

노동당 2017년 정책 : 정치제도 및 선거제도 개혁

I. 서론

한국 선거제도의 특징은 △소선구제 단순다수대표제로 인한 신자유주의 보수정당의 독과점 정치질서 구축 △허울뿐인 비례대표제에서는 소수정당의 원내 진입과 성장을 막는 봉쇄 조항 목적의 악법과 제도의 발달 △국민의 선거운동과 정치적 표현을 막는 광범위한 제약 △직접민주주의 제도의 미발달이다. 노동당의 2017 대통령선거 정치선거제도 분야의 정책은 이 4가지 문제점에 주목해 정책 대안을 마련하였다.

2016년 총선 정책에서 노동당은 전면 비례대표제를 기본 정책으로 하고, 지역구와 비례대표의석수 비율을 1 : 1로 하는 연동형 비례대표제를 차선으로 제시하였다. 이번 대선 정책은 현재 정치권 일각과 진보적 시민사회가 전면 비례대표제보다 연동형 비례대표제를 대안으로 추진하는 현실을 반영해 전면 비례대표제와 연동형 완전비례대표를 우선순위 없이 동등한 정책 대안으로 제시하였다.

이번 선거제도 개혁안에서 대의제 선거제도 개혁과 직접민주주의 강화는 동등한 목표지점이지만 실천적 강조점은 대의민주주의의 강화에 있다. 직접민주주의의 강화는 진보적 가치임에 분명하지만, 현 단계에서 한국의 정치질서를 진보적으로 재편하는 핵심은 신자유주의 보수 독점 구조를 제도화한 대의제에 있다고 판단한다.

소수정당에 대한 진입장벽은 체계적이고도 포괄적으로 제도화되었다. 단순다수대표제뿐만 아니라 공직선거법의 선거운동 제약 등도 모두 소수정당에 현저히 불리한 정치 환경이다. 여기에서는 소수정당에 대한 직접적인 봉쇄 기능을 하는 법과 제도만을 따로 분리해 ‘소수정당 봉쇄제도의 폐지’ 항목으로 제시하였다.

또한 유권자의 선거운동과 정치 표현의 자유 확대를 위한 정책은 현재의 법령을 어떻게 개정할 것인지 구체적으로 기술하였다.

대의제도의 개혁은 법률 개정으로 가능하지만 직접민주주의 강화를 위한 정책들은 개헌을 요하는 사항이 많은 점을 감안하여 직접민주주의의 확대와 강화에 관해서는 대강의 정책 개요만을 서술하였다. 노동당은 현재 제도정치권의 개헌 추진에 대해 그 내용과 추진 절차가 박근혜 게이트로 촉발된 정치적 위기를 상층 기득권의 권력 분점을 통해 봉합하려는 시도이고 그 절차 또한 철저하게 국민이 배제되고 있다는 점에서 부정적으로 판단한다. 직접민주주의 강화는 개헌을 필요로 하지만 현 국면에서 개헌에 대한 입장과 무관하게 우리 당이 주장하는 직접민주주의 강화 방안을 정책에 담았다.

II. 정책

1. 전면 비례대표제 등 선거제도 개혁

1) 국회의원 전면 또는 완전 비례대표제 도입

□ 현황

■ 현행 국회의원 선거제도 : 단순다수대표제

- 지역구 253석에 비례 47석, 총 300석의 단순다수대표제
- OECD 국가와 비교

<OECD 34개국 선거제도와 의원정수>

	국가	인구수(명)	구성	상원	하원	의원 1인당 인구수	선거제도 유형	선거유형	혼합형 국가의 비례대표 비율(의석수)
1	Iceland	323,800	양원		63	5,140	비례대표제	정당명부제(폐쇄형)	
2	Luxembourg	537,000	단원		60	8,950	비례대표제	정당명부제(개방형)	
3	Estonia	1,320,200	단원		101	13,071	비례대표제	정당명부제(폐쇄형)	
4	Slovenia	2,056,300	양원	40	90	22,848	비례대표제	정당명부제(개방형)	
5	Finland	5,439,000	단원		200	27,195	비례대표제	정당명부제(폐쇄형, 권역별)	
6	Sweden	9,519,400	단원		349	27,276	비례대표제	정당명부제(폐쇄형)	
7	Ireland	4,593,100	양원	60	166	27,669	비례대표제	단기이양식(STV)	
8	Norway	5,080,000	단원		169	30,059	비례대표제	정당명부제(개방형)	
9	Denmark	5,591,600	단원		179	31,238	비례대표제	정당명부제(개방형, 135명동트식40명생라그식)	
10	Slovak Republic	5,415,900	단원		150	36,106	비례대표제	정당명부제(개방형)	
11	Greece	11,090,000	단원		300	36,967	비례대표제	정당명부제(개방형)	
12	New Zealand	4,471,000	단원		120	37,258	혼합형	연동형(MMP)	41.6%(50)
13	Switzerland	7,996,900	양원	46	200	39,985	비례대표제	정당명부제(폐쇄형)	
14	Austria	8,468,600	양원	62	183	46,277	비례대표제	정당명부제(폐쇄형, 부분개방형, 권역별)	
15	Portugal	10,722,900	단원		230	46,621	비례대표제	정당명부제(폐쇄형)	
16	Hungary	9,894,000	단원		199	49,719	혼합형	병립형(MMM)	46.7%(93)
17	Czech Republic	10,510,700	양원	81	200	52,554	비례대표제	정당명부제(폐쇄형, 권역별)	
18	Israel	8,056,700	단원		120	67,139	비례대표제	정당명부제(폐쇄형)	
19	Belgium	11,178,400	양원	60	150	74,523	비례대표제	정당명부제(개방형)	
20	Poland	38,502,000	양원	100	460	83,700	비례대표제	정당명부제(개방형)	
21	United Kingdom	62,571,400	양원	845	650	96,264	다수대표제	최다득표제(FPTP)	
22	Italy	60,667,900	양원	315	630	96,298	비례대표제	정당명부제(폐쇄형)	
23	Canada	35,158,000	양원	105	338	104,018	다수대표제	최다득표제(FPTP)	
24	France	63,519,100	양원	348	577	110,085	다수대표제	결선투표제(Two-round system)	
25	Netherlands	16,755,000	양원	75	150	111,700	비례대표제	정당명부제(폐쇄형)	
26	Spain	46,609,700	양원	266	350	133,171	비례대표제	정당명부제(폐쇄형)	
27	Germany	82,105,000	양원	69	598	137,299	혼합형	연동형(MMP)	50%(299)
28	Turkey	76,055,000	단원		550	138,282	비례대표제	정당명부제(폐쇄형)	
29	Chile	17,557,000	양원	38	120	146,308	비례대표제	정당명부제(개방형, binominal)	
30	Australia	23,131,000	양원	76	150	154,207	다수대표제	대안투표제(AV)	
31	Korea	50,220,000	단원		300	167,400	혼합형	병립형(MMM)	18%(54)
32	Mexico	118,395,100	양원	128	500	236,790	혼합형	병립형(MMM)	40%(200)
33	Japan	127,298,000	양원	242	480	265,204	혼합형	병립형(MMM)	37.5(180)
34	United States	316,129,000	양원	100	435	726,733	다수대표제	최다득표제(FPTP)	
	OECD - Total	36,968,785				99,469			

출처 : 국회의장 직속 선거제도개혁 국민자문위원회(2015.3.27.)

