하원에 교섭단체가 없는 정당 또는 정치단체에 대한 선거방송시간의 차별이 평등권에 반하는지 여부[1)]

1. 사건개요

2017년 5월 29일 국사원은 선거법전 제L.167-1조가 헌법이 보장하는 권리와 자유에 합치하는지에 대해 변호사조합 Piwnica 및 Molinié가 "앙마르슈(전진하는)"(En Marche!)라는 정치단체를 위해 제기한 사후적 위헌법률심판을 헌법재판소에 제청하였다. 동 사건에서 헌법재판소는 2017년 5월 31일 심판대상조문에 대해 위헌결정을 하였다.

2. 심판대상규정 및 쟁점

(1) 심판대상규정인 선거법전 제L.167-1조는 "Ⅰ. 정당 및 단체는 하원선거의 선거운동을 위해 공영 라디오 및 텔레비전 방송을 사용할 수 있다. 개별 선거방송은 국영 라디오 및 텔레비전 방송사를 통해 방송된다. Ⅱ. 제1차 선거에서의 경우, 하원의 교섭단체를 통해 대표되는 정당과 정치단체는 3시간의 방송시간을 사용할 수 있다. 이 3시간의 방송시간은 동일한 두 부분으로 나누어지는데, 이 중 한 부분은 다수파에 속하는 교섭단체가 사용할 수 있고, 나머지 한 부분은 다수파에 속하지 않는 교섭단체가 사용할 수 있다. 각각의 단체 또는 정당에 배정된 시간은 이와 같은 분할의 범주 내에서 관계되는 교섭단체의 대표자들 간의 합의로 정해진다. 이와 같은 합의가 실패한 경우, 방송시간의 배분은 특히 각각의 교섭단체의 크기를 고려하여 기존의 하원사무국을 구성하는 구성원들에 의해 정해진다. 이와 같은 토의를 위해 하원사무국에 교섭단체의 대표자들이 참여한다. 제2차 선거를 위한 방송시간

1) Décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017.

은 1시간 30분이며, 이와 같은 방송시간은 동일한 정당 및 단체에 대해 동일한 비율에 따라 분배된다. Ⅲ. 하원에 교섭단체가 없는 모든 정당 또는 정치단체는, (…) 최소 75명의 후보자가 후보자 신고를 하면서 자신이 이들 정당 또는 정치단체(즉, 하원에 교섭단체가 없는 모든 정당 또는 정치단체)에 속해 있다는 점을 나타내는 경우에, 제1차 선거에서는 7분, 제2차 선거에서는 5분의 방송시간을 공영 라디오 및 텔레비전 방송사에게 요구할 수 있다. 이와 같은 권한의 부여는 데크레가 정하는 조건에 따라 이들 정당 및 정치단체에 부여된다. Ⅳ. 선거방송의 제작, 편성, 방송의 조건은 국영 라디오 및 텔레비전 방송사의 이사회의 자문을 거친 후에 고등시청각위원회가 정한다. Ⅴ. 프랑스 본토 밖에서 수신되는 선거방송과 관련하여, 고등시청각위원회는 발송기간 및 시간적 차이를 고려한다. Ⅵ. 공식선거방송과 관련된 비용은 국가가 부담한다."라고 규정하고 있다.

(2) 하원에 교섭단체가 없는 모든 정당 또는 정치단체에게 공식선거방송에 있어서 차별적 취급을 규정하는 선거법전 제L.167-1조가 프랑스 헌법 제3조 및 제4조, 1789년 인간과 시민의 권리선언 제6조 및 제11조에 규정된 평등권 및 표현의 자유 등을 침해하는지가 문제된 사안이다.

3. 결정요지

(1) 청구인은 심판대상규정이 정당 및 정치단체를 하원의 교섭단체에 의해 대표되는지의 여부에 따라 다르게 취급함으로써 프랑스 헌법 제3조[2] 및 제4조[3], 1789년 인간과 시민의 권리선언 제6조[4] 및 제11조[5]를 위반하였다고 주

2) 프랑스 헌법 제3조 "① 국민주권은 인민에게 있고, 인민은 그 대표자와 국민투표를 통하여 그 주권을 행사한다. ② 어떠한 인민의 일부나 어떤 개인도 주권을 배타적으로 보유·행사할 수 없다. ③ 선거는 헌법에서 정하는 바에 따라 직접 또는 간접 선거로 할 수 있다. 모든 선거는 항상 보통·평등·비밀 선거로 시행된다. ④ 시민적·정치적 권리를 향유하는 성년의 남녀 프랑스 국민은 법률에서 정하는 바에 따라 선거권을 가진다."

