

선거운동의 형평성에 관한 연구

김범태 | 전남도립대학교

+ 국문요약 +

우리의 선거제도는 과거 권위주의 시대에는 권력을 잡은 집권당에 의한 다른 정치세력의 배제를 위한 관권선거 시비로 형평성 논란을 불러일으켰다. 오늘날에는 거대 정당들의 기득권 유지를 위한 선거제도의 입법 불비로 정당 소속 후보자(예비후보자 포함)와 무소속 후보자(예비후보자 포함), 현직 후보자와 비현직 후보자, 지역 간의 형평성 문제 그리고 경제적 요인에 의한 형평성 논란이 끊이지 않고 있다.

이처럼 선거제도와 선거운동의 형평성 논란은 결국 기존 정당에 대한 불신과 함께 정치에 대한 불신으로 이어져 선거의 중요한 기능인 정치권력의 정당성의 확보와 국민의 정치적 의사의 표출이 왜곡될 수 있다는 점이다.

현직(의원, 단체장 등)이든 비현직이든 정당 소속과 무소속의 경우 선거운동의 형평성의 문제가 있고, 특히 비현직의 경우 정치관계법상의 제약으로 인하여 선거운동에서 가장 중요한 자신을 알릴 수 있는 방법이 제한적일 수밖에 없다.

따라서 이 논문은 선거운동의 형평성 문제와 관련 쟁점으로 대두되고 있는 공직선거법 등 관련법의 문제점을 살펴보고, 개선방안을 제시하고자 한다.

I. 문제의 제기

오늘날 대의제 민주주의하에서 대의정치를 위하여 선출되는 대표는 선거라는 제도를 통해서 정당한 권력을 쟁취하기도 하고 선거를 통해서 국민들로부터 심판을 받기도 한다. 그리고 선거는 주권자인 국민이 국가기관이나 지방자치단체를 구성하는 대표를 뽑고 정책결정에 참여할 수 있는 수단이나 방법으로서 다양한 기능을 하고 있다. 앤드류 헤이우드(Andrew Heywood 2010)에 의하면 “선거는 정치인 충원기능, 대표성의 제공 기능, 정부형성 기능 그리고 정책에 대한 영향 등 ‘상향적’ 기능과, 다른 한편 급진적 이론가들에 의한 ‘하향적’ 기능을 강조하고 있는데 정당성의 형성 기능, 여론 형성 기능, 엘리트 강화 기능 등이다.” 이러한 기능을 원만히 수행하기 위해서 선거에서 요구되는 지도이념이 있다. 그것이 바로 자유와 공정의 원리이다. 그것은 바로 선거운동이 외부로부터 부당하게 간섭받거나 침해받지 않고 자유롭게 표출되도록 해야 한다는 의미이다(이현출 2003). 이러한 선거가 공정하지 못하거나 제도로써 선거제도가 형평성에 맞지 않는다면 권력을 쟁취했다더라도 정당한 권력이라고 말할 수는 없다. 따라서 선거제도에 있어서 선거운동의 형평성 확보는 정당한 권력을 창출하는 밑거름이라고 할 수 있다.

이처럼 선거운동의 형평성은 선거의 핵심가치인 기회의 균등이라는 점과 공정성이라는 점에서 대의정치를 위한 대표자의 선출을 비롯한 대표민주제와 함께 매우 중요하다. 더구나 대표자를 선출하는 데 결정적인 영향을 미치는 선거제도는 국민주권의 원리와 대의제 민주정치를 구현하기 위한 핵심요소이다. 이러한 선거제도와 관련 우리 공직선거법은 제1조에서 선거의 공정성 확보와 선거관련 부정방지를 통하여 민주정치 발전에 기여하고자 한다고 밝히고 있다(김범태 2015).

그러나 선거 때마다 등장하는 선거제도의 개선과 관련 각 정당의 힘겨루기는 국민들의 생각과는 전혀 딴 방향에서 논의되다가 각 정당의 적당한 타협에 의해 개정되고 마는 현실을 수없이 보아왔다.¹⁾ 이는 우리 정치 현실을 제대로 파악하지 못한 입법권을 가진 국회의 직무유기라고 할 수 있는 바, 입법과정에서 충분히 논의하고 합리적인 방안을 국민들의 법 감정에 맞도록 개정해야 함에도 불구하고 자신들의 기득권 지키기에 급급하여

1) 제20대 총선을 불과 6개월여 앞둔 현재까지 선거구 획정을 비롯한 아무런 결과물을 내놓지 못하고 있는데, 여기에는 공천권을 쥐락펴락하고 있는 당의 기득권세력들이 ‘안심공천’이니 ‘오픈프라이머리’니 하면서 좋은 선거제도인 것처럼 포장하고 있으나 실은 자파의 지역구를 둘러싼 쟁탈전에 다름 아니라고 할 수 있다.

입법을 하고 있기 때문이다.

지난 제18대 대선 당시 소위 '안철수 현상'은 국민들의 새로운 정치에 대한 욕구가 얼마나 강렬했는가를 그대로 보여준 사례라고 할 수 있다. 지금까지 되풀이되고 있는 우리 정당의 비민주적 행태에 대한 개혁, 즉 당내민주주의는 말할 것도 없고 다수당의 횡포에 가까운 비민주적인 국회 운영은 그대로 선거제도의 형평성 논란으로 이어지고 있다. 현 19대 국회에서 정치개혁에 대한 구체적인 요구는 헌법재판소의 결정에 따른 선거구 획정을 비롯한 선거제도의 개혁인데 아직까지 한 발짝도 못나가고 있는데 결국 시간에 쫓긴 나머지 줄속으로 선거제도가 만들어지지 않을지 걱정이다.

이러한 원인은 어떤 선거제도라 할지라도 우리나라처럼 정치적 지역패권주의가 당락에 영향력을 미치는 선거풍토에서 필연적으로 나타날 수밖에 없는 '정당공천=당선'으로 이어지기 때문이다. 곧 정치적 지역패권주의에 의해 정당공천이 당선에 결정적으로 영향을 미치고, 결과적으로 유권자는 대표자 선택에 대한 무관심으로 사실상 대표자 선택권을 박탈당하는 결과를 초래하기 때문에 선거제도를 둘러싼 각 정당 간의 힘겨루기가 더욱 치열해질 수밖에 없다. 대의제 민주정치의 성패는 공직선거 입후보자의 선거운동에서부터 유권자의 실질적인 참여가 매우 중요하다. 이를 위한 대전제가 선거제도의 형평성 확보이고, 이것이야말로 민주주의의 핵심가치인 선거의 기회균등과 공정성을 담보하는 것이라 할 수 있다.

대의제 민주정치에서 유권자들의 정치참여가 저조한 것은 불합리한 선거제도에 따른 현직 의원 등 기득권자들에게만 유리한 게임의 룰 때문에 선거운동이 공정하지 못하다고 믿기 때문이다.

이처럼 선거운동의 형평성과 관련해서는 선거운동의 자유와 공정성 연구 등에서 대다수 학자들이 약간씩 언급하고 있을 뿐, 이현출(2003)이 의미 있게 연구한 바 있다. 이 논문은 선행연구에서 나타나는 문제점과 개선방안이 설득력을 얻기 위해서는 무엇보다 우리나라의 정치적 지역패권구도가 사라져야 하고, 이를 보완하기 위해서는 정당명부식 비례대표제의 확대 등 근본적인 선거제도의 개혁이 전제되어야 함을 주장한다. 왜냐하면 정치적 지역패권주의가 정치신인과 소수 정당 후보자들의 정치진입을 막고 오로지 거대 정당 소속 후보자만이 당선되는 구조가 되어 거대정당들이 선거법의 개정을 외면하고 있기 때문이다.

따라서 이 논문은 국민의 기본권인 정치적 참여가 선거운동의 자유로부터 태동된다는 점에서 선거운동의 형평성 확보가 매우 중요함을 지적한다. 곧 선거운동에서 공정성 확보의 관건은 후보자(예비후보자 포함) 간의 형평성 논란으로부터 자유로워야 된다는 점에서

모든 후보자에게 선거운동의 기회균등이 매우 중요하다고 보아 그에 따른 문제점과 개선 방안을 고찰하고자 한다.

이를 위해 선거제도 중에서 선거운동과 관련 형평성 논란이 일고 있는 현직 후보자와 비현직 후보자, 정당 소속 후보자와 무소속 후보자, 도시지역과 농어촌지역 간의 문제 등을 중심으로 공직선거법과 정치자금법 등에 나타난 형평성의 문제점 및 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.

II. 선거운동의 형평성과 관련법 검토

1. 형평성의 일반적 의미와 선거운동의 형평성

일반적으로 형평성의 사전적 의미는 동등한 자를 동등하게, 동등하지 않은 자를 동등하지 않게 취급하는 것을 의미한다. 그리고 행정이념으로서의 사회적 형평성은 미국에서 신행정론의 등장과 함께 강조되기 시작하였다. 신행정론자들은 미국 사회의 관료제가 비민주적·공리주의적인 효용 개념에 사로잡혀 정치·경제적으로 소외계층에 대한 무관심으로 사회적 불평등이 심하다면서 이를 극복하기 위해서는 행정가가 사회적 형평을 실현하여야 한다고 주장한다. 사회적 형평성은 존 롤스(John Rawls; 황경식 역 1985)의 “모든 사람은 다른 사람의 유사한 자유와 양립할 수 있는 가장 광범위한 기본적 자유에 대하여 동등한 권리를 가져야 한다.” 그리고 “사회적·경제적 불평등은 다음 두 조건을 만족시키도록 조정하여야 한다. 즉 그 불평등이 모든 사람에게 이익이 되리라는 것이 합당하게 기대되고, 모든 사람에게 개방된 직위와 직책에 결부되어야 한다.”는 정의의 두 원칙으로부터 진전된 개념이라고 할 수 있다.

