

기획세미나 논문

경찰의 선거수사 현황과 대응역량 강화방안에 관한 연구

A Study on the Limitations and Counter Measures for Police's Election Investigation Capability in South Korea

이 상 수(Lee, Sang Soo)*

ABSTRACT

Free and fair elections system is very important in democratic democracy nation. Therefore the police, prosecution and national election commission exist for secure the freedom and fairness of the election and they observe and crack down any illegal activities during the election. The national election commission request or report any illegal activities to police and prosecution, then the prosecution arrange the requested case or transfers most of case to police. Also the prosecution receives some cases from police and takes a response of institution and support of a public action it. As mentioned, the roles of these three organizations are quite different, but they are closely connected each other.

However, the police face with many limitations that process of election crime investigation. Resultingly, the police take passive action on election irregularities because of its specialties or public and internal reason. There are several difficulties which make police take passive action on election irregularities.

The purpose of this study is to explore the enhancing of police's election investigation capability in South Korea. Especially, the directions for counter measures were suggested improving capability of recognizing election irregularities by police, reinforce the training system of police officer, enhancing of election investigation techniques, and building cooperative governance system with interagency(prosecutor, national election commission) and non-governmental organizations.

Key words: Election Irregularities, Election Crime, Investigation Capability of Illegal Election Activities, Cooperative Governance System of Police, Prosecutor, National Election Commission

1. 서 론

선거과정에서 경찰의 역할은 투명하고 공정한 선거 구현을 위한 선거사범 단속·처벌과, 후보자 등 주요인사 신변보호 활동, 유세장 및 투·개표 경비 등으로 구분할 수 있다. 즉, 선거사범 수사와 경비로 크게 양분할 수 있는 바, 전자(前者)의 경우 불법선

* 경찰대학교 치안정책연구소 선임연구원

거운동행위를 한 선거사범 단속과 함께 최근 사이버선거활동이 활발해지면서 인터넷 상 후보자 비방·허위사실 공표 등 부정 선거운동 차단에 초점이 모아지고 있다. 후자(後者)의 경우 투·개표 경비와 관련된 것으로 공투표함 호송 경비, 투표소 경비(13,470개소), 투표함 회송 경비(10,570개 노선), 개표소 경비(252개소) 등에 걸쳐 있다.

특히 선거수사와 선거경비 과정에서 공권력 행사의 최일선에 있는 경찰의 정치적 중립은 공명선거 구현을 위한 불법선거행위의 단속과 선거경비 이상으로 중요한 부분이다¹⁾. 왜냐하면 기존 각종 선거에서 경찰의 정치적 중립성을 의심받는 사례가 종종 발생하여 국민의 신뢰를 잃는 경우가 있었기 때문이다. 예컨대, 과거 특정 정당을 편들거나 사찰을 한다거나 하는 논란이 있었고, 야당 후보에 대해서는 편파적 선거사범 단속, 현수막 및 벽보 파기 등의 부정행위가 있었던 게 사실이다. 따라서 선거과정에서 여야를 불문하고 동일한 원칙과 기준으로 불법선거사범을 단속하여 불공정 수사시비가 없도록 함으로써 경찰의 정치적 중립을 완벽하게 지키는 것이 공정선거 구현을 위해 무엇보다 중요하다.

그런데 현실적으로 선거사범 단속을 위한 수사역량을 확보하는 데 있어서 범죄의 은밀성, 조직성, 당파성, 금품향응제공의 음성화·지능화 양상 등 선거범죄의 특성상 여간 어려운 것이 아니다. 이에 따라 관련 자료와 증거·증인 확보가 어렵고, 선거운동 과정에서 유리한 선거분위기 조성을 위해 고소·고발 남발 및 선거 후 당락이 확정되면 고소·고발 취소, 관계자간의 담합 등에 의한 사건 축소와 증거확보 곤란, 진술변복 등의 사례가 빈번할 뿐만 아니라 관련자들의 사건 비협조로 실체적 진실을 밝혀내기가 쉽지 않다. 또한 통상적인 정당 활동이나 의례적인 행위로 위장되는 경우가 많아 이를 적발·조치하기가 쉽지 않은 것이 현실이다.

더구나 불법선거 행위를 감시·단속하는 국가기관인 경찰과 검찰, 선거관리위원회 등이 선거사범 단속과 처리에 있어서 상호 기능이 중복되어 있고, 기관간 상호 공조체계를 형성하고 있으나 보이지 않는 경쟁과 긴장으로 인해 수사상 어려움을 겪기도 한다(남구준, 2010; 2). 경찰은 자체 인지사건 뿐만아니라 선관위의 고발 또는 수사의뢰받은 사건을 처리하거나 검찰이 이첩한 사건을 수사한다. 이런 이유로 선거법 위반 단속사범이 상대적으로 많을 수밖에 없다. 특히 단속과 수사에 있어 큰 축을 담당하고 있는 경찰로서는 내부적인 수사역량 강화가 매우 중요하다고 할 수 있다.

위와 같은 문제인식에 기초하여 본 연구는 선거사범 단속의 한계가 어디에서 비롯되는지 그 문제점을 분석하고, 선거범죄의 예방대책과 제도적 개선방안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 특히, 불법선거 행위를 감시·단속하는 3개 기관 간 관계를 고찰하여 선거사범 단속을 위한 협조체계 강화 방안을 제시하고, 단속기관인 경찰과 검찰의 선

1) 경찰은 선거관리위원회와 공조하여 헌법 제7조 제2항에 따라 직업공무원제도의 중요요소인 '공무원의 정치적 중립성' 확보와, 국가공무원법에 따라 공무원의 정당 결성 관여 및 가입 금지(동법 제65조 제1항), 선거운동 금지(동법 제65조 제2항), 공무원의 정치적 중립성 위반행위에 대한 처벌(동법 제65조 제3항) 등을 감시·감독하는 역할을 담당하고 있다.

거사범 단속현황에 대한 비교분석을 통해 경찰의 효과적인 선거수사 역량 강화를 위한 제도적 개선방안을 제시하는 데 또 다른 목적이 있다.

연구방법은 선거범죄 관련 문헌연구와 경찰청, 대검찰청, 중앙선거관리위원회의 선거사범 단속현황 통계 자료를 토대로 각 선거시기별 선거사범 단속건수에 대한 분석을 실시하였다. 아울러 선거수사 전담부서인 경찰청 지능범죄수사과 관계자와 수사경찰과의 심층면접(depth interview)을 통하여 선거사범 수사요령 및 선거수사 과정의 어려움과 개선방안에 대하여 의견을 수렴하였다.

II. 경찰 선거수사에 대한 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 선거범죄의 개념과 선거수사의 의의

선거사범은 대선, 총선, 지방선거 관련 공직선거법 등을 위반해 입건된 인원을 말하며, 선거수사는 주로 선거과정에서 정치관계법(정당법, 정치자금법, 공직선거 및 선거부정방지법)을 위반해 입건된 선거사범에 대한 단속을 중심으로 이루어진다. 즉, 선거사범이란 선거법상 금지 또는 규제되는 행위에 대하여 형사상 범죄로 소추할 수 있는 행위를 말한다.

선거범죄는 선거의 자유와 공정을 직접 또는 간접적으로 침해하는 범죄라 할 수 있으나 협의적으로는 공직선거법 제16장 벌칙에 규정된 범죄만을 의미한다. 공직선거법 규정에 분류된 선거범죄 유형은 매수와 이해유도죄, 선거의 자유방해죄, 투·개표의 방해죄, 선거사무관리 관계자나 시설 등에 대한 폭행·교란죄, 투표소 등에서의 선거 방해죄, 허위사실공표죄, 선거운동기간위반죄, 부정선거운동죄, 각종 제한규정위반죄, 기부행위금지·제한위반죄, 선거비용 부정지출죄 등으로 분류할 수 있다.

한편 위반행위 내용을 중심으로 선거범죄를 분류하면 금품살포 및 각종 기부행위, 불법흑색선전행위, 공직수행편승 불법행위, 정당활동병자 불법행위, 선거목적 사조직 결성행위, 선거폭력행위, 기타 선거기관 불법행위 등으로 분류할 수 있다(임성식·이경렬, 2006: 22-23).

선거범죄의 보호법익은 선거의 자유와 공정에 있다. 선거의 자유는 선거인이 자유로운 의사결정에 따라서 투표하는 것을 말하며, 선거의 공정은 후보자 등록, 선거운동, 투표, 개표, 당선인 결정 등 제반 선거절차가 위법·부당함이 없이 공평무사하게 이루어지는 것을 말한다. 선거범죄를 규제하는 것은 이러한 선거의 자유와 공정을 보호하기 위함이다.

선거가 공정하게 행해지기 위해서는 선거인의 자유로운 의사에 따라 행해져야 하고 불법이나 부정한 방법·수단에 의하여 그 선거결과가 왜곡되어서는 안 된다. 그 전제로서 우선 선거법의 내용이 규범적으로 공정성이 보장되고 그 선거풍토에 적합한 실

현가능한 규정이 되어야 한다. 실제 법집행 측면인 선거관리에 있어서도 선거의 지도 원리인 평등성·자유성·적법성·공정성이 확보되어야 한다. 대의제민주정치하에서 모든 선거운동은 원칙적으로 자유로워야 할 것이다. 그러나 그것은 또 공정하게 행해지지 않으면 안된다. 원래 자유로워야 할 선거운동에 대하여 일정한 단속을 행하고 있는 것은 사리와 영리를 위하여 권력·금력·폭력으로 인한 민의의 왜곡을 막고 부정을 방지할 뿐만 아니라 사전적으로 부정을 막기 위하여 선거운동에 관한 규제를 두게 되고 선거범죄를 규정하여 처벌하고 있는 것이다.

선거범죄는 선거의 자유·공정에 대한 직접 또는 간접의 침해이다. 직접적인 침해란 현실적으로 선거의 자유·공정을 해치는 경우이다. 간접적인 침해는 현실적으로는 이와 같은 법익을 침해하는 것은 아니나 이에 장해를 미칠 수 있는 작위·부작위를 명한 법령에 위반하는 경우이다.

