

헌법소원심판청구서

청구인 1. 윤 순 철

2. 황 도 수

청구인들의 소송대리인 변호사 정 지 응

피청구인 중앙선거관리위원회(위원장 권순일)

경기도 과천시 흥촌말로 44

청 구 취 지

“피청구인이 2020. 3. 16. 더불어민주당(당시 시민을위하여당)에 대하여 한 정당등록 승인행위는 청구인의 선거권 및 참정권을 침해한 것이므로 이를 취소한다.” 라는 결정을 구합니다.

침 해 된 권 리

헌법 제24조, 헌법 제11조 제1항, 헌법 제41조 제1항 선거권

헌법 제24조, 헌법 제25조, 헌법 제72조, 헌법 130조 참정권

침 해 의 원 인

피청구인의 2020. 3. 16.자 더불어민주당(당시 시민을위하여당)에 대한 정당등록 승인행위

청 구 이 유

I. 사건 개요

1. 당사자 관계

가. 청구인

청구인은 대한민국 국민이며, 제21대 국회의원 선거 선거권을 가진 유권자입니다. 청구인은 2020년 4월에 예정된 총선에서 지역구후보자뿐만 아니라, 비례대표 선택을 위한 정당명부에 선거권을 행사하는 참정권이 헌법에 의해 보장된 국민입니다.

나. 피청구인(중앙선거관리위원회)

피청구인은 대한민국 헌법 제114조에 따라 대한민국 내에서 치러지는 모든 공직선거에 대한 관리, 정당등록과 등록취소 등의 권한과 의무가 부여된 헌법상 최고 선거관리기구입니다.

피청구인은 2020. 3. 16. 더불어민주당(당시 시민을위하여당)의 정당등록 신청에 대해 정당법상 요건을 충족했음을 이유로 정당으로서의 법적능력을 부여하였습니다(이하 ‘이 사건 정당등록 승인행위’라 합니다).

2. 이 사건의 경위

가. 공직선거법 일부 개정안 발의 및 공직선거법 일부개정법률안에 대한 수정안의 본회의 통과

더불어민주당 소속 이철희 의원 등 17인은 2019. 4. 24. 공직선거법 일부 개정안을 제안하였습니다. 제안이유 및 주요내용은 아래와 같습니다.

[제안이유]

현행 국회의원 선거제도는 지역구국회의원 253석을 소선거구 단순다수제로 선출하고 정당명부식 비례대표제에 따라 비례대표국회의원 47석을 독립적으로 선출하는 선거제도를 채택하고 있음. 또한, 지역구와 비례의석 비율은 5.4:1에 달해 지역구 의석이 비례의석수에 비해 높은 수준임. 이러한 선거제도는 대량의 사표를 발생시키고 있으며, 선거제도로 인해 정당득표율과 의석점유율 사이의 불일치가 큰 폭으로 나타나고 있음. 또한 지역별로 지배적인 정당이 그 지역의 의석 대부분을 독점하는 현상이 지속되는 등 지역주의 정당체제의 극복에 장애요인이 되고 있음.

이에 현행과 같이 국회의원 정수를 300명으로 유지하되, 국회의원수와 지역구의 의석비율을 3:1로 하고, 국회의원 전체 의석을 각 정당의 득표율을 기준으로 배분하고 각 정당에 배분된 의석수에서 해당 정당이 지역구국회의원선거에서 획득한 당선자 수를 공제한

의석수의 절반을 우선 배분하고 나머지 비례대표 의석은 정당득표율에 따라 배분하는 방식으로 비례대표국회의원을 배분하도록 비례대표 의석배분방식을 개선하며, 비례대표 명부를 권역별로 작성하고, 정당별 열세 지역에서 근소한 차이로 낙선한 지역구 후보자를 비례대표의원으로 선출하는 석패율제를 도입함으로써 국회의 의석배분에 있어 국민의 의사의 왜곡을 최소화함과 동시에 지역주의를 개선하며 다양한 정책과 이념에 기반한 정당의 의회 진출을 촉진하려는 것임.

[주요내용]

가. 선거권 및 선거운동 가능 연령을 18세 이상으로 함(안 제15조 및 제60조).

나. 국회의원정수는 지역구국회의원 225명과 비례대표국회의원 75명을 합하여 300명으로 함(안 제21조제1항).

다. 정당이 비례대표국회의원선거에서 후보자를 추천하는 때에는 중앙선거관리위원회에 선거일 전 1년까지 제출한 당헌 또는 당규로 정한 민주적인 절차에 따라야 하고, 후보자 등록을 하는 때에 중앙선거관리위원회에 제출한 후보자 추천절차에 따라 후보자 추천이 되었음을 증명할 수 있는 회의록 등의 자료를 후보자명부에 첨부하도록 하며, 이를 위반한 후보자등록을 무효로 함(안 제47조제2항 및 제52조제4항 신설).

라. 정당은 지역구국회의원선거의 후보자 모두를 등재하여 권역별 후보자명부 중 2개 순위 이내를 석패율 적용순위로 지정할 수 있음(안 제47조의2 신설).

마. 비례대표국회의원선거의 후보자명부는 전국을 6개 권역으로 나누어 작성함(안 제49조제2항).

