



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시, 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리, 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지, 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

法學碩士學位論文

現行 公職選舉法상의 問題點과 改善方案에 관한 研究



2008年 8月

釜慶大學校 大學院 法學科

法學科

崔 京 恩

法學碩士學位論文

現行 公職選舉法上的 問題點과 改善方案에 관한 研究

指導教授 裴 英 吉

이 論文을 法學碩士學位論文으로 제출함.

2008年 8月

釜慶大學校 大學院

法學科

崔 京 恩

崔京恩의 法學碩士 學位論文을 認准함.

2008年 8月



主 審 法學博士 池 圭 喆 印

委 員 法學博士 金 彩 炯 印

委 員 法學博士 裴 英 吉 印

<目 次>

第1章 序論	1
第1節 研究의 目的 / 1	
第2節 研究의 範圍와 方法 / 2	
1. 研究의 範圍 / 2	
2. 研究의 方法 / 3	
第2章 우리나라 選舉制度	4
第1節 우리나라 選舉制度의 起源 및 發達史 / 4	
第2節 選舉의 概念 / 5	
第3節 現행 公職選舉法의 制定 및 改正經過 / 7	
第3章 外國의 選舉制度	23
第1節 各國의 選舉制度 / 23	
1. 미국 / 23	
2. 영국 / 31	
3. 프랑스 / 33	
4. 독일 / 35	
5. 일본 / 37	
第2節 比較法的 考察 / 39	
1. 선거인의 자격 / 39	
2. 선거인명부 / 42	

- 3. 후보자의 자격 / 43
- 4. 후보자의 지명 / 44
- 5. 선거운동 / 45
- 6. 선거구의 확정 / 47
- 7. 투표에 대한 특별규정 / 49
- 8. 투표의무 / 50
- 9. 투표절차 / 51
- 10. 당선의 공고와 확인 / 54
- 11. 결원의 보충 / 56
- 12. 선거제도의 구체적 비교 / 56

第4章 公職選舉法上 制限規定에 관한 問題點과 改善방안...59

第1節 선거권과 평등권의 제한 / 59

- 1. 선거권 / 59
- 2. 부재자신고 / 63

第2節 피선거권 및 공무담임권의 제한 / 70

- 1. 피선거권 / 70
- 2. 정당의 후보자추천 / 74
- 3. 공무원 등의 입후보 / 80

第3節 선거비용 규제와 선거공영제도 / 83

- 1. 선거비용규제 / 83
- 2. 선거공영제도 / 92

第4節 선거운동의 제한 / 102

1. 선거운동의 자유제한 / 102

2. 선거운동방법의 제한 / 107

가. 선거운동의 기간에 관한 제한 / 107

나. 선거운동 방법의 제한 / 109

(1) 동시선거와 분리선거에 따른 선거운동방법의 차이 / 109

(2) 홍보물에 의한 선거운동 / 111

(3) 대중매체에 대한 선거운동 / 118

(4) 집회에 의한 선거운동 / 128

(5) 선거운동방법의 문제점과 평가 / 130

第6章 結論.....132

參考文獻.....135

표 목 차

<표-1> 각국의 상원선거제도 비교.....	57
<표-2> 각국의 하원선거제도 비교.....	58
<표-3> 각국의 연령 현황.....	60
<표-4> 부재자 투표 실시 현황.....	65
<표-5> 해외부재자 투표제도.....	66
<표-6> 각국의 피선거권연령 현황.....	72
<표-7> 각국의 후보자 추천권자 현황.....	76
<표-8> 공영제와 사영제의 장·단점 비교.....	92
<표-9> 각국의 기탁금 제도 현황.....	96
<표-10> 홍보물 발송 예비후보자수.....	111
<표-11> 선전벽보의 제출 및 첩부된 상황.....	113
<표-12> 선거공보 제출 및 발송.....	116
<표-13> 신문광고 게재.....	119
<표-14> 후보자등의 방송연설회수와 방송연설시간.....	120
<표-15> TV와 라디오 방송연설의 장·단점.....	122
<표-16> 한국방송공사와 경력방송 실시상황.....	123
<표-17> 방송시설주관 경력방송 실시상황.....	123
<표-18> 사이버 위법행위 유형별 조치건수.....	126
<표-19> 선거별 연설·대담자 및 자동차와 확성장치의 수.....	127
<표-20> 선거별 법정선거운동의 종류.....	128

A Study on the Problem and Improvement Plan of Current Public Official
Election Act

Kyoung Eun Choi

Department of law, The Graduate School,
Pukyong National University

Abstract

Nobody would deny the importance of election in today's democratic states. Election is an indispensable system for democracy and a procedure through which a nation can exercise political rights, and people for public office are selected. In particular, since election is the initial step of democratic government to select representatives who take care of state affairs based on the nation's intentions, the importance cannot be overemphasized.

Democratic government requires securing the opportunities for the nation to participate in political procedures as potentate. As stated in Art. 1 of the constitution, a principle of sovereignty, representative democracy, is the basis for today's election system of popular government, in which participation of the nation is necessary, and representatives that make and present political decisions on behalf of the nation and thus consist of the democratic society.

The exercise of sovereignty or political rights of the nation, therefore, should be secured in principle as much as possible. The principle of free election is essence of democratic election system, based on the constitution regulations

such as the principle of the national sovereignty, the principle of representative democracy, and right of suffrage. Such principles of free election involve not only the freedom of decision making and realization among the nation, but also the freedom of vote, candidacy, and election campaign.

Basically, the freedom of election campaign is protected by Article 21 of the Constitution, but the history of Korean election apparently shows that our politics, economy, society, and culture have been tainted by rigged election and heated election campaign. Thus, it is unavoidable to take measures to prevent political, economic, and social loss due to fraudulent election and overheated election campaign, and impose limitations on activity of candidates and those who are involved in political procedures. Current election laws, however, overly put so much emphasis on justice election that freedom of election, especially freedom of election campaign is too much limited.

Therefore, this study aims to identify problems of the election system full of regulations under the current Public Office Election Law and explore desirable improvement directions from legal and institutional perspectives so that the two principles of 'freedom' and 'fairness' of election can be properly harmonized.

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

오늘날의 民主國家에서 선거의 重要性을 부인하는 사람은 아무도 없다. 선거는 민주정치를 구현하기 위한 不可缺의 제도이며, 국민이 參政權을 행사하는 절차이며, 동시에 공직을 수행할 인물들을 선출하는 과정이다. 특히 선거는 국민의 의사에 기초하여 국정을 이끌어갈 代表者를 선출함으로써 민주정치의 첫 단추를 꿰는 역할을 하게 되기 때문에 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 정도이다.

대의민주주의를 원칙으로 하는 오늘날의 민주정치아래에서 선거는 국민의 참여가 필수적이고 주권자인 국민의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 민주사회를 구성하는 대표자를 선정하는 것이다. 따라서 국민의 주권행사 내지 참정권행사는 원칙적으로 자유롭게 행하여 질 수 있도록 최대한 보장되어야 한다. 자유선거의 원칙은 민주국가의 선거제도에 내재하는 법 원리로서 국민주권의 원리, 대의민주주의의 원리 및 참정권에 관한 헌법의 규정들에 근거를 두고 있다. 이러한 자유선거의 원칙은 국민의 의사형성의 자유와 의사실현의 자유는 물론 투표의 자유, 입후보의사의 자유, 나아가 선거운동의 자유도 포함된다.

헌법 제21조에 근거한 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”에서 선거운동의 자유를 보호받는다고 할 수 있으나 우리는 과거 과열된 선거운동으로 인한 폐해는 경험하였고 그 결과 민주주의 원리에 합치되는 선거운동의 공정성을 강조하고 있다. 하지만 선거운동의

자유를 선거권 행사의 자체가 된다는 점에서 선거운동의 제한은 국민의 참정권과 제한으로 판단할 수 있다. 그러므로 선거운동의 자유를 제한하는 경우에도 다른 기본권과 마찬가지로 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한하되 이 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해하여서는 아니된다.

그동안 정치·사회·문화적인 변화와 선거환경의 변화에 따른 후보자 및 유권자의 득표활동을 위한 다양하고 선거의 효율적인 방법에 대한 욕구가 선거 때마다 두루 표출되었으나 선거법의 제·개정이 이에 시의적절하게 부응하지 못하였다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 현행 공직선거법상의 규제가 많은 선거제도를 투표의 자유, 입후보의사의 자유, 나아가 선거운동의 자유보장의 관점에서 모색하여 “자유와 공정”이라고 하는 이념이 적절히 조화가 되도록 하고자 한다. 이를 위하여 우선적으로 선거제도에 관한 이론적 고찰과 현행 선거제도에 관해 살펴보고 이를 바탕으로 제한 규정에 관한 문제점을 파악하여 현행선거법이 개선되기 위한 방안을 찾아보고자 하는데 본 연구의 목적이 있다.

第2節 研究의 範圍 및 方法

1. 研究의 範圍

本 論文은 公職選舉法에 규정되고 있는 우리나라의 선거제도와 외국의 선거제도를 비교법적 고찰을 통해 선거의 자유를 보장하기 위한 현행 선거법상의 문제점을 분석하는 것을 대상으로 한다.

公職選舉法은 이전의 단일 선거법체계인 ‘대통령선거법·국회의원선거법·지방의회의원선거법·지방자치단체장선거법’을 1994. 3. 16. 공직선거및 선거부정방지법으로 통합제정하여 오늘에까지 여러 차례에 걸쳐 개정되었지만 여전히 자유로운 의사 실현을 하기에는 제한되는 부분이 많다.

따라서 본 논문에서는 이에 제기되는 문제에 기초하여 외국의 선거제도와 비교법적 고찰을 통해 현행 선거법에서의 선거권 및 평등권의 제한, 피선거권 및 공무담임권의 제한, 선거비용규제와 선거공영제도, 선거운동의 제한 부분의 개별적인 문제점들에 대한 구체적 검토를 하였다.

2. 研究의 方法

本 研究의 方法은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 선거제도의 기원 및 발달사의 내용을 삼국시대부터 현행 선거제도까지의 흐름·변천내용을 살펴보고자 한다.

둘째, 외국의 선거제도에 대해 살펴보고 각국에 대해 비교하여 살펴보고자 한다.

셋째, 공직선거법상 제한규정에 대해 살펴보고 이에 대한 문제점 및 개선방안을 초점으로 두고자 한다.

이와 아울러 선진 외국의 선거제도에 대한 문헌을 통한 비교법적 고찰로 우리 실정에 맞는 바람직한 선거제도를 만들고자 한다.

또한 本 研究는 국내·외의 각종문헌, 행정, 법제, 定期刊行物, 論文 및 選

舉管理委員會의 전산자료 등 통계분석 방법을 기초로 考察하였으며, 또한 기존의 선행 선거연구 자료를 이용하였으며, 현행 공직선거법의 問題點들을 세밀히 조사하여, 실증적 분석으로부터 얻은 자료 분석으로, 각종선거에 바람직한 選舉文化가 될수 있도록 효율적인 발전 방안들을 제시하고자 한다.

第2章 우리나라 選舉制度

第1節 우리나라 選舉制度의 起源 및 發達史

삼국시대에는 백제의 정사암(투표암), 신라의 남당의회, 화백회의, 고구려의 고추가등이 있었고, 고려시대 초기에는 만장일치제에 의하다가, 후기에는 다수결에 의하여 운영된 도당회의가 있었다.

이후 조선시대에는 왕명이 절대적이었으나 정책결정과정에 있어서 개인의 독단을 피하기 위하여 도당회의가 있었고, 향촌의 자치규약인 향약에는 儒林 중에서 향약정과 임원들을 선출하는 제도가 있었으며(예 : 율곡의 해주향약), 1885년(고종 32년) 반포된 향회예규에 의한 향회제도는 지방주민으로 구성된 郡會, 面會, 里會를 두어 공공사무를 의결하게 하고 특히 면, 리의 집행기관인 집강과 존위는 주민이 선출하도록 하였으나 韓日合邦으로 폐지되었다.¹⁾

1) 전병두, 지방자치선거의 분석과 바람직한 선거문화 정착을 위한 선거법상 문제점 개선

일제시대에는 자문기관인 도평의회, 부면협의회와 의사기관인 도회, 부회, 읍회를 두고 도회의원은 간접선거로, 부회, 읍회의원은 25세 이상의 남자로 년 5회 이상의 부세를 납부한 자 중에서 직접선거로 선출하였으나 법령으로 그 권한을 극도로 제한하여 식민통치를 위한 관치의 道具로 이용되었다. 우리나라에서 현대적 의미의 보통선거가 도입된 것은 8. 15. 해방 이후 1948. 3. 17. 미군정법령 제175호로 공포된 국회의원선거법에 의하여 실시된 1948. 5. 10. 제헌국회의원 선거부터이다.

동 국회의원선거법은 미국정부하의 남조선과도정부입법원에서 제정하여 1947. 9. 3. 공포한 입법의원선거법(남조선과도정부법률 제5호)을 골자로 제한된 것으로 한국인의 의사로 결정된 것이라고도 볼 수 있을 것이다.²⁾

第2節 選舉의 概念

현대국가에서 선거만큼 널리 보급된 현상도 없을 것이다. 동시에 선거만큼 그 실제적 의미가 상이하게 나타날 수 있는 정치적 현상도 매우 드물다. 본래 選舉란 용어의 사전적 의미는 權臣이 인재를 등용하는 것, 즉 많은 사람 가운데 인재를 선발한다는 뜻이다. 그러나 민주적 정치과정에서 選舉라함은 일정한 조직이나 집단에 있어서 그 구성원들이 구성원 중 유자격자를 투표에 의하여 대표자를 선출하는 행위를 말한다.³⁾ 이것은 의심할 여지없이 매우 면적이 넓은 국가라는 형성체에서 선거가 전적으로 민주적인 방법으로 간주되는 경우이다. 즉 선거는 “오늘날의 산업화된 동적대중사회에서 정부에 대한 대중의 통제를 가장 적절한 형태로 실현시켜준

방안에 관한 연구, 2000, 7·8면

2) 박기수, 선거관리 제39호, 선거관리위원회 1993. 122면

3) 박기수, 앞의 책, 121면

다.”(Milbrath 1972;154)⁴⁾

1948년 대한민국의 건국을 위한 5. 10. 제헌국회의원총선거는 바로 최초로 전국민을 상대로 근대입헌주의 원리로서의 대의제에 입각한 총선거였다는 점에서 그 역사적 의의를 찾을 수 있다.⁵⁾ 그런데 대한민국에서의 선거는 그 첫 단추부터 바로 “普通·平等·直接·秘密選舉”였기 때문에, 이러한 민주主義的인 選舉의 중요성이 충분히 인식되지 못한 상황에서 급작스러운 민주주의 선거의 틀 하에서 선거가 실시되었다는 점에서 특징이라면 특징이라 할 수 있다.

선거를 기본 축으로 하여 작동되는 현대 대의민주주의에서 선거는 문자 그대로 민주적 정치과정의 심장부에 위치해 있다고 할 것이다.⁶⁾

人類의 민주주의의 역사에서 선거가 갖는 그 중요성은 어떻게 국민적 정당성의 원리에 따라서 代表者를 선출할 것이냐에 달려 있다. 이러한 선거제도의 정립과 선거권의 획득과정은 바로 근대 민주主義의 발달사라 할 수 있다. 그간 국민주권의 표현으로서의 선거가 오히려 집권세력 내지 위정자의 자기합리화를 위한 도구로 전락되었음을 부인할 수 없다.

국민주권의 원리에 입각한 선거제도⁷⁾가 무엇인지도 제대로 이해하지 못하고 유권자의 主權意識도 결여된 상태에서, 韓國에서의 민주主義的인 선거제도의 급격한 도입은 그 제도의 이상에도 불구하고 현실 정치과정에서는 순기능보다는 오히려 역기능이 강하게 드러날 수밖에 없었다. 여기에 執權勢力에 의하여 끊임없이 자행된 選舉制度의 왜곡현상과 선거 그 자체

4) 디터놀렌, 선거법과 정당제도, 엠에드, 2003, 10면

5) 성낙인, 선거법론, 법문사, 1998, 3면

6) Vernon Bogdanor and David Butler, eds., Democracy and Elections: System and their Political Consequences, Cambridge Univ. Press, 1983, 1면

7) 선거제도에 관한 전문가들 사이에 널리 인정되고 있는 것으로서 선거제도가 선거결과상의 비례성과 정당제에 크게 영향을 미치게 되는 가장 중요한 특징은 선거방식과 선거구의 크기라는 것이다.;아렌드레이파아트, 선거제도와 정당제, 삼지원, 1996, 13면

의 굴절현상은 한국 民主主義를 장기간 수렁에 빠뜨리는 결과를 초래하기도 하였다.

민주주의란 다른 아닌 주권자인 국민의 민주적 참여가 보장된 제도를 의미하게 된다면, 民主的 主權原理에 비추어 보건대 대의제, 직접 및 간접민주주의, 반대표제 등은 국가최고기관에 의한 민주적인 주권적 의사의 표현인 것이고, 또한 정당제도, 선거권 및 선거제도는 국민에 의한 주권의 표현인 것이다.

그러므로 選舉란 선거인의 의사가 모여 하나의 결정을 이루는 합성행위이며, 민주주의 꽃이라 할 수 있는 것이다.

第3節 現行 公職選舉法의 制定 및 改正經過

1. 公職選舉法 制定의 背景과 過程

공직선거법은 종전의 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방의회의원선거법 및 지방자치단체의장선거법을 흡수·통합한 법률로 그 중에서도 국회의원선거법이 모든 선거제도의 기본이 되어 왔다.⁸⁾

제헌국회선거법은 국가권력을 둘러싼 경쟁의 규칙을 정하는 것으로서 남한국가형성과정의 핵심의제의 하나였고, 이를 둘러싼 각 정치세력들과 미국의 이해의 종합적 산물이었다. 선거법제정도 당초 “2차공위에 대비한 민선을 통한 새로운 남한 대표기구수립”을 의도한 미국의 대한 정책에 의해 시작되었다. 47년 3월부터 시작된 선거법제정 작업은 주도권을 장악한 우파민선의원측을 당시 선거참여움직임을 보이다 좌파세력의 대표기구 진출

8) 한원도, 공직선거및선거부정방지법 축조해설, 법전출판사, 1996, 47면

을 배제한 자신들의 우위를 보장할 수 있는 선거법을 제정코자 하였다.⁹⁾

1950년대에는 일련의 정치적 책략으로 이용된 지방자치법의 개정을 여러 차례에 걸쳐 경험하였고 5. 16. 이후 중단되었던 지방자치제가 부활된 1991년을 기점으로 지방자치법 개정 및 각종 선거법의 개정을 통하여, 제14대 · 제15대 · 제16대 대선, 제14대 · 제15대 · 제16대 · 제17대 국선, 4차례의 지방선거를 치루는 동안 각종 불법부정선거로 인한 혼탁상은 ‘한국병’으로 치부될 정도로 심각하여 선거망국론이 거론될 정도로 그 폐해가 극에 달하였다.¹⁰⁾ 특히 막대한 자금이 동원된 노골적인 금권선거는 후보자들 뿐만 아니라, 유권자들에게도 만연되어 쉽사리 뿌리뽑을 수 없는 고질적인 병폐로까지 인식되기에 이르렀으며, 기존의 선거 관련법 또한 효과적인 통제력을 발휘할 수 없었다.

이 당시 주류를 이루었던 선거풍토인 당선만 되면 그만이라는 그릇된 인식은 법으로 금지된 선거운동을 위반하는 각종 불법, 타락선거를 만연시켜 선거의 공정성을 근본적으로 위협하였으며, 선거부정을 더 이상 방치할 수 없는 위험수위에까지 이르게 하였다.

이러한 문제인식에 기인한 국민적인 여론과 정치권의 강한 의욕이 결합하여 1993년 7월 정치관계법특별위원회가 구성되어 본격적으로 정치개혁에 착수하게 되었다. 이 특별위원회는 안기부법과 국가보안법을 비롯하여 지방자치법, 정치자금법, 정당법과 선거법에 대한 개폐작업에 착수하였다. 정치관계법으로 명명되었던 정당법, 정치자금법 및 선거법에 대한 개폐작업을 진행하면서, 각종 세미나와 공청회 등을 통하여 국민여론을 수렴하였고, 여 · 야간 협상위원회를 구성하여 본격적인 정치협상에 들어가게 되었다.

그리고 특별위원회는 중앙선거관리위원회와 각 정당이 제출한 안들을 놓

9) 박찬표, 제헌국회선거법과 한국의 국가형성, 한국정치학회보 제29집 제39호, 한국정치학회, 1996, 1면

10) 전병두, 앞의 논문, 21면.

고, 협의를 계속하는 한편, 선진외국의 선거제도를 폭넓게 비교, 분석하면서 우리의 정치실정에 부합할 수 있는 제도는 적극적으로 수렴하였고,¹¹⁾ 세계에서 가장 엄격하다는 영국의 '부패행위 및 위법행위방지법'을 모델로 하여 공직선거및선거부정방지법으로 명명된 통합선거법이 1994년 3월 4일 국회 본회의를 통과하여 동년 3월 15일 공포·시행하게 되었다. 그 후 여러번 개정을 거쳤고 제27차 개정으로 일반국민이 쉽게 읽고 이해해서 잘 지킬수 있도록 법문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 쉽고 간결하게 다듬었다.

2. 公職選舉法の 제정 주요내용

□ 대통령선거법[제정 1963.2.1 법률 제1262호]

법률 제247호로 공포된 대통령·부통령선거법은 소위 발췌개헌안이 통과된 복잡한 정국 하에서 충분한 준비와 검토도 없이 1952년 7월 18일에 제정 공포된 것으로서 미비점이 허다하였으나 개정함이 없이 시행되어 왔던 바 4·19이후 1960년 6월 15일 헌법개정으로 대통령선출방식이 간선제로 변경됨에 따라 이 법은 사실상 정지되어 왔고 새로 개정된 헌법에 위배되는 조항이 있으므로 이 법을 폐지하고 새로 개정된 헌법의 정신에 따라 대통령을 선출하는 직선제도를 확립하고 선거인의 자유의사에 의한 공명선거를 확보함으로써 우리나라 민주정치의 건전한 발전을 기하려는 것이다..

①20세 이상의 국민에게 선거권을 부여하고, 피선거권자는 국민으로서 선거일현재까지 계속하여 5년 이상 국내에 거주한 40세 이상의 자로 한다.

11) 여러나라의 선거제도 중 영국, 미국, 일본, 프랑스, 독일 등의 선거제도를 상당부분 수용하였으며, 특히 영국의 부패행위 및 위법행위 방지법은 상당부분 수용; 강수림, 통합선거법해설, 돌베개, 1994. 30면.

- ②선거인명부는 선거일전 5일에 확정되며 당해선거에 한하여 효력을 가지도록 한다.
- ③대통령후보자의 등록은 정당이 선거일 공고일부터 10일 이내에 후보자 추천서와 본인의 승낙서를 첨부하여 중앙선거관리위원회에 등록을 신청하도록 한다.
- ④후보자, 선거사무장, 선거사무소와 연락소의 책임자, 정당 연설원, 국회의원, 지방의회의원이 아닌 자는 선거운동을 할 수 없도록 한다.
- ⑤정당은 선거운동을 하기 위하여 선거사무소 1개소를 서울특별시에 두고, 서울특별시·부산시·도와 개표구마다 1개소의 선거연락소를 둘 수 있도록 한다.
- ⑥선거사무소 또는 선거연락소 이외에 후보자를 위하여 선거추진위원회·후원회 기타 명칭의 여하를 막론하고 이에 유사한 기관·단체 또는 시설을 설치할 수 없도록 한다.
- ⑦후보자는 선전문을 각 일간신문지에 5회에 한하여 광고할 수 있고, 정당은 후보자와 정강·정책·선거강령 등의 선전문을 각 일간지에 10회에 한하여 광고할 수 있도록 한다.
- ⑧연설회는 개최시각 전 48시간부터 24시간까지에 개표구선거관리위원회에 신고하고, 병원·진료소·도서관등 연설금지장소를 구체적으로 규정한다.
- ⑨임기만료에 의한 대통령선거는 대통령의 임기 만료일전 70일부터 40일까지에 실시하고 보궐선거는 궐위된 날부터 60일 이내에 실시하되 그 선거일은 선거일 40일전에 각각 대통령이 공고하도록 한다.
- ⑩투표소는 투표구마다 설치하되 투표구선거관리위원회가 선거일 20일전에 그 명칭과 소재지를 공고하도록 함.
- ⑪개표는 투표구선거관리위원회로부터 투표함이 전부 도착된 후 전 투표

함을 혼합하여 행하되 교통기타 부득이한 사정에 의하여 일부의 투표함의 도착이 지연될 경우에는 예외로 하도록 한다.

⑫정규의 투표용지를 사용하지 아니한 것 등 무효투표를 구체적으로 규정한다.

⑬중앙선거관리위원회는 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하고 이를 국회의장에게 통보하도록 하며, 대통령의 후보자가 1인인 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1이상에 달하여야 당선인으로 결정하도록 한다.

⑭선거의 효력에 관하여 이의가 있는 선거인·정당 또는 후보자는 선거일로부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있도록 한다.

⑮법률 제247호 대통령·부통령선거법을 폐지한다.

□국회의원선거법[제정 1960.6.23 법률 제551호][신규제정]

국민의 자유의사에 의하여 국회의원을 공정히 선거함으로써 민주정치의 발전을 기하려는 것이다.

①이 법에 규정된 인구의 기준은 인구조사법의 규정에 의하여 조사한 최근의 통계에 의하도록 한다.

②의원의 임기는 전총선거에 의한 의원의 임기만료일의 익일부터 개시하며 다만, 민의원해산에 의한 총선거에 있어서의 민의원위원의 임기는 당선일로부터 개시한다.

③만 20세이상의 국민은 선거권을, 만 25세이상의 국민은 민의원위원의 피선거권을 가지도록 한다.

④선거권자의 연령은 제22조에 의한 선거인명부확정일 현재로, 피선거권자의 연령은 선거일 현재로 산정한다.

- ⑤민의원의원의 선거구는 구·시·군을 단위로 하며 다만, 인구 15만을 초과하는 때에는 그 초과하는 인구 10만 까지 마다 1선거구를 증설하되 각 선거구의 인구가 비등하도록 이를 획정하도록 한다.
- ⑥선거인명부는 기본선거인명부와 보충선거인명부를 병용하도록 한다.
- ⑦후보자 또는 이 법에 의한 선거사무장이나 선거운동원이 아닌 자는 선거운동을 할 수 없으며, 공무원이나 선거위원회위원은 선거사무장이나 선거운동원이 될 수 없도록 한다.
- ⑧임기만료에 의한 총선거는 의원의 임기가 만료되기 30일로부터 10일전까지 실시하여야 하되 선거일은 늦어도 그 30일전에 국무원이 공고하여야 하며 민의원의 해산에 의한 선거일은 늦어도 그 20일전에 국무원이 공고하도록 한다.
- ⑨선거는 기표방법에 의한 투표로써 하며 투표는 직접 또는 우편으로 하되 1인 1표로 한다.
- ⑩민의원의원선거법과 삼의원의원선거법은 이를 폐지한다.

□ 지방자치단체의장선거법[제정 1990.12.31 법률 제4312호] [신규제정]

지방자치법에서 지방자치단체의 장은 주민이 직접 선거하되, 그 선거방법에 관하여는 따로 법률로 정하도록 규정함에 따라 지방자치단체의 장을 공정히 선출하기 위한 제도를 마련하려는 것이다.

- ①지방자치단체의 장의 선거권을 가지는 자를 선거일 현재 20세 이상의 국민으로서 선거일공고일 현재 당해 지방자치단체 구역 내에 주민등록이 된 자로 한다.
- ②지방자치단체의 장의 피선거권을 가지는 자를 선거권이 있는 자로서 선거일 현재 계속하여 90일 이상 당해 지방자치단체에 주민등록이 된 자로서 시·도지사후보자의 경우에는 35세, 구·시·군의 장 후보자의 경

우에는 30세 이상인 자로 한다.

- ③후보자추천은 시·도지사선거의 경우에는 정당추천을 허용하되, 구·시·군의 장선거의 경우에는 정당추천제를 배제한다.
- ④후보자가 등록할 때에는 일정의 기탁금을 선거관리위원회에 기탁하도록 하고 일정 비율의 득표수를 얻지 못할 때는 선거공영비를 공제한 잔여금액은 지방자치단체에 귀속되도록 한다.
- ⑤시·도지사선거에 있어서 정당이 선거운동을 할 수 있게 한다.
- ⑥선거운동은 시·도지사선거의 경우에는 선전벽보·선거공보·합동연설회·소형인쇄물·현수막·방송연설·경력방송 및 신문광고의 방법을 이용토록 하고, 구·시·군의 장 선거의 경우는 선전벽보·선거공보·합동연설회·소형인쇄물 및 현수막 등의 방법을 이용하도록 한다.
- ⑦지방자치단체의 장 선거에 있어서 국회의원은 주민등록이 되어 있는 구·시·군의 지역내에서 선거사무원이 될 수 있게 한다.
- ⑧선거운동기간 중에는 각종 집회를 금지하되 정당 활동은 허용토록 한다.
- ⑨다른 선거법에 규정하고 있는 호별방문금지를 일부 현실화하여 관혼상제의식장소와 시장·백화점·상가 등 다수인이 왕래하는 공개된 장소의 방문은 허용하도록 한다.
- ⑩시·도지사선거의 무소속후보자와 구·시·군의 장 후보자는 선전벽보·선거공보·소형인쇄물 및 현수막 등에 특정정당에 소속하거나 특정정당의 지지·추천 등에 관한 내용을 표기할 수 없게 한다.
- ⑪선거일공고는 임기만료로 인한 지방자치단체의 장 선거는 대통령이 공고하고, 보궐선거 및 새로 설치된 지방자치단체의 장 선거는 당해 지방자치단체의 장이 공고토록 하도록 함. ⑫선거쟁송은 시·도지사선거의 경우에는 중앙선거관리위원회에 소청을 거쳐 대법원에 제소할 수 있

고, 구·시·군의 장 선거의 경우는 시·도선거관리위원회에 소청을 거쳐 관할고등법원에 제소할 수 있게 한다.

⑬선거권 및 피선거권의 정지사유인 벌금형을 50만원 이상으로 하고 당선무효사유인 벌금형을 100만원으로 한다.

⑭광역단체선거와 기초단체선거가 동시에 실시될 것에 대비하여 동시선거에 관한 특례규정을 정한다.

□지방의회의원선거법[제정 1988.4.6 법률 제4005호] [신규제정]

①지방의회의원선거사무는 중앙선거관리위원회가 통할·관리하도록 한다.

②지방의회의원의 선거권자는 20세 이상인 자로서 당해 자치단체의 관할 구역에 주민등록이 된 자로, 피선거권자는 25세 이상인 자로서 선거일 현재 90일 이상 주민등록이 된 자로 한다.

③지방의회의원후보자는 선거일공고일로부터 5일 이내에 등록신청을 하도록 하되, 시·도의원의 경우는 700만원, 구·시·군의원의 경우는 200만원을 기탁하도록 한다.

3. 公職選舉法 改正經過 및 主要內容

가. 제1차 개정

1994. 3. 16. 탄생되었던 통합선거법은 1994. 12. 22. 도농 복합형태의 市 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률이 제정되면서 그 부칙 제3조 제5항에서 공선법 중 시와 군이 통합하여 도농 복합형태의 시로 된 경우에는 시·군 통합 후 최초로 실시하는 임기만료로 인한 시·도의회의원선거에 한하여 당해 시·도의회의원 정수 및 선거구는 통합전의 시와 군에 있어서는 도의회의원정수 및 선거구를 그대로 적용하도록 하는 개정이 있었다.

나. 제2차 개정

1995. 4. 1. 지방자치제도의 정착과 발전을 위한 일부 관련제도를 개선 정비하고자 광역자치단체의회에 지역구 의원정수의 100분의 10만큼의 비례 대표의원을 두는 비례대표제를 도입하는 한편 기초자치단체의회의원선거에 있어서 정당공천을 금지하고 그 후보자는 정당표방을 할 수 없도록 하는 것을 골자로 하는 개정이 있었다.

다. 제3차 개정

1995. 5. 10. 4대 동시 지방선거에 있어서 과다한 선거관리업무를 효율적으로 관리하기 위하여 일부 관련제도를 개선하고, 그동안의 행정구역변경, 인구변동 등으로 시·도의회의원선거구의 조정요인이 발생됨에 따라 해당지역의 선거구역을 조정하려는 것이었다.

라. 제4차 개정

1995. 8. 4. 그 동안의 행정구역 변경, 인구변동 등으로 지역국회의원선거구의 조정요인이 발생됨에 따라 해당지역의 국회의원선거구를 조정하는 내용의 개정이 있었다.

마. 제5차 개정

1995. 12. 30. 지난 4대 지방선거 과정에서 나타난 선거운동방법 및 선거관리상의 일부 불합리한 점을 보완하기 위한 개정이 있었다. 주요내용으로는 공무원 등의 입후보제한과 관련하여 헌법재판소의 위헌결정¹²⁾에 따라 정부투자기관의 상근임원 이외의 직원에 대한 입후보제한 규정을 삭제, 후

12) 헌재 1995.06.12, 95헌마172참조, 공직선거법 제53조 제1항 제4호 위헌확인

보자의 배우자가 공무원인 경우 선거운동 허용, 의정활동 보고 제한기간 완화 등이었다.

바. 제6차 개정

1996. 2. 6. 헌법재판소의 국회의원 지역선거구 구역표에 대한 위헌결정¹³⁾의 취지에 맞게 국회의원 지역선거구구역표를 조정하고 선거구 밖에 거주하는 자에 대한 선거운동 대가 금품지급과 관련하여 기부행위금지위반으로 보아 처벌할 수 있는지에 대한 논란이 있어 오던 것을 이를 처벌할 수 있도록 하는 것을 골자로 하는 개정이 있었다.

