

통합진보당에 대한 위헌정당해산심판

2013년 11월 5일은 대한민국 헌정사, 정당사, 헌법재판소에 역사적인 날이라 아니할 수 없다. 주지하다시피 1987년 헌법에서 창설된 헌법재판소는 위헌법률심판, 헌법소원심판, 권한쟁의심판, 탄핵심판, 위헌정당해산심판이라는 다섯 가지 권한을 헌법으로부터 부여받았다. 그간 다른 사건들은 수 없이 많이 제소되었지만 위헌정당해산심판만은 아직 단 한 차례도 제기된 바가 없었다. 탄핵심판은 2004년 대통령 노무현 탄핵사건으로 국내외적으로 초미의 관심을 불러일으킨 바 있다. 헌법 제8조 제4항에서는 “정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다”라고 규정하고 있다. 이는 대한민국이 지향하는 자유민주주의적 관용에도 한계가 있다는 이른바 방어적 민주주의의 이론을 제도화한 것이다. 즉 오늘날 정당제 민주주의에서 정당의 조직이나 활동은 특별히 헌법 제8조에서 보장하고 있다. 이는 헌법 제21조의 결사의 자유에 대한 특별법적 보호라고 할 수 있다.

방어적 민주주의의 이론은 제2차 세계대전을 일으킨 독일에서 민주주의의 적에 대한 응징의 차원에서 도입된 것이다. 즉 1949년에 제정된 독일 연방공화국(구 서독) 기본법(헌법)에서는 이를 실천하기 위해 기본권 실효(失效) 제도와 더불어 위헌정당해산제도를 도입하였다. 서독 연방헌법재판소는 1954년에 사회주의제국당(SRP)에 대해서 나치즘과 같은 극우정당이라는 점에서 이를 위헌정당으로 결정한 바 있다. 또한 독일공산당(KPD)에 대한 위헌정당해산심판에 있어서 몇 년을 끌다가 1956년에 마침내 위헌결정을 내린 바 있다. 하지만 위헌정당해산심판제도는 국내외적으로 그리 일반적인 제도는 아니다. 독일, 우리나라와 더불어 터키 정도가 이를 채택하고 있기 때문이다.

성낙인

- 제8대 경찰위원회 위원장
- 콘텐츠분쟁조정위원회 위원장
- 서울대학교 법학전문대학원 교수(헌법학)



과거에 우리나라 헌법에 위헌정당해산심판제도가 없던 시절에 정당은 일반적인 결사와 마찬가지로 행정청의 행정명령 내지 행정처분으로 해산시켰다. 자유당 시절 조봉암이 이끌던 진보당에 대해서 당시 공보처장의 일방적인 명령으로 해산되기도 했다. 이승만에 도전하는 조봉암 세력에 대해 정치적 철퇴를 가한 것이다. 그런데 당시에 대법원은 진보당에 대해서 사실상 법적으로 이를 용인하는 진보적인 판결(대법원판결 4292(1959). 2. 27. 4291형상559)을 내렸음에도 불구하고 이승만 정권은 정당에 대한 탄압을 자행한 것이다.

그에 비하면 현재의 위헌정당해산심판 절차는 매우 합리적이라 하지 않을 수 없다. 정부가 일반적으로 특정 정당을 해산할 수 있는 원시적 통제를 실질적으로 차단하고 있기 때문이다. 권위주의 체제에서 다소간 금기시되던 진보세력의 정치활동은 1987년 이래 민주화와 더불어 본격적인 정당 활동을 시작하였다. 사회당, 민주노동당과 같은 진보정당들의 활동이 그러한 예이다. 그 과정에서 진보정당의 정강정책·당헌당규의 지나친 진보적 성격이 논쟁을 불러일으킨 것 또한 사실이다. 하지만 시대 흐름이 진보정당을 포용하는 방향으로 나아가고 있었기 때문에 정부는 진보정당의 목적이나 활동에 대해서 최대한 관용의 자세로 임해왔다. 일부 보수단체에서는 진보정당에 대한 위헌제소를 하지 않는 정부에 대해 비판의 화살을 보내기도 했다. 이에 정부에서는 여러 차례 진보정당의 위헌정당성에 대한 검토를 행한 적도 있는 것으로 알고 있다.

그런데 민주노동당의 후신 격인 통합진보당이 보여준 중복적인 주체사상 옹호와 같은 일련의 행태에 대해서 진보세력 자체에서도 비난이 일어나고 마침내 소위 합리적 진보세력은 정의당을 차려서 통합진보당과 결별하기에 이르렀다. 그럼에도 통합진보당의 주축세력과 이에 동조하는 이들은 그들이 종전에 취해오던 자세에서 한 발도 물러서지 아니하였다. 마침내 통합진보당의 핵심인사들을 중심으로 하는 RO(Revolutionary Organization)의 실체가 드러나기 시작하였고 그 핵심인사들은 내란예비음모 및 국가보안법 위반으로 구속 기소되기에 이르렀다. 이와 같은 상황에서 정부는 더 이상 통합진보당이 대한민국의 자유민주주의를 수호하는데 적합하지 않은 정당으로 판단하여 헌법재판소에 위헌정당해산을 제소하기에 이른 것이다.

