

헌법소원심판청구서

청 구 인 2000년 총선시민연대

서울 종로구 안국동 175의 87 안국빌딩 2층

대표자 박상중

(전화번호 732-0413, 팩스번호 733-0413)

위 청구인들 대리인

1. 법무법인 한결

서울 서초구 서초동 1574의 1 우서빌딩 45층

담당변호사 백승헌 조광희

(전화번호 3487-3000, 팩스번호 523-5956)

2. 법무법인 시민

서울 서초구 서초동 1575의 1 고려빌딩 3층

담당변호사 윤종현 김석연

(전화번호 522-4706, 팩스번호 3663-9655)

3. 변호사 이오영, 이인호

서울 서초구 서초동 1656의 1 성재빌딩 6층

(전화번호 525-3660, 팩스번호 525-3663)

청 구 취 지

“공직선거및선거부정방지법(2000. 2. 16. 법률 제 6265호) 제58조 및 제59조는 각 헌법에 위
반된다”라는 결정을 구합니다.

침해된 권리

헌법 제21조 제1항 언론·출판·집회·결사의 자유, 제24조 선거권

침해의 원인

공직선거및선거부정방지법(2000. 2. 16. 법률 제6265호) 제58조 및 제59조

청 구 이 유

1. 당사자들의 지위

청구인 2000년 총선시민연대(이하 ‘총선연대’라고 합니다)는 부패, 무능한 정치인을 유권
자인 국민의 이름으로 심판하고 왜곡된 정치구조의 개혁 및 국민주권찾기 시민행동을
위하여 전국적으로 조직된 단체입니다.

2. 이 사건 심판청구에 이르게 된 경위

가. 16대 국회의원선거를 정치개혁의 원년으로 만들기 위한 총선연대의 출범

총선연대는 새로운 천년을 맞이하여 지역주의의 악습과 시대착오적인 색깔논쟁에 터잡은 정치, 국민의 뜻을 외면하고 당리당략에 사로잡힌 무능한 정치, 국민을 위해 봉사하는 것이 아니라 자신과 그 소속 정당의 이해만을 추구하는 부패한 정치를 유권자인 국민의 이름으로 심판하고 정치개혁을 이룩하기 위해 2000. 1. 12. 설립된 조직입니다(갑제1호증 총선연대규약, 갑제2호증 총선연대 발족 선언문 각 참조).

총선연대는 정치개혁에 대한 전국민의 소망을 대변하기 위하여 전국의 473개 시민·사회단체(2000. 1. 26. 기준)가 자주적으로 연대한 조직으로서(갑제3호증 총선연대 참가단체 명단 참조), 참가단체 대표 전원이 총선연대 대표자회의를 구성하는 외에 법률자문 및 변론지원을 자원한 양심적인 변호사로 구성된 '500인 변호인단', 대학교수를 비롯하여 각 분야의 전문가로 구성되어 유권자운동에 대한 각종 자문을 수행하는 '정책자문단', 여론조사 기관이 제공한 표본에 따라 연령별, 계층별, 성별, 연고지별 구성비에 따라 구성된 '유권자 100인 위원회' 등으로 체계화되어 있습니다(갑제4호증 부패무능정치인 유권자심판운동 계획 중 조직체계 참조).

총선연대의 활동목적을 구체적으로 살펴 보면 ① 국민이 공감할 수 있는 객관적인 기준(갑제5호증 총선연대의 공천부적격자 선정 기준과 절차 참조)에 따라 공천부적격자 명단을 선정, 발표하는 등 공천반대운동을 실천하고 만약 공천부적격자가 공천될 경우 낙선운동을 전개하고, ② 위와 같은 유권자심판운동을 가로 막고 있는 구 선거법의 독소조항을 개정하며, ③ 낡은 정치를 청산하기 위한 유권자운동을 광범위한 사회운동으로 발전시키고, ④ 권역별 실천체계를 갖춘 전국적 운동조직을 형성하여 공명선거실천시민운동협의회의 공정선거감시운동과 협력적 역할분담체계를 마련하는데 있습니다.

