

위성정당의 헌법적 문제점과 바람직한 선거제도 개혁 방향 토론회

2020년 5월 20일(수) 오후 2시
국회 본청 223호

사회_조영관(민변 사무차장)

- 인사말** 배진교 (정의당 신임 원내대표), 김호철 (민변 회장)
- 발제 1** 위성정당의 헌법적 문제점_한상희 (건국대 교수)
- 발제 2** 2019년 개정 선거법, 평가와 전망_박동천 (전북대 교수)
- 발제 3** 정치개혁 활동 평가 및 바람직한 공직선거법 개정 방향_김준우 (변호사, 민변)
- 토론자** 최용근 (변호사, 민변 사법센터 부소장),
윤현식 (민주주의법학연구회 대외부위원장),
김태호 (서울대 강사)

공동주최



MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사 모임

민주주의법학연구회

노동의 힘
사람의 꿈

정의당

자료집 순서

발제

1. 위성정당의 헌법적 문제점 4
 _ 한상희 (건국대 교수)
2. 2019년 개정 선거법, 평가와 전망 30
 _ 박동천 (전북대 교수)
3. 정치개혁 활동평가 및 바람직한
 공직선거법 개정 방향 46
 _ 김준우 (법무법인 덕수 변호사)

토론

최용근 (변호사, 민변 사법센터 부소장)

윤현식 (민주주의법학연구회 대외부위원장)

김태호 (서울대 강사)

발 제

준연동형 비례대표제와 위장정당설립행위의 위법성

한상희 (건국대 법전원 교수)

1. 들어가기

많은 논란과 우여곡절 끝에 “독일식의 연동형 비례대표제”를 변용한 공직선거법개정안이 통과되었다. ①국회의원의 정수를 지역구 253명, 비례대표 47명으로 하여 총 300명으로 하는 것은 그대로 유지하면서(제21조제1항), ②논란이 되었던 석패율제와 권역별 비례대표제는 채택하지 아니하는 것으로 하고 ③비례대표의 연동율은 50%로 하며(제189조제2항 및 제3항), ④ 다가오는 21대 총선에서만 47석의 비례대표 의석 중 30석에 관하여만 득표와 의석을 연동시키고 나머지에 대해서는 병립형 제도를 적용하는(부칙 제4조), 일종의 “준연동형 비례대표제”가 도입된 것이다.

이러한 개정선거법은 시민사회가 요구하였던 투표가치의 평등 혹은 유권자들의 선택이 온전히 반영되는 의석배분이라는 목표에는 너무도 미치지 못하는, 정치개혁으로서의 낙제점에 해당하는 입법이라 할 수 있다. 더구나 그나마 정치적 합의의 과정에서 연동형 비례대표제 본연의 취지가 상당히 굴절되었던 패스트트랙안(심상정의원의 16인 발의: 의안번호 19985)의 내용에도 가닿지 못한 퇴행안이라는 점에서 시민사회의 실망은 이루 말할 수 없는 지경이다. 물론 “안 하느니만 못하다”라는 명제의 수준은 넘어서는 것이기에, 그리고 이 개정선거법을 기반으로 보다 진일보한, 보다 완전한 연동형

의 선거제도를 마련할 수 있는 언덕 하나를 마련하였다는 점에서 그나마 한숨을 내 쉴 수는 있었다. 실제 공직선거법을 개정하여 연동형 비례대표제를 도입하고자 하였던 것은, 지난 날 소선거구제와 상대다수대표제를 채택하면서 발생하는 투표가치의 왜곡현상을 치유하고, 국회의원선거에서의 유권자들이 투표로써 선택한 결과가 가능한 한 충실히 국회에서의 의석배분으로 반영될 수 있도록 하여 평등선거의 원칙을 실질적으로 구현하고자 하는 우리 국민들의 열망을 나름으로 담아내기 위함이었다. 유권자들의 투표와 국회의석의 배분 사이에 어느 정도의 비례성을 보장함으로써 국민의 의사를 충실히 반영하고 그에 상응하는 책임정치가 구현되는 대의체제를 만들고자 한 것이다.

하지만, 이 지점에서 그 최소한의 연동성조차도 깡그리 부정하면서 또 다시 유권자의 투표와 의석의 배분간의 왜곡을 극대화하고자 하는 시도가 노골화되면서 이 개정선거법의 성과 혹은 그것을 추동하였던 시민사회의 민주주의를 정면에서 배반해버리는 현상이 나타났다. 그동안 선거법개정을 극단적으로 반대하며 우리 정치를 마비시켜 왔던 자유한국당 및 그 후신으로서의 미래통합당, 그리고 검찰 개혁이라는 대선공약에 발목 잡혀 마지못해 이 개혁작업에 응해 왔던 더불어민주당이 그 주역이다. 특히 (구)자유한국당은 개정선거법이 자당에 불리하게 작용할 것을 우려하여 그 연동체제를 우회하기 위한 편법을 마련하였다. 지역구선거는 거의 무시한 채 비례대표선거에만 전념하여 (구)자유한국당 지지자들의 투표를 확보하고 이를 의석배정에 연동시킴으로써 자당에 극단적으로 유리하게 의석이 배정될 수 있도록 위장정당을 설립하는 방안을 채택한 것이다. 그리고 이런 편법은 그대로 실행에 착수되어 중앙선거관리위원회에 미래한국당¹⁾이라는 명칭으로 등록완료하기에 이르렀다.

더불어시민당의 경우에도 그 기본적 체제는 미래한국당과 크게 다르지 않다. 단지 군소정당을 상대로 선거연합정당의 방식을 차용하여 창당과정을 거침으로써 이 점에 관한 한에서만 미래한국당에 비하여 약간의 자율성을 가지고 있을 뿐 그 존재나 행태는 전혀 다르지 아니하다.

문제는 이런 식의 편법이 복수정당제와 민주적 선거제를 골간으로 하는 민주적 기본질서에 정면으로 반하는 위헌적인 것일 뿐 아니라, 투표와 의석의 비례성을 강화할 것을 목표로 하는 개정선거법 본연의 목적과 취지 자체를 부정하는 위법한 조치라는 점이다. 아울러 그런 “위성” 정당은 엄밀히 보자면 가장(假裝)설립에 의한 일종의 위장정당 내지는 정당으로서의 실체를 갖추지 못한 정당유사조직으로 우리 헌법 제8조와 정당법이 보장하고자 하는 그 “정당” (정당법 제2조)에 해당되지 않는다는 점에서 정당등록의 요건을 갖추지 못한 것이라 하지 않을 수 없다. 이하에서는 이러한 점들을 중심으로 이 위장정당들이 야기하는 헌법상의 문제점들을 짚어보고 그에 대응하여 중앙선거관리위원회의 엄정한 조치가 시급함을 지적하고자 한다.

1) 원래는 “비례자유한국당” 이라 했으나 중앙선관위가 그 명칭을 불허하자 미래한국당으로 개명하였다. 이하의 서술에서 특별한 사정이 없는 한 미래한국당은 “비례자유한국당” 까지 포함하는 명칭으로 한다.

2. 정당, 정당제도와 위장정당

1) 정당의 헌법상의 지위

① 사적 결사체

현대 민주주의 체제에서 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 정당은 정치적인 사적(私的) 결사체(結社體)로서 국민과 국가 사이에서 양자를 매개하여야 한다는 역할이 주어진다. 정당은 선거에 참여하거나 의정활동을 통하여 국민의 정치적 의사형성에 참여하고 종국적으로는 정치권력의 획득을 목표로 하는 사적인 조직체인 것이다. 그래서 정당은 그 기능에 있어서는 국민의 정치적 의사를 결집하고 국민들을 정치적으로 교육하며, 국가적 정책이나 의사결정을 국민들에게 알리고 그의 지지나 비판을 도출하는 한편, 정치엘리트를 양성·충원한다. 하지만 이러한 공적 기능만으로 정당국가론에서 말하듯 정당을 국가기관이라거나 헌법상의 기관이라 할 수는 없다. 그 기능의 공적 성격에도 불구하고 정당은 국민들의 자유로운 의사에 의하여 자율적으로 형성되고 또 활동하는 것이어야 하기 때문이다. 따라서 정당의 법적 성격은 어느 사회단체와 다름없이 단순한 사적 결사체 또는 법인격 없는 사단²⁾에 불과하며 또 그렇게 이해되어야 한다.

이에 따라 헌법 제8조 제1항은 정당의 설립과 활동의 자유를 보장한다. 복수정당제 즉, 누구나 정당을 자유롭게 설립하고 그 정당의 활동을 자유롭게 할 수 있는 자유, 그리고 기존의 정당에 자유롭게 가입하고 활동하며 또 탈퇴할 수 있는 권리를 가진다. 또한 제4항의 반대해석에 의하여 정당은 헌법 재판소에 의하여 민주적 기본질서에 위배되는 위헌정당이라는 판단을 받지 않는 한 어떤 경우에도 강제 해산되지 아니하는 특권을 누린다. 이 점에서 행정처분에 의하여 해산될 수 있는 일반 결사체와는 다른 특권을 가지게 된다.

② 정치적 중개자로서의 지위

하지만 동시에 정당은 국민의 의사와 국가의 의사를 연결하고 매개하는 공적·정치적 기능도 가진다. 헌법재판소도 “국민의 정치의사형성을 매개하는 정당은 오늘날 민주주의에 있어 필수불가결한 요소이기 때문에 정당의 자유로운 설립과 활동은 민주주의 실현의 전제조건이라고 할 수 있다” (2004.3.25. 2001헌마710)고 하면서 “정당은 국민과 국가의 중개자로서의 기능을 수행한

2) 정당이 법인격 없는 사단인 것은 우리 민법상 법인이 되기 위해서는 주무관청의 “허가”를 받아야 하는데 그렇게 될 경우 정당설립의 자유를 보장한 헌법 제8조제1항에 위배될 우려가 있기 때문이다. 엄밀히 보자면 비영리법인의 설립에 대한 허가제는 결사의 자유에 위반되는 만큼 폐지하는 것이 바람직하며 그렇게 될 경우 정당은 사단법인이 될 것이다.

다” (2014.12.19. 2013헌다1)고 본다. 정당을 일종의 정치적 중개체로 바라보는 이론을 그대로 받아들이고 있는 것이다.

정당의 지위를 이렇게 이원적으로 파악하게 되면 그에 적용되는 법 또한 이원적일 수밖에 없다. 정당의 내부적인 의사결정이나 재산의 처리 등에 대해서는 정당법등에 별도의 규정이 없는 한 “자유로운 지위” 를 가지는 권리능력없는 사단의 경우에 따라 민법이 적용된다. 반면, 정치적 의사형성이나 공직선거에서의 후보선출 등과 같은 정치적 기능과 관련하여서는 “공공의 지위” 를 가지는 만큼 민주성의 원칙이라든지 평등원칙과 같은 공법적 규율이 가해진다.

정당의 조직이나 활동이 민주주의의 원칙에 반하는 형태나 절차로 이루어져서는 아니 됨은 바로 이런 이유에서이다. 정당은 국가와 시민사회를 연결하는 중개체로서 현대 대중사회에서 가장 중요한 정치기관으로서의 역할을 수행하는데 이런 역할수행에 있어 정당의 민주화는 필수적인 것이 된다. 그래서 정당은 그 조직과 활동이 민주적이어야 한다(제8조 제3항 전단). 정당의 당수나 고위간부들이 정당의 의사나 정책을 좌지우지하는 것은 물론 특히 공직선거에 있어서의 후보자의 추천을 소수자가 독점하여 결정하는 것 등은 이 규정에 의하여 허용되지 않는다. 요컨대, 정당의 정치적 주장이나 정당의사의 결정, 정당기구의 구성, 정당의 운영, 정당의사의 결정, 공직선거후보자의 지명 등을 포함하여 정당과 당원의 활동이 민주주의적 원칙에 합치되어야 한다.

정당의 재정에 관한 국가의 개입은 또 다른 예가 된다. 그래서 헌법재판소는 정치자금의 조달 또한 중요한 정치활동의 하나로 보면서 정치자금의 조달을 국가가 방치한다면 정치권력과 금력의 결합이 만연해지고 필연적으로 기부자의 정치적 영향력이 증대될 것이기 때문에 정치자금에 대한 규제는 대의제 민주주의의 필연적 귀결이라고까지 단정한다.(2004.6.24. 2004헌바16).³⁾

3) 이와 관련하여 G. Leibholz에 의해 구성된 정당국가론은 1960-70년대 우리 헌법학계에 소개되어 현재에도 주류이론을 구성하며 헌법재판소의 입장을 구성하고 있지만 그 내용은 현실과 상당한 거리가 있는 논의다. 그의 정당국가론은 국가와 시민사회의 이분법에 기반하여 정당을 “조직된 인민이 매개되어 스스로를 표현하고 결정을 내릴 수 있도록 하는 확성기(Sprachrohr), 즉 대변자” 로 파악하고 인민들을 정치영역 안에서 “행위하는 통일체” 로 구성하는 국가기관으로서의 성격을 부여하였다. 그리고 이 정당으로 인하여 대의제민주주의는 대중들에 의한 직접민주주의의 체제로 전환하게 되며 이를 표상하는 것이 정당에 대한 국민투표적 성격의 선거이다. 환언하자면 인민들은 의회가 아니라 이 정당에 의하여 정치적 통일체로서의 일반의지를 구성하게 되며 이를 바탕으로 동일성의 원칙을 확립할 수 있게 된다. 자세한 내용과 그에 대한 비판은 송석윤, “라이프홀츠의 정당국가론과 한국헌법학,” 헌법학연구 제13권 제3호, 2007, 259면 이하 참조. 물론 이러한 정당국가론은 초기 독일연방헌법재판소의 주류이론이 되어 사회주의제국당과 공산당을 위헌선언하는 기초이론으로 작동하였다가 1966년 정당은 개인과 국가의 매개체라고 하는 판단에 의해 그 공식적 지위를 마감하였다. BVerfGE 20, 56, 98 이하.56); BVerfGE 20, 56, 101 이하 등 참조; 송석윤, 위의 글 . 267-8면.

이런 이론은 우리의 경우 군사정권의 등장기에 정당을 무리하게 헌법에 편입하면서 전혀 다른 도그마로 전이되어 버렸다. 정당국가론 자체가 반다원주의적 성격을 가지고 정당과 국민이 무리하게 동일시되는 비현실적 이론으로 비판된다. 더구나 대중민주주의는 물론, 의회제민주주의조차 이승만정권의 독재로 무너져버린 상황에서, 이 이론은 정당이 국민이 아니라 국가와 동일시되면서 국가주의에 포획된 정당체제를 정당화하는 이론적 틀로 변형될 수밖에 없었다. 국민과 정치, 개인과 국가를 연결하는 기관

2) 정당제 민주주의: 제도로서의 정당

우리 법제 특히 정당법은 정당이 가지는 바로 이런 공적인 책무-정치적 중개자로서의 지위-에 기반하여 정당의 개념과 그 설립·존속의 요건을 상당히 까다롭게 규정하고 있다. 우선 정당법 제2조는 정당의 개념을 정하고 있다. 그에 의하면 정당은 “국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직”이다. 이 규정은 정당의 개념을 지나치게 협애화하고 있다는 점에서 상당한 문제를 안고 있는 것으로, 정당을 통치의 수단으로 삼고자 했던 군사정부에 의해 1963년 제정된 정당법에서 처음 만들어진 이래 지금까지 그대로 이어지고 있다.

실제 정당법은 이렇게 좁은 정당개념에 터 잡고 있다 보니, 정당 제도를 보장하는 헌법의 취지에 비해 너무도 많은 규제로 일관한다. 정당의 설립과 활동을 시민사회의 자율과 자유의 영역에 일임하지 않는 방식이 아니라 국가가 중심이 되어 정당을 관리하고 “보호”하는 방식을 취하는 것은 그 대표적인 사례이다. 즉, 현행 정당법은 정당을 설립하는 것에 대해서는 등록제를 채택하여 일정한 기준과 요건을 충족하였는지의 여부를 심사하고 또 관리하는 체제를 갖추고 있다 그래서 정당이 되기 위해서는 전국적인 조직을 가져야 하고, 일정 수 이상의 당원을 확보하여야 하는 한편 설립과 등록절차도 발기인에서 창당준비, 시도당의 창당 등 수많은 단계를 거쳐야 하도록 강제한다. 당원의 자격 또한 연령제한에서부터 공무원·교원의 배제에 이르기까지 규제일변도로 구성되어 있다. 민주주의를 추구하는 국가들에서는 찾아보기 어려울 정도로 엄격한 정당통제가 이루어지고 있는 것이다.

요컨대, 우리 헌법체계에서의 정당체제는 “무정형적이고 무질서적인 개개인의 정치적 의사를 집약하여 정리하고 구체적인 진로와 방향을 제시하며 국정을 책임지는 공권력으로까지 매개하는 중요한 공적 기능을 수행하”는 역할을 정당에 부여하는 것이 그 기초가 된다. 그리고 이러한 토대 위에서 우리 헌법과 정당법, 공직선거법 등은 정당에 대한 특별한 보장 장치들을 마련한다. 아울러 그에 공직선거후보자추천권을 부여하는 등의 특권도 인정하는 한편, 그러한 공적 기능을 제대로 수행하게끔 하는 제반의 정당통제장치들을 마련하여 정당의 자유와 정당의 공공성을 조화시키고자 하는 것이다.

3) 정당의 개념적 표지

헌법재판소가 정당의 개념표지를 정한 것은 이런 맥락에서이다. 헌법재판소는 제8조 제2항(“정당은

으로서의 정당이 아니라 양자를 분리시킨 채 전자를 탈정치화하는 한편 후자의 의한 전자의 동원체제를 효율화하는 수단으로 정당이 자리매김된 것이다. 더불어 의회주의조차도 원내교섭단체를 중심으로 양대정당이 지배적인 지위를 가질 수 있도록 한 국회법으로 인해 약화될 수밖에 없었다. 대중적 참여가 담보되어 있지 못하는 정당체제가 대의제까지도 위태롭게 만들고 있는 것이다.

… 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.”)과 정당법 제2조를 준거로 하여 우리 헌법 및 정당법상 정당의 개념적 징표를 7개의 요소로 구성한다. 즉, 정당은 “① 국가와 자유민주주의 또는 헌법질서를 긍정할 것, ② 공익의 실현에 노력할 것, ③ 선거에 참여할 것, ④ 정강이나 정책을 가질 것, ⑤ 국민의 정치적 의사형성에 참여할 것, ⑥ 계속적이고 공고한 조직을 구비할 것, ⑦ 구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비할 것 등” 을 그 개념요소로 한다. 그리고 정당법 제2조에서는 명확히 제시되어 있지 않지만, 독일의 정당법(제2조)의 경우와 같이 ““상당한 기간 또는 계속해서” “상당한 지역에서” 국민의 정치적 의사형성에 참여해야 한다는 개념표지가 요청된다” 고 한다.(헌법재판소 2006. 3. 30. 2004헌마246)⁴⁾

물론 이 때 “상당한 기간 또는 계속해서” “상당한 지역” 에서 국민의 정치적 의사형성에 참여해야 한다는 개념표지, 즉 정당의 시간적 계속성, 조직성 및 지역적 광범위성의 표지는 “우리나라 정당정치역사, 현재 정당정치역사의 시대적 상황 및 지역적 특성, 국민 일반의 가치관 내지 법감정, 그리고 그 규율로 인한 파급효과 등을 종합적으로 고려하여” 입법자가 구체화할 수 있다고 본다.(위 결정)

아울러 이런 요건은 ⑥의 개념표지와 결합한다. “계속적이고 공고한 조직” 은 민법상의 사단으로 존재하기 위한 조건⁵⁾으로 권리능력없는 사단으로서의 성격을 가지는 정당의 본질상 당연히 충족되어야 하는 것이다. 하지만 그 계속성과 공고성의 정도는 일반적인 사단보다는 더 강화된다. 정당은 일반결사와는 달리 정치적 중개자로 기능하여야 한다는 “공공의 지위” 를 가지는 만큼, 거기에서 더 나아가 국민의 정치적 의사형성에 참여할 수 있을 정도로 계속성과 공고성을 가져야 한다. 그래서 명백히 일시적이거나 가공의 조직에 기반하는 경우는 물론, 어느 정도의 계속성과 공고성을 가진다 하더라도 그것이 국민의 정치적 의사형성이라는 민주적 요청에 부응할 수 있는 수준에 도달하여야 한다.⁶⁾ 즉, 어느 정당이 확보하고 있는 계속성과 공고성의 정도에 미루어볼 때 그 정당이 국민의 정치적 의사형성과정에서 제대로 참여하고자 하는 의도와 그 참여의지의 진지성이 객관적으로 드러날

4) 여기서 ①과 ②의 요건은 정당의 개념에 관한 소위 실질설에 해당하는 것이나, 사실 이런 요건은 정당 개념의 적극적 요건이 아니라 소극적 존속요건으로 보아 그것이 결여된 때에는 위헌정당으로 해산하는 등의 조치를 위한 요건으로 파악하는 것이 타당하다.

5) 통상적으로 결사의 자유의 보호대상이 되는 결사는 ①다수인, ②공동의 목적, ③자발성, ④계속성, ⑤결합성, ⑥조직의사회의 복종 등을 개념요소로 한다.

6) 정당법 제42조 제2항이 “누구든지 2 이상의 정당의 당원이 되지 못한다.” 고 하고, 이를 위반한 경우 1년 이하 징역 또는 100만원 이하 벌금에 처하도록 한 것(제55조), 그리고 유사명칭사용금지조항(제41조 제3항 “창당준비위원회 및 정당의 명칭(약칭을 포함한다)은 이미 신고된 창당준비위원회 및 등록된 정당이 사용 중인 명칭과 뚜렷이 구별되어야 한다.”) 등은 이런 공고성의 원칙에 대한 입법자의 의지가 드러난 것이라고도 할 수 있다. 이와 관련하여 “비례자유한국당” 은 현재의 자유한국당이라는 명칭이 그대로 사용되면서 비례대표제의 비례라는 일반명사와 결합되어 있는 만큼 기존의 정당명칭과 “뚜렷이 구별” 되는 명칭이라 할 수 없다. “비례자유한국당” 의 정당등록신청을 반려해야 할 또 다른 이유가 된다.

수 있어야 한다.

4) 미래한국당(구)비례자유한국당) 및 더불어민주당의 경우

이런 정당의 개념표지에 비추어볼 때 미래한국당이나 더불어민주당의 경우는 단순히 위성정당이라는 일반적인 용어법을 넘어서 일종의 위장정당 내지는 허위/가장의 정당으로, 정당으로서의 실체를 전혀 갖추지 못한 상태라 하지 않을 수 없다. 그 구체적인 이유를 몇 가지만 들여보자.

① 미래한국당의 경우 “자발적 조직” 이 아니다.

첫째, 정당은 국민의 정치적 의사를 형성하기 위한 “자발적 조직” 이어야 한다. 이때 이 자발성은 설립뿐 아니라 그 활동에 있어서도 충족하여야 하며 그 자발성의 주체는 당원이어야 한다. 하지만 미래한국당의 경우 이러한 요건 자체를 결여한다. 그 창당 및 조직의 과정을 특징짓는 몇 가지 사례를 살펴보자.

① (구)자유한국당은 연동형 비례대표제를 골자로 한 공직선거법 개정안이 국회 본회의에서 통과되자 이에 맞서 비례·위성정당 창당 계획을 밝혀왔다.

② 비례자유한국당이 출범하면 4·15 총선에서 한국당은 지역구에만, 비례자유한국당은 비례대표만 후보를 낼 가능성이 높다. 이는 정당득표율에 따라 배분한 의석수보다 지역구 당선자의 수가 적어야 비례대표 의석을 가져갈 수 있게 한 연동형 비례대표제 하에서 의석수를 극대화하기 위한 전략이다.

③ 비례자유한국당으로 의원 30여명이 옮겨가 원내 3당을 만들고, (구)자유한국당은 지역구 투표용지에서 기호 2번을, 비례자유한국당은 비례대표 투표(정당투표)용지에서 두 번째 칸을 차지할 거라는 관측이 많다.

④ 지난달 31일에는 창준위 발기인 동의서에 서명한 당직자들에게 창당을 위한 회비 10만원을 모금하는 등 실제 절차를 밟기도 했다.⁷⁾

⑤ (구)자유한국당은 2일 오는 4월 총선에서 사용할 비례대표용 위성 정당 이름을 '비례자유한국당'으로 확정했다.

⑥ [자유한국]당 관계자는 (...) “총선 공천에서 탈락한 의원을 중심으로 최대한 많은 현역 의원이 비례자유한국당으로 옮겨갈 수 있도록 할 것” 이라고 밝혔다.⁸⁾

7) 이상, 연합뉴스, “한국당, 비례위성정당 '비례자유한국당' 창당 작업 착수,” 2020.1.2.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200102066651001?input=1195m>

8) 이상, 조선일보, “한국당 비례대표 당명 '비례자유한국당' 등록,” 2020.1.3.
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/01/03/2020010300123.html

⑦ (구)자유한국당 사무처는 2일 중앙선거관리위원회에 당명을 비례자유한국당으로 하는 비례 정당의 창당준비위원회 결성을 신고했다. 곧 정식 창당 절차도 밟을 계획이다. 한국당 관계자는 “이달 중 비례 정당 창당대회를 열 것” 이라고 전했다.⁹⁾

이런 언론보도의 내용에 의거하여 판단할 때 미래한국당은 다음과 같은 문제로 인하여 정당으로서의 실체를 상실한 허위/가장의 정당으로 규정된다. 미래한국당은 그 조직이나 정당의 정치적 주장·정책 등 모든 면에서 당원들의 자율적인 의사에 기반하는 것이 아니라, 자유한국당이라는 별도의 정당에 의하여 결정되고 또 집행되는 모습을 보이고 있기 때문이다. 즉, 정당을 설립하겠다는 발상과 의지(①)에서부터 정당의 목적(②), 정당의 구성과 재정(③④⑥) 정당설립의 절차(⑦), 또 총선에 나서는 선거전략(③), 심지어 당명(⑤)까지도 창당준비위원회에 참여하는 “당원” 이 결정한 것이 아니라, 현행 정당법(제22조)상 당원의 자격조차도 없는 자유한국당이라는 별개의 정당이 총체적으로 결정하고 있다.