첫째, 헌법재판소에서 국회의원 지역구선거구 구역표를 헌법상 투표가치의 평등원칙에 반하므로 위헌이라고 결정함에 따라 결정취지에 맞게 전국 선거구의 평균인구수에 비해 인구편차가 심한 선거구를 통합 또는 분리 신설하는 한편 이에 대한 경과규정을 두었으며,

둘째, 이 법에 의한 수당·실비 등을 제공하는 경우를 제외하고 누구든지 선거운동의 대가로 금품 기타 이익을 제공하거나 그 제공의 약속·지시·권유·알선·요구 또는 수령할 수 없도록 하고, 이에 대한 처벌조항을 둬으로써 종래에 위 행위를 기부행위로 간주함으로써 인해 발생한 해석상 문제를 해결하였다.

사. 제7차 개정

1997. 1. 13. 대통령선거에 있어서 방송광고의 횟수를 배로 늘려 그 비용을 국고에서 부담하도록 하고, 각종 공직선거서의 유급사무원의 수를 2배로 증원하는 등 선거공영제를 일부 확대하고 선거운동방법을 현실에 맞도록 개선·보완하는 것을 골자로 하는 개정이 있었다.

13) 1995. 12. 27 헌재결정 95헌마 224,239,285,373(병합) 참조

아. 제8차 개정

1997. 11. 14. 대통령선거에 있어서 정당이나 후보자가 개최하는 연설회는 옥내집회로 제한하고¹⁴⁾, 그 회수도 대폭 축소하고, 방송 등 언론매체를 이용한 선거운동방법을 활성화하는 등 고비용정치구조의 개선, 선거공영제의 확대 선거의 공정성 확보를 골자로 하는 개정이 있었다.

자. 제9차 개정

1998. 1. 13. 은행법의 개정¹⁵⁾에 따라 조문정리 차원에서의 개정이 있었다.

차. 제10차 개정

1998. 2. 6. 지방자치단체의 장 및 지방의회의원 선거일이 그 임기 만료일 전 60일 이후 첫 번째 목요일로 되어 있어서, 선거후 50여일이 지나야 지방자치단체의 장 및 지방의원의 임기가 개시되어 그 동안 행정공백이 생길 우려가 있으므로 선거일을 그 임기만료일 전 30일 이후 첫 번째 목요일로 변경하여, 행정공백을 최소화하고 지방행정의 연속성을 기하고자 하는 내용의 개정이 있었다.

카. 제11차 개정

1998. 4. 30. 1998. 6. 4. 실시예정인 지방선거를 맞이하여 지방의회의원의 정수와 유급선거사무원의 수를 축소하고, 선출직공직자의 축의·부의금품 제공과 주례행위를 제한하는 등 고비용 정치구조를 개혁하고, 현수막과 명함형 소형인쇄물을 폐지하는 등 비효율적인 선거운동방법을 개선하여, 새로운 선거풍토를 조성함과 아울러 지방자치단체장은 임기 중 사퇴하여 다

14) 공직선거및선거부정방지법 연혁집, 중앙선거관리위원회, 2002, 130면.

른 선거에 입후보하지 못하도록 하고, 공직선거에 입후보하려는 공무원 등의 사퇴시한을 선거일 전 90일에서 60일로 완화¹⁵⁾하되, 경과규정을 두는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 수정·보완하려는 내용의 개정이 있었다.

타. 제12차 개정

2000. 2 .16. 제16대 국회의원선거를 맞이하여 각 지역구 국회의원선거의 선거구별 인구 상·하한선을 9만~35만명으로 정하고 이에 따른 지역 국회의원선거구를 조정하여 지역구 국회의원 정수를 26명 감축하고, 선거공영제 확대 및 선거부정방지제도 강화로 돈 덜 드는 선거를 정착시키는 한편, 선거운동방법 및 투표절차의 개선을 통하여 국민의 선거 참여도를 높이기 위한 내용의 개정으로 시민단체 등의 유권자에 대한 공천 등 의견개진 기회확대와 선거기간 중 단체의 선거운동 기회제공을 위하여 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시를 선거운동으로 보지 아니하고, 선거기사에 대한 공정성을 유지하기 위해 언론중재위원회에 선거기사심의위원회를 설치 선거부정 방지 제도를 강화하기위해 선거기간 개시일부터 선거일까지 구·시·군 선거관리위원회에 선거부정감시단을 두는 것¹⁶⁾ 등이었다.¹⁷⁾

파. 제13차 개정

2001. 1. 26. 공직자윤리법중개정법에 따른 개정으로 조문정리 차원에서
의 개정이었다.

15) 공직선거및선거부정감시법 연혁집, 앞의책, 79면.

16) 공직선거및선거부정감시법 연혁집, 앞의책, 17면.

17) 정병욱, 선거법, 박영사, 2004, 34~37면

하. 제14차 개정

2001. 7. 24. 지역구국회의원·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 보궐 선거·재선거, 지방의회의원의 증원선거의 경우 종전에는 보궐선거 등의 실시사유가 확정된 날부터 그 잔여임기가 1년 미만인 때에는 보궐선거 등을 실시하지 아니할 수 있었으나, 앞으로는 그 선거일부터 잔여임기가 1년 미만인 때에 이를 실시하지 아니할 수 있도록 하였다.

거. 제15차 개정

2001. 10. 8. 국회의원 선거에 있어서 후보자 등록을 신청하는 자의 기탁금을 2천만원에서 1천 5백만원으로 하향조정¹⁸⁾하였고, 국회의원 선거 후보자의 득표수가 유효투표 총수의 100분의 20 이상이 되어야 하는 기탁금의 반환요건을 100분의 15 이상인 때로 하향조정함

너. 제16차 개정

2002. 1. 26. 민사소송법의 개정¹⁹⁾에 따라 조문정리 차원에서의 개정이 있었다.

더. 제17차 개정

2002. 3. 7. 헌법재판소의 결정취지¹⁹⁾에 부합하도록 광역의회의원선거에 1인 2표제를 도입하고, 깨끗하고 돈 안드는 선거를 구현하기 위하여 선거공영제를 확대하며, 그 밖에 현행제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

18) 공직선거및선거부정방지법 연혁집, 앞의책, 82면.

19) 현재 2001.07.19, 2000헌마91참조, 공직선거법 제146조 제2항 위헌확인

러. 제18차 개정

2002. 12. 30. 대통령직인수예관한법의 개정에 따라 조문정리 차원에서의 개정이 있었다.

며. 제19차 개정

2003. 10. 30. 헌법재판소가 지역구국회의원 선거에 입후보하려는 지방자치단체장의 사퇴시한을 선거일전 180일로 규정한 법 제53조제3항에 대하여 위헌결정을 함에 따라 지역구국회의원 선거에 입후보하려는 지방자치단체장의 사퇴시한을 선거일전 180일에서 120일로 단축 조정하였다.

버. 제20차 개정²⁰⁾

2004. 3. 12. 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 치러지도록 각종 제도적 장치를 신설·보완하고, 합동연설회 및 정당·후보자등에 의한 연설회를 폐지하고 신문방송 등 각종미디어매체를 통한 선거운동을 확대함으로써, 고비용 선거구조를 혁신하고, 선거비용 지출의 투명화를 기하는 등 새로운 선거풍토를 조성함으로써 우리 정치문화의 선진화를 이루고자 하려는 것으로서의 개정이 있었다.²¹⁾

서. 제21차 개정

2005. 8. 4. 국민의 정치적 자유를 확대하고, 정치제도의 공정성과 투명성을 제고하며 국민의 선거참여 기회가 확대될 수 있도록 각종 제도적 장치를

20) <http://www.assembly.go.kr/index.jsp>

21) 2004년 17대 총선을 앞두고 <정치개혁법>을 만들어 제도적으로는 민주적 공직후보 추천제도를 마련했지만 오랫동안 익숙해진 관행과 의식으로 인해 모처럼 마련된 제도개혁의 취지를 살리지 못하고 상당 부분 구습을 답습하였다.;이원중, 국민참여시대의 한국정당, (주)나남출판, 2006, 202면.

를 신설·보완하고, 선거운동방법에 대한 규제를 대폭 개선하며, 대담토론회 실시 대상 선거를 확대하고 토론회 참여를 강제함으로써 정책선거 구현에 기여하는 등 새로운 선거풍토를 조성함으로써 우리 정치문화의 선진화를 이루려는 것으로서의 개정이 있었다.

어. 제22차 개정

2006. 2. 21 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법의 개정 에 따라 조문정리 차원에서의 개정이 있었다.

저. 제23차 개정

2006. 3. 2. 관계 법률의 제·개정으로 재산세와 종합토지세가 통합되고 별도로 종합부동산세가 신설됨에 따라 후보자 등록시 종합토지세의 납부 및 체납에 관한 증명서를 제출하도록 하던 것을 종합부동산세의 납부 및 체납에 관한 증명서를 제출하도록 변경하는 한편, 부산광역시 북구·해운대구, 인천광역시 서구의 관할구역에서 선출하는 지역구시의원 정수를 합리적으로 조정하는 등 현행 선거관리상 일부 불합리한 내용을 개선·보완하려는 것이었다.

처. 제24차 개정

2006. 10. 4. 현행법상 비례대표 시·도의원선거의 경우, 여성후보자 추천 비율이 50%에 미달하거나 그 후보자명부의 순위 매 홀수에 여성후보자가 추천되지 않은 때에는 후보자의 등록이 무효가 되도록 규정하고 있는 바, 비례대표 자치구·시·군의원선거의 경우에도 동일한 규정을 둠으로써 여성 정치참여의 확대와 풀뿌리 민주주의에 실질적인 생활정치가 구현될 수

있도록 하려는 것으로서, 비례대표자치구·시·군의원 선거에 있어서도 비례대표시·도의원선거의 경우와 동일하게 여성추천 비율(50%)과 순위(홀수에 배정)를 위반했을 때에는, 그 후보자의 등록을 무효로 하였다.

커. 제25차 개정

2007. 1. 3. 선거에 임하는 정당 또는 후보자가 정책공약 또는 선거공약을 유권자에게 제시하는 경우 추상적이고 실현가능성이 없는 내용이 아니라 각 사업의 목표, 우선순위, 이행절차, 이행기한 및 재원조달방안 등을 구체적으로 제시하도록 하기 위하여 선거운동기간 전 언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회 개최를 자치구·시·군의 장선거까지 확대하고, 지방자치단체의 장 선거에 있어서 후보자는 선거운동기간 중 선거공약서를 작성·배부할 수 있도록 하며, 정당은 정책공약집을 통상적인 방법으로 상시 판매할 수 있도록 함으로써 정책으로 경쟁하는 선거풍토를 조성하고 책임정치를 구현하는 한편, 선거관리상 일부 불합리한 부분을 개정한 것이었다.

터. 제26차 개정

2007 .1. 19. 경기도 의왕시 명칭변경에 관한 법률의 개정에 따라 조문정리 차원에서의 개정이 있었다.

퍼. 제27차 개정

2007. 5. 11. 일반 국민이 쉽게 읽고 이해해서 잘 지킬 수 있도록 해야 법 문장 중 한자를 한글로 바꾸고, 한글만으로 이해가 어렵거나 혼동의 우려가 있는 경우에는 괄호 안에 한자를 병기(併記)하였고, 일본식 표현 등을 알기 쉬운 우리말로 고쳤으며, 내용 파악이 어렵거나 너무 길고 복잡

한 문장 등은 표현을 간소화하거나 문장을 나누는 등 체계를 정비하여 명확하게 하였음.

허. 제28차 개정²²⁾

2007. 6. 1. 형사소송법의 개정²²⁾에 따라 조문정리 차원에서의 개정이 있었다.

第3章 外國의 選舉制度

第1節 各國의 選舉制度

1. 미국

가. 대통령선거

미국의 대통령임기는 4년이고, 그 선거는 간접선거제에 의하는 바, 이는 각 정당에 의한 대통령 후보자지명절차와 일반선거투표절차로 구분할 수 있다.¹⁾

미국의 대통령후보의 자격요건은, 연령 35세 이상의 출생이래 미국시민으로서 14년간 미국 내에 주소를 가지는 자라야 하고, 또한 대통령은 부통령과 같은 주의 주민 아닐 것을 요건으로 하고 있다. 대통령을 선출하는 선거인단을 선거할 수 있는 유권자는 미국시민권이 있는 21세 이상²⁾의 자

22) 13차개정부터 28차 개정까지 <http://www.assembly.go.kr>참조.

1) 미국연방선거운동관계법, 중앙선거관리위원회, 2004, 19~20면.

로서 유권자명부에 등록되어 있는 자이어야 한다. 선거권의 소극적 요건은 각 주에 따라 다르나 대개의 경우 백치, 정신이상자, 중죄, 파렴치죄로 유죄선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자와 선거법위반으로 유죄를 선고 받은 자는 선거권이 없다. 또 일부 남부의 주에서는 영어의 이해능력이 없는 자, 투표장세의 미납자에게는 선거권을 주지 않기도 한다.

(1) 정당에 의한 대통령후보자 지명

정당에 의한 대통령 후보자의 지명은 헌법에 규정된 바는 없으나, 정당 정치의 발전과 더불어 확립된 관행이다. 각 정당에 의한 대통령후보자의 지명 방법은 당초에 코커스(Caucus)라 불리는 연방의회내의 당영수회의에서 행하여져 왔던 것이나 이 방법에 의하면 행정부가 의회에 의존하는 결과가 되어 미국정치의 기본원칙인 권력분립에 반하고 또 의회에 유력한 대표자를 보내고 있지 않은 지방은 이 코커스에 의하여 대표될 수 없어서 대통령후보자의 지명에 그 의사가 반영되지 않고 있다는 비판이 일어나자 1830년경부터 코커스에 의한 대통령 후보 지명제도는 쇠퇴하고 전국대회제로 대체되게 된 것이다.

각 정당의 대통령후보 지명 전국대회는 주의 당회의(State Convention)에 의한 국회의원 후보자의 지명제도를 대통령 후보자의 지명에 도입한 것으로 1832년경에 각 당이 이 방법을 채택한 이후, 오늘날까지 행하여지는 미국의 독특한 제도이다. 각 정당의 전국대회는 4년마다 개최되는데 각 주의 정당에 의해 선출된 대의원이 한 곳에 집합하여 당의 정책·강령을 채택하고 정부통령후보를 선출·지명하는 것을 목적으로 한다.

전국대회의 개최는 대통령선거의 전년에 보통 수도 워싱턴에서 당의 최고 중앙기관인 전국위원회(National Committee)가 회합하여 이를 선언하고

2) 주에 따라 18세인 주도 있음

동시에 그 일시장소 및 대의원의 각 주 할당을 발표하고 각주의 당기관에 대하여 할당될 대의원을 선정할 권한을 부여한다.

각 정당은 각각 자당의 전국대회에 출석하는 대의원을 선출함에 있어서 먼저 그 대의원수를 정하고 이를 각주에 할당해야만 한다. 각 정당이 각주에 대하여 대의원을 할당함에 있어서는 각주내의 자당세력의 대소를 반영시킬 것을 근본원칙으로 하고 있다. 따라서 그 할당법은 대회마다 상이하며 또한 각 정당마다 상이하다.

각 당의 전국대회에 출석하는 대의원 선출방법은 주마다 다르나 대체로 두 가지 방법이 있는데 하나는 주당대회 또는 주당위원회에서 선출하는 것이며 다른 하나는 예비선거³⁾에 의하는 것이다. 전자는 일종의 계층제를 이루어 맨 먼저 하급 지방에서 당 대회를 열고 여기서 주 대회에 보낼 대의원을 선출하며 주 대회에서는 전국대회에 보낼 대의원을 선출한다. 이 제도에 의하면 당에서 실제 활동하고 있는 임원, 간부들에게는 편리하나 일반 평당원에게는 발언의 기회가 없다는 비판이 있어 이를 보완한 제도가 예선제도(Primary)⁴⁾이다. 예선은 일반당원이 직접 후보자를 선출하므로 직접예선이라고도 한다. 이는 대통령예선에서 각 선거구에 할당된 약간 명의 전국대회대의원을 다수의 대의원 후보자 가운데서 선거로서 결정하는 것인데 이에겐 유권자가 자기의 소속정당에 불구하고 자유로이 자기가 택한 정당의 대의원후보자에게 투표할 수 있는 제도와 어떤 정당에 소속하는 자만이 그 정당의 예선에 참가할 수 있는 제도가 있다.

3) 위스콘신주가 1903년에 최초로 채택한 이래 모든 주가 하나의 선거직 이상에서 지명절차로 채택하고 있고 대부분의 주에서는 모든 선거직의 지명절차로 채택하고 있는 제도이다.; 이원중, 국민참여시대의 한국정당, (주)나남출판, 2006, 186면.

4) 예선은 뉴햄프셔주에서 그리고 코커스는 아이오와 주에서 제일 먼저 치러지는데, 선거의 시작이기 때문에 언론으로부터 큰 관심을 받고, 이후 예비선거 결과는 향후 선거결과에 큰 영향을 준다.; 이정희 외, 지구촌선거와 정당, 한국외국어대학교출판부, 2007, 264면.

예선은 당원 가운데서 전국대회에의 대의원을 선출하는 것이므로 원래 정당의 당내사항이나 많은 주가 이를 법(선거법)로 규정하고 있다.

(2)대통령의 선거

앞의 절차에 따라서 각 당의 대통령후보가 결정되면 이 대통령후보자에 대한 일반선거의 단계에 들어간다. 이 절차에 대해서는 연방헌법에서 '각 주는 그 주 의회가 정하는 방법에 의하여 그 주로부터 연방의회에 보낸 상원과 하원의원 총수와 동수인 선거인단을 임명한다. 양원의 의원 혹은 합중국 정부의 신임에 의하거나 또는 보수를 받는 관직에 있는 자는 선거인단에 임명할 수 없다'(헌법 제2조 제1절 제2항)고 규정하여 대통령선거가 선거인단에 의한 간접선거제를 채택하고 선거에 관한 방법은 주를 단위로 하여 주 법률에 의해 정하여야 한다는 것을 명백히 하고 있다.

(가) 대통령선거인단의 선출

대통령선거인단의 선출방법에 관하여는 과거 여러 가지 방법이 있었으나 대체로 다음과 같다. 즉 각주의 각 정당이 주의 당 대회 당위원회 내지 예선에 의해 일정수의 자당의 대통령선거인단 후보자를 결정하고 그 명부를 각각 주 당국에 제출하여 투표용지에의 게재를 요구한다. 각 당의 대통령선거인단명부는 '전후보자 명부제도'라 하고 일종의 연기제로서 불가분의 일단으로서 투표용지에 기재된다. 다음으로 11월의 제1월요일의 다음 화요일에 유권자인 일반국민이 대통령선거인단을 선거한다. 선거는 주마다 1구제이며 1표라도 많은 정당이 그 주의 선거인단 전부를 독점하게 된다. 각 당 후보 중 승자는 그 주의 모든 투표수를 갖게되는 'Winner takes all'제도에 의해 유권자 투표(Popular Vote)에서 가장 많은 대의원 수를 확보한 당이 그 주의 대의원 투표수를 모두 갖게 된다. 이를 일반투표라고 칭한다. 이와 같이 어떤 정당이 그 주의 일반투표에서 단 한 표라도 많이 획득하면 그 주의 선거인단의 전부를 독점하게 되어 있어서 일반투표와 선거인단 투

표와는 비례되지 않으며 극단적인 경우에는 어떤 대통령후보자가 전체의 득표수에서는 다수를 점하면서도 대통령에 당선되지 못하는 경우도 있을 수 있다. 따라서 대통령선거에서 승리하기 위하여는 대통령선거인단의 할당수가 많은 큰 중서 승리하는 것이 중요하다.

(나) 대통령후보자에 대한 선거인단의 투표

선출된 선거인단은 12월의 제2수요일의 다음 월요일에 각각 주의 수도에 집합하여 대통령후보자에 대한 투표를 하는 데 이를 선거인단 투표라고 한다. 어떻게 보면 이것은 요식행위로서 11월 일반유권자들의 투표때 대통령은 이미 선출된 것이나 다름없다.⁵⁾ 이 투표에 관하여 헌법은 다음과 같이 규정하고 있다.

‘선거인단은 각각 그 주에서 회합하여 대통령 및 부통령 각각을 위해 비밀 투표로 투표한다. 이 2인 가운데 적어도 1인은 선거인단과 동일주의 주민이 아니어야 한다. 선거인단은 투표용지에 대통령은 투표할 사람을 지명하고 별개의 투표에 의하여 부통령으로 선출할 사람을 지명한다. 또 선거인단은 각각 대통령으로서 또는 부통령으로서 투표받은 사람의 표를 작성하고 각 후보자의 득표상황표를 작성한다. 이 표들은 선거인단이 서명증명하고 봉인하여 상원의장 앞으로 송부된다. 상원의장은 상원과 하원의원이 열석한 앞에서 모든 증서를 개봉한 뒤에 득표를 계산한다. 선거인단 전체의 과반수를 획득한 자로 하여금 대통령으로 한다.’(수정헌법 제12조)

이상의 결과에 따라서 대통령에 당선된 자는 다음 해 1월 20일에 취임한다.

대통령선거인단은 어떤 대통령후보자에게 예속되어 있는가를 미리 공표하고 있으므로 유권자는 대통령후보자를 위해 그 정당의 선거인단에 투표하고 선거인단 자체에 대해서는 거의 아는 바가 없다. 따라서 사실상 국민

5) 주명룡, 미국정치에서 배워라, 두리, 1998. 139면.

의 직접선거와 하등 다를 바 없고 11월의 선거인단을 선출하는 선거결과에 따라 차기 대통령은 실질적으로 확정되며 12월에 실시되는 선거인단에 의한 선거는 단순한 형식에 불과하다. 때문에 선거인단이 일반국민을 대신하여 의견을 가지고 대통령을 선출한다는 당초 헌법제정시의 취지는 사라졌다.

(다) 의회에 의한 결선투표

연방헌법 수정 제12조는 유력한 제3당이나 혹은 그 밖의 정당이 출현하여 대통령선거인단의 투표가 분열되어 선거인단 총수의 과반수를 얻는 후보자가 없을 경우에 관하여 규정하여 있는데 이에 의하면 이 경우에는 하원이 최고득표자 3명의 후보자 중에서 투표로 대통령을 결정하며 이때에 각주의 의원수의 대소에 불구하고 각 주에 1표씩만 계산하여 3분의 2이상의 주가 출석하여 전체주의 과반수를 획득한 자를 당선자로 한다.

이상에서 미국 대통령선거절차를 통하여 본 주목할 점은 미국의 대통령 선거가 간접선거라고는 하나 실체는 직접선거와 하등 다를 바 없으며 유권자의 의사는 정당에 강력한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 따라서 이와 같은 유권자의 의사는 당조직이 추진력이 되어 후보자 지명절차가 행해지고 그 지명후보자에 대하여 선거권자가 투표하게 된다. 이를 위하여 정당내부가 민주화되고 각 정당의 후보자 지명절차가 공정하게 행하여질 것이 절대 필요하게 되었다. 이 때문에 각 주의 법률은 정당의 지명절차에 대해 규제를 가할 수 있을뿐더러 나아가 정당의 조직, 운용 등에 대해서도 규제를 가하게 되었다.

나. 연방의회의원선거

(1) 의회의 성격

미국의 연방의회는 상원(Senate)⁶⁾과 하원(House of Representatives)⁷⁾으

로 구성되어 있다.

상원은 미국 50개주의 각주마다 2명씩 6년 임기로 선출된 100명의 의원들로 구성된다. 그 중 3분의 1인 의원들이 1914년부터 매2년마다 선출되며⁸⁾ 각주에서 그 상원의원 2명 모두가 선거대상이 되지 않게 한다.

하원은 1개주가 최소한 1명의 의원을 갖게 하는 조건하에서 대체로 동수의 시민들을 대표하게끔 50개주에서 선출되는 2년 임기의 의원들로 구성된다. 하원의원수는 매 30만명 주민마다 1명의 비율을 초과하지 않는다는 헌법상의 제한 하에서 의회는 그 자체로서 하원의 규모를 결정할 권한을 갖는다. 의원의 피선거권은 하원의원은 만25세 이상으로 7년이상 미국시민권을 가진 자라야 하고 상원의원은 만30세 이상으로 9년이상 시민권을 가진 자라야 한다.

정원은 하원이 435명이고, 상원은 각 주에서 2명씩 선출된 100명으로 구성된다. 하원의원은 임기는 2년이고, 상원의원의 임기는 6년이며, 2년마다 3분의1씩 개선한다.

의회의 권한은 입법권과 비입법권으로 나눌 수 있다. 입법권은 헌법개정권을 비롯하여 헌법에 의한 위임사항, 암시사항, 고유사항, 유보사항, 주와의 경합사항 등에 대한 각 입법권으로 분류될 수 있다. 비입법적 권한은 선거인에 의한 과반수득표자가 없을 때의 대통령선거권, 고위공무원임명이나 조약체결 등에 대한 동의권 등 집행적 권한, 국가기관의 설치·감독과 같은 지시적 권한, 조사권한, 사법적 권한 등으로 분류될 수 있다. 이와 같은 일반권한 외에 상원만이 보유하는 특수권한으로는 공무원임명동의권·조약비준동의권·탄핵심판권·부통령결정권 등을 들 수 있고, 하원이 가지는 특수권한으로는 세입법안 우선심의권·탄핵소추권·대통령선출권 등이

6) 미국의 헌법 제3조(상원);미국연방선거운동관계법, 중앙선거관리위원회, 2004, 2면.

7) 미국의 헌법 제2조(하원);미국연방선거운동관계법, 앞의 책, 1면.

8) 이정희 외, 지구초의 선거와 정당, 한국외국어대학교 출판부, 2007, 262면.

있다. 이러한 점으로 미루어 보아 상원의 권한이 하원의 권한보다 강력하다고 할 수 있다.

(2) 선거제도

각 주에서 그 주 입법기관에서 가장 많은 의원들로 구성되는 일원의 선거에 필요한 자격을 갖는 모든 국민은 연방의회의원선거에서 투표할 자격이 있다고 미국 헌법은 규정하고 있다. 뿐만 아니라 동 헌법은 국민의 투표권은 인종·피부색이나 성별 또는 인두세나 그 밖의 세금을 납부하지 않은 이유로 거부되거나 제한되지 않는다고 규정하고 있다.

이와 같은 조건하에서 누가 투표할 수 있는가의 결정권은 각주의 관할사항이 되나 그에는 헌법이 정한 차별요건을 위반하지 않는다는 단서가 붙는다. 모든 주에서 선거인은 미국국민이어야 하며 18세 이상이어야 한다고 요구되고 있다. 연방대법원은 대통령선거 이외의 선거에서는 주내에 최고 30일간의 거주요구가 헌법상 허용되는 것으로 판결하였다. 대부분의 주에서는 대법원의 이러한 기준에 알맞도록 그들의 계속거주요건을 정하고 있다. 또한 사실상 거의 모든 주에서 정신이상자와 어떤 범죄로 유죄판결을 받고 선거권 박탈의 선거를 받은 자는 투표권이 없다. 일부 주에서는 그 밖에 선거관계사범, 결투, 금고형을 포함하고 있다.

거의 모든 주에서 선거인이 그 자격을 갖추려면 선거인명부에 등재되어 있어야 한다. 이러한 경우 선거인은 명부에 등록하는데 자발적으로 행동해야 한다. 일단 명부에 등재되면 2개주의 경우를 제외하고 선거인은 정기적으로 계속 투표할 수 있다. 투표는 의무적이 아니나 많은 주에서 고용주는 그 종업원들에게 투표할 수 있도록 유급휴가를 주도록 규정하고 있다. 대부분의 주는 특히 군복무자와 그의 부양가족 그리고 정부공무원들에게 부재자 투표를 허용하고 있다.

연령이 25세에 미달하고 또 미국국민으로서 7년간을 지내지 않은 자는

누구도 하원의원이 될 수 없다. 상원의원의 경우 30세가 되어야 하고 미국 국민으로 9년을 지내야 한다. 당선되는 경우 그 의원은 그가 선출된 주에서 거주해야 한다. 어떤 하원의원이나 상원의원도 그 의원 임기 중에 미국 권한 하에 있는 공직을 겸직할 수 없다. 국회의원 후보자는 무소속으로서 또는 한 정당원으로서 어느 쪽으로든 나올 수 있다. 대개의 후보자들은 투표용지에 어떤 정당 하에 그 이름이 나온다. 선거인은 인쇄된 투표용지상에 나와 있지 않은 후보자의 이름을 써 넣을 수 있다. 대개의 주에서 각 정당이 지명선거 또는 예비선거의 결과로서 후보자들이 지명된다. 그것은 주법에 의하여 결정된다. 보통 한 정당소속하의 일정수의 선거인들이 서명한 청원서를 획득함으로써 예비후보자가 될 수 있다. 그리고 선거인들은 예비선거에서 그들의 정당의 후보자를 선출한다. 각 정당의 예비선거나 일반선거에서 후보자로서의 자격을 갖추는데 필요한 추천 선거인의 인원수 그리고 그에 수반되는 경비의 필요금액은 각주의 주법에 따라서 다양하게 상이하다.

각 주는 최소한 1명의 하원의원을 선출할 수 있으며 또 이 최소인원을 초과하는 수의 의원들은 인구에 따라서 주에 할당되므로 의회선거구는 정확히 동일한 면적을 갖지 않는다. 그러나 의회선거구는 인구면에서 본질적으로 동일한 규모를 가져야 한다. 1명 이상의 하원의원들을 선출하는 주 출신의 의원들은 각각 1명만을 선거하는 소선거구에서 나온다.

50개의 각 주는 인구에 관계없이 전체적으로 주를 대표하는 2명의 상원의원들을 선출할 자격이 있다. 따라서 각 선거인은 2명의 상원의원후보자들에게 투표하게 된다. 의회의원들은 모두 대체로 비교다수표에 의하여 직접 선거된다. 그러나 조지아주와 루이지애나주 및 콜롬비아특별구만은 예외이며 이 두 곳은 일반선거에서 절대다수표를 차지하는 후보자가 없을 경우 결선투표를 실시하도록 규정하고 있다.⁹⁾

2. 영국

가. 의회의 성격

영국국민으로서 21세 이상의 남녀는 하원의원의 피선거자격이 있다. 상원은 종신귀족(Life Peers), 법률귀족(Lords of Appeal in ordinary), 성직귀족(Archbishops and Bishops), 선출직 세습귀족(Elected Hereditart Pees)로 구성된다. 상원은 종신인 700여명의 의원으로 구성되어 있고 의원정수가 일정하지 않다. 그러나 하원은 국민에 의하여 직접 선출되는 의원들로 구성되며 의원정수는 659명이며, 의원의 임기는 5년이다.¹⁰⁾ 상원은 조세 및 재정지출관계법안 이외의 법안은 모두 심의하지만 장식적인 구실밖에 하지 못한다. 이에 반하여 하원은 국가최고기관으로서 입법·집행·사법의 모든 분야에 걸쳐 광범위한 권한을 가지고 있다.¹¹⁾

나. 선거제도

모든 영국의 국민들과 아일랜드공화국의 국민들은 남녀의 구별없이 누구나 그의 연령이 투표일에 18세에 달하고, 또 선거인명부작성기준일(매년 10월10일)에 어떠한 선거구의 주민이라면 투표할 자격이 있다. 수감자와 정신이상자는 투표할 수 없으며, 특히 선거사범으로 유죄판결을 받은 사람은 5년간 선거자격을 상실한다.

선거인명부는 선거구 단위로 해마다 10월에 수정된다. 투표는 의무적이지 않다. 군복무자, 해외에서 취업하고 있는 왕실종사원과 영국 문화원직원들, 투표일에 직업상 국외에 있는 자, 그리고 이러한 종류에 속하는 자들의

9) 각국의회의원선거연대기, 중앙선거관리위원회, 2003, 477면.

10) 이원중, 국민참여시대의 한국정당, (주)나남출판, 2006, 191면.

11) 외국의 선거제도 분석집 1. 중앙선거관리위원회, 2005. 3면.

남편 또는 부인들에게는 대리투표가 허용된다. 그리고 영국 내에 있기는 하나 특히 신체적 무능력, 종교적 예전 때문에 그리고 항공편이나 해상편 교통기관이 없어서 투표소에 도달할 수 없기 때문에 선거구에서 투표할 수 없는 자들에게는 우편투표가 허용된다.

하원의원후보자는 21세 이상의 영국국민이어야 한다. 정신이상자와 미청산파산자는 하원의원자격이 박탈되며 또 군복무자, 경찰관, 공무원, 사립직보유자, 비국교도 교회를 제외한 성직자, 귀족 그리고 인원수가 많은 공공관서와 재판소 소속원들은 후보자격이 주어지지 않는다.

하원의원들의 선거를 위해 영국은 646선거구로 분구되며, 매 선거에서 비교다수대표제에 입각하여 1명의 의원이 선출된다.

3. 프랑스

가. 대통령선거

프랑스의 대통령은 제3, 제4 공화국 하에서는 의회내각제도하에서 그 지위가 상징적이고 의례적인 것에 불과하였다. 그러나 1958년 제5공화국 헌법 이른바, 드골헌법 제정당시 국정안정을 기하기 위하여 강력하고 실질적인 권한이 있는 미국형 대통령제에 접근시킨 대통령제를 도입하였으나 국민의회에 정부불신임권을 부여함으로써 기본적으로는 의원내각제라고 할 수 있는 소위 절충제를 택하였다. 드골헌법에 따라 1958년 12월 21일에 실시된 공화국대통령선거는 전 프랑스공동체의 행정단위를 중심으로 국민에 의하여 직접 선출된 각급 의회의원들로 구성된 87,761인의 대통령선거인으로 구성된 선거인단에 의하여 대통령을 선출하였다. 그러나 1962년 11월 6일에 직선제로 개헌하였다.