특히 제1원칙인 시민의 기본적 자유의 하나인 정치적 자유인 선거권과 피선거권과 관련 모든 사람은 동등한 권리를 가져야 함을 의미하고, 공정한 절차는 그것이 실제로 진실되게 수행되었을 경우에만 그 결과에 고정성을 부여하게 된다(존 롤스; 황경식 역 1985).

제2원칙인 차등원칙은 개인의 자질이나 능력차이가 아니라 그들이 처한 환경의 차이를 교정하려는 원칙이다(Michael J. S; 이양수 역 2012). 즉 사회적 형평성이 추구하는 목적은 공정한 절차에 따른 사회적 불평등의 상태를 개선하는 것이라고 할 수 있다.

이처럼 사회적 형평성은 평등이라는 개념을 떠올리게 된다. 사회적 형평성이란 동등한 자유(equal liberty)와 합당한 평등(just equality)이라는 규범적 가치의 종합이다. 사회적 형평성이란 사회적 문제가 발생할 때 사회의 여러 가치가 중립적일 수 없다는 전제하에 개인의 가치추구로 인하여 발생하는 사회적 불평등을 공정한 절차에 따라서 제거하는 데 목적이 있는 개념이다. 즉 규범적 가치인 사회적 형평성이 발생된 불평등 문제의 해결을 위한 공정한 기준이 되어야 하는 것을 의미한다(차하순 1983).

프레드릭슨(Frederickson)은 사회적 형평성을 ‘정의’와 동일한 의미로 해석하여 형평성은 공정성과 정당성, 그리고 올바른 처우의 정신과 습관을 말하며, 법적인 측면을 넘어서 윤리적인 측면에서 고려되어야 한다고 강조했다. 사회적으로 불평등이 허용되는 조건은 최소 수혜자에게 최대 이익이 주어지며 이와 관련된 직책과 직위가 모든 사람들에게 개방되어 있는 경우라고 말하고 있다(임의영 2003).

이와 같이 사회적 형평성은 자원이나 지위의 공평한 배분과 관련된 개념으로 사회적 약자의 보호가 그 출발점이다. 따라서 선거운동에서 형평성의 경우도 정치·경제·사회적으로 불리한 입장에 있는 후보자(예비후보자 포함)가 기회의 균등과 동등한 방식의 선거운동을 할 수 있어야 선거의 공정성이 담보된다고 할 수 있다.

우리 「공직선거법」은 제1조에서 “선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고”하여 국민의 자유로운 의사와 공정성 담보를 통해서 선거가 정당성을 확보할 수 있다고 규정하고 있다. 이 규정은 존 롤스가 주장한 것처럼 선거운동에 있어서도 모든 후보자에게 동등한 권리가 주어져야 함은 물론 차등 원칙이 적용되더라도 어떤 후보자에게도 불리하게 적용되어서는 안 된다는 것을 의미한다.

2. 관련법 검토

1) 헌법상 선거운동의 형평성

우리 헌법은 제41조와 67조에서 선거의 대원칙인 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙을 천명하고 있다. 여기서 평등선거는 「헌법」 제11조 제1항²⁾의 평등권 보호가 선거제도에 적용된 것이라 할 수 있다. 그리고 공직선거법에서는 ‘선거운동’을 “당선되거나 되게 하

2) 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

나 되지 못하게 하기 위한 행위"라고 규정하고 있다. 이처럼 선거운동의 형평성은 정치적 기본권을 실현하는 한 형태로서 평등권 보호라는 측면에서 결코 침해당해서는 안 된다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 또한 우리 헌법은 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권(제24조)과 공무담임권(제25조)을 가진다고 규정하고, 제116조 제1항에서는 "선거운동은 법률이 정하는 범위 안에서 하되 균등한 기회가 보장되어야 한다."고 규정하고, 제2항에서는 "선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다."고 하여 선거공영제의 원칙을 천명하고 있다. 이는 모든 국민에게 선거권과 공무담임권을 가질 수 있도록 하고 선거의 핵심가치인 공정성을 확보하기 위한 대전제로서 선거에 참여하는 모든 후보자(예비후보자 포함)에게 선거운동에서 '선거관리공영제'와 '선거비용공영제'를 통한 선거운동의 기회 균등을 보장하기 위한 규정이라고 할 수 있다.

대의제 민주정치에서 국민의 주권행사는 선거에서의 투표권 행사이다. 선거를 통해 선출된 후보가 민주적 정당성을 확보하여 국가기관으로서 국가의사를 결정·집행할 수 있는 자격을 얻게 된다는 점에서 선거는 국민이 국가기관을 담당할 인물을 투표라는 행위로 선택하는 행위이다. 따라서 인물선택 행위에 있어 선거운동은 선거과정의 정당성과 불가분의 관계를 갖는다고 할 수 있는 바, 선거운동이 형평성에 맞지 않을 경우 선거 자체가 비민주적인 것으로 전락할 수밖에 없다. 이처럼 선거는 헌법상의 대원칙인 보통·평등·직접·비밀·자유선거의 원칙을 준수할 것을 요구하고 있고, 이 원칙이 지켜졌을 때 민주적인 선거라고 할 수 있으며, 이러한 선거를 통해서 당선되었을 때 민주적 정당성을 확보할 수 있다(김선택 2000).

헌법상 평등선거는 모든 선거인이 '1인 1표, 1표 1가'라는 선거운동의 형평성 확보를 위한 전제인 동시에 국민의 기본권 보장을 위한 제도이다. 따라서 우리 「헌법」 제24조와 25조 그리고 제116조는 선거운동의 기회균등과 공정성 확보를 위한 규정이라고 할 수 있으며, 헌법상 평등권 실현이라는 관점에서 기회의 균등을 천명함으로써 공직자를 선출하는 과정에서 후보자 간에 형평성에 맞게 선거운동이 이루어져야 함을 요청한 것이라 할 수 있다.

2) 정당법 및 정치자금법과 선거운동의 형평성

우리 「정당법」 제37조 제1항은 "정당은 헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다."고 규정하여, 정당은 공직후보자의 추천에서부터 선거운동에 이르기까지 후보자의 당선을 위한 다양한 활동을 할 수 있도록 헌법과 법률에 의해 보장을 받고 있다고 할 수 있다.

이러한 정당 활동 중에는 현직은 말할 것도 없고 비현직이라 할지라도 다양한 정당 활동을 매개로 자신을 알릴 수 있는 사실상의 선거운동을 할 수 있다.

그리고 동법 제39조(정책토론회)에서도 「공직선거법」 제8조의7(선거방송토론위원회)의 규정에 의해 보조금 배분대상 정당이 방송을 통하여 정당·정책을 알릴 수 있도록 하기 위하여 임기만료에 의한 공직선거의 선거일 전 90일부터 선거일까지를 제외한 기간 중 연 2회 이상 중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회를 개최하여야 한다고 규정하고, 공영방송사는 정책토론회를 당해 텔레비전방송을 통하여 중계 방송하여야 하며, 그 비용은 공영방송사가 부담한다고 규정하고 있다.

한편 「정치자금법」 제6조에서는 국회의원(당선자 포함)과 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 정당의 대통령선거 경선후보자, 지역구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내 경선후보자, 지방자치단체의 장 선거의 후보자는 후원회를 지정하여 둘 수 있도록 규정하고, 제9조에서는 지역구 국회의원과 지역구 국회의원 후보자는 사무 처리를 위하여 사무소와 연락소를 둘 수 있고, 유급 사무직원을 둘 수 있도록 하였다.

이처럼 정당법 제37조 제1항과 제39조 그리고 정치자금법 제6조와 9조는 사실상 정당소속 정치인과 현직 정치인 위주의 법 규정이고 무소속이나 정치신인을 위한 규정은 아니다.

3) 공직선거법과 선거운동의 형평성

「공직선거법」은 제1조에서 “「대한민국 헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 하여 선거운동의 자유와 공정성 확보가 민주정치 발전의 초석임을 규정하고 있다. 동법 제7조에서는 “선거에 참여하는 정당 후보자 및 후보자를 위하여 선거운동을 하는 자는 선거운동을 함에 있어(…) 공정하게 경쟁하여야 하며(…) 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니 된다.”고 하여 선거운동에서 후보자 간의 공정한 경쟁을 요구하고 있다.

특히 제111조(의정활동 보고) 제1항에서는 “국회의원 또는 지방의회의원은 보고회 등 집회, 보고서, 인터넷, 문자메시지, 송·수화자 간 직접 통화방식의 전화 또는 축사·인사말을 통하여 의정활동(선거구활동·일정·고지, 그 밖에 업적의 홍보에 필요한 사항을 포함한다)을 선거구민에게 보고할 수 있다. 다만, 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원선거 및 지방자치단체의장선거의 선거일 전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 그 밖에

명목 여하를 불문하고 의정활동을 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하는 외의 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다.”고 규정하고, 제2항에서는 “국회의원 또는 지방의회의원이 의정보고회를 개최하는 때에는 고지벽보와 의정보고회 장소표지를 첨부·게시할 수 있으며, 고지벽보와 표지에는 보고회명과 개최일시·장소 및 보고사항을 게재할 수 있다.”고 규정하고 있다.