선거범죄는 선거법에서 금지 또는 규제하는 행위에 대하여 형사상 범죄로 소추할 수 있는 행위를 말한다. 「선거법」 제18조에서 “선거범이라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다.”고 규정하고 있다. 따라서 「주민투표법」 위반이나 농·수·축협조합장선거와 관련된 법을 위반하여도 선거범은 아니다. 광의의 선거범죄에는 그 밖에 「형법」 제128조(선거방해)의 선거방해죄도 포함된다. 이때에 일개의 행위로서 형법의 구성요건과 행정적 처벌법규의 구성요건에 각 해당하는 경우에 이 양자 간의 관계는 상상적 경합으로 보아야 할 것이다. 「정치자금법」도 선거의 공정을 확보하기 위한 법이므로 그 위반죄도 광의로는 선거범죄라고 할 수 있다. 그러나 「형법」상의 상해죄, 문서위조죄 등은 그것이 설령 선거와 관련하여 저질러졌다 하더라도 이를 선거범죄라고 하지는 않는다.

일선 실무에서는 선거법 위반행위의 내용에 따라 선거범죄를 유형별로 분류하고 단속하고 있다. 먼저 선거관리위원회의 유형별 분류는 상시 주례행위, 금품·음식물제공, 선심관광·교통편의 제공, 비방·흑색선전, 유사기관·사조직 결성, 공무원 등 선거개입, 시설물설치 등, 인쇄물 배부 등, 간행물불법배부, 홍보물발행, 신문·방송 등 부정이용, 의정활동 관련, 정당활동 관련, 연설회 등 관련, 집회·모임 등 이용, 여론조사·서명운동 관련, 선거관리침해, 호별방문, 위장전입, 부재자신고·투표관련, 민원상담, 회견·보도자료 등 이용, 사이버 이용, 전화이용, 허위 학·경력 기재, 기타로 분류하고 있는 바, 가장 광범위하고 구체적인 사례별 유형분석을 하고 있다(정병욱, 2006: 332).

구체적으로 선관위는 금품음식물제공, 불법시설물 설치, 불법 인쇄물배부, 비방흑색선전, 유사기관 사조직, 공무원 선거개입, 집회모임이용, 정당의정활동, 사이버이용, 기타 등으로 분류하고 있다(중앙선관위, 2004, 2008). 이에 비해 수사기관인 경찰과 검찰은 좀 더 단순한 선거사범 유형분류를 하고 있다. 검찰의 경우 금품선거사범, 흑색선전사범, 불법선전사범, 폭력선거사범, 기타의 5개 유형으로 구분하고 있다. 경찰 역시, 금품사범, 후보자비방 등 흑색선전사범, 인쇄물배부 등 불법선전사범, 사전선거운동사

범, 기타의 5개 유형으로 비교적 간단하게 분류하고 있다.

이는 선관위의 경우 구체적인 선거범죄행위 유형으로 구분하여 공명선거 구현을 위한 정책대안 개발에 있어 신뢰성있는 정보를 환류할 필요성 등으로 세분화시키고 있지만, 수사기관의 경우 대표적인 불법행위에 대한 선거사범 단속에 그 목표가 있기에 선거범죄의 유형을 단순화시킨 것이라고 본다.

2. 선거범죄의 특징과 경찰의 단속체계

선거범죄는 선거기간에 집중적으로 발생하며, 대규모로 조직적이고 은밀하며, 당파성과 지역성을 갖는 것이 특징이다. 또한 선거범죄의 증거확보가 용이하지 않아 실제적 진실이 왜곡되는 사례가 빈번하며, 단속기관도 선거종료 후의 수사에 대해서는 미흡한 경향이 있다(추형관, 2010: 16-20). 구체적으로 선거범죄는 단기간에 동시다발적으로 발생하며, 대규모성·조직성·은밀성·당파성·지역성 등의 특징을 띠고, 선과운동과정상의 유리한 분위기 조장을 위한 무고성 고발고소 남발 및 선거 후의 왜곡 축소 사례 역시 빈발하고 있어 단속하기가 쉽지 않다. 구체적인 선거범죄는 일반범죄와 다음과 같은 점에서 구별된다(심재훈, 2006: 26-32).

첫째, 후보자나 관련인·유권자 모두 선거과정에서 저지르는 여러가지 위반행위에 대해 범죄라는 죄의식이 매우 희박하다. 후보자나 선거운동관계자의 당선우선주의의 경향과 패권·파벌주의 감정에 이끌려 그 죄의식이 희박한 것이다. 이에 따라 선거과정에서 범죄행위를 목격하거나 경험하더라도 대다수의 사람들이 이를 대수롭지 않게 여겨 신고나 제지 등으로 적극적으로 대처하기 보다는 묵과하고 지나가는 경우가 일반적이다. 이러한 심리를 구조화 시키는 데는 선거범죄에 대한 규제기관의 미온적인 법집행과 더불어 선거법의 위반은 이를 위반해도 당장 후보자격박탈이나 당선취소를 할 수 있는 즉각적인 제재수단이 없고 일단 당선만 되면 모든 것이 유야무야 끝나버리던 과거의 관행 때문에도 비롯되고 있다(이성룡, 1993: 84).

둘째, 선거범죄는 선거에 임박한 시기부터 선거기간에 걸쳐 단기간에 집중적으로 발생한다. 그리고 도시·농촌 및 산간오지 등을 가리지 않고 선거가 실시되는 전지역에서 시간과 장소를 초월하여 동시적으로 일어나는 범죄이다. 당선에 목마른 후보자들과 그 지지자들은 선거일이 가까워올수록 조급함으로 더욱더 탈법유흥에 사로잡히게 되어 시간이 지날수록, 선거일과 가까워질수록 선거범죄가 늘어나는 양상을 띤다. 즉 단기간에 집중적이고도 다발적으로 발생된다는 점이다(법원행정처, 1995: 134-135).

셋째, 공식범죄통계에서 제외되는 암수범죄라 일컬어지는 숨겨진 범죄(hidden crime)의 문제는 선거사범에서 특히 심각하다. 이에 따라 검찰과 경찰, 선관위 등에 적발되는 것은 빙산의 일각이라 할 수 있다.

넷째, 선거사범은 선거과정에서 불법 선거자금을 마련하기 위해 정경유착을 통한 부패구조 양상을 띤다.

다섯째, 불법 선거운동을 하는 주체가 특정 후보자와 정실로 인한 단결력이 강하다. 선거범죄는 혈연·지연·학연 등의 연고관계를 이용하여 은밀하고 조직적으로 진행되는 경우가 많아 선거범죄가 적발된 경우 행위자간의 담합 등을 통하여 사건을 축소하거나 변질시켜 사건의 본질을 호도하고, 불법이 아닌 것으로 조작하려는 경향이 높다. 따라서 내부자의 구체적인 정보제공이 없을 경우 범죄행위에 대한 실체나 배후관계를 파악하기 어려운 특징을 보인다(임성식·박영실, 2005: 33-36).

결국 위와 같은 선거범죄의 특성으로 인해 선거사범의 음성화·지능화로 단속이 더욱 어려운 양상을 띠며 선거수사의 어려움을 가중시키게 된다. 선거수사는 선거운동 과정에서 각종 탈법·불법 선거운동에 대해서는 검찰과 경찰의 수사기관에 의해 단속이 이루어진다. 경찰의 선거사범 단속체계는 적법절차에 따라 엄정단속 방침 하에 선거일정에 따라 단계별 단속체제를 가동한다. 먼저 1단계로 선거 120일전 예비후보등록시부터 선거 60일 전까지는 수사전담반을 운영하고 선거법 교육과 관련 첩보수집에 집중한다. 2단계는 선거일 60일 전부터 후보자등록일 전일까지의 40일간 선거에 영향을 미치는 행위를 금지하고, 마지막 3단계인 후보자등록 개시일(선거일 전 30일)부터 선거일 후 10일까지 30일간 일제검문검색 등 총력대응체제를 가동하고 선거사범수사를 마무리하는 체계이다.

선거사범에 대한 수사 단서는 대부분 민간인 신고 및 자체 첩보 등으로 인지하게 되는데, 이러한 경우 먼저 형사사법정보시스템(KICS; Korea Integrated Criminal System)으로 사건 접수만 하고 내사를 진행(해당 지방청 선거 관련부서에는 보고)한 뒤, 범죄 혐의점이 없을 경우에는 내사종결 처리하고, 혐의점이 있을 경우 범죄인지서 작성 및 입건 처리 후에 검찰에 지휘 건의를 한다.

3. 선행연구 검토 및 분석의 틀

선거사범에 관한 연구는 국내뿐만 아니라 외국에서도 찾아보기 힘든 상황이다. 국내의 경우 기존에 행정학자들의 연구는 거의 없고, 법학자와 정치학자들에 의해 일부 이루어졌다. 그런데 법학자들의 경우 선거범죄란 그 본질상 정치적 성격을 띤 범죄이므로 연구대상으로 기피하는 경향이 있고, 정치학자들은 범죄는 법학자들이 다룰 문제라고 하여 역시 연구대상에서 제외해 왔기 때문이다. 또한 외국의 경우에도 이와 관련된 연구는 흔치 않다. 예컨대, 미국에서는 선거사범이 발생한다 하더라도 선거결과에 미치는 영향이 지극히 미미하기 때문에 학자들의 관심의 대상이 되지 못하고 있고, 필리핀·인도·파키스탄·인도네시아 등 개발도상국의 경우는 한국사회와 같이 선거사범의 수가 많고 그 영향이 지대하기는 하나 대부분이 학문적 연구를 할만한 인적·물적 자원이 적기 때문에 기존의 체계적인 연구를 발견할 수 없는 실정이다(이영란, 1992: 111).

이런 실정이다 보니 기존 국내에서 선거범죄 및 선거사범 단속을 위한 수사역량 강

화와 관련된 선행 연구 역시 매우 제한적으로 이루어졌다. 그 이유는 선거사범 단속통계를 확보하는 것이 쉽지 않고, 선거범죄의 특성상 수사기관의 업무특성을 파악하는 것이 내부 이해관계자를 제외하고는 현실적으로 상당한 제약이 따르기 때문인 것으로 파악된다. 이런 이유로 기존 연구들은 대체로 선거관리위원회, 검찰, 경찰 등 선거과정에서 불법행위를 감시 및 단속하는 국가기관에서 종사한 경험을 갖고 있는 이들에 의해 주로 실무적·정책적 차원에서 진행된 게 다수를 이루고 있다.

그러다보니 선관위와 경찰, 검찰 등에서 효율적인 선거사범 단속을 위한 실무적 자료가 주종을 이루고 있다. 예컨대, 경찰청 수사국에서 발간한 공직선거사범 수사 매뉴얼(2006), 사이버 선거사범 수사매뉴얼(2004) 등의 매뉴얼과, 경찰과 대검찰청, 중앙선관위 등이 발간한 선거사범 단속 현황 자료 또는 선거법위반 사례집 등의 실무수사자료가 대부분이다.

