
문서번호 : 20-03-사무-03

수 신 : 각 언론사

발 신 : 민주사회를 위한 변호사모임

제 목 : [] 대의제 정당민주주의 질서를 파괴하는 위헌정당에 반대한다.

전송일자 : 2020. 3. 24.

전송매수 : 총 7 매

대의제 정당민주주의를 파괴하는 위헌적 위성정당에 반대한다.

연동형 비례대표제는 지난 20대 국회에서 제기된 정치개혁의 핵심 과제였다. 사표(死票)를 방지하고, 투표에 참여한 유권자들의 민의를 보다 폭넓게 반영하여 명실상부 국민을 대표하는 국회를 만들기 위함이었다. 선거법이 지난 해 온갖 고비를 넘기며 천신만고 끝에 개정되었을 때, 정치개혁을 염원했던 많은 이들은 깊은 아쉬움을 뒤로 하고 그래도 작은 한 발자국 내딛게 되었음을 희망의 근거로 삼았다.

그러나 국회의원 선거가 한 달이 채 남지 않은 지금 선거는 온통 ‘위헌정당’ 들의 각축장이 되고 말았다. 위성정당은 단지 꼼수, 반칙의 문제가 아니라, 훨씬 심각한 헌법적 문제점, 즉 헌법이 정한 대의제 정당민주주의 질서를 본질적으로 침해하는 문제를 안고 있다.

헌법상 보호될 수 있는 정당의 최소요건

대의제 민주주의에서 정당은 무엇이고 왜 중요한가. 정당은 오늘날 대중민주주의에

있어서 국민의 정치의사형성의 담당자이며 매개자이자 민주주의에 있어서 필수불가결한 요소이다. 그렇기에 우리 헌법 제8조는 정당 자유를 보장하면서도 제2항에서 “정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다” 고 특별히 명시하였다. 정당의 중요성을 고려하여 헌법 자체에 헌법상 보호되는 정당의 최소한의 기준을 정해둔 것이다.

헌법재판소 역시 헌법 제8조 제2항과 이를 구체화한 정당법 제2조에 따른 정당으로 인정될 수 있는 요건을 선언한 바 있다. ①국가와 자유민주주의 또는 헌법질서를 긍정할 것, ②공익의 실현에 노력할 것, ③선거에 참여할 것, ④정강이나 정책을 가질 것, ⑤국민의 정치적 의사형성에 참여할 것, ⑥계속적이고 공고한 조직을 구비할 것, ⑦구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비할 것 7가지가 그것이다. 특히 헌법재판소는 정당이라면 “상당한 기간 또는 계속해서” “상당한 지역에서” 국민의 정치적 의사형성에 참여해야 한다고 강조했다(헌법재판소 2006. 3. 30. 선고 2004헌마 246).

따라서 헌법 제8조 제2항이 요구하는 목적·조직의 민주성과 독립적인 조직을 가지지 못한 결사체, 헌법재판소가 요구하는 7가지 정당의 최소 요건을 가지지 못한 결사체는 헌법이 인정하는 '정당'이 아니며 헌법에 위반된 가짜정당, 즉 '위장정당'으로 평가된다.

위장정당의 위헌성

선거법 개정 한 달 후인 지난 2월 '미래한국당'이 급조되어 등록까지 마쳤다. 미래한국당은 정당의 목적이 오로지 특정 선거에서 모(母)정당의 비례대표 의석을 늘려주기 위한 수단이라는 점 외에 아무 것도 없고, 선거가 끝나면 모정당으로 복귀하는 것만이 예정되어 있었다. 당원의 자발적 모임이 아니라 기획부터 창당 과정, 지도부는 물론 당명까지 철저히 모정당에 의해 만들어지고 그 지시에 따르는 정당이었다. 이는 두 정당 관여자들이 수차례 자백한 것이기도 하고, 지난 주 미래한국당 비례대표후보자 선출 과정에서 미래통합당이 조금의 다른 결과도 용납하지 않고 자당의 입장을 진압하듯이 관철하는 모습에서 적나라하게 드러났다. 헌법 제8조 제2항의 목

적·조직의 민주성과 독립적인 조직을 가지지 못하고, 상당한 기간 계속적 요건도 갖추지 못하는 정당이었다. 이는 위성정당이라기보다는 가짜정당, 위장정당으로서 위헌 소지가 매우 크다고 할 것이다.