나. 2차에 걸친 공천부적격자명단발표와 이에 대한 압도적인 국민의 지지

총선연대는 위와 같은 활동목적에 따라 2000. 1. 24. 1차로 총 67명의 전·현직 국회의원을 공천반대인사로 선정하고 기자회견을 통해 그 명단과 선정이유를 발표하였습니다(갑제6호증 공천반대의원 명단 참조). 위와 같은 공천부적격자명단발표는 그 동안 구시대 정치에 환멸을 느끼고 정치적 냉소주의의 늪에 빠져 있던 대다수 유권자의 폭발적인 지지 동조를 얻게 되었고, 총선연대는 2000. 1. 30. 전국 7개 도시에 걸쳐 “제1차 국민주권 선언의 날” 행사를 열어 유권자 행동선언문을 발표하고 공천부적격인사에 대한 낙천·낙선운동에 전국민이 동참해 줄 것을 호소하였습니다(갑제7호증 유권자 선거혁명으로 가는길 참조). 그리고 총선연대는 1차 명단에 포함되지 않은 원외인사들을 대상으로 한 공천반대자 선정작업에 착수하여 2000. 2. 2차로 42명의 공천부적격자명단을 발표하였습니다(갑제9호증 총선연대 공천반대 2차 명단 발표 기자회견 자료 참조).

총선연대의 위와 같은 낙천·낙선운동에 대해 각종 여론조사기관이 지지 여부를 조사하였는 바, 80%를 넘는 대다수의 국민이 이에 동의하고 있는 것으로 나타났으며(갑제10호증 [여론조사결과]참조), 총선연대가 개설한 홈페이지(www.ngokorea.org)의 접속건수는 2000. 2. 13. 현재 386,919건에 이를 정도입니다.

그리고 국공립대학교수협의회, 민주화를 위한 교수협의회, 민주사회를 위한변호사모임 등 양심적 시민사회단체들은 총선연대의 낙천·낙선운동과 유권자심판운동을 전폭적으로 지지하는 성명을 발표한 바 있습니다(갑제11호증의 1 내지 3 [각 성명서] 각 참조).

다. 유권자심판운동을 가로막는 구 선거법의 독소조항의 폐지를 위한 노력

시민사회단체의 유권자심판운동이 여론의 지지에 힘입어 광범위한 사회운동으로 확산되어 나가는 가운데 유권자심판운동을 가로막고 있는 구 선거법의 독소조항을 개정하기 위한 노력도 병행되었습니다.

선거법은 그 본래의 목적이 주권자인 국민의 최대한의 정치참여를 보장하여 선거를 통해 국민의 의사가 정확히 반영될 수 있도록 함과 동시에 경쟁자간에 공정한 게임의 법칙을 정하여 공명한 선거를 보장하는데 있습니다. 그러나 구 선거법은 공명 선거를 위한다는 명목으로 여러 가지의 규제조항을 두어 결과적으로 국민의 정치참여를 투표장에 가서 투표하는 행위로 축소제한하고 있었습니다.

구 선거법상 국민의 정치참여를 제한하는 선거법 조항을 열거하면 ① 선거운동을 '당선되거나 되게 하거나 되자 못하게 하기 위한 행위'로 정의하고 선거운동기간에만 선거운동을 할 수 있도록 한 제58조, 제59조 및 제254조, ② 사전선거운동은 물론이고 선거운동기간중이라도 단체의 선거운동을 금지한 제87조, ③ 선거일전 180일부터 선거일까지 후보자에 대한 지지·반대의 내용이 포함된 일체의 문서·도화의 배부·게시 등을 금지한 제93조, ④ 선거운동기간 동안 선거운동을 위한 광고를 금지하고 있는 제94조, ⑤ 통상의 방법에 의하지 아니하고는 선거가사가 포함된 간행물의 배부를 금지한 제95조, ⑥ 선거운동을 위한 방송이용을 제한하고 있는 제98조, ⑦ 구내방송에 의한 선거운동을 제한하고 있는 제99조, ⑧ 녹음기 등의 사용을 금지하고 있는 제100조, ⑨ 각종 집회, 연설회 등을 제한하고 있는 제101조 내지 103조 및 제105조, ⑩ 서명·날인운동을 금지하고 있는 제107조 등 헤아리기조차 쉽지 않습니다.