한편 제145조(당사 게시 선전물 등의 제한) 제1항은 “정당은 선거기간 중 구호, 그 밖에 정당의 홍보에 필요한 사항과 당해 당부 명 및 그 대표자 성명, 해당 정당이 추천한 후보자의 기호·성명·사진·경력 등에 관한 사항을 게재한 간판·현판 또는 현수막을 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 당해 당사의 외벽면 또는 옥상에 설치·게시할 수 있다.”고 규정하고, 제2항에서는 “「정치자금법」에 따른 후원회의 사무소에는 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 간판을 달 수 있다.”고 규정하고 있다.

그 밖에 제53조(공무원 등의 입후보), 제57조의3(당내경선운동), 제61조의2(정당선거사무소의 설치), 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회), 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회), 제89조(유사기관의 설치금지), 제90조(시설물설치 등의 금지), 제137조(정당·정책의 신문광고 등의 제한), 제138조(정당·정책홍보물의 배부제한 등), 제139조(정당 기관지의 발행·배부제한), 제140조(창당대회 등의 개최와 고지의 제한), 제141조(당원집회의 제한) 등은 선거운동의 형평성과 관련한 규정들이다.

III. 선거제도와 형평성의 쟁점

1. 선거운동 형평성 문제의 실태

대의제 민주주의체제 아래서 정당한 권력은 공정한 선거를 통해서 얻을 수 있다. 그런 의미에서 보면 선거운동은 권력을 추구하는 자가 스스로 정치체계의 구성원이 되기 위한 운동이고, 유권자의 입장에서 보면 자신들의 선호를 정부에 반영시키기 위한 수단으로서 기능한다는 점에서 그 의미가 크다고 하겠다(이현출 2003).

우리의 정치 현실을 보면 소선거구 다수대표제와 선거운동에서의 형평성의 제약으로 인하여 소수세력과 정치신인의 참여가 어렵게 되어 결과적으로 사표(死票)의 발생에 따른

대표성의 왜곡이 발생하게 된다. 과거 권위주의 시절에는 선거운동 형평성 문제가 관권선거 시비나 정치자금의 편파성 등 여·야 간의 불공정 시비에서 발생했다. 그러나 오늘날에는 정당소속 후보와 무소속후보, 현직 후보와 정치신인 또는 원외후보 간의 문제에서 형평성 문제가 더 심각하게 제기되고 있다. 따라서 이러한 문제 인식을 바탕으로 이하에서는 선거운동 방식에 있어서 형평성 문제를 국회의원선거를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 정당 소속과 무소속 후보자 간의 형평성

오늘날 대의제 민주주의 국가에서 등장한 정당국가 이론은 정당이 국민의 정치적 의사형성에 기여한다는 점에서 다양한 정당 활동을 보장하고 있고, 이러한 정치적 의사형성의 참여에 있어 가장 중요한 것이 선거를 통한 참여라고 할 수 있다(헌법 제8조 제2항). 이처럼 헌법상 정당제도의 취지를 감안할 때 선거운동기간 전에 정당 활동의 일환으로 전개하고 있는 당원의 연수, 당원모집, 당원 단합대회 등 무소속 후보와의 차등은 인정할 수밖에 없다.

이처럼 정당 소속의 후보자는 후보자 추천, 당내 경선, 정당 사무소 설치, 선거방송토론위원회 주최 대담·토론회, 선거방송토론위원회 주최 정책토론회, 시설물 설치, 정당·정책의 신문광고, 정강·정책의 방송연설, 정강·정책 홍보물 배부, 정책 공약집 배부, 정당 기관지 발행, 창당대회, 당원집회, 당원모집, 당사 게시 선전물 등은 정당국가화 경향에서 필연적으로 나타날 수밖에 없는 정당 활동이라고 할 수 있다. 그러나 이 같은 선거제도는 정당 소속 후보자들의 경우 정당 활동이라는 미명하에 사실상의 사전 선거운동을 하는 것이라고 할 수 있으나 무소속 후보의 경우 어느 것 하나도 할 수 없어 형평성에 어긋난다고 할 수 있다.

특히 선거방송토론위원회 주최 대담·토론회의 경우 무소속 후보자는 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자만이 참여할 수 있도록 공직선거법에서 규정하고 있다. 이러한 규정은 정치신인의 경우 사실상 대담·토론회에 참여할 수 없어 기회의 균등이나 형평성에 어긋난다는 측면에서 문제가 많다.

선거방송토론위원회 주최 정책토론회의 경우도 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이나 직전 대통령선거, 비례대표 국회의원선거 또는 비례대표 시·도의원선거에서 전국 유효투표 총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당만이 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일부터 후보자등록 신청개시일 전일까지 정당의 대표자 또는 그가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회를 월 1회 이상 개최할 수 있도록 허용한 공직선거법 규정은 오늘날 선거

〈표 1〉 정당 소속 현직과 원외 그리고 무소속 후보자의 선거운동의 차이(국회의원 중심)

구분	정당 소속 현직 의원, 후보	정당 소속 원외 후보	무소속 후보자	관련법조항 (공선법)
후보자 추천	정당 추천장		300~500 선거인 추천	47.48조
의정보고회	선거일전 90일까지	해당 없음	해당 없음	111조
당내 경선	홍보물 발송 1회, 옥내에서 합동연설회, 토론회 가능		해당 없음	57조의 3
정당 선거사무소	선거일 전 120일부터 가능		해당 없음	61조의 2
선거방송토론위원회 주관 대담·토론회	5인 이상 소속정당, 직전 각종 선거 득표율 3/100 이상 득표한 정당		4년 이내 선거 10/100 득표, 여론조사 5/100 이상	82조의 2
선거방송토론위원회 주관 정책토론회	선거일전 90일부터 후보자등록신청개시일 까지, 대담·토론회 조건으로		해당 없음	82조의 3
시설물 설치	통상적인 정당 활동은 가능		해당 없음	90조
정강·정책의 신문 광고	선거일전 90일부터 선거기간개시일 전까지 일간신문 등에 총70회		해당 없음	137조
정강·정책의 방송 연설	선거일전 90일 속하는 달 초일부터 선거 기간개시일 전일까지 1회 20분 이내 TV, 라디오별로 월 2회		해당 없음	137조의 2
정강정책 홍보물 배부	선거기간 중 당원에게		해당 없음	138조
정책 공약집 배부	통상적 방법으로 판매		해당 없음	138조의 2
정당기관지 발행	발행주기 2회 이내인 때, 2회 이내		해당 없음	139조
창당대회 등	합당·개편·후보자선출대회 등 사회통념상 범위 내 외부인 초청가능		해당 없음	140조
당원집회 등	단합·수련·연수·교육 등, 선거일 전 30일까지 가능		해당 없음	141조
당원 모집 등	선거기간 중에만 불가		해당 없음	144조
당사 게시 선전물	선거기간 중 당사와 외벽에 후보자 홍보 사항 설치 가능		해당 없음	145조
후원회	상시 가능	후보등록 후 가능	후보등록 후 가능	정치자금법

주: 이현출, “선거운동방식의 문제점과 공평성 확보방안,” 한국선거학회 창립학술대회(2003), 자료집 7면 〈표 1〉을 재구성

운동에서 매스 미디어가 차지하는 비중을 감안했을 때 무소속 후보자에게는 더욱 불공정한 선거제도라고 할 수 있다.

한편 선거운동기간을 제외하고 선거가 임박한 시기에 있어서 정당은 신문과 정기간행물에 의한 정강·정책의 홍보, 당원·후보지망자의 모집, 당비모금, 정치자금 모금 또는 선거에 있어 당해 정당이나 추천 후보자가 사용할 구호·도안·정책, 그 밖에 선거에 관한 의견 수집을 위한 광고를 할 수 있다. 즉 임기만료에 의한 선거 시 정당의 중앙당이 선거일 전 90일부터 선거기간개시일 전일까지 일간신문 등에 총 70회 이내에 걸쳐서 광고를 할 수 있지만 무소속은 아무것도 할 수 없다.

그리고 정당은 임기만료에 의한 선거 시 방송시설을 이용하여 정강·정책을 알리기 위한 방송연설을 하는 때에는 정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 자가 행하되, 선거일 전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간개시일 전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선거기간개시일 전일이 해당 달의 10일 이내에 해당하는 경우에는 1회) 이내 할 수 있으나 무소속은 할 수 없다.

아울러 정당은 창당대회, 전당대회, 개편대회 그리고 당대표나 후보자 선출대회 등을 통하여 당의 이미지를 개선하거나 소속 후보자에 대한 직·간접적인 선전효과를 가져옴으로써 선거에서 유리한 위치를 점하게 된다. 특히 이 과정에서 사회통념상 범위 내에서 외부인을 초청하여 정당의 행사를 할 수 있도록 공직선거법에서 허용하고 있다는 점에서 정당 활동이지만 사실상 사전 선거운동으로 의심할 수도 있는데다 무소속 후보자는 이러한 기회가 전혀 없다는 점에서 형평성의 문제가 있다.