참조

- 1)덴마크, 프랑스, 그리스, 네덜란드, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스의 인구수는 2012년 기준임. 나머지 국가는 2013년 기준(출처: <http://data.oecd.org/population>).
- 2)GDP는 2013년 기준 칠레와 헝가리의 1인당 GDP는 IMF의 추정치
- 3)캐나다의 하원 의석수는 308명이었으나 2015년 선거(10월 19일 예정)부터 338명으로 증석함.
- 4)이탈리아의 하원의석 630석 중에는 국외거주민을 위한 12석을 포함.
- 5)슬로베니아 하원에는 소수민족에 2석을 의무할당하고 있음, 상원은 직능대표로 구성되어 있음.
- 6)그리스 하원선거는 288석은 비례대표, 12석은 보정의석으로 구분되어 있음. 288석은 56개 지역구에 서 선출, 그 중 8개구는 1인 선출로 다수대표제를 적용함. 표에서는 비례대표제로 구분하였음.
- 7)1인당 인구수는 하원의원을 기준으로 작성함.

*한국 포함 OECD 34개국 의원 1인당 인구수 평균 99,469명

*한국은 의원 1인당 167,400명 인구수

*OECD 34개국 중에서 다수득표제를 시행하는 국가는 영국, 캐나다, 프랑스, 호주, 미국

5개국에 불과하며, 결선투표제나 대안투표제 없이 순수한 최다득표제를 취하는 국가는 영국, 캐나다, 미국 3개국에 불과

*한국 선거제도는 지역구와 비례대표 혼합형이나 비례대표가 전체 300석 중 47석에 불과하여 지역구와 비례 의석수를 1:1로 하는 연동형 비례대표제를 취하고 있는 독일과는 달리 소선거구제 최다득표제에 가까운 모델

■ 현행 지방선거제도

- 광역의회는 소선거구 다수대표제 중심이고 비례의석은 총의석의 10%로 제한
- 기초의회는 2~4인 중대선거구제에 비례의석은 총의석의 10%로 제한. 2014년 기준 전체 1,034개 선거구에서 2인 선거구는 613개(60%), 3인 선거구 391개(38%), 4인 선거구(3%) 수준으로, 2인 선거구가 압도적
- 정당득표율 5%를 봉쇄조항으로 두고 있으나 비례의석수가 너무 작아서 비례의석은 제1당과 제2당이 독식
- 광역의회와 기초의회에서 국회 구성보다 심각하게 거대정당의 독식 구조 형성
- 자치단체장에 대해 결선투표제 제도를 두고 있지 않음

<2014년 울산광역시의회 선거결과>

정당	정당 득표율	의석수
통합진보당	12.10%	-
정의당	3.67%	-
노동당	4.98%	-
합계		22석

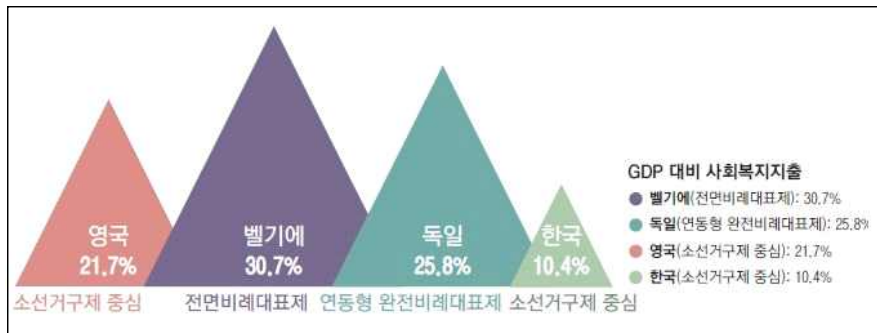
<2014년 전남도의회 선거결과>

정당	정당득표율	의석수	의석 비율
새누리당	10.36%	1석(비례 1석)	1.72%
새정치민주연합	67.14%	52석(지역구48석, 비례4석)	89.6%
통합진보당	12.31%	1석(비례 1석)	1.72%
정의당	5.27%	-	-
노동당	3.06%	-	-
녹색당	1.82%	-	-
무소속		4	6.89%
합계		58석	

■ 선거제도 개혁과 정치적 내용의 상관관계

- 선거제도가 완전비례대표제가 가까울수록 복지 수준 높다(소스키스와 아이버슨(Soskis & Iverson)의 연구)
- 단순다수선거제 하에서는 사회적 변화가 선거를 통해 이뤄지는 것이 매우 어렵다.

-전통적으로 신자유주의를 추구하는 거대 양당은 단순다수선거제도를 기반으로 양당체제를 형성, 단순다수선거제는 진보정치를 주변화



■ 연동형 비례대표제 도입 움직임과 평등선거

-중앙선거관리위원회 2015.2. 권역별 비례대표제 도입 권고

*전국을 6개 권역으로 나누고 권역별 인구수를 감안하여 권역별 지역구 의석 할당

*권역별로 지역구와 비례의석수를 2:1로 정함

*권역별 각 선거구의 최다 득표자를 당선자로 하고, 권역별 비례의석을 권역별 정당득표율에 따라 배분

-비례민주주의연대(박주민 의원 2017.2.2.3. 공직선거법 개정안 발의에 반영)의 연동형 비례대표제 도입 운동

*전국을 6개 권역별로 나누고

*의원정수를 인구 14만 명당 1인으로 가져가 약 360석으로 확대

*지역구와 비례 의석수를 2:1로 배분(지역구 240석 비례의석 120석)

*정당의 비례대표 후보자 명부는 권역별 작성하고 그 중 30%는 권역 지역구 후보 중복 입후보 허용

*정당의 의석총수는 정당의 비례대표 득표율에 의석정수를 곱하여 산출하되, 비례대표 의석은 각 정당이 획득한 지역구 의석수를 공제한 의석으로 함

*지역구 의석총수가 비례대표 득표율에 의한 획득의석보다 많을 경우 해당 정당은 그 의석을 그대로 보유

-연동형 비례대표제에서 표의 등가성 문제

*모든 의원을 비례대표제로 뽑는 전면 비례대표제가 표의 등가성이 가장 높으나

*지역구 대표와 비례대표를 동시에 뽑는 연동형 비례대표제의 경우라도 의석 배분을 권역별 득표율이 아닌 전국 득표율에 따라 배분하면 완전 비례대표제라고 볼 수 있다.

*소권역별 명부제를 채택하고 정당의 권역별 득표율에 따라 의석을 배분하는 제도는 권역에서 선출되는 의원 정수가 아주 적을 경우에 거의 단순다수선거제도와 비슷한 정도로 표의 등가성을 떨어뜨린다.

