

대통령선거법 위헌 소송제기

편협이 1992년에 심혈을 기울였던 일중 하나는 대통령선거법에 대한 위헌심사 청구였다. 대통령 선거법의 위헌여부가 문제가 된 것은 1992년 6월 19일자 중앙일보에 '월간중앙 JOINS 대선시리즈 여론조사 첫 회분' 이 보도되면서였다. '월간 중앙'은 중앙일보 부설 여론조사기관인 JOINS가 6월 8일 전국 남녀 유권자 1천명을 대상으로 실시한 대통령 후보에 대한 지지도 등에 대한 여론조사 내용을 7월호에 실었다. 중앙일보는 월간 중앙에 실린 조사내용을 인용하는 형식으로 대통령후보들에 대한 지지도 등에 대한 여론조사를 기사화하며 여론조사와 그 결과 공표를 금하고 있는 대통령선거법 65조의 위헌여부가 논란이 됐다.

1) 헌법소원 청구

중앙일보 기사에 따르면 김영삼 김대중 후보의 경쟁구도를 깰 후보가 없으며 국민당 정주영 후보는 그 어떤 경쟁구도에서도 최하위의 지지도를 보였다. 이 같은 보도에 국민당은 대통령입후보들에 대한 국민지지도 설문조사가 대통령선거법에 위배된다고 하며 조사 및 보도관계자를 의법조치해 주도록 중앙선거관리위원회에 요청했고, 중앙선거관리위원회는 대통령선거와 관련된 여론조사실시와 그 결과의 공표는 대통령

선거법 제65조에 위배된다고 유권해석을 내렸다.

이에 편협은 대통령 선거법 65조는 헌법에 보장된 언론출판의 자유(헌법 제21조)와 선거권(헌법 제24조) 등 국민의 기본권을 침해하는 것이라며 1992년 8월 11일 헌법재판소에 헌법소원 청구서를 제출했다.

편협은 청구서에서 “언론의 대통령후보자에 대한 국민지지도 설문조사 보도는 후보들에 관한 정보를 국민전체가 알 수 있도록 공개, 건전한 여론을 형성하고 국가 중대사에 대한 민주적 의사결정을 보장하기 위한 것”이라며 “이를 가로막는 현행 대통령선거법 65조는 국민의 알 권리와 선거권을 침해하는 위헌”이라고 주장했다.

편협은 또 “국가의 진로를 좌우하는 대통령선거를 4개월여 남겨놓은 시점에서 국민의 의견과 평가를 과학적인 사회조사방법으로 엄격히 설문조사해 언론에 보도하는 것은 언론 출판자유 의 가장 중요한 부분”이라고 말하고 “이를 금지하는 것은 신문과 방송의 자유와 기본권의 본질적 내용을 침해하는 것”이라고 헌법소원이유를 밝혔다.

중앙일보 성병욱 논설주간은 1992년 9월 30일자 편집인협회보 ‘편협시론’ 기고문을 통해 “선거에 관하여 당선되거나 되지 아니함을 예상하는 인기투표나 모의투표를 포괄적으로 금지한 우리나라의 대통령선거법 65조는 시대에 뒤떨어진 조항이라 아니할 수 없다”며 “이 조항은 1963년 5·16군정의 최고회의에 의해 처음 제정되었고 여전히 남아있는 것은 우민화(愚民化)가 선거에 유리하다는 당시 집권세력의 권위주의적 발상이 깔려있기 때문”이라고 비판했다. 성 주간은 이어 “유권자 개개인이 다른 유권자들의 생각을 잘 모르는 게 여론조작에도 편하고 유리한 선거결과를 낼 수 있다고 본 때문”이라고 덧붙였다.

성 주간은 또 “우리는 대부분의 선진국의 예에 따라 후보의 지지도 조사는 물론 그 결과의 공표에도 일체의 제한을 두어서는 안 된다고 생각한다”며 “조사결과 공표가 물론 선거에 영향을 미치겠지만 공신력 있는 언론기관이나 여론조사기관이 방향을 의도적으로 유도하는 것이 아닌 이상 문제될 것이 없다”고 주장했다. 또 “유권자들이 그러한 객관적인 정보를 접함으로써 판단에 도움을 받아 생각을 바꾸었다면

오히려 바람직한 일이 아니겠는가”고 반문했다.