그러다 보니 이 미래한국당은 당원들이 자발적으로 조직한 것이 아니라 미래통합당이 발기하고 미래통합당이 조직·구성하며 미래통합당이 운영·관리하는 것에 불과하게 된다. 실질적으로는 다른 정당(즉, 미래통합당)에 완전히 종속되어 있는 외곽단체에 불과한 것으로, 최소한 형식적으로는 자발성을 갖춘 “위성정당” 의 수준조차도 확보하지 못한 허상의 정당이자 일종의 가장(假裝) 정당이 되어 버린 것이다.

이런 종속성은 당내민주주의에 대한 헌법적 요청 및 공직선거법상의 명령을 완전히 무력화해 버리고 만 미래한국당의 공천후보자 심사과정에서 가장 잘 나타난다. 불과 3일 만에 졸속으로 끝내버린 심사과정 자체도 문제이거니와, 그나마 진행되었던 심사절차도 별다른 이유도 없이 제3자에 불과한 미래통합당의 황교안대표의 요구에 따라 반복되어 버렸다. 이미 결정된 후보자명부에 대하여 황교안 미래통합당 대표가 노골적인 불만을 드러내자 미래한국당은 그 즉시 당대표와 공천관리위원장까지도 교체한 채 재심사에 회부하여 하루도 채 되지 않은 시간동안 그 내용을 전혀 새로운 것으로 변경하였다. 뿐만 아니라 그 변경된 비례대표국회의원선거후보자 명부안을 심사하고 결정하는 과정에서 당원이나 대의원 등의 의견을 수렴하는 절차는 전혀 거치지 않았다.

이런 허상은 정당법이 요구하고 있는 “국민의 자발적 조직” 이라는 표지를 미래한국당이 원천적으로 결여한 상태에 있음을 의미한다. 그것은 미래통합당의 의사와 관리·통제에 의하여 타율적으로 설립된 조직으로 제21대 총선에서 비례대표선거를 담당하는 미래통합당의 한 부속기관 내지는 외곽기관에 불과할 뿐, 독립적이고 자율적인 정당으로서의 실질은 완전히 누락하고 있을 따름인 것이다.

9) 한국경제신문, “선관위에 ‘비례자유한국당’ 신고…이달 창당대회,” 2020. 1. 3.
<https://www.hankyung.com/politics/article/202001028178i>

② 두 위성정당은 “책임 있는” 정당이 아니며, 따라서 대의제 민주주의에 대한 본질적 침해가 된다.

둘째, 이러한 종속성은 결국 책임성의 결여로 이어진다. 정당법 제2조에서 말하는 정당이란 “국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진” 할 것이 요구된다. 여기서 말하는 책임성이란 그 정당이 내세우는 정치적 주장이나 정책에 대하여 국민들이 선거나 여론 등의 과정을 통하여 감시하고 견제하며 경우에 따라서는 선거과정에서 그에 상응하는 투표행위를 함으로써 지지 또는 반대의 의사를 드러낼 수 있음을 의미한다. 특히 정당제 민주주의에서 개별하게 강조되고 있는 책임정당(responsible party)은 ㉠정당이 정치적 책임의 주체가 되어야 하며, ㉡그러기 위해서는 정당은 독자적인 집합적 정체성이 확보되어야 한다. 이때 이 정체성은 정책차이에 의한 정당의 차별성(distinctiveness)과 집합행동을 위한 조직의 응집성(coherence)을 중심으로 구성된다.¹⁰⁾

하지만 미래한국당의 경우에는 자유한국당에 종속된 채 그 독자적인 의사결정권을 갖추지 못함으로 인하여 독자적인 책임성 또한 확보하지 못하는 구조를 가지게 된다. 미래한국당의 존재목적은 오로지 준연동형 비례대표제라는 선거체제에서 자유한국당의 의석을 확보하게끔 하기 위한 수단으로만 규정되고 있을 뿐이다. 그러다 보니 미래한국당은 스스로 어떠한 정치적 주장이나 정책을 제시하고 그를 책임지고 추진할 수 있는 역량은 물론 그 의지조차 가지지 못하고 있다. 정당제 민주주의에서 요구되는 정당의 필수적인 요건 즉 정당의 책임성이라는 정당법상의 요구는 여기서 완전히 형해화되고 만 것이다.

더불어시민당의 경우도 크게 다르지 않다. 물론 선거연합정당의 방식을 차용하여 나름의 독자적이고 자율적인 의사결정의 구조를 갖추고 나름의 공천후보자의 공모 및 심사를 행하는 듯한 외관을 보이는 하나, 스스로 다른 정당-특히 더불어민주당-과 구분되는 정강·정책도 마련하지 못하고 심지어 선거공약조차도 급조하여 내미는 행태를 보여왔다. 특히 비례대표국회의원후보명부안의 후보자순위 11번 이하에 자리한 후보자의 명부는 별개의 정당인 더불어민주당에서 실질적으로 심사하여 결정한 것으로 그에 대하여 어떠한 실질적인 심사의 과정도 거치지 않았다는 점은 무엇보다 심각한 책임정치 위반의 행태라 하지 않을 수 없다. 자당의 공천을 받는 국회의원선거후보자의 선정조차도 자당의 자율적 심사는커녕, 모든 과정을 모당(母黨)인 더불어민주당에 완전히 의존하고 있는 것이다.

10) Katz, R. S. 1986. “Party Government: A Rationalistic Conception,” In F. G. Castles & R. Wildenmann (Eds.), *Visions and Realities of Party Government*. Walter de Gruyter & Co., Berlin. 1986, pp.31-71; 권찬호, “대통령제 국가에서 정당의 책임성에 관한 이론적 고찰,” *의정논총*, 제8권제1호, 2013, 8-10면 참조.

문제는 이에 그치지 않는다. 더불어민주당이나 미래한국당이 가지는 이러한 한계는 대의제 민주주의의 체제에 대한 본질적 침해를 구성한다. 우리 헌법이 채택하고 있는 대의제 민주주의는 기본적으로 선거에 의하여 선출되는 대의자에 대한 정치적 신뢰와 함께 그에 대한 정치적 책임을 추궁할 수 있는 기회의 보장을 그 본질요소로 한다. 대의자¹¹⁾가 국민의 의사를 대리하여 결정하고 집행하되 그 과정이나 결과에 대하여는 국민들이 선거를 통하여 또는 수시로 이루어지는 지지와 반대의 의사결집에 의하여 그 대의자를 견제하고 또 그 직이나 권한을 박탈할 수 있도록 함으로써 대의제의 민주적 정당성을 확보하고 있는 것이다. 현행 정당법이 명문으로 “책임 있는”이라는 개념요소를 강조하고 있음은 바로 이 때문이다.

그러나 더불어민주당이나 미래한국당과 같은 가장의 허위 정당에 대해서는 이러한 책임추궁의 기회가 박탈되거나 혹은 더불어민주당 내지 자유한국당이라는 우회적인 경로를 통해서만 행사가능하게 됨으로써 대의제 자체가 심각하게 훼손되어 버리고 마는 사태가 발생하게 된다. 대의제의 핵심요소가 정책결정기관의 구성권은 국민에 부여하고 정책의 결정권은 대의자/대표자에 위임하는 것이라고 한다면, 이 양자의 결합은 선거라는 행위에 의하여 이루어진다. 그리고 이 선거의 과정을 통하여 권한의 사전적 위임과 그 권한행사의 결과에 대한 사후적인 책임의 추궁이 계속됨으로써 대의제가 민주주의의 가장 기본적인 틀을 구성할 수 있게 된다. 그리고 바로 이 때문에 정당법이 추구하는 “민주정치적 건전한 발전에 기여함”(제1조)이라는 정당제도의 원초적인 목적이 성립할 수 있다.

하지만, 바로 이런 대의제의 기본구도 및 정당제도의 원초적인 목적 자체는 이 더불어민주당과 미래한국당이라는 위장의 정당에 의하여 부정되어 버리고 만다. 책임정치의 실질을 누락하고 있기 때문이다. 특히 이런 미래한국당을 만들고 있는 미래통합당조차 “유권자들이 한국당과 한국당의 위성정당이 ‘같은 당’인 걸 어떻게 최대한 쉽게 인지하도록 할 수 있느냐”를 고민하고 있다는 보도¹²⁾조차 있었음을 감안한다면, 이런 책임성의 결여와 그로 인한 대의제 자체의 훼손 문제는 더더욱 심각하다. 정당의 존재근거가 되는 정당법이 추구하는 “민주정치적 건전한 발전에 기여함”(제1조)이라는 정당제도의 원초적인 목적 자체를 거부하고 있는 것이다.

③ 계속성과 공고성이 결여되어 있다.

셋째, 정당은 헌법재판소의 판시처럼 “상당한 기간 또는 계속해서” “상당한 지역에서” 국민의 정치적 의사형성에 참여해야 한다는 개념표지가 요청된다.” 적어도 국민의 정치적 의사 형성에 참여할 수 있을 정도의 계속성과 정치적 중개자로서 실질적 기능을 할 수 있을 정도로 견고하고 지속

11) 혹은 정당제 민주주의체제하에서는 정당이 이에 해당한다.

12) 머니투데이, “[MT리포트]선거법 본회의 통과…한국당, ‘비례한국당’ 본격 추진,” 2019. 12. 28. <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019122715567619741>

적인 조직을 갖추고 있어야 한다. 시간적으로는 국민의 정치적 의사가 효과적으로 형성될 수 있을 정도의 계속성을 갖추어야 하며, 공간적으로는 그러한 정치적 의사가 국민적인 의사로 간주될 수 있을 정도로 필요최소한의 지역에 걸친 조직과 활동을 갖추어야 하며, 조직적으로는 그것이 국민의 정치적 의사를 형성해 낼 수 있을 정도로 견고하고 지속적이어야 한다는 것이다.

그러나 더불어민주당과 미래한국당의 경우 이런 요건 자체가 애초부터 결여되거나 부정되고 있다. 전술한 바와 같이 그 정당의 목적에서부터 조직, 활동, 선거전략까지 모두가 (구)자유한국당이 장악하고 있는 상황에서 스스로 국민의 정치적 의사형성에 참여할 수 있는 능력과 의지를 결여하고 있을 뿐 아니라 그에 필요한 독자적인 인력이나 시설, 자원 등도 확보하지 않고 있어¹³⁾ “공고한 조직” 일 것을 요구하는 정당의 개념표지를 누락하게 된다. 미래한국당은 공고한 조직을 갖추고 있는 것이 아니라 다른 정당(더불어민주당/자유한국당)의 조직과 자원에 의존하여서만 존재할 수 있으며 또 활동할 수 있는 존재이기 때문이다.

실제 이런 모습은 법인격 없는 사단이라는 정당의 실체에도 어긋난다. 사단 혹은 결사체로 존재하기 위해서는 그 구성원들의 행동을 통제하고 제어할 수 있는 실효적 규범통제력을 갖추고 있어야 하지만, 미래한국당의 경우에는 그러한 통제력의 실체는 미래통합당이 가지고 있을 뿐이다. 더구나 총선 직후에 더불어민주당과 미래한국당이라는 위장정당을 통해 비례대표 의석을 최대한 확보한 후 지역구 의석을 확보한 더불어민주당 및 미래통합당과 각각 통합해 총 의석수를 늘리는 것을 기본전략으로 삼고 있는 만큼 단순한 시간적 계속성마저도 보장되지 않을 수도 있다는 것이 이 두 위장정당의 정당성을 결여하게 만드는 요소가 되기도 한다.

④ 정당법상의 정당목적을 누락하고 있다.

현행 정당법에 의하면 정당의 목적은 “국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함”에 맞추어져 있어야 한다. 그래서 정치적 주장·정책의 추진과 공직선거후보자의 추천·지지는 중간목적을 거쳐 궁극적으로는 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 중개체로 기능한다는 목적에 봉사하여야 한다. 그리고 이 세 가지의 목적들은 선택적이 아니라 필수적인 것으로 동시에 만족하여야 한다.

하지만, 더불어민주당과 미래한국당의 유일한 존재목적은 준연동형 비례대표제 체제에 즈음하여 자당이 아니라 법적으로 별개의 정당인 더불어민주당 및 미래통합당을 위한 “공직선거후보자의 추

13) “더불어민주당 이재정 의원이 중앙선거관리위원회를 통해 확인한 결과, 자유한국당 위성정당 미래한국당의 5개 시도당 사무소 주소가 한국당 주소지와 같거나 외딴 논밭의 창고인 것으로 드러났다.” 고 할 정도이다. 국민일보, “민주당 “미래한국당, 창당 위해 가짜주소까지 썼다” 2020. 2. 10., <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0014220545&code=611111111&cp=nv>

천·지지”에만 한정되어 있다. 스스로 어떠한 정강·정책을 마련할 의지도 능력도 없는 상황에서 더불어민주당 및 미래통합당의 외곽조직이 되어 비례대표의석의 배분에 참여하는 것만이 그 정당의 유일한 존재목적인 것이다.

결국 더불어민주당과 미래한국당은 정당법에서 규정하고 있는 정당으로서의 실체를 갖추지 못하는 허구의 정당 내지는 더불어민주당 및 미래통합당의 외곽기구 정도의 실체만 가지는 조직이 되어 있다. 그것은 당원들의 자발적 조직이 아니라 더불어민주당 및 미래통합당이라는 별개의 정당이 주도하여 조직되는 위성정당일 뿐 아니라, 책임 있는 정책의 추진능력도 결여하여 책임정치를 전제로 하는 대의제민주주의를 침해하는 등 정당법의 목적에 반하는 결과를 야기하기도 한다. 뿐만 아니라 조직의 계속성과 공고성이 현저히 결여되어 있는 터에 정당이 갖추어야 할 목적요건조차도 제대로 충족하지 못하는 등 결사로서의 실체도 상실하고 있다. 그리고 바로 이런 문제와 한계로 인하여 미래한국당은 그 어떤 의미에서도 정당법상의 정당이라 하기 어렵게 된다. 즉, 선거관리위원회는 그 정당 등록의 신청을 수리해서는 아니 될 필연적인 사유가 존재하는 것이다.

하지만 더 큰 문제는 이 두 위장정당의 존재가 이런 하자과 한계만 야기하는 것은 아니라는 것이다. 그것은 비례대표제를 통하여 우리 헌법이 추구하는 민주주의와 대의제의 이념을 실현하고자 하는 입법자의 의지 자체를 부정하여 그 결과 주권자인 국민의 정치적 의지가 개정선거법에도 불구하고 혹은 바로 그 개정선거법을 빌미로 더욱 왜곡되어 버리는 폐약을 야기한다. 이는 항을 바꾸어 살펴본다.

3. 민주적 기본질서와 위장정당의 권리남용

1) 개정된 공직선거법의 입법취지

우리 헌법이 규정하는 민주적 기본질서(헌법 제8조)는 선거제도와 복수정당제도를 기반으로 자유롭고 효과적으로 형성되는 국민의 정치적 의사에 근거하여 국가정책이 만들어지고 또 집행될 것을 명령한다. 그리고 헌법은 대의제민주주의의 체제를 선택하여 국민은 선거를 통하여 민주적 정당성을 가지는 대표자를 선출하고, 이 대표자를 통하여 국민의 정치적 의사가 구체화될 것을 요구한다. 그래서 현행 헌법의 체제상 피치자와 치자의 동일성은 완전하게 일치하지는 못하지만, 그럼에도 국가는 가능한 수준 내에서 양자의 최대한의 일치가 이루어지도록 노력할 의무를 지게 된다.

선거제도가 보통선거, 평등선거, 직접선거, 비밀선거, 자유선거 등의 원칙으로 구성되는 것은 바로 이런 이유에서이다. 국민주권의 틀에 따라 가능한 최대한의 국민들이 선거에 할 수 있도록 하되(보통선

거), 그 투표의 가치는 누구에게나 평등하여야 하며 특히 그 투표의 성과가치(사표방지 및 1표 1가치)는 투표의 수적 평등(1인 1표) 만큼이나 중요한 선거의 틀을 이루고 있다.

개정선거법은 이런 헌법명령에 충실하고자 노력한 입법자의 결단이다. 투표의 수와 의석의 배분이 가능한 한 최대한의 비례성을 갖추게끔 하고 이를 통하여, 대표되지 아니하는 유권자(즉 사표)의 수를 최소한으로 줄이고자 하는 의지가 이 개정선거법에 투여되어 있는 것이다. 물론 이러한 사표 축소의 방법을 위하여 순수한 비례대표제를 채택할 것이냐 아니면 지역구선거제와 비례대표제를 병행하되 그 중점을 전자에 둘 것이냐(예컨대 1인 1표제. 이는 위헌판단을 받았음) 혹은 후자에 둘 것이냐 등의 갈래가 있을 수는 있다. 그러나 개정선거법은 의석 배분의 기준을 비례대표제투표를 중심으로 정하도록 하였고, 이러한 선택을 통해 유권자의 의사가 보다 정확하게 의석배분에 관철될 것을 추구하였다.

2) 더불어민주당과 미래한국당의 위법성

하지만, 더불어민주당과 미래한국당이라는 두 위장정당은 이런 입법자의 의사를 정면에서 부정해 버린다. 개정선거법이 개정하고자 하였던 구 선거법의 가장 큰 문제점이 득표율이 적음에도 불구하고 양대정당이 대다수의 의석을 독점함으로써 국회가 국민들의 정치적 의사를 대변하는데 왜곡현상이 발생한다는 것이었다. 그런데 이 더불어민주당과 미래한국당은 이런 입법자의 명시적 의사에도 불구하고 모당(母黨)인 더불어민주당과 자유한국당은 지역구선거를, 그리고 더불어민주당과 미래한국당은 비례대표선거를 각각 담당하게 함으로써 실질적인 득표율에 비해 과도한 의석의 배분을 받기를 추구한다. 미래한국당의 설립이 추진되던 시기에 “일각에서는 비례자유한국당이 비례대표 의석 47석 중 30석 안팎까지 차지할 수 있을 거라는 분석도 내놓는다.”¹⁴⁾는 보도까지 나왔던 사실에서 알 수 있듯, 자유한국당의 득표율에 따라 개정선거법이 의도하였던 본래의 의석보다 훨씬 많은 의석을 이 미래한국당을 통해 확보하고자 노력하였다. 환언하자면 자신의 정당한 몫을 초과하는 잉여의 의석을 확보하기 위한 수단으로 이 미래한국당이라는 편법을 사용한 것이다.

그리고 이런 초과의석은 총선 결과 실질적으로 180석의 의석을 확보한 더불어민주당의 경우 극에 달한다. 지역구 득표율 49.9%로 미래통합당보다 불과 8.4% 많이 득표하였음에도 불구하고, 그리고 비례대표의원선거에서는 33.35%로 0.29% 적게 득표하였음에도 불구하고 더불어민주당이라는 편법에 기대어 전체 의석의 60%에 달하는 의석을 차지하였다. 뿐만 아니라 비례대표의원선거에서 1/3에 달하는 유권자들의 의사는 오직 8석의 의석으로만 축소되기에 이르렀다. 사표를 줄이고 투표가치의 평등성을 강화하기 위하여 개정한 공직선거법이 이 두 위장정당의 존재로 인하여 기존의 거대양당체제는

14) 위의 연합신문 기사

더욱 강화되었을 뿐 아니라, 여당에게는 견제 받지 아니하는 권력을, 그리고 제1야당에게는 다른 어떤 정당과도 연합하거나 결합할 이유를 찾을 수 없도록 만들어버렸다.

이런 편법은 사표방지와 투표의 성과가치의 평등을 추구하는 선거제도의 기본원칙은 물론 그것을 바탕으로 국민의 정치적 의사가 제대로 국정에 반영되는 민주적 기본질서를 구축하고자 하는 헌법의 기본방향성까지도 침해하는 결과를 야기한다. 자신의 몫이 아닌, 잉여의 대표 권력을 확보함으로써 주권자인 국민의 정치적 의사를 왜곡할 수 있는 과잉의 권력을 가지게 되기 때문이다.

3) 정당설립의 자유가 아니라 권리남용에 해당

그리고 바로 이런 점에서 기성의 두 거대정당이 위장정당을 설립하는 행위는 법으로 금지되는 일종의 권리남용행위(민법 제2조 제2항)에 해당하게 된다.¹⁵⁾ 이들 위장정당의 설립을 추진하고 있는 그 예비의 “당원” 들은 헌법 제8조제1항이 보장하는 기본권으로서의 정당설립의 자유를 행사하는 것이지만, 그 자유의 행사는 명실상부하게 개정선거법을 부정하는 위법한 결과를 지향하고 있기에 이 권리남용금지의 원칙이 적용될 여지를 마련한다.

실제 그 예비의 “당원” 들은 개정선거법이 존재하지 않는다고 전제할 경우 별도의 정당을 설립하거나 그러한 정당에 가입할 이유를 갖지 못하는 사람들이다. 그런데 개정선거법이 준연동형 비례대표제를 도입하여 그나마 유권자들의 선택과 의식의 배분이 비례성을 유지할 수 있도록 제도를 개선하자 이러한 정당한 입법목적은 훼손하여 초과의석을 배분받기 위한 목적 하나만으로 자신의 정당설립의 권리를 행사하고 또 그러하고자 한다. 개정선거법이 가지는 입법목적은 민주적 기본질서의 실천에 있어 가장 중차대한 공익요소가 된다. 그것은 국민주권주의에 터 잡아 민주주의와 평등선거의 원칙을 구현하기 위하여 시민사회의 오랜 요구를 바탕으로 만들어진 공익사항이다. 역으로 득표율을 초과하는 의석을 배분받는 것은 이미 시민사회에 의하여 그리고 최근의 개정선거법 입법을 통하여 우리의 헌정질서에서는 악-무가치-한 것으로 결정된 사안이다. 그럼에도 이러한 무가치한 결과를 위하여 그 예비의 “당원” 들은 달리 정당을 만들어야 할 이유도 이익도 없는 상태에서 그 정당설립의 권리를 행사하고 있는 것이다.

뿐만 아니라 이들 위장정당이라는 편법은 유권자들의 선택지를 현저하게 축소한다. 유권자들은 자기가 투표한 정당이 자신의 투표가치에 부합하게 의석을 배분받는지 알지 못하게 되기 때문이다. 일반적인 경우에 유권자들은 비례대표투표의 득표율에 따라 정당간 의석배분이 이루어지는 것으로 이해하고 있다. 그런데 위장정당이라는 편법이 나타나게 되면 모당이 확보한 지역구 의석과 위장정당이 확보한 비례대표의석의 총합이 모당의 의석으로 고착된다. 다른 정당의 경우 그 정당의 최대의석

15) 물론 자유한국당이라는 정당은 다른 정당을 설립할 수 있는 정당설립의 자유를 누릴 수 있는 주체가 되지는 못한다. 그 권리는 자연인만의 권리이다.

은 비례대표 득표율에 의해 고정됨에도 불구하고 위장정당의 경우에만 이런 편법으로 인해 비례대표 득표율만 가지고는 그 정당의 최대의석을 예측하지 못하는 상태가 벌어지는 것이다. 그리고 이런 불확실성은 유권자들의 선택지에 대한 불안으로 이어진다. 투표의 결과에 대한 충분한 예측가능성을 확보하지 못한 상태에서 투표하여야 하는 것이다. 민주사회에서 무엇보다 중요한 시민권적 권리인 선거권이 바로 이런 편법에 의하여 너무도 부당하게 침탈되는 결과가 이루어지고 있는 셈이다.

그리고 바로 이런 권리행사는 사인간의 사적 이익의 충돌이 있는 경우에도 무효가 되는 터에 중차대한 공익을 침해하는 위헌적 방식으로 이루어지는 경우는 두말할 나위도 없이 무효로 선언되어야 한다. 물론 이러한 권리행사-정당설립-가 위헌이라고 해서 이를 이유로 정부가 위헌정당심판청구를 하는 것은 무리가 있다. 위헌정당해산제도는 최대한 소극적으로 적용되어야 하기 때문이다. 하지만, 창당단계에서 정당설립의 실질적 요건이 충족되지 아니하였다는 이유와 함께 헌법기관으로서의 선거관리위원회가 그에 주어진 헌법수호기능 내지는 헌법충실의무의 발동으로 그러한 정당등록신청을 반려할 수 있는 정당한 사유를 구성한다고 볼 수 있다.

5. 결론

더불어시민당이나 미래한국당이라는 편법은 그 자체 위법한, 반민주적인 행위이다. 그것은 정당법이 정하고 있는 정당으로서의 개념표지조차 갖추지 못한 허위의 정당에 불과하다. 뿐만 아니라 그러한 정당을 설립하고자 하는 예비의 “당원”의 행위는 일종의 권리남용에 해당한다. 민주적 기본질서라는 헌법가치를 침해할 뿐 아니라 다른 모든 유권자들의 투표가치와 투표예측력을 손상한다. 나아가 그것은 책임정치를 부정함으로써 대의제민주주의의 기본틀까지도 교란시켜 버린다. 의당 선거관리위원회는 그의 등록을 거부하여야 할 것이다.