바. 비례대표국회의원의석은 의석할당정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 산정한 의석수에서 해당 정당의 지역구국회의원 당선인 수를 뺀 후, 그 수의 100분의 50에 달할 때까지 해당 정당에 비례대표국회의원 의석을 먼저 배분하고, 잔여의석은 비례대표국회의원선거의 득표비율에 따라 산정한 의석수를 배분한 다음 권역별로 최종 의석을 배분함(안 제189조제2항 및 제3항).

사. 석패율을 해당 후보자득표수를 당선자득표수로 나눈 값을 적용하여 당선인 결정기준으로 하고, 지역구국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 5에 미달하거나 추천 정당의 지역구국회의원 당선인 수가 해당 권역의 국회의원지역구 총수의 100분의 30 이상이면 동시 등록한 후보자는 당선될 수 없도록 함(안 제189조제5항).

아. 석패율을 적용받아 비례대표국회의원으로 당선된 사람이 궐원된 경우 해당 순위의 다른 석패율 적용대상 후보자 중에서 당선인으로 될 수 있는 후보자가 있는 때에는 그 석패율 적용대상 후보자 중에서 비례대표국회의원을 승계함(안 제200조제2항).

즉, 사표를 줄이고, 국민의 의사가 제대로 반영될 수 있으며, 승자독식의 소수대표제를 보완하기 위한 **준연동형 비례대표제**를 내용으로 하는 공직선거법 일부개정안을 더불어민주당 소속 의원 9인 및 그 외의 당 소속 의

원 8인들이 제안하였습니다.

위와 같은 공직선거법 일부개정안은 석폐율과 권역별 비례대표제를 도입하지 않는 등의 내용으로 수정되어 공직선거법 일부개정안에 대한 수정안이 2019. 12. 27. 국회에서 통과되었습니다(갑 제1호증 참조).

나. 미래한국당 창당 및 피청구인의 등록 승인

구 자유한국당은 위 개정안에 반대하는 입장이었고, 개정안이 통과되자 위 성정당 설립을 선언하며 준연동형 비례대표제에 저항하겠다고 밝혔습니다(갑 제2호증 참조). 그 후 미래통합당(전 자유한국당을 위주로 기타 정당과 통합된 정당) 황교안 대표는 21대 총선 불출마선언을 한 한선교 의원을 미래한국당 대표로 지명하였습니다.

황교안 대표, 심재철 원내대표 등 미래통합당의 중진 대부분이 2020. 2. 5. 미래한국당 창당대회에 참석하였습니다. 황교안은 위 대회에서 모든 수단을 동원하여 총선에서 승리하고 선거법을 돌려놓아야 한다고 발언하였으며, 미래통합당과 미래한국당이 동일한 정치적 목표를 지향하는 정당 활동을 할 것을 선언한 바 있습니다(갑 제3호증 참조).

미래한국당은 피청구인에게 정당등록승인을 신청하였고, 피청구인은 미래한국당이 정당법에서 정한 형식적인 요건을 갖추었음을 이유로 20. 2.

13. 위 신청을 받아들여 정당등록을 승인 하였습니다.

다. 더불어민주당의 구 자유한국당(현 미래통합당) 대표 황교안 형사 고소

이러한 구 자유한국당의 행보에 대하여 더불어민주당은 "정당법상으로, 정당이란 '국민의 정치적 의사 형성을 목적으로 하는 자발적 조직'인데도 비례용 위장 정당을 통해 연동형 비례대표제를 회피하려는 목적으로 특정 정당의 인위적인 조직을 만들어 국민들에게 혼란을 일으키는 것에 대해 문제가 있다."고 구 자유한국당을 비판하였습니다.

이에 더하여 더불어민주당은 2020. 2. 4. 구 자유한국당 대표 황교안을 정당법 제42조 제1항(강제입당 금지), 정당법 제42조 제2항(이중당적금지), 정당법 제55조(위법 정당 가입) 위반죄, 형법 제137조 위계에 의한 공무 집행방해죄, 정치자금법 제27조(보조금의 배분)위반죄 등을 이유로 고발하였습니다(갑 제4호증 참조).

라. 더불어민주당의 비례연합정당 창당 및 피청구인의 등록 승인

그러나 애초부터 비례대표의석의 배분을 목적으로 한 소위 플랫폼 정당인 시민을위하여당이 2020. 3. 8. 창당되었고, 더불어민주당은 구 자유한국당 대표 황교안을 고발한 행보와는 모순되게도 2020. 3. 13. 범여권 비례대

표를 위한 정당의 창당에 참여하겠다고 선언하였습니다. 나아가 시민을위하여당을 플랫폼 정당으로 선택하고 범여권 위성정당 창당에 참여할 정당을 주도적으로 사실상 선별하였습니다(갑 제5호증, 갑 제6호증 참조).

그 이후 피청구인은 2020. 3. 16. 더불어민주당(당시 시민을위하여당)의 정당 등록 신청을 승인하였고, 더불어민주당 추천 후보들을 비례대표에 7인 가량 파견하기로 하는 등 더불어민주당을 주축으로 위성정당을 구성하였으며, 2020. 3. 18. 시민을위하여당의 명칭을 변경하여 더불어민주당을 공식 출범하였습니다.

마. 더불어민주당의 창당에 대한 위법성 인식

더불어민주당은 더불어민주당 창당 등의 일련의 행위가 위법임을 알면서도 제21대 총선에서 더 많은 의석을 차지하기 위하여 그 위법행위를 멈추지 않고 있고, 피청구인은 이러한 위법행위를 승인함으로써 정당의 의미를 훼손하고 있습니다.