다행히 2천년대 중후반 이후 선거 주무기관 근무경험이 있는 이들에 의해 연구된 석사학위논문을 통해 학술적 분석이 이루어지고 있다(강효국, 2006; 정주연, 2007; 강효국, 2009; 박민용, 2009; 남구준, 2010; 김명수, 2012). 이들 연구들은 대체로 선거범죄 현황 및 선거사범 처리실태와 개선방안(임성식·박영실, 2005, 2006; 강효국, 2007, 추형관, 2009)에 대한 연구를 다루고 있으나 대체로 실태분석에 치중하고 있다.

또한 최근 트위터·페이스북·카카오톡 등 SNS와 인터넷을 이용한 선거운동이 급속하게 확산되면서, 사이버상 후보자간의 비방·흑색선전 가속화와 같은 선거운동의 부정적 측면이 확산될 경우 불법적인 선거운동이 커질 우려도 있다. 이런 관점에서 사이버선거운동이 도입된 이래 각종선거에서 나타난 사이버선거범죄의 실태를 분석하고 이를 방지·개선할 수 있는 방안을 제시하는 연구도 제시되고 있다(이두호, 2004; 주승희, 2007; 김정규, 2012). 경찰청에서도 이미 2000년대 초반부터 사이버공간에서의 선거운동 확산에 대응하기 위해 사이버 선거사범 수사 매뉴얼을 개발하고 수사기법 및 증거수집방법 강화와 수사역량을 증진하기 위한 노력을 기울이고 있다. 한편, 선거사범 수사역량 강화방안 등에 초점을 두고 비교연구와 통계자료 분석을 토대로 정책적 개선방안을 제시한 연구가 최근 나오면서 다각적인 방안을 제안하고 있다²⁾.

앞서 언급하였듯이 선거사범 통계확보나 선거수사 실태에 대한 접근의 어려움을 고려할 때, 그나마 실무 정책적 차원의 정책적 개선을 유도할 수 있는 기초연구가 이루어졌다는 점에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있으나 학술적 접근보다는 대체로 현황 분석에 기초한 정책적 접근에 그치고 있는 점은 아쉬운 점이라 할 수 있다.

2) 이를테면 남구준(2010)은 경찰이 공명선거 실현에 기여하고 명실상부한 국가 수사기관으로서의 위상을 확보하기 위한 수사역량 강화방안을 제시하고 있고 있다. 김명수(2012)는 경찰의 선거사범 수사의 어려움으로 대응인력 부족, 일선경찰관의 선거사범 인지 부족, 온정적 양형으로 인한 반복적 불법행위 초래, 타 선거사범 대응기관과의 공조 미흡, 사이버 선거사범에 대한 대응 부족, 선거사범 특징으로 인한 대응 어려움 등을 적시하고, 선거사범에 대한 수사기관의 대응방안으로 경찰교육훈련 강화, 효율적인 공조를 위한 선거부정감시단원 활용, 사이버 선거사범 대응을 위한 유관기관 협조 구축 등을 제시하였다.

본 연구는 공명선거를 구현하기 위한 경찰 차원의 선거수사 역량을 강화하기 위한 방안 도출에 그 목적이 있는 바, 연구목표 달성을 위해 구체적인 개선유형을 크게 경찰·검찰 등 선거범죄 단속 협조체계 구축, 선거사범 단속의 효율성 제고, 사이버 선거사범 단속역량 강화, 그리고 협력적 거버넌스 구축의 네 가지 방안을 중심으로 경찰의 선거수사 역량 제고를 위한 정책적 개선방안을 제시하였다.

Ⅲ. 선거사범 단속의 실태 및 문제점

1. 경찰과 검찰의 선거사범 유형별 현황 비교 분석

제19대 국회의원 선거는 끝났지만 끝난 것이 아니다. 검찰과 경찰의 선거사범 수사가 진행되고 있기 때문이다. 공직선거법 위반 혐의로 사범당국의 수사대상에 오른 국회의원 당선자나 선거캠프 관계자들의 경우 사범처리 수위에 따라 의원직을 박탈당할 수도 있다. 구체적으로 국회의원 당선자가 선거법 위반으로 징역 또는 100만원 이상의 벌금을 선고받거나, 당선자의 직계 존·비속이나 배우자·선거사무장이나 회계책임자가 정치자금법 위반으로 300만원 이상의 벌금형을 선고받으면 당선무효가 되고 해당 선거구는 재선거를 해야 한다. 더구나 선거사범 공소시효가 6개월(10월 11일)로 짧아 선거사범 수사가 신속하고도 엄정하게 진행될 예정이기에 당선자뿐만 아니라 정치권의 관심 또한 높은 실정이다.

우리 사회가 이전보다 전반적으로 투명성이 제고되는 방향으로 나아가 선거문화도 예전보다 깨끗해졌지만 선거법 위반 사례는 여전히 끊이지 않고 있다. 이번에도 양상은 어김없이 폭로, 비방, 흑색선전, 허위사실 유포 등의 네거티브 선거전으로 치달았다. 실제로 대검 집계 결과 입건 선거사범수가 18대 총선 때보다 40% 가까이 급증했다. 올해 선거법 개정으로 인터넷선거운동 등에 대한 규제가 완화된 점을 감안하면 실제 혼탁상은 더 극심했다고 볼 수 있다³⁾.

2012년 4월 13일 현재 대검찰청에 따르면 19대 총선 지역구 당선자 300명 중 79명(11일 기준)이 선거법 위반 혐의로 입건됐으며, 이 중 6명(기소 1명, 불기소 5명)을 제외한 73명에 대한 수사가 진행되고 있다. 대검 발표에 따르면 4·11 총선 관련 적발된 선거사범 입건자는 모두 1,096명으로 이 가운데 39명이 구속됐다. 이는 전체 당선자의 26.3%로, 지난 18대 총선 때 37명(12.4%)보다 2배 이상 늘어난 숫자다⁴⁾. 유형별로는 후보자 비방 등 흑색선전사범 353명(32.2%), 금품선거사범 334명(30.5%), 선거규정 위

3) 한국일보 2012. 4. 13일자 사설, “선거사범·부적격 당선자 엄정 처리를”.

4) 18대 총선 때는 공소시효 6개월 만료일까지 192명이 입건돼 15명이 당선 무효형에 해당하는 판결을 받았다. 이런 추세를 감안하면 올해는 최대 32명이 의원직을 잃을 수 있다는 계산이 나온다.

반 불법선전사범 52명(4.7%) 등이다. 지난 18대 총선에서 13.7% 정도를 차지하던 불법선전은 온라인 선거운동이 허용되면서 4.7%로 크게 줄었다.

<표 1> 검찰의 국회의원선거 선거사범 유형별 현황(17-19대)

구분	계(명)	처리(명)		유 형 별(명)				
	입건 (구속)	기소	불기소	금품선거 사범	후보자비방 등 흑색선전사범	불법선전 사범	폭력선거 사범	기타
17대 총선	3,797 (423)	2,829 (74.5%)	968 (25.5%)	1,609 (42.4%)	564 (14.9%)	470 (12.4%)	105 (2.8%)	1,049 (27.5%)
18대 총선	1,965 (66)	1,262 (64.2%)	699 (35.6%)	571 (29.1%)	397 (20.2%)	270 (13.7%)	58 (3.0%)	669 (34.0%)
19대 총선 (‘12.4.11현재)	1,096 (39)	.	.	334 (30.5%)	353 (32.2%)	52 (4.7%)	.	357

* 출처 : 대검찰청, 제17대 총선 선거사범 단속현황 보도자료, 2004, 제18대 총선 선거사범 수사 결과 보도자료, 2008. 기타 보도자료를 종합하여 작성.

검찰의 국회의원 선거사범 단속 유형별로는, 최근 4차례의 총선 중 금품선거사범 비율이 최저(33.4%→41.3%→42.4%→29.1%)수준이었으며, 흑색선전사범의 비율은 증가(14.4%→13.4%→14.9%→20.2%)하였다. 즉, 전통적으로 총선사범 중 최대 비율을 차지하던 금품선거사범은 감소한 반면, 흑색선전사범의 점유비율은 제17대 총선 대비 5.3% 증가하는 등 지난 제17대 대선에 이어 제18대 총선에서도 흑색선전사범이 증가 추세를 보여, “돈”보다 상대적으로 “말”이 더 문제가 되는 양상을 나타냈다. 당선자 103명(구속 3, 불구속 100)을 입건하여 34명을 기소하였으며 당선자의 배우자, 직계존비속, 선거사무장, 회계책임자 등 당선무효와 관련 있는 범죄로 기소된 인원은 13명이었다.

<표 2> 경찰의 선거사범 조치·유형별 단속현황(‘11.10.1.~’12.4.11)

구 분	건 수	명 수(%)	조치별(명)					
			구속	불구속	수사중	내사중	불기소	내사종결
누계	1,183	1,749	15	224	388	785	69	268
금품사범	215	355 (20.3%)	7	61	36	185	5	61
후보자비방등	233	375 (21.4%)	0	23	187	113	29	23
인쇄물배부	171	242 (13.8%)	4	54	25	113	1	45
사전선거운동	89	149 (8.5%)	0	20	16	62	15	36
기타	475	628 (35.9%)	4	66	124	312	19	103

* 출처 : 경찰청 지능범죄수사과, 내부자료, 2012.

그런데 <표 2>에서 보다시피 경찰의 19대 총선과정에서 선거사범 단속현황과는 약간의 차이를 보이고 있다. 이는 양 기관의 선거사범 단속과 처리체계가 독립적으로 작동되기 때문이다. 물론 경찰의 선거사범 수사결과는 구속 또는 불구속 의견을 담은 수사기록을 첨부하여 신병과 함께 검찰로 송치하게 되어 있다. 즉, 검찰은 선관위로부터 접수한 사건 중 많은 사건을 경찰에 이첩하여 처리하는 것은 물론 경찰로부터 사건을 송치받아 공소유지를 담당하기에 경찰의 단속통계와 약간의 차이를 보이게 된다고 할 수 있다⁵⁾.

하지만 경찰은 자체인지사건 외에도 선관위의 고발 또는 수사의뢰사건과, 검찰로부터 이첩받은 사건을 수사하여 종결되면 검찰에 송치를 하고 있어 선거사범 단속건수는 경찰이 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있다고 할 수 있다⁶⁾.