혹자는 2005년의 알바니아 총선이 연동형 비례대표제를 채택하면서 유사한 위성정당 내지는 위장정당의 등장을 야기하였음을 언급하면서 이런 식의 미래한국당이 문제되지 않는다고 말하기도 한다. 하지만, 그 주장은 너무도 잘 못된 것이다. 우선 알바니아의 경우에는 이미 헌법 제64조에서 정당연합에 의한 선거를 허용하고 있고(의석배분을 위한 최소득표율을 정당의 경우에는 2.5%이상, 정당연합의 경우에는 4%이상 법률로써 정하도록 함), 2003년에서 2004년까지 개정된 선거법에서도 선거 이전에 체결된 정당연합에 대해서는 독자적인 의석배분(동트방식을 적용)이 이루어짐을 규정하고 있었다. 그래서 보기 나름으로는 위장정당과 같은 선거전략이 법제상으로 예정될 수 있었다. 하지만 우리의 경우에는 이런 식의 정당연합체제 자체를 인정하지 아니한 터에 공직선거법은 아예 선거운동조차 같이 할 수 없도록 못 박고 있는 체제이다. 위장정당은 선거전략이 아니라 아예 선거과정에서 무가치

판단을 받는 체제로 되어 있는 것이다.¹⁶⁾

또한 알바니아의 정당체제와는 달리 우리의 경우에는 정당등록제를 채택하면서 정당의 개념표지들에서 보듯 정당의 설립에 그 실제적인 요건들을 적지 않게 산입하고 있다. 계속성, 공고성은 물론 목적요건, 선거참여요건, 심지어 민주적 조직을 갖추어야 할 요건 등 국가(선거관리위)의 다양한 통제가 가해지고 있는 실정이다. 따라서 위장정당의 가능성이 폭넓게 열려있는 알바니아와는 달리 우리의 경우에는 위장정당, 허수아비정당은 애당초 존재 불가능한 체제로 되어 있다.

S. 무페는 “어떤 하나의 대안을 선택하는 결정이 언제나 다른 대안에 대해 불리하게 작용하기 때문에 우리가 좋은 선택을 했다고 완전히 만족해하는 것은 영원히 불가능하다” 고 하면서 비결정성이 결정에 계속 내재하기 때문에 정치화는 결코 멈출 수 없다고 하였다.¹⁷⁾ 미시적, 성찰적으로 이루어지는 소위 신민주적 투쟁은 그래서 필요할 뿐 아니라 가능한 것이 된다. 선거제도 마찬가지다. 준연동형 비례대표제는 미흡한 수준에서나마 채택되었지만 그것으로 촛불을 거쳐 온 주권자 국민의 의지가 제대로 제도화된 것은 아니다. 또 다른 정치가 있어야 하며, 그 작은 일단이 미래한국당이라는 편법을 향해 열려 있음에 불과하다. 그래서 어쩌면 이 미래한국당사태는 제대로 된 연동형 비례대표제를 향해 여전히, 계속하여 투쟁하여야 할 우리 시민사회의 과제를 역으로 떠올린 것일 수도 있다.

16) 알바니아의 2005년 선거에 대해서는 OSCE, “Republic of Albania, Parliamentary Elections 3 July 2005,” OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw 7 Nov. 2005 참조. 실제 알바니아의 이 2005년 선거는 이런 식의 정당연합의 효과가 극대화된 것이라는 비판도 있지만, 그럼에도 불구하고 그동안의 선거에 비하여 큰 진전(progress)이 있었고, “민주주의에 한 발짝 다가선”(a step closer to democracy) 선거였다는 호평이 뒤따랐다. I. Petrela, “Electoral Systems in Europe and the Case of Albania,” SEE Law Journal, vol. 1, No. 1, 2014, pp.41.

17) 상탈 무페, 이행 역, 민주주의의 역설, 인간사랑, 2006, 203면.

보론 1: 선관위의 정당등록심사권 문제

1) 문제의 소재: 정당등록에 대한 선관위의 형식적 심사권

더불어시민당이나 미래한국당과 같은 위장정당의 편법은 그 자체 위법한, 반민주적인 행위이다. 그것은 정당법이 정하고 있는 정당으로서의 개념표지조차 갖추지 못한 허위의 정당에 불과하다. 뿐만 아니라 그러한 정당을 설립하고자 하는 예비의 “당원”의 행위는 일종의 권리남용에 해당한다. 민주적 기본질서라는 헌법가치를 침해할 뿐 아니라 다른 모든 유권자들의 투표가치와 투표예측력을 손상한다. 나아가 그것은 책임정치를 부정함으로써 대의제민주주의의 기본틀까지도 교란시켜 버린다. 의당 선거관리위원회는 그의 등록을 거부하여야 할 것이다.

다만 현행 정당법 제15조는 “등록신청을 받은 관할 선거관리위원회는 형식적 요건을 구비하는 한 이를 거부하지 못한다.” 고 하여, 정당등록에 대한 중앙선거관리위원회의 심사권을 형식적 심사에 한정하고 있기 때문에 더불어민주당이나 미래한국당처럼 위장된 정당의 등록신청을 거부할 수 있을 것인지가 문제된다. 헌법 제8조제1항에 의하여 보장되는 정당설립의 자유를 최대한으로 보장하기 위하여 정당등록신청에 대하여 선관위와 같은 행정기관이 재량을 행사할 수 있는 여지를 최소한으로 축소하고자 함이 그 입법이유로 보인다. 즉, 이 규정은, 선관위가 실질적 요건충족의 여부를 심사할 수 있게 되면 경우에 따라서는 정당설립 자체를 행정적으로 통제할 수 있게 된다는 우려를 불식시키기 위함이라고 해석된다.

2) 형식적 심사권에서의 ‘심사’ 권

하지만, 그 형식적 심사권이라 하더라도 제출된 “형식적 요건” 자체에 중대 명백한 하자가 있는 경우에 대한 심사는 할 수 있다고 보아야 한다. 실제 중앙선관위는 “정당이 등록을 신청하였을 때 당해 선거관리위원회에 제출된 당헌에 의한 합법적인 절차를 거쳤느냐 여부를 확인하여야 하는지의 여부. 또 전연 그러한 절차를 거치지 아니하고 다만 정당법 제2조에 의한 법정요건만을 구비하여 등록신청을 하였을 때 이를 접수처리하여야 하는지의 여부” 에 대한 1963. 9. 10.자 경기선관위의 질의에 대하여 “정당법 제16조(현행 정당법 제15조)의 명문의 규정에 비추어 동법 제12조 및 제25조 내지 제27조의 요건을 구비하면 실질적 요건에 대한 확인을 하지 아니하고 이를 접수처리한다.” 라고 답한 바 있다.(1963, 9, 11.) 선관위의 심사권은 철저하게 형식적 요건 충족여부의 심사에만 한정되어 있음을 재확인한 것이다.

하지만, 한편으로 “지구당의 창당준비위원회에서 창당 등록시 정당법 제53조에 규정된 허위로 등록을 신청 처리하였을 때 예를 들면 본인의 의사에 반하여 입당원서를 위조하여 신청함으로써 후일 법

원의 판결이 있을 경우”에 대한 전복선관위의 질의(1966. 11. 22.)의 질의에 대하여는 “당원서가 위조였음이 후일 법원의 판결에 의하여 확정된 때에는 정당법 제16조를 준용하여 그 보완을 명하고 2회 이상 보완을 명하여도 응하지 아니할 때에는 동법 제38조 규정을 준용하여 그 등록을 취소하여야 할 것으로 사료함.”(1966. 12. 14.)이라 답함으로써 허위의 신청에 대한 명백한 하자(즉 법원의 판결에 의하여 그 허위여부가 판명되었을 때)가 존재하는 경우에는 제15조 단서에 따른 보완명령과 신청각하의 권한을 행사할 수 있음을 확인하기도 하였다. 형식적 심사권이라 해서 무조건 제출한 서면에 입각하여 정당설립의 요건이 충족되었는지를 판단하는 것이 아니라, 그 서면의 진정성에 대한 실질적인 심사의 가능성을 열어둔 것이다. 그래서 대표자 및 간부의 취임동의서, 중앙당·창당준비위의 창당승인서, 당원의 입당원서, 창당대회 회의록 등이 위조되거나 심각한 하자를 가지고 있으며 그것이 명백한 것으로 판명된 경우에는 사후적으로 보완명령 혹은 등록신청의 각하 나아가 등록취소의 처분까지도 가능함을 암시하고 있다.

3) 일종의 금지하명으로서의 수리거부처분

이런 판단은 더불어민주당이나 미래한국당의 사례에 있어 선관위의 심사권에 대한 법리를 재검토할 수 있는 단초를 마련한다. 전술한 바와 같이 두 위장정당은 어떻게 보아도 정당의 실질을 갖추지 못하고 있다. 정당설립을 위한 형식적인-기계적이라는 의미에서-요건은 충족할지 몰라도 그 형식요건의 실체는 완전히 결여된 공백의 정당이다. 뿐만 아니라 대의제의 틀을 부정하면서 우리 헌법이 추구하는 민주적 기본질서의 핵심적 영역을 침탈하며 유권자들의 투표권 혹은 주권자로서의 권력을 부정하는 행태를 보인다. 하지만 문제는 그럼에도 불구하고 위의 사례에서와 같이 그 설립행위의 허구성을 사법적으로 다룰 수 있는 법적 기회는 적어도 선거가 종료되고 의석배분이 일어날 때까지는 쉽사리 찾아보기 어렵다. 설령 선거 이후에 사후적으로 그러한 쟁송이 가능하다 하더라도 총선거의 결과를 전적으로 반복하여야 하는 상황이 벌어지는 만큼 사정변경의 법리상으로도 그리 바람직하지는 않다.¹⁸⁾ 통상적인 과정으로는 미래한국당의 창당을 다룰 수 있는, 그래서 유권자들의 권리와 민주적 기본질서를 보전할 수 있는 사법적 가능성은 존재하지 않은 것이다.

여기서 더불어민주당이나 미래한국당의 창당등록신청에 대한 선관위의 수리거부처분은 나름의 의미를 가지게 된다. 그것은 형식적 심사권을 넘어 창당요건충족에 대한 실질적 심사권의 행사로서가 아니라, 일종의 금지하명이라는 성격을 가진다. 즉, 헌법기관으로서의 선관위는 정치적 중개체로서의

18) 물론 유권자들은 자신의 선거권이 침해당할 명백한 우려가 있음을 근거로 미래한국당의 창당등록을 수리한 선관위의 조치에 대해 헌법소원을 제기할 수는 있을 것이다. 하지만, 이런 방법은 최후적인 것에 불과하다. 헌법소원을 제기하더라도 그 결정은 이미 총선이 종료되고 난 이후에나 가능할 것이며 따라서 헌법재판소가 헌법소원을 인용할 수 없거나 인용하기 어려운 상황이 발생해 있는 상태가 되기 때문이다.

정당이 그 실체적 요건을 충족하고 나아가 헌정질서와 국민의 기본권을 침해하지 않도록 유도하고 또 감시·감독하여야 할 의무를 진다. 정당등록제의 근거가 되는 정당법 또한 “국민의 정치적 의사 형성에 참여하는데 필요한 조직을 확보하고 정당의 민주적인 조직과 활동을 보장함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.”(제1조) 따라서 더불어민주당이나 미래한국당과 같은 위헌적인 정당이 출현하지 않도록 사전에 억제하거나 혹은 등록 이후라도 그러한 위헌성을 통제하여야 할 직무상의 의무를 가진다. 물론 이런 조치를 명시적으로 규정하고 있는 법률조항은 존재하지 않기 때문에 선관위가 적극적이고 주도적인 조치를 취할 수는 없다. 그러나 그러한 정당이 창당되어 등록 신청을 하는 경우에는 다르다. 이 경우에는 선관위는 소극적으로 그 등록신청의 수리를 거부함으로써 위헌적인 정당의 출현에 대한 일종의 금지하명¹⁹⁾을 하는 효과를 발생시킬 수 있다.

그것은 선관위가 위헌적인 정당의 출현을 막기 위한 것이 아니라, 정당의 실체를 갖지 아니함을 사법적으로 선언할 수 있는 기회를 확보하기 위함이다. 즉, 선관위가 정당등록신청에 대하여 그러한 금지하명으로서의 수리거부처분²⁰⁾을 하고, 신청인인 더불어민주당이나 미래한국당의 창당준비위 혹은 그 대표자로 하여금 행정소송을 제기하는 것을 기다려 그 위장정당의 「정당 아님」을 판결로써 선언하게 하는 절차를 경유하는 것이 바람직하다는 것이다. 그리고 이 과정에서 법원은 더불어민주당이나 미래한국당과 같은 존재는 우리 헌법체계상 허용되지 아니하며 민주적 기본질서의 핵심영역에 자리한 복수정당제의 보호대상이 될 수 없음을 공식적으로 선언할 수 있게 된다.

요컨대, 더불어민주당이나 미래한국당의 등록신청에 대한 선관위의 수리거부처분은 일종의 잠정적 조치로서의 성격을 가진다. 정당이 정당으로서의 실체를 갖추었는지의 여부를 선관위가 판단하는 것이 아니라, 법원으로 하여금 판단하게 하고, 그 판단을 바탕으로 그 더불어민주당이나 미래한국당의 법적 지위를 결정하게 하는 것이다. 그런 만큼 이 수리거부처분은 정당설립의 자유라는 헌법상의 틀을 최대한 유지하면서 정당의 실체를 갖추지 못하면서도 그 형식요건만 구비하여 정당으로서의 특권과 지위를 누리하고자 하는 위헌적인 시도를 사법적 판단을 통하여 저지할 수 있는 나름 유의미한 방법이 된다.

19) 이 금지하명으로서의 수리거부에 대해서는 김민섭, “자체완성적 공법행위로서의 신고와 행정요건적 공법행위로서의 신고의 구별,” *홍익법학*, 제16권 제1호, 2019, 689-705쪽 참조.

20) 이는 처분적 성격을 가진다고 보아야 한다. 김민섭, 위 논문 참조.

보론 2: 위장정당으로 인한 유권자들의 선거권 침해

1) 선거권의 개념과 의의

헌법 제24조에 의하여 보장되는 선거권은 국민이 공권력의 담당자인 공무원을 선거하는 권리로서, 주권자인 국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 선거에 참여함으로써 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 작동원리로 작용한다.(헌법재판소 2002. 3. 28. 선고 2000헌마283 결정) 이에 주권자인 국민이 그 주권을 행사하는 통로가 되는 선거권을 제대로 보장하기 위해서는 선거제도가 “첫째, 국민의 의사를 제대로 반영하고, 둘째, 국민의 자유로운 선택을 보장하여야 하고, 셋째, 정당의 공직선거 후보자의 결정과정이 민주적이어야 하며, 그렇지 않으면 민주주의원리 나아가 국민 주권의 원리에 부합한다고 볼 수 없다.”(헌법재판소 2001. 7. 19. 선고 2000헌마91 등 결정)는 원칙에 따라 운영되어야 한다. 특히 선거제도의 운영이 민주주의원리나 평등선거의 원칙에 위반되는 경우, 유권자들은 자신의 진정한 의사를 선거과정에 반영시킬 수 없을 뿐 아니라, 경우에 따라서는 그러한 정치적 의사가 적극적으로 왜곡되어 표출되는 경우도 발생하여 선거제도가 터 잡고 있는 국민 주권의 원리를 침해하는 결과를 야기할 수도 있다.

문제는 이렇게 헌법 제24조가 보장하는 선거권은 어느 정도 내용이 정해져 있거나 일정한 윤곽이 정해지는 여타의 기본권과는 달리 헌법규정만으로는 그 내용이 특정되어 있지 않은, 일종의 불확정적인 개념이라는 점이다. 그것은 언제나 다른 헌법조항이나 그를 구체화하는 법률 등의 다른 법규범에 의하여 보충됨으로써 그 의미가 결정된다. 즉, 헌법 제24조의 선거권은 헌법 제41조제1항의 “국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다”라는 규정에 의하여 국회의원선거권으로 구체화되고, 또 헌법 제67조의 규정과 결합함으로써 대통령선거권으로 그 의미가 확정된다. 나아가 이러한 국회의원선거권 및 대통령선거권 역시 헌법상의 법률유보(제41조제2항 및 제3항, 제67조제5항)에 의하여 공직선거법이라는 법률의 규정에 의하여 보다 구체적이고 현실에서 행사 가능한 선거권으로 결정된다.

선거권이 가지는 이런 구조는 국가의 공권력작용에 의하여 선거권이 침해되었는가의 여부를 판단함에 있어 중요한 의미를 가진다. 어떠한 법률규정(주로 공직선거법이 여기에 해당할 것입니다)이 선거권을 침해하는가의 여부 판단은 헌법 제24조만으로 이끌어내기란 현저하게 곤란하다. 헌법 제41조 혹은 제67조에서 말하는 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙에 침해하는가의 여부에 대한 판단이 먼저 이루어져야 비로소 제24조의 선거권침해여부가 가려질 수 있다는 것이다. 마찬가지로 어떠한 행정작용이 선거권을 침해하는가의 여부 판단 또한 헌법 제41조 또는 제67조와 함께 공직선거법상의 제 규정들을 참조하고 포섭할 때에만 비로소 그 침해여부가 판별될 수 있다. 예컨대 중앙선거관리위

원회가 공직선거법에 위반하여 선거인명부에 누군가를 등재하지 아니한 때에는 이는 공직선거법위반인 동시에 선거인명부에 등재됨으로써만 투표권을 행사할 수 있는 현행 선거법제상 헌법 제24조의 선거권 또한 침해한 것이라고 보아야 하는 것이다.

헌법재판소가 그동안 1인1표제에 기한 비례대표국회의원선거의 방식 및 그에 따른 비례대표국회의원의 의석의 배분방식을 선거권의 문제로 처리하여 위헌판단을 한 것(헌법재판소 2001. 7. 19. 선고 2000헌마91 등 결정)은 이런 맥락에서 의미를 가진다. 국민이 가지는 선거권은 입법 등의 공권력행사에 의하여 직접 침해되기도 하지만, 선거제도의 운영과정이 민주주의원리나 평등선거 등의 원칙에 위반됨으로써 실질적으로 국민의 선거권을 무력화하는 방식으로 선거권이 침해되는 경우도 있기 때문이다. 아울러 헌법재판소는 선거권의 보호영역에 투표가치 내지는 투표결과의 보장도 포함시킨 바 있다. 위에 언급한 1인1표제의 투표방식에 대한 위헌결정이나 선거구인구획정과 관련한 투표가치의 평등을 선언한 결정(헌법재판소 2014. 10. 30. 선고 2012헌마192 등 결정) 등에서 일정한 인구편차허용범위를 벗어난 선거구획정은 “청구인들의 선거권 및 평등권을 침해하여 헌법에 위반” 되는 것으로 판단한 바 있다. 실제 선거권은 대의제민주주의의 틀에 따라 국가의사를 결정할 수 있는 공직자를 선출하는 것을 기본적 내용으로 하는 만큼, 선거 및 그 구체적 실천방식으로서의 투표의 결과가 선거제도나 선거의 운영방식에 의하여 왜곡된다면 선거권은 사실상 있으나마나한 것이 되고 말 것이다. 헌법재판소가 선거권의 보장에 선거제도의 문제-이는 공직선거법의 문제이기도 하다)를 적극적으로 결합시키고 있음은 이런 연유에서이다. 선거제도나 선거의 운영을 규정한 공직선거법의 규정이나 그 기본원칙들은 국민-유권자-들로 하여금 자유롭게 선택하고 이를 표명할 수 있도록 하는 데 가장 필수적이고 결정적인 요인으로 작용하여 헌법 제24조가 보장하는 선거권의 주요한 내용을 구성하고 있는 것이다.²¹⁾

2) 이 사건 심판대상 행위의 선거권침해

미래한국당 및 더불어민주당이 위장정당이 되어 비례대표국회의원선거후보자를 추천하여 제21대 국

21) 아울러 어떠한 공권력의 행사가 우리나라의 기본적인 운영원리인 대의제민주주의에 커다란 변동을 가져오고, 그것이 또한 국가의 법질서에도 변화를 가져옴으로써, 필연적으로 국민의 주관적 기본권에도 영향을 미치게 되는 경우에는 그와 관련한 기본권의 해석을 폭넓게 하여 헌법수호의 수단으로서의 헌법재판의 기능을 유지할 필요도 있다. 이에 헌법재판소는 독도 주변의 해역을 공동경제수역으로 정한 한일어업협정과 관련한 사건에서 “국민의 개별적 기본권이 아니라 할지라도 기본권보장의 실질화를 위하여서는, 영토조항만을 근거로 하여 독자적으로는 헌법소원을 청구할 수 없다 할지라도, 모든 국가권능의 정당성의 근원인 국민의 기본권 침해에 대한 권리구제를 위하여 그 전제조건으로서 영토에 관한 권리를, 이를테면 영토권이라 구성하여, 이를 헌법소원의 대상인 기본권의 하나로 간주하는 것은 가능한 것으로 판단된다.” (헌법재판소 2001. 3. 21. 선고 99헌마139 등 결정)고 하여 문제해결방식의 기본권 해석의 틀을 마련한 바 있다. 이런 결정의 취지는 위장정당의 비례대표후보공천으로 인하여 침해되는 유권자들의 ‘공민권’을 특정함에도 유의미한 연관을 가진다.

회의원총선거를 치르게 만든 것은 제21대 국회의원선거에서 투표권을 행사하게 되는 청구인의 “자유로운 선택” 을 방해할 뿐 아니라 청구인이 행사한 투표의 결과 내지는 가치도 왜곡되게끔 한다. 그리고 이러한 결과는 헌법 제24조와 헌법 제41조 또는 제67조 그리고 공직선거법 등으로 구체화되는 청구인의 선거권을 심각하게 침해하게 된다.

① 국회의원선거과정의 왜곡

국회의원선거와 관련하여 그 후보자가 결정되고 선거운동이 진행되는 일련의 선거과정은 청구인을 비롯한 모든 유권자들이 자신의 선거권을 행사하는데 결정적인 영향을 미친다. 그러나 이 위장정당들의 행위는 이러한 선거의 과정을 왜곡하는 결과를 야기하고 있습니다.

실제 미래한국당 및 더불어민주당의 비례대표국회의원선거후보자와 그 명부는 헌법재판소가 요구한 “정당의 공직선거 후보자의 결정과정이 민주적이어야 하며” 라는 요건을 충족하지 못한 위법한 것이다. 그럼에도 이 후보자들과 명부들은 우리의 정치를 양분해 왔던 두 거대정당중인 미래통합당 및 더불어민주당이 실질적이고도 주도적으로 작성한 것으로 제21대 국회의원선거의 판세를 결정적으로 좌지우지하는 요인으로 작용하고 있다. 국회의원선거과정, 그 중에서도 비례대표국회의원의 선거과정에 가장 큰 영향력을 미치는 언론의 보도는 물론, 선거운동의 양상 또한 이 두 거대정당 혹은 그들의 소위 위성정당인 미래한국당과 더불어민주당에 의하여 주도되고 있는 것이 현실이다.

특히 선거의 실질적인 판세를 좌우하는 공직선거법상의 선거방송위원회 주관의 토론회의 경우 국회에 5인 이상의 소속의원을 가지고 있거나 직전 비례대표국회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당 또는 여론조사결과 지지율이 100분의 5이상인 정당만이 참여할 수 있게 되어 있음(공직선거법 제82조의2 제4조제2호)은 중대한 문제를 야기한다. 미래한국당이나 더불어민주당의 경우 소위 위성정당임에도 불구하고 소위 “의원 꺾주기” 방식²²⁾으로 본당(本黨)인 미래통합당 및 더불어민주당으로부터 그 소속의원이 “위장전입” 함으로써 각각 20인, 8인의 소속의원을 가지게 되고 따라서 이 토론회에 참여할 수 있는 자격을 편취하였다. 또한 미래한국당과 또 다른 위성정당인 더불어민주당이 제21대 국회의원선거에 참여하게 되면서 중앙선거관리위원회가 실시하는 여론조사의 결과도 왜곡될 수밖에 없었다. 이 두 정당은 각각 제1야당과 여당의 위성정당인 만큼 여론조사의 지지율도 독과점하게 됨으로써 개정 공직선거법이 보호하고자 하였던 군소정당의 경우 100분의 5 이상의 지지율을 확보할 수 없게 되며 따라서 지지율에 의한 토론회참여자격도 획득할 수 없게 되기 때문이다.

문제는 이에 그치지 않는다. 전술한 “의원 꺾주기” 방식의 편법은 미래한국당의 경우 원내교섭단

22) MBC, “5MBC뉴스 [선택2020] 후보 등록 곧 마감…비례정당 ‘의원 꺾주기’ 경쟁,” 2020. 3. 27. in: https://imnews.imbc.com/replay/2020/nw1700/article/5681103_32510.html [2020. 4. 6. 열람]

체를 구성할 수 있게 만들었다. 이는 국회의원선거에 즈음하여 국고에서 지급되는 정당별 선거보조금의 배분에 영향을 미쳐 미래한국당은 총 61억 2천만원을 그리고 더불어민주당은 24억 5천만원을 각각 수령하게 되었다. 이런 선거보조금의 지급현상은 그 자체 위헌으로 당연 무효로 선언되어야 할 것이지만, 이러한 선거자금의 왜곡된 배분은 선거운동을 실시할 수 있는 능력이나 그 방법에 큰 영향을 미치게 됨으로써 국회의원선거에서 유권자들의 선택의 자유성을 침해하는 요인으로 작용하게 된다.

요컨대 두 위장정당의 존재와 그들의 선거참여는 선거의 민주성, 공정성을 교란하는 상황을 야기하였으며, 결국 그것은 모든 유권자들의 선거권을 무력화시키거나 혹은 그 선거권의 행사과정을 왜곡하게끔 한다. 선거운동과정에서 제공되는 각 정당에 관한 정보의 양이나 비례대표국회의원 후보자들에게 관한 선전·홍보의 기회 등에 있어 거의 절대적인 불평등성과 편향성이 나타나게 되며 이런 현상은 결국 청구인을 비롯한 모든 유권자들의 인식과 판단에 중대한 왜곡을 야기하지 않을 수 없게 하기 때문이다. 그리고 이런 왜곡현상의 중대성은 사실의 규범력이라는 명제를 굳이 따르지 않더라도 실질적으로 대의의 과정 자체를 왜곡하게 됨으로써 그 자체 규범적으로 무가치한 것으로 바꾸어 놓고 이렇게 무력화된 대의제하에서 청구인이 가지는 선거권이 그 의미와 기능을 제대로 발휘되지 못하는 상태에 이르게 함으로써 결과적으로 청구인의 선거권을 심각하게 침해하게 된다.