더군다나 더불어민주당은 공직선거법 일부 개정안을 만들 때에는 사표를 줄이고, 소수 정당의 정계 진출 등을 그 명목으로 내세웠습니다. 그러나 구 자유한국당이 미래한국당을 창당하고, 이를 피청구인이 등록 승인하는 등 다가오는 제21대 총선에서 더불어민주당이 의석수를 차지하기 불리해지자, 위와 같이 구 자유한국당 대표 황교안을 형사 고소하며 그 위법성

을 인지하고 있음에도 구 자유한국당의 행태와 같은 행태를 보였습니다.

이러한 구 자유한국당, 더불어민주당의 위법 위성정당에 대한 피청구인의 등록 승인행위는 위성정당으로 인하여 침해될 청구인의 선거권, 정치적 기본권에 대한 고려가 전혀 없는 위법한 승인행위라고 할 것입니다.

바. 소결

더불어시민당 창당경위, 당헌당규, 현역의원파견, 창당에 인적 물적 원조, 더불어민주당의 더불어시민당에 대한 통제 등 사실에 비추어 보면, 더불어민주당은 오로지 더불어민주당 지지자들에게 비례대표투표를 유도할 목적으로 설립한 소위 '위성정당'에 해당합니다.

피청구인은 위와 같이 위법한 위성정당인 더불어시민당의 등록 신청을 형식적 요건만을 심사하여 승인하였는바, 청구인의 선거권 등 중대한 정치적 기본권을 침해할 뿐만 아니라, 아래에서 살펴보는 바와 같이 정당제도와 비례대표제를 규정한 헌법을 위반한 행위입니다.

II. 헌법재판소법 제68조 제1항 요건 충족

1. 중앙선거관리위원회의 등록이 공권력 행사에 해당

공권력의 행사는 공권력의 주체에 의한 권력의 발동으로서 국민의 권리·의무에 대하여 직접적인 법률효과를 발생시키는 행위를 말합니다(헌재 1994. 8. 31. 92헌마174 참조).

피청구인은 정당법에 의하여 정당의 등록승인에 대한 권한을 부여받은 공권력의 주체에 해당합니다. 피청구인이 정당 등록을 승인하는 행위는 국민이 정당에 비례대표 선거권을 행사할 지위에 직접적인 법률효과를 발생시키고, 아래에서 살펴보는 것과 같이 선거권 등에 중대한 침해를 발생시키고 있습니다. 따라서 이 사건 정당등록 승인행위는 헌법재판소법 제68조 제1항이 규정하는 공권력의 행사에 해당합니다.

2. 침해되는 기본권

가. 선거권

헌법 제24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”고 규정하고 있습니다. 청구인은 대한민국 국민으로 다가오는 4월 총선에서 지역구후보자 뿐만 아니라, 비례대표 선택을 위한 정당명부에 선거권을 행사하는 유권자입니다.

아래에서 살펴보는 바와 같이, 피청구인의 이 사건 등록 승인행위는 ①위

헌 위법한 위성정당이 난립하여 대의제 민주주의를 훼손하고, ②헌법상 기본원리인 민주주의의 틀을 파괴하며, ③비례투표의 가치를 교란시키고 비례대표제를 잠탈하여 청구인이 가진 선거권의 행사에 중대한 장애가 발생할 것이 명백합니다.

나. 참정권

헌법재판소는 “우리 헌법은 법률이 정하는 바에 따른 선거권과 공무담임권 및 국가안위에 관한 중요정책과 헌법 개정에 대한 국민선거권만을 헌법상의 참정권으로 보장하고 있으므로(헌법재판소 2001. 6. 28. 선고 2000헌마735 전원재판부)”라고 판시합니다. 따라서 헌법 제24조, 제25조, 제72조, 제130조는 국민의 참정권을 규정하고 있는 것이며, 피청구인은 대한민국 국민으로서 국정 참여적 권리의 주체입니다.

이 사건 등록승인행위는 ①정당의 불법여부에 대한 정보를 교란하여 국민의 정치참여 여건을 저해하고, ②국고보조금 잠탈을 용인하여 불공평한 정당간 불공정한 경쟁을 초래할 것이며, 결국 그것은 정치적 의사의 근본적인 주체인 국민의 의사를 실현에 막대한 지장을 초래합니다. 따라서 청구인의 참정권이 중대하게 침해받고 있습니다.

3. 자기관련성, 직접성, 현재성

청구인은 선거권의 주체로 제21대 총선에서 비례대표 선거권을 행사할 자입니다. 그러나 피청구인의 이 사건 정당등록 승인행위로 인하여 기존 정당의 위성정당에 불과하고 헌법과 법률이 정한 정당이 아닌 기생정당이 비례투표 후보 정당으로 난립하게 됩니다. 이에 유권자인 청구인은 어느 정당이 적법한 정당인지, 혹은 위법한 정당(위성정당)인지 구별할 수 없게 됩니다.

또한 위성정당인 더불어민주당은 비례대표 의석의 배분을 선거권자가 예측할 수 없게 합니다. 유권자들은 위성정당이 없는 정당들이 비례대표 득표율에 따른 의석을 상한으로 의석을 배정받을 것이라 예측합니다. 그런데 더불어민주당은 자신의 비례대표 득표율과 무관한 더불어민주당을 내세워 추가적인 의석을 배분 받게 됩니다. 따라서 더불어민주당의 비례대표 득표율로는 그 정당의 비례대표 의석배분을 전혀 예측할 수 없게 됩니다.