직선제로 개헌된 그 내용은 대통령은 직접 보통선거에 의해 선출되며 그

임기는 7년으로 하였고 대통령은 투표자의 절대다수로 선출된다. 선거방식은 2차 결선투표제로 1차 투표에서 유효투표의 과반수를 얻지 못하면 2주 후에 실시되는 2차 결선투표에서 최다득표자가 당선되는 방식이다. 드골을 비롯한 역대 어느 대통령도 1차 투표에서 44%이상의 득표율을 넘지못해 2차 결선투표에서 사실상의 당락이 결정된다는 불문율이 생겨났다.¹²⁾

대통령후보자가 되려면 30개 이상의 주에 걸쳐 500명 이상의 국회, 도의회, 파리의회 및 해외령의회의 의원 또는 시·읍·면장에 의하여 지지받는 후보자가 제1회 투표일 18일전까지 헌법원에 제출된다. 헌법원은 후보자의 의사를 확인하여 후보자명부를 작성하며 정부에서는 적어도 투표일 15일전까지 발표한다. 후보자는 일정의 기탁금(1만프랑)을 납입하며 이 기탁금은 득표수가 유효투표의 5%미만일 때에는 몰수된다. 선거운동은 후보자간에 공평을 기하기 위하여 선거운동감찰위원회가 구성되며 각 후보자의 주장은 게시, 성명서배포, 텔레비전 및 라디오 방송을 통해 유권자에게 알려진다. 선거운동비용은 후보자가 부담하나 5%이상의 득표자는 10만프랑의 보상을 받는다.

후보자의 명부작성에서부터 선거결과의 발표에 이르기까지 모든 선거관리는 헌법원이 하며 일체의 선거관계의 쟁송도 헌법원이 관장한다.

나. 연방의회의원선거

(1) 의회의 성격

프랑스의회는 양원제로 상·하 양원으로 구성되어 있다. 하원은 577명의 의원으로 구성되어 있는데 5년 임기로 직접·보통선거에 의하여 선출된 의원들로 구성된다.¹³⁾ 상원의원은 간접선거로 선출된 321명의 대표들로 구성

12) 이정희 외, 앞의 책, 480면.

13) 각국의회의원선거연대기, 중앙선거관리위원회, 2003, 322면.;프랑스 선거법, 중앙선거관리위원회, 2004, 61~62면.

되고 임기는 9년이며 3년마다 그 3분의 1이 간접선거에 의하여 갱신된다. 모든 입법절차는 양원의 동의를 필요로 하므로 상원의 권한도 상당하다.¹⁴⁾

(2) 선거제도

18세 이상의 프랑스 국민은 선거인명부에 등재가 되고 국민권과 정치적 권리를 보장받고 있는 모든 자는 하원의원 선거권이 있다. 범죄나 기타 위법으로 유죄판결을 받은 자, 청산이 끝나지 않은 파산자 그리고 정신박약자는 선거권을 갖지 못한다.

하원에 대한 선거인명부는 자치도시 수준에서 작성되어 매년 수정된다. 하원의원에 대한 선거는 의무는 아니지만 상원의원에 대한 선거는 의무적이다.

특별등록과 대리투표절차는 해외에 거주하고 있는 국민, 군복무중인 자 및 각지를 순회하는 직업을 가진 자에게 적용된다. 23세 이상의 선거권자로서 병역의무를 완수한 자는 하원의원입후보자격이 있다. 상원은 35세 이상의 연령이 요건이다. 귀화한 시민이나 결혼에 의해 프랑스 국적을 얻은 여성은 국적을 얻은 후 10년이 경과하여야만 피선거권이 있다. 하원에 입후보하려면 적어도 선거일 21일 전에는 입후보하여야 하며 그와 동시에 1천 프랑을 기탁금으로 예치시켜야 한다.

선거구에 따라 상원에 대한 입후보는 개인적으로 할 수 있고 정당별 후보자 리스트의 일원으로서도 할 수 있다. 이러한 후보자들은 적어도 선거일로부터 8일 전에는 입후보하여야 하며 기탁금 2백프랑을 예치시켜야 한다.

하원의원 선거는 다수대표제에 따라 2회의 선거에 의해 한 선거구에서 1인이 선출되게 실시한다. 한 후보자가 유효표의 과반수를 획득하고 그것이 그 선거구 전 선거권자 수의 4분의1을 초과할 경우에 그는 1차 투표에서

14) 각국의회의원선거연대기, 앞의 책 73면.; 프랑스 선거법, 앞의 책, 104면.

당선된다. 2차 투표에 참가하기 위해서는 1차투표에서 전 선거권자 수의 12.5% 이상의 표를 획득해야 한다. 그러나 이 조건을 만족시키는 후보자가 1명뿐인 경우에는 1차 투표에서의 2위 득표자도 또한 결선투표에 참가할 수 있다.

4. 독일

가. 대통령선거

독일의 대통령은 연방회의(Bundesversammlung)에서 선출한다. 연방회의는 연방대통령의 임기만료 30일 이전에 집회하며, 토론을 거치지 아니하고 대통령을 선출한다. 연방회의의원의 과반수를 득표한 후보자가 대통령이 된다. 2회의 투표에서 다수를 획득하지 못하면 계속하여 행해지는 투표에서 최다수의 득표자를 당선자로 한다.¹⁵⁾

나. 연방회의의원

(1) 의회의 성격

독일의회는 연방하원의회(Bundestag)와 연방상원의회(Bundesrat)로 구성된다. 연방하원의회는 국민의 보통·평등선거에 의하여 선출된 임기 4년의 의원으로 구성된다.¹⁶⁾ 연방상원의회의 연방참의원은 독일연방공화국을 구성하는 각주의 정부각료 또는 그들이 파견한 행정공무원으로 구성된다.

독일은 연방제를 채택하였는데 연방의 정치구조는 대통령, 연방정부, 국회(연방의회, 연방참의원)로 구성된다. 대통령은 미국과 같이 큰 권한을 갖지는 못하지만 일정한 경우에 의회를 해산할 수 있다. 연방정부의 장인 수

15) 독일연방선거법, 중앙선거관리위원회, 2004, 21~23면(제54조~제61조)

16) 독일연방선거법, 앞의 책, 17~19면(제38조~제49조)

상은 대통령이 제안하여 연방의회가 선거하며 독일은 일종의 의원내각제이다.

(2) 선거제도

독일 국회는 연방의회와 연방참의원으로 구성되어 있는 2원제이다. 연방의회는 임기가 4년인 의원으로 총 정수 598명으로 구성되어 있다. 연방의회의원의 반인 299명은 소선거구비교다수득표주의에 따라 선임되고, 나머지 반은 비례대표제에 따라 선출된다.¹⁷⁾ 각 선거인은 선거구후보자에 대한 투표와 정당이 제출한 후보자명부에 대한 투표 즉 2표를 투표한다. 선거권 연령은 18세 이상이며, 피선거권연령도 18세 이상이다.

연방참의원은 선거하지 않고 각 주의 정부에 의해 임명된 각 주정부의 각료로 구성된다. 정수는 인구에 대응하여 각 주에 할당되며 연방참의원의 임기는 없고 각 주의 정부가 의장에게 통보함에 따라 의원은 교체된다.

5. 일본

가. 의회의 성격

일본의 의회는 중의원과 참의원으로 구성된다. 만 25세 이상의 남녀는 중의원의 피선거자격이 있고, 만 30세 이상의 자는 참의원의 피선거자격이 있다. 참의원들의 자체 정원은 2004년부터 242명으로 확정되어, 지역선거구에서 146명, 비례대표제에서 96명을 선출한다. 참의원선거는 3년마다 실시하여, 정원의 반수인 121명의 의원들을 교체하도록 규정하고 있다. 따라서 3년마다 정기적으로 실시되는 참의원선거에서는 지역선거구에서 73명, 비구속명부식의 비례대표선거에서 48명이 선출된다. 참의원선거는 임기만료

17) 2002. 9. 22. 603명으로 5명 초과의원 발생. 이 숫자는 시기에 따라 다소 변동이 있는 것으로 고정된 것은 아니다.;각국의회의원선거연대기, 앞의 책, 335면.

30일전에 실시된다. 현행의 비구속명부식 비례대표제는 정당이 제출하는 비례명부에 순위를 부여하지 않는 방식이다. 유권자는 투표용지에 지지하는 정당명을 기재하거나 지지하는 정당의 비례명부상의 특정 후보자명을 직접 기재할 수 있다.¹⁸⁾

중의원은 전국을 300개 선거구로 나누어 1인씩 선출하는 소선거구제와 전국을 11개 블록으로 나누어 180인을 선출하는 비례대표제가 혼합되어 있다.¹⁹⁾

의회가 가지는 권한은 광범위하다. 수상은 의회가 선출하고 내각은 의회에 대하여 책임을 진다. 예산안에 관하여 양원의 의결이 일치하지 아니할 때에는 중의원의 의결후 30일이 지난 다음 효력을 발생한다. 양원을 통과한 법률안은 자동적으로 법률로서 확정된다. 양원의 의결이 불일치할 경우에는 중의원의 3분의 2의 찬성으로써 의안을 채택할 수 있다.

나. 선거제도

20세 이상의 모든 일본국민은 선거인명부에 등록이 되어 있는 한 선거권이 있다. 선거인명부는 매년 9월과 각 선거 전에 수정된다. 투표는 의무가 아니다.

중의원의 경우엔 25세, 참의원의 경우에는 30세 이상의 일본국민으로서 건전한 정신을 가지고 법원의 판결에 의해 구금되거나 공민권을 박탈당하지 않은 자는 양원의원으로의 피선거권이 있다. 수상, 국내상, 내각관방장, 수상비서실장, 내각부관방장, 정무차관을 제외하고 의원들은 국가의 어떠한 공직도 가질 수 없으며, 어떠한 지방공공단체의 직에도 취임할 수 없고, 또한 공기업의 임원 또는 직원이 될 수 없다. 중의원이나 참의원 다른 원의

18) 이정희 외, 지구촌의 선거와 정당, 한국외국어대학교 출판부, 2007, 67~68면

19) 이정희 외, 앞의 책, 69면.

의원직을 겸할 수 없다.

중의원선거의 비례대표제는 정당별 비례명부에 순위가 부여된 '단순구속 명부식'제도이며, 소선거구의 후보자가 중복 입후보할 수 있다. 그러므로 소선거구에서 입후보자한 후보자들이 비례대표명부에서 동일 순위로 중복 입후보하는 경우가 있다. 이러한 중복 입후보자들이 소선거구에서 낙선한 경우, 비례대표제에서 당선 순위를 결정하는 방식은 다음과 같다. 먼저 동일 순위의 중복 입후보자를 가운데, 각 후보자들이 자신의 소선거구에서 획득한 표가 당선자의 득표수에 준해 어느 정도 득표했는가(자신의 득표수 / 당선자 득표수 = 석패율로 불리움)를 계산한다. 즉, 동일 순위에 있는 후보자들 가운데 이 비율이 높은 순으로 당선자의 순위를 결정한다.²⁰⁾

참의원 242명 중 121명은 47개 선거구에서 각 구당 2~8명이 선거되는데 73명은 단순다수대표제로 지역선거구에서 선출되며, 선출되기 위해서는 당해 선거구의 유효투표총수를 의원 정수로 나누어 얻은 수의 1/6이상의 상대 다수득표를 하여야 한다. 48인은 전국을 단일 선거구로 하여 동트식에 따라 정당명부에 대한 비례대표제로 선출한다.²¹⁾

의회가 열려있는 동안에 선거가 실시된 지 3개월 이내에 발생하는 공석에 대해서는 같은 정당후보자 리스트의 다음 순위로 되어있는 사람이 기본 득표를 했을 경우 그가 그 자리를 차지하게 된다. 만일 선거가 실시된 지 3개월 이후에 발생한 공석이나 한 선거구에서 여러 개의 공석이 발생했을 경우에는 보궐선거가 실시된다.

第2節 比較法的 考察

20) 이정희 외, 앞의 책, 102면.

21) 각국의회의원선거연대기, 앞의 책, 101면.

1. 선거인의 자격

가. 선거권의 적극적 요건

(1) 보통선거권

선거에 있어서 보통선거란 입법기관 구성을 위한 가장 만족스러운 기본 원리로 널리 받아들여졌지만, 순수한 의미에서 보통선거권이 무엇이냐에 대한 만족스러운 정의는 없다. 보통선거와 관련하여 근본적인 문제는 선거인을 어떻게 정의하느냐 하는 것이다. 그러한 정의는 비록 몇 개의 국가에서 선거권에 대한 제한이 최소한으로 유지되고 있지만 아무런 제한없이 누구에게나 투표권이 부여되고 있는 곳은 없다. 각국의 선거법은 개개의 국민이 선거권을 행사하기 전에 갖추어야 하는 일종의 적극적 요건과 소극적 요건을 정하여 놓고 있다. 대부분의 국가에서 적극적 요건으로는 연령, 국적, 일정기간의 거주 및 기타 요건을 요구하고 있고, 소극적 요건으로는 선거법위반, 심신상실 등을 그 사유로 하고 있다.

(2) 연령과 선거권

선거인은 연령과 국적 및 거주요건을 갖추어야 한다. 참정권은 선거인이 그들의 시민적 의무를 인식하고 정치적 문제에 관하여 정당한 의견을 표시할 수 있는 연령에 도달하여야 할 것을 요구한다. 일반적으로 연령요건은 법률상의 성인연령과 일치하고, 18-21세 사이로 다양하다. 세계의 추세는 선거가능연령이 20세에서 18세로 낮아져 왔으며 최근에 독립을 획득한 국가는 예외없이 18세이다.

(3) 국적과 선거권

선거인이 구비하여야 하는 요건으로 국적이 있다. 모든 국가에서는 선거

권행사를 위한 요건으로 국적을 요구하고 있는데 출생·귀화에 의하여 그 나라국민이어야 한다. 어느 나라든지 외국인에게는 투표권을 부여하지 않고 있다. 대부분의 나라가 직면하고 있는 실질적인 문제는 귀화하여 국민이 된 외국인이었던 자에 대한 조치를 결정하는 일이다. 이 문제는 대규모의 이민 집단이 있는 국가, 또는 이주자들의 세력이 공공문제의 처리에 대하여 결정적 영향을 미칠 수 있는 국가에서는 특히 중요한 문제이다. 일반적으로 그러한 사람들에게도 귀화 후 수년이 경과하면 선거권을 부여하고 있다.

(4) 거주와 선거권

국적요건외에 대다수의 국가는 동일장소에서의 일정기간의 거주를 요구하고 있다. 요구되는 기간은 보통 선거구에서의 거주기간 혹은 국내의 거주로 규정되고 있다. 이 거주기간은 보통 길지는 않다. 거주기간을 요건으로 하는 목적은 시민권을 상실하는 일이 없이 시민의 지리적 이동을 고려하여 선거의 일정불변성에 대해서 가능한 한 엄격하게 점검을 확보하려는 것이다.

그러나 기타 국가에서는 보통선거의 원리를 관철하려는 의지로 거주요건을 요구하지 않는 나라도 있다. 그러한 나라 중에는 선거인명부가 확정된 후에도 선거인이 거주지를 변경하여 선거인이 등록되었던 곳 이외의 선거구에서도 가능한 선거인카드가 발행되는 나라도 있다.

(5) 기타 선거권의 자격

기타의 다수 국가에서는 연령과 거주요건 외에 특별한 자격요건이 구비되어야 한다. 브라질에서는 투표자들은 독서능력이 있어야 하고 국어로 자신을 밝힐 수 있어야 한다. 쿠웨이트와 리히텐슈타인에서는 참정권의 행사를 남자시민으로만 제한하고 있고, 남아프리카공화국에서는 어떤 범죄로 유죄판결을 받지 아니한 건전한 정신의 백인으로만 한정하였던 적이 있으

며, 과거에 스페인에서는 가족대표선거를 위한 투표자는 가장 혹은 기혼여
자여야 한다는 규정을 두고 있었다고 한다.

나. 선거권의 소극적 요건

선거권의 소극적 요건이란 선거권에 대한 일반적인 무자격요건을 말한다. 이론적으로 보통선거권이라는 것에 대한 침해의 정도는 시민에게 부과되고 있는 무자격요건의 유형과 엄격성에 의해서 측정될 수 있다. 일반적인 무자격요건으로는 정신이상과 형사범죄로 인한 수감을 들 수 있다. 한 국가의 정치생활에 참여하기 위한 자격을 얻기 위해서는 시민은 건전한 정신의 소유자라야 한다. 대부분의 국가에서는 무자격의 요건으로 정신이상, 정신적 결함을 그 사유로 하고 있다.²²⁾

범죄로 수감된 자에 대해서는 대부분의 국가에서 유권자의 자격을 박탈하고 있다.²³⁾ 투표권의 박탈은 영구적인 것이 아니라 흔히 형의 선고의 기간과 일치해서 행하여지거나 혹은 시민권의 상실기간과 관계가 있다.

그 외의 무자격요건으로 들 수 있는 것은 미청산·파산자와 지불 불능자²⁴⁾, 선거와 관계있는 부패행위 또는 처벌²⁵⁾, 법률이 정한 도덕적 부적격자등²⁶⁾이다.

2. 선거인명부

22) 영국, 미국, 프랑스, 독일, 스페인, 스위스, 브라질, 필리핀, 호주등; 외국의 선거제도 비교분석집1, 중앙선거관리위원회, 2005, 62면,

23) 영국, 아르헨티나, 바하마스, 바바도스, 브라질, 불가리아, 칠레, 시프러스, 에콰도르, 에스토니아, 헝가리, 인도등 ; 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 76면

24) 프랑스와 방글라데시; 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 64면

25) 영국과 일본, 캐나다 ; 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 62,66,69면

26) 이탈리아 ; 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 67면

가. 선거인명부의 작성

선거인명부는 일반적으로 주민에 대하여 신속하고도 효율적인 점검을 할 수 있도록 소규모의 지역단위로 작성된다. 스웨덴, 브라질 등²⁷⁾을 제외하고는 거의 모든 나라의 선거인명부는 선거구, 하부지역 또는 군이라고 하는 지방수준에서 지방기관 또는 국가기관에 의해 작성된다.

나. 선거인의 자동등재 또는 신청에 의한 등재

선거인명부의 특성에 영향을 미치는 매우 중요한 고려사항의 하나는 선거권자가 선거인명부에 등재되기 위하여 특별히 신청²⁸⁾을 하여야 하는가 또는 자동적으로 선거인의 성명이 등재되어 지는 가²⁹⁾이다. 전자의 경우에는 선거인이 관할기관에 등록할 것이 요구되고 후자의 경우에는 선거인 측에 어떠한 특별한 노력이 요구되지 않는다. 실제로 브라질³⁰⁾에서는 선거인은 선거심사관에게 자필로 신청을 하여야 하며, 코스타리카에서는 선거인은 법률가 또는 기타의 공인된 사람에 의하여 검인을 필한 신청서를 갖추고 3장의 사진과 함께 시민선거 등록 국에 신고하여야 한다고 한다.

3. 후보자의 자격

이론적으로 민주주의 사회에서는 모든 사람은 모든 선거에 참여할 수 있어야 하고 그 범위에는 피선택 권한이 있다. 그러나 실제로는 선거의 목적이 국민을 대표하고 이끌어 가는 리더로서의 역할을 하는 사람을 선출하는데 있다고 본다면 후보자에게 일정한 자격요건을 요구하는 것은 너무도 당

27) 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 189면

28) 프랑스, 브라질, 필리핀, 호주 ; 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 189면

29) 영국, 독일, 일본, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 캐나다, 멕시코; 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 189면

30) 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 183면

연한 것일 것이다.

대부분의 국가에서는 선거권자에게 요구되는 요건보다도 더욱 엄격한 요건을 피선거권의 요건으로 요구하고 있다. 주로 연령, 국적, 거주기간, 개인 품행과 능력, 공직의 보유와 관련된 사항을 그 요건으로 정하고 있다.

몇 개의 국가에서는 선거권과 하원의원 피선거권의 연령요건을 동일하게 요구하고 있으나 대부분의 나라는 이를 다르게 하고 있다.

또한 많은 국가들이 선거권의 경우보다 피선거권에서 더욱 엄격한 국적 요건을 요구하고 있으며 일부의 나라에서는 출생에 의한 시민권이 요구되고 있으며, 귀화가 금지되지 않고 있는 나라에서는 대신에 장기간의 시민권보유가 그 요건으로 요구되고 있다. 국적의 요건문제는 흔히 거주조건에 의해 보완된다. 즉 일정국가에서는 후보자들이 선거에 나서기 전에 그 국가에서 최소기간을 거주하도록 요구하고 있는 것³¹⁾이 그것이다. 또한 일부 국가에서는 더욱 엄격한 기타 요건을 요구하는 나라도 있는바, 미청산파산자는 공직부적격자이며³²⁾ 일정한 독서능력을 요구하는 나라³³⁾도 있고, 병역에 관한 의무를 요구하는 나라³⁴⁾도 있다.

4. 후보자의 지명

이론상으로는 후보자의 법적요건을 갖춘 개개의 시민은 의회의원에 입후보할 자격이 있다. 그러나 실제에 있어서 그가 선거에서 성공을 거둘 수 있기 위하여는 정당과 같은 조직의 뒷받침을 받아야 한다. 정당이 수행하

31) 거주요건이 있는 나라 : 영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본, 필리핀 등, 거주요건이 없는 나라:멕시코, 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 97면

32) 오스트레일리아 등 12개국,외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 80-95면

33) 브라질, 필리핀 등,외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 92-93면

34) 프랑스, 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 82면

는 기능은 나라마다 다르지만 정당은 일반적으로 그것들이 선거인을 위하여 후보자를 내세우고 의원직을 획득하려고 시도하는 집단이라고 할 수 있다.

선거에 입후보하기 위한 지명을 위하여 후보자는 정당에 의하여 추천받거나, 일정한 수의 선거권자에 의하여 추천받거나, 일정한 금액의 기탁금을 예탁하였다가 선거의 결과에 따라 이를 반환받는 방법이 있다. 후보자들은 사실상의 기초에 입각해서든지 혹은 정당한 요건에 따라서 정당에 의해서 추천된다. 또는 일정한 수의 선거인에 의하여 추천되는 방법도 많은 나라가 선택하고 있는 방법 중의 하나이다. 예를 들면 오스트리아에서는 선거구의 규모에 따라 200-500명의 선거권자의 추천을 요구하고 있고 이탈리아에서는 500-1,000명의 추천을 요구하고 있는 것 등이다.

또한 상당수의 국가에서는 후보자에게 일정한 금액의 기탁금을 요구하고 일정한 선거결과가 있을 때에는 이를 반환하고 있다. 기탁금의 액수를 보면 명목상으로만 기탁금을 요구하는 경우로부터 거액의 기탁금을 요구하는 나라까지 천차만별이나 대한민국의 기탁금은 세계최고수준이다. 후보자에 대한 기탁금의 반환은 보통 그들의 일정한 득표수에 달려있다. 프랑스의 국민의회에서는 12분의 1이며 요르단에서는 당선자만이 기탁금을 돌려받고, 오스트리아, 미국의 대부분의 주는 선거기탁금이 반환되지 않으나 이러한 사례는 오히려 예외적인 것이고 보통 관례는 선거에서 공정한 방법으로 성공을 거둔 후보자에게 기탁금을 반환하고 있다.

5. 選舉運動

후보자들의 선거운동 방법은 오랫동안 그들 자신의 문제로 인정되며 국가는 그 문제에 간섭하지 않았고 오늘날의 세계 여러 국가에서는 아직도

그러하다. 그러나 효과적인 선거운동에 필요한 선전과 조직은 값비싼 것이며 이로 인하여 후보자들 사이에 상당한 불평등을 야기 시킬 수 있다. 많은 국가에서 선거전이 후보자들과 현금사이의 재정적 투쟁으로 변하는 것을 막기 위하여 선거운동을 법으로 규제하려고 노력해왔다. 이러한 규제의 취지는 각 후보자가 공평하고 균등한 선거운동의 기회를 갖도록 보장해주는 데 있다.

다수당체제를 가진 국가에서는 각 후보자들 간에 평등과 공평을 확보하는 문제가 아주 중요한 것이다. 어떤 국가에서는 이러한 문제를 해결하는 최선의 방법은 후보자들 간에 불평등과 불공정이 존재하지 않는다고 가정하는데 있다고 믿어왔다. 예를 들면 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 독일, 스웨덴 및 스위스에서는 선거운동을 규제하는 법규가 없다.³⁵⁾ 후보자의 활동의 자유는 단지 일반적인 법원칙 특히 공공질서의 유지나 명예훼손에 관계되는 법규에 의해서만 제한된다. 당국의 불간섭은 부분적으로는 모든 후보자들에 대해 중립성을 보여주려는 욕구에 의해서 또는 부분적으로는 실제로 선거운동을 행하며 선거운동을 악용하지 않는다고 믿어지는 조직화된 정당들이 존재한다는 것으로 설명된다. 그러나 다른 많은 국가들은 선거운동을 상세히 규제함으로써 평등과 중립성을 확보하려고 노력하고 있다.

또한 선거운동과 관련하여 중요한 문제는 선거운동의 기간에 관한 것이다. 이와 관련한 중요한 문제는 본래의 선거운동과 지속적인 정치과정의 일부분인 정당의 활동과 후보자들의 일반적인 활동의 구별의 어려움이다.

여러 나라에서는 이러한 사실을 인정하고 선거운동의 기간에 대하여 규제 조항을 두지 않고 있다³⁶⁾. 선거운동의 기간을 규제하는 다른 방법은 최소한의 기간 동안 선거운동이 지속되도록 규정하는 것이다³⁷⁾. 또 다른 국

35) 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 309면

36) 미국,독일,캐나다,외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 261면

37) 일본, 이탈리아, 스페인,외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 262면

가에서는 선거운동이 선거일전 일정한 기간 동안에 한정되며, 비록 다른 정당의 다른 활동이 제한되지는 않지만 이 기간 외에는 어떠한 선거활동도 허용되지 않는다고 규정하고 있다.

선거운동에 있어서 다양한 형태의 선전의 행사에 있어 규제를 하는 것이다. 확성기와 기타 확성장치를 금지하는 나라³⁸⁾, 선거운동을 위한 집회를 규제하는 나라³⁹⁾, 선거기간 중 여론조사의 결과를 공개하는 것과 호별방문을 금지하는 나라⁴⁰⁾, 출판업자와 발행자의 성명과 주소를 모든 선거관계 자료에 포함시켜야 하는 나라⁴¹⁾, 신문광고의 위치와 크기를 규제하는 나라⁴²⁾, 유권자에 대한 연회, 음식 및 술의 제공을 금지하는 나라⁴³⁾가 있는 바, 이러한 규제사항들에 있어서 공통적인 것은 그들 국가가 모든 후보자들로 하여금 가능한 한 선거에서 평등한 당선기회를 갖도록 보장해 주려는 것이다.

라디오와 텔레비전은 이미 가장 중요한 선전도구가 되며 선거기간 중 일정한 국가에서 규제하고 있다. 오스트리아와 캐나다에서는 선거일에 일체의 정당 방송이 허용되지 않는다. 오스트리아에서는 방송시간이 의회의 의석수에 따라 각 정당에 배분된다. 유사한 관례가 프랑스와 독일에도 있다. 네덜란드에서는 방송시간이 하원에 의석을 가진 정당과 일정수의 선거구에 후보자를 지명한 모든 정당에 배분된다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴 및 영국에서는 방송당국이 제정당의 매체사용을 규제하고 있음, 브라질에서는 최고 법원 및 지방법원이 규제한다. 미국에서는 어떠한 후보자도 선거비용의 60% 이상을 방송비로 쓸 수 없다.

38) 네덜란드, 스리랑카 등, 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 340면

39) 인도, 튀니지, 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 340면

40) 일본, 스리랑카, 한국, 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 342면

41) 오스트레일리아, 영국, 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 328면

42) 남아프리카공화국, 코스타리카, 한국등, 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 333면,

43) 인도, 파키스탄, 한국등, 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 355면

법으로 선거비용을 규제하는 나라가 있는바, 선거비용의 최고한도를 설정해 놓고 있다. 미국, 영국, 일본에서는 총경비액을 각 선거구의 유권자수에 관련시키고, 기타의 국가에서는 그러하지 아니하다.

선거비용에 대한 규제가 효력을 가지려면 선거비용에 대한 회계감사가 있어야 하는바, 영국제도의 영향을 받은 나라에서는 특유하게 이러한 임무가 선거관리관이나 선거관리공무원에게 맡겨진다. 브라질은 선거재판소에서, 이스라엘에서는 심계원에서, 일본과 한국은 선거관리위원회에서, 미국에서는 상원 사무총장 혹은 하원 사무총장에게 맡겨진다.

6. 選舉區의 劃定⁴⁴⁾

선거구는 의원을 선출하는 지역적인 구분이다. 선거구의 획정은 자주 반대에 직면하지만 세 가지 밀접하게 관련된 원칙에 기본을 두고 있다.

첫째, 선거권의 균등이 기본적이다. 각각 선출된 의원은 동일한 인구비율을 대표하여야 하며 이에 대한 필연의 결과로서 1인1표 개념은 ‘하나의 투표, 하나의 평가’관념을 포함하여야 한다. 선거구는 가능한 한 균등한 선거인수를 가져야 한다. 둘째로 선거구는 통상 국내의 지리적, 행정적 또는 정치적 구분에 따른 자연적인 경계에 기본을 두어야 한다. 선거구는 불필요한 인위적 단위에 토대를 두어서는 안 된다. 셋째로 선거구는 인구의 이동을 고려하여 주기적으로 수정하여야 한다. 선거구는 시기에 따른 대표의 정확성을 유지하도록 정기적으로 수정되어야 한다.

정확한 대표를 보장하는 가장 만족스러운 방법은 선거 때마다 선거구를 개편하는 것이며 또 다른 방법은 브라질과 아일랜드에서처럼 인구조사 후에 선거구의 개편을 실시하는 방법이다. 몇몇 국가에서는 정기적으로 그들

44) 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 117면

의 선거구를 개편하는데 있어서 위 두 가지 방법을 유효적절하게 결합시키고 있다. 영국에서는 매 10년에서 15년 간격으로 선거구를 개편한다. 이와 유사한 제도로써 선거구의 개편에 대하여 확립된 시기는 정하지 아니하였으나 이 작업의 필요성이 제기됨에 따라 실시하는 나라가 있다⁴⁵⁾. 이스라엘, 네덜란드, 모나코 등은 전국이 1개 선거구로 되어 있어서 개편의 필요가 없다. 또 몇 개의 나라에서는 선거구의 경계가 지방행정단위와 일치되고 있다. 즉 프랑스, 일본, 요르단, 아르헨티나 등이 그러하다. 그러한 행정적 경계는 만일 수정이 있더라도 아주 드문 일이며, 선거구의 경계변경이 필요한 경우에는 의회가 새로 선거법을 개정하여야만 한다. 많은 나라에서는 의회가 선거법을 의결하거나 개정함으로써 구역 재편성상의 주된 역할을 맡고 있다. 영국의 제도의 영향을 받은 여러 나라에서는 선거구경계의 확정은 독립된 위원회에서 수행한다. 이 위원회는 헌법이나 법령에 의하여 설치되며, 전문가 또는 법관을 포함한다. 몇몇 나라에서는 이러한 위원회에 보고할 의무를 부과하고 있다.

7. 投票에 대한 特別規定

투표가 진정으로 자유로운 것이 되려면, 투표행위는 투표소에 투표자의 직접적 참가를 요구하는 본인 직접의 행위이지 않으면 안 된다. 즉 어떠한 사람도 유권자와 투표함사이에 개입해서는 안 된다. 그러나 이러한 원칙은 투표권행사는 진심에서 우러난 것임을 보장하는데 필요하기는 하지만 너무 엄격하게 적용될 경우 그것은 질병, 직업상의 책임수행 또는 기타의 이유 때문에 본인 스스로 투표소에 참석할 수 없는 사람들에게는 그들의 투표권을 박탈함으로써 보통선거의 원칙에 불리하게 영향을 미칠지도 모른다. 선

45) 오스트레일리아, 캐나다 등; 외국의 선거제도 1, 앞의 책, 128면

거일에 그들의 선거구나 국내에 부재중인 사람들을 위하여 제정된 여러 가지 대리투표 및 우편투표제도는 누구에게 허용될 것인지 그 범위를 결정하는 것이 가장 어려운 일이다. 대리투표는 유권자가 압력을 받기 쉽고, 부정행위의 가능성이 보다 많다는 점 등 심각한 위험이 따르며 우편투표보다 보편성이 적다. 대리투표에 대한 어떤 규정을 정하고 있는 각국에서는 선거법에서 투표의 장과 비밀을 보장하고 대리투표가 적용될 수 있는 유권자의 범위를 제한하는 데 엄격한 통제를 가하고 있다. 예를 들면 벨기에, 캐나다 및 프랑스에서는 유권자는 반드시 대리투표자와 동일한 선거구에 거주를 해야 한다. 또 일본에서는 투표관리자가 자체적인 질병 또는 문맹 때문에 공직입후보자의 성명을 기명할 수 없는 사람에게 2인의 대리투표자를 임명한다. 그리고 네덜란드에서의 대리투표자는 일정한 일자 이전에 그 유권자에 의해서 지명 받아야만 한다. 대리투표에 대한 규정을 두고 있는 국가에 있어서 그 제도는 보통 일정한 범위의 유권자들에게만 적용된다. 많은 국가⁴⁶⁾들이 군인, 경찰관, 공무원, 외교관 등 선거일에 그들의 선거구 밖에 있을 가능성이 있는 사람들에게 이런 규정을 두고 있다. 일본에 있어서는 문맹자라는 사실이 대리투표자가 임명되기 때문에 장애가 되지 않는다. 또한 건강이 나쁘거나 아주 허약해서 투표소에 스스로 참석하지 못하는 유권자들을 위해서는 캐나다와 미국에서도 대리투표제도는 제정되어 있었다.