*지역구 선거와 정당비례선거를 병용할 경우 비례의석을 배분한 후의 전체 의석 분포가 정당의 전국득표율과 일치하거나 거의 근접하도록 선거제도를 설계해야 한다. 독일식 연동제처럼 지역 대 비례 비율이 1:1이 되어야만 완전비례대표제일 수 있다. 그래야만 표의 등가성이 최대한 보장되는 평등선거에 가깝다.

■ 국회의원 특혜

- 연봉 1억5천만원으로 OECD 국가 중 미국, 일본 다음으로 고액 세비 수령, 1인당 GDP 대비로 선진국의 2배에 가까움
- 보좌진 최대 7명으로 급여 연간 약 3억6,000만원(스웨덴의 경우 1명의 정책보좌관이 4명의 의원 공동 보좌)
- 의정 활동과 직접 관련 없거나 무관한 특혜
 - *연 2회 해외시찰 지원
 - *공항贵宾실 및 VIP 주차장 이용, KTX·국내 선박·항공기 무료 탑승, 비행기 비즈니스석 배정
 - *골프장 사실상 회원 자격에 VIP 대우 지원
 - *해외에서 재외공관 영접
 - *의정연수원 가족 무료 이용
 - *본회의나 상임위 없는 기간, 구속 기간에도 수당 지급
 - *관용차와 차량유지비 지원
 - *전현직 국회의원 모임인 헌정회에 매년 약 84억원 국고 지원

■ 정치 불신과 의원 정수

- 2015.7.29. 리얼미터 발표 여론조사 결과
 - *세비 삭감 전제 비례대표·의원정수 확대 찬반 의견에서 찬성 27.3%, 반대 57.6%로 반대 의견 압도적
 - *그러나 기존 정당 득권 구조 타파를 위한 비례대표 확대에 대해서는 찬성 57.2%, 반대 30.7%로 찬성 여론이 우세, 지지정당별로도 새누리당 등 보수 지지층을 빼고 정의당(76.7%), 새정치연합(66.1%) 등에서 찬성 여론이 높음
- 정치 불신이 높아서 의원정수 확대에 부정적이나 비례대표제 확대에는 우호적
- 전면 또는 완전 비례대표제는 의원정수 확대와 병행되어야 하나 의원정수 확대에 대한 국민적 반감이 큰 상태에서는 국회의원 세비를 비롯한 특혜의 대폭 폐지로 설득할 필요

□ 정책

■ 전면적 비례대표제 도입(공직선거법 개정)

- 국회의원 정수를 OECD 평균인 인구 10만명 1인으로 하여 총 500석으로 확대
- 의정 활동과 무관하거나 직접 관련이 없는 국회의원 특혜 폐지
- 전면적 비례대표제 도입
 - *모든 의원을 비례대표로만 선출
 - *정당 득표율에 따라 의석 배분

■ 완전 비례대표제로서 설계된 연동형 비례대표제(공직선거법 개정)

- 지역구 대표와 비례대표를 병행에서 선출할 경우에는 지역구 선출과 비례대표 의석수를 1:1로 하여 표의 등가성을 최대화
- 정당의 의석 할당을 정당득표율(비례대표 득표율)에 일치시키고, 지역구 당선자 숫자가 정당의 전국득표율을 넘을 수 없도록 비례대표 의석을 배분하여 평등선거 구현

■ **지방의회 선거제도 개혁**(공직선거법 개정)

- 광역의회 전면비례대표제 도입 : 지역을 없애고 모든 광역의회 의원을 비례대표제로만 뽑는 선거제도 개혁
- 기초의회 중대선거구제 확대 등 : 기초의회의 중대선거구를 현행 2인 선거구 중심에서 4~5인으로만 뽑은 진정한 중대선거구제로 전환하고, 10%의 비례의석을 의원 총수의 30%로 확대
- 지방자치회의의 봉쇄조항을 현행 5%에서 '1/의석수' 기준으로 개정

■ **국회의원 특혜의 폐지**(국회법, 국회의원 수당법 등 개정)

- 세비(급여 + 각종 수당)를 OECD 평균 수준, 현재의 절반 수준으로 삭감
- 의정활동과 직접 관련이 없거나 무관한 모든 특혜의 폐지
- 국회 예산정책처, 입법조사처 기능을 확대하여 '공동 정책보좌관' 도입하고, 현재 개별 의원별 보좌관 제도는 폐지

2) 대통령과 지방자치단체장 결선투표제

□ 현황

■ **최다득표제에 의한 폐해**

- 30% 안팎 득표율로도 당선되어 민주적 대표성 결여
- 최적 후보 대신 비선호 후보를 떨어뜨리기 위한 전략 투표 가능성을 높여 소수정당 사표론 등의 형태로 소수정당의 성장에 대한 봉쇄적 기능
- 결선투표 전에 탈락한 후보 내지 정채세력이 결선투표에 간 후보 내지 정치세력과의 정책, 내각 구성 등의 협상 필요성을 줄여 합의제 민주주의 정착 방해

■ **대통령 결선투표제 도입이 개헌 사항인가?**

- 헌법 67조 ②항 규정 '최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다'는 헌법 규정을 근거로, 대통령 결선투표제 도입이 개헌 사항이라는 주장이 있음
- 하지만 이 규정은 2인 이상의 동점자가 나왔을 때 적용되는 것이고 그 선거를 구성하는 투표의 방식이나 횟수를 규제한 것이 아니라는 해석이 합리적
- 오히려 대통령 선거에 관한 사항을 '법률'로 정하도록 한 동조 ⑤항의 규정이야말로 대통령 결선투표제를 법률로 정할 수 있도록 한 헌법의 명문 규정에 해당

□ 정책

■ **대통령과 지방자치단체장에 대한 결선투표제 도입**(공직선거법 개정)

- 1차 투표에서 과반 득표자가 없을 경우 1, 2위 득표자가 결선투표로서 당선 결정
- 자치단체장 선호투표제 도입 가능 : 선거비용 상승에 대한 우려가 클 경우 영국 런던시장

선출방식처럼 선호투표제 도입도 가능. 선호투표제란 하나의 투표용지에 1순위, 2순위 지지 후보를 선택하게 한 뒤 1순위 득표자의 득표율이 50% 미만일 경우 1, 2위 득표자를 후보로 남기로 나머지 순위 득표자를 탈락시키고 탈락시킨 후보자를 1순위로 지지했던 투표용지에서 2순위로 표시된 후보자를 각각 1위와 2위 후보자의 표로 인정해 한 번의 투표로 결선투표 효과를 내는 제도

3) 참정권 연령 하향

□ 현황

■ 현행 정치선거제도의 연령 규제

- 정당법은 입당 가능 연령을 만 19세 이상으로 제한
- 공직선거법은 공직 후보의 선거권 및 선거운동 가능 연령을 만 19세 이상, 피선거권을 만 25세 이상(대통령 피선거권은 만 40세 이상)으로 제한

■ 부당한 선거권 제약

- 만 18세는 민법상 미성년자이고 청소년보호법(만 19세 기준) 상 아직 청소년이지만 군 입대가 허용되는 연령이며, 공무원 시험 응시 및 운전면허 취득이 가능한 연령이며, 아동복지시설에 거주하던 청소년은 시설을 떠나야 하는 연령. 근로기준법 상으로도 만 18세 이상은 제66조와 제67조의 연소자 증명서나 친권자 또는 후견인의 동의서 없이 취업이 가능하다.
- 세계 239개국 중 87%인 208개국에서 18세에 선거권 부여, 16세에도 선거권 부여는 8개국, OECD 18개 국가 중 만 18세에 선거권 부여하지 않는 국가는 한국이 유일
- 국가인권위는 선거연령 하향, 중앙선거위도 선거연령을 만 18세로 하향 개정안 제안
- 정당 입당 연령이나 선거운동 등 정치활동을 연령으로 규제하는 사례는 세계적으로 드물다.

