

23. 2000년 총선 시민연대 낙선운동 불허 등 사건

<헌재 2001. 8. 30. 2000헌마121, 202(병합) 공직선거및선거부정방지법 제58조 등 위헌확인, 판례집 13-2, 263>

가. 사건의 배경

이 사건은 공직선거및선거부정방지법상 시민단체들의 낙선운동을 금지하는 규정, 선거운동기간을 제한하는 규정, 현역의원에게 선거개시일 전일까지 의정보고활동을 허용하도록 한 규정이 헌법에 위반되지 않는다고 결정한 사건이다.

1) 2000. 4. 13. 실시된 국회의원총선거에서 2000년총선시민연대는 같은 해 1. 24.과 2. 2. 총109명의 정당 공천 후보자 부적격자를 발표하면서 공천부적격자가 공천되면 대대적인 낙선운동을 하겠다고 선언하였다. 공직선거및선거부정방지법(이하 “법”이라 한다)에 의하면 선거운동은 “(후보자 자신이) 당선되거나 (다른 후보자가) (당선)되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”로 정의되어 있고 선거운동은 당해 후보자의 등록이 끝난 때부터 선거일전일까지에 한하여 이를 할 수 있도록 되어 있다. 이에 따라 부적격후보자의 당선을 막고자 하는 시민단체의 낙선운동도 사전선거운동에 해당하여 금지되게 되었다. 그러자, 시민단체들은 후보자 등이 당선을 위하여 하는 선거운동과는 달리 시민단체들의 낙선운동은 공직후보자에 대하여 국민이 알아야 할 권리를 충족시키기 위하여 객관적 자료를 제공하고 이로써 유권자의 대표자 선택을 도와주는 공익적 행위이기 때문에, 이를 금지하는 것은 국민의 정치적 의사표현의 자유와 참정권 등을 침해하는 것이라고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

2) A는 2000. 2.말 집권당에 의해 국회의원총선거에서 국회의원후보자로 공천받았다. 국회의원은 선거운동개시일전에 선거구민에게 의정활동을 보고할 수 있도록 되어 있는 법규정에 따라 같은 지역구에 출마예정인 현역 국회의원은 의정보고회와 의정보고서를 통하여 자기의 의정활동을 선전하는 홍보활동을 하여 왔음에 비하여, A는 자신과 같이 현역 국회의원이 아닌 입후보자는 법규정에 의해 선거운동개시일 전까지 자기의 출마사실을 홍보할 기회조차 가질 수 없었다. 그러자 A는 이러한 법규정이 평등권과 공무담임권을 침해하고, 기회균등의 원칙에 반한다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 결정의 주요내용

1) 헌법재판소는 전원일치로 낙선운동금지규정 및 선거운동기간제한규정에 대하여 합헌결정을 하였다.

가) 낙선운동금지규정

선거에 직접적인 이해관계가 없는 제3자에 의한 낙선운동은 그 주관적인 의사에 있어서 특정후보자의 당선을 위한다는 목적이 없고 단지 부적격 후보자의 당선을 막는다는 공익적 목적을 가지고 있다는 점에서는 후보자측에 의한 상대방의 낙선운동과 구별된다. 하지만 제3자에 의한 낙선운동이 실제로 선택하는 운동의 방법이나 형식은 그것이 단순한 의견개진이나 의사표시의 수준을 넘어서서 의도적이고 조직적이며 계획적인 운동의 수준에 이르는 것인 이상 후보자측에 의한 낙선운동이 취하는 운동의 방법, 형식과 다를 것이 없다. 제3자에 의한 낙선운동의 효과는 경쟁하는 다른 후보자의 당선에 크고 작건 영향을 미치게 되고 경우에 따라서는 제3자에 의한 낙선운동이 그 명분 때문에 후보자측에 의한 낙선운동보다도 훨씬 더 큰 영향을 미칠 수도 있다. 이러한 점들을 고려하면 제3자에 의한 낙선운동과 후보자측에 의한 당선운동이나 낙선운동은 운동의 방법과 효과가 동일하여 양자는 불가분리의 관계에 있어 이를 구별할 만한 본질적인 차이가 없다. 또한 당선 목적 유무라는 것은 객관적으로 명백하게 판정하기 어려운 기준인데 이에 따라 차별적 규제를 한다면, 일부 후보자들이 제3자에 의한 낙선운동을 상대 후보자를 비방하는 데 암묵적으로 악용할 우려가 있을 뿐만 아니라 이러한 불분명한 기준의 도입은 단속기관의 자의가 개입할 여지를 열어주어 선거의 공정성을 해할 우려도 있다.

한편, 시민단체는 선거운동기간 중 후보자초청대담회 또는 토론회 등 법이 정하는 방법으로 선거운동을 할 수도 있고 나아가 선거운동기간 전에도 정당의 후보자추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시를 할 수 있다. 이처럼 법은 시민단체가 공직선거에 임하여 객관적 자료를 제공하여 공직후보자에 대한 국민의 알 권리를 충족시키고 유권자의 대표자 선택을 도울 수 있는 길을 열어두어 범익침해를 최소화하기 위한 배려를 하고 있다.

