

위성정당의 재현 가능성에 담긴 함의: 실천의 학습 효과에 주목하여

박동천 | 전북대학교

| 국문요약 |

한국의 2020년 선거는 연동형 비례대표제를 법으로 정했지만, 위성정당의 출현으로 말미암아 비례대표 의석의 배분은 병립형으로 계산했을 때와 같은 결과를 낳았다. 위성정당은 초유의 현상이었던 만큼, 정당들과 선거관리위원회와 서울행정법원과 헌법재판소 등의 대응은 다소 서툰 면이 있었다. 만약 2020년의 선거법이 2024년 선거에서도 적용된다면, 위성정당의 지위와 의미에 대해 이 행위자들이 각기 실천적으로 더욱 진지한 고려를 거친 다음 행동 경로를 선택하게 될 것이다. 이와 같은 실천을 통한 숙고를 통해서, 한국 사회는 어떤 선거제를 진실로 원하는지 의사를 정립하는 방향으로 나아가게 될 것이다.

주제어 | 연동형 비례대표제, 위성정당, 신빙성의 서열, 대한민국 선거제 개혁, 정당등록

1. 서론

제21대 국회의원 선거는 소위 “준연동형” 비례대표제를 정한 새로운 선거법에 따라 실시되었다. 이는 비례대표제의 고유한 의미가¹⁾ 원론적인 수준에서나마 대한민국에서 최초로 인정되어 법제화된 사건이다. 그러나 선거법 개정 과정에서 이해관계가 상충하는 정치세력들 사이에 타협이 이뤄지지 못하여, 이른바 “위성정당”이라는²⁾ 편법이 동원되기에 이르렀다. 많은 논객들의 한탄과 질타에도 불구하고 미래통합당이 급조한 위성정당은 법률적으로 공식적인 지위를 확보했고, 이에 더불어민주당마저 위성정당을 만들어 선거에 참여함으로써, 그 결과 선거법 개정의 의미는 철저하게 무효화되었다.

법률의 문언에는 적어도 30석에 대해서나마 지역구 당선인수와 연동해서 배분하기로 정했지만, 실제 실천에서는 위성정당이라는 우회로가 개발되어 연동배분이 전혀 이뤄지지 못하고 병립형일 때와 거의 차이를 보이지 못한 결과는 공식적인 언표가 현실적 실천으로 이어지지 못하고 괴리하는 사례에 해당한다. 이 때문에 2020년의 선거법 개정을 통한 준연동형 비례대표제의 실험은 실패로 끝났다고 보는 관점이 일반적인 것처럼 보인다. 현재 국회에서 진행되고 있는 선거법 개정 논의는 이러한 관점을 반영한 것이라 할 수 있다.

그런데 2020년 선거법의 입법과정을 돌이켜 보면서 2020년의 선거 결과를 거기에 대입한다면, 준연동형 비례대표제의 실험이 실패로 끝났다고 할 때 가장 먼저 떠오르는 대안은 2016년 선거까지 시행되던 병립형으로의 복귀여야 맞을

1) 프랑스의 미라보 백작은 혁명 직전인 1789년 1월, 프로방스 의회에서 이렇게 말했다고 전해진다. “대의기구는 언제나 인민의 축소판이어야 한다. 지도가 산과 계곡, 강과 호수, 숲과 평야, 도시와 읍을 표시하듯이, 의회 내의 의견들, 열망들, 소원들은 원본에 정확히 비례해서 제시되어야 한다” (Hoag and Hallet 1926, 162).

2) “위성정당”이라는 용어는 실상을 드러내기보다 감싸서 미화하는 완사(婉辭, euphemism)이자 모호화법(obscurantism)이며, “위장정당”이 실상을 더욱 정확하게 드러내는 용어라고 생각하지만, 이 글에서는 논의의 주제에 집중하기 위해 “위성정당”이라 부르는 관례를 따른다.

것처럼 보인다. 연동형 비례대표제라는 발상이 국회의 의제로 올라 마침내 법제화되기에 이르는 2018년 12월부터 2020년 1월까지의 기간에, 국회는 끝내 합의에 도달하지 못했기 때문이다. 더불어민주당이 다수결을 밀어붙이는 와중에 미래통합당은 이미 위성정당의 창당을 예고하고 있었다. 미래통합당이 위성정당을 만들자 더불어민주당마저도 위성정당을 창당하는 대열에 합류했다. 그리고 선거 결과, 산술적으로 당연하게, 병립형으로 계산했을 때와 대동소이하게 나타났다. 미래통합당은 일관적으로 연동형에 반대했고, 연동형이 법제화되자 그 효과를 차단하기 위해 위성정당을 만들 정도로 일관적인 의지를 드러냈다. 말로는 연동형을 추진하는 듯했던 더불어민주당조차 미래통합당이 위성정당을 창당하자, 부랴부랴 뒤를 따름으로써 결과적으로 그리고 실천적으로 사실상 병립형 비례대표제의 유지에 이바지했다. 선거법 개정을 둘러싸고 2019년에 벌어진 정파들 사이의 논란을 매듭지을 결론을 2020년의 선거 결과 드러난 민의에서 찾는다면, 연동형 비례대표제를 포기하고 병립형으로 일단 돌아가는 것이 한국 사회 다수 유권자의 뜻이라 해석하는 편이 온당할 것으로 보인다.

그러나 현재 국회에서 진행 중인 선거법 개정 논의는 연동형과 병립형 사이에서 하나를 선택하는 방향과는 거리가 멀다. 제21대 국회의 정치개혁특별위원회는 2023년 3월에 “중대선거구제(도농복합선거구제) + 권역별·병립형 비례대표제,” “개방명부식 대선선거구제 + 전국·병립형 비례대표제,” “소선거구제 + 권역별·준연동형 비례대표제”라는 산만한 제목으로 표현된 세 개의 복수안을 결의한 이후, 더욱 구체화된 형태의 의안은 내놓지 못하고 있다(정치개혁특별위원회 2023). 더구나 겉으로만 봐도 복잡다기한 논제들을 정리하고 초점을 좁혀서 본회의 표결에 부칠 만큼 구체화된 의제로 어떻게 수렴해 낼 것인지마저 지극히 불투명한 상태다. 다음 선거까지 시간이 불과 8개월 남짓 남은 지금, 선거구 획정을 선거일 1년 전에 마쳐야 한다는 법정 시한은 접어두고, 선거를 3개월 앞두고 선거제도를 확정했던 2020년의 전례만이라도 따르고자 한다면, 방만하기 짝이 없는 국회의 논의가 앞으로 5개월 사이에 가닥이 잡혀서 새로운 선거제도가 법제

화될 확률은 그다지 높아 보이지 않는다.

선거제도에 관해서 충분한 시간을 두고 광범위한 토론과 선전과 소통이 이뤄진 다음에 구체적이고 체계적인 몇 개의 대안들로 선택지가 좁혀진 다음 의회의 표결 내지 국민투표에 의해서 하나의 안이 법률로 채택되는 형태를 모델로 삼은 관점에서 바라보면 이와 같은 상황은 영성하고 미흡해 보일 수 있다. 2020년에 개정된 선거법의 입법과정 및 위성정당의 창당을 비롯한 2020년 선거 과정을 논한 대다수의 연구들이(강우진 2020; 이관후 2022; 장영수 2020) 정치 현실의 전반적인 진행에 대해 노골적으로든 완곡하게든 비판적인 입장을 보일 수밖에 없었던 것은 소위 “연동형 비례대표제”의 모델로 독일과 뉴질랜드를 거론하는 와중에 연동형 비례대표제를 채택하기 전에 사회적 합의가 바탕이 되어야 한다는 관념이 자연스럽게 하나의 모델처럼 작용했기 때문이다.

선거제도가 정치적 경쟁의 기본 규칙으로 작동하기 위해서는 물론 사회적 합의라는 기반이 있어야 한다. 그러나 특정한 형태의 선거제도가 채택되기 전에 반드시 그 제도에 대한 광범위한 사회적 합의가 있어야만 하는 것은 아니다. 이런저런 선거제도를 실험해 본 결과로 사회적 합의가 조성될 수도 있는 것이다. 정책학 분야에서는 중앙집권적 설계를 이상화하는 합리주의 모델의 대안으로 점진주의(incrementalism) 모델이 오래전부터 논의되어 왔다(Lindblom 1959; Kuruvilla and Dorsewitz 2010; Tarter and Hoy 1998). 제도주의의 담론에서는 제도화를 하나의 학습 과정으로 바라보는 관점이 발굴된 바 있다(Crossan et al. 1999). 선거제도 역시 한 번의 숙의와 합의를 통해서 백년지대계를 찾아낼 수 있다면 좋겠지만, 그렇게 하지 못한다고 해서 반드시 어떤 재앙이 초래되지는 않는다. 오해와 동상이몽, 미비와 혼동의 와중에서, 해당 정치사회의 구성원들이 자신들의 삶을 규율할 규칙을 탐색해나가는 과정으로 볼 수도 있기 때문이다. 선거제도를 둘러싼 현재 대한민국의 논란이야말로 후자에 해당하는 과정으로 바라볼 필요가 있다.

본고에서는 먼저 위성정당과 관련해서 세 가지 국면을 미시적으로 살펴볼 것

이다. 제2절에서는 위성정당이 합법적으로 인정됨으로써, 2020년 선거는 “준연동형”이라는 간판 아래 치러졌지만 실천적으로는 연동배분이 이뤄지지 않고 병립형일 때와 같은 배분이 이뤄졌다는 점을 확인할 것이다. 아울러 연동배분이 이뤄지지 않은 탓에 군소정당들이 상실한 의석들은 대부분 지역구에서 압승한 더불어민주당의 몫으로 돌아갔고 위성정당 전략을 선도했던 미래통합당은 얻은 바가 별로 없었다는 점을 밝힌다. 제3절에서는 위성정당의 지위에 관해서 선거관리위원회가 저지른 개념적 혼동을 지적한다. 위성정당의 등록을 수리할 때의 입장과 비례대표 의석을 배분하기 위한 실제 계산에서 “의석할당정당”이라는 법률적 문구를 해석할 때의 입장이 모순되며, 이로 말미암아 더불어민주당에게 배분되어야 했던 1개의 의석이 열린민주당에게 할당되는 착오가 발생했다. 제4절에서는 위성정당의 합법성을 다투기 위해 정의당이 제기한 소송에서 서울행정법원과 헌법재판소가 내린 결정들이 어떤 의미에서 정치적인지를 논의한다. 연동형 비례대표제의 도입을 지지할 사회적 합의가 없다는 배경에서 이들 사법기관이 그렇게 판단할 수밖에 없었다는 지점을 드러냄으로써, 역으로 연동형 비례대표제를 지지하는 목소리가 커진다면 사법부의 판단 역시 바뀔 수 있다는 가능성을 발굴한다. 제5절에서는 만약 2024년 선거에서 위성정당 논란이 재현된다면, 각 행위자들이 2020년의 경험을 바탕으로 이 논란에 대해 더욱 진지하고 더욱 심화된 반응을 내놓게 될 것이며, 이것이 실천적으로는 한국 사회에서 정치적 소통의 밀도를 전반적으로 높이게 될 것이라는 전망을 피력한다.

