

국가의 선거범죄 억제력에 관한 연구:
처벌의 확실성과 엄격성의 효과를 중심으로

김 학 량 (Kim Hak-ryang)*

(E-mail: docwin20@naver.com)

논문접수일 : 2014년 6월 23일
논문심사일 : 2014년 7월 22일
게재확정일 : 2014년 8월 23일

* 학위취득대학: Ohio State University
현직: 국민대학교 부교수

국가의 선거범죄 억제력에 관한 연구:
처벌의 확실성과 엄격성의 효과를 중심으로

<국문요약>

본 연구는 검찰, 경찰, 선거관리위원회, 법원 등 선거법 위반을 감시하고, 집행하는 국가기관이 행하는 선거범죄 억제력이 얼마나 효과적인가에 대한 것이다. 선거사범은 간접민주주의 구현에 장애가 되는 요소이다. 그럼에도 불구하고 절도범이나 강도 같은 일반형사범에 대한 국가의 억제력에 대한 연구는 상당히 진전된 반면, 국가의 선거범죄 억제력에 대한 연구는 한국을 포함하여 전 세계적으로 찾아볼 수 없다. 기존의 형사범죄 억제력에 대한 연구는 억제력의 구성요소 중에서 법을 위반하면 조사를 받고 기소 당한다는 두려움에 대한 것인 처벌의 '확실성' 부분과 법을 위반하면 엄한 처벌을 받는다는 처벌의 '엄격성'에 대하여 집중적으로 연구하였다. 본 연구도 2000년-2010년 사이에 실시된 3회의 국회의원선거와 3회의 지방선거를 대상으로 처벌의 '확실성'과 '엄격성'에 대해서 집중 연구하였다. 본 연구는 경기도선거관리위원회와 중앙선거관리위원회가 수집한 선거자료를 근거로 억제력을 검증하였으며, 분석방법은 빈도 및 비율분석이다. 본 연구의 결론은 선거에 출마하는 후보들과 유권자들을 대상으로 한 검찰, 경찰, 선거관리위원회, 법원 등이 행하는 선거범죄 억제력은 충분치 않다는 것이다. 전반적으로 선거법 위반 적발건수 중 11%내외만이 기소되었고, 6%정도만이 100만원 벌금 이상의 중형을 선고 받았다는 점에서 그렇다. 적발되지 않았지만 실제적으로 행해진 선거법 위반 건수는 훨씬 더 많다는 점을 고려할 때 국가의 선거범죄 억제력은 불충분하다고 볼 수 있다. 구체적인 문제, 통계분석결과, 정책적 함의는 본문에서 논의되었다.

[주제어] 선거사범, 선거법 위반, 억제력, 처벌의 확실성,
처벌의 엄격성, 범죄억제

I. 서 론

1. 연구의 목적

이 연구는 검찰, 경찰, 선거관리위원회, 법원 등 선거법 위반을 감시하고, 집행하는 국가기관이 행하는 선거범죄 억제력이 얼마나 효과적인가에 대한 것이다. 선거범죄 혹은 “왜 선거에 출마한 후보가 선거법을 위반하는 지?”에 대한 체계적이고 심층적인 연구가 시도된 적이 거의 없다. 이 현상은 한국에서 뿐만 아니라 전 세계적인 현상이다.

이것에는 두 가지 이유가 있다. 첫째는 관련분야 학자들 사이의 영역기피 현상 때문이다. 법학자들은 선거법관련 범죄는 본질적으로 정치학 영역이라고 생각하여 기피하여 왔고, 정치학자들은 선거법은 법학의 영역이기 때문에 법학자들이 다뤄야한다고 생각하고 있다(이영애 1992, 111). 둘째 학자들은 연구대상인 선거에 출마했던 후보들과 선거법을 위반한 경험이 있는 일반 국민들에 대한 자료 획득이 어렵기 때문에 연구를 소홀히 했다.

이 연구는 간접민주주의의 완벽한 구현에 장애가 되는 선거범죄에 대해 연구하고자 한다. 즉 본 연구는 실증적 데이터를 가지고 한국에서 선거범죄 억제력이 얼마나 효과적인가를 밝혀냄으로써, 선거범죄 억제에 기여하는 동시에 선거의 공정성 확보 및 간접민주주의의 완벽한 실현에 기여하는 데 그 목적이 있다. 동시에 국가의 선거범죄억제력 이론의 출발점을 제시하는 데 그 목적이 있다.

2. 연구의 필요성

민주주의는 국민에 의한 지배를 의미하며, 이것은 1인이나 소수에 의한 지배인 독재체제나 군주제와 정반대되는 개념이다. 따라서 민주주의는 국민전체 혹은 국민 다수에 의해 선출된 사람에 의해 통치되는 체제를 말한다.

민주주의는 크게 직접민주주의와 간접민주주의로 나뉜다. 직접민주주의는 국민이 직접 정부의 의사결정에 참여하는 방식이다. 한편 간접민주주의는 국민이 선출한 대표로 하여금 국민을 대신하여 정부의 의사결정을 하게 하는 방식이다.

간접민주주의에서는 통상적으로 선거를 통하여 국민의 대표를 선출하고 있다. 즉 간접민주주의 체제에서는 대표를 선출하는 과정이 바로 민주주의 개념과 통한다는 의미이다.

간접민주주의가 제대로 실행되려면 유권자들에 의해 선출된 후보가 임기 말까지 직무를 수행해야 한다. 즉 선거에서 국민다수의 지지를 얻어 선출된 대표가 재임 중 선거법 위반 등으로 인해 당선무효가 되고, 재선거를 통해 당선된 새로운 대표가 임기 4년이 아닌 1-3년의 잔여기간동안 국민의 대표가 되는 것은 간접민주주의의 적절한 실행에 명백한 장애 요소이다.

<표 1>에서 볼 수 있듯이 2004-2010년 사이에 실시된 2건의 국회의원 선거에서 지역구 당선자 대비 당선무효 비율은 6.1%(2008년 선거)와 4.5%(2004년 선거)로서 상당히 높은 편이다.

한편 같은 기간에 실시된 지방선거의 당선무효 비율은 각각 1.6%(2010년 선거)와 2.8%(2006년 선거)로 국회의원 선거보다는 낮은 편이다. 그러나 건수로 보면 각각 55건과 90건으로 결코 적은 수치가 아니다.

<표 1> 2004년-2010년 사이에 실시된 국회의원선거와 지방선거에서의 당선무효 건수¹⁾

항목	2010년 지방선거	2008년 국회의원 선거	2006년 지방의원 선거	2004년 국회의원선거
당선 무효건수	55	15	90	11
지역구당선자 대비 당선무효비율 (지역구당선자 숫자)	1.6% (3,436)	6.1% (245)	2.8% (3,207)	4.5% (243)

당선무효건수는 중앙선거관리위원회에 정보공개요청을 통해 얻었다.

당선무효 판결은 받지 않았지만 선거법 위반으로 검찰기소를 당해 2-3년 동안 수사 또는 재판을 받은 당선자들도 국민의 대표로서 역할을 충분히 했다고 볼 수 없다.

당선무효로 인해 발생하는 재선거는 적지 않은 선거비용 부담을 낳는다. 2009년부터 2012년까지 3년 동안 국회의원 재보궐 선거에 쓰인 비용은 후보의 선거운동 비용을 빼고도 167억 원이었으며, 국가가 보전해 주는 선거운동비용까지 합하면 230억 원이 넘는다(YTN 2013.04.19). 이 기간에 행해진 재보궐 선거의 상당부분이 당선무효 때문에 실시되었다는 감안할 때, 선거법위반에 의한 당선무효가 얼마나 많은 사회비용을 허비시키는지 알 수 있다.