우편투표는 대리투표보다는 거의 실제적인 문제를 야기 시키지 않는다. 우편투표가 적용될 수 있는 유권자의 주요범위는 대리투표자를 임명하는 범위와 비슷하다. 프랑스, 아일랜드, 스위스 및 미국 등이 군인과 경찰관은 우편으로 투표할 수 있다. 벨기에, 덴마크, 프랑스 및 한국은 병역자는 우편으로 투표할 수 있다. 또한 덴마크, 인도 및 파키스탄은 모두 교도소의

46) 벨기에, 프랑스, 영국; 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 535면

재소자들이 우편으로 투표할 수 있다. 설사 일정한 국가들이 특수한 범위의 유권자들에게만 우편투표를 제한하고 있다 할지라도 대체로 우편투표행사에 관한 제한을 두고 있는 경우는 거의 없다. 이외에도 환자와 노인의 요구에 따라 거소에서 투표할 수 있는 특별규정을 두고 있는 나라가 있고, 브라질, 불가리아, 이스라엘, 이탈리아에 있어서는 군인들이 그들의 병영에서나 또는 선거일에 근무 중인 곳에서 투표할 수 있도록 특별규정이 되어 있다. 어떤 다른 국가들은 선거일에 그들의 선거구 및 국내에 있을 수 없는 것을 아는 유권자들에게 선거에 앞서 적절히 투표하도록 하고 있다. 예를 들면 캐나다에서는 선거 9·7일전에 스위스에서는 4일전에 이러한 투표소가 개방된다.

8. 投票義務

아르헨티나, 오스트레일리아, 브라질, 이탈리아, 리히텐슈타인, 자이레 등의 국가는 투표를 의무화하고 있다. 위 국가들은 전체적으로 투표를 의무화하고 있지만 오스트리아와 스위스의 일부 주에서 투표는 의무적이며, 프랑스에서의 상원의원 선출도 의무적이다.

투표의무화와 관련하여 가장 관심을 끄는 것은 투표권 불행사자에 대하여 어떠한 벌칙을 가하는가의 문제이다. 만약 엄벌하면 유권자가 고통스럽게 되며, 가볍게 처벌하면 비효과적이다. 투표를 의무화한 대부분의 국가에서는 기권자에 대하여 약간의 벌금을 과하고 있다. 이태리에서는 투표에 기권한 사람을 공부에 게재하고 있으며, 벨기에에서는 불이행자를 선거인 명부에서 제외시키고 일정한 시민으로서의 혜택을 정지시킨다. 아르헨티나에서는 투표에 기권한 사람을 3년 동안 공직에 임명될 수 없도록 하고 있다. 물론 투표의무를 강제한 모든 나라⁴⁷⁾에서 기권자가 책임당국에게 투표

하지 않은 정당한 사유⁴⁸⁾를 소명한 경우에는 제재를 면할 수 있는 길을 마련하고 있다.

9. 投票節次

투표권은 투표자가 투표용지를 그대로 투표함에 넣거나 아니면 투표자의 선택을 표시한 후에 투표함에 넣는 방식으로 행사된다. 후자의 경우 투표자가 그의 선택을 표시하는 방법은 나라에 따라 다른데 후보자의 이름들을 인쇄해 놓고 용지에 지지하는 후보자 또는 후보자명부의 이름 맞은편에 특별한 표시를 하게 하거나 아니면 투표자가 싫어하는 후보자 또는 후보자명부의 이름을 삭제하게 하는 것 등이다. 또한 투표자가 여러 후보자 또는 후보자명부에 대하여 가장 많이 지지하는 후보자 또는 후보자명부부터 차례대로 지지도의 순위를 정하는 방법도 있다. 이것은 투표자가 후보자명부에 나타나 있는 여러 후보자의 이름을 새로이 투표자 자신의 후보자명부로 작성하게 하는 방법이다. 마지막으로 후보자명부에 있는 후보자 중에서 투표자가 지지하는 후보자 1인 또는 다수인의 이름을 백지투표용지에다 기입하도록 하는 방법이 있다. 이 때에는 백지투표용지를 그대로 제출함으로써 기권 또는 반대의 의사표시를 할 수 있음을 투표자에게 고지하여야 한다.

일반적으로 투표용지에는 유권자들의 선택을 돕기 위하여 입후보자들과 그들의 정당관계에 대한 자료를 기재하고 있다. 일반적인 관례로는 후보자와 소속정당의 이름을 투표용지에 기재를 하는데 예외도 있다. 대다수의 나라에서는 후보자에 대한 특별한 자료들을 투표용지에 기재하고 있다. 예를 들면 후보자의 추천기관을 기재하거나⁴⁹⁾, 후보자의 주소를 기재하거

47) 오스트리아, 벨기에, 그리스, 이탈리아; 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 490-497면

48) 질병, 선거구외부에서의 직업상의 업무 등

나⁵⁰⁾, 후보자의 직업을 기재하거나⁵¹⁾, 후보자의 번호를 기재한⁵²⁾ 것 등이다. 때로는 다른 특별한 표지가 부가되기도 하는 데 예를 들면 투표자가 후보자와 정당들에 대하여 혼동하는 것을 막기 위하여 정당의 표상을 표시⁵³⁾ 하는 것과 같다. 이와 같은 특별한 표지의 기재방법은 투표자들이 소, 태양, 망치와 낫 같은 정당의 상징을 통해 정당을 쉽게 구별할 수밖에 없는 문맹자가 총투표인구 가운데 많은 비율을 차지하는 나라에 있어서는 매우 중요한 의미를 가진다. 어떤 나라에서는 투표용지에 정당의 이름 기재하지 않고 있으며 이러한 관례를 가진 나라들로는 오스트레일리아, 벨기에, 남아프리카공화국 등이다. 어떠한 내용을 투표용지에 기재할 것이냐의 문제는 바로 얼마나 많은 자료를 기재할 것인가의 문제인데 너무 많은 자료를 기재하면 투표자가 많은 후보자와 정당을 대할 때에 도리어 혼란을 초래하기가 쉽고, 반면에 이러한 자료가 너무 적게 기재되면 후보자와 정당들 간의 차이점을 구별해 내기가 쉽지 않게 된다.

몇 개의 국가에서는 투표용지에 정당이나 후보자에 대한 자료를 전혀 기재하지 않고 있다. 예를 들면 핀란드에서는 투표용지에 후보자 이름이 기재되어 있지 않고, 단지 투표용지 한 가운데에 원을 하나 그려놓고 투표자가 그 원내에 후보자의 번호를 기입해 넣도록 하고 있다. 이때에 각 투표소의 벽면에 번호가 매겨진 후보자명단을 부착해 놓는다. 일본에서도 이와 비슷한 방법으로 투표용지에 후보자나 정당에 관한 자료가 기재되어 있지 아니하다.

후보자가 투표용지에 등재되는 순서는 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 선거연구가들은 후보자 전원의 성명이 투표용지에 등재되는 여러 나라에

49) 루마니아 등, ;외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 443면

50) 리히텐슈타인, 말타, ; 영국, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 443면

51) 노르웨이, 영국, ; 외국의 선거제도 비교분석집1, 앞의 책, 444면

52) 유고, 한국 ; 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 458면

53) 인도, 코스타리카, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 461면

있어서 투표용지 첫머리에 나오는 후보자가 선출될 가능성이 가장 많다는 사실을 밝혀냈다. 이러한 사실은 투표자가 어느 후보자를 지지할 것인가를 미리 결정하지 않고 기표소에 들어가는 경우에는 특별히 합리적인 이유는 없지만 투표용지 첫머리에 나오는 후보자성명을 선택하게 된다는 것을 보여주는 것이라 하겠다. 많은 나라에서는 후보자가 투표용지에 등재되는 순서를 후보자성명의 알파벳순으로 하고 있다. 이 방법은 비록 후보자성명의 알파벳순서에 의하여 앞쪽에 등재되는 후보자에게는 유리한 점이 있다고 하더라도 상당히 공정한 방법 중의 하나이다. 브라질에서는 선거재판소가 후보자의 순서를 결정하고 루마니아에서는 후보자의 등록순서에 따라 투표용지상의 후보자의 등록순서가 결정된다. 한국에서는 의회에서 가장 많은 의석을 차지하고 있는 정당의 후보자가 첫 번째로 등록되고, 두 번째 많은 정당의 후보자가 두 번째로 각 등록된다. 한 개의 선거구에서 다수의 당선자를 선출하는 제도를 가진 여러 나라에서는 각 정당에 의해 투표용지에 등재되는 후보자의 순서가 결정된다. 예컨대 벨기에, 이스라엘, 스웨덴, 네덜란드에서는 이 방법이 사용된다. 선거전에 정당에 의해 순서가 결정되는 곳에서는 투표자가 이 순서를 자유로이 변경할 수 있다.

또한 투표에 대한 책임은 선거를 전체적으로 관리하는 주무기관인 ‘선거관리국’이 맡고 있다. 선거관리국의 업무는 투표가 가능한 한 효과적으로 실시되도록 보장하는 것이며 이러한 과정에서 선거관리국이 비난받을 여지가 없도록 공평무사하게 업무를 수행하는 것이 무엇보다도 중요하다. 선거관리국의 구성방법은 각 나라에 따라 매우 다르다. 많은 나라에서는 영국의 방식을 따르고 있는 데 선거관리업무는 선거절차에 관해 전문지식을 가지고 있는 공무원인 선거관리관들의 책임 하에 수행되어진다. 선거가 공정하게 실시될 수 있도록 보장하기 위하여 사법부에서 투표소책임자를 임명하는 경우도 있는데 벨기에, 브라질, 이탈리아 등에서 이러한 방법이 관례

로 되어있다.

투표에 따른 계표 및 검표업무는 일반적으로 하나의 그리고 동일한 통제 관리 하에서 수행되어진다. 검표 및 계표에 대한 책을 지고 있는 기관은 각국의 선거제도와 선거구의 크기에 따라 나라마다 다른데, 계표를 맡고 있는 지방기관이 책임을 맡고 있는 경우⁵⁴⁾와 여러 투표소를 관장하고 있는 기관이 책임을 맡고 있는 경우⁵⁵⁾와 여러 투표소에서 보내온 개표결과를 집계하는 국가 선거관리기관이 책임을 맡고 있는 경우⁵⁶⁾가 있다.

10. 당선의 공고와 확인

선거결과와 개표와 공포는 대부분의 국가에서 같은 기관인 선거에 있는 사무국⁵⁷⁾, 선거관리관⁵⁸⁾이 각각 맡고 있다. 국가선거기관에서 결과 공포를 하는 경우⁵⁹⁾도 있지만 대부분의 나라는 정부가 그 결과를 공포한다.

선거결과와 확인에 대한 책임당국을 몇몇 나라에서는 의회자체가 이 임무를 맡고 있는데 의회는 국가에서 주권기관으로 여겨지고 따라서 다른 어떠한 공공기관 특히 행정부에 의해서 간섭을 받지 않기 때문에 그들의 의원을 지명하는 데 있어서 적절한 것으로 생각된다. 덴마크, 네덜란드, 루마니아와 같은 국가에서는 의회에 특별위원회를 설치하여 의원선거를 확인하도록 하고 있다. 프랑스, 쿠웨이트에서는 의원들의 자격 인정의 확인을 최고법원⁶⁰⁾에서 하고 있으며, 브라질, 코스타리카에서는 분쟁이 제기된 선거

54) 오스트리아, 프랑스 등, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 450면

55) 영국, 오스트레일리아, 남아공 등, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 443면

56) 이스라엘, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 450면

57) 오스트리아, 노르웨이 등, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 609면

58) 영국, 인도 등, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 607면

59) 이스라엘, 모나코, 네덜란드, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 610면,

60) 혹은 그에 상당하는 법원

를 해결하기 위하여 특별히 설치된 사법기관에서 맡아 하고 있다. 다른 나라에서는 국가 선거당국과 선거구 선거사무국에서 이 임무를 맡고 있는데 일반적으로 이러한 기관은 그 외에도 투표에 관한 개표책임과 또한 선거결과를 공표하는 임무를 맡고 있다. 영국에서는 선거결과 확인을 대법관청서기관이 맡고 있으며, 미국에서는 각 주의 주지사가 맡고 있다.

또한 몇몇 나라에서는 선거확정업무를 의회에 맡기고 있지만 문제가 된 선거의 해결은 대부분이 사법부에 넘겨지고 있다. 사법부가 선거쟁송을 해결하고 있는 대부분의 국가에서는 그 나라의 최고법원이 그 책임을 지고 있다. 오스트레일리아, 브라질, 방글라데시 같은 나라에서의 예를 보면 특별사법기구를 설치하여 선거쟁송을 해결하고 있다. 이와 같은 기구의 존재는 선거과정을 중요시하고 있음을 입증하고 있다. 노르웨이·미국과 같은 나라는 선거쟁송문제해결을 의회에 맡기고 있으며, 불가리아, 폴란드와 같은 나라에서는 국가선거당국이 해결하고 있다.

11. 결원의 보충

의회의 의원이 임기 중에 사망, 사임 및 제명을 인하여 결원이 된 의석의 보충방법에는 세 가지 방법이 있다. 명예후보로서 동시에 지명된 후보의원이 결원을 보충하는 경우⁶¹⁾, 의석을 보유하고 있던 전의원이 소속된 정당의 차 순위 후보자가 보충하는 경우⁶²⁾, 보궐선거를 실시하는 경우⁶³⁾가 그것이다.

위 방법 중 처음 두 가지 것은 보수주의적 요소에 따라 배분하는 것으로서 결원은 앞서 시행된 선거에서의 유권자의 선호에 기초하여 보충되는 것

61) 브라질, 덴마크, 프랑스 등, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 639면

62) 핀란드, 이스라엘 등, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 640면

63) 소련, 영국 등, 외국의 선거제도 비교분석집2, 앞의 책, 637면

이다. 셋째 방법은 지난 선거 이후에 발생할 수 있는 유권자의 선호에 있어서의 어떠한 변화를 고려하는 데에 더욱 알맞은 것이다.

보궐선거는 대부분의 국가에서 국가원수에 의하여 요구되나, 오스트레일리아와 영국에서는 하원의장이, 미국에서는 각 주지사가, 일본·말레이시아에서는 전국 선거당국에 의하여 요구된다. 여러 나라의 선거법이 보궐선거의 실시에 관한 조항을 두고 있다. 브라질, 프랑스에서는 결원이 통상적으로는 후보의원에 의하여 보충되나 후보의원이 없는 경우에는 보궐선거가 실시될 수 있다. 결원이 발생하였을 때에 대부분의 국가에서는 결원발생 시로부터 2-3개월 이내에 실시하도록 하고 있다. 각국의 상원선거제도와 하원선거제도는 다음과 같다.

12. 선거제도의 구체적 비교

가. 각국의 상원선거제도

<표-1> 각국의 상원선거제도 비교

국가	총정수	임기	투표방법	선거구·선출방법	비고
미국	100명	6년	1인1표	정수의 1/3씩 개선, 사실상의 소선거구제	
영국	약 1,200명	종신			귀족: 세습귀족·법관귀족·일대귀족
독일				연방정부가 연방정부 각료중에서 의원을 임명(3~5명)	
프랑스	321명	9년	1인1표(후보자 및 정당에 대한 투표)	하원의원·주의회의원 등에 의한 간접선거, 원칙적 대선거구제	3년마다 1/3씩 개선

이태리	315명	5년	1인1표(후보자와 후보자가 속한 정당에 대한 투표)	소선거구제(단, 65%이상 득표를 못한 때에는 주단위의 비례대표제로 선출)	
캐나다	104명	종신		수상의 조언에 기초하여 총독이 임명	
일본	250명	6년	1인1표	정수의 1/2씩 3년마다 개선, 150여명은 40여개 지역구에서 100명은 전국구 선출	

나. 각국의 하원선거제도

<표-2> 각국의 하원선거제도 비교

국가	총정수	임기	선거권/피선거권 연령	투표방법	선거구·선출방법
미국	435명	2년	18세/25세	1인1표(후보자에 투표)	소선거구제·비교다수득표주의
영국	651명	5년	18세/21세	1인1표(후보자에 투표)	소선거구제·비교다수득표주의
독일	656명	4년	18세/18세	1인2표(1표는 소선거구 후보자에, 1표는 정당에 투표)	전국비례대표제와 소선거구제와의 병용(비례대표정수, 소선거구정수 각 328명)
프랑스	577명	5년	18세/23세	1인1표(후보자에 투표)	소선거구제·단기2회 투표다수투표제
이태리	630명	5년	18세/25세	1인1표(정당에 대한 투표로 후보자의 우선순위지정 가능)	원칙적으로 대선구제이나 선거구는 비례대표제
캐나다	295명	5년	18세/18세	1인1표(후보자에 투표)	원칙적으로 소선거구제이나 비교다수득표주의
일본	511명	4년	20세/25세	1인1표	130여개 지역구에서 선출, 각 지역구에서 3-5명 선출

제4장 公職選舉法上 制限規定에 관한 問題點과 改善方案

제1절 선거권 및 평등권의 제한

1. 선거권

가. 의의

우리헌법 제24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”라고 규정하고 있고, 공직선거법 제15조는 만19세 이상의 국민으로서 결격사유가 없는 자에게 선거권을 부여하고 있으며, 지방의회의원 및 장선거의 경우에는 영주의 체류자격을 취득후 3년이 경과한 만19세 이상의 외국인에게 선거권을 부여하고 있다.

나. 입법연혁

우리나라의 선거권연령의 연혁을 보면 제헌헌법부터 제2차 개헌 시까지는 대통령 부통령선거법과 국회의원선거법에 21세 이상으로 규정하였으나, 제3차 개헌(1960.6.15.개정) 당시부터 제4공화국 헌법(유신헌법)과 제5공화국 헌법까지는 헌법에 20세의 규정을 두었다. 제6공화국 헌법(1987. 10. 29. 개정)인 현행헌법은 법률에 위임하였고, 공선법이 제정되기 전까지는 개별 선거법에서 20세 이상으로 제한하였다. 현행헌법은 개정당시 선거권연령을 헌법에 규정할 것인지의 여부에 의견일치를 보지 못하여 법률에 위임하게

된 것이다.

공직선거법 제정당시 선거권 연령에 관하여 여당인 민주자유당은 20세 이상, 야당인 민주당은 18세 이상으로 주장하여 논의하다가 1994.2.경 민법상의 성년연령인 20세로 합의하였다.⁶⁴⁾

현행공직선거법은 2005. 8. 4. 법률 제7681호로 개정하여 19세 이상의 자에게 선거권을 부여하고 있다.

<표-3> 각국의 선거권 연령 현황

연령	국명	국가수
16세	니카라과, 쿠바, 브라질(임의적)	3
17세	이란, 북한, 인도네시아, 수단	4
18세	인도, 필리핀, 중국, 노르웨이, 네덜란드, 독일, 영국, 프랑스, 오스트리아, 호주, 뉴질랜드, 미국, 캐나다, 브라질(의무적), 스위스, 태국 등	144
19세	한국	1
20세	일본, 튀니지, 나우루, 카메룬, 모로코, 리히텐슈타인	6
21세	싱가포르, 말레이시아, 쿠웨이트, 레바논, 모나코, 사모아, 피지, 몰디브, 아제르바이잔, 통가	10

※ 「외국의 선거제도 비교분석집」에 수록된 국가를 조사한 통계임⁶⁵⁾

다. 학설⁶⁶⁾

선거권에 대하여는 여러 가지 학설이 대립되고 있다.

(1) 자연권설

근세초기의 자연법학자들에 의하여 주장된 것으로 그들은 국민주권을 주

64) 현재 2001. 6. 28. 2000헌마111:공직선거법제15조제1항 위헌확인

65) 외국의 선거법제도 비교분석집 1, 앞의 책, 79~80면 참조

66) 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2003, 591면 이하

장하여 모든 국민은 주권행사에 참여할 수 있는 권리를 가지며 선거권을 천부의 권리로서 불가양·불가침의 자연권이라고 본다.

(2) 기능설(공무설)

국가주권주의적 법실증논자들에게 의해 주장된 것으로 선거권을 국가가 국가목적을 위하여 국민에게 부여한 공무라고 보아 선거권은 어디까지나 선거기관으로서의 국민이 수행하는 국민의 기능이라고 본다.

(3) 권한설

엘리네크(Jellinek)에 의해 주장된 설로서 선거권은 개인이 선거하는 권한이 아니고 국가기관의 선임행위인 선거에 참가하는 선거인단의 권한이라고 본다.

(4) 이원설

선거는 국가를 위한 기능으로서 공무적인 성질을 가지는 동시에 선거권은 공법에 의하여 보장되어진 권리, 즉 공법상의 권리라고 분리해서 생각하는 것이다. 이것이 오늘날의 통설이다.

라. 판례

선거권연령의 인하 논의는 헌법재판의 대상이 되어 위헌여부가 종종 거론되었으며,⁶⁷⁾ 2005년 8월 4일 공직선거법 개정으로 만20세에서 만19세로 선거권연령이 인하되었다.

(1) 헌법재판소의 다수의견

헌법재판소는 합헌판결로 선거권 연령의 결정은 순수한 입법재량사항이므로 헌법상 평등의 원칙이나 보통·평등선거의 원칙에 위배되지 않는다고 판시하고 있다.

67) 헌재 1997.6.26.96헌마89, 공직선거법제15조 위헌확인; 헌재 2001.6.28.2000헌마111, 공직선거법제15조 제1항 위헌확인; 헌재 2003. 11. 27. 2002헌마 787등 공직선거법 제14조 위헌확인.

“헌법은 제24조에서 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다고 규정함으로써 선거권연령의 구분을 입법자에게 위임하고 있다. …선거권과 공무담임권의 연령을 어떻게 규정할 것인가는 입법자가 입법목적달성을 위한 선택의 문제이고 입법자가 선택한 수단이 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 재량에 속하는 것인바, 선거권연령을 공무담임권의 연령인 18세와 달리 20세로 규정한 것은 입법부에 주어진 합리적인 재량의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없다.”

(2) 헌법재판소의 소수의견

한편 소수의견은 비록 선거권연령의 결정은 입법재량사항으로서 헌법위반은 아니지만 향후 선거권연령을 하향조정하는 것이 바람직하다는 견해를 제시하고있다.

“대한민국 수립 이래 지속적으로 향상해 온 국민의 교육수준, 국가와 사회의 민주화, 그 사이의 엄청난 국가경제의 발전 및 국민의 경제·문화수준의 향상, 현실적으로 보장되는 언론의 자유와 언론매체의 발달 등을 종합적으로 고려한다면, 이미 18~19세 연령층의 국민은 스스로 정치적 판단을 할 최소한의 능력이 있다고 보여진다.”

마. 개선방안

선거권연령의 인하경향은 대체로 산업화 사회가 진전되면서 청년들이 그 전보다 빨리 성숙함과 동시에 경제활동 연령도 내려가고 있다는 점에 기인한다. 여기에 변화를 원하는 젊은 층에게 투표권을 부여함으로써 여성들의 보수적인 투표성향을 상쇄시킬 수 있다는 분위기도 투표연령의 인하에 주요한 사회적 동인을 제공해 준 것이 사실이다.⁶⁸⁾

우리 형법은 만14세 미만자는 형사미성년자로서 “14세 되지 아니한 자의

68) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2005, 482면

행위는 별하지 아니한다.”고 규정하고 있으며(형법 제9조: 형사미성년자), 민법에서는 “미성년자가 혼인을 한 때에는 성년자로 본다.”라고 규정하고 있다(민법 제826조의2 : 성년의제). 또한 공무담임권으로서 고무원채용시험에 있어서의 응시연령을 만18세 이상이면 응시하여 모든 민원업무 또는 종합적인 업무를 본인의 책임하에 수행할 능력을 지니고 있다고 본다.

선거권연령의 인하여부는 입법정책적인 차원의 문제이긴 하지만 민법과 형법, 그리고 공무원 응시연령, 외국의 입법동향 및 사례 등을 비추어 본다면 점차적으로 연령을 18세까지 인하하여야 할 것이다.

2. 부재자신고

가. 의의

헌법에 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 규정(헌법 제1조 제2항)하고 있고, “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정(헌법 제11조 제1항)하고 있으며, “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”(헌법 제24조)고 규정하고 있다. 그리고 헌법 제41조 제1항 및 제67조 제1항은 국회의원선거 및 대통령선거에 있어서 보통·평등·직접·비밀선거를 규정하고 있어 적어도 국회의원선거와 대통령선거에 있어서 보통선거의 원칙은 선거권에 관한 입법을 함에 있어서 가장 기본적이고 중요한 원칙이라고 할 것이다.

공직선거법은 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내 거주자(공직선거법 제15조 제2항 제2호의 규정에 따른 외국인은 제외한다)로서 선거일에 투표소에 가서 투표할 수 없는 때에는 선거인명부작성기간 중에 구·시·읍면

의 장애인에게 서면으로 부재자신고를 할 수 있도록 규정하고 있다(공직선거법 제38조).

공직선거법에는 해외에 거주하고 있는 국민에게 부재자투표를 할 수 있는 권리를 인정하고 있지 않았다. 이에 대하여 해외에 거주하고 있는 국민의 선거권을 침해한 것이 아니냐는 위헌 논의가 되어왔다.

나. 입법연혁

1994. 3. 16. 법률 제4739호로 공직선거법 제38조 제정당시 선거인명부에 올라 있는 국내거주자중 선거일에 자신의 투표소에 가서 투표할 수 없는 때에는 선거인명부작성기간 중에 구·시·읍면의 장애인에게 서면으로 부재자신고를 할 수 있으며, 우편요금은 무료로 하는 규정을 두었고,

1997. 11. 14. 법률 제5412호로 제3항의 거소에서 투표할 수 있는 자는 부재자투표소에 가서 투표할 수 없는 멀리 떨어진 곳이나 함정에 근무하는 자·병원·요양소에 장기거거하는 자로서 거동할 수 없는 자와 신체장애자 외에 '부재자 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기 거거하는 자로서 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 자'가 추가 개정되었고,

2004. 3. 2 법률제7189호로 개정된 법률에서는 '선거인명부에 올라있는'을 '선거인명부에 오를 자격이 있는'으로, 제3항에 '부재자투표소에 가서 투표할 수 없는 멀리 떨어진 곳이나 함정에 근무하는 자'를 '부재자투표소에 가서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내 또는 함정에 근무하는 자'로 "영내"가 추가되었으며, 제1항 제5호 '선거일에 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴섬 중 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 섬에 거주하는 자'가 추가되었다.

2005. 8. 4. 법률 제7681호로 공직선거법 제38조의 제1항의 1~6호를 삭제하여 '선거인명부에 오를 자격이 있는 국내거주자(외국인을 제외)로서 선거

일에 자신이 투표소에 가서 투표할 수 없는 때에는 선거인명부 작성기간 중에 구·시·읍·면장에게 서면으로 부재자신고를 할 수 있도록 하고 우편에 의한 부재자 신고는 등기우편으로 처리하되, 우편요금은 국가 또는 당해 지방자치단체가 부담토록' 부재자 신고요건을 크게 완화하였다.

다. 각국의 부재자투표실시 현황 및 해외부재자투표제도 현황⁶⁹⁾

<표-4> 부재자투표실시 현황

국가명	실시여부	비고
영국	우편투표(여행, 신체장애자등), 대리인에 의한 투표	선거일 전 11일까지(건강상 이유로 선거일 전 6일까지)신청
미국	우편투표(사법, 여행 등 선거구에 부재중인 학생, 질병, 신체상 장애)	
프랑스	위임장에 의한 대리투표(외항선원, 군인, 임신부등 환자, 선거구 밖의 학생, 휴가로 거주지 떠난 자)	
독일	우편투표	
일본	우편투표(질병, 신체장애자 등), 해양투표(외항선)	
이탈리아	부재자투표제도(우편투표)없음	특별투표구에 의한 투표
벨기에	대리인에 의한 투표(질병, 신체장애)	
스웨덴	우편투표(우폐국, 외항선, 양로원, 형사보호시설), 대리인에 의한 투표	
스위스	우편투표(군복무자, 시민보호·봉사업무 종사자)	
노르웨이	우편투표(병원, 선박, 선관위가 정하는 장소)	선거일 전 12일까지 신청
덴마크	우편투표(동사무소·병원·요양시설·외항선)	
캐나다	우편투표(재외거주자)	
호주	우편투표	

69) 외국의 선거제도 비교분석집 1, 앞의 책, 507~526면 참조

<표-5> 해외부재자투표제도

국가명	선거권 부여요건	투표방법	비고
영국	-자신의 국내 종전 거주지인 선거구에 등록된 자 -선거일전 11일 17시까지 부재자 신고인명부 등록신청 또는 해외 투표자로 등록된 자 -공무로 국외에 거주하는 군인, 대사관, 영사관 직원 및 이들의 배우자 ※1985년 국민대표법에 의하여 영국을 떠난 지 5년 이내인 해외 거주 영국 국민에게 선거권이 부여되었고, 1989년 에는 20년 이내의 자로 그 기간이 연장되었다가 2000년 15년으로 축소됨. 영국을 떠날 때 연소자로서 등록되지 못한 자에게까지 선거권이 확대됨.	-우편투표. 대리인에 의한 투표를 할 수 있음. ※공무근무 투표자로 등록된 자가 대리투표인을 지정한 경우 우편투표 불가 ※우편투표용지는 선거일전 10일에 발송	-해외 근무 중인 군인, 외교관과 같은 공무원, 영국문화협회 직원 등과 그의 배우자는 기간의 제한 없이 투표권을 가짐
미국	-외국에 거주하는 미합중국시민으로서 18세이상의 자, 선거전 최소 30일동안 해당선거구에 거주한 자 합중국 출국직전까지는 그 주의 주소를 두고있는 자(당해 선거일 이전까지 신청서 제출) ※연방선거에 한해 재외투표 허용하고 있으나 일부 주에서도 인정하고 있음.	-우편투표의 방법으로 투표	1988.1.1 「군인 및 해외국민부재자투표법」에 의해 해외거주일반인에게도 부재자투표를 허용함.
프랑스	-프랑스 국민으로서 프랑스 영사관내 등록되어 있는 자, 군인은 신청에 의하여 시·읍·면에 등록할 수 있음(해상생활하는 선원 및 그 가족 포함)	-해상생활하는 선원, 해외거주자는 대리투표의 방법으로 투표할 수 있음 ※대통령선거의 경우 공관투표 허용, 투표소를 설치할 수 없는 때에는 당해 국가에 인접된 도내에 설치된 투표소	-대리투표권 행사는 선거인1인이 선거인5인까지 대리투표가 가능. -위임장 작성

국가명	선거권 부여요건	투표방법	비고
독일	-18세 이상 독일국민으로서 일정공무원만 허용하였으나 1985년 법 개정으로 해외거주 독일국민도 선거권을 갖게 됨 -출국 전 계속해서 3개월이상 국내 주소, 거소를 갖고 출국한 후 10년을 경과하지 않은 자	-우편투표를 원칙으로 하며, 선거인이 선서서에 서명한 다음 회송용 봉투에 넣어 봉합한 후 발송(우편요금은 무료), 선거일 오후 6시까지 도착되어야 함	
일본	-만 20세 이상 일본국민으로서 그자의 주소를 관할하는 영사관 관할 구역 내에 계속하여 3개월 이상 주소를 가진 자	-재외공관투표, 우편투표, 귀국투표 등 3가지 방법으로 할 수 있음(투표시 여권, 재외선거인증 필요) ※중의원, 참의원의 비례대표의원 선거만 가능 -재외공관투표는 공시일부터 선거일전 5일전까지 투표함	
스웨덴	-18세 이상 스웨덴 국민(과거 스웨덴에 주민으로 등록된 자 포함) -특별선거인명부에 등재(국회의원선거만)되어야 하며, 신청시기는 매년 6월1일까지 신청서에는 스페인국민임을 선거하는 취지의 서류 첨부	-해외공관 또는 외항선에서 투표 선거일 24일전부터 투표가 가능하며 선거일 전일오전12시까지 중앙선거청에 도달되어야 함 스웨덴 외항선으로서 선거일 55일전부터 승무원, 승객은 투표할 수 있음.	

국가명	선거권 부여요건	투표방법	비고
핀란드	-국외에 거주하는 모든 핀란드 국민 (1972년 모든 국민에게 부여)	-재외공관에서 투표(사전 투표제) -부재자투표(재외공관 및 핀란드 선박)	
덴마크	-덴마크왕국에 고용되어 덴마크왕 밖에서 근무하는 자 및 그와 생활 을 함께하는 배우자 -일시적으로 외국에 체류하는 자 및 그와 생활을 함께 하는 배우자	-덴마크의 외교대표 또는 영사 대표나 외무장관에 의해 권한을 부여 받은 자가 있는 곳에서 우편 투표 -덴마크 외국항로 선박에 승선한 선원 등은 당해 선박 등에서 우편투표	
캐나다	-5년이내의 해외체류자(외교관, 군인, 정부의 다른 해외요원에 한함)	-일시적으로 캐나다의 지 역에 거주자중 신청자는 우편에 의한 투표 -신청은 선거일전6일 오 후6시까지 접수(등록 및 특별 투표신청서) -선거일직전 금요일 오후 4시까지 도착되어야 함	
필리핀	-국외에 거주하며 선거일 당일 최소 한 18세가 되는 모든 필리핀 국민 중 자격상실에 해당되지 않는 자	-우편투표 -현재 거주하는 국가를 관할하는 대사관, 영사 관, 기타 외국 공공기관 에 투표용지를 작성하여 발송하여야 함	현지 개표 및 검표
호주	일정요건을 충족시키는 해외거주자	-우편투표 -신청은 선거시행영장이 발부된 후 또는 예정선 거일이 공포된 후	

라. 판례

헌법재판소는 “해외거주자들에게 부재자투표에 의한 투표를 할 수 있도록 할 것인지 여부는 이들의 선거권자체에 관한 문제라기보다는 선거권을 행사함에 있어서 편의를 제공할 것인 여부에 관한 문제로서 어느 정도 범위의 국민까지 부재자투표를 허용할 것인지 여부는 입법재량의 범위에 속하는 문제이지 이로 인하여 국민의 선거권 자체가 제한되는 것은 아니다.”라고 판시하였던 것⁷⁰⁾을 2007년 6월28일 입장을 바꾸어 “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. 북한주민이나 조총련계 재일동포가 선거에 영향을 미칠 가능성, 선거의 공정성, 선거기술적 이유 등은 재외국민등록제도나 재외국민 거소신고제도, 해외에서의 선거운동방법에 대한 제한이나 투표자 신분확인제도, 정보기술의 활용 등을 통해 극복할 수 있으며, 나아가 납세나 국방의무와 선거권 간의 필연적 건련관계도 인정되지 않는다는 점 등에 비추어 볼 때, 단지 주민등록이 되어 있는지 여부에 따라 선거인명부에 오를 자격을 결정하여 그에 따라 선거권 행사 여부가 결정되도록 함으로써 엄연히 대한민국의 국민임에도 불구하고 주민등록법상 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 선거권 행사를 전면적으로 부정하고 있는 법 제37조 제1항은 어떠한 정당한 목적도 찾기 어려우므로 헌법 제37조 제2항에 위반하여 재외국민의 선거권과 평등권을 침해하고 보통선거원칙에도 위반된다.”고 판시⁷¹⁾하였다.

