

---

# 정치관계법의 문제와 개선방향

---

2013년 2월 5일



# 정치관계법의 문제와 개선방향

진보신당 연대회의 정책위원회

작성자 윤 현 식

2013년 2월 5일

# [ 목 차 ]

## [요약]

<b>제1장 서론</b> .....	1
1. 문제의 제기 .....	1
2. 연구의 방법 .....	4
<b>제2장 현행 정치관계법 하의 문제점</b> .....	6
1. 선거권을 배제당하는 사람들 .....	6
2. 최선의 선택을 할 권리 박탈 .....	11
3. 대의되지 않는 유권자의 선택 .....	14
4. 왜곡된 정치개혁론의 횡행 .....	18
(1) 국회의 정부견제 기능 약화 .....	19
(2) 대의의 대의, 기준 없는 위원회의 난립 .....	20
(3) 실질을 무시한 파퓰리즘, 의원정수 축소 논의 .....	21
(4) 정당정치를 부정하는 정당개혁론 .....	22
(5) 책임정치의 포기 .....	23
(6) 기타 .....	24
5. 소결 .....	26
<b>제3장 공직선거법의 제 문제</b> .....	28
1. 총론적 문제 - 목적과 괴리된 법률 구조 .....	29
(1) 지나치게 복잡한 법률의 구조 .....	30
(2) 기득권의 보장 - 현역의원들의 편의 .....	32
(3) 중복적 규제기구 .....	35
2. 통상적 정치활동 및 선거운동의 과도한 규제 .....	38
(1) 투표시간의 제한 .....	38
(2) 정치적 표현의 자유 억압 .....	44
(3) 선거운동방식의 다양성 억제 .....	48
1) 기탁금제도 .....	48
2) '기간'의 문제 .....	51
3) 다양한 선거운동방식의 제한 .....	57
① 선거운동의 주체의 제한 .....	58
② 선거운동의 제한 .....	64
3. 민주적 정당성을 결여한 공직자 선출제도 .....	70
(1) 결선투표제 .....	70
(2) 비례대표제 .....	74
4. 대안 .....	78
<b>제4장 정당법 및 정치자금법</b> .....	81
1. 정당법의 제 문제 .....	81
(1) 과도한 정당설립 요건 .....	81
1) 인적 및 공간적 제약 .....	81
2) 당원 자격의 불합리한 제한 .....	82
(2) 지구당의 폐지로 인한 문제 .....	83
(3) 정당등록취소의 조건에 관한 문제 .....	86
2. 정치자금법의 제 문제 .....	89

(1) 타 정치관계법과 관계 및 방향정립 .....	89
(2) 국고보조금 배분의 문제 .....	91
(3) 정당후원회의 부활 및 후원금 모금 방식 개선 .....	96
(4) 정치자금 사용의 투명성 확보 .....	98
<b>제5장 결론 및 제언</b> .....	100
1. 종합 및 정리 .....	100
2. 보론 및 당 대응 방향에 대한 제언 .....	103
(1) 더불어 생각해야 할 문제들 .....	103
1) 기초자치단체의 장 및 기초의원의 정당공천제 폐지 문제 .....	103
2) 국회의원 특권 폐지 .....	105
(2) 당 차원의 정치관계법 개혁 TFT 구성 및 대외적 활동방안 .....	107
[참고자료1] 브리티시 컬럼비아 시민회의(BCCA) 사례 .....	110
[참고자료2] 뉴질랜드의 독일식 정당명부 비례대표제 도입 사례 .....	111
<b>&lt;표목차&gt;</b>	
표1) 각 총선에서 투표를 하지 않은 이유 .....	8
표2) 비정규직 노동자들이 투표에 참여하지 못한 이유 .....	8
표3) 2005년 인구 총조사 자료 결과 .....	9
표4) 2005년 인구 총조사 자료 결과 .....	9
표5) 18대 총선 비례득표 현황 및 의석수 .....	16
표6) 18대 총선 비례의석 배분 현황 .....	17
표7) 19대 총선 비례득표 현황 및 의석수 .....	17
표8) 19대 총선 비례의석 배분 현황 .....	17
표9) 각 국가별 투표시간 비교 .....	39
표10) 역대 대통령선거 기탁금 액수 비교 .....	49
표11) 국가별 공무원의 정치활동 허용 여부와 범위 .....	62
표12) 서구와 일본 공무원의 정치적 자유 .....	63
표13) 진보신당 4월 총선 공약 중 전면 비례대표제 안 .....	77
표14) 2011년 정당별 당원현황 및 당비수익과 국고보조금 비교 .....	93
표15) 4개 정당 2011년 수입내역 중 당비와 국고보조금 비율 .....	94
표16) 진보신당의 공직선거법 개정안 .....	101
표17) 진보신당의 정당법 개정안 .....	102
표18) 진보신당의 정치자금법 개정안 .....	102
<b>&lt;그림목차&gt;</b>	
그림1) 역대 국회의원 선거 투표율 경향 .....	11
그림2) 2011.10.26. 지방선거 시간별 투표율 누적 경향 .....	41
그림3) 제5회 지방선거와 2011.10.26. 보궐선거 투표율 편차 .....	42
그림4) 10.26보궐선거 투표율 및 18대 총선 투표율 편차 .....	42
그림5) 10.26 보궐선거 양 후보 득표율 및 연장시간 투표율 .....	43
<b>&lt;참고문헌&gt;</b> .....	113

## [요약]

각종 선거의 결과를 통해 확인할 수 있듯이, 현행 각종 정치관계법은 절차적 민주주의의 요건을 제대로 충족하지도 못하고 있으며, 정치발전을 가로막는 장애물이 되고 있다. 각 정치관계법의 제정취지와 시행의 효율이 담보되지 않은 상황에서 유권자 일부는 실질적으로 참정권이 박탈당하는 상황에 이르렀다. 또한 민의가 충실히 반영되지 않는 공직선거로 인하여 국민의 3분의 1의 지지도 얻지 못하는 대통령이 속출하고 있으며, 국회의원 선거에서 정당을 지지하는 유권자들의 비례성이 확보되지 않는 등의 문제가 발생한다. 이러한 문제들은 공직선거법, 정당법, 정치자금법 등 각종 정치관계법이 가지고 있는 총체적인 한계에서 기인한다.

공직선거법은 전 세계적으로도 유래를 찾아보기 힘들 정도로 규제일변도의 태도를 취하고 있다. “말은 풀고 돈은 묶는다”는 선거의 원칙은 깨지고, 공직선거에 출마한 후보자와 각 정당은 물론 유권자들의 정치적 의사표현의 자유를 공공연하게 제한하고 있다. 과도한 기탁금제도와 연령제한 및 공무원과 교사의 정치참여 금지가 절차적 민주주의가 발전할 여지를 주지 않는다. 선거운동에 대한 각종 규제로 인하여 유권자들은 공직선거에 출마한 사람들의 면면을 제대로 확인하지도 못한 채 투표에 참여하게 됨으로써 민의를 적실하게 반영하지 못하게 된다. 현행 공직선거법은 전면적인 대수술이 아니고서는 그 기능을 수행할 수 없는 지경이다.

정당법은 헌법이 보장하고 있는 정당설립의 자유와 정당의 정치활동의 자유가 국가의 개입에 의해 제한될 수 있도록 하고 있다. 정당의 자율성과 자발성을 근거로 하는 자치구조를 법률에 의해 지나치게 세밀하게 제한하고 있다. 중앙당을 서울에 두도록 하는 규정이나 5개 광역 시도당을 가져야 한다는 규정 및 각 시도당은 1천 명 이상의 당원을 가져야 한다는 규정 등은 지역기반의 정당이 등장할 수 없도록 원천봉쇄하는 한편, 정당설립의 자유를 제도적으로 제한하는 한계가 된다. 당원이 될 수 없는 사람의 요건을 광범위하게 함으로써 국민 개개인의 정치참여의 의사를 위축하게 만들고 있다.

군소정당이 불리함을 감수하지 않을 수 없도록 만들고 있는 정치자금법의 문제 역시 심각하다. 현행 정치자금법은 헌법이 보장하고 있는 정당에 대한 국가의 재정지원을 거대 정당에게 유리하게 하고, 여타의 재정확보방안에 있어 군소정당의 활동폭을 축소하게 만들고 있다. 정치자금법의 이러한 구조로 인하여 진성당원제를 중심으로 당의 자립도가 높은 군소정당은 오히려 재정압박을 받게 되고, 당비에 의한 재정자립도가 낮은 반면 혈세를 통한 국가재정지원의 비율이 높은 거대정당들은 더 많은 정치활동을 벌일 수 있게 되어 있다. 정당 간 부익부빈익빈 현상을 가중시키는 정치자금법의 대폭적인 개정이 필요하다.

진보신당은 정치관계법 개정이 당의 향후 정치활동을 위한 중요한 포석이 됨을 인식해야 한다. 정치관계법의 개정이 곧바로 진보신당에게 유리한 국면을 만들어내는 것은 아님이 분명하지만, 제도개선을 통해 진보신당 스스로의 활로를 개척하고, 특히 이 과정에서 참정권을 박탈당한 노동자 민중에게 다시 권리를 돌려줄 수 있는 방법을 고민해야 하는 것이 진보신당이 가져야 할 의무 중 하나임을 확인해야 한다. 이를 위하여 본 보고서는 진보신당이 정치관계법 개정을 위한 당 내 TFT를 구성할 것을 제안한다. 이 TFT는 진보신당의 정치관계법 대안을 보다 명확히 하는 한편, 대외적으로 정치관계법 개정의 필요성을 알리고 이를 통해 기성 정치인들이 정치관계법 개정을 하지 않을 수 없도록 압박하는 역할을 수행해야 할 것이다.

# 제1장 서론

## 1. 문제의 제기

1987년 시민항쟁을 통해 쟁취한 대통령 직선제와 여타의 정치적 환경 변화는 사회변혁운동의 주체들로 하여금 제도권 정당의 건설과 정당운동의 의욕할 수 있게 하였다. 실제로 1950년대 말의 진보당을 끝으로 현실정치에서 맥이 끊겼던 진보정당이 1987년 대통령선거를 지나면서 재등장했다.

보수정치세력이 만들어놓은 높은 진입장벽으로 인해 간난신고를 겪었으나 각고의 노력 끝에 2004년 제17대 국회의원총선거에서 민주노동당이 10명의 의원을 원내에 진출시키는 파란을 일으키기도 했다. 그럼에도 불구하고, 여전히 기득권을 쥐고 있는 보수정치세력에 의하여 진보정당을 비롯한 군소정당들은 제도권 정치의 장에서 자신들의 목소리를 내기가 어렵고, 아예 그 장 안에 발을 들여놓기조차 어려운 상황이 이어지고 있다.

2012년 4월 11일 치러진 총선에서 진보신당은 불과 1.13%의 정당지지율을 획득하는데 그치면서 정당등록이 취소되는 아픔을 겪었다. 진보신당의 참패는 물론 그 자신의 역량이 대중들의 선택을 추동할 수 있을 정도로 숙성되지 못했기 때문에 발생한 일임은 분명하다. 그러나 과연 그 이유만이 전부였을지는 의문이다.

통상의 정치활동 및 선거시기 선거운동 등과 관련된 각종 제도들이 진보신당만이 할 수 있는 운동의 방식을 방해하는 한편, 진보신당과 같은 군소정당이 정치활동을 할 수 있는 여지를 축소시킨 문제점 역시 지적하지 않으면 안 된다. 결국 4월 총선에서 거둔 진보신당의 저조한 성적은 역량의 미숙이라는 내적 한계와 군소정당에게 지나치게 불리한 제도적 환경이라는 외적 한계가 결합되어 만들어진 것이다.

내적 역량의 문제는, 간단히 말하자면 외부의 어느 누구도 해결해줄 수 없는 것이다. 따라서 내적 역량을 제고하고 보다 역동적인 정치활동을 만들어 나가는 것은 당의 기획과 전망, 당원 및 지지자의 참여와 활동을 통해 담보되어야 할 부분이다. 반면 진보신당의 활발한 정치활동과 장래 제도권 진입을 가로막는 외적 문제, 즉 각종 정치관계법의 문제는 단순히 당이 자체적 역량강화를 함으로써 극복할 수 있는 성질의 것이 아니다. 현실정치의 범주 안에서 사회의 다양한 주장과 요구가 적절하게 공개되고 논의되기 위한 과정을 보장하고 더불어 실질적 민주주의의 본연을 해치지 않기 위해 필요한 것이 공정한 규칙(rule)이다. 진보신당의 정치활동에 직접적으로 관련될 수밖에 없는 정치관계법이 바로 이 규칙이다.

제도결정론으로 흘러갈 위험은 최대한 경계해야 한다. 이러한 당위는 사회운동정당으로 자신의 위치를 명확히 하고 있는 진보신당에게는 놓쳐서는 안 될 일종의 원칙일 것이다. 그러나 제도적 한계를 극복하는 것 역시 진보정치를 위한 정당활동의 한 축이 되어야 한다는 것을 외면해서는 안 되며, 오히려 바로 그러한 의미에서 더욱 적극적인 제도개선운동을 전개해야 할 필요까지 제기된다. 진보신당이 원내진출과 집권이라는 장기적인 전망을 세우고자 한다면, 이러한 전망이 현실로 이루어질 수 있도록 하는 방법으로 제도는 면밀하게 검토하고 도전해야 할 대상이 될 것이다.

그런데 정치관계법을 둘러싼 제도개혁의 논의는 단지 진보신당과 같은 군소정당의 필요차원에서만 제기되고 있지 않다는데 더 큰 문제가 도사리고 있다. 총선과 대선이 동시에 있는 2012년 현재, 새누리당과 민주통합당 등 거대정당들이 앞 다투어 정치개혁을 마치 지상의 과제인 냥 들고 나오는 현실은 정치관계법 개혁이라는 목표가 실은 양날의 칼이라는 것을 실증한다. 다시 말해, 정치개혁이라는 용어가 가지고 있는 의미가 어떤 것이냐에 따라 진보신당의 정치활동에 득이 되느냐 실이 되느냐가 갈라진다는 것이다. 똑같은 ‘정치개혁’이라는 용어를 사용할지라도 개혁의 주체와 대상이 누구냐에 따라 결과물은 완전히 달라진다.

당연하게도 유권자인 대중이 가지는 불만과 불신, 그리고 이로 인해 촉발되는 정치권에 대한 비판은 그동안 한국사회의 정치인과 정당이 대중의 이해에 천착하기보다는 자신들의 이해를 관철시키는 도구로 정치의 장을 이용했기 때문에 발생한 것이다. 달리 말하면, 현재 각 거대 보수정당과 그 당에 속한 정치인들이 정치개혁을 하겠다고 앞 다투어 나서는 것은 오늘날의 정치환경이 더 이상은 보수정당 및 정치인들이 자신들의 이해를 관철시키는 방편으로 정치무대를 이용할 수 없는 지경에 이르렀음을 웅변하는 것이다.

그럼에도 불구하고 대선정국을 들쭉신 소위 ‘안철수 현상’으로 불거진 거대 보수정당 중심의 정치개혁 논의는, 정치에 대한 대중의 불신과 비판에 기대 그저 수동적으로 유권자의 환심을 사기 위한 방향으로 흐르고 있다. 민중의 생활 그 자체가 정치가 되고 유권자로서의 시민들이 스스로 정치의 주체가 되도록 정치제도를 변혁하는 것이 아니라, 형식적으로는 대중의 불만을 잠재우는 대신 실질적으로는 보다 엘리트 집중적 정치환경을 건설하고 특히 군소정치세력의 제도정치권 진입의 장벽을 더 높이 쌓아 올림으로써 양당체제를 완고하게 구축하고자 하는 차원에서 정치개혁이 논의되고 있는 것이다. 예컨대 의원정수 축소, 기초의원 정당공천제 폐지, 정당 국고보조금 삭감 등 보수 정당 및 정치인이 제시하고 있는 구체적인 정치개혁의 안들은 실상 분노한 민심을 달래는 수준에서 제기되고 있거나 그 자체가 정치개혁인 것처럼 위장되어 있다.

사례로 열거한 이와 같은 안들은 특히 2012년 대선에 예비후보로 등록한 바 있는 안철수 전 서울대학교 융합과학기술대학원 원장에 의해 강력하게 제시되었다. 그런데 안철수 전 원



장의 이와 같은 발상은 정당의 책임정치에 대한 이해가 결여되었거나 혹은 정당의 정치활동 자체를 위축시키는 결과를 발생시킬 수 있음을 인식하지 못한 상황에서 제시된 것이다.

더 큰 문제는 대선과정에서 주도적인 위치를 점하고자 하는 민주통합당이 이 안을 대부분 수용하게 되었다는 점이다. 민주통합당이 논란의 여지에도 불구하고 이 안을 받아들인 배경에는 안철수 전 원장이 제시한 소위 ‘정치개혁’ 프로그램들이 자신들에게 줄 충격이 거의 없다는 판단이 자리하고 있다. 안철수 전 원장의 요구를 따르더라도 어차피 양당체제로 정치지형을 분점할 수 있다면, 굳이 차기 정권에서 정치적 파트너로 함께 해야 할 안철수 전 원장측과 대립할 필요가 없고, 오히려 ‘안철수 현상’과 대중의 불만을 아우르는 형태를 취함으로써 민주통합당이 마치 정치개혁을 추구하는 전위로 거듭난 것과 같은 효과를 가져올 수 있기 때문이다.

결론적으로 보자면, 이상 열거한 몇 가지 사례에서 보듯이 보수 정치세력들에 의해 제기되는 정치개혁이라는 것은 직설적으로 말해 정치개혁이라고 할 수 없는 것일 뿐만 아니라 다양한 정당들을 통해 발현될 수 있는 정치의 다양성 자체를 인정하지 않겠다는 것에 불과하다. 원내진출 등을 통해 유효한 정치세력으로써 현실정치에 개입하고자 목적하는 진보신당의 경우 열거된 속칭 ‘개혁안’들은 오히려 진보신당의 입지를 바늘 끝에 올려놓는 위험천만한 ‘개악안’이 될 뿐이다.

한국의 경우 대의제의 실효성을 담보하기 위해 오히려 의원정수를 늘림과 동시에 비례대표제의 전면적 혹은 대폭적인 확대가 필요하다. 또한 정당의 책임정치라는 부분을 확보하기 위해서라도 기초의원 등의 정당공천은 오히려 그 책임을 강화하는 측면에서 고려해야 할 부분이 있다. 국고보조금의 경우 현행 제도에서처럼 유권자의 의사가 제대로 반영되지 못한 채 승자독식의 구조로 지급되는 문제를 개선해야지 국고보조금 자체를 축소한다는 것이 과연 어떤 의미가 있을지도 의문이다. 이러한 문제들은 결국 진보신당이 살아남을 수 있느냐 없느냐의 문제로 직결될 수밖에 없다.

본 보고서는 이러한 문제의식을 바탕으로 현행 정치관계법들의 문제를 분석하는 한편, 제도 정치권 안에서 진보신당의 정치활동을 보다 원활하게 할 수 있는 방안을 모색한다. 이를 통해 진보적 의제를 설정하고 추진함에 있어 원내진출이 일정한 기회가 될 수 있는 진보신당이 제도적 한계로 인하여 현실정치로부터 항상적으로 배제되고 있는 현실을 타파할 수 있는 방안을 제시하도록 한다. 더불어 정치관계법의 적절한 개선방안을 진보신당 차원에서 실물화할 수 있는 방법을 제안하기로 한다.

## 2. 연구의 방법

본 보고서는 먼저 현행 정치관계법 하에서 발생하고 있는 문제점들을 개관하도록 한다. 특히 이와 함께 진보신당이 어떤 불이익을 당하고 있는지를 확인토록 한다.

대상이 되는 정치관계법은 크게 공직선거법, 정당법, 정치자금법 세 법률로 한정한다. 각 법률과 관련된 문제들이 어떻게 진보신당의 정치활동을 억제하고 있는지 검토하면서, 관련된 다양한 사례들을 분석하겠다. 문제의 분석은 대안의 설정으로 이어질 것이다.

주된 연구의 방법은 선행연구를 비롯한 각종 문헌을 검토하는 것이다. 정치관계법과 관련해서는 이미 무수한 선행연구들이 존재한다. 정치학 전반에 관한 연구로는 선행연구의 예를 일일이 열거할 수 없을 정도의 학문적 및 실무적 연구결과들이 있다. 그런데 본 보고서의 성격상 이처럼 정치‘학’으로 분류될 수 있는 총론적 논의를 구체적으로 상술하는 것은 적절치 않다고 판단된다. 따라서 보고서의 진행에 필요한 경우 일정하게 인용하는 외에 따로 정치학적 논의를 전개하는 것은 피하도록 하겠다.

선행연구들의 검토는 연구업적들을 개괄하는 방식이 아니라 각 사안과 직결되는 선행연구 결과물들을 선별하여 진행토록 한다.

한편, 정치관계법과 관련하여 수많은 판례가 축적되어 있다. 제도의 개혁이라는 것은 궁극적으로 법률의 제정 혹은 개정과 직결되므로, 법률에 관한 가장 강력한 유권해석인 판례를 검토하지 않을 수 없을 것이다. 헌법재판소 및 대법원의 판례는 정치관계법의 문제를 분석하고 대안을 형성하기 위한 중요한 자료가 될 것이다. 한편 정치관계법 관련 사건들에 대한 유권해석을 그 업으로 삼고 있는 중앙선거관리위원회 및 각급 선거관리위원회의 결정 등도 유용한 자료로 활용한다.

이러한 연구과정을 거쳐 본 보고서는 다음과 같이 구성하도록 한다. 제2장에서는 현행 정치관계법 구조 하에서 발생하는 문제들 중, 진보신당이 관심을 가져야 할 부분들에 집중한다. 현행 정치관계법들의 구조로 인하여 진보적 혹은 좌파적 유권자들의 분포를 확인하지 못하는 한계, 노동자 특히 비정규 불안정노동자들의 투표권이 제한되는 현황, 지역별 투표율의 분포가 내포하는 함의 등을 주로 확인하도록 한다.

제3장에서는 공직선거법의 문제에 대해 검토한다. 현행 공직선거법은 ‘말은 풀고 돈은 묶는다’는 원칙을 전혀 관철하지 못하면서, 돈을 묶기보다는 말을 묶어버리는 왜곡된 형태로 시행되고 있다. 공직선거법 각 조문들을 살피면서 왜 이런 현상이 일어나는지를 검토하고 그 대안을 모색한다.

제4장에서는 현행 정당법의 문제와 정치자금법의 문제를 검토한다. 헌법이 보장하고 있는 정당설립의 자유 및 정당의 정치활동의 자유가 실제로 정당법과 정치자금법에서부터 제대로 작동하지 않고 있는 현실을 짚어보고, 그 원인에 대하여 분석한다. 더불어 정당법 중 해결되어야 할 부분 및 정치자금법의 문제를 해소할 대안을 찾아본다.

제5장에서는 본문의 내용들을 검토할 예정이며, 특히 진보신당이 향후 정치활동 중 하나로 정치관계법 개정을 위한 T/F TEAM을 만들 것을 제안하고 그 운영의 방식과 방향에 대하여 제언한다.

## 제2장 현행 정치관계법 하의 문제점

### 1. 선거권을 배제당하는 사람들

18대 총선이 끝난 후, 그리고 가깝게는 2010보궐선거와 지방자치단체장 선거과정에서 “계급투표”라는 용어가 회자된 일이 있었다. 쉽게 말하자면 잘 사는 동네의 유권자들은 한나라당(현 새누리당)을 찍고 못 사는 동네의 유권자들은 야당을 찍는다는 의미로 그 용어가 사용되었다. 서울의 일부 지역에서 이러한 “계급투표”의 경향이 나타나긴 했으나 전체적으로 볼 때 “계급투표”의 경향성이 일반적인 것으로 나타난다는 증거를 찾을 수는 없었다.

바로 이러한 문제의식의 연장선에서 최근 들어 “왜 가난한 사람들이 부자정당에 투표하는가?”라는 질문이 제기되고 있다. 이 질문은 다시 말해 왜 “계급투표”가 이루어지지 않는가에 대한 문제제기이다. 가난한 이들이 자신의 계급적 정체성을 배반하고 부자(들의 이해를 대변하는)정당을 선호한다는 어떤 분석이 존재하는 것이다.<sup>1)</sup>

투표행위에서 나타나는 비계급성 및 계급에 부합되지 않는 비일관성이 한국사회에서 어느 정도로 명확하게 나타나는지에 대한 평가가 정확히 이루어지고 있지는 않다.<sup>2)</sup> 그러나 나타난 현상들만으로 미루어보더라도 유권자들이 자신의 계급성을 절차적 민주주의의 과정에서 발현한다고 볼 수는 없다.<sup>3)</sup> 그런데 “계급투표”라는 용어의 의미를 계급정체성에 따른 투표행위로 한정하지 않고 다른 각도에서 바라본다면 어떨까?

전혀 다른 각도에서 “계급투표”의 의미를 고찰한다면 우리 사회는 분명 이미 “계급투표”가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 즉, 우리 사회에서는 **투표행위 자체가 바로 계급적인 지위를 드러내는 방식**이라는 점을 짚어야만 한다. 다시 말해 투표하는 행위 자체가 계급적 행위다.

- 
- 1) 계급배반적 투표경향의 현실은 한국사회의 독특한 현상이 아니라고 보인다. 그런데 이러한 현상이 왜 나타나는지에 대해서는 정치세력의 이데올로기와 같은 추상적이고 대의적인 부분에 그 원인이 있다기 보다는, 진보정권에 대한 회의와 보수진영의 주도면밀한 정치활동 등 수많은 상황들이 중첩적으로 영향을 끼쳤음을 확인해야 한다. 이에 대해서는, 토마스 프랭크, 김병순 역, “왜 가난한 사람들은 부자를 위해 투표하는가”, 갈라파고스, 2012. 토마스 프랭크의 분석은 2012년 12월 19일 치러진 한국의 대통령선거를 분석함에 있어서도 유의미한 문제의식을 제공하고 있다.
  - 2) 총선 직후 한겨레는 설문조사를 통해 가난한 사람들이 새누리당에 투표하거나 투표를 포기하는 이유가 무엇인지에 대하여 심층적인 조사를 수행했다. 조사에 따르면 경제적으로 빈곤층에 있는 사람들의 정치혐오나 무관심의 정도가 상당한 것으로 나타났다. 인터넷 한겨레, “투표해서 뭐해? 없는 사람은 달라지는 것도 없는데...”, 5월 15일 기사.
  - 3) 이와 관련하여 흥미로운 분석은 복지에 대한 대중의 태도가 다른 나라에 비하여 현저하게 비일관적이고 비계급적으로 나타난다는 것이다. 이에 대해서는, 김영순, 여유진, ‘한국인의 복지태도 - 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로’, 경제와 사회 91호, 2011. 211쪽 이하 참조. 복지에 대한 태도에서 발견할 수 있는 대중의 비일관적이고 비계급적인, 일견 모순적인 계급성향은 각 계급이 투표행위에서 보여주는 비일관성 및 비계급성 현상의 실태를 추정할 수 있는 단초를 제공한다.

더 정확히 말하자면, 우리 사회에는 “투표할 수 있는 계급”과 “투표할 수 없는 계급”이 나누어져 있다는 것이다.

따라서 “왜 우리 사회에서 가난한 사람들이 부자정당에 투표하는가?”라는 질문이 제기되기 이전에 “왜 우리 사회에서 가난한 사람들은 투표를 할 수 없는가?”라는 질문이 제기되어야 한다. 이 점을 인지하지 않는 한 “계급투표” 논의는 완전히 다른 맥락으로 빠지게 된다.

이러한 “계급투표”, 즉 “투표할 수 있는 계급”과 “투표할 수 없는 계급”의 문제가 어느 정도 심각한 것인지는 2012년 4월 총선과정에서 논란이 된 몇 가지 사건을 보는 것만으로도 충분히 확인된다. 각 사례에서 두드러지는 것은 주로 중소기업사업장 노동자 및 비정규 노동자들이 투표에서 배제되고 있다는 것이며<sup>4)</sup>, 비정규 일용직 노동자들의 참정권이 박탈되는 현상이<sup>5)</sup> 전국에서 공공연하게 일어나고 있음을 알 수 있다.<sup>6)</sup> 명시적인 이유의 제시도 없이 투표권이 박탈당하는 것은 물론이려니와, 직종의 특수성을 악용하여 투표권을 행사할 수 없도록 유도하는 행위조차<sup>7)</sup> 발생하였다.

지난 4월 총선 당시, 거제의 양대 대기업 사업장인 대우조선과 삼성중공업은 비정규직 노동자들에게 출근을 명했다. 대우조선의 경우 정규직 노동자들에게는 투표참여의 시간을 보장해 주기로 했으나, 실제 사업장 안에서 비정규직 노동자들에게 업무지시를 하고 관리감독을 해야 하는 정규직 노동자들이라고 해서 마음 놓고 투표장으로 갈 수도 없는 상황이 벌어졌다.

비정규 노동자들의 선거권이 박탈당하고 있는 현실은 2012년 4월 총선에서 처음으로 촉발된 사건이 아니다. 이 문제는 매 선거시기마다 빠짐없이 등장하고 있다. 이미 2010년 6월 지방선거 당시 민주노총은 노동부 통계 기준으로 따져도 총 유권자 중 14.8%에 달하는 비정규직 노동자들이 투표를 할 수 없는 처지에 있다고 밝힌 바가 있다. 2012년 4월 총선 직후 민주노총이 실시한 한 설문조사에 따르면, 직장생활 중 참정권 제한을 받은 적이 있다는 직장인이 40%에 이른다. 또한 참정권 보장 운동을 조직적으로 전개했던 민주노총의 캠페인이 주변에 영향을 미치지 못했다는 답변이 53%에 이르기까지 했다. 노동자의 참정권 보장을 위해 63%의 직장인들이 무엇보다도 필요하다고 답변한 것은 바로 선거일 유급 법정휴일 지정이었다.<sup>8)</sup>

결국 현행의 제도 하에서는 “투표할 수 있는 계급”의 의사만이 반영되면서 “투표할 수 없는 계급”의 의사는 아예 투표소 밖에서 사장되어버린다. 바로 이것이 “계급투표”의 실상인 것이

4) "하루 일당 버는 처지라 투표 포기할 수밖에 없어" - 오마이뉴스, 2012년 4월 5일 기사

5) "투표요? 눈치가 보여서..." - 충청타임즈, 2012년 4월 9일 기사

6) 민주노총 "중소영세비정규직근로자 선거권 보장하라" - 뉴시스, 4월 4일 기사

7) 경기도내 일부 학교에서 총선을 기해 수학여행의 일정을 잡거나 수련회 등 각종 행사를 기획한 것에 대한 항의가 있었다. 전국교직원노동조합 경기지부, 2012년 4월 5일 보도자료 참조.

8) 민주노총 정책기획실, 직장인 참정권 보장에 대한 설문조사, 2012. 5.

다. 따라서 당면 문제의 적실한 해소를 위해서 우선 필요한 작업은 이 구조의 한계를 지적하고 그 개선을 요구해야 한다는 것이다. 무엇이 문제인가에 대한 분석은 현재 어느 정도 이루어지고 있다. 이 글에서 그 구체적인 내용을 다 설명할 수는 없으나 지금까지 확인된 바로는 (i) 현재의 선거제도 아래서 “투표할 수 없는 계급”, 즉 중소영세사업장 노동자, 비정규직 및 일용직 노동자들의 선거권은 결코 보장되지 않는다는 것, (ii) 선거를 할 수 있느냐의 여부가 직종, 주거지역, 출퇴근 거리, 정보접근성의 용이성 등에 의하여 상당한 격차를 보이고 있는 바, 이를 해소하기 위한 제도적 준비가 필요하다는 점, (iii) 군사정권의 가장(假裝) 민주주의를 극복하고 절차적 민주주의의 완성을 도모한다는 취지에서 구성된 현재의 공직선거법은 오히려 자본종속적 성격을 드러내면서 절차적 민주주의를 훼손하고 있다는 점 등이다.

“투표할 수 없는 계급”의 처지는 곧장 투표율의 저하로 이어진다. 예를 들면 원격지로 일을 하러 가야 하는 사람들이 다수 거주하고 있는 투표구의 투표율과 유권자들의 일상생활반경이 거주지역을 거의 벗어나지 않는 투표구의 투표율은 현격한 차이를 보인다. 또한 제18대 국회의원 선거 결과를 분석한 중앙선거관리위원회의 자료를 보더라도 지역적으로 나타나는 고령층의 투표율과 청장년층 투표율의 과도한 격차를 실감할 수 있다. 선거일 당일에 거주지역을 벗어나지 않는 연령층과 직업, 학업 등의 이유로 거주지역에 머물 수 없는 연령층의 투표율이 얼마나 심각하게 차이가 나는지를 알 수 있다.

투표를 하지 않은 이유	15대	16대	17대	18대	19대
직장 및 생업 등으로 바빠서	49.1%	32.1%	37.7%	27.8%	39.4%

표 1) 각 총선에서 투표를 하지 않은 이유(자료 중앙선거관리위원회)

	고용계약상 근무시간 중 외출 금지	투표참여를 위한 공석 시 임금감액
18대 국회의원선거	42.7%	26.8%
2010 전국지방선거	41.9%	27.1%

표 2) 비정규직 노동자들이 투표에 참여하지 못한 이유(한국정치학회, “우리나라 비정규직 노동자 투표참여 실태조사에 관한 연구”, 2011)

이들 표에 따르면, 우리나라 유권자들 중 상당수가 시간이 없어서 투표를 하지 못했음을 알 수 있다. 그 비율을 수치로 환산해보면, 19대 총선에서만 전체 유권자 약 4천만 명 중 730만 명 정도가 직장 및 생업 등으로 바빠 투표를 하지 못한 것으로 나타난다. 구체적 통계로 확인되지는 않지만, 이러한 현상은 비정규직일수록 더욱 심각한 것으로 드러나는데, 위 표를 보면 비정규직 노동자의 경우 고용계약 등에 따른 노동조건 때문에, 다시 말해 먹고 살기 위해 투표권을 행사하지 못한 비율이 무려 70%에 육박한다.

이와 함께 확인해야 할 부분이 또 있다. 빈곤층 또는 저소득층에서도 역시 마찬가지로 문제가 발생한다는 점이다. 그 예를 단적으로 보여주는 지역으로 강남구 역삼1동과 논현1동을 들 수 있다. 19대 총선에서 강남구 역삼1동은 투표율 38.2%를 기록했다. 역삼동과 바로 붙어 있

는 논현1동은 투표율 38.7%를 기록했다. 그런데 주택관련 통계자료를 검토하면 이 두 지역이 강남구 안에서도 일종의 섬과 같은 성격을 가지고 있음이 발견된다. 다음의 표를 보자.

		논현1동	역삼1동
투표율		38.7	38.2
주택소유	유주택자	25	20
	무주택자	75	80
거처	아파트	10	6
	단독주택	76	74
	기타	14	20
1인가구		43	55
(반)지하 등		17	10

표 3) 2005년 인구 총조사 자료 결과

보다시피, 무주택자 비율이 논현1동은 75%, 역삼1동은 80%에 달하며, 1인가구 비율이 논현1동은 43%, 역삼1동은 55%에 달하는 것이 확인된다. 이것은 다시 말해 소득수준이 낮고 주거가 안정되어 있지 않은 지역의 유권자들이 투표를 하지 못하는 이유가 존재한다는 것이다. 이러한 추정이 설득력을 가지는 것은 다음 대조군과의 비교를 통해 확인된다.

	잠실7	잠실5	오륜	목6	신정6	대치1	반포본	둔촌1	대치2	문정
19대 투표율	67.47	64.8	65.16	64.8	65.29	64.82	62.47	61.78	63.31	63.15
주택 소유										
유주택	90	85	89	81	82	88	78	73	87	90
무주택	10	15	11	19	18	12	22	27	13	10
거처										
아파트	100	100	100	98	94	97	100	100	100	91
단독	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
기타	0	0	0	2	6	2	0	0	0	8
1인가구	7	5	4	7	6	3	7	7	3	7
(반)지하 등	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8

표 4) 2005년 인구 총조사 자료 결과

논현1동과 역삼1동에 비해 서울에서 투표율이 높은 지역의 주택관련 통계를 보면 위와 같은 현상이 나타난다. 이들 지역의 총선 투표율은 모두 60% 이상 수준이다. 이를 통해 추정할 수 있는 것은 역삼1동과 논현1동의 유권자들 중의 상당수는 생계에 자신의 역량을 최대한 동원해야 할 경제적 환경에 처해 있으며, 그러한 이유로 투표권을 행사하지 못하는 물리적 요인이 작동하고 있다는 것이다. 다시 말해, 빈곤층의 경우 투표에 참여할 심정적 여유는 물론이고 시간적 여유도 없다는 것이다.<sup>9)</sup>

이러한 현상은 16대, 17대, 18대 국회의원 선거에서 공히 같은 양상으로 나타난다. 탄핵사태로 정치적 관심이 증폭되었던 17대 국회의원선거를 예외로 하더라도 문민정부 출범 이후 국회의원 투표율은 지속적으로 낮아지고 있는 상황이다. 이 과정에서 비록 보다 면밀한 심층

9) 진보신당은 4.11 총선 직후 17, 18, 19대 총선에서 전국 각 읍면동 단위의 투표율을 분석하고 그 내용을 지도로 확인할 수 있도록 정리하여 제공하였다. 자세한 사항은 <http://newjinbo.org/vote> 확인. 지도의 각 행정구역은 개별적으로 해당 선거에서 몇 %의 투표율이 나왔는지 확인할 수 있도록 프로그램을 제공한다.

적 조사가 필요하다고 할지라도 경향적으로 주거환경과 노동조건 등이 투표율에 끼치는 영향은 충분히 확인할 수 있다. 결론적으로 말하자면 투표율의 저하는 단지 유권자의 정치혐오와 같은 원인에 기한 것이 아니라 계급적으로 투표할 수 없는 사람들의 문제가 결정적 원인으로 도사리고 있다는 것이다.<sup>10)</sup>

또한 투표에 제한을 받게 되는 연령대가 따로 존재할 가능성도 있다. 과거 선거에서 투표율 하락의 주요 원인으로 지목받은 소위 ‘2030세대’가 그 대상이다. 통계상 다른 연령대에 비해 이들의 투표율이 떨어지는 것은 사실이지만, 실제 이 연령대의 유권자들의 현실을 살펴본다면 단지 이들의 투표율이 낮다는 것만으로 세대 전체가 비판받는 것은 상당히 억울한 상황이다. 특히 대부분의 20대 초중반 세대가 대학에 재학하고 있는 현실에서 부재자투표가 활성화되지 못하는 제도적 및 행정적 문제가 존재한다.<sup>11)</sup> 결국 이들 역시도 본인의 의도와는 관계없이 참정권을 실질적으로 제한당하고 있다고 볼 수 있다.

현행 공직선거법에 따르면, 제6조 제1항에서 "국가는 선거권자가 선거권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다"고 돼 있고 3항에는 "공무원과 학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 선거인명부를 관람하거나 투표하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다"고 돼 있다. 이러한 규정은 헌법 24조에서 규정하고 있는 "모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다"는 원칙을 법적으로 보장하기 위한 제도적 장치이다. 이러한 제도가 엄연히 존재하고 있음에도 불구하고 여전히 문제가 해소되지 않는 것은 제도가 아닌 다른 차원의 문제가 있기 때문이 아닌가 의심할 수 있다. 그러나 그러한 의심과는 별개로 문제는 제도 안에 존재하고 있다.

저조한 투표율의 원인은 무엇보다도 제도에 있다. 투표율이 올라가면 소위 ‘진보’ 혹은 ‘좌파’에게 유리한가의 논의는 지금 단계에서 제기될 수 있는 성질의 것이 아니다. 설령 투표율이 올라간다고 한들, 진보 또는 좌파에게 유리하다고 볼 여지는 현재 상태에선 없다. 그러나 지금 적어도 정치의 복원과 민주주의의 발전을 도모하는 세력이라면 자신에게 유리한가의 여부와 관계없이 투표율의 문제를 심각하게 바라봐야 한다.

---

10) 이러한 의미에서, 지난 4월 총선 당시 “투표율이 70%가 넘으면 ~를 하겠다”면서 선거독려를 한 사람들이 투표할 수 없는 계급의 문제를 지적하지 않은 것에 대해 문제를 제기할 수 있다. 당시 저명인사들은 투표율이 70%를 넘으면 “스포츠머리로 짧게 삭발하겠다.”(이외수), “미니스커트 입고 춤추고 노래하겠다.”(안철수), “아이유 코스프레를 하겠다.”(공지영), “망사스타킹을 신겠다.”(조국), “빨강머리 가발 힙합바지 입고 개다리춤을 추겠다.”(명진), “광화문 광장에서 ‘롤리폴리’ 춤을 추겠다.”(한명숙), “엘비스 프레슬리 코스프레를 하겠다.”(노회찬)는 등의 약속을 한 바 있다. 투표율의 제고가 실질적으로 추동하게 될 정치적 효과에 대한 의미를 간과한 이들의 선거독려는, 투표율이 높으면 새누리당보다 야당이 유리하다는 단순한 사고에서 기인한 바 컸다. 더 큰 문제는 이들의 투표독려캠페인이 결과적으로 투표권을 박탈당한 사람들의 문제를 정치과정에서 지워버렸다는 데에 있다. 투표권 자체를 박탈당하거나 배제당한 이들의 권리를 복원하기 위한 방법을 제시하지 않으면서 “투표율이 70%가 넘으면 ~를 하겠다”고 선언하는 것은 무지한 것이거나 일종의 기만이거나 둘 중의 하나다.

11) 김성환 20's party 대표, ‘투표하고 싶어도 할 수 없는 사람들’, ‘유권자 투표권 사각지대 해소를 위한 제도개선 방안 토론회’ 사례발표문. 2012. 8. 별첨 자료.



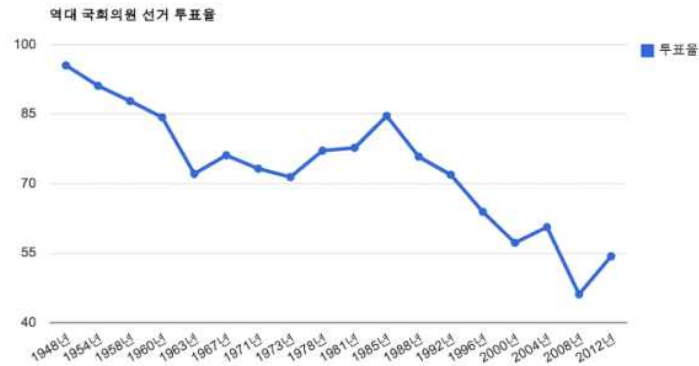


그림 1) 역대 국회의원 선거 투표율 경향(중앙선거관리위원회)

특히 “배제된 자들의 서사”라는 총선전략을 세웠던 진보신당은 더더욱 이 문제에 대해 민감하게 반응해야만 할 것이다. “배제된 자들”은 여전히 투표에서 배제되어 있는 사람들이고, 그들을 대리하는 것이 아니라 그들이 직접 정치의 전면으로 등장하도록 자리를 만들어야 한다는 것이 진보신당이 내세웠던 “배제된 자들의 서사”가 가지는 가치의 기준이 되어야 하기 때문이다.

## 2. 최선의 선택을 할 권리 박탈

제5공화국 군사정권에 조종을 올리려던 1987년 대선에서부터 우리 사회는 하나의 불문율을 갖게 된다. 소위 ‘단일화’라는 용어로 귀착되는 이 규율은 보수우파진영에 대한 승리를 위해 진보좌파진영은 언제나 후보를 한 사람으로 통일해야 한다는 것을 내용으로 한다. “비판적지지”라는 형용모순의 용어를 일종의 유행처럼 만들어버린 이 단일화의 논리는, 실질적으로는 적대적 대적관계의 한 축을 이루고 있는 진영 내에서 힘 있는 세력이 모든 자원을 장악하겠다는 것에 불과하다. 이처럼 본질적으로 반민주적인 발상이 한 세대를 넘어 온존할 수 있었던 것은 여전히 한국 사회 내에 강력한 정치세력으로 자리 잡고 있는 수구세력에 비해 민주세력과 좌파세력이 각각의 힘으로는 대적하기 어려운 열세에 처해있기 때문이다.

문제는 특히 소수파에 머물러 있는 진보좌파진영으로 하여금 유권자의 선택을 회피하도록 만드는 제도에 있다. 대통령선거는 물론이려니와 소선거구 단순다수대표제를 취하고 있는 국회의원선거, 그리고 지방자치단체장선거는 몇 명의 후보가 나오던 그 중에 가장 많은 득표를 한 후보 단 한명만이 당선되는 투표제도를 시행하고 있다. 투표율의 상한도 정해져 있지 않으며 득표율의 상한 역시 정해져 있지 않다.

새누리당(구 한나라당)의 고정적 지지가 막강한 상황에서 야당의 후보들은 어느 한 쪽으로 세를 결집하지 않는 이상 새누리당과의 일합을 겨루기가 어려운 상황에 처하게 된다. 바로 이

러한 구조로 인하여 과거 열린우리당, 현재의 민주통합당 등 거대 야당이 주요선거시기마다 소수정당들에게 표를 달라고 요구하는 ‘협박정치’ 내지 ‘앵벌이정치’의 관행이 고착되었다.

대표적인 예로 2002년 연말 대통령선거<sup>12)</sup>, 2010년 전국동시지방선거 중 서울시장선거<sup>13)</sup>, 이번 2012년 대통령선거가 있으며<sup>14)</sup>, 상황이 약간 다르기는 하나 광노현 교육감 선거<sup>15)</sup> 역시 이러한 단일화 요구가 먹혀들어갔던 선거들이었다.

당선 가능성이 높은 측에게 일체의 정치력을 밀어주자, 노골적으로 표현하자면 ‘될 놈 밀어주자’는 것에 불과한 단일화 논의가 마치 정당성을 가진 듯이 횡행한 이유는 다름 아니다. 이러한 ‘비판적지지’ 논리가 결국 승리를 하건 패배를 하건 간에 ‘될 놈’이었던 자들에게 알리바이를 제공하는 효용을 갖고 있기 때문이다. 즉 ‘될 놈’들의 입장에서 승리는 전적으로 자신들의 능력으로 돌릴 수 있는 반면, 패배에 대해선 단일화를 거부한 한 줌도 되지 않는 무리들의 책임으로 돌릴 수 있다는 것이다.

이 농간의 와중에 진보좌파정당의 입지는 87년 대선 이래 모든 선거에서 항상 백척간두에 선 채 자유낙하운동만 하지 않기를 바라는 처지로 전락했다. “비판적지지”, “통 큰 단결”, “공동존이(求同存異)” 등의 화려한 수식어로 포장된 앵벌이 정치는 결과적으로 진보정당의 발전을 억누르는 요인이 되어왔다.

그런데 근본적인 문제의 심각성은 또 다른 곳에 있다. 이처럼 왜곡된 힘의 논리는 민주적

- 
- 12) 2002년 대선 직전 노무현으로의 후보단일화에 합의했던 정몽준은 선거를 불과 하루 앞두고 단일화 합의를 파기했다. 당시 유시민, 문성근, 명계남 등 노무현 지지자들은 민주노동당에 “정권교체를 위해 노무현을 지지해달라”는 요구를 하였고, 이 요구는 민주노동당의 대통령 후보였던 권영길 후보에 대한 지지를 철회해달라는 요구에 다름 아니었다.
- 13) 2010년 서울시장 선거에서, 당시 서울시장이었던 오세훈의 재선을 막고 통합민주당(현 민주통합당)의 한명숙 후보의 당선을 통해 서울시의 수장을 교체하자던 세력들은 진보신당의 후보였던 노회찬의 사퇴까지 요구한 바 있다. 선거결과 노회찬은 불과 3.3%의 득표에 머물렀다. 그런데 47.4% 득표로 재선된 오세훈과 46.8% 득표로 낙선된 한명숙의 득표율 차이가 불과 0.6%에 그치면서 3.3%를 득표한 노회찬이 한명숙 낙선의 결정적 원인제공자가 되어 온갖 비난에 홍역을 치르게 되었다.
- 14) 2012년 대선에서 강력한 제3세력으로 부상한 안철수 후보와 민주통합당의 문재인 후보 간에 후보단일화를 놓고 벌어졌던 각종 사건들은 굳이 설명하지 않아도 될 것이다. 그런데 안철수에 대한 민주통합당의 압력은 안철수의 후보출마가 결정되기도 전에 시작되었다. 대표적인 사례가 6월 20일 당시 당 대표였던 이해찬의 발언이었는데, 이해찬은 “민주당 대선 후보가 야권 단일 후보가 돼야 하며, 정권교체는 정당정치로 이뤄지는 게 바람직하다”고 주장했다. 이는 정권교체의 주역은 민주당이어야 하고 이를 위해서 안철수가 민주당원이 되거나 민주당 후보에게 양보를 하라는 요구였다. 더 적실하게 말하자면 만일 대선에서 새누리당의 재집권이 이루어진다면 그 책임이 전적으로 안철수에게 있다는 선 곳기였다.
- 15) 공직선거법 제232조 제1항 제2호의 소위 ‘사후매수죄’로 인해 실형을 선고받은 광노현 전 교육감 사건의 시발은 바로 후보단일화였다. 교육감 선거에 출마했던 박명기 교수가 후보단일화를 위해 사퇴한 후 경제적 곤란을 겪었고, 사후에 이를 알게 된 광노현 교육감이 일정한 경제적 원조를 한 것이 ‘사후매수죄’로 처벌된 원인이었다. 그러나 투표를 통한 유권자의 선택 이전에 후보 간 단일화가 강제될 수밖에 없는 조건이 없었다면 이런 어이없는 사건이 일어났을지 의문이다. 다시 말해, 만일 박명기 후보가 끝까지 교육감 선거에 임할 수 있었다면, 그리고 투표를 통해 합당하게 유권자의 의사가 반영될 수 있었다면 박명기가 사퇴할 일도 없었고 광노현이 사후에 경제적 원조를 할 이유도 없었을 것이다.

