회기 중 의원의 당적변경과 정당보조금 산정[1)]

I. 사실관계

(1) 잘츠부르크 주 행정법원에 팀 슈트로나흐 잘츠부르크 지구당(Team Stronach Salzburg)[2)]과 오스트리아 자유당에 대한 2017년분 정당보조금에 관한 잘츠부르크 주정부의 2017년 1월 30일자 결정에 대한 항고소송이 각각 계류 중이다. 2016년 6월 양당의 2017년분 정당보조금 신청에 대하여 잘츠부르크 주정부는, 기본보조금(116,770유로 60센트) 외에 의원 수에 따른 할증보조금으로 - 팀 슈트로나흐에서 2명, 오스트리아 자유당에서 5명의 의원이 탈당한 후 각각 잔류하는 - 1명분(129,615유로 40센트)만을 계산하여 총액 246,386유로의 보조금을 인정하였다. 양당은 잘츠부르크 주 행정법원에 불복소송을 제기하면서, 잘츠부르크 정당지원법 규정, 특히 제4조 제3항과 제16조 제5항이 위헌이라 주장하고, 이러한 문제를 헌법재판소 위헌법률심판절차에 제청하도록 요청하였다.

잘츠부르크 주 행정법원은 해당 규정들의 위헌심판을 제청하면서, 회기 도중에 '경기규칙'을 변경하는 것은 연방헌법 제1조[3)]와 제7조 제1항[4)], 제95조 제1항 제2문[5)]에 위반하는 부당한 침해라는 의견이다.

(2) 잘츠부르크 정당지원법

---

1) 2017년 6월 14일자 사건번호 G 62/2017-12, G 63/2017-14
2) 팀 슈트로나흐는 오스트리아-캐나다 이중국적의 사업가 프랑크 슈트로나흐가 2012년 설립하고, 그가 의장으로 있는 오스트리아의 포퓰리즘 정당이다. 2013년 총선에서 5.7%를 득표하여 11개 의석을, 동년 주의회 선거에서 잘츠부르크 등 3개주의 의회에서 약간의 의석을 차지한 바 있으나, 2017년 선거를 포기하고 올 연말에 해체한다고 공지하였다.
3) "오스트리아는 민주공화국이다. 그 권력은 국민으로부터 나온다."
4) "모든 국민은 법 앞에 평등하다..."
5) "주 의회는 주 의회 선거법에 따라 선거권이 인정된 주 시민의 평등·직접·자유·비밀 선거권에 근거하여 비례대표의 원칙에 따라 선출된다."

제4조 정당보조금액

제3항

개정 후(LGBl.[6] Nr. 7/2017)

정당에 대한 할증보조금은, 직전 잘츠부르크 주 의회 선거에서 그 정당의 명부에 기재되었고 현재 그 소속인 잘츠부르크 주 의회 의원 1인마다 기본보조금의 1.11배를 산정한다.

개정 전(LGBl. Nr. 82/2013)

정당에 대한 할증보조금은, 직전 잘츠부르크 주 의회 선거에서 확보한 의석당 기본보조금의 1.11배를 산정한다.

제16조 개정된 규정의 효력발생과 경과규정(개정 후)

제5항

LGBl. Nr. 7/2017로 개정된 법률 제4조 제2a항과 제3항은 2017년 1월 1일부터 효력이 발생한다.

(3) 제청법원은 다음과 같은 이유를 제시한다: 동법 제4조 제3항의 개정을 통해 일부 정당에만 혹독한 보조금삭감이 이루어져서 연방헌법 제7조의 적실성명령(Sachlichkeitsgebot)[7]만이 아니라 제1조의 민주주의원칙에도 반한다. 변경 전에 직전 주 의회 선거에서 획득한 의석에 따라 할증보조금이 인정되던 상황과 달리, 현행법에서는 직전 주 의회 선거에서 정당명부에 기재되었을 뿐만 아니라, 이전과 같이 여전히 이 정당에 소속된 의원에 대해서만 할증보조금이 인정된다. 이러한 회기 중의 개정으로 일부 의원이 탈당하여 더 적은 의석수를 갖게 된 정당은 더 적은 보조금을 받게 된다. 이러한 정당은

6) Landesgesetzblatt(주의 관보)의 약어

7) 적실성명령은 연방헌법 제7조의 평등원칙이 갖는 비비교적(非比較的 nichtkomparativ) 의미의 측면으로 적실한(sachlich) 이유를 제시할 수 없는 규율을 금지하는 내용적 제한이다. 법률제정자가 목적달성에 타당하지 않은 수단을 동원하거나, 그 자체로는 목적달성에 타당한 수단이지만 적실한 이유를 제시할 수 없는 차별로 귀결되는 경우 적실성명령을 침해한 것으로 본다. 이에 대한 법리적 논란이 있으며, 이 명령의 적용사례가 정합적이지는 않으나, 1990년대 이래 오스트리아 헌법재판소의 판례에 확고하게 정착했다.

차기 주 의회 선거에 대한 대비만이 아니라 지난 선거 비용의 할부 납부에도 타격을 받아 적실하지 못하게 내지 상당하지 않게 불이익을 입는다. 이로써 연방헌법 제95조 제1항 제2문의 기회균등이 결여되어 선거자유의 원칙도 침해된다.

2. 결정주문

(1) LGBl. Nr. 7/2017에 의해 개정된 잘츠부르크 정당지원법 제4조 제3항과 제16조 제5항의 "과 제3항"은 위헌으로 폐지된다.

(2) 개정 전 잘츠부르크 정당지원법 제4조 제3항(LGBl. Nr. 82/2013)은 다시 효력을 갖는다.