<표 2>에서 보듯이 경찰청이 지난해 10월 1일부터 19대 총선 투표 당일인 지난 4월 11일까지 적발된 19대 총선 공직선거법을 위반한 선거사범 단속 현황을 보면, 모두 1,183건에 1,749명으로 지난 18대 총선 2,206명에 비해 20.7%(457명) 감소한 것으로 나타났다. 이 가운데 입건된 선거사범은 239명(구속 15명, 불구속 224명)으로, 지난 제18대 총선 동기간 대비 입건 482명의 50.4%인 243명이 감소(구속 14명 감소, 불구속 229명 감소)한 수치이다. 구속자 15명을 유형별로 보면 금품향응제공 7명, 인쇄물배부 4명, 선거폭력·벽보훼손 등 4명이다. 요컨대, 제18대 총선과 비교하여, 검거인원이 20.7% 감소(2,206⇒1,749명)하고, 입건인원도 50.4%(482⇒239명) 감소하는 등 전반적으로 불법이 감소한 것으로 나타났다. 선거사범 유형별로는 후보비방 및 허위사실 유포가 375명(21%)으로 가장 많았고, 금품·향응제공이 355명(20%)으로 뒤를 이었으며, 사이버사범은 288명(16.4%)으로 18대 640명에 비해 55% 감소했다.

지난 18대 총선에 비해 제19대 총선 선거사범이 큰 폭으로 줄어든 이유로는 사이버 선거운동이 19대에 들어 합법화되면서 사이버 선거사범이 대폭 줄었기 때문인 것으로 분석됐다. 즉, 경찰은 인터넷 등을 이용한 사전선거운동의 비범죄화, 국민의 준법의식 확산, 경찰의 공정하고 엄정한 단속의 결과로 판단하고 있다.

수사기관인 경찰과 검찰의 선거사범 유형을 종합하면 다음과 같다. 먼저 인터넷의 발달과 사이버선거운동의 확산 등 선거문화의 변화로 후보비방·허위사실유포 등 네거티브 선거사범이 대폭 증가하고 있는 반면, 전통적인 불법 인쇄물 배포행위와 금품·향응제공행위는 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 특히, 전체에서 차지하는 상

5) 선관위는 단속하여 수사기관에 넘기는 것 외에도 자체 처리하는 것이 많이 있고, 경찰도 처리한 사건 중 상당수를 내사종결처리하며 기관별로 분류 기준도 상이하여 선거후 기관들마다 별도로 관리하고 통합 관리되지 않고 있어 선거사범 통계가 약간씩 다르다.

6) 경찰의 선거사범 수사 현황 자료는 선거일을 기준으로 하거나, 종료 후 특정 시점에서 분석한 것이기 때문에 최종 마무리 자료가 아니며, 선거 종료 후에도 당선 무효형을 목적으로 낙선자 측에서 당선자를 상대로 추가 고소·고발하거나, 검찰·선관위에서 추가로 이첩되는 자료가 있기 때문에 실제 최종 자료는 이보다 더 많을 것이며, 조지 내용에 수사중 또는 내사중 현황을 포함하고 있다.

대적 비중을 비교한 결과, 사이버사범의 비중이 급증하고 있는 반면, 전통적인 선거범죄인 인쇄물배포행위와 금품향응제공의 비중은 감소하고 있는 것으로 나타났다.

비방·흑색선전 행위는 주로 후보자측에서는 거리연설·토론 등 대중집회·토론회 개최와 선거홍보물 또는 불법인쇄물 배포의 방법으로, 정당측에서는 보도자료·논평 제공으로, 유권자들은 인터넷 등을 이용하여 불법을 저질렀다. 오프라인에서는 선거를 거둬할수록 정당과 후보자의준법의식 향상과 네거티브 선거운동의 자제 및 정책중심의 선거운동의 영향 등으로 전반적으로 비방·흑색선전이 줄어들고 있으나, 온라인상에서의 위반행위는 여전한 것으로 나타났다. 따라서, PC방 등에서의 사이버 흑색선전, 정치관련 기사나 토론 게시판의 악의적인 댓글, 후보자 비방 스팸메일 등 사이버 비방이 계속 문제될 것으로 예상되므로 이에 대한 대책이 필요하다(남구준, 2010: 61). 나아가 최근 스마트폰 사용자가 증가하면서 SNS를 통한 특정후보자에 대한 비방흑색선전이 일시에 리트윗되면서 급속하게 확산되고, 수십만명 이상의 팔로워(follower)를 보유한 파워 트위터러인들의 영향력도 커져 이들이 특정 정당이나 후보자에 대한 평가를 할 경우 선거에 미치는 영향도 적지 않다.

대체로 과거에는 금품향응제공이 가장 높은 비율을 차지했으나 18대 총선부터는 후보자비방 등 흑색선전이 비슷한 수준을 보이다가 이번 19대 총선 선거사범 단속에서는 더 높게 나타나고 있음을 알 수 있다⁷⁾. 이는 지난 16대 국회에서 “돈은 묶고 입은 푼다”는 취지로 강력한 내용으로 개정된 선거법이 크게 효력을 발휘하지 못하다가 18대 총선을 거쳐 19대 총선에서는 깨끗하고 돈안쓰는 선거풍토를 조성하는 데 상당한 기여를 했다고 평가할 수 있다⁸⁾. 예컨대, 경북 청도 영천 지역 금품 살포사건⁹⁾ 등의 영향으로 ‘돈 선거’ 근절 분위기가 확산되었으며 50배 과태료 부과 등 금품 향응 제공자뿐만 아니라 제공받은 사람까지 처벌토록 선거법이 개정되어 돈 안드는 선거문화가 정착되어 간데 따른 것으로 분석된다.

7) 역대 선거의 주요이슈를 핵심 키워드로 살펴보면 시대별 선거범죄의 유형분류가 가능하다(동아일보, 2012). ‘관권선거’ ‘금권선거’ ‘부정선거’ ‘불법선거’ ‘타락선거’ ‘혼탁선거’라는 키워드는 4대 대선(3·15부정선거)을 비롯해 7대(박정희 후보와 김대중 후보 격돌), 13대(6월 민주항쟁 직후), 14대(정주영 회장 출마)에 많이 등장했다. 총선 시기에는 5, 8, 13, 14대에 많았다. 대선과 총선이 겹치는 1960년, 1971년, 1987~88년, 1992년에 논란이 많았던 셈이다.

8) 지난 16대 국회에서 강력한 내용으로 개정된 가칭 오세훈법이라고도 불리는 현행 공직선거 및 선거부정방지법은 후보자 및 당선자의 선거에 입하는 행태 변화에 미친 영향도 지대하지만, ‘50배 벌과금’규정이 시행되면서 유권자들의 투표행태에도 큰 변화를 가져왔다. 또한 공정선거를 위한 제도적 개선도 있었다. 예컨대, 선관위가 정치자금을 기부하려는 개인으로부터 기탁금을 받아 일정한 요건을 갖춘 정당에 지급하는 ‘정치후원금 비지정 기탁제도’를 통해 기탁금이 모금되는 등 정치자금 투명성을 확보하기 위한 조치들이 도입되고, 깨끗한 선거를 위한 다양한 제도적 성과도 있었다. 요컨대, 선거법에 대한 비판이 존재하기는 해도 굳이 평가를 한다면 그 역기능보다 순기능이 훨씬 지대하다는 데는 다수가 공감하고 있다(이상수, 2010).

9) 2007.12.19 제17대 대선과 동시 실시된 재선거시, 청도군수 당선자 정○○가 주민 5,700여명에게 6억7천여만원 제공한 사건으로 1,470명을 검거(군수 당선자 등 구속 52명)한 바 있고, 영천지역에서도 시장 낙선자가 2억2천여만원을 제공한 사건으로 126명을 검거(구속 22명)한 바 있다(남구준, 2010: 51).

주지하다시피 현행 공직선거법은 선거운동의 자유를 최대한 보장하되 그 한계를 벗어나는 선거운동에 대하여는 엄격하게 처벌함으로써 선거과정의 적법성과 공정성을 담보하기 위해 제정된 법이다. 그런데 공직선거법 제59조에 의거 선거운동기간은 선거운동은 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 국회의원 선거(그 밖의 공직선거 포함)에 있어서는 후보자 등록마감일 후 6일부터 선거일 전일까지 13일간만 법정 선거운동기간이다.

그러다보니 정치신인의 경우 유권자들에게 자신을 알릴 수 있는 다양한 기회를 많이 가지기 위해 안간힘을 쓰게 되고, 그 과정에서 후보자 본인이나 선거운동원들의 무리한 홍보로 인해 선거후 선거법 위반으로 당선무효 판결이 나는 경우가 적지 않다. 예컨대, 이번 19대 총선은 전체 당선자 300명 중 선거일인 4월 11일 현재 79명(26.3%)이나 입건되어 수사를 받고 있는 상황이고, 지난 18대 총선 때 37명(12.4%)보다 2배 이상 늘어난 숫자다. 또한 지난 2010년 5기 지방의회에 사법처리된 지방의원 중 74.8%나 차지하고 있을 정도로 심각하다. 이처럼 선거법 위반행위는 당선 이후에도 언제 어떤 형식으로 돌아올지 모르는 부메랑과도 같다(이상수, 2010).

그런데 그간 선거사범 단속의 주종을 이루었던 금품향응선거는 점진적으로 완화되고, 후보자비방·허위사실 유포 등 흑색선전사범의 비중이 가파르게 증가하고 있다. 이런 현상은 과거 선거에서 보였던 오랜 구태(舊態)가 서서히 줄어들고, 돈은 막고 입은 푸는 양상의 선거전으로 진입되고 있다고 할 수 있다.

이 점에서 선거의 투명성은 상당부분 개선되고 있다고 할 수 있다. 다만 공정한 선거구현을 위해서는 후보자 본인의 선거법 준수노력과 유권자의 선거부정행위를 감시하는 깨어있는 신고정신 등 사회분위기가 관건이라 할 수 있으나 불법부정선거에 대한 수사기관의 단속역량이 공정선거 여부를 좌우한다고 할 수 있다. 이 점에서 수사기관의 엄정한 단속의지와 선거수사 역량이 배양될 필요가 있는 것이다.