II. 제21대 선거 결과에 담긴 두 가지 의미

제21대 국회의원 선거 결과에서는 관점에 따라 많은 의미를 찾을 수 있다. 여기서는 본고에서 논의할 주제와 관련되는 두 가지 의미를 집중적으로 부각하고자 한다. 하나는 선거 결과에 따라 이른바 “준연동형” 계산식을 적용하여 산출된

각 당의 의석 분포는 같은 선거 결과에 2016년까지 시행되던 병립형 계산 방식을 적용했을 때 산출된 결과와 거의 같았다는 점이다. 이는 이미 널리 알려진 바이지만(윤지성 2020; 장영수 2020; 조한석·박명호 2020), 분명한 수치를 통해 확실하게 정리하고자 한다. 그럼으로써 2020년 선거에서 각 정당이 지역구에서 획득한 의석은 비례대표 의석을 할당하기 위한 계산에 전혀 연동되지 않았다는 의미가 확인될 수 있기 때문이다. 다시 말해서 2020년 선거는 “준연동형 비례대표제”라는 간판 아래서 시행되었지만, 실제 현실의 의석 배분은 2016년과 같은 병립형 비례대표제에 비해 전혀 달라지지 않았다.

다른 하나는 위성정당이라는 책략을 동원한 결과와 만일 그러지 않았을 때를 가정해서 계산한 결과를 비교해보면, 군소정당들에게 할당되었어야 할 의석 대부분이 더불어민주당에게 할당되었다. 미래통합당은 연동 기능을 차단하는 책략을 선도했지만, 실제 의석수에서는 거의 이득을 얻지 못했다. 이는 지역구에서 압승을 거둔 정당일수록 위성정당 책략을 통해 이득을 취할 가능성이 높아진다는 의미를 지닌다. 이 의미를 충분히 알지 못한 상태에서 양대 정당은 2020년 선거를 위해 위성정당을 만들었지만, 2024년 선거에서 이 의미를 알면서도 양대 정당이 함께 위성정당 책략을 동원할 것인지는 열린 질문으로 남는다. 이제 이 두 가지 의미를 차례대로 발굴해 보자.

<표 1> 위성정당이 없었거나, 또는 하나만 있었을 때 예상되는 각 당의 의석수

| | 더불어민주당 | 미래통합당 | 정의당 | 국민의당 |
|-------------------|--------|-------|-----|------|
| 실제 선거 결과 (a) | 183 | 103 | 6 | 3 |
| 2016년 방식으로 계산 (b) | 183 | 102 | 6 | 4 |
| 미래한국당만 있었다면 (c) | 170 | 111 | 9 | 5 |
| 위성정당이 없었다면 (d) | 170 | 101 | 15 | 9 |

<표 1>은 더불어민주당과 열린민주당은 더불어민주당과 같은 정당으로 간주하고, 미래한국당은 미래통합당과 같은 정당으로 간주하되, 다만 위성정당의 여

부와 비례대표 의석분배 방식의 차이에 따라 네 가지 경우에 의석의 분포가 어떻게 달라지는지를 표시한다. (a)는 위성정당의 지위를 인정해서 계산한 실제 선거 결과에서, 더불어민주당과 열린민주당이 얻은 의석을 더불어민주당의 의석에 합산하고 미래한국당이 얻은 의석을 미래통합당의 의석에 합산한 수치다. (b)는 더불어민주당과 열린민주당이 얻은 정당득표를 더불어민주당의 정당득표로, 미래한국당이 얻은 정당득표를 미래통합당의 정당득표로 간주하고, 2016년 선거 때와 같은 병립형으로 비례대표 의석을 할당해서 산출한 수치다. (c)는 더불어민주당은 위성정당을 만들지 않고 미래통합당만이 위성정당을 만든 경우를 가정해서 계산한 결과다. 더불어민주당의 정당득표로는 더불어민주당과 열린민주당의 얻은 정당득표를 대입하되, 지역구 의석수가 연동되었고, 미래한국당의 의석은 미래통합당의 지역구 의석에 연동되지 않고 계산된 다음 미래통합당의 전체 의석으로 합산되었다. (d)는 위성정당이 없었을 때를 가정하여, 더불어민주당과 열린민주당의 정당득표를 더불어민주당의 정당득표로, 미래한국당의 정당득표를 미래통합당의 정당득표로 간주한 다음, 지역구 의석을 연동해서 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 위성정당의 출현으로 말미암아 연동의 효과가 없어졌기 때문에, 30석 캡에 연동률 50%라는 공식의 효과가 없을 것으로 예측할 수 있기 때문이다. 실제

계산한 결과도 그러한 예측과 정확히 맞아떨어졌다. 이 사실은 곧 2020년 선거법이 준연동형 비례대표제를 도입했지만, 실제 결과는 선거법 개정을 하지 않고 종전 방식으로 선거를 치렀을 때 나타났을 결과와 같다는 점을 알려준다. 즉, 선거법은 준연동형으로 개정했지만, 위성정당의 출현 때문에 연동의 기능이 완전히 차단되었다는 뜻이다.

둘째, 위성정당으로 가장 큰 이익을 본 세력은 결과적으로 더불어민주당이다. 더불어민주당과 열린민주당과 더불어민주당을 하나의 정치세력으로 보면, 이 세력은 위성정당이 없었을 때(d)에 비해 13석을 더 가져갔다. 미래통합당의 득실은 매우 흥미롭다. 만약 더불어민주당이 위성정당을 만들지 않았다는 가정 아래 미래통합당이 위성정당을 만들었을 때(c)와 만들지 않았을 때(d)를 비교하면, 위성정당 덕분에 10석을 더 가지는 것으로 나타난다. 그러나 자기들이 위성정당을 만들어서 더불어민주당까지 위성정당을 만들게 유도한 결과(a)는 위성정당을 만들지 않았을 때(d)에 비해 겨우 두 석을 더 얻는 대가로 더불어민주당으로 하여금 13석을 더 가져가게 허용했다. 물론 이 두 당이 이렇게 챙겨간 15석은 정의당과 국민의당이 각각 9석과 6석을 빼앗긴 결과가 된다.

위성정당으로 말미암아 연동 계산이 차단된다는 의미는 미래통합당도 더불어민주당도 어느 정도까지 감지할 수 있었던 일이다. 그러므로 2020년 선거 결과에서 연동 효과가 전혀 나타나지 않았다는 점은 새삼스러운 일이 아니다. 하지만 2024년 선거를 향해 가면서 선거법 개정이 이뤄지지 않는다면, 음미할 만한 의미 하나가 발생하게 된다. 현재는 준연동형 선거제를 개정해야 한다는 움직임이 공론장에서 연표상으로 하나의 대세인 듯하면서도, 실제로 어떤 개정안에 양대 정당이 합의할 수 있을지는 불투명한 상태다. 동시에 원내 제1당과 제2당이 검찰의 수사나 외교 노선을 둘러싸고 사사건건 대립하는 사정에 비추면, 선거법을 개정하기 위한 어떤 합의를 국회가 빚어낼 수 있을지 의문이다. 따라서 단지 이 때문에, 양대 정당이 합의를 빚어낼 능력이 없다는 이유만으로, 선거법 개정이 이뤄지지 않은 상태에서 제22대 국회를 선출하게 될 가능성이 전혀 없지는 않다. 만

일 이런 일이 벌어진다면, 그리고 다시 양대 정당이 위성정당을 만들어서 연동의 기능을 원천적으로 차단하게 된다면, 정치인들이 선거법에 관해 언표상으로 무슨 명분을 내세우든지, 그들의 행태는 종래의 병립형 비례대표제에 대한 강력한 선호를 보여준다고 해석해야 맞을 것이다. 이에 관해서는 아래 제5절에서 다시 논하기로 한다.

위성정당으로 말미암아 더불어민주당이 일방적으로 이득을 챙긴 결과는 아마도 예상하지 못한 결과였을 것이다. 왜냐하면 이 결과는 비례대표 의석 분배를 위한 계산 때문에 발생한 것이 아니라, 지역구에서 더불어민주당이 의외로 대승을 거둔 덕분에 발생한 것이기 때문이다. 하지만 만약 2024년 선거가 현행 선거법에 따라 치러진다면, 2020년의 경험이 바탕이 되어 양대 정당이 각각 위성정당 채택을 사용할 것인지 여부를 고려하는 데 약간의 영향을 미칠 수는 있다. 이 역시 제5절에서 다시 논의하기로 한다.

Ⅲ. 선거관리위원회의 계산 착오와 개념적 혼동

공직선거법 부칙(법률 제16864호, 2020년 1월 14일) 제4조는 비례대표 의석 총 47석 가운데 30석을 배분할 때 해당 정당의 지역구 당선인수와 연계해서 계산하고(제4조의 1), 나머지 17석의 배분은 지역구 당선인수와 상관없이 단지 정당득표비율에 따라서만(제4조의 2) 계산하도록 정하고 있다. 연동배분의석수의 계산은 국회의원정수에서 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”를 뺀 값에서부터 출발한다(제4조의 1, 가). 제21대 국회의원 선거 결과는 <표 2>와 같다. 여기서 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”는 몇이라고 봐야 하는가?