70) 헌재 1999.3.25. 97헌마 99;공직선거법 제38조 제1항 위헌확인

71) 헌재 2007. 6. 28. 2004헌마644, 2005헌마360(병합) 전원재판부; 공직선거법 제15조 제2항 위헌확인 등

마. 개선방안

1999년 같은 헌법소원에 대해 합헌이라고 했던 헌재가 재외국민⁷²⁾ 또는 국외 거주자의 투표권을 국민의 기본권으로 인정하고 판례를 변경한 것은 뒤늦었지만 환영할 일이다. 이로써 유학생, 주재원 등 단기 체류자와 영주권자가 국내의 선거에 한 표를 행사할 수 있는 길이 열렸다.

헌재는 이번 결정에서 ‘위헌’이 아닌 ‘헌법불합치’를 선택하면서 2008년 12월 31일까지 공직선거법을 개정하라는 시한을 설정했다. 이러한 헌재의 요청에 따라 선거기술적인 측면과 선거의 공정성 확보 측면에서 신중함을 가지고 공직선거법을 조속히 개정하여야 할 것이다.

제2절 被選舉權 및 公務擔任權의 制限

1. 被選舉權

가. 意義

피선거권은 일정한 조건을 충족하지 못한 자를 제외하고는 누구나 자유롭게 향유할 수 있다.

72) 재외국민이란 외국에 장기체류하거나 영주하는 한국국적소지자를 말한다. 이들은 거주(체류)하는 국가의 영토고권에 의하여 그 나라 법의 지배를 받으면서 동시에 대한민국의 대인고권에 의해 한국법의 적용을 받게 되는 지위에 있다. 재외국민은 국가의 보호를 받는다는 규정은 제8차 개정헌법에서 최초로 규정이 되어 현행헌법 제2조에서 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다.”고 하여 국가의 적극적 보호의무를 규정하고 있다.

(1) 적극적 요건

선거일 현재 5년 이상 국내에 거주하고 있는 40세 이상의 국민은 대통령의 피선거권이 있으며(공직선거법제16조제1항), 25세 이상의 국민은 국회의원의 피선거권이 있다(공직선거법제16조제2항). 지방의회의원 및 지방자치단체의장 피선거권은 선거일현재 계속하여 60일 이상 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어있는 주민으로서 25세 이상이어야 한다(공직선거법 제16조 제3항).

(2) 소극적 요건

피선거권의 소극적 요건으로는 공직선거법상의 결격사유가 없어야 한다는 것이다(공직선거법 제19조).

나. 立法沿革

공직선거법 제16조는 1994. 3. 16 법률 제4739호로 공직선거법제정당시 피선거권요건으로서 대통령은 40세 이상, 국회의원은 25세 이상으로 규정하였고, 선거일 현재 계속하여 90일 이상 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있음을 규정하였다.

1997. 1. 13 법률 제5262호로 '40세 이상 국민은 대통령의 피선거권이 있다.'를 '선거일 현재 5년 이상 국내에 거주하고 있는 40세 이상의 국민은 대통령의 피선거권이 있다. 이 경우 공무로 외국에 파견된 기간과 국내에 주소를 두고 일정기간 외국에 체류한 기간은 국내거주기간으로 본다.'로 개정하였으며,

1998. 4. 30 법률 제5537호에서는 '선거일 현재 계속하여 90일 이상'을 '선거일 현재 계속하여 60일 이상(공무로 외국에 파견되어 선거일전 60일 후

에 귀국한 자는 선거인명부작성기준일부터 계속하여 선거일까지)’로 개정하였고, ‘90일의 기간은 지방자치단체의 설치·폐지·분할·합병 또는 구역 변경에 의하여 중단되지 아니한다.’의 ‘90일’이 ‘60일’로 개정되었다.

<표-6>각국의 피선거권 연령 현황(국회의원)⁶²⁾

연령	국명
18세	캐나다, 호주, 스페인, 헝가리, 독일, 뉴질랜드, 중국 등
19세	오스트리아
20세	나우루, 리히텐슈타인 등
21세	싱가포르, 러시아, 룩셈부르크, 영국, 브라질, 이스라엘, 폴란드 등
23세	프랑스(하원), 튀니지, 카메룬 등
25세	한국, 일본(중의원), 태국, 미국(하원), 이탈리아(하원), 파키스탄, 인도
28세	알제리
30세	미국(상원), 일본(참의원), 카자흐스탄, 쿠웨이트, 터키 등
35세	브라질(상원), 프랑스(상원), 네팔(상원) 등
40세	이탈리아(상원), 가봉
50세	콩고

다. 判例

헌법재판소 2005년 4월 28일 재판관 전원의 일치된 의견으로 “국회의원의 피선거권 행사연령을 ‘25세 이상’으로 정한 공직선거법 제16조 제2항이 헌법에 위반되지 않는다.” 판시하였다.⁶³⁾

62) 각국의 선거제도, 현대기획, 중앙선거관리위원회, 2001, 9면

63) 헌재 2005. 4. 28. 선고 2004헌마219 결정 : 공직선거 및 선거부정방지법 제16조 제2항 위헌확인(기각)

“선거권의 행사연령에 비하여 피선거권의 행사연령을 일반적으로 높게 정하는 주요 국가의 입법례 등을 고려할 때, 국회의원의 피선거권 행사연령을 25세 이상으로 정한 심판대상조항은 입법자의 입법형성권의 범위와 한계 내의 것으로 청구인들의 공무담임권 등 기본권의 본질적 내용을 침해할 정도로 과도한 것이라 볼 수 없다.”

헌법재판소는 검찰총장이나 경찰청장의 경우 그 퇴직 후 일정기간 공직취임 등을 제한하는 것에 대하여 평등의 원칙에 위배된다고 판시하였다.⁶⁴⁾

“국가인권위원회의 인권위원은 퇴직 후 2년간 교육공무원이 아닌 공무원으로 임명되거나 공직선거법에 의한 선거에 출마할 수 없도록 규정한 국가인권위원회법 제11조는 인권위원의 헌법상 보장된 기본권인 공무담임권, 참정권, 직업선택의 자유, 평등권 등을 제한함에 있어서 준수하여야 할 과잉금지 원칙에 위배된다. 국민의 기본권보장을 위하여 특히 직무의 독립성과 공정성이 강조되는 대법원장 및 대법관, 헌법재판소장 및 재판관과 감사원장 등의 경우에 이 사건 법률조항과 같이 그 퇴직 후 일정기간동안 공직에의 임명을 제한하는 특별규정이 존재하지 아니하며, 검찰총장이나 경찰청장의 경우 그 퇴직 후 공직취임 등을 제한하도록 규정하였던 유사법률조항들은 이미 우리 재판소가 모두 위헌이라고 결정하여 효력을 상실한 바 있다. 따라서 아무런 합리적 근거 없이 동위원이었던 자만을 차별하는 것으로서 평등의 원칙에도 위배된다.”

라. 改善方案

공직선거에 입후보하여 당선되기 위한 권리로서 피선거권을 누구에게 어떠한 자격을 갖추었을 때 부여할 것인지는 헌법상지위와 권한, 국민의 정

64) 헌재 2004. 1. 29. 선고 2002헌마788 결정 : 국가인권위원회법 제11조 위헌확인(위헌결정)

치의식과 교육수준, 우리나라 특유의 정치문화와 선거풍토 및 국민경제적 여건과 국민의 법 감정 그리고 이와 관련한 세계 주요국가의 입법례 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 입법자가 정책적으로 결정할 사항이다.

“선거권 피선거권은 민주정치에 있어서 주권자인 국민이 국정에 참여하는 필수적인 수단으로서 가장 중요한 기본권에 해당되므로 그 제한은 불가피한 최소한에 그쳐야 하며, 제한 여부나 제한기간 등은 선거범죄의 죄질과 가벌성의 정도에 부합되어야 한다.”⁶⁵⁾ 따라서 과잉금지의 원칙, 본질적 내용 침해금지의 원칙 등의 한계가 준수되어야 할 것이며, 또한 노령화사회(Aging society)가 도래함에 따른 공직예의 순환도 간과하여서는 아니 될 것이다.

2. 政堂의 候補者 推薦

가. 意義

정당은 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거예의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 국민의 자발적 조직이다. 이에 공직선거예는 후보자추천에 있어 정당은 선거구별로 선거할 정수 범위 안에서 소속당원을 후보자로 추천할 수 있으며, 후보자를 추천함에 있어서는 민주적인 절차를 거치도록 하고 있고(공직선거예 제47조 제1,2항), 공직선거후보자를 추천하기 위하여 경선을 실시할 수 있도록 규정하고 있다(공직선거예 제57조의 2).

또한 여성후보자의 정치진출을 위한 방안으로 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 100분의 50이상을 여성으로 추천하되 명부순

65) 헌재 1997. 12. 24. 97헌마16 : 공직선거예제18조 제3항 위헌확인(기각)

위에 여성을 우선으로 추천하도록 하고 있으며, 지역구국회의원선거 및 지방의회의원 선거에 있어서는 전국 지역총수의 100분의 30이상을 여성으로 추천하도록 규정하고 있다(공직선거법 제47조 제3,4항).

나. 立法沿革

1994. 3. 16 법률 제4739호 제정당시 공직선거법제47조는 제1항에 ‘정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(정당추천후보자)로 추천할 수 있으며,’ 제2항은 ‘정당이 후보자를 추천함에 있어서는 정당법 제31조(공직선거후보자의 추천)의 규정에 따라 민주적인 절차에 의하여야 한다.’로 규정되었다.

1995. 4. 1 법률 제4947호에서는 제1항의 ‘선거에 있어’를 ‘선거(자치구·시·군 의회의원선거를 제외한다)에 있어’로 개정하였으며,

2000. 2. 16 법률 제6265호에서는 ‘(자치구·시·군 의회의원선거)’를 ‘(자치구·시·군 의원선거)’로 개정하였다.

2002. 3. 7 법률 제6663호에서는 제3항 ‘정당이 비례대표 시·도의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 정당법 제31조제5항의 규정에 따라 여성후보자를 추천하여야 한다.’ 조항이 신설되었다.

2005. 8. 4 법률 제7681호에서의 공직선거법제47조제1항에 ‘다만, 비례대표 자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.’의 규정이 추가 개정되었으며, 제2항 ‘정당이 제1항의 규정에 의하여 후보자를 추천함에 있어서는 정당법 제31조(공직선거후보자의 추천)의 규정에 따라 민주적인 절차에 의하여야 한다.’의 조항이 ‘정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.’로 개정되었다.

제3항은 ‘정당이 비례대표 시·도의원선거에 후보자를 추천하는 때에는

정당법제31조제5항의 규정에 따라 여성후보자를 추천하여야 한다.’의 규정이 ‘정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자중 100분의 50이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자 명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.’로 개정이 되었으며, 그리고 제4항 ‘정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.’조항이 신설되었다.

<표-7> 各國의 候補者推薦節次 現況(국회의원)⁶⁶⁾

국 명	추 천 절 차
영 국	○ 정당의 후보자 선정에 대한 법적인 근거는 없음 ○ 영국의 2대 정당(보수당 · 노동당)은 선거구마다 당원으로 후보자 선정위원회를 구성하여 후보자를 모집 · 선정(공모형)하고, 중앙당은 후견인 역할을 함.
미 국	○ 정당추천제(간부회, 대의원대회, 예비선거)와 본인신청제의 병용 ○ 예비선거(거의 대부분의 주에서 채택)에는 제한예비선거(당원만 참석), 공개예비선거(일반유권자 참석)가 있으나 대부분의 주가 제한예비선거채택
프랑스	○ 중앙당 주도의 본인신청제(중앙당에서 후보를 최종적으로 결정) ○ 사회당은 선거구의 당원집회에서 후보자 선출
독 일	○ 당해 선거구의 당원집회 또는 대의원대회에서 비밀투표로 결정 ○ 후보자 선출 절차의 세부사항은 당해 정당의 당헌으로 정함

다. 判例

헌법재판소는 2003. 1. 20 다수의견으로 “기초의회의원 후보자만을 다른 지방선거의 후보자에 비해 불리하게 차별하고 있으므로 평등원칙에 위배된다.”고 판시하였다.⁶⁷⁾

66) 각국의 선거제도, 앞의 책, 19면

“기초의회의원선거를 그 외의 지방선거와 다르게 취급을 할 만한 본질적인 차이점이 있는가를 볼 때 그러한 차별성을 발견할 수 없다. 우선, 광역자치단체와 기초자치단체의 경우를 나누어 법적으로 달리 취급해야 할 이유가 없는 것은, 광역과 기초의 차이는 지방자치단체의 종류의 차이에 불과할 뿐, 지방분권이라는 자치기능에 있어서는 본질적인 차이가 없기 때문이다. 나아가, 기초자치단체장선거의 경우와는 달리 기초의회의원선거의 경우에만 정당의 영향을 배제해야 할 합리적인 이유도 없다고 보아야 한다.”

헌법재판소의 반대의견으로 “지방자치 실시경험이 일천한 우리나라의 현실에서 기초의원선거에 정당추천후보 참여를 허용하게 되면 후보자의 당락뿐만 아니라 의정활동전반에 걸쳐 기초의회를 형해화할 수 있다고 하였다.”⁶⁷⁾

“지역적 한계를 극복하지 못하고 있는 우리나라의 정치현실 및 정당운영의 비민주성, 지연·혈연·학연이 좌우하는 선거풍토와 그 위에 지방자치를 실시한 경험이 일천하다는 사정을 감안하지 않고 그 밖의 공직선거와 마찬가지로 기초의회의원선거에도 정당추천후보자의 참여를 허용한다면, 정당은 후보자의 당락뿐만 아니라 선출된 의원의 의정활동 전반에 걸쳐 직·간접으로 영향을 미쳐 지역의 특성에 따라 자율적으로 운영되어야 할 기초의회를 형해화할 수 있다.”

라. 改善方案

영국·프랑스·독일·일본 등 지방자치의 오랜 전통을 가진 선진민주주의 국가들 대다수가 정당의 지방선거 참여를 허용하고 있는 이유는 정당 내부의 분권화 및 민주화가 이루어져 정당이 지방선거에 참여하여 지방의 유능

67) 헌재 2003. 1. 20, 2001헌가4 : 공직선거법 47조 제1항 중 앞괄호 부분 등 위헌제청

68) 헌재 2003. 1. 20, 2001헌가4 : 공직선거법 제47조 제1항 중 앞괄호 부분 등 위헌제청

한 인원을 정당에 충원하고 정당의 지방조직을 활성화함으로써 정당의 분권화·민주화를 촉진하는 면이 없지 않다.

우리나라의 경우 정당비례대표제투표 시행 및 국민참여경선제 등 상향식 공천제도가 활용되는 등 정치적 환경이 급속도로 변화를 거듭하고 있는 추세이나, 지역적 한계를 극복하지 못하고 있는 우리나라의 정치현실 및 정당운영의 비민주성, 지연·혈연·학연이 좌우하는 선거풍토와 그 위에 지방자치 실시한 경험이 일천(日淺)하다는 사정을 감안하지 않고 그 밖의 공직선거와 마찬가지로 기초의회의원선거에도 정당추천후보자의 참여를 허용한다면, 정당은 후보자의 당락뿐만 아니라 선출된 의원의 의정활동 전반에 걸쳐 직·간접으로 영향을 미쳐 지역의 특성에 따라 자율적으로 운영되어야 할 기초의회의 결정이 정당의 의사에 따라 좌지우지하게 될 것이 명약관화하다.

헌법 제17조의 지방자치제도와 함은 일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방주민의 복리에 관한 사무·기타 법령이 정하는 사무를 그들 자신의 책임 하에 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도이다.

한편 우리나라는 2004년 1월 13일 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 등 국가균형발전 3대 특별법을 공포하여 본격적인 지방화시대를 열었다.⁶⁹⁾ 지방분권특별법은 “지방분권이라 함은 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.”라 정의하고 있다(지방분권특별법 제2조).

69) 허전, “일본에 있어서 자치입법권의 범위”, 관담 김윤구 교수 정년퇴임 기념, 현대법학의 재조명, 법문사, 2004, 530면

2005. 8. 4 법 개정으로 자치구·시·군의원지역구의 경우 의원 정수를 2인 이상 4인 이하로 선출하는 중선거구제로의 개정과(공직선거법 제26조) 정당이 같은 선거구에 2인 이상의 후보자를 추천할 수 있게끔 한 것(공직선거법 제150조)은 기초의회가 당해 지역주민들이 그 지역의 경제, 사회, 문화 등의 쟁점을 자주적으로 해결하도록 하여 가능한 한 그 지역에서 필요로 하는 유능하고 전문성을 갖춘 인물을 뽑는 것이 권력분립과 지방분권을 지향하는 지방자치의 본질임에도 불구하고 정당에서 기초의원후보자를 추천한다는 것은 지방자치에 역행하는 것이 될 것이다.

지금의 지방선거에 있어서 지방선거에 출마하는 후보자들이 정당의 공천권을 쥐고 있는 당의 실력자나 당원협의회장 등에게 내는 공천헌금이 비리와 부정의 핵심 고리가 되고 있어 특정정당의 공천이 곧바로 당선으로 연결되는 영·호남 지역에서는 공천에 따른 뒷돈거래가 특히 심할 것으로 우려가 되며, 이것은 조선 후기의 매관매직과 다를 바 없는 것으로 돈이 들어간 만큼 뽑아 내야하고 돈을 주지 않고 유력정치인에게 매달려 공천을 땀다면 그의 부정한 청탁 등을 들어 줄 수밖에 없는 구조적 문제를 야기할 수 있을 것이다.⁷⁰⁾

현행선거제도는 지역구국회의원과 광역의원인 소선거구·상대적 다수대표제, 기초의원은 중선거구·상대적 다수대표제(2005. 8. 4개정)를 채택하고 있다. 지방자치의 본질이 지방주민의 의사를 기초단위부터 수렴하는 데 있다고 본다면 국회의원선거와는 구별되어야 한다. 무엇보다도 지역단위를 기초로 한 지역 주민의 대표라는 인식에 기초하여야 한다. 기초의원은 전면적으로 지역주민과 밀착될 수 있는 인사여야 하므로 매우 세분된 읍·면·동 단위의 대표자 선출이 불가피하다. 따라서 기초의원은 소선거구·상대적 다수대표제가 바람직하다. 기초의원이 가장 작은 신경조직의 대

70) 이관희, 한국민주헌법론, 박영사, 2005, 169면

표라면, 광역의원은 일정한 규모의 지역을 대표하는 자여야 하므로, 행정단위와의 연계가 불가피하다. 따라서 인구 50만 이상 대도시의 경우, 구 단위의 대표자 선출이 바람직하다. 이 경우 현행 소선거구 · 상대적 다수대표제에 비례대표제가 일부 가미되어 있는 제도를 전면적으로 개혁하여 대선거구 정당명부식 비례대표제를 도입하는 것이 바람직하다. 광역의원선거제도의 개혁방안은 자칫 국회의원과 광역의원사이에 갈등을 야기할 소지가 있다. 그러나 국회의원은 전국적 인물이, 지방의원은 지역적 인물이 당선되는 것이 바람직하다.⁷¹⁾

3. 公務員 等の 立候補

가. 意義⁷²⁾

1998. 4. 30 개정 전의 공직선거법 제53조는 공무원으로서 공직선거의 후보자가 되고자 하는 자는 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 하였으나 1998. 4. 30 개정을 통하여 60일로 완화하였다. 이 규정은 선거의 공정성과 공직의 직무전념성을 보장함과 아울러 후보의 난립을 방지하기 위한 것으로, 1998. 4. 30 개정 전의 동 조항에 대하여 헌법재판소는 “동 조항은 그 필요성과 합리성이 인정되며, 그것이 공무원임권의 본질적 내용을 침해하였거나 과잉금지의 원칙에 위배된다고 볼 수 없으며, 헌법상의 평등원칙에 위배되지 아니한다.”고 판시하였다.⁷³⁾

나. 立法沿革

1998. 4. 30 법률 제5537호로 개정되기 전 공직선거법 제53조의 공무원 등이 후보자가 되고자 하는 때에는 선거일전 90일까지 사직토록 하였으나,

71) 성낙인, 앞의 책, 898면

72) 정병욱, 선거법, 박영사, 2004, 94면

73) 헌재 1995. 3. 23, 95헌마53

법률 개정으로 선거일전 60일까지로 완화하였으며, 제3항에 지방자치단체의 장이 임기 중에 사퇴하여 대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원선거 및 다른 지방자치단체의 장 선거에 입후보할 수 없도록 신설하였다.

2000. 2. 16 법률 제6265호에서는 지방자치단체의 장은 선거구역이 당해 지방자치단체의 관할구역과 같거나 겹치는 지역구국회의원선거에 입후보하고자 하는 때에는 당해 선거의 선거일전 180일까지 그 직을 그만두도록 개정을 하였다.

2003. 10. 30 법률 제6988호 개정에서는 지방자치단체의 장이 선거구역이 지방자치단체의 관할구역과 같거나 겹치는 지역구국회의원선거에 입후보하고자 하는 때에는 당해선거의 선거일전 120일까지 그 직을 그만두도록 개정하였다.

다. 判例

헌법재판소는 “지방자치단체의 장이 임기중에 사퇴하여 공직선거에 입후보할 경우 발생하는 행정의 혼란은 그 정도에 있어서 심각하다고 할 수 없고, 직무대리나 보궐선거의 방법으로 대처할 수 있으며, 선거전 공직사퇴조항을 통하여 충분히 선거의 공정성을 확보하고 있다고 판단되므로 이를 넘어서 포괄적인 입후보금지규정을 두는 것은 입법목적 달성을 위하여 필요한 조치를 넘어 피선거권을 과도하게 제한하는 보통선거원칙에 위반된 위헌적인 것이다”라는 취지의 판시를 하였으며, “지방자치단체의 장이 그 임기 중에 그 직을 사퇴하여 선거구가 당해 지방자치단체의 관할구역과 같거나 중복되는 지역구국회의원선거 및 지방의회의원선거에 입후보할 수 없도록 하는 범위 내에서는 헌법에 위반되지 아니한다.”⁷⁴⁾는 반대의견이 있었다.

74) 헌재 1999. 5. 27. 98헌마214 : 공직선거법 제53조 제3항 위헌확인

2003. 9. 25 헌법재판소는 “지방자치단체장은 공직선거법 제53조 제3항이 없다하더라도 지방자치단체의 장 역시 일반규정이라 할 수 있는 공직선거법 제53조 제1항의 적용을 받게 되므로, 지방자치단체장의 직위를 이용한 사전선거운동의 위험성과 직무전념성의 침해가능성은 선거일전 60일부터는 봉쇄되고 있고, 또한 지방자치단체장이 그 직에 재직하면서 선거와 관련하여 부당한 이익을 누릴 염려가 있으나, 공직선거법은 사전선거운동을 금지하고 처벌하는 조항, 지방자치단체의 홍보물을 제한하는 조항 등의 다른 규정들을 통해 이미 그러한 위험성도 차단하고 있으므로 지방자치단체의 장의 사퇴시한을 다른 공무원에 비하여 훨씬 앞당겨야 할 합리적인 이유를 발견하기 어려우므로, 지방자치단체의 장을 합리적 이유 없이 차별하는 것으로서 평등의 원칙에 위배된다.”고 판시하였다.⁷⁵⁾

라. 改善方案

1998. 4. 30 개정된 공직선거법에서는 지방자치단체의 장의 임기 중 사퇴 후 다른 공직선거에의 입후보를 금지하고 있었다. 이는 제1회 지방자치단체장들이 임기 중 다른 선거에 출마하기 위하여 사퇴함에 따른 행정공백을 메우려는 것이었다. 하지만 헌법재판소는 보통선거의 원칙에 위반되어 지방자치단체의 장의 공무담임권(피선거권)을 침해하고 평등원칙에 위반된다고 판시하였다.⁷⁶⁾

그리하여 2000. 2. 16 법률개정으로 자치단체장의 사퇴시기를 선거일전 180일로 개정을 하였으며, 개정된 법률 또한 위헌결정으로 2003. 10. 30 선거일전 120일로 개정되었으나 논쟁의 여지는 남아있다.

자치단체장의 임기 중 국회의원선거에의 입후보에 따른 논란의 근원은 현

75) 헌재 2003. 9. 25. 2003헌마106 : 공직선거법 제53조 제3항 위헌확인

76) 헌재 1999. 5. 27 98헌마214 : 공직선거법 제53조 제3항 위헌확인

역 국회의원 및 국회의원입후보예정자에 비하여 상대적으로 지방자치단체장은 많은 예산을 확보하고 있고 직무상의 행위를 하여도 직무행위와 관련하여 선거운동에 이를 수 있으므로 타 입후보예정자와의 선거운동에 있어서 균형을 갖추기 위한 일환인 것이다.

개선방안으로는 현행 국회의원선거와 지방선거의 선거주기를 검토할 필요성이 있다고 본다. 주민들이 자치단체의 장들에게 자치단체의 업무에 충실하도록 선출하여 주었음에도 불구하고 임기만료 2년 전에 국회의원선거시기가 도래되면 자치단체의 장들의 임기 중 사퇴가 잇달아 재·보궐선거 등으로 국력이 소진되며 또한 지방선거가 도래하게 되면 자천타천으로 국회의원들이 광역자치단체에의 입후보사퇴에 따른 재·보궐선거를 치르게 되어 이 또한 국력을 낭비하게 된다.

이를 위하여 2010년 6월 2일 실시하는 지방선거의 자치단체장들의 임기를 한시적으로 2012년 국회의원선거의 임기 말과 일치토록 하여 향후 국회의원선거와 선거주기를 맞추고 자치단체장들의 사퇴시한도 다른 공무원의 사퇴시기인 선거일전 60일로 동일하게 하는 것이 바람직할 것이다.

제3절 選舉費用規制와 選舉公營制度

1. 選舉費用規制

가. 意義

민주적 선거에 있어서 선거비용의 문제는 중대한 실질적 의의를 갖는다. 합리적인 선거운동을 위하여는 선거비용의 조달과 지출이 필수적 전제인

것이다. 따라서 유권자의 의사가 왜곡되지 아니하게 하려면 후보자에 관한 정보가 합법적이고도 충분하게 유권자에게 전달되게 하여야 하는데, 그 전달방법(campaign)은 어떠한 형태의 것이든지 불구하고 경비가 소요되게 된다. 즉 선거비용은 선거운동이 근본적으로 가능하게 하는 촉매역할을 하는 것이다.⁷⁷⁾

이러한 문제는 각국에 공통이어서 미국, 일본, 독일 등의 외국에 있어서도 선거비용을, 그리고 나아가 선거의 실질적 주체인 정당의 자금을, 합리적으로 조절하기 위한 많은 노력들이 각종법률로 나타나고 있다. 우리나라에서도 이러한 노력은 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다”는 헌법 제116조 제2항의 규정과 공직선거법 그리고 정치자금에 관한 법률 등에 의하여 구체화하고 있다.⁷⁸⁾

선거비용은 정당, 후보자가 선거에서 당선되기 위하여 선거기간전·중을 통하여 선거준비행위에 소요되는 경비와 선거운동경비, 선거종료후 정리비용 등을 포함하는 개념으로 “일정기간 또는 특정선거와 관련하여 특정 행위, 방법, 수단 등에 소요되는 금전, 물품, 확정채무 기타재산상의 가치”라고 정의할 수 있으며, 각 나라에서는 정치자금과 같은 개념으로 사용되기도 한다.

나. 立法沿革

공직선거법 제119조는 1994. 3. 16 법률 제4739호 제정당시에 제1항에 “선거비용”을 제2항과 제3항에는 “수입과 지출”을 규정하였다.

1995. 4. 1 법률 제 4947호에서는 제1항의 당해후보자에 ‘비례대표시·도 의원 선거에 있어서’를 추가 개정하였으며,

77) 김법식, “공직선거비용규제의 불응요인에 관한 연구”, 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문, 2003, 33면

78) 계획열, 헌법학(상), 박영사, 2004, 326면

2000. 2. 16 법률 제6265호 개정에서는 ‘전국구국회의원선거’를 ‘비례대표 국회의원선거’로 개정하였고,

2004. 3. 12 법률 제7189호 개정에서는 제1항 본문에 ‘후보자가 되고자 하는 자’가 추가 개정되었으며,

2005. 8. 4. 법률 제7681호 개정에서는 제1항의 ‘비례대표시·도의원선거’가 ‘비례대표지방의회의원선거’로 개정이 되었고, 제4항에 ‘이 법에서 “회계책임자”라 함은 정치자금법 제34조(회계책임자의 선임신고 등)제1항 제5호·제6호 또는 제3항의 규정에 의하여 선임신고 된 각각의 회계책임자를 말한다.’는 규정을 신설하였다.

공직선거법 제120조는 1994. 3. 16 법률 제4739호로 제정당시에 선거비용으로 보지 아니하는 항목으로 1~10까지 규정하였다.

1995. 12. 30 법률 제5127호 개정에서는 제7호 후단에 ‘전신료·자필서신 우송료 등의 비용’을 ‘전신료 등의 비용’으로 개정하였고, 제8호에 ‘다만, 같은 조 같은 항 제4호 가목 및 제5호 가목의 행위에 소요되는 비용은 제외한다’의 단서규정을 두었다.

2004. 3. 12 법률 제7189호 개정에서는 제1호의 ‘후보자등록 전’을 삭제하였으며, 제8호의 ‘제112조제2항의 규정에 의하여 기부행위로 보지 아니하는 의례적이거나 직무상의 행위에 소요되는 비용, 다만, 같은 조 같은 항 제4호 가목 및 제5호 가목의 행위에 소요되는 비용은 제외한다’를 ‘제112조제2항의 규정에 의하여 기부행위로 보지 아니하는 행위에 소요되는 비용, 다만, 동조 동항 제1호 마목 및 제2호 사목의 행위에 소요되는 비용을 제외한다.’로 개정하였다.

다. 選舉費用的 制限方法⁷⁹⁾

79) 각국의 선거제도, 앞의 책, 26면

(1) 법정제한주의와 행정제한주의

법정제한주의는 선거운동경비를 포함하여 선거비용의 산출방법을 법률로 규정하여 획일적인 기준에 의하여 산출하도록 하는 제도를 말하며, 행정제한주의는 선거비용제한액의 산출 및 결정을 국가기관 즉, 선거관리기관이 결정하도록 하는 제도이다.

(2) 총액주의와 비목주의

총액주의는 선거비용지출액을 총액으로 제한하는 것으로써 총액의 범위 내에서 후보자가 자유로이 선거비용을 집행할 수 있는 제도이며, 비목주의는 선거비용지출제한액을 주요 비목별로 나누어 제한하는 제도이다.

라. 選舉費用의 規制

선거법이 선거비용을 제한하는 입법목적은 후보자간의 평등한 경제적 조건을 보장함과 아울러 돈이 적게 드는 선거를 실현하려는 데 있다.

선거비용에 있어서 공직선거법은 선거비용의 지원보다는 선거비용의 규제에 중점을 두고 있다. 공직선거법 제119조에서 선거비용에 대한 포괄적인 정의를 설정해놓고, 동법 제120조에 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용을 규정하여 놓았으며, 동법 제121조에 선거비용제한액을 총액으로 산정하여 동법 122조에서 공고하도록 엄격하게 규정하고 있다.

2005. 8. 4 법 개정으로 공직선거법에 규정을 두었던 공직선거후보자의 정당 및 회계책임자 등이 준수하여야 할 규정을 정치자금법에 규정을 두었다. 정치자금법 제34조에는 회계책임자의 선임신고와 동법 제35조에 회계책임자의 수입·지출에 대한 책임규정을 두었고, 동법 제37조는 회계장부의 비치 및 기재에 관한 사항을 규정하였으며, 동법 제 40조에서는 공직선거의 후보자·예비후보자 및 그 후원회의 회계책임자는 선거일 후 20일(대통령선거의 정당추천후보자의 경우 그 예비후보자의 회계책임자는 후보자

등록일 전일) 현재로 선거일후 30일(대통령선거의 무소속후보자는 40일)까지 보고하도록 되어 있다. 대통령선거의 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거의 선거사무소·선거연락소의 회계책임자는 매년 1월 1일(정당선거사무소의 경우에는 그 설치일)부터 선거일후 20일(20일 후에 정당선거사무소를 폐쇄하는 경우에는 그 폐쇄 일을 말한다) 현재로 당해 선거일후 30일(대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서는 40일)까지, 선거일후 21일부터 12월 31일 현재로 다음연도 2월 15일(시·도당은 1월 31일)까지 회계보고를 하도록 규정하고 있다.