보통 320억이 소요되는 서울시장 선거나 서울시교육감선거, 460억 정도가 소요되는 경기도지사 선거나 경기도교육감선거가 재선거에 포

1) 2012년에 실시된 국회의원 선거는 제외되었다. 그 이유는 1심이나 2심에서 당선무효형을 받은 사건들의 일부가 아직 대법원에 계류 중이기 때문이다. 선거별 당선무효비율을 전체 당선자 대신에 지역구 당선자를 기준으로 한 이유는 당선무효형을 받은 당선자의 대부분이 비례대표 당선자가 아닌 지역구 당선자들이기 때문이다. 비례대표 후보들은 선거법을 위반할만한 동기가 크지 않고, 지역구가 없기 때문에 적발된 사례도 거의 없다. 정보공개 청구의 결과는 2013. 10. 16일에 수령했으며, 접수번호는 2013-9797이다.

합되기라도 하면 수백억이라는 큰돈이 추가로 소요되는 재선거를 치러야 한다.

더구나 재선거가 실시되면 국민의 추가적인 투표행위로 인한 기회비용이 크게 증대되고, 이를 위한 공무원의 인력 또한 추가로 요구된다. 이 비용은 돈으로 환산될 수 없지만, 적지 않은 사회비용이라는 점은 명백하다.

이와 같은 이유 때문에 선거법을 위반하지 않고 선거를 치르게 하는 것이 효율적 간접민주주의 실현을 위해 매우 중요하다. 따라서 국가가 행하는 선거범죄 억제력이 얼마나 효과적인지를 연구할 필요성이 제기된다.

국가는 선거범죄 억제를 위해 적지 않은 노력을 기울여 왔다. 선거범죄를 방지하기 위해 선거 때마다 사법부와 검찰은 선거사범에 대한 철저한 단속 및 엄격한 법집행을 천명해 왔다. 공직선거법상 100만 원 이상의 벌금을 받은 당선자는 당선무효가 되는 동시에 5년 동안 피선거권과 선거권을 상실한다. 선거법 위반으로 100만 원 이상의 벌금을 받은 유권자도 5년 동안 피선거권과 선거권을 상실한다.

그러나 선거범죄 억제력 효과에 관한 연구는 한국뿐만 아니라 전 세계적으로 거의 전무하다. 본 연구는 선거범죄에 대한 국가의 억제력의 효과 측정을 시도함으로써 선거범죄 억제이론의 출발점을 제공하는데 그 목적이 있다.

II. 선행연구 논의 및 이론적 고찰

억제이론(Deterrence Theory)은 범죄행위에 대해 체포를 신속하게 하고, 반드시 기소하며, 처벌을 엄격히 할수록 범죄가 저질러질 확률이 줄어든다고 주장한다. 깁스(Gibbs 1968)는 미국의 여러 주(州)를 비교하면서 살인범죄에 대해 법집행을 엄격히 한 주일수록 살인범죄의 발생비율이 상대적으로 적다고 주장했다. 이 후에 억제력은 범죄

가 발생하기 전에 예방하는 효과를 내포하고 있기 때문에 매우 중요하게 여겨져 왔으며, 이에 관한 많은 연구가 시행되었다.

억제이론은 인간은 쾌락을 극대화하고, 고통을 극소화하려는 속성을 갖고 있으며, 자신이 저지른 죄와 그에 상응하는 처벌을 비교하여 죄를 저지를 것인가 억제할 것인가를 결정한다고 주장한다(기광도 2010, 128). 국가는 이러한 인간의 속성을 활용하여 개인의 범죄에 상응하는 처벌을 가함으로써 범죄를 억제하려고 시도한다. 따라서 억제이론은 인간 개개인의 쾌락 극대화 의도와 각 범죄에 대한 국가의 처벌정도에 초점을 맞추는 경향이 있다.

억제이론을 선거범죄 억제력에 도입하면 다음과 같이 해석할 수 있다. 선거사범의 목표는 당면한 선거에서 당선되는 것이다. 만약 선거법을 위반하다 적발되어도 당선무효형을 받을 가능성이 없다고 판단되거나, 선거법 위반이 더 많은 득표에 도움이 된다고 생각되거나, 당선에 도움이 된다고 생각되면 선거범죄를 저지를 가능성이 높다는 것이다. 따라서 선거사범을 줄이기 위해 국가는 후보들이 저지르는 웬만한 선거사범의 경우 당선이 되어도 당선무효형을 받는다는 메시지를 전달해야 하는 입장에 있다.

억제이론은 일반억제(General Deterrence)와 특별억제(Special/Specific Deterrence)로 구분된다. 일반억제는 전과가 없는 시민들에게 범죄를 저지르면 국가에 의해 형벌을 받는다는 것을 인식시켜 두려움을 갖게 함으로써 범죄를 저지르지 못하게 하는 것이다(Tittle 1969; 신동준 2009). 일반억제는 대체로 두 가지 가정에 근거하고 있다. 첫째 일반시민들이 어떤 일을 저지르면 범죄가 된다는 사실을 어느 정도 알고 있어야 한다는 것이다. 어떤 행위가 범죄행위인지 모르는 상황에서 그 행위를 자제하기는 어렵기 때문이다. 두 번째 국가에 의한 범죄처벌에 대해서 막연하게나마 두려움을 느끼고 있어야 한다는 것이다. 만약 위의 두 가지 중 하나라도 인식이 안 되어 있다면 일반억제는 제대로 작용할 수 없다고 보아야 한다.

반면 특별억제는 범죄경력이 있는 자에게 적절한 형벌을 줌으로써

형벌의 두려움을 갖게 하여 범죄를 다시 저지르지 못하게 하는 것이다(Zimring and Hawkins 1968; Ehrlich and Mark 1977; Akers and Sellers 2004). 특별억제는 전과자가 이전 처벌이 자신의 범죄정도에 비해 가혹했다고 느꼈을 때에 더 확실하게 작용할 가능성이 높다. 또한 처벌에 대한 기억이 너무 강렬하여 어떠한 경우에도 그런 처벌을 다시는 받지 않겠다는 생각이 지배적일 때 가능하다고 볼 수 있다.

선거범죄에 적용되는 것이 일반억제인지 특별억제인지 분명히 명시하기는 어렵다. 통상적으로 한국선거에 반복해서 출마하는 후보들의 상당수는 경고등의 가벼운 처벌을 받지만 그렇지 않은 경우가 더 많기 때문이다. 또한 가벼운 경고등을 받은 후보들을 범죄경력이 있다고 판시하기도 힘들다. 이전에 선거사범이 아닌 범죄전과가 있는 후보들도 이전 범죄의 성격과 선거범죄의 성격이 상당히 다르므로 거의 연관성이 없다. 그러므로 선거범죄에 적용되는 것은 일반억제라고 보는 것이 더 타당할 것이다.

