



# 선거운동 기간 제한과 입법개선방안

선거에서 다양한 의견개진을 충분히 할 수 있도록 하고,  
역량있는 정치인들이 대의기관에 유입될 수 있도록 한다는  
취지에서도 선거운동 기간의 제한은 폐지하거나  
선거운동 기간을 최대한 확보시키는 것이 시급하다고 보겠다.



☞ 김선화  
☞ 국회입법조사처 입법조사연구관, 법학박사  
✉ kseonhwa@gmail.com



## I. 문제의 제기

최근 많은 논란과 우여곡절 끝에 선거제도에 관한 큰 변화가 여러 가지 있었다. 그 중에서도 국민이 지지하는 정당의 지지율을 최대한 유사하게 의석에 반영하고자 하는 취지로서 연동형 비례대표제가 가미된 국회의원선거제도를 도입한 것이 가장 중요한 변화라 할 수 있다. 선거연령이 만 19세로 낮아진 것도 큰 변화이다. 예상하지 못한 선거환경의 큰 변화로는 새로운 미디어 출현과 가짜뉴스의 범람을 들 수 있다.

이러한 환경과 제도의 변화로 인하여 지금 현행 선거제도, 선거법이나 정당법에도 이에 대응한 변화가 필요한 상황이 되었다.

구체적으로는 연동형 비례제가 제대로 그 취지를 발휘하기 위하여 정당을 중심으로 민주적인 의사가 수렴될 수 있도록 하고 공천제도가 실질적으로 민주화되는 정당민주화라든가, 정당이 진성당원으로 꾸러지도록 하는 문제가 시급하게 진지하게 고민되어야 한다. 또한 정당의 다양성이 제대로 활성화될 여건도 조성되어야 한다. 대의기관인 국회에서 다양한 정당 간의 정책적 또는 정당연합이 이루어질 수 있는 제도와 정치적 역량도 요구된다.

선거연령의 인하는 보다 다양한 정보에 대한 비판적 접근이 가능하도록 정보의 자유나 의견교환의 자유가 보다 활성화되도록 각종 불필요하거나 과도한 규제를 걷어내고, 정치 또는 시민교육이 어릴 때부터 이루어져야 할 필요성을 환기시킨다.

미디어환경의 변화로 가짜뉴스가 범람하는 문제는 정보에 대한 검증과 관련하여 선거기간에 대한 제한에 대해서도 짚어봐야 하는 상황을 만들었다.

이러한 여러 가지 제도와 환경 변화에 따라 요구되는 것은 무엇보다도 “선거운동의 자유 확대”라고 할 수 있다.

## II. 선거운동에 대한 제한의 입법연혁

과거의 부정선거에 대한 경험 때문인지 우리 선거제도에는 과도할 정도로 많은 자유에 대한 제한이 산재해 있다. 간략하게 선거운동에 대한 제한 연혁을 보면, 선거운동에 대한 규제는 5.16쿠데타 이후 국가재건최고회의에서 1963.1.16.에 제정된 「국회의원선거법」이 모든 선거운동을 원칙적으로 금지하고 예외적으로 일정한 유형의 선거운동을 허용하는 방식으로 이루어지면서 금지를 원칙으로 하다가, 1972.12.30. 「국회의원선거법」에서 선거운동방식으로 선전벽보, 선거공보 및 합동연설회만 인정하는 정도로 그 자유가 더욱 축소되었다. 문민정부 들어서 1994.3.16. 「공직선거 및 선거부정방지법」이 제정되면서 선거운동에 대하여 원칙적으로 자유를 인정하면서 다만 법률에서 예외적으로

제한하는 규정을 두게 되었다. 그러나 그 제한이 매우 다양하고 많아서 획기적으로 선거의 자유가 신장된 것으로 보기는 어려운 것이었다.

현행 공직선거법의 경우에도 제61조부터 제118조까지 선거운동 기간을 제한하고 그 기간동안 특별히 금지되거나 제한되는 선거운동방법에 대하여 정하고, 처벌규정도 두고 있다. 그러므로 여전히 선거운동자유는 매우 제한적이라고 평가할 수밖에 없다.

선거운동방식에 대해서는 금전이나 권력을 부당하게 이용하는 것은 금지하되, 자유로운 선거운동을 원칙으로 하여, 정책과 정책결정자, 정치인에 대한 자유로운 의견교환이나 비판 등이 활성화되어야 할 것이다.

이하에서는 그 중에서도 자유로운 선거를 위한 방안의 하나로서 선거운동 기간의 제한의 문제를 살펴보고 선거운동제한기간을 폐지하거나 또는 선거운동 기간을 확대하는 대안을 제시하고자 한다.