□ 정책

■ 선거연령 인하(공직선거법 등 개정)

- 공직후보에 대한 선거권·피선거권 연령을 현행 만 19세에서 만 16세로 인하
- 정당 가입, 선거운동과 관련한 연령 제한 폐지

2. 소수정당 봉쇄제도의 폐지

1) 선거연합정당, 지역당 등 허용

□ 현황

■ 선거연합정당의 제도적 불허

- '야권연대'나 정당 통합 등의 형태로 선거연합이 빈번하게 이뤄지고 있음에도 제도상으로는 선거연합정당을 불허(87년 이후 26년간 전국적 선거에서 총 18회의 정당통합, 4번의 정당간 선거연대의 형태로 선거연합)
- 정당법과 공직선거법은 이중 당적을 불허하고 선거연합정당을 정당으로 인정하지 않음으로써 선거연합정당의 후보 추천, 선거연합의 정당들 간의 경선을 불가능하게 함
- 공직선거법은 정당과 선거홍보물 등 다른 정당·후보의 지지나 추천 사실을 적시할 수 없도록 하고, 비례대표 후보나 단체장 후보 등 타당의 후보를 위한 선거운동을 금지하며, 선거연합에 속한 다른 당 후보의 선거운동을 위해 정당이 쓴 선거비용 보전이 불가능하도록 하는 등 선거연합정당의 선거운동을 제약하는 규정을 곳곳에 두고 있음
- 전국당만을 당으로 인정하는 까다로운 정당설립요건, 정당기호순번제 등도 선거연합의 제도적 걸림돌

■ 해외 사례

- 대부분 국가들이 선거연합정당과 선거연합명부 제도를 두고 있음
- 스페인의 포데모스, 그리스 시리자 등도 여러 정당과 사회운동세력이 선거연합을 구성해 국가적 위기 상황에서 급성장
- 대부분의 국가가 정당 활동을 규제하는 정당법이 없거나(프랑스), 정치단체의 연합후보 추천이나 후보자 결함까지 허용(독일, 프랑스, 일본)하거나, 정당연합을 정당과 동일하게 취급(이탈리아) 등 다양한 방식으로 선거연합정당을 허용

■ 선거연합정당의 순기능

- 선거연합에 의한 선거 과정은 그 자체로 민주적 대표성을 제고하고, 대화와 타협의 정치에 긍정적 역할
- 선거연합정당이 제도적으로 인정되었다면 박근혜 게이트 정국에서 광장민주주의의 한 축을 담당한 소수정당들과 다양한 정치세력들이 광장의 급진 민주주의적 요구들을 수렴하는 연합 정치 조직을 형성할 가능성이 높았음. 그러나 이것이 불가능하게 되어 거대 보수정당 후보들이 광장의 요구와 배치되는 보수 경쟁으로 흐르는 데 일조

■ 까다로운 정당설립 요건(지역당 불허)

- 현행 정당법은 5개 광역시도당 각 당원 1,000명씩, 서울에 중앙당을 두고 중앙당은 중앙선거관리위원회에 등록하도록 하는 매우 까다로운 정당설립 요건을 규정
- 이는 지역에 근거지를 둔 정당으로 시작해 전국 정당으로 발전하는 소수정당의 발전 경로 차단
- 지역정치의 중앙정치 예측, 풀뿌리 민주주의의 발전 제약 등 부작용
- 세계 각국이 지역당의 자유로운 설립으로 정당 활동의 자유를 보장하는 것과 대조
- 외국의 정당설립 요건
 - * 프랑스, 미국, 일본은 정당법이 없으며 따라서 정당 설립 요건이 존재하지 않음
 - * 독일은 정당법은 있으나 시도당의 당원수 규제 없음. 전국당과 지역당의 선거연합 사례는 기독교민주당과 바에에른주 지역당인 기독교사회당의 선거연합이 있음
 - * 일본 : 정당으로 등록만 하면 정당 인정, 지방선거에서는 정당이 아닌 정치단체도 단체

명으로 선거 참여 가능

*프랑스 : 정치단체가 지방선거와 중앙선거 모두 참여 가능

*영국 : 선거 출마 의사 신고만 하면 모두 정당으로 인정

■ 정당기호제

- 현행 공직선거법 제150조는 후보자등록마감일 현재 원내정당 → 원외정당 → 무소속 순위로 하여, 원내정당은 국회 의석수 다소를 기준으로 기호 순서를 정하며, 국회의원 5인 이상의 원내정당과 직전 선거에서 3% 이상 득표 정당은 전국적으로 통일된 기호 사용
- 의석 점유율 기준으로 기호를 부여하는 정당기호제는 과거 문맹률이 높았던 시기에나 필요했던 제도
- 의석이 없는 군소정당은 기표과정에서부터 후위로 밀리면서 평등권이 침해

■ 방송토론 등 언론 접근 기회의 차별

- 공직선거법 제82조의 2(선거방송토론위원회 주관 대담·초청토론회), 82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)에서 방송토론 참여의 기준

구분	방송토론 참여 기준
대통령선거	-국회 5석 이상 보유 정당의 후보자 -직전 선거(대통령, 비례대표 국회의원 및 비례대표 자치선거)에서 유효투표총수의 3% 이상 득표 정당의 후보자 -여론조사 평균 지지율 5% 이상 후보자
비례대표 국회의원 및 시도의원 선거	-국회 5석 이상 보유 정당의 후보자 -직전 선거 유효총투표의 3% 이상 득표 정당의 후보자 -여론조사 평균 5% 이상 득표 후보자
지역구 국회의원 및 지방자치단체장 선거	-국회 5석 이상 보유 정당의 후보자 -직전 선거 유효총투표의 3% 이상 득표 정당의 후보자 -최근 4년 이내에 해당 선거구에서 실시된 공직선거에서 10% 이상 득표한 후보자 -여론조사 평균 지지율 5% 이상 후보자

- 공직선거법 제 82조(언론기관의 후보자 초청 대담·토론회)에 의한 언론사의 후보자 토론회 규정

*언론사가 자체 진행하는 대담·토론회는 공직선거관리규칙 제45조(언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회) 규정에 따라 자율 편성

*공직선거관리규칙 제45조는 공직선거법 제 82조(언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회) 규정에 따라 진행되는 언론사 토론회는 중앙선거관리위원회 공직선거관리규칙 제45조에 따라 진행

