2021년도 중앙선거관리위원회
연구용역보고서

선거운동 관련 정치적 표현의 자유 확대 방안 연구

: 시설물·인쇄물 이용 정치적 표현 범위 확대

2021. 10.

KAES 사단법인 한국선거학회
The Korean Association of Electoral Studies

2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「선거운동 관련 정치적 표현의 자유 확대 방안 연구 : 시설물·인쇄물 이용 정치적 표현 범위 확대」

책 임 연 구 원 : 지병근 (조선대학교 교수)

공 동 연 구 원 : 신정섭 (숭실대학교 조교수)

박선경 (인천대학교 부교수)

박상운 (고려대학교 노동문제연구소 연구위원)

연 구 보 조 원 : 장민규 (숭실대학교 대학원생)

연 구 기 간 : 2021. 06. 11. - 2021. 10. 08.

연구수행기관 : 사단법인 한국선거학회

본 연구보고서는 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서
연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.

최종보고서 제출문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「선거운동 관련 정치적 표현의 자유 확대 방안 연구 : 시설물 · 인쇄물 이용 정치적 표현 범위 확대」 최종보고서로 별첨과 함께 제출합니다.

2021년 10월 08일

연 구 기 간 : 2021. 06. 11. - 2021. 10. 08.

연구책임자

· 책임연구원 : 지병근 (인)

연구참여자

· 공동연구원 : 신정섭

· 공동연구원 : 박선경

· 공동연구원 : 박상운

· 연구보조원 : 장민규

연구단체의 장 지병근 직인

※ 별첨 : 카피킬러 표절검사지 1부.

목 차

○ 연구보고서 목차

– 요약문

제1장. 서론 ····· 1

Ⅰ. 연구의 필요성 / 1

Ⅱ. 연구의 목적 / 2

Ⅲ. 연구의 내용과 방법 / 3

1. 연구내용 / 3

2. 연구방법 / 7

제2장. 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유에 대한 이론적 검토 ····· 8

Ⅰ. 정치철학적 측면에서 본 선거운동의 자유와 공정성의 관계 / 10

Ⅱ. 법리적 측면에서 본 선거운동의 자유와 공정성의 관계 / 13

Ⅲ. 소결 / 17

제3장. 해외 민주주의 국가의 선거운동 규제 사례 ····· 20

Ⅰ. 선거운동의 규제가 거의 없는 국가 / 21

1. 미국 / 21

2. 독일 / 25

Ⅱ. 선거운동의 규제가 중간 정도인 국가 (주로 비용규제 중심) / 27

1. 영국 / 27

2. 호주 / 28

3. 캐나다 / 30

Ⅲ. 선거운동의 규제가 강한 국가 / 31

1. 프랑스 / 31

2. 일본 / 33

Ⅳ. 소결 / 38

제4장. 전문가 심층 면접(FGI) ····· 42

Ⅰ. 공직선거법 제90조와 제93조 제1항에 대한 전문가들의 견해 / 42

Ⅱ. 공직선거법 제68조에 대한 전문가들의 견해 / 46

Ⅲ. 공직선거법 제58조의2 제3호와 제4호에 대한 전문가들의 견해 / 50

Ⅳ. 소결 / 54

제5장. 정치적 표현의 자유에 대한 유권자 설문조사 ····· 56
Ⅰ. 설문조사의 필요성 및 설문조사 자료 설명 / 56
Ⅱ. 설문조사 분석 결과: 기술통계 / 57
1. 표현의 자유 전반에 대한 생각 / 57
2. 표현의 자유에 대한 가상의 상황 / 61
3. 선거나 정당과 관련된 구체적인 정책에 대한 의견 / 69
Ⅲ. 응답자의 특성에 따른 추리통계 / 75
Ⅳ. 소결 / 88

제6장. 결론: 정치적 표현의 자유 확대를 위한 공직선거법 개정 방향 ····· 90

참고문헌 ····· 97

○ 표 목차

[표 3-1] 일본 선거운동용 포스터 수량 / 35
[표 3-2] 주요국의 선거운동 규제 / 39
[표 5-1] 선거운동에서의 표현의 자유 / 70
[표 5-2] 선거운동과 관련된 제한 조치에 대한 의견 / 71
[표 5-3] 청소년 모의 투표와 선거 여론조사 공표에 대한 의견 / 73
[표 5-4] 정당 활동의 자유와 정치자금 투명성에 대한 의견 / 74
[표 5-5] 공정한 선거환경 조성과 관련된 조치에 대한 의견 / 75
[표 5-6] 응답자의 특성 분포 / 77
[표 5-7] 응답자별 의견 차이에 대한 요약정리 / 87

○ 그림 목차

[그림 5-1] 표현의 자유에 대한 생각 / 58
[그림 5-2] 미국의 선거운동 문화 예시 / 59
[그림 5-3] 미국의 자유로운 선거문화에 대한 의견 / 60
[그림 5-4] 특정 정당 지지를 유추할 수 있는 가상의 플래카드에 대한 의견 / 62
[그림 5-5] 가상플래카드 1에 대한 찬반의견 / 63
[그림 5-6] 가상플래카드 2에 대한 찬반의견 / 64
[그림 5-7] 공직선거법 90조와 93조에 대한 질문 / 65
[그림 5-8] 공직선거법 90조와 93조의 유추 규정에 대한 의견 / 67
[그림 5-9] 집이나 자동차에 후보나 정당 지지하는 스티커 부착에 대한 의견 / 68
[그림 5-10] 가방이나 옷에 후보나 정당을 의미하는 배지 부착에 대한 의견 / 69
[그림 5-11] 표현의 자유 제한 없는 보장에 대한 응답자 특성별 평균 / 79
[그림 5-12] 가상플래카드(투표로 권력 교체)에 대한 응답자 특성별 찬반의견 / 81
[그림 5-13] 가상플래카드(더불어 사는 민주주의)에 대한 응답자 특성별 찬반의견 / 82
[그림 5-14] 공직선거법 90조, 93조에 대한 의견: 애매모호하다 / 83
[그림 5-15] 공직선거법 90조, 93조에 대한 의견: 표현의 자유 제약 / 84
[그림 5-16] 집이나 자동차에 스티커 부착에 대한 응답자 특성별 찬반의견 / 85
[그림 5-17] 옷이나 가방에 배지 부착에 대한 응답자 특성별 찬반의견 / 86

요 약 문

우리나라의 선거법은 세계적으로 유례를 찾아보기 힘들 정도로 다양하고 구체적인 규제조치를 포함한 방대한 분량의 선거법이라는 지적을 받아왔으며, 선거법의 규제가 너무 심하여 시민들의 정치적 표현의 자유를 침해하고 있다는 주장이 지속적으로 제기되어 옴에 따라 선거운동과 관련한 선거법 개정이 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 현행 공직선거법은 여전히 헌법에서 보장하고 있는 표현의 자유를 선거운동에서 최대한 보장하는 실질적 차원의 개정이 이루어지지 않았으며, 성숙해진 시민들의 정치참여 의식과 선거문화를 반영하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 본 연구는 이러한 측면에서 선거운동 관련 공직선거법 중 시설물(제90조), 인쇄물(제93조), 소품이용(제68조), 투표참여 권유활동 부분(제58조의2)에 초점을 맞추어 시민들의 정치적 표현의 자유와 정치참여 확대를 위한 공직선거법 개정 방향을 논의하고자 한다. 이를 위하여 정치철학적, 법리적 검토에서 출발하여 해외 주요 민주주의 국가의 사례분석, 전문가 심층 인터뷰(FGI), 유권자 설문조사에 이르기까지 다양한 방법을 동원하여 선거운동에 있어서의 표현의 자유 확대를 위한 방안 조사를 실시하였다.

첫째, 정치철학적이고 법리적인 차원에서 선거운동에 있어서의 표현의 자유에 대한 논의는 자유와 공정이라는 가치를 중심에 두고 논의가 이루어졌다. 선거운동에 있어서의 정치적 자유보장은 늘 선거의 공정성이라는 문제와 함께 논의되어온 주제이다. 선거운동에 있어 자유보다 공정성을 강조하는 입장은 선거운동에서 개인의 자유만을 강조하다보면 개인들 간의 경제적 차이의 불평등에 의하여 선거운동 기회의 불평등이 나타나게 된다고 주장한다. 반대로 공정보다는 자유를 강조하는 입장은 선거운동에 대한 규제는 외부의 압력이며, 정당, 후보자, 유권들 간의 자유로운 정보전달과 의사소통을 가로막아 민의를 왜곡하게 만들 확률이 높다고 본다. 또한 자유를 규제하여 정치참여의 평등성을 높이는 것은 민주주의적 관점에서 의미가 약하다고 주장한다. 그러나 선거운동에 있어 자유와 공정은 상호 대립적인 것만은 아니며 오히려 서로 상호 보완적인 관계라고 할 수 있다. 왜냐하면 선거운동의 자유가 전제된 상황에서, 후보자든 유권자든 선거운동의 기회가 균등하게 주어질 수 있기 때문이다. 또한 선거운동의 공정성이 담보되어야 자유로운 선거운동의 정당성 역시 확보될 수 있기 때문이다. 따라서 선거운동에 있어 자유와 공정 두 개의 가치가 서로 상호보완적으로 이루어져야 한다. 그렇다면 어떻게 개인의 자유를 최대한 보장하면서 공정성을 확보할 수 있는가? 이 문제에 대한 답을 얻기 위하여 본 연구는 해외 사례연구를 실시하였다. 해외 주요 민주주의 국가들에서 어떻게 시민들의 표현의 자유와 선거의 공정성을 함께 증진시키는 방향

으로 제도를 만들어 왔는지를 살펴보았다.

해외 주요 민주주의 국가들의 선거운동 관련 법규와 판례들을 살펴본 결과 일본을 제외한 거의 모든 국가들은 선거운동에 있어 특별한 규제를 가지고 있지 않다는 것을 발견하였다. 흥미로운 사실은 이러한 선거운동에 있어서의 개인의 자유 보장과 비규제적 성격은 해당 국가의 통치구조나 역사적 전통과 관계가 없었다는 것이다. 가장 자유주의적 전통에 입각한 민주주의 국가로 여겨지는 미국, 캐나다, 영국이나 비교적 사회민주주의적 성격을 가지고 있는 유럽국가들인 독일, 프랑스나 선거운동에 있어서는 공정과 평등이라는 가치보다는 자유라는 가치를 더 우선에 두는 것으로 나타났다. 물론 이들 국가들 역시 공정이라는 가치를 완전히 등한시 한 것은 아니다. 다만 본 연구에서 살펴본 민주주의 국가들은 선거운동에 있어 자유와 공정이라는 가치를 증대하는데 있어 자유라는 가치를 먼저 세우고, 자유를 최소한으로 침해하는 선에서 공정이라는 가치를 확립하기 위한 조치들을 세우고 있었다고 볼 수 있다. 이러한 원칙 아래 선거운동 방식과 내용에 대해서는 거의 규제를 하지 않고 선거자금에 대해서만 규제를 하면서 최대한 시민들의 표현의 자유를 보장하면서 공정성을 보장하는 방식을 취하고 있다. 본 연구의 주요 논의 대상인 선거운동에 있어서의 시설물, 인쇄물, 소품이용과 투표참여 권유활동 부분에 있어서도 해외 민주주의 국가의 경우 일본을 제외하고는 규제를 하고 있지 않았다. 또한 투표참여 권유활동 부분에 있어서도 규제조항을 두고 있는 국가의 예를 찾는 것이 어려웠다. 비록 상대 정당이나 후보에 대한 허위사실 유포와 같은 경우에는 대부분의 국가에서 강한 처벌을 하고 있지만, 투표참여 권유활동은 누구나 원하는 방식으로 얼마든지 할 수 있었다. 우리나라와 같이 투표참여 권유활동에 까지 특정한 내용을 금지하는 국가는 없었다.

해외와의 비교를 통해서도 알 수 있듯이 공직선거법의 규제완화에 대한 목소리는 국내의 선거관련 전문가들의 의견에서도 공통적으로 나타났다. 본 연구는 선거운동에 있어 시설물, 인쇄물, 소품이용 및 투표참여 권유 활동에 대한 공직선거법 개정과 관련하여 학계, 시민단체, 담당 공무원들을 초대하여 FGI를 실시하였다. 전문가 인터뷰에 참석한 참석자들은 전반적으로 현재의 공직선거법이 선거운동의 공정성과 선거의 평온성에 있어서 의미있는 기여를 하고 있다고 평가하였다. 그러나 모든 참석자들이 한목소리로 현재의 공직선거법이 유권자의 정치적 표현의 자유를 지나치게 제한하고 있다고 지적하였다.

특히 불법적이고 탈법적인 선거운동이 자주 목격되었던 과거와는 달리, 현재 우리나라의 선거는 안정적으로 치러지고 있으며, 유권자들의 정치참여 의식 역시 높아졌다는 점을 지적하였다. 이러한 변화를 고려해 보면 현재 우리나라의 공직선거법은 선거운동의 공정성을 확보한다는 이유로 유권자의 정치적 표현의 자유를 지나치게 제한하고 있다는 것에 모두 동의하였다. 이러한 측면에서 전문가 FGI에 참석한 전문가들은 선거운동에 있어 시설물, 인쇄물, 소품이용에 있어 시민들의

자유로운 의사표현을 허용하는 방향으로 공직선거법이 개정되어야 한다는 것에 동의하였다. 이러한 개정은 유권자의 정치적 표현의 자유를 확대 할뿐만 아니라 시민들의 정치참여 활성화와 정책 중심의 선거문화를 조성하는데도 기여할 것으로 보았다.

마지막으로 본 연구는 현행의 선거운동과 관련된 공직선거법을 시민들이 어떻게 생각하고 있는지를 설문조사를 통하여 조사하였다. 민주주의 국가에서 법개정은 시민들의 의견과 동떨어져 생각할 수 없기 때문이다. 선거권을 가진 유권자들을 대상으로 온라인 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과에 따르면, 설문에 응한 유권자들 중 대다수가 시민들의 정치적 의사표현의 자유를 매우 중요하게 생각하고 있었고, 선거운동에 있어 시민들의 표현의 자유가 자유롭게 보장되는 방향을 지지하고 있었다. 구체적으로 보면, 미국의 자유로운 선거운동문화에 대한 긍정적인 의견이 많았다. 또한 현행법 상 불법이지만 시민들이 자유롭게 정치적 표현을 게시하는 가상의 플래카드를 제시하고 의견을 물었다. 응답결과 제시된 플래카드를 게시하는데 찬성하는 답변이 반대한다고 응답한 답변보다 훨씬 높게 나타났다. 이러한 결과는 현행 공직선거법 90조와 93조에서 규정하고 있는 시설물과 인쇄물을 이용한 선거운동 조항이 시민들의 표현의 자유에 대한 정서와 맞지 않음을 보여주었다. 그리고 공직선거법 제90조와 제93조의 유추 규정이 가진 문제점들을 설명한 후, 이 부분에 대한 의견을 물었을 때에도 유추 규정의 문제점에 동의하는 의견이 동의하지 않는다고 답변한 응답자보다 더 많은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 시민들 역시 현행 공직선거법 제90조와 제93조가 너무 과도한 규제를 하고 있으며, 시민들의 표현의 자유를 위하여 개정될 필요성을 느끼고 있다는 것을 보여준다고 하겠다.

본 연구는 정치철학적 검토, 해외사례 분석, 전문가 심층 인터뷰, 유권자 설문조사 결과를 분석하여 다음과 같은 공직선거법 개정방향을 제시한다. 첫째, 공직선거법은 기본적으로 시민들의 표현의 자유를 보장하고 확보하는 방향에 초점이 맞추어져야 하며, 선거에서의 공정성이나 선거실행의 평온을 위해 시민들의 정치적 표현의 자유가 침해되어서는 안 된다. 특히 시민들의 자유권 중 가장 중요한 자유권 중 하나인 표현의 자유를 최대한 보장해야 한다. 이를 위하여 현재 선거운동에 있어 시민들의 표현의 자유를 제한하고 있는 제90조(시설물 관련 조항), 제93조(인쇄물 관련 조항), 제68조(소품이용 관련 조항)와 제58조의 2(투표참여권유활동 부분)는 시민들의 표현의 자유를 최대한 보장해 주는 방향으로 개정되어야 한다. 둘째, 공직선거법은 허용되는 것을 나열하고 나머지는 모두 금지하는 포지티브 방식에서 꼭 필요한 사항만을 명시하고, 명시되지 않은 것은 모두 허락하는 네거티브 규제방식을 적용하는 것이 바람직하다. 현행 우리나라의 공직선거법은 법리적 측면에서 보면, 허용되는 선거운동 방법을 나열하고, 나머지는 모두 금지하는 포지티브 규제 방식을 채택하고 있다. 그러나 선거법은 부정선거를 막기

위해서 존재하기도 하지만, 선거법의 진정한 목적은 선거운동의 자유를 제한하고 규제하는데 있는 것이 아니라, 국가가 공직선거에 있어 정당, 후보자, 시민들이 서로 간에 자유롭고 공정하게 의사소통을 하며 정보를 교환하는데 문제점이 없도록 도움을 주는데 목적이 있다고 하겠다. 따라서 우리가 선거운동의 공정성을 확보하기 위해 실제로 규제해야 할 것은 유권자의 일반적인 선거운동이 아니라, 선거에서 유권자의 정확한 정보 습득과 의사결정을 저해하는 탈법적인 선거운동이라 하겠다.

이러한 차원에서 최근 중앙선거관리위원회가 국회에 제출한 공직선거법 개정안은 상당한 의미가 있다고 하겠다. 물론 이번 개정안 역시 앞에서 보았듯이 해외 주요 민주주의 국가의 선거운동 관련 규제나 전문가들의 의견과 비교하여 보면 제한된 수준의 개정안이라고 평가할 수도 있다. 그러나 이번 개정안은 기본적으로 선거운동에 있어 과도한 규제를 제어하고 임의로 해석될 수 있는 유추 조항을 없앴다는 점에서 선거운동에 있어 표현의 자유 확대와 공정성 유지라는 측면에서 매우 적절한 대안이 될 수 있다고 생각한다.

제1장. 서론

Ⅰ. 연구의 필요성

우리나라의 공직선거법은 1947년 제정된 미군정 법령 제75호와 1948년과 1950년 제정된 국회의원 선거법을 시초로 하고 있으나 1958년 제정된 민의원의원선거법과 참의원의원선거법에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 초기 우리나라의 선거 관련법은 자유주의적 성향이 강한 미국법제의 영향을 받아 선거의 자유를 최대한 보장하고 매우 예외적인 경우에만 규제하는 방식이었으나, 규제중심의 일본의 보통선거법으로부터 영향을 받아 1958년 선거법부터 선거운동이 규제중심으로 전환되었다고 할 수 있다(송석윤 2005).

문민정부 출범 이후 1994년 대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원선거, 지방자치단체장 선거 등에 개별적으로 존재하던 다양한 선거 관련법을 통합하여 선거, 정당, 정치자금 관련 제도를 확립한 공직선거 및 선거부정방지법을 제정하였다. 그리고 2005년 법률의 명칭을 공직선거법으로 개정하여 현재까지 이어지고 있다. 물론 이후에도 선거운동의 자유와 평등원칙의 관점에서 약간씩 공직선거법의 개정은 이루어져 왔으나, 헌법에서 보장하고 있는 표현의 자유를 선거운동에서 최대한 보장하는 실질적 개정은 이루어지지 않고 있다는 평가이다. 오히려 기술적, 사회적 변화에 적응하기 위하여 규제가 늘어나고 복잡해지는 방식으로 공직선거법이 개정되어, 선거참여자와 국민 모두 합법적인 선거운동이 무엇인지 직관적으로 알기 어렵고, 법집행기관의 해석에 대한 의존도가 점점 높아지면서 정치참여의 의지를 위축시키는 상황으로 이어지고 있다고 할 수 있다(임성호 2008).

현행 공직선거법은 선거운동 과정에서 발생할 수 있는 과열, 혼탁, 부정을 막기 위해서라는 명분하에 매우 엄격한 금지 규정들을 포함하고 있다. 그러나 이러한 규제들은 선거의 공정성과 투명성 확립을 넘어 과도한 규제로 인하여 시민들의 기본권인 정치적 표현의 자유와 알권리를 침해하고 있다는 우려가 매우 강하게 제기되고 있다. 또한 해외 민주주의 국가들과 비교하여 보았을 때도, 우리나라의 공직선거법은 규제가 과도하다는 지적이 많으며, 이러한 과도한 규제는 유권자들의 자유로운 정치적 표현을 제한하고, 시민과 시민 사이뿐만 아니라 정당이나 정치인과 시민들의 정치적 의사소통을 방해하며, 불필요한 정치사범을 양산할 수 있어, 궁극적으로 시민들의 정치참여를 저해하여 민주주의 발전의 걸림돌이 될 수 있다는 지적이 제기되고 있다. 또한 공직선거법의 과도한 규제는 이미 많은 유권자에게 노출되어 있고, 우위를 점하고 있는 현역 정치인에게 유리하기에 정치신인이나 도전자에게 불리한 불공정한 선거환경을 조성할 수 있다는 지적도 제기되고

있다.

본 연구는 이러한 분위기 속에서 변화된 시민들의 정치참여 의식과 선거문화 변화에 따라 선거운동 관련 공직선거법이 개정될 필요가 있다는 문제의식을 바탕으로 선거운동 관련 공직선거법 개정안을 위한 제언을 제시하고자 한다. 구체적으로 선거운동 관련 공직선거법 중 시설물(제90조), 인쇄물(제93조), 소품이용(제68조), 투표참여 권유활동 부분(제58조의 2)에 초점을 맞추어 시민들의 정치적 표현의 자유와 정치참여 확대를 위한 개정 방향을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 연구의 목적

1994년 제정된 현행 공직선거법은 제정 당시부터 선거운동의 자유를 원칙으로 하고 있으나 선거운동 방법에 대한 개별 규정에서 매우 광범위하고 세세하게 선거운동 방법을 제한하고 있다는 지적을 지속적으로 받아왔다. 특히 선거운동에 있어 시설물, 인쇄물, 혹은 소품이용에 대한 규제는 더욱 엄격하여, 시민의 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하고 시민의 정치참여 의지를 약화시킨다는 비판이 제기되어 왔다. 비교법적으로 보았을 때도 우리나라의 선거운동 규제는 유례가 없을 정도로 매우 포괄적이고 세밀하게 선거운동 방법을 제한하고 있다고 평가할 수 있다(김일환·홍석환 2014).

이와 같이 우리나라의 선거운동 관련 공직선거법이 규제 중심인 것은 선거운동 과정에서 발생할 수 있는 부정, 혼탁, 비방 선거를 막고 공정성을 강화하기 위함이라는 명분 때문이었다. 그러나 선거운동에 대한 과도한 규제는 선거의 공정성과 투명성 확립을 넘어 오히려 시민들의 기본권인 정치적 표현의 자유와 알권리를 제한하고, 불필요한 선거사범을 양산하는 등 부작용이 많다는 비판이 더 타당성을 얻고 있다. 더욱이 민주화 이후 지속적인 민주주의 경험으로 변화한 시민들의 정치의식과 선거문화는 기존의 규제 중심의 공직선거법이 개정되어야 한다는 의견에 더욱 힘을 싣고 있다.

이러한 상황을 반영하듯 시민들의 정치적 표현의 자유 확대와 정치참여 증대를 위하여 중앙선거관리위원회는 지난 2013년과 2016년 공직선거법을 개정하는 의견을 국회에 제출하였으나 법 개정으로까지 이어지지는 못하였다.

본 연구는 이러한 문제의식 속에서 시민들의 표현의 자유 확대를 위하여 기존 공직선거법이 개정될 필요가 있다는 문제의식을 가지고 연구를 시작한다. 특히 선거운동 관련 공직선거법 중 시민들의 기초적인 표현의 자유를 가장 침해하고 있는 조항 중 하나로 여겨지는 공직선거법 제90조(시설물 관련 조항), 제93조(인쇄물 관련 조항), 제68조(소품이용 관련 조항)와 제58조의 2(투표참여 권유활동 부분)에 초점을 맞추어 논의를 진행한다. 지금 열거한 공직선거법 조항들은 지속적

으로 선거운동에 있어 시민들의 표현의 자유를 침해한다고 지적 받아왔으며, 각 조항에 대한 다양한 개정의견들이 제시되어 왔다. 본 연구는 위에서 열거한 조항들을 시민들의 표현의 자유 확대라는 측면에 초점을 맞추어 어떻게 개정, 보완해야 할 것이지를 연구하는데 목적이 있다.

이를 위하여 우선 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유와 정치적 공정성에 관한 법사회학적, 정치철학적 이론을 검토할 것이다. 다음으로 주요 민주주의 국가들의 선거운동 관련 법제와 사례를 비교분석하여 우리나라의 선거운동 관련 공직선거법 개정을 위한 비교법적 가이드라인을 수립할 것이다. 또한 공직선거법 개정 시 나타날 수 있는 문제점들에 대해서도 예측하고, 이를 해결하기 위한 방안을 제시하려고 한다. 이에 덧붙여 본 연구는 선거운동의 규제와 방식에 대한 전문가 인터뷰(Focus group interview, 이하 FGI)와 유권자 의식 설문조사를 실시하여 전문가와 일반 시민들이 기존의 선거운동 방법과 규제에 대하여 어떻게 인식하고 있으며 이들이 바람직하다고 여기는 선거운동에서의 자유 및 규제 수준을 분석할 것이다. 기존 연구들이 주로 문헌분석과 사례연구에 집중하였던 것과 달리 본 연구는 이러한 전문가 심층면접과 유권자 설문조사를 실시하여 보다 실증적이고 시민들의 요구를 반영할 수 있는 민주적인 대안을 제시할 것이다. 마지막으로 본 연구는 현행 우리나라 선거운동 관련 공직선거법의 문제점을 살펴보고, 앞서 연구한 이론적 분석 토대 위에, 해외 사례분석과 유권자 설문조사의 결과를 종합하여 향후 우리나라의 선거운동 관련 공직선거법의 개정 방향에 대한 법제적, 실증적 제언을 제시할 것이다.

Ⅲ. 연구의 내용과 방법

1. 연구내용

1) 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유에 대한 이론적 검토

대의민주주의에서 선거는 국민의 대표를 선출하는 가장 중요한 민주적 제도이자 절차이다. 민주적 선거를 위하여 가장 중요한 두 가지 기준은 자유와 공정이다(Elklit & Reynolds 2005, 149). 이때 “자유란 강요나 제한 없이 표현하고 참여할 수 있는 기회가 보장하[되]는 것을, 공정이란 동등하게 대우하는 것을 의미한다(Elklit & Svensson 1997, 35 김영태 2015, 36 재인용).” 따라서 자유롭고 공정한 선거는 대의민주주의에서 가장 중요한 요소이며, 선거법은 자유와 공정성이라는 원칙에 의하여 수립되어야 한다. 선거에서 자유와 공정성은 때로는 대립하기

도 하는데, 다양한 논의가 있음에도 불구하고 기존 학계에서는 자유는 선거의 목적인 반면, 공정은 목적을 보장하기 위한 수단적 측면이 강하다고 본다 (Baker 1989; Chemerinsky 2006; Sunstein 1993).

이러한 관점에서 본 연구는 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유와 선거운동의 공정성에 대한 헌법적, 정치철학적 개념을 살펴보고, 정치적 표현의 자유와 선거운동의 공정성을 확대하기 위한 이론적 논의들을 검토할 것이다. 예를 들어, 선거운동에 있어 표현의 자유는 매우 중요한 절대적 가치이지만, 선거운동의 자유를 무제한 보장할 경우에는 부정선거, 금권선거, 관권선거와 같은 부정적인 측면이 나타날 가능성이 있으며, 선거의 공정성이 훼손될 가능성이 있다. 또한 선거가 자칫 부당한 흑색선전과 무책임한 비방선거로 얼룩질 수도 있다. 따라서 선거운동에 있어 표현의 자유 확대에 있어, 자유의 제한에 한계가 어디까지이며, 무엇을 위하여 제한될 수 있는지에 대한 이론적, 법제적 고찰이 필요하다.

또한 본 연구는 선거운동에 있어 정치적 자유를 제한하고 있는 현행 공직선거법에 대해서 헌법적, 형법적 측면에서 제기되고 있는 이론적 논의들을 살펴봄으로써 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유에 대한 법리적이고 실질적인 논의 토대를 제시할 것이다.

2) 해외국가의 법제 및 사례를 통한 비교 연구

본 연구는 선거운동에서 정치적 표현의 자유확대를 위한 공직선거법 개정 방향에 대해서 논의하기 위하여, 해외국가의 법제 및 사례를 비교를 통해서 분석할 것이다. 특히 해외의 주요 민주주의 국가의 시설물, 인쇄물 및 소품 이용과 투표참여 권유 활동에 관한 수범 주체별 관련 조항의 현황을 살펴보고 이를 통하여 우리나라에 적용할 수 있는 사례를 선별하여 제시할 것이다.

현재 OECD 국가 중 미국, 독일, 영국, 호주, 캐나다, 스웨덴, 스위스, 아일랜드, 덴마크, 이탈리아, 네덜란드 등은 선거운동 방법에 대한 특별한 규제가 없으며 자유롭고 창의적인 선거운동이 가능하다고 평가받고 있다. 특히 미국과 독일은 선거운동에서 자유주의적 태도를 근간으로 하여 선거운동의 규제가 거의 없는 국가로 분류될 수 있는데, 선거운동에서 표현의 자유를 최대한 보장하고 있다. 한편 영국, 호주, 캐나다 등은 선거운동의 자유를 광범위하게 허용하면서도 선거운동에 사용되는 선거비용에 대해서는 규제를 강하게 하여 선거운동의 공정성을 높이는데 주안점을 두고 있다.

반면에 프랑스 같은 경우에는 우리나라에 비해 선거운동의 자유가 폭넓게 보장되고 있으나, 선거운동기간, 선거운동에서 사용하는 인쇄물, 선거광고 등에 구체적인 규제와 제한을 부가하고 있어 다른 유럽이나 북미 국가들과 비교하면 상대

적으로 선거운동에 대한 규제가 강한 편이라고 할 수 있다. 더 나아가 일본과 같은 경우는 서구국가들과 비교하여 규제가 중심이 되는 선거운동제도를 가지고 있다. 선거운동 기간, 선거운동 방법 등에 있어 매우 세밀하고 강력한 규제를 하고 있어 선거운동에서 자유가 제한되고 있다고 평가받고 있다.

인쇄물이나 시설물을 이용한 선거운동에 대한 규제 역시 국가마다 다르다. 예를 들어, 프랑스, 일본, 이탈리아 등은 인쇄물을 사용한 선거운동에 대해서 인쇄물의 규격, 위치, 매수 등을 선거법에서 세세하게 규제하고 있다. 반면에 미국, 영국, 스페인, 캐나다, 브라질, 호주 등은 선거법에 인쇄물을 사용한 선거운동 규제가 엄격하지 않은 편이며, 스웨덴과 스위스는 선거법에 선거운동에 대한 규정이 없다(중앙선거관리위원회 2015, 263). 또한 인쇄물이나 시설물에 대한 제한이나 규제를 하는 경우에도 일반적으로 투표소 주변이나 정부기관과 같은 공공건물이 선거광고나 홍보에 이용되지 않도록 하는 정도의 규제를 담은 규정을 두고 있는 상황이다.

이와 같이, 해외의 주요 민주주의 국가들은 선거운동에서 정치적 표현의 자유를 비교적 자유롭게 허용해 주고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 규제를 하고 있는 경우에도 대부분의 경우 방법규제가 아니라 비용규제를 중심으로 하여 선거의 공정성을 담보하려는 경향이 있다. 즉, 제한된 비용 범위 안에서는 매우 다양하고 자유로운 방식의 선거운동을 허용하여 시민들의 정치적 표현의 자유와 알권리를 보장하고 있다.

그러나 비록 규제의 수준이 우리나라와 비교하여 낮다고 하여도, 해외의 주요 민주주의 국가들의 선거운동제도와 규제 방식과 규제 수준은 매우 상이하다고 볼 수 있다. 따라서 해외 주요국들의 다양한 인쇄물, 시설물, 소품 이용 및 투표참여 권유에 대한 선거운동제도를 분석하고 이 중 우리나라 실정에 적합한 제도를 찾아 제시할 것이다.

3) 정치적 표현의 자유에 대한 전문가 FGI와 유권자 설문조사

선거운동 과정에서 정치적 표현의 자유는 어느 정도 허용되어야 하는가? 이 질문에 대한 법적, 제도적, 철학적 논의만큼 중요한 부분은 시민들의 인식이다. 선거운동은 시민들을 대상으로 한 정치인의 다양한 정치적 표현행위 중 가장 대중적이며 가장 직접적인 방식의 표현이고 이러한 표현을 수용하는 정치적 소비자는 바로 시민이기 때문에, 시민들이 어느 범위까지의 정치적 표현을 수용할 수 있는지가 중요한 기준점이 되어야 한다.

선거운동에 대한 정치적 표현의 자유와 범주에 대한 시민적 인식이 이처럼 이론적으로나 실질적으로 매우 중요한 분석주제임에도 불구하고, 실제 일반여론조사

를 이용하여 선거운동 기간의 정치적 표현에 대한 시민들의 인식을 경험적으로 분석한 연구나 조사는 거의 전무하다. 선거법과 선거운동에서 자유와 공정성을 분석한 기존의 연구들은 주로 법제적, 제도적, 정치철학적 관점에서 전문가들의 이론적 논의와 토론을 중심으로 논의를 진행해왔다. 물론 공직선거법에 대한 법학적, 제도적, 철학적 논의가 일반인들이 쉽게 이해하기 어려운 부분이 있기에 이러한 접근법이 잘못된 것은 아니라고 할 수 있으나, 정치와 선거에 대한 시민들의 관심과 의식이 점차 높아지는 상황에서 선거운동과 관련된 현행 공직선거법에 시민들이 어떠한 인식과 의견을 가지고 있는지를 살펴보는 것은 선거법 개정논의에 있어 매우 중요하다고 할 수 있다.

그러나 일반 시민을 대상으로 하는 모든 설문조사가 그러하듯, 시민들의 설문조사에는 오류가 있을 수 있으며, 특히 공직선거법과 관련된 내용은 상당히 전문적인 부분이기 때문에 이를 완전히 이해하고 설문에 답하지 못할 가능성도 있다. 또한 공직선거법 개정 시 나타날 수 있는 문제점 등에 대해서는 일반 시민들의 답변 보다는 공직선거법을 연구하고, 실질적으로 선거관련 업무를 담당하는 전문가들의 의견이 더 정확할 가능성이 높다. 따라서 공직선거법 개정과 관련해서는 유권자 설문조사뿐만 아니라 전문가들의 심층면접이 중요하다고 하겠다. 이러한 취지에서 본 연구는 공직선거법 개정과 관련하여 유권자 설문조사와 전문가 FGI를 실시한다.

이는 기존 연구들이 주로 법사회학적, 철학적 분석에 중점을 둔 것에서 한 발 더 나아가 선거운동 내 정치적 표현의 자유에 대한 전문가와 시민들의 인식과 개선방안에 대한 의견을 설문조사와 심층면접을 통해 조사하고 이를 토대로 체계적인 경험연구를 시행한다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

4) 정치적 표현의 자유 확대를 위한 공직선거법 개정 방향 제시

본 연구는 선거법 상 정치적 표현의 자유에 대한 법제적·이론적 검토, 정치적 표현의 자유라는 측면에서 살펴본 현행 선거법에 대한 문제점 분석, 해외사례 분석, 유권자 설문조사 자료 분석 등을 바탕으로 선거운동과 관련된 현행 공직선거법의 문제점을 진단하고 정치적 표현의 자유 확대를 위한 공직선거법 개정방안을 체계적이고 실증적인 근거를 바탕으로 제시할 것이다. 특히 공직선거법 상, 시설물(제90조), 인쇄물(제93조), 소품이용(제68조), 투표참여 권유활동(제58조의2) 조항에 개정에 대해서 국내에서 발의된 관련 법안을 검토하고 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유 확대를 위한 제도적 대안을 제시할 것이다.

2. 연구 방법

본 연구는 시민들의 표현의 자유 확대를 위한 공직선거법 개정 방안에 대해서 연구하기 위하여 크게 4가지 방법을 사용한다. 첫째, 다양한 자료 조사에 기초한 문헌연구이다. 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유를 제한하고 있는 조항에 대한 이론적 검토를 실시하고 표현의 자유 확대를 위한 법리적, 정치철학적 토대를 문헌연구를 통하여 실시한다. 둘째, 선거운동에 있어 시설물, 인쇄물, 소품이용, 그리고 투표참여 권유활동과 관련한 해외 주요 민주주의 국가들의 사례를 살펴보고 이를 비교분석하는 사례연구 방법을 사용한다. 사례연구는 실제 각 국가의 선거법을 분석하고, 실무자들의 이야기를 청취하는 것이 가장 적절하지만 선거법이 영어로 번역되어 제공되는 경우가 매우 제한적이기 때문에 언어 해석의 문제가 존재하며, 제한된 예산으로 인하여 외국 실무자 접촉이 제한되기에 주로 기존에 분석된 문헌 분석을 중심으로 실시하면서 최대한 접근 가능한 자료들을 분석 할 것이다.

셋째, 본 연구는 앞에서 밝힌 것과 같이 본 연구는 기존 연구들과 차별성으로 문헌연구를 뛰어 넘어, 실증적 연구를 실시한다. 이를 위하여 유권자 설문조사를 실시한다. 선거운동에서 정치적 표현의 자유와 관련된 조항에 대한 시민의 인식과 태도, 법 개정 방향과 관련된 시민들의 의견을 설문조사를 통하여 수렴할 것이다.

넷째, 본 연구는 유권자 설문조사뿐만 아니라 전문가 심층면접을 FGI 형태로 실시한다. 공직선거법의 경우 매우 전문적인 부분이 많기 때문에 일반시민들의 설문조사를 보충하고, 공직선거법 개정 시에 나타날 수 있는 문제점 등을 예측하고 논의하기 위하여 전문가 심층면접을 실시할 것이다.

제2장. 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유에 대한 이론적 검토

선거는 “시민들의 선호를 집약하여 공직자를 선출 및 통제하는 공식적인 과정”으로(김형철 2009), 대의민주주의를 가능하게 하는 중요한 민주적 제도이자 절차이다. 선거가 민주적으로 치러지는가의 여부는 자유와 공정성을 얼마나 보장하고 있는가로 평가할 수 있다(김형철 2014). 여기서 자유(自由)는 “외부적인 구속이나 무엇에 얽매이지 아니하고 자기 마음대로 할 수 있는 상태”를, 공정(公正)은 “어느 쪽으로도 치우치지 않고 올바름”을 의미한다(표준국어대사전 2021). 즉, 유권자가 선거에서 외부의 부당한 간섭없이 자유롭게 자신의 의사를 표현할 수 있어야 함(자유의 원리)과 동시에, 유권자의 선호가 왜곡 없이 선거결과에 반영될 수 있도록 선거 과정이 불공정하지 않아야(공정의 원리) 선거가 민주적으로 치러졌다고 간주할 수 있는 것이다. 자유롭고 공정한 선거가 중요한 이유는 민주주의 체제의 정당성을 부여할 뿐만아니라 민주주의의 수준과 질을 평가하는 척도가 되기 때문이다(김형철 2014). 따라서 자유롭고 공정한 선거는 대의민주주의에서 가장 중요한 요소이며, 선거법은 자유와 공정이라는 원칙에 따라 수립되어야 한다.

특히, 선거 과정에서 선거운동은 자유롭고 공정하게 이루어져야 한다. 왜냐하면 유권자는 선거운동을 통해 제공되는 정당 또는 후보자 관련 정보들을 바탕으로 투표 결정을 하기 때문이다. 선거운동의 자유는 “선거에 참여하는 모든 사람들이 외부의 부당한 간섭 없이 자유롭게 선거운동을 할 수 있는 상태”를 의미한다. 만약 선거운동이 자유롭게 이루어지지 못한다면, 유권자는 알 권리가 충분하게 보장되지 못한 상황에서 제한된 정보들만 가지고 정치적 의사결정을 내릴 수밖에 없고, 정당이나 후보자 역시 자유롭게 유권자에게 정책이나 공약 등과 같은 정보를 전달하는데 제약이 따를 수밖에 없다. 그리고 선거운동의 공정성은 “사람들마다 사회경제적 조건이 천차만별인 상황에서 누구에게나 선거운동기간, 방법, 기회 등을 동등하게 부여하는 것”을 의미한다(김형철 2014). 만약 선거운동의 공정성을 확보하지 못한다면, 선거의 정당성이 훼손되어 유권자의 정치 불신이 심화할 수 있고, 정당 또는 후보자들의 무분별한 선거운동으로 선거가 과열되거나 혼탁해질 수 있다. 따라서 선거운동의 자유와 공정성 사이에서 균형점을 찾는 것이 중요하다.

하지만 우리나라의 공직선거법은 선거운동기간, 주체, 방법 등을 광범위하고 세세하게 규제해서 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유를 위축시키고 있다. 공직선거법 제58조 제1항은 선거운동을 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위

한 행위"로 규정하고 있는데, 이는 규제적인 개념으로 선거운동을 규율해야 할 대상으로만 바라보고 있음을 보여준다(유현종 2011). 그런데 선거운동의 개념은 법률적 측면에서 단순히 "후보자의 당선 유무에 영향을 미치는 행위"로만 국한되지 않고, 다의(多義)적이다. 선거운동에 대한 개념은 정당과 후보자, 그리고 유권자의 입장에서 두 가지로 정의할 수 있다(음선필 2019).

먼저, 정당과 후보자의 입장에서 선거운동은 "선거승리를 위해 유권자에게 정당 정책이나 후보자 공약을 전달해서 지지를 얻기 위한 행위"라고 정의할 수 있다. 이는 선거에서 정당과 후보자가 유권자를 대상으로 자신들의 정책적 지향을 자유롭게 제시할 수 있는 '정치적 표현의 자유'가 보장되어야 함을 의미한다. 동시에, 선거는 공정하게 치러져야 민주적 정통성을 확보할 수 있으므로, 정당과 후보자가 경제력의 격차로 인해 차별받지 않고 동등한 출발선에서 유권자를 설득해서 지지를 얻을 수 있는 '균등한 선거운동의 기회'가 보장되어야 함을 의미한다.

한편, 유권자의 입장에서 선거운동은 "투표 결정을 하기 위해 정당과 후보자에 대한 정보를 획득하고 타인과 공유하는 행위"로 정의할 수 있다. 이는 유권자가 정당과 후보자에 대한 정보를 접할 수 있는 '알 권리'와 자유롭게 선거 관련 정보를 다른 유권자들에게 전달할 수 있는 '정치적 표현의 자유'가 보장되어야 함을 의미하다. 그리고 유권자가 선거 관련 정보에 접근하거나 정치적 의사를 표현할 수 있는 기회를 차별없이 동등하게 보장받아야 함을 의미한다.

