경제정의실천시민연합
Citizens' Coalition for Economic Justice

▲공동대표:이의영·류중석·김철환·원경·김연옥
▲상임집행위원장:김진현 ▲정책위원장:박경준 ▲사무총장:김성달
▲ 03085 서울시 종로구 동숭3길 26-9 ▲ Tel 02-765-9731
▲ 홈페이지:www.ccej.or.kr ▲ 후원:277-025887-04-014(기업은행)

수 신	: 각 언론사 경제부·정치부·사회부·시민사회담당
발 신	: 경실련 시민입법위원회 (위원장 정지웅)
담 당	: 경실련 정치입법팀 (서휘원 팀장, 02-3673-2141)
제 목	: [기자회견] 헌법재판소 위성정당 위헌소송 각하판결 규탄 기자회견 (총 20매)
보도일자 : 2024.4.23.(화)	배포일자 : 2024.4.23.(화) 오전 10시 30분 이후

[헌법재판소 위성정당 위헌소송 각하판결 규탄 기자회견]

"헌재의 위성정당 판결 회피는 유권자 선거권 피해 무시하고, 거대 양당 손 들어준 것!

- 국민 주도 위성정당방지법 제정 운동 나설 것

– 2024년 4월 23일(화) 오전 10시 30분, 경실련 강당

1. 경제정의실천시민연합(경실련)은 4월 23일(화) 오전 10시 30분, 경실련 강당에서 헌법재판소 위성정당 위헌소송 각하 판결을 규탄하는 기자회견을 개최하였습니다.

2. 경실련은 지난 4월 1일 중앙선거관리위원회의 국민의미래, 더불어민주연합의 정당 등록 승인행위가 선거권자의 기본권을 침해한다며, 헌법재판소(헌재)에 정당등록 위헌확인 헌법소원과 효력정지 가처분신청을 제기한 바 있습니다. 이에 대해 헌재는 선거 다음날인 2024년 4월 11일에 일반 국민의 지위에 있는 유권자는 위성정당 창당의 직접적 피해자가 아니라며 각하 판결을 내렸습니다.

3. 이러한 헌재의 각하 판결은 위성정당 창당으로 인한 유권자의 선거권 침해를 무시하는 것으로 해석될 수 있습니다. 또한 헌재는 경실련이 제기한 위헌소송뿐만 아니라, 소수 정당과 비례대표 후보자가 제기한 소송에 대해서도 각하 판결을 내리고 있어, 유권자보다는 거대 양당의 이익을 우선시하는 것으로 보입니다.

4. 먼저, 거대양당의 위성정당은 국민이 자신의 의사에 따라 자유롭게 정치적 선택을 할 수 있는 권리를 의미하는 헌법 제24조(선거권)를 명백하게 침해한다는 점에서 위성정당의 각하 판결은 문제가 있습니다. 위성정당 창당으로 유권자는 실제 지지하는 정당이 아닌 유사 정당을 투표해야 하며, 위성정당에 대하여 무지한 유권자는 묻지마 투표를 할 수밖에 없습니다. 한편, 거대양당의 지지자가 아닌 유권자는 공정한 선거경쟁을 의심할 수밖에 없습니다. 무엇보다, 위성정당 정당등록이 헌법 기본원리인 민주주의를 저해하고 있음에도 불구하고, 자기관련성을 폭넓게 인정하지 않는 헌재의 판결은 문제가 있습니다. 또한, 헌재는 경실련이 제기한 소송뿐만 아니라, 소수정당이 제기한 위헌소송도 각하 판결을 내려, 헌재가 거대양당의 눈치를 살피고 있는 것은 아닌지 대단히 의심스럽습니다.

5. 헌재의 각하 판결로 인하여 유권자의 선거권 침해만 문제가 되는 것이 아니라, 정당체계의 훼손, 의석 배분 및 정당 국고보조금 배분의 훼손 문제도 계속되고 있습니다. 헌법 제8조 제2항은 “정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다”고 하고 있으며, 정당법 제2조는 “정당이라 함은 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 자발적 조직을 말한다”고 규정하고 있습니다. 위성정당은 거대 양당의 비례대표 의석 확보를 위해 급조된 위성정당은 이러한 정당법상 요건인 자발성과 계속성 및 공고성을 갖추지 못하고 있습니다. 21대 국회의원 선거 당시 만들어진 미래한국당, 더불어시민당은 각각 114일만 존속하였고, 더불어시민당은 56일만 존속하였고, 이번에 만들어진 국민의미래, 더불어민주연합은 더 빠르게 합당 절차가 진행 중입니다.

6. 그런데 이러한 위성정당이 반칙적으로 더 많은 의석을 배분받고, 심지어 국고보조금을 배분받고 있어 큰 문제입니다. 경실련의 조사 결과, 21대 총선 당시 더불어민주당과 미래통합당은 위성정당을 통해 11석, 4석의 반칙 의석을 확보받았습니다. 22대 총선에서는 더불어민주당이 14석, 국민의힘이 6석의 반칙 의석을 확보받았습니다.