한편, 최근 10년간의 선거사범 단속현황을 중심으로 선거문화의 변화양상을 진단하면 <표 3>과 같다. 먼저 각 선거별 특징을 보면 다음과 같다. 지난 10년간의 선거에서 유형별로는 금품선거사범은 감소(17대 총선 42%, 18대 29% 차지)한 반면에, 흑색선전사범은 증가(17대 총선 15%, 18대 20% 차지)하였다. 제17대 총선 당시 선거사범 동향은 금품살포, 상호비방 및 흑색선전, 사조직 결성 현상이 나타나고, 조폭을 동원한 선거운동 및 각종 선거폭력이 있었으며, 공무원 등의 선거개입 및 투표함 바꿔치기 등 선거조작 행위와 한나라당 차떼기사건 등 선거자금 불법조성이 있었다.

이와 더불어, 제16대 총선시 낙선 및 낙천운동이 새로 등장하였고, 시민단체의 힘(people power)이 크게 발휘되었고, 선거공약 실천을 강조하는 매니페스토(manifesto) 운동도 시작되었다. 제17대 총선('04. 4. 15.) 당시, 선거사범 특이사항을 보면 당내경선에 따른 당원매수 등 예비후보들의 불법선거운동이 극성을 부리는 등 각종 부작용이 발생하였고, 인터넷 명예훼손 등 사이버선거사범도 심각하게 대두되었다.

제4대 지방선거(06. 5. 31.) 당시 선거사범 특이사항을 보면 공천비리사건이 발생(민

주당 공천헌금사건)하고, 청도군수 재선거에서 금품살포가 재연되었으며, 당비대납 등 금품살포방법도 다양화(부평구청장부인사건)되었다.

<표 3> 경찰의 최근 10년간 선거사범 조치별·유형별 단속 현황('02. ~ '12.)

구분	계		조치별(명)				유형별(명)				
	건	명	구속	불구속	수사중	수사종결	금품향응 제공	후보비방	인쇄물 배부	사전선거 운동	기타
제19대 총선 ('12. 4. 11)	1,183	1,749	15	224	1173	337	355 (20.3%)	375 (21.4%)	242 (13.8%)	149 (8.5%)	628 (35.9%)
제5회 지방선거 ('10. 6.)	2,905	3,976	43	881	2,052	1,000	1,182 (29.7%)	490 (12.3%)	549 (13.8%)	542 (13.7%)	1,213 (30.5%)
제18대 총선 ('08. 4.)	1,713	2,206	29	453	1,540	184	368 (16.7%)	360 (16.3%)	321 (14.6%)	462 (20.9%)	695 (31.5%)
제17대 대통령 선거 ('07. 12.)	2,136	2,501	17	661	1,140	683	164 (6.5%)	1,154 (46.2%)	111 (4.4%)	233 (9.3%)	839 (33.6%)
제4회 지방선거 ('06. 6.)	4,956	8,159	79	1,811	4,542	1,627	3,227 (39.5%)	846 (10.4%)	895 (11.%)	1,137 (13.9%)	2,054 (25.2%)
제16대 대통령 선거 ('02. 12.)	1,266	1,451	33	224	907	287	192 (13.2%)	726 (50.0%)	152 (10.5%)	126 (8.7%)	255 (17.6%)

*출처 : 경찰청 내부자료, 2012, 경찰청. 제5회 지방선거사범 단속활동 분석, 2010. 제18대 총선선거사범 단속 현황 분석, 2008, 제17대 대선 선거사범단속 결과분석, 2007. 등을 종합하여 작성.

* 19대 총선 단속 현황은 '11. 10. 1 ~ '12. 4. 11 현재까지의 통계임.

주목할 점은 2천년대 이후 선거에서 사이버선거운동이 본격적으로 등장하고 있다는 점이다. 우선 시민단체의 정치 참여가 활발해진 16대 총선(2000년)과 노무현 후보가 당선된 16대 대선(2002년)에서 '인터넷'이 중요한 선거운동 수단으로 등장했다. 19대 총선에서는 무상급식이 이슈화한 데다 여야의 '선택적 복지'와 '전면적 복지' 공약이 논쟁의 중심이 되면서 '복지'와 함께 스마트폰 시대가 본격화하면서 '트위터' '페이스북' 등 SNS를 이용한 사이버 선거운동이 폭발적으로 확산되고 있다.

특히, 지난 4·11총선은 인터넷 사전선거운동 처벌에 대한 헌법재판소의 위헌결정(2011. 12. 29)으로 SNS 선거운동이 전면 허용되어 과거 그 어느 선거 때보다도 사이버선거운동이 활발하게 이루어졌으며 그 파급효과도 컸던 선거였다. 예컨대, 2011년 10·26 서울시장 보궐선거 과정에서 발생한 중앙선관위 홈페이지와 박원순 후보 홈페이지에 대한 DDos(분산서비스거부) 테러와, 선관위가 인터넷 팟캐스트(pod cast) '나꼼수'를 공직선거법 위반혐의로 검찰에 고발함에 따라 현재 수사가 한창 진행되고 있듯이 사이버선거운동은 새로운 형태의 선거양상을 보이며 선동운동 전략에 상당한 변화를 몰고 오고 있다.

이렇듯 SNS가 공직선거운동의 중요한 수단으로 그 효용성이 높아만 가고 있다.

SNS를 기반으로 한 정치적 의사소통은 새로운 현상이며, 정당이 정치적 의사결집과 표출을 맡았던 아날로그 시대의 정치와는 근본적으로 다른 정치적 결과를 낳고 있다. 예컨대 후보자간의 경쟁도의 심화, 선거운동조직 및 전략의 변화 등 선거를 둘러싼 정치과정에서의 다양한 변화가 나타나고 있다. 이처럼 SNS가 다양한 생활영역에서 일상화 되어가고 있는 상황에서 이를 이용한 선거운동은 이제 거스를 수 없는 대세이다.

제18대 총선(08. 4. 9.)시 선거사범 특이사항은 공천과정에서 인지도를 높이기 위한 수단으로 전화여론조사를 빙자한 불법선거운동이 발생하였고, UCC(이용자제작콘텐츠)를 이용한 선거운동이 활성화되었다. 또한 친박연대 공천비리사건 등 공천현금 비리도 여전히 나타났다.

이번 제19대 총선에서는 2011년말 SNS를 통한 사전선거운동을 규제해 온 공직선거법 제93조 제1항에 대해 헌법재판소가 한정위헌결정을 내린 이후 인터넷선거운동이 전면 허용되면서¹⁰⁾ 여·야를 막론하고 총선에 나선 각 후보들은 트위터는 물론 홈페이지, 모바일홈페이지, 블로그, 트위터, 카페, 페이스북, 카카오톡 등의 사이버망을 통해 유권자들과 소통에 나섰다. 일부 SNS 적극 활용 후보자들은 위치기반서비스와 동영상 기반의 SNS까지 사용하여 선거전에 활용하였다. 소위 ‘트위플(twitter+people)’이 온라인상에서 넘쳐나면서 일부 연예인들은 인증샷을 날리고, 파워 트위터리안들도 SNS를 통한 투표참여 독려에 나서는 등 사이버선거운동이 새로운 선거운동 수단으로 가장 활발히 활용된 선거였다.

앞으로 스마트폰의 보급이 늘어나면서 SNS의 범위는 더욱 넓어질 것이며 활성화될 것이다. 문제는 그 오·남용과 부작용이다. SNS는 그 어떤 미디어보다 확산이 강하기 때문에, 근거 없는 거짓 정보 및 허위 정보를 유포했을 경우 그에 대한 진실 공방과 리액션이 빠르게 진행된다. 이에 대한 확산의 속도도 빠르고 범위도 넓기 때문에 순식간에 많은 사람들에게 노출되어 정당에 대한 여론형성을 비롯하여 후보자와 다른 유권자들의 표심에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 연말 대선에서도 주요한 선거전략으로 이용될 것이기에, 공명선거 구현을 위해서는 사이버 선거범죄의 증가에 따른 선거

10) 공직선거법 제93조 제1항은 ‘선거일 180일 전부터 정당이나 후보자를 지지·추천 또는 반대하는 내용을 포함한 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서 등은 물론 그 밖에 이와 유사한 것을 금지한다’고 규정하고 있다. 지금까지 대법원은 이 문언(文言)을 넓게 해석해 홈페이지에 특정 후보를 지지·반대하는 내용을 게시한 경우에도 이 금지 규정을 적용했으나, 선관위와 검찰은 여기에서 더 나아가 SNS상으로 선거에 영향을 끼칠 표현을 하면 이 금지조항에 위반하는 것으로 해석했다. 여기에서 인터넷·트위터·페이스북 등 새로운 통신 수단들이 오프라인상의 선거운동 수단들과 비견할 만한 ‘그 밖에 이와 유사한 것’인지가 논란의 대상이었으나 현재는 정보통신망을 이용해 홈페이지, 게시판, 대화방 등에 글이나 동영상 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법은 위에서 본 ‘이와 유사한 것’에 해당하지 않는 것으로 판결했다. 현재의 다수 견해는 ‘인터넷은 누구나 손쉽게 접근할 수 있는 매체이고 이용비용이 거의 발생하지 않아 선거운동 비용을 획기적으로 낮출 수 있는 공간’인 점과, 인터넷상 선거운동을 제한하는 것은 후보자 간 경제력 차이에 따른 불균형을 방지한다는 선거법 본래의 목적에 맞지 않는다는 점 등을 그 이유로 들었다. 이로써 인터넷 게시판, 개인 블로그, 이용자제작콘텐츠(UCC), 트위터 등 뉴미디어를 이용해 특정 정당 및 후보자를 지지하거나 투표 불참 내지 투표 참여를 독려하는 행위 등이 법적 통제로부터 벗어나 비범죄화되었다(김일수, 2012).

사범 단속역량이 더욱 요구되고 있다.

그런데 사이버선거운동이 중요한 수단으로 등장함에 따라 SNS확산이 가져올 결과에 대하여 긍·부정적 평가가 교차하고 있다. 먼저, 긍정적 측면으로는 기존의 한국선거의 병폐인 고비용 정치구조, 정경유착, 정치적 부패 및 비리, 정치신인에 대한 높은 진입장벽, 감소하는 투표율 등의 문제를 어느 정도 치유할 수 있는 대안으로 기대되고 있다. 실제로 SNS를 통해서 선거비용이 절감되고, 그간 정치적으로 소외되었던 20-30대 젊은 유권자들이 능동적으로 정치적 의사를 밝히고 소통하고 참여하여 영향력을 행사함으로써 웹2.0시대의 대의제 민주주의에 영향을 미치는 새로운 정치적 현상이 나타난 것이다.

