

# 政治改革關係法の立法經過와 主要特徵

朴 奉 國\*

## 차 례

- I. 政治關係法の 立法背景
- II. 國會政治關係法審議特別委員會의 審査活動
- III. 公職選舉및選舉不正防止法
  - 1. 立法概要
  - 2. 主要內容
  - 3. 運用方向
- IV. 地方自治法中改正法律
  - 1. 立法概要
  - 2. 主要內容 및 爭點事項
  - 3. 運用方向
- V. 政治資金에 관한法律中改正法律
  - 1. 立法概要
  - 2. 主要內容 및 爭點事項
  - 3. 運用方向

\* 國會法制司法委員會 立法審議官

## I. 政治改革關係法の 立法背景

지난 第166回 國會(臨時會) 第11次本會議(1994. 3. 4)는 公職選舉및選舉不正防止法案·政治資金에 관한法律中改正法律案 및 地方自治法中改正法律案등 소위 「改革3法」을 與·野 만장일치로 의결·통과시킴으로써 文民政府의 과제의 하나인 政治改革과 새로운 政治文化를 정착하기 위한 터전을 마련하게 되었다.

지금까지 우리나라는 憲政 半世紀를 통하여 여러가지 형태의 정치적 대변혁을 체험해 왔고 그때마다 政治改革이니, 政治發展이니 하는 정치적 구호아래 憲法을 비롯하여 많은 法令의 改廢가 단행되었다.

5·16이후의 國家再建最高會議, 10月維新이후의 非常國務會議, 10·26이후의 國家保衛立法會議 등 「非代議機構」에 의해서 뿐 아니라 그때마다 새로 구성된 國會는 行政府 또는 改革主導勢力의 주도하에 추진된 法律의 改廢·정비를 뒷바라지 해오는 위치에서 입법기능을 수행하였기 때문에 이로 인하여 國會는 「行政府의 侍女」니 通法府니 하고 비판의 도마위에 올라 識者나 일반인으로부터 회자되기가 일쑤였다.

그러나 이번에 國會에서 政治改革3法이 협상과 진통을 거듭한 끝에 마침내 최종적으로 합의하여 의결되자 이를 지켜본 言論機關은 물론 재야사회단체 그리고 일반국민에 이르기까지 환영하면서 國會의 협상능력을 높이 평가하게 되었다. 이번 이 改革關係法の의 立法過程이 國會機能에 대한 비판과 회의적 시각을 크게 불식시키는 하나의 계기를 마련하는데 一助를 하지 않았나 생각된다.

특히 각 言論機關에서는 法案의 내용과 합의과정을 상세히 보도하면서 “政治改革의 始動”, “選舉革命 豫告”, “制度化된 政治改革”(3.5 한국일보 1면) 또는 “革命的 환경변화”(3.5 서울신문 3면) 등으로 보도 또는 논평하였는데 각계의 이러한 환영일색은 改革關係法에 대한 기대가 얼마나 큰 것인가를 단적으로 나타내는 일인 동시에 다른 한편으로는 이러한 기대에 부응하기 위하여 과연 이 法들을 어떻게 운용해 나갈 것인가에 대한 커다란

과제를 남겨주는 것이기도 하다.

사실 政治改革法案에 대한 국민적 기대가 이렇게 큰 것은 그만큼 改正해야 할 필요성이 절실히 요청되고 있었다는 것과 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 사실 각종 선거법이나 政治資金에 관한法律·政黨法 그리고 地方自治法 등이 제정된 이래 여러차례 改正·補完이 되어왔지만 그때마다 기득권의 보호나 체제유지에 장애를 초래하지 아니하는 범위안에서 부분적으로 되어왔다는 비판이 있었던 것이 사실이다.

第6共和國에 들어와서 與小野大國會가 구성되고 종래에는 거의 논의조차 하기 어렵던 法들이 改正의 중심과제로 등장하게 되어國會에서 본격적으로 審議되기 시작하였고, 第14代國會 특히 文民政府時代に 들어와서는 한걸음 더 나아가 政治改革을 위한 政治關係法律의 개선이 하나의 當爲性을 가지고 인식되기에 이르렀다. 이러한 정치현실의 변화는 政府에서 그동안 國家機關을 위시하여 經濟·社會 기타 각 분야에 대한 改革을 선도해 왔고 아울러 우리사회나 政治文化도 民主化·自律化를 지향하는 상당히 성숙된 모습으로 성장하고 있었기 때문이라고 할 수 있다.

## II. 國會政治關係法審議特別委員會의 審査活動

政治關係法에 대한 심사는 제14대 국회에서 네차례에 걸쳐 구성된 政治關係法審議特別委員會에서 이루어졌다.<sup>1)</sup>

1) 사실國會에서 政治發展과 改革을 추구하는 法律의 改廢작업이 시동되기는 1988년 5월 30일 개원한 第13代國會에서 출발되었다고 해도 과언이 아니다.

第13代國會는 議政史上 처음으로 與小野大의 議席分布로 구성되었는데 당시國會는 與野합의로 1988년 6월 27일 「民主發展을 위한 法律改廢特別委員會」를 구성하고 국민의 기본적 인권보장이나 法과 制度의 執行과 運用에 있어서 민주적으로 개선되어야 할 필요성이 있는 법률, 개정된 憲法의 시행과 시대적 상황의 변화에 따라 개정의 필요성이 생긴 法律 등 중요法律 37개를 정비대상으로 선정하였는데 同特別委員會는 2年余동안 활동하면서 社會安全法(保安觀察法으로 改稱)·社會保護法·輕犯罪處罰法 등을 改正하고 國家元老諮問會議法을 廢止하는 등 18건의 法律을 改廢하였으나

政治關係法審査를 위하여 特別委員會가 처음 구성된 것은 第158回國會(臨時會) 제5차 본회의(1992. 8. 12)에서였다.

第14代國會는 1992년 3월 26일에 실시한 총선거 결과 與黨인 民主自由黨과 野黨인 民主黨·統一國民黨 등으로 구성되었다. 그러나 第14代國會는 임기개시 2개월이 지나도록 開院되지 못하였는데 그 주된 원인은 地方自治團體의 長 選舉時期 등에 대한 與野의 대립이 있었기 때문이다.

마침내國會는 特別委員會를 구성하여 이를 협의하기로 하고 地方自治法을 비롯하여 大統領選舉法, 政治資金에 관한法律 등 政治關係法改正을 심의하기 위하여 政治關係法審議特別委員會(委員長 申相式議員)를 구성하였다. 同 特別委員會는 交涉團體間的 합의에 따라 與野同數로 하되 18人으로 구성하고 大統領選舉法 등 改正審議班, 地方自治法 등 改正審議班으로 각각 나뉘어 法案을 심사하였다. 同 特別委員會는 定期國會 직전인 1992년 9월 9일까지 활동했으나 완전한 합의에 이른 法案이 없었으므로 第159回國會(定期會) 第1次本會議(1992. 9. 14)에 각 法案別로 일부 합의된 내용과 심사경과를 보고하고 그 활동을 종료하였다.

第2次로 特別委員會가 구성된 것은 第159回國會(定期會) 第2次本會議(1992. 10. 2)에서였다. 第158回國會(臨時會)에서 1차로 구성한 政治關係法審議特別委員會가 심사대상법안중 한 건도 타결에 합의하지 못한채 활동기간이 종료하자 政治關係法審議를 합의한 교섭단체간의 기본입장에 따라 앞서 구성된 特別委員會의 활동결과를 보고받은 다음 次數인 第159回國會 第2次本會議에서 다시 特別委員會를 재구성하기로 의결하고 大統領選舉法·政治資金에 관한法律·選舉管理委員會法·地方自治法 및 國家安全企劃部法 등 5개 法案을 심사토록 하였다.

同 特別委員會는 大統領選舉를 앞두고 있었기 때문에 우선 시급한 大統領選舉法·選舉管理委員會法 및 政治資金에 관한法律의 改正에 합의하고 이를 第159回國會(定期會) 第12次本會議(1992. 11. 4)에 심사·보고함으로써 同 特委活動은 종료하였다.

---

與野의 의견이 가장 첨예하게 대립되었던 國家安全企劃部法·通信秘密保護法(制定案)·國家保安法·政治資金에 관한法律 등에 대하여는 진전을 보지 못한채 特委活動이 종료되었다.

統合選舉法 등 政治關係3法案이 본격적으로 심사에 들어간 것은 文民政府가 들어서고 구성된 特別委員會에서 였다.

改正된 大統領選舉法에 의하여 실시된 선거에서 民主自由黨의 金泳三候補가 大統領으로 당선됨으로써 새로운 政府, 「文民政府」가 출범하게 되었다. 새 政府는 출범과 동시에 新韓國創造를 표방하고 사회 각 분야에 대한 改革을 추진하였는데 이에 발맞추어 政治圈에서도 깨끗한 政治, 돈 덜드는 選舉, 성숙한 政治文化的 정착을 위한 政治改革의 필요성이 요청되고 國會次元에서 이를 뒷받침하기 위한 關係法の 정비가 불가피하게 되었다. 國會도 第160回 臨時國會 第7次 本會議(1993. 2. 23)에서 大統領選舉法· 國會議員選舉法· 地方議會議員選舉法 등 각종 선거관련법의 문제점을 개선하고 지난해 제1차 및 제2차 政治關係法審議特別委員會에서 합의에 이르지 못한 國家保安法· 國家安全企劃部法· 地方自治法과 새로 公職者倫理法외에 지금까지 特別委員會에서 與野合意로 채택하여 의결된 法律중 논의과정에서 與野간에 의견이 일치되지 아니한 부분도 포함하여 政治 전반적인 개선안을 마련하는 것을 목적으로 다시 政治關係法審議特別委員會를 구성하였던 것이다.

同 特別委員會는 與野同數로 하여 16人으로 구성하고 2개 審議班으로 나누어 1993년 12월 말까지 활동하였다.

同 特別委員會는 公職者倫理法을 改正하여 고위공직자의 재산공개 및 등록에 관한 법적 근거를 마련하고, 國家安全企劃部法을 改正하여 國家安全企劃部職務중 수사권의 범위를 축소하고 國會에 情報委員會를 설치하여 國家安全企劃部소관을 관장하도록 하였으며, 通信秘密保護法을 제정하여 통신의 비밀과 자유에 대한 제한은 그 대상을 한정하고 엄격한 법적 절차를 거치도록 하였고, 政黨法을 改正하여 政黨設立要件인 법정지구당수를 48개에서 24개로 완화하고 黨費納付制度를 도입하는 등 정치개혁을 위한 커다란 입법성과를 거두었다.

그러나 이러한 特別委員會의 활동에도 불구하고 막상 政治改革 내지 政治發展의 핵심이랄 수 있는 선거개혁 법제가 정비되지 못하고 있었고 地方自治團體의 長 선거시기를 비롯한 많은 현안문제를 쟁점으로 가지고 있는 地方自治法 역시 완전한 합의에 이르지 못하였으며 政治資金에 관한法律도

大統領選舉를 앞둔 지난 第2次 政治關係審議特別委員會에서 일단 與野합의로 처리된 바 있었으나 政治改革的 차원에서는 미흡하다는 인식이 있어 재협약이 요청되고 있었다.

새 政府출범이후 公職者의 재산공개, 金融實名制의 실시 등 사회·경제 개혁이 급속히 진전됨에 따라 國會次元에서도 지금까지 합의에 이르지 못한 政治關係法の 조속한 정비가 시급한 과제의 하나로 되었다.

國會는 1994년 2월 19일 각 交渉團體간의 합의로 각종 選舉法, 政治資金에 관한法律 및 地方自治法改正을 위한 심의에 들어가기로 하고 與野同數로 한 6人 협상대표를 선정하여(民主自由黨의 申相式·朴煥太·黃潤鎰議員, 民主黨의 朴相千·鄭均桓·姜秀淋議員) 各交渉團體에서 제안한 법안을 토대로 國會閉會中인 6월 21일부터 본격적인 심사에 착수하였다. 政治關係3法에 대한 협상은 各交渉團體에서 6人協商代表에게 위임하고 있었다.

國會는 第166回 臨時會를 집회하자 그 첫날인 第1次 本會議(1994. 2. 15)에서 다시 政治關係法審議特別委員會(제4차) 구성을 의결하였으나(委員長 申相式議員) 실제로는 臨時會 會期末에 구성되어 6人協商代表가 타결한 法案을 의결하였다.

「統合選舉法」의 마지막 쟁점이라 할 수 있는 同時選舉範圍와 時期, 特定選舉法에 대한 裁定申請制 도입 등에 관한 사항이 會期 마지막 날인 3월 4일 늦게 극적으로 합의함으로써 政治關係3法이 일괄타결되었다.

政治關係法審議特別委員會는 第2次 委員會(3월 4일)를 열어 그동안 6人協商代表가 審査하여 立案한 公職選舉및選舉不正防止法案(이 글에서 “統合選舉法”이라 稱함), 政治資金에 관한法律中改正法律案 및 地方自治法中改正法律案을 그대로 채택하였고 本會議도 이들 법안을 같은날 밤늦게 원안대로 채택하기에 이르렀다.

政治關係法案은 제14대 國會에 들어온 후 모두 4次에 걸쳐 特別委員會를 구성하여 심사를 거듭한 끝에 國家安全企劃部法·政黨法·公職者倫理法·政治資金에 관한法律·地方自治法·選舉管理委員會法 등은 改正하고 通信秘密保護法·公職選舉및選舉不正防止法을 制定함으로써 政治發展과 개혁의 터전을 마련하고 종료하였다.

### Ⅲ. 公職選舉 및 選舉不正防止法

#### 1. 立法概要

大統領選舉 및 國會議員選舉만 실시해 오던 우리나라 선거제도가 第 13代 國會에서 지역주민의 직접선거에 의하여 地方自治團體의 代議機關을 구성하고 長을 선출토록 關係法을 재정비함에 따라 1991년에는 30년동안 중단되었던 地方議會議員 선거를 실시하게 되었고 地方自治團體의 長 선거도 내년으로 예정되어 있어 國家와 地方自治團體에서 실시하는 선거의 종류가 6개로 늘어나게 되었다.