정당성이라는 일정한 가치를 훼손한다. 바로 유권자들로 하여금 최선의 선택을 포기하도록 강제하는 것이다. 한국사회에서 진보좌파정당의 당원 또는 이 정당을 지지하는 유권자의 수는 극히 적은 수준이다. 그러나 비록 그 수가 극히 적은 진보좌파정당의 심정적 지지자들과고 할지라도 이들에게는 최선을 선택할 권리가 있다. 하지만 ‘비판적지지’라는 타율적 강제는 이들에게 최선의 선택을 유보하지 않으면 안 되는 책임감마저 부여한다.

결국 지금까지의 선거 특히 대선은 항상 최선이 아닌 차선, 혹은 최악이 아닌 차악을 선택하도록 이들을 강제했다.<sup>16)</sup> 물론 끝내 자신의 신조를 지키면서 진보좌파 후보를 선택한 이들은 자신들의 표가 말 그대로 “사표(死票)”가 되는 것을 감내해야 했다. 거기다가 행여 ‘민주화 세력’의 후보가 보수우파 후보에게 패배라도 하면 자신들이 원한 후보를 끝까지 지지했다는 자부심은 패배에 일조한 것이 아닌가라는 자책감으로 대체되기 일쑤다. 그런데 이 대목에서 왜 자신의 신조를 견지한 사람들이 패배에 대한 자책감을 가져야 하는가?

선거가 치러지기 전 정치세력 간의 합종연횡을 통해 이루어지는 후보 단일화는 유권자들로 하여금 최선의 선택을 할 수 없도록 강제한다. 그리고 이 과정에서 신념을 고수하려는 사람들을 대의를 저버린 사람들로 매도한다. 결국 정상적인 민주적 절차를 거치지 않은 채 물밑 교섭과 인기투표에 기하여 후보를 단일화하는 과정들이 유권자들로 하여금 최선의 선택지를 보장하지 않게 되는 것이다.

적어도 유권자들은 차선이나 차악을 선택하기 전에 자신이 생각하는 최선을 선택할 권리가 있다. 이 문제는 좌우의 문제가 될 수 없다. 제도정치 안에서 자신들의 정치역량을 발휘하고자 하는 자들이라면 좌우를 막론하고 유권자들의 권리를 보장하는 것이 우선적인 과제임을 부정해서는 안 된다. 하지만 지금까지 보아왔듯이, 이 땅에서 한 가닥 하는 거대정당의 정치인들은 야합과 합종연횡을 정치적 기술로 포장하고 유권자의 선택권을 박탈하면서 군소정당의 앞길을 막거나 자신들의 양분으로 흡수해갔다.

최선을 선택할 권리가 박탈당함으로써 발생하는 문제 중 진보신당에게 보다 직접적인 문제가 있다. 87년 헌법체제가 도래한 이후 지금까지 한국사회에서 진보좌파를 지지하는 사람이 정확하게 얼마나 되는지 투표과정에서 산술적으로 확인된 바가 한 번도 없다. 87년부터 2012년까지 6회에 걸친 대통령선거, 7회에 걸친 국회의원선거 및 각종 지방선거와 교육감선거 등 모든 선거마다 이루어진 후보단일화 논란의 와중에 진보좌파정당의 결집도가 얼마나 되는지 확인할 수 있는 기회는 제공되지 않았다.

---

16) 물론 제도상의 문제라기보다는 유권자들의 소위 ‘전략적 투표(strategic voting)’가 최선이 아닌 차선 혹은 최악이 아닌 차악을 선택하도록 유도한다는 설명이 있다. 다시 말해 유권자들이 자신들이 바라지 않는 결과를 예방하기 위하여 당락의 유불리에 따라 자신의 진실된 선호와는 달리 선택을 하는 경향이 있다는 것이다. 주로 공공선택학에서 주장되는 이러한 현상이 일단의 진실에 대한 합리적 분석일 수는 있겠으나, 현재 한국사회에서 공히 문제가 되는 것은 자발적인 유권자의 의사가 ‘전략적 투표’행위로 이어지는 것이 아니라 그러한 투표행위가 관행적으로 강제되고 있다는 사실이다.

이것은 진보신당과 같은 군소진보좌파정당에겐 악순환의 출발이 된다. 일반 유권자들에게 진보신당의 세력은 언제나 미미한 것으로 치부되고, 바로 여기에서 진보신당에게 자신에게 정치적 미래를 맡길 수 있을지 여부를 확신할 수 없게 된다. 수권세력으로서의 신뢰를 확보하지 못하게 됨에 따라 유권자들로부터의 선택을 받지 못하게 되는 진보신당은 여전히 군소정당으로 머물 수밖에 없는 처지로 전락한다.

### 3. 대의되지 않는 유권자의 선택

2000년 7월 당시 민주노동당은 소선거구제 단순다수대표 선출방식의 지역구 국회의원 제도가 유권자의 정치적 의사를 적절히 반영하지 못하며, 각 정당의 전국득표율과 의석수의 불균형을 야기한다는 취지의 헌법소원을 제출하였다.

이에 대하여 2001년 7월 19일 헌법재판소는 당시까지 ‘전국구’ 의석배분의 근거가 되었던 단순 1인 1표제가 위헌이라고 결정하였고, 이 결정에 따라 2002년 3월 공직선거법을 개정하면서 그해 6월 지방선거에 처음으로 정당명부제가 도입되었다. 그리고 2004년 총선에서 1인 2표 정당명부제가 도입됨으로써 민주노동당의 원내진출이라는 역사적 사건에 결정적 계기가 된다.<sup>17)</sup>

헌법재판소는 구 공직선거및선거부정방지법 제189조 제1항의 규정<sup>18)</sup>에 대하여 “유권자가 지역구후보자나 그가 속한 정당 중 어느 일방만을 지지할 경우 지역구후보자 개인을 기준으로 투표하든, 정당을 기준으로 투표하든 어느 경우에도 자신의 진정한 의사는 반영시킬 수 없고 판단한다. 더불어 이러한 비례대표제 방식으로는 “신생정당에 대한 국민의 지지도를 제대로 반영할 수 없어 기존의 세력정당에 대한 국민의 실제 지지도를 초과하여 그 세력정당에 의석을 배분하여 주게 되는 바, 이는 선거에 있어 국민의 의사를 제대로 반영하고, 국민의 자유로운 선택권을 보장할 것 등을 요구하는 민주주의원리에 부합하지 않는다”고 판단한다.

또한 이러한 형태의 비례대표제 방식이 “비례대표의원의 선거는 지역구위원의 선거와는 별도의 선거”라는 취지를 반영하지 못하며, 따라서 “선거권자들의 투표행위로써 비례대표위원의 선출을 직접·결정적으로 좌우할 수 없으므로 직접선거의 원칙에 위배된다”고 판단한다. 이와 관련하여 재판관 권성은 보충의견을 통해 “1인 1표제 하에서는 유권자가 지지하는 후보자와

17) 2001. 7. 19. 2000헌마91·112·134(병합).

18) 구 공직선거및선거부정방지법 제189조 제1항 “비례대표국회의원선거에 있어서는 중앙관리위원회가 지역구국회의원총선거에서 5석 이상의 의석을 차지하였거나 유효투표총수의 100분의 5 이상을 득표한 각 정당에 대하여 지역구국회의원총선거에서 얻은 득표비율에 따라 비례대표국회의원의석을 배분한다. 다만, 지역구국회의원총선거에서 유효투표총수의 100분의 3 이상 100분의 5 미만을 득표한 각 정당에 대하여는 비례대표국회의원의석 1석을 배분한다.”

지지하는 정당이 다를 경우 유권자는 후보자와 정당 중 어느 한 쪽에 대한 지지를 포기하지 않을 수 없게 되는데 이것은 지지하는 후보자나 정당을 위하여 지지하지 않는 정당측이나 후보자측에게 투표하지 않을 수 없도록 강제하는 것이고 경우에 따라서는 후보자와 정당 중 하나를 선택하기 어려워 투표 자체를 포기하고 말게 강제하는 것을 의미하므로 결국 유권자의 의사형성의 자유 내지 결심의 자유를 부당하게 축소하고 그 결과로 투표의 자유를 침해하는 것이 되므로 자유선거의 원칙에도 어긋난다”고 부연한다.

구 공직선거및선거부정방지법에 대한 헌법재판소의 판시에서 눈여겨볼 것은 해당 조문이 절차적 민주주의의 원리로서 직접선거의 원칙, 자유선거의 원칙을 침해하고 있다는 판단이다. 개정된 공직선거법은 이러한 헌법재판소의 결정취지를 존중하여 “중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표하였거나 지역구국회의원총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 당해 의석할당정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 비례대표국회의원의 의석을 배분”하도록 정당명부 비례대표제를 도입했다.

그런데 이러한 법 개정만으로 헌법재판소가 판단한 본래의 취지를 달성할 수 있는 것인지는 의문이다.<sup>19)</sup> 즉 현행 공직선거법 제189조 제1항의 규정이 헌법재판소가 지적한 “직접선거의 원칙” 및 “자유선거의 원칙” 위반을 치유한 것이라고 보기 어렵다는 것이다. 더 나가 현행 공직선거법의 해당 조문이 “신생정당에 대한 국민의 지지도를 제대로 반영”할 수 있는 정도의 합리성을 가지고 있는지는 더더욱 의문이다.

국회의원선거에서 나타나는 양상은 유권자의 지지도가 현실적인 의석배분으로 이어지지 않는다는 사실을 여지없이 보여준다. 헌법재판소의 위헌결정 취지, 즉 유권자가 “자신의 진정한 지지의사가 반영되지 않는” 구 공직선거및선거부정방지법의 문제가 현행 공직선거법을 통해 치유되고 있지 않다는 것을 확연히 실증하는 것이 국회의원선거제도이다.

한국 의정사에 비례대표가 등장한 것은 1963년 제6대 국회의원 선거였다. 이때 전체의석 중 4분의 1인 44석의 의석을 정당득표율에 의거해 배분한 것이 지역구 국회의원만으로 구성되던 의회의 구성에 변화를 준 시초였다. 그러나 유신정권에 의해 거수기로 전락한 의회의 역사가 이어지는 와중에 비례대표제도는 1973년 폐지되었고, 이후 신군부가 정권을 찬탈한 뒤 1981년에 다시 도입되었다. 구 공직선거및선거부정방지법에 의해 1996년과 2000년 국회의원

---

19) 위 헌법 재판소 결정에서 병합되어 위헌결정을 받은 ① 국회의원 기탁금의 액, ② 기탁금 반환 및 국고귀속 기준의 문제 역시 마찬가지다. 구 공직선거및선거부정방지법 상 국회의원의 기탁금은 2천만 원이었고, 기탁금에서 부담액을 제외한 나머지 금액의 반환의 조건은 유효투표총수의 100분의 20 이상인 때로 규정되어 있었다. 헌법재판소가 이 규정들에 대하여 위헌결정을 한 후 현행 공직선거법은 국회의원 기탁금은 1천 5백만 원으로 하향되었으며, 기탁금 전액반환의 조건은 유효투표총수의 100분의 15로 하향조정 되었다. 그러나 이러한 수준의 하향조정이 헌법재판소의 결정취지를 충분히 반영한 것인지는 의문이다. 이에 대해선 후술하겠다.

선거에서 전국구의석배분이 이루어졌다. 이 당시까지는 정당명부투표가 지금과 같이 지역구국회의원투표와 따로 이루어진 것이 아니라 정당 소속 후보자를 선택하는 것만으로 전국구 의석이 배분되는 ‘1인 1투표’ 방식이었다. 그것이 위 위헌결정을 통해 오늘의 제도로 변환된 것이다.

현행 공직선거법 제189조에 의하면, 비례의석은 ① 정당명부 비례대표투표에서 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표하였거나, ② 지역구 국회의원선거에서 5석 이상의 의석을 얻은 정당이 비례대표의석배분을 받게 된다. 여기에서부터 문제가 발생하는데, 현행 54석의 정당명부비례대표 의원의 숫자는 최소 2%의 지지율을 얻은 정당이 1석의 의석을 배분받을 수 있음에도 불구하고 3% 규정에 막혀 의석을 배분받을 수 없게 된다. 소위 말하는 ‘붕쇄조항’인데, 다수정당의 난립을 막겠다는 취지를 감안할지라도 의석배분이 가능한 득표율을 했음에도 불구하고 아예 원내진출을 막아버리는 현상이 적절한 것인지는 여전히 의문이다.<sup>20)</sup>

현행 제도 하의 정당명부 투표에 의한 비례의석 배분은 유권자들의 의사반영이 산술적으로 이루어지는 구조를 유지하고 있다. 이러한 현상은 최근 국회의원선거인 18대 국회의원선거(2008년) 및 19대 국회의원선거(2012년)에서 확인할 수 있다.

공직선거법 제189조 규정을 기준으로 하여 지난 18대 국회의원선거의 비례의석 배분을 살펴보자. 우선 제18대 국회의원선거에서 공직선거법 제189조의 규정에 근거하여 비례의석을 배분받을 자격을 갖춘 정당은 다음과 같다.

정당	비례투표 득표수	비례투표 득표율	지역구 의석수
통합민주당	4,313,645표	25.2%	66석
한나라당	6,421,727표	37.5%	131석
자유선진당	1,173,463표	6.8%	14석
민주노동당	973,445표	5.7%	2석
창조한국당	651,993표	3.8%	1석
친박연대	2,258,750표	13.2%	6석

표 5) 18대 총선 비례득표현황 및 의석수. 지역구 무소속 당선자는 25명(자료 : 중앙선거관리위원회)

이 표에 따르면, 비례투표 득표율 3%를 넘어선 정당은 모두 6개 정당이다. 한편 5석 이상 지역구국회의원을 당선시킨 정당은 통합민주당, 한나라당, 자유선진당, 친박연대 4곳이다. 따라서 비례대표의석의 배분대상이 되는 정당은 6개 정당이다. 공직선거법 제189조에 따라 각각의 정당에 비례대표의석이 배분된 내용은 다음의 표에서 확인할 수 있다.

20) 정당명부제를 채택하고 있는 독일의 경우 이 진입한계선의 기준이 5%로 되어있다(5%-Klausel). 일각에서는 이러한 차이를 근거로 한국의 붕쇄조항이 그다지 강력하지 않다는 견해도 있지만 동의할 수 없다. 그러나 독일은 이 붕쇄의 한계에 대해 일정한 예외를 두고 있는데, 적어도 3개 지역선거구에서 의석을 확보한 정당에 대해서는 이 조항을 적용하지 않고 있다. 즉, 3개 이상 지역구에서 의석을 확보했지만 정당득표율이 5%에 못 미치는 정당에 대해서는 이 상한규정을 적용하지 않고 획득한 지지율에 해당하는 비례의석을 배분하는 것이다. 이러한 장치를 두지 않은 채 의석배분을 위한 최소지지율을 얻은 정당에 대해 무조건적으로 하한규정을 적용하여 의석배분을 회피하는 것은 적절치 않다.

	통합민주당	한나라당	자유선진당	민주노동당	창조한국당	친박연대	계
득표수	4,313,645	6,421,727	1,173,463	973,445	651,993	2,258,750	15,793,023
득표비율	27.31%	40.66%	4.43%	6.16%	4.13%	14.30%	100%
의석배분 기준정수	14.749	21.957	4.012	3.328	2.229	7.723	-
정수기준 의석 배분	14석	21석	4석	3석	2석	7석	51석
소수점이 하배분	1석	1석	-	-	-	1석	3석
총 배분	15석	22석	4석	3석	2석	8석	54석

표 6) 18대 총선 비례의석 배분 현황(자료 중앙선거관리위원회)

대체적으로 지역구 국회의원선거에서 다수 당선자를 낸 정당에게 비례대표선거의 지지율이 비례하는 현상이 나타난다. 이러한 현상은 제19대 국회의원선거에서 역시 마찬가지로 나타나고 있다.

정당	비례투표 득표수	비례투표 득표율	지역구 의석수
새누리당	9,129,226표	42.8%	152석
민주통합당	7,775,737표	36.5%	127석
통합진보당	2,198,082표	10.3%	13석
자유선진당	689,843표	3.2%	5석

표 7) 19대 총선 비례득표현황 및 의석수. 지역구 무소속 당선자는 3명(자료 : 중앙선거관리위원회)

19대 총선의 비례의석 배분 현황은 다음과 같다.

	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당	계
득표수	9,129,226	7,775,737	2,198,082	689,843	19,792,888
득표비율	46.12%	39.28%	11.11%	3.49%	100%
의석배분 기준정수	24.90	21.21	6.00	1.88	-
정수기준 의석 배분	24	21	6	1	52
소수점이하 배분	1	-	-	1	2
총 배분	25	21	6	2	54

표 8) 19대 총선 비례의석 배분 현황(자료 중앙선거관리위원회)

이상에서 확인할 수 있듯이, (i) 정당명부 비례대표 의석배분의 수는 지역구 국회의원 당선자수와 정(正)의 관계에 있고, (ii) 정당명부 투표에 의한 득표율에 맞춰 산술적인 비례의석 배분이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 수치상의 결과만으로 민의가 제대로 의석에 반영된다고 보기 어려운 한계가 있다.

헌법이 보장하는 민주주의의 원칙에 따라 유권자들의 의사를 제대로 반영할 수 있도록 제도의 변천이 이루어졌다고 하나 현행 제도 하에서 역시 유권자들의 의사가 반영되고 있다고 보긴 어렵다. 헌법재판소의 위헌결정 취지, 즉 지역구국회의원 명부에 대한 단순다수제 투표의 득표율을 전국구(비례)의석으로 단순치환하는 것이 정당에 대한 지지를 반영하지 못하며, 득표와 의석 간의 불비례성을 조장한다는 문제를 완전히 해소하지 못하고 있다.

무엇보다도 비례의석의 수가 정당에 대한 유권자들의 지지를 반영할 수 있을 정도로 충분하지 않다. 최초 비례대표제가 도입되었던 1963년만 하더라도 전국구의석은 전체 의석의 4분의 1, 즉 25%에 달했다. 그러나 현재 정당명부 비례대표 의석의 수는 300석 의석 중 불과 54석으로 전체 18%에 불과하며 이러한 수준은 반세기 전의 수준보다 못한 실정이다.

산술적 비례가 이루어진다고 하여 정당에 대한 지지도가 제대로 반영되고 있는지 역시 장담할 수 없다. 이 문제는 의원선출방식에만 국한된 문제가 아니라 공직선거법 전반에 걸친 문제와 연결되므로 보다 방대한 논의를 필요로 한다.

주요 핵심만 정리하자면, (i) 지역을 거점으로 하는 지역구국회의원 후보가 일상의 정치활동이나 선거운동 기간의 홍보를 통해 자신을 알릴 수 있는 기회가 보장되는 반면, 이미 기득권을 향유하고 있는 거대정당을 제외한 군소정당의 경우 지역구 국회의원 후보와 별개로 유권자들에게 자신을 인지할 수 있는 방법이 보장되지 않고 있으며, (ii) 비례의석이 전체 의석에서 차지하는 비율이 미미함에 따라 유권자들이 정당명부에 대한 의미를 크게 인식하지 못하고 있으며, (iii) 따라서 현행 정당명부 비례대표제는 원내 의석의 구성에 민주주의적 정당성을 부여하기 위한 일종의 구색 맞추기 수준에 머무르고 있다. 이러한 결과가 발생하는 구체적인 원인은 이후 각 정치관계법을 검토하는 과정에서 명백히 확인될 것이다.

결론적으로 현행 공직선거법은 유권자의 의사를 충분히 대의하지 못하고 있다. 이러한 현상은 비단 국회의원 선거에서뿐만이 아니라 지방의회 의석을 구성하는 과정에서도 별다른 차이가 없다. 이러한 구조가 고착됨에 따라 거대 정당은 현행 제도 하에서도 얼마든지 지역구든 비례구든 간에 안정적인 의석을 확보할 수 있지만 진보신당과 같은 군소정당은 결선투표제도의 불비가 가지고 있는 문제점과 마찬가지로 국회의원 선거에 있어서 자신을 지지하는 유권자들이 얼마나 되는지조차 확인하지 못하는 장애에 부딪치고 있다.

#### 4. 왜곡된 정치개혁론의 횡행

지난 12월 18일, 유력한 야권 대선후보 2명의 명의로 소위 ‘새정치공동선언문’이 작성 발표되었다. 18대 대통령선거를 앞두고 야권의 후보단일화 논의가 세간의 관심을 모으는 가운데 발표된 이 “공동선언문”은 (i) 협력과 상생의 정치, (ii) 민생을 책임지는 삶의 정치, (iii) 참여와 소통의 정치라는 3가지 지향을 ‘새로운 정치’의 핵심 가치로 내세우고 있다.

그런데 이 선언문에서 제시하는 ‘새로운 정치’는 전혀 새롭지 않으며 모호하기조차 하다. 다시 말해, 문재인, 안철수 두 후보가 제시한 ‘새로운 정치’는 그들이 비판하는 ‘낡은 정치’조차 제대로 실현하지 못하고 있는 현실의 반영에 불과하며, 안철수의 출마선언에서 언급되었던



“이미 와 있는 미래”를 전혀 담아내지 못하고 있다.

총론 차원에서 이 선언문이 가지고 있는 가장 큰 맹점은 애초부터 원칙적으로 지켜졌어야 할 가치들이 그동안 내팽개쳐져 있다가 마치 ‘새로운 정치’의 내용인 것처럼 둔갑되어 제시되고 있다는 점이다. 한국의 헌정질서는 제왕적 대통령제를 허용한 적도 없으며, 헌법으로 보장하고 있는 인간의 존엄성과 인권을 정권이 무시할 수 있도록 여지를 제공한 적도 없다.

또한 대통령의 “자의적인 권한 남용의 관행”, “국가기관의 권력 사유화와 남용”, 터무니없는 “국회의원의 기득권” 등 선언문이 문제로 지적하는 그 모든 것들은 정상적인 법치주의 국가에서라면 본질적으로 허용되지 않는 것들이다. 그럼에도 불구하고 이러한 원칙을 재천명하는 것이 마치 ‘새로운 정치’의 내용인 것처럼 꾸미는 것에 대해 주권자인 국민들이 어떻게 생각할지 이 선언문은 전혀 고려하지 않고 있다.<sup>21)</sup>

각론의 측면에서 검토할수록 더욱 참담하다. 이 선언문은 기득권 포기를 근간으로 하는 ‘새로운 정치’가 오히려 기득권을 더욱 공고하게 만들 수 있다는 우려를 낳기에 충분하다.

## (1) 국회의 정부견제 기능 약화

첫째, 그 실체가 무엇인지 알 수 없는 ‘상설 국정협의회’의 문제다. “경제민주화, 일자리 및 비정규직 문제 해결, 복지의 확대, 남북 평화와 협력, 정치개혁 등 5대 국정 현안”을 이 ‘상설 국정협의회’에서 논의하겠다는 것이 그 내용이다. 선언문은 이 ‘상설 국정협의회’가 “새로운 국정운영 방식”이라고 부연하고 있다.

‘상설 국정협의회’가 제시된 근본적 원인은 정치적 공론에 대한 숙의와 합의의 장인 국회의 대의기능에 대한 철저한 불신이다. 열거된 “5대 국정 현안”이라는 것은 정부의 대책과 조치가 필요한 사항인 동시에 국회에 의하여 검토되고 조정되어야 할 사안이다. 이러한 정부와 의회의 역할분담 및 상호견제는 단지 “5대 국정 현안”에 한정된 것이 아니라 사회 전 분야에서 발생하는 반목과 대립에 적용되는 원칙이다.

그런데 국회에 대한 불신을 이유로 국회의 기능을 청와대 안에서 여야정 대표가 논의하는 것으로 대체한다는 것은 국회 자체를 무력화하겠다는 발상에 지나지 않는다. 더구나 이 과정

---

21) 이 공동 선언문이 가리키는 것은 현행 대통령제에서 벌어지고 있는 실질적 현상에 대한 비판임에는 분명하다. 그러나 적어도 이들이 ‘새정치’라는 레토릭으로 자신들의 주장을 정당화하고자 했다면, 언급되었던 각종 문제점들은 ‘새정치’라는 범주 안에서 논할 것이 아니라 기존 정권의 위헌적 작태에 대한 비판으로 머물러야 한다. 왜냐하면, 본문에도 언급했듯이 우리 헌법이나 각종 법률은 이 공동 선언문에서 언급되어 있는 각종 폐단들을 보장하고 있지 않기 때문이다. 결국 이들의 ‘새정치’가 함의하는 것은 단지 헌법과 법률을 지키겠다는 수준을 넘어서지 못한다.

에서 대통령이 “여야 간의 정치적 타협과 합의를 이끌어내”는 역할을 한다는 자체가 대통령의 권한을 약화시키기보다는 강화하는 방향으로 흐르게 될 것이다.

결과적으로 국회의 정부견제와 비판의 역할이 거세된 상황에서 국회가 행정부의 협력적 동반자의 지위에 만족해야 하는 상황이 예견된다. 이것은 “제일 낮은 곳에 대통령과 정부가 있겠다”는 선언문의 의지와는 달리, 대통령이 모든 사안을 주관하는 전능의 위치에 서도록 하는 결과를 낳을 것이다.

더불어 이 ‘상설 국정협의회’의 범위가 어디까지인지는 선언문에서 확인되지 않는다. ‘상설 국정협의회’는 거대 양당 중심 혹은 원내교섭단체 이상 규모의 정당으로 꾸려질 가능성이 높는데, 이 경우 교섭단체를 구성하지 못하는 군소정당은 이 협의회에서 배제될 것이다. 결과적으로 이 선언문은 한국 정치구조를 양당체제로 굳혀버리겠다는 의지를 피력한 것에 다름 아니다.

## (2) 대의의 대의, 기준 없는 위원회의 난립

둘째, 국회 내에 다양한 위원회를 신설하거나 기존 위원회의 구성을 변경하겠다는 것이 ‘새로운 정치’의 어떤 측면을 담보하는지 의문이다. 이 선언문은 국회와 관련하여 몇 가지 위원회에 대한 상을 제시하고 있다. 앞서 언급한 ‘상설 국정협의회’와 더불어 국회윤리특별위원회 산하에 ‘시민제소위원회’ 설치, 가칭 국회의원 세비심의회 설치, 가칭 회계감사처 설치 등 기구 신설과 국회의원 선거구획정위원회의 구성을 바꾸겠다는 것이 그것이다.

개혁의 대상이 된 국회가 스스로를 개혁하는 것은 물론 어려운 일이다. 그런데 대통령이 국회의 기능에 대해 직접적인 개입을 할 수 있는가는 결이 다른 문제다. 의회의 대의기능이 실패를 할 수 없는 수준으로 전략한 상황에서 유권자들이 직접 개혁의 주체로 등장하는 것은 바람직할 것이다. 그러나 과연 이 선언문이 제시하는 각종 기구가 어떤 방식을 통해 구성되고 운영될지는 전혀 알 도리가 없다. 특히 이런 기구의 설치가 ‘새로운 정치’의 전망과 양립할 수 있는지조차 의심스럽다.

적어도 문재인, 안철수 두 후보가 ‘새로운 정치’의 일환으로 직접민주주의적 제도의 도입을 생각하지 않았다는 것은 분명하다. 만일 직접민주주의를 ‘새로운 정치’로 사소한 것이라면, 그 설치 여부조차 불투명한 이러한 기구를 제시할 것이 아니라 국민발안제 및 국민소환제를 도입하겠다는 의지를 표명했어야 한다. 국회윤리특별위원회 산하에 ‘시민제소위원회’를 설치하는 대신에 국회의원에 대한 국민소환제를 도입해야 한다. 또한 ‘입법청원제도 강화’를 논하기 전에 국민발안제를 도입해야 한다.

더 중요하게는 현행 헌법재판소법을 개정하여 대통령 등에 대한 국민탄핵제도를 도입해야 한다. 그러나 이 선언문에서는 이처럼 이미 수많은 사회적 논의가 있었던 제도의 도입이 아니라 국회의 조직구성에 행정부 수반인 대통령이 개입하는 이상한 형태의 조직개편안을 제시한다.

가칭 회계감사처 역시 마찬가지다. 성실하고 투명하게 예산을 편성 및 집행하고 국회의 수정과 동의가 충분한 시간 동안 이루어질 수 있도록 보장하는 것은 대통령을 수반으로 하는 정부의 의무다. 대통령 및 정부가 예산에 대한 책임을 강화하기보다는 국회에 회계감사처라는 별도의 기구를 설치하는 것이 어떤 의미가 있을지 알 수 없다.

국회의원 선거구 획정위원회를 “이해관계가 없는 민간 전문가”로 구성하고, 위원회의 결정을 수정 없이 본회의가 수정토록 하겠다는 발상 또한 난해하다. 지역구 국회의원 제도의 존폐 여부에 대해서는 별도의 논의를 필요로 하겠으나, 적어도 지역구 국회의원 제도가 존재하고 있는 이상 선거구 구획의 문제는 단지 전문가 몇 명이 지역구 유권자 수를 따지며 산술적인 판단을 할 수 있는 문제가 아니다. 해당 지역 유권자의 입장 및 당해 지역구 의원들의 의견을 청취하고 반영하는 절차가 보장되어야 할 것이다. 그러나 이러한 절차를 완전히 버린 채 전문가 몇 명의 의견을 아무런 검증도 없이 그대로 확정하도록 하겠다는 발상이 과연 ‘새로운 정치’의 내용이 될 수 있는 것인지 의문이다.

### (3) 실질을 무시한 파퓰리즘, 의원정수 축소 논의

셋째, 의원정수의 문제다. 이 선언문이 발표된 직후부터 의원정수와 관련하여 불거져 나온 문제인 후보측과 안철수 후보측의 의견대립은 이 선언문이 ‘새로운 정치’를 위한 것이기보다는 후보단일화를 위한 일종의 알리바이로 만들어졌다는 비판을 가능하게 한다. 이러한 비판을 피하고 싶었다면, 의원정수와 관련하여 두 후보가 분명한 자기 입장을 선언문에 밝혔어야 했다.

먼저 문재인 후보는 지역구 200석, 비례대표 100석으로 의석을 조정하며, 이를 위해 ‘권역별 정당명부 비례대표제’를 도입할 것을 공약으로 제시했다. 반면 안철수 후보는 비례대표제 도입을 주장하면서도 국회의원 정수 자체를 200명으로 줄일 것을 제시한 바 있다. 그 결과 선언문에서 의원정수를 ‘조정’하겠다는 표현을 두고 양측이 신경전을 벌이게 되는 것이다.

정치개혁의 요체가 비례대표의 대폭적인 확대라는 것은 이미 사회적 합의사항이다. 그 방식으로 독일식 정당명부제 혹은 전면비례대표제가 논의되고 있는 상황이다. 이 선언문에서 제시

된 비례대표의 확대는 따라서 세간의 논의를 확인하는 수준에 그치고 있다.<sup>22)</sup>

정작 문제는 축소를 전제로 하는 의원정수의 조정이다. 중요한 것은 의원의 질이지 의원의 수가 아니다. 지금 필요한 것은 의원들이 제대로 국민을 대표할 수 있도록 선출의 방식을 변환하고, 보다 충실하게 의정활동에 전념할 수 있는 여건을 만들어주는 것이다. 이를 통해 국회가 제 기능을 할 수 있도록 보장하는 것이 절차적 민주주의를 충실하게 다듬는 것이지 국회에 대한 불신을 국회기능의 축소로 연장하는 것은 권력분립의 원리를 정면으로 위반하는 것이다.

오히려 행정의 비대화로 인하여 국회의 견제기능이 제대로 작동하기 어려워지는 현실을 감안할 때 국회의 권한을 제대로 보장하는 방법이 필요하다. 실제로 각종 조사와 연구에 의하면 한국의 국회의원은 그 정수를 줄일 것이 아니라 늘려야 할 수준이다.<sup>23)</sup> 국회의원에게 제공되는 과도한 특혜를 전폭적으로 축소하는 것과 동시에 민의가 적실하게 반영될 수 있는 국회를 구성하는 것이 '새로운 정치'의 실질일 것이다. 국회의원이 제 역할을 똑바로 해서 행정부의 과도한 예산낭비만 막아도 국회의원 100명을 줄이는 것보다 더 큰 효과를 거둘 수 있다.

#### (4) 정당정치를 부정하는 정당개혁론

넷째, 우리 헌법은 정당설립의 자유와 그 활동의 자유를 보장하고 있다. 따라서 정치활동의 주체인 정당의 구성과 그 활동방식은 헌법의 범위 내에서 최대한 보장되어야 한다. 문제는 오히려 이러한 정당의 활동에 일일이 간섭을 하고 있는 현행 정당법이다. 지나치게 친절한 우리의 정당법은 정당설립의 요건에서부터 정당의 조직구성에 이르기까지 정당의 자율성을 과도하게 해치고 있다.

관련하여 이 선언문이 제시하는 정당개혁안은 그 자체로 민주통합당이라는 정당의 부실함을 드러내는 것에 불과하다. 선언문의 문구를 역으로 검토하자면, 그동안 민주통합당은 선진적 정치활동이 불가능한 비대한 중앙당 중심의 당운영, 비민주적 의사결정구조 및 이로 인한 부당한 강제적 당론채택, 능력과 수준에 걸맞지 않은 과도한 국고보조금 수급, 비민주적 공천권 남용 등의 문제를 가지고 있었음이 드러난다.

물론 이러한 비상식적인 당 운영이 민주통합당뿐만 아니라 새누리당을 비롯한 한국 보수정당의 진면목임을 모르는 바는 아니다. 소위 '안철수 현상'이라는 '새로운 정치'에 대한 대중적 열망은 바로 이와 같이 일반의 상식을 벗어난 보수양당의 정치적 무능과 파행에서 비롯된 것

22) 독일식 정당명부제에 대한 별도의 논의는 이후 본문에서 다시 진행하기로 한다. 다만, 진보신당은 4월 총선에서 광역단위 전면비례대표제를 도입할 것을 공약으로 제시한 바 있다.

23) 국회의원 정수에 관한 문제는 이후 본문에서 재론한다.

이었다. 따라서 이 선언문에서 밝힌 정당혁신의 안은 단지 민주통합당의 자기반성과 원론의 재확인에 불과하다.

그런데 이 선언문의 정당혁신안은 단지 민주통합당이 앞으로 잘 하겠다는 의지의 표명으로만 그치는 것이 아니라 한국사회에 존재하는 모든 정당에게 이를 강제하겠다는 결단으로 읽힌다는 것이 문제다. 우리 헌법은 정당설립의 자유와 함께 정당활동의 자유를 보장하고 있다. 헌법의 이러한 정신은 정치결사의 자유와 정치적 표현의 자유를 가장 강력한 자발적 결사체인 정당의 보장을 통해 달성하고자 하는 실질적 의미를 가지고 있다. 이러한 실질을 보장하기 위한 법률이 정당법이다. 그러나 현행 정당법은 정당의 정치활동을 보장하기보다는 강력한 규제를 통해 정당의 활동을 국가차원의 관리통제체제 안에 가두어두고 있다.

정당설립을 위한 당원 수의 제한, 지역정당의 설립을 가로막고 있는 광역단위 시도당 규정 등만을 보더라도, 현행 정당법은 정당결성 및 정당정치활동을 과도하게 제한하고 있다. 정당 가입활동의 자유를 공무원이나 교사 등 특정 직군에게는 보장하지 않고 있는 것이나 연령에 제한을 두고 있는 것 역시 현행 정당법이 헌법의 정신을 제대로 소화하지 못하고 있음을 보여 준다. 결국 이 선언문에서 확인한 문제점은 지극히 지엽말단적인 것일 뿐이며, 진정 '새로운 정치'를 하고자 한다면 오히려 현행 정당법이 정당활동을 규제하고 있음을 먼저 지적했어야 한다.

## (5) 책임정치의 포기

다섯째, 도저히 납득이 가지 않는 내용은 기초의회 의원의 정당공천제도를 폐지한다는 이 선언문의 주장이다. 주민자치의 대표가 되어야 할 기초의회가 지역 유지 등 기득권 세력에게 악용되는 사례가 있음을 부정할 수는 없다. 이 과정에 정당이 개입되고 공천권을 이용한 부당한 행위가 이루어짐에 따라 지역 주민들의 냉소와 외면을 받아온 것은 익히 잘 알려져 있다.

그러나 풀뿌리 민주주의의 가치와 정당으로 대변되는 책임정치의 의미를 현실화하는 의미에서 기초의회 정당공천이 의미가 있음을 부정할 수 없다. 예컨대 진보신당의 기초의회 의원들이 전국 최고지방자치 의원들로 선정된 사례를 보면, 기초의원 정당공천제 자체가 문제인 것이 아니라 오히려 보수정당의 공천시스템이 문제였음을 확연히 알 수 있다.

진보신당과 같은 정당이 책임정치의 의무를 다하려는 것과는 달리, 문제가 되어왔던 것은 자신의 유불리에 따라 출마할 때는 무소속으로 출마했다가 당선되면 힘 있는 정당에 들어가거나 혹은 정 반대로 정당소속으로 있다가 자신의 출마에 도움이 되지 않으면 무소속으로 출마하는 행태가 분명히 있었다. 그리고 이러한 행위를 한 사람들은 다른 사람이 아니라 바로 정

당개혁을 목놓아 부르짖고 있는 기존 보수정당과 연관된 사람들이었다.

정당공천으로 인해 정당의 이해관계를 대변하는 기초의원들이 중앙정치에 매몰되는 현상이 지적될 수 있다. 그러나 반대로 지방정치를 통해 지역사안을 전국적인 사안으로 확대함으로써 실질적인 지방자치가 가능할 수 있으며, 이러한 효과를 원활히 하는 도구로서 정당의 역할이 분명히 있음을 확인해야 한다. 또한 정당이 자당의 공천자가 지방행정을 담당하거나 지역정치를 수행함에 있어 전국적 차원과 지역적 차원의 문제를 일정하게 조율할 수 있도록 책임을 질 수 있음 역시 인정해야 한다. 바로 이것이 정당의 의무로서 책임정치를 실현하는 것이다.

따라서 ‘새로운 정치’라고 한다면, 명망가 위주로 형성된 보수정당의 전근대적 정당구조를 개선하고, 정당의 책임정치가 충분히 보장될 수 있도록 비례대표를 강화한 공직선거법 개정 등을 통해 문제를 해결하는 것이 마땅하다. 일부의 문제를 이유로 정당의 책임정치 실현을 풀뿌리 단위에서부터 시행하기 위해 시행된 자치단체장 및 의원의 정당공천제 자체를 없애거나 그 근간을 뒤흔드는 것이 ‘새로운 정치’일 수가 없다.

## (6) 기타

이 외에도 정당국고보조금을 축소하겠다는 식상한 ‘정책정당’ 운운하는 이 선언문의 내용들은 ‘새로운 정치’라고 제목을 붙일 만큼 새롭지 않다. 국고보조금은 그 배분의 공정성과 운영의 투명성을 어떻게 확보하느냐의 문제이다. 국민이 피와 같은 세금을 정당에게 제공하는 것은 정당의 활동을 통해 보다 나은 세상을 만들어 나가라는 일종의 채찍질이자 동시에 당근이다. 그렇다면 그 재원을 제공한 국민들의 의사에 얼마나 충실히 부합할 수 있도록 운용하는가를 고민해야 할 문제이지 어떠한 사전의 전제도 없이 무조건 축소부터 이야기하는 것은 이해하기 어렵다.

국고보조금의 총액규모 및 배분액이 별도의 구조변화 없이 일방적으로 축소될 때 가장 피해를 받는 것은 새누리당이나 민주통합당과 같은 거대 정당이 아니라 진보신당을 비롯한 군소정당들이다. 헌법이 정당설립의 자유를 보장하는 이유 중 하나는 다양한 정치적 의사의 표명이 가능하도록 환경을 조성하고자 함이고, 이러한 다양성이 민주주의적 과정을 거쳐 사회에 드러나게 함으로써 사회의 구성원들 누구도 차별받고 배제되지 않도록 하기 위해서이다.

그렇다면 국고보조금이 보다 공정하고 적정하게 정당에게 분배되도록 하여 규모가 작은 정당일지라도 경제적 곤란을 최소화하면서 정치활동을 할 수 있도록 하는 것이 ‘새로운 정치’의 참 모습이었을 것이다. 그러나 이 선언문은 헌법의 정신을 수행하고자 하기보다는 오히려 그 반대의 방향을 ‘새로운 정치’로 잡고 있다. 물론 당 운영비의 내역이 당원들의 당비보다 국고

보조금에 더 기대고 있는 새누리당이나 민주통합당과 같은 정당은 국고보조금이 줄어드는 것이 개혁 혹은 ‘새로운 정치’일 수도 있다. 하지만 이들 보수정당의 고질적 문제점이 국고보조금을 축소해야하는 이유가 될 수 없다. 오히려 이 선언문의 국고보조금 축소라는 가혹한 의지 표명은 이들 정당들의 운영구조가 현저히 기형적이라는 것을 자인하는 것일 뿐이다.

정책정당의 측면 역시 마찬가지다. 그동안 오죽 정책정당의 역할을 하지 못했으면 스스로 이러한 반성을 하고 있는 것인가? 2012년 총선과 대선이 준비되던 과정에서 우리 사회에 불어 닥친 하나의 변화는 그동안 ‘좌파’ 혹은 ‘빨갱이’의 주장이었던 복지와 경제민주화라는 화두가 보수정당의 정책으로 변신했다는 점이다. 이전의 민주노동당 및 현재의 진보신당 등 진보정당이 과거부터 줄곧 주장해왔던 정책들이 일부는 변형되거나 일부는 각색되어 마치 새누리당과 민주통합당의 정책이었던 것처럼 꾸며져 총선공약에서 사용되었고 이제는 대선 공약으로 나오고 있다.

군소 진보정당이 정책정당으로서 스스로를 자리매김하고 꾸준히 정책을 생산해왔던 것과는 달리 정쟁을 정치의 모든 것으로 환원시켰던 보수정당이 새삼 정책정당으로 거듭나겠다는 의지를 표명하는 것에 대해 반대하지 않는다. 오히려 이것은 환영해야 할 일이다. 그러나 마치 이것이 자신들이 비로소 깨달은 ‘새로운 정치’의 한 방향이라고 들고 나오는 것은 가당치 않다.

이처럼 간결하게나마 훑어보는 정도만으로도 이번 ‘새정치공동선언’은 ‘새로운 정치’와는 아무런 관련이 없는 사탕발림에 불과함을 알 수 있다.

본 선언문이 발표된 바로 다음날인 19일, 유력한 여권 대선후보인 박근혜 선거운동본부의 안대희 정치쇄신특별위원장은 새정치공동선언문의 내용이 새누리당의 정치쇄신안과 90%의 일치율을 보이고 있다고 평가했다. 안대희 위원장의 이러한 평가는 박근혜 후보조차도 별로 당황하지 않을 정도로 이 선언문에 ‘새로운 정치’에 대한 내용이 없기 때문에 가능한 것이다. 전혀 새롭지 않은 것을 새롭다고 하는 이 선언문은 정치적 수사에 불과할 뿐이기에 새누리당과 박근혜 후보조차도 전혀 부담이나 거부감을 가지지 않는 것이다.

두 해석이 비록 내용은 다를지라도 하나의 결론을 보여주고 있다. 즉 문재인 후보와 안철수 후보가 야권의 유력 주자임에도 불구하고 여권의 박근혜 후보와 별다른 차별점을 보여주지 못한다는 것이다. 이러한 현상은 지금 한국 정치의 구도가 야권후보 단일화가 아니라 보수후보 단일화가 필요함을 보여주는 징후이다.

박근혜, 문재인, 안철수 세 후보가 보수후보 단일화를 이룩하여 진보후보와 대선경쟁을 하는 것은 그리 문제가 될 것이 없다. 이것은 대연정을 주장했던 전임 노무현 대통령의 못 다한

꿈을 실현하는 것인 동시에, 박근혜 후보가 주장하는 ‘100% 대한민국’ 혹은 ‘국민대통합’이라는 공약과 합치되는 것일 수도 있기 때문이다.

## 5. 소결

본 보고서와 관련하여 ‘새정치공동선언’이 가지고 있는 의미는 보수정당 및 그와 유사한 진영에서 제기하는 정치개혁이라는 논의가 정치관계법의 문제를 그대로 드러내는 동시에, 그들 스스로 정치관계법의 근본적 변화를 추동할 의사가 없다는 것을 보여준다는 것이다. ‘새정치공동선언’과 별개로 새누리당의 박근혜 후보 역시 이 범주에서 그다지 벗어나지 않는 수준에서 정치개혁을 주장했다. 위에서 상세히 살펴본 것처럼 보수정당에서 제기하는 여러 가지 정치개혁에 대한 논의와 주장은 실상 자신들의 현재 상태가 정상적인 정당정치와 완전히 괴리된 것임을 실증한다.

이들의 주장을 근거로 할 때, 두 가지 방향에서 정치관계법의 재구성을 논할 수 있다. 첫째는 현존 정치관계법으로는 기존 보수정당들과 같은 파행적 정당운영이 불가피하다는 점, 둘째는 따라서 기존 보수정당들의 악패를 근절할 수 있는 방안이 바로 정치관계법 개혁의 지향이 될 수 있다는 점이다.

진보신당이 현실정치에서 유의미한 정치세력으로 거듭나기 위한 다양한 활동의 한 축으로 정치관계법의 개혁이 포함되어야 하는 것은 보수정당의 정치개혁론을 검토할 때 더욱 분명해진다.

정치적 행위로부터 원천적으로 배제된 사람들이 존재하는 한 실질적 민주주의는 현실이 될 수 없다. 이들에게 자유롭고 평등한 참정권 행사의 기회를 보장하지 않은 채 이루어지는 정치개혁이라는 것은 허울일 뿐이며 기만에 불과하다.

또한 진보정치를 열망하는 유권자들이 항구적으로 파악되지 않는 현재의 정치관계법 체제 하에서는 진보신당에 대한 유권자들의 신뢰를 높일 수 있는 방법이 제한적일 수밖에 없다. 진보신당을 지지하는 정치세력의 현존이 분명하고 객관적인 데이터로 나타날 수 있도록 하기 위해서 정치관계법의 개혁은 무엇보다도 시급하다.

유권자들의 지지도가 제대로 반영될 수 없는 현존 제도의 한계가 계속 유지될수록 좋은 정치집단은 이미 기득권을 가지고 있는 보수정당일 수밖에 없음도 분명하다. 사표방지심리가 의도적으로 조장되고 군소정당에 대한 인지도가 제도적으로 높아질 수 없는 구조에서 진보신당은 살아남을 수 없다.



보수정당이 이러한 체제를 유지하고자 하는 강력한 의도를 가지고 있음은 소위 ‘새정치공동선언문’과 같은 그들의 주장에서 명백히 확인된다. 그들은 결코 현행 정치관계법을 보다 민주적인 형태로 개선하고자 하는 의욕을 가지지 않고 있다. 이것은 결국 심각한 문제를 가지고 있는 현행 정치관계법을 개혁할 주체가 저들이 아니라 진보신당이며 진보신당과 함께 하는 민중이 될 수밖에 없음을 보여주고 있다.

이상에서 몇 가지 주제로 나누어 현행 정치관계법 체계가 발생시키고 있는 문제점을 살펴보았다. 그러나 지금까지 언급된 문제점들은 빙산의 일각에 불과하다. 이하에서는 각 법률의 문제점과 개선방향을 검토하면서 필요에 따라 현재 발생하고 있는 각종 문제들을 보다 다양하게 살펴보도록 하겠다.

### 제3장 공직선거법의 제 문제

현존하는 일정한 질서체계가 사회구성의 특수성에 비추어 부르주아지의 지배체제일 수밖에 없음을 인정하지 않을 수 없다. 그러나 법률로 정형화되는 사회질서의 체계는 그 본연의 방향이 부르주아지의 이해관계를 관철하는 것으로 설정되어 있다고 할지라도 일정한 보편성을 놓치지 않는다는 점을 주목해야 한다. 스스로의 위치를 사회의 왼쪽에 두고 있는 진보신당의 정치활동에 있어서 현존 법질서에 대해 명확한 전략 전술적 기획이 필요한 이유다.