마. 判例

선거비용제한규정이 헌법에 위반되는지에 대하여 고등법원은 평등의 원칙에 위배되지 않는다고 판시한바 있다.⁸⁰⁾

“공선법 제258조 제1항 제1호, 제122조제1항, 제2항은 금권선거 및 후보자간의 경제력의 차이에 따른 불공평을 방지함과 아울러 막대한 선거비용을 마련할 수 없는 유능하고 참신한 후보자의 입후보를 보장하기 위한 목적으로 규정된 것이라고 할 것이다. 헌법상의 정당제도의 취지를 고려하여 볼 때 정당소속후보자가 보조금을 정치자금에 관한 법률 제19조제1항 각호 소정의 경비로 사용하였다고 하더라도 이는 정당의 본연의 활동영역에 속한다고 볼 것이고, 정당소속후보자라고 하더라도 보조금 등을 위 각호 소정의 경비 외에는 사용할 수 없도록 그 용도를 제한하고 있을뿐더러 법상 선거비용제한액을 초과하여 선거비용을 지출한 때에는 선거비용부정지출 등 죄에 해당되어 처벌받게 된다. 따라서 헌법상 평등의 원칙에 위배된다고 할 수 없다.”

80) 중앙선거관리위원회, 선거관계판례집, (주)성문티디피, 2001, 405면(대구고등법원판결 1997. 8. 12. 97초12)

회계책임자 선임 전에 후보자가 예금계좌 신고 없이 선거비용을 지출한 경우, 공직선거법 제258조 제2항 제1호로 처벌할 수 있는지 여부에 대하여 대법원은 처벌할 수 없음을 판시하였다.⁸¹⁾

“공직선거법 제123조 제1항, 제125조 제1항, 제127조 제1항, 제2항, 제258조 제2항 제1호 규정의 내용에 비추어 보면, 같은 법 제125조 제1항의 규정에도 불구하고 후보자는 회계책임자를 선임·신고하기 전까지는 선거비용의 수입과 지출을 위한 예금계좌를 개설하여 신고할 의무가 있다고 할 수 없으므로, 후보자가 회계책임자를 선임·신고하기 전에 예금계좌를 개설·신고하지 아니한 채 선거비용의 수입과 지출을 하였다고 하더라도 그 행위를 공직선거법 제258조 제2항 제1호, 제127조 제2항을 적용하여 처벌할 수 없다.”

후보자가 회계책임자의 입회하에 선거비용을 지출하였다 하더라도 공직선거법 제127조 제1항 소정의 예금계좌를 통한 것이 아닌 한 같은 조 제2항, 제3항에 위반된다고 대법원은 판시하였다.⁸²⁾

“공직선거법 제127조 제2항, 제3항은 “회계책임자는 모든 선거비용의 수입과 지출을 제1항의 예금계좌를 통해서만 하여야 한다.” “회계책임자가 아니면 선거비용을 지출할 수 없다.”고 각 규정하고 있으므로 후보자가 비록 회계책임자의 입회하에 선거비용을 지출하였다 하더라도 위 법조 소정의 예금계좌를 통한 것이 아닌 한 위 법조에 위반된다.”

바. 改善方案

선거공영제의 원칙에 따라 선거비용의 국고부담을 규정한 헌법 제116조

81) 대법원 1996. 11. 15선고 96도1030판결 : 공직선거법위반

82) 대법원 1999. 5. 25선고 99도983판결 : 공직선거법위반

제2항의 규정은 공직선거법 제120조에 의해 사실상 유명무실해 지고 있다. 동법은 제122조 이하에서 선거비용을 엄격하게 제한하고, 이를 통하여 금력에 의해 선거결과가 좌우되지 않도록 하고자 한다. 그러나 선거비용을 이같이 제한하는 것만으로 문제가 해결되지 않으며, 선거공영제의 취지에 따라 일정 범위의 선거비용을 국가가 직접 부담하도록 하는 것이 필요하다.⁸³⁾

선거공영제의 기본취지에 반하여 대부분의 선거비용을 정당과 후보자의 부담으로 돌리게 된다면 능력 있고, 자질이 있는 정치인보다는 재력이 있는 정치인만이 후보자가 될 수 있는 불합리한 결과를 초래할 것이며, 또한 선거비용의 조달을 위한 각종 불법적 행위와 이권청탁 등으로 국가의 손실을 초래할 것이다. 따라서 선거공영제의 확대는 불법·탈법 선거비용을 최소화시킬 수 있는 방안과 함께 점진적으로 확대해 가는 것이 바람직하다.

선거비용과 관련해서 선관위의 실사가 실질적인 실사가 되어야 한다는 견해도 있다. 실제로 실사과정에서 불법선거가 드러났거나 법정선거비용의 200분의 1 이상을 초과한 이유로 당해 선거의 후보관련자가 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형을 받을 경우 당선무효가 되기 때문에 실사만 제대로 이루어진다면 충분히 과다지출을 막을 수 있다는 것이다. 그러나 선관위의 실사가 제대로 이루어지려면 선관위의 권한이 훨씬 강화되지 않으면 안 된다. 인력과 장비의 부족에다 조사권도 제대로 갖추지 못한 선관위가 내부고발 없이 불법내역을 잡아내기는 어렵다.⁸⁴⁾

한편 선거종료 후에는 항상 여론의 도마에 오르는 것이 선거관리위원회의 정당 및 후보자의 선거비용수입·지출내역의 공개에 대하여 정치인과 선거관리기관이 지탄이 되어 온 것이 사실이다. 이와 같은 것은 선거비용의 지

83) 계획열, 앞의 책, 326면

84) 신진, 정당과 선거제도 개혁, 충남대학교출판부, 2004, 332면

출에만 규제를 하였지 선거비용의 수입에 대하여서는 법률이나 선거관리위원회 권한의 손길이 미치지 못하였기 때문에 기업가 등으로부터 불법 정치자금을 수수하여 정치가와 유권자와의 물밑 검은 밀거래를 횡횡하였기에 선거관리위원회의 선거비용수입·지출 내역에 대한 선거비용실사는 정치인들에 대한 하나의 합법성만을 안겨주는 역할을 하여 선거종료 후에는 당선된 측과 낙선된 측과의 사이에 정치적인 보복이 뒤따랐다고 할 수 있다.

또한 선거가 임박한 시기에 개최하는 정당의 후보자선출대회·개편대회 등에 소요되는 정당비용은 헌법이 보장하고 있는 고유한 정당 활동의 일환으로 선거비용에 포함하지 않는 것이 타당하나, 정당·후보자가 이를 선거운동수단으로 악용하는 사례가 많고 일반국민들은 선거기간 전에 후보자가 사용하는 정치활동에 소요되는 비용 등 정당·후보자의 활동과 관련된 일체의 비용을 선거비용으로 인식하고 있어 선거법상의 선거비용과 상당한 괴리감을 갖도록 하는 주요원인이 되므로 합리적으로 조정할 필요가 있다.⁸⁵⁾ 우리선거법은 “선거비용으로 인정되지 아니하는 비용”이 너무 많아 법정선거비용제한액과 국민이 체감하는 실제지출액, 즉 ‘체감선거비용’과의 괴리가 너무 크다는 점이다.⁸⁶⁾

우리나라는 1965년 “정치자금에 대한 법률”의 제정을 시발점으로 하여 정치자금의 양성화를 꾀하는 동시에 음성적인 자금의 수수를 차단하여 정치부패와 정책의 왜곡을 막고자 하는 제도적인 노력을 계속해 왔다. 그러나 정치자금법이 제정된 이래 오늘에 이르기까지 정치자금의 양성화와 투명화라는 명분 아래 13차례나 법을 개정하였지만, 아직도 공식자금보다는 음성자금의 규모가 훨씬 큰 것으로 추산되고 있다. 예컨대, 김종필 자민련 총재

85) 박대섭, “선거비용제도의 실효성 확보방안”, 경북대학교 행정대학원석사학위논문, 2001, 60면

86) 정영택, “선거법위반행위 유형에 대한 분석연구 : 단속사례를 중심으로”, 전남대학교 행정대학원석사학위논문, 2001, 51면

는 1992년 대선에서 2조원이 넘는 돈이 뿌려졌다고 말한바 있다. 또, 1997년 대선에서도 천문학적인 돈이 뿌려진 것은 마찬가지여서 법정선거비용 한도는 310억원에 지나지 않지만 후보당 5천억원 이상의 돈을 쓴 것으로 추정되고 있다. 그러나 공식 보고된 그 해의 각 정당의 수입의 총합은 2,300억원에 지나지 않고 있다. 이는 공식자금만 빙산의 일각에 지나지 않고 그 몇 곱절에 해당하는 자금이 음성적으로 거래되고 있는 것을 의미한다. 국회의원선거에서도 상황은 마찬가지다. 법정선거비용은 1억원이 조금 넘지만, 국회의원선거에서 적게 잡아도 평균 5억원을 사용하였다는 조사가 있었다. 국회의원 출마자가 후원회를 통해서 모금할 수 있는 금액의 상한이 3억원에 지나지 않는다는 점을 감안하면 적어도 후보당 2억원정도는 음성적으로 자금을 마련했다는 것을 짐작할 수 있다.⁸⁷⁾

결론적으로 선거비용과 관련하여 개선사항은 정당의 당내민주화를 통한 정책중심지향과 선거공영제를 확대하고, 선거비용의 투명성 강화와 선거비용의 수입과 지출에 대한 단속강화 및 엄격한 법집행을 하여야겠으며, 정당사무소⁸⁸⁾의 정당비용과 선거관련 모든 비용을 선거비용으로 계상하여 금권선거 약화에 노력하여야겠다.

87) 안청시·백창재, “한국정치자금제도 문제와 개선방안, 한국정치자금총서2, 서울대학교 출판부, 2003, 11면이하

88) 정당은 선거에 있어서 당해 선거에 관한 정당의 사무를 처리하기 위하여 대통령선거는 선거일전 240일, 국회의원선거 및 시·도지사선거는 선거일전 120일, 지방의회의원선거 및 자치구·시·군의 장 선거는 선거기간개시일전 60일부터 선거일후 30일까지 선거구 안에 있는 구·시·군(하나의 구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 국회의원지역구)마다 1개소의 정당선거사무소를 설치할 수 있다(공직선거법제61조의2).

2. 選舉公營制度

가. 意義

선거공영제라 함은 선거운동의 자유방임으로 말미암아 야기되는 폐단을 방지하기 위하여, 국가가 선거를 관리하고 그에 소요되는 선거비용을 국가의 부담으로 하거나 후보자의 기탁금 중에서 공제함으로써, 선거의 형평을 기하고 선거비용을 경감하며 나아가 공명선거를 실현하려는 선거제도를 말한다. 헌법 제116조 제2항은 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”라고 규정하고 있다. 이와 같은 현행헌법은 선거운동에 있어 기회균등과 선거비용국가부담주의를 바탕으로 하는 철저한 선거공영제를 선거운동의 기본원칙으로 하고 있다. 따라서 모든 선거운동은 각급선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정한 범위 안에서 하되 균등한 기회가 보장되어야 한다. 헌법이 선거공영제를 채택한 것은 각급공직선거에 있어 선거의 공정성과 선거운동에 있어 기회균등을 보장하고 나아가 선거비용의 낭비를 억제하자는 데에 그 취지가 있다.⁸⁹⁾

<표-8> [공영제와 사영제의 장·단점 비교]⁹⁰⁾

구 분	장 점	단 점
공영제	◦ 기회균등의 보장 ◦ 선거과열 방지 ◦ 선거운동비용 절감 ◦ 불법 · 탈법선거운동의 예방 및 선거질서 확립용이	◦ 선거운동의 제약 ◦ 국가나 지방자치단체의 선거경비증가로 국민의 조세부담 증가 ◦ 후보자의 난립
사영제	◦ 활발하고 자유스러운 선거운동 ◦ 후보자 파악에 도움	◦ 무질서한 선거운동 ◦ 선거과열 및 불공정경쟁 ◦ 타락선거 유발 요인으로 작용 ◦ 선거운동경비 과다소요

89) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2005, 212면 이하

90) 각국의 선거제도, 앞의 책, 23면

나. 立法沿革

2000. 2. 16 법률 제6265호로 공직선거법 제122조의2의 규정을 신설하였다.

2002. 3. 7 법률 제6663호에 의거 제1항에 '4. 제67조의 규정에 의한 현수막의 제작비용, 8. 제82조의3의 규정에 의한 선거운동을 위하여 후보자가 개설한 인터넷홈페이지의 관리비용, 9. 제109조 제1항 단서의 규정에 의하여 선거운동을 위하여 허용된 전화를 이용한 선거운동비용'을 추가 개정하였다.

2004. 3. 12 법률 제7189호 개정에서는 제1항 본문을 전면 개정하여 '1. 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구시·도의원선거, 자치구·시·군의원선거 및 지방자치단체의 장 선거에 있어서 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 15이상인 경우 후보자가 지출한 선거비용 전액을, 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 10이상 100분의 15미만인 경우 후보자가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액을, 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거에 있어서는 후보자명부에 올라있는 후보자중 당선인이 있는 경우에 당해 정당이 지출한 선거비용 전액을, 제122조의 규정에 의하여 공고한 비용의 범위 안에서 대통령선거 및 국회의원선거에 있어서는 국가의 부담으로, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체의 부담으로 선거일후 보전토록' 개정하였다. 제2항에서는 본문에 '이 경우 제5호의 비용은 국가 부담한다.'가 추가 개정되었으며, '4호의 합동연설회의 개최비용이 폐지'되면서 '제82조의2(선거방송토론위원회주관 대담·토론회)의 규정에 의한 대담·토론회(합동방송연설회를 포함한다)의 개최비용'으로 개정되었으며, 제5호'제82조의3(선거방송토론위원회주관 정책토론회)의 규정에 의한 정책토론회의 개최비용'이 신설되었다.

2005. 8. 4 법률 제7681호 개정에서는 제1항 본문에 '제132조(수입과 지출

보고서)제1항의 규정에 제출한 선거비용의 수입과 지출보고서' 대신에 '정치자금법제40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 회계보고서에 보고된 선거비용으로서 정당하게 지출한 것으로 인정되는 선거비용을 말한다.'로 개정이 되었으며, 제1호에 '지역구시·도의원선거, 자치구·시·군의원선거'를 '지역구지방의회의원선거'로, 제2호에 '비례대표시·도의원선거'를 '비례대표지방의회의원선거'로 개정을 하였다. 그리고 제2항은 새로이 신설 규정하였는데 '제1항의 규정에 따른 선거비용의 보전에 있어서 1~10호의 어느 하나에 해당하는 비용은 이를 보전하지 아니한다.'고 규정하였으며, 제3항에서는 '2호가 제65조의 규정에 따른 점자형 선거공보의 작성비용과 책자형 선거공보(점자형 선거공보를 포함한다) 및 전단형 선거공보의 발송비용과 우편요금'으로 개정하였고, 제3호를 삭제하였다. 제4항에서는 '제1항 및 제2항'이 '제1항 내지 제3항'으로 개정이 되었다.

기탁금에 있어서는 1994. 3. 16 법률 제4739호로 제정당시 공직선거법 제56조는 제1항에 '후보자등록을 신청하는 자는 등록신청 시에 후보자 1인마다 다음 각 호의 기탁금을 중앙선거관리위원회 규칙이 정하는 바에 따라 관할선거관리위원회에 납부하여야 한다. 1. 대통령선거는 3억원, 2. 국회의원선거 및 자치구·시·군의 장 선거는 1천만원, 3. 시·도의회선거는 400만원, 4. 시·도지사는 5천만원, 5. 자치구·시·군의원선거는 200만원'으로 규정하였다.

1997. 11. 14 법률 제5412호 개정에서는 '대통령선거는 5억원'으로 상향 개정되었으며, 2000. 2. 16 법률 제6265호에서는 '국회의원선거는 2천만원, 자치구·시·군의 장 선거는 1천500만원, 자치구·시·군의원 선거는 200만원'으로 개정되었고, 2001. 10. 8 법률 제6518호에서는 '국회의원선거는 1천500만원'으로 개정되었다.

2002. 3. 7 법률 제6663호 개정에서는 '시·도의회의원선거는 300만원, 자

치구·시·군의 장 선거는 1천만원'으로 각각 개정하였다.

다. 現行公職選舉法上の 選舉公營制度

공직선거법 제122조의2는 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 선거운동비용은 선전벽보의 첩부 및 철회비용, 접자형 선거공보의 작성비용과 책자형 선고공보(접자형 선거공보포함) 및 전단형 선거공보의 발송비용과 우편요금, 대담·토론회(합동방송연설회포함)의 개최비용, 정책토론회의 개최비용, 투표참관인 및 부재자투표참관인의 수당과 식비, 개표참관인의 수당과 식비 등을 선거공영제의 취지에 따라 국가 및 지방자치단체에서 부담하고 있다.

또한 후보자가 기탁금을 반환받는 경우(공직선거법 제57조제1항)에 한하여 후보자가 선거운동을 위하여 지출한 선거비용 [정치자금법 제40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 선거비용으로 정당하게 지출한 것으로 인정되는 선거비용]을 공직선거법제 122조의 규정에 의하여 공고한 비용의 범위 안에서 대통령 및 국회의원선거에 있어서는 국가의 부담으로, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체의 부담으로 선거일후 보전토록 하고 있다.

라. 寄託金制度

공직선거법은 후보자의 난립을 방지하고 유권자가 무자격후보자를 사전 검증할 수 있도록 기탁금제도를 규정하고 있다.⁹¹⁾ 기탁금제도는 선거운동의 과열방지와 기회균등의 보장을 위한 제도로써 의미가 있으며 기탁금제도 그 자체에 대하여 선거공영제에 반한다는 취지의 위헌론도 있으나 헌법재판소는 “기탁금제도는 그 기탁금액이 지나치게 많지 않은 한 위헌이라

91) 권영성, 앞의 책, 218면

할 수 없다.”⁹²⁾ 라고 판시한 바 있다.

헌법재판소는 일률적으로 정한 기탁금액에 대하여 “기탁금의 액수를 정함에 있어서는 선거구의 규모 외에도 각 선거구가 갖는 특성 등도 아울러 참작하여야 하고, 같은 종류의 선거에 있어서 각 선거구의 규모에 따라 기탁금의 액수를 다르게 정하는 것이 반드시 바람직한 것이라 할 수 없을 뿐만 아니라, 입법 기술상으로도 유동적인 선거구의 인구수 등을 매 선거 때마다 반영하는 것도 그리 쉬운 일이 아니므로, 입법자가 각종 선거의 기탁금의 액수를 정함에 있어 평균적인 선거구의 규모 및 선거마다의 특성을 고려하여 각 선거마다 달리 기탁금을 정하되, 같은 종류의 선거에 있어서는 선거구간의 인구수나 경제력 등의 차이를 고려하지 아니하고 기탁금을 일률적으로 균등하게 책정하는 것을 나무랄 수는 없다.”라고 판시하였다.⁹³⁾

기탁금제도는 무분별한 후보난립의 방지를 위한 제재금 예납의 의미와 함께 공직선거법위반행위에 대한 과태료 및 불법시설물 등에 대한 대집행비용의 의미도 갖고 있다.

기탁금은 체납처분이나 강제집행의 대상이 되지 아니하나 과태료(공직선거법 제261조) 및 불법시설물 등에 대한 대집행비용은 기탁금에서 부담하도록 되어있다(공직선거법 제271조).

92) 헌재 1996. 8. 29 95헌마108 : 공직선거법 제56조 위헌확인

93) 헌재 1996. 8. 29 95헌마108 : 공직선거법 제56조 위헌확인

<표-9> 각국의 기탁금제도 현황(하원의원) 94)

국 명	기 탁 금 액	반 환 기 준
영 국	500파운드	총유효투표수의 5%이상 득표시
프랑스	1,000프랑	2회의 투표중 어느 1회의 득표율이 5%이상인 경우
캐나다	1,000캐나다달러	총유효투표수의 15%이상 득표시
일 본	300만엔	유효투표총수의 1/10이상 득표시
호 주	250호주달러	제1차 투표의 투표총수의 4%이상 득표시

마. 判例

헌법재판소는 기탁금에 대하여 “기탁금의 액수는 불성실한 입후보를 차단하는데 필요한 최소한으로 정하여야지, 진지한 자세로 입후보하려는 국민의 피선거권을 제한하는 정도여서는 아니 될 것이며, 국회의원 후보자등록을 신청하는 후보자로 하여금 2천만원을 기탁금으로 납부하도록 하고 있는 것은 이들의 평등권과 피선거권, 이들을 뽑으려는 유권자들의 선택의 자유를 침해하는 것이다.”라고 판시하였다.⁹⁵⁾

“기탁금의 액수는 불성실한 입후보를 차단하는데 필요한 최소한으로 정하여야지, 진지한 자세로 입후보하려는 국민의 피선거권을 제한하는 정도여서는 아니 될 것인바, 공선법 제56조 제1항 제2호는 국회의원 후보자등록을 신청하는 후보자로 하여금 2천만원을 기탁금으로 납부하도록 하고 있는데, 이 금액은 평균적인 일반국민의 경제력으로는 피선거권 행사를 위하여 손쉽게 조달할 수 있는 금액이라고 할 수 없으며, 이와 같이 과도한 기탁금은 기탁금을 마련할 자력이 없으면 아무리 훌륭한 자질을 지니고 있다 할지라도 국회의원 입후보를 사실상 봉쇄당하게 하며, 그로 말미암아 서민

94) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 20면

95) 헌재 2001. 7. 19. 2000헌마91 · 112 · 134(병합) : 공직선거및선거부정방지법 제56조, 제27조, 제189조 위헌확인

충과 젊은 세대를 대표할 자가 국민의 대표기관인 국회에 진출하지 못하게 하는 반면, 재력이 풍부하여 그 정도의 돈을 쉽게 조달 · 활용할 수 있는 사람들에게는 아무런 입후보 난립방지의 효과를 갖지 못하여 결국 후보자의 난립 방지라는 목적을 공평하고 적절히 달성하지도 못하면서, 진실된 입후보의 의사를 가진 많은 국민들로 하여금 입후보 등록을 포기하지 않을 수 없게 하고 있으므로 이들의 평등권과 피선거권, 이들을 뽑으려는 유권자들의 선택의 자유를 침해하는 것이다.”

또한 헌법재판소는 “기탁금 반환의 기준으로 득표율을 사용하고자 한다면 그 기준득표율을 유효투표총수의 미미한 수준에 머물러야 할 것인바, 지역구국회의원 선거에 있어 후보자의 득표수가 유효투표총수를 후보자수로 나눌 수 이상이거나 유효투표총수의 100분의 20이상인 때에 해당하지 않으면 기탁금을 반환하지 아니하고 국고에 귀속시키도록 하고 있는 것은 국민의 피선거권을 침해하는 것이다.”라고 판시하였다.⁹⁶⁾

“선거는 그 과정을 통하여 국민의 다양한 정치적 의사가 표출되는 장으로서 낙선한 후보자라고 하여 결과적으로 ‘난립후보’라고 보아 제재를 가하여서는 아니되므로 기탁금 반환의 기준으로 득표율을 사용하고자 한다면 그 기준득표율을 유효투표총수의 미미한 수준에 머물러야 할 것인바, 공선법 제57조 제1항, 제2항은 지역구국회의원선거에 있어 후보자의 득표수가 유효투표총수를 후보자수로 나눌 수 이상이거나 유효투표총수의 100분의 20이상인 때에 해당하지 않으면 기탁금을 반환하지 아니하고 국고에 귀속시키도록 하고 있는데, 이러한 기준은 과도하게 높아 진지한 입후보희망자의 입후보를 가로막고 있으며, 또한 일단 입후보한 자로서 진지하게 당선을 위한 노력을 다한 입후보자에게 선거결과에 따라 부당한 제재를 가하는

96) 헌재 2001. 7. 19. 2000헌마91 · 112 · 134(병합) : 공직선거및선거부정방지법 제56조, 제27조, 제189조 위헌확인

것이 되고, 특히 2, 3개의 거대정당이 존재하는 경우 군소정당이나 신생정당 후보자로서는 위 기준을 충족하기가 힘들게 될 것이므로 결국 이들의 정치참여 기회를 제약하는 효과를 낳게 된다 할 것이므로 위 조항은 국민의 피선거권을 침해하는 것이다.”

헌법재판소는 공직선거법상 도지사 후보에 대한 기탁금 5천만원 규정을 합헌으로 결정한 바 있다.⁹⁷⁾

“기탁금제도는 금전적 제재를 통하여 후보자의 무분별한 난립을 방지하고 당선자에게 되도록 다수표를 몰아주어 민주적 정당성을 부여하는 한편 후보자의 성실성을 담보하려는 취지에서 생겨난 것이고, 따라서 불성실한 입후보자에 대하여 실질적인 제재효과를 거둘 수 있는 금액이어야 한다는 점을 고려하면, 시·도지사선거의 기탁금인 5천만원은 입법목적달성에 필요한 액수를 초과한 과도한 금액이 아니라는 것이며, 자치구·시·군의 장선거시 1천만원 기탁금 납부 부분은, 기탁금제도의 취지를 감안할 때, 그리고 통상적인 평균임금을 수렴하는 도시근로자가 임금을 3~4개월 정도 저축하면 모을 수 있는 정도라고 볼 때, 그리고 자치구·시·군의 장의 역할과 그에 따른 후보난립방지의 필요성을 고려할 때 청구인들의 공무담임권 등 기본권을 침해할 정도로 과도한 것이라 할 수 없다. 시·도의회의원선거시 300만원, 자치구·시·군의회의원선거시 200만원의 기탁금 부분은 통산적인 임금근로자에게 있어서 1~2달의 임금에 해당되는 금액으로서 그 액수가 과중하다고 보이지 않으며, 후보의 난립방지 등 기탁금 제도의 입법 목적을 고려할 때, 입법재량의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없다.”

헌법재판소는 국회의원선거의 경우에 있어서 기탁금 반환조건 규정이 합헌이라고 판시한 바 있다.⁹⁸⁾

97) 헌재 1996. 8. 29. 95헌마108 : 공직선거및선거부정방지법 제56조 위헌확인

98) 헌재 2004. 3. 25. 2002헌마383 · 396(병합) : 공직선거및선거부정방지법 제56조 제1항 제3호 등 위헌확인

“기탁금반환의 기준은 선거에 입후보할 것인지의 여부를 고려하는 예정자가 입후보를 포기할 정도로 높아서는 안 될 헌법적 한계를 갖는 바, 기탁금제도의 취지와 실효성을 유지하기 위한 기탁금반환제도 및 국가귀속제도의 입법취지 등을 감안하면, 유효투표총수를 후보자수로 나눈 수 또는 유효투표총수의 100분의 15 이상으로 정한 기탁금 반환조건은 입법자의 기술적이고 정책적 판단에 근거한 것으로서 현저히 불합리하거나 자의적인 기준이라고 할 수 없다.”

바. 改善方案

현행 헌법 제116조제2항에서 선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없음을 기본원칙으로 하고 있으나 공직선거법상 선거비용의 상당부분을 후보자가 부담하고 있는 실정이다.

현행 선거공영제는 선거 후 선거비용을 보전하는 경우에 있어서 후보자가 일정 수의 득표를 해야 하므로 이는 대정당 후보와 기성정치인에게 유리하고 신인정치인에게 훨씬 불리한 제도가 되고 있다. 선거비용보전 요건을 엄격하게 하는 것이 후보자의 난립을 막기 위한 취지로 이해될 수 있지만, 다른 한편 기득권을 가진 특정정치인에게 유리하고 정치신인에게 불리하다면 선거공영제의 본래의 정신인 선거의 기회균등보장에 반하게 되므로 입후보난립방지는 후보자의 기탁금제도로 해결하고, 국고에 의한 선거비용보전은 모든 후보자에게 평등하게 적용하는 것이 타당하다고 할 것이다.⁹⁹⁾

우리나라는 2004년 1월 13일 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 등 국가균형발전 3대 특별법을 공포하여 본격적인 지방화시대를 열었다.¹⁰⁰⁾ 이 가운데 지방분권특별법 제13조(지방

99) 이관희, 앞의 책, 49면

의회의 활성화와 지방선거제도의 개선)는 “국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하도록 노력하여야 하며”, “국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선을 위하여 노력하여야 하고”, “국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고, 지방의회의 의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 노력하도록 규정하고 있다.” 이에 따라 기초의원선거의 소선거구제에서 중선거구제·정당공천제로의 개정과 지방의회의원의 유급제로의 전환예정으로 지방정가에서는 자천타천으로 지방의회에 진출을 노리는 신인정치초년생들 또한 상당히 많이 지방의회에 진출할 것으로 예상되어 후보자 난립 및 지방재정의 악화를 초래할 것이 예상되며, 현행선거법의 과태료¹⁰¹⁾가 무거워 불성실한 입후보자에 대하여 실질적인 제재효과를 거둘 수 있는 금액이어야 함에도 기초의원 및 광역의원의 경우에는 기탁금에서 과태료를 부담할 수 없는 경우가 있을 수 있다. 이를 개선하기 위하여서는 광역의회의원 기탁금 300만원과 기초의회의원 기탁금 200만원을 인상하는 것이 바람직 할 것이다.¹⁰²⁾

100) 허전, 앞의 책, 531면

101) 실례로 통신관련 선거범죄 조사를 위한 자료제출요구에 응하지 아니하는 행위를 할 시에는 매회 당 300만원, 현행범인 또는 준현행범인 자가 선거관리위원회 위원·직원의 선거범죄조사를 위한 동행요구에 응하지 아니하는 행위를 할 경우에 매회 당 300만원의 과태료를 부과한다(공직선거법 제261조 제2항 제1,2호).

102) 참고적으로 2005년도 3/4분기 통계청 가계조사의 자료에 의하면 전국가구 월 평균소득은 2,948,740원임

제4절 選舉運動의 제한

1. 선거운동의 자유제한

가. 선거운동의 概念

(1) 法の 規定

현행 “공직선거법” 제 58조에서는 “이 법에서 선거운동이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다.

그러나, 선거에 관한 단순한 의견의 개진, 의사의 표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 또는 통상적인 정치활동은 선거운동으로 보지 아니한다.”라고 규정하고 있다.

대부분 나라의 공직선거법에는 선거운동에 대한 정의가 없으며 미국, 영국 등 歐美諸國에서는 선거운동이 거의 자유롭기 때문에 이에 대한 정의규정이 없는 것이 보통이다. 선거운동에 대하여 명쾌한 정의를 내리고 있는 나라도 있다. 즉 케냐의 국회의원 및 대통령선거법 제18조의 A(b)에서는 “선거운동이라 함은 선거에 대한 후보지명이 있는 후 예비 또는 의회선거에서 후보자를 위한 투표를 하도록 특정인에게 영향을 미칠 목적으로 후보자에 의하거나 후보자를 위하여 연설 또는 계획의 입안 및 그 실행행위를 의미한다.”고 규정되어 있다.¹⁰³⁾

(2) 판례

우리나라의 현재는 「선거운동이라 함은 특정 후보자의 당선 내지 이를 위한 득표에 필요한 모든행위 또는 특정 후보자의 낙선에 필요한 모든 행

103) 법제처, 각국의 선거관계법, 1982, 420면.

위 중 당선 또는 낙선을 위한 것이라는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적·계획적 행위를 말하는 것으로 풀이할 수 있다. 즉 단순한 의견 개진 등과 구별되는 가별적 행위로서의 선거운동의 표지로 당선 내지 득표(반대후보자의 낙선)에의 목적성, 그 목적성의 객관적 인식가능성, 능동적 및 계획성이 요구된다 할 것이다.¹⁰⁴⁾」라고 판시하였다.

(가) 대법원의 다수의견

이와 같이 선거운동의 개념을 정의하면서 대법원¹⁰⁵⁾은 “단순한 의견개진 및 의사표시” 또는 “단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시”라고 규정한 것이 죄형법정주의의 명확성의 원칙에 반하는지 여부에 대해 “선거운동이라 함은 특정 후보자의 당선 내지 이를 위한 득표에 필요한 모든 행위 또는 특정 후보자의 낙선에 필요한 모든 행위 중 당선 또는 낙선을 위한 것이라는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적, 계획적 행위를 말하는 것으로 풀이할 수 있다. 즉, 단순한 의견개진 등과 구별되는 가별적 행위로서의 선거운동의 표지로 당선 내지 득표(반대후보자의 낙선)에의 목적성, 그 목적성의 객관적 인식가능성, 능동성 및 계획성이 요구된다 할 것이다. 선거운동을 위와 같이 풀이한다면 법집행자의 자의를 허용할 소지를 제거할 수 있고, 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이면 누구나 그러한 표지를 갖춘 선거운동과 단순한 의견개진을 구분할 수 있을 것이므로 헌법 제12조 제1항이 요구하는 죄형법정주의의 명확성의 원칙에 위배된다고 할 수 없다.”고 하였고, 공선법 제58조 제1항은 선거운동을 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”라고 정의하여 “당선되지 못하게 하기 위한 행위”도 선거운동으로 규정하고 있다. 그러므로 특정후보를 당선시킬 목적을 가지고 그와 경쟁관계에 있는 다른 후보자가 당선되

104) 헌재 1994. 7.29.93헌가 4등, 판례집 6-2.15,33-34

105) 2001.8.30.2000헌마121·202(병합) 전원재판부;공직선거및선거부정방지법 제58조등 위헌확인

지 못하게 하는 행위뿐만 아니라 그러한 목적없이 오직 부적격후보자의 당선
을 막고자 하는 낙선운동도 선거운동에 포함되어 동법 제59조 소정의 사
전선거운동의 금지를 비롯한 여러가지 규제를 받게 되고, 국민의 정치적
의사표현의 자유와 같은 기본권을 과도하게 제한하여 과잉제한을 금지하는
헌법의 원칙에 위반된다는 것에 대해 “복수의 후보자 중에서 1인만을 선출
하는 선거에 있어서 특정 후보자의 당선은 다른 후보자들의 낙선과 표리를
이루어 양자는 불가분리의 관계에 있다. 특정 후보자가 다른 후보자의 낙선
없이 당선된다는 것은 불가능하기 때문이다. 따라서 당선운동은 그 운동의
한 형태로 낙선운동을 항상 포함하고 또한 당선운동은 언제나 낙선운동으로
서의 의미를 함께 가지게 된다....제3자편의 낙선운동의 표적이 된 후보자와
경쟁관계에 있는 후보자의 입장에서 볼 때에는 제3자편의 낙선운동은 자기
의 선거운동을 대신 하여주는 결과가 된다.”라고 하였다.