많은 국내외 연구 자료들은 정치에 관한 정보와 정치참여의 상관관계를 인정하고 있습니다. 이 사건 등록승인행위로 인하여 일반 시민인 청구인이 접근할 수 있는 정당에 대한 정보가 왜곡되거나 감추어지고 있고, 따라서 투표를 통해 정치에 참여할 기회도 제한되는 바 정치참여권(참정권)도 직접 침해되고 있습니다.

그렇다면 이 사건 등록승인행위는 유권자인 청구인의 선거권과 참정권을

제한하므로, 청구인은 공권력 행사의 직접상대방이 분명합니다.

백 번을 양보하여 청구인이 공권력 행사의 직접상대방이 아니라고 하더라도, 헌법재판소는 “어떠한 경우에 제3자의 자기관련성을 인정할 수 있는가의 문제는 입법의 목적, 실질적인 규율대상, 법규정에서의 제한이나 금지가 제3자에게 미치는 효과나 진지성의 정도 및 규범의 직접적인 수급자에 의한 헌법소원제기의 기대가능성 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다(헌재 1997. 9. 25. 96헌마133).”고 판시합니다. 따라서 공권력 행사로 인한 기본권의 제약이 단순히 간접적 또는 사실적인 것으로 보기는 어려운 경우, 제3자의 자기관련성을 인정하고 있습니다.

이 사건 등록승인행위의 근거 법인 정당법 제1조(목적)는 정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여하도록 조직을 확보하는 것에 1차적 목적이 있고, 그 조직을 통해 민주정치의 건전한 발전을 이루어야 한다고 선언하고 있습니다.

그렇다면 정당법을 통한 정당 등록승인행위는 국민의 의사형성에 필요한 조직을 구비하여 민주정치를 발전시키는 목적에 부합해야 할 것이 명백합니다. 그러나 위에서 살펴본 대로 이 사건 등록승인행위는 오히려 헌법 기본원리인 민주주의를 저해하고 있으므로, 민주주의를 바탕으로 주권을 행사하는 국민이 받는 제약은 근본적이고 중대한 제한이고, 단순히 간접적이거나 사실적인 것이라고 보기는 어렵습니다.

청구인과 같은 일반 국민이 이 사건 등록승인행위의 직접 상대방이 아니라면, 직접 상대방으로는 등록 승인된 위성정당 또는 그 외의 정당이 상정될 수 있을 뿐입니다.

그런데 주권의 귀속 주체인 국민에게 자기관련성이 인정되지 않는 이상, 승인된 위성정당 이외의 정당이 주장할 수 있는 참정권, 정당 활동의 자유, 평등권의 침해도 간접적 또는 사실적인 제약이 될 것이 자명합니다. 정의당 당원 제1순위 비례대표인 등이 제기한 이 사건 등록승인행위의 취소소송 및 집행정지 신청 사건에 관하여는, 당해 사건 신청인의 법률상 이익이 없어 신청인 적격이 없다는 이유로 각하되었음을 밝힙니다.

더군다나 이 사건 등록승인행위의 직접 상대방인 위성정당이 그 승인행위에 대한 헌법소원제기를 제기할 기대가능성은 전혀 없습니다. 결국 유권자인 청구인에게 이 사건 등록승인행위의 직접상대방으로서 자기관련성을 인정하는 것이 타당한 귀결일 것입니다.

한편, 헌법재판소는 “농림수산식품부 고시인 ‘미국산 쇠고기 수입위생조건’은 미국산 쇠고기를 소비하는 일반 소비자의 생명, 신체의 안전에 중대한 영향을 미치므로 일반소비자의 자기관련성을 인정할 수 있고(헌법재판소 2008. 12. 26. 2008헌마419 판결 참고)”라고 판시합니다. 국민의 선거권 및 참정권은 민주사회의 근본이 되는 기본적인 권리이므로, 이 사건

등록승인행위가 선거권 및 참정권에 중대한 영향을 미치고 있다는 것이 명백합니다.

나아가 이 사건 정당등록 승인행위로 인해 청구인의 기본권 침해의 직접성, 현재성이 인정됩니다. 제21대 총선은 장래 실시될 것이 확실한 경우에 해당합니다(헌법재판소 1991. 3. 11., 91헌마21 판결 참고). 즉, 제21대 총선을 불과 1개월 남은 시점에서 향후 예정된 선거일정을 고려하면, 유권자의 비례대표 선거권 행사를 위한 정당 식별(적법정당, 불법정당)이 불가능하게 됨으로써 청구인의 기본권 침해의 직접성, 현재성 요건을 충족하였습니다.

4. 권리보호 이익 충족

헌법소원제도는 위헌적인 공권력행사로부터 국민의 기본권을 보장함으로써 객관적인 헌법질서를 확립하려는 제도입니다. 헌법소원제도는 주관적 권리구제뿐만 아니라, 객관적인 헌법질서 보장의 기능을 겸하고 있으므로, 청구인의 주관적 권리구제에는 도움이 되지 아니한다고 하더라도, 헌법적 해명이 긴요한 사항에 대하여는 심판청구의 이익을 인정해야 합니다(헌법재판소 2006. 6. 29. 선고 2004헌마826 전원재판부).