전위정당 내지 혁명정당을 표방하는 일부 정치집단이 현존 질서체계를 단순히 전복의 대상으로만 설정할 뿐 이 체계가 지니는 보편성을 무시하는 것은 당위적 이상으로서 인정할만하나 현실적 실천의 여지를 위축시키는 것이라는 비판을 면하기 어려울 것이다. 운동정당이자 대중정당이라는 모순적 지위를 숙명처럼 깨안아야 하는 진보신당의 입장에서는 이상의 추구, 즉 변혁의 지향을 놓쳐서는 안 되지만 현실의 각성, 즉 당의 모든 실천이 바로 지금 이 순간이 자리에서 출발하지 않을 수 없음을 수시로 깨달아야만 한다.

이미 확인한 것처럼, 진보신당이 한국사회에서 제도권 정치의 장으로 진입하기 위한 경로에는 무수한 장애물이 겹겹이 놓여 있다. 이처럼 곤란한 상황을 만들어내는 제도적 장치들이 바로 정치관계법이며 그 중 대표적인 것이 공직선거법이다. 진보신당이 공직선거법에 대한 관심을 놓치지 않고, 보수정당과는 차별화된 관점 및 방향에서 공직선거법의 개정을 추진해야 하는 이유가 여기 있다. 부연하자면, 공직선거법이 어떻게 개정되느냐에 따라 진보신당이 제도권 정치의 장에서 시민권을 획득하며, 이를 발판으로 당이 가지고 있는 정책을 실현하며 궁극에는 당이 원하는 새로운 세상을 만들어낼 수 있는지의 가부가 결정되는 것이다.

한국의 헌법은 제24조에서 모든 국민에게 선거권이 있음을 선언하는 동시에 제25조에서는 모든 국민이 공무담임권<sup>24)</sup>을 가지고 있다고 규정한다. 더불어 제8조는 정당설립의 자유와 정당활동의 보장에 대해서도 규정하고 있다. 헌법 제24조의 선거권 및 25조의 공무담임권에 관한 구체적인 사항은 법률에 위임되고 있는 바, 그 법률이 바로 현행의 공직선거법이다. 정당의 정치활동 중 상당한 부분 역시 공직선거법과 관련되어 있다.

헌법의 정신을 실현하기 위한 구체적 규범으로서 공직선거법은 제1조에서 “이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공

---

24) ‘공무담임권’은 본 보고서의 주제 중 하나인 ‘피선거권’과는 다른 의미임을 주의해야 한다. 피선거권은 공무담임권을 구성하는 권리 중 하나이다. 달리 말하자면, 공무담임권은 피선거권을 포함하는 더 넓은 개념이며, 대통령이나 국회의원, 지방자치단체장 및 지방의회 의원이나 교육감과 같은 선출직 공무원은 물론, 각급 공무원, 국공립학교 교원 등 일정한 요건을 충족함으로써 자격이 부여되는 공직에 취임할 권리 일체를 가리킨다. 선출직 공무원에 출마하는 피선거권이 공무담임권의 핵심적 요소임은 분명하다.

정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다”고 법률의 목적을 밝히고 있다.

그런데 현행 공직선거법은 과도한 규제와 모호한 범주설정으로 인하여 오히려 제1조가 천명하고 있는 목적을 달성하지 못하고 있을 뿐만 아니라 급기야 헌법이 보장하고 있는 국민들의 선거권 및 공무담임권 행사를 방해하고 있다. 이하에서는 현행 공직선거법이 가지고 있는 문제점을 확인하고 그 대안에 대하여 검토한다.

## 1. 총론적 문제 - 목적과 괴리된 법률 구조

공직선거법의 목적은 크게 두 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째는 선거의 공정성을 확보하기 위하여 선거부정을 방지하는 것, 둘째로는 선거권 및 피선거권의 행사가 실질적으로 보장되도록 함으로써 민주적 정당성을 제고하는 것이다. 이러한 목적은 공직선거법 제1조에서도 확인되는데, 전자의 내용이 “선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함”으로 표현되며, 후자의 내용은 “민주정치의 발전에 기여함”으로 선언된다. 바로 이러한 목적에 기하여 공직선거법의 구조가 형성되고, 이 목적을 달성할 때 헌법이 규정하는 선거권 및 피선거권(공무담임권)의 실질적 의의가 보장될 것이다.

그렇다면, 공직선거법의 내용은 당연히 유권자와 피선거인이 자유로이 정치적 의사를 표명하고, 특히 피선거인인 각급 선거의 후보자 및 이들이 속해 있는 정당의 정치활동을 최대한 보장함으로써 절차적 민주주의의 한 부분인 선거가 실질적 민주주의의 이상을 실현하는 과정으로 작동할 수 있도록 구조화되어야 할 것이다. 이러한 당위에 따를 때, 공직선거법은 정치활동에 대한 최대한의 허용을 원칙으로 하고, 다만 공정성을 담보하기 위한 예외적 제한을 둬으로써 법률의 목적을 원활히 이룰 수 있게 된다. 흔히 이야기하듯, ‘입은 풀고 돈은 묶는다’는 선거관리의 원칙이 여기서 나온다.

그러나 이러한 목적과는 달리 현행 공직선거법의 체계는 선거와 관련된 모든 정치활동에 일정한 한계를 먼저 규정하고, 이 한계를 벗어나지 않는 범위에서 예외적으로 정치활동을 허용하는 모순된 구조를 가지고 있다.<sup>25)</sup> 이후에 상세하게 검토하겠지만, 현행 공직선거법의 이러

25) 우리의 공직선거법이 이처럼 규제일변도의 법체계를 갖게 된 역사적 배경에 대한 연구로는, 송석윤, ‘선거운동 규제입법의 연원’, “서울대학교 법학”, 제46권 제4호, 2005. 28~53쪽. 송석윤은 이 논문에서 1945년 이후 건국과정에서 한국의 선거법제가 일본의 규제중심 선거법제의 틀을 모사했음을 밝히고 있다. 특히 일본이 근대 이후 군국주의체제 아래서 규제중심의 선거법제 체계를 통해 절차적 민주주의가 여러 형태로 왜곡되어온 과정을 실증적으로 검토하면서, 이후 일본의 선거법체계가 한국의 선거법체제로 이식되는 과정을 분석하고 있다. 송석윤은 현행 공직선거법이 가지고 있는 규제중심의 체계에 대해 “특별형법의 과잉현상”이라는 문제제기가 가능하다고 주장한다.

한 모순된 구조는 선거기간을 경유하는 동안은 물론이려니와 법률 상 선거기간으로 정해져 있지 않은 기간에조차 정당 및 개인의 정치활동을 위축시키고 있다.

무엇보다도 포괄적이며 원칙적인 각종 금지규정이라는 것은 때와 장소에 따라 다양하게 발생하는 각종 정치활동의 구체적 사례들을 일일이 규제하기 어렵기 때문에, 법률의 규정에 없는 상황이 발생할 경우 이를 전적으로 유권해석기관인 각급 선거관리위원회 및 법원이 판단하도록 만드는 문제가 발생한다. 이것은 정치활동의 주체인 정당과 후보자 및 유권자 개개인의 입장에서는 도대체 어떤 행동이 법률에 합치하는 것이며 어떤 행동이 위법 또는 불법한 행동인지를 명확하게 알 수 없게 만듦으로서 정치활동 자체의 위축을 유발한다.

유권해석의 의무가 있는 각급 선거관리위원회 및 법원이 일관된 해석을 제시한다면 문제는 달라질 수 있다. 그러나 흔히 경험하는 것처럼, 각 지역의 선거관리위원회별로 또는 지방선거관리위원회와 중앙선거관리위원회 간에 같은 사안을 두고 해석을 달리하는 일이 비일비재하다. 법규 해석에 관하여 최고의 권위를 가진 법원, 특히 대법원과 헌법재판소조차도 각 사안별로 유사한 성격에 대해 달리 판단하거나 동일하다고 볼 수 없는 사안에 대해 같은 판단을 내리는 것은 물론, 시기별 또는 대상별로 납득하기 어려운 판단을 하는 일도 벌어진다. 권위를 가진 유권해석기관조차 이지경이라면 일반인들의 경우 법률의 규정을 일일이 확인하더라도 자신의 행위가 법규를 위반한 것인지 여부를 쉽사리 분별하기 어려울 것임은 부연의 필요가 없을 것이다.

공직선거법이 이렇게 본래의 취지와는 정반대의 구조를 가지게 된 이유를 여러 가지 방향으로 서론할 수 있겠지만 몇 가지 주요한 부분에 대해 검토하면 다음과 같다.

## (1) 지나치게 복잡한 법률의 구조

현행 공직선거법은 제1장 총칙에서부터 제17장 보칙에 이르기까지 총 340개 조항으로 구성되어 있다. 부정선거를 방지하고 공정한 민주적 절차를 보장한다는 법률의 목적 상 조문의 다수는 근본적인 무제가 될 수 없다. 그러나 이토록 많은 조문이 복잡하게 얽히고 설키면서 선거에 참여하는 정치인 및 정당은 물론 유권자들에게 충분히 이해되지 않고 있다. 즉 조문이 아무리 많더라도 각 조문의 입법취지와 내용이 유기적으로 일체성을 가지고 있다면 문제가 될 것이 없으나 현실은 그렇지 않다는 것이다.

공직선거법의 규정이 매우 상세한데다가 복잡다단한 구조를 가지고 있는 상황에서, 공직선거법에서 규제할 이유가 없는 조문이 관행적으로 유지되어 오다가 심각한 문제를 발생하기도 한다. 그 대표적인 예가 서울시 전 교육감 박노현의 ‘사후매수죄’ 사건이다. 이 사건의 의미는 위험적 요소가 다분한 법적 장치가 원리원칙에 대한 어떠한 납득할만한 전제도 없이 공직선거

법에 삽입되어 있었다는 점, 그리고 이러한 악법규정이 언제든 말 그대로 ‘정치적’ 목적에 의해 악용될 수 있다는 점을 보여준 것이다.

곽노현 전 교육감을 선거법위반사범의 신세로 전락시킨 이 조문은 현행 공직선거법 제232조 제1항 제2호이다. 법 규정은 “후보자가 되고자 하는 것을 중지하거나 후보자를 사퇴한데 대한 대가를 목적으로 후보자가 되고자 하였던 자나 후보자이었던 자에게 제230조 제1항 제1호<sup>26)</sup>에 규정된 행위를 한 자 또는 그 이익이나 직의 제공을 받거나 제공의 의사표시를 승낙한 자”를 “7년 이하의 징역 또는 500만 원 이상 3천만 원 이하의 벌금에 처”하도록 하고 있다.

간략하게 이 조항이 가지고 있는 문제점을 지적하자면, 첫째, 목적범임에도 불구하고 목적이 사후적으로 발생하고 있다는 점, 둘째, 부정선거를 방지한다는 공직선거법의 취지에 부합하지 않는 구조를 가지고 있다는 점, 셋째, 공직선거법에 규정되어 있는 여타의 벌칙과는 달리 본 규정은 실질적으로 시효제도가 작동하지 않는다는 점 등이다. 결국 많은 법학자와 법조전문가들로부터 입법목적의 불명확성, 법익균형성 및 침해최소성 등 과잉금지원칙의 위반 등을 이유로 위헌적 규정이라는 비판을 받았다.<sup>27)</sup>

그러나 헌법재판소는 정반대로 이 규정에 대해 “합리적 해석기준을 도출할수 있어 죄형법정주의상 명확성원칙에 위배되지 아니하고, 후보자사퇴 이후의 금전 제공행위를 금지하는 것은 선거에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 한 방안이 될 수 있으며 이로 인한 기본권 제한의 정도가 정당한 입법목적 달성을 위해 필요한 범위 내에 있으므로 과잉금지원칙에도 위배되지 아니한다”라고 판단하여 합헌결정을 내렸다.<sup>28)</sup>

본 보고서가 착목하는 문제는 법리의 논쟁보다는 이러한 규정이 어떻게 지금까지 공직선거법에 삽입된 채 그대로 유지되고 있었느냐는 의문이다. 실제로 지금까지 각종 공직선거를 치

26) 공직선거법 제230조(매수 및 이해유도죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 투표를 하게 하거나 하지 아니하게 하거나 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 선거인(선거인명부 또는 재외선거인명부등을 작성하기 전에는 그 선거인명부 또는 재외선거인명부등에 오를 자격이 있는 사람을 포함한다. 이하 이 장에서 같다) 또는 다른 정당이나 후보자(예비후보자를 포함한다)의 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·회계책임자·연설원(제79조제1항·제2항에 따라 연설·대담을 하는 사람과 제81조제1항·제82조제1항 또는 제82조의2제1항·제2항에 따라 대담·토론을 하는 사람을 포함한다. 이하 이 장에서 같다) 또는 참관인(투표참관인·부재자투표참관인과 개표참관인을 말한다. 이하 이 장에서 같다)·선장·입회인에게 금전·물품·차마·향응 그 밖에 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 자

27) 본 사건 및 공직선거법 제232조 제1항 제1호의 문제점에 대한 상세한 비판은, 민주주의법학연구회, 민주사회를 위한 변호사 모임, “후보단일화인가? 후보매수인가? - 후보단일화와 공직선거법 제232조 토론회”, 2012. 11. 참조.

28) 2012.12.27. 2012헌바47. 이 결정은 5(합헌):3(위헌)으로 이루어졌으며, 재판관 송두환, 이정미, 김이수는 “위 규정은 금지되는 구성요건의 내용이 무엇인지 불분명하여 명확성원칙에 위배되고, 대법원의 해석에 입각하여 살펴보다도 정치적 표현의 자유 내지 일반적 행동자유권을 과도하게 제한하여 과잉금지원칙에 위배된다”는 반대의견을 냈다.

렸지만 이 규정이 적용된 사건은 전무후무하다. 기존의 공직선거법을 통해 각종 공직에 취임했던 사례에서 ‘사후매수죄’로 처벌할 수 있는 여지는 얼마든지 존재했음에도 불구하고 전혀 이 규정이 적용된 바가 없다. 더 어이없는 것은 340개에 달하는 조문 중 이러한 내용이 있음을 그동안 법학자나 법조전문가 누구도 의미 있게 들여다본 바가 없고 인식하고 있는 사람이 없었다는 점이다.

결국 사건이 터지고 나서야 이 문제는 ‘정치적’ 사안으로 비화되었고, 사건의 당사자는 영어의 몸이 되었으며, 공직선거법이 가지고 있는 문제점이 본격적으로 논란이 되기 시작했다. 정치권에서는 소 잃고 외양간 고치는 격으로 법규개정이라는 카드를 꺼냈지만<sup>29)</sup>, 법안 발의 이후 실질적인 현실화 작업은 진행되지 않고 있는 상황이다. 그렇다면 왜 그동안은 이 조항이 문제라는 점, 더 나가 이러한 조항이 공직선거법에 끼워져 있었다는 사실조차 간과되어 왔을까?

그 원인은 다른 무엇보다도 현행 공직선거법이 실제로는 법학자나 법조인들조차도 쉽게 들여다보기 어려운 복잡한 구조를 가지고 있기 때문이다. 법 제232조 제1항 제2호는 그러한 복잡한 구조에서만 존재할 수 있었던 규정이다. 그 외에도 공직선거법에는 왜 그러한 조항이 들어가 있는지도 이해하기 어려운 규정들이 다수 존재한다. 대표적으로 “금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자”에게 선거권을 박탈하고 있는 규정(법 제18조 제1항 제2호), 정치활동이나 선거운동을 위한 호별방문의 일괄적 금지(법 제58조 제1항 제5호, 제66조 제5항, 제106조 제1항 등) 등이 있다.

결국 지나치게 세분화되고 복잡하게 얽힌 현행 공직선거법은 지금 상태에서는 아예 제정에 준하는 정비가 이루어지지 않는 한 언제든지 이해할 수 없는 법 적용이 가능한 것이다.

## (2) 기득권의 보장 - 현역의원들의 편의

현행 공직선거법의 구조를 살펴보면 매우 이해하기 어려운 구조로 되어 있음을 알 수 있다. 기본적으로 현역 국회의원으로서 재선 이상의 목적으로 선거에 임하는 후보와 이에 도전하는 초선 또는 현직이 아닌 전직 의원이었던 후보 간에 실질적으로 선거운동에 있어 차등적 효과가 발생한다는 점이다.

29) 민주당 최재천 의원의 대표 발의로 공직선거법 일부개정법률안이 발의된 것은 2012년 7월 5일이다. 그런데 이 개정안은 현행 규정에서 “후보자가 되고자 하는 것을”이라고 표현된 문장 앞부분에 단지 “선거에 영향을 끼칠 목적으로”라는 조건절을 붙인 것에 불과하다. 즉 본 규정이 벌칙이라는 의미, 그것도 매우 강력한 선거부정행위에 대한 처벌이라는 실질에 부합되지 않는 구조이므로 명백히 삭제되어야 할 것을 단순한 조건삽입 정도를 통해 그대로 유지하고 있다는 한계를 가지고 있다는 것이다.

이미 대중적 인지도를 가지고 있으며, 의정활동의 언론노출, 또는 의정보고서의 작성 및 배포, 기타 각종 정치활동을 통해 현역 의원들이 자신의 존재감을 유권자들에게 계속해서 각인시킬 수 있는 수다한 방법이 존재하지만, 이에 도전하는 후보들의 경우에는 제한된 공직선거법의 규정들을 제대로 엄수하지 못할 때에는 선거는커녕 아예 후보자격을 박탈당하거나 심지어 처벌될 수조차 있다. 개별적인 규정을 하나하나 세부적으로 검토하지 않더라도 이러한 불평등한 현상은 쉽게 확인된다.

현역의원들이 가지고 있는 기득권이 제도적 장치를 통한 형평성의 조정을 통해 완전히 균등한 상태로 내려올 수 있는 것은 아니다. 더불어 모든 후보들에게 현역의원들이 가지는 프리미엄만큼의 효과를 낼 수 있는 모든 정치활동이나 선거운동을 보장할 경우 고비용, 과잉 과열된 혼란이 발생할 여지는 얼마든지 있다. 따라서 얼핏 보면 이러한 현역의원들과 그렇지 않은 후보들 간의 형평성 문제는 일정하게 감내해야 할 여지가 있고, 현행 공직선거법이 이러한 실질적 한계를 넘어서 의도적으로 현역의원에게 유리한 장치로 작동하고 있지는 않는다고 생각될 수 있다. 그러나 상황은 그렇게 단조롭지 않다.

현행 공직선거법에 의하면 지역구 국회의원에 출마하고자 하는 사람은 선거일 전 120일부터 예비후보로 등록한 후 법에서 허용하는 범위 내의 선거운동을 할 수 있다.<sup>30)</sup> 형식적으로는 선거일로부터 4개월 이전부터 실질적인 선거운동을 하게 되어 있지만, 실질적인 내용을 살펴보면 그 선거운동의 방법 등이 매우 까다롭게 규정되어 있어 현직이 아닌 후보들의 경우 선거운동의 효과를 충분히 볼 수 있는 여지가 그리 많지 않다.

반면 현역 국회의원들의 경우에는 법에 의거하여 사전에 예비후보로 등록하여 선거운동을 할 수 있지만 굳이 그렇게 할 필요가 없다. 현역의원들의 경우 선거일 전 90일이 되기 전까지는 언제든지 어떤 방식으로든 의정활동보고를 할 수 있으며<sup>31)</sup> 공직선거법 상 규정되어 있는

30) 공직선거법 제60조의2(예비후보자등록) ① 예비후보자가 되려는 사람(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거는 제외한다)은 다음 각 호에서 정하는 날(그 날후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다.

1. 대통령선거 선거일 전 240일
2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거 선거일 전 120일
3. 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거 선거기간개시일 전 90일
4. 군의 지역구의회의원 및 장의 선거 선거기간개시일 전 60일

31) 공직선거법 제111조(의정활동 보고) ① 국회의원 또는 지방의회의원은 보고회 등 집회, 보고서(인쇄물, 녹음·녹화물 및 전산자료 복사본을 포함한다), 인터넷, 문자메시지, 송·수화자 간 직접 통화방식의 전화 또는 축사·인사말(게재하는 경우를 포함한다)을 통하여 의정활동(선거구활동·일정고지, 그 밖에 업적의 홍보에 필요한 사항을 포함한다)을 선거구민(행정구역 또는 선거구역의 변경으로 새로 편입된 구역의 선거구민을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 보고할 수 있다. 다만, 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 선거일전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 그 밖에 명목여하를 불문하고 의정활동을 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하는 외의 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다.

각종 선거운동의 제한들을 현직이라는 위치를 이용하여 얼마든지 회피할 수 있다. 이처럼 현역의원들이 향유할 수 있는 프리미엄은 선거운동을 규정하고 있는 현행 공직선거법 제7장의 거의 모든 규정에서 마찬가지로 확인된다.

더불어 통상의 정치활동이라는 측면에서도 마찬가지이다. 예를 들어 현행 공직선거법 제113조의 ‘주례금지조항’을 살펴보자. 법률은 후보자 등의 기부행위를 제한하면서 이 기부행위에 주례를 포함하고 있다.<sup>32)</sup> 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자·후보자가 되고자 하는 자·그 배우자 등 선거와 직접 관련된 사람들의 기부행위를 제한함으로써 금권선거의 악습을 근절하고자 하는 것이 이 규정의 취지이다.<sup>33)</sup> 그러나 규정이 실제로 발현하는 효과라는 측면에서 보자면 이러한 취지와는 사뭇 다른 결과가 유발된다.

기부행위가 금지되는 주체를 직접 당사자인 배우자를 제외하고 둘로 나누어보자. 한 부류는 “국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자”이며 다른 한 부류는 “후보자·후보자가 되고자 하는 자”이다. 선거 기간 중에는 전자의 부류 대부분이 후자의 부류에 동시에 포함된다. 그럼에도 후자의 부류 중에는 전자의 부류에 속하는 현직을 가지지 못한 신진들이 대거 포함된다. 이러한 상황에서 두 가지 문제점이 발견된다.

첫째, 현직을 가지지 못한 후보자들이 자신을 알릴 기회는 상대적으로 제한된다. ‘주례’가 본인의 선거운동을 위한 장으로 변질될 수도 있지만, 실제 그 효과가 어떨지에 대해서는 알 수 없다. 그럼에도 불구하고, 막연하게 ‘주례’행위가 일종의 기부행위로서 금전을 제공하는 것과 같은 형태로 치부됨으로써 현직을 갖지 않은 후보자들의 정치활동은 제약된다.

둘째, 현직을 가지고 있는 사람들의 경우에 얻게 되는 프리미엄이 있다. 이것은 두 가지 측면에서 그러한데, 하나는 굳이 ‘주례’와 같은 형태를 갖추지 않더라도 얼마든지 자신을 알릴 방법이 존재하므로 오히려 ‘주례’ 행위를 하는 것은 귀찮은 방식이 된다. 다른 하나는, 현직에 있는 사람을 통해 이익을 도모하려는 유권자들이 접촉을 시도하는 여러 방식들을 선거법에서 규제된다는 명목으로 손쉽게 거절할 수 있다는 점이다. 이를 통해 현직을 가진 사람들은 선별과 선택을 통해 보다 효과적인 자기선전의 방식을 찾을 수 있는 여지를 갖게 된다.<sup>34)</sup>

32) 공직선거법 제113조(후보자 등의 기부행위제한) ① 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구 안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다.

②누구든지 제1항의 행위를 약속·지시·권유·알선 또는 요구할 수 없다.

33) 헌법재판소는 이에 대하여 다음과 같이 밝히고 있다. “선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정하게 행해지지 아니하고 선거과정에서 선거범죄가 심각하게 개재된 경우 선거의 결과를 그대로 유지시키는 것은 대의제이념에 반하고 나아가 선거제도 자체에 대한 신뢰를 훼손할 수 있다. 선거과정에서 현저히 부정한 행위가 존재하는 경우에는 선거의 공정성 확보를 위하여 선거결과를 번복하거나, 때로는 후보자가 선거부정행위에 직접 관여하지 아니하였더라도 당선 효력을 부인하는 것이 필요할 수 있다.” 2011. 9. 29. 2010헌마68.

34) 헌법재판소는 공직선거법 제113조에 대하여 5대4의 의견으로 합헌이라 결정한 바 있다. 다수의견은



이 외에도 공직선거법 상 선거운동방식을 규정한 각 조문들은 구체적으로 그 내용을 살필 때 현직에 대해선 편의를 제공하는 반면, 현직이 아닌 사람에 대해선 매우 제한적인 자기홍보만을 가능하게 한다는 점에서 문제가 있다.

### (3) 중복적 규제기구

현행 공직선거법은 선거운동의 공정성을 위하여 이 법을 준수할 것을 요청하고 있다. 특히 선거운동에 있어 미풍양속과 사회질서에 합치할 것을 주문한다.<sup>35)</sup> 법률은 이러한 취지를 달성하기 위하여 중앙선거관리위원회 및 각급 지방선거관리위원회를 설치 운영하는 동시에, 선거방송심의위원회<sup>36)</sup>, 선거기사심의위원회<sup>37)</sup>, 인터넷선거보도심의위원회<sup>38)</sup>, 선거방송토론위원회<sup>39)</sup>, 선거부정감시단<sup>40)</sup>, 사이버선거부정감시단<sup>41)</sup>을 설치 운영토록 하고 있다.

우선 이들 각 기구가 상징적으로 보여주는 것은 선거운동에 관한 거의 모든 사항이 법적 제한의 대상이 되고 있다는 것이다. 오프라인에서 물품을 가지고 진행하는 일체의 선거운동은 물론, 언론출연이나 온라인에서의 선거운동활동이 모두 공직선거법이 정하고 있는 세세한 규정에 따라 진행되어야 한다는 것을 이들 기구들이 상징적으로 보여준다. 다시 말해, 현행 공직선거법은 선거운동의 원칙적 보장 예외적 규제가 아니라 원칙적 규제 예외적 보장의 실질을 가지고 있다는 것이 이들 위원회의 설치를 통해 확인된다는 것이다.

이러한 비판은 이들 각 기구들에게 부여된 업무의 내용을 볼 때 가능하다. 먼저 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 설치되는 선거방송심의위원회의 임무는, (i) 선거방송의 공정여부를 조사하고, (ii) 선거방송의 내용이 공정치 않을 경우 방송법에 의거 방송통신위원회에 통보하는 것이다. 후보자 및 후보자가 되려는 사람은 선거방송의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우

---

본 조문의 내용이 “법관의 보충적 해석을 통하여 그 적용 단계에서 다의적으로 해석될 소지도 적”고, “당해 선거를 기준으로 하여 기부 당시 후보자가 되려는 의사를 인정할 수 있는지 판단”이 가능하며, “충분히 금지되는 기부행위가 어떤 것인지 파악할 수 있다고 할 것”이므로 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배되지” 않으며, “유권자의 자유의사를 왜곡시키는 선거운동을 범죄로 처벌하여 선거의 공정성을 보장하기 위한 규정으로 입법목적의 정당성 및 기본권 제한 수단의 적절성이 인정된다”고 판시하였다. 2010. 9. 30. 2009헌바201.

35) 공직선거법 제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① 선거에 참여하는 정당·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 후보자를 위하여 선거운동을 하는 자는 선거운동을 함에 있어 이 법을 준수하고 공정하게 경쟁하여야 하며, 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견을 지지·선전하거나 이를 비판·반대함에 있어 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니 된다.

36) 공직선거법 제8조의2

37) 공직선거법 제8조의3

38) 공직선거법 제8조의5

39) 공직선거법 제8조의7

40) 공직선거법 제10조의2

41) 공직선거법 제10조의3

선거방송심의위원회에 시정요구를 함으로써 선거방송심의위원회의 임무가 진행된다.

그런데 선거라는 특수성을 감안하더라도, 기왕에 선거방송의 내용이 불공정하다는 것을 후보자 혹은 후보자가 되려는 사람이 인지하였을 때, 굳이 이러한 기구를 통하지 않고 방송통신위원회에 직접 이의를 제기할 수는 없는 것인가? 공직선거법은 선거방송이 공정성을 잃었다고 판단될 경우 방송법 제100조제1항 각호에 따른 제재<sup>42)</sup>를 방송통신위원회에 통보하도록 되어 있는데, 방송통신위원회는 이에 대하여 단지 통보받은 제재조치를 명할 수 있을 뿐이다. 그런데 방송법 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의 의결의 우선권은 방송통신심의위원회에 있다.<sup>43)</sup> 선거관련 방송의 공정성을 유지하고 신속하게 사후처리를 하기 위하여 이러한 규정을 두었다고 볼 수 있으나, 그렇다<sup>44)</sup>면 굳이 공직선거법에 선거방송심의위원회를 따로 둘 것이 아니라 방송통신심의위원회로 하여금 선거와 관련하여 이의가 제기될 경우 신속하게 처리할 것을 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률에 규정하는 것으로 족할 것이다.

선거기사심의위원회 역시 마찬가지다. 선거기사의 내용이 공정하지 않다고 판단될 때에는 선거기사심의위원회가 이를 언론중재위원회에 통보하며, 언론중재위원회가 조치를 취한다. 그렇다면 마찬가지로 후보자 등이 공정성을 결여한 기사에 대해 언론중재위원회에 직접 조치를 요구할 수 있음에도 불구하고 이런 기구를 별도로 설치해야 하는지는 의문이다.

인터넷선거보도심의위원회는 상황이 더욱 심각하다. 공직선거법 제8조의6에 따라 인터넷선거보도심의위원회는 인터넷언론사에 대하여 해당 선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 그런데 정작 그 제재조치의 기준은 언론보도의 한계를 규정

42) 방송법 제100조(제재조치 등) ①방송통신위원회는 방송사업자·중계유선방송사업자 또는 전광판방송사업자가 제33조의 심의규정 및 제74조제2항에 의한 협찬고지 규칙을 위반한 경우에는 5천만 원 이하의 과징금을 부과하거나 다음 각호의 제재조치를 명할 수 있다. 제35조에 따른 시청자불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우에도 또한 같다. 다만, 방송통신심의위원회는 심의 규정 등의 위반정도가 경미하여 제재조치를 명할 정도에 이르지 아니한 경우에는 해당 사업자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 책임자나 관계자에 대하여 권고를 하거나 의견을 제시할 수 있다.

1. 시청자에 대한 사과
2. 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지
3. 방송편성책임자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계
4. 주의 또는 경고

43) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조(심의위원회의 직무) 심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.

2. 「방송법」 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결

44) 공직선거법 제8조의3(선거기사심의위원회) ③ 선거기사심의위원회는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 잡지·정기간행물·전자간행물·기타간행물 및 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신(이하 이 조 및 제8조의4에서 "정기간행물 등"이라 한다)에 게재된 선거기사의 공정 여부를 조사하여야 하고, 조사결과 선거기사의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 해당 기사의 내용에 관한 사과문 또는 정정보도문의 게재를 결정하여 이를 언론중재위원회에 통보하여야 하며, 언론중재위원회는 불공정한 선거기사를 게재한 정기간행물 등을 발행한 자(이하 이 조 및 제8조의4에서 "언론사"라 한다)에 대하여 그 사과문 또는 정정보도문의 게재를 지체 없이 명하여야 한다.

하는 다른 법령에 따른 것이 아니라 전적으로 인터넷선거보도심의위원회가 정하고 공표한 규칙에 따르게 된다. 그런데 인터넷보도와 관련해서는 이미 '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률'이 존재하며, 이에 관하여 언론중재위원회가 주무를 담당하고 있다. 그렇다면 이 역시 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률에 의거하여 인터넷선거보도의 공정성을 확보할 수 있는 방안이 존재한다고 봐야 한다.

각급 선거관리위원회에 설치하도록 되어 있는 사이버선거부정감시단의 경우 선거부정감시단 외에 별도로 이러한 기구를 두어야 하는지는 의문이다. 사이버선거부정감시단은 중앙선거관리위원회 내에 최대 10인 이내의 인원으로 구성되며, 각급 지방선거관리위원회에는 30인 이내의 인원으로 구성된다. 그런데 이들 인력으로 도대체 사이버스페이스 상의 어떤 선거부정행위를 효과적으로 감시하겠다는 것인지 명확하지 않을 뿐만 아니라 그 효과를 담보할 것이라고 신뢰하기도 어렵다. 오히려 선거부정감시단의 역할에 사이버선거부정행위에 대한 신고접수 및 처리 등을 포함하는 것이 바람직할 것이다.

이렇게 보면, 선거관리위원회 산하에 설치되는 각 기구 중 그나마 설치의 필요성이 인정되는 기구는 기껏해야 선거방송토론위원회와 선거부정감시단 정도에 불과하다. 그렇다면 왜 굳이 선거관리위원회 산하에 이처럼 타 부서와 중복되는 역할을 담당하는 기구가 설치되어야 하는가? 우선 의혹을 보낼 수 있는 부분은, 각 위원회의 설치 및 구성에 거대정당의 입김이 강하게 작용한다는 것이다. 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회, 선거방송토론위원회에는 각각 교섭단체를 구성하고 있는 정당이 일부 위원을 추천할 수 있는 권한을 가지고 있다.<sup>45)</sup>

45) 공직선거법 제8조의2(선거방송심의위원회) ② 선거방송심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회가 추천하는 각 1명, 방송사(제70조제1항에 따른 방송시설을 경영 또는 관리하는 자를 말한다. 이하 이 조 및 제8조의4에서 같다)·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성한다. 이 경우 선거방송심의위원회를 구성한 후에 국회에 교섭단체를 구성한 정당의 수가 증가하여 위원정수를 초과하게 되는 경우에는 현원을 위원정수로 본다.

제8조의3(선거기사심의위원회) ② 선거기사심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회가 추천하는 각 1명, 언론학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성한다. 이 경우 위원정수에 관하여는 제8조의2제2항 후단을 준용한다.

제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) ② 인터넷선거보도심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인과 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 학계, 법조계, 인터넷 언론단체 및 시민단체 등이 추천하는 자를 포함하여 중앙선거관리위원회가 위촉하는 11인 이내의 위원으로 구성하며, 위원의 임기는 3년으로 한다. 이 경우 위원정수에 관하여는 제8조의2제2항 후단을 준용한다.

제8조의7(선거방송토론위원회) ② 각급선거방송토론위원회는 다음 각 호에 따라 구성하며, 위원의 임기는 제2호 후단의 경우를 제외하고는 3년으로 한다. 이 경우 위원정수에 관하여는 제8조의2제2항 후단을 준용한다.

1. 중앙선거관리위원회에 설치하는 중앙선거방송토론위원회(이하 "중앙선거방송토론위원회"라 한다) 및 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)선거관리위원회에 설치하는 시·도선거방송토론위원회(이하 "시·도선거방송토론위원회"라 한다)

국회에 교섭단체를 구성한 정당과 공영방송사(한국방송공사와 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 말한다. 이하 같다)가 추천하는 각 1명, 방송통신심의위원회·학계·법조계·시민단체가 추천하는 사람 등 학식과 덕망이 있는 사람 중에서 중앙선거관리위원회 또는

공직선거법이 선거운동의 공정성 및 선거운동 과정에서 발생한 문제점을 신속히 처리하기 위하여 이러한 기구를 두고 있다는 것을 인정한다고 할지라도, 기구의 중복적 설치가 원내 20석 이상의 의석을 가진 거대정당들의 이해를 반영할 수밖에 없는 구조로 되어 있다는 것은 문제가 아닐 수 없다. 해당 업무를 처리할 수 있는 부처가 실재함에도 불구하고 굳이 선거관리위원회에 이러한 기구를 두면서 그 구성에 거대정당의 개입이 가능하도록 여지를 두고 있는 한, 선거관리의 중립성까지는 아니더라도 선거관리를 위한 제도적 정비, 예컨대 공직선거법의 개정 등의 과정에서 얼마나 신진 정치인이나 군소 정당에게 유리한 조건들이 형성될지는 의문이다.

더불어 중앙선거관리위원회가 부처의 규모를 키우고 영향력을 강화하는 것은 이러한 기구설치의 효과일 수도 있고, 혹은 기구설치의 의도일 수도 있다.

더불어 발생하는 문제는 이 중복적 기구설치가 유발하는 부정적 효과이다. 후보자는 물론 유권자 또한 선거운동의 적절성 여부에 대한 판단을 상시적으로 각 기구에 의존해야 하는 바, 공직선거와 관련한 각종 불법 및 위법행위에 대하여 중앙선거관리위원회, 검찰, 경찰은 물론 중앙선거관리위원회 내에 설치된 각 기구 외에 별도의 관련부처에 의하여 그물망처럼 펼쳐져 있는 전방위적 감시체계가 자유로운 선거운동을 억제하는 효과를 가져온다는 것이다.

후보자나 유권자가 보다 적극적이고 자유로운 선거운동을 할 수 있도록 보장하기 위해서 공직선거법의 규정은 명확해야 하며, 규제는 최소한이어야 하고, 구제의 방식은 간명해야 한다. 현행법에 의해 설치되는 각 기구는 이러한 원칙을 흔들리게 하는 주요한 요소들이다.

## 2. 통상적 정치활동 및 선거운동의 과도한 규제

### (1) 투표시간의 제한

제2장 1.에서 확인한 것처럼, 19대 총선에서만 직장 및 생업 등으로 바빠 투표를 하지 못한 유권자가 전체 유권자 약 4천만 명 중 730만 명 정도에 달한다. 생계로 인하여 투표권을 행사하지 못하는, 환언하자면 투표에 참여할 심정적 여유와 물리적 조건이 제공되지 않는 빈곤층들은 여전히 참정권이라는 사회 구성원으로서의 기본권을 박탈당하고 있는 것이다.

이렇게 시간이 없어 투표를 하지 못하는 유권자들의 투표권을 보장하기 위한 가장 기초적인 방법은 따라서 그 시간을 만들어주는 일일 것이다. 투표시간을 보장하는 방법은 여러 가지가

---

시·도선거관리위원회가 각각 위촉하는 사람을 포함하여 중앙선거방송토론위원회는 11명 이내, 시·도선거방송토론위원회는 9명 이내의 위원

있는데 그 중 가장 간단하면서도 즉각적으로 시행이 가능한 것이 바로 투표당일 투표마감시각을 연장해 주는 것이다.

직업을 가진 사람들의 생활주기에 맞춰 투표마감시간을 정해놓는 것은 세계적인 추세이다. 과거 인도네시아처럼 투표마감시간을 오후 2시로 정해놓는 등 터무니없는 전례도 있으나 이런 현상은 독재가 판치던 국가처럼 극히 예외적인 현상이다. 대부분 국가들은 현실에 맞게 유연하게 투표마감시간을 정하고 있는데, 그 예가 다음과 같다.

국가	투표시간	비고
미국	캘리포니아주: 7~20시 버지니아: 6~19시	주법(평일)
영국	7~22시	(평일)
캐나다	뉴펀들랜드, 대서양, 중앙시 간지역: 8:30~20:30 산악시간지역: 9:30~21:30 태평양시간지역: 7~19시	선거법(평일)
일본	7~20시	선거법: 사정이 있으면 2시간 이내 범위에서 투표시각을 앞당기거나 늘릴 수 있으며 마감시각은 4시간 범위 내에서 앞당길 수 있음(휴일)
프랑스	8~18시	선거법(휴일)
독일	8~18시	선거법(휴일)
스웨덴	8~20시	선거법(휴일)
이탈리아	6:30~22시(휴일) 07~14시(평일)	하원의원선거법(휴일+평일 이틀 간)
알바니아	8~21시	투표시간 마감 전에 투표인이 투표소 또는 대기소에 있으면 마칠 때까지 연장
호주	8~18시	선거법(휴일)

표 9) 각 국가별 투표시간 비교

투표마감시간을 연장했을 때 과연 효과가 있는가의 문제가 있다. 임기만료에 의한 공직선거에서는 물론이고 보궐선거에서도 투표마감시각 직전에 투표율이 상당히 올라가는 현상을 발견할 수 있다. 공히 이러한 현상이 나타난다면 굳이 투표시간을 연장할 필요가 없지 않느냐는 의견이 제시되는 것이다. 그런데 앞에서 본 것처럼, 투표시간 연장의 문제는 단지 유권자가 종료시점 직전까지 달려올 의지가 있느냐 없느냐에 달려 있는 것이 아니다. 현실적으로 시간이 없어서 투표를 하지 못한다는 물경 730만 명이나 되는 유권자들에게 투표할 시간을 주는 것은 절차적 민주주의의 측면에서 당연한 것이기 때문이다.

이런 문제점을 인식하고 있는 기성 정당의 정치인들이 19대 국회가 개원되자마자 너도 나도 임기만료 선거에서 투표시간 연장을 내용으로 하는 공직선거법 개정안을 내놓았다. 그리고 지난 9월 18일 국회 행정안전위원회 법안심사소위에서 이 법률 개정안들을 놓고 회의가 진행되었다. 여야를 막론하고 대다수의 의원들이 투표시간을 연장하는 것에 찬성을 함으로써 무리

없이 통과될 것 같았던 법률개정안 심의는 갑작스러운 의사진행의 난항을 겪으면서 마치 ‘봉숭아 학당’을 재연하는 것과 같은 파행 속에 의결이 연기되었고, 결국 9월 20일 회의까지도 이 법률개정안은 결국 통과되지 못했다.

언론보도에 따르면, 의결이 이루어질 상황 직전에 새누리당의 전문위원과 소위 위원장이 갑자기 논의를 다시 하자고 하면서 법안심사가 마무리되지 못했다고 한다. 의사 회의록을 검토해도 소위 위원장이 법안심사를 회피할 이유가 전혀 없었다. 회의 중 제시되었던 문제는 크게 두 가지였다. 하나는 실제 투표율이 올라가느냐의 문제였고, 다른 하나는 예산의 문제였다.

먼저 예산의 문제를 보면, 당시 회의 중 중앙선거관리위원회의 관계자가 뜬금없이 예산이 배로 들어갈 거라는 주장을 한다. 위원들이 어느 정도 예산이 더 드는가를 묻자 이 관계자는 “최소한 2배 내지 3배”가 소요될 것이라고 덧붙였다. 그러자 위원들이 그 근거가 무엇이냐를 물었는데 중앙선거관리위원회 관계자는 이에 대해 전혀 제대로 된 근거를 제시하지 못했다.

이와 관련해 위원들이 근거도 없이 무슨 소리를 하느냐는 질타와 함께, 실질적으로 예산이 더 필요하지 않다는 반박을 한다. 예컨대 민주통합당의 유대운 의원은 다음과 같이 중앙선거관리위원회의 근거없는 예측에 대해 반박한다.

“지금 중앙선거관리위원회 예산사항을 보면 충분히 관리예산이 들어가고 있고 그 시간 속에서 대부분의 선거는 12시 안에 끝나는 지역구도 있습니다마는 그렇지 않은 지역구가 훨씬 더 많거든요. 예산 변동이 없습니다. 그래서 예산은 조금씩 남습니다, 지금 보면. ... 지금 예산사항이라는 게 투표참관인이 있습니다, 그렇지요? 투표참관인 수당 지급하지요? 여기에서 2개 조로 나누니까 1시간씩 불어나는 겁니다. 수당 변화가 없습니다, 지금. 그래서 별도의 예산이 필요 없다는 얘기고요.

두 번째는 개표참관인들 있지요, 그렇지요? 개표참관인은 시간이 늘어나는 게 없습니다. 왜 늘어나는 게 없냐면 개표를 그만큼 2시간 늦게 출발해서 같은 시간에 끝나게 되니까 해당사항이 없어요.

세 번째, 관리자들의 문제입니다. 개표참관인, 개표종사원 마찬가지입니다. 2시간 늦게 출발해서 2시간 늦게 끝나는 거니까 똑같다는 얘기입니다.

마지막으로 관리자들입니다. 관리자들은 어차피 1~2시간 내에 더 끝나는 것 의미가 없고 예산 수반이 안 됩니다.”

결론적으로 돈 들 일이 없다는 것이다. 이러한 반박에 중앙선거관리위원회의 관계자는 “개표시간이 밤늦게까지 지연됨으로 인해 전체적인 사회적 비용이 증가된다는 것은 설득력이 있다”고 한 소리 덧붙였다가 무시를 당하는 지경에까지 이르렀다. 실제 투표시간을 2시간 연장했을 때 아무리 많이 잡아도 예산 증가분이 불과 20억 정도 소요된다고 할 때, 예산 때문에

시간연장이 불가하다는 주장은 설득력을 가지기 어렵다.

다른 하나가 투표율이 높아지느냐의 문제였다. 이와 관련해 역시 중앙선거관리위원회의 관계자가 투표율에는 별 차이가 없다는 주장을 했다가 위원들에게 호되게 질책을 당하게 된다. 실제 투표율이 올라갔다는 근거가 있는데도 불구하고 투표율의 차이가 없다고 주장하다가 위원들로부터 “국회의원들을 그렇게, 법안 심사하는 사람을 졸로보고 이야기하면 안 된다”는 힐난까지 받은 후 “죄송하다”는 사과를 하는 지경에 이르렀다.<sup>46)</sup>

실제 투표시간이 연장되어 진행되는 보궐선거를 보면 투표마감 직전에 투표율이 당락을 좌우하는 현상까지 벌어진다. 다음의 그림을 보면 그러한 사실을 확연히 알 수 있다.

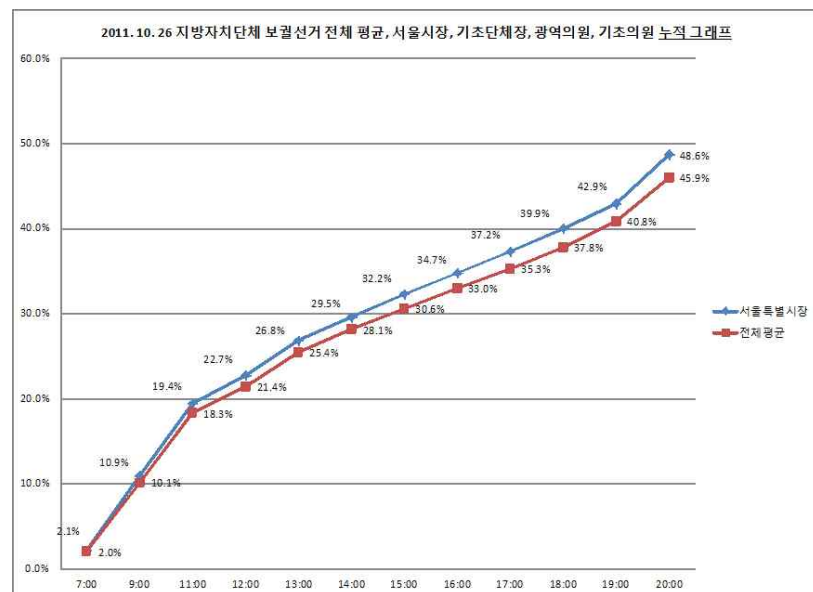


그림 2) 2011. 10. 26. 지방선거 시간별 투표율 누적 상황

이 그래프는 2011년 10월 26일 지자체 보궐선거와 관련된 그래프이다. 아래의 곡선은 전국 평균이고 위의 곡선은 서울시장 투표율이다. 오전 7시부터 11시까지 시간을 2시간씩 나누어 통계를 내는 중앙선거관리위원회의 자료를 기반으로 하다 보니 매 시간 별 누적률이 확연히 보이지는 않지만, 중요한 것은 18:00~20:00까지의 투표율 변화이다. 이를 좀 더 자세히 살펴 보면 그림4)와 같다.

19대 총선에서 투표마감에 임박했던 17시~18시 사이 한 시간 동안 투표율이 4.9%였다. 그런데 투표시간이 연장되었던 2011. 10. 26. 보궐선거를 보면 연장된 2시간 동안, 즉 18시~20시까지의 투표율이 8.1%에 달한다. 서울시장 보궐선거의 경우를 보면 더 확실하게 확인할 수 있다.

46) 이상의 인용은 모두 9월 18일 국회 행정안전위원회 법안심사소위 의사록 발췌.

여기서 보듯, 2011. 10. 26. 서울시장 보궐선거에서 18시부터 20시까지 투표율은 8.7%를 기록하고 있다. 즉 투표시간을 연장하면 실제 투표율이 평균보다 훨씬 높아질 수 있다는 것이 확인되는 것이다. 따라서 투표시간을 연장해도 투표율에는 별 차이가 없다는 중앙선거관리위원회 관계자들의 주장은 전체 누적 투표율을 전제로 할 때는 일리가 있다고 하더라도, 투표시간 연장의 효과와는 전혀 맞지 않는 주장이었던 것이다.

