

1. 자치단체장선거연기 사건

〈헌재 1994. 8. 31. 92헌마126 지방자치단체의 장 선거일 불공고 위헌확인, 판례집 6-2, 176〉

가. 사건의 배경

이 사건은 우리나라 역사상 최초의 지방자치단체의 장 선거 실시여부와 관련한 대통령의 조치 등이 헌법에 위반되는가 여부가 문제된 사건인데 사건 심리중 법률개정으로 그 선거가 연기됨으로써 권리보호이익이 없다고 하여 각하된 사건이다.

지방자치단체장 선거와 관련하여, 국회는 헌법 제118조 제2항에 따라 지방자치법을 개정하여(1989. 12. 30. 법률제4162호) 그 선거시기를 1991년 12월 30일로 입법하였다가 이를 재차 개정하여(1990. 12. 30. 법률제4310호) 1992년 12월 30일 이내에 실시하도록 연기하는 입법을 하였다.

그런데 일부 경제단체와 언론기관을 포함한 사회일각에서 국민경제와 사회전반의 불안정 및 혼란초래 등을 이유로 단체장선거를 연기하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되던 중(중앙일보 1991. 10. 28., 10. 31. 각 사설; 경향신문 1991. 11. 1. 사설), 피청구인인 노태우 대통령은 1992년 1월 10일 연두기자회견에서 사회경제적 이유 등을 내세워 지방단체장 선거를 1995년 이후로 연기하고 그 타당성 여부를 제14대 국회에서 논의하도록 하겠다고 발표하였다.

그후 1992년 3월 24일 제14대 국회의원 총선거가 실시되었으나 지방자치단체장 선거 실시여부등 협상이 지연되어 제14대 국회가 개원조차 하지 못한 상태에서 정부는 동년 6월 단체장선거를 1995년 6월 30일까지 연기하는 내용의 지방자치법중개정법률안을 국회에 송부하고 단체장 선거일 공고 마지막 날인 1992년 6월 12일을 도과시켰다.

이에 장차 시행될 지방자치단체의 장 선거시에 기초광역단체장으로 입후보하려고 준비중이거나 그 선거권을 행사하려는 청구인 59명은 피청구인이 구 지방자치법(1994. 3. 16. 법률 제4741호로 개정되기 전이 것) 부칙 제2조 제2항, 구 지방자치단체의장선거법(1994. 3. 16. 법률 제4739호에 의하여 폐지된 것) 제95조 제3항 및 부칙 제6조의 규정에 의하여 1992년 6월 12일까지 단체장 선거일을 공고하지 아니한 것은 청구인들의 선거권과 공무담임권(피선거권)을 침해한 것이라며 헌법소원심판을 청구하였다.

당시 이 사건 이외에도 통일국민당등 정치단체나 개인등 수명의 청구인들이 피청구인의 위와 같은 선거일 불공고 내지 선거연기 및 선거불실시에 대하여 헌법소원심판을 청구하였다(92헌마122, 92헌마152, 92헌마174, 92헌마178, 92헌마184).

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 대통령의 지방자치단체장 선거연기와 관련된 헌법소원의 심판계속중에 법령제도의 변동이 있어 권리보호의 이익이 소멸되었다는 이유로 각하결정을 하였다.

국회는 이 사건 심판 계속중 정치관계법심의특별위원회를 구성하여 이 사건 부작위와 관련되는 문제를 정치적으로 해결하기 위한 노력을 계속하던 중 1994년 3월 4일 본회의에서 공직선거및선거부정방지법, 지방자치법중개정법률 및 정치자금에관한법률중개정법률을 여야 합의로 통과시켰고 피청구인은 동월 16일 위 법률들을 공포하여 동일부터 시

행되었다. 위 지방자치법에 의하여 단체장선거를 1995년 6월 30일 이내에 실시하기로 연기되었고(부칙 제2조), 공직선거및선거부정방지법에 의하여 선거일 공고제도가 없어지고 선거일이 법정화되었다(제34조 내지 제36조, 부칙 제2조, 제7조 제1항). 그 결과 피청구인이 구 법률에 따라 단체장 선거일을 공고하지 아니하여 생겼던 위법상태는 모두 해소되었다.

