

인권정보자료실  
CPl.a.3

정치적 소수자의 정치세력화를 막는 현행  
정치관계법의 문제점과 대안

인권정보자료실  
CPl.a.3

정치  
문제

# 정치적 소수자의 정치세력화를 막는 현행 정치관계법의 문제점과 대안

정치적 소수자의 정치세력화를 막는 현행 정치관계법의 문제점과 대안

본 논문은 1987년 12월 12일 제정된 현행 정치관계법(이하 '정치관계법')이 정치적 소수자의 정치세력화를 막는 데 있어 어떤 역할을 하고 있는지를 분석하고, 그 문제점을 지적하며 대안을 제시한다. 특히, 현행 정치관계법의 제정 배경과 목적, 그리고 그 이후의 정치 상황 변화를 고려하여, 소수자 정치세력화의 현황과 문제점을 분석하고, 이를 해결하기 위한 대안을 제시한다.

정치적 소수자의 정치세력화를 막는 데 있어 현행 정치관계법은 중요한 역할을 하고 있다. 그러나, 현행 정치관계법은 정치적 소수자의 정치세력화를 막는 데 있어 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째, 현행 정치관계법은 정치적 소수자의 정치세력화를 막는 데 있어 너무 엄격한 기준을 제시하고 있다. 둘째, 현행 정치관계법은 정치적 소수자의 정치세력화를 막는 데 있어 너무 많은 제한을 두고 있다. 셋째, 현행 정치관계법은 정치적 소수자의 정치세력화를 막는 데 있어 너무 많은 불확실성을 가지고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여, 현행 정치관계법을 개정할 필요가 있다. 첫째, 현행 정치관계법의 기준을 완화하고, 둘째, 현행 정치관계법의 제한을 완화하고, 셋째, 현행 정치관계법의 불확실성을 해소할 필요가 있다. 이를 통해, 정치적 소수자의 정치세력화를 막는 데 있어 현행 정치관계법의 문제점을 해결할 수 있을 것이다.

# 서문

이 글은 현재의 제반 법들이 정치적 소수자에게 불리, 특히 민중의 정치적 세력화에 아주 불리하고 이러한 법들이 타파되지 않으면 민중의 정치적 세력화는 더 늦추어질 것이 라는 사실을 관심있는 다수 사람들과 공유하기 위해 쓰여졌다. 물론, 민중의 정치세력화의 가장 큰 장애는 법 자체가 아닐 것이다. 오히려, 냉전과 분단, 그로 인하여 고착된 극우적 정치질서, 일반 대중들 깊이 뿌리 박혀 있는 피해의식과 공포감 등이 그 주 원인일 것이다. 그러나, 현재 존재하고 있는 법적 제약은 이러한 극우적 정치질서와 대중의 왜곡된 의식을 타파하는데, 큰 장애가 되는 것 또한 사실이다.

이 글은 이론적 쟁점을 다룬 것이 아니라, 현실적으로 문제되는 구체적인 법률의 문제점을 다루었다. 아울러, 그러한 법을 바꾸기 위한 대항논리로서의 법적인 논리가 어떠한 것이 될 수 있는지를 다루었고, 이론은 이해하기 쉽게 되도록 간략하게 처리하였다. 물론, 최종적으로는 민중운동권의 정치적 역량이 상승할 때, 이러한 불합리하고 차별적인 법률들은 폐지될 것이다. 그러나, 그 이전이라도 보수세력이라도 정면으로 부정할 수 없는 법적인 논리로 공박해 들어간다면 최소한 그들의 허구성을 폭로하고 사소한 성과 - 때로는 중대할 수 있는 - 라도 얻을 수 있고, 그것이 투쟁에 의하여 달성된 것이라면 민중운동권의 성과로 남을 것이다. 이 글이 민중의 정치세력화를 바라는 정치적 단체, 노동운동 단체 등에 지침서 역할이 된다면 이 글을 쓴 편집자의 자그마한 수고도 충족되는 것이라고 본다.

이 글은 헌법과 정당법, 통합 선거법, 정치자금법에 그 초점을 맞추어서 주로 문제가 되는 부분을 쟁점별로 정리하는 형식을 취하였다. 더 많은 쟁점이 있기는 하나 그것은 차후의 과제로 미룬다. 이 글은 다수 집필자에 의하여 공동으로 집필되었다. 바쁜 가운데도 시간을 쪼개어 집필한 여러 동지들에게 감사드린다.

# 목차

I. 내용개관	1
II. 헌법	
위헌정당해산제도의 문제점	2
III. 정당법	
현행정당법 상의 독소조항	4
IV. 정치자금법	7
정치자금법 상의 후원회제도에 대한 검토	
노조의 정치자금기부행위 금지, 기탁금 및 국고보조금의 문제점	
음성적 정치자금에 대한 개선방향 및 검토	
V. 통합선거법	15
현행 기탁금 제도의 문제점	
단체의 선거운동 금지의 문제점	
국회의원 배분방식의 문제점	
선거운동기간제한의 문제점	
문서도화의 배포제한의 문제점	
호별방문금지의 문제점	
TV토론의 문제점	
VI. 기부금품 모집 규제법	30
기부금모집 허가제의 문제점	

# 내용개관

## 1. 헌법, 국가보안법

자유민주적 기본질서에 반하는 정당의 해산제도와 국보법상 찬양고무동조죄 등이 그 검토 대상. 특히 자유민주적 기본질서의 내용(헌재 결정)과 창당 이전의 단계에서 국보법을 적용 받을 수 있는 가능성에 대하여 검토. 이는 가능성이 낮은 부분이기도 하지만 기본적으로 중요한 부분이기 때문에 검토가 필요하다. (92년 한국노동당이 창당되려 하자 안기부는 그 주동자들의 과거 경력을 문제삼아 구속하여 이 세력을 실질적으로 와해시켰다. 이는 소위 탄원서사건으로 마무리 되었는데 운동세력 내에 끊임 없는 내분 사유가 되었다.)

## 2. 정당법

정당법 상의 2% 해산 조항(제38조), 당원자격제한(6조), 지구당요건의 과다의 문제가 검토대상이다. 2% 해산조항은 봉쇄조항으로서 지나치고, 사립학교교원과 하위공무원에게 당원을 허용하지 않은 것은 문제이고, 법정 지구당 요건이 과다한 것은 정치적 소수자에게 현저히 불리하다고 보여지가 있다.

## 3. 정치자금에 관한 법률

노조의 정치자금기부금지(제12조), 소액기부금지와 일회 기부액의 과다의 문제(제6조의 2), 지정기탁금을 의석을 가진 정당에게만 허용한 것(제15조 제2항), 국고보조금의 분배방식 등이 그 검토대상이다. 기업은 정치자금 기부가 허용되는데 노조는 그렇지 않은 것은 기본적 형평성 문제이고, 만원 미만의 기부를 못하게 하는 것은 말도 안되며, 일회 기부한도액이 특히 법인의 경우 지나치게 많다. 또한 지정기탁금을 원내정당에게만 허용한 것의 문제점과 현행 국고보조금 분배의 방식이 정치적 소수자의 입장에서 적절한지 판단해 보아야 한다.

## 4. 공직선거및선거부정방지법

기탁금액수와 그 몰수건의 과다(제56조, 57조), 단체의 선거운동 금지(제87조), 전국구국회의원 의석배분 방식의 문제점(제189조), 선거운동기간의 제한, 호별방문 금지 등 여러 가지 선거운동방법에 관한 제한들, TV토론의 참여 봉쇄 등이 그 대상이다. 현재 기탁금이 대선의 경우 3억원이고 10%를 얻지 못하면 몰수 되는데 이는 너무 과하고, 단체의 선거운동 자체가 금지되어 노동 시민단체도 금지되며, 선거운동기간의 너무 짧아 신진세력이 선거기간 내에 알리는 것은 불가능하는 등 소수자에게 불합리한 제한이 많고, 전국구 국회의원도 비례대표제가 채택되지 않아 소수자가 과소대표되고 있으며 현재 TV토론자체도 사전선거운동의 의심과 평등권침해의 의심이 있다.

## 5. 기부금품모집규제법

허가 받지 않은 기부금모집의 금지가 규정되어 있어 여러 시민단체가 기부를 함에 있어서 적용이 가능할 수 있다. (공선법 제28조는 이법에 의할 경우는 기부금품모집금지법의 적용을 배제하고 있다.)

## 헌법 위헌정당해산제도의 문제점

### 1. 현행법의 내용

헌법 제8조 제4항 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 구할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

헌법 상 정당은 보통 결사에 비하여 특권이 보장되는데 민주적 기본질서에 위배되는 정당은 그러한 특권을 남용하는 것으로 보아 정부의 수반인 대통령의 정당해산제도와 헌법재판소 재판관 9인 중 6인 이상의 찬성이 있으면 해산되도록 한 제도이다. 이것은 독일에서 유래한 소위 전투적 민주주의에 기초하고 있는 것으로 나찌즘의 합법적 정권장악에 대한 반성으로 전체주의적 정당에 대한 강력한 투쟁수단을 제도화하고 있는 것이다.

### 2. 해산결정의 효력

헌법재판소에 의한 정당해산결정이 있게 되면 (1)정당은 해산되고 그 등록은 취소되며, 대체 정당의 설립이 금지되고, (2)정당의 재산은 국고에 귀속되며 (3)소속의원의 의원직은 상실된다.