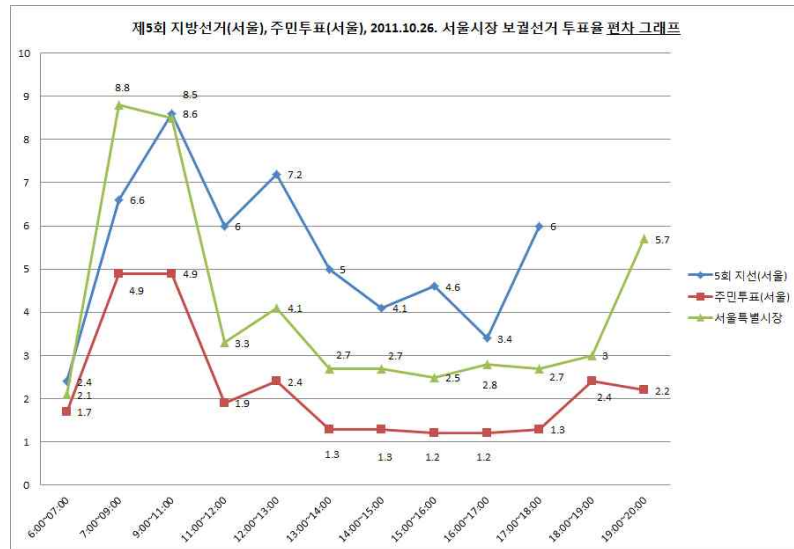


그림 3) 제5회 지방선거와 2011.10.26. 보궐선거 투표율 편차

따라서 투표시간을 연장했을 때 나타나는 두 가지 문제점, 즉 예산의 소요와 투표율 상승의 효과라는 문제점들은 별다른 예산이 들지 않고 투표율은 실제로 상승한다는 것이 확인됨으로써 해소된다. 문제가 해소됨에 따라 임기만료 선거의 투표시간 연장을 내용으로 하는 공직선거법 개정안에 대한 법안심사는 쉽사리 끝날 것처럼 보였다. 그러나 회의는 전혀 엉뚱한 방향으로 진행되었다.

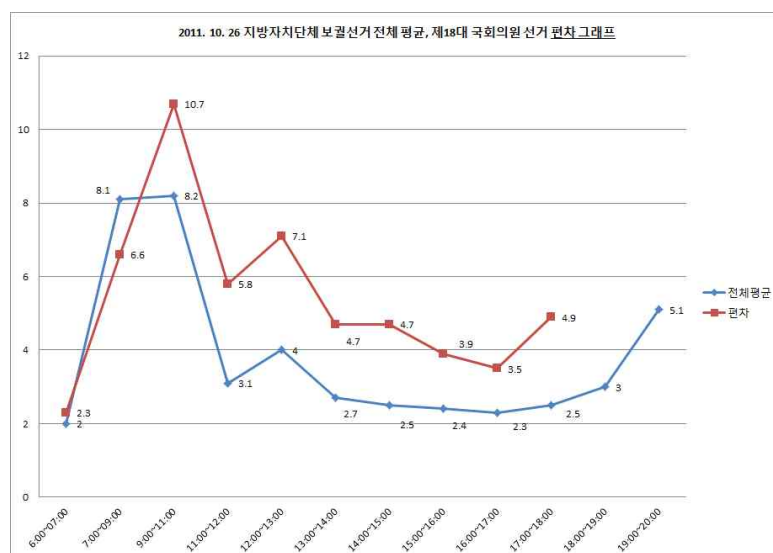


그림 4) 10.26보궐선거 투표율 및 18대 총선 투표율 편차



의결할 것인지에 대해 논의하는 과정에서 소위원장이 새누리당의 관계자로부터 어떤 언질을 듣더니 갑자기 정회를 요구했다. 이때 한 위원이 “이게 뭔가? 위원들이 (논의)하는 부분에 대해서 옆에서 보좌진 얘기 듣고 또 하고”하며 회의진행방식에 문제를 제기하자, 소위원장은 “보좌진 아니에요”라고 반박했다. 그러면서 계속 정회를 요구하자 위원들이 항의하며 “방망이 두드리기 직전에 누구 말을 듣더니만 정회한다는 게 말이 되느냐”며 다그쳤다. 위원들이 결국 소위원장과 껄속말을 주고받던 사람의 신원을 확인했더니 **새누리당 정책위원회 전문위원**이었다. 당리당락을 떠나 결과물을 만들자던 회의의 분위기는 쑥대밭이 되어버리고 결국 정회를 하니 마니 하는 이야기만 하다가 회의가 끝났다.

회의록을 검토해보면, 법률개정안이 통과되기 직전 투표시간 연장에 대한 새누리당 정책위원회 전문위원의 어떠한 언질이 있었고, 새누리당 소속인 소위원장이 개정안의 심의완료를 중단하게 되었음을 알 수 있다<sup>47)</sup>. 왜 그랬을까? 그 이유는 다음의 그림을 보면 충분히 예상 가능하다.

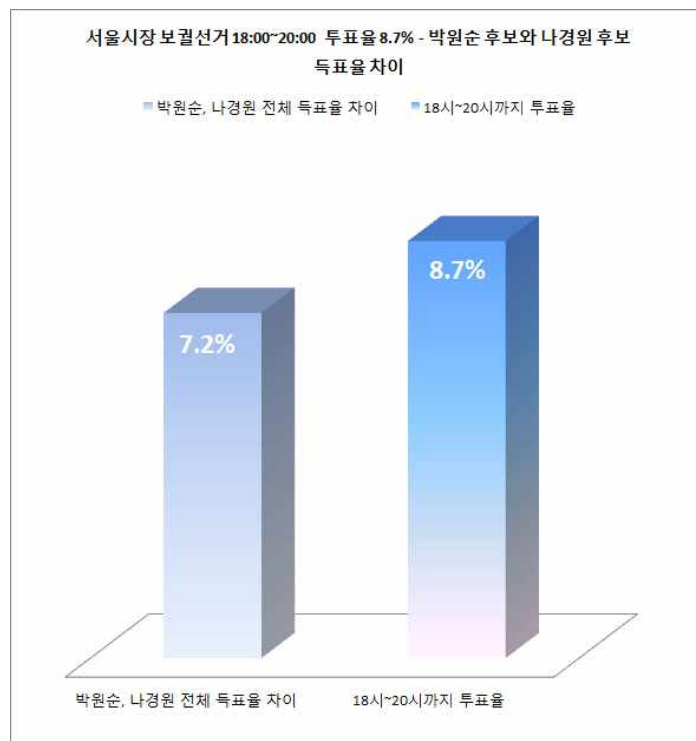


그림 5) 10.26 보궐선거 양 후보 득표율 및 연장시간 투표율

앞서 보았듯이, 2011. 10. 26. 서울시장 보궐선거 당시 마감시간이 연장되어 투표가 진행된 18시~20시까지의 투표율이 8.7%였다. 그런데 해당 보궐선거 결과 무소속 박원순 후보가 한나

47) 인터넷 매체인 미디어스의 기사에 따르면, 새누리당 전문위원이 소위원장에게 ‘시간만은 절대 안 된다’는 언질을 주었고, 같은 당 소속 의원들이 모여 ‘그걸 합의해주면 어떻게 하느냐’는 등의 지적을 했다고 하는데 충분히 가능성이 있는 것이다. 미디어스는 민주통합당 관계자의 전언을 빌어 “새누리당이 투표시간 연장에 대해 반대하는 것으로 입장을 정리했다고 볼 수 있다”고 보도하고 있다. 미디어스, “새누리당, 대선 투표시간 연장만은 절대 안 된다?”, 9월 20일자

라당(현 새누리당) 나경원 후보를 불과 7.2%의 득표율 차이로 신승을 거뒀다. 이 수치만으로 볼 때, 그 두 시간 동안 이루어진 투표가 박원순 후보의 당선에 결정적 역할을 했다고 할 수는 없으나, 두 시간 사이에 올라간 투표율 덕분에 당락이 갈릴 수 있었다는 예측도 가능하다. 향간에 떠돌던 “투표율이 올라가면 한나라당에 불리하다”는 말이 전혀 근거 없는 것이 아니라는 심증이 발생하는 것이다.

물론, 투표율 제고는 투표당일 마감시간을 한 두 시간 연장한다고 해서 올릴 수 있는 것이 아니다. 투표율을 올리고 유권자의 정치적 의사가 정확히 반영되며 다양한 소수정당들이 의회에 진입할 수 있도록 보장하는 방향으로 공직선거법을 비롯한 정치관계법의 대대적인 개혁이 필요하다. 이후 계속 논의하겠지만 진보신당이 그 대안으로 제시하는 것이, 첫째 노동자의 투표권을 보장하기 위한 제도적 정비, 둘째 유권자들의 관심제고와 참여의 동기를 고양할 수 있도록 각종 규제의 철폐, 셋째 위험적인 정치관계법의 제조항 정비, 넷째 전면적인 혹은 획기적으로 확장된 비례대표제, 다섯째 각종 공직선거의 결선투표제 도입 등이었다.

이 중 어느 하나만을 정리한다고 하여 선거풍토가 바뀔 수 있는 것이 아니라는 것은 별도의 언급이 필요하지 않을 것이다. 그러나 모든 것을 한꺼번에 바꿀 수 있는 것은 아니라는 것 역시 분명하다. 기회와 여건이 허락하는 범위 내에서 최대한 조건을 개선하기 위한 노력이 경주되어야 장차 각 대안이 일반적으로 승인되는 지경에까지 이를 것이다. 이번에 투표시간 연장을 내용으로 하는 공직선거법 개정법률안의 통과가 그 시발점이 될 수 있었으나 결국 무위로 돌아갔다.

## (2) 정치적 표현의 자유 억압

2012년 8월 23일, 헌법재판소는 2010헌마47 사건에 대하여 위헌 결정을 내렸다. 이 사건은 2010년 4월 미디어오늘 등을 청구인으로 하여 제기된 인터넷 본인 확인제 위헌확인 헌법소원이었다. 문제가 된 법령은 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 망법)’ 제44조의5제1항제2호, 동법 시행령 제29조, 제30조 제1항이었다. 법률상 규정된 명칭은 ‘본인확인조치’이며 언론사의 기사에 흔히 쓰이는 용어는 ‘인터넷 실명제’이지만, 그 성격을 가장 명확히 보여주는 용어는 ‘게시판 실명제’라는 온라인 규제에 관한 법령이 이들이다.

“게시판 이용자의 본인확인”이라는 제목의 망법 제44조의5는 2007년 1월에 신설된 조항이다. 본 규정에 따르면, 국가기관을 비롯한 공공기관 등과 일일평균 10만 명 이상 이용하는 정보통신서비스에서 설치 운영하는 게시판을 이용하기 위해서는 본인확인, 즉 인증을 하도록 규정하고 있다. 이 때 인증의 방법은 주민등록번호와 실명을 이용하여 신용정보회사의 본인확인을 통해 이루어진다.

헌법재판소는 이 규정에 대하여 다음과 같이 결정하였다. 먼저 헌법재판소는 ‘본인확인조치’가 법률이 갖추어야 할 기본권에 대한 침해의 최소성을 위반했다고 판단했다. 비록 건전한 인터넷 문화를 조성하고자 하는 취지와 불법정보게시로 인한 피해를 방지하기 위한 방법적 측면에서는 목적의 정당성과 수단의 적합성이 인정된다고 할지라도, ‘본인확인조치’는 목적달성에 필요한 범위를 넘는 과도한 제한이라는 것이다.

더불어 헌법재판소는 결정문에서 ‘본인확인조치’로 인해 달성하고자 했던 공익적 목적이라는 것이 실질적으로는 실현될 여지가 없다는 것을 적시했다. 즉 ‘본인확인조치’를 시행하였음에도 불구하고 애초 근절하고자 했던 소위 ‘악플’은 감소하지 않았고, 오히려 표현의 자유를 보장하기 위한 기본적 전제로서 익명성이 보장되지 않음으로써 대다수 시민의 정당한 의사표현을 제한하여 민주주의의 발전에 역행했다는 것이다.

‘본인확인조치’는 공익은 물론 중대한 사익의 침해까지 유발했는데, 표현의 자유를 억압한 것은 물론이려니와 주민등록번호 등으로 본인여부를 확인할 수 없는 외국인 등의 인터넷 이용을 봉쇄하고, 게시판 운영자의 업무상 불리한 제한으로 작용했으며, 본인확인정보 즉 실명과 주민등록번호의 보관 등으로 인하여 개인정보유출 및 개인정보의 부당한 이용 위험성이 증가했다고 헌법재판소는 판단했다.

이와 동시에 헌법재판소는 모바일 게시판, SNS 등 법률이 규정하고 있는 ‘본인확인조치’를 적용할 수 없는 새로운 의사소통 수단의 등장으로 인하여 이 제도가 실효성을 담보하지는 못한 채 제한된 인터넷 공간에서만 적용될 뿐이라는 한계를 지적하는 것도 잊지 않았다. 결국 이러한 이유들을 종합할 때 ‘본인확인조치’는 헌법이 정하는 과잉금지원칙을 위반한다는 것이 헌법재판소의 결정이다<sup>48)</sup>.

이 판례를 통해 결국 망법 상의 게시판 실명제는 폐지의 기로에 서게 되었으나, 정작 실질적으로 문제가 된 공직선거법 상의 게시판 실명제는 아직도 건재하다. 2004년 신설된 공직선거법 제82조의6은 인터넷 언론사의 게시판 및 대화방과 정당 및 후보자와 예비후보자가 개설하여 운영하는 홈페이지의 게시판 및 대화방에 의견을 올릴 때에는 실명을 확인하도록 규정하고 있다.<sup>49)</sup> 결국 정치적 의사표현을 가로막는 게시판 실명제와 관련하여 망법 상의 규제는 위

48) 2012. 8. 23. 2010헌마47, 252(병합)

49) 공직선거법 제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인) ① 인터넷언론사는 선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보(이하 이 조에서 "정보등"이라 한다)를 게시할 수 있도록 하는 경우에는 행정안전부장관 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 신용정보업자(이하 이 조에서 "신용정보업자"라 한다)가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다. 다만, 인터넷언론사가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의5에 따른 본인확인조치를 한 경우에는 그 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 한 것으로 본다.

②정당이나 후보자는 자신의 명의로 개설·운영하는 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보

헌임이 확인되었으나 공직선거법 상의 규제는 여전히 살아남아 있는 것이다.

그런데 헌법재판소의 결정 중에는 비록 게시판 실명제와는 또 다른 문제라고 할지라도 온라인을 통한 정치적 표현의 자유에 대해 의미 있는 판례가 또 하나 있다. 2011년 12월 29일 헌법재판소는 공직선거법 제93조 제1항<sup>50)</sup>의 규정 안에 들어 있는 “‘기타 이와 유사한 것’ 부분에 ‘정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법’(이하 ‘인터넷’이라 한다)이 포함된다”고 해석한다면, 과잉금지원칙에 위배하여 정치적 표현의 자유 내지 선거운동의 자유를 침해”한다고 결정했다.<sup>51)</sup>

헌법재판소가 이와 같은 일련의 입장을 취하는 것은 공직선거법의 각 규정이 선거 관계자는 물론 유권자들의 참정권에 상당한 제약을 가하는 구조로 구성되어 있음을 직접적으로 보여준다. 2011년 12월 29일 결정은 비록 조문의 해석에 대한 판단이었다고 할지라도, 공직선거법의 규정이 법 해석의 최고 권위를 가진 기관의 유권해석을 통해서야 그 진의를 파악할 수 있다는 측면에서 현행 공직선거법의 문제점을 극명하게 드러내준다.

온라인을 통한 정치활동과 선거운동에 대하여 공직선거법이 취하는 태도는 오프라인의 그것을 그대로 온라인에 적용하려 하기 때문이다. 공직선거법의 각 제한규정은 피선거권자의 정치적 의사표현의 자유만을 침해하는 것이 아니라 유권자들의 권리까지도 제한하고 있다. 이후

---

자에 대한 지지·반대의 정보등을 게시할 수 있도록 하는 경우에는 제1항의 규정에 따른 기술적 조치를 할 수 있다.

③행정안전부장관 및 신용정보업자는 제1항 및 제2항의 규정에 따라 제공한 실명인증자료를 실명인증을 받은 자 및 인터넷홈페이지별로 관리하여야 하며, 중앙선거관리위원회가 그 실명인증자료의 제출을 요구하는 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다.

④인터넷언론사는 제1항의 규정에 따라 실명인증을 받은 자가 정보등을 게시한 경우 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 "실명인증" 표시가 나타나도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다.

⑤인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에서 정보등을 게시하고자 하는 자에게 주민등록번호를 기재할 것을 요구하여서는 아니된다.

⑥인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 "실명인증"의 표시가 없는 정당이나 후보자에 대한 지지·반대의 정보등이 게시된 경우에는 지체 없이 이를 삭제하여야 한다.

⑦인터넷언론사는 정당·후보자 및 각급선거관리위원회가 제6항의 규정에 따른 정보등을 삭제하도록 요구한 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다.

50) 당 조문의 전단은 이렇게 되어 있다. 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ① 누구든지 선거일전 180일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없다.

51) 2011. 12. 29. 2007헌마1001, 2010헌바88, 2010헌마173·191(병합). 이 결정에서 재판관 이동흡과 재판관 박한철은 인터넷을 통한 의견개진을 ‘기타 이와 유사한 것’에 포함시키는 것이 ‘정당한 입법목적’에 부합하며, ‘선거의 평온과 공정성’을 유지하기 위한 ‘수단의 적절성’도 인정되며, 과잉금지의 원칙을 위반하지 않고 법익의 균형성 요건도 위배하지 않는다는 취지로 반대의견을 제시했다. 전 재판관 이동흡은 2013년 1월 현재 헌법재판소 소장 후보자로 추천되어 논란이 되고 있다.

다시 살피겠지만, 각종 선거운동 또는 홍보활동에 대한 제약은 그 실질이 공히 정치적 표현의 자유를 침해하고 있다.

예를 들어 현행 공직선거법 제79조 제1항은 공개장소에서 이루어지는 후보자의 연설 및 대담에 관하여 규정하면서, 비례대표후보자에 대해서는 이를 허용하지 않도록 하고 있다.<sup>52)</sup> 지역구국회의원 후보자의 경우, 자신의 선거구 내의 공개된 장소에서 연설 및 대담을 함으로써 자신의 선거운동을 할 수 있다. 그런데 비례대표선거 후보에 대해서는 이러한 행위가 금지되는 것이다.

이와 관련하여 헌법재판소는 이 규정이 헌법에 위배되지 않는다는 결정을 한 바 있다. 헌법재판소의 판단에 따르면, 비례대표가 방송연설 등을 통해 정당을 홍보할 수 있는 기회가 법에 의하여 보장되고 있기 때문에 별도로 공개장소에서 연설 및 대담을 허용할 필요성이 없다. 게다가 광역단위 지방선거에서 수많은 비례후보들이 공개장소에서 연설 및 대담을 하도록 허용할 경우 비용과 노력 등 경제적 부담이 가중되고 선거관리가 어려울 수 있다. 따라서 법 제79조 제1항은 선거운동의 자유를 침해한다고 볼 수 없고, 지역구에 출마하는 후보자들과의 형평성을 해치는 것이 아니라고 헌법재판소는 판단한다.<sup>53)</sup>

우선 헌법재판소는 비례후보의 선거운동을 정당의 홍보 차원에 국한하여 판단하고 있다. 원내 의석을 목적으로 하는 정당의 선거전술의 일환으로 배치된 비례후보이므로 이들의 우선적 목적이 정당을 홍보하는 것임을 부정할 수는 없다. 그러나 비례후보는 단순히 정당의 홍보만을 목적으로 하는 것이 아니라, 본인 자신의 정견을 밝힐 수 있다. 또한 방송연설의 경우 그 시간과 분량이 제한되어 있고, 대담은 전혀 이루어지지 않는다. 반면 공개장소에서의 연설이나 대담은 시간의 제약이 없어 자신의 정견은 물론 정당의 정강 정책에 대한 상세한 설명이 가능하다. 뿐만 아니라 공개장소에서의 연설이나 대담은 청중을 직접 두고 하는 행위라 의견의 상호교환이 가능하며 유권자들의 찬성이나 비판이 가능하다.

따라서 방송연설이나 광고는 단지 어떤 정당에서 어떤 비례후보가 나왔다는 것만을 유권자에게 알릴 수 있을 뿐이다. 유권자로서는 그저 어떤 당이 있고 어떤 비례후보가 있느냐만을 알 수 있을 뿐 특정정당의 정강과 정책을 알리는 목적은 애초부터 방송연설과 방송광고에는 포함되지 않는다. 더구나 방송광고의 경우에는 재정동원능력이 현저하게 떨어지는 군소정당에게는 거의 도움이 되지 않는다.

한편 공개장소에서의 연설과 대담은 비용에 있어서도 별도의 재정이 필요하지 않고, 청중들

---

52) 공직선거법 제79조(공개장소에서의 연설·대담) ① 후보자(비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 선거운동기간 중에 소속 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견, 그 밖에 필요한 사항을 홍보하기 위하여 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있다.

53) 2011. 3. 31. 2010헌마314.

이 선거감시인의 역할까지 수행하게 되므로 오히려 선거관리차원에서도 문제가 없다. 그리고 바로 이 후자의 측면에서 심각한 문제인 것은 이 조문이 결국 유권자들의 선거권을 제한하게 된다는 것이다. 즉 자유로운 투표의 권리를 행사하기 위해 사전에 전제되어야 할 알권리 및 표현의 자유 등이 원천적으로 봉쇄되는 것이다.

특히 진보신당과 같은 군소정당에 있어서 유권자를 직접 만날 수 있는 기회가 제한된다는 것 또한 심각한 문제라고 할 것이다. 인적 및 재정적 한계로 인하여 전국 주요 지역구에 후보를 골고루 내지 못하는 군소정당이 자신들의 존재를 알릴 수 있는 방법은 비례대표후보를 활용하는 것이다. 그러나 비례대표후보들의 선거운동이 이처럼 제한되어 있는 상황에서는 거대 정당들의 선거운동에 대하여 균형 있는 대응을 한다는 것은 불가능하다. 따라서 다른 방식이 가능하기 때문에 본 법률 규정이 과잉금지원칙에 위배되지 않는다는 헌법재판소의 판단은, 선거라는 정치적 사건에 대한 헌법재판소의 매우 협소한 이해의 한계이다.<sup>54)</sup>

이상에서 살펴본 것처럼, 현행 공직선거법상 각종 선거운동의 규제사항들은 후보자와 유권자의 정치적 표현의 자유를 광범위하게 보장하는 것과는 전혀 반대로, 유권자들의 선거에 대한 관심과 참여의욕을 저하시킬 정도로 기본권을 침해하고 있다.

### (3) 선거운동방식의 다양성 억제

앞에서 현행 공직선거법이 정치적 의사표현의 자유를 침해 내지 억제하고 있음을 살펴보았다. 이제부터는 구체적으로 어떻게 선거운동에 제한을 둬으로써 이러한 효과를 유발하는지 살펴해보도록 하겠다.

#### 1) 기탁금제도

현행 공직선거법은 제56조 제1항에 기탁금제도를 두고 있다. 이 규정에 의하여 후보자로 등록하려는 사람은 일정한 수준의 기탁금을 관할선거구 선거관리위원회에 납부하도록 되어 있다. 그런데 그 기탁금의 액이 과도하다는 논란이 있다. 우선 법 규정에서 정하고 있는 기탁금의 수준을 보자.

1. 대통령선거는 3억원
2. 국회의원선거는 1천500만원
3. 시·도의회의원선거는 300만원

---

54) 이와 관련하여 진보신당은 2012년 4월 총선이 진행되는 과정에서 헌법소원을 제기했다. 진보신당은 헌법소원청구를 통해 이 규정이 “정당활동의 자유를 침해하며 후보자들의 선거운동의 자유와 공무담임권을 침해하는 한편, 형식적 및 실질적으로 정당 및 비례대표 국회의원 후보자들의 평등권을 침해하는 것은 물론 선거운동의 기회균등을 보장하지 못”하고 있으며, “유권자의 알권리와 정치적 의사표현의 자유, 더 나가 선거권 자체에 중대한 침해가” 된다고 주장하였다.

4. 시·도지사선거는 5천만원
5. 자치구·시·군의 장 선거는 1천만원
6. 자치구·시·군의원선거는 200만원

선거에 관하여 기탁금제도를 두는 이유는 후보자들의 난립으로 인하여 불법선거운동의 감시와 투개표 등 선거관리에 지장이 초래되는 것을 막고, 이로 인한 국가비용의 증가를 억제하기 위한 목적을 갖는다. 지나친 후보자 난립으로 인한 표의 분산은 당선자의 민주적 정당성을 약화시킬 수도 있다. 한편, 기탁금제도는 후보자들에게 불법선거에 대한 과태료나 불법시설물 등에 대한 대집행비용이 발생하는 경우를 대비하여 예납하도록 하는 의미도 있다.<sup>55)</sup>

그런데 헌법재판소 역시 인정하고 있듯이, 기탁금제도는 역으로 후보자의 재력에 따라 공직 취임의 기회를 차별하는 결과를 발생시킴으로써 민주주의의 대원칙인 평등한 참정권의 보장을 저해할 수 있다. 국민주권주의와 대의민주주의를 기반으로 모든 국민에게 참정권 등을 보장하는 헌법의 원칙 하에서, 능력과 자질 등의 요소가 아니라 재력이 공직을 맡을 수 있는 유일한 기준이 된다면 이는 허용할 수 없다는 것이 헌법재판소의 판단이다.<sup>56)</sup>

물론, 기탁금제도의 취지와 입법목적은 인정하는 범위 안에서 그 상한을 어떻게 정할 것인가는 상대적일 수 있다. 우리 공직선거법 상 예컨대 대통령선거에 있어 후보자 기탁금의 가액도 계속해서 변화되어 왔다. 1963년 제정된 당시 대통령선거법에는 기탁금제도가 없었으며, 1980년 개정에서도 대통령선거법에는 기탁금제도를 두지 않았다. 대통령선거에서 기탁금제도가 도입된 것은 1987년 대통령선거 직전의 대통령선거법 전부개정 당시였다. 한편 이와 동시에 후보자 기탁금의 국고귀속제도가 함께 도입되었다.

대통령선거	기탁금	후보자수
제11대(1980)	없음	1
제12대(1981)	없음	4
제13대(1987)	5천만(정당추천), 1억(무소속)	8
제14대(1992)	3억	8
제15대(1997)	5억	7
제16대(2002)	5억	7
제17대(2007)	5억	12
제18대(2012)	3억	7

표 10) 역대 대통령선거 기탁금 액수 비교

55) 2008. 11. 27. 2007헌마1024.

56) 위 판례.

그런데 표에서 보다시피, 기탁금 액의 다소와 후보자 난립이 일정한 상관관계를 가지고 있다고 할 수 있을만한 근거는 없다. 다시 말해 기탁금 상한이 높으면 후보자가 적고, 낮으면 후보자가 많다는 상관관계가 보이질 않는다는 것이다. 그나마도 13대 선거에서는 3명의 후보자가 중도 사퇴했고, 17대에서는 2명이 중도 사퇴했으며, 이번 선거에서도 후보자 등록을 마치고 선거운동을 하다가 중도에 사퇴한 후보자가 1명 있었다.

이러한 이유들과 함께 헌법재판소는 외국의 사례와 비교할 때도 고액기탁금제도가 허용된다는 논지를 발견할 수 없다고 판단했다. 물론 헌법재판소의 2008. 11. 27. 2007헌마1024. 헌법불합치결정 당시 대통령선거 후보기탁금이 5억이었고, 헌법재판소는 이 금액이 ‘고액’인 점이 헌법에 합치되지 않는다고 판단한 것이다. 그런데 헌법재판소의 이와 같은 판단은 ‘액수’의 과다가 선거운동 및 선거관리를 진행하는 과정과 어떻게 합치될 수 있는가라는 객관적 근거를 제시하지는 못하고 있다. 그러다보니 현행 공직선거법이 대통령선거 후보자 기탁금의 액을 3억 원으로 내린 선에서 개정을 한 것으로 헌법재판소 결정의 취지가 달성될 수 있는 것인지는 의문이다.

사실상 기탁금제도가 가지고 있는 취지 중 하나는 선거관리비용의 사전 보전인데, 그 외에 취지들, 예를 들어 후보자의 난립 방지 등의 취지는 사실상 의미가 없다. 후보자로 나선 사람들이 아무리 많다고 해도, 유권자의 선택이  $1/n$ 으로 갈리는 경우는 거의 없다. 즉 후보자의 수와 관계없이 언제나 유권자의 선택은 유력한 몇 명으로 압축된 후보자들의 명단 안에서 이루어진다는 점이다. 그렇다면 선거관리비용의 사전 보전이라는 목적이 달성될 수 있는 다른 방식이 있다면, 기탁금제도를 굳이 운영할 이유가 없다.

이 문제는 특히 선거시기 국고보조금제도와 밀접하게 관련되어 있다. 현행 정치자금법 제27조에는 국고보조금의 배분방식이 정해져 있는데, 이 가운데 선거보조금의 지급 요건이 있다.<sup>57)</sup> 이 규정이 가지고 있는 문제점에 대해서는 이후에 다시 논의하겠으나<sup>58)</sup>, 일단 선거보조

57) 정치자금법 제27조(보조금의 배분) ① 경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체)제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.

②보조금 지급 당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상이 아닌 정당으로서 5석 이상의 의석을 가진 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가진 정당 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다.

1. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당의 경우에는 국회의원선거의 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당

2. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당 중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 가진 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 0.5 이상인 정당

3. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 배분·지급액을 제외한 잔여분 중 100분의 50은 지급 당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분은 국회의원선거의 득표수 비율에



금만을 두고 보면, 이 규정은 다음과 같은 구조로 되어 있다. 첫째, 선거보조금의 지급 방식은 정당에 대한 경상보조금의 지급방식과 같다. 둘째, 선거보조금은 당해 선거에 후보자를 추천하지 않은 정당과 무소속 출마자들에게는 배분·지급되지 않는다. 결국 원내 의석을 다수 확보한 거대정당의 후보자일수록 선거보조금을 통해 경제적 부담을 줄일 수 있는 반면, 원내의석을 가지지 아니한 정당의 후보자 또는 무소속 후보자는 처음부터 국고보조의 가능성이 없다.

정치자금법 상 선거시기 국고보조금과 기탁금을 연계하여 살펴보면, 현행 공직선거법의 기탁금제도가 가지고 있는 문제점이 무엇인지를 확인할 수 있다. 선거시기 국고보조금을 의석을 기준으로 하여 정당별로 배분할 것이 아니라, 선거관리위원회의 관리 하에 후보자들의 각종 선거운동에 대한 지원을 공정하게 할 수 있다면 기탁금제도를 굳이 두지 않아도 된다. 한편 법 제57조는 선거가 종료된 후 기탁금을 일정한 기준에 따라 후보자에게 반환토록 하고 있다. 기탁금제도가 폐지되고 선거시기 국고보조금의 배분 및 선거자금과 관련된 선거관리의 합리적 운영을 기함으로써 아예 규정 자체가 무용하게 될 수도 있다.

이처럼 현행 공직선거법의 기탁금제도는 후보예정자의 참정권과 정치적 의사표현의 자유, 공무담임권을 제약할 뿐만 아니라 유권자들의 선택의 기회를 박탈함으로써 참정권행사에 제약이 된다. 특히 원내의석을 가지지 못한 상황에서 후보자를 내야 하는 진보신당과 같은 군소정당에게 이 조항은 정치활동에 심각한 장애요인으로 작용한다.

## 2) ‘기간’의 문제

현행 공직선거법은 제59조에 선거운동기간에 대하여 특정하고 있다. 이에 따르면 선거운동을 할 수 있는 기간은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지로 한정된다.<sup>59)</sup> 그런데 동법 제33조는 선거기간을 (i) 대통령선거 23일 (ii) 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거 14일로 정하고 있다.<sup>60)</sup> 우선 이 두 조문만을 놓고 보면 실질적으로 선거운동은 선거기간 중 당일을 제외한 기간으로써 (i) 대통령선거 22일 (ii) 기타 공직선거 13일이 된다. 다시 말해 현행 공직선거법에 따르면 대통령선거를 위한 선거운동은 22일에 불과하며 기타 공직선거를 위한 선거운동은 기껏해야 2주도 채 되지 않는다는 것을 뜻한다.

따라 배분·지급한다.

④선거보조금은 당해 선거의 후보자등록마감일 현재 후보자를 추천하지 아니한 정당에 대하여는 이를 배분·지급하지 아니한다.

⑤보조금의 지급시기 및 절차 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

58) 정당에 대한 국고보조금 배분은 헌법사항이다. 즉 현행 헌법 제8조 제3항은 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”고 규정하고 있다. 정치자금법의 국고보조금 규정은 이 헌법에 근거를 둔다. 문제는 국가가 정당에 대해 이러한 자금지원을 할 수 있느냐에서부터 출발한다. 이에 대해서는 이후 본문에서 다시 논의한다.

59) 공직선거법 제59조(선거운동기간) 선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.(각호 생략)

60) 공직선거법 제33조(선거기간) ① 선거별 선거기간은 다음 각호와 같다.

1. 대통령선거는 23일

2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일

그런데 이 기간의 설정이라는 것이 과연 어떤 의미를 가지고 있는 것인지 먼저 확인해볼 필요가 있다. 헌법재판소는 선거운동기간을 법률에 규정한 헌법적 의의에 대하여 그 취지에 대한 확고한 동의의 입장을 취하고 있다. 헌법재판소가 선거운동기간의 특정에 대하여 합헌적으로 해석하는 근거는 다음과 같다.

(i) 기간의 제한 없는 선거운동의 무한정 보장은 후보자간 지나친 경쟁으로 인하여 선거관리의 곤란으로 이어짐에 따라 부정행위의 발생을 막기 어렵다.

(ii) 후보자간 무리한 경쟁의 장기화는 비용과 노력이 많이 들어 사회경제적으로 많은 손실을 가져온다.

(iii) 같은 원인으로 인하여 후보자간의 경제력 차이에 따른 불공평한 결과가 생기고 선거비용을 마련할 수 없는 젊고 유능한 사람의 입후보가 저지된다.

(iv) 후보자는 선거일 공고 이전에도 입후보를 위한 준비행위와 선거운동을 위한 준비행위를 얼마든지 할 수 있다.<sup>61)</sup>

헌법재판소의 논리를 그대로 수용한다고 하더라도 현행 공직선거법에 정해져 있는 각종 기간에 대한 규정은 선거운동을 하는 입장에서는 물론이려니와 통상의 정치활동이라는 부분이 선거기간규정에 의하여 제약되는 모순으로 점철되어 있다. 우선 위에서 본 것처럼, 현행 공직선거법의 규정에 따를 때, 선거일 당일의 선거운동은 금지된다. 그러나 왜 그래야 하는지에 대해서는 납득할만한 이유가 제시되지 않는다.

투표당일 선거운동 금지의 이유로 제시되는 가장 일반적인 견해는 선거일에 대한 ‘평화의 보존’이다. 즉 선거일 당일까지 경쟁적으로 선거운동을 하지 않음으로써 선거일만큼은 유권자들이 어떤 정치적인 개입 없이 투표할 수 있도록 보장한다는 것이다.<sup>62)</sup> 그러나 이러한 이유만으로는 투표당일 선거운동을 금지할 명확한 이유가 존재한다고 보기 어렵다. 특히 SNS 등 온라인을 이용한 선거운동이 활발하게 이루어지고 있는 현재, 투표일 단 하루를 ‘평화의 보존’을 위해 비워놓는다는 것이 실질적으로는 아무런 의미도 없는 상황이다.<sup>63)</sup>

중앙선거관리위원회는 각급 선거시기마다 투표당일 선거운동행위를 강력하게 금지하고 있다. 또한 현행 공직선거법 제254조 제1항은 투표당일 선거운동에 대해 3년 이하 징역 또는

61) 1994. 7. 29. 93헌가4,6(병합).

62) 공명리와 함께하는 선거이야기, “정보통신망을 이용한 선거운동, 그 몇 가지 쟁점”. 공명리 블로그 참조. <http://nec1963.tistory.com/1435>

63) 투표당일 선거운동에 대해 특히 무겁게 처벌하는 이유에 대해, 선거일의 선거운동이 유권자들의 올바른 선택을 방해하거나 투표진행의 평온성을 저해할 수 있기 때문에 통상의 사전선거운동보다도 위법성이 중하다는 견해가 있다. 선거연수원 편, “공직선거법 길라잡이”, 149쪽. 2011.12. 그러나 공직선거법 상 투표방해행위 등에 대한 처벌규정이 따로 있고, 여타 유무형의 물리력을 동원한 행위는 형법 등 다른 법률에 의하여 얼마든지 제재가 가능함을 미루어보면 이처럼 투표당일 선거운동 자체를 막는 규제의 타당성은 인정하기 어렵다.

600만원 이하 벌금형을 규정하고 있다.<sup>64)</sup> 이러한 제한은 선거운동을 하는 사람은 물론 유권자에게도 심각한 혼선을 유발한다. 중앙선거관리위원회는 매 선거시기마다 투표당일 선거운동이 불법임을 알리는 데 상당한 노력을 쏟고 있다.<sup>65)</sup> 그러나 이와 동시에 선거관리위원회는 별도로 투표 당일 SNS 등을 이용한 ‘선거독려’ 캠페인은 불법행위가 아니라고 밝혀야 했다. 그러나 온라인을 통한 선거독려캠페인이 불법행위가 아니라는 선관위의 유권해석조차도 매우 까다로운 요건들이 전제된다. 예컨대 소위 ‘인증샷’을 올릴 때 특정정당이나 후보를 지지하는 것으로 보일 수 있는 제스처는 해서는 안 되며, “대한민국을 위해 투표합시다”처럼 투표참여를 권유하는 정도로 그쳐야 한다. 그런데 이러한 기준의 명확성을 어떻게 담보할 수 있을 것인가?

평소에 정권교체에 대한 의견을 상시적으로 피력한 유력인이 인증샷을 찍으면서 “대한민국을 위해 투표합시다”라고 멘트를 올릴 때, 이것이 과연 단순한 선거독려에 불과한 것인가? 특정정당의 유력인사가 투표소 밖에서 인증샷을 올리는 경우, 이 사람이 아무런 멘트도 남기지 않았다고 한들 이것은 단순한 투표참여 권유일 뿐인가, 아니면 자기 정당에 대한 선거운동인가?

선거운동기간과 관련하여 또 하나 주목할 부분은 예비후보자의 선거운동이다. 현행 공직선거법은 예비후보자 등록제도를 두고 있는데, 이 규정에 따르면 각급 공직선거에 출마하고자 하는 사람은 후보등록 전에 상당한 기간을 예비후보자로 활동할 수 있도록 보장하고 있다.<sup>66)</sup> 예를 들어 당해 연도 대통령선거에 출마하고자 하는 사람은 선거일로부터 240일 전에 예비후보로 등록한 후 일정한 선거운동을 진행할 수 있다.

예비후보가 후보자 등록 전까지 할 수 있는 선거운동도 당연히 선거운동이다. 그런데 이러한 예비후보자의 선거운동 보장과는 별개로 공직선거법은 사전선거운동을 금하고 있다. 법 제 254조 제2항은 선거운동기간 전의 선거운동에 대해 유형을 열거하면서 그 행위를 금지한다.<sup>67)</sup> 이는 선거운동기간을 법률로 특정한 이유, 즉 앞서 살핀 헌법재판소의 판단(1994. 7.

64) 공직선거법 제254조(선거운동기간위반죄) ① 선거일에 투표마감시각전까지 선거운동을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

65) 이번 대선에서도 마찬가지로 중앙선거관리위원회는 “선거일에는 누구든지 모든 방법의 선거운동 금지”라는 제목의 보도자료를 배포했다. [http://www.nec.go.kr/nec\\_new2009/BoardCotBySeq.do](http://www.nec.go.kr/nec_new2009/BoardCotBySeq.do)

66) 공직선거법 제60조의2(예비후보자등록) ① 예비후보자가 되려는 사람(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거는 제외한다)은 다음 각 호에서 정하는 날(그 날 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다.

1. 대통령선거: 선거일 전 240일
2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거: 선거일 전 120일
3. 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거: 선거기간개시일 전 90일
4. 군의 지역구의회의원 및 장의 선거: 선거기간개시일 전 60일

67) 공직선거법 제254조(선거운동기간위반죄) ② 선거운동기간 전에 이 법에 규정된 방법을 제외하고 선전시설품·용구 또는 각종 인쇄물, 방송·신문·뉴스통신·잡지, 그 밖의 간행물, 정견발표회·좌담회·토론회·향우회·동창회·반상회, 그 밖의 집회, 정보통신, 선거운동기구나 사조직의 설치, 호별방문, 그 밖의

29. 93헌가4,6(병합))에 따라 당연히 도출되는 규정이다. 그런데 예비후보의 선거운동은 보장하되 그렇지 않은 사람, 즉 예비후보로 등록할 필요가 없는 현직에 있는 사람 혹은 예비후보로 등록하지는 않았으나 공직선거에 출마할 의사가 있는 사람에게는 어떤 방식으로 형평성을 보장할 수 있는가의 문제가 발생한다. 더불어 사전선거운동과 통상의 정치활동이 과연 어떤 근거에서 차이를 가질 수 있는가가 더욱 중요한 문제로 부각된다.

세밀한 선거운동방식으로 들어가면 기간의 문제가 점점 더 미묘하게 엉키게 된다. 우선 지방자치단체장은 선거일 전 180일부터는 법에서 정한 예외사항 이외의 경우에 지방자치단체의 사업 등에 관한 홍보물을 발행 및 배부 또는 방송할 수 없다.<sup>68)</sup> 공직선거법 제86조에 따라 공무원의 선거개입을 차단하기 위해 마련된 조치이나, 이 조항은 단지 공무원의 공정하지 못한 선거운동을 막는데 효과가 한정되지 않는다. 해당 지방자치단체의 주민들은 이 규정에 따라 선거일 전 180일부터는 자신이 살고 있는 행정구역에서 일어난 행정행위에 대해 알 수 없는 상황을 감수해야 한다.

이 규정은 이 외에도 공무원인 지방자치단체장에게 기간을 두어 활동을 제약하고 있는데, 자치단체의 장은 선거일 전 60일부터는 소속정당에서 수행하는 통상의 정치활동에조차 참여가 제한된다.<sup>69)</sup> 그런데 해당 규정에는 “당원으로서 소속 정당이 당원만을 대상으로 개최하는 정당의 공개행사에 의례적으로 방문”과 같이 객관적으로 그 구분을 하기가 매우 어려워 선거관리위원회 등 유관기관의 유권해석이 동원될 수밖에 없는 내용들이 포함되어 있다. 뿐만 아니라 관할행정구역에서 진행되는 행사도 제한적인 참석만이 허용될 뿐이다.<sup>70)</sup> 법 제정의 취지를 십분 이해한다고 하더

방법으로 선거운동을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

68) 공직선거법 제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ⑤지방자치단체의 장(소속 공무원을 포함한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 지방자치단체의 사업계획·추진실적 그 밖에 지방자치단체의 활동상황을 알리기 위한 홍보물(홍보지·소식지·간행물·시설물·녹음물·녹화물 그 밖의 홍보물 및 신문·방송을 이용하여 행하는 경우를 포함한다)을 분기별로 1종 1회를 초과하여 발행·배부 또는 방송하여서는 아니되며 당해 지방자치단체의 장의 선거의 선거일전 180일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때, 이하 제6항에서 같다)부터 선거일까지는 홍보물을 발행·배부 또는 방송할 수 없다.

1. 법령에 의하여 발행·배부 또는 방송하도록 규정된 홍보물을 발행·배부 또는 방송하는 행위
2. 특정사업을 추진하기 위하여 그 사업과 이해관계가 있는 자나 관계주민의 동의를 얻기 위한 행위
3. 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때 이를 해결하기 위한 행위
4. 기타 위 각호의 1에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 행위

69) 공직선거법 제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ②지방자치단체의 장(제4호의 경우 소속 공무원을 포함한다)은 선거일전 60일(선거일전 60일후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

2. 정당의 정강·정책과 주의·주장을 선거구민을 대상으로 홍보·선전하는 행위. 다만, 당해 지방자치단체의 장의 선거에 예비후보자 또는 후보자가 되는 경우에는 그러하지 아니하다.
3. 창당대회·합당대회·개편대회 및 후보자선출대회를 제외하고는 정당이 개최하는 시국강연회, 정견·정책발표회, 당원연수·단합대회 등 일체의 정치행사에 참석하거나 선거대책기구, 선거사무소, 선거연락소를 방문하는 행위. 다만, 해당 지방자치단체의 장선거에 예비후보자 또는 후보자가 된 경우와 당원으로서 소속 정당이 당원만을 대상으로 개최하는 정당의 공개행사에 의례적으로 방문하는 경우에는 그러하지 아니하다.

70) 공직선거법 제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ⑥지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 장의 선거의 선거일전 180일부터 선거일까지 주민자치센터가 개최하는 교양강좌에 참석

라도, 공무원이자 정치인일 수밖에 없는 사람에 대해 정치인으로서의 활동을 원천적으로 봉쇄하고 급기야 유권자인 지역주민들의 알권리를 차단하는 이러한 규정이 과연 적실한지는 의문이다.

한편 선거일전 180일부터는 정당이나 후보자가 설립 및 운영하는 단체 등이 각종 홍보물을 부착하거나 배포하는 것이 금지된다.<sup>71)</sup> 180일이라는 기간의 설정이 적실한지 여부에 대한 논의는 별개로 하더라도, 실제 어떤 현수막이나 홍보물에 “정당 또는 후보자의 명이나 그 명의를 유추할 수 있는 방법으로 … 선전할 수 없다”는 제한이 도대체 정치활동을 하라는 건지 말라는 건지 이해하기 어렵다. 물론 중앙선거관리위원회는 통상의 정치활동으로서 규칙으로 정하는 행위에 대해서는 홍보물을 허용한다고는 하나, 이 경우 정당이나 후보자는 물론이려니와 유권자 역시도 일일이 중앙선거관리위원회가 정한 규칙을 확인해야 하는 불편함이 따른다. 결국 법의 규정만을 확인하는 것으로는 언제나 공직선거법을 위반할 여지가 존재하는 것이다.

정당이나 후보자뿐만이 아니다. 위에서 살펴본 법 제89조 제2항과 마찬가지로의 규제가 이제 모든 사람에 대해 확대 적용된다. 법 제93조 제1항은 선거일 전 180일부터 “누구든지” “정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고” 등을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없도록 제한한다.<sup>72)</sup> 역시 예외적인 허용내역은 동조 제2항에 따라 중앙선거관리위원회의 규칙을 확인할 수밖에 없다.

할 수 없으며, 근무시간 중에 공공기관이 아닌 단체 등이 주최하는 행사(해당 지방자치단체의 청사에서 개최하는 행사를 포함한다)에는 참석할 수 없다. 다만, 제2항 제3호에 따라 참석 또는 방문할 수 있는 행사의 경우에는 그러하지 아니하다.

71) 공직선거법 제89조(유사기관의 설치금지) ②정당이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)가 설립·운영하는 기관·단체·조직 또는 시설은 선거일전 180일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 당해 선거구민을 대상으로 선거에 영향을 미치는 행위를 하거나, 그 기관·단체 또는 시설의 설립이나 활동내용을 선거구민에게 알리기 위하여 정당 또는 후보자의 명이나 그 명의를 유추할 수 있는 방법으로 벽보·현수막·방송·신문·통신·잡지 또는 인쇄물을 이용하거나 그 밖의 방법으로 선전할 수 없다. 다만, 「정치자금법」 제15조(후원금 모금 등의 고지·광고)의 규정에 따른 모금을 위한 고지·광고는 그러하지 아니하다.

72) 공직선거법 제90조(시설물설치 등의 금지) ① 누구든지 선거일 전 180일(보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 이 경우 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다.

1. 화환·풍선·간판·현수막·애드벌룬·기구류 또는 선전탑, 그 밖의 광고물이나 광고시설을 설치·진열·게시·배부하는 행위

2. 표찰이나 그 밖의 표시물을 착용 또는 배부하는 행위

3. 후보자를 상징하는 인형·마스코트 등 상징물을 제작·판매하는 행위

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위로 보지 아니한다.

1. 선거기간이 아닌 때에 행하는 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동

2. 의례적이거나 직무상·업무상의 행위 또는 통상적인 정당활동으로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위

한편 공직선거법은 선거일 전 6일부터는 여론조사 결과를 공표하지 못하도록 막고 있다.<sup>73)</sup> 그런데 이처럼 여론조사결과를 공표하지 못하게 하는 이유에 대해 어떠한 납득할만한 이유는 제시되지 않고 있다. 유추컨대 이러한 제한이 등장하는 배경은 투표일자가 임박한 시기에 특정후보에 대하여 일정한 여론을 조성하거나 또는 조성되어 있다는 의식을 유권자에게 불러일으킴으로써 공정하고 합리적인 선택을 방해할 우려가 있다고 판단했기 때문일 것이다. 그러나 여론조사의 방식 및 공표 시 준수되어야 할 기준이 이미 같은 법 조항으로 분명하게 밝혀져 있는 상황에서<sup>74)</sup> 굳이 기간을 두어 그 공표 자체를 막는 것이 과연 올바른 여론 형성과 투표권자의 판단에 도움을 주기 위한 것인지는 의문이다.