	실제 정당득표율	위성정당 미창당			위성정당 창당			반칙의석
		지역구	비례	총 의석	지역구	비례	총 의석	
더불어민주당	33.35%	163석	6석	169석	163석	17석	180석	+11석
미래통합당	33.84%	84석	15석	99석	84석	19석	103석	+4석
정의당	9.67%	1석	12석	13석	1석	5석	6석	-7석
국민의당	6.79%	0석	8석	8석	0석	3석	3석	-5석
열린민주당	5.42%	0석	6석	6석	0석	3석	3석	-4석
민생당	2.71%	0석	0석	0석	0석	0석	0석	0석
기타	8.22%	0석	0석	0석	0석	0석	0석	0석
무소속	-	5석	0석	5석	5석	0석	5석	0석
	100.0%	253석	47석	300석	253석	47석	300석	

국고보조금의 경우 21대 총선에서 더불어민주당은 위성정당을 통해 73.3억(이 중 선거보조금은 24.5억), 미래통합당은 133.4억(61.2억)의 국고보조금을 배분 받았으며, 22대 총선에서도 더불어민주당은 위성정당을 통해 선거보조금 28.3억, 국민의힘이 위성정당을 통해 28.0억의 선거보조금을 확보받았습니다.

	위성정당 미창당	위성정당 창당	반칙 선거보조금
더불어민주당	221.2억	220.5억	-0.7억
국민의힘	204.3억	208.0억	+3.7억
녹색정의당	33.0억	30.5억	-2.5억
새로운미래	26.7억	26.2억	-0.5억
개혁신당	1.3억	0.9억	-0.4억
진보당	10.5억	10.8억	+0.3억
자유통일당	0.3억	0.9억	+0.6억
새진보연합	0.3억	0억	-0.3억
조국혁신당	0.3억	0.2억	-0.1억
기후민생당	10.2억	10.0억	-0.2억
	508.1억	508.1억	0억

7. 이에 경실련은 일반 국민이 아닌, 거대양당의 손을 들어주고 있는 헌재에 각성을 촉구하며, 22대 국회가 위성정당 방지법(공직선거법, 정당법, 정치자금법 패키지안)부터 통과시킬 것, 거대양당은 지금당장 선거보조금 반납할 것 등을 주장하였습니다. 경실련 제안 위성정당 방지법 패키지안은 지역구 의석을 절반 이상 공천한 정당은 비례대표도 절반 이상 공천하도록 하는 안(공직선거법 개정안), 위성정당을 제외시키는 안(정당법 개정안), 선거보조금 배분 기준을 지급 기준 당시 의석에서 최근 실시된 국회의원

선거 당시 정당득표율 등으로 변경하는 안(정치자금법 개정안) 등의 내용을 포함합니다.

헌법재판소 위성정당 위헌소송 각하판결 규탄 기자회견

□ 일시 : 2024년 4월 23일(화) 오전 10시 30분

□ 장소 : 경실련 강당

* 사회 : 정택수 부동산국책사업감시팀장

○ 취지 및 배경 : 김성달 사무총장

○ 헌재 각하 결정의 문제점 : 서휘원 정치입법팀장

○ 법률적 검토 : 정지웅 시민입법위 위원장

○ 정치학적 검토 : 하상응 정치개혁위 위원장(서강대 정외과 교수)

위성정당 위헌소송 각하판결 규탄 기자회견

1. 취지 및 배경

○ 이번 선거에서도 거대 양당인 국민의힘과 더불어민주당은 준연동형 비례대표제의 빈틈을 이용하여 비례대표 국회의원 의석을 더 확보하기 위하여, 각각 국민의미래와 더불어민주연합이라는 위성정당을 창당하였습니다. 국민의미래와 더불어민주연합은 그 창당경위, 당헌당규, 모 정당의 현역의원 꿔주기, 공천과정에서 후보자들의 자당과의 연계성 등을 볼 때 국민의힘과 더불어민주당의 위성정당임이 확실합니다. 그럼에도 중앙선관위는 형식적 요건만을 따져, 국민의미래와 더불어민주연합에 대한 정당등록을 승인(각각 2024.2.27, 2024.3.7.)하였습니다. 이에 경실련은 지난 2024.4.1. 중앙선관위의 국민의미래 더불어민주연합에 대한 정당 등록신청을 수리한 행위가 선거권자의 기본권을 침해한다며, 정당등록 위헌확인 헌법소원 및 효력정지 가처분신청을 제기하였습니다. 하지만 헌법재판소는 선거 하루전인 2024.04.09. 경실련이 제기한 정당등록 위헌확인 헌법소원 및 효력정지 가처분신청에 대하여 자기 관련성 부족으로 각하 판결을 내렸습니다.

○ 오늘 경실련은 이러한 헌법재판소의 각하 판결을 강력히 규탄하고자 이러한 자리를 마련하였습니다.

2. 헌법재판소의 각하 판결

1) 헌재의 각하 판결

○ 헌법재판소는 2024.4.11. “일반 국민의 지위에 있는 청구인들은 이 사건 수리행위로 인하여 자신의 기본권을 침해받았다고 볼 수 없고, 단순히 이 사건 수리행위에 간접적, 사실적 이해관계를 가질 뿐이므로, 기본권 침해의 자기관련성이 인정되지 아니한다” 며, 본안 사건에 대한 각하 판결을 내렸으며, 가처분신청에 대해서도 각하 판결을 내렸다(2024헌마289, 2024헌마 290, 2024헌사 399, 2024헌사400).