따라서 우리가 선거운동을 규제할 때는 정당과 후보자들 간에 동등한 선거운동의 기회를 부여하는데만 치중할 것이 아니라, 유권자들이 선거운동 과정에서 선거와 관련된 정보들을 손쉽게 접근하고 서로 교환할 수 있는 기회를 자유롭게 보장하고 있는지를 고려해야 한다. 다시 말해서, 유권자의 정확한 정보 습득을 저해하는 후보자의 탈법적인 선거운동은 규제하되, 유권자의 일반적인 선거운동에 대한 규제는 대폭 완화하거나 폐지할 필요가 있다. 예를 들면, 선진 민주주의 국가들 중에서도 미국, 독일, 영국, 호주, 캐나다, 프랑스 등은 자유주의 사상에 입각해 선거 참여자들에 대한 선거운동의 자유를 최대한 보장하고 있다. 물론 각 국가들마다 선거운동에 대한 세부적인 규제 유무와 정도에 차이가 있지만, 이들 국가들은 대체적으로 선거운동에 있어 개인의 정치적 표현의 자유를 보장하고 있으며, 설령 규제가 있더라도 선거운동방법에 관한 규제가 아니라 선거운동비용에 대한 규제가 대부분이다.

이에 본 장에서는 선거운동의 자유를 강조하는 입장과 공정성을 강조하는 입장이 각각 무엇인지를 정치철학적 측면에서 살펴보고자 한다. 그리고 선진 민주주의 국가들이 대체적으로 선거운동의 자유를 최대한 보장하고 있는 경향과는 달리, 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유에 대한 규제가 강한 우리나라의 공직선거법이 가진 한계를 법리적 측면에서 검토하고자 한다.

Ⅰ. 정치철학적 측면에서 본 선거운동의 자유와 공정성의 관계

먼저, 선거운동의 자유를 강조하는 입장(선거운동 자유론자)은 '사상의 시장(marketplace of ideas)'을 근거로 정치적 표현의 자유를 중시한다(문재완 2018). '사상의 시장'은 다양한 사상들이 서로 자유롭게 경쟁하는 것으로, 설령 잘못된 표현이라도 제약 없이 토론의 장에서 논의될 수 있어야 함을 의미한다. 그리고 다양한 사상들이 끊임없이 논의되는 과정에서 진리만이 살아남고, 허위는 자연스럽게 사라진다고 본다. 즉, '사상의 시장'은 사상의 자유로운 교환을 통해 진리(truth)를 발견할 수 있다고 전제한다. 이는 개인의 사상이 자유롭게 논의되는 것 자체가 궁극적인 선이며, 사상들 간의 자유로운 경쟁이 진리의 진위 여부를 시험하는 장이라고 간주하는 것이다(윤성현 2013). 왜냐하면 각각의 개인들은 독립적으로 판단해 합리적으로 행동할 수 있다고 가정하기 때문이다. 그래서 '사상의 시장'은 일체의 외부 간섭이 없이 사상의 자유로운 교환을 강조하고, 자유방임(laissez-faire)의 과정에서 발생할 수 있는 개인들 간의 불평등한 참여 기회는 불가피한 것으로 본다(정원섭 2011).

이러한 '사상의 시장'은 존 밀턴(John Milton)과 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)의 자유주의 사상에 뿌리를 두고 있다. 17세기 당시 영국의 시인 존 밀턴(John Milton)은 출판허가제를 비판하는 아레오파지티카(Areopagitica, 1644)를 출판한다. 그는 출판허가제를 진리와 허위를 확인할 수 있는 기회를 박탈하는 악한 행위로 보고, 진리와 허위가 자유롭게 상호 경쟁하는 과정에서 자연스럽게 진리가 승리한다고 주장한다. 이는 진리가 규제가 아니라 자유로운 토론을 통해 밝혀진다는 것으로, '사상의 시장'을 통한 언론의 자유가 보장되어야 함을 강조한 것이다. 이후 19세기 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)도 자유론(On Liberty, 1859)에서 사상·토론의 자유를 옹호한다. 그는 개인의 사상이 자유롭게 개진되지 못하는 상황 속에서는 정부에 의해 억압된 개인의 의견이 진리일 가능성을 발견하지 못하게 된다고 본다. 그리고 그는 설령 모든 내용이 진리라고 해도 그것에 대한 상반된 의견이 자유롭게 제기되지 못한다면, 진리에 대한 지지의 근거가 합리적이지 않고 편견일 수 있음을 지적한다. 따라서 그는 진리를 발견하기 위해서는 사상·토론의 자유가 보장되어야 한다고 주장한다.

이에 선거운동 자유론자는 유권자에게 정당 및 후보자에 대한 정보 습득권과 정치적 표현의 자유를 최대한 허용해야 한다고 주장한다. 그리고 정당 및 후보자에게는 입후보의 자유와 자유로운 선거 활동이 보장되어야 함을 강조한다(김용철 2011). 또한, 이들은 선거의 공정성을 "정당 또는 후보자 간에 홍보기회의 균등을 보장하는 수단"이라는 소극적인 의미로만 보지 않고, "유권자가 올바른 판단을 내리기에 충분한 자료의 제공"이라는 적극적인 의미로 해석한다(문재완 2018). 즉,

선거운동의 자유 확대가 곧 선거의 공정성을 확보하는 방법이라는 것이다. 왜냐하면 선거운동의 자유가 확대되어야 유권자가 정당 및 후보자 관련 정보들을 많이 얻게 되어 가급적 정확한 판단을 하는데 도움이 받을 수 있기 때문이다. 그리고 선거의 목적이 유권자의 의사를 제대로 반영할 수 있는 대표자를 선출하는데 있다는 점에서, 유권자가 자유롭게 선거 관련 정보들을 평가하거나 정당 및 후보자에 대한 지지 여부를 표현하는 것도 중요하다고 주장한다(임종훈 2001). 또한, 선거운동 자유론자는 선거 비용에 대한 규제 역시 반대한다. 왜냐하면 표현의 자유 보장의 연장선상에서 정당 및 후보자는 선거운동비용도 제약 없이 자유롭게 지출해야 한다고 여기기 때문이다. 따라서 이들은 정당들 및 후보자들 간에 사회경제적 여건의 차이로 인해 선거운동의 기회가 불균등하더라도, 그 자체는 공정한 경쟁이라고 간주한다(김일환·홍석한 2014).

하지만 '사상의 시장'이 국가의 개입을 반대하고 시장 경쟁의 원리를 적용하여 사상의 자유를 보장한다고 해서, 모든 개인들이 실질적인 사상의 자유를 누릴 수 있는 것은 아니다(윤성현 2013). 왜냐하면 개인들이 처한 상황에 따라 정보를 획득할 수 있는 접근 정도가 달라지기 때문이다. 예를 들면, 경제적으로 부유한 개인이 가난한 개인보다 더 많은 정보를 접한다면, 특정 집단이 정보를 과점하게 되어 사상의 자유로운 교환이 아닌 불균등한 거래가 이루어지게 된다. 그래서 개인의 사상의 자유를 침해하지 않는 차원에만 머물러선 안 되고, 모두에게 동등한 정보 접근권을 보장해야 한다는 견해가 존재한다. 다시 말해서, 개인들이 '사상의 시장'에 균등하게 참여할 수 있는 '공정한 기회'를 보장해야 실질적인 사상의 자유가 보장된다는 것이다. 여기서 공정(公正)은 "공평하고 올바름"을, 기회(機會)는 "어떤 일을 하기에 알맞은 시기나 경우"를 뜻하는 것으로, '공정한 기회'란 "어느 쪽으로도 치우치지 않고 고르게 어떤 일을 할 수 있는 경우"를 의미한다(표준국어대사전 2021). 이는 모두를 차별 없이 동등한 출발선에 서게 하여 기회를 균등하게 보장하는 '절차적 평등'을 강조한 것이다. 그리고 '사상의 시장'이 시장경제의 개념을 적용해서 표현의 자유의 문제를 설명하려는 점도 재고(再考)해 볼 필요가 있다(윤성현 2013). 왜냐하면 시장경제에서는 경쟁을 통한 효용(또는 이윤)의 극대화가 궁극적인 목표인 반면에, 정치에서는 효율성보다 사회적 의사결정 과정에서 개인들의 동등한 참여 기회 보장이 중요하기 때문이다.

존 롤스(John Rawls)는 개인의 자유가 최대한 보장되어야 하지만, 모든 개인이 균등하게 실질적인 자유를 누리기 위해서는 사회의 불평등한 요소들을 최소화해야 한다고 주장한다(정원섭 2011). 그는 '공정으로서의 정의(justice as fairness)'로 '평등한 자유의 원칙(제1원칙)'과 '차등의 원칙(제2원칙)'을 강조한다. 먼저, 평등한 자유의 원칙은 "모든 인간은 기본권과 자유에 대해 동등한 권리는 가진다"는 것이다. 여기서 자유는 헌법적 제약 내에서의 정치적 자유를 의미한다(이상원 1999). 그리고 차등의 원칙은 "모든 인간이 직책과 공직을 균등하게

부여될 수 있는 기회가 부여되어야 하고, 사회에서 가장 이익을 적게 얻은 구성원들이 최대의 이익을 얻어야 사회적 불평등이 허용될 수 있다"는 것이다. 차등의 원칙은 공정한 경쟁을 정당화하고, '사상의 시장'으로부터 발생할 수 있는 개인들 간의 불평등을 완화하려는데 그 목적이 있다(이상원 1999). 그는 제2원칙보다 제1원칙이 우선한다고 보고, '기회의 균등'과 '최소수혜자 우선성'의 두 조건이 충족될 때만 사회적 불평등이 용인될 수 있다고 본다(정원섭 2011). 기회의 균등을 보장하는 것은 자유를 확보하기 위한 노력이자, 경제적 불평등을 해결하는 방법이기도 하다(이상원 1999). '사상의 시장'이 개인의 자유를 최대한 보장하는 것에만 관심을 가지는 것과는 달리, 존 롤스(John Rawls)는 기회의 균등을 보장해 출발선에서의 불평등을 최소화하려는 것에 관심을 가진다. 물론, 그는 개인들의 사회경제적 차이가 근본적으로 해소되기 어렵고, 노력의 결과로 인한 개인의 능력 차이를 불평등하다고 평가할 수는 없다고 본다.

이러한 철학적 논의에 따라, 선거운동의 공정성을 강조하는 입장(선거운동 공정론자)은 '기회의 균등'을 중시한다. 인간이 가진 능력이나 주어진 사회경제적 조건들이 제 각각이므로, 인간을 동등하게 대하는 것은 원천적으로 불가능하다고 전제한다. 그렇지만 선거운동 공정론자는 인간이 자신의 능력을 발휘하려 할 때, 균등한 기회를 최대한 보장해 줘야 한다고 본다. 기회의 균등은 결과의 평등이 아니라, 절차적 평등을 보장하려는 것이다(고민수 2009). 이에 선거운동 공정론자는 정당이나 후보자의 사회경제적 조건이 다를지라도, 선거운동 기간이나 방식 등에서 동등한 기회를 주어야 한다고 주장한다. 왜냐하면 정당 또는 후보자들 간에 공정한 경쟁이 이루어지도록 해야 선출된 대표의 통치행위에 대한 정당성을 부여할 수 있기 때문이다(김형철 2009). 그래서 이들은 정당 또는 후보자 관련 정보가 왜곡 없이 전달되고, 선거운동 기간을 균등하게 보장하며, 선거운동 비용이 형평성 있게 지출되어야 함을 강조한다(김용철 2011). 그리고 선거운동의 공정성을 확보하기 위해서는 국가기관이 공명정대하게 선거 전반을 관리하는 것도 중요하다고 본다. 또한, 이들은 선거운동의 공정성이 담보되지 않는다면, 결국 선거운동의 자유도 보장되지 않는다고 주장한다(권준희 외 2017). 왜냐하면 정당 또는 후보자가 유권자에게 선거 관련 정보를 전달하는 과정에서 동등한 기회를 부여받지 못한다면, 유권자가 다양한 정보를 자유롭게 접할 수 없기 때문이다. 따라서 선거운동 공정론자는 선거운동의 자유 확대로 인해 정당 또는 후보자들 간에 기회의 불균등이 심화된다고 보면서, 선거운동의 자유를 일정 부분 제한해야 한다고 주장한다(김형철 2014).

이처럼 선거운동의 자유와 공정성이 서로 대립 관계에 있는 것으로 보이지만, 다른 한편으론 상호 보완 관계에 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 선거운동에서 표현의 자유는 매우 중요한 가치이지만, 선거운동의 자유를 무제한 보장할 경우에는 자칫 부정선거, 금권선거, 관권선거가 나타나서 선거의 평온을 해치고, 선거의 공

정성이 훼손될 가능성이 있다. 그리고 선거가 자칫 부당한 흑색선전과 무책임한 비방선거로 얼룩질 수도 있다. 반대로, 선거운동의 공정성 유지를 명분으로 포괄적이고 과도한 규제들이 적용된다면, 선거운동에서 정치적 표현의 자유라는 헌법적인 기본권이 형해화될 위험성이 있다(고민수 2009). 그리고 선거운동의 공정성은 기회균등의 보장을 통해 확보될 수 있는 것이지, 선거운동의 자유 그 자체를 제한한다고 해서 선거의 공정성이 확보되는 것은 아니다(채진원 2019).

이러한 점을 고려하면, 선거운동의 자유를 기본적인 원칙으로 삼으면서도 공정성을 담보해 나가는 노력이 필요하다. 즉, 선거운동의 자유가 목적이고, 선거운동의 공정성은 선거운동의 자유를 보장하기 위한 하나의 수단이라고 할 수 있다(권준희 외 2017). 이에 따라 미국, 독일, 영국, 호주, 캐나다, 프랑스 등과 같은 대부분의 선진 민주주의 국가들은 개인의 정치적 표현의 자유를 최대한 보장하는 방식으로 자유로운 선거운동을 허용하고 있고, 선거운동 방법에 대한 규제가 일부 존재하더라도 선거운동의 자유를 본질적으로 침해하지 않으며 대체적으로 선거운동비용에 대해서만 규제하는 경향이 강하다. 특히, 독일은 선거를 규제 대상이 아니라 정당들 간에 합의를 통한 정당정치의 산물로 여긴다는 점에서, 사회 전반의 정치의식과 환경 변화에 맞게 선거운동의 자유를 보장한다고 볼 수 있다.

반면에, 우리나라는 선거가 안정적으로 치러지고 유권자의 정치의식이 높아졌음에도 불구하고, 다른 선진 민주주의 국가들처럼 선거운동의 자유를 최대한 보장하기보다는 선거의 공정성 확보를 명분으로 규제 일변도의 선거법을 그대로 유지하는데 머물러 있다. 따라서 다음 절에서는 선거운동에 있어 개인의 정치적 자유(또는 선거운동의 자유) 측면에서 우리나라의 공직선거법이 가진 한계를 법리적으로 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 법리적 측면에서 본 선거운동의 자유와 공정성의 관계

선거운동의 자유에 대한 법리적 근거는 헌법 제21조 제1항과 제37조 제2항에서 찾을 수 있다. 헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”고 규정하여 정치적 표현의 자유를 헌법적 기본권으로 보장하고 있다. 다만, 헌법 제37조 제2항에 따라 국민의 모든 기본권은 “국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수” 있다. 그러나 국민의 기본권을 “제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정해 자유를 제한할 때는 신중해야 함을 강조한다.

이와 동시에, 선거운동의 공정성에 대한 법리적 근거도 헌법에서 찾을 수 있다. 헌법 제116조 제1항은 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다”고 규정하여, 정당이나 후보

자 또는 유권자에게 선거운동의 기회를 동등하게 부여하도록 하고 있다. 그리고 헌법 제114조 제1항은 “선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다”고 규정하여, 국가기관이 선거를 공명정대하게 관리하도록 하고 있다.

현행 공직선거법은 선거운동의 자유보다는 공정성 확보에 방점을 두고 있는 것으로 평가된다. 공직선거법은 “선거운동의 자유는 원칙이고 규제는 예외적”이라는 형식을 취하고 있으나, 실제로는 “선거운동에 대한 규제가 원칙이고 선거운동의 자유는 예외적”이라는 할 수 있다(문재완 2018; 조영승 2018). 예를 들면, 공직선거법 제58조 제2항은 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 그리고 공직선거법 제58조의2(투표참여 권유활동)도 누구든지 투표참여 권유활동을 할 수 있다고 규정해 놓았지만, 세부 규정을 두어 호별방문 등은 허용하지 않고 있다. 형식상으로는 ‘누구든지’라고 규정해 후보자와 유권자 모두 선거운동을 할 수 있지만, 실질적으로 후보자와 유권자가 할 수 있거나 할 수 없는 선거운동 방법이 조항들마다 세부적으로 규정되어 있는 것이다(고민수 2009).

더 구체적으로 공직선거법의 선거운동에 관한 규정들을 보면, 허용되는 선거운동 방법들을 일일이 나열하고 그 밖의 다른 선거운동 방법들은 모두 금지하는 포지티브(positive) 규제 방식을 채택하고 있다(채진원 2019).[1] 예를 들면, 공직선거법 제68조(어깨띠 등 소품) 제1항은 소품을 이용해 선거운동을 할 수 있는 대상자를 명시하고, 제2항에서는 제1항에서 열거된 대상자들을 제외하고는 누구도 소품을 이용한 선거운동을 할 수 없도록 규정해 놓고 있다. 이로 인해 선거운동 주체와 방법에 대한 지나친 규제가 정치적 표현의 자유를 침해한다는 비판이 제기되었다. 왜냐하면 유권자가 공직선거법 위반을 의식해서 선거운동을 통해 자신의 정치적 의사를 자유롭게 표현하는 것 자체를 꺼리게 만들 수 있기 때문이다(박성민 2017). 그리고 선거운동은 후보자와 유권자가 서로 정치적 의사소통을 하는 수단임에도 불구하고, 선거운동 주체와 방법에 대한 규제가 후보자와 유권자 간의 상호작용을 가로막고 있기 때문이기도 하다.

반면에, 미국, 독일, 영국, 호주, 캐나다 등은 선거운동의 자유를 최대한 보장하기 위해 선거운동 방법에 대한 규제를 거의 하지 않고 있으며, 선거운동 비용만을 규제하고 있다. 미국은 “의회는 국교를 정하거나 신앙의 자유를 금지하는 법률을 제정할 수 없으며 언론 · 출판의 자유를 제한하거나 국민들이 평화적으로 집회할 권리와 불만의 구제를 정부에 청원할 권리를 제한하는 법률을 제정할 수 없다”고 규정한 수정헌법 제1조에 근거해 선거운동에서 개인의 정치적 표현의 자유를 최

1) 반대로, 네거티브(negative) 규제 방식은 선거운동 방법으로 금지하는 항목들만 규정하고, 그 외의 선거운동 방법들은 모두 허용하는 것이다.

대한 보장하고 있다. 다만, 일부 주에서는 시설물의 크기, 설치 기간 및 장소를 규제하고 있다. 그리고 독일, 영국, 호주는 인쇄물, 시설물, 소품 등을 이용한 선거운동 방법에 있어서 공공 또는 개인에게 주는 피해를 방지하거나 유권자의 알 권리를 보장하기 위한 목적으로만 명확하게 일부 규제를 할 뿐, 우리나라처럼 광범위하고 포괄적으로 규제하진 않는다. 예를 들면, 독일은 시설물로 인한 교통 방해를 막기 위한 시설물 설치 규정이 있고, 영국은 유권자의 알 권리 보장을 위해 인쇄물에 인쇄인의 성명과 주소를 기재하도록 규정하고 있다. 그리고 호주는 공공시설 또는 타인의 자산에 선거 관련 사항을 기재하지 못하도록 하고 있으며, 캐나다는 공공시설에 선거 포스터 부착을 금지하고 있다. 또한, 영국, 호주, 캐나다에 비해 상대적으로 선거운동에 대한 규제가 강한 프랑스도 선거법에 인쇄물의 규격, 매수, 색상, 게시 기간을 규정해 놓았지만, 선거운동에서 자유롭게 인쇄물을 게시할 수 있도록 허용하고 있다. 이처럼, 선진 민주주의 국가들은 선거운동에 있어 예외적 금지 또는 제한 사항들만 규정하고 다른 방법들은 원칙적으로 허용하는 '네거티브 규제 방식'을 채택하여, 선거운동의 자유를 최대한 보장하되 선거질서를 유지하는데 필수불가결한 범위내에서만 관련 규정을 두고 있는 것이다.

한편, 우리나라의 공직선거법은 특정 행위의 금지 기간을 선거기간보다 연장하여 선거운동까지는 이르지 않는 행위라고 해도, 선거에 영향을 미칠 수 있는 행위 또는 선거에 관한 행위를 개별적으로 특정하여 규제하기도 한다(권준희 외 2017). 공직선거법 제90조(시설물설치 등의 금지)와 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지)의 도입 취지는 선거의 과열을 막고 후보자들 간에 균등한 선거운동의 기회를 보장하는데 있으나, 실질적으로는 선거운동의 제한 기간이 180일로 긴 편이고 제한 행위도 일괄적으로 규정하여, 선거운동에 해당하지 않는 경우에도 처벌 대상이 되어서 정치적 표현의 자유를 침해할 가능성이 높다. 예를 들면, 제90조와 제93조 제1항의 문구들 중에 "선거에 영향을 미치게 하기 위하여" 또는 "그 밖에 이와 유사한 것을"과 같이 선거운동의 금지 요건이 불명확하고, 포괄적으로 선거운동을 규제하고 있다. 이러한 조항들은 국민의 기본권인 정치적 표현의 자유를 제한하는 것으로 '비례의 원칙(또는 과잉금지의 원칙)'에 위배될 수 있다는 평가가 있다(고민수 2009; 권준희 외 2017). 비례의 원칙은 "국민의 기본권을 제한하는 법률은 목적의 정당성, 방법의 적절성, 법익의 균형성, 제한의 최소성 등을 준수해야 한다"는 뜻이다. 즉, 정치적 표현의 자유가 선거운동의 공정성을 위해 제한되더라도 그 제한의 정도는 최소한에 그쳐야 함에도 불구하고, 현행 공직선거법은 선거운동의 공정성을 명분으로 정치적 표현의 자유를 과도하게 규제하고 있다는 것이다. 그리고 간판, 현수막, 표시물, 상징물을 이용한 선거운동은 인쇄물에 비해 제작비용이 많이 들어서 개인들 간의 경제적 격차로 인한 선거운동의 기회가 불균등해질 수 있다는 이유로 금지되고 있다. 이러한 규정은 정당이나 후보자 뿐만아니라 유권자 개인에게까지 경제적 차이를 이유로 정

치적 표현의 자유를 원천적으로 차단한다는 점에서 과도하다고 볼 수 있다(음선필 2019). 또한, 공직선거법 제90조 제1항에서 정당의 명칭이나 후보자의 "성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용"이라는 간주 규정을 근거로 선거와 직접적으로 관련이 없는 시설물조차 설치할 수 없게 하고 있다.

또한, 선거운동의 개념이 모호한 점이 정치적 표현의 자유를 제약한다는 평가도 있다. 공직선거법 제58조 제1항은 선거운동을 "당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위"로 정의하고 있다. 이렇게 모호한 개념 정의는 국가기관으로 하여금 자의적으로 법을 해석하거나 집행하게 만들 수 있다. 이로 인해 법 집행의 예측 가능성이 떨어져 정치적 표현의 자유가 위축될 수 있고, 선거운동의 공정성마저 확보할 수 없게 된다. 선거운동에 대한 모호한 개념 정의는 법리적 측면에서 '명확성의 원칙'을 위배한 것일 수 있다. 명확성의 원칙은 "법률로부터 무엇이 금지되고 허용되는 행위인지를 명확하게 규정해야 한다"는 뜻이다(박성민 2017). 이는 어떤 행위가 범죄인지의 여부와 범죄에 대해 어떤 형벌을 내릴 것인지가 법률로만 정해져야 되지만, 공직선거법의 모호한 규정으로 인해 형벌권이 자의적으로 행사될 위험성을 내포하고 있다는 것이다.

이에 따라 학자들은 선거운동에서 정치적 표현의 자유를 최대한 보장하면서도 공정성을 확보하기 위한 대안들을 제시한다. 먼저, 문재완(2018)은 선거운동의 자유와 공정성이 조화를 이루려면, 선거일이 멀 때는 선거운동의 자유를 중시하다가 선거일이 가까워지면 선거운동의 공정성을 중시해야 한다고 주장한다. 왜냐하면 '사상의 시장'에서 진실이 승리하려면 시간이 필요한데, 선거일이 임박할수록 진실과 허위정보를 구분하기 어려워지기 때문이다. 그래서 선거일이 멀 때는 정치적 표현의 자유를 최대한 보장해야 하지만, 선거일이 임박한 경우에는 '사상의 시장'이 작동할 수 없으므로 헌법 제116조 제1항(선거운동의 기회균등 보장)을 중시해야 한다고 본다. 즉, 그는 선거일이 멀 때는 헌법 제21조에 의해 '일반적인 선거운동의 자유'를 보장하는 대신에, 선거일이 임박할수록 "선거관리와 기회균등이 요구되는 선거운동"의 자유를 보장하자고 제안한다(문재완 2018, 278).[2)]

그리고 채진원(2019)은 선거에서 유권자와 후보자(또는 정당) 간에 의사소통이 가장 중요하다는 점을 강조하면서, 선거운동방법의 규제는 기존의 강압적인 '외부규제'에서 온건한 '자율규제'로 전환하고, 규제의 관리 주체는 기존의 국가통제에서 벗어나 점진적으로 정부와 중앙선거관리위원회가 중심이 되면서도 공익적(또는 비당파적) 시민단체의 참여를 일정 정도 허용하는 '제한적인 가버넌스 규제'로 전환을 검토할 것을 제안한다. 그리고 그는 기존의 선거운동방법 규제에서 선거운동비용 규제로의 전환이 필요하다고 주장한다. 선진 민주주의 국가들은 선거운동의 기간, 주체, 방법 등을 광범위하게 규제하지 않아 개인의 정치적 표현의

2) 하지만 조영승(2018)은 선거운동의 자유라는 하나의 권리가 선거일이 임박했는지에 따라 두 가지의 상반된 헌법적 근거를 가질 수 있는지에 대해 비판적인 입장을 가진다.

자유를 최대한 보장하면서도, 선거운동 비용에 대해서는 엄격하게 규제하고 있다. 예를 들면, 영국은 정당과 후보자의 선거운동비용 상한액이 정해져 있고, 선거관계자만이 선거비용을 지출할 수 있으며 회계보고서도 제출하게 되어 있다. 그리고 프랑스도 선거비용 상한액이 정해져 있고, 후보자는 선거일 1년 전부터 선거일까지의 선거비용에 대한 회계보고서를 제출하게 되어 있다. 또한, 호주는 후보자, 후원자, 회계책임자 모두 선거자금과 관련해서 재정보고서를 제출하도록 규정해 놓고 있다.

또한, 음선필(2019)은 공직선거법 제90조와 제93조 제1항을 적용할 때, 후보자와 유권자를 구분할 필요가 있다고 주장한다. 우리나라의 고비용 선거문화를 고려하면, 후보자를 대상으로 한 규제는 선거운동의 공정성을 확보하기 위해 불가피한 측면이 있다고 본다. 반대로, 대의민주주의체제 하에서 유권자가 선거를 통해 정치 권력을 효과적으로 통제할 수 있어야 한다는 점을 고려하면, 유권자는 규제대상에서 제외하여 선거와 관련된 정보들을 자유롭게 습득·전달·공유할 수 있도록 유권자의 정치적 표현의 자유를 최대한 보장해야 한다고 주장한다. 다만, 유권자들 간에 경제적 차이로 인해 정치적 표현의 기회가 동등하게 부여되지 못할 경우를 대비하여, 적은 비용으로 시설물·인쇄물 등을 제작해 정치적 표현을 할 수 있도록 해야 한다고 제안한다. 만약 후보자와 유권자가 암묵적으로 힘을 합쳐서 시설물 설치나 인쇄물 등을 이용한 선거운동에 정해진 비용 이상을 지출할 경우에도, 현행 공직선거법 제119조 제1항 제4호로 충분히 처벌할 수 있다고 본다.

마지막으로 유현종(2011)은 선거운동의 자유와 공정성이 조화된 선거 법제를 구현하기 위해, 현행 공직선거법 규정들 중에 내부적으로 모순되거나 사문화된 조항들을 찾아 개정해야 한다고 주장한다. 그리고 공직선거법에서 시설물(제90조), 인쇄물(제93조) 관련 규제는 유권자의 알 권리를 강화하는 방향으로 개선이 필요하다고 제안한다.

Ⅲ. 소결

지금까지 선거운동의 자유와 공정성의 관계를 정치철학적 측면에서 검토하고, 정치적 표현의 자유에 있어 법리적 측면에서 현행 공직선거법이 가진 한계를 살펴보았다. 먼저, 정치철학적 측면에서 선거운동의 자유를 강조하는 입장은 '사상의 시장론'을 바탕으로 선거운동에서 개인의 정치적 표현의 자유를 최대한 보장해야 한다고 주장한다. 설령, 개인들 간에 경제적 조건의 차이로 인해 선거운동의 기회가 불균등해진다고 해도, 이는 불가피하다고 본다. 그리고 이들은 선거운동에 대한 규제를 외부의 압력으로 간주하고, 유권자들 간에 선거와 관련된 정보들을 자유롭게 획득·전달하는 행위를 막아 민의(民意)를 왜곡할 수 있다고 본다. 또한,

이들은 정당이나 후보자가 선거운동비용을 제한 없이 자유롭게 지출해야 한다고 주장하면서, 선거운동비용에 대한 규제 역시 반대한다. 따라서 이들은 선거운동을 규제하지 않고, 누구든지 자유롭게 정치적 표현을 하며 서로 간에 선거 정보를 교환할 수 있어야 함을 강조한다.

반면에, 선거운동의 공정성을 강조하는 입장은 각자의 자유에 맡겨 간섭하지 않는다고 해서 정치적 표현의 자유가 실질적으로 보장되는 것은 아니라고 주장한다. 왜냐하면 개인들 간에 빈부격차로 인한 선거 정보의 불평등한 접근과 교환은 풍요로운 개인들의 과점을 유발해서 정보의 자유로운 교환이 아닌 불균등한 거래를 초래하기 때문이다. 즉, 선거운동에 대한 자유 방임이 표면적으로는 개인의 정치적 표현의 자유를 보장하는 것처럼 보이지만, 실제로는 가난한 개인의 정보 접근성이 떨어져 동등한 기회를 부여하지 않는 한 실질적인 표현의 자유가 보장되지 않는다고 보는 것이다. 그리고 이들은 '시장'의 개념을 적용해서 정치적 표현의 자유를 설명하는 것은 적절하지 않다고 주장한다. 왜냐하면 시장은 이익(profit)을 극대화하는 것 자체가 목적이지만, 선거는 유권자가 대표자를 선출하여 정치권력을 통제하는 절차이기 때문이다. 다시 말해서, 정치에서는 효용보다 의사결정 과정에서 개인들에게 참여의 기회를 동등하게 보장하는 것이 중요하다는 것이다. 따라서 이들은 개인이 동일한 출발선에서 균등한 선거운동의 기회가 주어져 '절차적 평등'이 보장되어야 함을 강조한다.

이처럼 선거운동의 자유와 공정의 관계는 일견 상호 대립적인 것으로 보이지만, 상호 보완적이라고 보는 것이 더 타당하다. 그 이유는 선거운동의 자유가 전제된 상황에서, 후보자든 유권자든 선거운동의 기회가 균등하게 주어질 수 있기 때문이다. 그리고 선거운동의 공정성이 담보되어야 자유로운 선거운동의 정당성 역시 확보될 수 있는 것이다.

그런데 우리나라의 공직선거법은 선거운동에 대한 규제를 통해 공정성 확보에 치중하다 보니, 선거운동에 있어 개인의 정치적 표현의 자유가 제약을 받고 있는 실정이다. 법리적 측면에서 보면, 공직선거법은 허용되는 선거운동 방법을 나열하고, 나머지는 모두 금지하는 포지티브 규제 방식을 채택하고 있다. 예를 들면, 제90조(시설물설치 등의 금지)와 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) 제1항의 문구들 중에 "선거에 영향을 미치게 하기 위하여" 또는 "그 밖에 이와 유사한 것을"과 같이 포괄적으로 선거운동을 규제하고 있다. 이러한 규정들은 선거운동의 공정성을 확보하는 효과를 얻을 수 있게 하는 것이 아니라, 선거운동 방법을 포괄적으로 규제해서 개인이 자유롭게 정치적으로 표현할 수 있는 수단들을 사전에 차단하는 역효과를 낳고 있다. 그리고 제90조 제1항과 제58조의2(투표참여 권유활동)를 보면, 정당의 명칭이나 후보자의 "성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용"이라는 간주규정을 두고 있는 것도 문제이다. 이는 법 적용의 예측 불가능성을 높여서, 유권자가 법 위반을 의식해 사전에 자기검

열을 하게 만들어 정치적 표현의 자유를 위축시킬 수 있다. 또한, 제68조(어깨띠 등 소품)는 선거운동기간 중에 선거관계자를 제외한 '누구든지' 소품 등을 이용한 선거운동을 할 수 없게 규정해서, 유권자가 소품을 이용해 자유롭게 정치적 표현을 할 수 없게 하고 있다. 이러한 규정들은 대부분의 선진 민주주의 국가들이 선거운동의 자유를 최대한 보장하기 위해 선거운동 방법에 대한 규제를 거의 두지 않는 것과도 상반되는 것이다. 물론, 선진 민주주의 국가들에도 선거운동 방법에 대한 규제가 일부 존재하지만, 정치적 표현의 자유를 본질적으로 침해하지 않으며 선거운동비용에 대해 규제를 하는 편이다. 따라서 우리가 선거운동 방법을 광범위하고 세세하게 규제한다고 해서 선거운동의 공정성이 확보되는 것은 아니며, 오히려 개인의 정치적 표현의 자유를 침해할 수 있음을 상기할 필요가 있다. 우리가 선거운동의 공정성을 확보하기 위해 실제로 규제해야 할 것은 유권자의 일반적인 선거운동이 아니라, 선거에서 유권자의 정확한 정보 습득과 의사결정을 저해하는 탈법적인 선거운동이라 하겠다.

앞서 이론적 논의들과 기존 문헌들을 검토한 결과, 우리나라는 선거운동방법에 대한 과도한 규제들을 폐지하거나 완화하여 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유를 확대해 나가는 것이 필요하다. 그러나 이론적 논의들과 기존 문헌 검토만으로는 적실성 있는 공직선거법 개정 방향을 모색하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 이에 따라 다음 장들에서는 해외국가들의 선거운동 규제들을 구체적으로 살펴보고, 우리나라 유권자들을 대상으로 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유에 관한 설문조사와 함께 전문가 심층 면접(Focus Group Interview)을 실시해 우리의 현실에 맞는 실천 가능한 공직선거법 개정 방안을 제시하고자 한다.

제3장. 해외 민주주의 국가의 선거운동 규제 사례

본 장에서는 주요 민주주의 국가들의 선거운동 규제에 대해서 알아본다. 특히 해외의 주요 민주주의 국가의 시설물, 인쇄물 및 소품 이용과 투표참여 권유 활동에 관한 수범 주체별 관련 조항의 현황 및 관련 사례를 살펴보고 이를 통하여 우리나라에 알맞은 개정방안을 제시하려고 한다. 이를 위하여 해외 국가들을 선거운동의 규제가 거의 없는 국가, 선거운동의 규제가 중간 정도인 국가, 선거운동의 규제가 강한 국가로 나누어 분석한다. 물론 국가마다 선거제도가 다르고, 정치적, 사회적 발전 정도나 역사적, 정치문화적 배경이 다르기 때문에 선거운동에 대한 규제 정도를 특정한 기준을 통하여 분류한다는 것은 어려운 일이며, 객관적이지 않을 수 있다. 이러한 이유에서인지 외국의 문헌을 찾아보아도 선거운동에 있어 자유롭고 공정한 선거운동이 모든 정당과 후보자에게 열려있는지 정도를 비교하는 연구는 있어도 선거운동 규제 정도를 본격적으로 비교 분석하는 연구는 찾아보기 힘들다. 특히나 본 연구의 주요 초점인 선거운동에 있어서의 시설물, 인쇄물 및 소품 이용에 대한 선거규제를 비교하거나, 투표참여 권유 활동에 대한 규제정도를 비교한 학술적 연구는 찾을 수 없었다. 그런데 흥미로운 점은 외국과 달리 국내 연구에서는 선거운동 규제에 대한 학술적 논의가 상대적으로 활발하게 이루어져 왔다는 것이다. 이러한 현상이 나타나게 된 이유는 한국의 선거운동 규제가 다른 민주주의 국가에서는 찾아보기 힘들 정도로 구체적이며, 광범위하게 규정되어 있기 때문일 것이다. 즉 다른 국가에서는 학술적으로 이러한 부분에 대한 선거운동 규제의 타당성을 논할 정도의 규제가 존재하지 않는 경우가 대부분이라는 것이다.

본 연구는 이러한 상황에서 해외 주요 국가의 선거운동 규제 정도를 비교 연구한 김현태(2007)와 김일환·홍석한(2014)의 분류에 입각하여 해외 주요국의 시설물, 인쇄물, 소품이용과 관련한 선거운동 규제 정도를 분석하려고 한다. 이들은 선거운동 규제 정도에 따라 자유주의 이념에 기초한 헌법과 정치적 전통에 따라 선거운동에 거의 특별한 규제를 하지 않는 국가, 선거운동 방법에 대한 규제는 많지 않지만 선거비용에 대한 규제는 철저하게 하고 있는 국가, 그리고 마지막으로 선거비용은 물론이고, 선거운동의 기간, 주체, 방법 등을 세밀하게 규제하는 국가로 나누고 있다.

Ⅰ. 선거운동의 규제가 거의 없는 국가

1. 미국

미국은 선거운동의 규제가 거의 없는 대표적인 국가이다. 미국은 자유주의 헌법과 개인의 자유를 중요시하는 역사적 전통을 가지고 있기에 선거운동에 있어서도 규제가 거의 존재하지 않으며, 연방법으로 선거운동 방식을 규정하고 있지 않다(김재선 2011, 184). 특히 미국은 연방제를 채택하기 있기 때문에 연방법은 선거권의 범위나 선거의 자유제한과 같은 매우 기초적인 선거와 민주주의에 대한 내용만 포함하고 있다. 미국의 연방법 중에 선거에 관한 법들을 모아서 연방선거법이라 하며 연방선거위원회(Federal Election Commission)가 있어 선거와 관련된 법률적 문제를 감시하고 규제하고 있다. 그러나 연방선거법과 연방선거위원회는 주로 선거비용의 모금 및 지출방법 등에 대한 내용을 주로 규제하고 있으며, 선거운동 방법 등에 대한 규제는 주법에 주로 맡겨 놓고 있다.[3)]

또한 미국의 경우에는 연방헌법의 수정 제1조의 표현의 자유에 기초하여 방송, 신문, 잡지와 같은 인쇄물, 옥외 광고와 같은 시설물은 물론 우편이나 인터넷 등을 이용한 선거운동 방법에 거의 규제를 하지 않는다. 심지어 선거비용에 있어서도 선거자금에 있어서도 후보자에 대한 기부금에는 규제를 하고 있지만 선거비용의 지출에는 제한을 두고 있지 않다. 선거자금의 흐름에 대해서는 연방선거관리위원회에서 철저하게 관리 운용하고 있지만, 사용에 대해서는 표현의 자유라는 측면에서 관대하게 허용하고 있다. 왜냐하면 선거운동 자금의 기부와 지출 역시 수정헌법 제1조의 표현의 자유에 해당한다고 보는 연방 대법원의 판례가 주를 이루고 있기 때문이다.[4)] 특히 2010년 미국 연방대법원은 Citizens v. FEC 판결에서 “표현의 자유”가 가장 중요한 헌법적 가치임을 확인하면서 “기업의 정치자금에 관한 지출이 표현의 자유 영역에 해당한다.”고 판단하였다.[5)] 이 판결에 따라 미국 연방대법원은 “기업의 독립적 경제적 기부를 금지하는 초당적 선거운동개혁법(Bipartisan Campaign Reform Act)은 수정헌법 제1조에 반한다고 판단하였다”(김재선 2016, 89).

본 연구의 주요 관심사인 인쇄물, 시설물, 소품이용 등과 관련한 선거운동과 투표참여 권유 선거운동에 대해서는 연방 수준의 규제는 없다. 일반적으로 미국에서는 선거 벽보나 현수막이 드문데, 그 이유는 유권자들이 자신들이 지지하는 후보를 표시하는 스티커나 간판을 자동차나 자택에 부착하고 착용하는 것이 자유롭기

3) 미국의 선거운동 규제에 대해서는 다음을 참고하기 바란다. (https://www.usa.gov/voting-laws-history)
4) Buchley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976) 참조
5) Citizens United v. FEC, 558 U.S. 310 (2010) 참조

때문에 대형 현수막 등을 크게 필요로 하지 않기 때문이다. 그러나 허위정보의 제공은 일반적으로 경범죄(misdemeanor)로 금지되어 1년 이하의 징역에 처하는 규제를 가진 경우가 많으며 특히 캘리포니아주나 오레곤주의 경우 더욱 강하게 처벌하고 있다(김재선 2011).

예를 들어, 미국 연방대법원은 1942년 Chaplinksy v. State of New Hampshire 판결[6]에서 '모든 정치적 의사표현들이 수정헌법 제1조의 보호를 자동으로 받는 것은 아니며, 특히 잘못된 정보를 담고 있는 네거티브 캠페인의 경우 표현의 자유의 보장을 받지 못한다'고 판결하였다. 또한 1966년 Adderley v. Florida 재판을 통하여 "개인이 자기의 항의와 견해를 자기가 좋아하는 바대로 언제나 어디서나 어떤 방법으로나 선전할 헌법상의 권리를 갖는 것은 아니다"라고 판시하였다.[7]

그러나 이러한 판결에도 불구하고 선거운동에 있어 표현의 자유를 보장하는 것이 중요하다는 의견이 미국에서는 강하게 지지 받고 있다. 이러한 주장을 뒷받침하듯 미국 연방대법원은 1964년 New York Times v. Sullivan[8] 판결을 통하여, 선거운동에 있어 명예훼손이 성립하기 위해서는 형법이 적용되는 기준인 '분명하고 확실한 증거(Clear and Convincing Evidence)'로서 발언자의 '사실상 악의(Actual Malice)[9]'가 입증되어야 한다고 규정하여 선거운동에 있어 표현의 자유가 엄격한 조건 하에서만 규제될 수 있다고 판결하였다.

한편, 인쇄물, 시설물, 소품이용 등에 대해서는 연방정부 차원의 규제가 없기 때문에 규제정도를 개별 주에 맡겨두고 있다. 따라서 선거운동에 있어 인쇄물, 시설물, 소품이용 등에 있어 개별적 규제를 하고 있는 주들도 있다. 미국 연방대법원은 1970년 Oregon v. Mitchell 판결[10]을 통해서 '주정부는 선출직 공무원을 선출하는 데 있어서 선거운동에 대해 규제를 할 자유가 있다'고 판단하여 주정부의 개별 규제를 지지하고 있다.

선거운동 시설물이나 인쇄물 등에 대해서 엄격한 규제를 실시하고 있지는 않지만 일부 주에서는 시설물의 크기나 설치장소(공공장소나 고속도로 설치금지), 기간들에 대한 규제를 하는 지방 정부도 있다.

예를 들어, 위스콘신주의 오클레어시(EauClair)에서는 선거 광고를 설치할 때 시설물의 크기, 게시장소, 게시기간을 정하여 놓고, 이를 어길시 벌금형을 부과하는 것으로 되어 있다. 규제 내용은 다음과 같다 (김재선, 187).

