

대한민국 정부 귀하

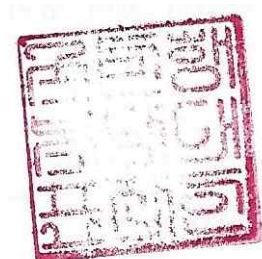
(참조 : 법무부 장관)

# 정당해산 제소 청원서

2017. 2. 17.

청원인

국민행복당 대표 **김 천식**



연락처 010-6582-5707

이메일 cheonsik0801@naver.com

당사 서울특별시 영등포구 63로 40, 라이프오피스텔 1220호

## [ 인사 말씀 ]

안녕하십니까? 공무수행에 수고가 많으심에 감사드립니다.

저는 국민행복당의 총재 김천식입니다.

정당을 경영하고 있는 사람으로서, 우리의 정치 전반에서 일상화된 불법과 부정·부패·비리와 혼탁 등등 정치적 고질병의 근원이 ‘정당’에 있다는 사실과, 특히 국가경영을 주도하는 현존 모든 ‘원내 정당’들이 사당화 독재의 ‘권력 공천’과 ‘당외국민 공천’ 등으로써 헌법 제8조④ 항에 규정된 ‘민주적 기본질서’를 거의 전면적으로 위반하는 ‘반민주성’에 의한 ‘정당해산’ 사유를 충족하고 있다는 사실을 이미 깨달은 바 있습니다.

따라서, 저는 본 청원의 ‘정당해산’ 문제에 관해서, ‘반민주’적인 사당화 독재 등의 정당해산 사유들이 헌법의 총강인 전문에서도 “… (자유당 정권이 자행한 권력·정당의 사유화 독재라는) ‘불의’에 항거한 4·19 민주 이념을 계승하고, … 모든 사회적 … ‘불의’를 타파하여 …”야 한다고 하여 타파돼야 할 ‘불의’(不義)로서 규정돼 있어, 정의-불의 사이는 함수관계여서 불의가 커지면 정의가 축소되는 필연성 때문에 ‘불의’는 반드시 ‘적결’돼야 ‘정의’가 확립될 수 있을 뿐 아니라,

그리고 국민행복당을 경영하는 저의 정치적인 ‘양심’과 ‘정의감’을 결코 포기할 수 없다는 신념에 따라,

헌법 제26조1)의 ‘국민 청원권’ 규정에 의거해서 본 청원서를 정부에 제출하는 바입니다.

정부는 본 청원을 진지하게 처리해 주기길 바랍니다. 믿고 기대하겠습니다.

본 정당해산 제소 청원서의 내용들은, 최근(2015. 1.31.) 출간된 책 「정의주의」(남궁준 저, 크라운판, 424쪽)에 논거(2장 및 3<sup>3</sup>장 라.)한 것이기도 하지만, 현 ‘대한민국 헌법’의 규정과 논리·원리에 충실하게 따른 것이기도 함을 참고 바랍니다.

중요한 사실은 ‘정의주의’ 혹은 ‘대한민국 헌법’ 가운데 어느 논리·원리에 의하더라도 ‘반민주성’은 분명하게 적결돼야 할 ‘불의’이며, 그 ‘불의 적결’으로써만이 우리의 사회와 정치 모두에서 ‘정의’가 분명하게 확립돼야 한다는 명제입니다.

그런 사실에서 본 ‘정당해산 제소 청원서’는 진지하게 처리될 것으로 굳게 믿습니다.

---

### 1) 헌법 제26조

① 모든 국민은 법률(청원법)이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.

② 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.

특히, 정치 현실을 볼 때, 원내 정당들로 구성된 현 국회가 ‘대통령탄핵’을 소추했지만, 그 원내 정당들이야말로 헌법 제8④ 항을 위반한 ‘정당해산’ 사유를 충족하고 있음으로써, ‘똥’ 묻은 개가 ‘재’ 묻은 개를 나무라는 지극히 비정상적 행태를 보이고 있음이 참고되기를 바랍니다.

참고로, 이하의 청원서 본문에서는 존칭이 생략됨을 양해 바랍니다.

## [ 목 차 ]

	쪽
0. 서론 .....	4
1. 헌법상, 정당의 의무 : 목적·조직·활동 3개에서의 ‘민주적 기본질서’ .....	5
2. ‘민주적 기본질서’의 의미 : ‘국민주권 보장’에 관한 헌법적 규범 체계 - ‘민주성’ .....	
3. 정당 차원에서의 국민주권 = 당원주권 .....	6
4. 당원 주권과 그 핵심 : 공천권(·선거권) 및 피공천권(·피선거권) 등 ‘선거’ 관련 .....	8
5. ‘선거’에서의 민주적 기본질서 : 직접·보통·평등·비밀의 4대 원칙 준수 .....	
6. 당원 주권의 특성 : 불가침성, 불가양성 등 - 4대원칙 선거의 ‘민주성’ .....	9
7. 헌법상, 정당의 반민주성 불의와 그에 대한 제재 - ‘정당 해산’ .....	10
(ㄱ) 관행 : 사당화 독재의 ‘권력 공천’ - ‘활동’에 관한 반민주성 불의 .....	11
(a) 공천 주권에 대한 유린 등 .....	
(b) 피공천 주권에 대한 유린 등 .....	
(c) 공천위원회의 공천주권 대행 .....	
(d) 권력공천·국민공천·연대공천 등 : 선거의 4대원칙에 반하는 반민주성 .....	
(e) 당헌·당규의 반민주성 불의 - 위 권력공천 등 모든 반민주성 불의의 근원 .....	
(ㄴ) 최근 실례 : 전면적 권력공천 등의 반민주성 불의 .....	15
(ㄷ) ‘당외국민 경선’ 등 - 2017년 대통령후보 선출의 경우 - ‘활동’에 관한 반민주성 .....	22
8. 결론 : 정당해산 제소의 청원 및 ‘정당 해산’의 불가피성 - 헌정 수호의 문제 .....	24

## 0. 서론

### 정당의 중요성 - ‘정당은 모든 정치의 어머니’

국민들 대부분이 그렇게 믿고 있듯이, 우리의 국가·사회 전반에서 온갖 불의들이 심화되고 만연해 있다면, 그 원인은 국가·사회 전반의 경영을 국민으로부터 수입해서 전담하는 대통령·국회의원 등이 불의하거나 또는 불의 척결에 무관심·무능하기 때문이고, 그 근원은 바로 그 대통령·국회의원 등의 모든 정치인들을 잉태하고 양성해서 배출하는 ‘어머니 역할’의 ‘정당’들이 또한 그렇기 때문이라고 해야 한다.

따라서, ‘정당이 모든 정치의 어머니’라는 위와 같은 사실 때문에, 정당 경영에서의 불의 척결을 통한 ‘정의 실현’은 우리의 국가·사회 전반에서 정의를 제대로 실현해내기 위한 대전제가 된다.

일반적으로, 아이의 출산과 건강·지능과 성장·교육과 사회진출 후의 성공 등 출산아의 모든 것을 위해서, 산모(정당)에게는 임신 중인 태아(미래의 대통령·국회의원 등)에 대한 태교胎敎가 중요시 되듯이 말이다.

### 정당해산 제소의 청원과 그 사유

우리 대한민국 헌법(이하 ‘헌법’이라 약칭함)의 제8조④ 항에 규정된 ‘민주적 기본질서’의 준수 의무와 관련해서, 국회의원선거 및 대통령선거 등에 대비하는 공직후보자 추천(공천) 등의 ‘정당 활동’들에 있어서, 현존의 모든 원내 정당들은, ‘반민주’적인 ‘권력 공천’과 ‘당외국민 공천’ 등을 전면적으로 자행함으로써, 그 헌법 조항을 중대하게 위배했다.

그 ‘민주적 기본질서’란, 헌법의 총론인 전문과 제1조에 규정된 ‘자유민주’·‘민주공화국’·‘국민주권’ 등과 함께, 국가 정체성의 핵심 내용으로서, 예외 없이 모든 원내 정당들이 그 민주적 기본질서의 준수 의무를 부과한 헌법 규정에 위배했다는 위헌 사실은 헌법과 그에 의한 헌정 질서에 대한 중대한 훼손이라고 해야 할 것이다.

따라서, 다음과 같은 헌법적 해석과 논리로써, 헌법 제8조④항에 근거해서, 그에 위배해온 현존의 각 원내 정당들에 대한 해산을 헌법재판소에 제소하도록, 그 제소 권한이 있는 정부에 대해서 청원하는 바이다.

## 정당해산 제소 청원의 대상

정당해산 제소 청원의 대상은, 지난 2012·2016년 4월의 국회의원선거를 이미 치렀거나 곧 치러질 2017년 대통령선거를 준비하는 정당들 가운데, 현재 국회 의석을 가진 아래 5개의 원내 정당들을 특별히 지정한다.<sup>2)</sup>

1. 새누리당(현 자유한국당)
2. 더불어민주당
3. 국민의당
4. 정의당
5. 바른정당(신생)

### 1. 헌법상, 정당의 의무 : 목적·조직·활동 3개에서의 ‘민주적 기본질서’ 준수

정당에 관한 헌법 제8조를 먼저 보자.