2) 대부분 국가 여론조사 허용

편협은 헌법소원 청구와 함께 각국의 사례를 수집 홍보하는데도 노력을 기울였다. 1992년 9월 26일 갤럽인터내셔널에 의뢰해 세계 19개 나라를 대상으로 한 ‘선거기간중 대통령 후보자의 인기도 조사 가능성 여부’ ‘선거기간중 후보자의 인기도 조사 결과의 발표 가능성 여부’ 조사를 실시한 것이다.

조사결과 선거기간중 후보자의 인기도 조사가 불가능한 나라는 하나도 없었다. 선거기간중 후보자의 인기도 조사발표가 법적으로 금지되어 있는 나라는 벨기에 1개국이었다. 그러나 노만 웹 갤럽인터내셔널 사무총장은 “벨기에의 경우 선거 기간에 여론조사를 실시하는 것에 대한 규제를 담고 있는 법이 있기는 하지만 주요 신문이 이 법을 무시하고 자유로이 여론조사를 실시하고 있으며 소송을 제기하거나 법적으로 문제가 된 적이 없다”고 밝혔다.

조사대상국은 영국 덴마크 이탈리아 벨기에 아일랜드 핀란드 이스라엘 멕시코 미국 캐나다 콜롬비아 코스타리카 브라질 칠레 오스트레일리아 뉴질랜드 홍콩 필리핀 일본 등이었다.

자유로운 여론조사와 그 결과 공표는 갤럽의 조사결과 뿐 아니라 세계여론조사협회(World Association for Public Opinion Research) 협회지 1992년 8월호에서도 확인할 수 있다. 이 협회지는 “EC의 경우 12개국 중 7개국은 여론조사결과와 관련된 일체의 제한을 두고 있지 않다”며 “아일랜드의 경우 발표 시기를 제한하는 법률을 제정하려다 여론의 지지를 얻지 못해 실패했다”고 소개했다.

여론조사결과 공표 금지 움직임에 대해서 세계여론조사협회 필립 메이어부회장은 “다른 유권자들이 어떻게 생각하는 지에 대해 유권자 개개인이 무지할 경우 더 좋은 선거결과를 낼 수 있다고 생각한 정치가들의 속셈에서 비롯된 것”이라고 주장

했다.

노만 웹 갤럽인터내셔널 사무총장은 “정당들은 여론조사를 항상 자신들에게 유리하게 이용하고 있다”며 “선거는 유권자를 위한 것이지 정당의 편리함을 위한 것이 아니기 때문에 여론조사를 통해 유권자들이 합리적으로 후보자를 선택할 수 있도록 해야 한다”고 밝혔다.

유럽여론조사 및 마케팅 조사협회(ESOMAR)의 회원인 프랑스의 미셸 브뤼를 씨는 “프랑스 스페인 포르투갈 벨기에처럼 선거 1~4주전에 여론조사 결과 발표를 금지하는 경우 정보접근의 불평등성으로 인해 사회적 문제가 발생할 수도 있다”고 말했다. 실제 일정기간 여론조사 발표가 금지됐던 벨기에에선 1985년 여론조사 결과를 알고 있던 사람들이 증권을 대량으로 사들여 문제가 됐다.

3) 여론조사 공표금지도 위헌

편협은 1992년 11월 20일 민자 민주 국민당 정책의장에게 11월 11일 국회가 의결, 시행중인 개정 대통령선거법의 일부 조항이 언론출판의 자유와 국민 기본권을 침해할 소지가 있으므로 대통령선거 후에라도 선거법을 고치는데 적극 노력해 줄 것을 촉구하는 의견서를 제출했다. 또 선관위와 정부에도 같은 취지의 공한을 보냈다.

편협은 이 의견서에서 “대통령선거법 65조가 선거기간동안 여론조사내용 보도를 금하고 있어 선거보도의 저질화를 초래하거나 선거과정 자체를 왜곡 시키게 된다”며 “특히 여론조사가 국민여론을 알 수 있는 유용한 수단이며 선거과정을 소상히 전달하는 유일한 도구인데도 이를 활용할 수 없게 됨에 따라 선거기간동안 억측기사만 쓸 수밖에 없다”고 말했다. 편협은 “이는 언론자유 자체를 저하시키는 행위”라고 덧붙였다.