② 투표결과에 대한 왜곡

헌법재판소는 유효투표총수의 100분의 3 이상 100분의 5 미만을 득표한 정당에 대하여는 비례대표의 석 1석을 배분하도록 하는 공직선거법상의 저지조항(沮止條項)에 대하여 “1인 1표제 하에서의 비례대표제 의석배분방식은 위에서 본 바와 같이 국민의 정당에 대한 지지도를 정확하게 반영하지 못하며 오히려 적극적으로 이를 왜곡하고 있다”는 이유로 위헌이라 판단한 바 있다. 물론 이 결정은 1인 1표제의 문제점에 기인한 것이기는 합나다만, 그럼에도 투표의 결과가 유권자들이 투표를 통하여 표명하는 정치적 의사를 제대로 반영하지 못하는 경우 그것은 평등선거의 원칙 위반이자 동시에 선거권을 침해하는 것이라는 취지는 의연히 담겨져 있다.

마찬가지로 이들 위장정당의 존재는 전술한 바와 같이 유권자가 자신의 투표로써 표명한 의사-이는 총체적으로 취합되어 대의제의 원칙상 국민의 의사로 간주된다-에 기반한 비례대표국회의원 의석의 배분이라는 공직선거법의 기본취지를 정면에서 위반한다. 그 개정작업은 기본적으로는 국회의원선거에서 사표(死票)의 가능성을 최소화한다는 것이 그 표면적 이유였으나, 그 실질에 있어서는 국회의 의석배분원칙을 변화시켜 실질적인 평등선거의 원칙을 구현하는 것과 함께 군소정당의 원내진출기회를 보장함으로써 우리 정치를 다당제체제로 이끌어 보고자 하는 두 가지의 목적을 추구하였다.

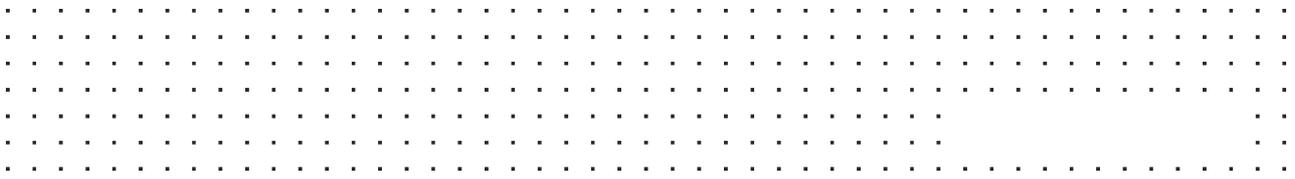
내지는 과다대표(over-representation)의 위법한 과실을 획득하게 되는 셈이다.

이 과정에서 청구인을 비롯한 유권자들은 선거권 내지는 투표권을 행사할 수 있는 가장 중요한 판단 지점을 상실하게 된다. 막상 비례대표국회의원선거후보자를 등록하면서 선거에 참여한 미래한국당의 경우 자체적인 선거공약도 제대로 만들지 못한 채 인물 위주의 후보자만 추천하고 있을 따름이다. 뿐만 아니라 이들 정당은 선거가 끝나는 직후에 본당(本黨)으로 통합하여 사라질 것임을 공언하였다. 그러다보니 정당의 정책을 선택하고 나아가 당해 정당에 대한 정치적 책임을 묻는다는 현대 대의제 체제에서의 선거의 기능 자체가 희석되어 버리고 그 결과 청구인을 비롯한 모든 유권자들의 선거권은 대의제민주주의에 부합하는 의미를 획득하지 못하게 됩니다. 정책에 대한 선택도, 정책결과에 대한 책임추궁도 하지 못하는 선거권이란 그 실질이 결여된 형식에 그치고 말기 때문이다.

그 뿐 아닙니다. 소위 군소정당의 원내진출을 통한 다당제의 확립이라는, 개정된 현행 공직선거법이 지향하는 목적 또한 형해화됨으로써 청구인을 비롯한 유권자들의 선거권 혹은 투표의 결과가 본질적으로 왜곡되는 현상이 발생하게 된다. 전술한 바와 같이 미래한국당과 같은 위성정당이 설립되고 이들이 본당(本黨)의 통제와 관리에 복종하여 비례대표국회의원선거후보자를 추천하고 그 명부를 작성, 제출한 것은 오로지 그 본당인 미래통합당으로 하여금 공직선거법에서 예정하고 있는 정당한 의석배분의 수준을 넘어서는 초과의석 내지는 잉여의석을 확보하고자 하였기 때문이다. 그리고 이 사건 심판대상 행위가 계속 유지되는 채로 제21대 국회의원선거가 치러지는 경우 이러한 초과의석은 현실화될 것이 틀림없다. 그런데 이들 두 위성정당이 초과의석을 확보한다는 것은 역으로 군소정당의 입장에서 자신의 의석을 편취당함을 의미하게 된다. 두 위성정당 혹은 그 본당으로서의 미래통합당이 과다대표된다는 것은 일종의 제로섬(zero sum) 게임방식으로 운영되는 선거제도의 특성상 군소정당은 득표에 비하여 과소하게 대표됨을 의미하지 않을 수 없다. 즉, 군소정당을 지지하는 유권자들은 그들의 정치적 의사가 온전히 국회의원 의석배분에 반영되지 아니한 채 과소대표되는 결과를 야기하게 되고, 이는 결국 투표가치의 실질적 평등이라는 헌법명령에 위반될 뿐 아니라, 공직선거법상의 준연동형비례대표제에 의하여 그 실질적이고 구체적인 내용이 형성된 청구인의 선거권 자체를 침해하는 것이라 하지 않을 수 없다.

③ 소결론

결국 미래한국당 및 더불어민주당이 각각 소위 위장정당방식의 비례대표국회의원선거에 참여하는 것은 평등한 투표가치의 보장을 명령하는 평등선거의 원칙을 위반하는 동시에 청구인의 선거권을 침해한다. <끝>



발 제

2019년 선거법 개정의 평가와 전망

박동천 (전북대학교 정치외교학과 교수)

1. 2019년 선거법 개정의 배경

민주주의는 하나의 이념이다. 인민의 뜻에 따라 공동체의 주요 사안들을 결정한다는 이념이다. 이 이념이 실천으로 옮겨지려면, 무엇보다도 “인민의 뜻에 따라”가 구체적으로 무엇을 어떻게 하는 일인지가 어떻게든 정해져야 한다. 역사적으로 동양이든 서양이든, 또는 이런 종류의 지리적 이분법에 들어맞을 수 없는 여타 많은 정치사회에서, 민주주의라고 하면 대체로 인민의 의사를 중시한다는 이념과 논리적으로 같은 의미를 가진다고 여겨져 왔다. 왕이나 귀족 계급, 또는 군사령관 내지 군부가 지배하는 상태에서 벗어나는 데에만 초점을 맞춘다면 인민의 선거로써 정부를 구성하고 정책을 선택하는 것만으로 민주주의가 실현되고 있다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 인민의 의사는 하나의 구체적인 실물이 아니라 추상적인 관념이자 상징이다. 대한민국의 인민은 오천만 명 이상의 사람들로 구성되고, 어떤 주제에 관해서든 이 오천만 명 이상의 사람들 사이에는 다양한 의견들과 선호들이 분포한다. 이렇게 다양한 의견들과 선호들로부터 하나의 민의를 읽어내려면, 시민들의 의견을 수집하는 (예컨대 투표와 개표 같은) 절차에 더해서, 그렇게 수집된 개별적 의견들을 하나의 집단 의사로 번역해내는 일정한 공정이 필요하다. 그 공정이 곧 선거제도, 특히 당선자결정방식과 관련되는 제도다.¹⁾

1) 선거제도(electoral system)에는 당선자결정방식만이 아니라 투표시간, 부재자투표, 선거연령, 선거자금, 선거운동의 기간과 방식, 각 정당의 후보 결정 방식 등, 선거와 관련되는 각종 규칙들이 포함된다. 단

이 때문에 선거제도는 민주주의 체제에서 헌정적인 중요성을 가진다. 성문헌법전이 아예 없는 나라도 있고, 성문헌법전은 있지만 거기에 선거제도가 구체적으로 명시되지 않는 나라도 있다. 그러나 이런 나라들에서도 선거제도의 확정과 변경은, 선거제도를 구체적으로 헌법전에 명시한 나라와 대동소이하거, 헌법의 확정 내지 변경에 준하는 절차를 거쳐서 이뤄진다. 영국에서 1832년의 대개혁법(The Great Reform Act)부터 시작해서 현재에 이르기까지 여러 번 개정되어 온 선거법, 미국에서 연방헌법의 제정 이후 지금까지 시대의 변화와 인민의 요구에 적응해서 발전해 온 온갖 방식의 선거제도들²⁾, 독일에서 1949년에 제정되고 이후 몇 차례 개정된 선거법, 뉴질랜드에서 1992년과 1993년의 국민투표에 의해 개정되고 2011년의 국민투표에 의해서 유지하기로 결정된 선거법 등이 모두 선거제도의 확정과 변경이 헌법에 준하는 중요성을 지닌다는 점을 보여준다.

대한민국에서는 1948년에 최초로 인민의 선거에 의해서 국회가 구성되었고, 그 후 줄곧 형식적으로는 선거민주주의가³⁾ 유지되어 왔다. 흔히 “민주화”의 계기라고 부르는 1987년 이후 언젠가부터 대한민국의 선거민주주의는 형식만이 아니라 실제로도 이름과 실질이 서로 부합하는 것으로 국내외에서 공인 받고 있다. 그렇지만 20세기에 한국에서 선거제도에 관한 논의는 활발하지 않았다. 통일주체 국민회의에서 대통령을 선출하던 방식을 인민에 의한 직선제로 바꿔야 한다는 요구가 민주화의 도화선이 되었던 만큼 대통령 선거 방식에는 관심이 없지 않았지만, 국회의원 선거제도에 관한 논의는 절박한 의제의 목록 바깥에 위치했다. 물론 학계의 일각에서, 그리고 정치계의 일각에서도, 선거제도의 중요성을 강조하는 목소리는 없지 않았다.

그리고 21세기로 접어들어 이 목소리가 시민사회에서 점점 커졌고, 마침내 2012년 대통령 선거를 앞두고 <정권교체와 새 정치 실현을 위한 문재인·심상정 공동선언>에 “대통령 선거 결선투표제”와 아울러 “정당에 대한 지지가 의석수에 비례하여 반영되는 선거제도 개혁”이 정치권의 공식 의제로 언급되기에 이르렀다. 그러나 2012년에 문재인은 낙선했기 때문에 실효로 이어지지는 못했는데, 2016년 국회의원 선거를 1년 여 앞두고 중앙선거관리위원회가 지역구 200석에 비례대표 100석으로⁴⁾ 의

순다수제와 비례대표제로 대별되는 당선자결정방식을 가리켜 선거제도라 일컫는 용례는 전체로써 부분을 의미하는(*totum pro parte*) 제유(提喻, *synectoché*)에 해당한다. 이 글에서는 선거제도를 이처럼 제유적인 좁은 의미로 사용한다.

2) 미국의 연방헌법에는 대통령을 선출할 선거인들을 각 주의 의회가 임명하며, 연방하원과 상원의원을 선출하는 방식도 각 주의 의회가 정한다고 되어 있다. 주의회가 정한 방식을 연방의회가 궁극적으로 변경할 수 있도록 정해 두었지만, 이 권한이 발동된 경우는 많지 않고, 그런 경우에도 저항을 억누른 결과보다는 전반적인 합의의 결과였다. 대통령 선거인 선출 방식부터 각종 선거에서 정당의 후보를 결정하는 예비선거 방식에 이르기까지 구체적인 규칙들은 거의 모두 주의회(*state legislatures*), 주정당(*state parties*), 시/군의회(*municipal/county councils*), 시/군정당(*municipal/county parties*)에 의해서 정해진다.

3) 선거민주주의(*electoral democracy*)란 정기적인 선거가 개방적이고 자유로운 분위기에서 치러지고, 그 결과에 따라 정권을 담당할 세력이 결정되는 체제를 가리키는 용어로서, 민주주의에 관한 최소주의적(*minimalist*) 정의 가운데 하나다.

4) “중앙선관위 ‘비례대표 늘리고 지역구 줄이자’,” <오마이뉴스>, 2015. 2. 24.,

석 배분을 조정하라는 권고안을 냈으로써 선거제도 논의에 활기를 불어넣었다. 이를 받아, 정의당 원내대표 심상정은 총의석을 360석으로 늘려 지역구 240석에 비례대표 120석으로 하자고 제안했고,⁵⁾ 당시 제2당이던 새정치민주연합 원내대표 이종걸은 총의석을 390석(260 + 130)으로 늘리자고 제안했으며,⁶⁾ 새정치민주연합 혁신위원회에서는 369석(246+123)으로 늘리는 안을 제안하는⁷⁾ 등, 논의가 진전되는 듯했다. 그러나 19대 국회에서 과반수 의석을 점하고 있던 새누리당의 반대로 의석수는 300명으로 유지되었고, 이후 선거구 획정 협상 과정에서 오히려 비례대표 의석이 7석 줄어든⁸⁾ 상태로 20대 국회의원 선거가 치러졌다.

선거제도 개혁을 요구하는 시민들의 목소리가 실제 선거법에 반영될 수 있는 토대의 일부는 2016년-2017년에 걸친 대통령 탄핵과 이어진 문재인 대통령의 당선에 의해 마련되었다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 문재인 정부의 등장 이후 일년 여를 지나는 동안 더불어민주당에서 선거제도 개혁을 위한 적극적인 움직임은 충분하지 않았다. 결국 2018년 12월, 거대 양당의 횡포를 제어할 수 있는 선거제 개혁을 요구하면서, 당시 바른미래당 대표 손학규가 단식 농성에 돌입했고, 여기에 정의당 원내대표 이정미가 동참하자, 문재인 대통령이 “연동형 비례대표제에 대한 확고한 의지를 보여주고, 의원정수 조정도 국회 합의에 따른다는 뜻을 표했다”⁹⁾는 묵시적 합의가 이뤄졌다. 그리고 이어서 2019년의 선거법 개정에 직접적으로 영향을 미친 일련의 사태들이 벌어졌다.

소수 정당 대표들의 단식 농성에 대통령이 양보하는 모습은, 만약 군주정이었다면 나름 사회적 요구를 정부가 수용하는 듯한 의미를 가질 수도 있었을지 모르지만, 결정적으로 제2당(즉 제1야당)의 의사를 무시하는 의미를 가질 수밖에 없었다.¹⁰⁾ 2016년 4월 13일의 선거에서 새누리당은 비록 제2당으로 전락했지만 122석을 확보해서 제1당 더불어민주당에 비해 불과 1석이 적었을 뿐이다. 그해 말에 탄핵소추안이 국회를 통과하고, 헌법재판소에서 탄핵소추안이 인용되고, 이어진 대통령 보궐선거

(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002084278, 검색일자 2020. 5. 16).

5) “심상정 ‘의원정수 360석으로 늘리자’,” <프레스리안>, 2015. 3. 2., (<https://www.pressian.com/pages/articles/124337?no=124337>, 검색일자 2020. 5. 16).
6) “이종걸 ‘의원수 확대, 세비 절반 삭감 추진 ... 390명 집착 안 해’,” <머니투데이>, 2015. 7. 26 (<https://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2015072619177650522>, 검색일자 2020. 5. 16).
7) “야 혁신위 ‘의원수 369석으로 늘리자’,” <경향신문>, 2015. 7. 26 (https://m.khan.co.kr/view.html?art_id=201507262153015#c2b, 검색일자 2020. 5. 16).
8) 2012년 4월 11일 선출된 19대 국회는 지역구 246석과 비례대표 54석이었던 데 비해, 2016년 4월 13일 선출된 20대 국회는 지역구 253석과 비례대표 47석이었다.
9) 손학규 측의 발표다. “손학규·이정미, 9일만에 단식 중단,” <연합뉴스>, 2018. 12. 15 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181215036551001>, 검색일자 2020. 5. 16).
10) 당시 소위 “5당 합의”에 당시 자유한국당 나경원 원내대표도 참여한 것은 사실이다. 그러나 그 자리에서 합의된 것은 “연동형 비례대표제 도입을 위한 구체 방안을 적극 검토”하고, 의석수 10% 이내 확대 “등에 대하여 정개특위 합의에 따른다”는 것이지, 그렇게 하기로 합의한 것이 아니다. “선거제도 개혁 관련 여야 5당 합의문,” <한국경제>, 2018. 12. 15 (<https://www.hankyung.com/politics/article/201812150528Y>, 검색일자 2020. 5. 16).

에서 문재인이 당선되는 등, 급변하는 정세에서 새누리당의 위세는 점점 줄어들었지만, 2018년 12월 15일의 시점에서 국회의 의석 판도는 더불어민주당 129석, 자유한국당 112석이었다.¹¹⁾ 물론 바른미래당, 민주평화당, 정의당이 합세하면 170석을 넘어서 의결정족수는 확보되었었다. 그러나 선거법 개정은 표결보다 합의가 우선이라는 관행이 있었고, 애당초 모든 의안과 관련해서 양대 정당의 원내대표가 합의하지 못하면 표결에 붙이지 않는 관행도 대한민국에는 있었고 지금도 있다. 이 때문에 발생하는 폐단을 방지하고자 2012년에 안건의 신속처리에 관한 조항이 국회법에 들어갔고, 선거법 개정이 이 길을 따라 추진되었지만, 자유한국당의 완강한 반대는 변하지 않았고 국회에서 논의는 제대로 이뤄지지 못했다.

국회의사당에서 몸싸움이 재연되는 가운데 2019년 4월 30일에 선거법 개정안은 신속처리안건으로 지정되었다. 그리고 자유한국당 대표 황교안이 단식하다가 병원으로 실려가고, 199개 법안에 대해 무제한토론을 신청하는 등, 몸싸움에 준하는 소동을 거쳐서 2019년 12월 27일에 공직선거법 개정안은 본회의를 통과했다.¹²⁾ 그러나 그 와중에 이미 자유한국당 원내대표 심재철은 비례대표 의석만을 노리는 위장정당을 만들겠다고 공언하고 있었다.¹³⁾ 선거법 개정을 추진하던 다수 세력은 이에 대해 어떤 방지책도 법제화하지 않은 채 넘어갔다. 2020년 2월 5일 자유한국당의 위장정당은 미래한국당이라는 이름으로 창당되었고, 2월 13일에 선거관리위원회에 등록되었다.¹⁴⁾ 이를 “민주주의 퇴행”이라며 “강력 규탄” 하던 더불어민주당도 더불어민주당이라는 이름의 위장정당을 2020년 3월 18일에 창당했다.¹⁵⁾ 4월 15일에 치러진 21대 국회의원 선거에서 이 두 당은 각각 19석과 17석을 획득했다.

2. 전반적인 문제 - 부실하고 무책임한 논의

선거법 개정의 내용 및 이 과정에서 각 정당이 보인 행태는 유권자들에게서 어떤 평가를 받았을까? <표1>은 선거 결과 각 정당 내지 정치세력이 획득한 의석을 나타내는데, 이러한 결과를 빚어내는 데 선거법 개정과 관련된 각 당의 입장이 어느 정도 영향을 미쳤는지는 아마도 영원히 확정적으로 계량

11) “대한민국 제20대 국회 - 의석변동,” <위키백과>
https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD_%EC%A0%9C20%EB%8C%80_%EA%B5%AD%ED%9A%8C#%EC%9D%98%EC%84%9D_%EB%B3%80%EB%8F%99, 검색일자 2020. 5. 17)

12) “일지, 선거법 패스트트랙 지정부터 본회의 통과까지,” <연합뉴스> 2019. 12. 27
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191227107600001>, 검색일자 2020. 5. 17).

13) “심재철 ‘비례한국당 만들겠다’ 엄포, 그게 가능해?” <오마이뉴스>, 2019. 12. 19
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002597525, 검색일자 2020. 5. 17)

14) “선관위, 미래한국당 허용,” <한겨레> 2020. 2. 13
<http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/928187.html>, 검색일자 2020. 5. 17).

15) “시민을 위하여” 라는 이름으로 3월 8일 창당했다가 3월 18일에 이름을 바꿨다.

회할 수는 없을 것이다. 다만, 이치를 따져서 생각할 때, 별로 영향을 미치지 않았다고는 말할 수 있다. 무엇보다 이번 선거에서 선거법은 주요 쟁점이 아니었고, 선거법을 중요하게 여긴 유권자가 설사 일부 있었다도 미래통합당과 더불어민주당이 공히 위장정당을 만들었기 때문에 그러한 관심이 특별히 한 편으로만 연결될 수가 없었기 때문이다.

〈표1. 21대 국회의원 선거 정당별 의석〉

	더불어 민주당	더불어 시민당	열린 민주당	미래통 합당	미래한 국당	정의당	국민의 당	무소속	계
지역구	163			84		1		5	253
명부		17	3		19	5	3		47
계	183			103		6	3	5	300

그럼에도 선거가 끝난 후 2019년의 선거법을 개선해야 한다는 목소리는 여기저기서 터져 나오고 있다. 이런 목소리들은 대체로 뭔가 잘못된 것이 말할 필요도 없이 분명하다는 듯한 태도를 바탕으로 깔고 있다. 그리하여 구체적으로 무엇이 잘못된 것인지는 말할 필요도 없이 분명하다는 식으로 아무도 묻지도 따지지도 않으면서, “개선”이 필요하다는 얘기가 무성한데, 정작 무엇이 어떻게 얼마나 잘못인지, 그리고 그것을 고치려면 무슨 대안이 있으며, 그 대안을 실제로 법제화하려면 어떤 길을 따라가야 하는지는 시종일관 여백으로 남아있는 상태가 계속된다.

사실은 2019년 12월에 선거법 개정안이 본회의를 통과하기까지 거쳐간 경로 역시 수많은 핵심적인 사항들이 여백으로 남겨진 채, 주변적이고 부수적인 고려들이 불규칙적으로 응결하거나 산란한 결과들의 연속이었다.

우선 비례성이라는 주제부터 살펴보자. 최근에 한국어로 “연동형”이라 번역되는¹⁶⁾ 비례대표제가 성공적으로 시행되고 있는 나라로서 독일은 연방하원의 기준 의석 598석 가운데 299석이 지역구에서 1구1석 단순다수제(또는 일등당선제)에 의해서 선출되고, 정당명부에서 299석이 선출되는 것처럼 계산이 시작되는데, 실제로는 초과의석(overhang seat, Überhangmandat)과 보정의석(adjustment seat, Ausgleichsmandat) 때문에 명부에서 선출되는 의석이 299석보다 많다. 2017년 선거에서는 명부에서 410명이 선출되었고, 총의석은 709석이 되었다. 즉, 지역구 의석 대 명부 의석의 비율이 598석 기준

16) 나는 이를 “지역구 불균형 보상식 비례대표제”로 번역한 바 있다(박동천 2000, 83-88). 이 방식의 선거제도는 독일에서 “개인화된 비례대표제”(personalisierte Verhältniswahlrecht)라 불리고, 영어로는 1976년에 영국의 Hansard Society가 이를 영국에 도입하자고 권고하면서 “의석추가제”(additional member system: AMS)라고 불렀는데, 1986년 뉴질랜드 의회로부터 선거제 개혁안 설계를 위임받은 뉴질랜드 선거제 개혁을 위한 왕립위원회는 보고서에서 이를 “혼합형 비례대표제”(mixed-member proportional: MMP)이라고 불렀다. 이후 대다수 문헌에서 MMP라는 용어가 국제적으로 통용된다(Lundberg 2007, 특히 477, 480). 그러나 영국에서는 AMS라는 용어가 더 많이 사용되며, 프랑스어로는 “보상식 혼합제”(système mixte avec compensation)라 불린다(<http://aceproject.org/main/francais/es/esf03.htm>).

으로 보면 50:50이고, 2017년의 실제 선거 결과로 보면 대략 42:58이다. 뉴질랜드 의회는 120석 가운데 71석이 지역구에서 49석이 명부에서 선출된다 (59:41). 스코틀랜드 의회(Scottish Parliament)는 총 129석 가운데 73석이 지역구에서 56석이 명부에서 선출된다 (57:43). 웨일스 의회(Senedd Cymru, Welsh Parliament)는 총 60석 가운데 40석이 지역구에서 20석이 명부에서 선출된다 (67:33).¹⁷⁾ 위장정당처럼 합법이라 허용은 되지만 내용은 반칙 같은 소동이 벌어지지 않고, 선거제의 취지에 맞추어 성공적으로 이 제도가 시행되고 있는 나라 또는 지역 중에서 명부에서 선출되는 의석 비율이 가장 낮은 경우인 웨일스에서도 그 비율은 33%로서, 한국처럼 총의석이 300석이라면 100석이 된다. 2015년 2월에 중앙선거관리위원회가 권고한 200:100 정도가 이 제도의 취지를 살릴 수 있는 최소한에 가까웠던 셈이다.

