



▲ 공동대표: 이의영 · 류중석 · 김철환 · 원경 · 김연옥
 ▲ 상임집행위원장: 김진현 ▲ 정책위원장: 박경준 ▲ 사무총장: 김성달
 ▲ 03085 서울시 중로구 동승3길 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 T. 02-3673-2141(서휘원 팀장)

제 목 : [보도자료] 국민의미래 더불어민주당 등 위성정당 등록승인행위 위헌확인 기자회견 (총 9매)

보도일자 : 2024. 03. 29. (금) (오전 11시)

배포일자 : 2024. 03. 29. (금) (오전 11시)

[위성정당(국민의미래 더불어민주당) 정당등록 위헌확인 헌법소원 기자회견]

의석 확보 위해 급조되었다 사라질

위성정당에 대한 정당등록 승인, 취소하라!

3월 29일(금) 오전 11시, 헌법재판소 앞

1. 경제정의실천시민연합(이하 경실련)은 3월 29일(금) 오전 11시, 헌법재판소 앞에서 ‘위성정당(국민의미래·더불어민주연합) 정당등록 위헌확인 헌법소원 및 효력정지 가처분신청 기자회견’ 을 개최했습니다. 경실련은 해당 기자회견을 통해 위성정당 정당등록 승인행위의 부당함과 위헌 여부를 알리고자 위헌확인청구서 및 효력정지가처분 신청서를 헌재에 제출하였습니다.
2. 국민의미래와 더불어민주당은 거대양당인 국민의힘과 더불어민주당이 준연동형 비례대표제의 빈틈을 이용하여 비례대표 의석을 더 확보하기 위하여 만든 위성정당입니다. 국민의미래와 더불어민주당의 창당경위, 당헌당규, 창당 물적원조, 현역의원 파견, 공천에서 후보자들의 자당과의 연계성 등이 정당들은 오로지 국민의힘과 더불어민주당의 지지자들에게 비례대표 투표를 유도할 목적으로 설립되었음을 알 수 있습니다.
3. 위성정당의 문제점에도 불구하고 중앙선관위는 형식적 요건만을 따져 2월 27일과 3월 7일 각각 국민의미래와 더불어민주당에 대한 정당등록을 승인하였습니다. 위헌·위법한 위성정당이 난립하게 됨에 따라 대의제 민주주의 훼손, 헌법상 기본원리인 민주주의의 틀 파괴, 비례투표의 가치 교란, 비례대표제 잠탈 등이 불가피 합니다. 유권자의 선거권 및 참정권 행사는 중대한 장애를 일으킬 것입니다.

2024.02.05.	<ul style="list-style-type: none"> 이재명 대표, 22대 총선에 적용할 선거제도에 대한 당론을 준연동형 비례대표제 유지로 결정
2024.02.23.	<ul style="list-style-type: none"> 국민의힘, 위성정당인 ‘국민의미래’ 중앙당 창당대회 개최
2024.02.27.	<ul style="list-style-type: none"> 선관위, 국민의미래에 대한 정당등록 승인
2024.03.03.	<ul style="list-style-type: none"> 더불어민주당, 진보당·새진보연합과 함께 ‘더불어민주당’ 창당대회 개최
2024.03.07.	<ul style="list-style-type: none"> 선관위, 더불어민주당연합에 대한 정당등록 승인
2024.03.15.	<ul style="list-style-type: none"> 국민의힘, 의원총회 통해 국민의미래에 보낼 국민의힘 의원 8명 제명 결정
2024.03.17.	<ul style="list-style-type: none"> 더불어민주당, 더불어민주당연합에 보낼 비례대표 국회의원 6명 제명 조치, 이후 2명 추가 제명 조치
2024.03.17.	<ul style="list-style-type: none"> 더불어민주당연합, 비례대표 30명 명단 발표 (20번까지 연합정치시민회의 측 4명, 진보당 측 3명, 새진보연합 측 3명, 더불어민주당 측 10명 포함)
2024.03.18.	<ul style="list-style-type: none"> 국민의미래, 35명의 비례대표 명단 발표(국민의힘 당직자 출신 대거 포함)
2024.03.25.	<ul style="list-style-type: none"> 선관위, 국민의힘과 국민의미래에 각각 177.2억, 28억 지급 / 더불어민주당과 더불어민주당연합에 각각 188.8억, 28.3억 지급