(3) 잘츠부르크 주지사는 이 결정을 지체 없이 주의 관보에 공포할 의무가 있다.

3. 결정이유

(1) 잘츠부르크 정당지원법에 따라 잘츠부르크 주 의회에 의석을 가진 정당에 인적·물적 비용을 포함하여 주와 지방자치단체의 정치적 의사형성에 참여하는 활동을 위해 신청에 의해 주의 보조금이 배정된다. 정당보조금에는 기본보조금과 할증보조금이 있다. 기본보조금은 잘츠부르크 주 의회에서 차지한 의석수와 무관하게 해당 정당마다 112,950유로[8]이다.

LGBl. Nr. 7/2017에 의해 개정되기 이전에는, 직전 잘츠부르크 주 의회 선거에서 확보한 의석당 기본보조금의 1.11배에 해당하도록 할증보조금을 산정하였다. 그러나 이 규정은 직전 잘츠부르크 주 의회 선거에서 그 정당의 명부에 기재되었고 현재 그 소속인 잘츠부르크 주 의회 의원 1인마다 기본보조금의 1.11배를 배정하도록 개정되었다. 이 개정의 목적은, 주 의회의 현

8) 기본보조금의 가치보장을 위해 물가지수에 연동시킴으로써(정당지원법 제4조 제4항), 실수령액은 이와 차이가 난다(I. 사실관계 (1) 참조).

재 세력관계를 반영하고 이 세력관계가 변화하면 이에 따라 조정할 수 있도록 하자는 것이다. 그렇게 하지 않으면 의원 5명의 당적변경으로 오스트리아 자유당의 주 의회 의석은 1석에 불과하고, 잘츠부르크 자유당[9]은 5석을 갖고 있음에도 불구하고, 잘츠부르크 자유당이 할증보조금 청구권을 전혀 갖지 못하는 데에 반하여 오스트리아 자유당은 6석에 해당하는 할증보조금을 받게 된다는 것이다.

(2) 제청법원은 잘츠부르크 주 의회의 회기 진행 중에 LGBl. Nr. 7/2017에 의해 이루어진 할증보조금 계산방식의 변경이 적실한지에 대해 의문을 제기한다.

1) 헌법재판소는 복수정당제를 선언하고 정치적 의사형성에의 참여를 정당의 임무라고 한 정당법 제1조 제1항과 제2항 및 민주주의원칙에서, 국가에 의한 정당보조금에 관해서도 법률제정자가 정당의 기회균등을 보장할 의무를 도출하였다(VfSlg. 14.803/1997, 18.603/2008, 19.860/2014 참조). 여기서 법률제정자는 정당보조금 지원에 관해 법정책적 형성여지를 갖는다. 여기에는 법률제정자가 보조금 지급을 승인할 수 있도록 할 것인가, 그렇다면 개별적 사항을 어떻게 규정할 것인가는 물론, 보조금 지급 승인의 요건까지 포함된다. 정당보조금의 산정기준을 선거결과로 할 것인가, 아니면 정당에 속한 실제 의석수로 할 것인가 역시 이러한 형성여지에 속하여 법률제정자가 결정하기 나름이다. 그렇다면 법률제정자가 보조금 액수를 선거관련성에 초점을 맞추건, 현재 의석수로 하건 문제가 없다.

하지만 정당간의 '경기규칙'을 입법회기 중에 그 회기에 적용되도록 변경함으로써, 잔류 의원들이 분당을 이유로 국가의 경제적 지원을 받지 못하고, 이로써 장려할 만한 정치적 사업계획을 불가능하게 하거나 상당히 곤란하게 한다면, 주 의회에 참여하는 정당에 대해 법정책적 형성여지를 벗어나 부당한 불이익을 줄 수 있다.

2) 본 재판소는 이 개정으로 각 정당의 할증보조금의 산정기준만 바뀌었

9) 잘츠부르크 자유당(Freie Partei Saqlzburg)은 2015년 오스트리아 자유당 내의 갈등으로 인해 분당하여 새로 설립하였다.

고, 보조금 청구권 자체가 근본적으로 변화하지 않았음을 지적해 둔다. 그럼에도 할증보조금의 산정에 관한 개정에는 주목할 만한 의미가 있다. 정당지원법 제4조에 따라 기본보조금에 할증보조금을 더한 정당보조금의 총액은 기본적으로 할증보조금의 액수로써 결정된다. 잘츠부르크 정당지원법 제2장[10]의 정당지원이 의회 내(parlamentarisch) 임무수행의 목적을 위해 보장됨에 반하여, 동법 제1장의 정당지원은 주와 지방자치단체의 정치적 의사형성에 참여하는 활동에 대한 재정적 지원을 목적으로 하며, 이는 우선 의회 외적인 정당활동을 염두에 둔 것이다(VfGH 13.10.2016 등).

할증보조금의 산정방식을 회기 중에 변경함으로써, 주 및 지방자치단체의 정치적 의사형성에 참여하는 해당정당의 활동이 회기 동안에 간과할 수 없을 정도로 곤란해지도록 보조금의 삭감이 이루어진다. 이렇게 회기 동안에 그 회기에 적용되는 "경기규칙"이 변경됨으로써 해당 정당에 부당한 불이익을 낳게 된다. 장래의 회기에 적용되는 지원제도라면 그러한 결과가 문제되지 않는다. 하지만 지금까지와 같이 청구권의 유무와 청구금액을 선거결과와 연동시키는 지원제도에서는 회기 진행 중에 이 제도를 유지하는 것이 매우 중요하다.

10) 잘츠부르크 정당지원법 제2장 제8조: 공보활동 등 정당의 의회 내 임무수행의 목적을 위해 본 장의 규정에 따라 신청에 의해 주의 지원을 받는다.