*지상파 방송사는 후보자 초청 기준을 언론사 스스로 정한 '선거방송준칙'을 잡고 있으나, 공직선거법이 정한 중앙선거방송토론회 주최 토론회보다 더 엄격하거나 그 이상의

기준을 적용해 소수정당이나 지지율이 낮은 후보자의 참여 기회를 원천 차단

□ 정책

■ 선거연합정당 허용(공직선거법 개정)

- 선거연합정당을 허용, 선거연합정당은 비례대표제 하에서 연합명부 제출이 허용되며, 비례대표는 연합명부 제출하여도 개별 정당은 지역구에서 단독 출마도 가능
- 지역당 설립 허용을 전제로, 지역당과 전국당의 선거연합 허용
- 선거연합정당에 의한 불가피한 다중 당적 허용(A당 당원은 A당과 B당의 선거연합정당인 C당의 당원이기도 함)

■ 정당설립요건 규정 폐지(정당법 개정)

- 현행 정당설립 요건 규정을 모두 폐지하고
- 정당 등록만 하면 정당으로 인정되도록 정당법 개정

■ 정당기호제 폐지(공직선거법 개정)

- 투표지에는 정당명과 후보자 이름만 기재하고 기호제는 폐지

■ 소수정당 또는 무소속 후보자에 대한 공정한 언론 접근 보장(공직선거법, 중앙선거관리위원회 규칙 등 개정)

- 중앙선거방송토론위원회 주최 대담·토론회의 경우 방송토론 참여 자격을 예비 또는 본후보 등록한 모든 후보자에게 동등한 참여 기회를 보장하는 것으로 개정
- 중앙선거관리위원회 공정선거규칙 제45조를 개정해 예비 또는 본후보 등록한 모든 후보자에 대해 동등한 참여 기준을 보장하는 내용으로 개정하고, 이에 맞춰 각 방송사의 선거방송준칙도 개정
- 다만, 후보자가 다수여서 원활한 토론회를 진행하기 어려운 경우 지지율 등의 기준으로 지지율 등의 상위 후보자군과 하위 후보자군의 분리 토론회는 허용

2) 선거공영제 확대

□ 현황

■ 정당 국고보조금의 종류와 배분 기준

- 국가가 정당에 지급하는 보조금은 △정당운영에 필요한 자금에 대해 지급하는 경상보조금, 대통령선거, 국회의원선거 동시지방선거의 후보자등록마감일 현재 후보자를 추천한 정당에 지급하는 선거보조금 △공직후보자 여성추천보조금 △공직후보자 장애인추천보조금이 있음
- 국고보조금 배분은 교섭단체 구성(총액의 50% 균등 배분)-5석 이상 19석 이하 의석수 정당(총액의 5%)-의석수 0~4석으로 국회의원 선거 2% 이상 득표 또는 지방선거 0.5% 득

표 정당(총액의 2%씩)-잔여분 중 50%는 국회의석수 비율에 따라 나머지 50%는 국회의원선거 정당득표율에 따라 배분

<정당 국고보조금 배분 기준>

지 급 율	대 상
총액의 50%에서 균등하게 배분	동일정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당
총액의 5%씩 지급	교섭단체를 구성하지 못하는 국회의석수 5석 이상의 정당
총액의 2%씩 지급	임기만료에 의한 국회의원선거에서 100분의 2 이상을 득표한 정당
	임기만료에 의한 국회의원선거에 참여했는데 국회의석이 없거나 5석 미만인 경우 임기만료에 의한 국회의원선거에서 100분의 2 이상을 득표하지 못한 정당으로서 국회의석을 가진 정당의 경우 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 0.5% 이상을 득표한 정당
	임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하지 아니한 경우 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 2% 이상을 득표한 정당
잔 여 분	잔여분중 50%는 지급당시 국회의석수 비율에 따라 50%는 임기만료 국회의원선거 득표율에 따라 배분

출처 : 선거법령정보

■ 국고보조금 배분 기준의 문제점

- 20석 이상 의석수 확보해야 하는 교섭단체 구성 정당, 다수 의석 확보 정당에 절대적으로 유리한 정당국고보조금 기준으로 인해 소수정당의 발전과 성장을 저해함으로써 신자유주의 거대 보수정당 독점 정치질서를 구조화
 - *2015년 전체 경상보조금 394억원 중 새누리당 195억7000만원(49.6%) > 더불어민주당 177억5000만원(45.0%) > 정의당 21억2000만원(5.4%)
 - *정당비례득표율은 새누리당 42.8%, 더불어민주당 36.5%
- 20석과 19석, 5석과 4석 등 1석의 차이로 수십 억~1백억 원대 지급 액수 차이가 발생해 정당정치 발전 저해
- 중앙선거관리위원회는 2016.8. 교섭단체 구성 정당에 국고보조금의 50%를 우선 배분하는 방식을 폐지하고 5석 이상 및 일정 득표율 이상 정당에 대한 배분 기준은 유지하되 잔여분에 해당하는 국고보조금 배분 기준에서 의석수 기준을 빼고 정당득표율에 따른 배분으로 개정 의견 제출
- 또한 경상보조금에 대해 실제 지급액을 정당의 당비 수입총액과 일정 금액 이상 당비 납부자수 비율에 연동하여 지급하는 개정 의견 제출
- 정당의 정치활동 일반에 대해 국가가 지급하는 국고보조금을 국회 의사 진행 관련한 행정단위인 교섭단체 중심으로 지급하는 것은 불합리

■ 선거기탁금과 반환 기준의 문제점

-선거별 기탁금액(후보자 1인 기준)

- *대통령선거 3억원
- *광역자치단체장 선거 5,000만원
- *국회의원 선거 1,500만원
- *기초자치단체장 선거 1,000만원
- *광역자치의원 선거 300만원
- *기초자치의원 선거 300만원

-선거기탁금 반환 기준

국가명	기탁금액	반환기준	비 고 *1인당 국민소득(US\$)
영 국	500파운드 (한화 945,000원)	총유효투표수의 5%이상 득표시	*36,298
일 본	300만엔 (한화 32,000,000원)	총유효투표수의 10%이상 득표시	*42,325
캐나다	1,000캐나다달러 (한화 867,000원)	총유효투표수의 15%이상 득표시	50%만 반환 *45,888
호 주	350호주달러 (한화 271,000원)	제1순위지 지 총유효투표수의 4%이상 득표시	*54,869
뉴질랜드	300뉴질랜드달러 (한화 165,000원)	총유효투표수의 5%이상 득표시	비례대표는 기탁금 없음. *31,588
오스트리아	미화 430달러 (한화 570,000원)	기탁금 반환 안됨	*43,723
싱가포르	8,000싱가폴달러 (한화 5,480,000원)	총유효투표수의 12.5%이상 득표시	*42,653
한국	15,000,000원	총유효투표수의 10%이상	*20,165

출처 : 중앙선거관리위원회(국민소득은 2010년 기준)