### 3. 민주적 기본질서의 내용

헌법재판소에 의하면 모든 폭력적 지배와 자의적 지배, 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유, 평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치질서라고 규정하고 그 내용인 되는 기본원칙으로 (1)기본적 인권의 존중 (2)권력분립 (3)의회제도 (4)복수정당제 (5)선거제도 (6)사유재산과 시장경제를 골간으로 하는 경제질서 (7)사법권의 독립 등을 들고 있다. (헌법 재판소 90.4.2. 결정 89헌가113)

### 4. 사례

역사상 이러한 정당해산이 행하여진 적은 없다. 과거에 조봉암의 진보당이 해산된 적이 있으나, 당시에는 극도로 억압적인 냉전 상황 속에서, 정당의 특권과 정당해산제도를 규정한 헌법규정이 없었고, 조봉암 자신이 간첩으로 몰려 처형당하여 사실 상 해산된 것이다. 그러나, 당시 대법원은 진보당의 강령, 정책이 위헌이 아니고 우리 체제에 용인될 수 있는 것이라고 판단하였다.

다음으로 91년 경에 한국노동당을 창당하려고 하던 당시 민중당 내 인민노 계열에 대하여 과거 활동(이들은 비합법 정당인 한국사회주의노동당을 만들려고 하다가 노선전환을 하여 합법정당인 한국노동당을 창당하기로 하였다.)을 문제 삼아 안기부가 국가보안법 위반으로 구속하여 실제 창당활동을 방해하여 결국 민중당에 흡수되는 결과를 낳게 하였다. 위헌정당의 해산보다는 이러한

식의 탄압이 가능하리라고 보여진다.

### 5. 문제점

(1)전체주의 정당에 대한 투쟁이라는 명분은 언뜻 보면 좋은 것 같으나 민주적 기본질서의 의미가 자칫하면 현존 체제의 국가, 사회질서와 동일시 되어 근본적으로 변혁을 추구하는 모든 정치세력을 합법적으로 정치과정에서 배제할 수 있는 우려가 있다. 독일에서도 독일공산당이 해산되었는데, 그들은 서독의 재무장 등 냉전 시대의 서독의 주요정책을 반대하였다.

(2)위헌정당해산결정이 있을 경우, 그 결과는 너무나 강력하기 때문에 신중히 행사되어야 하여야 되나 자칫하면 위헌정당소추기관인 정부의 이기적인 정치적 계산 아래 위헌으로는 추정되지만 정치적으로 지극히 미미한 정당도 소추할 가능성이 있다. 그러나, 이러한 소추권의 남용을 통제할 수단이 전혀 없다. 우리나라 같이 공안기관이 자의적인 나라에서는 이러한 위험이 현실화될 가능성도 있다고 보여진다.

(3)서구민주주의 국가에서 결사의 자유의 한계는 대개의 경우 물리적 폭력에 근거한 반국가행위와의 관련 속에서 규정지워진다. 즉, 원칙적으로 말하면 하나의 정당이 금지되려면, 먼저 당이 당원이나 지지자들을 구체적인 폭력행위로 몰고 가서, 그로 인해 "열려있는 비폭력적 정치의사결정과정"이 침해" 당하였다는 것이 밝혀져야 하는데, 현행 제도는 이러한 과정이 없이 단순히 현존 체제에 반대하는 정당이 합법적으로 제거될 수 있는 위험이 있다. 우리나라의 경우 국가보안법에 의하여 단순한 추상적 위험만으로 정치적 반대자들을 처벌하는 것이 일상화되어 있기 때문에 이러한 위험성이 더욱 크다고 할 수 있다.

### 6. 검토의견

위헌정당해산제도는 그보다 훨씬 강력한 국가보안법이 있기 때문에 쉽게 발동되지는 않을 것이다. 그러나, 진보세력이 성장하고 국민으로부터 지지를 얻어나가는 단계에 이르게 되고 그 형태가 정당의 형태를 띠게 된다면 국가보안법을 적용하는 것은 쉽지 않기 때문에 위헌정당해산조항이 발동될 수도 있다. (현행법 상 정당에게는 국가보안법을 적용할 수 없다. 창당준비위원회도 마찬가지이다.) 이를 위해서 헌법을 개정하는 것은 현실적인 대책이 아니고 위헌정당소추가 있게 되면 헌법재판소에 대하여 위헌정당이라고 지목된 정당도 자신의 주장을 할 수 있기 때문에 이 때 진보정당의 정강정책 및 활동이 민주적 기본질서에 위배되지 않는다는 것, 그리고 남용의 위험이 있기 때문에 제한적으로 해석되어야 한다는 것을 주장하여야 한다고 보여진다.

그러나, 국민들의 지지가 있고 득표율이 일정이상 상승하면 위헌정당해산 제도의 발동은 정치적 부담이 크기 때문에 이루어지기가 쉽지 않을 것이다. 하지만, 이 제도는 진보정당의 활동의 한계를 지우는 것으로 이에 대한 대비가 있어야 한다고 생각된다.

# 정당법 현행 정당법 상의 독소조항

## I. 제6조 발기인 및 당원의 자격

### 1. 현행법의 내용

국회의원선거권이 있는 자는 공무원 기타 그 신분을 이유로 정당가입 기타 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 그러나 다음 각호의 1에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.

1. 국가공무원법 제2조 및 지방공무원법 제2조에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회의원의 보좌관, 비서관, 비서 및 국회 교섭단체의 정책연구위원과 교육법 제75조제1항제2호에 규정된 교원중 총장, 부총장, 학장, 부학장, 교수, 부교수, 조교수, 전임강사인 교육공무원을 제외한다.
2. 총장, 부총장, 학장, 부학장, 교수, 부교수, 조교수, 전임강사를 제외한 사립학교의 교원
3. 기타 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자 <전문개정 93.12.27>

### 2. 문제점

1993년의 개정으로 대학 전임강사와 언론인의 정당가입은 전면적으로 허용하였으나, 아직도 사립학교 교원과 사실상 노무에 종사하는 공무원에게 당원의 자격을 부여하고 있지 않다는 점이 문제로 남아있다.

#### (1) 사실상 노무에 종사하는 공무원의 당원자격 제한의 위헌성

국가공무원법 제65조 제1항에서도 같은 내용의 제한을 두고 있는데, 그 근거는 직업공무원제의 기본적인 전제로서 헌법 제7조가 선언하고 있는 공무원의 정치적 중립성에 있다. 그러나 국민의 기본권을 제한함에 있어서는 헌법 제37조 제2항의 한계를 준수해야 하므로 과잉금지원칙을 지키고 정치적 기본권의 하나인 정당가입의 자유의 기본적 내용을 침해해서는 안된다. 정당제민주주의 하에서 정당가입, 결성의 자유가 갖는 중요성에 비추어, 당해 공무원의 정당가입이 행정의 정치적 중립성과 계속성을 침해할 가능성이 있을 경우에 한하여 제한을 인정하여야 하는 것이다. 영국의 경우 전체 공무원의 약 62%를 점하는 하위직공무원에 대하여 정치활동의 제한을 가하고 있지 않고 있다.

이러한 맥락에서, 정책결정권이나 재량권을 가지고 행정과정에 관여하는 공무원이 아니라 사실상 노무에 종사하는 공무원의 경우에는 정당활동을 한다 하여도 그것이 행정의 안전성과 계속성을 해칠 우려는 없으므로 그들의 당원자격을 제한하고 그 위반에 대하여 형벌을 가하는 것은 과잉금지의 원칙에 반하여 위헌이다.

#### (2) 사립학교 교원의 당원자격 제한의 위헌성

이들의 경우에는 공무원도 아닌 사립학교 교원의 정당가입을 금지하는 어떠한 합리적인 근거도 찾기 힘들고 단지 이유를 찾자면 공무원인 공립학교 교원의 정당가입이 금지되었으므로 비슷한 지위에 있는 사립학교 교원도 공평하게 금지시키자는 것이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 위헌적인 기본권 제한을 똑같이 강요하는 것은 위헌조항만 양산하는 것이다. 이 부분도 과잉금지원칙에 반하는 과도한 기본권의 제한이며, 사립대학 교수등과의 합리적인 이유없는 차별로써 평등권 침해이므로 명백한 위헌이라 할 것이다.

### 3. 검토의견

위와 같은 제한을 위반하면 공무원의 경우 1년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금에 처하게 되고, 공무원과 교원 모두 면직될 수 있다. 이와 관련된 형사소송과 면직처분무효확인소송에서 정당법, 국가공무원법, 사립학교법 규정에 대한 위헌심판제청 신청을 하고 기각되면 헌법소원을 하면 될 것이다.