- ① 정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.
- ② 정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.
- ③ 정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.
- ④ 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는, 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

②항에서는, 목적·조직·활동 3개에서 ‘민주적’이어야 할 의무를 두고,

④항에서는, 위 3개 가운데, ‘조직’을 제외한, ‘목적’·‘활동’ 2개에 대해서, ‘민주적 기본질서’의 준수 의무를 규정하여, 그에 위배되는 것은 특별히 ‘정당해산’의 사유로서 규정돼 있다.

위와 같이, 민주적 기본질서를 준수해야 할 주체로서의 ‘정당’이란, ㉠ 당헌·당규를 가진 ‘정당’ 자체와, ㉡ 그 당헌·당규에 근거해서 ‘활동’하는 당대표 등의 ‘대의기관’까지도 포함돼야 하는 것이 당연하다.

### 2. ‘민주적 기본질서’의 의미 : ‘국민주권 보장’에 관한 헌법적 규범 체계 - ‘민주성’

---

2) 헌법재판소법 제56조(청구서의 기재 사항) 정당해산심판의 청구서에는 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.

1. 해산을 요구하는 정당의 표시, 2. 청구 이유(이에는 후술하는 본문의 전체가 해당됨)

헌법 제8조에서, ②항의 ‘민주적’과 ④항의 정당해산의 사유로서 위배돼야 할 ‘민주적 기본질서’의 의미를 보자.

우리 헌법에서, ‘민주적’과 ‘민주적 기본질서’ 그 2개의 용례를 보면, 제8조에서 사용된 것을 포함해서, 전문과 제4조에서의 ‘자유민주적 기본질서’ 등 3개가 전부다.<sup>3)</sup>

그리고, ‘민주民主’란 ‘국민 주권’의 약칭이다.

그럴 때, 헌법 제8조에서, 정당의 준수 의무이면서, 동시에 ‘정당해산’ 조건으로서 위배돼야 할 ‘민주적 기본질서’의 의미는,

㉠ 헌법 전문에서 “... 4.19 민주이념... 조국의 민주개혁... 자유민주적 기본질서...”를 비롯해서, ㉡ 총강인 제1조에서의 “... 민주 공화국...”, “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 한 ‘국민 주권’ 조항, ㉢ 제4조의 ‘자유민주적 기본질서’, ㉣ 그리고 국민의 ‘주권’이 여러 자유·권리들로서 구체화되어 열거된 제2장(제10~39조) 등등, ‘국민주권 보장’에 관한 일련의 헌법적 규범 체계를 의미한다고 할 수 있다.

위 설명들을 등식으로 표현하면, ‘민주 = 국민주권’, ‘민주적 = 국민주권 보장’, 그리고 ‘민주적 기본질서 = 국민주권 보장을 기본 원리·원칙으로 삼는(민주성) 규범체계’라 할 수 있다.

### 3. 정당 차원에서의 ‘국민 주권’ = ‘당원 주권’

본 항을 장황하게 상술하는 이유는 헌법학계 정치학계 어느 전문분야에서도 이하의 ‘주권론’에 대해서 아는 바가 전혀 없이 오해돼 왔기 때문이다.

‘국민 주권에 대한 보장’을 의미하는 ‘민주적 기본질서’란 용어가 ‘정당’에 관한 헌법 제8조에서 규정된 것은 ‘당원 주권 보장’이 또한 ‘국민 주권 보장’과 같은 민주적 기본질서라는 의미가 된다. 즉, 규모·차원에서는 국가>정당, 국민>당원의 대소 관계로서 달라도, 개념에서는 ‘국민주권 = 당원주권’이란 의미다.

따라서, 정당해산 사유로서의 ‘민주적 기본질서’는 정당 경영에서의 ‘당원주권 보장’을 의미하기 때문에, 국가 경영에서 마땅히 보장돼야 할 헌법 제1조의 국민주권은 국민의 일부인 당원들

3) 기타, ‘민주’의 독립적 사용례는, 전문의 ‘4.19 민주 이념’, ‘조국의 민주 개혁’과, 제1조의 ‘민주 공화국’과, 제32조의 ‘민주주의 원칙’과, 제119조의 ‘경제 민주화’ 등 5개가 전부다.

의 집단인 정당에게도 적용돼야 하는 ‘당원주권 보장’이 당연하고, 그런 규정이 헌법 제8조다.

그런 때, ‘국민 주권’에 관한 헌법 제1조②항에서 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, (대한민국의) 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 한 것은, 그래서 그 국가 권력이 대통령·국회의원 등에게 이양됐다는 것이 아니고, 그 국가 권력을 소유 또는 행사할 수 있는 것은 오로지 국민들뿐이라는 의미다.

마찬가지로, 정당 차원에서의 ‘당원 주권’ 개념도 당연히 “정당의 주권은 당원에게 있고, (정당의) 모든 권력은 당원으로부터 나온다.”고 해야 하고, 그래서 정당 권력이 당대표나 공천위원회 등에게 이양됐다는 것이 아니고, 정당 권력을 소유 또는 행사할 수 있는 것은 오로지 당원들뿐이라는 의미다.

예컨대, 당대표 또는 공천심사위원 등이 공천권·피공천권 등의 당원 주권을 대신 행사(대행)하는 것은, 당대표·공천위원 등에 의한 ‘사당화(정당 사유화) 독재’로서, 헌법상 의무인 ‘민주적 기본질서’ 준수 의무에 정면으로 반하는 위헌이고 ‘정당해산’ 사유가 된다.

따라서, 준수돼야 할 민주적 기본질서로서 보장돼야 할 ‘당원 주권’이란, ㉠ 당대표·최고위원 등 대의기관의 선출·구성에 관한 선거권·피선거권과, ㉡ 대통령·국회의원 등의 각종 공직후보자 선출(공천)에 관한 공천권·피공천권과, ㉢ 당헌·당명의 제·개정과 합당·해산 등에 관한 투표권 등, 정당 경영에 관한 당원들의 ‘여러 자유·권리들’이라고 할 수 있다.

위와 같이, ‘당원 주권 = 당원들의 여러 자유·권리들’이란 개념은 아래 비교표로써 쉽게 이해될 수 있다.

구 분			주권	주권(자유·권리들)의 세분화		
단위	규범	주권자		분야	종류	
국가 (국민 공동체)	헌법	국민	국민 주권 (§1②)	선거·투표	선거권	대통령·국회의원 등 선출
					피선거권	
				기타	국민투표권 (헌법 개정 등)	
					집회·결사의 자유·권리 등 교육권, 근로권 등	
정당 (당원 공동체)	당헌	당원	당원 주권	선거·투표	선거권, 공천권	당대표·최고위원 등 및 대통령·국회의원 등 공직선거 후보자 선출 관련
					피선거권, 피공천권	
				기타	당원투표권 (당헌 개정 및 합당·해산 등)	
					당론 결정, 정책 제안, 및 당명변경 등	
친목회 (회원 공동체)	회칙	회원	회원 주권	선거·투표	선거권	회장·부회장 및 감사 등 임원 선출
					피선거권	
				기타	회원투표권 (회칙 개정, 및 해산 등)	
					사업 결정권, 제안권 등	

## ‘주권론’에 관한 정확한 이해

종래의 모든 정당들이 당원주권을 유린하는 등의 반민주성을 고질적 관행으로서 보여온데 대해서, 그것이 ‘민주적 기본질서’에 위배되는 정당해산 사유로서 규정된 헌법 제8조에도 불구하고, 헌법학계 정치학계 등에서 아무도 정당해산 사유에 해당되는 그 위헌성을 지적하지 못하고 방치해왔던 것은, 헌법 제2장(제10~39조)에 규정된 선거권·피선거권 등의 분야별 여러 ‘자유·권리들’이 국민(·당원) ‘주권’의 내용으로서 구체화된 것이라는 즉 국민(·당원) ‘주권’의 개념이 국민(·당원)들에게 최대한 보장되어야 할 ‘여러 자유·권리들’의 통칭이라는 위 표에서와 같은 ‘주권론’을 전혀 몰랐기 때문이다.<sup>4)</sup>

그런 사실은, 본 청원서 내용에 관한 논리적 타당성 판단과 관련해서, 특히 헌법학자들의 조언이 정확하지 않을 수도 있다는 점에서 참고되어야 할 것이다.

## 4. 당원 주권과 그 핵심 : 공천권(·선거권) 및 피공천권(·피선거권) 등 ‘선거’ 관련

국민이면 누구나 할 수 있는 입당의 목적은 헌법 제8조②항에 명시된 “... 국민의 정치적 의사형성에 ‘참여’...”하는 것이기 때문에, 당원 주권의 ‘핵심’은, 그 정치적 의사형성과 관련해서, ㉠ 직접적인 참여 방법으로서 당직·공직 후보자가 되려는 ‘피선거권·피공천권’과 ㉡ 간접적인 참여 방법으로서 당직·공직 후보자들에 대한 ‘선거권·공천권’이라고 할 수 있다.