기존의 많은 연구가 처벌의 확실성이 범죄억제력과 가장 밀접한 관계가 있다고 주장하고 있다. 예를 들면 홍태경과 류준혁(2011)은 경찰일탈에 미치는 요인에 관한 연구에서 처벌의 확실성은 전체적으로 경찰일탈을 억제하는 효과가 있고, 처벌의 엄격성은 부분적으로 억제하는 효과가 있다고 주장했다. 범죄행위와 범죄비용을 계산하는 연구들도 범죄 억제요인 중 비용대비 가장 효과적인 요소는 처벌의 확실성이라고 보고한다(Paternoster and Saltzman et al. 1983; Paternoster 1989). 한편 박미량(2013, 238)은 위의 주장들이 대체로 옳지만, 대인강도범 및 절도범에게는 처벌의 엄격성이 더 중요하다고 주장했다.

그러나 억제력의 효과에 대하여 상당히 회의적인 시각을 보인 연구들도 적지 않다. 기광도(2001, 144)는 미국에서 경찰활동의 증가가 범죄를 감소시킨다는 주장에 대해 상반된 견해가 있다고 언급했다. 사람들이 법에 대한 지식부족으로 인해 처벌의 정도를 예측하지 못하기에 합리적인 계산을 통해 범죄행동 여부를 결정한다는 주장을 받아들일 수 없다는 것이다(신동준 2009, 208). 그러나 이 주장은 다소 받

아들이기 어려운 측면이 있다. 법체계의 복잡성으로 인해 법조인들조차 처벌을 정확히 예측하지 못하는 상황에서 법이 어느 정도 준수되고 있다는 점이 이것을 뒷받침하고 있다.

자신의 범죄로 인한 주변의 상심이나 비난이 오히려 억제력을 지닌다는 확대억제력이 한국에서 유효하다고 주장한다(이성식 1998). 범죄자가 개인 스스로에게 실망하거나 수치심을 느껴 범죄를 억제한다는 주장도 있다(박미량 2013).

이 주장들은 선거사범에게 적절하다고 보인다. 선거사범의 경우 당선무효가 될 경우 5년 동안 선거권과 피선거권을 상실할 뿐만 아니라 당선무효 사실이 알려지면 자신이 활동하던 지역구에서 비난을 받거나 수치심을 느끼는 경우가 많다. 이로 인하여 더 이상의 정치활동을 할 수 없는 상황, 사실상 정치무대에 도태되는 경우를 흔히 볼 수 있다.

더 나아가 억제력의 부작용을 지적하는 연구도 있다. 즉 중벌(重罰)주의의 범죄억제효과는 증명되지 않았으며, 오히려 범죄자의 사회복귀를 어렵게 하는 구금형의 장기화는 사회의 적을 증가시킨다는 주장도 있다(이재석 2011). 그러나 이 이론은 선거사범에게는 적용되지 못한다. 선거사범은 중벌이라 하더라도 장기간 구금되는 경우는 거의 없으며, 실제적으로 벌금이나 고작해야 집행유예를 받는 수준이다. 이것은 선거법 위반 자체가 타인에게 재정적, 정신적, 육체적 위해를 가하는 범죄가 아니기 때문이다.

지금까지의 억제이론의 연구들은 주로 절도, 강도, 살인 등 타인을 해치는 범죄에 근거하고 있으며, 선거범죄에 대한 연구는 양형에 대한 소수의 연구 외에는 없다. 선거범죄의 양형에 대해서 이영애(1992)는 선거사범은 민주주의 체제를 위협하는 중대한 범죄임에도 불구하고 사기범이나 폭행범 등에 비해 경미한 처벌을 받고 있다고 주장했다.

III. 연구설계

1. 연구대상

본 연구의 대상은 2000년과 2010년 사이에 시행된 3번의 국회의원선거와 3번의 지방선거를 합친 총 6회의 선거이다. 이것이 연구의 대상이 된 이유는 두 가지이다.

첫째 이론검증을 위한 데이터 획득의 편의성이다. 선거관리위원회가 본 연구의 연구문제 검증에 필요한 6회 선거에 대한 데이터를 상당히 완벽하게 수집해 발표했기 때문에 본 연구가 가능했다.

둘째 국회의원선거와 지방선거를 각각 3회씩 점검함으로써 선거간 차이를 파악할 수 있다. 그러나 이 기간에 치러진 2번의 대통령 선거는 연구대상에서 제외되었다. 그 이유는 대통령 선거에 출마한 후보가 직접적으로 선거법을 위반하는 경우가 극히 드물기 때문이다.

2. 연구문제

본 연구는 한국선거에서 검찰, 경찰, 선관위, 법원 등 선거법 관련 국가기관이 행하는 처벌의 확실성과 엄격성이 얼마나 효과적으로 선거범죄를 억제했느냐를 밝히는데 그 목적이 있다. 기존의 범죄연구를 바탕으로 다음과 같이 연구문제를 설정한다.

연구문제 1) 검찰, 경찰, 선거관리위원회, 법원 등 선거법 관련 국가기관이 행하는 선거범죄 억제력은 과연 효과가 있는가?

연구문제 2) 범죄 억제력을 구성하는 처벌의 확실성과 엄격성 중에서 어떤 변수가 선거범죄억제력에 더 커다란 영향을 미치는가? 즉 선거법 위반을 하면 기소를 당한다는 두려움과 당선무효 등의 엄한 처벌을 받는다는 메시지를 중에서 어느 것이 더 선거범죄행위를 억제하는가?

3. 종속변수 및 독립변수

1) 종속변수

억제이론에 대한 연구들은 다양한 변수들을 종속변수로 설정했다. 일반억제이론에서는 범죄행위나 비행(非行)을 종속변수로 설정하고 있다. 특별억제이론에서는 재범의도 혹은 비행의도를 종속변수로 설정했다. 이성식(1998)은 청소년 비행을 종속변수로 설정했으며, 박미량(2013)은 범법자의 재범억제 자신감을 종속변수로 설정되었다.

본 연구에서 종속변수는 선거당 선거법 위반 건수이다. 선거법 위반 형태는 여러 가지이다. 금품 및 음식물제공, 선심판광 같은 심각한 위반행위부터 위장진입까지 20여종으로 매우 다양하다. 본 연구에서 종속변수는 이들 모두를 포함한 사법기관에 적발된 선거범죄 총 건수이다.

본 연구에서 선거당 적발된 선거범죄의 건수를 종속변수로 이용한 이유는 두 가지이다. 첫째 선거범죄는 국가에 의한 억제력이 충분치 않았기 때문에 발생했다고 추정되기 때문이다. 둘째 본 연구가 사용되는 계량적 자료의 속성과 관련되어 있다. 선거관리위원회가 선거당 발생한 선거범죄의 양을 발표하고 있기 때문이다.²⁾

2) 독립변수

(1) 처벌의 확실성

대체로 고전적인 억제이론에서 처벌의 확실성은 “범죄를 위반하면 반드시 처벌된다.”는 의미이다. 그래서 기존의 형사범죄 연구에서 처

2) 선거사범은 경찰이나 검찰에 의해서도 적발되기는 하나, 선거사범의 70%정도가 선거관리위원회에 의해 적발되고, 조사가 진행되는 것으로 추정되고 있다. 이런 현상이 나타나는 이유는 경찰과 검찰에게 선거법위반 적발이 주 임무가 아닌 반면, 선거관리위원회에게는 선거범죄 적발이 매우 주요한 임무이기 때문이라고 사료된다.

벌의 확실성은 체포율, 기소율 등으로 측정되었다.