헌법재판소법 제68조 제1항은 헌법소원심판은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자가 청구하여야 한다고 규정하고 있는바, 여기에서 기본권을 침해받은 자라 함은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 자기의 기본권이 현재 그리고 직접적으로 침해받은 자를 의미하며 단순히 간접적, 사실적 이해관계가 있을 뿐인 제3자는 이에 해당하지 않는다(헌재 1992. 9. 4. 92헌마175 참조).

일반국민의 지위에 있는 청구인들은 이 사건 수리행위로 인하여 자신의 기본권을 침해받았다고 볼 수 없고, 단순히 이 사건 수리행위에 간접적, 사실적 이해관계를 가질 뿐이므로, 기본권 침해의 자기관련성이 인정되지 아니한다.

헌법재판소법 제68조 제1항은 헌법소원심판은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자가 청구하여야 한다고 규정하고 있는바, 여기에서 기본권을 침해받은 자라 함은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 자기의 기본권을 현재 그리고 직접적으로 침해받은 자를 의미하며 단순히 간접적, 사실적 이해관계가 있을 뿐인 제3자는 이에 해당하지 않는다(헌재 1992. 9. 4. 92헌마175 참조).

청구인들은 피청구인이 2024. 2. 27. 국민의미래의 정당등록 신청에 대해 정당법상 요건을 충족했음을 이유로 정당으로서의 법적 능력을 부여하여 청구인들의 선거권 등이 침해되었다고 주장한다. 그러나 일반 국민의 지위에 있는 청구인들은 이 사건에서 청구인들이 문제 삼는 피청구인의 행위에 간접적, 사실적 이해관계를 가질 뿐, 그로 말미암아 자신의 기본권을 침해받았다고 볼 수 없으므로, 이 사건 심판청구는 기본권 침해의 자기관련성 요건을 갖추지 못한 것으로서 허용될 수 없다(헌재 2020. 3. 3. 2020헌마248; 헌재 2020. 5. 12. 2020헌마616 등 참조).

2) 헌재의 각하 판결의 문제점

○ 우선, 위성정당은 국민이 자신의 의사에 따라 자유롭게 정치적 선택을 할 수 있는 권리를 의미하는 헌법 제24조(선거권)을 명백히 침해함. 구체적으로, 의사의 자유로운 표현, 정보의 접근과 투명성, 공정한 경쟁 환경 등의 요소들을 침해함.

○ 첫째, 의사의 자유로운 표현을 침해함. 위성정당은 유권자가 실제로 지지하는 정당과 유사한 이름이나 로고를 사용하여 유권자의 투표 선택을 혼동시킬 수 있음. 이는 유권자가 자신의 진정한 의사와 다르게 표현하게 만들어, 의사의 자유로운 표현을 심각하게 제한함.

○ 둘째, 정보의 접근과 투명성을 저하함. 위성정당의 존재와 그 목적이 충분히 공개되지 않거나 의도적으로 오해를 불러일으킬 수 있음. 이로 인해 유권자가 정확한 정보를 바탕으로 의사 결정을 하기 어려워질 수 있으며, 이는 정보 접근의 투명성을 저해함.

○ 셋째, 공정한 경쟁 환경을 훼손함. 위성정당은 특정 정당이 의석을 확보하기 위해 사용하는 전략적 도구로 활용될 때, 다른 정당들에 비해 불공정한 이점을 제공할 수 있음. 이는 선거 과정의 공정성을 해치고, 결국 선거권의 근본적인 취지에 반하는 결과를 초래함.

○ 다음으로, 이러한 선거권 침해가 일반 국민의 지위에 있다고 해서 이러한 선거권 침해가 간접적, 사실적 이해관계만을 가질 뿐, 직접적 피해를 받지 않는다는 헌재의 판결 역시 문제가 있음.

○ 국민의힘과 더불어민주당이 자당의 이름이 아닌 위성정당의 이름으로 비례대표 후보자를 출마시키는 방식을 통해, 유권자가 지지하는 정당을 투표하지 못하게 만들고, 준연동형 비례대표제를 활용하여 의석을 반칙적으로 확보하는 것임에도 유권자에게 이러한 정보를 교란시키며, 공정한 경쟁이 이뤄지지 못한다고 느끼게 한다는 점에서, 유권자의 자기관련성은 인정되어야 함.

○ 백번 양보하여 유권자가 선관위의 위성정당 정당등록 승인행위로 인한 피해의 직접 상대방이 아니라 할지라도, 위성정당 정당등록이 헌법 기본원리인 민주주의를 저해하여, 민주주의를 바탕으로 주권을 행사하는 국민이 받는 제약이 근본적이고 중대하다는 점에서, 제3자의 자기관련성을 인정하여야 할 것임.

○ 만약 이 점이 인정되지 못한다면, 위성정당 이외의 정당(예: 녹색정의당)이 주장할 수 있는 참정권, 정당 활동의 자유, 평등권의 침해도 간접적 또는 사실적 제약이 될 것이기에 유권자의 자기관련성을 인정하는 것이 타당한 귀결일 것임.

3. 헌재 각하 판결로 인한 정치적 문제

1) 또다시 반복될 위성정당 사태

□ 위성정당, 21대 총선에서 170일 존속, 22대 총선에서는 더 짧아져

○ 헌법 제8조에 근거하는 정당법 제2조는 “정당이라 함은 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 자발적 조직을 말한다”고 규정하고 있음. 헌법 제8조 제2항은 “정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다”고 규정하고 있음.

