독일 공산당의 총선을 위한 정당의 지위 인정소원[1)]

1. 사건개요

심판청구인은 독일의 20대 총선에 후보를 낼 자격 있는 정당 지위(wahlvorschlagsberechtigte Partei für die Wahl zum Bundestag. 이하 '입후보정당'이라 함)의 인정 거부에 불복한다.

1968년 창설된, 심판청구인인 독일 공산당은 당원이 2,850명가량이며, 연방 중앙과 13개 주 및 그 이하의 지방에 조직을 가지고 있다. 독자적인 인터넷 사이트에서 활발한 네트워크를 이루고, 1969년부터 매주 수천 부수로 당보(Parteizeitung)를 발행하고 있다. 그리고 창설 이후 총선과 주 의회 선거 등에 무수히 참여하였다.

심판청구인은 2014년에서 2017년까지 회계보고서를 매번 3년이 경과하여 연방의회 의장에게 제출하였으며, 2018년과 2019년분의 보고서는 제출하지 않았다. 2020년 3월 18일 심판청구인이 연방선거관리위원회에 20대 총선에 참여한다는 고지를 하자, 동 선거위원회는 동년 4월 20일 정당 자격을 위하여 추가로 제출할 증거물과 정당법 제2조 제2항 제2문[2)]에 관하여 지적하였고, 이에 따라 심판청구인이 동월 27일 보완을 하고, 동년 5월 12일에 보고서 제출과 관련한 요건 충족 여부에 관하여 질의를 하자, 동 위원회는 동년 9월 8일 회계보고서가 연방의회 의장에게 제출되어 심사될 것이라고 통지하였다.

---

1) 2021년 7월 22일자 결정 사건번호 2 BvC 8/21.
독일 기본법 제93조 제1항 4c호에 규정된 총선을 위한 정당의 지위 인정소원(Nichtanerkennungsbeschwerde)은 연방선거관리위원회가 내린 정당 지위의 인정 거부 결정에 대하여 연방헌법재판소에 불복을 신청하는 제도이다. 정당의 지위 부인에 대한 항고로 직역할 수 있겠으나, 여기서는 정당의 지위 인정소원으로 의역한다.

2) **독일 정당법 제2조 제2항**
6년 동안 연방의회 선거에도, 주의회 선거에도 독자적인 입후보로 참여하지 않은 단체는 정당의 지위를 상실한다. 6년 동안 제23조에 따른 공개적 회계보고의무에 반하여 회계보고서를 제출하지 않은 단체도 마찬가지이며, 제19a조 제3항 제5문이 준용된다.

연방선거관리위원회는 2021년 7월 8일 공개회의 표결에서 10 : 1로 심판청구인이 정당으로 인정되지 않는다고 결정하였다. 이 단체가 정당법 제2조 제2항 제2문에서 규정한 법률상 최소요건인 동법 제23조의 회계보고의무에 반하여 6년간 보고서 제출을 하지 않아, 연방의회의 통지에 따라 정당의 지위를 상실하였다는 것이다.

이에 대하여 2021년 7월 12일 심판청구인이 정당의 지위 인정소원을 제기하였다. 무보수의 봉사활동에 의존하는 정당으로서 적시에 보고서를 제출할 여력이 없으며, 코로나19의 상황에서는 더욱 그러하다고 하면서, 회계보고서의 제출을 지체한 것이 법률상 국고보조와의 관련성은 몰라도 정당 자격을 부인할 근거가 되지는 못한다고 항변하였다. 나아가 정당법 제2조 제2항 제2문에서 정당지위 상실 사유로 규정한 것은, 동법 제19a조 제3항 제5문[3]의 최소요건에 따른 회계보고서를 6년간 연이어 제출하지 아니한 경우로, 제출 지체는 이에 해당되지 않으며, 미제출과 지연 제출은 구분하여야 한다고 주장하였다.

2. 결정주문

(1) 2021년 7월 8일자 연방선거관리위원회의 결정을 파기한다.

(2) 심판청구인은 20대 총선에서 입후보정당으로 인정된다.

3. 결정이유

3) **독일 정당법 제19조 제3항**
1정당은 회계연도 다음해의 9월까지 회계보고서를 독일 연방회의 의장에게 제출하여야 한다. ... 4정당이 청구 해당년도 다음해 12월 31일까지 회계보고서를 제출하지 않았다면, 청구 해당년도의 국고보조청구권을 종국적으로 상실한다. 5회계보고서가 제24조에 규정된 목차에 맞추어지고, 제30조 제2항에 규정된 감사표시를 포함하고 있으면, 그 내용의 정확성에 관계없이 기한은 준수된 것이다.