*전액 반환 : 후보자가 당선되거나 유효총투표의 15% 이상 득표, 비례대표선거의 경우 당선된 후보자

*50% 반환 : 유효총투표의 10~15% 이상 득표

-기탁금제도는 1958년 이승만이 장기집권을 피하면서 만들어지고 4.19혁명 이후 폐지되었으나 박정희가 장기집권을 피하면서 1973년에 부활됐고, 1987년 민주화 개헌 이후에도 거대 보수정당들이 득권 유지를 위해 보존

-각국의 기탁금제도 : 일본만 한국과 비슷한 기탁금제도를 두고 있음

-선거기탁금 제도는 국고보조금제도와 함께 소수정당의 원내 진입을 봉쇄하는 대표적인 불공정 선거제도

■ 선거비용보전 조건과 문제점

-선거비용보전은 대통령 선거, 지역구 국회의원 선거, 지역구 지방의회 의원 선거 및 지방자치단체의 장 선거에 대해 일정비율 이상 득표한 비율에 따라 국가가 보전

-득표율 15% 이상 전액 보전, 10% 이상 15% 미만 득표시 50%를 보전

-소수정당 후보들에게 지나치게 불리해서 선거참여에 대한 제약이 됨

□ 정책

■ 정당국고보조금 제도 독일식으로 전면 개혁(정치자금법 개정)

- 독일식 정당 국고보조금 제도는 국회의원, 교섭단체, 정당 정책연구소에 대한 재정지원은 연방예산으로 충당하며, 정당법상 국고보조금은 득표수와 정당 당비 및 후원금 액수만을 기준으로 함
- 유럽의회 선거나 연방의회 선거에서 0.5% 이상 득표했거나 한 곳 이상 지역구에서 10% 이상 득표한 정당, 가장 최근 주의회 선거에서 적어도 하나의 주의회에서 1% 이상 득표한 정당에 국고보조금 지급
- 유럽의회, 연방의회, 주의회 선거에서 얻은 1표당 0.7유로, 정당에 들어온 당비 및 후원금 1유로당 0.38유로 지원
- 정당에 대한 국고보조금 총액은 절대적 상한선과 함께, 그 정당이 당비와 후원금으로 받은 액수보다 많을 수 없다는 상대적 총액 상한선을 두고 있음

■ 선거기탁금 제도 폐지(공직선거법 개정)

- 공직선거에서 선거기탁금 제도를 폐지
- 기탁금이 없으므로 기탁금 반환 문제도 없음

■ 선거비용보전 기준의 하향(공직선거법 개정)

- 득표율 10% 이상시 전액, 득표율 3% 이상시 절반을 보전

3) 비례 의석 배분 기준 폐지

□ 현황

■ 현행 국회의원 비례대표 배분 방식

- 유효총투표의 3% 이상 득표 또는 지역구 5석 이상 당선 정당에 정당득표율에 따라 배분
- 정당득표율 x 비례대표의석수(현재 47석)로 계산하고 소수점 이하는 버리고 정수로 산출되는 의석수 우선 배분
- 무소속 지지율만큼 각 정당에 1석씩 배분
- 남는 의석수는 정당득표율 x 비례의석수를 계산하여 소숫점 이하 숫자가 큰 정당부터 1석씩 배분

■ 해외의 비례대표 배분 방식

- 전면 또는 연동형 비례대표제를 취하는 각국의 의석배분 기준은 국가별로 상이
- 연동형 완전비례대표제인 독일은 5%로 비교적 높고, 전면 비례대표제를 취하는 네덜란드는 0.67%로 배분 기준이 낮은 편, 덴마크는 2%로 중간 정도

■ 한국 기준의 문제점

- 거대 보수정당 독점적 구조에 소수정당 진입과 성장을 막는 각종 봉쇄장치들을 감안했을 때 3% 기준은 소수정당이 뛰어넘기에 높은 장벽으로 존재
- 3% 진입장벽이 역으로 극우정당의 원내 진입을 막는 기능도 한다는 평가가 있으나 거대

보수정당이 극우적 노선과 정책을 펼치는 현실에 비춰 원외 진보정당에 대한 봉쇄장치로서의 역기능이 한국 정당정치 발전을 막는 더 큰 문제로 보는 시각이 옳음

□ 정책

■ 의석배분 정당득표율 기준을 1/n%로 완화(공직선거법 개정)

- 노동당의 경우 의석수를 500석으로 늘리고 모든 국회의원을 비례명부로 선출하는 전면 비례대표제 또는 지역구와 비례대표 의석을 1:1로 하는 완전 비례대표제를 당론으로 함
- 의석배분 정당득표율 최소 기준을 '1/의석수 %'로 하고, 지역구 5석 이상 획득 기준은 폐지

3. 선거운동 및 정치 표현, 선거 참여의 자유 확대

1) 선거운동 및 정치 표현의 자유 확대

□ 현황

■ 공직선거법의 선거운동 규제 현황

- 대표적인 선거운동 규제조항들
 - *제90조(시설물설치 등의 금지)
 - *제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지)
 - *제99조(타연설회 등 금지)
- 불합리한 선거운동 및 정치 표현 제약의 사례들(참여연대 의정감시센터 자료)
 - *'선거에 영향을 미치는 행위'로서 정치적 표현에 대한 포괄적 금지 사례들
 - 2010년 지방선거 당시 친환경 무상급식 찬반 후보 사진에 스티커 붙이는 캠페인: 선거법 90조 위반 벌금 200만원
 - 2016년 총선에서 설악산 케이블카 앞장서는 더민당 규탄 현수막 들고 기자회견 : 벌금 80만원
 - 2010년 지방선거 당시 “삼질지옥 투표천국, 4대강 죽음의 삼질을 중단하라. 심판의 날이 가까이 왔다” 피켓 들고 1인 시위 : 선거법 90조 위반 벌금 50만원
 - 2016년 총선 당시 용삼참사 책임자 김석기 전 서울경찰청장 출마 반대 기자회견에서 확성기 사용 : 선거법 91조 등 위반 벌금 70만원
 - 2010년 지방선거 당시 특정 정당 급식정책 비판 인쇄물과 배지 배부 : 선거법 93조 위반 벌금 200만원
 - 2014년 지방선거 당시 정몽준 서울시장 후보 자녀가 세월호 실종자 가족들을 '미개하다'고 한 발언에 대해 '몽가루집안' 등 비판 트윗 : 검찰 기소(1,2심 무죄 판결)
 - *후보 검증 및 정책 평가에 대한 포괄적 규제
 - 2016총선시민네트워크 활동가 'Worst 10' 유권자 설문조사 : 선거법 위반 기소
 - 2016년 총선 당시 '이번 총선 때 문재인역의 역할은 무엇일까요?' 주제 설문조사를 피조사자 선정 없이 트위터에서 진행 : 모의투표나 인기투표도 선거에 관한 여론조사에 해

당한다며 규제 적용해 선관위 삭제 조치

- 언론에 보도된 여론조사를 그대로 인용하거나 캡처한 게시물 : 선관위 삭제조치
- 2012년 경향신문과 경실련의 대선 후보 공약평가 : 선관위는 후보자별 점수 부여나 순위, 등급을 정하는 것은 선거법 위반이라며 경고 공문 발송
- 참여연대 2012년 정당별 복지정책 비교평가 : 서열화 금지조항으로 순위부여 못함

