 아니라 약칭을 해야 할 용어가 처음 나오는 부분에서 사용하므로, 그 조문 이후 사용되는 약칭의 원래 용어가 무엇인지를 찾기 위해서는 처음 약칭이 사용된 조문을 찾아보아야 한다. 이러한 점에서 약칭은 법령을 쉽게 이해할 수 없게 하는 원인이 될 수도 있으므로, 약칭을 지나치게 사용하는 것은 자제해야 할 것이다. 또한 정의규정에서 정의된 용어에 대하여는 원칙적으로 다시 약칭하여 사용하지 말아야 한다. 왜냐하면, 정의규정은 정의된 용어를 그 법령에서 특정한 의미로 계속 사용하겠다는 취지에 입각하고 있으며, 정의된 용어를 다시 약칭하여 사용하는 것은 용어정의를 한 원래의 취지에 맞지 않기 때문이다. 따라서 가능한 한 정의규정에서 정의된 용어는 그 법령에서 그대로 사용해야 하며, 다시 약칭할 필요가 있을 때에는 용어정의를 한 후 그 용어를 다시 약칭할 것이 아니라 처음부터 약칭하고자 하는 용어 그 자체를 정의하는 사용하는 것이 타당하다.

2) 약칭규정의 현황

공직선거법에서는 제8조의3 제1항에서 언론중재위원회, 제8조의5 제1항에서 인터넷언론사, 제8조의7 제1항에서 대담·토론회등, 제8조의7 제1항에서 각급선거방송토론위원회, 제8조의7 제1항에서 구·시·군선거방송토론위원회, 제8조의7 제2항 제1호에서 중앙선거방송토론위원회, 제8조의7 제2항 제1호에서 시·도선거방송토론위원회, 제10조 제1항 제3호에서 후보자의 가족, 제13조 제1항에서 선거구선거관리위원회, 제13조 제1항 제1호에서 비례대표국회의원 등 총 88개의 약칭을 사용하고 있다. 공직선거법상 약칭규정의 전체적 현황을 살펴보면 다음과 같다.

【표 - ○】 공직선거법상 약칭규정의 현황

	조 문	약 칭	내 용	비 고
1	§8의3①	언론중재위원회	「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조제1항에 따른 방송통신심의위원회	이하
2	§8의7①	대담·토론회등	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)의 규정에 의한 대담·토론회와 제82조의	이조

3. 조문형식의 검토와 개선방안

	조 문	약 칭	내 용	비 고
			3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)의 규정에 의한 정책토론회	
3	§8의7①	각급선거방송토론위원회	각각 선거방송토론위원회	이조
4	§8의7①	구·시·군선거방송토론위원회	구·시·군선거관리위원회에 설치하는 구·시·군선거방송토론위원회	이하
5	§8의7②1	중앙선거방송토론위원회	중앙선거관리위원회에 설치하는 중앙선거방송토론위원회	이하
6	§8의7②1	시·도선거방송토론위원회	특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)선거관리위원회에 설치하는 시·도선거방송토론위원회	이하
7	§10①3	후보자의 가족	후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 후보자의 배우자와 후보자 또는 그 배우자의 직계존·비속과 형제자매나 후보자의 직계비속 및 형제자매의 배우자	이하
8	§13①	선거구선거관리위원회	선거구선거사무를 행할 선거관리위원회	이하
9	§13①1	비례대표국회의원	비례대표전국선거구국회의원	
10	§13①2	시·도지사	특별시장·광역시장·도지사	이하
11		비례대표시·도의원	비례대표선거구시·도의회의원	
12	§13①3	지역구국회의원	지역선거구국회의원	
13		지역구시·도의원	지역선거구시·도의회의원	
14		지역구자치구·시·군의원	지역선거구자치구·시·군의회의원	
15	§14①	비례대표자치구·시·군의원	비례대표선거구자치구·시·군의회의원	이하
16		자치구·시·군의 장	자치구의 구청장·시장·군수	
17		의 원	국회의원과 지방의회의원	
18	§20③	지역구지방의회의원	지역구시·도의원 및 지역구자치구·시·군의원	이하
19	§24①	자치구·시·군의원지역구	자치구·시·군의원지역선거구	
20	§24④	선거구획정위원회	국회의원선거구획정위원회 및 자치구·시·군의원선거구획정위원회	
21	§25①	국회의원지역구	국회의원지역선거구	

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

	조 문	약 칭	내 용	비 고
22	§26①	시·도의원지역구	시·도의회의원지역선거구	
23	§37①	선거인명부작성 기준일	선거일 전 19일	
24		선거인명부작성기간	선거인명부작성기준일부터 5일 이내	
25	§38②	선상부재자신고	대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에서 선거인명부에 오를 자격이 있는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나(생략)에 해당하는 선박에 승선하고 있는 선원은 선거일에 투표소에서 투표할 수 없는 경우 선거인명부작성기간 중 구·시·군의 장에게 해당 선박에 설치된 팩시밀리로 부재자신고	
26	§38⑤	거소투표자	제4항부터 제5항까지에 해당하는 사람	
27		선상투표자	제2항 제6호에 해당하는 선원	
28	§47①	정당추천후보자	정당이 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 추천하는 그 소속당원으로서의 후보자(표현정리)	
29	§48①	무소속후보자	관할선거구 안에 주민등록이 된 선거권자가 각 선거(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거를 제외한다)별로 추천하는 정당의 당원이 아닌 자로서의 해당 선거구의 후보자(표현정리)	
30	§49①	후보자등록신청 개시일	선거일전 24일	
31		후보자등록기간	후보자등록신청개시일부터 2일간	
32	§49④5	전과기록	금고 이상의 형(제18조제1항제3호에 규정된 죄의 경우에는 100만원 이상 벌금형을 포함한다)의 범죄경력(실효된 형을 포함)	
33	§49④6	정규학력	「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에서 인정하는 정규학력	
34	§57의2①	당내경선	정당이 공직선거후보자를 추천하기 위하여 실시하는 경선(표현정리)	
35	§57의2②	경선후보자	당내경선의 후보자로 등재된 자	
36	§60의3①4	예비후보자홍보물	선거구 안에 있는 세대수의 100분의 10에 해당하는 수 이내에서 자신의 사진·성명·전화번호·학력·경력, 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 게재한 인쇄물	이하
37	§60의3③	세대주명단	선거공약 및 이에 대한 추진계획으로 각 사업의 목표·우선순위·이행절차·이행기한·재원조달방안을 게재한 공약집	이조

	조 문	약 칭	내 용	비 고
38	§60의4①	예비후보자공약집	선거공약 및 이에 대한 추진계획으로 각 사업의 목표·우선순위·이행절차·이행기한·재원조달방안을 게재한 공약집(도서의 형태로 발간된 것을 말함)	이하
39	§62②	활동보조인	중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 장애인 예비후보자·후보자의 활동을 보조하기 위하여 선거운동을 할 수 있는 사람 중에서 두는 1명의 활동보조인(표현정리)	
40	§63①	선거사무장등	선거사무장·선거연락소장·선거사무원 또는 활동보조인	이조
41	§64⑤	경력등	선거벽보에 게재된 후보자의 성명·기호·소속 정당명과 경력·학력·학위·상벌	이하
42	§66①	선거공약서	선거운동을 위하여 선거공약 및 그 추진계획을 게재한 인쇄물	
43	§79①	후보자등	후보자·선거사무장·선거연락소장·선거사무원	이조
44	§82①	언론기관	텔레비전 및 라디오 방송시설(제70조제1항에 따른 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다)·「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 신문사업자·「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 정기간행물사업자(정보간행물·전자간행물·기타간행물을 발행하는 자를 제외한다)·「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 뉴스통신사업자 및 인터넷언론사	
45	§82의3①	정책토론회	다음 각 호(생략)에 해당하는 정당(선거에 참여하지 아니할 것을 공표한 정당을 제외한다)의 대표자 또는 그가 지정하는 자를 초청하여 행하는 정책토론회(표현정리)	이하
46	§82의4②	정보통신망	「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망	
47	§82의4③	정보통신서비스 제공자	「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호의 규정에 의한 정보통신서비스제공자	이하
48	§82의5②	선거운동정보	선거운동 목적의 정보	
49	§82의6①	정보등	정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보	이조
50		신용정보업자	「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 신용정보업자	
51	§82의7①	인터넷광고	인터넷언론사의 인터넷홈페이지에서 하는 선거운동을 위한 광고(표현정리)	이하

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

	조 문	약 칭	내 용	비 고
52	§87①6	후보자등	후보자 또는 후보자의 가족	이하
53	§108의2①	언론기관등	언론기관(제82조의 언론기관을 말한다) 및 제87조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 단체	이조
54		후보자등	정당·후보자(후보자가 되려는 자를 포함)	
55	§111③	세대주명단	선거구민인 세대주의 성명·주소	
56	§114①	당원협의회	「정당법」 제37조제3항에 따른 당원협의회	이하
57		회사등	후보자 또는 그 가족(가족의 범위는 제10조제1항제3호에 규정된 “후보자의 가족”을 준용한다)과 관계있는 회사, 그 밖의 법인·단체	
58	§135①	선거사무장등	선거사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인 및 회계책임자	이조
59	§137①	일간신문등	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문과 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정기간행물	
60	§138의2①	정책공약집	정당의 정책과 선거에 있어서 공약을 게재한 정책공약집(도서의 형태로 발간된 것을 말함)	이하
61	§140①	창당대회등	창당대회·합당대회·개편대회 및 후보자선출대회	이조
62	§141①	당원집회	소속당원의 단합·수련·연수·교육, 그 밖에 명목여하를 불문하고 선거가 실시 중인 선거구 안이나 선거구민인 당원을 대상으로 실시하는 당원수련회 등	
63	§148①	부재자투표기간	선거일전 6일부터 2일간	이하
64		부재자투표소	부재자신고인명부에 올라 있는 선거인이 투표할 투표소	
65	§148④	부재자투표관리관	부재자투표소의 투표관리를 행하는 해당 구·시·군선거관리위원회위원 중 정당추천위원이 아닌 1명의 위원(표현정리)	
66	§149의2①	장애인 거주시설	「장애인복지법」에 따른 장애인복지시설 중 장애인 거주시설(제149조에 따라 부재자투표소를 설치한 기관 또는 시설은 제외)	이조
67	§151③	부재자투표함	부재자투표소의 투표함	이하
68		우편투표함	우편으로 접수한 투표를 보관하는 투표함	
68	§154①	부재자투표용지	부재자신고인명부에 올라 있는 선거인(선상투표자는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에게 발송할 투표용지	

	조 문	약 칭	내 용	비 고
70	§154의2①	선상투표용지	선상투표자에게 보낼 투표용지	
71	§157①	신분증명서	관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 여권·운전면허증·공무원증 또는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 신분증명서	
72	§158①	부재자투표관리관등	부재자투표관리관 또는 투표관리관	이조
73	§158의2④	입회인	제3항 본문에 따른 입회인 제3항: 해당 선박에 승선하고 있는 선원 중 대한민국 국민으로서 공정하고 중립적인 사람(1명 이상을 입회, 다만 해당 선박에 승선하고 있는 대한민국 국민이 1명뿐인 경우에는 그러하지 아니함)(표현정리)	이하
74	§189①	의석할당정당	비례대표국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표하였거나 지역구국회의원총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당	이조
75	§189③	의석정수	비례대표국회의원 의석정수	이조
76	§190의2①	의석할당정당	유효투표총수의 100분의 5 이상을 득표한 각 정당	이조
77	§218①	공 관	「대한민국재외공관 설치법」 제2조에 따른 공관(같은 법 제3조에 따른 분관 또는 출장소를 포함하고, 영사사무를 수행하지 아니하거나 영사관할구역이 없는 공관 및 영사관할구역 안에 공관사무소가 설치되지 아니한 공관은 제외)	이장
78	§218의5①	재외선거인등록 신청기간	선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지	
79	§218의10①	명부작성권자	중앙선거관리위원회와 구·시·군의 장	
80		재외선거인명부등	재외선거인명부 및 국외부재자신고인명부	이하
81	§218의10④	재외선거인등	재외선거인 및 국외부재자신고인	
82	§218의17①	재외투표기간	선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내의 기간	이장
83	§218의30①	여권발급등	「여권법」에 따른 여권의 발급·재발급	이하
		제한등	여권발급등을 제한하거나 반납	
84	§218의30①	보관기간	반납 후의 보관기간	이하

3) 불합리한 약칭개선

이와 관련하여 공직선거법 제8조의7 제2항 제1호에서는 “특별시·광역시·도·특별자치도”를 “시·도”로 약칭하고 있어, 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”

라 한다)선거관리위원회가 하나의 단어로 볼 수 있다. 그러나 「선거관리위원회법」 제 2조 제1항 제2호에서는 특별자치도가 없이 특별시·광역시·도선거관리위원회로 되어 있으므로, 공직선거법 제8조의7 제2항 제1호에서 “특별시·광역시·도·특별자치도”를 “시·도”로 약칭하는 것은 바람직하지 못하다. 따라서 **선거관리위원회법은 개정하여 “특별자치도”를 포함시켜야 할 것이다.**

선거관리위원회법(현행)	선거관리위원회법(개선안)
<p>제 2 조(설치) ① 선거관리위원회의 종류와 위원회별위원의 정수는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 중앙선거관리위원회 9인 2. 특별시·광역시·도선거관리위원회 9인 3. 구·시·군선거관리위원회 9인 4. 읍·면·동선거관리위원회 7인 	<p>제 2 조(설치) ① 선거관리위원회의 종류와 위원회별위원의 정수는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 중앙선거관리위원회 9인 2. 특별시·광역시·도·특별자치도선거관리위원회 9인 3. 구·시·군선거관리위원회 9인 4. 읍·면·동선거관리위원회 7인

4) 약칭근거의 명확화

공직선거법 제71조(후보자 등의 방송연설)에서는 “방송시설”을 “제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설”로 약칭하고 있으며, 제70조(방송광고)에서는 “방송시설”을 “「방송법」에 의한 방송사업자가 관리·운영하는 무선국 및 종합유선방송국(보도전문편성의 방송채널사용사업자의 채널을 포함한다)을 말한다. 이하 이 조에서 같다”고 규정하고 있다. 이를 받아 제72조(방송시설주관 후보자연설의 방송) 제1항, 제74조(방송시설주관 경력방송) 제1항, 제82조(언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회) 제1항에서도 “제70조에 따른 방송시설”로 하고, 해당 조에서만 적용되는 것으로 사용하고 있다. 이러한 조항들의 규정방식에 대하여는 큰 문제가 없어 보이나, 제218조의14(국외선거운동 방법에 관한 특례) 제2항 제1호 및 제2호, 같은 조 제3항 제1호 및 제2호에서는 근거도 없고, 약칭도 하지 않은 채, “방송시설”로 사용하고 있어 혼란을 초래하고 있다. 따라서 **제71조, 제72조, 제218조의14 제2항 제1호 등에서 약칭의 근거를 명확하게 해야 할 것이다.**

현 행	개선안
<p>제71조(후보자 등의 방송연설) ① 후보자와 후보자가 지명하는 연설원은 …… <생략> <u>텔레비전 및 라디오 방송시설</u>[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]을 이용한 연설을 할 수 있다.</p>	<p>제71조(후보자 등의 방송연설) ① 후보자와 후보자가 지명하는 연설원은 …… <생략> 제70조제1항에 따른 텔레비전 및 라디오 방송시설을 이용한 연설을 할 수 있다.</p>

현 행	개선안
제72조(방송시설주관 후보자연설의 방송) ① 텔레비전 및 라디오 방송시설[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]이 그의 부담으로 … <생략>	제72조(방송시설주관 후보자연설의 방송) ① 제70조제1항에 따른 텔레비전 및 라디오 방송 시설이 그의 부담으로 …… <생략>
제74조(방송시설주관 경력방송) ① 한국방송공사의 텔레비전 및 라디오 방송시설[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]이 그의 부담으로 …… <생략>	제74조(방송시설주관 경력방송) ① 한국방송공사의 제70조제1항에 따른 텔레비전 및 라디오 방송시설이 그의 부담으로 …… <생략>
제82조(언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회) ① 텔레비전 및 라디오 방송시설(제70조제1항에 따른 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다) …… <생략>	제82조(언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회) ① 제70조제1항에 따른 텔레비전 및 라디오 방송시설 …… <생략>
제218조의14(국외선거운동 방법에 관한 특례) ① <생략> ② 제1항제2호에 따른 방송광고의 횟수는 다음 각 호에 따른다. 1. 대통령선거 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 10회 이내 2. 비례대표국회의원선거 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 5회 이내 ③ 제1항제3호에 따른 방송연설의 횟수는 다음 각 호에 따른다. 1. 대통령선거 후보자와 그가 지명한 연설원이 각각 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 5회 이내 2. 비례대표국회의원선거 정당별로 정당의 대표자가 선임한 2명이 각각 텔레비전 및 라디오 방송시설별로 각 1회	제218조의14(국외선거운동 방법에 관한 특례) ① <생략> ② 제1항제2호에 따른 방송광고의 횟수는 다음 각 호에 따른다. 1. 대통령선거 제70조제1항에 따른 텔레비전 및 라디오 방송 시설별로 각 10회 이내 2. 비례대표국회의원선거 제70조제1항에 따른 텔레비전 및 라디오 방송 시설별로 각 5회 이내 ③ 제1항제3호에 따른 방송연설의 횟수는 다음 각 호에 따른다. 1. 대통령선거 후보자와 그가 지명한 연설원이 각각 제70조 제1항에 따른 텔레비전 및 라디오 방송시설 별로 각 5회 이내 2. 비례대표국회의원선거 정당별로 정당의 대표자가 선임한 2명이 각각 제70조제1항에 따른 텔레비전 및 라디오 방송 시설별로 각 1회

5) 불명확한 용어정비

공직선거법에는 같은 용어로 사용되고 있음에도 해석상 다른 용어로 보이는 용어가 있다. 예컨대, 제100조에서는 녹화기에 “비디오 및 오디오기기를 포함한다”고 되어 있

으나, 제58조 제1항 제5호의 녹화기에는 이러한 규정이 없어 해석상 논란이 예상되고 있다. 따라서 녹화기에 비디오 및 오디오기기를 포함시키지 않을 합리적인 이유가 없다면, 제58조 제1항 제5호에서 “비디오 및 오디오기기를 포함한다. 이하 이와 같다”고 하여 명확하게 한 후, 제100조의 “비디오 및 오디오기기를 포함한다”는 부분을 삭제하는 방향으로 정비할 필요가 있을 것이다. 또한 정의규정으로 선거운동의 정의를 전체적으로 이동시키는 경우에도 정의규정에서 이와 같이 정비해야 할 것이다.

현 행	개선안
<p>제58조(정의 등) ① 이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.</p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위(호별로 방문하는 경우 또는 선거일에 확성장치·녹음기·녹화기를 사용하거나 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우는 제외한다)</p>	<p>제58조(정의 등) ① [선거운동은 정의(제2조)조항으로 이동] 제2조 제5호에도 불구하고 다음 각 호의 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.</p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위(호별로 방문하는 경우 또는 선거일에 확성장치·녹음기·녹화기(비디오 및 오디오기기를 포함한다. 이하 이와 같다)를 사용하거나 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우는 제외한다)</p>

6) 약칭의 통일성 제고

첫째, 공직선거법 제93조 제3항에서는 “신분증명서”라고 하고 있을 뿐 그 내용을 특정하고 있지 않다. 다만, 제157조 제1항에 따르면, 주민등록증이 없는 경우에는 “관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 여권·운전면허증·공무원증 또는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 신분증명서”라고 하고 있다. 한편, 제158조 제1항에서는 “신분증명서(중앙선거관리위원회규칙이 정하는 관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 것을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)”로 하고 있어 동일한 의미의 신분증명서가 통일성 없이 규정되어 있어 혼란이 초래될 가능성이 있다. 따라서 제157조 제1항에 따른 신분증명서로 통일하고, 이를 가장 먼저 나오는 제93조 제3항에서 명확하게 규정하며, 제157조 제1항과 제158조 제1항에서는 관련부분을 삭제·수정할 필요가 있을 것이다. 또한 제218조의19조의 경우는 제157조 제1항에서 신분증명서를 “이하 같다”로 하고 있음에도 그와는 달리 규정하고 있으므로, 제93조 제3항을 기초로 통일하고, 재외선거의 투표절차의 특수성을 고려하여, “사진이 첨부되고 성명과 생년월일

이 기재되어 본인임을 확인할 수 있는 서류국의 정부가 발행한 증명서”는 그대로 두는 방안을 검토할 필요가 있다.

현 행	개선안
<p>제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①-②<생략> ③ 누구든지 선거운동을 하도록 권유·약속하기 위하여 선거구민에 대하여 신분증명서·문서 기타 인쇄물을 발급·배부 또는 징구하거나 하게 할 수 없다.</p>	<p>제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①-②<생략> ③ 누구든지 선거운동을 하도록 권유·약속하기 위하여 선거구민에 대하여 신분증명서(관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 주민등록증·여권·운전면허증·공무원증 또는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 신분증명서를 말한다)·문서 기타 인쇄물을 발급·배부 또는 징구하거나 하게 할 수 없다.</p>
<p>제157조(투표용지수령 및 기표절차) ① 선거인은 자신이 투표소에 가서 투표참관인의 참관하에 주민등록증(주민등록증이 없는 경우에는 관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 여권·운전면허증·공무원증 또는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 신분증명서를 말한다. 이하 “신분증명서”라 한다)을 제시하고 본인임을 확인받은 후 선거인명부에 서명이나 날인 또는 무인하고 투표용지를 받아야 한다.</p>	<p>제157조(투표용지수령 및 기표절차) ① 선거인은 자신이 투표소에 가서 투표참관인 앞에서 제93조제3항에 따른 신분증명서를 제시하고 본인임을 확인받은 후 선거인명부에 서명이나 날인 또는 무인하고 투표용지를 받아야 한다.</p>
<p>제158조(부재자투표) ① 부재자신고인명부에 올라 있는 선거인(선상투표자는 제외한다)은…… 발송용 봉투·부재자투표용지 및 신분증명서(중앙선거관리위원회규칙이 정하는 관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 것을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 제시하고 본인임을 확인받은 후……본인임을 확인할 수 있는 신분증명서를 제시하지 아니한 부재자신고인에게 투표를 하게 하여서는 아니된다.</p>	<p>제158조(부재자투표) ① 부재자신고인명부에 올라 있는 선거인(선상투표자는 제외한다)은…… 발송용 봉투·부재자투표용지 및 제93조제3항에 따른 신분증명서를 제시하고 본인임을 확인받은 후……본인임을 확인할 수 있는 신분증명서를 제시하지 아니한 부재자신고인에게 투표를 하게 하여서는 아니된다.</p>
<p>제218조의19(재외선거의 투표 절차) ① 재외선거인등은 …… <생략> 회송용 봉투와 신분증명서(여권·주민등록증·공무원증·운전면허증 등 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 대한민국의 관공서나 공공기관이 발행한 증명서 또는 사진이 첨부되고 성명과 생년월일이</p>	<p>제218조의19(재외선거의 투표 절차) ① 재외선거인등은 …… <생략> 회송용 봉투와 제93조제3항에 따른 신분증명서 또는 사진이 첨부되고 성명과 생년월일이 기재되어 본인임을 확인할 수 있는 서류국의 정부가 발행한 증명서를 제시하여 …… <생략> 투표함에 넣어야 한다.</p>

현 행	개선안
기재되어 본인임을 확인할 수 있는 거류국의 정부가 발행한 증명서를 말한다)를 제시하여 …… <생 략> 투표함에 넣어야 한다.	

둘째, 공직선거법 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) 제1항에서는 해당조항에 한정하여 “정책토론회”를 정당의 대표자 또는 그가 지정하는 자를 초청하여 행하는 정책토론회로 약칭하고 있다. 다만, 제112조(기부행위의 정의 등) 제2항 제2호 차목에서는 기부행위가 아닌 행위를 열거하면서 명확한 근거 없이 “정책토론회”를 그 하나로 규정하고 있다. 따라서 제112조 제2항 제2호 차목의 “정책토론회”라는 용어의 근거를 명확하게 할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
제112조(기부행위의 정의 등) ② <생 략> 1. <생 략> 2. <생 략> 가 - 자. 생 략 차. 의정활동보고회, 정책토론회, 출판기념회, 그 밖의 각종 행사에 참석한 사람에게 통상적인 범위에서 차·커피 등 음료(주류는 제외한다)를 제공하는 행위 3 - 6. <생 략>	제112조(기부행위의 정의 등) ② <생 략> 1. <생 략> 2. <생 략> 가 - 자. 생 략 차. 의정활동보고회, 제82조의3제1항의 정책토론회, 출판기념회, 그 밖의 각종 행사에 참석한 사람에게 통상적인 범위에서 차·커피 등 음료(주류는 제외한다)를 제공하는 행위 3 - 6. <생 략>

셋째, 공직선거법 제82조(언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회) 제1항에서는 해당조항에 한정하여 “언론기관”을 “텔레비전 및 라디오 방송시설(제70조제1항에 따른 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다)·「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 신문사업자·「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 정기간행물사업자(정보간행물·전자간행물·기타간행물을 발행하는 자를 제외한다)·「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 뉴스통신사업자 및 인터넷언론사”로 약칭하고 있다. 그런데, 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) 제4항 제1호 다목에서도 “언론기관”이라는 용어를 사용하고 있고, 제112조(기부행위의 정의 등) 제2항 제3호 마목에서도 “언론기관”이라는 용어를 사용하고 있다. 따라서 이러한 조항에서 사용하고 있는 “언론기관”이라는 규정을 “제82조제1항의 언론기관” 또는 “제82조제1항에 따른 언론기관”으로 하여 명확한 근거를 표시할 필요가 있다.

넷째, 공직선거법 제68조(어깨띠 등 소품)에 따르면, 후보자와 그 배우자 등, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 소속 정당명, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 윗옷·표찰·수기·마스코트 등의 소품을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있도록 하고 있다(제1항). 이와 관련하여 제64조(선거벽보)에서는 선거벽보에 후보자의 사진·성명·기호·정당추천후보자의 소속정당명(무소속후보자는 “무소속”이라 표시한다)고 하고 있다. 또한 제73조(경력방송)에 따르면, 한국방송공사는 대통령선거·국회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거에서 선거운동기간 중 텔레비전과 라디오 방송시설을 이용하여 관할선거구선거관리위원회가 제공하는 후보자의 사진·성명·기호·연령·소속정당명(무소속후보자는 “무소속”이라 한다) 및 직업 등 주요한 경력을 선거인에게 알리기 위하여 방송하도록 하고 있다. 이와 같이 어깨띠 등 소품을 이용한 선거운동에서의 소속정당명과 경력방송에서의 소속정당명이 다를 바가 없음에도 이를 달리 규정하여 불명확한 부분이 나타나고 있다. 따라서 다음과 같이 제68조 제1항도 제73조 제1항과 통일시켜 명확하게 해야 할 것이다.

현 행	개선안
제68조(어깨띠 등 소품) ① 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 <u>소속 정당명</u> , 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 윗옷(上衣)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스코트, 그 밖의 소품을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있다.	제68조(어깨띠 등 소품) ① 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 <u>소속 정당명(무소속후보자는 “무소속”이라 한다)</u> , 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 윗옷(上衣)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스코트, 그 밖의 소품을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있다.

7) 중복약칭의 해소

첫째, 공직선거법 제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) 제1항에서는 “**선거사무장등**”을 “선거사무장·선거연락소장·선거사무원 또는 활동보조인”으로 약칭하고, “이하 이 조에서 같다”고 하고 있다. 그런데, 제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) 제1항에서는 또다시 “**선거사무장등**”이라는 용어를 사용하면서, “선거

사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인 및 회계책임자”로 약칭하고, “이하 이 조에서 같다”고 하여 동일한 용어를 중복적으로 사용하여 정의하고 있다. 제63조에서 말하는 “선거사무장등”에 회계책임자를 제외할 합리적 이유는 없으며, 먼저 나오는 제64조에서 회계책임자를 포함하는 개념으로서 “선거사무장등”으로 통일하여 약칭함으로써, 용어의 중복에서 나오는 혼란을 해소하고, 제135조에서는 용어의 근거를 명시할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ① …… <생략> 선거연락소장이 <u>선거사무장·선거연락소장·선거사무원 또는 활동보조인</u> (이하 이 조에서 “선거사무장등”이라 한다)을 선임하거나 해임한 때에는 지체없이 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다. …… <생략>	제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ① …… <생략> 선거연락소장이 <u>선거사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인 및 회계책임자</u> (이하 “선거사무장등”이라 한다)을 선임하거나 해임한 때에는 지체없이 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다. …… <생략>
제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) ① <u>선거사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인 및 회계책임자</u> (이하 이 조에서 “선거사무장등”이라 한다)에 대하여는 수당과 실비를 지급할 수 있다. …… <생략>	제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) ① 제63조제1항의 <u>선거사무장등</u> 에 대하여는 수당과 실비를 지급할 수 있다. …… <생략>

둘째, 공직선거법 제87조(단체의 선거운동금지) 제1항 제6호에서는 “후보자등”을 “후보자 또는 후보자의 가족”으로 약칭하고, “이하 이 항에서 같다”고 하고 있다. 또한 제108조의2(정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 등) 제1항에서도 “후보자등”을 “정당·후보자(후보자가 되려는 자를 포함한다)”고 약칭하고 있다. 물론 해당 조항에 한정되는 것이기는 하지만, 이미 약칭된 “후보자등”이라는 용어를 중복적으로 사용함으로써, 단순히 용어만을 찾아 법령을 이해하고자 하는 경우, 혼란이 초래될 수 있다는 점에서, 다른 용어로 약칭할 필요가 있으며, 이로부터 제108조의2의 “후보자등”을 “정당등”으로 약칭하는 방안을 제시할 수 있을 것이다.

현 행	개선안
제108조의2(정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 등) ① 언론기관 …… <생략> 정당·후보자(후보자가 되려는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 “후보자등”이라 한다)의 정책이나 공약에 관하여 비교평가하고 그 결과를 공표할 수 있다.	제108조의2(정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 등) ① 언론기관 …… <생략> 정당·후보자(후보자가 되려는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 “정당등”이라 한다)의 정책이나 공약에 관하여 비교평가하고 그 결과를 공표할 수 있다.

현 행	개선안
② <생략> ③ 언론기관등이 <u>후보자</u> 들의 정책이나 공약에 관한 비교평가의 결과를 공표하는 때에는 …… <생략> 이 경우 선거운동을 하거나 할 것을 표방한 단체는 지지하는 <u>후보자</u> 들을 함께 공표하여야 한다.	② <생략> ③ 언론기관등이 <u>정당</u> 들의 정책이나 공약에 관한 비교평가의 결과를 공표하는 때에는 …… <생략> 이 경우 선거운동을 하거나 할 것을 표방한 단체는 지지하는 <u>정당</u> 들을 함께 공표하여야 한다.

8) 그 밖의 약칭정비

직접적으로는 약칭과는 관계가 없으나, 괄호를 통한 용어의 한정이라는 측면에서 보면, 실질적으로 약칭적 효과를 가지는 것으로 보이는 중복적인 규정을 정비할 필요가 있을 것이다. 즉, 공직선거법 제6조(선거권행사의 보장) 제2항에서는 “각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다)”라고 하고 있으며, 제5항에서도 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다)고 하여, 하나의 조문에 중복적인 규정을 두고 있다. 공직선거법상 하나의 조문에 “각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다)”라는 표현을 사용하고 있는 경우로는 제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) 제2항, 제8조의7(선거방송토론위원회) 제1항, 제10조(사회단체 등의 공명선거추진활동) 제3항, 제10조의2(선거부정감시단) 제1항, 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) 제3항, 제112조(기부행위의 정의 등) 제5항, 제262조(자수자에 대한 특례) 제2항을 들 수 있다.

이에 대하여 공직선거법에서는 “각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다)”라는 표현을 두 개의 항 이상에서 규정하고 있는 경우에는 “이하 이 조에서 같다”라는 표현을 사용하여, 중복적인 규정방식을 피하고 있다. 즉, 공직선거법상 “각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)”라는 표현을 사용하고 있는 경우로는 제262조의3(선거범죄신고자에 대한 포상금 지급) 제2항 및 제3항, 제272조(불법선전물의 우송중지) 제1항 및 제5항부터 제7항까지, 제272조의2(선거범죄의 조사등) 제1항 및 제2항부터 6항까지, 제279조(정당·후보자의 선전물의 공익목적 활용 등) 제1항 및 제2항, 제272조의3(통신관련 선거범죄의 조사) 제1항과 제2항 및 제5항을 들 수 있다. 이와 관련하여, 공직선거법상 각급선거관리위원회 중 읍·면·동선거관리위원회를 제외하고 있지 않은 규정, 즉 “각급선거관리위원회”라는 표현을 사용하고 있는 규정으로는 제277조의2(질병·부상 또는 사망에 대한 보상) 제1항, 제274조(선거에 관한 신고 등) 제2항, 제82조의6(인터넷언론사 게시관·대화방 등의 실명확인) 제7항, 제271조(불법시설물 등에 대한 조치 및 대집행) 제

2항을 들 수 있고, “각급선거관리위원회위원”이라는 표현을 사용하고 있는 경우에는 제53조(공무원 등의 입후보) 제1항 제2호, 제60조(선거운동을 할 수 없는 자) 제2항을 들 수 있다.

생각건대, 공직선거법상 각급선거관리위원회 중 읍·면·동선거관리위원회를 제외하고 있지 않은 규정의 경우에는 차이를 둘 필요가 있다는 입법취지를 존중하여 그대로 둘 수도 있을 것이다. 또한 각급선거관리위원회 중 읍·면·동선거관리위원회를 제외하고 있는 다수의 규정의 경우, 최초로 등장하는 조항에서 괄호로 처리한 후, “제○○조 및 제○○조에서 이와 같다”라는 형식의 표현을 사용하고 있지 않은 것은 조문의 방대성이라는 공직선거법의 특징을 고려하여 각각 조항에서 중복적으로 규정함으로써 이해도를 제고시키기 위한 것으로 이해할 수도 있을 것이다. 이러한 점들을 고려하는 경우라 하더라도, 공직선거법 제6조 제2항 및 제5항에서는 하나의 조에서 “이하 이 조에서 같다”라는 표현을 사용할 수 있음에도 불구하고 같은 불필요한 내용을 중복적으로 규정하고 있다. 따라서 제6조 제2항에서 “이하 이 조에서 같다”를 추가할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제 6 조(선거권행사의 보장) ① <생략></p> <p>② <u>각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다)</u>는 선거인의 투표참여를 촉진하기 위하여 …… 미리 협의하여야 한다.</p> <p>③ - ④ <생략></p> <p>⑤ ……, 유권자의 날부터 1주일을 유권자 주간으로 하고, <u>각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다)</u>는 공명선거 추진활동을 하는 기관 또는 단체 등과 함께 유권자의 날 의식과 그에 부수되는 행사를 개최할 수 있다.</p>	<p>제 6 조(선거권행사의 보장) ① <생략></p> <p>② <u>각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)</u>는 선거인의 투표참여를 촉진하기 위하여 …… 미리 협의하여야 한다.</p> <p>③ - ④ <생략></p> <p>⑤ ……, 유권자의 날부터 1주일을 유권자 주간으로 하고, <u>각급선거관리위원회</u>는 공명선거 추진활동을 하는 기관 또는 단체 등과 함께 유권자의 날 의식과 그에 부수되는 행사를 개최할 수 있다.</p>

(6) 세종시출범에 따른 규정정비

1) 시·도의 범위설정

공직선거법 제8조의7(선거방송토론위원회)에서는 각급선거방송토론위원회의 구성과 관련하여, 특별시·광역시·도·특별자치도선거관리위원회에 설치하는 선거방송토론위원회를 “시·도선거방송토론위원회”로 약칭하고 있다(제2항 제1호). 이와 같이 “시·도”를 특별시·광역시·도·특별자치도로 약칭함으로써, 세종특별자치시를 포함

되지 않는 것으로 하고 있다. 따라서 “시·도”에 세종특별자치시를 포함하도록 약칭을 개정할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제 8 조의7(선거방송토론위원회) ② 각급선거방송토론위원회는 다음 각 호에 따라 구성하며, …… <생략></p> <p>1. 중앙선거관리위원회에 설치하는 중앙선거방송토론위원회(이하 “중앙선거방송토론위원회”라 한다) 및 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)선거관리위원회에 설치하는 시·도선거방송토론위원회(이하 “시·도선거방송토론위원회”라 한다) <생략></p> <p>2. <생략></p>	<p>제 8 조의7(선거방송토론위원회) ② 각급선거방송토론위원회는 다음 각 호에 따라 구성하며, …… <생략></p> <p>1. 중앙선거관리위원회에 설치하는 중앙선거방송토론위원회(이하 “중앙선거방송토론위원회”라 한다) 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)선거관리위원회에 설치하는 시·도선거방송토론위원회(이하 “시·도선거방송토론위원회”라 한다) <생략></p> <p>2. <생략></p>

2) 시·도지사의 범위설정

공직선거법 제13조 제1항 제2호에서는 “특별시장·광역시장·도지사”를 “시·도지사”로 약칭하고 있으나, 2006년 7월 1일부터 특별자치도, 2012년 7월 1일부터 특별자치시가 설치되었으므로, “특별시장·광역시장·도지사”에 대신하여 “특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사”를 “시·도지사”로 약칭함으로써, 제주특별자치도 및 세종특별자치시를 포함시키도록 해야 할 것이다.

현 행	개선안
<p>제13조(선거구선거관리) ① 선거구선거사무를 행할 선거관리위원회(이하 “선거구선거관리위원회”라 한다)는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. <생략></p> <p>2. 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)선거와 비례대표선거구시·도회의의원(이하 “비례대표시·도의원”이라 한다)선거의 선거구선거사무는 시·도선거관리위원회</p> <p>3. <생략></p>	<p>제13조(선거구선거관리) ① 선거구선거사무를 행할 선거관리위원회(이하 “선거구선거관리위원회”라 한다)는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. <생략></p> <p>2. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)선거와 비례대표선거구시·도회의의원(이하 “비례대표시·도의원”이라 한다)선거의 선거구선거사무는 시·도선거관리위원회</p> <p>3. <생략></p>

3) 구·시·군선거관리위원회의 문제

공직선거법 제12조(선거관리)에 따르면, 시·도선거관리위원회는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 관한 하급선거관리위원회의 위법·부당한 처분을 취소하거나 변경할 수 있으며(제2항), 구·시·군선거관리위원회는 해당 선거에 관한 하급선거관리위원회의 위법·부당한 처분을 취소하거나 변경할 수 있도록 하고 있다(제3항). 그 밖에도 공직선거법에서는 구·시·군선거관리위원회를 사무처리 등의 주체로 규정하고 있다. 세종시선거관리위원회는 시·도선거관리위원회의 지위를 가지고 있으나, 구·시·군선거관리위원회가 존재하지 않으므로, 세종시선거관리위원회가 직접 구·시·군선거관리위원회의 사무를 담당하도록 하는 법적 근거가 필요한 실정이다. 따라서 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법과의 관계를 고려하면서, 제12조에서 새로운 항을 신설하거나 독립된 조를 신설하는 등의 방법으로, 공직선거법 및 공직선거관리규칙에 규정된 구·시·군선거관리위원회에 그 성질에 반하지 않는 범위에서 세종시선거관리위원회가 포함되도록 하는 방향으로 정비할 필요가 있을 것이다.

4. 장·절체계의 도입방안

(1) 구성체계의 분석

법령의 문장과 체계는 간결하면서도 내용이 혼동되지 않도록 정확하게 구성되어야 하며, 해석의 혼란이 발생하거나 구조가 복잡한 체계를 형성하는 것은 해당 법령을 이해하기 어렵게 하고 해석에 혼란을 초래할 수 있으므로, 가능한 한 법령의 일반적 구성체계에 따라 간결하고 명확하게 구성할 필요가 있다. 공직선거법의 경우도, **법률의 일반적 구성체계에 따라 복잡하게 구성되어 있는 장이나 조의 체계는 장·절의 체계를 취하여 분리 또는 통합하여 법령의 이해도를 제고시킴으로써, 법령의 선진화를 도모해야 할 것이다.** 전술한 바와 같이 공직선거법은 총 19개의 장, 즉 제1장(총칙), 제2장(선거권과 피선거권), 제3장(선거구역과 의원정수), 제4장(선거기간과 선거일), 제5장(선거인명부), 제6장(후보자), 제6장의2(정당의 후보자추천을 위한 당내경선), 제7장(선거운동), 제8장(선거비용), 제9장(선거와 관련있는 정당활동의 규제), 제10장(투표), 제11장(개표), 제12장(당선인), 제13장(재선거와 보궐선거), 제14장(동시선거의 특례), 제14장의2(재외선거에 관한 특례), 제15장(선거에 관한 쟁송), 제16장(벌칙), 제17장(보칙)으로 구성되어 있다.

이러한 전체적 체계를 분석해 보면, 우선 벌칙과 보칙의 순서가 바뀌어 있으므로, **보칙과 벌칙의 순서를 변경함으로써 구성체계의 일반화를 도모할 필요가 있을 것**이다. 또한 각 장별 조문수를 살펴보면, 제1장은 22개조, 제2장은 5개조, 제3장은 13개조, 제4장은 4개조, 제5장은 10개조, 제6장은 12개조, 제6장의2는 6개조, 제7장은 74개조, 제8장은 20개조, 제9장은 11개조, 제10장은 32개조, 제11장은 15개조, 제12장은 10개조, 제13장은 7개조, 제14장은 16개조, 제14장의2는 35개조, 제15장은 11개조, 제16장은 37개조, 제17장은 23개조, 총 363개조로 구성되어 있다. 일반적으로 장의 경우, 30개조 이상이라는 입법실무상의 기준에 입각해서 보면, 제2장은 5개조, 제4장은 4개조, 제6장의2는 6개조, 제13장은 7개조 등으로 절의 수순에 미치는 조문수로 장을 구성하고 있어, 다른 장과의 불균형이 발생하고 있으므로, **장을 통합하여 구성한 후, 필요한 경우 절을 신설하는 등 불균형을 해소할 필요가 있다.** 그리고 제7장의 경우는 74개조로 구성되어 너무 많은 조항으로 인하여 법령의 해석·적용에 혼란을 초래할 수 있어 **절로 구분할 필요성이 있다.** 한편, 공직선거법의 경우도 많은 개정을 거치면서, 2개의 장(제6장의2, 제14장의2)과 84개조(제8조의2-제8조의7, 제10조의2·제10조의3, 제57조의2-제57조의7, 제82조의2-제82조의7 등)가 가지번호로 추가되어 왔다. 입법기술상의 편의를 위하여 가지번호를 사용하는 경우라 하더라도 너무 많은 가지번호의 추가는 법령의 조문체계를 복잡하게 만들고, 법령의 체계적 완성도를 저하시킬 수 있다. 공직선거법의 경우 이에 더하여 다수의 삭제조항(제75조-제78조, 제123조-제134조 등)이 존재하고 있다. 따라서 공직선거에 관한 기본법으로서의 공직선거법의 위상 및 조문체계의 완성도를 제고하기 위해서는 전면개정을 고려하면서 가지번호 및 삭제조항을 정리할 필요가 있을 것이다.

(2) 장·절체계의 도입

이상에서 서술한 공직선거법의 체계적 문제점을 해소하기 위해서는, 장의 상위단위에 해당하는 편을 두어 재구성하는 것도 고려할 수 있으나, 편을 두는 경우는 조문수가 공직선거법보다 더 많은 경우에 주로 사용하는 방안이다. 공직선거법의 전체 조문수, 장의 체계 등을 전체적으로 고려하면, 편을 두는 것보다 장을 두되, 장을 통합하여 간소화하고 그 밑에 절을 두는 방안이 적절할 것이다. 이러한 관점에서 **중전의 장을 통합하여 포괄적으로 두고, 중전의 장을 규정내용별로 절로 체계화하는 방안, 즉 장을 크게 총칙, 선거의 기본요소, 선거운동, 투표·개표·당선인, 재선거·보궐선거·동시선거·재외선거, 선거에 관한 쟁송, 보칙, 벌칙 등의 순서로 체계화하는 방안**을 제시하면 아래의 표와 같다.

【표-○】 공직선거법의 장·절체계 도입방안

현 행		개선안			
장		장		절	
제 1 장	총 칙	제 1 장	총 칙		
제 2 장	선거권과 피선거권	제 2 장	선거의 기본요소	제 1 절	선거권과 피선거권
제 3 장	선거구역과 의원정수			제 2 절	선거구역과 의원정수
제 4 장	선거기간과 선거일			제 3 절	선거기간과 선거일
제 5 장	선거인명부			제 4 절	선거인명부
제 6 장	후보자			제 5 절	후보자
제 6 장의2	정당의 후보자추천을 위한 당내경선			제 6 절	정당의 후보자추천을 위한 당내경선
제 7 장	선거운동	제 3 장	선거운동	제 1 절	선거운동기간·주체
제 8 장	선거비용			제 2 절	선거운동의 범위
				제 3 절	제한·금지행위
				제 4 절	선거비용
제 9 장	선거와 관련있는 정당활동의 규제	제 5 절	선거와 관련있는 정당활동의 규제		
제10장	투 표	제 4 장	투표·개표·당선인	제 1 절	투표
제11장	개 표			제 2 절	개표
제12장	당선인			제 3 절	당선인
제13장	재선거와 보궐선거	제 5 장	재선거·보궐선거·동시선거·재외선거	제 1 절	재선거와 보궐선거
제14장	동시선거에 관한 특례			제 2 절	동시선거
제14장의2	재외선거에 관한 특례			제 3 절	재외선거
제15장	선거에 관한 쟁송	제 6 장	선거에 관한 쟁송		
제16장	벌 칙	제 7 장	보 칙		
제17장	보 칙	제 8 장	벌 칙		

(3) 조문체계의 변화

1) 조항의 이동

이러한 장·절체계의 도입에 따라 규정내용의 관련성을 중심으로 한 조항의 순서 또는 위치의 변경이 필요한 것은 다음과 같다. 우선 제58조(정의 등)의 경우, “선거운동”이 정의조항으로 이동하면서 선거운동의 기본원칙에 해당하는 선거운동의 자유에 관한 제2항만이 남게 되지만, 이것은 공직선거법의 전반에 이념적으로 통용되는 사항이라 할 수 있으므로, 제1장 총칙 제6조(선거권행사의 보장)의 뒤(제7조)로 이동할 필요가 있을 것이다. 또한 공직선거법에서는 후보자의 등록, 추가등록, 등록무효, 기탁금 등에 관한 조항을 종래의 제6장 후보자에서 규정하고 있었으며, 이것이 제2장 선거의 기본요소 제5절로 변경되었다. 그럼에도 불구하고, 선거의 기본요소에 해당하는 예비후보자의 등록, 등록무효, 기탁금 등에 관하여는 종래의 제7장 선거운동에서 규정하고 있어, 내용적으로 관련성이 부족하여 체계상 문제가 있다. 따라서 제60조의3(예비후보자등록)을 체계개편 후 선거의 기본요소를 규정하고 있는 제5절 후보자의 마지막 조항으로 이동해야 할 것이다. 또한 제60조의2(예비후보자 등의 선거운동)과 제60조의4(예비후보자공약집)는 예비후보자가 할 수 있는 선거운동의 범위·방법에 관한 사항으로서 제3장 선거운동의 제2절 선거운동의 범위로 이동할 필요가 있다. 또한 제83조(교통편의의 제공)은 선거운동에 관한 제한·금지행위가 아니라 대통령선거에서 선거운동기간 중에 무료로 계속하여 사용할 수 있는 승차권의 발매, 즉 선거운동의 지원에 관한 사항으로서, 제7장 보칙으로 이동하는 것이 체계상 적절하다. 이러한 장·절체계의 도입으로 인한 대표적인 조항의 이동현황을 표로 나타내면 다음과 같다.

【표-13】 장·절체계의 도입으로 인한 조항의 이동현황

현 행		체계정비(안)		
장	조 항	장	절	조 항
제 7 장 선거운동	§58(정의 등)②	제 1 장 총 칙		§7(선거운동의 자유)
제 7 장 선거운동	§60의2(예비후 보자등록)	제 2 장 선거의 기본요소	제 5 절 후보자	§60(예비후보자등록)
제 7 장 선거운동	§60의3(예비후 보자 등의 선거 운동)	제 3 장 선거운동	제 2 절 선거운동의 방법	§○(예비후보자 등의 선거운동)

현 행		체계정비(안)		
장	조 항	장	절	조 항
	§60의4(예비후보자공약집)			
제 7 장 선거운동	§83(교통편의의 제공)	제 7 장 보 칙		§(교통편의의 제공)

2) 조문의 신설

공직선거법 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)에서는 예비후보자에게 허용되는 선거운동방법에 관하여 규정하고 있다(제1항). 즉, 예비후보자는 제61조(선거운동기구의 설치) 제1항 및 제6항 단서에 따라 선거사무소를 설치하거나 그 선거사무소에 간판·현판 또는 현수막을 설치·게시하는 행위, 자신의 성명·사진·전화번호·학력(정규학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력)·경력, 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 게재한 길이 9센티미터 너비 5센티미터 이내의 명함을 직접 주거나 지지를 호소하는 행위(다만, 지하철역구내 및 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서 주거나 지지를 호소하는 행위는 제외), 선거운동을 위하여 어깨띠 또는 예비후보자임을 나타내는 표지물을 착용하는 행위, 전화를 이용하여 송·수화자 간 직접 통화하는 방식으로 지지를 호소하는 행위 등을 할 수 있도록 하고 있다(제1~5호). 또한 예비후보자의 선거운동을 위하여 예비후보자의 명함을 주거나 지지를 호소할 수 있는 자로서, 예비후보자의 배우자와 직계존·비속, 예비후보자와 함께 다니는 선거사무장·선거사무원 및 제62조 제4항에 따른 활동보조인, 예비후보자 또는 그의 배우자가 그와 함께 다니는 사람 중에서 지정한 각 1명을 규정하고 있다(제2항).