위에서 살펴 본 바와 같은 구 선거법상의 대표적인 독소조항들로 인하여 총선연대와 같은 시민사회단체는 선거참여가 원천적으로 봉쇄되고 있을 뿐만 아니라, 선거운동기간 이전에는 시민사회단체가 정치에 참여할 수 있는 방법이 없으며, 설혹 선거운동기간이 시작된다고 하더라도 각종 선거방법의 규제로 인하여 시민사회단체가 국민을 직접적으로 접촉할 수 있는 수단이 없습니다.

이에 총선연대를 포함한 많은 시민사회단체와 법조인, 언론인, 문화예술인 등은 구 선거법을 국민의 정치참여를 보장하는 수준으로 개정할 것을 요구하면서 구체적으로는 ① 국민들이나 국민들이 자발적인 의사로 모인 시민사회단체의 공적인 정치참여, 즉 유권자운동을 허용할 것 ② 이러한 유권자운동을 후보가 당선을 위하여 하는 좁은 의미의 선거운동과 구별하여 규정할 것 ③ 유권자운동은 좁은 의미의 선거운동과 구별하여 광범위하게 허용하고 선거운동방법에 관한 각종 규제를 적용하지 말 것 ④ 따라서 낙천·낙선운동을 통한 국민의 정치참여를 보장할 것 등을 요구하였습니다.

이에 대해 정치권은 국민적 여론에 떠밀려 처음에는 낙천·낙선운동을 허용하거나 이를 사전선거운동의 개념에서 배제하여 국민의 정치참여를 보장할 듯한 태도를 보이다가(갑제10호증 신문기사 참조), 2000. 2. 8. 심야에 시민단체의 위와 같은 선거법 개정요구를 깡그리 무시하고 자신들의 당리당략에 따라 낙천·낙선운동을 허용하지 않는 방향으로 구 선거법을 개악하는 내용의 공직선거및선거부정방지법중개정법률안(이하 '개정 선거법'이라고 합니다)을 통과시켰으며, 2000. 2. []. 대통령에 의해 공포되었습니다.

라. 심판이 대상이 된 구시대 정치인들에 의한 선거법의 개정, 개악

개정 선거법은 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사 표시는 선거운동으로 보지 아니할 뿐(제58조 제1항 단서 참조) 총선연대 등 시민사회단체의 유권자운동을 여전히 후보가 당선을 위하여 하는 좁은 의미의 선거운동과 구별하지 아니하여 결과적으로 선거법상의 각종 제한과 규제를 동일하게 적용하도록 하였으며, 변함없이 사전선거운동을 금지하여(제59조, 제254조 각 참조) 국민의 정치참여를 극도로 제한하고 있습니다.

이처럼 국민적인 열망을 외면하고 정치권이 낙천·낙선운동을 불허하고 시민단체의 실질적 선거운동을 봉쇄하는 내용의 개정안을 의결하자 총선시민연대와 각종 시민사회단체들은 정치권을 격렬히 비난하며 개정 선거법에 대한 시민불복종운동을 전개해 나가기로 결의하였습니다(갑제11호증의 1, 2 각 신문기사 각 참조)

마. 합헌적 유권자심판운동을 합법화하기 위한 이 사건 심판청구

선거는 국민주권주의에 기초한 대의민주정치에서 주권자인 국민이 국가의사를 형성하고 국정에 참여할 수 있는 규범적 수단이므로, 참정권에 대한 제한은 국민주권에 바탕을 두고 자유·평등·정의를 실현시키려는 헌법의 민주적 기본질서를 침해할 위험성이 큰 양태로서 민주주의원리와 배치되므로 필요한 최소한도에 그쳐야 합니다(헌법재판소결정 1995. 5. 15. 선고 91헌마67 참조). 그리고 선거권은 기본권으로서 국가권력 창설의 성격을 지니는 우월적 지위에 있기 때문에(헌법재판소결정 1989. 9. 8. 선고 88헌기6 참조) 선거권을 정하는 '법률'은 선거권을 기본권으로서 구체화시키는 법률이어야지 선거권을 법률상 권리로 보아 그 범주를 창설적으로 정하

는 법률이어서는 아니 됩니다.

