2014 중앙선거관리위원회 연구용역과제

민주적 절차와 정당성 확보를 위한 정치관계법 개선 방안 연구

2014. 12

사단법인 한국비교공법학회

제 출 문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「민주적 절차와 정당성 확보를 위한 정치관계법 개선 방 안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

연구기간: 2014. 10 ~ 2014. 12

연구책임자 : 조 소 영(부산대)

공동연구원 : 이 부 하(영남대)

공동연구원 : 오 승 규(중원대)

연 구 주 관 : 한 기 영(중앙선거관리위원회)

한국비교공법학회

차 례

	요약	3
Ι.	. 서론	··· 5
	1. 연구목적	5
	2. 연구범위 및 연구방법	6
п.	. 정당보조금과 선거공영제의 합리적 개선방안	8
	1. 들어가는 말	8
	2. 정당의 개념과 기능	9
	3. 우리 법제상의 국고보조금 제도의 변천과 내용	12
	4. 현행 국고보조금제도의 합리적 개선방안을 위한 검토	27
ш.	. 민주적인 정당공천을 위한 제도개선 방안	31
	1. 들어가는 말	31
	2. 당내민주주의와 공직선거후보자 공천	31
	3. 우리나라 정당의 공천에 관한 당헌 및 그 문제점	36
	4. 독일의 공직선거후보자 공천에 관한 법률과 당헌	40
	5. 결론	43
IV.	. 선거구획정의 문제점과 합리적인 제도개선 방안	44
	1. 들어가는 말	44
	2. 선거구획정과 관련된 헌법재판소의 입장	45
	3. 새로운 선거구획정을 위한 논의	52
	4. 개선 과제	55
	5. 결론	57
V.	. 참여의 편의성 확대를 위한 재외선거제도	60
	1. 들어가는 말	60
	2. 선거의 기능과 제19대 국회의원선거에서 재외선거의 결과	60
	3. 공직선거법상 재외선거의 문제점	66
	4. 재외선거에서 투표율 제고 방안	
	5. 결론	76
VI.	. 선거운동의 자유 확대와 효율적인 선거비용·정치자금 규제 방안	77
	1. 들어가는 말	77
	2. 정당과 정치개혁	78

	3. 선거운동의 자유 확대	83
	4. 효율적인 선거비용과 정치자금의 규제	92
	5. 결론	97
VII.	, 결 론	99
	참고문헌	.03

□ 요약

건국 이래로 정치과정과 제도의 변화를 거치면서 발전해 온 우리의 민주화의 역사 속에서 선거·정치환경 변화를 반영한 선거법제 개선의 필요성은 恒常的인 것이었고, 그 중에도 선거참여 과정에서의 국민의 참여인식과 참여행위 유형의 변화에 따른 법제개선의 요구를 반영한 정치관계법 개선의 필요성은 가장 중심적인 것이다.

본 연구는 크게 다섯 부분으로 구분되는데, 첫째는 정당보조금과 선거공영제의 합리적인 개선방안에 대하여 검토한다. 연구의 초점은 우리 법제상의 국고보조금 제도에 관한 것으로서, 제도의 변천과 내용을 살펴본 후 현행 국고보조금제도의 문제점을 조명해 보고 그 합리적 개선방안을 위한 검토를 하였다. 현행 정치자금법상의국고보조금제도의 구체적인 내용과 정당의 운용실태를 감안할 때, 제도의 문제점은국고보조금 액수·국고보조금 배분방식·국고보조금의 사용용도 제한·정당의 국고보조금 사용내역에 대한 감사구조의 미비에 관한 것으로 대별하여 검토해 볼 수 있다. 그리고 그 합리적 개선방안으로 국고보조금 총액 설정 개선, 국고보조금 배분방법 개선, 국고보조금 유영에 대한 감사제도 도입과 관련한 개선적 내용으로 정리하였다.

둘째는 민주적인 정당공천을 위한 제도개선방안에 관한 것으로서, 정당민주주의 사회에서 당내민주주의와 공직선거후보자 공천의 관계에 대하여 살펴본 후, 우리나 라 정당의 공천에 관한 당헌 및 그 문제점을 분석하였다. 그리고 발전적인 제도개 선을 위하여 독일의 공직선거후보자 공천에 관한 법률과 당헌에 대하여 비교법적 검토를 해보고 결론적으로 우리나라에서의 민주적인 정당공천을 위한 제도개선방안 에 대하여 논의하였다.

셋째는 현행 선거구획정의 문제점에 대한 고찰인데, 입헌주의 국가의 절차적 민주 주의는 선거로 완성되며 이 민주주의의 꽃을 잘 피우기 위해서는 선거제도를 잘 만드는 것이 중요하다는 인식에서 논의가 시작된다. 헌법상의 선거의 기본원칙은 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙이고, 이 중 평등선거 원칙은 헌법재판소의 관련 결정에서도 볼 수 있듯이 가장 구현하기 어려울 뿐만 아니라 가장 중점을 두어야할 사항이다. 특히 현행 선거구획정제도를 비판적으로 분석함에 있어서 좀 더 광역화된 중선거구 쪽으로의 개편안과 혼합적 방식의 선거구제도 도입의 방안, 의원정수를 먼저 확정한 다음에 선거구획정에 착수하는 방안 등의 개선안에 대하여 살펴

보았다.

넷째로 참여의 편의성 확대를 위한 재외선거제도에 관하여 고찰하였는데, 이를 위해 먼저 선거의 기능과 제19대 국회의원선거에서 재외선거의 결과를 분석한 것을 바탕으로 하여 현행 공직선거법상 재외선거의 문제점을 정리하고 재외선거에서의 투표율 제고 방안을 제시하였다. 즉 국회의원선거에서 재외선거의 투표율이 낮은이유 중 가장 큰 이유는 한번 선거를 함에 있어서 절차나 시간상의 번거로움과 투표방법상 공관투표의 획일화를 꼽고, 투표방법의 다양화 · '준영구명부제'도입 · 지역구국회의원선거에서 재외선거인에 대한 선거권 부여 등을 그 방안으로 살펴보았다.

마지막으로 선거운동의 자유 확대와 효율적인 선거비용·정치자금 규제방안에 대하여 고찰하였다. 선거는 민주주의에서 유권자의 가장 중요한 의사표현인 동시에 통치기구의 조직원리이기 때문에 선거는 원칙적으로 자유로워야 하고 그 자유로움은 선거운동에서도 보장될 수 있어야 한다는 인식을 바탕으로 하여 선거운동의 자유가 확대되어야 하는 근저를 논의한 후, 이러한 선거운동의 자유 확대라는 경향속에서 효율적인 선거비용제도와 정치자금의 규제방안이 어떻게 제도화될 수 있을 것인가를 다루었다.

I. 서 론

1. 연구 목적

대의제도에 바탕을 둔 통치구조 내에서 선거제도는 그 필수불가결한 조직원리를 의미한다. 대의제도는 선거를 통해서만 실현될 수 있는 통치기관의 구성원리이기 때문이다. 따라서 합리적인 선거제도를 마련하고 공정하게 운영하는 것은 대의제도의 성패를 좌우할 뿐만 아니라 대의적인 통치구조의 기능적 출발점인 동시에 그 전제조건인 것이다1). 사실상 주권자인 국민의 의사는 선거를 통해서 구체화되고 현실화되는 것이기 때문에 자유민주국가의 통치질서에서는 국민의 의사가 굴절 없이 통치기관의 구성에 반영되고, 모든 통치권의 민주적 정당성이 확보될 수 있는 선거제도를 마련하는 것이 통치구조의 가장 기본적인 요청이라고 하겠다. 이처럼 선거제도는 국민의 참정권을 실현함으로써 국가권력의 창설과 국가 내에서 행사되는 모든 권력의 최후적 정당성을 국민의 정치적인 공감대에 귀착시키게 하는 통치기구의 조직원리라는 점에서 국민의 참정권과도 불가분의 관계에 있다2). 선거제도를 마련하고 운영하는 데 있어서 특히 참정권의 헌법상 의의와 기능을 존중해서 참정권에 내포된 기본권적인 의미와 내용이 최대한으로 보장되고 실현될 수 있는 제도적인 장치를 찾아내고 발전시켜가야 하는 이유도 그 때문이다.

우리의 정치현장은 건국 이래로 부단하게 변화를 거듭해 왔고, 그 중심에는 민주화를 요구하고 실현하고자 하는 국민들의 강력한 바램들이 動因으로 자리잡았던 것이라고 할 수 있다. 이러한 정치과정과 제도의 변화를 거치면서 발전해 온 우리의민주화의 역사를 배경으로 하는 국민의 선거문화는 참정권의 본질을 실현하는 성숙된 선거현실이 되었고, 때문에 이러한 선거·정치환경 변화를 반영한 선거법제의 개선은 恒常的인 필요성을 갖는다고 하겠다. 그리고 선거참여 과정에서의 국민의 참여인식과 참여행위 유형의 변화에 따른 법제개선의 요구를 반영한 정치관계법의 개선노력이 필요하다는 것 역시 주지의 사실인 것이다.

이러한 필요성에 대한 기본적 인식과 문제의식을 바탕으로 본 연구는 우리나라 민주정치과정 발전과 각종 정치관계법 규정 내용의 적실성을 객관적으로 평가하고, 이에 근거하여 현행 정치관계법의 개선방향 정리 및 변화하는 선거현실에 부합하는 선 진적인 제도설립을 모색하고자 함을 연구의 목적으로 한다.

본 연구를 통한 기대효과는 첫째, 변화하는 선거현실에 대한 적실성 있는 법규정

¹⁾ 허 영, 한국헌법론, 박영사(2014), 767면

²⁾ 헌재 1994. 7. 29. 93헌가4 등, 판례집 6-2, 15, 28

과 제도를 마련하기 위한 타당한 논거를 찾는 것, 둘째, 표현전달매체 환경의 변화와 양태발전으로 인한 각종 선거운동규제에 대한 위헌심판제청에 대비 또는 참고할수 있는 검토 자료를 축적하는 것, 셋째, 향후 정치관계법 개정의견 작성 시 참고자료로 활용할 수 있도록 하는 것, 넷째, 향후 선거관리위원회의 선거운동 및 선거비용감독 등에 관한 정책방향 설정 및 도출의 근거를 제시하는 것, 마지막으로 이를 토대로향후 선거관리위원회의 정책결정에 대한 공신력을 제고하는 것이다.

2. 연구범위 및 연구방법

본 연구는 크게 다섯 부분으로 구분된다. 첫째, 선거운동의 자유 확대와 효율적인 선거비용·정치자금 규제 방안을 검토한다. 먼저 선거운동 자유의 의미를 살펴보고 이를 바탕으로 선거비용 및 기부행위 등 정치자금 규제 현황을 검토한 후, 비교법적 검토를 통한 정치자금 등에 관한 규제의 현실화 방안을 제안해 볼 것이다.

둘째, 정당보조금과 선거공영제의 합리적 개선방안을 검토한다. 먼저 선거공영제와 정당보조금의 의의를 살펴보고 현행 정치관계법상의 정당보조금의 계상 및 배분방법에 대하여 검토한 후, 정당보조금의 감액 및 반환제도에 관한 비교법적 검토를 통해 관련 법규내용의 현실성과 타당성을 평가해 보고자 한다.

셋째, 민주적인 정당공천을 위한 제도개선 방안을 고찰해 본다. 기본적으로 각종 선거에서의 정당공천의 제도적 현황을 살펴본 후에 당내 민주주의 확립을 통한 정 당공천 실현을 위한 방안과 비교법적 검토를 통한 합리적인 제도개선 방안을 고찰 해 본다.

넷째, 선거구획정의 문제점과 합리적인 제도개선 방안을 고찰해 본다. 민주적 선거에 있어서의 선거구획정의 의미와 기능을 먼저 살펴보고, 평등선거의 원칙이 구현될 수 있는 선거구획정 개선을 위해 이론적·제도적인 검토를 하며 현행 선거구획정위원회의 기능과 역할을 개선하고 제고할 수 있는 방안에 대해 고찰해 본다.

마지막으로 유권자의 선거참여의 편의성 확대를 위한 재외선거제도에 대해 검토해 본다. 먼저 재외선거제도의 도입과 그 의미를 살펴보고, 현행 관련법상의 재외선거제도에 대해서 비판적으로 고찰한 후 제도개선을 위한 논의 및 개선안을 모색해 본다.

본 연구를 진행함에 있어서는 크게 다섯 가지의 연구방법을 중심으로 하는데, 문 헌조사, 제도사적 검토, 비교연구, 현행규범 해석을 통한 연구, 전문가 자문 및 연구 발표 등이 그것이다. 문헌조사의 방법은 기존 선행연구를 통한 민주적 선거제도와 관련된 개념, 원리, 기능, 제도 등을 조사하는 것이고, 제도사적 검토는 우리나라 선거법제 및 정치관계법제의 변천과 민주정치발전과정에서의 유의미한 변화 형태를 검토하는 방법이다. 다음으로 비교연구는 외국의 정치관계법제의 제도적 내용과 근거법규를 살펴보기 위하여 다양한 입법례와 제도현황을 비교·고찰하는 방법이고, 현행규범 해석을 통한 연구는 관련된 실정법과 판례에 나타난 개선방향과 법적 공감대를 파악하는 방법이다. 마지막으로 전문가 자문 및 연구발표의 방법은 연구결과물을 학술대회장에서 발표하고, 정치관계법 관련 전문가의 다양한 의견을 반영하여 연구의 객관성과 타당성을 확보하고자 하는 방법이다.

Ⅱ. 정당보조금과 선거공영제의 합리적 개선방안

1. 들어가는 말

정치자금은 민주주의의 비용(cost of democracy), 정치의 모유(mother's milk of politics) 혹은 정치의 원동력으로 비유될 만큼3), 현대정치에 있어서 정치와 돈은 정치활동의 결정적이고 지배적인 요소임을 인정하게 된다. 하지만 인류역사에서 돈과의 밀접한 상관관계가 인정되는 분야에서 적잖게 목도했던 바와 같이 정치와 돈과의 불가분한 관계를 인정하게 된 바탕이라 할지라도 부정부패를 연상시키거나 부정적인 무언가를 걱정하게 되는 돈의 속성상 정치자금은 정치의 필요악으로 인식될 수밖에 없고, 이로 인해 정치자금에 대한 합리적인 구조화와 규제의 필요성은 상시적(常時的)인 공감대와 당위성을 지난다. 현대 민주정치에서 정당은 분명한 존재의 의미와 헌법적 소명을 지니고 있기 때문에, 정당은 그 자체의 존속을 위해서는 물론이고 마치 기업이 그들의 경제활동을 위한 비용이 필요한 것처럼 정책을 개발하고 다양한 정치활동을 하기 위해 정당이 자금을 필요로 할 수 밖에 없는 것임이 주지의 사실이기에 더욱 그러한 것이다.

일반적으로 정치자금은 정치활동을 위해 소요되는 금전이나 유가증권 기타 물건으로 정의될 수 있고 당비나 후원금·기탁금 등 여러 가지 종류로 분류할 수 있지만, 이 글에서는 국가에 의한 정치자금의 지원방식인 국고보조금을 중심으로 정치자금에 관련된 개선방안을 검토해 보고자 한다. 정당에 대한 국고보조금제도에 대해서는 긍정적·부정적 평가가 병존하는데4), 정당에 대한 보조금을 국민의 세금인국가 예산으로 지급하는 것이 자발적 정치결사체인 정당의 본래취지와 부합되지 않는다는 것과 정당에 대한 국고보조는 자칫 공권력의 정당개입을 초래하고 정당내부에서도 중앙집권화를 발생시킬 수 있다는 부정적인 평가와 정당에 대한 국가의 재정보조로 인해 정치자금의 음성수수에 따르는 정치부패를 막을 수 있고 정당의 재정적 부담을 완화하며 정당간이나 후보자간 자금능력의 격차를 보완함으로써 공평한 경쟁을 도모할 수 있다는 긍정적인 평가가 있다.

현대 민주정치에서 양면의 날과 같은 국고보조금의 방식은 직접적인 보조와 간접적인 보조로 구분해 볼 수 있지만, 대체로 양자를 병행하는 것이 국고보조금제도를 도입한 국가들의 추세이고 우리나라도 병행적인 제도를 두고 있다. 간접적인 지원

³⁾ Herbert Alexander, Financing Politics: Money, Election and Political Reform(1976), Washington D.C.; Congressional Quarterly Press, 13.

⁴⁾ 이명남, 정당의 공공성: 정책과 국고보조금, 21세기 정치학회보 제10집 2호(2000), 4면.

방식은 후보자에 대한 무료우편·방송시설 이용, 정치자금에 대한 세금혜택 등과 같이 선거공영에 필요한 비용을 국가가 부담하는 방식으로 국가가 정당이나 후보에게 직접 자금을 지급하지 않는다는 점에서 직접적인 국고보조 방식과 다르다. 반면에 직접적 국고보조는 국가가 일정한 기준에 의거하여 정당에게 직접 자금을 지원하는 것으로서 정당운영비(경상비)보조와 선거자금보조로 나눌 수 있다. 때문에 국가의 정당보조금제도의 두 가지 방식은 국민의 참정권 실현을 위한 또 하나의 전제적 바탕이 되는 것이고, 그러므로 각 방식에 기한 정당에 대한 국고보조금은 헌법적 정당성을 갖추어야만 하는 헌법적 과제를 부담할 수밖에 없다. 즉 정당에 대한 국고보조금제도의 합리성 검토는 정당의 정의와 기능에서 시작되어야 하고, 정당의 헌법적 소명을 실행하기 위한 그 기능과 한계점이 현행 국고보조금제도에 대한 비판과 개선방안의 기본이 되어야 할 것이다.

2. 정당의 개념과 기능

(1) 정당의 정의와 개념적 요소

사회현상으로서의 정당은 국민이 정치활동을 하는데 있어서의 한 조직형식을 뜻한다고 할 것이지만, 구체적으로 정당을 어떻게 정의할 것인가의 문제는 관점과 입법례에 따라 다를 수 있다. 즉 '정권적인 차원'과 '국민의 정치적 의사형성에참여하는 기능', 그리고 '그 조직과 활동의 진지성'을 어떻게 개념정립적 요소로 파악하는가에 따라 정당에 대한 정의가 달라질 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 통설적 견해에 따른 정당의 정의는 '후보자의 추천 또는 정책제시를 통해각종 대의기관의 선거에 적극적으로 참가함으로써, 정권획득 내지 정치적 영향행사를 목적으로 하고 자발적으로 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 국민의 항구적또는 계속적 정치결사'라고 할 수 있다5). 정당법상의 정당에 대한 정의규정도 이와 유사한데, 정당법상 '정당이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직'을 말한다고 규정6)하고 있다. 이러한 정의규정을 바탕으로 하여 정당의 개념적 요소에 대해서는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 정당은 후보자의 추천 또는 정책제시를 통해 각종 대의기관의 선거에 적극

⁵⁾ 허 영, 헌법이론과 헌법, 박영사(2013), 258면.

⁶⁾ 정당법(법률 제12150호, 2013.12.30., 일부개정) 제2조.

적으로 참가함으로써 정권획득 내지 정치적 영향행사를 목적으로 하는 국민의 정치단체이다. 그러므로 각종 이익단체나 직업단체·노동조합 등은 설령 정치단체적인 성격을 띤다 하더라도 선거를 통한 '정권획득 '을 목적으로 하는 것이 아니기 때문에 정당과 구별된다. 또한 우리 정당법이 대한민국의 국민이 아닌 자의 정당가입을 금지7)하고 있듯이 외국인의 정치단체는 정당이라고 할 수 없다. 그리고 정당은 국가적 차원에서 정권획득을 목적으로 하는 정치단체이기 때문에 지역적인 차원에서 소범위지역의 지방자치단체에만 정치적 영향을 행사할 것을 목적으로 하는 지역단위정당은 정당으로 인정받지 못한다. 헌법재판소도 정당이 '상당한 지역에서' 국민의 정치적의사형성에 참여해야 한다는 것을 개념적 장표로 인정한 바 있다8). 뿐만아니라 정당은 후보자를 추천하거나 정책제시를 통해서 각종 대의기관의 선거에 적극적으로 참가함으로써 정권획득을 꾀하는 정치단체이기 때문에, 처음부터 선거참가를 포기하고 원외정치활동만을 목적으로 하는 정치단체는 정당으로 볼 수 없다.정당의 이러한 개념적 요소는 정당법에도 반영되어서 최근 4년간 임기만료에 의한국회의원선거 또는 임기만료에 의한 지방자치단체장선거나 시·도의회의원선거에참여하지 아니한 때에는 정당등록을 취소하도록 규정한 것9이 그러하다.

둘째, 정당은 국민의정치적의사형성에 참여함으로써 이를 촉진시키고 비집결상태인 국민의 정치적 의사를 집결시킴으로써 상향적인 '국가의 의사결정'을 가능하게 하는 항구적이고 계속적인 국민의 자발적인 정치단체이므로, 선거에 즈음해서단기적으로 형성되거나 조직되는 각종 선거단체는 조직의 계속성과 진지성의 결핍때문에 정당으로 볼 수 없게 되는 것이다. 헌법재판소도 정당의 개념표지와 관련하여 '상당한 기간 또는 계속해서' 국민의 정치적 의사형성에 참여해야 함을 인정한 바 있다10). 또한 정당은 선거 때 뿐만 아니라 선거를 떠나서도 꾸준히 모든 국가의 정책결정에 국민의 정치적 의사형성을 촉진시킬 수 있는 일정한 고정당원과확고한 조직을 그 개념적 필수요건으로 하므로, 특정한 정치적 이벤트를 계기로 우발적으로 형성·조직되는 범국민·시민운동단체는 정당이 될 수 없다. 그리고 정당은국민의 정치적 의사형성에 참여함으로써 '상향적인 국가의 의사결정'을 가능케하는 국민의 정치적 결사이기 때문에 '하향적으로 결정되는 국가의사'를 사회에

⁷⁾ 정당법 제22조 제2항.

⁸⁾ 정당법 제25조 등 위헌확인(헌재 2006. 3. 30. 2004헌마246, 판례집 18-1상, 402, 412-413): 우리 헌법 및 정당법상 정당의 개념적 징표로서는 ① 국가와 자유민주주의 또는 헌법질서를 긍정할 것, ② 공익의 실현에 노력할 것, ③ 선거에 참여할 것, ④ 정강이나 정책을 가질 것, ⑤ 국민의 정치적 의사형성에 참여할 것, ⑥ 계속적이고 공고한 조직을 구비할 것, ⑦ 구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비할 것 등을 들 수 있다. 즉, 정당은 정당법 제2조에 의한 정당의 개념표지 외에 예컨대 독일의 정당법(제2조)이 규정하고 있는 바와 같이 "상당한 기간 또는 계속해서" "상당한 지역에서" 국민의 정치적 의사형성에 참여해야 한다는 개념표지가 요청된다고 할 것이다

⁹⁾ 정당법 제44조 제1항 제2호.

¹⁰⁾ 현재 2006. 3. 30. 2004현마246. 판례집 18-1상. 402. 413.

침투시키기 위해 관권의 힘으로 '강제 조직된 정치단체'도 정당이 될 수 없다고 해야 한다.

(2) 정당의 기능 및 과제

Krüger의 말처럼, 정당은 오늘날 대의민주주의가 기능하기 위한 불가결한 요소이다11). 현대 대의민주국가에서 정당이 맡고 있는 기능은 두 가지로 대별해 볼 수 있는데, 하나는 민주정치의 정당화과정에서 정당이 담당하는 사회와 국가의 중개자적기능이고 다른 하나는 국가를 이끌고 나갈 지도급정치인을 선발하여 양성하는 인선기구적 기능이다.

첫째, 정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여해서 이를 촉진시키고 구심점으로 통합시킴으로써 상향식 국가의사형성의 중가재로 기능함은 물론 민주주의가 필요로하는 권력행사의 정당성을 언제나 국민과 연결해 주는 교량적 역할을 담당하고 있다. 정당의 이같은 중개적·교량적 기능은 대의민주주의의 수단으로 간주되는 선거제도에서 더욱 크게 대두된다. 민주주의의 성패가 정당제도에 달려있고 정당제도의성패는 선거제도에 달려있다고 하면서 민주주의 부수정당제도 - 선거제도의 3각 함수관계를 강조하는 입장12)은 이러한 정당의 기능을 중시한 입장이라고 할 수 있다. 즉 국민이 가지는 '무정형의 정치적 의사'가 정당에 의해서, 집결된 구민의 정치적 의사로 '예비형성'되고 이것이 다시 '국가의 의사'로 승화되어 구체적인 국가정책이나 입법의 형태로 나타나게 되는 것이 현대대의민주국가의 상향식 의사결정구조이기 때문이다.

둘째, 정당은 국가를 이끌고 나갈 지도급정치인을 발굴·훈련·양성하는 민주국가의 인선기구적 기능을 가지는데, 이는 국민 누구나가 국가의 통치계층에까지 이를 수 있는 제도적 보장기능, 지도자의 발굴·훈련·양성기능, 인선기능을 통해서 대중을 정치적인 경쟁과정에 끌어들임으로써 사회의 동화적 통합을 촉진하는 기능으로 설명할 수 있다¹³⁾. 이러한 정당의 인선기구로서의 기능은 정권의 선택가능성이 보장되는 복수정당제도 하에서는 잠재적으로 국가의 인선기능의 의미도 갖게 된다. 따라서 정당의 인선기능은 정당의 민주적인 내부조직을 바탕으로 모든 당원의 참여 하에 당원의 의사가 최대한으로 반영될 수 있는 방법으로 상향적인 절차에 의해서 이루어질 것을 절대적 요건으로 한다.

따라서 정당은 국가 그 자체이거나 국가기관일 수 없으며 그렇기 때문에 국민을

¹¹⁾ Vgl. Krüger, S. 368.

¹²⁾ Vgl. U. Scheuner, S. 352; K. Hesse, S. 1776.

¹³⁾ 허 영, 전게서, 269면.

위한 정책정당으로 존재해야 하고 민주적인 내부조직을 갖추어야 하는 헌법적 과제를 부담해야 한다. 그리고 정당의 이러한 헌법적 과제는 정당의 정치활동 전범위에서 기준으로 자리 잡아야 하는 것이고, 특히나 정치자금을 마련하고 운용하는 데에 있어서는 더욱 강조되어야 할 사항이라고 하겠다.

- 3. 우리 법제상의 국고보조금 제도의 변천과 내용
- (1) 정치자금제도의 변천과정
- 1) 정치자금 관련 법제의 변천

정치자금과 관련된 우리나라 최초의 규정은 미군정법령 제55호 「정당에 관한 규칙」(1946. 2. 23)이다. 이 규정에 의하면 정당의 정치자금은 당원에 의한 당비를 원칙으로 하고 당원 이외의 출처에 기한 기부나 직간접의 재정적 원조를 금지하였고, 각 정당에 대하여 전체자금과 재산에 대한 정확한 회계를 장부에 기록하도록 하였으며 수입과 지출에 관한 보고서를 등록관서에 제출하도록 하는 등14) 미국의 정치자금규제의 방식과 유사한 내용으로 정당의 정치자금에 관한 규정을 두었으므로 정당에 대한 국고보조금에 관한 내용은 없었다.

건국헌법 이후 제1공화국 하에서는 정당의 정치자금에 관한 법제는 없었고, 제2 공화국이 시작되면서 신문등 및 정당등의 등록에 관한 법률이 제정되었지만 정당 등의 회계개황 보고 규정 이외에 정치자금의 기부에 관한 규정들은 없었다. 그 후 정당국가적 헌법으로 평가되는 제3공화국에 들어서서 비로소 정당법에 정치자금에 관한 내용이 규정되었는데, 정당의 재산 및 수입·지출상황 보고, 기부금품 모집금 지법의 적용 배제, 일정한 자로부터의 기부수령 금지, 제1야당 대표자에 대한 수당지급, 정당이 수령하는 기부·찬조·기타 재산상의 출연에 대한 증여세 면제, 기부수령 금지규정 위반자에 대한 처벌 등이 그 내용이었다15). 그리고 뒤이어 산업·경제인기타 일반인이나 단체가 정당에 정치자금을 제공하는 행위를 양성화함으로써 정치활동의 공명화와 건전한 민주적 발전에 기여하게 함을 목적으로 하는 '정치자금에 관한 법률'이 드디어 입법되었고16), 정치자금을 정의하고 정치자금 제공과 기탁된 정치자금의 인도, 면세 등에 관한 내용들이 독립적으로 법제화되었다.

¹⁴⁾ 중앙선거관리위원회, 정치자금법령 변천상황(1962-1995), 1996, 15면.

¹⁵⁾ 정당법[시행 1963.1.1.] [법률 제1246호, 1962.12.31., 제정] 참조(http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&subMenu=2&query=%EC%A0%95%EB%8B%B9%EB%B2%95#liBgcolor23)

¹⁶⁾ 정치자금에관한법률[시행 1965.2.9.] [법률 제1685호, 1965.2.9., 제정]

정치자금을 규율하는 동 법률은 이후 현행 정치자금법에 이르기까지 16번의 개정을 거치며 변천해왔다. 이 개정법률의 역사 중 국고보조금의 등장은 1980년의 제3차 개정에서 찾을 수 있는데, 이 개정은 제5공화국 헌법 제7조 제3항에서 '국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당의 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다'고하여 정당에 대한 국고보조금제도를 규정하였고, 다시 정당법에서 정치자금 관련규정 일체를 삭제하면서 정당의 재산 및 수입·지출 등 재정에 관한 사항은 따로 법률로 정하도록 함으로써 정치자금과 관련된 일체의 규정을 독립적으로 법제화한 것이었다. 동법률은 "정치자금"을 당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 후원회의 모집금품과정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 등 정치활동을 위하여 소요되는 금전이나유가증권 기타 물건을 말한다고 하여 그 유형을 다원화하였고, "보조금"을 정당의보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나 유가증권으로 정의하였다17).

2) 정치자금법상의 국고보조금제도의 변천

① 국고보조금의 계상

정치자금법상 국고보조금이 규정으로 처음 등장했던 1980년부터 1988년까지는 국가는 예산의 범위 안에서 정당에게 보조금을 지급할 수 있다는 것만 규정했을 뿐¹⁸⁾ 일정한 계상액이 규정되지 않아서 예산 범위 내에서 여야 간의 합의로 정치적 상황에 따라 지급되었다. 하지만 1989년 개정법률부터 국고보조금의 계상이 법제화되었는데, 그 변화의 내용은 다음과 같다.

< 보조금 계상 내용의 변천표 >

개정법률	법률 내용
1989년 개정법률	제17조 (보조금) ① 국가는 정당에 대한 보조금으로 최
[법률 제4186호,	근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에 400원을
1989.12.30.,	곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다.
일부개정]	②중앙선거관리위원회는 제1항의 보조금을 매년 분기별로
	균등분할하여 정당에 지급하여야 한다.
1991 개정법률	제17조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금
[법률 제4463호,	으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에

¹⁷⁾ 정치자금에관한법률[시행 1980.12.31.] [법률 제3302호, 1980.12.31., 전부개정] 제3조 참조.

¹⁸⁾ 상게법률 제17조.

	600원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다. 다
	만, 대통령선거·국회의원총선거 및 전국적으로 실시되는
	특별시·직할시·도의 의회의원 및 특별시장·직할시장·
10011001	도지사 선거가 있는 연도에는 그 선거마다 300원씩 추가
1991.12.31.,	하여 계상하여야 한다.
일부개정]	②중앙선거관리위원회는 제1항 본문의 규정에 의한 보조
	금은 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, 제1
	항 단서의 규정에 의한 보조금은 당해 선거의 후보자등록
	마감일부터 2일 이내에 지급한다.
	제17조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금
	으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에
1992년 개정법률	600원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다. 다
[법률 제4497호,	만, 대통령선거·국회의원총선거 및 전국적으로 실시되는
1992.11.11.,	특별시·직할시·도의 의회의원 및 특별시장·직할시장·
일부개정]	도지사 선거가 있는 연도에는 그 선거마다 600원씩 추가
	하여 계상하여야 한다.
	② 생략
	제17조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금
	으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에
	800원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다.
	②대통령선거, 국회의원총선거 또는 정당의 후보추천이
	허용되는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 임기만료
1994년 개정법률	로 인한 선거가 있는 연도에는 각 선거마다 800원씩을,
[법률 제4740호,	정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 및 지방자치단
1994.3.16.,	체의 장의 임기만료로 인한 동시선거의 경우에는 각 선거
일부개정]	마다 600원씩을 제1항의 기준에 의하여 추가하여 계상한
	다. <신설>
	③중앙선거관리위원회는 제1항의 규정에 의한 보조금은
	매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, 제2항의
	규정에 의한 보조금은 당해 선거의 후보자등록마감일부터
	2일 이내에 지급한다.
1997년 개정법률	제17조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금
[법률 제5413호,	으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에
1997.11.14.,	800원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다. 이

	경우 국회의원총선거의 실시로 선거권자 총수에 변경이
	있는 때에는 당해 선거가 종료된 이후에 지급되는 보조금
일부개정]	은 변경된 선거권자 총수를 기준으로 계상하여야 한다.
	② 생략
	③ 생략
	제17조 (보조금의 계상) ① 생략
2004년 개정법률	②대통령선거, 국회의원총선거 또는 공직선거법 제203조
[법률 제7191호,	(동시선거의 범위와 선거일)제1항의 규정에 의한 동시지
2004.3.12.,	방선거가 있는 연도에는 각 선거마다 800원씩을 추가한
	금액을 제1항의 기준에 의하여 예산에 계상하여야 한다.
일부개정]	<신설>
	③ 생략
	제25조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금
	으로 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거
	권자 총수에 보조금 계상단가를 곱한 금액을 매년 예산에
	계상하여야 한다. 이 경우 임기만료에 의한 국회의원선거
	의 실시로 선거권자 총수에 변경이 있는 때에는 당해 선
	거가 종료된 이후에 지급되는 보조금은 변경된 선거권자
	총수를 기준으로 계상하여야 한다.
	②대통령선거, 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 「공
	직선거법」 제203조(동시선거의 범위와 선거일)제1항의
2008년 개정법률	규정에 의한 동시지방선거가 있는 연도에는 각 선거(동시
[법률 제8880호,	지방선거는 하나의 선거로 본다)마다 보조금 계상단가를
2008.2.29.,	추가한 금액을 제1항의 기준에 의하여 예산에 계상하여야
일부개정]	한다.
	③ 제1항 및 제2항에 따른 보조금 계상단가는 전년도 보
	조금 계상단가에 「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매
	년 고시하는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변
	동률을 적용하여 산정한 금액을 증감한 금액으로 한다.
	④중앙선거관리위원회는 제1항의 규정에 의한 보조금(이
	하 "경상보조금"이라 한다)은 매년 분기별로 균등분할하
	여 정당에 지급하고, 제2항의 규정에 의한 보조금(이하 "
	선거보조금"이라 한다)은 당해 선거의 후보자등록마감일

후 2일 이내에 정당에 지급한다.

국고보조금 계상에 있어서 정액제가 도입된 1989년 개정법률 이후로 최근의 개정법률에 이르기까지 국고보조금의 계상액은 지속적으로 증가해 왔음을 볼 수 있다. 1991년 개정법률에서는 경상보조금 400원이 600원으로 50% 인상되었고 선거보조금이 신설되어 전국적인 선거에 300원씩을 추가로 지급하였다. 그리고 1992년 개정법률에서는 선거보조금이 300원에서 100% 인상된 600원으로 인상되었으며, 1994년 개정에서는 경상보조금이 800원으로 인상됨과 동시에 선거보조금이 600원에서 800원으로 인상되고 지방의회의원 및 장의동시선거에는 각 선거마다 600원씩을 추가로 지급하도록 하였다. 이후 2004년 개정시 대통령선거, 국회의원 총선거 또는 공직선거법 규정에 의한 동시지방선거가 있는 연도에는 각 선거마다 800원씩을 추가한 금액을 예산에 계상하도록 하다가, 가장 최근의 개정법률에서는 보조금 계상단가에 의해 지급하도록 규정하였는데 이 경우의 '보조금 계상단가'는 전년도 보조금 계상단가에 「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률을 적용하여 산정한 금액을 증감한 금액으로 하도록 규정하였다.

② 국고보조금 배분비율

국고보조금의 배분비율에 대해서도 정치자금법은 지속적인 개정과정을 통해 변화의 모습을 보여왔는데, 배분기준을 어떻게 규정하는가에 따라 자칫하면 정당판도의고착화를 초래할 수도 있는 문제이기 때문에 배분기준의 변화를 살펴보는 것은 국고보조금제도에 있어서 중요한 일면이 된다.

< 보조금 배분비율 변천표 >

개정법률	법률 내용
	제18조 (보조금의 배분비율) ① 보조금은 지급당시 국회
1980년 개정법률	의석이 다수인 순으로 4정당까지 100분의 5씩 배분지급
[법률 제3302호,	하되, 이 경우 의석수가 같은 정당이 2이상이 있을 때에
1980.12.31.,	는 최근에 실시한 국회의원총선거에서 득표한 득표수가
전부개정]	다수인 정당의 순으로 제4순위까지 배분지급하고, 그 잔
	여분 중 100분의 50을 지급당시 국회의석을 가진 정당에
	그 의석수의 비율에 따라 배분지급하며, 그 잔여분은 최

	근에 실시한 국회의원총선거에서 득표한 정당의 득표수비
	율에 따라 배분지급한다.
	제18조 (보조금의 배분비율) ① 보조금은 지급당시 국회
	의석이 다수인 순으로 4정당까지 100분의 10씩 배분지
1989년 개정법률	급하되, 이 경우 의석수가 같은 정당이 2이상이 있을 때
[법률 제4186호,	에는 최근에 실시한 국회의원총선거에서 득표한 득표수가
1989.12.30.,	다수인 정당의 순으로 제4순위까지 배분지급하고, 그 잔
일부개정]	여분 중 100분의 50을 지급당시 국회의석을 가진 정당에
	그 의석수의 비율에 따라 배분지급하며, 그 잔여분은 최
	근에 실시한 국회의원총선거에서 득표한 정당의 득표수비
	율에 따라 배분지급한다.
	제18조 (보조금의 배분) ① 보조금은 지급 당시 국회법
	제33조제1항 본문의 규정에 의하여 동일정당의 소속의원
	으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 40을
	정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.
	②보조금 지급 당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상
	이 아닌 정당으로서 5석이상의 의석을 얻은 정당에 대하
	여는 100분의 5씩을, 의석을 얻지 못하였거나 5석미만의
	의석을 얻은 정당중 다음 각호의 1에 해당하는 정당에 대
	하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다.
1991 개정법률	1. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당의 경우
[법률 제4463호,	에는 그 국회의원총선거에서 유효투표총수의 100분의 2
1991.12.31.,	이상을 득표한 정당
일부개정]	2. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당중 제1호
	에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 얻은 정당의 경
	우에는 최근에 전국적으로 실시된 시·도의회의원 또는
	시·도지사선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5이상 득
	표한 정당
	3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정
	당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 시·도의회의원
	또는 시·도지사선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5이
	상 득표한 정당
	③제1항 및 제2항의 규정에 의한 배분·지급액을 제외한

잔여분중 100분의 50은 지급 당시 국회의석을 가진 정당 에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분 은 최근에 실시된 국회의원총선거에서 득표한 정당의 득 표수비율에 따라 배분·지급한다. ④제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 보조금을 배분·지 급하는 경우에 제17조제1항 단서의 규정에 의한 보조금 은 당해 선거에 참여하지 아니한 정당에 대하여는 이를 배분 · 지급하지 아니한다. ⑤제4항에서 "당해 선거에 참여하지 아니한 정당"이라 함 은 당해 선거의 후보자 등록 마감일 현재 후보자를 추천 하지 아니한 정당을 말한다. 제18조 (보조금의 배분) ① 생략 ②보조금 지급당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상 이 아닌 정당으로서 5석이상의 의석을 얻은 정당에 대하 여는 100분의 5씩을, 의석을 얻지 못하였거나 5석미만의 의석을 얻은 정당중 다음 각호의 1에 해당하는 정당에 대 하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다. <개정 1994 · 3 · 16> 1. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당의 경우 에는 그 국회의원총선거에서 유효투표총수의 100분의 2 1994년 개정법률 이상을 득표한 정당 [법률 제4740호. 2. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당중 제1호 1994.3.16.. 에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 얻은 정당의 경 일부개정] 우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추천이 허 용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5이상 득표한 정당 3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정 당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추 천이 허용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 2이상 득표한 정당 ③ 생략 ④제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 보조금을 배분·지 급하는 경우에 제17조제2항의 규정에 의한 보조금은 당

	해 선거에 참여하지 아니한 정당에 대하여는 이를 배분ㆍ
	지급하지 아니한다.
	제18조 (보조금의 배분) ① 보조금은 지급 당시 국회법
1997년 개정법률	제33조제1항 본문의 규정에 의하여 동일정당의 소속의원
[법률 제5413호,	으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을
1997.11.14.,	정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다. <개정
일부개정]	1997 · 1 · 13>
	② ~ ⑤ 생략
	제18조 (보조금의 배분) ① 제17조(보조금의 계상)제1항
	및 제2항의 규정에 의한 보조금은 지급 당시 국회법 제
	33조제1항 본문의 규정에 의하여 동일정당의 소속의원으
	로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을
	정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다. <개정
	1997.1.13., 2004.3.12.>
	②보조금 지급 당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상
	이 아닌 정당으로서 5석이상의 의석을 가진 정당에 대하
	여는 100분의 5씩을, 의석이 없거나 5석미만의 의석을
	가진 정당중 다음 각호의 1에 해당하는 정당에 대하여는
 2004년 개정법률	보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다. <개정
2004년 개성립률 [법률 제7191호,	1994.3.16., 2004.3.12.>
2004.3.12.,	1. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당의 경우
2004.3.12., 일부개정]	에는 국회의원선거의 득표수 비율이 100분의 2 이상인
き丁/m/8]	정당
	2. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당중 제1호
	에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 가진 정당의 경
	우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는
	비례대표 시·도의회의원선거, 지역구 시·도의회의원선
	거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장의 선거에
	서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 0.5 이상
	인 정당
	3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정
	당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허
	용되는 비례대표 시·도의회의원선거, 지역구 시·도의회

의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장의 선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당 ③제1항 및 제2항의 규정에 의한 배분·지급액을 제외한 잔여분중 100분의 50은 지급당시 국회의석을 가진 정당 에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분 은 최근에 실시된 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배 분·지급한다. 〈개정 2004.3.12.〉

우리 정치자금법상의 국고보조금 배분비율은 우선 자격이 되는 정당에 대해서 배분하는 기본비율과 잔여분 배분을 위한 의석수비율· 득표수비율을 기준으로 규정하고 있다. 그리고 개정과정을 거치면서 기본비율과 의석수비율, 득표수비율이 증가하고 있음을 볼 수 있다. 때문에 기본적으로 국회교섭단체를 구성한 정당을 기준으로 배분하는 것, 국회의석수를 기준으로 배분비율을 다르게 규정하는 것 등 국고보조금의 배분을 통한 정치활동의 보장이라는 면에서 검토할 때 신생 및 소수정당에 대한 배분비율은 재고해야 할 문제로 나타난다.