舊 자유한국당은 이것이 개정 선거법에 동의할 수 없기에 횡포를 막기 위한 자구책이라고 항변하였다. 의석 100석을 넘는 정당이 법률에 동의하기 어렵다면서 최고 법규인 헌법을 위반하는 방법으로 이를 피하겠다는 논리를 내세운 것이다. 그것도 정당민주주의 핵심 조항인 헌법 제8조 제2항을 말이다. 자신들이 동의하지 않는 선거법을 무력화시키기 위한 목적으로 만든 위장정당이 우리 헌법에서 용인될 수 있는가. 이는 매우 중요한 질문이다. 대의제 정당민주주의를 흔드는 중대한 문제이기 때문이다. 그러나 현재까지 이들은 자신이 헌법이 정한 요건을 갖춘 정당인지에 대해 아무런 답을 한 바가 없다. 선거과정은 물론 선거 뒤에라도 반드시 헌법적 판단이 이루어져야 하는 이유이다.

미래한국당 출현은 수년의 논의를 거쳐 가까스로 틀을 만든 연동형비례대표제에 대한 극단적인 퇴행 반응이었다. 따라서 퇴행으로부터 헌법과 정당민주주의를 지켜내는 것이 현 시기 정치개혁 핵심이다. 그러나 개혁을 주장해온 민주당은 보수 세력과 같은 방식의 비례 위성정당의 길을 택했다. 이 역시 정당의 목적과 조직의 민주성과 독립성, 계속성이 보장될 수 없다는 점에서 미래한국당과 다르지 않다. 현실의 반칙에 맞서고 소수정당의 국회 진입을 돕겠다는 민주당의 명분은 시간이 흘러가면서 모두 퇴색되었고 ‘이기는 것이 곧 정의’ 라는 논리가 모든 논의를 뒤덮었다. 두 거대정당은 개정된 선거법을 무용지물로 만들었고, 결과적으로 모든 정치세력과 국민을 자기들 앞에 줄 세우려 하고 있다.

중앙선거관리위원회와 사법부의 안이한 태도

위장정당의 난립에는 중앙선거관리위원회(이하 “선관위”)의 책임이 크다. 선관위가 애초 미래한국당 등록 과정에서 그 위헌성에 대해 눈을 감고 방치한 것은 헌법기관으로서의 지위와 책무를 방기한 것이다. 현행 정당법 제15조는 ‘형식적 요건을 구비하는 한 등록을 거부하지 못한다’ 고 규정하고 있으나, 정당법은 마땅히 최고 상

위 법규인 헌법의 틀 내에서 해석 적용되어야 한다. 정당으로 등록하고자 하는 결사체가 헌법 제8조 제2항과 정당법 제2조가 정한 정당의 요건을 갖추지 못해 위헌 위법정당임이 이미 객관적으로 명백하게 드러난 경우에도 선관위가 그 심사를 피하는 것은 헌법기관으로서의 직무를 다하지 못한 것이다.

실제 선관위는 지난 2월에 ‘안철수 신당’에 대해 불허하면서 “대한민국헌법 제8조제2항, 정당법 제2조에 의하면, 정당은 공공의 지위를 가지므로 일정한 법적 의무를 지게 되며, 그 내부조직의 과두적·권위주의적 지배경향을 배제하여 민주적 내부질서를 확보하여야” 한다고 명시하고, 안철수 신당이 정당의 목적과 본질에 부합하지 않고 민주적 내부질서를 갖지 못한다는 이유로 불허한 바 있다. 이러한 선관위의 헌법에 따른 판단은 두 거대정당의 위성정당 앞에서는 전혀 이루어지지 않았던 것이다.

