

12. 1인1표제 사건

<헌재 2001. 7. 19. 2000헌마91등 공직선거및선거부정방지법 제146조 제2항 위헌 확인 등, 판례집 13-2, 77>

가. 사건의 배경

이 사건은 국회의원 입후보시의 기탁금액 및 그 반환기준, 그리고 1인1표제의 투표방식 하에서 지역구국회의원선거의 득표비율에 따라 비례대표의석을 배분하는 제도가 국민의 참정권과 평등권을 침해하는 것으로서 헌법에 위배됨을 확인한 사건이다.

청구인들은 2000. 4. 실시될 제16대 국회의원 선거에서 선거권을 행사할 유권자, 지역구 후보자 또는 전국구비례대표 후보자로 출마예정인 자, 민주노동당 창당준비위원회 등으로서, 기탁금액 및 그 반환기준이 지나치게 높아서 피선거권 등을 침해받고 있으며, 비례대표국회의원선거에 있어 선거인이 직접 특정정당에 대한 투표를 할 수 없게 하고 지역구 후보에 대한 투표결과에 따라 비례대표의석을 배분하는 것은 직접선거의 원칙 등에 위배된다고 주장하면서 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 재판관 전원의 일치된 의견으로, 기탁금에 관한 공직선거및선거부정방지법(이하 '공선법') 규정, 비례대표 의석배분에 관한 규정에 대하여는 각 위헌결정을, '1인1표제' 규정에 대하여는 한정위헌결정을 하였다.

먼저, 헌법재판소는 기탁금에 관하여 다음과 같이 위헌이유를 밝혔다.

공선법 제56조 제1항 제2호는 국회의원 후보자등록을 신청하는 후보자로 하여금 2천만원을 기탁금으로 납부하도록 하고 있는데, 이 금액은 평균적인 일반국민의 경제력으로는 피선거권 행사를 위하여 손쉽게 조달할 수 있는 금액이라고 할 수 없는바, 이와 같이 과도한 기탁금은 기탁금을 마련할 자력이 없으면 아무리 훌륭한 자질을 지니고 있다 할지라도 국회의원 입후보를 사실상 봉쇄당하게 하며, 서민층과 젊은 세대를 대표할 자가 국민의 대표기관인 국회에 진출하지 못하게 하는 반면, 재력이 풍부하여 그 정도의 돈을 쉽게 조달·활용할 수 있는 사람들에게는 아무런 입후보 난립방지의 효과를 갖지 못한다.

한편, 선거는 당락을 결정하여 당선자를 가리기 위한 제도만은 아니고, 낙선한 후보자라고 하여 결과적으로 '난립후보'라고 보아 제재를 가하여서는 아니되므로 기탁금 반환의 기준으로 득표율을 사용하고자 한다면 그 기준득표율은 유효투표총수의 미미한 수준에 머물러야 하는바, 공선법 제57조 제1항, 제2항은 지역구국회의원선거

에 있어 후보자의 득표수가 유효투표총수를 후보자수로 나눈 수 이상이거나 유효투표총수의 100분의 20이상인 때에 해당하지 않으면 기탁금을 반환하지 아니하고 국고에 귀속시키도록 하고 있는데, 이러한 기준은 과도하게 높아 진지한 입후보희망자의 입후보를 가로막고 있으며, 또한 일단 입후보한 자로서 진지하게 당선을 위한 노력을 다한 입후보자에게 선거결과에 따라 부당한 제재를 가하는 것이다.

따라서 위 기탁금액조항이나 기탁금 반환 및 국가귀속조항은 민주주의원리에 반하여 국민의 피선거권과 평등권, 유권자들의 선택의 자유를 침해하므로 헌법에 위반된다.

다음으로, 헌법재판소는 비례대표 의석배분 방식 및 1인1표제에 관하여 다음과 같이 판시하였다.

공선법은 이른바 1인 1표제를 채택하여(제146조 제2항) 유권자에게 별도의 정당투표를 인정하지 않고 있으며, 지역구선거에서 표출된 유권자의 의사를 그대로 정당에 대한 지지의사로 의제하여 비례대표의석을 배분토록 하고 있다(제189조 제1항).

1인1표제 하에서의 비례대표제 방식에 의하면, 유권자가 어느 지역구후보자를 지지하나 그가 속한 정당은 지지하지 않을 경우 지역구후보자 개인을 기준으로 투표하든, 정당을 기준으로 투표하든 어느 경우이나 자신의 진정한 의사를 반영시킬 수 없으며, 후보자든 정당이든 절반의 선택권을 박탈당할 수 밖에 없다. 이러한 의석배분방식은 신생정당에 대한 국민의 지지도를 제대로 반영할 수 없고, 기존의 세력정당에 대한 국민의 실제 지지도를 초과하여 그 세력정당에 의석을 배분하여 준다. 따라서 민주주의원리의 요청에 반한다.

