

정치개혁공동행동 정책자료

발행일 2022. 2. 23.

<정치개혁 10대 과제> 공개 제안서

“정치개혁 실종 대선, 공약을 내놓아라”
대선 후보는 공약으로 채택하고
대선 이후에도 이행해야

목차

목차	2
제안 취지	3
1. 국회 선거제도의 비례성 확보 위한 공직선거법 개정	4
가. 불비례성 개선 방안	4
연동형 비례대표제도 도입 또는 권역별 정당명부식 전면비례제 도입	4
비례대표 비율 확대	4
나. 국회의원 의석수 확대	5
다. 위성정당방지법 제정	5
2. 지방의회 선거제도의 비례성 확보 위한 공직선거법 개정	6
3. 대통령 및 지자체 단체장 결선투표제 도입	8
4. 정당설립요건 완화 및 지역정당 인정	9
가. 정당설립요건 완화	9
나. 지역정당 인정	9
5. 선거공영제 확대와 정치장벽 해소	11
가. 선거공영제 확대	11
나. 기호순번제 폐지 및 교호순번제 도입	11
6. 성평등 공천확대	12
가. 성평등 국회 구성	12
나. 성평등 지방정부 구성	12
다. 개혁입법방안	13
7. 청소년 정치활동 자유 확대	14
가. 16세 선거권 피선거권 하향	14
나. 청소년 선거운동의 자유 보장	14
8. 교사 및 공무원의 정치적 기본권 보장	15
9. 유권자 표현의 자유 보장	16
10. 투표권 실질적 보장	18

제안 취지

- <정치개혁공동행동>은 우리 사회의 민주주의의 실현과 확대를 위하여 정치개혁에 공감하고 동의하는 시민사회운동단체들의 전국적 네트워크로서 2017년 6월에 220여개 단체가 참여하여 결성한 단체입니다.
- 20대 국회와 문재인 정부 시기 ‘정치개혁’ 의제는 많은 이슈를 만들어냈으나 실질적인 성과가 많지는 않았습니다. 문재인 정부는 “국민주권적 개헌 및 국민참여 정치개혁”을 주요한 국정과제로 설정했으며 구체적인 방향으로서는 개헌특위 참여 및 지원, 국회의원 권역별 정당명부 비례대표제 도입, 대통령 결선투표제 도입, 선거연령 하향, 정당가입연령제한 폐지, 국민투표 확대, 국민발안제와 국회의원에 대한 국민소환제 도입, 투표시간 연장, 장애인·노령자 투표편의 제공 강화, 선거공영제 확대, 공무원·교사의 정치참여 보장, 정당·선관위 민주시민교육 확대, 풀뿌리 민주주의 확대 등 다양한 정책과제를 천명한 바가 있었습니다.
- 2022년 2월 현재 문재인 정부 하에서 있었던 입법성과는 선거권 및 피선거권 하향(18세), 정당가입연령 하향(조건부 16세), 준연동형 비례대표제 도입, 장애인·노령자 투표편의 제공 강화, 비례대표 국회의원 기탁금 하향, 지방자치법 전면개정, 지방의회 선거구간 인구편차 감축 등을 꼽을 수 있습니다.
- 그러나 여전히 많은 과제들은 산적해있고 그 몫은 새로운 정부와 21대 국회의 몫으로 남아있습니다. 현재 대선후보와 주요 정당들은 정치개혁 방안을 일부 내놓고 있으나, 다소 산발적인 상황입니다. 이에 <정치개혁공동행동>에서는 한국 사회의 주요한 정치개혁 10대 과제를 제시하고자 합니다.

1. 국회 선거제도의 비례성 확보 위한 공직선거법 개정

- 정치개혁공동행동은 정당지지율에 따른 의석배분을 통한 국회의 비례성 확보를 통하여 유권자의 권리와 목소리가 제대로 반영되는 국회의 구성이 정치개혁의 첫걸음이라고 판단하고 있습니다.
- 패스트트랙 등을 통하여 입법된 준연동형 비례대표제는 선거제도의 비례성 개선이라는 과제를 충분히 충족한 것은 아니었지만, 기존의 선거제도에 비해서는 일부나마 개선된 것이었습니다. 그러나 위헌적 성격이 짙은 위성정당 창당이라는 초유의 사태로 인하여, 입법성과는 무위로 돌아갔습니다. 한편 현재 준연동형 비례대표제가 공직선거법에 그대로 있는 상황에서 추가적인 보완입법이 필요한 상황입니다.

