

50배 과태료제도 개선을 위한
공직선거법 개정의견

2009. 4. 28

중앙선거관리위원회

I. 제 출 배 경

- 공직선거법의 50배 과태료 부과제도는 선거에 관한 유권자의 금품 기대심리를 근절하고, 금품 수령행위에 대한 처벌의 실효성을 확보하며, 전과자의 양산을 방지하는 한편, 경미한 범죄의 형사 소추와 공소유지에 따른 법원과 검찰의 부담을 경감하기 위하여 도입된 것으로서 선거범죄 신고자 포상금 제도와 결합하여 선거 부정을 방지하는 데 커다란 성과를 거두어 왔음.
- 그러나 지난 3월 26일 헌법재판소는 공직선거법의 50배 과태료 제도가 획일적일 뿐만 아니라 지나치게 과중하여 입법목적 달성에 필요한 정도를 일탈함으로써 과잉금지원칙에 위반된다고 판단하여 헌법불합치결정을 하고 적용중지를 명하였음.
- 이에 우리위원회는 50배 과태료제도의 도입취지를 살리면서 과태료의 부과기준 및 상한액을 헌법재판소가 지적한 책임원칙에 부합되도록 개선하고자 공직선거법 개정의견을 제출하는 것임.

Ⅱ. 개 정 의 건

1. 50배 과태료 부과기준의 획일성 해소

선거에 관하여 금품 등을 제공받은 자에게 부과하는 현행 과태료의 부과기준인 “50배에 상당하는 금액”을 “50배 이하 10배 이상의 금액”으로 개정하여 과태료 부과기준의 획일성을 해소하고, 의무위반의 동기 및 태양, 기부행위가 이루어진 경위와 방식, 기부행위자와 위반자와의 관계, 사후의 정황 등 구체적·개별적 사정을 고려하여 과태료를 부과할 수 있도록 하되, 그 부과기준은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 함.

제 안 이 유

- 유권자의 금품기대심리가 여전히 근절되지 아니한 현실을 감안하여 50배 과태료의 기틀은 유지하되, 부과기준의 획일성에 따른 헌법불합치 상태를 해소하여 위반행위의 책임 정도에 상응한 제재가 이루어지도록 하고, 과태료의 하한을 두어 금품선거에 대한 경각심을 높이도록 함.

2**50배 과태료의 과중성 해소**

헌법재판소는 기부행위 위반죄에 대한 벌금형의 상한이 500만원인데 반하여 이보다 경미한 사안에 대한 과태료의 상한은 그 10배에 해당하는 5천만원이 되므로 이러한 차이는 행정형벌과 행정질서벌이라는 본질적 차이를 고려하더라도 쉽게 정당화될 수 없는 것이라 판시한 바 있으므로, 과태료의 상한액을 현행의 5천만원에서 3천만원으로 하향 조정하여 그 과중성을 해소하도록 함.

제 안 이 유

- 금품기대심리 근절과 위반행위에 대한 일반 예방효과를 기대할 수 있는 점, 공직선거법상 매수행위에 대한 벌금형이 3천만원(§231·§232)인 점, 벌금형은 전과로 관리된다는 점과 선거권·피선거권 및 공무담임권이 제한되는 법률 외적 제재효과 등을 고려할 때 3천만원의 과태료가 과중한 처벌이라고 할 수 없을 것임.

3

과태료 부과대상의 합리적 조정

현행은 금전을 제공받은 자 중 입당의 대가로 금전을 제공받은 자, 정치인 등이 개최하거나 참석한 모임·집회에 참석한 대가로 금전을 제공받은 자, 각종 행사에서 금전을 제공받은 자, 경조사에서 축의·부의금을 제공받은 자만 50배 과태료 부과대상이고 그 밖의 사유로 금전을 제공받은 자는 형벌이 적용되고 있으나, 100만원 이하의 금전이나 물품 등을 제공받은 자는 모두 과태료를 적용하도록 함.

제 안 이 유

- 입당대가, 모임·집회 등 참석대가 등 열거된 외의 사유로 대가성 없이 소액의 금전을 수령한 자는 형벌이 적용되므로 처벌의 형평성에 문제가 있고, 금전수령에 대한 처벌의 실효성을 확보할 수 없음.
- 또한 전과자 양산을 막고 경미범죄의 공소유지와 사법심사에 따른 검찰과 법원의 부담을 경감시키기 위하여 도입한 50배 과태료 제도의 입법취지를 충분히 살리지 못하는 문제가 있음.