반면에 부정적 측면으로는 인터넷을 이용한 선거운동과정에서 후보자간의 비방·흑색선전을 가속화시킬 것이며, 나아가 사이버테러와 같은 불법적인 선거운동이 확산될 것이라는 우려를 낳고 있다(이두호, 2004). 실제로 중앙선관위 홈페이지와 선거후보자 홈페이지 DDos 테러와 해킹사건 등이 실례이다. 특히 문제가 되는 것은 SNS를 통한 허위사실유포·후보자 비방 행위, 후보자 신상털기, 자격 없는 자의 선거운동 행위 등으로 과열·혼탁 양상이 나타난 점이다. 또한 사이버공간은 통신수단의 급속한 발달로 누구든지 쉽게 접근이 가능하므로 선거운동과정에서 위법사태가 발생하게 되면 순식간에 전파·확산된다. 하지만 위반행위자의 익명성·신속성으로 그 추적이 불가능할 뿐만 아니라 해외경유 접속, 홈페이지의 폭발적인 증가 등으로 위반자의 적발 등 단속에는 많은 어려움이 따른다.

이와 같이 사이버공간은 새로운 형태의 의사소통 역할을 담당하는 순기능도 있으나 새로운 통신수단인 웹2.0시대의 SNS가 가지는 특성상 시공을 초월하여 위법행위가 선동적·무비판적·종속적으로 이루어져 위법행위의 대중화는 물론 비방·흑색선전 등 선거를 왜곡하는 범법행위가 기하급수적으로 발생할 개연성이 상존하고 있다.

2. 경찰의 공정선거 구현을 위한 선거수사 대응 검토

경찰의 제19대 총선 관련 공정선거 구현을 위한 주요 추진사항을 보면 다음과 같다. 먼저 수사전담반, 선거상황실을 가동하여 24시간 총력단속을 실시하였고, '11. 12. 13일 부터 「선거수사전담반」을 편성하여 중점단속을 개시한데다가 2월 13일부터 「선거사범 수사상황실」을 설치하여 가동한 결과로 풀이된다. 이 외에도 선거수사 공정성 확보대책을 마련하여 수사 공정성 시비를 사전 차단하고, 수사매뉴얼을 제작하여 주요 사건에 대해서는 경찰청이 직접 수사지도를 통한 수사역량 강화를 도모한 것도 대폭적인 선거사범 감소를 이끈 요인으로 분석되고 있다.

경찰은 공소시효가 6개월임을 감안하여 기 수사중인 사건에 대하여 당락여부에 상관없이 공정하고 엄정한 수사방침에 따라 최대한 신속하게 수사하고, 선거이후 당락여부를 불문하고 금품향응제공, 네거티브 사범 등에 대해 끝까지 추적하여 엄정하게 사

법처리할 방침이다. <표 4>에서 보듯이 19대 총선 선거일 22일전 경찰의 수사단서별 선거사범 단속현황을 보면, 약 72%의 사건이 경찰 자체인지·첩보수집 과정에서 단속된 것이다.

<표 4> 경찰의 수사단서별 선거사범 단속현황('11. 10. 1.~'12. 3. 19, D-22)

구분	계	자체인지 (수사기능)	정보 첩보	검찰 이첩	선관위 고발(의뢰) (1.13%)				신고 (고소,고발)
					검찰경유 (0.8%)		선관위직접 (0.3%)		
					고발	의뢰	고발	의뢰	
건수	669	355 (53%)	130 (19%)	21 (0.3%)	48	7	4	17	87 (13%)

* 출처 : 경찰청 내부자료, 2012.

이러한 경향은 선거일에 임박할수록 더욱 커져 선거종료일을 기준으로 보면 대체로 70~80%가 경찰 자체인지 또는 첩보수집에 의한 것이다. 18대 총선의 경우 76%, 17대는 79%에 달했다. 2002년 제17대 대통령선거 때는 75%, 16대 대선은 76%를 나타냈다. 지방선거에서도 유사한 경향을 나타낸 바, 2010년 제5회 지방선거의 경우 인지·첩보에 의한 수사단서가 전체의 72.6%(2,110건)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있으나 제4회 지방선거 대비 비중이 약 10% 감소(82.5% → 72.6%)하였으며, 신고보상금 홍보강화로 고소·고발(5.0% → 13.9%)이나 신고·진정(7.2% → 7.3%)에 의한 수사단서가 차지하는 비중이 제4회에 대비 다소 증가하였다.

<표 5> 경찰의 역대 선거사범 수사단서별 단속현황

(단위 : 건, %)

구분	계(건)	고소·고발	인지·첩보	신고·진정	이첩	
					검찰	선관위
2006년 제4회 지방선거	4,956	246 (5.0%)	4,088 (82.5%)	357 (7.2%)	264 (5.3%)	
2010년 제5회 지방선거	2,905	403 (13.9%)	2,110 (72.6%)	212 (7.3%)	180 (6.2%)	
2004년 제17대 국회의원선거	4,569	156 (3.4%)	3,614 (79.1%)	283 (6.2%)	476 (10.4%)	40 (0.9%)
2008년 제18대 국회의원선거	2,181	189 (8.7%)	1,653 (75.8%)	164 (7.5%)	74 (3.4%)	101 (4.6%)
1997년 제16대 대통령선거	1,266	8 (0.6%)	964 (76.1%)	150 (11.9%)	144 (11.4%)	
2002년 제17대 대통령선거	2,136	45 (2.1%)	1,603 (75.0%)	379 (17.8%)	109 (5.1%)	

* 출처: 경찰청, 제5회 지방선거사범 단속활동 분석, 2010, 제18 총선선거사범 단속 현황 분석, 2008.

이에 비해 검찰의 지난 17·18대 국회의원 선거사범 단속에서 사건단서별로는 인지

사건 비율은 감소하고(61.3%→52.1%), 고소·고발의 비율은 증가(38.7%→47.9%)하였다. 즉, 인지비율이 50-60% 수준이고, 고소·고발비율은 40%내외의 비중을 차지하고 있다. 이는 경찰의 첩보·인지비율과 최대 20% 내외 격차를 보이고 있는 것으로 경찰이 상대적으로 선거사범 인지능력이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 검찰의 국회의원선거 선거사범 단서별 현황

구분	입건(명)	인지	고소·고발
제17대 총선	3,797	2,326(61.3%)	1,471(38.7%)
제18대 총선	1,965	1,024(52.1%)	941(47.9%)
제16대 대선	886	514(58.0%)	372(42.0%)
제17대 대선	1,432	976(68.2%)	456(31.8%)

* 출처 : 대검찰청, 제17대 총선 선거사범 단속현황 보도자료, 2004, 제18대 총선 선거사범 수사결과 보도자료, 2008, 제17대 대통령선거 선거사범 수사결과 보도자료, 2008.

경찰의 선거사범 단속은 전국의 수사·정보·파출소 등 외근 근무자를 총동원하고, 선거사범 수사전담반과 선거상황실을 운영하는 등 선거사무 일정에 맞춰 단계별로 단속체제를 가동한다. 검찰은 전국 검찰관서별로 선거전담 검사와 수사관 등으로 선거전담수사반을 편성하고, 전국 선거사범 상황을 분석하여 일선에 제공하는 ‘선거범죄 분석팀’, 선거사범 수사시 자금추적·디지털증거분석·회계분석·사이버사범추적 지원 등을 담당하는 ‘공안범죄과학수사지원팀’ 등을 운용한다.

이번 제19대 총선에서도 경찰은 사이버 선거사범 24시간 모니터링 등 단계별로 강력한 단속을 추진하였다. 특히 선거 한 달을 남겨놓고는 총력 선거사범 단속체제를 가동한 바, 제1단계는 「수사전담반」을 활용하여 선거사범 수사 및 첩보수집활동을 강화하고, 제2단계에 24시간 「선거상황실」 운영 및 「수사전담반」을 증원하여 단속강도를 높이고, 마지막 3단계로 선거과열방지 및 신속한 선거사범 수사 마무리란 단계별 단속체제를 가동하였다.

선거사범 단속의 실효성을 높이기 위해 기존에 편성한 선거사범 수사상황실 및 선거사범 수사전담반을 지속적으로 운영하여 선거 종료시까지 24시간 상황대비 체제를 유지하면서 전 기능의 가용경력을 총동원하여 타업무에 우선해 선거사범 단속을 실시하였다. 구체적으로 수사·정보·생안 등 전 기능 첩보 수집을 강화하고, 입건·구속 기준 및 선거사범 수사 매뉴얼을 제작·배포하여 신속한 수사가 이루어지도록 도모했다. 특히, 선거막바지에 이를수록 지지도 제고를 위한 비방유인물 살포행위와 금품살포행위가 다수 발생할 것에 대비하여 금품·향응제공 등 금권·관권선거 조기검거를 위한 단속을 강화하는 한편, 각 지방경찰청별 특별기동대응팀 및 기동대응반을 활용하여 유력 후보자간 지지를 박빙지역 및 후보 난립지역 등을 집중감시하면서 사조직을 이

용한 불법선거운동행위, 허위사실유포 및 후보비방, 벽보·현수막 훼손행위 등을 중점 단속하였다.

이 과정에서 정당 및 지위 고하를 불문하고 엄정 중립 자세로 철저히 단속하고, 전 경찰관 대상 적법절차 준수교육을 실시하는 등 수사공정성을 확보하는 한편, 깨끗한 선거문화 정착을 위해 공정하고 엄정한 단속활동을 전개하여 공명선거 정착을 위해 최선의 노력을 기울인 것으로 평가된다. 그 결과 과거 선거에서 불거졌던 경찰의 편파 수사 논란은 이번 선거에서 단 한 번도 불거지지 않았던 것으로 판단된다. 특히, 선거 사범 수사에 있어 국민의 신고·제보가 결정적인 역할을 하고 있음을 강조하면서, 신고자에 대해서 최고 5억원까지 보상금을 지급하고 신분상 안전과 비밀을 철저히 보장하므로 선거범죄행위 발견시 적극적인 신고를 당부하는 홍보도 추진하였다.