한편, 공직선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지)에서는 누구든지 선거일전 180일(보궐선거 등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 공직선거법에 따르지 아니하고는 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함) 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)를 지지·추천 또는 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프, 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없도록 하고 있다(제1항). 다만, 선거운동기간 중 후보자와 제60조의3 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(같은 항 제2호의 경우 선거연락소장을 포함하며, 이 경우 “예비

후보자”는 “후보자”로 본다)이 제60조의3 제1항 제2호에 따른 후보자의 명함을 직접 주는 행위는 금지·제한행위에서 제외시키고 있다.

이와 같이 공직선거법 제93조 단서에서는 “선거연락소장”을 포함시킨 후 “예비후보자”를 “후보자”로 간주하는 방법을 사용하고 있으며, 이를 풀어서 다시 구성하면, 선거운동기간 중 후보자, 그의 배우자와 직계존·비속, 후보자와 함께 다니는 선거사무장·선거연락소장·선거사무원 및 제62조제4항에 따른 활동보조인, 후보자 또는 그의 배우자가 그와 함께 다니는 사람 중에서 지정한 각 1명은 제60조의3 제1항 제2호에 따른 후보자의 명함을 직접 주는 행위를 할 수 있게 된다. 즉, 공직선거법에서는 제60조의3에서 예비후보자 등의 선거운동을 보장하고 있고, 이 규정을 간주하는 방식으로 금지·제한규정에 해당하는 제93조 단서에서 후보자 등 일정한 사람에게도 명함을 직접 주는 행위를 허용하고 있는 것이다. 이미 예비후보자 등의 선거운동으로 허용되고 있는 사항을 금지·제한규정의 단서에서 간주의 방식으로 후보자에 대하여 허용하도록 하는 것은 자칫 조문의 해석·운용에 있어서 “허용과 금지”의 오류를 발생시킬 우려가 있다. 따라서 선거의 방법에 있어서 명함의 배부를 허용하는 새로운 조를 신설하여 원칙적으로 허용하는 것이 오류를 최소화할 수 있다는 점에서 타당할 것이다. 다만, 조문수의 증가로 인한 이해도 저하 등 부득이한 경우에는 간주가 아닌 직접적으로 허용하는 방식을 취할 필요가 있을 것이다. 전자에 해당하는 조의 신설방안을 제시하면 다음과 같다.

현 행	개선안
<p><신 설></p>	<p>제○○조(명함의 배부) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동기간 중 제60조의3제1항제2호에 따른 후보자의 명함을 직접 주는 행위를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 후보자와 그의 배우자 및 직계존비속 2. 후보자와 함께 다니는 선거사무소장·선거연락소장·선거사무원 및 제62조제4항에 따른 활동보조인 3. 후보자 또는 그의 배우자가 함께 다니는 사람 중에서 지정한 각 1명
<p>제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ① 누구든지 …… <생 략> …… 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위</p>	<p>제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ① 누구든지 …… <생 략> …… 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없다. 다만, 선거기간이 아닌 때에 행하는 「정당법」</p>

현 행	개선안
<p>는 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 선거운동기간 중 후보자, 제60조의3제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(같은 항 제2호의 경우 선거연락소장을 포함하며, 이 경우 “예비후보자”는 “후보자”로 본다)이 제60조의3제1항제2호에 따른 후보자의 명함을 직접 주는 행위</p> <p>2. 선거기간이 아닌 때에 행하는 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동</p>	<p>제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동은 그러하지 아니하다.</p>

3) 전체적 조문체계

이상에서 서술한 공직선거법의 장·절체계 도입에 따른 조항의 이동 및 조문의 신설 등을 종합적으로 반영한 전체적 조문체계를 나타내면 다음과 같다. 다만, 후보자의 명함배부 등 신설된 조항의 경우는 신설의 타당성 등에 관하여 더욱 면밀한 검토가 필요하다는 점에서 변경된 조문체계에 반영하지 않았다.

【표-14】 장·절체계의 도입에 따른 공직선거법의 조문체계

장	절	조	규정내용
제 1 장 총 칙		제 1 조	목 적
		제 2 조	정 의
		제 3 조	적용범위
		제 4 조	인구의 기준
		제 5 조	선거사무협조
		제 6 조	선거권행사의 보장
		제 7 조	선거운동의 자유
		제 8 조	정당·후보자 등의 공정경쟁의무
		제 9 조	공무원의 중립의무 등
		제10조	언론기관의 공정보도 의무
		제11조	선거방송심의위원회
		제12조	선거기사심의위원회
		제13조	인터넷선거보도심의위원회

장	절	조	규정내용
		제14조	선거방송토론위원회
		제15조	선거보도에 대한 반론보도청구
		제16조	인터넷언론사의 정정보도 등
		제17조	사회단체 등의 공명선거추진활동
		제18조	선거부정감시단
		제19조	사이버선거부정감시단
		제20조	후보자 등의 신분보장
		제21조	선거관리
		제22조	선거구선거관리
		제23조	임기개시
제 2 장 선거의 기본요소	제 1 절 선거권과 피선거권	제24조	선거권
		제25조	선거권이 없는 사람
		제26조	피선거권
		제27조	피선거권이 없는 사람
		제28조	연령산정기준
	제 2 절 선거구역과 의원정수	제29조	선거구
		제30조	국회의 의원정수
		제31조	시·도의회 의원정수
		제32조	자치구·시·군의회의 의원정수
		제33조	선거구확정위원회
		제34조	국회의원지역구의 획정
		제35조	지방의회의원선거구의 획정
		제36조	임기중 국회의원지역구를 변경한 때의 선거유예
		제37조	임기중 지방의회의 의원정수의 조정 등
		제38조	지방의회의원의 증원선거
		제39조	지방자치단체의 폐치·분합시의 선거 등
		제40조	투표구
		제41조	구역의 변경 등
	제 3 절 선거기간과	제42조	선거기간
		제43조	선거일

장	절	조	규정내용
	선거일	제44조	보궐선거 등의 선거일
		제45조	연기된 선거 등의 선거일
	제 4 절 선거인명부	제46조	명부작성
		제47조	부재자신고
		제48조	명부작성의 감독 등
		제49조	명부열람
		제50조	이의신청과 결정
		제51조	불복신청과 결정
		제52조	명부누락자의 구제
		제53조	명부의 확정과 효력
		제54조	명부의 재작성
		제55조	명부사본의 발급
	제 5 절 후보자	제56조	정당의 후보자추천
		제57조	정당의 후보자추천 관련 금품수수금지
		제58조	선거권자의 후보자추천
		제59조	후보자등록 등
		제60조	예비후보자등록
		제61조	후보자추천의 취소와 변경의 금지
		제62조	추가등록
		제63조	등록무효
		제64조	공무원 등의 입후보
		제65조	후보자사퇴의 신고
		제66조	후보자등록 등에 관한 공고
		제67조	기탁금
		제68조	기탁금의 반환 등
	제 6 절 정당의 후보자추천을 위한 당내경선	제69조	당내경선의 실시
		제70조	당내경선운동
		제71조	당내경선사무의 위탁
		제72조	당원 등 매수금지
		제73조	공무원 등의 당내경선운동 금지

장	절	조	규정내용	
		제74조	위탁하는 당내경선에 있어서의 이의제기	
제 3 장 선거운동	제 1 절 선거운동기간· 주체	제75조	선거운동기간	
		제76조	선거운동을 할 수 없는 사람	
		제77조	예비후보자 등의 선거운동	
		제78조	선거운동기구의 설치	
		제79조	정당선거사무소의 설치	
		제80조	선거사무관계자의 선임	
		제81조	선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고	
	제 2 절 선거운동의 방법	제82조	선거벽보	
		제83조	선거공보	
		제84조	선거공약서	
		제85조	예비후보자 등의 선거운동	
		제86조	현수막	
		제87조	어깨띠 등 소품	
		제88조	신문광고	
		제89조	방송광고	
		제90조	후보자 등의 방송연설	
		제91조	방송시설주관 후보자연설의 방송	
		제92조	경력방송	
		제93조	방송시설주관 경력방송	
		제94조	공개장소에서의 연설·대담	
		제95조	연설금지장소	
		제96조	단체의 후보자 등 초청 대담·토론회	
		제97조	언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회	
		제98조	선거방송토론위원회 주관 대담·토론회	
		제99조	선거방송토론위원회 주관 정책토론회	
		제100조	정보통신망을 이용한 선거운동	
		제 3 절 제한·금지행위	제101조	선거운동정보의 전송제한
			제102조	인터넷언론사 게시판·대화방등의 실명확인
			제103조	인터넷광고

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

장	절	조	규정내용
		제104조	무소속후보자의 정당표방제한
		제105조	지위를 이용한 선거운동금지
		제106조	공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지
		제107조	단체의 선거운동금지
		제108조	타후보자를 위한 선거운동금지
		제109조	유사기관의 설치금지
		제110조	시설물설치 등의 금지
		제111조	확성장치와 자동차 등의 사용제한
		제112조	영화 등을 이용한 선거운동금지
		제113조	탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지
		제114조	방송·신문 등에 의한 광고의 금지
		제115조	신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지
		제116조	허위논평·보도 등 금지
		제117조	방송·신문의 불법이용을 위한 행위 등의 제한
		제118조	선거운동을 위한 방송이용의 제한
		제119조	구내방송 등에 의한 선거운동금지
		제120조	녹음기 등의 사용금지
		제121조	타연설회 등의 금지
		제122조	야간연설회 등의 제한
		제123조	각종집회 등의 제한
		제124조	연설회장에서의 소란행위 등의 금지
		제125조	행렬 등의 금지
		제126조	호별방문의 제한
		제127조	서명·날인운동의 금지
		제128조	여론조사의 결과공표금지 등
		제129조	정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 등
		제130조	서신·전보 등에 의한 선거운동의 금지
		제131조	후보자 등의 비방금지
		제132조	의정활동 보고

장	절	조	규정내용	
		제133조	기부행위에 해당하지 아니하는 행위 등	
		제134조	후보자 등의 기부행위제한	
		제135조	정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한	
		제136조	제삼자의 기부행위제한	
		제137조	기부의 권유·요구 등의 금지	
		제138조	기부받는 행위 등의 금지	
		제139조	선거일후 답례금지	
	제 4 절 선거비용	제140조	선거비용으로 인정되지 아니하는 비용	
		제141조	선거비용제한액의 산정	
		제142조	선거비용제한액의 공고	
		제143조	선거비용의 보전 등	
		제144조	선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상	
		제145조	선거비용보전의 제한	
	제 4 절 선거와 관련있는 정당활동의 규제	제146조	정강·정책의 신문광고 등의 제한	
		제147조	정강·정책의 방송연설의 제한	
		제148조	정강·정책홍보물의 배부제한 등	
		제149조	정책공약집의 배부제한 등	
		제150조	정당기관지의 발행·배부제한	
		제151조	창당대회 등의 개최와 고지의 제한	
		제152조	당원집회의 제한	
		제153조	정당의 당원모집 등의 제한	
		제154조	당사게시 선전물 등의 제한	
	제 4 장 투표·개표·당 선인	제 1 절 투 표	제155조	선거방법
			제156조	투표관리관
			제157조	투표소의 설치
			제158조	부재자투표소의 설치
			제159조	기관·시설안의 부재자투표소
제160조			장애인 거주시설 안의 기표소	
제161조			투표용지의 정당·후보자의 게재순위 등	
제162조			투표용지와 투표함의 작성	

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

장	절	조	규정내용	
		제163조	투표용지모형 등의 공고	
		제164조	투표안내문의 발송	
		제165조	부재자신고인에 대한 투표용지의 발송	
		제166조	선상투표자에 대한 투표용지의 전송 등	
		제167조	투표시간	
		제168조	투표의 제한	
		제169조	투표용지수량 및 기표절차	
		제170조	부재자투표	
		제171조	선상투표	
		제172조	통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례	
		제173조	기표방법	
		제174조	투표참관	
		제175조	부재자투표참관	
		제176조	투표소 등의 출입제한	
		제177조	투표소 등의 질서유지	
		제178조	무기나 흉기 등의 휴대금지	
		제179조	투표소내외에서의 소란언동금지 등	
		제180조	투표지 등의 촬영행위 금지	
		제181조	투표의 비밀보장	
		제182조	투표함 등의 봉쇄·봉인	
		제183조	투표록의 작성	
		제184조	투표함 등의 송부	
		제185조	투표관계서류의 인계	
		제 2 절 개 표	제186조	개표관리
			제187조	개표소
			제188조	개표사무원
			제189조	개표개시
			제190조	부재자투표의 개표
제191조	투표함의 개함			
제192조	개표의 진행			

장	절	조	규정내용		
		제193조	무효투표		
		제194조	투표의 효력에 관한 이의에 대한 결정		
		제195조	개표참관		
		제196조	개표관람		
		제197조	개표소의 출입제한과 질서유지		
		제198조	투표지의 구분		
		제199조	개표록·집계록 및 선거록의 작성 등		
		제200조	투표지·개표록 및 선거록 등의 보관		
	제 3 절 당선인	제201조	대통령당선인의 결정·공고·통지		
		제202조	지역구국회의원당선인의 결정·공고·통지		
		제203조	비례대표국회의원의석의 배분과 당선인의 결정·공고·통지		
		제204조	지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지		
		제205조	비례대표지방의회의원당선인의 결정·공고·통지		
		제206조	지방자치단체의 장의 당선인의 결정·공고·통지		
		제207조	당선인 사퇴의 신고		
		제208조	피선거권상실로 인한 당선무효 등		
		제209조	당선인결정의 착오시정		
		제210조	당선인의 재결정과 비례대표국회의원의석 및 비례대표지방의회의원의석의 재배분		
		제 5 장 재선거·보궐선거· 동시선거· 재외선거	제 1 절 재선거·보궐선거	제211조	재선거
				제212조	선거의 연기
제213조	선거의 일부무효로 인한 재선거				
제214조	천재·지변 등으로 인한 재투표				
제215조	연기된 선거 등의 실시				
제216조	보궐선거				
제217조	보궐선거 등에 관한 특례				
제 2 절 동시선거	제218조		동시선거의 선거기간		
	제219조		동시선거의 범위와 선거일		

장	절	조	규정내용
		제220조	선거인명부에 관한 특례
		제221조	선거운동기구의 설치 및 선거사무관계자의 선임에 관한 특례
		제222조	선거벽보에 관한 특례
		제223조	책자형 선거공보에 관한 특례
		제224조	공개장소에서의 연설·대담에 관한 특례
		제225조	선거와 관련있는 정당활동의 규제에 관한 특례
		제226조	투표용지·투표안내문 등에 관한 특례
		제227조	부재자투표용지의 발송과 회송 등에 관한 특례
		제228조	투표참관인선정 및 지정 등에 관한 특례
		제229조	투표함의 개함등에 관한 특례
		제230조	개표참관인 등에 관한 특례
		제231조	4개 이상 선거의 동시실시에 관한 특례
		제232조	투표록·개표록 등 작성에 관한 특례
		제3절 재외선거	제233조
	제234조		재외투표관리관의 임명
	제235조		재외선거관리위원회와 재외투표관리관의 직무
	제236조		재외선거의 공정성 확보의무
	제237조		국외부재자 신고
	제238조		재외선거인의 등록신청
	제239조		공관부재자신고인명부 등의 작성
	제240조		공관부재자신고인명부 등의 송부
	제241조		재외선거인명부의 작성
	제242조		국외부재자신고인명부의작성
	제243조		재외선거인명부등의 열람
	제244조		재외선거인명부등에 대한 이의 및 불복신청 등
	제245조		대통령의 궐위선거 및 재선거에서 기간 등의 단축
	제246조		재외선거인명부등의 확정과 송부
	제247조	국외선거운동 방법에 관한 특례	
제248조	선거비용에 대한 특례		

장	절	조	규정내용
		제249조	재외선거의 투표방법
		제250조	재외투표소의 설치·운영
		제251조	투표용지 작성 및 송부
		제252조	재외선거의 투표 절차
		제253조	재외투표소의 투표참관
		제254조	재외투표의 회송
		제255조	재외투표소투표록 등의 작성·송부
		제256조	재외투표의 접수
		제257조	재외투표의 개표
		제258조	무효투표
		제259조	국외선거범에 대한 공소시효 등
		제260조	천재지변 등의 발생 시 재외선거사무의 처리
		제261조	재외선거사무의 지원 등
		제262조	국외선거범에 대한 여권발급 제한 등
		제263조	외국인의 입국금지
		제264조	국외선거범에 대한 영사조사
		제265조	국외선거범에 대한 인터넷 화상조사
		제266조	준용규정 등
		제267조	시행규칙
제 6 장 선거에 관한 쟁송		제268조	선거소청
		제269조	소청에 대한 결정
		제270조	「행정심판법」의 준용
		제271조	선거소송
		제272조	당선소송
		제273조	선거무효의 판결 등
		제274조	소송 등의 처리
		제275조	소송 등에 관한 통지
		제276조	「행정소송법」의 준용 등
		제277조	증거조사
		제278조	인지첩부에 관한 특례

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

장	절	조	규정내용
제 7 장 보 칙		제279조	교통편의의 제공
		제280조	선거비용의 초과지출로 인한 당선무효
		제281조	당선인의 선거범죄로 인한 당선무효
		제282조	선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효
		제283조	당선무효된 자 등의 비용반환
		제284조	선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한
		제285조	기소·판결에 관한 통지
		제286조	공소시효
		제287조	재판의 관할
		제288조	선거법의 재판기간에 관한 강행규정
		제289조	피고인의 출정
		제290조	불법시설물 등에 대한 조치 및 대집행
		제291조	선거에 관한 광고의 제한
		제292조	불법선전물의 우송금지
		제293조	선거범죄의 조사등
		제294조	통신관련 선거범죄의 조사
		제295조	재정신청
		제296조	선거에 관한 신고 등
		제297조	선거운동의 제한·중지
		제298조	선거일후 선전물 등의 철거
		제299조	선거관리경비
		제300조	질병·부상 또는 사망에 대한 보상
		제301조	전산조직에 의한 투표·개표
제302조	정당·후보자의 선전물의 공익목적 활용 등		
제 8 장 벌 칙		제303조	매수 및 이해유도죄
		제304조	재산상의 이익목적의 매수 및 이해유도죄
		제305조	후보자에 대한 매수 및 이해유도죄
		제306조	당선인에 대한 매수 및 이해유도죄
		제307조	당선무효유도죄
		제308조	방송·신문 등의 불법이용을 위한 매수죄

장	절	조	규정내용
		제309조	매수와 이해유도죄로 인한 이익의 몰수
		제310조	선거의 자유방해죄
		제311조	군인에 의한 선거자유방해죄
		제312조	직권남용에 의한 선거의 자유방해죄
		제313조	선장 등에 의한 선거자유방해죄 등
		제314조	벽보, 그 밖의 선전시설 등에 대한 방해죄
		제315조	투표의 비밀침해죄
		제316조	투표·개표의 간섭 및 방해죄
		제317조	공무원의 재외선거사무 간섭죄
		제318조	투표함 등에 관한 죄
		제319조	선거사무관리관계자나 시설등에 대한 폭행·교란죄
		제320조	투표소 등에서의 무기휴대죄
		제321조	다수인의 선거방해죄
		제322조	사위등재·허위날인죄
		제323조	사위투표죄
		제324조	투표위조 또는 증감죄
		제325조	허위사실공표죄
		제326조	후보자비방죄
		제327조	방송·신문 등 부정이용죄
		제328조	성명 등의 허위표시죄
		제329조	선거운동기간위반죄
		제330조	부정선거운동죄
		제331조	각종제한규정위반죄
		제332조	기부행위의 금지제한 등 위반죄
		제333조	선거비용부정지출 등 죄
		제334조	선거범죄선동죄
		제335조	자수자에 대한 특례
		제336조	양벌규정
		제337조	과태료의 부과·징수등

장	절	조	규정내용
		제338조	선거범죄신고자 등의 보호
		제339조	선거범죄신고자에 대한 포상금 지급

5. 준용타법의 흡수·통합방안

(1) 준용타법의 현황

1) 교육자치법

현재 공직선거, 즉 교육감과 교육의원과 관련하여 공직선거법을 명시적으로 준용하고 있는 법률로는 우선 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 “**교육자치법**”이라 함)을 들 수 있다. 1991년 3월 8일 법률 제4347호로 제정된 교육자치법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육, 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지하기 위한 것이다. 교육자치법에서 **교육감과 교육의원과 관련하여 공직선거법을 명시적으로 준용하고 있는** 규정을 나타내면 다음과 같다.

【표-15】 교육자치법상 공직선거법의 준용현황

교육감	교육의원
<p>제24조의2(교육감의 소환) ① 주민은 교육감을 소환할 권리를 가진다.</p> <p>② 교육감에 대한 주민소환투표사무는 제44조에 따른 선거관리위원회가 관리한다.</p> <p>③ 교육감의 주민소환에 관하여는 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「주민소환에 관한 법률」의 시·도지사에 관한 규정을 준용한다. 다만, 이 법에서 「공직선거법」을 준용할 때 「주민소환에 관한 법률」에서 준용하는 「공직선거법」의 해당 규정과 다르게 정하고 있는 경우에는 이 법에서 준용하는 「공직선거법」의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.</p>	<p>제10조의2(교육의원의 소환) ① 주민은 교육의원을 소환할 권리를 가진다.</p> <p>② 교육의원에 대한 주민소환투표사무는 제52조에 따른 선거관리위원회가 관리한다.</p> <p>③ 교육의원의 주민소환에 관하여는 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「주민소환에 관한 법률」의 지역선거구시·도의회의원에 관한 규정을 준용한다. 다만, 이 법에서 「공직선거법」을 준용할 때 「주민소환에 관한 법률」에서 준용하는 「공직선거법」의 해당 규정과 다르게 정하고 있는 경우에는 이 법에서 준용하는 「공직선거법」의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.</p> <p>[법률 제10046호(2010.2.26) 부칙 제2조제1항의 규정에 의하여 이 조는 2014년 6월 30일까지 유효함]</p>

교육감	교육의원
<p>제44조(선거구선거관리) ① 교육감선거에 관한 사무 중 선거구선거사무를 수행할 선거관리위원회(이하 “선거구선거관리위원회”라 한다)는 「선거관리위원회법」에 따른 시·도선거관리위원회로 한다.</p> <p>② 교육감선거의 선거구선거관리 등에 관하여는 「공직선거법」 제13조제2항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.</p>	<p>제52조(선거구선거관리) ① 교육의원선거에 관한 선거구선거관리위원회는 그 선거구역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회로 하되, 1개의 선거구의 구역 안에 2개 이상의 구·시·군선거관리위원회가 있는 때에는 「선거관리위원회법」 제2조제6항에 따라 중앙선거관리위원회가 지정한 구·시·군선거관리위원회로 한다.</p> <p>② 교육의원선거의 선거구선거관리 등에 관하여는 「공직선거법」 제13조제2항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.</p> <p>[법률 제10046호(2010.2.26) 부칙 제2조제1항의 규정에 의하여 이 조는 2014년 6월 30일까지 유효함]</p>
<p>제47조(공무원 등의 입후보) ① 「공직선거법」 제53조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일(제49조제1항에서 준용되는 「공직선거법」 제35조제4항의 보궐선거등의 경우에는 후보자등록신청 전을 말한다)까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 교육감선거에서 해당 지방자치단체의 교육의원이나 교육감이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항을 적용하는 경우 그 소속 기관·단체의 장 또는 소속 위원회에 사직원이 접수된 때에 그 직을 그만둔 것으로 본다.</p>	<p>제55조(공무원 등의 입후보) 교육의원선거에서 「공직선거법」 제53조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 후보자가 되려는 사람의 입후보에 관하여는 제47조를 준용한다. 이 경우 “교육감선거”는 “교육의원선거”로 본다.</p> <p>[법률 제10046호(2010.2.26) 부칙 제2조제1항의 규정에 의하여 이 조는 2014년 6월 30일까지 유효함]</p>
<p>제49조(「공직선거법」의 준용) ① 교육감선거에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「공직선거법」 제3조부터 제8조까지, 제8조의2부터 제8조의4까지, 제8조의6, 제9조, 제10조, 제10조의2, 제10조의3, 제11조, 제12조, 제14조, 제15조, 제17조부터 제19조까지, 제30조부터 제46조까지, 제48조부터 제50조까지, 제52조, 제54조부터 제57조까지, 제58조부터 제60조까지, 제60조의2부터 제60조의4까지, 제61조, 제62조부터 제74조까지, 제79조부터 제82조까지, 제82조의2, 제82조의4부터 제82조의7까지, 제85조, 제86조(제2항제2호 단서·제3호 및 제6항 단서는 제외한다), 제87조부터 제108조까지, 제108조의2, 제109조부터 제122조까지, 제122조의2, 제135조(제1항 단서는 제외한다), 제135조의2, 제146조, 제146조의2, 제147조부터 제149조까지,</p>	<p>제57조(「공직선거법」의 준용) ① 교육의원선거에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「공직선거법」 제3조부터 제8조까지, 제8조의2부터 제8조의4까지, 제8조의6, 제9조, 제10조, 제10조의2, 제10조의3, 제11조, 제12조, 제14조, 제15조, 제17조부터 제19조까지, 제28조(단서 및 각 호는 제외한다), 제31조부터 제46조까지, 제48조부터 제50조까지, 제52조, 제54조부터 제57조까지, 제58조부터 제60조까지, 제60조의2, 제60조의3, 제61조, 제62조부터 제65조까지, 제67조, 제68조, 제72조, 제74조, 제79조부터 제82조까지, 제82조의4부터 제82조의7까지, 제85조, 제86조제1항, 제87조부터 제108조까지, 제108조의2, 제109조부터 제122조까지, 제122조의2, 제135조(제1항 단서는 제외한다), 제135조의2, 제146조, 제146조의2, 제147조부터 제149조까지</p>

교육감	교육의원
<p>제149조의2, 제151조부터 제159조까지, 제161조부터 제166조까지, 제166조의2, 제167조부터 제186조까지, 제191조부터 제206조까지, 제211조부터 제217조까지, 제219조부터 제262조까지, 제262조의2, 제262조의3, 제263조부터 제265조까지, 제265조의2, 제266조부터 제270조까지, 제270조의2, 제271조, 제271조의2, 제272조, 제272조의2, 제272조의3, 제273조부터 제277조까지, 제277조의2, 제278조, 제279조 중 시·도지사 및 시·도지사선거에 관한 규정을 준용한다. 이 경우 정당추천후보자와 무소속후보자에게 적용되는 규정이 다른 경우에는 무소속후보자에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>② 교육감선거와 관련하여 「공직선거법」의 벌칙(과태료를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)을 준용하는 경우 「공직선거법」의 벌칙 외의 규정 중 이 법에서 준용하고 있지 아니한 규정에 대한 벌칙은 준용하지 아니한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 「공직선거법」을 준용하는 경우 다음 각 호에 따른다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「공직선거법」 제49조제4항제5호 중 “증명서류”는 “증명서류 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제24조제2항에 따른 경력에 관한 증명서류”로 본다. 2. 「공직선거법」 제52조제1항제5호 중 “제53조제1항부터 제3항까지 또는 제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때”는 “「지방교육자치에 관한 법률」 제47조제1항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때”로 본다. 3. 「공직선거법」 제60조제1항제4호 단서 중 “정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의회의원외의 정무직공무원을 제외한다)”은 “정당의 당원이 될 수 있는 공무원(정무직 공무원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체의 정책연구위원은 제외한다)”으로 본다. 	<p>지, 제149조의2, 제151조부터 제159조까지, 제161조부터 제166조까지, 제166조의2, 제167조부터 제186조까지, 제190조, 제192조부터 제194조까지, 제196조부터 제199조까지, 제201조부터 제206조까지, 제211조부터 제217조까지, 제219조부터 제262조까지, 제262조의2, 제262조의3, 제263조부터 제265조까지, 제265조의2, 제266조부터 제270조까지, 제270조의2, 제271조, 제271조의2, 제272조, 제272조의2, 제272조의3, 제273조부터 제277조까지, 제277조의2, 제278조, 제279조 중 지역구시·도의원 및 지역구시·도의원선거에 관한 규정을 준용한다. 이 경우 정당추천후보자와 무소속후보자에게 적용되는 규정이 다른 경우에는 무소속후보자에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>② 교육의원선거에 관하여 제1항 외에 「공직선거법」 제71조 중 지역구국회의원선거에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>③ 교육의원선거와 관련하여 「공직선거법」의 벌칙(과태료를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)을 준용하는 경우 「공직선거법」의 벌칙 외의 규정 중 이 법에서 준용하고 있지 아니한 규정에 대한 벌칙은 준용하지 아니한다.</p> <p>④ 제1항에 따라 「공직선거법」을 준용하는 경우 다음 각 호에 따른다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「공직선거법」 제28조 각 호 외의 부분 본문 중 “지방의회의 의원정수·선거구”는 “교육의원의 선거구”로 본다. 2. 「공직선거법」 제32조제2항 중 “별표 1·별표 2·별표 3 및 제26조(지방의회의원선거구의 확정)제2항의 규정에 의한 시·도조례 중 국회의원지역구명·선거구명 및 그 구역의 행정구역명”은 “「지방교육자치에 관한 법률」 별표 1 및 별표 2 중 지방자치단체명이나 선거구명 및 그 구역의 행정구역명”으로 본다. 3. 「공직선거법」 제49조제4항제5호 중 “증명서류”는 “증명서류 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제10조제2항에 따른 경력에 관한 증명서류”로 본다. 4. 「공직선거법」 제52조제1항제5호 중 “제53조제1항부터 제3항까지 또는 제5항을 위반하여

교육감	교육의원
<p>4. 「공직선거법」 제60조의2제2항제2호·제3항 전단 및 제4항제1호의2 중 “증명서류”는 각각 “증명서류 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제24조제2항에 따른 경력에 관한 증명서류”로 본다.</p> <p>5. 「공직선거법」 제60조의2제4항제2호 중 “제53조제1항부터 제3항까지 또는 제5항”은 “「지방교육자치에 관한 법률」 제47조제1항”으로 본다.</p> <p>6. 「공직선거법」 제61조제5항 중 “공중위생영업소”는 “공중위생영업소, 국회의원 및 지방의회의원의 사무소와 「정치자금법」에 따른 국회의원후원회의 사무소”로 본다.</p> <p>7. 「공직선거법」 제65조제9항 중 “제150조(투표용지의 정당·후보자의 게재순위등)의 규정에 따라 투표용지에 게재할 후보자의 기호순”은 “「지방교육자치에 관한 법률」 제48조에 따른 후보자의 투표용지 게재순”으로 본다.</p> <p>8. 「공직선거법」 제86조제1항 각 호 외의 부분 중 “공무원(국회의원과 그 보좌관·비서관·비서 및 지방의회의원을 제외한다)”은 “공무원”으로 본다.</p> <p>9. 「공직선거법」 제111조제1항을 준용하는 경우 국회의원 또는 지방의회의원은 교육감선거의 선거기간 중에 직무상의 행위, 그 밖의 어떤 명목으로도 인터넷에 의정활동보고서를 게재하는 방법 외의 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다.</p>	<p>등록된 것이 발견된 때”는 “「지방교육자치에 관한 법률」 제55조를 위반하여 등록된 것이 발견된 때”로 본다.</p> <p>5. 「공직선거법」 제60조제1항제4호 단서 중 “정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의회의원외의 정무직공무원을 제외한다)”은 “정당의 당원이 될 수 있는 공무원(정무직 공무원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체의 정책연구위원은 제외한다)”으로 본다.</p> <p>6. 「공직선거법」 제60조의2제2항제2호·제3항 전단 및 제4항제1호의2 중 “증명서류”는 각각 “증명서류 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제10조제2항에 따른 경력에 관한 증명서류”로 본다.</p> <p>7. 「공직선거법」 제60조의2제4항제2호 중 “제53조제1항부터 제3항까지 또는 제5항”은 “「지방교육자치에 관한 법률」 제55조”로 본다.</p> <p>8. 「공직선거법」 제61조제1항제4호 중 “당해 선거구안에 선거사무소 1개소”는 “해당 선거구안에 선거사무소 1개소와 선거사무소를 두지 아니하는 자치구·시(하나의 시가 분할되어 2개의 선거구에 속하게 된 때에는 해당 선거구안의 구를 말한다)·군마다 선거연락소 1개소”로 보고, 같은 조 제5항 중 “공중위생영업소”는 “공중위생영업소, 국회의원 및 지방의회의원의 사무소와 「정치자금법」에 따른 국회의원후원회의 사무소”로 본다.</p> <p>9. 「공직선거법」 제62조제2항제4호 중 “10인 이내”는 “10인 이내와 선거연락소마다 각 5인 이내”로 본다.</p> <p>10. 「공직선거법」 제65조제9항 중 “제150조(투표용지의 정당·후보자의 게재순위등)의 규정에 따라 투표용지에 게재할 후보자의 기호순”은 “「지방교육자치에 관한 법률」 제56조에 따른 후보자의 투표용지 게재순”으로 본다.</p> <p>11. 「공직선거법」 제86조제1항 각 호 외의 부분 중 “공무원(국회의원과 그 보좌관·비서관·비서 및 지방의회의원을 제외한다)”은 “공무원”으로 본다.</p>

교육감	교육의원
<p>10. 「공직선거법」 제112조제2항제2호자목 본문 중 “상장(부상은 제외한다. 이하 이 목에서 같다)”은 “상장(부상은 제외하되, 각급 학교의 졸업식 등 학생을 대상으로 하는 행사에서 부상을 수여하는 행위를 포함한다. 이하 이 목에서 같다)”으로 본다.</p> <p>11. 「공직선거법」 제14장의 해당 규정을 준용하는 경우 같은 법 제202조제1항에 따른 구역에서 교육감선거와 「공직선거법」에 따른 공직선거를 동시에 실시하는 경우에는 그 교육감선거와 공직선거를 동시선거로 본다.</p> <p>12. 「공직선거법」 제11조제2항·제3항, 제135조의2제2항·제4항, 제262조의2제1항, 제264조, 제266조제1항, 제267조제2항, 제268조제1항 본문, 제272조제1항·제5항 전단·제7항 전단, 제273조제1항의 “죄” 또는 “범죄”에는 “「지방교육자치에 관한 법률」 제59조에 규정된 죄”를 각각 포함하며, 「공직선거법」 제260조제1항 중 “제259조”는 “제259조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조”로 본다.</p> <p>13. 「공직선거법」 제18조제2항, 제269조 본문, 제270조, 제270조의2제1항의 “선거법”에는 “「지방교육자치에 관한 법률」 제59조에 규정된 죄를 범한 자”를 포함한다.</p> <p>14. 「공직선거법」 제271조제1항 전단, 제271조의2제1항, 제272조의2제5항, 제272조의3제1항·제2항·제4항의 “이 법”에는 “「지방교육자치에 관한 법률」의 교육감선거에 관한 규정”을 포함한다.</p>	<p>12. 「공직선거법」 제91조제4항제3호 중 “각 2대·2척 이내”는 “각 5대·5척 이내”로 본다.</p> <p>13. 「공직선거법」 제111조제1항을 준용하는 경우 국회의원 또는 지방의회의원은 교육의원선거의 선거기간 중에, 교육의원은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 선거기간과 교육의원선거 및 교육감선거의 선거일 전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위, 그 밖의 어떤 명목으로도 인터넷에 의정활동보고서를 게재하는 방법 외의 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다.</p> <p>14. 「공직선거법」 제112조제2항제2호자목 본문 중 “상장(부상은 제외한다. 이하 이 목에서 같다)”은 “상장(부상은 제외하되, 각급 학교의 졸업식 등 학생을 대상으로 하는 행사에서 부상을 수여하는 행위를 포함한다. 이하 이 목에서 같다)”으로 본다.</p> <p>15. 「공직선거법」 제121조제1항제4호 중 “4천만원”은 “1억원(선거연락소를 설치할 수 있는 경우 그 수가 2개 이하인 경우에는 5천만원을, 3개 이상 4개 이하인 경우에는 1억원을, 5개 이상인 경우에는 1억5천만원을 더한 금액을 말한다)”으로 본다.</p> <p>16. 「공직선거법」 제14장의 해당 규정을 준용하는 경우 같은 법 제202조제1항에 따른 구역에서 교육의원선거와 「공직선거법」에 따른 공직선거를 동시에 실시하는 경우에는 그 교육의원선거와 공직선거를 동시선거로 본다.</p> <p>17. 「공직선거법」 제11조제2항·제3항, 제135조의2제2항·제4항, 제262조의2제1항, 제264조, 제266조제1항, 제267조제2항, 제268조제1항 본문, 제272조제1항·제5항 전단·제7항 전단, 제273조제1항의 “죄” 또는 “범죄”에는 “「지방교육자치에 관한 법률」 제59조에 규정된 죄”를 각각 포함하며, 「공직선거법」 제260조제1항 중 “제259조”는 “제259조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조”로 본다.</p> <p>18. 「공직선거법」 제18조제2항, 제269조 본문, 제270조, 제270조의2제1항의 “선거법”에는 “「지방교육자치에 관한 법률」 제59조에 규정된 죄를 범한 자”를 포함한다.</p>

교육감	교육의원
	<p>19. 「공직선거법」 제271조제1항 전단, 제271조의 2제1항, 제272조의2제5항, 제272조의3제1항·제2항·제4항의 “이 법”에는 “「지방교육자치에 관한 법률」의 교육의원선거에 관한 규정”을 포함한다.</p> <p>⑤ 제1항에도 불구하고 교육의원의 보궐선거, 재선거(「공직선거법」 제197조에 따른 선거의 일부무효로 인한 재선거는 제외한다), 증원선거는 실시하지 아니한다.</p> <p>[법률 제10046호(2010.2.26) 부칙 제2조제1항의 규정에 의하여 이 조는 2014년 6월 30일까지 유효함]</p>

2) 제주특별법

지방교육자치법 외에도 현재 공직선거, 즉 교육감과 교육의원과 관련하여 공직선거법을 명시적으로 준용하고 있는 법률로는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “제주특별법”이라 함)을 들 수 있다. 2006년 2월 21일에 법률 제7849호로 제정된 제주특별법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고, 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하며, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성하기 위한 것이다. 이 제주특별법에서는 교육감과 교육의원과 관련하여 다음과 같이 공직선거법을 준용하고 있다.

【표-16】 제주특별법상 공직선거법의 준용현황

교육감	교육의원
<p>제91조(도교육감의 선출) ① 도교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다.</p> <p>② 도교육감선거에 관하여 이 법에 규정된 사항을 제외하고는 「지방교육자치에 관한 법률」 제6장 및 제8장을 준용한다. <개정 2010.2.26></p> <p>③ 삭제 <2010.2.26></p>	<p>제81조(교육의원의 선거) ① 정당은 「공직선거법」 제47조의 규정에 불구하고 교육의원선거에 후보자를 추천할 수 없으며, 교육의원 후보자의 추천 및 등록은 「공직선거법」 제48조 및 제49조의 규정에 의한 지역선거구시·도의회의원선거의 무소속후보자의 추천 및 등록에 관한 사항을 준용한다.</p> <p>② 교육의원 선거에 관하여 이 법에 규정된 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위 안에서 「공직선거법」 및 「정치자금법」의 지</p>

교육감	교육의원
	역선거구시·도의회의원선거에 관한 규정을 준용한다.

(2) 준용타법의 검토

1) 준용의 의의

일반적으로 준용은 법률관계의 요건·절차 등에 있어서 같은 내용을 거듭하여 적을 필요가 없는 경우에 사용하는 입법기술로서, 이것은 규율대상에 있어 차이가 있는 복수의 법률관계에서 규율내용의 상당한 부분이 서로 일치하는 경우 이미 규정되어 있는 규율내용과의 반복을 피하기 위하여 그 규정을 끌어다 쓰는 것으로 이해되고 있다. 이와 같이 준용규정은 실제로 그 규정의 해석·집행에서는 이미 규정되어 있는 내용을 가지고 규율대상을 달리 함에 따른 수정사항만을 바꾸어 읽으면 그 의미가 통할 수 있는 경우에 해당한다. **준용은 같은 내용을 반복적으로 규정하는 것을 피함으로써, 법규의 간결성을 강화할 수 있다는 장점을 가지지만, 사용한 조문의 내용을 파악하기 위해서는 준용된 조문을 찾아 바꾸어 읽기를 해야 한다는 점에서 법규의 검색을 번잡하게 하고, 바꾸어 읽는 과정에서 해석상 의문을 남길 수 있다는 단점**을 가진다. 따라서 준용은 입법경제적 측면에서 사용하는 입법기술에 해당하지만, **입법경제적 실익과 수법자의 법규이해상의 난점을 서로 비교한 후, 신중하게 그 사용여부를 판단해야 할 것이다.**

2) 교육감

이상에서 서술한 준용의 단점 또는 난점을 해결하기 위하여, 2010년 2월 26일에 공직선거법의 일반적·포괄적 준용방식을 취하고 있었던 교육자치법이 개정되어 “성질에 반하지 않는 범위”를 삭제하고, 준용하는 규정을 구체적으로 열거하게 됨으로써, 좀 더 간결·명확하게 되었다고 할 수 있다. 다만, 공직선거법은 교육자치법이 준용 대상으로 하고 있는 시·도지사선거뿐만 아니라, 대통령선거와 국회의원선거(비례대표 포함) 및 지방의회의원선거 등이 함께 규정되어 있어 규정 자체가 매우 복잡하므로, **여전히 준용에서 오는 문제점은 해결되기 어려운 실정이다.** 또한 교육자치법에서는 공직선거법 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등)은 준용하면서, 그 근거가 되는 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회)는 준용하지 아니하여, 제8조의6의 의미가 퇴색되

고 있다. 따라서 제8조의5을 준용하든지 아니면 제8조의6을 삭제할 필요가 있을 것이다. 그리고 법령의 제·개정 시에는 가지번호의 포함여부를 명확하게 해야 하지만, 교육자치법 제49조 제1항 및 제57조 제1항의 경우, 제87조부터 제108조까지에서 제89조의2가 삭제되었고, 제109조부터 제122조까지에서 제117조의2가 삭제되었음에도 불구하고 이를 명확하게 하지 않은 채 그대로 준용하고 있다. 또한 교육자치법 제49조 제1항의 경우, 제135조부터 제159조까지에서 제154조의2(선상투표자에 대한 투표용지의 전송 등), 제158조의2(선상투표), 제158조의3(통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표의 특례)의 포함여부를 명확하게 할 필요가 있고, 제191조부터 제206조까지에서 제191조의2(당선인 사퇴의 신고)의 포함여부도 명확하게 할 필요가 있을 것이다.

3) 교육의원

제주특별법상 교육감은 「지방교육자치에 관한 법률」 제6장을 준용하도록 하고 있어 별다른 문제가 없지만, 교육의원의 경우 “교육의원 선거에 관하여 이 법에 규정된 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위 안에서 「공직선거법」 및 「정치자금법」의 지역선거구시·도의회의원선거에 관한 규정을 준용한다”고 하고 있어, 종래 교육감과 같은 포괄적 위임의 문제가 발생하고 있다. 현재 제주특별자치도의 경우, 교육위원회와 교육의원에 대하여는 다른 시·도와 같이 그 폐지여부에 관하여 검토하고 있으며, 이 검토결과를 바탕으로 제주특별법을 개정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

(3) 흡수·통합방안의 제시

1) 최적안의 모색

이상에서 서술한 바와 같이 교육자치법과 제주특별법에서는 교육감 및 교육의원과 관련하여 공직선거법을 준용하는 방식을 취하고 있으나, 특히 교육감 선거와 관련하여 교육자치법의 경우에는 대통령선거·국회의원선거 등 다양한 선거를 동시에 규율하고 있는 공직선거법의 특성상 준용으로 발생하는 문제점이 여전히 상존하고 있다. 이러한 상태가 지속되는 경우에는 교육자치법을 해석·운용함에 있어서 이해상의 난점이 발생하고, 해석상의 의문이 제기될 수 있으므로, 관련조문검색의 번잡성 해소와 법규의 간결성 강화라는 관점에서, 준용여부를 면밀하게 재검토하여 공직선거법으로 흡수·통합하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 물론, 공직선거법으로 흡수·통합하는 것의 곤란성으로 인하여 ㉠ 교육감선거에 관하여 공직선거법을 준용하고, 모든 규정을 교육자치법에서 규정하는 현행유지안도 있을 수 있다. 다만, 여기에서는

공직선거법의 준용으로 인한 문제점을 해소하고, 미래지향적 공직선거법의 실현이라는 차원에서, 흡수·통합하는 방안에 무게를 두고자 한다. 이 흡수·통합하는 방안에도 ㉠ 교육감선거에 관하여 임기·자격 등 본질적인 사항은 교육자치법에서 규정하고, 그 밖의 부분은 공직선거법에서 규정하는 제1안과 ㉡ 교육감선거에 관한 모든 사항을 공직선거법에서 규정하는 제2안이 있을 수 있다. 이러한 3개 안의 내용과 장·단점을 나타내면 다음의 표와 같으며, 각각을 비교분석한 결과, 준용에서 오는 문제점을 해소하고, 공직선거법의 일원화 등을 도모할 수 있다는 점에서, **흡수·통합하는 방안 중 제1안이 가장 타당한 것으로 보인다**. 다만, 이 제1안을 채용함에 있어서도 교육자치법을 개정하는 경우 공직선거법도 개정해야 하고, 입법추진에 있어서 교육과학기술부의 반대에 직면할 수 있다는 단점이 있음을 유의해야 할 것이다.

【표-17】 교육자치법의 흡수·통합방안 비교

개선방안	내 용		장 · 단점	
현행유지	교육감선거에 관하여 공직선거법을 준용 하고, 모든 규정을 교육자치법에서 규정함		장 점	○ 교육자치법에서 모두 규정함으로써, 체계적으로 규정할 수 있음 ○ 교과부에서 찬성
			단 점	○ 준용에서 오는 문제점은 여전히 상존
흡수·통합	제1안	교육감선거에 관하여 임기·자격 등 본질적인 사항은 교육자치법에서 규정 하고, 기타 부분은 공직선거법에서 규정함	장 점	○ 대부분의 내용을 공직선거법에서 규정하므로 일관성 강화 ○ 준용에서 오는 문제점 해결 가능
			단 점	○ 교육자치법을 개정하려는 경우, 공직선거법도 개정해야 하는 번잡성 발생 ○ 선거에 관하여 공직선거법을 적용받게 되므로, 교과부에서 반대
	제2안	교육감선거에 관하여 임기·자격 등 본질적인 사항까지도 공직선거법에서 규정함	장 점	○ 모든 내용을 공직선거법에 규정하므로, 일관성 있게 체계화 가능 ○ 준용에서 오는 문제점 해결 가능 ○ 공직선거법만 개정하면 되므로, 개정의 번잡성 및 이원화 부담 해소
			단 점	○ 선거에 관한 모든 내용에 대하여 공직선거법을 적용받게 되므로, 교과부에서 반대

2) 구체적 통합방안

첫째, 위에서 서술한 교육감선거에 관하여 임기·자격 등 본질적인 사항은 교육자치법에 그대로 남겨두고, 그 밖의 선거구선거관리 등 선거에 관한 부분은 공직선거

법으로 흡수·통합하여 규정하는 제1안을 채용하는 경우, 우선 교육자치법 제22조(교육감의 선거)를 제22조(교육감선거에 관한 법률의 제정)로 변경하여 교육감선거에 관한 사항의 공직선거법으로의 흡수·통합에 관한 근거를 명확하게 할 필요가 있다. 다음으로 관련조항의 흡수로 인하여 공직선거법의 목적 및 적용범위 또한 개정할 필요가 있을 것이다.

교육자치법(현행)	교육자치법(개선안)
제22조(교육감의 선거) 교육감의 선거에 관하여는 제6장에서 따로 정한다.	제22조(교육감선거에 관한 법률의 제정) 교육감선거에 관하여 이법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
제 1 조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.	제 1 조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」 및 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.
제 2 조(적용범위) 이 법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용한다.	제 2 조(적용범위) 이 법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원과 지방자치단체의 장 및 교육감의 선거에 적용한다.

둘째, 교육자치법에서 교육감의 선거와 관련하여 본질적인 사항에 해당하는 제21조(교육감의 임기), 제24조(교육감후보자의 자격), 제24조의2(교육감의 소환), 제45조(선거구), 제46조(정당의 선거관여행위 금지 등), 제47조(공무원 등의 입후보), 제48조(투표용지의 후보자 게재순위 등)는 그대로 남겨둔 채, 제44조(선거구선거관리)와 제49조(「공직선거법」의 준용)를 공직선거법으로 흡수·통합해야 할 것이다. 이것은 흡수·통합의 최소화 또는 입법추진의 편의를 위한 것으로서, 그 범위의 축소 또는 확대는 입법정책적 문제에 해당할 것이다. 여하튼 교육자치법 제49조(「공직선거법」의 준용)에서는 교육감선거에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 공직선거법 제3조부터 제8조까지, 제8조의2부터 제8조의4까지, 제8조의6, 제9조, 제10조, 제10조의2, 제10조의3, 제11조, 제12조 등을 준용하도록 하고 있다. 교육자치법의 이러한 조항을 공직선거법으로 흡수·통합하기 위해서는 공직선거법의 각 조항별로 각각 관련사항을 명시하는 방법으로 해야 할 것이다. 이하에서는 교육자치법 제44(선거구선거관리) 및 제49조(「공직선거법」의 준용)의 흡수·통합방안을 제시하고자 한다.