‘선거는 민주주의의 꽃’이라 하는 속어는 ‘선거’에 관한 선거권·공천권과 피선거권·피공천권이 핵심이기 때문이다.

## 5. ‘선거’에서의 민주적 기본질서 : 헌법상, 직접·보통·평등·비밀의 4대 원칙 준수

당원 주권의 핵심인 ‘선거’·‘투표’에 관한 자유·권리들과 관련해서, 당대표·최고위원 및 대통령·국회의원 등의 각종 공직후보자들을 선출하는 각종 ‘당내 활동’에서의 ‘민주적 기본질서’란, 당원주권의 핵심으로서 보장되어야 할 선거·투표 자체가, ㉠ 당원에 의해서 이뤄져야 하는 ‘직접

4) 예컨대, 저명한 헌법학 교수들의 ‘주권론’을 보면, 그 개념을 본문에서와 같이 구체적으로 정의한 경우가 전혀 없이, 군주주권론·국민주권론·국가주권론 등으로서만 간략하게 언급하고 있을 뿐이다.



성'이 있어야 하고, ㉠·㉡ 당원 전체에게 평등하게 보장돼야 하는 '보통성'과 '평등성'은 물론, ㉢ 어느 누구에 의해서도 공개되지 않도록 '비밀성'이 준수돼야 한다는 것으로서, 현대 민주주의 국가들의 모든 정당들에서 기본적으로 규범화돼 있어야 한다.

중요한 '직접성'의 예로, 1987년의 개헌을 '민주화'라고 하는 핵심은, 체육관에서 통일주체국민회의 등에 의해, '간선'하던 대통령선거를 국민의 '직선'으로 바꾼데 있다.

i) 그런 민주성을 규정한 것이 대통령·국회의원의 선거에 관한 헌법 제67조와 제41조의 각 ①항에 명문화된 선거의 직접·보통·평등·비밀 4대 원칙이다. 그 4대 원칙에 반하는 것은 '민주적 기본질서'에 반하는 '반민주성'이다.

뒤에서 상술되는 권력공천·연대공천과 국민공천·국민경선 등은, 위 선거의 4대 원칙을 전면적으로 위배된 것으로서, 반민주성의 대표적인 형태들이라고 할 수 있다. 그 구체는 뒤에서 보자.

ii) 대통령·국회의원 선출에 관한, 헌법상의 선거 4대 원칙은 당연히 '정당'에 대해서도 적용되어야 한다. 선거의 4대 원칙은 '국가'와 '정당' 모두에서 준수돼야 할 '민주적 기본질서'(민주성)의 핵심 원리이기 때문이다.

## 6. 당원 주권의 특성 : 불가침성, 불가양성 등 - 선거 4대원칙의 '민주성'

국민 주권과 당원 주권 등의 '주권'은, 어떠한 정치권력에 의해서도, (ㄱ) 침해당해서도 안 되는 불가침성과, (ㄴ) 강탈 당해서 제3자에게 양도될 수 없는 불가양성과, (ㄷ) 기타 전체로서의 주권이 당내의 당원 이외에 당외의 일반 국민들에게까지도 쪼개져서 나뉘어져선 안 될 불가분성 등의 특성들이 보편적으로 인식돼 있다.

따라서, 공천권 또는 피공천권 등의 '당원 주권'은 당대표 또는 비당원인 국민 등에게 위임·양도되거나 강탈되는 등의 침해를 당해서는 안 되며, 그 위임·양도 등을 내용으로 하는 어떠한 당헌·당규도 당원주권을 유린하는 반민주성 즉 '민주적 기본질서'에 반한다고 해야 한다.

따라서, 후술하듯이, 당대표·최고위원회·공천위원회 등의 정당권력이 당원들의 공천주권 및 피공천주권 등을 전면적으로 유린해서 대행하는 권력공천·연대공천, 또는 외국인을 우리나라 대통령선거에 참여시켜 선거권·투표권을 주는 것과 같은 즉 당외의 비당원인 일반 국민이 공천주권 행사에 참여케 하는 당외국민공천·국민경선 등은 정당 차원의 '민주적 기본질서'에 반하는 '반민주성'이라 해야 한다.

주권의 위 특성들은 모두가, 대통령·국회의원 ‘선거’에 관한 헌법 제41·67조의 각 ①항에 명문화된 **직접·보통·평등·비밀 등 선거의 4대원칙이 온전히 확보됨**으로써 갖게 되는, 즉 ‘선거’에 관한 **‘민주적 기본질서’(민주성)**의 특성이기도 하다.

## 7. 헌법상, 정당의 반민주성과 그에 대한 제재 - ‘정당 해산’

우리의 정당 정치사 70여년 동안 추호도 개선됨이 없이 **고질화돼온 관행**으로서, 총재·당대표·최고위원회 또는 공천위원회 등의 정당권력이, 공천권·피공천권 등의 당원 주권을 침해·훼손·박탈 또는 유린하는 **‘권력 공천’·‘당외국민 공천’** 등으로써, 당원들 위에 지배·군림하는 **‘반민주성’**에 대한 제재가 헌법 제8조④ 항에서 불법화하여 **규제**하고 있는 **‘정당해산’**이다.

헌법 제8조④ 항의 **정당해산 규제**는, 헌법 전문에서 “... (자유당 정권이 자행했던 권력·정부·정당 등의 사유화 독재라는 반민주성) **불의에** 항거한 4·19 민주이념을 계승하고, ... 모든 ... **불의를 ‘타파’**...”한다고 하여, 정당권력을 사유화하는 **‘사당화 독재’**와 같은 반민주성 개념으로서, 자유당 정권이 자행한 국가 **‘권력 사유화’** 외에도 **‘정당 사유화’** 등의 독재가 타파돼야 할 **반민주성 ‘불의’**로서 규정된 것이다.

‘사당화’나 ‘권력 사유화’나 반민주성 불의의 **‘독재’**라는 점에서 같고, 그런 불의를 타파하는 것이 곧 **‘정의 실현’**이라는 의미다.

따라서, 예컨대 권력공천은, 당원주권 유린이라는 반민주성 불의인 외에도, ‘본선거’에서 일반국민들의 후보 선택권의 범위까지도 제한하는 반민주성 불의이기 때문에, **정당해산은 그런 반민주성 불의의 독재에 대한 규제**를 의미한다.

물론, 정당이 없는 **‘무소속’**의 대통령·국회의원의 경우는 전혀 관계없는 문제다.

이하에서는, 대통령·국회의원 선거후보의 선출 및 그 관련된 당헌·당규 등에 있어서, ‘정당해산’으로서 타파돼야 할 **권력공천·당외국민경선 등의 반민주성 불의의 ‘활동’**과 **‘목적’**에 관해서,

(ㄱ) 고질화되어 반복돼온 관행을 먼저 본 후, (ㄴ) 그 관행과 똑같은 최근의 관행과 살례를 본 후에, **현존의 모든 원내 정당들에게 정당해산 사유가 충족돼 있음**을 확인해보기로 한다.

특히, 헌법 제8조의 ‘정당의 목적’을 구체화한 정당법 제2조5)를 보면, “... **공직선거의 후보자**

5) 제2조 (정의) 이 법에서 "정당"이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 **‘추천’** 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 **‘목적’**으로 하는 국민의 자발적

를 추천(공천)…”하는 것도 정당의 ‘목적’에 속하기 때문에, 그 공천의 방식이 ‘민주적 기본질서’에 부합해야 함은 당연하다.

#### (㉠) 관행 : ‘권력 공천’ 및 ‘당외국민 경선’ 등 - ‘활동’에 관한 반민주성

정당 ‘활동’에서 관행적으로 반복 고질화돼온 반민주성 불의에는 여러 형태들이 있지만, 당대표·공천위원회 등의 정당권력들이, 당원주권을 유린하고 그 위에 지배·군림하면서, 정당을 사유화하는 ‘사당화 독재’의 제왕적 ‘권력 공천’이 핵심이다.

그런 사당화 독재의 관행은, 워낙 견고하게 굳혀져왔기 때문에, 헌법 제8④ 항의 정당해산 규정에도 불구하고, 오히려 그를 당연시하는 의식이 보편화돼 있는 현실은 정당 정치사에 매우 불행한 일이다. 본 청원에 대한 이해에 있어서도 그런 의식이 경계돼야 한다.

#### ‘공천’에서의 ‘민주성’ 의미 : 공천·피공천에 관한 당원주권의 보장 - ‘당원 경선’

공천과 관련해서, 헌법 제8조에 규정된 ‘민주적 기본질서’ 또는 ‘민주성’이란, 공천권·선거권 및 피공천권·피선거권 등의 여러 자유·권리들인 ‘당원 주권’이, 당대표·공천위원 등의 ‘정당권력’에 의해서 유린·박탈·침해·훼손되지 않고, ‘비당원’인 ‘당외’의 일반 국민들에게 양도되지도 않으며, 당원 전체의 것이 인-부로 차별화되지도 않는 등으로, 당내에서의 ‘당원 경선’에 의해서 온전히 보장되는 것을 의미한다.