■ 공직선거법 선거운동 규제의 문제점들

- 선거 공정성 확보를 목적으로 내세우나 이는 선거의 민주적 정당성을 증진하기 위한 수단적 가치임에 반하여 선거 및 선거운동, 정치적 표현의 자유는 목적적 가치, 공직선거법 상의 광범하고 포괄적인 선거운동 규제조항들은 수단적 가치에 의해 목적적 가치가 제약되는 문제점
- 조직과 재정의 절대 열세를 정책과 돈 안 드는 다양한 홍보수단으로 돌파하려는 소수정당의 선거운동에 심대한 제약

□ 정책

■ ‘선거운동과 선거에 영향을 미치는 행위’에 대한 규제완화(공직선거법 개정)

- 58조(정의 등) 선거운동의 정의 개념에서 현행 ‘당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위’를 ‘특정 후보자를 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 능동적 이고도 계획적 행위’로 개정
- 58조(정의 등)에서 선거운동으로 보지 아니하는 행위 중에 ‘정책에 대한 지지·반대 의견개진과 그러한 정책의 관계기관장에 대한 청원운동’을 추가해 정책에 대한 자유로운 찬반운동이 가능하도록 개정
- 90조(시설물설치 등의 금지)에서 현행 ‘선거일 전 180일’ 규정을 ‘선거일 전 60일’로 단축 개정하고, ‘정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다’는 문구는 삭제
- 93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) 규정을 93조(투표시간 동안의 투표에 영향을 미치는 행위의 금지) 규정으로 명칭 변경하며 그 적용범위를 ‘투표시간 동안에 사전투표소 또는 투표소로부터 100미터 이내’로 제한하는 규정 추가하여 투표시간이라 하더라도 이 물리적 거리를 벗어나는 선거운동 및 정치 표현을 원칙적으로 허용
- 101조(타연설회 등의 금지) 조항 삭제하여 선거기간 중 개인정견 발표회, 시국강연회, 좌담회 또는 토론회 기타 연설회나 대담 토론회를 자유롭게 개최할 수 있게 함
- 103조(각종집회 등의 제한) 조항 삭제하여 선거기간 중 집회를 자유롭게 함
- 비례대표제 도입 여부와 무관하게, 정당비례후보자들의 선거운동의 자유를 지역구 후보자들과 동등한 수준으로 개정

■ 선거에서 정치표현의 자유 확대(공직선거법 개정)

- 정보통신망을 이용한 선거운동은 선거운동기간에 관계없이 포괄적으로 허용하는 법 개정
 - *59조(선거운동기간) 조항에서 선거운동이 허용되는 기간의 예외조항으로서 2호에서 ‘문자 외의 음성화상동영상 등은 제외한다’는 규정을 ‘포함한다’고 개정
 - *2호에서 메시지 전송 횟수 제한을 현행 ‘5회’에서 ‘10회’로 개정

- *3호에서 현재의 각종 제약 사항을 없애기 위해 3호 전체를 ‘제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)에 따른 선거운동을 하는 경우’로 수정해 정보통신망 이용한 선거운동은 선거운동기간에 관계없이 허용
- *82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) 조항에서 후보자 및 관계자에 대한 허위비방을 금지한 ②항의 문구를 단순화하여 ‘..허위의 사실을 유포하여서는 아니된다’로 개정해 조항의 모호성을 명확한 문구로 대체
- 82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방의 실명확인) 조항에서 현행 인터넷언론 실명확인제를 폐지하는 내용으로 개정
- 87조의7(인터넷 광고) 조항 삭제해 일반 유권자도 인터넷언론사에 광고할 수 있도록 함
- 105조(행렬 등의 금지) 조항 삭제해 거리행진, 연호, 인사행위 등의 선거운동 방법에 대한 제한을 폐지
- 108조의2(정책·공약에 관한 비교평가 결과의 공표제한 등)에서 2호 ‘후보자 등별로 점수 부여 또는 순위나 등급을 정하는 등의 방법으로 서열화하는 행위’를 금지한 현행 규정을 삭제해 후보나 정당에 대한 정책평가를 자유롭게 할 수 있도록 함
- 110조(후보자 등의 비방금지) 조항에서 조항의 명칭을 110조(허위사실공표금지)로 수정하고, 후보자비방죄 규정과 그 조항의 전제로 기능하는 후보자비방금지 규정을 삭제
- 110조(후보자 등의 비방금지) 2호에 규정된 특정지역인 모욕죄와 그 조항의 전제로 기능하는 특정지역인모욕금지 규정을 삭제

2) 비정규직 등의 실질적 투표권 보장

□ 현황

■ 사용자의 노동자에 대한 투표권 보장 규정

- 근로기준법 제10조(공민권 행사의 보장) 사용자가 근로자의 공민권 행사에 필요한 시간을 청구하면 거부하지 못하며, 위반시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 처벌 규정
- 공직선거법 제6조(선거권행사의 보장) 공무원·학생·피고용인의 투표 시간을 보장하고 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다고 규정

■ 투표권 보장과 관련된 제도

- 공직선거의 투표시간 : 오전 6시 ~ 오후 6시
- 재보궐 선거의 투표시간 : 오전 6시 ~ 오후 8시
- 부재자투표제도 : 부재자가 사전신고를 하면 선관위가 등기우편으로 투표용지를 발부하고 부재자 신고인은 구·시·군 단위로 설치된 부재자 투표소에 선거일 전 6일부터 2일 동안 투표할 수 있게 한 제도
- 사전투표제도의 도입 : 투표율 제고를 위해 사전투표기간에 전국 읍·면·동에 사전투표소를 설치하고 투표할 수 있게 한 제도로. 선거일 전 5일부터 2일 동안 실시. 2013년 상반기 재보궐선거에 처음 실시되고 2014년 지방선거에서 전국적으로 시행

■ 허울뿐인 투표권 보장

- 중소영세 비정규직 노동자들의 경우 선거일에 투표를 하려면 하루 휴가를 내거 조퇴를 해야 할 상황
- 현행 선거제도는 선거일을 유급휴일로 인정하지 않고 있어 노동조합이 없거나 영세한 사업장의 노동자들은 휴가를 마음대로 쓸 수도 없는 상황은 물론 일당을 포기하기도 어려운 실정
- 2011.6. 비정규직 노동자 840명을 대상으로 한 설문조사에서 18대 국회의원 선거 투표 참여하지 않은 사람 중 64.1%가 참여가 불가능한 상황이라고 답변(한국정치학회 ‘우리나라 비정규직 투표참여 실태조사에 관한 연구’)
- 서울에서 투표율이 높은 10개 구와 낮은 10개구를 비교한 결과 부유한 사람들이 많이 살 수록 투표율이 높은 것으로 나타남. 빈부의 격차가 투표율 격차로 나타남.
- 2012년 총선까지 노동자의 투표권 보장을 어긴 사업주를 처벌한 사례가 전무
- 2014년 지방선거에서 사전투표제 도입했지만 전체 투표율은 과거에 비해 뚜렷하게 높아지지 않음
- 한국의 투표시간은 해외 각국의 투표시간에 비해 짧은 편임