4. 현재는 4년 전 경실련이 제기한 더불어민주당·미래한국당 등 위성정당의 정당등록 승인행위에 대한 헌법소원 및 효력정지 가처분에 대하여 자기관련성 부족 등을 이유로 각하 판결을 내린 바 있습니다. 하지만 유권자야말로, 국민의미래와 더불어민주당연합에 대한 정당등록 승인 행위로 인한 자기 관련성을 분명히 가지고 있습니다. 백 번 양보하여 유권자가 직접 상대방이 아니라 하더라도, 위성정당의 정당등록은 헌법의 기본원리인 민주주의를 저해하고, 국민의 주권행사에 중대한 제약을 가하므로 제3자의 자기 관련성을 인정하여야 할 것입니다.

5. 위성정당 정당등록의 위헌성은 크게 세 가지 입니다. 첫째, 위성정당은 정당 개념의 표지를 갖추지 못하고 있습니다. 자발성은 물론 자체적인 조직, 정책, 운영활동이 배제되어 있어 우리 정당법에서 규정한 정당이라 보기 어렵습니다. 둘째, 비례대표제를 잠탈합니다. 더불어민주당·미래한국당은 비례전용 위성정당으로서 지역구에는 후보를 내지 않고 비례대표에만 출마합니다. 준연동형 비례대표제 하에서는 정당득표율 대비 지역구 의석을 적게 확보한 소수정당에게 기존보다 더 많은 의석을 할당해줍니다. 위성정당이 이 의석을 가져가면 결국 거대 양당의 몫만 늘어나는 결과가 발생합니다.

사실상 거대정당이 소수정당의 의석을 부당한 편법으로 탈취하는 것입니다. 셋째, 국민의힘과 더불어민주당이 위성정당을 통해 이중 선거보조금을 지급받게 됩니다. 위성정당이 없는 기타 정당의 선거비용과 정당의 경비지출은 증가하여 재정압박이 커지게 됩니다. 결국 공평한 경쟁 하에서 국민의 의견을 형성 및 반영하는 정당의 대의민주주의 기능은 훼손될 수밖에 없습니다.

6. 이에 헌법재판소는 국민의 선거권과 참정권을 보장하고 국민의사를 올바르게 구현하기 위하여 이 사건 등록승인행위의 위헌을 확인하고 취소하여 주시기 바랍니다. “끝” .