물론, 그 당원 경선은 당연히 헌법 제41·67조에 규정된 직접·보통·평등·비밀의 4대 선거원칙에 의해서 이뤄지는 것을 의미한다.

#### • ‘공천’ 개념에 관한 오해와 당헌

특히, 본 청원의 이하 내용에 대한 정확한 이해와 관련해서, 용어에서 유의해야 할 점은,

(㉠) 공직선거법·정당법 등 법령에서의 (공직후보자)‘추천’이란 용어가, 각 정당들이, 정당(당원 공동체) 즉 당원 전체의 이름으로, 자당 소속의 후보자를, 유권자(국민)들에 대해서 내세워 천거한다는 의미일 뿐이어서, 그 추천 이전에 ‘당내’에서의 후보자 선출 방식은 헌법 제8조의 ‘민주적 기본질서’ 즉 ‘당원주권 보장’의 원칙에 따라 당원들의 공천주권을 보장하는 방식으로 ‘민주적’이어

야 함에도 불구하고,

(ㄴ) 각 정당의 당헌·당규에서의 (공직후보자)‘추천’이란 용어는, 각 정당들이 예외 없이, 위와 같은 법령의 의미를 턱없이 오해하여, 위의 대국민 추천 이전의 ‘당내’ 절차로서, 본선거에서 자 당 소속의 후보자가 되기 위한 다수의 후보 신청자들 가운데 특정인을, 당대표·공천위원회 등 정당권력이 일방적으로 지명하는 것으로 즉, 반민주적인 독재의 ‘권력 공천’을 의미하는 것으로 잘못 규정돼 왔고, 그런 당헌·당규들은 후술하는 권력공천 등 정당해산 사유의 ‘근원’이 돼있다.

예컨대, 구 새누리당(현 자유한국당) 당헌은 제97조①항에서 “지역구 국회의원 후보자는, 중앙당 ‘공천’위원회의 심사와 최고위원회의의 의결로 ‘확정’되며, 대표최고위원이 (그 명의로) ‘추천’한다.”고 하여, 정당 주권자인 ‘당원’이 아닌 ‘정당권력’이 추천하는 즉 ‘민주적 기본질서’에 반하는 반민주성 불의의 ‘권력 공천’을 노골적으로 규정해두고 있었다.

한편, 공직선거법 제47조(정당의 후보자추천)에서는, “① 정당은 선거에 있어 선거구별로 ‘선거’할 정수 범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 ‘정당추천후보자’라 한다)로 추천할 수 있다. ② 정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 ‘민주적인 절차’에 따라야 한다.”고 하여, ‘추천’이라는 단어를 사용했으면서도, 당원주권을 보장하는 ‘민주적’인 절차에 따라야 한다는 민주적인 ‘당원 경선’의 의미로 규정돼 있다.

따라서, 각 정당들의 당헌·당규들에서는, ㉠ 당대표 등의 정당권력이 ‘추천’한다는 ‘반민주적’인 의미의 ‘공천公薦’이라는 용어를 폐기하고, ㉡ 당원 주권으로서 보장받아야 할 선거권으로써 당내에서의 ‘당원 경선’에 의해서 ‘공직후보자’를 ‘선출’한다는 민주적인 의미의 ‘공선公選’ 또는 ‘당원 경선’이란 용어로 대체함으로써 위와 같은 오해·오용이 해소돼야 할 것이다.

다만, 용어는 ‘공선’·‘피공선’이라 해야 정확하지만, 본 청원서에서는 용어의 혼란을 피하기 위해서 ‘공천·피공천’ 등의 용어를 관행 그대로 쓰기로 한다.

#### (a) 공천 주권에 대한 유린 등

현재까지 종래의 모든 정당들은, 수단·방법 안 가리고 당원 수를 극대화해 왔음에도 불구하고, 그 당원들에 대해서, 선거권·공천권 등 선거에 관한 당원 주권이 온전하게 보장된 사례가 거의 없었다.

### 정당권력의 공천주권 유린 등 : 권력 공천

종래 거의 모든 정당들에서의 공천은, 당원들의 공천 주권에 의해서 이뤄진 것이 아니라, 정당의 대표·최고위원 또는 그들이 구성한 ‘공천위원회’ 등에 의해서 전면적으로 자행돼 왔고, 그것은 당원 주권의 한 내용으로서의 공천권이 전면 ‘유린’된 것이었다.

그런 공천을 본 항에서는 특별히 ‘권력 공천’이라 하고, 그런 권력공천을 자행하는 정당대표·공천위원과 기타 공천에 관여하는 실세들 등을 ‘공천 권력’이라 특칭하기로 한다.

후술하는 국민공천·연대공천 등도 광의의 권력공천에 해당되지만, 본 항의 권력공천은 대표적 사례로서 언급되는 것이다.

### 일반 국민의 공천주권에 대한 침해 허용 등 : 국민참여 경선 등의 ‘국민 공천’

1997년 대통령선거 과정에서 도입된 것으로서, 당외의 비당원인 일반 국민들을 당원경선에 참여시키는 소위 ‘국민참여 경선’이 각 정당들에서 확대돼 왔다. 이를, 정당권력이 당외의 ‘비당원’인 일반 국민들로 하여금 당원들의 공천주권을 침해하게끔 허용한 반민주성 불의로서, ‘국민 공천’이라 특칭하기로 한다.

그 국민참여의 방식이 모바일이든 여론조사든 상관없이, 그 모두가, 경선 결과를 얼마든지 조작할 수 있는 문제점들을 차치하고라도, 근본적으로 비당원인 ‘당외’의 국민이 당내에 들어와 공천권을 행사한다는 점에서, 비당원이 당원 주권을 침해하는 반민주성 불의다.

#### (b) 피공천 주권에 대한 유린 등

대통령·국회의원 등의 선거후보자가 될 수 있는 피공천 주권도, 종래 모든 정당들에서 온전하게 당원들에게 보장된 바가 없이, 정당권력에 의해서 전면적으로 유린·박탈되는 관행이 고질화돼 왔다. 그는 ‘사천’이라고 불려온 반민주성 불의의 독재다.

### 정당권력의 피공천주권 유린 등 : 지명 공천

정당권력이 공직후보자를 다수의 신청자들 가운데 특정인을 일방적으로 지명해서 공천하는 지명 공천은, 당원들에게 보장돼야 할 주권인 피공천권을 유린한 것으로서, 앞 (a) 항의 권력공천과 표리관계의 문제이며, 역시 전면적으로 자행돼 왔다.

그 지명 공천은, 여하튼 원칙대로 한다는 ‘원칙공천’, 특별당비·기부금·헌금이라 부르며 거액의 돈을 받고 하는 ‘돈공천·뇌물공천’, 구태를 버리고 전례 없이 공정하게 한다는 ‘혁명공천’, 측

근들에게 나눠주는 ‘계파공천’, 특정 인사를 찍거나 유력한 상대후보를 의식해서 하는 ‘전략공천·표적공천’, 현역을 왕창 물같이 하는 ‘왕창공천·물같이공천’, 신청을 안 해도 주는 ‘낙하산공천’, 낙천자를 타 지역에 하는 ‘돌려막기공천’, 탈당자가 당선되어 돌아오길 바라는 ‘무공천·의리공천’, 했다가 취소하는 ‘옛공천·오리알공천’, 불법·비리나 전과의 경력을 알고도 하는 ‘묻지마공천’, 낙천자를 다시 공천하는 ‘재공천’, 젊고 예쁜 여성에게 감명받았다며 하는 ‘감명공천’, 또 국민들이 야 듣거나 말거나 하는 ‘일꾼공천·도덕성공천’ 등등, 그리고 공천권력의 눈 밖에 난 인사를 공천에서 제외시켜 버리는 ‘학살공천·보복공천’과, 그랬다가도 순종·아부하며 읊조리면 살려주는 ‘구제공천’, 공천권력을 위한 희생에 보답하는 ‘보은공천’ 등등에 이르기까지, 그 많은 종류의 지명 공천 행태들이, 그 용어들이 ‘비난’의 의미였음에도 불구하고 술하게 막무가내로 다양하게 자행돼 왔다.

### 정당권력간의 피공천주권 유린 등 : 연대 공천

2012년 4·11국회의원선거 과정에서, 어느 야당 대표의 자랑대로, “... 사상 최초의 전국적 야권연대...”<sup>6)</sup>라는 것이 야권에서 처음 생겼다. 여러 정당들이 연대해서 공천하는 이것을 ‘연대 공천’이라 특칭하고자 한다.

그 연대 공천은, 복수의 야당들 사이에서, 단일화의 경선을 하든, 상대 정당에게 후보를 양보 하든, 각 정당 당원들의 공천·피공천에 관한 당원 주권에 대한 유린·침해 등의 정도를 넘어서, 연대하는 각 정당 당원들의 동의 없이, 당헌·당명의 개폐와 정강·정책의 변경 등을 수반하는 ‘합당’의 효과까지 낸 것으로서, 극심한 반민주성 불의라고 해야 한다.