선거를 치르기 위한 選舉法도 大統領選舉法·國會議員選舉法·地方議會議員選舉法 및 地方自治團體의長選舉法 등 4개나 되고 공통적으로 규율되거나 통일적으로 운영되어야 할 사항들도 당해 선거가 있을 때마다 國會에서 손질을 가하여 각기 다르게 규정하고 있는 경우도 적지않아 선거관리업무를 수행하는 政府 및 選舉管理委員會는 물론 候補者·政黨·有權者나 일반국민 모두가 각 選舉 때마다 選舉制度를 이해하는데 혼란이 야기되고 각 선거의 관리에도 형평을 기함에 어려운 점이 있는 등 選舉管理上으로나 立法政策的으로 4개의 選舉法을 하나의 選舉法으로 통합할 필요성이 진작부터 요청되고 있었다.

한편 文民政府에서 사회 각분야에 대한 강력한 개혁이 추진됨에 따라 政治圈에서도 정치발전을 위하여 그 기초가 되는 선거제도의 개혁이 필요하게 되었다. 종래에 과열과 타락, 不法과 脫法이 횡행하던 선거풍토를 생각할 때 깨끗하고 돈 안드는 선거야말로 참된 민주정치를 구현하는 요체로서 우리의 선거풍토와 선거문화의 개선을 위한 일대 전환시점에 이르렀다고 할 수 있다.

「統合選舉法」의 제정이 이처럼 당위성을 가지고 있었으나 실제로 法案이 國會에 제출되기까지는 상당한 어려움이 있었다. 民自·民主兩黨이 法案을 마련하기까지 黨內외의 의견수렴이 필요하였기 때문이다. 大統領選舉法·國會議員選舉法·地方議會議員選舉法·地方自治團體의長選舉法 등 4個法

을 하나로 묶는 「統合選舉法案」은 먼저 1993년 8월 中央選管委로부터 國會에 立法意見이 제출되고 뒤이어 兩黨에서 選管委案을 대폭 참고하여 修正立案한 選舉法案을 提出하였던 것이다.

「統合選舉法案」은 大統領選舉·國會議員選舉와 4개의 地方選舉에 관한 사항을 모두 하나의 法으로 묶는 立法인 동시에 選舉改革을 통한 政治改革의 의지가 내포되어 있었기 때문에 심사하는데 상당한 논란과 시간 그리고 노력이 필요할 것으로 처음부터 예상되었다.

第160回 國會(臨時會) 第7次 本會議(1993. 2. 23)에서 구성된 特委에서부터 「統合選舉法」의 심사에 착수하였으나 시간부족으로 각당안의 특징과 차이점을 파악하는데 그쳤는데 실제로 본격심사가 이루어진 것은 6人協商代表가 구성된 후인 1994년 1월 21일부터였다.

6人協商代表의 협의과정에서 끝까지 쟁점이 되었던 사항은 ①현수막 폐지여부 ②합동연설회 폐지여부 ③확성기 사용제한 ④정당투표제 ⑤투표통지표 폐지여부(투표안내문으로 대체) ⑥재정신청제 도입여부 ⑦현직 지방자치단체장의 사임시기 ⑧지방선거의 동시선거 범위 및 일자 등에 관한 사항이었다.

## 2. 主要內容

統合選舉法은 종래의 4개의 選舉法 내용을 단순히 조합한 것이 아니라 選舉改革을 실현하려는 의지를 담고 있었기 때문에 획기적인 내용이 많은 반면 그만큼 國會 審議過程에서 논란도 많았다. 그 주요한 내용은 돈 적게드는 선거의 지향, 입후보자격의 합리적 조정, 선거운동의 자유확대, 投開票制度의 개선, 선거범죄에 대한 제재(連坐制 등)강화, 재정신청제도의 채택, 동시선거의 특례 등에 관한 것인데 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 돈 적게드는 選舉風土의 조성

#### 가. 公營選舉制의 확대

「統合選舉法」은 돈 적게드는 선거제도의 구현을 입법의 최우선과제로 하였기 때문에 選舉公營制를 대폭확대하였다. 선거비용중에 선전벽보의 첩부



· 철거비용, 선거공보발송비용, 소형인쇄물 발송비용(대통령선거 제외), 경력방송, 합동연설회 개최비용, 투·개표참관인 수당, 철도이용승차권(대통령선거에 한함)은 國家 또는 地方自治團體가 부담하도록 하고 선전벽보·선거공보작성비용, 소형인쇄물 작성비용, 후보자가 행한 방송연설비용(대통령선거, 시·도지사선거에 한함)은 일단 政黨 또는 候補者가 부담되 일정반환요건 충족시(선거실시 결과 그 득표가 기탁금의 반환요건에 해당할 때를 말한다) 國家 또는 地方自治團體가 이를 補填하도록 하였다(제64조 내지 제66조, 제71조, 제73조, 제75조, 제83조, 제161조 및 제181조). 다만, 선전벽보와 선거공보의 작성비용은 선거실시 결과 일정 반환요건에 해당되지 않더라도 國庫에 귀속하게 되는 候補者의 기탁금에서 補填하도록 하고 있다(제57조제3항).

#### 나. 選舉費用의 制限

「統合選舉法」은 선거비용을 종전의 비목별 제한방식에서 총액제한방식으로 전환하면서 각선거의 구체적인 선거비용산출기준을 法定하였다. 이러한 산출기준은 국가 및 지방자치단체가 부담하는 선거경비와 선거비용으로 보지 아니하는 경비(제120조)를 제외하고 순수하게 후보자가 부담해야 할 경비를 산정한 것인데 구체적인 액수는 「統合選舉法」의 시행년도부터 선거가 실시되는 전년도의 소비자물가지수변동율을 감안하여 選管委에서 선거일전 30일에 미리 공고하도록 하고 있다. 일반적으로 후보자가 부담해야 할 비용을 예시하면 다음과 같다.

- ① 현수막 작성·게시 비용
- ② 정당후보자의 연설회비용
- ③ 공개장소에서의 연설·대담비용
- ④ 선거사무소 등 현판·현수막작성·게시비용
- ⑤ 명함형 소형인쇄물 작성비용(전단형·책자형은 선거비용으로 보지 아니함)
- ⑥ 선거사무관계자에 대한 수당·실비
- ⑦ 선거운동을 위한 전화요금
- ⑧ 후보자 개인비용 등

각선거별 선거비용제한액(추산액)은 다음과 같다.〔표 1〕 참조]

한편 1995년도의 경우와 같이 4개의 지방선거를 동시에 실시하는 때에는 각 선거의 선거비용을 法定選舉費用制限額에 일정율을 가감한 금액으로 함을 유의해야 한다(제218조제2항).

〈표 1〉 選舉費用制限額(추산액)

선거종류	제한액	종전(舊)의 제한액
대통령선거	193억원	367억원('92)
국회의원선거	5,700만원	1억 1,600만원
시·도지사선거	7억 2,000만원	---
구·시·군의 長선거	5,600만원	---
시·도의원선거	1,800만원	3,200만원('91)
구·시·군의원선거	1,100만원	1,600만원('91)

다. 選舉費用의 規制強化

선거비용은 선거법에 규정된 방법에 의하지 아니하고 지출할 수 없으며 또한 법정선거비용제한액을 초과하여 지출할 수 없다(제121조).

「統合選舉法」은 법정선거비용제한액이 법취지에 적합하게 운용될 수 있도록 하는 제도적 장치를 강화하였는데 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ① 선거비용의 수입범위를 정당 또는 후보자의 선거운동 목적의 자산, 후원회의 기부금품, 소속정당의 지원금으로 한정하고(제126조)
- ② 선거비용의 수입·지출을 위한 예금계좌를 개설하고 그 내용을 選管委에 신고하며(제127조)
- ③ 선거비용의 수입·지출보고서 제출시 예금통장사본을 제출하고(제128조)

- ④선거비용의 수입·지출시 영수증 기타 증빙서류를 구비하며(제130조)
- ⑤회계책임자의 선임·신고시 약정서와 선서서제출을 의무화하고(제123조)
- ⑥선거일후 30일까지 선거비용수입·지출보고서를 제출하며(제132조)
- ⑦選管委에 수입지출보고서를 비치하고 3월간 열람·사본교부 및 이의 신청을 받으며(제133조)
- ⑧選管委에 금융기관에 대한 금융거래자료제출요구권을 인정하였다.

(2) 過熱選舉防止의 制度化

가. 選舉期間短縮

중전의 각종선거가 選舉期間이 길어 과열선거, 선거비용 과다지출, 유권자의 생업지장 등 여러가지 부작용을 초래하는 요인이 되어왔기 때문에 選舉期間을 어느 정도 줄이는 데는 與野가 인식을 같이하고 있었다.

「統合選舉法」은 다음 <표 2>에서 보는 바와 같이 選舉期間을 大統領選舉는 29일에서 23일간, 國會議員選舉는 18일에서 17일간, 地方議員選舉는 19일에서 14일간, 地方自治團體의 長選舉는 19일에서 17일간으로 중전보다 각각 6일 내지 1일을 단축하였었다.

<표 2> 選舉期間

선거종류	중 전	민 자 당 안	민 주 당 안	합 의
대 통 령 선 거	29일	21일	25일	23일
국 회의 원 선 거	18일	15일	17일	17일
지 방 의 원 선 거	19일	15일	15일	14일
단 체 장 선 거	19일	15일	17일	17일

選舉期間의 협의과정에서 團體長 選舉期間을 15일로 하고 있는 民自黨案과 17일로 하고 있는 民主黨案이 맞서 논란되었는데 이것은 地方選舉의 동시실시시에 그 選舉期間과 밀접한 관련이 있기 때문이다.

法 第202條第2項은 同時選舉에 있어 選舉期間 및 選舉事務日程이 서로 다른 때에는 選舉期間이 긴 選舉의 예에 의한다고 명시하고 있어 地方議員 選舉를 14일로 하고 있더라도 團體長과 同時選舉를 하게 되면 결과적으로 地方議員 選舉期間도 17일로 되는 결과가 되기 때문이다.

다음에 실시할 地方選舉는 同時選舉로서 1995년 6월 27일 실시가 決定되었는데 選舉期間 17일 전후의 중요 일정을 예상해 보면 5월 27일(선거일 30일전) 선거비용제한액 공고(선전벽보·선거공보·소형인쇄물 작성비용 및 선전벽보·선거공보 제출매수 동시공고), 6월 5일부터 6월 9일(선거일 전 22일부터 5일 이내) 선거인 명부작성, 6월 11일부터 6월 12일(선거일 전 16일부터 2일간) 후보자 등록, 6월 13일부터 6월 15일(후보자등록 마감일 후 3일까지) 선전벽보·선거공보 등 제출, 6월 20일 선거인 명부 확정, 투표용지 모형공고, 6월 20일부터 6월 21일 투표안내문 발송, 6월 20일부터 6월 22일(3일간) 부재자 투표, 6월 27일 투·개표 등의 순서로 진행될 것으로 예상된다.

#### 나. 選舉日法定

중전의 各選舉法은 選舉日을 임기만료전의 일정기간중에 선거시행권자가 특정날짜를 정하여 공고하도록 함으로써 選舉日의 결정은 정부·여당의 한 「프리미엄」으로 인식되었다. 그러나 이번 「統合選舉法」에서는 與黨인 民自黨 스스로 그러한 「프리미엄」을 포기하여 선거일을 법정하여 案을 제시하였다는 점에서 커다란 의미가 있다고 할 수 있다.

民自黨案은 「木曜日」, 民主黨案은 「水曜日」을 선호하여 선거일자를 특정하고 있었는데 협의결과 大統領選舉는 임기만료일전 70일 이후 첫번째 木曜日, 國會議員選舉는 임기만료일전 50일 이후 첫번째 木曜日, 地方議員 및 團體長選舉는 임기만료일전 60일 이후 첫번째 木曜日로 각각 결정되었다.〔<표 3> 참조〕

〈표 3〉 선거 일

선거 종류	종 전	민 자 당 안	민 주 당 안	합 의
대통령 선거	임기만료 70일 내지 40일전	임기만료일전 70일 이후 첫번째 목요일	임기만료일전 70일 이후 첫번째 수요일	임기만료일전 70일 이후 첫번째 목요일
국회의원 선거	임기만료 150일 내지 20일전	임기만료일전 60일 이후 첫번째 목요일	임기만료일전 50일 이후 첫번째 수요일	임기만료일전 50일 이후 첫번째 목요일
지방의원 선거	임기만료 90일 부터 20일전	"	"	임기만료일전 60일 이후 첫번째 목요일

選舉日의 法定은 선거시기를 예측가능 하도록 모든 候補者에게 선거준비에 공평한 기회를 부여한다는 점에서 이번 「統合選舉法」의 특징중의 하나라고 할 수 있다.

한편 1995년에 실시예정인 地方議員 및 團體長選舉는 法附則에서 6월 27일로 선거일을 명시하고 있기 때문에 다음에 실시하는 地方選舉의 경우에는 「임기만료일전 60일이후 첫번째 木曜日」이란 규정은 별의미가 없게되었지만 그 다음의 地方選舉부터는 적용되게 된다.

1995년에 4개의 地方選舉를 동시선거로 실시함에 따라 團體長 및 市·郡·自治區議員의 임기를 동년 7월 1일부터 개시하도록 하였는데(市·道議員은 동년 7월 7일에 임기가 만료됨으로 당연히 7월 8일부터 임기가 개시된다) 이로 인하여 4월 14일에 임기가 만료되는 市·郡·自治區議員의 경우에는 2개월반정도의 議會空白期를 초래하게 되었다. 이것은 임기를 연장하기도, 다른 기관에 地方議會기능을 대행하게 하기도 法定하기 어려워 초래된 현상이었다.