가. 불비례성 개선 방안

- 연동형 비례대표제 도입 또는 권역별 정당명부식 전면비례제 도입
- 비례대표 비율 확대
- 21대 총선 직전에 도입된 ‘준연동형 비례대표제’는 사실 정당득표율에 따른 의석배분을 통한 다양성 확보라는 애초에 선거개혁의 정신이 퇴색된 반쪽짜리 입법이라는 점을 주지의 사실입니다. 따라서 준연동형 비례대표제의 ‘정상화’가 아니라 근본적으로 비례성이 더 구현될 수 있는 선거제도 도입으로 논의가 진전되어야 합니다. 독일식 연동형 비례대표제나, 북유럽식 권역별 정당명부식 비례대표제는 그 유력한 대안이 될 수 있습니다. 중요한 것은 국민의 의견을 제대로 반영하는, 다양성과 비례성이 확보된 선거제도를 마련하는 것입니다. 2019년 국회 정치개혁특별위원회 자문위원회에서도 연동형 비례대표제 도입을 권고한 바가 있습니다.
- 이러한 제도적 설계를 위해서는 현행보다 비례대표 비율이 확대되어야 하는 것은 물론입니다. 비례대표제는 사회의 균열과 갈등, 다원적 이익과 의사를 대표하는데 효과적이기 때문에 소선거구제보다 대표성을 구현하는데 적합한 제도입니다. 한국 정치문화에서 고질적으로 문제가 되어왔던 비례대표 공천의 투명성이 문제가 된다면 개방형 정당명부제도 충분히 토론의 대상이 될 수 있습니다. 20대 국회에서는 지역구와 비례대표의 비율을 2:1로 하자는 주장(소병훈, 박주민, 심상정 의원안), 3:1로 하자는 주장(김상희 의원안) 등 의미있는 법안이 다수 발의되었습니다. 현재는 지역구 지키기로

인하여 지속적으로 비례대표 의석이 줄어들고 있는 것을 고려하면 차제에 지역구와 비례대표의 비율을 명문화하는 것이 타당합니다.

나. 국회의원 의석수 확대

- 시민의 다양한 목소리를 반영하고 상호 감시와 견제로 특권과 부패를 통제하기 위해서, 비대해진 행정부를 견제하기 위해서는 국회의원 증원이 필요합니다. 민주주의에서 의회는 국민을 대표하고 있는 바, 의원 1인당 대표하는 국민의 수에 따라 의회의 국민대표성이 영향을 받습니다. 국회의원 수가 적을수록 의원 한 사람의 정책 결정권한은 증가하고, 이에 따라서 특권이 증가하고 부패가능성도 높아집니다. 반면 국회의원 1인이 대표하는 시민의 숫자가 적어질수록 반응성이 증가하게 됩니다. 제헌의회 당시 인구 2,000만명에 국회의원 200명을 뽑았는데, 이는 국회의원 1인당 10만명 정도를 대표하는 개념에서 연유한 것입니다. OECD 대부분의 국가들에서는 국회의원 1인당 10만명-14만명 정도를 대표하는 것이 일반적입니다. 현재 우리 국회는 국회의원 1인당 17만명 정도를 대표하고 있는데, 2019년 기준으로 34개 OECD국가 중에서 31위에 이를 정도로 낮은 대표성을 나타내고 있습니다.
- 20대 국회 당시 김상희 의원은 인구 15만명당 1인을 기준으로, 박주민 의원은 인구 14만명당 1인을 기준으로 국회의원 정수를 정하자는 입법발의를 한 바가 있습니다. 이처럼 특정한 정수 확대의 기준을 정하기 보다 인구변화에 발맞추어서 탄력적인 정수 기준을 두어서, 국회의원 정수를 정하도록 설계하는 것이 가장 합리적인 방안입니다. 2019년 국회 정치개혁특별위원회 자문위원회에서도 360명으로 의석수 증원할 것을 권고한 바가 있습니다. 만약 예산 등의 문제로 국민 신뢰가 문제가 된다면 세비삭감 등의 방법으로 예산을 최대한 절감하는 형태도 적극 검토할 필요가 있습니다.

