

22. 단체선거운동금지 사건

<헌재 1999. 11. 25. 98헌마141 공직선거및선거부정방지법 제87조 단서 위헌확인 판례집 11-2, 614>

가. 사건의 배경

이 사건은 각종 단체는 선거운동을 할 수 없게 금지하면서, 예외적으로 노동조합에만 이를 허용하도록 규정하고 있는 공직선거및선거부정방지법 제87조를 합헌으로 결정한 사건이다.

“정당·후보자·선거사무장·선거연락소장·선거운동원 또는 연설원이 아닌 자는 선거운동을 할 수 없다”라고 규정하여 일반국민이 선거권자의 신분만으로는 선거운동을 할 수 없도록 한 구 대통령선거법 제36조 제1항에 대해 헌법재판소는 위헌으로 결정(헌재 1994. 7. 29. 93헌가4등, 판례집 6-2, 15)한 바 있었다. 1994. 3. 16. 각종 선거법을 단일법으로 통합 제정한 공직선거및선거부정방지법은 선거운동의 규제 방법을 종전의 “포괄적 제한·금지” 방식에서 “개별적 제한·금지” 방식으로 바꾸고 법률에서 개별적으로 금지·제한하지 아니한 선거운동은 허용하는 것을 원칙으로 하였다. 따라서 동법은 제58조 제2항 전단에서 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다”라고 규정하였다. 그러나 동법은 제87조에서 “단체는 사단·재단 명칭여하를 불문하고 특정정당이나 후보자를 지지·반대하거나 지지·반대할 것을 권유하는 행위를 할 수 없다”라고 하여 각종 단체의 선거운동을 전면적으로 금지하였다. 헌법재판소는 1995. 5. 25. 95헌마105 결정에서 동법 제87조는 합헌임을 선언한 바 있고(판례집 7-1, 826), 이어서 1997. 10. 30. 96헌마94 결정에서도 위 결정은 그대로 유지되었다(판례집 9-2, 523, 534). 그런데 1998. 4. 30. 동법을 개정하면서 제87조에 단서를 신설하여 노동조합은 예외적으로 그 명의 또는 그 대표의 명의로 특정 정당 또는 후보자를 위한 선거운동을 할 수 있게 하였다.

청구인은 우리 사회의 경제정의를 실현하기 위한 평화적 시민운동을 전개함으로써 민주복지사회의 기틀을 마련하기 위한 목적으로 1989년 조직된 시민사회단체로서, 청구인을 포함한 각종 단체는 선거운동을 할 수 없게 금지하면서, 예외적으로 노동조합에만 이를 허용한 것은 헌법이 보장하는 선거운동의 균등보장, 평등선거의 원칙 및 평등원칙에 위반되어 위헌이라는 이유로 1998. 5. 7. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 다음과 같이 재판관 7:2의 결정으로 단체의 선거운동을 금지한 공직선거및선거부정방지법 제87조가 합헌이라고 하였다.

먼저 헌법재판소는 1995. 5. 25. 95헌마105 결정의 이유를 원용하여 다음과 같이 실시하였다.

정당이 아닌 단체가 공직선거에서 후보자를 추천하거나 특정 정당 또는 후보자를 지지·반대하는 등의 활동을 한다면 정당법의 입법취지가 몰각됨은 물론 정당의 요건을 갖추지 아니한 채 정당에 준하는 정치활동을 하는 각종 단체의 난립으로 인하여 우리 정치문화의 퇴행을 가져올 우려가 있다. 고도로 다원화·전문화된 사회의 각 분야에서 각양각색의 수많은 단체들이 그 설립의 목적, 조직의 규모나 형태 및 활동의 내용 등을 불문하고 특정 정당이나 후보자를 지지·반대하는 활동을 할 수 있다고 한다면, 선거는 과열되고 금권 내지 상호비방 등에 의한 혼탁선거가 되어, 이는 사회경제적인 측면에서 그 손실이 클 뿐만 아니라 유권자의 올바른 후보자 선택에 혼란을 안겨주는 결과를 빚게 될 것이다. 각종 단체의 지원을 받는 후보자와 그렇지 못한 후보자간에 기회균등의 면에서 실질적인 불공평이 생길 뿐만 아니라 국가와 지역의 이익을 대변할 수 있는 후보자보다 단체나 집단을 대표하는 후보자가 당선될 가능성이 많아, 선거제도의 목적과 이상에 정면으로 배치되는 결과를 낳게 된다. 특히 개인적 연고를 토대로 조직된 친족, 지역, 학연등 각종 단체들이 개입함으로써 선거가 건전한 정책대결이 아닌 정실과 친소관계, 지역감정 등에 의해 그 결과가 좌우되는 문제가 생긴다. 또 각종 관변단체와 재야단체의 충성경쟁적, 정략적, 공명위주의 성명서 등이 난무하여 공명선거에 해를 끼치게 될 것이다. 각종 단체는 그 구성원의 뜻과는 상관없이 간부 몇 사람만의 의견으로 단체의 이름을 빌려 특정 정당이나 후보자에 대한 지지 또는 반대의 의사를 표명할 경우도 예상되는데, 이러한 경우에는 여론을 오도할 우려가 있다. 따라서 단체선거운동금지를 위헌이라 할 수 없다.