그렇다면 총선연대 등이 시민불복종운동을 선언한 개정 선거법은 국민의 정치참여를 봉쇄하고 여론형성의 장을 제한하는 헌법위배적 논리에 입각하여 정치적 기본권을 과잉으로 침해하는 반헌법적 법률이라고 할 것입니다.

그러므로 청구인들은 개정 선거법상의 심판대상 조문에 대한 위헌선언을 통해 정치권으로 하여금 조속히 선거법을 재개정하여 합헌적인 국민의 정치참여를 합법화시키기 위하여 부득이 이 사건 심판청구에 이르게 된 것입니다.

2. 침해의 원인이 된 개정 선거법 제58조 및 제59조의 위헌성

가. 침해된 기본권

(1) 언론·출판·집회·결사의 자유의 침해

(가) 선거운동의 자유는 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환이므로 표현의 자유의 한 태양이고, 표현의 자유, 특히 정치적 표현의 자유는 선거과정에서 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표·교환함으로써 비로소 그 기능을 다하게 된다 할 것이므로 선거운동의 자유는 헌법에 정한 언론·출판·집회·결사의 자유보장 규정에 의한 보호를 받는 것입니다(헌법재판소결정 1994. 7. 29. 선고 93헌가46(병합) 참조).

그런데 개정 선거법 제58조 및 제59조에 따르면 청구인들은 제16대 총선의 후보자등록이 있기 전까지는 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한” 일체의 언론·출판 및 집회행위가 금지됩니다. 즉 청구인들은 후보자등록이 있기 전까지는 선거운동 그 자체를 할 수 없어 특정인에 대한 공천반대 또는 낙선을 위하여 △ 신문·방송에 광고를 할 수 없고 △ 불특정 다수의 국민에게 낙천·낙선운동을 위한 인쇄물을 돌릴 수 없으며 △ 가두 캠페인 또는 집회행위는 물론 △ 반대 또는 지지를 위한 서명운동 등을 할 수 없습니다. 따라서 개정 선거법은 민주국가에 있어서의 중추적 기본권인 언론·출판·집회·결사의 자유를 침해하는 위헌적인 법률입니다.

또한 청구인들이 전개하고 있는 낙천·낙선운동형태의 유권자심판운동은 공직 후보자에 대한 국민의 알권리를 충족시키려는 목적의 실현을 위하여 객관적 자료를 제공하고 유권자의 대표자 선택을 돕기 위한 공익실현에 그 목적이 있는 행위이므로, 개정 선거법은 언론·출판의 자유의 일 내용인 알권리를 침해하는 위헌적인 법률입니다.

(나) 우리 헌법상 언론·출판의 자유는 인간존엄성을 신장하기 위한 필수적인 수단이며, 사회공동체를 통합시키는 여론형성의 촉진수단일 뿐만 아니라 민주주의 통치질서가 성립하기 위한 필수적인 전제조건이라는 점에서 우월적 지위를 가지는 매우 중요한 의의가 있습니다.

따라서 언론·출판의 자유는 원칙적으로 사전에 억제·금지될 수 없을 뿐만 아니라 그 제한은 민주적 헌법질서를 훼손시킬 위험성이 따르기 때문

에 극히 필요한 최소한의 정도에 그쳐야 할 것입니다. 그리하여 언론·출판의 자유는 i) 제한사유에 있어서 국가안전보장·질서유지·공공복리가 '명백하고 현존하는 위협'에 봉착하게 되는 경우에만, ii) 제한방법에 있어서 '명확성의 원칙'을 충족시킬 수 있는 형식적 의미의 법률에 의해, iii) 제한정도에 있어서 과잉금지의 원칙에 따라 명백하고 현존하는 위협을 회피하기 위해 필요 불가피한 최소한의 제한만이 허용된다고 할 것입니다.