---

6) Chaplinksy v. State of New Hampshire, 315U.S. 568 (1942)
7) Adderley v. Florida, 385 U.S. 39 (1966) 참조
8) New York Times v. Sullivan. 376 U.S. 254 (1964)
9) 이 판결에서 현실적 악의의 판단기준은 "보도 또는 출판 내용이나 소재에 대한 허위의 인식 또는 진실의 무모한 무시인 반면, 보통법 상의 악의는 보도 또는 출판 대상에게 해를 끼칠 의도"를 의미한다(손태규 2010, 89).
10) Oregon v. Mitchell, 400 U.S.112,124,125(1970)

"선거 표지판의 경우 12평방 피트 이상 크게 만들 수 없다. 모든 선거 시설물은 공공 용도의 장소, 도로, 보도, 신호등 등에 게시될 수 없다. 모든 선거 시설물은 선거가 끝난 후 10일 이내에 수거 및 제거 되어야 한다."[11]

또한 몬태나주, 뉴욕주에서도 투표소나 투표소 주면세서 선거와 관련된 배지, 단추 등과 같은 소품을 착용, 판매, 진열을 금지하고 있다. 그리고 하와이에서는 고속도로에 선전물을 부착하는 것을 엄격하게 금지하고 있다 (오봉진 2013, 43).

그러나 이러한 인쇄물, 시설물, 소품이용 등에 대한 제한은 대부분 장소나 홍보물의 크기 등에 대한 규제이며, 그 내용에 있어서는 규제를 하고 있지 않다. 또한 더욱이 투표권유 활동에 대해서도 별다른 규제를 하고 있지 않다. 또한 이러한 개별 주의 규제와 시민의 표현의 자유가 충돌하였을 때, 연방대법원은 대부분 표현의 자유를 우선시 하는 판결을 내리고 있다.

예를 들어, Mills v. Alabama[12] 판결이 있다. 앨라배마에서는 부패관행법을 통하여 투표가 행해지는 선거 당일에는 선거운동을 하거나 투표를 호소하는 행위를 금지하고 처벌하는 규정이 있었는데, 연방대법원은 이러한 규정이 수정헌법 제1조의 표현의 자유를 침해하는 것이며, 해당 법은 언론의 목소리가 가장 강력한 시점에 그 목소리를 침묵시키고 있다고 명시하면서 이 법률이 위헌이라고 판결하였다. McIntyre v. Ohio Election Commission 재판[13] 역시 주법률과 개인의 표현의 자유가 충돌하였을 때, 표현의 자유의 손을 들어준 대법원 판결이라고 할 수 있다. 1988년 오하이오주 한 고등학교에서 행해진 집회에서 McIntyre 은 사람들에게 서명이 없는 익명으로 작성된 문서를 배포하여, 주법률에 의거 주선거위원회에 고발당해 100달러의 벌금을 부여 받았다. 그러나 미국 연방대법원은 이러한 판결에 대해서 익명으로 출판하려는 집필자의 결정은 표현내용 일부를 생략하는 경우와 마찬가지로 수정헌법 제1조의 언론의 자유에 의해 보호된다며 당해 금지 규정은 헌법에 위반된다고 판시하였다.

또한 미국의 대법원 판례는 선거운동 홍보물과 관련한 주법률의 제한에 대해서도, 위에서 언급한 것과 같이 1970년 Oregon v. Mitchell 판결에 의거해서 개별 주가 선거운동 홍보물 등에 대한 개별 규제를 할 수 있다는 것에 힘을 실어주었지만, 이러한 권리 역시 개인의 표현의 자유와 선거운동의 자유 보다 무조건적으로 상위에 위치해 있는 것이 아님을 1983년 Perry Educational Association v. Perry Local Educator's Association 재판[14]을 통해서 분명히 하였다. 이 재판에

---

11) 위스콘신주 오클레어시의 홈페이지를 참고
http://www.eauclairewi.gov/cityclerk/electioncampaignsignregulations
12) Mills v. Alabama, 384 U.S. 214 (1966)
13) McIntyre v. Ohio Election Commission, 115 S. Ct. 1511 (1995)
14) Perry Educational Ass'n v. Perry Local Educatior's Ass'n, 460 U.S. 37, (1983)

서 미국 연방대법원은 개인의 표현의 자유를 게시하거나 홍보하는 장소의 성격에 따라 허용가능성 여부를 국가기관이 자의적으로 정하여 제한하는 것은 잘못된 규제라고 판시하였다. 한편 미국의 주 대법원 역시 선거운동에서 홍보물에 대한 규제법안과 개인의 표현의 자유가 충돌하는 경우에 표현의 자유를 우선시하는 판결을 내리고 있다. 미국 펜실베니아주는 주법을 통하여 선거운동에 임하는 후보자가 다른 후보자에 대한 내용을 담은 정치광고를 할 경우에는 광고 게시 전에 광고의 초안을 주 선거관리기관에 신고하도록 규정하였다. 그러나 1980년 주 대법원은 Commonwealth v. Wadzinski 판결[15]을 통해 비록 신고 과정에서 주 선거관리기관이 광고 내용에 대한 수정 혹은 거부를 하지는 않았지만, 이러한 신고절차 자체가 광고를 제작하는 후보자에게 내용에 관하여 신경을 쓸 수밖에 없도록 하는 사전검열의 형식을 가지고 있기에 신고를 요구하는 규정은 개인의 표현의 자유를 침해한다고 판결하였다.

결론적으로 미국의 경우에는 비록 일부 지역 정부의 규제가 있기는 하지만 선거운동 관련 시설물, 인쇄물, 소품 사용에 있어 거의 규제가 없으며, 주의 개별 규제를 어긴 경우에도 큰 처벌을 하고 있지 않다. 또한 주 대법원과 연방 대법원의 판례를 살펴보아도 지속적으로 표현의 자유 확대를 더 중요하게 생각하고는 있는 것으로 보인다. 투표참여 권유에 있어서도 특정 후보에 대한 허위사실을 유포하는 경우가 아니라면 특별한 규제를 하고 있지 않다. 이와 같이 자유주의적 사상에 기초한 미국의 선거운동 방식과 규제 방향은 일부의 경우에서 공정을 해치고 경제적 차이에서 기인하는 정치적 기회의 불균형을 가져온다는 비판을 받기도 한다(Schattschneider 1975). 그러나 이러한 지적에도 불구하고 미국의 경우에는 기계적 공정과 평등을 위한 과도한 규제가 오히려 시민들의 자유권 침해라는 더욱 중대한 문제로 이어질 수 있으며, 이러한 문제는 결국에 민주주의라고 하는 국가적 가치를 훼손시킬 수 도 있다는 생각을 가진 시민들과 전문가들이 더욱 많은 상황이다. 또한 이미 살펴본 것과 같이 관련 판례 역시 공정이나 규제라는 측면에 초점을 맞추기 보다는 시민들의 표현의 자유 보장이라는 측면에 더 많은 무게를 두어 판결이 이루어지고 있다. 더욱 중요한 사실은 이와 같이 시민들의 표현의 자유를 최대한 보장해 주는 방식으로 선거운동을 허용하고 있음에도 불구하고, 인쇄물, 시설물, 소품이용 등을 활용한 선거운동에서 큰 사회적 물의가 일어나고 있지 않으며, 투표권유 활동 역시 규제가 거의 없음에도 이에 대한 규제를 해야 한다는 의견이나 주장이 거의 없으며, 공정하고 안정적인 분위기 속에서 선거가 치러지고 있다는 것이다.

15) Commonwealth of Pennsylvania v. Frank J. Wadzinski, 422 A.2d 124P. (1980)

2. 독일

독일 역시 미국과 함께 선거운동에 있어 대표적으로 규제가 매우 약한 국가 중 하나로 분류 될 수 있다. 독일은 헌법 중 기본법을 다루고 있는 제5조 제1항의 자유로운 의사표현의 권리, 제8조와 제9조의 집회의 자유와 결사의 자유에 대한 기본권리, 제21조의 정당의 자유에 대한 권리에 기초하여 선거운동의 자유가 보장되고 있다(김문배 2010, 373). 독일 역시 자유주의적 사상에 기초해서 기본법을 통하여 정치적 표현의 자유를 최대한 보장하는 방식으로 선거운동이 이루어지고 있으며, 연방법에서 구체적인 선거운동 방식이나 규제 사항을 정해 놓지 않고 있다.[16)]

다만 독일의 연방선거법에서는 제32조에 의거하여 투표시간 동안 투표소와 투표소 주변에서 직접적으로 선거인에게 영향을 미치거나 미칠 수 있는 행위(언어, 음향, 문서, 그림 등을 이용하여)나 서명운동 등을 금지하고 있다. 선거에 관한 벽보는 공공건물, 교량, 도강용 선박뿐만 아니라 사유건물 및 사유지에도 붙일 수 없다. 또한 투표시간 종류 전에는 여론조사 결과의 공표를 금지하고 있다. 하지만 한국과 같이 선거방식과 선거운동의 내용에 대해서 규제하고 있지는 않는다.

인쇄물, 시설물, 소품이용 등과 관련한 선거규제에 있어서는 약간의 규제가 있지만 이러한 규제는 선거법이 아니라 시설물 관리 규정이나 방송법, 집회법과 같은 일반 규제와 동일한 근거에 의해서 규제를 하고 있다. 선거 벽보, 현수막 등은 각 주법에 위임된 도로법 또는 도로규칙(Strassenverkehrsordnung)에 따라 일반 광고와 동일하게 규제하고 있으며, 벽보의 크기나 게시기간은 주나 시마다 조금씩 차이가 있다.

구체적으로 살펴보면 노르트라인베스트팔렌(North Rhine-Westphalia)에서는 현수막 및 벽보광고를 게시할 경우 선거일 3개월 전부터만 원칙적으로 설치할 수 있다. 뮌헨(Munich)의 경우에는 도시미관과 자연경관 보호를 위하여 벽보규정을 두고 있다. 벽보나 입간판 등의 시설물은 뮌헨시에서 허가한 공간에서만 부착 또는 게재되어야 한다. 선거운동 홍보물의 경우에는 선거일 3개월 전부터, 선거일 이후 14일까지 게시가 허용되는데 일반적인 시설물 설치 장소이외에도
1㎡ 이하 크기의 게시물의 경우 게시가 허용된다.

다만 벽보광고의 경우에 교차로, 교량, 철도교량, 곡선도로의 안쪽에는 게시할 수 없다. 왜냐하면 벽보광고가 도로 표지판이나 교통시설물과 혼동될 가능성이 있기 때문이다. 따라서 벽보 및 현수막 광고를 하기 위해서는 교통안전에 저해될 것에 대비하기 위하여 도로교통규칙 제45조에 규정된 관할 도로교통관청에 통지해

16) 독일의 선거운동 규제에 대해서는 다음을 참고하기 바란다.
(https://www.bundeswahlleiter.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf)

야 한다.

한편, 독일에서는 티셔츠나 피켓을 활용한 선거운동이 허용되며 정당의 로고가 새겨진 볼펜이나 사탕, 풍선 등과 함께 전단지를 배포하는 선거광고가 널리 사용되고 있다. 다시 말해서, 선거운동을 특정해서 규제하는 것이 아닌 일반적인 생활 규제의 테두리 안에서 존재한다고 볼 수 있다(김일환·홍석한 2014, 49). 따라서 선거운동을 위해 사용하는 시설물, 인쇄물, 소품 등을 활용하는 방식이나 그 안에 어떤 내용을 적을 것인지에 대해서는 자유롭다고 할 수 있다.

특히 선거홍보를 위해서 담을 수 있는 내용에 대해서 매우 관대하고 표현의 자유라는 측면에서 허용하고 있다. 예를 들어, 1984년 독일중앙당은 낙태를 살인으로 정의하고 태내에 있는 태아와 여러 조각으로 잘린 낙태된 태아를 대조시켜 보여주었다. 공영방송인 WDR은 이러한 선거광고의 방송을 거부하였으나 연방헌법재판소는 결정문 제69호를 통해 독일중앙당의 선거광고는 합헌이라고 판결하였다. 연방헌법재판소는 독일중앙당의 선거광고는 비록 잔인한 장면을 보여주고 있지만, 국가를 모독하는 행위는 아니며 정치적 표현의 자유로서 허용되여 한다고 판결하였다. 또한 독일민족당의 경우에 다음과 같이 다소 과격한 선거구호를 사용하였다. 이들은 '범죄행위를 저지르는 외국인은 떠나라. 누구든 손님에 대한 접대를 악용한다면 그들은 떠나야 한다. 그것도 빠를수록 좋다.'라는 내용의 선거구호를 사용하였는데, 이러한 선거문구에 대한 소송에서 함부르크 주법원은 정치적 표현의 자유를 강조하면서 독일민족당의 선거구호는 허용되어야 한다고 판결하였다.

이와 같이 독일에서 선거운동관련 규제가 강하지 않은 이유는 독일의 오랜 정치적 전통과 정치문화에서 기인한다고 할 수 있다(송석윤 외 2011). 독일의 경우에는 선거를 규제의 대상으로 삼기 보다는 정당들 간의 합의와 협정에 기초한 정당정치의 산물로 바라본다. 따라서 선거운동에 관한 제반 사항들은 법률로 규제하고 단속하기 보다는 정당들 간의 협의를 통해서 자율성을 가지고 선을 지키는 방식으로 선거의 공정성과 평온성을 지켜나간다고 할 수 있다. 이러한 점은 시대에 따라 새롭게 변화하는 정치적, 사회적 환경에 빠르게 대응할 수 있는 장점을 지니고 있다. 선거운동의 형식과 방식은 시대의 변화에 따라 빠르게 변화하고 있다. 구체적인 법률 등으로 규제하는 것이 아닌 정당들 간의 상호 합의를 통하여 선거운동의 방식과 제한점을 도출하기 때문에 선거운동과 관련 규제에 있어 유연성과 자율성을 가질 수 있고, 이러한 점이 급속히 변화하는 시대의 선거관련 환경에 높은 적응력을 제공하고 있다. 비록 정치문화적, 제도적 차이 때문에 독일의 이러한 점을 바로 받아들일 수는 없겠지만 과도한 선거운동 규제 방식을 채택하고 있는 우리나라의 입장에서는 한 번 고려해 볼 만한 사례라고 하겠다.

Ⅱ. 선거운동의 규제가 중간 정도인 국가 (주로 비용규제 중심)

1. 영국

영국은 선거운동은 '자유로운 선거운동과 엄격한 선거운동비용의 제한'이라는 한 문장으로 요약될 수 있다(김일동 외 2010, 393). 19세기 초 많은 선거부정을 겪었던 영국은 1883년 부패방지법을 제정하면서 선거부정을 막는 강력한 법적 기반을 마련하였고, 2000년대 들어 독립적인 선거관리기구를 창성하여 선거운동을 관리하고 있다. 영국의 경우에도 자유주의 원칙에 따라 사실상 선거운동 방식에 대해서는 큰 제한을 두고 있지 않으며, 선거운동비용에 관해서만 강력한 규제를 두고 있다.[17)]

영국의 선거법은 주로 뇌물, 접대, 부당위압, 선거인 부정 등록 등 선거부정 행위를 단속하고 규제하는데 초점을 맞추고 있으며 선거홍보물, 방송을 통한 선거운동, 집회나 호별방문 등을 제외하고는 선거운동의 주체, 기간, 방법에 대한 포괄적이고 세부적인 규제는 없다. 선거운동의 주체에 대해서도 영국의 경우에는 공무원을 제외하고는 선거운동에 제한을 받지 않고 있다. 심지어 미성년자의 선거운동 역시 제한이 없다. 또한 미국과 마찬가지로 후보자에 대한 허위사실 유포나 진술 등에 대해서는 엄격하게 단속하고 있다.

그러나 선거비용과 관련해서는 매우 엄격한 규제가 있다. 정당과 후보자는 선거운동비용의 상한을 반드시 준수하여야 하며, 선거비용은 선거사무장이나 정당의 회계책임자 등 특정한 관계자에 의해서만 지출되어야 하고, 선거비용 지출에 대한 보고서 제출도 매우 엄격하게 관리되고 있다(김일환·홍석한 2014, 52).

선거 인쇄물이나 소품 등에 대한 규제는 「국민투표법2020」에 의해서 이루어지는데, 인쇄물의 종류나 수량, 규격, 위치, 매수 등은 제한하고 있지 않다. 국민대표법2020 에서는 인쇄물, 시설홍보물 등에 임프린트(imprint)라는 규정을 제시하고 있다. 이 규정에 의하면, 선거홍보물에는 인쇄인의 성명과 주소, 의뢰인(후보자가 선거사무장을 선임하지 않은 경우에는 후보자, 선거사무장을 선임한 경우에는 선거사무장과 후보자)의 성명과 주소를 반드시 기재하여야 한다. 이렇게 하는 이유는 유권자가 게시된 혹은 전달 받은 홍보물에 대해서 이의나 궁금증이 있을 경우에 쉽게 책임자를 인지하고 연락할 수 있도록 하기 위함이다(김일동 외 2010, 399-400).

또한 옥외 광고판이나 게시판을 이용하여 홍보물을 게시하는 경우에는 「시·도

---

17) 영국의 선거운동 규제에 대해서는 다음을 참고하기 바란다.
(https://ico.org.uk/media/1589/promotion_of_a_political_party.pdf)
(https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/candidate-or-agent)

계획법1992」에 따른 규제를 받아야 한다. 이 규정은 실제로는 지방자치단체에 의해서 운영되는 경우가 대부분이다. 「시도계획법」에 따르면, 모든 옥외광고와 현수막은 허용된 장소에만 게시되어야 하며, 일반 사유지나 특정인이 관심을 두고 있는 위치나 장소에 관계자 허가 없이 광고를 게재할 수 없다. 또한 포스터나 광고의 경우 교통이나 보행자에게 방해되지 않아야 한다.

선거운동 인쇄물의 내용은 일반 법규의 규제 대상이 되며 상호 비방 또는 명예훼손의 내용을 포함하지 않아야 한다. 공공질서법에 의거하여 인종차별을 부추기는 비방, 악용, 모욕의 행위는 처벌 대상이 되며 허위 내용을 게재할 경우 위반행위의 정도에 따라 당선 취소나 일정기간 투표 자격 박탈 및 공직사퇴도 가능하다. 추가적으로 유권자에게 광고물 게시를 조건으로 금전적 대가를 지불하는 행위는 금지되고 있다(오봉진 2013, 46).

영국의 경우에도 선거비용과 선거부정에 대한 부분을 제외하고는 선거주체들의 자율적인 규제를 중시하고 있다. 선거운동에 특정한 규정이나 규제를 두고 단속과 감시를 하기 보다는 유권자와 정당, 후보자들의 자율적 선거운동을 존중하고 있다. 흥미로운 점은 영국의 경우 이와 같이 자율적 선거운동이 이루어지고 있음에도, 선거법 위반 등으로 문제가 되는 경우가 거의 없다는 것이다. 이와 같이 특별한 규제가 없이도 영국의 선거가 평온하게 치러지는 것은 유권자, 정당, 후보자들이 자율과 신뢰에 바탕을 두고 선거를 치르는 정치문화에 기반하기 때문이라고 할 수 있다.

2. 호주

호주는 선거에 있어 영국과 유사하게 선거운동 방법에서는 자율성을 부여하는데 대신 선거비용에 대해서는 매우 엄격하게 규제, 관리하는 방식을 사용하고 있다. 예를 들어 호주의 경우에는 선거운동의 주체, 방법, 시기에 대해서 별도의 규정 구체적인 규정을 거의 두지 않고 있다. 이에 반하여 선거비용에 대한 규제는 높은 수준이다. 선거자금에 있어 기부를 한 사람과 받은 사람은 모두 재정보고서를 제출하여야 하며, 선거자금과 관련된 단체의 회계책임자도 재정보고서를 제출하여야 한다. 그러나 영국과 달리 선거비용에 있어서 총액제한은 없다.

그러나 호주는 미국, 독일, 영국보다는 선거운동 방법에 있어 규제적인 측면을 많이 가지고 있다. 호주는 1994년 통합선거법을 제정하였는데, 제정 당시와 비교하여 지속적으로 선거운동 규제를 완화하고 자율성을 부여하는 방향으로 개정하고 있다. 호주의 「공직선거법」 제58조 제2항은 '누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다.'고 명시하고 있다. 그러나 동시에 '이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다'라고 명시하여 선거운동에

있어 개별적 규제주의를 취하고 있다(박찬진 외 2010. 497-498).

호주의 「공직선거법」은 총23장에 걸쳐 500개가 넘는 조문으로 구성되어 있다. 조문의 개수만 보면 규제가 매우 심하다고 하는 우리나라의 조문 숫자보다 많다. 그러나 우리나라와 달리 호주의 경우에는 조문들이 선거운동 방식의 금지와 규제에 대한 내용이 아닌 선거와 관련한 행정절차 등에 대해서 기술한 것이 대부분이다. 호주의 「공직선거법」은 제21장에서 선거범죄에 대한 의무적 사항과 준수 사항을 규정하고 있으며, 투표소 제한 행위, 선거와 관련한 뇌물수수와 기만적 공표 등을 명시한 부분 등 선거운동 관련 선거범죄를 명시한 조항은 약 10여개 정도에 그치고 있다.[18)]

그러나 선거운동의 주체에 있어서는 호주는 영국보다 더 자유로운 모습을 가지고 있다. 영국의 경우 공무원들의 선거운동이 매우 높은 수준에서 제한되어 있는데 반하여, 호주의 경우에는 공무원의 경우에도 본인의 공적 업무와 관계가 없는 한에서 선거운동을 할 수 있도록 허용하고 있다.

선거운동에 있어 인쇄물, 시설물, 소품 이용 등에 대한 규제는 거의 없는 편이다. 다만 선거운동 인쇄물과 온라인 홍보물에 있어 필수기재 사항을 의무규정으로 명시하고 있다. 구체적으로 「공직선거법」 제328조에 따라 선거광고, 전단, 팜플렛 및 선거표지, 전자 영상물을 포함한 선거홍보물은 규격에 관계없이 홍보 책임자와 인쇄인의 성명과 주소를 반드시 기재해야 한다. 그러나 선거 절차와 방법을 알려주는 카드, 티셔츠, 단추, 뱃지, 펜, 연필, 풍선, 선거출마자의 명함, 편지나 카드 등은 이에 해당하지 않는다.

추가적으로 「공직선거법」 제328조에 따라 도로, 보도, 건물, 자동차, 선박, 광장에서 공공장소 여부를 불문하고 직접 선거사항을 기록하거나, 그리거나, 묘사하는 것을 금지하고 있다. 이를 어길 경우에는 1,000달러의 벌금을 부과하고 있다. 그러나 다음과 같은 예외사항을 두고 있다. (※예외사항: “후보자 성명 혹은 정당 명칭을 후보자 또는 정당 사무실 또는 위원회 사무실에 표시하기 위해 기록하거나, 그리거나, 묘사하는 행위, 영화 또는 기타 유사한 매체에 의하여 공공유흥장으로 사용되는 극장, 공개홀 또는 건물에 선거사항을 게시하는 행위는 허용.”)

호주의 경우도 역시 자유주의적 사상에 기초하여 수립된 국가로서 무엇보다도 시민들의 자유를 중요하게 생각하고 있다. 이러한 사회적 분위기 속에서 선거운동에 대한 부분도 공정성과 선거진행의 평온성이나 안정성 보다는 시민들이 최대한 자유롭게 의견을 표출할 수 있는 기회를 제공해 주는 것에 주안점을 두고 있다. 선거운동 방식이나 내용에 큰 규제가 없기 때문에 선거운동 방식이나 내용과 관

18) 호주의 선거운동 규제에 대해서는 다음을 참고하기 바란다.
(https://www.aec.gov.au/Elections/Federal_Elections/)
(https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Completed_Inquiries/em/elect04/chapter12)

련한 법적 분쟁이나 사회적 문제들도 거의 일어나고 있지 않다.

3. 캐나다

캐나다 역시 선거운동에 있어 자유주의적 원칙에 입각하여 정치적 표현의 자유를 매우 중시하고, 선거의 공정성은 선거비용을 엄격하게 규제하고, 일부 선거질서를 지키기 위한 규제를 실시하는 형식을 취하고 있는 국가 중 하나이다. 특히 캐나다는 연방선거법에서 시민들의 정치적 표현의 자유를 최대한 존중하면서 선거 질서 유지를 위한 최소한 범위 안에서 규제만을 하고 있다. 즉, 선거운동에 있어 캐나다는 '원칙적 가능, 예외적 금지, 제한'의 형식을 취하고 있다(석종근 외. 2010, 476). 따라서 선거운동 방식에 있어 주체(외국인에 대해서는 제약이 있다), 기간, 방법에 있어 구체적이고 세부적인 규정을 정하여 놓고 있지 않다. 반면에 선거비용에 있어서는 수입과 지출의 엄격한 통제와 회계보고를 통한 공개를 의무적으로 시행하고 있어 선거비용의 투명성을 확보하기 위하여 노력하고 있다. 또한 선거비용의 지출 총액을 제한하고 있다. 하지만 선거비용 이외의 정치자금은 총액 제한 제도가 없다(석종근 외. 2010, 487).

선거질서를 위한 규제로는 연방선거법 제16장과 제17장에서 선거광고, 제3자의 선거광고, 정치방송, 선거일 확성장치사용, 여론조사결과공표와 출구조사, 허위사실 공표 등에 대해서는 일정의 제한을 하고 있다.[19]

구체적으로 연방선거법 제322조에 의하여, 집주인 또는 분양아파트 대표는 그 건물의 공공구역에 선거광고포스터를 붙이는 것을 금지할 수 있다. 그러나 공공구역이 아닌 경우에는 집주인이나 분양아파트 대표 등은 세입자가 선거광고 홍보물을 그의 건물에 붙이는 것을 금지할 수 없다. 연방선거법 제166조에 의하면, 투표소 내부나 외부벽면에 특정 후보자나 투표용지의 후보자 성명 아래에 명시되어 있는 특정 정당을 지지하거나 비방하는 선전용 문구 기타 홍보물을 붙이거나 전시하는 행위를 할 수 없다. 또한 투표소 안에서는 특정 정당이나 후보자의 정치적 의견을 지지하는 내용의 상징물이나 광고 등을 착용할 수 없다. 마지막으로 투표가 실시되는 모든 장소에서 유권자에게 투표참여 혹은 투표불참 독려나 권유를 하는 것은 금지되며, 특정 후보에게 투표를 하도록 영향을 미치는 행위는 금지된다.

그러나 이러한 선거운동 규제는 매우 최소한에 그치고 있으며, 선거 홍보물이나 투표권유의 방식이나 내용에 대한 제한은 없다. 특히 캐나다의 경우에 선거운동의 자율성을 보장하고 표현의 자유를 확대하는 경향이 지속적으로 확대되어 오고 있

19) 캐나다의 선거운동 규제에 대해서는 다음을 참고하기 바란다.
(https://www.elections.ca/home.aspx)
(https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/)

다. 캐나다는 1998년까지만 해도 투표일을 포함하여 3일간의 선거운동 금지 규정이 있었다. 그러나 캐나다 대법원은 1998년 Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General) 판결[20]에서 해당 조항의 적용을 금지시켰다. 대법원은 "선거운동의 마지막 단계에서 방송, 출판 혹은 유권자 설문 공표의 금지는 표현의 자유를 억압한다. 표현의 자유는 캐나다의 권리와 자유에 대한 장전(Canadias Charter of Rights and Freedoms) 제2조에 규정된 근본적 권리이므로 이의 금지는 정당화 될 수 없다"고 판결하였다. 이 판결 이후 캐나다에서 선거법은 선거운동금지 기간을 투표일 당일만으로 한정하는 것으로 개정되었다. 이러한 분위기 속에서 캐나다의 선거운동은 모든 시민들이 자유롭게 참여하여 자신의 의사를 교환하고 정치적 지지와 의사를 표현하는 형태로 이루어지고 있다.

Ⅲ. 선거운동의 규제가 강한 국가

1. 프랑스

프랑스는 선거운동 규제가 상대적으로 강한 국가로 분류되었다. 하지만 프랑스의 선거운동 규제 수준이 높다는 것은 앞서 살펴본 국가들에 비하여 높다는 것이지 다른 북미나 유럽 국가들처럼 자유주의적 원칙 속에서 선거운동의 자유를 폭넓게 보장하고 있으며, 한국과 비교해서는 여전히 매우 높은 수준의 자율성을 보장하고 있다. 다만 위에서 살펴본 다른 국가들과 달리 선거법(Code Electoral)에서 선거운동 기간을 한정하고 있고, 선거법에 선거운동 방식에 대한 부분을 별도로 할당하여 명시하고 있는 등 상대적으로 선거운동 방식에 규제적 측면이 있다.[21]

이러한 측면에서 선거운동 인쇄물 등에 대해서도 규격, 게시기간 등에 있어 규제가 상대적으로 엄격하다고 할 수 있다. 선거법 중 약 30개 조문 정도가 인쇄물과 언론매체 등과 관련한 선거운동 방법에 대한 규제를 담고 있다. 선거비용에 대해서도 선거비용 상한액이 존재하며, 후보자는 선거가 실시되는 달의 1년 전부터 선거일까지 후보자에 의하거나 혹은 후보자를 위하여 사용되거나 지출될 예정이 있는 모든 선거비용에 대해서 회계보고서를 작성하고 보고하여야 한다. 선거비용 제한액을 초과하거나 회계보고서를 기간 내에 제출하지 아니할 경우에는 1년 간 피선거권이 박탈되는 등 매우 엄격하게 관리하고 있다(오봉진 2013, 49).

---

20) Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General), [1998] 1 S.C.R. 877

21) 프랑스의 선거운동 규제에 대해서는 다음을 참고하기 바란다.
(https://www.thelocal.fr/20170309/rules-of-the-game-what-rules-does-the-french-election-have-to-follow/)
(https://www.france24.com/en/20170506-france-media-rules-prohibit-election-coverage-over-weekend-presidential-pol)

인쇄물 등에 대한 규제를 살펴보면, 프랑스는「출판의 자유에 관한 법률(1881.7.29.)」에 기초하여 표현의 자유를 최대한 보장하여 선거운동과 관련한 인쇄·출판은 자유이지만 인쇄물에는 반드시 인쇄자의 성명과 주소를 기재해야 한다. 또한 선거벽보는 지방자치단체에서 지정한 장소에만 게시해야 하며, 다른 후보자를 위한 공간에는 게시할 수 없다. 모든 후보는 선거벽보 게시를 위한 동일한 면적을 부여 받는다(이종수 외. 2010, 461). 덧붙여 선거벽보의 규격, 매수, 색깔까지 법으로 정해놓고 있다. 예를 들어, 선거법 시행규칙 제26조에 의하여 선거벽보는 594mm×841mm 이내의 포스터로 2매 이내로 제한하고 있으며, 선거법 시행규칙 제27조에 의하여, 선거의 목적 또는 성격을 갖는 벽보에는 청·백·적의 3색을 혼합하여 사용할 수 없도록 되어 있다. 또한 선거법 시행규칙 제29조에 의하여, 후보자는 선거 전에 210mm×297mm 이내의 홍보물 1종을 인쇄하여 선거인에게 송부할 수 있으며 홍보물은 선거운동위원회에 의뢰하여 선거구 내 전체 선거인에게 송부할 수 있다. 프랑스 선거법 제L52의 1조는 선거법에 규정된 벽보, 홍보물, 팸플릿, 광고를 제외한 인쇄물을 사용하여 선거운동을 할 수 없도록 하고 있다.

프랑스는 선거광고와 선거운동기간에도 제한을 두고 있다. 선거법 제51조에 의하여, 선거가 실시되는 달의 첫 번째 날 3개월 이전부터 선거일 당일까지는 선거홍보를 위하여 영상매체나 인쇄매체를 통한 모든 상업 광고를 금지하고 있다. 그리고 프랑스의 선거운동 기간은 투표일로부터 20일 전부터 시작된다. 그리고 선거법 제49조에 따라, 선거일에 회보나 회람장과 같은 자료를 배부하는 것이 금지되며, 시청각 통신수단을 통하여 선거운동의 성격을 가진 메시지를 배포하지 못하게 되어 있다.

프랑스의 경우 다른 국가들에 비하여 선거운동에 있어 많은 규제를 하고 있으나 우리나라의 규제보다는 매우 약한 수준이다. 예를 들어, 인쇄물에 대한 규제에 있어서 우리나라는 선거일 이전 180일부터 선거일까지 정당 혹은 후보자를지지 혹은 추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나, 정당의 명칭이나 후보자의 성명을 나타내는 문서 혹은 이와 유사한 것을 배부, 첩부, 살포, 상영 혹은 게시할 수 없도록 하고 있다. 그러나 프랑스의 경우에는 인쇄물의 경우 인쇄업자의 출처만 표시하도록 하고, 시설물(선거벽보 등)의 경우도 규격과 게시장소 등만을 규제하고 이를 지킨다면 얼마든지 인쇄물을 게시할 수 있다.

이와 같이 프랑스의 경우 다른 발전된 민주주의 국가에 비해서 선거운동에 있어 약간 강도 높은 규제를 가지고 있기는 하지만 여전히 시민들의 정치적 표현의 자유를 선거진행의 공정성이나 안정성보다 우선에 두고 있다. 그러나 이와 같이 선거운동에 있어 자유를 보장함에도 불구하고 선거운동 방식이나 내용과 관련한 법적 분쟁이 크게 생겨나지 않고 있다. 또한 선거운동을 함에 있어 시민들이 일상생활에 불편을 느낄 정도의 심각한 소음이나 행동을 하는 경우가 거의 없으며, 이

러한 행위로 인한 분쟁이나 사회적 문제제기 역시 크게 일어나고 있지 않다. 이와 같이 정치적 표현의 자유를 최대한 보장하고 있음에도 불구하고 선거운동으로 인한 법적, 사회적 문제가 거의 일어나지 않는 것은 200년이 넘은 오랜 시간동안 많은 시행착오를 통해서 발전해 온 민주주의적 전통과 시민의식이 있기 때문일 것이다(이종수 외. 2010, 459).

2. 일본

일본은 지금까지 살펴본 국가들과 달리 매우 규제가 강한 선거법을 가지고 있으며, 선거운동 규제문화를 가지고 있다. 우리나라와 가장 유사한 선거운동 규제를 실시하고 있는 국가라고 할 수 있는데, 우리나라의 선거법이 일본의 영향을 많이 받아 만들어 졌기 때문이라고도 할 수 있다(송석윤 2005). 일본의 선거법은 선거운동에 대해서 포괄적으로 금지조항을 만들고 특정 선거운동 방법에 대해서 한정적으로 허용하는 방식을 채택하고 있는데, 일본에서도 이러한 일본의 선거법을 포괄적 금지와 한정적 해제 방식을 채택하고 있다고 지적하고 있다(길용원 2019, 8). 따라서 선거운동의 규제에 있어서 선거운동 주체, 대상, 방법, 기간, 보호영역에 대한 규제가 모두 연결되어 복합적 형태의 규제 양식을 가지고 있다(Usaki 199).

일본은 선거운동기간이 약 11일 정도로 매우 짧으며, 입후보준비, 일반적 정치활동, 후원회 활동, 사교적, 의례적 행위 등을 제외하고는 사전 선거운동을 일체 허용하고 있지 않으며, 선거일 이후에도 선거결과에 대해서 유권자들에게 인사할 목적으로 호별방문이나 광고, 집회 등을 금지하고 있다. 인쇄물이나 시설물 관련 선거운동 방법에서도 문서, 도화의 배포 혹은 게시가 금지되고, 선거운동용 전단에 대한 엄격한 규격 및 매수 제한, 선거벽보나 시설물(간판)에 대한 제한 등 매우 엄격한 제한을 두고 있다. 또한 선거비용에 있어서도 총액을 제한하는 등 매우 높은 수준의 규제를 두고 있다(김일환·홍석한 2014, 57).

일본은 서구 민주주의 국가와 달리 자유주의적 사상에 기초하고 있지 않으며, 시민들 역시 자유주의적 성향이 약한 정치문화를 가지고 있으며, 관료제와 정부의 규제가 강한 문화적 특성을 가지고 있다. 특히 제한 없는 자유는 무질서와 방종으로 이어질 수 있다는 우려가 강하게 지배하고 있으며, 선거에 있어서도 자유를 강조하다보면 선거질서가 무너지고 평온하지 않은 선거가 될 가능성이 높게 될 것이라는 믿음이 지배적이다(길용원 2019). 이러한 점은 우리나라의 정치문화와 매우 유사한 부분인데, 이러한 유사성이 선거운동 규제에 있어서도 유사한 성격을 가지도록 한 것으로 생각된다.

일본의 공직선거법은 일명 '금지법'이라고도 불릴 정도로 규제 사항이 많다. 특

히 호별방문 금지나 문서, 도화를 이용한 선거운동을 제한하고 있는데 이러한 규제는 1925년에 법률개정으로 도입되었으며, 1934년 법률개정으로 사전운동금지가 명문화 되고, 이에 기초하여 광범위한 선거운동 규제가 실시되어 왔다고 할 수 있다(길용원 2019, 11). 1925년 개정된 중의원의원선거법은 선거자격에 있어 납세요건을 철폐하여 '보통선거법'으로 불리는데, 이 보통선거법이 현행 일본의 공직선거법의 골조가 되었다.

길용원(2019)은 일본 선거운동의 규제의 기원과 이유에 대해서 일본의 다양한 문헌들을 분석하여 포괄적인 연구를 실시하였는데, 보통선거법이 선거운동의 광범위한 규제를 명시한 이유는 당시 재산요건의 철폐로 인하여 노동자 계급이 선거에 참여하게 되었는데, 이들의 의회 진출을 막기 위한 방법으로 관료, 자본가 계층이 선거운동 방법을 세세하게 규제하기 위한 수단이라고 설명하고 있다. 당시 중의원 심의에서 문서, 도화를 사용한 선거운동을 제한하는 규제를 도입한 취지로 선거비용의 제한과 선거의 공정함을 내세웠는데, 이러한 이유는 오늘날까지도 선거운동 완화를 요구하는 사람들에 반대하는 논리로 사용되고 있다.

일본의 경우 현재의 선거법 역시 과거와 별반 다르지 않게 높은 수준의 규제를 실시하고 있는데, 이러한 규제를 유지하는 이유는 일본의 경우 선거권을 바라보는 태도가 다른 선진국과 다르기 때문이라고 할 수 있다. 일본의 경우에는 선거를 시민의 자유와 공무적 성격으로 보기 보다는 치안유지적 성격에서 접근하고 강조하기 때문이라고 할 수 있다(길용원 2019, 20).

일본의 인쇄물, 시설물, 소품이용 등에 대한 선거운동 규제는 매우 광범위하고 구체적으로 되어 있다. 예를 들어, 선거운동용 엽서와 전단에 대한 규격 및 매수, 포스터나 간판의 매수 등을 법으로 제한하고 문서·도화의 배포 또는 게시도 법으로 금지하고 있다.

첫째, 선거운동 관련 문서 및 도화 배포에 대한 내용은 공직선거법 제142조에 의하여 다음과 같이 규제되고 있다. 즉 인쇄물의 배포에 대한 내용이라 할 수 있다.

우선 통상엽서의 배포에 있어서는 중의원 소선거구 선출 의원선거와 참의원 선거구 선출 의원선거에서 후보자 1인당 3만5천매로 제한된다. 다만, 당해 도·도·부·현구역 내에 중의원 소선거구 선출의원 선거구수가 1을 초과할 때마다, 선거구별로 2,500매를 추가할 수 있다. 참의원 비례대표선출 의원선거에서는 후보자(명부등재자) 1인당 15만매로 제한되고, 도·도·부·현 의회의원 선거에서는 후보자 1인당 8천매로, 지정도시 시장선거에서는 후보자 1인당 3만5천매, 지정도시 의회의원선거에서는 후보자 1인당 4천매로 제한된다.

선거운동용 전단에 대해서는, 중의원 소선거구 선출 의원선거에서는 후보자 1인당 2종 이내의 7만매, 중의원 비례대표 선출 의원선거에서는 공직후보자인 참의원명부 등재자 1인당 2종 이내의 전단 25만매로 제한된다. 참의원 선거구 선출

의원선거에서는 2종 이내의 10만매로 제한되는데, 다만 중의원소선거구수가 1을 초과할 때마다 1만5천매를 추가한 매수(30만매를 초과하는 경우에는 30만매)할 수 있다. 또한 선거운동용 전단은 신문 삽입 등 정령(政令)으로 정한 방법으로, 해당 선거사무를 관리하는 선거관리위원회가 교부하는 증지(證紙)를 부착하여 배부해야 한다. 선거용 전단의 규격은 중의원 소선거구 선출 의원선거 및 참의원 선거구 선출 의원선거의 경우에는 길이 29.7㎝×너비 21㎝이내이며, 중의원 소선거구 선출 의원선거 후보자제출정당 등의 경우에는 길이 42㎝×너비 29.7㎝ 이내이다. 또한 선거용 전단에는 배포책임자와 인쇄자의 성명과 주소를 기재해야 하며, 제출 정당의 명칭, 법적 근거 등을 함께 기재해야 한다.

선거운동 관련 팜플렛이나 서적의 배포는 중의원의원 총선거나 참의원의원 통상선거의 경우, 정당(후보자를 배출한 정당에 한함)이 국정에 관한 중요정책과 이를 실현하기 위한 기본적인 방침을 표시한 팜플렛이나 서적을 직접 발행한 것에 한해서 1종 배포할 수 있다. 배포가능 장소는 후보자 제출 정당 사무소, 정당연설회 혹은 정당 등 연설회 회장내, 가두 연설 장소, 후보자 선거사무소, 개인 연설회장내, 가두연설 장소로 한정한다. 배포하는 팜플렛 혹은 서적에는 중의원의원 총선거 혹은 참의원의원 통상선거의 공직에 있는 후보자의 이름 혹은 그 이름이 유추 가능한 사항이 적혀있어서는 안 된다. 팜플렛 혹은 서적의 표지에는 해당 후보자의 신고 정당 또는 중의원 명부 신고 정당 또는 참의원 명부신고 정당 등의 명칭, 배포책임자 및 인쇄자의 성명(법인의 경우는 명칭) 및 주소, 팜플렛 또는 서적임을 표시하는 기호를 기재하여야 한다.

둘째, 선거운동 관련 문서 및 도화의 게시에 대한 내용은 공직선거법 제143조에 의하여 다음과 같이 규제되고 있다. 즉 인쇄물 및 시설물의 게시에 대한 내용이다.

[표 3-1] 일본 선거운동용 포스터 수량

선 거 명	기 본 수 량	비 고
중의원선거구선출의원선거	도·도·부·현마다 1,000매×해당 정당의 후보자수	해당 선관위가 검인 또는 교부하는 증지 붙임
중의원비례대표선출의원선거	거구마다 500매×해당 정당의 후보자수	
참의원비례대표선출의원선거	명부등재자 1인당 7만매	

선거운동을 위하여 게시 가능한 인쇄물이나 시설물의 종류는 선거사무소 표시용 포스터, 입간판, 제등 및 간판류로 규정한다. 중의원 비례대표 선출 의원선거(중의원명부제출정당이 사용)에서는 선거사무소 표시용 포스터, 입간판, 제등 및

간판류, 후보자가 사용하는 어깨띠와 표찰(흉장), 완장류가 허용된다. 또한 선거운동용 자동차와 연설회장 등에 부착하는 포스터, 입간판, 제등 및 간판류, 그리고 기타 선거운동을 위하여 사용하는 포스터가 있다.

셋째, 선거운동으로 게시 가능한 인쇄물 및 시설물은 공직선거법 제144조에서 규정하고 있다.