다. 위성정당방지법 제정

- 지난 제21대 총선에서 거대 양당은 ‘위성정당’을 만들어서, 정당 득표율에 비례해 비례대표 의석수를 배분하는 ‘준연동형 비례대표제’ 취지를 훼손했습니다. 따라서 이러한 위성정당이 다시 창당되지 못하도록 보완입법으로서 ‘위성정당방지법’ 제정이 필요합니다.
- 현재 제21대 국회에서는 민형배 의원(의안번호:2114624)이 지역구 의석수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수 50% 추천을 의무화하는 내용의 공직선거법 개정안을 발의한 상태입니다. 위성정당 창당을 방지하고 연동형 비례대표제의 정신을 살릴 수 있는 위성정당방지법이 필요하며, 다음 총선에서 위성정당이 반복되는 일이 있어서는 안 될 것입니다.

2. 지방의회 선거제도의 비례성 확보 위한 공직선거법 개정

- 현재 지방의회 선거제도는 국회의원 선거제도보다 더 심각한 불비례성을 보이고 있습니다. 이러한 불비례성은 시민들의 지방자치제도에 대한 불신마저 키우고 있는 상황입니다. 2018년 지방선거 결과를 보면 각 정당의 지지율에 비해서 시.도의회에서는 1당이 압도적으로 많은 의석을, 시.군.구의회선거에서는 거대 양당이 과도하게 많은 의석을 차지했습니다.

2018년 지방선거	시.도의원	의석점유율
더불어민주당	652	79.10%
자유한국당	137	16.60%
정의당	11	1.30%
바른미래당	5	0.60%
민주평화당	3	0.40%
무소속	16	2%

2018년 지방선거	시.군.구의원	의석점유율
더불어민주당	1638	56%
자유한국당	1009	34.50%
민주평화당	49	1.70%
정의당	26	0.90%
바른미래당	21	0.70%
민중당	11	0.40%
무소속	172	5.80%

- 20대 국회에서는 지방의회 선거제도의 비례성을 개선하기 위한 다양한 법안들이 발의되었습니다. 대표적으로 천정배 의원, 유성엽 의원, 이용호 의원 등이 각각 지방의회 선거에서 연동형 비례대표제를 도입하는 법안을 발의했습니다. 21대 국회의 경우도 이은주 의원이 유사한 법안(광역의회 연동형 비례제)을 발의한 바 있습니다. 기초의회의

경우도 2-4인 선거구를 3인 이상 선거구로 바꾸거나, 대선거구제(정당명부제)를 도입하는 방안 등 다양한 제도개선을 검토할 필요가 있습니다.

- 지방의회에 공통적으로 지나치게 적은 비례대표 의석을 확대하는 방안도 추진되어야 합니다. 지방의회는 경우 대부분 전체 의석수의 10% 수준에서 비례대표를 두도록 규정하고 있는데, 국회의원 300명 중 47명(15% 이상)을 비례대표로 두는 국회와 비교해도 지방의회 비례대표 비율은 너무 낮습니다.
- 현재 지방의회 선거구획정의 경우도 중립적이고 독립적인 기관에서 획정하여 게리멘더링을 방지하기 위한 방안도 함께 강구되어야 합니다. 현재는 국회에서 광역의회 선거구를 정하며 별도의 광역의회 선거구획정위원회조차 마련하고 있지 않습니다. 기초의회는 경우 광역의회에서 자의적으로 획정을 하고 있습니다. 지방의회 선거구 획정의 자의성과 투명성, 중립성을 확보하기 위한 개혁입법이 절실합니다.
- 이와 같이 심각한 불비례성을 보이고 있는 지방의회 선거제도 개혁방안은 풀뿌리 민주주의 실현을 위해서도 반드시 필요한 사항입니다.