선거사범은 기본적으로 흉악범이 아니며, 범인이 범행 후 도주하는 경우도 거의 없다. 후보의 경우 선거를 앞두고 선거법을 위반해도, 검찰이 선거운동을 하는 후보나 관계자들을 체포하지 않는다. 즉 현장에서 체포되거나 구금되는 경우도 극히 드물다는 의미이다. 범죄에 대한 조사도 선거가 끝난 후에 본격적으로 진행되는 경우가 대부분이다. 그러므로 체포율은 처벌의 확실성의 지표에서 제외된다. 따라서 본 연구에서 처벌의 확실성은 검찰의 기소율로 측정된다.

(2) 처벌의 엄격성

처벌의 엄격성은 범죄에 대하여 적절한 처벌을 해야 한다는 것을 의미이다. 그렇다면 적절한 처벌의 기준은 무엇인가?

기존의 형사범죄 연구에서 처벌의 엄격성을 측정하는 기준은 두가지 정도이다. 첫째는 국가들 사이의 유사한 법 위반에 대한 처벌비교이다. 두 번째는 범죄를 통해 얻은 이익이 처벌을 통해 범인이 당한 불이익보다 적으면 처벌이 적절하다고 보았고, 반대이면 적절하지 않았다고 보았다. 박미량(2013)은 범죄자가 예측했던 형량과 실제 형량의 차이비교를 통해 처벌의 엄격성을 측정하기도 했다.

기존의 형사 범죄 억제력 연구와는 달리 본 연구에서 처벌의 엄격성의 측정기준은 매우 단순하다. 그것은 벌금 100만 원 이상의 처벌이다. 이것은 한국 선거법의 특수성 때문에 가능하다. 공직선거법에 의하면 당선자가 선거법 위반으로 인해 벌금 100만 원 이상의 판결을 받으면 당선자는 당선무효가 된다. 낙선자가 벌금 100만 원 이상을 받으면 5년 동안 피선거권 상실은 정치인에게 상당히 엄격한 형벌이다. 선거에 출마할 의사가 없는 유권자들도 선거법 위반으로 100만원 벌금 이상의 처벌을 받으면 5년 동안 선거권을 상실하여 민주주의에서 정당한 권리를 행사할 수 없다. 따라서 선거법 위반사건에서 벌금 100만원은 처벌의 엄격성을 판단하는 기준이 된다.

(3) 신속성은 독립변인에서 제외

기존 억제이론에 따르면 억제력은 세 가지 변인에 의해 결정된다. 첫 번째는 신속성이다. 신속성은 선거범죄가 저질러진 시점부터 처벌되기까지의 시간을 말한다. 선거사범의 경우 신속성은 범죄행위가 적발된 시점부터 재판이 종료되기까지의 시간을 의미한다. 신속하게 처벌하면 할수록, 선거범죄에 대한 억제력이 강해진다는 의미이다.

본 연구에서 신속성은 다음과 같은 이유 때문에 처음부터 독립변인에서 배제되었다. 공직선거법은 “선거법과 그 공범에 관한 재판은 다른 재판에 우선하여 신속히 하여야 하며, 그 판결의 선고는 제1심에서는 공소가 제기된 날부터 6월 이내에, 제2심 및 제3심에서는 전심의 선고가 있는 날부터 각각 3월 이내에 반드시 하여야 한다.”라는 강행규정을 포함하고 있다(270조). 이것은 대법원의 판결을 포함하여 1년 이내에 선거사범 재판을 종결해야 한다는 의미이다.

그러나 3심인 대법원까지 가는 경우에 1년 이내에 재판이 종료된 경우는 전무하다시피하다. 특히 선거법을 위반한 당선자 재판은 더 심각한데 적어도 2년 이상 소요되거나, 임기가 1년 정도 남은 시점인 3년을 넘겨서야 결정 나는 경우도 있다.

실제로 근래에 선거사범 재판이 과거보다 훨씬 더 빠르게 진행되는 데도 불구하고, 2012년에 실시된 국회의원선거의 경우 2심에서 당선무효형을 받은 당선자는 13명이다, 이중 1년 이내에 당선무효형을 받은 당선자는 단 한 명도 없으며, 1년 6개월 이내에 당선무효형을 받은 당선자는 고작 1명이고, 나머지 12명은 모두 당선 된지 2년이 지난 시점에 형이 확정되거나, 대법원에 계류 중이다.

당선자가 중국에 당선무효형을 받더라도 거의 2년 이상 재임한 후라면 선거법 위반을 감수할 가능성이 매우 높다. 그러므로 선거사범의 경우 신속성은 억제력 구성요소에서 제외시킨다. 절도나 강도와 같은 형사범죄의 경우에도 신속성은 억제력에 거의 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다(박미량 2013).

3) 종속변수와 독립변수를 위한 가정

위에서 언급했듯이 억제이론에 의문을 표시하는 연구들은 국민이나 범죄자들이 법적 처벌에 대한 정보를 충분히 갖고 있지 못하기 때문에 처벌을 고려한 범죄행위를 할 수 있는 지가 매우 불확실하다고 주장하고 있다.

위의 주장을 반박을 하려면 기소율(확실성)과 재판결과(엄격성)를 독립변수로 설정하고 각 선거에서 적발된 선거범죄의 건수를 종속변수로 사용함에 있어서 후보나 유권자들이 선거법을 정확히는 모르지만 어느 정도는 상시적으로 인지하고 있다는 사실이 입증되어야 한다.

선거법을 상시적으로 모르는 후보나 유권자들이 선거법 위반을 걱정하여 범법행위를 자제하기 어려울 뿐만 아니라, 검찰의 기소(확실성)를 두려워하거나, 판결(엄격성)을 두려워하기가 쉽지 않기 때문이다. 즉 시민이 형법은 상세히는 모르지만 범죄를 저지르면 형사적 처벌을 받는다는 정도는 알고 있어야 범법행위를 자제할 수 있는 것과 같은 논리이다.

후보와 유권자들의 선거법 인지정도를 판단하는 기준은 두 가지이다. 첫째는 선거관리위원회 등 관련 국가기관이 선거법을 알리기 위한 홍보활동 노력을 했느냐는 것이다. 선거법은 특별법이기 때문에 선거관리위원회 등 관련기관이 홍보를 하거나, 처벌내용이 대중매체를 통해 전달되기 않으면 국민들에 의해 자발적으로 인지되기가 결코 쉽지 않다. 두 번째는 이런 노력에 기인하여 후보들과 유권자들이 선거법을 어느 정도 인지하게 되었느냐는 것이다.

정부의 선거법 홍보효과가 있느냐에 대한 학문적 연구는 미미하다. 따라서 본 연구에서는 위의 두 가지 문제를 선거관리위원회가 공명선거를 위해 활동한 내역의 통계와 유권자들의 선거법 인지정도를 중립적인 여론조사전문기관에 의뢰해 얻은 설문조사결과를 가지고 검증했다.

<표 2>와 <표 3>은 본 연구의 연구대상인 2000년-2010년 사이에 선거관리위원회가 공명선거를 위해 어떤 노력을 기울여 왔는지를 부

분적으로 보여주고 있다.³⁾ <표 2>에서 볼 수 있듯이 2002년에 실시된 제 3회 동시지방선거에서 선거관리위원회는 광고 75,421건, 자막방송 873,794건, 인터뷰 1,378건, 대담/토론 446건 등 총 964,271건의 공명선거를 위한 활동을 전개했다.