위성정당(국민의미래·더불어민주연합) 정당등록

위헌확인 헌법소원 기자회견

□ 일시 : 2024년 3월 29일(금) 오전 11시

□ 장소 : 헌법재판소 앞

□ 기자회견 순서

* 사회 : 정택수 경실련 부동산국책사업팀 부장

◇ 취지 및 배경 김성달 경실련 사무총장

◇ 경과 보고 서회원 경실련 정치입법팀 팀장

◇ 법률적 검토 정지웅 경실련 시민입법위원회 위원장

◇ 기자회견문 낭독 오세형 경실련 경제정책팀 부장

위성정당(국민의미래·더불어민주연합) 정당등록 위헌확인 헌법소원

I. 취지 및 배경

- 거대 양당이 다시금 총선을 앞두고 위성정당을 창당하였음. 국민의힘은 ‘국민의미래’를, 더불어민주당은 ‘더불어민주연합’을 창당하였음. 이는 21대 총선 이후 두 번째로 발생한 위성정당 창당사태임.
- 거대 양당의 위성정당 창당은 중앙선관위와 시민사회 및 학계가 주장해 온 연동형 비례대표제 도입 취지를 완전히 무시하는 것으로, 연동형 비례대표제 * 도입으로 비례대표 의석을 더 많이 할당받을 수 있게 된 소수정당의 의석을 도둑질하는 것임.
 - * 연동형 비례대표제는 지역구에서 당선된 국회의원의 의석 수와 연계하여 비례대표 의석을 배분함. 지역구 의석을 적게 확보한 정당에게는 더 많은 비례대표 의석을, 지역구 의석을 많이 확보한 정당에게는 더 적은 비례대표 의석을 배분함.
 - * 거대 양당이 별도의 비례전용 위성정당을 창당하여 지역구에는 내지 않고, 비례대표에만 출마함에 따라, 정당득표율 대비 지역구 의석을 적게 확보한 소수정당에게 확보될 의석마저 거대 양당에게 돌아가는 결과가 발생함.
- 4년 전 거대양당의 위성정당 창당 사태에 경실련은 위성정당인 더불어민주당과 미래한국당에 대한 정당등록 위헌확인 헌법소원 및 효력정지 가처분신청을 제기한 바 있음(2020.03.26.). 하지만 헌법재판소는 경실련이 위성정당으로 인한 직접적 피해를 입지 않았다는 이유로 이를 각하 처리하였음(2020.04.07.)
- 21대 총선이 마무리 된 후, 경실련은 이러한 위성정당 창당 사태를 방지하고자, 선거제도 개혁 및 위성정당 방지 운동에 적극 나서왔음. 하지만 그 과정에서 거대 양당은 선거제도 개혁에 소극적인 자세를 보여왔음. 국민의힘은 위성정당 창당 가능성을 열어 병립형 비례대표제로 돌아가려 하였으며, 더불어민주당은 그런 국민의힘을 핑계로 들며 똑같이 위성정당을 창당하였음.

- 이에 우리 경실련은 지난 24.02.20. 참담한 심정으로 거대 양당의 위성정당 창당 계획의 즉각 중단을 요구한 데 이어, 오늘 헌법재판소에 위성정당인 국민의미래·더불어민주연합에 대한 정당등록 위헌확인 헌법소원 및 효력정지 가처분신청을 청구하는 바임.

2. 경과 보고

1) 준연동형 비례대표제로 확정

- 지난 2019.12.27. 준연동형 비례대표제를 내용으로 하는 공직선거법 일부개정법률안이 국회에서 통과되었음. 준연동형 비례대표제는 비례대표 의석을 지역구 선거 결과와 연동해 배분하는 제도로, 국회의원 의석수 총 300석을 정당 득표율에 따라 나누고 지역구 의석수가 정당 득표율보다 적은 정당의 경우 모자란 의석의 50%를 배정하는 방식임. 이러한 선거제도는 정당 득표율에 따른 의석보다 지역구 의석을 많이 차지하지 못하는 소수 정당을 배려하기 위해서이지만, 거대 양당은 3년 전 비례 전용 위성정당을 창당하여 오히려 기존 선거제도에서보다 더 많은 비례대표 의석을 확보하였음.
- 21대 총선 이후, 정치권은 이러한 위성정당 사태를 방지하고자 정개특위를 꾸려 선거제도와 관련된 논의를 진행하였음. 하지만 국민의힘은 위성정당 가능성을 핑계로 하여 연동형 비례대표제가 아닌 기존의 병립형 비례대표제로 돌아가려는 흐름을 보였고, 더불어민주당은 ‘위성정당 창당 방지법’은 통과시키지 않으면서 국민의힘을 핑계로 병립형 비례대표제와 연동형 비례대표제 사이를 고민하였음. 그러던 중 시민사회의 비판이 높아지자 더불어민주당은 선거제도의 결정과 관련하여 이재명 더불어민주당 당 대표에 전권을 위임함. 2024.2.5. 이재명 대표는 22대 총선에 적용할 선거제도에 대한 당론을 준연동형 비례대표제 유지로 결정하고, 범야권 위성정당 추진 방침을 밝혔음.