또한, 이 사건 정당등록 승인행위로 인해 향후 기존 정당의 위성정당이 난립할 가능성이 명확합니다. 침해행위가 앞으로도 반복될 위험이 있거나

당해 분쟁의 해결이 헌법질서의 수호유지를 위하여 긴요한 사항으로서 헌법적으로 그 해명이 중대한 의미를 가지고 있는 경우에 해당하여 심판청구의 이익을 인정해야 할 것입니다(헌법재판소 1992. 1. 28., 91헌마111 판결 참고).

5. 보충성 원칙 충족

헌법소원은 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후에 심판청구를 하여야 합니다. 따라서 행정소송의 대상이 되는 행정처분의 경우 항고소송으로 다룰 수 있으므로 보충성 요건을 충족하지 못하여 그 헌법소원심판청구는 원칙적으로 부적법합니다.

이 사건 등록승인행위의 경우 정당법 제13조의 형식적 요건을 갖추면 선거관리위원회는 거부하지 못하므로(정당법 제15조). 그 승인행위는 처분성이 없어 항고소송의 대상이 되지 않는 것으로 보아야 할 것입니다. 따라서 다른 법률에 구제절차가 없는 경우에 해당하여 보충성의 원칙을 충족하였습니다.

헌법재판소는 보충성의 예외에 관하여, “헌법소원심판청구에 있어서 청구인이 그의 불이익으로 돌릴 수 없는 정당한 이유가 있는 착오로 전심절차를 밟지 않은 경우 또는 전심절차로 권리가 구제될 가능성이 거의 없거나 권리구제절차가 허용되는지 여부가 객관적으로 불확실하여 전심절차 이행

의 기대가능성이 없을 때에는 보충성원칙의 예외가 인정된다(헌재 1989. 9. 4. 88헌마22; 헌재 1991. 5. 13. 90헌마133 참조).”고 판시합니다.

앞서 살펴본 대로, 정의당 당원 제1순위 비례대표인 등이 제기한 이 사건 등록승인행위의 취소소송 및 집행정지 신청 사건을 각하 판결하였습니다. 그렇다면 이 사건 등록승인행위는 항고소송이 허용되는지 여부가 객관적으로 불확실하며, 그 불확실한 다른 권리구제절차가 지연되는 경우 본 헌법소원심판청구의 기본권 침해가 핵심적으로 문제되는 제21대 총선거 이후에 이르러서야 이 사건 등록승인에 대하여 판단을 받게 될 것이 자명합니다. 그렇다면 청구인은 전심절차로 권리가 구제될 가능성이 없고, 전심절차는 불필요한 우회절차를 강요하는 것이어서 전심절차의 이행 가능성이 없는 경우에 해당하므로, 보충성의 예외가 인정될 것입니다.

III. 이 사건 등록승인행위의 위헌성

1. 더불어민주당의 정당 개념 표지 일탈

가. 정당의 개념표지

헌법재판소는 헌법 제8조 제2항, 정당법 제2조를 근거로 정당의 개념적 표지를 다음과 같이 구성합니다. “① 국가와 자유민주주의 또는 헌법질서를 긍정할 것, ② 공익의 실현에 노력할 것, ③ 선거에 참여할 것, ④ 정

강이나 정책을 가질 것, ⑤ 국민의 정치적 의사형성에 참여할 것, ⑥ 계속적이고 공고한 조직을 구비할 것, ⑦ 구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비할 것 등을 들 수 있다(헌법재판소 2006. 3. 30. 선고 2004헌마 246 전원재판부).” 그런데 더불어민주당은 아래에서 보는 바와 같이 정당의 개념표지를 결여한 위헌 위법한 단체에 불과합니다.

나. 더불어민주당은 자발적 조직이 아닙니다.

헌법 제8조에 근거하여 정당법 제2조는 “정당이라 함은 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 자발적 조직을 말한다.”고 규정합니다.

그러나 더불어민주당은 더불어민주당에 종속된 단체에 불과하여 자발성을 결여합니다.

①더불어시민당은 구 자유한국당이 미래한국당을 통하여 비례의석을 탈취하는 것을 막기 위하여 더불어민주당이 구상한 위성정당이며, 당 지도부는 연합정당 창당과 관련하여 수차례 위 목적을 언급한 점, ②설립 이전부터 당 대표 등 당 중진이 더불어민주당 설립을 계획하고 실행하였으며, 소속 의원들에게 이적을 권유하는 등 더불어민주당 현재 당원들의 의사로 설립된 조직이 아니라는 점, ③연합 정당의 외형을 가지나 실질적으로는 더불어민주당이 소위 ‘플랫폼 정당’인 시민을위하여당을 기반으로 참여할 정당을 주도적으로 규합한 점, ④규합된 정당의 당원들은 사실상 정치적 기반이 없어 더불어민주당이 자신의 목적대로 신당을 조직하고 운영할 것

이 분명한 점, ⑤제21대 총선을 기점으로 출당 등의 또 다른 편법을 이용하여 더불어민주당의 정당 활동을 제한 또는 종결시킬 것을 당 대표 등이 공언하는 점에 비추어보면, 더불어민주당은 더불어민주당의 외부에서 그 구상, 설립, 운영, 폐지에 대하여 완전한 통제권을 행사하고 있습니다. 따라서 더불어민주당은 조직의 자발성이 결여된 사조직에 불과하므로, 헌법과 정당법에 위반한 단체인 것입니다.