## II. 제25조 내지 제27조 지구당 요건

### 1. 현행법의 내용

#### 제25조 【법정지구당수】

정당은 국회의원지역선거구 총수의 10분의1이상에 해당하는 수의 지구당을 가져야 한다. <개정 93.12.27>

#### 제26조 【지구당의 분산】

1) 제25조의 규정에 의한 지구당은 서울특별시, 직할시, 도중5이상에 분산되어야 한다. <개정 89.3.25>

2) 정당이 서울특별시, 직할시, 도중 하나의 시 또는 도에 두는 지구당수는 그 정당의 지구당총수의 4분의1을 초과할 수 없다. <개정 89.3.25>

#### 제27조 【지구당의 법정당원수】

지구당은 30인이상의 당원을 가져야 한다 <개정 80.11.25>

### 2. 검토의견

1993년 개정으로 지역구 총수의 5분의 1 이상(48개)의 지구당이 필요했던 것을 10분의 1(24개)로 줄였다. 이로써 진보세력의 창당이 용이해졌다. 이 정도의 지구당 요건이 진입장벽이 되지는 않을 것이다.

## III. 제38조 제1항 제3호 2% 등록취소조항

### 1. 현행법의 내용

정당이 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 당해 선거관리위원회는 그 등록을 취소한다.

3. 국회의원총선거에서 의석을 얻지 못하고 유효투표총수의 100분의2 이상을 득표하지 못한 때. 다만, 국회의원총선거에 후보자를 추천하지 아니하거나 참여하지 아니한 때에는 그러하지 아니하다.

## 2. 문제점

최소한의 정당의 성립요건을 확보하기 위한 것으로서 정당설립의 자유를 침해한 것이 아니라는 견해가 있다. 그러나 소수세력이 처음부터 2%의 득표를 한다는 것은 그리 쉽지 않은 일임에도 그러한 득표를 하지 못하였다는 이유만으로 정당의 등록을 취소한다는 것은 소수자들의 정치적 성장의 단초마저 미연에 잘라버리게 됨으로써 그들의 정당설립의 자유 및 정치적 기본권을 과도하게 제한한 과잉금지원칙 위반의 위헌조항이라고 보지 않을 수 없다. 소수세력이 1%에서 시작하든 2%에서 시작하든 그들의 정치적 향방은 국민의 지지에 의하여 결정될 문제이지, 정당법에서 강제로 해산시킴으로써 국민의 지지를 쌓아나갈 가능성마저 봉쇄되어서는 안된다.

## 3. 검토의견

국회의원 총선에서 2%이상을 득표하지 못하였다는 이유로 선관위에 의하여 등록취소된다면, 정당등록취소처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하고, 이 소송에서 위 조항에 대한 위헌법률심판제청을 신청하고 이것이 기각되면 헌법소원을 내어 위 조항의 위헌성을 주장할 수 있을 것이다.

# 정치자금법 I 정치자금법상의 후원회제도에 대한 검토

## 1. 후원회 회원이 아닌자의 기부

가. 현행 규정(제6조의2제3항)

-후원회 회원이 아닌자가 후원회에 금품을 기부하는 때에는 1회 100만원 이내의 금품은 익명으로 기부할 수 있음.

나. 개정방향

-기명으로 기부할 수 있게 하고 익명기부시 처벌 규정 신설

다. 이유

-후원회의 투명한 운영에 역행되며 익명으로 기부할 시 음성자금 수수의 합법적 통로가 됨.

## 2. 후원회를 둘 수 있는 자의 범위 확대

가. 현행 규정(제5조제1항)

-정당과 국회의원, 국회의원후보자에 한해 둘 수 있게 함

나. 개정방향

-후원회를 기초의원후보자를 제외한 모든 공직후보자(정당추천 대통령 및 시도지사 후보자는 제외)까지 둘 수 있도록 함

다. 이유

-후원회를 구성할 수 있는 자격요건을 제한하는 것은 정치지망생의 자유로운 정치권 진입에 장벽이 될뿐 아니라 음성자금 수수가 일반화 될수 있음

## 3. 후원회 내역의 선관위 보고

가. 현행 규정(제6조제2항)

-후원회의 회계책임자는 후원회가 금품을 모집할 때와 정당등에 기부한 때는 그 때마다 그 내역을 지체없이 관할 선관위에 보고하게 함

나. 개정방향

-후원회 내역의 단순총액만 선관위에 보고할 것이 아니라 제공한 자의 인적사항이 명기된 구체적인 후원회 수입·지출 내역을 선관위에 보고하여야 하며, 선관위는 이를 공개하여야 함

다. 이유

-후원회제도가 음성적인 자금을 양성화시키는데 기여해야 한다. 따라서 음성적인 자금이 후원회라는 통로를 통하여 문제화되기 이전까지 오히려 합법화되는 것은 더욱 문제가 됨

#### 4. 기타

후원회 회원의 자격을 노동단체에는 제한하고 있어 기업가와 이들의 대칭적 관계에 있는 노동자의 권익 보호가 균형있게 이루어져 있지 않다. 노동자와 기업가 사이의 정책투입의 기회균등을 위해서 이러한 제한은 없어져야 할 것이다.

## 정치자금법 II 노조의 정치자금기부의 금지, 기탁금 및 국고보조금 분배의 문제점

### 1. 노조의 정치자금기부행위 금지의 문제

#### 가. 현행법의 내용

정치자금법 제12조의 제5호

노조 뿐만 아니라 언론, 종교단체, 학교법인, 국가투자기업체, 3년이상 결손기업체, 외국인 및 외국법인 등에게 정치자금기부행위가 금지되어 있다.

#### 나. 입법례

미국에서는 1947년 Taft-Hartly Act에 의해 회사 및 노동조합의 정치자금기부행위가 일반적으로 금지되었다. 다만 회사나 노동조합은 조직내의 정치활동위원회(Political Action Committee, PAC)를 통해 독립된 기금을 설정하고 이 기금으로부터 일정한 조건하에 특정한 후보자에게 기부하는 것은 합법적인 것으로 인정하고 있다. 독일의 경우 정치적 중립을 위해 기부하고 있지 않으며 회사에 의한 기부도 소액의 극소수의 기업에 의해서만 행해지고 있으므로 사회적인 문제는 되고 있지 않다. 그리고 일본의 경우도...

#### 다. 노조의 기부금지의 문제에 대한 접근방법

기업에게는 정치자금의 기부를 허용하고 노조에 대해서는 이를 허용하지 않는 현행 법제는 헌법 제11조의 평등조항 및 정치적 기본권을 제약한다는 점에서 문제가 있다.(다만 노조의 기부행위를 인정할 경우 종교단체, 언론등의 기부행위를 금지하고 있다는 점에서 형평성의 문제가 있을 수 있다는 반대논리가 있을 수 있다) 그리고 올초 노동법의 개정에 따라서 노조의 정치활동금지조항은 삭제되었지만 공선법과 정치자금법상의 제약은 그대로 남아 있는 상황이다. 따라서 당장에는 노조의 정치자금기부행위를 허용하라는 주장을 통해 노조의 정치활동의 운신의 폭을 넓힐 수 있는 장점이 있다고 볼 수 있다.

그러나 자본주의 사회에서 기업이 노조보다 자금력이 뛰어나다는 점은 말할 것도 없고 노조의 정치활동의 형태가 이러한 정치자금기부행위로 한정될 수 없다는 점을 고려할 때 장기적으로는 기업이 현행법을 통해 합법적으로 기부해 온 기업의 정치자금을 규제하고 정치자금은 소액의 자발적인 후원인과 국고보조의 합리적인 정산 및 선거공영제의 확대라는 방향으로 장기적인 개선의

방향이 정립되어야 할 것으로 보인다.

## 라. 기업의 정치자금 기부행위의 헌법상 문제점

첫째, 단체의 기부행위는 그 구성원을 이루는 개인의 정치적 기본권을 침해하는 것이다. 즉 법인인 회사의 기본권은 사원 개인의 기본권에 기초할 수밖에 없는데 회사의 이익과는 직접 관계가 없는 정치자금으로 회사의 재산을 사용하는 것은 이에 찬성하지 않는 사원들의 이익을 해하게 되므로 정당화될 수 없으며 개인의 정치적 기본권의 행사가 특정인의 의사나 다수결에 의해 결정될 수는 없기 때문이다.

둘째, 기업의 정치적 헌금을 인정하는 것은 정치적 평등이 의미하는 1인 1표의 원칙을 부의 불평등에 따라 무너뜨리게 된다는 점이다. 이는 헌법상의 국민주권의 원리에 위반되는 것으로 '기업주권'을 정당화시키는 결과가 되는 것이다.

셋째, 기업의 정치자금 기부행위는 결국 정경유착을 불러와 기업간의 자유로운 경쟁을 침해하게 되어 헌법 제119조의 자본주의 경제질서의 왜곡을 가져올 것이다.

넷째, 이상의 문제점은 노조의 정치자금기부를 인정한다고 하더라도 앞서 언급했다시피 그 기부 능력에 차이가 있을 수밖에 없으므로 헌법상 평등의 문제는 여전히 남게 될 것이다.

## 2. 기탁금제도에 대하여

### 가. 기탁금의 의미

'기탁금'이라 함은 정치자금을 정당에 기부하고자 하는 개인, 법인 또는 단체가 이 법의 규정에 의하여 선거관리위원회에 기탁한 금전이나 유가증권 기타 물건을 말한다.