기간의 설정이 과도하게 세분화되고 그 실질이 지나치게 규제 일변도이기 때문에 발생하는 문제점 중 우선적인 것은, 가장 정치적 의사표현이 활발하게 진행되어야 하는 선거전후 기간 중에 오히려 통상의 정치활동에서보다도 못한 의사표현만을 허용하게 된다는 것이다. 이것은 다시 말해 더 정치적이어야 할 시기에 외려 덜 정치적인 것을 강요하는 모순구조를 현행 공직선거법이 종용하고 있다는 것이다. 이러한 문제는 정당이나 후보자는 물론 유권자들에게까지

73) 공직선거법 제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① 누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.

74) 공직선거법 제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ④누구든지 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 피조사자에게 여론조사기관·단체의 명칭, 주소 또는 전화번호와 조사자의 신분을 밝혀야 하고, 해당 조사대상의 전체층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하여야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 특정 정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 행위
2. 피조사자에게 응답을 강요하거나 조사자의 의도에 따라 응답을 유도하는 방법으로 질문하거나, 피조사자의 의사를 왜곡하는 행위

3. 오락 기타 사행성을 조장할 수 있는 방법으로 조사하는 행위

4. 피조사자의 성명이나 성명을 유추할 수 있는 내용을 공개하는 행위

⑤누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 조사의뢰자와 조사기관·단체명, 피조사자의 선정방법, 표본의 크기(연령대별·성별 표본의 크기를 포함한다), 조사지역·일시·방법, 표본오차율, 응답률, 질문내용, 조사된 연령대별·성별 표본 크기의 오차를 보정한 방법 등을 함께 공표 또는 보도하여야 하며, 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체는 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 여론조사와 관련있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다.

⑥ 선거에 관한 여론조사결과를 공표 또는 보도하는 경우에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체는 해당 여론조사의 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료를 자신의 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

⑦ 관할 선거구선거관리위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체에 제5항에 따라 보관 중인 여론조사와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 그 요청을 받은 기관·단체는 지체 없이 이에 따라야 한다.

1. 공표 또는 보도된 여론조사결과와 객관성·신뢰성에 대하여 정당 또는 후보자로부터 서면으로 이의제기가 있는 때

2. 공표 또는 보도된 여론조사와 관련하여 이 법을 위반하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 때

⑧ 누구든지 야간(오후 10시부터 다음 날 오전 7시까지를 말한다)에는 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시할 수 없다.

⑨ 제7항에 따른 이의제기, 자료제출 요구 절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

도 권리의 제한을 감수하도록 강제하고 있다는 점에서 심각하다.

다음으로, 규제의 실질적인 한계를 확인하기가 매우 어렵다는 점이다. 과도한 규제를 하다 보니 이 규제를 회피할 수 있는 방법이 필요하게 되고, 그 회피의 방식이 불법 또는 위법하지 않도록 하기 위해 중앙선거관리위원회가 법과는 별도로 규칙 등을 통해 예외적으로 허용되는 사례를 제시해야 한다. 그마저도 그 경계가 모호한 경우가 태반이어서 정작 중앙선거관리위원회조차도 사안별로 별도의 판단이 필요한 지경이라면 명확성의 원칙이 무엇보다도 중요해야 할 공직선거법의 태도로써는 전혀 적절치 않은 것이다.

이러한 문제들의 근본적인 원인은 굳이 공직선거법을 통하여 지나치게 세밀한 부분에까지 규제를 하고자하기 때문이다. 공직선거법의 본래 취지에 맞게 법으로 규제할 수 있는 선거운동의 방식을 최소한으로 한정하고, 될 수 있는 한 다종다양한 선거운동의 방식을 최대한 보장할 수 있도록 했다면 이처럼 구차하게 일일이 기간 등을 설정하면서 통상의 정치활동이 무엇인지를 굳이 유권해석을 일일이 통해 확인받아야 하는 일이 생길 이유가 없다.

### 3) 다양한 선거운동방식의 제한

‘선거운동’은 기본적으로 출마자에 대하여 당선이 되게 하거나 혹은 낙선을 시키기 위하여 수행된다.<sup>75)</sup> 현행 공직선거법은 선거운동의 세부적인 사항을 일일이 규정하는 방식을 취함으로써 실질적인 사전규제(opt-in) 방식을 취하고 있다. 즉 항목에 열거된 방식의 선거운동만이 가능하도록 하고, 그 외의 방식으로 이루어지는 선거운동을 일단 불법적 및 위법적인 것으로 가정하도록 구성되어 있는 것이다. 이 자체만으로도 현행 공직선거법은 법 제정과 시행의 취지에 모순된 법구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 즉 다양한 선거운동방식을 최대한 보장하되, 사회상규나 공서양속에 반하는 행위에 대하여 최소한도로 규정하는 것이 공직선거법의 애초 취지라고 할 때 현재의 법구조가 이를 위배하고 있다는 것이다.

문제는 여기서 그치지 않는다. 실제 선거운동은 정당 및 정치인들이 선거시기를 제외한 시기에 통상적으로 수행하는 정치활동의 연장선상에서 이루어지는 것이다. 따라서 공직선거법이 제대로 된 기능을 발휘하기 위해서는 통상의 정치활동과 선거시기의 선거운동이 연속성을 가질 수 있도록 보장하는 한편, 통상의 시기보다도 더욱 활성화된 정치적 표현이 가능한 선거운동의 특수성을 최대한 보장할 수 있어야만 한다. 그러나 앞서 기간의 문제에서도 살핀 바와 같이, 현행 공직선거법의 각종 제한규정들은 오히려 선거운동과 통상의 정치활동에 단절을 요구하는 실질을 가지게 된다.

자유롭고 다양한 방식의 선거운동이 공직선거법에 의하여 제한되는 사례는 선거운동의 주

---

75) 대법원은 선거운동에 대하여 “특정 후보자의 당선 내지 득표나 낙선을 위하여 필요하고도 유리한 모든 행위로서 당선 또는 낙선을 도모한다는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적·계획적인 행위”라고 판단한 바 있다. 대법 2004.4.27. 2002도315.

체, 시기, 방법 등에서 다채롭게 확인된다. 앞서 기간의 문제를 통해 선거운동의 시기에 따른 선거운동방식의 제한에 대해서는 검토하였으므로 이하에서는 주체와 방법에 따른 제한이 어떤 문제점을 가지고 있는지에 대해서 살펴본다.

### ① 선거운동의 주체의 제한

현행 공직선거법 제60조 제1항은 선거운동을 할 수 없는 사람을 열거하고 있다.<sup>76)</sup> 그런데 이러한 선거운동주체의 제한이 정치활동의 자유나 선거운동 본연의 의미에 비추어 정당한 것 인지는 의문이다. 법의 규정에 따라 선거운동에 제한을 받게 되는 일부 직역군의 사람들의 경우에는 그 합리적 근거가 있다고 판단된다. 예컨대 정당법에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원을 제외한 공무원들이 선거운동을 할 수 없도록 하거나, 특별법에 의하여 국가보조를 받는 단체의 대표 및 임직원 등에 대하여 선거운동을 할 수 없도록 규정한 것 등이 그렇다.

그러나 동 조항에서 규정하고 있는 일부 주체, 즉 대한민국 국민이 아닌 자(동조 동항 제1호), 19세 미만의 미성년자(제2호), 동법 제18호에 따른 선거권이 없는 자 중 “금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자”(제3호)와 같은 경우에는 이들이 선거운동을 할 수 없는 이유가 명확하지 않다. 또한 주민자치위원회의 위원으로 하여금 선거운동을 할 수 없도록 한 것(제7호) 역시 타당하다고 보기는 어렵다.

우선 ‘대한민국의 국민이 아닌 자’라고 할지라도 한국의 정치에 대하여 누구라도 자신의 의

76) 공직선거법 제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자. 다만, 제15조제2항제3호에 따른 외국인이 해당 선거에서 선거운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 미성년자(19세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)

3. 제18조(선거권이 없는 자)제1항의 규정에 의하여 선거권이 없는 자

4. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의회의원외의 정무직공무원을 제외한다)은 그러하지 아니하다.

5. 제53조(공무원 등의 입후보)제1항제2호 내지 제8호에 해당하는 자(제4호 내지 제6호의 경우에는 그 상근직원을 포함한다)

6. 향토예비군 중대장급 이상의 간부

7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 조례에 의하여 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭한다. 이하 같다)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 조례에 의하여 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원

8. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자

9. 제38조제2항에 따른 선상부재자신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장



사를 표명할 자유가 보장되어야 한다. 비록 우리 헌법이 선거권 및 공무담임권을 ‘국민’에게 부여하고 있음을 명시적으로 규정하고 있다고는 하나<sup>77)</sup> 표현의 자유나 양심과 사상의 자유 등은 헌법의 효력이 미치는 모든 시공간에서 보편적인 보장을 받아야 하는 것이며, 각 권리의 주체가 헌법의 규정 상 ‘국민’으로 표기되어있다고 하더라도 인류공통으로 보장되어야 할 각 권리의 주체에서 외국인을 배제할 이유는 전혀 없다.<sup>78)</sup> 비록 한국 국적을 가지지 않은 사람이라고 할지라도 한국의 정치상황에 대하여 얼마든지 자신의 의사를 표현할 수 있어야 하며, 선거시기에조차도 특정한 정당이나 후보에 대하여 자신의 반대 혹은 지지의사를 표명할 자유가 보장되어야 할 것이다.

미성년자의 선거운동을 막는 것은 더욱 문제다. 현행 정당법은 당원이 될 수 있는 자격요건의 기본으로 “국회의원 선거권이 있는 자”를 규정(정당법 제22조)하고 있다. 그런데 공직선거법에 따르면 선거권은 “19세 이상의 국민”(법 제15조)으로 한정된다. 이때 19세가 연령기준으로 정해진 것은 민법 상 미성년자의 기준이 만19세 미만의 자로 정해져 있는 것 이외에 다른 이유가 분명치 않다. 이와 관련하여 헌법재판소는 민법이 행위능력을 인정하는 기준으로 미성년자 연령기준을 정하고 있음을 근거로 하여 “인간의 능력은 점진적으로 발달하고 개인차이가 있는데도 불구하고 … (연령을 기준으로) 획일적인 구분을 한 것은 실질에 부합하지 않는 경우가 있겠지만, 법률관계의 안정과 객관성을 위한 부득이한 조치이므로 헌법상 수긍할 수밖에” 없으며, “미성년자의 정신적 신체적 자율성의 불충분 외에도 교육적인 측면에서 예견되는 부작용과 일산생활 여건 상 독자적으로 정치적인 판단을 할 수 있는 능력에 대한 의문 등을 고려”하여 “선거권과 공무담임권의 연령을 어떻게 규정할 것인가는 입법자가 입법목적 달성을 위한 선택의 문제이고 입법자가 선택한 수단이 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 재량에 속하는 것”이며 따라서 선거연령의 제한 규정은 “입법부에 주어진 합리적인 재량의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없다”고 판단한 바 있다.<sup>79)</sup> 이러한 헌법재판소의 태도는 이후에도 일관된 입장으로 유지되고 있다.<sup>80)</sup>

그러나 헌법재판소의 판단은 선거권에 대한 것에 한정된 것으로써 선거운동까지도 19세 미만자에게 보장하지 않는 근거가 될 수는 없을 것이다. 선거권에 대한 판단을 보더라도 헌법재판소는 “입법자가 그 나라의 역사, 전통과 문화, 국민의 의식수준, 교육적 요소, 미성년자의

77) 헌법 제24조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.

제25조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.

78) 기본권의 주체를 ‘국민’으로 한정하는 우리 헌법의 태도는 다른 나라의 사례와 비교할 때 국수주의적 혹은 국가주의적이라는 비판을 면키 어렵다. 대부분 국가의 경우 헌법에서 기본권의 주체는 국민으로 한정되지 않고 ‘누구나’라는 인류 보편을 가리키는 단어로 규정되어 있다. 가까운 일본만 하더라도 국가차원에서 국민적 범주에 한해야 하는 특정한 사안(예를 들어 일본국헌법 제30조 납세의 의무)에 대해서는 ‘국민’이라는 단어를 사용하지만, 자유권에 관한 일단의 규정에는 아예 주체를 특정하지 않거나 다른 기본권 조항에서는 ‘누구라도(何人も)’라는 표현으로 주체를 규정하고 있다. 우리 헌법이 비록 기본권 향유의 주체를 ‘국민’이라고 표기했다고 하더라도 실질적인 권리향유의 주체를 국적을 가지고 있는 국민에 한정했다고 보는 것은 올바른 헌법해석의 태도가 아닐 것이다.

79) 1997. 6. 26. 96헌마89.

80) 2001. 6. 28. 2000헌마111.

신체적·정신적 자율성, 정치적 사회적 영향 등 여러 가지 사항을 종합하여 결정하는 것으로서, 이는 입법자가 입법목적 달성을 위한 선택의 문제이고 입법자가 선택한 수단이 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 재량에 속하는 것”이라고 하면서 입법권의 재량에 최대한 충실한 판단을 하고 있다. 그러나 이러한 재량행사의 근거가 어째서 만19세를 기준으로 확정될 수 있는지에 대해선 여전히 별다른 설명이 없다. 만일 “나라의 역사, 전통과 문화, 국민의 의식수준, 교육적 요소, 미성년자의 신체적·정신적 자율성, 정치적 사회적 영향 등”이 실질적으로 고려된다면, 한국의 경우 중등학교 교과과정을 통한 수학능력이 단군 이래 최고의 스펙을 자랑하는 현재의 청소년들에겐 선거권 제한연령을 대폭 하향하는 것이 더 적실할 것이다.

백보 양보하여 선거권의 제한연령을 인정한다고 할지라도, 선거운동을 할 수 있는 연령이 19세로 제한되는 것은 또 다른 문제이다. 예컨대 교육감 선거의 경우, 교육의 직접적 이해당사자인 학생들은 자신들이 받아야 하는 교육의 방향과 내용, 이와 관련한 교육행정 전반을 담당하는 교육감을 선출하는 선거에서 어떠한 역할도 수행할 수 없다. 왜냐하면 선거권은 물론 이려니와 선거운동조차도 19세 이상의 사람들, 즉 중등교육을 이미 마친 사람들에게만 보장됨으로써 정작 19세 미만의 초중고등학교 재학생들은 손 놓고 구경만 해야 하는 상황이 되기 때문이다.

한편 “금고 이상의 형의 선고로 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자”(제3호)는 결국 죄 지은 자는 참정권을 행사할 권리까지도 박탈당해야 한다는 것에 다른 아니다. 현행 공직선거법 제18조 제1항<sup>81)</sup>은 제3호와 제4호에 특정한 범죄를 범한 사람에 대하여 선거권을 제한하고 있다. 선거사범 등 특정한 범죄에 대하여 이러한 제한을 두는 것은 합리적이라고 할 수 있으나 이러한 규정이 있음에도 불구하고 별도로 “금고 이상의 형의 선고로 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자”라는 포괄적인 규정을 두어 실형을 받고 있는 사람들로부터 선거운동의 권리를 박탈하는 것은 부당하다고 할 것이다.

주민자치위원회의 위원으로 하여금 선거운동을 할 수 없도록 한 것(제7호) 역시 과도한 선거운동의 제한이 될 것으로 본다. 주민자치위원이 하는 일은 주로 주민자치센터의 운영이나 자치활동에 대한 심의나 의결에 국한된다. 평상시 자치위원이 수행하는 각종 역할 등을 미루

81) 공직선거법 제18조(선거권이 없는 자) ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거권이 없다.

3. 선거법, 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자 또는 대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장으로서 그 재임중의 직무와 관련하여 「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)·「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수재)에 규정된 죄를 범한 자로서, 100만원이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자(형이 실효된 자도 포함한다)

4. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

어 보건데, 굳이 공직선거법이 주민자치위원회에게 선거운동을 할 권리를 박탈하는 것은 과도하다.

선거운동을 제한받는 주체로서 매우 중요한 사람은 공무원이다. 그런데 공무원은 비단 선거운동뿐만이 아니라<sup>82)</sup> 아예 포괄적으로 정치활동 자체가 제한, 더 적나라하게 표현하자면 금지되고 있다고 봐야 할 정도로 각종 법률에 의하여 규제당하고 있다. 정치운동을 금지하고 있는 현행 국가공무원법 제65조<sup>83)</sup>와 지방공무원법 제57조<sup>84)</sup>, 공무원의 집단행위를 금지하고 있는

82) 공직선거법 제60조 ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제4호 내지 제8호에 해당하는 자가 후보자의 배우자인 경우에는 그러하지 아니하다.

4. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항 제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의회의원외의 정무직공무원을 제외한다)은 그러하지 아니하다.

제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ① 공무원(국회의원과 그 보좌관·비서관·비서 및 지방의회의원을 제외한다), 제38조제2항에 따른 선상부재자신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호 및 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임·직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회 위원과 향토예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위
2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위
3. 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위
5. 선거기간중 국가 또는 지방자치단체의 예산으로 시행하는 사업중 즉시 공사를 진행하지 아니할 사업의 기공식을 거행하는 행위
6. 선거기간중 정상적 업무외의 출장을 하는 행위
7. 선거기간중 휴가기간에 그 업무와 관련된 기관이나 시설을 방문하는 행위

83) 국가공무원법 제65조(정치 운동의 금지) ① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다.

② 공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 다음의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
2. 서명 운동을 기도(企圖)·주재(主宰)하거나 권유하는 것
3. 문서나 도서를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것
4. 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나, 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 것
5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
- ③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나, 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.
- ④ 제3항 외에 정치적 행위의 금지에 관한 한계는 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다.

84) 지방공무원법 제57조(정치운동의 금지) ① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 가입할 수 없다.

② 공무원은 선거에서 특정정당 또는 특정인을 지지하거나 반대하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유하는 것
2. 서명운동을 기획·주재하거나 권유하는 것
3. 문서 또는 도화(圖畵)를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것
4. 기부금품을 모집하거나 모집하게 하는 행위 또는 공공자금을 이용하거나 이용하게 하는 것
5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유하는 것

국가공무원법 제66조<sup>85)</sup> 및 지방공무원법 제58조<sup>86)</sup>를 필두로 하여, 공무원의 정당가입에 제한을 두고 있는 정당법<sup>87)</sup>까지 다양한 법률에 의해 공무원의 정치활동은 금지되고 있다.

그러나 공무원에 대한 거의 금지에 가까운 정치활동의 규제는 헌법의 정신에 비추어볼 때는 물론이려니와 외국의 사례와 비교하더라도 불합리하며 위헌적이다.<sup>88)</sup> 특히 각국별로 공무원의 정치활동 허용에 대한 비교를 보면 한국의 공무원들이 특히 정치적 표현의 자유에 과도한 제한을 받고 있음을 알 수 있다.

	허용여부	허용되는 정치활동
일본	국가공무원 - 불허, 지방공무원 - 제한적 허용, 교육공무원 - 불허	선거운동, 정치자금 모금 및 기부, 서명운동
미국	연방공무원 - 허용(1993), 주정부 공무원 - 허용(1974), 교육공무원 - 허용	정당 활동, 단, 정치자금 모금 및 기부, 공직후보 출마 및 선거운동은 제한적으로 허용(연방, 주별)

- ③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 공무원의 정치적 행위의 금지에 관한 한계는 대통령령으로 정한다.
- 85) 국가공무원법 제66조(집단 행위의 금지) ① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.
- ② 제1항 단서의 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위는 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다.
- ③ 제1항 단서에 규정된 공무원으로서 노동조합에 가입된 자가 조합 업무에 전임하려면 소속 장관의 허가를 받아야 한다.
- ④ 제3항에 따른 허가에는 필요한 조건을 붙일 수 있다.
- 86) 지방공무원법 제58조(집단행위의 금지) ① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.
- ② 제1항 단서에 규정된 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위는 조례로 정한다.
- ③ 제1항 단서에 규정된 공무원으로서 노동조합에 가입한 사람이 조합업무를 전임(專任)으로 하려면 소속 지방자치단체의 장의 허가를 받아야 한다.
- ④ 제3항에 따른 허가에는 필요한 조건을 붙일 수 있다.
- 87) 제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 국회의원 선거권이 있는 자는 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.
1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석비서관·비서관·비서·행정보조요원, 국회 상임위원회·예산결산특별위원회·윤리특별위원회 위원장의 행정보조요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체대표의원의 행정비서관, 국회 교섭단체의 정책연구위원·행정보조요원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분)제1항·제2항의 규정에 의한 총장·학장·교수·부교수·조교수인 교원을 제외한다.
  2. 총장·학장·교수·부교수·조교수를 제외한 사립학교의 교원
  3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자
- ②대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.
- 88) 공무원의 정치활동에 대한 과도한 규제가 위헌적이라는 비판은, 이종수, ‘공무원의 정치적 기본권에 대한 헌법적 접근 - 정치적 표현의 자유의 보장과 한계를 중심으로 -’, 김재윤/홍희덕 의원실 주최, “교사·공무원의 정치적 표현의 자유” 전문가 토론회, 2009.12.9. 토론회 자료집 발제문 참조.

독일	일반공무원 - 제한적 허용, 교육공무원 - 허용	정당 활동과 정치자금 모금 및 기부 제한, 공직후보 출마 허용
영국	일반공무원 - 원칙적으로 허용, 단 직무의 성격과 권한 및 책임 정도에 따라 다름. 교육공무원 - 허용	일반공무원 기준으로 할 때 국회의원후보 출마 이외 모든 정치활동 허용
캐나다	일반공무원과 교육공무원 - 원칙적으로 모든 정치활동 허용	업무수행에 지장을 주어서는 안됨.
호주	일반공무원과 교육공무원 - 원칙적으로 모든 정치활동 허용	출마시 공직 사퇴, 선거운동 참여시 상급자와 협의
뉴질랜드	일반공무원과 교육공무원 - 원칙적으로 모든 정치활동 허용	출마 의사 상급자에게 미리 통보
프랑스	일반공무원 - 원칙적으로 허용, 교육공무원 - 허용	정당 활동, 정치자금 기부, 공직후보 출마, 선거운동. 단 정부정책에 대한 비판은 상당히 제한됨.

표 11) 국가별 공무원의 정치활동 허용 여부와 범위

※ 정영태, '공무원의 정치적 자유에 대한 국제협약과 외국 사례', 김재윤/홍희덕 의원실 주최, "'교사·공무원의 정치적 표현의 자유' 전문가 토론회", 2009.12.9. 토론회 자료집, 35쪽.

표에서 확인할 수 있듯이, 한국과 유사한 정도로 공무원과 교사의 정치활동을 금지하고 있는 국가는 일본 정도에 그치고 있다. 이처럼 일본의 입법례와 한국의 제도가 유사성을 가지고 있는 이유에 대해서 “미군정 당국이 1945년 이후 일본을 점령한 상태에서 일본에 강요한 공무원법제의 내용이 우리 법제에까지 영향을 미쳐 오늘에 이르고 있”기 때문이며, “일본 내에서도 그와 같은 법제에 대해 위헌설이 다수 견해”라는 비판이 제기되고 있다.<sup>89)</sup>

한편, 각국이 보장하고 있는 공무원 및 교사에 대한 정치적 자유의 내용을 살펴보면 다음의 표와 같다.

	중앙(연방)정부	주(지방)정부	비고
일본	- 중앙정부 공무원: 정치활동 제한 - 교육공무원: 중앙과 지방 공히 일괄적으로 제한	- 지방공무원: 자신이 근무지 (도도부현)가 아닌 지역에서는 선거운동, 정치자금 모금, 서명 운동 가능함.	국가공무원법 (제102조) 지방공무원법(제36조) 교육공무원특별법(제18조)
미국	- 연방공무원과 콜롬비아 주공무원의 정당활동과 선거운동 허용 - 단, 노조의 정치자금 모금 및 기부, 정당후보로서의 공직출마, 업무관련자 대상 선거운동, 직장내/업무시간 중 또는 제복 등 공무원신분 파악가능한 징표 지닌 채 정당활동과 선거운동 금지 - 선관위, 연방수사국, 중앙정보부.	- 대부분 연방공무원의 경우와 동일 - 다만, 공직후보로 출마하기 위한 조건이 주에 따라 다름. 캘리포니아 등 24개 주는 정당 후보든 무소속 후보든 상관없이, 다른 주들의 경우 공무원 신분으로서 정당 공천/ 무소속 상관없이 공직후보로 출마하는 것을 금지하거나 (출마하	* 연방공무원 - 선거부패방지개혁법(Hatch Act Reform Amendments of 1993 * 주정부와 지방정부 공무원 -

89) 매일노동뉴스, "공무원도 정치적 표현의 자유 허용해야", 2009.12.10. 기사 참조.  
<http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=93353>

	국가안전위원회 등 국가안보.범죄 수사담당 공무원, 인사위원회, 행정 심판관 등은 예외 - 교육공무원의 정치적 자유는 일반 공무원보다 허용 범위가 넓음.	기 위해 사퇴 또는 휴직해야 하거나) 무소속 후보출마하는 허용하는 주가 있음. - 선거자금기부나 선거운동을 허용하는 주와 하지 않는 주	연방선거운동법(Federal Election Campaign Act, 1974)
독일	- 일반공무원의 경우 정당활동과 정치자금 기부는 금지하나 공직후보출마는 허용함. - 교육공무원의 경우 정당활동, 선거운동 등이 폭넓게 허용됨.		연방공무원법 (제53조)
영국	직무의 성격과 권한의 범위, 책임 정도에 따라 정치적 자유의 허용 정도가 다름. 다만, 공직출마 시 사직해야 함. - 상급공무원: 정당가입만 허용됨 - 중급공무원: 국회의원후보 제외 모든 정치활동 허용 (허가 요함) - 현업공무원을 포함한 하급공무원: 모든 정치활동 허용 - 교육공무원: 정당활동, 공직후보 출마, 선거운동 등 거의 모든 정치활동 허용		Civil Service Code (June 2006)
캐나다	- 정치자금 모금 및 기부 허용(1967) - 정치집회 참여 허용(1967) - 정당활동 및 선거운동 허용(2003)		Public Service Employment Act (1967, 2003)
호주	- 정치적 의견(정부정책에 대한 평가 포함) 발표 허용 - 국회의원(연방, 주) 출마 시 휴직 또는 사퇴, 지방의회 후보 사퇴 불요 - 선거운동, 정치자금 모금, 서명운동 허용, 단 공공건물사용 불가 - 버튼 등 패착물, 제한적 허용(직접 시민 접촉하는 공무원은 금지)		Public Service Act(1999)
뉴질랜드	- 정치적 의견 발표 허용 - 국회의원 후보 출마 시 휴직		Electoral Act 1993, section 52
프랑스	- 공무 중 또는 근무지를 제외한 모든 시간과 장소에서는 개인으로서 정부정책에 대한 의견의 표현을 제외한 모든 정치적 자유(정당가입, 정치자금 기부, 공직후보 출마, 선거운동) 인정 - 교육공무원의 정당가입과 그 밖의 정치활동 허용		Talk with Prof. Pierre Chabal

표 12) 서구와 일본 공무원의 정치적 자유

※ 정영태, '공무원의 정치적 자유에 대한 국제협약과 외국 사례', 김재윤/홍희덕 의원실 주최, "'교사·공무원의 정치적 표현의 자유' 전문가 토론회", 2009.12.9. 토론회 자료집, 35쪽.

상세한 내용을 보면 공무원에게 정치적 자유를 상당부분 허용하고 있는 서구라고 할지라도 직업공무원에 대하여 직종의 특수성에 바탕을 두고 일정한 한계를 두고 있는 것은 분명하다. 그러나 우리나라처럼 거의 모든 부문의 정치적 자유를 공무원으로부터 박탈하는 수준의 제도적 규제를 하는 나라는 서구의 경우 찾기 어려우며, 노동권과 마찬가지로 정치적 자유가 억압되고 있는 한국의 공무원들의 문제는 시급하게 해결해야 할 과제로 떠오른다.

## ② 선거운동의 제한

이미 게시판 실명제나 비례대표후보의 공공장소에서의 연설 및 대담 금지 등의 사례에서 확인한 것처럼, 다양한 선거운동의 방식들이 현행 공직선거법 체계에서는 보장되지 못하거나 매우 제한적으로만 가능하다.

현행 공직선거법 제68조 제1항은 후보자와 그 배우자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 후보자의 사진·성명·기호 및 소속 정당명, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 옷(上衣)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스코트, 그 밖의 소품을 붙이거나 입거나

지니고 선거운동을 할 수 있도록 정하고 있다. 그런데 같은 조 제2항에는 “누구든지 제1항의 경우를 제외하고는 선거운동기간 중 어깨띠, 모양과 색상이 동일한 모자나 옷, 표찰·수기·마스코트·소품, 그 밖의 표시물을 사용하여 선거운동을 할 수 없다”고 규정하고 있다.

제2항에서 “누구든지”라 함은 제1항에 열거되어 있는 사람을 제외한 모든 사람을 의미한다. 그런데 후보자와 같은 정당의 당원이 제1항에 열거되어 있는 어떤 자격을 갖지 않은 상황에서 자당의 당복이나 당 로고가 새겨진 모자나 뱃지 등 소품을 착용하고 선거운동을 한다면 어떻게 되는가? 법 제60조에 규정된 선거운동을 할 수 없는 사람을 제외하고는 법 제58조 제2항에 의하여 “누구든지 자유롭게” 선거운동을 할 수 있다. 물론 동 규정의 단서에는 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 선거운동에 일정한 한계를 가지도록 되어 있지만 원칙상 누구든지 선거운동을 할 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 정당의 당원이 자당의 옷이나 모자 기타 소품을 착용 또는 부착한 채 선거운동을 할 경우, 선거사무원 등으로 등록되지 않았다는 이유로 선거운동을 불허한다면 상당한 모순이 발생한다. 통상적인 정당활동을 선거운동의 형태로 보지 않겠다는 현행 공직선거법의 태도에도 불구하고, 통상적인 정당활동의 연장에서 선거운동을 하게 되는 이러한 복장 및 소품 착용을 선거사무원 등으로 등록되지 않았다는 이유로 제한된다는 것이 논리적으로 가능할 수 있는 것인지 의문이다.

정치적 의사표현의 자유를 가로막고 있는 게시판 실명제가 여전히 살아 있는 것도 문제다. 법 제82조의6은 인터넷 언론사 게시판·대화방 등의 실명확인을 규정하고 있는 바, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률의 게시판 실명제가 위헌으로 결정된 이후에도 공직선거법에 게시판 실명제를 둔다는 것은 위헌적 규정을 그대로 존치한다는 비판을 면하기 어렵다.

법 제90조는 선거일 전 180일부터 선거일까지 “선거에 영향을 미치게 하기 위하여” 각종 화환·풍선·간판·현수막·애드벌룬·기구류 또는 선전탑 등 옥외시설물을 설치할 수 없도록 하고 있다. 또한 표찰이나 후보자를 상징하는 인형·마스코트 등을 배포하지 못하게 규정하고 있다.<sup>90)</sup> 이 규정의 특징은 무엇보다도 “선거에 영향을 미치게 하기 위하여”라는 목적간주인데,

90) 공직선거법제90조(시설물설치 등의 금지) ① 누구든지 선거일 전 180일(보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 이 경우 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다.

1. 화환·풍선·간판·현수막·애드벌룬·기구류 또는 선전탑, 그 밖의 광고물이나 광고시설을 설치·진열·게시·배부하는 행위
2. 표찰이나 그 밖의 표시물을 착용 또는 배부하는 행위
3. 후보자를 상징하는 인형·마스코트 등 상징물을 제작·판매하는 행위

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위로 보지 아니한다.

이때 법규가 정한 각종 행위가 결과적으로 선거에 영향을 미치게 했는지 여부는 중요하지 않고 단지 후보자에게 유리한 상황을 만들어 선거에 영향을 미칠 수 있다는 정황만이 있더라도 이 규정을 위배한 것으로 볼 수 있다.

문제는 공직선거법 자체가 규정하고 있는 선거운동의 의미가 특정 후보자의 당락에 영향을 미치게 하기 위한 것임에도 불구하고, 시설물의 설치에는 선거에 영향을 끼칠 의도가 없도록 하라는 것이 가능한가라는 점이다. 이 규정을 무리하게 적용하다보니 웃지못할 사건들이 속출한다. 중앙선거관리위원회의 유권해석 중에는 “특정 후보자가 자신의 상징구호로 사용하고 있는 별명(포청천)이 새겨진 티셔츠를 선거기간 중에 선거구 안에서 판매하는 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위”라는 질의회신이 있다.<sup>91)</sup> 선거관리위원회뿐만 아니라 법원 역시도 시설물에 대하여 단호한 판단을 한 바 있다. 특정 대통령 후보자에 대한 비판을 현수막으로 게시한 것을 위법하다고 본 사례이다.<sup>92)</sup>

이러한 판단은 과거 소위 ‘낙선운동’에 대하여 이를 일반 국민에 의한 통상의 정치활동으로 보지 않고 선거운동의 일환으로 판단한 헌법재판소의 결정<sup>93)</sup>과 연동하여 검토할 필요가 있다. 선거운동에 대한 규제를 어디까지로 볼 수 있는가에 대한 판단이 당 판례의 중요한 관점이었으나, 정작 여기서 간과된 부분은 ‘통상의 정치활동’이 연속되지 않는 선거운동이 과연 어떤 내용적 충실도를 가질 수 있는가라는 점이다.

낙선운동이든 시설물의 설치든 그것이 허위비방의 수준에 도달한 것이 아니라 이미 공론화된 내용인데다가 유권자로 하여금 후보를 검증할 수 있는 기회를 제공해야 한다는 측면에서, 혹은 후보나 정당이 선거운동의 과정에서 자신들을 보다 효과적으로 알릴 수 있어야 한다는 측면에서 오히려 충분히 보장되어야 할 선거운동의 방식임에도 이를 제한하는 것이 어떤 효과를 가져올 수 있을지 의문이다.

법 제93조는 여러 측면에서 문제가 많은데, 법규 자체가 지나치게 포괄적으로 문서·도화 등의 배부나 게시를 금지하고 있어 동조 제1항 제2호가 정하고 있는 “선거기간이 아닌 때의 통상적인 정당활동”의 보장이라는 예외규정이 아무런 의미가 없게 된다. “정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시”행위가 만에 하나 부당한 금품제공의

---

1. 선거기간이 아닌 때에 행하는 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동

2. 의례적이거나 직무상·업무상의 행위 또는 통상적인 정당활동으로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위

91) 중앙선거관리위원회, 1995. 6. 23. 회답

92) 울산지법 2008.9.19. 2008고합52. 이 사건에서 법원은 “부패정치 청산을 위한 촛불문화제를 개최하면서 “부패청산, 600억 추가조작 부패후보 사퇴하라, 부정부패정치청산전국공동행동의날조직위원회”라고 기재된 현수막을 총 8회 게시하여 대통령후보자로 출마한 후보자의 성명을 유추할 수 있는 내용을 명시하여 현수막을 게시한 것은 선거에 영향을 미치는 행위에 해당”된다고 판단하였다.

93) 2001.8.30. 2000헌마121·202(병합)



형태를 띠면 다른 규정에 의하여 얼마든지 규제할 수 있음에도 불구하고, 정작 선거운동기간 중에 이러한 행위 일체를 금한다는 것은 선거운동을 하지 말라는 것과 다름없다.

법 제100조의 녹음기 등의 사용금지, 제101조 타연설회 등의 금지, 제102조 야간 연설 등의 제한 등의 규정 역시 다양한 방식의 선거운동을 제한하는 한 유형이다. 만일 어떤 사람이 선거운동 기간 중에 공개적인 장소에서 태블릿 PC를 이용하여 UCC 동영상을 행인들에게 보여줄 경우 법 제100조에 따르면 법 위반이 된다. 법 제101조는 선거기간 중에는 “선거에 영향을 미치게 하기 위한” 연설회나 대담·토론회 등을 임의로 개최할 수 없게 된다.

그렇다면, 선거운동을 할 수 있는 “누구든지” “선거에 영향을 미치게 하기 위한” 공공연한 발언을 할 수 없게 되는 것인데, 그렇다면 도대체 선거운동이라는 것을 “누구든지” 할 수 있게 보장한 취지는 무엇인가? 제102조 야간연설 금지의 경우도, 예를 들어 심야부터 새벽까지 사람들의 활동이 이루어지는 장소에서 공개적인 연설 및 대담이 아예 금지된다는 것인데, 사실상 이러한 장소에서 심야 유세가 공공연하게 벌어짐에도 불구하고 이 규정에 따라 처벌된 사례는 없다.

현행 공직선거법은 또한 호별방문조차도 금지하고 있다. 법 제106조에 따르면 선거운동을 위한 호별방문은 원칙적으로 금지된다.<sup>94)</sup> 이 규정을 분설하면, ㉔ 선거운동을 위한 호별방문은 상시 금지, ㉕ 선거기간 중 입당 권유를 위한 호별방문행위 금지, ㉖ 선거기간 중 공개장소에서의 연설·대담의 통지를 위한 호별방문 금지로 나눌 수 있다. 유권해석에 따르면, 이 규정에서 말하는 ‘호(戶)’는 일반적으로 사람이 거주하는 공간, 즉 거택이 될 터이지만, 실질적으로는 “방문시기, 방문자 또는 피방문자의 수·범위, 방문자와 피방문자와의 관계, 방문장소에서의 언동 등 제반정황을 고려하여, 사회통념상 방문장소가 호별방문에 따른 폐해가 예상되는 곳”을 ‘호’로 간주한다. 한편 ‘방문’은 방문행위 사이에 시간적 근접성이 있어야 하며, 방문의 양태는 “거택 등에 들어간 경우는 물론 타인을 면담하기 위하여 방문하였으나 피방문자가 부재중이어서 들어가지 못한 경우, 출입문 안으로 들어가지 아니한 채 대문밖에 서서 인사를 한 경우, 인터폰 상으로 또는 인터폰을 통하여 밖으로 나오게 한 경우” 등이 해당된다.<sup>95)</sup>

호별방문을 제한하는 이유는 유권자들의 거주 의 평온을 보장하고 부당 과열된 선거운동을 자제하는 한편, 선거관리의 범위를 벗어난 곳에서 일어날 수 있는 투표매수 등 위법적 선거운동을 원천적으로 차단하는 데 그 목적이 있다. 그러나 이러한 목적이 정당의 홍보 선전 등을

94) 공직선거법 제106조(호별방문의 제한) ① 누구든지 선거운동을 위하여 또는 선거기간중 입당의 권유를 위하여 호별로 방문할 수 없다.

② 선거운동을 할 수 있는 자는 제1항의 규정에 불구하고 관혼상제의 의식이 거행되는 장소와 도로·시장·점포·다방·대합실 기타 다수인이 왕래하는 공개된 장소에서 정당 또는 후보자에 대한 지지를 호소할 수 있다.

③ 누구든지 선거기간중 공개장소에서의 연설·대담의 통지를 위하여 호별로 방문할 수 없다.

95) 선거연수원, “공직선거법 길잡이”, 2011. 12. 198~199쪽.

통한 당원모집과 같은 통상의 정치활동 및 선거운동기간 중에 선거운동을 위하여 호별방문을 하는 것 자체가 원천적으로 금지될 이유로 충분할 것인지는 의문이다. 호별방문으로 인하여 거주지 평온을 침해당했다는 불쾌감을 느낀 유권자들은 호별방문을 한 사람에 대해 지지하지 않을 것이다. 또한 유권자들의 의식이 발전함에 따라 호별방문을 통해 위법한 선거운동을 할 경우에 자발적인 신고를 통해 처벌될 수 있다. 이러한 방법들이 얼마든지 존재함에도 불구하고 일괄적으로 호별방문을 금지하는 현행 공직선거법의 규정은 과도한 규정이 아닐 수 없다.

선거일 전 6일부터 여론조사결과를 공표하지 못하도록 한 것에도 특별한 이유를 확인할 수 없다. 여론조사에 대한 일반의 의구심과 비판이 있다고는 하나<sup>96)</sup> 투표가 임박한 시기에 각종 설문을 통해 후보자 혹은 정당에 대한 여론의 동향을 판단할 수 있도록 하는 것은 유권자의 알권리를 보장하는 한 방법임에 분명하다. 그러함에도 선거기간 중 일정기간, 특히 투표일을 앞둔 6일 동안 유권자의 알권리를 방해한다는 것은 어떤 이유에서도 그 합리성을 찾기 어려울 것이다.

법 제108조의2 제2항 제2호는 각 후보자와 관련한 정책·공약에 대한 비교평가결과를 “후보자등별로 점수부여 또는 순위나 등급을 정하는 등의 방법으로 서열화하는 행위”는 금지하고 있다. 객관적 지표를 어떻게 구성해야 하는가에 대한 기준을 동조 제3항에 규정하고 있음에도 불구하고, 정작 비교평가결과를 순위 등으로 정렬하는 행위는 규제하고 있는 것이다.

이 외에도 각종 규정에 “선거에 영향을 미칠 목적”으로 제한되는 행위들이 다수 존재한다. 도대체 선거운동의 기간에 선거운동을 하면서 선거에 영향을 미칠 목적을 가지지 않을 수 있는 행위가 어느 정도인지, 아무리 그 목적이 표면적으로 드러나지 않도록 한다고 하더라도 과연 그러한 목적성이라는 것이 완전히 거세된 행위가 가능할 수 있는지 역시 의문이다. 예컨대 누구라도 그 정치적 성향을 알고 있는 어떤 유명인이 투표장에서 소위 ‘인증샷’을 찍어 SNS로 전파한다고 할 때, 이것이 과연 단순히 투표독려차원의 성질에 국한될 수 있는 행위인지 아니면 “선거에 영향을 미칠 목적”이 포함된 것인지를 어떻게 판단할 수 있을 것인가?

이 같은 제한들의 궁극적인 목적은 선거운동 자체를 국가기관의 관리통제범위 안에 두어 제어하고자 하는 것이다. 무제한적인 선거운동의 진행으로 인한 각종 폐해-예컨대 투표매수와 같은 금권선거 및 관권선거 등-를 예방하기 위한 공직선거법의 취지를 어느 정도 달성하기 위해서는 어쩔 수 없는 부분이 있음을 부정할 수는 없다. 그러나 선거운동을 제어 가능한 범위로 묶어놓으려는 이러한 노력은 분명한 한계를 가진다. 즉 아무리 세세하고 정밀하게 선거운동의 방식들을 법으로 규정한다고 하더라도 점점 더 다양하게 등장하는 기술을 이용한 선거운동 등을 통제할 방법이 없다는 점이다.

96) “선거여론조사 조작, 이럴 줄은 몰랐다”, 2012. 4. 8. 오마이뉴스 기사 참조.

[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001717649](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001717649)

예를 들어 최근 각광을 받고 있는 SNS(사회관계망 서비스 혹은 소셜 네트워크 서비스, social network service)를 이용한 선거운동을 과연 공직선거법 혹은 기타 법률에 의하여 중앙선거관리위원회와 같은 기관이 제어할 수 있을 것인가가 문제이다. 현행 공직선거법 제93조 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지의 범위에 SNS를 포함시키는 것은 위헌이라고 헌법재판소가 결정했던 앞서의 사례에서 검토했듯이<sup>97)</sup>, 이러한 새로운 기술을 이용한 선거운동을 공직선거법의 현행 규정으로 제한하는 것은 본질적인 한계를 가진다. 더 나가 이러한 기술이 나올 때마다 제한을 하지 않으면 안 되는 어떤 강박관념 자체가 문제이다.

SNS를 이용한 선거운동이 다른 규정들과 얹히면서 보다 복잡한 문제가 발생한다. 예를 들어 트위터 사용자가 과거 언론에서 발표된 여론조사 결과를 여론조사 공표기간이 아닌 투표일 임박기에 트위터를 이용해 알릴 경우, 여론조사공표기간의 제한이 유권자들로 하여금 선택을 위한 판단의 여지를 줄이므로 이에 대한 문제제기가 필요하다는 것은 별론으로 하더라도, 이미 알려진 사실에 대하여 다시 트윗을 한 것은 처벌의 대상이 된다. 즉 선거법 제108조 여론조사의 결과공표 금지 규정을 위반하여 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처해지게 되는 것이다.<sup>98)</sup>

더욱 문제가 되는 것은 SNS를 이용하여 선거운동을 하는 사람이 미성년자일 경우이다. 현행 공직선거법 상 선거권이 없는 19세 미만의 미성년자의 경우 법 제60조 제1항 제2호의 규정에 따라 선거운동을 할 수 없는 사람으로 분류된다. 그런데 트위터와 같이 본인의 실명이나 연령 등 인적사항을 확인할 수 없는 SNS 방식을 통하여 미성년자가 선거운동을 할 경우, 이를 규제하기 위해서는 결국 트위터 사용자 전체를 대상으로 선거법위반 여부를 전수조사해야 한다는 문제가 발생한다. 그러나 이러한 방식으로 위법행위를 한 사람을 찾아낸다는 것은 불가능하다.

향후 각종 기술의 발달을 이용하거나 혹은 기존의 방식일지라도 현행 법규로는 규제가 불가능한 형태의 선거운동방식이 발생할 가능성은 얼마든지 존재한다. 더 적확하게 판단하자면 이것은 가능성의 차원이 아니라 현실적으로 당연히 그렇게 될 것이 분명하다. 그렇다면 공직선거법을 통하여 이러한 미증유의 선거운동방식들에 대한 규제를 어디까지 할 수 있을 것인지에 대해서는 근본적인 인식의 전환이 필요하다. 환언하자면, 현재와 같이 선거운동방식을 아예 법에 정하여 놓고 그 외 법이 정하지 않은 모든 방식을 불법으로 간주하는 체계는 이미 그 실

97) 2011.12.29. 2007헌마1001.

98) 공직선거법 제256조(각종제한규정위반죄) ②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 선거운동과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자

파. 제108조제1항을 위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 인용하여 보도한 자, 같은 조 제2항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제5항을 위반하여 여론조사와 관련 있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 자, 같은 조 제6항을 위반하여 여론조사와 관련된 자료를 공개하지 아니한 자, 같은 조 제7항을 위반하여 정당한 사유 없이 여론조사와 관련된 자료를 제출하지 아니한 자 또는 같은 조 제8항을 위반하여 여론조사를 한 자

효성을 상실했을 뿐만 아니라 앞으로 전혀 통용되지 않는 시기가 도래할 것이다. 따라서 원래의 공직선거법의 취지, 즉 “돈은 묶고 말은 풀다”는 원칙이 충실히 반영될 수 있는 선거운동보장이 이루어질 때만 이와 같은 모순을 해결할 수 있을 것이다.

### 3. 민주적 정당성을 결여한 공직자 선출제도

#### (1) 결선투표제

대선 결선투표제의 가장 큰 취지는 유권자로 하여금 최선의 선택을 할 수 있는 권리를 보장하는 것이다. 군소 정당의 지지자들에게 이 권리는 그동안 ‘비판적지지’라는 명목으로 박탈되어 왔다. 따라서 대선 결선투표제는 자기가 원하는 후보에게 “투표할 수 없는 계급”이었던 군소정당 지지자들에게 자기가 원하는 후보에게 투표할 수 있는 권리를 보장하는 의미를 가진다. 결국 결선투표제 도입은 또 다른 형태의 “투표할 수 없는 계급에게 투표권을” 보장하는 방식이다.

현실적으로 이 문제를 해결하기는 그리 녹록치 않다. 해결해야 할 중요한 문제가 몇 가지 있기 때문이다. 특히 중요한 문제로 대선 결선투표가 헌법사항인가 법률사항인가를 판단해야만 한다. 그런데 헌법사항인지 여부를 판단하는데 있어서 두 가지 방향이 필요한데, 하나는 헌법의 규범이 가지는 정치적 성격을 파악하는 것과 다른 하나는 헌법규정 자체의 해석적 측면에서 판단하는 것이 그것이다. 이를 위해 먼저 염두에 두어야 할 것은 우리 헌법 제67조의 규정이다. 우리 헌법 제67조는 다음과 같이 규정되어 있다.

- 67조 ① 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다.
- ②제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.
- ③대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다.
- ④대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다.
- ⑤대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

제1항에 대한 설명은 생략하자. 민주사회의 선거가 가지는 4대 원칙은 초등학교 교과서에도 나오는 이야기이므로 굳이 별도의 설명을 요하지 않는다. 또한 제4항의 규정 역시 논외로 한다. 도대체 만40세가 된 사람만 대통령이 될 자격이 있다는 것인가라는 의문이 제기될 수 있으나, 이 문제는 별도의 논의를 필요로 하므로 이 글에서는 다루지 않겠다.