〈표 2〉 제21대 국회의원 선거 결과

| 정당 | 지역구당선 | 정당득표율 | 조정득표율 | 비례당선 | 비고 |
|--------|-------|--------|--------|------|----|
| 더불어민주당 | 163 | 0 | 0 | 0 | |
| 미래통합당 | 84 | 0 | 0 | 0 | |
| 정의당 | 1 | 9.67 | 10.85 | 5 | |
| 더불어시민당 | 0 | 33.36 | 37.44 | 17 | |
| 미래한국당 | 0 | 33.84 | 37.98 | 19 | |
| 국민의당 | 0 | 6.80 | 7.63 | 3 | |
| 열린민주당 | 0 | 5.42 | 6.09 | 3 | |
| 무소속 | 5 | 0 | 0 | 0 | |
| 합계 | 253 | 89.09% | 99.99% | 47 | |

- 의석을 얻지 못한 정당은 생략.
- 득표율은 소수점 아래 세 번째 자리에서 반올림.
- 조정득표율은 의석할당정당의 득표율을 더한 합계에 대한 정당득표율의 비율.

공직선거법 제189조 1항 1호는 “임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당”만이 의석할당정당이라고 명시하고 있다. 더불어민주당과 미래통합당은 비례대표 후보 명부 자체를 제출하지 않았기 때문에 정당 투표에서는 단 한 표도 득표하지 못했다. 의석할당정당에 포함될 수 있는 자격이 없는 것이다. 그러므로 부칙 제4조에 따른 계산의 출발점이 되는 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”라는 집합에는 무소속 당선인만이 아니라 더불어민주당 소속 당선인과 미래통합당 소속 당선인까지 포함되어야 한다. 다시 말해, 이 수는 무소속 당선인수인 5가 아니라 무소속 당선인수에 더불어민주당 지역구 당선인수 163과 미래통합당 지역구 당선인수 84를 합한 252가 되어야 올바른 계산이다.

반면에 선거관리위원회의 계산은 오직 무소속 당선인수인 5를 곧 “의석할당정

당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”로 간주한 결과로 추정된다. “추정된다”는 표현을 사용한 까닭은 단지 선거관리위원회로부터 공식적으로 확인을 받지 않은 상태이기 때문인데, 산술적으로 역산해 보면 다른 가능성은 없기 때문에, 사실상 분명하다고 말할 수 있다. 이는 명백한 계산 착오일 뿐만 아니라, 위성정당의 지위에 관해 선거관리위원회가 어떤 혼동에 빠져 있었는지를 보여준다. 이 혼동의 성격을 논하기 전에 먼저 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”가 5인지 아니면 252인지에 따라서 지역구 당선인수와 연동되는 비례대표 의석 30석의 배분이 어떻게 달라지는지를 세밀하게 살펴보자.

공직선거법 부칙 제4조에 따라 연동배분의석 30석을 배분하기 위해서는 [(국회의원정수 - 의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수) × 해당정당의 비례대표국회의원선거 득표비율 - 해당정당의 지역구 국회의원 당선인수]를 2로 나눈 값을 일단 구한 다음, 소수점 첫째 자리에서 반올림한다(1-가). 이 정수의 합이 30에 미달하면 정수만큼의 의석을 각 정당에게 배분하고, 부족한 만큼은 [(30 - 각 연동배분의석수의 합계) × 비례대표국회의원선거 득표비율]이라는 계산식에 따라 값을 산출한 다음, 정수의 의석을 먼저 배분하고 그래도 채워지지 않은 의석은 소수점 이하 수가 큰 순서로 배분한다(1-나). 만약 1-가에 의한 정수의 합이 30을 초과하면, 연동배분의석수의 합계에서 각 정당의 연동배분의석수가 차지하는 비율을 30석에 적용해서 조정의석을 산출한다(1-다). 이때도 정수만큼의 의석을 먼저 배분하고 채워지지 않은 의석은 소수점 이하 수가 큰 순서를 따른다. <표 3>은 선거관리위원회가 행했을 것으로 추정되는 계산이고 <표 4>는 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”를 252로 잡았을 때의 계산이다.

〈표 3〉 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”가 5일 때

| | 더불어 시민당 | 미래 한국당 | 정의당 | 국민의당 | 열린 민주당 | 합계 |
|--|--------------|-----------|--------|-------|-------------|--------|
| 조정득표비율 | 37.44% | 37.98% | 10.85% | 7.63% | 6.09% | 99.99% |
| 1-가 산식 적용 | 55 | 56 | 16 | 11 | 9 | 147 |
| 연동배분의석수의 합계가 30을 초과하므로 1-다의 조정의석 산식 적용 | | | | | | |
| 1-다 계산 결과 | 11.22 | 11.42 | 3.26 | 2.24 | 1.83 | |
| 정수 부분 | 11 | 11 | 3 | 2 | 1 | 28 |
| 소수점 이하 | | 당선 | | | 당선 | 2 |
| 30석 배분 | 11 | 12 | 3 | 2 | 2 | 30 |
| 17석 배분 | 6 | 7 | 2 | 1 | 1 | 17 |
| 합계 | 17 | 19 | 5 | 3 | 3 | 47 |

〈표 4〉 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”가 252일 때

| | 더불어 시민당 | 미래 한국당 | 정의당 | 국민의당 | 열린 민주당 | 합계 |
|------------------------------------|-------------|-----------|--------|-------|-------------|--------|
| 조정득표비율 | 37.44% | 37.98% | 10.85% | 7.63% | 6.09% | 99.99% |
| 1-가 산식 적용 | 9 | 9 | 2 | 2 | 1 | 23 |
| 연동배분의석수의 합계가 30에 미달하므로 1-나에의 절차 적용 | | | | | | |
| 잔여의석 계산값 | 2.62 | 2.65 | 0.75 | 0.53 | 0.42 | |
| 정수 부분 | 2 | 2 | | | | 4 |
| 소수점 이하 | 당선 | 당선 | 당선 | | | 3 |
| 30석 배분 | 12 | 12 | 3 | 2 | 1 | 30 |
| 17석 배분 | 6 | 7 | 2 | 1 | 1 | 17 |
| 합계 | 18 | 19 | 5 | 3 | 2 | 47 |

“의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”라는 법률적 문구를 2020년 국회의원 선거에 관한 실제 계산에 적용할 때, 더불어민주당과 미래통합당을 의석할당정당으로 볼 것인지 여부에 따라 그 값은 5 아니면 252가 된다.

더불어민주당과 미래통합당의 지역구 당선인수 163과 84를 합한 값 247만큼의 차이이다. “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”를 국회의원 정수에서 뺀 값으로 보면, 이는 295대 48이라는 차이가 된다. 국회의원 정수가 300석이고 그 가운데 비례대표 의석은 47석일 때, 비례대표 의석 배분의 계산을 $(300 - 252 = 48)$ 에서 시작해야 하는데 $(300 - 5 = 295)$ 에서 시작했다고 하면, 결과에서도 매우 큰 착오가 발생했을 것 같은 인상을 줄 수 있지만 그렇지 않다. 이 기준점의 수를 48로 잡든지 295로 잡든지 비례대표 의석의 배분은 기본적으로 각 정당이 획득한 득표율을 기준으로 삼은 비례식에 따르기 때문에, 48대 295만큼의 차이가 그대로 결과로 반영되지는 않는다. 그리하여 의석 배분에서는, <표 3>과 <표 4>에서 진하게 표시한 숫자로 표시되듯이, 단 1석의 차이를 낳았다. 논리적으로 일관된 방식으로 계산했다라면 더불어민주당의 명부에서 18번 후보가 당선되었어야 맞는데, 대신에 열린민주당의 3번 후보가 당선된 것이다.³⁾

이 사례는 의석으로는 한 석의 차이를 낳았을 뿐이지만, 법리상으로는 상당히 중요한 의미를 가진다. 더불어민주당이나 열린민주당이 더불어민주당과 같은 정당인지 여부, 그리고 미래한국당이 미래통합당과 같은 정당인지 여부는 종래의 선거제도에서는 그다지 중요하지 않았다. 지역구 당선인수와 비례대표 의석 배분이 연동되지 않았기 때문이다. 그러나 연동형 비례대표제에서는 이 문제가 결정적으로 중요하다. 위성정당의 합법성이 여기서 좌우되기 때문이다. 선거관리 위원회는 위성정당의 등록을 수리함으로써 위성정당과 모정당이 다른 정당이라는 입장을 천명했다. 그렇지만 의석을 배분하는 계산에서는, 미래통합당과 더불어민주당을 의석할당정당으로 인정하고 말았다. “임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당”이라고 정한

3) 이 차이는 소수점 이하의 비례 값을 의석수로 환산하는 계산식이 허용할 수밖에 없는 오차 때문에 발생한 것으로 보인다. 이 오차를 원천적으로 방지할 방법은 아직 발견되지 않았지만, 미국이나 독일에서처럼 오차를 가급적 최소화하려는 노력은 기울일 수가 있다(Balinski and Young 2001; Niemeyer and Niemeyer 2008; Janson and Linusson 2012).

제189조 제1항 제1호의 명백한 문언을 간과하고, 정당 투표에서 단 한 표도 득표하지 못한 두 정당을 의석할당정당으로 간주한 것이다. 정당등록을 수리할 적에는 형식적으로 다른 정당이라고 봤지만, 정작 비례대표 의석을 배분하기 위한 계산에서는 선거관리위원회조차 미래통합당이 곧 미래한국당이고 더불어민주당이 곧 더불어민주당이라는 일상적인 인식을 공유하면서 그 인식에 따라 행위한 것이다.