그런데 개정 선거법상의 심판대상 조항은 후보자등록이 개시되기 전까지 확일적으로 일체의 선거운동을 금지하는 식으로 법률만능적, 행정편의주의적 규제를 가함으로써 기본권제한의 한계를 일탈한 위헌적인 법률이라고 할 것입니다.

(2) 참정권의 침해

우리 헌법은 참정권의 내용으로서 모든 국민에게 법률이 정하는 바에 따라 선거권을 부여하고 있는데, 선거권이 제대로 행사되기 위하여는 후보자에 대한 정보의 자유교환이 필연적으로 요청된다 할 것이므로, 선거운동의 자유는 선거권 행사의 전제 내지 선거권의 중요한 내용을 이룬다고 할 수 있습니다. 그러므로 선거운동의 제한은 선거권 곧 참정권의 제한으로 귀결된다고 할 것입니다(헌법재판소결정 1994. 7. 29. 선고 93헌가4·6(병합) 참조). 결국 개정 선거법은 위에서 살펴본 바와 같이 청구인들의 선거운동의 자유를 과도하게 제한하여 결과적으로 청구인들의 참정권을 침해하였다고 할 것입니다.

(3) 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권의 침해

(가) 헌법 제10조는 “모든 인간은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”라는 선언을 통해 헌법질서상 절대불가침의 최고가치 내지 근본규범을 제시하고 있습니다.

인간이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다고 말하기 위해서는 개인이 사회적인 관계속에서 인격의 가치를 보장받으며, 타인의 권리를 침해하지 않는 이상 개성을 자유로이 실현할 수 있고 일반적인 행동의 자유를 가져야 합니다.

그런데 개정 선거법 제58조 및 제59조는 위에서 살펴 본 바와 같이 사전선거운동을 금지하고 있기 때문에 청구인 단체에 소속된 개인들이 자유로운 선거운동과 능동적인 정치참여를 통해 자신의 인격을 발현하고 행복을 추구할 수 있는 기회를 가로막고 있습니다.

(나) 다른 한편 개정 선거법 제58조 단서는 ‘선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시(제1호), 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시(제3호)’는 선거운동으로 보지 않는다고 규정하고 있습니다.

그런데 위 단서의 각호는 단순한 의견개진과 그렇지 아니한 선거운동을 구별할 수 있는 명확한 개념표지를 제시하지 못하고 있어 일반국민으로서 선거법에 위반되지 않는 발언·행동의 한계를 알 수 없게 되어 결국 법 집행기관의 자의적 해석과 집행에 맡겨지는 결과에 이르게 됩니다. 그리하여 청구인으로서

는 과연 자신의 어떠한 행위가 합법적으로 허용되는지 혹은 처벌되는지에 관해 의심해야 하는 불안한 지위에 있다고 할 것이므로 이러한 관점에서도 심판 대상 조문은 그 불명확성으로 인해 청구인 단체의 구성원의 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권을 침해하고 있다고 할 것입니다.

귀재판소는 이전의 결정을 통해 단순한 의견개진 등과 구별되는 가별적 행위로서의 선거운동의 표지로 당선 내지 득표에의 목적성, 그 목적성의 객관적 인식 가능성, 능동성 및 계획성을 제시한 후, '선거에 관한 단순한 의견개진'과 '선거운동'을 구분할 수 있으므로 죄형법정주의가 요구하는 명확성의 원칙에 위배되지 않는다고 판단한 바가 있기는 합니다.

그러나 귀재판소의 결정취지에 따라 선거운동과 구별되는 단순한 의견의 개진을 "특정 후보자를 당선 또는 낙선시키려는 의도를 가지지 아니하고, 단순히 선거에 관하여 일반적인 의견을 개진하거나 의사를 표시하는 행위, 즉 선거의 일반적인 의미·특정 선거의 의의·선거운동의 양상·특정 후보자의 성향·당선 전망 등에 관하여 객관적으로 말하는 것"으로 이해할 경우 이러한 의미의 의견의 개진은 굳이 선거법에 단서조항을 두지 않더라도 언론·출판의 자유의 일내용으로서 그 제한이 불가능한 것입니다. 따라서 개정 선거법 제58조 제1호는 헌법적으로 볼 때 무의미한 규정이라고 하지 않을 수 없습니다.