#### (c) 공천위원회의 공천주권 대행

국회의원·지방자치단체장 등 각종 공직후보를 선출하는 공천위원회는, 그 위원들이 공천주권자인 당원들의 선출에 의하지 않고 당대표·최고위원 등에 의해서 일방적으로 구성되기 때문에, 대의기관 자격도 없는 반민주성 불의의 조직인데다가, 그들이 당원들 위에 군림해서 당원들의 공천 주권을 ‘대행’하는 반민주성 불의의 독재다.

그 공천위원회는, 공천에 관한 당원 주권을 전적으로 ‘대행’하지만, 그 대행의 권원이, 당원 주권이 아닌, 당대표 등의 공천권력이기 때문에, 존재 자체로서 반민주성 불의라고 해야 한다. 즉, 그 공천위원회의 선출·구성이, 선거권이라는 당원 주권에 의한 것이 아니라, 당대표 등의 공

6) [http://www.newsis.com/ar\\_detail/view.html?ar\\_id=NISX20120312\\_0010734853&cID=10301&pID=10300](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20120312_0010734853&cID=10301&pID=10300)

천권력이 일방적으로 지명해서 구성한 반민주성 불의라는 뜻이다. 당헌에 근거했다고 해도, 그 당헌 규정은 반민주성 불의라고 해야 한다.

(d) 권력공천·국민공천·연대공천 등 - 선거의 4대원칙에 반하는 반민주성

위의 권력공천·연대공천과 국민공천 등은, 헌법 제67·41조의 각 ①항에 명문화된 직접·보통·평등·비밀 등 선거의 4대 원칙에도 반할 뿐 아니라, 보편적으로 인식돼온 불가침성·불가양성 등 ‘당원 주권’의 특성에도 정면으로 반하는 등의 반민주성 불의로서, 헌법 제8조에 정한 정당 ‘활동’에서의 ‘민주적 기본질서’ 준수 의무에 전면적으로 반한다.

(e) 당헌·당규 - 위 권력공천 등 모든 반민주성 불의의 ‘근원’

과거 모든 정당들에서 자행돼온 위와 같은 권력공천 등의 반민주성 불의의 관행들은 각기 당헌·당규에 근거해서 이뤄진 것들로서, 당헌·당규 자체가 권력공천·국민공천 등 반민주성 불의들의 근원이 돼 왔다.

그에 관한 실례로서 과거의 당헌·당헌 규정들을 적시하기 어렵기 때문에, 뒤 항에서 정당해산 사유로서 현존 정당들의 사례들만을 들기로 한다.

(ㄴ) 최근 실례 : 2012·2016년 총선, 국회의원후보 선출 - 전면적 ‘권력 공천’ 등

최근에 치러진 2012년 4·11 국회의원선거와 2013년 4·24 및 10·30 보궐선거 등을 준비하는 과정에서도, 앞 (ㄱ) 항에서 본 관행과 똑같은 방식의 사당화 독재의 ‘권력 공천’이라는 반민주성 불의의 관행이 여전히 자행돼 왔고, ‘당헌’에서도 그 권력공천 규정이 유지돼 왔다.

그것이 헌법 제8조에 정면으로 위배되어, ‘정당해산’의 사유가 됨은 당연하다.

정부의 정당해산 제소와 헌법재판소의 그 심판을 위한 입증 자료들로서, 이하에서 적시되는 각 실례들은, 당시의 언론보도들을 통해서 국민들에게 잘 알려진 사실들일 뿐 아니라, 또한 각 정당들에서도 그에 대한 정정보도 등의 이의제기가 전혀 없었기 때문에, 각 언론들에 의해서 기사화된 인터넷주소들을 각주로 달아 적시하는 것으로서 충분할 것이다.

(a) 2012년 4·11 국회의원선거 후보 선출 - 전면적 권력공천

2012년 4·11국회의원선거를 준비하는 공천 ‘활동’의 과정에서, 당시의 모든 정당들은 그 권력공천이라는 반민주성 불의들을, 전국의 모든 선거구에서 단 1곳도 예외 없이, 전면적으로 자행했다. 공천권·피공천권 등의 당원주권이 온전하게 보장된 ‘당원 경선’이 실시된 곳은 전국 246개 선거구에서 단 1건도 없었다.

따라서, 각 정당별로, ㉠ 지역구 국회의원후보들에 대한 ‘권력 공천’ 사실에 관해서, ㉡ 그 권력공천이 당헌에 근거한 ‘정당’의 반민주성이라는 사실과 함께, ㉢ 그 당헌에 근거해서, 당대표 등에 의해서, 권력공천을 직접 자행한 소위 ‘공천위원회’가 구성된 사실과, ㉣ 그 당대표 또는 공천위원회에 의해서 권력공천이 ‘완료’된 사실 등만 실존했던 사실로서 확인이 되면, 정당해산 요건에 해당되는 ‘민주적 기본질서 위배’라는 반민주성에 대한 입증이 완성될 것이다.

○ 새누리당(현 자유한국당, 바른정당)

위 선거 준비 당시의 새누리당은, 당대표가 중도 사퇴한 뒤, 비상 구성된 소위 비상대책위원회와 그 위원장이 ‘권력 공천’ 등 선거의 모든 준비 과정을 주도했다.

당헌의 권력공천 규정

지역구 국회의원선거 후보의 공천에 관해서, 새누리당 당헌은 제97조(지역구 국회의원 후보자의 추천)에 다음과 같이 규정돼 있다.

- ① 지역구 국회의원 후보자는, 중앙당 공천위원회의 심사와 최고위원회의의 의결로 확정되며, 대표최고위원이 (그 명의로) 추천(공천장 수여)한다.
- ③ 중앙당 공천위원회는, 서류심사 및 여론조사를 통해, 후보자의 적격 여부에 대한 심사를 거쳐, 단수 또는 압축된 후보자를 추천한다.

지역구 국회의원선거 후보자의 추천은, 당원들의 공천 주권에 의해서 확정·결단되는 것이 아니라, 당대표에 의해서 구성된 ‘공천위원회’의 심사와, 최고위원회의의 의결로써 확정되고, 그에 대해서 대표최고위원(당대표)이 공천의 최종 결단으로써 완성되도록 규정돼 있다.

즉, 후보자 추천은, 공천 주권자인 당원들이 아니고, 당대표와 공천위원들이 확정·결단한다.

이는 정당 및 당대표 등 양자 모두에 관한 반민주성 불의의 ‘권력공천’ 규정이다.

공천위원회의 구성 및 권력공천의 실행



당헌 제48조에 규정된 공천위원회는, 당원 주권의 한 내용이어야 할 공천권을 유린하고 대행하면서도, 당원들이 아닌, 당대표에 의해서 임명·구성되는 반민주성 기구라 할 수 있다.

제48조는 다음과 같다.

- ① 당의 각종 선거 후보자 공천과 관련된 업무를 수행하기 위하여, 중앙당과 시·도당에 각각 공직후보자추천위원회(이하 '공천위원회')를 둔다.
- ② 중앙당 공천위원회는, 최고위원회의의 의결을 거쳐, 대표최고위원이 임명하는 당내·외 인사 20인 이내의 위원으로 구성...한다. 단, 최고위원회의의 위원은 공천위원회 위원을 겸할 수 없다.

그리고, 위 당헌 규정들에 근거해서, 공천위원회가 당대표에 의해서 구성<sup>7)</sup>됐다.

그리고, 그 공천위원회는, 당원들의 공천권을 유린하고, 246개 가운데, 적어도 223개의 지역구 후보자들에 대한 권력공천을 실행했다. 그 증거로서 당시의 언론들은, “‘돌려막기’ 논란속 막판 친박계 챙겼다”는 등등의 제목으로써, 그 구체적인 사실들을 기사화<sup>8)</sup>했다.

특히, 당시 공천권력인 비상대책위원장은, 피공천자들 일부가 성희룡 등 도덕성 논란을 빚고 있었던 사실과 관련해서, “불미스러운 일이 생길 수 있고, 그럴 때는 후보 자격을 박탈하겠다.” 고까지 공언<sup>9)</sup>했지만, 그런 공언 자체가 공천권·피공천권 등의 당원주권을 유린하고 그 위에 군림했다는 증거다. 그 비상대책위원장은 직전의 2008년 국회의원선거후보의 그런 권력공천 결과에 대해서 “국민도 속고, 나도 속았다.”고 했었다.

다만, 일부 8개 지역구에서 경선<sup>10)</sup>을 하긴 했으나, 정당권력에 의해서 무작위로 지명된 일부 국민들이 당원과 함께 참여(국민 80%, 당원 20%)하는 ‘국민 공천’이었고, 그것은 권력공천의 한 형태에 불과한 반민주성임은 전술했다.

## ○ 민주당(현 더불어민주당)

제1야당인 민주당에서도 권력공천은 위 새누리당과 똑같이 자행됐다.