뿐만 아니라 현행제도는 정당명부에 대한 투표가 따로 없으므로 지역구후보자에 대한 투표를 통하여 간접적으로 또한 지역구후보에 대한 지지와 정당에 대한 지지가 일치할 경우에 한하여 우연적으로만 비례대표의원의 선출에 간여할 수 있을 뿐이다. 결국 비례대표의원의 선출에 있어서는 정당의 명부작성행위가 최종적·결정적인 의의를 지니게 되고, 선거권자들의 투표행위로써 비례대표국회의원의 선출을 직접적, 결정적으로 좌우할 수 없으므로 직접선거의 원칙에 위배된다.

나아가, 정당소속 후보자에 대한 투표는 지역구의원의 선출에 기여함과 아울러 그가 속한 정당의 비례대표의원의 선출에도 기여하는 2중의 가치를 지니게 되는데 반하여, 무소속후보자에 대한 투표는 그 무소속후보자의 선출에만 기여할 뿐 비례대표의원의 선출에는 전혀 기여하지 못하므로 투표가치의 불평등이 발생하는바, 자신이 지지하는 정당이 자신의 지역구에 후보자를 추천하지 않아 어쩔 수 없이 무소속후보자에게 투표하는 유권자들로서는 자신의 의사에 반하여 투표가치의 불평등을 강요당하게 되는바, 이는 평등선거의 원칙에 위배된다.

따라서 공선법 제189조 제1항은 헌법에 위반되며, 공선법 제146조 제2항 중 “1인1표로 한다” 부분은 국회의원선거에 있어 지역구국회의원선거와 병행하여 정당명부식 비례대표제를 실시하면서도 별도의 정당투표를 허용하지 않는 범위에서 헌법에 위반되고, 위 조항들의 이러한 위헌성으로 인하여, 유권자인 국민들의 비례대표국회의원 선거권, 무소속후보자에 대하여 투표하는 유권자들의 평등권 등이 침해된다.

끝으로 헌법재판소는 비례대표국회의원선거의 근간이 되는 공선법 제189조 제1항이 위헌이라면 그에 부수되는 동조 제2항 내지 제7항은 독자적인 규범적 존재로서의 의미를 잃게 된다는 이유로 그에 대하여도 아울러 위헌선언을 하였다.

다. 사후경과

이 결정은 사회적으로 적지 않은 반향을 불러 일으켰다. 언론은 ‘당락의 전국구 40년 관행 췌기’(경향신문 2001. 7. 20. 3면), ‘부패상징 전(錢)국구 사라지나’(동아일보 2001. 7. 20. 4면)와 같은 제하에 대체적으로 국민주권의 보장 차원에서 획기적인 조치로 평가하였으며, 차제에 초당적인 입장에서 선거법에 대한 전면적인 수술이 필요하다는 학계의 지적도 많았다(경향신문 2001. 7. 24. 7면의 김철수 교수의 시론; 동아일보 2001. 7. 27. 7면의 장석권 교수의 시론 등). 기존의 대정당은 그 정치적 이해득실에 따라 상이한 반응을 보였으며, 군소정당은 중앙 정치무대로의 진입장벽이 낮아졌다는 점에서 크게 환영하는 태도를 보였다.

이 결정이후 공선법은 몇 차례의 개정을 거쳐 기탁금액과 기탁금 반환의 기준을 하향조정하였으며, 1인2표제를 도입하였다. 현재 기탁금은 국회의원선거의 경우 1천5백만원, 시·도회의원선거의 경우 300만원, 자치구·시·군의 장선거의 경우 1천만원으로 낮춰졌고, 반환기준의 경우 유효투표총수의 100분의 15이상을 득표하면 전액을, 100분의 10이상 100분의 15미만을 득표하면 반액을 반환하는 것으로 조정되었다. 한편, 국회의원선거, 시·도회의원선거 및 자치구·시·군의원선거에 있어서는 지역구의원선거 및 비례대표의원선거마다 1표씩을 투표하는 1인 2표제가 실시되고 있다.

이와 같이 하향조정된 기탁금액이나 반환기준에 대하여 그 후 헌법재판소는 대체로 합헌결정을 하였다(국회의원선거 기탁금 1,500만원에 대한 헌재 2003. 8. 21. 2001헌마687등, 판례집 15-2상, 214; 자치구·시·군의 장선거 기탁금 1천만원, 시·도회의원선거 기탁금 300만원에 대한 헌재 2004. 3. 25. 2002헌마383등, 판례집 16-1, 460; 유효투표총수의 100분의 15이상으로 정한 반환기준에 대한 헌재 2003. 8. 21. 2001헌마687등, 판례집 15-2상, 214).