3) 프랑스 헌법 제4조 "① 정당 및 정치단체는 선거에 협력한다. 정당 및 정치단체는 자유롭게 결성되고 활동한다. 정당 및 정치단체는 주권 및 민주주의 원리를 준수해야 한다. ② 정당 및 정치단체는 법률이 정하는 바에

장하였다. 즉, 청구인의 주장에 따르면, 심판대상규정은 사상과 견해의 다원성을 인정하지 않음으로써, 새로운 정치단체의 선거와 관련된 논의의 중요성을 반영하지 않았으며, 새로운 정치세력의 출현을 막는데 기여하였다. 또한, 입법자가 규정한 취급의 차이는 선거에서의 평등 및 법률 앞의 평등원칙도 위반하였다.

(2) 프랑스 헌법 제3조 제3항은 선거는 "항상 보통, 평등 및 비밀 선거이다."라고 규정하며, 1789년 인권선언 제6조는 법률은 "보호하거나, 처벌하는데 있어서 만인에 대해서 평등해야 한다."고 규정한다. 또한, 프랑스 헌법 제4조 제3항은 "법률은 사상의 다원적 표현과 국민의 민주생활을 위한 정당과 정치단체의 공평한 참여를 보장한다."라고 규정한다.

(3) 이와 같은 규정에 따라 입법자는 정당과 정치단체 간에 공영 라디오 및 텔레비전 방송과 관련하여 차별적 규정을 제정할 때, 선거방송시간의 수립이 국민의 민주생활에 대한 정당 및 정치단체의 참여와 현저한 부조화를 초래하지 않도록 주의해야 한다.

(4) 심판대상규정은 하원에서 교섭단체를 통해 대표되는 정당 및 정치단체와 그렇지 않은 정당 및 정치단체를 구별한다. 즉 하원에서 교섭단체를 통해 대표되는 정당 및 정치단체는 공영 라디오 및 텔레비전 방송에서 제1차 선거의 경우 3시간, 제2차 선거의 경우 1시간 30분의 방송시간을 하원에서의 다수파와 다수파가 아닌 정당 및 단체에게 공평하게 배분된 비율로 사용할

따라 제1조 제2항에서 정한 원칙의 실현에 기여하여야 한다. ③ 법률은 사상의 다원적 표현과 국민의 민주생활을 위한 정당과 정치단체의 공평한 참여를 보장한다."

4) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제6조 "법률은 일반의사의 표현이다. 모든 시민은 누구나 자신이 직접 또는 그의 대표자를 통해서 법률의 제정에 참여할 권리를 가진다. 법률은 보호하든가 처벌하든가 간에 만인에 대해서 평등해야 한다. 법률 앞에 평등한 모든 시민은 덕성과 재능에 의한 차별 이외에는 누구나 그의 능력에 따라서 공적인 고위직, 지위, 직무 등에 동등하게 임명될 수 있다."

5) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제11조 "사상 및 견해의 자유로운 통신은 인간의 가장 귀중한 권리 중의 하나이다. 그러므로 모든 시민은 자유롭게 말하고, 저작하고 출판할 수 있다. 단 모든 시민은 법률에 규정된 경우에만 이러한 자유의 남용에 대하여 책임을 진다."

수 있다. 하원에서 교섭단체를 통해 대표되지 않는 정당 및 단체는, 최소 75명의 후보자가 후보자 신고를 할 때 자신이 이들 정당 또는 정치단체에 속해 있다는 점을 밝히는 경우에 한하여, 제1차 선거에서는 7분, 제2차 선거에서는 5분의 방송시간을 공영 라디오 및 텔레비전 방송사에게 요구할 수 있다.

(5) 입법자는 하원선거를 위한 선거운동과 관련하여 정당 및 정치단체에게 공영방송의 이용을 허용할 때, 국민의 민주주의적 생활을 고취시키는 주요한 의견표명을 촉진하는 방법을 정할 수 있으며, 선거에서의 토론의 투명성이라는 공익적 목적을 추구할 수 있다. 따라서 입법자는 심판대상규정을 채택함에 있어, 기존의 하원의 구성을 고려할 수 있으며, 기존의 하원이 획득한 투표와 관련하여 하원에서 대표된 정당 및 단체에 특별한 방송시간을 배정할 수 있다.

(6) 그렇지만, 이와 같은 경우에 입법자는 하원에서 대표되지 않는 정당 및 정치단체가 국민의 민주주의적 생활에 있어 공평하게 참여할 수 있도록 하여야 하며, 사상과 견해의 다원성을 보장할 수 있도록 이들 정당 및 정치단체가 공영방송을 사용할 수 있는 적절한 규정을 제정해야 한다. 따라서 입법자가 더 이상 또는 아직 하원에서 대표성을 획득하지 않은 정당 및 정치단체에게 부여한 방송시간을 정하는 방법은, 하원에서 대표된 단체에게 선거방송시간을 부여하는 방법을 고려하여, 이들의 대표성과 명백히 조화되지 않는 방송시간을 부여해서는 안된다.