나아가 이 문제는 단순히 논리적 모순에 그치는 것이 아니라, 실제 계산에 지대한 차이를 낳는다. 만약 미래통합당이 미래한국당과 같은 정당이기 때문에 미래통합당의 지역구 당선인수가 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”에 포함되지 않아야 한다면, 미래한국당에게 배분될 연동배분의석을 계산하기 위한 계산식 가운데 “해당 정당의 지역구 국회의원 당선인수”라는 항에는 선거관리위원회가 실제 대입한 0이 아니라 84가 들어가야 한다. 미래한국당이, 가정에 의해(ex hypothesi), 곧 미래통합당이기 때문이다. 이렇게 계산하면 위 <표 1>에서 (d)항에 제시한 수치로 수렴되어 미래한국당은 17석을 비례대표의석으로 배분받았을 것이다. 하지만 이런 계산을 미래한국당과 미래통합당이 받아들였을지는 별도의 문제다. 나아가 더불어민주당과 열린민주당 그리고 더불어민주당 사이의 관계는 훨씬 복잡하다. 선거관리위원회는 더불어민주당의 지역구 당선인수를 의석할당정당이 추천한 지역구 당선인수로 잡아 계산했는데, 이때 더불어민주당은 더불어민주당과 같은 정당인가 열린민주당과 같은 정당인가 아니면 더불어민주당과 열린민주당을 합한 세력과 같은 정당인가? 위성정당을 독자적 정당으로 인정한 이상, 의석 배분을 위한 계산에서 모정당과 같은 정당으로 치부해서 계산한다는 것은 이처럼 아주 곤란한 일이 된다. 더구나 이런 계산을 각 정당들이 수용할 리도 없다. 어쨌든 선거관리위원회는 이런 모든 쟁점들을 간과한 채, 미래통합당과 더불어민주당을 의석할당정당으로 인정하는 혼동을 범하여 의석에서 1석의 착오를 일으켰고 개념적인 혼란을 노정했다.

선거관리위원회가 위성정당의 등록을 수리한 배경은 이해할 수 있다. 개정 선

거법은 같은 정당과 다른 정당을 구분할 기준을 전혀 규정하고 있지 않은 반면에, 정당법 제41조는 유사 당명의 사용을 금지하고 있기 때문에, 선거관리위원회는 이름이 다른 정당의 지위를 인정한 것이다. 그러나 실질적으로 그리고 상식적으로 미래한국당은 미래통합당과 같은 정당이고, 더불어민주당과 열린민주당은 더불어민주당과 같은 정당이라는 엄연한 사실을 선거관리위원회도 비례대표 의석 배분을 위한 계산에서는 무의식적으로 그리고 자연스럽게 받아들였다. 그리하여 비례대표 후보 명부 자체를 제출하지도 않은, 다시 말해 비례대표 의석 할당을 애당초 기대하지도 않은, 미래통합당과 더불어민주당을 의석할당정당으로 간주하는 혼동을 저질렀다.

IV. 같은 정당과 다른 정당을 구분할 기준

선거관리위원회는 위성정당이 모정당과 같은 정당인지 다른 정당인지에 관해 우왕좌왕하는 모습을 보였다. 단순히 기술법학적인 관점에서만 본다면, 위성정당과 모정당이 다른 정당이라는 입장을 견지하기만 하면, “의석할당정당”을 어떻게 해석해야 할지, 그리고 “해당 정당의 지역구 국회의원 당선인수”에 어떤 수치를 넣어야 할지에 관해 의문은 사라진다. 그렇지만 기술법학적인 일관성을 유지하는 대가로 개정 선거법의 취지는 실제로 2020년 선거 결과에서 그랬듯이 무산되어 증발해 버린다.

잠시 뉴질랜드의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 뉴질랜드에서는 1993년에 연동형 비례대표제가 도입되기 전까지 정당에 대한 법률적인 규제가 사실상 없었다.⁴⁾ 소선거구제에서 후보들은 개인적으로 출마했고, 선거 시 다른 후보들과 연

4) 선거일에 공공연하게 게시할 수 있는 선거 공보물에 관한 규정과 선거구 획정위원회에 의견을 제시할 수 있는 단체에 관한 규정 등, 두 가지 소소한 규제만이 있었다(Geddis 2009, 22).

대하거나 당선된 후 다른 당선자들과 연대해서 정당을 결성하고 싶다면 개인적인 차원에서 얼마든지 그렇게 할 수가 있었다.⁵⁾ 정당에 대한 규제가 공법의 영역으로 들어오게 된 계기는 연동형 비례대표제의 도입이었다. 물론 그 후로도 지역구에서는 개인 차원에서 얼마든지 출마할 수가 있다. 그러나 비례대표 의석을 배분받으려면 정당 차원에서 후보 명부를 제출해야 하기 때문에, 비례대표를 포함하는 선거에 참여하고 싶은 정당이라면 먼저 선거관리위원회에 등록해야 하는 규칙이 최초로 생겼다(Geddis 2005, 115-121). 물론 지금도 비례대표 선거에 참여할 생각이 없는 정당이라면 등록하지 않고도 얼마든지 정당 활동이 가능하다.

한국에서는 1946년부터 미군정법령 제55호에 의해, 그리고 1962년부터는 정당법에 의해(신재호 2017, 55-74), 정당에 대한 정부의 규제와 통제가 당연시되어 왔기 때문에, 뉴질랜드의 사정과 평면적인 비교는 무의미하다. 다만, 연동형 비례대표제의 도입과 함께 뉴질랜드에서는 정당등록 제도가 생긴 사정에 비견하자면, 같은 정당과 다른 정당을 구분할 기준이 필요하게 되었다는 점을 들 수 있을 것이다. 연동형 비례대표제가 아니라면 위성정당을 둘러싼 모든 논란들이 전혀 일어날 까닭이 없다. 즉, 연동형 비례대표제가 아니라면, 그야말로 형식적 요건만 충족한다면 정당등록을 거부할 이유도 없고, 그렇게 등록된 정당이 어떤 다른 정치세력에게 피해를 입힐 수도 없는 것이다. 반면에 연동형 비례대표제가 시행되기 위해서는, 앞 절에서 논의했던 바와 같이, 더불어민주당, 열린민주당, 그리고 미래한국당과 같은 위성정당들이 더불어민주당이나 미래통합당과 같은 정당인지 다른 정당인지를 반드시 판단해야 하고, 따라서 그러한 판단을 위한 기준이 반드시 필요하다. 뉴질랜드에서는 연동형 비례대표제 때문에 정당등록 제도가 필요해진 것처럼, 한국에서는 같은 정당과 다른 정당을 구분할 기준이 필요하게 된 것이다.

앞 절에서 지적했듯이, 선거관리위원회는 위성정당이 모정당과 같은 정당인지

5) 따라서 개인들 사이의 관계를 규율하는 사법(private law), 즉 계약법의 규율을 받았다(Geddis 2009, 24).

다른 정당인지에 관해서 개념적 혼동을 저질렀다. 서울행정법원과 헌법재판소는 개념적 혼동을 저지르지 않는 대신 이 쟁점 자체를 인정하지 않고 무시했다. 그럼으로써 연동형 비례대표제의 작동을 위해 반드시 필요한 법률적 고려사항을 무시하였고, 따라서 연동형 비례대표제의 작동을 차단한 것이다. 정의당이 선관위의 처분을 취소해달라고 서울행정법원과 헌법재판소에 제기한 소송에서 오간 논쟁을 통해서 선관위 및 대한민국의 재판소들이 이 주제에 관해 취한 입장을 살펴보기로 한다. 정의당은 2020년 3월 12일 미래한국당의 정당등록을 수리한 선관위의 처분에 대해 집행정지를 청구했고, 이와 별도로 2월 24일에는 헌법재판소에 미래한국당의 등록을 수리한 선관위의 처분을 취소해 달라는 헌법소원을 청구했다. 이 두 소송에서 재판부는 공히 정의당이 원고로서 자격이 적합하지 않다는 이유로 소송 자체가 성립할 수 없다고 판결했다. 다만, 약간 이례적으로, 서울행정법원은 소송의 내용에 관해서까지 나름의 견해를 밝혔다. 원고의 자격이 없기 때문에 이미 형식적으로 소송 자체가 성립할 수 없지만, 나아가 설령 원고 자격을 인정하더라도 본안 소송에서 정의당이 승소할 가망이 전혀 없기 때문에 집행정지를 받아들일 까닭이 전혀 없다고 다시 한번 강조한 셈이다.

본안 소송을 가정하면서 서울행정법원이 제시한 핵심 논거는 “시·도당이나 중앙당의 등록 신청을 받은 관할 선거관리위원회는 형식적 요건을 구비하는 한 이를 거부하지 못한다”고 규정한 정당법 제15조의 문언이다. 이 조문에 나오는 “형식적 요건”을 재판부는 정당법이 직접 열거해서 규정하고 있는 시·도당수(제18조) 및 시·도당의 당원수(제18조), 등록신청서의 기재사항(제12조), 유사명칭 사용금지(제41조) 등의 요건을 가리킨다고 봤다. 그리하여 이런 요건들을 위반하지 않은 한, 선관위가 “실질적인 내용을 심사의 대상으로 삼아 정당등록 수리 여부를 엄격하게 판단하는” 것은 위법이라는 것이다(서울행정법원 2020, 7). 아울러 정의당은 미래한국당이 제출한 시·도당 당원 명부를 미래통합당의 당원 명부와 대조해 보면 많은 당원들의 이중당적이 드러날 것이 확실시되기 때문에 만일 선관위가 이를 심사하기만 했다면 “형식적 요건”의 미비가 확인되었으리라고 주장

했지만, 재판부는 정당법이 7일 이내에 심사를 끝내야 한다고 규정하는(정당법 제16조 제1항) 반면에 시·도당 당원명부 자체를 제출하도록 규정하지는 않고 있다는 사실을 적시하며, 당원 명부의 대조는 형식적 심사 대상이 아니라고 판시했다(서울행정법원 2020, 7).