Ⅲ. 개정의견 신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>第135條의2 (選舉費用補填의 제한)</p> <p>① · ② (생략)</p> <p>③ 선거구선거관리위원회는 제2항에도 불구하고 정당, 후보자(예비후보자를 포함한다) 및 그 가족, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자 또는 연설원으로부터 기부를 받은 자가 <u>제261조제5항</u>에 따른 과태료를 부과받은 경우 이 법에 따라 보전할 비용 중 그 기부행위에 사용된 비용의 5배에 해당하는 금액을 보전하지 아니한다.</p> <p>④ ~ ⑦ (생략)</p>	<p>第135條의2 (選舉費用補填의 제한)</p> <p>① · ② (현행과 같음)</p> <p>③<u>제261조제5항</u> <u>및 제6항</u>.....</p> <p>④ ~ ⑦ (현행과 같음)</p>
<p>第257條 (寄附行爲의 금지제한 등 違反罪) ① (생략)</p> <p>②第81條第6項·第82條第4項·第113條·第114條第1項 또는 第115條에서 規定하고 있는 政黨(創黨準備委員</p>	<p>第257條 (寄附行爲의 금지제한 등 違反罪) ① (현행과 같음)</p> <p>②.....</p>

會를 포함한다)·정당의 대표자·정당
 선거사무소의 소장, 국회의원·지방
 의회의원·지방자치단체의 장, 候補
 者(候補者가 되고자 하는 者를 포
 함한다. 이하 이 條에서 같다), 候
 補者의 配偶者, 후보자나 그 배우자
 의 직계존·비속과 형제자매, 후보자
 의 직계비속 및 형제자매의 배우자,
 選舉事務長, 選舉連絡所長, 選舉事
 務員, 會計責任者, 演說員, 對談·討
 論者, 候補者 또는 그 家族과 관계
 있는 會社 등이나 그 任·職員과 第
 三者[第116條(寄附의 勸誘·요구 등
 의 금지)에 規定된 행위의 상대방
 을 말한다]에게 寄附를 指示·勸誘·
 알선·요구하거나 그로부터 기부를
 받은 자[제261조(과태료의 부과·징
 수 등)제5항의 규정에 해당하는 자
 를 제외한다]는 3年 이하의 懲役
 또는 500萬원 이하의 罰金에 處한
 다.

③ · ④ (생략)

③ · ④ (현행과 같음)

第261條 (過怠料의 賦課·徵收등) ①

~ ④ (생략)

⑤ 제116조(기부의 권유·요구 등의 금지)의 규정을 위반하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(그 제공받은 금액 또는 음식물·물품 가액이 100만원을 초과하는 자는 제외한다)는 그 제공받은 금액 또는 음식물·물품 가액의 50배(주례의 경우에는 200만원)에 상당하는 금액의 과태료에 처한다. 다만, 제1호 및 제2호에 해당하는 자가 그 제공받은 금액 또는 음식물·물품(제공받은 것을 반환할 수 없는 경우에는 그 가액에 상당하는 금액을 말한다)을 선거관리위원회에 반환하고 자수한 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 그 과태료를 감경 또는 면제할 수 있다.

1. 물품·음식물·서적·관광 기타 교통편의를 제공받은 자

第261條 (過怠料의 賦課·徵收등) ①

~ ④ (현행과 같음)

⑤ 제116조를 위반하여 100만원 이하의 금전·음식물·물품·서적·관광·교통편의 그 밖에 재산상의 이익을 제공받은 자는 그 제공받은 금전 또는 음식물·물품 등의 가액의 50배 이하 10배 이상에 상당하는 금액의 과태료에 처하되, 그 상한은 3천만원으로 한다. 다만, 제공받은 금전 또는 음식물·물품 등 재산상의 이익(제공받은 것을 반환할 수 없는 경우에는 그 가액에 상당하는 금액을 말한다)을 선거관리위원회에 반환하고 자수한 경우에는 그 과태료를 감경 또는 면제할 수 있다.