1965년 정치자금법이 제정되면서 도입되어 정치자금의 양성화에 큰 몫을 차지했다고 볼 수 있다. 당비나 후원금은 성질상 직접 정당이나 개인에게 기탁하여야 하는데 반하여 기탁금은 원칙적으로 선거관리위원회에 기탁하여 정당에 배부하도록 함으로써 정치자금의 음성적 거래를 배제하는 긍정적인 역할을 해온 것이 사실이나 대기업에 의한 여당편중의 기탁으로 말미암아 건전한 정치발전의 장애요인으로 기능하고 있기도 한 것이다.

### 나. 기탁의 방법

기탁금은 반드시 기명으로 하여야 한다. 다만 관할선거관리위원회의 지정공고에 익명으로 할 것을 조건으로 기탁할 수는 있다.(법 제11조 제3항, 제26조) 비지정기탁금의 지급은 종래 의석수에 따라 배분하던 것을 국고보조금의 배분비율에 준해 지급하도록 하고 있다. 그러나 기탁자가 국회의석을 가진 정당 또는 배분비율을 정한 때에는 위 규정에도 불구하고 이에 따라야 한다.(법 제15조 제1항, 제2항)

### 다. 운용 및 제도상의 문제점

운용상의 문제점으로는 현실적으로 지정기탁금이 대부분인데 여당에게만 일방적으로 편중되어

있다는 점이다.<sup>1)</sup> 결국 기탁금제도가 본래의 취지를 못살리고 정경유착을 합법화하여 파행적으로 운영되고 있다는 것이며 문민정부가 들어선 이후에도 지정기탁금은 여당에만 지정하여 기탁되고 있는 실정이며 97년의 경우에도 총 58건 216억원이 기탁되었으나 모두 여당을 지원한 것이다.

제도상의 문제점으로 기탁자는 국회의석을 가지지 못한 정당에는 지정기탁을 할 수 없도록 되어 있고 비지정기탁금의 배분비율이 기탁당시 국고보조금 배분비율에 따라 배분지급되도록 되어 있으므로 국회의석수를 중심으로 배분지급이 이루어져 새로운 정치세력의 진입장벽을 높이는 역할을 하고 있다.

## 라. 검토의견

긴 안목으로 정치발전을 볼 때(기탁자의 정치적 표현의 자유도 고려할 때) 지정기탁금제도는 필요한 것이라 할 수 있으므로 현재 순기능일 적더라도 지속시키고 다만 지정기탁금의 일정부분(70 내지 80%)을 초과하는 부분은 지정정당을 제외한 각 정당에 국고보조금의 배분방식에 의해 지급하는 방법을 생각해 볼 수 있겠다. 그리고 지정기탁금의 연간 및 기탁자의 한도액을 설정하여 이를 초과하는 부분도 위와 같은 방식으로 배분하는 방법도 편중기탁을 해소하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

그리고 새로운 정치세력의 등장을 고려해 볼 때 국회의석을 가지지 못한 정당에도 지정기탁을 할 수 있도록 하는 것이 바람직하며 비지정기탁금의 배분방식이 국고보조금의 배분비율에 따라 이루어지는 점을 감안할 때 국고보조금의 적절한 배분방식과 비율이 고민되어야 할 것이다.

\* 11월초 여야 합의로 지정기탁금제 폐지

## 3. 국고보조금분배 방식의 문제

### 가. 현행법의 내용(법 제18조)

보조금은 지급당시 동일정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 지급한다. 그리고 위 지급대상이 아닌 경우 5석이상의 의석을 얻은 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석을 얻지 못하였거나 5석미만의 의석을 얻은 정당중 "1. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당의 경우 그 국회의원총선거에서 유효투표총수의 100분의 2 이상을 득표한 정당 2. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당중 1호에 해당하지 않는 정당으로서 의석을 얻은 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5 이상 득표한 정당 3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 않은 정당"의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 2 이상 득표한 정당에 대하여 보조금의 100분의 2씩을 배분한다.

이상을 제외한 잔여분 중 100분의 50은 지급당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분하고 그 잔여분은 최근에 실시된 국회의원총선거에서 득표한 정당의 득표비율에 따라

1) 1982년부터 1989년 9월까지 총 873억원 중 98.6%를 당시 여당이던 민주정의당이 독차지하였으며, 문민정부가 들어선 1993년 이후 올 9월 19일까지 여당에 대한 기탁금은 총 558건에 1158억원에 이르는 반면 야당은 한푼도 받지 못하여 기탁금제도가 제구실을 하지 못하고 있음이 단적으로 드러나고 있다.



나) 개정방향

-100만원 이상의 정치자금은 수표에 의해서만 기부할 수 있도록 하고 정치자금을 지출 받는 자와 마찬가지로 제공한 자의 인적사항과 금액도 정당 등의 회계보고서에 선관위에 제출토록 하며 선관위는 3개월간 일반에 공개하도록 함

다) 이유

-정당하지 못한 정치자금 유입의 억제

3) 정액영수증제도 폐지

가) 현행규정(제7조)

-사실상 익명이 가능한 선관위에서 발행한 정액영수증 제도를 규정하고 있음

나) 개정방향

-폐지

다) 이유

-정치자금을 공개적으로 기탁하는 풍토가 정착되지 못했다는 이유만으로 익명이 가능한 이 제도를 채택하는 것은 정치자금 투명성 확보에 역행하는 것임

4) 법인기업의 정치자금 기부금지

가) 현행규정(제3조 등)

-법인, 단체의 정치자금 기부행위는 지정기탁, 후원회를 통하여 할 수 있도록 규정하고 있음

나) 개정방향

-법인과 단체의 기부행위는 원천적으로 금지해야 함. 다만 법인이 재단법인과 순전히 재산으로만 이루어져 있을 때는 예외적으로 기부하는 것이 인정될 수 있음. 물론 이경우에도 해당 재단법인의 재산출연과 목적과 위배되는 안됨.

다) 이유

-법인, 단체의 정치자금 기부행위는 주로 기업이 그 중심적인 위치를 점하게 되는데, 기업이 정치자금 기부행위는 결국 정경유착을 불러오고 이것이 기업간의 자유로운 경쟁질서를 침해하는 결과를 초래함.

-국민주권 원리에 따르면 국가를 창설하고 국가기관을 구성하며 그 활동을 유지하게 하는 것은 주권자의 지위에 있는 개인임. 따라서 법인이나 단체는 주권자의 범주에 포함될 수 없음.

-그럼에도 불구하고 법인,단체에게 정치자금 기부행위를 인정하는 것은 정치활동 영역에서 법인이나 단체가 주권자인 개인과 경쟁하는 것이고, 주권자의 지위를 차지하게만됨으로써 결국 국민주권 원리를 부정하는 것임. 기업의 정치자금 기부에 대해 '기업주권' 또는 주권재금(主權在企)이라는 비판이 있는 것도 이런 이유에서 임.

나.벌칙규정의 강화

음성적 정치자금을 양성화시키고, 정치영역에서 금권정치와 국가기능의 왜곡현상을 막기위해 정치자금법 제2조 제1항에 규정된 기본원칙에 위반되는 행위를 처벌하는 벌칙규정을 두어야 한다. 위 제2조 제1항은 '누구든지 이법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다'라고 그 기본원칙을 정하고 있는데, 이를 위반한 행위를 처벌할 수 있는 벌칙규정을 두어야 한다.

통합선거법 I  
현행 기탁금제도의 위헌성

1. 현행법의 내용

제56조 (기탁금)

①후보자등록을 신청하는 자는 등록신청시에 후보자 1인마다 다음 각호의 기탁금을 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 납부하여야 한다.

1. 대통령선거는 3억원
2. 국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거는 1천만원
3. 시·도의회의원선거는 400만원
4. 시·도지사선거는 5천만원
5. 자치구·시·군의회의원선거는 200만원

②(생략)

③(생략)

제57조 (기탁금의 반환등)

①정당 또는 후보자가 다음 각호에 해당하는 때 또는 후보자(전국구국회의원후보자와 비례대표시·도의원후보자를 제외한다)가 당선되거나 사망한 때에는 기탁금중에서 제56조(기탁금)제3항의 규정에 의하여 기탁금에서 부담하는 비용을 뺀 나머지 금액은 선거일후 30일 이내에 기탁자에게 반환한다. <개정 95·4·1>

1. 대통령선거 및 지방자치단체의 장선거  
후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 10이상인 때
2. 지역구국회의원선거 및 지방의회의원선거  
후보자의 득표수가 유효투표총수를 후보자수로 나눈 수의 2분의 1이상인 때
3. 전국구국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거  
당해 후보자명부에 올라 있는 후보자중 당선인이 있는 때

②전국구국회의원후보자명부 또는 비례대표시·도의원후보자명부에 올라 있는 후보자중 당선인이 없는 때 또는 후보자(전국구국회의원후보자와 비례대표시·도의원후보자를 제외한다)가 사퇴·등록이 무효로 되거나 그 득표수가 제1항제1호 또는 제2호에 미달되는 때에는 선거일후 30일 이내에 기탁금중에서 제56조제3항의 규정에 의하여 기탁금에서 부담하는 비용 및 이 조 제3항의 규정에 의하여 보전하는 비용을 뺀 나머지 금액은 국가 또는 당해 지방자치단체에 귀속한다. (이하생략) <개정 95·4·1>

③정당 또는 후보자가 제1항에 해당하지 아니하는 때에는 제64조(선전벽보)의 선전 벽보 및 제65조(선거공보)의 선거공보의 작성비용을 국가 또는 당해 지방자치단체에 귀속될 당해 정당 또는 후보자의 기탁금(제56조제3항의 비용을 뺀 금액을 말한다. 이하 이 항에서 같다)에서 선거일후에 기탁자에게 제4항에 의하여 공고된 금액의 범위안에서 보전하되, 귀속될 기탁금이 선전벽보 및 선거공보의 작성비용에 부족한 때에는 그 귀속될 기탁금액만으로 보전한다.