넷째, 공직선거법 제 143조 및 146조에 의거하여 선거운동에서 시설물 및 소품 등에 있어 다음과 같은 것들은 게시가 금지된다. 우선 종류에 있어 애드벌룬, 네온사인, 전광, 슬라이드 방법 등은 사용이 금지된다. 다음으로 선거운동기간 중 저술 및 연예 등의 광고, 기타 명의를 불문하고 후보자의 성명이나 상징, 마크, 정당 등의 명칭, 후보자를 추천, 지지, 반대하는 자의 이름을 표시한 문서나 도화 역시 배포하거나 게시할 수 없다.

일본 최고재판소는 1955년에 처음으로 문서 및 도화의 배포 제한에 대한 판결을 내렸다. 최고재판소는 일본 헌법 제21조가 “언론의 자유를 절대 무제한으로 보장하고 있는 것이 아니고 공공의 복지를 위해 필요한 경우에는 합리적인 제한”이 가능하다고 전제하였다(김래영 2011). 문서와 도화의 배포를 무제한으로 인정한다면 선거운동에서 부당한 경쟁을 야기하고 이로 인해 “공명한 선거를 유지하기 어려운 결과를 초래할 염려가 있으므로 이러한 폐해를 방지하기 위하여 일정한 규제를 하는 공직선거법의 규정은 헌법상 허용된 필요하고도 합리적인 규제라고 해석할 수 있다”고 판시하였다(김래영 2011). 이후의 판례들도 이러한 입장을 따르고 있다. 이처럼 선거운동의 제한에 대한 최고재판소의 초기 판례들은 선거의 공정을 위한 합리적 제한이라는 논거를 제시한 데에 그쳤다. 하지만 이후 하급심 판결에서 덜 제한적인 수단 등의 심사기준을 적용하는 경향이 나타나자 최고재판소의 합헌 논거도 변하였다.

최고재판소는 “호별방문, 문서 및 도화의 반포, 사전선거운동 등에 대한 금지는 표현행위를 전면적으로 제한하는 것이 아니라, 즉, 그 규제입법이 의견표명 그 자체의 제약을 목적으로 하는 것이 아니라 단지 표현행위의 수단·방법 등의 금지에 따른 간접적, 부수적인 규제에 불과하고, 따라서 규제의 목적이 표현의 수단과 방법에 맞춰져 있는 이상 이러한 규제입법의 심사에는 완화된 심사기준이 적용되어야 하고, 위의 제한조치들은 ‘합리적이고 필요한 한도 내에서의 제한’이기 때문에 합헌”이라는 논거를 제시하였다(김래영 2011, 165-166).

학계에서는 1960년까지만 하더라도 공평한 선거운동 기회를 보장하기 위해 문서배포를 제한하는 것이 불가피하다고 보았다. 그러나 이후에는 문서의 배포를 구체적으로 제한하지 않고 영국의 예에 따라서 선거 관련 문서를 법정선거비용 내에서 지출하도록 하자는 대안이 제시되고 있다. 이에 대해서 전단의 공해, 악의적 문서의 배포 등의 부작용을 우려하는 견해도 있으나 보다 덜 제한적인 수단과 같

은 기준을 적용하면 된다는 것이다. 하지만 정당민주주의의 발달이 미약하여 선거운동이 정당이 아니라 후보 개인을 중심으로 이루어지고 있는 일본 특유의 현실을 감안해야 한다는 지적이 있다.[22]

이상과 같이 일본의 선거운동 규제는 매우 세세하게 되어 있으며, 인쇄물, 시설물, 소품이용 등에 대해서도 매우 구체적이고 엄격한 규제를 하고 있다. 그런데 흥미로운 사실은 일본의 선거운동 규제가 한국의 그것과 매우 닮아 있다는 것이다. 또한 세부적인 규제 내용을 살펴보아도 매우 닮아 있으며, 규제를 해야 하는 이유에 있어서도 매우 유사하다는 것을 알 수 있다.

선거운동과 관련된 법적 판결에 있어서도 일본은 다른 민주주의 국가와 달리 매우 엄격한 규제적 태도에 가까운 판결을 내리고 있다. 우리나라의 경우로 보면 시설물, 인쇄물, 소품이용 등에 관한 선거운동규제인 선거운동에 있어 문서 및 도화에 대한 일본 최고재판소의 대표적 판결은 1955년에 있었다. 이 판결에서 일본 최고재판소는 다음과 같이 판결하였다. “헌법 제21조는 언론의 자유를 무제한 보장하고 있는 것이 아니며, 공공의 복지를 위하여 필요한 경우에는 합리적으로 제한할 수 있으며, 공직선거에 있어서 문서·도화의 무제한적인 반포를 인정할 때에는 선거운동에 있어 부당한 경쟁을 부추기고, 오히려 선거의 자유와 공정을 해치게 되어 공명한 선거를 유지할 수 없는 결과를 초래할 염려가 있는바, 이러한 폐해를 방지하기 위해서 일정한 규제를 가하는 공직선거법의 규정은 공공의 복리를 위해 헌법상 허용되고 필요하고도 합리적인 규제라고 해석할 수 있다.”[23] 일본의 최고재판소는 이러한 입장의 판결을 이후에도 지속적으로 내리고 있다.[24]

그러나 이러한 선거운동에 대한 과도한 규제는 일본 내에서도 시대에 맞지 않다는 비판이 나오고 있는 상황이다(길용원 2019). 또한 최고 재판소의 판결과 달리 하급심에서는 정치적 표현의 자유를 확대하고 선거운동 규제를 완화해야 한다는 판결들이 일부 나오고 있으며, 이러한 규제일변도의 판결에 대한 “폐해론”이 등장하였다(김래영 2011, 165). 예를 들어, 하급심들에서는 선거운동의 규제에 있어 보다 엄격한 기준에 의해서만 규제를 해야 한다고 판결하였고, 보다 덜 제한적인 수단에 의존해야 한다는 판결이 나오게 되었다.[25] 이러한 하급심의 판결과 사회적 분위기의 변화는 일본 최고재판소의 판결에도 영향을 주었다. 비록 호별방문, 문서 및 도화의 반포 등에 대한 규제를 합헌으로 판결하는 것에는 차이가 없었으나, 이러한 판결의 근거를 다음과 같이 변경하였다. “호별방문, 문서·도화의 반포, 사전선거운동 등에 대한 금지는 표현행위를 전면적으로 제한하는 것이 아니라, 즉, 그 규제입법은 의견표명 그 자체의 제약을 목적으로 하는 것이 아니라 단

22) 이상의 내용은 송석윤 외. (2011)의 논의에 기초하였다.
23) 最高裁昭和 30年3月30日 刑集 9巻 3号, 635頁 참조
24) 最高裁判決, 昭和39. 11. 18, 刑集18-9, 561, 最高裁判決, 昭和44. 4. 23, 刑集23-4, 235. 자세한 내용은 김래영 (2011)의 논문 164-166를 참조
25) 最高裁判決, 昭和43. 11. 19. 第2小法廷, 刑集22-12, 1319. 판례를 참조

지 표현행위의 수단, 방법 등의 금지에 따른 간접적, 부수적인 규제에 불과하고, 따라서 규제의 목적이 표현의 수단, 방법에 맞춰져 있는 이상 이러한 규제입법의 심사에는 완화된 심사에는 완화된 심사기준이 적용되어야 하고, 위의 제한조치들은 '합리적이고 필요한 한도 내에서의 제한'이기 때문에 합헌이다."[26]

이와 같이 일본의 경우는 우리나라와 거의 유사할 정도로 선거운동을 구체적이고 세세하게 규제하고 있다. 특히 우리나라의 제90조(시설물 관련 조항), 제93조(인쇄물 관련 조항), 제68조(소품이용 관련 조항)는 일본 선거법의 문서·도화를 사용한 선거운동 규제와 매우 유사하게 선거운동을 규제하고 있다. 그러나 매우 강한 선거운동 규제를 가지고 있는 일본조차 최근에 이러한 규제에 대한 회의론이 사회적으로 서서히 제기되고 있으며, 이러한 강력한 규제를 통한 선거의 평온성과 안정성 보다는 시민들의 표현의 자유 보장이 더 필요하다는 법률적 판결이 비록 하급심이지만 등장하고 있는 상황이다.

Ⅳ. 소결

지금까지 살펴 본 것과 같이 발전된 민주주의 전통을 가지고 있는 국가들의 경우 일본을 제외하고는 선거운동에 있어 특별한 규제를 두고 있지 않다. 가장 선거운동에 있어 자유로운 국가는 미국으로 대부분의 민주주의 국가들이 선거운동 방식과 내용에 대해서는 자유를 최대한 허용하면서도 선거비용에 대해서는 규제를 엄격하게 하는 것과 달리, 선거비용에 대해서도 자금흐름의 보고만 명확하게 한다면 최대한 허용하고 있다. 또한 선거운동 부분에 있어서도 미국은 다른 대부분의 국가와 마찬가지로 허위사실 유포에 대한 제재를 하고 있음에도, 익명의 문서를 반포하는 것을 규제하는 주법을 위헌으로 선언하고, 허위사실 유포 규제에 대해서도 매우 엄격한 규제 조건을 제시하는 등 가장 자유주의적 선거운동 전통을 가지고 있다. 독일의 경우도 선거비용 측면에 있어서 미국에 비하여 조금 더 강한 규제를 가지고 있을뿐 선거운동에 있어서는 매우 자유스럽다고 할 수 있다. 또한 비교적 선거운동에 있어 규제적 조항을 담고 있다고 분류되는 영국, 호주, 캐나다, 프랑스 등의 경우에도 선거비용에 있어서는 규제적 조항을 가지고 있으나 선거운동의 방식과 내용에 대해서는 별다른 규제조항을 가지고 있지 않다. 선진 민주주의 국가로 분류되는 국가 중 일본만이 유일하게 한국과 유사하게 선거운동 방식을 매우 세세하고 구체적으로 규제하고 있다. 아래 표 3-2는 주요 민주주의 국가의 선거운동 방법과 규제를 정리한 표이다.

---

26) 最高裁判決, 昭和49. 11. 6. 大法廷, 刑集28-9. 393, 昭和56. 6. 15. 第2小法廷, 刑集35-4, 205, 김래영 (2011)의 논문 166 페이지에서 재인용

[표 3-2] 주요국의 선거운동 규제

국가명	시설물, 인쇄물, 소품 이용 규제	투표참여 권유 활동	선거비용 규제[27]	선거운동 기간
미국	연방규제는 없으며 일부 주에서 시설물의 크기, 설치장소, 설치기간을 규제 (예: 위스콘신)	허위사실 유포를 제한하는 것 이외에는 없음	기부금 액수는 제한, 선거자금 지출은 규제 없음	없음
독일	특별한 규제는 없으나, 시설물 크기, 설치장소, 설치기간에 대해서는 시설물 관리법으로 규제	특별한 규제는 없음, 다만 투표시간 동안 투표소와 투표소 주변에서 선거에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 행위와 허위사실 유포만 규제	선거비용은 법률상 규제가 없으며, 정당간 협의를 통하여 자율적 규제	없음
영국	임프린트 규정(선거홍보물에는 인쇄인과 의뢰인의 성명과 주소를 반드시 기재)이 있으며, 시설물 크기, 설치장소는 시설물규정으로 규제	허위사실 유포를 제한하는 것 이외에는 없음	선거비용은 선거기간, 선거기간 전 모두 지출에 있어 엄격히 제한(선거비용 상한선 있음)하고 유료정치방송 금지	없음
호주	시설물과 인쇄물의 경우 홍보 책임자와 인쇄인의 성명과 주소를 반드시 기재하는 것 이외에 없음	구체적인 규제 없음	선거자금 기부자, 받은 사람, 관련 단체 모두 재정보고서를 의무적으로 제출. 선거비용 총액제한은 없음	없음
캐나다	투표소 내·외부에 선거홍보물 부착, 착용 금지를 하지만 이외의 장소에서는 규제없음	투표소 내·외부에서 투표독려 행위 금지하지만 이외의 장소에서는 규제 없음	선거비용의 수입과 지출을 모두 엄격히 통제하고 회계보고 의무화, 선거비용 지출 총액 상한선 있음	없음 (선거일 당일만 선거운동 금지)
프랑스	선거홍보물의 크기, 설치장소, 설치기간, 매수를 규제하지만 내용에 대한 규제는 없음	구체적인 규제 없음	선거비용 상한액이 존재하며, 후보자는 선거가 실시되는 달의 1년 전부터 선거일까지 모든 선거비용 지출에 대해서 의무적 회계보고를 하여야 함	있음

일본	모든 인쇄물은 선거관리위원회의 승인을 받아야 하며, 규격, 설치장소, 설치기간, 매수를 제한, 승인된 것 이외에 선거운동기간 중 후보자의 성명이나 상징, 마크, 정당 등의 명칭, 후보자를 추천, 지지, 반대하는 자의 이름을 표시한 문서나 도화를 금지. 선거홍보를 위한 소품 이용 금지	내용과 관계없이 다음의 행동을 금지 (호별방문·서명운동·연호행위 금지, 연설회·야간 가두연설 금지 등)	정치자금 기부 액수를 제한하고 지출비용 상한선이 있으며 정당과 정치단체의 회계보고를 의무화 함	있음

좀 더 구체적으로 들어가 선거운동의 인쇄물, 시설물, 소품이용 등을 이용한 선거운동과 투표참여 권유 활동에 대한 규제를 살펴보면, 일본을 제외한 선진 민주주의 국가 중 이러한 선거운동에 구체적인 규제조항을 가지고 있는 경우는 드물다. 물론 미국, 독일, 프랑스, 영국, 캐나다, 호주에서도 인쇄물이나 시설물과 같은 선거운동 홍보물을 게시하는데 게시 장소나 홍보물의 크기, 게시 기간과 같은 것들을 규제하는 법률이 있기는 하다. 그러나 대부분의 경우 이러한 제재는 도시미관을 침해하거나 시민들의 일상생활의 불편을 최소화하기 위한 규제로 선거운동으로서 규제하는 것이 아닌, 일반 시설물 규제의 성격으로 이루어지고 있으며, 규제조항을 어긴다고 하더라도 큰 처벌이 없기에 우리나라와는 비교할 수 없을 정도로 표현의 자유를 보장하고 있다고 할 수 있다.

우리나라의 선거운동 규제와 유일하게 유사한 선거운동 규제를 가진 국가는 일본이다. 우리나라의 선거법이 일본의 선거법에 기초하여 만들어졌기에 이러한 현상이 나타났다고 할 수 있다. 서구의 자유주의에 기초한 민주주의 국가들과 달리 일본은 자유주의 사상이 사회적으로 넓게 받아들여지지 않고, 권위주의적이고 보수적인 통치전통이 사회적으로 지배적이었다. 이러한 분위기 속에서 선거법 역시 시민들의 표현의 자유를 보장하고 시민들과 후보자, 정당들의 자유로운 정치적 의사소통을 보장하는 방향으로 만들어지기 보다는 단순히 선거를 평온하고 안정적으로 치루는 것에만 초점을 맞추어 제정되었다. 한국의 선거법 역시 일본과 유사하게 시민들의 표현의 자유 보장이라는 측면보다는 안정적이고 평온한 선거라는 측면에만 초점을 맞추어 오고 있다고 할 수 있다. 그러나 이와 같이 규제 일변도

27) 선거운동 비용과 관련된 법규에 대한 좀 더 구체적인 내용은 Ohman(2012)를 참고하기 바란다.

의 선거법을 가진 일본에서도 위에서 살펴보았듯이 최근 하급심에서 표현의 자유를 중요시하고 규제완화를 지지하는 판결이 나오고 있으며, 비록 최고 재판소의 판결은 변하지 않았지만 약간 누그러진 판결문이 나오고 있다.

결론적으로 외국의 주요 민주주의 국가들의 선거운동관련 법규는 일본을 제외하고는 자유주의적 사상을 기초로 최대한 시민들의 표현의 자유를 확보하는 방향으로 제정되었으며, 법률적 판결 역시 이러한 사상적 기초에 의거하여 이루어지고 있다. 또한 인쇄물, 시설물, 소품이용을 활용하여 선거운동을 하는데 있어 한국과 일본을 제외하고는 이를 세세하게 규제하는 경우는 찾아보기 힘들다고 하겠다. 투표참여 권유 활동 역시 이를 규제하는 법률을 가진 국가는 한국을 제외하고는 없었다. 그럼에도 불구하고 이러한 국가들에서 선거는 매우 안정적이고 공정하며 평온하게 치러지고 있다. 한국의 경우도 이러한 선진 민주주의 국가들의 사례를 참고하여 이제는 규제 일변도의 선거운동 규제를 완화할 필요가 있다고 하겠다. 특히 가장 기초적인 정치적 표현의 자유를 억압하고 있는 인쇄물, 시설물, 소품이용 등에 대한 규제와 투표참여 권유에 대한 규제는 반드시 완화할 필요가 있다고 하겠다.

제4장. 전문가 심층 면접(FGI)

본 장에서는 2021년 4월 21일 중앙선거관리위원회가 국회에 제출한 공직선거법 개정의견에 대해 전문가들의 대상으로 실시한 심층 면접 내용을 정리한 것이다. 전문가 심층 면접 대상자 수는 총 6명으로 중앙선거관리위원회 관계자 3명, 시민단체 관계자 2명, 정치학자 1명이다. 연구진은 사전에 질문지를 작성하여 면접 대상자들에게 이메일로 발송한 후 회신을 받았다. 사전 질문지에 대한 답변은 총 5명(중앙선거관리위원회 관계자 3명, 시민단체 관계자 1명, 정치학자 1명)에게서 받았다. 전문가 심층 면접은 2021년 7월 16일 오후 1시 30분부터 오후 4시까지 약 2시간 30분 동안 진행하였다. 진행 방식은 코로나19로 인해 비대면으로 줌(ZOOM)을 활용해 진행하였다. 질문 내용은 현행 공직선거법 제90조와 제93조 제1항, 제68조, 제58조의2 제3호와 제4호에 대한 평가, 정치적 표현의 자유를 확대하는 방향으로 공직선거법이 개정될 경우의 장단점에 대해 전문가들의 견해를 듣는 것으로 구성하였다.

Ⅰ. 공직선거법 제90조와 제93조 제1항에 대한 전문가들의 견해

먼저, 중앙선거관리위원회 관계자들은 공통적으로 현행 공직선거법 제90조와 제93조 제1항이 선거 과열을 방지하고 후보자들 간의 기회의 균등을 보장하는 긍정적 측면이 있다는 견해를 밝히면서도, 정치적 표현의 자유를 제한하는 한계가 있음을 지적하였다.

> 선거일 전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치기 위해 법에 규정되지 않는 방법으로 시설물 설치나 인쇄물 배부 등을 금지한 제90조와 제93조 제1항은 무분별한 시설물 설치와 인쇄물 배부로 인한 선거의 혼탁과 조기 과열을 방지하고, 후보자들 간의 경제적 격차로 인해 불균등하게 주어질 수 있는 선거운동의 기회를 최대한 균등하게 보장할 수 있게 해주는 측면이 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A, B, C).

> 하지만 해당 조항들이 시설물 설치나 인쇄물 배부 등을 장기간(180일) 금지하고 있고, ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’라는 문구는 개념이 불명확해 법률의 예측 가능성과 법률 적용 대상자의 수용성이 떨어진다. 그리고 제90조는 정당 또는 후보자의 성명·사진· 명칭을 ‘유추’할 수 있는 내용을 선거에 영향을 미치기 위한 행위로 간주하여 선거와 무관한 시설물까지도

제재를 한다는 점에서 정치적 의사표현의 자유를 제한하는 측면이 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A).

제90조의 간주규정인 '유추'라는 표현은 자의적으로 해석될 수 있고, 죄형법정주의에도 어긋나는 것이다. 이로 인해 유권자들이 선거 과정에서 자유롭게 정치적 의견을 표시하면서 정당 또는 후보자와 관련된 정보를 교환하거나 평가하는 행위가 자연스러운 것임에도 불구하고, 해당 조항들을 근거로 법률적 제재를 가하는 것은 유권자 스스로 표현을 자제하는 위축 효과를 발생시킬 수 있고, 사전검열의 논란도 있을 수 있다(중앙선거관리위원회 관계자 C).

한편, 시민단체 관계자들과 정치학자는 해당 조항들이 선거의 공정성 확보보다 정치적 표현의 자유를 제한하는 부정적인 효과가 더 크다는 견해를 밝혔다.

제90조와 제93조 1항은 '선거에 영향을 미치게 하기 위한' 모든 행위를 금지해서 정치적 표현의 자유를 포괄적으로 제약하고 있다. 이로 인해 해당 조항들은 누구든지 공직선거법에 저촉될 가능성을 언제나 내포하고 있다. 법 적용의 예측 가능성이 떨어지고 불확실성이 높아질 수밖에 없는 것이다. 특히, 해당 조항들은 시민단체들이 정당이나 후보자의 공약에 대한 평가를 사실상 금지하는 수단이 되기도 있다. 예를 들면, 지난 4.7 재보궐선거 당시 서울시장위력성폭력사건공동행동이 내걸려 했던 "우리는 성평등에 투표한다!"라는 현수막, 2016총선시민네트워크가 제20대 총선 부적격 후보자 낙선 기자회견에서 사용한 '구멍 뚫린 피켓'(정당이나 후보자의 명칭을 명시하지 않음), 이하 화가가 제18대 대선 박근혜 후보를 백설공주로 풍자하고 문재인 후보와 안철수 후보 얼굴을 합성한 포스터는 단속 대상이 되었다(시민단체 관계자 D, E).

한국은 일본, 대만보다 선거관리의 공정성, 투표의 편의성, 투·개표 과정의 투명성에서 높은 평가를 받는 반면에, 선거운동의 자유 측면에서는 상대적으로 제약이 많다. 선거가 본질적으로 갈등과 논쟁을 통해 보다 나은 후보자를 선택하는 과정임에도 불구하고, 해당 조항들은 유권자가 갈등과 논쟁에 참여하지 못하게 하여 사실상 정치 활동을 제한하고 있다. 그리고 해당 조항들이 혼탁한 선거를 막는 효과가 있는 것으로 보이지만, 실제로는 건전한 정치 경쟁까지도 불허하는 한계가 있다(정치학자 F).

그리고 제90조와 제93조 제1항을 폐지하여 선거운동기간 전에는 선거운동에

이르지 않는 범위에서 누구든지 시설물·인쇄물을 이용한 정치적 의사 표현을 자유롭게 허용한다면, 중앙선거관리위원회 관계자들은 대체적으로 선거가 과열될 가능성과 공직선거법상 다른 조항들과의 부조화를 우려하면서도, 선거운동의 자유 확대라는 긍정적인 효과가 있을 것이라는 견해를 제시하였다.

> 해당 조항들이 폐지될 경우, 후보자와 유권자의 은밀한 결탁, 불법·탈법적인 사전선거운동, 허위사실공표 또는 후보자 비방이 증가할 수 있다. 그리고 선거운동과 선거운동이 아닌 행위를 사실상 구분하기 어렵게 되고, 일반 유권자에 비해 활동을 많이 하는 이익단체나 시민단체의 의견이 과대 대표될 수 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A, B).

> 또한, 선거운동은 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있고(제59조), 예비후보자에게만 선거운동기간 전에 선거운동을 제한적으로 허용하는(제60조의2 또는 제60조의4) 규정들과 부합하지 않을 수 있다. 그리고 인쇄물이 무분별하게 배포 또는 게시될 경우, 도시 미관을 해치고 교통사고의 가능성이 있으며, 일반 유권자에게 인쇄물이 과도하게 전달될 수 있다(중앙선거관리위원회 관계자 C).

> 반면에, 제93조 제1항의 주관적 요건인 '선거에 영향을 미치게 하기 위하여'가 삭제된다면, 정당이나 후보자의 공약에 대한 비판과 검증이 현재보다 더 자유롭게 이루어져 정치적 표현의 자유를 확대하는데 기여할 것으로 보인다. 그리고 현행 공직선거법이 말, 전화, 문자메시지, 인터넷을 이용한 선거운동을 상시 허용하고 있다는 점에서, 인쇄물이나 시설물을 이용한 선거운동을 허용하더라도 선거운동 방법상의 차이일 뿐 선거에 미치는 영향은 크게 다르지 않을 것으로 보인다(중앙선거관리위원회 관계자 A, B).

또한, 시민단체 관계자들과 정치학자는 현행 조항들이 폐지될 경우, 유권자의 정치적 표현의 자유 확대와 함께 정치참여를 활성화하는 효과도 나타날 것으로 내다봤다.

> 제90조와 제93조 제1항이 삭제된다면, 유권자가 선거 관련 정보에 일방적으로 노출되는 객체가 아니라, 스스로 정보를 생산하고 배포하는 주체가 되어 유권자의 정치참여를 활성화하는 효과가 있을 것으로 보인다. 그리고 정치적 표현의 자유 확대는 선거부정 제기 등과 같은 선거 불신을 해소할 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 보인다(정치학자 F).

선거운동기간 전이라도 선거운동에 이르지 않는 범위에서 시설물과 인쇄물을 이용한 선거운동이 허용된다면, 정치적 표현의 자유 확대에 기여할 것으로 보인다. 다만, 공직선거법상 선거운동이 '당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위'로 모호하게 정의되어 있어서, 이를 명확하게 할 필요가 있다(시민단체 관계자 D, E).

다음으로, 선거운동기간 중에 누구든지 시설물이나 인쇄물을 이용하여 선거운동을 할 수 있게 허용한다면, 중앙선거관리위원회 관계자들은 대체적으로 선거운동 기회의 불균등, 쾌적하지 않은 생활환경, 공직선거법상 다른 조항들과의 부조화가 발생할 위험성을 지적하면서도, 누구든지 선거운동을 자유롭게 할 수 있는 권리가 실질적으로 보장되는 장점이 있다는 견해를 밝혔다.

선거운동기간 중에 누구든지 시설물이나 인쇄물을 이용하여 선거운동을 할 수 있다면, 후보자 간의 경제력 격차로 인해 선거운동의 기회가 불균등하게 주어질 수 있고 허위사실 유포나 후보자 비방에 대한 신속한 조치가 어려울 수 있다. 그리고 선거운동을 하는 사람들이 시설물과 인쇄물을 과도하게 이용할 경우, 쾌적한 생활환경을 조성하는데 방해가 될 수 있고 타인에게 불편함을 줄 수 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A, C).

또한, 후보자가 선거벽보(제64조), 선거공보(제65조), 선거공약서(제66조), 현수막(제67조), 어깨띠 등 소품(제68조) 등을 활용하여 선거운동을 제한적으로 허용하는 규정들과 배치될 가능성이 있다(중앙선거관리위원회 관계자 C).

그러나 선거운동기간이 비교적 짧게 규정되어 있어서 모두에게 시설물이나 인쇄물을 이용한 선거운동을 허용한다고 해도 선거의 공정과 질서를 현저히 해친다고 보기 어렵다(중앙선거관리위원회 관계자 B).

특히, 시민단체 관계자들과 정치학자는 현행 조항들이 폐지된다면, 그동안 선거운동에 있어서 수동적일 수밖에 없었던 유권자가 선거운동에 적극적으로 참여할 수 있고, 유권자들 간에도 선거운동을 통해 정당 또는 후보자 관련 정보 교류가 활발해져 투표 결정에도 도움이 될 것이라고 평가하였다.

선거운동기간 중에 누구든지 시설물이나 인쇄물을 이용하여 선거운동을 할 수 있게 허용한다면, 정당이나 후보자 뿐만아니라 유권자가 선거운동에

적극적으로 참여할 수 있고, 다른 유권자에게 선거 관련 정보도 제공하여 정당 또는 후보자에 대한 판단에 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다. 그리고 선거에 대한 유권자의 관심이 증대되면서 선거의 주체가 될 수 있다(시민단체 관계자 D, E; 정치학자 F).

정리하면, 전문가들은 대체적으로 공직선거법 제90조와 제93조 제1항이 선거의 과열 및 혼탁을 막아 '선거의 평온'과 '균등한 선거운동의 기회'를 보장하는 장점이 있음에도 불구하고, 모호하고 포괄적인 규정들로 인해 선거운동에 있어 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한한다는 견해를 밝혔다. 특히, 시민단체와 정치학자는 "정당 또는 후보자의 성명·사진· 명칭을 '유추'할 수 있는 내용을 선거에 영향을 미치기 위한 행위로 간주"하는 부분이 유권자가 법 위반을 의식해 스스로 사전에 자기검열을 하게 하여 정치적 표현의 자유를 위축시키는 부정적인 효과를 낸다고 지적하였다. 그리고 선거일 전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미칠 수 있는 시설물·인쇄물의 게시·첩부·배부를 금지하는 부분도 정당이나 후보자의 공약/정책에 대한 자유로운 비판과 검증을 가로막아 유권자의 자유로운 정치참여를 저해하는 역효과를 낳고 있다고 평가했다. 이러한 지적들은 학계에서 제기했던 공직선거법 제90조와 제93조 제1항의 문제점과 일맥상통한다. 권준희 외(2017)는 현행 규정들이 시설물·인쇄물 게시의 금지 기간을 선거일 전 180일부터 장기간 규제하고, 선거운동까지는 이르지 않는 행위라고 해도 '유추' 조항을 적용해 포괄적으로 정치적 표현의 자유를 제한하고 있다고 비판한다. 그리고 음선필(2019)도 후보자들의 선거운동에 대한 규제는 금권선거를 억제할 수 있다는 점에서 일정 부분 불가피한 측면이 있으나, 유권자를 대상으로 한 선거운동 규제는 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하는 것으로 지나치다고 본다. 따라서 전문가들은 공직선거법 제90조와 제93조 제1항을 삭제하여 법 적용의 예측 가능성을 높여서 유권자의 정치적 표현의 자유를 확대하는 것이 필요하다는 의견을 제시했다.

Ⅱ. 공직선거법 제68조에 대한 전문가들의 견해

중앙선거관리위원회 관계자들은 현행 공직선거법 제68조가 선거의 공정성을 보장하는 장점이 있다는 견해를 밝히면서도, 정치적 표현의 자유를 제한하는 한계가 있음을 지적하였다.

후보자와 직접 관련된 사람들만이 어깨띠 등 소품을 이용하여 선거운동을 할 수 있게 규정한 것은 선거 과열로 인한 사회경제적 손실, 후보자들의 세대결 과정에서 인지도가 낮은 후보자(또는 지지자)의 심리적 압박, 불법행

위 유발을 최소화하여 선거의 공정성을 유지하는데 기여하는 측면이 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A, B, C).

반면에, 선거가 안정적으로 치러지고 유권자의 정치의식이 높아졌음에도 불구하고, 일반 유권자는 지지 후보자의 사진·성명·기호·소속 정당명이 기재된 소품을 이용한 선거운동을 할 수 없어서 자유로운 의사 표현의 자유를 침해할 소지가 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A, B, C).

그리고 정치학자는 온라인과는 달리 오프라인에서 유권자의 선거운동을 과도하게 규제하는 모순이 있음을 지적하였고, 시민단체는 소품 또는 표시물을 이용한 선거운동 제한과 같이 유권자의 정치적 표현의 자유를 제약하는 방식으론 선거의 공정성이 확보되지 않는다는 견해를 제시했다.

온라인에서는 선거운동을 자유롭게 허용하고 있는데 비해, 오프라인에서 유권자가 소품이나 표시물을 이용해 선거운동을 할 수 없게 한 것은 형평성에도 어긋난다(정치학자 F).

선거는 유권자가 단순히 투표만 하는 것이 아니라, 특정 정당이나 후보자를 지지한다는 표현을 자유롭게 하는 과정도 포함되는 것이라고 할 수 있다. 미국의 경우, 선거관계자가 아니더라도 누구든지 지지하는 후보자에 대해 자유롭게 소품을 사용할 수 있다. 해당 조항들은 선거 공정성 유지를 이유로 유권자가 소품을 이용해 선거운동을 하는 것을 금지하고 있는데, 이는 부적절한 접근 방식이다. 선거운동의 기회균등은 다른 규정들을 개정해서 보장해야 하는 것이지, 유권자의 표현의 자유를 제한해 해결하려는 방식은 바람직하지 않다. 그리고 제68조는 후보자의 공약에 대한 비판 내용을 담은 소품을 가방에 달거나 손팻말을 드는 경우에도 적용될 수 있어서, 정치적 표현의 자유를 제한하는 것이므로 폐지가 필요하다(시민단체 관계자 D, E).

한편, 선거운동기간 중에 선거운동을 할 수 있는 사람은 누구든지 자신의 정치적 지지를 표현하기 위해 본인 부담으로 제작하거나 구입한 소품 또는 표시물을 붙이거나 입거나 소지할 수 있게 허용한다면, 중앙선거관리위원회 관계자들은 위법행위와 자금력을 가진 정당이나 후보자의 영향력이 증대될 가능성을 우려하면서도 일반 유권자의 선거참여 활성화에 기여할 것이라고 보았다.

정당이나 후보자가 유권자에게 재산상 가치가 있는 소품 등을 불법적으로

배부(기부행위 위반)하거나, 배부한 소품으로 선거운동을 하게 한 후 음성적인 대가를 제공할 가능성이 있다. 그리고 지지 정당이나 후보자가 다른 유권자들 간에 소품 탈취로 인한 폭력과 허위사실 공표나 후보자 비방이 포함된 소품에 대한 문제 제기가 증가할 수 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A).

또한, 소품을 대량으로 생산하고 배포할 수 있는 경제력과 조직 동원력을 가진 소수의 정당이나 후보자가 선거에 미치는 영향력이 커져서 선거운동의 기회균등을 훼손할 가능성이 있다. 이는 헌법 제116조 제1항에 명시된 선거운동의 기회균등의 원칙에 위배될 수 있다(중앙선거관리위원회 관계자 B, C).

그리고 시민단체 관계자들과 정치학자는 유권자가 직접 소품을 제작해 선거운동을 할 수 있게 허용할 경우, 유권자의 정치효능감을 높일 수 있을 뿐만아니라 정당 또는 후보자들의 공약/정책에 대한 논의가 활성화되어 정책 중심의 선거문화를 조성하는 긍정적인 효과를 거둘 수 있을 것으로 내다봤다. 또한, 소품 또는 표시물을 이용한 위법적인 선거운동들이 나타날 경우, 현행 기부행위제한규정들로도 충분히 규율할 수 있다는 견해를 제시했다.

반면에, 소품을 이용한 선거운동 가능 대상자의 확대는 일반 유권자들로 하여금 적은 비용으로 직접 소품을 제작해 선거운동을 할 수 있게 하여 선거 참여와 정치효능감을 높일 수 있다. 그리고 시민단체가 소품을 활용하여 일반 유권자에게 정당이나 후보자의 공약과 관련된 정보들을 활발하게 제공함으로써, 정책 중심의 선거문화를 조성하는데도 기여할 수 있을 것이다(시민단체 관계자 D, E; 정치학자 F).

만약 일반 유권자가 소품 또는 표시물을 공공장소에서 불특정 다수에게 직접 배부할 경우, 금권선거의 우려가 있으나 이러한 위반행위는 제257조(기부행위의 금지제한 등 위반죄)를 적용하면 되는 것이지, 현행 제68조의 존치 필요성을 정당화하는 근거가 될 수는 없다고 본다(시민단체 관계자 D, E).

또한, 시민단체 관계자들과 정치학자는 시설물이나 소품의 종류를 제한하는 것이 원칙적으로 선거운동의 자유를 확대한다는 측면에서 바람직하지 않다는 견해를 밝혔다.

> 시설물이나 소품의 종류가 제한될 필요는 없다. 시설물이나 소품이 타인에게 피해를 주거나, 공공시설을 과도하게 점유하는 경우는 현행 규제로도 충분히 해소될 수 있다(시민단체 관계자 D, E; 정치학자 F).

다만, 중앙선거관리위원회 관계자들은 도시 미관, 일반 유권자의 안전, 후보자들 간 경제력 격차로 인한 선거운동의 기회 불균등의 문제를 고려하여 수량이나 규격 등의 일부 제한이 유지될 필요가 있다는 견해를 제시하였다.

> 선거운동을 할 수 있는 사람은 누구든지 비용이 적게 들고 옷에 붙이거나 사람이 입거나 한 손으로 지닐 수 있는 정도의 크기(현 규칙 제33조 제3호)의 소품을 자유롭게 활용할 수 있도록 할 필요가 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A).

> 소품의 자유로운 이용이 선거운동의 자유를 확대하기 위한 취지라면, 소품 등의 종류를 제한하는 것은 바람직하지 않다. 다만, 도시 미관이나 국민의 안전, 선거운동 기회의 균등을 보장하기 위해 수량 또는 규격 등의 제한은 유지될 필요가 있다(중앙선거관리위원회 관계자 B, C).

정리하면, 전문가들은 대체적으로 공직선거법 제68조가 선거운동의 기회를 균등하게 보장하는 장점이 있으나, 유권자들로 하여금 소품 또는 표시물을 사용한 선거운동을 원천적으로 금지해서 유권자의 정치적 표현의 자유를 제한하는 부정적인 효과가 있다는 견해를 밝혔다. 특히, 시민단체는 누구든지 소품을 이용한 선거운동이 가능한 미국의 사례를 제시하면서 제68조가 개정되어야 한다는 의견을 제시했다. 그러면서 선거운동이 단순히 “후보자의 당락에 영향을 미치기 위한 행위”에 국한되는 것이 아니라, “유권자와 후보자 간의 정치적 의사소통수단”이라는 점에서 소품 또는 표시물을 사용한 선거운동을 자유롭게 허용해야 한다는 점을 강조했다. 그리고 정치학자는 온라인에서는 선거운동을 자유롭게 허용하는 반면에, 오프라인에서는 소품 또는 표시물을 사용한 선거운동을 제한하고 있어서 상호 모순적인 상황이라고 평가했다. 해외사례들을 검토한 학계의 선행연구들도 유사한 맥락에서 유권자가 소품 또는 표시물을 사용한 선거운동이 허용될 필요성이 있음을 암시한다. 대표적으로 미국은 일부 주들을 제외하면, 유권자가 지지 후보를 표시한 스티커를 자동차나 자택에 부착할 수 있다. 그리고 독일은 정당 로고가 표시된 볼펜, 사탕, 풍선 등을 유권자에게 나눠주면서 선거운동을 할 수 있다(김일환·홍석한 2014). 다만, 중앙선거관리위원회 관계자들은 개인들 간의 경제력 차이로 인한 소품 또는 표시물 제작 비용 부담 정도가 ‘균등한 선거운동의 기회’ 보장을 저해할 수 있다는 점을 고려하여, 소품 또는 표시물의 수량이나 규격 제한은 유지

될 필요가 있다는 의견을 제시했다. 따라서 전문가들은 공직선거법 제68조를 개정해서 유권자도 소품 또는 표시물을 사용한 선거운동이 가능하도록 해야 한다는 의견을 제시했다.

Ⅲ. 공직선거법 제58조의2 제3호와 제4호에 대한 전문가들의 견해

중앙선거관리위원회 관계자들은 현행 공직선거법 제58조의2 제3호와 제4호가 투표참여 권유 활동을 빙자한 선거운동을 사전에 차단할 수 있는 장점이 있다는 견해를 밝히면서도, 정치적 표현의 자유를 제한하는 한계가 있음을 지적하였다.

> 정당이나 후보자의 명칭·성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용이 포함된 시설물·인쇄물을 이용한 투표참여 권유 활동은 사실상 선거운동이나 다름없거나, 선거에 영향을 미치는 행위에 해당할 수 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A).

> 투표참여 권유 활동 그 자체는 순수하게 투표 참여만을 독려하기 위한 것일 수 있으나, 행위의 속성상 지지 정당 또는 후보자를 위한 투표 참여 호소가 포함될 수밖에 없어서 제한을 하게 된 것으로 보인다. 그리고 온라인 선거운동은 유권자가 보고 싶을 때 볼 수 있어서 선택적으로 노출되는 반면에, 오프라인에서 시설물이나 인쇄물은 유권자의 의사와 관계없이 의도치 않게 노출된다는 점에서 규제를 하는 것으로 보인다(중앙선거관리위원회 관계자 B).

> 투표참여 권유 활동이 도입될 당시에는 아무런 제한이 없었지만, 현수막 등을 이용하여 투표참여 권유 활동이 과도하게 이루어지면서 개인의 재산권과 공공장소의 안전에 문제가 발생한 적이 있다. 이에 따라 2014년에 해당 조항을 신설해서 투표참여 권유 활동을 규율하기 시작한 것이다(중앙선거관리위원회 관계자 C).

> 하지만 현행 조항은 순수한 투표참여 권유 표현까지도 정당이나 후보자의 명칭·성명을 유추할 수 있다는 이유로 선거운동으로 간주해 금지한다는 점에서, 유권자의 정치적 표현의 자유를 지나치게 제한하고 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A).

> 투표참여 권유 활동은 공익적 목적이 있음에도 불구하고, 선거의 공정성

을 저해할 수 있다는 이유로 제한하는 것은 모순되는 측면이 있다(중앙선거관리위원회 관계자 C).

그리고 시민단체 관계자들은 투표참여 권유활동 규제들이 유권자들 간의 선거정보 교환 활동을 가로막고, 유권자의 정치적 표현의 자유를 과도하게 침해한다고 지적하였다. 그러면서 궁극적으로는 선거운동방법 위주의 규제에서 선거비용 중심의 규제로 전면적인 방향 전환도 함께 고려되어야 한다는 견해를 밝혔다.

해당 조항들은 유권자의 표현의 자유를 침해하고 있다. 예를 들면, 2017년 19대 대선 당시 "촛불이 만든 대선! 미래를 위해 꼭 투표합시다"라는 현수막, 지난 4·7 재보궐선거에서는 "내로남불, 위선, 무능"과 "봄이 오면 산에 들에~ 사전투표해"라는 표현들이 특정 정당을 연상시킨다는 이유로 단속되었다. 이는 유권자들 간의 선거와 관련된 정보 교환 활동을 제한하는 것이다. 선거운동방법에 대한 규제는 폐지하는 대신에, 선거비용 중심의 규제로 나가야 한다(시민단체 관계자 D, E).

한편, 정당 혹은 후보자의 명칭·성명·사진(그림 포함)을 명시하거나 그 명칭·성명을 나타내는 기호·상징마크·마스코트를 명시한 경우를 제외하고 투표참여 권유 표현을 자유롭게 할 수 있게 허용한다면, 중앙선거관리위원회 관계자들과 정치학자는 대체적으로 유권자의 정치적 표현의 자유 확대와 투표율 제고의 효과가 있을 수 있다는 견해를 제시했다. 다만, 해당 조항에서 '유추' 문구를 제외하더라도 정치적 표현의 자유를 온전히 보장하는 것은 아니며, 정당이나 후보자의 명칭·성명을 나타내는 기호·상징마크·마스코트에 대한 자의적 해석의 가능성을 우려하는 견해도 있었다.

유권자가 지금보다 자유롭게 투표참여 권유 표현을 할 수 있게 되어 정치적 표현의 자유가 확대되고 선거 관심 증대, 투표율 제고, 정치공론의 확장에도 기여할 수 있을 것으로 보인다(중앙선거관리위원회 관계자 A; 정치학자 F).

반면에, 정당이나 후보자의 명칭·성명을 나타내는 기호·상징마크·마스코트를 명시하는 범위는 어떻게 설정할 것인지가 논란이 될 수 있다. 기호·상징마크·마스코트는 사람에 따라 다양한 의미로 해석될 수 있으므로, 해석 권한을 가진 기관이 자의적으로 해석한다는 비판을 받을 수 있다(중앙선거관리위원회 관계자 C; 정치학자 F).