○ 하지만 위성정당은 모당에 종속된 단체에 불과하여 자발성을 결여하고 있으며, 모당으로부터 소위 빌려주기 형식으로 당적을 변경한 의원들 및 당원들로 구성되어 있어 정당의 계속성 및 공고성을 갖추었다고 보기도 어려움. 또한, 위성정당은 모당의 위성정당으로 자당의 활동에 순응할 뿐 자체적인 조직, 정책, 운영활동이 배제된 결사체로 정당의 목적도 결여하고 있음.

○ 그럼에도 선관위가 정당법 제2조의 요건을 갖추지 못한 정당을 형식적 요건만 갖추어 이를 승인하고, 헌재 역시 이에 대한 판단을 유보하면서, 위성정당 창당에 행정적, 법적인 제동을 가할 수 없는 실정임.

○ 이로인하여 21대 국회의원 선거에 이어 22대 국회의원 선거에서도 위성정당이 창당되었음. 21대 국회의원 선거에서 더불어민주당 위성정당인 더불어시민당이 2020년 3월 18일 창당, 2020년 5월 13일 해 산하여 56일 해산되었고, 미래통합당 위성정당인 미래한국당이 2020년 2월 5일 창당, 2020년 5월 29일 해산하여 114일만에 합당되었음.

○ 이번에도 국민의힘은 위성정당인 국민의미래를 2024년 2월 27일 창당, 지난 4월 22일 전국위서 국민의미래 합당을 의결하여 해산될 예정이며, 더불어민주당도 위성정당인 더불어민주연합도 2024년 3월 3일 창당하였고, 지난 4월 22일 최고위서 더불어민주당과의 합당을 의결하여 해산할 예정임.

<표 1> 위성정당 창당 합당

	창당	해산	존속기간	분당 이전 정당/선행조직	통합된 정당	후계정당
미래한국당	2020.2.5.	2020.5.29.	114일	자유한국당	미래통합당	미래통합당
더불어시민당	2020.3.18. 시민을 위하여 (2020.3.8.~3.18)	2020.5.13.	56일	개혁국민운동본부	더불어민주당	더불어민주당
국민의미래	2024.2.27.			국민의힘		
더불어민주연합	2024.3.3.			더불어민주당, 진보당, 새진보연합		

2) 또다시 반복된 의석 왜곡

□ 위성정당으로 21대 총선에서 15석, 22대 총선에서 20석 반칙 의석 차지

○ 대한민국 헌법 제8조는 선거제도와 정당제도를 통하여 대의제 민주주의를 실현하는 것을 민주적 기본질서로 규정함. 2019년 개정된 공직선거법은 준연동형 비례대표제를 주요 내용으로 함. 준연동형 비례대표제는 정당 득표율에 따른 총 의석수를 기준으로 하여 지역구에서 정당 득표율보다 적은 의석을 차지하는 소수 정당에 비례대표 의석을 기존보다 더 할당해주기 위한 것임.

○ 거대정당은 위성정당을 창당하여, 위성정당 없이 득표하여 확보할 실제 비례 의석수

를 초과한 의석수를 확보하였음. 다른 정당이 취득할 몫을 부당한 편법으로 탈취하는 것임.

○ 21대 국회의원 선거 당시 더불어민주당은 위성정당 미창당시 지역구 163석에 비례 6석 총 169석을 확보받아야 했으나, 위성정당 창당으로 지역구 163석에 비례 17석으로 총 180석을 확보받았음(11석 반칙의석). 미래통합당은 위성정당 미창당시 지역구 84석에 비례 15석 총 99석을 확보받아야 했으나, 지역구 84석에 비례 19석 총 103석을 확보받았음(4석 반칙 의석). 거대 양당 합치면 15석이 반칙 의석으로 계산됨.

<표2> 제21대 국회의원 선거 의석 배분

	실제 정당득표율	위성정당 미창당			위성정당 창당			반칙의석
		지역구	비례	총 의석	지역구	비례	총 의석	
더불어민주당	33.35%	163석	6석	169석	163석	17석	180석	+11석
미래통합당	33.84%	84석	15석	99석	84석	19석	103석	+4석
정의당	9.67%	1석	12석	13석	1석	5석	6석	-7석
국민의당	6.79%	0석	8석	8석	0석	3석	3석	-5석
열린민주당	5.42%	0석	6석	6석	0석	3석	3석	-4석
민생당	2.71%	0석	0석	0석	0석	0석	0석	0석
기타	8.22%	0석	0석	0석	0석	0석	0석	0석
무소속	-	5석	0석	5석	5석	0석	5석	0석
	100.0%	253석	47석	300석	253석	47석	300석	

○ 22대 국회의원 선거에서는 더불어민주당은 위성정당 미창당시 지역구 161석에 비례 0석 총 161석을 배분받아야 했으나, 위성정당 창당으로 지역구 161석에 비례 14석 총 175석(반칙 의석 14석)을 확보받았음. 국민의힘은 위성정당 미창당시 지역구 90석에 비례 12석 총 102석을 배분받아야 했으나, 위성정당 창당으로 지역구 90석에 비례 18석 총 108석(반칙 의석 6석)을 확보받음. 거대 양당 합치면 20석이 반칙 의석으로 계산됨.