다. 정당의 계속성 및 공고성을 결여하고 있습니다.

헌법재판소는 위 개념표지와 함께, “정당은 “상당한 기간 계속해서” “상당한 지역”에서 국민의 정치적 의사형성에 참여해야 한다(헌법재판소 2006. 3. 30. 선고 2004헌마246 전원재판부).”고 판시합니다.

더불어민주당은 인적, 물적 차원에서 계속성과 공고성이 없습니다. 더불어민주당 당원은 더불어민주당 등 본래의 정당으로부터 소위 빌려주기 형식으로 당적을 변경한 의원들이며, 위 당원들은 제21대 총선 이후 다시 본래의 정당으로 옮겨가거나 사실상 해당 정당의 활동을 할 것을 예정하고 있어 더불어민주당의 인적 자원이라고 볼 수 없습니다. 그리고 위에서 살펴본 대로 더불어민주당이 더불어민주당의 개폐와 운영에 핵심적인 통제 권한을 행사하는 점에 비추어 보면, 더불어민주당의 조직과 운영에 좌우되는 더불어민주당은 물적 자원에 있어서도 공고성을 결여하고 있습니다.

나아가 더불어민주당은 제21대 총선을 마친 뒤에는 존속여부가 불투명하며, 더불어민주당 당원조차 더불어민주당 내지 본래의 당으로 합당 또는 당적 변경을 원하고 있는 바, 국민의 정치적 의사를 형성할 정도의 시간적 계속성 요건을 결여하고 있습니다.

라. 위성정당은 헌법상 요구되는 정당의 목적을 결여합니다.

헌법 제8조 제2항은 정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다고 규정하므로, 국민의 정치적 의사형성은 정당이 조직을 구성하고 존재하는 목적이 됩니다. 정당법 제2조는 정당이 조직을 구성하고 정책을 수립하며 국민 의견을 형성 및 통합하는 권리와 의무가 있음을 구체화하고 있습니다.

더불어시민당은 위에서 살펴본 대로 더불어민주당의 위성정당으로 더불어민주당의 정책과 활동에 순응할 뿐 자체적인 조직, 정책, 운영활동이 배제된 결사체이며, 더불어민주당의 의석 확보에만 목적을 둔 단체에 불과합니다. 소위 ‘모’당에 종속되어 자체적인 목적이 없는 ‘자’당은 국민의 정치적 의사 형성을 목적으로 한 정당으로 볼 수 없습니다.

마. 목적 없는 위성정당은 국민에 대한 책임능력을 결여하여 대의제 민주주의를 훼손합니다.

나아가 자체적인 정당 활동의 목적을 결여한 결사체의 존재는 대의제 민주주의마저 훼손합니다. 대의제 민주주의 아래에서 정당은 국민들의 의사를 응집시키고, 선거에 승리한 정당들은 상호 견제를 통해 국민의 의사를 실현하며 그 활동은 국민에 의해 감시되고 심판되고 있습니다.

그런데 활동 목적이 없는 ‘자’당은 ‘모’당의 통제를 받을 뿐이므로, 그 운영과 활동에 대한 책임은 ‘모’당이 지게 됩니다. 비례대표 의원으로 구성될 더불어민주당 의원들은 국민의 투표로 선출되었음에도 직접 국민에 대한 책임을 지지 않으며 더불어민주당 내지 본래 정당에 대한 책임만이 존재하는 것입니다.

대한민국 헌법의 기본원리인 대의제 민주주의는 선거를 통해 그 대표자를 감시하고 심판하는 것에 민주적 정당성을 부여하고 있습니다. 따라서 책임능력이 배제된 위성정당은 책임을 지지 않는 대표자가 되어 민주적 정당성이 부여되는 과정을 파괴하며, 궁극적으로 그 존재가 대의제 민주주의를 훼손하는 것입니다.

바. 더불어민주당에 대한 정당등록승인 행위는 정당등록제도 취지를 정면으로 위반하고 있습니다.

헌법재판소는 정당등록제도가 법적안정성과 확실성에 기여한다고 평가하고 있습니다. “정당등록제도는 정당임을 자처하는 정치적 결사가 일정한

법률상의 요건을 갖추어 관할 행정기관에 등록을 신청하고, 이 요건이 충족된 경우 정당등록부에 등록하여 비로소 그 결사가 정당임을 법적으로 확인시켜 주는 제도이다. 이러한 정당의 등록제도는 어떤 정치적 결사가 정당에 해당되는지의 여부를 쉽게 확인할 수 있게 해 주며, 이에 따라 정당에게 부여되는 법률상의 권리·의무관계도 비교적 명확하게 판단할 수 있게 해 준다. 이러한 점에서 정당등록제는 법적 안정성과 확실성에 기여한다고 평가할 수 있다(헌법재판소 2006. 3. 30. 선고 2004헌마246 전원 재판부).”

더불어시민당은 정당의 개념표지조차 갖추지 못한 정당으로서, 외형상으로도 정당으로 볼 수 없는 단체에 불과합니다. 따라서 이 사건 등록승인 행위는 정당의 권리 의무관계를 불확실하게 하고, 국민들의 정당에 대한 판단을 교란하여 정치적 의사형성을 오히려 제한하고 있으므로, 정당등록제의 근본취지인 법적 안정성과 확실성에 정면으로 반하는 것입니다.