정당이나 후보자의 명칭·성명 등을 명시하더라도 선거의 공정성을 해하지 않는 표현들이 있을 수 있는데, 그것까지 제한될 가능성이 있다. 예를 들면, “반드시 투표에 참여해 주세요!!-후보자 甲-”처럼, 후보자의 성명이 명시되었더라도 유권자를 대상으로 단순히 투표 참여를 독려하는 표현으로 해석할 수도 있을 것이다(중앙선거관리위원회 관계자 C).

이와 함께, 시민단체 관계자들은 투표참여 권유 활동의 허용범위 확대를 넘어, 궁극적으로 제58조의2를 폐지하는 것이 바람직하다는 견해를 밝혔다.

개정의견이 해당 조항의 “정당·후보자의 명칭·성명·사진 또는 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용”이라는 문구를 삭제한다는 점에서 이전에 비해 진전된 안으로 볼 수 있으나, 유권자의 정치적 표현의 자유를 온전히 보장하는 것은 아니다. 투표참여 권유 표현에서 정당·후보자의 명칭·성명·사진 또는 그 명칭·성명을 나타내는 기호·상징·마크·마스코트를 명시한 경우를 제외할 필요가 있는지 검토할 필요가 있다. 궁극적으로, 제58조의2는 전면 폐지되는 방향으로 가는 것이 바람직하다(시민단체 관계자 D, E).

그리고 중앙선거관리위원회 관계자들은 대체적으로 특정 정당 또는 후보자를 지지·추천·반대하는 내용이 포함된 투표참여 권유 활동을 금지하는 제58조의2 제3호가 삭제되어도 법에 위반되는 투표참여 권유 행위들은 다른 조항들로 충분히 규율할 수 있다는 견해를 제시했다.

현행 제58조의2 제3호는 투표참여 권유 활동을 빙자한 선거운동을 제한하려는 취지로 만들어진 것이다. 특정 정당이나 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함된 투표참여 권유 활동은 사실상 선거운동에 해당하지만, 「공직선거법」이 허용하는 선거운동방법으로 하는 투표참여 권유활동은 선거운동기간 여부와 관계없이 가능하다. 반대로, 법이 허용하지 않는 투표참여 권유 활동은 선거운동기간 전일 땐 제254조(선거운동기간위반죄)로, 선거운동기간에는 선거운동 제한금지 규정으로 규율할 수 있다. 따라서 제58조의2 제3호를 삭제해서, 투표참여 권유 활동이 사실상 선거운동에 이르더라도 법이 허용하고 있는 방법이라면 제한되지 않음을 명확히 할 필요가 있다(중앙선거관리위원회 관계자 A).

다만, 시민단체 관계자들은 투표참여 권유 활동의 자유를 최대한 보장하되, 타인이 거부 의사를 밝혔음에도 불구하고 특정 정당이나 후보자를 위한 지속적인 투표참여 권유 행위는 제한할 필요가 있다는 견해를 제시했다.

누구든지 투표참여 권유 행위를 할 때, 타인이 거부 의사를 밝혔음에도 특정 정당이나 후보자를 위해 투표를 하게 하거나 하지 아니하게 하는 경우에는 단속이 필요하다(시민단체 관계자 D, E).

그리고 정치학자는 궁극적으로 현재와 같이 투표참여 권유 활동을 법으로 규율하기보다 선거 참여자들이 협력하여 선거운동 규범을 형성해 나갈 필요가 있음을 강조했다.

해당 조항이 삭제될 경우, 투표참여 권유 활동이 과도하게 이루어져 선거가 과열될 가능성도 없진 않다. 하지만 투표참여 권유 활동은 법으로 규율하기보다 정당, 후보자, 유권자 모두가 상호 협력하여 선거운동 규범을 형성해 나가는 것이 바람직해 보인다(정치학자 F).

정리하면, 전문가들은 대체적으로 공직선거법 제58조의2 제3호와 제4호가 투표참여 권유활동을 통한 사실상의 선거운동과 개인의 평온 침해를 막을 수 있는 장점이 있으나, 특정 정당이나 후보자를 위한 것이 아닌 단순한 투표참여 권유표현까지도 금지해서 유권자의 정치적 표현의 자유를 제한하고 있다고 평가했다. 학계에서도 공직선거법 제58조의2가 누구든지 투표참여 권유 활동을 할 수 있다고 규정해 놓았으나, 제1호에서 제4호까지 세부 규정들을 둬서 유권자의 정치적 의사 표현의 자유가 제약받고 있음을 지적해 왔다(고민수 2009). 특히, 제4호는 정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 '유추'할 수 있는 내용이라는 간주규정을 둬서 법 적용의 예측 불가능성을 높인다는 평가를 받고 있다. 이에 제58조의2 제3호가 삭제되고, 제4호가 정당 혹은 후보자의 명칭·성명·사진(그림 포함)을 명시하는 경우를 제외한 투표참여 권유 표현을 허용하는 방향으로 개정된다면, 정치학자는 유권자의 정치적 표현의 자유가 확대될 뿐만아니라 선거 관심 증대로 인한 투표율 제고에도 긍정적일 것이라는 견해를 밝혔다. 그리고 시민단체도 개정안이 간주규정인 '유추' 조항을 삭제하여 과거보다 진일보하다는 견해를 제시했다. 다만, 정치학자는 정당이나 후보자의 명칭·성명을 나타내는 기호·상징마크·마스코트를 명시하는 범위를 어떻게 설정할지가 논란이 될 수 있다는 우려를 표명했다. 그리고 시민단체도 정당이나 후보자의 명칭·성명 등을 명시하더라도 선거의 공정성을 해하지 않는 표현들까지 제한될 수 있다는 점은 한계로 지적했다. 따라서 전문가들은 공직선거법 제58조의2 제3호를 삭제하고 제4호를 개정해서 유권자의 투표참여 권유 활동을 최대한 보장하여 정치적 표현의 자유를 확대할 필요가 있다는 견해를 제시했다.

Ⅳ. 소결

지금까지 2021년 공직선거법 개정의견에 대해 선거 관련 전문가들을 대상으로 한 전문가 심층 면접 결과를 살펴보았다. 대체적으로 전문가들은 현행 공직선거법이 선거운동의 공정성과 선거의 평온을 확보하는데 기여하는 측면이 있으나, 다른 한편으론 유권자의 정치적 표현의 자유를 지나치게 제한하는 문제가 있음을 공통적으로 지적하였다.

공직선거법 제90조와 제93조 제1항, 제68조, 제58조의2 제3호와 제4호는 무분별한 시설물 설치·인쇄물 배부·소품 이용과 선거운동을 빙자한 투표참여 권유 활동으로 인한 선거 과열 및 혼탁을 사전에 차단해 선거의 평온을 유지하고, 후보자들 간의 경제적 조건에 차이가 있더라도 선거운동의 기회를 동등하게 부여하여 선거운동의 공정성을 확보하는 장점이 있다고 볼 수 있다.

하지만 불법·탈법적인 선거운동이 빈번했던 과거와는 달리, 선거가 안정적으로 치러지고 유권자의 정치참여 의식이 높아졌음에도 불구하고, 이러한 변화를 반영하지 못한 채 현행 공직선거법은 선거운동의 공정성을 확보한다는 이유로 유권자의 정치적 표현의 자유를 지나치게 제한하는 한계를 보여왔다. 이에 따라 시민단체와 정치학자는 이번 공직선거법 개정안이 유권자의 정치적 표현의 자유를 확대하는 계기가 될 수 있을 뿐만 아니라, 정치참여 활성화와 정책 중심의 선거문화를 조성하는데도 기여할 것이라는 긍정적인 견해를 제시했다.

물론, 공직선거법이 정치적 표현의 자유를 확대하는 방향으로 개정될 경우, 일부 우려의 목소리도 존재한다. 선거운동에 대한 규제를 폐지하거나 완화할 경우, 선거가 과열·혼탁해지고 탈법적인 선거운동이 증가하면서 사회가 혼란에 빠지고 개인들 간의 분쟁이 심화되어, 사회의 평온과 개인의 평온이 깨질 수 있다는 것이다. 예를 들면, 타인이 거부 의사를 표시했음에도 불구하고 사람들이 특정 정당이나 후보자를 위해 투표참여 권유 활동을 지속하거나, 소품 또는 표시물을 직접 배부하는 과정에서 타인과 충돌할 가능성이 있다. 그리고 사람들이 허위사실 유포 또는 후보자 비방으로 볼 수 있는 내용이 포함된 시설물이나 인쇄물을 이용할 경우, 선거가 다시 혼탁해질 수 있다. 또한, 시설물·인쇄물 등을 이용한 선거운동을 자유롭게 허용할 경우, 도시 미관을 해칠 수 있다. 그럼에도 불구하고 중앙선거관리위원회 관계자들은 다른 법률 조항들로 그러한 행위들을 충분히 처벌할 수 있다고 본다. 예를 들면, 후보자와 유권자가 공모하여 정해진 비용 이상으로 소품 등을 제작해 선거운동을 할 경우, 기부행위제한규정을 적용해 처벌할 수 있다(공직선거법 제119조 제1항 제4호; 제257조).

따라서 시민단체와 정치학자는 선거운동을 포괄적으로 규제해서 정치적 표현의 자유를 제한하는 방식으로 선거운동의 공정성을 확보하려는 것은 부적절하다고

평가하였다. 그래서 이번 공직선거법 개정안이 국회를 통과한다면, 선거운동의 공정성을 확보하면서도 유권자의 정치적 표현의 자유를 확대하는데 기여할 수 있을 것이다.

제5장. 정치적 표현의 자유에 대한 유권자 설문조사

Ⅰ. 설문조사의 필요성 및 설문조사 자료 설명

선거운동 과정에서 정치적 표현의 자유는 어느 정도 허용되어야 하는가? 이 질문에 대한 법적, 제도적, 철학적 논의만큼 중요한 부분은 시민들의 인식이다. 선거운동은 시민들을 대상으로 한 정치인의 다양한 정치적 표현행위 중 가장 대중적이며 가장 직접적인 방식의 표현이고 이러한 표현을 수용하는 정치적 소비자는 바로 시민이기 때문에, 시민들이 어느 범위까지의 정치적 표현을 수용할 수 있는지가 중요한 기준점이 되어야 한다. 특히 최근 정치와 선거에 대한 시민들의 관심과 의식이 점차 높아지며 시민들의 정치적 의사를 표현하는 다양한 온/오프라인 플랫폼이 발전하는 상황 속에서 선거운동과 관련된 현행 공직선거법에 시민들이 어떠한 인식과 의견을 가지고 있는지를 살펴보는 것은 선거법 개정논의에 있어 매우 중요하다고 할 수 있다.

선거운동에 대한 정치적 표현의 자유와 범주에 대한 시민적 인식이 이처럼 이론적으로나 실질적으로 매우 중요한 분석주제임에도 불구하고, 유권자 대상 여론조사를 사용하여 선거운동 기간의 정치적 표현에 대한 시민들의 인식을 경험적으로 분석한 연구나 조사는 매우 부족하다. 이에 본 연구 보고서는 기존에 법사회학적, 철학적 분석에 중점을 둔 연구들에서 한 발 더 나아가 선거운동 내 정치적 표현의 자유에 대한 시민들의 인식과 개선방안에 대한 의견을 설문조사를 통해 직접 조사하고 시민들의 인식과 의견에 대한 체계적인 경험연구를 시행하였다.

분석에 사용한 조사는 중앙선거관리위원회의 지원을 받아서 한국선거학회가 여론조사 전문기관인 한국리서치에 의뢰하여 시행한 “선거 운동의 정치적 표현의 자유에 대한 유권자의식조사”이다. 이 조사는 전국 17개 시도에 거주하는 만 18세 이상 성인 남녀를 대상으로 2021년 9월 1일부터 9월 3일까지 총 3일 동안 진행되었다. 조사는 휴대전화 문자와 이메일을 통해 발송된 URL을 활용한 웹조사 방식으로 진행되었고, 지역별, 성별, 연령별 인구에 따른 비례할당 추출을 통해 총 1,015명을 대상으로 했다. 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ±3.1%p이다.

설문조사의 주제는 크게 (1)표현의 자유 전반에 대한 생각, (2)표현의 자유가 허용되었을 때 발생할 수 있는 가상의 상황에 대한 생각, 그리고 (3)선거운동과 정당운영과 관련된 구체적인 정책에 대한 생각이다. 5장의 II절에서는 표현의 자유에 대한 주요 질문의 응답 빈도수와 비율 등의 기술통계로 보여준다. 이를 통해

유권자들의 표현의 자유 확대에 대한 찬성 혹은 반대 여론의 정도를 파악했다. III절에서는 응답자의 특성에 따른 의견의 차이를 평균비교 등의 간단한 추리통계로 분석한다. 표현의 자유에 대한 생각은 응답자의 특성에 따라 다를 것이기 때문에 응답자 특성별로 표현의 자유에 대한 생각이 얼마나 다르며 그 차이의 통계적 유의미성이 어떤지를 분석하는 것은 여론의 찬성과 반대의 내용적 차원을 알 수 있다는 점에서 의의가 있다.

Ⅱ. 설문조사 분석 결과: 기술통계

본 절은 선거 운동의 정치적 표현의 자유에 대해서 유권자들이 어떤 의견을 가지고 있는지 기초통계를 중심으로 설명한다.

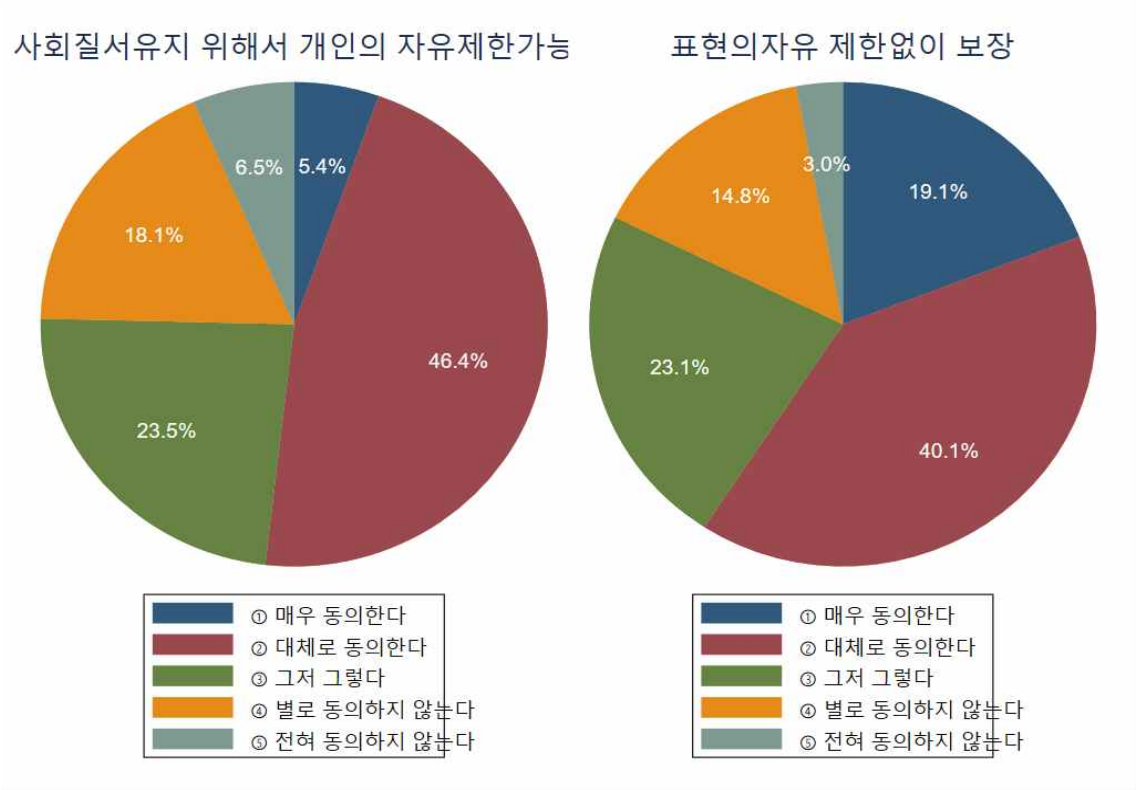
1. 표현의 자유 전반에 대한 생각

선거운동에서 정치적 표현의 자유에 대한 다양한 생각을 알기 위해서는 우선 가장 원론적인 입장에서 시민들이 개인의 표현의 자유에 대해서 어떻게 생각하는지 알아볼 필요가 있다. 정치적 표현의 자유에 대한 의견은 개별적인 선거운동 상황이나 현재 정책의 내용 등에 따라 다르게 결정되겠지만, 원론적인 측면에서 시민들의 표현의 자유에 대한 생각이 어느 정도 수용적인지 아는 것은 가장 일차적인 정보이기 때문이다.

[그림 5-1]의 왼쪽 도표는 '사회질서 유지를 위해 개인의 자유를 제한할 수 있다'는 의견에 대해서 동의하는 정도이다. 총 1,015명 중 사회질서 유지를 위해서 개인의 자유를 제한하는 것에 전혀 동의하지 않는 사람은 66명(6.5%)이고, 별로 동의하지 않는 사람은 184명(18.13%), 그저 그렇다고 생각하는 사람은 239명(23.55%), 대체로 동의하는 사람은 471명(46.4%), 매우 동의하는 사람은 55명(5.42%)이다. [그림 5-1]의 오른쪽 차트는 '표현의 자유는 제한 없이 보장되어야 한다.'는 의견에 대해서 동의하는 정도이다. 총 1,015명 중 표현의 자유가 제한 없이 보장되어야 한다고 매우 동의하는 사람은 194명(19.11%), 대체로 동의하는 사람은 407명(40.10%), 그저 그렇다고 생각하는 사람은 24명(23.05%), 별로 동의하지 않는 사람은 150명(14.78%), 그리고 전혀 동의하지 않는 사람은 30명(2.96%)이다.

사회 질서 유지를 위해서라면 개인의 자유를 제한해도 된다고 생각하는 사람들의 비율이 51.82%인데, 동시에 표현의 자유가 제한 없이 보장되어야 한다고 믿는 사람들의 비율도 59.21%여서 표현의 자유라는 가치에 대한 입장이 반반으로 나뉨을 알 수 있다.

[그림 5-1] 표현의 자유에 대한 생각



[그림 5-1]에서 분석된 질문들은 그러나 추상적이고 원론적인 차원의 질문이기 때문에 구체적인 정치적 상황에 대한 이해나 정보를 바탕으로 한 의견이 아닐 수 있다. 이에 본 설문조사에는 여러 가지 방식으로 시민들의 의견을 물어보았다.

첫 번째로 다른 나라의 사례를 제시하고 이에 대한 선호를 물었다. 다양한 방식으로 정치적 지지를 표현하는 다른 나라의 상황을 보면, 정치적 표현의 자유가 실체를 가지고 이해될 수 있기 때문에 태도가 다르게 나타날 수 있다. 이에 한국인에게 가장 친숙한 선진민주주의국가이면서 정치적 표현의 자유가 한국보다 더 넓게 보장되고 있는 미국의 선거운동을 예시로 제시했다.

설문조사 화면에 [그림 5-2]를 보여준 후, 다음과 같은 내용을 제시하고 이러한 미국의 선거문화에 대한 시민들의 생각을 물었다.

> “ 다음 네 장의 사진은 지난 2020년 미국 대통령선거 당시, 미국의 어느 도시에서 흔히 볼 수 있는 모습입니다. 위의 두 장은 시민들이 자신이 지지하는 대통령 후보자의 사진을 자신들의 집 앞에 세워둔 모습이고, 아래의 두 장은 대통령 후보자 이름이 쓰인 자동차부착용 스티커를 파는 인터넷쇼핑몰의 사진입니다.
> 이처럼 일반 시민들이 자신의 지지 후보를 표현하는 소품을 자유롭게 사용하는 미국의 선거문화에 대해 어떻게 생각하시나요?”

[그림 5-2] 미국의 선거운동 문화 예시

(Charles Ommanney/The Washington Post via Getty Images)

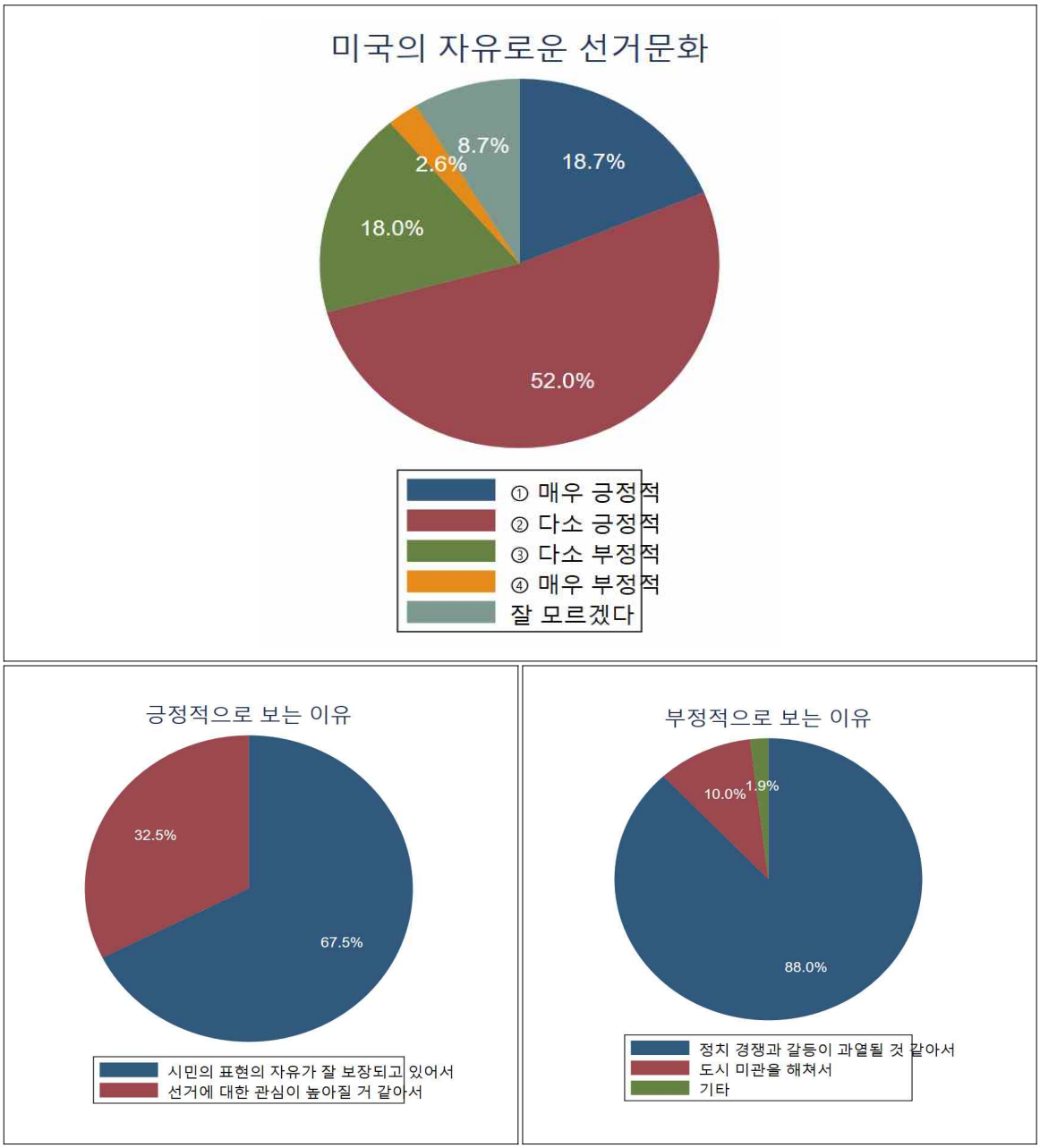
그림출처:
https://www.realtor.com/news/trends/presidential-campaign-signs-in-front-yard/

그림출처:
https://www.designbolts.com/2020/10/05/buy-the-best-20-yard-signs-flags-for-biden-president-2020/

그림출처:
https://www.carstickers.com/products/stickers/political-stickers/presidential-election-campaign-car-stickers-decals/details/trump-2020-circle-sticker-17037/

그림출처:
https://www.amazon.com/Biden-Harris-2020-Car-Decal/dp/B08FPDKCFG

[그림 5-3] 미국의 자유로운 선거문화에 대한 의견



[그림 5-3]의 상단 도표는 [그림 5-2]와 같이 미국 시민들이 자신의 지지 후보를 자유롭게 표현하는 문화에 대해 얼마나 긍정적 혹은 부정적으로 생각하는지에 대한 응답이다. 총 1,015명의 응답자 중 190명(18.72%)이 미국의 자유로운 선거문화를 매우 긍정적이라고 생각하고, 528명(52.02%)가 다소 긍정적이라고 생각하고 있다. 다소 부정적이거나 (183명, 18.03%) 매우 부정적(26명, 2.56%)이라고 생각하는 사람은 적은 편이다. 원론적인 차원에서 표현의 자유에 대해서는 찬반이 갈리지만, 실제 미국의 선거문화를 제시했을 때는 정치적 표현의 자유가 확대된 미국의 문화를 긍정하는 것을 알 수 있다.

[그림 5-3]의 하단 도표들은 미국의 선거문화를 긍정적으로 혹은 부정적으로 보는 이유에 대한 응답이다. 미국의 정치 문화를 긍정적으로 생각하는 718명 중 485명(67.55%)가 시민의 표현의 자유가 잘 보장되고 있기 때문에 시민들이 자신의 지지 후보를 표현하는 미국의 선거문화를 긍정하고 있다. 반면 이를 부정적으로 보는 209명은 도시 미관보다는 정치경쟁과 갈등의 과열을 우려하고 있다(184명).

2. 표현의 자유에 대한 가상의 상황

시민들의 정책에 대한 의견은 현재의 법과 제도를 전제한 상태로 형성되는 것이기 때문에, 법과 제도가 변경되었을 때 시민들의 태도가 어떻게 바뀔지는 변화할 정책 내용에 대한 사전적 정보를 제공하지 않고서는 정확히 파악할 수 없다. 이에 본 설문조사에서는 현재 시점의 법과 제도를 전제로 형성된 의견을 묻는 통상적인 설문조사와 달리, 표현의 자유가 확대되었을 때 발생할 수 있는 가상의 상황을 제시하고 이러한 미래의 가상 상황에 대한 유권자의 의견을 물었다. 특히 선거운동에서의 표현의 자유와 관련되어 가장 쟁점이 되고 있는 공직선거법 90조와 93조의 “유추”와 관련된 가상의 상황을 제공하고 여론을 파악하는데 설문의 초점을 맞췄다.

만약 정치적 표현의 자유가 확대되는 방향으로 공직선거법 90조와 93조가 개정되어서, 정치인이나 정당이 아닌 일반 시민들이 누구나 자유롭게 투표 참여를 독려하는 게시물을 만들 수 있다면, 그리고 그 게시물의 내용에서 특정 정당이나 정치인의 이름이 명시되지는 않았지만, 내용상 특정 정당이나 후보를 지지하는 것이라고 충분히 유추할 수 있는 내용이 게시물을 게시된다면, 이러한 게시물에 대해 유권자는 어떻게 생각할까? 이러한 질문에 답하기 위해서 설문조사에서 [그림 5-4]와 같은 두 가지의 플래카드가 게시된 가상의 상황을 제공하고 이러한 게시물에 대한 의견을 물었다. [그림 5-4]의 상단의 플래카드는 “권력 교체”를 명시하고 있어서 현재 설문조사 시점에서 야당 지지자의 의견이라고 유추가능하며, [그림 5-4]의 하단의 플래카드는 “더불어 사는”이라는 표현을 넣어서 여당 지지자의 의견이라고 유추가능하게 만들었다.

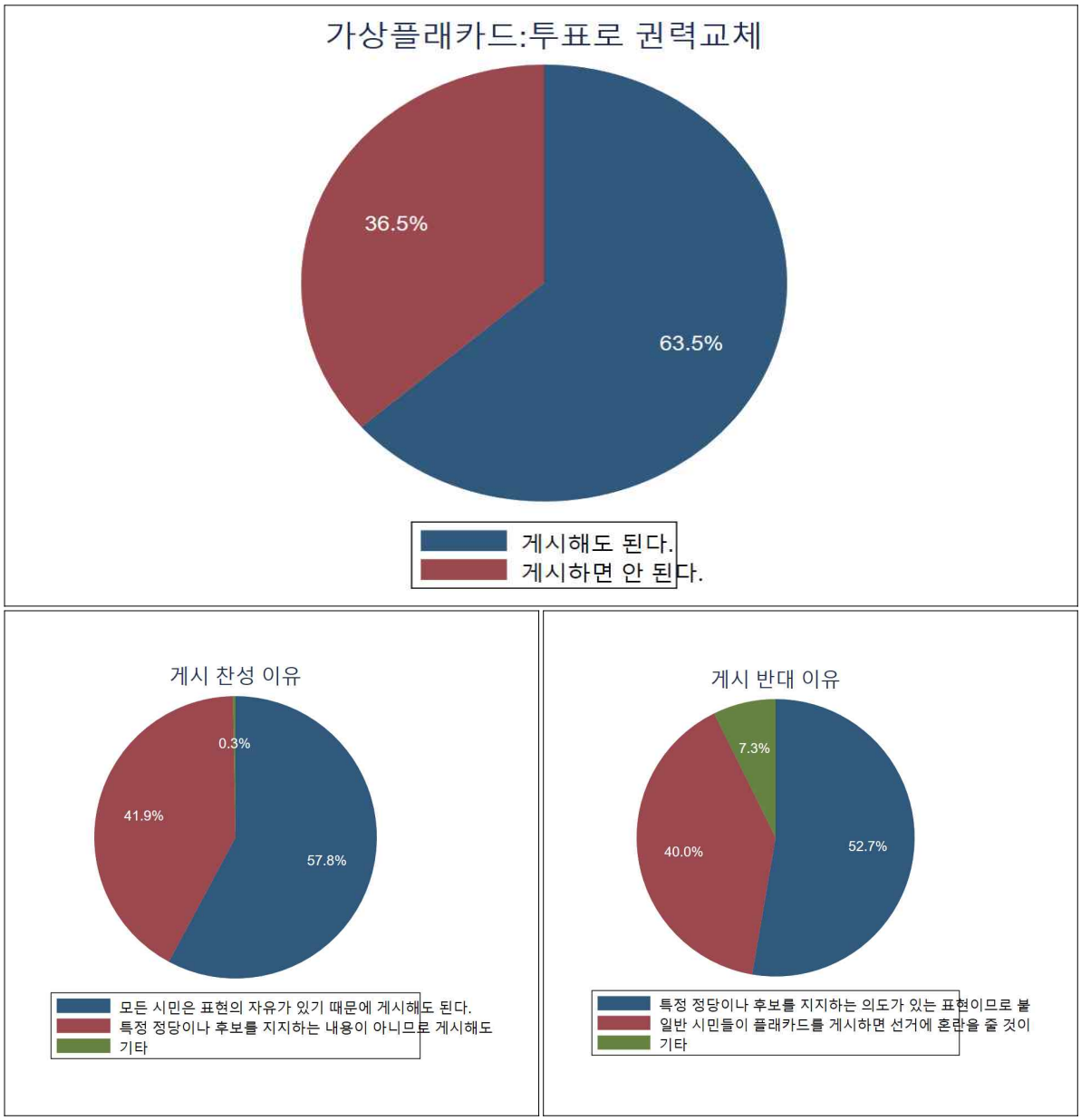
[그림 5-4] 특정 정당 지지를 유추할 수 있는 가상의 플래카드에 대한 의견

문7. 만약 아래와 같은 가상의 플래카드가 길거리에 게시되어있는 것을 보았다면,
선생님께서는 이에 대해 어떻게 생각하실 것 같습니까?
① 게시해도 된다.
② 게시하면 안 된다.

문8. 만약 아래와 같은 가상의 플래카드가 길거리에 게시되어있는 것을 보았다면,
선생님께서는 이에 대해 어떻게 생각하실 것 같습니까?
① 게시해도 된다.
② 게시하면 안 된다.

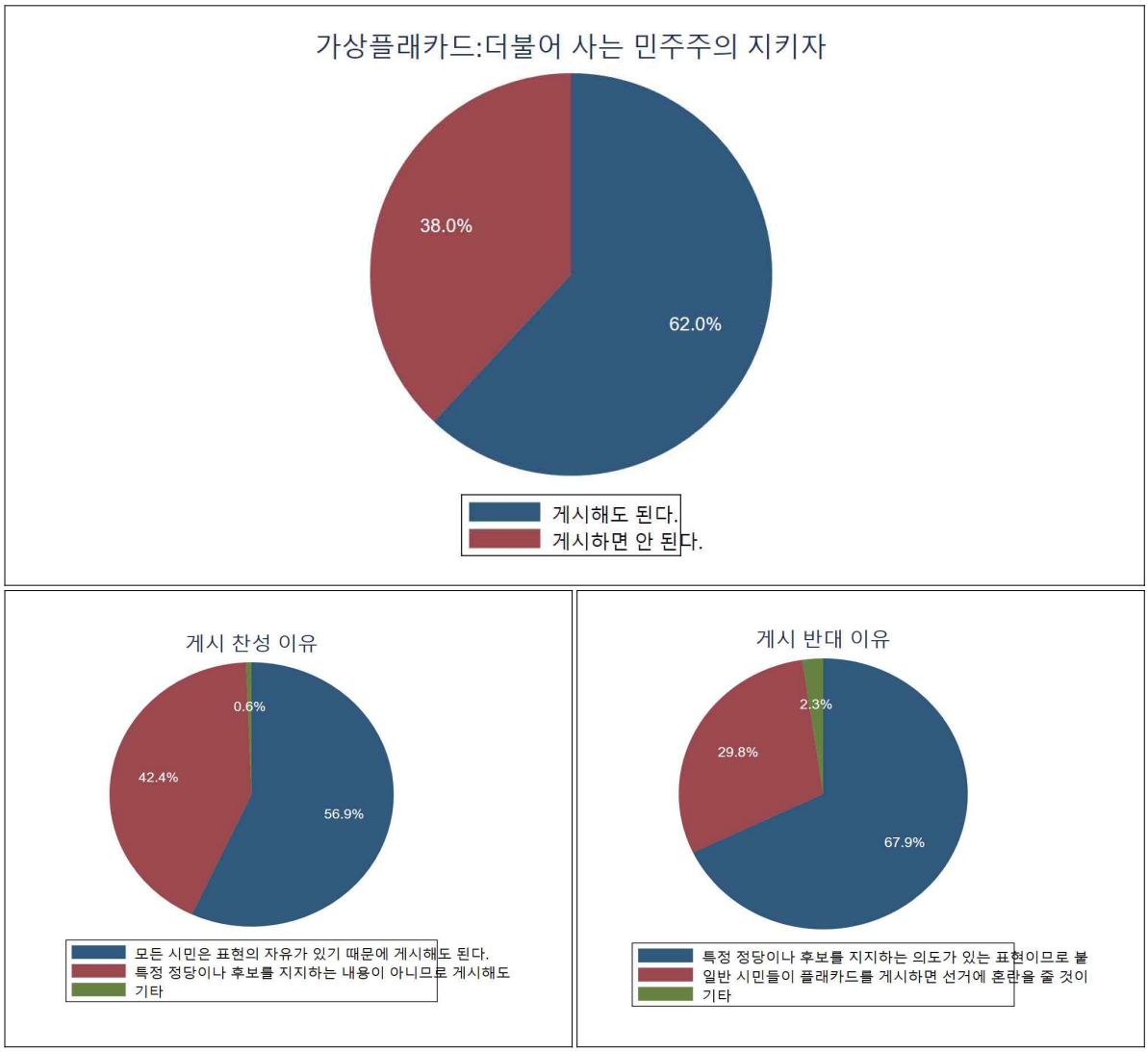
[그림 5-5]는 투표를 통한 권력 교체를 언급한 첫 번째 플래카드에 대한 유권자의 의견과 그 이유를 보여준다. 게시해도 된다는 생각한 사람이 645명(63.55%)으로 반대(370명, 36.45%)보다 더 많다. 게시에 찬성한 645명 중 373명(57.83%)는 찬성의 이유로 표현의 자유가 있기 때문이라는 응답했다. 270명(41.86%)는 특정 정당이나 후보를 지지하는 내용이 아니기 때문에 게시되어도 괜찮다고 생각했다. 반대로 가상의 플래카드를 게시하면 안된다고 생각한 379명 중 195명(52.7%)은 특정 정당이나 후보를 지지하는 의도가 있기 때문에 게시하면 안 된다고 생각했고 148명(40.0%)은 일반 시민들이 플래카드를 게시하면 선거에 혼란을 줄 것이라고 생각했다.

[그림 5-5] 가상플래카드 1에 대한 찬반의견



[그림 5-6]은 투표를 통해 더불어 사는 민주주의를 지키자는 두 번째 플래카드에 대한 유권자의 의견과 그 이유이다. 게시해도 된다고 생각한 사람은 629명(61.97%)으로 게시에 반대한 사람(386명, 38.03%)보다 많다. 게시해도 된다고 생각하는 가장 큰 이유는 표현의 자유(629명 중 358명, 56.92%)였고, 특정 정당을 지지하는 내용이 아니라고 생각한 사람도 267명(42.45%)이 있었다. 게시에 반대한 사람들인 386명 중 262명(67.88%)는 특정 정당이나 후보를 지지하는 의도가 있다고 생각했고 115명(29.79%)는 선거의 혼란을 우려했다.

[그림 5-6] 가상플래카드 2에 대한 찬반의견



두 개의 가상의 플래카드가 현행법 상 불법이며 각기 다른 정파성을 의도한 게시물임에도 불구하고 이 두 개의 플래카드를 게시해도 된다는 찬성의견이 반대보다 높은 것은 현행 공직선거법 90조와 93조의 내용이 시민들의 정서와 맞지 않음을 보여주는 매우 중요한 근거이다.

[그림 5-7] 공직선거법 90조와 93조에 대한 질문

문9. 앞서 보신 두 개의 플래카드는 가상의 내용이지만 만약 실제로 게시된다면, 현행 「공직선거법」 제90조와 제93조에 따라 모두 불법입니다. 특정 정당이나 후보자 이름을 쓰고 있지 않지만, 특정 정당이나 후보자를 "유추"할 수 있는 내용이 포함되어 있기 때문입니다.

참고: 공직선거법 제90조와 제93조는 선거일 전 180일부터 선거일까지 특정 정당 또는 후보자를 지지·추천·반대하는 내용이 포함되거나, 정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용이 포함된 시설물·인쇄물 등을 설치·게시·배부하는 행위를 선거에 영향을 미치는 행위로 보아 제한하고 있다.

이러한 현행법에 대해 홍길동, 전우치, 이몽룡은 다음과 같이 생각합니다. 선생님은 이 세 사람의 의견에 대해서 어떻게 생각하십니까?

9-1. 홍길동의 의견	9-2. 전우치의 의견	9-3. 이몽룡의 의견

현행법 개정의 필요성에 대한 근거를 추가적으로 확보하기 위해서, 한 번 더 기존의 통상적인 설문조사와 다른 방식을 시도했다. [그림5-4]의 플래카드가 현행법 위반임을 [그림5-7]과 같이 간단하게 설명한 후, 현행 공직선거법을 둘러싼 논쟁점에 대한 세 가지의 의견을 가상의 인물 간 대화로 구성된 만화로 제시했다. 법의 내용이 다소 어렵고 법을 둘러싼 논쟁을 일반 시민들이 접하지 않았을 것이기 때문에 90조와 93조에 관련된 논쟁점을 글로만 짧게 제시한다면 온라인설문조사의 웹플랫폼의 한계 상 시민들의 해당 법의 내용과 쟁점을 금방 이해하기 어려울 것이라고 보고, 한 눈에 이해하기 쉬운 만화로 [그림5-7]처럼 구성했다.

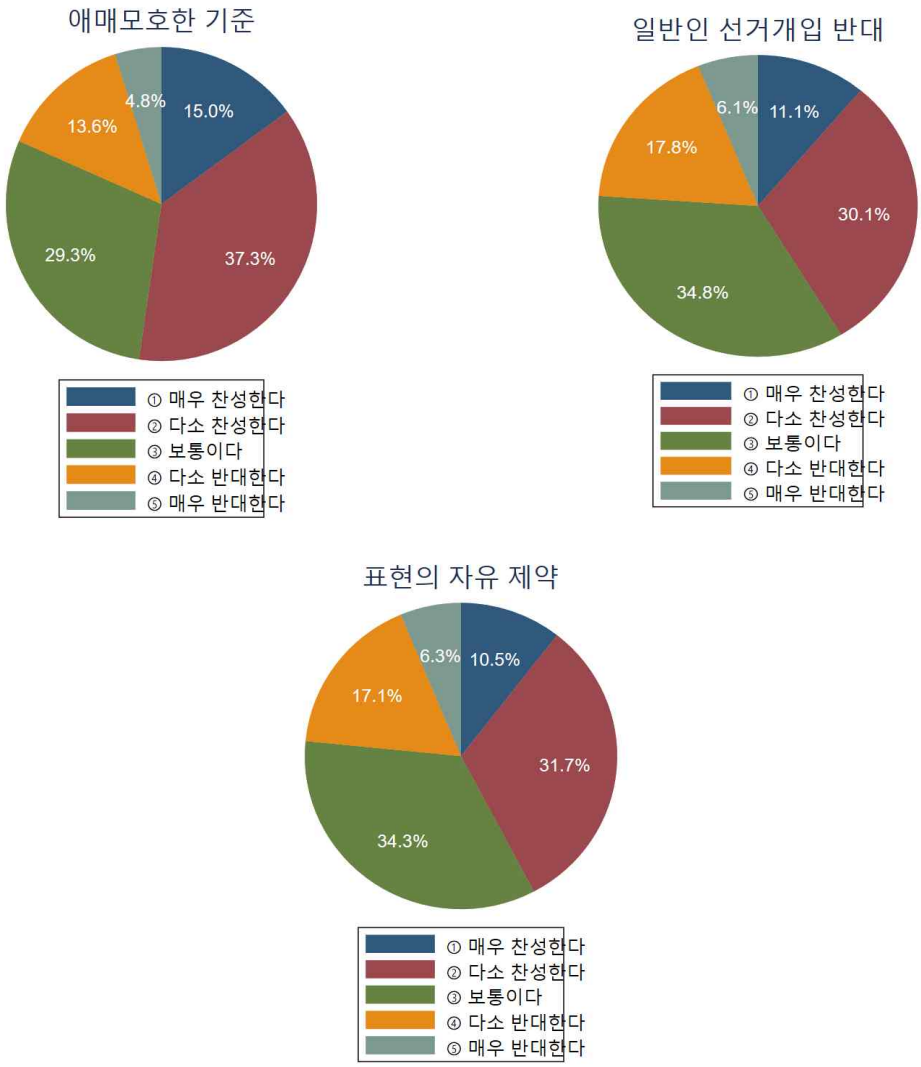
[그림5-7]에 제시된 홍길동, 전우치, 이몽룡의 의견은 전문가 FGI를 통해 도출된 공직선거법 90조와 93조에 관련된 다양한 의견을 반영한 것이다. 홍길동의 의견은 공직선거법 90조와 93조에 있는 “유추”가 자의적으로 애매모호하게 적용되어서 초래되는 혼란을 우려하는 의견이다. 전우치의 의견은 일반 시민들이 선거에 개입하면 안 된다고 생각하는 의견이므로 현행 선거법에 찬성하는 쪽의 의견이다. 이몽룡의 의견은 표현의 자유가 보장되어야 하므로 현행법에 문제가 있다고 보는 의견이다.