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
<p>제11조(후보자 등의 신분보장) ② 국회의원선거, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거의 후보자는 …… 5년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였거나 …… <생략></p> <p>③ 선거사무장·선거연락소장 …… 은 해당 신분을 취득한 때부터 개표종료시까지 …… 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였거나 …… <생략></p>	<p>제11조(후보자 등의 신분보장) ② 국회의원선거, <u>교육감</u>과 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거의 후보자는 …… 5년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄[<u>교육감선거의 경우 「지방교육차지에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄를 포함한다</u>]를 범하였거나 …… <생략></p> <p>③ 선거사무장·선거연락소장 …… 은 해당 신분을 취득한 때부터 개표종료시까지 …… 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄[<u>「지방교육차지에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄를 포함한다</u>]를 범하였거나 …… <생략></p>
<p>제13조(선거구선거관리) ① 선거구선거사무를 행할 선거관리위원회(이하 “선거구선거관리위원회”라 한다)는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. <생략></p> <p>2. 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)<u>선거</u>와 비례대표선거구시·도의회의원(이하 “비례대표시·도의원”이라 한다)선거의 선거구선거사무는 시·도선거관리위원회</p> <p>3. <생략></p> <p>② - ⑥ <생략></p>	<p>제13조(선거구선거관리) ① 선거구선거사무를 행할 선거관리위원회(이하 “선거구선거관리위원회”라 한다)는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. <생략></p> <p>2. 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)·<u>교육감선거</u>와 비례대표선거구시·도의회의원(이하 “비례대표시·도의원”이라 한다)선거의 선거구선거사무는 시·도선거관리위원회</p> <p>3. <생략></p> <p>② - ⑥ <생략></p>
<p>제18조(선거권이 없는 자) ② 제1항제3호에서 “선거법”이라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다.</p>	<p>제18조(선거권이 없는 자) ② 제1항제3호에서 “선거법”이라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄 및 「<u>지방교육차지에 관한 법률</u>」 제59조(벌칙)에 규정된 죄를 범한 자를 말한다.</p>
<p>제48조(선거권자의 후보자추천) ② 무소속후보자가 되고자 하는 자는 …… 다음 각호에 의하여 선거권자의 추천을 받아야 한다.</p> <p>1-3. <생략></p> <p>4. 시·도지사<u>선거</u></p> <p>당해 시·도안의 3분의 1 이상의 자치구·시·군에 나누어 하나의 자치구·시·군에 주민등록이 되어 있는 선거권자의 수를 50인 이상으로 한 1천인 이상 2천인 이하</p> <p>5. <생략></p>	<p>제48조(선거권자의 후보자추천) ② 무소속후보자가 되고자 하는 자는 …… 다음 각호에 의하여 선거권자의 추천을 받아야 한다.</p> <p>1-3. <생략></p> <p>4. 시·도지사·<u>교육감선거</u></p> <p>당해 시·도안의 3분의 1 이상의 자치구·시·군에 나누어 하나의 자치구·시·군에 주민등록이 되어 있는 선거권자의 수를 50인 이상으로 한 1천인 이상 2천인 이하</p> <p>5. <생략></p>

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
<p>제49조(후보자등록 등) ④ …… 후보자등록을 신청하는 자는 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, …… <생략></p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 금고 이상의 …… 범죄경력(실효된 형을 포함하며, 이하 “전과기록”이라 한다)에 관한 <u>증명서류</u></p> <p>6. <생략></p>	<p>제49조(후보자등록 등) ④ …… 후보자등록을 신청하는 자는 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, …… <생략></p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 금고 이상의 …… 범죄경력(실효된 형을 포함하며, 이하 “전과기록”이라 한다)에 관한 <u>증명서류</u>[<u>교육감후보자 등록의 경우에는 이 증명서류 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제24조(교육감후보자의 자격)제2항에 따른 경력에 관한 증명서</u>]</p> <p>6. <생략></p>
<p>제52조(등록무효) ① 후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다.</p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 제53조제1항부터 제3항까지 또는 제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때</p> <p>6-11. <생략></p>	<p>제52조(등록무효) ① 후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다.</p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 제53조제1항부터 제3항까지 또는 제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때[<u>교육감후보의 등록은 「지방교육자치에 관한 법률」 제47조(공무원 등의 입후보)제1항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때</u>]</p> <p>6-11. <생략></p>
<p>제56조(기탁금) ① 후보자등록을 신청하는 자는 등록신청 시에 후보자 1명마다 다음 각 호의 기탁금을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 납부하여야 한다. …… <생략></p> <p>1-3. <생략></p> <p>4. 시·도지사<u>선거</u>는 5천만원</p> <p>5-6. <생략></p>	<p>제56조(기탁금) ① 후보자등록을 신청하는 자는 등록신청 시에 후보자 1명마다 다음 각 호의 기탁금을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 납부하여야 한다. …… <생략></p> <p>1-3. <생략></p> <p>4. 시·도지사·<u>교육감선거</u>는 5천만원</p> <p>5-6. <생략></p>
<p>제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. …… <생략></p> <p>1-3. <생략></p> <p>4. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의회의원의</p>	<p>제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. …… <생략></p> <p>1-3. <생략></p> <p>4. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의회의원의</p>

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
<p>의 정무직공무원을 제외<u>한다</u>)은 그러하지 아니하다.</p> <p>5-9. <생략></p>	<p>의 정무직공무원을 제외하고, <u>교육감선거</u>에서는 정무직공무원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체의 정책연구위원은 제외<u>한다</u>)은 그러하지 아니하다.</p> <p>5-9. <생략></p>
<p>제60조의2(예비후보자등록) ① 예비후보자가 되려는 사람(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거는 제외한다)은 다음 각 호에서 정하는 날 …… 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다.</p> <p>1. <생략></p> <p>2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사<u>선거</u> 선거일 전 120일</p> <p>3-4. <생략></p>	<p>제60조의2(예비후보자등록) ① 예비후보자가 되려는 사람(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거는 제외한다)은 다음 각 호에서 정하는 날 …… 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다.</p> <p>1. <생략></p> <p>2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사·<u>교육감선거</u> 선거일 전 120일</p> <p>3-4. <생략></p>
<p>② 제1항에 따라 예비후보자등록을 신청하는 사람은 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, …… 기탁금으로 납부하여야 한다.</p> <p>1. <생략></p> <p>2. 전과기록에 관한 <u>증명서류</u></p> <p>3. <생략></p> <p>③ 제1항의 등록신청을 받은 선거관리위원회는 지체없이 이를 수리하되, 제2항에 따른 기탁금과 전과기록에 관한 <u>증명서류</u>를 갖추지 아니한 등록신청은 수리할 수 없다. …… <생략></p> <p>④ 예비후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 예비후보자의 등록은 무효로 한다.</p> <p>1. <생략></p> <p>1의2. 제2항제2호에 따른 전과기록에 관한 <u>증명서류</u>를 제출하지 아니한 것이 발견된 때</p>	<p>② 제1항에 따라 예비후보자등록을 신청하는 사람은 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, …… 기탁금으로 납부하여야 한다.</p> <p>1. <생략></p> <p>2. 전과기록에 관한 <u>증명서류</u>[교육감후보자 등록의 경우에는 이 증명서류 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제24조(교육감후보자의 자격)제2항에 따른 경력에 관한 증명서]</p> <p>3. <생략></p> <p>③ 제1항의 등록신청을 받은 선거관리위원회는 지체없이 이를 수리하되, 제2항에 따른 기탁금과 전과기록에 관한 <u>증명서류</u>[교육감후보자 등록의 경우에는 이 증명서류 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제24조(교육감후보자의 자격)제2항에 따른 경력에 관한 증명서]를 갖추지 아니한 등록신청은 수리할 수 없다. …… <생략></p> <p>④ 예비후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 예비후보자의 등록은 무효로 한다.</p> <p>1. <생략></p> <p>1의2. 제2항제2호에 따른 전과기록에 관한 <u>증명서류</u>[교육감후보자 등록의 경우에는 이 증명서류 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제24</p>

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
<p>2. 제53조제1항부터 제3항까지 또는 제5항에 따라 그 직을 가지고 입후보할 수 없는 자에 해당하는 것이 발견된 때</p> <p>3-4. <생략></p>	<p><u>조(교육감후보자의 자격)제2항에 따른 경력에 관한 증명서]</u>를 제출하지 아니한 것이 발견된 때</p> <p>2. 제53조제1항부터 제3항까지 또는 제5항[<u>교육감후보자 등록의 경우에는 「지방교육자치에 관한 법률, 제47조제1항(공무원 등의 입후보)」에 따라 그 직을 가지고 입후보할 수 없는 자에 해당하는 것이 발견된 때</u></p> <p>3-4. <생략></p>
<p>제61조(선거운동기구의 설치) ① 정당 또는 후보자는 …… 다음 각호에 따라 선거사무소와 선거연락소를, 예비후보자는 선거사무소를 설치할 수 있다.</p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 시·도지사<u>선거</u> 후보자가 설치하되, 당해 시·도안에 선거사무소 1개소와 당해 시·도안의 구·시·군마다 선거연락소 1개소</p> <p>6. <생략></p> <p>②-④ <생략></p> <p>⑤ 선거사무소와 선거연락소는 고정된 장소 또는 시설에 두어야 하며, 「식품위생법」에 의한 식품접객영업소 또는 「공중위생관리법」에 의한 <u>공중위생영업소</u>안에 둘 수 없다.</p>	<p>제61조(선거운동기구의 설치) ① 정당 또는 후보자는 …… 다음 각호에 따라 선거사무소와 선거연락소를, 예비후보자는 선거사무소를 설치할 수 있다.</p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 시·도지사·<u>교육감선거</u> 후보자가 설치하되, 당해 시·도안에 선거사무소 1개소와 당해 시·도안의 구·시·군마다 선거연락소 1개소</p> <p>6. <생략></p> <p>⑤ 선거사무소와 선거연락소는 고정된 장소 또는 시설에 두어야 하며, 「식품위생법」에 의한 식품접객영업소 또는 「공중위생관리법」에 의한 <u>공중위생영업소(교육감선거에서는 공중위생영업소, 국회의원 및 지방의회의원의 사무소와 「정치자금법」에 따른 국회의원후원회의 사무소를 말한다)</u>안에 둘 수 없다.</p>
<p>제62조(선거사무관계자의 선임) ② 선거사무장 또는 선거연락소장은 선거에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거운동을 할 수 있는 자중에서 다음 각호에 의하여 선거사무원(……)을 둘 수 있다.</p> <p>1-5. <생략></p> <p>6. 시·도지사<u>선거</u> 선거사무소에 당해 시·도안의 구·시·군의 수(그 구·시·군수가 10 미만인 때에는는 10인) 이내와 선거연락소에 당해 구·시·군안의 읍·면·동수 이내</p> <p>7-8. <생략></p>	<p>제62조(선거사무관계자의 선임) ② 선거사무장 또는 선거연락소장은 선거에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거운동을 할 수 있는 자중에서 다음 각호에 의하여 선거사무원(……)을 둘 수 있다.</p> <p>1-5. <생략></p> <p>6. 시·도지사·<u>교육감선거</u> 선거사무소에 당해 시·도안의 구·시·군의 수(그 구·시·군수가 10 미만인 때에는는 10인) 이내와 선거연락소에 당해 구·시·군안의 읍·면·동수 이내</p> <p>7-8. <생략></p>

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
<p>제65조(선거공보) ⑨ 제1항의 규정에 불구하고 관할선거구선거관리위원회는 …… 인터넷홈페이지에 입력하는 방법으로 제출하게 한 후 제 150조(투표용지의 정당·후보자의 게재순위 등)의 규정에 따라 투표용지에 게재할 후보자의 기호순에 따라 선거공보를 1책으로 작성하여 발송할 수 있다. …… <생략></p>	<p>제65조(선거공보) ⑨ 제1항의 규정에 불구하고 관할선거구선거관리위원회는 …… 인터넷홈페이지에 입력하는 방법으로 제출하게 한 후 제 150조에 따라 투표용지에 게재할 후보자의 기호순[교육감선거에서는 「지방교육자치에 관한 법률」 제48조(투표용지의 후보자 게재순위 등)에 따른 후보자의 투표용지의 게재순을 말한다]에 따라 선거공보를 1책으로 작성하여 발송할 수 있다. …… <생략></p>
<p>제66조(선거공약서) ③ 선거공약서는 대통령선거에 있어서는 32면 이내로, 시·도지사선거에 있어서는 16면 이내로, 자치구·시·군의 장선거에 있어서는 12면 이내로 작성한다.</p>	<p>제66조(선거공약서) ③ 선거공약서는 대통령선거에 있어서는 32면 이내로, 시·도지사·교육감선거에 있어서는 16면 이내로, 자치구·시·군의 장선거에 있어서는 12면 이내로 작성한다.</p>
<p>제70조(방송광고) ① 선거운동을 위한 방송광고는 후보자 …… 가 다음 각 호에 따라 선거운동기간중 …… 실시할 수 있되, 광고시간은 1회 1분을 초과할 수 없다. …… <생략> 1-2. <생략> 3. 시·도지사선거 지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 5회 이내</p>	<p>제70조(방송광고) ① 선거운동을 위한 방송광고는 후보자 …… 가 다음 각 호에 따라 선거운동기간중 …… 실시할 수 있되, 광고시간은 1회 1분을 초과할 수 없다. …… <생략> 1-2. <생략> 3. 시·도지사·교육감선거 지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 5회 이내</p>
<p>제71조(후보자 등의 방송연설) ① 후보자와 후보자가 지명하는 연설원은 …… 다음 각호에 의하여 …… 연설을 할 수 있다. 1-4. <생략> 5. 시·도지사선거 후보자가 1회 10분 이내에서 지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내</p>	<p>제71조(후보자 등의 방송연설) ① 후보자와 후보자가 지명하는 연설원은 …… 다음 각호에 의하여 …… 연설을 할 수 있다. 1-4. <생략> 5. 시·도지사·교육감선거 후보자가 1회 10분 이내에서 지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내</p>
<p>제73조(경력방송) ② 제1항의 경력방송 회수는 텔레비전 및 라디오 방송별로 다음 각호의 1에 의한다. 1-2. <생략> 3. 시·도지사선거 각 3회 이상</p>	<p>제73조(경력방송) ② 제1항의 경력방송 회수는 텔레비전 및 라디오 방송별로 다음 각호의 1에 의한다. 1-2. <생략> 3. 시·도지사·교육감선거 각 3회 이상</p>
<p>제79조(공개장소에서의 연설·대담) ③ …… 다음 각 호의 구분에 따라 자동차와 이에 부착</p>	<p>제79조(공개장소에서의 연설·대담) ③ …… 다음 각 호의 구분에 따라 자동차와 이에 부착</p>

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
<p>된 확성장치 및 휴대용 확성장치를 각각 사용할 수 있다.</p> <p>1.<생략></p> <p>2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거 후보자와 구·시·군선거연락소마다 각 1대·각 1조</p> <p>3.<생략></p>	<p>된 확성장치 및 휴대용 확성장치를 각각 사용할 수 있다.</p> <p>1.<생략></p> <p>2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사·<u>교육감선거</u> 후보자와 구·시·군선거연락소마다 각 1대·각 1조</p> <p>3.<생략></p>
<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ① 공무원(국회의원과 그 보좌관·비서관·비서 및 지방의회의원을 제외한다), 제38조제2항에 따른 선상부재자신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, …… <생략></p>	<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ① 공무원(국회의원과 그 보좌관·비서관·비서 및 지방의회의원을 제외한다. 다만, <u>교육감선거</u>에서는 그러하지 아니하다), 제38조제2항에 따른 선상부재자신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, …… <생략></p>
<p>제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한) ④ 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장은 …… 다음 각 호에 따른 수 이내에서 …… 운행하거나 운행하게 할 수 있다.</p> <p>1. 대통령선거와 시·도지사선거 선거사무소와 선거연락소마다 각 5대·5척 이내</p> <p>2-4.<생략></p>	<p>제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한) ④ 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장은 …… 다음 각 호에 따른 수 이내에서 …… 운행하거나 운행하게 할 수 있다.</p> <p>1. 대통령선거와 시·도지사·<u>교육감선거</u> 선거사무소와 선거연락소마다 각 5대·5척 이내</p> <p>2-4.<생략></p>
<p>제111조(의정활동 보고) ① …… 다만, 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 선거일전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 그 밖에 명목여하를 불문하고 의정활동을 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하는 외의 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다.</p>	<p>제111조(의정활동 보고) ① …… 다만, 대통령선거·국회의원선거·<u>교육감선거</u>·지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 선거일전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 그 밖에 명목여하를 불문하고 의정활동을 인터넷 <u>홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하는 외의</u> 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다.</p>
<p>제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.</p> <p>1.<생략></p> <p>2. 의례적 행위가-아.<생략></p> <p>자. 읍·면·동 이상의 행정구역단위의 정기적인 문화·예술·체육행사, 각급학교의 졸업식 또는 공공의 이익을 위한 행사에</p>	<p>제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.</p> <p>1.<생략></p> <p>2. 의례적 행위가-아.<생략></p> <p>자. 읍·면·동 이상의 행정구역단위의 정기적인 문화·예술·체육행사, 각급학교의 졸업식 또는 공공의 이익을 위한 행사에</p>

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
<p>의례적인 범위에서 <u>상장(부상은 제외한다. 이하 이 목에서 같다)을 수여하는 행위</u> …… <생략></p> <p>차 - 파. <생략></p> <p>3 - 6. <생략></p>	<p>의례적인 범위에서 <u>상장(부상은 제외하되, 교육감선거에서는 각급 학교의 졸업식 등 학생을 대상으로 하는 행사에서 부상을 수여하는 행위도 포함한다. 이하 이 목에서 같다)을 수여하는 행위</u> …… <생략></p> <p>차 - 파. <생략></p> <p>3 - 6. <생략></p>
<p>제121조(선거비용제한액의 산정) ① 선거비용 제한액은 선거별로 다음 각호에 의하여 산정되는 금액으로 한다. 이 경우 100만원 미만의 단수는 100만원으로 한다.</p> <p>1 - 5. <생략></p> <p>6. 시·도지사선거</p> <p>가. 특별시장·광역시장 선거 4억원(인구수 200만 미만인 때에는 2억원)+(인구수×300원)</p> <p>나. 도지사 선거 8억원(인구수 100만 미만인 때에는 3억원)+(인구수×250원)</p> <p>7 - 9. <생략></p>	<p>제121조(선거비용제한액의 산정) ① 선거비용 제한액은 선거별로 다음 각호에 의하여 산정되는 금액으로 한다. 이 경우 100만원 미만의 단수는 100만원으로 한다.</p> <p>1 - 5. <생략></p> <p>6. 시·도지사·교육감선거</p> <p>가. 특별시장·광역시장 선거 4억원(인구수 200만 미만인 때에는 2억원)+(인구수×300원)</p> <p>나. 도지사 선거 8억원(인구수 100만 미만인 때에는 3억원)+(인구수×250원)</p> <p>7 - 9. <생략></p>
<p>제135조의2(선거비용보전의 제한) ② 선거구선거관리위원회는 …… 이 법 또는 「정치자금법」 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범함으로 인하여 …… <생략></p> <p>④ 제2항에 규정된 자가 당해 선거와 관련하여 이 법 또는 「정치자금법」 제49조에 규정된 죄를 범함으로 인하여 …… <생략></p>	<p>제135조의2(선거비용보전의 제한) ② 선거구선거관리위원회는 …… 이 법 또는 「정치자금법」 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙) 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄를 범함으로 인하여 …… <생략></p> <p>④ 제2항에 규정된 자가 당해 선거와 관련하여 이 법 또는 「정치자금법」 제49조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄를 범함으로 인하여 …… <생략></p>
<p>제211조(투표용지·투표안내문 등에 관한 특례) ③ 동시선거에 있어서 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거의 투표용지는 …… 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 당해 시·도선거관리위원회가 작성한다. …… <생략></p>	<p>제211조(투표용지·투표안내문 등에 관한 특례) ③ 동시선거에 있어서 시·도지사·교육감선거 및 비례대표시·도의원선거의 투표용지는 …… 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 당해 시·도선거관리위원회가 작성한다. …… <생략></p>
<p>제219조(선거소청) ① …… 후보자는 선거일부 터 14일 이내에 당해 선거구선거관리위원회위</p>	<p>제219조(선거소청) ① …… 후보자는 선거일부 터 14일 이내에 당해 선거구선거관리위원회위</p>

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
<p>원장을 피소청인으로 하여 …… 시·도지사선거에 있어서는 중앙선거관리위원회에 소청할 수 있다.</p> <p>② …… 비례대표시·도의원선거와 시·도지사선거에 있어서는 중앙선거관리위원회에 소청할 수 있다.</p>	<p>원장을 피소청인으로 하여 …… 시·도지사·교육감선거에 있어서는 중앙선거관리위원회에 소청할 수 있다.</p> <p>② …… 비례대표시·도의원선거와 시·도지사·교육감선거에 있어서는 중앙선거관리위원회에 소청할 수 있다.</p>
<p>제222조(선거소송) ② …… 비례대표시·도의원선거 및 시·도지사선거에 있어서는 대법원에, …… 소를 제기할 수 있다.</p>	<p>제222조(선거소송) ② …… 비례대표시·도의원선거 및 시·도지사·교육감선거에 있어서는 대법원에, …… 소를 제기할 수 있다.</p>
<p>제223조(당선소송) ② …… 비례대표시·도의원선거 및 시·도지사선거에 있어서는 대법원에, …… 소를 제기할 수 있다.</p>	<p>제223조(당선소송) ② …… 비례대표시·도의원선거 및 시·도지사·교육감선거에 있어서는 대법원에, …… 소를 제기할 수 있다.</p>
<p>제260조(양벌규정) ① …… 제258조, 제259조의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 단체등에도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. …… <생략></p>	<p>제260조(양벌규정) ① …… 제258조, 제259조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 단체등에도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. …… <생략></p>
<p>제262조의2(선거범죄신고자 등의 보호) ① 선거범죄[제16장 벌칙에 규정된 죄(제261조제6항의 과태료에 해당하는 위법행위를 포함한다)와 「국민투표법」 위반의 죄를 말한다. 이하 같다] …… <생략></p>	<p>제262조의2(선거범죄신고자 등의 보호) ① 선거범죄[제16장 벌칙에 규정된 죄(제261조제6항의 과태료에 해당하는 위법행위를 포함한다)와 「국민투표법」 위반의 죄 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄를 말한다. 이하 같다] …… <생략></p>
<p>제264조(당선인의 선거범죄를 인한 당선무효) 당선인이 당해 선거에 있어 이 법에 규정된 죄 또는 「정치자금법」 제49조의 죄를 범함으로써 인하여 징역 또는 100만원이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 당선은 무효로 한다.</p>	<p>제264조(당선인의 선거범죄를 인한 당선무효) 당선인이 당해 선거에 있어 이 법 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄, 또는 「정치자금법」 제49조의 죄를 범함으로써 인하여 징역 또는 100만원이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 당선은 무효로 한다.</p>
<p>제266조(선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한) ① 다른 법률의 규정에도 불구하고 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제255조까지, 제256조제1항·제2항, 제257조부터 제259조까지의 죄(당내경선과 관련한 죄는 제외한다) 또는 「정치자금법」 제49조의 죄를 범함으로써 인하여 징역형의 선고를 받은 자는 …… <생략></p>	<p>제266조(선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한) ① 다른 법률의 규정에도 불구하고 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제255조까지, 제256조제1항·제2항, 제257조부터 제259조까지의 죄(당내경선과 관련한 죄는 제외한다) 또는 「정치자금법」 제49조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)의 죄를 범함으로써 인하여 징역형의 선고를 받은 자는 …… <생략></p>

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
제267조(기소·판결에 관한 통지) ② 제230조(매수 및 이해유도죄) 내지 제235조(방송·신문 등의 불법이용을 위한 매수죄)·제237조(선거의 자유방해죄) 내지 제259조(선거범죄선동죄)의 범죄에 대한 확정판결을 행한 재판장은 그 판결서등본을 당해 선거구선거관리위원회에 송부하여야 한다.	제267조(기소·판결에 관한 통지) ② 제230조(매수 및 이해유도죄) 내지 제235조(방송·신문 등의 불법이용을 위한 매수죄)·제237조(선거의 자유방해죄) 내지 제259조(선거범죄선동죄), 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)의 범죄에 대한 확정판결을 행한 재판장은 그 판결서등본을 당해 선거구선거관리위원회에 송부하여야 한다.
제268조(공소시효) ① 이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 선거일후 6개월(선거일후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)을 경과함으로써 완성한다. …… <생략>	제268조(공소시효) ① 이 법 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄의 공소시효는 당해 선거일후 6개월(선거일후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)을 경과함으로써 완성한다. …… <생략>
제271조(불법시설물 등에 대한 조치 및 대집행) ① 각급선거관리위원회는 이 법의 규정에 위반되는 선거에 관한 벽보·인쇄물·현수막 …… <생략>	제271조(불법시설물 등에 대한 조치 및 대집행) ① 각급선거관리위원회는 이 법 또는 「지방교육자치에 관한 법률」의 교육감선거에 관한 규정에 위반되는 선거에 관한 벽보·인쇄물·현수막 …… <생략>
제271조의2(선거에 관한 광고의 제한) ① 선거관리위원회는 …… 광고내용이 이 법에 위반된다고 인정되는 때에는 …… <생략>	제271조의2(선거에 관한 광고의 제한) ① 선거관리위원회는 …… 광고내용이 이 법 또는 「지방교육자치에 관한 법률」의 교육감선거에 관한 규정에 위반된다고 인정되는 때에는 …… <생략>
제272조(불법선전물의 우송금지) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 …… 이 법에 규정된 죄에 해당하는 범죄의 혐의가 있는 …… <생략> ② - ④ <생략> ⑤ 각급선거관리위원회는 이 법에 규정된 죄에 해당하는 범죄의 혐의가 있는 …… <생략> ⑦ 각급선거관리위원회는 우편관서에서 취급중에 있는 우편물중 이 법에 규정된 죄에 해당하는 범죄의 혐의가 있는 …… <생략>	제272조(불법선전물의 우송금지) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 …… 이 법 또는 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄에 해당하는 범죄의 혐의가 있는 …… <생략> ② - ⑦ <생략> ⑤ 각급선거관리위원회는 이 법 또는 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄에 해당하는 범죄의 혐의가 있는 …… <생략> ⑦ 각급선거관리위원회는 우편관서에서 취급중에 있는 우편물중 이 법 또는 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄에 해당하는 범죄의 혐의가 있는 …… <생략>
제272조의2(선거범죄의 조사등) ⑤ 각급선거관리위원회위원·직원은 선거의 자유와 공정을	제272조의2(선거범죄의 조사등) ⑤ 각급선거관리위원회위원·직원은 선거의 자유와 공정을

공직선거법(현행)	공직선거법(통합안)
<p>현저히 해할 우려가 있는 이 법에 위반되는 행위가 눈앞에 행하여지고 있거나, …… 그 현장에서 행위의 중단 또는 예방에 필요한 조치를 할 수 있다.</p>	<p>현저히 해할 우려가 있는 이 법 또는 「지방교육자치에 관한 법률」의 교육감선거에 관한 규정에 위반되는 행위가 눈앞에 행하여지고 있거나, …… 그 현장에서 행위의 중단 또는 예방에 필요한 조치를 할 수 있다.</p>
<p>제272조의3(통신관련 선거범죄의 조사) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)직원은 정보통신망을 이용한 이 법 위반행위의 혐의가 있다고 인정되는 …… <생략></p> <p>② 각급선거관리위원회 직원은 전화를 이용한 이 법 위반행위의 혐의가 있다고 인정되는 …… <생략></p>	<p>제272조의3(통신관련 선거범죄의 조사) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)직원은 정보통신망을 이용한 이 법 또는 「지방교육자치에 관한 법률」의 교육감선거에 관한 규정 위반행위의 혐의가 있다고 인정되는 …… <생략></p> <p>② 각급선거관리위원회 직원은 전화를 이용한 이 법 또는 「지방교육자치에 관한 법률」의 교육감선거에 관한 규정 위반행위의 혐의가 있다고 인정되는 …… <생략></p>
<p>제273조(재정신청) ① …… 제257조 또는 제258조의 죄에 대하여 고발을 한 …… 해당 선거관리위원회는 …… 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.</p>	<p>제273조(재정신청) ① …… 제257조 또는 제258조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제59조(벌칙)에 규정된 죄에 대하여 고발을 한 …… 해당 선거관리위원회는 …… 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.</p>

6. 위임규정의 검토와 정비방안

(1) 위임규정의 현황

공직선거법에서는 인터넷선거보도심의위원회의 구성·운영, 위원 및 상임위원의 대우, 사무국의 조직·직무범위, 기타 필요한 사항(제8조의5), 각급선거방송토론위원회의 구성·운영, 위원 및 상임위원의 대우, 사무국의 조직·직무범위, 기타 필요한 사항(제8조의7), 선거부정감시단의 구성·활동방법 및 수당·실비의 지급, 기타 필요한 사항(제10조의2), 자치구·시·군의회의 의원정수 산정기준(제23조), 투표구의 명칭과 그 구역의 공고(제31조), 선거인명부의 서식 기타 필요한 사항(제37), 선거인명부 및 부재자신고인명부의 사본이나 전산자료복사본의 교부신청과 비용납부, 기타 필요한 사항(제46조) 등 다양한 사항에 관하여 “중앙선거관리위원회규칙으로 정하는(정한다)”나 “중앙선거관리위원회(규칙)가 정하는 바에 따라” 등의 형태로 위임하고 있다. 현행 공직선거법에는 총 146개조의 위임규정을 두고 있으며, 그 주요내용과 전체적 현황을 살펴보면, 다음과 같다.

【표 - 18】 공직선거법상 위임규정의 현황

	법률조항	위임내용	규칙조문	비 고
1	§8의5⑨	인터넷선거보도심의위원회의 구성·운영, 위원 및 상임위원의 대우, 사무국의 조직·직무범위, 기타 필요한 사항	-	
2	§8의7⑩	각급선거방송토론위원회의 구성·운영, 위원 및 상임위원의 대우, 사무국의 조직·직무범위, 기타 필요한 사항	-	
3	§10의2②	선거부정감시단의 구성(10명 이내)		정하는
4	§10의2⑧	선거부정감시단의 구성·활동방법 및 수당·실비의 지급 기타 필요한 사항	§2의2	
5	§10의3①	사이버선거부정감시단의 설치·운영(5명 이상 10명 이하)	§2의3	
6	§13③	관할선거구의 선거관리위원회가 행할 선거사무의 범위 조정 및 대행 등	§3	정하는
7	§23①	자치구·시·군의회의 의원정수 산정기준	§4	
8	§31③	가투표구의 명칭과 구역, 공고와 통보	§6, §7	
9	§37⑦	선거인명부의 서식, 기타 필요한 사항	§10	
10	§38④4	선거일에 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬		정하는
11	§38④5	부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 기거하는 자	§11	
12	§38⑧	부재자신고서·부재자신고인명부의 서식 및 거소투표사유의 확인절차, 기타 필요한 사항	-	
13	§39⑨	선거인명부작성에 종사하는 공무원의 임면사항 통보 등 기타 필요한 사항	§12	
14	§45②	선거인명부의 재작성·열람·확정 및 유효기간, 기타 필요한 사항	§13	
15	§46⑤	가선거인명부 및 부재자신고인명부의 사본이나 전산자료복사본의 교부신청과 비용납부, 기타 필요한 사항	§18	
16	§48⑤	선거권자의 추천장의 서식·교부신청 및 교부, 기타 필요한 사항	§19	
17	§49④1	피선거권에 관한 증명서류		정하는
18	§49⑮	후보자의 등록신청서와 추천서의 서식, 세금납부 및 체납에 관한 신고서의 서식, 제출·회보받은 서류의 공개방법, 그 밖에 필요한 사항	§20	
19	§56①	기탁금의 납부방법 등	§24	

	법률조항	위임내용	규칙조문	비 고
20	§57⑤	기탁금의 반환 및 귀속, 기타 필요한 사항	§25	
21	§57의3①3	경선후보자의 홍보에 필요한 현수막 등 시설물을 설치·게시하는 방법	§25의2	정하는
22	§57의3④	경선후보물의 작성 및 신고, 그 밖에 필요한 사항		
23	§57의4③	정당이 당내경선사무를 위탁하는 경우 그 구체적인 절차 및 필요한 사항	-	
24	§57의5①	당원 등 매수금지행위가 아닌 의례적인 행위	§25의3	정하는
25	§59, 2	자동동보통신 방법의 예외 등	§25의4	…따라
26	§60의2②	예비후보자의 기탁금 납부	§26	정하는
27	§60의2②1	피선거권에 관한 증명서류		
28	§60의2⑨	예비후보자등록신청서의 서식, 피선거권에 관한 증명서류 기타 필요한 사항		
29	§60의3①2	다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소	§26의2	정하는
30	§60의3①4	예비후보자홍보물의 우편발송		
31	§60의3⑥	예비후보자홍보물의 규격·면수와 작성근거 등의 표시, 어께띠·표지물의 규격, 세대주명단의 교부신청과 비용 납부, 그 밖에 필요한 사항		
32	§60의4④	예비후보자공약집의 작성근거 등의 표시와 제출, 그 밖에 필요한 사항	§26의3	
33	§61⑥	건거운동기구의 선거운동을 위한 간판·현판 및 현수막	§27	정하는
34	§61의2④	정당의 홍보에 필요한 사항을 게재한 간판·현판·현수막	§27의2	
35	§62④	활동보조인을 둘 수 있는 장애인 예비후보자·후보자의 범위	§27의3	
36	§63④	선거사무소와 선거연락소의 설치신고서, 선거사무장등의 선임신고서, 선거사무장등(회계책임자를 포함한다)의 표지 및 그 표지 분실 시 처리절차, 그 밖에 필요한 사항	§28	
37	§64①	선거벽보 첨부매수의 비율조정	§29	정하는
38	§64③	선거벽보의 수량가산		
39	§64⑪	선거벽보 내용의 정정·삭제 신청, 수량공고·규격·작성·제출·확인·첨부·경력 등에 관한 허위사실이나 사생활비방으로 인한 고발사실의 공고, 그 밖에 필요한 사항		

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

	법률조항	위임내용	규칙조문	비 고
40	§65①	정당이 추천한 후보자 모두의 사진·성명·학력·경력 게재(선거공보)	§30	정하는
41	§65⑦	책자형 선거공보(점자형 선거공보를 포함)를 제출하는 경우, 둘째 면에 게재해야 하는 내용		
42	§65⑫	선거공보의 규격·작성·제출·확인·발송 및 공고, 후보자정보공개자료의 게재방법과 선거공보의 원고 및 인쇄비용의 산정·납부, 그 밖에 필요한 사항		
43	§66⑨	선거공약서의 규격, 작성근거 등의 표시, 신고 및 제출, 그 밖의 필요한 사항	§31	
44	§67③	현수막의 규격 및 게시방법 등에 관하여 필요한 사항	§32	
45	§68①	어깨띠 등 소품의 규격 또는 금액 범위의	§33	정하는
46	§68③	어깨띠의 규격 또는 그 밖에 필요한 사항		
47	§69⑨	인증서의 서식, 광고근거의 표시, 그 밖에 필요한 사항	§34	
48	§70③	방송광고의 일시와 광고내용의 통보방법 등	§35	정하는
49	§70⑤	후보자가 신청한 방송시설의 이용일시가 서로 중첩되는 경우의 방송일시 조정		
50	§71⑬	방송시설을 이용한 연설신청서의 서식·중첩된 방송일시의 조정방법, 기타 필요한 사항	§36	
51	§72③	방송시설명·방송일시·소요시간 등의 통보방법	§37	정하는
52	§73⑤	경력방송 원고의 관할선거구선거관리위원회에의 제출 및 경력방송실시의 통보, 기타 필요한 사항	§38	
53	§79②	공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있는 기타 다수인이 왕래하는 공개장소	§43	정하는
54	§79⑥	자동차와 확성장치에의 표지부착		
55	§79⑫	녹화기의 규격, 기타 필요한 사항		
56	§81③	단체의 후보자 등 초청 대담·토론회의 개최 등 신고내용·절차 등	§44	정하는
57	§81④	단체의 후보자 등 초청 대담·토론회임을 표시하는 표지의 게시 또는 첨부		
58	§81⑨	단체의 후보자 등 초청 대담·토론회의 개최신고서와 표지의 서식, 기타 필요한 사항		
59	§82①	언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회의 방송일시와 진행방법 등의 통보방법	§45	정하는

6. 위임규정의 검토와 정비방안

	법률조항	위임내용	규칙조문	비 고
60	§82③	대담·토론의 진행에 관하여 필요한 사항		
61	§82의2④다	언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일 전일까지의 사이에 실시한 여론조사결과의 공표	-	정하는
62	§82⑤	다르게 정할 수 있는 대담·토론회의 시간이나 횟수		
63	§82⑭	대담·토론회의 진행절차, 개최홍보, 방송시설이용료의 산정·지급, 기타 필요한 사항		
64	§82의3③	정책토론회의 운영·진행절차·개최홍보 기타 필요한 사항	-	
65	§82의4⑥	위법한 정보의 게시에 대한 삭제 등의 요청, 이의신청, 기타 필요한 사항	§45의3	
66	§82의7⑥	광고근거의 표시방법, 그 밖에 필요한 사항	§45의5	
67	§83①	전국용 무료승차권의 발급절차 등	§46	정하는
68	§86②4바	공무원 등(지자체의 장)의 선거에 영향을 미치는 행위금지의 예외	§47	정하는
69	§86⑤4	공무원 등(지자체의 장)의 선거에 영향을 미치는 행위금지의 예외(홍보물을 발행·배부 또는 방송)		
70	§90②2	선거에 영향을 미치는 시설물 등의 예외(통상적인 정당활동 등)	§47의2	
71	§108③	여론조사의 신고절차 등	§48의4	정하는
72	§108⑨	여론조사를 실시한 기관·단체에 대한 이의제기, 자료제출 요구 절차, 그 밖에 필요한 사항		
73	§111⑤	의정보고회의 고지벽보와 표지의 규격·수량, 세대주의 명단의 교부신청 그 밖의 의정활동보고에 관하여 필요한 사항	§49	
74	§112②2사	함께 다니는 자의 범위	§50	
75	§112②4라	공공기관	§50	정하는
76	§112②6	기부행위로 보지 않는 그 밖의 행위		
77	§112③	통상적인 범위에서 제공하는 음식물 또는 음료의 금액범위		
78	§121③	선거비용제한액 산정을 위한 인구수의 기준일, 제한액산정비율의 결정, 기타 필요한 사항	§50의3	
79	§122	선거비용제한액의 공고절차 등	§51	정하는
80	§122의2②8	선거비용 보전 및 부담비용의 산정기준 등	§51의2	

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

	법률조항	위임내용	규칙조문	비 고
81	§122의2②11		§51의3	
82	§122의2④	비용의 산정 및 보전청구, 그 밖에 필요한 사항		
83	§135②	수당과 실비의 종류와 금액	§59	
84	§135의2⑦	보전하지 아니할 비용의 산정, 기타 필요한 사항	§59의2	
85	§137의2⑦	방송연설신고서의 서식, 기타 필요한 사항	§60의2	
86	§138의2⑤	정책공약집의 작성근거 등의 표시, 제출, 그 밖의 필요한 사항	§61	
87	§141③	당원집회장소의 무료사용 절차	§63	정하는
88	§141⑥	당원집회의 신고, 표지의 매수, 그 밖에 필요한 사항		
89	§145①	간판·현판 또는 현수막의 해당 당사의 외벽면 또는 옥상에 설치·게시	§66	정하는
90	§145②	후원회의 사무소 등에의 간판 설치		
91	§146의2③	투표관리관의 위촉 및 해촉, 수당, 그 밖에 필요한 사항	§67	
92	§147⑩	투표소의 설비 및 투표사무원 성명의 공고, 기타 필요한 사항	§67의2	
93	§148⑦	부재자투표소의 설치·공고·통보 및 부재자투표사무원의 위촉, 기타 필요한 사항	§68 §69	
94	§149⑥	기관·시설 안의 부재자투표소설치의 신청 및 허가, 기타 필요한 사항	§70	
95	§149의2⑧	장애인 거주시설의 거소투표부재자신고인 수 공고서식과 그 밖에 필요한 사항	§70의2	
96	§151④	관할 구·시·군선거관리위원회의 청인 날인	§71	정하는
97	§151⑦	특수투표용지 또는 투표보조용구의 제작·사용	§74	
98	§151⑧	투표용지와 투표함의 규격 및 투표용지의 봉합·보관·인계, 그 밖에 필요한 사항	§72	
99	§153④	투표안내문의 서식·규격·게재사항 및 우편발송절차, 기타 필요한 사항	§76	
100	§154⑥	부재자투표용지의 발송용 봉투 및 회송용 봉투의 규격·게재사항, 그 밖에 필요한 사항	§77 §78, §79	
101	§154의2④	선상투표용지의 규격과 게재사항, 선상투표용지 송부과정에 정당추천위원의 참여, 그 밖에 필요한 사항	-	

6. 위임규정의 검토와 정비방안

	법률조항	위임내용	규칙조문	비 고
102	§157①	신분증명서	§82	정하는
103	§157⑧	투표용지의 날인·교부방법 및 기표절차, 그 밖에 필요한 사항	§84	
104	§158①	신분증명서	-	정하는
105	§158⑥	무효투표지의 처리방법 및 신분증명서의 종류, 그 밖에 필요한 사항	§86	
106	§158의2⑬	선상투표의 투표절차, 투표의 비밀을 보장하기 위한 팩시밀리의 기술적 요건, 선상투표관리기록부 및 선상투표지관리록의 작성·제출, 그 밖에 필요한 사항	-	
107	§158의3⑨	부재자투표소에서 통합선거인명부를 사용하는 경우, 통합선거인명부의 작성, 그 밖에 필요한 사항	-	
108	§161⑭	투표참관인신고서의 서식, 기타 필요한 사항	§88	
109	§162⑤	부재자투표참관인신고서의 서식, 기타 필요한 사항	§89, §90	
110	§163②	투표소에 출입할 때 부착하는 표지 등	§91	정하는
111	§173④	2개 이상의 개표소를 설치하는 때의 개표의 절차 및 방법, 기타 필요한 사항	§95	
112	§178④	개표절차 및 개표상황표의 서식, 기타 필요한 사항	§99	
113	§181⑫	개표참관인신고서의 서식, 기타 필요한 사항	§102	
114	§183②	개표소에 출입할 때 부착하는 표지 등	§105	정하는
115	§185⑥	개표록·집계록 및 선거록의 서식, 기타 필요한 사항	§106	
116	§186	투표지·개표록 및 선거록 등의 보존기간 단축	§107	정하는
117	§197⑨	선거의 일부무효로 인한 재선거에서의 선거운동 및 선거비용 , 기타 필요한 사항(이 법의 범위 안에서)	§114 §115	
118	§198⑤	천재·지변 등으로 인한 재투표에의 선거운동 및 선거비용 기타 필요한 사항(이 법의 범위 안에서)	§116	
119	§204③	동시선거에 사용할 선거인명부 및 부재자신고인명부의 표지서식, 기타 필요한 사항	§120	
120	§205⑤	선거사무소·선거연락소의 공동설치와 선거사무관계자의 공동선임에 따른 설치·선임신고 및 신분증명서의 서식, 기타 필요한 사항	§122	
121	§211①	동시선거에서의 투표용지의 작성·교부		
122	§211③	동시선거에서의 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거의 투표용지 작성	§126	정하는

제 3 장 공직선거법의 법체계성 강화방안

	법률조항	위임내용	규칙조문	비 고
123	§211④	동시선거에서의 투표안내문	§127	
124	§211⑤	동시선거에서 투표소의 수·설치·설비와 투표용지의 작성·교부자와 교부방법 및 투표절차, 기타 필요한 사항	§128 §130, §131	
125	§218의4②4	거소(로마자 대문자로 적되, 구체적인 방법, 이하 제218조의5제2항제4호에서 같다)	§136의4	
126	§218의5②4	거소(로마자 대문자로 적되, 구체적인 방법)		
127	§218의7③	국외부재자신고서 및 재외선거인 등록신청서 등을 송부하는 경우, 해당 서류 원본의 보관, 그 밖에 필요한 사항	§136의6	
128	§218의13	확정된 재외선거인명부등을 하나로 합하여 재외선거관리위원회에 송부하는 경우, 그 절차와 방법, 그 밖에 필요한 사항	§136의11	
129	§218의14④	정당·후보자 정보자료의 작성·송부	§136의13	
130	§218의18⑤	재외선거에서 투표용지 작성방법, 재외선거인등에 대한 투표안내, 그 밖에 필요한 사항	§136의16	
131	§218의19④	재외선거의 투표용지 교부, 투표 절차와 방법, 그 밖에 필요한 사항	§136의20	
132	§218의21④	재외투표의 국내 회송방법, 그 밖에 필요한 사항	§136의23	
133	§218의24⑥	재외선거관리위원회가 재외투표를 개표하는 경우, 재외투표의 보관, 개표의 진행 및 절차, 개표결과의 보고·통지, 그 밖에 필요한 사항	§136의25	
134	§218의35	국외부재자투표와 재외선거의 실시를 위하여 필요한 사항	-	
135	§221②	소청에 관하여 기타 필요한 사항	§142	
136	§261⑥	자수한 경우의 과태료 감경 또는 면제	§143	정하는
137	§261⑦	과태료의 부과권자		
138	§262의3①	범죄행위 신고자에 대한 포상금의 지급기준 및 방법	§143의4	
139	§265의2⑤	정당·후보자에 대한 반환금액의 고지방법·절차, 기타 필요한 사항	§144의2	
140	§271①	불법시설물 등에 대한 대집행 절차	§145, §146	정하는
141	§271②	불법시설물임을 표시하는 표지 또는 공고	-	정하는
142	§272의2⑦	선거범죄조사 등에서 소명절차·방법, 증거자료의 수거, 증표의 규격 기타 필요한 사항	§146의2	
143	§272의3⑥	통신관련 선거범죄조사 등에서의 자료 요청, 기타 필요한 사항	§146의4	

	법률조항	위임내용	규칙조문	비고
144	§277⑤	선거관리경비의 산출기준·납부절차와 방법·집행·검사 및 반환 기타 필요한 사항	-	
145	§277의2⑥	중대한 과실에 의한 보상금의 감액, 중대한 과실의 적용 범위, 그 밖에 필요한 사항	§146의6	
146	§278⑥	투표 및 개표 기타 선거사무관리의 전산화에 있어서, 투표 및 개표절차와 방법, 전산전문가의 투표 및 개표사무원 위촉과 전산조직운영프로그램의 작성·검증 및 보관, 전자선거추진협의회의 구성·기능 및 운영 그 밖에 필요한 사항	-	

(2) 위임기준의 제시

1) 기준제시의 한계

헌법 제114조 제6항에 따르면, “중앙선거관리위원회는 법령의 범위 안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 내부규율에 관한 규정을 제정할 수 있도록 하고 있다”고 하여, 중앙선거관리위원회에 자율입법으로서의 규칙제정권을 부여하고 있다. 이와 함께 헌법은 국회, 대법원, 헌법재판소에도 규칙제정권을 부여하고 있다. 즉, 국회의 경우도 “법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 의사와 내부규율에 관한 규칙”을 제정할 수 있도록 규정하고 있고(제64조제1항), 대법원의 경우도 “법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 소송에 관한 절차, 법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙”을 제정할 수 있도록 규정하고 있으며(제108조), 헌법재판소의 경우도 “법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 심판에 관한 절차, 내부규율과 사무처리에 관한 규칙”을 제정할 수 있도록 규정하고 있다(제113조제1항). 이와 같이 헌법은 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회에 규칙제정권을 부여하고 있으나, 그 법적 성격이나 “법령의 범위 안에서”라는 법문의 의미가 “법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서”라는 법문의 의미와 실질적으로 동일한 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다.⁶⁴⁾

헌법 제114조 제6항에서 말하는 “법령의 범위 안에서”라는 표현의 의미·내용은 명백하지 않지만, 지방자치법 제15조의 “법령의 범위 안에서”의 의미를 밝히고 있는 대법원 판례⁶⁵⁾에 비추어보면, 헌법 제114조 제6항에서 말하는 “법령의 범위 안에서”라

64) 박찬주, 국회규칙의 성격에 관한 몇 가지 문제, 서울대학교 법학 제51권 제4호(서울대학교 법학연구소, 2010), 124-125면 참조.

65) 대판 2000. 11. 24, 2000추29; 대판 1997. 4. 25, 96추244.