한편 1995년에 실시할 동시선거에서 당선된 地方議員 및 團體長의 임기는 1998년 6월 30일에 종료하도록 하여 그 임기를 3년으로 단축하였다(附則 第7條第2項, 地方自治法 附則 第4條). 이로 인하여 1998년에 선출되는 地方議員과 團體長의 임기는 모두 1998년 7월 1일부터 개시하게 된다(地方

自治法 第31條 및 第87條 참조).

地方議員 및 團體長의 임기를 이처럼 조정 한 것은 地方選舉의 同時實施를 國會議員 임기의 중간연도에 하기 위해서 이다. 第15代 國會議員 總選舉는 1996년에, 第16代 國會議員 總選舉는 2,000년에 예정되어 있으므로 地方選舉는 1998년에 실시하는 것이 적합하기 때문이다.

### (3) 立候補資格의 합리적 조정

#### 가. 市·郡·自治區議員 및 長選舉의 政黨推薦候補制 도입

중전의 各選舉法은 大統領·國會議員 및 市·道議員選舉에 政黨추천후보제를 채택하면서 基礎地方自治團體의 議會議員과 長에 대하여는 이를 인정하지 아니하던 것을 「統合選舉法」은 모든 選舉에 政黨추천후보제를 채택하였다.

自治區·市·郡의 議員이나 長選舉에 政黨추천허용여부는 기초자치단체에 대한 政黨참여여부와 관련된 사안으로서 그동안 찬·반논쟁이 있어왔다.

중전의 地方議會議員選舉法 및 地方自治團體의 長選舉法에 의해서도 市·郡·自治區議員 및 長選舉에 政黨의 당원이 참여할 수 있었을 뿐 아니라 당적을 표시할 수 있었고 특정정당에 대한 지지·추천 또는 반대를 표시할 수 있도록 되어 있어 사실상 政黨이 내부적으로 소속당원의 후보자등록을 조정하는 등 실질적으로 政黨추천이 이루어지고 있었다. 앞으로 「統合選舉法」에 의하여 廣域地方自治團體와 基礎地方自治團體의 議員 및 長選舉를 동시실시할 경우 政黨참여는 배제할 수 없게 될 뿐 아니라 어차피 선거가 인물본위에서 정책대결을 지향하고 있고 같은 政黨추천후보자간의 공동선거운동으로 선거비용절감의 효과를 기대할 수 있어 各黨案은 물론 選管委案도 基礎地方自治團體의 議員 및 長選舉에도 政黨추천후보제를 개선안으로 제안하고 있었다.

#### 나. 公務員의 現職立候補 범위 및 辭任時期의 조정

公務員 등이 각종선거에 候補者가 되고자 하는 때에는 선거일의 일정기간전에 그 직을 그만두도록 하는 것은 지금까지의 立法例였으나 各選舉法에

서 사임시기를 약간씩 달리 규정하고 있었기 때문에 통합선거법은 이를 「선거일전 90일」로 사임시기를 통일하였다.

그러나 「統合選舉法」은 公務員이라도 현직을 가지고 입후보 할 수 있는 예외를 인정하였는데 ①大統領選舉와 國會議員選舉에 있어서 國會議員이 그 직을 가지고 입후보하는 경우 ②地方自治團體의 議員 및 長의 選舉에 있어서 地方議員 및 長이 입후보하는 경우 ③정당의 당원이 될 수 있는 공무원이 입후보하는 경우 등이 그 예이다.

公務員으로서 政黨의 당원이 될 수 있는 자는 國會議員·地方議員·國務委員·選舉에 의하여 취임한 地方自治團體의 長, 국회의원보좌관·비서관·비서, 전임강사이상의 大學敎員(公·私立 포함) 등을 들 수 있는데(政黨法 第6條) 이 중에 선거에 직·간접으로 영향을 많이 미칠 수 있다고 생각되는 정무직공무원(국무위원 등)은 선거일 90일전에 사임하도록 하였다.

한편 「統合選舉法」은 부칙에서 1995년도에 실시되는 地方自治團體의 長 選舉에 관하여 사임시기에 관한 특례를 두었는데 公務員 등으로서 선거일전 90일까지 사임하여야 하는 대상자(第53條第1項 각호의 1)로서 團體長候補者가 되고자 하는 자는 1995년 선거에 한하여 후보자등록신청개시일 전일까지 그 직을 사임하면 되고 團體長職에 있는 공무원이 당해직에 입후보하는 때에는 선거일전 90일까지 사임하도록 하였다(부칙 제7조제4항). 그러나 1995년도의 地方自治團體의 長선거에서 현직 단체장이 후보자가 되고자 할 경우 그 사임시기에 관하여는 협상과정에서 많은 논란이 있었다.

地方自治團體의 長이 너무 미리 사임하여 장의 부재기간이 길 경우 행정 공백을 초래한다는 견해에 대하여 현직의 長은 모두 정부에서 임명된 자로서 주민에 의하여 선출된 경우와 구분하여 기득권의 여지를 없애려는 견해가 대립되었었다.

兩立場은 나름대로 일리가 있고 정당간의 이해에도 밀접한 관련이 있어 정책적으로 판단해야 할 사안이라 할 수 있다.

#### 다. 言論人의 立候補 辭任時期

言論人은 그 직무의 성격상 언론기관을 통하여 선거에 커다란 영향을 미칠 수 있는 지위에 있기 때문에 각종 선거에 현직을 가지고 입후보 할 수 있는지의 여부가 중요한 관심사가 된다. 이에 대하여 민자당안은 90일전 사임

대상으로 하고 있는 반면에 민주당안은 현직입후보대상으로 하고 있어 이견이 노정되었다. 이 문제는 협의과정에서 언론인을 정당의 당원이 될 수 있도록 한 政黨法改正趣旨에 따라 선거일 90일전 사임대상에서 제외해야 한다는 주장이 있었으나 아직은 言論이 선거에 미치는 영향이 큰 점을 감안하여 言論人이 立候補하고자 할 때에는 公務員의 경우와 같이 선거일 90일전 까지 사임하도록 하였다(제53조제1항제8호).

#### (4) 選舉運動의 自由擴大

##### 가. 選舉運動規制方法의 변경

지금까지 각종선거에 있어서 선거운동은 선거법에 규정된 방법 이외의 방법으로서는 할 수 없도록 포괄적 제한·금지규정을 두고 있었다.

선거운동의 이러한 제한은 결국 후보자는 물론 유권자도 선거시에 자기의 의사를 제대로 표현할 수 없는 즉 言路가 제한되는 결과가 되고 選舉犯을 양산한다는 등의 비판을 받아 왔다.

「統合選舉法」은 이러한 문제를 해소하기 위하여 選舉法에서 구체적으로 제한·금지된 방법이 아닌한 선거운동을 할 수 있도록 개별적 제한·금지로 선거운동 제한방식을 전환하여 선거운동이 보다 자유롭게 될 수 있도록 하였다.

包括的 制限·禁止에 관하여는 지난 大統領選舉法改正을 政治關係法審議特別委員會에서 심의할 때 이미 그 폐지필요성이 지적되었으나 選舉法體系 전반에 영향이 미치는 사항이기 때문에 보류되었는데 이번에 兩黨案 및 選管委案에서 이를 개별적 제한으로 전환하는 안을 제시하였기 때문에 이의 없이 채택되었다.

##### 나. 選舉運動의 人的制限 緩和

중전의 각 선거법에서는 정당·후보자 등 선거운동 관계자만이 선거운동을 할 수 있도록 하여 선거운동원 수를 각종 선거법에서 정하고, 그 이외의 자는 선거운동을 할 수 없도록 하고 있었다.

「統合選舉法」은 公務員 등 입후보제한직(후보자가 되고자 하는 경우 선거일전 90일까지 사임하여야 하는 자를 말함)에 있는 자 등을 제외하고는



누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 選舉運動의 人的制限을 완화함으로써 選舉運動의 자유를 대폭 확대하였다(제58조제2항).

종전에는 선거운동을 할 수 있는 자가 제한되기 때문에 각 選舉法에서 상당한 인원수의 유급 선거운동원을 법정하고 있었으나 「統合選舉法」에서는 누구나 선거운동을 할 수 있도록 하였기 때문에 선거사무소에 선거사무를 볼 수 있는 소수의 선거사무원만 두도록 하고 실제 선거운동은 당해 후보자를 지지하는 사람 즉 자원봉사자에 의하여 전개될 것으로 예상된다.〔표 4〕 참조〕

〈표 4〉 선거사무원의 수

선 거 종 류	사무원수 산출기준	사무원수	종전의 운동원수
대통령 선거	· 선거사무소 : 市·道數의 3배수 · 시·도연락소 : 區·市·郡數의 2분의 1 · 구·시·군연락소 : 邑·面·洞數의 2분의 1	2,700인	65,900인
국회의원 선거	· 邑·面·洞數의 1.5배수	26인	313인
전국구 국회의원	· 市·道數에 상당하는 수	15인	50인
시·도의원 선거	· 7인	9인	142인
시·도지사 선거	· 선거사무소 : 區·市·郡數에 상당하는 수 · 선거연락소 : 邑·面·洞數의 2분의 1	198인	4,834인
구·시·군의원 선거	· 3인	5인	21인
구·시·군의 장 선거	· 邑·面·洞數의 1.5배수	25인	203인

다. 選舉運動을 할 수 없는 者

「統合選舉法」은 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 人的制限을 대폭 완화한 반면에 선거의 公正性을 확보하기 위하여 미성년자, 선거권이 없는 자와 선거에 직·간접으로 영향을 미칠 수 있는 직에 있는 자는 선거운동을 할 수 없도록 하여 官權선거의 시비가 생기지 아니하도록 하였다.

선거운동이 제한되는 직으로서는 ①公務員 등 각종선거에 입후보시 선거일 90일전까지 그 직을 사임해야 하는 자 ②향토예비군 소대장이상의 간부 ③統·里·班의 長 ④바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹의 상근 임직원과 중앙회장 ⑤의료보험법에 의하여 설립된 지역의료보험조합의 상임대표이사·직원 또는 연합회의 상임임직원의 직이 이에 해당한다(제60조).

한편 公務員중에 정당의 당원이 될 수 있는 공무원에 대하여는 예외를 인정하여 정무직공무원의에는 선거운동을 할 수 있도록 하였고 統·班長 등의 사임·복직시기를 제한하였다.

정무직공무원의 경우는 사실상 정치적 역할을 하는 직무의 성격에 비추어 선거운동을 제한하는데 대한 타당성여부가 논란되었다.

특히 선거운동을 하고자 하는 統·里·班의 長과 향토예비군 소대장급이상의 간부의 사임시기와 선거후 복직시기를 선거일전 90일까지 사임하고 선거일후 6월이내에 복직할 수 없도록 제한하는데 대하여는 많은 논란이 있었다.

統·班長 등은 비록 공무원이 아니지만 사실상 선거에 큰 영향을 미치는 「준공무원」의 지위에 있다는 의견과 직업선택의 자유를 지나치게 제한하는 것은 위헌적 요소가 있다는 견해가 크게 맞았던 것이다.

라. 事前選舉運動의 규제

選舉運動은 당해 후보자의 등록이 끝난 때부터 선거일전일까지에 한하여 할 수 있도록 선거운동기간이 法定되어 있다(제59조). 따라서 이 선거운동기간전에 선거운동을 하는 것은 사전선거운동으로서 선거법에 위반된다.

「統合選舉法」은 선거운동의 자유를 확대하고 그 제한도 개별적 제한으로 하여 法에서 금지하지 아니하는 경우에는 선거운동을 할 수 있도록 하였기

때문에 종전의 각 선거법에 비하면 선거운동방법 등이 자유로워졌다고 할 수 있다. 따라서 이러한 法體制의 전환을 계기로 사전선거운동이 많아질 개연성은 항상 있다고 할 수 있다.

「統合選舉法」의 입법취지와 그 實效性을 확보하기 위하여는 사전선거운동은 철저히 금지·단속되어야 하는데 실제로는 사전선거운동의 범위와 한계가 논란된다. 이것은 選舉運動의 개념자체가 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”로 정의하고 있어(제58조) 불확정적 개념인데다가 통상적인 업무행위, 정당활동이나 의례적인 행위와도 구별하기 어렵기 때문이다.

事前選舉運動과 不法選舉運動은 구별할 수 있다.

事前選舉運動은 선거기간 중의 합법적 선거운동을 사전에 행함으로써 違法이 되는 경우인데 대하여 不法選舉運動은 선거기간여부를 불문하고 금지되는 선거운동을 의미한다. 不法選舉運動을 選舉期間전에 할 때에는 이를 事前選舉運動에 포함하여 이야기하는 것이 일반적이다.

統合選舉法」은 不法選舉運動의 유형을 비교적 상세하게 규정하고 있다.

公務員 등이 그 지위를 이용한 선거운동은 물론 누구든지 직무상의 행위를 이용하여 그 구성원에게 선거운동을 하거나 교육상의 행위를 이용하여 선거권이 없는 자에게 선거운동을 할 수 없으며(제85조), 특히 公務員과 政府投資機關, 관변단체, 의료보험조합 등의 임직원 등, 통·반장, 향토예비군소대장이상의 간부 등에 대하여는 구체적으로 금지되는 선거운동을 명시하고 있다(제86조). 이러한 금지행위는 선거기간은 물론 그 전에도 하여서는 아니된다.

한편 제90조는 누구든지 선거일전 180일부터 선거일까지 선거기간이 임박했음을 감안하여 선거운동에 미치지 않는지만 화환·현수막 등 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위를 엄하게 금지하고 있다.

마 「統合選舉法」에 추가된 選舉運動禁止行爲

「統合選舉法」은 選舉運動의 자유를 확대하고 包括的 制限을 폐지하여 개별적 제한으로 전환함에 따라 이러한 입법취지를 제대로 살리기 위하여 종전의 각 선거법상의 제한규정을 보완하는 한편 새로운 금지행위를 추가하였다. 그 주요한 내용을 요약하면 다음과 같다.