<표3> 제22대 국회의원 선거 의석배분

	실제 정당득표율	위성정당 미창당			위성정당 창당			반칙의석
		지역구	비례	총 의석	지역구	비례	총 의석	
더불어민주당	26.69%	161석	0석	161석	161석	14석	175석	+14석

국민의힘	36.67%	90석	12석	102석	90석	18석	108석	+6석
조국혁신당	24.25%	0석	31석	31석	0석	12석	12석	-19석
개혁신당	3.61%	1석	4석	5석	1석	2석	3석	-2석
진보당	0.00%	1석	0석	1석	1석	0석	1석	0석
새로운미래	1.70%	1석	0석	1석	1석	0석	1석	0석
기타	8.78%	0석	0석	0석	0석	0석	0석	0석
		254석	46석	300석	254석	46석	300석	0석

3) 국고보조금 탈취

□ 위성정당, 21대 총선에서 206.7억원, 22대 총선에서 56.3억원(선거비용보전비 미반영) 국고보조금 배분받아

○ 헌법상 정당에 대한 보조는 결국 정당이 민주적 국민 의사를 반영하는 활동을 제대로 할 때 보조할 명분이 있음. 그러나 위성정당은 선거 때 잠깐 생겼다가 사라지는 정당임. 이에 대하여 국민 세금을 보조할 명분이 없음.

○ 21대 총선 당시 더불어민주당은 더불어시민당을 통해 지급받지 말아야 할 선거보조금 24.5억, 경상보조금 9.8억, 선거비용보전 39.0억, 총 73.3억원 지급받음. 미래통합당은 미래한국당을 통해 선거보조금 6.12억, 경상보조금 25.1억, 선거비용보전 47.1억, 총 133.4억 지급받음. 즉, 거대양당은 위성정당을 통해 총 206.7억원이라는 혈세를 지급받음.

<표4> 21대 국회의원 당시 정치자금

	선거보조금	경상보조금	선거비용보전	합계
더불어민주당	122.9억	64.9억		187.8억
더불어시민당	24.5억	9.8억	39.0억	73.3억
소계	147.4억	74.7억	39.0억	261.1억
미래통합당	115.5억	61.6억		177.1억
미래한국당	61.2억	25.1억	47.1억	133.4억
소계	176.7억	86.7억	47.1억	310.5억
거대양당 합계	324.1억	161.4억	86.1억	571.6억

○ 제22대 총선에서는 위성정당을 통해 총 56.3억원의 국고보조금을 보조받음. 더불어민주당은 더불어민주연합을 통해 28.3억을, 국민의힘은 국민의미래를 통해 28.0억을 보

조받음.

〈표5〉 22대 국회의원 당시 국고보조금

	선거보조금	선거비용보전
더불어민주당	192.2억	
더불어민주연합	28.3억	아직 미지급
국민의힘	180.0억	
국민의미래	28.0억	아직 미지급

○ 한편, 국민의힘은 2024.4.22.자 비례대표 위성정당인 국민의미래와 합당하면서 선거보조금 28억원을 챙기게됐다는 보도와 관련해 “국민의미래가 수령한 28억 44만의 선거보조금은, 준연동형 비례대표제가 없었다면 대부분 국민의힘에서 수령해야 할 선거보조금이었다며, 만약 국민의힘이 114석을 유지했다면 약 201억원(장애인 추천보조금과 여성 추천보조금을 뺀 수치, 아래 경실련 자료는 장애인 추천보조금과 여성 추천보조금을 합친 수치)을 수령할 수 있었다” 고 주장하였음. 이에 경실련은 위성정당 미창당과 위성정당 창당시 선거보조금을 계산, 반칙 선거보조금을 추산해보았음.

〈표6〉 제22대 국회의원 선거 당시 선거보조금 (추산치)

	위성정당 미창당	위성정당 창당	반칙 선거보조금
더불어민주당	221.2억	220.5억	-0.7억
국민의힘	204.3억	208.0억	+3.7억
녹색정의당	33.0억	30.5억	-2.5억
새로운미래	26.7억	26.2억	-0.5억
개혁신당	1.3억	0.9억	-0.4억
진보당	10.5억	10.8억	+0.3억
자유통일당	0.3억	0.9억	+0.6억
새진보연합	0.3억	0억	-0.3억
조국혁신당	0.3억	0.2억	-0.1억
기후민생당	10.2억	10.0억	-0.2억
	508.1억	508.1억	0억

○ 이는 위성정당이 없는 기타 정당의 선거비용과 정당의 경비 지출의 증가 추세를 가속화하여 재정 압박을 강화함으로써, 궁극적으로 대의 민주주의에서 정당의 기능을 훼손하고 있음. 즉, 국민의힘과 더불어민주당이 위성정당을 통해 국고보조금을 왜곡하도록 하여 공평한 경쟁 하에서 국민의 의견을 형성 및 반영하는 정당의 대의민주주의 기능을 파괴하는 것임.

4) 비례대표 무효표 131만개

○ 중앙선거관리위원회에 따르면, 제22대 총선 비례대표 투표에서 무효표 수가 총 130만 9,931표로 집계됨. 총 투표 수 (2965만 4450표)의 4.4%에 해당하는 수치임. 이는 21대 총선(122만 6532표)과 비교해 8만 3,399표(0.2%) 오른 것임.