2. 제1호 외에 다음 각 목의 어느

하나에 해당하는 자

가. 입당의 대가로 금전을 제공받
은 자

나. 출판기념회, 의정활동보고회,
공개장소에서의 연설·대담, 대
담·토론회, 그 밖에 정당 또는
후보자(후보자가 되려는 자를
포함한다. 이하 이 목에서 같
다)가 개최하거나 정당의 대표
자, 정당선거사무소의 소장 또
는 후보자가 참석한 모임·집회
에 참석한 대가로 금전을 제공
받은 자

다. 제113조에 규정된 자로부터
야유회·관광모임·체육대회·등산
대회 등 각종 행사에서 금전을
제공받은 자

라. 제113조에 규정된 자로부터
관혼상제의식이나 그 밖의 경조
사에서 축의·부의금을 제공받은
자

6. 제113조에 규정된 자료부터 주

례행위를 제공받은 자

<신 설>

⑥과태료는 중앙선거관리위원회규
칙이 정하는 바에 의하여 당해 선
거관리위원회(이하 이 조에서 “부
과권자”라 한다)가 부과한다. 이
경우 제1항 내지 제4항의 규정에
의한 과태료처분대상자가 政黨·候
補者 및 그 家族·選舉事務長·選舉
連絡所長·選舉事務員·會計責任者
또는 演說員인 때에는 당해 候補
者의 寄託金중에서 공제하여 國家
또는 地方自治團體에 납입하고, 기
타의 자와 제5항의 규정에 의한
과태료의 과태료처분대상자에 대
하여는 위반자가 납부하도록 하며,
納付期限까지 납부하지 아니한 때
에는 管轄稅務署長에게 委託하고
管轄稅務署長이 國稅滯納處分の

⑥ 제113조에 규정된 자료부터 주
례행위를 제공받은 자는 200만원
의 과태료에 처한다.

⑦.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
..... 제5항 및 제6항에 따
른
.....
.....
.....
.....

예에 따라 이를 징수하여 國家 또는 地方自治團體에 납입하여야 한다.

⑦제6항의 規定에 의한 過怠料處分に 불복이 있는 者는 그 처분의 告知를 받은 날부터 20日 이내에 賦課權者에게 異議를 제기할 수 있다.

⑧제6항의 規定에 의하여 過怠料處分을 받은 者가 ⑦항의 規定에 의한 異議를 제기한 때에는 賦課權者는 지체없이 管轄法院에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 管轄法院은 「비송사건절차법」에 의한 過怠料의 裁判을 한다.

⑨제7항 또는 ⑧항의 規定에 의한 異議提起 또는 裁判의 진행은 過怠料處分の 효력이나 그 執行 또는 節次의 續行에 영향을 주지 아니한다.

.....
.....
.....

⑧제7항에 따른
.....
.....
.....

⑨제7항에 따라
..... ⑧항에 따른
.....
.....
.....
.....
.....

⑩제8항 또는 ⑨항에 따른
.....
.....
.....

제262조의2 (선거범죄신고자 등의 보호) ①선거범죄[제16장 벌칙에 규정된 죄(제261조제5항의 과태료에 해당하는 위법행위를 포함한다)와 「국민투표법」 위반의 죄를 말한다. 이하 같다]에 관한 신고·진정·고소·고발 등 조사 또는 수사단서의 제공, 진술 또는 증언 기타 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동을 한 자가 그와 관련하여 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 그 선거범죄에 관한 형사절차 및 선거관리위원회의 조사과정에서는 「특정범죄신고자등 보호법」 제5조(불이익처우의 금지)·제7조(인적 사항의 기재생략)·제9조(신원관리카드의 열람) 내지 제12조(소송진행의 협의등) 및 제16조(범죄신고자등에 대한 형의 감면)의 규정을 준용한다.

② (생략)

제262조의2 (선거범죄신고자 등의 보호) ①.....
.....제261조제5항 및 제6항.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

② (현행과 같음)

<p>第271條 (不法施設物 등에 대한 조치 및 代執行) ① · ② (생략)</p> <p>③第56條(寄託金)第3項의 規定에 의하여 寄託金에서 부담하는 代執行費用의 公제·納入·徵收委託 등에 관하여는 <u>第261條(過怠料의 賦課·徵收 등)제6항의 規定을 準用한다.</u></p>	<p>第271條 (不法施設物 등에 대한 조치 및 代執行) ① · ② (현행과 같음)</p> <p>③.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>..... <u>제261조제7항</u>.....</p> <p>.....</p>
--	---

관 련 법 조 문

제261조 (과태료의 부과·징수등) ① ~ ④ (생략)

⑤제116조(기부의 권유·요구 등의 금지)의 규정을 위반하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(그 제공받은 금액 또는 음식물·물품 가액이 100만원을 초과하는 자는 제외한다)는 그 제공받은 금액 또는 음식물·물품 가액의 50배(주례의 경우에는 200만원)에 상당하는 금액의 과태료에 처한다. 다만, 제1호 및 제2호에 해당하는 자가 그 제공받은 금액 또는 음식물·물품(제공받은 것을 반환할 수 없는 경우에는 그 가액에 상당하는 금액을 말한다)을 선거관리위원회에 반환하고 자수한 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 그 과태료를 감경 또는 면제할 수 있다.