- ①團體의 선거운동금지(제87조)
- ②他候補者를 위한 선거운동금지(제88조)
- ③영화 등을 이용한 선거운동금지(제92조)
- ④脫法方法에 의한 문서, 도화의 배부·게시 등 금지(제93조)
- ⑤選舉期間 중 반상회 개최금지(제103조)
- ⑥選舉期間 중 入黨권유를 위한 戶別訪問의 제한(제106조)
- ⑦자필서신, 개인용컴퓨터, 전화에 의한 방법 이외의 기타의 전기통신의 방법에 의한 선거운동금지(제108조) 등이다.

#### 바. 選舉運動方法의 확대

「統合選舉法」은 후보자의 “입”은 열게 하고 “돈”은 제한한다는 입법취지이므로 選舉運動도 종전의 방법외에도 여러가지 방법을 추가반영하였는데 그 내용을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

##### ①종전과 같은 選舉運動方法

선거운동은 바로 홍보작전이라 할 수 있을 정도이므로 여러가지 방법이 지금까지 각선거법에 열거되고 있었다. 즉 ①선전벽보(제64조) ②선거공보(제65조) ③소형인쇄물(제66조) ④현수막(제67조) ⑤표찰·手旗등(제68조) ⑥신문광고(제69조) ⑦방송광고(제70조) ⑧후보자 등의 방송연설(제71조) ⑨방송시설 주관 후보자연설의 방송(제72조) ⑩경력방송(제73조) ⑪합동연설회(제75조) 등이다.

그러나 이러한 제도도 이번 「統合選舉法」 협의과정에서 내용상 상당한 변화가 있었음을 주의하여야 한다.

선전벽보는 그 매수를 각선거마다 통일하였고(읍·동은 인구 500인, 면은 인구 200인에 각 1매. 다만 인구 100인 이상 200인 미만의 자연부락단위 1매) 동시선거를 실시하는 地方選舉의 경우는 그 기준매수를 2분의 1로 축소하였다(제206조).

소형인쇄물도 종류 및 수량을 다음 <표 5>에서 보는 바와 같이 대폭 조정하였다. 동시선거시에는 정당추천의 2인이상의 후보자는 소형인쇄물을 공동으로 작성할 수 있도록 하여 경비절감을 기하였다(제207조).

〈표 5〉 소형인쇄물의 종류 및 수량

구 분	개 정			종 전		
	책 자 형	전 단 형	명 함 형	책 자 형	전 단 형	명 함 형
대 통 령	1종(16면, 세대수+선거인수)	2종(선거인수)	1종(선거인수)	3종(20면, 세대수)	1종(세대수)	
국회의원	1종(8면, 세대수+선거인수)	1종(세대수)	1종(선거인수)		3종(선거인수)	1종(선거인수)
자치단체장	"	"	"	3종	3종(선거인수)	
지방의회의원		1종(세대수+선거인수)	1종(선거인수)	"	3종(선거인수)	

현수막의 존폐에 대하여도 논란이 많았다. 국민의 선거수준, 후보자의 경비절감 및 환경미화 등을 감안하여 이제는 현수막을 폐지할 때가 되었다는 견해와 아직은 현수막의 역할이 중요하다는 견해가 맞섰으나 결국은 그 수효를 대폭 줄이는 선에서 합의되었다. 각 선거별 현수막의 수는 다음과 같다. [〈표 6〉 참조]

〈표 6〉 현수막의 수

	대통령 선거	국회의원선거	지방의원선거	지방자치단체장선거
종 전	구·시: 管轄洞數 상당 枚數이내 군: 邑은 2매이내 面은 1매	좌 동	시·도의원선거: 읍·면·동마다 2매 구·시·군의원선거: 投票區마다 2매	邑·面·洞마다 1매
개	區·市·郡 관할 邑·面·洞數의	구·시·군 관할 읍·면·동수	시·도의원선거: 읍·면·동 상당수	시·도지사선거: 대통령선거시와 같음

정	2분의 1이내	상당수 이내	이내 구·시·군의원 선거: 選舉區에 1매	自治區·市·郡의 長選舉: 국회의원 선거시와 같음
---	---------	--------	------------------------------	----------------------------------

합동연설회제도에 대하여 존폐가 논란되었다. 지금까지 합동연설회가 그 본래의 목적에서 벗어나서 후보자가 동원한 선거운동원 등의 應援場化함으로써 혼탁·과열선거의 가장 큰 요인이 되어 왔다는 인식과 이에 대하여 유권자가 후보자 개개인의 인물과 정책을 직접 비교하여 선택할 수 있는 가장 적절한 제도라는 인식이 대립되었기 때문이다. 民自黨案은 이를 폐지하고 개인연설회를 활성화하자는 입장이었다. 결국 합동연설회는 존치하되 그 수를 줄이는데 합의하였다. 동시선거인 경우 시·도의원선거에 있어서도 선거구마다 1회로 더욱 축소하였다.〔표 7〕 참조

〈표 7〉 합 동 연 설 회

선거종류	회 수	중전(舊法)의 회수
지역구 국회의원선거	2회(하나의 지역구가 2이상의 시·군으로 된 경우에는 그 구·시·군마다 각 1회)	3회(하나의 지역구가 그 이상의 시·군으로 된 경우에는 시·군마다 각 2회)
시·도 의원선거	2회	2회
시·도지사선거	-	6회이상 12회이내
시·군·구의원선거	1회	2회
시·군·구의 장선거	2회	3회이상 5회이내

「統合選舉法」상의 여러가지 선거운동방법이 모든 선거에 적용되는 것은 아니다. 예컨대 標札·手旗는 대통령선거시에, 신문광고나 방송광고는 대통령선거와 시·도지사선거에, 후보자 등의 방송광고는 대통령선거, 전국구 국회의원선거 및 시·도지사선거에 그리고 경력방송은 대통령선거·국회의원선거 및 단체장선거에 한하여 필요로 하는 제도이다.

② 새로 채택된 選舉運動方法

「統合選舉法」은 선거운동을 보다 자유롭게 할 수 있도록 하기 위하여 새로운 제도를 도입하였다. 즉 ① 공개장소에서의 연설·대담(제79조), ② 후보자 등 초청 대담·토론회(제81조) ③ 언론기관초청 대담·토론회(제82조) 등이 그 예이다.

이 중에 특히 공개장소에서의 연설·대담은 앞으로 각선거에서 선거운동 방법으로는 중요한 기능을 할 것으로 예상되는 제도로서 입법과정에서 상당한 토론이 있었다.

당초 민자당안에서는 개인연설제도를, 민주당안에서는 공개좌담회와 거리연설·대담제도를 제안하였는데 兩黨의 이러한 안을 통합하여 설정한 제도가 공개장소에서의 演說·對談이다.

이 제도는 후보자 또는 그 배우자나 연설원(대통령 및 시·도지사선거에 한하며 구·시·군마다 2인)은 선거운동기간중 각각 자동차 1대와 이에 부착된 확성장치 및 휴대용 확성장치 1조를 사용하여 도로변·광장 등 다수인이 왕래하는 공개된 장소를 방문하여 연설·대담을 할 수 있도록 하는 것이다. 차량부착확성장치와 휴대용확성장치는 동시에 사용할 수 없도록 하였는데 이것은 동시선거의 경우 선거확성연설의 지나친 범람으로 인한 요란을 줄이기 위해서이다.

(5) 投·開票制度의 개선

가. 投票案内文의 郵送

지금까지 각종선거에서도 선거일전 2일까지 선거인에게 투표통지서를 교부하는 것을 예로 하여 왔다. 그러나 民主黨側案은 투표통지서를 폐지하고 그 대신에 관할선거관리위원회가 세대별 선거인의 성명, 투표소의 위치, 투표할 수 있는 시간, 투표할 때 가지고 가야할 지참물 기타 투표에 참여하도록 권유하는 내용이 기재된 투표안내문을 작성하여 매 세대별로 우송하는 것이었다.

투표통지표나 투표안내문은 모두 유권자에게 투표권이 있음과 투표에 필요한 제반사실을 통보하는 등의 선거행정에 속하는 사항이라 할 수 있지만

제도의 전환에 따라 파생될 여러가지 사항을 예상할 수 있어 상당한 논란이 있었다.

투표통지표제도는 이미 모든 선거에서 오래전부터 실시해 오던 제도로서 유권자에게 익숙하고 유권자들은 통지표를 받지 않으면 투표권행사에 소극적일 수 있는 등 혼란이 야기될 수 있으므로 그대로 존치해야 한다는 견해에 대하여 종전의 투표통지표가 대리투표 등으로 악용될 수 있다고 보는 시각에서 제도를 개선할 필요가 있으므로 차제에 투표안내문제도로 전환해야 한다는 것이다.

이러한 兩側의 의견은 다른 여러 쟁점사항과 서로 절충하는 과정에서 투표안내문발송제도로 전환하기로 합의되었는데 이에 관하여는 선거시에 미리 충분한 홍보가 필요할 것으로 생각된다.

#### 나. 투표시간의 연장

투표시간을 종래에는 오전 7시부터 오후 6시로 하여오던 것을 1시간 앞당겨 오전 6시부터로 하여 투표시간을 1시간 연장하였다.

당초에 민주당안은 오전·오후 각 1시간씩 늘려서 모두 2시간을 연장하는 제안이었다.

투표시간의 연장은 투표율제고에는 유리할 수 있으나 선거관리사무에는 상당한 문제점이 예상되어 1시간을 앞당기는 선에서 합의되었다.

그러나 부재자투표시간은 오히려 1시간을 단축하였다. 종전에는 오전 9시부터 오후 4시까지로 하던 것을 오전 10시부터 오후 4시까지로 변경한 것이다.

### (6) 選舉犯罪에 대한 制裁強化

#### 가. 選舉犯罪에 대한 連坐制 擴大

「統合選舉法」은 選舉法違反行爲에 대하여 連坐制를 확대하는 등 그 制裁를 대폭 강화한 것이 특징의 하나이다.

선거비용제한에 대한 엄정한 범집행을 위하여 제재규정을 두었는데 選舉事務長 또는 선거사무소의 會計責任者가 選管委에서 공고한 선거비용제한액의 200분의 1이상을 초과지출한 이유로 징역형의 선고를 받은 때에는 그



候補者의 당선을 무효로 하였다(제263조). 또한 중전에는 選舉事務長의 징역형의 경우에 한하여 候補者의 당선을 무효로 하던 것을 대폭 확대하여 選舉事務長·選舉事務所의 會計責任者 또는 候補者의 直系尊卑屬 및 配偶者가 당해 선거에 있어서 매수 및 이해유도죄, 당선무효유도죄 또는 기부행위 금지제한 등의 죄(제230조 내지 제234조, 제257조제1항)를 범함으로 인하여 징역형의 선고를 받은 때에는 그 候補者(大統領候補者와 全國區國會議員候補者를 제외)의 당선은 무효로 하였다(제265조).

#### 나. 被選舉權 및 選舉權의 制限

선거법으로서 100만원이상의 벌금형의 선고를 받은 후 5년 또는 刑의 執行猶豫의 선고를 받은 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 刑의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자는 각각 被選舉權 및 選舉權이 박탈된다(제18조·제19조).

#### 다. 公務擔任權의 制限

매수 및 이해유도죄 등 선거법에 규정된 죄를 범하여 징역형의 선고를 받은 자와 刑의 執行猶豫의 선고를 받은 자는 그 刑이 확정된 날부터 10년간, 100만원이상의 벌금형을 선고받은 자는 그 刑이 확정된 날부터 5년간 제 266조제1호 내지 제5호에 열거된 職에 취임하거나 임용될 수 없다.

公務擔任이 제한되는 主要職으로는 選舉職을 포함한 公務員, 政府投資機關의 상근 임직원, 사립학교교원, 언론인, 향토예비군 간부, 統·里·班의 長 등이다.

### (7) 裁定申請制度의 채택

재정신청제도란 특정범죄에 대하여 고소와 고발이 있었음에도 불구하고 검사가 불기소처분을 하였을 때에 고등법원이 고소인 또는 고발인의 신청에 의하여 사건을 관할지방법원의 심판에 附하는 결정을 하면 그 사건에 대하여 공소의 제기가 있는 것으로 보는 절차이다(刑事訴訟法 제260조 내지 제265조).

현행 형사소송법은 형법 제123조 내지 제125조의 직권남용죄(직권남용, 직권남용체포감금, 목적폭행·가혹행위)에 대하여 재정신청을 인정하고 있는데 이것은 우리의 형사소송법이 기소독점주의와 함께 기소편의주의를 취하고 있는 관계로 검사가 공무원 특히 상하관계에 있는 경찰 등 수사공무원의 범죄에 대하여 부당한 公訴權행사를 할 우려가 있어 이를 억제하려는 데 그 취지가 있다.

選舉事犯에 대한 재정신청절차의 도입안이 제기된 것은 중앙선거관리위원회에서 국회에 제출한 「統合選舉法」의 입법의견과 民主黨側案에 그 규정을 담고로서이다.

選管委案과 民主黨案이 이 법 벌칙에 규정된 선거범죄 전반(選管委案은 양벌규정 등을 제외)을 裁定申請對象으로 하고 있는 점은 같으나 재정신청권자에 차이를 두고 있었다. 즉 選管委案은 “선거관리위원회 요원 또는 직원”으로 하고 있는데 대하여 民主黨側案은 “고소 또는 고발한 자”로 하고 있었다.

選舉事犯에 대한 裁定申請制에 대하여 지금까지 선거사범처리에 있어 야당후보자에게 불리하게 법이 적용되는 사례가 많다는 비판적 시각에서 이러한 논쟁을 없애고 공명선거의 보장장치의 일환으로 반드시 필요하다는 견해에 대하여 형사소송법의 재정신청제도 취지에 부합하지 아니하고 선거관리위원회측에서 고발하는 선거사범에 한하여 재정신청절차를 도입하는 것은 형평에 어긋나며 국가기관인 선거관리위원회가 검찰을 불신하는 입법이라는 견해가 맞서 「統合選舉法」의 합의에 최대의 쟁점사항의 하나가 되었다. 결국은 재정신청대상범죄를 축소하고 신청자도 고소·고발을 한 후보자와 정당(중앙당에 한한다)으로 한정해서 합의되었다.