○ 위성정당 창당으로 인해 유권자 혼란이 커진 결과로 분석할 수 있음.

<표7> 22대 국회의원 선거 비례대표 투표 무효표 수

	비례대표 투표 무효표 수	총 투표 수 대비
제22대 총선	130만 9931표	4.4%
제21대 총선	122만 6532표	4.2%
제20대 총선	66만 9,769표	2.7%
제19대 총선	47만 4,737표	2.2%

4. 경실련 주장 및 향후 계획

1) 경실련 주장

□ 일반 국민 아닌, 거대양당 손들어준 헌재는 각성하라!

○ 헌재는 또다시 경실련이 제기한 위성정당 위헌소송에 대하여 각하 판결을 내려, 거대양당의 위성정당 창당을 눈감아주는 판결을 내렸음.

○ 전술한 바와 같이, 위성정당은 국민이 자신의 의사에 따라 자유롭게 정치적 선택을 할 수 있는 권리인 선거권을 침해하는 것은 명백함. 위성정당 창당으로 국민은 혼란스러운 투표용지를 받아봐야하며, 거대양당이 급조한 위성정당에 대하여 충분한 정보도 없이 투표권을 행사해야 하며, 공정한 선거경쟁을 의심할 수밖에 없음.

○ 유권자가 아니라면, 누가 위성정당 창당의 피해자가 될 수 있는지 반문을 제기할 수밖에 없으며, 헌법재판소는 경실련이 제기한 위성정당 위헌 소송 뿐만 아니라, 녹색

정의당 등 소수 정당의 위헌 소송과 비례대표 후보자의 위헌 소송에 대해서도 각하 판결을 내린 바 있어, 이와 같은 헌법재판소의 판결은 결국 거대양당의 손을 들어주는 것이라 해석할 수밖에 없음.

○ 헌법적으로 정치적 독립성을 지녀야 할 헌법재판소가 위성정당 창당이라는 문제에 소극적인 태도를 보이고 있음에, 자성을 촉구하는 바임.

□ 제22대 국회는 위성정당 방지법부터 통과시켜라!

○ 경실련은 위성정당을 방지하기 위하여 공직선거법 개정안을 입법청원한 바 있음. 청원내용은 공직선거법 제47조제1항 개정을 통해 지역구 의석을 절반 이상 공천한 정당이 비례대표도 절반 이상 공천하도록 함으로써, 기득권 거대양당이 꼼수 비례대표 의석을 창당하지 못하도록 하는 것임.

○ 이러한 경실련의 안은 다른 안들과 함께 심의가 되었음(제407회 정치개혁특별소위 제2차, 2023년 6월 22일). 당시 이탄희 의원은 양대 정당의 위성정당 미창당 선언, 경실련의 위성정당 방지책, 이외에도 위성정당을 만들어서 나중에 합당을 해서 의석수를 편법적으로 늘리는 경우에는 정당의 국고보조금을 삭감하는 것을 제안했음.

○ 하지만 거대양당은 모두 위성정당 창당 가능성을 핑계로 선거제도에 대하여 확정을 하지 않으면서도, 위성정당 방지책은 입법화하지 않다가, 결국 현행제도에서 위성정당을 창당하였음. 한편, 시민사회도 이러한 논의에 빨려 들어가 중대선거구제, 대선거구제를 전제로 한 완전 비례대표제 등을 논의하는 동안 위성정당 방지책 입법이 늦어진 감도 있음.

○ 이에 22대 국회는 제1호 법안으로 위성정당 방지법을 우선 입법해야 할 것임. 지역구 의석을 절반 이상 공천한 정당이 비례대표도 절반 이상 공천하도록 하는 공직선거법 개정(공직선거법 제47조제1항)과 함께, 위성정당을 법에 규정하고, 정당등록 수리행위 요건에서 위성정당을 제외시키는 정당법 개정(정당법 제15조), 그리고 선거 시기에 급조된 정당에 대하여 선거보조금을 지급 대상에서 제외시킬 수 있도록 기준 시점을

“지급 기준 당시”에서 “최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당”으로 변경하는 정치자금법 개정(제27조의 제1항과 제2항)이 필요함.

[2100114] 100% 연동형 비례대표제 도입, 위성정당 창당 방지를 위한 공직선거법 일부개정법률안에 관한 입법청원(김성달)

• 심사진행단계

접수 › 위원회 심사 › 본회의 심의 › 정부이송 › 처리통지

• 접수

▶ 청원접수정보

청원번호	접수일	청원인	소개의원	청원원문	제안회기
2100114	2023-02-03	김성달 (경제정의실천시민연합)	이상민의원 소개의원 목록		제21대 (2020~2024) 제403회

▶ 청원요지

제21대 국회의원 선거 전 도입한 준연동형 선거제도를 100% 연동형 비례대표제로 개편하고, 위성정당 창당을 통한 기득권 유지를 할 수 없도록 비례대표 선출 방식을 개선하는 공직선거법 개정을 건의함.

□ 22대 총선에서 정치개혁 약속했던 거대양당은, 선거보조금부터 반납하라!