### 당헌의 권력공천 및 공천심사위원회 구성의 규정

지역구 국회의원선거후보 추천에 대한 권력공천에 관해서, 민주당의 당헌은,

7) <http://news.kbs.co.kr/politics/2012/02/05/2430340.html> 등.

8) <http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0005926376&cp=du>  
<http://news.sportsseoul.com/read/ptoday/1018497.htm> 등.

9) <http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0005922398&cp=du> 등.

10) [http://www.newsis.com/ar\\_detail/view.html?ar\\_id=NISX20120305\\_0010660475&cID=10301&pID=10300](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20120305_0010660475&cID=10301&pID=10300)  
<http://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=122583> 등.

㉞ 공천심사위원회 구성에 관한 제92조(공직선거후보자추천심사위원회)에서 다음과 같이 규정돼 있고,

① 공직선거 후보자 추천심사를 위하여, 중앙당과 시·도당에 공직선거후보자추천심사위원회  
(이하 본 장에서 ‘공천심사위원회’라 한다)를 최고위원회의의 의결로 설치한다.

③ 중앙당 공천심사위원회의 위원장과 위원은 최고위원회의의 의결을 거쳐 당대표가 임명한  
다.

㉟ 공천의 확정에 관해서는 제95조(시·도지사선거후보자 및 지역구 국회의원선거후보자 추천)에 다음과 같  
이 규정돼 있다.

① …지역구국회의원선거후보자는 중앙당 공천심사위원회가 심사하여 2명 이상으로 선정하  
고 경선 방법을 마련하되, 당규로 정하는 사유가 있는 때에는 그 사유를 명시하여 단수로  
선정(지명)할 수 있다.

③ 후보자가 2명 이상으로 선정된 때에는, 후보자 및 경선 방법에 대한 최고위원회의의 의결  
과 경선을 거쳐 최고위원회의의 의결 및 당무위원회의의 인준으로 추천이 확정된다.

즉, 지역구 국회의원후보자의 공천은, 당원 주권인 공천권의 보장에 의해서 확정되는 것이 아  
니라, 당대표가 임명한 위원들로 구성된 ‘공천심사위원회’의 심사와, 최고위원회의의 의결 등으로  
써 확정되도록 규정돼 있다.

이는 정당 및 최고위원회 양자 모두에 관한 반민주성 불의의 권력공천 규정이다.

### 권력공천의 실행

지역구 후보자의 공천은, 당원들의 공천 주권에 의해서 민주적으로 ‘선출·확정’된 것이 아니  
고, 최고위원회에 의해서 구성된 공천위원회<sup>11)</sup>가, 당원들의 공천 주권을 유린하고, 246개 가운  
데 212개의 지역구 후보자에 대한 반민주성의 권력공천을 실행했다. 당시의 여러 언론들은, “민  
주, 212개 지역 공천 심사완료…경선비율 34.9%” 등의 제목으로써, 그 구체적인 사실들을 기사  
화<sup>12)</sup>했다.

다만, 일부 26개 지역구에서 민주적인 당원경선<sup>13)</sup>이 있었으나, 정당권력에 의해서 무작위로  
지명된 일반 국민들이 당원과 함께 참여하는 모바일투표·현장투표 등의 ‘국민 공천’이었고, 그는  
권력공천의 한 형태에 불과한 반민주성이었다. 특히, 모바일투표를 ‘공천 혁명’이라고 자화자찬  
했지만, 그 결과는, 4대 선거 원칙이 무시된 반민주성 방식 때문에, 개인정보 불법수집 등이 발  
각되어 투신자살하는 사건까지 벌어졌었다.

11) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/02/03/0200000000AKR20120203062451001.HTML?did=1179m>

12) [http://www.newsis.com/ar\\_detail/view.html?ar\\_id=NISX20120311\\_0010722615&cID=10301&pID=10300](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20120311_0010722615&cID=10301&pID=10300)

13) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/03/08/0200000000AKR20120308177000001.HTML?did=1179m>

또한, 뒤에 강제 해산된 통합진보당과의 야권연대를 통한, 소위 전략공천과 무공천 등의 ‘연대 공천’<sup>14)</sup>도 권력공천의 한 형태라고 전술했다.

### ○ 각 정당 - 비례대표 지명의 ‘권력 공천’

2012년 4·11 국회의원선거에서는, 비례대표 후보의 선출에 있어서도, 그 비례대표 제도 자체가 민주적 기본질서에 근본적으로 반하는 제도<sup>15)</sup>인 외에도, 역시 지역구 국회의원후보자 선출에 관한 것과 똑같이, 각 정당들에서는 공히 당대표·공천위원회 등의 정당권력이 그 후보자들에 대한 지명과 순위결정 등을 임의로 결정하는 권력공천이 자행됐다.

예컨대, 새누리당의 경우, 당시 공천권력이던 비상대책위원장은, 비례대표 1번을 스스로 **셀프 공천**받은 후, 그 공천을 한 공천위원회에 대해서, “(언론)보도를 보고 공천위원회에 연락해 1번을 받지 않겠다고 했다. … 당이 추구하는 가치에 맞는 좋은 분이 1번을 맡으시는 게 맞다고 말 씀드렸다.”고 하여, 비례대표의 공천과 그 순위를, 당원들이 ‘당원 주권’으로서 결정하는 것이 아니라, 공천권력이 결정한다는 사실이 언론에 기사<sup>16)</sup>화된 바 있다.

기타, 민주당<sup>17)</sup>, 통합진보당<sup>18)</sup>, 선진통일당<sup>19)</sup> 등에서도 그와 동일하게 권력공천이 자행됐다.

### ○ 당헌·당규 - 전면적 반민주성 불의

위의 (a)·(b) 항들에서 본, ‘선거’에 관한 권력공천 등의 반민주성 불의들은 당헌·당규에 의거해서 자행된 것들이기 때문에, 공천·피공천 이외에도, 중요한 정당경영 문제들 전반에서 각 정당의

14) <http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=688199> 등.

15) 헌법 제41조를 보면, ③항에 명시된 비례대표 국회의원 제도는, 지역구 국회의원이 동조 ①항에 명시된 국민의 ‘직접’ 등의 4대 선거원칙에 의해서 선출되어, 대한민국의 정체성인 ‘민주적 기본질서’에 부합되는 것과 달리, 의정활동 주체로서의 ‘인물(후보자)’이 아니고, 그 활동능력이 없는 ‘정당(무생물)’에 대한 투표로써, 국민이 선출했다는 의미의 국민대표성이 ‘간접’적으로 인정되는 것이라고 억지 간주되는 제도로써, 민주적 기본질서에 근본적으로 위배되는 반민주성 불의의 제도라 해야 한다.

적용 규정의 선·후 순서와 관련해서도, 먼저, ①항에서 선거의 4대 원칙으로서 직접·보통·평등·비밀 등 4개를 규정했고, 그 뒤 ③항에서 지역구와 비례대표를 동시 규정하여, 국회의원으로서 지역구 또는 비례대표 모두는 위 선거의 4대원칙에 부합되도록 선출돼야 한다.

헌법 제41조①항에서, “국회는 … 선출된 ‘국회의원(인물)’으로 구성한다.”고 돼 있지, “… ‘정당(단체)’으로 구성한다.”고 돼 있지 않다. 국회는, 인물의 집합체이지, 정당의 집합체가 아니다.

따라서, 비례대표 제도는, 민주적 기본질서를 국가의 정체성으로 천명한 헌법의 자기 모순으로서, 무효라고 해야 하며, 그에 관해서는 본 청원에서 논하지 않는다.

16) <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2012&no=177752> 등.

17) <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012032020578260097&outlink=1> 등.

18) <http://news.hankooki.com/lpage/politics/201203/h2012032202345421000.htm> 등.

19) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/03/22/0200000000AKR20120322042700001.HTML?did=1179m>

당헌·당규들은 똑같이 반민주성 불의를 보이고 있어, 각 정당들의 당헌·당규는 현재 반민주성 불의들의 근원이 돼 있다.

예컨대, 당원들 신분의 경중 및 존폐 등과 관련된, 당헌·당명의 개정과 합당·해산이라는 정당 ‘활동’에 관한 주권, 및 당대표·최고위원 등 대의기관의 선출·구성이라는 정당 ‘조직’에 관한 주권 등도, 중요한 당원주권으로서, 당연히 보장되는 것이 민주적 기본질서에 합당하다.

그러나, 그 주권들에 대해서도, 과거의 모든 정당들에서도 그랬던 관행 그대로, 각 정당들의 당헌·당규들에서는 공히 당원 ‘전체’의 ‘직접’적이고도 ‘평등’한 투표(·선거)에 의해서 이뤄지는 ‘직접·보통’의 선거 원칙이 규정된 경우가 전혀 없어, 역시 모든 정당들이 반민주성 불의의 규범을 가지고 있다.

한편, 헌법에서는, 대통령·국회의원을 선출하는 선거(§41·67)는 물론, 헌법 개정(§130③) 외에도, 중요한 국정(§72)에 대해서 국민 ‘전체’에게 ‘직접’ 투표권이 인정되고 있다. 그것이 민주적 기본질서다.