④(생략)

⑤(생략)

\*대통령선거의 경우 5억원으로 늘리기로 여야가 합의하였다.(97.11.1 현재)

## 2. 문제점

현행 공직선거 및 선거부정 방지법(이하 공선법) 56조에는 기탁금제도를 규정하고 있다. 그러나, 현행 기탁금제도는 그 액수의 과다성과 그 반환 요건의 엄격성 때문에 위헌의 의심이 있다고 보여진다.

첫째, 그 액수의 과다성을 보면 대통령선거의 입후보자에게는 무려 3억원의 기탁금을 요구하고 있으며, 그외에도 시, 도지사에게는 5천만원, 국회의원과 시, 군, 자치구의 장 선거는 천만원 등을 요구하고 있다. 이 같은 액수는 우리 헌법이 규정하고 있는 국민민주주의(전문, 1조), 보통선거의 원칙(41조 1항, 67조 1항), 그리고 선거공영제(116조 2항)에 위배된다. 현대에 있어서의 국민민주주의는 단순히 형식적이고 가상의 국민의 의사만을 요구하는 것이 아니고, 실질적으로도 그 합치를 요구하는 것인 바 그 가장 중요한 것은 국민의 대표기관인 국회가 구성되는 과정인 선거라고 할 것이다. 그러나, 이렇게 실질적으로 과다한 기탁금을 요구하는 것은 자력이 부족한 신진세력이나 젊은 세력들에게 장외에 머무를 것을 강요하는 것에 다름 아니니 적정한 국민의 의사가 모이기에는 힘든 것이다. 현재도 그 연원과 국민의 소득수준, 국민의 연령분포 등을 검토하여 그 액수의 과다성을 지적하고 있다.(헌재 1989.9.8. 선고 88헌가6 결정)

재정경제원에 의하면 1995년의 상용근로자 10인 이상의 사업체 월평균 명목 임금은 122만 2000원으로, 1년 임금으로 환산하면 1466만 4천원이기 때문에 그 액수가 과다한 것은 명백한 것이다.

또한, 1차대전 이후 유럽에서 확립되고 2차대전 이후에는 전세계적으로 확산된 보통선거제는 국민민주주의의 급진적 표현으로 자선이 있고 소위 양식있는 사람들만 국민의 의사형성에 참가할 수 있는 것이 아니라 일정한 연령에 도달하면 누구나 선거권과 피선거권을 가질 수 있다는 것인데, 이러한 과다한 기탁금은 자선이 있는 자만 선거권과 피선거권을 가질 수 있다는 고전적인 자유주의와 그에 기초한 차등선거제의 유물이라고 밖에 볼 수 없는 것이다.

선거공영제의 문제에 있어서 헌법이 법률이 정하는 경우 후보자에게 비용부담을 시킬 수 있다고 규정하고 있으나, 그것은 앞서 말한 국민민주주의와 보통선거제의 원칙 상 그 범위가 합리적이어야 하고 기탁금도 당연히 헌법 116조 2항이 말하는 선거비용에 포함되는 바(헌재 1989.9.8. 선고 88헌가6 결정) 그 액수가 과다한 것은 선거공영제에도 위반된다.

둘째로, 기탁금제도가 현재의 지적대로 '선거에 입후보하려는 자로 하여금 미리 일정한 금액을 기탁하게 하고 선거결과 일정수준의 득표를 하지 못할 경우 기탁금을 국고에 귀속시키는 등의 방법으로 금전적 제재를 가함으로써, 무분별한 후보 난립을 방지하여 대통령선거를 효율적으로 공정하게 운영하며 아울러 당선자에게 다수표를 획득할 수 있도록 제도적으로 보장함으로써 선거의 신뢰성과 정치적 안정을 확보하기 위한 것'(헌재 95.12.27 선고 95헌바224 결정)이라고 하더라도 현행법과 같이 과다한 몰수 요건은 과잉금지의 원칙에 반하여 국민의 참정권을 침해하고 있다고 할 것이다.

대통령과 지방자치단체의 장에게 10%를 득표하지 못하면 기탁금이 국고에 귀속되는데(공선법 57조 1항, 3항), 92년 선거를 기준으로 할 때 7%의 득표만으로도 190만표에 달하는데 이 정도의

득표가 결코 제재를 받아야 한다고는 결코 볼 수 없기 때문이다. (헌재 95.12.27 선고 95헌바224 결정 중 김진우의 소수의견) 또한, 국회의원이나 지방의회의원 선거의 경우에도 득표수가 유효투표총수를 후보자수로 나눈 수의 2분의 1이 안되면 국고에 귀속되는데, 후보자가 많이 나온 경우는 모르겠으나 소수의 후보자가 나온 경우는 10%의 요건보다 훨씬 엄격할 수 있기 때문에 그 합리성이 결여되어 있다.

따라서, 현행 공선법 상의 기탁금제도는 국민민주주의, 보통선거제, 선거공영제에 반하며, 과잉금지 원칙에 위배하여 국민의 참정권을 부당하게 제약하고 있다고 할 수 있으므로 공선법 56조, 57조는 위헌의 법률이라고 할 것이고, 기탁금의 액수는 대폭 낮추어져야 하며 국고귀속요건은 완화되어야 한다.

## 3. 대응 방향 및 검토의견

선거 전에 위 기탁금 조항의 위헌성을 다투며 헌법재판소에 헌법소원을 제기할 수 있다. 아니면, 선거 후에 국가에 대하여 기탁금 반환청구를 한 후에 재판 과정에서 위헌제청신청을 하면 된다.

그러나, 문제는 현재는 89년과 91년 국회의원선거법과 지방의회의원선거법 상의 기탁금 조항에 대해서 헌법불합치결정을 하였는데, 그 후 4차례 사건(대통령, 시도지사, 기초의회의원, 국회의원)에서 합헌 결정을 하였다. 특히, 95년 대통령선거법 상의 기탁금에 대해서는 합헌 결정을 하였는데, 3억원의 기탁금이 합헌이라는 이유로 현재가 든 것은 첫째, 대통령의 권한의 중대성으로 인하여 후보난립을 방지할 필요성이 크고 둘째, 헌법이 법률에 의하여 후보자에게 비용을 부담시키게 하고 있으므로 기탁금이 과다하지 않는 한 헌법 상 허용되는 것이며, 셋째, 기탁금에서 공제되는 국고부담연설비용이 모두 기탁금액을 초과하였고, 후보자들이 보고한 선거비용도 기탁금액보다 막대하며 아울러 기탁금액은 대통령선거에 대한 불성실한 입후보에 대한 실질적인 제재효과를 거둘 수 있는 금액이어야 하기 때문에 3억원은 목적달성에 필요한 범위를 넘지 않는 금액이며 넷째, 득표율 7% 및 5%를 기준으로 국고부담연설비용의 공제여부와 기탁금 잔액의 반환여부를 정한 것은 기탁금제도의 목적달성을 위한 필요와 기탁금 반환에 있어서 기술적 문제를 고려한 정책적 판단에 따른 것이라는 것이다.

그러나, 첫째, 실질적 국민민주주의에 의한다면 권한이 막강한 대통령의 경우에 그 절차적 정당성이 더욱 요구된다고 할 것이고, 오히려 국회의원선거에서 요구한 것보다 더욱 강하게 요구되어야 하므로 후보난립을 방지할 필요가 특별히 크다고 할 수 없다.

둘째, 선거공영제의 규정은 국민민주주의를 규정한 헌법 1조와 보통선거제를 규정한 동법 47조 1항과 61조 1항과의 관계에서 통일적으로 이해되어야 하고 법률에 의하여 후보자에게 부담시킬 수 있다고 하여도 필요한 범위 내에서 허용되어야 하는 것이다.

셋째, 국고부담연설비용이 기탁금액을 초과하고 후보자가 실제로 쓴 선거비용이 3억원 보다 많다고 하여 3억원이 많은 액수가 아니라는 논리는 금권정치를 정면으로 인정하는 것으로 우리 헌법 상의 선거제도의 제원칙과 국민민주주의를 정면으로 부정하는 것이라고 할 수 있고 이것은 오히려 헌법을 수호해야 할 헌재가 헌법을 파괴할 수도 있다는 사실을 보여주는 것이다. 과거 89년 판례에서는 국민의 소득수준과 기탁금액을 비교하였는데 이러한 판단과정도 제외한 것은 심히 의심스럽다.

넷째, 국고부담연설비용의 공제여부와 잔액 몰수 여부를 결정하는 기준은 득표율 7%와 5%는 지나치게 높다고 할 수 있다. 김진우의 소수견해에서 나타나듯이 7%라 했을 때 14대 대선에서 무려 190만표에 달하는 것으로 이 정도의 득표가 제재를 받아야 할 만큼 적다고 할 수 없고 정치자금에 관한 법률을 보면 심지어 지방의회의원선거 혹은 지방자치단체장 선거에서 0.5%만 득표하여

도 일정한 정치자금 배분받을 수 있다는 점을 봐도 이러한 기준은 불합리하다 할 것이다.