먼저 볼 규정은 제3항이다. 이 규정에 따르면 만일 대통령선거에 단독후보가 출마했을 경우 선거권자 총수, 즉 총 유권자의 3분의 1 이상이 찬성을 해야 대통령이 될 수 있다. 대통령 선

거 때마다 후보 난립을 걱정해야 하는 우리의 현실에서 이 규정은 사실상 적용될 가능성이 거의 없다. 그러나 중요한 것은 단독후보가 나올 경우에도 전체 유권자의 3분의 1 이상의 지지를 받아야만 헌법상 대통령으로 인정할 수 있다는 제한이다. 이 규정에 따르면 한국에서 대통령을 하려는 사람은 최소한 유권자의 3분의 1 이상의 지지를 받아야만 한다는 조건이 성립한다. 그러나 현실은 어떤가? 지난 1987년 개헌 이후 실시된 대통령 선거에서 각 당선자들이 총 유권자들에게 어느 정도의 지지를 얻었는지 결과를 보자.

1987-노태우 32.6%

1992-김영삼 33.91%

1997-김대중 31.97%

2002-노무현 34.33%

2007-이명박 30.52%

여기서 확인되듯이, 지난 1987년 이후 탄생한 5명의 대통령 중에서 총 유권자 중 3분의 1 이상의 지지를 얻어 당선된 사람은 김영삼과 노무현 두 사람 뿐이다. 다시 말해, 단독후보로 출마를 하더라도 총 유권자의 3분의 1 이상의 지지를 얻어야 하는 현행 헌법 상 한국의 대통령 자격요건을 충족한 대통령은 지금까지 단 두 명에 불과하다. 현직 대통령 이명박의 득표율을 보면 상황이 얼마나 심각한지 알 수 있다. 유권자 10명 중 7명은 현 대통령을 반대했거나 관심 없다는 의사표시를 한 것이다.

헌법 제67조 제3항이 말하고 있는 일종의 역설은 한국 정치의 참담함을 그대로 웅변한다. 대통령 선거 자체가 위헌성을 가진 상황에서 치러지고 있고, 그 위헌성이 그대로 간직된 상황에서 대통령이 등장하고 있다는 것, 최소요건조차 갖추지 못한 사람들을 그대로 대통령으로 인정하는 공직선거법 구조가 여전히 존치되고 있다는 것, 이것만으로도 이미 최소요건을 명확히 법정하지 않은 현행 공직선거법이 그 자체 위헌적 법률이라는 것을 암시한다.

더 재밌는 현상은 이 제3항과 제2항이 가지는 모순적 병렬구조이다. 제2항을 보자. 이 규정에 따르면 다수 출마자가 경합하여 대선에서 동일한 득표를 얻었을 경우 국회에서 결선투표를 하도록 되어 있다. 그런데 이 조항대로 결선투표가 이루어질 가능성이 얼마나 될까? 2007년 대선 당시 총 유권자 수는 37,653,518명이다. 만일 두 명의 출마자가 각각 18,826,759표를 얻었다면 국회에서 결선투표를 해야 한다. 혹은 3명의 출마자가 각각 12,551,172표씩을 얻었다면, 또는 4명의 출마자가 각각 9,413,379표씩을 얻었다면 역시 국회에서 결선투표를 해야 한다. 그런데 물경 3천 8백만에 달하는 유권자들의 표를 출마자들이 한 표의 어김도 없이 똑같이 나누어 받을 수 있는 확률은 얼마나 될까? 2012년 제18대 대통령선거에서 총유권자는 4천만 명이 넘었다. 강력한 양강구도로 치러진 이번 선거에서 총 유권자를 4천만 명이라고 할 때 박근혜 후보와 문재인 후보가 각각 2천만표씩을 정확히 득표할 가능성은 거의 0에 가깝다.

보다 심각한 문제는 이 규정에 따를 때 만일 동수 득표자가 둘 이상이 발생할 때 명문의 해석에 따라 결선투표를 치룰 수 있는 후보자의 대상이 한정되지 않는다는 점이다. 다시 말하면, 예컨대 총 유권자 4천만 명으로 가정하고 후보자 2명이 똑같이 1천 5백만 표를 득표하고 다른 한 명이 1천만 표를 득표했을 때, 상위 2인의 득표가 똑같다고 해서 이 두 사람만으로 결선투표를 하도록 헌법이 규정하지 않고 있다는 것이다. 즉 1천 5백만 표를 득표한 두 사람과 1천만 표를 득표한 사람이 동시에 국회 결선투표의 대상이 되어야 한다는 것이다. 헌법이 명문으로 최고 득표자들만을 대상으로 결선투표를 한다고 정해진 것이 아니라 최고득표자가 2인 이상일 경우에는 결선투표를 한다고만 규정되어 있기 때문이다. 물론 이러한 해석은 통상의 일반적 상식과 배치됨으로 인하여 배제될 가능성이 크지만, 법문의 구조가 매우 불합리하게 되어 있는 것만은 부정할 수 없는 사실이다.

그렇다면 도대체 이 헌법 제67조 제2항이 말하고자 하는 것은 무엇인가? 헌법학계에서는 아직까지 이에 대해 별 다른 의견을 제시한 바가 없다. 그것은 헌법학계의 무관심 혹은 무능력에서 기인한 것일 수 있으나, 실질적으로는 현재의 대통령 선거 단순다수결 투표제에 대한 별다른 문제제기가 없었기 때문이기도 하다. 여전히 이토록 중요한 문제에 대해 왜 그 누구도 이렇다 할 의견을 제시를 지금까지 하지 않았는가는 숙제이겠지만, 이 규정은 오히려 대선 결선투표제에 대한 헌법적 가능성을 시사한다.

헌법 제67조 제2항을 의미 그대로 분석하면, 이것은 가장 예외적인, 즉 극도로 예외적인 상황 아래서만 국회의 결선투표제가 가능하다는 것이고, 그 외의 경우에는 헌법의 규정이 아닌 법률적 사항으로 충분하다는 것을 말한다. 이 가능성을 천명하는 것이 바로 헌법 제67조 제5항이다. 즉 “대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다”는 규정이 바로 그것이다. 분설하자면, 대통령 선거에 관하여 공직선거법에 따른 규정을 두어야 한다는 것이 헌법 제67조 제5항의 원칙이고, 그럼에도 불구하고 만일 최다 득표 동수의 후보자가 2인 이상 출현할 경우에는 제67조 제2항에 의거하여 국회가 결선투표를 할 수 있다고 해석할 수 있다. 이러한 해석은 현행 헌법의 규정을 일탈하지도 않을 뿐만 아니라 오히려 제67조 제3항의 규정까지도 소화할 수 있는 공직선거법의 구조가 가능함을 인정하는 것이다.

현행 헌법 제67조의 구조가 가지고 있는 문제점에 대해서 더 이야기할 수는 있겠지만, 일단 대통령선거 결선투표제가 헌법사항이나 아니면 법률사항이나는 문제만을 검토해 보자. 이상에서 확인한 것처럼 우리 헌법 제67조는 각 조문 어디에도 법률에 의하여 대통령선거 결선투표제를 규정하는 것이 불가능하다고 규정하지 않고 있다. 오히려 제2항과 제3항 및 제5항의 규정을 종합적으로 검토하자면, 헌법의 규정 자체가 대통령선거 결선투표를 헌법사항으로 정하고 있다고 보기 보다는 법률에 의하여 엄격하게 구성할 것을 명하고 있다고 봐야 한다.

그렇다면 공직선거법에 대통령선거 결선투표제를 규정한다고 했을 때 헌법 제67조 제2항과 충돌하느냐의 문제는 전혀 무리 없이 해결 할 수 있다. 즉, 위에서 본 것처럼 “최고 득표자가 2인 이상” 발생했을 때, 그 때는 국회에서 헌법 규정에 따라 처리하면 된다. 그럼에도 불구하고 정치권 일각에서는 대통령선거 결선투표가 법률사항이 아닌 헌법사항이라는 주장이 꾸준히 제기되고 있다. 헌법 규정의 규범적 해석 및 법률적 사항에 대한 다수의 의견과는 달리 헌법에 결선투표제가 규정되어 있기 때문에(즉 제67조 제2항) 반드시 개헌을 통해 이 문제를 해결해야만 한다는 것이다.<sup>99)</sup>

중요한 것은 결선투표제도가 없이 선거 이전에 후보 단일화를 계속해서 가져가는 한, 이 땅의 군소정당은 자신들의 지지자가 도대체 얼마나 존재하는지 전혀 확인할 방법이 없다는 것이다. 1987년 개헌 이후 사반세기가 흐른 지금까지 치러진 국회의원선거와 대통령선거에서 진보정당의 지지자가 실제로 이 사회에 어느 정도의 비중으로 존재하는지 단 한 번도 제대로 확인된 역사가 없다. 주목해야 할 것은 바로 이 지점에서 일정하게 정치적 주도권을 장악하고 있거나 정국의 분할구도에서 어느 정도 지분을 가지고 있는 정치세력들은 결선투표제도를 반기지 않게 된다는 점이다. 이들은 양당제 구조에 균열을 일으킬 수 있는 군소정당의 지지율이 정확하게 드러나기를 결코 원하지 않는다. 최선의 선택을 주저하게 하고 그나마 차악을 선택할 여지만을 남기는 구조를 통해 자신들의 이해를 최대한 확보하면서 군소정당은 한결 같이 무의미한 정치세력임을 증명할 수 있는 방법을 이들은 선호한다.

물론, 거듭 대통령선거 결선투표제는 이것만이 군소정당이 살 길로 유일한 방법이 아니며, 반드시 대폭적인 비례대표 확대를 가능하게 하는 국회의원 선거제도의 개혁, 정책대결이 이루어질 수 있는 선거운동방식의 도입, 투표율 제고를 위한 획기적인 선거운동형태 개선 등 공직선거법 전반의 개정이 동반되어야 한다. 특히 투표율 제고는 진보정당의 입장에서 당의 사활이 걸린 사안일 수밖에 없다. 이때 대통령선거 결선투표제도는 공직선거의 투표율 제고와도 상당한 연관이 있다. 결선투표제를 도입한다고 해서 투표율이 올라갈 것이라는 단순 상관관계는 존재하지 않지만, 적어도 선거에 대한 유권자의 관심을 높일 수 있는 조건의 일단은 마련될 수 있을 것이다.

연관해서 생각해볼 문제는 현행 공직선거법은 대통령 이외의 다른 공직자 선거에서도 결선투표제도를 허용하지 않고 있다는 점이다. 결선투표제도는 단지 대통령선거에만 국한하여 도입할 수 있는 제도가 아니다.<sup>100)</sup> 단순다수득표제로 선출을 완료하는 모든 공직에 대하여 확대

99) 결선투표제 도입에 소극적인 사람들이 들고 나오는 여러 이의 중에는 (1) 시기상조, (2) 비용과다소모, (3) 후보난립 등이 있다. 이 문제들에 대해서도 일련의 비판이 가능하나 이 글에서는 생략한다. 다만, 시기상조론에 대해서는 그럼 도대체 언제가 되어야 그 시기라는 것이 맞아 떨어진다든 것인지, 비용과다소모론에 대해서는 그럼 지지율 30%짜리 대통령 뽑아서 4대강에 쏟아 부은 돈만 해도 결선투표 100번은 치를 수 있다는 것, 그리고 후보 난립의 문제는 어차피 지금도 마찬가지라는 것으로 대답을 대신하겠다.

100) 진보정의당의 노회찬 의원은 2012년 7월 26일부로 대통령제 결선투표제 도입을 내용으로 하는 공직선거법 일부개정법률안을 발의했다. 이 개정안은 가. 대통령선거 개표결과 유효투표의 과반수를 얻

할 필요가 있다. 지역구 국회의원, 지방자치단체의 장과 의원 등 현행 공직선거법이 정하고 있는 공직선거 및 지방교육자치에 관한 법률에 따른 교육감 선거에 결선투표제를 시행해야 할 것이다.<sup>101)</sup>

## (2) 비례대표제

앞서 살펴보았듯이 현행 공직선거법 상 비례대표제도는 거의 요식에 가까운 정도로 의석배분의 비율이 적어 유권자의 지지도가 적절하게 반영될 여지가 없다. 국회의원 선거가 정당의 득표율과 의석의 점유율 간에 비례성이 보장되어야 하는 이유는 무수히 많지만 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

우선 정당의 구조를 가치와 정책중심으로 재편할 수 있다. 지난 2012년 대선기간 중 문재인 예비후보와 안철수 예비후보가 합의한 새정치공동선언문 및 박근혜 후보가 제시했던 정당 개혁의 안은 인위적이고 제도적으로 정당의 자율성을 침해하는 내용으로 구성되어 있었음을 이미 확인했다. 그러나 이처럼 정당의 정치적 자율성을 법으로 제한하는 행위가 개혁으로 포장될 수는 없다. 오히려 정당이 자율적으로 스스로의 체질을 개선하고 그 개선의 질과 형식에 대해 유권자들로 하여금 심판할 수 있는 방법을 보장하는 것이 적절할 것이다. 비례대표제의 확대는 바로 이처럼 정당체제 자체의 변화와 내적 자율성에 근거한 제도화를 촉진한다.

다음으로 이렇게 가치와 정책중심의 정당체제의 제도화를 통해 각 정당은 다양한 사회의 요구 중 자당의 이념과 강령에 맞는 계급 계층의 이익을 보호하고 대표할 수 있게 된다. 새누리당은 강경보수의 이념을 천명하고 그에 동의하는 사회적 세력을 자당의 지지자로 확보할 수 있다. 민주통합당은 자유주의 보수세력을 자당의 지지세력으로 확보할 수 있으며, 통합진보당이나 진보정의당 역시 자신들의 이념과 강령에 맞는 지지세력의 이해를 보장하고 이들을 대변하는데 더욱 진력할 수 있다.

진보신당의 경우, 자본주의체제를 극복하고 사회주의의 이상을 지향의 가치로 삼는 이념에 충실하여 사회경제적 약자들과 취약계층의 이익을 보호하는 정책과 전망을 보다 선명하게 제시할 수 있고, 이러한 정책과 전망에 대해 유권자들의 지지를 확보할 수 있다. 2012년 4월 총

---

은 후보자가 없을 경우에는 다수득표를 한 2인을 대상으로 대통령결선투표를 실시하도록 함(안 제187조의2제1항 및 제2항 신설), 나. 대통령결선투표는 대통령선거일 후 14일째 되는 날 실시하도록 함(안 제34조제1항제1호), 다. 선거인명부 및 재외선거인명부등은 대통령결선투표가 있는 경우에는 대통령결선투표가 끝날 때까지 효력을 가지도록 함(안 제44조제1항 및 제218조의13제1항 단서 신설)을 주요 내용으로 한다. 그러나 이 개정안은 공직선거법 상에 단지 대통령선거만을 결선투표제의 대상으로 하고 있으며 그 내용 역시도 상당부분 미흡한 채 급조된 감이 있다. 공직선거법 일부개정법률안 의안번호 1900879 참조.

101) 다만, 진보신당은 국회의원 선거에 있어서 전면비례대표제의 도입을 주장하고 있으므로 국회의원 선거에 있어서 결선투표제도의 도입은 별도로 논의될 필요가 있다.



선의 기치로 대두되었던 “배제된 자들의 서사”는 단순히 선거 때만 등장하는 일종의 구호로서 기능하는 것이 아니라 일상적 및 통상적 정치활동을 통해 유권자들에게 알려지게 되고, 정당 명부 비례대표 선거를 통해 유권자들의 선택을 받을 수 있다.

비례대표제가 가지고 있는 이러한 장점은 곧바로 현재의 단순다수득표제를 통한 지역구 국회의원 선거가 가지는 한계를 극복하는 기제가 된다. 지역구 국회의원 선출을 중심으로 하는 소선거구 단순다수득표제가 가지고 있는 문제의 핵심은 정당의 득표율과 의석 간의 괴리가 지나치게 심각하게 나타난다는 점이다. 달리 말하면 이러한 선거제도의 구조 아래서 거대정당은 자신들에 대한 유권자의 지지도에 비해 상대적으로 많은 의석을 차지하게 됨으로써 정치적 여론을 과잉대표하게 된다. 반면 진보신당과 같은 군소정당은 실질적인 지지율에 전혀 근접하지 못한 소수 의석을 확보하거나 아예 의석배분에서 제외됨으로서 유권자의 진정한 지지도에 못 미치는 과소대표에 머물게 된다.<sup>102)</sup>

19대 총선에서 나타난 정당지지도를 전체 의석에 단순비교하면, 새누리당은 정당득표가 42.8%임에도 의석점유율은 50.7%로 나타났다. 민주통합당은 정당득표가 36.5%임에도 불구하고 의석점유율은 43.1%였다. 반면 통합진보당은 정당득표가 10.3%에 달했음에도 정작 의석점유율은 4.3%에 불과하다. 지역구로 가면 더 심각한 현상이 벌어지는데, 예컨대 대구·경북에서 새누리당의 정당득표율은 60.4%였으나 지역구 의석은 100%를 차지했다. 민주통합당의 경우도 거의 마찬가지로, 호남·제주에서 민주통합당의 정당득표율은 52.7%였으나 지역구 의석은 84.9%를 차지했다.<sup>103)</sup> 이처럼 비례성이 전혀 담보되지 못하는 의석점유율은 비례대표제의 전면적 확대 없이는 해소될 수 없다.<sup>104)</sup>

이와 관련하여 일각에서 계속 주장되고 있는 제도적 개선안의 대표적인 사례가 독일식 정당 명부 비례대표제이다. 이 안은 이미 구 민주노동당의 당론으로 당 초기부터 제안되었던 것인데, 현재 통합진보당 및 진보정의당 등이 계속 주장하고 있다. 그러나 사실상 지금까지 독일식 정당명부 비례대표제가 적절한지 혹은 그 외의 다른 방식이 적절한지에 대해 한국사회의 정치권에서 치열한 논의를 벌인 바가 없다. 특히 독일식 정당명부 비례대표제의 경우, 연방제

102) 연전에 논의되었던 제도 중 ‘석패율제’가 비례성을 보완하는 장치인 것처럼 주장된 일이 있다. 그러나 현재와 같은 한국의 의석배분에서는 이 제도가 비례성을 보완하기는커녕 오히려 거대정당 소속 출마자 중 낙선자들의 구제수단으로 이용될 가능성이 더 크다. 2012년 12월 16일 일본 중의원 총선에서 민주당의 간 나오토 전 총리, 가이에다 반리(현 민주당 대표) 등이 지역구 선거에서 떨어졌으나 석패율제도를 통해 비례의원으로서 당선되었다. 한국의 경우에 석패율제도는 민주통합당으로서는 영남지역에서 의석을 얻을 수 있고 새누리당은 수도권과 호남에서 유리한 입지를 가질 수 있다. 반면 진보신당과 같은 군소정당의 경우에는 석패율제도를 통해 얻을 수 있는 이점이 전무하다고 해도 과언이 아니다. 이에 대해서는, 시사IN, “석패율제? 이름도 어려운데 합의는 더 어려워”, 2012.2.3. 기사 참조. <http://www.sisainlive.com/news/articleView.html?idxno=12324>

103) 선험태, ‘한국 정치패러다임의 전환 : 국회의원 선거제도의 비례성 확대’, 민주화운동기념사업회, “계간 민주”, 2013년 신년호, 166쪽~185쪽.

104) 한편, 해커(J. Hacker)와 피어슨(P. Pierson)은 소선거구 다수대표제의 민주-공화 양당 중심의 미국 승자독식-양국화 대결정치가 미국 승자독식-양국화경제의 원인이 되었다는 흥미로운 연구결과를 내놓기도 했다. 선험태, 위 글 169쪽.

국가이면서 상하원 양원제를 택하고 있는 독일의 정치적 환경을 고려하지 않은 채 이 제도를 한국사회에 그대로 이식하는 것이 바람직한지는 더욱 정밀한 검토가 필요하다. 더불어 독일식 제도가 가지는 특수성, 즉 반복되는 초과이익으로 인하여 의석수의 가변성이 높은 이 제도를 통해 한국의 의회를 구성하게 될 경우 여론의 호의 등도 고려해야 할 문제이다.<sup>105)</sup>

한편, 민주통합당은 2012년 10월, 소위 '200+100 병립혼합제'라고 하는 비례대표 확대안을 제시하였다. 그런데 민주통합당의 안은 일본의 '소선거구 다수대표+권역별 비례대표 병립혼합제'와 유사하다는 견해가 있다. 현재 일본식 선거제도에서 지역구 의석은 소선거구 다수대표제(제1투표)를 통해 300석, 권역별 의석은 권역으로 분할하여 비례대표제(제2투표)를 통해 180석 선출한다. 권역별 비례대표는 각 정당의 권역 내 정당투표득표율에 비례하여 분배하는데, 한 정당이 특정권역의 정당투표에서 2/3이상의 득표(173)율을 획득한 경우 해당 권역의 비례대표 의석 정수의 2/3까지만 의석을 배당받고 잔여 의석은 여타의 정당들의 득표율에 따라 배분하고 있다. 일본식 비례대표제에서는 한 정당이 특정권역에서 최대 90%정도까지 의석 장악이 가능하다.

그러나 이러한 제도는 무엇보다도 현행 공직선거법에 따른 국회의원 선거제도가 가지고 있는 비례성 불비의 문제를 해소하지 못한다. 민주통합당이 제시한 기준에 따라, 현행 전국구 비례대표제 대신 권역별 정당명부-권역별 정당득표율-권역별 비례의석 배분에 기초한 비례대표 의석 비중 33%로는 비례성을 충분히 보장받기 어렵다는 것이다. 지역에 기반을 둔 새누리당과 민주통합당이 가지고 있는 현재의 기득권구조 즉 불비례성을 해소하지 못하게 된다. 180석 비례대표를 11개 권역에서 권역별 평균 16명을 선출하는 일본의 경우 권역 선거구가 협소해서 군소정당의 과소대표, 거대정당의 과다대표문제가 심각하여 비례성을 유의미하게 보장하지 못한다고 한다.<sup>106)</sup>

진보신당은 2012년 4월 총선에서 광역단위 전면 비례대표제 도입을 공약으로 제시한 바 있다. 모델은 스웨덴의 국회의원 선출방식이다. 스웨덴의 경우 전국을 30여 개 권역으로 나누고 각 권역 내 정당 득표율에 따라 총 349석의 1차 배분 의석을 배분한다. 유권자는 지지정당에 투표하고 동시에 해당 정당 후보명부 중 선호 후보 1인에게 투표한다. 총 39석의 2차 배분 의석을 통해 의석수를 추가 조정하여 각 정당의 전국 정당득표율과 최종 의석수를 최대한 근접시키는 방식으로 의석을 배분하고 있다.

---

105) 독일식 정당명부 비례대표제에 대한 비판으로는, 미디어스, “독일식 정당명부제, 과연 만병통치약인가?”, 2012.11.1. 기사 참조. <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=28997>

106) 이상 일본의 선거제도에 대한 분석과 비판은, 선험태, 위 글 172~173쪽에서 전문 인용. 또한 이에 대하여 이에 대해 일본처럼 권역별 비례대표 상한선을 두자는 의견도 있다고 한다. 즉 특정권역의 정당투표에서 2/3이상 득표율을 특정정당이 획득한 경우 해당권역 비례대표 정수의 2/3까지만 의석배분하자는 것이다. 그러나 이러한 안은 실효성도 없고 위헌소지마저도 있다고 한다. 선험태, 위 글 174쪽.

진보신당이 공약으로 제안한 내용은 다음과 같다.<sup>107)</sup>

- 전국을 대권역으로 나누고 최소 의석을 할당한 후 인구 비례에 따라 나머지 의석을 배분. (단, 제주도는 5석 내외의 중간 규모 선거구로 독립)
- 정당은 권역별로 각 당의 후보명부를 제출하고 유권자는 지지 정당과 해당 정당 후보명부 내 선호 후보자 1인을 선택. (따라서 소선거구제의 폐지에도 불구하고 유권자의 후보 선택권은 여전히 보장됨)
- 정당득표율로 당선자 수를 정하고, 명부 내 각 후보의 득표율 순위로 당선자를 결정.
- 각 정당의 의석수를 정당의 전국 정당득표율과 최대한 근접시키기 위해 일정 수의 여유 의석(2차 배분 의석)을 설정하고 각 정당의 최종 의석 수를 조정. (스웨덴 방식)
- 국회의원의 지역 대표성은 소선거구가 아니라 권역별 대선거구로 부여되며, 전면적 비례대표제를 통해 국회의원의 직능 대표성이 대폭 강화됨.
- 단, 무소속 출마자들을 위한 무소속 연대보장

표 13) 진보신당 4월 총선 공약 중 전면 비례대표 안

제도적 측면에서 독일식 정당명부제나 혹은 진보신당이 주장하는 광역단위 전면비례대표제를 택할 수 있는 상황은 아니다. 비례대표를 확대하는 것이 유권자들로 하여금 납득할 수 있는 안으로 제시될 수 있는지도 아직까지는 숙제로 남아 있다. 예를 들어 민주통합당의 주장은 현재 국회의원 정수 300명을 그대로 유지한 채 비례대표를 3분의 1 수준으로 늘리자는 것이며, 다른 안 역시 현재의 의원정수를 유지하는 전제에서 주장되고 있다.

그러나 현재 국회에 대한 유권자들의 불신이 팽배해 있는 상황에서 안철수 전 대선 예비후보와 같은 세력들은 오히려 국회의원 정수를 줄이자고 주장했고, 상당한 수준에서 유권자들의 호응을 얻은 바 있다. 반면, 행정부의 국정운영에 대한 효과적 감시와 민의의 효율적인 반영을 위해 오히려 국회의원 정수를 늘려야 한다는 주장도 만만치 않은 상황이다.<sup>108)</sup> 하지만 후자의 경우 유권자들은 지금 수준도 감당이 안 되는 마당에 의원수를 더 늘린다는 것에 대한 반감이 만만치 않다.

독일식 정당명부제 도입을 하는 측에서는 현재의 지역구 의석을 그대로 유지한 채 동일의석의 범위만큼 비례대표 국회의원의 의석을 늘리자는 안을 조심스럽게 제시하고 있다. 즉 현재 지역구 의석 246석에 비례대표 246석을 더하자는 것이다. 그러나 이러한 주장이 가시화되지 못하는 것은 다분히 여론의 향배가 그리 긍정적이지 않다는 데에 원인이 있다. 전면비례대표제의 경우 명부가 광역별로 작성될 경우 전국단위의 지지율을 어떻게 고려할 수 있을 것인지,

107) 진보신당 제19대 총선 정책공약집, “2012, 살 만한 삶을 위한 ESC”, 2012.3. 46쪽.

108) 프랑스는 인구 6천 200만명에 국회의원 숫자는 577명이다. 독일은 인구 8천 200만에 공식적으로는 598명 의원이다. 영국의 경우는 인구 6천 200만명 정도에 국회의원 숫자는 648명이다. 인구대비 의원수를 확실히 정할 근거는 없겠으나, 이 외에 일본이나 미국의 경우를 비교하더라도 한국의 의원정수가 상대적으로 적다는 것은 확인할 수 있다.

광역별 명부작성을 포기하고 전국단위로 명부를 작성한다면 반대로 지역대표성을 어떻게 보장할 수 있을 것인지 역시 숙제로 남는다.

또한 독일식이든 전면비례대표제는 이처럼 급격하게 비례대표를 확대하는 제도의 변화가 공직선거법의 개정만으로 가능한 것인지에 대한 의문도 제기될 수 있다. 즉 현행 헌법이 국회의원의 선출에 대하여 그 자세한 내용을 법률에 위임하고 있음에도 불구하고, 국회구성의 근간이 바뀔 수 있는 내용을 헌법사항으로 봐야 하지 않는가라는 문제제기이다. 그러나 현행 헌법은 명확하게 국회의원 선출에 관한 사항을 법률에 위임하는 태도를 취하고 있으며, 다만 국회의원의 정수 하한을 200인 이상으로 규정하고 있을 뿐이다.<sup>109)</sup> 따라서 오히려 국회의원 정수를 200인 미만으로 줄이겠다고 하는 안이 제출된다면 이것은 헌법개정사항이 되겠지만, 국회의원의 선출방법이나 정수 증원 등의 문제는 전혀 헌법에 위반될 내용이 아니다.

#### 4. 대안

이상에서 고찰한 현행 공직선거법의 문제를 해결한다는 것은 가히 현행 공직선거법을 폐지하고 완전히 새로운 선거관련법률을 제정해야 하는 수준까지도 고려해야 할 문제이다. 전면적 개정이 되었든, 아니면 완전히 새로운 법률의 제정이 되었든 앞으로 시행되어야 할 공직선거법은 이상 검토한 문제점들을 최대한 축소하거나 그 여지를 없애는 방향으로 구성되어야 할 것이다.

먼저, 전체적으로 공직선거법은 그 애초의 취지, 즉 “말은 풀고 돈은 묶는다”는 기본 원칙을 충실히 담보할 수 있도록 구성되어야 한다. 이를 위해서는 지나치게 세세한 부분까지 법률에 규정을 두어 규제하기보다는 위법한 사항에 대한 가이드라인을 제시하는 수준에서 법에 규정하지 않은 모든 선거운동의 방식을 보장하는 방식으로 조문이 만들어져야 할 것이다. 특히 금권선거와 관권선거를 예방하고 시정하기 위해서는 정치자금법이나 형법 등 기타 규제법률의 처분을 최대한 활용하는 방식으로 구성될 필요가 있다.

다음으로 선거운동이 통상의 정치활동과 유기적으로 연결될 수 있도록 보장하여야 한다. 특히 ‘선거결과에 영향을 미치기 위한 목적으로’ 운운하는 규정들의 경우 과연 이러한 목적조건을 법규 위반의 구성요건으로 할 수 있는지 여부부터 신중히 판단해야 한다. 왜냐하면, 어떤 류의 통상의 정치활동이나 선거운동도 ‘선거결과에 영향을 미치기 위한 목적’을 거세한 채 이루어질 수 있는 것은 없기 때문이다. 더불어 행위에 따른 선거운동기간의 구별 역시도 전체적으로 통일된 일관적 기준을 제시할 수 있도록 하여야 할 것이다.

109) 헌법 제41조 ① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.

②국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.

③국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

선거운동을 할 수 없는 주체의 문제는 반드시 해결해야 한다. 무엇보다도 첫째, 선거운동의 연령기준이나 국적기준은 불필요하다. 선거권 하한 미만의 연령에 있는 사람들, 즉 미성년자 청소년이라고 해서 정치적 의사표현을 공공연하게 드러낼 자유가 제한될 이유가 없다.<sup>110)</sup> 또한 국적이 다르다고 할지라도 해당 국가에 대한 자신의 정치적 의사표현을 억제당할 근거 역시 없다. 둘째, 공무원에 대한 포괄적 정치활동 금지상황을 해소해야 한다. 공무원이라는 특수한 직역이 가지는 성격을 십분 감안할지라도 지금과 같이 한 국가의 국민이자 유권자로서 누려야 할 정치적 자유의 상당부분을 제한당한다는 것은 부당하다.

선거운동의 다양성을 최대한 보장해야 한다. SNS 등 온라인은 단지 선거기간에만 정치적 의사표현을 위해 가동되는 것이 아니라 통상의 시기에 얼마든지 정치적 의사표현의 교류가 일어나는 곳이다. 정치적 소통의 자유가 상시 보장되어도 아무런 문제가 없는 온라인을 굳이 선거시기에 제한하고자 하는 것은 부당할 뿐만 아니라 가능하지도 않다. 또한 소위 작전세력이 온라인에서 어떠한 행위를 하더라도 이것은 공권력이 개입해서 규제하기보다는 유권자들의 자발적인 정보수집과 판단 및 소통을 통해 해소해야 할 문제이다. 허위사실의 유포와 같은 위법행위는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률이나 형법 등을 통해 얼마든지 규제가 가능함은 부연할 필요가 없다.

공공장소에서 비례후보자의 연설이나 대담, 유권자들의 정책판단 및 자발적 캠페인을 방해하는 각종 규정, 투표독려행위와 ‘선거결과에 영향을 미치기 위한’ 행위를 구분하는 관행 폐지, 여론조사결과공표의 제한 철폐나 투표당일 선거운동의 보장, 호별방문규제 철폐, 기타 각종 다양한 선거운동방식의 보장 등이 새로운 선거관련법제의 내용이 되어야 한다.

한편, 투표율을 제고하고 유권자들이 충실하게 참정권을 행사할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 투표시간을 합리적으로 연장하는 것이 우선이다. 달라진 생활양식에 따라 새벽이나 야간에 투표를 하기가 편하거나, 근무시간 중 시간을 내어 투표하기가 어려운 사람들, 또는 장거리 출퇴근 등 생활환경의 문제로 인하여 부득이하게 투표를 하지 못하는 사람들이 투표권 행사를 박탈당하는 현상을 해소해야 한다. 이를 위해 우선 필요한 것은 투표시간을 최대한 늘리는 방안이 필요하다.

더불어 노동자들의 투표권 행사를 충실히 보장하기 위해 투표일을 법정 공휴일로 지정해야 한다. 현행 공직선거법은 선거일(투표당일)에 대하여 휴일 여부에 대한 규정을 두지 않고 있다. 다만 대통령령인 관공서의 공휴일에 관한 규정에 따르면 “「공직선거법」 제34조에 따른 임기만료에 의한 선거의 선거일”을 관공서의 휴일로 정해놓았을 뿐이다.(동 규정 제2조 제10의2

---

110) 더불어 선거권 연령 하한 역시 조정할 필요가 있다. 현행 19세 이상의 규정은 민법에 근거한 것일 뿐 다른 근거가 없다. 진보신당은 2021년 4월 총선에서 주민등록증이 발급되는 17세로 선거권 연령을 하향할 것을 공약으로 제시했다.

호) 노동자들의 경우 선거일을 휴일로 할 것인지 여부는 고용계약에 따를 수 있을 뿐이며, 사업자가 자발적으로 선거일을 휴일로 하는 경우는 많지 않다. 따라서 선거일을 법정 공휴일로 지정하는 한편, 현행 근로기준법 제10조에 각급 선거일을 법정 공휴일임을 명시하고 노동자의 투표권행사를 방해하는 사업주에 대하여 엄정한 제한규정을 둘 필요가 있다.<sup>111)</sup>

투표율을 제고하는 방법 중 하나로 제시되는 것이 사전투표제이다. 선거 당일 투표가 곤란한 유권자들에게 투표의 기회를 보장하기 위한 가장 효과적인 방법이다. 중앙선거관리위원회는 2009년 7월 정치관계법 개정의 내용 중 하나로 사전투표제 도입에 관한 의견을 국회에 제출한 바가 있다. 일본, 미국, 캐나다, 스위스, 스웨덴, 호주 등 국가에서 사전투표제를 시행함으로써 일정한 효과를 본 바가 있다고 알려져 있다. 현재 부재자투표제도가 있으나 사전투표제는 부재자투표제도와는 별도로 진행할 수 있으며, 군부대 등 특수한 경우에 부재자투표가 가지는 유용성과는 별개로 주소지 단위에서 투표를 진행하는 유권자들에게 매우 유용한 수단이 될 것이다.

또한 통합선거인명부를 도입하는 것도 바람직하다. 이미 부재자투표에 대해서는 통합선거인명부제도가 2013년부터 시행이 예정되어 있다. 그러나 이 규정은 부재자투표에 한정된 것으로서 향후 일반 유권자들의 투표에 전면 적용되어야 할 필요가 있다. 현재 선거인명부는 주민등록전산망을 이용하여 주소지 기준으로 작성된다. 그런데 유권자들이 투표를 하기 위해서는 결국 주소지에 설치된 투표소를 이용할 수밖에 없다. 유권자들의 등록으로 선거인명부가 작성되는 것이 아니라 전산망을 이용해 일괄적으로 작성되는 상황에서 굳이 투표를 주소지 기준으로 진행할 필요는 없다. 오히려 실제 생활 장소 즉 작업장 등 생계와 밀접한 관련이 있는 장소에서 투표를 할 수 있도록 보장하는 것이 투표율을 높이는데 도움이 될 것이다.<sup>112)</sup>

결선투표제의 도입 및 비례대표 확대에 대한 논의는 위 검토한 것으로 대체한다. 다만 그 필요성이 매우 중대하다는 것만 다시 환기한다.

111) 현행 근로기준법은 “제10조(공민권 행사의 보장) 사용자는 근로자가 근로시간 중에 선거권, 그 밖의 공민권(公民權) 행사 또는 공(公)의 직무를 집행하기 위하여 필요한 시간을 청구하면 거부하지 못한다. 다만, 그 권리 행사나 공(公)의 직무를 수행하는 데에 지장이 없으면 청구한 시간을 변경할 수 있다.”라고만 규정되어 있을 뿐이고, 이를 위반할 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정되어 있기는 하나 실효성을 담보하지 못하고 있다.

112) 그런데 올해부터 시행되는 제158조의3 통합선거인명부 사용에 따른 부재자투표 특례 규정에 따르면 통합선거인명부를 이용해 부재자투표를 하고자 하는 사람은 신원확인을 위하여 지문을 확인하도록 규정하고 있다. 즉 “⑥ 부재자투표관리관 또는 투표관리관은 제5항에 따라 투표하려는 선거인에 대해서는 제158조제1항에 따른 신분증명서를 제시하게 하여 본인여부를 확인한 다음 전자적 방식으로 무인하게 하고, 기계장치를 이용하여 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 출력하여 자신의 사인(私印)을 날인한 후 선거인이 보는 앞에서 일련번호지를 떼어 회송용봉투와 함께 선거인에게 교부한다.” 이처럼 지문을 날인하게 하는 것은 이미 재외국민투표과정에서 외국에 설치된 공관이 시행한 바 있다. 이때 각국에 거주하고 있는 유권자들이 본인 신원확인을 지문으로 하는 것에 반발하여 강력하게 항의한 일이 있고 선관위는 시행규칙을 바꿔 지문날인 외의 다른 방법들이 가능하도록 했다. 그런데 오히려 국내 부재자투표를 위한 통합선거인명부 활용과 관련하여 굳이 지문확인 방식만을 둔 것은 중앙선거관리위원회가 외국공관에서 있었던 사건에 대해 의식하지 못한 것이 아닌가라는 의문을 갖게 한다. 한국 관료들에게는 학습효과라는 것이 존재하지 않는 듯한 인상을 주기 충분하다.

## 제4장 정당법 및 정치자금법

### 1. 정당법의 제 문제

현행 정치관계법의 제 규정이 친절하다 못해 지나치게 규제 일변도라는 점은 공직선거법에 서뿐만 아니라 정당법을 통해서도 확인할 수 있다. 우리 헌법은 제8조에서 정당설립의 자유와 정당의 정치활동에 대한 국가의 보장을 천명하고 있다. 헌법 제8조 제1항의 전단은 분명하게도 “정당의 설립은 자유”라고 명정하고 있는 것이다.<sup>113)</sup> 그런데 정작 정당법의 구조는 자유로운 정당설립을 보장하기보다는 철저하게 관리편의에 맞추어 정당의 구조를 아예 법으로 설계해 주고 있다.

정당법이 정당의 설립에 대하여 세세한 규정을 두고 있을 뿐만 아니라 정당의 당원에 대한 자격이나 그 운영에 대해서도 지나친 간섭을 가능하게 하고 있어 발생하는 문제점은 무엇보다도 “정당의 설립은 자유”라고 한 헌법의 정신을 심각하게 위배하고 있다는 점이다. 흥미로운 점은 한국의 정당법은 개정을 거듭하면서 점점 더 규제를 강화하는 방향으로 법률이 구성되고 있다는 점이다. 헌법의 원칙을 강력하게 옹호하는 방향이 아니라 완전히 전도된 방향으로 개정이 이루어지고 있다는 것은 정당의 정치활동에 대한 국가의 개입이 더 강화되고 있다는 것을 의미한다. 이하에서는 현행 정당법이 가지고 있는 문제점에 대하여 분석하기로 한다.

#### (1) 과도한 정당설립 요건

##### 1) 인적 및 공간적 제약

현행 정당법은 제3조의 규정을 통해 “수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성”하도록 강제하고 있다. 또한 동법 제17조는 정당의 설립 요건으로 5곳 이상의 시·도당을 가질 것을 요구한다.<sup>114)</sup> 더불어 제18조 제1항과 제2항에 따르면 각 시·도당은 관할구역 안에 주소를 둔 1천명 이상의 당원을 확보하고 있어야 한다.<sup>115)</sup>

113) 헌법 제8조 ① 정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.

③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.

④정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

114) 정당법 제17조(법정시·도당수) 정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다.

115) 정당법 제18조(시·도당의 법정당원수) ① 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다.

②제1항의 규정에 의한 법정당원수에 해당하는 수의 당원은 당해 시·도당의 관할구역 안에 주소를 두어야 한다.

각 조항에 의하면 우선 정당은 중앙당을 수도인 서울에 두어야 한다. 이것은 정당법 제3조에 규정된 강제사항이다. 즉 정당의 중앙당 소재지는 서울이 아닌 어느 곳에도 둘 수 없다. 중앙당 서울소재를 강제하는 규정과 더불어 광역 시·도당을 5곳 이상 두도록 함에 따라 발생하는 문제는 이러한 정당법의 구조 상 한국사회에서는 어떠한 지역정당도 설립이 불가능하다는 것이다. 중앙정치에는 개입의 의사가 그리 크지 않지만 지역적 정치활동에 커다란 관심을 가지고 해당 지역을 중심으로 하는 지역정당을 고민하는 정치세력은 한국사회에서 정당을 설립할 수 없다. 이러한 구조로 인하여 지역정당이 설립되지 못함에 따라 지방자치단체의 장이나 의회의 의원을 배출하기 위한 모든 공적 구조는 결국 중앙정치에 종속될 수밖에 없다. 지역을 기반으로 하는 정치결사체가 원천적으로 봉쇄되는 현상은 헌법이 보장하는 정당설립의 자유 원칙에 정면으로 배치된다.

마찬가지 의미에서 관할구역 내에 주소를 둔 1천명 이상의 당원을 확보한 5개소 이상의 시·도당 규정 역시 지역정당의 등장을 막는 요소이다. 5곳 이상의 시·도당을 두는 것이 지역정당에 불필요할 뿐만 아니라 특정지역 한 곳을 대상으로 하는 정치결사체가 1천 명 이상의 당원을 반드시 확보해야 한다는 것 역시 그 기준이 무엇인지 의아하지 않을 수 없다. 정당의 설립과 관련하여 이처럼 과도한 규제를 둘 이유가 없기 때문이다.

## 2) 당원 자격의 불합리한 제한

현행 정당법은 제22조에서 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있는 자격을 정하고 있다. 가장 먼저 눈에 띄는 것은 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있는 기본적 요건을 “국회의원 선거권이 있는 자”로 한정한다는 점이다. 앞서 공직선거법의 문제를 검토하면서 이미 확인한 바 있지만, 이 규정에 따르면 공직선거법 상 선거권이 없는 사람은 정당의 당원조차 될 수 없다. 미성년자, 외국인이 그 대표적인 예이다.

구체적으로 다시 재론할 필요가 없겠으나 간단히 부연하자면, 정당의 당원이 될 자격요건으로 연령이 제시될 이유는 전혀 없다. 연령 하한의 기준이 따로 정해질 필요가 없다는 것이다. 환언하자면, 선거권의 유무를 따지지 않고 0세 이상 모든 유권자는 자신의 정치적 신념에 따라 정당의 당원으로 활동할 수 있어야만 한다. 물론 정당의 당원이 되고자 하는 사람은 전적으로 자신의 자유의사와 신념에 따라 당에 가입해야 하며, 부모를 포함한 자기 외의 어떠한 사람에 의한 강제에 의해 본인의 뜻과 관계없이 당원이 되어서는 안 된다는 것은 더 설명이 필요하지 않을 것이다.



외국인의 경우에도 정당의 가입을 제한할 이유가 없다. 국적자가 아니라는 이유로 정당가입이 제한되는 현상은 민주화된 선진국가에서 찾아볼 수 없는 제도이다. 그럼에도 현행 정당법은 선거권 없는 사람의 정당가입을 막고 있는 동시에 아예 외국인이 정당활동을 할 수 없다고 명시적인 규정을 따로 두고 있기까지 하다.<sup>116)</sup>

또한 동조 제1항 각호는 공무원 및 교사의 정당활동을 금지하고 있다. 공직선거법의 문제를 다루면서 보았듯이 공무원 및 교사에 대한 이처럼 포괄적인 정치활동 금지는 정당설립의 자유 및 정치활동의 자유의 구간을 흔드는 것이다. 공무원의 직무상 중립의무라는 것은 국가권력에 의한 자의적인 선거개입을 공무원이 강요당하지 않도록 한 것이지 공무원 개인의 신념에 따른 정치활동 자체를 금지한 것이 아니다. 따라서 정당법 상 공무원 및 교사에게 포괄적으로 정치활동을 할 수 없도록 정하고 있는 부분은 다른 여타의 법률개정과 함께 반드시 해소되어야 할 문제이다.

## (2) 지구당의 폐지로 인한 문제

2004년 이전의 정당법은 정당의 구성에 대하여 현재처럼 “수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성”할 것을 규정하지 않고 있었다. 2004년 3월부터 시행된 개정 정당법 이전의 구 정당법은 광역 시·도당 설립 규정은 없었으며, 2004년 법 개정과 함께 사라진 지구당 설립 요건을 규정하고 있었다.

2002년 3월부터 시행되었던 구 정당법 제3조의 내용은 다음과 같다.

제3조(구성) 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 국회의원지역선거구를 단위로 하는 지구당으로 구성한다. 다만, 필요한 경우에는 특별시·광역시·도에 당지부를, 구·시·군에 당연락소를 둘 수 있다.

당시 정당법에 따르면 지구당은 당 조직의 골간으로 역할하는 것이었다. 지구당은 중앙당이나 창당준비위원회의 승인으로 창당되며<sup>117)</sup> 정당은 국회의원 지역 선거구 총수의 10분의 1 이상에 해당하는 지구당을 가져야 하고<sup>118)</sup> 5개 이상 광역단위에 분산되어야 하는데 하나의 광역단위에 정당 지구당 총수의 4분의 1을 초과하는 지구당을 둘 수 없도록 했다.<sup>119)</sup> 한편 각 지구당은 30인 이상의 당원이 활동해야 했다.<sup>120)</sup>

116) 정당법 제22조(발기인 및 당원의 자격) ②대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.

117) 2002. 3 시행 구 정당법 제10조(지구당의 창당승인) 지구당의 창당에는 중앙당 또는 그 창당준비위원회의 승인이 있어야 한다.

118) 2002. 3 시행 구 정당법 제25조(법정지구당수) 정당은 국회의원지역선거구총수의 10분의 1 이상에 해당하는 수의 지구당을 가져야 한다.

119) 2002. 3 시행 구 정당법 제26조(지구당의 분산) ① 제25조의 규정에 의한 지구당은 특별시·광역시·도 중 5 이상에 분산되어야 한다.

② 정당이 특별시·광역시·도 중 하나의 시 또는 도에 두는 지구당수는 그 정당의 지구당총수의 4분의 1을 초과할 수 없다.

지구당제도는 정당법의 역사에서 상당히 오랜 전통을 가지고 있던 제도였다. 1962년 제정 정당법에서부터 정당설립의 구성을 위한 요건으로 지구당이 정해져 있었으나 취약한 한국의 정당구조에서 지구당은 이후 각종 폐단의 온상이라는 비판을 받게 되었다. 2004년 지구당 폐지 이전의 각 정당 상황을 보자면, 당시 진성당원제라는 정당의 기본조차 제대로 갖추지 못했던 각 정당의 지역구는 당비를 내기보다는 오히려 금전적 보상을 노리고 당원으로 활동하는 사람들로 대부분의 당원을 채우고 있었다.<sup>121)</sup> 지구당 위원장이 개입한 각종 사조직이 활개를 치고 있었으며 부당한 금전적 거래가 빈번하게 발생했다. 따라서 당의 이념이나 강령에 따라 활동하는 당원은 극소수에 불과했고 활동은 소극적이었다. 당원의 수 역시 허위로 부풀려져 중앙선거관리위원회에 보고되고 있었다.<sup>122)</sup>

이러한 문제들이 지속적으로 비판의 도마에 오르면서 2003년 11월에 한나라당, 민주당, 열린우리당, 자민련 4개 정당은 전격적으로 2004년 총선 전에 모든 지구당을 폐지하는데 합의한다. 각 정당들은 고비용 정치구조 개선을 통한 정치권의 신뢰회복을 위해 지구당을 폐지한다고 밝혔다.<sup>123)</sup> 이 과정에서 참여연대 등 주요 시민단체 역시 지구당을 폐지할 것을 정치권에 지속적으로 요구한 바 있다.