3. 대통령 및 지자체 단체장 결선투표제 도입

- 우리사회는 대통령 및 단체장 선거제도에서 후보자 가운데 득표수에서 1위를 한 자가 당선인으로 결정되는 상대다수대표제를 채택하고 있습니다. 그러나 이에 대해서는 국민다수의 지지를 얻지 못해 민주적 정당성이 취약한 대통령과 단체장을 출현시킨다는 비판이 오랫동안 있었습니다.
- 상대다수대표제로 인하여 적지 않은 선거에서는 정책경쟁보다는 선거공학적인 ‘단일화’ 이슈가 더 중요하게 여겨지는 경우가 많습니다. 1987년 대선 이후 단일화 의제는 끊임없이 비생산적인 방식으로 재현되어 왔습니다.
- 이에 대한 대안으로 선출공직자의 민주적 정당성을 확대하고, 민의를 더욱 다양한 방식으로 수렴하는 결선투표제, 선호투표제 등의 도입이 오랫동안 검토되고 논의되어 왔습니다. 정치개혁공동행동은 결선투표제 도입을 통해서 선거의 민주적 정당성을 확대하는 방안을 지지하며, 단체장 및 대통령선거에서의 도입을 적극 지지하고 있습니다.
- 21대 국회에서는 이은주 의원이 공직선거법 일부개정법률안(2113325)을 통하여 결선투표제 법안이 발의된 상황이나, 국회 정치개혁특별위원회에서는 소관위 심사조차 되지 않고 있습니다.
- 대선 및 지방자치단체장 선거에서 결선투표제 도입은 선거의 민주화를 위해 꼭 실험해볼만 개혁입법과제입니다. 다만 대선의 경우 개헌사항으로 볼 여지도 적지 않은 바, 우선적으로 지방자치단체장 결선투표제부터 도입하는 것이 필요할 것입니다.

4. 정당설립요건 완화 및 지역정당 인정

가. 정당설립요건 완화

- 정당은 현대 대의민주주의 체제가 실질적으로 작동하기 위해 필요한 정치적 조직이며, 국민들의 자발적 정치결사체인 정당의 본래 의미와 기능을 다할 수 있도록 제도적 지원이 필요합니다. 그런데 현행 정당법은 다양한 규제를 둠으로서 오히려 정치적 결사와 정치 참여의 기회를 가로막는 장벽이 되고 있습니다. 현행 정당법의 기본 체계가 군사정권과 권위주의 정부 시절의 유산에서 여전히 자유롭지 않은 상황에서, 정치학계와 시민사회에서는 오랫동안 정당법의 정비를 요구하여 왔습니다.
- 현행 정당법의 가장 큰 독소조항은 정당의 중앙당은 반드시 수도에 두도록 하고 있으며, 5개 이상의 시·도당에서 각 1천명 이상의 당원을 두도록 하는 것입니다. 이러한 장벽으로 인하여 다양한 정치적 결사체의 구성이 가로막히고 있습니다. 현재 21대 국회에서는 정당법 제3조에서 중앙당을 수도에 두도록 한 규정과 시·도당 당원 숫자를 각 지역의 인구 수준에 맞게 유연하게 적용하는 법안(의안번호: 2112802, 정당법 일부개정법률안. 민형배 의원 대표발의)이 발의된 상황입니다.
- 정치개혁공동행동은 정당법 제3조에 중앙당을 수도에 두도록 하는 규정의 폐지와 과 기본적 시·도당 요건의 축소(현행 정당법 제17조 현행 5개에서 3개로), 시·도당별 당원 숫자 축소(현행 정당법 제18조 1천명→5백명)를 입법개정방향으로 삼고 있습니다.

나. 지역정당 인정

- 현행 정당법은 정당은 반드시 중앙당은 수도에 두도록 하고 있으며, 5개 이상의 시·도당으로 구성하도록 하고 있습니다. 그러나 이러한 중앙, 서울 중심적 사고로 인하여 각 지역의 다양한 이해관계를 대변하는 정치결사체의 등장이 어려운 실정입니다.
- 풀뿌리 민주주의와 분권의 역사 깊은 영국, 일본, 독일 등의 경우 전국 정당 외에 지방선거 참여만을 전제로 하는 지역정당을 허용하고 있습니다. 이에 현행법상의 정당과는 별개로 지역밀착형 주장이나 정책을 추진하고, 해당 지역의 정치적 의사결정에 지역 주민들의 적극 참여를 제고하는 ‘지역정당’제도를 도입하는 방안은 국회에서 지속적으로 법안이 발의되어왔습니다(19대 국회 원혜영, 20대 국회 천정배 의원 대표발의법안 등). 또 현재도 전국 경향 각지에서 ‘지역정당’의 실험을 모색하는 정치적 결사체도 적지 않습니다.