<표 2> 선거관리위원회에 의한 공명선거 촉진활동 (2002년 지방선거)

합계	광고	대담/토론	인터뷰	기고/독자투고	자막방송	기타
964,271	75,421	446	1,378	997	873,794	12,235

경기도선거관리위원회, 『통계로 보는 선거 60년(통계편)』 p. 1135

<표 3>에서 볼 수 있듯이 2008년에 실시된 제 18대 국회의원 선거에서 선거관리위원회는 방문면담 68,911건, 개인 및 단체 협조공문 발송 68,313건, 이메일발송 20,344건, 보도자료제공 2,049건, TV/라디오 대담 777건 등 총 162,938건의 공명선거활동을 전개했다. 특히 다수에게 전파되는 TV/라디오 대담을 777건이나 했다는 것은 선거관리위원회가 공명선거를 위해 적지 않은 노력을 기울였다는 것을 보여주고 있다. 이것 외에도 선거일 몇 개월 전부터 읍/면/동 곳곳에서 쉽게 볼 수 있는 공명선거 캠페인 현수막 등도 선거관리위원회의 공명선거 활동의 일부이다.

3) 2000-2010년 사이의 8개의 선거 각각의 자료를 제시해야 하지만, 선거관리위원회에 의해 제공된 정보가 제한적이므로, 일부선거에 관한 자료만 제공한다. 그러나 선거관리위원회가 매 선거 때마다 상당히 적극적으로 공명선거 캠페인을 벌이고 있다는 것은 잘 알려진 사실이다. 다른 사법기관도 공명선거를 위해 노력하지만, 통계 부재로 인해 증거를 제시하지 못했다.

<표 3> 선거관리위원회에 의한 공명선거 촉진활동 (2008년 국회의원 선거)

합계	개인 및 단체 협조공문 발송	방문면담	보도자료제공	TV/라디오 대담	이메일 발송	문자 발송
162,938	68,313	68,911	2,049	777	20,344	2,544

경기도선거관리위원회, 『통계로 보는 선거 60년(통계편)』 p. 419

그러면 선거관리위원회의 이런 노력에 기인하여 후보들과 유권자들이 선거법을 어느 정도 인지하게 되었나? 이와 같은 홍보노력이 효과가 있는냐에 대한 학문적 연구는 없다. 그렇지만 선거관리위원회가 중립적인 여론조사 전문기관에 의뢰해 실시한 설문조사결과에 의하면 유권자들의 약 2/3는 선거법의 기본적인 사항은 알고 있는 것으로 나타났다. 또한 선거전후에 선거법에 대한 인지정도가 다소나마 높아진다는 것을 단편적이거나 파악할 수 있다.

<표 4>는 2007년 12월에 실시된 대통령 선거 전후에 선거법의 핵심적인 일부인 포상금 및 과태료 제도 인지 정도를 질문한 결과이다. 대통령 선거일 전의 조사에서는 “알고 있다.”라는 대답이 68.7%였던 반면, 대통령 선거직후에 같은 질문을 했을 때 78.5%가 “알고 있다.”라고 대답하여 9.8% 상승하였다.

이 조사들은 두 가지를 보여주고 있다. 첫째 후보로부터 금품이나 향응을 제공 받으면 과태료를 받고, 이를 신고하는 사람에게는 포상금이 지불된다는 사실을 인지하고 있는 유권자가 70%내외라는 사실이다. 이것은 유권자들이 선거법에 대해 어느 정도는 인지하고 있다는 것을 보여준다. 따라서 후보나 유권자가 선거법을 잘 모르는 상태에서 금품이나 향응을 제공하거나, 제공받아 선거법 위반을 할 수 있다는 주장은 받아들이기 어렵다.

둘째는 선거전보다 선거후에 포상금 및 과태료 제도에 대한 인지

가 높아졌다는 점이다. <표 4>는 표본수가 1,500개이므로, 한계오차가 95%신뢰구간에서 ±2.5%임을 감안해도 선거를 치르면서 유권자의 선거법에 대한 인지도가 상승한다는 것을 보여주고 있다. 이것은 여러 선거를 거치는 과정에서 유권자들의 선거법에 대한 인지 정도는 전반적으로 누적되고 있다는 추정까지도 가능케 한다.

<표 4> 선거법 위반 신고 포상금 및 선거법 위반시 과태료부과제도 인지 정도

조사시기	사례수	알고 있다	모르고 있다
2007.12 대통령 선거일 전	1,500	68.7%	31.3%
2007.12 대통령 선거일 후	1,500	78.5%	21.5%

경기도선거관리위원회, 『통계로 보는 선거 60년(통계편)』 p. 169

유권자들이 선거법에 대해 대충이나마 알고 있는지는 표 5>를 통해서도 알 수 있다. <표 5>는 본 연구의 대상에 포함되는 2002년과 2007년에 선거관리위원회가 여론조사 전문기관에 의뢰하여 유권자들을 대상으로 선거법 중에서 가장 중요한 부분인 기부행위 이해정도를 질문한 것에 대한 결과이다.

<표 5> 기부행위 상시제한에 대한 인지도

조사시기	사례수	알고 있다	모르고 있다
2002.12	1,500	84.7%	15.3%
2007.12	15,00	76.8%	23.2%

경기도선거관리위원회, 『통계로 보는 선거 60년(통계편)』 p. 169

2002년 12월에 1,500표본을 대상으로 실시된 설문조사에서 “후보가 유권자에게 행하는 기부행위가 상시적으로 금지되고 있다는 점을 알고 있나?”는 질문에 대해 84.7%가 “안다.”라고 대답하였다. 또한 2007

년에 실시한 설문조사에서 동일질문에 대해서 76.8%가 “안다.”라고 대답했다. 이것은 유권자들의 75%내외가 후보에 의한 기부행위의 불법성을 인지하고 있음을 잘 보여주고 있다.

종합하면 시기나 상황에 따라 다소의 차이가 있지만, 유권자들의 70% 가량이 선거법에 대해서 정확히는 알지 못하지만 대충적으로나마 인지하고 있다는 것을 보여준다. 즉 선거에서 검찰, 경찰, 선거관리위원회, 법원의 억제력이 통할 수 있을 정도까지는 유권자들이 선거법을 인지하고 있음을 알 수 있다.

지금까지 분석된 자료들은 주로 유권자들을 대상으로 한 자료이다. 명백한 사실은 선거에 출마하는 후보들은 유권자들보다 훨씬 더 선거법에 대해서 잘 인지하고 있다는 점이다. 그 이유는 선거법이 자신들의 당락과 직접 연관성이 있기 때문에 관심을 많이 가질 수밖에 없다. 또한 후보들은 선거를 치르는 과정에서 선거관리위원회 등에 의한 강의와 공문 등을 통해 교육을 받고, 또한 선거관리위원회 직원들이 선거사무소를 방문하여 선거과정이나 선거법 관련 지도를 하기 때문이다. 따라서 후보들의 선거법 개괄에 대한 인지는 75%보다 상당히 높을 것이 확실하다.

4. 자료 및 분석방법

억제이론에 관한 선행연구들의 다수가 범법자나 일반국민을 대상으로 실시된 설문조사에 근거하고 있다. 설문조사가 사용된 이유는 이것 외에 억제이론의 구성요소인 처벌의 신속성, 확실성, 엄격성의 지표가 되는 데이터를 얻기가 거의 불가능했기 때문이다.