[그림5-8]은 [그림5-7]과 같이 구성된 질문에 대한 시민들의 응답이다. [그림5-8]의 왼쪽 상단 그림은 유추의 기준이 애매모호하다는 홍길동의 의견에 대해 찬성 혹은 반대한 비율이다. 매우 찬성(152명)과 다소 찬성(379명)을 합하면 전체 1,015명 총 531명(52.32%), 즉 절반 이상이 유추의 기준이 애매모호하다고 동의했다. 보통이라는 중립적 의견은 297명(29.26%), 다소 반대(138명, 13.6%)하거나 매우 반대(49명, 4.83%)하는 사람은 187명(18.43%)뿐이다.

[그림5-8]의 오른쪽 상단 그림은 전우치 의견에 대한 찬성 혹은 반대 비율이다. 일반 시민이 선거에 개입하면 안 된다는 전우치의 의견에 찬성하는 사람은 419명(매우 찬성 113명(11.13%)+다소 찬성 306명(30.15%))이다. [그림5-8]의 하단 그림은 현행 선거법의 유추 규정이 표현의 자유를 제약한다는 이몽룡의 의견에 대한 찬성 혹은 반대 의견 비율이다. 이몽룡의 의견에 찬성하는 사람은 429명(매우 찬성 107명+다소 찬성 322명)으로 전체 42.47%이며, 보통이라는 중립적 의견은 348명으로 34.29%, 반대하는 사람은 238명(다소 반대 174명+매우 반대 64명)으로 23.45%이다.

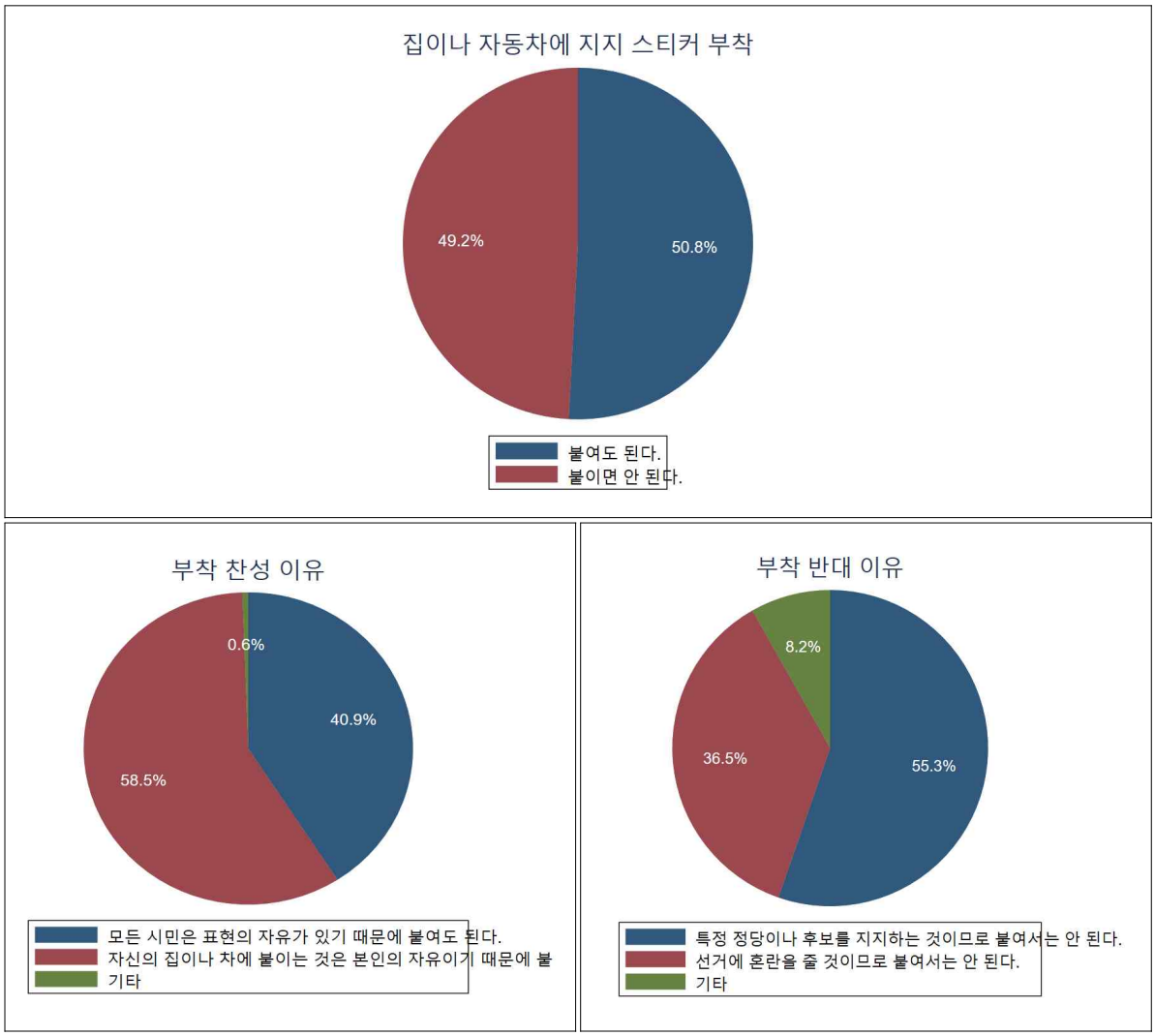
이러한 응답을 종합해보면, 공직선거법 90조와 93조의 유추 규정이 가진 문제점들에 찬성하는 의견이 반대하는 의견보다 더 많아서, 현행 공직선거법 90조와 93조의 내용이 시민들의 정서와 맞지 않음을 알 수 있다. 이는 앞서 보았던 [그림 5-5]와 [그림5-6]을 통해 분석한 내용과도 일치한다.

[그림 5-8] 공직선거법 90조와 93조의 유추 규정에 대한 의견



마지막으로 플래카드와 같이 공공장소에 게시하는 것이 아닌 시민 개인의 사유 공간에 사용하는 스티커나 배지 같은 작은 소품 사용에 대한 의견을 물었다. 이 역시 현행 선거법상 불법이기 때문에 가상의 상황을 전제하고 설문을 구성했다. 만약 개인의 집 대문이나 자동차 뒤에 특정 후보나 정당을 지지하는 스티커를 붙였다면([그림 5-9]), 혹은 특정 후보나 정당을 의미하는 배지를 가방이나 옷에 붙였다면([그림 5-10]) 이에 대해서 어떻게 생각하는지 시민의 의견을 물었다.

[그림 5-9] 집이나 자동차에 후보나 정당 지지하는 스티커 부착에 대한 의견

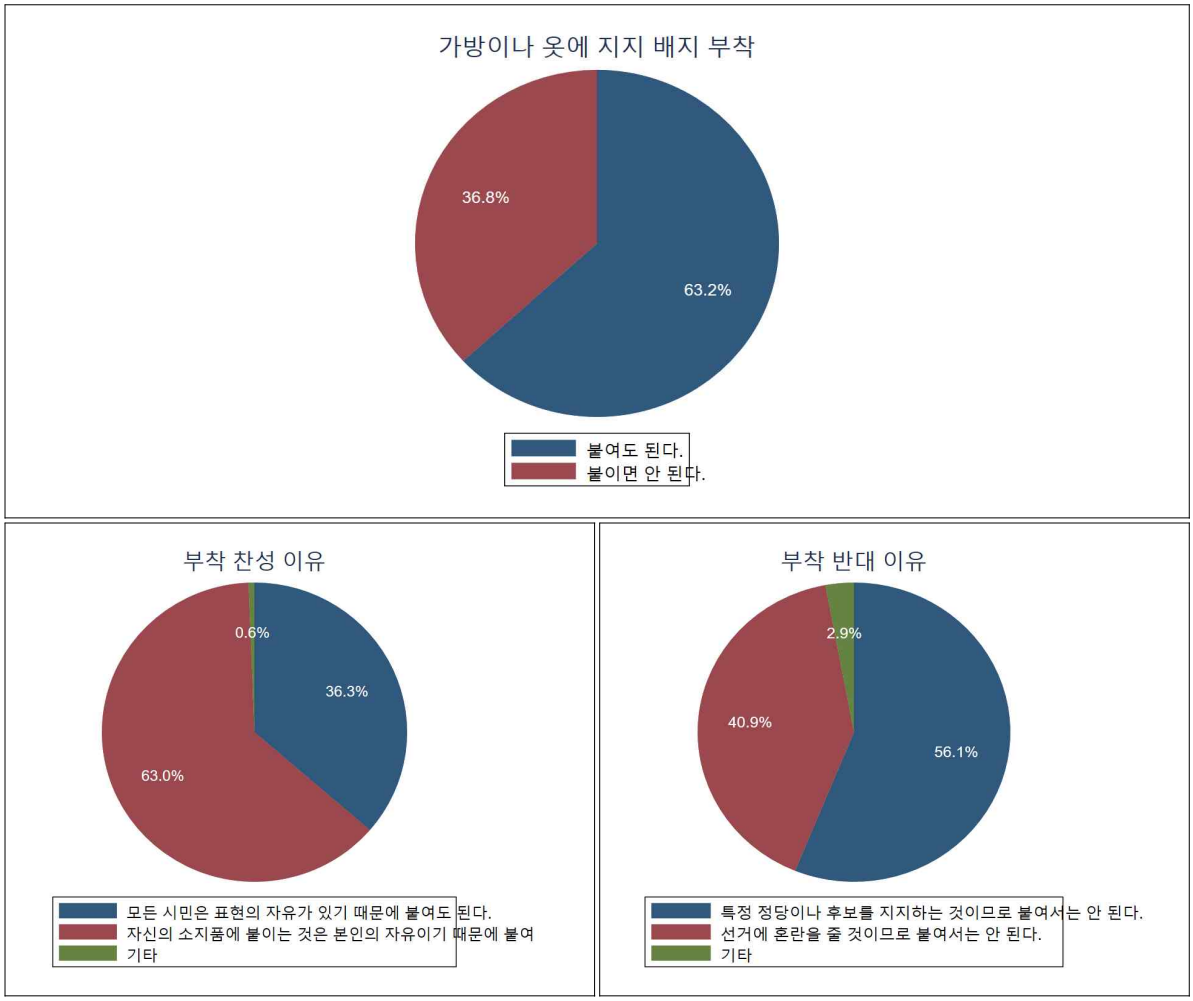


[그림 5-9]와 [그림 5-10]은 흥미로운 대비를 보여준다. 집이나 자동차에 특정 후보나 정당을 지지하는 스티커를 부착하는 것에 대해서는 찬성(516명, 50.84%)과 반대(499명, 49.16%)가 절반으로 첨예하게 입장이 나뉘는 데 반해, 가방이나 옷에 배지를 부착하는 것에 대해서는 찬성의견(641명, 63.15%)이 반대의견(374명, 36.85%)보다 더 많다.

이러한 차이를 생기는 이유를 이해하기 위해서 전자에는 반대하지만 후자에는 찬성하는 사람들을 추적하여 이들의 스티커에 반대하는 이유를 확인해보면 된다. 집이나 자동차의 스티커 부착에 반대하는데 가방이나 옷의 배지 부착에 찬성하는 사람은 총 145명이었다. 이 145명 중 96명은 옷이나 가방에 배지를 부착해도 된다고 생각하는 이유가 자신의 소지품에 붙이는 것이 본인의 자유이기 때문이라고 생각했다. 145명 중 47명은 배지 부착이 가능한 것은 표현의 자유이기 때문이라고 응답했다. 즉, 옷이나 가방에 부착하는 배지의 경우 개인의 소지품이 분명하기

때문에 자동차나 문에 붙이는 스티커에 비해서 좀 더 자유롭게 허용해도 된다고 생각하는 것이다.

[그림 5-10] 가방이나 옷에 후보나 정당을 의미하는 배지 부착에 대한 의견



3. 선거나 정당과 관련된 구체적인 정책에 대한 의견

앞선 이론적 검토와 FGI에서 언급했듯이 선거운동과 정당활동과 관련된 여러 가지 영역에서 표현의 자유와 관련된 쟁점들이 존재한다. 유권자들이 현행 법을 어떤 방향으로 어느 정도 개정하는 것이 바람직하다고 생각하는지 확인하기 위해서 다양한 영역에서의 표현의 자유와 관련된 문항들을 질문했다.

첫째, 선거운동 기간과 선거운동 기간이 아닌 시기 동안의 선거운동과 관련된 정책 선호를 물었다. 현행법은 공식 선거운동 기간 동안 후보자, 배우자 및 등록된 선거운동원을 제외한 사람들의 선거운동을 금지하고 있으며, 이러한 금지에는 특정 후보 지지를 표시하는 게시물이나 소품 사용도 포함된다. 이러한 규정에 대

해서 FGI를 통해 확인해본 것처럼 표현의 자유를 지나치게 제한한다는 의견이 있는 반면, 과도한 선거운동으로 인한 혼란을 우려하는 의견도 있었다. 이러한 의견에 대해 다수 유권자들은 어떻게 생각하는지 직접적으로 정책에 대한 입장을 물었다.

[표 5-1] 선거운동에서의 표현의 자유

	찬성	보통	반대
1. 공식 선거 운동 기간 동안에 누구나 정치적 의사를 자유롭게 표현할 수 있다.	740명 (72.91%)	236명 (23.25%)	39명 (3.84%)
2. 공식 선거 운동 기간 동안에, 특정 후보나 정당을 명시하지 않는다면 '투표 참여를 권유하는 다양한 인쇄물이나 플래카드'를 제작하여 배포할 수 있다.	618명 (60.88%)	259명 (25.52%)	137명 (13.6%)
3. 공식 선거 운동 기간 이전에 누구나 정치적 의사를 자유롭게 표현해도 된다.	680명 (67%)	236명 (23.25%)	99명 (9.76%)

[표 5-1]의 결과에 따르면 유권자들은 선거 운동에서의 정치적 표현의 자유를 전반적으로 찬성하고 있다. 공식 선거운동 기간 동안의 정치적 표현의 자유와 관련해서는 [표 5-1]의 첫 번째 질문에 대한 응답에서 알 수 있듯이 전체 1,015명 중 740명(72.91%, 매우 찬성 286명+약간 찬성 454명)이 누구나 자유롭게 본인의 정치적 의사를 표현할 수 있다고 생각한다. 개인의 자유로운 정치적 의사 표현에 반대하는 사람은 39명(3.84%, 약간 반대 33명+매우 반대 6명)으로 극소수이다. 또한, [표 5-1]의 두 번째 문항에서 보듯이 특정 후보나 정당을 명시하지 않고 투표 참여를 권유하는 인쇄물의 제작과 배포에는 618명(60.88%, 매우 찬성 255명+약간 363명)이 찬성하며, 137명(13.6%, 약간 반대 102명+매우 반대 36명)의 소수만 반대하고 있다. 즉, 정파성이 드러나지 않는 경우의 표현의 자유 확대에 대해서도 찬성여론이 높다.

표현의 자유에 대한 지지 여론은 공식 선거기간이 아닌 시점에서도 유효한데, 세 번째 문항에서 보듯이 공식 선거 운동 기간 이전에도 누구나 정치적 의사를 자유롭게 표현해도 된다고 생각하는 사람이 전체 1,015명 중 680명(67%, 매우 찬성 252명+약간 찬성 428명)이다.

[표 5-2] 선거운동과 관련된 제한 조치에 대한 의견

	찬성	보통	반대
1. 국민의 알 권리와 선거 운동의 자유 확대를 위해서 선거운동기간에 후보자 토론회나 대담 등을 더 늘려야 한다.	625명 (62.5%)	278명 (27.8%)	97명 (9.7%)
2. 국민의 알 권리와 선거 운동의 자유 확대를 위해서 예비후보자의 배우자도 선거운동을 할 수 있어야 한다.	468명 (46.99%)	339명 (34.04%)	1890명 (18.98%)
3. 국민의 알 권리와 선거 운동의 자유 확대를 위해서 선거에 출마하려는 예비후보자의 선거운동기간을 더 확대해야 한다.	357명 (36.06%)	395명 (39.9%)	238명 (24.04%)
4. 국민의 알 권리와 선거 운동의 자유 확대를 위해서 정당이나 후보자의 선거운동기간을 현행보다 늘려야 한다.	323명 (32.76%)	404명 (40.97%)	259명 (26.27%)
5. 국민의 알 권리와 저비용 선거운동 문화를 위해서 신문이나 방송을 통한 선거 홍보나 광고는 횟수의 제한을 두지 않아야 한다.	286명 (28.83%)	304명 (30.65%)	402명 (40.52%)
6. 국민의 알 권리와 선거 운동의 자유 확대를 위해서 공개장소에서 연설이나 대담을 할 때 마이크나 확성기의 사용 제한을 없애야 한다.	247명 (24.68%)	314명 (31.37%)	440명 (43.96%)

주: 응답자의 비율을 계산할 때, 잘 모르겠다고 응답한 사람을 제외하였음.

선거운동에서 표현의 자유 확대는 국민의 알 권리와도 연결되므로 민주주의의 발전을 위해서는 다양한 방법으로 후보자와 정당에 대한 정보를 제공해야 한다. FGI에서 확인하였듯이 이를 위해서 현행법의 제약을 완화해야 한다는 의견이 있는 반면, 선거운동의 과열을 우려하는 의견도 있다. [표 5-2]를 보면, 선거운동과 관련된 여러 가지 규정 중에서 바꿔야 한다는 의견이 가장 많은 것은 후보자의 토론회나 대담의 횟수를 늘리는 것이다. 토론회나 대담 등을 통해 공약이나 정책 방향에 대한 정보를 많이 제공받는 것을 선거운동에서의 표현의 자유 중 가장 중요한 항목으로 생각함을 알 수 있다. 예비후보자의 배우자에 대한 선거운동을 허용하는 것이나, 예비후보자의 선거운동 기간을 확대하는 것, 그리고 선거운동기

간을 현행보다 늘리는 것에 대해서도 찬성의견이 반대의견보다 더 많다. 이 역시 토론회나 대담 확대 찬성의견과 비슷하게 정치인으로부터의 정보 공급적 측면에서 표현의 자유 확대에 찬성함을 알 수 있다. 그러나 신문과 방송을 통한 선거 홍보나 광고 횟수를 무제한으로 늘리는 것이나 공개장소에서의 마이크나 확성기 사용에 대해서는 찬성보다 반대의견이 더 많다. 선거홍보나 광고의 경우 정치자금 확대와 연결되기 때문에 부정적으로 인식하는 걸로 짐작되며 마이크나 확성기 사용의 경우, 소음으로 인한 방해에 부정적이기 때문으로 보인다.

선거에서의 표현의 자유 중에서 최근 중요하게 부각되는 것은 청소년 대상으로 한 모의투표와 선거여론조사이다. 투표연령이 낮춰지면서 청소년에 대한 민주시민 교육을 강화해야 한다는 의견이 대두되었고, 청소년 대상 모의투표가 대표적인 민주시민 교육의 방법으로 제시되고 있다. [표 5-3]의 첫 번째 문항에서 보듯이 절반 이상의 응답자(52.16%, 매우 찬성 214명+약간 찬성 305명)가 청소년 대상으로 한 모의투표에 찬성하고 있고, 24.22%(매우 반대 102명+약간 반대 139명)는 반대하고 있다.

또한, 최근 선거를 앞두고 여론조사가 많이 시행되면서 선거 여론조사로 인한 장점과 단점이 동시에 지적되고 있다. 일부는 선거 여론조사를 통해 후보자나 선거에 대한 관심과 정보가 증가한다는 긍정론을 주장하는 반면, 일부는 무분별하게 진행되고 공개되는 여론조사가 여론을 왜곡할 가능성을 우려한다. 이 중 여론조사 결과에 대한 공표 여부와 선거 6일 전부터의 결과 공표 금지기간 규정이 주요하게 다뤄지는 사안이므로 이에 대한 시민들의 의견도 확인해보았다.

[표 5-3]의 두 번째와 세 번째 문항에서 알 수 있듯이 당내 경선이나 후보 단일화를 위해 사용된 여론조사의 결과에 대한 공표에 대해서는 61.56%(매우 찬성 326명+약간 찬성 289명)가 동의하고 있으며 11.61%(매우 반대 38명+약간 반대 78명)만 반대하고 있다. 당내 경선과 후보단일화는 선거과정에서 매우 중요한 결정요소이기 때문에 이에 활용된 조사의 중요성 때문에 공개 동의에 찬성하는 여론이 많은 것으로 보인다.

[표 5-3] 청소년 모의 투표와 선거 여론조사 공표에 대한 의견

	찬성	보통	반대
1. 청소년들의 민주주의에 대한 이해를 높이고 민주시민 교육을 위해서 청소년 대상으로 시행하는 교육 목적의 모의 투표를 허용해야 한다.	519명 (52.16%)	235명 (23.62%)	241명 (24.22%)
2. 정당이 당내경선이나 후보단일화를 위해 여론조사를 실시했다면, 그 여론조사의 결과를 공표해야 한다.	615명 (61.56%)	268명 (26.83%)	116명 (11.61%)
3. 현행법에서 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감 시각까지 여론조사 결과를 공표할 수 없는데, 이러한 여론조사 공표 금지기간 규정을 없애야 한다.	347명 (35.44%)	313명 (31.97%)	319명 (32.58%)

주: 응답자의 비율을 계산할 때, 잘 모르겠다고 응답한 사람을 제외하였음.

현행법 상 선거일 전 6일부터는 여론조사 결과를 공표할 수 없게 한 공표 금지기간을 두고 있는데, 이러한 규정에 대해서는 찬성과 반대가 팽팽하다. 35.44%(매우 찬성 156명+약간 찬성 191명)가 금지 규정을 없애는 것이 찬성하고 있지만, 32.58%(매우 반대 132명+약간 반대 187명)도 반대하고 있다. 중립적 의견도 31.97%로 찬성, 중립, 반대의 비율이 매우 유사하여 여론의 선호가 나뉘는 것을 알 수 있다. 단, 찬성과 반대 의견 중에서도 의견의 강도가 센 경우만을 비교해보면 매우 반대(132명, 13%)보다 매우 찬성(156명, 15.37%)의견이 약간 더 많다.

[표 5-4] 정당 활동의 자유와 정치자금 투명성에 대한 의견

	찬성	보통	반대
1. 정치자금의 투명성을 강화하기 위해서 정치자금 수입과 지출을 선관위 공개시스템을 통해서 상시적으로 공개하여 누구나 볼 수 있게 해야 한다.	737명 (74.07%)	177명 (17.79%)	81명 (8.14%)
2. 정당활동의 자유를 확대하고 당 대표의 사당화를 방지하기 위해서, 정당의 구·시·군 단위 조직 설치를 허용해야 한다.	290명 (29.8%)	390명 (40.08%)	293명 (30.11%)
3. 소셜미디어 후원서비스를 통한 후원금 모금과 인터넷광고를 허용해야 한다.	292명 (29.52%)	358명 (36.2%)	339명 (34.28%)
4. 정당활동의 자유를 확대하고 민주주의 교육을 활성화하기 위해서 정당가입 가능연령을 만 16세로 하향 조정해야 한다.	164명 (16.48%)	206명 (20.7%)	625명 (62.81%)

주: 응답자의 비율을 계산할 때, 잘 모르겠다고 응답한 사람을 제외하였음.

정치에서의 표현의 자유는 선거뿐만 아니라 정당의 일상적인 활동에서도 중요한 부분이다. 정당 활동의 자유와 정치자금의 투명성 확보를 위해서 다양한 제도적 보완점들이 논의되고 있으므로 이에 대한 시민들의 의견을 [표 5-4]와 같이 확인해보았다. 정치자금의 수입과 지출을 선관위 공개시스템으로 상시적으로 공개하는 제도에 대한 찬성이 74%(매우 찬성 507명+약간 찬성 230명)로 가장 높았다. 그러나 나머지 다른 제도에 대해서는 찬성보다 반대의견이 모두 높았는데, 구시군단위의 정당 조직 설치의 경우 찬성(29.8%=매우 찬성 69명+약간 찬성 221명)과 반대 의견(30.11%=매우 반대 108명+약간 반대 185명)이 비슷했고, 소셜미디어를 통한 후원금 모금이나 인터넷 광고에 대해서는 찬성 의견(29.52%=매우 찬성 73명+약간 찬성 219명)보다 반대 의견(34.28%=매우 반대 134명+약간 반대 205명)이 조금 더 많다. 정당가입연령을 만 16세로 하향하는 것에 대해서는 반대의견이 62.81%(매우 반대 308명+약간 반대 317명)로 찬성의견(매우 찬성 65명+약간 찬성 99명)이나 중립적 의견(206명)보다 더 높았다.

[표 5-5] 공정한 선거환경 조성과 관련된 조치에 대한 의견

	찬성	보통	반대
1. 후보자등록시 당선인의 재산신고내역을 선거 이후 확인해서 고의로 재산을 은닉하거나 누락한 사실이 있다면 이에 대한 법적 제재를 취해야 한다.	791명 (79.9%)	155명 (15.66%)	44명 (4.44%)
2. 선거보전금을 반환하지 않은 사람의 인적사항과 사유 등을 공개해야 한다.	740명 (74.45%)	202명 (20.32%)	52명 (5.23%)
3. 인터넷언론사가 관리하는 유튜브 등 보도채널에 게재된 선거보도도 선거보도심의위원회가 심의할 수 있어야 한다.	671명 (67.91%)	229명 (23.18%)	88명 (8.91%)
4. 청년·장애인후보자의 기탁금을 다른 후보자들보다 낮추고, 반환요건도 완화해야 한다.	420명 (43.25%)	355명 (36.56%)	196명 (20.19%)

주: 응답자의 비율을 계산할 때, 잘 모르겠다고 응답한 사람을 제외하였음.

마지막으로 선거환경의 공정성과 관련된 여론도 확인해보았다. 선거에서의 표현의 자유가 선거심의보도나 선거보존금이나 기탁금과 관련된 선거환경의 공정성과 무관하지 않기 때문이다. [표 5-5]에서 알 수 있듯이 찬성의견이 많은 것은 재산신고 은닉이나 누락한 경우에 대한 법적 제재(79.9%=매우 찬성 576명+약간 찬성 215명)와 선거보전금 미반환자에 대한 인적사항 공개(74.45%=매우 찬성 468명+약간 찬성 272명)였다. 인터넷언론사의 보도채널에 게재된 선거보도에 대한 심의에 대한 찬성의견(67.91%=매우 찬성 346명+약간 찬성 325명)도 높다. 청년이나 장애인과 같이 상대적으로 불리한 정치적 환경에 있는 후보자의 기탁금을 낮추는 방안에 대해서도 찬성의견(43.25%=매우 찬성 188명+약간 찬성 232명)이 반대(20.19%=매우 반대 79명+약간 반대 117명)보다는 많다.

Ⅲ. 응답자의 특성에 따른 추리통계

앞선 Ⅱ절에서는 기술통계를 바탕으로 표현의 자유에 대한 유권자의 찬성 혹은 반대 정도를 알아보았다. 그러나 찬성 혹은 반대 의견의 분포만으로는 정확하게 누가 어떤 이유로 표현의 자유에 찬성 혹은 반대하는지 파악할 수 없다. 이에 3절에서는 응답자의 특성에 따라 표현의 자유에 대한 생각이 어떻게 다른지를 추

리통계를 이용해서 확인해볼 것이다.

응답자의 특성은 성별, 연령, 교육수준, 소득수준, 이념, 정치참여정도, 정치관심정도, 정치 신뢰로 총 8가지를 기준으로 삼는다. 성별, 연령, 교육수준 및 소득수준과 같은 인구경제학적 변수는 응답자의 기본적인 특성이므로 반드시 확인해야 할 기준이다. 분석의 편의상 연령은 청년(만 18세 이상 34세 미만), 장년(만 35세 이상 49세 미만), 그리고 중년 (만 50세 이상)의 세 집단으로 구분하였다. 학력은 대학교를 기준으로 고졸 이하와 대학교 재학 이상으로 두 집단으로 분류했다. 소득수준은 월 평균 가구 소득 300만원 미만인 집단, 300만 원 이상 500만 원 미만인 집단, 그리고 월 500만 원 이상인 집단으로 저, 중, 고소득층으로 구분하였다.

정치이념의 경우, 통상적으로 진보적인 이념을 가진 사람들일수록 표현의 자유의 확대에 찬성하고 보수적인 이념을 가진 사람들일수록 표현의 자유 확대에 반대하는 경향이 있으므로 이념이 유권자의 표현의 자유에 대한 생각에 얼마나 영향을 미치는지를 확인할 필요가 있다. 0점(가장 진보)에서 10점(가장 보수)로 제시된 11점 척도에서 본인의 이념을 표현하라는 문항을 활용하여, 0점부터 4점까지는 진보로, 5점은 중도, 6점부터 10점까지는 보수로 한 총 세 집단으로 분류하였다.

정치적 활동에 참여한 경험이 있다면, 표현의 자유와 관련된 법적 제도적 제약을 직간접적으로 경험했을 수 있고 이러한 경험이 설문응답에 영향을 미쳤을 수 있으므로, 정치 참여의 정도에 따른 의견 차이도 확인할 필요가 있다. 최근 5년간 다음의 여섯 가지 정치적 행동들을 직접 경험했는지 물었고 이 중에 한 번이라도 참여한 적이 있다고 응답한 사람을 기준으로 정치참여 경험 유무를 나누었다. 정치 참여의 종류로 제시된 항목들은 길거리나 온라인상에서 서명하는 일, 각종 사회운동(불매운동 등)에 참여하는 일, 시위(촛불시위 등)에 참여하는 일, 파업에 참여하는 일, 시민단체에 가입하여 활동하는 일, 및 SNS나 온라인 플랫폼에 정치적 견해를 담은 글을 쓰는 일이다.

정치에 대한 관심이 많은 사람일수록 표현의 자유에 관련된 다양한 사회적 영향력에 대한 이해가 높을 것이므로 정치에 대한 관심이 적은 사람과 차이가 있을 것이다. 정치관심 정도는 평소에 정치에 대해 어느 정도 관심이 있는지를 묻는 질문에 대해서 매우 혹은 다소 관심이 있다고 응답한 사람과, 보통이라고 한 사람, 그리고 별로 혹은 매우 관심이 없다고 응답한 사람으로 세 집단으로 나누었다.

[표 5-6] 응답자의 특성 분포

	사례수 (명)	비율(%)
성별		
남자	497	49.7
여자	503	50.3
연령		
18-35세 청년	237	23.3
35-50세 장년	284	28.0
50세 이상 중년	494	48.7
학력		
고졸 이하	580	58.0
대재 이상	420	42.0
월평균 가구소득		
300만원 미만	349	34.4
300만원 이상 -500만원 미만	341	33.6
500만원 이상	325	32.0
이념성향		
진보	335	33.5
중도	339	33.9
보수	326	32.6
정치 참여		
참여한 적 없음	511	50.3
참여한 적 있음	504	49.7
평소 정치 관심도		
관심있음	562	56.2
보통	317	31.7
관심없음	121	12.1
국회 신뢰		
신뢰하지 않음	511	50.3
신뢰함	504	49.7

마지막으로 정치 신뢰에 따른 차이도 확인했다. 정치에 대한 신뢰가 높은 사람일수록 표현의 자유 확대에 찬성할 확률이 크고 정치에 대한 불신이 강한 사람일수록 표현의 자유 확대로 인한 혼란에 대해 더 우려할 것이기 때문이다. 정치 신뢰는 국회에 대한 신뢰문항을 사용하여, 국회를 전혀 혹은 별로 신뢰하지 않는다고 응답한 집단과 국회를 약간 혹은 매우 신뢰한다고 응답한 집단으로 나누었다.

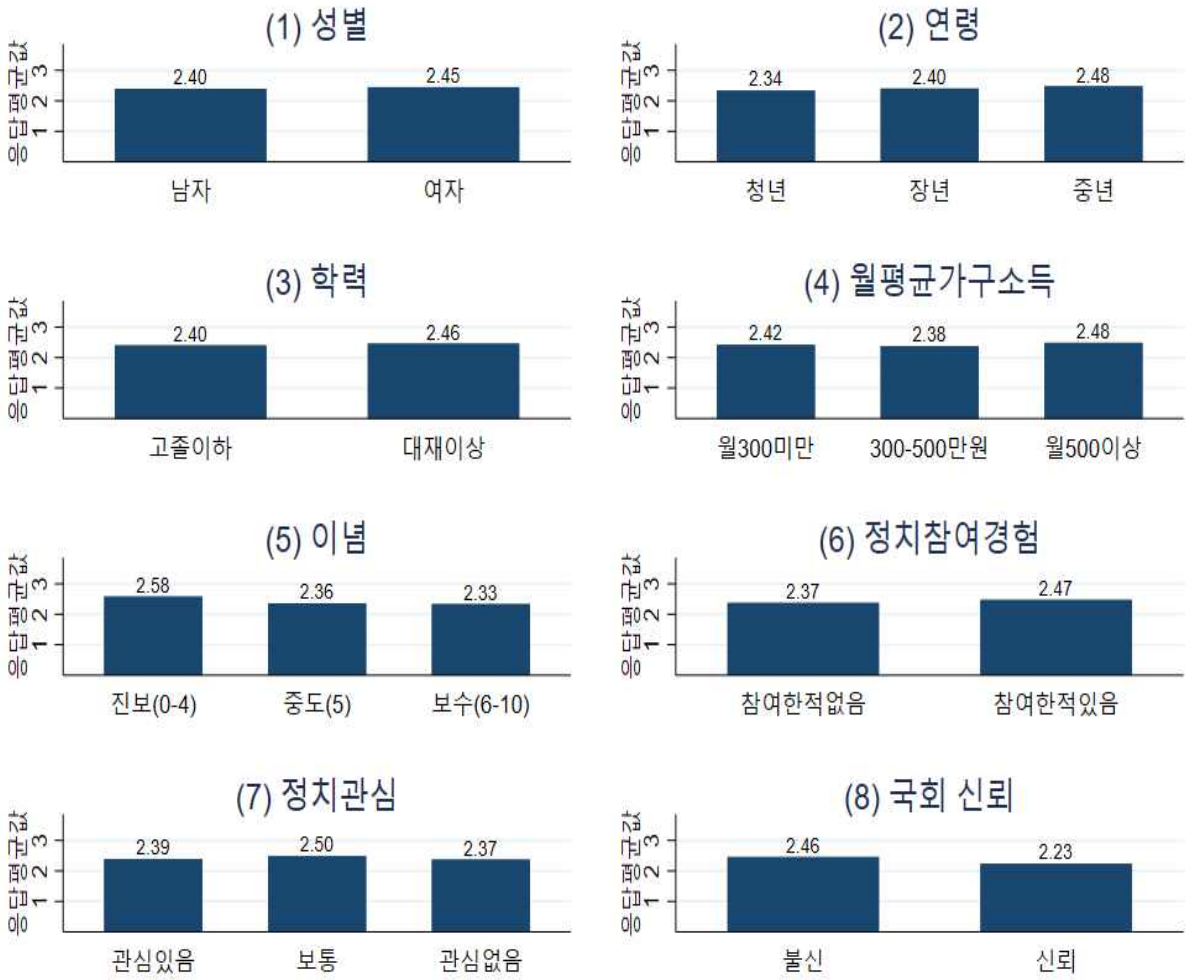
이렇게 총 8가지의 응답자 특성을 기준으로 삼아서 어떤 특성을 가진 유권자들이 표현의 자유에 찬성 혹은 반대하는지, 그리고 어떠한 내용과 형식에 찬성 혹은 반대하는지를 살펴볼 것이다. 공간상의 제약으로 2절에서 보았던 모든 문항을 다 분석할 수는 없고 표현의 자유에 대한 원론적 태도, 가상의 플래카드에 대한 의견, 그리고 스티커와 소품 부착에 대한 의견을 분석할 것이다. [표 5-6]은 응답자의 특성에 따른 분포이다.

[그림 5-11]은 '표현의 자유는 제한 없이 보장되어야 한다.'는 의견이 응답자의 특성에 따라 얼마나 다른지를 나타낸 그림이다. 응답은 1점부터 5점까지로 코딩되어 있는데 1점은 표현의 자유 보장에 매우 동의, 2점은 대체로 동의, 3점은 보통, 4점은 별로 동의하지 않는다, 5점은 전혀 동의하지 않는다는 의견이다. 그러므로 평균값이 작을수록 표현의 자유가 제한 없이 보장되어야 한다는 의견에 더 동의한다는 의미로 해석하면 된다.

그림 (1)은 성별에 따른 응답 평균값 차이인데, 남성들의 표현의 자유에 대한 응답 평균값은 2.4이고 여성은 2.45라서 두 집단의 평균값이 큰 차이가 없다. 통계적 엄밀성을 위해서 독립표본 T검정을 실시한 결과, t값이 -0.852으로 신뢰수준 95%에서 두 집단 간 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 그림 (2)는 연령집단에 따른 표현의 자유에 대한 응답평균값을 비교한 그림이다. 청년, 장년 및 중년의 세 집단의 응답 평균값은 각각 2.34, 2.4, 2.48로 나이가 적을수록 표현의 자유의 제한 없는 보장에 더 동의하는 경향이 있다. 이러한 해석의 통계적 엄밀성을 위해 카이제곱 검정을 시행한 결과, 피어슨카이제곱지수는 47.71이며 p값이 0.00이라서 유의미하다. 즉, 연령에 따라 표현의 자유에 대한 의견이 유의미한 차이가 있다고 말할 수 있다.

그림 (3)은 학력에 따른 차이인데, 고졸 이하 학력자의 응답평균은 2.39이고 대학교 이상 학력자의 응답평균은 2.45으로 약간의 차이가 있지만, 독립표본 T검정 결과, t값이 -0.88으로 신뢰수준 95%에서 두 집단 간 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 그림 (4)는 소득에 따른 차이를 보여준다. 중간 소득계층이 표현의 자유에 대한 평균값이 낮지만, 피어슨카이제곱지수는 4.74이며 p값이 0.78이라서 월평균 가구소득으로 측정한 경제적 상황에 따라 표현의 자유에 대한 생각이 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않는다.

[그림 5-11] 표현의 자유 제한 없는 보장에 대한 응답자 특성별 평균



주: y축의 숫자가 클수록 위 의견에 반대함.

그림 (5)는 이념에 따른 차이로, 설문응답자에게 본인의 이념을 물어봤을 때 스스로 진보, 중도, 혹은 보수라고 답한 사람들의 표현의 자유에 대한 응답 평균값을 보여준다. 흥미롭게도 스스로 보수라고 생각한 응답자일수록 표현의 자유가 제한없이 보장되어야 한다고 응답한 평균값이 더 컸으며 피어슨카이제곱지수는 25.19이며 p값이 0.001이라서 이념에 따른 의견에 통계적으로 유의미한 차이가 있다고 말할 수 있다.

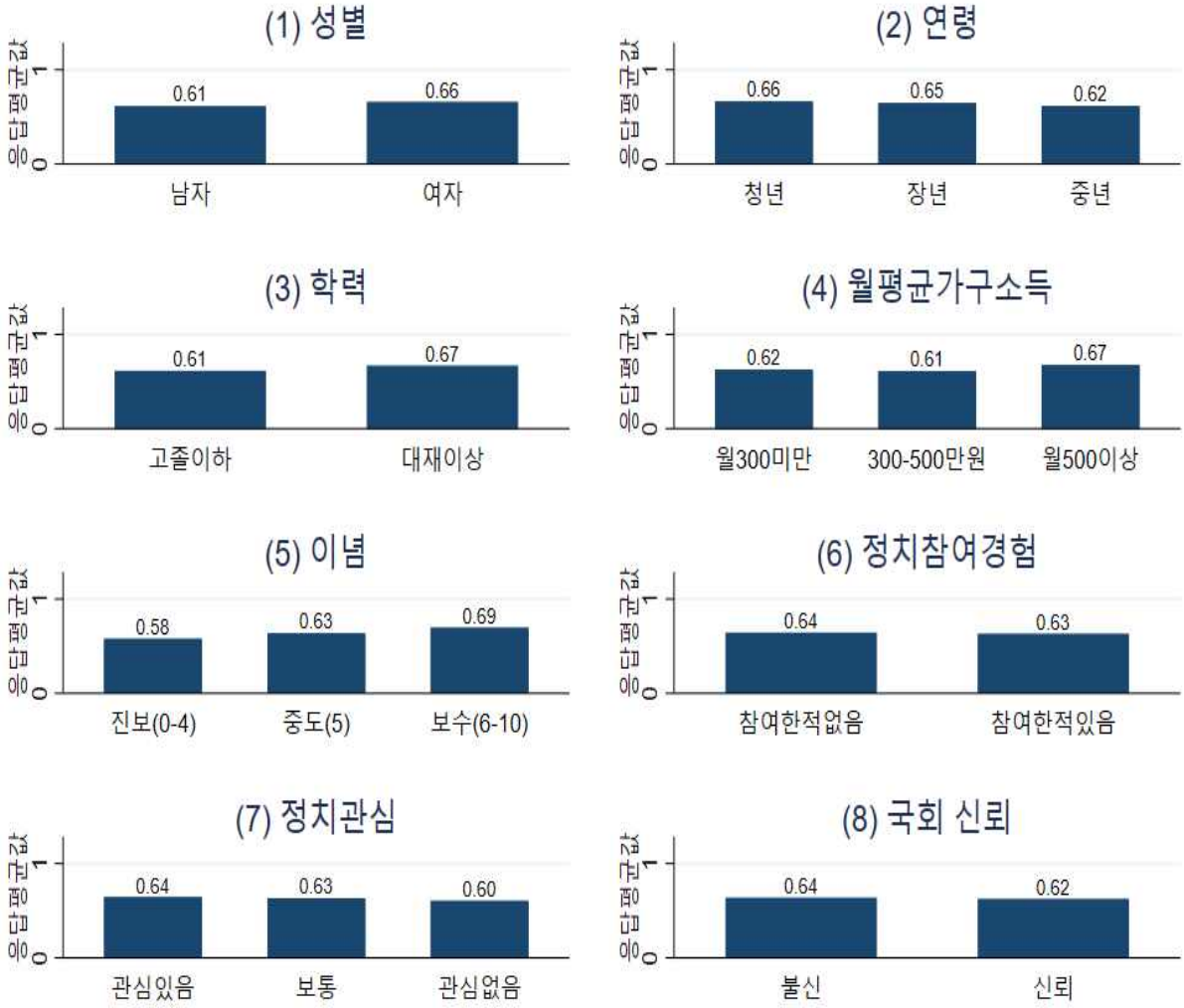
그림 (6)은 정치참여의 경험에 따른 응답평균값 차이인데, T검정 결과, t값이 -1.526으로 신뢰수준 95%에서 정치 참여를 경험한 집단과 그렇지 않은 집단 간 차이가 통계적으로 유의미하지 않았다. 그림 (7)은 정치에 대한 관심의 정도에 따른 차이를 보여주는데, 정치에 관심이 있는 집단이나 없는 집단의 평균 응답값이 큰 차이가 없다. 그림 (8)은 국회에 대한 신뢰 정도에 따른 차이를 보여준다. 국회를 불신하는 사람에 비해 국회를 신뢰하는 사람일수록 표현의 자유 보장에

찬성하고 있고 T검정 결과, t값이 2.44로 신뢰수준 95%에서 통계적으로도 그 차이가 유의미하다.

[그림 5-12]는 II절의 [그림 5-4]와 [그림 5-5]에서 보았던 “우리 모두 투표하여 권력을 교체해봅시다”라는 내용을 담은 가상의 플래카드 게시에 대한 의견을 응답자 특성별로 나눈 평균값을 보여준 그림이다. 찬성은 1로, 반대는 0로 코딩되어 있으므로 평균값이 높을수록 플래카드 게시에 찬성한다고 해석하면 된다.