2. 비례대표제 잠탈

대한민국 헌법 제8조는 민주적 기본질서를 규정하며, 민주적 기본질서는 선거제도와 정당제도를 통하여 대의제 민주주의를 실현하는 것이 포함 된다고 일반적으로 해석합니다.

대의제 민주주의는 대표자를 통해 국민의 의사를 실현하나, 국민의 의사

가 대표자 선출에 완전히 반영되기는 어렵습니다. 국민의 의사에 최대한 부합하는 대표자를 선출하기 위해 보통선거, 평등선거, 직접선거, 비밀선거, 자유선거의 선거원칙을 두고 위 약점을 보완하고 있습니다.

최근 개정된 현행 공직선거법은 특히 비례대표제의 실효성을 보완하여 평등선거원칙을 실현하기 위한 것입니다. 즉 개정 공직선거법은 ‘준연동형 비례투표제’로 국민의 정치적 의사를 제대로 반영하여 비례국회의원을 해당 정당에 배분하려고 하고 있습니다. 특히, 소수정당에 대한 유권자의 정치적 지지의사를 존중하기 위해 만들어진 제도인 것입니다.

그런데 100석이 넘는 원내 제1여당인 더불어민주당이 소속 불출마의원, 비례국회의원을 파견하고, 민주당의 비례의석 확보를 위하여 포섭되었거나 창당된 극소수의 정당이 소위 플랫폼 정당을 통해 연합하여 더불어민주당을 창당하였습니다. 따라서 더불어민주당은 오로지 연동형비례대표 국회의원을 당선시킬 목적으로 설립된 정당의 외피를 가장한 위성정당에 불과합니다. 더불어민주당은 위성정당 없이 득표하여 확보할 실제 비례의석수를 초과한 의석수를 편법으로 확보하려는 것이며, 결과적으로 다른 정당이 취득할 정당한 몫을 부당한 방법으로 탈취하는 것이라고 평가해야 할 것입니다.

즉, 더불어민주당 및 더불어민주당의 위성정당 설립 행위는 사표를 방지하고 투표가치의 평등을 보장하여 국민의 의사가 제대로 반영되는 비례대

표제도의 기반을 무너뜨리는 것이며, 위 편법을 용인하는 것 자체도 권리가 있는 자에게 정당한 몫을 배분하려는 민주사회의 기본질서를 어지럽히는 부당한 행위에 해당합니다.

3. 정당 쪼개기를 통한 국고보조금 잠탈

정당은 국가기관이 아니고 임의로 결성한 단체이므로 그 재정은 원칙적으로 스스로 마련하고 충당하여야 하나, 헌법 제8조 제3항에 의하여 입법자의 재량에 따라 정당에 국고보조금을 배분하고 있습니다. 따라서 국고보조금의 배분은 정당의 원만한 기능을 보장하여 헌법의 기본원칙인 법치주의와 대의민주주의의 기본질서 내에서 이루어져야 할 것입니다.

헌법재판소도 정당에 대한 국고보조금 제도의 취지에 대하여 “헌법(1980. 10. 27. 헌법 제9호로 전문 개정된 것) 제7조 제3항(정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당의 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다)의 규정에 근거하여 1980. 12. 31. 제3차 정치자금법 개정 시 처음 신설된 보조금제도는 정당이 위와 같은 역할을 수행하는데 소요되는 정치자금을 마련함에 있어 정치자금의 기부자인 각종 이익집단으로부터의 부당한 영향력을 배제함으로써 정치부패를 방지하고, 정당 간의 자금조달의 격차를 줄여 공평한 경쟁을 유도하며, 선거비용과 정당의 경비지출의 증가추세에 따른 재정압박을 완화하여 정당의 원만한 기능을 보장하고 유능한 후보자의 당선가능성을

높이는 데에 그 입법목적이 있다.(2006. 7. 27. 선고 2004헌마655 전원재판부)”라고 판시하였습니다.

더불어민주당은 위성정당인 더불어민주당으로 최소 7인 이상의 현역 국회의원을 파견할 예정입니다. 더불어민주당을 창당한 근본 원인이 비례대표를 통하여 20석 이상을 확보하고 미래통합당의 비례의석 배분을 저지하는 것에 있음을 고려하면, 추후 20석 이상의 허위의 교섭단체(원내 20석 이상)를 구성하는 것을 목표로 하고 있습니다. 위 경우 더불어민주당은 5인 이상으로 경상보조금 내지 20인 이상으로 교섭단체를 구성하여 국고보조금을 배정받을 가능성이 크다고 보아야 할 것입니다.

선거활동의 여지가 없는 비례대표 의석을 위한 더불어민주당의 국고보조금은 이익집단인 더불어민주당의 선거보조금으로 활용됨으로서 정치부패를 양산하고, 한정된 재정으로부터 기타 정당이 배분 받을 자금을 불법적인 방법으로 배분 받아 불공평한 경쟁을 심화시키며, 그 결과 위성정당이 없는 기타 정당의 선거 비용과 정당의 경비지출의 증가추세를 가속하여 재정압박을 강화함으로써 궁극적으로 대의민주주의에서 정당의 기능을 훼손하고 있습니다. 그러므로 이 사건 등록승인처분은 더불어민주당과 더불어민주당이 국고보조금을 유용하도록 하여 공평한 경쟁 하에서 국민의 의견을 형성 및 반영하는 정당의 대의민주주의 기능을 파괴하는 결과를 초래합니다.