(7) 이 사건에서, 심판대상규정은 그 수에 관계없이 하원의 교섭단체에 의해 대표되는 정당 또는 정치단체의 경우 제1차 선거에서는 3시간, 제2차 선거에서는 1시간 30분의 공영방송시간을 사용할 수 있도록 규정하였다. 그렇지만 심판대상규정은 다른 정당 및 정치단체의 경우에는 이들이 선거법전

제L.167-1조 Ⅲ 제2항의 규정에 부합하는 경우에만 제1차 선거에서 7분, 제2차 선거에서 5분의 공영방송시간을 사용할 수 있도록 규정하였다.

그리고 심판대상규정은 선거법전 제L.167-1조 Ⅲ에 속하는 정당 및 단체 전체에 대해서 이들이 대표하는 사상 또는 견해의 규모에 관계없이 선거방송시간을 동일하게 규정하였다. 이들 정당 및 단체가 사용할 수 있는 선거방송시간은 선거법전 제L.167-1조 Ⅱ에 속하는 단체들이 사용할 수 있는 선거방송시간보다 적으며, 그 결과 이들 정당 및 단체는 그들의 대표성을 반영할 수 없게 된다.

(8) 따라서, 심판대상규정은 이들 정당 및 정치단체가 국민의 민주주의적 생활에 대한 참여와 관련하여 명백히 조화되지 않는 공영방송시간을 사용하도록 한다. 그 결과 심판대상규정은 헌법 제4조 제3항의 규정을 위반하였으며, 과도하게 선거에서의 평등에 영향을 미친다.

(9) 따라서, 선거법전 제L.167-1조 제Ⅱ, 제Ⅲ은 헌법에 반한다.

(10) 위헌결정의 효력에 대하여

1) 헌법 제62조 제2항은 "제61-1조에 따라 위헌으로 선언된 법률규정은 헌법재판소의 결정의 공포시 또는 헌법재판소의 결정에 따라 정해지는 장래의 시기부터 폐지된다. 헌법재판소는 해당 법률규정이 발생시킨 영향들이 재검토될 수 있는 조건과 한계들을 정한다."라고 규정하고 있다. 원칙적으로 위헌선언은 사후적 위헌법률심판을 제기한 사람에게 혜택이 주어져야 하며, 위헌으로 선언된 법률규정은 헌법재판소 결정이 공포된 날에 법원에 계류 중인 사건에 적용될 수 없다. 그렇지만, 헌법 제62조의 규정은 헌법재판소에게 심판대상규정이 발생시킬 수 있는 효과에 대한 재검토를 미리 고려할 수 있는 권한뿐만 아니라, 폐지일을 정할 권한과 그 효과를 시간적으로 연기할 권

한을 부여하였다.

2) 선거법전 제L.167-1조 제Ⅱ, 제Ⅲ의 폐지는 2017년 6월 11일과 18일에 예정된 제1차 및 제2차 하원의원선거를 위한 선거방송시간과 관련한 최고시청각위원회의 일체의 결정에 대한 법적인 토대를 상실시킨다. 뿐만 아니라, 헌법재판소는 의회의 권한과 동일한 성격의 일반적 판단권한을 가지고 있지 않다. 따라서 심판대상규정의 폐지일을 2018년 6월 30일로 연기할 필요가 있다.

3) 확인된 위헌성을 중단시키고, 2017년 6월 11일과 18일의 하원선거를 위하여, 선거법전 제L.167-1조 제Ⅲ의 적용은 선거방송시간의 확정과 관련하여 자격이 있는 정당 및 정치단체가 대표하는 사상 또는 견해의 규모를 고려하여야 한다. 구체적으로는, 이들 정당 및 정치단체에 속하는 것으로 신고한 후보자의 수에 대한 고려를 하고, 특히 직전 하원선거 이후에 있었던 결과 또한 고려하여야 한다. 이와 같은 토대 위에 선거방송시간의 명백한 불균형이 있는 경우에, 선거법전 제L.167-1조 Ⅲ에 속하는 정당 및 단체에 배정된 선거방송시간을 상향시키는 쪽으로 개정되어야 한다. 그렇지만, 이와 같은 선거방송시간의 상향은 선거법전 제L.167-1조 Ⅲ의 규정이 정하는 시간의 5배를 초과할 수 없다.