#### ○ ‘공천위원회’의 선출·구성 - ‘조직’·‘활동’의 반민주성

전술했듯이, 각종 공직후보를 선출하는 소위 공천위원회는 공천권·피공천권이라는 당원주권을 대행하는 반민주성 불의의 권력공천 기관이다. 그 공천위원회는, 공천·피공천에 관한 당원 주권을 전면적으로 ‘대행’하지만, 공천위원회의 선출·구성이, 당원들 전체의 선출에 의한 것이 아니라, 당대표 등의 공천권력이 임의로 지명해서 구성한 반민주성 불의의 조직이다.

그럴 때, 그 공천위원회를 지명·구성하는 당대표 등의 공천권력이, 바로 앞에서 상술한대로, 당원 전체의 선거권에 의해서 직접 선출되지 않은, 즉 당대표로서의 민주성·대표성 등의 정통성이 결여된 반민주성 기관이기 때문에, 그 공천위원회의 공천 행위는, 헌법 제8조④항에서 정당해산 조건으로서 규정된 반민주성 대상 3개 가운데, ‘조직’과 ‘활동’ 양면에서 2종의 반민주성 불의라고 할 수 있다.

현존 모든 정당들이 바로 이 경우에 해당돼 있다.

#### (b) 2016년 4·13 국회의원선거 후보 선출 - 2012년과 동일, 전면적 ‘권력 공천’ 등

최근의 2016년 4·13 국회의원선거 준비과정에서, 각 원내 정당들은, 직전의 2012년 때의 국회의원선거 후보선출 전례와 마찬가지로, 당헌·당규에 의거해서 거의 전면적인 권력 공천의 ‘반

민주성' 활동을 자행했다.

본 항의 그 '반민주성' 활동의 내용들은, 상술한 위 2012년 4·11 국회의원선거 후보 선출의 사례와 똑같고, 기사화된 언론 자료들을 게시하면서 약술한다. 특히, 그 사례의 언론 기사들은 권력공천이 전면적이었던 만큼 무궁무진하지만, 대표 사례를 1~2개만 게시됨이 참고돼야 한다.

### 새누리당(분당된 현 자유한국당, 바른정당)

여당인 새누리당은 여전히 전면적인 반민주성의 권력 공천을 자행했다. 그 사실들은 당시 언론들에 공개됐고, 예컨대 새누리당의 실세인 대통령의 권력공천에 대해서 “떠돌던 살생부 모두 현실로..비박계 "공천 학살은 청와대 작품””<sup>20)</sup>이라는 대통령의 사당화 독재가 확인되기도 했다.

또, 그 권력공천을 주도한 이한구 의원에 관해서는, 총선 전의 자의적인 권력공천에 대해서 “與 비례대표 공천도 전쟁 예고..이한구 "상향식 못해””<sup>21)</sup>란 기사가 나왔고, 총선 후 권력공천 실패에 대해서 “'공천 책임' 이한구, 새누리당 전국위 의장 사의 표명”<sup>22)</sup>이란 제하의 기사가 나오기도 했다.

### 더불어민주당

제1 야당인 더불어민주당에서도 여전히 반민주성의 권력공천이 자행됐다.

예컨대, 비상대책위원장으로 당의 총선을 주도하던 김종인 의원의 자의적인 권력공천에 대해서, “더민주, 친노강경파·막말의원 '퇴출'”<sup>23)</sup>이란 기사가 나왔는가 하면, 자의적 공천 배제에 대해서는 “이해찬 "불의에 타협 않겠다"..'무소속출마' 선언”<sup>24)</sup>이란 불복 관련 기사가 나오기도 했고, 셀프공천을 하자 “셀프 공천.. 사상초유 '비례 5선'”<sup>25)</sup>이란 기사도 나왔다.

### 국민의당

‘새 정치’를 모토로 갖 창당된 국민의당에서도 구태한 현 정치의 권력공천이 자행되긴 마찬가지였다. 예컨대, 전윤철 공천위원장의 자의적인 권력공천에 대해서, 당내 반발에 부딪히자 “국민의당, ‘공천관리위원장’ 전윤철 사의 발표했다 번복”<sup>26)</sup>이란 기사가 나왔고, 결국 자신을 셀프공

---

20) <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0010452215&code=61111111&cp=du>

21) <http://news1.kr/articles/?2596148>

22) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/04/15/0200000000AKR20160415078900001.HTML?input=1179m>

23) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2016030801070330120001>

24) [http://www.news1.kr/ar\\_detail/view.html/?ar\\_id=NISX20160315\\_0013958015&cID=10301&pID=10300](http://www.news1.kr/ar_detail/view.html/?ar_id=NISX20160315_0013958015&cID=10301&pID=10300)

25) <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=271256&year=2016>

26) <http://news1.kr/articles/?2581982>

천하러 하자 “국민의당, '전윤철 비례대표 전략공천설'에 술렁”<sup>27)</sup>이란 기사가 나오면서 무산되기도 했다.

## 정의당

당명과 달리, 정의당에서도 자의적인 반민주적인 권력공천이 자행됐다.

예컨대, 전·현의 대표들이 자신들을 포함한 권력공천을 확정짓자 “정의당, 심상정·노회찬 등 지역출마 공천확정 63명 발표(종합)”<sup>28)</sup>란 기사가 나왔고, 군소 정당으로서의 불리한 후보구도를 뒤집으려는 ‘연대 공천’까지 시도하자 “정의당, 더민주 수도권 현역 지역구 공천..연대 압박”<sup>29)</sup>이란 기사도 나왔다.

## 각 당헌·당규들

위와 같이 4개 원내 정당들의 권력공천은 당연히 각 당헌·당규들에 근거해서 자행됐기 때문에, 그 당헌·당규들은 반민주적인 위헌으로서 ‘활동’에 관한 정당해산 사유가 됨은 당연하다.

### (ㄷ) ‘당외국민 경선’ 등 - 2017년 대통령후보 선출의 경우 → ‘활동’에 관한 반민주성

2017년 대통령선거를 앞두고, 대통령선거 후보 선출에 관해서, 각 원내 정당들은, 당헌·당규에 규정된 ‘국민경선’·‘국민참여경선’ 등으로, ‘당내’ 행사에 ‘당외’의 일반 국민들을 끌어들여 당원주권을 침해·훼손하는 반민주적인 ‘당외국민 경선’을 준비하고 있다.

## 자유한국당(전 새누리당)

여당인 전 새누리당은 대통령탄핵 소추를 계기로 분당 축소되면서 2017. 2.13. 당명을 자유한국당으로 바꾸었고, 그에 따라 현재 당헌·당규를 정비 중에 있다.

따라서, 2017. 2.13.까지 운영된 구 당헌·당규를 보면, 당헌 제90조(대통령후보자 선출)는 “① 대통령후보자는 대통령후보자 선출을 위한 국민참여선거인단대회의 투표결과와 여론조사결과를 종합하여 선출한다.”고 하고, 동 제91조(국민참여선거인단 구성 등)는 “① 대통령후보자 선출을 위한 국민참여선거인단은 유권자수의 0.5% 이상으로 하고 다음 각 호로 구성한다. 1. 전당대회 대의원, 2. 전당대회 대의원이 아닌 당원 선거인, 3. 일반 국민을 대상으로 공모한 선거인”라고

27) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/20/0200000000AKR20160320055300001.HTML?input=1179m>

28) <http://news1.kr/articles/?2600560>

29) <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2016031617368>

하여, 반민주적인 ‘**당외국민 경선**’을 규정했었다. 역시 당규 ‘대통령후보자선출 규정’에서도 제4조와 제15조의2와 5조 등에서 ‘**당외국민선거인단**’에 관해서 상세 규정을 하고 있다.

위가 헌법 제8조④ 항에 의한 정당해산의 사유가 됨은 당연하다.

그리고, 당명을 바꿨을 뿐인 현 **자유한국당**도 곧 완성할 당헌·당규에서 구 새누리당의 위와 같은 반민주적인 ‘당외국민 경선’을 규정할 것이 예상된다.

### **더불어민주당**

지난 대선에서 ‘국민경선’으로 대통령후보를 선출했던 더불어민주당은 여전히 당헌·당규에 반민주적인 ‘국민경선’·‘국민참여경선’ 등을 규정해두고 있다.

예컨대, 지난 대선 때의 관계 규정을 유지하고 있는 당헌 제100조(대통령후보자 추천)의 ①항은 “대통령후보자의 선출은 **국민경선** 또는 **국민참여경선**을 원칙으로 한다.”고 하고, 또 당규(공직선거후보자 추천 규정) 제39·39의2조에서는 국민참여경선·국민경선의 방식을 구체화해두고 있을 뿐 아니라, 특별히 2017년 대통령선거후보자 선출에 관한 당규의 제21조② 항에서는 ‘**국민경선**’으로 확정해두기도 했다.

그런 경선의 당헌·당규는 물론, 그 경선을 실시할 경우, 반민주적이어서 헌법 제8조④ 항에 의한 정당해산의 사유가 됨은 당연하다.