위헌정당인가의 여부에 관한 핵심적인 쟁점은 과연 통합진보당의 정강정책·당헌당규 그리고 그에 기초한 일련의 활동이 자유민주주의에 대해 적대적인가에 관한 것이다. 이에 관해서는 보다 정밀하고 엄격하게 증거에 기초한 판단이 뒤따라야 한다. 법무부는 정당의 목적과 관련하여 통합진보당이 '진보적 민주주의'를 강령으로 채택하고 있는데 이는 북한의 주장을 그대로 답습한 것으로 판단하고 있다. 진보적 민주주의의 구체적 내용에 대해서는 헌법재판소가 정밀하게 파악하여야 할 과제이다. 민중당, 사회당, 민주노동당과 같이 1987년 체제에서 설립된 바 있는 정당들의 당헌·당규와 통합진보당의 당헌·당규가 얼마나 차별적일 정도로 해산의 대상이 될 것인가가 문제될 것이다.

다른 한편 통합진보당이 그 활동에 있어서 얼마나 자유민주주의를 훼손시켰느냐도 핵심적인 쟁점이다. 국민주권주의의 현실적 표현인 선거에 있어서 통합진보당이 보여준 반민주적 행태는 이미 국민적 지탄의 대상이 된 바 있다. 하지만 이와 같은 반민주적 행태만으로 통합진보당을 해산까지 할 수는 없을 것이다. 결국 헌법재판소가 다른 사건에서 판시한 바와 같이 반민주적인 폭력적·자의적 지배를 어느 정도 어떻게 행하였느냐에 대한 판단이 중요한 잣대가 될 것이다. 특히 이석기 의원을 중심으로 한 RO조직이 통합진보당과 어느 정도 직접적으로 밀착되어 있는가도 중요한 쟁점이다. 일각에서는 형

사재판을 받고 있는 통합진보당 인사들에 대한 법원의 최종적인 판단이 있는 후에 위헌정당 여부의 결론을 내려야 한다는 신중론도 있다. 비록 통합진보당 인사들의 활동이나 유무죄 여부는 통합진보당의 위헌정당성 여부와 매우 밀접한 관련성을 갖는 것도 사실이지만, 개인들에 대한 형사재판과 헌법질서 수호를 위한 위헌정당해산심판은 구별되어야 한다. 그럼에도 통합진보당 관련 인사들의 형사재판은 이번 통합진보당 위헌제소의 결정적인 사유를 제공한 사안이기 때문에 상호간의 견련성을 부정하기는 어렵다.

차제에 논쟁적인 정당의 목적이나 활동에 대해서 헌법재판소가 무엇이 대한민국헌법이 추구하는 헌법적 가치인지에 대해 분명한 입장개진이 있어야 한다는 점에서는 이의가 없을 것이다. 그것은 통합진보당의 해산 여부를 떠나서 대한민국의 정체성을 헌법적 가치에 따라 명확하게 확립하는 길이기도 하다. 그간 단편적으로 국가보안법 사건 등에서 헌법재판소가 실시한 민주주의, 자유민주주의, 민주적 기본질서, 자유민주적 기본질서에 대해 명확하게 그 기틀을 밝혀서 대한민국이 지향하는 자유민주주의가 무엇인가를 분명히 할 필요가 있다. 그것이 바로 대한민국의 국시를 밝힘과 동시에 대한민국의 국가정체성을 확보하는 길이기 때문이다. 이는 최근 국사교과서 집필기준과 관련하여 민주주의나, 자유민주주의나,의 논쟁과도 직결된 사안이라 할 수 있다. 우리가 추구하는 민주주의는 사회의 다원성을 받아들이는 자유민주주의 내지 다원적 민주주의라는 의미에서 우리가 지향할 민주주의는 자유민주주의가 더 정확하다는 점을 분명히 해야 한다. 더 나아가 자유민주주의의 개념 정립을 분명히 하고, 그 자유민주주의에 적대적인 행태가 무엇인지도 밝혀야 한다. 그래야만 통합진보당 사건에서 정당해산 여부에 대한 분명한 결론을 도출할 수 있다. 더 나아가 이와 같은 자유민주주의의 적에 대한 개념 정립을 통해서 정부의 위헌정당해산심판 제소의 정당성도 판가름 날 것이다.

헌법재판소도 이미 자유민주적 기본질서가 우리 헌법의 최고의 가치임을 천명한 바 있다: “우리 헌법은 자유민주적 기본질서의 보호를 그 최고의 가치로 인정하고 있고, 그 내용은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배, 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국

민의 자치, 자유·평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치질서를 말한다. 구체적으로는 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등을 의미한다”(헌재 2001.9.27. 2000헌마238등, 제주 4·3사건진상규명및 희생자명예회복에관한특별법 의결행위취소: 동지 관례 헌재1990.4.2. 89헌가113, 구가보안법 제7조에 대한 위헌심판: 헌재 1990.6.25. 90헌가11, 국가보안법 제7조 제5항의 위헌심판).