그런데 심판 계속중에 생긴 사정변경 즉 사실관계 또는 법령제도의 변동으로 말미암아 권리보호의 이익이 소멸 또는 제거되었다고 하더라도 기본권 침해행위가 반복될 위험이 있거나 그러한 분쟁의 해결이 헌법질서의 수호유지를 위하여 긴요한 사항이어서 헌법적으로 그 해명이 중대한 의미를 지니고 있는 경우에는 예외적으로 심판청구의 이익이 있다고 할 수 있다. 권리보호이익의 예외사유인 동종행위의 반복가능성은 추상적이고 이론적인 가능성이 아니라 구체적이고 실제적인 가능성이요(헌재 1991. 7. 8. 89헌마181; 1993. 3. 11. 92헌마98; 1994. 7. 29. 91헌마137), 헌법적 해명의 중대성은 그 해명이 계속 헌법적으로 중대한 의미를 가질 경우에만 해당되는 바, 이 사건의 경우 공직선거및선거부정방지법에 의하여 선거일 공고제도가 없어지고 선거일이 법정화되었으므로 선거일 불공고행위 자체의 반복가능성과 헌법적 해명의 중대성은 없다 할 것이고 따라서 헌법소원심판청구는 권리보호의 이익이 없어 부적법하다.

이에 대하여 조규광, 김진우, 최광률, 이재화 재판관의 다음과 같은 요지의 보충의견이 있었다. 헌법 제118조 제2항은 단체장의 선임방법에 관한 사항은 법률로 정한다고만 규정하고 있으므로 단체장에 대한 주민직접선거제가 헌법적 의지라고는 볼 수 없고 단체장 선거권 및 피선거권은 법률에 의하여 구체적으로 보장되는 법률상의 권리에 불과하며(조규광, 김진우 재판관), 피청구인의 단체장 선거일 공고의무도 역시 구 지방자치법 및 구 지방자치단체의장선거법에만 규정되어 있어서 헌법상 의무가 아니므로 법률이 허용하는 선거일 이전에는 청구인들과 같은 입후보 예정자 또는 단순 유권자에게 선거일 공고에 대한 청구권이 없어서 청구인들은 부작위위헌확인소원의 요건을 갖추지 못하였다(최광률, 이재화 재판관).

한편 위 결정에 대하여 변정수, 김양균 재판관의 다음과 같은 요지의 반대의견이 있었다. 지방자치단체의 대표인 단체장이 주민의 자발적 지지에 기초를 둔 선거에 의해 선출되어야 한다는 것은 헌법 제24조, 제25조 및 제118조 제2항의 규정이나 지방자치제도의 본질로부터 당연히 도출되는 헌법상의 기본권이고, 피청구인의 이 사건 법률집행 의무는 헌법 제66조 제4항과 제69조, 헌법 제118조 제2항에 의한 헌법상의 의무이며 단체장 선거권 및 피선거권은 국민의 주관적 공권이므로 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 단체장선거를 실시하도록 요구할 수 있는 청구권은 청구인들에게 존재한다. 또한 권리보호이익의 예외사유인 동종행위의 반복가능성은 대통령의 법질서유린행위 내지 법률준수의무위반의 가능성을 의미하는 것이며 헌법적 해명의 중대성은 기본권의 중요성 내지 기본권침해 가능성이 제기되면 바로 인정되므로 이 사건 헌법소원심판청구는 적법요건을 갖추었다.

다. 사후경과

이 사건 결정에 대하여 일부 언론에서는 이 결정이 접수 후 2년 2개월만에 선고하면서 불안판단에 나아가지 않고 각하결정하였다고 하여 심리지연과 결정내용에 대하여 비판적인 견해를 피력하였다(동아일보 1994. 9. 1. 사설 ; 한국일보 동일자 사설).

그러나 이 사건의 접수 후 헌법재판소로서는 여러 가지 헌법적 쟁점에 대하여 심리를 심

도있게 진행하면서도 한편으로는 정치형성적인 국회의 기능과 권한을 존중하여 국회에서의 바람직하고 적절한 해결을 기대하였고 국회도 이에 부응하여 위에서 본 바와 같이 정치관계법심의특별위원회를 구성하여 그 실시시기에 관하여 여러 차례 조정하고 협상하여 법률을 개정하고 지방자치단체의 장 선거를 1995년 6월 27일에 실시하기로 한 것이므로 이 결정은 상당한 의의가 있는 것이었다.

이와 같은 과정을 통하여 우리 역사상 최초의 지방자치단체의 장 선거는 1995년 6월 27일 실시되어 15개 광역단체장과 전국 230개 기초단체장이 당해 지방자치단체 주민의 직접선거에 의하여 선출되었다.