는 의미는 “법령에 위반되지 아니하는 범위 안에서”의 의미로 이해할 수 있다. 이러한 이해에 따르면 “법령의 범위 안에서”라는 것은 “법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서”라는 것과 같은 의미로 파악할 수 있을 것이다.⁶⁶⁾ 이에 대하여 헌법이 제117조 제1항에서 “법률에 저촉되지 아니하는 범위 내에서”라는 문구 대신에 “법령의 범위 안에서”라는 문구를 사용한 것은 “법률에 저촉되지 아니하는 범위 내에서”라는 용어보다도 더 넓은 의미를 포함하기 위한 것으로 보고, 즉 헌법이 동일한 의미로 사용하려 하였다면 헌법 제117조 제1항에서도 “법령의 범위 안에서”라는 문구 대신에 “법률에 저촉되지 아니하는 범위 내에서”라는 용어를 직접 사용하였을 것으로 보아, 법령의 위임이 있는 경우에는 “법령이 위임하는 범위 안에서”라는 의미로, 법령의 위임이 없는 경우에는 “법령에 저촉되지 아니하는 범위 안에서”라는 의미로 이해해야 한다는 견해⁶⁷⁾도 있다. 또한 “법령의 범위 안에서” 규칙을 제정할 수 있도록 하고 있는 것에 대하여, 선거관리사무를 집행부에서 독립시켜 선거관리위원회에 맡긴 취지에도 반하고, 이념적으로 타당하지 않을 뿐만 아니라, 공직선거관리규칙이 대통령령인 공직선거법 시행령에 구속되게 하는 것으로서, 규범체계상으로도 맞지 않다는 지적이 있다.⁶⁸⁾

여하튼 동일한 헌법기관으로서의 국회, 대법원, 헌법재판소와는 달리 중앙선거관리위원회가 정립하는 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙의 경우 “법령의 범위 안에서”만 제정될 수 있도록 한 것은 중앙선거관리위원회가 헌법기관이기는 하나, 본질적으로 선거행정(정부조직법 제29조제1항 참조)을 담당하는 집행기관으로서의 성격을 가진다는 점을 고려한 것으로 보인다. 실제로 중앙선거관리위원회는 국회나 지방자치단체의 경우와는 달리 자율권을 행사하거나 자치권을 가지는 기관이 아니고, 중앙선거관리위원회규칙인 공직선거관리규칙은 국회규칙과는 달리 중앙선거관리위원회의 내부규율을 정하는 것보다는 공직선거법의 위임에 따라 시행세칙에 가까운 사항을 정하는 것이 더욱 많다. 또한 국회와 대법원 및 헌법재판소의 규칙은 대부분 국민의 권리·의무와는 직접적인 관계가 없는 전문적·기술적 사항을 규정하고 있다는 점에서, 그 실정에 정통한 국회와 대법원 및 헌법재판소가 적합한 규칙을 제정하도록 한 측면이 있다. 이에 대하여 중앙선거관리위원회의 경우는 선거사무를 집행하면서 국민의 권리·의무와 직접으로 관계되는 사항을 규정하고 있는 경우가 많다는 점에서 차이를 발견할 수 있을 것이다.⁶⁹⁾

66) 박찬주, 국회규칙의 성격에 관한 몇 가지 문제(전제), 139-140면 참조.

67) 한국헌법학회, 헌법주석서IV, 법제처, 2009, 409면 참조.

68) 이승우, 헌법학, 2009, 두남, 1072면. 이로부터 헌법개정이 있을 경우, 제114조 제6항의 내용을 “중앙선거관리위원회는 법률이 정하는 범위 안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있다”고 하여, 중앙선거관리위원회도 명실상부한 독립적 헌법기관으로서 법규명령에 해당하는 규칙제정권을 가지도록 해야 한다고 하고 있다.

69) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 1112면 참조.

한편, 위임입법의 한계에 관하여 헌법은 일반적인 규정을 두고 있지는 않지만, 법률에서 행정입법으로 위임하는 경우의 기준과 한계에 대하여 규정하고 있다. 즉, 헌법에 따르면, 대통령령은 “법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항”을 정할 수 있고(제75조), 총리령 및 부령은 “법률 또는 대통령령에서 위임한 사항과 그 집행을 위하여 필요한 사항”을 정할 수 있도록 하고 있다(제95조). 위임입법의 헌법적 한계에 관한 일반적인 근거로 기능하고 있는 이 조항은 행정입법이 법률의 위임에 근거를 두고 행해져야 한다는 점과 함께 수권법률에 대하여도 위임을 함에 있어서 그 범위를 한정하여 구체적으로 해야 한다는 간접적인 한계를 함께 규정하고 있는 것으로 파악되고 있다. 따라서 행정입법에의 위임사항을 규정한 수권법률에서는 대통령령에 위임하는 내용이 구체적이고, 그 범위가 객관적으로 한정되어야 하며, 일반적·포괄적인 위임을 하여서는 안된다(**포괄위임금지의 원칙**). 이러한 포괄적·추상적 위임은 백지위임으로서, 법치주의의 원리가 유명무실하게 될 우려가 있기 때문이다. 즉, 법률의 포괄적 위임에 의한 행정입법의 정립은 행정권의 부당한 자의와 국민의 기본권행사에 대한 무제한적 침해할 초래할 위험이 있는 것이다.

여하튼 중앙선거관리위원회가 제정하는 규칙의 법적 성격이 무엇인가에 관하여는 다툼이 있을 수 있으나, 전술한 바와 같이 헌법은 중앙선거관리위원회에 “법령의 범위 안”에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있고, 법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있도록 규정하고 있는바(헌법 제114조 제6항), 중앙선거관리위원회는 행정명령인 규칙을 제정할 수 있을 뿐 아니라, 법규명령인 규칙도 제정할 수 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.⁷⁰⁾ 이러한 이해에 따르면, 법규명령으로서의 규칙은 중앙선거관리위원회의 구성원뿐만 아니라 제3자인 국민에게도 적용되지만, 내부규율에 관한 규칙은 원칙적으로 중앙선거관리위원회의 구성원에게만 적용된다고 하겠다.⁷¹⁾ 그런데 헌법 제114조 제6항에서는 중앙선거관리위원회가 “법령의 범위 안”에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있도록 규정하고 있을 뿐, 제정하는 내용의 범위에 대하여 법률의 위임을 요구하는 형식을 취하고 있지는 않다.⁷²⁾ 따라서 중앙선거관리위원회는 “법령의 범위 안”이라는 사항적 한계를 가질 뿐, 일반적인 위임입법의 문제

70) 권영성, 헌법학원론(전계), 1062-1063면. 국회와는 다르지만, 대법원과 헌법재판소와 같이 중앙선거관리위원회는 본래적으로 입법권을 가지지 아니하므로, 중앙선거관리위원회가 제정하는 규칙의 법적 효력은 법률로서의 효력을 가지기보다는 법률의 하위규범으로서의 효력을 갖는 것으로 보아야 할 것이다. 박찬주, 국회규칙의 성격에 관한 몇 가지 문제(전계), 133면 참조.

71) 권영성, 헌법학원론(전계), 897면 참조.

72) 박찬주, 국회규칙의 성격에 관한 몇 가지 문제(전계), 124면 참조.

와는 달리 **포괄위임금지의 원칙**이라는 위임입법의 헌법적 한계가 적용될 여지는 없다고 해석해야 할 것이다. 이하에서는 이러한 위임기준 제시의 한계를 고려하면서 공직선거법 및 공직선거관리규칙에 적용될 수 있는 위임기준을 제시하고자 한다.

2) 행정의 법률적합성

중앙선거관리위원회는 “법령의 범위 안”에서 규칙을 제정할 수 있지만, 중앙선거관리위원회가 수행하는 선거관리업무가 선거행정의 일종이라고 본다면, 그것은 “**행정의 법률적합성**”이라는 원칙의 적용을 받는다고 보아야 할 것이다.⁷³⁾ 행정의 법률적합성이란 행정활동은 의회가 정립한 법률에 따라 행해져야 하고, 법률에 위배될 수 없으며, 결국 법률에 기속되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 **행정의 법률적합성 원칙**은 **법률우위의 원칙**과 **법률유보의 원칙**을 내용으로 한다. **법률우위의 원칙**은 법률 등을 포함하여 모든 법규는 행정보다 우위에 있고, 행정은 그 법규에 반할 수 없다는 것을 말하고, **법률유보의 원칙**은 행정활동의 근거로서 법률의 수권을 요구한다는 점에서 적극적 의미의 법률적합성의 원칙이라고도 한다.⁷⁴⁾ 따라서 중앙선거관리위원회가 제정하는 규칙(에 따른 행정)은 법률에 위반하지 않아야 하고, 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무 등과 관련하여 국민의 권리를 제한하거나 국민에게 새로운 의무를 부과하기 위해서는 이를 법률에서 직접 정하거나 적어도 법률에 그 근거를 두어야 할 것이다.

3) 죄형법정주의

헌법 제11조 제1항 및 제13조 제1·2항에 따른 **죄형법정주의의 원칙**에 입각하여 범죄의 구성요건, 형벌의 종류나 형량 등을 규정할 경우, 무엇이 범죄행위가 되고 처벌될 행위인가를 국민이 예측할 수 있는 형식으로 규정해야 할 것이다. 즉, **죄형법정주의의 원칙**에 따르면, **범죄의 구성요건이나 형벌의 종류, 최고형 등은 법률에서 직접 규정해야 하고, 이를 하위법령에 위임하는 것은 원칙적으로 금지된다는 것이다.** 처벌법규의 위임에 관하여 헌법재판소는 ① 특히 긴급한 필요가 있거나 미리 법률로써 자세히 정할 수 없는 부득이한 사정이 있는 경우에 한정되어야 하며, ② 이러한 경우에도 법률에서 범죄의 구성요건인 처벌대상행위가 어떠한 것일 것이라고 예측할 수 있을 정도로 구체적으로 정하고, ③ 형벌의 종류 및 그 상한과 폭을 명백하게 규정해야 한다고 하여,⁷⁵⁾ 처벌법규의 위임을 매우 제한적으로 인정하고 있다. 따라서 형벌

73) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2012, 143면 참조.

74) 정희성·김민호, 법률유보와 위임입법에 대한 재평가, 성균관법학 제21권 제2호(2009), 431면 참조.

75) 헌재 1991. 7. 8, 91헌가4.

법규의 내용이 추상적이거나 불명확하면 무엇이 금지된 행위인지를 국민이 알 수 없게 되어 법을 지키기 어려울 뿐만 아니라, 범죄의 성립여부가 법관의 자의적인 해석에 의해 좌우될 가능성이 있으므로, 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무 등과 관련하여 형벌규정을 둘 경우에는 그 구성요건과 형벌의 종류 및 형량 등을 법률에서 직접 규정하거나 구체적으로 범위를 정하여 하위법령으로 위임해야 할 것이다.

4) 명확성

명확성의 원칙이란 법치국가적 법적 안정성의 관점에서 법률은 행정과 사법에 의한 법 적용의 기준으로서 명확해야 한다는 것을 말한다. 이 원칙은 법률유보의 원칙에 대한 필수적인 보완이자 구체화라고 할 수 있다. 정부가 법률에 근거하여 국민의 자유와 재산을 침해하는 경우 법률이 수권의 범위를 명확하게 확정해야 하고, 법원이 공권력의 행사를 심사할 때에는 법률이 그 심사기준으로서 명확해야 한다. 특히 정부에 대한 **법률의 수권은 수권법률에 따라 내용·목적·범위가 충분히 규정되고**, 제한되어서 그 법률만으로 **국민이 정부(행정기관)의 행위를 어느 정도 예측할 수 있어야 한다.** 헌법재판소에 따르면, 명확성의 원칙은 기본적으로 모든 기본권 제한입법에 대하여 요청되는 바, 규범의 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고, 무엇이 허용되는 행위인지를 수범자가 알 수 있도록 하여 **법적 안정성과 예측가능성을 확보**해야 하며, 법집행 당국에 의한 **자의적 집행**을 방지하기 위한 것으로 파악하고 있다.⁷⁶⁾ 다만, 규율대상이 지극히 다양하거나 수시로 변하는 성질의 것이어서, 입법기술상 일의적으로 규정할 수 없는 경우에는, 명확성의 요건이 완화되어야 하며, 해당 규정의 명확성 여부는 규정의 문언만으로 판단할 것이 아니라, 관련조항을 유기적·체계적으로 종합하여 판단해야 할 것이다.⁷⁷⁾ 따라서 선거관리 등을 위하여 선거권, 공무담임권, 선거운동의 자유 등을 제약할 수 있는 다양한 내용이 규정되어 있는 공직선거법의 경우에도, 규율대상의 특수성이나 변화가능성 등으로 명확성의 요구정도가 달라질 수는 있으나, 기본적으로는 법적 안정성 및 예측가능성의 확보하기 위하여 명확성의 원칙이 가능한 한 엄격하게 적용되어야 할 것이다.

5) 체계정당성

중앙선거관리위원회가 “법령의 범위 안에서” 정립하는 규칙도 **체계정당성의 원칙**이라는 헌법적 원칙에 부합해야 할 것이다. 체계정당성의 원칙(Prinzip der Systemgerechtigkeit

76) 헌재 1990. 4. 2, 89헌가113.

77) 헌재 1999. 9. 16, 97헌바73.

oder Systemgemäßheit)은 동일한 규범 내 또는 상이한 규범 간에 구조나 내용 또는 근거가 되는 원칙에서 수직적이건 수평적이건 상호 배치되거나 모순되어서는 안 된다는 헌법적 요청으로서,⁷⁸⁾ 규범 상호간의 구조와 내용 등이 모순됨이 없이 체계와 균형을 유지하도록 입법자를 기속하는 헌법적 원리라고 하겠다. 이 체계정당성의 원칙은 입법자의 자의를 금지하여 규범의 명확성, 예측가능성 및 규범에 대한 신뢰와 법적 안정성을 확보하기 위한 헌법적 요청이기도 하다는 점에서 전술한 명확성의 원리와도 관계가 깊다고 하겠다. 따라서 공직선거법과 공직선거관리규칙에 있어서도 수직적이건 수평적이건 상호 배치되거나 모순이 발생하는 경우에는 국법체계의 통일과 조화라는 점에서도 문제가 되고, 공직선거법령 내에서도 법적 안정성 및 예측가능성을 기대할 수 없을 것이다.

6) 위임기준의 적용

위에서 제시한 위임기준으로서의 원칙들은 상호 관련성이 없는 각각의 상이한 헌법 원리가 아니라, 동일한 인식을 공통으로 하면서 약간씩 관점을 달리하는 원리라고 하겠다. 위임입법의 경우, 예측가능성의 확보를 위하여 구체적인 경우에 어느 정도까지 법률에서 직접 규정해야 하느냐, 즉 규율밀도에 관하여 일의적인 기준을 제시하는 것은 쉽지 않다. 다만, 이러한 기준의 적용에 있어서는 입법의 효과가 국민의 기본권을 제한하는 것(특히 형벌 등)인지 아니면 기본권제한·의무부과의 완화 또는 급부에 관한 것인지, 입법의 규율대상이 단순하고 안정적인지 아니면 복잡·다양하고 변화가 심한 것인지, 일반적이 사항인지 아니면 전문적·기술적 사항에 관한 것인지, 규제대상이 전체 국민인지 아니면 특정집단(분야)의 국민인지 등을 신중하게 고려할 필요가 있을 것이다. 이러한 점을 고려하면서 공직선거법의 경우에 위임기준을 적용함에 있어서는, 가능한 한 위임사항을 구체적으로 열거하고, 규율대상·내용·기준 등의 상한 또는 하한을 정하며, 입법취지나 하위법령의 입법방향을 짐작할 수 있도록 해야 할 것이다. 다만, 정치관계법령으로서의 공직선거법 및 공직선거관리규칙의 특징을 고려하면 다음과 같은 위임기준의 적용상 특징을 지적할 수 있을 것이다.

즉, 공직선거법에서는 투표(제146조-제171조) 및 개표(제172조-제186조), 당선인의 결정(제187-제194) 등과 같이 절차적 사항을 주된 규율대상으로 하는 경우가 있는 반면, 선거제도의 기본이 되는 사항(제1조-57조)이나 선거운동(제58조-제118조) 및 선거비용(제119조-136) 등과 같이 국민의 권리·의무에 직접 관계되는 사항을 주된 규율대상으로 하는 경우가 혼재하고 있다. 일반적인 위임기준의 적용에 있어서는 내부적

78) 헌재 2010. 5. 27, 2008헌바66 ; 헌재 2009. 2. 26, 2008헌바9·43(병합) 참조.

규율에 가까운 절차적 사항에 대하여는 법령에 위임근거를 두고 하위법령에서 구체적인 사항을 규정하는 경우가 많다. 이러한 점과 공직선거관리규칙의 법적 성격을 고려하면, 공직선거법상 절차적 사항에 관한 규정의 경우, 상당부분 법에 근거를 둔 뒤 공직선거관리규칙에서 규정할 수 있음에도 불구하고 **공직선거법의 경우, 절차적 사항에 관한 것도 법에서 비교적 세부적으로 규정하고 있다.** 예컨대, 예컨대, 후술하는 바와 같이 **공직선거법 제64조(선거벽보) 제11항**에서는 선거벽보 내용의 정정·삭제 신청 등 및 그 밖에 필요한 사항을 중앙선거관리위원회규칙으로 정할 수 있도록 하고 있음에도 불구하고 같은 조 제1항에서는 선거벽보에 게재할 사항, 특히 경력 중 학력에 관한 사항을 구체적으로 열거하고 있다. 이것은 공직선거의 정치적·사회적 기능·역할을 고려한 것으로서, 국민의 정치적 기본권을 최대한 존중하려는 바람직한 입법태도라고 할 수 있으나, **법령의 방대화·복잡화로 인한 대국민적 이해도 저하라는 관점에서 보면, 정비할 필요가 있는 부분이기도 하다.** 바로 이러한 점에서 공직선거법상 위임기준 적용의 특징을 발견할 수 있는 것이다.

(3) 검토와 개선방안

이상에서 서술한 위임기준 및 그 적용이라는 관점에 입각하여, 이하에서는 공직선거법에서 중앙선거관리위원회가 정하도록 위임하고 있는 「공직선거관리규칙」의 규정 내용을 분석하여 위에서 제시한 위임기준, 즉 **행정의 법률적합성, 죄형법정주의, 명확성, 체계정당성의 원칙**에 반할 소지가 있는 사항이나 입법기술적으로 정비할 필요가 있는 대표적인 사례를 제시하고자 한다.⁷⁹⁾

1) 법 제23조 제1항

공직선거법	공직선거관리규칙
제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① 시·도별 자치구·시·군의회의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조(선거구획정위원회)의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을	제 4 조(자치구·시·군의회의 의원정수 산정 기준) ① 법 제23조(자치구·시·군의회의 의원정수)제1항의 규정에 따른 자치구·시·군의회의 의원정수의 산정은 다음 각 호에서 정하는 기준에 따른다. 1. 자치구·시·군의회의 의원정수는 법 별표 3의 시·도별 자치구·시·군의회의원의 총정

79) 다만, 국민의 권리·의무와 직접적인 관계가 없는 통일적 업무수행지침 등 선거관리위원회의 내부 규율에 관한 사항을 규정하는 행정명령으로서의 규칙은 분석대상에서 제외하기로 한다. 또한 이하의 목차에서는 제목의 간결화를 위하여 공직선거법은 “법”으로, 공직선거관리규칙은 “규칙”으로 약칭하기로 한다.

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>고려하여 <u>중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다.</u></p> <p>② 자치구·시·군의회의 최소정수는 7인으로 한다.</p> <p>③ 비례대표자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.</p>	<p>수의 범위 내에서 자치구·시·군별 인구 비율과 읍·면·동수 비율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 자치구·시·군의회의 의원정수 산정의 기준이 되는 인구 및 읍·면·동수의 기준일은 최근의 통계에 따라 법 제24조(선거구획정위원회)제1항의 규정에 따른 해당 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 정한다.</p> <p>2. 비례대표선거구자치구·시·군의회의원(이하 “비례대표자치구·시·군의원”이라 한다) 정수는 자치구·시·군의회의 의원정수에서 법 제23조제3항의 규정에 따라 먼저 정하고, 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 “지역구자치구·시·군의원”이라 한다)정수는 그 나머지 인원으로 한다.</p> <p>② 지역구자치구·시·군의원정수를 정함에 있어서는 자치구·시·군 안에서 지역선거구별로 의원 1인당 인구수의 편차가 최소화되도록 노력하여야 한다.</p>

공직선거법 제23조 제1항에서는 **자치구·시·군의회 의원정수**를 해당 시·도의 총정수 범위 안에서 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정하도록 위임하고 있다. 자치구·시·군의회 의원정수는 해당 선거의 핵심적 부분에 해당하며, 국회의원이나 시·도의회의원의 경우 법률에서 구체적으로 정하고 있다는 점에서, 가능한 한 **공직선거관리규칙 제4조 제1항에서 규정하고 있는 해당 산정기준 및 같은 조 제2항에서 규정하고 있는 인구편차의 최소화를 위한 노력의무를 법률에서 명확하게 규정하는 것이 선거행정의 법률적합성의 원칙 및 명확성의 원칙에 비추어 타당하다고 하겠다.** 다만, 신설되는 제4항의 경우는 인구편차의 최소화 노력의무로서, 국회의원 및 시·도의회의원의 정수를 산정함에 있어서도 해당되므로, 최초로 등장하는 곳에서 규정한 후, 준용 및 바뀌 읽기로 처리하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다.

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서</p>	<p>제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서</p>

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>제24조(선거구획정위원회)의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 <u>중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다.</u></p> <p>② - ③ <생략> ④ <신설></p>	<p>제24조(선거구획정위원회)의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군별 인구 비율과 읍·면·동수 비율 및 지역대표성 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 정한다.</p> <p>1. 자치구·시·군의회 의원정수 산정의 기준이 되는 인구 및 읍·면·동수의 기준일은 <u>최근의 통계에 따른다.</u></p> <p>2. 비례대표선거구자치구·시·군의회 의원정수는 자치구·시·군의회 의원정수에서 제23조제3항에 따라 먼저 정하고, 지역선거구자치구·시·군의회 의원정수는 그 나머지 인원으로 한다.</p> <p>② - ③ <생략> ④ 지역자치구·시·군 의원정수를 정할 때에는 자치구·시·군 안에서 지역선거구별로 의원 1인당 인구수의 편차가 최소화되도록 노력하여야 한다.</p>

2) 법 제38조 제4항 제5호

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>제38조(부재자신고) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.</p> <p>1 - 4. <생략> 5. 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 기거하는 자로서 <u>중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자</u></p> <p>6. <생략></p>	<p>제11조(부재자신고) ⑥ 중앙위원회는 법 제38조 제4항제5호에 따라 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 기거하는 자로서 거소투표를 할 수 있는 자를 선거인명부작성기준일전 10일까지 지정·공고하여야 한다.</p>

이와 같이 공직선거법 제38조 제4항 제5호에서는 “부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 기거하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자”는 거소에서 투표할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 규정내용으로부터 보면, 중앙선거관리위원회규칙에서는 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 기거하는 자를 열거할 것으로 예측된다. 그런데 공직선거관리규칙 제11조 제6항에서는 중앙선거관리위원회에 공직선거법 제38조 제3항 제5호에 따라 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기

기거하는 자로서 거소투표를 할 수 있는 자를 선거인명부작성기준일전 10일까지 지정·공고하도록 의무화 하고 있다. 현실적으로 보아도 선거 때마다 중앙선거관리위원회규칙에서 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 기거하는 자를 일일이 열거하는 것은 불가능할 것이므로, 입법기술상 수권규정에서 중앙선거관리위원회가 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 기거하는 자를 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 지정·공고하도록 규정할 필요가 있을 것이다.

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>제38조(부재자신고) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.</p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 기거하는 자로서 <u>중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자</u></p> <p>6. <생략></p>	<p>제38조(부재자신고) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.</p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 부재자투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 기거하는 자로서 <u>중앙선거관리위원회가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 지정·공고하는 자</u></p> <p>6. <생략></p>

2) 법 제60조의2 제9항

공직선거법 제49조 제4항 제1호에서는 후보자등록을 신청할 때 구비해야 할 서류로서, 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 “피선거권에 관한 증명서류”를 규정하고 있다. 또한 제60조의2 제2항 제1호에서도 예비후보자등록을 신청할 경우 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 “**피선거권에 관한 증명서류**”를 함께 제출하도록 하고 있다. 이것은 후보자와 예비후보자의 등록에서 첨부해야 할 서류의 차이를 인정하고 있다는 점에서 큰 문제가 없어 보인다. 그러나 제60조의2 제9항에서는 예비후보자등록신청서의 서식과 “**피선거권에 관한 증명서류**” 및 기타 필요한 사항을 또 다시 중앙선거관리위원회규칙에 위임하고 있어, **같은 내용을 중복적으로 위임함**으로서, 오히려 위임내용이 불명확해 질 수 있다. 따라서 이러한 중복적 위임규정을 간소화하여 명확성의 원리에 충실하도록 다음과 같이 개선할 필요가 있을 것이다. 다만, 보고서에는 선거행정의 탄력적 운용을 위하여 반영하지는 않았다.

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>제60조의2(예비후보자등록) ① <생략></p> <p>② 제1항에 따라 예비후보자등록을 신청하는 사람은 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며,</p>	<p>제60조의2(예비후보자등록) ① <생략></p> <p>② 제1항에 따라 예비후보자등록을 신청하는 사람은 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며,</p>

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>…… 기탁금으로 납부하여야 한다.</p> <p>1. 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 피선거권에 관한 증명서류</p> <p>2-3. <생략></p> <p>③ - ⑧ <생략></p> <p>⑨ 예비후보자등록신청서의 서식, 피선거권에 관한 증명서류 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>…… 기탁금으로 납부하여야 한다.</p> <p>1. 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 피선거권에 관한 증명서류</p> <p>2-3. <생략></p> <p>③ - ⑧ <생략></p> <p>⑨ 예비후보자등록신청서의 서식, <u>그 밖에</u> 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>

2) 규칙 제17조 제1항

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>제45조(명부의 제작성) ② 제1항 본문의 규정에 의한 선거인명부의 제작성·열람·확정 및 유효기간 기타 필요한 사항은 <u>중앙선거관리위원회규칙</u>으로 정한다.</p>	<p>제17조(명부의 제작성) ① 법 제45조(명부의 제작성)제1항의 규정에 의한 선거인명부 제작성에 관하여는 법 제37조(명부작성) 내지 법 제44조(명부의 확정과 효력)의 규정에 준하되, <u>부득이한 사유가 있는 경우에는</u> 관할 구·시·군위원회의 의결로 선거인명부의 작성기준일·작성기간·열람기간·열람장소·이의신청 및 심사결정·유효기간과 확정 기타 선거인명부의 제작성에 관하여 필요한 사항을 따로 정할 수 있다.</p>

위와 같이 공직선거법 제45조 제2항에서는 천재지변, 그 밖의 사고로 인하여 선거인명부가 멸실·훼손된 경우 선거인명부의 제작성·열람·확정 및 유효기간 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 위임하고 있고, 이에 따라 공직선거관리규칙 제17조 제1항에서는 공직선거법 제45조 제1항에 따른 선거인명부제작성에 관하여는 같은 법 제37조부터 제44까지의 규정에 준하되, 부득이한 사유가 있는 경우에는 관할구·시·군위원회의 의결로 선거인명부의 작성기준일·작성기간·열람기간·열람장소·이의신청 및 심사결정·유효기간과 확정, 기타 선거인명부의 제작성에 관하여 필요한 사항을 따로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 같이 공직선거관리규칙 제17조 제1항에서는 원칙적으로 선거인명부제작성을 공직선거법 제37조부터 제44조까지의 규정에 준하도록 하고 있으나, 관할구·시·군위원회의 의결로 선거인명부의 작성기준일 등을 따로 정할 수 있는 예외를 인정하고 있으나, 그 예외로 인정받을 수 있는 사유로 “부득이한 사유가 있는 경우”만을 들고 있다. 여기에서 말하는 “부득이한 사유가 있는 경우”인가의 판단주체도 불명확하고, 어떠한 경우가 부득이한

사유에 해당하는지도 불명확하다는 문제점이 있다. 따라서 부득이한 사유의 판단주체를 명시하고, “……등 부득이한 사유가 있는 경우”로 표기하여 **규범의 예측가능성을 높일 필요**가 있을 것이다.

3) 규칙 제26조 제6항

공직선거법	공직선거관리규칙
제274조(선거에 관한 신고 등) ① 이 법 또는 이 법의 시행을 위한 <u>중앙선거관리위원회규칙</u> 에 의하여 선거기간 중 각급행정기관과 각급선거관리위원회에 대하여 행하는 신고·신청·제출·보고 등은 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공휴일에도 불구하고 <u>매일 오전 9시부터 오후 6시까지</u> 하여야 한다.	제26조(예비후보자등록) ⑥ 법 및 이 규칙에 따라 각급위원회에 대하여 행하는 예비후보자와 관련된 신청·신고·제출 등은 <u>일반직 국가공무원의 정상근무일의 오전 9시부터 오후 6시까지</u> 하여야 한다. 다만, 예비후보자등록신청 개시일에는 토요일 또는 공휴일에도 불구하고 오전 9시부터 오후 6시까지 이를 할 수 있다.

위와 같이 공직선거관리규칙 제26조 제6항에서는 “법 및 이 규칙에 따라 각급위원회에 대하여 행하는 예비후보자와 관련된 신청·신고·제출 등은 일반직 국가공무원의 정상근무일의 오전 9시부터 오후 6시까지 하여야 한다. 다만, 예비후보자등록신청 개시일에는 토요일 또는 공휴일에도 불구하고 오전 9시부터 오후 6시까지 이를 할 수 있다”라고 규정하고 있다. 그런데 공직선거법 제274조에서는 “이 법 또는 이 법의 시행을 위한 중앙선거관리위원회규칙에 의하여 선거기간 중 각급행정기관과 각급선거관리위원회에 대하여 행하는 신고·신청·제출·보고 등은 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공휴일에도 불구하고 매일 오전 9시부터 오후 6시까지 하여야 한다”라고 규정하고 있는바, 공직선거관리규칙 제26조 제6항이 공직선거법에 어긋나는 문제점이 있다. 따라서 **공직선거관리규칙 제26조 제6항을 공직선거법 제274조에 맞추어 규정**하거나, 예비후보자와 관련된 신청·신고·제출 등의 경우 달리 규정할 필요가 있으면, **공직선거법 제274조에 “이 법 또는 중앙선거관리위원회규칙에 특별한 규정이 있는 경우”**에는 그 **예외를 인정할 수 있도록** 규정하는 것을 검토할 필요가 있다.

4) 규칙 제26조의2 제1항 제1호

공직선거법	공직선거관리규칙
제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ① 예비후보자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다. 1. <생략>	제26조의2(예비후보자 등의 선거운동) ① 법 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)제1항제2호 단서에서 “다수인이 왕래하거나 집합하는 장소”라 함은 다음 각호의 장소를 말한다.

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>2. 자신의 성명·사진·전화번호·학력(정규 학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력을 말한다. 이하 제4호에서 같다)·경력, 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 게재한 길이 9센티미터 너비 5센티미터 이내의 명함을 직접 주거나 지지를 호소하는 행위. <u>다만, 지하철역구내 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서 주거나 지지를 호소하는 행위는 그러하지 아니하다.</u></p> <p>3-7. <생략></p>	<p>1. 선박·정기여객자동차·열차·전동차·항공기의 안과 그 터미널구내(지하철역구내를 포함한다)</p> <p>2. <생략></p>

이와 같이 공직선거법 제60조의3 제1항에서는 예비후보자가 할 수 있는 선거운동에 관하여 규정하고 있으며, 제2호에서 자신의 성명·사진·전화번호·학력·경력, 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 게재한 명함을 직접 주거나 지지를 호소하는 행위를 그 하나로 들고 있다. 다만, 지하철역구내, 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서 주거나 지지를 호소하는 행위는 금지하고 있다. 이와 관련하여 공직선거관리규칙 제26조의2 제1항 제1호에서는 공직선거법 제60조의3 제1항 제2호 단서에서 위임한 “다수인이 왕래하거나 집합하는 장소”를 구체화하면서 괄호 안에 “지하철역 구내를 포함한다”라고 규정하고 있다. 이 “지하철역 구내”는 이미 법률에서 명시하고 있으므로, 굳이 규칙에서 다시 언급하는 것은 중복적인 규정이라 할 수 있다. 이러한 중복적인 규정은 법령간의 체계적 적합성을 저하시키는 것이며, 동시에 법령의 정치성을 떨어뜨리는 요소로 작용할 수 있으므로, 공직선거관리규칙 제26조의2 제1항 제1호의 “(지하철역구내를 포함한다)”라는 괄호부분을 삭제할 필요가 있다.

5) 규칙 제27조의3 제2항

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>제62조(선거사무관계자의 선임) ④ <u>중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 장애인 예비후보자·후보자는 그의 활동을 보조하기 위하여 선거운동을 할 수 있는 사람 중에서 1명의 활동보조인(이하 “활동보조인”이라 한다)을 둘 수 있다. 이 경우 활동보조인은 제2항 및 제3항에 따른 선거사무원수에 산입하지 아니한다.</u></p>	<p>제26조의3(활동보조인을 둘 수 있는 장애인 예비후보자·후보자의 범위) ① 법 제62조제4항에 따라 활동보조인을 둘 수 있는 장애인 예비후보자·후보자는 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인으로서 「장애인복지법 시행규칙」 별표 1에 따른 장애인의 장애등급표 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.</p>

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ① 정당·후보자 또는 예비후보자가 선거사무소와 선거연락소를 설치·변경한 때와 정당·후보자·예비후보자·선거사무장 또는 선거연락소장이 선거사무장·선거연락소장·선거사무원 또는 <u>활동보조인(이하 이 조에서 “선거사무장등”이라 한다)을 선임하거나 해임한 때에는 지체없이 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다.</u> 이 경우 교체선임할 수 있는 선거사무원수는 최초의 선임을 포함하여 제62조제2항 또는 제3항에 따른 선거사무원수의 2배수를 넘을 수 없다.</p> <p>② - ③ <생략></p> <p>④ 선거사무소와 선거연락소의 설치신고서, 선거사무장등의 선임신고서, 선거사무장등(회계책임자를 포함한다)의 표지 및 그 표지 분실 시 처리절차, 그 밖에 필요한 사항은 <u>중앙선거관리위원회규칙</u>으로 정한다.</p>	<p>1. 청각장애인 및 언어장애인 : 모든 등급의 사람</p> <p>2. 그 밖의 장애인 : 장애등급 제1급부터 제3급까지의 사람</p> <p>② 제1항의 장애인 예비후보자·후보자가 활동보조인을 두려는 경우에는 법 제63조제1항에 따라 활동보조인의 선임신고를 하는 때에 「장애인복지법」 및 「장애인복지법 시행규칙」에 따른 장애인등록증의 사본이나 장애인증명서 그 밖에 관공서가 발행한 것으로 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애인임을 증명할 수 있는 서류를 제출하여야 한다.</p>

이와 같이 공직선거관리규칙 제27조의3 제2항에서는 장애인 예비후보자·후보자가 활동보조인을 두려는 경우에는 공직선거법 제63조 제1항에 따라 활동보조인의 선임 신고를 하는 때에 「장애인복지법」 및 같은 법 시행규칙에 따른 장애인등록증의 사본이나 장애인증명서, 그 밖에 관공서가 발행한 것으로서 장애인이라는 것을 증명할 수 있는 서류를 제출하도록 의무화 하고 있다. 이와 관련하여 공직선거법 제63조 제1항에서는 활동보조자를 선임하거나 해임한 때에는 지체 없이 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하도록 의무화 하고 있을 뿐, 장애인이라는 것을 증명할 수 있는 서류를 제출하도록 명시하고 있지 않다. 물론 활동보조자를 선임할 때 신고하도록 하고 있기 때문에 관련서류 제출의무의 수권근거가 없다고 주장하기는 어려울 수도 있으나, 여하튼 신고를 위하여 일정한 서류를 첨부하여야 한다면, **법률에서 직접 첨부서류를 명시하거나 중앙선거관리위원회규칙에서 첨부서류를 정하도록 규정하여 신고할 때에 장애인 증명서류를 제출하여야 한다는 것을 예측할 수 있도록 명시하는 것이 바람직할 것이다.** 또한 공직선거법 제63조 제4항에서는 중앙선거관리위원회규칙에서 정할 사항을 열거하면서 **선거사무장등의 해임신고서에 관한 사항은 명시하고 있지 않다.** 이를 명시하지 않더라도 “그 밖에 필요한 사항”을 중앙선거관리위원회규칙에서 정하

도록 규정하고 있어 별다른 문제는 없으나, 위임사항의 명확화를 도모하기 위하여 이를 명시하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

공직선거법(현행)	공직선거법(개선안)
<p>제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ① …… 선임하거나 해임한 때에는 지체없이 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다. …… <생략></p> <p>② - ③ <생략></p> <p>④ 선거사무소와 선거연락소의 설치신고서, 선거사무장등의 선임신고서, …… 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ① …… 선임하거나 해임한 때에는 중앙선거관리규칙에서 정하는 서류를 첨부하여 지체없이 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다. …… <생략></p> <p>② - ③ <생략></p> <p>④ 선거사무소와 선거연락소의 설치신고서, 선거사무장등의 <u>선임신고서 및 해임신고서</u>, …… 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>

6) 규칙 제44조 제3항

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>제81조(단체의 후보자 등 초청 대담·토론회) ⑤ 제1항의 대담·토론은 모든 후보자에게 공평하게 실시하여야 하되, 후보자가 초청을 수락하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하며, <u>대담·토론회를 개최하는 단체는 대담·토론이 공정하게 진행되도록 하여야 한다.</u></p> <p>⑥ - ⑧ <생략></p> <p>⑨ 대담·토론회의 개최신고서와 표지의 서식 기타 필요한 사항은 <u>중앙선거관리위원회규칙</u>으로 정한다.</p>	<p>제44조(단체의 후보자등 초청 대담·토론회) ③단체가 법 제81조제1항의 규정에 의한 후보자등 초청 대담·토론회를 개최하고자 하는 때에는 법 같은 조제5항의 규정에 따라 선거구단위로 모든 후보자등(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 그 추천정당을 포함한다)에게 미리 통지하여 참석할 수 있는 기회를 주어야 하며, 대담·토론을 하는 때에는 질문과 답변의 횟수와 시간은 대담·토론에 참석한 모든 후보자들에게 공평하게 하여야 한다. 다만, 하나의 단체가 특정 후보자등만을 계속적으로 초청하여 대담·토론회를 개최하는 것은 후보자간의 형평을 잃은 것으로 본다.</p> <p>④ - ⑤ <생략></p> <p>⑥ 후보자등 초청 대담·토론회에서 <u>사회자는 참가한 후보자등이 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 발언을 하거나 법 제110조(후보자등의 비방금지)의 규정에 의하여 금지된 허위사실의 공표나 사생활에 대한 비방을 하는 때에는 이를 제지하고 재발방지를 위한 경고를 하여야 한다.</u></p>

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>제82조(언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회) ① …… 인터넷언론사(이하 이 조에서 “언론기관”이라 한다)는 선거운동기간중 후보자 또는 대담·토론자(후보자가 선거운동을 할 수 있는 자중에서 지정하는 자를 말한다)에 대하여 후보자의 승낙을 받아 1명 또는 여러 명을 초청하여 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견, 그 밖의 사항을 알아보기 위한 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있다. 다만, 제59조에도 불구하고 대통령선거에서는 선거일 전 1년부터, 국회의원선거 또는 지방자치단체의장선거에 있어서는 선거일 전 60일부터 선거기간개시일전일까지 후보자가 되고자 하는 자를 초청하여 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있다. 이 경우 방송시설이 대담·토론회를 개최하고 이를 방송하고자 하는 때에는 내용을 편집하지 않은 상태에서 방송하여야 하며, 대담·토론회의 방송일시와 진행방법등을 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 통보하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 대담·토론회는 언론기관이 방송시간·신문의 지면 등을 고려하여 자율적으로 개최한다.</p> <p>③ 제1항의 대담·토론의 진행은 공정하여야 하며, 이에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p>④ 제71조(후보자 등의 방송연설)제12항, 제72조(방송시설주관 후보자 연설의 방송)제2항 및 제81조(단체의 후보자 등 초청 대담·토론회)제2항·제6항·제7항의 규정은 언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회에 이를 준용한다.</p>	<p>제45조(언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회) ① 언론기관은 법 제82조(언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회)제1항 및 제2항의 규정에 의하여 개최하는 대담·토론회에 있어서 특정후보자 또는 그 대담·토론자 1인만을 계속적으로 초청하여서는 아니된다.</p> <p>② 언론기관은 법 제82조의 규정에 의한 대담·토론회를 개최하는 때에는 그 대담·토론회에 참가하는 후보자 또는 대담·토론자(이하 이 조에서 “토론자”라 한다)별로 주제발표시간(주제발표를 하게 하는 경우에 한한다) 및 맺음말을 하는 시간(맺음말을 하게 하는 경우에 한한다), 질문과 답변 또는 보충질문과 보충답변의 시간, 질문 및 답변의 순서, 사회자의 선정방법 기타 그 대담·토론회의 공정한 진행을 위한 절차와 방법을 토론자에게 알려야 한다.</p> <p>③ 언론기관은 법 제82조제1항의 규정에 의하여 대담·토론회를 개최하고 이를 보도하는 때에는 신문지면·화면 및 녹음구성이 토론자간에 형평이 유지되도록 하여야 한다.</p> <p>④ 법 제82조제1항 후단의 규정에 의하여 방송시설을 경영 또는 관리하는 자가 대담·토론회의 방송일시와 진행방법등을 통보하는 때에는 별지 제31호의2서식에 의하여 대담·토론회의 개최일전일까지 관할선거구위원회(대통령선거에 있어서 지역방송시설이 대담·토론회를 개최하는 때에는 관할시·도위원회를 포함한다)에 통보하여야 한다.</p> <p>⑤ 제35조(방송광고)제2항의 규정은 방송시설의 초청 대담·토론회에 이를 준용한다.</p>

이와 같이 공직선거관리규칙 제44조 제3항에서는 단체가 후보자등 초청 대담·토론회를 개최하려는 경우 공직선거법 제44조 제5항에 따라 선거구단위로 모든 후보자등에게 미리 통지하여 참석할 수 있는 기회를 주어야 하며, 대담·토론을 할 때 질문과 답변의 횟수와 시간은 대담·토론에 참석한 모든 후보자등에게 공정하게 하도록 하고 있다. 하나의 단체가 특정 후보자등만을 계속적으로 초청하여 대담·토론회를 개최하는 것은 후보자간의 형평을 잃은 것으로 본다 하고 하여 단체가 후보자등 초청 대

담·토론진행시 지켜야 할 의무에 관하여 규정하고 있다. 또한 같은 조 제6항에서는 후보자등 초청 대담·토론회에서 사회자는 참가한 후보자등이 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 발언을 하거나 공직선거법 제110조(후보자등의 비방금지)에 따라 금지된 허위사실의 공표나 사생활에 대한 비방을 하는 때에는 이를 제지하고, 재발방지를 위한 경고를 하여야 한다고 규정하여 사회자에게 새로운 의무를 부과하고 있다.

다만, 이러한 조항의 근거라고 할 수 있는 공직선거법 제81조 제3항에서는 대담·토론은 모든 후보자에게 공평하게 실시하여야 하되, 후보자가 초청을 수락하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하며, 대담·토론회를 개최하는 단체는 대담·토론이 공정하게 진행되도록 하여야 한다고 규정하고 있을 뿐, 그 구체적인 사항이나 사회자가 지켜야 할 의무를 중앙선거관리위원회규칙에서 정하도록 위임하고 있는 것은 아니다. 또한 이와는 달리 언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회에 관한 사항을 정하고 있는 공직선거법 제82조 제3항에서는 대담·토론의 진행은 공정하여야 하며, 이에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 수권하고 있고, 이러한 명시적인 수권에 따라 제정된 공직선거관리규칙 공직선거관리규칙 제45조의 규정내용은 명시적인 수권의 근거 없이 제정된 같은 규칙 제44조의 규정내용보다 덜 엄격한 측면이 있다고 볼 수도 있으며, 이로부터 합리적인 이유 없이 단체를 언론기관보다 차별하는 결과가 발생할 수도 있을 것이다.

따라서 공직선거관리규칙 제44조에서 규정하고 있는 후보자 등 초청 대담·토론회 진행시 지켜야 할 의무 등을 단체나 그 사회자에게 부과할 필요가 있다면(현재로서는 제재규정이 없어 위반하더라도 제재할 수 있는 방법이 없음), 이를 법률에서 직접 규정하고, 관련 제재규정을 마련할 필요가 있을 것이다. 또한 단순히 훈시적인 의미에서 이 규정을 둔 것이라 해도, 적어도 단체와 언론기관과의 형평성이나 규범간의 체계정당성 확보 차원에서, 공직선거법 제82조 제3항 및 공직선거관리규칙 제45조를 고려하여 수권의 근거 또는 규칙의 규정내용을 정비하는 것이 바람직할 것이다.

7) 규칙 제45조의5

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>제82조의7(인터넷광고) ① 후보자……는 인터넷 언론사의 인터넷홈페이지에 선거운동을 위한 광고(이하 “인터넷광고”라 한다)를 할 수 있다. ② 제1항의 인터넷광고에는 광고근거와 광고주명을 표시하여야 한다. ③ - ⑤ <생략></p>	<p>제45조의5(인터넷광고) 법 제82조의7제1항에 따른 인터넷광고에는 “선거광고”라고 표시하여야 한다.</p>

공직선거법	공직선거관리규칙
<p><u>⑥ 광고근거의 표시방법 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</u></p>	
<p>제69조(신문광고) ① 선거운동을 위한 신문광고는 후보자 ……가 다음 각호에 의하여 선거기간개시일부터 선거일전 2일까지 …… 일간신문에 게재할 수 있다. …… <생략> 1-3. <생략> ② 제1항의 광고에는 광고근거와 광고주명을 표시하여야 한다. ③ - ⑧ <생략> ⑨ 인증서의 서식, 광고근거의 표시, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>제34조(신문광고) ① 법 제69조(신문광고)제1항의 신문광고에는 “이 신문광고는 「공직선거법」 제69조의 규정에 따른 광고입니다”라고 표시하여야 한다. ② 법 제69조제5항에 따른 인증서의 교부신청은 별지 제18호의3서식에 따르고, 인증서의 서식은 별지 제20호서식의(나)에 따른다. ③ - ⑤ <생략></p>

이와 같이 공직선거법 제82조의7 제2항에서는 선거운동을 위한 인터넷광고에 광고근거와 광고주명을 표시하도록 의무화하고 있고, 같은 조 제6항에서는 광고근거의 표시방법 및 그 밖에 필요한 사항을 중앙선거관리위원회규칙에서 정하도록 위임하고 있다. 여기서 말하는 광고근거는 광고의 법적 근거를 말하는 것으로 이해할 수 있으며, 이와 관련하여 공직선거관리규칙 제45조의5에서는 공직선거법 제82조의7 제1항에 따른 인터넷광고에 “선거광고”라고 표시하도록 의무화하고 있을 뿐, 광고근거에 관한 사항은 언급하고 있지 않다. 참고로 신문광고의 광고근거에 관한 사항을 규정하고 있는 공직선거관리규칙 제34조 제1항에서는 공직선거법 제69조 제1항의 신문광고에는 “「공직선거법」 제69조의 규정에 따른 광고입니다”라고 표시하도록 하고 있다. 이러한 규정례에 따라 공직선거관리규칙 제45조의5에서도 광고근거의 표시방법에 관한 사항을 명확하게 규정할 필요가 있을 것이다.