이 점은 기실 정의당이나 민주평화당, 그리고 바른미래당 중에서 손학규 측에 동조하는 세력이 줄곧 주장했던 사항이고, 민주당의 일각에서도 인정했던 사항이기도 하다. 2018년 12월 15일에 손학규와 이정미가 단식을 중단하고, 여야 5당이 소위 “합의” 한 이후, 2019년 1월 9일에 국회의 정치개혁특별위원회 자문위원회는 의석을 360석으로 증원하도록 권고했다.¹⁸⁾ 1월 21일에는 민주당이 지역구 200명에 권역 비례 100명을 더하는 안을 당론으로 채택했다.¹⁹⁾ 1월 23일에는 바른미래당, 민주평화당, 정의당이 의원정수를 330명으로 늘리고 100% 연동형으로 하자는 제안을 내놓았다.²⁰⁾ 그러나 “의원정수 확대는 국민이 원치 않는다”는 정체불명의 이데올로기가 시나브로 득세하면서, 총의석 300석은 불변의 상수가 되었다. 그리고 명부 의석을 100석으로 늘리려면 지역구를 53석이나 없애야 하는데, 이는 너무 무리라는 이유로, 슬그머니 3월 15일에는 225:75라는 비율이 한국당을 제외한 4당 사이에 “합의” 되었다. 지역구를 53석 줄이기보다는 28석 줄이기가 더 쉽다는 단순한 산수에 의존한 책략이었지만, 집권 세력이 또는 의회의 다수 세력이 깊은 숙고에 근거한 의지를 가지고 정치적 리더십을 발휘하지 않는 한, 지역구를 53석 줄이거나 28석 줄이기가 똑같이 불가능하다는 사실을 애써 외면한 자기기만에 정당 지도자들이 스스로 놀아난 셈이었다.

점점 시간이 흐르고, 2020년 4월이 다가오고, 실천적인 결정을 내려야 할 시점이 막상 가까워지면서,

17) 스코틀랜드와 웨일스에서는 이 선거제를 “의석추가제” (AMS: additional member system)라고 부를 때가 더 많지만, “혼합형 비례대표제” (MMP)라는 명칭도 혼용된다. 명부에서 선출되는 의석의 비율만 다를 뿐, 기본적인 열개는 독일이나 뉴질랜드와 대동소이하다. 스코틀랜드와 웨일스는 독일처럼 권역별 명부를 사용하는데, 스코틀랜드는 8개 권역에서 각각 7명씩이 명부에서 선출되고, 웨일스는 5개 권역에서 각각 4명씩이 명부에서 선출된다. 독일은 주(Land) 별로 명부가 작성되고, 명부에서 선출되는 의원수는 각 주의 인구에 대체로 비례한다. 뉴질랜드는 전국을 대상으로 하나의 명부가 작성된다.

18) “연동형 비례대표제 도입 … 의원 360명으로 증원을,” <한국경제>, 2019. 1. 9
(<https://www.hankyung.com/politics/article/2019010987001>, 검색일자 2020. 5. 17).

19) “민주당 선거제 개혁 당론 채택,” <동아일보>, 2019. 1. 21
(<http://www.donga.com/news/article/all/20190121/93800211/1>, 검색일자 2020. 5. 17).

20) “야3당, 의원정수 330석, 100% 연동형 제안,” <연합뉴스>, 2019. 1. 23
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190123040600001>, 검색일자 2020. 5. 17)

225:75라는 안 역시 당연히 폐기되었다. 자유한국당이 반대했기 때문이 아니라, 민주당과 나머지 3당²¹⁾ 사이에 합의했다고 발표하는 내용들이 시시각각 달라졌기 때문이다. 몸싸움을 벌여가면서 2019년 4월 30일에 선거법 개정안을 신속처리안건으로 지정했고, 2019년 11월 27일에 선거법 개정안이 본회의에 부의되었음에도, 소위 “4+1 협의체”는 단일안을 가지지 못하고 있었다. 어느새 225:75라는 비율은 잊혀지고, 그대신 연동형 “캡”이라는 발상이 등장하더니, 여전히 12월 12일에도 합의는 이뤄지지 않았다. 12월 15일에는 더불어민주당이 더 이상 협상 못하겠다고 협박했고, 이에 군소정당 4당이 “캡”을 양보하는 대신 “석패율”을 넣어서 12월 18일에 합의하는 듯했으나, 다시 더불어민주당은 석패율제 재고를 요구했다. 그리하여 12월 23일에 석패율제는 없고, 30석의 배분은 지역구와 연동하되 50%만 계산하고, 17석은 종전처럼 병행제로 계산하는 괴이하고 초점 없는 선거법이 탄생했다. 물론 이조차 위장정당들의 출현으로 연동의 의미는 완전히 무산되었다.

이런 선거제가 채택된 이유는 무엇일까? 손학규와 이정미의 단식농성장에 대통령 비서실장이 찾아가고, 여야 5당의 합의가 이뤄졌을 때부터, 합의라는 모양을 빚어내기 위해 구체적인 사항들이 모두 여백으로 남아있었다. 그후 몇 달 동안, 단식을 불사했던 손학규와 이정미의 목소리를 아예 묵살할 수는 없어서 의원정수를 늘린다는지 아니면 적어도 비례 의석을 늘린다는 얘기가 표면적으로 득세하는 듯했다. 그러나 시간이 지나가면서 제도의 실천적 합의가 (대다수 지역구 출신인) 현역 국회의원들에게 점점 선명하게 엄습하자, 비례성을 높인다는 대의명분은 뒷전으로 밀려나고, 양대 정당이 의석 몇 개를 손해 보고 그 대신 군소정당이 의석 몇 개를 더 얻어가는 산수만이 논의의 주제로 남았다. 자유한국당은 아예 논의 자체를 거부함으로써 이를 반대했고, 더불어민주당은 연동의 의미를 더 이상 희미할 수 없도록 희석함으로써 원래의 취지를 방해했다. 그리고 나머지 군소정당들 역시, 이미 의미가 없어진 개정안임에도 거부하지 못하고, 혹시 그나마 시행된다면 몇 석을 더 챙기지 않을까하는 사행심에서 더불어민주당의 방해에 협조했다. 비례성 강화라는 대의명분을 철저히 외면한 상태에서 단지 몇 석의 이해득실만을 고려한 계산의 관점에서 바라보면, 위장정당의 출현은 논리적으로 매우 일관된 결론이다. 반면에 군소정당들은 공익을 위해서든 당리를 위해서든 냉철한 분석에 따라 행동하지 못하고, 요행을 바랐다. 자유한국당이 위장정당을 만들겠다고 공언했을 때, 의석 한두 개를 공짜로 내놓지 않겠다는 실천적인 무게를 깨닫고, 진지하게 반응했어야 했다. 즉, 자유한국당은 실제로 그렇게 나올 것이고, 막상 그렇게 되면 더불어민주당도 한두 석을 공짜로 내놓지는 않을 것이라는 예상을 했어야만 했다. 그에 따라, 선거법 개정 자체를 포기하든지, 아니면 개정 선거법에 위장정당을 방지할 장치를 확실하게 넣었어야, 몇 석을 더 얻기 위한 노력으로서도 요행을 바랐다는 평만은 면할 수 있었을 것이다.

21) 또는 4당. 민주평화당이 2019년 8월에 찢어지면서 거기서 나온 의원들이 “대안신당” 창당준비위원회를 11월 17일에 결성한 이후 (실제 창당은 2020년 1월 12일) 대안신당이라 불렀다.

독일은 1949년에 기본법과 더불어 헌정의 기초를 마련하는 차원에서 선거법이 채택되었다. 그 과정은 기민/기사련과 사민당 그리고 자민당이 나름 자당에게 가장 유리한 선거제도를 추구하는 한편으로 제1당의 지위에 있었던 기민당의 아데나위가 통 크게 양보함으로써, 그러나 크게 봤을 때 결코 자당에게 손해만은 아니라는 면밀한 계산 아래 움직임으로써 합의가 이뤄졌다 (박동천 2015, 22-23). 뉴질랜드에서는 종래의 일등당선제 아래서 손해를 보고 있던 노동당이 1984년에 집권하면서 <선거제 개혁을 위한 왕립위원회> 설치하지만 전면적인 개편은 원하지 않았다. 그랬는데 이 위원회가 1986년에 연동형 비례대표제를 추천하면서 국민투표에 붙이라고 권고했다. 노동당은 1987년 재집권에 성공했지만, 막상 선거제 개혁을 두고는 우물쭈물했다. 그러자 이번에는 국민당이 야당 신세에서 벗어나기 위한 전략의 일환으로 1990년 선거에서 선거제 개혁을 공약으로 들고 나와 집권했다. 국민당 역시 연동형을 원했던 것은 아니지만, 공약으로 내걸었기 때문에 국민투표에는 회부했다. 1992년 9월에는 구속력이 없는 여론조사의 형태로 국민투표가 있었고, 1993년 11월 총선거와 동시에 구속력을 가지는 국민투표가 시행되어 연동형이 채택되었다(최태욱 2012, Vowles 1995).

이 두 사례에서 각 정치세력들은 대의명분과 동시에 자신들에게 무엇이 이익인지를 동시에 고려했고, 그 사이에서 균형점을 경쟁 세력들과 더불어 찾아 나갔다. 그럼으로써 단기적 이익과 장기적인 이익을, 그리고 당리당락과 민족 전체의 이익을 결합할 수가 있었던 것이다. 그렇기 때문에, 독일과 뉴질랜드에서는 적어도 양대 정당이 위장정당을 만들어서 연동형의 취지를 훼손하는 행태는 아예 상상할 수가 없다. 그런 행태를 선거관리위원회가 허용할 리도 없거니와, 설사 허용되더라도 유권자들이 용납할 리가 없는 것이다. 반면에 한국에서는 손학규와 이정미의 단식 이후 몇 달 동안은 명분이 표면에서 나타나다가, 단식의 효과가 공론장에서 힘을 잃게 된 이후로는 오직 눈앞의 작은 이익들만이 중시되었다. 연동형 비례대표제의 명분과 취지를 적극적으로 뒷받침할 정치 세력 자체가 없는 상태에서, 명분과 취지를 상실한 개정안이 “준연동형”이라는 껍데기뿐인 허울을 달고 국회를 통과한 것이다.

이런 상태에서 선거관리위원회가 위장정당의 등록을 허용하지 않기를 바란다는 것은 선거관리위원회가 앞장을 서서 이 선거법의 명분과 취지를 지켜 달라고 바라는 것과 같다. 이미 법안 내용에서 희석될 대로 희석된 명분과 취지를 선거관리위원회가 새삼 창조적으로 되살려서 지킬 수는 없는 노릇이었다. 그랬다가는 자유한국당이 격렬하게 반발했을 테고, 그 결과는 선거관리위원회의 공정성만 훼손되고 말았을 것이다. 다시 말해, 헌정적 합의에 준하는 수준의 광범위한 사회적 합의가 독일이나 뉴질랜드처럼 있었어야, 그러한 합의를 디딤돌 삼아서 선거관리위원회가 위장정당을 불허할 권위를 행사할 수 있었다.

3. 구체적인 문제, 그리고 그 크기

앞 절의 논의는 단기간에 어떤 뚜렷한 대안을 제시해 주지 못하는 성격을 가진다. 선거제 개혁이 획기적일수록 사회적 공론화가 필요하고, 공론화를 통해서 다양한 이익들이 결합할 수 있는 균형점을 찾아야 실천으로 이어지는 개혁이 가능하다는 대단히 원론적인 논의였을 뿐이다. 다만 이와 같은 원론적인 논의를 분명히 해둬야, 목적에 따라 추구해야 할 수단의 성격도 분명해질 수 있다.

이제 단기적이고 구체적인 문제를 다룰 차례다. 단기적이고 구체적인 문제는 위장정당과 관련된 문제와 비례성과 관련된 문제로 나눠 생각할 수 있다. 위장정당과 관련된 문제부터 논의할 텐데, 그러기 위해서 먼저 가정법을 사용해서 만약 위장정당이 없었다면 어떤 결과가 나왔을지를 한 번 살펴보자.

〈표2. 위장정당이 없었거나, 또는 하나만 있었을 때 각 당의 의석수〉

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당
실제 선거 결과	183	103	6	3
2016년 방식으로 계산	183	102	6	4
미래한국당만 있었다면	170	111	9	5
위장정당이 없었다면	170	101	15	9

*더불어시민당과 열린민주당의 정당득표를 더불어민주당의 정당득표로 간주하고, 미래한국당의 정당득표를 미래통합당의 정당득표로 간주해서 계산한 결과

〈표2〉는 실제 선거 결과, 이번 선거의 정당득표율을 가지고 2016년 방식으로 계산한 결과, 미래한국당만 있고 더불어민주당이나 열린민주당은 없었다고 가정했을 때의 계산 결과, 그리고 더불어민주당과 미래통합당이 모두 연동형의 취지에 맞게 지역구 후보와 비례대표 명부를 동시에 제출했을 때의 결과를 표시한다. 이 수치들은 모두 이번 선거에서 각 당이 얻은 정당득표율을 대입하되, 미래한국당의 득표는 곧 미래통합당의 득표로 간주하고, 더불어민주당의 득표와 열린민주당의 득표를 합한 수치만큼 더불어민주당의 정당득표였을 것으로 간주해서 계산한 결과다.

이 표에서 읽어낼 수 있는 의미들을 열거해 보자.

첫째, 실제 선거 결과는 2016년 방식으로 계산했을 때와 거의 똑같이 일치함을 알 수 있다. 미래통합당의 의석과 국민의당의 의석에서 각각 한 석씩 차이가 나는 이유는 이번 선거 결과의 계산에서 미래한국당의 몫이 30석 캡을 계산할 때에도 소수점 이하에서 0.5가 안 되는데 순위가 맞아서 한 석을

얻었고, 나머지 17석을 분배하는 계산에서도 0.5가 안 되는데 순위가 맞아서 한 석을 얻는 행운이 발생했기 때문이다. 30석과 17석을 합해서 계산하게 되면 0.5 이하의 수 둘을 합해서 한 석만을 얻기 때문에, 그 한 석이 국민의당 몫으로 갔을 따름이다.

이번 선거의 실제 득표율을 가지고 종전 방식으로 계산한 결과가 새로운 방식으로 계산한 결과와 거의 일치한다는 사실은 직관적으로도 예측이 가능했다. 왜냐하면 위장정당의 출현으로 말미암아 연동의 효과가 없어졌기 때문에, 30석 캡에 연동률 50%라는 공식의 효과가 없을 것으로 예측할 수 있기 때문이다. 실제 계산한 결과도 그러한 예측과 맞아 떨어졌다. 이 사실은 곧 이번 선거에서 위장정당이 출현했지만, 그 결과는 선거법 개정을 하지 않고 종전 방식으로 선거를 치렀을 때 나타났을 결과와 같다는 점을 알려준다. 즉, 선거법 개정의 결과 종전 방식에 비해 나아진 것도 전혀 없지만 더 나빠진 것도 전혀 없다는 뜻이다.

둘째, 위장정당으로 가장 큰 이익을 본 세력은 더불어민주당이다. 더불어민주당과 열린민주당을 합한 세력은 위장정당이 없었을 때에 비해 13석을 더 가져갔다. 미래통합당의 득실은 매우 흥미롭다. 만약 더불어민주당의 위장정당이 없었더라면 미래통합당은 위장정당을 만들지 않고 정공법을 택했을 경우에 비해 10석을 더 가져갈 수 있었겠지만, 자기들이 위장정당을 만들어서 더불어민주당까지 위장정당을 만들게 한 결과 정공법을 택했을 때에 비해서 겨우 두 석을 더 얻었을 대가로 더불어민주당으로 하여금 13석을 더 가져가게 허용했다. 물론 이 두 당이 이렇게 챙겨간 15석은 정의당과 국민의당이 각각 9석과 6석을 빼앗긴 결과가 된다.

다음으로 비례성과 관련된 문제를 살펴보자. <표3>은 비례성을 더 높인 가정적인 시나리오 두 경우의 의석 분포를 보여준다. 연동률 100%로 계산하되 명부에서는 47석만을 선출하는 경우가 위 행이고, 아예 지역구가 없이 300석 전체를 정당득표율로만 배분하는 정당명부식 비례대표제인 경우가 아래 행이다.²²⁾

<표3. 비례성을 더욱 높였다더라면>

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당
47석에 연동률 100%	163	100	19	13
300석 모두 비례대표	131	114	32	23

지역구가 없이 정당명부식 비례대표제를 전면적으로 시행했을 때의 정당득표율 분포가 이번 선거처럼 지역구 의원이 84% 이상의 의석을 차지하는 선거에서 각 정당이 얻은 정당득표율과 비슷하리라고 추정할 수 있는 근거는 전혀 없다. 지역구 후보에 대한 유권자들의 투표는 그 자체로 주권적 의사의 표현이다. 이 가정적인 계산에서 정당득표율만을 대입한 것은 지역구 투표의 중요성을 무시해서가 아니라, 이번에 지역구에서 나타난 표심이 여기서 가정된 상황에서 어떻게 반영될지를 도무지 추정할 길이 아예 없기 때문이다. 즉, 이 수치들은 그야말로 가정적일 뿐이다.

이 두 경우를 비교해보면, 더불어민주당이 지역구 일등당선제의 혜택 그리고 위장정당의 이득을 얼마나 크게 일방적으로 얻었는지가 극명하게 드러난다. 모두 비례대표일 때 131석이, 연동률 100%로 47석을 배분했다면 163석으로 늘어나고 (163석은 모두 지역구 당선자다), 이번 선거의 실제 결과에서는 (즉, 연동률을 축소하고 게다가 위장정당까지 만든 덕에) 183석을 얻은 것이다. 대조적으로 미래통합당은 전면적인 비례대표제였다면 114석을 얻었을 텐데, 실제 선거에서는 위장정당을 만들었음에도 103석밖에 얻지 못했다. 주로 지역구 일등당선제 때문에 제2당인데도 득표율만큼 의석을 얻지 못한 것이다. 연동률을 100%로 적용하고 47석을 명부에서 배분했다하더라도, 미래통합당은 실제 결과에 비해 3석밖에 줄어들지 않는다. 미래통합당이 이번 선거법 개정을 그토록 완강하게 반대할 이유가 사실은 별로 없었던 것이다. 미래통합당은 선거법 개정을 위한 논의조차 거부함으로써, 당의 이미지에 손상을 입었다. 이것이 득표에 얼마나 영향을 미쳤는지는 계량화하기 어렵지만, 논의에 참여해서 대안을 제시하면서 반대했을 때에 비해 막무가내로 장외투쟁이나 별이는 방식이 일반 유권자에게 좋은 인상을 줬을 리는 없다. 반대의 입장을 합법의 범위 안에서 최대한 강렬하게 표시하기 위해서 위장정당을 만들기에 이르렀으나, 더불어민주당에게 위장정당을 만들 빌미를 제공해서, 정의당과 국민의당이 결과적으로 빼앗겼다고 말할 수 있는 의석 대부분이 더불어민주당에게 돌아가는 결과를 초래했다. 이것은 문제인가? 이것이 문제라면 누구에게 어떤 종류의 문제가 되는가? 그리고 그 문제가 얼마나 심각한가?

먼저 위장정당의 문제를 보자. 앞에서 언급했듯이, 이번 선거의 결과 산출된 각 정당의 의석수는 같은 투표 결과를 가지고 종전 방식으로 계산해서 얻어지는 의석수와 거의 같다. 즉, 체제 차원에서 이번 선거법 개정은 개선이라고 봐줄 만한 의미도 없지만 개악이라고 봐야할 의미도 없다. 위장정당 때문에 손해를 입었다면 정의당과 국민의당인데, 이 두 당은 선거법 개정 과정에서 위장정당을 방지하기 위해 더욱 노력을 기울였어야 했다는 사후적 추론이 가능하다. 그렇지만 제2당은 논의 자체를 거부하고, 제1당은 개정했을 때와 개정하지 않았을 때의 차이를 최소화하려고 애를 쓰는 상황에서, 위장정당 방지 조항을 자기네 힘으로 입법할 가능성은 현실적으로 없었다고 봐야 한다. 가령, “위장정당 방지 조항을 넣지 않을 바에는 선거법 개정 자체를 반대하겠다”는 입장을 만약 정의당과 바른미래당이 취했다고 하더라도, 위장정당 방지 조항을 관철하지 못한 채 개정 선거법으로 선거를 치른 결과와 선거법을 개정하지 않고 선거를 치렀을 때의 결과가 별로 다르지 않다. 위에 밝혔듯이, 국민의당이 3석에서 4석으로 달라지는 것처럼 나타나는 까닭은 선거제도 때문이 아니라 순전히 소수점 이하 계산에서 발생하는 우연 때문이다. 나아가 더불어민주당은 개정 선거법과 위장정당의 결합에서 가장 큰 이익을 봤기 때문에, 이 사태가 문제일 수 없다. 오직 미래통합당에게만 이 사태가 문제라면 문제일 수 있다. 명목적인 수만 보면 위장정당을 만들지 않았을 때보다 미래통합당은 2석을 더 얻었

다. 그러나 상대적으로 보면, 그 때문에 더불어민주당은 13석을 더 얻은 것이다. 게다가 국회에서 표결이 벌어진다면, 물론 사안에 따라서 다르겠지만, 국민의당은 더불어민주당에 반대할 공산이 찬성할 공산보다는 크다. 위장정당이 없었더라면 미래통합당과 국민의당은 합해서 110석이었을 텐데 실제 결과는 106석이다.²³⁾ 그리고 물론 정의당도 6석일 때보다는 15석일 때, 유사시 미래통합당 편이 돼서 더불어민주당에 대항할 때 더욱 힘이 되었을 것이다. 결국, 위장정당 창당은 미래통합당의 오산에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이번 선거 결과의 대부분은 253개의 지역구에서 미래통합당이 84석밖에 얻지 못한 데서 비롯한다. 미래통합당으로서 이러한 결과를 2019년에 예상했을 수는 없다. 다만, 일등당선제가 대개는 거대 양당에게 유리하지만, 때로는 제2당에게도 피해를 입힌다는 일반적인 진실이 자신들에게 엄습할 수도 있다는 냉혹한 현실을 외면하고 자기네 당이 항상 일등당선제의 수혜자 지위를 누릴 것으로 방심한 점은 오산이라고 평할 수 있다.

다음으로 비례성과 관련된 문제를 보자. 300석 모두를 정당명부에서 선출한다면, 또는 300석 가운데 최소한 100석 정도를 명부에서 선출하고 계산은 지역구 의석과 연동해서 한다면, 비례성은 획기적으로 높아진다. 그보다는 못하지만, 만약 연동률을 100%로 하고 47석을 명부에서 선출하더라도 지금보다 비례성은 크게 향상된다. 앞에서 밝혔듯이, 결과를 알고 나서 사후지명(hindsight)으로 말하자면, 미래통합당은 2018년 12월에 여야 5당 합의에 따라서 2019년 1월에 적극적으로 선거법 개정 논의에 동참하고, 특히 연동률 100%로 47석을 명부에서 선출하는 정도의 안을 내놓았더라면, 그렇게 합의되었을 공산이 매우 높다. 나아가, 미래통합당의 대승적인 결단이 칭송을 받았을 것이다. 실제 선거 결과와 비교해도, 자기네 당 의석은 2석 정도 주는 결과지만, 대신에 더불어민주당의 의석이 실제보다 13석 적었을 것이니, 미래통합당에게는 유리한 결과다. 하지만 미래통합당은 이 길을 택하지 않았다. 그 결과 실제 선거 결과는 연동형을 적용하지 않았을 때와 같이 비례성이 낮다. 그러나 거대 양당이 비례성 향상을 위해 노력하기는커녕 오히려 방해할 하는데도, 이 주제 자체가 유권자 대부분에게 별로 절박하지가 않다. 2018년부터 시작된 지난한 우여곡절이 2019년 말에 거의 무의미한 모습으로 입법화되었는데도, 유권자들 가운데 우려하는 목소리는 별로 크지 않았다. 어떤 특정한 규범적 입장을 가지는 이론가의 시선에서는 비례성이 낮은 선거제도를 비례성이 높은 선거제도로 바꾸지 않는 것이 문제처럼 비칠 수 있다. 연동형 비례대표제와 다당제와 연립정부와 “합의제 민주주의”(consociationalism)를 연결하는 시선이 예컨대 그와 같은 시선의 한 예일 것이다. 그러나 비례대표제와 다당제의 연관도 결코 필연적이지 않을 뿐만 아니라,²⁴⁾ 다당제라고 해서 “합의제”가 실현

23) 이 수치들은 무소속 5석을 제외하고 295석을 기준으로 계산되었다.

24) 애당초 다당제와 양당제의 구분 자체가 대단히 모호하다. 주요 정당만을 보면 기민당과 사민당이 주로 경쟁하는 독일이나 좌파 연합과 우파 연합이 경쟁하는 (2017년의 선거 결과는 예외인데, 장차 어떻게 진행할지는 두고 봐야 할 일이다) 프랑스도 사실상 양당제다. 주요 정당만을 치지 않는다면 비등한 세력의 두 당이 경쟁하고 다른 당은 없거나 미미한 상태의 체제로는 미국 말고는 없다.

되는 것은 결코 아니다. 이 개념의 원조인 레이파트는 네덜란드 특유의 정치문화를 가리켜 “사회적 합의에 기초한 민주주의” (consociational democracy)라고 부르면서, 영미식 다수결 문화와 대조했다. 이 대조를 한국에 그대로 적용할 수는 없다. 왜냐하면, 한국 국회는 합의제가 아니라서 문제인 것이 아니라, 다수결을 못해서 문제이기 때문이다. 이 글의 성격에서 벗어나기 때문에, 이 문제를 더 깊게 파고들 수는 없다. 어쨌든, 만일 누군가 “합의제” 를 위해 한국이 더욱 비례적인 선거제를 채택해야 한다는 문제의식을 가진다면, 그것은 그 사람의 규범적인 시선에서 볼 때 문제로 보이는 것뿐이고, 현재 한국 유권자의 다수는 그렇게 생각하고 있지 않다.

4. 대안과 전망

한국의 현실에서 가까운 장래에 채택될 가능성이 얼마나 될지 고려하지 않고, 만약 진공관 안에서 대안을 찾기로 한다면, 비례성을 높일 수 있는 대안은 여러 가지가 있다. 명부에서 선출하는 의원 수를 전체 의석의 절반가량으로 늘리고, 연동률을 100%로 계산하면, 득표율에 거의 근접하는 비례성이 확보된다. 또는 모든 의석을 정당명부에서 선출한다면 높은 비례성이 확보된다.