### **국민의당**

2017년에 첫 대선을 치르는 국민의당도 예외가 아니다.

즉, 당헌 제92조(대통령선거후보자 추천) ① 항에서는 “당원과 ‘**국민**’이 함께 참여하는 **경선**으로 선출한다.”고 하여 ‘**국민 경선**’을 명문화했고, 그 당헌과 그 실시가 반민주적이어서 헌법 제8조④ 항에 의한 정당해산의 사유가 됨은 당연하다.

### **정의당**

정의당에서도, 당헌 제57조(각급 공직후보자 선출)에서 “① … ‘**국민**’, 지지자의 참여 및 의사를 반영하여 선출할 수 있다.”고 하고, 당규(선거관리 규정) 제22조(공직선거후보자 경선 방식)에서는 “전국위원회가 정한 경선 방식에 따라 선출한다.”고 하여, 반민주적인 ‘**국민 경선**’을 예정하고 있다. 이도 역시 반민주적이어서 헌법 제8조④ 항에 의한 정당해산의 사유가 된다.

### **바른정당**



여당인 새누리당에서 분당된 바른정당은, 당헌 제62조(대통령후보자의 선출)에서 “① 대통령후보자의 선출은 ‘완전국민경선’ 또는 ‘국민참여경선’을 원칙으로 한다.”고 하여, 구분이 애매모호한 2개 방식의 ‘국민 경선’을 원칙으로 규정해 뒀고, 그 당헌 및 그 경선방식의 실시는 반민주적이어서 헌법 제8조④ 항에 의한 정당해산의 사유가 된다.

#### (ㄴ) 2012년 총선 ~ 현재 : 원내 정당들의 ‘반민주성’ 진행 중

위와 같이, 현존의 모든 원내 정당들에서, 반민주적인 ‘권력 공천’과 ‘국민 경선’ 등이, ① 최근의 2012·2016년 2회 총선 때의 국회의원선거후보 선출 및 기타의 재·보궐선거후보 선출에서 적용 실시됐고, ② 특히 오는 2017년 대통령선거후보의 선출 방식으로서 ‘국민 경선’이 예정돼 있을 뿐 아니라, ③ 각 그 실시·예정의 근거가 된 각 정당들의 당헌·당규가 현재도 유지되고 있기 때문에, 각 ‘정당 활동’들이 반민주적이어서 헌법 제8조④ 항에 의한 정당해산 사유의 충족은 현재도 진행 중이라 해야 한다.

### 8. 결론 : 정당해산 제소의 청원 및 ‘정당 해산’ 불가피 - ‘헌법’헌정 수호’의 문제

위에서와 같이, 우리 헌법에서는, 국가경영에 있어서, 자유당 시절에 이미 극심하게 겪은 바 있는 ‘권력의 사유화 독재’라는 반민주성 불의를 예방하기 위한 목적에서, 대통령·국회의원 등의 국가경영자 집단을 배출함으로써 모든 정치의 어머니격인 정당의 경영에서부터 민주적 기본질서가 확립되도록 하기 위해서 두 규정이 헌법 제8조의 규정이다.

그 제8조의 ④항에서 민주적 기본질서에 반하는 목적과 활동을 하는 정당에 대해서는 ‘정당 해산’이라는 규제 조항을 두고 있고, 그 조항은 앞에서 박스로 소개됐다.<sup>30)</sup>

따라서, 그 정당해산은 헌법의 전문에서 “... (자유당 정권이 저지른 권력 사유화의 독재라는) 불의에 항거한 4.19 민주 이념을 계승하고, ... 모든 ... 불의를 ‘타파’하여, ... ‘자유민주적 기본질서’를 확고히 ...”에서의 ‘불의 타파’를 의미한다.

우리 대한민국에 “헌법을 지키지 않아도 된다.”고 할 국민은 단 1인도 있을 수 없다.

30) 공직선거법 제47조(정당의 후보자추천) ②항에서는 “정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 ‘민주적 인 절차’에 따라야 한다.”고 ‘민주성’이 규정됐으나, 그 위반을 처벌하는 규제 조항이 없다. 그 이유는 헌법에서 ‘정당 해산’이라는 처벌 조항을 두고 있기 때문이다.



특히, 전쟁이나 천재·지변 등에서도 지키도록 만들어진<sup>31)</sup> 우리 헌법은, 대통령선거가 내일이  
라 해도, 평상시처럼 지켜져야 하는 것은 지극히 당연하다.

또한, 그렇게 되도록 노력해야 하는 것이 대통령의 헌법상 중요 책무<sup>32)</sup>인 ‘헌법 수호’이고  
‘헌정질서 확립’이다.

#### • 정부(·대통령)의 정당해산 제소와 헌법수호 의무

정부의 수장으로서 헌법을 수호해야 할 책무를 진 대통령 혹은 그 권한대행은, 각 정당들의  
자진 해산과 무관하게 별도로, 헌법 제8조④ 항에 근거해서, 반민주성 불의들을 자행해온 모든  
정당들에 대해서, 그 해산을 헌법재판소에 반드시 제소해야 한다.

헌법 제8조④항에서는, “... 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소‘할 수’ 있...”다고 하여, 그  
제소가 마치 하기 싫으면 안 해도 되는 ‘임의’ 사항처럼 명문화돼 있다.

그러나, 같은 제8조의 ②항에서는, “정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적‘이어야 ...한다.’”고  
하여, 민주성 준수가 필요한 ‘의무’로서 규정돼 있을 뿐 아니라, 그 제8조보다 우선돼야 할 전  
문에서는 “... 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 ...”야 한다고 했고, 제66조②항에서는  
“대통령은 ... 헌법을 수호(해야)할 ‘책무’를 진다.”고 했으며, 또 대통령의 취임 선서에 관한 제  
69조에서는 “나는 헌법을 준수하고 ... 국민 앞에 엄숙히 선서...”한다고까지 하여, 여러 곳에서  
“하기 싫어도 해야” 하는 ‘의무’ 사항으로 규정돼 있다.

특히, 정당해산 사유인 ‘민주적 기본질서’는, 헌법 제1조에서 “대한민국은 ‘민주’공화국이다.”  
고 한데서 알 수 있듯이, 대한민국 ‘정체성’의 핵심임을 고려할 때, 그 제소는 당연히 대통령(정  
부)의 ‘중대한 책무’ 사항이라 해야 한다.

정당해산 제소의 의무자인 정부와 그 수장인 대통령의 임기·신분과 권한·특권 등도 ‘헌법’에  
의해서 보장되는데, 하물며 그 대통령이 정당해산에 관한 ‘헌법’ 규정을 준수하지 않는대서야 말

31) 제76조 “① 대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의  
안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필  
요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다. ② 대통령은 국가의 안위  
에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때  
에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.”

32) 헌법에서, 제8조④항 “... 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소...” 부분과, 제66조②항 “대통령은 ... 헌법을 수호할  
책무...” 부분과, 제69조 “나(대통령)는 헌법을 준수하고 ... 선서...” 부분 등만으로도 대통령의 그 책무는 명백하고 중  
대하다.

이 안 될 것이다.

특히, 헌법도 아닌, 그 하위의 법률을 위반했다는 이유로, **노무현 전 대통령 탄핵**을 주도했던 정당의 후신인 **현 정권**은 헌법 위반에 따른 정당해산 문제를 결코 간과해서는 안 될 것이다.

만약에, 정부(대통령)가 그 정당해산을 헌법재판소에 **제소하지 않는다면**, 헌법의 수호와 헌정 질서 확립을 거부한 ‘**위헌**’ 행위로서, **탄핵 대상**이 됨은 물론이다.

반면에, 대통령이 정당해산 제소를 하지 않고도 정당하려면, 위의 권력공천 등이 헌법 제8조 ④항의 ‘민주적 기본질서’에 부합된다는 사실, 혹은 정당해산을 규정한 헌법 제8조④항이 위헌 또는 부당하다는 사실을 입증해야 할 것이다.

대통령과 정부는, “**실천되지 않는 헌법은 죽은 헌법**”임을, 또 “**헌법이 실천되지 않아 죽은 헌법은 대통령 책임**”임을 알고 실천해야 한다.

참고로서, **정당해산의 효과를 담보**하기 위해서, ① 각 원내 **정당들의 활동을 정지**시키고, ② 정당해산으로써 의원직을 원천 상실케 될 **원내정당 소속 의원들의 활동 금지** 및, ③ 국회에서 절대 다수인 그 의원들이 소추한 **대통령탄핵 무효**와, ④ 그에 대한 **헌법재판소의 심판 중지** 등에 대한 ‘**가처분**’<sup>33)</sup>이 정당해산 제소와 동시에 신청돼야 할 것이다.

- 끝.

---

33) 헌법재판소법 제57조(가처분) “헌법재판소는 정당해산 심판의 청구를 받은 때에는, 직권 또는 청구인의 신청에 의하여, 종국결정의 선고 시까지, **피청구인의 활동을 정지하는 결정**을 할 수 있다.”