사법부 역시 자신의 역할을 다하였다고 보기 어렵다. 이미 국민들과 정당이 위헌적인 위성정당의 출현을 막아달라며 헌법재판소에는 헌법소원을, 법원에는 등록수리처분 취소소송을 제기하였다. 정당 이슈가 공론의 장에서 해결되지 못하고 사법부로 갈 수밖에 없는 사정은 사안의 심각성을 보여준다. 헌법이 정한 정당민주주의의 민주적 기본질서를 깨트리는 심대한 헌법적 사태 앞에서, 위헌 상태를 방치할 수 없어 헌법이 정한 입법부의 견제기관인 사법부의 문을 두드린 것이다. 그런데, 헌법재판소와 법원은 일반 유권자나 다른 당 후보자들은 이번 사안에 직접 관련이 없는 제3자라는 이유로, 그리고 정당법 제15조가 형식적 심사를 규정하므로 선관위가 헌법 위반 여부까지 심사할 의무가 없다면서 소송을 각하하였다. 두 기관은 정작 사안의 본질인 헌법 문제, 선거법을 무력화하기 위한 목적으로 등록된 위장정당이 우리 헌법상 허용되는지 여부에 대해서는 심사조차 하지 않았다. 선거를 목전에 두고 출현한 정당의 위헌성에 대해 유권자인 국민이 법적으로 다룰 수 없다는 것은 납득하기 어려운 일이다.

위헌적 위장정당이 불러온 계속된 위법

거짓말이 거짓말을 부르듯, 위헌적인 위장정당은 이를 정당화하기 위한 새로운 위법

행위로 계속 이어지고 있다. 최근 미래한국당 공천관리위원회의 비례대표후보자 선정 과정은 위장정당이 선거에 참여하는 과정이 위헌 · 위법으로 점철될 수밖에 없음을 가감 없이 보여주었다. 미래한국당 공천관리위가 3월 16일 자신들의 비례대표 후보자를 선정하자, 미래통합당은 미래한국당의 비례대표가 자신의 요구와 다르다면서 이를 거부하였고 결국 부결시켰다. 그 과정에서 선거인단에게 비례 명단을 부결시키라는 지시가 내려왔다는 보도와 한선교 당대표와 공병호 공관위원장의 부당한 외압폭로도 있었다. 끝내 한선교 대표가 사퇴하고, 다음날 수 명의 미래통합당 의원들이 미래한국당에 입당한 뒤 하루 만에 대표와 지도부를 전면 교체하고 공천관리위원회도 다시 구성해 정당의 비례대표 후보자를 하루아침에 변경시켰다.

정당의 후보자 추천절차를 정한 공직선거법 제47조 제2항은 민주적 심사 및 투표절차에 따른 후보자 결정을 요구하고 당의 당헌 당규를 따라야 하며, 후보자 추천과정을 기록한 회의록 등 적법한 절차에 따랐음을 증명할 수 있는 서면을 제출하도록 요구한다. 또한 같은 법 제52조 제4항은 위 민주적 절차와 당의 내부규약 등으로 정한 절차를 위반하여 비례대표국회의원선거의 후보자를 추천한 경우 그 후보자등록을 모두 무효로 한다고 규정하고 있다.