따라서 비록 이 사건 법률조항이 특정후보자의 당선을 위한다는 목적이 없는 제3자에 의한 낙선운동도 선거운동으로 규정하여 그에 따른 규제를 하고 있다 할지라도 국민의 정치적 의사표현의 자유에 대한 제한이 최소한에 그치도록 여러 보완조항을 두고 있으므로 이 규정으로 인한 표현의 자유에 대한 제한과 선거의 공정이라는 공익 사이에 균형이 유지되고 있다고 할 것이다.

나) 선거운동기간제한규정

기간의 제한없이 선거운동을 무한정 허용할 경우에는 후보자간의 지나친 경쟁이 선거관리의 곤란으로 이어져 부정행위의 발생을 막기 어렵고 후보자간의 무리한 경쟁의 장기화는 경비와 노력이 지나치게 들어 사회경제적으로 많은 손실을 가져올 뿐만 아니라 후보자간의 경제력 차이에 따른 불공평이 생기게 되고 아울러 막대한 선거비용을 마련할 수 없는 젊고 유능한 신참후보자의 입후보의 기회를 빼앗는 결

과를 가져올 수 있다. 따라서, 선거운동의 기간제한은 제한의 입법목적, 제한의 내용, 우리나라에서의 선거의 태양, 현실적 필요성 등을 고려할 때 필요하고도 합리적인 제한이며, 선거운동의 자유를 형해화할 정도로 과도하게 제한하는 것으로 볼 수 없다.

2) 헌법재판소는 현역의원에게 선거개시일 전일까지 의정보고활동을 허용하도록 한 규정에 대하여 재판관 9인중 5인의 다수의견으로 헌법에 위반되지 않는다고 결정하였다.

가) 다수의견

국회의원의 의정활동보고는 국회의원이 국민의 대표로서 행한 의회에서의 정치적 활동을 자신을 선출한 선거구민에게 직접 보고하는 행위로서 이는 국회의원의 정치적 책무이고 고유한 직무활동이므로 특별한 사정이 없는 한 자유롭게 허용됨이 상당하다. 다만 위 조항의 해석상 선거운동기간 전에 허용되는 것은 어디까지나 국회의원이 국민의 대표로서의 지위에서 행하는 순수한 의정활동보고일 뿐이며, 의정활동보고라는 명목하에 실질적으로는 선거운동이 이루어진다면 이는 사전선거운동으로 금지되어야 한다. 그러나, 국회의원이 행하는 사실상의 사전선거운동이 제대로 단속되지 아니함으로써 생겨나는 선거운동 기회의 불균형은 집행의 불공정 내지는 불철저로 인한 사실상의 불평등일 뿐 위 조항의 규정으로 인한 법률상의 불평등이라고 볼 수 없다.

따라서 위 조항이 국회의원이 아닌 예비후보자를 국회의원인 예비후보자에 비하여 불합리하게 차별대우하는 자의적인 입법으로서 평등권이나 공무담임권 및 선거구민의 표현의 자유를 침해하고 선거운동의 기회균등을 보장한 헌법규정에 위반된다고 할 수 없다.

나) 소수의견

현행 법규정에 의하면 예비후보자의 지위를 겸하는 국회의원은 예비후보자의 입장에서 선거운동기간 전에 사실상의 선거운동을 하면서도 명목상은 국회의원의 지위에서 한 의정활동 보고였다는 변명이 가능하게 된다. 그 결과로서 예비후보자의 지위를 겸한 국회의원은, 국회의원이 아니어서 의정활동 보고를 할 수 없고 또 법에 의하여 선거기간 개시 전의 사전선거운동이 엄격하게 제한되는 일반의 예비후보자에 비하여, 사실상 더 긴 기간동안 더 많은 선거운동의 기회를 갖게되는 불균형이 생기게 된다. 따라서 위 조항은 일반의 예비후보자를 국회의원인 예비후보자에 비하여 합리적인 근거없이 불리하게 차별대우하고 선거운동에 있어서의 기회균등을 박탈한 것으로서, 평등의 원칙, 선거운동에 있어서의 기회균등을 보장한 헌법규정에 위반된다.

다. 사후경과

시민단체들의 낙선운동에 대해서는 아래로부터 분출한 선거문화 개혁이라는 긍정적인 평가와 함께 후보자 한쪽 편만 들어줘 기회균등의 헌법정신을 저해한다는 비판도 있었다.

위 결정 이후 일부 언론에서 시민단체들도 선거법 불복종과 같은 초법적인 운동 방법에서 탈피해 시민운동을 새롭게 발전시키는 기회로 삼아야 한다는 논평이 있었는데, 시민단체의 낙선운동을 허용하도록 법을 개정하자는 움직임도 있었다.