③ 국고보조금의 운영(용도제한 등)

국고보조금은 국가예산에서 지급되는 국민의 돈이기 때문에 방만한 운영이나 정당구성원의 사적인 지출이 허용되어서는 안된다. 정당보조금의 제도적 출발점은 상술했던 바와 같이 현대대의민주국가에서의 정당의 헌법적 기능과 과제의 수행을 위한 것이었고, 국민을 위한 중개자로서의 정책정당으로 역할을 수행하기 위한 정당활동을 지원하고자 하는 것이었기 때문이다. 따라서 국고보조금 제도가 법제화된이후에 지원되는 보조금의 용도를 어떻게 규정하였는가, 규정된 용도에 사용되었는가에 대한 조사제도가 존재하는가를 법률개정과정을 통해 살펴보는 것은 필요한 부분이라고 하겠다.

< 보조금의 용도제한 등의 변천표 >

개정법률	법률 내용
1980년 개정법률	제19조 (보조금의 용도제한등) ① 보조금은 정당의 운영
[법률 제3302호,	에 소요되는 경비 이외에는 사용할 수 없다.
1980.12.31.,	[시행령 제16조는 "정당의 운영에 소요되는 경비"의 내용

	과 범위로 인건비, 사무용비품 및 소모품비, 사무소유지
	비, 공공요금으로 제한하여 규정하였다.]
	② 생략
	제20조 (보조금의 지급중단 또는 감액) 다음 각호의 1에
전부개정]	해당하는 때에는 중앙선거관리위원회는 대통령령이 정하
	는 바에 따라 그 정당에 대한 보조금의 지급을 중단하거
	나 그 일부를 감액하여 지급할 수 있다.
	1. 제19조의 규정에 위반하여 보조금을 사용하거나 경리
	한 때
	2. 생략
	제19조 (보조금의 용도제한등) ① 보조금은 정당의 운영
	에 소요되는 경비로서 다음 각호의 1에 해당하는 경비 이
1989년 개정법률	외에는 사용할 수 없다. <개정 1989·12·30>
[법률 제4186호,	1. 인건비
1989.12.30.,	2. 사무용비품 및 소모품비
일부개정]	3. 사무소유지비
	4. 공공요금
	5. 정책개발을 위한 조사연구비
	<u>6. 당원 교육훈련비</u>
	제19조 (보조금의 용도제한등) ① 보조금은 정당의 운영
	에 소요되는 경비로서 다음 각호의 1에 해당하는 경비 이
	외에는 사용할 수 없다. <개정 1989·12·30,
	1991 · 12 · 31>
1991 개정법률	1. 인건비
[법률 제4463호,	2. 사무용비품 및 소모품비
1991.12.31.,	3. 사무소유지비
일부개정]	4. 공공요금
	5. 정책개발을 위한 조사연구비
	6. 당원 교육훈련비
	7. 선거관계비용(제17조 제1항 단서의 규정에 의한 보조
10041	금에 한한다)
1994년 개정법률	제19조 (보조금의 용도제한등) ① 보조금은 정당의 운영
[법률 제4740호,	에 소요되는 경비로서 다음 각호의 1에 해당하는 경비 이
1994.3.16.,	외에는 사용할 수 없다. <개정 1989·12·30,

	1991 · 12 · 31, 1994 · 3 · 16>
	1. 인건비
	2. 사무용비품 및 소모품비
	3. 사무소유지비
	4. 공공요금
	5. 정책개발비
	6. 당원 교육훈련비
	7. 조직활동비
일부개정]	8. 선전비
	9. 기타 정당활동에 소요되는 경비
	10. 선거관계비용(제17조제2항의 규정에 의한 보조금에
	한한다)
	② 생략
	③중앙선거관리위원회는 제18조의 규정에 의하여 보조금
	을 지급받은 정당에 대하여 감독상 필요하다고 인정하는
	때에는 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 보조금이 지출
	되는지를 조사·확인할 수 있다.
	제19조 (보조금의 용도제한등) ① 보조금은 정당의 운영
	에 소요되는 경비로서 다음 각호의 1에 해당하는 경비 이
	외에는 사용할 수 없다. <개정 1989·12·30,
	1991 · 12 · 31, 1994 · 3 · 16, 1997 · 11 · 14>
	1. 인건비
	2. 사무용비품 및 소모품비
1997년 개정법률	3. 사무소설치 · 운영비
[법률 제5413호,	4. 공공요금
1997.11.14.,	5. 정책개발비
일부개정]	6. 당원 교육훈련비
	7. 조직활동비
	8. 선전비
	9. 기타 정당활동에 소요되는 경비
	10. 선거관계비용(제17조제2항의 규정에 의한 보조금에
	한한다)
	②제18조의 규정에 의하여 보조금을 지급받은 정당은 지

급받은 보조금 총액의 100분의 20이상을 제1항제5호의 용도에 사용하여야 한다. <신설 1997·11·14>

③ 생략

④중앙선거관리위원회는 제18조의 규정에 의하여 보조금을 지급받은 정당에 대하여 감독상 필요하다고 인정하는 때에는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 보조금이 지출되는지를 조사·확인할 수 있다.

제19조 (보조금의 용도제한등) ① 보조금은 정당의 운영에 소요되는 경비로서 다음 각호의 1에 해당하는 경비 이외에는 사용할 수 없다.

- 1. 인건비
- 2. 사무용비품 및 소모품비
- 3. 사무소설치 · 운영비
- 4. 공공요금
- 5. 정책개발비
- 6. 당원 교육훈련비
- 7. 조직활동비
- 8. 선전비

2004년 개정법률 [법률 제7191호, 2004.3.12..

9. 삭제 <2004.3.12.>

10. 선거관계비용(제17조제2항의 규정에 의한 보조금에 한한다)

②제18조의 규정에 의하여 보조금을 지급받은 정당은 지급받은 제17조제1항의 규정에 의한 보조금 총액의 100분의 50은 중앙당[정당법 제3조(구성)에 의한 중앙당을 말한다]에, 100분의 30은 정책연구소[정당법 제29조의 3(정책연구소의 설치 및 지원)에 의한 정책연구소를 말한다]에, 100분의 10은 시·도당[정당법 제3조(구성)에 의한 시·도당을 말한다]에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10은 여성정치발전을 위하여 사용하여야 한다.

③생략

④각급선거관리위원회(투표구선거관리위원회를 제외한다) 는 제17조의2(공직후보자 여성추천보조금) 및 제18조(보 조금의 배분)의 규정에 의하여 보조금을 지급 받은 정당

일부개정]

	및 이의 지출을 받은 자, 그 밖의 관계인에 대하여 감독
	상 또는 이 법의 위반여부를 확인하기 위하여 필요하다고
	인정하는 때에는 보조금 지출에 관하여 조사할 수 있다.
	<개정 2002.3.7., 2004.3.12.>
	제28조(보조금의 용도제한 등) ① ~ ② 생략
	③정당은 소속 당원인 공직선거의 후보자·예비후보자에
	게 보조금을 지원할 수 있으며, 제1항에도 불구하고 여성
0010년 개정버르	추천보조금은 여성후보자의, 장애인추천보조금은 장애인
2010년 개정법률	후보자의 선거경비로 사용하여야 한다.
[법률 제9975호,	<개정 2010.1.25.>
2010.1.25.,	④각급 선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외
일부개정]	한다) 위원·직원은 보조금을 지급받은 정당 및 이의 지
	출을 받은 자 그 밖에 관계인에 대하여 감독상 또는 이
	법의 위반 여부를 확인하기 위하여 필요하다고 인정하는
	때에는 보조금 지출에 관하여 조사할 수 있다.

우리 정치자금법상의 보조금의 용도 등에 관한 종적인 검토에 따르면, 1980년 정치자금법에는 보조금의 용도에 관한 구체적인 규정이나 용도조사에 관한 규정은 없었다. 다만 시행령에 용도항목이 규정되어 있었고 그 항목도 4개로 단순했다. 그후로 4차, 5차 개정을 거치면서 정치자금법상에 항목들이 구체화되어 규정되어 추가되어 왔다. 1980년 정치자금법 이후로 이러한 용도제한에 위반한 경우에는 보조금 지급을 중단하거나 감액할 수 있음을 규정하고는 있었으나 1994년 개정시까지는 중앙선관위의 조사권을 두지 않았기 때문에 실질적으로 보조금 지급중단이나 감액은 있을 수 없었다. 한편 국고보조금이 정당의 헌법적 기능 및 과제와 관련하여 정책정당으로서의 지위를 지원하기 위한 것이라는 점에서 보조금의 용도로서 정책개발비에 일정액 이상을 사용하도록 하는 강제하는 규정이 1997년 개정법률에 와서야 규정된 것은 뒤늦은 추가였다고 볼 수 있다.

- (2) 현행 정치자금법 상의 국고보조금제도와 문제점
- 1) 현행 정치자금법상의 국고보조금 제도

현행 정치자금법에서 국고보조금은 제5장으로 편제되어 있는데, 국고보조금의 계상19)은 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거권자 총수에 보조금 계

상단가를 곱한 금액을 매년 예산에 계상하되 임기만료에 의한 국회의원선거의 실시로 선거권자 총수에 변경이 있는 때에는 당해 선거가 종료된 이후에 지급되는 보조금은 변경된 선거권자 총수를 기준으로 계상하도록 규정하고 있다. 그리고 대통령선거, 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 「공직선거법」 제203조(동시선거의 범위와 선거일)제1항의 규정에 의한 동시지방선거가 있는 연도에는 각 선거(동시지방선거는 하나의 선거로 본다)마다 보조금 계상단가를 추가한 금액을 제1항의 기준에의하여 예산에 계상하며, 보조금 계상단가는 전년도 보조금 계상단가에 「통계법」제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률을 적용하여 산정한 금액을 증감한 금액으로 한다고 규정하였다. 또한 중앙선거관리위원회는 "경상보조금"은 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, "선거보조금"은 당해 선거의 후보자등록마감일 후 2일 이내에 정당에 지급하도록 하였다. 한편 국가는 공직선거에서의 여성추천보조금²⁰⁾과 공직후보자 장애인추천보조금 규정²¹⁾을 두어 정당에 대한 국고보조금의 유형과 액수를 확대하였다.

보조금의 배분에 관해서는 지급 당시 「국회법」 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급하는 기본비율을 우선으로 하고 5석 이상의 의석을 가진 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가진 정당 중 일정한 요건²²⁾에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다. 그리고 상술한 배분·지급액을 제외한 잔여분의 배분 및 지급에 대해서는 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급하도록 하되 선거보조금은 당해 선거의 후보자등록마감일 현재 후보자를 추천하지 아니한 정당에 대하여는 배분·지급하지 아니함을 규정하고 있다.

보조금의 용도제한 등²³⁾에 관해서 보건대, 현행법상 보조금은 정당의 운영에 소요되는 경비로서 인건비, 사무용 비품 및 소모품비, 사무소 설치·운영비, 공공요금, 정책개발비, 당원 교육훈련비, 조직활동비, 선전비, 선거관계비용의 9가지 항목으로만 사용할 수 있도록 용도를 제한하고 있다. 그리고 경상보조금을 지급받은 정당에 대해서 그 경상보조금 총액의 100분의 30 이상은 정책연구소에, 100분의 10 이상은 시·도당에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10 이상은 여성정치발전을 위하여 사용하도록 강제하되, 여성추천보조금은 여성후보자의, 장애인추천보조금은 장애인후보자의 선거경비로 사용하게 하고, 소속 당원인 공직선거의 후보자·예비후보자

¹⁹⁾ 정치자금법 제25조.

²⁰⁾ 정치자금법 제26조.

²¹⁾ 정치자금법 제26조의 2 참조.

²²⁾ 정치자금법 제27조 참조.

²³⁾ 정치자금법 제29조.

에게 보조금을 지원할 수 있음을 규정하였다. 한편 이러한 경비사용에 대해서는 각급 선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다) 위원·직원이 보조금을 지급받은 정당 및 이의 지출을 받은 자 그 밖에 관계인에 대하여 감독상 또는 정치자금법 위반 여부를 확인하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 보조금 지출에 관하여 조사할 수 있음을 규정하였다. 다만 이전의 법률과는 달리 현행 정치자금법에서는 보조금 지급중단 규정은 삭제하였고 일정한 경우에 중앙선거관리위원회가해당금액을 회수하거나 그 이후 당해 정당에 지급할 보조금에서 감액하여 지급할수 있음을 규정²⁴)하고 있다.

2) 현행 국고보조금제도의 문제점

현행 정치자금법상의 국고보조금제도의 구체적인 내용과 정당의 운용실태25)를 감안할 때, 가장 큰 문제점은 국고보조금 액수와 관련된 것이다. 현행 정치자금법상의 국고보조금제도는 정당운영비의 국고보조금 의존도를 지나치게 높이고 있다. 정당은 국민의 사적인 정치결사체일 뿐 국가기관이 아니기 때문에 정당활동에 소요되는 경비는 원칙적으로 정당의 자력적인 경비조달에 의존해야 하는 원칙임에도 불구하고 현행 제도는 그 의존도가 너무 높아서 정당이 국가기관화할 위험성이 있다. 독일26)과 일본이 정당에 대한 국고보조를 하면서도 정당의 자체 수입규모에 따라차등을 두고 있는 것도 바로 이 때문이라고 할 것이다. 또한 국고보조금 액수의 적정규모에 관한 한계를 두지 않았다는 점인데, 연간 국고보조금의 총액 상한선이 없을 뿐만 아니라 개별 정당의 보조금지급액수 한계와 관련한 상대적 상한 규정도 없다는 것이 문제점이다. 이렇게 하는 것은 결국 정당의 재정자립을 위한 노력을 등한시하게 만들게 되어 정당의 자생력을 저해하는 요인이 되기 때문이다27).

둘째, 국고보조금 배분방식의 문제로서, 현행 국고보조금제도에 의하면 국고보조금의 배분이 교섭단체, 의석수, 득표수 순으로 책정되고 있는데 이는 국고보조금이 정당이 획득한 유권자의 지지에 대한 평가와 그에 대한 보상의 의미를 지닌다는 점에서 본다면 이러한 국고보조금제도의 본래적 의미를 왜곡할 우려가 크기 때문이

²⁴⁾ 정치자금법 제31조.

²⁵⁾ 전선일, 정당국고보조금의 배분 및 집행실태 분석, 한국행정학보 제35권 제2호(2001, 여름), 117-137면 참 조

²⁶⁾ 독일 정당법 제18조 제4항의 상대적 상한선 규정(정당에 대한 국고보조의 총액은 정당이 스스로 재정을 꾸려서 얻게 되는 1년간의 수입의 총액을 넘을 수 없다)에 대해서는, 유진숙, 국고보조금제도 형성과 담론: 독일 사례를 중심으로, 국제정치논집 제52집 1호(2012); 김종갑·김미숙, 독일사례를 통해 본 정당 국고보조금제도 의 개선과제, 이슈와 논점 제474호(2012. 6. 19) 참조.

²⁷⁾ 이경태, 정책정당의 실현을 위한 국고보조금의 합리적 운영방안, 대구대 사회과학연구 제8집 제2호(2000), 481면.

다. 또한 현행 공직선거법상 우리 선거제도는 단순다수대표선거제도를 택하고 있어서 지역구 선거에서 많은 수의 사표가 발생하는데 이 사표가 보조금 산정에 전혀 반영되지 못하기 때문이다. 따라서 정당이 유권자들로부터 획득한 득표수 보다 교접단체 결성 여부와 의석수를 우선적인 배분기준으로 정한 것은 유권자의 지지를 공정하게 평가한 것으로 보기 어렵다. 또한 정당의 정치활동과 공적 기능이 항상의회 내에서만 수행되는 것이 아니라는 점에서 합리적이지 않다고 할 수 있다28). 셋째는 국고보조금의 사용용도 제한과 관련한 문제점인데, 현행 정치자금법은 국고보조금의 용도를 인건비, 사무용 비품 및 소모품비, 사무소 설치·운영비, 공공요금, 정책개발비, 당원 교육훈련비, 조직활동비, 선전비, 선거관계비용의 9가지 항목으로만 사용할 수 있도록 용도를 제한하고 있지만 열거된 항목들이 정당운영과 관련된 대부분의 사항들을 모두 포괄하고 있어서 보조금의 개인적 착복을 금지하는 외에는 별다른 기능을 수행하지 못하게 될 수 있다는 점이다29).

마지막으로 정당의 국고보조금 사용내역에 대한 감사구조의 미비에 관한 것이다. 현행 정치자금법은 국고보조금의 용도를 명확하게 규정하고 있고, 경상보조금을 지급받은 정당에 대해서 그 경상보조금 총액의 100분의 30 이상은 정책연구소에, 100분의 10 이상은 시·도당에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10 이상은 여성 정치발전을 위하여 사용하도록 강제하되, 여성추천보조금은 여성후보자의, 장애인추천보조금은 장애인후보자의 선거경비로 사용하게 하고 있는 바, 이러한 항목들의 전용 여부에 대한 회계검사 및 감사장치가 필요하기 때문이다. 선관위 직원들의 실질적인 회계검사권이 확보되거나 감사원의 감사 장치를 고려해 볼 필요가 있다는 고민이 필요한 부분이다.

4. 현행 국고보조금제도의 합리적 개선방안을 위한 검토

(1) 국고보조금 총액 설정 개선

정당에 대한 국고보조는 원칙적으로 정당의 자력적 노력을 위축시키지 않도록 하는 한계를 두어야 한다고 본다³⁰⁾. 기본적으로 정당이 국가의 보조를 받는 것을 정당하기 위해서는 몇가지 선행조건이 충족되어야 하기 때문이다. 첫째 경비마련을 위한 정당의 자구노력이 선행되어야 한다. 즉 정당은 당비수입을 늘리고 정당의 기

²⁸⁾ 박명호, 국고보조금제도의 개선과 선거공영제의 검토: 개정 정치관계법을 중심으로, 한국정당학회보(2004), 128면.

²⁹⁾ 정종섭, 헌법연구(2), 철학과현실사(1995), 80-81면.

³⁰⁾ 음선필, 정당국고보조금제도의 헌법적 검토, 헌법학연구 제14권 제2호(2008, 6), 136면,

구를 효율적으로 축소하거나 유급당원을 감축하는 등의 노력을 통해 경상비를 절감하고 지출규모를 줄이는 등 정당 자체의 자구노력을 우선해야 한다. 둘째, 국고보조금이 정당재정 전체에서 차지하는 비율이 50%를 넘지 말아야 한다. 그렇지 않으면 정당의 input 기능이 약화될 수밖에 없기 때문이다31). 실제로 중앙선거관리위원회는 2011년 국고보조금 배분과 관련한 개정의견으로 매칭펀드 방식을 제안했었는데, 정당에 지급되는 국고보조금을 연간 당비수입과 개인의 소액후원금 모금 총액을 합한 금액의 2배를 초과하여 지급할 수 없도록 하는 내용이었다32). 이 방안이기존의 정치자금법상의 보조급 지급방법 보다는 정당의 재정자립도를 제고할 수 있는 면을 가지지만, 궁극적으로 매칭펀드 방식의 보조금 지급을 위한 기준은 정당의 총수입과 연계하는 것이 되어야 할 것이다33). 정당의 헌법적 기능을 보장하기 위한 정당정치에 대한 국가의 지원은 배분의 원리에 입각한 보충적 역할에 그쳐야 하는 것이기 때문이다.

또한 독일의 경우와 같이 국고보조금 총액의 절대적 상한선을 두어야 할 필요가 있다. 우리의 정치자금의 변천사를 생각해 보면 해를 거듭하면서 증액 일변도였을 뿐만 아니라 증액의 규모 자체도 여야 간의 합의에 의해 결정되어 왔다. 그래서 결국 우리의 정당들은 국가보조금에의 의존도가 높은 '양육되는 정당'의 모습으로 변질되고 만 것이다. 때문에 이러한 보조금의 불합리한 증액을 방지하기 위한 방안이 제도화될 필요가 있고, 독일의 경우처럼 보조금 총액의 상한선을 결정하기 위한독립적인 전문위원회의 구성이 바람직하다고 생각된다³⁴). 정치자금은 자본으로부터의 중립성 확보뿐만 아니라 당사자로부터의 독립된 검토도 필요한 사항이므로, 정치자금의 직접적 당사자인 여야 간의 합의에 의한 지원총액의 결정구조 보다는 독립된 위원회의 결정과 그에 기반한 여야의 합의에 의한 최종적 결정의 구조가 제도화되어야 할 것이다.

(2) 국고보조금 배분방법 개선

국고보조금은 국민의 세금에 기한 것이고 그렇기 때문에 정당에 대한 국고보조의 배분비율은 그 정당에 대한 국민의 지지도와 비율적으로 부합되는 것일 필요가 있다. 현행 정치자금법상의 국고보조금 배분방식은 교섭단체 구성 여부와 의석수, 그리고 국회의원 선거에서의 득표수를 기준으로 하고 있다. 현행법상 국고보조금의

³¹⁾ 허 영, 전게서, 277면; 김민전, 2005 개정 정치자금법의 정치적 의미 평가와 소액다수주의 활성화 방안, 선 거관리 제51호, 123면.

³²⁾ 중앙선거관리위원회 보도자료(2011. 4. 5), http://www.nec.go.kr/nec_new2009/BoardCotBySeq.do

³³⁾ 김종갑·김미숙, 전게논문, 3면.

³⁴⁾ 이명남, 전게논문, 20면,

계상기준이 선거에 참여한 유권자가 아니라 선거당시의 총선거권자이고 그렇기 때문에 선거에 전혀 참여하지 않음으로써 정당에 대한 어떠한 지지의견 등을 표명하지 않은 국민도 선거권자이기만 하면 국가보조금을 부담하는 상황이다. 이처럼 국고보조금의 계상기준 자체도 문제점을 내포하고 있는데 그에 더해 보조금의 배분방법(기준)은 현행 단순다수대표제로 인한 선거참여국민의 지지의사를 왜곡하는 결과를 가져오기 때문에 더 문제점을 노정한다.

현행 정치자금법은 국고보조금 지급 시 정당별 의석수를 기준으로 하되 원내교섭단체의 구성 여부를 일차적 요건으로 한다. 국고보조금 지급 시 교섭단체 구성 여부를 요건으로 하여 배분비율을 결정한 것은 1991년 정치자금법 개정 시부터였다. 국고보조금 배분에 교섭단체 구성 여부를 기준으로 하는 것은 정치자금의 적정한분배로 정당 간의 균형 있는 발전과 소수당의 보호·육성을 도모하기 위한 개정이라고 설명되었고35), 헌법재판소도 의회 내에 안정된 다수세력을 확보할 필요성과 교섭단체 구성여부에 따른 보조금 배분규모의 차이가 각 정당 간의 경쟁상태를 현저하게 변경시킬 정도로 합리성을 결여하지 않았다고 보아 헌법에 위반되지 않는다고결정한 바 있다36). 하지만 정당의 공적 기능을 전제할 때 원내 진출정당과 그렇지못한 정당 간의 차이는 각기 다른 비교집단으로 인정할 수 있지만, 원내교섭단체구성 정당과 그렇지 못한 정당과 그렇지 못한 정당과 그렇지 못한 정당과 그렇지 못한 정당가 그렇지 못한 정당은 국고보조금 지급에 있어서 다른 비교집단으로 볼합리적인 이유가 없다.

또한 현행 단순다수대표제 선거제도 하에서 유권자의 지지가 왜곡되어 산출되는 점을 고려할 때, 현행 정치자금법 규정과 같이 의석수를 기준으로 하여 배분하는 방식 보다는 정당의 득표수를 기준으로 하여 보조금을 배분하는 방식으로 개선되어야 할 필요성이 크다³⁷⁾. 실제로 비례대표 국회의원 선거에서의 정당투표제가 아닌 정당활동에 대한 국민의 심판을 측정할 수 있는 정당투표제가 도입될 필요성이 고려되어야 하는 것도 이러한 이유에서이다. 정당에 대한 국고보조금의 지급은 정당의 존립 그 자체를 위한 것이 아니고 국리민복에 도움이 되는 정당의 정책개발과생산적이고 민주적인 정당활동을 지원하기 위한 것이기 때문이기도 하다³⁸⁾.

마지막으로 현행 정치자금법은 국고보조금 배분을 기준으로 국회의원 선거 등에 서의 각 정당별 득표수를 기준으로 하고 있는데, 우리 정부형태는 독일이나 영국과 는 달리 대통령중심제이기 때문에 대통령선거에서의 득표수가 배분기준이 되는 것 에 대하여 검토가 필요하다. 또한 여성추천보조금이나 장애인추천보조금의 배분방

³⁵⁾ 제156회 국회 내무위원회 제13차 회의록(1991. 12. 16), 강재섭 의원 발언내용 참조.

³⁶⁾ 헌재 2006. 7. 27. 2004헌마655 참조.

³⁷⁾ 음선필, 전게논문, 146-148면; 김종갑 김미숙, 전게논문, 3면.

³⁸⁾ 허 영, 전게서, 277면.

식도 이 제도가 정치적 소수인 여성과 장애인의 정치권 진입을 용이하게 하기 위한 적극적 배려조치라는 점을 감안할 때, 해당자에 대한 추천이 있는 정당의 의석수와 득표수를 기준으로 배분할 게 아니라 각 정당이 실제로 추천한 후보자수를 기준으 로 하여 배분하는 것이 합목적적인 제도구현이라고 할 것이다³⁹⁾.

(3) 국고보조금 운영에 대한 감사제도 도입

국민의 세금으로 정당에게 지원되는 국고보조금은 법률에서 그 용도를 제한하고 있을 뿐만 아니라 지급액 자체도 크기 때문에 그 운영의 투명성이 보장되어야만 한다. 그러나 상술한 바와 같이 보조금 용도제한의 규정이 포괄적이고 명확하지 않은문제점이 있는데다가 국고보조금 회계조사에 대한 실효성에 의문이 있는 회계검사제도만이 규정되어 있을 뿐이어서 문제가 된다. 선거관리위원회는 정당의 회계조사와 관련하여 정당으로부터 국고보조금의 집행내역을 제출받아 서면으로 조사하고,실지조사는 선택적으로 실시할 수 있다40). 물론 감사원이 선거관리위원회에 대한재무감사를 통해 국고보조금 지급내역을 간접적인 방식으로 검토해 볼 수 있지만,이러한 형태로는 실제 국고보조금의 집행내역에 대한 면밀한 조사를 수행할 수는없다. 따라서 감사원의 감사대상을 포섭될 필요가 인정된다. 감사원의 감사권 인정이 정당의 자율성에 대한 간섭이 될 수 있다는 의견도 있지만,국민의 세금으로 편성된 국고보조금의 운영 및 집행에 대한 감사의 필요성과 당위성이 인정되는 이상,선거관리위원회의 실지조사권 강화와 감사원의 감사권 인정은 정당의 헌법적 기능을 제대로 실현해 가기 위한 사후적 제도라고 볼 것이다.

³⁹⁾ 김종갑· 김미숙, 상게논문, 3면.

⁴⁰⁾ 정치자금법 제2조 제4항.

Ⅲ. 민주적인 정당공천을 위한 제도개선 방안

1. 들어가는 말

제19대 국회의원 선거와 관련하여 발생한 통합진보당 공천비리사건,1) 새누리당 당원명부 유출사건2) 및 새누리당 비례대표의원 공천과 관련하여 H의원의 3억원 공천헌금사건3)은 우리나라 정당 공천의 구조적 문제점을 여실히 드러낸 사건들이라 할 수 있다. 민주적이고 공정한 정당공천시스템을 갖추지 않고서는 정당의 민주화 및 공직선거의 공정성 확보를 실현하는 것은 요원한 일이다. 정당 공천은 정당의 내부적 사항에 국한된 것이 아니라 공직선거의 중요한 과정이기 때문에 엄격한법원칙의 적용 및 법적 규율이 요구되는 사항이다.

당내민주주의와 관련하여, 정당의 정책결정과정의 민주성, 당내경선과정의 민주성 및 정당공천의 민주성이 요청된다. 그 중 정당공천은 정당이 공직후보자를 추천함 으로써 국가공권력 형성에 있어서 중요한 기능을 담당한다. 따라서 정당공천과정에 서 당원의 의사가 정확히 반영되고 당원의 의사가 공정한 절차에 의해 반영되는 조 건하에서만 공직선거에서 공천과정은 공정하고 민주적인 절차로서 기능하며, 결국 당내민주주의를 실현하는 중요한 기반이 된다.

이하에서는 먼저 당내민주주의와 관련한 정당의 헌법적 규율을 살펴보고 정당 공천의 법적 규율과 법적 성격을 고찰해 본다. 그 다음으로 우리나라 정당의 공천에 관한 당헌 규정과 실제를 구체적으로 설명하고 그 문제점을 살펴본다. 또한 논의를 집중하기 위해 미국 정당의 예비선거제도(프라이머리)에 관한 논의는 제외하고, 독일의 연방의회의원 선거후보자 공천에 관해 규정한 연방선거법 규정과 독일 정당의당헌에서 선거후보자 추천에 관한 규정을 소개함으로써 정당공천과 관련하여 우리법제도상 필요한 규정과 개선점을 모색해 본다. 마지막으로 우리나라 정당 공천제도상 개선방안을 결론적으로 제시해 본다.

2. 당내민주주의와 공직선거후보자 공천

(1) 헌법상 정당에 대한 규율

¹⁾ http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/05/29/0200000000AKR20120529057600001.HTML?did =11 $^{79}\mathrm{m}$

²⁾ http://www2.mhj21.com/sub_read.html?uid=57224§ion=sc118

³⁾ http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/08/03/2012080300320.html

우리 헌법은 정당제 민주주의에 바탕을 두고 정당설립의 자유와 복수정당제를 보장하고(헌법 제8조 제1항), 정당의 목적·조직·활동이 민주적인 한 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 이를 보호하며, 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있도록하는 등(헌법 제8조 제2항 내지 제4항), 정당을 일반결사에 비하여 특별히 두텁게보호하고 있다. 헌법의 정당에 대한 위와 같은 보호는 정당이 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직으로서 다른 집단과는 달리 그 자유로운 지도력을 통하여 무정형적(無定型的)이고무질서한 개개인의 정치적 의사를 집약하여 정리하고 구체적인 진로와 방향을 제시하며 국정을 책임지는 공권력으로까지 매개하는 중요한 공적 기능을 수행하기 때문인 것이며, 그와 같은 정당의 기능에 상응하는 지위와 권한을 보장하고자 하는 헌법정신의 표현이라 할 수 있다.4)

헌법 제8조와 정당법 제2조의 규정에 의거하여 정당은 법적 규율을 받고 있다. 우리 헌법 제8조 제2항은 "정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다"라고 규정하여 정당내부조직의 민주화의무와 정당의 조직기준에 관한 일정한 의무를 요구하고 있다.5) 우선 정당은 국민의 정치적 의사형성을 유도하고 통합하는 중요한 기능6)을 지니므로, 그 조직이 한 지방에만 편중되어서는 안되며 지역적으로 다소 광범위한 조직을 갖출 필요가 있다. 또한 정당은 국가와 사회 간의 정치적 의사형성을 중개하여 주는 기능을 하므로,7) 정당은 그 조직이 민주적이어야 한다. 이는 정당의 목적이나활동이 헌법적 기본질서에 부합하려면 정당의 조직과 의사결정과정이 민주적이어야함을 의미한다.8)

헌법 제8조 제2항은 헌법 제8조 제1항에 의하여 정당의 자유가 보장됨을 전제로 하여, 그러한 자유를 누리는 정당의 목적·조직·활동이 민주적이어야 하고, 국민의

⁴⁾ 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91; 헌재 2009. 10. 29, 2008헌바146, 판례집 제21권 2집 하, 248, 261.

⁵⁾ 헌재 2004. 12. 16. 2004헌마456. 판례집 16-2하. 618. 626.

⁶⁾ 현재 2003. 10. 30, 2002현라1, 관례집 제15권 2집 하, 32면. "정당은 국민과 국가의 중개자로서 정치적 도관(導管)의 기능을 수행하여 주체적·능동적으로 국민의 다원적 정치의사를 유도·통합함으로써 국가정책의 결정에 직접 영향을 미칠 수 있는 규모의 정치적 의사를 형성하고 있다. 구체적으로는 각종 선거에서의 입후보자 추천과 선거활동, 의회에서의 입법활동, 정부의 정치적 중요결정에의 영향력 행사, 대중운동의 지도 등의 과정에 실질적 주도권을 행사한다."

⁷⁾ D. Grimm, Die politischen Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H. J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1994, S. 327.

⁸⁾ 현재 2003. 10. 30, 2002현라1, 판례집 제15권 2집 하, 32면(정당은 자유로운 지위와 함께 "공공(公共)의 지위"를 함께 가지므로 이 점에서 정당은 일정한 법적 의무를 지게 된다. 현대정치의 실질적 담당자로서 정당은 그 목적이나 활동이 헌법적 기본질서에 부합하지 않으면 안되며, 따라서 정당의 활동은 헌법의 테두리 안에서 보장되는 것이다).

정치적 의사형성에 참여하는 데 필요한 조직이어야 한다는 요청을 내용으로 하는 것으로서, 정당에 대하여 정당의 자유의 한계를 부과하는 동시에 입법자에 대하여 그에 필요한 입법을 해야 할 의무를 부과하고 있다. 9) 정당은 국민 각자의 선거의자유와 기회균등을 보장하는 민주사회의 기반 위에서 존립하는 것이므로 당내 민주주의가 확립되고 민의에 따라 정당이 구성되고 공천되는 것을 전제로 해야 한다. 10) 그런데, 정당은 정치적 조직체이기에 그 조직 자체가 필연적으로 "과두화 현상"을 지닐 가능성이 높다. 정당의 내부조직에서 형성되는 과두적·비민주적 지배경향을 배제하기 위하여 헌법은 정당의 민주적 내부질서를 확보하라는 법적 규제를 불가피하게 요구한다. 그러나 정당에 대한 법적 규제는 정당내부의 민주화라는 한정된 목적에 필요한 범위 안에서 행해져야 하며, 그것이 국민의 정치활동의 자유나정당의 내부질서에 부당한 간섭으로 작용해서는 안 된다. 특히 정당의 내부질서에대한 규제는 그것이 지나칠 때에는 정당의 자유에 대한 침해 위험성이 있으므로 민주적 내부질서에 필요한 최소한도의 규제로 그쳐야 한다. 11) 즉, 정당에 대한 규제는 정당내의 자유로운 의사형성을 유지하기 위한 것이어야 하며 정당의 내부적 자유를 침해하는 것이어서는 안된다.

(2) 당내민주주의와 공천제도

1) 당내민주주의의 요청

정당은 국민의 정치적 의사형성에 있어서 그 결정구조가 대의제 민주주의에서 요구하는 헌법적 요청을 준수하여야 한다. 즉, 민주적 조직을 지니고 민주적으로 활동하여야 하는 헌법적 요청을 충족해야 한다.12) 정당의 당내민주주의란 정당 내부의의사형성이 헌법상 기본원칙들, 특히 민주주의 원칙, 다수결의 원칙, 평등의 원칙등에 합치되어야 한다는 것이다.13) 따라서 당내민주주의의 요청은 당기구의 구성,당의 운영,당의 의사결정, 공직선거의 후보자추천 등이 민주주의 원칙에 부합되게행해져야 한다.14)

정당의 당내민주주의가 요청되는 이론적 근거로는 첫째, 정당은 국가와 사회 간

⁹⁾ 헌재 2004. 12. 16. 2004헌마456, 판례집 16-2하, 618, 626.

¹⁰⁾ 헌재 1989. 9. 8. 88헌가6, 판례집 1, 199, 211-212; 헌재 2009. 10. 29, 2008헌바146, 판례집 제21권 2 집 하, 248, 261-262.

¹¹⁾ 헌재 2003. 10. 30, 2002헌라1, 판례집 제15권 2집 하, 32면.

¹²⁾ 허 영, "정당국가적 대의민주주의와 선거", 「공법연구」제28집 제2호, 62면.

¹³⁾ 정만희, "정당의 내부질서", 「세계헌법연구」 창간호, 국제헌법학회 한국학회, 1994, 74면; 정만희, "정당의 민주적 공천제의 법리", 「공법학연구」제4권 제1호, 2002. 11, 45면.

¹⁴⁾ Vgl. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 2006, Art. 21 Rn. 123; 정만희, "정당의 민주적 공천제의 법리", 「공법학연구」제4권 제1호, 2002. 11, 45면.

의 정치적 의사형성을 매개하여 주는 기능을 헌법적 지위에서 담당하고 있기 때문에, 정당 내부의 민주주의 원칙 적용이 필수불가결하게 요구된다. 둘째, 정당은 정치적 조직체이기 때문에 정당 조직의 과두적·비민주적 지배경향을 배제하여 정당의 민주적 내부질서를 확보하기 위해서 정당 내부의 민주주의 원칙 적용이 불가피하게 요구된다.