본 연구는 선거관리위원회가 채집한 자료를 주로 사용했다. 이것이 가능했던 것은 선거관리위원회가 매 선거 후에 적발된 선거법 위반 총 건수와 이중 검찰에 고발되어 기소된 건수 그리고 최종적으로

100만 원 이상의 벌금형을 받은 건수 등을 포함하여 억제력의 지표와 관련된 데이터를 상세히 공개하고 있기 때문이다.

본 연구는 경기도 선관위가 발표한 자료를 주로 사용했다. 그러나 일부 추가적인 자료는 중앙선거관리위원회에 정보공개를 신청해 얻었다.

사용된 자료가 본 논문의 목적을 위해 만들어진 것이 아닌 만큼, 자료의 일관성을 유지하기 위해 자료에 가중치를 부과하는 등 부분적인 수정이 불가피했다. 예를 들면 선거관리위원회는 자신들에 의해 적발된 총선거법위반건수만을 발표했는데, 그 이유는 경찰이나 검찰은 자신들이 적발한 건수를 발표하지 않았고, 확인할 수도 없기 때문이다. 반면 선거관리위원회에 의해 발표된 100만 원 이상의 벌금형을 받은 건수는 선거관리위원회, 경찰, 검찰 등 전체 사법기관에 의한 적발된 건수에 준한다.

이 경우에는 선거관리위원회에 의해 적발되어 기소된 건수와 전체 사법기관에 의해 적발되어 기소된 건수의 비율을 산정한 뒤, 이 비율을 가지고 선거관리위원회 적발 총 건수에 가중치를 부여함으로써 전체 사법기관에 의해 적발된 총 건수를 추정해 냈다.

본 연구의 분석방법은 기초적인 분석인 빈도와 비율분석이다. 이 분석의 장점은 가장 단순한 분석방법이지만 명확하게 데이터의 속성을 보여주는 방법이라는 것이다. 한편 해석의 기준이 명확하지 않기 때문에 극단적 혹은 자의적 해석을 가능하게 한다는 단점도 있다. 그럼에도 불구하고 이 분석방법은 국가의 선거범죄 억제력의 단면을 어느 정도 밝혀준다고 사료된다.

IV. 분석결과

1. 처벌의 확실성

본 연구에서 선거범죄 억제력의 처벌의 확실성의 지표는 총 선거법 위반 적발 건수 대비 기소건수(기소율)이다. 즉 선거관리위원회, 검찰, 경찰 등 선거법 관련 사법기관에 의해 적발된 선거법 위반 총 건수 중 최종적으로 기소된 사건의 비율이다.

그러나 전체사법기관에 의해 적발된 선거법 위반 건수는 집계되지 않고 있다. 선거관리위원회는 이에 관한 자료를 공개하고 있는 반면 경찰이나 검찰은 자신들에 의해 적발된 선거법 위반 건수를 공개하지 않고 있기 때문이다.

따라서 전체사법기관(선거관리위원회/경찰/검찰) 적발건수 중 기소건수와 선거관리위원회 적발 기소건수의 비율을 통해 전체 사법기관 적발건수를 대략적으로 추정했다. 그리고 그것을 기준으로 전체사법기관에 의해 적발된 선거법 위반사건의 기소율을 산정했다.

<표 6>에서 볼 수 있듯이 전체사법기관에 의해 적발되어 기소된 선거법 위반 건수는 16대 국회의원 선거 352건, 17대 국회의원 선거 670건, 18대 국회의원 선거 358건이다. 또한 3회 지방선거 1317건, 4회 지방 선거 1386건, 5회 지방 선거 826건이다. 한편 선거관리위원회에 의해 적발되어 기소된 선거법 위반 건수는 16대 국회의원 선거 302건, 17대 국회의원 선거 563건, 18대 국회의원 선거 263건이다. 또한 3회 지방선거 956건, 4회 지방 선거 925건, 5회 지방 선거 516건이다.

종합하면 2000-2010년 사이에 치러진 세 번의 국회의원 선거와 세 번의 지방선거에서 전체사법기관에 의해 적발되어 기소된 선거법 위반 건수 중 71.8%가 선거관리위원회에 의해 적발된 사례이다. 이것을 역산하면 전체사법기관에 의해 적발된 선거법 위반 건수를 추정할 수 있다.

<표 6> 전체 사법기관에 적발된 선거법 위반 건수 중
기소건수와 선거관리위원회에 적발된 선거법 위반 건수 중
기소건수의 숫자와 비율

	전체사법기관 (선관위/경찰/검찰) 적발건수 중 기소건수	선관위 적발 건수 중 기소건수	선관위 적발 건수 중 기소건수/전체사법기관 적발건수 중 기소건수
16대 국선 (2000년)	352	302	85.8%
17대 국선 (2004년)	670	563	84.0%
18대 국선 (2008년)	358	263	73.5%
3회지선 (2002년)	1317	956	72.6%
4회지선 (2006년)	1386	924	66.7%
5회지선 (2010년)	826	516	62.5%
계	4,909	3,524	71.8%

경기도선거관리위원회, 『통계로 보는 선거 60년(분석편)』 p. 440, 451

<표 7>에서 볼 수 있듯이 2000-2010년 사이에 치러진 세 번의 국회의원 선거의 기소율은 8.8%-13.3%사이이다. 16대 국회의원 선거의 기소율은 10.0%이고, 17대 국회의원 선거의 기소율은 8.8%이며, 18대 국회의원 선거의 기소율은 13.3%이다. 한편 2000-2010년 사이에 치러진 세 번의 지방선거의 기소율은 11.0%-15.2%사이이다. 2002년 지방

선거의 기소율은 11.0%이고, 2006년 지방선거의 기소율은 15.2%이며, 2010년 지방선거의 기소율은 12.6%이다.

<표 7> 사법기관 전체에 의해 적발된 선거위반건수중
기소건수와 기소율

	전체사법 기관에 의해 적발된 선거위반건수 (추정치) ⁴⁾	전체사법 기관에 의해 적발된 선거위반건수 중 기소건수	전체사법기관전체에 의해 적발된 선거위반 건수 중 기소율
16대국선 (2000년)	3,517	352	10.0%
17대국선 (2004년)	7,626	670	8.8%
18대국선 (2008년)	2,688	358	13.3%
3회지선 (2002년)	11,965	1,317	11.0%
4회지선 (2006년)	9,141	1,386	15.2%
5회지선 (2010년)	6,570	826	12.6%
계	42,185	4,909	11.6%

경기도선거관리위원회, 『통계로 보는 선거 60년(분석편)』 p. 403, 451

2000년-2010년 사이에 치러진 3회의 국회의원 선거, 3회의 지방선거 중 가장 높은 기소율을 보인 선거는 15.2%인 4회 지방선거이며, 가장 낮은 기소율을 보인 선거는 8.8%인 17대 국회의원선거이다. 6회 선거의 평균 기소율은 11.6%이다.

전체 선거법 위반 적발건수 중 어느 정도가 기소가 되어야 처벌의 확실성이 있다고 말할 수 있는 기준은 없다. 그러나 전체 적발건수 중

4) 사법기관전체에 의해 적발된 선거위반 건수(추정치)=(선관위 적발 건수)÷(선관위 적발 건수 중 기소건수/전체사법기관 적발건수 중 기소건수)

고작 10%남짓 기소가 되었다는 것은 범죄억제를 위한 처벌의 확실성이 있다고 결코 볼 수 없다.