1. 물품·음식물·서적·관광 기타 교통편의를 제공받은 자

2. 제1호 외에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자

가. 입당의 대가로 금전을 제공받은 자

나. 출판기념회, 의정활동보고회, 공개장소에서의 연설·대담, 대담·토론회, 그 밖에 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 자를 포함한다. 이하 이 목에서 같다)가 개최하거나 정당의 대표자, 정당선거사무소의 소장 또는 후보자가 참석한 모임·집회에 참석한 대가로 금전을 제공받은 자

다. 제113조에 규정된 자료부터 야유회·관광모임·체육대회·등산대회 등 각종 행사에서 금전을 제공받은 자

라. 제113조에 규정된 자료부터 관혼상제의식이나 그 밖의 경조사에서 축의·부의금을 제공받은 자

3. 삭제 <2008.2.29>

4. 삭제 <2008.2.29>

5. 삭제 <2008.2.29>

6. 제113조에 규정된 자료부터 주례행위를 제공받은 자

⑥ ~ ⑨ (생략)

[붙임 2]

50배 과태료 헌법불합치 결정 요지

(2007헌가22, 2009. 3. 26)

1. 결 정 주 문

가. 구 공직선거법(2004. 3. 12. 법률 제7189호로 개정되고 2008. 2. 29. 법률 제8879호로 개정되기 전의 것) 제261조 제5항 제1호 및 공직선거법(2008. 2. 29. 법률 제8879호로 개정된 것) 제261조 제5항 제1호는 헌법에 합치되지 아니한다.

나. 법원 기타 국가기관과 지방자치단체는 입법자가 위 법률조항을 개정할 때까지 그 적용을 중지하여야 한다.

2. 결 정 이 유

가. 입법목적의 정당성과 수단의 적절성

이 사건 심판대상조항의 입법목적은 각종 공직선거과정에서 선거후보자 등이 유권자들을 상대로 행하는 소액의 기부행위를 효과적, 실질적으로 근절하기 위한 것인바, 이러한 입법목적은 헌법 제37조 제2항 소정의 질서유지와 공공복리에 부합하는 것이라 할 것이므로, 그 목적의 정당성이 인정된다.

또한 유권자를 매수하는 행위를 근절하기 위해서는 기부행위의 공여자 이외에도 기부행위의 수혜자에 대한 제재도 필요하다 할 것이고, 어떤 행정법규위반의 행위에 대하여 행정질서벌인 과태료를 과할 것인지 아니면 행정형벌을 과할 것인지는 기본적으로 입법권자가 제반사정을 고려하여 결정할 입법재량에 속하는 문제라 할 것이므로, 이 사건 심판대상조항에서 공직선거와 관련하여 기부

행위를 받는 일반 유권자에 대하여 과태료의 제재를 정한 것은 정당한 목적을 달성하기 위한 적절한 수단이라고 할 것이다.

나. 제재의 획일성 및 과중성

이 사건 심판대상조항은 의무위반자에 대하여 부과할 과태료의 액수를 금액의 여지없이 일률적으로 ‘제공받은 금액 또는 음식물·물품 가액의 50배에 상당하는 금액’으로 정하고 있고 이러한 과태료의 처벌기준은 법원의 과태료 재판에 있어서도 구속력이 있다고 할 것이므로, 과태료 사건을 담당하는 법원으로서 불처벌결정을 하지 않는 한 이 사건 심판대상조항이 정한 금액을 과태료 금액으로 정할 수밖에 없다. 이와 같이 위반행위에 대한 과태료의 처벌기준을 획일적으로 법률로 정한 것 자체를 헌법에 위반된다고 할 수는 없는 것이지만, 이 사건 심판대상조항이 과태료 부과대상으로 정하고 있는 ‘기부행위금지규정에 위반하여 물품·음식물·서적·관광 기타 교통편의를 제공받은 행위’의 경우에는 그 위반의 동기 및 태양, 기부행위가 이루어진 경위와 방식, 기부행위자와 위반자와의 관계, 사후의 정황 등에 따라 위법성 정도에 큰 차이가 있을 수밖에 없음에도 이와 같은 구체적, 개별적 사정을 고려하지 않고 오로지 기부 받은 물품 등의 가액만을 기준으로 하여 일률적으로 정해진 액수의 과태료를 부과한다는 것은 구체적 위반행위의 책임 정도에 상응한 제재가 되기 어렵다고 할 것이다.