따라서 현재는 현재의 보수화로 인하여 이러한 경향이 바뀌어지지 않을 듯하다. 그러나, 선진 제국의 기탁금이 모두 상징적인 수준(미국에서는 연방하원의원의 기탁금을 1000달러로 하였다가, 그 액수가 과다하다고, 연방대법원은 위헌 결정을 하였다.)이므로, 위와 같은 문제점이 있으므로 계속적 압박을 해나가고 현재의 구성이 달라지면 위헌여부를 다투어 볼만하다.

## 통합선거법 II 단체의 선거운동 금지의 문제점

### 1. 현행법조문

공직선거 및 선거부정방지법 제87조 “단체는 사단·재단 기타 명칭의 여하를 불문하고 선거기간 중에 단체 명의 또는 그 대표자의 명의로 특정 정당이나 후보자를 지지·반대하거나 지지·반대할 것을 권유하는 행위를 할 수 없다.”

### 2. 헌법재판소의 합헌 결정

헌재 95.5.25.선고 95헌마105결정-법률신문 95.9.4.(2435)

청구인 : 환경운동연합과 그 대표자

청구이유 : 1) 표현의 자유에 대한 과도하고 광범위한 제한-중대·명백한 침해

2) 개인과 단체의 차별

3) 모든 정치적 욕구를 정당을 통하여 해결하라는 것은 헌법상 정당제의 취지에 반

전원일치의 기각 이유 : 선거법은 자유와 공정의 적절한 조화가 이상적이라는 전제에서,

1) 단체의 난립으로 인한 정치문화의 퇴행·선거과열·혼탁선거(금권, 상호비방)의 우려  
2) 구성원의 뜻과 상관없이 간부 몇사람의 의견으로 여론 오도의 우려  
3) 정당에 대한 특별한 보호와 규제 - 책임있는 정치적 주장·정책수행이라는 목적을 위한 것이므로 정당 아닌 단체에 정당만큼의 선거운동을 허용하지 않는다고 하여 정치적 의사표현자유침해라고 할 수 없다.

4) 단체설립 목적과 관련있는 사항에 관하여 자신의 정치적 주장을 개진하거나 정책에 동조하는 후보자를 지지한다는 일반적 논평은 얼마든지 가능

5) 단체구성원의 선거운동은 자유므로 구성원 개인에 대한 불평등 아니다.

### 3. 문제점

1) 전체적인 시각의 문제 - 현행 선거법은 원칙적 선거운동 자유·개별적 제한을 원칙으로 하고 있으므로 헌법재판소의 시각은 이와 합치하지 않는다.

2) 표현의 자유·참정권의 우월적 지위, 이익형량 등에 관한 고려 불충분 - 이른바 정신적 자유 우선의 원칙과 민주주의 국가에서 참정권이 갖는 우월적 지위에 대한 고려가 없다.

3) 정당의 중요성 지나치게 강조 - 정당국가화가 갖는 폐해에 대하여 간과하고 있으며, 정당보호를 규정하고 있는 제규정의 취지는 다른 단체에 대한 표현의 자유를 제한하는 것이 아니다. 또한 과연 단체의 선거운동을 허용한다고 하여 그러한 단체가 정당만큼의 선거운동을 할 수

있는지 의문이다.

더 나아가 우리사회의 기존 정당이 국민이익 위한 책임있는 정책을 추진해왔는가를 생각해볼 때 정당에 대한 일방적으로 유리한 법제도들의 존재가치에 대하여 다시 생각해 볼 필요가 있다.

4) 선거운영의 부담이라는 행정편의적 이유가 다원적 의사표출이라는 민주정치원리보다 중요한 것은 아니다.

5) 선거법 §47 - 기초의원의 정당 공천 금지하고 있는데, 87조는 이러한 단계의 구별이 없어서 기본권에 대한 과도한 제한이라고 할 수 있다.

6) 「지지·반대」 - 추상적인 규정방식에 의한 포괄적인 금지로 이는 죄형법정주의 위배될 소지가 있다.

7) 민주주의의 기본원리인 다원주의에 대한 침해 - 국민의 알권리를 침해하고 참정권의 실질적 보장에 역행하는 규정이라고 할 수 있다.

8) 동법 §81조의 간담회 등이 보장하는 것은 단체가 '후보를 알 권리'에 불과하고, 이와는 달리 단체의 '후보자를 알릴 권리'도 보장해야 한다.

9) 관변단체의 음성적 선거운동 보다는 사회단체가 공식적으로 선명하게 지지를 밝히는 것이 오히려 혼탁을 막을 수 있다.

10) 후보난립을 막기 위하여는 기탁금제 등이 있으므로 단체의 선거운동을 전면적으로 봉쇄하는 동규정은 부당하다고 할 것이다.

(2023).4.0.20 문헌출판-공정2014010200 조판.25.2.29 023

국회의원 배분방식에 관하여는 헌법 제110조 제1항에 규정되어 있다. 즉, "국회의원은 지역구에서 선출된다"고 되어 있다. 이는 지역구에서 선출된다는 것은 지역구에서 선출된다는 것을 의미한다. 즉, 지역구에서 선출된다는 것은 지역구에서 선출된다는 것을 의미한다. 즉, 지역구에서 선출된다는 것은 지역구에서 선출된다는 것을 의미한다.

국회의원 배분방식에 관하여는 헌법 제110조 제1항에 규정되어 있다. 즉, "국회의원은 지역구에서 선출된다"고 되어 있다. 이는 지역구에서 선출된다는 것을 의미한다. 즉, 지역구에서 선출된다는 것은 지역구에서 선출된다는 것을 의미한다. 즉, 지역구에서 선출된다는 것은 지역구에서 선출된다는 것을 의미한다.

국회의원 배분방식에 관하여는 헌법 제110조 제1항에 규정되어 있다. 즉, "국회의원은 지역구에서 선출된다"고 되어 있다. 이는 지역구에서 선출된다는 것을 의미한다. 즉, 지역구에서 선출된다는 것은 지역구에서 선출된다는 것을 의미한다. 즉, 지역구에서 선출된다는 것은 지역구에서 선출된다는 것을 의미한다.

### 통합선거법 III 국회의원 배분방식의 문제점

#### I. 현행의 국회의원배분방법

소선거구 지역구에서 253명이 선출되고 전국구의원정수는 46명이며 지역구에서의 각 정당의 득표비율에 의해서 정해져 총 299명이 선출된다. 전국구의 당선인 결정방식은 다음과 같다. 지역구 총선거에서 5석 이상의 의석을 차지하였거나 유효투표총수의 3/100 이상 5/100 미만을 득표한 정당에 1석씩을 배분한다. 위 득표비율은 각 의석할당정당의 득표수를 모든 의석할당정당이 지역구 국회의원총선거에서 얻은 득표수의 합계로 나누고 소수점 이하 제5위를 반올림하여 산출한다(공직선거및선거부정방지법 제189조).

#### II. 문제점

두 가지 점에 대해서 주로 논의하고자 한다. 첫째는 비례대표제의 문제이고 둘째는 선거구획정의 문제이다.

##### 1. 비례대표제의 문제

(1) 선거는 국민의 손에 의해서 직접 국회의원을 뽑아야 민주주의의 기본원리가 지켜진다고 할 수 있을 것이다. 그러나 현행의 전국구의원 선출 방식은 지역구에서 나온 표를 집계할 뿐이며 선거인이 직접 전국구의원을 선택할 수 있는 방법은 없다. 그리고 비례대표제가 정당의 정책을 선택하는 것이라고 한다면 이러한 정당선택은 국민이 직접하여야지 인물위주의 지역구 선거결과로 좌우되어서는 아니 될 것이다.

(2) 비례대표제가 처음 도입될 때 논의되던 직능대표적 기능은 전혀 하고 있지 못하고 있으며 정당의 당수가 전국구후보자명부를 작성하고 있으므로 여당의 경우에는 논공행상, 야당의 경우에는 선거자금조달원의 기능을 할 뿐이며 정치지도자의 카리스마를 강화시켜줄 뿐이다.

##### 2. 선거구획정의 문제

우리 헌법은 평등선거의 원칙을 선언하고 있는데 평등선거의 원칙은 투표의 수적 평등뿐만이 아니라 1표의 투표가치의 평등도 포함하고 있는 개념이다. 그러므로 선거구간의 지나친 선거인수의 차이는 평등선거의 원칙에 위배하는 것이 된다. 특히, 노동자들이 밀집되어 있는 도시의 표가 과소평가됨으로써 노동자 후보의 당선을 어렵게 하는 측면도 가지고 있다.

### III. 헌법재판소의 판례

비례대표제가 옛날에는 정당의 득표수를 기준으로 했을 때는 위헌의 문제가 제기될 수도 있었지만 현재 헌법은 제41조 제3항에서 '국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.'고 규정하여 법률에서 그 구체적 내용을 형성할 것을 정하고 있으며 현행 통합선거법은 득표비율을 기준으로 하고 있으므로 제도 그 자체로 위헌문제가 제기되기는 힘들 것이다.