정당의 당내민주주의가 확보되기 위해서는 첫째, 조직구성의 민주화가 이루어져 야 한다. 당의 조직 및 구성은 정당법이 규율하며, 정당법은 이를 당현에 위임하고 있다. 정당의 내부규범인 당헌 및 강령의 민주성은 당내민주주의 실현의 초석이 다.15) 둘째, 정당의 의사를 "밑으로부터 위로" 전달하기 위한 당의의 상향조직을 갖추어야 한다. 이러한 조직은 소극적으로는 정당의 중요 의사결정과정이 1인 또는 소수에 의해 결정되고 조정되는 것이 방지되어야 하며, 적극적으로는 정당이 국민 의 올바른 의사를 형성하고 중개하는 매개체로서 기능하기 위해 형성되어야 한다. 정당내부의 민주적 구성을 전제로 당원의 의사가 상향식으로 형성될 수 있는 구조 와 당원의 의사를 수렴할 수 있는 조직 및 절차를 통해 정당의사가 결정되어야 한 다.16) 이를 위해 현행 정당법은 당원의 총의를 반영할 수 있는 대의기관, 집행기관 및 의원총회를 지녀야 한다고 규정하고 있다.17) 셋째. 정당의사결정과정에 있어서 다수결의 원칙, 평등의 원칙, 소수의견의 존중 등이 적용되어야 한다. 넷째, 정당의 공직후보자 추천의 민주화와 공천과정의 투명화가 이루어져야 한다. 즉, 정당의 공 직선거후보자의 추천(공천)에 있어서 당지도층의 하향식 지명이 배제되고, 당원 및 유권자의 의사 및 영향력이 반영될 수 있는 민주적 절차18)에 의한 지명이 행해져 야 한다. 또한 공천과정이 밀실에서 이루어져서는 안된다. 이를 위한 전제로서 정당 의 지도부와 기관의 구성은 당원의 의사에 의해 결정되어야 하며, 정기적인 선거를 통해 정당의 지도부에 대한 신임을 물을 수 있어야 한다.

2) 정당공천의 법적 성격

정당의 당내민주주의의 요청과 정당의 헌법상 지위나 기능 및 정당 공천의 공직 선거에서 중요한 요소로서의 역할을 고려하면, 정당의 공직후보자 추천은 공직선거 법의 규율을 받아야 한다.

¹⁵⁾ 장영수, "한국 헌법의 장래와 정당민주화의 의미", 「공법연구」제30집 제3호, 2002. 2, 11면.

¹⁶⁾ 전광석, "정당의 내부질서와 민주적인 공직선거 입후보자 추천", 「헌법학연구」제6권 제1호, 2000. 5, 139 면

¹⁷⁾ 정당법 제29조 제1항 "정당은 민주적인 내부질서를 유지하기 위하여 당원의 총의를 반영할 수 있는 대의기 관 및 집행기관과 소속 국회의원이 있는 경우에는 의원총회를 가져야 한다."

¹⁸⁾ 일반적으로 유권자인 국민이 정당내 경선과정에 참여하는 방식인 "국민경선참여"가 그 대표적이라 할 것이다

문제는 정당 내부질서의 민주성 문제에 정당의 공직선거입후보자 추천(공천)의 문제가 함께 포함되는 것인가이다. 정당의 공천문제는 정당의 내부적 문제임과 더불어, 국민의 공직선거권의 한 구성부분이기 때문에 국가적 사항이라 할 수 있다. 또한 헌법 제8조 제2항의 정당의 조직과 활동이 민주적이어야 한다는 규정은 정당내부의 공직선거입후보자 추천과정에도 적용되는 것으로 해석될 수 있다. 이는 정당공천과정이 단지 정당의 자율적인 내부규율에 국한되지 않고, 국가의 공직선거법 상 규율대상이 됨을 의미한다. 이 경우 정당의 공천과정에 있어서 헌법상 요구되는 선거에 관한 기본원칙들19)이 원칙적으로 준수되어야 함을 요구한다.

3) 정당공천에 관한 공직선거법상 규율

정당의 공천과정에 대해 공직선거법 제47조20)에서는 정당은 민주적 절차에 따라 공천을 하도록 규정하고 있다. 또한 정당법 제2조21)에서 정당을 정의함에 있어서 공직선거의 후보자 추천을 중요한 개념 요소로 삼고 있다. 공직선거에서 정당 공천이 헌법적 정당성을 얻기 위해서는 그 전제조건으로서 정당의 당내민주주의가 확보된 경우에 한하여 그 실효성이 인정될 수 있다. 공직선거법 제47조 제3항22)에서는 공직선거 중 비례대표국회의원선거에 있어서 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하도록 하고 있다. 이는 지역구 국회의원선거에서 일정한 여성 비율의 정당 공천을 요구하지 않는 것과 비교하여 평등권 침해의 가능성이 높다. 모든 국회의원선거에 일정한 비율의 여성 할당제를 규정하든지 아니면 당내민주주의 구현을 위해여성 공천 비율을 정당의 재량에 맡기든지 하여야 한다.

¹⁹⁾ 이는 정당의 공천과정에도 헌법 제41조 제1항과 제67조 제1항의 선거상 기본원칙인 보통·평등·직접·비 밀선거가 적용되어야 함을 의미한다. 물론 이러한 선거원칙은 정당의 특성상 완화되거나 예외를 허용할 수도 있을 것이다

²⁰⁾ 공직선거법 제47조(정당의 후보자추천) ① 정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위안에서 그 소속 당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다. ② 정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적 인 절차에 따라야 한다. ③ 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다. ④ 정당이 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 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.

²¹⁾ 정당법 제2조(정의) 이 법에서 "정당"이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다.

²²⁾ 공직선거법 제47조 제3항 "정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다."

또한 공직선거법 제57조의2²³⁾에서는 정당 공천을 위한 사전절차로서 당내경선을 할 수 있도록 규정하고 있다. 공직선거법 규정에서는 정당의 당한·당규 또는 경선후보자간의 서면합의에 따라 당내경선을 여론조사로 대체하는 것을 가능토록하고 있다. 이는 첫째, 경선후보자간의 서면합의로 당내경선을 여론조사로 변경하는 것이 헌법상 정당국가원리에 부합하는지가 문제된다. 둘째, 당원만의 여론조사가 아닌 일반 국민들에 의한 여론조사는 당내경선이 아닌 여론투표에 의한 공직후보자추천이기에 정당의 역할을 배제하는 것이 된다.

- 3. 우리나라 정당의 공천에 관한 당현 및 그 문제점
- (1) 우리나라 정당의 공천에 관한 당헌 규정
- 1) 새누리당의 당헌

새누리당 당헌²⁴⁾에 의하면, 지역구국회의원 선거후보자 공천의 경우에는 중앙당

²³⁾ 공직선거법 제57조의2(당내경선의 실시) ① 정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 경선(이하 "당내경선" 이라 한다)을 실시할 수 있다. ② 정당이 당내경선[당내경선의 후보자로 등재된 자(이하 "경선후보자"라 한다)를 대상으로 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사를 포함한다]을 실시하는 경우 경선후보자로서 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 자는 당해 선거의 같은 선거구에서는 후보자로 등록될 수 없다. 다만, 후보자로 선출된 자가 사퇴·사망·피선거권 상실 또는 당적의 이탈·변경 등으로 그 자격을 상실한 때에는 그러하지 아니하다.

²⁴⁾ 새누리당 당한 제96조(국민공천배심원단) ① 공정하고 투명한 공직후보자추천을 위하여 중앙당과 시도당에 국민공천배심원단을 둔다. ② 중앙당 및 시·도당 국민공천배심원단은 사회 각 분야 전문가 및 대표성을 떠는 인사 30인 이상으로 각각 구성한다. ③ 중앙당 국민공천배심원단은 최고위원회의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명하며, 시·도당의 국민공천배심원단은 시·도당 운영위원회의 의결 및 시·도당위원장의 추천과 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명한다. ④ 중앙당 국민공천배심원단은 국회의원, 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 후보자중 다음 1호와 2호를, 시·도당 국민공천배심원단은 시·도의회의원 및 자치구·시·군의원 후보자중 다음 3호를 각각 심의대상으로 한다. 1. 국회의원 : 전략지역 및 비례대표 후보자 2. 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 : 전략지역 후보자 3. 시·도의회의원 및 자치구·시·군의원 : 전략지역 및 비례대표 후보자 ⑤ 국민공천배심원단의 운영 등 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제97조(지역구 국회의원 후보자의 추천) ① 지역구 국회의원 후보자는 중앙당 공천위원회의 심사와 최고위원회의의 의결로 확정되며 대표최고위원이 추천한다. ② 중앙당 국민공천배심원단은 중앙당 공천위원회에서 선정한전략지역 후보자에 대해 적격여부를 심사하여 부적격하다고 판단할 경우, 재적 3분의 2 이상의 의결로 최고위원회의에 재의요구를 권고할 수 있다. ③ 중앙당 공천위원회는 서류심사 및 여론조사를 통해 후보자의 적격여부에 대한 심사를 거쳐, 단수 또는 압축된 후보자를 추천한다. ④ 중앙당 공천위원회는 압축된 복수의 후보자를 대상으로 국민참여선거인단대회를 통하여 후보자를 추천한다. 다만, 국민참여선거인단대회는 중앙당 공천위원회의 결정에 따라 여론조사 경선으로 갈음할 수 있다. ⑤ 지역구 국회의원 후보자의 선출 및 추천에 관한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제98조(비례대표 국회의원 후보자 추천) ① 비례대표 국회의원 후보자는 중앙당 공천위원회(중앙당 비례대표공천 위원회 포함)에서 지역 및 직역별로 공모를 실시한 후, 후보자와 그 순위를 정하여 국민공천배심원단의 심사와 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 추천한다. ② 중앙당 국민공천배심원단은 비례대표 후보자의 적격여부를 심사하여 부적격하다고 판단할 경우, 재적 3분의 2 이상의 의결로 최고위원회의에 재의요구를 권고할 수 있다. ③ 당해 선거의 공천위원회 및 비례대표공천위원회 위원으로 참여한 자는 비례대표 후보자로 추천받을 수 없다. ④ 비례대표 국회의원 후보자는 지역·직능 등의 균형적 안배 및 당내 기여도를 고려하여 선정하고, 전략지역에 30%를 우선 배정하여야 하며, 여성이 50%이상 포함되도록 하되 그 순서는 성별 교차

공천위원회의 심사와 최고위원회의 의결로 확정되며 대표최고위원이 추천한다. 새누리당 당헌 제48조 제2항에 의하면, 중앙당 공천위원회는 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명하는 당내외 인사 20인 이내의 위원으로 구성한다. 또한비례대표국회의원 선거후보자 공천의 경우에는 중앙당 공천위원회의 심사 및 국민공천배심원단의 심의를 거쳐 최고위원회의의 의결로 후보자를 확정하는 것을 원칙으로 한다.

실제로 제19대 국회의원선거에서 새누리당은 당원 이외에 일반국민을 포함한 선거인단 투표 방식을 원칙으로 하고, 예외적으로 여론조사, 면접, 후보간 토론회 등을 활용하였다. 그러나 국민참여경선이 실시된 지역구는 8곳에 불과하였다. 또한 새누리당은 장애인이나 다문화가정, 북한이탈주민 등 소수자와 다양한 계층 대표를 배려해 최대 20%까지 가산점을 주고 가산점이 중복될 경우에는 가점이 큰 한 분야에만 부여하였다. 또한 국가와 사회·당에 대한 헌신 및 기여도, 소셜네트워크서비

식으로 한다. ⑤ 비례대표 국회의원 후보 대상자 선정 및 비례대표 국회의원 후보자 추천에 관한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제99조(시·도지사후보자의 추천) ① 시·도지사후보자 선출을 위한 선거인단 구성은 제90조 내지 제91조의 대통령 후보자선출규정을 준용한다. 다만, 선거인단은 시·도 선거인단으로 하며, 유권자의 0.1%이상으로 구성한다. ② 중앙당 국민공천배심원단은 중앙당 공천위원회에서 전략지역으로 선정한 시·도지사후보자에 대해 적격여부를 심사하여 부적격하다고 판단할 경우, 재적 3분의 2 이상의 의결로 최고위원회의에 재의요구를 권고할 수 있다. ③ 시·도지사후보자의 선출 및 추천에 관한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제100조(기타 공직후보자의 추천) ① '자치구·시·군의 장' 후보자는 시·도당 공천위원회의 심사와 시·도당 운영위원 회의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정된다. 다만, 사도당 공천위원회가 자치구시 군의 장 후보자를 선정하기 곤란한 특별한 사유가 있는 경우, 사도당 공천위원회의 요청에 의하여 중앙당 공천위원회의 심사와 최고위원회의의 의결로 확정된다. ② 지역구 시도의회 및 자치구시 군의회의원후보자는 시모당 공처위원회의 심사와 사도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정한다. ③ 비례대표 사도의회 및 자치구 시·군의회의원후보자는 해당 시·도당 공천위원회(시·도당 비례대표공천위원회 포함)의 심사와 시·도당 운영위원 회의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정되며 대표최고위원이 추천한다. 다만, 비례대표 시도의회의원 후보에 여성이 50%이상 포함되도록 하며, 순위의 매 홀수에는 여성을 추천한다. ④ 시·도당 국민공천배심원단 은 시 도당 공천위원회에서 선정한 전략지역 및 비례대표 시 도의회와 자치구시 군의회의원 후보자의 적격여부 를 심사하여 부적격하다고 판단할 경우. 재적 3분의 2 이상의 의결로 최고위원회의에 재의요구를 권고할 수 있다. ⑤ 시·도당 공천위원회는 원칙적으로 후보자의 추천방식 및 후보자자격심사와 관련하여 관할 당원협의 회 운영위원장과의 협의를 거쳐야 한다. ⑥ 시·도당 공천위원회는 서류심사를 통해 후보자에 대한 적격여부를 심사하고, 면접 또는 여론조사를 통하여 단수 또는 압축된 후보자를 추천한다. ⑦ 시·도당 공천위원회는 압축 된 복수의 후보자를 대상으로 국민참여선거인단대회를 통하여 후보자를 추천한다. 다만, 국민참여선거인단대 회는 시도당 공천위원회의 결정에 따라 여론조사 경선(지방의회의원의 경우 후보자추천위원회 포함)으로 갈음 할 수 있다. ⑧ 자치구시군의 장. 시도의회의원 및 자치구시군의회의원 후보자 선출 및 추천, 후보자추천위 원회의 운영 등에 관한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제101조(전략지역의 선정 등) ① 각종 공직선거(지역구)에 있어 전략지역(취약지역 포함, 이하 '전략지역'이라 한다)을 선정할 수 있다. ② '전략지역'이라 함은 당해 선거에서 공천위원회가 선거경쟁력을 높이기 위하여 적절하다고 판단한 지역을 말한다. ③ 전략지역의 선정은 국회의원, 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 선거의 경우는 중앙당 공천위원회가 하고, 시·도의회 및 자치구·시·군의회의원 선거의 경우는 시·도당 공천위원회가 하되, 최고 위원회의의 의결을 통해 확정한다. 단, 광역단체장은 국민참여선거인단대회를 원칙으로 하되, 취약지역에 대해서는 이를 실시하지 아니할 수 있다. ④ 전략지역의 선정과 관련한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제102조(재·보궐선거에 대한 특례) ① 제97조(지역구 국회의원후보자의 추천), 제99조(시·도지사후보자의 추천), 제100조(기타 공직후보자의 추천)의 규정에도 불구하고 각종 재·보궐선거를 위한 공직후보자는 중앙당과 시·도 당 공천위원회에서 후보자를 선정하여 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 추천할 수 있다. ② 제1항의 시행에 관한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

스(SNS)활동, 사회 봉사활동 등 대국민 소통에 대해서는 최대 10%까지 가산점을 주었다.

2) 새정치민주연합의 당헌

새정치민주연합의 당헌²⁵⁾에 의하면, 지역구국회의원 선거후보자를 공천할 경우에는 중앙당공천심사위원회가 심사하여 2명 이상으로 선정하고 경선방법을 마련하였다. 다만, 예외적으로 당규로 정하는 사유가 있는 때에는 그 사유를 명시하여 단수로 선정할 수 있도록 하였다. 또한 비례대표국회의원 선거후보자를 공천할 경우에는 중앙당비례대표후보자 추천심사위원회를 구성하여 심사하고 순위를 선정한 후당무위원회의 인준으로 추천이 확정되게 하였다.

새정치민주연합(구(舊) 민주통합당) 제19대 총선 후보자선출을 위한 경선 방안은 국민경선 방법으로 정하였다. 국민경선 방법 중 일반적 방법으로는 모바일투표+현장투표, 후보자간 합의시에는 100% 국민여론조사(최고위원회 결정), 그리고 선거인단 모집결과 해당 선거구 유권자 총수의 2% 미만인 경우에는 모바일(70%)+현장투표(여론조사 30%)로 정하였다. 가산·감산 적용기준과 관련해서는 여성(+15%), 중증장애인(+15%), 청년(+10%, 만 40세 미만, 1972년 4월 12일 이

²⁵⁾ 새정치민주연합 당헌 제98조(공직선거후보자추천관리위원회) ①공직선거 후보자 추천심사를 위하여 중앙당과 시·도당에 공직선거후보자추천관리위원회(이하 본 장에서 "공천관리위원회"라 한다)를 최고위원회의 의결로설치한다.

②공천관리위원회는 위원장을 포함하여 15명 이하의 위원으로 구성하며, 필요시 외부 인사를 위원으로 위촉할 수 있다. 이 경우 여성위원이 위원회 정원의 100분의 30 이상이 되도록 구성하여야 한다.

③중앙당공천관리위원회의 위원장과 위원은 최고위원회의 심의를 거쳐 당대표가 임명한다.

④시·도당공천관리위원회의 위원장과 위원은 시·도당상무위원회의 의결을 거쳐 시·도당위원장이 당대표에게 추천하고, 최고위원회의 심의를 거쳐 당대표가 임명한다.

⑤공천관리위원회의 구성 및 운영 등 필요한 사항은 당규로 정한다.

제101조(시·도지사선거후보자 및 지역구국회의원선거후보자 추천) ①시·도지사선거후보자 및 지역구국회의원선거후보자(이하 본조에서 "후보자"라 한다)는 중앙당공천관리위원회가 심사하여 2명 이상으로 선정하고 경선방법을 마련하되, 당규로 정하는 사유가 있는 때에는 그 사유를 명시하여 단수로 선정할 수 있다.

②후보자가 단수로 선정된 때에는 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.

③후보자가 2명 이상으로 선정된 때에는 후보자 및 경선방법에 대한 최고위원회의 의결과 경선을 거쳐 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.

④제1항부터 제3항에도 불구하고 당대표는 최고위원회의 의결을 거쳐 전체 선거구 수의 100분의 30 범위 내에서 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 선거구(후보자를 포함한다)를 선정하여 당무위원회의 인준을 얻어 추천을 확정할 수 있다.

⑤기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제102조(비례대표국회의원선거후보자 추천) ①당대표는 최고위원회의 심의를 거쳐 중앙당비례대표국회의원선거후보자관리위원회(이하 본조에서 '위원회'라 한다)를 구성한다. 위원회는 비례대표국회의원선거후보자(이하 본조에서 '후보자'라 한다)를 심사하여 그 결과를 당대표에게 보고한다. 다만 그 후보자를 심사함에 있어서 직능, 세대, 성, 지역 등 다양한 사회적 계층을 안분하되. 정치 신인 추천을 원칙으로 한다.

②당대표는 위와 같이 위원회로부터 추천된 후보자 목록을 당무위원회를 거쳐 중앙위원회에 추천하여 확정한다. 다만, 당대표는 위와 같이 추천된 후보자 중 100분의 30 이내에서 여성, 장애인, 국가유공자, 노인, 청년, 노동, 과학기술인 등 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 후보자의 순위를 고르게 안분하여 후보자(순위를 포함한다)를 선정하고, 그 외의 순위는 중앙위원회의 순위투표로 확정한다.

③기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

후 출생자), 사무직당직자(+10%, 전·현직 중앙당사무직당직자 및 전·현직 시·도당 법정유급사무원 중 4년 이상 근무한 자. 다만, 심사일 전 4년까지 퇴직한 자는 제외), 당에 특별한 공로가 있는 자(+10%, 최고위원회의 의결로 추천), 윤리위원회 징계 중 제명, 당원자격정지, 당직자격 정지 또는 당직직위해제에 해당 (-10%), 윤리위원회 징계 중 경고에 해당(-5%) 등으로 규정하였다.

【표 1】 새누리당과 새정치민주연합 국회의원 후보자 공천에 관한 당헌·당규 내용

구 분	새누리당	새정치민주연합
공천기구	○ 공직후보자추천위원회	○ 공직선거후보자추천심사위원회
구성권한	○ 최고위원회의의 의결을 거	○ 위원장을 포함하여 15명 이하의
	쳐 대표최고위원이 임명하는	위원으로 구성
	당내외 인사 20인 이내의 위	
	원으로 구성	
공천권한	○ 지역구 국회의원 : 중앙당	○ 지역구 국회의원 : 후보자 및 경
	공천위원회의 심사와 최고위	선방법에 대한 최고위원회의 의결
	원회의의 의결로 확정되며 대	과 경선을 거쳐 최고위원회의 의결
	표최고위원이 추천함	및 당무위원회의 인준으로 추천이
	○ 비례대표 국회의원 : 중앙	확정됨
		○ 비례대표 국회의원 : 중앙당비례
	표공천위원회 포함)에서 지역	대표후보자추천심사위원회를 구성
	및 직역별로 공모를 실시한	하여 심사하고 순위를 선정한 후
	후, 후보자와 그 순위를 정하	당무위원회의 인준으로 추천 확정
	여 국민공천배심원단의 심사	
	와 최고위원회의의 의결을 거	
	쳐 대표최고위원이 추천한다.	
최종	○ 대표최고위원의 추천	○ 당무위원회의 인준을 얻어 추천
공천권		

(2) 우리나라 정당들의 당헌에서 정당 공천의 문제점

우리나라 거대 정당의 당헌에 의하면, 소수로 구성된 공직후보자 추천위원회를 통해 비밀리에 공직후보자를 최종적으로 추천할 수 있게 된다. 또한 당지도부가 의 지만 있으면 전략공천을 하여 당원의 의사와 무관한 정당 공천을 할 수 있다. 이는 당내민주주의에 기반이 되는 상향식 공천 방식이 아닌 소수의 당지도부에 의한 하향식 공천이 언제든지 가능함을 보여주는 것이다.

4. 독일의 공직선거후보자 공천에 관한 법률과 당헌

현행 독일의 연방의회는 의원 총원이 598명²⁶⁾으로 구성된다. 이 중 절반인 299명의 연방의회의원은 전국의 299개의 지역선거구에서 실시하는 인물을 중심으로한 소선거구제 상대다수대표선거에 의해서 선출되고, 나머지 299명의 연방의회의원은 각 정당이 주 단위로 작성한 전국구후보자 명단에 따라 선출된다.²⁷⁾ 즉 현행 독일의 연방의회의원선거는 인물을 중심으로 한 소선거구의 상대다수대표제와 함께, 정당을 중심으로 한 각 주(Land) 단위로 작성된 정당명부에 입각한 비례대표제의 연계적(혼합적) 선거제도이다.²⁸⁾

(1) 독일 연방선거법상 정당 공천에 관한 규정

1) 지역구후보자 공천에 관한 법적 규율

독일 연방의회의원 선거 지역구후보자 공천에 관해서는 독일 연방선거법 제21 조²⁹⁾에 규정하고 있다. 독일 연방선거법 제21조는 당원총회나 대의원회의의 개최

²⁶⁾ 그 동안 독일연방의원정수는 몇 차례의 변화가 있었다. 즉 1949년과 1953년 총선에서는 400명, 그리고 1956년과 1961년 및 1985년에는 494명, 그리고 통독이후인 1990년 이후에는 대폭 늘어난 656명을 그리고 2002년 이후 598명을 현재까지 정수로 정하고 있으나, 초과의석으로 인하여 16회 연방의회 현재 연방의원은 611명이 된다.

^{27) § 1, 4, 5, 6} BWG.

^{28) § 4} BWG; vgl. W. Berg, Staatsrecht, Rn. 192 ff.; R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, S. 194 ff.

²⁹⁾ 독일 연방선거법 제21조 【정당후보자의 선출】

⁽¹⁾ 지역구의 정당후보자는 다른 정당의 당원이 아니고 지역구후보자선출을 위한 당원총회 또는 지역구후보자선출을 위한 정당의 특별대의원회의나 일반대의원회의에서 선출된 자가 입후보할 수 있다. 지역구후보자선출을 위한 당원총회는 회의 소집시 각 선거구에서 독일 연방의회의원 선거권을 지닌 당원으로 구성된 회의이다. 특별대의원회의는 위의 당원총회에서 당원들에 의해 선출된 대의원의 회의를 말한다. 일반대의원회의는 정당의 당규(정당법 제6조)에 의거하여 다가오는 선거 수행을 위해 당원총회 중 하나의 회의이다.

⁽²⁾ 수개의 선거구를 지니는 군 또는 특별시에서는 군 또는 특별시의 경계를 넘지 아니하는 한 다수의 선거구에 대하여 후보자를 공동의 당원총회 또는 대의원회의에서 선출할 수 있다.

⁽³⁾ 모든 후보자와 대의원회의의 대의원들은 비밀투표로 선출된다. 당원총회나 대의원회의에 참여하는 모든 유권자들은 후보자를 추천할 권리가 있다. 후보자에게는 자신과 자신의 정견에 관해 발표할 수 있는 적절한 기회가 주어져야만 한다. 지역구 후보자 선출은 연방의회의 의회기 개시 후 최소 32개월 이후에, 지역구 후보자선출을 위한 대의원회의의 대의원 선출은 연방의회의 의회기 개시 후 최소 29개월 이후에 실시할 수 있다. 연방의회의 의회기가 종료된 경우에는 적용하지 않는다.

⁽⁴⁾ 주의 당 대표단 또는 주에 정당이 없는 경우, 그 선거구가 속하는 주의 당 지역구 대표단 또는 이를 위하여 당규에서 규정하고 있는 기타 기관은 당원총회 또는 대의원의회의 결정에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 이 의가 제기된 경우에는 재투표를 실시하여야 한다. 그 결과는 최종적 효력을 갖는다.

⁽⁵⁾ 대의원회의의 대의원선출, 당원총회와 대의원회의의 소집과 의결권 및 후보자선출 절차 등에 관한 자세한 사

기간 및 장소뿐만 아니라 참석인원, 투표결과 등에 관한 상세한 규정을 두고 있다. 지역구 후보자들은 연방선거법 제21조에 따라 지역구후보자선출을 위한 당원총회와 그 대의원회의에서 비밀투표에 의해 결정된다. 지역구 후보자 결정은 연방의회의 의회기 개시 후 32개월이 지난 후에 실시되어야 하며, 지역구 후보자선출을 위한 대의원회의의 대의원선출은 연방의회의 의회기 개시 후 29개월이 지난 후에야실시될 수 있다고 규정하고 있다. 또한 지역구 후보자는 1인만 선출하도록 규정하고 있다.

2) 주명부 후보자 공천에 관한 법적 규율

독일 연방선거법 제27조 제1항에서는 "주명부는 정당만이 제출할 수 있다"고 규정하고 있어 제2투표에 대한 주명부후보자 등록을 정당만이 작성하여 제출할 수 있도록 하고 있다. 그런데 주명부후보자 공천과정에 관한 법규율은 연방선거법 제27조 제5항에 의하면, 대부분 연방선거법 제21조의 규정들을 준용하도록 규정하고 있다. 따라서 지역구후보자 공천과 동일하게, 주명부후보자선출을 위한 당원총회와 그 대의원회의에서 비밀투표로 결정된다.

또한 독일 연방선거법 제27조, 제28조, 제29조는 각주의 주명부후보자 선출에 관해 상세히 규정하고 있다. 주명부는 정당에 의해서만 제출되도록 되어 있으며, 소수정당의 경우 지난 선거에서 총선거권자의 1/1000명의 서명이 필요하다. 다만, 최소한 선거권자 2,000명 이상의 지지서명을 받도록 규정하고 있다. 주정당후보자 명부에는 정당이름과 약자와 함께 후보자들의 성명이 순서대로 기재되어야 한다. 아울러 정당후보자 명부에 따른 후보자는 1개주에서만 추천될 수 있으며, 서면으로 동의서를 제출해야 한다.

(2) 공천에 관한 독일 정당의 당헌 규정들

1) 노르트라인 베스트팔렌(NRW) 사회민주당(SPD)의 당헌

당헌 제15조 제1항에는, "연방의회와 주의회 선거를 위한 지역구선거후보자의 추천은 연방과 주의 하위 행정구역에서 실시한다. 다수의 시와 게마인데

항은 정당이 당규로 정한다.

⁽⁶⁾ 지역구후보자 추천서는 후보자가 선출된 회의장소 및 시간, 회의의 소집형태, 참여한 당원수 및 선거결과 등을 기록한 문서의 정본과 함께 제출하여야 한다. 이 경우 회의의 의장과 회의에서 선정한 2인의 참여자는 연방선거법 제3조 제1항에서 제3항의 규정들을 준수되었음을 지역구선거관리위원장에게 선서해야 한다. 지역구선거관리위원장은 선서에 대한 책임을 진다. 이 경우 지역구선거관리위원장은 형법 제156조의 의미에서 관청에 해당된다.

(Gemeinde)를 포괄하는 하위 행정구역에서 그 하위 행정구역의 당규에는 개별 선거구의 대의원회의를 마련하도록 규정해야 한다." 당헌 제15조 제2항에 의하면, "선거구에 속하는 게마인데(Gemeinde) 위원회 및 중소도시 시장의 직접선거관청을 위한 후보자들은 지역연합에 의해 추천되어야 한다. 하나의 게마인데에 다수의 지역연합들이 존재하는 경우, 게마인데에 속하는 지역연합의 대의원에 의해 또는 게마인데(Gemeinde)에 선거권을 가진 당원 전체의 당원총회에 의해 후보자로 추천되어야 한다." 당헌 제15조 제3항에는, "선거구에 속하지 않는 시의 위원회 및 대도시 시장의 직접선거관청을 위한 후보자들은 하위 행정구역에 있는 지역연합의 대의원에 의해 추천되어야 한다. 직접선거관청을 위한 추천은 당원 전체의 당원총회에서 실시된다." 당헌 제15조 제5항에 의하면, "후보자는 하위 행정구역의 장및 주지사에 대하여 법적인 이의제기권을 가진다." 당헌 제15조 제6항에 의하면, "이 당헌에서 규정하고 있지 않은 사항으로서 대의원단을 위한 후보자의 추천은 해당하는 하위 선거구의 대의원회의에서 실시된다."

2) 튜링엔(Thüringen) 기독민주연합(CDU)의 당헌

당헌 제50조 제1항에는, "연방의회 의원선거를 위한 선거구후보자의 추천은 대의원회의에서 실시된다." 당헌 제50조 제2항에 의하면, "선거구 대의원회의의 구성원은 선거구에 거주하는 선거권을 가진 정당원 중에서 선출한다. 이를 준비하기위하여 선거구에 있는 선거구연합은 선거구에 있는 지역연합들 중에 구성원의 개별적 회의를 실시한다. 이 회의에서 일반 선거구대의원회의를 위한 대의원들을 선출한다. 구성원 30명당 1인의 대의원을 선출한다. 대의원의 총수는 전체 구성원의 수에 의해 산출된다." 당헌 제50조 제3항에는, "선거구 대의원회의는 선거구연합의의장에 의해 소집된다." 당헌 제50조 제4항에 의하면, "선거구 대의원회의에서회의를 주재할 1인의 의장을 선출한다." 당헌 제50조 제5항에서는, "선거구 대의원회의는 출석인원과 무관하게 의결권을 지닌다." 당헌 제50조 제6항에서는, "선거는 비밀이다. 유효 투표의 과반수를 득한 자가 선출된다." 당헌 제50조 제7항에는, "선거는 연방선거법상의 기간 내에 실시되어야 한다."

(3) 독일 정당 공천에 관한 법률과 당헌의 시사점

독일의 법률은 정당 공천에 있어서 연방선거법에서 정당 공천에 관한 당원총회나 대의원회의의 개최기간 및 장소 및 참석인원, 투표결과 등에 관한 상세한 규정을 두고 있다. 이는 정당 공천의 공정성과 절차적 민주성을 강화한 것이고, 정당 공천 에 관한 결과의 예측가능성을 담보하는 것이다. 또한 독일 정당의 당헌에서는 대의 원회의의 소집권자, 추천절차, 선거의 방법 등이 자세히 규정되어 있다. 즉, 독일은 소수자로 구성된 공천위원회가 공천권을 가진 것이 아니라, 당원총회나 대의원회의 에서 선거를 통해 공천권을 행사하게 된다.

5. 결론

- (1) 우리나라 공직선거법에서는 정당의 공천에 관한 구체적 규정을 두고 있지 않다. 다만, 공직선거 후보자 추천 시에는 민주적 절차에 따라야 한다는 것, 후보자중 여성을 일정 비율 이상 추천하여야 한다는 것 등만을 규정하고 있다. 따라서 법률 차원에서 본질적이고 중요한 공천에 관한 내용을 결여하고 있는 까닭으로 개별정당의 당헌과 당규도 구체성을 띠고 있지 못하다.
- (2) 우리나라 공직선거법에도 독일의 연방선거법에서와 같이 당원총회나 대의원회의 개최기간 및 장소, 참석인원, 투표결과 등에 관한 상세한 규정을 두어야 하고, 언제까지 당원총회나 대의원회의가 개최되어야 하는지를 명확히 규정할 필요가 있다. 정당의 공직선거후보자 추천은 정당의 내부적 사항일 뿐만 아니라, 공직선거에 관한 중요한 요소이기 때문에 엄격하고 구체적인 법적 규율을 받아야 한다.
- (3) 정당의 공직선거후보자의 추천과정에는 일정 부분 국민의 참여가 보장되는 것이 헌법상 정당의 국민의사의 중개자 기능과 당내 민주주의원칙에도 부합되게 된다. 다만, 어떠한 요건 하에서 어떠한 방법에 의해 국민을 참여시킬 것인가가 논의되고 있다. 정당의 공직선거후보자 선출에 국민이 참여하는 것은 바람직하나 정당의 자유와 정당의 정강을 해치지 않는 범위에서 정당민주화의 요청을 충족시킬 수있을 것이다. 이와 동시에 공직선거법상 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자간의서면합의에 따라 당내경선을 여론조사로 대체할 수 있도록 한 것은 정당의 자율성과 정당 공천의 취지를 무색하게 만드는 것이므로 일정한 정도 정당 공천과정에 정당구성원의 참여가 가능하도록 규정해야 한다.
- (4) 주요 정당의 당헌에 의하면, 우리나라 정당의 후보자 공천은 소수자로 구성된 공천위원회가 실질적인 공천권을 행사하도록 규정하고 있다. 이러한 소수자에 의한 공천독점권을 통제할 수 있는 법제도적 장치가 없는 상황에서는 정당공천의 민주성이나 공정성은 담보되기 어렵다. 따라서 독일 정당의 경우처럼 선거권을 가진 당원 전체의 당원총회나 대의원회의에서 선거에 의해 공직선거 후보자를 추천해야 한다.

Ⅳ. 선거구획정의 문제점과 합리적인 제도개선 방안

1. 들어가는 말

공직을 담당할 인물을 유권자의 집단적 선택(collective choice)에 의해 결정하 는 절차30)인 선거는 국가의사를 결정하고 국가권력에게 정당성을 부여해 주는 민 주주의에 없어서는 안 되는 필수요소이다. 대의제를 채택하고 있는 현대 민주주의 국가에서 대의제의 성공을 위해서는 대표를 뽑는 선거에서 주권자인 국민의 뜻이 정확히 반영되어야 한다. 어쩌면 민주주의는 선거권 확대의 역사31)이기도 하다. 선 거제도가 확립되지 않았다면 아직도 혁명과 반혁명을 거듭하는 잔혹하고 피곤한 삶 을 살고 있어야 할지도 모른다. 그러므로 선거제도는 민주주의 헌정질서의 가장 핵 심에 위치32)하며, 조금 과장하면 민주주의를 완성시켜준다33)고 할 수도 있다. 하 마디로 민주주의의 꽃이다. 그리고 민주주의에 반드시 포함되어야 할 최소한의 요 건인 절차적 민주주의34)를 보장하는 수단이다. 선거는 국가권력을 창설하고, 국가 권력을 통제하며, 국가권력에 정당성을 부여하는 기능을 하며, 국민의 의사를 체계 적으로 결집하고 수렴하며 구체화시켜준다35). 이러한 선거를 통해 대표자를 선출할 권리가 선거권이며, 이 기본권의 행사를 위해 마련된 제도보장이 선거제도이다36). 선거제도에서 꼭 지켜져야 할 기본원리로는 헌법 제41조와 제67조에 명시된 보 통ㆍ평등ㆍ직접ㆍ비밀선거의 원칙이 있다37). 이러한 선거의 기본원리들은 입법과정 에서도 준수되어야 한다38). 그러나 모두를 만족시키기는 힘들다. 하나의 선거원칙 을 달성하기 위해서는 다른 선거원칙을 깨뜨릴 위험도 있기 때문이다. 그러므로 이 원리들을 조화롭게 입법에 반영하는 것은 입법자의 재량에 속한다.

그렇지만 선거제도는 일종의 게임의 룰이기 때문에 당사자가 승복할 수 있어야만

³⁰⁾ 강원택, 한국 선거정치의 변화와 지속, 나남, 2010, 19면.

³¹⁾ 김학성, 헌법학원론 제3판, 피엔씨미디어, 2014, 169면.

³²⁾ 박동천, 선거제도와 정치적 상상력, 책세상, 2011, 7면.

³³⁾ 김학성, 전게서, 700면.

³⁴⁾ 박동천, 전게서, 26면. 그리고 인간은 정치적 동물이기 때문에 정치과정을 제도화시키지 않는다면 본성을 건 전하고 평화적이고 생산적으로 표출할 방법이 없다.

³⁵⁾ 김학성, 전게서, 702면.

³⁶⁾ 헌법상의 국민주권론을 추상적으로 보면 전체국민이 이념적으로 주권의 근원이라는 전제 아래 형식적인 이론으로 만족할 수 있으나, 현실적으로 보면 구체적인 주권의 행사는 투표권 행사인 선거를 통하여 이루어지는 것이다. 실질적 국민주권을 보장하기 위하여 유권자들이 자기들의 권익과 전체국민의 이익을 위해 적절하게 주권을 행할 수 있도록 민주적인 선거제도가 마련되어야 하고, 국민 각자의 참정권을 합리적이고 합헌적으로 보장하는 선거법을 제정하지 않으면 안 된다(헌재 1989. 9. 8. 88헌가6)

³⁷⁾ 헌법재판소는 여기에 자유선거의 원칙을 추가하였다. 헌재 1989. 9. 8. 88헌가6.

³⁸⁾ 선거제도의 근본원칙은 선거인, 입후보자와 정당은 물론 선거절차와 선거관리에도 적용되며, 선거법을 제정하고 개정하는 입법자의 입법형성권 행사에도 당연히 준수해야 한다는 원리이다(헌재 1989. 9. 8. 88헌가6)

한다. 다른 원칙들은 그냥 보장해주는 데 큰 어려움이 없다. 하지만 평등원칙은 어떤 방식으로 하던 모두의 만족과 합리적인 도출을 얻어내기 힘들다. 가장 민감한 원칙이다39). 평등선거는 모든 사람에게 똑같이 한 표를 행사할 권리를 주었다고 하여 실현되는 것이 아니다. '투표용지 수'의 평등이 아니라 '투표가치'의 평등이기 때문이다. 투표가치의 평등의 첫 단계는 1인 1표(one man one vote)의 보장이고, 다음은 선거결과에 부합하는 의원정수의 배분이라는 동일한 결과가치(one vote one value) 그리고 이것을 보장하기 위한 제도인 합리적 선거구획정을 요구하는 결과 기회가치이다40). 즉 선거인이 행한 유효투표의 가치는 선거결과에 대하여 동등한 영향력을 행사할 수 있어야 한다는 성과가치의 평등이 실현되어야 한다1시의. 따라서 평등선거와 관련하여 특히 선거구획정(選擧區劃定)이 자연스럽게 가장 큰 이슈가 된다. 인구비례가 불평등하게 이루어지면 투표가치의 불평등을 초래할 수밖에 없기 때문이다.