응답자 특성별로 찬반의견의 평균값에 차이가 있지만, 총 여덟 가지의 응답자 특성 중 T검정이나 카이제곱검정 분석 결과 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것은 학력(t값=-1.75, 90% 유의수준)과 이념(피어슨카이제곱지수=9.85, p값=0.007)의 두 가지이다. 대학교 재학 이상의 학력을 가진 사람일수록 가상의 플래카드를 게시해도 된다고 긍정적으로 생각할 확률이 고졸 이하의 사람보다 더 높았다. 또한 보수이념을 가진 사람일수록 다른 이념을 가진 사람들에 비해서 가상의 플래카드를 게시해도 된다고 찬성할 확률이 높았다. 이는 보수이념 성향자들의 표현의 자유에 대한 지지일 수도 있지만 권력교체라는 플래카드의 내용에 동의할 확률이 높기 때문일 수도 있다. 둘 중 무엇이 맞을지는 반대의 정파성향을 암시한 두 번째 가상 플래카드 내용과의 비교를 통해 추측할 수 있다.

[그림 5-12]
가상플래카드(투표로 권력 교체)에 대한 응답자 특성별 찬반의견

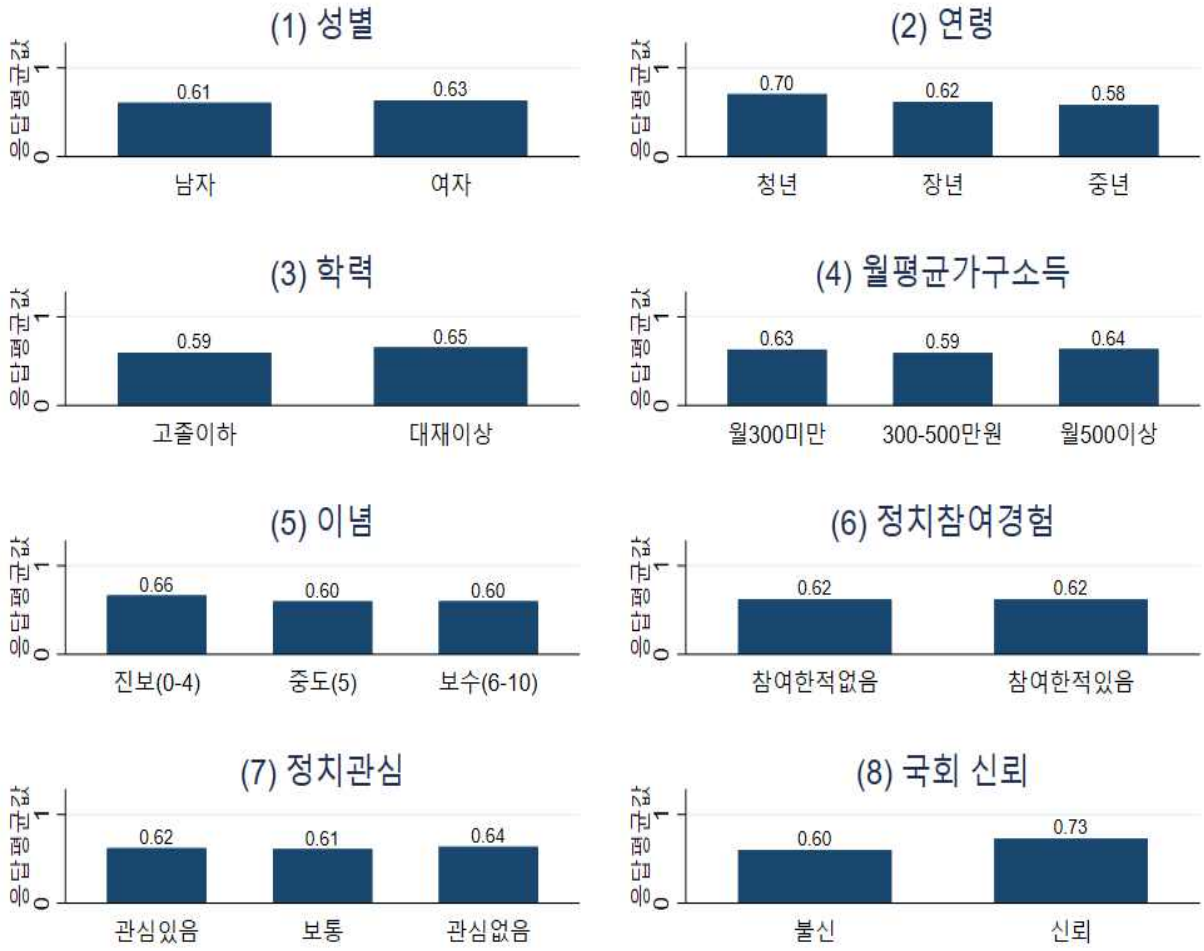


주: y축의 1은 붙여도 된다는 의견, 0은 붙이면 안된다는 의견을 뜻함.

[그림 5-13]은 2절의 [그림 5-4]와 [그림 5-6]에서 보았던 “우리 모두 투표하여 더불어 사는 민주주의를 지킵시다.”라는 내용을 담은 가상의 플래카드 게시에 대한 의견을 응답자 특성별로 나눈 평균값을 보여준 그림이다. 찬성은 1로, 반대는 0로 코딩되어 있으므로 평균값이 높을수록 플래카드 게시에 찬성한다고 해석하면 된다.

[그림 5-13]

가상플래카드(더불어 사는 민주주의)에 대한 응답자 특성별 찬반의견

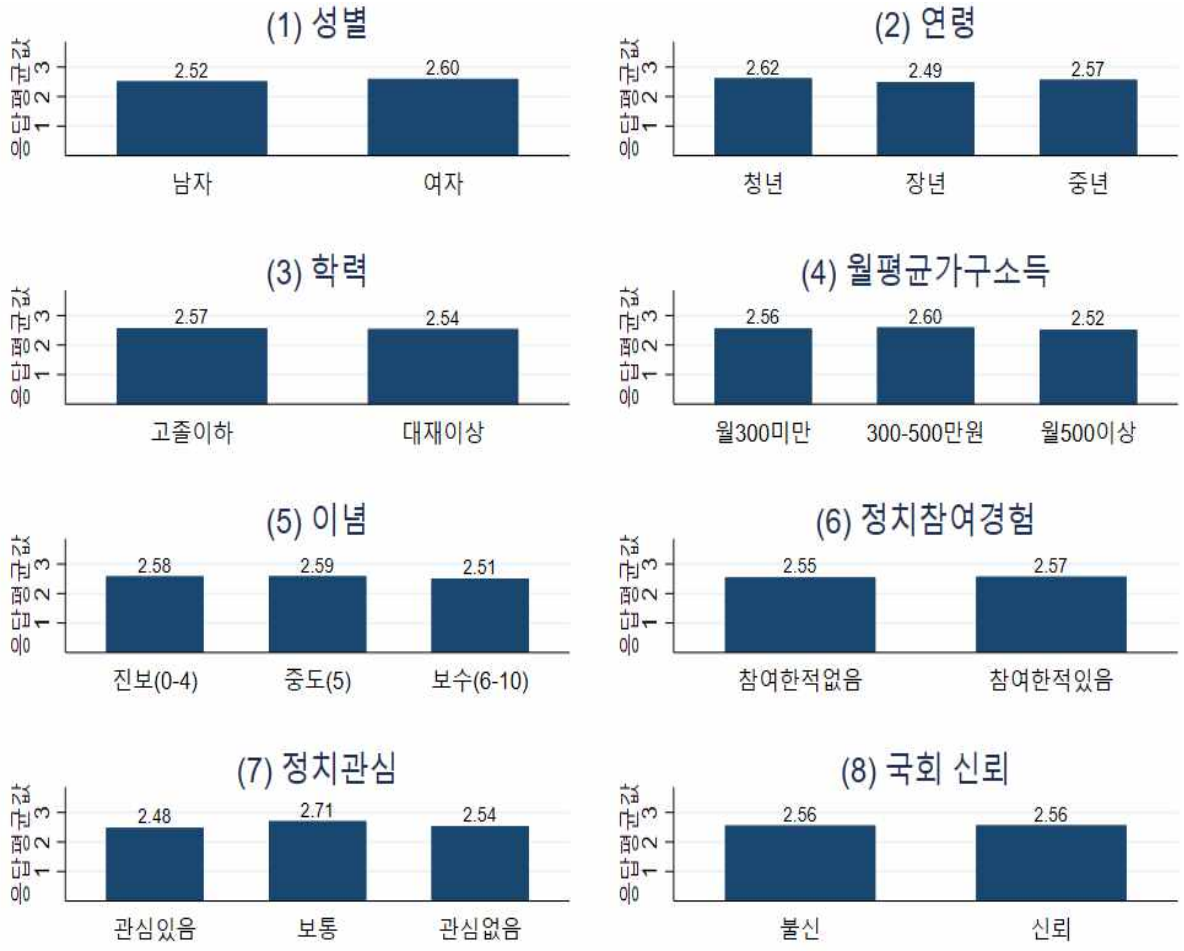


주: y축의 1은 붙여도 된다는 의견, 0은 붙이면 안된다는 의견을 뜻함.

총 여덟 가지의 응답자 특성 중 T검정이나 카이제곱검정 분석 결과 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것은 연령(피어슨카이제곱지수=10.41, p값=0.005), 학력(t값=-1.96, 95% 유의수준), 그리고 국회신뢰 (t값=-2.99, 99% 유의수준)이다. 청년세대일수록 중장년 세대에 비해 가상플래카드 게시에 찬성할 확률이 높고, 대학교 재학 이상 고학력자일수록 가상플래카드 게시에 찬성할 확률이 높다. 그리고 국회를 신뢰하는 사람일수록 불신하는 사람보다 가상플래카드 게시에 찬성할 확률이 높다. 앞선 [그림 5-12]에서는 보수 이념성향 사람들이 투표로 권력교체하자는 플래카드 게시에 찬성할 확률이 높았는데, [그림 5-13]에서 여당 지지성향이 유추되는 플래카드에 대해서는 이념에 따른 응답자 간 유의미한 차이가 없다. 이 두 결과의 차이를 통해서 플래카드 게시를 표현의 자유의 수단으로 보고 이념 원리에 따라 찬반을 판단했다는 해석보다는, 플래카드 게시의 내용에 대한 찬반에 따라 보수성향 응답자들은 권력교체 주장에 찬성했던 것으로 해석하

는 것이 타당해 보인다.

[그림 5-14] 공직선거법 90조, 93조에 대한 의견: 애매모호하다



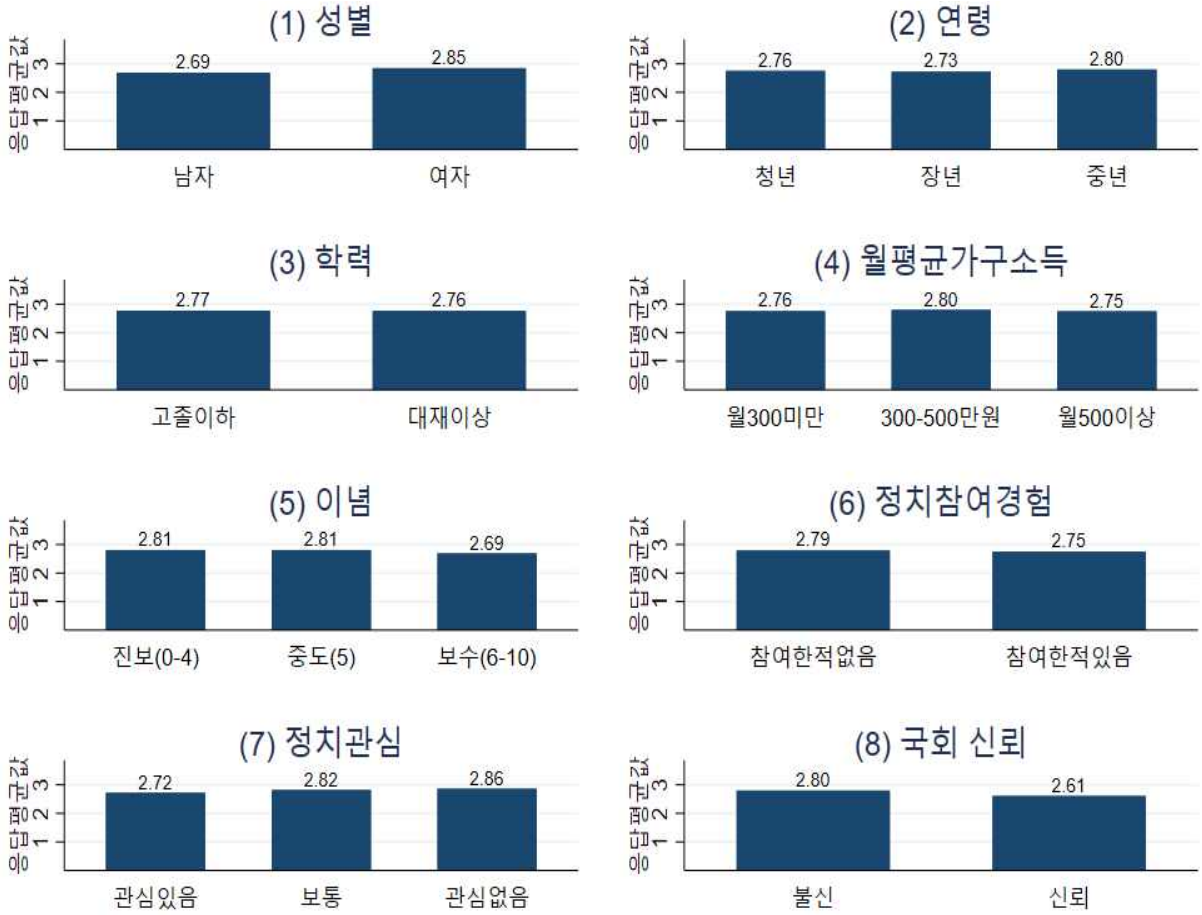
주: y축의 숫자가 클수록 위 의견에 반대함.

다음으로 [그림 5-14]는 2절의 [그림 5-7]과 [그림 5-8]에서 설명했던 문항에 대한 응답자 특성별 평균값이다. 앞서 보았던 두 개의 가상의 플래카드가 현행 공직선거법 90조와 93조에 의하면 특정 정당이나 후보자를"유추"할 수 있기 때문에 불법임을 설명한 뒤, 이러한 현행법에 대한 세 가지 의견을 만화로 보여준 뒤 찬반의견을 물었다. [그림 5-14]는 이 중에서 유추의 기준이 애매모호해서 문제가 있다는 홍길동의 주장에 대한 찬반의견을 응답자 특성별로 나눈 평균값이다. 홍길동의 주장에 매우 찬성하면 1점, 다소 찬성하면 2점, 보통이면 3점, 다소 반대하면 4점, 매우 반대하면 5점으로 표기했기 때문에, 평균값이 작을수록 90조와 93조가 애매모호하다고 동의하는 것으로 해석하면 된다.

총 여덟 가지의 응답자 특성 중 T검정이나 카이제곱검정 분석 결과 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것은 이념(피어슨카이제곱지수=26.24, p값=0.001)과 정

치관심(피어슨카이제곱지수=47.15, p값=0.000)이다. 보수 이념성향을 가진 사람일수록 90조와 93조의 유추 기준이 애매모호하다는 의견에 더 동의하고 있으며, 정치에 관심이 있다고 응답한 사람일수록 역시 90조와 93조의 유추 기준이 애매모호하다는 의견에 더 동의한다.

[그림 5-15] 공직선거법 90조, 93조에 대한 의견: 표현의 자유 제약



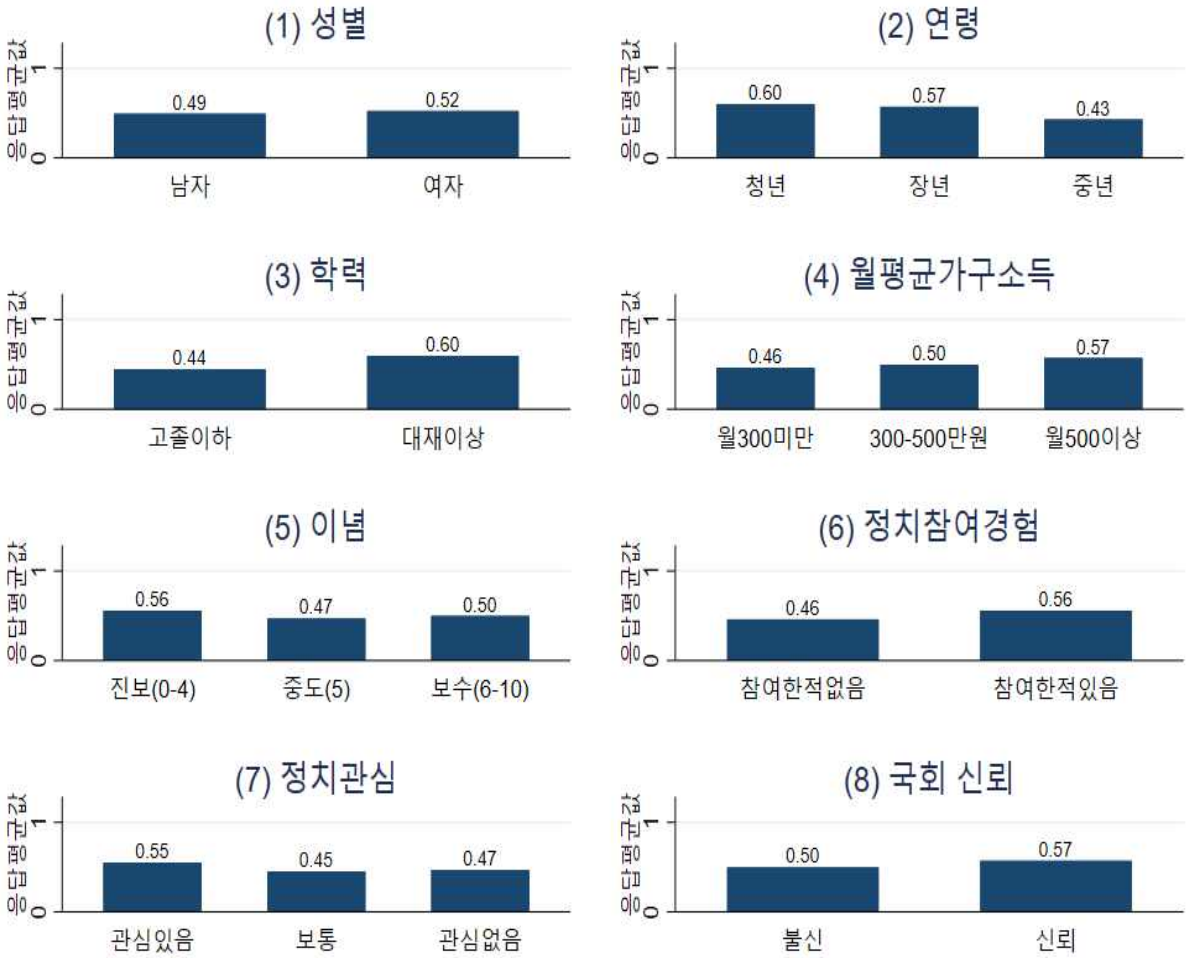
주: y축의 숫자가 클수록 위 의견에 반대함.

[그림 5-15]는 90조와 93조가 표현의 자유를 제약한다는 이몽룡의 의견에 대한 찬반의견을 응답자 특성별로 나눈 평균값을 보여준다. 이몽룡의 주장에 매우 찬성하면 1점, 다소 찬성하면 2점, 보통이면 3점, 다소 반대하면 4점, 매우 반대하면 5점으로 표기했기 때문에, 평균값이 작을수록 90조와 93조가 표현의 자유를 제약한다고 생각하는 것으로 해석하면 된다.

총 여덟 가지의 응답자 특성 중 [그림 5-15]에서 T검정이나 카이제곱검정 분석 결과 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것은 성별(t값=-2.42, 95% 유의수준), 이념(피어슨카이제곱지수=20.04, p값=0.010), 그리고 국회 신뢰(t값=2.03, 95% 유의수준)이다. 남성일수록, 보수이념성향의 사람일수록, 그리고 국회를 신

뢰하는 사람일수록 90조와 93조가 표현의 자유를 제약한다고 생각할 확률이 높았다.

[그림 5-16] 집이나 자동차에 스티커 부착에 대한 응답자 특성별 찬반의견



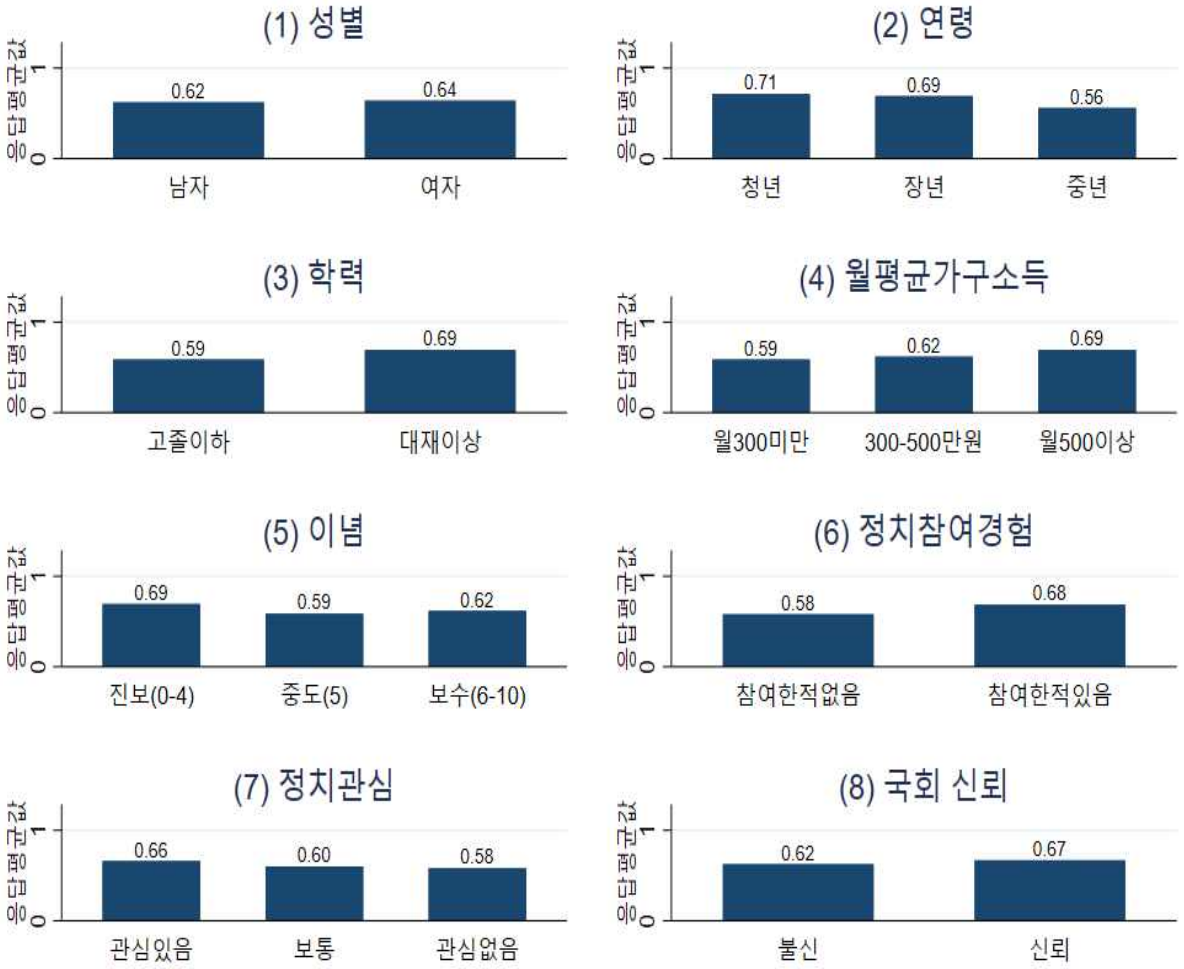
주:y축의 1은 붙여도 된다는 의견, 0은 붙이면 안된다는 의견을 뜻함.

[그림 5-16]은 집이나 자동차에 특정 후보나 정당을 지지하는 스티커를 붙이는 것에 대한 찬반 의견의 평균값을 응답자 특성별로 나눈 그림이다. 붙여도 된다는 의견은 1로 붙이면 안 된다는 의견은 0으로 코딩되어 있으므로 평균값이 클수록 게시에 찬성한다고 해석한다.

총 여덟 가지의 응답자 특성 중 [그림 5-16]에서 T검정이나 카이제곱검정 분석 결과 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것은 연령(피어슨카이제곱지수=24.59, p값=0.000), 학력(t값=-4.81, 99% 유의수준), 가구소득(피어슨카이제곱지수=8.63, p값=0.013), 정치참여(t값=-3.12, 95% 유의수준), 정치관심(피어슨카이제곱지수=8.73, p값=0.013)과 국회신뢰(t값=-1.70, 90% 유의수준)이다. 청년층일수록, 대학교 재학 이상 고학력자일수록, 가구소득이 많을수록, 정치

활동에 참여한 경험이 있을수록, 정치에 관심이 있을수록 그리고 국회를 신뢰할수록 집이나 자동차에 특정 후보나 정당을 지지하는 스티커를 붙이는 것에 찬성할 확률이 높다.

[그림 5-17] 옷이나 가방에 배지 부착에 대한 응답자 특성별 찬반 의견



주: y축의 1은 붙여도 된다는 의견, 0은 붙이면 안된다는 의견을 뜻함.

마지막으로 [그림 5-17]은 옷이나 가방에 특정 후보나 정당을 의미하는 배지를 붙이는 것에 대한 찬반 의견의 평균값을 응답자 특성별로 구분한 그림이다. 총 여덟 가지의 응답자 특성 중 [그림 5-16]에서 T검정이나 카이제곱검정 분석 결과 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것은 연령(피어슨카이제곱지수=22.22, p값=0.000), 학력(t값=-3.44, 99% 유의수준), 가구소득(피어슨카이제곱지수=8.32, p값=0.016), 이념(피어슨카이제곱지수=9.01, p값=0.011), 정치참여(t값=-3.49, 99% 유의수준)이다. 청년층일수록, 대학교 재학 이상 고학력자일수록, 가구소득이 많을수록, 진보적 이념을 가진 사람일수록, 그리고 정치활동에 참여한

경험이 있을수록, 본인의 옷이나 가방에 특정 후보나 정당을 의미하는 배지를 붙이는 것에 찬성할 확률이 높다.

[표 5-7] 응답자별 의견 차이에 대한 요약정리

	성별	연령	학력	소득	이념	정치 참여	정치 관심	국회 신뢰
표현의 자유 제한없이 보장해야 한다.		✓			✓			✓
가상 플래카드1 (권력 교체)에 대한 찬반			✓		✓			
가상 플래카드1 (더불어 사는)에 대한 찬반		✓	✓					✓
90조와 93조의 기준이 모호성에 대한 찬반					✓	✓		
90조와 93조의 표현의 자유 제약에 대한 찬반	✓				✓			✓
스티커 부착에 대한 찬반		✓	✓	✓		✓	✓	
배지 부착에 대한 찬반		✓	✓	✓	✓	✓		

응답자 특성에 따라서 표현의 자유에 대한 찬반의견의 양상을 종합하면, 다음과 같은 특징이 도출된다. 설명의 편의를 위해서 [표 5-7]과 같이 분석에 사용했던 총 일곱개 문항에 대한 여덟 가지 응답자 특성의 통계적 유의미성을 체크기호로 표시하였다. 즉, 체크기호가 표시된 경우, 해당 문항에 대한 의견이 집단별로 찬반 의견이 나뉘며, 이러한 차이가 통계적으로 유의미한 차이로 검증되었다는 뜻이다.

선거운동의 표현의 자유에 대한 의견을 결정지을 것이라고 예상했던 여덟 가지 특성 중에서 통계적으로 유의미한 차이를 가장 많이 만든 요인인 이념이고 그 다음이 연령과 학력 순이었다. 청년층일수록 그리고 고학력자일수록 표현의 자유를 확대하는 방향으로 현행법 상의 규제를 바꿔야한다는 의견을 가질 확률이 높았다. 이념의 효과는 흥미로운데, 보수적인 이념을 가진 사람들이 표현의 자유 확대에 소극적일 것이라고 짐작했던 예측과 달리, 보수이념성향인 사람들이 표현의 자유 확대에 더 찬성하고 있으며 현행법의 규제를 바꿔야 한다는 의견을 가질 확률이 높았다.

또한, 표현의 자유와 관련된 구체적 상황에 따라서 찬반의견의 차이가 여러 집단에서 많이 나뉘는 상황과 그렇지 않은 상황이 뚜렷하게 구분된다. 스티커나 배

지와 같은 소품 사용의 경우, 여덟 가지의 응답자 특성 중 다섯 가지 특성이 통계적으로 유의미하게 차이가 있는데, 이는 응답자의 여러 가지 특성이나 입장에 따라서 의견 차이가 분명하게 나눠져 있다는 뜻이므로, 의견 차이가 나는 집단이 많다는 뜻으로 해석하면 된다. 앞선 II절에서 기술통계로 확인하였듯이 소품사용에 대한 의견은 찬성과 반대의견이 반반으로 첨예하게 나눴었는데 이러한 양상이 추리통계분석결과로도 또 한 번 확인된다.

반면, 원론적 차원에서 표현의 자유에 대한 제한 없는 확대나 가상의 플래카드 게시를 둘러싼 의견의 경우, 통계적으로 유의미하게 의견이 다른 응답자특성이 두 개 혹은 세 개 정도로 스티커나 배지 등 소품에 대한 의견에 비해 차이나는 집단의 숫자가 적다. 이는 반대로 말하면, 두 개 혹은 세 개의 기준을 제외한 다른 특성에 따른 의견 차이가 없다는 뜻이다. II절에서 확인하였듯이 원론적인 차원이나 가상 플래카드 등 전체적으로 표현의 자유를 확대하는 방향에 대한 찬성여론이 높았기 때문에 [표 5-7]에서 드러난 특징을 2절의 결과와 종합해서 해석할 수 있다. II절의 기술통계 결과와 III절의 추리통계 결과를 종합하면, 원론적 차원에서의 표현의 자유 확대에 찬성하고, 가상의 플래카드 게시에 찬성하며, 공직선거법 93조와 90조에 문제점이 있다고 생각하는 것과 같은 표현의 자유를 확대하는 방향에 대한 의견에 대해서 집단별로 차이 없이 모두 유사하게 찬성한다는 뜻이다.

Ⅳ. 소결

지금까지 5장에서는 선거운동과 정당활동 전반에서 발생하는 정치적 표현의 자유와 관련된 다양한 문항을 물어본 설문조사를 활용하여 유권자의 의견을 알아보았다. 특히 공직선거법 90조와 93조를 포함하여 현행 선거법과 정당법 중 개정의견이나 논쟁이 존재하는 부분을 중점적으로 확인함으로써, 표현의 자유를 확대하는 법개정에 대한 시민들의 지지 여부를 정량적으로 파악할 수 있었다.

설문조사 내용을 종합하면, 다음과 같은 특징이 두드러진다. 첫째, 시민들은 원론적인 차원에서 시민들의 정치적 의사표현의 자유를 매우 중요하게 생각하며 표현의 자유가 자유롭게 보장되는 방향에 찬성하고 있다. 둘째, 정치적 표현의 자유가 널리 확보되어 있는 미국의 선거문화에 대해서도 매우 긍정적으로 생각하고 있다.

셋째, 정치적 표현의 자유를 확대하는 방향으로 법을 개정했을 때 발생할 가상의 상황을 몇 가지 제시하고 이에 대한 의견을 확인했다. 각각 여당과 야당의 정파성을 암시하는 내용으로 구성된 가상의 플래카드를 보여주면서, 일반 시민들이

자유롭게 이런 방식으로 정치적 표현을 게시하는 가상의 상황을 제시했다. 두 개의 가상의 플래카드가 현행법 상 불법이며 각기 다른 정파성을 의도한 게시물임에도 불구하고 이 두 개의 플래카드를 게시해도 된다는 찬성의견이 반대보다 훨씬 높았다. 이는 현행 공직선거법 90조와 93조의 내용이 시민들의 표현의 자유에 대한 정서와 맞지 않음을 보여주는 중요한 근거이다. 추가적으로 공직선거법 90조와 93조의 유추 규정이 가진 문제점들을 설명한 후 이에 대한 의견을 물었을 때에도 유추 규정의 문제점에 동의하는 의견이 더 많아서, 시민들의 정서에 발맞추기 위해서 현행 공직선거법 90조와 93조의 내용을 개정해야 할 필요성이 또 다시 확인되었다.

그러나 모든 시민들이 모든 형태의 표현의 자유 확대에 다 동의한 것은 아니다. 스티커나 배지와 같은 소품을 통해 정치적 의사를 표현하는 것에 대해서는 찬반 의견의 비율이 비슷하며 그 중 집이나 자동차에 게시하는 스티커에 대해서는 찬반 의견이 절반으로 첨예하게 나뉜다.

마지막으로 이러한 의견이 응답자 특성별로 어떤 차이를 보이는지도 분석하였다. 성별, 연령, 학력, 소득, 이념, 정치참여, 정치관심 및 국회 신뢰라는 총 여덟 가지 기준으로 응답자의 특성을 나눈 후, 이러한 집단별 특성에 따라 표현의 자유에 대한 의견이 유의미하게 다른지 혹은 유사한지 확인하였다. 개별 문항에 따라 차이가 있지만 주로 이념, 연령 그리고 학력에 따른 차이가 많이 발견되었다. 청년층일수록, 고학력일수록 그리고 보수이념을 가진 사람일수록 표현의 자유를 확대하는 의견을 가질 확률이 더 높았다.

제6장. 결론: 정치적 표현의 자유 확대를 위한 공직선거법 개정 방향

1994년 개별적으로 존재하던 다양한 선거 관련 법규들을 통합하여 통합선거법을 제정하였을 때부터 우리나라의 선거법은 세계적으로 유례를 찾아보기 힘들 정도로 다양하고 구체적인 규제조치를 포함한 방대한 분량의 선거법이라는 지적을 받아왔다(박세경 1996; 임종훈 2001; Kang 2011). 특히 선거법 제86조 제2항에서 자유선거를 명시하고 있음에도 불구하고, 선거법 중 선거운동을 다루고 있는 제7장의 거의 모든 조항이 규제와 금지의 내용을 담고 있다는 측면에서 실제로는 선거운동에 있어서의 자유는 매우 높은 수준에서 제한되어져 왔다고 평가받고 있다(정대화 2003). 이와 같이 우리나라 선거법의 규제가 너무 심하여 시민들의 정치적 표현의 자유를 침해하고 있다는 주장이 지속적으로 제기되어 옴에 따라 선거운동과 관련한 선거법 개정이 지속적으로 이루어져 왔다. 2004년 이후로도 20여회가 넘는 선거법 개정이 이루어졌다. 그러나 이러한 개정들은 실질적으로 시민들의 선거운동의 자유를 보장하고 확대하는데 큰 도움이 되지 못하였으며, 임기응변적 개정으로 인하여 오히려 선거법의 방대화만 발생시켰다는 비판을 받아왔다(김영태 2015).

이러한 상황 속에서 중앙선거관리위원회는 지난 4월 선거운동에 있어 시민들의 정치적 표현의 자유 확대를 위한 공직선거법 개정안을 국회에 제출하였다. 특히 기존 공직선거법 중 시민들의 정치적 표현의 자유를 침해하고 있다는 비판을 가장 많이 받아온 조항들 중 대표적인 제90조(시설물 관련 조항), 제93조(인쇄물 관련 조항), 제68조(소품이용 관련 조항)와 제58조의 2(투표참여 권유활동 부분)에 대한 개정안을 제출하였다. 본 연구는 이번 중앙선거관리위원회의 공직선거법 개정안 국회 제출에 맞춰, 시민들의 표현의 자유 확대라는 측면에서 위 조항들과 관련한 현행공직선거법의 문제점에 대해서 정치철학적, 법리적 고찰을 실시하고, 해외사례 검토, 전문가 인터뷰, 일반 시민대상 설문조사를 실시하여 어떻게 해당 조상들을 개정, 보완해야 할 것인지를 탐구하는데 목적이 있었다.

우선 본 연구는 정치철학적, 법리적 측면에서 선거운동에 있어서의 표현의 자유를 어느 정도까지 보장해 주어야 하는지에 대해서 살펴보았다. 선거운동에 있어서의 정치적 자유보장은 늘 선거의 공정성이라는 문제와 함께 논의되어온 주제이다. 선거운동에 있어 자유보다 공정성을 강조하는 입장은 만약 선거운동에서 개인의 자유만을 강조하다보면 개인들 간의 경제적 차이의 불평등에 의하여 선거운동 기회의 불평등이 나타나게 된다고 주장한다. 즉 정치참여의 불균등이 있을 수 있기

때문에 선거운동에서의 자유의 제약이 가능하다는 것이다. 반대로 공정보다는 자유를 강조하는 정치철학적 사조들은 '사상의 시장론'에 입각하여 정치적 표현의 자유를 최대한 보장해야 한다고 주장한다. 자유를 강조하는 입장에서 선거운동에 대한 규제는 외부의 압력이며, 정당, 후보자, 유권들 간의 자유로운 정보전달과 의사소통을 가로막아 민의를 왜곡하게 만들 확률이 높다고 본다. 또한 자유를 규제하여 정치참여의 평등성을 높이는 것은 민주주의적 관점에서 의미가 약하다고 할 수 있다. 이는 자유를 모두 박탈당한 노예들 간의 평등이 진정한 의미의 평등을 의미하지 않는 것과 마찬가지이다. 따라서 선거운동의 자유를 보장하면서 생기는 개인 간의 약간의 차이는 자유라는 민주주의의 근본적인 가치를 구현하기 위하여 불가피한 것이라고 주장한다.

이와 같이 선거운동의 자유와 공정의 관계는 대립적인 측면을 가지고 있다. 그러나 선거운동에 있어 자유와 공정은 상호 대립적인 것만은 아니다. 오히려 두 가치의 관계는 상호 보완적이라고 보는 것이 더 타당하다. 왜냐하면 선거운동의 자유가 전제된 상황에서, 후보자든 유권자든 선거운동의 기회가 균등하게 주어질 수 있기 때문이다. 또한 선거운동의 공정성이 담보되어야 자유로운 선거운동의 정당성 역시 확보될 수 있기 때문이다. 따라서 선거운동에 있어 자유와 공정 두 개의 가치가 서로 상호보완적으로 이루어져야 한다(Bjornlund 2004). 그럼에도 불구하고 두 개의 가치가 충돌하는 상황에서는 어떻게 해야 하는가? 민주주의에 대해서 논한 기존의 정치철학가들은 대부분 자유를 우선시해야 한다는 주장을 하고 있다. 왜냐하면 우리가 민주주의를 시행하기 위하여 선거를 실시하는 가장 기초적인 이유가 개인의 존엄성과 자유를 보장하기 위한 것이기 때문이다. 그렇다면 어떻게 개인의 자유를 최대한 보장하면서 공정성을 확보할 수 있는가? 이러한 문제들은 철학적 담론의 영역에서만이 아니라 실제적 법규와 제도적 측면에서 논의가 이루어져야 한다고 할 수 있다. 이를 위하여 본 연구는 해외 주요 민주주의 국가들의 선거운동 관련 법규를 살펴보았다.

해외 주요 민주주의 국가들의 선거운동 관련 법규와 판례들을 살펴본 결과 일본을 제외한 거의 모든 국가들은 선거운동에 있어 특별한 규제를 두고 있지 않았다. 흥미로운 사실은 이러한 선거운동에 있어서의 개인의 자유보장과 비규제적 성격은 해당 국가의 통치구조나 역사적 전통과는 거의 관계가 없었다는 것이다. 가장 자유주의적 전통에 입각한 민주주의 국가로 여겨지는 미국, 캐나다, 영국이나 비교적 사회민주주의적 성격을 가지고 있는 유럽국가들인 독일과 프랑스는 선거운동에 있어서는 공정과 평등이라는 가치보다는 자유라는 가치를 더 우선에 두는 것으로 나타났다. 물론 이 국가들 역시 공정이라는 가치를 완전히 등한시한 것은 아니다. 다만 본 연구에서 살펴본 민주주의 국가들은 선거운동에 있어 자유와 공정이라는 가치를 실현하는데 있어 자유라는 가치를 우위에 두고, 자유를 최소한으로 침해하는 선에서 공정이라는 가치를 확립하기 위한 조치들을 마련하였다고 볼

수 있다. 이러한 원칙 아래 이 국가들은 선거운동 방식과 내용에 대해서는 거의 규제를 하지 않고 선거자금에 대해서만 규제를 하면서 최대한 시민들의 표현의 자유를 보장하면서 공정성을 보장하는 방식을 취하고 있다.

다만 일본의 경우에 있어서만 우리나라와 같이 선거운동의 방식과 내용에 대해서 구체적인 규제조항을 만들어서 제한을 두고 있었다. 일본의 경우에는 선거의 공정성과 안정적인 선거운영이라는 이유를 들어 선거운동을 제한하고 있었는데, 이러한 이유는 우리나라에서 선거운동을 제한하는 이유와 상당히 유사한 논리이다. 우리나라의 선거법이 일본의 선거법에 기초하여 만들어졌다는 점에서 두 국가의 규제일변도의 선거법이 닮아 있다는 것은 놀랄 일이 아니라고 할 수 있다. 그러나 일본의 경우에도 최근 지속적으로 규제적 선거법을 개정해야 한다는 주장이 제기되고 있으며, 하급심의 경우에는 선거운동에 있어서의 표현의 자유를 강조하는 판례가 나타나고 있다는 점에서 변화 가능성이 조금씩 생기고 있다고 할 수 있다.

본 연구의 주요 논의 대상인 선거운동에 있어서의 시설물, 인쇄물, 소품이용과 투표참여 권유활동과 관련하여 해외 민주주의 국가의 경우 일본을 제외하고는 규제를 하고 있지 않았다. 다만 시설물과 인쇄물의 규격, 설치 장소와 기간에 있어서 규제를 하는 경우가 있었는데, 이러한 경우도 대부분 선거법에 기초한 규제가 아닌 도시미관을 침해하거나 시민들의 일상생활의 불편을 최소화하기 위한 일반 생활시설물 수준에서의 규제였다. 따라서 규제를 어긴 경우에도 선거법 위반으로 처벌되는 것이 아니며 매우 경미한 처벌에 그치기 때문에 사실상 우리나라와 같이 엄격한 규제를 하는 경우는 거의 없다고 볼 수 있다. 유일한 사례는 일본으로, 이 나라의 경우에는 우리나라와 같이 시설물, 인쇄물, 소품 이용에 있어 세세한 규제를 두고 있었다.

한편, 투표참여 권유활동 부분에 있어서는 규제조항을 두고 있는 국가의 예를 찾는 것이 어려웠다. 비록 상대 정당이나 후보에 대한 허위사실 유포와 같은 경우에는 대부분의 국가에서 강한 처벌을 하고 있지만, 투표참여 권유활동은 누구나 원하는 방식으로 얼마든지 할 수 있었다. 우리나라와 같이 투표참여 권유활동 가운데 특정한 내용을 담을 수 없도록 금지하는 국가는 한 국가도 없었다.