〈표 1〉에서 드러난 것처럼 정당 소속 후보자는 정당 활동 명목으로 사실상 사전 선거운동을 하고 있지만 무소속 후보자는 아무것도 할 수 없어 형평성 논란이 끊이지 않고 있다. 이러한 형평성 논란은 정치적 지역패권주의가 지배하는 우리 정치 현실에서 “정당 공천=당선”으로 귀결되는 정치문화가 존속하는 한, 정당 소속 후보자의 활동은 아니지만 정당 활동의 이름으로 행하여지는 여러 활동은 무소속 후보자의 입장에서는 불공정한 선거운동이라고 할 수 있다.

결국 정당국가화 경향에 따른 이런 현상은 결국 무소속 후보자를 차별하는 문제로서 형평성을 침해할 우려가 있다. 독일에서도 대중민주주의에 있어서 정당국가적 현상은 일반적이라 할 수 있지만 1970년대 이후 정당국가 자체에 대한 위기의 징후들이 나타남에 따라 정당국가론에 대한 비판이 주류를 이루고 있다(김문현 1996).

비판의 주된 논거는 선거권자의 소수만이 정당의 일원으로 참여하고 정당이 국민의 정치적 의사형성을 독점하는 것이 아닌 현실에서 정당국가의 논리를 너무 강조하는 것은

정당하지 못하다는 것이다(이현출 2003). 특히 우리 정당은 특정인 중심의 특정 지역을 기반으로 한 조직구조를 갖고 있어 정당의 민주화가 진전되지 못한 가운데 있다. 이런 특성상 거대정당의 공천은 곧 당선으로 이어지고 인물중심 거대정당을 중심으로 공천경합이 치열해지는 이면에 정치현금으로 불리는 음성적이고 불법적인 거래가 이루어지고 있어 근본적인 형평성 문제를 불러일으킨다.

이처럼 정당 소속 후보자와 무소속 후보자 간의 차별화는 곧 당락을 좌우할 수도 있다는 점에서 정당공천의 민주성과 합리성 등이 결여된 정당공천 후보자가 당선으로 이어질 경우 이는 왜곡된 민의가 그대로 반영되는 결과를 가져올 우려가 있을 뿐만 아니라, 유능한 정치신인의 정치진입을 가로막아 정치발전의 걸림돌로 작용할 수 있다.

2) 현직과 비현직 후보자 간의 형평성

현직 후보자와 비현직 후보자 간에는 많은 차이가 있음은 익히 알려져 있다. 우선 현직 후보자는 당해 지역 선거구는 물론 인근 선거구의 공식·비공식 행사에 참여함으로써 직접 선거구민들과의 접촉을 통해 선거구민으로부터 인지도를 높일 수 있을 뿐만 아니라 이를 활용하여 지지도로 연결시킬 수 있는 이점을 갖고 있다. 특히 의정활동 보고에 있어서 현직 예비후보자는 현직의 이점을 이용하여 의정활동 보고 행사를 활용한 사실상의 선거운동을 할 수 있다는 점이다. 의정활동 보고의 내용은 제한이 없을 뿐만 아니라, 임기 중 거의 모든 기간에 걸쳐 의정활동 보고를 할 수 있어 이런 기회를 전혀 갖지 못하는 비현직 후보자에게는 형평성 문제가 발생한다(김범태 2008).

특히 현직 후보자는 선거일 전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 그 밖에 명목 여하를 불문하고 의정활동을 보고할 수 없다고 규정하였으나, 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하는 방법으로 의정활동을 보고할 수 있도록 허용하여 사실상 의정보고회라는 이름으로 상시 선거운동을 할 수 있다고 해도 과언이 아니다. 비현직 후보자의 입장에서는 의정활동 보고회가 사실상 사전 선거운동으로 비취질 수 있다는 점에서 형평성에 맞지 않아 불공정한 선거제도로 인식할 수밖에 없다. 이러한 의정활동 보고회의 문제점에 대하여 국민의 대표기관인 국회의원이 주권자인 국민의 의사를 대변하여 행하는 의정활동에 대하여 당연히 보고해야 한다는 관점에서 이해될 수도 있다. 그리고 헌법재판소는 의정활동 보고의 위헌성 여부에 대하여 1996년 이래 평등권을 침해하지 않고 선거운동의 기회 균등 보장 원칙에 위배되지 않는다는 입장을 견지하고 있다.³⁾ 현재는 의정보고회 등에 관한 헌법소원 사건 결정문에서 “국회의원의 의정보고회는 자신을 선출한 선거구민에게 의정활동을 보고하는 국회의원 고유의 직

무활동인 만큼 선거의 공정을 해치지 않는 범위 내에서 자유롭게 허용되어야 한다.”며, “의정보고회를 사실상 선거운동으로 이용하는 것은 이 조항 때문이 아니라 사전 선거운동을 제대로 단속치 못한 집행의 불철저 때문”이라면서, “정당의 당원 단합대회, 당원교육, 당직자 회의 역시 정당의 통상적인 활동에 불과하며 이를 지나치게 제한하는 것은 의회민주주의의 원칙에 어긋나는 것”이라고 판단했다.

현재의 판단의 취지는 현직 후보자의 의정활동 보고는 국민의 대표기관으로서 국회의 원이라는 지위에서 당연히 행하는 의정활동 보고일 뿐, 의정활동 보고회라는 명목으로 이루어지는 선거운동은 아니라는 논지다.

그러나 김문희, 황도연, 정경식, 신창언 재판관 등은 의정보고회 규정과 관련, “의정활동 보고는 선거에서의 자신의 당선에 직·간접으로 영향을 미치는 선거운동 행위로 보아야 하며 이는 사전 선거운동이 엄격하게 금지된 일반 예비후보자에 비해 더 긴 기간 동안 더 많은 선거운동의 기회를 갖게 되는 불균형이 생긴다.”면서 위헌의견을 냈다.

결국 현직의 경우 예비후보자 신분으로도 의정보고회라는 형태로 선거운동을 할 수 있으나 비현직 예비후보자나 무소속 예비후보자의 입장에서는 유사한 형태의 선거운동도 할 수 없다는 점에서 형평성에 어긋난다고 할 수 있다.

한편 현직 후보자의 경우 ‘통상적인 정당 활동’과 ‘직무상·업무상 행위’는 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 보지 않는다고 규정하고 있다.⁴⁾ 이 규칙 중 ‘통상적인 정당 활동’과 관련 “정당이 민원상담을 행하는 당사에 민원상담에 관한 안내사항과 정당명을 게재한 간판 등을 게시하는 행위”, “정당이 자연보호 활동 또는 대민봉사활동 등을 하면서 그 행사 장소에 정당명과 행사명을 게재한 현수막을 설치·게시하는 행위” 그리고 ‘직무상·업무상 행위’로서 “직업상의 사무소나 업소에 그 대표자의 성명이 표시된 간판을 게시하는 행위”와 “국회의원 및 지방의회의원이 자신의 직무 또는 업무를 수행하는 상설사무소에 그 직명·성명과 업무에 관한 안내사항이 게재된 간판 등을 게시하는 행위” 등은 「공직선거법」 제90조 제2항 제2호에서 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 보지 아니한다고 규정하고 있다.

여기서 ‘통상적인 정당 활동’은 지나치게 추상적이며 포괄적인 규정으로서 위헌 소지가 있을 뿐만 아니라, 현직의 경우 다른 방법으로도 무소속 후보자나 정치신인에 비하여 자

3) 현재, 1996. 3. 28. 선고, 96헌마9 등. 현재는 선거운동 기간 전에 현역의원 의정보고회와 정당 후보자의 당원단 합대회 등을 허용한 「공직선거 및 선거부정 방지법」 제111, 141, 142, 143조에 대해 합헌결정을 내렸다.

4) 「공직선거관리규칙」 제47조의2(선거에 영향을 미치는 시설물 등의 예외) 참조.

신을 알릴 수 있는 기회가 많이 주어지고 있는데도 '통상적인 정당 활동'과 '직무상·업무상 행위'라고 하여 공직선거법에서 허용하고 있는 것은 무소속 후보자나 정치신인의 경우 이러한 활동과 행위를 할 수 없다는 점에서 형평성 논란을 가져올 수 있다.

3) 선거운동 기간과 형평성

선거운동의 기간을 제한이 없이 무한정으로 허용할 경우 후보자 간의 지나친 경쟁으로 선거관리가 곤란해지고 부정행위의 발생을 막기 어렵게 된다. 또한 후보자 간의 무리한 경쟁의 장기화는 경비와 노력이 지나치게 들어 사회경제적으로 많은 손실을 가져올 뿐만 아니라 후보자 간의 경제력의 차이로 불공평이 생기게 된다.

헌법재판소도 “선거운동 기간을 제한하고 그 기간 전에 하는 선거운동을 처벌하는 것은 그 입법목적, 제한의 내용, 우리나라에서의 선거의 태양, 현실적 필요성 등을 고려할 때에 선거운동의 자유를 과도하게 제한하는 것으로 볼 수 없다.”고 판시하고 있다.⁵⁾

현행 공직선거법의 규정처럼 선거운동의 기간을 특정하고 그 외의 기간에 하는 선거운동을 모두 위법한 것으로 보는 취지는 각 후보자로 하여금 기회균등을 보장하고 선거분위의 상시화로 인한 과열 경쟁 및 낭비를 방지하고자 함이다.