대한민국은 그간 산업화와 더불어 민주화를 이룩한 기적의 국가로 평가 받고 있다. 그럼에도 아직도 시대착오적인 이념에 휩싸여 있는 이들을 보면 안타깝기도 하다. 더구나 인민민주주의 맹주인 구 소련 조차도 시장경제로 편입되었고, 중국도 개혁개방을 가속화하여 실질적인 자본주의 국가화되어 있는 현실을 외면해서는 아니 된다. 정보사회로 치닫고 있는 21세기에 아직도 폐쇄적인 국가 구조, 1인 독재, 일당 독재, 세습 독재의 틀을 벗어나지 못하고 있는 북쪽을 추종하는 세력들이야말로 차체에 근본적인 반성의 계기를 마련하여야 할 것이다.

헌법재판소가 위헌정당으로 결정하면 그 때부터 당해 정당은 정당으로서의 모든 특권을 상실하게 된다. 헌법과 법률 특히 정당법을 통해서 정당은 많은 특권을 누린다. 국민의 귀중한 세금으로 정당에 대해 국고보조도 뒤따른다. 바로 이와 같은 이유로 정부는 통합진보당의 재산에 대한 가치분신청도 함께 한 이유로 보여진다. 위헌정당의 재산은 국고에 귀속된다. 그 이후에 대체정당도 설립이 금지된다.

하지만 자칫 통합진보당 위헌제소가 정치적 분쟁의 소지가 되어서는 아니 될 것이다. 특히 개인적인 문제와 정당의 문제를 혼동해서도 아니 된다. 이를테면 통합진보당이 해산되면 그 소속 국회의원도 의원직을 박탈해야 한다는 논의도 바로 그러하다. 우리 헌법이나 법률(정당법)은 이에 관해 침묵하고 있다. 이에 관해서는 헌법적 가치의 틀 내에서 국회가 입법재량을 가지고 적절하게 대처해 나가야 한다. 그런데 국회가 이에 관해 입법을 하지 않았다. 그렇다면 이에 관해서는 법의 공백으로 보아서 통합진보당 해산문제와 소속의원 개개인의 신분문제는 별개로 파악하여야 할 것이다. 그렇다면 이

문제는 결국 정당과 그 정당의 소속원과의 관계, 특히 정당과 그 정당소속 국회의원과의 관계의 명확한 설정을 해야 할 사안이다. 이와 관련하여 참고할 수 있는 사안은 현행 헌법에서 1992년에 실시된 국회의원총선거에서 비례대표 후보자로 당선된 국회의원이 곧 바로 탈당함으로써 인하여 헌법소원이 제기된 바 있다(헌재 1994.4.28. 92헌마153, 전국구국회의원의석승계 미결정 위헌확인). 이 사건에서 헌법재판소는 공직선거법에 명문의 규정이 없는 한 비례대표 국회의원도 탈당으로 의원직을 상실하지 아니한다는 결정을 내린 바 있다. 이후에 공직선거법이 비례대표 국회의원은 탈당으로 의원직을 상실하고, 지역구 국회의원은 의원직을 유지하는 것으로 개정되어 오늘에 이르고 있다. 이 사례를 준용한다면 현행법상으로는 위헌정당 소속 의원도 그 신분을 유지할 수밖에 없는 입법적 공백으로 보아야 할 것이다. 향후 입법개정 시에 위헌정당 소속 의원의 신분 문제도 정리되어야 한다. 이 경우는 탈당과는 차별적이라는 점에서 입법적으로 전국선거구비례대표 국회의원뿐 아니라 지역구 국회의원의 의원직 상실을 규정하여도 입법제량의 범위 내로 보여진다. 이와는 별도로 해산된 정당의 소속 국회의원에 대해서는 헌법의 규정에 따라 국회가 자율권의 범위 안에서 얼마든 제명 등 일련의 조치를 취할 수 있다.

정부는 통합진보당에 대해 위헌정당해산심판을 제기하면서 통합진보당의 각종 정당 활동과 정부 보조금 수령을 금지해 달라는 가처분 신청도 같이 제기했다. 가처분 신청이 받아들여지면 통합진보당은 사실상 '식물 정당' 상태에 빠지게 될 것이다. 헌법재판소법에서도 정당해산심판에 있어서 가처분 제도를 받아들이고 있기 때문에 법리적으로 제기 자체가 문제될 것이 없다. 가처분 제도는 본안의 승소가능성이 있고, 회복하기 어려운 중대한 불이익을 방지하기 위한 긴급한 필요성이 있을 때 활용하는 제도이다. 그렇기 때문에 이번 사건에서도 가처분이 인용될 것이냐의 여부가 중요한 시금석이 될 것이다.