2) 국민의힘의 위성정당 창당

- 국민의힘은 더불어민주당이 준연동형 비례대표제 유지를 결정하자, 2024.2.23. 위성정당인 ‘국민의미래’ 중앙당 창당대회를 열었음. 창당대회에 참여한 한동훈 대표는 “국민의미래는 국민의힘이 지향하는 바다. 사실상 다른 말이 아니다” 라며, 두 정당의 친연성을 강조하였으며, 국민의미래 당 대표로 국민의힘에서 최근까지 국민의힘 정책국장으로 일했던 조혜정 대표가

선출되어, 사실상 국민의미래는 국민의힘이 비례대표 의석을 확보하기 위해 급조한 위성정당임을 알 수 있음. 이후 국민의미래는 선관위에 정당등록 승인을 신청하였고, 선관위는 24.2.27. 국민의미래 정당등록을 승인하였음.

- 이후 국민의힘은 정당투표 기호 앞순위 배정과 선거보조금 확보를 위해 위성 정당인 국민의미래에 현역 의원을 파견하였음. 24.3.15. 국민의힘은 의원총회를 통해 국민의힘 비상대책위원인 김예지 의원과 김금태·김은희·노용호·우신구·이종성·정경희·지성호 의원을 제명시켜 국민의미래에 합류시킴. 그 결과 현재 국민의미래 원내 의석은 13석임. 이를 통해 국민의미래는 비례대표 투표용지의 두 번째 칸을 배정받음. 24.3.25. 선관위는 국민의힘에 177.2억원(총액의 35.31%)을, 국민의미래는 28억(총액의 5.59%)의 선거보조금을 이중으로 지급함.
- 국민의미래는 2024. 3.18. 35명의 비례대표 명단을 발표하였는데, 여기에는 인요한 전 국민의힘 혁신위원장, 김예지 전 국민의힘 비상대책위원, 김희진 전 국민의힘 전남도당위원장, 이달의 전 경상북도 경제부지사, 주기환 전 국민의힘 광주시당위원장, 김민정 국민의힘 국회의원 보좌관, 서보성 국민의힘 대구시당 사무처장, 임보라 전 국민의힘 당무감사실장 등이 담겨, 사실상 국민의미래가 국민의힘의 위성정당에 불과함을 알 수 있음.

3) 더불어민주당의 위성정당 창당

- 더불어민주당은 2024.3.3. 더불어민주당, 진보당, 새진보연합과 함께 ‘더불어민주연합’ 창당대회를 열었음. 창당대회에서 이재명 더불어민주당 대표는 “작은 차이를 넘어서 국민의 더 나은 삶, 이 나라의 희망과 미래를 향해 뜻을 같이하는 모두가 총선에서 손을 맞잡고 이겨내는 첫 출발점이 바로 더불어민주당연합 출범” 이라고 발언하였음. 또한 더불어민주당은 더불어민주당 총선 후보 경선에서 탈락한 더불어민주당 윤영덕 의원과 영입인재 12호 백승아 전 교사를 더불어민주당연합 공동대표로 선출하였음. 이후 더불어민주당연합은 선관위에 정당등록 승인을 신청하였고, 선관위는 2024.3.7. 더불어민주당연합이 정당법에서 정한 형식적 요건을 갖추었음을 이유로 정당등록을 승인하였음.
- 이후 더불어민주당은 정당투표 기호를 앞번호로 배정받고, 선거보조금을 받기 위하여 윤영덕 의원을 더불어민주당연합 당 대표로 하고, 용혜인 의원을 섭외하였음. 그리고 2024.3.17. 더불어민주당은 더불어민주당연합에 보낼 비례대

표 국회의원 6명(강민정, 권인숙, 김경만, 김의겸, 양이원영, 이동주)을 제명시켰으며, 2024.3.17.자에는 이용빈, 이형석 의원을 추가로 보내 현역 의원 10명을 채웠음. 이후 더불어민주당과 더불어민주당연합은 2024.3.25. 각각 188.8억, 28.3억의 선거보조금을 선관위로부터 받았음.