그럼에도 불구하고 선거운동 기간의 제한은 선거의 과열을 예방하기 위한다는 목적이 있지만 유권자의 입장에서는 후보자에 대한 정보 접근이 어려워 알권리 내지 인물 선택의 자유에 일정한 제약을 받는다고 할 수 있다. 더구나 지금은 군중집회나 정당연설회 같은 선거방식이 아니고 미디어에 의한 선거가 확대되었다는 점에서 굳이 선거기간을 한정할 필요는 없다고 본다(탁진영 2004).

또한 이러한 법 규정에도 불구하고 선거제도의 큰 대의라 할 선거의 자유성과 공정성 확보야말로 대의민주주의의 척도라 할 것인 바, 선거운동 자유를 지나치게 제한하는 것은 국민의 자유로운 선택권을 제한할 수 있을 뿐만 아니라, 자칫 선거의 주체가 되어야 할 선거인의 정치적 선거운동을 수동적 지위로 두게 하여 선거의 왜곡 현상을 낳게 할 우려가 있으므로 장기적 관점에서 과도한 제한은 피하는 게 옳다고 본다(정만희 2002).

특히 선거운동 기간의 지나친 제한은 정치신인과 무소속 후보자들에 대한 규제로 이어질 수밖에 없고 기존의 거대 정당 및 현직 의원의 경우는 선거운동기간을 사실상 연장할 수 있게 됨에 따라 선거운동 기간의 기회균등이라는 측면에서 문제가 있다. 「공직선거법」 제58조 제1항 단서 규정은 선거운동의 예외를 인정한 것으로서 엄밀한 의미에서 보면

5) 헌재결 1995. 11. 30. 94 헌마 97.

너무 추상적인데다 모호하여 많은 논란을 불러일으키고 있다(김범태 2008). 선거운동의 예외 규정을 구체적으로 살펴보면, 예컨대 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시, 통상적인 정당 활동, 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지로 전송하는 행위 등으로 선거운동으로 보지 아니 한다고 규정하고 있는데, 이와 관련 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시 규정과 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 등의 규정은 구체성이 없어 헌법의 명확성의 원칙에 위배될 소지가 많다.

그러나 선거운동의 예외적 규정으로서 ‘통상적인 정당 활동’을 선거운동으로 보지 않는다는 규정은 ‘통상적인 정당 활동’의 개념자체가 객관화되지 못하고 사전 선거운동의 논란을 불러올 수 있음은 물론 이러한 정당 활동에 소요되는 비용은 선거비용에 포함되지 않으므로 정치자금법상 선거비용의 규제문제와도 밀접한 관계가 있어 정당 활동의 영역을 지나치게 포괄적으로 인정한 것이 아닌가 한다.

이와 관련 이미 예비후보자로 등록하기 전부터 대통령후보자 선출을 위한 당내 경선활동이나 당내 경선을 위한 토론회 등을 정당 활동이라는 점에서 사전 선거운동으로 보지 않고 있음은 말할 것도 없고, 소속정당이 없는 잠재적 후보자의 경우도 엄연히 이런 저런 형태의 지지 모임을 통한 사실상의 정치활동을 하고 있음에도 이러한 행위는 선거운동의 기간과 무관하게 행하여진다는 점에서 정당 활동이나 사전 선거운동에 대하여 구체적이고 명확한 판단이 요구된다고 하겠다.

2. 기탁금, 후원회 제도 등과 형평성

기탁금 제도의 목적은 후보자(예비후보자 포함)의 무분별한 난립을 막고 책임성과 성실성을 담보하고자 도입된 것이라고 할 수 있다. 특히 「공직선거법」 제60조의2(예비후보자 등록)에서는 “해당 선거 기탁금의 100분의 20에 해당하는 금액을 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 관할 선거구 선거관리위원회에 기탁금으로 납부하여야 한다.”고 하여 예비후보자 등록부터 정치신인의 경우 경제적 부담으로 작용하고 있다. 이 규정은 본 선거에 출마하는 것을 전제로 만들어졌다손 치더라도 국민의 기본권인 공무담임권을 극히 제한하는 규정이 아니가 한다. 헌법재판소는 이와 관련 예비후보자의 기탁금제도는 합헌이라고 판시한 바 있다.⁶⁾

그러나 현재가 예비후보자의 무분별한 난립을 막고 책임성과 성실성을 담보하고 대통령선거의 중요성에 비추어 후보난립의 유인이 다른 선거에 비해 훨씬 더 많기 때문에 그런 판단을 했다는 데 동의하기 어렵다.⁷⁾ 현재의 판단대로 무분별한 후보의 난립을 기탁금으로 막을 수 있다는 점에 동의하기 어렵다. 이미 무소속 후보자의 경우 선거인의 추천을 받도록 규정하고 있어 그에 수반되는 비용 또한 무시할 수 없고, 국회의원선거나 지방의원선거 그리고 지방자치단체장선거의 경우 예비후보자의 기탁금 외에 정당 소속의 경우 정당공천 신청에서부터 심사비를 포함한 갖가지 비용이 기탁금에 못지않게 수반되고 있음을 감안할 때 이는 선거비용공영제의 취지에 맞지 않다고 할 것이다.

더구나 「공직선거법」은 국회의원과 지방의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권 연령을 25세로 하고, 대통령은 40세로 규정하고 있다. 이는 국민의 대표기관이나 지방자치단체의 대표로 정치적 진출을 함에 있어서 경제적 능력을 고려한 것이라기보다는 정치적 역량을 갖춘 젊고 유능한 인재의 정치권 진입을 쉽게 하고자 하는 의미를 담고 있다고 본다. 이는 젊고 유능한 인재가 국가나 지방자치단체의 대표로서 정치권에 진출함으로써 새로운 정치질서를 형성해 가는데 도움이 될 뿐만 아니라, 젊은 세대들의 역동적인 활동이 역사발전의 원동력이 된다는 차원에서 경제적 여건으로 인하여 젊고 유능한 인재의 정치권 진입을 막는다는 것은 국가의 미래를 위해서도 바람직하지 않다(김범태 2008).

그런 측면에서 노령화되어 가는 우리 사회 현실과 기득권 세력화되어 가는 정치권에 대한 불신 등에 따른 문제를 해소하기 위해서는 정치권에 젊고 유능한 인재들의 많은 참여가 필요하고, 이들을 통하여 젊은 유권자들의 정치참여를 촉진시키는 역할을 할 수도 있다는 측면에서 기탁금 등 경제력 때문에 입후보를 할 수 없는 일은 없어야 한다. 그러나 우리의 정치현실은 거대정당 소속 후보자와 무소속 후보자 간에는 커다란 차이가 있음을 알 수 있다. 거대정당 소속 후보자는 거의 모든 정당에서 기탁금뿐만 아니라, 선거운동 자금을 이르기까지 일부를 지원해 주는 반면, 정치신인과 무소속 또는 군소정당 후보자는 자신의 경제적 기반이 취약하여 사실상 기탁금 마련조차 어려운 국면에 있으므로 이러한 현실을 감안하면 현재의 기탁금 제도는 형평성에 있어 문제가 있다고 본다.

그리고 기탁금의 반환과 관련 공직선거법은 입후보한 후보자가 당선되거나 사망한 경

6) 현재결, 2015. 07. 30 선고, 2012헌마402.

7) 기탁금제도가 도입되기 전인 2007년에는 대통령선거에서 예비후보자로 등록된 186명 중 11명이 본 후보자로 등록된 반면, 기탁금제도가 도입된 후 2012년 18대 대통령선거에서는 18명이 예비후보자로 등록하고 7명이 본 후보자로 등록했다. “국민과 함께하는 정의 파수꾼 헌법재판소,” http://blog.daum.net/c_court/853(검색일: 2015.10.1).

우와 유효투표 총수의 100분의 15 이상을 득표한 경우에는 기탁금 전액을, 후보자가 유효투표 총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만을 득표한 경우에는 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액을 선거일 후 30일 이내에 기탁자에게 반환한다고 규정하고 있다. 이와 관련 예비후보자의 기탁금 문제가 쟁점으로 대두될 수밖에 없는 이유이다. 결국 예비후보자의 기탁금 문제는 정당 소속의 경우 공천 신청비용과 경선 참여비용 그리고 무소속 후보자의 경우도 입후보 준비과정에서 그에 따른 제반 비용을 감안할 때 단지 선거의 과열 방지와 책임성 그리고 성실성의 관점에서만 접근할 문제는 아니라고 본다.

정치자금법 제6조는 국회의원(국회의원선거의 당선인 포함), 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 정당의 대통령선거 후보자 선출을 위한 당내경선 후보자, 지역선거구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선 후보자, 지방자치단체의 장 선거의 후보자는 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 현직 국회의원의 경우 상시 후원회를 둘 수 있는 반면, 다른 경우는 한시적으로 후원회를 둘 수밖에 없다는 점에서 형평성 논란이 있다.

특히 지역구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자는 선거일 전 120일, 광역자치단체의 장 선거의 후보자는 선거일 전 120일, 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거는 선거기간개시일 전 90일, 군의 지역구의회의원 및 장의 선거는 선거기간개시일 전 60일부터 후원회를 둘 수 있으나, 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선 후보자는 그 기간이 불특정하고 한시적이라는 점에서 현직 국회의원과의 형평성에 문제가 있다.