이 사건 신법 조항은 이 사건 구법 조항과 달리 제공받은 금액 또는 음식물·물품 가액이 100만원을 초과하는 자를 과태료 부과대상에서 제외하도록 명시하고 단서조항에서 반환 및 자수의 경우 임의적으로 과태료를 감면할 수 있는 특례를 신설함으로써, 책임원칙에 어긋나는 제재기준의 일률성이라는 이 사건 구법 조항의 위헌성을 일부 완화한 것으로 평가할 수는 있지만, 여전히 위반행위자에 대하여 과태료를 부과함에 있어 반환 및 자수라는 정황 이외에 의무위반

의 동기 및 태양, 기부행위가 이루어진 경위와 방식, 기부행위자와 위반자와의 관계 등의 구체적, 개별적 사정을 고려할 수 없다는 점에서 이 사건 구법 조항의 위헌성을 완전히 제거한 것으로 볼 수는 없다 할 것이다.

이 사건 심판대상조항이 규정한 과태료 제재의 과중성은 형사처벌조항인 공직선거법 제257조 제2항에서 규정한 벌금형의 법정형과 비교해 볼 때 더욱 분명해진다. 즉, 공직선거법 제257조 제2항에서 정한 법정형 중 벌금형의 상한이 500만원인데 반하여 이보다 경미한 사안, 예컨대 제공받은 금액 또는 음식물·물품 가액이 100만원인 경우에는 과태료의 액수가 벌금형의 상한인 500만원의 10배에 해당하는 5천만원이 되므로 이러한 차이는 행정형벌과 행정질서벌이라는 본질적 차이를 고려하더라도 쉽게 정당화될 수 없는 것이라 할 것이다.

나아가 부패선거를 일소하고 선거의 공정성과 선거문화의 제고를 위하여 소액의 기부행위를 확실하게 근절하기 위한 이 사건 심판대상조항의 입법목적을 고려하더라도, 이러한 입법목적의 달성을 위해서 반드시 과태료의 액수가 ‘제공받은 금액 또는 음식물·물품가액의 50배에 상당하는 금액’이 되어야 하는 것도 아니다. 이러한 입법목적의 달성은 과태료의 액수를 ‘제공받은 금액 또는 음식물·물품가액의 50배 이하의 금액’으로 정하는 등 보다 완화된 형식의 입법수단을 통하여도 얼마든지 가능하다고 할 것이다.

다. 헌법불합치결정과 적용중지명령

앞에서 본 바와 같이 이 사건 심판대상조항은 헌법에 위반되므로 원칙적으로 위헌결정을 하여야 할 것이나, 이는 이 사건 심판대상조항에 따른 과태료 제재 자체가 위헌이라고 판단한 것이 아니라, 이 사건 심판대상조항에 따라 위반행위자에 대하여 부과되는 과태료의 기준 및 액수가 책임원칙에 부합되지 않게 획일적일 뿐만 아니라 지나치게 과중하다는 이유에서 비롯된 것인데, 만일

이 사건 심판대상조항에 대하여 단순위헌결정을 선고하여 당장 그 효력을 상실시킬 경우에는 입법자가 일정 기간이 지난 후 위헌의 취지에 맞추어 이 사건 심판대상조항을 개정하게 될 때까지 이 사건 심판대상조항이 적용되는 위반행위자에 대한 법적 규제의 공백상태가 되어 법 집행상의 혼란과 형평의 문제가 발생할 수 있고, 위와 같은 위헌적인 조항들을 합헌적으로 조정하는 임무는 원칙적으로 입법자의 형성재량에 속하는 사항이라는 점 등을 고려하여 헌법불합치결정을 선고하기로 하되, 입법자가 개선 입법에 의하여 위헌성을 제거할 때까지 법원 기타 국가기관 및 지방자치단체는 헌법불합치결정이 내려진 이 사건 심판대상조항의 적용을 중지하고 위헌성이 제거된 개정조항을 기다려 이를 적용하도록 하는 것이 상당하다.