공직선거관리규칙(현행)	공직선거관리규칙(개선안)
<p>제45조의5(인터넷광고) 법 제82조의7제1항에 따른 인터넷광고에는 “선거광고”라고 표시하여야 한다.</p>	<p>제45조의5(인터넷광고) 법 제82조의7제1항에 따른 인터넷광고에는 “이 광고는 「공직선거법」 제82조의7에 따른 광고입니다”라고 표시하여야 한다.</p>

8) 규칙 제47조 제2·4항

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ② 지방자치단체의 장 …… 은 선거일 전 60일 …… 부터 선거일까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.</p> <p>1-3. <생략></p> <p>4. 다음 각 목의 1을 제외하고는 교양강좌, 사업 설명회, 공청회, 직능단체모임, 체육대회, 경로행사, 민원상담 기타 각종 행사를 개최하거나 후원하는 행위</p> <p>가-마. <생략></p> <p>바. 가목 내지 마목에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위</p> <p>5. <생략></p>	<p>제47조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지의 예외) ① <생략></p> <p>② 법 제86조제2항제4호 바목의 행위는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 행위로서 중앙위원회가 정하는 행위</p> <p>③ <생략></p> <p>④ 법 제86조제5항제4호의 규정에 의하여 지방자치단체의 장이 발행·배부할 수 있는 홍보물은 다음 각호와 같다.</p> <p>1-7. <생략></p> <p>8. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 것으로 중앙위원회가 정하는 홍보물</p>
<p>제255조(부정선거운동죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1-9. <생략></p> <p>10. 제86조제1항제1호부터 제3호까지·제2항 또는 제5항을 위반한 사람 또는 같은 조 제6항을 위반한 행위를 한 사람</p>	

이와 같이 공직선거법 제86조 제2항에서는 지방자치단체의 장이 선거일전 60일부터 선거일까지 할 수 없는 행위를 열거하고 있는데, 그 중 제4호 바목에서는 가목부터 마목에 준하는 행위로서, 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위를 들고 있다. 이에 따라 공직선거관리규칙 제47조 제2항에서는 공직선거법 제86조 제2항 제4호 바목의 행위를 열거하면서, 제5호에서 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 행위로서 중앙위원회가 정하는 행위를 들고 있다. 이와 관련하여 공직선거법 제255조 제1항 제10호에 따르면, 같은 법 제86조제2항을 위반한 사람은 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 헌법상 죄형법정주의의 원칙에 비추어 보면, 형벌의 구성요건은 법률 차원에서 또는 법률의 위임에 따라 하위법령에서 완결적으로 규정되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 공직선거관리규칙 제47조 제2항 제5호에서는 이를 다시 중앙위원회가 정하도록⁸⁰⁾ 재위임하여 과연 어떠한 행위가 금지되는 행위이고, 이를 위반하면 어떠한 형벌이 부과될 것인지를 수범자가 예측하기 어려운 문

80) 다만, 여기에서 “중앙위원회가 정하는”의 의미가 중앙위원회가 또 다른 “규칙”으로 정하라는 의미인지, 아니면 일반적인 입법례와 같이 각 부의 장관이 고시 등의 “행정규칙”으로 정하라는 의미인지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

제가 있으므로, **형벌의 구성요건을 법률 또는 중앙선거관리위원회규칙에서 완결적으로 규정하는 것이 타당할 것이다.** 공직선거법 제86조 제5항 제4호에 따른 공직선거관리규칙 제47조 제4항 제8호도 이와 같으므로 **함께 정비할 필요가 있을 것이다.**

9) 법 제83조 제2항

공직선거법	공직선거관리규칙
<p>제83조(교통편의의 제공) ① 대통령선거에 있어서 한국철도공사사장은 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 선거운동기간중에 선거운동용으로 계속하여 사용할 수 있는 전국용 무료승차권 50매를 각 후보자에게 발급하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의하여 전국용 무료승차권을 발급받은 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 된 때에는 그 후 이를 사용할 수 없으며, 한국철도공사사장에게 지체없이 반환하여야 한다.</p>	<p>제46조(교통편의의 제공) ① 법 제83조(교통편의의 제공)제1항의 규정에 의한 전국용 무료승차권을 발급받고자 하는 대통령후보자는 중앙위원회의 인증을 받아 한국철도공사사장에게 서면으로 신청하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 전국용 무료승차권의 발급신청과 중앙위원회의 인증은 별지 제32호 서식에 의한다.</p> <p>③ 중앙위원회는 대통령후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 된 때에는 한국철도공사사장에게 이를 통지하여야 한다.</p>

이와 같이 공직선거법 제83조 제2항에서는 전국용 무료승차권을 발급받은 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 된 경우, 그 후 이를 사용할 수 없으며, 한국철도공사사장에게 지체 없이 반환하도록 의무화하고 있다. 이와 관련하여 사퇴하거나 등록이 무효로 된 경우에는 후보자가 반환의무를 지는 것으로 이해할 수 있으나, 사망한 경우에는 반환의무를 지는 자가 명시되어 있지 않아, 반환의무를 이행하지 않더라도 현행법상 제재할 수 있는 규정이 존재하지 않는다. 따라서 **사망의 경우에 반환의무를 지는 자를 법률에서 직접 규정하거나 중앙선거관리규칙에서 정하도록 위임할 필요가 있으며, 반환의무를 이행하지 않더라도 제재할 의도가 없는 것이 아니라면, 그 불이행에 따른 제재규정을 마련할 필요가 있을 것이다.**

제 4 장 공직선거법 생활규범성 강화방안

1. 정비의 필요성 및 기본방향

(1) 정비의 필요성

민주정치를 기본으로 하는 현대국가에서 국민들은 정치생활에 있어서 정해진 국가적 규범을 기준으로 행동하며 살아가고 있으며, 선거제도에 관하여 기준이 되는 국가적 규범이 공직선거법이라 하겠다. 특히 **공직선거법**은 대통령 및 국회의원선거 등 각종 선거가 있을 때마다 국가적 규범으로서 일반 국민들의 생활에 직접적이고 광범위하게 적용된다는 점에서, **정치생활에 있어서 가장 대표적인 생활규범의 하나**라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 공직선거법은 국민들이 쉽게 이해하기 어려운 법령용어 및 문법에 맞지 않는 표현이나 어려운 문장체계, 일본식 표현 등을 사용하고 있어 생활규범으로서의 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다는 평가를 받고 있다. 이러한 평가는 국민주권의 실현과 대표선출의 중요한 기능을 가지는 선거에 관한 국가적 규범이 적용을 받는 사람에게 쉽게 이해될 수 있을 때, 비로소 실효성 있는 규범으로 기능할 수 있다는 전제에 입각하고 있다. 여하튼 이러한 평가는 생활규범으로서의 공직선거법이 국민들에게 친근감 있고, 쉽게 접근할 수 있는 법령으로서의 역할을 수행할 수 있도록 **생활규범성 강화의 필요성**을 제기하고 있다. 이하에서는 공직선거법의 생활규범성 강화를 위해서 법제처의 “알기 쉬운 법령정비기준”과 국회 법제실의 “법률용어·법문표현·입법모델 입안방법”에서 제시하는 정비기준에 입각하여 다음과 같은 기본방향으로 공직선거법을 정비하고자 한다.⁸¹⁾

(2) 정비의 기본방향

1) 쉬운 공직선거법

공직선거법의 생활규범성 강화를 위해서는 우선 모든 법령문을 원칙적으로 한글 맞춤법에 따라 한글로 표현하고, 어려운 한자식 용어나 권위주의적·비민주적인 용어 및 일본식 한자는 사용하지 않도록(다만, 우리말로 대체하기 어려운 관행화된 용어나 우리말로 표현하기 어려운 외래어는 예외로 함)하는 **쉬운 공직선거법**으로 정비하고자 한다. 즉, 공직선거법의 각 법령문을 직접적으로 그 적용대상이 되거나 필요해서 찾아보는 모든 사람들이 편안하게 읽으면서 정확하게 이해할 수 있도록 일반적·표준

81) 여기에서 서술하는 공직선거법의 생활규범성 강화를 위한 기준은 법제처, 알기 쉬운 법령정비기준(제3판), 2009 ; 국회 법제실, 법률용어·법문표현·입법모델 입안방법, 2009를 참조로 작성하였다.

적인 용어로 알기 쉽게 표현하기로 한다. 또한 한자로 표기된 부분은 원칙적으로 한글로 바꾸되, 한글만으로는 이해하기 어렵거나 다른 것과 그 뜻이 혼동될 우려가 있는 단어가 있으면, 예외적으로 괄호 안에 한자를 함께 쓰도록 한다. 특히 어려운 한자어와 용어, 일본식 한자어, 외국어, 번역 투 문장, 지나치게 줄여 쓴 말은 법령문을 쉽게 이해하는 것을 가로막는 요소이므로, 국민의 눈높이에 맞추어 기본적인 교육을 받은 보통 수준의 국민이면 누구나 잘 이해할 수 있도록 쉬운 법령문이 되도록 한다. 한편, 법령이 간결하고 함축적이어야 할 필요도 있으나, 해석적 측면에서 조금이라도 논란의 소지가 있으면, 문장의 간결성과 함축성보다는 입법의도를 정확하고 충분하게 나타내는 내용이 법령문에 반영되도록 한다. 예컨대 통합선거법으로서의 공직선거법은 그 특성상 제도 자체가 복잡하고 어려워질 수밖에 없는 특징을 가지지만, 논리의 흐름에 따라 그 내용을 쉽게 서술하면서 정확성과 치밀성을 강화할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 수식·도표 등을 적절하게 활용하는 방법으로 조항을 체계적으로 정비하고, 배열의 순서도 조정하여 알기 쉽도록 해야 할 것이다.

2) 뚜렷한 공직선거법

공직선거법의 정비에서는 법령문이 명확하고, 논리에 어긋나지 않으며, 나타내려는 뜻이 한눈에 보이는 표현으로 해야 한다는 **뚜렷한 공직선거법**으로 정비하고자 한다. 즉, 공직선거법의 법령문을 용어와 표현 등을 명확하게 하고, 논리에 어긋나지 않도록 하며, 법령문을 적용하는 국가기관이나 그 적용을 받는 국민이 법령문의 의미를 정확하게 알고 이해할 수 있도록 하고자 한다. 특히 공직선거법은 국민의 정치생활에 많은 영향을 미치는 것이므로, 가능한 한 그 내용을 명확하게 하여 조금이라도 달리 해석할 여지가 없도록 해야 할 것이다. 이로부터 모든 법령문이 한눈에 보아서 그 입법의도가 무엇인지 잘 드러날 수 있도록 하고, 자세히 읽어 보아도 용어와 표현 등이 명확하고 논리적이어서 혼동이나 오해의 여지가 없도록 해야 할 것이다.

3) 반듯한 공직선거법

공직선거법에 규정되어 있는 법령문이 한글 맞춤법, 표준어 규정, 외래어 표기법 등의 어문규정을 충실하게 지켜질 수 있도록 **반듯한 공직선거법**으로 정비하고자 한다. 현행법령 중 많은 법령은 문자생활에서의 통일성과 편의를 위한 한글 맞춤법, 표준어 규정과 외래어 표기법 등의 어문규정을 잘 지키지 않고 있어, 이해하기 어려운 구조를 취하고 있다. 사실상 그 동안 법령의 입법과정에서는 법리적인 문제에 관한 기준 외에 한글 맞춤법 등 어문규정은 도외시하거나 크게 중요하지 않은 것으로 여겨 온 것이 현실이다. 특히 입법실무상의 편의나 법률전문가의 관점에서 “관행화된 법문표

현”이라고 하면서 띄어쓰기 등 한글 맞춤법을 따르지 않은 경향 또한 부정할 수 없다. 그러나 한글 맞춤법 등 어문규정은 법령문이라고 해서 예외로 할 수 없는 한글문장을 쓸 때 반드시 적용해야 하는 최소한의 기준이다. 따라서 공직선거법의 정비에 있어서도 원칙적으로 어문규정에 따라야 하고, 법령문의 특수성을 고려하더라도 어문규정에서 인정하고 있는 예외기준의 범위에서 예외를 인정해야 할 것이다. 또한 어문규정 자체의 예외적인 적용은 특별한 사유가 있는 경우로서, 일반적으로 공감할 수 있는 사항으로 엄격하게 한정되어야 할 것이다. 어문규정을 잘 지키는 것만으로 좋은 법령이 만들어지는 것은 아니지만, 가장 기본적인 기준인 어문규정을 충실하게 지키는 것이 바로 번역체 문장에 갇혀 있는 법령문을 한결 품위 있는 문장으로 바꾸어 법령문의 차원을 높이고, 법률문화의 수준도 향상시키는 길이 될 것이다.

4) 자연스러운 공직선거법

공직선거법의 법령문에서 사용하고 있는 어색한 문어체나 번역체 문장을 일상생활에서 사용하는 친숙하고 매끄러운 문체가 되도록 **자연스러운 공직선거법**으로 정비하고자 한다. 즉, 법령문의 문체도 일상생활에서 사용하는 문체와 가깝게 만들어서 읽는 사람이 더욱 잘 이해할 수 있도록 해야 한다. 또한 이해하기 어려운 고어체에 가까운 문어적 표현이 법령의 위엄과 무게, 중요성을 더해 주는 것으로 생각될 수도 있으나, 그러한 법령문은 법령의 수요자인 국민의 눈높이에 맞지 않는 것으로서, 생활규범성을 강화하여 그러한 문체를 부드럽게 다듬어야 할 것이다. 결국 법령의 품격은 처음부터 끝까지 우리말로만 지어낸 아름다운 법령문이 많아질수록 오히려 높아지고, 국민은 그 법령에 더욱 친근하게 다가갈 수 있을 것이다.

2. 띄어쓰기 정비방안

(1) 정비기준

일반적으로 알기 쉬운 법령정비의 주요유형으로는 띄어쓰기, 용어정비, 문장정비, 입법기술을 들 수 있으며, 공직선거법의 생활규범성 강화방안의 도출에도 이러한 유형을 기초로 정비하고자 한다. 우선 원칙적으로 법령문에서 띄어쓰기는 한글 맞춤법에 따르되, 법령문에 자주 나오는 고유명사 등의 경우는 법령문의 간결성과 함축성을 고려하여 단위별로 띄어쓰기로 한다. 즉, 원칙적으로 표준국어대사전에 하나의 단어로 올라와 있는 용어는 당연히 붙여 쓰고, 성명 외의 고유명사나 전문용어는 단어별로 띄어 쓰거나 단위별로 띄어쓰기로 한다.

(2) 정비방안

정비기준에 따르면, 항 번호(①, ② 등) 다음에 한 칸 띄우고 본문을 써야 하지만, 공직선거법에서는 제6조 제3항과 제4항, 제8조의2 제3항부터 제7항까지, 제8조의3 제4항부터 제7항까지 등과 같이 항 번호와 본문을 붙여서 사용하고 있어, “①√……”과 같이 항 번호와 본문을 띄어 쓰도록 정비할 필요가 있을 것이다. 또한 정비기준에 따르면, 의존명사인 조, 항, 호, 목의 앞말이 숫자가 아닌 경우 앞말과 띄어 쓰도록 되어 있으나, 많은 조항에서 “각호” 등으로 붙여 쓰고 있어 이를 “각√호” 등으로 띄어 쓰도록 정비할 필요가 있을 것이다. 정비기준에 따르면, “……안·밖·전·후·이상·이하·미만·이내·이전·이후” 등의 용어는 모두 앞말과 띄어 쓰도록 하고 있으나, 공직선거법에서는 많은 조항에서 앞말과 붙여 쓰고 있어 이를 “……√안” 등으로 띄워 쓰도록 정비할 필요가 있다. 또한 의존명사인 “중·내·외”는 모두 앞말과 띄워 쓰도록 하고 있으나, 공직선거법에서는 “……중” 등으로 붙여 쓰고 있어 이를 “……√중” 등으로 띄워 쓰도록 정비할 필요가 있다. 그리고 “아니 된다”와 “안 된다”의 경우에 “아니”와 “안”은 부사이기 때문에 다음 글자를 띄어 써야 하지만, 공직선거법에서는 붙여 쓰고 있는 경우가 많으며, 이를 “아니 된다”로 정비할 필요가 있을 것이다. 이상에서 서술한 각각의 대표적인 정비방안을 순서대로 제시하면 다음과 같다.

현 행	개선안
제 6 조(선거권행사의 보장) ③공무원·학생 또는 다른 사람에게……<생략> ④선거권자는 성실하게 선거에 참여하여 선거권을 행사하여야 한다.	제 6 조(선거권행사의 보장) ③ 공무원·학생 또는 다른 사람에게……<생략> ④ 선거권자는 성실하게 선거에 참여하여 선거권을 행사하여야 한다.
제13조(선거구선거관리) ① ……는 다음 각호와 같다.	제13조(선거구선거관리) ① ……는 다음 각 호와 같다.
제10조의3(사이버선거부정감시단) ② …… 선거일전 120일……<생략>	제10조의3(사이버선거부정감시단) ② …… 선거일 전 120일……<생략>
제 8 조의5(인터넷선거보도심의위원회) ③ …… 위원장은 위원중에서 호선한다. ④ …… 인터넷선거보도심의위원회의 위원중에서 지명한다.	제 8 조의5(인터넷선거보도심의위원회) ③ …… 위원장은 위원 중에서 호선한다. ④ …… 인터넷선거보도심의위원회의 위원 중에서 지명한다.
제 7 조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① …… 행위를 하여서는 아니된다.	제 7 조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① …… 행위를 하여서는 아니 된다.

3. 법령용어 정비방안

(1) 정비방향

법령에서 쓰이는 용어는 일반국민이 알기 쉬워야 할 뿐만 아니라, 국민의 언어생활과 시대성에도 맞는 것이어야 하며, 그렇지 못한 용어는 우리 법제의 민주화나 법령의 생활화를 위하여 적극적으로 순화·정비할 필요가 있다. 법령에서 사용되는 언어는 일상생활에서 사용하는 언어와는 달리 명확성과 형식성이 중시되고 있고, 법령의 특수한 분야에 맞는 전문기술적인 용어가 다수 사용되고 있다. 또한 법령은 일반적·보편적으로 규율하기 위하여 제정되므로, 법령문에서 사용하는 용어는 일반적·추상적·포괄적 가치개념을 지닌 용어가 많다. 이러한 법령용어의 제약요건은 이해할 수 있으나, 그로 인하여 법령이 이해하기 어렵게 되어서는 안 될 것이다. 특히 이러한 법령용어의 특수성을 인정하지 않을 수 없으나, 다른 전문적인 용어와 달리 민주법치 국가에서의 법령문은 국민이 이해할 수 있어야 하며, 국민이 이해하지 못하여 법령을 지키기 어렵다면 그 법령은 이미 존재의 의미를 잃은 것이라 하겠다. 따라서 공직선거법의 경우 법령문의 핵심적 내용을 바꾸지 않는 범위에서 어려운 한자어, 일본식 한자어, 일본어투 용어 등을 알기 쉽고 일상생활에서 많이 쓰이는 용어를 사용하도록 한다.

(2) 어려운 한자어 정비

첫째, 공직선거법에서는 “명부사본의 교부”(제46조), “세대주명단의 교부”(제60조의 3), “교부하는 표지”(제63조), “선거비용의 제공·교부”(제119조), “투표용지의 날인·교부방법”(제157조) 등 다양한 곳에서 “교부”라는 용어를 사용하고 있다. 정비기준에 따르면, “교부하다”라는 말은 일상생활에서 거의 사용하지 않는 용어이므로, “내주다” 또는 “주다”로 바꾸고, 문맥에 따라 금품 등을 목적으로 하는 경우에는 “지급하다”로 바꾸도록 하고 있으며, “교부하다”를 대체할 말이 없을 때에는 예외적으로 그대로 사용할 수 있도록 하고 있다. 따라서 금전 등을 교부하는 경우에는 “지급하다”라거나 “내주다” 또는 “주다”(명사인 경우 “지급”)로 정비하고, 증명서 등을 교부하는 경우에는 “발급하다”라거나 “내주다” 또는 “주다”(명사형인 경우에는 “발급”)로 정비할 필요가 있을 것이다. 대표적인 정비방안을 제시하면 다음과 같다.

현 행	개선안
<p>제46조(명부사본의 교부) ① …… 전산자료복사본을 …… 신청인에게 교부하여야 한다.</p> <p>② …… 전산자료복사본의 교부신청은 선거기간개시일까지 …… 하여야 한다.</p> <p>③ …… 전산자료복사본의 교부신청을 하는 자는 …… 납부하여야 한다.</p> <p>④ …… 제1항의 규정에 의하여 교부된 선거인명부 또는 …… <생략></p> <p>⑤ …… 전산자료복사본의 교부신청과 비용납부 기타 …… <생략></p>	<p>제46조(명부사본의 발급) ① …… 전산자료복사본을 …… 신청인에게 발급하여야 한다.</p> <p>② …… 전산자료복사본의 발급신청은 선거기간개시일까지 …… 하여야 한다.</p> <p>③ …… 전산자료복사본의 발급신청을 하는 자는 …… 납부하여야 한다.</p> <p>④ …… 제1항의 규정에 의하여 발급된 선거인명부 또는 …… <생략></p> <p>⑤ …… 전산자료복사본의 발급신청과 비용납부 기타 …… <생략></p>
<p>제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ③ …… 구·시·군의 장은 …… 지체 없이 그 세대주명단을 작성·교부하여야 한다.</p> <p>④ …… 세대주명단의 교부신청은 후보자등록기간개시일 전 …… 납부하여야 한다.</p> <p>⑤ …… 교부된 세대주명단의 양도·대여 및 사용의 금지에 관하여는 …… <생략></p> <p>⑥ …… 세대주명단의 교부신청과 비용납부 그 밖에 필요한 사항은 …… <생략></p>	<p>제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ③ …… 구·시·군의 장은 …… 지체 없이 그 세대주명단을 작성·발급하여야 한다.</p> <p>④ …… 세대주명단의 발급신청은 후보자등록기간개시일 전 …… 납부하여야 한다.</p> <p>⑤ …… 발급된 세대주명단의 양도·대여 및 사용의 금지에 관하여는 …… <생략></p> <p>⑥ …… 세대주명단의 발급신청과 비용납부 그 밖에 필요한 사항은 …… <생략></p>
<p>제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ② …… 선거관리위원회가 교부하는 표지를 패용하고 선거운동을 하여야 한다.</p> <p>③ 선거관리위원회는 제2항에 따른 표지의 교부신청을 받은 때에는 …… <생략></p>	<p>제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고) ② …… 선거관리위원회가 발급하는 표지를 패용하고 선거운동을 하여야 한다.</p> <p>③ 선거관리위원회는 제2항에 따른 표지의 발급신청을 받은 때에는 …… <생략></p>
<p>제119조(선거비용 등의 정의) ③ 이 법에서 “지출”이라 함은 선거비용의 제공·교부 또는 그 약속을 말한다.</p>	<p>제119조(선거비용 등의 정의) ③ 이 법에서 “지출”이라 함은 선거비용의 제공·지급 또는 그 약속을 말한다.</p>

둘째, 공직선거법에서는 “상당하는 수”(제65조 제3항, 제206조), “상당한 이유”(제108조 제7항 제2호, 제218조의30 제1항 제1호, 제218조의31 제1항), “10배수에 상당하는 상위직”(제112조 제2항 제1호 바목), “상당한 주의”(제260조) 등에서 “상당하는” 또는 “상당한”이라는 용어를 사용하고 있다. 이 “상당한”이라는 용어는 일상적인 언어 생활에서는 “꽤 많은”이라는 의미로 주로 사용되지만, 법령에서는 “일정한 액수나 수치 등에 해당하는, 상응하는, 타당한, 해당하는, 합당한” 또는 “적절한, 많은” 등의 의미로 많이 사용된다. 따라서 공직선거법에서 사용하고 있는 “상당한”을 “상응하는, 타당한, 해당하는, 적절한, 많은”으로 정비할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
제65조(선거공보) ③ …… 수를 합한 수에 <u>상당</u> 하는 수 이내로, …… 선거구 안의 세대수에 <u>상당</u> 하는 수 이내로 한다.	제65조(선거공보) ③ …… 수를 합한 수에 <u>해당</u> 하는 수 이내로, …… 선거구 안의 세대수에 <u>해당</u> 하는 수 이내로 한다.
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑦ 관할 선거구선거관리위원회는 …… <생략> 1. <생략> 2. …… 이 법을 위반하였다고 인정할 만한 <u>상당</u> 한 이유가 있는 때	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑦ 관할 선거구선거관리위원회는 …… <생략> 1. <생략> 2. …… 이 법을 위반하였다고 인정할 만한 <u>타당</u> 한 이유가 있는 때
제112조(기부행위의 정의 등) ② <생략> 1. <생략> 바. …… 시·도수의 10배수에 <u>상당</u> 하는 상위직의 간부…… 관할 구·시·군의 수에 <u>상당</u> 하는 상위직의 간부 …… <생략>	제112조(기부행위의 정의 등) ② <생략> 1. <생략> 바. …… 시·도수의 10배수에 <u>해당</u> 하는 상위직의 간부…… 관할 구·시·군의 수에 <u>해당</u> 하는 상위직의 간부 …… <생략>
제260조(양벌규정) ① …… 해당 업무에 관하여 <u>상당한</u> 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.	제260조(양벌규정) ① …… 해당 업무에 관하여 <u>적절한</u> 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

셋째, 공직선거법에서는 “잔임기간”(제14조, 제28조 등), “월”(제49조) 및 “기재하다”(제24조, 제64조 등), “연령”(제17조)라는 용어를 사용하고 있으며, 다음과 같은 기준에 따라 정비할 필요가 있다. 우선 “잔임기간”의 경우는 “(전임자) 임기의 남은 기간” 또는 “(전임자)의 남은 임기”로 알기 쉽게 풀어서 쓰고, “월”의 경우 기간을 나타낼 때에는 일상생활에서 주로 사용하고 있는 “○개월”로 고정비해야 할 것이다. 원칙적으로 “기재하다”의 경우는 “쓰다, 적다, 적어 넣다, 써넣다”로 바꿔 쓰고, 장부·대장·명부 등과 함께 쓰이는 경우에는 “기록하다”로 바꾸기로 한다. 다만, 전자문서에 기재한다는 의미로 사용될 때에는 “기재하다”를 그대로 두기로 한다. 또한 “연령”의 경우는 “나이”로 바꾸지만, “연령”이 “수급연령”과 같이 결합된 복합명사일 때에는 “나이”로 순화하는 것이 어색하므로 “연령”을 그대로 사용한다.

현 행	개선안
제14조(임기개시) ② …… 전임자 또는 같은 종류의 의원의 <u>잔임기간</u> 으로 한다.	제14조(임기개시) ② …… 전임자 또는 같은 종류의 의원의 <u>남은 임기</u> 로 한다.
제28조(임기중 지방의회의 의원정수의 조정 등 등) 2. …… 새로운 지방자치단체의 지방의회의원	제28조(임기중 지방의회의 의원정수의 조정 등 등) 2. …… 새로운 지방자치단체의 지방의회의원

현 행	개선안
<p>으로 되어 <u>잔임기간</u> 재임하며, 그 <u>잔임기간</u>에는 …… <생략></p> <p>3. <생략></p> <p>4. …… 그 임기는 종전의 도의회의원의 <u>잔임기간</u>으로 하며, 그 <u>잔임기간</u>에는 …… <생략></p>	<p>으로 되어 <u>그 임기의 남은 기간</u> 재임하며, 그 <u>임기의 남은 기간</u>에는 …… <생략></p> <p>3. <생략></p> <p>4. …… 그 임기는 종전의 도의회의원의 <u>남은 임기로</u> 하며, 그 <u>임기의 남은 기간</u>에는 …… <생략></p>
<p>제49조(후보자등록 등) ④ <생략></p> <p>4. …… 종합부동산세의 납부 및 체납(10만원 이하 또는 3월 이내의 체납은 제외한다)에 관한 신고서 …… <생략></p>	<p>제49조(후보자등록 등) ④ <생략></p> <p>4. …… 종합부동산세의 납부 및 체납(10만원 이하 또는 3개월 이내의 체납은 제외한다)에 관한 신고서 …… <생략></p>
<p>제24조(선거구획정위원회) ⑦ 선거구획정위원회는 …… 그 밖의 필요한 사항을 <u>기재한</u> 보고서를 …… <생략></p>	<p>제24조(선거구획정위원회) ⑦ 선거구획정위원회는 …… 그 밖의 필요한 사항을 <u>적은</u> 보고서를 …… <생략></p>
<p>제64조(선거벽보) ① 선거운동에 사용하는 선거벽보에는 …… 학교명(…… 함께 <u>기재하여야</u> 한다)을 <u>기재하고</u> …… <생략></p>	<p>제64조(선거벽보) ① 선거운동에 사용하는 선거벽보에는 …… 학교명(…… 함께 <u>적어야</u> 한다)을 <u>적고</u> …… <생략></p>
<p>제200조(보궐선거) ② …… 비례대표지방의회의 원후보자명부에 <u>기재된</u> 순위에 따라 …… <생략></p>	<p>제200조(보궐선거) ② …… 비례대표지방의회의 원후보자명부에 <u>기록된</u> 순위에 따라 …… <생략></p>
<p>제17조(연령산정기준) 선거권자와 피선거권자의 <u>연령</u>은 선거일 현재로 산정한다.</p>	<p>제17조(<u>나이</u>산정기준) 선거권자와 피선거권자의 <u>나이</u>는 선거일 현재로 산정한다.</p>

넷째, 공직선거법에서는 “**공정여부**”(제8조의2 제5항, 제8조의3 제3항, 제8조의6 제1항 및 제3항), “**……관한 여부를**”(제114조 제1항), “**있는지 여부**”(제218조의10 제4항)라는 표현을 사용하고 있다. 일반적으로 “승인여부”에서의 “여부”는 승인이 되었는지 안 되었는지를 의미하고 있어 “승인”만으로는 그러한 의미를 표현할 수 없으므로, “승인여부”를 그대로 쓰도록 하고 있다. 다만, “타당성여부” 또는 “공정여부”와 같은 경우에는 타당성 또는 공정성을 검토·조사·심의·확인하는 것과 마찬가지로 의미이므로 굳이 “여부”라는 용어를 사용할 필요가 없다. 따라서 “**공정여부**”를 “**공정성**”으로 하고, “**……관한 여부를**”은 “**……관한 것인지를**”로 하며, “**있는지 여부**”는 “**있는지**”로 정비할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제8조의2(선거방송심의위원회) ⑤ …… 선거방송의 <u>공정여부</u>를 조사하여야 하고, 조사결과 ……</p>	<p>제8조의2(선거방송심의위원회) ⑤ …… 선거방송의 <u>공정성</u>을 조사하여야 하고, 조사결과 ……</p>

현 행	개선안
공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 …… <생략>	공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 …… <생략>
제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위 제한) ① …… 선거기간전에는 당해 선거에 관하여, 선거기간에는 당해 선거에 관한 여부를 불문하고 …… 일체의 기부행위를 할 수 없다.	제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위 제한) ① …… 선거기간전에는 해당 선거에 관하여, 선거기간에는 해당 선거에 관한 것인지를 불문하고 …… 어떠한 기부행위도 할 수 없다.
제218조의10(재외선거인명부등의 열람) ④ …… 재외선거인명부등에 올라 있는지 여부를 확인할 수 있도록 기술적 조치를 하여야 한다.	제218조의10(재외선거인명부등의 열람) ④ …… 재외선거인명부등에 올라 있는지를 확인할 수 있도록 기술적 조치를 하여야 한다.

(3) 일본식 한자어 정비

일본식 한자어란 직역된 일본어나 한자어를 뜻이 아닌 한자의 음으로 표기한 것을 말하며, 이러한 일본식 한자어는 해당 법령문에서 법령내용에 따라 판단하여 이에 대응하는 우리말이나 쉬운 한자어로 적절하게 변경할 필요가 있다. 대표적인 일본식 한자어로는 “기타, 당해, 산입, 응하다, 자(者)” 등을 들 수 있다. 공직선거법에서도 이러한 일본식 한자어를 많은 조항에서 사용하고 있으므로, 이를 순화하여 정비할 필요가 있다. 우선 “기타”는 “그 밖의(에)”로 바꾸며, “그 밖의”를 쓸지 “그 밖에”를 쓸지는 문장에서 수식관계를 고려하여 선택해야 하지만, “기타” 다음에 오는 말이 길어질수록 “그 밖의”보다는 “그 밖에”로 바꿔 쓰는 것이 자연스러우므로, 이에 따르기로 한다. 다음으로 “당해”는 “해당”으로 바꾸며, 지시하는 내용이 문장에 나온 후 “당해”가 나올 때에는 “그”로 바꾸기로 한다. 또한 “산입하다”는 한자어를 병기하여 “산입(算入)하다”로 고치며, 불가피한 경우 문맥에 맞게 “포함하다”나 “포함하여 계산하다” 등으로 고치기로 한다. 그리고 “자”가 사람을 의미할 때에는 “사람”으로 고치고, 사람뿐만 아니라 “법인”이나 “단체”를 의미할 가능성이 있으면 “사람”으로 바꾸지 않고 “자”를 그대로 쓰기로 한다. 그 밖에도 공직선거법에서 사용하고 있는 일본식 한자어로는 “비치하다, 반하다, 응하다, 참작하다, 입회하다” 등이 있으며, “비치하다”는 “갖춰 두다, 갖춰 놓다, 갖추어 두다, 갖추어 놓다, 준비하다”로, “반하다”는 “어긋나다, 다르다”로, “응하다”는 “(명령에) 따르다, (요구에) 응답하다, (검사를) 받다”로, “참작하다”는 “고려하다”로, “입회하다”는 “참석하다, 참여하다, 참관하다, 현장 출석하다”로 각각 순화하여 정비하기로 한다.

제 4 장 공직선거법 생활규범성 강화방안

현 행	개선안
제13조(선거구선거관리) ④ …… 하급선거관리 위원회의 위원은 선거구선거관리위원회위원의 정수에 <u>산입하지</u> 아니하며, …… <생 략>	제13조(선거구선거관리) ④ …… 하급선거관리 위원회의 위원은 선거구선거관리위원회위원의 정수에 <u>포함되지</u> 아니하며, …… <생 략>
제66조(선거공약서) ⑤ …… 호별방문이나 살포 (특정 장소에 <u>비치하는</u> 방법을 포함한다)의 방 법으로 …… <생 략>	제66조(선거공약서) ⑤ …… 호별방문이나 살포 (특정 장소에 <u>갖추어 두는</u> 방법을 포함한다)의 방법으로 …… <생 략>
제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) ⑦ …… 제8항은 그 성질에 <u>반하지</u> 아니하는 한 인터넷언론사의 …… <생 략>	제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) ⑦ …… 제8항은 그 성질에 <u>어긋나지</u> 아니하는 한 인터넷언론사의 …… <생 략>
제253조(성명 등의 허위표시죄) …… 목적으로 진실에 <u>반하는</u> 성명·명칭 또는 신분의 표시를 하여 …… <생 략>	제253조(성명 등의 허위표시죄) …… 목적으로 진실과 <u>다른</u> 성명·명칭 또는 신분의 표시를 하여 …… <생 략>
제8조의7(선거방송토론위원회) ⑦ …… 협조요 구를 할 수 있으며, 그 협조요구를 받은 공영방 송사는 우선적으로 이에 <u>응하여야</u> 한다.	제8조의7(선거방송토론위원회) ⑦ …… 협조요 구를 할 수 있으며, 그 협조요구를 받은 공영방 송사는 우선적으로 이에 <u>따라야</u> 한다.
제182조(개표관람) ② 제1항의 관람중의 매수는 개표장소를 <u>참작</u> 하여 적당한 수로 하되, …… <생 략>	제182조(개표관람) ② 제1항의 관람중의 매수는 개표장소를 <u>고려</u> 하여 적당한 수로 하되, …… <생 략>
제151조(투표용지와 투표함의 작성) ⑤ …… 정 당추천위원이 각각 <u>참여</u> 하여 입회할 수 있도록 하여야 한다. …… <생 략>	제151조(투표용지와 투표함의 작성) ⑤ …… 정 당추천위원이 각각 <u>참관</u> 할 수 있도록 하여야 한 다. …… <생 략>
제158조의2(선상투표) ③ 선장은 …… 공정하고 중립적인 사람 1명 이상을 <u>입회</u> 시켜야 한다. …… <생 략> ④ …… 제3항 본문에 따른 <u>입회인</u> (이하 “입회 인”이라 한다)과 함께 …… <생 략> ⑤ - ⑥ <생 략> ⑦ 선장은 …… <u>입회인</u> 의 입회 아래 …… 자신 과 <u>입회인</u> 이 각각 봉인한 후 보관하여야 한다.	제158조의2(선상투표) ③ 선장은 …… 공정하고 중립적인 사람 1명 이상을 <u>참관</u> 시켜야 한다. …… <생 략> ④ …… 제3항 본문에 따른 <u>참관인</u> (이하 “선상 투표참관인”이라 한다)과 함께 …… <생 략> ⑤ - ⑥ <생 략> ⑦ 선장은 …… <u>선상투표참관인</u> 의 <u>참관</u> 아래 …… 자신과 <u>선상투표참관인</u> 이 각각 봉인한 후 보관하여야 한다.
	제179조(무효투표) ③ <생 략> 1 - 2. <생 략> 3. 선거인이나 선장 또는 선상투표참관인의 서 명이 누락된 것(제158조의2제3항 단서에 따 라 선상투표참관인을 두지 아니한 경우 선상 투표참관인의 서명이 누락된 것은 제외한다)

현 행	개선안
	제239조의2(선장 등에 의한 선거자유방해죄 등) ② 선장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때에는 …… <생략> 1-2. <생략> 3. 제158조의2제3항을 위반하여 <u>선상투표참관인</u> 을 입회시키지 아니하는 행위

(4) 일본어투 표현 정비

첫째, 공직선거법에서 사용하고 있는 “……에 관하여 필요한 사항”은 일본어 투 표현을 답습한 것이므로, “……에 필요한 사항” 또는 “……에 관한 사항”으로 정비할 필요가 있다. 또한 “……에 대하여”도 사람·기관·단체에 대한 경우(행위 등의 경우에는 제외)에는 우리말 표현인 “……에게”로 고쳐야 할 것이다. 공직선거법에는 “정책선거의 촉진을 위하여”(제7조 제2항)와 같이 여러 개의 명사를 나열하고 있는 경우가 있으나, 문장이 딱딱해지고 이해하기 어려워지는 문제가 있으므로, “정책선거를 촉진하기 위하여”와 같이 조사나 보조사를 적절하게 넣어서 낱말과 낱말 간의 관계를 분명하게 하여 자연스럽게 이해하기 쉬운 문장으로 할 필요가 있다. 또한 “……에 관계없이”(제60조 제1항 제7호)와 같이 조사 “에”가 자연스럽게 않게 사용되고 있으나, 이것은 일본어 격조사 “に”를 직역한 데서 생긴 오류로서, 이를 “……과 관계없이”로 자연스럽게 연결될 수 있는 우리말로 고쳐야 할 것이다.

현 행	개선안
제8조의3(선거기사심의위원회) ⑦ 선거기사심의위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 언론중재위원회가 정한다.	제8조의3(선거기사심의위원회) ⑦ 선거기사심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 언론중재위원회가 정한다.
제8조의3(선거기사심의위원회) ③ …… 언론중재위원회는 불공정한 선거기사를 게재한 정기간행물등을 발행한 자(……)에 대하여 그 사과문 또는 …… <생략>	제8조의3(선거기사심의위원회) ③ …… 언론중재위원회는 불공정한 선거기사를 게재한 정기간행물등을 발행한 자(……)에게 그 사과문 또는 …… <생략>
제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ② ……는 정책선거의 촉진을 위하여 필요한 사항을 …… <생략>	제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ② ……는 정책선거를 촉진하기 위하여 필요한 사항을 …… <생략>
제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① <생략> 1-6. <생략>	제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① <생략> 1-6. <생략>

현 행	개선안
7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 <u>관계없이</u> 읍·면·동사무소 …… <생략>	7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭과 <u>관계없이</u> 읍·면·동사무소 …… <생략>

둘째, 공직선거법에서는 “이 법에 규정되지”라든가 “이 법이 정하는”이라는 표현을 사용하고 있으나, 이를 “이 법에서 규정하지”와 “이 법에서 정하는”으로 정비하여, 자연스러운 법령문으로 만들어야 할 것이다. 또한 “……에 있어”나 “……에 있어서(는)”이라는 일본어 투 표현을 사용하고 있으며, 이를 “……에서”나 “……할 때” 또는 “……할 경우”나 “……하는 데에” 등으로 정비해야 할 것이다. 공직선거법상 “……을 요하는”이라는 표현도 우리말인 “……이 필요한”으로 정비해야 할 것이다.

현 행	개선안
제62조(선거사무관계자의 선임) ⑧ 누구든지 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 …… <생략>	제62조(선거사무관계자의 선임) ⑧ 누구든지 이 법에서 규정하지 아니한 방법으로 …… <생략>
제81조(단체의 후보자 등 초청 대담·토론회) ① …… 대담·토론회를 이 법이 정하는 바에 따라 옥내에서 개최할 수 있다.	제81조(단체의 후보자 등 초청 대담·토론회) ① …… 대담·토론회를 이 법에서 정하는 바에 따라 옥내에서 개최할 수 있다.
제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① …… 선거운동을 함에 있어 이 법을 준수하고 공정하게 경쟁하여야 하며, …… <생략>	제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① …… 선거운동을 할 때 이 법을 준수하고 공정하게 경쟁하여야 하며, …… <생략>
제8조의4(선거보도에 대한 반론보도청구) ② …… 방송에 있어서는 이를 청구받은 때부터 48시간 이내에 …… 정기간행물등에 있어서는 편집이 완료되지 아니한 …… 게재를 하여야 한다. 이 경우 정기간행물등에 있어서 다음 발행호가 선거일후에 발행·배부되는 경우에는 …… <생략>	제8조의4(선거보도에 대한 반론보도청구) ② …… 방송의 경우에는 이를 청구받은 때부터 48시간 이내에 …… 정기간행물등의 경우에는 편집이 완료되지 아니한 …… 게재를 하여야 한다. 이 경우 정기간행물등의 경우 다음 발행호가 선거일후에 발행·배부되는 경우에는 …… <생략>
제48조(선거권자의 후보자추천) ② …… 5일(대통령의 임기만료에 의한 선거에 있어서는 후보자등록신청개시일전 30일, 대통령의 궐위로 인한 선거 등에 있어서는 그 사유가 확정된 후 3일)부터 …… 선거권자의 추천을 받아야 한다.	제48조(선거권자의 후보자추천) ② …… 5일(대통령의 임기만료에 의한 선거의 경우에는 후보자등록신청개시일전 30일, 대통령의 궐위로 인한 선거 등의 경우에는 그 사유가 확정된 후 3일)부터 …… 선거권자의 추천을 받아야 한다.
제51조(추가등록) 대통령선거에 있어서 정당추천후보자가 후보자등록기간중 …… <생략>	제51조(추가등록) 대통령선거에서 정당추천후보자가 후보자등록기간중 …… <생략>

현 행	개선안
제172조(개표관리) ② …… 구·시·군선거관리위원회의 의결을 <u>요하는</u> 사항은 당해 개표소에 배치된 …… <생략>	제172조(개표관리) ② …… 구·시·군선거관리위원회의 의결이 <u>필요한</u> 사항은 당해 개표소에 배치된 …… <생략>

셋째, 공직선거법에서는 “특별한 사유가 없는 한”(제64조 제10항, 제103조 제4항), “아니하는 한”(제8조의6 제7항), “……에 한하여”(제15조 제1항, 제57조의3 등), “……에 한한다”(제8조의4 제1항) 등의 일본어 투 표현을 사용하고 있다. 따라서 “특별한 사유가 없는 한”은 “특별한 사유가 없으면”으로, “아니하는 한”은 “아니하는 범위에서”나 “경우 외에는” 또는 “경우가 아니면” 등으로, “……에 한하여”는 “……에서만”이나 “……에 한정하여” 또는 “……으로만”으로, “……에 한한다”는 “……에 한정한다”나 “……만 해당한다” 또는 “……만을 말한다” 등으로 정비할 필요가 있다.

현 행	개선안
제64조(선거벽보) ⑩ …… 소유자 또는 관리자는 <u>특별한 사유가 없는 한</u> 선거벽보의 첩부에 협조하여야 한다.	제64조(선거벽보) ⑩ …… 소유자 또는 관리자는 <u>특별한 사유가 없으면</u> 선거벽보의 첩부에 협조하여야 한다.
제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) ⑦ …… 제8항은 그 성질에 <u>반하지 아니하는 한</u> …… 반론보도청구에 이를 준용한다.	제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) ⑦ …… 제8항은 그 성질에 <u>어긋나는 경우가 아니면</u> …… 반론보도청구에 이를 준용한다.
제15조(선거권) ① …… 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 <u>한하여</u> 인정된다.	제15조(선거권) ① …… 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 <u>만</u> 인정된다.
제57조의3(당내경선운동) ① <생략> 1. <생략> 2. …… 홍보물(이하 이 조에서 “경선포보물”이라 한다)을 <u>1회에 한하여</u> 발송하는 방법	제57조의3(당내경선운동) ① <생략> 1. <생략> 2. …… 홍보물(이하 이 조에서 “경선포보물”이라 한다)을 <u>한 번만</u> 발송하는 방법
제8조의4(선거보도에 대한 반론보도청구) ① …… 피해를 받은 정당(중앙당에 <u>한한다</u> . 이하 이 조에서 같다) 또는 …… <생략>	제8조의4(선거보도에 대한 반론보도청구) ① …… 피해를 받은 정당(중앙당에 <u>한정한다</u> . 이하 이 조에서 같다) 또는 …… <생략>

(5) 기타 용어정비

일반인이 법령문에 있는 “내지”를 “또는”으로 오해하는 경우가 많으므로, 공직선거법에서 규정하고 있는 “내지”를 “……부터……까지의 규정” 또는 “……부터……까지”로 바꿀 필요가 있다. 또한 공직선거법에서는 “의한”이나 “의하여” 또는 “의한다”

는 표현을 자주 사용하고 있으며, 이를 각각 “따른”이나 “따라” 또는 “따른다”로 정비할 필요가 있다. 그리고 공직선거법에서는 “……로 하여금”이라는 표현을 사용하고 있으나, 가급적 “……에게”로 고쳐 쓰는 것이 타당하다. 또한 공직선거법에서는 권위적인 용어에 해당하는 “승낙을 얻어” 등의 용어를 사용하고 있으며, 이를 “승낙을 받아”로 정비할 필요가 있을 것이다. 그리고 “새로이”는 “새로”로 정비할 필요가 있다.

현 행	개선안
제8조의4(선거보도에 대한 반론보도청구) ④ …… 제1항·제4항 내지 제7항의 규정은 …… <생략>	제8조의4(선거보도에 대한 반론보도청구) ④ …… 제1항·제4항부터 제7항까지의 규정은 …… <생략>
제8조의7(선거방송토론위원회) ⑨ 선거방송토론위원회는 …… 행정기관 소속 공무원으로 하여금 …… 직을 겸임하게 할 수 있다.	제8조의7(선거방송토론위원회) ⑨ 선거방송토론위원회는 …… 행정기관 소속 공무원에게 …… 직을 겸임하게 할 수 있다.
제162조(부재자투표참관) ③ …… 선거권자중에서 본인의 승낙을 얻어 4인에 달할 때까지 …… <생략>	제162조(부재자투표참관) ③ …… 선거권자중에서 본인의 승낙을 받아 4인에 달할 때까지 …… <생략>
제89조(유사기관의 설치금지) ① 누구든지 …… 이와 유사한 기관·단체·조직 또는 시설을 새로이 설립 또는 설치하거나 …… <생략>	제89조(유사기관의 설치금지) ① 누구든지 …… 이와 유사한 기관·단체·조직 또는 시설을 새로 설립 또는 설치하거나 …… <생략>

4. 문장구조 정비방안

(1) 정비방향

법령용어만을 알기 쉽게 바꾼다고 해서 법령문이 충분히 쉬워지는 것은 아니며, 법령은 문장으로 구성되어 있다는 점에서, 법령용어와 함께 법령의 문장을 알기 쉽게 정비할 필요가 있다. 법령문에는 한문 또는 일본어 투 표현, 번역체 표현, 여러 가지로 해석될 소지가 있거나 복잡한 표현, 중복되어 어색한 표현, 자연스럽게 읽거나 일상생활에서 자주 사용하지 않는 표현 등을 사용함으로써, 그 구조는 물론 표현에 있어서 많은 문제점을 드러내고 있다. 공직선거법의 경우, 주어와 서술어, 목적어와 서술어, 부사와 서술어 등의 관계, 어순변경 등의 기준에 입각하여 쉬운 문장, 명확한 문장, 간결한 문장으로 정비하고자 한다.

(2) 쉬운 문장

첫째, 문장은 주어와 서술어, 부사어와 서술어, 목적어와 서술어 등의 문장성분끼리 호응이 잘 되도록 정비할 필요가 있다. 이러한 점에서 문제가 될 수 있는 것은 공직선거법에서 사용하고 있는 “요청이 있는 경우”를 들 수 있으며, 이를 “요청한 경우”나 “요청을 받은 경우”로 정비할 필요가 있을 것이다. 또한 “같음하다”는 타동사이므로, “같음하다” 앞의 “……에/으로”를 “……을/를”로 고치고, “……에 위반한”을 “……을 위반한”으로 고쳐야 할 것이다.

현 행	개선안
제 8 조의3(선거기사심의위원회) ④ …… 그 외의 정기간행물등을 발행하는 때에는 선거기사심의위원회의 <u>요청이 있는 경우</u> 1부를 …… <생략>	제 8 조의3(선거기사심의위원회) ④ …… 그 외의 정기간행물등을 발행하는 때에는 선거기사심의위원회의 <u>요청을 받은 경우</u> 1부를 …… <생략>
제151조(투표용지와 투표함의 작성) ④ …… 이 경우 그 청인의 날인은 인쇄날인 <u>으로</u> 같음할 수 있다.	제151조(투표용지와 투표함의 작성) ④ …… 이 경우 그 청인의 날인은 인쇄날인 <u>을</u> 같음할 수 있다.
제 9 조(공무원의 중립의무 등) ② …… 국가경찰공무원(검찰수사관 및 군사법경찰관리를 포함한다)은 이 법의 <u>규정에 위반한</u> 행위가 있다고 …… <생략>	제 9 조(공무원의 중립의무 등) ② …… 국가경찰공무원(검찰수사관 및 군사법경찰관리를 포함한다)은 이 법의 <u>규정을 위반한</u> 행위가 있다고 …… <생략>

둘째, 문장의 어순을 올바르게 하면, 번잡한 표현을 방지하고, 문장을 읽을 때에 호흡을 흐트리지 않게 하며, 문장의 의미를 파악하기 쉽게 한다. 특히 공직선거법의 경우, 많은 곳에서 준용규정을 두고 있으나, 어순을 제대로 지키지 않아 이해하기 어려운 측면이 있다. 이로부터 문장성분에 맞는 목적격 조사인 “을(를)”을 붙여서 서술어인 “준용하다” 바로 앞에 배치하는 등 어순이 자연스럽고, 의미가 뚜렷한 문장으로 만들 필요가 있다.