- 정치개혁공동행동은 지방분권과 풀뿌리 민주주의 실험의 확대를 위하여 ‘지역정당’의 설립이 필요하다고 보고 있습니다. 특히 지방자치법 전면개정 이후에 다양한 기관 구성이 가능해지는 상황에서, 지역정당 인정은 더 풍요롭고 다양한 지방자치 실험을 위한 전제조건이라고 할 것입니다.

5. 선거공영제 확대와 정치장벽 해소

가. 선거공영제 확대

- 경제력의 유무에 따라 피선거권을 제한하는 기탁금 제도를 개선하여 정치진입의 장벽을 낮추는 것이 필요합니다. 2016년 12월, 헌법재판소는 비록 비례대표에 한정된 것이기는 하나, 후보자 1명마다 1천 5백만원 기탁금을 내는 것은 상대적으로 국고보조나 당비 지원을 받기 어렵고 재정상태가 열악한 신생정당이나 소수정당의 선거 참여 자체를 위축시킬 수 있는 지나치게 과다한 금액이라고 하여 위헌 결정한 바 있습니다. 전반적인 기탁금 액수를 대폭 낮춰 신진 정치인의 선거 참여의 자유를 보장해야 합니다.
- 더불어 선거비용 보전에 관한 반환 기준도 하향 조정이 필요합니다. 현재는 득표율 15% 이상은 전액, 10-15%는 선거비용 50%를 보전받고, 10% 미만은 전혀 돌려받지 못하고 있습니다. 그러나 이러한 선거비용 보전 비율은 기존 정치 기득권에 의한 장벽으로서 다양한 정치세력과 정치신인의 도전을 가로막는 만큼, 획기적인 보전비용 비율 하향이 필요합니다.

나. 기호순번제 폐지 및 교호순번제 도입

- 현행 공직선거법은 국회의 의석수를 기준으로 선거 시기 기호를 부여하고 있습니다. 그러나 이러한 기호순번제는 상위순번 후보등에게 초두효과를 가져온다는 점에서 그 불합리성이 오랫동안 지적되어왔습니다. 또 국회의 의석수를 기준으로 지방선거 기호까지 배당하는 것은 지방자치와 분권의 정신에도 반합니다. 결론적으로 현행 교육감 선거와 같은 ‘교호순번제’ 도입을 통하여, 기존 정당에 부여하는 불합리한 혜택을 해소하고, 정치장벽을 낮출 필요가 있습니다.

6. 성평등 공천확대

가. 성평등 국회 구성

- 1948년 제헌 국회 출범 이후 여성 국회의원 수는 1996년 15대 국회까지 5%를 넘은 적조차 없었고, 비례대표 후보에 대한 여성공천할당제를 실시한 2004년 이후에서야 10%를 넘어서기 시작했습니다. 21대 국회에서는 19%를 차지하는 등 증가하고 있으나, 전세계 평균인 25.6%(2021년 기준)에 미달하는 것입니다. 국제의회연맹(IPU)의 자료에 따르면 2022년 1월 기준으로 한국은 190개국 중 123위로 하위권이 명백합니다.
- 2021년 21대 국회는 여야 정치인 및 시민사회 학계인사들로 구성된 국회의장 직속의 『성평등 국회 자문위원회』를 구성하였고, 해당 위원회에서 2021. 8.에 발표한 ‘성평등 국회실현을 위한 제안’에서는 첫 번째 권고 사항으로 “여성 대표성 제고를 위하여 지역구의원 선거의 정당후보 공천 시 여성을 30% 이상 추천하도록 의무화하고, 각 정당이 지역구의원 여성공천할당제를 위반할 경우 해당 선거에서 그 정당이 추천한 지역구국회의원 후보자의 등록을 무효로 하도록 법·제도를 개선할 것”을 발표한 바가 있습니다. 아울러 동 위원회는 “여성의원수 확대 뿐 아니라 사회의 다양한 세력의 의회진출 등 대표성과 다양성 확충을 위하여 비례대표 의석수를 확대할 것을 제안”하고 있습니다.
- 이러한 권고안은 국제의회연맹의 「성인지 의회 행동강령(Plan of Action for Gender-sensitive Parliaments)」에 근거하여 작성된 것으로서, 국제적 보편적 기준이라고 할 수 있습니다. 또 현재 21대 국회에서도 국회의원 지역구 후보 30% 여성공천 의무화 법안이 다수 발의된 상태입니다.