나아가 개정 선거법 제58조 제3호는 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시를 선거운동으로 보지 않는데 '단순한'의 의미를 위 제1호의 용례에 따라 해석하면 "특정 후보자를 공천 또는 낙선시키려는 의도를 가지지 아니하고, 단순히 정당의 후보자추천에 관하여 일반적인 의견을

개선하거나 의사를 표시하는 행위, 즉 후보자추천의 일반적인 의미·특정 선거의 의미·특정 후보자의 성향·공천 전망 등에 관하여 객관적으로 말하는 것"이라는 의미를 가지게 되어 이 역시 무의미한 규정이 됩니다.

이와 달리 개정 선거법 제58조 단서 제3호가 사용하고 있는 '단순한'이라는 용어를 '집단행동(집회, 행렬, 시위, 서명운동 등 청구인들이 관련된 총선연대를 비롯한 시민단체가 추진하고 있는 낙천·낙선운동)이 아닌'이라는 의미로 이해할 경우에는 이는 헌법상의 언론·출판·집회·결사의 자유를 근본적으로 부정하는 것이어서 위헌이 아닐 수 없습니다.

이처럼 선거법 제58조 단서는 과도하게 광범위한 해석을 가져오는 법조항으로서 위헌에의 합리적 의심을 가지지 않을 수 없다고 할 것입니다.

나. 사전선거운동금지 여부에 관한 입법례와 비판

(1) 먼저 우리나라에 있어서 제헌국회의원선거의 경우 미군정법령 제175조가 선거운동의 광범위한 자유를 인정하여 선거운동기간에 대한 규제가 없었으나, 제4대 국회의원선거를 위한 선거법부터 선거운동기간을 법정하고 사전선거운동을 규제하여 왔습니다. 그리고 선거운동기간에 관한 변천사를 보면 1963년 선거법은 30일, 1970년에는 22일, 유신후부터 현행법 제정전까지는 18일로 한정되어 있었습니다.

외국의 경우 사전선거운동을 금지하지 않는 입법례로서는 영국, 미국, 독일 등이 있는데, 특히 미국의 경우 투표당일의 마지막 단계에서의 선거운동은 선거인에

대한 미혹행위가 될 우려가 있고, 특히 허위의 정보가 유포되어도 대립후보자는 그에 대한 유효한 반론의 기회가 없게 된다는 이유에서 이를 제한한 주(州)가 상당수 있었으나, 연방대법원은 1966년 투표당일의 선거운동을 금지하는 알라바마주의 선거법규를 위헌·무효라고 판시(Mills v. Alabama)하여 선거운동 자유화의 입장을 견지하고 있습니다. 독일의 경우에는 선거운동의 개시시기에 관해 특별한 법적 규제가 없으나 정당간의 협정이라는 형태로 자주적으로 규제한다고 합니다.

이에 반해 사전선거운동을 금지하는 외국의 입법례로서는 프랑스, 이탈리아, 일본 등이 있는바, 프랑스의 경우 대통령선거운동은 후보자들의 명부를 관보에 게재한 날로부터 시작하여 투표전날에 종료되고(후보자들의 명부는 1차 투표가 실시되기 적어도 15일 이전에 정부가 관보에 게재하므로 선거운동기간은 적어도 15일이 됩니다), 1차투표에서 과반수 득표자가 없으면 2차 투표를 하게 되는데(실제로 직선제 대통령선거 실시 이후 1차투표에서 당선이 확정된 사례는 없습니다), 1차투표와 2차 투표의 간격이 15일간이므로 프랑스 대통령 선거운동기간은 1, 2차 합하여 적어도 30일 정도가 된다고 합니다. 그리고 하원의원선거의 경우 선거운동은 투표일 20일 전부터 할 수 있도록 규정되어 있으나 사실은 그 훨씬 전부터 선거전이 벌어지고 있어, 법정선거운동기간은 선거운동의 종반전에 해당한다고 합니다. 이탈리아는 하원의원의 경우 선거운동기간은 선거일 전 30일로 되어 있으나, 실제로 이 기간은 정당들이 조직하는 공공선거집회가 평상시의 공공안전규정의 적용을 받지 않음으로써 행정청의 사전허가를 받지 않아도 되는 기간을 의미하며 그 밖에 사전운동의 규제는 받지 않는다고 합니다. 따라서 선거기간의 문제는 선거관리집행상의 일정이라고 해도 무방하다고 합니다. 다만 선거일 전일 및 당일에 공공장소에서 직접·간접으로 선거운동