이렇게 해외의 사례들과 비교해보면 우리나라의 선거법 규제, 특히 시설물, 인쇄물, 소품 이용에 대한 규제나 투표참여 권유활동 부분에 대한 규제는 너무 과도한 사례라고 볼 수 있다. 따라서 선거운동과 관련된 모든 공직선거법 상의 규제들을 일시에 다른 민주주의 국가들과 같이 자유롭게 풀어주는 것은 어렵다고 하더라도 시민들의 표현의 자유와 관련하여 가장 기본적인 사항에 속하는 시설물, 인쇄물, 소품이용과 투표참여 권유활동 부분에 대해서는 과감히 규제를 풀고 시민들과 후보자들이 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 공직선거법을 개정하는 것이 필요하다고 판단된다.

이러한 공직선거법의 규제완화에 대한 목소리는 국내의 선거관련 전문가들의 의견에서도 공통적으로 나타났다. 본 연구는 선거운동에 있어 시설물, 인쇄물, 소품이용 및 투표참여 권유 활동에 대한 공직선거법 개정과 관련하여 전문가 심층인터뷰(FGI)를 실시하였다. 전문가 FGI에는 학계, 시민단체, 담당 공무원들이 참석하였다. 이에 참석한 전문가들은 전반적으로 현재의 공직선거법이 선거운동의 공정성과 선거의 평온성에 있어서 의미있는 기여를 하고 있다고 평가하였다. 그러나 모든 참석자들이 한목소리로 현재의 공직선거법이 유권자의 정치적 표현의 자유를 지나치게 제한하고 있다고 지적하였다.

전문가 FGI에 참석한 이들은 특히 불법적이고 탈법적인 선거운동이 자주 목격되었던 과거와는 달리, 현재 우리나라의 선거는 안정적으로 치러지고 있으며, 유권자들의 정치참여 의식 역시 높아졌다는 점을 지적하였다. 아울러 이러한 변화를 고려해 보면 현재 우리나라의 공직선거법은 선거운동의 공정성을 확보한다는 이유로 유권자의 정치적 표현의 자유를 지나치게 제한하고 있다는 점에 모두 동의하였으며, 더 나아가 선거운동에 있어 시설물, 인쇄물, 소품이용에 있어 시민들의 자유로운 의사표현을 허용하는 방향으로 공직선거법이 개정되어야 한다는 것에 동의하였다. 아울러 이들은 이러한 개정이 유권자의 정치적 표현의 자유를 확대할 뿐만 아니라 시민들의 정치참여 활성화와 정책 중심의 선거문화를 조성하는데도 기여할 것으로 보았다.

그러나 몇몇 전문가들은 공직선거법이 정치적 표현의 자유를 확대하는 방향으로 너무 급속하게 개정될 경우, 선거가 과열되고 탈법적인 선거운동이 만연하게 되면서 시민들 간의 분쟁이나 사회적 혼란이 심화되어 부정적인 현상이 나타날 수 있다는 것을 경고하였다. 예를 들면, 선거운동에서 특정 정당이나 후보자를 위해 투표권유 활동을 하는 도중에 시민들 간의 충돌이 발생할 수 있으며, 상대 후보자에 대한 허위사실이나 비방내용을 유포함으로써 선거가 혼탁해 질 수 있다. 무제한적인 인쇄물, 시설물, 소품을 이용한 선거홍보를 허용하는 것은 경제적 불평등에 기초한 선거운동 기회의 불평등을 만들 수 있다.

하지만 이러한 부작용이 예상됨에도 불구하고, 전문가들은 기존의 선거운동 규제 조항으로 이들을 제어할 수 있다고 보았다. 예를 들어, 후보자와 유권자가 협의하여 정해진 비용 이상으로 소품 등을 제작해 선거운동을 할 경우, 기부행위제한규정(공직선거법 제119조 제1항 제4호; 제257조)으로 규제할 수 있다는 것이다.

마지막으로 본 연구는 현행 선거운동과 관련된 공직선거법을 시민들이 어떻게 생각하고 있는지를 설문조사를 통하여 조사하였다. 왜냐하면 민주주의 국가에서 법개정은 시민들의 의견과 동떨어져 생각할 수 없기 때문이다. 선거권을 가진 유권자들을 대상으로 온라인으로 실시한 설문조사에서는 선거운동및 정당활동과 관련하여 시민들의 정치적 표현의 자유와 관련된 다양한 문항을 질문하였다. 특히

공직선거법 제90조와 93조를 포함하여 현행 선거법과 정당법 중 개정의견이나 논쟁이 존재하는 부분을 중점적으로 질문함으로써, 선거운동에 있어 시민들의 표현의 자유를 확대하는 방향으로의 공직선거법 개정에 시민들이 어떠한 생각을 가지고 있는지를 분석하였다.

설문조사 결과는 다음의 몇 가지로 요약 정리할 수 있었다. 첫째, 설문에 응한 유권자들 중 대다수가 기본적으로 시민들의 정치적 의사표현의 자유를 매우 중요하게 생각하고 있다고 응답하였으며, 선거운동에 있어 시민들의 표현의 자유를 확대하는 방향으로 제도가 변화해야 한다고 답변하였다. 덧붙여, 해외사례에 대한 평가에 있어서도 정치적 표현의 자유가 널리 확보되어 있는 미국의 선거문화에 대해서 매우 긍정적으로 생각하는 응답자가 대다수였다. 둘째, 본 연구는 정치적 표현의 자유를 확대하는 방향으로 법을 개정했을 때 발생할 가상의 상황을 몇 가지 제시하고 이에 대한 응답자들의 의견을 물었다. 각각 여당과 야당의 정파성을 암시하는 내용으로 구성된 가상의 플래카드를 보여주면서, 일반 시민들이 자유롭게 이런 방식으로 정치적 표현을 게시하는 가상의 상황을 제시하였다. 제시된 가상의 플래카드가 현행법 상 불법이며 각기 다른 정파성을 의도한 게시물임에도 불구하고 이 두 개의 플래카드를 게시해도 된다는 응답한 찬성 답변이 반대한다고 응답한 답변보다 훨씬 많았다. 이러한 분석 결과는 현행 공직선거법 90조와 93조에서 규정하고 있는 시설물과 인쇄물을 이용한 선거운동 조항이 시민들의 표현의 자유에 대한 정서와 맞지 않음을 보여주는 것이라고 해석 할 수 있다. 또한 공직선거법 제90조와 제93조의 유추 규정이 가진 문제점들을 설명한 후, 이 부분에 대한 의견을 물었을 때에도 유추 규정의 문제점에 동의하는 의견이 동의하지 않는다고 답변한 응답자 보다 더 많은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 시민들 역시 현행 공직선거법 제90조와 제93조가 너무 과도한 규제를 하고 있으며, 시민들의 표현의 자유를 위하여 개정될 필요성을 느끼고 있다는 것을 보여준다고 하겠다.

그러나 설문조사 결과에 따르면 응답자들은 소품을 이용한 선거운동에 있어서는 합의된 의견을 보여주지 않았다. 예를 들어, 스티커나 배지와 같은 소품을 이용하여 정치적 의사를 표현하는 것에 대한 의견을 묻는 질문에서는 찬성과 반대 답변의 비율이 비슷하게 나타났다. 마지막으로 이러한 의견들이 응답자의 정치적, 사회경제적 위치에 따라 차이가 있는지를 살펴보았다. 구체적으로 성별, 연령, 학력, 소득, 이념, 정치참여, 정치관심 및 국회 신뢰라는 총 여덟 가지 기준으로 응답자의 특성을 나눈 후, 각각의 집단별 특성에 따라 표현의 자유에 대한 의견이 어떻게 차이가 나는지를 살펴보았다. 분석결과 개별 문항에 따라 약간의 차이는 있었지만, 일반적으로 이념, 연령 그리고 학력에 따른 차이가 많이 발견되었다. 나이가 젊을수록, 학력이 높을수록 그리고 본인의 이념적 성향을 보수적이라고 여길수록 선거운동에 있어 표현의 자유를 확대하자는 의견에 찬성할 확률이 더 높

은 것으로 나타났다.

지금까지 본 연구는 공직선거법 제90조(시설물 관련 조항), 제93조(인쇄물 관련 조항), 제68조(소품이용 관련 조항)와 제58조의 2(투표참여 권유활동 부분)에 집중하여, 선거운동에 있어서의 표현의 자유 확대를 위한 공직선거법 개정 방향에 대해서 다양한 방식으로 검토하였다. 이러한 검토를 통하여 본 연구는 다음과 같은 공직선거법 개정 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 공직선거법은 기본적으로 시민들의 표현의 자유를 보장하고 확보하는 방향에 초점이 맞추어져야 하며, 선거에서의 공정성이나 선거실행의 평온을 위해 시민들의 정치적 표현의 자유가 침해되어서는 안 된다. 이러한 점들은 지금까지 살펴본 것과 같이 정치철학적 토대에 기초할 뿐만 아니라 이미 해외 주요 민주주의 국가들의 선거운동 관련법규와 제도에도 반영되어 있다. 또한 전문가 심층 인터뷰와 시민들의 유권자 의식조사에서도 지지받고 있는 부분이다. 따라서 민주주의에 있어 가장 기초적인 권리인 시민들의 자유권을 최대한 보장하는 방식으로 공직선거법은 개정되어야 할 것이다. 특히 시민들의 자유권 중 가장 중요한 자유권 중 하나인 표현의 자유를 최대한 보장해야 한다. 이를 위하여 현재 선거운동에 있어 시민들의 표현의 자유를 제한하고 있는 제90조(시설물 관련 조항), 제93조(인쇄물 관련 조항), 제68조(소품이용 관련 조항)와 제58조의 2(투표참여 권유활동 관련 조항)는 이를 최대한 보장해 주는 방향으로 개정될 필요가 있다.

둘째, 공직선거법은 허용되는 사항을 나열하고 나머지는 모두 금지하는 포지티브 방식에서 꼭 필요한 사항만을 명시하고, 명시되지 않은 것은 모두 허용하는 네거티브 규제방식을 적용하는 것이 바람직하다. 우리나라의 현행 공직선거법은 법리적 측면에서 보면, 허용되는 선거운동 방법을 나열하고, 나머지는 모두 금지하는 포지티브 규제 방식을 채택하고 있다. 예를 들어, 현행 공직선거법 제90조와 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지)에는 “선거에 영향을 미치게 하기 위하여” 또는 “그 밖에 이와 유사한 것을”과 같이 포괄적으로 선거운동을 규제하는 문구들이 있다. 이러한 문구들은 선거운동의 공정성을 확보하는 데 도움을 주기보다는 선거운동 방법을 포괄적으로 규제해서 시민들이 자유롭게 정치적 의사를 표현하는 수단들을 사전에 차단하는 역효과를 낳고 있다. 또한 제90조 제1항과 제58조의2를 보면, 정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 ‘유추’할 수 있는 내용이라는 간주규정을 두고 있는데, 이러한 부분도 문제가 되고 있다. 이러한 조항은 법 적용의 예측 불가능성을 높여 유권자가 법 위반을 의식해 사전에 자기검열을 하도록 만들어 정치적 표현의 자유를 위축시킬 수 있다. 그리고 제68조는 선거운동기간 중에 선거관계자를 제외한 ‘누구든지’ 소품 등을 이용한 선거운동을 할 수 없다고 규정하여, 시민들이 소품을 이용하여 자유롭게 자신의 정치적 의사표현을 하는 것을 막고 있다. 선거법은 부정선거를 막기 위해서 존재하기도 하지만, 선거법의 진정한 목적은 선거운동의 자유를 제한하

고 규제하는 데 있는 것이 아니라, 국가가 공직선거에 있어 정당, 후보자, 시민들이 서로 간에 자유롭고 공정하게 의사소통을 하며 정보를 교환하는데 문제점이 없도록 도움을 주는데 목적이 있다고 하겠다. 따라서 우리가 선거운동의 공정성을 확보하기 위해 실제로 규제해야 할 것은 유권자의 일반적인 선거운동이 아니라, 선거에서 유권자의 정확한 정보 습득과 의사결정을 저해하는 탈법적인 선거운동이라 하겠다.

이러한 차원에서 최근 중앙선거관리위원회가 국회에 제출한 공직선거법 개정안은 상당한 의미가 있다고 하겠다. 중앙선거관리위원회가 국회에 제출한 공직선거법 개정안에 따르면, 제90조와 제93조 1항을 폐지하여 누구든지 선거운동기간 전에는 선거운동에 이르지 않는 범위에서 시설물, 인쇄물을 이용한 정치적 의사표현을 자유롭게 하도록 허용하며, 제68조를 개정하여 선거운동을 할 수 있는 사람은 누구든지 선거운동기간 중에 본인의 부담으로 제작하거나 구입한 소품 또는 표시물을 붙이거나 입거나 지니는 방법으로 선거운동을 할 수 있도록 하였다. 또한 제58조의 2를 개정하여 투표참여 권유활동에 있어 정당이나 후보자의 명칭 또는 성명을 유추할 수 있는 내용을 나타내는 인쇄물이나 시설물을 사용할 수 없게 한 부분에서 유추조항을 삭제할 것을 개정안에 담았다.

이러한 개정안은 기본적으로 선거운동에 있어 과도한 규제를 제어하고 임의로 해석될 수 있는 유추 조항을 없앴다는 점에서 매우 긍정적인 공직선거법 개정안이라고 할 수 있다. 물론 이번 개정안 역시 앞에서 보았듯이 해외 주요 민주주의 국가의 선거운동 관련 규제나 전문가들의 의견과 비교하여 보면 제한된 수준의 개정안이라고 평가할 수도 있다. 그러나 현실적으로 보았을 때, 너무 급격한 규제 철폐는 선거운동을 관리하는 관리 주체뿐만 아니라 선거운동에 직접 참여하는 후보자와 시민들에게 혼란을 줄 수 있으며, 선거운동에 있어 상대 후보자에 대한 허위사실이나 비방내용을 유포하는 행위가 갑작스럽게 만연하여 선거가 혼탁해 질 수 있다. 또한 그동안 제출된 중앙선거관리위원회의 제한적인 개정의견 조차 국회에서 의결이 되고 있지 않은 상황 속에서 기존의 모든 규제를 철폐하는 혁신적인 선거법 개정은 국회에서나 국민들에게나 받아들여지기 어렵다고 할 수 있다. 따라서 이번에 국회에 제출된 중앙선거관리위원회의 개정안은 선거운동에 있어 표현의 자유 확대와 공정성 유지라는 측면에서 매우 적절한 대안이 될 수 있다고 볼 수 있다.

참고문헌

1. 해외문헌

Baker, C. Edwin. 1989. *Human Liberty and Freedom of Speech*. New York: Oxford University Press.

Bjornlund, Eric C. 2004. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Chemerinsky, Edwin. 2006. *Constitutional Law: Principles and Politics*. New York: Aspen Publishers.

Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds. 2005. "A Framework for the Systematic Study of Election Quality." *Democratization*. Vol. 12, No. 2, 149-162

Elklit, Jørgen & Palle Svensson. 1997. "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy*. Vol. 8, No. 3, 32-46.

Kang, Kyung-Keun. 2011. *The Current Situation and System for Free and Fair Elections in Korea*. High Management Workshop Paper, 1.

Mill, John Stuart, 서병훈 역. 2005. 『자유론』. 서울: 책세상.

Milton, John, 임상원 역. 1998. 『아레오파지티카』. 서울: 나남.

Ohman, Magnus. 2012. *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IEDA Database*. Stockholm: International IDEA.

Sustein, Cass R. 1993. *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York: The Free Press.

Usaki, Masahiro. 1990. "Restrictions on Political Campaigns in Japan." *Law and Comtemporary Problems*. Vol. 53, No. 2, 133-156.

2. 국내문헌

고민수. 2009. "유권자의 선거운동의 자유에 대한 제한과 문제점." 『언론과 법』 8(2), 29-48.

국립국어원. 2021. "표준국어대사전." https://stdict.korean.go.kr/main/main.do(검색일: 2021.7.13).

권준희 외. 2017. "공직선거법상 사전선거운동 규제의 기본권 침해 사례연구 및

입법적 대안 검토.” 『공익과 인권』 17, 157-232.
길용원. 2019. “일본에서의 선거운동의 규제에 관한 고찰.”『비교법연구』 19(2), 7-42.
김래영. 2011. “공직선거법 제93조 제1항의 위헌성.” 『공법학연구』 12(2): 159-185.
김문배. 2010. “독일의 선거운동의 자유와 규제에 관한 연구.” 『선거연구』 창간호. 373-392.
김영태. 2015. “선거법 개정 10년의 성과와 과제: 선거운동 관련 법규를 중심으로.”『의정연구』 21(1), 32-60.
김용철. 2011. “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서.” 『의정연구』 17(3), 83-116.
김일동 외. 2010. “영국의 선거운동의 자유와 규제에 관한 연구.” 『선거연구』 창간호. 393-422.
김일환·홍석환. 2014. “선거운동 규제에 관한 비교법적 고찰.” 『미국헌법연구』 25(1), 31-63.
김재선. 2011. “미국의 연방선거법의 공정성 확보방안에 관한 공법적 고찰.” 『선거연구』 2, 181-208.
김재선. 2016, “공직선거법과 선거운동의 자유에 관한 공법적 고찰.” 『고려법학』 80, 75-102.
김현태. 2007. “선거운동의 자유와 공정에 관한 연구.” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문.
김형철. 2009. “선거와 민주주의.” 민주화운동기념사업회 편. 『민주주의 강의3-제도』. 서울: 오름.
김형철. 2014. “여비후보자제도와 선거운동기회의 불평등성: 선거운영의 자유와 공정성을 중심으로” 『한국정치연구』 23(3), 55-82.
문재완. 2018. “선거운동의 자유와 헌법 제116조 제1항.” 『외법논집』 42(1), 273-296.
박성민. 2017. “선거운동 제한체계 개선방안 연구.” 『선거연구』 8, 311-336.
박찬진 외. 2010. “호주의 선거운동의 자유와 규제에 대한 연구.” 『선거연구』 창간호. 497-518.
손태규. 2010. “한국의 상당성 법리와 미국의 현실적 악의 법리의 차이: 미국의 상당한 믿음 기준, 주의태만 기준과의 비교를 중심으로.” 『공법연구』 38(4), 79-106.
송석윤. 2005. “선거운동 규제입법의 연원.”『법학』 46(4), 28-53.
송석윤, 황성기, 김도협, 김주영. 2011. “선거운동의 자유와 선거의 공정성.”『헌법재판소』 정책개발연구용역보고서.

석종근 외. 2010. “캐나다의 선거운동의 자유와 규제에 관한 연구.” 『선거연구』 창간호. 471-496.
오봉진. 2013. “선거운동의 규제 개선에 관한 연구: 방법규제에서 비용규제로.” 건국대학교 석사 학위 논문.
유현종. 2011. “선거운동 규제의 제도적 변화와 지속성.” 『한국정치학회보』 45(1), 87-111.
윤성현. 2013. “미국헌법상 표현의 자유의 지지논변으로서 사상의 시장론.” 『공법연구』 42(2), 215-239.
이상원. 1999. “존 롤즈의 정의론: 공정성으로서의 정의(Ⅱ).” 『신학지남』 66(3), 254-282.
이종수 외. 2010. “프랑스의 선거운동의 자유와 규제에 관한 연구.” 『선거연구』 창간호. 455-470.
임성호. 2008. “규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의.” 『현대정치연구』 1(2), 5-36.
임종훈. 2001. “선거운동의 자유와 현행 선거법상 규제의 문제점.” 『공법연구』 29(4), 29-44.
음선필. 2019. “선거의 평온 및 공정성 관련 공직선거법 규정에 대한 검토.” 『헌법재판연구』 6(2), 3-43.
정원섭. 2011. “정의론과 공정성의 조건.” 『철학과 현실』 22-34.
조영승. 2018. “선거운동의 자유의 보장체계에 관한 소고: 헌법적 근거와 보호영역을 중심으로.” 『공법학연구』 19(2), 155-183.
중앙선거관리위원회. 2015. 『각국의 선거제도 비교연구』 중앙선거관리위원회 선거연수원.
채진원. 2019. “숙의민주주의 지향의 선거법규제의 전환: 선거운동방식규제에서 비용중심규제로.” 『한국과 국제정치』 35(3), 123-155.

3. 웹사이트 검색자료

https://www.usa.gov/voting-laws-history (검색일 2021. 9. 20)
https://www.bundeswahlleiter.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf (검색일 2021. 9. 21)
https://ico.org.uk/media/1589/promotion_of_a_political_party.pdf (검색일 2021. 9. 22)
https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/candidate-or-agent (검색일 2021. 9. 22)

https://www.aec.gov.au/Elections/Federal_Elections/ (검색일 2021. 9. 23)
https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Completed_Inquiries/em/elect04/chapter12 (검색일 2021. 9. 23)
https://www.elections.ca/home.aspx (검색일 2021. 9. 24)
https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/ (검색일 2021. 9. 24)
https://www.thelocal.fr/20170309/rules-of-the-game-what-rules-does-the-french-election-have-to-follow/ (검색일 2021. 9. 25)
https://www.france24.com/en/20170506-france-media-rules-prohibit-election-coverage-over-weekend-presidential-poll (검색일 2021. 9. 25)

[부록]

선거 운동의 정치적 표현의 자유에 대한 유권자의식조사	I D (기재하지 마십시오)			

안녕하십니까?

본 조사는 정치적 표현의 자유와 관련한 공직선거법 개정을 위한 유권자들의 인식에 관하여 **중앙선거관리위원회**의 지원을 받아 **한국선거학회**가 실시하고 있습니다. 본 조사의 모든 응답내용은 비밀이 보장되며, 옳고 그름이 있는 것이 아니므로 평소 느끼시는 바를 그대로 말씀해 주시면 됩니다. 귀하께서 응답해 주신 사항은 공정한 선거발전을 위한 연구자료로만 활용되어니 바쁘시겠지만 잠시만 시간을 내어주시면 감사하겠습니다.

본 조사에 대한 귀하의 응답은 익명으로 통계처리되므로 개인의 신상정보나 응답내용이 외부에 노출되는 일은 절대 없습니다. 본설문에서 응답해주시는 정보는 법률 제11690호 개인정보보호법 제15조(개인정보 수집/이용)에 의거 보호받을 수 있으며, 동법 제21조(개인정보 의파기)에 의거 조사 종료 후 파기되오니 안심하시고 원활한 연구진행이 될 수 있도록 모든 문항을 빠짐없이 응답해주시면 감사하겠습니다.

2021년 8월

한국선거학회

담당자 (조사관련 문의) : 한국선거학회(tel. 062-230-6728, e-mail: kaes1990@daum.net)

IRB01. 위와 같은 설문조사에 참여하는 것에 동의하시겠습니까?

1. 네
2. 아니오 -> 면접중단

// SQ. 응답자 인적사항 //

SQ01. 먼저 선생님의 인적 사항에 대하여 간략히 여쭙겠습니다. 선생님의 현재 주민등록상 거주지역은 어디십니까?

1. (　　) 시/도
2. (　　) 시/군/구

// 드롭다운 형태로 제시 //

SQ02. 주민등록상 성별은 어떻게 되십니까?

1. 남자
2. 여자

SQ03. 주민등록상 생년월일은 어떻게 되십니까?

1. (　　) 년 [로직: 1920 to 2021]
2. (　　) 월 [로직: 1 to 12]

[로직: 연도 >= 2004면 조사종료, 연도=2003 & 월 >= 9 이면 조사종료]

SQ04. 선생님께서는 학교를 어디까지 마치셨습니까?

1. 유치원, 특수학교 유치원
2. 초등학교 중퇴, 초등학교 졸업
3. 중학교 중퇴, 중학교 졸업
4. 고등학교 중퇴, 고등학교 졸업
5. 고등학교 졸업후 비정규교육(학원 등)
6. 전문대학, 기술대학, 기능대학 재학, 중퇴, 졸업
7. 대학 재학, 대학 중퇴, 대학 졸업
8. 석사 과정 또는 석사 졸업
9. 박사 과정 또는 박사 졸업
96. 전혀 교육을 못받았다

// A. 선거 전반에 대한 인식 //

Q01. 선생님께서는 평소 정치에 대해 어느 정도 관심이 있으십니까?

1. 매우 관심이 있다
2. 다소 관심이 있다
3. 보통이다
4. 별로 관심이 없다
5. 매우 관심이 없다

Q02. 선생님께서는 한국 선거 전반에 관련된 다음의 각 견해들에 대해 얼마나 동의하십니까?

	매우 동의	동의하는 편	보통이다	동의하지 않는 편	전혀 동의하지 않음
	1	2	3	4	5
1. 한국 선거는 공정하고 자유롭게 행해진다					
2. 선거관리위원회는 중립적으로 선거를 관리한다.					

Q03. 선생님께서는 다음 의견에 대해 얼마나 동의하십니까?

	매우 동의한다	대체로 동의한다	그저 그렇다	별로 동의하지 않는다	전혀 동의하지 않는다
	1	2	3	4	5
1. 사회질서 유지를 위해 개인의 자유를 제한할 수 있다					
2. 기존 방식을 그대로 따르지 않고 자유롭게 생각할 수 있는 사람들이 필요하다.					
3. 표현의 자유는 제한없이 보장되어야 한다.					

Q04. 다음 네 장의 사진은 지난 2020년 미국 대통령선거 당시, 미국의 어느 도시에서 흔히 볼 수 있는 모습입니다. 위의 두 장은 시민들이 자신이 지지하는 대통령 후보자의 사진을 자신들의 집 앞에 세워둔 모습이고, 아래의 두 장은 대통령 후보자 이름이 쓰인 자동차부착용 스티커를 파는 인터넷쇼핑몰의 사진입니다.

[이미지: q04_1.png]

[이미지: q04_1.png]

이처럼 일반 시민들이 자신의 지지 후보를 표현하는 소품을 자유롭게 사용하는 미국의 선거문화에 대해 어떻게 생각하시나요?

1. 매우 긍정적 -> Q04-1
2. 다소 긍정적 -> Q04-1
3. 다소 부정적 -> Q04-2
4. 매우 부정적 -> Q04-2
9. 잘 모르겠다

Q04-1. 긍정적이라고 응답하셨는데, 그 이유는 무엇인가요?

1. 시민의 표현의 자유가 잘 보장되고 있어서
2. 선거에 대한 관심이 높아질 거 같아서
3. 기타(　　)

[로직: Q04=3,4 응답자만]

Q04-2. 부정적이라고 응답하셨는데, 그 이유는 무엇인가요?

1. 정치 경쟁과 갈등이 과열될 것 같아서
2. 도시 미관을 해쳐서
3. 기타(　　)

Q05. 다음은 공식 선거운동 기간 동안 일반 시민들의 선거 운동과 정치적 지지 표현의 자유에 관한 의견들입니다. 선생님께서는 아래의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

	매우 찬성	약간 찬성	보통	약간 반대	매우 반대
	1	2	3	4	5
1. 공식 선거 운동 기간 동안에 누구나 정치적 의사를 자유롭게 표현할 수 있다.					
2. 공식 선거 운동 기간 동안에, 특정 후보나 정당을 명시하지 않는다면 '투표 참여를 권유하는 다양한 인쇄물이나 플래카드'를 제작하여 배포할 수 있다.					
3. 공식 선거 운동 기간 동안에, '본인이 지지하는 정당이나 후보자를 나타내는 스티커나 배지, 인형 등의 소품'을 '본인 부담으로 제작하거나 구입'해서 '옷이나 가방에 부착'하고 다닐 수 있다.					
4. 공식 선거 운동 기간 동안에, '본인이 지지하는 정당이나 후보자의 이름이나 사진을 담은 플래카드'를 길거리에 걸 수 있다.					

Q06. 다음은 공식 선거운동 기간 이전에 일반 시민들의 선거 운동과 정치적 지지 표현의 자유에 관한 의견들입니다. 선생님께서는 아래의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

	매우 찬성	약간 찬성	보통	약간 반대	매우 반대
	1	2	3	4	5
1. 공식 선거 운동 기간 이전에 누구나 정치적 의사를 자유롭게 표현해도 된다.					
2. 공식 선거 운동 기간 이전에, 본인이 지지하는 정당이나 후보자를 나타내는 스티커나 배지, 인형 등의 소품을 본인 부담으로 제작하거나 구입해서 옷이나 가방에 부착하고 다닐 수 있다.					
3. 공식 선거 운동 기간 이전에, 본인이 지지하는 정당이나 후보자의 이름이나 사진을 담은 플래카드를 본인 부담으로 제작해서 길거리에 걸 수 있다.					

Q07. 만약 아래와 같은 가상의 플래카드가 길거리에 게시되어있는 것을 보았다면, 선생님께서는 이에 대해 어떻게 생각하실 것 같습니까?

[이미지: q07.png]

1. 게시해도 된다. -> Q07-1
2. 게시하면 안 된다. -> Q07-2

Q07-1. 게시해도 된다고 응답하셨는데, 그 이유는 무엇인가요?
1. 모든 시민은 표현의 자유가 있기 때문에 게시해도 된다.
2. 특정 정당이나 후보를 지지하는 내용이 아니므로 게시해도 된다.
3. 기타( )

[로직: Q07=2 응답자만]
Q07-2. 게시하면 안 된다고 응답하셨는데, 그 이유는 무엇인가요?
1. 특정 정당이나 후보를 지지하는 의도가 있는 표현이므로 붙여서는 안 된다.
2. 일반 시민들이 플래카드를 게시하면 선거에 혼란을 줄 것이므로 안 된다.
3. 기타( )

Q08. 만약 아래와 같은 가상의 플래카드가 길거리에 게시되어있는 것을 보셨다면, 선생님께서는 이에 대해 어떻게 생각하실 것 같습니까?
[이미지: q08.png]
1. 게시해도 된다. -> Q08-1
2. 게시하면 안 된다. -> Q08-2

Q08-1. 게시해도 된다고 생각하시는데, 그 이유는 무엇인가요?
1. 모든 시민은 표현의 자유가 있기 때문에 게시해도 된다.
2. 특정 정당이나 후보를 지지하는 내용이 아니므로 게시해도 된다.
3. 기타( )

[로직: Q08=2 응답자만]
Q08-2. 게시하면 안 된다고 생각하시는데, 그 이유는 무엇인가요?
1. 특정 정당이나 후보를 지지하는 의도가 있는 표현이므로 붙여서는 안 된다.
2. 일반 시민들이 플래카드를 게시하면 선거에 혼란을 줄 것이므로 안 된다.
3. 기타( )

[카테고리(단독): 앞서 보신 두 개의 플래카드는 가상의 내용이지만 만약 실제로 게시된다면, 현행「공직선거법」제90조와 제93조에 따라 모두 불법입니다. 특정 정당이나 후보자 이름을 쓰고 있지 않지만, 특정 정당이나 후보자를 "유추"할 수 있는 내용이 포함되어 있기 때문입니다.

참고: 공직선거법제90조와 제93조는 선거일 전 180일부터 선거일까지 특정 정당 또는 후보자를 지지·추천·반대하는 내용이 포함되거나, 정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용이 포함된 시설물·인쇄물 등을 설치·게시·배부하는 행위를 선거에 영향을 미치는 행위로 보아 제한하고 있다.]

[카테고리(Q09-1 ~ Q09-3): 이러한 현행법에 대해 홍길동, 전우치, 이몽룡은 다음과 같이 생각합니다. 선생님은 이 세 사람의 의견에 대해서 어떻게 생각하십니까?]

[이미지: q09_1.png]
Q09-1. 이와 같은 홍길동(오른쪽 남자)의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?
1. 매우 찬성한다
2. 다소 찬성한다
3. 보통이다
4. 다소 반대한다
5. 매우 반대한다

[이미지: q09_2.png]
Q09-2. 이와 같은 전우치(왼쪽 여자)의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?
1. 매우 찬성한다
2. 다소 찬성한다
3. 보통이다
4. 다소 반대한다
5. 매우 반대한다

[이미지: q09_3.png]
Q09-3. 이와 같은 이몽룡(오른쪽 남자)의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?
1. 매우 찬성한다
2. 다소 찬성한다
3. 보통이다
4. 다소 반대한다
5. 매우 반대한다

Q10. 만약 어떤 사람이 자신의 집 대문이나 자동차 뒤에 특정 후보나 정당을 지지하는 스티커를 붙였다면, 선생님께서는 이에 대해 어떻게 생각하십니까?
1. 붙여도 된다. -> Q10-1
2. 붙이면 안 된다. -> Q10-2

Q10-1. 붙여도 된다고 응답하셨는데, 그 이유는 무엇인가요?
1. 모든 시민은 표현의 자유가 있기 때문에 붙여도 된다.
2. 자신의 집이나 차에 붙이는 것은 본인의 자유이기 때문에 붙여도 된다.
3. 기타( )

[로직: Q10=2 응답자만]
Q10-2. 붙이면 안 된다고 응답하셨는데, 그 이유는 무엇인가요?
1. 특정 정당이나 후보를 지지하는 것이므로 붙여서는 안 된다.
2. 선거에 혼란을 줄 것이므로 붙여서는 안 된다.
3. 기타( )

Q11. 만약 어떤 사람이 특정 후보나 정당을 의미하는 배지를 가방이나 옷에 붙였다면, 선생님께서는 이에 대해 어떻게 생각하십니까?
1. 붙여도 된다. -> Q11-1
2. 붙이면 안 된다. -> Q11-2

Q11-1. 붙여도 된다고 응답하셨는데, 그 이유는 무엇인가요?

1. 모든 시민은 표현의 자유가 있기 때문에 붙여도 된다.
2. 자신의 소지품에 붙이는 것은 본인의 자유이기 때문에 붙여도 된다.
3. 기타(　　)

[로직: Q11=2 응답자만]

Q11-2. 붙이면 안 된다고 응답하셨는데, 그 이유는 무엇인가요?

1. 특정 정당이나 후보를 지지하는 것이므로 붙여서는 안 된다.
2. 선거에 혼란을 줄 것이므로 붙여서는 안 된다.
3. 기타(　　)

Q12. 다음은 선거여론조사에 대한 의견들입니다. 선생님께서는 아래의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

	매우 반대한다	약간 반대한다	보통이다	약간 찬성한다	매우 찬성한다	잘 모르겠다
	1	2	3	4	5	9
1. 청소년들의 민주주의에 대한 이해를 높이고 민주시민 교육을 위해서 청소년 대상으로 시행하는 교육 목적의 모의 투표를 허용해야 한다.						
2. 정당이 당내경선이나 후보단일화를 위해 여론조사를 실시했다면, 그 여론조사의 결과를 공표해야 한다.						
3. 현행법에서 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감 시각까지 여론조사 결과를 공표할 수 없는데, 이러한 여론조사 공표 금지기간 규정을 없애야 한다.						

Q13. 다음은 국민의 알 권리와 선거운동의 자유를 확대하기 위한 방안으로 논의되고 있는 의견들입니다. 선생님께서는 아래의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

	매우 반대한다	약간 반대한다	보통이다	약간 찬성한다	매우 찬성한다	잘 모르겠다
	1	2	3	4	5	9
1. 국민의 알 권리와 선거 운동의 자유 확대를 위해서 선거에 출마하려는 예비후보자의 선거운동기간을 더 확대해야 한다.						
2. 국민의 알 권리와 선거 운동의 자유 확대를 위해서 예비후보자의 배우자도 선거운동을 할 수 있어야 한다.						
3. 국민의 알 권리와 저비용 선거운동 문화를 위해서 신문이나 방송을 통한 선거 홍보나 광고는 횟수의 제한을 두지 않아야 한다.						
4. 국민의 알 권리와 선거 운동의 자유 확대를 위해서 선거운동기간에 후보자 토론회나 대담 등을 더 늘려야 한다.						
5. 국민의 알 권리와 선거 운동의 자유 확대를 위해서 정당이나 후보자의 선거운동기간을 현행보다 늘려야 한다.						
6. 국민의 알 권리와 선거 운동의 자유 확대를 위해서 공개장소에서 연설이나 대담을 할 때 마이크나 확성기의 사용 제한을 없애야 한다.						

Q14. 다음은 정당활동의 자유와 정치자금의 투명성을 확대하기 위해서 논의되는 의견들입니다. 선생님께서는 아래의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

	매우 반대한다	약간 반대한다	보통이다	약간 찬성한다	매우 찬성한다	잘 모르겠다
	1	2	3	4	5	9
1. 정당활동의 자유를 확대하고 민주주의 교육을 활성화하기 위해서 정당가입 가능연령을 만 16세로 하향 조정해야 한다.						
2. 정당활동의 자유를 확대하고 당 대표의 사당화를 방지하기 위해서, 정당의 구·시·군 단위 조직 설치를 허용해야 한다.						
3. 소셜미디어 후원서비스를 통한 후원금 모금과 인터넷 광고를 허용해야 한다.						
4. 정치자금의 투명성을 강화하기 위해서 정치자금 수입과 지출을 선관위 공개시스템을 통해서 상시적으로 공개하여 누구나 볼 수 있게 해야 한다.						

Q15. 다음은 공정한 선거환경 조성을 위해서 논의되는 의견들입니다. 선생님께서는 아래의 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

	매우 반대한다	약간 반대한다	보통이다	약간 찬성한다	매우 찬성한다	잘 모르겠다
	1	2	3	4	5	9
1. 인터넷언론사가 관리하는 유튜브 등 보도채널에 게재된 선거보도도 선거보도심의위원회가 심의할 수 있어야 한다.						
2. 선거보전금을 반환하지 않은 사람의 인적사항과 사유 등을 공개해야 한다.						
3. 후보자등록시 당선인의 재산신고내역을 선거 이후 확인해서 고의로 재산을 은닉하거나 누락한 사실이 있다면 이에 대한 법적 제재를 취해야 한다.						
4. 청년·장애인후보자의 기탁금을 다른 후보자들보다 낮추고, 반환요건도 완화해야 한다.						

// B. 우리나라 정치와 정당 //

Q16. 선생님께서는 다음 집단들 혹은 기관들에 대하여 얼마나 신뢰하고 있습니까?

	전혀 신뢰하지 않는다	별로 신뢰하지 않는다	약간 신뢰한다	매우 신뢰한다
	1	2	3	4
1. 중앙정부부처				
2. 국회				
3. 검찰				
4. 법원				
5. 지방자치단체				
6. 군대				
7. 언론기관				
8. 중앙선거관리위원회				

//Q17-1, Q17-2 문항은 각각 20초가 지나면 다음 문항으로 자동 넘어가도록, '2.모름' 응답으로 처리//

Q17-1. 현재 **더불어민주당 당대표**가 누군지 알고 계신가요? 알고 계시는 이름을 기재하여 주세요.

1. 이름: ( )
2. 모름

Q17-2. 현재 **국민의 힘 당대표**가 누군지 알고 계신가요? 알고 계시는 이름을 기재하여 주세요.

1. 이름: ( )
2. 모름

// C. 정치적 활동 경험과 정치적 견해 //

Q18. 선생님께서는 **최근 5년간(2016년 9월 이후)** 다음의 정치적 행동들 가운데 직접 경험해 보신 적이 있는지, 만약 없다면 앞으로 해 볼 의향이 있는지, 아니면 절대 안 할 것인지 말씀해 주시기 바랍니다.

	해 본 적 있다	앞으로 할 수도 있다	절대 안 할 것이다
	1	2	3
1. 길거리나 온라인상에서 서명하는 일			
2. 각종 사회운동(불매운동 등)에 참여하는 일			
3. 시위(촛불시위 등)에 참여하는 일			
4. 파업에 참여하는 일			
5. 시민단체에 가입하여 활동하는 일			
6. SNS나 온라인 플랫폼에 정치적 견해를 담은 글을 쓰는 일			

Q19. 정치이념을 일반적으로 진보와 보수로 구분합니다. 0부터 10까지 눈금 중에서 선생님께서는 자신은 어디에 속한다고 생각하십니까? 여기서 0은 진보를 나타내며, 10은 보수를 나타냅니다.

0. 진보
1. <---
2. ---
3. ---
4. ---
5. ---
6. ---
7. ---
8. ---
9. --->
10. 보수

Q20. 다음 의견에 대해 얼마나 공감하십니까?

	매우 공감한다	대체로 공감한다	그저 그렇다	별로 공감하지 않는다	전혀 공감하지 않는다
	1	2	3	4	5
1. 나 같은(나 정도의) 사람은 정부가 하는 일에 어떤 영향을 주기 어렵다.					
2. 나의 투표참여는 정부 정책 또는 정치 변화에 영향을 줄 수 있다.					
3. 나의 집회 및 시위 참여는 정부 정책 또는 정치 변화에 영향을 줄 수 있다.					
4. 정치인이나 공직자들은 나 같은 사람이 생각하는 것에 대해서 신경쓰지 않는다					
5. 나는 우리 사회의 중요한 정치적 문제가 무엇인지 잘 알고 있다					

// DQ. 통계처리용 문항 //

DQ01. 선생님의 현재 고용상태는 어떠하십니까?

1. 고용중(정규직, 주 32시간 이상) -> DQ02
2. 고용중(비정규직, 주 15-32시간 미만) -> DQ02
3. 고용중(비정규직, 주 15시간 이내) -> DQ02
4. 가족 일을 돕는다 -> DQ03
5. 실업상태 -> DQ03
6. 학생 -> DQ03
7. 은퇴 -> DQ03
8. 전업 주부 -> DQ03
9. 중증 장애 -> DQ03
10. 기타 사유로 노동할 수 없음 -> DQ03
99. 응답 거부 -> DQ03

DQ02. 선생님의 직업은 무엇입니까?

1. 공무원·공공기관
2. 관리직 및 전문직
3. 사무직
4. 노동직
5. 판매·영업직
6. 농·축·수산업
7. 자영업
8. 기타

DQ03. 선생님께서는 스스로 자신이 사회경제적으로 어떤 계층에 속한다고 생각하십니까?

1. 상층
2. 중상층
3. 중간층
4. 중하층
5. 하층

DQ05. 선생님 고향(성장지역)은 어디십니까?

1. 서울
2. 인천/경기
3. 대전/세종/충청
4. 광주/전라
5. 대구/경북
6. 부산/울산/경남
7. 강원
8. 제주
9. 이북/해외/기타

DQ07. **<u>선생님 댁의 한달 가구소득</u>**은 얼마나 되십니까? (가족의 월급·상여금·은행이자 모두 포함)

1. 100만원 미만
2. 100~199만원
3. 200~299만원
4. 300~399만원
5. 400~499만원
6. 500~599만원
7. 600~699만원
8. 700~799만원
9. 800~899만원
10. 900~999만원
11. 1,000만원 이상

DQ08. **<u>선생님 가구의 총재산액</u>**은 어느 정도입니까? 부동산, 금융자산, 부채 등을 모두 포함해서 말씀해 주십시오.

1. 5천만원 미만
2. 5천만원~1억원 미만
3. 1억원~2억원 미만
4. 2억원~3억원 미만
5. 3억원~4억원 미만
6. 4억원~5억원 미만
7. 5억원~6억원 미만
8. 6억원~7억원 미만
9. 7억원~8억원 미만
10. 8억원~9억원 미만
11. 9억원 이상

DQ09. 설문조사 중간에 선생님께서 보신 플래카드에 관한 질문입니다. 그 플래카드는 현행 선거법상에서 허용되지 않는 가상의 예시인가요?

1. 그렇다
2. 아니다

♣ 오랜 시간 설문에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다. ♣

2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「선거운동 관련 정치적 표현의 자유 확대 방안 연구
: 시설물·인쇄물 이용 정치적 표현 범위 확대」

발행일 | 2021년 10월 8일

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과(323호)

주 소 | 경기도 과천시 홍촌말로 44

전 화 | 02-3294-8410

인 쇄 | **대학사** (062-222-5350)

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)