나. 성평등 지방정부 구성

- 지방의회는 국회에 비해서는 여성의 비율이 더 높아서 2018년 지방선거 당시 당선자의 28.3% 정도가 차지하고 있습니다(광역의회의 경우 19.4%, 기초의회의 경우 30.8%). 비례대표 지방의회의원선거와 지역구 지방의회의원선거에 순차적으로 여성할당 의무규정이 도입됨에 따라 여성 대표성이 확대된 것입니다.
- 그러나 2018년 지방의회 여성의원 당선자 1,060명 가운데 비례대표 비율을 제외하면 여성 비율은 여전히 낮습니다. 광역의회 선거의 경우 지역구 당선자 737명 중 여성은 98명에 불과하며, 기초의회 선거의 경우에 지역구 당선자 2,541명 중에 여성 당선자는 526명인 것입니다. 또 단체장의 경우 광역자치단체장은 17명이 모두 남성이며,

기초자치단체장의 경우 226명 중에 여성 단체장은 8명에 불과한 실정입니다. 따라서 지방의회 역시 지역구 공천에서 여성할당제가 도입되어야 할 것입니다.

다. 개혁입법방안

- 현행 공직선거법은 제47조 제3항에서 지역구 추천의 경우 30% 이상을 여성으로 추천하는 노력규정을 두고 있습니다. 이에 대하여 오랫동안 해당 조항을 노력규정이 아닌 의무규정으로 바꾸는 법안 발의가 있었으며, 현행 21대 국회에서도 송옥주(의안번호: 2113851), 남인순(의안번호: 2108432), 김영배(의안번호: 2107633), 정춘숙(의안번호: 2105739)의원 등이 국회의원 또는 지방의회의원의 여성할당제 규정이 담긴 법안을 발의한 상태입니다. 정치개혁공동행동은 해당 법안들이 새로운 정부와 21대 국회에서 반드시 통과되어야 한다는 입장입니다.

7. 청소년 정치활동 자유 확대

가. 16세 선거권 피선거권 하향

- 선거권 연령이 18세로 한 살 낮추어진 것만으로는 대다수 청소년의 의견이 제도 정치에 제대로 반영되리라 기대하기는 힘듭니다. 현재 전체 인구의 약 5분의 1에 해당하는 18세 이하 청소년은 실질적인 주권 행사가 불가능합니다. 청소년이 자신의 의견을 적극적으로 이야기할 수 있는 능동적인 시민이 되기 위해서는 선거권은 필수적입니다. 주권자가 된다는 것은 삶의 주인이자, 내 삶을 구성하는 세상에 영향을 미칠 권리를 갖는다는 의미입니다. 그래서 선거권 연령을 지속적으로 하향하는 것은 민주주의의 확대를 위한 필수적인 과정입니다. 아울러 스스로 대표할 권리 보장인 피선거권, 지방자치에 있어 조례의 제정 및 개폐 및 감사 청구 권한의 연령기준, 주민투표권·국민투표권의 연령기준도 모두 동일하게 하향되어야 합니다.

나. 청소년 선거운동의 자유 보장

- 최근 개정된 정당법 역시 여전히 정당 활동 연령을 일률적으로 제한하는 문제가 있습니다. 더구나 청소년에게 법정대리인의 동의를 요구하는 것은 청소년의 정치적 의사 표현의 자유 등을 침해할 수 있습니다. 정당 가입 활동이 가능한 연령을 법률로 제한하고 있는 경우는 전 세계 민주주의 국가 중 유례를 찾기 힘듭니다. 대부분은 각 정당이 자율적으로 당원의 연령 조건을 정하도록 합니다. 본 선거에서 투표할 수 없기에 더욱 자신이 뜻을 같이하는 정당 안에서의 후보 선출 과정이나 정책 형성 과정에라도 참여할 권리는 의미가 있습니다. 당내에서의 선거나 토론 과정에서 후보자들에게 청소년들의 삶의 문제를 전하고 정당의 공약과 정책에 의견을 반영할 수 있게 된다면, 선거권 연령을 확대하는 것 이상으로 청소년 정치활동의 자유를 확대하는 효과를 기대할 수 있을 것입니다.