위장정당을 방지할 방안도 진공관 안에서 논하자면 여러 가지가 있다. 알바니아는 2001년에 연동형 비례대표제를 채택했다가, 2005년에 위장정당이 출현하자, 2009년부터는 권역별 비례대표제로 선거제를 바꿨다. 각 정당들은 연합정당으로 묶여서 총선거에 임하고, 연합정당이 얻은 의석을 다시 연합 내부에서 비례대표 계산식에 따라서 각 정당에게 배분한다. 독일의 바덴-뷔르템베르크의 주의회 선거는 “혼합형 비례대표제” (mixed-member proportional) 또는 “의석추가제” (additional member system)인데, 정당명부는 없다. 지역구에서 70명이 일등당선제에 따라 선출되고, 각 정당의 후보들이 지역구 선거에서 얻은 표를 합산한 정당득표율에 따라서 50석의 의석이 추가로 배정된다. 이렇게 계산된 정당득표율과 지역구 당선자수가 연동되는 방식이다. 정당별 명부는 따로 없고, 지역구 선거에서 낙선한 후보 중에서 득표율이 높은 순서로 추가의석을 받는다. 50석의 추가의석이 모두 석패율로 배정된다고 볼 수 있다.

진공관에 현실을 조금 섞어서 생각해 보자. 이번 선거법 개정 과정에서 확연히 드러났듯이, 한국에서 현재 정당들이 지역구를 줄이는 방향으로 합의에 도달하기는 무척 어렵다. 국회의원의 84% 이상이 지역구 출신이기 때문에, 그들이 지역구를 줄이는 데 찬성하리라 기대할 수가 없는 것이다. 그러므로 연동형의 형태로 비례성을 높이려면 의원 정수를 늘려야 하는데, 이 역시 “국민이 반대한다” 는 이데올로기가 완강하게 가로막는다. 한 가지 생각해볼 수 있는 대안은, 1구1석 지역구를 없애는 대신에 권역별로 정당명부 비례대표제를 실시하는 방안이 있다. 예컨대, 현재 지역구 10석인 전북에서 12석,



발 제

미완의 정치개혁에 관한 소고 - 정치개혁입법 평가와 과제

김준우 (법무법인 덕수 변호사)

1. 들어가며

만 18세 선거권 부여와 정당 지지율에 따른 의석수 배분이라는 문제의식을 담은 준연동형 비례대표제의 도입을 주요 내용으로 하는 공직선거법 개정안이 2019년 12월 27일 국회 본회의에서 통과되었다. 그런데 개정 공직선거법으로 총선을 치러보기도 전에 각종 위성정당, 위헌정당의 출현 등으로 인하여 공직선거법 재개정이 불가피해진 상황이 되어버렸다. 이 글에서는 공직선거법 개정을 계기로 지난 몇 년간의 정치개혁을 위해 사회운동적 차원에서 가졌던 문제의식과 실천과정을 되짚어보면서 향후 사회운동의 정치개혁과제에 대한 시론적 모색을 담는 것을 목적으로 한다.

2. 공직선거법 개정 과정에 대한 평가

가. 2019 선거제도 개혁의 의미

이번 선거제도 개혁의 한계를 논하기 전에, 2019년 12월에 의결된 공직선거법 개정이 갖는 몇 가지 의미를 되짚어보자.

먼저 이번 공직선거법 개정의 가장 큰 의미는 ‘국회’를 통한 선거제도 개혁이 이뤄졌다는데 있다. 우리 사회가 1987년 형식적 민주주의의 회복 이후, 한국의 국회의원 선거제도는 단순 다수 소선거구를 중심으로 하여 병립형 비례대표제를 가미한 형태에서 출발했고, 큰 변동 없이 30년 이상 지속되어왔다. 물론 몇 번의 작지 않은 변화도 존재했다. 대표적으로는 비례대표 선출방식이 1인 1표제에서 1인 2표제로 바뀐 것과 지역구 선거구 간 인구편차 허용범위¹⁾가 점차 감소한 것을 꼽을 수 있을 것이다. 그런데 이러한 변화는 국회에서의 ‘정치적’ 이면서 생산적인 논의를 통해서 이뤄진 것이 아니라, 헌법재판소의 결정이라는 ‘사법적’ 방식의 우회로를 통한 것이었다.

이는 국회에서의 ‘정치’의 부재를 드러낸 것이기도 했고, 유권자보다는 선거제도의 주요 이해관계 당사자인 정당의 입김이 더욱 크다는 점에서 선거제도 개혁의 어려움을 나타내는 것이기도 했다. 이러한 이유로 사회운동에서도 전통적(?)으로 선거제도 개혁운동에 관한 논의는 항상 어두운 전망이 짙었던 것도 사실이다. 그런 측면에서 이번 공직선거법 개정 과정은 헌법재판소의 결정이 아니라 국회에서 의결을 통해서 이뤄졌다는 점은 긍정적인 대목이다. 그리고 이를 추동하는 데는 사회운동²⁾의 끈질긴 노력이 있었다는 점에서도 종전의 선거제도 개정·개혁과는 다소 궤를 달리했다.

다음으로 이번 공직선거법 개정을 통해 바뀐 국회의원 선거제도의 성격은 분명 ‘개혁’이었다는 점을 지적하고 싶다. 물론 50%에 불과한 연동률을 적용한 ‘준연동형’으로 제도가 설계된 점, 비례의석 자체는 20대 국회와 동일하게 47석으로 한 점, 그나마도 준연동형에 30석 상한선을 두고 17석은 병립형으로 설계한 것 등에서 나타나듯 불충분한 개혁이었다. 애초에 패스트트랙 절차를 통해서 신속처리안건으로 지정되고 국회 정치개혁특별위원회에서 의결된 법안은 지역구 225석, 비례대표 75석을 주요 내용으로 하여 획기적인 비례성 개선이 가능해보였으나, 2019년 하반기 국회 논의과정에서 누더기 입법이 된 셈이다.³⁾

1) 국회의원 지역구 선거구간 인구편차는 2014년 현재결정을 통해서 2:1까지 감축되었다. 한편 지방의회 지역구 선거구간 인구편차는 2018년과 2019년 현재결정을 통해서 3:1까지 감축되어서 2022년 지방선거부터 적용될 예정이다.

2) 선거제도 개혁에 관한 사회운동의 노력과 합의는 2017년 여름에 전국 570여개 시민사회운동단체가 결합한 ‘정치개혁공동행동’의 이름으로 이뤄졌고 2020년 현재까지 꾸준한 활동을 펼치고 있다.

3) 패스트트랙 합의 당시에 포함되었던 ‘석패율제도’도 의결과정에서 사라졌다. ‘석패율 제도’의 필요성에 대해서는 사회운동 차원에서 꼭 필요한 제도라고 보았던 사항은 아니다. 그러나 석패율 제도 도입을 오랫동안 주장해오고, 관련 발의도 많이 해왔던 민주당의 석연철은 입장변화는 이해하기 어려운

그러나 20대 국회에 적용되었던 선거제도에 비해서 표의 비례성이 증진되고, 사표가 감축되고, 소수 정당의 원내 진출이 조금 더 용이해질 수 있다는 점에서 비록 만족스럽지는 않더라도 낙제점을 줄 것은 아니었다. 더욱이 연동형 의석 30석 상한선은 ‘부칙’ 을 통해서 둔 것이라 애초에 22대 총선에서는 더 개선된 제도를 예정하고 있었다. 물론 개혁의 ‘성과’ 에 방점을 찍는 것으로 평가될 수 있었던 공직선거법 개정이 각종 위헌적 비례정당의 난립으로 인하여 무화된 것은 사실이다. 그러나 이것은 공직선거법 개정 시에 ‘디테일’ 의 부재, 입법의 불비라기보다는, 주요 정당의 퇴행적 선택에 더 많은 책임을 묻는 것이 상식적이다.

한편 선거법 개정과정에서 선거제도 및 투표권 하향을 제외한 여타의 공직선거법 개혁을 위한 요구들은 대부분 반영되지 못했다는 점도 지적되어야 할 것이다. 선거공영제⁴⁾의 확대, 유권자 표현의 자유 및 선거운동의 자유를 저해하는 각종 독소조항의 폐지 요구 등은 발의만 되었을 뿐이고 21대 국회에서의 논의를 기약하게 되었다.⁵⁾ 다만 선거권 부여 연령이 만 19세에서 만 18세로 하향한 것도 평가해야 할 부분이다. 비록 피선거권 부여 연령의 하향, 청소년의 정당가입 허용 문제에 관한 공직선거법 및 정당법 개정은 이뤄지지 못했지만, 이번 선거권 연령 하향은 청소년 참정권 증진을 위해 지속해서 활동을 펼쳐온 사회운동의 소중한 성과임은 분명하다.

나. 선거제도 개혁에 있어서 사회운동의 역할

2019년 선거제도 개혁이 가능했던 조건들에 대해서 많은 이들은 20대 국회가 다당제로 구성된 점, 검찰개혁과 정치개혁 의제를 하나로 묶은 패스트트랙이라는 정치적 선택, 패스트트랙 원안에 비해서 후퇴된 개정안을 선택함으로써 자유한국당의 정치적 반발이 적었던 점 등을 주요한 원인으로 꼽고 있다. 반면에 사회운동의 역할이 무엇이었는지는 제대로 조명되지 못했다. 사회운동은 기존의 정치개혁·선거제도 개혁운동 보다는 훨씬 폭넓은 활동과 노력을 해왔고, 이에 대해서는 이 글을 통해서라도 별도의 기록을 남길 필요성을 느낀다.

것이었다.

- 4) 다만 비례대표 의원의 기탁금은 2020년 3월 임시국회에서 종전 1500만원에서 500만원으로 하향되었는데, 이는 헌법재판소의 결정(2015헌마1160)에 따른 것이었다.
- 5) 선거제도를 제외한 여타 공직선거법 다양한 개정법안들은 국회 정치개혁특별위원회 논의과정에서 공직선거법 일부개정법률안(대표발의: 심상정, 의안번호2016379)으로 압축되었지만 결국 18세 선거권외에는 모두 반영되지 못했다.

종전에도 사회운동 차원에서 선거제도 개혁의 필요성에 대한 논의는 있었으나, 다종다기한 선거제도 개혁의 쟁점에 대해서 안정적이고 집합적 실천이 제대로 형성되지는 못했다. 국회의원 선거제도 개혁의 구체적 방향에 대해서도 독일식 연동형 비례대표제가 사회운동의 공동의 대안으로 합의가 형성된 것도 아주 오래된 일이 아니다. 독일식 연동형 비례대표제는 2000년대 초반부터 진보정당 일각에서 꾸준히 주장해온 의제였지만, 사회운동에서는 주요 사안으로 삼고 적극적인 활동을 형성하지는 않았다. 사실 연동형 비례대표제가 현실정치에서 유의미한 경로 및 대안으로 떠오른 것은 2015년부터라고 해도 과언이 아닐 것이다. 2014년 12월 헌법재판소의 결정을 통해서 국회의원 지역구 선거구간 인구편차가 2:1로 축소되면서 그 나비효과로 선거제도 개편에 관한 필요성이 제기되었고, 당시 중앙선거관리위원회에서 지역구 200석, 비례대표 100석으로 하는 권역별 비례대표 정당명부제를 제안하면서 논의가 점화되었던 것이다. 이 때부터는 사회운동도 선거제도 개혁을 위한 적극적인 활동을 펼쳤으나, 결과적으로 별다른 성과를 내지는 못한 채 오히려 비례대표 의석수만 더욱 축소된 채 20대 총선이 치러졌다.⁶⁾

그러나 2015년에 논의된 궤적은 선거제도 개혁운동의 밑거름이 되었고, 20대 국회에서는 연동형 비례대표제도의 문제의식을 반영한 다양한 공직선거법 개정안들이 제출되었다.⁷⁾ 이러한 움직임에 조응하여 사회운동에서 본격적으로 선거제도 개혁 등에 관한 활동을 ‘재개’ 한 것은 2017년이였다. 2017년 초 사회운동은 대선을 맞이하여 한시적 연대체로 <선거법개혁공동행동⁸⁾>을 결성하여 대선 결선투표제와 18세 선거권 등을 주장했고, 대선 이후에는 공동 활동의 성과를 기반으로 하여 2017년 여름 전국 570여개 단체가 함께하는 <정치개혁공동행동>을 출범시켰다.

대선 이후 선거제도 개혁과 관련된 사회적 논의는 첫 단계는 2017년 6월부터 2018년 6월까지의 시기로서 지방선거에 맞춘 개헌 논의와 함께 이뤄졌다. 2017년 6월 국회는 ‘정치개혁특별위원회’와

6) 당시 현재결정으로 선거구 지역구간의 인구편차가 3:1에서 2:1로 감축되었지만, 국회에서는 거대 양당의 야합으로 비례대표 의석수를 7석 줄이는 결정을 했다는 점에서는 후퇴한 개정이었다. . 한 편 2015년 3월에 국회에 설치된 정개특위 논의 과정 막바지에 당시 정개특위 위원장이었던 이병석 의원이 준연동형 비례대표제를 합의안으로 제시했었는데, 결과적으로 이러한 제안이 이번 공직선거법 개정에서 반영된 결과로 이어졌다.

7) 20대 국회에서는 소병훈 의원안, 박주현 의원안, 김상희 의원안, 박주민 의원안 등이 발의되었다. 소병훈 의원안은 중앙선거위의 2015년 제안을 수용한 안이었고, 박주현 의원안은 스코틀랜드식 선거제도를 롤모델로 하여 16석의 비례의석 증대를 제시한 안이었다. 김상희 의원안과 박주민 의원안은 국회의원의 의석수를 인구증감에 연동하면서, 비례대표의 비율은 높이는 방안을 공통적으로 제시했다.

8) 민변을 포함한 120여개 시민사회노동단체가 결합했고, ▲국민 참정권(18세 투표권 및 유권자 표현의 자유) 보장 ▲정당득표율에 따른 의석배분-연동형 비례대표제 도입 ▲대통령 등 결선투표제 도입이라는 3대 요구안을 중심으로 활동했다.

‘헌법개정특별위원회’를 동시에 출범시켰고, 2018년 상반기에는 두 특위를 통합하여 ‘헌법개정 및 정치개혁 특별위원회’를 가동시켰다. 사회운동 역시 적극적인 대응과 활동을 펼쳐나갔다. 그러나 결과적으로 아무런 성과 없이 활동이 종료되었다.⁹⁾ 당시 개헌이 무산된 것을 두고 누구의 책임이 더 큰지에 대해서는 견해의 차이가 존재할 수 있다. 그러나 당시 개헌과 선거제도 개혁에 관한 청와대와 민주당의 ‘원론적이지만 소극적인 입장이 결국 개헌 및 개혁 무산의 주요 원인이었음을 부인할 수는 없다.

개헌은 무산되었지만, 2016년 공직선거법 개정을 통해서 선거구획정을 총선 1년 전에 해야하는 규정¹⁰⁾에 힘입어 2018년 하반기 국회에는 정치개혁특별위원회가 다시 구성되었다.¹¹⁾ 이때부터 사회운동은 더욱 적극적인 선거제도 개혁을 위한 활동을 펼쳤다. 우선 <정치개혁공동행동>은 2018년 하반기 정기국회 개원과 함께 바른미래당, 민주평화당, 정의당과 각각 ‘선거제도 개혁 협약식’을 체결하였다. 기존에 사회운동 차원에서는 좀처럼 교집합이 적었던 정당들과도 높은 수준의 연대활동을 결의한 것이다. 이러한 흐름에 힘입어 몇 차례 공동의 기자회견 등을 진행하다가, 조금 더 연대의 범위를 넓혀서 바른미래당, 민주평화당, 정의당 뿐 아니라 민중당, 노동당, 녹색당, 미래당까지 결합한 ‘선거제도 개혁을 위한 정당-시민사회 연석회의’를 발족시켰다. 당시 민주평화당에서는 연석회의 사무국을 위한 활동공간을 국회 의원회관 내에 제공하였고, 이때부터 제 정당들과 정치개혁공동행동은 정기적인 연석회의를 개최하면서 공동의 거리집회와 문화제, 기자회견, 서명운동, 국회 농성, 토론회 등을 개최하였다. 이처럼 선거제도 개혁을 열망하는 원내와 원외, 진보와 중도세력이 어우러진 공동활동은 ‘탄핵연대’에 버금가는 것이었으며, <정치개혁공동행동>은 기존의 사회운동 입법촉구 활동에 비해서 더할 나위 없이 폭넓은 연대활동을 펼쳤다고 할 수 있다.

다. 선거제도 개혁운동을 둘러싼 장벽들

선거제도 개혁이 일부 이뤄졌고, 사회운동의 역할도 적지 않았지만 활동의 과정에서 마주했던 현실

9) 당시 민변은 민변 개헌특위를 발족시켜서, 민변의 개헌안을 마련하였으며 제 사회운동단체와 함께 <국민주도 헌법개정 전국네트워크>를 결성하며 적극적인 개헌운동을 펼친 바 있다.

10) 매년 총선 직전에 선거구획정을 한다는 비판으로 인하여 국회는 국회의원 지역구를 선거일 전 1년까지 확정하여야 한다(법 제24조의 2)는 규정을 신설했지만, 결국 21대 총선에서도 선거 직전에서야 선거구획정이 이뤄졌다.

11) 그러나 국회 정개특위는 자유한국당이 특위위원 명단을 제출하지 않으면서, 3달이나 지각 출범을 하게 되었다.

적인 ‘장벽’ 들은 여전히 높았으며 지금도 넘어야 할 산으로 남아있다.

먼저, 선거제도 개혁 과정에서 공직선거법은 ‘게임의 룰’ 이기 때문에 다수결이 아닌 합의처리가 필요하다는 프레임을 완전히 벗어나지는 못했다는 점이다. 그동안 현실의 선거제도 개혁논의는 대부분 ‘게임의 룰’ 이라는 이름으로 거대 양당의 이해관계 조정에 의한 타협으로 귀결되어왔다. 2019년 선거제도 개혁은 자유한국당의 비타협적 태도에도 불구하고 다당제라는 조건과 검찰개혁 추진과 연동된 정치적 맥락 속에서 원내의 다수자연합을 형성하는데 성공함으로써 입법이 이뤄졌지만, 이 ‘게임의 룰’ 이라는 관념을 전면적으로 극복해내지는 못했다. 물론 공직선거법 개정 시에 국민적 합의, 의회 내의 합의 수준이 높아야 하는 것을 부인할 수는 없다. 아울러 공직선거법 개정 과정에서 합의수준이 충분치 않았기 때문에 결과적으로 위성정당이 출현했다는 지적도 유념해야 한다. 결국 선거제도 개혁 이후 미래통합당이 ‘미래한국당’ 이라는 위헌적 정당을 만들 수 있었던 것도, 선거 제도는 당사자들 간의 합의를 통하여 이뤄져야 한다는 프레임이 현실에서 물질성을 확보한 이데올로기로 작동하고 있기 때문이라고 보아야 할 것이다.

그러나 유권자보다는 정당의 이익에 귀속된 이러한 논의 구조의 왜곡은 타파되어야 한다는 것이다. 선거제도 개혁은 무엇이 주권자·유권자의 권리를 보장하고 실현시킬 수 있는가라는 관점에서 출발하여 구체적으로는 선거제도 개혁을 통해서 표의 비례성·국회의 대표성을 어떻게 증진시킬 수 있을 것인가라는 수준에서 고민되어야 한다. 만약 ‘게임의 룰’, ‘국회에서의 전체합의 원칙¹²⁾’ 라는 왜곡된 담론구조를 바꿔내지 못한다면 향후에도 선거제도 개혁은 요원한 것이 되거나 헌법재판소의 묵정도로 남겨질 가능성이 크다.

또 이러한 왜곡된 논변 구조는 ‘선거구 확정’ 과정에서도 드러났다. 국회의원 선거구 확정 의 게리맨더링 가능성을 축소하기 위하여 공직선거법에서는 독립적인 선거구획정위원회를 구성하도록 했지만, 결국 거대 양당은 별다른 법적 논거 없이 선거구획정위원회의 최초 확정안을 거부했으며 끝내 거대 양당의 합의를 통해서 선거구가 확정되었기 때문이다.

다음으로 정치에 대한 광범위한 냉소주의의 문제다. 국회와 정치에 대한 냉소와 혐오 정서는 무시할

12) 국회의원 선거제도에 관한 국회의 합의가 관행이었다는 것은 주장은 사실과 부합하지도 않는다. 대표적으로 88년 총선 직전에 전면적 소선거구제로의 복귀도 날치기였으며, 2016년 총선의 경우에는 소수 정당의 의견은 배제된 채 두 거대정당만의 합의로 비례대표를 축소시키기도 했다. 사실 총선에 관한 ‘합의의 관행’ 이 있었던 것은 ‘선거구획정’ 이라고 지칭한 국회 유인태 사무총장의 지적이 타당하다.

수 있는 수준이 아니며 이는 선거제도 개혁에도 항상 커다란 제약으로 작동한다. 더욱이 이러한 대중의 냉소를 등에 업고, 종전 정치 기득권을 유지·재생산하려는 거대 정당의 움직임도 무시할 수 없는 요소다. 정치에 대한 대중적 냉소와 이에 기생하는 정치권의 태도를 정치개혁운동 과정에서 충분히 극복해내지 못했기 때문에, 공직선거법 개정과정에서 반드시 필요했던 국회의원 숫자의 확대 및 비례대표 비율의 확대에 실패했다고 볼 수 있다.

현격히 커지는 행정부에 대한 견제기능을 강화하고, 늘어나는 전문적 입법 요구를 감당하기 위해서라도 국회의원 숫자 증대는 절실히 필요하다. 연혁적으로 살펴봐도 제헌국회 구성 당시 국회의원 숫자는 인구 10만 명당 1명의 수준을 기준으로 하여 200명¹³⁾으로 정해졌는데 현재는 국회의원 1명이 국민 17만2천 명을 대표하고 있는 형국이다. 이는 2019년 기준으로 OECD 국가들 가운데 최하위권이 다.¹⁴⁾ 그런데도 국민 대다수는 여전히 국회의원 숫자를 늘리기 보다는 오히려 줄이자는 견해가 더 지지를 받고 있다.

비례대표의 비율 확대도 같은 이유에서 어려운 점이 있다. 비례대표제도가 갖는 여러 순기능에도 불구하고, 기존의 한국 정치권에서 보여준 비례대표 공천의 불투명성 등을 이유로 비례대표에 대한 부정적 여론이 다수를 점하고 있다. 이러한 정서에 힘입어 미래통합당은 비례대표제 폐지를 골자로 하는 공직선거법 개정의견을 제출하기도 했다. 그러나 헌법 제41조 제3항에서는 ‘국회위원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다’ 라고 하고 있다는 점에서 비례대표 제도의 전면적 폐지가 법률개정을 통해 가능한지 의문이다. 또 비례대표 제도를 통해서 국회 구성에 있어서 지역 대표성 뿐 아니라 다른 계층을 대표하는 이들이 진출¹⁵⁾하여 국회 구성의 다양성을 확보할 수 있는 점 등에 비추어 볼 때 비례대표를 폐지하는 것은 역기능이 더 많다고 할 것이다.

비례대표와 지역구의 문제가 선악의 문제는 아니지만 주요 민주주의 국가들 대부분에서는 비례대표제가 선호되고 있다. OECD 가입 37개 국가를 기준으로 할 때 비례대표 제도가 없는 나라는 5개국¹⁶⁾

13) 국회의원 숫자 확대의 문제의 경우 일각에서 제기되는 ‘증원위헌론’의 문제도 존재한다. 헌법 제41조에서는 200인 이상으로 한다고만 규정하고 있는데, 이를 기준으로 헌법상 국회의원 300명을 넘어설 수 없다는 견해다. 그러나 헌법 제41조는 입법자에게 구체적인 숫자를 정하도록 말기된 최소한의 의 한 규정으로 200명은 돼야 한다는 것이지 ‘300명을 넘으면 위헌’이라는 해석은 가능하지 않다는 것이 학계의 다수 견해다.

14) 현재 OECD 국가 중 인구대비 국회의원 한국보다 적은 나라는 미국과 멕시코, 일본 정도다.

15) 비례대표에서의 성평등 조항이 생긴 이후 국회의 여성비율이 17대 국회부터 개선되었다.

16) 5개국은 미국, 프랑스, 호주, 영국, 캐나다다. 그런데 영국에서 스코틀랜드와 웨일즈는 지방의회에서 연동형 비례대표제를 채택하고 있다. 프랑스는 비례대표제도는 없지만 전면적 결선투표제를 채택하고 있고, 호주의 경우는 상원을 기준으로 선호투표제를 채택함으로써 비례성·대의성을 보완하고 있다.

의사를 반영하지 못한다는 것은 부인하기 어려운 사실이다. 물론 연동형 비례대표제도가 유일한 ‘대안’ 이라고 할 수도 없고, 또 선거제도 개혁만으로 정치개혁이 완성되지도 않는다. 즉, 연동형 비례대표제도는 수단일 뿐 목적이 될 수 없음은 분명하다. 사회운동이 정치개혁의제 가운데서도 선거제도개혁에 착목했던 것은 시민의 정치적 기본권을 실현·확대하기 위한 것이었다. 선거권·피선거권의 하향을 비롯한 청소년 참정권의 확대, 유권자와 선거운동의 자유 확대도 모두 정치적 기본권의 실현 확대 차원에서 접근한 것이었다. 그런데 정치적 기본권의 실현을 위해서 정치체를 더욱 민주적으로 구성해야 하며, 이를 위해서는 선거제도 개혁을 우회할 수는 없다. 즉 사회운동은 기존의 선거제도 개혁을 통해 현존하는 우리의 형식적 민주주의제도를 더욱 ‘민주화’ 하자는 원칙을 확인하고, 이를 실현하기 위한 관점에서 다시 출발해야 할 것이다.