(나) 대법원의 소수의견

우리 헌법은 제11조 제1항에서 모든 국민은 법 앞에 평등하며 누구든지
사회적 신분에 의하여 정치적 생활의 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다
고 규정함으로써...특정선거에 있어서 특정한 후보자(후보자가 되고자 하는
자를 포함한다)의 당선 또는 낙선을 목적으로 하는 일체의 행위가 모두 선
거운동이 되며, 당선 또는 낙선을 목적으로 하여 행하여지는 이상 그것이
직접적이거나 간접적이거나를 묻지 않는다고 풀이된다.

따라서 어떤 특정신분의 사람들에게만 합리적 이유 없이 직접 또는 간접의
사전선거운동을 사실상 가능하게 하는 법률조항이 있다면 이는 앞서 본 헌
법규정들에 반하는 위헌규정이라고 볼 수밖에 없다.

(3) 개선방안

선거운동에 대한 개념정의 가 요구되는 근거는 법이 선거운동인 행위에

대해서 제재를 과하고 있기 때문이다.¹⁰⁶⁾

그런데 위 단서조항 중 “단순한 의견개진 및 의사표시”와 “단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시”의 의미가 모호하여 무엇이 허용되는 행위인지 알 수 없어 법적 안정성과 예측가능성을 확보 할 수 없음으로 구체적이고, 명확하게 하여야 할 것이다.

나. 選舉運動의 自由와 制限

(1) 의의

자유선거의 원칙은 민주국가의 선거제도에 내재하는 법원리로서 국민주권의 원리, 대의민주주의의 원리 및 참정권에 관한 헌법의 규정들에 근거를 두고 있는 것이다. 이러한 자유선거의 원칙은 선거권자의 의사형성의 자유와 의사실현의 자유를 말하고 구체적으로는 투표의 자유, 입후보의 자유 나아가 선거운동의 자유를 뜻한다.

(2) 판례

우리 헌재¹⁰⁷⁾는 “선거운동의 자유는 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환으로서 표현의 자유의 한 태양이기도 하므로 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 보장한 헌법 제21조에 의하여도 보호받는다 할 수 있다. 한편, 선거권이 제대로 행사되기 위하여는 후보자에 대한 정보의 자유교환이 필연적으로 요청된다 할 것이므로, 선거운동의 자유는 선거권 행사의 전제 내지 선거권의 중요한 내용을 이룬다고 할 수 있다.”라고 하면서 “민주적 의회정치의 기초인 선거는 본래 자유로워야 하는 것이지만

106) 문광삼, 정치적 자유권에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문, 1985.220면

107) 헌법재판소, 1999. 6. 24.98헌마 153 전원재판부;공직선거법및선거부정방지법 제71조등 위헌확인

그것은 동시에 공정하게 행하여지지 아니하면 아니된다. 부정선거와 과열된 선거운동으로 말미암아 발생할 사회경제적 손실과 부작용을 방지하고 실질적인 선거운동의 기회균등을 보장하기 위하여는 선거의 공정성이 확보되어야 하며 이를 위하여는 어느 정도 선거운동에 대한 규제가 불가피하다. ...법 제58조 제2항도 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나, 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하여 원칙적으로 선거운동의 자유를 보장하면서 그것이 제한될 수 있음을 밝히고 있다.”고 하면서 “선거운동의 자유를 제한하는 경우에도 다른 기본권과 마찬가지로 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로 제한할 수 있고 그 경우에도 선거운동의 자유에 대한 본질적 내용은 침해할 수 없다고 보아야 한다.”고 한다.

우리 헌법은 선거의 자유에 대한 여러 조항을 두어 보장하고 있지만 과거 과열선거 등으로 인한 부정·부패정치로 선거의 공정성을 중요시하게 되었다. 하지만 시민의식이 성숙해져 가고 사회환경이 변화되는 만큼 선거운동의 공정성에서 자유를 확대하여 나아가야 한다.

2. 선거운동방법의 제한

가. 選舉運動의 期間에 관한 制限

(1) 관련규정

현행 선거법 제59조에서는 “선거운동은 후보자등록마감일 다음날부터 선거일전일까지에 한하여 이를 할 수 있다”고 규정하여 사전선거운동과 투표일 당일의 선거운동이 금지되어 있다. 선거운동기간에 관한 문제는 주로 사전운동의 금지가 논의되었는데, 단기의 선거운동기간 및 투표일 당일의 선거운동금지도 문제의 여지가 있는 것이다. 즉 연혁적으로 살펴볼 때 63년 선거법에서는 선거운동기간이 30일이던 것이 70년에는 22일로 단축되었고, 유신 후 72년 선거법에서 18일로 한정되었다가 5공화국을 거쳐 현행선거법에서는 14일로 한정되었다. 한편 투표일 당일의 선거운동금지에 대해서 미국에서 투표일 당일의 선거운동금지는 위헌이라는 판결이 있어 주목을 끈다.¹⁾ 또한 멕시코에서는 선거일 3일전부터 선거운동이 금지되어 있다.

(2) 판례

헌법재판소는 선거운동기간을 제한하는 것에 대해 “기간의 제한없이 선거운동을 무한정 허용할 경우에는 후보자간의 지나친 경쟁이 선거관리의 곤란으로 이어져 부정행위의 발생을 막기 어렵게 된다. 또한 후보자간의 무리한 경쟁의 장기화는 경비와 노력이 지나치게 들어 사회경제적으로 많은 손실을 가져올 뿐만 아니라 후보자간의 경제력 차이에 따른 불공평이 생기게 되고 아울러 막대한 선거비용을 마련할 수 없는 젊고 유능한 신참

1) 밀스 대 앨라배마(Mills v. Alabama) 재판²² 에서 법정은 신문이 선거일에 어떤 후보자를 지지하거나 반대하는 사실을 게재하는 것을 금지하는 법을 위헌이라고 함.

후보자의 입후보의 기회를 빼앗는 결과를 가져올 수 있다. 선거운동의 기간제한은 제한의 입법목적, 제한의 내용, 우리나라에서의 선거의 태양, 현실적 필요성 등을 고려할 때 필요하고도 합리적인 제한이며, 선거운동의 자유를 형해화할 정도로 과도하게 제한하는 것으로 볼 수 없다.”라고 판시하였다.

그리고 투표일 당일 선거운동에 대해서는 선거운동의 종기를 선거일 전일로 정해 놓았으므로 선거일 전일의 경쟁 후보자 측에 의한 최후의 비난에 대하여 적절하게 대응하지 못하게 된다는 문제점이 생길 수 있지만 경쟁후보자의 비난에 대한 반박기회의 상실문제는 선거일 당일까지 선거운동을 할 수 있다고 하더라도 시간적인 한계 때문에 여전히 발생할 수 있는 것이고, 오히려 선거일 당일의 끊임없는 비난과 반박으로 인하여 발생할 혼란으로부터 유권자를 보호할 필요가 있으므로 선거일 전일까지로 선거운동기간을 제한하는 것을 나무랄 수 없다고 하였다.

(3) 개선방안

우리 재판소는 선거운동기간을 제한한 공직선거법 제59조를 합헌이라고 판시하였는데 기간의 제한없이 선거운동을 무한정 허용할 경우에는 후보자간의 지나친 경쟁이 선거관리의 곤란으로 이어져 부정행위의 발생을 막기 어렵게 되고 젊고 유능한 신참 후보자의 입후보의 기회를 빼앗는 결과를 가져올 수 있으며 이러한 폐해를 방지하고 공정한 선거를 실현하기 위하여 선거운동의 기간에 일정한 제한을 두어야 하는 것은 이견이 없다.

하지만 현행 공선법 제33조는 대통령선거는 23일, 국회의원선거 및 지방자치단체의 의원 및 장은 14일로 선거운동기간 동안 후보자의 지지도를 늘리고 홍보·선전하기에는 어려움이 많다. 미국, 독일, 캐나다에는 선거운동규제가 없는 반면 우리나라는 선거운동기간을 정하고 있는 국가중²⁾에서도

짧은 기간을 두고 있다. 선거운동기간을 늘려나가야 하고 나아가서는 사전 선거운동을 허용하여야 하며, 사전선거운동을 허용함으로써 생길지도 모를 여러 가지 폐해는 다른 적절한 방법, 예컨대 선거자금규제의 강화등을 통해 방지되어야 할 것이다.³⁾

나. 選舉運動 方法의 制限

(1) 同時選舉와 分離選舉에 따른 選舉運動方法의 差異

우리나라 지방선거의 종류는 자치단체장 선거로 광역자치단체장 선거와 기초자치단체장 선거가 있고, 지방의회의원선거로 광역의회의원선거와 기초의회의원선거가 있으며, 광역의원비례대표선거와 기초의원비례대표선거의 6가지가 있다. 이러한 6가지 선거를 분리하여 실시할 것인가 통합하여 동시에 실시할 것인가 하는 것은 그 나라 그 지방의 가치선택의 문제이며 제도적 장치의 문제이다.

일반적으로 분리 선거를 실시하는 것은 동시 선거를 실시할 때 보다 인력과 비용이 더 많이 소요되고 잦은 선거로 인하여 행정비용이 증대하여 총체적 지방자치행정의 효율성을 떨어뜨리게 된다.

그러나 지역주민이 선거를 통하여 그 지역의 대표자를 선출하는 선거에 있어서 현행 동시선거에서와 같이 선거기간동안에 이루어지는 선거운동을 통해 얻어지는 대표자에 대한 확신이 분리 선거를 통한 선거운동과정에서 더욱더 확고하고 명확해 진다고 본다.

그 이유는 유권자는 주로 후보자나 정당이 선거기간 동안에 행하는 선거운동을 통하여 후보자결정을 위한 확신이 쌓이는데, 동시에 6개의 선거가 같은 선거운동기간동안 이루어지므로 후보자에 대한 정확한 파악이 어렵고

2) 프랑스(하원의원선거 20일), 이탈리아(30일), 스페인(15일). 필리핀(대통령 및 부통령선거 90일, 의회의원선거 및 지방선거 45일, 동선거 15일, 보궐선거 15일)

3) 문광삼, 앞의 논문, 235면.

후보자 측에서도 자신의 능력을 선거운동과정을 통해 유권자에게 호소할 수 있는 영향력도 분리선거에 의한 경우보다 미약하다고 볼 수 있다.⁴⁾

공직선거법은 다음과 같은 동시선거에 있어 선거운동에 관한 특례규정을 두고 있고, 동시선거에 있어서 선거운동은 분리선거보다 축소되어 있고 후보자간의 공동으로 할 수 있는 부분이 있다..

같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자(비례시·도의원선거에 있어서의 후보자를 추천한 정당을 포함함)는 선거사무소와 선거연락소를 공동으로 설치하거나, 선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원을 공동으로 선임할 수 있다. 그리고 공동설치·선임은 후보자가 각각 설치·선임한 것으로 보며, 공동설치·선임에 따른 비용은 당해 후보자간의 약정에 의하여 분담할 수 있으며, 후보자는 다른 선거의 후보자의 선거사무장·선거연락소장·선거사무원 또는 회계책임자가 될 수 없다.(공직선거법 제205조.)

동시에 실시하는 경우 선전벽보의 매수는 동시선거를 실시하는 선거가 2개인 때에는 그 각각의 기준매수의 3분의2의 매수를, 3개 이상인 때에는 각각의 기준매수의 2분의 1에 상당하는 매수를 첩부하는 것으로 한다.(공직선거법 제206조.)

같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자(대통령선거의 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 제65조(선거공보)의 규정에 따른 책자형 선거공보를 공동으로 작성할 수 있으며, 책자형 선거공보는 공동으로 작성한 때에는 후보자마다 각각 1종을 작성한 것으로 보며 후보자간의 약정에 의하여 그 비용을 분담할 수 있다.(공직선거법 제206조.)

4) 김용환, 전국동시 실시 지방선거제도의 실태와 개선과제, 계명대학교 대학원 석사학위논문, 2001, 29면 이하 참조.

자치구·시·군의회의원후보자는 공개장소에서의 연설·대담을 위하여 자동차 1대와 휴대용확성장치 1개조를 사용할 수 있다(공직선거법 제216조. 5).

같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자·연설원 또는 사회자는 한 장소에서 공개장소에서의 연설·대담을 공동으로 할 수 있다.(공직선거법 제 209조)

(2) 홍보물에 의한 선거운동

홍보물에 의한 선거운동은 선전벽보, 선거공보, 선거공약서에 의한 선거 운동 등이 있다.6)

1) 예비후보자 홍보물(공직선거법 제60조의 3)

가) 규격 및 작성수량

예비후보자는 선거공보의 규격은 크기가 길이 27cm 너비 19cm, 면수는 지역구지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 있어서는 8면 이내로 하고, 선거구 안에 있는 세대수의 10분의 1 이내에 해당하는 수의 인쇄물을 작성하여 관할 선거관리위원회로부터 발송대상·매수 등을 확인받은 후 후보자등록기간개시일 전일까지 1회에 한하여 우편발송을 할 수 있다. 제4회 전국동시지방선거의 홍보물 발송 예비후보자수는 <표-15>와 같다.

<표-10> 홍보물발송 예비후보자수 ㄱ

-
- 5) 4개이상의 동시선거에 있어서 자치구·시·군의원선거가 아닌 경우는 자동차 부착용 확성장치사용 가능.
6) 이경학, 지방선거운동에 관한 제도연구, 명지대학교 대학원 석사학위논문.1999.(주27),54면 이하.
7) 제4회 전국동시지방선거총람, 중앙선거관리위원회, 2006, 105면

구분	총수	발송자	발송률
합계	13,666	6,769	49.5
시·도지사	119	57	47.9
구·시·군의 장	1,399	829	59.3
지역구시·도의원	2,694	1,366	50.7
지역구구·시·군의원	9,454	4,517	47.8

나) 發送時 節次

인쇄물을 우편발송하고자 하는 예비후보자는 그 발송통수 이내의 범위 안에서 선거권자인 세대주의 성명·주소의 교부를 구·시·군의 장에게 신청할 수 있으며, 발송일 전 2일까지 홍보물 2부를 첨부하여 관할선거구위원회에 신고하여야 한다.

또한 홍보물을 발송한 때에는 발송일부터 2일 이내에 당해 우체국의 장이 발행한 우편요금영수증 사본을 관할선거구위원회에 제출하여야 한다.

다) 예비후보자 홍보물의 문제점

예비후보자의 선거운동은 극히 제한되어 있다. 예비후보자가 직접할 수 있는 것은 그의 동선에 있는 사람들에게만 명함을 전해주는 것이고, 이를 보완할 것이 예비후보자 홍보물이고, 이는 동선에서 벗어날 수 있는 각각의 가정에 우편으로 홍보물을 발송할 수 있어 신진후보자의 경우에는 자신을 알릴 수 있는 기회이지만, 수량에 있어서 세대수의 10분의 1이라는 극히 제한적인 수량이다. 선거인의 알권리 보장과 후보자들간의 공평성확보로 자유로운 선거운동이 되기 위해서는 세대수만큼 발송할 수 있어야 할 것이다.

1) 선전벽보

지방선거에 있어서 선거운동에 사용하는 선전벽보(공직선거법 제64조.)에

는 후보자의 사진과 성명, 기호, 정당추천후보자의 소속정당명(무소속후보자는 '무소속'이라 표시), 경력, 정견, 소속정당의 정강·정책 기타 홍보에 필요한 사항을 게재하며, 동시지방선거인 경우에는 지방선거명과 선거구명을 아울러 표시해야 한다.

여기서 경력을 게재하는 경우에는 교육법(초·중등교육법 및 고등교육법)에서 인정하는 정규학력만 게재할 수 있고, 그 이외에는 게재할 수 없도록 하고 있으나, 정규학력에 준하는 외국에서 수학한 학력을 게재할 때에는 그 교과과정명·수학기간·학위취득시의 취득학위명을 반드시 기재해야 한다.

그리고 선전벽보에 다른 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매의 사생활에 대한 사실을 적시하여 비방하는 내용이 있거나 또는 선전벽보의 내용 중 경력·학력·학위·상벌에 관하여 허위사실을 게재하였다는 이유로 타 후보자등으로부터 이의제기가 있는 경우에는 관할 선거관리위원회가 이를 확인하여 수사기관에 고발하거나 허위게재사실을 공고하는 등의 조치를 취하도록 하고 있다.

가) 규격 및 첨부매수

선전벽보는 후보자(비례대표 시·도의회의원선거인 경우에는 정당)마다 1종으로 하며, 그 규격은 크기가 길이 53cm 너비38cm, 지질은 100g/m²이내의 백상지, 색도는 4색도 이내(백색은 1색도로 보지 않음)이며, 첨부매수는 구가 설치된 시에 동에 있어서는 인구 500인에 1매, 구가 설치되지 않은 시의 동에 있어서는 인구 700인에 1매, 읍에 있어서는 250인에 1매, 면에 있어서는 인구 100인에 1매의 비율로 각각 한도로 첨부한다. 동시지방선거인 경우에는 위의 첨부매수의 2분의 1에 해당하는 매수로 한다(공직선거관리규칙 제29조.)

이러한 선전벽보는 후보자나 정당이 직접 작성하여 후보자 등록마감일후

3일까지 관할 선거관리위원회에 제출해야 하며, 구·시·군 선거관리위원회에서는 이를 제출받아 선거인의 통행이 많은 곳의 보기 쉬운 건물이나 게시판 등에 첩부한다. 제4회 전국동시지방선거의 선전벽보의 제출 및 첩부된 상황은 <표-16>와 같다.

<표-11> 선전벽보의 제출 및 첩부된 상황⁸⁾

구분	제출대상후 보자수	제출후보자수			미제출후 보자수	첩부수량
		계	전부제출	일부제출		
합계	10,991	10,912	10,879	33	79	911,688
시·도지사	66	66	66	-	-	200,411
구·시·군의 장	848	837	837	-	11	175,485
지역구시·도의원	2,068	2,043	2,029	14	25	150,060
교육의원	14	14	14	-	-	1,155
지역구구·시·군 의원	7,995	7,952	7,933	19	43	384,577

나) 작성비용

선전벽보의 작성비용은 당해 후보자나 정당이 우선 부담하고, 지방선거의 실시결과 후보자가 앞에서 본 기탁금의 반환요건에 해당되는 경우에는 당해 지방자치단체가 선거일후에 그 작성비용을 되돌려 주도록 하고 있다.

다) 선전벽보에 대한 문제점

후보자·정당이 작성·제출하고 선거관리위원회가 첩부하며 첩부수량은 1997. 1. 13. 개정되어 통합선거법 제정시보다 읍·면지역에 있어서 2배로 확대되기도 하였으나 선전벽보는 선거분위기를 고조시키고 우리선거사의 전통적인 선거운동방법으로 자리매김 되어있어 첩부·관리 등의 부작용에

8) 제4회 전국동시지방선거총람, 앞의 책, 106면

도 불구하고 효과적인 선전방법으로 인식되어져 있다.

선전벽보는 1950. 4. 12. 국회의원선거법에서 최초로 도입하여 오늘날까지 선거운동공영제의 하나로써 유지되고 있으나 그 효용에 대하여는 문제 제기가 많다. 1992. 11. 11. 대통령선거법에서는 선전벽보의 효율을 높이기 위해 차량에의 부착과 표지판 휴대를 제한적으로 허용하게 되었다.

이러한 선전벽보는 후보자의 인물(사진), 기호, 성명, 소속정당명 및 인물 평가를 할 수 있다는 장점도 있으나, 게재 내용의 한계로 유권자에게 필요한 정책·정견선전에 반하며, 고정된 첩부장소가 필요하고 사후 관리에 어려움이 있는 등 많은 문제점이 있다.

그리고 후보자들은 자신의 학력과 경력을 최대한 홍보하고 싶어 한다. 그러나 개정선거법은 선전벽보와 선거공보에 공식학력만 기재할 수 있도록 했다. 공식학력은 초·중등교육법 및 고등교육법에서 인정하는 정규학력을 뜻한다. 이에 따라 정규학력은 고졸이면서도 이런저런 특수대학원 이수 경력을 열거해 유권자들에게 혼선을 초래하기도 했던 현상은 사라지게 되었다.

그러나 이런 개정 법규는 논란의 여지를 안고 있다. 각종 특수대학원 이수경력이 지닌 '무게'를 유권자들이 판단할 수 있는데 아예 내세우지조차 못하도록 원천봉쇄하는 것은 심하지 않느냐는 반론이다.⁹⁾

3) 선거공보

지방선거에 있어서 선거운동에 사용하는 선거공보(공직선거법 제65조.)에는 후보자의 사진과 성명, 기호, 정당추천후보자의 소속정당명(무소속 후보자는 '무소속'이라 표시), 경력, 정견, 소속정당의 정강·정책 기타 홍보에 필요한 사항을 게재하며, 동시지방선거인 경우에는 지방선거명과 선거구명

9) 임명재, 현행 선거법에서의 바람직한 선거운동방법, 한세정책 제10호, 한세정책 연구원, 1995. 103면.

을 아울러 표시해야 한다. 기타 게재내용은 선전벽보와 같다.

가) 규격 및 작성수량

후보자별 선거공보의 규격은 크기가 길이 27cm 너비 19cm, 지방자치단체의 장선거에 있어서는 12면 이내로, 지방의회의원선거에 있어서는 8면 이내로 작성하고, 그 작성수량은 읍·면·동별 세대수 + 그 세대수의 5% + 예상 부재자신고인수 + 그 부재자신고인수의 5%이다.(공직선거관리규칙 제 30조.)

부재자신고인명부에 올라 있는 선거인의 경우에는 후보자가 후보자등록 마감일 후 3일까지 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고 당해 선거관리위원회가 이를 확인하여 부재자투표용지를 발송하는 때에 이를 동봉하여 발송하고, 매세대에는 후보자가 후보자등록마감일 후 6일까지 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고 당해 선거관리위원회가 이를 확인하여 투표안내문을 발송하는 때에 이를 동봉하여 우편으로 1회 발송한다. 제4회 전국동시지방선거의 선거공보의 제출 및 발송매수는 <표-9>와 같다.

<표-12> 선거공보제출 및 발송¹⁰⁾

10) 제4회 전국동시지방선거총람, 앞의 책, 108면

구분		대상후보자 수	제출후보자수			미제 출	발송수량
			계	전부제출	일부제출		
합계		11,658	11336	6762	4574	322	473,917,801
시·도지사		66	66	17	49	-	74,206,587
구·시·군의 장		848	833	441	392	15	70,282,308
시·도의 원	지역구	2,068	2039	1216	823	29	58,627,872
	비례대표	70	55	8	47	15	80,105,880
구·시· 군의원	지역구	7,995	7909	4891	3012	92	150,507,483
	비례대표	597	426	175	251	171	39,561,492

나) 선거공보에 대한 문제점

선거공보는 후보자의 정책·정견을 비교·평가할 수 있고, 전유권자를 대상으로 하는 선거운동이며 선거과열을 예방할 수 있는 장점이 있는 반면, 게재 내용의 한계·후보자간 정책·정견의 유사화와 제작과 배부과정의 복잡등 문제점이 있다.¹¹⁾

4) 선거공약서

선거공약서(공직선거법 제66조)은 지방자치단체의 장 선거에 한해서만 허용된다. 이러한 지방자치단체선거에 있어서 선거운동에 사용하는 선거공약서는 후보자의 사진·성명·기호·경력 등, 정당추천후보자의 소속정당명(무소속후보자는 “무소속”이라 표시한다), 선거공약 및 이에 대한 각 사업의 목표, 우선순위, 이행절차, 이행기한, 재원조달방안 등에 관한 사항을 게재할 수 있으며, 뒷면에는 “이 선거공약서는 「공직선거법」 제66조의 규정에 따른 것입니다.”라고 표시하고, 인쇄소의 명칭·주소·전화번호를 게재하여야 한다. 다른 정당이나 후보자에 관한 사항을 게재할 수 없다.

11) 정세욱, 지방의회의원선거분석을 위한 연구, 한국지방행정연구원, 1991.(주42),72면.

가) 규격 및 작성·배부수량

지방자치단체장선거에서 사용하는 선거공약서는 1종으로 한다. 선거공약서의 규격의 크기가 길이 27cm·너비19cm이내, 매수는 시·도지사선거에 있어서는 32면 이내로, 자치구·시·군의 장 선거에 있어서는 16면 이내로 작성한다. 작성·배부수량은 해당 선거구 안의 세대수와 예상부재자신고인수를 합한 수에 상당하는 수 이내로 한다.(공직선거관리규칙 제31조.)

이러한 선거공약서는 후보자가 직접 작성하는데, 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존·비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원 또는 회계책임자는 선거공약서를 배부할 수 있다. 다만, 호별방문이나 살포(특정 장소에 비치하는 방법을 포함한다)의 방법으로 선거공약서를 배부할 수 없다. 그리고 이를 배부하고자 하는 때에는 배부일 전일까지 2부를 첨부하여 작성수량·작성비용 및 배부방법 등을 관할선거구선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 하며, 배부 전까지 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 각 2부를 제출하여야 한다.

나) 선거공약서에 대한 문제점

2006년 지방선거에서 처음으로 선거공약서 조항이 추가되어 기존에 후보자 및 선거사무원들의 편법 명함 돌리기를 보완하는 듯 했으나 아직 지방자치단체의 장선거에 있어서만 작성·배부할 수 있을 뿐 지방의원들에게까지는 허용되지 않는다는 점 등의 문제점이 있다.

(3) 대중매체에 의한 선거운동

대중매체에 의한 선거운동으로는 신문광고, 방송연설, 경력방송, 언론기관 초청 대담·토론회, 컴퓨터 통신과 전화를 이용한 선거운동이 있다.¹²⁾

12) 김남식, 지방선거제도의 합리적 개선방안, 호남대학교 대학원 석사학위논문, 2000.17면

(가) 신문광고

신문광고(공직선거법 제69조.)는 일간신문을 통한 광고를 말하며, 이는 시·도지사선거에 한해서만 허용이 된다. 시·도지사선거에 있어서 선거운동을 위한 신문광고에는 소속정당 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항을 게재할 수 있다.(공직선거법 제69조 제1항.)

1) 광고회수와 광고규격

선거운동을 위한 신문광고는 후보자가 후보자등록을 한 이후부터 선거일 전 2일까지 한하여 할 수 있는데, 시·도지사 선거에 있어서 그 광고회수는 총5회이다. 단, 인구 300만 이상 시·도에 있어서는 300만을 넘는 매 10만까지마다 1회를 추가할 수 있다.

광고규격은 크기가 가로 37cm·17cm이내이며 광고는 흑색으로 하고, 광고근거와 광고주명을 명시한다. 광고는 전면광고면을 이용하는 경우를 제외하고는 기사란 밑의 통상적인 광고란을 하여야 한다.

앞의 경우 같은 정당의 추천을 받아 2인 이상의 시·도지사후보자는 합동으로 신문광고를 할 수 있는데, 이때 광고회수의 계산에 있어서는 당해 후보자마다 각각 1회의 광고를 한 것으로 보도록 하고 있다. 제4회 전국동시지방선거시의 신문광고의 게재는 <표-10>과 같다.

이하 참조.

<표-13> 신문광고 게재

구분	후보자수	법정 게재횟수	게재	%	미게재	%
제4회	66	381	170	44.6	211	55.4
제3회	56	350	187	53.4	163	46.6
증감	11	31	△17	△8.8	48	8.8

2) 광고비용

신문광고의 비용은 당해 후보자가 부담한다. 그러나 지방선거의 실시결과 후보자가 앞에서 본 기탁금의 반환요건에 해당하는 경우에는 국가나 지방자치단체가 선거일 후에 그 광고·비용을 되돌려 주도록 하고 있다. 이러한 비용을 돌려받기 위해서는 광고계약서 등을 첨부하여 선거일후 10일까지 관할 선거관리위원회에 청구해야 한다.

3) 신문광고에 대한 문제점

일간신문에 대통령선거에서는 150회, 시·도지사선거에는 5회 이내에서 게재할 수 있도록 한 것을 1997. 11. 선거법개정에서 대통령선거는 총 70회 이내로 축소하였고, 선거비용보전요건에 해당하는 경우에는 대통령선거법에 한하여 모두 보전하도록 하였다. 신문광고는 주로 사영제의 선거운동방법으로 발전되었으며, 현재는 대통령선거, 비례대표국회의원선거 및 시·도지사선거에 한하여 제도화하고 있다. 신문은 배부대상지역의 범위(발행범위), 발행주기에 한계가 있으며 광고비용이 많이 들기 때문에 선전·광고효과가 크다고 하여도 개인적으로 실시하기에 문제점이 있다.

(나) 방송연설

방송연설(공직선거법 제71조)은 후보자가 텔레비전 및 라디오 방송연설(방송법에 의한 텔레비전 및 라디오 방송시설과 종합유선방송법에 의한 통합유선방송국 및 보도에 관한 프로그램 공급업을 말함)을 이용하여 연설하는 것을 말하며, 이는 대통령선거와 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도국회의원선거와 시·도지사선거 및 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군

장선거에 한해서만 허용이 된다. 이러한 선거운동을 위한 방송연설에서는 후보자등이 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항을 연설할 수 있다.

1) 연설회수와 연설시간

선거운동을 위한 방송연설은 선거운동기간 중에 할 수 있는데, 그 회수나 연설시간은 공직선거관리규칙 제36조, 제37조에 규정되어 있다.

그리고 방송연설은 하고자 할 때에는 후보자가 방송일전 3일까지 이용할 방송시설명과 이용일시 등을 당해 선거관리위원회에 신고해야 하며, 신고하는 때에는 방송시설의 경영·관리자와 체결한 방송시설이용계약서 사본을 함께 첨부하도록 하고 있다.

후보자등의 방송연설회수와 방송연설시간은 아래의 <표-11>에서 보는 바와 같다.

<표-14> 후보자등의 방송연설회수와 방송연설시간

구분	연설자	연설회수	1회연설시간
대통령선거	후보자와 후보자가 지명한 연설원	텔레비전 및 라디오 방송별 각 11회 이내	각각 1회 20분 이내
비례대표국회의원선거	정당별로 비례대표국회의원후보자 중에서 선임된 대표 2인	텔레비전 및 라디오 방송별 각 1회	각각 1회 10분 이내
지역구국회의원 선거및자치구· 시·군장선거	후보자	지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별 각 2회 이내	1회 10분 이내
비례대표시·도 의원선거	정당별로 비례대표시·도의원선거 구마다 당해 선거의 후보자중에서 선임된 대표 1인	지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별 각 1회	1회 10분 이내
시·도지사선거	후보자	지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내	1회 10분 이내

※ 자료 : 공직선거법 제71조

2) 연설풋용

방송연설의 비용은 당해 후보자(비례대표시·도의회의원선거인 경우에는 정당)가 부담한다. 그러나 지방선거의 실시 결과 후보자나 정당이 앞에서 본 기탁금의 반환요건에 해당되는 경우에는 국가 또는 지방자치단체가 선거일후에 그 연설비용을 되돌려 주도록 하고 있다. 이러한 비용을 되돌려 받기 위해서는 연설계약서등을 첨부하여 선거일전 10일까지 관할 선거관리 위원회에 청구해야한다. 방송연설의 경우 수화방송을 할 수 있는데 이를 위해서 소요되는 비용은 당해 후보자나 정당이 부담해야 한다.

이러한 후보자연설의 방송은 방송국 등이 선거운동기간 중에 필요에 따라 언제든지 할 수 있는 것이며, 그 방송비용도 이를 방송하는 방송국에서 부담한다. 다만, 방송국 등이 후보자연설을 방송하는 때에는 선거구 단위로 모든 후보자에게 공평하게 방송하도록 해야 할 의무가 있다.

3) 방송연설에 대한 문제점

방송연설은 방송시설(T.V.라디오 등)을 이용하여 연설방법으로 선거운동을 하는 것이며, 후보자가 직접 또는 그 대리인에 의하여 연설이 이루어진다. 방송광고는 일반 상업광고와 유사하게 즉시성 등을 특징으로 하는데 방송연설 방송의 특성을 이용한 대중성을 가지고 있어 매우 효율적인 선거운동방법이다. 특히 후보자와 유권자와의 직접 대면 기회를 갖게 함으로써 직접 대면에 의한 폐해(매수·인신공격·폭력)를 줄일 수 있고 광범위하게 영향력을 미칠 수 있다는 점에서 매우 바람직한 선거운동방법이다. 그러나 이러한 방송연설도 비용이 많이 들고 시간대 확보가 곤란하다는 점에서 한계가 있다.

T.V.와 라디오 방송연설의 장·단점을 살펴보면<표-12>과 같다.

<표-15> T.V.와 라디오 방송연설의 장·단점¹³⁾

구분	장점	단점
T.V.	○ 넓은 시청범위 ○ 광고횟수 많음 ○ 청취자의 특성에 따른 접근용이 ○ 능력·성능의 전달용이	○ 광고경쟁치열 ○ 가용시간의 한계 ○ 많은 비용소요
라디오	○ 비용저렴 ○ 휴대용이 ○ 청취자의 특성에 따른 접근용이(선별성) ○ 광고횟수 많음	○ 낮은 청취범위 ○ 전달정보의 단명 ○ 독창성의 한계 ○ 광고경쟁의 치열

(다) 경력방송

경력방송(공직선거법 제73조)은 한국방송공사(KBS)에서 자신의 텔레비전 및 라디오 방송시설을 이용하여 후보자의 경력에 관하여 방송하는 것을 말하며, 이는 대통령선거, 국회의원선거 및 시·도지사선거와 자치구·시·군 장선거에 한하여 허용이 된다. 이러한 경력방송에서 한국방송공사가 관할 선거관리위원회가 제공하는 후보자의 사진과 성명, 기호, 연령, 정당추천후보자의 소속정당명(무소속후보자인 경우에는 ‘무소속’이라함), 직업 기타 주요한 경력을 지역방송국을 통하여 방송한다.