8. 교사 및 공무원의 정치적 기본권 보장

- 한국에서 공무원 교사의 정치적 의사표현, 정치활동은 정치적 중립성이라는 명분 아래 철저히 제한되어 왔습니다. OECD 가입 국가들과 비교해도 정당가입과 정치적 의사표현의 자유가 현저히 침해받아 왔습니다.
- 업무와 관련성이 전혀 없음에도 불구하고, 정당에 후원금을 납부했다는 이유만으로 공무원·교사가 무더기 기소를 당하고, SNS에 지지하는 후보를 밝혔다는 이유만으로 파면·해임을 당한 사례가 적지 않았습니다. 공무원·교사가 개인 지위에서 하는 선거운동 등 정치활동을 금지하는 것은 정치적 중립의 범위를 넘어 국민으로서 가져야 할 정치적 권리를 현저히 침해하는 것입니다. 권위주의 정권 시절 공무원이 정치운동·후보에 동원되었던 것을 막기 위해 만든 조항이었지만, 현재는 그 의의는 시효만료하였고 오히려 표현의 자유와 정치적 기본권 행사를 막는 데 악용되고 있을 뿐입니다.
- 국제노동기구(ILO)에서도 한국의 현행법이 공무원·교원의 정치활동을 금지하는 것은 ILO 협약 위반이라고 밝힌 바가 있습니다. 이제 공무원·교사에게도 정치활동의 자유를 보장해야 합니다. 공무원·교사도 직무관련 불가피한 경우 이외에는 일반 국민이 누리는 정치적 권리를 누릴 수 있도록 관련법령이 개정되어야 합니다. 공무원과 교사에게도 정당가입과 정당 후원회 가입과 후원금 기부, 피선거권과 선거운동을 보장하는 방향으로 관련 법령을 개정해야 합니다. 국가공무원법 및 공직선거법 등의 관련 규정 개정은 더 이상 미룰 수 없습니다.

9. 유권자 표현의 자유 보장

- 선거는 민주주의 국가에서 유권자가 대의기구를 형성하는 핵심적 제도이며, 선거 과정에서 유권자의 자유로운 정치적 의사 표현을 최대한 보장하는 것이 기본적 가치입니다. 그러나 현행 공직선거법은 정치 선진국 어디에서도 찾기 힘든 무수한 규제 조항으로 유권자의 의사 표현을 가로막고 있습니다.
- 예를 들어 2016년에 있었던 <2016총선시민네트워크>의 기자회견조차 공직선거법 위반으로 유죄판결을 받을 정도로 현행 공직선거법은 과도한 규제와 억압의 체계를 가지고 있습니다.
- 따라서 유권자의 정치적 표현의 자유 보장을 위해 대표적 독소조항은 시급히 개정해야 하며, 향후 선거법을 선거 자금 중심의 규제로 전환하고 주체, 제한, 기간 등 포괄적인 제한 방식을 일부 방식만 예외적으로 제한하는 ‘네거티브 방식’으로 전면 개정해야 합니다. 이러한 의견은 시민사회나 학계 뿐 아니라, 중앙선거관리위원회에서 꾸준히 제출했던 공직선거법 개정의견에서도 지속적으로 담겨진 것이었습니다.
- 대표적으로 선거운동에 대한 정의를 ‘당선되거나 되지 못하게 하기 위한 행위’로 모호하게 규정하고 있는 공직선거법 제58조를 개정해서 ‘특정 후보자’에 대한 ‘직접적·구체적·능동적·계획적인’ 행위로 보다 명확하게 규정하고, 제58조의 2에서 금지하고 있는 각종 투표 참여 권유 활동을 자유롭게 허용할 수 있도록 하고, 정책에 대한 의견개진과 청원운동은 선거운동으로 보지 않도록 해야 합니다.
- 공직선거법 제68조 제2항을 개정하여 누구든지 소품·표시물 등을 활용한 선거운동을 허용하여 정당이나 후보, 정책에 대한 지지·반대 의사표현을 할 수 있도록 해야 합니다.
- 선거일 전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미칠 수 있는 시설물·인쇄물의 게시·첨부·배부 등을 포괄적으로 금지한 제90조와 제93조 제1항도 대표적인 독소조항입니다. 중앙선거관리위원회조차 해당 조항의 폐지의견을 가지고 있습니다. 제90조와 제93조 제1항을 폐지하여 누구든지 선거운동기간 전에는 선거운동에 이르지 않는 범위에서 시설물·인쇄물을 이용한 정치적 의사표현을 자유롭게 할 수 있도록 해야 할 것입니다.
- 언론과 단체의 정당·후보자 정책이나 공약 비교·평가를 사실상 금지하고 있는 공직선거법 제108조의3 조항을 삭제하여 유권자의 알권리를 보장하고 정책 선거를 활성화할 수 있게 해야 할 것입니다.