### III. 선거운동 기간 제한과 사전선거운동 처벌

우리 공직선거법에서는 선거운동을 당선 또는 낙선을 위한 행위라고 규정하고 있으며 다만 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시, 통상적인 정당활동, 명절과 석가탄신일, 기독교탄신일 등에 의례적인 인사말 문자메시지 전송은 제외한다고 정하고 있다.<sup>1)</sup> 동법 제33조에서는 선거운동 기간에 관하여 정하고 있는데, 대통령선거는 23일, 국회의원선거와 지방자치단체의 국회의원 및 장의 선거는 14일로 하고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 예비후보제도가 생기면서 사실상 예비후보의 선거운동 기간이 선거운동에 해당함에도 그 이전부터 가능하도록 하는 등으로 이러한 기간제한 규정이 형해화되거나 또는 유명무실해지고 있지 않은가 하는 의문이 있다. 그럼에도 사전선거운동에 대한 제한규정이 존재하며, 이를 위반할 경우에는 형사처벌이 된다. 즉, 선거운동 기간 전에 동법에서 규정된 방식 외에 선전시설물·용구 또는 각종 인쇄물, 방송·신문·뉴스통신·잡지, 그 밖의 간행물, 정견발표회·좌담회·토론회·향우회·동창회, 그 밖의 집회, 정보통신, 선거운동기구나 사조직의 설치, 호별방문, 그 밖의 방법으로 선거운동을 한 자는 2년 이하의 징역이나 400만 원 이하의 벌금에 처하게 되어 있다.<sup>3)</sup> 공직선거법 제254조 제2항.

비교법적으로는, 선거운동 기간 제한이 없는 국가가 더 많다. 미국의 경우에는 선거운동 기간에 대한 규정 자체가 존재하지 않아 사전선거운동 제한이 없다. 독일도 마찬가지로 선거운동 기간이 없으며, 스웨덴, 스위스, 호주, 핀란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 네덜란드, 아이슬란드 등도 별도의 제한이 없다. 이에 비하여, 선거운동 기간에 대한 제한을 둔 국가로서, 일본은 참의원선거기간은 17일, 중의원선거기간은 12일로 되어 있다. 벨기에는 선거기간을 선거일 전 3개월부터 선거일까지<sup>4)</sup> 선거비용제한법 제4조, 칠레의 경우는 TV 선거운동은 선거일 30일 전부터 선거일 3일 전까지,

- 1) 공직선거법 제58조(정의 등) ①이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.
  1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
  2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위
  3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시
  4. 통상적인 정당활동
  5. 삭제 <2014. 5. 14.>
  6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독교탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지로 전송하는 행위
 ②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 2) 공직선거법 제33조(선거기간) ①선거별 선거기간은 다음 각호와 같다.
  1. 대통령선거는 23일
  2. 국회의원선거와 지방자치단체의 국회의원 및 장의 선거는 14일
 3. 삭제 <2002. 3. 7.>  
 ② 삭제 <2004. 3. 12.>  
 ③ “선거기간”이란 다음 각 호의 기간을 말한다.
  1. 대통령선거: 후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일까지
  2. 국회의원선거와 지방자치단체의 국회의원 및 장의 선거: 후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지
- 3) 이상의 해외사례는 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『2019 각국의 선거제도 비교연구』, 2020.1., pp.403~404. 참조.
- 4) 대법원 2016. 8.26. 2015도11812.

언론이나 라디오를 통한 선거운동은 선거일 60일 전부터 선거일 3일 전까지 선거법 제31조, 제32조로 정하고 있다.<sup>5)</sup> 우리 판례를 보면, 대법원이 2016년에 사전선거운동 처벌과 관련하여 선거운동의 인정범위를 엄격하게 해석하면서 선거운동의 자유를 확대하는 방안에 대해서 판단한 바가 있다.<sup>4)</sup> 이 판례의 다수의견은 대의민주주의에서 유권자에게 공직후보자에 관한 풍부하고 정확한 정보를 제공할 필요성을 강조하고 있다. 또한, 정치신인 등의 선거에서의 기회균등 문제에 대하여 불공평한 문제에 대해서 지적하고 있다. 또한 죄형법정주의의 명확성 원칙에 어긋나지 않기 위하여서도 엄격한 해석이 필요함을 강조하였다. 그러나 반대의견에서는 공직선거에서 아직은 자유 확대보다는 선거의 공정성에 더 중점을 두어야 한다고 보고 현재 우리의 선거문화에서 조직력이나 경제력 차이에 따른 또 다른 불균형 발생 위험에 대하여 지적하며, 선거운동자유의 범위 확대는 입법영역을 분명히 하고 있다.