3. 기타 선거제도와 형평성 문제

1) 공무원 등의 입후보

「공직선거법」 제53조는 공무원 등 “후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다.”고 규정하고, 단서 조항에서는 “대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다(동조 제1항).

그리고 비례대표 국회의원선거나 비례대표 지방의회의원선거에 입후보하는 경우, 보궐 선거 등에 입후보하는 경우, 국회의원이 지방자치단체의 장의 선거에 입후보하는 경우, 지방의회의원이 다른 지방자치단체의 의회의원이나 장의 선거에 입후보하는 경우에는 선

거일 전 30일까지 그 직을 그만두어야 한다고 규정하고 있다(동조 제2항).

한편 “비례대표국회의원이 지역구국회의원 보궐선거 등에 입후보하는 경우 및 비례대표지방의회의원이 해당 지방자치단체의 지역구지방의회의원 보궐선거 등에 입후보하는 경우에는 후보자등록신청 전까지 그 직을 그만두어야 한다.”고 규정하고 있다(동조 제3항).

그리고 “지방자치단체의 장은 선거구역이 당해 지방자치단체의 관할구역과 같거나 겹치는 지역구 국회의원선거에 입후보하고자 하는 때에는 당해 선거의 선거일 전 120일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 그 지방자치단체의 장이 임기가 만료된 후에 그 임기 만료일부터 90일 후에 실시되는 지역구 국회의원선거에 입후보하려는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다(동조 제5항).

위에서 살펴본 것처럼 현직 국회의원의 경우 예외적으로 일반적인 공무원에 요구되는 사퇴시한인 선거일 전 90일의 규정으로부터 자유롭다고 할 수 있다. 특히 제5항의 전반부 규정은 입법권을 가진 국회의원이 사실상 자신들의 정적이 될 수도 있는 지방자치단체장을 견제하기 위한 규정이라고 볼 수도 있어 다른 공직자들과의 형평성에서 문제가 있다고 본다.

2) 도시지역과 농어촌지역 간의 형평성

헌법재판소는 그동안 선거법제의 위헌성 논란과 관련 인구편차 등의 문제에서 전향적인 판단을 하였으나, 지역 대표성 문제는 외면해 온 것이 사실이다. 인구가 많은 도시지역의 경우 한 개의 자치구에 2명 이상의 국회의원이 수두룩하고 심지어 3명의 국회의원이 있기도 하다. 문제는 헌법재판소가 지난해 현행 선거구를 규정한 법률의 헌법불합치 결정⁸⁾을 내리면서 농어촌의 경우 심각한 지역 대표성 문제에 직면해 있다고 할 수 있다.⁹⁾

헌재가 지난 해 10월 30일 현재의 국회의원 지역구 선거구 획정의 인구편차를 최대 3배까지 허용한 현행 법률에 대해 헌법불합치 결정을 내리고 2015년 12월 31일까지 2대1 이하로 개정하도록 결정했다. 헌재는 결정문에서 “선거구 편차를 3대1 이하로 하는 기준을 적용하면 지나친 투표 가치의 불평등이 발생할 수 있다.”며, “투표 가치의 평등은 국민 주권주의의 출발점으로 국회의원의 지역 대표성보다 우선해야 한다.”고 지적했다. 또한 “현행 법 조항대로 하면 인구가 적은 지역구에서 당선된 의원의 투표수보다 인구가 많은

8) 헌재, 2014. 10.30 선고. 2012헌마 190, 2014헌마53등. 헌재는 위헌 6, 합헌 3으로 헌법불합치 결정을 하였다.

9) 헌재 지역선거구를 중심으로 인구 분포에 의하면 선거구의 분구 대상지역은 35곳, 통합지역은 25곳으로 도시 지역은 선거구가 늘고, 농어촌지역은 줄어들게 될 것이다.

지역구에서 낙선한 후보의 투표수가 많을 수 있다”며, “이는 대의민주주의 관점에서 결코 바람직하지 않다”고 강조하며 “인구 편차의 허용 기준을 엄격하게 하는 것이 외국의 판례와 입법 추세”라고 밝혔다.

헌재는 지역구 인구 편차의 기준에 대해 표의 등가성과 평등성을 기준으로 그 편차를 지속적으로 축소해야 한다는 취지로 판결을 내려왔다. 지난 1995년에는 선거구 인구편차가 4:1을 넘지 않아야 한다고 결정했으며, 2001년에는 3:1로 편차를 더 줄이는 결정을 내렸고, 이번에는 2:1을 법의 개정 기준으로 제시했다.

그러나 헌재의 이런 결정은 지방자치의 현실을 제대로 이해하지 못한 서울 등 대도시 중심의 사고라고 할 수 있다. 따라서 선거구를 획정함에 있어 단지 인구수만을 기준으로 한 헌재의 결정이 문제가 되는 이유는 선거구 획정을 결정하는 요인 중 인구수를 우선적인 기준으로 하되 지리적인 특성, 행정구역, 지역의 특성, 정치·경제 등 제반사정을 고려해야 하기 때문이다(정종섭 2010).

이 논문은 공직선거법의 가치인 기회균등이나 공정성의 문제가 단지 인구수를 기준으로 한 투표가치의 평등을 추구하는 데 있다고 보지 아니한다. 이번 헌재의 결정은 평등선거의 원칙을 실현하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 선거의 가치인 기회균등이나 공정성의 문제를 선거운동 과정에서 지출되는 비용 등과 관련하여 도시지역과 농어촌지역에서의 선거비용 지출에서 차이가 많다는 점을 간과하고 있다고 보여진다. 즉, 농어촌 지역의 선거구는 도시지역 선거구보다 최소 5배 이상의 광활한 지역을 상대로 선거운동을 해야 한다는 점에서 시간적·경제적인 측면에서 더 많은 선거비용이 수반됨에도 불구하고 선거구별 선거비용의 제한액¹⁰⁾을 산정함에 있어서도 오직 인구수를 기준으로 책정하고 있어 도·농 간의 선거구 획정에 있어서 형평성의 문제가 심각하다 할 것이다. 특히 도시의 경우 동간(洞間) 경계조정을 통하여 인구편차에 대한 선거구 조정이 가능하다. 우리나라처럼 정치적 지역패권구도가 강할수록 선거구 획정에 있어 여야를 막론하고 사실상 게리맨더링에 의한 선거구 획정이 가능하다. 그러나 농어촌의 경우는 읍면간(邑面間) 경계조정에 의한 선거구 획정은 있을 수 없으므로 이 역시 도·농 간의 선거구 획정에 있어서 형평성의 문제라고 할 수 있다.

10) 지역구 국회의원 선거비용 제한액의 산정 기준은 1억 원+(인구수×200원)+(읍면동 수×200만 원)이다.

IV. 선거운동의 형평성 문제의 개선방안

1. 정당 소속과 무소속 후보자의 형평성 문제 개선방안

정당민주주의 국가에서 정당은 국민의 정치적 의사를 결집하는 데 꼭 필요한 도구로서 시민사회의 의사를 표출하고 집약하는 매개 기능을 한다. 이러한 현대 정당민주주의하에서 정당에 대한 정치적 법적 배려가 불가피한 현실이지만(이현출 2003), 정당의 역할과 관련 정치 불신이 팽배한 우리나라의 현실에서 무소속 후보자에 대한 배려가 없다면 선거의 핵심가치인 기회균등과 공정성 확보라는 이상과 국회의원의 국민 대표성의 확보라는 측면에서 괴리가 있을 수밖에 없다.

이미 지적한 바와 같이 우리의 정치적 지역패권주의가 당락을 좌우할 정도로 정당 정치가 불신을 받고 있는 상황에서는 정당 소속과 무소속 후보자 간의 형평성의 간극을 좁히는 게 무엇보다 시급하다 할 것이다. 이러한 간극을 좁혀줄 수 있는 방안으로 현행 「공직선거법」을 개정할 필요가 있다. 첫째, 무소속 후보자에 대해서 예비후보자 제도를 두어 정당 소속 후보자와의 차별성을 완화하고 있으나 예비후보자 등록기간을 적어도 현행 선거일 전 120을 180일로 하고 홍보인쇄물의 경우 선거구 세대수 1/10(최대 2만)까지만 허용하고 있으나 전 세대에 발송할 수 있도록 허용해야 한다(김범태 2008).¹¹⁾

둘째, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회와 정책토론회의 경우 참여 대상자의 선정에서 정치신인과 무소속 후보자는 선거구민들로부터 인지도가 매우 낮다는 점에서 여론조사 방식의 토론대상자 선정 시 현행 5/100%를 3/100%로 하향 조정해야만 정치신인의 정치권 진입장벽을 낮추고 현직 후보자와의 형평성 간극을 좁힐 수 있을 것이다.

셋째, 시설물 설치, 정강·정책의 신문광고, 정강·정책의 방송연설, 정강·정책 홍보물 배부, 정책 공약집 배부, 정당기관지 발행, 창당대회, 당원집회, 당원모집, 당사 게시 선전물 등과 관련한 형평성 문제는 헌법에 보장된 정당 활동을 무시할 수 없지만, 당원집회인 당원 수련회, 연수, 교육, 단합대회 등은 현행 선거일 전 30일까지 무제한으로 할 수 있으나 이를 선거일 전 60일로 제한하는 것이 무소속 후보자와의 형평성에 맞는다 할 것이다.