- 더불어민주당은 외형상 연합정당의 외관을 보이기 위하여 진보당 3명, 새진보연합 3명, 시민사회를 대표하는 국민후보 4명 추천 방침을 밝혔음. 이후 2024.3.17. 비례대표 후보 30명의 명단을 발표하였음. 하지만 더불어민주당연합의 목표 의석수인 20번까지 연합정치시민회의 측 4명, 진보당 3명, 새진보연합 3명 등인데 비해, 민주당 추천 몫은 10명이나 포함되어 있어 더불어민주당이 더불어민주당연합에 통제 행위를 하고 있는 것으로 판단하지 않을 수 없음.

3. 법률적 검토

1) 침해되는 기본권 및 요건

- 선관위가 위성정당인 국민의미래와 더불어민주당연합의 정당등록을 승인함에 따라, 위헌·위법한 위성정당이 난립하여 대의제 민주주의가 훼손되고, 헌법상 기본원리인 민주주의의 틀이 파괴되었으며, 비례대표제를 잠탈하여 유권자의 선거권 및 참정권(헌법 제24조, 제25조, 제72조, 제130조) 행사에 중대한 장애가 발생할 것임.
- 4년 전 현재는 경실련이 제기한 위성정당(더불어시민당·미래한국당) 정당등록 위헌확인 및 효력정지 가처분신청에 대하여 자기관련성 부족으로 각하 판결을 한 바 있음. 하지만 국민의힘과 더불어민주당이 자당의 이름이 아닌 위성정당의 이름으로 비례대표 후보자를 출마시키는 방식을 통해, 준연동형 비례대표제를 잠탈하여 유권자의 정보를 교란시키고 있다는 점에서 유권자의 자기관련성은 인정되어야 할 것임.
 - * 준연동형 비례대표제 효과는 정당득표율에 따른 총의석수를 기준으로 하여 지역구 의석수가 정당 득표율보다 많은 경우 비례대표 의석을 배정받지 못하도록 하거나, 그 부족분만을 배정받도록 한 것임.
- 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, 정당활동의 자유, 평등권의 침해도 간접적 또는 사실적 제약이 될 것이기에 유권자의 자기관련성을 인정하는 것이 타당한 귀결일 것임.

- 유권자의 기본권 침해의 직접성, 현재성 또한 인정이 됨. 제22대 총선은 장래 실시될 것이 확실한 경우에 해당하며, 제22대 총선이 얼마 남지 않은 시점에서 향후 예정된 선거일정을 고려하면, 유권자의 비례대표 선거권 행사를 위한 정당 식별(적법정당, 불법정당)이 불가능하게 되므로 직접성, 현재성 요건을 충족하였음.

2) 선관위 위성정당 정당등록승인행위의 위헌성

- 첫째, 정당 개념의 표지를 갖추지 못하고 있음. 헌법 제8조에 근거하는 정당법 제2조는 “정당이라 함은 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 자발적 조직을 말한다” 고 규정하고 있으나, 국민의미래와 더불어민주연합은 국민의힘에 종속된 단체에 불과하여 자발성을 결여하고 있음. 또한, 국민의미래 더불어민주연합 의원은 국민의힘 등 본래의 정당으로부터 소위 빌려주기 형식으로 당적을 변경한 의원들로 정당의 계속성 및 공고성을 결여하고 있음. 뿐만 아니라, 헌법 제8조 제2항은 “전당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다” 고 규정하고 있으나, 국민의미래와 더불어민주연합은 국민의힘, 더불어민주연합의 위성정당으로 자당의 정책과 활동에 순응할 뿐 자체적인 조직, 정책, 운영활동이 배제된 결사체로 정당의 목적도 결여하고 있음. 이러한 위성정당은 국민에 대한 책임능력을 결여하여 대의제 민주주의를 훼손함.
- 둘째, 비례대표제를 잠탈함. 대한민국 헌법 제8조는 선거제도와 정당제도를 통하여 대의제 민주주의를 실현하는 것을 민주적 기본질서로 규정함. 2019년 개정된 공직선거법은 준연동형 비례대표제를 주요 내용으로 함. 정당득표율에 따른 총의석수를 기준으로 하여 지역구에서 정당득표율보다 적은 의석을 차지하는 소수정당에 비례대표 의석을 기존보다 더 할당해 주기 위한 것임. 그런데 국민의힘, 더불어민주당은 각각 국민의미래·더불어민주연합 등 위성정당을 창당하여, 위성정당 없이 득표하여 확보할 실제 비례 의석 수를 초과한

의석수를 확보 가능하게 됨. 이는 다른 정당이 취득할 몫을 부당한 편법으로 탈취하려는 것임.