○ 22대 총선에서 거대양당은 각종 정치개혁 관련 공약을 내놓았음. 국회개혁과 관련하여 더불어민주당은 국회 윤리특위 상설화 및 기능 강화, 국민과 민간 전문가로 구성된 국회 윤리조사국 신설, 국회의원 성과급제 도입 등을 공약했고, 국민의힘은 국회의원의 불체포특권 및 면책특권 폐지, 의원정수 50명 감축, 국회의원 무노동 무임금 공약, 출판기념회를 통한 불법 정치자금 수수 관행 근절 등을 약속했음. 이 중에는 정치 구도를 개혁하기 보다는 정치권에 대한 정치혐오를 부추기는 공약이 다수 포함되어 있음.

○ 거대양당은 정치혐오 부추기는 공약으로 국민들 현혹하지 말고, 위성정당 방지법 입법, 그리고 위성정당을 통해 받은 선거보조금 반납부터 추진하길 바람.

□ **선관위도 더 이상 위성정당 문제 방치말고, 위성정당 방지안 국회에 제안하라!**

○ 한편, 2016년도 선거제도 개혁 논의 시, 독일식 연동형 비례대표제를 사표 방지 및 비례성 증대를 위한 대안으로 제시한 중앙선거관리위원회는 더 이상 위성정당 문제를 받치 말고, 위성정당 방지안을 국회에 제안하길 바람.

○ 중앙선거관리위원회는 위성정당이 형식적 요건을 갖추었다는 이유로 정당등록을 승인하고 있는데, 이것이 만약 법 미비점의 문제라면, 더 이상 이 문제를 방치하지 말고, 해당 조항과 관련한 대안을 마련하여 국회에 제안하길 바람.

2) 향후 계획

○ 위성정당 방지법 패키지 법안을 마련하여, 국민동의 입법청원 진행할 것

○ 선관위, 정당, 국회의원을 대상으로 전방위적 시민운동 전개할 것

<별첨 1> 의석배분 방법 및 시뮬레이션

의석배분 방법(공직선거법 제189조 제2항)

① 정당 득표율을 조정 정당 득표율로 조정

의석 할당 정당이 되지 못한 정당의 득표율을 빼고, 의석할당 정당의 자격을 갖춘 정당의 득표율 합에서 특정 정당의 득표율 비를 구함

득표율/의석할당 정당 자격 갖춘 정당 득표율 합 *100

② 총 배분 의석 결정

무소속 등을 제외한 전체 의석을 의석 할당의 자격을 얻은 정당들의 득표 비율로 나눌 때, 그 정당 득표율로 얻을 수 있는 의석수

조정 정당득표율/의석할당 정당 자격 갖춘 정당 득표율 합*100

③ 지역구 의석 먼저 할당

④ 연동배분 의석 산출 (50% 연동시)

총 배분 의석에서 지역구를 뺀 차이의 절반을 연동배분 의석으로 할당

(총 배분의석 - 지역구 의석)/2

* 특정 정당이 얻은 지역구 의석의 수가 정당 득표율에 따른 총 배분 의석에 비해 클 수도 있는데, 이런 경우 연동배분 의석은 0임.

⑤ 연동조정의석 배분

각 정당에게 할당된 연동배분 의석의 합이 미리 지정된 비례대표 의석 47석을 넘길 경우, 조정하여 배분함.

<표1> 21대 국회의원 선거 당시 의석 배분(위성정당 미창당시)

	정당득표율	조정정당득표율	예상의석(A)	지역구의석(B)	100%연동배분의석(A-B)	50% 연동배분의석((A-B)/2)	연동배분의석비중	연동조정의석(C)	병립의석(D)	비례의석 수(C+D)
더불어민주당	33.35%	37.44%	110석	163석	0석	0석	0%	0석	6석	6석
미래통합당	33.84%	37.99%	112석	84석	28석	14석	27.45%	8석	7석	15석
정의당	9.67%	10.86%	32석	1석	31석	16석	31.37%	10석	2석	12석
국민의당	6.79%	7.62%	22석	-	23석	12석	23.52%	7석	1석	8석
열린민주당	5.42%	6.09%	18석	-	18석	9석	17.65%	5석	1석	6석
민생당	2.71%	-	-	0	0석	-	0			
기타	8.22%	-	-	0	0석	-	0			
무소속	-	-	-	5	0석	-	0			
계	100.0%	100%	295석	253석	100석	51석	100%	30석	17석	47석

<표2> 21대 국회의원 선거 당시 의석 배분(위성정당 창당)

	정당득표율	조정정당득표율	예상의석(A)	지역구의석(B)	100%연동배분의석	50%연동배분의석	연동배분의석비중	연동조정의석	병립의석(D)	비례의석수(C+D)

					(A-B)	((A-B)/2)		(C)		
더불어민주당	-	-	-	163석	-	-	-	-	-	-
더불어시민당	33.35%	37.44%	110석	-	110석	55석	37.41%	11석	6석	17석
미래통합당	-	-	-	84석	-	-	-	-	-	-
미래한국당	33.84%	37.99%	112석	-	112석	56석	38.1%	12석	7석	19석
정의당	9.67%	10.86%	32석	1석	31석	16석	10.88%	3석	2석	5석
국민의당	6.79%	7.62%	22석	-	22석	11석	7.48%	2석	1석	3석
열린민주당	5.42%	6.09%	18석	-	18석	9석	6.12%	2석	1석	3석
민생당	2.71%	-	-	0	0	-	-	-	-	-
기타	8.22%	-	-	0	0	-	-	-	-	-
무소속	-	-	-	5	0	-	-	-	-	-
계	100.0%	100%	295석	253석	293석	147석	100%	30석	17석	47석