마지막으로 무소속 후보자의 경우도 신문 광고는 정당의 70회의 1/10인 7회, 방송연설

11) 이와 관련 지난 추석 연휴 때 새누리당 김무성 대표와 새정치연합 문재인 대표가 부산에서 회동을 갖고 예비후보자의 등록기간의 연장(선거일 전 180일), 예비후보자 홍보물의 전 세대 발송을 합의한 바 있다.

은 정당은 월 2회의 1/2인 1회를 할 수 있도록 허용해야 한다고 본다.

2. 현직과 비현직 후보자 간의 형평성 문제 개선방안

현직과 비현직 후보자 간의 형평성 논란의 핵심은 의정활동 보고회이다. 현재의 결정에 의하더라도 현직으로서 직무상의 활동이라도 사전 선거운동으로 의심할만한 행위에 대한 적발이 문제라고 할 수 있다. 그러나 이러한 법의 맹점을 알고 있는 국회의원들이 자신들의 기득권을 지키고자 이처럼 입법권을 행사했다고 보여진다. 특히 직무상의 행위로 인정되고 있는 의정활동 보고회는 제도가 선진국의 경우 없고, 필요한 경우 선거구민에게 현안 사항에 대하여 설명을 해주는 정도에 그치고 있다(이현출 2003). 그런 측면에서 현재가 합법성을 인정하고 있는 의정활동 보고회를 폐지할 수는 없지만 사실상 상시 의정보고회를 할 수 있도록 한 규정에 제한을 가할 필요가 있다. 즉 현행법상 선거일 전 90일을 예비후보자 등록에 맞춰 선거일 전 120일까지만 허용하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 현직 후보자는 의정활동 보고회를 통하여 자신을 알릴 수 있는 반면 무소속 후보자는 거의 예비후보자 등록 이전에는 어떤 선거운동도 할 수 없다는 점에서 자신을 알릴 수 있는 경력 등이 게재된 명함의 배포를 비롯한 개인 사무실의 경우라 할지라도 공직선거법상 '직업상의 사무소나 업소에 그 대표자의 성명이 표시된 간판을 게시하는 행위'는 위법이 아니지만 직업상이 아니라도 자신을 홍보하는 문구가 없는 성명을 표기할 수 있는 간판을 게시할 수 있도록 하는 것이 형평성에 맞다 할 것이다. 한편 비현직 예비후보자의 경우 예비후보자 등록기간이 선거일 전 120일부터 선거기간까지는 기일의 촉박함 등으로 사실상 후원회가 불가능하다. 따라서 앞에서 지적한 바와 같이 예비후보 등록기간이 180일 정도는 되어야 후원회 조직은 물론 현직 예비후보자의 의정 활동 등과 비교할 때 형평성에 맞는다 할 것이다.

3. 선거운동 기간과 형평성 문제 개선방안

공직선거법에서 선거운동기간을 제한하고 특정하는 것은 지나친 선거운동에 따른 과다 경쟁으로 인하여 후보자 간의 과열 경쟁을 유발하여 선거관리가 어렵게 됨은 물론 이로 인한 선거부정을 막을 수 없게 되어 사회경제적인 문제가 발생하게 된다. 이러한 문제점

을 사전에 예방하기 위해서는 동법 제58조의 단서 규정을 개정함이 필요하고 선거운동 기간의 지나친 제한은 무소속후보자나 정치신인들의 경우 거대정당과 유력후보자와의 형평성에도 맞지 않으므로 완화해야 한다(김범태 2008).

더구나 공직선거법의 맹점을 악용하여 급조한 정당이 후보자를 내거나 선거 때만 되면 정당의 이합집산으로 인하여 국민의 정치적 불신을 가중시키는 결과를 가져오는 일이 비일비재하다는 사실을 감안하여 이에 대한 규제가 어느 정도 필요하다. 예컨대 현실적으로 존재하고 있는 선거만을 위한 일회성 급조된 정당을 외면할 수가 없다면 어떤 형태로든 공직선거법이 이를 수용하여 그에 걸맞은 규제와 일정한 제한을 할 수 있도록 정당법제와 선거법제의 조정과 조화가 요청된다고 할 것이다.

이처럼 급조한 정당의 출현을 규제하기 위한 방법으로 권영설(2006)은 “공직선거의 후보자는 소속 정당에 6개월 이상 당적을 가진 당원 가운데서 당해 정당이 추천한다.”는 규정을 두자고 하고, 또 다른 의견은 논란의 여지가 있지만 정당 추천의 경우 공직선거의 후보자는 직전 선거에서 전국적으로 3~5% 이상 득표한 정당에게만 공직선거에의 후보자 추천권을 부여하자는 방안을 거론하기도 하지만(이기우 2002), 위헌 소지가 될 수도 있다.

이런 관점에서 정당의 후보자는 정당 활동을 통하여 사실상 선거운동을 하게 되며 일상적인 정당의 정치활동이나 의원의 의정활동은 곧 선거기간의 선거운동으로 연결되기 때문에 정당 활동과 선거운동은 사실상 그 구분이 불명확하다. 이에 반하여 무소속 후보자나 정치신인은 선거운동 기간에 한하여 선거운동을 할 수밖에 없으므로 정당 소속 후보자나 기성정치인에 비하여 결정적으로 불리한 여건의 선거운동이 될 수밖에 없으며(정만희 2006), 결국 선거의 기회균등과 평등의 원칙을 침해하게 되어 현행법상의 사전 선거운동의 금지는 그 의미가 대폭 줄어들다 할 것이다.¹²⁾

또한 현행법상 사전 선거운동 금지 규정이 존재하는 한 선거기간 전 일정기간은 사전 선거운동 성격의 정당 활동에 대하여 좀 더 구체적인 규제를 하거나 제한하는 것이 최소한의 선거운동의 기회균등 보장을 위해 필요하다고 본다. 특히 공영방송사 주관의 대통령 예비후보자 또는 대통령 출마를 준비하는 자(출마선언을 했으나 예비후보등록을 하지 않은 자)초청 정책연설이나 토론회 개최 등은 선거일 전 120일 전부터 실시하고 있다. 이처럼 선거일 전 120일 전에 행해지는 일련의 행위 등이 사전 선거운동과 어떤 차이가 있는

12) 일본의 경우도 법정선거운동기간과 사전선거운동금지규정을 두고 있으나 위헌설이 1970년대부터 대두되어 왔다. 吉田善明, “政治的自由,” 『體系憲法 判例研究2』(日本評論社, 1974), 315쪽; 越路正巳, “事前運動의 禁止,” 『憲法判例百選2』(1980).

지 문제가 아닐 수 없으며, 그런 측면에서 선거를 앞두고 행하여지는 일반 정당 활동과 선거운동을 구별한다는 것은 무의미하거나 불가능할 수밖에 없다(김범태 2008).

선거운동기간의 문제에서 간과할 수 없는 부분이 선거비용의 문제이며, 「공직선거법」 제120조에서 보듯이 후보자 등록 전 선거운동을 위한 준비행위에 소요되는 비용은 선거비용으로 보지 않고 있다는 것이다. 즉 현역 의원은 선거기간 전부터 정당 활동이라는 명목으로 거액을 들여 사실상의 선거운동을 할 수 있고 장부상으로도 선거비용과 정당 활동자금으로 나누어서 보고하면 되지만, 유권자 입장에서는 선거와 관련하여 쓰는 비용은 마찬가지로 접이다.

따라서 선거운동 기간 중에도 정당 활동 자금을 대한 규제는 동시에 이루어져야 하며, 더 나아가서는 선거기간 외의 정당 활동에 대해서도 비용규제가 철저하게 이루어져야 한다(정만희 2000).

4. 기탁금, 후원회 제도 등의 형평성 문제 개선방안

지역구 국회의원 현재의 기탁금은 1,000만 원으로 낮출 필요가 있다. 기탁금 문제는 선거제도의 기회균등과 공정성의 문제에서 비롯되었는 바 젊은 정치신인의 진입 장벽을 없애고 새로운 정치질서를 창출한다는 차원에서 1,000만 원으로 하향 조정할 필요가 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 정당 소속 후보자의 경우 공천신청에서부터 경선이 실시 될 경우 기탁금보다 많은 선거비용이 소요되고 있는 것이 현실이다. 이를 감안하더라도 기탁금의 하향 조정이 필요하다.

물론 낮은 기탁금 액수로 인한 후보자의 난립을 우려할 수 있으나 일차적으로 무소속 후보자는 국회의원의 경우 300~500인의 추천을 받도록 규제를 하고 있어 추천인 수를 500~700인으로 상향하거나 선거비용의 보전과 기탁금 보전의 차등화로 해결이 가능하다고 본다. 즉 기탁금을 반환 받을 수 있는 득표율을 낮추되 후보자의 득표율에 따라 기탁금 반환이나 선거비용보전의 정도를 차등화 함으로써 해결이 가능하다고 본다.

현행 「공직선거법」의 규정에 의한 기탁금 반환 요건을 세분화하고 완화하여 유효투표 총수의 10/100 이상을 득표한 때에는 기탁금의 전액을, 5/100 이상 10/100 미만을 득표한 때에는 기탁금의 75%를, 3/100 이상 5/100 미만을 득표한 때에는 기탁금의 50%를 반환 하도록 하되, 3/100 미만을 득표한 경우에는 국고에 귀속하도록 하면 후보자의 책임성을 어느 정도 담보할 수 있을 것이다(김범태 2008).