- 셋째, 정당 쪼개기를 통한 국고보조금제를 훼손함. 국민의힘과 더불어민주당은 위성정당을 통해 이중 선거보조금을 지급받음. 이로 인해 위성정당이 없는 기타 정당의 선거비용과 정당의 경비지출의 증가추세를 가속하여 재정압박을 강화함으로써 궁극적으로 대의민주주의에서 정당의 기능을 훼손하고 있음. 즉, 국민의힘과 더불어민주당이 위성정당을 통해 국고보조금을 유용하도록 하여 공평한 경쟁 하에서 국민의 의견을 형성 및 반영하는 정당의 대의민주주의 기능을 파괴하는 것임.

4. 기자회견문 낭독

의석 확보 위해 급조된 위성정당에 대한 정당등록 승인을 취소하라!

거대양당은 이번 총선에도 어김없이 위성정당을 만들었다. 정당득표율 대비 지역구 의석을 많이 차지하지 못하는 소수정당을 배려하고자 만든 준연동형 비례대표제 취지를 훼손시키는 것을 넘어서서, 다른 정당의 의석 및 선거보조금까지 탈취하는 행위이다.

거대양당은 위성정당 창당을 막을 수 있는 방안은 외면하고 선거제도 개혁을 차일피일 미뤘다. 국민의힘은 위성정당 창당 가능성을 핑계로 병립형 비례대표제로의 회귀를 주장했고, 더불어민주당은 그런 국민의힘을 핑계로 하여 갈팡질팡하다가 ‘반칙에는 반칙으로 대응해야 한다’ 며, 위성정당을 창당했다.

국민의미래와 더불어민주연합의 창당 과정은 이들이 오로지 비례대표 의석 확보를 위한 목적으로 급조된 위성정당임을 여실히 보여준다. 국민의힘과 더불어민주당은 비례대표 의석을 위해 비례전용 정당을 창당하면서도, 창당대회에서 아무렇지도 않게 위성정당과 같은 정당임을 강조했다. 그러면서도 비례대표 기호순번을 앞순위에 배정받고, 선거보조금을 따내기 위해 현역 의원을 위성정당에 파견하기까지 했다.

이런 과정으로 창당한 국민의미래와 더불어민주연합을 정당이라 보기 어렵다

는 것은 자명하다. 국민의미래와 더불어민주연합은 국민의힘, 더불어민주당에 종속된 단체에 불과하다. 지난 총선 때와 마찬가지로 비례의석 확보로 쓰였다가 차후에 합당할 가능성이 농후하다. 국민의힘과 더불어민주당은 위성정당을 통해 정당하게 확보할 수 있는 것보다 더 많은 의석을 갖게 되며, 선거보조금마저 편법으로 탈취하므로, 대의제 민주주의의 근간을 흔드는 헌법 위반이라 하지 않을 수 없다.

헌법재판소는 4년 전과 같은 과오를 범해서는 안 된다. 대의제 민주주의의 훼손은 대의제 민주주의를 근간으로 주권을 발휘하는 유권자에게 심대하고 막대한 피해를 초래하는 것이므로, 자기 관련성을 반드시 인정해야 할 것이다. 헌법적 가치를 수호하는 헌법재판소는 좌고우면 말고, 경실련의 위성정당 정당등록 승인행위 효력정지 가처분신청을 즉각 인용하여, 대의제 민주주의의 가치를 수호해주길 바란다.

경제정의실천시민연합

2024.03.29.