또한 사이버선거범죄에 대비, 선거일이 임박함에 따라 트위터 등 SNS를 통한 인터넷상 후보자 비방·허위사실 유포 등 불법 행위가 증가할 것을 예상하여 가용경력을 총 동원하여 일제 인터넷 모니터링을 실시하였다. 이를 위해 지방경찰청별로 「사이버 검색반」을 구성하여 선관위 사이버 단속반과 공조한 인터넷 검색을 강화하였다. 특히, 선거 3일전부터 투표마감 시간까지('12. 4. 9~4. 11) 전국 사이버수사요원 전원(1,007명)을 동원하여 후보자·언론사·공공기관·시민단체 등 선거관련 홈페이지, 정당이나 후보자의 팬클럽·안티 카페 등 정치적 성향의 게시판, 후보자 관련 트위터·페이스북 등 전파성이 높은 SNS 계정에 대한 일제검색을 실시하였다. 불법 게시물 발견 즉시 해당 사이트 주소 및 화면을 캡처하여 관할 시·도 선거관리위원회에 통보하고 수사자료로 활용하는 등 경찰은 과거 그 어느 선거 때보다 사이버선거의 공정성을 확보하기 위해 다각적인 노력을 기울였다고 판단된다.

3. 경찰 선거사범 수사의 한계

경찰의 선거사범 수사의 어려움은 대체로 다음과 같이 집약된다. 첫째, 선거사범 단속의 어려움은 앞서 기술한 선거범죄의 특성에 오롯이 기인한다. 선거범죄의 은밀성, 조직성, 선거 후 사건 왜곡·축소 빈발현상, 무고성 고발·고소 난발 등의 이유로 적발과 처벌에 상당한 어려움을 안고 있다(추형관, 2009; 임성식·이경렬, 2006).

둘째, 그 외에도 선관위나 검찰 등 유관기관과의 긴밀한 협조체계 구축이 미흡하다. 나아가 선거범죄 정보의 통합관리가 이루어지지 않아 선거 후 체계적인 사후관리가 어려운 측면도 있다. 수사기관인 경찰과 검찰간 긴장관계로 인해 공조(共助)가 어려운 측면도 있다. 특히 선거사범의 경우 공안사건으로 분류되어 내사단계부터 검찰에게 보고하고 지휘를 받고 있는 경우가 다수이고, 경찰이 이미 내사 또는 수사중인 사건인 경우에도 검찰에서 경찰수사를 중단하고 송치하도록 요구하는 경우도 있어 경찰수사의 어려움을 초래하는 측면이 있다. 아울러 선관위의 경우 선거사범 고발·수사의뢰 대부분을 수사지휘권을 가진 검찰에 하고 있는 데 일부사건을 제외하고는 다시 경찰

에 수사지휘 형식으로 이첩하는 경우가 많아 검찰 경우 과정에서 시간이 소요되고 초동조치가 효과적으로 이루어지 않아 증거인멸에 등에 따른 수사상 어려움이 초래되고 있다(남구준, 2010: 71). 따라서 선거사범 단속과 관련한 국가기관간 상호준중과 긴밀한 공조관계를 시급히 재구축할 필요가 있다.

셋째, 선거사범 단속을 위해 선거일 60여일 전부터 타 업무에 우선하여 가용경력(警力)을 최대한 투입하여 총력단속에 나서고 있으나 관련 예산(사건 수사비, 출장비, 초과근무수당 등)이나 인력의 한계로 인해 어려움이 크다. 그런데 선거사범 단속과 관련한 예산은 선관위에만 책정되고 수사기관에는 관련 예산이 전혀없이 평상시와 다른 예산으로 가용인력이 최대한 동원되다보니 민간 유관단체의 지원이나 협조를 구하기 힘들고, 적극적인 선거수사에 임하는 데 한계로 작용하고 있다. 나아가 선거수사 전문 인력이 부족한데다가 선거전 선거수사와 관련된 체계적인 교육훈련도 부족하여 전문성을 축적하는 데도 한계가 있다.

넷째, 선거사범에 대한 수사기관의 대응에 있어 주요한 어려움은 무엇보다 선거범죄가 정치성이 다분하다는 데 있다. 그 결과 선거사범 단속을 강화할수록 정치탄압 또는 편파수사 등의 시비가 발생할 소지가 있고, 관련 증거자료 확보 및 선거조직원의 진술확보가 어려운 측면이 다분하다. 이에 따라 경찰은 수사 공정성 및 증거자료 확보를 위한 채증 및 진술녹화 철저에 상당한 공력을 기울이고 있다. 이를 위해 현장단속 및 압수수색시 캠코더 등 녹화장비를 활용한 채증(採證)에 철저를 기하는 한편, 진술녹화를 적극 활용하고, 수사과정에서 정치사찰 논란 및 인권침해 시비를 불식시키기 위해 조심스러울 수밖에 없는 한계가 있다. 나아가 지역주의가 뚜렷한 일부 지역의 경우, ‘공천이 곧 당선’이라는 고정관념으로 인해 공천을 받기 위한 불법·과열경쟁이 여전하여 정치적 중립성 시비에 휘말리지 않기 위해 각 지역별 선거사범 단속에 있어 최대한의 공정성을 확보하는 것이 중요하다.

다섯째, 온정적인 양형 및 선거사범 양형기준의 불명확성으로 인한 수사과정상의 어려움도 있다. 선거사범 단속결과, 온정적 양형이 빈발하여 형사처벌의 사전 예방적 효과가 미약한 결과를 초래하고 있다. 예를 들어 제4회 지방선거 당선자의 경우 100만원 미만이 선고된 사건이 전체 유죄건수의 56.5%(1심), 55.5%(2심)에 달하고 있다.

여섯째, 최근 폭증하고 있는 SNS를 통한 인터넷상 후보자 비방·허위사실 유포 등 사이버선거범죄 급증에 효율적으로 대처할 수 있는 대책 수립이 필요하다.

마지막으로 후보선택 기준에 있어 선거법 준수 여부가 크게 작용하지 않으며, 불법 선거운동에 대한 고발·신고의식도 현저히 낮은 수준이라 단속에 애로사항으로 작용하고 있다.

IV. 경찰 선거수사의 역량 강화 추진방안

경찰의 선거수사 역량을 강화하기 위해서 다음과 같은 개선이 추진되어야 할 것이다.

1. 선거범죄 단속 협조체계 구축

선거관리위원회와 검찰·경찰의 적극적인 공조체계 구축을 통한 사전예방활동과 탐문활동을 통하여 선거범죄 억제력을 강화해야 한다. 선거범죄는 조직적이고도 은밀하게 이루어지고 동시다발적으로 행해지는 경우가 많으므로 검찰·경찰 등 국가기관 상호간 긴밀한 협조를 통하여 선거범죄에 대한 적극적인 수사 및 조치가 이루어질 수 있도록 협조체제를 유지하는 것이 무엇보다 중요하다(문상부, 2006: 19). 특히 강제수사권이 없는 선거관리위원회의 입장에서는 불법집회 등 대규모 선거범죄에 효과적으로 대처하기 위해서는 경찰·검찰과의 원활한 업무협조가 요구됨은 물론 경·검 또한 신속한 수사를 위해 선관위의 협조가 긴요한 사안인 만큼 상호협조체제를 강화하여 선거범죄에 적극 대처할 필요가 있다.

특히 경·검간 사전 긴밀한 공조체제를 구축하고 기관간 대등한 입장에서 상호 존중하는 가운데 선거범죄 유형분류도 통일하고, 형사사법정보시스템(KICS) 상의 범죄정보 관리의 통일성을 확보하여 선거사범 수사시스템을 개선하는 것이 바람직하다. 예컨대, 선거기간 중 발생하는 비방·흑색선전, 자원봉사자에게 활동비 지급, 음식물 제공, 투표편의 제공, 선거일 후보자 및 조직책의 선거운동행위 등 고질적인 선거법위반행위에 대해서는 상호 협력하여 집중단속활동을 전개하여야 한다.

2. 선거사범 단속의 효율성 제고

선거사범 단속의 효율성을 제고하기 위해 경찰관의 선거범죄에 대한 숙지와 수사요령에 대한 교육훈련이 강화되어야 한다. 특히, 선거범죄의 유형과 사례에 대한 선거법 교육과 함께 정당법 및 정치자금법 등 정치관계법의 주요내용, 판례 및 선관위의 유권해석, 선거사범 단속·수사기법, 선거범죄 유형별 수사시 착안사항, 선거사범 발생시 대응 및 보고체계, 엄정한 정치적 중립의무 준수 등에 대한 교육이 체계적으로 이루어져야 한다.

이를 위해 각급 경찰교육기관에서의 직무교육과정에 '선거수사과정'을 신설하고, 선관위에서 선거범죄 수사 전담인원에 대한 위탁형식의 전문교육이 사전에 이루어질 필요가 있다. 아울러 선거사범 수사 매뉴얼을 개정·발간하고, 제반 선거에 효율적으로 대처할 수 있도록 대선·총선·지방선거 등 선거 유형별로 맞춤형 선거수사 매뉴얼을 발간할 필요도 있다.

이와 함께, 선거기간 동안 집중적으로 진행되는 경찰의 단속 및 수사가 효과적으로 이루어지기 위해서는 충분한 예산을 확보·지원해 줄 필요가 있다. 예컨대, 선거사범 인지를 위한 첩보 수집 및 수사비, 출장비, 초과근무수당 등이 충분히 지원되어야 원활한 단속활동이 가능하다.

3. 사이버 선거사범 단속역량 강화

인터넷 등 온라인상에서 이루어지는 후보비방, 허위사실 유포 등 사이버사범에 대한 단속을 강화하고, 새로운 유형의 선거운동에 대해 신속히 대처해야 한다. 사이버공간에서 발생하는 선거범죄의 단속에는 고도의 전문인력과 기술이 필요하다. 따라서 이를 효율적으로 수행할 수 있는 전문인력의 확보와 함께 자동검색시스템 등 첨단 프로그램의 개발·보급 및 장비의 확충이 지속적으로 이루어져야 한다(이두호, 2004).

또한, 사이버 선거운동이 활성화됨에 따라 발생할 수 있는 사이버선거범죄의 부작용을 최소화하기 위해서는 정확한 현실 파악과 함께 시대상황에 걸맞는 정책이나 법제도를 확립하는 것이 최우선 과제이다. 이를 위해서 보다 명확하고 단순한 SNS 선거운동 단속기준을 마련하고, 온라인상의 불법선거운동에 대한 명확한 처벌기준을 재정비할 필요가 있다.

한편, 사이버선거사범의 양형기준이 불명확하여 처벌의 실효성을 확보하는 데 한계로 작용하고 있으므로 사이버선거사범에 대한 양형기준의 정비도 필요하다. 아울러 사이버 수사인력의 확충과 단속기법 등에 대한 교육훈련을 강화해 나가야 할 것이다.