또한 헌법재판소는 이 사건 법률조항의 평등원칙 위반 여부에 대하여 다음과 같이 실시하였다.

우리 헌법은 모든 국민에게 결사의 자유(제21조)를 보장하면서 결사의 한 형태인 노동조합에 관하여는 헌법상 결사(각종 단체)와는 다른 특별한 보호와 규제를 하고 있다(제33조). 노동조합은 “근로자들이 자주적으로 근로조건외 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모할 목적으로” 하는 단체이고 또 그러한 목적 수행에 필요한 조직을 갖추고 있다(헌법 제33조 제1항, 노동조합및노동관계조정법 제1조, 제2조). 반면에, 헌법 제21조의 결사체인 각종 단체는 그 설립목적이 노동조합과는 다르고 그 조직이 헌법에서 연유된 것도 아니며 또 그러한 조직을 형성하도록 명하고 있는 것도 아니다. 따라서 공직선거에 특정 정당이나 후보자를 지지·반대하거나 지지·반대할 것을 권유하는 선거운동을 함에 있어 “노동조합”과 “일반 결사인 각종 단체”에 대하여 그 보호와 규제를 달리한다 하더라도 이는 헌법에 근

거를 둔 합리적인 차별로 보아야 하므로, 노동조합이 아닌 청구인과 같은 각종 단체에 대하여 선거운동을 허용하지 아니하였다고 하여 그것이 곧 헌법상의 선거운동의 균등보장규정 및 평등원칙에 위반된다고 단정할 수 없다.

이에 대하여 반대의견을 개진한 김문희 재판관과 이재화 재판관은 정치적 의사형성과정의 개방성과 다원성, 공익의 가변성 그리고 선거운동의 자유의 측면에서 다수의견을 비판하고, 사회단체에 대한 선거운동의 규제는 '선거운동의 여부'에 대한 제한으로 할 것이 아니라 사회단체에게 선거운동에의 참여를 하면서 그 방법과 기간등에 관한 규제와 같은 '선거운동의 방법'에 대한 제한을 통하여서도 선거의 공정성은 충분히 확보될 수 있다고 보아 단체의 선거운동금지는 국민의 정치적 기본권을 비례의 원칙에 위반되게 과도하게 침해한 위헌이라 하였다. 또한 노동조합과 다른 단체사이에는 선거운동의 제한에 있어서 차별을 정당화할만한 본질적인 차이가 존재하지 아니하기 때문에 합리적인 이유없이 차별하여 단체중에서 노동조합에만 선거운동을 허용하고 있는 이 사건 법률조항은 평등원칙에도 위반되어 위헌이라 하였다.

다. 사후경과

시민단체들은 노동조합을 제외한 단체의 선거운동금지를 규정한 공직선거및선거부정방지법 제87조에 대해서 개정·폐지운동을 전개하였다. 그러자 노동조합을 제외한 단체의 선거운동금지를 규정한 공직선거및선거부정방지법 제87조는 2000.2.16 개정되어 일정한 단체에게는 선거운동을 할 수 있도록 하였다. 즉 동법 제81조(단체의 후보자등 초청 대담·토론회)제1항의 규정에 의하여 후보자등 초청대담·토론회를 개최할 수 있는 단체에게는 선거운동을 허용하였다. 이 개정입법도 시민단체의 요구가 충분히 수용되지 않고 각종 단체의 선거운동을 극히 제한적으로만 허용하고 있기 때문에 '비합법투쟁'을 선언하여 시민불복종운동을 할 것을 표명하였다. 실제로 2000. 4. 13. 제16대 국회의원선거에서 전국의 100여개 단체가 참여한 '2000년 총선시민연대'가 결성되어 헌법재판소의 위와 같은 합헌결정에도 불구하고 동 단체의 이름으로 선거운동을 전개하여 이른바 낙천·낙선운동을 행하였다.