현 행	개선안
제38조(부재자신고) ⑦ <u>제37조(名簿作成)제6항의 규정은 부재자신고인명부의 작성에 이를 준용한다.</u>	제38조(부재자신고) ⑦ <u>부재자신고인명부의 작성에 관하여는 제37조(名簿作成)제6항을 준용한다.</u>
제60조의2(예비후보자등록) ⑤ <u>제52조제3항의 규정은 예비후보자등록에 준용한다.</u> …… <생략>	제60조의2(예비후보자등록) ⑤ <u>예비후보자등록에 관하여는 제52조제3항을 준용한다.</u> …… <생략>

셋째, 공직선거법 제108조(여론조사의 결과공표금지 등) 제6항과 같이 주어가 분명하지 않아 해석에 혼란을 초래할 수 있다. 즉, 제108조 제1항에서는 “누구든지” 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 여론조사결과를 공표하지 못하게 하고 있고(제1항), 제2항부터 제5항까지에서도 “누구든지”를 대상으로 여론조사의 실시 및 그 결과의 공표시기 및 방법 등에 대하여 제한을 하고 있다. 다만, 제6항에서는 “선거에 관한 여론조사결과를 공표 또는 보도하는 경우에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체는 해당 여론조사의 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료를 자신의 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다”고 규정하고 있어, “해당 여론조사를 실시한 기관·단체”가 여론조사결과를 공표 또는 보도하는 경우의 공개의무인지, 누구든지 공표 또는 보도하는 경우의 기관·단체에 대한 추가적 공개의무인지가 명확하지 않다. 즉, 제5항에서 여론조사를 실시한 기관·단체에 대하여 자료일체의 보관의무를 부여한 후, 추가적으로 제6항에서 공개의무를 부가하고 있는 것인가, 아니면 여론조사를 실시한 기관·단체가 그 결과를 공표 또는 보도하는 경우의 공개의무인지가 명확하지 않다는 것이다. 제5항과 제6항의 내용적 관계를 고려하면, 후자의 해석이 타당한 것으로 보이지만, 또 다른 입법취지에 입각한 규정일 수가 있으므로, 전자와 후자로 해석하는 경우를 대비하여 각각의 정비방안을 제시할 필요가 있을 것이다. 전자로 해석하는 경우에는 제6항을 삭제한 후 제5항을 분리하여 기존 제6항으로 대체하고, 후자로 해석하는 경우에는 제6항을 정비할 필요가 있으며, 순서대로 정비방안을 제시하면 다음과 같다.

현 행	개선안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑤ 누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 조사의뢰자와 조사기관·단체명, 피조사자의 선정방법, 표본의 크기(연령대별·성별 표본의 크기를 포함한다), 조사지역·일시·방법, 표본오차율, 응답률, 질문내용, 조사된 연령대별·성별 표본 크기의 오차를 보정한 방법 등을 함께 공표 또는 보도하여야 하며, 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체는 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 여론조사와 관련있는 자료일체를	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑤ 누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 조사의뢰자와 조사기관·단체명, 피조사자의 선정방법, 표본의 크기(연령대별·성별 표본의 크기를 포함한다), 조사지역·일시·방법, 표본오차율, 응답률, 질문내용, 조사된 연령대별·성별 표본 크기의 오차를 보정한 방법 등을 함께 공표 또는 보도하여야 한다. ⑥ 제5항의 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체는 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료를 자신의 인터넷 홈페이지에 공개하여야

현 행	개선안
<p>해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다.</p> <p>⑥ <생략></p>	<p>하고, 공개한 자료 및 그 밖의 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 여론조사와 관련있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다.</p> <p>⑥ <삭제></p>
<p>제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑥ 선거에 관한 여론조사결과를 공표 또는 보도하는 경우에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체는 해당 여론조사의 조사설계서·피조사자 선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료를 자신의 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.</p>	<p>제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑥ 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체가 그 여론조사결과를 공표 또는 보도하는 경우에는 해당 여론조사의 조사설계서·피조사자 선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료를 자신의 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.</p>

(3) 명확한 문장

법령문장은 간결하면서도 내용이 혼동되지 않도록 정확하게 표현되어야 한다. 뜻이 여러 가지로 해석될 수 있는 문장, 수식에 수식을 거듭하여 구조가 복잡한 문장, 여러 내용이 한 문장 속에 뒤섞여 내용과약이 어려운 문장 등은 이해하기 어렵고 해석할 때 혼란을 줄 수도 있다. 공직선거법의 경우, 너무 길거나 복잡한 문장을 간결하게 하기 위하여 문장을 나누거나 조·항을 분리하고, 필요하면 문장일부를 각 호로 분리하는 등의 방법으로 법령문장을 명확하고 간결하게 할 필요가 있다. 이하에서는 불필요하고, 중복적인 사항을 제거한 후 **조를 분리하는 방안, 항을 분리하는 방안, 문장일부를 각 호로 분리하는 방안**을 순서대로 대표적인 예를 들어 정비방안을 제시하고자 한다.

1) 조로 분리

공직선거법 제82조의2에서는 선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회의 개최에 대하여 규정하고 있다. 다만, 제1항부터 제5항까지의 내용은 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 개최횟수 등 방법에 관한 사항이며, 제6항부터 제14항까지의 내용은 대담·토론회의 방송방법에 관한 사항이다. 이와 같은 이질적인 사항을 하나의 조문에서 규정함으로써, 조문이 길어지고 이해하기 어렵게 되므로, 제6항 이하에 대하여는 조를 새로이 신설하여 정비할 필요가 있을 것이다.

현 행	개 선 안
<p>제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① 중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서 선거운동기간중 다음 각호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.</p> <p>1. 대통령선거 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 3회 이상</p> <p>2. 비례대표국회의원선거 해당 정당의 대표자가 비례대표국회의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구국회의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상</p> <p>② 시·도선거방송토론위원회는 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거에 있어서 선거운동기간 중 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.</p> <p>1. 시·도지사선거 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 1회 이상</p> <p>2. 비례대표시·도의원선거 해당 정당의 대표자가 비례대표시·도의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구시·도의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상</p> <p>③ <생략></p> <p>④ 각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항의 대담·토론회를 개최하는 때에는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 후보자를 대상으로 개최한다. 이 경우 각급선거방송토론위원회로부터 초청받은 후보자는 정당한 사유가 없는 한 그 대담·토론회에 참석하여야 한다.</p> <p>1-3. <생략></p> <p>⑤ <생략></p> <p>⑥ <신설></p>	<p>제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 개최) ① 중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거의 선거운동기간 중 다음 각 호에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.</p> <p>1. 대통령선거 : 후보자 중에서 1명 또는 여러 명을 초청하여 3회 이상</p> <p>2. 비례대표국회의원선거 : 해당 정당의 대표자가 비례대표국회의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구국회의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상</p> <p>② 시·도선거방송토론위원회는 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거의 선거운동기간 중 다음 각 호에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.</p> <p>1. 시·도지사선거 : 후보자 중에서 1명 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상</p> <p>2. 비례대표시·도의원선거 : 해당 정당의 대표자가 비례대표시·도의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구시·도의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상</p> <p>③ <생략></p> <p>④ 각급선거방송토론위원회는 제1항부터 제3항까지의 대담·토론회를 개최하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 후보자를 대상으로 개최한다. 이 경우 각급선거방송토론위원회로부터 초청받은 후보자는 정당한 사유가 없으면 그 대담·토론회에 참석하여야 한다.</p> <p>1-3. <생략></p> <p>⑤ <생략></p> <p>⑥ 대담·토론회의 진행절차, 개최홍보, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>
<p><조신설></p> <p>⑥ <생략></p>	<p>제82조의3(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 방송방법) ① <생략></p>

현 행	개선안
<p>⑦ 각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항 및 제5항의 대담·토론회(합동방송연설회를 포함하며, 이하 이 조에서 “대담·토론회”라 한다)를 개최하는 때에는 공정하게 하여야 한다.</p> <p>⑧ - ⑩ <생략></p> <p>⑪ 구·시·군선거방송토론위원회는 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 있어서 제10항 단서의 규정에 의하여 공영방송사가 중계방송을 할 수 없는 때에는 다른 지상파 방송사업자나 종합유선방송사업자의 방송시설을 이용하여 대담·토론회를 텔레비전방송을 통하여 중계방송하게 할 수 있다. 이 경우 그 방송시설이용료는 국가 또는 당해 지방자치단체가 부담한다.</p> <p>⑫ - ⑬ <생략></p> <p>⑭ 대담·토론회의 진행절차, 개최홍보, 방송시설이용료의 산정·지급 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>② 각급선거방송토론위원회는 제82조의2제1항부터 제3항까지 및 제5항의 대담·토론회(합동방송연설회를 포함하며, 이하 이 조에서 “대담·토론회”라 한다)를 개최하는 때에는 공정하게 하여야 한다.</p> <p>③ - ⑤ <생략></p> <p>⑥ 구·시·군선거방송토론위원회는 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거의 경우 제5항 단서에 따라 공영방송사가 중계방송을 할 수 없는 때에는 다른 지상파방송사업자나 종합유선방송사업자의 방송시설을 이용하여 대담·토론회를 텔레비전방송을 통하여 중계방송하게 할 수 있다. 이 경우 그 방송시설이용료는 국가 또는 당해 지방자치단체가 부담한다.</p> <p>⑦ - ⑧ <생략></p> <p>⑨ 방송시설이용료의 산정·지급, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>

2) 항으로 분리

공직선거법 제64조(선거벽보)에 따르면, 선거운동에 사용하는 선거벽보에는 후보자의 사진·성명·기호·정당추천후보자의 소속정당명·경력·정견 및 소속정당의 정강·정책, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재하여, 동에서는 인구 500명에 1매, 읍에서는 인구 250명에 1매, 면에서는 인구 100명에 1매의 비율을 한도로 작성·부착하도록 하고 있다. 이와 같이 제64조에서는 게재사항과 게재방법을 한 문장에 같이 서술하고 있어, 문장구조가 이해하기 어렵게 되어 있으며, 또한 경력 중 학력 등에 관하여 괄호를 사용하여 장문의 설명을 하고 있어 문장을 더욱 어렵게 하고 있다. 이를 정비하는 방안으로는 같은 조 제1항을 2개의 항으로 분리하여 선거벽보의 게재사항과 게재방법을 각각 규정하는 방안과, 후술하는 바와 같이 게재사항을 각 호로 처리하는 방안이 있을 것이다. 이 경우에는 경력에 관한 구체적 사항과 그 밖에 홍보에 필요한 사항은 규칙에서 정하도록 하고 있는 같은 조 제11항에 따라 규칙에 위임하여 정할 수 있을 것이다. 이러한 방안은 위임규정의 검토에 있어서 규칙으로 위임하여 규정해도 되는 사항에 해당한다고 하겠다. 이와 함께 같은 조 제2항의 경우도 문장구조가 복잡하여 새로운 항을 신설하여 정비할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제64조(선거벽보) ① 선거운동에 사용하는 선거벽보에는 후보자의 사진(후보자만의 사진을 말한다)·성명·기호(제150조에 따라 투표용지에 인쇄할 정당 또는 후보자의 게재순위를 말한다. 이하 같다)·정당추천후보자의 소속정당명(무소속후보자는 “무소속”이라 표시한다)·경력[학력을 게재하는 경우에는 정규학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력외에는 게재할 수 없다. 이 경우 정규학력을 게재하는 경우에는 졸업 또는 수료당시의 학교명(중퇴한 경우에는 수학기간을 함께 기재하여야 한다)을 기재하고, 정규학력에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력을 게재하는 때에는 그 교육과정명과 수학기간 및 학위를 취득한 때의 취득학위명을 기재하여야 하며, 정규학력의 최종학력과 외국의 교육과정을 이수한 학력은 제49조제4항제6호에 따라 학력증명서를 제출한 학력에 한하여 게재할 수 있다. 이하 같다]·정견 및 소속정당의 정강·정책 그 밖의 홍보에 필요한 사항(지역구국회의원선거에 있어서는 비례대표국회의원후보자명단을, 지역구시·도의원선거에 있어서는 비례대표시·도의원후보자 명단을, 지역구자치구·시·군의원선거에 있어서는 비례대표자치구·시·군의원후보자명단을 포함하며, 후보자외의 자의 인물사진을 제외한다)을 게재하여 동에 있어서는 인구 500명에 1매, 읍에 있어서는 인구 250명에 1매, 면에 있어서는 인구 100명에 1매의 비율을 한도로 작성·첨부한다. 다만, 인구밀집상태 및 첨부장소등을 감안하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 인구 1천명에 1매의 비율까지 조정할 수 있다.</p>	<p>제64조(선거벽보) ① 선거운동에 사용하는 선거벽보에는 후보자의 사진·성명·기호·정당추천후보자의 소속정당명·경력·정견 및 소속정당의 정강·정책 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한다. 다만, 무소속후보자의 경우에는 “무소속”으로 표시한다.</p> <p>② 제1항에 따른 선거벽보는 동은 인구 500명에 1매, 읍은 인구 250명에 1매, 면은 인구 100명에 1매의 비율을 한도로 한다. 다만, 인구밀집상태 및 부착장소 등을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 인구 1천명에 1매의 비율까지 조정할 수 있다.</p> <p>※경력에 관한 구체적 사항과 그 밖에 홍보에 필요한 사항은 규칙에서 정하도록 하고 있는 제11항에 따라 규칙으로 정할 수 있을 것이다.</p>
<p>② 제1항에 따른 선거벽보는 후보자(비례대표국회의원후보자와 비례대표지방의회의원후보자를 제외하며, 대통령선거에 있어서 정당추천후보자의 경우에는 그 추천정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 작성하여 대통령선거는 후보자등록마감일 후 3일(제51조에 따른 추가등록의 경우에는 추가등록마감일 후 2일 이내를 말한다)까지</p>	<p>② 제1항에 따른 선거벽보는 후보자가 작성하여 대통령선거는 후보자등록마감일 후 3일(제51조에 따른 추가등록의 경우에는 추가등록마감일 후 2일 이내를 말한다)까지, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 후보자등록마감일 후 5일까지 부착할 지역의 구·시·군선거관리위원회에 제출하고, 해당</p>

현 행	개선안
<p>말한다)까지, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 후보자등록마감일 후 5일까지 첩부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고, 해당 구·시·군선거관리위원회가 이를 확인하여 선거벽보 제출마감일후 2일(대통령선거와 섬 및 산간오지지역의 경우는 3일)까지 첩부한다. 이 경우 선거벽보의 일부를 제출하지 아니할 때에는 선거벽보를 첩부하지 아니할 지역(투표구를 단위로 한다)을 지정하여 선거벽보의 제출시에 서면으로 신고하여야 하고, 선거벽보를 첩부하지 아니할 지역을 신고하지 아니한 때에는 해당 구·시·군선거관리위원회가 그 지역을 지정한다.</p>	<p>구·시·군선거관리위원회가 확인하여 선거벽보 제출마감일 후 2일(대통령선거와 섬 및 산간오지지역의 경우는 3일)까지 부착한다. 이 경우 대통령선거의 정당추천후보자는 그 추천정당이 후보자가 되며, 비례대표국회의원후보자와 비례대표지방의회의원후보자는 제외한다.</p>
	<p>③ 제1항에서 정한 선거벽보의 일부를 제출하지 아니할 때에는 선거벽보를 부착하지 아니할 지역(투표구를 단위로 한다)을 지정하여 선거벽보를 제출할 때 서면으로 신고하여야 하고, 선거벽보를 부착하지 아니할 지역을 신고하지 아니한 때에는 해당 구·시·군선거관리위원회가 그 지역을 지정한다.</p>

3) 호로 분리

첫째, 전술한 바와 같이 **공직선거법 제64조(선거벽보) 제1항**의 경우, 선거운동에 사용하는 선거벽보의 게재사항과 게재방법을 항으로 구분할 수 있고, 다음과 같이 선거벽보의 게재사항을 각 호로 처리하여 어떠한 것을 선거벽보에 게재해야 하는가를 명확하게 하는 방안도 있을 것이다. 다만, 보고서에서는 항으로 분리하는 방안을 제시하고 있다.

현 행	개선안
<p>제64조(선거벽보) ① 선거운동에 사용하는 선거벽보에는 후보자의 사진(후보자만의 사진을 말한다)·성명·기호(제150조에 따라 투표용지에 인쇄할 정당 또는 후보자의 게재순위를 말한다. 이하 같다)·정당추천후보자의 소속정당명(무소속후보자는 “무소속”이라 표시한다)·경력[학력을 게재하는 경우에는 정규학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력외에는 게재할 수 없다. 이 경우 정규학력을 게재하는 경우에는 졸업 또는 수료당시의 학교명(중퇴한 경우에는 수학기간을 함께 기재하여야 한다)을 기재하고, 정규학력에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력을 게재하는 때에는 그 교육과정명과 수학기간 및 학위를 취득한 때의 취득학위명을 기재하여야 하며, 정규학력의 최종학력과</p>	<p>제64조(선거벽보) ① 선거운동에 사용하는 선거벽보는 다음 각 호의 사항을 게재하여 동에 있어서는 인구 500명에 1매, 읍에 있어서는 인구 250명에 1매, 면에 있어서는 인구 100명에 1매의 비율을 한도로 작성·첩부한다. 다만, 인구밀집상태 및 첩부장소등을 감안하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 인구 1천명에 1매의 비율까지 조정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 후보자의 사진(후보자만의 사진을 말한다) 2. 성명·기호(제150조에 따라 투표용지에 인쇄할 정당 또는 후보자의 게재순위를 말한다. 이하 같다) 3. 정당추천후보자의 소속정당명(무소속후보자는 “무소속”이라 표시한다) 4. 경력

현 행	개선안
<p>외국의 교육과정을 이수한 학력은 제49조제4항 제6호에 따라 학력증명서를 제출한 학력에 한하여 게재할 수 있다. 이하 같다]· 정견 및 소속정당의 정강·정책 그 밖의 홍보에 필요한 사항(지역구국회의원선거에 있어서는 비례대표국회의원후보자명단을, 지역구시·도의원선거에 있어서는 비례대표시·도의원후보자 명단을, 지역구자치구·시·군의원선거에 있어서는 비례대표자치구·시·군의원후보자명단을 포함하며, 후보자외의 자의 인물사진을 제외한다)을 게재하여 동에 있어서는 인구 500명에 1매, 읍에 있어서는 인구 250명에 1매, 면에 있어서는 인구 100명에 1매의 비율을 한도로 작성·첨부한다. 다만, 인구밀집상태 및 첨부장소등을 감안하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 인구 1천명에 1매의 비율까지 조정할 수 있다.</p>	<p>5. 정견 및 소속정당의 정강·정책 그 밖의 홍보에 필요한 사항 ※경력에 관한 구체적 사항과 그 밖에 홍보에 필요한 사항은 규칙에서 정하도록 하고 있는 제11항에 따라 규칙으로 정할 수 있을 것이다.</p>

둘째, 공직선거법 제65조(선거벽보) 제10항에서는 선거공보를 접수하지 아니하는 경우를 하나의 항에 열거하고 있고, 괄호를 사용하여 다양한 사항을 규정하고 있어, 문장의 이해도를 저하시키고 있으므로, 이를 각 호로 분리하여 정비함으로써, 더욱 알기 쉽게 정비할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제65조(선거공보) ⑩ 구·시·군선거관리위원회는 제7항을 위반하여 책자형 선거공보(점자형 선거공보는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에 후보자정보공개자료를 게재하지 아니하거나, 책자형 선거공보의 둘째 면이 아닌 다른 면(둘째 면이 부족하여 셋째 면에 연이어 게재한 경우는 제외한다)에 후보자정보공개자료를 게재하거나, 그 둘째 면에 후보자정보공개자료와 그 소명자료 외의 다른 내용을 게재하거나, 선거공보의 규격·제출기한을 위반한 때에는 이를 접수하지 아니한다.</p>	<p>제65조(선거공보) ⑩ 구·시·군선거관리위원회는 제7항을 위반한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 선거공보(점자형 선거공보는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)를 접수하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 책자형 선거공보에 후보자정보공개자료를 게재하지 아니한 경우 2. 책자형 선거공보의 둘째 면이 아닌 다른 면(둘째 면이 부족하여 셋째 면에 연이어 게재한 경우는 제외한다)에 후보자정보공개자료를 게재한 경우 3. 책자형 선거공보의 둘째 면에 후보자정보공개자료와 그 소명자료 외의 다른 내용을 게재한 경우 4. 선거공보의 규격·제출기한을 위반한 경우

셋째, **공직선거법 제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한) 제1항**에서는 일정한 자에 대하여 선거기간 전 및 선거기간에 해당 선거에 관한 후보자 또는 그 소속정당을 위하여 일체의 기부행위를 할 수 없도록 하고 있다. 기부행위를 할 수 없는 일정한 자로는 정당(정당법 제37조 제3항에 따른 당원협의회와 창당준비위원회를 포함), 정당선거사무소의 소장, 후보자(후보자가 되려는 자를 포함)나 그 배우자의 직계존·비속과 형제자매, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자나 후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 및 그 밖의 법인·단체 또는 그 임·직원 등을 나열하고 있다. 이와 같이 조문의 내용에서 일정한 자를 길게 나열함으로써, 이해하기 어려운 문장구조를 형성하고 있으므로, 같은 조 제2항과 같이 이를 호로 분리하여 정비할 필요가 있다.

현 행	개선안
<p>제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위 제한) ① 정당〔정당법 제37조제3항에 따른 당원협의회(이하 “당원협의회”라 한다)와 창당준비위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다〕, 정당선거사무소의 소장, 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)나 그 배우자의 직계존·비속과 형제자매, 후보자의 직계비속 및 형제자매의 배우자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자나 후보자 또는 그 가족(가족의 범위는 제10조제1항제3호에 규정된 “후보자의 가족”을 준용한다)과 관계있는 회사 그 밖의 법인·단체(이하 “회사 등”이라 한다) 또는 그 임·직원은 선거기간전에는 당해 선거에 관하여, 선거기간에는 당해 선거에 관한 여부를 불문하고 후보자 또는 그 소속정당을 위하여 일체의 기부행위를 할 수 없다. 이 경우 후보자 또는 그 소속정당의 명의를 밝혀 기부행위를 하거나 후보자 또는 그 소속정당이 기부하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 기부행위를 하는 것은 당해 선거에 관하여 후보자 또는 정당을 위한 기부행위로 본다.</p> <p>② 제1항에서 “후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 등”이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해</p>	<p>제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위 제한) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거기간전에는 당해 선거에 관하여, 선거기간에는 당해 선거에 관한 여부를 불문하고 후보자 또는 그 소속정당을 위하여 일체의 기부행위를 할 수 없다. 이 경우 후보자 또는 그 소속정당의 명의를 밝혀 기부행위를 하거나 후보자 또는 그 소속정당이 기부하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 기부행위를 하는 것은 당해 선거에 관하여 후보자 또는 정당을 위한 기부행위로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당〔정당법 제37조제3항에 따른 당원협의회(이하 “당원협의회”라 한다)와 창당준비위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다〕 2. 정당선거사무소의 소장 3. 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)나 그 배우자의 직계존·비속과 형제자매 4. 후보자의 직계비속 및 형제자매의 배우자 5. 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자 6. 후보자 또는 그 가족(가족의 범위는 제10조제1항제3호에 규정된 “후보자의 가족”을 준용한다)과 관계있는 회사 그 밖의 법인·단체(이하 “회사 등”이라 한다) 또는 그 임·직원 <p>② 제1항제6호에서 “후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 등”이라 함은 다음 각 호의 어느 하</p>

현 행	개선안
당하는 회사 등을 말한다. 1-3.<생략>	나에 해당하는 회사 등을 말한다. 1-3.<생략>

넷째, **공직선거법(선거비용보전의 제한) 제135조의2 제6항**에서는 선거구선거관리위원회에 대하여 정당 또는 후보자가 같은 조 제5항 후단의 기한 안에 해당금액을 반환하지 아니한 경우, 대통령선거와 국회의원선거에서는 관할세무서장에게 징수를 위탁하고, 관할세무서장이 국세체납처분의 예에 따라 이를 징수하여 국가에 납입하도록 하고 있으며, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에서는 당해 지방자치단체의 장에게 징수를 위탁하고 지방자치단체의 장이 지방세체납처분의 예에 따라 이를 징수하여 지방자치단체에 납입하도록 하고 있다. 이 조항의 문장구조는 공직선거법의 다른 조항과 비교해도 지나치게 길지 않아 그대로 사용하여도 문제가 없어 보이지만, 명확하게 구분되는 상이한 내용을 하나의 문장에 서술하는 것보다 각각의 내용을 호로 구분하여 규정하는 것이 더욱 이해하기 쉽게 될 것이다.

현 행	개선안
제135조의2(선거비용보전의 제한) ⑥ 선거구선거관리위원회는 정당 또는 후보자가 제5항 후단의 기한 안에 해당금액을 반환하지 아니한 때에는 <u>대통령선거와 국회의원선거에 있어서는 관할세무서장에게 징수를 위탁하고 관할세무서장이 국세체납처분의 예에 따라 이를 징수하여 국가에 납입하여야 하며, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체의 장에게 징수를 위탁하고 지방자치단체의 장이 지방세체납처분의 예에 따라 이를 징수하여 지방자치단체에 납입하여야 한다.</u>	제135조의2(선거비용보전의 제한) ⑥ 선거구선거관리위원회는 정당 또는 후보자가 제5항 후단의 기한 안에 해당금액을 반환하지 아니한 때에는 <u>다음 각 호에 따른다.</u> 1. 대통령선거와 국회의원선거 : 관할세무서장에게 징수를 위탁하고 관할세무서장이 국세체납처분의 예에 따라 징수하여 국가에 납입하여야 한다. 2. 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거 : 해당 지방자치단체의 장에게 징수를 위탁하고 지방자치단체의 장이 지방세체납처분의 예에 따라 징수하여 지방자치단체에 납입하여야 한다.

(4) 간결한 문장

첫째, 범위, 구역, 지역, 지구 등의 단어 속에는 이미 “정해진 범위의 안”이라는 의미가 포함되어 있음에도 불구하고, 공직선거법에서는 “**범위 안에서**”(제10조의2 제7항)나 “**범위 내에서**”(제23조 제1항)라든가 “**선거구 안**”(제13조 제3항) 또는 “**구역 안**”(제16조 제3항) 등의 표현을 사용하고 있으므로, 이를 “**범위**”나 “**선거구**” 또는 “**구역**” 등으로 사용하도록 한다.

현 행	개선안
제10조의2(선거부정감시단) ⑦ 선거부정감시단의 소속원에 대하여는 예산의 <u>범위 안에서</u> 수당 또는 실비를 지급할 수 있다.	제10조의2(선거부정감시단) ⑦ 선거부정감시단의 소속원에 대하여는 예산의 <u>범위</u> 에서 수당 또는 실비를 지급할 수 있다.
제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① …… 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 …… <생략>	제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① …… 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위에서 …… <생략>
제15조(선거권) ① <생략> 1. 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람	제15조(선거권) ① <생략> 1. 해당 국회의원지역선거구에 주민등록이 되어 있는 사람
제16조(피선거권) ③ 선거일 현재 …… 지방자치단체의 <u>관할구역</u> 안에 주민등록(국내거소신고인명부에 …… <생략>	제16조(피선거권) ③ 선거일 현재 …… 지방자치단체의 <u>관할구역</u> 에 주민등록(국내거소신고인명부에 …… <생략>

둘째, 공직선거법에서는 특히 정의규정에서 “……라 함은……를 말한다”라는 표현을 사용하고 있으나, 이것은 서술어가 중복되므로 “……란……를 말한다”로 고쳐 쓰기로 한다. 또한 공직선거법에서는 단서나 괄호에서 예외를 표현할 때 “……를 제외한다”라고 하여 “을/를”을 사용하고 있으나, 비교·대조의 의미를 포함하는 보조사 “은/는”으로 바꾸어 “……은/는 제외한다”로 정비해야 할 것이다.

현 행	개선안
제13조(선거구선거관리) ② 제1항에서 “선거구 선거사무”라 함은 ……선거구를 단위로 행하여야 하는 선거사무를 말한다.	제13조(선거구선거관리) ② 제1항에서 “선거구 선거사무”란 ……선거구를 단위로 행하여야 하는 선거사무를 말한다.
제8조의7(선거방송토론위원회) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회)를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 …… <생략>	제8조의7(선거방송토론위원회) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회)는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 …… <생략>

셋째, 공직선거법에서는 “필요하다고 인정하는 때에는”이나 “필요하다고 인정하는 경우에는”이라는 표현을 사용하고 있으나, 이를 간결하게 하여 “필요하면” 또는 “필요할 때”나 “필요하다고 인정하면”으로 변경하는 것이 타당할 것이다. 또한 공직선거법에서는 “……하고자 하는 때에는”이나 “하고자 하는 자(사람)는” 또는 “되고자 하는 자(사람)”이라는 표현을 사용하고 있으나, 문맥에 맞게 “……하고자 하는 때에는”을 “……하면”이나 “……할 때에는” 또는 “……할 경우에는”으로, “하고자 하는 자(사람)”을 “하려는 사람”으로, “되고자 하는 자(사람)”을 “되려는 사람”으로 정비해야 할 것이다.

현 행	개선안
제 8 조의5(인터넷선거보도심의위원회) ⑦ 인터넷선거보도심의위원회는 …… 위하여 <u>필요하다고 인정하는 때에는</u> …… <생략>	제 8 조의5(인터넷선거보도심의위원회) ⑦ 인터넷선거보도심의위원회는 …… 위하여 <u>필요하면</u> …… <생략>
제161조(투표참관) ⑧ 투표관리관은 …… <u>필요하다고 인정하는 경우에는</u> 투표참관인을 교대로 참관하게 할 수 있다. …… <생략>	제161조(투표참관) ⑧ 투표관리관은 …… <u>필요하면</u> 투표참관인을 교대로 참관하게 할 수 있다. …… <생략>
제38조(부재자신고) ③ <생략> 1. 부재자투표사유(거소에서 투표를 하고자 하는 자는 거소투표사유를 말한다)	제38조(부재자신고) ③ <생략> 1. 부재자투표사유(거소에서 투표를 하려는 사람은 거소투표사유를 말한다)
제39조(명부작성의 감독 등) ③ …… 공무원을 해임하고자 하는 때에는 그 임면권자는 관할 구·시·군선거관리위원회 또는 …… <생략>	제39조(명부작성의 감독 등) ③ …… 공무원을 해임할 때에는 그 임면권자는 관할 구·시·군선거관리위원회 또는 …… <생략>
제 8 조(언론기관의 공정보도의무) …… 인터넷언론사가 …… 이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 정견 기타 사항 …… <생략>	제 8 조(언론기관의 공정보도의무) …… 인터넷언론사가 …… 이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 정견 기타 사항 …… <생략>

5. 법령의 시각화방안

(1) 개 관

현대 민주적 법치국가에서 법령은 모든 국민의 생활과 삶의 기준이 되며, 생활의 양태를 규정하는 핵심적인 기준이 되고 있다는 점에서 국민이 법령의 내용을 쉽게 이해할 수 있도록 하는 것은 최소한의 필요불가결한 현대적 삶의 근거이기도 하다. 이로부터 이상에서는 알기 쉬운 법령정비기준에 따라 법령의 한글화, 용어와 문장의 순화 등을 통하여 국민이 보다 접근하기 편리하고 이해하기 쉬운 공직선거법 정비방안을 제시하였다. 이러한 정비를 통하여 공직선거법의 용어와 문장은 보다 쉽게 읽을 수 있는 구조에 가깝게 접근할 수도 있으나, 여전히 구체적인 내용을 이해하는 데에는 어려움이 있다고 하겠다. 또한 공직선거법의 절차적 복잡성과 다양한 규제방식의 도입 등으로 실제적 법령적용에 대한 단계별 이해도는 더욱 떨어지고 있다고 할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 공직선거법의 구체적인 내용을 일목요연하게 파악할 수 있도록 구체적인 규정내용을 **그림, 표, 산식, 절차도** 등으로 표시하여 이해도와 접근성을 강화할 필요가 있을 것이다. 이 중에서 그림과 절차도 등은 기술·안전 등 전문

분야의 법령에서 주로 사용되고 있으므로, 공직선거법의 경우는 **산식과 (별)표를 통한 시각화를 중심으로** 검토할 필요가 있다. 산식과 (별)표를 통한 시각화는 공직선거법 제121조(선거비용제한액의 산정), 제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) 제1항 등에서 이미 도입되어 있다. 법령본문에 산식 및 (별)표를 삽입하는 이러한 방법은 최근의 다양한 법령에서 시도되고 있으며, 매우 유용한 입안방법이라는 점에서 더욱 확대될 가능성이 있다. 따라서 공직선거법의 경우도 복잡한 문장을 단순한 표나 산식으로 간단하게 표현하고, 이러한 입안방식을 더욱 확대함으로써, 생활규범성을 향상시킬 필요가 있을 것이다.

특히 표의 경우는 기존의 복잡하고 중복적인 서술형인 각 호로 규정하는 입안방법 보다는 규정사항을 일체성 있고 일목요연하게 표현할 수 있는 유용한 입안방법이라 하겠다. 다만, 무분별한 표의 사용이 오히려 법령의 내용을 복잡하게 할 수 있다는 의문이 제기될 수 있으므로, 적절한 조화를 도모할 필요가 있을 것이다. 일반적으로 표는 법문이 복잡하고 길어서 이해하기 어려운 경우, 각 내용상의 구분이 명확하여 표로 구분이 가능한 경우, 호·목 등 다층적 법령구조를 가지는 조문의 경우 등에 사용되고 있다. 표를 사용하는 경우의 **정비기준**을 살펴보면, 별표 등에 별도로 표시할 실익이 없는 경우에는 본문에 표로 표시하고, 표의 좌란에는 개정문의 작성에 필요한 호를 원칙적으로 명기하기로 한다. 또한 표의 상단에는 각 대표제시어를 표시하여 구분하고, 상단의 하위에 대표제시어를 이중으로 구분할 수 있으나, 가능하면 대표제시어의 재분류는 예외적인 경우에 한하여 구분하기로 한다. 표의 내용은 가능한 한 간단하고 중점사항만을 제시하고, 설명이 필요한 경우에는 표 하단에 비고란을 통하여 용어 및 설명사항을 제시하기로 한다.⁸²⁾ 이러한 정비기준에 입각하여 이하에서는 **표를 통한 시각화**라는 관점에서 공직선거법의 대표적인 사례를 도출하여 정비방안을 제시하고자 한다.

(2) 구체적 시각화방안

1) 제112조 제2항

공직선거법 **제112조(기부행위의 정의 등) 제2항**에서는 기부행위로 보지 아니하는 행위를 통상적인 정당활동과 관련한 행위, 의례적 행위, 구호적·자선적 행위, 직무상의 행위, 법령의 규정에 근거하여 금품 등을 찬조·출연 또는 제공하는 행위, 그 밖

82) 표를 사용하는 경우의 **개정방식**과 관련해서는 표의 전면개정과 부분개정에 따라 별도의 방식을 채택할 필요가 있다. 즉, 전면개정의 경우는 “제○○조제○○항 하단의 표를 다음과 같이 개정한다”는 형식으로 표의 전면적인 교체방식을 채택할 필요가 있으며, 부분개정의 경우는 “제○○조제○○항 하단의 표 나 - 2호를 다음과 같이 개정한다”고 하여 부분적인 개정이 가능하도록 해야 할 것이다.

에 이에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위를 열거하고, 이러한 행위에 속하는 것을 각각 10개 이상의 호로 구분하여 규정하고 있다. 기부행위를 규제하기 위한 중요한 기준이 되는 행위라는 점에서 법령본문에 비교적 상세하게 열거하고 있는 것으로 보이지만, 하나의 항에 총 45개의 호를 규정함으로써, 법령문이 지나치게 길어지게 되고, 복잡한 구조를 취하고 있다. 전술한 바와 같이 정의규정의 신설에 따라 기부행위의 정의에 해당하는 제1항을 정의규정으로 이동시키는 방안을 제시하였으며, 선거운동의 정의와는 달리 해당하지 아니하는 행위가 너무 길게 규정되어 있어 정의규정 자체를 이해하기 어렵게 만든다는 점에서 그대로 남겨두기로 하였다. 이와 같이 그대로 남겨두는 경우에도 법령문이 복잡하여 이해하기 어려운 경우에는 정의규정으로 이동시키는 효과를 가짐과 동시에 제112조 제2항을 간결하게 만든다는 점에서, **별표로 처리하는 방안**을 고려할 필요가 있을 것이다. 별표를 이용한 시각화방안으로서, 제112조 제2항의 정비방안과 신설되는 [별표○]의 구체적 시안을 순서대로 제시하면 다음과 같다.

현 행	개선안
<p>제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.</p> <p>1-4. <생략></p> <p>5. 제1호부터 제4호까지의 행위 외에 법령의 규정에 근거하여 금품 등을 찬조·출연 또는 제공하는 행위</p> <p>6. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위</p>	<p>제112조(기부행위에 해당하지 않는 행위) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.</p> <p>1. [별표○]의 어느 하나에 해당하는 행위</p> <p>2. 제1호의 행위 외에 법령의 규정에 근거하여 금품 등을 찬조·출연 또는 제공하는 행위</p> <p>3. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위</p>

[별표○] 신설(안)	
<p>1. 통상적인 정당활동과 관련한 행위</p>	<p>가. 정당이 각급당부에 해당 당부의 운영경비를 지원하거나 유급사무직원에게 보수를 지급하는 행위</p> <p>나. 정당의 당헌·당규, 그 밖에 정당의 내부규약에 따라 정당의 당원이 당비, 그 밖의 부담금을 납부하는 행위</p> <p>다. 정당이 소속 국회의원, 이 법에 따른 공직선거의 후보자·예비후보자에게 정치자금을 지원하는 행위</p> <p>라. 제140조제1항에 따른 창당대회 등과 제141조제2항에 따른 당원집회 및 당원교육, 그 밖에 소속 당원만을 대상으로 하는 당원집회에서 참석당원들에게 정당의 경비로 교재, 그 밖에 정당의 홍보인쇄물, 싺 값의 정당의 배지 또는 상징마스크트나 통상적인 범위에서 차·커피 등 음료(주류는 제외한다)를 제공하는 행위</p>

[별표○] 신설(안)	
	<p>마. 통상적인 범위에서 선거사무소·선거연락소 또는 정당의 사무소를 방문하는 사람에게 다과·떡·김밥·음료(주류는 제외한다) 등 다과류의 음식물을 제공하는 행위</p> <p>바. 중앙당의 대표자가 참석하는 당직자회의(구·시·군단위 이상의 지역책임자급 간부와 시·도수의 10배수에 해당하는 상위직의 간부가 참석하는 회의를 말한다) 또는 시·도당의 대표자가 참석하는 당직자회의(읍·면·동단위 이상의 지역책임자급 간부와 관할 구·시·군의 수에 해당하는 상위직의 간부가 참석하는 회의를 말한다)에 참석한 당직자에게 통상적인 범위에서 식사류의 음식물을 제공하는 행위</p> <p>사. 정당이 소속 유급사무직원을 대상으로 실시하는 교육·연수에 참석한 유급사무직원에게 정당의 경비로 숙식·교통편의 또는 실비의 여비를 제공하는 행위</p> <p>아. 정당의 대표자가 소속 당원만을 대상으로 개최하는 신년회·송년회에 참석한 사람에게 정당의 경비로 통상적인 범위에서 다과류의 음식물을 제공하는 행위</p> <p>자. 정당이 그 명의로 재해구호·장애인돕기·농촌일손돕기 등 대민 자원봉사활동을 하거나 그 자원봉사활동에 참석한 당원에게 정당의 경비로 교통편의(여비는 제외한다)와 통상적인 범위에서 식사류의 음식물을 제공하는 행위</p> <p>차. 정당의 대표자가 개최하는 정당의 정책개발을 위한 간담회·토론회에 참석한 직능·사회단체의 대표자, 주제발표자, 토론자 등에게 정당의 경비로 식사류의 음식물을 제공하는 행위</p> <p>카. 정당의 대표자가 개최하는 정당의 각종 행사에서 모범·우수당원에게 정당의 경비로 상장과 통상적인 부상을 수여하는 행위</p> <p>타. 제57조의5제1항 단서에 따른 의례적인 행위</p> <p>파. 정당의 대표자가 주관하는 당무에 관한 회의에서 참석한 각급 당부의 대표자·책임자 또는 유급당직자에게 정당의 경비로 식사류의 음식물을 제공하는 행위</p> <p>하. 정당의 중앙당의 대표자가 당무과악 및 지역여론을 수렴하기 위하여 시·도당을 방문하는 때에 정당의 경비로 방문지역의 기관·단체의 장 또는 사회단체의 간부나 언론인 등 제한된 범위의 인사를 초청하여 간담회를 개최하고 식사류의 음식물을 제공하는 행위</p>
2. 의례적 행위	<p>가. 민법 제777조(친족의 범위)에 따른 친족의 관혼상제의식, 그 밖의 경조사에 축의·부의금품을 제공하는 행위</p> <p>나. 정당의 대표자가 중앙당 또는 시·도당에서 근무하는 해당 유급사무직원(중앙당 대표자의 경우 시·도당의 대표자와 상근 간부를 포함한다)·그 배우자 또는 그 직계존비속이 결혼하거나 사망한 때에 통상적인 범위에서 축의·부의금품(화환 또는 화분을 포함한다)을 제공하거나 해당 유급사무직원(중앙당 대표자의 경우 시·도당 대표자를 포함한다)에게 연말·설·추석·창당기념일 또는 그의 생일에 정당의 경비로 의례적인 선물을 정당의 명의로 제공하는 행위</p>

[별표○] 신설(안)	
	<p>다. 국가유공자의 위령제, 국경일의 기념식, 「각종 기념일 등에 관한 규정」 제2조(기념일 등)에 규정된 정부가 주관하는 기념일의 기념식, 공공기관·시설의 개소·이전식, 합동결혼식, 합동분향식, 산하 기관·단체의 준공식, 정당의 창당대회·합당대회·후보자선출대회, 그 밖에 이에 준하는 행사에 의례적인 화환·화분·기념품을 제공하는 행위</p> <p>라. 공익을 목적으로 설립된 재단 또는 기금이 선거일 전 4년 이전부터 그 설립목적에 따라 정기적으로 지급하여 온 금품을 지급하는 행위. 다만, 선거일 전 120일(선거일 전 120일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 그 금품의 금액과 지급 대상·방법 등을 확대·변경하거나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)가 직접 주거나 후보자 또는 그 소속 정당의 명의를 추정할 수 있는 방법으로 지급하는 행위는 제외한다.</p> <p>마. 친목회·향우회·종친회·동창회 등 각종 사교·친목단체 및 사회단체의 구성원으로서 해당 단체의 정관·규약 또는 운영관례상의 의무에 따라 종전의 범위에서 회비를 납부하는 행위</p> <p>바. 종교인이 평소 자신이 다니는 교회·성당·사찰 등에 통상의 예에 따라 헌금(물품의 제공을 포함한다)하는 행위</p> <p>사. 선거운동을 위하여 후보자와 함께 다니는 자나 국회의원·후보자·예비후보자가 관할구역안의 지역을 방문하는 때에 함께 다니는 자에게 통상적인 범위에서 식사류의 음식물을 제공하는 행위. 이 경우 함께 다니는 자의 범위에 관하여는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p>아. 기관·단체·시설의 대표자가 소속 상근직원(「지방자치법」 제6장제3절과 제4절에서 규정하고 있는 소속 행정기관 및 하부행정기관과 그 밖에 명칭여하를 불문하고 이에 준하는 기관·단체·시설의 직원은 제외한다. 이하 이 목에서 같다)이나 소속 또는 차하급기관·단체·시설의 대표자·그 배우자 또는 그 직계존비속이 결혼하거나 사망한 때에 통상적인 범위에서 축의·부의금품(화환 또는 화분을 포함한다)을 제공하는 행위와 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 제공하는 행위</p> <p>자. 읍·면·동 이상의 행정구역단위의 정기적인 문화·예술·체육행사, 각급 학교의 졸업식 또는 공공의 이익을 위한 행사에 의례적인 범위에서 상장(부상은 제외한다. 이하 이 목에서 같다)을 수여하는 행위와 구·시·군 단위 이상의 조직 또는 단체(향우회·종친회·동창회, 동호인회, 계모임 등 개인 간의 사적모임은 제외한다)의 정기총회에 의례적인 범위에서 연 1회에 한정하여 상장을 수여하는 행위. 다만, 제60조의2제1항에 따른 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)가 직접 수여하는 행위를 제외한다.</p> <p>차. 의정활동보고회, 제82조의3제1항의 정책토론회, 출판기념회, 그 밖의 각종 행사에 참석한 사람에게 통상적인 범위에서 차·커피 등 음료(주류는 제외한다)를 제공하는 행위</p>

[별표○] 신설(안)	
	<p>카. 선거사무소·선거연락소 또는 정당선거사무소의 개소식·간판게시식 또는 현판식에 참석한 정당의 간부·당원들이나 선거사무관계자들에게 해당 사무소 안에서 통상적인 범위의 다과류의 음식물(주류를 제외한다)을 제공하는 행위</p> <p>타. 제114조제2항에 따른 후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사등이 개최하는 정기적인 창립기념식·사원체육대회 또는 사육준공식 등에 참석한 소속 임직원이나 그 가족, 거래처, 한정된 범위의 내빈 등에게 회사등의 경비로 통상적인 범위에서 유공자를 표창(지방자치단체의 경우 소속 직원이 아닌 자에 대한 부상의 수여는 제외한다)하거나 식사류의 음식물 또는 싼 값의 기념품을 제공하는 행위</p> <p>파. 제113조 및 제114조에 따른 기부행위를 할 수 없는 자의 관혼상제에 참석한 하객이나 조객 등에게 통상적인 범위에서 음식물 또는 답례품을 제공하는 행위</p>
<p>3. 구호적·자선적 행위</p>	<p>가. 법령에 따라 설치된 사회보호시설 중 수용보호시설에 의연금품을 제공하는 행위</p> <p>나. 「재해구호법」 제2조(정의)제3호에 따른 구호기관과 같은 법 제29조(전국재해구호협회의 설립 등)에 따른 전국재해구호협회 및 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사에 천재·지변으로 인한 재해의 구호를 위하여 금품을 제공하는 행위</p> <p>다. 「장애인복지법」 제58조(장애인복지시설 설치)에 따른 장애인복지시설(유료복지시설을 제외한다)에 의연금품·구호금품을 제공하는 행위</p> <p>라. 「국민기초생활 보장법」 제2조(정의)제1호에 따른 수급권자인 중증장애인에게 자선·구호금품을 제공하는 행위</p> <p>마. 자선사업을 주관·시행하는 국가·지방자치단체·언론기관·사회단체 또는 종교단체, 그 밖에 국가기관이나 지방자치단체의 허가를 받아 설립된 법인 또는 단체에 의연금품·구호금품을 제공하는 행위. 다만, 광범위한 선거구민을 대상으로 하는 경우 제공하는 개별 물품 또는 그 포장지에 직명·성명 또는 그 소속 정당의 명칭을 표시하여 제공하는 행위는 제외한다.</p> <p>바. 자선·구호사업을 주관·시행하는 국가·지방자치단체, 그 밖의 공공기관·법인을 통하여 소년·소녀가장과 후원인으로 결연을 맺고 정기적으로 제공하여 온 자선·구호금품을 제공하는 행위</p> <p>사. 국가기관·지방자치단체 또는 구호·자선단체가 개최하는 소년·소녀가장, 장애인, 국가유공자, 무의탁노인, 결식자, 이재민, 「국민기초생활 보장법」 제2조제1호에 따른 수급자 등을 돕기 위한 후원회 등의 행사에 금품을 제공하는 행위. 다만, 개별 물품 또는 그 포장지에 직명·성명 또는 그 소속 정당의 명칭을 표시하여 제공하는 행위는 제외한다.</p> <p>아. 근로청소년을 대상으로 무료학교(야학을 포함한다)를 운영하거나 그 학교에서 학생들을 가르치는 행위</p>

[별표○] 신설(안)	
4. 직무상의 행위	<p>가. 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 행하는 법령에 따른 금품제공행위(지방자치단체가 표창·포상을 하는 경우 부상의 수여를 제외한다. 이하 나목에서 같다)</p> <p>나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 해당 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위</p> <p>다. 구호사업 또는 자선사업을 행하는 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 해당 국가기관 또는 지방자치단체의 명의를 나타내어 행하는 구호행위·자선행위</p> <p>라. 선거일전 60일까지 국가·지방자치단체 또는 공공기관〔공공기관의 운영에 관한 법률〕 제4조(공공기관)에 따라 지정된 기관이나 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 기관을 말한다]의 장이 업무과약을 위한 초도순시 또는 연두순시차 하급기관을 방문하여 업무보고를 받거나 주민 여론 등을 청취하면서 자체사업계획과 예산에 따라 참석한 소속공무원이나 임·직원, 유관기관·단체의 장과 의례적인 범위의 주민대표에게 통상적인 범위에서 식사류(지방자치단체의 장의 경우에는 다과류를 말한다)의 음식물을 제공하는 행위</p> <p>마. 국가기관 또는 지방자치단체가 긴급한 현안을 해결하기 위하여 자체사업계획과 예산으로 해당 국가기관 또는 지방자치단체의 명의로 금품이나 그 밖에 재산상의 이익을 제공하는 행위</p> <p>바. 선거기간이 아닌 때에 국가기관이 효자·효부·모범시민·유공자등에게 포상을 하거나, 국가기관·지방자치단체가 관할구역의 환경미화원·구두미화원·가두신문판매원·우편집배원 등에게 위문품을 제공하는 행위</p> <p>사. 국회의원 및 지방의회의원이 자신의 직무 또는 업무를 수행하는 상설사무소에서 행하거나, 정당이 해당 당사에서 행하는 무료의 민원상담행위</p> <p>아. 변호사·의사 등 법률에서 정하는 일정한 자격을 가진 전문직업인이 업무활동을 촉진하기 위하여 자신이 개설한 인터넷 홈페이지를 통하여 법률·의료 등 자신의 전문분야에 대한 무료상담을 하는 행위</p> <p>자. 제114조제2항에 따른 후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사가 영업활동을 위하여 달력·수첩·탁상일기·메모판 등 홍보물(후보자의 성명이나 직명 또는 사진이 표시된 것은 제외한다)을 그 명의로 종업원이나 제한된 범위의 거래처, 영업활동에 필요한 유관기관·단체·시설에 배부하거나 영업활동에 부가하여 해당 기업의 영업범위에서 무료강좌를 실시하는 행위</p> <p>차. 물품구매·공사·역무의 제공 등에 대한 대가의 제공 또는 부담금의 납부 등 채무를 이행하는 행위</p>