1) 방송회수와 방송시간

후보자별 경력방송은 선거운동기간 중에 할 수 있는데, 경력방송의 회수는 대통령선거는 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 8회 이상, 시·도지사선거는 각 3회 이상, 구·시·군의 장 선거는 각 2회 이상이며, 시간은 후보자마다 매회 2분 이내로 한다(공직선거법 제73조 제1항). 제4회 전국동시지방선거시의 한국방송공사와 기타 방송시설의 경력방송의 횟수를 보면<표-13, 14>와 같다.

13) 중앙선거관리위원회, 선거관리 제43호, 1997.

<표-16>한국방송공사와 경력방송 실시상황¹⁴⁾

구분	후보자수	매체별 횟수기준	실시		
			계	TV	라디오
합계	914		1020	502	518
시·도지사	66	TV,라디오별 각 3회이상	91	46	45
구·시·군의장	848	TV, 라디오별 각2이상	929	456	473

<표-17>방송시설주관 경력방송 실시상황¹⁵⁾

구분		TV				라디오			
		계	MBC	지역민 방	종합유선방송 국	계	MBC	CBS	기타
합계		12,859	4	1,200	11,655	300	2	-	298
시·도지사		176	-	-	176	1	-	-	1
구·시·군의장		2,115	4	133	1,978	38	2	-	36
시·도의원	지역구	4,455	-	502	3,953	72	-	-	72
	비례대표	9	-	-	9	-	-	-	-
구·시·군의원	지역구	5,725	-	510	5,215	157	-	-	157
	비례대표	379	-	55	324	32	-	-	32

2) 경력방송에 대한 문제점

경력방송은 회수 및 시간과 내용이 제한되어 후보자의 정견에 대하여 유권자들이 비교판단하기 어렵기 때문에 형식적이다. 회수는 현재 시·도지사선거는 3회, 구·시·군의 장 선거는 2회로 너무 적으며, 시간도 2분 이내로 되어 있고 내용도 300자 이내로 되어 있어 후보자의 특성을 살려 홍

14) 제4회전국동시지방선거 총람, 앞의 책, 112면

15) 제4회전국동시지방선거 총람, 앞의 책, 112면

보하기 어렵다는 문제점이 있다.

(라) 언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회

언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회(공직선거법 제82조)라 함은 지방선거에 있어서 텔레비전방송국·라디오방송국·종합유선방송국·보도에 관한 프로그램 공급업 및 일간신문사 등의 언론기관이 후보자의 승낙을 받아 후보자나 대담·토론자(대담·토론자는 후보자가 지정하는 자이며, 그 인원수에 대한 제한은 없음)1인 또는 수인 초청하여 대담·토론하고 이를 보도하는 것을 말한다.

여기서 ‘대담’이라함은 2인 이상의 후보자 또는 토론자가 사회자의 주관하에 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타사항에 관한 주제에 대하여 사회자를 통하여 질문·답변하는 것을 말한다.

1) 개최회수

언론기관초청대담·토론회에 있어서 그 개최회수에 대한 제한은 없으며, 언론기관이 선거운동기간 중에 방송시간이나 신문·방송 등을 고려하여 자율적으로 개최한다. 다만, 시·도지사선거에 한해서는 선거운동이전이라도 선거일전 60일로부터 후보자가 되고자 하는 자를 초청하여 대담하고 이를 보도할 수 있도록 하고 있다.

2) 대담·토론회의 진행방식

대담토론회의 진행은 공정해야 한다. 즉, 언론기관은 대담·토론회에 있어서 특정후보자나 그의 대담·토론자 1인만을 계속적으로 초청해서는 안 되며, 대담·토론시에는 참가 후보자나 대담·토론자별로 주제발표시간 및 맺음말하는 시간, 질문과 답변 또는 보충질문의 시간, 질문과 답변의 순서, 사회자의 선정방식 기타 공정한 진행을 위한 절차와 방법을 토론자에게 미리 알려주어야 한다. 또한 언론기관이 대담·토론회를 개최하고 이를 보도하는 때에는 신문지면이나 화면 및 녹음구성에 있어 토론자간에 형평이 유

지되도록 해야 한다.

3) 언론기관 초청 대담·토론회에 대한 문제점

방송토론에 대한 시청률이 차츰 감소하고 있는 추세이다. 정치권 안팎에선 'T.V.토론 무용론'까지 제기되는 등 미디어선거자체가 위협받는 양상이 되고 있다. 특히 진행방식의 공정성 시비 속에 T.V.토론이 제 기능을 못했다고 지적되었다. 또한 상대후보에 대한 비난, 중상모략, 인신공격, 흑색·선전·유언비어 등 부정적 커뮤니케이션이 대부분인 경우가 많고, 후보자 텔레비전 토론이 정책 중심으로 수행되지 않는다는 비판도 없지 않다. 게다가 후보들은 텔레비전 토론에서 자신들이 본래 지향하는 정책을 솔직히 밝히기보다는 많은 유권자들에게 두루두루 어필할 수 있는 무난한 모범답안을 외워와서 앵무새처럼 말하는 경향도 있다.¹⁶⁾

T.V. 토론은 철저하게 방송사 자율로 시행했다. 그러다 보니 토론 수와 방송시간대, 토론주제 등을 둘러싼 후보들의 불만이 많아 문제점이 되었다.

(마) 정보통신망을 이용한 선거운동

1) 컴퓨터 통신을 이용한 선거운동

선거운동을 할 수 있는 자는 선거운동기간 중 정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 선거운동을 위한 내용의 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다.

다만, 정보수신자의 명시적인 수신거부의사에 반하여 선거운동 목적의 정보를 전송하여서는 안된다(공직선거법 제82조의5 제1항).¹⁷⁾

2) 컴퓨터 통신과 전화를 이용한 선거운동에 대한 문제점

PC·전화를 이용한 선거운동에 대하여는 호별방문과 같은 부패 가능성이 없고 또한 규제·관리가 불가능하기 때문에 제한된 시간외에는 전면 허용하고 있다. 통합선거법(97.11.14.개정)에서 새로 도입된 제도이다.

16) 이효성, 매체선거, 한울아카데미, 2003, 103면.

17) 송경아, 6·4 지방선거와 선거운동 개선에 관한 연구, 1999, 37면

정치영역에서의 정보통신의 활용은 우리가 세계최초 내지는 선두에서 이루어지고 있으며 이를 규율하는 법제도 발 빠르게 진행되고 있다. 선거운동의 양상이 급격하게 달라지고 있는 모습도 보이는 것이 우리의 최근 모습이다. 2002년 제16대 대통령선거시의 인터넷활용이나 2004년 국회의원선거, 2006년 지방선거 기타 재·보궐선거 등에서의 인터넷활용은 이제는 통상적인 모습이 되었다. 2004년 제17대국회의원선거에서 열린우리당은 전체 출마후보자 243명중 235명(96.7%)이, 한나라당은 전체 218명의 출마후보자 중 207명(95.0%)이 인터넷을 선거운동에 활용하였다고 한다.¹⁸⁾

이러한 인터넷의 발달은 “새로운 통신매체의 개발이라는 의미에 그치는 것이 아니라, 익명성(anonymity), 다양성(diversity), 자발성(spontaneity) 등을 특징으로 하는 새로운 활동영역인 가상공간(cyberspace)의 탄생”을 의미한다.¹⁹⁾ 따라서 인터넷의 발전은 새로운 법제의 필요성을 야기시키고 있다.

2004년 선거법개정 전에는 인터넷언론사의 게시판·대화방 등에 선거에 관한 의견을 게시하는 경우 익명성으로 인하여 비방과 흑색선전 등이 난무하였으나 선거법개정으로 선거에 관해 의견을 게시할 경우 실명을 밝히도록 하였으나(공직선거법 제82조의6.) 아직도 <표-15>에서와 같이 제3회지방의원선거시 조치건수와 비교했을 때 크게 감소를 보이지는 않고 있다.

사이버 상에서의 허위사실유포 등 선거법위반행위에 대하여는 계속하여 단속기술을 발달시켜 활용하여야 할 것이다.

<표-18> 사이버 위법행위 유형별 조치건수

제3회지방선거(A)	제4회지방선거(B)	증감	
		B-A	%
122	111	△11	△9.0

18) 정연정, “제17대국회의원선거에서의 후보자 인터넷활용과 유권자 참여.” “한국정당학회. 한국정학회보 2004. 3권 2호, 49면.

19) 김동근, 가상공간에서의 표현의 자유와 온라인 서비스 제공자의 책임, 기업법연구 제7집, 한국기업법학회, 2001, 149면.

(4) 집회에 의한 선거운동

(가) 공개장소 연설·대담

공직선거법은 ‘공개장소의 연설·대담’이라는 형식으로 집회에 의한 선거운동을 인정하고 있다. 공개 장소에서의 연설·대담(공직선거법 제79조.)이란 후보자 등이 도로변, 광장, 공터, 주민회관, 시장, 점포 등 다수인이 왕래하는 공개장소를 방문하여 정당이나 후보자에 대한 지지를 호소하는 연설을 하거나 청중의 질문에 대답하는 방식으로 대답하는 것을 말하며 소위 거리유세라고도 한다.

후보자 또는 연설원은 선거운동기간 중에 자동차와 확성장치를 사용하여 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견, 기타 필요한 사항을 홍보하기 위하여 횡수에 제한없이 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있다. 공개장소에서의 연설·대담을 선거법의 명시적인 규정으로 도입한 외국사례는 일본의 가두연설이 유일한 것으로 보인다.

선거별 연설·대담자 및 자동차와 확성장치의 수는 <표-16>에서 보는 바와 같다.

<표-19> 선거별 연설·대담자 및 자동차와 확성장치의 수²⁰⁾

구분	연설·대담자	자동차(부착 확성장치 포함) 및 휴대용 확성장치의 수
시·도지사선거	후보자, 구·시·군선거연락소마다 지명한 2인의 연설원	○ 후보자마다 1대·1조 ○ 시·도 및 구·시·군선거연락소마다 1대·1조
자치구·시·군의 장선거 지역구시·도의원선거 자치구·시·군의원선거	후보자	후보자마다 1대 ·1조

20) 정병욱, 앞의 책 141면.

선거별 허용되는 법정선거운동의 종류를 <표-17>와 같이 정리하였다.

<표-20> 선거별 법정선거운동의 종류²¹⁾

구 분	시·도 지사	구·시· 군의 장	시·도의원		구·시·군의원	
			지역구	비례 대표	지역구	비례 대표
선거운동기구	○	○	○	○	○	○
선전벽보	○	○	○	×	○	×
책자형 선거공보	○	○	○	○	○	○
전단형 선거공보	×	×	×	×	×	×
현수막	○	○	○	×	○	×
어깨띠	○	○	○	○	○	○
신문광고	○	×	×	×	×	×
방송광고	×	×	×	×	×	×
후보자 등의 방송연설	○	○	×	○	×	×
방송시설주관 후보자연설 의 방송	○	○	○	○	○	○
한국방송공사의 경력방송	○	○	×	×	×	×
방송시설주관 경력방송	○	○	○	○	○	○
공개장소에서 의 연설·대담	○	○	○	×	○	×
후보자 연설원	○	○	○	×	○	×
단체의 후보자등	○	○	○	○	○	○
후보자 초청 대담·토론회	○	×	×	×	×	×
대담·토론자	○	×	×	×	×	×
언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회	○	○	○	○	○	○
후보자등 후보예정자	○	×	×	×	×	×
선거방송토론회 위원회주 관 대담·토론회	○	○	×	○	×	×
전화이용 선거운동	○	○	○	○	○	○
정보통신망이용한 선거운동	○	○	○	○	○	○
인터넷 광고	○	○	○	○	○	○
자동차 및 확성장치사용선거운동	○	○	○	×	○	×
공개장소에서의 지지호소	○	○	○	○	○	○
모양과 색상이 동일한 모자나 티셔츠 착용 선거운동	○	○	○	○	○	○
선거공약서	○	○	×	×	×	×

21) 중앙선거관리위원회 선거사무안내, 2006, 54면

(나) 공개장소 연설대담에 대한 문제점

첫째로, 공개장소 연설대담 시 사회자는 선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원 중에서 할 수 있고 사회자로 활동을 할 경우 관할선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 하며, 당일에 1회에 한하여 교체 가능하도록 제한을 두고 있으나, 선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원 중에서 할 수 있기에 이미 신고된 자이기 때문에 이들이 사회를 본다고 해서 굳이 신고를 하는 것은 2중으로 신고를 하는 것이 된다. 짧은 선거운동기간동안 번거로운 절차를 거치게 되는 등으로 인해 사회자 신고를 없앴으로 선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원으로 그 신분 취득시 사회자신분 또한 취득하는 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

둘째로, 휴대용 확성장치는 연설·대담용 차량이 정차한 지역에 한하여 사용하도록 제한하고 있어 실제로 차량이 접근하기 어려운 지역에서는 연설·대담할 수 없다. 또 휴대용 확성장치의 사용은 부착용 확성장치와 구별되어 있는 만큼 사용에 있어서도 확실히 구별하여 차량의 다른 지역에서 자유롭게 연설·대담이 가능하도록 하여야 할 것이다.

셋째로, 후보자가 자신의 지지·호소를 위한 일방적인 연설을 지양하고, 유권자와 후보자가 대화를 나누는 대담을 확대하여²²⁾ 유권자와의 의견교류의 장을 만들고, 알권리를 충족시켜 유권자의 관심과 참여를 유도하여야 할 것이다.

(5) 선거운동방법의 문제점과 평가

(가) 선거운동방법의 문제점

첫째, 선거사무원외에 둘 수 있는 자원봉사자에 있어 모집방법에 상당한 자금을 뿌리거나 선거후 금전적 보상 또는 그 밖의 다른 보상을 함으로써 자원봉사자제도의 원래 취지를 흐리게 하고 있다.

22) 구자선, 선거운동의 확대방안에 관한 연구, 2005, 157면

이는 유급선거운동원을 제한함에 따라 자원봉사자제도를 역이용해 비밀스러운 거래를 통해 재력 있는 후보자들이 오히려 운동원의 수를 불리는 역효과를 낳았다.

둘째, 과거 제한되었던 현수막 사용이 확대되면서 후보자를 알릴 기회는 확대되었지만 후보자간에 현수막 설치장소 선점을 위한 과도한 경쟁과 환경오염 및 난무하는 현수막으로 인한 주민불편이 제기되었다.

셋째, 연설·대담의 횟수제한을 두지 않음으로 후보자를 알릴 수 있는 기회를 확대했으나 과도하고 계속적인 소음으로 주민생활에 위협요소가 되며 선거에 오히려 국민의 쾌적한 환경에서 삶을 영위할 수 있는 헌법상 보장된 환경권을 침해하고 있는 실정이다.

넷째, 선거판에서 돈의 쓰임새가 줄어들고 있고 관건선거시비, 세몰이식 대규모운동은 줄어든 반면에 지방의원선거에 정당개입으로 인한 공천헌금, 지역주의와 흑색선전, 후보자간의 맞고발, 유권자들의 무관심이 지난 지방선거에서 드러나고 있다.

다섯째, T.V.토론회를 통한 인물과 정책의 대결로 비교평가할 기회를 주었지만, 기초단체장들의 경우 참여를 꺼리는 등 심지어는 불참으로 반쪽짜리 토론회로 전락하는 경우도 있었다.

(나) 선거운동방법의 평가

선거홍보물중 선거공보는 과거 지방의회의원선거법에서는 각 가정에 배달되는 유일한 선거홍보물이었으나, 공직선거법에서는 모든 홍보물이 우편으로 우송됨으로 선거공보는 폐지되어도 무방하다. 현수막 게첨장소는 선거의 동시실시로 현수막의 수가 많아 과거의 선거법같이 모두 추첨을 통한 게첨장소를 선정하는 것이 바람직하다고 본다.

공개장소에서의 연설·대담을 무제한 허용하고 선거운동시간을 오전7시부터 22시까지 허용함으로써 유세공해문제가 새롭게 대두되었다. 일본의

선거운동시간은 오전6시부터 오후8시까지로 제한하고 있는데, 현행 공직선거법에도 시간과 장소사용에 대한 명확한 제한규정이 있어야겠다. 선거운동방법 중 언론매체의 활용을 통한 유권자의 만남은 선거문화의 새로운 장을 여는 시도로서 많은 기대를 불러일으켰다. 그러나 신문광고 및 T. V. 연설의 부분적인 허용은 언론매체를 통한 후보자와 유권자와 만남을 원활하게 하지는 못했다. 따라서 모든 후보자에게 신문광고 및 T. V. 연설 등을 허용하되, 규모가 작은 선거단위에는 지역신문이나 혹은 유선방송을 할 수 있도록 하여야 한다.



第5章 結 論

오늘날과 같이 주권자인 국민이 국가의사나 국가정책을 직접 결정하지 아니하고 대표자를 선출하여 그들로 하여금 국민을 대신하여 국가의사나 국가정책 등을 결정하게 하는 대의제의 형태로 민주주의가 실현되는 상황에서는 국민이 그들의 대표자를 어떻게 바르게 선출하는가 하는 문제가 곧 올바른 민주주의 실현을 위한 출발점이자 가장 기본적인 전제가 된다. 따라서 선거제도는 민주적 기본질서의 중핵을 구성하며 선거는 그것이 자유롭게 행해진다는 데에 그 민주적 정당성을 부여받게 된다고 할 수 있다. 이와 같이 선거의 결과 민주적 정당성을 부여받기 위해서는 무엇보다도 먼저 선거과정에 있어서 선거인의 자유로운 선택의 조건이 확보되어야 하고, 여기에 선거운동의 자유에 대한 중요성이 인정되는 것이다. 선거운동의 자유가 보장되지 않고 그로 인해 국민의 정치적 선택에 필요한 정보가 자유롭게 유통되는 것이 저해되는 경우에는 선거는 단지 지배를 정당화하는 의식에 불과하게 될 뿐이다. 이처럼 선거의 자유는 최대한 보장되어야 하나 그렇다고 해서 선거운동에 무제한의 자유를 허용하게 되면 그 선거는 재력·권력 등에 의해 좌우되고 그에 따른 각종 폐해를 초래하게 되므로 선거의 공정을 확보하기 위하여서나 선거과열로 인한 사회적 비용의 과다지출을 막기 위해서는 일정한 선거운동의 규제가 필요하게 된다.

따라서 선거의 자유와 공정이 얼마나 조화롭게 나타나는가라는 점이 항상 과제로 남게 되는 것이다.

그러나 현행 선거법은 선거의 공정이라는 측면에 너무 치우친 나머지 선거의 자유, 특히 선거운동의 자유에 대해서는 너무 억제하고 있다. 따라서 민의의 정확한 반영이라고 하는 중요문제의 전제조건인 국민의 정치적 의

사의 자유로운 표명이 이루어지고 있지 않는 상태에서 국민의 대표기관이 구성되고 있다는 점이 문제로 되지 않을 수 없는 것이다.

선거권 및 평등권의 제한에 있어서 선거권연령에 관하여는 입법정책적인 차원의 문제이지만 청년들의 정치적인 성숙도와 외국의 입법사례 등을 비추어 점차적으로 인하하여야 하며, 피선거권 및 공무담임권제한에 있어서 피선거권은 헌법상지위와 권한, 국민의 정치의식과 교육수준 세계국가의 입법례 등 여러 가지 요소를 고려하여 입법자가 정책적으로 결정할 사항이지만 제한에 있어서 불가피한 최소한에 그쳐야 하고, 공무원 등이 선거에 입후보자는 때에는 선거일전 60일까지 그만두도록 규정하고 있듯이 선거일전 120일까지 제한을 둔 지방자치단체장의 경우도 공무원 등의 사직기한과 동일하게 하여야 할 것이다.

선거비용규제와 선거공영제도와 관련하여서는 정당비용과 선거관련 모든 비용을 선거비용으로 계상토록하고, 선거비용의 수입과 지출에 대한 단속 강화 및 엄정한 법집행으로 선거비용이 투명화 될 수 있도록 하여야 한다. 선거비용을 보전하는 경우에 있어서는 헌법 제116조 제2항의 선거공영제의 취지에 따라 입후보난립방지는 기탁금제도로 해결하고, 국고에 의한 선거비용보전은 일정수의 득표와 상관없이 모든 후보자에게 보전하는 것이 타당하다.

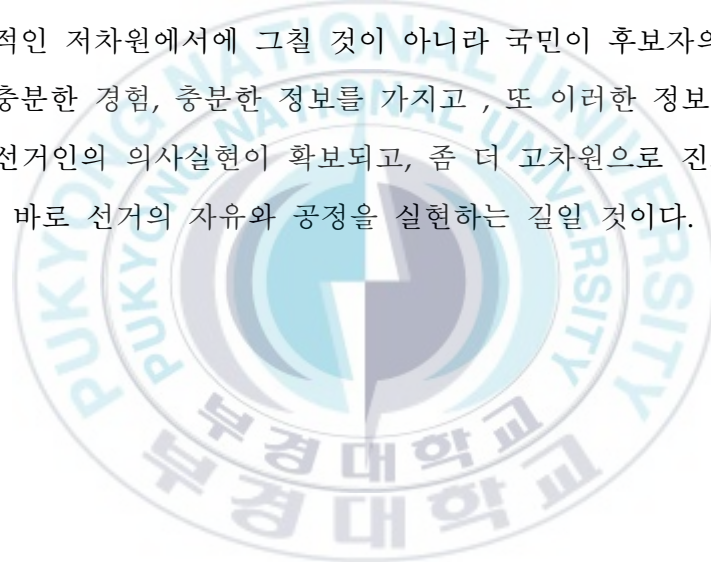
선거운동의 방법에 대한 제한은 그 정도가 더 심하다.

사전선거운동의 경우, 일상적인 정치활동의 총결산이 선거운동이라는 점을 무시한 비현실적인 규정이라는 비판을 면할 수가 없을 것이다. 문서에 의한 선거운동의 경우는 제2차적인 의사전달수단으로서 정견·인물·경력 등을 이론적으로 설명하고 선거인에게 이성적 판단의 자료를 제공한다는 데에 그 의의가 있는 것이며, 정당활동에 있어서도 일상적으로 행하여지는 정당활동을 선거기간 중에도 이를 허용하여야 할 것이지만, 무소속후보자

와의 차별이 생기지 않도록 합리적인 범위 내에서 조정되어야 할 것이다.

마지막으로 현행 선거법이 지나치게 추상적이고 모호하기 때문에 규제당국의 자의적 운용과 이로 인한 기본권침해도 문제로 되고 있다. 개념에 대한 정확한 정의, 무엇을 해도 되고 무엇을 하면 안 되는지에 대한 규제에 있어서는 한정적으로 열거를 하여 법 적용에 있어서 누구에게나 평등하게 적용되고, 선거운동을 하는 자는 법이 규제하고 있는 선을 인식하여 법 테두리 내에서 자유롭게 선거운동을 할 수 있는 길을 열어야 할 것이다.

생각건대, 선거과정에 있어서 선거운동은 단지 투표의 의뢰나 권유라고 하는 형식적인 저차원에서 그칠 것이 아니라 국민이 후보자의 면면을 판단할만한 충분한 경험, 충분한 정보를 가지고, 또 이러한 정보가 자유롭게 유통되어 선거인의 의사실현이 확보되고, 좀 더 고차원으로 진보하여야 하며, 그것이 바로 선거의 자유와 공정을 실현하는 길일 것이다.



參考文獻

<國內文獻>

1. 單行本

- 구병삭, 헌법학 II, 박영사, 1999
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2005
- 강수립, 통합선거법 해설, 돌베개, 1995
- 강원택, “지방선거와 중앙정치: 6. 4 지방선거의 정치적 함의.” 「21세기 향
한 한국의 지방정치」 지방정치특별학술대회발표논문, 한국정치학
회, 1998
- 강창웅, 헌법연습, 박영사, 1991
- 김철수, 한국헌법사, 1992
- , 헌법학신론, 박영사, 2007
- 김남진, 지방자치와 직접민주주의, 고시연구, 1993
- 김기옥, 한국지방자치론, 서울:삼영사, 1990
- 김성호(한국지방행정연구원), 지방자치, 1998. 3
- , 지방자치, 2000. 6
- 김광수, 선거와 선거제도, 박영사, 1997
- 김광일, 선거와 선거제도, 박영사, 1997
- 김영배, 선거운동과 선거법위반사례, 육법사, 1982
- 김운태, 정치학원론, 서울:박영사, 1993
- 김병준, 「지방선거제도의 개정방향」 한국정치학회 특별학술대회 발표논
문(전남대학교), 1998. 11
- 김중빈, “유권자의 여야성향과 투표결정 시기에 따른 정당지지.” 「선거와
한국정치」, 서울: 문원, 1998
- 공명선거실천시민운동협의회, 바람직한 선거문화 정착을 위한 공직선거 및

- 선거부정방지법 개정에 관한 의견서, 1998
- _____, 공직선거 및 선거부정방지법 개정을 위한 청원서, 1998
- 국회사무처, 「헌제현안」 공직선거 및 부정방지법 문제점검토, 제96-10호
(통권 제38호), 1996. 7
- 계희열, 헌법학(상), 박영사, 2004
- 디터놀렌. 박병석 역, 「선거제도와 정당체제」: 선거제도의 정치적효과
(서울:다다) 1994
- _____, 선거법과 정당제도, 앰애드, 2003
- 류지태, 행정법신론, 신영사, 2001
- 박기수, 선거관리 제39호, 선거관리위원회, 1993
- 박상철, 선거운동과 정치관계법, 1995
- _____, 선거운동과 선거법, 1995
- 법제처, 자치입법실무강의(제3집), 행정법제국, 1998
- 손봉숙, 한국지방자치연구, 서울:삼영사, 1991
- 성낙인, 선거법론, 법문사, 1998
- _____, 헌법학, 법문사, 2005
- 신 진, 정당과 선거제도 개혁, 충남대학교출판부, 2004
- 아렌드 레이파아트, 선거제도와 정당제, 삼지원, 1996
- 안청시·백창재, 한국정치자금제도 문제와 개선방안, 한국정치자금총서2,
서울대학교 출판부, 2003
- 양 건, 헌법연구, 법문사, 1995
- 이관희, 한국민주헌법론, 박영사, 2005
- 이원중, 국민참여시대의 한국정당, (주)나남출판, 2006
- 이정희 외, 지구촌 선거와 정당, 한국외국어대학교 출판부, 2007
- 이효성, 매체선거, 한울아카데미, 2003
- 임명재, 현행 선거법에서의 바람직한 선거운동방법, 한세정책 제10호, 한세
정책 연구원, 1995
- 장영수, 민주헌법과 국가질서, 홍문사, 1997

주명룡, 미국정치에서 배워라, 두리, 1998

중앙선거관리위원회, 외국의 선거제도 비교분석집 I, II, 2005

_____, 영국 국민투표법, 프랑스선거법, 독일연방선거법, 미국연방선거운동
관계법, 일본선거법, 2004

_____, 공직선거및선거부정방지법 연혁집, 2002

_____, 각국의회의원선거연대기, 2003

_____, 선거사무안내, 2006

_____, 제4회전국동시지방선거총람, 2006

_____, 선거관계판례집, (주)성문티디피, 2001

조기숙, 합리적 선택, 한울 1996

정대화, “선거법 개정과정.” 박병섭외, 「한국민주주의와 지방자치」. 서울:
문원, 1998

정용국, “한국의 민주주의와 지방자치.” 박병섭외, 「한국민주주의와 지방
자치」. 서울:문원, 1998

정만희, 헌법과 의회정치, 법문사, 1991

정병욱, 선거법, 박영사, 2004

정요섭, 선거론, 서울:박영사, 1993

정연정, 제17대국회의원선거에서의 후보자인터넷활용과 유권자 참여, 한국
정당학회, 한국정학회보, 2004, 3권2호

지방행정원, 지방자치 행정50년사, 지방행정원, 1999

진정력, 우리나라 국회의원선거법상의 선거운동규제에 관한 고찰, 입법조사
월보 182호, 1989

참여연대, 정치개혁과 정당정치의 발전 방향, 1998

최한수, 한국선거정치론, 문왕사, 1998

한원도, 공직선거및선거부정방지법 축조해설, 법전출판사, 1996

한태연, 헌법학, 법문사, 1985

행정자치부, 97지방선거결과집, 동양문화사, 1997

황 근, 윤두섭, 6. 27 4대 지방선거결과분석, 95정책연구과제, 서울: 한국지

방행정연구원, 1995

_____, “선거구 특성이 투표율에 미치는 영향: 제15대 국회의원 선거분석.” 한국정치학회 하계학술대회 논문집, 1992

허영, 한국헌법론, 박영사, 2004

허전, 일본에 있어서 자치입법권의 범위, 관담김윤구교수정년퇴임기념, 현대법학의 재조명, 법문사, 2004

2. 論 文

구용선, 한국의 국회의원 선거제도 변천과 역대 국회의원 선거결과 분석, 영남대학교 석사학위논문, 1988

구자선, 선거운동의 확대방안에 관한 연구, 2005

기영석, 지방선거에서의 정당참여와 선거공영제에 관한 연구, 「지역과 정책」 창간호, 목원대 지역개발연구소, 1992

김남식, 지방선거제도의 합리적 개선방안, 2000

김동근, 가상공간에서의 표현의 자유와 온라인 서비스 제공자의 책임, 기업법연구 제7집, 한국기업법학회, 2001

김래영, 선거운동규제의 헌법적 문제점에 관한 연구, 1995

김동영, 국회의원 선거제도의 일반적 고찰, 서울대학교 석사학위논문, 1986

김범식, 공직선거비용규제의불응요인에 관한 연구, 2003

김병두, 지방자치선거의 분석과 바람직한 선거문화 정착을 위한 선거법상 문제점 개선 방안에 관한 연구, 2000

김용호, 대통령 및 국회의원 선거제도의 변화, 국회보, 1996

김용환, 전국동시지방선거제도의 실태와 개선과제, 2001

김장권, 6. 27 동시지방선거 분석, 「6. 27 지방선거와 지방자치의 과제」, 한국지방자치학회 학술세미나 발표논문, 1995

김종효, 한국지방선거에 관한 연구, 건국대학교 석사학위논문, 1992

문광삼, 政治的 自由權에 관한 研究, 서울대학교 博士學位論文, 1985

- 박찬표, 제헌국회선거법과 한국의 국가형성, 한국정치학회보 제29집 제3호, 한국정치학회, 1996
- 박태섭, 선거비용제도의 실효성 확보방안, 2001
- 송경아, 6·4지방선거와 선거운동 개선에 관한 연구, 1999
- 이경학, 지방선거운동에 관한 제도연구, 1999
- 이한수, 공직선거법상의 지방선거제도에 관한 연구, 2005
- 정세욱, 지방의회의원선거분석을 위한 연구, 한국지방행정연구원, 1991
- 정영택, 선거법위반행위 유형에 대한 분석연구, 2001
- 홍관희, 통합선거법의 허점과 새로운 선거운동의 모형 탐색, 제7회 한세정책세미나 발표논문, 서울:한세정책연구원, 1995
- 현종민, 한국선거제도분석, 「사회과학논집」 제10집, 경희대사회과학대학, 1992
- 최한수, 지방자치선거에 따른 정당개혁의 과제, 나라정책연구회 제9차 심포지엄 발제논문, 1995
- _____, 6. 27 지방선거의 평가: 정당지지와 지역주의, 제5회 한국정치학회 세계학술대회발표논문, 서울: 한국정치학회, 1995
- _____, 바람직한 지방자치선거 방향, 「세계화시대의 지방화」, 여의도 연구소 제1차 심포지엄 자료집, 1995
- 최민호, 일본의 통일지방선거 (1) · (2) · (3), 지방자치 4,5,6월, 1994
- 한세정책연구원, 6. 27이후 대논란: 선거제도 및 행정구역 개편, 「한세정책」 제10호, 서울:동원, 1995

<外國文獻>

- Bartlett, Gary O. Election and Related Laws and Rules of North Carolina; 2004 edition. Thomson. North Carolina State Board of Election, 2003
- Hart, Herbert Lionel Adolphus. The Concept of Law. 오병선 역. 법의개념. 서울; 아카넷, 2000
- Goodwin-Gill, Guy S. Free and Fair Election. Geneva; Inter-Parliamentary Union, 2006
- Dahl, A, Robert. On Democracy. 김왕식 외. 민주주의 서울; 동명사, 1994
- E lcock, Howard. Local Government, 3rd ed. London: Routledge, 1994
- Coulter, Edwin M.. Principle of politics and Government, 5th ed. LA: Brown & Benchmark, 1994
- Byrne, Tony. Local Government in Britain, London: Penguin Books, 1990
- Bartels, L. "Messages Received: the Political Impact of Media Exposure." American Political Science Review. vol 87. 1993
- Gelman, Andrew and Gray King. 1990. "Estimating Incumbency Advantage Without in America." American Journal of Political Science. Vol. 34, No. 4
- Abramson P. and H. Aldrich, 1983. "The Decline of Electoral Participation in America." American Journal of Political Science. Vol. 76
- Berman, David R. (1990). State and Local Politics, Wm. C. Brown Publishers
- Patterson, T. 1994. Out of Order. New York: Vintage Books
- Popkin, S. 1994. The Reasoning Voter. Chicago: Univ. of Chicago Press
- Ware, Alan, ed. Political Parties. New York: Basil Blackwell Ltd, 1987
- Weiner, Myron, Party Politics in India: The Development of a Fioria, M.

1990. "Information and Rationality in Elections." in J. Ferejohn and J. Kuklinski, eds. Information and Democratic Process. Chicago: University of Chicago Press