헌법재판소는 선거운동 기간을 제한한 것이 평등원칙에 위반되거나 과잉금지원칙에 위반이 되지 않는다고 여러 차례 판시한 바가 있다. 헌법재판소는 선거운동의 기간을 제한하는 것 자체가 청구인의 정치적 기본권을 과도하게 제한하는 것이 아니라고 하며, 선거운동의 기간을 어느 정도로 할 것인지 여부는 입법정책에 맡겨져 있다고 볼 수 있고, 그 구체적인 기간이 선거운동의 자유를 형해화할 정도로 과도하게 제한하는 것으로 볼 수 없다면 이 역시 위헌이라고 볼 수 없다고 하였다.<sup>5)</sup> 그러나 선거운동 기간에 대한 입법정책적 고려를 입법부 영역을 남겨두고 달리 판단하지 않은 것은 일종의 법률의 합헌성 추정 및 국회에 대한 존중에 따른 것으로 볼 수 있고 반대의견은 과도한 제한으로 본 것도 있다.

5) 현재 2005. 2. 3. 2004헌마216, 판례집 17-1, 184; 현재 2014. 4. 24. 2011헌바17등, 판례집 26-1상, 628, 646; 현재 2018. 4. 26. 2017헌가2 등.

6) 중앙선거관리위원회, 2013.6.5. 보도자료 “중앙선관위, 정치관계법 개정의견 제출:유권자 중심의 선거환경 조성, 선거운동 자유 대폭 확대, 선거비용 투명성 강화”참조.

7) 국회뉴스 Na-On, 2018.11.21.자 뉴스 “국회 정개특위, 선거운동 자유 확대-선거연령 하향 조정 논의”참조(<https://www.naon.go.kr/content/html/2018/11/21/868fd3ba-cb2b-4011-b91f-d9ba26d6d6dc.html>)

#### IV. 문제점과 개선방안

현행 공직선거법상 선거운동 기간은 선거의 자유를 제대로 구현하기에는 너무 단기간이라고 생각된다. 첫째, 후보자가 충분히 자신에 대해서 알리고 유권자가 그에 대한 정보를 취득하거나 의견교환을 하기에도 단기간이어서 결과적으로는 정치신인에 대한 불이익을 야기하게 되는 문제도 발생한다. 현직 국회의원은 유권자와 접하고 자신을 알릴 많은 시간과 기회가 있음에도 불구하고 “선거” 활동이 아닌 것으로 볼 수 있기 때문에 사실상 선거와 밀접하게 관련이 됨에도 상대적으로 기회가 이미 우월하게 되는 것인데 신인 정치인이 자신을 알릴 기회도 단기간인 점은 피선거권의 평등문제를 야기한다고 하겠다.

둘째, 1인 미디어 등 미디어 유형이 다양화되면서 가짜뉴스가 범람하는 현실에서 선거기간이 짧은 것은 가짜뉴스에 선거가 좌우되는 결과를 낳을 수 있다는 점에서도 바람직하지 않다. 설사 가짜뉴스가 나오더라도 이에 대해 바로잡거나 해명할 수 있는 기회와 시간이 있어야 하는데, 너무 단기간의 선거운동 기간에는 이러한 기회를 활용하기 어렵다. 선거환경이 바뀐 점을 고려해서라도 가짜뉴스를 언론시장에서 걸러낼 수 있는 시간을 확보하고 다양한 의견과 관점이 개진되는 기간은 필요하다고 볼 수 있다.

선거운동에 너무 많은 돈이 들어가지 않도록 금권선거를 방지하면서도 다양한 의견개진을 충분히 하여, 역량있는 정치인들이 대의기관에 유입될 수 있도록 한다는 취지에서도 선거운동 기간의 제한은 폐지하거나 선거운동 기간을 최대한 확보하는 것이 시급하다고 보겠다. 이미 2013년에 중앙선거관리위원회에서 폐지권고의견을 낸 바가 있고,<sup>6)</sup> 2016년 국회 정치개혁특별위원회 등에서도 논의되었지만,<sup>7)</sup> 아직 입법되지 못하였다. 이러한 문제들에 대해서는 사법부의 법해석에 맡길 것이 아니라, 입법권을 가진 국회가 선거운동의 자유가 최대한 보장되는 방향으로 보다 적극적인 입법개선에 나설 필요가 있다.