2) 제137조의2 제1항

공직선거법 제137조의2(정당·정책의 방송연설의 제한) 제1항에서는 정당이 방송시설을 이용하여 정당·정책을 알리기 위한 방송연설을 하는 경우의 방법·횟수 및 기간 등에 대하여 임기만료에 의한 선거, 대통령의 궐위로 인한 선거, 재선거 및 연기된 선거로 구분하여 구체적인 내용을 호로 규정하고 있다. 법령문이 크게 길지 않아, 큰 문제가 있는 것은 아니지만, 호에서 서술하는 문장이 길어 이해하기 어려운 측면도 있다고 하겠다. 따라서 법령문의 생활규범성 강화라는 관점에서 법령문을 더욱 이해하기 쉽도록 하기 위하여 다음과 같이 표를 법령본문에 삽입하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안				
<p>제137조의2(정당·정책의 방송연설의 제한)</p> <p>① 정당이 방송시설[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]을 이용하여 정당·정책을 알리기 위한 방송연설을 하는 때에는 <u>다음 각호의 범위 안에서</u> 하여야 한다.</p> <p>1. 임기만료에 의한 선거 정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자중에서 지명한 자가 행하되, 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간개시일전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선거기간개시일전일이 해당 달의 10일이내에 해당하는 경우에는 1회) 이내</p> <p>2. 대통령의 궐위로 인한 선거, 재선거[제197조(선거의 일부무효로 인한 재선거)의 규정에 의한 재선거를 제외한다] 및 연기된 선거 정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 자가 행하되, 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 선거기간개시일전일까지 1회 10분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내</p>	<p>제137조의2(정당·정책의 방송연설의 제한)</p> <p>① 정당이 방송시설[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]을 이용하여 정당·정책을 알리기 위한 방송연설을 하는 때에는 <u>다음의 표의 범위에서</u> 하여야 한다.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px; vertical-align: top;"> 임 기 만 료 에 의한 선거 </td> <td style="padding: 5px; vertical-align: top;"> 정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자중에서 지명한 자가 행하되, 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간개시일전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선거기간개시일전일이 해당 달의 10일이내에 해당하는 경우에는 1회) 이내 </td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px; vertical-align: top;"> 대통령의 궐위로 인한 선거, 재선거(제197조에 따른 재선거를 제외한다) 및 연기된 선거 </td> <td style="padding: 5px; vertical-align: top;"> 정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 자가 행하되, 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 선거기간개시일전일까지 1회 10분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내 </td> </tr> </table>	임 기 만 료 에 의한 선거	정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자중에서 지명한 자가 행하되, 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간개시일전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선거기간개시일전일이 해당 달의 10일이내에 해당하는 경우에는 1회) 이내	대통령의 궐위로 인한 선거, 재선거(제197조에 따른 재선거를 제외한다) 및 연기된 선거	정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 자가 행하되, 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 선거기간개시일전일까지 1회 10분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내
임 기 만 료 에 의한 선거	정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자중에서 지명한 자가 행하되, 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간개시일전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선거기간개시일전일이 해당 달의 10일이내에 해당하는 경우에는 1회) 이내				
대통령의 궐위로 인한 선거, 재선거(제197조에 따른 재선거를 제외한다) 및 연기된 선거	정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 자가 행하되, 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 선거기간개시일전일까지 1회 10분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내				

3) 제218조 제10항

공직선거법 제218조 제10항에서는 재외선거관리위원회 설치·운영에 관하여 선거관리위원회법 제4조제3항 단서, 제4조제7항부터 제11항까지 등을 준용하도록 하고 있으며, 이에 따라 바꿔 읽기를 할 사항을 나열하고 있다. 다만, 준용에 따라 바꿔 읽기를 할 사항이 너무 많아 조문이 복잡한 구조를 취하게 됨으로써, 이해하기 어렵게 될 우려가 있다. 따라서 다음과 같이 바꿔 읽기를 할 사항을 좌우로 정리한 표를 법령본문에 삽입하여 간결하게 표현할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안																	
<p>제218조(재외선거관리위원회 설치·운영) ⑩ 「선거관리위원회법」 제4조제3항 단서, 제4조제7항부터 제11항까지, 제4조제12항 본문, 제5조제3항·제5항, 제7조, 제9조제1호부터 제4호까지, 제10조, 제11조제1항·제3항, 제12조제1항·제3항, 제13조 및 제14조의2는 재외선거관리위원회의 설치·운영에 준용한다. 이 경우 “관계선거관리위원회”·“하급선거관리위원회”·“각급선거관리위원회” 및 “구·시·군선거관리위원회”는 각각 “재외선거관리위원회”로, “선거기간개시일(위탁선거는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일”·“선거기간개시일 또는 국민투표안공고일” 및 “선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일”은 각각 “재외투표소 설치일”로, “당해 또는 읍·면·동선거관리위원회”는 “해당 재외선거관리위원회”로, “구·시·군선거관리위원회위원장”은 “재외선거관리위원회위원장”으로, “각 상급선거관리위원회”는 “중앙선거관리위원회”로, “상임위원 또는 부위원장”은 “부위원장”으로, “위원장·상임위원·부위원장”은 “위원장·부위원장”으로, “개표종료시”는 “재외투표 마감일”로 본다.</p>	<p>제218조(재외선거관리위원회 설치·운영) ⑩ <u>재외선거관리위원회의 설치·운영에 관하여는 「선거관리위원회법」 제4조제3항 단서, 제4조제7항부터 제11항까지, 제4조제12항 본문, 제5조제3항·제5항, 제7조, 제9조제1호부터 제4호까지, 제10조, 제11조제1항·제3항, 제12조제1항·제3항, 제13조 및 제14조의2를 준용한다. 이 경우 다음 표의 왼쪽 란은 오른쪽 란으로 본다.</u></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">관계선거관리위원회</td> <td rowspan="3" style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: middle;">재외선거관리위원회</td> </tr> <tr> <td>하급선거관리위원회</td> </tr> <tr> <td>각급선거관리위원회</td> </tr> <tr> <td>구·시·군선거관리위원회</td> <td rowspan="4" style="text-align: center; vertical-align: middle;">재 외 투 표 소 설치일</td> </tr> <tr> <td>선거기간개시일(위탁선거는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일</td> </tr> <tr> <td>선거기간개시일 또는 국민투표안공고일</td> </tr> <tr> <td>선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일</td> </tr> <tr> <td>당해 또는 읍·면·동선거관리위원회</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">해당 재외선거관리위원회</td> </tr> <tr> <td>구·시·군선거관리위원회위원장</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">재외선거관리위원회위원장</td> </tr> <tr> <td>각 상급선거관리위원회</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">중앙선거관리위원회</td> </tr> <tr> <td>상임위원 또는 부위원장</td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">부위원장</td> </tr> </table>	관계선거관리위원회	재외선거관리위원회	하급선거관리위원회	각급선거관리위원회	구·시·군선거관리위원회	재 외 투 표 소 설치일	선거기간개시일(위탁선거는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일	선거기간개시일 또는 국민투표안공고일	선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일	당해 또는 읍·면·동선거관리위원회	해당 재외선거관리위원회	구·시·군선거관리위원회위원장	재외선거관리위원회위원장	각 상급선거관리위원회	중앙선거관리위원회	상임위원 또는 부위원장	부위원장
관계선거관리위원회	재외선거관리위원회																	
하급선거관리위원회																		
각급선거관리위원회																		
구·시·군선거관리위원회	재 외 투 표 소 설치일																	
선거기간개시일(위탁선거는 제외한다. 이하 같다) 또는 국민투표안공고일																		
선거기간개시일 또는 국민투표안공고일																		
선거인명부작성기준일 또는 국민투표안공고일																		
당해 또는 읍·면·동선거관리위원회	해당 재외선거관리위원회																	
구·시·군선거관리위원회위원장	재외선거관리위원회위원장																	
각 상급선거관리위원회	중앙선거관리위원회																	
상임위원 또는 부위원장	부위원장																	

현 행	개 선 안	
	위원장 · 상임위원 · 부위원장	위원장 · 부위원장
	개표종료시	재외투표 마감일

유사입법례	공직선거법(일본)	
<p>제48조의2(기일전투표) ② 제1항의 경우 다음 표의 상란에 열거하는 규정의 적용에 대하여는 이러한 규정 중 같은 표의 중란에 열거하는 문자는 각각 같은 표의 하란에 열거하는 문자로 바꾸어 읽는 것으로 하고, 제37조제7항 및 제57조의 규정은 적용하지 아니한다.</p>		
제37조 제2항 및 제6항	당해 선거의 선거권	선거권
제38조 제1항	각 투표구에서의 선거인명부에 등록된 자	선거권이 있는 자
	2인 이상 5인 이하	2인
	전 3일까지	의 공시 또는 고시의 일
제38조 제2항	투표소	기일전투표소
제38조 제4항	그 투표구에서의 선거인명부에 등록된 자	선거권이 있는 자
제42조 제1항	투표구에서 2인 이상	기일전투표소에서 2인
제45조 제1항	선거의 당일 투표소	제48조의2제1항의 규정에 따른 투표일, 기일전투표소
제46조 제1항	선거의 당일, 투표소	제48조의2제1항의 규정에 따른 투표일, 기일전투표소
제46조 제1항부터 제3항까지	투표소	기일전투표소
제51조	제60조	제48조의2제3항에서 준용하는 제60조
	투표소	기일전투표소
	최 후	당해 투표일의 최후
제53조 제1항	투표소	기일전투표소
제53조 제2항	폐쇄하지 않으면	폐쇄하여야 한다. 다만, 다음 날에 계속하여 당해 투표함에 투표용지를 넣게 하는 경우에는 그 날의 기일전투표소를 열어야 하는 시각이 된 때에 투표관리자는 당해 투표함을 열지 않으면

제 4 장 공직선거법 생활규범성 강화방안

유사입법례	공직선거법(일본)	
	할 수 없다	할 수 없다. 다만, 전항 단서의 규정에 따라 투표함을 연 경우에는 그러하지 아니하다
제55조	투표관리자가 동시에 당해 선거의 개표관리자인 경우를 제외하고 투표관리자는 1인 또는 수인의 투표입회인과 함께 선거의 당일	투표관리자는 기일전투표소에서 당해 기일전투표소를 설치하는 기간의 말일에
	를 개표관리자	(이하 이 조에서 “투표함등”이라 한다)를 시정촌의 선거관리위원회에 송치하고, 당해 투표함등의 송치를 받은 시정촌의 선거관리위원회는 선거의 기일에 당해 투표함등을 개표관리자

제 5 장 공직선거법의 법제도적 발전방안

1. 선거운동의 민주적 품질향상

(1) 개 관

대의제민주주의의 핵심적 기재 중의 하나인 선거는 일반국민에게 정책적 견해 및 선호의 표현, 공직자 및 정부를 창출하는 정치적 선택과정에서의 참여, 공직자 및 정부의 책임성을 묻는 정치참여의 기회를 제공하고 있다. 이러한 선거를 통하여 유권자는 대표자를 선출하고, 선출된 대표자는 일정한 임기 동안 유권자를 대표하여 규정에 참여하며, 임기가 끝나는 시기에 유권자는 다시 대표자를 선출하는 과정을 거치게 된다.⁸³⁾ 이와 같이 선거는 후보자 및 유권자의 등록, 선거운동, 투표 및 개표, 당선인의 결정 등 다양한 과정을 거치게 되지만, 그 중에서 선거운동은 하나의 도구개념으로서, 선거운동기간의 제한과 관련하여 일정한 정치적 표현행위를 규제하는 계기가 될 뿐만 아니라, 처벌조항과 관련하여 일정한 행위에 대한 국가형벌권발동의 단초가 된다는 점에서,⁸⁴⁾ 선거과정에서 가장 핵심적인 의미를 가진다. 그러나 자유와 공정의 수준에서 볼 때, 금권·관권선거를 방지함으로써 선거의 공정성을 확보하기 위한 각종 규제조항으로 인하여 선거운동의 자유가 위축되고 있다는 것은 전술한 바와 같다. 이로부터 **선거운동의 민주적 품질향상이 공직선거법의 가장 우선적 발전과제**라는 것을 알 수 있다.

한편, 지금까지 공직선거법을 비롯한 정치관계법의 경우, 과거의 부정·타락선거라는 어두운 경험에 기초하여 선거과정의 과열과 혼탁을 방지·예방함으로써, 선거의 공정성을 확보하기 위한 규제차원의 제·개정이 반복되어 왔다. 다만, 최근에는 유권자의 선거문화 및 의식수준의 향상, 능동적·적극적인 유권자의 증가, 인터넷의 확산으로 인한 의사소통공간의 확대 등 우리나라의 선거환경은 큰 변화를 보이고 있다. 이러한 선거환경의 변화는 기존의 규제중심이었던 공직선거법의 원칙에 변경을 요청하고 있으나, 현행 공직선거법은 이러한 선거환경의 변화를 적극적으로 수용하지 못함으로써, 선거운동의 자유를 크게 위축하는 결과를 초래하고 있으며, 선거운동의 공정성 확보에도 크게 기여하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다.⁸⁵⁾ 따라서 **변화된**

83) 이로부터 “자유롭고 공정하며 빈번한 선거”(free, fair, and frequent elections)는 대의제민주주의의 전제조건으로 평가되고 있다. Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven & London : Yale University Press, 1998), p. 85. 이 문헌은 김용철, 한국 선거운동의 민주적 품질 : 자유와 공정의 관점에서(전계), 84면에서 재인용.

84) 음선필, 선거과정과 헌법재판소 - 선거운동 관련판례의 분석 - (전계), 119면.

85) 김용철, 한국 선거운동의 민주적 품질 : 자유와 공정의 관점에서(전계), 108면 참조.

선거환경을 적극적으로 수용하여 선거운동의 자유와 공정의 수준을 제고하고, 자유와 공정의 합리적 조화를 도모함으로써, 선거운동의 민주적 품질을 향상시킬 필요가 있을 것이다. 이러한 관점에 입각하여 이하에서는 공직선거법이 앞으로 지향해야 할 선거운동의 민주적 품질향상의 방향성을 제시하고자 한다.

(2) 선거운동기간의 확대

1) 관련규정 및 판례

공직선거법은 선거운동의 자유를 보장하면서, 법정 선거운동기간을 정하여 사전선거운동을 금지하고 있다(제59조). 즉, 공직선거법에서는 선거운동기간을 선거기간개시일부터 선거일 전일까지로 규정하고 있다(제59조).⁸⁶⁾ 또한 공직선거법은 선거별 선거기간을 규정하고 있으며, 이에 따르면 대통령선거는 23일(후보자등록마감일의 다음날부터 선거일까지)로, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일(후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지)로 되어 있다(제33조 제1항, 제2항). 결국 구체적인 법정 선거운동기간을 계산하면, 대통령선거는 22일, 국회의원선거 및 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 13일로서, 이를 위반한 선거운동에 대하여는 엄격하게 규제하고 있다(제254). 프랑스나 일본의 경우를 제외한 미국·영국·독일 등 대부분의 선진외국에서는 선거운동기간에 대한 특별한 규제가 없고, 선거비용에 대한 통제를 통하여 선거의 공정성을 확보하고 있다는 것과 비교해 보면,⁸⁷⁾ 한국의 공직선거법은 상대적으로 상당히 규제중심이라는 것을 알 수 있다. 이에 관한 헌법재판소 등의 입장을 살펴보면 다음과 같다.

우선 **선거운동기간의 제한여부**와 관련하여 헌법재판소에 따르면, 선거운동기간을 제한하는 취지는 선거운동을 항상 허용할 경우, 선거가 과열되어 선거비용이 지나치게 많이 들게 되고, 결과적으로 돈이 많은 후보자가 유리하게 되는 등 선거의 공정성을 해치게 되므로 이를 방지함에 있다고 하여,⁸⁸⁾ 선거의 공정성을 구현하기 위한 부득이한 조치로서 선거운동기간의 제한을 정당화하고 있다. 즉, 지금까지 헌법재판소는 선거운동기간의 제한은 각 나라의 정치적 수준과 선거행태, 국민의 선거의식과 함수관계에 있다는 전제 하에서, 금권·관권 및 폭력에 의한 주정·과열선거가 항상 문제로

86) 공직선거법 제60조의2와 제60조의3에서는 예비후보자의 선거운동기간을 따로 정하고 있다. 이에 따르면, 대통령선거는 선거일 전 240일부터, 지역구국회의원선거와 시·도지사선거는 선거일 전 120일부터, 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거는 선거기간 개시일 전 90일부터, 군의 지역구의회의원 및 장의 선거는 선거기간 개시일 전 60일부터 제한적 범위에서 선거운동을 할 수 있도록 하고 있다.

87) 김현태, 한국의 선거운동제도와 정치발전, 오름, 2007, 125 - 126면 참조.

88) 헌재 2008. 10. 30, 2005헌바32.

되어 온 우리나라의 상황을 고려하여, 선거운동기간에 일정한 제한을 두는 것만으로는 위헌으로 볼 수 없다는 입장을 취하고 있다.⁸⁹⁾ 대법원의 경우도 구 대통령선거법 제34조에 관한 판결에서 사전선거운동금지에 관하여 합헌론의 입장을 취하고 있다.⁹⁰⁾ 다만, 이러한 선거운동기간의 제한에 관한 헌법재판소의 일관된 입장이 과연 선거환경이 급격하게 변하고 있는 오늘날에도 과연 타당한 것인지에 대하여는 의문을 가질 필요가 있을 것이다.

또한 **선거운동기간의 제한정도**와 관련하여, 헌법재판소는 선거운동기간의 제한을 인정한다면, 이러한 기간이 “영토의 넓이와 유권자의 수, 특히 오늘날 신문·방송 등 대중정보매체가 광범위하게 보급되어 있고, 선거운동에서도 그러한 대중정보매체의 활용이 중요성을 더해 가고 있는 점, 전국이 1일 교통권에 들어간 현재의 교통수단 등에 미루어 볼 때” 결코 부족한 시간이 아니라는 입장을 취하고 있다. 다만, 오늘날 대중정보매체를 비롯한 언론매체가 이전에 비하여 상당히 발달한 것은 사실이지만, 그러한 매체가 각 지역별로 동시에 이루어지는 국회의원선거나 지방자치단체장 선거의 후보자에 관한 정확한 정보를 효율적으로 전달하지 못하고 있는 것이 현실이다. 또한 법정선거운동의 방식이 제한적이므로, 현재와 같이 13일의 선거운동기간에 유권자가 후보자의 정보를 제대로 획득하여 비교·검토할 수 있을 지는 의문이라 하겠다. 이와 관련하여 사전선거운동금지로 인하여 선거운동기간이 지나치게 짧게 될 수 있으며, 이러한 경우 새로운 후보자나 정치지망생은 자신을 잘 모르는 유권자에게 자신을 알릴 기회가 적어지는 등 불리한 반면, 지명도가 높은 현직의원이나 기성정치인에게는 유리하게 작용할 수 있으므로, 사전선거운동의 금지는 새로운 후보자나 정치신인의 정치활동의 자유를 침해하는 것이 되어, 선거의 기회균등이라는 측면에서 위헌이라는 견해도 있다.⁹¹⁾

2) 검토 및 개선방향

이상에서 살펴본 바와 같이 사전선거운동금지에 관해서는 선거의 공정성을 확보하기 위한 합리적 범위 내라는 합헌적 입장이 지배적이며, 선거의 공정이 공직선거법의 기본이념의 하나라는 점에서는 타당한 측면도 단적으로 부정할 수는 없을 것이다. 다만, 선거의 공정은 어디까지나 선거의 자유가 보장되는 가운데 확보되어야 의미를 찾을 수 있으며, 공정만을 확보하기 위하여 선거의 자유를 지나치게 제한하는 경우에는 공직선거법에 대한 자유와 공정의 합리적 조화라는 헌법적 요청에 반하게 될 것이다.

89) 헌재 1994. 7. 29, 93헌가4·6.

90) 대판 1994. 9. 13, 93도1840.

91) 권영철, 헌법이론과 헌법담론(전계), 453 - 455면.

즉, 선거운동기간을 합리적으로 설정하지 않고, 부정선거와 선거의 과열방지라는 관리적 측면만 중시하여 선거운동기간을 지나치게 단기로 설정하는 것은 자유로운 선거의 보장이라는 공직선거법의 기본적 요청에 부합하지 않으며, 결과적으로 사전선거운동을 음성적으로 조장하는 결과를 초래할 수 있다는 것이다.⁹²⁾

공직선거법이 추구해야 하는 **선거운동규율의 기본적인 법리**는 선거운동을 통하여 후보자와 정당이 유권자에게 자신의 정치적 목표와 정책을 충분히 전달할 수 있어야 하며, 유권자도 후보자와 정당에 대한 정보를 정확하고 쉽게 획득할 수 있어야 한다는 것이다.⁹³⁾ 현재의 선거운동기간은 유권자의 입장에서 보면 정당 및 후보자에 대한 정보를 충분히 획득하기에는 시간적으로 짧아 선거운동의 자유가 침해될 수 있으며, 후보자의 입장에서 보면 후보자의 지위(현직후보자와 비현직후보자 또는 정당소속후보자와 무소속후보자 등)에 따라 실질적으로 선거운동을 할 수 있는 시간적 차이가 발생하여 불평등한 차별이 발생할 수 있다. 이와 같이 **공직선거법상 선거운동기간에 대한 제한규정은 유권자의 선거운동의 자유를 침해하고, 후보자 간의 기회균등의 원칙을 훼손**하는 결과를 초래하고 있는 것이다. 이로부터 사전선거운동금지의 문제점을 부분적으로 해소하기 위하여, 공직선거법은 2005년에 예비후보자등록제도를 도입함으로써, 선거일전 일정기간부터 부분적인 사전선거운동을 할 수 있도록 되었으나, 이러한 부분적인 완화는 선거운동의 자유에 대한 본질적인 해결책이 될 수 없는 것으로 평가되고 있다.⁹⁴⁾ 따라서 공직선거법이 추구하고 있는 자유와 공정의 합리적 조화를 통하여 선거운동의 민주적 품질을 향상시키기 위해서는 **선거운동기간을 대폭 확대하거나 선거운동기간에 대한 제한규정을 전면적으로 폐지하는 방향으로** 정비할 필요가 있을 것이다.

(3) 선거운동방법의 확대

1) 관련규정 및 판례

선거운동은 선거에 관한 정보의 제공 및 획득을 요체로 하며, 후보자는 선거운동을 통하여 자신에게 유리한 정보를 최대한 다수의 유권자에게 전달할 수 있어야 하고, 유권자는 후보자나 정당에 관한 정보를 쉽게 획득할 수 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 공직선거법은 선거운동에 관하여 “원칙허용·예외금지”를 규정하고 있으면서(제 58조 제2항), 전술한 바와 같이 선거운동의 자유와 관련하여 **【표 - 8】**에서와 같이

92) 장영수, 헌법학, 홍문사, 2006, 309면.

93) 음선필, 선거과정과 헌법재판소 - 선거운동 관련판례의 분석 - (전계), 117면 참조.

94) 성낙인, 현행 공직선거법 체제의 문제점과 개선방안(전계), 43면.

지나치게 많은 규제중심의 규정을 두어 “원칙금지·예외허용”의 운용실태를 보이고 있다. 예컨대, 공직선거법은 선거운동의 방법과 관련하여 선거벽보(제64조), 선거공보(제65조), 선거공약서(제66조), 현수막(제67조), 어깨띠 등 소품(제68조), 신문·방송광고(제69조, 제70조), 방송연설(제71조), 경력방송(제73조), 공개장소에서의 연설·대담(제79조), 정보통신망을 이용한 선거운동(제82조의4), 인터넷광고(제82조의7) 등에 대한 제한규정 및 시설물설치 등의 금지(제90조), 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지(제93조), 호별방문금지(제106조), 여론조사결과공표금지(제108조), 단체의 선거운동금지(제87조) 등에 관한 규정을 들 수 있다.

선거운동의 방법을 규율함에 있어서는 선거관련 정보의 정확성, 자유로운 전달, 쉬운 획득가능성(접근성), 제공기회의 균등성이 확보되어야 하고, 공정성을 담보할 수 있도록 선거비용이 일정 수준으로 제한되어야 하며, 판례에서도 이러한 점이 고려되고 있다. 즉, 후보자정보의 정확성과 관련해서는 비정규학력의 게재금지,⁹⁵⁾ 외국 정규학력의 수학기간 기재요구,⁹⁶⁾ 기초의원후보자의 정당표방금지,⁹⁷⁾ 여론조사결과의 공표금지,⁹⁸⁾ 후보자비방죄⁹⁹⁾ 등이 논점으로 되었으며, 정보의 자유로운 전달과 관련해서는 휴대전화 문자메시지의 전송,¹⁰⁰⁾ UCC에 의한 선거운동,¹⁰¹⁾ 거리행진¹⁰²⁾ 등이 문제로 되었다. 또한 정보의 접근성과 관련해서는 방송을 이용한 선거운동에서 수화통역을 의무화하지 않은 것¹⁰³⁾이, 정보제공기회의 평등과 관련해서는 후보자초청 대담·토론회¹⁰⁴⁾ 등이 논점으로 제기되었다. 그리고 선거의 공정성과 관련하여 선거비용의 증가를 부추길 수 있는 것으로 시설물의 설치,¹⁰⁵⁾ 문서·도화 등 배부·게시¹⁰⁶⁾ 등, 서신에 의한 선거운동,¹⁰⁷⁾ 기부행위¹⁰⁸⁾ 등이 문제로 되었다. 이러한 각각의 논점에 대하여 헌법재판소는 대부분 선거의 공정성을 유지하면서 합헌적 판단을 내리고 유지해 오고 있다.

95) 헌재 1999. 9. 16, 99헌바5 ; 헌재 2000. 11. 30, 99헌바95 ; 헌재 2009. 11. 26, 2008헌마114.

96) 헌재 2010. 3. 25, 2009헌바 121.

97) 헌재 1999. 11. 25, 99헌바28 ; 헌재 2003. 5. 15, 2003헌가9·10(병합).

98) 헌재 1995. 7. 21, 92헌마177 ; 헌재 1998. 5. 28, 97헌마362 ; 헌재 1999. 1. 28, 98헌바64.

99) 헌재 2010. 11. 25, 2010헌바53.

100) 헌재 2009. 5. 28, 2007헌바24.

101) 헌재 2009. 7. 30, 2007헌마718.

102) 헌재 2001. 12. 20, 2000헌바96 ; 2006. 7. 27, 2004헌마215.

103) 헌재 2009. 5. 28, 2006헌마285.

104) 헌재 2006. 6. 29, 2005헌마415 ; 헌재 2009. 3. 26, 2007헌마1327·2008헌마437(병합).

105) 헌재 1995. 4. 20, 92헌바29 ; 헌재 2001. 8. 30, 99헌바92.

106) 헌재 2001. 10. 25, 2000헌마193 ; 헌재 2008. 10. 30, 2005헌바32.

107) 헌재 2007. 8. 30, 2004헌바49.

108) 헌재 2005. 6. 30, 2003헌바90 ; 헌재 2010. 9. 30, 2009헌바201.

2) 검토 및 개선방향

이상에서 서술한 공직선거법상 선거운동방식에 대한 규제는 과거 20세기적 정치상황과 유권자의 정치에 관한 의식수준을 바탕으로 형성된 것으로서, 오늘날 고양된 유권자의 정치에 관한 의식수준과 발전된 21세기적 정치상황에는 적합하지 않으며, 선거의 자유와 공정의 슬기로운 조화라는 현행 공직선거법의 기본이념과도 일치하지 않는 것이다. 따라서 선거의 자유와 공정의 합리적 조화를 통한 선거운동의 품질향상을 위해서는 선거운동방법에 대한 과도한 규제보다는 선거운동의 자유에 대한 보장을 더욱 강화할 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 선거의 공정성을 저해하지 않는 후보자·정당을 비롯한 유권자에게 **비용이 적게 드는 효과적인 선거운동방식이 허용되어야 하며, 정치적 표현의 자유 및 알권리가 최대한 보장되어야 할 것이다.** 특히 유권자의 경우 후보자의 홍보물을 제공 받는 수동적 활동 외에 선거과정에 적극적으로 참여하여 활동할 수 있는 기회가 제한되고 있는 현행 공직선거법 하에서는 국민주권의 실현을 위한 정치적 선택으로서의 선거를 더욱 수동적으로 만들 수 있을 것이다.

따라서 선거운동기간에 유권자의 다양한 의사표현이 위축됨이 없이 적극적으로 행해질 수 있도록 **유권자 및 시민단체의 표현의 자유를 제약하는 공직선거법의 조항들을 삭제하거나 대폭 수정할 필요가 있을 것이다.** 예컨대, 제101조(타연설회 등의 금지) 등을 폐지 또는 수정하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다. 또한 후보자의 경우 공직선거법의 다양한 규제조항으로 인하여 창의적인 선거운동을 통하여 자신의 정견을 효과적으로 전달할 수 있는 적극적인 기회를 갖지 못하고 있다. 이러한 점에서, 공직선거법 제88조(타후보자를 위한 선거운동금지), 제94조(방송·신문 등에 의한 광고의 금지), 제95조(신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지), 제100조(녹음기 등의 사용금지), 제106조(호별방문의 제한) 등과 같은 **선거운동의 방법과 범위를 규제하고 있는 조항을 폐지 또는 수정함으로써, 후보자의 창의적인 선거운동을 보장하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.**

(4) 기탁금 등 보전기준의 완화

1) 관련규정 및 판례

선거운동의 과열을 방지하고, 선거운동의 기회균등을 보장하기 위한 기탁금제도는 무분별한 후보난립을 방지하기 위한 제재금 예납의 의미와 공직선거법 위반행위에 대한 과태료 및 불법시설물 등에 대한 대집행비용과 부분적으로 선전벽보 및 선거공

보의 작성비용에 대한 예납의 의미를 함께 가진다.¹⁰⁹⁾ 공직선거법 제56조 제1항에서는 **기탁금의 납부**와 관련하여, 대통령선거는 3억원, 국회의원선거는 1,500만원, 시·도의회의원선거는 300만원, 시·도지사선거는 5,000만원, 자치구·시·군의 장 선거는 1,000만원을 납부하도록 하고 있다. 또한 제57조 제1항에서는 **기탁금의 반환**과 관련하여, 대통령선거·지역구국회의원선거·지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서는 후보자가 당선되거나 사망한 경우와 유효투표총수의 100분의 15 이상을 득표한 경우에는 기탁금 전액, 후보자가 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만을 득표한 경우에는 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액, 예비후보자가 사망하거나 후보자로 등록될 수 없는 경우에는 납부한 기탁금 전액을 반환하도록 하고 있다(제1호). 그리고 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 해당 후보자명부에 올라 있는 후보자 중 당선인이 있는 경우에 기탁금 전액을 반환하도록 하고 있다(제2호). **헌법재판소**는 지역구국회의원선거의 기탁금반환기준을 유효투표총수의 100분의 15 이상으로 정한 것에 대하여 헌법에 위반되지 않는다고 결정하였다.¹¹⁰⁾ 한편, **선거비용의 보전**에 관한 공직선거법 제122조의2 제1항에 따르면, 대통령선거·지역구국회의원선거·지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서는 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 15 이상인 경우에는 후보자가 지출한 선거비용의 전액을, 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만인 경우에는 후보자가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액을 각각 보전하도록 하고 있다(제1호).

4) 검토 및 개선방향

선거는 국가의 공적업무를 수행할 대표자를 선출하는 행위이므로 이에 소요되는 비용은 국가가 부담하는 것이 타당하며, 이에 헌법에서도 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다”(제116조 제2항)고 하여 후보자나 정당이 지출한 기탁금 및 선거비용에 대하여 선거공영제를 채택하고 있는 것이다. 헌법이 이러한 선거공영제를 채택하고 있는 것은 공직선거에 있어서 선거의 공정성과 선거운동에 있어서 기회균등을 보장하고, 선거비용의 낭비를 억제함에 있다.¹¹¹⁾ 선거공영제의 취지를 고려하고, 전술한 바와 같이 재력이 부족한 정치신인의 경우, 기탁금과 선거비용의 보전을 확신할 수 없기 때문에, 선거출마 및 선거운동이 제약을 받을 수 있다는 점을 고려하여, 각종 선거에 적용되는 기탁금(제56조 제1항)

109) 성낙인, 선거법론(전개), 187면 참조.

110) 헌재 2003. 8. 21, 2001헌마687.

111) 박명호, 국고보조금제도의 개선과 선거공영제의 검토, 한국정당학회보 제6호(2005), 133 - 134면 ; 박승재, 선거공영제에 관한 연구, 법학논총 제3집(한양대학교 법학연구소, 1986), 252 - 253면 참조.

및 선거비용의 보전(제122조의2)을 세분화하고, 이에 대한 기준을 완화할 필요가 있을 것이다. 즉, 공직선거법은 기탁금과 선거운동비용을 2단계로 분류하여 후보자가 최소한 유효투표총수의 100분의 10 이상을 획득하였을 때 기탁금 및 선거비용의 일부 또는 전부를 보전 받을 수 있도록 하고 있으나, **선거운동의 공정성을 강화**하기 위해서는 **기탁금 및 선거비용의 보전에 관한 기준을 완화할 필요가 있다**는 것이다. 예컨대, 기탁금 및 선거비용의 보전 기준을 유효투표총수의 100분의 5로 낮추어 후보자가 100분의 5 이상부터 100분의 10 미만의 유효투표를 득표하였을 때, 기탁금 및 선거비용의 100분의 25를 보전해 주는 조항을 제56조 제1항과 제122조의2에 추가하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

2. 선거제도 심의기구의 일원화

(1) 심의기구의 구체적 현황

1) 선거방송심의위원회

공직선거법 제8조의2(선거방송심의위원회)에 따르면, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제18조 제1항에 따른 방송통신심의위원회는 **선거방송의 공정성을 유지**하기 위하여, 임기만료에 의한 선거의 경우 예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지의 기간 동안, 보궐선거등의 경우 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 10일)부터 선거일 후 30일까지의 기간 동안 선거방송심의위원회를 설치·운영하도록 하고 있다(제1항). 방송의 공적 책임을 다하기 위하여 방송통신위원회에 설치된 법정기구로서의 선거방송심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회가 추천하는 각 1명, 방송사·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성한다(제2항). 선거방송심의위원회의 정치적 중립성을 확보하기 위하여 선거방송심의위원회의 위원은 정당에 가입할 수 없도록 하고 있다(제3항).

선거방송심의위원회는 선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 제작기술상의 균형유지와 권리구제, 기타 선거방송의 공정을 보장하기 위하여(제4항), 선거방송의 공정여부를 조사해야 하고, 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 않다고 인정되는 경우에는 방송법 제100조 제1항 각 호에 따른 제재조치 등을 정하여, 방송통신위원회에 통보하여야 하며, 방송통신위원회는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대하여 통보받은 제재조치 등을 지체 없이 명하도록 하고 있다(제5항). 선거방송심의위원회의

결정에 대한 제재조치에 따르지 않을 경우에는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(제256조 제2항 제3호). 한편, 후보자 및 후보자가 되려는 사람은 선거방송심의위원회가 설치된 때부터 선거방송의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우, 선거방송심의위원회에 그 시정을 요구할 수 있고, 선거방송심의위원회는 지체 없이 심의·의결하도록 하고 있다(제6항). 이는 당사자의 직접적인 참여를 통한 선거방송의 공정성을 확보하기 위한 취지로 이해할 수 있을 것이다.

다만, 선거방송심의위원회에 대하여는 다음과 같은 **문제점**이 지적되고 있다.¹¹²⁾ 즉, 선거방송심의위원회의 활동기간과 관련해서는, 선거의 종류에 따라 각종 선거관련 행위규제 및 선거운동기간에서 차이가 있음에도 불구하고, 선거방송심의위원회의 활동기간이 동일하게 규정되어 있다는 문제이다. 선거방송심의위원회의 구성과 관련해서도 학계대표를 선거과정 및 선거법을 전공하는 법학자나 정치학자가 아닌 반드시 방송학계로 하고 있는 것, 언론단체의 대표성과 그 역할에 대하여도 의문이 있을 수 있다는 것이다. 특히 선거방송심의위원회의 결정에 대한 제재조치에 따르지 않는 경우의 조치에 대하여는 언론의 자유를 지나치게 왜곡시킬 우려가 있으며, 선거방송심의위원회의 결정에 대하여 최종적인 사법적 판단이 이루어지기 전에 형사벌을 과하는 것은 위헌적 소지가 있을 수 있다. 또한 선거방송심의위원회는 선거방송과 관련된 모든 사항에 대하여 방송의 정치적 중립성·공정성·형평성·객관성에 준거하여 개입할 수 있도록 하고 있으나, 현실적으로 어느 정도까지 개입할 수 있을지에 대하여도 의문이 제기될 수 있다. 반론권의 법적 성격과 관련해서 보면, 일반적인 반론보도청구사건은 언론중재위원회가 담당하고, 선거방송에 관한 반론보도청구사건은 선거방송심의위원회가 담당하는 것도 법체계상 이중적 성격을 나타내는 것으로서, 타당하지 않다는 비판이 있을 수 있다. 즉, 선거방송심의위원회가 활동하는 기간 동안 일반방송사항에 대한 반론보도청구권은 언론중재위원회가, 선거방송에 관한 사항은 선거방송심의위원회가 담당하는데, 일반방송과 선거방송의 구별의 기준이 명확하지 않고, 권리구제의 절차를 이원화하는 것의 합리적인 이유를 발견하기 어렵다는 것이다.

2) 선거기사심의위원회

공직선거법 제8조의3(선거기사심의위원회)에 따르면, 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제7조에 따른 언론중재위원회는 선거기사(사설·논평·광고, 그 밖에 선거에 관한 내용을 포함)의 공정성을 유지하기 위하여, 위 선거방송심의위원회와 같은 기간 동안 선거기사심의위원회를 설치·운영하도록 하고 있다(제1항). 이와 같이 선거방송에 관해서는 선거방송심의위원회를 구성하고 있는데 비하여, 정기간행물의 선거보도

112) 성낙인, 현행 공직선거법 체제의 문제점과 개선방안(전계), 90 - 93면 참조.

에 관해서는 선거기사심의위원회를 따로 설치하고 있으며, 이는 매체의 차이에 따른 규제의 차이를 제도화한 것으로 볼 수 있을 것이다. 선거기사심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회가 추천하는 각 1명, 언론학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성한다(제2항). 또한 선거기사심의위원회는 신문 등의 진흥에 관한 법률 제2조에 따른 신문, 잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물 및 뉴스통신진흥에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 뉴스통신, 즉 정기간행물 등에 게재된 선거기사의 공정성을 조사해야 하고, 조사결과 선거기사의 내용이 공정하지 않다고 인정되는 경우에는 해당 기사의 내용에 관한 사과문 또는 정정보도문의 게재를 결정하여, 언론중재위원회에 통보해야 하며, 언론중재위원회는 불공정한 선거기사를 게재한 정기간행물등을 발행한 자(언론사)에 대하여 그 사과문 또는 정정보도문의 게재를 지체 없이 명하도록 하고 있다(제3항).

이 선거기사심의위원회에 대하여는 다음과 같은 **문제점**을 지적할 수 있다.¹¹³⁾ 즉, 공직선거법이 선거기사심의위원회의 설치를 법정화하고 있는 것에 대하여 언론의 자유와 관련하여 문제의 소지가 있을 수 있다. 특히 선거기사심의위원회가 역할·구성·지위 등의 측면에서 선거방송심의위원회와 거의 유사한 기구라는 점에서 방송과 정기간행물을 동일한 차원에서 규제할 수 있을 것인가에 관한 논의가 제기될 수 있다. 전술한 바와 같이 매체의 차이에 따른 규제의 차이도 정당화될 수 있다면, 신문 등 간행물의 경우 현재 정기간행물의 등록제를 시행하고 있지만, 사실상 자유설립주의와 같이 볼 수 있는 바, 신문의 선거기사를 법정기구에서 심의하는 것이 타당한 것인지 아니면 신문윤리위원회 등에서 자율적으로 시행하는 것이 타당한 것인지에 관한 의문이 제기될 수 있다. 또한 선거기사심의위원회의 활동기간과 구성의 경우, 전술한 선거방송심의위원회와 “언론학계”를 제외하고는 동일하므로, 그에 따른 동일한 문제점이 발생할 수 있다. 또한 선거기사심의위원회의 사과문 또는 정정보도문의 게재결정은 사죄광고의 위헌성 문제는 별도로 하고서도,¹¹⁴⁾ 일방적 정정보도문의 결정은 위헌적 규정으로서 언론매체의 언론의 자유를 침해할 수 있다는 점에서 문제가 있다. 실제로 선거기사심의위원회는 사과문 또는 정정보도문의 게재결정보다는 주의나 경고결정을 함에 그치고 있으며, 여기에 선거기사심의위원회의 역할과 기능의 한계가 있고, 이로부터 언론중재위원회로의 흡수·통합에 관한 논의도 제기되고 있다.

113) 성낙인, 현행 공직선거법 체제의 문제점과 개선방안(전계), 93 - 96면 참조.

114) 성낙인, 언론정보법, 나남, 1998, 222면 이하 참조.

3) 인터넷선거보도심의위원회

정보통신기술의 비약적인 발전에 따라 선거에서의 인터넷 이용빈도와 증가하고, 차지하는 비중이 커짐에 따라,¹¹⁵⁾ 공직선거법은 인터넷언론에 대하여 새로이 규율하고 있다. 즉, 공직선거법 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회)에 따르면, 중앙선거관리위원회는 신문 등의 진흥에 관한 법률 제2조(정의) 제4호에 따른 인터넷신문사업자, 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자 및 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자, 즉 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도(사설·논평·사진·방송·동영상, 기타 선거에 관한 내용을 포함)의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영하도록 하고 있다(제1항). 이 인터넷선거보도심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1명과 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 학계, 법조계, 인터넷 언론단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 중앙선거관리위원회가 위촉하는 11명 이내의 위원으로 구성하며, 위원의 임기는 3년으로 하고 있다(제2항). 또한 인터넷선거보도심의위원회의 정치적 중립성을 보장하기 위하여 정당의 당원은 인터넷선거보도심의위원회의 위원이 될 수 없도록 하고 있다(제5항). 인터넷선거보도심의위원회는 인터넷 선거보도의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 권리구제, 기타 선거보도의 공정을 보장하기 위하여(제6항), 필요하다고 인정하는 때에는 관계 공무원 또는 전문가를 초청하여 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에 자료 및 의견제출 등 협조를 요청할 수 있도록 하고 있다(제7항).

공직선거법은 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등)에서 인터넷선거보도심의위원회의 역할 또는 권한에 관하여 규정하고 있다. 즉, 인터넷선거보도심의위원회는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도의 공정성을 조사해야 하고, 조사결과 선거보도의 내용이 공정하지 않다고 인정되는 때에는 해당 인터넷언론사에 대하여 해당 선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재 등 필요한 조치를 명하도록 하고 있다(제1항). 또한 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)는 인터넷언론사의

115) 인터넷언론의 특징에 대하여 헌법재판소는, 인터넷은 공중파방송과는 달리 “가장 참여적인 시장” 또는 “표현촉진적 매체”라고 하면서, 공중파방송은 전파자원의 희소성, 방송의 침투성, 정보수용자측의 통제능력의 결여와 같은 특징을 가지고 있어, 그 공적 책임과 공익성이 강조되어 인쇄매체에서는 볼 수 없는 강한 규제조치가 정당화되기도 하지만, 인터넷은 그러한 방송의 특성이 없으며, 오히려 “진입장벽이 낮고 표현의 쌍방향성이 보장된다”는 특성이 있다고 판시하고 있다. 헌재 2002. 6. 27, 99헌마480.

선거보도가 불공정하다고 인정되면, 그 보도가 있음을 안 날부터 10일 이내에 인터넷 선거보도심의위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있도록 하고 있다(제2항). 이에 따라 이의신청을 받은 경우, 인터넷선거보도심의위원회는 지체 없이 이의신청의 대상이 된 선거보도의 공정성을 심의해야 하고, 심의결과 선거보도가 공정하지 않다고 인정되는 때에는 해당 인터넷언론사에 대하여 해당 선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재 등 필요한 조치를 명하도록 하고 있다(제3항).

인터넷언론사의 왜곡된 선거보도로 인하여 피해를 받은 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)는 그 보도의 공표가 있음을 안 날부터 10일 이내에 서면으로 해당 인터넷언론사에 반론보도의 방송 또는 반론보도문의 게재(반론보도)를 청구할 수 있으며, 이 경우 그 보도의 공표가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 반론보도를 청구할 수 없도록 하고 있다(제4항). 이에 따라 반론보도의 청구를 받은 경우, 인터넷언론사는 지체 없이 해당 정당이나 후보자 또는 그 대리인과 반론보도의 형식·내용·크기 및 횟수 등에 관하여 협의한 후, 청구 받은 때부터 12시간 이내에 해당 인터넷언론사의 부담으로 반론보도를 하도록 하고 있다(제5항). 만약 당사자 사이의 협의가 이루어지지 않는 경우, 해당 정당 또는 후보자는 인터넷선거보도심의위원회에 즉시 반론보도청구를 할 수 있으며, 인터넷선거보도심의위원회는 심의를 거쳐 각하·기각 또는 인용결정을 한 후, 해당 정당·후보자 및 인터넷언론사에 그 결정내용을 통지해야 하며, 이 경우 반론보도의 인용결정을 하는 때에는 그 형식·내용·크기·횟수 및 기타 필요한 사항을 함께 결정하여 통지하여야 하며, 통지를 받은 인터넷언론사는 지체 없이 이를 이행하도록 하고 있다(제6항).

인터넷언론의 기증적 중요성과 선거에 대한 영향력을 고려하여 공직선거법에 도입된 인터넷선거보도심의위원회에 대하여는 다음과 같은 **문제점**을 지적할 수 있을 것이다. 우선 인터넷언론매체에 관한 사항을 공직선거법에 규정함으로써, 신문 등의 진흥에 관한 법률에도 새로이 개념적으로 포섭되었으나, 공직선거법상 인터넷언론매체와 신문 등의 진흥에 관한 법률상 인터넷신문사업자 간의 동질성 여부와 관련하여 문제가 있다.¹¹⁶⁾ 즉, 공직선거법 제8조의5에서는 인터넷언론사에 대한 개념에 신문 등의 진흥에 관한 법률에서 규정하는 인터넷신문뿐만 아니라, 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자 및 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자를 포함하고 있다. 결국 신문 등의 진흥에 관한 법률상 인터넷신문사에는

116) 신봉기, 정보통신법제와 선거 - 인터넷 선거보도와 선거운동을 중심으로 -, 공법학연구 제8권 제2호(2007), 347 - 348면 참조.

인터넷포털이 제외되지만,¹¹⁷⁾ 공직선거법상 인터넷언론사에는 인터넷포털이 포함되어 그 범위가 훨씬 넓게 규정되어 있어 혼란의 여지가 있다. 이와 같이 인터넷언론매체에 대하여 2개의 법이 서로 다르게 규율하고 있다는 것은 법률의 체계적합성의 원칙에 어긋나는 것이라 하겠다. 이러한 문제점 외에도, 현실적으로 정보의 바다에서 진행되고 있는 선거관련 전체 기사를 심의하는 것 자체의 가능성에 대하여도 의문이 제기될 수 있다.

(2) 심의기구의 일원화 방안

1) 일원화의 필요성

위에서 살펴본 바와 같이 공직선거법에서는 방송, 언론, 인터넷 등에서의 다양한 선거관련 방송·기사 등 선거보도를 심의하기 위하여 선거방송심의위원회(제8조의), 선거기사심의위원회(제8조의3), 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5)를 설치·운영하고 있다. 이와 관련하여 전술한 문제점 외에 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있는 것은, 설치목적과 구성 및 권한 등이 동일하며, **규제대상만이 차이가 있는 각각의 위원회를 별도의 기구로 설치하면서, 그 관할기관을 달리하고 있어, 행정의 비효율적 운용이 발생할 수 있으며, 규제의 일관성을 확보할 수 없다는 점이다.** 즉, 선거방송심의위원회는 방송통신심의위원회에, 선거기사심의위원회는 언론중재위원회에, 인터넷선거보도심의위원회는 중앙선거관리위원회에 각각 설치·운영하고 있다. 선거에 관한 보도 관련 규제기구를 다원화하여 설치·운영하고 있어, 실제의 선거보도에 관한 규제에 혼란을 초래할 가능성이 있다는 것이다. 또한 위원회의 관할기관이 각각 다르기 때문에, 만약 유사한 선거보도에 대하여 서로 상반되는 결론을 도출할 경우 이를 해소할 아무런 대책이 없으며, 규제의 일관성도 기대할 수 없다는 것이다.