선거구획정은 단순히 지도를 보면서 행정구역별로 선거구를 분할하는 식으로 간단히 할 수 있는 일이 아니다. 이것은 당선자 결정 방식과 긴밀히 맞물려 있어서이 둘은 선거제도에 관한 여러 가지 쟁점 중에서도 정치적으로 가장 첨예한 쟁점에 해당한다⁴²⁾. 선거구획정에서 주된 기준은 '인구수'이고 지역특성이나 이익은 인구편차를 보정할 수 있는 정당화사유는 될 수 있어도 그것이 선거구획정의 주된 기준이 될 수는 없는 보충적 기준이 됨에 그친다. 투표가치의 평등 확보는 대의제 민주주의에서 국가의사형성의 정당성을 뒷받침하는 중심적인 요소로서 다른 요소들과는 다른 본질적인 중요성을 갖고 있기 때문이다⁴³⁾.

2. 선거구획정과 관련된 헌법재판소의 입장

(1) 제1차 결정(1995년)

선거구획정의 위헌성 여부를 판단해온 헌법재판소의 1차적 기준은 인구비례의 원칙이지만, 이외에도 행정구역, 지세, 교통사정, 생활권 내지 역사적·전통적 일체감

³⁹⁾ 일반적 평등원칙과 보통·평등선거원칙을 일반·특별관계로 보는 견해도 있다. 한수웅, 헌법학, 법문사, 2013, 145면. 이런 논리에서 보면 보통선거의 원칙은 형식적 평등을, 평등선거의 원칙은 실질적 평등을 지향하는 것으로도 해석할 수 있다.

⁴⁰⁾ 김학성, 전게서, 172면

⁴¹⁾ 헌재 1995.12.27. 95헌마224·239·285·373(병합).

⁴²⁾ 박동천, 전게서, 45면. 당선자 결정 방식과 그것과 연관된 선거구의 크기를 좁은 의미의 선거제도라고 보고 있다.

⁴³⁾ 정만희, "선거구획정의 기본문제 - 국회의원 선거구획정의 문제점에 관한 비교법적 검토", 공법학연구 제13 권 제3호, 128면

등의 비인구적 요소를 고려하여야 한다는 입장이다. 그러면서 선거구 인구편차에 관한 최초의 결정이라 할 수 있는 1995년 결정에서 헌법재판소는 선거구획정에 있 어 최대선거구와 최소선거구의 인구비율이 4:1(평균인구수 기준 상하 60% 편차) 을 넘는 경우에는 투표가치의 평등을 침해하여 위헌이라고 보았다44). 이 사건에서 헌법재판소는 선거구 획정에 있어 "1인 1표와 투표가치 평등의 원칙을 고려한 선 거구간의 인구의 균형뿐만 아니라. 그 나라의 행정구역, 지세, 교통사정, 생활권 내 지 역사적, 전통적 일체감 등 여러 가지 정책적·기술적 요소"를 고려할 수 있으므 로, "헌법이 요구하는 투표가치의 평등은 선거제도의 결정에 있어서 유일, 절대의 기준이라고는 할 수 없으며, 국회는 구체적인 선거제도를 정함에 있어서 합리적인 다른 정책적 목표도 고려할 수 있는 것"으로 보면서도, "선거구의 획정에 있어서 는 인구비례의 워칙을 가장 중요하고 기본적인 기준으로 삼아야 할 것이고, 여타의 조건들은 그 다음으로 고려되어야 할 것"이라고 정리하였다. 선거제도에서 발생한 투표가치의 불평등이 헌법이 요구하는 투표가치 평등의 원칙에 반하는지의 여부를 판단할 때에는, 이러한 불평등이 국회가 통상 고려할 수 있는 제반사정, 즉 여러가 지 비인구적 요소(非人口的 要所)를 모두 참작한다고 하더라도 일반적으로 합리성 이 있다고는 도저히 볼 수 없을 정도로 투표가치의 불평등이 생긴 경우"에는 헌법 에 위반된다고 판단기준을 제시하였다. 인구편차의 허용기준을 4:1로 폭넓게 잡은 것은 인구편차가 1:1이 되는 이상적 상황은 아예 기대할 수 없었고, 합리적인 기준 이라고 할 수 있는 2:1이 되는 것도 우리나라의 특수성상 실현되기엔 아직은 이르 다는 판단이었던 것으로 보인다. 즉 위 결정문에서 밝히고 있듯이 "양원제(兩院 制)를 채택하여 양원 중 어느 하나를 지역대표성을 가진 의원으로 구성하고 있는 나라들과는 달리, 우리나라는 단원제(單院制)를 채택하고 있어, 국회의원이 법리상 국민의 대표이기는 하나 현실적으로는 어느 정도의 지역대표성도 겸하고 있다는 점, 급격한 산업화 · 도시화의 과정에서 인구의 도시집중으로 인하여 발생한 도시와 농어촌간의 인구편차와 각 분야에 있어서의 개발 불균형이 앞서 본 선진외국의 경 우보다 현저한 우리나라의 현실에 있어서 단순히 인구비례만 고려하여 선거구를 획 정하는 경우에는 각 분야에 있어서의 도·농간의 격차가 더 심화될 우려가 있다는 점 등을 감안한다면 선거구간의 인구비례의 원칙을 완화해야 할 정책적인 필요가 있다"고 본 것이다. 그러나 이것은 어디까지나 잠정적인 결론이었을 뿐이고 차후 입장변화가 있을 것임을 충분히 예상할 수 있었다45). 이 결정에서 헌법재판소는

⁴⁴⁾ 헌재 1995.12.27. 95헌마224·239·285·373(병합).

⁴⁵⁾ 보충의견에서 5인의 재판관은 "국회는 현재의 국회의원지역선거구간의 인구의 불균형에 대하여 스스로 이를 시정하기 위한 필요하고도 합리적인 기간 안에 선거구간의 인구의 편차를 위해서 지적한 법리상 허용한계치라고 할 수 있는 최대선거구의 인구가 최소선거구 인구의 2배를 넘지 아니하는 수준으로 조정토록 함이 마땅하다 할 것이고, 한편 우리 재판소도 국회가 그 시정을 하기 위한 합리적인 기간이 지난 뒤에는 최소·최대 선

선거구의 획정은 "사회적·지리적·역사적·경제적·행정적 연관성 및 생활권 등을 고려하여 특단의 불가피한 사정이 없는 한 인접지역이 1개의 선거구를 구성하도록 함이상당하며, 이 또한 선거구획정에 관한 국회의 재량권의 한계"라고 하면서, "위와같은 원칙을 무시한 채, 특단의 불가피한 사정이 있다고 볼만한 사유를 찾아볼 수없는데도, 충복 옥천군을 사이에 두고 접경지역 없이 완전히 분리되어 있는 충북보은군과 영동군을 "충북 보은군·영동군 선거구"라는 1개의 선거구로 획정하였는바,이는 재량의 범위를 일탈한 자의적인 선거구획정"으로 보았다. 게리맨더링의문제를 지적한 것이다.

(2) 제2차 결정(2001년)

1995년의 1차 결정 이후 두 번의 국회의원 총선거가 실시된 다음인 2001년 결정에서는 최대선거구와 최소선거구 인구비율 허용치를 3:1(평균인구수 기준 상하50% 편차)로 낮추었다⁴⁶⁾. 이 결정에서 헌법재판소는 우선 "국회는 투표가치 평등의 원칙을 고려한 선거구간의 인구의 균형뿐만 아니라, 우리나라의 행정구역, 지세, 교통사정, 생활권 내지 역사적·전통적 일체감 등 여러 가지 정책적·기술적 요소를 고려하여 선거구를 획정함에 있어서 폭넓은 입법형성의 자유를 가진다."는 전제에서 출발하여, 국회의원 총 정수, 즉 입법부의 크기도 선거구획정의 고려요소가된다고 보았고, 선거구획정에 관하여 국회의 입법재량이 평등선거의 실현이라는 헌법적 요청을 충족하기 위해서는 ① 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등 실현과② 자의적인 선거구획정 즉 게리맨더링이 아닐 것을 요한다고 보았다.

인구편차의 허용기준을 제시함에 있어서는 도시 유형의 선거구와 농어촌 유형의 선거구를 구별하여 보지 아니하기로 하면서도, "인구의 도시집중으로 인하여 도시 와 농어촌간의 인구격차가 극심한 우리의 현실"이라는 특수한 사정을 고려하지 않 을 수 없다고 하였다. 그 고려해야 할 특수한 사정으로 위 1995년 결정⁴⁷⁾에서 언 급한 바 있는 "단원제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 국회의원이 법리상 국민

거구간의 인구편차를 1대 2 미만의 기준에 따라 위헌여부를 판단하여야 할 것이다"라고 밝힌 바 있다. 또 다른 보충의견에서는 "전국에서 최다인구선거구와 최소인구선거구의 위 투표가치의 비율은 제1차적 고려사항은 인구비례를 기준으로 볼 때의 등가의 한계인 2:1의 비율에 그 50%를 가산한 3:1 미만이 되어야 할 것으로 생각한다."는 기준제시가 있었다. 세월이 지난 후에 이 의견들은 실제로 반영되었다. 후자는 6년 후인 2001년에, 전자는 19년이 지난 2014년에 헌법재판소결정의 기준이 되었다. 흥미롭게도 최초 헌재결정이 내려진 때에 태어난 이가 선거권을 처음 행사하는 해에 소위 이상적인 인구편차 기준이 확립되었다는 점이다. 물론 잠정적용을 전제로 하는 헌법불합치결정이라 바로 실현된 것은 아니지만, 한 사람이 태어나 성인이 되기 위해소요되는 기간만큼 선거구획정기준 정립에도 사회여건의 성숙에 시간이 필요했다는 이야기가 된다고 생각한다.

⁴⁶⁾ 헌재 2001. 10. 25. 2000헌마92·240(병합).

⁴⁷⁾ 헌재 1995.12.27. 95헌마224·239·285·373(병합).

의 대표이기는 하나, 현실적으로는 어느 정도의 지역대표성도 겸하고 있다는 점" 과 "인구의 도시집중으로 인한 도시와 농어촌간의 인구편차와 각 분야에 있어서의 개발 불균형이 현저한 우리의 현실을 선거구간의 인구비례의 원칙을 완화해야 할필요"가 있다는 점을 인정하면서도, "소선거구제와 결합한 다수대표제 하에서는 사표가 많이 발생하기 마련인데, 거기에 덧붙여 선거구간 인구수의 현저한 편차까지도 허용한다면, 이는 곧바로 대의제민주주의의 기본을 흔드는 결과를 초래할 수도 있다는 점"을 확인하였다. 그리고 헌법상 용인되는 각 선거구 사이의 인구편차의 한계를 어디까지 용인할 것인가는 "인구비례의 원칙 이외에 고려되어야 할 2차적 요소들을 얼마나 고려하여 선거구 사이의 인구비례에 의한 투표가치 평등의 원칙을 완화할 것이냐의 문제"로 보았다.

헌법재판소는 인구편차의 허용한계에 관하여 상하 33 1/3% 편차를 기준으로 하는 방안과 상하 50% 편차(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 3:1)를 기준으로 하는 방안 2개를 선택 가능한 방안으로 상정하면서, 전자가 선거권 평등의 이상에 보다 접근하는 안이라는 점은 말할 필요도 없으나, 위 기준에 의할 때행정구역 및 국회의원정수를 비롯한 인구비례의 원칙 이외의 요소를 고려함에 있어적지 않은 난점이 예상되므로, "이번에는" 평균인구수 기준 상하 50%의 편차를위한 여부 판단의 기준으로 삼기로 했음을 밝힘으로써 이번 결정이 과도기적 판단임을 명시하였다. 그러면서 "국회가 지역선거구의 획정을 함에 있어 인구 이외에행정구역, 국회의원정수, 도·농간의 인구격차 등 다른 요소를 고려하여 배분할 수있다 하더라도, 헌법상의 요청인 평등선거의 원칙에 비추어 원칙적으로 지역선거구획정에 따른 선거구간의 인구의 편차는 적어도 최대선거구의 인구가 최소선거구의인구 2배를 넘지 않도록 조정해야 함이 마땅하다 할 것이고, 앞으로 '상당한 기간이 지난 후' 48)에는 인구편차가 상하 33 1/3%(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 2:1), 또는 그 미만의 기준에 따라 위헌 여부를 판단하여야 할 것"이라고 하여 사실상의 입법촉구를 함과 동시에 향후 판단기준을 예고하였다.

반면 시·도의원 선거구획정의 불균형 문제와 관련해서는 4:1(상하 60%)의 편차를 보이고 있는 규정에 대해 헌법에 위반되지 않는다고 판단함으로써 국회의원선거에서 요구되는 기준보다 좀 더 완화된 인구편차를 적용하는 것이 타당하다는 입장을 보이고 있다⁴⁹⁾. 헌법재판소는 지방의회의원 선거구획정에 관한 입법재량에도평등선거의 실현이라는 헌법적 한계가 존재하며, 선거구획정에 있어서 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등은 헌법적 요청으로서 다른 요소에 비하여 기본적이고

⁴⁸⁾ 그로부터 13년 후인 2014년에 드디어 이 기준에 따른 결정이 내려졌다.

⁴⁹⁾ 현재 2007. 3. 29. 2005현마985·1037. 2006현마11(병합); 현재 2009. 3. 26. 2006현마14.

일차적인 기준이기 때문에, 합리적 이유 없이 투표가치의 평등을 침해하는 선거구 획정은 자의적인 것으로서 헌법에 위반되고, 시·도의회의원 선거구획정에 있어서도 인구비례원칙에 의한 투표가치의 평등은 가장 중요하고도 우선적인, 일차적인 기준 으로 고려되어야 할 것이라고 하면서도. "시·도의원이 지방 주민 전체의 대표이기 는 하나 지역대표성도 겸하고 있고, 급격한 산업화·도시화의 과정에서 인구의 도시 집중으로 인하여 발생한 도시와 농어촌 간의 인구편차와 각 분야에 있어서의 개발 불균형이 존재하는 우리나라의 특수성 등을 고려할 때, 시 도의원 지역구 선거구획 정에 있어서는 행정구역 등도 인구비례워칙에 못지않게 함께 고려해야 할 필요성도 크다"고 하면서 "시·도의회의원 선거구획정에 있어서는 인구비례의 원칙 이외에 행정구역, 지세, 교통 등 2차적 요소들을 적절하게 고려하여 선거구들 사이에 인구 비례에 의한 투표가치 평등의 원칙을 완화하고, 이를 통해서 합리적인 인구편차기 준을 설정하는 것이 과제"라고 판시하였다. 따라서 시·도의원 지역선거구의 획정 기준은 선거구 획정에 있어서 가장 중요한 요소인 인구비례의 원칙과 우리나라의 특수사정으로서 시·도의원의 지역대표성 및 인구의 도시집중으로 인한 도시와 농어 촌 간의 극심한 인구편차 등 3개의 요소를 합리적으로 참작하여 결정되어야 할 것 인데, 선거구의 획정에 있어서는 인구비례의 원칙이 가장 중요하고 기본적인 기준 이며, 평등선거의 원칙을 엄격히 적용하는 경우에는 적어도 최대선거구의 인구수가 최소선거구의 인구수의 2배 이상인 때에는 위헌이라고 한다면, 그 여타의 제2차적 고려요소를 아무리 크게 고려한다고 하더라도 그 갑절인 4배를 넘는 경우 즉 최대 선거구와 최소선거구의 인구비율이 4:1을 넘는 경우에는 헌법합치적 설명이 불가 능할 것이고, 이를 각 시·도 선거구의 평균인구수를 기준으로 하여 그 상하의 편차 를 계산하면 그 평균인구수의 상하 60%의 편차가 되므로, 이를 기준으로 하는 것 은 상당한 정도의 합리성을 가지고 있다고 보았다. 헌법재판소는 이 방안이 시도의 원 선거구획정에 있어서는 제1차적인 기준인 인구비례 기준뿐만 아니라 행정구역 내지 지역대표성 및 도시와 농촌의 극심한 인구편차 등의 요소를 조화롭게 고려할 수 있는 방안이라고 할 것이며, 우리나라의 특수한 사정을 가장 잘 반영할 수 있어 서 가장 현실적인 방안이라고 본 것이다.

(3) 제3차 결정(2014년)

최근에는 헌법재판소가 과거의 결정에서 예고한 바와 같이 인구편차의 기준을 강화시킨 결정50)이 내려졌다. 즉 '인구편차 상하 33⅓%, 인구비례 2:1의 기준'을

⁵⁰⁾ 헌재 2014. 10. 30. 2012헌마190, 192, 211, 325, 2013헌마781, 2014헌마53(병합). 이 결정에서 헌법재

채택한 것이다51). 이 결정에서 헌법재판소는 전국 선거구의 평균인구수52)를 기준 삼고, 입법자의 재량을 인정하면서도, "인구편차의 허용한계를 최대한 엄격하게 설 정함으로써 투표가치의 평등을 관철하기 위한 최대한의 노력을 기울여야 하며, 시 대적 상황, 정치적 의식의 변화 등을 고려하지 아니한 채 만연히 과거의 기준을 고 수53)하여 국민 개개인의 투표가치를 합리적 범위를 넘어 제한하는 결과를 야기한 다면, 이는 헌법상 허용한계를 일탈"한 것으로 보았다. 그러면서 "국회의원의 지 역대표성이나 도농 간의 인구격차, 불균형한 개발 등은 더 이상 인구편차 상하 33 ½%. 인구비례 2:1의 기준을 넘어 인구편차를 완화할 수 있는 사유가 되지 않는 다." 고 판단하기에 이르렀다. 그 이유는 ① 선거를 통해 선출된 국회의원은 국민의 대표로서 국정에 임하게 되고 국회의원으로서 국정을 수행함에 있어 득표수와 관계 없이 동일한 권한을 수행하므로. 만일 한 명의 국회의원을 선출하는 선거권자의 수 에서 차이가 나게 되면 선거권자가 많은 선거구에 거주하는 선거권자의 투표가치는 그만큼 줄어들게 되므로 가급적 그 편차를 줄이는 것이 헌법적 요청에 부합할 뿐만 아니라, 우리나라가 택하고 있는 단원제 및 소선거구제에서는 사표가 많이 발생할 수 있는데, 인구편차 상하 50%의 기준을 따를 경우 인구가 적은 지역구에서 당선 된 국회의원이 획득한 투표수보다 인구가 많은 지역구에서 낙선된 후보자가 획득한 투표수가 많은 경우가 발생할 가능성도 있는바, 이는 대의민주주의의 관점에서도 결코 바람직하지 않다는 점, ② 국회의원은 지역구에서 선출되더라도 지역구의 이 익이 아닌 국가 전체의 이익을 추구해야하기 때문에 비록 국회를 구성함에 있어 국 회의원의 지역대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민주권주의의 출발점 인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없으며 지방자치제도가 정착되어 지역대표 성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 필요성 또한 예전에 비해 크지 않고 국회의원의 지역대표성은 지방자치단체의 장이나 지방의회의원이 가지는 지역대표성으로 상당부분 대체되었다는 점54). ③ 현행 공직선거법에 의하면

판소는 최대선거구와 최소선거구의 인구편차가 3대 1에 이르는 공직선거법상의 선거구구역표에 대해 헌법불합치결정을 내리면서 2015년 12월 31일까지 인구편차를 2대 1 이내로 조정하는 내용의 법개정을 할 것을입법자에게 요구했다.

⁵¹⁾ 이 기준을 넘은 6개 선거구(경기도 용인시 갑선거구, 경기도 용인시 을선거구, 충청남도 천안시 갑선거구, 충청남도 천안시 을선거구, 서울특별시 강남구 갑선거구 및 인천광역시 남동구 갑선거구)는 투표가치의 평등을 침해하였기 때문에 헌법에 위반되고, 선거구구역표의 특성상 선거구구역표는 전체가 불가분의 일체를 이루는 것으로서 어느 한 부분에 위헌적인 요소가 있다면, 선거구구역표 전체가 위헌의 하자를 갖는 것이라고 보아야하므로 전체를 위헌으로 판단할 수밖에 없다고 보았다. 다만 선거구구역표의 성격상 그 개정입법이 빠른 시일 내에 이루어지기 어려워, 추후 재선거 또는 보궐선거가 실시될 경우 국회의원지역선거구 구역표가 존재하지 아니하게 되는 법의 공백이 생기게 될 우려가 큰 점 및 국회의 동질성 유지나 선거구구역표의 변경으로 인한 혼란을 방지하기 위하여 잠정적용을 명하는 헌법불합치결정을 하였다.

^{52) 2012}년 19대 국회의원총선거에서 전국 선거구의 평균인구수는 206,304명이었다.

⁵³⁾ 프랑스에서도 유사한 사례가 있었는데, 1986년 획정한 선거구제가 인구증가를 반영하지 못했다는 비판이 야기되면서 1998년 헌법재판소에서 위헌결정을 받은 바 있다.

⁵⁴⁾ 특히 현 시점에서 중대한 당면과제로 대두하고 있는 빈곤층 보호를 위한 안전망 구축, 전체적인 소득 불균형

복수의 시·도의 관할구역에 걸쳐 지역구를 획정할 수 없기 때문에, 인구편차의 허용 기준을 완화하면 할수록 시·도별 지역구 의석수와 시·도별 인구가 비례하지 아니할 가능성이 높아져 상대적으로 과대 대표되는 지역과 과소 대표되는 지역이 생길 수 밖에 없는데, 실제로 이 사건 선거구 구역표 전체를 살펴보면, 지역대립 의식이 상 대적으로 크고 정치적 성향이 뚜렷한 영·호남지역이 수도권이나 충청지역에 비하여 각각 과대하게 대표됨을 확인할 수 있기 때문에 이러한 차이가 지역정당구조를 심 화시키는 부작용을 야기할 수 있으며, 이와 같은 과대대표 또는 과소대표라는 불규 형은 농어촌 지역 사이에서도 나타나고 있어 농어촌 지역의 합리적인 변화를 저해 할 수 있으며, 국토의 균형발전에도 도움이 되지 않는다는 점55), ④ 인구편차 상하 33¼%, 인구비례 2:1의 기준을 적용할 경우, 상당히 많은 수의 선거구를 분구하거 나 통합하여 조정해야 하고56) 엄격해진 기준에 따라 선거구를 조정하는 데 상당하 시간이 소요되고 선거구의 분구·통합 과정에서 국회의원지역선거구의 수를 조정해 야 할 필요성이 있을 수 있는 등의 여러 가지 어려움57)이 있을 수 있음을 부인할 수 없으나, 다음 선거까지 약 1년 6개월의 시간이 남아 있고, 국회가 국회의원지역 선거구를 획정함에 있어 비록 상설기관은 아니지만 전문가들로 구성된 국회의원선 거구획정위원회로부터 다양한 정책적 지원을 받을 수 있음을 고려할 때(공직선거법 제24조), 선거구 조정의 현실적인 어려움 역시 인구편차의 허용기준을 완화할 사유 가 될 수는 없다는 점. ⑤ 외국의 판례와 입법 추세58)를 고려할 때, 우리도 인구편 차의 허용기준을 엄격하게 하는 일을 더 이상 미룰 수 없다는 점이다. 이런 토대 위에서 헌법재판소는 "현재의 시점에서 헌법이 허용하는 인구편차의 기준을 인구

의 해소, 노년층의 증가에 따른 대응책 마련과 같은 국가적 차원의 문제는 국회의원들만이 해결할 수 있는 것 임에 반해, 특정 지역 내에서의 편의시설 마련이나 인프라 구축 등과 같은 문제는 지방자치제도가 정착된 상 황에서는 지방자치단체의 장이나 지방의회가 주도적으로 해결할 수 있으므로, 국회의원의 지역대표성을 이유 로 민주주의의 근간을 이루는 선거권의 평등을 희생하기보다는 투표가치의 평등을 실현하여 민주주의의 발전 을 위한 토양을 마련하는 것이 보다 중요하다고 보았다.

⁵⁵⁾ 예컨대, 2012. 1. 31.을 기준으로 "충청남도 부여군청양군 선거구"의 인구수는 106,086명인데 비해, "전라 남도 순천시 곡성군 선거구"의 인구수는 303,516명으로, "충청남도 부여군청양군 선거구"에 주민등록을 마친 선거권자의 투표가치는 "전라남도 순천시 곡성군 선거구"에 주민등록을 마친 선거권자의 투표가치보다 약 2.86배 크다.

⁵⁶⁾ 이 사건 선거구구역표 전체를 획정할 당시 고려한 2012. 1. 31.의 인구수를 기준으로 총 246개의 선거구 중 56개의 선거구가 조정대상이 되며, 선거 이후의 인구변화를 고려하여도 2013. 7. 31.을 기준으로 총 60개의 선거구가 분구통합대상이 되다.

^{57) 2001}년 결정에서는 이를 감안하여 인구편차비율을 3:1로 절충하는 과도기적 판단을 내린 것으로 보인다.

⁵⁸⁾ 외국의 입법례를 살펴보더라도, 미국은 연방하원의원 선거에서 선거구별로 동일한 인구수를 요구하면서 절대적 평등인 0에 가깝도록 편차를 줄이기 위하여 성실히 노력하였음을 입증하지 않는다면 평등선거의 원칙에 반한다고 보고 있고, 독일은 원칙적으로 상하 편차 15%를 허용한도로 하되, 상하 편차 25%를 반드시 준수해야 할 최대허용한도로 함으로써 탄력적인 입법을 하고 있다. 일본 역시 1994. 2. 4. 법률 제3호로 제정된 중의원의원선거구획정심의회설치법 제3조 제1항에서 "각 선거구의 인구 중 가장 많은 것을 가장 적은 것으로 나누어 얻은 숫자가 2 이상이 되지 않도록 함을 기본으로 하고, 행정구획, 지세, 교통 등의 사정을 종합적으로 고려하여" 선거구를 획정하도록 규정하고 있으며, 2011년에는 인구비례 2.3:1인 선거구에 대하여 "위헌"이라고 판단하였다. 선거구획정과 인구편차에 관한 각국의 사례에 관한 설명으로는 정만회, "선거구획정의 기본문제 - 국회의원 선거구획정의 문제점에 관한 비교법적 검토", 공법학연구 제13권 제3호. 124-127면 참조.

편차 상하33½%, 인구비례 2:1을 넘어서지 않는 것으로 변경"하였다. 물론 이에 대한 반대의견59)도 있었다. 상하 50% 기준(인구비례 3:1)을 제시한 2001년 결정 당시와 비교해서 상하 33½%의 기준을 요구할 수 있을 만큼 상황이 성숙되었다고 볼 수 있는지에 대한 견해 차이가 가장 큰 이유이다. 반대의견에서 논거로 들고 있는 '선거구 획정에 있어 행정구역의 분리 금지'(공직선거법 제25조 제1항)는 선 거구획정의 개선에 있어서도 장애요소로 작용할 가능성이 크다. 또한 지역대표성이 절실히 요구되는 농어촌의 의원 수는 감소할 것이 예상되므로 이에 대한 대책을 마련해야 한다.

3. 새로운 선거구획정을 위한 논의

우리나라 헌법은 선거구법정주의(選擧區法定主義)를 바탕으로 하고 있다(헌법 제41조 제3항). 국회의원의 수 역시 법률로 정하되 200인 이상이어야 한다(헌법 제41조 제2항). 국회의원의 선거는 공직선거법에 의해 실시되며, 동법 제21조에서 의원정수를 정하고, 제25조에서 국회의원지역구의 회정에 관하여 "국회의원지역선 거구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려하여 이를 회정하되, 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 하지 못한다. 다만, 제21조(국회의 의원정수) 제1항 본문 후단60)의 요건을 갖추기 위하여 부득이한 경우에는 그러하지 아니하다."고 규정하고(제1항), 국회의원지역구의 명칭과 그 구역은 별표 1에 맡기고 있다(제2항). 기본적으로 국회의 입법재량에 맡겨져 있으나, 앞서 본 바와 같은 기본원칙과 특히 선거구회정에 있어서의 투표가치 평등이라는 본질적 기준에 따른 헌법적 요청에 의한 한계가 있다61). 헌법재판소의 결정으로 2015년 12월 31일까지 선거구간 인구편차를 2대 1로 조정해야 하는 것이 당장의 시급한 과제이다. 내친 김에 본질적 개혁을 검토할 수도 있다고 본다. 대의제 원리에 충실하면서 유권자인 국민의 의사를 정확하게 반영할수 있는 선거제도를 모색해야 한다.

(1) 의원정수의 축소

의원정수는 헌법에서 정한 하한선인 200인을 조금 넘는 선으로 정해도 충분하리라 본다. 과거와 달리 국회의 기능을 지원하기 위한 입법조사처나 예산정책처 같은

⁵⁹⁾ 재판관 박한철, 재판관 이정미, 재판관 서기석의 반대의견.

⁶⁰⁾ 각 시·도의 지역구 국회의원 정수는 최소 3인으로 한다.

⁶¹⁾ 헌재 1995.12.27. 95헌마224·239·285·373(병합).

기구들이 잘 정비되어 있고 실무를 담당하는 보좌진의 전문성도 많이 좋아졌으므로 대표자로서의 의원의 수가 굳이 많을 필요는 없다고 본다⁶²⁾. 의원정수를 줄이는 문제에 관해서는 2014년 헌법재판소 2012헌마190 결정에 의해 인구편차를 '2대1'로 조정하게 되었으므로 의원정수의 축소를 거론할 수 있는 환경이 되었다⁶³⁾. 아울러 새로운 선거구제에 대한 논의도 시작되어야 한다.

(2) 다수대표제와 비례대표제

당선자 결정 방식은 크게 다수대표제64)와 비례대표제65)로 나누는 것이 일반적이다. 다수대표제 그 중 특히 단순다수대표제는 보통 소선거구제와 연결된다. 1위 득표자 한사람만 당선되는데 선거구가 클 이유가 없다. 이 제도는 승자독식의 제도로서 거대정당에 유리하다는 점은 주지의 사실이다. 당연히 당선자를 지지하지 않은 유권자의 표는 사표(死票)가 될 수밖에 없고 군소정당은 원내에 진출할 수 없다. 과반수는커녕 3분의 1 이상의 지지를 얻지 못해도 당선되어 국민의 대표가 될 수있다는 점도 문제이다. 그래서 프랑스의 경우는 1차 투표에서 과반수 득표자가 나오지 않을 경우 1위와 2위 득표자들을 놓고 결선투표를 실시하여 민주적 정당성을 더 확보하려는 노력을 하기도 한다. 다수대표제를 채택하면 일반적으로 선거결과정국구도는 양당제로 귀착66)되어 안정적인 정국운영이 가능하다는 장점이 있다. 선거구가 좁기 때문에 유권자와의 유대가 강할 수 있다는 이점도 있다. 그러나 Gerrymandering의 위험과 Bias 현상67)이 나타날 수 있는 가능성을 지니고 있어야 한다는 한계가 있다.

비례대표제는 다수대표제보다 평등선거원칙에 보다 부합된다68). 투표의 가치가 결과에 어느 정도 반영되기 때문이다. 대의정치에 충실하고 군소정당도 원내에 진출 가능하다는 점에서 기회의 균등을 실현하는 제도라고 할 수 있다. 다만 의원내 각제의 경우 군소정당의 난립으로 인해 과반수 여당을 만들기가 어렵고 이것이 정국불안으로 이어질 수 있다는 위험요소가 있다.

⁶²⁾ 물론 의원정수를 오히려 늘려야 한다는 반대논리도 나올 수 있으나, 그것은 비례대표의 수를 늘리고 지역구는 줄이는 식으로 조정하는 것이 합리적이라고 본다.

⁶³⁾ 최경옥, "선거구획정의 문제점과 해결방안", 공법학연구 제13권 제4호, 151면 참조.

⁶⁴⁾ 단순다수대표제, 연기명 중선거구제, 제한적 연기명 중선거구제, 단기명 중선거구제, 결선투표제, 선호대체투 표제 등으로 분류된다.

⁶⁵⁾ 명부식 비례대표제, 다수대표·비례대표 병립제, 지역구 불균형 보상식 비례대표제, 선호이전식 투표제 등이 있다.

⁶⁶⁾ 선거제도에 따른 의회 내 정당정치의 실현형태에 관해서는 Arend Lijphart, 서주실 역, 선거제도와 정당정치, 삼지원, 1997 참조.

⁶⁷⁾ 정당이 얻은 득표수와 의석수간에 왜곡현상(일명 표에서 이기고 의석에서 지는 현상.

⁶⁸⁾ 김학성, 전게서, 176면.

양 제도의 우열을 평가하기는 적절치 않고 혼합 내지 병용하는 것이 바람직하다. 그러나 영국, 미국, 프랑스는 다수대표제를 유지하고 있고 독일이 가장 적극적으로 혼용하고 있다⁶⁹⁾. 이들 나라는 양원제를 채택하여 다수대표제의 단점을 보완하고 있고 더구나 프랑스는 결선투표를 통해 과반수 획득을 가능케 하는 절대다수대표제 를 추가함으로써 민주적 정당성까지도 확보하고 있다.

(3) 선거구제의 개편

현재 결정에 맞추어 인구비율을 조정하는 정도에 그치는 것이 아니라 선거구제도 자체를 원점에서 검토하여야 한다. 지금처럼 실시간 소통이 가능한 시대에 하나의 선거구에서 1명의 상대적 다수득표자를 대표로 선출하는 소선거구 단순다수대표제가 얼마나 효용이 있는지 의문이다. 물론 양당제의 확립으로 정치구도가 안정되고대표와 선거인 간 유대감이 높다는 장점도 있지만, 1등을 지지하지 않은 나머지 유권자들의 표가 사표(死票)가 되어 버린다는 본질적인 단점이 있다. 또 인구분포가다양한 전국을 획일적으로 평균인구수에 맞추려 하다 보니 게리맨더링70)이 발생할수밖에 없고, 능력 있는 신인보다는 아무래도 지역사회 명망가나 재력가의 당선 가능성이 높다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 그리고 국회의원은 전체 국민을 대표71)한다는 자유위임의 정신을 얼마나 잘 구현할 수 있을지도 의문이다.

생활권 중심으로 지역구를 광역화해서 중·대선거구로 개편할 필요가 있다. 미국의 유동선거구제도72) 같은 사례도 참고할만하다. 새로운 안은 아니지만 도·농복합선거구제 역시 대안 중 하나로서 검토해볼 필요가 있다. 대도시는 중·대선거구의형태로, 시·군 지역은 소선거구 형태로 선거를 실시하여 도농 간의 균형을 이루고국회에 다양한 의견을 가진 정치세력을 수용하고 아울러 지역주의 극복을 목표로한다73). 단순소선거구제로 인한 사표(死票)의 문제, 지역주의 정당의 독식 문제 등을 보완하기 위하여 2004년 국회의원선거에서부터 1인 2표제가 도입74)되었지만,

⁶⁹⁾ 주요 국가의 선거제도에 관해서는 David M. Farrel, 전용주 역, 선거제도의 이해, 한울, 2012 참조.

^{70) 2012}년 4월 11일 제19대 국회의원선거에 적용된 선거구획정도 지역선거구의 증가, 생활권을 무시한 자의적 선거구 편입 등 게리맨더링 논란이 있었다. 정만희, 전게논문, 117면 참조.

⁷¹⁾ 헌법 제46조 제2항에서는 "국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다."고 규정하고 있다. 국회의원은 선거구민이 뽑아주었지만, 직무수행은 오로지 국가와 국민 전체의 이익을 우선순위에 둠으로써 지역적 또는 정과적 이익에서 벗어나야 한다. 그러나 다음 선거에서의 공천과 당선을 의식하지 않을 수 없는 상태에서 이 원칙이 잘 지켜질 수 있을지는 의문이다.

⁷²⁾ 손형섭, "선거구제도에 관한 새로운 구상 - 중·대선거구제와 도농복합선거구제도", 「좋은 선거구 나쁜 선거구」, 아산정책연구원, 2013, 61면 참조.

⁷³⁾ 손형섭, 전게논문, 62 - 64면.

⁷⁴⁾ 이 제도의 도입 역시 국회가 자발적으로 한 것은 아니었고, 지역구선거에서 행사한 1표를 비례대표선출의 산 정 근거로 삼는 것이 직접선거원칙에 위반된다는 헌법재판소의 결정(헌재 2001. 7. 19. 2000헌마 91·112·134(병합))이 있었기 때문이었다. 동기야 어찌되었든 간에 우리나라에서도 정당명부에 별도로 투표를

양당제 구도는 굳건하고 다양한 세력의 원내진출은 여전히 어렵다. 결국 전체 국회 의원정수에서 비례대표가 차지하는 비중을 높이는 것이 좋은 방법이다. 지금의 정 수인 300인을 유지한다면, 200인은 지역구에서 선출하고 100인은 비례대표로 선 출하여 국민의 뜻을 정확히 반영하도록 하는 노력이 필요하다75). 아예 정당별 의석 수를 정당 지지율로 결정하고 지역구 당선자수가 이에 미치지 못하는 경우에는 비 례대표로 채우고 경우에 따라서는 초과의석도 발생하게 되는 독일식 정당명부제76) 를 생각해볼 수도 있겠지만, 독일의 선거제도는 정국안정에 무게중심이 있다?7)고 볼 수 있어서 우리가 반드시 따라야만 하는 것은 아니라고 본다78). 또한 대통령제 와 비례대표제가 잘 조화될 수 있을지, 비례대표제의 확대는 다당제의 구도를 낳을 수 있는데, 이 경우 연정을 통해 정국안정을 도모할 수 있을 것인지도 검토대상이 다. 양당제가 정국안정에 기여하는 점은 분명히 있으나 우리나라처럼 여야(與野)의 대립이 극심한 정치상황에서는 거대정당 간 대립구도 때문에 아무 일도 못하는 상 황이 초래될 수도 있다. 오히려 다양하 워내세력의 분포로 연정이나 사안별 정책연 합의 형태로 정국을 풀어나갈 수 있지 않을까 기대해본다. 그 외에 지역주의에 대 한 대응책으로서의 의미가 강한 권역별비례대표제79)나 석패율제도80)는 특정 지역 에서 당선자를 내는 것 자체에 의미를 두게 되기 때문에 그다지 바람직한 제도는 아니다. 현행의 소선거구제를 중·대선거구제로 전환하면 이런 제도들의 실익은 크 지 않아 보인다.

4. 개선 과제

(1) 선거구획정위원회의 위상 강화

현행 소선구제를 유지할 경우에는 선거구획정위원회의 위상을 실질적으로 보장할 필요가 있다. 현재는 "국회가 국회의원지역선거구에 관한 규정을 개정하거나, 시·

하는 소선거구비례대표병립제가 도입된 것은 진일보한 모습임에 틀림없다.

⁷⁵⁾ 현재 지역구 246석, 비례대표 54석의 구도에서는 지역구 후보자에게 던진 유권자 1표의 가치가 비례대표 후보에게 준 1표의 가치보다 4.6배의 가치를 보이게 되어 현저히 균형에 어긋난다. 최경옥, 전게논문, 154면,

⁷⁶⁾ 소선거구 비례대표 병용제(並用制)라고 할 수 있다. 독일의 선거제도에 관해서는 김도협, "현행 독일선거법제에 관한 고찰", 인하대학교 법학연구 제17집 제2호, 9면 이하 참조.

⁷⁷⁾ 저지규정 또는 봉쇄조항이 그 예이다.

⁷⁸⁾ 오히려 지역주의를 심화하는 결과를 가져올 우려가 있다는 견해도 있다. 정준표, "독일선거제도 : 작동 원리 와 한국선거에의 적용 가능성", 한국정치학회보 제48집 제2호, 53면.

⁷⁹⁾ 전국 단위가 아닌 '권역' 단위 비례대표명부를 작성하여 그 권역 안에서의 득표율로 비례대표를 뽑는 방식. 소선거구제를 유지한다는 전제에서 보면, 현재 결정으로 지역대표성의 축소가 불가피하게 된 농어촌 지역에서 비례대표를 통해 보완할 수도 있다는 나름의 이점이 있다.

⁸⁰⁾ 지역구선거에서 일정 이상의 득표를 하고도 낙선한 후보에게 비례대표후보로 당선될 수 있는 기회를 주는 제도로서 일본에서 시행되고 있다.