위와 같이 미래한국당의 후보추천을 다른 당인 미래통합당과 그 대표가 전적으로 좌지우지한 상황은 도저히 공직선거법 제47조 제2항이 요구하는 민주적 절차를 갖었다고 보기 어렵다. 미래한국당 당헌 등 내부규약으로 정한 절차를 위반하였을 가능성도 크다. 미래한국당 당헌 제20조는 당 대표와 최고위원을 전당대회에서 통합선거로 선출하도록 정하도록 하면서, 부칙 제2조에서 초대 대표 등에 대해서만 합의추대 예외를 두었다. 그렇다면 초대 대표가 아닌 원유철 대표와 최고위원의 선출은 당규 제20조에 따른 절차가 적용되어야 할 것인데, 하루 아침에 대표와 모든 지도부가 당헌 당규의 어떤 절차에 따라 선출되었는지도 알기 어렵다. 새 대표와 최고위원회 구성이 당헌 당규에 따르지 않았음이 밝혀진다면, 이들이 새로 구성된 공천관리위원회 및 그 추천 역시도 위법 무효가 될 가능성을 배제하기 어렵다. 이는 사소한 하자가 아니라 위장정당의 위헌 위법성으로부터 필연적으로 예정된 결과에 가깝다. 최근 진행된 더불어민주당의 후보 추천 절차 역시 공정성 잡음은 물론 선거법 위반 논란이 있다.

또한 공직선거법 제88조(타후보자를 위한 선거운동금지)는 후보자 등이 타 정당 후보자를 위한 선거운동을 금지하고 위반하면 형사 처벌하고, 제237조(선거의 자유방해죄)는 자기의 지휘 감독을 받는 자에게 특정 경선후보자를 지지·추천하거나 반대하는 행위를 처벌하고 있다. 이미, 미래통합당 황교안 대표는 수차례 타 당을 위한 노골적 지지발언을 하고, 미래한국당 비례대표 후보자 선정과정에서 자당에 의해 과견되어 지위·감독을 받는 미래한국당 대표 등에게 특정 후보자를 비례대표 후보자로 선출하도록 지속적으로 강요하였다는 혐의로 형사 고발되었다. 이 역시 위장정당을 만들었을 때 발생하는 필연적인 결과이다. 앞으로 선거일이 다가올수록 두 거대정당의 위장정당, 위성정당에서 위법행위는 계속 확대될 것이다.

각 정당과 선관위, 사법부에 요구한다.

거대 정당을 중심으로 계속되는 위헌·위법적 상황에 대하여 우리는 심각한 분노와 우려를 금할 수 없다. 우리는 위헌적 정당으로부터 헌법이 정한 정당민주주의를 지킴으로써 정치개혁의 심각한 후퇴를 막는 것이 이번 선거의 주요 과제로 나섰다고 판단한다. 이에 각 정당과 기관에 촉구한다.

1. 미래통합당과 민주당은 위헌적 위장정당 창당과 그리고 계속된 위법적 상황에 대하여 이를 즉시 바로잡고 국민 앞에 사과하여야 한다. 나아가 제대로 된 연동형 비례대표제가 운영될 수 있도록 하는 선거법 개정을 약속해야 한다.

1. 선관위는 헌법기관으로서 위법적 상황을 더 이상 회피하여서는 안 된다. 특히 미래한국당 등의 비례대표후보자등록의 위법성이 이미 객관적으로 제기된 상황에서, 이를 적극 감시 경고하고 등록 수리 시 책임 있게 살펴야 한다. 등록무효 사유가 있다면 등록을 수리해서는 안 되며 등록 후에도 등록무효 등 적극적 조치를 취해야 한다.

1. 법원과 헌법재판소 역시 위헌적 위장정당에 대한 청구를 책임 있는 자세로 심리하고 위헌 여부에 대해 판단을 회피하여서는 안 된다. 각하 결정에도 불구하고 위장정당의 위법성을 제기하는 소송이 계속되고 있다는 점을 진지하게 받아들여야 한다.

우리 모임은 선거 전 뿐 아니라 선거 후에도, 선거법의 개정 취지와 정당 민주주의가 실현될 수 있도록 입법적 개선을 비롯한 법적, 사회적 문제제기를 계속할 것이다

2020. 3. 24.

민주사회를 위한 변호사모임

회장 김호철