#### (8) 同時選舉의 범위와 日字

裁定申請制度가 쟁점으로 되고있는 것 못지않게 새로운 쟁점으로 대두된 것은 지방선거의 동시선거의 범위와 실시일자에 관한 사항이었다.

1995년도에는 지방의원선거와 단체장선거가 예정되어 같은 해에 4개의 선거를 치른다는 것은 국가나 지방자치단체는 물론 국민의 입장에서조차도 커다란 부담이 아닐 수 없기때문에 일정범위안에서 동시선거의 실시는 필요하다

는데 與·野가 인식을 같이하고 있었다.

지방자치단체의 의회의원 및 長의 선거는 그 임기만료일전 60일이후 첫 번째 木曜日에 실시하도록 명시하고 있지만(제34조), 兩黨案의 부칙에서 선거일이 서로 90일안에 있을 때에는 동시선거를 실시할 수 있도록 특례를 두고 있었다(民主黨案은 반드시 실시하도록 규정하고 있었음). 따라서 현행법에 의하면 시·군·자치구의원의 임기만료일이 1995년 4월 14일, 시·도위원의 임기만료일이 같은 해 7월 7일이므로 임기만료일이 90일안에 있게되어 동시선거의 대상이 되었다.

동시선거일자는 시·군·자치구의회 공백기간을 없애기 위하여는 그 임기만료일인 4월 14일전에 실시해야만 하지만 선거일정을 정하는 데에는 농번기 등 유권자의 형편과 여러가지 정치적인 상황이 고려되어야 하므로 쉽게 정하기 어려운 사안이었고 또한 동시선거의 범위도 기초지방자치단체의 의회의원과 장, 광역지방자치단체의 의회의원과 長, 기초지방자치단체의 의회원과 장, 광역지방자치단체의 의회원과 장, 기초지방자치단체의 장과 광역지방자치단체의 장을 묶어서 실시하거나 아니면 네 선거를 함께 실시하는 방법이 있을 수 있다. 이러한 여러가지 방안과 선거일정이 논의되었으나 여당측에서 4개 선거의 동시실시 카드가 제시되었고 야당측에 의하여 수용되었다.

4개 선거의 동시실시일자가 6월 27일로 합의하여 발표된 것은 임시회 회기 마지막날 늦게였다.

앞에서 열거한 여러 쟁점사항도 모두가 사항마다 만족스럽게 합의되었다고 하기보다는 여·야가 이해를 달리하는 면이 많으면서도 「統合選舉法」을 회기중에 처리하여 선거개혁의 기폭제로 삼으려는 정치적 합의에 따라 포괄적으로 합의되었던 것으로 보인다.

## (9) 기타 主要內容

### 가. 被選舉權 年齡의 조정

중전의 각 선거법은 被選舉權의 연령에 차등을 두어 國會議員과 地方議員은 25세이상, 시·도지사는 35세이상, 市·郡·自治區의 長은 30세이상으로 하고 있던 것을 모두 25세이상으로 통일하여 국민의 참정권이 확대되도록 하였다(제16조).

나. 選舉區劃定委員會의 설치

國會議員地域選舉區의 공정한 획정을 위하여 國會에 選舉區劃定委員會를 두도록 하였다.

同 委員會는 국회의원 총선거의 選舉日前 1년까지 선거구획정에 관한 의견을 國會議長에게 제출하도록 하고 국회는 선거법개정시에 이를 존중하도록 하였다(제24조). 이는 국회의원의 선거구가 당리당략이나 행정편의에 의하여 획정되지 않도록 하기 위한 장치이다.

다. 候補者의 登錄對象財産에 대한 신고서 제출

모든 선거에 있어 候補者가 되고자 하는 자는 등록시에 公職者倫理法의 규정에 의한 登錄對象財産에 관한 申告書를 관할선거관리위원회에 제출하도록 하고 미제출자는 등록을 무효로 하였다. 다만 선거가 있는 해의 전년도 12월 31일 현재의 재산을 공개한 자인 경우에는 공개를 확인할 수 있는 서류로 신고서에 갈음할 수 있도록 하였다(제49조·제52조). 이는 깨끗한 선거를 제도화 하려는 것으로 획기적인 내용이라 할 수 있다.

라. 輿論調査의 結果公表禁止 등

「統合選舉法」은 선거기간중 여론조사로 인한 선거에의 영향을 막는데 필요한 규정을 강화하였다. 즉 누구든지 선거기간개시일부터 선거일의 투표 마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표·인기투표 포함)의 경위와 그 결과를 公表하거나 인용 보도를 금하고, 누구든지 候補者(되고자 하는 자 포함) 또는 政黨名義로 선거일 60일전부터는 선거에 관한 여론조사를 못하도록 하였다(제108조).

마. 寄附行爲制限의 강화

선거일전 180일부터 선거일까지는 일체의 기부행위를 할 수 없도록 제한하였다.

候補者와 그 配偶者는 기부행위제한기간중에 당해 선거에 관한 여부를 불문하고 일체 기부행위를 할 수 없으며, 政黨, 候補者나 그 配偶者의 直系尊卑屬과 兄弟姊妹, 후보자의 直系尊屬 및 兄弟姊妹의 配偶者, 選舉運動 關

係者, 候補者 및 그 가족과 관계있는 회사 등은 선거기간전에는 당해 선거에 관하여, 선거기간중에는 선거에 관한 여부를 불문하고 기부행위를 금지하여 기부행위제한대상을 확대하였다.

기부행위제한기간중에는 기부를 권유하거나 수령하는 것도 금지된다(제 112조 내지 제117조).

#### 바. 全國區 國會議員 議席配分基準의 변경

전국구 국회의원의 의석배분을 받을 수 있는 政黨은 국회의원총선거에서 5석이상의 의석을 차지하거나 유효투표총수의 100분의 5이상을 득표한 정당에 대하여 국회의원총선거에서 얻은 득표비율에 따라 全國區議席을 배분하도록 하였다. 유효투표총수의 100분의 3이상 100분의 5미만을 득표한 각 정당에 대하여는 全國區議席 1席을 배분하도록 하였다(제189조). 전국구 국회의원의 의석배분을 종래에는 지역구 국회의원의 의석비율에 따라 배분하던 것을 政黨別 득표비율에 따라 배분하도록 변경하였기 때문이다.

#### 사. 全國區 國會議員의 黨籍變更 등으로 인한 退職

전국구 국회의원이 소속정당의 합당·해산 또는 제명외의 사유로 당적을 이탈·변경하거나 그 이상의 당적을 가지고 있는 때에는 國會法 제136조의 규정에 의한 퇴직사유에 불구하고 퇴직하도록 하고, 전국구 국회의원당선인이 소속정당의 합당·해산 또는 제명외의 사유로 당적을 이탈·변경하거나 2이상의 당적을 가지고 있는 때에는 그 당선을 무효로 하였다(제 192조).

#### 아. 電算組織에 의한 개표

投·開票의 신속·정확을 위하여는 지금까지의 투표용지에 기표하는 방식을 지양하고 투표기를 이용한 기계식투표방법의 도입이 요청된다. 그러나 일시에 변경할 경우 다소 문제점도 예상됨으로 「統合選舉法」은 補闕選舉 등에 있어서는 電算組織에 의하여 개표사무를 할 수 있는 근거규정을 두었다(附則 제5조).

### 3. 運用方向

과열·타락과 불법·탈법선거를 일소하고 깨끗하고 돈 덜드는 선거로 훌륭한 대표자를 선출할 수 있도록 우리의 선거풍토를 일대 전환해야할 시점에 이르렀고 각종선거가 4개의 선거법에 각기 규정되어 각각 실시함으로써 후보자나 유권자의 이해와 선거관리에 애로가 많았던 점을 시정하기 위하여 하나의 법체계로 통합하는 한편 4개의 지방선거에 대한 동시선거체제를 갖추고 선거개혁을 통하여 정치개혁을 구현하려는 국민의 요구에 부응하여 이번에 「統合選舉法」이 국회에서 여야 만장일치로 합의를 본 것은 획기적인 입법조치라 할 수 있다. 다만 앞으로의 운영상의 몇가지점을 지적하고자 한다.

첫째, 4개 지방선거의 동시실시에 따른 문제이다.

「統合選舉法」은 1995년 6월 27일에 단체장 및 지방의원선거를 동시에 실시하도록 규정하였다(부칙 제7조). 지금까지 동시선거의 경험이 없는 유권자와 選管委 그리고 후보자로서는 선거운동과 선거관리에 적지않은 애로가 예상된다. 더구나 4개선거를 동시에 실시함에 따른 선거과열·혼탁, 투개표의 혼란, 부정선거단속 등 어느 것 하나 쉽게 볼 일이 아니다.

둘째, 기초지방의회의 空白期招來問題이다.

시·군·자치구의원은 1995년 4월 14일에 그 임기가 만료토록 되어 있는데 다음 선거를 동년 6월 27일에 하게되어 약 2개월반 정도의 의회공백기를 초래하게 되었다. 동시선거란 목적에 맞추기 위하여 지방의회의 공백기를 초래케 한 것이 입법의 과잉이 아닌지 모르겠다.

셋째, 사전선거운동의 단속문제이다.

「統合選舉法」은 누구든지 자유롭게 법에서 특히 제한·금지하지 아니하는 경우에는 선거운동을 할 수 있도록 하였다.

종전에는 포괄적 제한규정을 두고 선거운동원이 아니면 선거운동을 할 수 없던 것과는 반대의 입법태도인 것이다. 이러한 전환이 제대로 준수되고 정착되기 위하여는 사전선거운동이 철저히 단속되어야 한다. 그러나 선거운동의 개념자체가 불확정적 개념인데다가 사전선거운동의 기준이 명확하게 法定되어있지 않아 입후보예정자나 국민에게 혼란을 가져올 가능성이 많

다. 죄형법정주의에 입각해 보더라도 단속과 처벌의 대상이 되는 사전선거 운동의 기준은 法規로 명확하게 해야 할 것이다.

넷째, 選舉費用制限額의 강화문제이다.

「統合選舉法」은 각종선거에 후보자가 쓸 수 있는 선거비용을 종전의 거의 반정도로 축소하여 규정하였다.

사실 종전의 제한액도 실제 선거비용에는 크게 못미쳐 후보자들이 음성적 지출이 많았음은 널리 알려져 있는 사실이다. 비록 금융계좌를 설정하여 선거비용의 수입·지출을 철저히 할 수 있는 제도적 보완에 노력하였으나 새로운 음성지출의 요인이 되지 않을까 걱정이 된다.

다섯째, 동시선거특례에 관한 입법체계상의 문제이다.

「統合選舉法」은 제14장에 동시선거에 관한 특례를 규정하고 있다(제 202조 이하).

법체계상 동시선거의 특례란 일반적으로는 개별적으로 선거를 실시하면서 특히 동시선거를 실시할 경우에 적용되는 규정이어야 한다. 그러나 협상과정에서 앞으로 지방선거는 계속 동시선거로 실시하게 되어 특례가 아닌 일반적인 규정으로 되고 말았다. 예를 들면 단체장선거기간은 17일, 지방의원선거기간은 14일로 규정하고 있으면서(제33조) 동시선거에 있어 선거기간이 서로 다른 때에는 선거기간이 긴 선거의 예에 의하도록 하여(제202조 제2항) 이경우 지방의원선거기간이 단체장선거기간과 같은 17일간으로 되는 것이다.

앞으로 지방의원선거가 계속 동시선거가 된다면 입법체계의 조정이 필요할 것으로 생각된다.

이상 몇가지 점에 문제점을 지적하였지만 앞으로 이 법의 운용이나 동시 선거를 실시해 보면 새로운 많은 문제점이 발견될 것으로 보인다. 그러나 이 「統合選舉法」은 선거개혁을 통하여 국민의 참다운 일꾼을 선출하려는 국민여망과 개혁의지가 있는 법인 만큼 그 실효성이 충분히 확보되어야 할 것이다. 이것은 選管委나 후보자 또는 유권자 어느 한쪽만이 노력한다고 될 일이 아니다. 모두의 노력이 필요하다고 본다.

정부는 강력한 의지를 가지고 여야를 불문하고 공정한 선거행정을 해 나가야 하며 개선되거나 변경된 제도 예컨대 투표안내문, 투표시간, 선거운동 방법 등에 대하여 국민에게 적극 홍보하여야 할 것이다. 그리고 단속·처벌

위주로 법을 운용하지 아니하고 예방적·계도적 차원에서 운용해 나가야 할 것으로 생각된다.

후보자도 이제는 당선만 되면 그만이라는 생각을 버려야 한다.

무엇보다도 중요한 것은 유권자의 의식이라고 할 수 있다. 유권자는 단순한 투표권자가 아니라 부정·타락선거의 감시자의 역할을 하여 선진 선거 문화창조의 주역이 되어야 한다는 사명의식을 가져야 한다. 이것만이 「統合選舉法」의 실효성을 확보하는 최선의 길이 될 것이다.

## IV. 地方自治法中改正法律

### 1. 立法概要

주민의 직접선거에 의하여 구성된 市·郡·自治區議會는 1991년 4월 15일에, 特別市·直轄市·道議會는 같은 해 7월 8일에 각각 개원함으로써 地方議會가 30여년만에 다시 문을 열었지만 地方自治團體의 長 選舉는 地方自治法(1990. 12. 31 法律 第4310號) 附則에서 1992년 6월 30일 이내에 실시하도록 하고 있는 규정에 불구하고 실시되지 아니하고 있어 地方自治團體의 長 選舉時期를 둘러싸고 地方自治法の 개정은 與野간에 커다란 정치쟁점이 되어 왔다.