문제는 이러한 폐단들이 실질적으로 기존의 거대정당들의 관행적 정당운영에서 발생한 파행이었을 뿐 지구당의 존재가 근본적인 원인이 아니었다는 데 있다. 당시 신생정당이었던 구 민주노동당의 경우에는 오히려 이들 정당과는 전혀 다른 정당운영이 이루어지고 있었다. 진성당원제로 운영되면서 당의 이념과 가치에 적극적으로 동의하는 활동가들로 이루어진 구 민주노동당의 지구당은 풀뿌리 정치의 장점을 발휘하면서 지역사회의 정치운동을 주도할 수 있었다.<sup>124)</sup>

정당정치개혁의 일환으로 지구당이 폐지된 후 단위지역에는 ‘당원협의회’가 구성되어 활동하고 있으나 정당법 상으로 실질적인 활동을 할 수 있는 어떠한 세부규정도 마련되어있지 않다. 정당법의 규정에 없는 사무실설치 등은 위법이 되므로 정당의 지역활동은 많은 제약을 받

120) 2002. 3 시행 구 정당법 제27조 지구당은 30인 이상의 당원을 가져야 한다.

121) 정영국, ‘한국정당의 지구당 조직과 기능-문제점과 대안’, 경남대 극동문제연구소, “한국과 국제정치”, Vol 16, No.1, 2000. 225~249쪽.

122) 조용진, “지구당 당직자의 정치행위에 관한 사례연구 : 광주지역 한나라당 ‘A’ 지구당을 중심으로”, 전남대학교 대학원 인류학과 박사학위 청구논문, 2005. 88쪽.

123) 경향일보, “정치권, 총선전 지구당폐지 합의”, 2003.11.5. 기사 참조.  
<http://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=75954>

124) 오히려 구 민주노동당의 경우 지구당의 문제는 기성 정당과는 다른 차원에서 제기되었다. 특히 노조원들의 집단입당을 통해 당원을 확보한 구 민주노동당의 일부 지구당은 노조원들과 일반당원들 간에 의견이 달라 문제가 생기는 일이 있었다. 구 민주노동당에서 발견할 수 있는 부정적 현상의 한 단면일 수도 있지만, 이러한 문제 역시 지구당이 있기 때문에 발생한 문제라기보다는 당원구성에 있어 구 민주노동당만의 특수성으로 인하여 발생한 문제라고 보아야 할 것이다. 이에 대해선, 전진호, “지역노동운동의 정치세력화: 민주노동당 창원을 지구당을 중심으로”, 창원대학교 노동대학원 학위청구논문, 2003. 36쪽.

을 수밖에 없다. 그런데 이러한 제약이 실질적으로 작동되는 정당은 상당한 규모의 의석을 가진 거대정당이 아니라 진보신당과 같은 군소정당이다. 결국 지구당의 폐해를 뿌리 뽑겠다는 의지의 작동은 정작 거대정당들의 활동에는 아무런 영향을 미치지 못한 채 지역을 거점으로 정치활동을 하고자 하는 군소정당들의 활동영역만 축소시키거나 소거시켜버린 것이다.

거대정당들은 다양한 편법으로 구 지구당의 사무실과 같은 역할을 하는 공간을 운영하고 있다. 예를 들어 지역구 국회의원이 자기 지역구 내에 두고 있는 의원사무실의 경우 지구당 사무실과 똑같은 역할을 하고 있다. 이것은 결국 현직 의원의 사무실만이 지역정치활동을 위한 공간으로 배타적으로 인정됨으로써 현직 의원의 기득권을 보장하게 된다. 또한 주로 거대정당과 연관되어 있는 지역의 단체들이 소유한 사무실 역시 지구당 사무실의 역할을 하고 있다. 이러한 공간과 인물들이 지구당이 폐지된 것과는 상관없이 지역에서 활동하면서 과거 지구당에서 벌어졌던 음성적이고 부정적인 정치활동이 탈법적으로 발생할 여지는 얼마든지 상존한다.

지구당의 문제라고 부각되었던 각종 문제들은 실상 진성당원제 강화, 정치자금 사용내역의 투명한 공개 등의 방식으로 해소할 수 있는 것들이었다. 지구당이 없어짐으로 인하여 나타나는 수다한 문제점들에 대해서는 기득권을 충분히 행사하고 있던 기성정당들 역시 자각하고 있다. 예를 들어 2009년 초에 당시 한나라당과 민주당의 주요 인사들이 풀뿌리 민주주의의 기본원리를 운운하면서 지구당의 부활을 주장한 바가 있다. 물론 이에 대해서는 없앨 때는 언제고 이제 와서 부활을 논하느냐는 일단의 비판이 있기도 하다.<sup>125)</sup>

과거의 지구당 구조 자체를 온전하게 부활시키기보다는 현실에 맞고 구태가 반복되지 않을 수 있는 지역의 조직을 합법적으로 보장하는 방법이 모색되어야 한다. 무엇보다도 지구당이라는 조직은 지역의 최고 일선에서 정당의 당원을 민주적으로 교육하고 훈련시키며 정당의 전망과 이념을 지역사회에 전파하는 전초의 역할을 한다. 이러한 활동은 연속성과 지속성을 갖추지 않으면 안 되는데, 이러한 정치활동의 연속성과 지속성이 장기적으로 지역사회의 정치적 발전을 도모하게 된다. 만일 이러한 활동이 보장되지 않으면 결국 선거때만 급조되는 정책이나 공약, 중앙조직에서 하달되는 선거운동의 지침만이 지역정치활동의 내용이 된다. 결과적으로 풀뿌리 민주주의라는 것은 실질적인 내용을 담보할 수 없게 되며 지역의 정치적 의사형성이라는 것은 공허한 이야기가 되고 만다.

진보신당은 특히 지구당과 같은 풀뿌리 조직의 재건과 활성화가 지역정치활동을 위한 출발점이라는 것을 분명히 하고 있다. 진성당원제의 확립과 재정 및 회계의 투명성이 담보된다면 과거 지구당의 폐단이라고 비판되었던 문제들의 거의 대부분은 해소할 수 있다. 또한 중앙집중적 정치를 극복하고 지역정치의 활성화라는 대의를 담보할 수 있는 지구당 조직구성은 얼마

125) 프레시안, “지구당 '폐지'가 잘못됐다고 '부활'이 옳은 걸까?”, 2009.3.19. 기사 참조.

[http://www.pressian.com/article/article.asp?article\\_num=10090319171924&section=01](http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=10090319171924&section=01)

든지 연구 검토될 수 있다. 정당조직의 자율성과 자생성은 물론, 유권자에 대한 책임을 지고 대중적인 정당활동을 유지하기 위해서라도 자율적 지역조직의 건설은 보장되어야 한다.

### (3) 정당등록취소의 조건에 관한 문제

정당법은 제44조에서 정당의 등록취소 요건을 규정하고 있다. 그런데 이 규정에 따르면 선거와 관련하여 일정한 요건을 충족하지 못할 때 정당등록을 강제로 취소하도록 함으로써 정당의 연속성을 법률로 단절시키는 문제를 발생시킨다. 일단 해당 조항을 보자.

제44조(등록의 취소) ① 정당이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 당해 선거관리위원회는 그 등록을 취소한다.

1. 제17조(법정시·도당수) 및 제18조(시·도당의 법정당원수)의 요건을 구비하지 못하게 된 때.  
다만, 요건의 흠결이 공직선거의 선거일 전 3월 이내에 생긴 때에는 선거일 후 3월까지, 그 외의 경우에는 요건흠결시부터 3월까지 그 취소를 유예한다.
2. 최근 4년간 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 임기만료에 의한 지방자치단체의 장선거나 시·도의회의원선거에 참여하지 아니한 때
3. 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하여 의석을 얻지 못하고 유효투표총수의 100분의 2 이상을 득표하지 못한 때

② 제1항의 규정에 의하여 등록을 취소한 때에는 당해 선거관리위원회는 지체 없이 그 뜻을 공고하여야 한다.

동 조 제1호는 법이 규정하고 있는 정당설립의 요건을 충족하지 못한 때에 등록을 취소하는 경우이므로 논외로 하자. 문제는 제2호와 제3호이다. 제2호의 규정은 정당이 필수적으로 선거에 참여하도록 강제하는 내용으로 이루어져 있다. 정당의 존재이유가 현실정치에 실무적으로 참여하기 위한 것이 우선이라고 할 때, 이 규정이 없더라도 정당은 여력이 닿는 한 각종 공직선거에 후보자를 출마시키고 그에 대한 책임을 질 필요가 있다. 물론 제도권 정치에 참여하지 않겠다는 취지로 결성된 정당, 예컨대 혁명정당과 같은 경우에는 애초에 국가에 등록할 이유가 없으므로 이야깃거리가 되지 않는다.

정당으로서는 실질적으로 선거시기가 자당의 존재와 자당의 정책 등을 유권자에게 알릴 수 있는 가장 좋은 기회이므로 굳이 공직선거를 회피할 이유가 없다. 그러나 어떤 경우, 즉 경제적 또는 인적으로 정당이 공직선거에 출마자를 선보이지 못하게 될 경우는 얼마든지 있다. 후보자를 출마시킬 것인지의 여부는 전적으로 정당의 자율적 판단에 맡겨야 할 일이고, 공직선거에 참여하지 못했다는 이유로 정당의 등록을 취소할 필요는 없다. 이 규정은 다만 그 기간을 4년-임기만료에 의한 국회의원 선거의 중간기간-으로 하고 있어 그 기간 동안 각종 지방자치단체의 선거에 참여할 수 있도록 하는 여지를 두고 있으므로 어느 정도 그 유효성을 인정할 수도 있다.

그런데 제3호의 경우에는 기간의 한정조차 주지 않은 채 다만 당해 국회의원 선거에 지역구 후보자를 출마시켰음에도 불구하고 당선자가 한 명도 없거나, 비례대표 국회의원을 선출하

기 위한 정당명부 투표에서 유효투표총수의 2% 미만의 득표에 머물렀을 경우 해당 정당의 등록을 강제적으로 취소하도록 하고 있다. 이 규정에 따라 지난 2012년 국회의원 총선거에서 진보신당은 지역구 의석을 한 석도 확보하지 못하고 비례투표 득표율도 1.13%에 머물면서 정당등록이 취소되었다.<sup>126)</sup>

정당득표율 2%를 얻지 못한 정당은 등록이 취소될 뿐만 아니라 자당의 명칭조차 박탈당한다. 정당법 제41조 제4항은 제44조 제1항에 의하여 정당등록이 취소된 정당의 경우 그 정당의 명칭과 같은 당명은 해당 정당이 등록취소된 날부터 최초로 실시하는 임기만료에 의한 국회의원 선거의 선거일까지 사용할 수 없도록 규정하고 있다. 쉽게 말하면 진보신당이라는 명칭은 2012년 4월 총선 이후 등록이 취소된 날부터 2016년 총선이 끝나기 전까지는 누구도 사용할 수 없다는 것이다.<sup>127)</sup>

이처럼 정당이 당해 국회의원총선거에서 2% 득표를 하지 못하였다는 이유로 정당등록이 취소되고 해당 정당의 당명조차 박탈당하는 것은 헌법이 보장하고 있는 정당설립과 정당활동의 자유를 침해하는 것이다. 헌법 제8조 제1항이 정당의 설립과 그 활동을 보장하는 이유 중 하나는 정당이 책임정치를 통한 공적기능의 수행에 중요한 역할을 하기 때문이다. 헌법재판소가 이 부분에 대해 분명한 해석을 한 바 있듯이, 정당이라는 것 자체가 “정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직”이며, 이러한 조직적 정치결사를 통해 정당이 “다른 집단과는 달리 그 자유로운 지도력을 통하여 무정형적이고 무질서한 개개인의 정치적 의사를 집약하여 정리하고 구체적이 진로와 방향을 제시하며 국정을 책임지는 공권력으로까지 매개하는 중요한 공적 기능을 수행하기 때문”에 헌법이 이를 보장하는 것이다.<sup>128)</sup>

헌법재판소의 판단을 검토하면 정당이 져야 하는 책임이 어떻게 발현하는가에 대한 단서 한 가지를 추출할 수 있다. 즉 헌법재판소가 말하는 “공적기능”을 효과적으로 수행하기 위해서는 정당이 지속성과 연속성을 보장받아야 한다는 점이다. 정당의 존속이라는 것이 어떤 경우에도 보장될 때만이 정당은 자기 책임이라는 것을 분명히 하고 이에 대해 계속해서 유권자들로부터

126) 제19대 총선에서 정당득표율 2%를 얻지 못하여 등록이 취소된 정당은 총 16개에 달한다. 그 내용을 보면 창조한국당 0.43%, 국민생각 0.73%, 가자!대국민중심당 0.28%, 친박연합 0.63%, 국민행복당 0.16%, 기독교자유민주당 1.20%, 녹색당 0.48%, 대한국당 0.06%, 미래연합 0.09%, 불교연합당 0.16%, 정통민주당 0.22%, 진보신당 1.13%, 청년당 0.34%, 한국문화예술당 0.10%, 한나라당 0.85%로 나타났다. 진보신당을 비롯하여 이들 16개 정당은 총선 결과가 발표된 직후 모두 정당등록이 취소되었다.

127) 2012년 총선에서 발생한 흥미로운 사건 중 하나는 구 한나라당이 새누리당으로 당명을 바꾸는 과정에서, 영남지역을 근거로 하는 일군의 정치집단이 ‘한나라당’이라는 명칭을 자당의 당명으로 내건 일이었다. 그 당의 성격이나 구성원들의 면면은 관심의 대상이 아니었으나, 직전까지 한국사회의 제1정당이었던 ‘한나라당’의 명칭을 그대로 가져감으로써 일종의 반사효과를 노린 것이 아닌가라는 의문이 제기되었다. 이러한 당명선택이 가능했던 이유는 구 한나라당이 새누리당으로 당명을 바꾼 것이 정당법 제44조의 규정에 따른 등록취소로 인한 재창당이 아니었기 때문이다. 따라서 정당법 제41조의 규정이 적용되지 않는 상황에서 또 다른 한나라당이 출현할 수 있었던 것이다.

128) 1997.5.29. 95헌마85.

심판을 받을 수 있다. 당해 국회의원 총선거에서 비록 2% 미만의 득표를 거둔 정당이라고 할 지라도 그것 자체가 유권자들에 의한 심판이며, 해당 정당의 책임성을 다른 방향으로 재정립 하라는 유권자들의 요청이 된다. 그렇다면 해당 정당은 자신들의 정치노선과 정책내용을 유권 자들이 납득할 수 있는 형태로 재조정하는 과정을 거쳐야 한다. 극단적인 경우에는 당의 해산 이 될 것이고, 때로는 강령과 당헌 당규 및 당명을 바꾸는 것이 될 수도 있다. 반면 모든 현 재의 당 형태와 구성 및 노선을 유지한 채 정책만을 일부 수정하는 것도 방법이 될 것이다. 그러나 현행 공직선거법 제44조는 여타의 모든 방법을 무시한 채 당 자체를 없애는 방식으로 책임을 요구하고 있는 것이다.

헌법이 보장하는 정당설립의 자유는 정당법 제44조 앞에서 무력화된다. 헌법이 보장하는 정 당의 자유는 정당의 설립 및 정당 활동의 자유 일체를 말하는 바, 정당설립의 자유는 “정당해 산의 자유, 합당의 자유, 분당의 자유도 포함”되는 것이다.<sup>129)</sup> 여기에는 국회의원 선거의 정당 지지율이 일정 수준에 도달하지 않으면 강제해산된다는 것까지 포함되어 있지 않음이 분명하 다. 게다가 정당법 제41조의 규정에 따라 당명이 박탈된다는 것은 오히려 해당 정당의 책임성 을 유권자들에게 묻는 것이 아니라 공권력이 결정해버린다는 결과를 낳는다.

정당법 제44조와 제41조가 어떤 목적으로 설치된 것인지에 대해서는 특별하게 그 이유를 확인할 수 없으나 유추컨대 군소정당의 난립을 방지하기 위한 것이라고 판단된다. 그러나 이 와 같은 이유를 십분 이해한다고 하더라도 이 규정들이 군소정당의 난립을 예방하고 각 정당 에게 책임성을 부여하는 데는 완전히 무용하다는 것이 실증적으로 확인된다. 정당법 제41조가 신설<sup>130)</sup>되기 이전인 제16대 국회의원 선거에서 정당명부 비례대표 후보를 낸 정당은 8개에 불과했다. 그러나 이 조항이 신설된 이후 제17대에서는 14개, 제18대에서는 15개로 늘어났고 2012년 제19대 총선에서는 무려 20개로 늘어났다. 결국 그 효용도 달성하지 못하는 법규로 인하여 정작 군소정당의 지위만 불안정해지고 유권자에게 책임정치를 하겠다는 군소정당의 결 의는 투표일과 함께 종료되어야만 한다.

이 조항은 다른 측면으로도 군소정당의 난립을 막는데 실패한다. 비록 선거에서 유효한 성 적을 거두지 못하여 등록이 취소된 정당일지라도, 정치결사체로서 그 존재를 유지하는 경우가 많다. 이 경우 등록 취소된 정당은 기존에 가지고 있던 조직을 그대로 유지한 채 창당준비위

129) 2006.3.30. 2004헌마246.

130) 2002년 3월 7일부로 시행된 구 공직선거법의 제43조에 이 규정이 신설되었다. 그 이전까지 같은 조항의 문구에는 당명에 관하여 2% 정당득표율과 연결되는 내용이 들어있지 않았다. 2002년 3월 7 일 이전의 구 공직선거법 제43조는 다음과 같이 규정되어 있었다.

제43조 (유사명칭등 사용금지) ① 이 법에 의하여 설립된 정당이 아니면 그 명칭에 정당임을 표시하 는 문자를 사용하지 못한다.

②헌법재판소의 결정에 의하여 해산된 정당의 명칭과 같은 명칭은 정당의 명칭으로 다시 사용하지 못 한다.

③창당준비위원회 및 정당의 명칭(약칭을 포함한다)은 이미 신고된 창당준비위원회 및 등록된 정당이 사용중인 명칭과 뚜렷이 구별되어야 한다.

원회 등의 형식으로 재등록하여 활동한다. 이때 이러한 정당들은 등록정당에 준하는 ‘권리능력 없는 사단’으로서 그 실질을 유지하며 인정된다.<sup>131)</sup> 또한 정당법 제41조에 의하여 당명을 사용하지 못한다고 할지라도 다양한 방법으로 이전의 당명을 유지하는 것과 마찬가지로 효과를 누릴 수 있다. 예를 들어 제17대 총선에서 ‘사회당’이라는 당명으로 선거에 참여했던 정당이 이후 정당법 제44조에 의하여 등록이 취소되었으나 다시 ‘한국사회당’이라는 당명으로 등록한 후 그 약칭을 ‘사회당’이라고 사용한 바 있다. 진보신당의 경우에도 2012 총선 이후 다시 ‘진보신당 연대회의’라는 이름으로 재등록을 하였고, 일반적으로 계속해서 ‘진보신당’이라는 당명을 사용하고 있으며 사회적으로도 ‘진보신당’이라는 당명을 관행처럼 받아들이고 있다. 결국 정당법 제44조와 제41조는 하등의 실효를 담보하지 못하는 규정으로써 군소정당의 활동에 발목을 잡고 있을 뿐이다.<sup>132)</sup>

## 2. 정치자금법의 제 문제

### (1) 타 정치관계법과 관계 및 방향정립

헌법 제8조 제3항은 그 후단에 정당에 대하여 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다”고 함으로써 정당에 대한 국가의 재정적 지원을 명시하고 있다. 헌법에 명문으로 정당에 대한 국가의 재정지원을 명시하고 있는 국가가 없는 것은 아니나 그 사례를 찾기는 어렵다. 2001년 그리스 헌법은 제29조에서 국가의 재정적 지원을 받을 권리를 정당에게 부여하고 있다.<sup>133)</sup> 멕시코의 경우에는 정당에 지원되는 국고보조금의 비율 및 배분방식까지 헌법에 자세히 규정하고 있다.<sup>134)</sup> 터키는 국가로 하여금 정치정당에 대한 적절한 재정적 수단을 지원할 의무를 부여하였다.<sup>135)</sup> 포르투갈의 경우 직접적으로 정당에 대한 국가의 재정적 지원을 명시하지는 않고 있으나, 헌법상 정당에 대한 공공재원의 조달에 관한 내용을 언급하고 있다.<sup>136)</sup> 국회도서관에서 2010년 출간한 “세계의 헌법I, II”에서 확인한 한국 포함 35개국 헌법을 검토하면 이처럼 헌법 자체에서 정당에 대한 국가의 재정지원을 명정한

131) 2006.3.30. 2004헌마246.

132) 이와 관련하여 2012년 총선이 끝난 후 정당등록을 취소당한 진보신당, 녹색당, 청년당 3당이 공동으로 정당법 제44조 제1항 및 제41조에 대하여 헌법소원을 제기했다. 헌법소원의 당사자인 진보신당, 녹색당, 청년당 세 정당은 “정당법 44조 1항과 3항은 정당이 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하여 의석을 얻지 못하고 유효투표총수의 100분의 2이상을 득표하지 못한 때에는 당해 선거관리위원회가 지체 없이 등록을 취소하도록 하고 있다. 세 정당은 이것이 정당설립의 자유 침해, 결사의 자유 침해, 평등의 원칙을 위반하고 있다”고 주장했다. 또한 제41조의 규정도 역시 “목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소화, 법익의 균형성 측면에서 과잉금지의 원칙에 반해 헌법 제 8조에 의한 정당의 자유를 침해한다”고 주장했다. 이에 대해선, 참세상, “녹색당, 진보신당, 청년당 정당등록취소에 헌법송원 제기”, 2012.5.3. 기사 참조.

<http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=66024>

133) 국회도서관, “세계의 헌법 I”, 2010년. 27쪽.

134) 국회도서관, 위 책, 407쪽.

135) 국회도서관, “세계의 헌법 II”, 2010년. 399쪽.

136) 국회도서관, 위 책, 455쪽.

사례는 드물다.

정치자금이라 함은 정치인이나 정당이 정치활동을 위하여 사용하는 비용 및 그와 같은 사용을 위하여 제공되는 금전 일체를 말한다. 정치활동을 위하여 반드시 필요한 물적 수단이 정치자금인 것이다. 바로 이러한 정치자금의 특수성은 곧장 금권을 동원한 정치부패의 근원이 되기도 한다. 정치자금법이라는 법률을 통하여 규율하고자 하는 바는 이러한 부정적 측면의 문제들을 해소하고 예방하기 위하여 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 정당 및 정치인으로 하여금 수입 및 지출을 공개하도록 함으로써 투명성을 확보하기 위함이다.<sup>137)</sup> 정치자금법 제1조는 이러한 취지를 목적으로 규정하고 있는 바, “정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함”이 그 목적이다.

헌법 제8조 제3항이 정하는 정당에 대한 국가의 재정적 지원은 바로 이러한 측면에서 그 취지를 확인할 수 있다. 즉 정당의 정치활동에 필요한 재정을 국가가 세금을 통하여 지원함으로써 결국 정당이 유권자-국민-납세자에 대한 당적 책임을 지도록 유도하고, 그 결과 정당 및 정치인의 권리에 부응하는 의무를 명확히 하기 위함인 것이다. 정당의 자발적이고 자율적인 재정확보를 우선하는 것이 정당의 재정운영에 대한 기본 원칙일 것이고 대부분의 국가에서 이러한 태도를 취하고 있음에도 불구하고 우리 헌법이 명문으로 정당에 대한 국가의 재정지원을 규정하고 있다는 것이 부당한 것은 아니라고 판단된다. 오히려 국가의 재정지원이 보장됨으로써 재정적으로 취약할 수밖에 없는 군소정당의 경우 상당한 도움이 되어 정당의 정치활동의 자유를 보장하고 있는 헌법의 정신을 올바르게 구현할 수 있다는 장점이 있다.

현행 정치자금법은 공직선거법 및 정당법과 밀접한 연관을 맺고 있다. 공직선거법의 원래 목적, 즉 “말은 풀고 돈은 묶는다”는 취지가 적절하게 달성되기 위해서는 정치자금법을 통해 정당 및 정치인의 자금운용상황이 투명하게 확인될 수 있어야 한다. 이렇게 될 때에만 공직선거법이 다종다양한 선거운동의 방식을 보장하더라도 금권 관권에 의존한 탈법 불법 선거운동을 예방하거나 처리할 수 있게 된다. 정당법도 마찬가지로, 정당의 설립이나 그 운영에 있어서 최대한 자율성을 보장하되, 정치자금법에 의하여 정당의 재정상황을 명확하고 불편부당하게 확인할 수 있어야 한다. 그럼으로써 정당법에 의하여 정당에 더 많은 자율을 부여할 수 있는 여지가 발생하게 된다.

그러나 현행 정치자금법은 그 목적과 내용이 일정한 괴리를 가지고 있다. 정치후원금 모금의 방식 등이 한정적이고 국고보조금 정당배분의 기준이 유권자의 의사를 제대로 반영하지 못하고 있다. 그 결과 거대 정당의 입장에서는 자신들의 탈법행위나 불법행위로 인한 것 외에 정치자금법으로 인하여 받는 불이익이 그다지 없는 반면에 군소정당의 경우 국회나 지방의회

137) 2009. 12. 29. 2008헌마141·417·441(병합)



의 의석을 갖지 못하거나 하다못해 자치단체장조차 없는 상황에서 정치자금법에 의한 국가재정지원을 기대하기 어렵게 된다. 이러한 현상은 결과적으로 헌법 제8조 제3항이 보장하고 있는 국가의 정당에 대한 재정적 지원 자체가 군소정당에게는 아무런 의미 없는 규정으로 만들어 버린다.

더구나 현행 정치자금법은 정당 및 정치인의 정치자금 사용내역을 충실하고 투명하게 공개하고 이에 대하여 유권자들의 판단을 유도할 수 있을 정도로 명확하게 규율되어 있지 않다. 정치자금법의 기본적 골간을 재원의 조달방법 보장, 재정 투명성의 확보, 금권을 이용한 부패 정치의 제재와 척결이라는 3가지 원칙으로 놓고 본다면, 현행 정치자금법이 이러한 원칙을 충분히 달성할 수 있는 규정들로 구성되도록 해야 할 것이다.

## (2) 국고보조금 배분의 문제

국가가 정당에 대한 재정적 지원의 일환으로 국고보조금을 배분하는 것은 정당이 가지고 있는 성격, 즉 정부에 대한 비판과 견제, 정책적 대안의 제시, 여론과 국정 의 매개 등 대의민주주의의 중요한 공적 기능을 가지는 정당의 활동을 적극적으로 보장하기 위함이다. 헌법재판소는 국고보조금제도의 입법목적이 각 정당의 활동에 “소요되는 정치자금을 마련함에 있어 정치자금의 기부자인 각종 이익집단으로부터의 부당한 영향력을 배제함으로써 정치부패를 방지하고, 정당 간의 자금조달의 격차를 줄여 공평한 경쟁을 유도하며, 선거비용과 정당의 경비지출의 증가추세에 따른 재정압박을 완화하여 정당의 원만한 기능을 보장하고 유능한 후보자의 당선가능성을 높이는 데에” 있다고 판단했다.<sup>138)</sup>

정당에 대한 국가의 재정지원을 우리의 경우처럼 헌법에 명시한 국가를 찾기는 어렵지만 각국은 일정한 재정지원을 정당에 대하여 시행하고 있다. 예를 들어 이탈리아와 스웨덴은 국고에서 정당의 운영비를 지원하고 있으며, 미국과 프랑스는 선거경비를 지급하고 있다. 우리처럼 정당 운영비와 선거경비 두 가지를 모두 국고로 지원하는 국가는 영국과 독일이 있다.<sup>139)</sup> 즉 각국은 헌법의 규정을 통해서든 아니면 법률을 통해서든 간에 어떠한 형식으로든 정당에 대하여 국가의 재정지원을 시행하고 있다는 것이다. 이러한 현상은 헌법재판소가 판단한 정당의 역할과 그에 대한 국가의 보장이라는 측면에서 보편적인 것이라고 할 수 있다.

그런데 헌법재판소는 현행 정치자금법 상 국고보조금의 분배방식에 대해서는 헌법에 위반되지 않는다고 판단했다. 즉 현행 정치자금법 제27조가 규정하고 있는 경상보조금 및 선거보조금의 정당배분형식이<sup>140)</sup> 위헌이라고 할 수 없다는 것이 헌법재판소의 태도이다. 헌법재판소는

138) 2006.7.27. 2004헌마655

139) 공명리와 함께 하는 선거이야기. <http://nec1963.tistory.com/737>

140) 제27조(보조금의 배분) ① 경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체)제1항

국고보조의 차등적 배분의 형태에 대해, “국민의 정치적 의사를 형성하여 국가기관의 의사결정에 영향을 미치는 정당의 공적기능을 수행하는데 국회에 진출한 정당과 진출하지 못한 정당 사이, 그리고 국회에 진출하여 교섭단체를 구성한 정당과 이를 구성하지 못한 정당 사이에 상당한 차이가 나타날 수밖에 없”으므로 국고보조금 역시 이러한 차이를 감안해서 분배해야 한다고 판단한다.

그러면서 “이 사건 법률조항은 교섭단체를 구성할 정도의 다수 정당에 대해서만 보조금을 배분하는 것이 아니라 그에 미치지 못하는 소수정당에게도 일정범위의 보조금 배분을 인정하여 소수정당의 보호·육성도 도모하고” 있다는 점을 지적하면서, “교섭단체의 구성여부만을 보조금 배분의 유일한 기준으로 삼은 것이 아니라 정당의 의석수비율이나 득표수비율도 고려하여 정당에 대한 국민의 지지도도 반영하고 있다”고 해석하고 있다. 또한 실질적인 국고보조금 배분·지급비율을 검토하면서 “현행의 보조금 배분비율은 의석수비율보다는 오히려 소수 정당에 유리하고, 득표수비율과는 큰 차이가 나지 않아 결과적으로 교섭단체 구성 여부에 따른 차이가 크게 나타나지 않고 있다”고 판단한다. 따라서 헌법재판소는 법률에 따른 국고보조금의 차등배분이 “각 정당 간의 경쟁상태를 현저하게 변경시킬 정도로 합리성을 결여한 차별이라고 보기 어렵다”고 판단한다.<sup>141)</sup>

헌법재판소의 이와 같은 판단은 현직 국회의원 의석의 비율과 비례대표 득표율 간의 차이, 소선거구 단순다수득표제를 중심으로 하는 지역구국회의원의 의석비율이 비례대표 국회의원의 의석비율에 압도적으로 높은 현실, 국회법상 규정되어 있는 교섭단체구성의 비합리성(혹은 위헌성)에 대한 종합적 판단을 거치지 않은 것이다. 법규의 규정에 충실한 해석일 수는 있으나 헌법재판소의 판례만을 근거로 현재의 법규가 합리적이라고 판단할 수 없는 배경이 존재하는 것이다.

현행 법규는 정당이 보유하고 있는 국회의원의 의석수가 중심적인 기준이 되어 있다. 비록

---

본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.

②보조금 지급 당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상이 아닌 정당으로서 5석 이상의 의석을 가진 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가진 정당 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다.

1. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당의 경우에는 국회의원선거의 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당

2. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당 중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 가진 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도 의회의원선거, 지역구시·도 의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 0.5 이상인 정당

3. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도 의회의원선거, 지역구시·도 의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 배분·지급액을 제외한 잔여분 중 100분의 50은 지급 당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분은 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급한다.

141) 2006.7.27. 2004헌마655

의석이 없는 정당에 대해서도 각급 공직선거에서의 일정한 득표율을 감안하여 국고가 보조되고 있다고는 하나, 이것이 민의를 올바르게 수렴한 비율이라고 할 수는 없다. 또한 정당의 자립도의 중요한 요소인 당원의 수 및 당비납부액 등과는 전혀 무관하게 배분·지급되고 있음으로 인하여 정당의 자율성과 자발성 및 책임성을 보완 보장하는 수단으로써 국고보조금제도의 의미가 퇴색하고 있다. 이에 대해서는 다음의 표를 통해 확인하도록 하자.

정당	당원수	당비 납부자수	당비수익	당비 납부비율	국고보조금	17대총선 지지율
한나라당	2,225,898	212,351	10,818백만	9.5%	13,349백만	37.48%
민주통합당	2,072,739	168,741	7,621백만	8.1%	11,231백만	25.17%
자유선진당	450,430	1,918	540백만	0.4%	2,294백만	6.84%
미래희망연대	25,219	658	55백만	2.6%	2,246백만	13.18%
통합진보당	129,898	61,592	7,964백만	47.4%	2,675백만	5.68%
창조한국당	32,138	320	70백만	1.0%	749백만	3.80%
진보신당	24,381	16,613	2,272백만	68.1%	765백만	2.94%

표 14) 2011년 정당별 당원현황 및 당비수익과 국고보조금 비교(출처: 중앙선거관리위원회, “2011년도 정당의 활동개황 및 회계보고”, 2012.10. 각 지표 발췌 정리)

※ ‘미래희망연대’는 제18대 총선에서 “친박연대”라는 당명으로 선거 ‘통합진보당’의 총선지지율은 구 민주노동당의 지지율임

※ 당비수익의 경우 월정액 소액 당비와 부정기 특별당비가 합산된 것임

이 표를 검토하면 상당히 재미있는 결과들을 도출할 수 있다. 우선 2011년 현재 한국사회의 양대 정당인 한나라당(현 새누리당)과 민주통합당의 당원수가 각각 2백만명을 넘는다는 점이다. 표에 기재되지 않은 다른 군소정당들의 당원수를 모두 합칠 때, 2011년 당시 한국 국민의 10분의 1 이상은 정당조직에 당원으로 가입하고 있다는 것이 확인된다. 2012년 대통령선거의 선거인명부에 등재된 유권자들로 계산하면 총 유권자 중 12.5% 이상의 유권자들이 정당의 당원인 것이다. 이 가운데 85% 이상의 사람들이 한나라당과 민주통합당 양 당의 당원임을 살필 때 한국사회의 정당정치의 지형은 이미 양당체제로 수렴되고 있다고 볼 수도 있다.

양 당의 당원수를 주목해야 하는 이유는 해당 정당이 받고 있는 국고보조금과 각 당의 당비 비율이다. 이 표는 특별당비와 월정액 당비가 합산되어 있으므로 인하여 당원의 월정액 당비와 국고보조금이 명확하게 비교되지 않는다는 한계가 있다. 그러나 이러한 한계를 감안하더라도 한나라당과 민주통합당의 당비 대비 국고보조금 비율과 군소정당, 특히 진성당원제를 골간으로 하고 있는 통합진보당과 진보신당의 당비 대비 국고보조금 비율은 심할 정도로 큰 차이를 보이고 있다.

우선 한나라당의 경우 당원수가 2,225,898명으로 집계되었는데 당비납부를 하고 있는 당원의 수는 전체 당원의 10분의 1이 채 되지 않는다. 전체 당원의 불과 9.5%만이 당비를 납부하고 있을 뿐이다. 민주통합당 역시 마찬가지인데, 이 정당은 전체 당원 중 겨우 8.1%만이 당비를 납부하고 있다. 두 당의 당비 납부 당원 1인당 월 평균 당비 납부액은 한나라당이 4245원,

민주통합당이 3763원에 불과하다. 이를 전체 당원으로 확대하면 더 참담한 결과가 나오는데, 계산상으로 한나라당의 당원은 1인당 월 405원을 당비로 납부한 셈이고, 민주통합당은 306원을 납부하고 있는 것이다.

이에 반하여 통합진보당의 경우, 당비 납부 당원의 월 평균 당비납부액은 10,775원이며, 전체 당원으로 환산하면 당원 1인당 월 5,109원을 당비로 납부하고 있는 것으로 나타난다. 진보신당의 경우에는 당비 납부 당원의 월 평균 당비납부액이 11,396원에 달하며, 전체 당원으로 계산하면 당원 1인당 월 7,765원을 당비로 납부하고 있는 상황이다. 양 당이 진성당원제를 유지하고 있으며, 원내 의석이 한나라당이나 민주통합당에 비해 비교가 되지 않을 정도로 열세에 있다는 사실을 감안하면 정당의 재정자립도가 훨씬 높다는 것을 알 수 있다. 또한 한나라당이나 민주통합당은 다수 국회의원 및 지자체장, 지자체의원을 비롯하여 각종 공직에 있는 사람들의 특별당비가 상당액을 차지할 것임을 감안한다면, 두 거대정당의 평당원들은 월정액 소액 당비를 거의 납부하지 않고 있다고 추측할 수 있다.

비록 단순산술에 의한 계산이긴 하나, 4개 정당의 당비내역 등에 관한 이 결과를 표로 간단히 정리하면 다음과 같다.

정당	당원 1인당 월 당비납부액	수입내역 중 당비비율	수입내역 중 국고보조금비율
한나라당	405원	20.86%	25.74%
민주통합당	306원	26.86%	39.59%
통합진보당	5109원	52.54%	17.65%
진보신당	7765원	55.04%	18.53%

표 15) 4개 정당 2011년 수입내역 중 당비와 국고보조금 비율(출처: 중앙선거관리위원회, “2011년도 정당의 활동개황 및 회계보고”, 2012.10. 각 지표 발췌 정리)

※ '수입'은 2011년 4개 정당의 전년도 이월금, 당비, 기탁금, 국고보조금, 차입금, 기관지발행사업 수익 등이 포함된 기타 수입을 합산한 것임

진성당원제를 유지하고 있으나 국회 내에 의석이 적거나 없는 통합진보당과 진보신당은 당원이 납부하는 당비가 전체 수입의 절반 이상을 차지하고 있다. 반면 민주통합당은 총 수입에서 당비가 차지하는 비율이 겨우 4분의 1 수준을 넘는 상황이고, 한나라당은 5분의 1수준에 불과하다. 반면 국고보조금이 당의 수입에 차지하는 비율은 민주통합당이 40%에 육박하는 수준이다. 한나라당도 25.74%를 기록하고 있다. 이에 비해 통합진보당과 진보신당은 20%에도 못미친다. 결국 한국의 정당들은 의석을 다수 보유하고 있으며 당원을 2백만 명 이상 확보하고 있는 거대정당들이 오히려 재정의 측면에서 유권자들의 혈세에 의존하는 비중이 훨씬 높다는 것을 확인할 수 있다.

이러한 현상은 정당에 대한 국고보조금의 배분에 있어서도 부익부빈익빈 경향이 관철되고 있음을 보여준다. 의석수를 우선 기준으로 하고 잔여금에 대하여 정당지지율을 감안해 배분되는 현행의 국고보조금제도는 헌법재판소의 판단처럼 일단의 비례성을 충족하고 있는 외양을

가지고 있음은 분명하다.<sup>142)</sup> 그러나 국고보조금제도가 가지고 있는 원래의 목적, 즉 “정치자금의 기부자인 각종 이익집단으로부터의 부당한 영향력을 배제함으로써 정치부패를 방지하고, 정당 간의 자금조달의 격차를 줄여 공평한 경쟁을 유도하며, 선거비용과 정당의 경비지출의 증가추세에 따른 재정압박을 완화하여 정당의 원만한 기능을 보장하고 유능한 후보자의 당선 가능성을 높이는 데에” 이 제도의 목적이 있다면, 무엇보다도 혈세에 의존하지 않고 자체적인 재정자립의 의지를 가지고 있는 정당, 재정적 압박으로 인하여 소기의 정치활동을 수행하는데 장애를 안고 있는 군소정당에게 보다 실질적인 도움이 될 수 있는 방식의 국고보조금 제도가 필요하다.

이와 관련하여 국회법 상 교섭단체규정이<sup>143)</sup> 구태여 국고보조금 배분을 위한 기준이 되어야 할 이유가 없음을 분명히 해야 한다. 교섭단체를 둔 이유는 단지 국회의 운영에 효율을 기하기 위한 것일 뿐이고, 이것이 국고보조금 지급의 기준이 될 필요가 없다. 교섭단체의 구성이나 그 기준(의원 20명 이상)에 대한 논의는 별론으로 하더라도 국고보조금의 선배분 기준을 교섭단체구성 정당으로 한정할 근거가 없는 것이다. 특히 지역구국회의원의 정수가 비례대표 국회의원 정수보다 압도적으로 많은 현실이 개선의 필요성이 높다고 비판되고 있는 상황에서 교섭단체를 기준으로 국고보조금을 배분하는 것은 정당 간 부익부빈익빈 현상을 가중시키는 원인이 된다.

국고보조금은 무엇보다도 유권자의 의사가 최대한 반영되도록 하되, 정당의 당원과 당비납부액 등 그 자립도에 연동하여 배분되어야 한다. 현행 제도가 유지된다는 전제에서 의석수를 기준으로 하는 것이 유권자의 의사를 반영하는 한 형태가 됨은 어쩔 수 없는 상황이지만, 이러한 상황 역시도 비례대표의석의 대폭확대 등을 통해 해소해야 한다. 따라서 당장의 최소한의 개정방향은 교섭단체기준 우선분배규정을 삭제하고, 유효득표수와 의석수, 당비납부 평균액을 연동(matching fund)하는 방식으로 국고보조금 제도를 개혁해야 한다. 향후 비례의석이 대폭적으로 확대(진보신당의 주장처럼 전면비례대표제 포함)를 통해 보다 더 나은 방향의 개선이 이루어질 수 있을 것이다.

이와 관련하여 주목할 방식은 독일의 국고보조금제도이다. 독일은 최근 실시된 유럽의회선거나 연방하원선거, 주의회선거에서 총유효득표수 4백만표까지는 1표당 85센트, 그 이상은 1

142) 국고보조금의 분배뿐만 아니라 기탁금의 분배 역시도 마찬가지로 문제가 있다. 현행 정치자금법은 제23조에서 기탁금의 배분을 동법 제27조의 규정 즉 국고보조금의 배분방식과 같은 방식으로 한다고 규정하고 있다. 기탁금의 문제는 정당후원금의 문제와 함께 검토해야 할 것이므로 추후 본문에서 다시 논의한다.

143) 국회법 제33조(교섭단체) ① 국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 그러나 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다. ②교섭단체의 대표의원은 그 단체의 소속의원이 연서·날인한 명부를 의장에게 제출하여야 하며, 그 소속의원에 이동이 있거나 소속정당의 변경이 있을 때에는 그 사실을 지체 없이 의장에게 보고하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있을 때에는 당해 의원이 관계서류를 첨부하여 이를 보고할 수 있다. ③어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원이 당적을 취득하거나 소속정당을 변경한 때에는 그 사실을 즉시 의장에게 보고하여야 한다.

표당 70센트를 배분한다. 그리고 각 정당의 당비와 기부금 등의 규모와 연계되는 matching fund 방식을 연동하여 국고보조금을 배분한다. 의석수와 득표수를 함께 고려하면서, 동시에 정당의 총수입과 국고보조금을 연동함으로써 정당의 수입규모와 균형을 유지할 수 있다.<sup>144)</sup> 이처럼 정당의 수입 총액과 연동하는 방식 외에도 월정 소액 당비납부액을 국고보조금과 연동하는 방식을 검토할 수도 있을 것이다.<sup>145)</sup>

또한 빠트리지 말아야 할 것은 선거보조금의 문제다. 통상의 국고보조금은 매년 분기별로 나누어 지급되는 것이고, 선거보조금은 공직선거가 있을 때에 당해 공직선거에 후보자를 출마시킨 정당에 대하여 통상의 국고보조금을 지급하는 것과 같은 방식으로 선거자금을 지원하는 것을 말한다(정치자금법 제27조 제4항). 분배방식에서 발생하는 문제점은 앞서 논의한 내용이 그대로 적용되는 동시에 특히 선거에서까지도 의석수를 기준으로 하여 보조금을 배분하는 것은 선거공영제의 원칙을 파괴하는 것인 한편, 의석이 적거나 없는 군소정당 및 무소속 출마자들에게 부당한 차별을 하는 것이다. 따라서 선거보조금은 통상의 국고보조금을 지급하는 것과 같은 형식으로 배분할 것이 아니라 아예 폐지하고 선거비용전체에 대해 경비보전을 해줄 수 있는 방법을 찾아야 할 것이다.

### (3) 정당후원회의 부활 및 후원금 모금 방식 개선

현행 공직선거법은 각 정당의 중앙당 및 시도당의 후원회에 대한 규정을 두지 않고 있다. 다만 개인적 차원에서 공직선거에 후보가 되고자 하는 사람이나 국회의원 등 현직에 있는 사람들이 개별적으로 후원회를 둘 수 있도록 규정되어 있을 뿐이다.<sup>146)</sup> 공직선거법의 규정에 의

144) 김종갑·김미숙, ‘독일사례를 통해 본 정당 국고보조금제도의 개선과제’, 국회입법조사처, “이슈와 논점”, 제474호, 2012.6.19.

145) 위 김종갑·김미숙의 글에 따르면 중앙선거관리위원회 내부에서 2011년에 국고보조금 개선방안에 대한 논의가 있었으며, 이 과정에서 정당의 당비와 소액후원금의 합을 국고보조금과 matching fund로 연동하는 안이 제출되었다고 한다. 그러나 현재 국고보조금에 대하여 문제를 제기하는 각 정치세력들 중에는 이렇게 정당의 수입내역 중 당비 등을 국고보조금과 연동할 것을 고려하는 집단이 구 민주노동당과 진보신당을 제외하고는 발견되지 않고 있다. 진보신당은 국고보조금의 배분 원칙을 진성당원의 숫자 대비 당비납부액 비율, 그리고 각급 선거에서 확보한 정당지지율과 연동하는 방식으로 바꾸어야 한다고 주장했다. 구 민주노동당 이후 진보신당이 제기하는 방식은 “정당득표율+소액당비납부액과 소액후원금 모금액”을 연동하는 것이다. 진보신당/녹색당 공동토론회, “정치개혁, 올바른 방향은 무엇인가?”, 토론회 자료집, 2012.11.14. 6쪽.

146) 정치자금법 제6조(후원회지정권자) 다음 각 호에 해당하는 자(이하 "후원회지정권자"라 한다)는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다.

1. 삭제
2. 국회의원(국회의원선거의 당선인을 포함한다)  
2의2. 대통령선거의 후보자 및 예비후보자(이하 "대통령후보자등"이라 한다)
3. 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 "대통령선거경선후보자"라 한다)
4. 지역선거구(이하 "지역구"라 한다)국회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 "국회의원후보자등"이라 한다). 다만, 후원회를 둔 국회의원의 경우에는 그러하지 아니하다.
5. 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 "당대표경선후보자"라 한다)
6. 지방자치단체의 장선거의 후보자(이하 "지방자치단체장후보자"라 한다)

하면 특정 정당의 이념이나 강령 등에 동의하고 있는 사람들이 해당 정당에 대하여 직접적으로 후원을 할 수 있는 방법은 당원으로 가입하는 수밖에 없다. 그러나 정치적 관심도가 높고 특정 정당에 대한 지지의사가 있다고 하여 당원이 될 것을 강제할 수는 없는 일이다.

따라서 어떤 정당에 대하여 정치후원금을 제공하고 싶기는 하나 당원이 될 의향이 없는 유권자의 정치활동-정치후원금의 제공-을 원천봉쇄하는 공직선거법의 구조는 모순적이라고 할 수 있다. 그런데 문제는 여기서 그치지 않는다. 새로운 정치세력으로 등장하고자 하는 군소정당, 특히 진보신당과 같이 사회변혁에 대한 지향을 이념으로 하고 있는 정당의 경우에 개인적인 사정상 드러내놓고 정당가입을 할 수 없는 사람들의 정치적 활동은 원천적으로 막혀버린다. 더구나 앞서 살펴보았듯이 국고보조금을 통한 재정의 확보가 취약하거나 원천적으로 불가능한 군소정당의 입장에서, 국고보조금 이외의 재정수입의 경로가 차단되어버림으로써 진전된 정치활동을 할 수 있는 여지가 축소된다. 결국 당 차원의 후원회가 없더라도 국고보조금이나 기탁금, 기타 공직을 가지고 있는 당원들의 특별당비를 통해 재정을 충족할 수 있는 거대정당의 특권적 지위가 배타적으로 유지되는 한 방법으로 중앙당 및 시도당 후원회 폐지가 효과를 발휘하게 된다.

한편 현행 정치자금법 제6조 후원회 지정권자의 범위도 확대할 필요가 있다.<sup>147)</sup> 공직에 있는 사람 혹은 공직선거에 출마하고자 하는 사람들에게 후원회를 만들 수 있는 권한을 준다면 이를 국회의원 및 후보자나 대통령선거 후보자 또는 예비후보자 등으로 한정할 이유가 없다. 후원회 지정권자를 지방의원과 그 후보자, 예비후보자, 자치단체장 예비후보자로 확대해야 한다. 지방자치영역의 정치인들 역시 정치인으로서 행사할 수 있는 활동의 방식들을 보장받아야 하고, 지역의 유권자들이 바로 접할 수 있는 정치인에 대해 자신의 지지를 각각의 방식으로 행사할 수 있도록 보장하여야 할 것이다.