나. 선거제도 개혁의 구체적 방안에 관한 모색

위성·위헌 정당의 난립 문제¹⁹⁾를 해결하기 위해서 선거제도 개혁은 어떤 방향으로 이뤄져야 할 것인가는 쉽게 답변하기 어려운 문제다. 한쪽으로는 선거제도 자체를 개혁하는 방안, 다른 한편으로는 위헌정당 창당을 막는 규제를 두는 경로를 고민해볼 수 있다.

우선 선거제도 개혁에 관해서 살펴보면 유사한 사례들에 대한 탐색에서부터 시작해야 할 듯하다. 연동형 비례대표제도를 채택하고 있는 독일과 뉴질랜드의 경우 위성정당의 문제가 출현하지 않았지만, 알바니아와 레소토 그리고 베네수엘라에서는 2020년 한국과 닮은 현상이 나타났고 결국 선거제도를 개정했다. 같은 제도를 두고 서로 다른 경로를 밟은 이유에 대한 분석²⁰⁾도 필요하겠지만, 우선은 위

19) 흔히 위장·위헌정당이라고 불리는 미래통합당·더불어시민당·열린민주당은 성격이 서로 다른 측면이 있다. 미래통합당의 경우 결성 및 공천 과정 등에서 헌법과 정당법에서 규정된 ‘정당’의 요건 자체를 갖추지 못했다는 점에서 가장 명백한 위헌정당이다. 더불어민주당의 경우도 2개의 원외정당에 대한 의석배분을 나눴다는 측면에서 선거연합정당의 외관을 갖추려고 했지만 실질적으로 더불어민주당이 가진 실질적 영향력에 비추어 보았을 때 역시 정당의 자율성을 갖추지 못한 측면이 크기 때문이다. 위헌적 성격이 크다고 보아야 할 것이다. 열린민주당의 경우 더불어민주당과는 실질적인 정치적 동맹성격이 강하다는 점, 주요인사와 지지세력의 분포 측면에서 보았을 때 정치적으로는 위성정당에 가깝지만, 법적으로는 위헌정당이라고 하기는 어렵다.

한편 시민사회 일각에서 추진하고 녹색당·미래당이 동참했던 ‘비례연합정당’의 경우 실현여부에 따라 ‘선거연합정당’이라고 평가할 수 있는 측면이 있었지만 불발에 그치고 말았다. 그러나 사실 현재의 공직선거법에서는 유럽 등에서 채택하고 있는 선거연합정당이 허용되고 있지 않다. 선거연합정당 허용의 문제는 입법적인 차원에서 해결할 문제이지 입법 없는 정치적 결단의 문제였는지는 의문이다.

20) 이번 위성정당 사태에 관한 시민의 선택과 판단이 반영될 총선 결과까지 살피는 것이 필요할텐데, 본고는 총선 이전에 작성되었다.

성정당 문제를 해결하기 위해 알바니아, 레소토, 베네수엘라에서 무엇을 했는지부터 살펴보는 것도 필요한 일이다.

먼저 알바니아의 경우 2005년 총선에서 위성정당 문제를 겪은 후 연동형 비례대표제를 폐지했다. 알바니아는 2008년 개헌과 선거제 개편을 통해서 기존의 지역구 100석, 비례대표 40석으로 구성된 연동형 비례대표제를 폐지하고, 전국을 12개의 권역으로 나눠서 1인 1표를 부여하는 전면적 권역별 비례대표제로 전환했다. 일종의 정당명부 대선거구제라고 할 수 있는데, 위성정당이 출현할 가능성을 전면차단하면서 오히려 비례성을 더욱 강화하는 방식으로 선거제도 개혁을 한 셈이다. 이와 같이 1인 1표를 부여하는 권역별 전면비례제 형태는 스웨덴이나 덴마크 등에서도 채택되는 제도다. 다만 스웨덴이나 덴마크의 경우 전국단위 지지율과의 격차를 보정하기 위한 조정의석 개념도 함께 사용하고 있다.

레소토의 경우에는 2002년부터 비례대표 제도를 도입하면서 연동형 비례대표제를 수용했다가 2007년 총선에서 위성정당이 출현하면서 선거제도를 바꾼 경우다. 그런데 레소토도 지지율과 의석수를 연동하는 연동형 비례대표제 자체를 포기했다고 보기도 어렵다. 현재 레소토는 2004년 이전 한국처럼 1인 1표를 부여하고 지역구 지지율에 기반하여 의석수를 계산하되, 비례대표의석을 병립형이 아니라 연동형으로 계산하는 일종의 조정의석으로 활용하고 있다. 구체적으로 보자면 현재도 레소토는 지역구 80석과 비례대표 40석을 두고 있는데, 최근 치러진 2017년 총선의 경우 제1당이 40.52%의 지지율을 얻은 상황에서 지역구 47석이 당선되자 비례는 1석만 배분하였다. 반면에 지역구 표에서 총 8.95%의 지지율을 획득한 제3당의 경우 지역구에서는 1명만 당선되어서 비례에서는 지지율을 반영하여 가장 많은 10석을 차지했다.

베네수엘라의 경우는 2000년과 2005년 총선에서 연동형 비례대표제(지역구 60%, 비례 40%)를 채택했다가, 2010년 총선부터는 병립형(지역구 110석, 비례 52석) 비례대표제로 전환하면서 비례 비율은 30%로 축소된 경우다. 그런데 이 때문에 표의 불비례성이 커지면서 오히려 베네수엘라의 정치상황은 오히려 더욱 혼란해진 상황이 되었다는 평가다. 실제로 가장 최근에 치러진 2015년 12월 베네수엘라 총선에서 전체 167석 가운데 야당연합(MUD)은 지역구 72석, 비례대표 27석 등 총 99석 확보했고, 여당(PSU)은 지역구 24석, 비례대표 22석 등 총 46석 확보했다. 그런데 사실 비례대표 지지율에 따른 의석 차이는 5석에 불과할 정도로 차이가 많지 않은데 반하여, 전체 의석수 차이는 총 53석이 났던 것이다. 그리고 이는 베네수엘라의 정국의 혼란함을 더욱 부채질 한 원인으로 꼽힌다.²¹⁾

이렇게 연동형 비례대표제를 채택했다가 위성정당 문제로 제도 변경을 한 3개 국가의 전례를 쫓아보면 새로운 제도개혁 방안을 마련하는 데서 실마리를 찾아볼 수가 있을 것이다. 우선 알바니아처럼 비례성을 더욱 증진하는 형태로 전환하는 방안이다. 물론 알바니아의 경우 12개 지역으로 나눈 일종의 권역별 비례대표제도만을 두어서 지역구와 비례대표를 혼합한 성격이 크기 때문에 한국에서 그대로 수용하기엔 어려운 측면이 있다. 오히려 한국의 경우 권역별 비례대표제와 보정의석 제도를 두고 있는 스웨덴이나 덴마크의 경우를 더 깊게 연구해봐야 할 것이다.²¹⁾ 레소토의 경우는 1인 2표제로 설계한 우리 선거제도와 호환성과 맞지는 않지만, 비례성을 확보하려는 문제의식은 유지하는 선거제도를 지속하고 있다는 점에 역시 주목해야 할 것이다. 베네수엘라의 경우에는 병립형을 채택하고는 했지만 바뀐 제도 역시 비례대표 비율이 30%는 된다는 점에서, 어떠한 제도를 채택하든 한국의 현저히 적은 비례대표의석 확대 필요성을 시사한다.

위성정당, 위헌정당의 대한 규제 문제도 다소 까다로운 쟁점들이 존재한다. 대표적으로는 위헌적 성격을 농후한 미래한국당의 창당과정에서 선관위가 심사기준을 높였어야 한다는 지적이 있다. 그러나 정당 결사의 자유에 관하여 선관위의 심사권한을 바로 확대하여 제한하는 것이 온당한지는 다소 의문이다. 또 열린민주당과 같이 정치적 위성정당이지만 헌법적 차원에서는 위헌성이 존재하지 않는 정당의 경우는 입법을 통해서 규제를 하는 것은 불가능에 가깝다. 물론 입법적 대안이 전무한 것은 아닐 것으로 보인다. 예컨대 동시입후보제 또는 석패율제를 전면화하거나, 총선 6개월 전에 창당한 정당만 후보를 등록할 수 있도록 하는 등의 간접적 규제 방식을 고려해볼 수도 있을 것이다.

선거제도 개혁의 구체적 방안은 앞으로 짧게는 2년 길게는 4년간 공론의 장에서 넓게 논의될 것이다. 현재 시점에서 위 다른 국가의 사례도 참고점일 뿐 이를 그대로 쫓기도 어렵다. 다만 시론적 차

21) 이와 유사한 일은 우리 정치사에서 여러 차례 나타났었다. 2004년 총선에서 열린우리당의 정당지지도율은 38.3%, 지역구 득표율은 41.99%였지만 과반을 넘은 152석을 차지했고, 2008년 총선에서 한나라당도 37.48%의 정당지지도율, 지역구 득표율은 43.45%였지만 153석을 차지했다. 2012년 총선의 경우 새누리당의 정당지지도율은 42.8%, 지역구 득표율은 43.3%였지만 152석을 차지했다. 한편 2016년 총선의 경우 더불어민주당은 25.54%의 정당지지도율과 37%의 지역구 득표율로 132석을 획득한 반면에 새누리당은 정당지지도율 33.5%, 지역구 득표율 38.3%로 오히려 더불어민주당보다 1석 적은 131석에 그쳤다. 물론 2016년은 국민의당이 3당으로서는 이례적인 26.74%라는 정당 지지율을 획득했다는 면에서 이전의 선거와 견주어 볼 일은 아니다. 이는 유권자의 분할투표에 따른 것이었지만, 다른 말로는 기존 소선거구 중심의 선거제도로는 민의를 반영하기 어렵다는 점을 극명히 보여준 것이기도 했다.

22) 스웨덴은 정당명부 비례대표제로 349명 선출하는데, 310명은 2개의 대선거구에서 선출하고, 나머지 39명의 순수비례의석은 보정의석으로 배정한다. 덴마크도 유사한데 의원 정수는 179명으로 이중 135명은 10개의 대선거구에서 선출하고, 40명은 정당투표에 대한 비례성 보안을 위한 추가의석으로 선출한다. 나머지 4석은 그린란드와 페로 제도에서 각 2인씩 선출한다.

원에서는 현재보다 더욱 비례성을 증진시키는 방향의 공직선거법 개정방안을 원칙으로 삼되, 1) 준연동형을 연동형으로 전환하는 방안 2) 스웨덴, 덴마크와 같은 권역별 비례(대선거구제)를 중심으로 개편하는 방안, 3) 병립형으로 복귀하되 비례대표의 비율을 획기적으로 개선하는 방안 등의 범위에서 논의가 형성될 것으로 보인다. 아울러 비례공천과정의 불투명성 문제에 대한 대안으로 스웨덴 등에서 도입하고 있는 개방형 정당명부제에 대한 논의가 필요할 수 있다.

그러나 어떠한 제도든 장단점이 공존하지만, 기본적 관점은 현재 보다 국회를 더 민주적으로 구성하고, 민의를 대의하도록 하는데 있을 것이다. 이를 위해서는 근본적으로 의원정수확대, 비례대표 비율 확대를 개혁의 최저선으로 삼아야 할 것으로 보인다. 개략적으로는 민주당 김상희, 박주민 의원이 발의했던 것과 같이 인구 14만명-15만명당 1명 기준으로 국회의원 정수를 확대하고, 비례대표의 경우 최소 지역구의 절반 수준으로서는 비율이 확대되는 방안이 고려되어야 할 것이다.

다. 지방선거 선거제도 개혁에 관한 실현방향

국회의원 선거제도에 관한 개혁논의가 전면화될 수 있는 시기가 언제일지는 가늠하기 어려운 반면에, 2년 앞으로 다가온 지방선거 제도 개혁이 더 시의성 있는 의제가 될 개연성이 크다. 2018년과 2019년 헌법재판소 결정 등을 통해 지방의회 선거에서 지역구 선거구간 인구편차가 종전에 4:1에서 3:1로 감축되어야 하기 때문이다. 해서 이에 따른 공직선거법 개정이 예정되어있다. 이러한 요인은 지방의회 선거제도 개혁 논의를 담보해줄 것으로 보인다. 지방의회 선거에서 제일 문제가 되는 것 역시 표의 불비례성 개선이다. 애초에 지방의회의 경우 비례대표 비율이 10% 수준에 불과하기 때문에 국회의원 선거보다도 표의 불비례성이 심각하게 나타날 개연성이 높다. 시·군·구의회의(기초의회)의 경우 중선거구제를 채택하고 있기 때문에 상대적으로 정당지지율과 의석배분의 불일치가 적은 편이다. 그러나 기초의회의 경우도 3인 선거구는 소수에 불과하고 대부분은 2인 선거구제를 채택하고 있어서, 양당제로 민심이 왜곡되는 현상이 오랫동안 지적되어왔다. 시·도의회의 경우 문제가 더욱 심각한데, 표의 불비례성이 과도하여 정당지지율과 무관하게 실질적인 일당 독재에 가까운 의석수 배분이 초래되고 있는 실정이다. 지방의회의 경우도 여러 가지 제도 개혁 개선방안이 존재할 수 있겠지만, 적어도 비례대표 비율을 30%수준으로 증원하는 것을 고려할 필요가 있다. 풀뿌리 주민단체들에서 오랫동안 주창해온 ‘지역정당’ (지방의회 선거에만 출마가 가능한 정당) 허용에 관한 문제도 함께 다뤄져야 함은 물론이다.

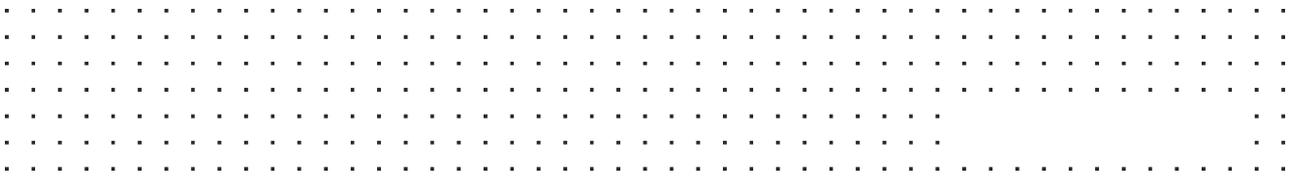
아울러 결선투표제 도입 문제에 대해서도 재공론화가 필요해 보인다. 비록 대통령 선거의 경우는 헌법개정사항인지 여부가 쟁점이 될 수 있지만, 지방자치단체장 선거 등에서는 결선투표제 도입은 충분히 검토해 볼만한 의제다. 프랑스의 경우처럼 비례대표제를 채택하고 있지 않지만 전면적 결선투표제도 도입을 통해서 다당제 구조가 안착된 사례 있는데, 한국에서의 수용 가능성과 필요성을 살펴볼 필요가 있어 보인다.²³⁾

그 외에도 다양한 정치개혁의제들이 산적해있다. 우선 청소년 참정권의 경우 선거권은 하향되었지만, 피선거권 하향 문제는 여전히 과제로 남아있다. 또 청소년의 정당가입의 권리 부여에 관한 입법도 개혁과제다. 여전히 압도적으로 낮은 여성의 원내진출 비율을 확대하기 위한 할당제의 문제도 해안이 필요한 상황이다. 선거기간 유권자와 후보의 자유로운 의사표현을 억압하는 각종 공직선거법상 독소조항들의 철폐도 여전히 개혁대상이다. 그 외에 교사와 공무원 등의 정치적 기본권 보장, 투표시간 연장 및 장애인의 투표 접근권 보장 등 투표권 보장확대의 문제도 20대 국회에서 논의만 무성했을 뿐 거의 개혁된 것이 없다. 아울러 의석수 등에 따라서 동일한 기호를 부여하는 ‘기호순번제’의 경우도 여러 가지 폐해를 낳고 있는 만큼, 교육감 선거에서 실시하고 있는 ‘교호순번제’로 변경하는 문제도 21대 국회에서 다뤄져야 한다. 정치자금법도 여러 가지 개정이 필요한데, 현역 정치인에게만 압도적으로 유리하게 규정되어있는 점을 개선하고, 정치자금 후원에 대한 한도는 높이고 회계상의 투명성은 더욱 높이는 제도 개선도 개혁입법과제로 다뤄져야 한다.

4. 맺으며

2019년 공직선거법 개정은 미완으로 그쳤다. 사회운동은 이제 새로운 출발선에서 문제의식을 가다듬고 새로운 전망을 형성하고 실천해야 한다. 사회운동은 표의 비례성을 확보하여 유권자 민의를 최대한 대변할 수 있도록 하는 동시에, 승자독식을 통한 소수의견 배제라는 결과를 낳지 않도록 제도를 설계하여 국회구성의 대의성을 치밀하게 구성할 수 있도록 하는 것을 선거제도 개혁을 목표로 다시 힘을 모아야 한다. 선거제도 개혁에 관해서는 당리당략적 접근을 지양하고, 특정한 제도만이 유일한 대안이라고 설파하지 않는 개방적 자세를 유지해야함은 물론이다. 다른 민주주의 국가에서 실시하고 있는 다양한 선거제도에 관한 연구, 우리 헌법 및 정치구조와의 정합성 등을 고려하면서 대중

23) 호주나 아일랜드도 이와 유사한 단기이양식 또는 선호투표제를 사용하고 있는데, 이 또한 함께 검토대상이 될 수 있음은 물론이다.



적 국민적 합의를 다시 구축해 나가야 할 긴 여정이 기다리고 있다. 거대 정당들의 위성정당 창당이 라는 퇴행적 선택에 대한 도덕적 비판을 넘어선, 정치의 민주화, 민주주의의 민주화를 위한 장정을 지금/여기에서 다시 시작해야 한다. <끝>

토 론

위성정당의 헌법적 문제점과 바람직한 선거제도 토론문

최응근 (변호사, 민변 사법센터 부소장)

- 본 토론의 내용은 민주사회를 위한 변호사모임의 공식 의견이 아니며, 토론자의 개인 의견임.
- 20대 국회의 몇 되지 않는 성과로, 패스트트랙을 통한 개혁입법을 들 수 있음. 다만 감경 수사권 조정과 공수처 구성은 미완성인 상태이며, 추후 추가 개혁이 필요함.
- 이른바 준연동 비례대표제를 골자로 하는 공직선거법의 개정은 불충분하나마 제도의 취지를 법에 आरो세졌다는 측면에서 일응의 긍정적 평가가 가능하겠지만, 위성정당의 등장으로 그 효과는 전혀 찾아볼 수 없게 되었음.
- 공직선거법 개정은 선거에서의 비례성을 회복하여, 거대정당이 민의를 과다대표하는 현상을 방지하고자 함이었다는 것에 이견을 제시하기는 어려울 것임. 21대 국회 구성이 이러한 개혁의 방향을 역진시켰다는 것에도 이견을 제시하기는 어려울 것이고, 그 가장 큰 원인이 위성정당의 난입이었다는 평가도 새로운 것은 아님.
- 위성정당에 대한 평가는 당위적 차원과 존재적 차원의 양 방향에서 이루어져야 함. 위성정당이 헌법을 유린하고 공직선거법 개정의 취지를 몰각시켰다는 당위적 차원의 평가가 있다면, 위성정당을

어떻게 처리하여야 할 것인가 하는 존재적 차원의 논의도 함께 이루어져야 할 것임.

○ 정당의 자유는 헌법상 보장되어 있으나, 그 등록에서부터 활동에 이르기까지 다양한 법적 제약이 있음. 위성정당이 헌법상 ‘정당’ 인가 하는 쟁점이 있으나, 이는 사후에 평가될 뿐이며, 사전적으로 이에 대하여 규범적 평가를 하는 것은 쉽지 않은 문제임. 중앙선거관리위원회가 갖는 정당 등록 수리에 관한 권한을 키우는 것은, 자칫 정당의 자유를 제한하는 결론에 이를 수도 있음.

○ 정당에 대한 사법적 처리, 가령 중앙선거관리위원회의 정당등록수리처분취소 또는 헌법재판소의 정당해산 절차를 상정해볼 수 있으나, 정치는 정치의 영역에서 주권자의 선택에 따라 판단받는 것이 바람직하다는 점, 정부 또는 헌법재판소에 의한 정당해산이 우리 역사 속에서 갖는 맥락 등을 고려해 보면, 그 적절성에 대해 고민하지 않을 수 없음.

○ 위성정당을 개념화하고 이를 금지하는 내용의 정치관계법 개정을 고민해 볼 수 있음. 다만 입법 기술 측면에서도, 위헌심사의 관점에서 쉽게 결론내리기 어려운 지점이 있음.

○ 위성정당 문제는 그 자체가 본질이라고 볼 수는 없음. 법 개정의 취지가 옳은게 서지 못하였다는 점이 중요함. 선거 결과에 도움이 된다면, 그래서 다수당이, 1당이 될 수 있다면, 위성정당 혹은 그 밖에 제도를 잠탈할 수 있는 여러 정치적 시도들은 반복될 것임.

○ 역사의 가정은 없으나, 만약 20대 국회의 공직선거법 개정 과정에서, 보다 비례성을 높이는 방식으로 합의가 이루어졌다면, 그리고 유지되었다면, 위성정당은 드러나지도 않았을 것임. 개혁이 후퇴하는 과정에서 제도를 잠탈할 수 있는 여러 요소들을 세심히 검토할 필요가 있음.

○ 선거제도 개혁을 위해 포기할 수 없는 원칙들을 재확인해야 함. 연동형의 시도가 좌절되었다고 하여 기존 선거제도로 돌아갈 수는 없음.

○ 의원정수의 확대, 지역구의 축소 모두 금기로 여겨지고 있음. 금기에 논리적 근거를 찾는 것은 지난하거나 무의미한 일일 수 있으나, 필요하다면 해야 할 작업임. 국회에 대한 효능감을 부여할 수 있도록 제도를 개선하는 것, 과다대표된 국회의 폐해를 더욱 널리 알려내는 것과 같이, 얼핏 법 개정 사항으로 보이지 않는, 그래서 쉽게 손에 잡히지 않는 일들을 발굴하고 해 나갈 필요가 있음.

토론

위성정당의 헌법적 문제점과 바람직한 선거제도 토론문

윤현식 (민주주의 법학연구회 대외협력부위원장)

토론의 편의를 위하여 발제문에 대한 토론을 항목별로 전개하는 것보다는 3가지 발제 전반에서 지적된 문제점들을 총괄적으로 짚는 방식으로 토론을 진행하겠다. 각 주제의 세부사항을 보다 쉽게 설명하기 위하여 관련 언론 기사 및 온라인 관련 글들을 전거로 한다. 한편, 토론문에서는 ‘위성정당’이라는 용어를 사용한다. ‘위장정당’, ‘괴뢰정당’ 등 위성정당보다 더 적실하게 반민주적 정당의 성격을 드러내는 용어들이 있으나 이미 통상적으로 사용되는 용어인데다가 토론회의 제목에도 사용된 용어를 사용하는 것이 논의의 편의를 위해 도움이 될 것이라 생각한다.

1. 위성정당 논란 과정에서 발생한 정치의 실종

(1) 꼽수 전개과정

역사적 연원, 선례와 21대 총선에서 발생한 사례들을 비교하면서 논의를 진행하자.

노컷뉴스: 선거제 빈틈 노리는, 플랜B '비례한국당'²⁴⁾

그런데 위성정당이 어느날 갑자기 하늘에서 뚝 떨어진 것이 아니다. 신군부 쿠데타 세력이 정권을 찬탈한 이후 전두환 일당이 위성정당, 소위 '구색정당' 을 창당시켰다. 그 대표적인 예가 민주한국당(민한당)과 한국국민당(국민당) 등이다. 신군부세력은 자신들이 만든 야당에 아예 안기부 요원들을 집

24) <https://www.nocutnews.co.kr/news/5261163>

어떻게 정권의 지침을 하달하기도 했다. 독재정권이 만든 위성정당의 전형적 모습이였다. 그런데 특정 집단이 간직한 고유의 기억이라는 건 그대로 유전자처럼 그들의 습속에 배어 있게 되는 것인가? 달리 말해 독재정권이 아닌 민주정권의 여당인 더불어민주당이 하면 그 성격이 달라지는가? 천만의 말씀이다. 더불어민주당이 미래한국당에 비해 하등 나올 것이 없는 것이다. 그렇다면 ‘효자정당’은 어떤가?

노컷뉴스: 정봉주, 손혜원, '위성정당' 창당 군불 ... 민주당 속앓이²⁵⁾

정봉주와 손혜원 등이 나서서 창당한 ‘열린민주당’은 자체적으로 진행한 유전자검사를 토대로 자신들이 더불어민주당의 효자라고 주장했다. 그런데 이런 전거가 처음이 아니다. ‘친박연대’라는 ‘정당’이 있었다. 이 당은 공공연하게 박근혜를 추종하는 자들의 모임임을 드러내고 18대 총선에 뛰어들어서 13.2% 득표의 기염을 토하며 지역구 5석 포함 의석 14석을 확보하는 파란을 일으킨 바가 있다. 기실 ‘효자정당’ 사건은 정치혐오를 유발하는 퇴행적 행위이다. 왜냐하면 정봉주나 손혜원의 발상이 정치를 단순한 자리차지 게임으로 전락시키기 때문이다. 물론 손혜원이나 정봉주는 자신들의 행위를 大義로 포장한다. 더불어 자신들이 시대정신을 代議한다고 주장한다. 현역 의원이 다수 있는 정당이 투표용지의 앞번호를 획득할 수 있는 현행 선거법으로 인해 선거용 위성정당에게 본사 정당에서 의원을 꺾주는 건 필수적인 과정이다.