을 위한 집회 및 회합을 금하고 선전물을 게시 또는 살포할 수 없으며, 선거당 일에는 투표소 입구에서 200미터이내에서 행해지는 선거운동을 금지하고 있습니다. 일본은 하원(중의원)선거의 경우 선거운동은 후보자명부 제출일로부터 선거일 전일까지 할 수 있으며, 참의원선거의 경우 선거운동은 후보자 등록이 있는 날로부터 당해 선거일의 전일까지 할 수 있습니다(따라서 우리나라는 주로 일본의 법제를 계수한 것이라고 볼 수 있습니다).

- (2) 선거운동의 자유는 헌법에 의해 보장되는 언론의 자유 내지 표현의 자유의 일 형태를 이루는 것일 뿐만 아니라, 정치적 영역에 있어서 표현의 자유는 통상 그 밖의 분야에서의 자유를 보증하기 위한 필요조건이라는 점에서 선거운동의 자유는 최대한 보장되어야 한다는 점에 관해서는 그 누구도 이의를 달지 못할 것입니다. 그리하여 영미를 비롯한 서구 민주주의 제국가에서는 언론·표현활동 등에 의한 선거운동은 자유로이 행하되 선거운동에 대한 규제는 주로 선거자금의 규제와 투명성 확보에 중심을 두고 있어 우리 나라와 많은 대조를 보이고 있습니다.

물론 귀재판소의 결정과 같이 선거운동의 기간제한은 각 나라의 정치적 수준과 선거행태, 국민들의 선거의식과 함수관계에 있으므로 외국의 입법례가 우리와 다르다 하여 우리의 입법태도를 곧바로 닦할 수 없으며, 아직 우리 나라는 반세기 가까이 수많은 선거를 치러 왔으면서도 이상적인 선거풍토를 이룩하지 못하고 항상 부정선거, 과열선거가 문제되어 온 것은 사실입니다.

그러나 이 사건 심판청구에 이르게 된 경위에서도 상세히 밝힌 바 있지만 지금 대다수의 국민은 정치개혁과 구시대 정치의 청산이라는 시대적 명제에 전폭적

인 지지를 보이고 있으며, 총선연대가 중심이 되어 추진하고 있는 낙천·낙선운동에 동감하고 있는 실정입니다. 더구나 청구인들은 후보자가 당선을 위하여 하는 좁은 의미의 선거운동과 시민사회단체의 유권자심판운동을 구별하여, 부정과 과열의 위험이 적은 후자는 광범위하게 허용하는 방향으로 선거법을 재개정하여야 한다는 입장이므로, 상시적인 선거운동 허용이 초래할지도 모를 장기간의 경쟁으로 인한 선거관리의 곤란성, 부정행위의 발생, 경비와 노력의 과다투입으로 인한 사회경제적 손실도 충분히 예방할 수 있을 것입니다.

3. 심판청구의 요건 준수여부 등

귀재판소의 결정에 따르면 법인이 아닌 사단·재단도 성질상 법인이 누릴 수 있는 기본권의 향유능력을 가지는데, 언론·출판의 자유는 그 성질상 법인이나 권리능력없는 사단도 누릴 수 있는 기본권이며(헌법재판소결정 1995. 7. 21. 선고 92헌마177·199(병합) 참조), 집회·결사의 자유 역시 단체가 누릴 수 있는 본질적인 기본권이라는 점에서 청구인 총선연대는 이 사건 심판청구의 적격을 가지고 있다고 할 것입니다.