그리고 地方議會의 개원이후에 地方自治를 실시해 오면서 국가의 機關委任事務에 대한 지방의회 行政事務監査問題, 지방의회 권한과 지방의원 의 지위개선 요구 등 실제운영상 많은 문제점이 제기되고 民選 지방자치단체의 長 選舉에 대비필요성 등 여러측면에서 地方自治法の 개정이 요청되고 있었다.

정부는 1992년 6월 5일 지방자치단체의 長 선거시기를 1995년 6월 30일이내로 변경하고 국가 및 시·도의 機關委任事務에 대하여 地方議會에 包括委任監査 등을 내용으로 한 개정안을 국회에 제출하였고 민주당도 당초 1992년 9월 26일 지방자치단체의 長 選舉를 제14대 대통령의 선거일에 동시 실시하고 국가 및 시·도의 기관위임사무에 대하여 지방의회에 個別委任



監査 등을 내용으로 한 개정안을 제출하였다가 이를 철회하고(1993. 5. 2) 1993년 2월 19일 지방자치단체의 長 選舉는 1993년 6월 30일이내에 실시하도록 수정하여 同改正法律案을 다시 제출하였다.

地方自治法에 대한 改正案은 정부 및 민주당외에도 국민당에서도 特委의 협의과정에서 개정의견을 제시하였고 全國市·道議會議長協議會 및 서울시의회에서도 각기 개정의견을 내고 있었는데 政治關係法審議特別委員會는 정부안 및 민주당안을 중심으로 하고 지방의회 등에서 제출한 의견을 참고로 하여 심사를 하였다. 「統合選舉法」은 6人協商代表에 의하여 주로 협의되고 타결된 데 비추어 地方自治法은 4차에 걸쳐 구성된 特委에서 단계적인 협의과정을 거쳤고 최종 남은 쟁점사항은 6人協商代表에 의하여 타결을 보게 되었다. 사실 1993년 12월말까지 단체장선거시기 등 일부사항외에는 거의 합의되고 있었으나 兩黨에서 종래의 개정안에 포함되어 있지 아니한 새로운 중요내용을 개정의견으로 제시함으로써 地方自治法은 새로운 협상국면을 맞기도 하였다.

이러한 모든 未合意事項에 대하여 최종타결이 이루어진 것은 역시 「統合選舉法」, 政治資金에 관한法律과 함께 6人協商代表에 의해서였다.

지금까지 지방자치법 협의과정의 최대의 쟁점이었던 단체장선거시기는 「統合選舉法」에서 4개 지방선거를 1995년 6월 27일 동시에 실시하는 것으로 합의됨에 따라 모든 쟁점은 일괄타결을 보게된 것이다.

## 2. 主要內容 및 爭點事項

개정된 地方自治法의 주요내용은 그동안 地方議會를 운영해 오면서 國家機關 또는 地方自治團體의 長과 地方議會측에서 제기해 오던 문제점과 民選團體長에 대비하기 위한 것이 중심이었는데 그 내용과 기타 쟁점이 되었던 사항을 요약하면 다음과 같다.

### (1) 지방의원의 의정활동비 등 지급

종래 地方自治法은 지방의원을 명예직으로 하고 회기중에 한하여 日費와 회기중 본회의 또는 위원회에 출석할 때와 공무여행시에 여비를 지급할 수

있도록 규정하고 있어(제32조) 國家公務員法상 특수경력직공무원으로 수당과 입법활동비 등을 月定額으로 지급받는 국회의원과 비교할 때에는 처우에 많은 차이가 있게 된다.

이것은 지방의원이 의원으로서의 직에 전념하기보다는 본연의 자기 생업에 충실하면서 지역사회를 위하여 봉사토록 하려는 입법취지에 기인한 것이라고 할 수 있다.

지방의원의 일비와 여비의 지급기준은 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 지방자치단체의 條例로 정하도록 하고 있으나(제32조제3항) 폐회중에 열리는 위원회의 회의출석시에는 여비를 지급받을 수 없고 실제 그 지급액도 미미하여 처우를 현실화해야 한다는 요청이 지방의원으로부터 있어왔다.

사실 지방의원의 수가 기초의원 4,304人, 광역의원 866人에 이르고 있어 월정액의 수당 등을 지급하는 경우 국가 및 지방자치단체에 상당한 부담을 주지 않을 수 없는 형편이었다. 합의과정에서 지방의원의 지위를 현재와 같이 명예직으로 둔 것은 이러한 사정도 고려되었다고 할 수 있다.

한편 광역지방의회로부터 의원의 의정활동을 보조하는 보좌관제 도입문제가 강력하게 요청되고 있었는데 명예직인 지방의원에게 공무원인 보좌관을 두는 것은 소요 예산, 직무량, 국민정서 등을 고려할 때 적지않은 문제점이 제기되었다. 광역의원에게는 의정활동비외에 보조활동비를 지급하도록 하여 그 범위안에서 시·도의원이 자율적으로 처리할 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 의정활동비 및 보조활동비 지급에 관하여는 1995년에 실시하여 새로 구성되는 지방의회부터 적용되도록 하였다(부칙 제1조 단서).

改正法案은 이외에 회의수당을 신설하였고 특히 지방의원의 직무상 상해·사망 등의 경우 보상금을 지급할 수 있도록 한 것은 지방의회의 운영과정에서 야기되었던 문제점을 입법적으로 해결한 것이다.

## (2) 國家機關委任事務에 대한 地方議會의 監査對象 확대

현행 國政監査및調査에 관한法律에서는 특별시·직할시·도(고유사무를 제외한다)를 국회의 필요적 국정감사대상으로 하고 시·군·자치구도 국회 본회의가 특히 필요하다고 의결할 때에는 국정감사를 할 수 있는 임의적 감

사대상으로 하고 있다(제7조). 한편 종전의 地方自治法에서는 지방의회는 자치단체의 사무에 한하여 감사할 수 있도록 규정하고 있어(제36조) 법체 계상 兩機關이 단체위임사무에 대한 감사중복, 시·군·자치구의 사무에 대한 국정감사대상 등의 문제가 있을 뿐 아니라 시·도의회측에서 국회의 필요적 감사대상(당연 감사대상)인 시·도의 機關委任事務를 시·도의회에서 감사하도록 해야 한다는 요구를 하고 있었다.

이에 대하여 政府案은 기관위임사무에 대하여 당해 지방의회로 하여금 감사하게 할 수 있도록 포괄위임규정을 두고 있는 반면에 民主黨案은 지방 자치단체에 국정감사권의 포괄적 위임은 국회기능의 중요한 제약이라고 보는 시각에서 기관위임사무의 일부에 대하여 국회의 의결로서 감사를 위임할 수 있도록 하는 案을 제안하고 있었다.

國家機關委任事務에 관하여 지방의회가 감사하는 데 대한 適憲性問題와 국회가 감사를 위임할 경우 국회와 그 위임기관인 지방의회와의 관계는 어떻게 볼 것이며 위임기관의 일반적 감독권이 인정될 수 있는지 여부 등 法理上 문제가 있는 반면에 지방자치단체에 대해 국회가 감사하는 것은 자치 원리에 어긋날 뿐만 아니라 세계에 유례가 없다는 논리도 있고 현실적으로는 위임사무와 고유사무간에 사무구분이 명확치 못하여 국회와 지방의회간에 감사실시와 관련하여 분쟁이 야기되고 광역의회와 기초의회간에도 기관 위임사무에 대한 감사를 둘러싼 분쟁도 노정되고 있어서 지방자치법개정안의 심사과정에서 지방의회측의 높은 목소리를 어느 정도 반영하느냐가 커다란 관심사의 하나였다.

改正地方自治法은 국가기관위임사무에 대하여 국회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 당해 지방의회가 감사를 행할 수 있도록 규정하였다.

지방자치법과 국가의 위임사무에 대한 지방의회의 행정감사는 앞으로 국회에서 國政監査및調査에 관한法律의 개정이 전제로 되어 있다.

한편 민주당은 행정사무감사 및 조사의 실효성을 확보하기 위하여 서류 제출 證言·鑑定·증인출석요구 등에 관한 사항을 정한 지방의회에서의證言·鑑定등에 관한法律案을 국회에 제출한 바 있는데(1992. 9. 26) 特委에서 證言·鑑定 등에 관한 절차를 지방자치법에 구체적으로 명시하기로 합의 함에 따라 同法案을 철회하였다(1993. 5. 2).

### (3) 議會事務職員의 任命節次의 개선

지방의회 사무를 처리하기 위하여 지방의회에 두는 공무원은 지방의회에서 임명하는 것이 아니라 지방자치단체의 長이 地方議會議長과 협의하여 임명하였었다(제83조). 이로 인하여 사무직원이 빈번하게 교체되어 업무의 전문성이 축적되지 아니하고 지방의회 자율성·독립성이 저해되는 등 많은 문제를 야기하고 있었고 사무직원의 임명시 團體長이 의장과 협의하도록 하고 있는 地方自治法の 규정도 사실상 유명무실하게 운영되는 경우가 적지 않아 지방의회로부터 개선의 필요성이 진작부터 제기되고 있었다.

그러나 의회의 事務職員數가 일반직외에 전문위원 등 별정직을 포함하더라도 워낙 적고 지방의회 사무기구도 적기 때문에 인사폭과 승진문제 등 직원의 발전 등을 고려할 때 의회에서 독자적으로 임명하기 어려운 실정이었다.

改正地方自治法은 이러한 지방의회 실정과 공무원 인사관리상의 문제를 함께 고려하여 절충안으로 자치단체의 長이 사무직원 임명시 “의장과 협의” 하도록 되어있는 것을 “의장의 추천”에 의하도록 규정하였다.

### (4) 地方自治團體의 長에 대한 職務履行命令制의 도입

지방자치법은 團體長의 위법·부당한 처분에 대하여 상급감독청의 시정 명령, 취소·정지권을 인정하고 있으나(제157조) 團體長이 고의로 직무를 해태할 경우 이를 이행강제할 수 있는 수단이 없으므로 단체장의 民選에 대비하여 지방행정의 적법성 제고를 위해 이행명령제를 도입할 필요성이 제기되었다.

이 제도는 독일 등에서 그 예를 볼 수 있는데 앞으로 「統合選舉法」에 의하여 선출될 지방자치단체의 장은 정당추천을 허용하고 있으므로 정당간의 이해를 극복하여 국가 및 지방자치단체행정의 일관성을 확보하기 위해서도 필요한 제도라고 할 수 있다.

改正地方自治法은 지방자치단체의 장이 법령에 의하여 그 의무에 속하는 국가위임사무 및 시·도위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해태하고 있다고 인정되는 때에는 주무부장관 또는 시·도지사는 기간을 정하여 서면으로 직

무이행명령을 할 수 있고 지정기간내에 불이행시에는 代執行 또는 행정·재정상 필요한 조치를 할 수 있으며 단체장은 이 직무이행명령에 이의가 있는 때에는 大法院에 訴를 제기할 수 있도록 규정하였다(제157조의2 신설).

지방자치단체의 장애 대한 직무이행명령제도는 지방자치단체 상호간의 분쟁조정결정사항이 성실히 이행되지 아니한 때에도 내무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체에 준용하여 이를 이행하게 할 수 있도록 하였다(제140조제6항).

#### (5) 住民投票制의 도입

지방자치법은 주민이 지방의회에 청원을 할 수 있는 등(제65조) 소극적으로 주민청원을 인정하고 있다. 그러나 지방자치단체의 장이나 지방의회가 주민의사와 다르게 주요시책을 결정·집행할 경우 시정수단이 필요하고 단체장과 지방의회간, 주민간에 의견이 대립되는 현안사항에 대한 해결수단으로 주민투표제의 도입필요성이 제기되고 있었다.

改正地方自治法은 ①지방자치단체의 소재지변경, 명칭변경, 폐치·분합 ②단체장의 결정 또는 의회의 결정이 과다한 주민부담을 초래하거나 주민의 이해관계가 상충되는 대단위사업 결정 등에 대하여 주민투표를 실시할 수 있도록 하였다(제13조의2 신설). 구체적으로 주민투표의 대상·발의자·발의요건 기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정하도록 하였다. 그러나 이러한 주민투표제도는 통상적으로 해결하기 어려운 경우에 극히 예외적으로 인정되어야 할 것으로서 헌법상 국민투표제와 균형을 유지할 필요가 있을 것이다.

#### (6) 都·農統合型 行政區域制度의 도입

지금까지는 지방자치단체가 도시와 농촌이 완전히 분리된 행정구역제도로 特別市·直轄市에는 區를, 市에는 洞만을 둘 수 있도록 설치되었다.

이러한 제도는 중심지역만을 직할시 또는 시로 승격할 경우 나머지 도와 군지역은 구심점을 상실하거나 자치기반이 약화되어 지역의 균형발전을 크게 저해하는 결과를 가져오고 도시행정구역이 협소하게되어 주택건설 및 혐오시설 등을 설치할 적지가 없어 광역행정수행에 많은 애로를 가져오고 있

고 또한 시로 편입되는 읍·면·동 농촌지역주민의 불이익이 있게 되는 등 문제점이 있어왔으며 최근에는 都·農간에 이해충돌의 요인이 되어 분쟁을 야기시키고 있었다.

일본에서도 동경도, 대판부 등 대도시관할하에 市·町·村을 두고 있는 실정에 있다.

이러한 필요성을 인정하여 改正地方自治法은 都·農複合型態의 市制度를 도입하였는데 즉 市와 郡을 통합한 지역이나 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군을 都農複合形態의 市로 할 수 있도록 하고(제7조제2항) 이러한 市에는 도시의 형태를 갖춘 지역에 洞을, 그밖의 지역에는 邑·面을 두도록 하였다(제3조제4항). 이 제도의 도입으로 직할시 또는 市 주변 지역주민의 市편입요구가 가중될 가능성이 있으므로 불가피한 경우에 한정적으로 운영하여야 할 것이다.