선거구에 대해서는 최근에 판례가 나왔는데 우리나라는 단원제를 채택하고 있으므로 어느정도 지역대표성을 겸하고 있고 인구의 도시집중으로 도시와 농어촌간의 인구편차가 다른 선진국에 비해서 현저하므로 선거구획정에 있어서 인구비례만이 기준이 될 수는 없을 것이지만 너무 큰 차이는 대의제민주주의의 기본을 흔들 수 있어 위헌이라고 전제한 뒤 상하 60%편차(상한과 하한 선거구 인구수의 비율이 4 : 1인 경우임)를 기준으로 삼는 것이 다수견해였다.(상한 60%편차를 주장한 재판관은 5명에 불과하여 대의적으로 구속력이 발생할 여지는 없다고 판시하고 있다.

### IV. 검토의견

현행의 제도처럼 전국구의원을 너무 적게 두는 것은 비례대표제의 원래 취지를 살리기 힘들기 때문에 전국구의원의 숫자를 늘릴 필요가 있다. 그러나 그 숫자를 지역구 의원의 수보다 더 크게 한다면 사실상 비례대표제를 실시하는 것과 마찬가지로 될 염려가 있으며 이 경우 헌법상 직접선거원칙과 총들과 다수파형성의 곤란 등의 문제가 생길 수도 있으며 우리의 봉당적 정치구조하에서는 제 기능을 발휘하지 못하고 국민의 정서에 어긋날 가능성이 크다.

그러므로 그 숫자는 지역구의원총수의 1/2에서 1/3 정도가 합당할 것이다.

그리고 비례대표제의 투표방식도 현재의 지역구 선거와 따로 하는 것이 앞에서 본 문제점을 해결하기 위해서 타당하며 명부도 현행의 전국단위의 고정명부제에서 지역단위의 가변명부제 또는 개방명부제로 전환시켜나가야 할 것이다.

또한 현행의 고정명부제도 당수가 모든 것을 결정하는 것이 아니라 정당구성원들의 의사가 반영될 수 있도록 정당대회에서 결정하다든지 위원회를 구성하다든지 하여 일인의 카리스마가 작용하지 않도록 하여야 할 것이다.

선거구 획정의 문제는 헌법재판소의 판결과 같은 이유에서 선거인의 숫자가 차이가 나는 것은 어쩔 수 없다고 할 것이나 그 차이의 정도는, 같은 도시나 농어촌 사이에서는 2 : 1 을 넘어서는 안 될 것이다. 같은 지역에서 큰 차이가 난다는 것은 합리적인 이유가 없는 차별로서 위헌이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 현재는 타당하지 않을 수 있지만 앞으로 점진적으로 선거구간의 인구비율이 2 : 1이 되도록 계속적으로 선거구를 조정해나가는 노력을 해야 할 것이다.

## 통합선거법 IV 선거운동기간제한의 문제점

### 1. 현행법의 내용

공직선거및선거부정방지법의 내용

제33조 (선거기간) ①선거별 선거기간은 다음 각호와 같다.

1. 대통령선거는 23일
2. 국회의원선거와 지방자치단체의 장선거는 17일
3. 지방의회의원선거는 14일

제59조 (선거운동기간) 선거운동은 당해 후보자의 등록이 끝난 때부터 선거일전일까지에 한하여 이를 할 수 있다.

### 2. 문제점

자유선거의 원칙은 헌법의 국민주권의 원리, 참정권 등에 의하여 보장되는 기본원리이므로 자유선거의 내용으로서 선거운동의 자유도 보장되어 하며 따라서 선거운동의 자유를 제한하려면 합리적인 이유가 있어야 하며, 그 제한 정도도 과도해서는 안된다. 특히, 민중세력의 경우 기존 정치권에 비해 알려져 있지 않은데, 선거운동기간이 지나치게 짧기 때문에 속성상 몸으로 뛰어 다녀야 하는 민중운동권의 경우 대단히 불리하다.

그리하여, 우리 법의 이 규정은 정치적 기본권의 제한으로서 위헌이 아닌가 하는 의문이 있고, 따라서 사전 선거운동의 시비가 늘 있으며, 그 기간이 지나치게 짧은 것은 아닌가 하는 문제가 계속 제기되어 왔다.

### 3. 외국의 입법례

서구에서는 선거운동기간의 제한에 대한 입법례가 드물다. 미국의 경우에는 투표당일의 선거운동을 금지시킨 법률을 위헌으로 선언하기도 하였다.(Mills v. Alabama) 단, 프랑스의 경우에는 우리와 유사한 제한이 있고, 일본도 그러하다. 우리 법에서도 1958년 이전에는 제한이 없다가, 과열방지라는 목적으로 제정되어 지금까지 유지되고 있다.

### 4. 헌법재판소의 결정(94.7.29. 93헌가4,6)

후보자간의 지나친 경쟁으로 부정행위 발생할 우려의 방지, 긴 선거운동은 경제력이 약한 후보자에게 불공평한 결과 초래, 부정과열선거 등의 미성숙한 우리 선거문화 등을 들어 제한의 필요성을 인정하고, 28일 내지 23일 정도의 기간이면, 우리나라 영토의 넓이와 유권자 수, 대중매체의 발달 등에 비추어 볼 때 결코 부족한 기간이 아니라고 하였다.

## 5. 검토의견

현재의 입장은 단기간에 바뀌기는 어려우나, 다음과 같은 문제점이 지적되어야 한다.

- (1) 현대 민주정치 하에서는 선거는 본질적으로 일상적인 정치활동의 일정한 단계에서의 종결산이라고 할 것이므로 선거활동과 정치활동을 분리하여 바라보는 것은 억지이다.
- (2) 우리 선거문화의 장기적인 개선을 기대할 때, 결국 언젠가는 폐지되어야 할 규정이다.
- (3) 이번 재선에서 볼 때 실질적으로 모든 후보들의 해보는 선거운동이고, 법적용의 형평성도 문제되어, 신진세력이나, 무소속 정치인들에게 불리한 법적용의 우려가 있으며 이들에게 선거운동 기회를 박탈할 수 있다.
- (4) 최소한 선거운동기간제한의 필요성을 인정하더라도 현행법 상의 기간은 지나치게 짧기 때문에 늘릴 필요가 있다.

## 통합선거법 V

# 문서도화의 배포제한의 문제점

### 1. 현행법의 내용

공직선거및선거부정방지법 제93조 (탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)

①누구든지 선거일전 180일(보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 기타 이와 유사한 것을 배부·첨부·살포 또는 게시할 수 없다.

②누구든지 선거기간중에는 정당 또는 후보자의 명의를 나타내는 저술·연예·연극·영화 또는 사진을 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 광고할 수 없다.

③누구든지 선거운동을 하도록 권유·약속하기 위하여 선거구민에 대하여 신분증명서·문서 기타 인쇄물을 발급·배부 또는 징구하거나 하게 할 수 없다. <신설 95·12·30>

기타 제94조 이하에서 여러 매체의 이용을 제한하는 규정을 두고 있다.

### 2. 문제점 및 입법예

민중운동세력이 자신을 알릴 수 있는 가장 손쉬운 방법 중 하나가 가장 돈이 덜 드는 인쇄물을 사용하여 선거운동을 하는 것이다. 그러므로 이에 대해서 엄격하게 제한하고 있는 선거법의 태도는 정치세력화에 상당한 제약이 될 수 있다.

외국의 경우는 일본만이 있으며, 영국이나 미국 등에서는 플랭카드 포스터 등 문서에 의한 선거운동은 원칙적으로 자유이며 다만 문서의 표면에 발행자 및 인쇄자의 이름과 주소의 기재의무만 있다.

### 3. 헌법재판소의 태도 (95.4.20 92 헌바 29)

선거에서 부당한 과열경쟁으로 인한 사회경제적 손실을 막고 후보자 사이의 실질적인 기회균등을 보장함과 동시에 탈법적인 선거운동으로 인하여 선거의 공정과 평등이 침해되는 것을 방지하고자 하는 목적에서 특히 중대한 피해를 초래할 우려가 크다고 인정되는 특정의 선거운동방법과 내용만을 제한하는 것이므로 그 목적의 정당성과 수단의 상당성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 갖추어 과잉금지의 원칙에 반하지 아니한다. 그리고 위 규정들에 의하여 제한되는 것은 의사표현의 자유 그 자체가 아니라 표현의 특정한 수단·방법에 불과하고 그와 같은 방법 이외의 방법은

자유롭게 선택될 수 있는 여지를 남겨두고 있으므로, 이로써 선거운동의 자유가 전혀 무의미해지거나 형해화된다고 단정할 수 없어 위 기본권의 본질적 내용을 침해하는 것이라 할 수 없다.

#### 4. 검토의견

(1) 전면적 금지 외에는 효과적인 수단을 상정할 수 없는 것인가의 의문이 있다. 정치적 의사표현의 자유는 민주주의 기본이기 때문에 최대한의 보장이 있어야 한다.