도의회가 자치구·시·군의원지역구에 관한 조례를 개정하는 때에는 선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하여야 한다." (공직선거법 제24조 제10항)는 정도에그치고 있어 구속력이 없으며81), 선거구의 명칭과 구역에 대해서는 선거구획정위원회의 역할을 특정하기 어려울 정도이다. 선거구획정위원회에서 제안한 안에 대한실질적 구속력을 부여해야 한다82). 물론 도·농복합선거구제 같은 새로운 제도를도입하는 경우에도 선거구획정위원회의 위상을 제고해야한다83). 구체적으로는 구성의 독립성84), 관할권 등의 문제도 있지만, 헌법기구나 국가인권위원회 같은 위상을기대하기는 힘들고, 선거구획정이라는 단일 사업에 한해서 절차 관련 규정, 즉 선거구획정안을 마련하고 제출하는 시기, 제출한 선거구획정안을 기준으로 국회의원들이 내용에 변경을 가할 수 있는 범위를 얼마만큼 어떻게 한정할 것인지를 고민해야한다85). 본질적인 개선을 위해서는 영국, 캐나다, 독일처럼 위원회를 상설화하는 것이 필요하다86).

(2) 행정구역과의 조화

현행 제도에서는 '자치구가 아닌 구'를 어떻게 다루느냐에 따라 선거구획정의 결과가 달라질 수 있다. 공직선거법 제25조 제1항에서 임의적 선거구분할을 금지하고 있는 것은 "자치구·시·군"의 일부이기 때문에 '자치구가 아닌 구'는 분할되어 다른 선거구에 편입될 수 있다는 이야기가 된다. 1963년 국회의원선거법에서부터 1994년 제정된 '공직선거 및 선거부정방지법' 그리고 2005년 법률 명칭이변경된 '공직선거법'에 이르기까지 "구·시·군의 일부를 분할하여 다른 구·시·군의 지역구에 소속하게 하지 못한다."는 표현을 유지해왔으나, 2012년 공직선거법 개정 시 "구"를 "자치구"로 변경하였다. 이렇게 된 배경은 인구비율에따른 투표등가치성이 강조된 헌법재판소의 결정에 따라 기존 선거구획의 원칙에 수정을 가할 수밖에 없었고 그 대상으로 '자치구가 아닌 구'가 선택되었다고 보는 견해87)가 설득력 있다. 그러나 실제로는 투표등가치성 확보라는 목적 달성에 실패

⁸¹⁾ 현재 2004. 2. 26. 2003현마285. 이 결정에서 헌법재판소는 선거구획적위원회의 법적 성격을 '국회 내부의 비상설회의체기관'으로 보았다.

⁸²⁾ 가장 최근의 국회의원총선거인 2012년 제19대 총선거에서의 선거구획정 과정에 대해서는 최경옥, 전게논문, 140-147면.

⁸³⁾ 손형섭, 전게논문, 70면.

⁸⁴⁾ 예컨대 선거구획정위원 전원을 공무원이나 정당 소속이 아닌 사람들로 하는 것.

⁸⁵⁾ 최경옥, 전게논문, 148 - 150면.

⁸⁶⁾ 정만희, 전게논문, 137면 이하 참조.

⁸⁷⁾ 이정섭, "'자치구가 아닌 구'의 선거구획정 문제", 대한지리학회지 제49권 제3호, 378면. 이에 따르면 제15 대부터 최근의 19대까지 다섯 차례 총선을 앞두고 '공직선거법'이 개정될 때마다 부칙에 경과조치 또는 특례 를 삽입하여, 인구편차를 줄이기 위하여 3~4 곳의 자치구에서 일부 동이 분할되어 다른 지역구에 편입되는

하였고 인구가 비슷한 기초자치단체인 시와 차별이 발생했으며 향후 일반구가 증설되거나 소속 시가 광역시로 승격된 후에는 선거구를 어떻게 조정해야 하는지에 관한 혼란이 우려된다는 비판이 제기된다⁸⁸⁾. 자치구가 아닌 구는 선거구 게리맨더링의 대상이 될 수 있는 위험요소가 있다는 것이다. 결국 선거구획정 이전에 지역구국회의원정수가 정해져서 각종 편법으로 행정구역을 쪼개고 붙이는 편법을 쓰지 않도록 하는 것이 근본적 해결책이라 할 수 있다.

(3) 선거구 개념의 재정립

선거구획정에 있어 절대적 기준은 없기 때문에 현실에 맞춰 하되 그 현실이 바뀌면 새로운 기준을 만드는 것이 필요하다⁸⁹⁾. 투표가치의 평등이란 대전제가 이미 헌법재판소결정례를 통해 확립된 마당에 단순다수대표소선거구제만 고집하는 것은 끊임없는 게리맨더링의 유혹에서 벗어날 수 없는 길을 가는 것이라 할 수 있고, 언젠가는 그마저도 할 수 없는 단계에 이르고 말 것이다. 차제에 과감하게 중선거구 도입을 적극적으로 검토하여 일가견을 쌓은 인물들이 지역구의원이 되고, 정치신인의 등용문은 비례대표국회의원과 지방의회의원을 통하게 하는 것도 단계적 성장을 해나갈 수 있는 길이 아닐까 생각한다.

5. 결론

민주주의의 기본 요소이자 민주주의답게 만드는 것이 선거라고 할 수 있다. 입헌주의국가의 절차적 민주주의는 선거로 완성된다. 이 민주주의의 꽃을 잘 피우기 위해서는 선거제도를 잘 만드는 것이 중요한데, 헌법에서 기본적인 사항을 입법자에게 맡기면서도 가이드라인으로 제시한 것이 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙이다. 이를 바탕으로 게임의 룰을 조화롭게 만들어서 누구나 승복할 수 있게 하는 환경을 조성하는 것이 입법자의 의무이다. 그런데 간단해 보이는 기본원리들이 실제로는 하나를 취할 경우 다른 것을 포기해야 하는 경우가 생길 수 있어 결국은 가치판단을 할 수밖에 없다. 이 중 평등선거원칙이 가장 구현하기 어려울 뿐만 아니라가장 중점을 두어야 할 사항이다. 헌법재판소도 선거제도 특히 선거구획정의 위헌성 여부를 심사함에 있어서 다른 것보다 투표가치의 평등을 우선으로 삼았고 인구

일이 반복되어 왔다고 한다. 제19대 총선에서는 수원시 권선구, 용인시 기흥구와 수지구, 천안시 서북구 등 4 개 일반구에서 분할과 편입이 적용되었다.

⁸⁸⁾ 이정섭, 전게논문, 384면.

⁸⁹⁾ 이정섭, 상게논문, 387면,

편차를 기준으로 삼았다. 1995년부터 단계적으로 인구편차를 줄여 이제는 최대선 거구와 최소선거구의 인구편차가 2:1을 초과할 수 없다. 이로써 시·도별 지역구 의석수와 시·도별 인구가 비례하지 아니함에서 오는 과대 또는 과소대표 현상의 시정이 어느 정도 가능하게 되었다. 우리나라가 그간 실시해온 소선거구 단순다수 대표제를 유지하기 위해서는 선거구획정에서 무리수를 두지 않을 수 없게 되었다. 광역화된 현대의 생활반경은 헌법재판소가 밝혔듯이 국회의원에게 지역대표보다는 전체 국민의 대표로서의 역할을 주문한다. 선거구 역시 좀 더 광역화된 중선거구 쪽으로 개편되어야 하지 않을까 생각한다. 지역주의에 대응하기 위해서도 진지하게 고려해보아야 한다. 다만 지역주의 때문에 낙선한 후보자에 대한 보상적 의미가 강 한 제도를 마련하는 것에는 반대한다. 국회의원정수를 줄이거나 비례대표의원수를 100인 정도로 확대하면 자연스럽게 전체 선거구 수가 줄어들게 되고 Gerrymandering 등 부작용도 많이 감소할 것으로 본다. 선거구제도로 단일한 모 델을 고집할 필요는 없고 상황에 따라 혼합적 방식으로 사용할 필요가 있다. 지역 구에서 도농복합형태를 사용하거나 독일식 정당명부제를 응용하여 도입하는 것도 적극 검토하여야 한다. 어느 모델을 택하거나 만드는 것은 공론을 거쳐 입법자가 결정할 일이나, 운영을 함에 있어서는 선거구획정위원회의 권한을 실질화90)하는 위 상강화조치가 필요하다. 행정구역을 자꾸 쪼개어 선거구로 이용하다보면 주민의 생 활관계 현실을 왜곡할 우려가 있다. 이 역시 선거구제 개편으로 근본원인을 치유해 야 하다.

선거구획정의 원칙은 '인구(人口)'를 기준으로 삼는 한 답이 정해져 있다. 다만 그 기준에 맞추기 위해 억지로 지역을 분할하고 합치는 식의 정치적 행위가 원칙의 구현을 어렵게 하는 것이다. 결국 제도화된 과정이 유명무실하지 않고 실제구속력을 가지고 실시될 수 있도록 뒷받침하고 일관되게 운영하는 것이 중요하다. 그리고 의원정수를 먼저 확정한 다음에 선거구획정에 착수해야 본래 취지에 맞는 결과가 나올 수 있다. 지역구의원과 비례대표의원을 각각 200인과 100인으로 한다고 가정하면, 지역구의원 200인에 대하여 전국인구수를 200인으로 나누어 시·도별 평균인구수를 기준으로 시·도별로 의원정수를 정하고, 시·도 구역 내부에서선거구를 분할하여 획정하는 방안을 제안한다. 기초자치단체인 시·군·구 의원들이 시·도의회에서 거주 지역을 대표하고, 광역자치단체인 시·도별 선거구에서 선출된 국회의원들이 전국적 차원에서 지역을 대표하는 것도 상향식 민주주의에서 괜찮은 그림이 그려질 것으로 기대한다. 그리고 선거구획정을 자주 변경할 수 없도록하여야 한다. 1986년 획정한 선거구가 2012년에야 변경된 프랑스의 예를 감안할

⁹⁰⁾ 헌법에서 필수소집을 명시한 프랑스의 사례를 참조할만하다.

필요가 있다.

Ⅴ. 참여의 편의성 확대를 위한 재외선거제도

1. 들어가는 말

2012년 4월 11일 19대 국회의원 선거와 2012년 12월 19일 18대 대통령 선거에서 재외국민에게도 선거권이 허용되어 재외선거가 실시되었다. 재외국민선거의결과가 후보자의 당락에 지대한 영향을 줄 수 있게 되었다.⁹¹⁾ 2012년 4월 기준으로 재외선거인 수는 223만 3천여 명에 이른다. 이 가운데 재외선거인으로 등록한수는 123,571명이다. 이 중 19대 총선에서 재외선거에 실제 투표한 사람의 수는 56,456명이다. 중앙선거관리위원회는 2012년 3월 28일부터 6일간 107개국 158개 재외투표소에서 실시된 재외선거에서 45.69%의 투표율을 보였다.⁹²⁾ 중앙선거관리위원회는 선거인 12만3571명 중 5만6456명이 참여해 투표율 45.69%를 기록했다고 발표했지만 전체 재외유권자 223만 명을 기준으로 할 경우 실질적인 투표율은 2.52%에 불과하다.

이하에서는 먼저 선거의 기능과 재외선거의 주체에 대해 살펴본다. 또한 제19대 국회의원선거에서 재외선거의 결과를 분석한다. 특히 19대 총선에서 투표율이 저조 한 이유와 그에 대한 문제점을 살펴본다. 중요한 논의사항으로서 이러한 19대 총선 의 결과를 유발한 공직선거법상 재외선거와 관련한 법적 문제점을 지적하고 이에 대해 평가해 본다. 마지막으로 재외선거에 재외선거인의 참여를 높이고 선거 참여 의 편의성을 확대하는 방안을 모색하고자 한다.

2. 선거의 기능과 제19대 국회의원선거에서 재외선거의 결과

(1) 선거의 기능과 조건

선거는 한편으로 국가조직체의 영역과 다른 한편으로 사적 영역간의 가장 중요한 연결고리라 할 수 있다. 선거란 투표행위뿐만 아니라, 선거준비행위부터 선거결과의 확인까지의 사회적 현상을 모두 포함하는 개념이다. 이러한 선거를 통해 현존하며 표출되어지는 국민의 정치적 의사를 관철할 수 있는 주체가 결정된다.93)

선거를 통해 달성하고자 하는 중요한 작업은 통치권 행사에 필요한 민주적 정당

⁹²⁾ 중앙선거관리위원회 제19대 총선 재외투표 마감상황(2012. 4. 3.(화). 재외선거상황실)

⁹³⁾ H. Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HStR III, 3. Aufl., 2005, § 45 Rn. 1.

성을 부여하는 것이다.94) 선거제도에서 선거인의 의사를 얼마나 정확히 반영하느냐는 선거의 성패를 판가름하는 기준이다. 이를 위해서 법제도적으로 일정한 자격을 갖춘 선거권자에게 일반적으로 선거권을 보장해 주어야 하며, 선거권자의 의사가 정확하게 반영되도록 법제도를 갖추어야 한다. 예를 들면, 투표방법의 다원성·용이성, 투표 집계의 공개성, 선거결과의 명확성, 선거절차의 안정성은 선거권자의 의사를 정확히 반영하는 수단이 된다. 국민을 위한 선거절차에서 선거의 참여조건, 후보자, 투표방법, 투표가치 등은 선거의 중요한 조건이 된다. 이러한 선거의 제반 조건은 국가가 담당하여 충족시킬 수밖에 없기 때문에, 국가는 국가권력의 권원이자 기초로서 민주적 정당성을 부여하는 선거절차에서 최대한으로 국민 의사가 반영되도록 그 조건을 마련해야 한다. 따라서 법적으로 선거권자인 국민에게 과도한 의무를 부담시켜 투표가 용이하지 않도록 하는 법제도는 불허된다.95)

(2) 재외선거의 주체

재외국민은 우리 헌법에서 규정하고 있는 법적 주체이다. 헌법 제2조 제2항에서 "국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다"라고 규정하고 있다. 그런데 과거에는 이러한 재외국민의 개념과 범위를 구체화하는 법률 규정을 찾아 볼 수 없었다. 다만, 재외국민등록법 제1조의 '목적'에서 "이 법은 외국에 거주하거나 체류하는 대한민국 국민을 등록하도록 하여 재외국민의 현황을 파악함으로써 재외국민의 국내외 활동의 편익을 증진하고, 관련 행정 사무를 적절하게 처리하며, 그 밖에 재외국민 보호정책의 수립에 이바지함을 목적으로 한다."고 규정하고 있었다. 또한 동법 제2조의 '등록대상'에 관해서 "외국의 일정한 지역에 계속하여 90일 이상 거주하거나 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민은 이 법에 따라 등록하여야 한다."고 규정하고 있었다. 결국 재외국민의 정의는 법해석에 맡겨져 있었다. 헌법학에서는 '재외국민'이란 "외국에서 영주하거나 장기간 외국에서 체류하며 생활하는 대한민국 국민"을 의미한다.96)

이 후 법률적 차원에서 재외국민을 구체화하는 입법이 이루어졌다. 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조에 의하면, 이 법에서 "재외동포" 란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 1. 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 "재외국민"이라 한다) 2. 대한민국의 국적을 보유하였던 자(대한민국정부 수립 전에 국외

⁹⁴⁾ E.-W. Böckenförde, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HStR I, § 22 Rn. 26 ff.

⁹⁵⁾ H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 250.

⁹⁶⁾ 허 영, 한국헌법론, 박영사, 2011, 191면.

로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자(이하 "외국국적동포"라 한다) 결국, 재외동포의 출입국과법적 지위에 관한 법률에 의하면, "재외동포"란 재외국민과 외국국적동포를 포함하는 개념이다. 따라서 "재외국민"이란 재외동포 중에서 외국국적동포를 제외한외국에 영주하거나 장기간 체류하는 대한민국 국민을 의미한다.

현행 공직선거법(시행 2014. 11. 19)에서는 과거에 사용하던 부재자투표라는 개념 대신에 '재외선거'라는 개념을 사용하고 있다. 구 공선법에서는 재외국민등록을 한 재외국민들이 부재자신고를 하면, 선거인명부에 등재될 수 있었다. 이를 위해 부재자 신고기간을 2개월로 설정하고 있었다. 그러나 현행 공직선거법은 단기체류자와 영주권자를 각각 '국외부재자'와 '재외선거인'으로 구분하였다. '국외부재자'에 해당하는 자는 선거일전에 미리 국외부재자신고를 하여야 하고, '재외선거인'은 재외 공관에서 재외선거인 등록신청을 하여야 한다.

(3) 재외선거의 결과 분석

제19대 국회의원선거 결과에 관하여, 중앙선거관리위원회는 선거인 12만3571명 중 5만6456명이 참여해 투표율 45.7%를 기록했다고 발표했지만, 전체 재외유권자 223만명을 기준으로 할 경우 실질적인 투표율은 2.52%에 불과하다. 결국 재외국민 97.5%가 재외선거에 무관심하다는 결론이 나온다. 재외선거인 등록률이 5.57%였기 때문에 이미 예상가능한 투표율일 수 있다. 재외국민선거의 국가별 투표율을 비교해 보면, 미국 1.19%, 일본 2.12%, 중국 2.67%에 불과하다. 반면 2008년 이탈리아 총선 재외국민선거 투표율은 41.78%, 2007년 프랑스 대선은 24.7%, 2010년 일본 참의원 선거는 3.25% 수준이었다. 이렇게 낮은 투표율의 원인으로는 ① 공관 방문 등록 신청시 불편함, ② 원거리 거주자의 공관투표의 어려움, ③ 선거홍보 부족, ④ 정치적 무관심 등을 들 수 있다.

중앙선거관리위원회는 2010년 재외국민선거 홍보비용으로 88억 원을 지출하였고 이번 19대 총선에도 예산 213억 원을 지출하였다. 재외선거인 1인당 52만원 (2010년 국내 지방선거는 1인당 1만2000원)이 사용된 셈이다. 이러한 막대한 비용을 들여 실시된 재외선거가 유권자의 참여 부진으로 실효성 문제가 제기되고 있다. 낮은 투표율은 재외국민선거제도 도입의 의미를 반감시키는 결과를 가져오게된다.

재외국민선거는 2007년 6월 헌법재판소가 "국내 거소(居所) 요건에 의한 선거 권 제한은 헌법불합치"라는 결정을 내린 이후 본격적으로 논의됐다. 그러나 정치 권은 2008년 12월, 관련법을 국회 본회의에서 통과시키는 시점에도 투표권 부여범위, 대상 선거, 투표 방식에 대해 결론을 내리지 못했다. 결과적으로 관련 법안은 졸속으로 처리되었고 아직까지 영주권자의 참여, 지역구 선거 투표권 부여, 우편투표 도입 문제는 논란이 되고 있다.

2011년에는 선거제도 개선과 법 개정을 위한 최적기였다. 헌법재판소 결정 이후 2년간 준비하면서 제도적 문제점이 드러났고, 총선을 1년 앞둔 시점이라 국민적 관심이 높았기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정치권은 $4 \cdot 27$ 재보선, $8 \cdot 24$ 무상 급식투표, $10 \cdot 26$ 재보선에 온 힘을 쏟아 정치적 대결에만 몰두하고 재외선거의 법제도적 개선에는 관심을 갖지 않았다.

2012년 12월 대통령 재외선거에도 306억 원의 예산이 편성되었었다. 혈세를 낭비하지 않기 위한 가장 시급한 과제는 재외국민의 입장에서 '쉬운 참여' 방법을 제공해 주는 것이다. 지금처럼 등록과 투표를 위해 두 번 공관을 방문해야 하는 것은 생업에 바쁜 재외국민에게 '어려운 참여'를 강요하는 것이다. 쉬운 참여를 위한 대안은 충분히 현존해 있다. 상당수 국가는 우편투표와 공관투표를 병행하고 있고, 미국·독일·오스트리아·영국·호주는 우편투표는 허용하지만 공관투표는 허용하지 않는다.

(4) 지역별 재외선거 투표율

국가별 재외선거 투표율을 살펴보면, 크로아티아는 등록유권자 24명 중 28명이 투표하여 116.67%, 벨라루스는 등록유권자 53명 중 51명이 투표하여 96.23%, 볼리비아는 등록유권자 56명 중 51명이 투표하여 91.07%, 타지키스탄은 등록유권자 67명 중 60명이 투표하여 89.55%, 자메이카는 등록유권자 45명 중 40명이 투표하여 88.89%, 동티모르는 등록유권자 60명 중 53명이 투표하여 88.33%, 브루나이는 등록유권자 56명 중 49명이 투표하여 87.50%, 브라질이 등록유권자 46명 중 39명이 투표하여 84.78%, 우루과이는 등록유권자 72명 중 60명이 투표하여 83.33%, 아르헨티나는 등록유권자 1,338명 중 1097명이 투표하여 81.99%, 파라과이는 등록유권자 741명 중 600명이 투표하여 80.97%, 덴마크는 등록유권자 105명 중 85명이 투표하여 80.95%, 파나마는 등록유권자 116명 중 92명이 투표하여 79.31%, 엘살바도르는 등록유권자 115명 중 91명이 투표하여 79.13%, 몽골이 등록유권자 368명 중 280명이 투표하여 76.09%, 콜롬비아는 등록유권자 221명 중 168명이 투표하여 76.02%, 헝가리는 등록유권자 166명 중 126명이 투표하여 75.90%, 코스타리카는 등록유권자 111명 중 84명이 투표하여 75.68%, 파푸아

뉴기니는 등록유권자 86명 중 63명이 투표하여 73.26%, 네팔은 등록유권자 221 명 중 161명이 투표하여 72.85%이다.

<표 1> 2012년 총선에서 대륙별 재외투표 마감상황

대륙별	재외공관수	선거인수	투표자수	투표율(%)
아주	45	68,712	28,218	41.07
미주	37	34,749	17,053	49.07
구주	45	13,397	7,642	57.04
중동	16	4,533	2,305	50.85
아프리카	15	2,180	1,238	56.79
총계	158	123,571	56,456	45.69

<표 2> 2012년 총선에서 국가별 재외선거 투표율 비교

자격별	재외	예상	등록		투표율(%)	
, , _				투표자수	등록	예상
지역별	국민수	선거인수	유권자수		유권자대비	선거인대비
미국	1,082,708	866,166	22,969	10,293	44.81	1.19
캐나다	128,826	103,061	4,421	1,931	43.68	1.87
중남미	78,962	63,170	7,359	4,829	65.62	7.64
일본	578,135	462,508	18,628	9,793	52.57	2.12
중국	369,026	295,221	23,952	7,876	32.88	2.67
기타	41.4.505	001 000	00.100	10.540	40.05	0.10
아주지역	414,537	331,630	26,132	10,549	40.37	3.18
구주	116,784	93,427	13,397	7,642	57.04	8.18
중동	16,163	12,930	4,533	2,305	50.85	17.83
아프리카	10,883	8,706	2,180	1,238	56.79	14.22
총계	2,796,024	2,236,819	123,571	56,456	45.69	2.52

이러한 결과에서 알 수 있는 바는 영토가 광대하여 우리의 재외국민들이 각지의 다양한 거주지에 살고 있는 경우 그 해당 국가는 상대적으로 투표율이 낮으며, 역 으로 영토가 그리 크지 않은 국가나 지역에서는 투표율이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다. 이는 투표방법의 다양화를 통해 투표율 제고가 가능하다는 반증이 된 다.

(5) 국가별 재외선거의 투표방법

재외선거를 실시하는 국가들은 다양한 투표방법을 선택하고 있다. 투표방법을 유형별로 구분하면 5가지로 나눌 수 있다. 즉, 외교공관이나 기타 지정된 장소에서 실시하는 직접투표, 우편투표, 대리투표, 전자투표, 팩스투표이다. 아래 표 3)에서와 같이, 83개국은 직접투표나 우편투표 및 대리투표 등 하나의 방법으로 재외선거를 한다. 그 중 54개국은 외교공관이나 기타 지정된 장소에서 실시하는 직접투표를 실시하고 있다. 또한 25개국은 우편투표만을 활용하고 있고, 4개국은 대리투표만을 실시한다. 반면 여러 방법을 혼합하여 투표를 실시하는 국가들도 많다. 직접투표와 우편투표를 혼합하여 실시하는 국가로는 일본을 포함하여 12개국이나 된다. 직접투표와 대리투표를 혼합하여 실시하는 국가로는 프랑스를 포함하여 7개국이다. 우편투표와 대리투표를 혼합하여 실시하는 국가로는 연국과 인도가 있다. 직접투표와 우편투표 뿐만 아니라 팩스를 이용한 투표를 활용하는 국가로는 호주와 뉴질랜드가 있다.

현재 우리나라에서 재외선거와 관련하여 실시되고 있는 직접투표의 방법으로는 투표율을 향상시킬 수 없으며, 따라서 다른 여러 국가에서 사용하는 우편투표, 전자투표, 팩스투표 등을 혼합적 또는 병렬적으로 허용하여야만 공관으로부터 거리적 간격이 있는 곳에 거주하는 재외선거권자가 실제로 투표가 가능하게 되어 재외선거의 투표율이 향상될 수 있다.

〈표 3〉 재외선거 투표방법97)

방법	국가 수	국가명
직접투표(단일)	54	아프가니스탄, 앙골라, 아르헨티나, 아제르바이잔, 벨로루시, 보츠와나, 브라질, 불가리아, 중앙아프리카공화국, 콜롬비아, 코트디브아르, 카페베르데, 크로아티아, 체코공화국, 지부티, 도미니카공화국, 에쿠아도르, 적도기니, 핀란드, 그루지아, 가나, 기니비사우, 가이아나, 온두라스, 헝가리, 아이슬란드, 이란, 이라크, 이스라엘, 카자흐스탄, 키르기스탄, 라오스,
		몰도바, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 페루, 핏케언섬, 폴란드, 루마니아, 러시아, 르완다, 상투메프린시폐, 세네갈, 싱가포르, 남아프리카, 수단, 시리아, 튀니지, 터키, 우크라이나, 우즈베키스탄, 베네수엘라, 예멘
우편투표(단일)	25	오스트리아, 방글라데시, 보스니아헤르체코비나, 캐나다, 덴

⁹⁷⁾ Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007, The International IDEA Handbook: Voting from Abroad, Trydells tryckeri AB, Sweden, pp. 23-24.

			마크, 포클랜드제도, 피지, 독일, 지브롤터, 건지, 아일랜드,	
			이탈리아, 저지, 레소토, 리히덴슈타인, 룩셈부르크, 말레이	
			시아, 맨섬, 마샬군도, 멕시코, 노르웨이, 파나마, 스위스, 타	
			지기스탄, 짐바브웨	
대리투표(단일)		4	모리셔스, 나우르, 토고, 바누아투	
			쿡아일랜드, 인도네시아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 미크	
	직접·우편	12	로네시아, 팔라우, 필리핀, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인,	
			타이	
혼합	직접·대리	7	알제리, 베냉, 차드, 프랑스, 가봉, 기니, 말리	
근입	우편·대리	2	영국, 인도	
	직접 우편.			
	대리	2	벨기에, 스웨덴	
	7)rl	4	호주(직접 우편 팩스), 에스토니아(직접 우편 전자), 네덜란드	
	기타 	4	(우편·대리·전자), 뉴질랜드(직접·우편·팩스)	
불분명		4	볼리비아, 그리스, 니카라과, 오만	
총계		114		

3. 공직선거법상 재외선거의 문제점

(1) 재외선거인에게 지역구국회의원 선거권 미부여

헌법재판소 결정(헌재 2007. 6. 28, 2004현마644, 2005현마360 병합)에서는 국회의원선거에 재외선거를 도입하도록 의무화하고 있다. 그러나 개정 공선법 제 218조의5에서는 대통령선거와 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에만 재외선거인의 선거권을 부여하고 있다. 이러한 개정 공선법 규정이 주민등록(또는 국내거소)이 되어 있지 않다는 이유로 재외선거인에게 지역구국회의원 선거권을 부여하고 있지 않는 것은 선거권을 차별하고 차별의 헌법적 정당성이 없기 때문에 위헌성이 높다고 할 수 있다. 재외선거인에게 주민등록이 되어있지 않다는 이유로 국민의 대표자인 국회의원을 선출할 권리인 선거권을 부여하지 않는 것은 국민의 선거에 의하여 국회의원이 선출되어야 한다는 헌법 제40조 제1항에 위반되는 것이다. 헌법은 우리나라 국적을 지닌 재외선거인에게 임기만료에 따른 비례대표국회의원 선거권만을 부여하도록 하고, 주민등록이 없다는 이유로 지역구국회의원 선거권만 부여하지 않아도 되도록 입법자에게 광범위한 입법형성권을 부여하고 있지 않다. 헌법상 거주・이전의 자유가 보장되어 있고, 통신과 교통이 고도로 발달된 오늘날 주민등록

된 주소지가 없음을 이유로 재외선거인에게 선거권을 부여하지 않는 것은 선거권을 본질적으로 침해하는 입법작용이라 할 수 있다. 2015년 1월부터 우리나라 국적을 지닌 해외 영주권자에게도 주민등록증을 발급해주는 "재외국민 주민등록 제도"가 시행되기에 재외선거인도 주소지가 생기게 된다. 지역구 설정에 있어서 가족관계등록기준지를 기준으로 정하거나 재외선거인의 국내 최종 주소지를 지역구로 정하고, 그 이후에는 지역구 변경을 할 수 없도록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 또한 만약 가족관계 등록기준지가 없는 재외선거인의 경우에는 친척이나 관련 가족의 주소지를 지역구로 정할 수 있도록 대안이 마련되어야 한다.

지역구 후보자에 대한 정보부족이나 투표용지의 발송·회송을 위해 선거기간이 짧다는 이유는 재외선거인에게 선거권을 부여하지 않는 것은 헌법적 정당성을 얻을 수 없다. 국회의원선거에 있어서 국내의 주민등록된 선거권자는 지역구국회의원선거와 비례대표국회의원선거에서 각각 1인 1표를 부여받고 있는 반면, 재외선거인에게 지역구국회의원 선거권을 부여하지 않는 것은 보통선거원칙에 위반될 뿐만 아니라, 동시에 주민등록자와 재외선거인 간의 지역구국회의원선거에 있어서 투표가치의 차별을 하는 것이므로 평등선거원칙에도 위반되게 된다.

일본의 경우 재외선거제도 도입 당시에는 참의원 선거와 중의원 선거 모두 비례 대표선거권만 재외국민에게 부여하는 부칙 규정을 두었다. 이에 따라 2000년 6월에 실시된 제42회 중의원 의원총선거부터 2005년 9월에 실시된 제44회 중의원 의원총선거까지 3회의 중의원 의원선거와 2회의 참의원 의원통상선거에서 재외선거가 실시되었고, 5회의 선거 모두 재외국민에게 비례대표선거권만 부여하였다.98) 그러나 2005년 9월 14일 일본 최고재판소는 재외선거소송사건과 관련하여 재외선거의 대상을 당분간 참의원과 중의원의 비례대표선거에 한한다는 공직선거법 부칙을 위헌으로 판결하였다. 이에 따라 일본에서는 2006년 6월 14일 공직선거법 개정으로 중의원 소선거구 및 참의원 선거구 선거와 이와 관련된 재·보궐선거까지 재외국민의 선거권을 부여하게 되었다.

(2) 재외선거의 공정성 확보

1) 선거의 공정성과 그 헌법적 근거

선거의 공정성이란 선거과정에 있어서 국민의 의사가 정확하게 반영될 수 있도록 선거 제반조건에 대한 공정한 관리를 의미한다. 선거에 있어서 정당이나 후보자간

⁹⁸⁾ 일본의 재외선거제도의 연혁은 「일본재외선거편람」, 일본재외선거연구회 편, 2007, 5-7면 참조.

의 공정한 경쟁이 가능한 구조가 법제도적으로 전제되어야, 경쟁당사자간의 공정한 경쟁이 가능하며, 금력이나 권력 등에 의해 특정 정당이나 후보자에게 유리하게 작용하는 외부적·내부적 조건을 배척할 수 있다. 선거의 공정성은 선거구 획정, 입후보 과정, 후보자 결정, 선거운동, 투표, 당선자 결정, 그리고 선거쟁송 등의 선거의 전체과정에서 선거 참여자간의 기회균등을 포함하는 개념이다.99)

선거운동의 자유도 '선거의 공정성 보장'이라는 공익을 위하여 필요한 경우에 는 법률로써 제한할 수 있도록 우리 헌법 제37조 제2항은 규정하고 있다. 공직선거 법도 선거의 자유와 공정성을 확보하기 위하여 선거운동의 주체, 기간, 방법 등에 대하여 일정한 제한을 가하고 있다. 공직선거법의 각 조항들에 의한 선거운동의 제 한은 의사표현의 내용 그 자체에 대한 제한이 아니라 선거운동 과정에서 예상되는 다양한 선거운동의 방법 중에서 특히 중대한 폐해를 초래함으로써 선거의 자유와 공정성을 해칠 우려가 크다고 인정되는 의사표현의 특수한 수단방법에 국한하고 있 고, 또한 제한의 경우에도 필요한 경우에 최소한의 정도를 넘지 않아야 한다. 선거 의 공정성과 관련이 있는 헌법적 근거규정들은 국회의원선거와 대통령선거에서 각 각 헌법 제41조 제1항100)과 헌법 제67조 제1항101)이 있다. 또한 선거관리의 공정 성과 관련하여서는 헌법 제114조 제1항102)과 헌법 제116조 제1항103)의 규정이 있다. 재외선거인에게 지역구국회의원선거권을 부여하지 않는 근거로 선거의 불공 정성 유발가능성을 들고 있는데, 이는 선거의 공정성 확보라는 국가의 과제를 선거 권자의 책임으로 전가하는 것이나 다름없다. 재외국민에게 선거권을 부여하는 것은 헌법상 보통선거원칙상 당연히 인정되어야 하는 것이고, 선거의 공정성 확보 문제 는 국가가 법제도적으로 해결해야 하는 과제인 것이다.

재외선거의 공정한 관리를 위하여 선거관리 기구의 인적·물적 지원시스템을 확충해야 한다. 우리나라의 경우 재외선거를 위해 '재외선거관리위원회'를 두고 있다. 재외선거관리위원회는 164개 공관에 설치되어 있다. 선거일 전 180일부터 선거일 후 30일까지 약 7개월간 설치된다. 재외선거관리위원회의 위원의 자격요건은 정당원이 아닌 국회의원 선거권을 지닌 자이며, 구성은 중앙선관위 지명 2인, 국회교섭단체를 구성하는 정당 추천 각 1인, 공관장 또는 공관장 추천직원 중 1인이다. 또한 공관마다 해당 공관장이 당연직 재외투표관리관이 된다. 그런데 이 정도의 인

⁹⁹⁾ 음선필, "대통령의 선거중립의무", 「헌법학연구」제17권 제2호, 2011, 65-66면.

¹⁰⁰⁾ 헌법 제41조 ① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.

¹⁰¹⁾ 헌법 제67조 ① 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다.

¹⁰²⁾ 헌법 제114조 ① 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.

¹⁰³⁾ 헌법 제116조 ① 선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.

원과 조직으로는 광범위한 지역 및 수많은 재외국민에 의한 재외선거와 관련하여 발생하는 선거범죄를 예방하고 단속하기에는 역부족이다. 선거범죄를 예방하고 단 속하기 위한 인원과 조직을 충분히 확보하는 것이 급선무이다.

2) 공정성 확보방안

선거의 공정성 논의는 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 '절차적 공정성'이고 다른 하나는 '선거운동의 공정성'이다. 절차적 공정성은 주로 선거인명부 작성, 투표, 개표 등 선거관리의 절차가 법규정에 위반됨 없이 모든 선거권자에게 공평하게 적용되는가의 문제이다. 반면, 선거운동의 공정성은 후보자나 정당 등이 당선을 위해 행하는 선거운동과정의 공정성을 말하며, 선거사범에 대한 사후 처벌문제를 포함한다. 절차적 공정성은 선거관리 담당기관의 사전준비와 철저한 집행으로 확보될 수 있으나, 선거운동의 공정성은 우리나라 주권이 미치지 않는 국외에서 발생하는 불법선거운동에 대한 문제이므로, 입법에 의한 공정성 확보가 필수적이다.

① 절차적 공정성 확보방안

재외선거에 관한 사무를 공정하게 관리하기 위해서 공관마다 재외투표관리관을 두는데, 해당 공관의 장이 당연직으로 재외투표관리관이 된다. 재외투표관리관은 재외선거인의 등록신청과 국외부재자 신고를 접수하여 국내로 송부하며, 재외국민의선거권 행사에 필요한 사항을 홍보·지원하고 재외투표소 설비, 재외투표 국내 회송 등 재외선거사무를 총괄하여 관리하는 역할을 하며, 재외선거 전반에 대한 재외선거관리위원회의 업무를 지원한다. 재외선거에 있어서 투표소 설치 및 투표 진행의 공정성 확보가 중요하다. 공직선거법 제218조의20 제2항에서는 재외선거관리위원회에 재외투표소별로 재외선거인 중 2명을 투표참관인으로 둘 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 투표참관인뿐만 아니라, 재외국민 5천명 이상인 공관마다 선관위소속 공무원과 지방자치단체 소속 공무원 중 선거관리 경험이 있는 자 각 1인을 파견하여 선거관리관이 수행하는 공관투표 업무를 지원하도록 해야 한다.

② 선거운동의 공정성 확보방안

국외부재자와 재외선거인에 대해 국외에서 행하는 불법행위는 형법 제3조에 의하면 외국에서 죄를 범한 내국인에게도 적용되지만, 기소 후에도 우리나라 국적자인 국외범이 국내법정에 출석하지 않아 궐석재판으로 진행되기 쉽다. 그리고 재판을 진행해서 형을 확정한다고 하여도 피고인이 귀국하지 않아 신병 확보가 되지 않으면, 형 집행을 할 수 없으므로 실효성이 없게 된다. 국외에서의 불법선거 조사활동을 할 수 없고 증거자료를 확보하는데 문제가 있다.

재외선거에서 선거운동의 공정성을 확보하기 위한 방안으로는 재외선거와 관련한 선거범죄에 대해서는 국외선거사범에 대한 공소시효 연장과 선거법 위반 혐의가 명 백한 재외선거범죄자 중에서 조사불응자에 대한 여권발급 제한, 외국인 재외선거범 죄 혐의자 입국제한 등을 고려할 수 있다. 현재 국외선거범에 대한 공소시효를 일 반시효보다 길게 해당 선거일 후 5년으로 규정하고 있는 것¹⁰⁴⁾은 국외선거운동에 있어서 공정성을 확보하고자 함에 있다.

국내 선거에서는 연설이나 대담 또는 전자우편에 의한 선거운동 등이 행해질 수 있는 반면, 선거운동의 공정성을 위해 재외선거권자에게는 전화, 말, 인터넷광고, 방송시설 등 제한된 수단으로만 선거운동을 할 수 있도록 공직선거법은 규정하고 있다.105)

4. 재외선거에서 투표율 제고 방안

(1) 재외선거인 투표방법의 간편화

선거권을 지닌 자라도 선거인 명부에 등록되어 있지 않으면, 선거권을 행사하지 못하게 된다. 국내선거의 경우 부재자신고를 제외하고, 구·시·군의 장이 직권으로 선거인 명부를 작성하기 때문에 등록이나 신고의 절차가 필요없지만, 재외선거의 경우에는 재외국민의 소재지 파악이 어렵고 자격요건과 신원확인을 하기 위해서 등 록신청이나 신고의 절차를 요구하고 있다. 현행 공직선거법 규정에 의하면, 외국에 서 투표를 하려는 자로서 국외에 거주하는 영주권취득자와 해외이주자의 경우에는

¹⁰⁴⁾ 공직선거법 제218조의26(국외선거범에 대한 공소시효 등) ① 제268조제1항 본문에도 불구하고 국외에서 범한 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 5년을 경과함으로써 완성한다. ② 국외에서 이 법에 규정된 죄를 범한 자로서「형사소송법」에 따라 법원의 관할을 특정할 수 없는 자의 제1심 재판 관할은 서울 중앙지방법원으로 한다.

¹⁰⁵⁾ 공직선거법 제218조의14(국외선거운동 방법에 관한 특례) ① 재외선거권자(재외선거인명부등에 올라 있거 나 오를 자격이 있는 사람을 말한다. 이하 같다)를 대상으로 하는 선거운동은 다음 각 호에서 정한 방법으로 만 할 수 있다.