관련해서 더 고려해야 할 사항이 있다. 첫째, 기탁금 문제다. 현행 정치자금법 제22조는 기탁금을 기탁하고자 하는 사람은 각급 선거관리위원회에 기탁하도록 하고 있다. 그런데 기탁금의 배분은 제27조가 규정하고 있는 국고보조금의 배분비율에 따라 각 정당에 배분·지급하도록 하고 있다. 결국 기탁금 역시 국고보조금과 마찬가지로의 문제가 발생한다. 기탁금 배분방식을 국고보조금의 배분방식 변경과 맞추어 변경할 필요가 있으며, 무엇보다도 정당후원금 제도의 시행을 통해 정당에 대해 유권자가 직접 재정지원을 할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

둘째, 소액후원금 모금방식을 개선하는 것이다. 현행 정치자금법 제31조는 제2항에 “누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다”고 규정하고 있다. 제1항에서 외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없도록 한 것에 더

147) 헌법재판소는 현행 법 규정에 대하여 후원회 지정권자의 범위를 어디까지로 할 것이냐는 입법자의 입법형성의 자유에 속하는 사항이라고 판단하였다. 다만 그 범위를 설정하는 요소로써 정치활동상의 차이 및 신분상의 차이 등을 고려할 수 있다고 하였다. 2000.6.1. 99헌마576.

하여 제2항의 규정을 둔 것은 해당 규정의 ‘관련된’이라는 표현의 차이에 이유가 있다. 그런데 이 ‘관련된’이라는 표현이 어떤 의미인지 알 수 없다. 법인이나 단체의 명으로 정치자금을 기부할 수 없도록 한 것은 우선 법인 또는 단체에 속해 있는 개인의 정치적 자유를 침해하면서 집단적 이해관계를 앞세워 특정 정치세력에게 재정적 지원이 가능할 수 있기 때문이다.

그러나 예를 들어 노동조합원들의 개별후원이 단체 즉 소속 노동조합과 ‘관련된’ 것이라고 할 경우에는 심각한 문제가 발생한다. 실제로 정치자금 후원과정에서 노동조합이 후원고지광고를 한 경우에 이를 노동조합이 후원을 했다고 보고 단체와 ‘관련된’ 돈이 정치자금으로 사용되었다는 혐의를 받아 검찰에 의해 기소된 바가 있다. 노조원 개인의 동의를 얻어 노조원의 급여에서 공제하여 진행한 정치자금 후원이 제31조 제2항에 의하여 제동이 걸린 것이다. 따라서 현재 후원회의 수인임으로 지정받은 자가 법적으로 위임을 받아 직접 후원금 모집 홍보 및 모금활동을 하고 지정계좌 및 신용카드를 통해 모금할 수 있는 방안을 허용해야 한다.

법인 및 단체의 후원을 제한된 범위에서 허용할 수 있도록 조정할 필요가 있다. 애초 정치권에 대한 고액의 기업로비 등을 근절하기 위해 이러한 법제가 도입된 것이지만, 일정한 상한을 두어 제어 가능한 범위에서 법인이나 단체의 정치기부금을 허용하는 것은 가능할 것이다. 더불어 후원내역 및 집행내역에 대한 투명성을 전제로 10만원 이하 소액후원에 대해 이를 허용하는 방법도 고려할 수 있다.

#### **(4) 정치자금 사용의 투명성 확보**

현행 정치자금법은 제7장에서 “정치자금의 회계 및 보고·공개”에 대한 세부사항을 규정하고 있다. 정치자금 사용의 내역이 보다 투명하게 유권자들에게 공개될 수 있도록 특히 제42조의 각 규정들을 세밀히 검토하여 개정할 필요가 있다.

우선 정치자금법 제42조 제4항의 고액후원자 공개 하한 기준액을 더 낮추어야 한다. 현재 연간 300만원, 대통령후보자 등 및 대통령선거 경선후보자의 후원회의 경우는 500만원 이하를 기부한 사람의 인적사항은 공개하지 않도록 법이 정하고 있다. 그러나 대다수의 유권자들의 경우 특정 정치인에 대하여 연간 300만원에서 500만원을 후원금으로 기부하기 어려운 현실 등을 감안할 때 이 액수는 과도히 높다는 지적이 있다. 정치자금사용내역의 투명성을 확보하고 금권의 개입을 최대한 억제한다는 취지를 살리기 위해서라도 이 금액기준은 대폭 하향조정되어야 할 필요가 있다.

또한 정치자금 사용의 내역을 유권자들이 언제라도 확인할 수 있도록 보장해야 한다. 동조 제2항은 관할선거관리위원회로 하여금 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류 등을 공개할 것



을 규정하고 있다. 그러나 그 기간이 회계보고에 대한 비용 등을 공고하는 날로부터 3개월 간으로 한정하고 있고, 선거비용에 한하여 같은 기간 동안 인터넷 홈페이지를 통해 공개할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이러한 기한의 설정은 유권자가 자신이 낸 세금, 후원금, 기탁금 및 당비가 사용되는 내역을 3개월 동안만 확인하라는 것에 다름 아니다.

정치자금제도를 법으로 상세히 규정한 취지는 정치자금법 제1조의 목적조항에서도 확인할 수 있듯이 정치자금의 내역에 대한 투명성 확보를 통한 민주정치의 건전한 발전 도모이다. 그렇다면 정당과 정치인이 돈을 어떻게 쓰고 있는지를 유권자들이 상시적으로 감시할 수 있도록 하고 그에 대한 책임을 묻도록 할 수 있어야만 한다. 따라서 선거비용을 포함한 각종 정치자금 사용내역의 공개는 기간과 장소에 제한을 두지 않고 상시 공개되어야 하며, 최소한 온라인을 통해서도 언제든지 확인할 수 있어야 한다.

## 제5장 결론 및 제언

### 1. 종합 및 정리

이상에서 살펴본 바와 같이, 공직선거법, 정당법, 정치자금법 등 각종 정치관계법은 헌법이 보장하고 있는 정당설립의 자유 및 정당의 정치활동의 자유를 충족하는데 매우 미흡한 구조로 구성되어 있다. 정당의 설립과 정치활동을 통한 대의민주주의의 한계 극복, 여론의 형성과 종합 및 정리, 국정에 대한 비판과 견제와 감시 및 정책의 제시와 책임정치의 강화 등 정당의 긍정적 효과를 극대화시키는 정치관계법제가 아니라 오히려 이러한 역할과 기능을 위축시키기에 적합한 형태의 정치관계법제가 작동하고 있는 것이다.

제도가 모든 문제를 해결해준다는 단순한 사고방식은 받아들일 수 없음이 분명하다. 무엇보다도 진보신당은 자체적인 정당으로서의 역량, 즉 시대와 상황을 반영할 수 있는 이념과 지향, 노동자 민중이 해방된 삶을 살 수 있는 세상에 대한 전망, 이를 위한 급진적이며 명민한 정책, 대중과 함께 하려는 개방된 자세 등 주체적인 역량의 강화가 필요한 것은 더 부연할 필요가 없다. 그러나 본문에서 살핀 바와 같이, 각종 제도적 장치들이 진보신당의 역량을 발휘할 수 없도록 규제하고 그리하여 원내정당으로의 진출을 가로막으며 그 결과 수권정당으로서 도약할 수 있는 여지 자체를 허용하지 않고 있는 한 주체의 역량 강화라는 것만으로는 질적 전진을 기약하기 어렵다.

이것은 또한 진보신당의 정치적 책임과도 관련된 문제이다. 절차적 민주주의의 과정 자체에서 배제되는 유권자들의 권리를 보장하고 노동자 민중이 직접 자신의 목소리를 낼 수 있는 통로를 열어야 할 책임을 가진 진보신당은 제도라는 장벽으로 인하여 자기 책임을 다하지 못하는 한계마저 감내해야 한다. 재삼 강조할 것은 정치관계법의 올바른 개정이 결코 진보신당에게 유효한 외형적 성과를 담보하는 것은 아니라는 점이다. 다시 말해 노동자 민중이 정치적으로 자신의 목소리를 높이는데 방해받지 않고, 먹고 사는 문제로 인해 참정권 행사에 방해를 받던 유권자들이 충분히 자신의 투표권을 행사할 수 있게 된다고 할지라도 그들의 지지가 곧장 진보신당을 향하지는 않는다는 것을 충분히 인지하여야 한다.

그러나 이처럼 진보신당의 어떤 노력이 그대로 진보신당에게 득이 되는 것은 아니라고 할지라도, 변혁의 의지를 가지고 있으며 그 의지의 실현을 자신의 책무로 받아 안고 있는 진보신당은 노동자 민중 중 누구 한 사람이라도 정치활동의 자유를 제한받지 않을 수 있는 환경을 마련하기 위하여 노력해야만 한다. 따라서 정치관계법을 제대로 정비하는 노력은 진보신당 자체의 비상을 위해서나 진보신당의 노동자 민중에게 빛지고 있는 채무를 변제한다는 측면에서도 반드시 노력을 경주해야 할 진보신당의 의무이기도 하다.

공직선거법의 문제들, 즉 선거의 자유를 보장하지 못하는 제도적 한계, 각종 선거운동에 대한 규제, 연령 등을 기준으로 하는 선거권 등 제한, 유권자의 의사를 제대로 반영하지 못하는 소선거구 단순다수득표제의 한계, 기탁금 등 공직출마 요건의 과도한 상한선 등은 과감한 개혁이 필요하다. 정당에 대해 과도한 국가적 개입이 가능하도록 규정하고 있는 정당법이나 군소정당에 대한 국가적 지원을 축소하고 거대정당의 재정지원 독식을 가능하게 하는 정치자금법의 개혁 역시 마찬가지다. 정치관계법과 관련하여 그동안 진보신당이 주장해왔던 내용들을 정리하면 다음과 같다.

법명	내용	현행	진보신당
공직선거법	선거권	19세 이상(§15①)	17세 이상
	결선투표제	없음	<신설> 대통령 등 각종 공직선거 일체
	국회의원정수	•지역구 245명, 비례 54명(§21①)	•증원가능
	국회의원선거구	•소선거구제+비례대표제	•전면 비례대표제
	기초의원 정수	•총 정수 2,922명(§23①) •자치구시군의회 최소정수 7인(§23③)	•비례대표 도입에 따라 감소된 의원 정수 복원(증원)
	기초의회비례대표	•정수의 10%(§23③)	•정수의 50%로 확대
	범죄경력 공개	•금고 이상(§49④,5)	•벌금형 이상으로 확대
	기탁금	•기탁금 납부(§56①,1~6) -대통령선거 3억원 -국회의원선거 1천500만원 -시도의회의원선거 300만원 -시도지사선거 5천만원 -자치구시군 장선거 1천만원 -자치구시군의원선거 200만원  •기탁금 반환(§25②,1~2) -15%이상 득표시 기탁금 전액 -10%이상 득표시 50%	•안해(완전공영제 연동 폐지 가능) 대통령선거 3천만원 국회의원선거 2백만원 시도의회의원선거 5십만원 시도지사선거 5백만원 자치구시군 장선거 1백만원 자치구시군의원선거 5십만원  •하향조정(완전공영제 연동 폐지 가능) -2%이상 득표시 50% -5%이상 득표시 75% -10%이상 득표시 전액
	선거운동제한	•국가공무원법 및 지방공무원법에 규정된 공무원(§60①,4) 기타 각 규정	•공직자 윤리법상 재산등록 대상자를 제외한 공무원의 선거운동 허용 •각종 선거운동 제한 규정 폐지 •공무원, 교사의 정당가입, 정치활동 허용 •호별방문 허용 •투표당일 선거운동 보장 •비례대표출마자 연설·대담 허용 등
	투표권 보장	<없음>	<신설> •통합선거인명부제 도입 •투표시간 연장 •사전투표제 도입 •투표일 법정공휴일 지정 및 근로기준법 제10조에 명시
	인터넷언론사 게시판실명확인	•인터넷언론사 및 정당, 후보자가 지지, 반대 글 게시를 허용할 경우 실명확인 조치 의무화(§82의6①)	•폐지 •의사표현의 자유 확대
	인쇄물 이용 선거운동	•선거일전 180일부터 선거일까지 명함을 제외한 기타물 배부게시 등 금지(§93①)	•예비후보자 단계 및 선거운동기간 중 정당, (예비)후보자 선거운동을 위한 인쇄물 배포 허용

법명	내용	현 행	진보신당
	여론조사 결과 공표금지	•선거일전 6일부터 투표마감시까지 여론조사 경위, 결과 공표 금지(§108①)	•폐지
	선거법 위반 공소시효	•선거일 후 6월(§268①)	•여론조사 빙자 선거운동 규제 강화
	선거공영제	<없음>	•임기 종으로 연장
			<신설> •완전선거공영제 실시

표 16) 진보신당의 공직선거법 개정안

법명	내용	현 행	진보신당
정당법	법정사도당수	•5개 이상의 시도당 구성 의무화(§17)	•시도당 이하 자율화. 단 해당 선관위에 설립 등록 및 회계보고 의무화
	중앙당 소재지	•서울에 중앙당 설치 강제(§3)	•폐지
	법정당원수	•시도당 1천인 이상	•폐지 혹은 100인 이상으로 하향
	당원자격	•연령기준 선거권 있는 자(§22①) •외국인(§22②) •공무원, 교원 제외(§22①,1~2)	•연령기준 폐지 •폐지 •공무원, 교원 허용
	지구당 부활	<없음>	<신설> •정당 지역조직 자율화 및 투명성 확보
	정당등록취소	•공직선거 불참 및 총선 2%미만 득표 (§44①2,3호)	•폐지
	당명사용제한	•제44조 등록취소정당 동일명칭사용 제한(§41④)	•폐지

표 17) 진보신당의 정당법 개정안

법명	내용	현 행	진보신당
정 치 자 금 법	후원회	•국회의원, 대선후보및예비후보자, 정당의 대선 당내경선후보자, 지역구국회의원선거후보자및예비후보자, 중앙당대표 당내경선후보자, 단체장후보자(§6)	•중앙당 및 시도당 후원회 허용
	보조금 배분	•교섭단체 구성 정당에 50% 우선 배분 (§27①)  •선거보조금	•소액당비 매칭펀드제 실시(예시) -국고보조금의 50%는 총선거 정당투표 득표율에 따라 우선 배분 -25%는 소액당비 납부자 비율(총납부자수 대비 각 정당의 납부자수)에 따라 배분 -나머지 25%는 소액당비 납부액 비율(총납부액 대비 각 정당의 납부액)에 따라 배분  •폐지
	회계보고서 열람 및 사본교부	•공고일부터 3월간 공개(§42②) •공개 정치자금 기부내역을 인터넷에 게시, 정치적 목적 이용 금지(§42⑤)	•상시 공개 및 인터넷 공개
	정치자금 기부	•법인·단체의 기부제한(§31)	<신설> •노동조합 정치자금 기부 허용 •정치자금 기부자 명단 상시 공개
	경상보조금 상	<없음>	<신설>

법명	내용	현 행	진보신당
	한액 설정		•정당의 전년도 당비 납부액을 초과할 수 없도록 규정

표 18) 진보신당의 정치자금법 개정안

이상 정리된 사항에 대하여 별도의 요약은 생략하도록 하겠다. 그런데 이처럼 광범위한 차원에서 정치관계법이 개정되어야 한다는 것은 실질적으로 그 과정이나 내용이 매우 복잡하고 지난하게 영키게 된다는 것을 의미한다. 진보신당이 제출하고 있는 개선안의 적절성 여부에 대한 판단이 필요할 뿐만 아니라 다른 정당이나 정치인 또는 정치집단들이 제기하는 안들과 충돌할 수 있는 부분을 어떻게 조율하는가의 문제도 남는다. 더욱 중요한 것은 현행 정치관계법들로 인하여 기득권을 누리고 있는 집단의 조직적 반발이다. 이들은 자신들이 향유하고 있는 현재의 유리함을 결코 놓아줄 생각을 하지 않고 있기 때문이다.

## 2. 보론 및 당 대응 방향에 대한 제언

### (1) 더불어 생각해야 할 문제들

#### 1) 기초지방자치단체의 장 및 기초의회의원의 정당공천제 폐지 문제

2014년 지방선거를 약 1년 여 앞두고 있는 현재, 정치권 일각에서 강력하게 제기되고 있는 정치개혁안 중 하나가 기초지방자치단체의 장 및 기초의회의원의 정당공천제 폐지 주장이다. 현행 공직선거법은 제47조의 규정에 따라 각급 선거에서 정당의 공천을 허용하고 있다.<sup>148)</sup> 여기에는 기초의원 및 기초자치단체장이 포함되는데, 이들에 대한 정당의 공천이 문제가 있음으로 이를 폐지하자는 것이다.

폐지를 주장하는 측의 논리에 의하면, 지방의 기초의원 및 기초자치단체장을 정당이 추천함에 따라 우선 지방정치가 중앙정치에 예속되는 현상이 나타난다고 한다. 중앙정치에 예속된

148) 정치자금법 제47조(정당의 후보자추천) ① 정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군 의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.

②정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.

③정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.

④정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.

⑤ 정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다.

지방정치는 지방에 고유한 정치적 문제를 해소하기보다는 중앙정치의 관계에 종속되어 편가르기식 선거양상을 일으킴으로써 지역사회 분열조장의 원인이 되고 있다고 한다. 지방의 독립성을 저해하면서 중앙정치의 당리당락에 따라 지방정치의 이해를 왜곡하는 현상이 기초의원 및 기초자치단체장을 정당이 공천함에 따라 유발된다는 것이다.

또한 풀뿌리 민주주의의 전형이 되어야 할 지방자치가 공천권을 가진 기득권 세력에 의해 악용되거나, 지역구 의원이 공천권을 이용하여 자기세력을 강화하고 이 과정에서 지역의 토호 등 인지도와 자본을 가진 사람들에 의해 절차적 민주주의가 훼손되는 등이 문제가 발생한다. 결과적으로 유능하고 책임감 있는 정치신인들이 등용되지 못하고, 구태의 관성을 버리지 못한 낡은 정치인들로 인한 폐단이 이어지게 되어 지방자치에 대한 주민들의 냉소와 외면으로 이어지게 되었다.

물론 이러한 문제들을 부정할 수는 없다. 그러나 애초 이 제도가 도입된 취지 자체는 올바른 방향을 견지하는 것이었다. 즉 정당중심의 책임정치를 풀뿌리 정치인 기초자치체까지 확장하자는 목적은 달리 비판의 여지가 없는 것이다. 이러한 취지가 달성되지 못하는 것은 정당공천제라는 제도 때문이 아니라 이러한 제도를 올바르게 수행하지 못하는 보수정당들의 공천시스템 때문이다. 무소속 출마를 했다가 당선 이후 정당에 입당하거나 혹은 소속 정당이 도움이 되지 않는다는 판단에 따라 탈당하여 무소속으로 출마하거나, 더 나가 공직을 수행하는 과정에서 자신의 입장에 따라 공천을 해주었던 정당에서 탈당하는 등의 행태가 벌어지고 있다. 이러한 현실이 결국 정당공천에 대한 유권자들의 회의를 일으키게 되고, 정당의 책임정치가 제대로 작동하지 못한다는 증거가 된다. 그렇다면 이것은 공천에 대한 정치적 책임조차 제대로 지지 못하는 정당의 무능력에 의한 문제이지 기초의원 및 기초자치단체장의 정당공천제도가 잘못된 것이기 때문이 아니다.

이 문제를 해소하기 위해서는 무엇보다도 명망가 위주의 전근대적 정당구조에 대해 근본적인 쇄신이 있어야 한다. 정당의 구조에 대해서는 정당 자체의 자율성과 자발성을 최대한 보장해야 한다는 원칙을 살리는 한도 내에서 일정한 제도적 규제가 필요할 수도 있다. 또는 정당의 책임정치가 충분히 보장될 수 있도록 비례대표를 강화하는 공직선거법 개정이 필요하다. 예컨대 기초의원이나 단체장의 부정부패 등으로 인하여 재보궐선거가 발생할 경우, 과거 선거비용 보전액 전액을 환수하고, 이후 진행될 재보궐선거의 비용을 원인제공자인 본인이 책임지도록 하는 제도가 가능할 것이다. 더불어 문제인사를 공천한 정당에 대해서는 재보궐선거에 후보자 공천을 할 수 없도록 하는 등 정당의 책임을 강화하는 방안도 필요하다.

일부에서 문제가 있다는 이유로 정당의 책임정치를 풀뿌리차원으로까지 확장하려는 시도를 무산시켜서는 안 된다. 그럼에도 불구하고 이미 2013년 2월 현재 국회에는 기초의원과 기초자치단체장의 정당공천제를 폐지하는 법률안이 발의되어 있다.<sup>149)</sup> 지난 2012년 대선에서 유

력 후보자들이 이 제도를 없애겠다는 공약을 제시하였던 것 역시 이 제도의 존립을 위태롭게 하는 요소이다.

기초의원 및 기초단체장의 정당공천이 폐지되더라도 지역기반을 공고히 하고 있는 새누리당이나 민주통합당의 경우에는 별다른 문제가 발생하지 않을 것이다. 어차피 정당공천제를 유지하던 폐지하던 간에 기반지역의 유지 등과 유착되어 정치활동을 하고 있는 거대 양당은 큰 차이가 없기 때문이다. 그러나 진보신당과 같은 군소정당의 경우, 정당공천제의 폐지는 풀뿌리 지역정치로부터 자당의 정책을 실현하고 이를 통해 수권능력의 고양을 담보하는 의미를 상실하게 되는 문제가 발생한다.

## 2) 국회의원 특권 폐지

현재 한국의 국회의원은 물경 200가지가 넘는 특권을 누리고 있다고 알려져 있다. 그 내역을 일일이 열거할 수 없을 정도이나, 하는 일도 없이 가져가는 것은 많다는 국민들의 질책이 아깝지 않을 정도임은 분명하다. 연간 1억 5천에 달하는 국회의원 세비, 전체 연봉 4억에 달하는 보좌진 지원, 의원회관운영비·차량유지비·정책자료 발간 및 발송 등 기타지원금 5천만원 이상 지원, 65세 이상 전직의원에게 대한 매월 120만원의 연금지급, 상임위원장에게 1개월 당 1천만원의 판공비 별도지급 등 물적 지원만도 엄청나다. 게다가 현행법을 제외하고 회기 중 불체포 특권, 직무상 발언 및 표결에 대한 면책특권, 항공·선박·열차 등 이용시 특혜 혹은 경비지원 등 각종 혜택이 넘쳐흐른다. 그 내역을 들여다보면 국회의원이라는 직위가 가지는 권한이 막대함을 알 수 있다.

사정이 이렇다보니 정치인들을 바라보는 일반인들의 시선이 고울 리가 없다. 정치인들이 나름 국민과 국가를 위하여 헌신한다고는 하나 그 헌신의 결과가 피부에 와 닿는 경우는 거의 없음에도 불구하고, 자신들의 기득권을 충족하고 강화하는 데에 국민들의 혈세를 낭비하는 정치인들에게 신뢰를 보내기 힘든 상황이다. 그럼에도 불구하고 정치권 스스로 이러한 각종 특권들을 포기할 의사는 별로 없는 것으로 보인다. 정권이 바뀔 때나 새로운 임기의 국회가 구성될 때마다 국회의원의 특권을 해소해야 한다는 목소리들이 높지만, 정치인들 스스로의 각성이 수반되지 않음에 따라 오히려 갈수록 특권의 질과 양이 늘어갈 뿐이다.

국회의원 본인의 개선의사가 없고 이에 대해 국민들의 반응이 차가움에 따라 발생하는 가장 큰 문제 중 하나는 국회의원 정수의 축소를 주장하는 목소리에 힘이 실린다는 점이다. 본문에

---

149) 이미 2012년 11월 22일 새누리당 신의진 의원의 대표발의로 기초의원 및 기초단체장의 정당공천을 폐지하는 것을 내용으로 하는 공직선거법 일부개정법률안이 발의되었다. 의안번호 1902721. 신의진 의원의 안은 정당공천을 폐지하는 것을 주 내용으로 하면서도 정작 비례대표에 대해서는 전부 여성으로 정당이 공천하도록 하는 모순된 내용을 함께 담고 있었다. 그런데 최근 새누리당의 정갑윤 의원이 또 다른 공직선거법 일부법률개정안을 대표발의했다. 2013년 2월 5일 의안번호 1903635로 제출된 이 법안은 정당의 공천제도의 폐지뿐만 아니라 현재의 중선거구제를 소선거구제로 변경하는 내용으로 이루어져 있다. 일련의 공직선거법 개정법률안 발의는 대통령 당선자의 공약을 임기 시작 전에 신속하게 해결함으로써 신임 대통령의 부담을 덜어주려는 의도로 보인다.

서 확인했던 것처럼, 2012년 대선 과정에서 문재인과 안철수가 함께 낸 ‘새정치공동선언’에서 공동의 입장을 확인하기가 상당히 어려웠던 부분이 바로 의원정수에 관한 문제였다. 일찍부터 정수축소를 공약으로 내세웠던 안철수에 대한 대중의 지지가 높았던 것도 눈여겨봐야 한다. 왜 이러한 지지가 있었는지는 더 이상 설명을 요하지 않는다. 결국 문제는 현재 국회의원들에게 제공되는 각종 특권을 어느 정도까지 해소할 수 있느냐 이고, 이 문제가 해결될 때 국회의 정상화 및 의원정수의 확대도 논의될 수 있을 것이다.

국회의원의 특혜를 대폭적으로 축소해야 한다는 당위는 있지만 그 과정은 매우 어려울 수밖에 없다. 국회의원 특혜 폐지를 법률적으로 강제해야 하는데 입법권을 쥐고 있는 국회의원들이 자기 목에 칼을 들이치는 행위를 절대로 하지 않을 것이기 때문이다. 예컨대 헌정회원들에 대한 월 120만원의 연금지급의 경우, 이들은 별도로 연금을 위한 자기부담을 한 적도 없고, 국회의원이라는 직위가 한 번 그 직을 수행했다는 이유로 국가재정을 통한 연금수급을 받을 자격이 주어지는 것도 아님에도 여전히 지급되고 있다. 각 회기 중 이 문제가 간헐적으로 언급된 바가 있기도 하나 헌정회원이라는 사람들이 오히려 각 정당이나 정치인들에게 로비를 하면서 그 액을 올릴 것을 요구하기도 하는 어처구니없는 상황도 벌어진다.<sup>150)</sup>

최근 민주통합당의 일부 의원들이 국회의원 특권 폐지에 대한 당론을 요구하는 일이 있었다. 소위 당내 탈계파 모임이라고 하는 ‘주춧돌’의 회원 의원들은 당 지도부에 대해 (i) 국회의원의 영리목적 겸직 포기, (ii) 헌정회 연로회원 지원금 폐지, (iii) 불요불급한 해외출장 자제, (iv) 예결특위 상임위원회화, (v) 세비삭감 실천 등 ‘5대 의원특권 내려놓기’를 실천하자는 건의를 당 지도부에 전달했다고 한다.<sup>151)</sup> 그러나 민주통합당의 지도부가 이 건의를 즉각적으로 받아들이고 법률의 개정 혹은 자정활동을 진행할지는 의문이다. 설령 민주통합당이 그렇게 한다고 할지라도 새누리당이 이에 호응할지 역시 의문이다.

언론보도를 통해 알려진 ‘5대 특권’이라는 것은 실상 국회의원들이 누리고 있는 각종 특권의 빙산의 일각에 불과하다. 실제 저 5대 특권이 일부는 사라지고 일부는 축소된다고 할지라도 그 외에 200개에 달하는 국회의원의 각종특권은 전면적인 재검토가 필요하고 대폭적인 박탈과 축소가 추진되어야 한다. 이들에 대한 특권을 현재의 3분의 1수준으로 떨어트리기만 하더라도 비례대표의 확대와 국회의원 정수의 증원을 유권자인 국민들에게 설득하기가 훨씬 쉬워질 것이다.

150) 제17대 국회 당시 민주노동당에 헌정회원들, 즉 전직 국회의원들이 떼를 지어 방문한 적이 있다. 이들은 헌정회원들에 대한 지원금을 올려달라는 요구를 하기 위하여 당을 방문했던 것이다. 당시 정책위 연구원이었던 필자가 이들과 면담을 하였는데, 이들은 자신들이 연로하고 다른 일을 할 능력이 없어 국가적 차원에서 책임을 지는 것이 정당하다는 주장을 했다. 물론 당시 민주노동당은 헌정회비를 전액 삭감해야 한다는 당론을 가지고 있었으므로 이들의 주장은 이후 정책수립에 전혀 반영되지 않았다.

151) 경향신문, 탈계파 모임 주춧돌 “민주당부터 의원특권 내려놓자”, 2013.1.24. 기사참조.

[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201301241641071&code=910402](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201301241641071&code=910402)



## (2) 당 차원의 정치관계법 개혁 TFT 구성 및 대외적 활동방안

결론에 갈음하여 본 보고서는 진보신당이 향후 정치관계법 개정을 위한 도정에 중요한 역할을 해야 함을 제언하면서 그 활동방안에 대해 제언한다.

무엇보다도 중요한 것은, 본 보고서가 확인한 정치관계법의 각종 문제점에 대하여 기존의 정치집단은 크게 개의치 않는다는 사실이다. 선거가 다했을 때는 유권자들의 표를 얻기 위하여 정치관계법의 개혁을 이야기하지만 막상 선거가 종료되고 난 후에는 다음 선거가 다가오기 전까지 정치관계법의 개혁에 관한 논의는 기껏해야 국회에 설치되는 정치관계법 개혁특별위원회의 좌담 수준에서 이루어질 뿐이다. 당선된 사람은 당선이 되었기 때문에 정치관계법이 오히려 기득권을 강화시키는 방향으로 개정되기를 원하고, 당선이 되지 못한 사람들은 당분간 정치관계법을 들여다보지도 않는 현상이 반복된다.<sup>152)</sup>

다음으로 염두에 두어야 할 점은 정치관계법의 개정이 유권자인 대중으로부터 호응을 얻기 힘들다는 것이다. 대중들이 정치관계법에 대하여 관심을 가지는 것은 선거시기 일부 공직선거법과 관련된 사항이나 국회의원들의 특권에 관한 분노 정도가 거의 대부분이다. 오히려 정치관계법의 개혁을 이야기할 때 대중은 자리 나눠먹기를 하기 위한 일종의 ‘꼼수’를 부리는 것으로 오인하기가 더 쉽다. 진보신당이 정치관계법 개혁을 통한 새로운 정치질서의 창출을 위해서라고 아무리 선전하더라도 유권자들은 쉽사리 그 진의에 수긍하려 하지 않을 것이다.

이 두 가지 곤란함에 더불어 진보신당 자체의 문제점이 있다. 진보신당은 현재 의석을 하나도 갖지 않은 상태이며 지방자치단체의 장 역시 단 한 곳도 점유하지 못하고 있는 실정이다. 그뿐만이 아니라 유력 정치인과 활동가들이 2011년 하반기에 대거 탈당하여 타 정당으로 감으로써 현실적으로 실효성 있는 정치집단으로서 인정조차 받지 못하고 있다. 2012년 4월 총선에서 거둔 암담한 성적과 이후 대선을 치를 때까지 당의 혼란이 심각한 지경이었고 이에 대하여 대중들은 아예 관심을 접어버리는 지경에까지 이르게 되었다. 진보신당의 미약한 존재감으로는 정치관계법 개혁논의를 주도적으로 추동하기 어려운 상황인 것이다.

그러나 누차 언급했듯이, 진보신당은 정치관계법의 전면적인 개혁을 당의 사활을 건 싸움으로 인식하지 않으면 안 된다. 무엇보다도 정치관계법 일체가 당의 전진을 방해하고 있는 동시

---

152) 입법부의 현직 의원들이 스스로 자신의 발등을 찍을 수 있으리라 기대하는 것은 난망한 노릇이다. 그러나 그럼에도 불구하고 입법부에 대하여 명확하게 각을 세운 요구는 전면적으로 제기되어야 한다. 이와 관련하여 그리스 급진좌파연합(SYRIZA)의 강령으로 제시된 입법부에 대한 요구는 눈여겨볼만 하다. 이들은 경제강령을 통해 “의회는 양당제를 제도화하고 보호하는 법률들을 폐지하고, 비례대표제를 도입하며, 정치인들이 면책특권 아래서 자기 이익을 챙길 수 있게 해주는 중복된 법률들을 완전히 폐지해야 합니다”라고 주장한다. 배경의 차이 여부를 떠나 이들의 요구는 본 보고서가 제시하는 핵심적인 내용과 그대로 일치한다는 점에서 주목된다. 이에 대해서는, 지안니스 드라가사키스, 장석준 역, ‘그리스 급진좌파연합SYRIZA의 경제강령’, 글로벌정치경제연구소 엮음, “위기 반란 대안 1”, 책세상, 2013.1.5. 196쪽.

에 유의미한 정치세력으로 제도정치의 일부를 담당할 수 있는 여지를 막아버린다는 점을 숙고해야만 한다. 진보신당이 집권을 할 수 있느냐 없느냐의 논의는 진보신당이 집권을 할 수 있는 방법이 보장되어 있느냐 없느냐의 선결적 문제가 해소된 후에야 이루어질 수 있다.

따라서 진보신당은 당의 대외적 신뢰도가 그리 높지 않다는 핸디캡을 극복해야 하며, 보수정당 위주의 정치세력이 정치관계법 개혁에 동의하지 않거나 더 나가 이를 방해할 것에 대한 대책을 수립해야 한다. 더불어 정치인들에 대한 불신과 정치에 대한 냉소가 팽배해 있는 대중들을 설득하기 위한 지난한 장정을 준비해야만 한다. 이 모든 정황이 정치관계법 개정을 위한 구체적 대안들의 가치마저도 잠식해버리고 있다는 점을 겸허하게 수용해야 하는 것은 물론이다.

따라서 당 차원에서는 다음 두 가지 방향에서 준비를 해야만 한다. 첫째, 정치관계법 개정의 내용을 더욱 명확하고 충실하게 정비하는 것이다. 본 보고서는 비록 많은 분석과 대안을 제시하고 있지만 그 내용이 문제의 전부도 아닐뿐더러 제시된 내용조차도 검토하고 다듬을 부분이 많다. 진보신당이 제출하는 대안의 내용이 어느 정치집단의 그것보다도 정밀하고 합리적이며 실현가능성이 있을 때에만 진보신당이 주장하는 각종 대안들이 설득력을 가질 것이며 타 정치집단과 대중들에게 수용될 가능성이 높아질 것이다.

둘째, 대중들을 설득하여 정치관계법의 전면적인 개혁이 필요함을 인정하고 이를 통해 보수양당을 견제 및 견인할 수 있도록 해야 한다. 대중들의 회의가 만연해있다고는 하나 설득의 여지가 전혀 없는 것은 아니다. 정치관계법의 문제에 대하여 의식하고 이를 해결해야 한다는 취지로 모인 각종 단체들이 활동하고 있고, 꾸준히 연구의 성과들을 제시하고 있으며 때로 각종 운동들을 벌이고 있다. 진보신당은 무엇보다도 이들과 연대의 고리를 만들어내고 네트워크를 구성하여 문제를 전면적으로 부각시켜야 한다.

이를 위하여 본 보고서는 진보신당 내에 ‘정치관계법 개혁 TFT(이하 TFT라 한다)’를 구성할 것을 제안한다. TFT는 다음과 같이 구성할 수 있다.

- 구성 : 부대표 1인, 정책위 연구위원, 정치관계법 개정관련 외부단체와 함께 하는 당원, 지자체 의원, 당내 법조인, 활동에 적극 결합할 수 있는 수인의 당원
- 임무
  - ① 당의 정치관계법 개혁안에 대한 정밀한 연구와 체계화
  - ② 정치관계법 개혁의 필요성 및 그 대안에 대한 당내 선전 및 여론화
  - ③ 정치관계법 개혁의 필요성에 공감하는 당 외 조직과의 네트워크 구성
  - ④ 정치관계법 개혁의 대안에 대한 대중선전 및 조직화
  - ⑤ 정치관계법 개혁의 대안에 대한 각종 토론회 및 포럼 등 개최

⑥ 정치권에 대한 공세와 대응 수립 등

- 당내 위상 : 대표가 책임을 지는 특별기구
- TFT 가동 기간 : 2013년 3월~2014년 5월(추후 결과와 사정에 따라 연장 가능)

정당은 그 성격의 여하를 불문하고 정치집단일 수밖에 없다. 정치가 사람들의 삶에 끼치는 영향을 고려한다면 정당의 사회적 책임은 실로 막중한 것이다. 어떤 수사로 회피하고자 해도, 정치는 사람들이 살아가는 일상의 일부이며 혹은 그 자체이다. 정당은 바로 이 일상의 삶들을 제도와 정책을 통해 보다 풍요롭고 알차게 만들어야 할 의무를 가진다. 여기에 더하여 진보신당은 해방된 삶을 추구하는 정치결사체로서 다른 어떠한 정당들보다도 더 막중한 의무를 스스로 지고 있다.

정치관계법이라는 제도의 틀 안에 묶여 당이 가지고 있는 전망과 책임을 방기하거나 축소하는 것은 결연히 반대해야 하지만, 제도가 가지고 있는 모순을 극복하는 것 역시도 진보신당의 의무 중 하나임을 다시 상기하자. 진보정당의 지난한 역사가 보여주듯, 이 보고서가 제안하는 변화를 만들어내는 일이 그리 녹록하지 않을 것임은 명약관화하다. 그러나 그러한 어려움을 피하지 않고 정면으로 맞서 싸우기 위한 준비가 지금 당장 필요하다. 본 보고서가 그러한 준비의 시초가 되기를 바란다.

## [참고 자료 1] 브리티시 컬럼비아 시민회의(BCCA) 사례

○ 이하 내용은, 이광재 한국 매니페스토실천본부 사무총장이 ‘계간 민주’지 2012년 여름호(통권 4호)에 게재한 “‘2012 대한민국 민회’의 운영 방식 모색”(146쪽~155쪽)의 내용을 발췌 정리한 것임

### (1) 배경

- 캐나다 브리티시 컬럼비아는 주의회 선거에서 유권자의 지지율과 의석비율의 불비례가 심각한 상황에 있었음

정당	당수	후보자	의석수		정당 총 득표		
			기존	당선	득표수	%	변화
자유당 (BC Liberal)	고든 캠벨 (Gordon Campbell)	79	33	77	916,888	57.62	+15.80%
민주당 (New Democrats)	우잘 도산즈 (Ujjal Dosanjh)	79	39	2	343,156	21.56	-17.89%
녹색당 (Green)	에이드리안 카 (Adriane Carr)	72	-	-	197,231	12.39	+10.40%

캐나다 브리티시 컬럼비아 주 의회 2001년 선거 결과

- 이러한 불비례는 이전에도 문제가 되었으며, 자유당의 고든 캠벨은 2001년 주 의회 선거 출마하면서 선거제도를 바꿔 이러한 불비례성을 해소하겠다고 공약
- 선거 이후 주의회는 원내외 정당들의 합의에 의해 ‘선거개혁을 위한 시민의회’ 구성
- 선거공약사항이 선거 이후 정치적 대타협으로 진행된 사례

### (2) 구성

- 인구비례에 의한 무작위 추출방식으로 시민의회 의원 초대장을 주(州)민 15,800명에게 발송 (지역 유권자 2,131,799명 중 15,800명이므로 135명 중 1명이 초대됨)
- 초대장을 받고 참가 의사를 밝힌 사람 중 지역별로 20인 이상을 무작위 추출하여 지역안내 행사에 참석 요청서 발송
- 2003년 12월 8일까지 79개 선거구에서 각각 남녀 한 쌍씩 총 158명의 의원 선정
- 원주민 대표 2인을 추가하여 160명의 의원 및 잭 블레니 의장 포함 총 161명으로 ‘브리티시 컬럼비아 시민의회(BCCA : British Columbia Citizens’ Assembly)’ 구성

### (3) 투표제도개선에 대한 주민투표

- 시민의회의 의제는 투표제도에만 한정
- 총 11차례의 주말 의회 진행
- 50차례의 공청회 진행
- 법무부장은 시민의회가 제안하는 새로운 선거제도를 주민투표에 부칠 수 있는 특별법 제정
- 시민의회는 2004년 단기이양투표제(STV : Single Transferable Vote)를 채택하는 최종보고서를 주정부 및 주민에게 제출
- 법무부 장관은 2005년 5월 17일 주민투표에 부의
- 제안 통과를 위해서는 전체 유권자 60% 이상, 79개 선거구 중 60% 이상의 과반 찬성 필요

- 투표결과 새로운 제도에 대해 57.7%의 찬성으로 부결

#### (4) 시사점

- BCCA의 시도는 결과적으로 실패
- 그러나 제도개선에 대한 열의가 유권자들 스스로의 운동으로 이어졌다는 의의
- 이 BBCCA가 결성될 수 있었던 것이 집권당의 공약이행의 의지였다는 데 주목
- 한국의 경우 집권자가 이러한 유권자 의회를 제도적으로 구성할 가능성은 없음
- 따라서 이러한 집단적 의사결정과정의 정부차원에서 보장될 리 없음
- 반면 유권자들의 집단적 의사가 형성될 경우 집권자가 무시할 수 없음

### [참고자료 2] 뉴질랜드의 독일식 정당명부 비례대표제 도입 사례

- 이하 내용은, 한림국제대학원대학교 최태욱 교수가 인터넷 언론 프레시안에 2009년 9월 2일 게재한 “뉴질랜드는 어떻게 독일식 비례대표제의 도입에 성공했나?”의 내용을 발췌 정리한 것임

#### (1) 배경

- 소선거구 단순다수대표제, 노동당과 국민당 중심의 양당제로 이루어졌던 과거 뉴질랜드 정치구도에서는 대표의 불비례성이 심각한 문제로 제기됨
- 양대 정당에 대한 유권자의 회피가 지속적으로 나타났음에도 폐단을 극복하지 못함
- 제3당들의 과소대표문제뿐만 아니라 양대 정당 간에 ‘제조된 절대다수(manufactured majority)’의 문제 발생 : 독과점 정당 간에도 심각한 불비례성 문제

#### (2) 경과

- 1984년 노동당은 총선공약으로 선거제도 개혁 추진을 발표
- 노동당은 집권 후 ‘선거제도 개혁을 위한 왕립 위원회(Royal Commission on the Electoral System)’를 구성
- 1986년 왕립위원회는 독일식 비례대표제 도입 및 1990년 국민투표를 통해 결정할 것을 내용으로 하는 연구결과 발표
- 1987년 총선에서 노동당의 랭(Danid Lange) 수상이 왕립위원회 안을 공약으로 제시
- 재집권에 성공한 노동당은 미온적 태도를 보이며 공약이행을 하지 않음
- 1990년 총선에서 국민당이 공약이행을 하지 않는 노동당을 비판하며 자신들이 왕립위원회 안을 국민투표에 부치겠다고 공약하면서 집권
- 집권 후 국민당은 국민투표를 1차와 2차로 나누어 진행하며 단기이양식투표제, 선호투표제, 보완비례대표제, 독일식비례대표제 중 하나를 택일하자는 국민투표를 제안
- 노동당과 마찬가지로 국민당 역시 선거제도를 바꾸고 싶지 않았던 것
- 그러나 복잡한 과정을 거치면서도 1992년 진행된 1차 국민투표에서 선거제도개혁을 요구하는 유권자들의 의사가 84.7%로 나타났으며,
- 기존제도와 독일식 비례대표 두 가지 중 하나를 선택하는 1993년 11월 진행된 2차 국민투표에서는 독일식 비례대표제 도입에 53.9%의 유권자가 찬성
- 1996년 총선에서 새로운 제도로 첫 선거 치름

### (3) '선거제도개혁연합(The Electoral Reform Coalition, ERC)'의 역할

- 1986년 왕립위원회가 선거제도 개혁방안을 제시한 후 출범
- 왕립위원회의 제안을 실현하자는 단일한 목표 설정
- 이념과 정파를 초월하는 개혁단체 구성
- 1993년까지 수 천 명이 넘는 열성회원을 보유
- 전국 각 도시에 지부설치
- 수년에 걸친 다양한 차원에서의 지속적 모임을 통한 대중적 지지기반 확장이 주요 전략
- 단순명료한 슬로건(make your vote count)으로 유권자들의 동의를 얻음

### (4) 소정당들 간의 선거연합

- 소정당들이 독일식 비례대표제 도입을 공동목표로 설정
- 1992년, 공동목표를 달성하기 위한 선거연합 구성
- '정책연합'이 아니라 '제도연합' 방식으로 정당연대 구성
- 1992년 선거연합의 결과 오클랜드 지방선거에서 군소정당의 약진

### (5) 결과

- 독일식 비례대표제로 진행된 1996년 총선 이후 뉴질랜드 정치구조 변화
- 양당제가 아닌 온건 다당제의 정당정치체제로 변환
- 단일정당정부에서 연립정부로 바뀌어 감 : 합의제 민주주의로 전환

### (6) 시사점

- 시민사회를 포괄적으로 아우르는 대중적 운동이 가능함을 뉴질랜드 사례가 보여줌
- 군소정당 간 단일정책 및 선거연대를 통한 거대 보수정당과의 대립구도 가능
- 대중적 의지를 만들어내는 과정이 필요함 : 국회의원 특권폐지 등 대중이 동의할 수 있는 의제를 패키지로 묶어서 활동할 필요성

## [참고문헌]

- 김영순·여유진, ‘한국인의 복지태도 - 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로’, 경제와 사회 91호, 2011.
- 김종갑·김미숙, ‘독일사례를 통해 본 정당 국고보조금 제도의 개선과제’, 국회입법조사처, “이수와 논점”, 제474호, 2012.6.19.
- 선학태, ‘한국 정치패러다임의 전환: 국회의원 선거제도의 비례성 확대’, 민주화운동기념사업회, “계간 민주” 2013년 신년호, 2013.1.
- 송석윤, ‘선거운동 규제입법의 연원’, 서울대학교 법학 제46권 제4호, 2005.
- 전진호, “지역노동운동의 정치세력화: 민주노동당 창원을 지구당을 중심으로”, 창원대학교 노동대학원 학위청구논문, 2003.
- 정영국, ‘한국정당의 지구당 조직과 기능 - 문제점과 대안’, 경남대 극동문제연구소, “한국과 국제정치” Vol 16, No. 1, 2000.
- 조용진, “지구당 당직자의 정치행위에 관한 사례연구: 광주지역 한나라당 ‘A’ 지구당을 중심으로”, 전남대학교 대학원 인류학과 박사학위청구논문, 2005.
- 지안니스 드라가사키스, 장석준 역, ‘그리스 급진좌파연합SYRIZA의 경제강령’, 글로벌정치경제연구소 역음, “위기 반란 대안 I”, 책세상, 2013.1.5.
- 토머스 프랭크, 김병순 역, “왜 가난한 사람들은 부자를 위해 투표하는가”, 갈라파고스, 2012.
- 선거연수원 편, “공직선거 길라잡이”, 2011.12.
- 김재윤/홍희덕 의원실 주최, “‘교사·공무원의 정치적 표현의 자유’ 전문가 토론회” 자료집, 2009.12.9
- 진보신당 제19대 총선 정책공약집, “2012, 살 만한 삶을 위한 ESC”, 2012.3.
- 진보신당/녹색당 공동토론회, “정치개혁, 올바른 방향은 무엇인가?”, 토론회 자료집, 2012.11.14.
- 1994.7.29. 93헌가4·6(병합)
- 1997.5.29. 95헌마85.
- 1997.6.26. 96헌마89
- 2000.6.1. 99헌마576.
- 2001.6.28. 2000헌마111.
- 2001.7.19. 2000헌마91·112·134(병합)
- 2001.8.30. 2000헌마121·202(병합)
- 2006.3.30. 2004헌마246.
- 2006.7.27. 2004헌마655.

2008.11.27. 2007헌마1024.  
2009.12.29. 2008헌마141·417·441(병합)  
2010.9.30. 2009헌바201.  
2011.3.31. 2010헌마314.  
2011.9.29. 2010헌마68.  
2011.12.29. 2007헌마1001, 2010헌바88, 2010헌마173·191(병합)  
2012.8.23. 2010헌마47·252(병합)  
2012.12.27. 2012헌바47.

대법 2004.4.27. 2002도315.  
울산지법, 2008.9.19. 2008고합52.

경상일보, <http://www.ksilbo.co.kr>  
경향신문, <http://www.khan.co.kr>  
뉴시스, <http://www.newsis.com>  
매일노동뉴스, <http://www.labortoday.co.kr>  
미디어스, <http://www.mediaus.com>  
오마이뉴스, <http://www.ohmynews.com>  
인터넷 한겨레, <http://www.hani.co.kr>  
충청타임즈, <http://www.cctimes.kr>  
프레스리안, <http://www.pressian.com>

공명이와 함께하는 선거이야기, <http://nec1963.tistory.com>  
국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>  
대한민국 국회, <http://www.assembly.go.kr>  
헌법재판소, <http://www.ccourt.go.kr>  
중앙선거관리위원회, <http://www.nec.go.kr>  
진보신당, <http://www.newjinbo.org>



- ※ 본 보고서는 진보신당 연대회의 정책위원회 연구용역으로 제작되었음
- ※ 본 보고서는 진보신당 연대회의 홈페이지를 통해 확인할 수 있음