정의당이 제기한 헌법소원 역시 헌법재판소에서 각하되었다. 정의당은 미래한국당의 정당등록을 수리한 선관위의 행위가 정당 활동 등에 관한 정의당의 기본권을 침해한다고 주장했는데, 현재는 정의당이 기본권 침해의 당사자가 아니라는 이유를 들며 각하 결정을 내렸다. “정당으로서의 실질을 갖추지 못한 미래한국당이 정당법상 정당으로 등록됨에 따라 선거에서의 경쟁이나 보조금 수령 등에 있어 직접적이고 법적인 불이익을 받았다”고 정의당은 주장하지만, “청구인이 주장하는 선거에서의 불공정한 경쟁이나 정당보조금 등의 불이익은 국회의원의 의석배분에 관한 공직선거법 규정이나 정당보조금에 관한 정치자금법 규정 등 별도의 법률 규정에 의하여 결정되는 것이므로, 이 사건 수리행위로 인하여 발생한 직접적인 법적 효과로 보기 어렵다”는 것이다(헌법재판소, 2020헌마275).⁶⁾

이 결정들에서는 각각 하나의 형용사를 어떻게 적용할 것이냐는 질문이 갈림길의 역할을 수행한 것으로 보인다. 서울행정법원은 “형식적”이라는 형용사를 당원명부의 확인에까지는 적용할 수 없다고 봤고, 헌법재판소는 위성정당의 등록과 정의당의 의석 감소라는 결과 사이에 “직접적”이라는 형용사를 적용할 수는 없다고 봤다. 이러한 결정은 “형식적” 및 “직접적”이라는 한국어 단어의 일상적 의미에서 필연적으로 도출되는 결론은 아니지만, 결코 도출될 수 없는 결론인 것도 아니다. 이 두 형용사의 일상적 의미는 이 문제와 관련해서 양가적이다. 그만큼 이 결정들에는 재판부 나름의 판단이 담겨 있고, 그 판단의 성격은 넓은 의미에서⁷⁾ 정치적이라고 부를 수 있을 것이다. 이 두 결정에서 재판부가 내린

6) 헌법재판소는 민생당이 제기한 헌법소원에 대해서도 같은 이유로 각하했다 (2020헌마568, 2020헌마569). 개인들이 제기한 여러 건의 헌법소원도 마찬가지다.

판단의 핵심이 무엇인지, 그리고 그 핵심 부분이 어떤 면에서 정치적인지를 조명하기 위해 먼저 “형식적” 및 “직접적”이라는 형용사의 일상적 의미 안에서 이 재판부들의 결정과 상반되는 결정이 어떻게 가능한지를 살펴보자.

먼저, 서울행정법원은 당원명부의 확인은 “형식적” 심사가 아니라 “실질적” 심사에 해당한다고 봤지만, 한국어의 일상적 의미 안에서 그것을 “형식적” 심사에 포함된다고 볼 수 있는 여지는 충분하다. 왜냐하면 시·도당원의 수가 각각 천명 이상이어야 한다고(정당법 제18조 제1항) 명시되어 있는 한, 등록신청서에 기재된 당원의 수가 허위가 아니어야 한다는 요건 역시 이 조문의 “형식적” 의미 안에 내포된다고 해석하더라도 한국어의 일상적인 의미에 어긋난다고 판정할 길은 전혀 없기 때문이다. 재판부는 등록 신청 이후 7일 이내에 심사를 끝내야 한다는 규정(제16조 제1항) 및 당원 명부의 제출은 형식적 요건으로 정당법에 열거되지 않았다는 점을 근거로 자신의 결론을 정당화하지만, 논리적으로 엄밀한 추론은 아니다. 제16조 제1항의 “형식적” 의미는 7일 이내에 심사를 끝내라는 것이지 등록을 끝내라는 것일 수가 없다. 신청서의 내용이 명백히 허위이거나 또는 적어도 허위라고 의심할 만한 충분한 사정이 있다면, 선관위는 그 의심되는 사정에 관해 문서를 보완해서 제출하라고 결정할 수 있다는 해석이 충분히 가능하다. 이 결정을 7일 이내에 내린다면, 그리고 보완해서 제출한 신청서를 다시 7일 이내에 심사한다면 제16조의 위반이 아니라고 해석할 여지는 한국어의 일상적인 감각 안에 충분히 담겨 있다. 다만 이는 논리적인 차원에서 반론이 가능하다는 정도의 무게를 지니는 이야기이고, 정치적 결정의 주제로 떠오른 쟁점에서 쌍방이 각기 논리적으로 가능한 주장을 펼친다고 할 적에 사회적 다수가 어느 편을 들 것이냐는 문제는 논리만으로 해명될 수 없다. 서울행정법원의 재판부 역시

7) “넓은 의미”란 예컨대, 브라이어가 말하듯, 해당 판결이 정치사회 전체에 미칠 파장을 고려하여 다양한 요인들 사이에서 판사가 타협할 수밖에 없는 의미(Breyer 2021, 14-15), 또는 하나의 판결이 “법과 사법의 작용과 관련해서 미래를 겨냥하는 지침”이 될 수 있다는 측면에서 판사가 “넓은 시야”를 갖춰야 한다는(Breyer 2021, 85-90) 의미를 가리킨다.

나름의 현실 감각에 의해 감지한 사회적 통념이 가리키는 바에 따라, 정의당의 향변을 각하하는 것이 문제를 줄이는 방향이라고 판단한 것이다. 실제 선거에서 유권자 대다수가 위성정당을 창당한 양대 정당을 응징하는 방향으로 움직이기 보다는, 양대 정당에 대한 종래의 충성도를 유지하거나 오히려 강화하는 방향으로 움직였다는 관찰(길정아 2020) 역시, 재판부의 현실 감각을 설명할 수 있는 배경에 해당한다.

선거제도를 둘러싼 제반 역사적, 문화적, 제도적, 정치적 사정들이 워낙 다르기 때문에 평면적인 비교는 불가능하지만, 뉴질랜드의 사례를 다시 참고할 필요가 있다. 뉴질랜드 선거관리위원회는 정당등록 신청서가 접수되면 수리 또는 거부 결정하기 전에 여러 가지를 심사하는데, 그중에는 공중의 의견을 묻는 절차(public consultation)도 포함된다(New Zealand Electoral Commission 2023, 24). 뉴질랜드 선거법은 정당의 명칭이 “저속하거나 불쾌감을 유발”한다면, “지나치게 길다면”, “혼동을 자아내거나 유권자를 기망할 공산이 크”다면, “특정 인물과 연결될 수 있는 직함이나 호칭 또는 유사한 언급을 담고” 있다면 정당등록을 거부할 수 있다고 정하고 있다(Electoral Act 1993, Part 4 s 65). 법이 정한 이 규정을 이행하기 위해 뉴질랜드 선거관리위원회는 정당의 명칭 때문에 정당등록을 거부해야 할 이유가 있는지를 확인하기 위해, 어떤 이유로든 그 명칭을 거부해야 한다고 생각하는 의견을 공휴일을 제외한 열흘 동안 수집하는 것이다.

한국의 선거관리위원회가 현행법 아래서 이런 절차를 도입한다면 정당법 위반이 될 것이다. 하지만 주목할 지점은 설령 이런 절차가 2020년 한국에서 시행되었더라도, 그리하여 위성정당의 등록을 반대하는 다양한 의견들이 접수되었다고 하더라도, 선거관리위원회가 정당등록을 거부하지는 못했을 것인데 반해, 뉴질랜드에서는 1993년에 연동형 비례대표제가 법제화되고 1996년 선거에서부터 시행된 이래, 연동을 차단하기 위한 위성정당은 단 한 번도 시도된 적이 없기 때문에, 위성정당의 등록을 저지하는 데 공중의 자문 절차가 기여한 적도 없다는 사실이다. 이와 같은 두 나라 사이의 가장 큰 차이는 연동형 비례대표제에 대한

사회적 합의다. 이 합의를 기반으로 뉴질랜드 선거관리위원회는 선거법의 취지를 해석하고 그 취지를 이행할 임무를 법에 명문화되지 않은 행간에서 찾아 읽는 반면에,⁸⁾ 한국의 선거관리위원회는 기동 삼아 의지할 사회적 합의가 있다고 도저히 믿을 수가 없었기 때문에 개정 선거법의 취지보다는 정당법의 규정에 의존한 것이고, 서울행정법원 역시 그런 사회적 합의가 있다고 믿지 않았기 때문에 “형식적”이라는 단어를 최대한 협소하게 해석했던 것이다.

다음, 연동형 비례대표제의 취지를 무산시키기 위해 만들어진 미래한국당과 같은 위성정당을 인정하면 정의당에 돌아갈 의석수가 현저히 감소하는 결과를 자아내기 때문에 선거에서의 경쟁이라는 기본권을 침해당했다는 정의당의 주장에 대해, 헌법재판소는 미래한국당의 등록과 정의당의 예상되는 의석 감소 사이에 직접적인 인과관계가 없다고 봤다. 미래한국당의 등록만으로 정의당의 의석이 감소할 수는 없고, “국회의원 의석배분에 관한 공직선거법의 규정”과 같은 “별도의 법률 규정”이 개입변수로 그 사이에 들어간 결과이기 때문에, 직접적인 인과관계를 인정할 수 없다는 취지다. 자동판매기에 동전을 넣으면 상품이 하나 나오는 상황에서, 상품 하나가 나오는 결과가 동전을 넣는 행위의 직접적인 결과인지, 다시 말해서 자동판매기의 내부구조가 여기서 “별도의” 변수인지 여부에 관해 철학적인 논의를 시도할 수는 있다.⁹⁾ 또는 이 자동판매기의 비유가 헌법재판소의 결정에는 해당하지 않는다고 주장할 사람도 있을 수 있다. 그러나 자동판매기에 동전을 넣은 행위가 상품이 나오는 결과의 직접적인 원인이라고 어떤 한국인이 말할 때, 그가 “직접적”이라는 한국어 단어의 일상적인 의미를 오해하고 있다고 주장할 수 있는 근거는 없다. 마찬가지로, 미래한국당과 같은 소위 “위성정당”의 등록을 수리한 선관위의 처분이 정의당과 같은 정당의 의석을 15석에서 6석으로¹⁰⁾ 줄인 직접적인 원인이라고 많은 한국인들이 말할 때, 이들이 “직접

8) 법원 역시 이와 같은 사회적 합의의 바탕 위에서 의회가 정한 법률을 해석하고 적용한다 (Geddis 2005, 121-122).

9) 이에 관한 철학적 논의의 한 예로는 Levi(1977)를 보라. 사법적 논의에서 자료에서 결론을 이끌어내는 추론의 성격에 관한 논의에 대한 소개로는 Hart(1958)를 보라.

적”이라는 단어의 뜻을 오해하고 있다고 주장할 근거는 없다. 만약 이런 논제가 공론장에서 활발한 토론의 주제로 떠올랐다면, 오히려 헌법재판소가 “직접적”이라는 단어를 기술법학적인 방식으로 사용하여 일상적인 의미를 왜곡했다고 판정할 사람들이 결코 적지 않을 것이다.