^{1.} 제59조제2호·제3호에 따른 선거운동

^{2.} 위성방송시설(「방송법」에 따른 방송사업자가 관리·운영하는 국외송출이 가능한 국내의 방송시설을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 이용한 제70조에 따른 방송광고

^{3.} 위성방송시설을 이용한 제71조에 따른 방송연설

^{4.} 삭제 <2012.2.29>

^{5.} 제82조의7에 따른 인터넷광고

^{6.} 전화(송·수화자 간 직접 통화하는 방식에 한한다)를 이용하거나 말로 하는 선거운동

'재외선거인 등록'을, 주민등록이 되어 있는 일시체류자나 국내거소신고를 한 영주권취득자와 해외이주자의 경우에는 '국외부재자 신고'를 하도록 규정하고 있다 (공선법 제218조의4106) 및 공선법 제218조의5). 재외선거인명부는 중앙선거관리위원회가, 국외부재자신고인명부는 구·시·군의 장이 각각 명부작성권자이다. 우리나라의 공직선거법에서 국외부재자 신고는 공관에 방문하거나 구·시·군의 장에게 직접 신고하거나 우편으로 신고도 가능하다. 재외선거인 등록신청은 공직선거법이 개정되어 공관에 직접 방문하여 신청하는 방법뿐만 아니라, 전자우편을 이용하여 신청하는 방법이 도입되었다.107)

현행 재외선거제도에 의하면, '수시명부제'를 채택하고 있어 매 재외선거마다 재외선거권자는 등록신청을 하여야 한다.108) 재외선거권자는 거주지의 변경이 없어도 매번 재외선거 때마다 외교공관을 방문하여 서면으로 등록신청하거나 선거 때마다 등록신청하여야 한다. 재외선거권자에게 동일한 등록신청이나 신고의 반복의 불편함을 해소시키고 재외선거의 관리비용의 절감이라는 측면에서 현행 수시명부제는 변경될 필요성이 있다. 그 대안으로 미국에서 사용하는 '준영구명부제'를 도입하는 방안을 고려해 봄직하다. 재외선거권자가 선거인 명부등록 및 국외부재자 신고를 할 때 일정한 의사를 밝히면 정기적으로 예정된 다음 2번의 선거에서 재차 등록신청이나 부재자신고를 하지 않아도 선거에 참여할 수 있다.109) 영국은 한번 등록하면 1년간 유효한 준영구명부제이다. 우리나라의 경우에도 특정한 해에는 국회의원 총선거와 대통령선거가 동시에 치루어지는 경우가 있으므로 재외선거권자에게 선거에 참여할 수 있는 기회를 넓혀준다는 시각에서 준영구명부제를 도입할 필요성

¹⁰⁶⁾ 공직선거법 제218조의4(국외부재자 신고) ① 주민등록이 되어 있거나 국내거소신고를 한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 외국에서 투표하려는 선거권자(지역구국회의원선거에서는 국내거소신고가 되어 있는 선거권자는 제외한다)는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하는 때마다 선거일 전 150 일부터 선거일 전 60일까지(이하 이 장에서 "국외부재자 신고기간"이라 한다) 서면 또는 전자우편으로 관할 구·시·군의 장에게 국외부재자 신고를 하여야 한다. 이 경우 외국에 머물거나 거주하는 사람은 공관을 경유하여 신고하여야 한다. 1. 사전투표기간 개시일 전 출국하여 선거일 후에 귀국이 예정된 사람 2. 외국에 머물거나 거주하여 선거일까지 귀국하지 아니할 사람

¹⁰⁷⁾ 공직선거법 제218조의5(재외선거인 등록신청) ① 주민등록이 되어 있지 아니하고 국내거소신고도 하지 아니한 사람으로서 외국에서 투표하려는 선거권자는 대통령선거와 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거를 실시하는 때마다 선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지(이하 이 장에서 "재외선거인 등록신청기간"이라 한다) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 중앙선거관리위원회에 재외선거인 등록신청을 하여야 한다. <개정 2012.10.2.>

^{1.} 공관을 직접 방문하여 서면으로 신청하는 방법. 이 경우 대한민국 국민은 가족(본인의 배우자와 본인·배우자의 직계존비속을 말한다)의 재외선거인 등록신청서를 대리하여 제출할 수 있으며, 대리하여 제출하는 사람은 자신의 여권사본을 함께 제출하여야 한다.

^{2.} 관할구역을 순회하는 공관에 근무하는 직원에게 직접 서면으로 신청하는 방법. 이 경우 제1호 후단을 준용한다.

^{3.} 전자우편을 이용하여 신청하는 방법

¹⁰⁸⁾ 공직선거법 제218조의13(재외선거인명부등의 확정과 송부) ① 재외선거인명부등은 선거일 전 30일에 확정되며, 해당 선거에 한하여 효력을 가진다.

¹⁰⁹⁾ 미국 군인 및 해외시민부재자투표법 (Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act of 1986) 제104조 참조.

이 크다.

공관으로부터 먼 지역의 거주하는 재외선거인이 거리와 시간상의 어려움으로 등록신청이 불가능한 경우가 많이 있다. 또한 이러한 문제를 보완하기 위해 재외선거인 등록신청의 경우에 우편 등록신청 뿐만 아니라, 팩스 등록신청, 인터넷 등록신청도 가능하도록 하여야 한다. 외국의 경우에도 미국, 영국, 프랑스 등의 국가에서는 직접 공관을 방문하는 방법 이외에도 우편을 통한 신청이 가능하도록 하고 있다. 또한 미국의 여러 주(州)에서는 인터넷, 팩스로도 등록신청이 가능하도록 열어두고 있다.

투표 때 제시하는 신분증을 여권에 한정하지 말고 운전면허증 또는 외국인등록증도 가능토록 해야 한다. 인터넷등록신청시에 투표자 신원확인방안으로 전자서명법에 의한 전자서명을 이용하거나, 또는 본인 인증제를 활용할 수 있다. 인증을 위한방법으로는 공인인증서 또는 모바일을 통한 인증 등이 있다.

독일은 서명법에 의하여 투표자 신원확인을 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 신원확인을 위한 방법으로 변경가능한 핀(Pin: 개인적 동일성 번호)과 탄(Tan: 업무처리번호)으로 대칭적인 암호를 사용함으로써 안전성 문제를 대비하였다.110) 인증법은 인증을 위한 다양한 안전성 단계로 구분된다. 공직선거의 중요성 때문에 공인된 전자적 인증이라는 최상의 안전성 기준이 요구된다.111) 이러한 전자적 인증에 대해 자필서명과 동일한 효력을 부여해야 한다.112) 전자적 인증은 인증키와 인증검사키를 지닌 비대칭적 암호절차에 기초하여야 한다. 즉, 하나의 암호는 다른 암호와는 별개로 다시 해독되어야 한다.113) 인증검사키는 오로지 개인 자신에게만 귀속되고, 그 사람의 정보가 인증되었는지 여부와 그 투표자료가 추후에 변경되었는지 여부를 확인할 수 있어야 한다.114) 이러한 절차를 통해 공인인증기관이 인정한 공인인증서에 의해 그 자연인이 동일인인지 여부를 확인한다.115) 공인인증서는 확인상태에 있어야 하고,116) 투표절차에서 그 진정성이 검사되어야 한다.117)

(2) 재외투표 방법의 다양화

¹¹⁰⁾ Der Spiegel 12/99, S. 57.

¹¹¹⁾ 독일 § 2 SigG.

¹¹²⁾ 독일 § 6 IISigG 및 Art. 5 SigRL.

¹¹³⁾ Geis, NJW 1997, S. 3000; Roßnagel, NJW 1998, S. 3312.

¹¹⁴⁾ Roßnagel, NJW 2001, S. 1817.

¹¹⁵⁾ 독일 § 5 SigG.

¹¹⁶⁾ 독일 § 5 I SigG.

¹¹⁷⁾ O. R. Rüß, E-democracy - Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 520; 이부하, 전자민주 주의와 인터넷 선거, 「공법학연구」제10권 제2호, 2009. 5, 119면.

헌법재판소는 "선거권의 제한은 불가피하게 요청되는 개별적·구체적 사유가 존재함이 명백할 경우에만 정당화될 수 있고, 막연하고 추상적인 위험이나 국가의 노력에 의해 극복될 수 있는 기술상의 어려움이나 장애 등을 사유로 그 제한이 정당화될 수 없다." 118)고 판시하고 있다. 재외선거인이 공관에 직접 가서 투표하는 방법 이외에 여러 대안을 국가가 마련할 수 있음에도 불구하고 국가가 이러한 노력을 게을리함으로써 실질적인 국민주권 실현에 장애가 유발된다면 이는 국민의 기본권에 대한 침해를 가져온다.

재외선거권을 가진 투표자수인 230만 재외국민이 109개국, 164개의 재외공관에서만 투표할 수 있게 하면 투표율이 현저히 떨어질 것이다. 따라서 이미 많은 국가 (오스트리아 등 25개국)에서는 우편투표만을 재외투표의 방식으로 채택하고 있거나 혼합방식(일본 등 12개국)으로서 직접선거나 우편투표 등을 함께 활용하는 국가들도 있다. 네덜란드 등 4개국은 우편투표, 대리투표, 전자투표, 팩스투표 등을 활용하고 있다.

1) 우편투표

투표소를 재외공관으로 제한하는 경우 거리상으로 공관으로부터 먼 지역에 거주 하는 재외선거권자가 선거권 행사에 있어 문제가 발생한다. 투표소를 우리나라 대 사관, 총영사관 등 재외공관으로 제한한 투표방식은 변경하여야 한다. 현행 공직선 거법 제281조의 17에 의하면, 재외투표소는 공관에만 설치해야 하고, 공관의 협소 등 부득이한 경우에만 대체시설에 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 재외공관은 전 세계 230여 개국 가운데 109개국, 164개 공관이 설치되어 있으며 이들 공관 중 157개 공관에 투표소를 설치하고 있다. 외교통상부에 따르면, 재외 국민이 거주하 는 국가는 모두 176개국에 달한다. 이에 따라 전체 164개 공관에 투표소를 모두 설치하더라도 67개국의 재외국민은 선거인 명부 등록과 투표를 위해 두 차례 국경 을 넘어 타국의 공관을 방문해야 한다. 따라서 선관위도 유권자가 2만명 이상이면 서 공관이 멀리 떨어져 있는 지역에는 추가 투표소를 설치하는 방안을 추진키로 하 였다. 그러나 국내 투표소 설치비용은 한 투표소 당 230만원이지만, 외국에서는 2 천 700만원이 들어 37곳을 늘리면 10억원이 필요하다는 것이 선관위의 설명이다. 또한 미국과 중국과 같은 영토가 넓은 국가의 경우에는 투표소가 설치된 공관까지 가기 위해 많은 시간과 비용을 들여야 할 상황이다. 예컨대 미국 노스다코타주 거 주자는 1천 500km 떨어져 있는 시카고 총영사관 관할이어서 투표를 하려면 서울~

¹¹⁸⁾ 헌재 2007. 6. 28, 2004헌마644, 「판례집」제19권 1집, 859 (860).

부산의 약 4배 거리를 왕복해야 한다. 투표 한번 하려면 최소 수십 만원의 비용과이를 이상의 시간을 할애해야 한다. 유권자 수가 20만 명이 넘는 로스앤젤레스 (LA)총영사관의 경우 투표소 한 곳이 하루 2천~3천명밖에 수용하지 못해 투표권행사에 차질이 빚어질 우려도 제기되고 있다. 경제협력개발기구(OECD) 가입국 중공관투표와 함께 우편투표도 실시하는 나라는 영국과 일본을 포함해 20개국이나된다. 해외 공관에서는 투표소 및 주차시설 등의 한계로 하루 2천~3천명 밖에 투표를 할 수 없는 상황이다. 이러한 이유로 투표소 투표의 현실적인 문제로 인해 우편투표나 인터넷투표를 적극적으로 허용해야 하다.

우편투표에는 3가지 방법을 고려할 수 있다. 첫째, 공관 접근이 용이하지 않은 지역거주자에 대해서는 우편투표가 불가피하다. 이 경우 국제적으로 신뢰성 있는 국제우편회사(예를 들면, EMS)를 활용하는 것이 대안일 것이다. 둘째, 미국 LA나일본 오사카와 같이 인구밀집지역에서는 제한된 지역에 우편투표를 실시할 수 있다. 이는 미국 LA¹¹⁹⁾나 일본 오사카의 경우 시내에 수십 개의 투표소가 필요하기때문에 투표소 설치문제를 해결할 수 있다. 셋째, 재외국민이 공관투표와 우편투표중 스스로 선택하여 투표를 하는 경우이다.

우편투표제도의 단점은 비밀선거나 직접선거 원칙을 해칠 위험이 있다는 것이다. 이를 방지하기 위해 '본인확인서약서' (Oath of Identification)를 함께 첨부하여 우편투표하도록 하는 방법이 가능할 것이다. 이미 캐나다와 호주 등에서는 우편투표의 공정성을 확보하기 위한 방안으로서 '선언서'(declaration)를 첨부하여 우편투표하는 방식을 취하고 있다.

현행 공직선거법에 의해 재외투표소인 공관에서 투표를 할 경우, 선거일 전 9일까지만 설치·운영되기 때문에 대통령선거에서는 최대 14일간, 국회의원선거에서는 최대 5일간의 국내 선거운동을 살펴본 후에 지지후보자를 선택해야 하는 문제가 있다. 그리고 일반적으로 외교행당에 의한 투표용지의 발송 및 회송의 총 소요기간은 공관에 재외투표소를 설치·운영하는 기간을 고려해야 하므로, 우편투표에 소요되는 기간보다 더 장기간을 요하는 것이 일반적이다.

2) 인터넷투표

미국 LA에서는 20~30만 명이 투표를 해야 하는데 현지 총영사관에서 수용이 불가능하다. 또한 미국에서는 재외국민 투표를 12개 공관에서 할 수 있지만, 지리

¹¹⁹⁾ 미국 LA의 경우 선거권자 6천 명당 1개의 투표소를 설치하게 되면, LA에는 30여개의 투표소가 필요하게 된다.

적인 특성상 애리조나주에서 로스앤젤레스(LA) 공관까지 가려면 이동시간이 1박 2일 걸리고 비용도 700~800달러씩 들기 때문에, 인터넷투표를 고려해야 한다. 또한 투표용지 발송·배송 과정에서 국외거소 부실 기재로 인한 투표용지 반송, 수취인 부재, 배달 지연 등이 빈번하게 발생할 가능성이 높다. 이는 우편투표의 한계로서 인터넷투표 등 대체수단이 불가피함을 증명하는 것이다. 다만, 인터넷투표의 도입으로 인한 페단을 막기 위해 선거의 공정성 확보방안을 마련하는 것이 필수적이다.

인터넷투표를 위한 전반적인 기술적 조건들이 충족되어야 한다. 기술적인 안전성, 정확성, 신뢰성, 접근성이 담보되어야 전자민주주의가 제대로 도입될 수 있다.120)이를 위해서 선거시에 컴퓨터 등 물적 요소가 물리적 및 가상적 해킹으로부터 또는바이러스의 공격으로부터 보호될 수 있어야 한다. 그리고 중복투표의 방지와 어떠한 투표도 상실하지 않도록 하기 위해 투표결과의 정확한 전송 및 저장 그리고 집계가 이루어지도록 기술적 시스템의 구축과 중앙컴퓨터 시스템이 충분한 공간을 확보하고 있어야 한다. 완벽한 사전적인 안전보장시스템은 실현불가능하기에, 인터넷투표와 관련한 불법행위에 대해서는 형사법적 제재를 실효성있게 적용해야만 한다. 인터넷투표에서는 컴퓨터를 사용하기 어려운 장애인이나 기술적인 능력의 부족으로인한 취약계층에게 인터넷투표가 가능하게 제도적 뒷받침이 이루어져야 한다. 선거방법에 있어서 인터넷투표만을 요구하여 인터넷을 사용할 수 없는 사람들이 선거에참여할 수 없는 조건을 만들어서는 안된다. 따라서 투표방법에 있어서 투표소에서의 투표와 인터넷투표의 양자 중 선택하여 참여할 수 있게 한다면, 인터넷을 활용할 수 없는 선거인도 다른 방법을 선택할 수 있게 된다.121)

인터넷투표에서는 중복투표의 방지가 중요하다. 이를 위해서는 유권자 개개인에게 별도의 인증키를 담은 패스워드를 배포하는 방식을 취해야 한다. 인터넷투표에 있어서 핵심적인 장애물은 통신망에서 투표권자의 동일성을 확인하는 작업이다. 이는 제3자가 투표권자를 대신하여 불법으로 투표하거나 자신의 투표결과를 변경하는 것을 방지하는 시스템을 구축해야 한다. 인터넷투표에 의할 경우 가족이나 제3자에게 투표결과가 노출될 수 있는 문제점이 있다. 또한 선거관리기관이나 다른 사인에의해 투표결과를 역추적하여 그 투표권자를 알 수 있는 경우가 발생할 수 있다. 이를 위한 제도적 장치로서 유권자 개인정보와 개개 유권자의 투표결과를 분리 처리하여, 개개 유권자의 투표결과를 추적할 수 없도록 차단하는 기술적 장치를 마련해야 한다.

¹²⁰⁾ 박선영, "정보화사회에서의 정치적 기본권 -인터넷의 정치적 기능을 중심으로-", 「공법연구」제33집 제1호, 2004, 391면.

¹²¹⁾ 이부하, "공직선거법상 재외선거권에 관한 법정책적 검토", 「법과정책연구」제11집 제2호, 2011, 552면.

5. 결 론

국회의원선거에서 재외선거의 투표율이 낮은 이유는 여러 가지로 분석될 수 있지만, 특히 한번 선거를 함에 있어서 절차나 시간상의 번거로움과 투표방법상 공관투표의 획일화가 주요하게 영향을 미쳤다고 사료된다. 재외선거의 참여율을 높일 수 있는 방안을 법제도적으로 적극 검토해야 한다. 현행 재외선거인 투표방법을 공관에 직접 방문하여 하는 투표와 우편투표뿐만 아니라, 인터넷 투표 등도 도입함으로써 투표율을 높이기 위한 다양한 방법을 도입하도록 법제도를 개선해야 한다. 즉, 투표방법의 다양화가 필요하다. 영토가 넓은 국가에 거주하는 재외선거인이 투표소에 가서 투표하는 현실적인 어려움과 선거권의 용이한 행사를 위해 우편투표나 인터넷투표를 적극적으로 도입해야 한다. 또한 '준영구명부제'를 도입할 필요성이 있다.

공직선거법에서는 지역구국회의원선거에 대해 재외선거인의 선거권을 부여하고 있지 않다. 이러한 공직선거법 규정은 헌법이 요구하는 보통선거원칙과 평등선거원 칙에 위반되게 된다. 재외선거인의 지역구 설정에 있어서는 가족관계 등록기준지를 기준으로 정하거나 재외선거인의 국내 최종 주소지를 지역구로 정하고, 그 이후에는 지역구 변경을 할 수 없도록 하는 방안이 고려될 수 있다.

VI. 선거운동의 자유 확대와 효율적인 선거비용·정치자금 규제 방안

1. 들어가는 말

1948년 5월 10일 제헌의회 구성을 위한 선거를 실시한 이래 대한민국에서는 수 많은 선거가 있었고, 어느덧 한국정치는 70년에 가까운 역사를 가졌다. 특히 1987 년 민주화 이후 본격적인 민주정치가 시작되었고 한 세대가 지나가고 있음에도 정 치개혁은 늘 논의되고 있는 과제이다. 한국 민주주의가 비민주적 체제로 퇴행하지 는 않았지만, 그렇다고 기대에 부응하는 이상적 방향으로 나아가지도 못하여 이른 바 '회색지대'에 머물러 있다고 평가하는 견해122)도 있다. 정치에 대한 불신은 여전하고, 무엇 하나 속 시원히 해결되는 것을 보지도 못하고 있다. 그간 정치개혁 에 대한 시도는 계속 있어왔고, '정치개혁이 화두'라는 말은 자주 들어 익숙해져 마치 관용어(慣用語)처럼 인식되기도 한다. 어쩌면 정치개혁을 이루어낸다 또는 완 성한다는 것은 그 자체가 모순일 수도 있다. 정치가 생물처럼 끊임없이 변화하는 속성을 지니고 있는데, 그런 가변적인 대상을 놓고 고정적이고 정태적인 대상을 바 꾸는 것으로 문제의 인식을 하는 것은 첫 단추를 잘못 끼우는 셈일 수도 있다. 결 국 정치개혁은 동태적인 정치현상에 대응하여 미래지향적으로 제도를 개선함으로써 과거와 현재에 발생한 문제점을 시정함과 동시에 향후 예측되는 문제점을 미리 대 비하여 바람직한 방향으로 유도하고자 하는 목적을 가지고 수행되는 일련의 제도 및 관행의 개선 작업이라고 조심스레 규정해 본다.

많은 정치개혁의 요소들 중 정당, 정치자금, 선거제도를 키워드로 꼽을 수 있을 것이다. 이 세 가지 사안은 정치개혁의 핵심적 내용을 이루고 있으면서 상호 연관 작용을 하므로 완전히 따로 떼어 논의하기 어렵다¹²³). 특히 선거제도는 정당체계에 직접적인 영향을 미친다¹²⁴). 바람직한 정치개혁을 위해서는 이들 상호 연관된 요소들을 종합적으로 고려하여 제도적 개선책을 모색함으로써 정치개혁이 대증적이고 근시안적인 처방에서 벗어나 새로운 정치적 환경의 조성을 위한 근본적인 변화를 기대할 수 있을 것이다¹²⁵). 여기서는 이들 중 정당, 정치자금 그리고 선거제도 중 선거운동의 자유를 중심으로 정치개혁에 관해 언급하고자 한다.

¹²²⁾ 장훈, 「20년의 실험 - 한국 정치개혁의 이론과 역사」, 나남, 2014, 15면.

¹²³⁾ 강원택, 「정치개혁의 과제와 전망: 정당, 선거, 정치자금」, 정보통신정책연구원, 2004, 10면.

¹²⁴⁾ 예를 들어 소선거구 다수대표제가 양당제를 초래하고, 비례대표제가 다당제를 가져오는 경우.

¹²⁵⁾ *Ibid.*

2. 정당과 정치개혁

(1) 서설

우리 대한민국헌법 제1조 제2항은 「대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권 력은 국민으로부터 나온다. 고 하여 국민주권주의 워칙과 주권의 행사방법을 규정 하고 있다. 국민주권은 치자와 피치자의 동일성을 나타내며, 민주주의의 실현수단이 자 민주주의의 한 내용을 이루고 있다126). 이러한 국민주권에 의해 실현되는 정치 가 민주정치이다. 민주정치는 곧 국민주권의 구현형태이다. 우리 헌법은 대의제를 주 원칙으로 하면서 직접민주제를 가미하고 있으므로, 대한민국 국민은 선거에서 대표자를 선출하여 그를 통해 간접적으로 정치에 참여하고, 국민투표와 같은 예외 적인 경우에 직접 참여하다. 이것이 대하민국헌법이 담고 있는 국민자치에 입각하 민주정치127)의 모습이다. 주권자인 국민의 의사를 국정에 반영하는 과정에서 중요 한 역할을 하는 것이 정당이다. 정당은 국민의 대표인 의원후보를 공천해 의회로 보내고 또 국민의 의견을 정책으로 집약해 국정에 반영하는 이중적 기능을 가지는 데, 여기서 정당의 두 가지 성격 즉, 의회라는 공적 기관 내에서 행동하는 측면에서 의 공적 성격과 유권자라는 사적 영역에서 활동하는 측면에서의 사적 성격이라는 양면성이 나타나는 것이다. 이 공존하는 두 성격으로 인해 모순된 태도를 보이는 경우도 있는데, 공적 역할을 강조함으로써 국고보조는 당연하다는 주장을 하면서도 공권력에 의한 감시·감독 등의 규제는 거부하는 태도를 보일 수 있다. 이로 인해 다른 공적 기관과의 형평성 문제와 유권자의 반발을 초래하는 등의 문제를 일으킬 수도 있다. 정당이 가지는 여러 기능과 문제점들을 종합적으로 검토하기 위해 정당 연구가 필요하다128). 특히 정당연구는 선거와 관련해 더욱 큰 의미를 갖는다. 선거 에서 유권자는 후보자 개인에 대해서 투표를 할뿐만 아니라 정당에도 투표하는 것 이기 때문이다. 정당은 유권자의 투표행태를 결정하는 주요한 요인129) 중 하나이 다. 선거제도를 논하기 위해서도 정당에 관한 연구는 불가피하다.

¹²⁶⁾ 김학성, 헌법학원론, 피엔씨미디어, 2012, 139면.

¹²⁷⁾ 국민자치에 입각한 민주정치는 일반적으로 ① 정상적인 주기로 행해지는 국민투표기관의 자유·비밀선거, ② 특정한 기간 동안 결정적인 권한을 행사할 수 있는 피선된 국민대표기관의 존재, ③ 근본적 결정에 대한 합의가 유보되고 또 소수가 다수로 될 수 있는 기회가 제공되는 바의 다수결원리, ④ 선거권의 평등과 공무담임권의 권한균등을 포함하는 법적 평등원칙, ⑤ 국가에서 자유로운 여론의 형성, ⑥ 다수정당원칙 등의 다음의 정표를 가지고 있다. 김철수, 헌법과 정치, 진원사, 2012, 59면.

¹²⁸⁾ 심지연, "왜 정당인가?", 심지연 편, 「현대 정당정치의 이해」, 백산서당, 2004, 22면.

¹²⁹⁾ 이것을 사회심리학적 관점에서 정당일체감(party identification)이라고 한다. 정당일체감의 개념은 유권자가 보이는 당파적 태도로서 "유권자가 어떤 정당을 대상으로 하여 상당 기간 내면적으로 간직하는 애착심 또는 귀속의식"을 의미한다. 한정택, "정당일체감과 투표형태 : 사회심리학적 관점", 전용주 외, 「투표행태의 이해」, 한울, 2014, 75면,

(2) 정당국가적 민주주의

다양한 의견을 수렴하여 국정에 반영하는 것이 민주정치라고 할 때, 여기서 정치 적 소신을 같이하는 사람들을 규합하는 조직인 정당의 역할130)이 상당히 중요하다. 다양한 의견과 이해의 조정과 중재가 국가의 존립요건인데, 정치적 이념이나 목적 이 유사한 사람들의 집단인 정당은 국민의 정치적 의사형성에 큰 역할을 한다. 즉 국민의 정치적 의사를 형성하는 중개적 기관으로서의 역할이다. 정당이 큰 역할을 하는 현대 민주주의를 정당국가적 민주주의로 부르기도 하다131). 정당국가적 민주 주의는 19세기 의회제 민주주의와 비교하여 다음과 같은 특징을 가진다. ① 선거의 성격이 사람 중심에서 정책중심으로 변모되었고. ② 정당의 역할과 기능이 확대되 어 의회의 기능이 축소되었으며. ③ 국회의원이 정당에 예속됨으로써 무기속 위임 의 변화가 나타나게 되었다132). 아울러 의회주의의 본래적 성격 역시 변질되어 의 회에서의 의사형성은 정당 간의 타협에 의하여 결정되고 국민의 대표인 국회의원도 그 소속정당의 당규에 의하여 엄격히 규율되며, 국민의 대표를 구성하는 선거의 성 격도 대표자 선출의 기능에서 국민투표적인 성격을 갖게 되었다133). 유권자는 정당 이 내세운 후보자에게 투표함으로써 정당의 정책에 동의하는 형식을 취한다. 이런 현상을 비판적으로 보는 견해는 정당 민주주의가 정당의 활동가와 정당관료의 통치 라고 지칭하기도 한다134). 여하튼 현대 민주주의와 선거에서 정당이 차지하는 비중 에 대해서는 부인할 수 없을 뿐만 아니라 오늘날의 대의민주주의를 주도하는 주체 라고도 할 수 있다.

대한민국헌법은 제2공화국헌법에서 제13조¹³⁵⁾에 정당의 보호규정을 둠으로써 정당을 헌법에 편입시켰고, 제3공화국헌법은 정당에 관하여 상세한 규정¹³⁶⁾을 두어

¹³⁰⁾ 정당은 어디서나 정치·경제·사회적 발전단계에 따라 다양하게 형성된 정치체제에서 어떤 공통적 기능을 수행하는 것으로 나타난다. 이러한 정당의 기능에 대한 개념정의에 따라 정당활동에 따른 공통된 결과를 범주화하면, ① 이익의 표출과 집약, ② 정부의 조직과 통제, ③ 정치적 충원과 참여, ④ 정치사회화, ⑤ 사회통합과민주주의 발전 등을 들 수 있다. 유재일, "정당의 기능", 심지연 편, 「현대 정당정치의 이해」, 백산서당, 2004, 127면 이하.

¹³¹⁾ 현대적 대중민주국가에서 정치를 결정하는 것은 공동적 이익과 공동적 권력욕에 의하여 결합되어 있는 집 단인 현대적 정당이다. 현대적 정당에 근거하고 있는 이러한 대중적 민주국가를 대중민주적 정당국가라고 부를 수 있을 것이며, 이러한 정당국가에로의 현상은 현대민주국가의 한 공통적인 현상이다. 김철수, 헌법과 정치, 진원사, 2012, 93면.

¹³²⁾ 김학성, 전게서, 147면.

¹³³⁾ 김철수, 전게서, 16면.

¹³⁴⁾ Bernard Manin, 곽준혁 역, 「선거는 민주적인가」, 후마니타스, 2012, 255면.

¹³⁵⁾ 제2공화국헌법[헌법 제4호, 1960.6.15., 일부개정] **제13조** 모든 국민은 언론, 출판의 자유와 집회, 결사의 자유를 제한받지 아니한다. 정당은 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 단, 정당의 목적이나 활동이 헌법의 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부가 대통령의 승인을 얻어 소추하고 헌법재판소가 판결로써 그 정당의 해산을 명한다.

¹³⁶⁾ 제3공화국헌법[헌법 제6호, 1962.12.26., 전부개정] 제7조

①정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

정당국가적 성격을 강화하였다. 현행 헌법은 현대 민주주의에서 차지하는 정당의 위상을 고려하여 정당에 대한 특별한 규정을 두고 있다137). 그리고 이에 근거하여 정당법이 제정되어 있다. 이 법 제2조에 따르면, 정당은 "국민의 이익을 위하여책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직"이다. 궁극적으로 정당은 국가 정책결정 구조의 한 축을 담당하기 위해 집권을 목적으로 하는 결사체이다138). 정당의 헌법상 지위에 대하여 헌법재판소는 중계적 권력139)으로 보고 있다. 정당의 사법(私法)상 성격에 대해서는 권리능력 없는 사단으로 보는 것이 판례140)의 입장이다. 정당은 비록 헌법기관은 아니지만, 국민의 정치적 의사를 중개하는 헌법적 기능으로 인해 헌법에 의하여 특별한 권리를 부여받고의무를 부담하는 특수한 결사체로서 제도보장의 성격을 가진다고 보면 되겠다.

다양성을 존중하는 민주주의 원칙은 자연스럽게 정당설립의 자유와 복수정당제를 보장한다. 대의제의 특징인 자유위임은 유권자와 대표 간 의사가 불일치할 수 있다 는 점인데, 다수의 정당으로 하여금 정권획득을 위해 경쟁하도록 함으로써 국민의 의사가 반영되고 강제될 수 있다면 보완책이 될 수 있을 것이며, 그러기 위해서는 정당 간의 자유로운 경쟁 확보가 필요하며, 자유로운 경쟁은 정당 설립의 자유 보 장을 전제로 가능하게 될 것이다¹⁴¹⁾. 정당 설립의 자유라는 기본권이 보장됨으로써

②정당은 그 조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한 다

③정당은 국가의 보호를 받는다. 다만, 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 대법원에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 대법원의 판결에 의하여 해산된다.

제38조 국회의원은 임기중 당적을 이탈하거나 변경한 때 또는 소속정당이 해산된 때에는 그 자격이 상실된다. 다만, 합당 또는 제명으로 소속이 달라지는 경우에는 예외로 한다.

¹³⁷⁾ 대한민국헌법 제8조 ① 정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

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

③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요 한 자금을 보조할 수 있다.

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

¹³⁸⁾ 진영재, "정당의 조직", 심지연 편, 「현대 정당정치의 이해」, 백산서당, 2004, 90면.

^{139) &}quot;헌법 제8조에 의하여 보장되는 정당제도에 있어서 정당이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 의미하는 것이다. 정당은 자발적 조직이기는 하지만 다른 집단과는 달리 그 자유로운 지도력을 통하여 무정형적(無定型的)이고 무질서적인 개개인의 정치적 의사를 집약하여 정리하고 구체적인 진로와 방향을 제시하며 국정을 책임지는 공권력으로까지 매개하는 중요한 공적 기능을 수행하기 때문에 헌법도 정당의 기능에 상응하는 지위와 권한을 보장함과 동시에 그 헌법 질서를 존중해 줄 것을 요구하고 있는 것이다."(헌재 1991.3.11. 선고 91헌마21).

^{140) &}quot;정당의 법적 지위는 적어도 그 소유재산의 귀속관계에 있어서는 법인격 없는 사단(社團)으로 보아야 하고, 중앙당과 지구당과의 복합적 구조에 비추어 정당의 지구당은 단순한 중앙당의 하부조직이 아니라 어는 정도의 독자성을 가진 단체로서 역시 법인격 없는 사단에 해당한다고 보아야 할 것이다. 그런데 민법은 법인이 아닌 사단의 재산은 그 구성원의 총유(總有)로 보고, 그 구성원은 정관 기타 규약에 좇아 총유물을 사용·수익할수 있다고 규정하고 있다(민법 제275조 및 제276조 제2항 참조)."(현재 1993,7.29, 선고, 92현마262).

제도보장으로서의 복수정당제가 인정되고, 복수정당제의 확립을 통해 정당 설립의자유가 보장된다. 복수정당제만이 정치과정의 공개성과 의견의 다양성, 정권의 평화적 교체의 가능성을 보장하고, 야당의 활동의 자유가 보장되는 복수정당제야말로민주적 기본질서의 중요한 요소¹⁴²⁾이자, 불가침성의 대상이므로, 복수정당제의 규정은 정당설립의 자유와 함께 헌법개정으로도 이를 폐지할 수 없는 헌법개정의 한계를 이룬다¹⁴³⁾. 헌법과 정치자금법은 정당에게 정당운영에 필요한 자금을 보조하는 등 특권을 부여하고 있다. 정당은 국가로부터 정치자금법에 따른 운영비와 공직선거법에 따른 선거비용을 보조받고, 정당이 수령하는 기부나 찬조 기타 재산상의출연에 대하여는 면세의 혜택을 누린다. 반면, 정당은 민주적 기본질서를 존중해야하며, 조직과 당내 민주주의도 확립할 법적 의무를 부담한다¹⁴⁴⁾. 현대국가의 헌법에서 정당의 사실상 헌법기관과 같은 위상을 감안, 정당의 권리·의무·직능을 명시하고 정당의 민주화를 도모하며, 반민주적 정당을 국가생활에서 배제하는 것이주요 경향이라고 할 수 있다¹⁴⁵⁾.

(3) 정당과 선거

현대에 있어서의 선거방법의 결정에 영향을 미치는 중요한 요소의 하나는 정당이다. 그런데 선거방법 그 자체도 정당의 수와 구조에 영향을 미쳐, 양자는 상호 간에 영향을 주고 있으므로 선거제도는 헌법의 조문에 규정되어 있는 제도뿐만 아니라그 배후에서 정치를 운영하고 있는 정당과 선거의 상호 연관을 파악한 뒤에야 현실적으로 파악할 수 있을 것이다¹⁴⁶⁾. 현대적 정당국가에 있어서는 선거의 의의에도많은 변천을 가져왔고, 선거법의 기본원칙에도 많은 변용을 나타내고 있다. 그런데정당국가적 대중민주정치에 있어서는 불가피적으로 선거는 인격선거로서의 성격을다소 상실하고 두 개의 가능한 정부 중 하나를 결정하는 Plebiszit의 성격을 가지게된다고 보아야 할 것이다¹⁴⁷⁾. 선거권이 확대되어 보통선거가 정착되고 대중적 정당

¹⁴¹⁾ 김학성, 전게서, 152면.

¹⁴²⁾ 김철수, 전게서, 61면,

¹⁴³⁾ 김철수, 전게서, 118면.

^{144) &}quot;정당은 그 자유로운 지위와 함께 "공공(公共)의 지위"를 함께 가지므로 이 점에서 정당은 일정한 법적 의무를 지게 된다. 현대정치의 실질적 담당자로서 정당은 그 목적이나 활동이 헌법적 기본질서를 존중하지 않으면 안 되며, 따라서 정당의 활동은 헌법의 태두리 안에서 보장되는 것이다. 또한 정당은 정치적 조직체인 탓에 그 내부조직에서 형성되는 과두적(寡頭的)·권위주의적(權威主義的) 지배경향을 배제하여 민주적 내부질서를 확보하기 위한 법적 규제가 불가피하게 요구된다."(현재 2003. 10. 30. 2002헌라1).

¹⁴⁵⁾ 김철수, 전게서, 111면.

¹⁴⁶⁾ 김철수, 전게서, 135면.

¹⁴⁷⁾ 한국에서도 2004년 17대 국회의원선거에서부터 '인물'보다 '정당'이 유권자의 투표 결정 요인으로 더 강하 게 작용하였다고 한다. 한정택, 전게논문, 92면.

제도가 발달된 오늘날 국회 내에서의 정치의사는 정당에 의해 형성되는 것이 현실이다. 선거 역시 유권자는 정당의 정책에 대한 찬반을 표시148)하는, 마치 직접민주주의에서의 국민투표와 같은 성격으로 그 의미가 달라지게 되었다. 과거의 순수대표제 민주정치 하에서의 선거는 후보자 개인에게 투표하는 경향이 많았으나, 이제는 정당이나 강령, 정책에 투표하기에 이르러, 선거는 사전 국민투표(Réferendum antérieur) 또는 자문적 국민투표(Réferendum de consultation)처럼 되고, 의회는 선거 때 표시된 선거인의 의사를 존중하게 되어 정당을 통한 사실상 강제위임의현상이 나타나게 된다149). 정당은 또한 여론을 형성하고 국민의사를 조직화하여 상시적으로 정치에 반영하고, 공익 추구라는 대전제 위에 부분적이고 개별적인 이익을 흡수하기 때문에 이익단체의 영향력을 제한하면서 그 의견을 수렴하는 역할도한다고 볼 수 있다. 따라서 정치 영역에서의 무질서를 방지하는 효과도 있다. 그래도 정당의 주된 목적과 활동 무대는 바로 선거라고 할 수 있다.

정당의 본질적 목표가 권력추구에 있고, 권력을 얻기 위해서는 선거에서 더 많은 득표를 통해 승리해야 하므로 선거라는 정치무대는 정당의 가장 본질적인 활동이 이루어지는 터전이다¹⁵⁰⁾. 정당의 이념적 정향, 조직적 특성, 평상시 활동 등은 모두 선거에서의 더 많은 득표와 그를 통한 정치권력 획득에 있는 것이다. 현대 민주주의에서 정당이 수행하고 있는 일반적 기능(① 정치체제에 정당성을 부여하는 기능,② 정치적 충원기능,③ 사회적 갈등을 관리함으로써 정치체제 안정에 기여하는 기능)을 통해 선거와 정당의 선거와 정당의 긴밀하고도 본질적인 관계가 더욱 분명하게 드러난다¹⁵¹⁾. 그리고 정당이 선거에서 순기능을 하기 위해서는 정당다원주의 (party pluralism) 풍토가 바탕이 되어야 한다. 정당다원주의는 "정당이 자유주의시장원리에 따라 대등한 입장에서 어떤 제약이나 속박을 받지 않고 유권자의 지지를 얻어 정책과 이익을 실현하는 정치적 원리"이다¹⁵²⁾. 이 원리에 따르면 정당은 자신이 내건 이념이나 정책을 중심으로 다른 정치세력과의 경쟁을 통해 국민의 지지를 얻어 권력을 획득하는 것이다. 그리고 이 정당다원주의는 만장일치가 아닌 의

¹⁴⁸⁾ 유권자가 자신에게 이익이 되는 정책을 내건 정당을 지지함으로써 선거를 통해 자신의 정치적 이익을 도모 한다는 합리적 선택(rational choice) 이론을 채택한다면 선거와 정당의 상관관계를 더 긍정하게 될 것이다. 이에 관해서는 엄기홍, "합리적 선택 이론과 투표행태 : 경제학적 관점", 전용주 외, 「투표행태의 이해」, 한울, 2014, 100면 이하 참조.