또한 후원회와 관련해서도 현직 예비후보자의 경우 현직에게 주어지는 여러 가지 특권으로 인하여 모금활동이 용이하지만 비 현직예비후보자의 경우 예비후보자로 등록할 때에 한하여 후원회가 가능하지만 여러 가지 여건상 어려움이 있어 형평성 문제는 사라지지 않고 있다(정만희 2000).

5. 기타 선거제도와 형평성 문제 개선방안

「공직선거법」 제53조의 공무원 등의 입후보와 관련 국회의원과 일반 공직자 및 지방자치단체의 장의 경우를 비롯하여 사퇴 시기가 차이를 두고 있는 것은 입법권을 가진 국회의원의 기득권 지키기에 다름 아니라고 본다. 그런 의미에서 공직자의 사퇴시기를 업무공백을 최소화한다는 측면에서 일률적으로 할 수는 없지만, 「공직선거법」 제53조 제5항의 경우는 명백히 형평성에 어긋나므로 선거일 전 120일을 90일로 개정하는 것이 형평성에 맞는다 할 것이다.

그리고 도시지역과 농어촌지역의 선거구 획정을 비롯한 선거비용의 문제는 이미 지적한 바와 같이 단지 인구수만을 기준으로 하는 것은 선거의 가치인 기회균등과 공정성 확보라는 측면에서 바람직하지 않다고 할 것이다. 특히 현재의 결정이 단지 인구수만을 기준으로 지리적 여건, 행정구역, 교통문제 등 제반 사정을 고려하여 선거구 획정과 선거비용 제한액을 산정해야 할 것이다.

V. 결론

우리나라 선거는 선거제도와 선거운동의 갖가지 제약으로 기득권 정치세력의 전유물처럼 여겨져 왔다. 최근에 민주화에 힘입어 다양한 정치세력의 등장에 따른 선거제도의 개선과 선거운동의 자유가 확대되었지만 여전히 거대 정당들의 기득권 유지를 위한 이해의 충돌 때문에 선거제도 개선은 이루어지지 못하고 있는 현실이다.

이 논문은 이러한 선거운동의 형평성을 확보하기 위하여 헌법과 공직선거법 등 관련법의 법적인 문제점과 선거제도에 있어서 형평성의 쟁점이 무엇인지 고찰하였다. 즉, 우리

「헌법」 제24조와 25조 그리고 제116조는 선거운동의 기회균등과 공정성 확보를 위한 대전제로서 국민의 기본권인 평등권 실현의 관점에서 선거운동 기회의 균등을 천명함으로써 후보자 간에 형평성의 원리에 맞게 선거운동이 이루어져야 함을 요청한 조항이라고 할 수 있다.

그리고 「정당법」 제37조 제1항(활동의 자유), 제39조(정책토론회), 「정치자금법」 제6조(후원회 지정권자)와 제9조(후원회의 사무소 등)은 사실상 현직 정치인을 위한 규정으로서 비현직의 경우 이와 관련한 어떤 행위도 할 수 없다는 점에서 형평성 논란이 심각하다.

한편 「공직선거법」 제111조(의정활동 보고) 제1항, 제145조(당사 게시 선전물 등의 제한) 제1항, 제53조(공무원 등의 입후보), 제57조의3(당내경선운동), 제61조의2(정당선거사무소의 설치), 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회), 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회), 제89조(유사기관의 설치금지), 제90조(시설물설치 등의 금지), 제137조(정당·정책의 신문광고 등의 제한), 제138조(정당·정책홍보물의 배부제한 등), 제139조(정당 기관지의 발행·배부제한), 제140조(창당대회 등의 개최와 고지의 제한), 제141조(당원집회의 제한) 등은 선거운동의 형평성과 관련한 규정이다.

그리고 선거제도에서 형평성의 쟁점으로는 정당 소속과 무소속 후보자 간의 형평성, 현직과 비현직 후보자 간의 형평성, 선거운동 기간과 형평성, 기탁금, 후원회 제도 등과 형평성, 공무원 등의 입후보, 도시지역과 농어촌지역 간의 형평성에 대하여 고찰하였다.

결국 관련법상의 문제점과 선거제도에서 형평성의 쟁점은 현재 여야가 첨예하게 대립하고 있는 선거구 획정 과정에서부터 국민의 기본권인 선거권이 올바르게 반영될 수 있도록 제도적으로 뒷받침 되었을 때 선거가 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 거대 정당들이 국민의 눈높이에서 선거제도의 개선에 나서야 한다.

새누리당과 새정치연합 등 거대정당에서 현재 논란이 되고 있는 ‘오픈프라이머리’나 ‘안심번호’ 공천방식의 문제는 현재 기득권을 가진 국회의원들의 밥그릇 싸움에 다름 아니다. 이러한 문제보다 더 중요한 것은 선거운동의 자유를 어떻게 확대하고 비현직이나 정치신인들이 정치권에 진입하는 데 장벽을 없앤다는 관점에서 본문에서 지적한 선거운동의 형평성 제고를 위한 선거제도의 개선과 선거권자의 권리를 얼마나 보장할 수 있는가에 초점이 맞추어져야 한다.

따라서 선거의 가치인 기회균등과 공정성 확보야말로 후보자는 물론 모든 국민이 헌법상의 평등권을 보장받을 수 있다는 점에서 입법권을 가진 국회의원들이 선거구 획정이나 공천권의 지분 싸움에 사활을 걸지 말고 선거법 개정을 통한 선거운동의 자유 확대와 형평성 제고를 위한 방안 마련에 심혈을 기울여야 한다.

참·고·문·헌

- 권영설. 2006. 『헌법학』. 박영사.
- 김문현. 1996. “정당국가 현상과 대의제 민주주의.” 『공법연구』 제24집 제4호. 한국공법학회.
- 김범태. 2008. “우리나라 선거제도에 관한 연구.” 호남대학교 박사학위 논문.
- 김선택. 2000. “정당의 공천제도의 문제점과 개선방안: 국회의원선거 후보자추천을 중심으로.” 『아·태 공법연구』 제7권.
- 이기우. 2002. 『대선유권자연대 선거관련법 개정 공청회 자료집』. 대선유권자연대.
- 이현출. 2003. “선거운동방식의 문제점과 공정성 확보방안.” 한국선거학회 창립학술대회.
- 임의영. 2003. “사회적 형평성의 개념적 심화를 위한 정의론의 비교연구.” 『한국사회와 행정연구』 제14권 제2호. 서울행정학회.
- 정만희. 2000. “선거비용 제한과 선거공영제.” 『공법연구』. 한국공법학회.
- _____. 2002. “현행선거법제의 문제점과 개선방안.” 『저스티스』. 한국법학원.
- _____. 2006. “선거제도에 관한 헌법재판소의 판례의 평가.” 『공법학연구』 제7권 제1호.
- 정병욱. 2006. 『공직선거법』. 박영사.
- 정종섭. 2010. 『헌법학』. 박영사.
- 차하순. 1983. 『형평의 연구』. 일조각.
- 탁진영. 2004. “국회의원선거와 미디어선거운동.” 『사회과학논총』 제23권 제1호.
- Heywood Andrew, 조현수 역. 2010. 『정치학: 현대정치의 이론과 실천』. 성균관대학교 출판부.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice* Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press, 황경식 역. 1985. 『사회정의론』. 서광사.
- Sendel, Michael J. 2012. *Liberalism and Limits of Justice*; 이양수 역. 『정의의 한계』. 멜론.
- 吉田善明. 1974. “政治的 自由.” 『體系憲法 判例研究2』. 日本評論社.
- 越路正巳. 1980. “事前運動의 禁止.” 『憲法判例百選2』.
- 헌재, 1995. 11. 30선고. 94헌마97.
- 헌재, 1996. 03. 28선고. 96헌마9 등.
- 헌재, 2014. 10.30 선고. 2012헌마 190, 2014헌마53 등.
- 헌재, 2015. 07. 30선고. 2012헌마402.
- “국민과 함께하는 정의 파수꾼 헌법재판소.” http://blog.daum.net/c_court/853(검색일: 2015. 10.1).

[Abstract]

A Study on the Equity of Election Campaign

Kim, boum tae | Jeonnam Provincial College

In the past of political authoritarianism, Korean election system provoked equity controversies caused by the power the ruling party abused. And the equity controversies originated from the fact that the party in power excluded other political forces.

Today, major parties don't effort to change the campaign system to keep their vested interests. So there have been continuous problems with equity between candidates who are in party and candidates who aren't in party and equity between incumbent representatives and candidates out of position. There are also continuous problems with locational equity and economical equity.

These problems with equity on election system and election campaign lead to distrust against existing parties and politics. And these problems distort political authority and public opinion of politics.

On the ground of existing undesirable election law, whether they are incumbent or not, there are problems with equity that candidates(whether in a party or not) are likely to have. Especially the candidates who are not incumbent cannot have enough chances to let themselves known to people, which is most important in election campaign.

Therefore, this paper presents the problems with election law which leads to undesirable election equity and suggests some methods to improve the election law.

-
- Keyword: Election system, Equity, Member of party and independent candidate, Incumbent and not incumbent, Election law for public service