<각국의 투표시간>

국 가	투표시간	비고
미국	·캘리포니아주: 7시~20시 ·버지니아주: 6시~19시	주법
영국	7시~22시	-
캐나다	·8시30분~20시30분: 뉴펀들랜드, 대서양, 중앙시간지역 ·9시30분~21시30분: 산악시간지역 ·7시~19시: 태평양시간지역	선거법 제128조(투표시간)
일본	7시~20시	공직선거법 제40조(투표소의 개폐시간): 특별한 사정이 있는 경우 사정추위원회는 2시간 이내 범위 안에서 투표시각을 앞당기거나 늦출 수 있으며 마감시각은 4시간 범위 내에서 앞당길 수 있음
프랑스	8시~18시	선거법 시행규칙 제41조
독일	8시~18시	선거법 제47조
스웨덴	8~20(유럽의회선거는 21시까지)	선거법 제10장 제1조
이탈리아	6시30분~22시	하원의원선거법 제361호 제46조, 제64조
알바니아	8시~21시	투표시간이 지났다 하더라도 투표소 또는 투표대기소에 있는 투표인이 모두 투표를 마칠 때까지 연장

□ 정책

■ 공직선거일 유급휴일화(근로기준법 개정)

- 근로자에게 인정되는 유급 휴일은 근로기준법상 1주일에 1회 이상 인정되는 휴일과 ‘근로자의 날 제정에 관한 법률’상 노동절(5월 1일)임
- 관공서의 공휴일에 관한 법률에서 정한 법정공휴일은 노동자에게는 일반적인 유급휴일이 아니며 사용자와의 계약이나 단체협약을 통해 정해짐
- 근로기준법 제55조(휴일) 조항에 ‘재보궐선거를 포함한 모든 공직선거일을 유급휴일로 하는’ 내용을 추가하여 비정규직, 영세사업장의 노동자들에 실질적인 투표권을 보장하여야 함

■ 투표시간 연장(공직선거법 개정)

-공직선거법 제155조(투표시간) 조항에서 투표시간을 현행 오전 6시부터 오후 6시까지 규정을 오후 9시까지로 개정

■ 전자투표제 도입(공직선거법 개정)

-공직선거법에 전자투표제 실시 근거조항을 신설하여 전자투표제를 도입하고, 인터넷과 모바일 투표가 가능하도록 함

3) 교사·공무원의 정치 참여 보장

□ 현황

■ 교사·공무원의 정당가입 및 정치활동 금지

-정당법 제22조(발기인 및 당원의 자격)에서 교원과 공무원의 정당 가입을 금지하고 있음
-국가공무원법 제65조(정치운동의 금지)는 공무원의 정당 가입을 포함한 포괄적인 정치 참여 활동을 금지
-헌법재판소 2014.3.27. 공무원의 정당가입 및 정당법 22조와 국가공무원법 65조에 대한 위헌소송에 합헌 판결

■ 외국의 공무원의 정치적 자유

-공무원의 정당 가입 및 정치 참여를 다양한 방식으로 허용
-독일, 영국, 프랑스 등에서는 교직 공무원의 경우 정당 가입, 선거 출마, 기타 정치적 자유가 폭넓게 허용

□ 정책

■ 교사·공무원의 정당가입 전면 허용(정당법, 국가공무원법 등 개정)

-선거관리 업무 공무원 이외 공무원의 정당가입, 후원 등 전면 허용

■ 교사·공무원의 정치적 자유 확대(정당법, 국가공무원법, 공직선거법 등 개정)

-직업상 정치적 중립 의무는 공무 수행 공간과 시간에서만 준수를 요구하고, 공무 수행 공간을 벗어난 모든 시공간에서 정당 및 정치 참여 활동 허용(프랑스 수준)

4. 직접 민주주의 강화

□ 현황

■ 우리나라의 직접민주주의 제도

-국민투표

*헌법 72조 대통령의 국민투표 부의권에 의해 대통령이 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책에 대해 국민투표에 부칠 경우 국민투표에 참여

*헌법 개정절차 : 국회 재적의원 과반수 또는 대통령의 발의 → 국회 의결(재적의원 2/3 이상의 찬성) → 국민투표(국회의원선거권자 과반수의 투표와 과반수 찬성으로 의결) → 공포

-국민소환

*지방자치법 제20조(주민소환)에 의해 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 제외)을 소환할 수 있음(주민소환제도)

*대통령과 국회의원에 대한 국민소환제도는 없음

-국민발안

*지방자치법 제15조(조례의 제정과 폐지 청구)에 의해 일정 수 이상의 지역 선거권자는 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개정, 폐지 청구 가능

*국회법 제9장은 청원제도를 두고 있어 국민들이 국회에 법률의 제·개정과 폐지를 청원할 수 있도록 하고 있음

*헌법 개정, 조약에 관한 국민발안제도는 없음

■ 직접민주주의 제도의 빈곤

-제도 자체의 양적 부족 : 대통령과 국회의원의 부의에 의한 헌법 개정에 관한 국민투표 참여 이외에 유효한 직접민주주의 제도의 부족

-지방자치법에 의한 각종 주민참여제도(주민소환제, 주민발안제, 주민참여예산제)는 요건과 범위 등의 제약으로 실질적인 직접민주주의가 되지 못하고, 입법청원제도 역시 거의 실효적인 기능을 못함

□ 정책

■ 국민투표제 강화(헌법 개정, 국민투표법 제정)

-헌법 개정, 조약의 체결과 폐지, 국제기구 가입과 탈퇴, 기타 국가적 정책에 국민이 발의권자로 참여할 수 있도록 함

-발의 요건

*헌법 개정 : 선거권자의 15/100 이상의 연서명(19대 국회의원 선거 선거권자 총수 약 4018만5,000명, 스위스 헌법 개정 국민발의는 10만명 연서명 조건)

*조약의 체결과 폐지 및 개정, 국제기구의 가입과 탈퇴 : 선거권자의 10/100 이상의 연서명

*일반법률안 및 기타 국가정책 직접발의 : 7/100 이상의 연서명

■ 대통령·국회의원 국민소환제도 도입(헌법 개정 및 국민소환법 제정)

-대통령과 국회의원의 헌법과 법률위반에 대해 국민이 소환할 수 있는 제도

-요건과 절차

*대통령

·선거권자 15/100 이상의 연서명

- 국민소환 발의 이후의 절차는 국회에서 재적의원 2/3 이상 의결로 가결
- 헌법재판소의 탄핵심판으로 종결되는 현행 헌법의 탄핵조항과 별도의 제도
- *국회의원 : 지역구 선거권자 10% 이상으로 소환되고 파면 결정은 유효총투표의 과반 찬성으로 결정
- 법령의 정비
- *헌법에 대통령과 국회의원에 대한 국민의 소환권을 명시하는 헌법 개정 필요
- *국민소환법을 제정해 대통령과 국회의원에 대한 국민 소환 방법과 절차를 규정