¹⁴⁹⁾ 김철수, 전게서, 94면.

¹⁵⁰⁾ 장훈, "정당과 선거", 심지연 편, 「현대 정당정치의 이해」, 백산서당, 2004, 172면.

¹⁵¹⁾ Ibid. 정당은 ① 시민사회 수준에서의 사회적 갈등과 균열을 선거경쟁 과정에서의 다양한 정책제시를 통해 정치사회에 반영함으로써 정치체제 전반의 안정화에 기여하며, ② 선거에서 시민의 지지를 통해 권력을 담당하게 되므로 체제 정당화에 기여하며, ③ 정치적 후보자를 내세움으로써 정치적 충원에 기여하는 역할을 하고 있다. 같은 글, 194면.

¹⁵²⁾ 김용호, "한국 정당정치의 역사 : 정당다원주의의 변천", 심지연 편, 「현대 정당정치의 이해」, 백산서당, 2004, 22면.

견이 불일치되는 다양성, 소수의견을 존중하는 다수지배의 원리, 종교와 정치의 분리, 배타적이지 않은 여러 단체에 대한 시민들의 자발적인 복수가입 허용 등을 전제로 한다¹⁵³⁾. 우리 헌법이 채택하고 있는 복수정당제와 일맥상통하는 정치원리라고 할 수 있겠다. 그러나 우리나라의 정치사가 이러한 정당다원주의의 건전한 모습을 보여왔는지에 대해선 회의적이다. 여러 차례 정변과 헌법의 비자발적 개정, 관제정당과 인위적 정계개편 등은 한국에서 정당다원주의가 자생적으로 발전할 수 있는 토양을 제공하지 않았다고 본다. 다만 군부독재가 끝나고 민주적 선거와 평화적 정권교체가 가능한 1990년대 이후 조금씩 성장하고 있다고 보는 것이 적절한 것이다.

우리 정치의 정상화와 국회의 건전하고 생산적인 기능 확보를 위해서는 무엇보다 정당 정치가 제 모습을 찾도록 하는 일이 중요하다¹⁵⁴). 정당정치와 선거가 정상적역할을 하기 위해서는 선거제도 개혁과 정당개혁이 필요하다. 대의민주주의에서 선거와 관련한 제도는 유권자의 투표행태에 영향을 미치는 중요한 요인 중 하나이고, 그에 따라 선거결과가 달라질 수 있다. 그만큼 제도적 요인이 중요하다¹⁵⁵). 선거에서의 진입장벽을 낮추어 새로운 인물과 세력이 제도권 정치에 들어올 수 있도록 선거과정을 개방적으로 전환하고, 선거운동의 기회를 확대해야 한다. 선거비용의 효율화와 정치자금의 합리적 규제를 통해 정치 환경을 조성하는 것도 중요하다. 정당내부의 민주화와 함께 특히 공직후보 지명과정의 민주화를 정착시킴으로서 국민의관심과 호응을 기대할 수 있을 것이다¹⁵⁶). 이들 목표를 달성하기 위해서는 제도개선이 선행되어야 한다. 무엇보다도 유권자의 의사가 선거에 제대로 반영될 수 있는 제도의 구축이 필요하다.

3. 선거운동의 자유 확대

(1) 선거운동의 의의

공직선거법 제58조 제1항은 선거운동의 개념을 "당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위"로 정의하고 있다. 그러면서도 단서조항을 통하여 "선거 에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시, 통상적인 정당활

¹⁵³⁾ *Ibid.*

¹⁵⁴⁾ 강원택, 전게서, 8면.

¹⁵⁵⁾ 조진만, "선거제도와 투표행태 : 신제도주의적 관점", 전용주 외, 「투표행태의 이해」, 한울, 2014, 190면. 156) 장훈, 전게논문, 194면.

동, 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지로 전송하는 행위"를 선거운동의 개념 범주에서 제외하고 있다. 동조제2항은 "누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다."고 하여 선거운동의 자유 원칙을 천명하고 있다. 법률유보에 의한 제한가능성을 열어두고 있는데, 이것은 선거운동에 대해 특유한 것은 아니다. 단서 조항이 없더라도 헌법 제37조 제2항에 따라 일반적 법률유보에 의한 제한가능성이 상존하고 있기 때문이다. 정치적 표현의 자유 중 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현하는 자유157)인선거운동의 자유는 자유선거의 원칙의 한 내용을 이루는 것으로서 표현의 자유의한 태양이며 참정권 행사의 전제이자 내용이기도 하다158). 중요한 정치적 기본권인선거운동의 자유는 당연히 최대한 보장되어야159) 하지만, 공명정대한 선거 관리라는 공공복리, 기회의 평등 보장이라는 평등의 원칙 등의 공익적 요청에 의해 제한될 수 있다. 특히 선거의 '공정성'이라는 높은 가치에 의해 제한될 가능성이 높

다160). 비록 정당한 제한사유가 있다 할지라도 선거운동이 민주주의의 실현을 위하

여 가지는 특별한 중요성161)을 고려하여 그 제한입법을 심사함에 있어서는 엄격심

사기준을 적용해야 한다.

¹⁵⁷⁾ 최희경, "정치적 표현에 관한 헌법적 고찰 - 선거운동의 자유를 중심으로", 이화여자대학교 법학논집 제15 권 제1호(2010.9), 260면.

^{158) &}quot;자유선거의 원칙은 비록 우리 헌법에 명시되지는 않았지만 민주국가의 선거제도에 내재하는 법원리인 것으로서 국민주권의 원리, 의회민주주의의 원리 및 참정권에 관한 규정에서 그 근거를 찾을 수 있다. 이러한 자유선거의 원칙은 선거의 전 과정에 요구되는 선거권자의 의사형성의 자유와 의사실현의 자유를 말하고, 구체적으로는 투표의 자유, 입후보의 자유, 나아가 선거운동의 자유를 뜻한다. 선거운동의 자유는 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환이므로 표현의 자유의 한 태양이기도 하다. 표현의 자유, 특히 정치적 표현의 자유는 선거과정에서의 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표·교환함으로써 비로소 그 기능을 다하게 된다 할 것이므로 선거운동의 자유는 헌법에 정한 언론·출판·집회·결사의 자유 보장규정에 의한 보호를 받는다. 또한 우리 헌법은 참정권의 내용으로서 모든 국민에게 법률이 정하는 바에 따라 선거권을 부여하고 있는데, 선거권이 제대로 행사되기 위하여는 후보자에 대한 정보의 자유 교환이 필연적으로 요청된다 할 것이므로, 선거운동의 자유는 선거권 행사의 전제 내지 선거권의 중요한 내용을 이룬다고 할 수 있다. 그러므로 선거운동의 제한은 선거권, 곧 참정권의 제한으로도 귀결된다."(현재 1994. 7. 29. 93헌가4 등)

¹⁵⁹⁾ 후보자로서는 유권자들에게 본인의 정치적 식견과 이념을 비롯한 정치적 정체성을 자유롭게 알릴 수 있어야 하고, 유권자의 입장에서는 후보자에 관한 각종 정보에 자유롭게 접근할 수 있어야 한다. 현재 1996.3.28., 96현마9등.

¹⁶⁰⁾ 헌법재판소는 "민주적 의회정치의 기초인 선거는 본래 자유로와야 하는 것이지만 그것은 동시에 공정하게 행하여지지 아니하면 아니된다. 금권, 관권, 폭력 등에 의한 타락선거를 방지하고, 무제한적이고 과열된 선거 운동으로 말미암아 발생할 사회경제적 손실과 부작용을 방지하고, 실질적인 선거운동의 기회균등을 보장하기 위하여는 선거의 공정성이 확보되어야 한다. 선거의 공정성 확보를 위하여는 어느 정도 선거운동에 대한 규제 가 행하여지지 않을 수 없고, 이는 곧 선거운동의 자유를 제한하는 셈이 되므로 기본권제한의 요건과 한계에 따라야 한다."(현재 1994. 7. 29. 93헌가4 등)고 하여 공정성 확보를 위한 선거운동 규제 가능성을 인정한후, 일관된 입장을 보이고 있다. 헌재 2008.10.30. 2005헌바32; 현재 2009.7.30. 2007헌마718 등.

¹⁶¹⁾ 민주주의는 선거를 바탕으로 유지, 발전되는 것이고, 국민의 자유로운 의사결정과 후보자들의 공정한 경쟁을 통해서만 대의제의 정당성을 긍정하는 것이 가능하다. 김일환·홍석한, "선거운동 규제에 관한 비교법적 고찰", 「미국헌법연구」 제25권 제1호, 37면.

(2) 선거운동에 관한 규제 체계

우리나라의 선거운동규제체계는 1958년 민의원의원선거법 이래 원칙적 금지, 예외적 허용의 방식으로 이어져 오다가 1994년 이른바 통합선거법인 '공직선거 및 선거부정방지법'이 제정되면서 원칙적 허용 방식으로 변화하기 시작하였다. 규제의 내용은 주체, 기간, 방법에 대한 규제로 나누어볼 수 있다.

1) 선거운동의 주체

공직선거법 제60조 제1항에서는 "① 대한민국 국민이 아닌 자(다만, 지방자치 단체의 의회의원 및 장 선거에서는 외국인등록대장에 올라있는 외국인이 해당 선거 에서 선거운동을 하는 경우는 제외), ② 미성년자(19세 미만의 자), ③ 제18조(선 거권이 없는 자)제1항의 규정에 의하여 선거권이 없는 자, ④ 「국가공무원법」 제 2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구 분)에 규정된 지방공무원(다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항 제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의 회의원외의 정무직공무원을 제외한다)은 제외), ⑤ 제53조(공무원 등의 입후보)제 1항제2호 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 주민 자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 조례에 의하여 읍 · 면 · 동사무소의 관할 구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원, ⑧ 특별법에 의하여 설립된 국민 운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운 동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자, ⑨ 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장 "을 "선거운동을 할 수 없는 자"로 규정하 고 있다. 단, ①에 해당하는 사람이 예비후보자 · 후보자의 배우자인 경우와 ④ 내지 ⑧에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존속인 경 우에는 선거운동이 가능하다.

공직선거법 제85조는 '공무원 등의 선거관여 등 금지'를 강화하여 "① 공무 원 등 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없다. ②공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다. 이 경우 공무원이 그소속직원이나 제53조제1항제4호부터 제6호까지에 규정된 기관 등의 임직원 또는 「공직자윤리법」 제17조에 따른 사기업체등의 임·직원을 대상으로 한 선거운동은 그 지위를 이용하여 하는 선거운동으로 본다. ③누구든지 교육적·종교적 또는 직업적인 기관·단체 등의 조직내에서의 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하거나, 계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 할 수 없다. ④누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다."고 규정하고 있다.

또한 공직선거법 제86조는 제1항에서 "① 공무원(국회의원과 그 보좌관·비서 관·비서 및 지방의회의원을 제외한다), 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호 및 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임ㆍ직원, 통ㆍ리ㆍ반의 장, 주민자치위원회위원과 향토예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법 에 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 대표자" 는 "① 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이 나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위, ② 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시 에 관여하는 행위, ③ 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위, ④ 선거기간중 국가 또는 지방자치단체의 예산으로 시행하는 사업중 즉시 공사를 진행하지 아니할 사업의 기공식을 거행하는 행위, ⑤ 선거기간 중 정상적 업무외의 출장을 하는 행위, ⑥ 선거기간중 휴가기간에 그 업무와 관련 된 기관이나 시설을 방문하는 행위"를 할 수 없게 하고, 제2항에서 "지방자치단 체의 장(제4호의 경우 소속 공무원을 포함한다)은 선거일전 60일(선거일전 60일후 에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지"는 "① 정당의 정강·정책과 주의·주장을 선거구민을 대상으로 홍 보 · 선전하는 행위(당해 지방자치단체의 장의 선거에 예비후보자 또는 후보자가 되 는 경우에는 제외), ② 창당대회·합당대회·개편대회 및 후보자선출대회를 제외하 고는 정당이 개최하는 시국강연회, 정견·정책발표회, 당원연수·단합대회 등 일체 의 정치행사에 참석하거나 선거대책기구, 선거사무소, 선거연락소를 방문하는 행위 (해당 지방자치단체의 장선거에 예비후보자 또는 후보자가 된 경우와 당원으로서

소속 정당이 당원만을 대상으로 개최하는 정당의 공개행사에 의례적으로 방문하는 경우는 제외) ③ 일부 예외를 제외하고 교양강좌, 사업설명회, 공청회, 직능단체모임, 체육대회, 경로행사, 민원상담 기타 각종 행사를 개최하거나 후원하는 행위"를 할 수 없도록 하고 있다.

공직선거법 제87조 제1항은 '단체의 선거운동금지'에 관하여 "① 국가·지방자치단체, ② 제53조(공무원 등의 입후보)제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관·단체, ③ 향우회·종친회·동창회, 산악회 등 동호인회, 계모임 등 개인간의 사적모임, ④ 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다), ⑤ 법령에 의하여 정치활동이나 공직선거에의 관여가 금지된 단체, ⑥ 후보자 또는 후보자의 가족(이하 이 항에서 "후보자등"이라 한다)이 임원으로 있거나, 후보자등의 재산을 출연하여 설립하거나, 후보자등이 운영경비를 부담하거나 관계법규나 규약에 의하여 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사하는 기관·단체, ⑦ 구성원의 과반수가 선거운동을 할 수 없는 자로 이루어진 기관·단체"는 그 대표자와 임직원 또는 구성원을 포함하여 "그 기관·단체의 명의 또는 그 대표의 명의로 선거운동을 할 수 없다."고 규정하고 있다.

2) 선거운동의 기간

공직선거법 제59조는 선거운동은 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있도록 규정하고 있다. 공직선거법 제33조에 따르면, 선거별 선거기간은 대통령선거는 23일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일이다. 다만 공직선거법 제59조 단서조항에 의해, "① 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)제1항 및 제2항의 규정에 따라 예비후보자 등이 선거운동을 하는 경우, ② 선거일이 아닌 때에 문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외한다)메시지를 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우, ③ 선거일이 아닌 때에 인터넷홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편(컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우"에는 선거일 당일을 제외하고는 선거운동이 아니더라도 가능하다.

3) 선거운동의 방법

공직선거법은 ① 선거사무소와 선거연락소, 정당선거사무소, 선거사무관계자 등 선거를 위한 기구의 설치와 선임에 대한 규제, ② 인쇄물의 작성, ③ 선거운동물품 의 게시, ④ 신문과 방송, 인터넷 등을 이용한 광고 및 연설과 대담·토론회 등에 대해 세세한 규정을 두고 있고, 각종 금지행위¹⁶²⁾를 상세하게 규정하고 있다. 또한 선거비용의 규제, 선거관련 정당의 활동 규제 등 광범위한 규제조항을 두고 있다.

(3) 선거운동 규제법규의 문제점

1994년의 통합선거법 제정 이후에도 규제중심의 선거운동법제는 지속적으로 유지되어왔고, 수차 개정이 이루어진 것도 변화된 기술적 환경에 적응하거나 헌법재판소 결정에 따른 불가피한 개정이었지 자율 중심의 획기적인 변화는 아니었다. 오히려 규제가 복잡해지면서 선거참여자들이 활용 가능한 선거운동방법을 찾아내는데 어려움을 겪고, 법집행기관의 해석에 대한 의존도는 높아지면서 정치참여의지는 위축되는 문제가 있다163).

주체 면에서의 규제에 관해서 살펴보면, 공직선거법 제86조 제1항 제2호에서 공무원이 "지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위"를 금하고 있다. 이 조항은 다소 역사적 의미가 있는데, 구공직선거및선거부정방지법의 동조문에서는 "지위를 이용"하였는지 여부에 관계없이 선거운동의기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위를 일률적으로 금지하였다. 이에 대하여 2005년 헌재결정례¹⁶⁴⁾에서는 합헌결정이 내려졌으나, 2008년에는 과잉금지원칙과 평등원칙에 반한다는 이유로 한정위헌결정¹⁶⁵⁾이 내려졌다. 그 결과

¹⁶²⁾ 방송·신문 등에 의한 광고의 금지, 신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지, 허위논평·보도 등 금지, 구 내방송 등에 의한 선거운동 금지, 녹음기 등의 사용금지, 여론조사의 결과공표금지 등.

¹⁶³⁾ 김일환·홍석한, 전게논문, 38면.

¹⁶⁴⁾ 헌재 2005. 6. 30. 2004헌바33.

¹⁶⁵⁾ 현재 2008. 5. 29. 2006현마1096. 과잉금지원칙과 관련해서는 "선거의 공정성을 확보하기 위하여 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 금지하여 선거에서의 공무원의 중립의무 를 실현하고자 한다면, 공무원이 '그 지위를 이용하여' 하는 선거운동의 기획행위를 막는 것으로도 충분하다. 이러한 점에서 이 사건 법률조항은 수단의 적정성과 피해의 최소성 원칙에 반한다.한편, 공무원의 편향된 영 향력 행사를 배제하여 선거의 공정성을 확보한다는 공익은, 그 지위를 이용한 선거운동 내지 영향력 행사만을 금지하면 대부분 확보될 수 있으므로 공무원이 그 지위를 이용하였는지 여부에 관계없이 선거운동의 기획행 위를 일체 금지하는 것은 정치적 의사표현의 자유라는 개인의 기본권을 중대하게 제한하는 반면, 그러한 금지 가 선거의 공정성이라는 공익의 확보에 기여하는 바는 매우 미미하다는 점에서 이 사건 법률조항은 법익의 균형성을 충족하고 있지 못하다. 따라서 이 사건 법률조항은 공무원의 정치적 표현의 자유를 침해하나, 다만 위와 같은 위헌성은 공무원이 '그 지위를 이용하여' 하는 선거운동의 기획행위 외에 사적인 지위에서 하는 선 거운동의 기획행위까지 포괄적으로 금지하는 것에서 비롯된 것이므로, 이 사건 법률조항은 공무원의 지위를 이용하지 아니한 행위에까지 적용하는 한 헌법에 위반된다."고 보았고, 평등원칙에 관해서는 "공무원이 그 지 위를 이용하여 한 선거운동의 기획행위를 금지하는 것은 선거의 공정성을 보장하기 위한 것인바, 이로써 공무 원인 입후보자와 공무원이 아닌 다른 입후보자, 지방자치단체의 장과 국회의원과 그 보좌관, 비서관, 비서 및 지방의회의원을 차별하는 것은 합리적 이유가 있다. 그러나 이 사건 법률조항이 공무원이 그 지위를 이용하지 않고 사적인 지위에서 선거운동의 기획행위를 하는 것까지 금지하는 것은 선거의 공정성을 보장하려는 입법

2010년 1월 25일 개정된 공직선거법에서는 "지위를 이용하여"라는 문구가 삽입되었다. 사적인 지위에서 하는 기획행위는 보호해야 할 표현의 자유이자 선거운동의 자유로 본 것이다.

선거운동기간의 규제에 관해 보자면, 공직선거법상 선거운동은 대통령선거는 23일, 기타 선거는 14일 동안만 할 수 있다. 선거과열의 폐해와 선거운동관리의 어려움, 신참후보자의 기회 차단 우려 등이 제한의 논거166)이긴 하나, 선거운동기간이지나치게 단기간이란 점에서 국민의 정치적 의사형성을 제약하고 오히려 의정활동을 통해 본인을 알릴 수 있는 기존 선출직 공직자와 그렇지 않은 신인 사이의 기회불균형을 초래할 수 있다는 비판이 있다167). 또한 선거운동기간의 제한으로 인해후보자들은 정견이나 신념을 충분히 표현할 수 없다는 점에서 표현의 자유의 내용이나 방식에 대한 직접적인 제한이 되며, 법 준수를 기대하기 어렵고 위반자와 탈법행위를 양산하는, 실효성 없는 규제라는 비판도 가능하다168). 정치적 의사표현을원천적으로 봉쇄하는 방식으로 선거의 공정성을 도모하는 것보다는 비용 규제 등으로 목적을 달성하려고 노력해야 한다는 지적169)이 설득력 있다.

선거운동의 방법에 대한 규제도 문제가 많다. 유권자와 대면접촉하거나 연설 또는 인쇄홍보물에 의존해야 했던 과거와 달리 언론매체에 의한 선거운동이 지금 이시대에 부합하는 방식이다. 공직선거법은 신문광고(제69조), 방송광고(제70조), 후보자 등의 방송연설(제71조, 제72조), 경력방송(제73조, 제74조), 언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회(제82조), 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회(제82조의2), 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회(제82조의2), 선거방송토론위원회 주관 정책토론회(제82조의3) 등 한정된 방법으로 언론매체를 이용한 선거운동을 허용하고 있다. 그 중 언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회가 제일 후보자를 드러내 보이고 차별화할 수 있는 기회라고 할 수 있는데, 공직선거법 제82조 제2항의 "대담·토론회는 언론기관이 방송시간·신문의 지면 등을 고려하여 자율적으로 개최한다."는 규정이 문제된 바 있다. 초청대상 선정과 시간·지면 할에 등에서 부당한 차별이 있을 수 있기 때문이다. 오히려 규제조항을 두지 않았다는 것 때문에 문제가 되었는데 헌법재판소는 평등권 침해가 아니라고 보았다170). 방송토론의 효과를 극대화하고 본래의 취지를 살리기 위한 합리적

목적을 달성하기 위한 합리적인 차별취급이라고 볼 수 없으므로 평등권을 침해한다."는 점을 이유로 들고 있다.

¹⁶⁶⁾ 헌재 1994. 7. 29. 93헌가4 등.

¹⁶⁷⁾ 최희경, 전게논문, 269면.

¹⁶⁸⁾ 최희경, 전게논문, 270면.

¹⁶⁹⁾ 최희경, 전게논문, 271면.

¹⁷⁰⁾ 언론기관은 모든 후보자를 초청하여 대담·토론회를 개최하고 이를 보도하여야 하는 것이 아니라 후보자의 당선가능성, 선거권자의 관심도, 유력한 주요정당의 추천을 받았는지의 여부등을 참작하여 선거권자의 알권리를 충족함에 필요한 범위내에서 자율적인 판단에 따라 후보자 등의 일부만을 초청하여 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있으므로, 초청받은 후보자는 초청받지 못한 후보자에 비하여 선거운동에 있어 더 유리하

관점에서 내려진 결정이라 볼 수 있으나. 소수정당 후보나 정치신인들에게는 선거 운동의 기회를 박탈해버리는 가혹한 결과가 될 수 있으므로 최소 1회는 방송토론에 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다고 본다. 공직선거법은 또 통신 매체를 통한 모바일 선거운동의 길도 열어놓고 있다. 현행법 제82조의4는 "선거운 동을 할 수 있는 자는 선거운동기간 중에 전화를 이용하여 송ㆍ수화자 간 직접 통 화하는 방식으로 선거운동을 할 수 있다."라고 간단하게 규정되어 있다. 그런데 이 것은 2012년 2월 29일의 법률개정에 따른 것으로 종전에는 "인터넷 홈페이지 또 는 그 게시판·대화방 등에 선거운동을 위한 내용의 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법"과 "문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외한다)메시지를 이용하여 선거운동정보를 전송하는 방법"이 함께 규정되어 있었다. 개정법률에서 는 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편 · 문자메시지 전송에 의한 사전선거운동을 허용하면서 이 두 방식을 선거 우돗 규제 대상에서 제외한 것으로 보인다. 문자메시지에 의한 선거운동은 공직선 거법 제93조 제1항에 의해 금지되었었다. 공직선거법 제93조 제1항은 형벌조항인 공직선거법 제255조 제2항 제5호의 구성요건에 해당하고, 개별적 구성요건 해당 행위로 「선거일 전 180일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아 니하고 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함한다. 이하 '정당'이라 한다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 '후보자'라 한다) 를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 '광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테 이프'(이하 '광고 등'이라 한다)를 '배부·첩부·살포·상영 또는 게시'(이하 '배부 등'이라 한다)하는 행위」를 규정하면서, 위와 같은 일정한 내용이 포함되 어 있거나 나타나 있는 광고 등 '기타 이와 유사한 것'의 배부 등 행위를 금지하 여 예시적 입법형식171)을 취하고 있다. 여기서의 '기타 이와 유사한 것'의 개념

게 되는 결과가 초래될 수도 있으나, 그러한 차별은 대담·토론회를 활성화하고 선거권자에게 선거에 관한 유용한 정보를 제공하기 위한 합리적이고 상대적인 차별이라 할 것이므로, 위 법조항이 언론기관의 자의적인 결정을 막기위한 아무런 제한규정을 두지 아니하였다하더라도 이로써 청구인의 공무담임권, 선거운동의 기회균 등을 본질적으로 침해하여 헌법 제37조 제2항 후단에 위배된다고는 볼 수 없다. 헌재 1999. 1. 28. 98헌마 172.

¹⁷¹⁾ 선거에 영향을 미치는 탈법적인 행위의 수단이 되는 매체를 정하는 문제는 사회적, 정치적 상황의 변화, 다양한 매체의 발전 속도 등에 따라 탄력적, 유동적으로 규율할 필요가 크다. 따라서 법률조항에서 선거에 영향을 미치는 행위에 사용되는 모든 매체를 개별적, 구체적으로 상세히 규율하는 것이 반드시 바람직하다고 볼수는 없다. 선거의 공정성을 담보하기 위해서는 이 사건 규정에서 구체적으로 열거하고 있는 문서, 도화 등과 같은 전형적인 매체들에 의한 탈법행위를 금지할 필요성도 있지만, 정보통신기술의 발달에 의해 새롭게 등장한 매체들이 그 전파의 범위나 강도, 접근에 대한 용이성 등의 측면에서 이 사건 규정에서 열거하고 있는 매체들과 유사한 정도의 기능과 역할을 한다면, 이 역시 규제의 필요성이 있을 것이다. 이에 이 사건 법률조항은 금지되는 행위 태양을 열거적인 폐쇄적 형태로 규정하지 않고, '기타 이와 유사한 것'이라는 일반조항을 두

에 관해서 헌법재판소는 "선거에 영향을 미치게 하기 위하여 정당 또는 후보자를 지지, 추천하거나 반대하는 내용을 포함할 수 있는 가독성 내지 가청성을 가진 앞 에 열거된 매체와 유사한 매체, 관념이나 의사전달의 기능을 가진 매체나 수단을 의미하는 것"으로 보았다172). 이러한 전제에서, 문자와 기호를 사용하여 관념이나 의사를 다른 사람에게 전달하는 것으로서 문서가 가지는 고유의 기능을 그대로 보 유하고 있는 '휴대전화 문자메시지'를 '기타 이와 유사한 것'에 해당하는 것으 로 본 것이다. 그러면서 "휴대전화 문자메시지를 선거운동기간 전에 허용하는 것 은 선거의 부당하고 지나친 경쟁을 초래하고 후보자들 간의 무분별한 흑색선전을 난무하게 함은 물론, 문자메시지 수신을 원하지 않는 유권자들의 평온을 해할 우려 가 높으므로" 휴대전화 문자메시지 전송행위를 금지하는 것은 정당한 목적달성을 위한 적절한 수단에 해당하고, 휴대전화 문자메시지의 일방적 전달 가능성으로 인 해 문자메시지에 의한 선거운동이 허용된다면 유권자들은 자신들의 의지와 상관없 이 후보자 등의 선거운동에 무방비 상태로 노출될 것이고, 매우 사적이고 은밀한 개인들 사이의 통신 수단인 휴대전화 문자메시지를 통해 후보자들 사이에 흑색선전 이나 비방이 난무하게 된다면 선거의 공정이나 평온을 심히 저해하는 결과를 초래 할 것이므로 문자메시지 전송행위에 대한 제한의 필요성이 있으며, 공직선거법은 이 사건 법률조항에 의하여 휴대전화 문자메시지 전송을 제한하면서도, 전화를 이 용한 선거운동을 일정기간 허용(공직선거법 제82조의5)하여 기본권 제한을 최소화 하고 있고, 동 조항이 휴대전화 문자메시지 전송행위를 금지하면서 달성하려는 공 익인 선거의 공정과 평온은 민주국가에서 이러한 공익은 매우 크고 중요하다고 할 수 있는 반면, 이 사건 법률조항에 의한 휴대전화 문자메시지 전송행위는 그 금지 로 인해 공직후보자가 입게 되는 기본권 제한이 수인이 불가능할 정도로 큰 것은 아니라고 할 것이어서 이 사건 법률조항의 휴대전화 문자메시지 전송 금지로 인해 보호되는 공익과 제한되는 기본권 사이에 현저한 불균형이 있다고 보기 어렵다고 판단하였다. 그러나 지금은 금지가 아닌 허용대상이다.

이렇게 선거운동의 방법이 넓어지고 있는 것은 바람직하지만, 여전히 선거법은 일정한 선거방법만 허용하고, 금지가 많아서 문서나 언론매체와 통신매체의 특성에 맞는 다양한 정치적 표현행사를 사실상 불가능하게 만들고 있는 문제점이 있다¹⁷³⁾. 전체 공직선거법 조문 가운데 벌칙과 보칙을 제외한 260여개 조문 중 선거운동

전체 공직선거법 소문 가운데 벌직과 보직을 제외한 260여개 소문 중 선거운동의 규제를 정한 조문이 4분의 1에 달한다고 한다¹⁷⁴⁾. 선거운동의 자유 원칙을 천

어 새로운 매체에 대한 금지 가능성을 열어놓고 있다. 헌재 2009. 5. 28. 2007헌바24.

¹⁷²⁾ 헌재 2009. 5. 28. 2007헌바24. 시간적으로는 '선거일 전 180일부터 선거일까지', 내용적으로 '선거에 영향을 미치게 하기 위하여 정당 또는 후보자를 지지, 추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는' 것으로 그 범위를 한정하였다.

¹⁷³⁾ 최희경, 전게논문, 28면.

명하면서도 각종의 규제 조항으로 법을 구성하고 있어서 원칙이 무색하다 할 수 있다. 선거운동에 관한 규제가 없다고 평가되기도 하는 미국¹⁷⁵⁾까지는 아니더라도 선거비용에 관한 규제에 중심을 두고 있는 영국이나 호주, 캐나다의 방식을 참조하여행위제한을 완화할 필요가 있다.

4. 효율적인 선거비용과 정치자금의 규제

(1) 정치자금의 의의와 규제의 필요성

정당 개혁에서 가장 중요한 사안은 정치자금 문제이다. 우리의 정치는 고비용과 저효율의 상징으로 언제나 비판의 대상이 되어 왔다는 점에서 볼 때 정치권의 신뢰 를 높이고 우리 정치의 '효율성'을 높이기 위해 정치 자금에 대한 제도적 개선책 이 강조되는 것은 당연한 일이다¹⁷⁶).

정치자금법 제3조 제1호에 따르면, 정치자금은 "당비, 후원금, 기탁금, 보조금과 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 그 밖에 정치활동을 위하여 정당(중앙당 창당준비위원회를 포함한다), 공직선거에 의하여 당선된 자, 공직선거의 후보자 또 는 후보자가 되고자 하는 자, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원 그 밖에 정 치활동을 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 정치활 동에 소요되는 비용"을 말한다. 상식적으로는 정치인이나 정당이 정치활동을 하는 데 필요한 비용을 정치자금이라고 부를 수 있고, 정치자금을 정당의 유지·운영에 필요한 경비와 선거자금으로 구분한다. 정당의 일상적인 운영비용은 '정치자금에 관한 법률'에 의해 규율되고, 선거과정의 선거비용은 '선거법'에 의해 규제되는 이원적 구조를 가지고 있다. 정당의 일상적 운영비용과 선거비용을 정확히 구분하 기는 쉽지 않기 때문에 선거자금을 포함한 모든 정치활동에 필요한 자금을 정치자 금이라고 넓은 의미로 이해하는 것이 좋겠다. 그렇다면 정치자금은 정치활동, 특히 정당의 기본적 활동과 기능인 정치적 이익의 취합, 여론의 조직과 표출, 국민에 대 한 정치교육, 정부의 조직과 지도자의 선택 등을 수행하기 위해 소요되는 비용이라 고 할 수 있다177). 정당의 정치자금은 정당의 재정적 기초 형성과 정당의 헌법상 임무의 충실한 이행을 목적으로 하여야 하고, 그를 위해서는 정치자금의 투명성 확 보와 규제가 필요하다178). 정치자금의 투명성을 높이고 불법적 정치자금의 폐해를

¹⁷⁴⁾ 김일환·홍석한, 전게논문, 44면.

¹⁷⁵⁾ 상게논문, 47면 이하 참조.

¹⁷⁶⁾ 강원택, 전게서, 8면.

¹⁷⁷⁾ 임성학, "정당과 정치자금", 심지연 편, 「현대 정당정치의 이해」, 백산서당, 2004, 281면.

¹⁷⁸⁾ 음선필, "정당 정치자금의 투명성 강화 방안", 홍익법학 제13권 제4호 (2012), 153면.

막기 위해 대부분의 국가는 정치자금을 규제·감독하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 우리나라에서는 정치자금법이 그 역할을 하고 있다.

정치자금법에서는 당원이 내는 당비, 정당 및 국회의원 등의 후원회 후원금, 개인이나 단체가 선거관리위원회에 기탁한 기탁금, 국가가 정당에 지급하는 보조금, 정당의 부대수입을 통해 정당이나 정치인이 정치자금을 조달할 수 있도록 허용하고 있다.

정치인이나 정당이 유권자들에게 자신과 당의 견해와 비전을 알리고 선거에서 당선되기 위해서 소요되는 비용은 점차 증가하고 있다. 다른 후보와의 치열한 경쟁, 유권자수의 확대 등 선거민주주의의 확대와 매스미디어 비용의 상승, 선거조직의유지, 당선 제일주의 등 선거운동의 전술적 변화도 정치자금을 상승시키는 요인이다. 또한 선거구 서비스나 향응 등을 요구하는 시민의식의 미성숙 등도 선거비용상승의 중요한 요인이다179). 정치자금 규모의 확대는 민주주의의 기본원칙을 침해할 수도 있기 때문에 위험하지만, 이런 문제를 해결하기 위한 정치자금 규제는 또다른 문제를 야기할 수 있어 조심스러운 접근이 필요하다180). 정치자금과 민주주의 체제가 추구하는 가치를 기준으로 정치자금을 접근하면 다음과 같다. 민주주의가추구하는 가치 중 형평성과 경쟁성을 기준으로 나누면 국가적 접근, 규제적 접근, 그리고 시장적 접근으로 구분할 수 있다. 국가적 접근은 경쟁성보다는 형평성을 강조하는 반면, 시장적 접근은 형평성보다는 경쟁성을 강조한다. 규제적 접근은 경쟁성과 형평성을 절충한 시각이다181)."

<표 1> 정치자금과 민주주의의 접근(출처 : 심지연 편저, 현대 정당정치의 이해, 백산서당, 2004, 288면)

	국가적 접근	규제적 접근	시장적 접근
주요 가치	형평성	실현 가능성	경쟁성
관심 영역	결과와 실체 중시	운영 중시	절차 중시
민주주의	본질적 차원	중간	수단적 차원
유권자에 대 한 시각	사회·경제·정치 구조적으로 불리한 유권자는 합리적으 로 행동하기 어려 움	정보만 제공된다 면 합리적으로 행 동하지만 불완전 한 정보구조	정보만 제공된다 면 합리적으로 행 동

¹⁷⁹⁾ 임성학, 전게논문, 282면.

¹⁸⁰⁾ 상게논문, 283면.

¹⁸¹⁾ 상게논문, 286면.

정당에 대한	권력과 국민복지	권력추구를 위해	권력추구를 위해
시각	추구	행동	행동
비경쟁적 혹	사회·경제·정치	상한선 제한을 두	
은 소외된 정	구조적으로 불리한	고 평준화 시도	경쟁에서 도태한
당에 대한 시	정치인 적극적 보	(소극적 보호)	정치인은 퇴출
각	호		
정치자금의	국가가 제공, 제공	법이 정한 한도	 정치인이 조달하
	한 자금 내에서 사	내에서 정치인이	
조절과 사용	용	조달하고 사용	고 사용
정치자금 제		개인, 집단의 이	개인, 집단의 이
	국가	해관계에 따라 제	해관계에 따라 제
공자		구	공
불법적 정치	 국가가 자금제공	법, 제도를 통한	투명성 확보
자금 해결방			
법	(subsidy)	규제(regulation)	(transparency)
게 C	이저 서기고여게	정치자금 조달과	정치자금 조달과
제도	완전 선거공영제	사용 규제	사용내역 공개

정치자금 규모가 선거결과에 영향을 주기는 하지만 예상보다 그 영향력은 훨씬 적다182). 물론 경합 선거구에서 정치자금의 영향력은 인정하지만 선거결과에 미치는 변수가 선거자금 외에도 후보자의 경험과 자질, 소속정당, 유권자의 속성, 현직효과, 대중매체의 보도, 소속정당의 최근 인기도 등 다양하기 때문이다. 정치자금이당선의 필수조건은 될 수 있어도 충분조건은 아니다. 정치자금 규모가 확대되고 있지만 물가상승률, 선거운동 비용(특히 매스미디어 비용)의 상승, 국민소들 수준의상승 등을 고려하면 크게 문제가 되지 않는다. 민주주의 하에서 투표자에게 후보자의 의견을 알리기 위해 지출되는 비용은 상업적인 광고비용에 비해 적다. 돈의 영향력과 정치자금 규모확대에 대한 과대평가로 정치자금 규제는 강화되고 있지만,이는 정치활동의 자유를 막을 뿐 아니라 자금 외의 면에서 우월한 위치를 차지하고 있는 현직 정치인의 기득권만 보호할 가능성도 있기 때문에 보다 과학적인 연구가필요하다.

(2) 정치자금의 조달과 지출

적 국가의 경우 정치자금 조달과 지출의 주체가 정당인 경우가 많고, 정당은 조성 된 자금을 통해 의원들을 규율할 수 있기 때문에 정당의 기능과 권한이 확대돼 내 각책임제를 강화한다. 특히 국가가 정당에 정치자금을 보조하는 경우 정당의 영향 력은 강화될 가능성이 높다. 후보자 중심적 국가의 경우 정치자금이 의원 혹은 후 보자 중심으로 조달되고 지출되기 때문에 의원의 권한과 자율성은 확대되는 반면 의원에 대한 정당의 규율은 약화될 수 있다. 선거공영제와 같이 선거비용 조조를 의원에게 지원하는 경우 의원의 자율성은 커질 가능성이 높다. 선거제도 측면에서 살펴보면 다수대표제를 실시하는 경우보다는 비례대표제를 실시하는 경우에 국고보 조를 이용하는 경향이 높다184). 비례대표제는 각 정당이 후보자 명단의 서열을 결 정하는 권한을 가지고 있기 때문에 정당의 규율이 일반적으로 강하고, 소선거구제 보다 더 광범위한 지역을 대표한다는 의미에서 국고로 보조해 주는 경향이 있다. 한국의 경우 비록 대통령제를 채택하고 있지만 정당 총수가 대통령선거 후보가 되 고 정당총수나 지도부가 공천권 행사를 통해 의원들을 규율했기 때문에 정당의 강 한 규율은 상대적으로 유지됐고, 정치자금은 공식적인 후원회를 통해 조달할 수 있 어 후보자 중심적 구조를 유지해 왔다. 그러나 정당민주화의 일환인 상향식 공천제 로 변화될 가능성이 높고, 정당에 대한 국고보조는 지속적으로 상승해 정당수입의 거의 절반 정도를 차지하고 있다.