#### (7) 地方自治團體의 長 選舉時期의 法定

地方自治法은 지방자치단체의 장 선거시기를 1992년 6월 30일 이내에 실시하도록 규정하고 있었으나(1990. 12. 31 법률 제4310호 부칙 제2조제2항) 그 기간의 경과로 동 규정이 사실상 사문화 되기에 이르렀고 이에 관하여 헌법재판소에 헌법소원도 제기되어 있는 상태였다.

政府案은 각종 지방선거가 많아 국가 및 지방자치단체의 재정부담과 선거관리 업무상 애로가 있고 지방주민의 생업에도 지장을 초래할 우려가 있어 동시선거가 가능한 1995년 6월 30일 이내에 실시하도록 규정하고 있었고 民主黨案은 1993년 6월 30일 이내에 실시하도록 규정하고 있었다. 그러나 이 규정은 特委의 심의과정에서 자연 도과되었기 때문에 지방자치단체의 장 선거시기는 결국 새로 여야합의에 의하여 정할 수 밖에 없게 되었다.

그동안 지방자치단체의 장 선거시기문제는 여야간에 커다란 정치적 쟁점이 되어 왔기 때문에 이 문제는 지방자치법개정에 있어 최대의 걸림돌이 되어 있었다. 그리고 단체장 선거시기는 지방자치법만의 문제가 아니라 선거에 관한 절차법인 선거법과 관련되어 있었다. 종전에는 각종선거를 각선거법에서 규정하고 있었으나 각정당에서 소위 「統合選舉法案」을 제안하고 있었기 때문에 團體長 選舉를 단독으로 실시하는 경우에는 지방자치법 부칙에

규정되어 있는 선거일 규정을 개정하는 것으로 될 일이지만 지방의원과 동시선거를 실시할 경우 그 同時選舉日을 통합선거법상에 규정할 필요성이 있기 때문이다.

「統合選舉法」의 협의과정에서 4개의 지방선거를 모두 동시에 실시하도록 합의됨에 따라 지방자치법상의 종전의 團體長 選舉日(1992. 6. 30 이내)규정을 삭제하고 「統合選舉法」에서 동시선거일자를 1995년 6월 27일로 규정한 취지에 맞추어 지방자치법 부칙에 단체장 선거일을 1995년 6월 30일 이내에, 실시하도록 명시함으로써 지방자치법상의 모든 쟁점은 일괄 타결되었다.

#### (8) 기타 主要爭點事項

##### 가. 團體長에 대한 懲戒制度의 도입문제

모든 공직자에 대하여 현행법상 징계·탄핵 등 신분적 제재수단이 있고 지방자치법은 지방의원에 대하여도 징계제도를 두고 있는데 대하여 民選 團體長의 신분에 대하여는 제재할 수 있는 법적 근거가 없는 것은 불합리함으로 지방의원의 징계제도와 균형을 유지하기 위해서도 단체장에 대한 징계위원회를 두어 법령에 위반한 때에는 내무부장관이 징계요구 할 수 있도록 하자는 의견이 제시되었으나 단체장의 직무해태시 직무이행명령제도를 도입하는 대신 政黨間에 악용의 우려가 있는 단체장에 대한 징계제도는 채택되지 아니하였다.

##### 나. 自治團體支援協議會의 설치문제

地方自治法은 중앙행정기관의 長 등은 개별적으로 자치단체에 대하여 조인·권고·지도 또는 재정 및 기술지원을 할 수 있도록 규정하고 있으나(제 155조) 지방자치단체의 장 선거에 따른 지방분권화에 대응하여 중앙과 지방간의 원활한 지원·협력체계를 구축하고 지방의 애로사항을 적극적으로 중앙정책에 수용할 수 있는 종합적인 협의창구로서 내무부장관 소속하에 지방자치단체지원협의회를 설치할 필요성이 제기되었으나 내무부의 지방자치단체에 대한 통제수단이 될 우려가 지적되는 등 채택되지 못하였다.

그러나 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간에 분쟁을 조정하고(제140조제1항) 2개 이상 지방자치단체에 관련된 사무에 대한 협의사항의 조정에 필요한 사항을 심의하기 위하여 내무부장관 또는 시·도지사소속하에 地方自治團體紛爭調整委員會를 두도록 하였다(제140조의2 신설).

#### 다. 自治團體간 全國的 聯合組織의 설치문제

현재 광역·기초지방자치단체별로 지방의회의장협의회가 친목단체로 구성되어 있고(廣域 1991. 8, 基礎 1991. 11) 앞으로 사단법인으로 설립을 추진중에 있으나 지방자치법상에는 이러한 전국적 연합조직에 관한 설치근거가 없으므로 全國地方議會議長協議會 등을 제도권에 수용하고 중앙과 지방간의 협의 등에 교량역할을 담당하는 기능으로 육성하기 위하여 광역·기초지방자치단체간에 長 또는 의원별로 협의회를 각각 구성할 필요성이 있다는 의견이 제시되었으나 채택되지 않았다.

#### 라. 住民의 監査請求制度的 도입문제

이 제도는 지방행정에 대한 주민의 감시기능과 참여기회 확대라는 면에서 도입문제가 제기되었다.

주민의 감사청구제도는 주민위주의 행정수행에 기여할 수 있는 반면 남용될 경우 지방행정의 안정성과 주민화합을 해칠 우려가 있고 단체장이나 지방의회에 청원 또는 진정을 할 수 있는 것이므로 이 제도의 채택에는 신중을 기할 필요성이 있어 긍정적으로 검토는 되었으나 채택되지 못하였다.

### 3. 運用方向

이번 지방자치법의 개정은 30년만에 개원된 지방의회를 지난 3년간 운영해 오면서 제기되었던 문제점과 지방자치의 정착·발전을 위하여 필요한 사항을 합리적으로 보완하고 특히 1995년 6월 27일에 실시하는 민선지방자치단체의 장 선거를 앞두고 지방의회와 단체장간의 균형있는 권한배분과 상호견제에 관한 제도적 보완장치를 두는 등 그 내용상 획기적인 것이 많았다.



지방자치법 등을 개정하기 위하여 4차에 걸쳐 구성된 政治關係法審議特別委員會는 各黨案을 토대로 하고 全國地方議會議長團 및 서울시의회 등에서 건의한 개정의견을 참고하는 등 폭넓게 의견을 수렴하는데 노력하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 지방의회와 단체장, 중앙정부와 지방자치단체 그리고 여야간에 이견이 있는 사항이 적지 않았고 앞으로 법운용과정에서 야기될 것으로 예상되는 문제점도 적지않을 것으로 짐작된다. 그 몇 가지를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 국가 또는 시·도지사의 위임사무에 대한 행정사무감사문제이다.

개정법은 지방자치단체 및 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무와 시·도의 사무에 대하여 국회와 시·도의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 그 감사를 각각 당해 시·도의회나 시·군·자치구의회가 행할 수 있도록 하였다(제36조제3항).

그러나 국회의 국정감사에 관하여 규정하고 있는 國政監査및調査에 관한 法律에서는 국가위임사무를 필요적 국정감사대상으로 하고 있어 同法改正이 전제되어야 지방자치법의 同改正事項이 실효를 확보할 수 있게 된다. 그리고 시·도의회와 시·군·구의회간에도 위임사무에 대한 행정감사의 범위를 둘러싸고 분쟁의 소지가 남아있다고 할 수 있다. 대승적 차원에서 적절한 권한조정이 요청되고 있다.

둘째, 주민투표제의 실시문제이다.

개정법은 단체장은 지방자치단체의 廢置·分合 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 등에 대하여 주민투표제를 채택하였다. 그러나 주민투표의 대상·요건 등 절차를 따로 법률로 정하도록 하고 있어(제13조의2) 同制度의 실시를 위한 절차법의 제정이 필요하며 이러한 주민투표제도는 국민투표제도와 균형을 고려하여 예외적으로 운용되는 것이 바람직하다고 생각된다.

셋째, 과태료 벌칙의 조례입법위임문제이다.

개정법은 종전에 시·도는 3월이하의 징역·금고, 10만원이하의 벌금, 구류·과료 또는 10만원이하의 과태료를 조례로 정할 수 있는 규정을 삭제하였다. 다만, 조례위반행위에 대하여는 1천만원이하의 과태료를 조례로 정할 수 있도록 하는 규정을 두었다(제20조).

과태료 벌칙 위임규정의 취지는 개별법의 구체적 위임이 없이도 조례자체에서 과태료 벌칙을 정할 수 있는 조례의 과태료 벌칙 입법권을 인정하려는 것으로 보인다.

條例罰則立法權을 삭제한 이유가 헌법상 권리·의무규정에 대한 법률유보(제37조제2항)와 주민의 권리제한·의무부과나 벌칙규정은 법률의 위임이 있어야 한다는 지방자치법 제15조 단서규정에 기인한 것이라면 과태료 규정도 벌칙인 만큼 구체적으로 법률의 위임이 있어야 조례로 정할 수 있다고 하는 법리상 논란의 여지를 남겨두고 있다.

넷째, 議會事務職員의 議長推薦問題이다.

개정법은 지금까지 단체장이 의장과 협의하여 임명하던 사무직원을 단체장이 의장의 추천을 받아 임명하도록 임명절차를 개선하였다. 그러나 이 개정내용도 의회사무직원이 단체장과 의원사이에 있어 직무상 어려운 위치에 있는 것을 완전히 해소한 것은 아니라는 점에서 문제는 상존하고 있다고 할 것이다.

이상은 몇가지 예상되는 문제를 지적한데 지나지 않지만 앞으로 지방자치법의 운영과정에서 지방분권화의 지속적인 강화요청과 정당추천의 民選基礎地方自治團體長과 지방의회, 중앙행정기관과의 갈등에서 오는 문제점도 충분히 예상되고 있다.

지금까지는 지방의회의 개원이 일천하여 진정한 의미의 지방자치가 구현되고 있다고 말할 수 없지만 앞으로 범운용과정을 통해 야기되는 문제점을 단체장이나 지방의회가 이기주의적 행태를 버리고 조정과 타협을 통해 민주적인 운영을 해 나간다면 이번의 지방자치법개정은 지역사회의 발전에 획기적인 전기를 마련하는 계기가 될 것으로 본다.

## V. 政治資金에 관한法律中改正法律

### 1. 立法概要

政治資金에 관한法律이 1965년 2월 9일 제정된 이래 6차에 걸친 개정이 있었으나 정치자금의 원할·적정한 조달과 그 회계의 공개가 부진하여 국민

들에게 불신과 의혹의 대상이 되어 왔다.

정치자금은 원래 정당이나 정치인 스스로가 부담하는 것이 바람직한 것이지만 부담능력이 부족하여 이 법에서 후원회제도, 기탁금 및 보조금제도 등의 외부조달방법을 정하고 있으나 이들 제도가 건전하게 운용되지 않고 정치자금이 음성적으로 조달되고 정당간의 정치자금 조달도 불균형하여 한국정치의 커다란 문제점으로 지적되어 왔다.

최근 금융실명제와 공직자재산공개가 실시됨에 따라 모든 정치자금을 공개하고 그 투명성을 확보하여 깨끗한 정치풍토를 조성하는 것이 국민적 관심사로 대두되었다.

政治資金에 관한法律은 대통령선거전인 제159회 국회 제2차 본회의(1992. 10. 2)에서 구성된 政治關係法審議特別委員會에서 익명기부제 도입 및 국고보조금 인상(400원을 600원으로) 등을 내용으로 개정된 바 있었다. 그러나 정치개혁차원에서 심사하게 된 것은 제160회 국회 제7차 본회의(1993. 2. 23)에서 구성된 정치관계법심사특별위원회(3차)에서부터였다.

政治資金에 관한法律의 개정안을 민주당은 1993년 9월 16일에, 민자당은 동년 11월 15일에 각각 국회에 제출하였고 選管委에서도 그해 5월에 이미 개정의견을 국회에 제출하였었다.

심사과정에서 당비납부의 상한선 설정, 100만원이상 후원금의 납입·기부시 현금사용제한, 지정기탁제의 폐지, 언론기관·단체 및 노동단체의 정치자금 기부제한 폐지, 국고보조금 인상 등이 특히 쟁점으로 부각되었는데 1994년 1월 19일 6人協商代表가 구성된 후 협의를 거쳐 일괄타결되어 제166회 국회 제1차 본회의(1994. 2. 15)에서 구성된 정치관계법심의특별위원회의 의결을 거쳐 동년 3월 4일 본회의에서 여야 만장일치로 가결되었다.

## 2. 主要內容 및 爭點事項

政治資金에 관한法律의 개정은 政治資金의 투명성을 확보하여 깨끗한 정치풍토를 조성하려는 政治改革意志를 내포하고 있었기 때문에 그 내용도 중요하지만 쟁점도 많았다. 이를 요약해 보면 다음과 같다.

### (1) 後援會 運營의 활성화

후원회제도는 정당이나 국회의원 또는 그 후보자에 대한 정치자금의 기부를 목적으로 설립·운영되는 단체로서 관할 선관위에 등록된 것을 말한다.

1992년도의 운영실태를 회계보고 등을 통해서 보면 후원회를 둘 수 있는 정당 등의 약 22%만이 두고 있고 그 중에서도 모금실적이 없는 후원회가 약 16%에 달하며 모금실적이 있어도 그 금액은 미미한 실정이었다.

이번의 각당 개정안은 정치자금을 양성화하는 한편 공개적으로 조달된 자금으로 정당을 운영하도록 하는 제도적 장치를 마련하는데 역점이 주어져 있어 후원회 운영의 활성화가 주요내용의 하나였다.

첫째, 정치자금조달의 불균형과 규제를 완화하였다.

개정법은 정당간의 정치자금조달의 불균형을 줄이고 조달을 보다 용이하도록 개선하였는데 이를 위하여

①국회교섭단체구성여부에 관계없이 후원회를 구성할 수 있도록 하였다(제15조제2항). 종전에는 국회에 교섭단체를 구성한 정당에 한하여 후원회를 구성할 수 있었는데 이 제한을 완화하였으므로 국회의석이 없는 정당의 지구당도 후원회를 구성할 수 있게 되었다.