4. 협력적 거버넌스 구축

선거사범 단속 역시 경찰 등 수사기관의 힘만으로는 한계가 있다. 부족한 경찰력을 보완하기 위해서는 협력적 거버넌스(corporate governance) 차원에서 민간부문 및 시민단체와 긴밀한 협조를 통한 공동대응체계를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 관련 시민단체와 함께 선거법 위반시 부담해야 하는 처벌과 불이익 및 선거사범 신고자 보상금 제도 등에 대한 홍보강화를 통해 경각심을 고취하고 시민의 신고·제보를 유도하는 방향으로 선거범죄 감시역량을 강화해 나가야 할 것이다. 나아가 SNS상의 허위사실 유포행위를 단속해 나가기 위해서 민간정보보호업체나 온라인서비스제공자(online service provider), 그리고 네티즌과의 긴밀한 협력체계를 구축하여 사이버공간에서 이루어지는 선거범죄에 적절히 대응해 나가야 할 것이다.

V. 결 어

최근 10여년간 우리 사회에서 치뤄진 선거에서 나타난 선거범죄의 경향은 미약하지만 변화의 기미를 포착할 수 있다. 요컨대, 선거과정에서 금품살포 경향은 감소하는 반면 온·오프라인상 후보자 비방 및 허위사실 유포행위는 증가하는 경향을 보이고 있으며 SNS의 전면허용에 따른 사이버 선거운동도 치열해 지고 있는 양상이다. 즉, 선거법 위반행위에 대해 엄정한 과태료 부과와 당선무효 판결이 높아지면서 투명선거는 서서히 기틀을 잡아나가고 있는 것으로 보인다.

하지만 공정선거 확보를 위해서는 선거사범 수사역량을 지속적으로 향상시킬 필요가 있다. 그러기 위해서는 선거사범 단속과정에서 첩보수집 강화를 통한 사건인지 역량 제고, 선관위·검찰과의 긴밀한 협조관계 강화, 수사인력에 대한 체계적인 선거법 교육과 예산지원 확대, 선거사범 수사기법 및 수사요령에 대한 전문성 심화 등이 필요하다. 결국 ‘민주주의의 꽃이 선거’라는 슬로건을 이 사회에 확산시키기 위해서는 수사기관의 공정선거 확립을 위한 적극적인 선거범죄 예방 및 감시·단속활동 강화를 통해 엄격한 법의 잣대를 세우는 것이 공명선거 실현을 위한 관건이다.

그러나 경찰 선거수사 역량의 효율성 제고보다 더 중요한 기본 전제는 선거수사의 중립성과 공정성을 확고히 확립하는 것이다. 경찰이 수사권 행사과정에서 정치권의 정치적 공세에 휘둘러서는 안된다. 그러기 위해서는 편파수사나 야당탄압 시비에 휘말리지 않도록 엄정한 정치적 중립을 확보하는 것이 대단히 중요하다. 또한 소속 정당·신분·지위 고하·당선 여부를 불문하고 공정하고 형평에 맞도록 선거사범 처리를 하는 것이 바람직하다. 나아가 고소나 고발이 취하되더라도 끝까지 진실을 파헤치고 배후조종자도 반드시 찾아내 형사처벌하여 선거범죄는 반드시 처벌을 받는다는 확신을 심어주고, 선거범죄로 얻는 재산상 이익은 철저히 몰수·추징하여 불법부정 선거의 유혹을 사전 억제하고자 하는 엄격한 단속의지를 확립하는 것도 필요하다.

참고문헌

- 강효국. (2007). 선거범죄의 실태와 대책에 관한 연구, 제주대 행정대학원 석사학위논문.
- 강효국. (2009). 공직선거법의 문제점 및 개선방향, 제주대 『국제법무』, 1(1).
- 경찰청. (1999). 선거사범 수사실무집.
- 경찰청. (2003). 제17대 국회의원선거 선거사범 단속계획.
- 경찰청. (2006). 제4회 전국동시지방선거 선거사범 단속활동 분석 자료.
- 경찰청. (2006). 공직선거사범 수사 매뉴얼. 서울: 경찰청.
- 경찰청. (2007). 제17대 대선 선거사범 단속 결과 분석자료. 서울: 경찰청.
- 경찰청. (2007). 선거사범수사, 서울: 경찰청.
- 경찰청. (2008). 제18대 국회의원선거 선거사범 단속계획.
- 경찰청. (2008). 제18대 총선 선거사범 단속 현황 분석자료.
- 경찰청. (2008). 제18대 총선 선거사범 단속 현황 보도자료.
- 경찰청. (2010). 제5회 전국동시지방선거 선거사범 단속계획.
- 경찰청. (2010). 제5회 전국동시지방선거 사이버 선거사범 단속계획.
- 경찰청. (2010). 제5회 전국동시지방선거 선거사범 단속활동 분석자료.
- 서울지방경찰청. (2000). 사이버공간 선거사범 수사요령.
- 서울지방경찰청. (2004). 사이버 선거사범 수사매뉴얼.
- 김명수. (2012). 선거사범에 대한 수사기관의 적극적 대응방안 : 경찰을 중심으로, 영산대학교 법무대학원 석사학위논문.
- 김일수. (2012). SNS 선거운동 부작용 차단 절실하다, 문화일보, 2012년 1월 3일자 칼럼.
- 김정규. (2012). 사이버 선거범죄의 양상과 경찰의 효율적인 대응방안, 『한국경찰학회보』, 33: 49-92.
- 남구준. (2010). 경찰의 선거사범 수사역량 강화방안에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 경찰·사범행정전공 석사학위논문.
- 대검찰청. (2004). 제17대 총선 선거사범 단속현황 보도자료.
- 대검찰청. (2006). 제4회 전국동시지방선거사범 수사결과 보도자료.
- 대검찰청. (2008). 제17대 대통령선거사범 수사결과 보도자료.
- 대검찰청. (2008). 제18대 총선 선거사범 수사결과 보도자료.
- 대검찰청. (2010). 공직선거법 벌칙해설.
- 대검찰청. (2010). 제5회 전국동시지방선거사범 단속현황 보도자료.
- 문상부. (2006). 최근 선거범죄의 사례별 유형분석, 『수사연구』, 통권 271호, 2006년 5월호.
- 박민용. (2009). 선거범죄 양태 및 예방에 관한 연구. 전북대학교 석사 학위논문.
- 법원행정처. (1995). 『공직선거 및 선거부정방지법 위반사건에 관한 판사회의 결과 보고서』.
- 심재훈. (2006). 선거사범 우리가 잡는다, 『수사연구』, 통권 271호, 2006년 5월호.
- 이두호. (2004). 사이버선거범죄에 관한 연구: 국내사례를 중심으로, 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이상수. (2010). 6.2 지방선거 지방자치 선진화 촉진할까?: 지방선거의 제약요인과 개선방

- 향, 한국공공자치연구원 『공공정책21』, 2010년 1월호.
- 이성룡. (1993). 한국의 선거운동규제에 관한 연구, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 이영란. (1992). 선거사범에 관한 양형연구-국회의원선거법 위반사건을 중심으로, 『형사정책』, 6: 109-127.
- 임성식·박영실. (2005). 『선거사범 처리실태와 개선방안』, 한국형사정책연구원 연구총서 05-04.
- 임성식·이경렬. (2006). 『선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구』, 한국형사정책연구원 연구총서 06-06.
- 정주연. (2007). 공직선거법상의 금품관련 선거범죄에 대한 연구, 경북대학교 석사학위논문.
- 주승희. (2007). 『불법 선거 UCC의 규제 현황 및 실효적 대응방안 연구』, 한국형사정책연구원 연구총서 2007-01: 11-97.
- 중앙선거관리위원회. (2004). 제17대 국회의원선거총람.
- 중앙선거관리위원회. (2008). 제18대 국회의원선거총람.
- 추형관. (2009). 선거범죄 규제의 실효성 확보방안에 관한 연구, 성균관대 대학원 석사학위논문.
- 한국일보. (2012). 선거사범·부적격 당선자 엄정 처리를. 2012. 4. 13일자 사설.

투고일자 : 2012. 05. 22

수정일자 : 2012. 06. 18

게재일자 : 2012. 06. 26

국문초록

경찰의 선거수사 현황과 대응역량 강화방안에 관한 연구

이상수(경찰대)

자유롭고 공정한 선거 확립은 자유민주주의 국가에서 매우 중요하다. 선거과정에서 경찰의 역할은 투명하고 공정한 선거 구현을 위한 선거사범 단속·처벌과, 후보자 등 주요인사 신변보호 활동, 유세장 및 투·개표 경비 등에 걸쳐 있다.

그러나 현실적으로 선거사범 단속을 위한 수사역량을 확보하는 데 있어서 범죄의 은밀성, 조직성, 당파성, 금품향응제공의 음성화·지능화 양상 등 선거범죄의 특성상 여간 어려운 것이 아니다. 또한 불법선거 행위를 감시·단속하는 국가기관인 경찰과 검찰, 선거관리위원회 등이 선거사범 단속과 처리에 있어서 상호 기능이 중복되어 있고, 기관 간 상호 공조체계를 형성하고 있으나 보이지 않는 경쟁과 긴장으로 인해 수사상 어려움을 겪기도 한다.

경찰은 자체 인지사건 뿐만아니라 선관위의 고발 또는 수사의뢰받은 사건을 처리하거나 검찰이 이첩한 사건을 수사한다. 이런 이유로 선거법 위반 단속사범이 상대적으로 많을 수밖에 없다. 특히 단속과 수사에 있어 큰 축을 담당하고 있는 경찰로서는 내부적인 수사역량 강화가 매우 중요하다고 할 수 있다.

위와 같은 문제인식에 기초하여 본 연구는 선거사범 단속의 한계가 어디에서 비롯되는지 그 문제점과 실태를 분석하고, 선거범죄의 예방대책과 제도적 개선방안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 특히, 불법선거 행위를 감시·단속하는 3개 기관 간 관계를 고찰하여 선거사범 단속을 위한 협조체계 강화 방안을 제시하였다. 또한 선거사범 단속기관인 경찰과 검찰의 단속현황에 대한 비교분석과, 선거수사전담부서인 경찰청 지능범죄수사과 관계자와 경찰관과의 심층면접을 통하여 경찰의 효과적인 선거수사 역량 강화를 위한 제도적·정책적 개선방안을 제시하였다.

주제어 : 선거사범, 선거범죄, 부정선거행위 수사역량, 경·검·선관위 간 협력체계