정치자금의 중 당비라 함은 명목여하에 불구하고 정당의 당현·당규 등에 의하여 정당의 당원이 부담하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건을 말한다(정치자금법 제3조 제3호). 당비가 정치자금에서 차지하는 비중은 권력구조 혹은 정치활동의 주체에 따라 달라진다. 의원내각제 혹은 정당이 정치의 중심이 되는 국가인 영국과 독일에서는 당연히 당비의 비중이 높은 반면, 대통령제와 후보자 중심의 미국 정치에서 당비는 중요한 정치자금 출처가 아니다185). 기부금은 정당 혹은 정치인의 정치활동을 지원하기 위해 개인, 기업, 이익단체 혹은 정치자금을 제공할 목적으로 설립된 단체가 제공하는 금전이나 유가증권 기타 물건이다. 법적으로는 "정치활동을위하여 개인 또는 후원회 그 밖의 자가 정치자금을 제공하는 일체의 행위"를 '기부'로 본다(정치자금법 제3조 제2호). 이 경우 제3자가 정치활동을 하는 자의 정치활동에 소요되는 비용을 부담하거나 지출하는 경우와 금품이나 시설의 무상대여,채무의 면제·경감 그 밖의 이익을 제공하는 행위 등은 이를 기부로 본다. 기부로제공한 정치자금으로는 후원금과 기탁금이 있다. 후원금은 정치자금법의 규정에 의하여 후원회에 기부하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건을 말하고(정치자금법 제3

¹⁸³⁾ 상게논문, 291면.

¹⁸⁴⁾ 상게논문, 292면.

¹⁸⁵⁾ 상게논문, 294면,

조 제4호), 기탁금은 정치자금을 정당에 기부하고자 하는 개인이 정치자금법의 규정에 의하여 선거관리위원회에 기탁하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건을 말한다 (정치자금법 제3조 제5호). 기부의 객체는 정치활동이 정당 중심인가 혹은 후보자중심인가에 따라 다르게 나타난다. 정당 중심의 영국과 독일의 경우 기부는 대부분정당에 집중되는 반면 후보자 중심인 미국의 경우 기부금은 후보자 중심으로 모금된다186). 보조금은 정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나유가증권을 말한다(정치자금법 제3조 제6호). 보조금에는 정당의 운영에 필요한 경상보조금과 공직선거의 선거비용을 보조하기 위해 지급하는 선거보조금이 있다. 국고보조금은 주로 정당 중심적 정치체제와 비례대표제를 가진 나라에서 많이 실시하고 있으며 대표적인 예로 독일을 들 수 있다187).

(3) 정치자금의 개혁

한국 정치자금의 특징은 ① 불법성과 비현실성, ② 예상보다 작은 영향력, ③ 여 부야빈(與富野貧) 현상, ④ 출처의 차이(여당은 후원금, 야당은 국고보조금), ⑤ 도 저농고(都低農高) 현상 ⑥ 법률개정을 통한 야당 배려와 국고보조금의 확대 등을 들 수 있다188). 정치자금에 대해서는 각 나라마다 상이한 제도를 발전시켜 왔고 그 것은 고유의 역사와 문화 등을 배경으로 하기 때문에 우열을 따져 비교평가하기는 적절치 않고, 더구나 모든 나라에서 통용될 모델을 만든다는 것은 불가능하다. 그러 나 정치자금은 투명성 확보가 생명이고 그를 위해서는 정치자금의 규모, 출처, 지출 내역 등이 법이 정한 절차에 따라 밝혀져야 한다189). 그리고 적정 수준의 정치자금 이 제공되고 정치자금이 현실화되어 불법적 자금조달의 유혹에서 벗어나야 한다. 기업이나 외국인 등 특정 목적으로 기부할 가능성이 높은 주체들의 기부는 제한하 되, 개인의 기부는 세제혜택을 주고 국고보조금과 선거공영제 등 공적 재원을 통한 지원으로 정치자금의 양성화와 규제 접근이 용이해질 것이다. 궁극적으로는 정치자 금의 수요를 줄이는 것이 해결책이다. 선거운동의 자유를 확대하여 미디어 선거운 동으로 문화를 바꿔간다면 조직 관리와 동원에 드는 엄청난 비용을 절감할 수 있을 것이다. 발달된 문명의 도구를 활용하지 못하고, 규제에만 급급하다면 선거와 정당 정치문화는 진보하지 못할 것이다. 선거에 관해서도 규제-편익 분석이 활발하게 이 루어질 필요가 있다. 그리고 정치자금이 투명하게 조달되고 사용된다면 주권자이자

¹⁸⁶⁾ 상게논문, 296면.

¹⁸⁷⁾ 상게논문, 297면.

¹⁸⁸⁾ 상게논문, 302-307면.

¹⁸⁹⁾ 이는 정치자금법의 제정목적이기도 하다(동법 제1조).

납세자인 국민은 어느 정도의 민주주의 비용을 아까워하지 않을 것이다.

5. 결론

고대 그리스의 이상적 직접민주주의를 대체한, 현실적 간접민주주의인 대의제 민주주의(representative democracy)는 주권자인 국민이 대표자를 선출하여 권한과 책임을 부여하여 정기적인 업적평가를 통해 상벌(reward and punishment)을 내릴 수 있다는 점을 요체로 하며¹⁹⁰⁾, 선거는 여기에서 중요한 공적 기능을 수행한다. 대의민주주의에서 선거는 국민의 의사 즉, 다수 국민의 정치적 선호가 반영되는 정통성을 갖춘 대표기구를 구성하는 기능을 수행해야 한다¹⁹¹⁾. 그러기 위해서는 선거제도의 정립이 필요하다.

그와 함께 정당체제의 경쟁력이 강화되어야 한다. 정당 간 정책 대안의 차별화와 경쟁이 있을 때 유권자의 관심을 높일 수 있고, 정당체제가 사회집단과 강한 연계를 가지거나 조직력이 강할 때 정당은 대중에게 강한 정당일체감(party identification)을 주며 투표율을 높일 수 있다192).

정치적 표현의 자유는 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표, 교환함으로써 비로소 그 기능을 다하게 되는 것이다193). 선거에서는 주권자인 국민의 의사가 자유롭게 표현되고 정확히 반영되는 것이 최선이다. 선거의 공정성 확보가 선거법의 중요 목적이긴 하나, 자유와 공정은 서로 배치되는 개념이 아니다. 선거에서 자유는 공정의 전제조건이며, 공정은 자유 보장을 위한 수단으로 볼 수 있다194). 현재 광범위한 금지와 일부 허용, 불명확한 규정 등의 문제가 있는 선거법을 대폭 개편하여 자유로운 의사표명 속에 비용규제 중심으로 선거운동규제의 축을이동해야 할 것이다. 비용규제는 당연히 선거자금의 수입과 지출 내역의 투명성 확보를 위한 제도 개선으로 달성해야 할 것이다. 우리 국민은 이제 표현의 자유는 얼마든지 누려도 될 정도로 성숙했다고 본다.

비용규제로 간다고 해서 정치자금에 대해 '비효율성, 낭비성'만을 강조하는 선입견을 갖는 것은 정치의 사회적 기능과 관련하여 본다면 적절하지 않다. 경제가물질적 재화나 가치를 생산하는 것을 그 기능으로 하는 것과 달리, 정치는 사회적합의, 통합의 달성, 사회적 갈등의 해소, 통치의 정통성의 부여가 주된 기능이기 때문에 경제적 효율성의 개념을 정치의 기능에 그대로 적용하여 계량적인 잣대로 보

¹⁹⁰⁾ 조성대, "투표참여와 기권", 전용주 외, 「투표행태의 이해」, 한울, 2014, 225면.

¹⁹¹⁾ 조진만, 전게논문, 217면.

¹⁹²⁾ 조성대, 전게논문, 238면.

¹⁹³⁾ 최희경, 전게논문, 262면.

¹⁹⁴⁾ 김일화·홍석한, 전게논문, 58면.

는 것은 타당하지 않다. 정치자금 제도의 개선을 위해서는 무조건 정치와 돈의 관계를 부정적으로만 간주하려 하기 보다는 정치에는 어느 정도의 사회적 비용이 수반된다는 것을 전제로 하는 것이 타당한 접근법이 될 것이며, 그것은 민주주의를 유지하기 위해 지불해야 하는 비용으로 보아야 할 것이다¹⁹⁵⁾. 정치자금 문제 해결을 위해서는 저비용 정치 구조의 실현과 함께 정치자금의 기부와 지출이 투명하고민주적으로 이뤄질 수 있도록 바꾸는 일이 보다 중요하다고 하겠다.

¹⁹⁵⁾ 강원택, 전게논문, 9면.

Ⅷ. 결 론

대의제도는 선거를 통해서만 실현될 수 있는 통치기관의 구성원리이기 때문에 대의제도에 바탕을 둔 통치구조 내에서 선거제도는 그 필수불가결한 조직원리를 의미한다. 따라서 합리적인 선거제도를 마련하고 공정하게 운영하는 것은 대의제도의성패를 좌우할 뿐만 아니라 대의적인 통치구조의 기능적 출발점인 동시에 그 전제조건인 것이다196). 사실상 주권자인 국민의 의사는 선거를 통해서 구체화되고 현실화되는 것이기 때문에 자유민주국가의 통치질서에서는 국민의 의사가 굴절 없이 통치기관의 구성에 반영되고, 모든 통치권의 민주적 정당성이 확보될 수 있는 선거제도를 마련하는 것이 통치구조의 가장 기본적인 요청이라고 하겠다. 이처럼 선거제도는 국민의 참정권을 실현함으로써 국가권력의 창설과 국가 내에서 행사되는 모든권력의 최후적 정당성을 국민의 정치적인 공감대에 귀착시키게 하는 통치기구의 조직원리라는 점에서 국민의 참정권과도 불가분의 관계에 있다197). 선거제도를 마련하고 운영하는 데 있어서 특히 참정권의 헌법상 의의와 기능을 존중해서 참정권에 내포된 기본권적인 의미와 내용이 최대한으로 보장되고 실현될 수 있는 제도적인 장치를 찾아내고 발전시켜가야 하는 이유도 그 때문이다.

우리의 정치현장은 건국 이래로 부단하게 변화를 거듭해 왔고, 그 중심에는 민주화를 요구하고 실현하고자 하는 국민들의 강력한 바램들이 動因으로 자리잡았던 것이라고 할 수 있다. 이러한 정치과정과 제도의 변화를 거치면서 발전해 온 우리의민주화의 역사를 배경으로 하는 국민의 선거문화는 참정권의 본질을 실현하는 성숙된 선거현실이 되었고, 때문에 이러한 선거·정치환경 변화를 반영한 선거법제의 개선은 恒常的인 필요성을 갖는다고 하겠다. 그리고 선거참여 과정에서의 국민의 참여인식과 참여행위 유형의 변화에 따른 법제개선의 요구를 반영한 정치관계법의 개선노력이 필요하다는 것 역시 주지의 사실인 것이다.

이러한 필요성에 대한 기본적 인식과 문제의식을 바탕으로 하여 우리나라 민주정 치과정 발전과 각종 정치관계법 규정 내용의 적실성을 객관적으로 평가하고, 이에 근 거하여 현행 정치관계법의 개선방향 정리 및 변화하는 선거현실에 부합하는 선진적인 제도설립을 모색하기 위해 다섯 가지의 큰 주제를 중심으로 고찰하였다.

첫째, 정당보조금과 선거공영제의 합리적 개선방안을 검토함에 있어서는 먼저 선거공 영제와 정당보조금의 의의를 살펴보고 현행 정치관계법상의 정당보조금의 계상 및 배분

¹⁹⁶⁾ 허 영, 한국헌법론, 박영사(2014), 767면

¹⁹⁷⁾ 헌재 1994. 7. 29. 93헌가4 등. 판례집 6-2. 15. 28

방법에 대하여 검토한 후, 정당보조금의 감액 및 반환제도에 관한 비교법적 검토를 통해 관련 법규내용의 현실성과 타당성을 평가하였다. 즉 현행 정치자금법 상의 국고보조금제도의 내용을 살펴보았을 때 가장 큰 문제점은 국고보조금 액수와 관련된 것으로서, 현행 정치자금법상의 국고보조금제도는 정당운영비의 국고보조금 의존도를 지나치게 높이고 있다는 점과 연간 국고보조금의 총액 상한선이 없을 뿐만 아니라 개별 정당의 보조금지급액수 한계와 관련한 상대적 상한 규정도 없다는 것이 문제점이다. 다음으로는 국고보조금 배분방식의 문제로, 국고보조금의 배분이 교섭단체·의석수·득표수 순으로 책정되고 있어서 국고보조금제도의 본래적 의미를 왜곡할 우려가 크고 사표가 보조금 산정에 전혀 반영되지 못하는 등 불합리한 제도내용들이 존재한다. 셋째는 국고보조금의 사용용도 제한과 관련한 문제점이고 마지막으로 정당의 국고보조금 사용내역에 대한 감사구조의 미비에 관한 것을 들 수 있다. 그리고 이러한 제도내용의 문제점을 합리적으로 개선하기 위한 방안으로, 국고보조금 총액 설정 개선 방안과 국고보조금 배분방법 개선 방안, 국고보조금 운영에 대한 감사제도 도입 방안 등에 대하여 검토하였다.

둘째, 민주적인 정당공천을 위한 제도개선 방안을 고찰하기 위하여, 기본적으로 각종 선거에서의 정당공천의 제도적 현황을 살펴본 후에 당내 민주주의 확립을 통 한 정당공천 실현을 위한 방안과 비교법적 검토를 통한 합리적인 제도개선 방안을 검토하였다. 우리 공직선거법에서는 공직선거 후보자 추천시에는 민주적 절차에 따 라야 한다는 것, 후보자 중 여성을 일정 비율 이상 추천하여야 한다는 것 등만을 규정하고 있을 뿐 정당의 공천에 관한 구체적 규정을 두고 있지 않기 때문에 개별 정당의 당헌과 당규도 구체성이 없다. 따라서 우리 공직선거법에도 독일의 연방선 거법에서와 같이 당원총회나 대의원회의의 개최기간 및 장소, 참석인원, 투표결과 등에 관한 상세한 규정을 두어야 하고, 언제까지 당원총회나 대의원회의가 개최되 어야 하는지를 명확히 규정할 필요가 있다. 또한 정당의 공직선거후보자의 추천과 정에는 일정 부분 국민의 참여가 보장되는 것이 헌법상 정당의 국민의사의 중개자 기능과 당내 민주주의원칙에도 부합된다. 다만, 어떠한 요건 하에서 어떠한 방법에 의해 국민을 참여시킬 것인가와 관련해서는, 정당의 공직선거후보자 선출에 국민이 참여하는 것은 바람직하나 정당의 자유와 정당의 정강을 해치지 않는 범위에서 정 당민주화의 요청을 충족시킬 수 있도록 해야 한다. 주요 정당의 당현에 의하면, 우 리나라 정당의 후보자 공천은 소수자로 구성된 공천위원회가 실질적인 공천권을 행 사하도록 규정하고 있다. 이러한 소수자에 의한 공천독점권을 통제할 수 있는 법제 도적 장치가 없는 상황에서는 정당공천의 민주성이나 공정성은 담보되기 어렵다.

따라서 독일 정당의 경우처럼 선거권을 가진 당원 전체의 당원총회나 대의원회의에서 선거에 의해 공직선거 후보자를 추천해야 한다는 점 등을 정리하였다.

셋째, 선거구획정의 문제점과 합리적인 제도개선 방안을 고찰하였는데, 민주적 선거에 있어서의 선거구획정의 의미와 기능을 먼저 살펴보고, 평등선거의 원칙이 구현될 수있는 선거구획정 개선을 위해 이론적·제도적인 검토를 하며 현행 선거구획정위원회의 기능과 역할을 개선하고 제고할 수 있는 방안에 대한 고찰이 중심 내용이다. 먼저 새로운 선거구획정을 위한 논의를 위하여 대의제 원리에 충실하면서 유권자인 국민의 의사를 정확하게 반영할 수 있는 선거제도 모색을 목표로 하여, 의원정수의 축소·다수대표제와 비례대표제의 합리적인 병용제도 마련·생활권 중심으로 지역구를 광역화해서 중·대선거구로 재편하는 등의 선거구제의 개편 등을 살펴보았다. 그리고 개선 과제로서 선거구획정위원회의 위상 강화, 선거구와 행정구역과의 조화, 선거구개념의 재정립을 위한 각 내용을 정리하였다.

넷째, 유권자의 선거참여의 편의성 확대를 위한 재외선거제도에 대한 검토에서는 먼저 재외선거제도의 도입과 그 의미를 살펴보고, 현행 관련법상의 재외선거제도에 대해서 비판적으로 고찰한 후 제도개선을 위한 논의 및 개선안을 모색해 보았다. 현행 공직선거법상 재외선거의 문제점은 재외선거인에게 지역구국회의원 선거권을 부여하고 있지 않다는 점과 재외선거의 공정성 확보장치가 미흡하다는 점인데, 이러한 공정성 논의를 다시 '절차적 공정성'과 '선거운동의 공정성'으로 구분하여 각각의 공정성 확보방안을 논의하였다. 다음으로 재외선거에서 투표율 제고 방안을 살펴보았는데, 재외선거인 등록신청의 간편화 방안·재외투표 방법의 다양화· '준영구명부제'도입 등을 개선안으로 정리하여 각각의 실현내용에 대해서도 검토하였다.

마지막으로 선거운동의 자유 확대와 효율적인 선거비용·정치자금 규제 방안을 검토함에 있어서는 먼저 선거운동 자유의 의미를 살펴보고 이를 바탕으로 선거비용 및 기부행위 등 정치자금 규제 현황을 검토하였다. 정치자금의 투명성을 높이고 불법적 정치자금의 폐해를 막기 위해 대부분의 국가는 정치자금을 규제·감독하기 위한 제도적장치를 마련하고 있음과 비교할 때, 한국의 정치자금 개혁방안은 "투명성을 제고하기 위한 방안이 중심이 되어야 하며 적정수준의 정치자금 제공과 정치자금의 현실화를 실현하면서 정치자금의 수요를 줄이는 것이 기본적 구조라고 할 것이다. 한편 우리 사회에서 진행되는 정치 자금과 관련된 논의가 정치 자금의 '비효율성, 낭비성'만을 강조하는 것은 정치의 사회적 기능과 관련하여 본다면 반드시 적절한

접근 방법이라고 보기는 어렵다. 경제가 물질적 재화나 가치를 생산하는 것을 그 기능으로 한다면, 정치는 사회적 합의, 통합의 달성, 사회적 갈등의 해소, 통치의 정통성의 부여가 주된 기능이기 때문에 경제적 효율성의 개념을 정치의 기능과 관련하여 그대로 적용하는 것은 무리가 있기 때문이다. 정치자금 제도의 개선을 위해서는 무조건 정치와 돈의 관계를 부정적으로만 간주하려는 것은 현실적인 해결책이된다고 할 수 없으며, 오히려 정치에는 어느 정도의 사회적 비용이 수반된다는 것을 전제로 하는 것이 타당한 접근법이라고 생각된다. 그것은 민주주의를 유지하기위해 우리 사회가 반드시 지불해야 하는 비용으로 보아야 할 것이다. 정치자금 문제 해결을 위해서는 저비용 정치 구조의 실현과 함께 정치자금의 기부와 지출이 투명하고 민주적으로 이뤄질 수 있도록 바꾸는 일이 보다 중요하다.

□ 참고문헌

O 단행본 - 국내

강원택, 한국 선거정치의 변화와 지속, 나남, 2010

고선규, 프랑스 대통령선거의 의미와 시사점, 중앙선거관리위원회, 2012

국회사무처, 개인의 정치기부금 증가 영향요인에 관한 연구 : 2000년 이후 미국대 선 Primaries를 중심으로 한 정치경제학적 분석, 서산, 2013

김광수, 선거와 선거제도, 박영사, 1997

김영일, 韓國 政黨의 國庫補助金制度 改善方案, 國會圖書館 立法調査分析室, 1997

김종갑, 재·보궐선거의 현안과 쟁점, 국회입법조사처, 2014

김종갑, 이창호, 이현출, 재외국민선거 모의투표를 통해 본 제도개선방안, 국회입법 조사처, 2011

김충환, 재외국민을 위한 선거제도의 보완방향, 김충환 의원실, 2010

김학성, 헌법학원론 제3판, 피엔씨미디어, 2014

대검찰청, 재외국민 선거권 행사의 공정성 확보방안 연구, 대검찰청 미래기획단, 2011

바른사회시민회의 정치실, 정당 국고보조금 운영 및 부정집행사례 실태보고서, 바른사회시민회의, 2013

박기갑, 주요국의 재외선거제도 연구, 외교통상부, 2010

박동천, 선거제도와 정치적 상상력, 책세상, 2011

박승재, 헌대선거론: 선거제도의 정치적 효과, 법문사, 1977

박효종, 정당 국고보조금제 비판과 대안, 자유기업센터, 1997

서경석, 정치의 재구성을 위한 선거제도의 개혁방향, 민주주의법학연구회, 2013

성낙인, 공직선거법과 선거방송심의, 나남, 2007

성낙인, 선거법론, 법문사, 1998

송석윤 외, 선거운동의 자유와 선거의 공정성, 헌법재판소, 2011

음선필, 정치적 통제, 정치적 경쟁과 국회의원선거체계, 홍익대 출판부, 2007.

이옥남, $(7 \cdot 30)$ 국회의원 재·보궐선거 쟁점 분석: 공약, 후보자 자질, 선거제도·비용 등을 중심으로. 바른사회시민회의, 2014

이정진, 미국 선거자금 규제와 슈퍼 PACs의 등장, 국회입법조사처, 2012

이평구, 선거란 무엇인가-선거전략과 선거운동의 효율적 방법론, 중앙출판, 1986

임채진, 정치자금 인터넷공개제도 개선방안, 국회입법조사처, 2013

정병욱, 선거법, 박영사, 2000

중앙선거관리위원회, 각 국의 선거제도 비교연구, 2009

중앙선거관리위원회, 헌법상 선거관리제도 연구자료(I), 2008

중앙선거관리위원회, 호주의 선거제도, 선거관리 제29권, 1983

진창수 · 이면우 · 이진원, 일본의 재외선거제도에 관한 연구, 중앙선거관리위원회, 2009

최종두, 민주정치와 선거론, 태창문화사, 1985

O 단행본 - 외국

Arend Lijphart, 서주실 역, 선거제도와 정당정치, 삼지원, 1997

Bernard Manin, 곽준혁 역, 선거는 민주적인가-현대 대의민주주의 원칙에 대한 비판적 고 찰, 후마니타스, 2011

Dieter Nohlen, 신두철 외 역, 선거법과 정당제도, 엠-애드, 2004

David M. Farrel, 전용주 역, 선거제도의 이해, 한울, 2012

- IDEA, International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections, Bulls Tryckeri (Halmstad, Sweden), 2002
- IDEA, International Observation of the 1996 Russian Presidential Elections:
 Lessons Learned to Facilitate Field Cooperation, IDEA(stockholm),
 1997
- IFES, "Models of Election Commissions in Africa", IFES(Washington D.C.), 1995

O 논문 - 국내

- 강민제 · 윤성이, "선거구획정과 선거결과의 왜곡 : 2006년 지방선거를 중심으로", 한국정당학회보, 제6권 제2호, 한국정당학회, 2007. 8.
- 강휘원, "일본 선거구획정의 사법적 구제", 대한정치학회보. 제14집 제2호, 대한 정치학회, 2006. 10.
- 권영주, "지방선거에서 선거제도가 정당공천(무소속)에 미치는 영향: 합리적 선택 제도주의 관점에서", 韓國自治行政學報 제28권 제1호, 한국자치행정학

- 회. 2014.
- 금창호 · 최영출 · 박종관, "기초지방선거 정당공천 개선방안", 한국콘텐츠학회논 문지 제13권 제10호, 한국콘텐츠학회, 2013. 10.
- 김계수, "현대 민주국가에 있어서의 선거의 의미와 과제", 공법연구 제28집 제4호 제1권, 한국공법학회, 2000. 9.
- 김도협, "현행 독일선거법제에 관한 고찰", 인하대학교 법학연구 제17집 제2호
- 김래영, "개정 공직선거법의 문제법과 개선방안", 공법학연구. 제13권 제2호, 한 국비교공법학회, 2012. 5.
- 金來映 · 姜勝植, "美國憲法上 選舉制度에 관한 研究",憲法學研究. 제11권 제4 호, 한국헌법학회, 2005. 12.
- 김용승, "미국 선거법제 연구: 선거자금 규제 등 중심", 대검찰청, 2010.
- 김장민, "정치자금의 조성에 대한 제도개선", 새세상연구소, 2009.
- 김정곤, "선거비용 제한이 선거경쟁에 미치는 효과 : 미국의 사례를 중심으로", 한국정당학회보 제8권 제2호, 한국정당학회, 2009. 8.
- 김정곤, "미국의 선거 보조금 지급제도에 관한 분석", 한국정당학회보 제8권 제1호, 한국정당학회, 2009. 2.
- 김정도 · 김진하 · 정준표, "국회의원선거의 정치자금지출 결정요인 : 제19대 총선의 선거비용과 선거비용외 지출의 비교분석", 의정연구 제19권 제2호, 한국의회발전연구회, 2013. 8.
- 김종갑, "정당 국고보조금과 당내민주주의 연계방안의 논거와 시사점", 국회입법 조사처, 2012
- 김종갑·김미숙, "독일사례를 통해 본 정당 국고보조금제도의 개선과제", 국회입 법조사처, 2012
- 김종갑, "재외선거제도의 운영기준과 개선방안 : 재외선거의 주요 쟁점을 중심으로", 사회과학담론과 정책 제4권 1호, 경북대학교 사회과학연구원, 2011. 4.
- 김종세, "재외선거제도의 실효적 활용방안", 法學研究 제46집, 한국법학회, 2012. 5.
- 김주영, "새로운 커뮤니케이션 환경하에서의 선거운동", 선거제도 개선과 선관위의 역할연구, 선거연수원, 2012.
- 김현조·이수구·박영강, "기초단체정당공천제 폐지에 따른 보완과제: 기초의회의 여성참여를 중심으로", 지방정부연구. 제17권 제4호, 한국지방정부학회, 2014. 겨울

- 金炫泰, "정당보조금제의 법적·정치적 타당성", 選擧管理. 41, 중앙선거관리위원회, 1995. 12.
- 남래진, "사법적 판단이 정책과정에 미치는 영향에 관한 연구 : 한국 재외선거제도 의 도입과 실효성 사례분석", 고려대학교 대학원, 박사학위논문, 2013.2
- 남재희, "미국의 연방선거위원회와 선거운동자금제도", 선거관리 제45권, 중앙선 거관리위원회, 1999, 12.
- 류재성, "로스엔젤리스(LA) 시와 시카고(Chicago) 시의 선거자금 후원 제도", 한국지방정부학회, 2010.
- 박경규, "재보궐선거 원인제공자에게 선거비용을 부담시키거나 환수하는 외국의 입법례 :유럽위원회", (최신)외국법제정보 2011-3, 한국법제연구원, 2011.6.
- 박범종, "재외선거 현황 분석과 투표율 제고방안 : OECD국가의 재외선거제도 비교와 미국, 중국, 일본의 설문조사를 중심으로", 한국민족문화. 44, 부산대학교 한국민족문화연구소, 2012. 8.
- 박상철, "재외선거의 법적 문제와 교포사회실태조사 : 미국 LA와 오렌지카운티 재외국민의식조사",美國憲法研究. 제22권 3호,美國憲法學會, 2011. 12.
- 박승재, "한국민주주의와 선거: 선거제도의 토착화를 위한 하나의 시론", 한국정 치학회보 제4권, 한국정치학회, 1971. 8.
- 박종관, "외국의 지방선거 정당공천 사례분석", 自治議政 제16권 제6호, 지방의회발전연구원, 2013. 11. /12월)
- 박진우, "지방선거에서의 정당공천제 개선방안에 관한 연구", 世界憲法硏究. 제19 권 제2호, 國際憲法學會韓國學會, 2013. 8.
- 서복경, "한국 의석할당제도의 문제점 : 선거구 획정과 선거인수 불균형", 韓國政治研究, 제21집 제1호, 한국정치연구소, 2012, 2.
- 성낙인, 시대변화에 순응한 공직선거법제의 정립, 憲法學硏究 제18권 제2호, 한국 헌법학회, 2012. 6.
- 성낙인, "선거제도와 선거운동", 저스티스 제130호, 한국법학원, 2012. 6.
- 손형섭, "선거구제도에 관한 새로운 구상 중·대선거구제와 도농복합선거구제도", 「좋은 선거구 나쁜 선거구」, 아산정책연구원, 2013
- 손형섭, "선거구제도에 관한 새로운 試論 : 소위 도농복합선거구제의 수용가능성 논의", 世界憲法研究, 제18권 제1호, 國際憲法學會韓國學會, 2012. 4.
- 송석윤, "선거운동 규제입법의 연원 : 1925년 일본 보통선거법의 성립과 한국 분단체계에의 유입", 법학 제46권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2005.

- 신두철, "정치자금의 두가지 관점과 투명성", 미래전략연구원, 2009.
- 신 진, "한국의 선거구 획정과 투표가치의 평등성", 대한정치학회보 제19집 제3호, 대한정치학회, 2012. 2.
- 심지연, "국회의원 선거구획정의 변화", 한국정당학회보. 제4권 제2호, 한국정당 학회, 2005. 8.
- 양 건, "선거과정에서의 국민 참여의 확대", 공법연구 제20집, 한국공법학회, 1992.
- 엄기홍, "제한적 정치자금 기부금 제한법, 무제한적 선거비용, 그리고 전략적 후보자 : 미국하원선거에서의 정치자금 기부금 분석", 美國學論集 제39집 제 3 호, 韓國아메리카學會, 2007.
- 유진숙, "공천개혁과 정당모델 담론", 選舉硏究. 제4호, 중앙선거관리위원회, 2013. 12.
- 윤영미, "선거의 공정성에 관한 검토 : 공직선거법 제93조 제1항 문서 등 배부 금 지규정에 대한 과도한 광범성 법리에 따른 위헌성 검토를 중심으로", 헌 법학연구 제16권 제3호, 한국헌법학회, 2010. 9.
- 음선필, "한국 민주주의의 발전과 선거제도", 사회과학연구 제10권 제2호, 순천 향대학교 교수학습개발센터, 2004.
- 음선필, "제18대 국회의원선거 비례대표후보자 추천의 문제점과 제도적 보완방 안", 선거관리, 제54조, 2008.
- 음선필, "한국 지방선거에서의 공정선거 확보방안", 유럽헌법연구 제7호, 유럽헌법학회, 2010. 6.
- 음선필, "선거과정과 헌법재판소", 홍익법학, 제12권 제1호, 2011.
- 음선필, "정당정치 발전을 위한 정치자금제도 개선방안", 선거제도 개선과 선관위의 역할 연구, 선거연수원, 2012.
- 음선필, "정당 정치자금의 투명성 강화방안", 홍익법학, 제13권 제4호, 2012.
- 음선필, "국회의원 지역선거구 획정의 헌법적 한계", 홍익법학, 제14권 제4호, 2013.
- 음선필, "의회민주주의와 국회의원선거체계의 개혁", 공법연구, 제42집 제1호, 2013.
- 음선필, "정당국고보조금제도의 헌법적 검토",憲法學硏究 제14권 제2호, 한국헌 법학회, 2008, 6.
- 음선필, "국회의원 지역선거구 획정의 헌법적 한계", 홍익법학 제14권 제4호, 홍 익대학교 법학연구소, 2013. 12.

- 이관희, "우리나라 선거제도의 개혁방향" 국회입법조사처, 2010.
- 이관희, "정당의 국고보조금에 대한 개혁방향 : 독일 제도의 관점에서", (경찰대학)論文集 제30집, 경찰대학, 2010. 12.
- 이기우, "기초지방선거에서 정당공천 폐지의 당위성", 自治議政 제16권 제4호, 지방의회발전연구원, 2013. 7.
- 이동기, "지방자치단체의 지방선거비용에 관한 연구", 한국지방자치학회보 제24 권 제4호, 한국지방자치학회, 2012년 겨울,
- 이부하, "선거원칙에 대한 논의와 선거권과 관련한 헌법재판의 심사기준", 法學論 叢. 제31집, 崇實大學校 法學硏究所, 2014. 1.
- 이부하, 장지연, "독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토", 法과 政策 제19집 제2 호, 濟州大學校 法과政策硏究所, 2013. 8.
- 이부하, "공직선거법상 선거운동시 확성장치 소음제한기준에 대한 헌법적 평가: 헌재2008. 7. 31. 2006헌마711 사건을 중심으로", 一鑑法學 제21호, 한국학술정보, 2012. 2.
- 이부하, "국회의원 재외선거제도의 개선방안: 제19대 국회의원 재외선거를 분석하며", 法과 政策 제18집 제2호, 濟州大學校 法과政策研究所, 2012. 8.
- 이부하, "정당공천제도와 당내민주주의 : 정당의 국회의원 선거후보자 추천을 중심으로",世界憲法硏究. 제18권 제2호,國際憲法學會韓國學會, 2012. 8.
- 이부하, "공직선거법상 재외선거권에 관한 법정책적 검토", 法과 政策研究. 제11 집 제2호, 동광문화사, 2011. 6.
- 이상명, "기초자치 선거에서의 정당공천에 관한 고찰: 위헌 여부의 문제를 중심으로", 漢陽法學. 제43집, 한양법학회, 2013. 8.
- 이상윤, "재외선거제도의 논점과 과제", 고려법학. 제59호, 高麗大學校法學研究 院. 2010. 12.
- 이상학, "국회의원 선거구 획정과 정치적 지니계수", 제도와 경제 통권 8호, 한국제도·경제학회, 2011. 2.
- 이성재, "기초지방선거의 정당공천제 폐지 : 일본 지방선거 사례와 정당공천 폐지 대안", 自治議政 제16권 제5호, 지방의회발전연구원, 2013. 9.
- 이성환, "선거관계법에 대한 헌법재판소의 결정의 문제점", 헌법실무연구 제1권, 박영사. 2000
- 이성환, "선거관리의 공법적 문제", 공법연구 제28집 제4호 제1권, 한국공법학회, 2000. 6.
- 이정진, "기초단체장 및 기초의원 선거의 정당공천 폐지 논의", 국회입법조사처,

2013.

- 이헌환, "『국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향』 현안보고서 리뷰", 국회입법조사처 보 통권13호, 국회입법조사처, 2012.
- 이현우, "미국의 공천개혁: 정당 지도부 지지 못 받던 케네디 예비선거 통해 대통령 후보로", 주간조선 통권2316호, 조선뉴스프레스, 2014. 7.
- 임성호, "주요국의 선거구 획정제도와 운용 : 선거구 (재)획정과 관련된 쟁점 : 미 국의 경험", 국회정치관계법특별위원회, 2008
- 임성호, "규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의", 현대 정치연구 제1권 제2호, 서강대학교 현대정치연구소, 2008.
- 임재주, "미국의 선거구획정과 의회경쟁력의 관계", 國會報. 통권543호, 國會事務 處, 2012.
- 임성학, "선거비용 및 정치자금제도의 적용과 형평성 평가 : 제5회 전국 지방선 거", 한국정치외교사논총 제33집 제1호, 한국정치외교사학회, 2011. 8.
- 임성호, "주요국의 선거구 획정제도와 운용 : 선거구 (재)획정과 관련된 쟁점 : 미국의 경험", 국회정치관계법특별위원회, 2008
- 전선일, "정당국고보조금의 배분 및 집행실태 분석", 韓國行政學報 35. 2. 한국행 정학회, 2001.6.
- 전종익, "위헌심판의 심사기준-선거운동과 표현의 자유를 중심으로-", 법학 제 18권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2010. 5.
- 정극원, "지방자치단체의 통합과 선거구획정에 따른 법적 과제", 土地公法研究. 제56집, 한국토지공법학회, 2012. 2.
- 정만희, "선거구획정의 기본문제 : 국회의원 선거구획정의 문제점에 관한 비교법적 검토", 공법학연구. 제13권 제3호, 한국비교공법학회, 2012. 8.
- 정만희, "선거제도에 관한 헌법재판소 판례의 평가", 공법학연구 제7권 제1호, 한 국비교공법학회, 2006
- 정종섭, "단체의 선거운동 제한의 위헌여부-공직선거및선거부정방지법 제87조를 중심으로-", 헌법판례연구 2, 박영사, 2000
- 정준표 · 김진하 · 김정도, "선거와 정치자금 : 제19대 총선의 정치자금 결정요인 분석", 국제정치연구 제16집 1호, 동아시아국제정치학회, 2013. 6.
- 정태희, "재외선거 참여제도의 실효성 확보방안", 한국거버넌스학회보. 제21권 제 호. 한국거버넌스학회. 2014. 4.
- 정태희, "신제도주의적 관점에서 본 한국 재외선거제도의 실효성 분석", 충북대학 교대학원, 박사학위논문, 2014. 8.

- 정회옥·윤종빈, "정당공천제와 지방정치개혁", 한국정당학회보 제12권 제2호, 한국정당학회, 2013. 7.
- 조소영, "인터넷 선거운동 법제화의 현실검토와 헌법적 범주에서의 새로운 법제화를 위한 연구: 인터넷 실명제 검토를 중심으로", 공법학연구. 제9권 제4호, 한국비교공법학회, 2008. 11.
- 조소영, "공직선거법상 인터넷 관련 규제에 대한 헌법적 검토", 世界憲法硏究. 제 13권 제1호, 國際憲法學會韓國學會, 2007. 6.
- 조소영, "인터넷 選擧運動(e-campaigning)에 대한 憲法的 考察", 憲法學硏究. 제11권 제2호, 한국헌법학회, 2005. 6.
- 조소영, "地方自治團體의 機關構成에 관한 法的 檢討: 기초지방자치단체와 정당참 여를 중심으로", 공법학연구. 제5권 제1호, 한국비교공법학회, 2004. 2.
- 조임곤·김복래, "우리나라 선거비용제도 개선에 관한 연구", 選擧硏究 제2호, 중앙선거관리위원회, 2011. 12.
- 차동욱, "캐나다 시의회 의원의 선거자금 후원제도 : 토론토(Toronto)와 밴쿠버 (Vancouver) 비교", 한국지방정부학회, 2010.
- 최경옥, "선거구획정의 문제점과 해결방안", 공법학연구. 제13권 제4호, 한국비교 공법학회, 2012. 11.
- 최용기, "정당법의 개정방안",憲法學硏究 제16권 제1호, 한국헌법학회, 2010.3. 크리스티안 스타크(Christian Starck), "국회의원선거와 정치개혁 : 한국과 독일을 중심으로", 한국공법학회 주최 2000년도 한·독국제학술대회, 한국공법학회, 2000.
- 홍재우, "민주주의와 선거관리: 원칙과 평가-제5회 전국동시지방선거를 중심으로 -", 의정연구 제16권 제3호 통권 제31호, 한국의회발전연구회, 2010. 12.

O 논문 - 외국

- Hans Herbert von Arnim, Wer kümmert sich um das Gemeinwohl? Auflösung der politischen Verantwortung im Parteienstaat, ZRP 2002. S. 223 ff.
- Dieter Grimm, Die politischen Parteien, E. Benda/W. Maihofer/H. J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1994, S. 317 ff.

- Wilhelm Henke, Die Parteien und der Ämterstaat, NVwZ 1985, S. 616 ff.
- Hans Herbert von Arnim, Gemeidliche Selbstverwaltung und Demokratie, AöR 113 (1988), S. 8 ff.
- Martin Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 2006, Art. 21.
- Kay Waechter, Einrichtungsgarantien als Dogmatische Fossilien, Die Öffentliche Verwaltung, V. 29 N. 1, 1996, S. 63 ff.
- Böckenförde, E.-W., § 22 Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HStR I, Heidelberg, 1995.
- Geis, I., Die digitale Signatur, NJW 1997, S. 3000 ff.
- Krüger, H., Allgemeine Staatslehre, 1964.
- Lenz, Chr., Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht, AöR 121, 1996. S. 337 ff.
- Meyer, H., Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HStR III, 3. Aufl., 2005, § 45.
- Meyer, H., Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973.
- v. Münch, GG, in: v. Münch/Kunig, 3. Aufl., Bd. 2, 1995, Art. 38.
- Roßnagel, A., Die Sicherheitsvermutung des Signaturgesetzes, NJW 1998, S. 3312 ff.
- Roßnagel, A., Das neue Recht elektronischer Signaturen Neufassung des Signaturgesetzes und Änderung des BGB und der ZPO, NJW 2001, S. 1817 ff.
- Rüß, O. R., E-democracy Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518 ff.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance, The International IDEA Handbook: Voting from Abroad, Trydells tryckeri AB, Sweden, 2007, pp. 23-24.