이 정당의 지위 인정소원은 이유 있다. 관련법의 형식적 요건 역시 충족되었다는 점에 의문의 여지가 없다.

1. 정당은, 장기간 지속적으로 연방 또는 주에서 국민의 정치적 의사 형성에 영향을 미치고, 연방의회 또는 주 의회 차원에서 국민대표에 참여하려는 국민의 단체이며, 정당은 실제 상태 전반에 비추어, 특히 조직의 범위와 결합도, 구성원 수, 대중적 접촉에 비추어 이러한 목표의 진지함을 충분히 보장할 수 있어야 한다(정당법 제2조 제1항 제1문). 이 법률상 개념정의가 이 사건의 결정적인 문제인, 심판청구인이 정당인가에 대한 기준이 된다.

정당이 되겠다는 의지만으로 충분하지 않으며, 단기간의 즉흥적인 모임이 아니라 진지한 정치단체가 유권자를 놓고 경쟁하여야 한다. 여기서 결정적인 것은 "실제 상태 전반(Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse)"이다. 정당법 제2조 제1항 제1문에서 언급한 객관적 표지들은 서로 엄격히 구분되지도 않고, 제한적 열거도 아니지만, 매우 중요한 의미를 갖는다. 이는 정치적 목표설정이 진지하다는 지표인 것이다. 그중 어떤 것도 독자적으로 결정적이지 않으며, 정당이 언제나 모두를 균등하게 유지하여야 하는 것도 아니다.

2. 이러한 척도에 비추어 심판청구인은 20대 총선에서 입후보정당이다. 연방선거관리위원회가 정당법 제2조 제2항 제2문을 인용하여 전반적인 평가를 하지 않았다는 점에서, 이 규정은 요건과 관련한 해당사항이 없다(1). 실제 상태 전반을 고찰해보면, 심판청구인이 국민의 정치적 의사 형성에 참여하겠다고 공언한 바를 진지하게 추구한다는 결론에 이를 수밖에 없다(2).

(1) 기본법 제21조 제1항[4]에 비추어 정당법 제2조 제2항 제2문을 해석하면, 심판청구인의 경우 그 구성요건이 충족되지 않는다. 심판청구인과 같은

---

4) **기본법 제21조 제1항**
정당은 국민의 정치적 의사 형성에 참여한다. 정당의 설립은 자유이다. 정당의 내부질서는 민주주의의 기본원칙을 준수하여야 한다. 정당은 자금의 출처와 지출 그리고 재산상황을 공개하여야 한다.

정당이 6년의 기간 동안 적시에는 아니라도 여러 번 보고서를 제출한 경우라면 정당의 성질을 상실하지 않는 것이다.

보고서 제출의 지체만으로 정당법 제2조 제2항 제2문의 법효과를 촉발하기에 충분하지 않다는 것은, 해당 규범의 목적에 비추어 그러한 법효과가 최후의 수단(ultima ratio)이어야 한다는 점에서 도출된다. 정당법 제2조 제2항에 제2문을 보충한 취지는, 이로써 기본법 제21조 제1항 제4문에 따라 헌법적인 근거를 가진 회계보고의무가 전에 비하여 강력하게 실현되고, 국고보조의 청구권을 갖지 못하는 정당들이 수차 회계보고서를 제출하지 않는 폐단을 제거하려는 것이다. 하지만 이렇게 제출 자체를 하지 않는 정당의 행태와 비교할 수 없는 것이, (최소한의) 필요한 내용을 갖춘 회계보고서를 - 지체되더라도 - 제출함으로써 원칙적으로 기본법 제21조 제1항 제4문에서 규정하는 "자금의 출처와 지출 및 재산을 공개하는 회계보고"를 하는 경우이다.

기본법 제21조 제1항 제4문의 바탕에는, 특정 정당에 상당한 재정적 지원을 하는 인물이나 조직이 정당 내부의 정치적 의사결정에 중대한 영향을 미칠 수 있다는 고려가 깔려있다. 그러한 정치적 이해와 경제적 이해의 교착은 공개되어야 한다. 유권자는 정당의 정책을 결정하는 세력에 관하여 알아야 하며, 정당의 정책안과 재정 지원을 함으로써 정당에 영향을 미치려는 자들의 행태를 비교할 수단을 가져야 한다. 동시에 정당의 내부질서가 공개적인 회계보고서 제출을 통해 비민주적인 영향력으로부터 보호되어야 한다. 유권자가 정당의 재산과 재정의 출처를 알게 된다면, 기본법 제21조 제1항 제4문의 보호이념은 충족된다. 단순히 지체되었지만 정기적으로 최소요건을 지켜서 회계보고서가 제출되었다면, 이러한 목적은 본질적으로 충족된다. 회계연도의 다음해 9월까지 회계보고서를 제출하도록 한 법률제정자의 의도에 비추어 보아도, 제출이 늦어져 정보의 현재성이 충분히 보장되지 않는다는 것이 결정적이지 않다.