(2) 물론, 문서나 도화의 반포를 허용한다면 이를 악용하는 불공정한 선거운동이 있을 우려도 있지만, 중요한 것은 선거는 국민주권주의의 원칙상 단순히 후보자 뿐만 아니라 국민전체의 의사가 모아지는 축제의 장으로서 선거의 단순한 결과 뿐만 아니라 선거의 과정에서도 수렴되는 국민전체의 의사 역시 국정운영에 있어 매우 중요한 것인데, 문서도화의 반포 금지는 후보자 중심의 규제로서 선거인의 관점이 결여되어 있다. 굳이 규제를 한다면 일반유권자가 자신의 의견표현을 통하여 의견을 교환하고 정보를 취득할 수 있는 길을 열어 두어야 한다.

(3) 이 문제는 정당을 제외한 단체의 선거운동을 금지하는 선거법 제97조 규정과 더불어, 정당의 단체의 선거운동 방법을 실질적으로 완전히 봉쇄하는 직접적인 규정이다.

(4) 기본적으로 현행 선거법이 선거운동에 있어서 포괄적인 금지방식에서 개별적으로 허용되지 않는 행위만을 규제하는 방식으로 바뀌었다면, 그 개별적인 규제에서도 전면적인 금지보다는 허용되지 않는 것을 구체적으로 규정하는 것이 최소한의 합리성이라고 갖추는 것이다.

(5) 당장 바뀌지는 않으리라 생각되나 정치적 의사표현의 자유는 특히 중요한 것이고 정치적 소수자들이 자신의 세력을 확대할 수 있는 유력한 수단임을 명심하여야 한다.

## 통합선거법 VI 호별방문금지의 문제점

### 1. 현행법의 내용

공직선거및선거부정방지법 제106조 (호별방문의 제한)

- ① 누구든지 선거운동을 위하여 또는 선거기간중 입당의 권유를 위하여 호별로 방문할 수 없다.
- ② 선거운동을 할 수 있는 자는 제1항의 규정에 불구하고 관혼상제의 의식이 거행되는 장소와 도로·시장·점포·다방·대합실 기타 다수인이 왕래하는 공개된 장소에서 정당 또는 후보자에 대한 지지를 호소할 수 있다.
- ③ 누구든지 선거기간중 연설회 또는 공개장소에서의 연설·대담의 통지를 위하여 호별로 방문할 수 없다.

### 2. 연혁

이 규정은 서구에서는 찾아 볼 수 없는 것으로, 일본에서 1925년에 선거법을 개정하면서 보통선거제를 채택한 후에 새롭게 규정한 것이다. 이는 당시에 선거권이 새롭게 대중화되면서 무산대중정당의 신장과 국민의 정치적 자각이 고양됨으로써 천황제 질서가 동요하는 것을 방지하기 위한 의도로 취해진 것이다.

### 3. 문제점

- (1) 자유선거의 원칙은 선거의 모든 과정에서 요구되는 선거권자의 의사형성의 자유와 의사실현의 자유를 말하며, 선거운동의 자유도 자유선거의 내용이다. 호별방문 금지는 자유선거의 원칙에 정면으로 위반된다.
- (2) 또한 정치적 의사표현의 자유의 중대한 침해이고,
- (3) 호별방문이 매수, 이익유도 등의 부정행위를 발생시킨다는 명백성이 없으며,
- (4) 호별방문은 선거인에게 개별적인 직접적인 대화 중에 판단의 재료를 제공하고 설득활동을 본질로 하기 때문에 가장 기초적인 선거운동이다.

### 4. 검토의견

(1) 주권자인 국민이 누구든지 자기의 연해와 주장을 선전하고 의견을 상호교환하는 것이 가능하도록 최대한의 자유를 보장하는 것이 타당하고, 호별방문이 매수 등의 부정행위를 유발할 가능성이 있다 하더라도 그것은 추상적인 위협에 그치고, 호별방문을 허용한다고 하여 특별히 선거가 급격히 불공정해질 것으로 보여지지 않는다. 따라서 호별방문 금지는 그 규제의 합리성이 결여되

어 있으므로 폐지되어야 한다.

(2) 적어도 호별방문이 예외적으로 금지되는 조건을 한정적으로 명백하게 규정하고 원칙적으로는 자유로운 호별방문에 의한 선거운동을 허용하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 구체적으로는 호별방문 시에 선관위 직원이 동행하거나, 한 가구에서의 방문시간의 제한 정도로 충분히 부정행위는 방지될 수 있다.

(3) 다만 돈봉투가 돌려지는 현실에서 호별방문 폐지론보다는 존치론이 설득력을 얻을 가능성이 있고, 선관위 직원의 동행이라는 대안도 인력의 문제가 있다. TV 토론이 일반화되고 있는 실정에서 호별방문이 어떠한 의미가 있겠느냐고 생각할 수도 있지만, TV토론에서 국민후보가 제외되고 있기 때문에 이러한 주장이 무의한 것은 아니다.

## 통합선거법 Ⅷ

# TV토론의 문제점

### 1. 문제점

현재 방송사와 언론사가 주도하는 TV 토론에서는 정치적 소수자가 제외되고 있고, 이에 따라 국민후보도 제외되고 있는 것이 실정이다. 이는 정치적 소수자에 대한 명백한 불평등이며 국민의 알권리도 침해하고 있는 것이다. 또한, 현행 선거법은 사전선거운동을 엄격히 금지하고 있는데, TV토론을 허용한다면 이는 선거법에 위배되는 것이 아닌가 하는 의심이 든다.

### 2. 법원의 견해

서울고법 민사20부(재판장 권광중 부장판사)는 10월 30일 민주국민연합 대통령후보인 이병호변호사가 주요정당 후보만 TV토론회에 초대하는 것은 위법이라며 한국방송공사(KBS)등 3개 TV방송사를 상대로 낸 토론회 방영금지 가처분 신청을 "이유없다"며 기각했다.

재판부는 결정문에서 "TV토론회가 특정인의 당선이나 낙선을 목적으로 개최되는 것이 아닌 만큼 사전선거운동에 해당하지 않으며 부각되는 후보자만 초청했다 하더라도 공정성을 심하게 해하지 않는 한 위법하다고 볼 수 없다"며 "언론의 자유와 국민의 알권리 충족 차원에서 허용돼야 마땅하다"고 밝혔다.

이씨는 지난 8월 방송 3사가 이회창, 김대중, 김종필씨등 3당 후보만을 대상으로한 토론회 개최 및 방송을 계획하자 사전선거운동에 해당하며 선거평등권을 침해하는 조치라며 가처분 신청을 냈다.

### 3. 검토의견

법원의 견해는 위와 같고 당장 바뀌지는 않을 것 같다. 그러나, 평등권과 알 권리 침해 및 사전선거운동의 의심은 있는 것이므로 법원 보다는 그래도 상대적으로 진보적인 헌법재판소에 헌법소원을 제기하는 방법이 있다.

한국방송공사에서 방영을 하였기 때문에 공영방송기관을 국가에 준하여 보아 공권력의 행사에 해당한다고 이론 구성을 하고, 방송공사의 일부후보의 제외가 후보자의 평등권을 침해하였고, 달리 구제절차가 없기 때문에 바로 헌법소원을 제기하였다는 주장을 하면 이 문제에 대해서 다투어 볼 수는 있다고 여겨진다.

기부금품 모집 규제법  
**기부금모집 허가제의 문제점**

**1. 기부금품의 범위**

\* 법인·정당·사회단체·종친회·친목단체등이 정관이나 규약 또는 회칙등에 의하여 그 소속원으로부터 가입금·일시금·회비 또는 그 구성원의 공동이익을 위하여 각출하는 금품은 이 법에서 규율하는 기부금품에 해당하지 않는다(법 제2조 제1호)

**2. 기부금품모집법의 규율범위**

\*정치자금에관한법률'에 의해 규율되는 기부금품의 모집에 대해서는 이 법이 적용되지 않는다.(법 제3조)

따라서 기부금품모집법은 정치자금에관한법률에 의해 규율되지 않고, 법인,정당등의 소속원으로부터 가입금등을 각출하는 경우가 아닌 때에만 적용된다.

**3. 허가의 대상**

1) 이 법에 의해 기부금품을 모집하는 경우에는 내무부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사의 허가를 받아야 할 뿐 아니라, 그 허가대상이 제한되어 있다. (동법 제4조)

2) 기부금품의 모집허가는 다음에 해당하는 사업에 한한다.

1. 국제적으로 행하여지는 구제사업
2. 천재·지변 기타 이에 준하는 재난의 구휼사업
3. 불우이웃돕기등 자선사업
4. 공익을 목적으로 국민의 적극적인 참여가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 기부금품의 모집의 필요성이 인정된 사업

**4. 문제점 및 검토의견**

따라서 사회단체가 그 구성원 외의 사람을 대상으로 하여 기부금품을 모집하는 경우는 허가사항에 해당하지 않으므로 위법하게 된다. 더구나 정치자금의 경우 '정치자금에관한법률'에 의해 규율되게 되며 이 법이 적용될 여지는 적다.

이는 사회단체들이 중심이 되어 새로운 정당을 건설하는 경우 다수의 국민으로부터 금품을 모집할 수 없도록 하는 문제가 있다. 더구나 소수의 발기인 만으로는 충분한 자금을 확보할 수 없는 현재의 상황에 비추어 보아 실질적으로 새로운 정당건설을 통한 정치활동의 자유를 막는 제도로 운용될 위험도 있다고 할 것이다.