서울행정법원이 정당법 제15조에 명시된 “형식적”이라는 단어를 사용한 방식이 반드시 한국어의 일상적 의미에 위배된다고 볼 수는 없다. 이에 비해 헌법재판소가 “직접적”이라는 단어를 사용한 방식은 일상적 의미와 충돌한다고 항의할 수 있는 여지가 조금은 더 있어 보인다. 왜냐하면, 이미 준연동형 비례대표제가 입법화된 현실 안에서, 최근 20여 년간의 선거에서 나타난 득표율을 배경으로 삼고서 논의를 진행할 때, 미래한국당처럼 오로지 연동형의 취지를 무산시킬 목적으로 만들어진 정당을 인정한다면, 정의당과 같은 처지에 있는 정당의 의석이 감소하는 것은 누구나 예상할 수 있기 때문이다. 그렇지만 이는 헌법재판소의 결정에 항의할 수 있는 이유는 될 수 있겠지만, 여전히 헌법재판소의 결정이 틀렸다고 판정하기에 명확한 근거는 될 수 없다. 논의할 여지는 있지만, 그 논의의 결과 어떤 결론이 나올지는 논의가 진행되어 봐야 드러날 일이기 때문이다.

어쨌든 헌법재판소의 결정 자체의 정당성에 대한 실질적 검토는 현재 논의의 주제가 아니다. 현재 논의의 주제는 현재의 성문법 조항들로부터 법원과 헌법재판소의 결정이 논리적으로 도출되어야 하지는 않다는 점을 드러냄으로써, 그 결정들이 넓은 의미의 정치적 현실을 반영한다는 점을 부각하는 데 있다. “형식적”이나 “직접적” 같은 형용사들을 정의당이 요구하는 방식으로 해석하지 말아야 할 논리적 또는 언어학적 이유는 없다. 그럼에도 재판관들은 정의당의 요구를 각하하는 방향으로 해석했다. 그렇게 해도 된다고 생각했기 때문이며, 그렇게 하지 않았다면 훨씬 커다란 저항을 초래할 것이라 생각했기 때문이다. 바로 여기에 넓은 의미의 정치가 작용한다.

구조적인 용어로 말하자면, 여기서 작용하는 정치는 바크라크와 바라츠가 지

10) 이 수치의 근거는 제2절 <표 1>을 보라.

적한 의제설정권의 한 사례이고(Bachrach and Baratz 1962), 베커가 지적인 신빙성의 서열(hierarchy of credibility)에 해당하는 사례이기도 하다(Becker 1966). 목소리가 상대적으로 약한 사람들의 주장은 그 내용에 어떤 가치가 얼마나 담겨 있는지를 제대로 검증받기 전에, 그러한 검증의 판이 열릴 필요 자체를 인정해줄 사회적 권력의 뒷받침을 추가로 받아야 한다는 점은 이제 하나의 상식이 되었다. 위성정당의 등록을 선관위가 수리하지 않았을 때, 또는 선관위의 처분을 법원이나 헌법재판소에서 불법이라고 판정했을 때 양대 정당의 세력들이 얼마나 거세게 항의했을지에 비해, 선관위의 처분이 합법이라는 결정에 정의당이 얼마나 거세게 항의할 수 있는지를 비교해 보면 여기서 작동하는 신빙성의 서열이 어느 정도인지 쉽게 가늠할 수 있다. 물론 이러한 논쟁 전체에 대해 일반 시민들이 별로 관심을 기울이지 않으며, 관심을 기울이는 유권자들조차 대체로 현실의 안정성을 지지한다는 사실 역시 의제설정권과 신빙성의 서열이 작동할 수 있는 기본 바탕이 된다.

신빙성의 서열은 정의당과 양대 정당 사이에서만이 아니라 정당법과 개정 선거법 사이에서도 찾아볼 수 있다. 연동형 비례대표제는 비례대표 의석 배분을 위한 계산에서 각 정당의 지역구 당선인수를 연동한다는 점이 핵심이다. 여기서 연동이란 지역구에 후보를 내는 정당과 비례대표 후보 명부를 내는 정당이 같다는 전제 위에서만 가능한 개념이다. 같은 정당이 단지 연동 계산을 회피하기 위해 서류상으로 다른 정당을 만들 수 있다면, 실제로 2020년에 그랬듯이, 연동의 기능은 작동할 수 없다. 정치적 현실을 무시하고, 마치 진공관 속에서 논리 및 법리를 실험하는 방식으로 말하기로 한다면, 연동형이라는 새로운 법제가 실행되기 위한 실질적 필수 조건을 지킨다는 명분으로 선거관리위원회는 위성정당의 등록을 수리하지 않을 수도 있었고, 사법기관은 선관위의 처분을 무효로 판정할 수도 있었다. 정당법의 규정으로는 등록을 수리하지 않을 근거가 설령 없다고 하더라도, 신법 우선의 원리에 따라 개정 선거법이 하나의 법으로서 작용하기 위해서는 같은 정당을 서류상으로만 둘로 나누는 행위가 허용될 수 없다고 판단

할 수 있었다.

그러한 판단이 가능했다는 말은 선관위와 재판부가 그렇게 판단했어야 한다는 뜻이 아니다. 실정법의 한계 안에서 그렇게 판단할 수도 있었고 그렇게 판단하지 않을 수도 있었는데, 그렇게 판단하지 않은 지점을 확인함으로써, 그 지점에서 작용한 정치의 성격이 조명될 수 있는 것이다. 혹자는 국회의 입법이 미비한 탓에 사법기관으로서는 어쩔 수 없이 내릴 수밖에 없었던 결정을 정치의 작용으로 보는 것은 부당하다고 반론을 펼 수 있을 것이다. 만약 개정선거법 안에 위성정당을 방지하는 조항이 들어갔더라면 선관위나 사법부가 위성정당을 허용하지 않았으리라는 추론은 정당하다. 그러나 이 추론의 정당성으로부터, 국가가 위성정당 방지 조항을 규정하지 않았기 때문에 선관위나 사법부가 위성정당을 허용해야만 했다는 추론의 정당성이 도출되지는 않는다. “A가 있었다면 B도 있었다”에서 “A가 없으므로 B가 없어야 한다”를 추론하는 것은 전형적인 전건 부정의 오류에 해당한다. 여기서 지적하려는 정치의 지점은 위성정당을 방지하는 명문 규정이 없더라도 성문법의 정신과 취지를 이행하기 위해¹¹⁾ 뉘가 할 수 있는 가능성의 지점과 같다. 선관위와 사법부는 입법의 미비라는 편리한 용어에 기대 그 가능성의 존재 자체를 부인한 것이고, 바로 그 지점에서 넓은 의미의 정치가 작용한 것이다. 이 차원의 정치는 구조적인 것으로서, 선관위원들이나 재판관들이 스스로 의식했느냐 여부는 전혀 중요하지 않다.

선관위의 처분과 재판부의 결정은 연동형 비례대표제를 무산시키는 데 법률적으로 기여했다. 이러한 처분과 결정을 내린 사람들이 연동형 비례대표제를 무산시킬 의도를 가지지는 않았을 것이다. 그들의 의도와 상관없이 그들의 실천은 그러한 결과를 낳았다.¹²⁾ 의도와 상관없이 실천과 결과라는 차원에 초점을 맞춰

11) 앞에서 예시했듯이, 뉴질랜드 선거관리위원회의 공중에게 묻는 절차(public consultation phase)는 선거법에 규정된 절차가 아니라 선거법의 정신을 이행하기 위해 선관위가 설정한 절차다. 한국 선관위가 뉴질랜드 선관위를 따라 할 수는 없지만, 법의 정신을 이행하기 위해 나름 어떤 일을 할 수는 있는 것이다.

12) 판단(생각)은 일차적으로 실천을 통해서 표현된다. 판단의 주체가 자신의 판단(생각)을

서 바라보면, 정당법의 종래 규정과 개정선거법에 함축된 취지 사이에서 그들의 실천은 전자를 받아들이고 후자를 버린 셈이다. 그들로서 왜 그렇게 할 수밖에 없었는지는 지금까지 논의에서 충분히 설명한 바와 같다. 위성정당의 등록을 거부했을 때 선거관리위원회가 미래통합당(현재의 국민의 힘)과 그 지지 세력으로 부터 어떤 공격을 받았을지, 나아가 그와 같은 정치적 논쟁을 자초한 처사 자체가 선거관리위원회의 중립성에 위배된다는 비판이 학계와 언론계에서 얼마나 많이 제기되었을지를 상상하기는 어렵지 않다. 행정법원이나 헌법재판소가 선거관리위원회의 처분을 취소하라는 판결을 내렸더라도 사정은 비슷했을 것이다. 이러한 현실은 곧 한국 사회가 현재 처한 정치적 현실이고, 이러한 정치적 현실 안에서 선거관리위원회와 재판부로서는 위성정당을 인정하는 결정을 내릴 수밖에 없었다. 다만 바로 이와 같은 사실이 개정 선거법과 정당법 사이에, 다시 말해 연동형 비례대표제라는 새로운 제도의 도입과 종래와 같은 병립형의 실천적 유지 사이에 신빙성의 서열이 얼마나 확연한지를 보여준다. 그 결과 언표의 차원에서는 “준연동형 비례대표제”가 도입되었음에도 불구하고 실천의 차원에서는 병립형과 같은 결과가 빚어지는 괴리가 발생한 것이다.

V. 재실험의 가능성과 실천을 통한 속의

연동형 비례대표제를 법률로 채택했지만 실제로는 병립형이 적용되었을 때와 같은 결과로 이어진 사태는 공공 영역의 언어가 실천과 얼마나 동떨어질 수 있는지를 보여주는 극명한 사례다. 그러나 이를 언행 불일치나 약속 위반 같은 규범적 어휘로 서술하게 되면 감정적인 비난의 목적 이상은 달성하기 어렵다. 대한민

언표에 담아 표현할 때, 그 언표는 실천으로써 이미 표현된 판단을 그대로 전송할 수도 있지만, 원래의 판단을 숨기거나 변조해야 할 추가적 이유의 영향을 받은 결과일 수도 있는 반면에, 실천을 통해 표현되는 판단은 거짓이기가 어렵다(Winch 1998).