그렇다면 더불어민주당이 위성정당인 더불어민주당으로 일정수의 국회의원을 파견하여 허위의 교섭단체 요건을 충족시키고, 결과적으로 불법적인 국고보조금을 받아 이번 총선에 사용함으로써 정당에 대한 국고보조금을 지원하는 제도를 잠탈하여 정당정치의 근간을 무너뜨리는 결과를 초래한다고 보아야 할 것입니다.

4. 소위 ‘위성정당’의 헌법적 보호 가능성

우리 헌법은 민주주의 실현을 위해 정당을 중요한 기구로서 법적보호를 하고 있고, 일정한 요건 갖춘 정당에게 거액의 국고보조금을 지급하는 등 민주주의 실현의 근간으로서 ‘정당제도’를 인정하고 있습니다.

반면, 정당은 다른 집단과는 달리 무정형적이고 무질서적인 개개인의 정치적 의사를 집약하여 정리하고 구체적인 진로와 방향을 제시하며 국정을 책임지는 공권력으로까지 매개하는 중요한 공적기능을 수행하기 때문에 헌법은 정당의 기능에 상응하는 지위와 권한을 보장함과 동시에 그 헌법 질서를 존중해 줄 것을 요구하고 있습니다(헌법재판소 1996. 3. 28., 92헌마262).

그런데 이 사건 정당등록 승인의 대상이 된 더불어민주당은 헌법이 보장한 비례투표제를 잠탈 할 목적으로 설립되었습니다. 특히, 현역비례의원을 이동시켜 국고보조금을 횡령하고 난 뒤 총선 이후에 다시 본당과 합당할

목적이 명확해진 이상 헌법이 보장하는 정당으로서 존재가치가 없습니다.

5. 소결

이 사건 피청구인의 정당등록 승인행위는 소위 '위성정당'의 헌법적 보호 가능성이 전혀 없는 더불어민주당 등 불법적인 위성정당이 제21대 총선에 참여하는 것을 허용하고, 헌법이 보장한 비례대표제를 잠탈하여 정당으로서 존재가치를 상실하게 합니다.

특히, 정당 쪼개기를 통한 국고보조금 잠탈위험성이 높고, 비례 현역의원을 파견하여 위성정당을 창당을 가능하게 하는 행위는 정당민주주의 근간을 훼손합니다.

IV. 결론

앞에서 살펴본 바와 같이, 피청구인의 이 사건 등록승인행위는 청구인을 포함한 유권자의 선거권(헌법 제24조), 비례선거권 가치왜곡에 따른 평등권 내지 평등선거원칙(헌법 제41조 제1항)을 침해하였습니다. 뿐만 아니라, 국민의 참정권과 우리 헌법이 예정하고 있는 정당제도와(헌법 제8조), 비례대표제의 근간을 훼손하였습니다.

미래한국당 내지 미래통합당이 가지는 정당 설립 및 정당 활동의 자유는 기본권 제한의 일반원칙에 따라(헌법 제37조 제1항 및 제2항) 공익과 형량 되어야 하며, 그 공익이 정당의 존재목적인 민주주의와 대의제민주주의의 대원칙이라면 제한의 여지는 더 크다고 할 것입니다. 그리고 정당의 존재 목적이 궁극적으로 국민의 기본권인 선거권과 참정권을 보장하는 것에 있으므로, 위 국민들의 기본권과의 충돌의 형량과정에서 국민의 기본권을 더욱 보장하는 방향으로 해석해야 할 것입니다.

더욱이 더불어민주당은 더불어민주당이 오로지 미래통합당에 대항하여 비례의석을 확보하는 목적만을 가질 뿐이고, 정당의 개념표지를 갖추지 못한 위성정당에 불과합니다. 나아가 더불어민주당은 위성정당의 위헌, 위법성을 인식하면서도 당리당락을 위하여 위성정당을 조직하고 운영하려는 것인 바, 위와 같은 정당의 설립 및 활동은 권리남용에 해당한다고 보아야 합니다.

그에 반하여 민주주의의 훼손과 기본권의 침해라는 막대한 피해는 대한민국과 그 국민이 감당하여야 합니다. 국민의 선거권과 참정권을 보장하여 국민의사를 올바르게 구현하기 위하여 이 사건 등록승인행위의 위헌을 확인하고 취소하여주시기 바랍니다.

입 증 방 법

- | | |
|-----------|-------------------------|
| 1. 갑 제1호증 | 의안번호19985 의안 원문 |
| 1. 갑 제2호증 | 2019. 12. 21. KBS 보도자료 |
| 1. 갑 제3호증 | 2020. 2. 5. 한겨레 보도자료 |
| 1. 갑 제4호증 | 2020. 2. 3. 연합뉴스 보도자료 |
| 1. 갑 제5호증 | 2020. 3. 13. TBS뉴스 보도자료 |
| 1. 갑 제6호증 | 2020. 3. 19. KBS 보도자료 |

첨 부 서 류

- | | |
|-----------|------|
| 1. 위 입증자료 | 각 1부 |
| 1. 소송위임장 | 1부 |

2020. 3. 26.

위 청구인들의 대리인

변호사 정 지 웅

헌법재판소 귀중