의원 꺾주기 꿈수로 ‘미래한국당 4번’ ‘더불어시민당 5번’²⁶⁾

이렇게 의원을 다수 꺾준 대신 민주당·통합당 비례후보를 내지 않았다. 덕분에 비례투표용지에서 1번과 2번은 ‘공란’이 되어버렸다. 그런데 이러한 의원 꺾주기도 전례가 있다. 16대 총선에서 자유민주연합은 원내교섭단체에 3석 미달한 17석 획득했는데, 당시 집권여당인 새천년민주당과 자유민주연합은 소위 ‘DJP 연합’에 의해 공동여당의 역할을 하고 있었다. 이에 따라 김대중 대통령의 공동여당 구제방침에 의거해 새천년민주당 소속 의원들이 자유민주연합으로 건너갔다. 당시 방침에 따라 자민련으로 건너간 송석찬 의원이 “언어의 심정으로 민주당을 떠납니다”라는 주옥같은(!) 탈당의 변을 남기기도 했다. 물론 이러한 의원 꺾주기에 대해 민의를 배반했다거나 정당정치의 근간을 훼손했다는 등의 엄청난 비난이 쏟아졌다.

25) <https://www.nocutnews.co.kr/news/5296565>

26) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202003272122025

하승수 전 녹색당 운영위원장은 이러한 낭만주의에 제도적 확신까지 심어주고자 노력했다. 예를 들면 “위성정당은 선거가 끝나면 본체에 흡수되는 전 세계적으로 사례가 없는 꿈수지만 연합정당은 선거시기 연합을 하고, 선거가 끝나면 다시 자기 정당 활동을 하는 정당 간 연합체”라고 한 것이 그것이다.

미디어스: 위장정당 꿈수에는 연합정치라는 정공법으로³²⁾

하 전 위원장은 영국 노동당 사례도 들고, 뉴질랜드 얼라이언스와 스핀의 포데모스, 우루과이 광역전선을 예시하고 있다. 하지만 또한 여전히, 그는 각국의 제도와 정치적 역사에 대해선 함구한다. 그 나라 선거법이 어떠한 제도를 규정하고 있는지도 빼고 이야기한다. 유리한 것만 이야기하고 불리한 건 이야기하지 않는 태도다. 하 전 위원장은 이미 우리 정당법과 공직선거법이 경직되어 있어서 연합정당을 만드는 것이 힘들다는 걸 인정하고 있다. 그러면서도 자신의 '상상력'이 가능하다고 강변한다. 왜? 바로 공직선거법 182조 3항 3호에 의하여 선거연합정당의 합당, 해산, 제명에 따라 의원의 배출과 원래 본당으로의 복당 등이 가능하기 때문이다. 하지만 그것 자체가 꿈수라고 비판을 받는 거다. 꿈수를 부리면서 자신은 꿈수가 아니라 정공법이라고 하는 건 대단히 우습다. 그러면서도 선거 끝나면 제도개혁 해서 위장정당은 설립 불가능하도록 하자는데, 이것이 자아비판이었는지 아니면 내로남불이었던지는 평가를 생략하겠다.

(3) 비판적 지지의 망령

이러한 정치적 낭만주의가 지난 87년 개헌 이후 한국 정치사에 끼친 악영향이 있다. 바로 ‘비판적 지지론’이다. 정치개혁연합 등 일각에서 더불어민주당과의 연합전술을 주장하면서 추진했던 작업이 이 구도에 정의당을 끌어들이는 것이었다. 당시 대안정당이라는 녹색당과 또다른 ‘진보정당’인 민중당도 연합정당구성의 대상이긴 했지만 원내 의석을 6석 가지고 있으며 실질적으로 진보정당운동의 주도권을 쥐고 있는 정의당의 합류는 연합정당에 명분을 실어줄 수 있는 강력한 기제였다. 그런데 정의당을 끌어들이기 위해 사용된 논리가 바로 그 ‘비판적 지지론’이었다.

이 논리에 따르면 비례용 위성정당일 수밖에 없는 연합정당에 참여하지 않는 정당은 역사의 죄인이 된다. 연합정당에 참여하지 않는다는 것은 “미래통합당+미래한국당”이 다수당이 되도록 만드는 역할을 하는 것과 다름없다는 것이다. 진보정당에게 스스로의 가치관에 따른 정치적 결단을 하지 말라

32) <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=176335>

고 종용하는 행위다. 왜 진보정당이 미래한국당은 적군이고 더불어민주당은 아군이라고 생각해야 하는가? 하지만 이러한 구도를 강변하는 주장은 집요하게 이어졌다.

하승수 페이스북: 이제 쟁점이 좁혀진 듯 합니다.³³⁾

하 전 위원장이 스스로 인식하고 있었는지는 모르겠지만 이 글의 주장은 전형적인 비판적 지지론의 함정에 빠져 있다. “이대로 놔두면 선거제도 개혁의 성과를 미래한국당에게 도둑질당합니다.” 즉 하 전 위원장은 바뀐 선거법을 엄청난 “선거제도 개혁의 성과”로 생각하는 한편, 이 개혁을 수호하기 위해선 더불어민주당의 위성정당이라는 오명을 무릅쓰고라도 연합정당으로 선거국면을 돌파해야 한다는 것이다.

하 전 위원장의 주장과는 별개로 진짜 쟁점이 되어야 했던 건, 이번 21대 총선을 끝으로 진보정당운동은 문을 닫아야 하느냐였다. 하지만 하 전 위원장은 단지 어떻게 하면 이번 총선에서 미래한국당보다 더 많이 비례의석을 확보할 수 있을 것인가를 논의하고 있을 뿐이다. 하 전 위원장의 주장에는 진보정치/대안정치의 미래가 전혀 들어있지 않았다. 그의 방식대로라면 진보정치/대안정치는 87년 대선에 등장했던 비판적 지지의 망령이 지금까지 고착시킨 민주당류 중심의 선거판짜기 안에서 고사된다. 즉 진보는 민주당의 하위파트너 역할에서 결코 벗어나지 못하게 되는 것이다.

2. 제도 물신주의 혹은 법 만능주의

(1) 총선 전의 논의에서 나타난 제도 물신주의 현상

선거제도 개혁이나 위성정당 제재론 등에서 확인되는 하나의 징후는 제도 물신주의 혹은 법 만능주의다. 우선 선거제도 개정 과정에서 나온 녹색당의 논평 하나를 보자.

녹색당 논평 - 더 많은 '정점식'이 나오지 않으려면 선거제도 개혁을!³⁴⁾

녹색당 논평에 따르면, 2019년 개정 이전의 공직선거법에 의하면 “특정정당 공천 = 당선”이라는 공식이 깨지지 않을 것이며, 비례성이 강한 선거제도로 개혁되면 문제가 많은 정점식 의원 같은 사람이 당선되지 않을 것이다. 그러나 꼭 그렇지 않다. 비례성이 강화된다고 해서 질 나쁜 정치인이

33) <https://www.facebook.com/seungsoo.ha.35/posts/2812880055459597>

34) <http://www.kgreens.org/?p=21729>

일소되고 진보적 정치인이 대거 등장한다는 논리는 망상일 뿐이다. 비례성이 강화된다면 오히려 미래통합당이 망하는 것보다 ‘대한애국당’이나 ‘국가혁명배당금당’ 출신 의원들이 더 많아지는 걸 경험하게 될 가능성이 크다.

어차피 연동형 비례제라는 것은 표의 증가성의 원칙을 담보하기 위한 방안일 뿐이다. 그 제도로 인하여 곧바로 진보정당의 당원들 또는 진보적인 개인들에게 일방적으로 유용한 결과가 나오는 것이 아니다. 따라서 이번 선거제도 개편의 효과는 ‘진보’에게 유리한 “개혁의 성과”가 아니다. 미래통합당 류에게도 이용하기에 따라선 편리한 제도변화일 뿐더러 아닌 말로 그보다 극우정당이 등장하게 되면 그들에게도 유리한 제도라는 거다.

위성정당 논의가 본격화되었을 때 일각에서는 위성정당을 제한하기 위한 제도적 방안이 제시되기도 했다. 예를 들면, (i) 비례대표를 공천하지 않은 정당은 지역구 후보를 공천할 수 없다는 규정을 법제화하자거나 (ii) 지역구 후보를 공천한 정당에는 자동으로 비례등록을 해주되, 여력이 없어 비례공천을 못한 정당에 대해서는 지역구 낙선자를 비례로 올릴 수 있는 제도를 두자는 것 등이 그것이었다. 그런데 (i)안은 기본적으로 공직출마의 자유를 제한하는 일이 될 수 있으므로 위헌일 수밖에 없다. 여기에는 더 많은 부연이 필요 없다. (ii)안은 결국 석패율제나 이중등록제 같은 걸 하자는 건데 굳이 이렇게 불필요한 제도를 덧칠하는 이유를 모르겠다. 소수정당에게 기회를 더 주자는 건데 효과도 의심스러울 뿐만 아니라 이것을 기회제공이라고 이야기할 이유도 없다.

근본적으로 이렇게 제도로 모든 걸 해결할 수 있다는 태도 자체가 법을 우습게 만든다. 이렇게 법으로 위성정당을 제한할 수 있다는 제도물신주의는 오히려 제도에 대한 불신을 가져오게 된다. 왜냐하면 현대 의회주의국가에서는 제도를 의회가 만드는데, 제도의 성부는 의석의 다소에 달린 거고, 그렇게 따지면 어떤 제도든 반대입장의 정치세력이 더 많은 수를 확보하면 언제든지 바뀌게 될 뿐이기 때문이다. 이렇게 되면 의회정치에 대한 불신이 높아지게 되고 선거에 대한 불신과 정치관계법에 대한 오해만 커지게 된다.

(2) 총선 과정 및 총선 후 위성정당 대응에서 나타난 제도 물신주의

위성정당의 문제를 제도적 법리적으로 환기하면서 현행 법에 따르더라도 위성정당이 문제적임을 지적하는 과정은 반드시 필요하다. 또한 시민사회가 반민주적이고 위헌적인 위성정당에 대하여 분노하고 있으며 이에 대한 강력한 비판과 대안모색을 하고 있음을 표명하는 것 역시 중요하다. 그럼에도 법리적 측면에서 위성정당의 문제를 논하는 것에 대하여 우려할 부분이 있다. 현행 정당법, 선거법, 정치자금법 등 현행 정치관계법 자체가 위헌적이다. 그런데 위성정당에 대한 비판에 이들 각 법률을 동원할 때 자칫 이들 위헌적 법률에 면죄부를 줄 수 있는 위험성이 있는 것이다.

위성정당과 관련하여 가장 많은 비판을 받는 기관이 중앙선거관리위원회이다. 정당의 실질을 갖추지 못한 위성정당들에 대하여 정당등록을 받아주고, 이러한 정당이 ‘민주적 절차’를 제대로 거치지 않은 채 작성된 비례명부를 승인한 중앙선거관리위원회의 행위가 위법적이라는 것이다. 현행 정당법과 공직선거법에 근거한 이러한 주장은 현행법 체계로 볼 때도 상당한 위험성을 내포한다. 즉 현행 정당법과 공직선거법에서 문제가 된 사안들은 전형적인 요식절차행위이다. 즉 형식적 요건을 갖추었을 경우 중앙선거관리위원회는 그 표지에 의거하여 등록을 수리하거나 명부를 승인해야 한다.

그런데 지금 위성정당과 관련한 비판적 논의들은 중앙선거관리위원회가 표지 뒤의 실질을 들여다보고 판단하여 그 수리 내지 승인을 거부했어야 한다고 주장한다. 이러한 논리에 따라 행정소송이 제기되고 헌법소원이 제기된다. 그렇다면 정당의 내부 절차가 민주적이라는 것을 중앙선거관리위원회는 무엇으로 판단할 것인가? 예를 들어, 황교안 전 미래통합당 대표가 실질적으로는 미래한국당의 창당은 물론 비례대표명부작성에까지 입김을 넣었다는 것을 세상이 안다고 할지라도, 형식적으로 당헌당규에 정해진 절차에 따라 일을 진행하였는데 이를 두고 중앙선거관리위원회가 ‘실질적 민주주의’의 현존 여부를 수리와 승인을 위해 고려해야 하는가?

어떤 정당이 창당되기 전에 그 정당의 창당을 위하여 움직이는 모든 사람은 잠재적으로 예비의 “당원”이다. 그런데 정당창당 전 바로 그 예비의 “당원”의 행위는 어떤 때에 ‘권리남용’이 될 수 있는가? 그 예비 “당원”의 행위가 어디까지 유권자들의 투표가치와 투표예측력을 손상할 것이라고 판단할 수 있는가? 정당의 창당과 비례후보명단의 작성에 있어 해당 정당이 형식적 요건을 충족한 경우 국가기관의 역할은 그 충족행위에 대하여 확인하는 것에 그쳐야만하고, 정당의 행위에 대한 실질적이고 가치적인 판단은 결국 유권자에게 맡겨야만 한다. 그게 바로 ‘형식적 민주주의’의 과정이자 ‘실질적 민주주의’를 작동하게 하는 근간이 된다.

그럼에도 정당이 당헌 당규에 따른 절차를 거쳐 등록 또는 수리를 청구한 사안들에 대하여 최근 헌법소원심판청구에서처럼 중앙선거관리위원회에 세부적 민주성 여부를 감별하도록 권한을 부여한다면, 선관위는 현행법의 규정에 따라 또는 현행법 규정보다 더욱 강화된 제도정비를 통해 권력행사를 하게 될 것이다. 이런 경우 현행법률과 지금까지의 중앙선거관리위원회의 경향에 의하면 정당의 등록과 정치활동 및 선거활동 등은 지금보다 더욱 경직될 수 있다. 그리고 그 결과는 곧장 근소정당들의 활동여지를 협소하게 만들 것이며, 다양한 사회적 의견을 표출을 위하여 필요한 정당의 자유와 정치활동의 자유는 오히려 한결 위축될 것이라고 예상된다. 중앙선거관리위원회에 정당 내부에서 벌어지고 있는 실질적 민주주의의 작동 여부까지 판단하여 각종 허가의 수리 여부를 결정하라고 할 수 없다. 지금도 선관위의 권력은 거의 무소불위의 수준이다. 정치적 입장에서 보자면 선관위의 권력독점문제는 검찰권력이나 사법적폐의 수준과 비교해도 그 엄중함이 매우 크다.

부연하자면, 공직선거법 제47조 제2항 전단 중 “당헌 당규로 정한 민주적인 절차”의 의미를 명확히 해야 한다. “당헌 · 당규로 정한”이라고 한 의미는 다른 법적 규정에 앞서 해당 정당에서 마련한 당헌 · 당규를 우선하겠다는 것으로 봐야 한다. 동 규정 제1호에서는 “민주적 심사절차 · 민주적 투표절차”를 규정하고 있다. 또한 제2호에 따르면 이 절차에 관한 사항은 당헌 당규 및 내부규약에 따르게 되어 있다. 더불어시민당이나 미래한국당이 이 규정을 위반했다고 볼 여지가 없다. 한편 이러한 제도 물신주의적 경향이 극명하게 드러나는 것이 바로 헌법재판소가 제시하고 있는 정당의 7가지 징표이다. 이게 적절한가? 헌법재판소가 제시한 징표 중에서 실질적으로 유권자들에 의해 정당으로서 인정될 수 있는 여지는 “③ 선거에 참여할 것” 뿐이다. 나머지는 헌법재판 과정에서 판단을 위해 필요한 부수적 기준들일 뿐이다. 그 기준들이 법적 구성요건이 될 이유도 없고 그럴 필요도 없다.

헌재가 제시한 이 표지는 기실 헌법 제8조가 천명하고 있는 정당설립의 자유와 정치활동의 자유를 매우 제한적으로 허용하겠다는 의지에 불과하다. 적어도 헌법원리를 충실하게 담보하고자 한다면 헌법재판소의 이러한 기준 설정이 부당함을 이야기할 수 있어야 할 것이다. 특히 이 과정에서 헌법 제8조 제4항은 개헌을 통해 폐지되어야 할 정도이다. 주권자가 해야 할 일을 왜 정부와 사법부가 나서서 월권행위를 하나?

더 많은 논의는 생략하자. 다만 헌법소원심판청구서에서 제기된 정당의 민주적 성격에 대한 각 법률 위반의 경우, 무엇보다도 먼저 과연 그러한 법률에 정한 규정들을 인정하는 것이 선행되어야 하는가를 따질 필요가 있다. 적어도 진보적 시민단체라든가 진보정당은 현행 정당법이나 공직선거법 중 위헌적이며 불필요할 정도로 과도한 국가후견주의적 규정들에 대하여 거부할 필요가 있다. 그런데 오히려 현행 규정을 근거로 사법적 판단을 요하거나 위헌성을 판단해달라는 것은 현행 제도들이 합헌적이라는 것을 전제로 하고 있는 것인데, 과연 이러한 태도가 우리 사회에서 진보적인 입장을 견지하는 단체나 정당이 할 일인지는 의문이다.

(3) 진보정당마저 빠져든 제도 물신주의

진보정당이 제도 물신주의를 벗어나지 못하고 있다는 것 역시 21대 총선과정에서 나타난 흥미로운 지점이다. 정의당은 미래한국당 창당과 관련하여 정당입당강요, 이중당적 금지 위반, 이러한 행위로 인한 위계에 의한 공무집행방해, 정치자금법 위반 등의 혐의를 걸어 황교안을 고발했다. 하지만 이 고발내용들을 보면 진보정당이 이러한 사법적 절차에 의존할 이유가 있는 건지 의문이다.

이 중에서 하나만 살펴보자. 이중당적문제를 거론하는 건 진보정당으로서는 치명적인 이야기다. 세상 어느 나라가 이중당적을 법으로 금지하나? 게다가 진보정치세력은 예전부터 이 정당법의 규정이 위

인 비판과 완전히 다른 체제에 대한 비전을 제시했어야 한다. 하지만 정의당을 비롯한 진보정당과 진보정치세력은 정당연합이나 연합정당을 원천적으로 불가능하게 만들고 있는 현행 제도에 대한 비판보다도 오히려 현행 법에 근거하여 소송을 제기하는 수준에 머물고 말았다.

3. 나가며

각 발제문이 제기하는 문제의식에 대해서는 별다른 이의가 없다. 제도적 통제방안이라든가 향후 제도적 개선의 방향에 대해서도 근본적으로는 방향을 달리하지 않는다. 다만 제안하고 싶은 것은 공직선거법만이 아니라 특히 정당법을 개정하는 데에도 힘을 실는 것이 필요하다는 것이다. 물론 대안들을 구체적으로 어떻게 마련할 것이며, 이를 어떻게 정치쟁점화할 것인지에 대한 논의는 별도의 기회를 가져야 할 것이다.

한국의 진보정당운동사에 깊은 족적을 남긴 이재영은 정당에 대해 이렇게 갈파한 바가 있다.

“인민의 정치사회 의식이 경험적으로 체득되는 것처럼 정당의 사상도 경험적으로 이루어진다. ... 정치적 계기마다 인민에게 무엇을 말하는가가 축적되어 역사적으로 형성되는 것이 정당이다.”³⁶⁾

제도적으로 정형화된 통상적 구조의 정당이 아니라 동일한 가치를 공유하면서 정치적 과정을 통해 단련된 사람들의 조직으로서 정당을 정의하는 것이다. 그리고 이렇게 될 때에야 비로소 ‘100년 정당’ 역시 가능해질 것이다. 위성정당을 걱정하는 건 아직 한국사회에 정당정치의 기반이 빈약하다는 것을 반증하는 것일 뿐이다. <끝>

36) 이재영 지음, 이재영추모사업회 엮음, 이재영의 눈으로 본 한국 진보정당의 역사, 해피스토리, 2013. 378쪽.

토 론

‘위장정당’ 문제를 통해 본 선거법 개정 방향

김태호 (서울대학교 강사)

비례성을 높임으로써 투표가치의 왜곡현상을 개선하려 한 준연동형 비례대표제의 도입 취지가 위장정당의 출현으로 퇴색된 데 대해 개탄하는 한편으로, 관련한 선거법제의 개편 방향에 대해 몇 가지 첨언하고자 합니다.

1. (준연동형은 일단 21대 국회의원 선거에 한해 적용되는 것이므로) 향후 연동형 비례대표제가 정착된다면 비례성 향상에 기여하는 개선으로 평가할 수 있다고 생각합니다. 다만 연동형 비례대표제를 유지한다면 위장정당 출현의 유인은 여전할 것이기 때문에 이를 금지하는 제도적 장치가 여전히 필요할 것입니다.

그런데 위장정당에 의해 왜곡되어 치러진 개정 선거법 하의 총선 결과와 종전 선거법이 유지되었다는 전제 하에 총선 투표 내용을 시뮬레이션한 결과 사이에는 큰 차이가 없다는 분석을 보며 민의 내지 민심이 향하는 바에 대해서 다시 생각해 보게 됩니다. 이것은 현재 시점에서 개정 제도에 대한 사회적 공감대 형성이 이뤄지지 않았다는 것을 의미하는 것은 아닌가, 전략투표를 주저하지 않는 유권자들이 근본적으로 제도 개선의 효능감을 받아들이지 못하는 것은 아닌가 하는 것입니다.

이 점에서 국회 지형을 가리키는 의미에서의 정치현실 말고 경로의존적 성향을 갖는 우리 선거제도 하에서 시민들이 갖고 있는 비례대표제나 정당민주주의에 대한 인식이나 기대를 정확히 파악한 다음 변하기 어려운 부분과 설득해야 하거나 설득할 수 있는 부분을 구분하는 데에서 다시 출발할

필요가 있다는 생각이 들었습니다. 이 부분에 대한 말씀을 좀 더 듣고 싶습니다.

2. 저는 국회의원 정수의 확대 의제의 경우에는 우선적인 설득의 영역에 해당한다고 생각합니다. 위장정당 출현을 막기 위해서가 아니라 증원의 당위성에 공감하기 때문입니다. 그렇다면 이미 제안된 바 있는 세비 등의 캡을 유지한 상태에서의 증원, 국회의원 소환제 등 견제 장치의 확대 등을 연계해서 설득해 나가야 할 우선 과제가 아닌가 합니다.

다른 한편으로 비례대표를 늘리려면 그 의미와 취지가 좀 더 명확히 될 필요가 있을 것 같습니다. 주지하듯이 연동형 비례대표제의 모델이 된 독일의 경우 비례대표제는 직능대표나 사회적 소수자의 국회진출을 위한 제도가 아니고, 정당 중심 투표를 중심에 놓고자 하는 제도 운영형태라고 할 수 있습니다. 이에 독일 권역별 비례대표의 명부의 앞 자리는 지역구 후보로 채워지므로(동시입후보제) 유력 정당의 지역구 출마자 상당수는 지역구 투표 결과와 무관하게 국회에 진출하게 됩니다. 사실 이러한 귀결에 대해서는 우리 정서에서 쉽게 받아들이기 어려운 측면도 분명 있을 것입니다. 우리의 경우에는 많은 경우 비례대표를 직능대표나 사회적 소수자 대표로 인식하는 경향도 여전합니다. 민주당은 이를 기존 병립형 비례대표 의석배분방식을 남겨 두어야 한 논거로도 사용한 것으로 알고 있는데, 이러한 비례대표에 대한 이해는 연동형 비례대표제도와는 거리가 먼 것이지만, 우리 사회에 광범위하게 받아들여지고 있는 인식인 것도 사실입니다. 그렇다면 결국 비례대표의 정착을 위해서는 투표가치의 왜곡 논거를 넘어서 더 많은 민주주의를 위해 비례대표가 설계되었음을 사회적으로 더 설득할 수 있어야 한다고 생각합니다. 그 점에서 가급적 세분화된 권역별 비례명부를 두고 일부 국가에서 실시하고 있는 것처럼 명부의 순위에 대한 선택이 가능하도록 하는 등의 방법으로 이 제도가 더 민주적인 제도임을 설득할 필요가 있다고 생각합니다. 그리고 이러한 방식으로 경로를 바꾸어 나가는 순서로서 다음 지방의회 선거제도를 제대로 개선하는 것은 의미가 있다고 생각합니다. 이상 의견에 대해 정치개혁연대에서 논의했던 바를 좀 더 듣고 싶습니다.

3. 이상 논의와 별개로 위장정당이 헌법과 공직선거법 개정의 취지를 몰각하는 위헌·위법성이 있음에는 동의하고, 그에 대한 사법심사는 법 취지를 왜곡하는 사례에 대한 경고의 의미에서 문제제기 자체에 의미가 있다고 생각합니다.

다만, 위장정당의 정당등록의 경우에는 등록처분의 근거 법규가 정당법 제15조라는 점에서 제3자

가 이를 다룰 법률상 이익을 인정하기는 쉽지 않습니다. 법률상 이익을 인정하려면 헌법, 공직선거법 전체의 취지를 가져와야 할 것인데, 이는 정당보호 취지에서 위험한 해석이 될 수도 있다는 어려움이 있습니다.

반면, 당선소송의 경우에는 다툼의 여지가 있었다고 생각합니다. 개정된 공직선거법 제47조 제2항 제1호는 정당이 후보자를 추천하는 때에는 당헌 또는 당규로 정한 민주적인 절차에 따라야 하며, 비례대표국회의원선거의 후보자를 추천하는 경우에 민주적 심사절차를 거쳐 대의원·당원 등으로 구성된 선거인단의 민주적 투표절차에 따라 추천할 후보자를 결정하도록 하고 있습니다. 이를 받아 공직선거법 제52조 제4항은 위 제47조제2항 제1호에 따른 절차를 위반하여 비례대표국회의원선거의 후보자를 추천한 경우 해당 비례대표국회의원선거 후보자등록은 모두 무효로 한다고 규정하고 있으며, 제223조는 국회의원선거에 있어서 당선외 효력에 이의가 있는 정당 또는 후보자는 당선인결정일부터 30일이내에 제52조 제4항의 사유를 이유로 당선인을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있도록 하고 있습니다.

아마도 선거 결과에 대한 불복을 하는 모양새가 될 수 있어서 당선소송이 제기되지는 않은 것 같습니다만, 제기되었다면 비례대표 선정 절차에서의 민주적 절차의 의미를 규범적으로 확인하는 계기가 될 수도 있었을 것입니다. <끝>