또한 개정 선거법과 함께 청구인들의 기본권은 현재적으로 그리고 직접적으로 침해되었다고 할 것이며, 귀재판소의 확립된 판례에 의하면 이 사건 심판청구와 같은 법령에 대한 헌법소원의 경우 보충성의 원칙을 요하지 않습니다.

따라서 청구인들의 이 사건 심판청구는 적법하다고 할 것입니다.

4. 결 론

가. 이 사건 심판청구의 역사적, 헌법적 의미

지금 한국 사회는 제16대 국회의원선거를 앞두고 부패, 무능하고 권위적인 행태를 보여온 정치권 전반에 대한 국민적 분노의 격랑에 휩쓸리고 있으며, 총선연대의 공천부적격자명단발표를 필두로 대다수 국민의 공감속에 유권자심판운동이 확산되고 있습니다.

역사적으로 선거국면을 통해 중립성과 합법성의 원칙을 고수해 온 시민사회단체가 개정 선거법에 대한 시민불복종운동을 공개적으로 천명하고 형사처벌도 불사하겠다는 입장을 보이는데에는 위와 같은 여론의 지지가 없다면 불가능한 일일 것입니다.

이러한 상황에서 국민적 열망을 외면한 개정 선거법에 따라 유권자심판운동이 합법적으로 처벌되고 국민의 정치참여가 원천적으로 봉쇄된다면 새천년을 맞이한 새로운 정치, 지역주의의 극복, 돈안드는 깨끗한 정치, 당리당략이 아니라 법과 소신에 따르는 정치는 또다시 좌절되고 국민들은 끝모를 정치냉소주의와 패배주의의 늪에 빠지게 될 것이고 결과적으로 한국사회의 민주화와 진보는 정체될 것입니다.

나아가 기본권으로 표상되는 헌법적 가치가 법률만능주의에 매몰되어 헌법이 현실을 규범적으로 선도하지 못하고 오히려 법률이 헌법을 마음대로 재단하는 규범체계의 혼란이 더욱 고착될 것입니다.

나. 조속한 결정의 필요성

선거법은 게임의 법칙으로서 법칙의 정당성에 대한 논란이 계속될 경우 참가자들의

혼란과 선거의 왜곡은 불을 보듯 뻔하다고 할 수 있으므로, 2000. 4. 13.로 예정된 제16대 총선을 두 달도 채 남기지 않은 시간상의 제약을 고려하여 아무쪼록 귀재판소가 이 사건 심판청구에 대하여 조속히 결정을 내리시어 합헌적 선거법의 법칙 아래 새로운 세기의 첫 번째 선거가 공명정대하게 치루어 질 수 있도록 하여 주시기를 바랍니다.

입 증 방 법

1. 갑제1호증	총선연대규약
1. 갑제2호증	총선연대 발족 선언문
1. 갑제3호증	총선연대 참가단체 명단
1. 갑제4호증	부패무능정치인 유권자심판운동 계획
1. 갑제5호증	총선연대의 공천부적격자 선정 기준과 절차
1. 갑제6호증	공천반대의원 명단
1. 갑제7호증	유권자선거혁명으로 가는 길
1. 갑제8호증	총선연대 공천반대 2차 명단발표
1. 갑제9호증의 1 내지 3	각 성명서
1. 갑제10호증	신문기사
1. 갑제11호증의 1, 2	각 신문기사

첨 부 서 류

1. 위 각 입증방법

각 1부

1. 소송위임장

1부

2000. 2. 18.

위 청구인들 대리인

1. 법무법인 한결

담당변호사 백승현

조광희

2. 법무법인 시민

담당변호사 윤종현

김석연

3. 변호사 이 오 영

변호사 이 인 호

헌법재판소 귀중

헌법소원심판청구서

청구인 총선시민연대

위 청구인들 대리인

1. 법무법인 한결

담당변호사 백승헌, 조광희

2. 법무법인 시민

담당변호사 윤종현, 김석연

3. 변호사 이 오영, 이인호

헌법재판소 귀중