〈표3〉 22대 국회의원 선거 당시 의석 배분(위성정당 창당시)

	정당득표율	조정정당득표율	예상의석(A)	지역구의석(B)	100% 연동배분의석 (A-B)	50% 연동배분 의석	연동배분 의석	연동배분의석 비중	연동조정의석
더불어민주당	-	-	-	161				-	-
더불어민주연합	26.69	29.26	87.19	-	87.19	43.60	44	29.53	14
국민의힘	-	-	-	90	-	-			0
국민의미래	36.67	40.19	119.77	-	119.77	59.89	60	40.27	19
조국혁신당	24.25	26.58	79.22	0	79.22	39.61	40	26.85	12
개혁신당	3.61	3.97	11.83	1	10.83	5.42	5	3.36	2
진보당	0.00	-	-	1	0.00	0.00		0.00	0
새로운미래	1.70	-	-	1	0.00	0.00		0.00	0
기타	7.08	-	-	0	0.00	0.00		0.00	0
무소속	-	-	-	0	0.00	0.00		0.00	0
계	100.00	100.00	298.00	254	297.01	148.51	149	100.00	46

〈표4〉 22대 국회의원 선거 당시 의석 배분(위성정당 미창당시)

	정당득표율	조정	예상의석(A)	지역구의석(B)	100% 연동시 연동배분의석 (A-B)	50% 연동시 연동배분 의석	연동배분 의석	연동배분의석 비중	연동조정의석
더불어민주당 더불어민주연합	26.69	29.26	87.19	161	0.00	0.00	0	0.00	0

국민의힘 국민의미래	36.67	40.19	119.77	90	29.77	14.88	15	25.00	12
조국혁신당	24.25	26.58	79.22	0	79.22	39.61	40	66.67	31
개혁신당	3.61	3.97	11.83	1	10.83	5.42	5	8.33	4
진보당	0.00		0.00	1	0.00	0.00		0.00	0
새로운미래	1.70		0.00	1	0.00	0.00		0.00	0
기타	7.08		0.00	0	0.00	0.00		0.00	0
무소속	-		0.00	0	0.00	0.00		0.00	0
계	100.00	100.00	298.00	254	119.82	59.91	60	100.00	46

<별첨 2> 정당국고보조금 배분 산식

정당국고보조금 배분 산식(정치자금법 제27조제1항과제2항)

① 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분 · 지급

② 5석 이상의 의석을 가진 정당에 대하여는 100분의 5씩

③ 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가진 정당 중 아래에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분 · 지급

* 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당의 경우에는 국회의원선거의 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당

* (국회의원 선거에 참여한 정당) 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시 · 도의회의원선거, 지역구시 · 도의회의원선거, 시 · 도지사선거 또는 자치구 · 시 · 군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 0.5 이상인 정당

* (국회의원 선거에 참여하지 않은 정당) 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시 · 도의회의원선거, 지역구시 · 도의회의원선거, 시 · 도지사선거 또는 자치구 · 시 · 군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당

④ 잔여분 중 100분의 50은 지급 당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분 · 지급, 그 잔여분은 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분 · 지급

<표5> 22대 국회의원 선거 선거보조금 배분 예상(위성정당 미창당시)

	현재 의석	의석비율	득표율 비율	(1) 원내 교섭 단체 배분	(2) 5석 이상 배분	(3) 5석 미만 배분	(4) 의석 비율에 따른 배분	(5) 정당 득표 율에 따른 배분	선거 보조 금 합계	여성 추천	장애 인추 천	합계
더불어	152	53.33	49.07	125.5			48.1	44.3	217.9	2.4	0.9	221.2
국힘	114	40.00	44.3	125.5			36.1	40.0	201.5	2	0.8	204.3
녹색정의당	6	2.11	6.61		25.1		1.9	6.0	33.0			33.0

새로운미래	5	1.75	-		25.1		1.6	-	26.7			26.7
개혁신당	4	1.40	-				1.3	-	1.3			1.3
진보당	1	0.35	-			10.2	0.3	-	10.5			10.5
자유통일당	1	0.35	-				0.3	-	0.3			0.3
새진보연합	1	0.35	-				0.3	-	0.3			0.3
조국혁신당	1	0.35	-				0.3	-	0.3			0.3
기후민생당	0	-	-			10.2	-	-	10.2			10.2
무소속	9	-	-				-	-	0.0			0.0
	294	100	100	251.0	50.2	20.4	90.2	90.2	502.0	4.4	1.7	508.1

* 의석비율 : 2024.4.23.일 기준, 더불어민주당 의석에 더불어민주연합 의석, 국민의힘 의석에 국민의미래 의석 포함

* 득표율비율

	지역구 득표수	비례대표 득표수	합계	비율
더불어민주당	14,345,425	9,307,112	23,652,537	49.1
미래통합당	11,915,007	9,441,520	21,356,527	44.3
정의당	492,100	2,697,956	3,190,056	6.6
합계			48,199,120	