편협은 또 “대통령선거법 44조가 방송의 편성이나 제작에 관한 구체적인 규제와 간섭에 해당하는 내용들을 명시하고 있다”고 지적하고, “각종 제한이나 규제를 고

쳐 방송의 대담 토론을 방송사의 자율에 맡겨야 한다”고 촉구했다.

선거기간 동안 후보별로 4회씩 신문광고를 제한한 대통령 선거법 46조는 효율적 정책대결을 유도한다는 시대적 요청으로 보아 비현실적 장치라고 밝혔다.

편협은 이와 함께 “여론조사 보도금지규정”이 위헌이라며 헌법재판소에 헌법소원을 낸 후 국회가 ‘선거기간 동안에는 금한다’는 개정법도 위헌이라고 헌법소원취지변경 청구서를 냈다.

4) 불공정 보도 제재 및 처벌 규정 논란

편협은 2000년 2월 29일 개정선거법에 언론의 불공정 선거보도에 대한 제재 및 처벌 규정이 삽입된 것에 대해 성명서를 발표했다.

편협은 성명서에서 “불공정한 보도에 대한 사과문 또는 정정보도문 게재명령이 헌법에 보장된 양심의 자유에 반하는 위헌적, 반민주적 독소조항임을 재확인하면서 당장 이를 폐기할 것을 강력히 요구한다”고 밝혔다.

게재명령에 응하지 않은 발행인에 대해 ‘2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금’에 처하도록 한 조항에 대해서는 “언론자유를 정면으로 부정하는 폭거”이며 “이 같은 정치권의 초법적 발상을 절대 수용할 수 없다”고 지적했다.

편협은 1999년 12월 22일에도 국회 정치개혁특위가 언론의 불공정 선거보도에 대한 제재 및 처벌 규정을 계속 논의 중인 것에 대해 성명서를 발표했었다.

5) 현재의 심판내용

헌법재판소는 편협이 위헌확인청구소송을 낸지 3년만인 1995년 7월 21일 대통령선거법 제65조의 위헌성 여부에 대한 심판을 내렸다. 그러나 92년 대선은 이미 끝난 데

다 94년 3월 16일 공직선거및 선거부정방지법의 시행으로 대통령선거법도 폐지돼 심판대상이 없어진 상황이었다. 그러나 공직선거및 선거부정방지법 제108조 제1항이 그와 거의 같거나 유사한 내용을 규정하고 있어 이러한 새로운 법 규정에 의하여 앞으로 이 사건과 유사한 사태나 기본권침해 여부를 둘러싼 헌법적 분쟁이 반복되리라는 것은 쉽게 예상돼 심판을 하게 됐다.

현재는 “대통령선거에 관한 여론조사는 그것이 공정하고 정확하게 이루어졌다 하여도 그 결과가 공표되게 되면 선거에 영향을 미쳐 국민의 진의를 왜곡하고 선거의 공정성을 저해할 우려가 있으며, 더구나 선거일에 가까워질수록 여론조사결과가 공표가 갖는 부정적 효과는 극대화되고 특히 불공정하거나 부정확한 여론조사결과가 공표될 때에는 선거의 공정성을 결정적으로 해칠 가능성이 높지만 이를 반박하고 시정할 수 있는 가능성은 점점 희박해진다고 할 것이므로, 대통령선거의 중요성에 비추어 선거의 공정을 위하여 선거일을 앞두고 어느 정도의 기간 동안 선거에 관한 여론조사결과가 공표를 금지하는 것 자체는 그 금지기간이 지나치게 길지 않는 한 위헌이라고 할 수 없다”고 밝혔다.

또 “선거에 관한 여론조사결과가 공표금지기간을 어느 정도로 할 것인가는 그 나라의 입법당시의 시대적 상황과 선거문화 및 국민의식수준 등을 종합적으로 고려하여 입법부가 재량에 의하여 정책적으로 결정할 사항이라 할 것인데, 우리나라에서 여론조사에 관한 여건이나 기타의 상황 등을 고려할 때, 대통령선거의 공정성을 확보하기 위하여 선거일공고일로부터 선거일까지의 선거기간 중에는 선거에 관한 여론조사의 결과 등의 공표를 금지하는 것은 필요하고도 합리적인 범위 내에서의 제한이라고 할 것이므로, 이 사건 법률규정이 헌법 제37조 제2항이 정하고 있는 한계인 과잉금지의 원칙에 위배하여 언론·출판의 자유와 알 권리 및 선거권을 침해하였다고 할 수 없다”고 덧붙였다.