6년 동안 정당법 제19a조 제3항 제5문의 최소 요건을 충족하는 회계보고서가 전혀 제출되지 않은 경우에 비로소 정당법 제2조 제2항 제2문의 법효

과가 발생한다고 하여 법률제정자의 의도와 모순되지는 않는다. 법률제정자가 법률제정과정에서, 회계보고서를 정당법 제19a조 제3항 제1문에서 규정된 대로 적시에 제출하지 못한 것을 제출하지 않은 것과 동일시한다고 일의적으로 명시하였다는 연방선거관리위원회의 견해는 틀렸다. 해당 단체가 회계보고서를 제출하지 않고 "정당법 제19a조 제3항 제1문의 기간이 경과될 때까지 연이어서 6년째에" 이른 경우에(만) 정당의 지위가 상실된다고만 입법이유에 나와 있다.

(2) 심판청구인의 실제 상태 전반, 특히 ①조직의 범위와 결합도, ②구성원 수, ③대중적 접촉 등을 검토하여보면, 심판청구인이 연방 또는 주에서 국민의 정치적 의사 형성에 진지하게 참여하고 있는 상황이라는 결론에 이르게 된다. ④심판청구인이 과거에 회계보고서를 적시에 제출하지 않았다는 사실은 이에 반하지 않는다.

① 심판청구인은 연방과 13개의 주 외에도 지방 차원의 무수한 조직을 갖추어 연방과 주의 차원에서 정치적 의사형성에 협력하기에 충분하다. 이에 따라 심판청구인은 연방의회와 주의회, 그리고 유럽의회 선거에 과거에서 최근까지 규칙적으로 참여하였으며, 완전히 무시하지는 못할 성과를 얻을 수 있었다.

② 조직의 범위와 결합도의 평가와 관련하여 심판청구인이 50년 이상 존속하였다는 사실과 더불어, 당원이 4자리 숫자라는 사실도 감안하여야 한다. 물론 그 숫자가 정치적 목표설정의 진지함을 평가하기 위한 일 요소에 불과하기는 하다.

③ 심판청구인이 앞서 언급한 선거에 참여할 때에만 대중과 접촉하는 것은 아니다. 당보를 주간으로 발행하고 선전물을 배포하는 외에도 상시적으로

시위를 이끌고, 성명을 발표하였다. 심판청구인의 온라인 매체와 사회적 네트워크 활동 역시 정치적 의사형성에 무시할 수 없는 영향을 미친다고 할 것이다.

④ 따라서 실제 상태 전반에 비추어 보면, 심판청구인이 국민의 정치적 의사형성에 참여한다고 밝힌 의사를 진지하게 수행하고 있다고 결론 내릴 수 있다. 회계보고서의 제출이 지체되었다 하여 이러한 전반적인 평가에 모순되지는 않는다.

4. 결정의 의의

최근 독일 총선에 참여하려 했다가 연방선관위에서 정당으로 인정되지 못한 단체 20개가 연방헌법재판소에 정당 지위 인정소원을 제기하였다. 그중 15건이 각하되고, 4건이 기각되었으며, 이 사건만이 이유 있다 하여 인용되었다.

한국의 경우 정당등록 신청을 하면 중앙선거관리위원회가 형식적 요건만을 심사하기 때문에 신청을 반려하는 사례가 극히 드물지만, 이에 대한 불복신청은 - 지금까지 알려진 바는 없지만 - 일반적인 행정사건의 관할 규정에 따를 것이므로, 독일의 연방헌법재판소의 전속관할인 경우와 대조된다. 또한 한국의 경우 회계보고서를 제출하지 않는 경우 정당의 지위를 상실시키는 규정은 없고, 보조금 지급의 제한에 연계할 뿐이다. 한국 정당의 회계감독을 엄격히 하는 문제와는 별론으로, 회계보고서 제출의무를 정당 지위 박탈과 연결시킬 필요가 있을지는 쉽게 단언할 수 없겠으나, 사이비종교에 뿌리를 두고 있다거나 하는 등 정체가 불분명한 단체가 국민의 정치적 의사형성에 진지하게 참여할 의지 없이 정당의 허울을 쓰고 선거에 난립할 우려가 있다면 그 도입을 고려할 수 있을 것이다.