또한 선거보도의 공정성을 위한 심의기구에 반론보도와 같은 언론중재적 기능을 별도로 부여하는 것에도 문제가 있다고 하겠다. 즉, 선거보도관련 심의기구에 언론중재적 기능을 부여함으로써, 선거보도가 아닌 일반보도에서의 통상적인 규제기구와의 사이에 이원적 규율체계가 타당한가라는 문제점이 발생한다. 특히, 전술한 바와 같이 선거기사심의위원회에 부여된 사과문 또는 정정보도문의 게재결정 권한은 사과문의 게재결정이 양심의 자유와 관련하여 위헌이라는 지적을 받을 수 있으며, 정정보도문의 게재결정도 언론의 자유와 관련하여 위헌적 규정이라는 문제점이 지적되고 있다.

117) 참고로 포털사이트에서 제공하는 뉴스 등 미디어서비스로 인하여 이미 권력화·독과점화된 인터넷 포털의 불공정행위 등이 심각한 문제를 야기하고 있어 그에 대한 규제의 필요성이 있음에도 불구하고, 현재 어떠한 법률에서도 인터넷포털의 명확한 개념도 정의하고 있지 않은 실정이다. 국회법제실, 현행법률 개정과제(법제현안 2007 - 1), 2007, 59면 참조.

그 밖에도 각각의 위원회의 설치기간의 경우, 선거에 관한 행위규제가 180일 전부터 시작된다는 점에서 공직선거법의 다른 규정과의 관계상 합리성을 발견하기 어려우며, 위원회의 결정에 따르지 않는 경우 형사처벌을 부과할 수 있도록 하고 있는 벌칙규정도 언론의 자유라는 관점에서 볼 때 위헌적 요소로 간주될 수 있을 것이다.

2) 일원화 방안

이와 같이 선거보도의 공정성 유지라는 동일한 목적, 구성의 유사성, 활동기간의 동일성을 가지며, 규제대상만이 차이가 있는 각종 위원회를 별개의 다른 관할로 설치·운영하는 것은 매우 비효율적이며, 규제의 일관성을 확보할 수 없다는 점에서, **하나의 기구로 일원화·통합함으로써** 별도의 기구설치와 운영으로 인한 **모순과 혼란 및 비효율성을 예방할 수 있을 것이다.** 즉, 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회 및 인터넷선거보도심의위원회를 **통합하여 하나의 기구로 일원화**하고, 선거관리를 전담하고 있는 **중앙선거관리위원회 소속**으로 하며, 필요한 경우에는 **분과위원회를 설치하여 규제대상별로 전문적 심의를 할 수 있도록 체계화**하자는 것이다. 일원화하는 경우에는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있을 것이다. 즉, 선거보도와 일반보도의 구별이 곤란하다는 점에서, 선거보도 또는 일반보도를 불문하고 그에 관한 반론보도와 같은 언론중재기능은 언론중재위원회가 전담하도록 할 필요가 있을 것이다. 또한 통합기구의 설치기간을 두는 경우, 공직선거법상 다른 선거규제행위와의 형평성을 고려하여, 다른 규제와의 적절한 기간적 조화를 도모해야 할 것이다.

3. 선거여론조사의 공정성 강화

(1) 법제도적 사각지대

1) 선거여론조사의 기능

선거여론조사의 기원은 19세기 초 미국에서 찾을 수 있으며,¹¹⁸⁾ 우리나라에서는 1987년 제13대 대통령선거에서 처음 시도되었다. 그 후 각종 선거가 있을 때마다 각 후보자에 대한 유권자의 지지도 측정을 위한 많은 선거여론조사가 행해졌으며, 그 결과는 각 후보자에 대한 유권자의 지지도를 반영하는데 그치지 않았다. 정치권은 물론 유권자도 그 여론조사 결과에 민감하게 반응함으로써, 선거여론조사는 단순한 현상의 반영이 아니라 정치권의 권력구도에 중대한 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다.

118) 당시 미국에서는 통계기법을 거의 적용하지 않은 채, 지상투표식(straw poll) 선거여론조사를 실시하였으며, 지상투표식 여론조사는 1936년에 시작되었다고 한다. 박무익, 선거여론조사의 역사와 의의, 조사연구 제3권 제1호(2002), 92면 참조.

이로부터 현실정치에 중대한 변수로 등장하고 있는 선거여론조사의 기능에 주목하여 “여론조사가 절대권력을 대체했다”는 표현까지 사용하고 있으며, 선거여론조사가 정치권력의 민주화에 기여하고 있다고 평가된 바 있다.¹¹⁹⁾ 또한 선거여론조사의 역사가 170년 이상인 미국이나 영국 등 선진국에 비하면, 우리나라의 선거여론조사의 역사는 일천하다고 할 수 있으나, 그 동안 다양한 조사기관들이 시도한 선거여론조사의 예측은 과학성과 합리성을 도입함으로써, 우리나라 선거문화의 질적 향상을 유도하였다는 점에서 긍정적으로 평가되기도 한다. 구체적으로 살펴보면, 선거여론조사는 대규모 부정선거를 검증하는 기능을 수행하고, 대규모 군중동원 유세문화를 사라지게 하였으며, 국민의 후보선택에 유용한 정보를 제공하는 등의 기능을 강조하고 있다.¹²⁰⁾

다만, 각 선거여론조사별로 정당에 대한 지지도나 각 후보자에 대한 지지율에 상당한 편차가 나타나고 있다는 점 등에서 국민의 불신을 사고 있으며, 이것은 선거여론조사의 결과를 거의 모든 언론기관이 이해관계에 따라 여론조사의 타당성과 이에 기초한 신뢰도에 대한 정확한 검증 없이 즉각적으로 보도함으로써, 동일한 방법의 조사라도 보도결과가 찬차만별로 나타나고 있기 때문이라고 한다.¹²¹⁾ 또한 특정인이나 특정세력에 의해 악의적으로 조작되고 조작된 결과가 무차별적으로 언론매체에 보도되는 경우에는 유권자의 인식과 판단을 그르치게 되며, 결국 “자유민주주의 대의정치를 죽이는 독약”이 될 수 있다는 우려의 목소리도 들리고 있다.¹²²⁾ 이러한 지적은 선거여론조사가 단순히 여론의 동향과 민심의 향배를 점치는 참고자료가 아니라, 각종 선거에서 후보선정과 선거판도에 결정적인 변수로 등장하면서 여론조작의 위험성이 더욱 커지고 있다는 것을 시사하고 있다. 선거여론조사의 기능변화에 따른 이러한 **여론조작의 위험성은 선거여론조사기관이 전문성과는 관계없이 법제도적 사각지대에 방치되어 있다는 점에 기인하는 것으로서, 이를 최소화하기 위해서는 우선 관련법규정의 내용 및 문제점을 파악할 필요가 있을 것이다.**

2) 관련규정의 검토

공직선거법 **제57조의2(당내경선의 실시)**에 따르면, 당내경선에서 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사를 실시할 수 있도록 하고 있다(제2항). 또한 **제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)** 제4항에 따르면, 각급선거방송토론위원회가 실시하는 대담·토론회를 개최하는

119) 김용호·김경모, 유권자의 선거관련 매체이용이 선거관세 인식과 전략적 투표행위에 미치는 효과에 관한 조사연구, 한국언론학회보 제44권 제1호(2000), 91 - 120면 참조.

120) 박무익, 선거여론조사의 역사와 의의(전계), 92 - 93, 112 - 113면.

121) 강태구, 선거여론조사의 타당성 제고방안에 관한 연구, 법과 정책연구 제6집 제2호(2006), 1 - 2면.

122) 백승목, 법제도 사각지대에 방치된 선거여론조사는 여론조작 흉기, 한국논단 제270호(2012. 4), 42 - 43면 참조.

경우, 대통령선거는 언론기관이 선거기간개시일 전 30일부터 선거기간개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자(제1호 다목), 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거는 위 여론조사결과를 평균하여 100분의 5 이상의 지지를 얻은 정당의 대표자가 지정한 후보자(제2호 나목), 지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거는 위 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자(제3호 다목)를 대상으로 개최하도록 하고 있다. 그리고 제96조(허위논평·보도 등 금지)에서는 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없으며(제1항), 방송·신문·통신·잡지 및 그 밖의 간행물을 경영·관리하는 자 또는 편집·취재·집필·보도하는 자에게 여론조사결과 등과 같은 객관적 자료를 제시하지 않고는 선거결과를 예측하는 보도 등을 할 수 없도록 하고 있다(제2항 제2호).

특히, 제108조(여론조사의 결과공표금지 등)에서는 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없도록 하고 있다(제1항). 또한 선거일전 60일부터 선거일까지 선거여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자 또는 정당의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없도록 하고 있다(제57조의2 제2항에 따른 당내경선에서의 여론조사는 제외, 제2항). 제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체(제3자의 의뢰 없이 직접 하는 경우는 제외) 등을 제외하고는 선거일 전 180일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거여론조사를 실시하는 경우, 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 전체 설문내용 등을 여론조사 개시일 전 2일까지 해당 선거구선거관리위원회에 서면으로 신고하도록 하고 있다(제3항). 또한 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 피조사자에게 여론조사기관·단체의 명칭, 주소 또는 전화번호와 조사자의 신분을 밝혀야 하고, 해당 조사대상의 모든 계층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하여야 하며, 특정 정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 행위, 피조사자에게 응답을 강요하거나 조사자의 의도에 따라 응답을 유도하는 방법으로 질문하거나, 피조사자의 의사를 왜곡하는 행위, 오락 및 기타 사행성을 조장할 수 있는 방법으로 조사하는 행위, 피조사자의 성명이나 성명을 유추할 수 있는 내용을 공개하는 행위를 할 수 없도록 하고 있다(제4항).

또한 같은 조에서는 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 조사 의뢰자와 조사기관·단체명, 피조사자의 선정방법, 표본의 크기(연령대별·성별 표본의 크기를 포함), 조사지역·일시·방법, 표본오차율, 응답률, 질문내용, 조사된 연령대별·성별 표본 크기의 오차를 보정한 방법 등을 함께 공표 또는 보도하여야 하며,

선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체는 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 여론조사와 관련이 있는 **모든 자료를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하도록** 하고 있다(제5항). 선거에 여론조사결과를 공표 또는 보도하는 경우에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체는 해당 여론조사의 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료를 자신의 인터넷 홈페이지에 공개하도록 하고 있다(제6항). 관할 선거구선거관리위원회에 공표 또는 보도된 여론조사결과의 객관성·신뢰성에 대하여 정당 또는 후보자로부터 서면으로 이의제기가 있는 때 등에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체에 제5항에 따라 보관 중인 여론조사와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 그 요청을 받은 기관·단체는 지체 없이 이에 따르도록 하고 있다(제7항). 야간(오후 10시부터 다음 날 오전 7시까지)에는 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시할 수 없도록 하고 있다(제8항).

한편, 이에 대한 위반의 제재조치로서, 공직선거법 제256조(각종제한규정위반죄)에서는 제108조 제4항을 위반하여 여론조사를 한 자 또는 같은 조 제5항을 위반하여 여론조사의 결과를 공표 또는 보도한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(제1항). 또한 제108조 제1항을 위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 인용하여 보도한 자, 같은 조 제2항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제5항을 위반하여 여론조사와 관련 있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 자, 같은 조 제6항을 위반하여 여론조사와 관련된 자료를 공개하지 아니한 자, 같은 조 제7항을 위반하여 정당한 사유 없이 여론조사와 관련된 자료를 제출하지 아니한 자 또는 같은 조 제8항을 위반하여 여론조사를 한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(제2항).

이와 같이 공직선거법에서는 선거여론조사의 기능적 중요성을 고려하여 당내경선 및 대담·토론회 등에서 여론조사의 결과를 반영하고 있으며(제57조의2, 제82조의2), 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없도록 하고 있는 등(제96조), 다양한 조치를 취하고 있다. 특히 선거여론조사 결과공표금지 등과 관련해서는, 선거일전 6일부터 투표마감시각까지 여론조사결과공표를 금지하고 있고, 선거일전 180일 전 이후의 여론조사의 경우, 조사목적, 표본크기, 조사지역, 일시, 방법, 전체설문내용 등을 조사실시 2일전까지 선거관리위원회에 서면으로 신고하도록 하고 있으며, 기타 조사 절차 및 방법 등과 일정한 경우의 자료제출요구 등을 규정하여 조사결과의 객관성을 담보하고자 하고 있다. 다만, 선거일 180일 이전에는 아무런 제약 없이 임의적 기관·

단체나 개인에 의해 여론조사가 실시될 수 있으며, 이로부터 “여론조작의 위험성에 무방비 상태로 노출되어 있다”고 평가되기도 한다.¹²³⁾ 결국 공직선거법은 선거여론조사의 실시과정 및 내용 등 사후적 사항에 대하여는 비교적 상세하게 규율하고 있으나, 선거여론조사를 실시하는 기관·단체 그 자체의 설립기준 등에 관해서는 특별한 규정을 두고 있지 않아, **여론조사결과의 악의적 왜곡 및 조작의 위험성에 노출되는 등 법의 사각지대를 형성**하고 있는 것이다. 즉, 여론조사기관은 소재지를 관할하는 세무서에 부가가치세법에 따른 사업자등록만 하면 어떠한 자격기준이나 구비요건 없이 누구나 임의로 설립할 수 있으므로, 경우에 따라서는 조사결과의 악의적 왜곡 및 조작의 주체가 될 수 있게 되는 것이다. 예컨대, 공산품의 생산·수입·유통과정에서 손해가 발생하는 경우에는 제조물책임법에 따른 보상책임이 발생하며, 농·수·축산물의 경우에도 원산지표시 의무 등을 도입하여 불량식품의 유통을 엄격하게 금지하고 있다는 것과 비교해 보면, 각종 선거에서 결정적인 역할을 할 수 있는 여론조사기관에 대하여 아무런 제약이나 규제가 없다는 것은 그로 인한 폐해의 정도를 가늠조차 할 수 없게 만들 수 있다.

(2) 법제도적 장치마련

1) 장치마련의 필요성

정보전달과 여론조성의 주요기능을 수행해 온 기존의 신문·방송·통신·출판은 각각 신문 등의 진흥에 관한 법률, 방송통신발전 기본법, 잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률, 출판문화산업진흥법 등 해당법령에 따라 보호·발전·육성되고 있으나, 여론조사분야는 법제도적 사각지대에 방치되어 있다고 하겠다. 예컨대, TV 및 라디오 방송은 방송통신위원회에 등록 및 허가와 승인을 받아야 하며, 신문(인터넷신문을 포함)은 신문 등의 진흥에 관한 법률 제9조에 따라 법정요건을 구비하여 주사무소 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 등록하도록 되어 있으며, 영세출판업도 소재지를 관할하는 지방자치단체에 신고하도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고, 선거관련 정보의 원천이자 신문방송통신에 제공되어 광범위하게 확산·유포됨으로써, 각종 선거의 공천이나 당선에 결정적인 역할을 수행하는 선거여론조사기관의 자격기준이나 설비요건, 운영 등에 관한 규범이 없다는 것은 **“인명살상에 악용될 소지가 있는 흥기를 방치해 놓은 것 이상으로 위험한 일”**¹²⁴⁾이라고도 할 수 있을 것이다. 현재 전국 230여개 구·시·군에서 영업을 하고 있는 여론조사기관

123) 백승목, 법제도 사각지대에 방치된 선거여론조사는 여론조작 흥기(전계), 45면.

124) 백승목, 법제도 사각지대에 방치된 선거여론조사는 여론조작 흥기(전계), 46면.

의 현황 및 영업실태는 파악도 할 수 없는 상태라는 점을 고려하면, 문제의 심각성은 더욱 커진다.

2) 법제도화의 방향성

이상에서 서술한 바와 같이 선거에서 강력한 영향력을 미치는 선거여론조사의 객관성과 정확도, 공신력과 신뢰도를 높이기 위해서는 여론조사기관을 정책적으로 일정규모 이상으로 발전시킬 필요가 있으며, 이를 위한 법제도적 장치의 마련이 시급한 실정이다. 구체적으로는 여론조사의 정치·사회적 의의와 비중을 고려하여, 여론조사기관의 설립근거 및 설립요건, 여론조사기관의 평가등급 및 요원의 자격기준과 조사방법의 표준화, 여론조사과정의 모니터링 및 상시적 감시와 객관적 사후검증, 불법조작적발 및 고발을 제도화함으로써, 선거여론조사의 공정성과 정확성, 투명성과 신뢰성을 담보할 필요가 있으며, 이를 통하여 여론조사기관의 건실한 발전을 도모해야 할 것이다. 이를 위해서는 첫째, “**여론조사기관의 설립 및 육성에 관한 법률(가칭)**”이라는 법률을 새로이 제정한 후, **공직선거법에서 관련조항을 인용하는 것이 가장 바람직한 방향일 것이다.** 둘째, **과도기적 조치로서 공직선거법상 관련규정을 강화하여** 유관부처의 감독권한 강화, 여론조사기관의 선거관련 여론조사자료의 영구보존 및 수시열람·정보공개, 선거여론조사 감시기구의 설치나 훈련된 시민단체 모니터요원의 현장배치 및 입회 등이 가능하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다.

4. 재외국민 선거제도 개선방안

(1) 재외국민의 선거권

재외국민등록법에 따르면, 재외국민이란 “외국의 일정한 지역에 계속하여 90일 이상 거주하거나 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민”을 의미한다(제2조). 재외국민은 대한민국의 국적을 가진 사람이라는 점에서 외국국적을 가진 사람을 포함하는 우리 민족전체를 의미하는 재외동포보다 좁은 개념인 바, 재외동포 중 국적법에 따라 우리나라 국적을 보유하고 있는 모든 사람을 의미한다. 결국 재외국민은 법적으로 한국 국적을 소유한 대한민국의 국민이며, 여기에는 영주권 취득자 또는 영주권 취득을 목적으로 하는 장기체류자, 해외단기체류자 등을 포함한다.¹²⁵⁾ 이와 같이 재외국민은 헌법과 재외국민등록법에서 정하고 있는 국민에 속하며, 이로부터 재

125) 정극원, 재외국민 선거권부여와 공직선거법 개정안에 관한 검토, 토지공법연구 제43집 제3호(2009), 554면; 권영호·송서순, 재외국민 참정권의 법적 보호에 관한 고찰, 공법학연구 제10권 제3호(2009), 123면.

외국민은 대한민국의 영토 내에 거주하는 국민과 동일한 기본권주체성을 가지며, 그 행사능력 또한 동일하다고 보아야 한다. 따라서 원칙적으로 선거권은 주소 또는 거소를 기준으로 차별적인 취급을 받을 수 없으며, 국내거주 국민이나 재외국민 모두에게 동일하게 보장되어야 한다.

현행 법령이 인정하고 있는 국민이면 누구나 거주지에 관계없이 대한민국의 주권자이므로, 평등한 선거권을 충분히 향유할 권리가 있다. 또한 국가는 이를 최대한 보장해야 하며, 이것이 국민주권주의, 민주주의, 기본권 보장 의무를 선언하고 있는 헌법적 요청인 것이다. 따라서 입법자는 국민의 선거권 행사를 제한함에 있어서 주권자로서의 국민이 갖는 선거권의 의의를 최대한 존중하여야 한다. 이와 함께 선거권 행사를 제한하는 법률은 헌법 제37조 제2항에 따른 과잉금지원칙을 준수하여야 하며, 이에 대한 심사는 엄격한 심사기준에 따라 행해져야 한다. 결국 선거권의 제한은 불가피하게 요청되는 개별적·구체적 사유가 명백하게 존재할 경우에만 정당화될 수 있으며, 막연하고 추상적 위험이라든지 국가의 노력에 의해 극복될 수 있는 기술상의 어려움이나 장애 등의 사유로는 정당화될 수 없는 것이다.¹²⁶⁾

(2) 제도적 도입배경

구 공직선거법(2005. 8. 4. 법률 제7681호로 개정된 것) 제37조 제1항은 선거인명부 작성책임자로 하여금 선거를 실시할 때마다 선거인명부작성기준일로부터 일정기간 내에 그 관할구역에 주민등록이 되어 있는 선거권자를 조사하여 선거인명부를 작성하도록 의무화하고 있었다. 이로부터 국내에 “주민등록이 되어 있지 않은 자”는 국정 선거권을 행사할 수 없게 됨으로써, 결국 이 규정은 외형상 선거절차에 관한 규율을 하고 있지만, 실질적으로는 주민등록이 되어 있지 않은 자의 국정선거권 행사를 불가능하게 하는 법적 효과를 발휘하고 있었던 것이다. 이에 대하여 헌법재판소는 다양한 논거에 기초하여 합헌으로 판단한 바 있다. 다만, 최근 결정에서는 그 동안의 정보기술의 발달, 경제규모의 성장과 국제화로 인한 재외국민의 증가, 공직선거의 자유와 공정성에 대한 국민의식의 성장, 법리적 관점에서의 변경의 필요성 등을 고려하여 헌법 불합치 결정을 내린 바 있다.¹²⁷⁾ 이 결정에서 헌법재판소는 종전 합헌결정의 주요 기준이었던 사항에 대하여 비판적 견해를 실시하였고, 그 결과 기존 결정을 변경하여 헌법불합치 결정을 하였다.

이 헌법불합치 결정에서 헌법재판소는 선거의 공정성과 관련하여 “이를 확보하는 것은 일차적으로 국가의 과제이므로 이를 선거권자의 책임으로 돌리는 것은 타당치

126) 헌재 2007. 6. 28. 2004헌마644, 2005헌마360(병합).

127) 헌재 2007. 6. 28. 2004헌마644, 2005헌마360(병합).

못하며, 선거의 공정성에 대한 우려가 있다는 이유로 민주국가의 기능적 전제인 선거권 행사를 특정 국민들에 대해 부정할 수는 없다고 판단하였다. 물론 외국에서의 선거관리가 국내에서와 비교할 때 더 어려우리라는 것은 짐작할 수 있지만, 그렇다고 선거권 행사를 전면 부정해야 할 만큼 선거의 공정성 확보가 불가능할 정도라고 볼 수는 없다. 예상되는 부정선거가능성은 해외에서 이루어지는 선거운동방법의 적절한 제한, 투표자 본인의 신분확인방법의 도입, 선거운동비용 지출에 대한 사전 사후의 관리 등 필요한 조치를 통하여 차단하는 방법이 있으며, 법원의 재판 등을 통한 사후적 통제도 가능하다. 또한 과거에 비하여 오늘날 우리 국민들의 선거문화는 선거의 공정성과 투명성에 대하여 타율적 규제가 줄어도 될 만큼 성숙하였다”고 보았다.¹²⁸⁾

또한 선거기술상의 어려움에 대해서도 헌법재판소는 “이러한 문제는 선거운동기간을 어느 정도 늘이는 방안으로 그러한 어려움을 줄일 수 있고, 후보자홍보의 경우 정보통신기술이 세계적인 규모로 발달하고 있는 오늘날의 상황에서 재외국민에게 후보자 개인에 관한 정보를 적절하게 전달하는 것이 현저히 곤란하다고 할 수 없다”고 보았다. 특히 “오늘날의 선거가 인물투표로서의 성격보다 정당투표로서의 성격을 강하게 가지는 경향을 보이고 있다는 점, 선거운동의 경우 재외국민을 상대로 한 선거운동이 선거운동기간의 전 기간에 걸쳐 국내에서와 같은 정도로 이루어지지 못하더라도 이는 선거권자인 재외국민의 입장에서 감수해야 할 사정이라는 점, 투표용지 발송과 기표용지 회수의 경우에도 현지인쇄 등 대안이 없다 할 수 없고 기표용지 회수 및 개표는 시기적으로 선거 이후 상당한 시간이 지난 후에도 가능한 점 등에 비추어 볼 때, 선거기술상의 어려움 역시 재외국민의 선거권 행사를 전면적으로 박탈하기 위한 합당한 사유라 보기 어렵다”고 판단하였다.

이러한 이유로 헌법재판소는 구 공직선거 및 선거부정방지법 제37조 제1항 및 제38조에 대하여 헌법불합치 결정을 하였다. 이로써 재외국민의 선거권에 대해서는 “헌법상 평등의 원칙은 국가가 언제 어디에서 어떤 계층을 대상으로 하여 제도의 개선을 시작할 것인지를 선택하는 것을 방해하지 않으며, 국가는 합리적인 기준에 따라 능력이 허용하는 범위 내에서 법적 가치의 상향적 구현을 위한 제도의 단계적 개선을 추진할 수 있다”¹²⁹⁾는 종전의 평등권에 관한 입장을 견지함으로써 재외국민의 선거권보장을 위한 필요한 제도의 형성을 입법권자에게 부여한 것이다. 결국 헌법재판소의 결정이후 입법권자는 국내거주 국민과 재외국민간의 투표가치가 동등하게 취급될 수 있는 가능한 모든 수단을 동원하여 재외국민의 선거권을 보장하여야 하는 의무를 부담하게 되었고, 이는 공직선거법의 개정으로 구체화되었다. 현행 공직선거법은 제14

128) 헌재 2007. 6. 28. 2004헌마644, 2005헌마360(병합).

129) 헌재 1991. 2. 11. 90헌가27.

장의2(218조부터 제218조의 35까지)를 신설하여 재외선거에 관한 특례를 규정하였고, 이에 근거하여 2012년 4월 11일 국회의원 지역구와 비례대표 선거에서 재외국민은 투표권을 행사할 수 있게 되었다.

(3) 제도적 개선과제

1) 신고·등록제의 개선

2012년 4월에 실시한 총선에서 재외국민의 투표현황을 보면, 107개국 158개 재외투표소에서 사전 등록한 재외유권자 12만 3,571명 중 5만 6,456명이 참여하여 약 45.7%의 투표율을 기록하였다. 그러나 전체 재외유권자가 223만 3천 193명인 점을 감안하면, 실제 투표율은 2.5%에 불과하여 예상보다 저조한 투표참여율을 보인 것으로 평가할 수 있다. 이러한 투표율 저하의 문제는 선거에 대한 재외유권자의 관심정도와 참여의지, 홍보 등과 같은 현실적 문제에 기인하는 점도 있지만, 현행 공직선거법의 미비에 의해 제도적으로 발생하는 문제라는 점도 간과할 수 없을 것이다. 즉, 공직선거법 제218조의4 제1항은 국외부재자(주민등록이 되어 있거나 국내거소 신고를 한 사람으로서, 부재자투표기간 개시일 전 출국하여 선거일 후에 귀국이 예정된 사람, 외국에 머물거나 거주하여 선거일까지 귀국하지 아니할 사람)로 하여금 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원 선거를 실시하는 때마다 선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지 국외부재자 신고를 하도록 하고 있다. 또한 같은 법 제218조의5 제1항에서는 재외선거인에게도 국외부재자의 경우와 동일한 기간 내에 재외공관을 직접 방문하여 재외선거인 등록신청을 하도록 규정하고 있다. 이에 따라 국외부재자 및 재외선거인이 선거에 참여하기 위해서는 일정한 기간 동안에만 재외공관에서만 신고 또는 등록을 하여야 투표에 참여할 수 있다.

이와 같이 공직선거법에 따르면, 선거를 앞둔 일정기간 동안과 재외공관에서만 신고·등록을 하도록 하고 있어, 원거지에 거주하고 있는 재외국민이 선거참여 자체를 회피할 가능성을 제도적으로 노정하고 있다. 이로부터 2012년 4월에 실시되었던 국회의원 총선거 이후 재외국민들은 선거에 대한 상시계도 및 홍보, 연중 등록신청 등이 필요하다는 의견을 공통적으로 개진하한 바 있다.¹³⁰⁾ 더욱이 이 문제는 2010년 11월에 실시한 재외국민 모의투표에서도 나타났던 문제이다.¹³¹⁾ 결국, 제도적으로 재외국

130) 김중세, 재외선거제도의 실효적 활용방안, 법학연구 제46권(2012), 15면.

131) 2010년 11월 모의투표를 분석한 선행연구에 따르면 “재외공관의 관할지역이 넓고, 재외유권자의 분포가 산재한 지역에서 투표율이 낮게 나타났으며, 이들 지역의 유권자들이 선거에 참여하기 위해서는 재외선거인 등록신청은 물론 투표를 위하여 두 번이나 재외공관을 방문해야 한다는 점도 투표율 저하의 큰 원인으로 작용”한 것으로 나타난 바 있다. 이에 대한 자세한 내용은 이상윤, 재외선거제도

민의 선거참여율을 저하시키는 원인이 2010년 모의투표와 2012년 투표 모두에서 나타났음을 알 수 있는데, 그 원인은 현행 공직선거법 제218조의4 제1항과 제218조의5 제1항에서 재외국민의 현실을 고려하지 아니한 경직된 입법태도에서 찾을 수 있을 것이다. 또한 공직선거법이 가지고 있는 또 하나의 문제점은 국외부재자의 경우와는 달리 재외선거인의 경우 선거인명부 작성에 있어서 신청주의를 채택하고 있다는 점이다. 즉, 재외선거인 등록신청에 있어서 국외부재자에게 인정하고 있는 우편신고를 재외선거인에 대해서는 각종 증빙서류를 지참하여 본인이 직접 재외공관을 방문하여 신청하도록 하고 있다. 이는 미등록 재외국민의 파악이 현실적으로 어렵고, 선거비용이나 절차 및 방법, 선거참여율, 선거의 효율성 등을 고려한 것으로 보인다. 하지만, 이러한 제도운용은 선거의 공정성을 중시한 나머지 재외국민의 선거권행사에 불편을 초래하고 있음을 부인할 수 없다.¹³²⁾

이러한 현행입법은 국내와는 달리 교민들이 공관에서 상당히 먼 곳에서 생활하고 있는 경우가 많기 때문에 공관과의 거리 및 이용비용 등으로부터 재외국민의 선거참여의지를 저하시킬 가능성이 있다.¹³³⁾ 헌법에서 보장하고 있는 참정권은 단순히 공정성만을 강조하여 참정권을 형식적으로 보장하는 것에 그치지 않는다. 정치적 기본권인 참정권은 현실적으로 직접 행사할 수 있도록 기회를 제공하며, 선거참여율을 높임으로써 국민으로서의 주권행사를 담보하여 실질적인 참정권을 보장하여야 하는 것이 우리 헌법에서 예정하고 있는 참정권의 진정한 의미이고, 이는 2007년에 있었던 구 공직선거 및 선거부정방지법 제15조 제2항 등에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정에서도 명백히 밝히고 있다.¹³⁴⁾

따라서 우선 현행 국외부재자신고와 재외선거인등록제도는 법정화된 특정기일에만 할 수 있도록 하는 것보다는 수시로 신고 및 등록이 가능하도록 개선할 필요성 있다.¹³⁵⁾ 즉, 재외공관의 경우에는 선거인 등록과 관리를 특정일이나 지정일에 정하여 관리하기 보다는 대사관이나 공관에 용무 차 방문하는 중에도 선거인 등록이 가능하도록 규정을 개정해야 할 것이다. 다음으로 선거인 명부 작성 시점을 출국기준으로 하여 인터넷을 통해 관리하며, 투표 관련 업무나 공지사항 등은 인터넷을 통해 해결하고, 출입국시 법무부와 협조 등을 통해 선거인 명부를 상시적으로 관리하는 것도

의 논점과 과제, 고려법학 제59호(2010), 160면; 김종세, 재외선거제도의 실효적 활용방안(전계), 14면 참조.

132) 권영호·송서순, 재외국민 참정권의 법적 보호에 관한 고찰(전계), 137면.

133) 김종갑, 재외선거제도의 운영기준과 개선방안, 사회과학담론과 정책 제4권 제1호(2011), 135면.

134) 현재결 2007.6.28. 2004헌마644, 2005헌마360(병합).

135) 김종법, 재외국민 선거제도의 개선을 위한 정책방향과 내용, 선거연구 제2권 제1호(2012), 110면; 김종세, 재외선거제도의 실효적 활용방안(전계), 15면 이하; 김종갑, 재외선거제도의 운영기준과 개선방안(전계), 140면 이하 참조.

고려해볼만 하다. 이러한 제도운용은 선거업무의 과중을 덜고 재외공관의 효율적인 관리 체계를 확립하는데 도움이 될 수 있을 것이다.¹³⁶⁾ 또한 투표방법과 관계없이 재외선거인등록신청방법을 우편이나 인터넷, 이메일, 팩스신청 등으로 확대하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.¹³⁷⁾ 다만, 이 경우에도 본인확인 등의 면밀한 확인이 필요한 측면이 있으나, 직접방문으로 유권자의 부담을 가중시키기보다는 일차적으로 우편신청 등을 받고, 투표시 본인확인과정에서 재외국민임을 증명하는 서류를 통하여 2차적으로 확인¹³⁸⁾하거나 본인임을 확인할 수 있는 전자인증제 등의 방법을 수반하는 것을 고려하여야 할 것이다.¹³⁹⁾

2) 투표방식의 개선

2010년 11월 모의투표와 2012년 4월 국회의원 선거에 대한 재외국민 선거에서 또 하나의 문제점으로 지적된 것이 바로 재외공관에서만 투표를 할 수 있도록 하고 있다는 점이다. 특히, 이 부분도 공직선거법 제218조의16과 제218조의17에서 재외선거의 투표방법과 재외투표소의 설치 등에 관한 사항을 법정화하고 있어 발생하는 제도적 문제라고 볼 수 있다. 우선, 공직선거법 제218조의17 제1항과 제2항은 선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내에 기간을 정하여 공관에 재외투표소를 설치하도록 하고 있다. 다만, 공관의 협소 등의 사유로 부득이 공관에 재외투표소를 설치할 수 없는 경우에 한하여 공관의 대체시설에 재외투표소를 설치할 수 있을 뿐이다. 그리고 동법 제218조의16 제1항에서는 재외선거의 투표는 재외선거인 등이 반드시 재외투표소에 직접 방문하여 행하도록 규율하고 있다. 결국, 현행법은 재외국민의 거주유형 및 거주지역에 대한 특수성을 고려하지 아니하고 획일적으로 재외투표소가 설치된 공관에서만, 그리고 직접 방문방식을 통해서만 선거에 참여하도록 하고 있는 것이다.

이들 규정에 따른 문제는 2010년 11월 모의투표에서도 여실히 드러난바 있다. 앞서 서술한 바와 같이, 2010년 11월 모의투표에서는 재외공관의 관할지역이 넓고 재외유권자의 분포가 산재한 지역에서 투표율이 현저하게 낮게 나타났다. 그리고 미국, 호주 등과 같은 광활한 지역에 분포되어 있는 유권자가 투표하기 위해 재외공관을 방문하는 것이 현실적인 어려움이 있다는 것으로 나타났으며, 이러한 문제는 결국 2012년 4월의 국회의원 총선거에서 투표율 저조라는 결과로 다가 온 것이다.¹⁴⁰⁾ 게다가

136) 김종범, 재외국민 선거제도의 개선을 위한 정책방향과 내용(전계), 111면.

137) 김종갑, 재외선거제도의 운영기준과 개선방안(전계), 135면; 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제(전계), 167면.

138) 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제(전계), 167면.

139) 김종세, 재외선거제도의 실효적 활용방안(전계), 17면.

현재 재외공관이 설치되지 아니한 국가가 있음을 고려해 본다면, 결국 재외국민간의 평등권 침해가 발생할 우려마저도 있다.¹⁴¹⁾ 재외공관과 재외국민의 실제 거주지와 이격거리 등을 감안한다면, 공관직접투표방식을 보완하는 우편투표 또는 전자투표제도의 도입 검토하여 투표에의 접근성 제고를 통한 선거참여 확대를 모색할 필요가 있다. 즉, 장기적으로 인터넷을 통한 원거리 투표 방식의 프로그램을 개발·시행할 필요가 있다는 것이다. 실제 재외국민을 대상으로 실시하였던 재외선거 투표방법의 선호도 조사에서도 조사대상들은 인터넷전자투표(36.2%), 우편투표(28.6%), 공관직접투표(31.8%, 재외투표소 확대)를 선호하는 것으로 나타났는데¹⁴²⁾, 이는 투표방식에 있어서 제도개선의 필요성을 방증하는 자료라고 할 수 있다.

이와 관련하여 현재 재외국민선거가 정착되어 있는 주요 외국의 사례를 주목할 필요가 있다.¹⁴³⁾ 첫째, 영국은 하원의원선거와 유럽의회의원선거에 대해서만 재외국민 선거를 허용하고 있는데, 이 때 투표방법으로는 우편투표·대리투표·귀국투표 등의 세 가지방법 중 재외선거권자가 선택하여 투표할 수 있도록 하고 있다. 둘째, 미국은 지방선거사무소가 재외선거인에게 투표용지를 우편 또는 재외공관을 경유하여 송부하고, 이에 재외선거인은 투표용지에 기표를 한 후, 해당 공관에 직접 제출하거나 본인 부담으로 지방선거사무소에 우편송달을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 플로리다, 버지니아, 위스콘신, 노스 다코다, 사우스캐롤라이나 주의 경우에는 투표용지의 이메일 송부도 허용하고 있다.¹⁴⁴⁾ 그 밖에 캐나다·일본·이탈리아는 재외선거인 투표에서 재외공관투표와 우편투표 방식을 모두 채택하고 있으며, 프랑스는 재외공관투표·대리투표·전자투표를, 네덜란드는 우편투표·전자투표를, 스웨덴은 재외공관투표·우편투표·대리투표를 혼용하고 있다. 재외공관에서의 직접투표방식 외의 우편투표, 전자투표, 대리투표 등의 방식은 각 지역 재외공관의 접근성이나 해외 동포나 거주자의 산재성 등을 고려함과 동시에 선거참여율을 최대한 확보하기 위한 노력들이라고 볼 수 있다. 다만, 이 경우에도 선거참여율 확보에만 주안점을 둔다면, 자칫 선거 공정성의 관점에 취약점을 보일 수 있을 것이다. 따라서 이들 재외공관 직접투표 방식 이외의 방식은 적어도 보안프로그램과 투표방식의 비밀성과 보안성 등을 보장할 수 있는 방식이 함께 고려되어야 할 것이다.¹⁴⁵⁾

140) 김종세, 재외선거제도의 실효적 활용방안(전계), 14면.

141) 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제(전계), 165면.

142) 박상철, 재외선거의 법적 문제와 교포사회 실태조사, 미국헌법연구 제22권 제3호(2011), 144 - 145면 참조.

143) 이하의 내용은 박기갑, 주요국의 재외선거제도 연구, 외교통상부, 2010, 25면 이하 참조.

144) 다만, 플로리다, 버지니아, 위스콘신 주에서는 이메일 송부하는 경우 투표 후에는 이를 우편으로 재송부하도록 하고 있다.

145) 김종법, 재외국민 선거제도의 개선을 위한 정책방향과 내용(전계), 111면.

3) 재외선거구제도 도입

과거에 비하여 높아진 국민의 정치의식과 선거의식을 고려하면, 투표방식의 효율성 제고만이 유일한 재외국민의 선거참여를 극대화하는 것은 아니다. 즉, 오늘날 국민의 선거의식은 유권자가 직접 선호하는 피선거권자 또는 정당에 투표를 하고, 그 투표가치가 선거결과로 이어지는 일련의 선거참여와 선거결과에 대한 기대가능성 때문에 고양되고 있는 추세이다. 이는 재외국민선거에서도 마찬가지이며, 재외국민의 행한 투표가치가 국내정치뿐만 아니라 재외국민의 권익보호와 연계될 수 있는 제도적 장치가 마련된다면, 재외국민의 선거참여는 자연스럽게 향상될 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 고려해 볼 수 있는 것이 국회 내 재외국민 의석할당제도를 새로이 도입하는 방안이다. 이 재외국민 의석할당제도는 재외국민의 이해관계를 직접 대변할 수 있는 현지출신의 재외국민의 대표자를 재외선거구별로 직접 선출하는 제도이다. 재외국민 의석할당제도는 우리에게서 생소한 선거제도임은 분명하지만, 이탈리아와 프랑스 등 유럽의 일부 국가에서는 이미 재외국민에 선거에 대응한 국회의석할당제도를 실시하고 있어 참고할 가치가 있다.

먼저, 이탈리아는 재외국민의 선거의식고양과 참여율 확보 등을 위해 2006년 4월 총선에서부터 유럽에서 가장 포괄적이고 혁신적인 해외선거구제를 도입하였다. 특히 이탈리아는 해외 선거구에 배당된 18명의 상하 양원의원(상원 6명, 하원 12명)을 선출하는 선거를 실시하였는데, 유럽에서는 이를 매우 혁신적인 재외선거구제로 평가하고 주목의 대상이 되고 있다. 이탈리아는 OECD 국가들 중에서도 비교적 늦게 해외 부재자 투표제도를 도입한 국가이다. 하지만, 2006년 4월부터 시행된 재외국민 의석할당제도는 유럽연합뿐만 아니라 세계의 많은 국가들의 주목을 받았다.¹⁴⁶⁾ 현재 해외 선거구제도 중에서 가장 뛰어난 것으로 평가받고 있는 이탈리아의 해외선거구제도의 시행에 따라 400여 만 명에 달하는 이탈리아 해외 국민들은 자신이 살고 있는 해외 권역별 기준¹⁴⁷⁾에 따라 자신들의 대표를 상원과 하원에 보낼 수 있게 되었다. 프랑스는 이탈리아에 이어서 혁신적인 해외선거구 제도를 실시한 국가로 알려져 있다. 본래 프랑스의 재외국민 투표는 3가지 수준, 즉 재외프랑스연합위원선거와 대통령선거 및 국민투표에서 실시되고 있었다. 그러나 2012년부터는 이탈리아의 해외선거구와 동일한 제도로서 상원과 하원의 선거에서도 실시될 예정이다. 특히, 2012년 선거에서는

146) 김중범, 재외국민 선거제도의 개선을 위한 정책방향과 내용(전계), 105면 이하 참조

147) A지역(러시아 국동지역과 터키를 포함한 유럽권역)에는 상원 2명과 하원 6명의 의석이 배당되었고, B지역(남미권역)에는 상원 2석과 하원 3석이 배당되었다. 그리고 C지역(북미와 중미권역)과 D지역(아프리카·아시아·오세아니아 등의 기타권역)에는 상하 양원 각각 1명씩 배정되었다(<http://www.esteri.it/polester/italstra/voto.htm> 참조).

해외 선거구에 배당된 11명의 하원의원을 선출하는 선거가 실시될 예정이며, 그간 재외프랑스인연합위원회에 의해 간선제로 실시되었던 재외국민에게 할당한 12명의 상원의석도 재외국민의 직접 투표로 선출될 예정이다.

【참 고 문 헌】

1. 단행본

- 강수립, 통합선거법 해설, 돌베개, 1994.
- 국회법제실, 법률용어·법문표현·입법모델 입안방법, 2009.
- 국회법제실, 입법이론과 법제실무, 2008.
- 국회법제실, 현행법률 개정과제(법제현안 2007 - 1), 2007.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010.
- 권영설, 헌법이론과 헌법담론, 법문사, 2006.
- 계희열, 헌법학(상), 박영사, 2005.
- 김래영, 선거운동의 자유와 한계에 관한 연구, 한양대학교 법학박사학위논문, 2003.
- 김철수, 헌법학(상), 박영사, 2008.
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2007.
- 김현태, 한국의 선거운동제도와 정치발전, 오름, 2007.
- 법제처, 알기 쉬운 법령정비기준(제3판), 2009.
- 법제처, 법령입안 심사기준, 2006.
- 성낙인, 공직선거법과 선거방송심의, 나남, 2007.
- 성낙인, 현행 공직선거법 체제의 문제점과 개선방안, 중앙선거관리위원회, 2008.
- 성낙인, 언론정보법, 나남, 1998.
- 성낙인, 선거법론, 법문사, 1998.
- 장영수, 헌법학, 홍문사, 2006.
- 전학선·강현철·정상우, 선거관련법령의 법령용어와 문장의 문제점과 개선방안, 한국
법제연구원, 2007.
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2010.
- 한국헌법학회, 헌법주석서Ⅳ, 법제처, 2009.
- 한수용, 헌법학, 박영사, 2012.

【참고문헌】

홍성방, 헌법학, 현암사, 2007.

홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2012.

2. 논 문

강경태, 역대 한국선거(1987 - 2006) 투표율 분석, 아태연구 제15권 제2호(2008).

강태구, 선거여론조사의 타당성 제고방안에 관한 연구, 법과 정책연구 제6집 제2호(2006).

권영호·송서순, 재외국민 참정권의 법적 보호에 관한 고찰, 공법학연구 제10권 제3호(2009).

기현석, 공직선거법에 대한 헌법재판소의 판결성향 분석, 세계헌법연구 제17권 제3호(2012).

기현석, 선상부재자투표제도의 도입방안에 대한 연구, 헌법학연구 제16권 제1호(2010).

기현석, 대의민주주의에서 보통선거의 원칙과 투표율 제고방안, 세계헌법연구 제16권 제2호(2010).

김도균, 한국 법질서와 정의론 : 공정과 공평, 그리고 운의 평등, 서울대학교 법학 제53권 제1호(2012).

김래영, 선거운동규제입법의 위헌심사기준에 관한 연구, 법학논총 제33권 제2호(단국대학교 법학연구소, 2009).

김병국, 한국의 언론중재위원회와 유사제도의 비교고찰, 언론과학연구 제4권 제1호(2004).

김성준, 민주주의와 전자투표에 관한 법적고찰, 경영컨설팅리뷰 제1권 제1호(공주대학교 KNU 경영컨설팅 연구소, 2010.2).

김용철, 한국 선거운동의 민주적 품질 : 자유와 공정의 관점에서, 의정연구 제17권 제3호(2011).

김용호·김경모, 유권자의 선거관련 매체이용이 선거판세 인식과 전략적 투표행위에 미치는 효과에 관한 조사연구, 한국언론학회보 제44권 제1호(2000).

김재선, 공직선거에서의 전자투표제도 도입을 위한 단계적 접근, 중앙법학 제13집 제2호(2011).

- 김종갑, 재외선거제도의 운영기준과 개선방안, 사회과학담론과 정책 제4권 제1호 (2011).
- 김종범, 재외국민 선거제도의 개선을 위한 정책방향과 내용, 선거연구 제2권 제1호(2012).
- 김종세, 재외선거제도의 실효적 활용방안, 법학연구 제46권(한국법학회, 2012).
- 김태수, 정치풍자의 자유와 선거의 공정성 보장, 안암법학 제25호(2007).
- 박명호, 국고보조금제도의 개선과 선거공영제의 검토, 한국정당학회보 제6호(2005).
- 박무익, 선거여론조사의 역사와 의의, 조사연구 제3권 제1호(2002).
- 박범중, 재외선거 현황분석과 투표율 제고방안, 한국민족문화 제44호(부산대학교 한국민족문화연구소, 2012).
- 박상철, 재외선거의 법적 문제와 교포사회 실태조사, 미국헌법연구 제22권 제3호 (2011).
- 박승재, 선거공영제에 관한 연구, 법학논총 제3집(한양대학교 법학연구소, 1986).
- 박찬주, 국회규칙의 성격에 관한 몇 가지 문제, 서울대학교 법학 제51권 제4호(서울대학교 법학연구소, 2010).
- 백승목, 법제도 사각지대에 방치된 선거여론조사는 여론조작 흥기, 한국논단 제270호 (2012. 4).
- 신봉기, 정보통신법제와 선거-인터넷 선거보도와 선거운동을 중심으로-, 공법학연구 제8권 제2호(2007).
- 양 건, 선거과정에서의 국민참여의 확대, 공법연구 제20집(1992).
- 오승호, 교권의 범위와 한계에 관한 연구-법률유보원칙을 중심으로-, 시민교육연구 제 43권 제3호(2011).
- 윤영미, 선거의 공정성에 관한 검토, 헌법학연구 제16권 제3호(2010).
- 음선필, 선거과정과 헌법재판소-선거운동 관련판례의 분석-, 홍익법학 제12권 제1호 (2011).
- 음선필, 한국 지방선거에서의 공정선거 확보방안, 유럽헌법연구 제7호(2010).
- 이금옥, 선거법상 낙천·낙선운동의 위법성 문제, 공법연구 제29권 제4호(2001).
- 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제, 고려법학 제59호(2010).
- 이준한, 의무투표제에 관한 연구, 21세기 정치학회보 제17권 제1호(2007).

【참고문헌】

- 임중훈, 선거운동의 자유와 현행 선거법상 규제의 문제점, 공법연구 제29집 제4호(2001).
- 장용근, 사이버상의 선거운동의 자유와 규제, 토지공법연구 제37집 제2호(2007).
- 전종익, 위헌심판의 심사기준-선거운동과 표현의 자유를 중심으로-, 서울대 법학 제18권 제1호(2009).
- 정극원, 재외국민 선거권부여와 공직선거법 개정안에 대한 검토, 토지공법연구 제43집 제3호(2009).
- 정만희, 현행 선거법제의 문제점과 개선방안, 저스티스 제66호(2002).
- 정만희, 정치관계법의 근본문제와 개정방향, 헌법학연구 제13권 제2호(한국헌법학회, 2007).
- 정만희, 선거제도에 관한 헌법재판소의 판례의 평가, 공법학연구 제7권 제1호(한국비교공법학회, 2006).
- 정만희, 선거운동의 자유와 호별방문금지-일본에서의 학설·판례의 경향을 중심으로-, 동아법학 제2호(1986).
- 정희성·김민호, 법률유보와 위임입법에 대한 재평가, 성균관법학 제21권 제2호(2009).
- 조소영, 독립규제위원회의 전문성 제고를 위한 시스템에 관한 연구-방송통신위원회의 기능과 역할을 중심으로-, 공법학연구 제10권 제1호(2009).
- 한건우, 공무원의 정치적 중립과 정치활동의 제한, 연세 공공거버넌스와 법 제2권 제1호(2011).