국은 1948년 또는 1919년부터¹³⁾ 민주공화라는 이념을 표방했지만, 선거에 의한 정권 교체가 정례화되기까지에만 수십년이 걸렸다. 뉴질랜드가 연동형 비례대표제를 채택할 적에 얼마나 인내가 필요한 정치적 과정을 거쳤는지는 한국에도 어느 정도 알려져 있다(최태욱 2012; Vowles 1995). 그러나 정당을 등록하는 제도 자체가 그 과정에서 정형화되어야만 했다는(Geddis 2005) 사실은 한국에서 거의 조명을 받지 못했다. 연동형 비례대표제의 도입은 단순히 계산식 하나를 바꾸는데 그치는 변화가 아니라, 선거와 정당에 관한 기본적인 인식의 형식을 바꾸기에 이르는 변화인 것이다. 이 점에서 2020년 선거법이 급조한 졸속 입법이라는 비판은 얼마든지 타당하다. 뉴질랜드의 사례에 빗대 말하자면, 연동형 비례대표제를 도입할 바에는 당연히 정당의 지위에 관한 규정도 손을 봐야 하는 것이다. 다만 입법부를 비판하는 것만으로는 급조도 아니고 졸속도 아닌 선거제의 형태가 모습을 드러낼 리가 없다. 더구나 위성정당을 방지할 조항을 만들지 않은 것은, 결국 위성정당 책략을 동원하기에 이른 것과 함께, 양대 정당을 비난할 구실이라는 사실과는 별도로, 그들의 실천을 통해서 표현된 선거제에 대한 그들의 판단을 읽어낼 수 있는 중요한 자료라는 의미를 가진다.

양대 정당은 2020년 선거에서 위성정당을 창당함으로써, 사실상 연동제를 거부했다. 미래통합당은 입법과정에서부터 반대 의사를 밝혔고, 심지어 위성정당 창당까지 예고했다는 점에서 적어도 일관성은 유지했다. 반면에 더불어민주당은 마치 연동제를 추진하는 척했다가 위성정당 책략에 동조함으로써 외견적인 일관성도 지키지 못했다. 이는 분명히 언행불일치라든지, 심지어 “입법적 기만”(legislative deception)¹⁴⁾ 같은 규범적인 용어가 적용될 수 있는 상황이다. 다

13) 대한민국 임시헌장의 “민주공화제”에 관해서는 서희경(2012, 72-73)을 보라.

14) 레디시(Redish 2017)가 사용하는 용어로서 맥락은 상당히 다르다. 일례로 아동의 친구에게 어떤 실질적 권리를 보장해주는 법률을 의회가 제정하면서, 누구를 친부로 간주할 것인지에 관한 절차적 규정에서는 친모와 결혼한 배우자를 친부로 규정하는 경우를 레디시는 입법적 기만의 사례로 본다. 맥락은 다르지만 전체적인 의미는 한국 선거법의 사례에 원용할 수 있다고 본다.

만, 각도를 바꿔서 연동형 비례대표제가 한국 사회에 매우 생소한 제도라는 점에 주목해서 생각하면, 여태까지의 이와 같은 진행은 전반적으로 생소한 대상에 서툴게 반응한 결과로 자리매김할 수 있는 시각이 가능하다. 연동형 비례대표제를 도입한 선거법 개정 과정이 유권자 대다수의 관심 바깥에서, 과장된 구호들이 난무하는 가운데, 그러나 검토되어야 할 과제들이 충분히 검토되지 못한 채, 졸속으로 진행되었다는 지적은 여러 연구자들이 제시한 바 있다.

본고에서는 양대 정당만이 아니라 선거관리위원회와 법원과 헌법재판소의 대응도 서툴렀다는 측면을 지적했다. 앞 제3절에서 밝힌 바와 같이, 선거관리위원회는 위성정당과 모정당이 같은 정당인지 다른 정당인지에 관해 우왕좌왕하는 모습을 보였다. 서울행정법원은 정당법 제15조에 규정된 “형식적”이라는 형용사에 관한 협소한 해석에 지나치게 의존함으로써, 더욱 본격적인 형태로¹⁵⁾ 비슷한 소송이 다시 더욱 적극적인 형태로 제기될 때, 선명한 법리보다는 재판의 환경에 해당하는 정치 현실에 점점 더 의존해야 하는 처지로 스스로를 밀어 넣었다. 헌법재판소는 “직접적”이라는 형용사에 대한 자의적인 해석에 의존해서 정의당의 당사자 자격을 부인했는데, 이 부근에 어떠한 논쟁의 소지가 얼마나 잠복해 있는지를 간과했다. 물론 이런 반응들이 서툴다는 자리매김은 오직 연동형 비례대표제가 안정적으로 정착된 상태를 가정한 관점에서만 가능하다. 만약 2024년 선거를 앞두고 연동제를 완전히 폐기하는 방향으로 선거법이 개정된다면, 그런 가정은 현실적으로 아무 의미가 없는 사고 실험에 그칠 것이다.

그러나 현시점에서는 여전히 준연동형 비례대표제를 규정한 2020년의 개정 선거법이 2024년에 다시 한번 적용될 가능성이 남아 있다. 국회에서 선거법에 관한 어떤 합의도 이뤄지지 못해서 무결정에 의한 결정, 즉 현상유지가 계속될 가능성이 있다. 이 경우 양대 정당은 위성정당을 다시 한번 만들 것인지를 고민해야

15) 정의당은 가처분신청이 기각되자 본안 소송을 추진하지 않았다. 만약 2024년 선거를 앞두고 위성정당이 다시 등장한다면, 이 때문에 손해를 본다고 주장할 세력들은 2020년에 정의당이 취했던 정도보다 훨씬 적극적으로 소송을 제기할 공산이 크다.

할 것이다. 단, 2020년에 비해 상당히 많은 고려사항들이 추가되지 않을 수 없을 것이다. 만일 두 당이 모두 다시 위성정당을 만든다면, 이는 양대 정당이 공히 병립형 계산을 선호한다는 명백한 표현이 된다. 연동형 비례대표제를 지지하는 세력이 현실적인 힘이 부족하다고 자인하면서 순순히 물러난다면 별 문제가 없을지 모르나, 성문법의 명문 규정을 노골적으로 무효화하는 행위가 두 번이나 거듭된다면 전보다 강한 항의에 나설 공산이 크다. 무엇보다 법률적으로, 앞 제4절에서 논의했듯이, 준연동형 비례대표제의 취지는 같은 정당의 지역구 당선인수에 연계해서 비례대표 의석을 배분한다는 것인데, 위성정당은 이를 완전히 무효화하기 때문에 불법이라는 주장이 충분히 가능하다. 아울러 정의당이 의석 배분에서 직접적인 피해를 입었다는 사실은 앞 제2절의 논의를 통해 명확하게 밝혀졌다. 이 사실에도 불구하고 헌법재판소가 정의당의 “직접적” 피해를 계속 인정하지 않을지는 열린 문제로 남아 있다. 그리고 2020년 비례대표 의석 배분에서 선거관리위원회가 위성정당과 모정당을 무의식적으로 같은 정당으로 간주했다는 사실 역시, 재판정에서 위성정당이 개정 선거법을 위반했다는 증거로 제기될 수 있다. 정의당을 비롯해서, 혹시 출현할지 모르는 신당, 그리고 기타 여기에 동조하는 세력들이 이런 논거들을 모아서 2020년보다 조직적이고 본격적으로 항의할 때 선거관리위원회나 사법부는 결정을 내리기 전에 2020년보다는 더 깊은 고민을 거쳐야 할 것이다.

위성정당이 과연 양대 정당 각각에게 어떤 이익을 가져다주는지도 분명한 답을 찾기가 불가능한 질문이다. 앞 제2절에서 논의했듯이, 이 질문에 대한 답은 이론적인 분석으로 찾을 수 있는 일이 아니라, 실제 선거에서 어떤 당이 지역구 선거에서 얼마나 승리하느냐에 따라 달라지는 일이기 때문이다. 두 당이 지역구 선거에서 비슷한 성적을 거둔다면, 그리고 정당득표율도 대략 비슷하다면, 양당의 위성정당 창당은 나머지 정당에게 돌아갈 수 있었던 의석을 양당이 취해서 나눠 가지는 결과를 낳을 것이다. 반면에 2020년에 그랬던 것처럼 한 당이 지역구에서 압승한다면, 두 당이 모두 위성정당을 만드는 것이 제2당에게는 별로 이

득이 아니다. 제2당이 위성정당으로 기대할 수 있는 최대의 이득은 제1당이 위성정당을 만들지 않고 제2당만이 위성정당을 만들 때인데, 제1당의 전략을 제2당으로서 통제할 수가 없는 만큼 제2당은 상당히 어려운 선택의 기로를 만나게 된다. 더구나 지역구 선거에서 어떤 당이 어느 정도의 격차로 제1당이 되고 제2당이 될지는, 현재 한국과 같은 정당체제에서 아주 특별하고 드문 경우를 제외하면, 개표 전에 예측할 수 있는 사안이 아니다. 그만큼 각 정당으로서는 제1당이 될지 제2당이 될지에서부터 예상이 어려운 것이다.

현행 선거법으로 2024년 국회의원 선거를 치른다고 가정했을 때, 변수의 가지는 지금까지 제시한 몇 가지보다 훨씬 많다. 어떤 변수도 현재 시점에서는 확정적이지 않기 때문에, 어떤 변수와 관련해서 어떤 결론도 당연히 현재로서는 확정할 수 없다. 본고의 논의는 2024년 선거에서 어떤 결과가 빚어질지를 예측하기 위함이 아니라, 만일 준연동형 비례대표제가 다시 한번 시도된다면, 위성정당의 의미와 지위에 관해 어떤 실천적 결정을 내리기 전에 각 정당들, 선거관리위원회, 법원과 헌법재판소 등이 모두 2020년보다는 더욱 진지하고 더욱 복잡한 고려를 거쳐야 하리라는 점을 지적하기 위함이다. 실천적 결정에 관해 이처럼 더욱 진지하고 더욱 복잡한 고려는 연표와 실천 사이의 괴리를 좁히는 방향으로 기여할 수 있을 것이다. 연동형 비례대표제를 살리는 선택이든지 아니면 그 제도의 도입을 포기하고 병립형으로 돌아가는 선택이든지, 2024년에 위성정당이 다시 출현하는지 여부 및 어떤 방식으로 출현하는지에 따라, 한국 사회는 선거제에 관한 선호를 더욱 분명하게 정립하게 될 것이다.