- 허위사실유포죄는 존치하더라도 후보와 정당에 대해 비판과 풍자를 위축시키는 것으로 악용되는 제251조(후보자비방죄) 또한 삭제하여 유권자 표현의 자유를 확대 보장해야 합니다.
- 현행 공직선거법이 지나치게 규제 중심적인 나머지 선거 공정성 확립이라는 본래 취지 구현을 넘어 헌법에 보장된 정치활동의 자유를 과하게 침해하고 있다는 주장은 결코 새로운 얘기가 아닙니다. 공직선거법의 전면적 개정을 통하여 유권자의 표현의 자유와 알권리가 확대되어서 민주주의의 발전에 기여할 수 있는 디딤돌을 새로운 정부와 21대 국회에서 놓기를 제안합니다.

10. 투표권 실질적 보장

- 참정권의 가장 으뜸인 실질적 투표권 보장은 지속적인 정치개혁 과제라고 할 수 있습니다. 최근까지도 투표권 보장 확대를 위한 소기의 입법성과도 있었습니다. 2020년 12월 공직선거법 개정을 통하여 ‘선거참여 이동약자의 교통편의 제공’ 규정이 관련 대책의 수립·시행을 의무화하는 규정으로 변경되었고, 점자형 선거공보의 확대와 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회에서 자막방송이나 수어통역을 의무화하는 등 기본적 참정권인 투표권을 보장하기 위한 제도개선은 지속되어 왔습니다.
- 그러나 여전히 기본적 투표권을 보장받지 못하는 시민들이 많이 있습니다. 가장 대표적으로 장시간 근로, 교대제, 원거리 출퇴근, 근로형태 등의 이유로 인하여 선거일을 법정공휴일로 지정되더라도 투표하러 갈 시간이 보장되지 못한 유권자가 상당히 많습니다. 사전투표 확대에도 불구하고 투표권을 행사하기 어려운 이들은 여전히 많다는 사실을 외면해서는 안 됩니다. 노동자들의 투표일 유급휴일도 조건없이 보장되어야 합니다. 현재 5인 이하 사업장에는 적용이 되지 않고 있어 이에 관한 법령 개정이 필요합니다.
- 최근 코로나 확진자를 위한 투표시간 연장을 국회에서 결의한 것에서 볼 수 있듯이, 투표시간 연장은 불가능한 일이 결코 아닙니다. 재보선 투표에서는 투표시간을 오후 8시까지 보장하면서, 지방선거·대선·총선에서는 투표시간을 오후 6시까지만 보장하는 것은 부당합니다. 따라서 적어도 오후 8시까지 투표시간 연장은 반드시 이뤄져야 할 것입니다.
- 아울러 투표소가 2층이나 3층, 지하에 설치됐으나 승강기가 없어 장애인의 투표가 사실상 불가능한 경우에 대한 개선방안, 주거지와 소재지가 다른 홈리스 노숙인을 위한 공공역사 투표소 확대방안, 재외국민의 투표권 보장 확대 방안 등 다양한 유권자들의 투표권 보장을 위한 예산 및 제도개선도 경시되어서는 안 됩니다.

정치개혁공동행동 정책자료
<정치개혁 10대 과제> 공개 제안서

발행일 2022. 2. 23.

발행처 정치개혁공동행동

담당 민변 김준우 개혁입법특별위 부위원장 02-522-7284

참여연대 민선영 간사 02-725-7104 aw@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.