사법기관에 의해 적발된 선거위반 건수는 실제로 선거위반이 행해졌지만 사법기관에 의해 적발되지 않은 위반 사례의 숫자보다 훨씬 적은 숫자일 것이 확실하다. 이런 상황에서 적발된 선거법 위반 건수 중 고작 평균적으로 11.6%만이 기소가 된다면 후보들과 유권자들은 기소의 위협을 감수하면서까지 선거법을 위반할 개연성은 높다고 할 수 있다. 특히 4년에 한 번씩밖에 기회가 오지 않으며, 자신의 명예와 적지 않은 재산을 걸고 도전하는 후보들은 선거법 위반을 감수할 가능성이 매우 높다.

2. 처벌의 엄격성

본 연구에서 처벌의 엄격성의 지표는 전체 사법기관에 의해 적발된 선거법 위반 건수 대비 법원에서 100만 원 이상의 벌금형을 받은 건수이다. <표 8>에서 볼 수 있듯이 2000-2010년 사이에 치러진 세 번의 국회의원 선거에서 100만 원 이상의 벌금형을 받은 건수의 비율은 5.5%-7.5%이다. 16대 국회의원 선거 6.7%, 17대 국회의원 선거 5.5%, 18대 국회의원 선거 7.5%이다.

한편 2000-2010년 사이에 치러진 지방선거에서 100만 원 이상의 벌금형을 받은 건수의 비율은 2002년 지방선거 5.0%, 2006년 지방선거 7.0%, 2010년 지방선거 6.1%이다.

2000-2010년 사이에 치러진 3회의 국회의원 선거, 3회의 지방선거 중 가장 높은 비율을 보인 선거는 7.5%인 18대 국회의원선거이며, 가장 낮은 비율을 보인 선거는 5.0%인 3회 지방선거이다. 6회 선거의 평균 비율은 5.9%이다.

<표 8> 사법기관에 의해 적발된 선거위반건수 중 100만 원 이상 벌금형 건수와 비율

	사법기관전체에 의해 적발된 선거위반건수 (추정치)	사법기관전체에 의해 적발된 선거위반건수 중 100만원이상 벌금형	사법기관전체에 의해 적발된 선거위반건수 중 100만원이상 벌금형 비율
16대국선 (2000년)	3,517	236	6.7%
17대국선 (2004년)	7,626	422	5.5%
18대국선 (2008년)	2,688	201	7.5%
3회지선 (2002년)	11,965	601	5.0%
4회지선 (2006년)	9,141	639	7.0%
5회지선 (2010년)	6,570	400	6.1%
계	42,185	2,499	5.9%

경기도선거관리위원회, 『통계로 보는 선거 60년(분석편)』 p. 451

전체 선거법 위반 적발건수 중 어느 정도가 100만 원 이상의 벌금을 받아야 처벌의 '엄격성'이 있다고 말할 수 있는 기준은 없다. 그러나 전체 적발건수 중 고작 6%남짓이 후보의 경우 당선무효가 되는 동시에 5년 동안 피선거권 및 선거권을 박탈당하고, 유권자의 경우 5년 동안 피선거권을 박탈당하는 100만 원 이상의 벌금 선고를 받는 것은 처벌의 엄격성이 있다고 결코 볼 수 없다.

위에서도 언급되었듯이 전체사법기관에 의해 적발된 선거법 위반 건수는 실제로 선거법 위반이 행해졌지만 사법기관에 의해 적발되지 않은 위반 사례의 숫자보다 훨씬 적다. 이런 상황에서 적발된 선거법 위반 건수 중 고작 평균적으로 6%내외만이 엄격한 처벌을 받는다면

후보들과 유권자들은 엄한 처벌의 위협을 감수하면서까지 선거법을 위반할 개연성은 매우 높다고 할 수 있다. 특히 4년에 한 번씩 기회가 오며, 자신의 명예와 적지 않은 비용을 쓰면서 도전하는 후보들은 더 할 것이다.

IV. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 검찰, 경찰, 선거관리위원회, 법원 등 선거법 위반을 감시하고, 적발하는 국가기관이 행하는 선거범죄 억제력이 얼마나 효과적이냐에 대한 것이다. 억제력의 구성요소 중에서 선거법을 위반하면 조사를 받고 기소를 당한다는 처벌의 ‘확실성’ 부분과 선거법을 위반하면 당선무효나 5년 동안 선거권 박탈 등의 엄한 처벌을 받는다는 처벌의 ‘엄격성’이 중점적으로 연구되었다.

일반 형사사범에 대한 억제력 연구는 상당히 진전되고 있지만, 형사범죄와 행위자나 행위의 여파 등에서 상당히 차이가 있는 선거사범에 대한 연구는 한국뿐만 아니라 전 세계적으로 전무하다시피하다. 따라서 본 연구는 선거사범에 대한 예비연구의 성격을 띠고 있으면서, 선거사범 연구의 출발점을 제시했다는 점에서 다소나마 그 의미를 찾을 수 있다고 할 수 있겠다.

본 연구의 결론은 선거에 출마하는 후보들과 유권자들을 대상으로 한 검찰, 경찰, 선거관리위원회, 법원 등이 행하는 선거범죄 억제력은 충분치 않다는 것이다. 2000-2010년 사이에 실시된 3회의 국회의원 선거와 3회의 지방선거에서 적발된 약 총 42,000건의 선거법 위반 건수 중 11%내외만이 기소되었고, 6%정도만이 100만원 벌금 이상의 중형을 선고 받았다는 점에서 그렇다. 특히 적발되지 않은 선거법 위반 건수가 적발된 선거건수보다 더 많다는 점을 감안할 때 한국의 선거범죄 억제력은 충분하지 않다고 볼 수 있다. 단 범죄 억제력을 구성하는 처벌의 확실성과 엄격성 중에서 어느 변수가 선거범죄억제에 더

커다란 영향을 미치는가에 대해서는 두 변수 모두 선거범죄를 충분히 억제하지 못하고 있다고 해석되었기에 결론을 내리기 어렵다.

본 연구는 몇 가지 점에서 한계가 있다. 첫째 선거범죄에 대한 선행연구가 전혀 없기 때문에 일반 형사범죄 억제력 연구들에서 제기된 문제들이 중점적으로 연구되었다. 즉 처벌의 확실성과 엄격성을 중점적으로 검증하려고 시도하였다. 그러나 선거범죄라는 특수성 때문에 일반 형사범죄 연구에서 거론되지 않은 변수가 억제력과 관련되어 있을 가능성을 배제할 수 없다.

둘째 선거범죄는 인간의 심리적 요인과 관련되어 있기 때문에 통계 차원뿐만 아니라 심리적 차원에서도 검증되어야 한다. 절도범, 음주사범과 같은 형사범죄의 억제력 연구는 비교적 접근성이 용이한 교도소 재소자들이나 음주사범 재교육자 등을 대상으로 설문조사가 진행되기 때문에 연구가 비교적 어렵지 않은 편이다. 한편 선거범죄는 선거에 출마한 후보들과 일반 유권자 중 선거법 위반자를 포함하는 상당히 선택적인 인물들을 대상으로 설문조사를 진행해야 하기 때문에 적지 않은 어려움이 따른다. 그럼에도 불구하고 선거범죄 억제력에 대한 더 엄격하고 의미 있는 연구가 진행되려면 선거법 위반자들을 대상으로 한 심층적 설문조사가 진행되어야 한다.