VI. 결론

연동형 비례대표제는 한국 사회에서 정치적 실천의 일각을 규율하는 내면적 규칙으로 아직 자리 잡지 못했다. 아직 자리를 잡지 못한 정도가 아니라, 사실은 실험적으로라도 시행되지 못했다. 위성정당이라는 우회로가 동원되어 연동 기능이 원천적으로 차단되었기 때문이다. 그러나 여전의 법의 문언은 연동을 규정하고 있고, 이를 폐지하거나 근본적으로 개정할 논의는 지지부진할 뿐 아니라 구체적이지도 못하다. 그만큼 현재의 선거법으로 2024년 선거를 치러야 할 가능성은 남아 있다.

그랬을 때 위성정당이 다시 출현할 것인가? 양대 정당이 모두 위성정당을 창당할 것인가 아니면 둘 중 한 정당만이 위성정당을 창당할 것인가? 선거관리위원회는 위성정당의 등록을 다시 수리할 것인가? 선거관리위원회가 이를 다시 수리한다면, 그 처분에 항의하는 세력은 더욱 강화된 논거를 개발하여 더욱 조직적이고 더욱 본격적인 방식으로 소송을 제기할 것이다. 사실상 병립형과 같은 계산 방식으로 비례대표 의석을 배분할 것이면서, 법의 문언에만 연동형을 규정하는 이율배반 앞에서 사법부는 그와 같은 소송에 관해 결정을 내리기 전에 2020년에 그랬던 것보다는 좀 더 깊은 고민을 거쳐야 할 것이다.

연동형 비례대표제가 공론장에서 충분히 논의되지 못한 채 법률의 형태로만 도입된 탓에, 2020년에는 여러 행위자들이 서툰 방식으로 반응했다. 양대 정당은 위성정당의 창당이 각기 자신에게 어떤 이득을 가져다줄지 충분히 고려하지 못한 상태에서 상대방이 뜻을 이루도록 방치하지 않는 것이 목적인 것처럼 행동했다. 그 와중에 두 당이 모두 위성정당을 만들기에 이르렀는데, 더불어민주당이 의석수에서 일방적인 이득을 보는 결과를 낳았다. 선거관리위원회는 위성정당을 모정당과 다른 정당으로 보고 등록을 수리했지만, 비례대표 의석을 배분할 때에는 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 당선인수”에서 양대 정당의 지역구 당선인수를 배제함으로써 위성정당과 모정당이 같은 정당이라는 판단을 드러냈

다. 선관위의 처분에 항의하는 소송에서 서울행정법원과 헌법재판소는 정당법의 특정 단어에 대한 협소한 해석에 치중하느라, 연동형 비례대표제가 시행되기 위해 필수적인 전제 조건에는 전혀 주의를 기울이지 않았다. 연동형 비례대표제가 유권자 다수의 탄탄한 지지를 받지 못하는 현실에서 이런 장면들은 특별히 문제점으로 떠오르지 않은 채 지나갔다.

그러나 2024년 선거에서 만약 다시 한번 현행 선거법이 적용된다면, 행위의 주체 각자는 이 문제들에 관해서 2020년에 비해 실천적으로 더욱 진지한 고민을 하지 않을 수 없을 것이다. 2020년의 선거와 논란과 소송이 빚어낸 결과들을 경험해서 학습한 다음이기 때문에, 그만큼 심화된 고려를 거쳐야 하는 것이다. 이러한 고려가 위성정당의 재현으로 이어질지 여부는 과거의 자료에 대한 분석을 통해 예측할 수 있는 일이 아니다. 위성정당이 다시 출현하더라도, 양대 정당이 같이 위성정당을 만들 것인지 아니면 한 당만이 만들 것인지, 이러한 정당의 행태에 대해 유권자들은 어떻게 반응할 것인지 역시 현 단계에서 확정적으로 예측할 수 있는 일이 아니다. 다만 2020년에 있었던 일들이 그대로 반복되리라고 단정할 수는 없는 것이 분명하다. 혹시라도 2020년에 그랬던 것처럼 양대 정당이 위성정당을 창당하고, 사법기관의 재가를 받고, 유권자들은 특별한 대안이 없어서 양대 정당에게 여전히 지지를 몰아주는 일이 반복된다면, 법에 적힌 글자는 연동형일지라도 실제 실천은 병립형을 한국 사회의 대다수가 선호한다는 사실이 분명하게 확인되었다고 말할 수 있을 것이다. 그리고 그만큼 선거법과 관련해서 언표와 실천의 괴리가 극명해졌다고 말할 수 있을 것이며, 그와 같은 괴리를 어떻게 견디고 살아갈지 아니면 극복할 수 있는 길을 찾아 나설지에 관해 실천적으로 진지한 고려를 해야 하는 부담이 유권자들의 몫으로 남게 될 것이다.

참고문헌

- 강우진. 2020. “한국의 준연동형 선거제도 개혁과정 평가 - 주체, 목적, 정치적 결과를 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 30권 4호, 65-86.
- 길정아. 2020. “비정당간 갈등은 누구의 탓일까: 21대 총선에서 위성정당 창당 사례와 당파적 책임 귀속.” 『한국정당학회보』 19권 3호, 5-37.
- 서희경. 2012. 『대한민국 헌법의 탄생』. 창비.
- 서울행정법원 제6행정부 결정문. 2020. 3. 20. 사건번호 2020아10968 집행정지.
- 신재호. 2017. “정당법 제정 이전 정당의 헌법적 지위에 관한 제도사적 고찰.” 서울대학교 법학석사 학위논문.
- 윤지성. 2020. “제21대 국회의원 선거와 정당체제의 변화: 의도한 설계와 의도되지 않은 결과.” 『의정연구』 26권 2호, 6-33.
- 이관후. 2022. “한국 정치개혁의 전략적 변화 모색.” 『경제와 사회』 135호, 12-43.
- 장영수. 2020. “제21대 국회의 최우선 과제: 선거법 개정과 개헌을 통한 권력구조 개편.” 『공법학연구』 21권 2호, 301-328.
- 정치개혁특별위원회. 2023. “국회의원 선거제도 개선에 관한 결의안”, 의안번호 2120818.
- 조한석·박명호. 2020. “한국에서의 연동형 비례대표제 실험: 21대 총선을 통해 본 선거제도와 정당체제.” 동국대학교 『사회과학연구』 27권 3호, 205-226.
- 최태욱. 2012. “뉴질랜드의 선거제도 개혁과 정치기업가.” 서울대학교 『한국정치연구』 21권 2호, 275-300.
- 헌법재판소. 2023. 2. 23. 2020헌마275.
- _____. 2023. 3. 23. 2020헌마568.
- _____. 2023. 3. 23. 2020헌마569.
- Bachrach, Peter and Morton Baratz. 1962. “Two Faces of Power.” *American Political Science Review* 56(4): 947-952.
- Balinski, Michel T. and H. Peyton Young. 2001. *Fair Representation: Meeting the*

- Ideal of One Man, One Vote*, Appendix A. Brookings Institution Press.
- Becker, Howard. 1966. *Social Problems: A Modern Approach*. New York: Wiley.
- Breyer, Stephen. 2021. *The Authority of the Court and the Peril of Politics*. Harvard University Press.
- Crossan, M., H. W. Land and R. E. White. 1999. "An Organization Learning Framework: from Intuition to Institution." *Academic Management Review* 24: 522-537.
- Electoral Act 1993 of New Zealand.
- Geddis, Andrew. 2005, "The Unsettled Legal Status of Political Parties in New Zealand." *New Zealand Journal of Public and International Law* 3(1): 105-130.
- _____. 2009. "The Legal Status of Political Parties under MMP." *New Zealand Journal of Public and International Law* 7(1): 21-38.
- Hart, H. M. Jr. and John T. McNaughton. 1958. "Evidence and Inference in the Law." *Daedalus* 87(4): 40-64.
- Hoag, Clarence Gilbert and George Hervey Hallett. 1926. *Proportional Representation*. New York: Macmillan.
- Janson, Svante and Svante Linusson. 2012. "The Probability of the Alabama Paradox." *Journal of Applied Statistics* 49: 773-794.
- Kuruvilla, Shyama and Philipp Dorstewitz. 2010. "There is no 'point' in decision-making: a model of transactive rationality for public policy and administration." *Policy Science* 43: 263-287.
- Levi, Isaac. 1977. "Direct Inference." *Journal of Philosophy* 74(1): 5-29.
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administrative Review* 19: 79-89.
- Niemeyer, Horst F. and Alice C. Niemeyer. 2008. "Apportionment Methods." *Mathematical Social Sciences* 56: 240-253.
- New Zealand Electoral Commission. 2023. *Party Registration Handbook*.
- Redish, Martin H. 2017. "Constitutionalism, Democracy, and the Pathology of

- Legislative Deception.” *Judicial Independence and the American Democracy: A Democratic Paradox*. Stanford University Press, 139-165.
- Tarter, C. John and Wayne K. Hoy. 1998. “Toward a Contingency Theory of Decision-making.” *Journal of Educational Administration* 36(3): 212-228.
- Vowles, Jack. 1995. “The Politics of Electoral Reform in New Zealand.” *International Political Science Review* 16(1): 95-115.
- Winch, Peter. 1998. “Judgement: Propositions and Practices.” *Philosophical Investigations* 21(3): 189-202.

| | | |
|------------------|------------------|--------------------|
| 투고일: 2023.06.22. | 심사일: 2023.07.20. | 게재확정일: 2023.07.24. |
|------------------|------------------|--------------------|

What is Implied in the Possible Reappearance of Satellite Parties in 2024 South Korean Elections

Park, Dongchun | Jeonbuk National University

For general elections of Korean National Assembly in 2020, a partial MMP was adopted by law. But proportional seats were allocated in the same distribution as they would have been under the parallel system operating until 2016, due to the emergence of the satellite parties. Since such satellite parties were completely new to Korean society, responses to them by political parties, the Electoral Commission, an administrative court, and the Constitutional Court were less than well-organized and coherent. In the event the law of 2020 applies to the elections in 2024, those players will have to go through more serious considerations before finding what path to take regarding satellite parties. This is a form of deliberation by practice which will lead the political society of South Korea to making up her mind about what electoral system she really wants.

Key Words | MMP in South Korea, Satellite Parties, Hierarchy of Credibility, Electoral Reform in South Korea, Party Registration