②관할지역외에서도 회원모집을 할 수 있도록 하였다. 후원회회원모집이 대도시출신 국회의원에게는 농어촌출신에 비하여 상대적으로 유리한 모순을 시정하기 위하여 “정당의 시·도지부후원회, 지구당후원회, 지역구국회의원 및 그 후보자의 후원회는 관할지역외에서 회원을 모집하거나 금품모집을 할 수 있도록” 하고 특히 “지역구국회의원 또는 그 후보자의 후원회는 사무소나 그 연락소를 서울특별시와 그 지역선거구에 둘 수 있도록” 하였다(제6조제3항).

둘째, 少額多數主義를 지향하였다.

개정법은 후원회에 참여할 수 있는 폭을 넓히고 형식적인 회원제를 지양하기 위하여

①후원회 회원수를 확대하였다.

중앙당후원회는 1,000인에서 2,000인으로, 시·도지부후원회는 300인에서 500인으로, 지구당·국회의원·국회의원후보자후원회는 200인에서

300인으로 늘렸다(제5조제4항).

②후원회 회원의 후원금납입을 의무화하였다.

후원회가 형식적, 명목적으로 운용되는 것을 지양하기 위하여 회원은 연간 1만원 또는 그에 상당하는 가액이상의 후원금을 납입하도록 의무화하였다(제6조의2제5항).

③募金回數를 확대하였다.

후원회의 집회 및 광고에 의한 모금의 횟수를 평년의 경우 1회에서 각 2회로, 공직선거가 있는 연도의 경우 2회에서 각 3회로 확대하고 다만 공직선거의 선거기간중에는 1회에 한하도록 하여 모금을 선거운동의 목적에 이용하지 못하도록 하였다(제6조의4제2항).

④집회에 의한 모금방법을 완화하였다.

지금까지 후원회의 집회에 의한 금품모집은 옥내장소에서의 집회에 의하도록 제한되어 있었으나 「屋內集會」의 제한을 없애고 옥외에서도 집회모금을 할 수 있도록 하였다. 다만 공직선거일전 3월부터 선거일까지는 선거운동에 이용되지 아니하도록 옥외집회를 할 수 없도록 하였다(제6조의5제1항).

## (2) 政治資金領收證 및 定額領收證制의 도입

改正法은 후원회가 회원 또는 회원이 아닌 자로부터 금품을 납입 또는 기부받은 때에는 中央選管委가 제작한 정치자금영수증용지를 사용하여 영수증을 교부하도록 의무화하고(匿名寄附의 경우 제외, 제7조제1항), 지구당 후원회와 국회의원후원회는 중앙선관위가 발행한 정치자금정액영수증을 사용하여 금품을 납입 또는 기부받을 수 있도록 하였다(제7조제2항).

이 개정내용중 정치자금정액영수증제의 도입이 특히 주목된다.

정액영수증제는 특정정당을 지정하여 정치자금을 기탁하는 지정기탁금제나 일반영수증제와는 달리 기탁자의 신분을 노출시키지 않는 일종의 무기명기탁제이다. 이 제도는 정치자금기탁이 여당에만 편중되고 있다는 현상을 보완하려는 취지로 채택된 것인데 5만원, 10만원, 50만원의 세 종류가 있다. 기탁자에 대하여는 세제감면의 혜택을 받는다.

정치자금영수증 및 정액영수증제는 당초 당비 및 후원금의 납입영수증교

부의무화를 내용으로 하는 민자당안과 정치자금기부증서와 기부금을 교환하는 방법으로 정치자금을 모금할 수 있도록 하는 정치자금기부증서에 의한 모금제도 도입을 내용으로 하는 민주당안을 절충하여 합의된 내용이라 할 수 있다.

### (3) 國庫補助金の 증액과 용도확대

국가는 정당의 보호·육성을 위하여 정당운영에 필요한 자금을 매년 보조하고 있는데 깨끗한 정치구현을 위한 정치개혁의 실현을 위해서는 음성적인 정치자금조달을 끊고 국고지원을 늘리는 것은 불가피한 일이라고 할 수 있다. 따라서 개정법에서는

첫째, 국고보조금을 증액하였다.

정당에 대한 국고보조금의 적정규모는 국정운영상 차지하는 정당의 지위와 역할 그리고 국가의 재정형편과 정당재정운영상의 애로, 국민의 담세능력과 국민정서 등을 감안하여 결정되어야 한다.

'92년도 각정당의 회계보고에 의하면 국고보조가 당운영경비(조직활동비 포함)의 17%수준에 머물러 현실적으로 어느 정도의 인상이 불가피한 것이었다.

개정법은 보조금을 선거권자 1인당 600원에서 800원으로 인상하고 공직선거가 있는 년도에는 각선거마다 800원씩을, 지방선거를 동시선거하는 경우에는 각선거마다 600원씩을 추가계상하도록 하였다(제17조). 이 인상폭은 입법정책적 판단에 의한 것이기는 하나 그 타당성에 대한 국민의 비판적 시각도 예상될 수 있다고 생각된다.

둘째, 국고보조금의 용도에 조직활동비 등을 추가하였다.

국고보조금은 그 용도를 인건비, 사무용품 및 소모품비, 사무소 유지비, 공공요금, 당원교육훈련비, 선거관계비용 등 경직성경비로 제한하여 법 제19조제1항에서 규정한 범위안에서만 사용할 수 있었다. 국고보조금의 엄격한 제한은 정당의 활동이나 정책개발에 어려움이 있다는 판단아래 조직활동비, 선전비 기타 정당활동에 소요되는 경비로 확대하였는데 이것은 사실상 보조금의 용도제한을 크게 완화한 것이며 앞으로 계속 증액요인이 될 것으로 보인다.

#### (4) 政治資金收入·支出의 공개

정치자금제도개선의 일환으로 정치자금의 투명성을 확보하여 공명정대하게 수입·지출될 수 있도록 정치자금의 공개제도를 확대하였다.

첫째, 공직선거기간중의 수입·지출보고 및 지출증빙서류를 첨부토록 하였다.

공직선거에 참여한 정당의 중앙당(시·도지부 포함)과 지구당의 회계책임자는 선거기간중의 정치자금의 수입금액과 지출에 관한 내역 및 결산내역을 당해 선거일후 30일까지 選管委에 보고하고 그 보고시에는 영수증 기타 증빙서류를 첨부토록 하였다(제24조제2항·제3항).

선거비용의 수입·지출에 대하여는 公職選舉및選舉不正防止法에서 엄격한 제도적 장치를 마련하고 있기 때문에(제119조 이하) 동법에서 정하는 바에 따라 보고 등이 있는 때에는 이 법중 그에 해당하는 보고 등이 있는 것으로 보도록 하여 이증보고가 되지 않도록 하였다(제24조의3).

둘째, 정치자금의 수입지출시 대의기관의 심의의결을 거치도록 하였다.

정당과 후원회가 그 재산상황, 정치자금의 수입금액과 지출에 관한 내역 및 결산내역을 보고하는 때에는 대의기관이나 그 受任機關의 심사·의결을 거치도록 하고 그 의결서사본을 첨부토록 하여 정치자금 집행의 공정성과 투명성이 확보되도록 하였다.

셋째, 재산 및 수입·지출내역 등에 대한 열람 및 이의신청을 할 수 있도록 하였다.

選管委는 정당 또는 후원회가 보고한 재산상황, 정치자금의 수입금액과 정치자금의 지출에 관한 내역 및 결산내역과 첨부서류를 그 사무소에 비치하고 3월간 일반인이 열람할 수 있게 하여 그 내용에 이의신청이 있을 경우에는 60일이내에 조사·확인하여 그 결과를 신청인에게 통보하도록 하였다(제24조의2).

#### (5) 기타 主要爭點事項

政治資金에 관한法律의 각당개정안을 심의하는 과정에 여야간에 논란되었던 주요쟁점사항중 채택되지 아니한 주요사항은 다음과 같다.

#### 가. 黨費納付上限線 設定問題

정당은 당원으로부터 당비를 받을 수 있는데 그 당비납부액을 1인당 연간 5억원 또는 전년도 소득의 100분의 5중 多額을 초과납부할 수 없도록 상한선을 제한하자는 것으로서 민자당측에서 제안한 안이었다.

당비가 본래의 취지와 다르게 이용되는 폐단을 방지하고 少額多數主義 원칙인 입법취지에 따라 제한이 필요하다는 견해에 대하여 특정인의 多額 黨費納付의 의존성이 많은 야당의 취약한 재정형편으로서는 현실적으로 채택하기 어렵다는 입장이 맞았는데 결국 채택되지 못하였다.

#### 나. 現金納入 · 寄附制限問題

100만원 또는 그에 상당하는 가액을 초과하여 후원금을 납입 또는 기부하는 경우에 금융기관을 통한 송금외에는 현금납입 또는 기부를 금지하려는 것으로 民自黨案이었다.

이것은 금융실명제실시로 모든 금융거래가 실명화되었으므로 그 취지에 맞추어 정치자금의 투명성을 확보하려는 취지인데 야당으로서는 현실적으로 애로가 많은 제도로 받아들이기 어렵다는 주장이었고 익명이 요구되는 정치자금정액영수증제 채택과도 관련됨으로 채택되지 못하였다.

#### 다. 指定寄託金制의 廢止 및 支給公告時 匿名規定 삭제문제

정치자금을 기탁하는 자는 국회의석을 가진 정당 또는 배분비율을 정하여 기탁할 수 있으며(제15조제2항) 정치자금의 정당지급공고시에 그 성명을 밝히지 아니할 것을 조건으로 기탁할 수 있다(제11조제3항). 이에 대하여 민주당측에서는 누구든지 특정한 정당에 한정하거나 또는 정당간의 배분비율을 지정하여 정치자금을 기탁할 수 없도록 하고 익명공고를 조건으로 하는 기탁규정도 삭제하자는 안을 제시하였다. 민주당안은 지정기탁제의 폐지로 기탁된 정치자금은 기탁 당시 국고보조금 배분비율 즉 제18조의 규정에 따라 배분·지급하자는 것인데 이것은 지정기탁금 및 익명기탁제가 여당에 일반적으로 유리하게 운용되고 있다는 시각에서 주장하는 것으로 일괄타결과정에서 채택되지 못하였다.



라. 言論機關·團體 및 勞動團體의 政治資金寄附制限 삭제문제

언론기관·언론단체와 노동단체는 그 단체의 기능과 정치적 영향 등을 고려하여 정치자금을 기부할 수 없도록 제한하고 있는데 민주당측에서는 이를 삭제하자는 안을 제시하였다.

협의과정에서 수리되지 못하였다.

### 3. 運用方向

정치자금은 정당과 정치인이 정치활동을 수행하는데 필요한 비용인 만큼 민주정치를 실현하고 달성하기 위한 경비라고 할 수 있다. 따라서 진정한 민주정치를 구현하기 위하여는 그 출처가 올바르게 깨끗하여야 한다.

문민정부이래 사회 각 분야에 걸쳐 개혁이 추진됨에 따라 이에 보조를 같이하여 선거개혁, 정치개혁이 정치전의 커다란 과제로 대두되었다.

음성적인 정치자금의 조달과 운영의 개선이 없이는 진정한 의미에서 정치개혁을 달성할 수 없다는 점을 생각할 때 이번의 「統合選舉法」의 제정과 함께 政治資金에 관한 法律의 개정은 정치개혁의 일환으로서 커다란 의미를 가지고 있음을 부인할 수 없다. 그러나 이러한 법개정 취지에도 불구하고 개정내용은 운용과정에서 몇가지 문제점이 예상된다.

첫째, 정치자금정액영수증제의 운영문제이다.

개정법은 정치자금기탁자의 신분을 알 수 없도록 하는 정치자금정액영수증제를 도입하였다. 지구당후원회와 국회의원후원회는 中央選管委가 발행한 정액영수증을 정치자금을 기부한 액수만큼 기탁자에게 교부하게 되는데 이 제도는 노출을 꺼리는 기탁자를 보호하고 조세감면혜택을 주어 기탁을 용이하게 하려는 취지이다. 그러나 정액영수증은 그 유통이 쉽기 때문에 사실상 이를 強賣하는 결과를 초래하거나 할인하여 교부하는 경우에는 커다란 폐해가 될 수 있다. 물론 이에 대하여도 벌칙을 두고 있고 교부절차도 엄격히 하는 등 제도적 보완장치를 두고 있으나 그보다 기탁을 받는 자와 하는 자가 모두 건전한 정치자금조성의 입법취지를 충분히 이해하여 협조하는 노력이 필요하다고 할 것이다.

둘째, 국고보조금의 증액문제이다.

국고보조금은 정당이나 정치인의 재정적 부담을 덜어주기 위하여 국가에서 예산으로 보조하여 주는 것인만큼 국민의 부담과 직결된다.

국고보조금은 1992년 이 법개정시에 400원을 600원으로 인상한 바 있었는데 이번에 다시 800원으로 인상하여 국민부담이 늘게 되었다. 그리고 보조금의 용도도 정책개발비, 선전비, 기타 정당활동에 소요되는 경비까지 추가하였기 때문에 앞으로도 계속 보조금의 부담이 늘어날 전망이다.

정치자금은 정당이나 정치인 스스로가 부담하는 것이 원칙이라는 점에서 볼 때 국민부담을 가중시키는 보조금은 일정한 기준에 따라 제한적으로 증가하여야 할 것으로 생각된다.

이상에서 몇가지 예상되는 문제를 검토해 보았지만 정치자금의 조달과 운영문제는 단순한 법개정만으로 해결되는 것은 아니다.

정당과 정치인이 이제는 스스로 음성적 정치자금에 의존하던 폐습을 버리고 새로운 정치풍토를 조성하려는 시대적 요구를 깊이 인식하여 법규를 준수하는데 앞장서야 하며 국민도 깨끗하고 건전한 정치풍토를 조성하기 위하여 이 법의 운용과정에서 적극적인 협조자의 역할과 엄정한 감시자의 양면역할을 해나가야 할 것이다.