이런 한계에도 불구하고 본 연구는 두 가지 점에서 선거범죄 억제력 증대를 위한 함의를 가지고 있다고 할 수 있다. 첫째 선거범죄는 간접민주주의를 해치는 중대한 범죄이고, 매 선거마다 수천 건씩 발생하며, 그것을 적절히 억제하지 못하는 것은 민주주의에 대한 중대한 위협이므로 반드시 억제력을 증대시켜야 한다는 점이다.

두 번째 단속을 엄격히 할수록, 더 많은 단속 인원이 배치될수록 선거법 위반은 더욱 더 줄어들 수 있다는 점이다. 선거관리위원회가 제시한 통계가 이것을 암시하고 있다. 지역구 출마 후보자 기준 선거법위반행위에 대한 평균 조치건수가 국회의원 선거는 한 후보당 2.22건인 반면 지방선거는 한 후보당 0.36건에 그치고 있다(경기도선거관리위원회 2012b, 403-404). 이런 차이가 나는 이유는 사법기관이 관리

해야 할 후보의 숫자와 관계가 있다고 사료된다. 예를 들면 2010년에 치러진 제 5회 지방선거에 등록된 예비후보자 숫자는 9,550명으로서 2008년에 치러진 18대 국회의원 선거 예비후보자 숫자 2,024명의 4배 이상이다(경기도선거관리위원회 2012b, 97).⁵⁾ 지방선거에 등록된 예비후보자의 숫자가 국회의원 선거에 등록된 예비후보자 숫자의 4배 이상이기 때문에 선거법위반행위 조치건수가 그 만큼 줄어든 것이다.

이것은 후보의 숫자가 4배 이상 늘어날 때 후보당 조치건수는 약 1/6로 줄어든다는 것을 보여준다. 그 만큼 감시가 소홀해지면 선거법 위반도 늘어난다는 것을 시사한다. 이것을 뒤집어 생각하면 선거법 위반을 줄이려면 감시를 엄격히 하고, 선거사범에 대해 엄격한 처벌을 해야 한다는 것을 의미한다.

5) 예비후보자 기준으로 국회의원 선거와 지방선거를 비교한 이유는 한국 국회의원 선거와 도지사 선거의 경우 선거 120일전에 예비후보 등록을 하고, 시군구 장의 선거도 각각 90일과 60일 전에 예비후보 등록을 한다. 선거현장에서 대다수의 후보들은 늦어도 예비후보 등록 시점부터 득표행위를 시작한다. 따라서 예비등록시점이나 그 이전부터 선거관리위원회는 집중적으로 선거법 감시를 시작하며 대부분의 선거법 위반도 이 시기에 적발되는 것으로 알려져 있다.

< 참고문헌 >

경기도 선거관리위원회, 2012a, 『통계로 보는 선거 60년(통계편)』, 2012b, 『통계로 보는 선거 60년(분석편)』

기광도, 2010, “인지된 억제력의 형성과 효과: 음주운전을 중심으로”, 『형사정책』, 제22권 제1호 pp. 127-155.

_____, 2001, “경찰의 범죄억제력에 대한 고찰”, 『형사정책연구』, 제12권 제4호 pp. 113-153.

김웅진·김지희, 2000, 『비교사회연구방법론』, 서울: 한울.

남기호, 2011, “칸트의 형벌이론에서의 사형제 폐지가능성”, 『사회와 철학』, 제22집 pp. 121-160.

박미량, 2013, “대인강도·절도범의 재범 억제력에 대한 연구”, 『형사법의 신동향』, 통권 제38호 pp. 218-246.

신동준, 2009, “처벌의 효과: 억제이론에 대한 비판적 검토”, 『형사정책』, 제21권 제2호 pp. 191-216.

연성진, 2003, 『처벌의 범죄억제 효과에 관한 연구』, 한국형사정책연구원 연구총서 2003-30, 서울: 한국형사정책연구원.

이성식, 1998, “공식처벌의 간접손실효과-확대억제이론의 검증”, 『형사정책연구』, 제9권 제3호(통권 제 35호) pp. 221-245.

이영애, 1992, “선거사범에 대한 양형연구: 국회의원 선거법 위반사건을 중심으로”, 『형사정책』, 제6호 pp. 109-127.

이재석, 2011, “형법의 중벌화 입법경향에 관한 비판적 고찰”, 『법학연구』, 제 44집 pp. 199-224.

임성식·박영실, 2005, 『선거사범 처리실태와 개선 방안』, 한국형사정책연구원 연구총서 05-04, 서울: 한국형사정책연구원.

임성식·이경렬, 2006, 『선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구』, 한국형사정책연구원 연구총서 06-06, 서울: 한국형사정책연구원.

전영실, 2009, “음주운전의 억제요인에 대한 연구”, 『형사정책연구』

- 구』, 제20권 제1호 (통권 제 77호) pp. 257-277.
- 홍태경·류준현, 2011, “경찰일탈에 영향을 미치는 요인에 관한연구”, 『한국지방정부학회 2011년 춘계학술대회자료집』 pp. 117-142.
- Akers, R. L. and C. S. Sellers, 2003, *Criminological Theories: Introduction, Evaluation and Application*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company.
- Gibbs, J. P., 1968, “Crime, Punishment, and Deterrence”, *Southwestern Science Quarterly*, 48, pp. 515-530.
- Ehrlich, I. and Mark R., 1977, “Fear of Deterrence”, *The Journal of Legal Studies*, Vol 6 No 2 pp. 293-316.
- Paternoster, R., Saltzman, Linda E., Waldo, Gordon P. and Theodore G. Chiricos, 1983, “Perceived Risk and Social Control: Do Sanctions Really Deter?” *Law and Society Review*, Vol 17 No 3 pp. 457-480.
- Paternoster, R., 1989, “Absolute and Restrictive Deterrence in a Panel of Youth: Explaining the Onset Persistence/desistance, and Frequency of Delinquent Offending”, *Social Problems*, 36 pp. 289-309.
- Tittle, C., 1969, “Crime Rates and Legal Sanctions”, *Social Problems*, 16 pp. 409-423. Zimring, F. and Gordon Hawkins, 1968, “Deterrence and Marginal Group”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 5 pp. 100-115.

A Study of the Deterrence Effect on Election Illegalities by the State, Focusing on the Effectiveness of Certainty and Severity of Punishment

Kim Hak-ryang
(Kookmin University)

Abstract

This study analyzes the effectiveness of deterrence by the state with regard to election illegalities in Korea. Election illegalities are an obstacle to indirect democracy. In spite of this fact, it is very difficult to find studies about the deterrence effect by the state on election illegalities in other countries as well as in Korea, while many studies about the deterrence effect on various criminals such as thieves and robbers have been done. Based on previous studies about deterrence effect on criminals, this study attempts to verify certainty of punishment, meaning that a violator of the election law must be indicted, and also severity of punishment, meaning that the violator must be severely sentenced. The object of this study is six elections, including three general elections and three local elections during 11 years of 2000-2010, based on data provided by the Election Commission analyzed in terms of frequency ratio. The conclusion of this

study is that the deterrence effect by the state on election illegalities is inadequate. Only around 11% out of total disclosure numbers of election illegalities are indicted, while about 6% are subject to severe punishment such as fines of more than one million won. Considering the fact that number of detected election illegalities is very far less than that of undetected ones, the deterrence effect by the state on election illegalities in Korea is quite insufficient.

Keywords: election illegalities, deterrence effect, severity of punishment, certainty of punishment