

# 2015년 정치관계법 개정 관련 주요 내용

## I. 선관위 개정 의견 주요 내용 (2015.2.24)

### 1. 목적과 취지

- 현재의 위헌 결정으로 대규모의 국회의원 선거구 조정이 이뤄져야 하는 시기에 좀 더 유권자의 의사를 정확히 반영할 수 있는 방향으로 조정.
- 같은 시·도 단위로 지역구와 비례대표의 동시 입후보 허용으로 특정 정당의 지역편중 현상 완화.

### 2. 권역별 비례대표제 도입과 지역구·비례대표 동시 입후보 허용

#### 1) 개괄

- ① 현행 국회의원 총 정수 300명 유지.
- ② 6개 권역으로 구분.(서울/ 인천·경기·강원/부울경/대구·경북/광주·전남·북·제주/대전·세종·충남·북) 그리고 단 순 인구비례에 따라 300석을 나누면 서울 59석, 인천·경기·강원 98석, 부울경 47석, 대구·경북 31석, 광주·전북·전남·제주 34석, 대전·세종·충북·충남 31석.
- ④ 위와 같이 권역별 의원 정수가 배분되면, 지역구 : 비례대표 비율을 2:1 범위에서 정함.
- ⑤ 의석할당 정당 : 전국 득표율 기준 3% 이상 or 지역구 5명 이상 당선 기준. (현행과 같음)
- ⑥ 의석배분의 병용제에 따라 소폭의 초과의원 발생 가능.
- ⑦ 지역구·비례대표 동시 입후보 허용
  - 석패율제 도입
  - 동시 입후보자의 득표수가 입후보한 지역구 유효투표 총수의 3%에 미달 시 낙선
  - 해당 시·도에서 소속 정당의 당선인 수가 해당지역구 전체 정수의 1/5이상인 경우 낙선

#### 2) 특징

일반적으로 소선거구제와 비례대표제의 혼합형으로는 '병용제'와 '병립제'가 있으며, 전자는 독일식 비례대표제, 후자는 일본식 비례대표제로 분류. 이번 선관위 안의 경우는 독일식과 일본식의 혼합형

	독일 (병용제)	일본 (병립제)	선관위 (혼합)
비례 비율(지역:비례)	1:1	3:2	2:1
동시 입후보 우선순위	비례 (1:1의 특징)	소선거구	소선거구
당선인 결정 방법	전국합산, 권역명부	권역합산, 권역명부	전국합산, 권역명부
의원 총수 변동	변동	고정	소폭 변동

#### 3) 비판

- ① 권역별 비례대표제
  - 비례 확대에 인한 지역대표성 저하의 문제.

ex) 특히 강원, 경북.

- 권역 구분 후 선거구 조정 or 선거구 조정 후 권역 구분의 차이 존재.

ex) 후자 : 전남·전북·경북 등 특정 지역 추가

- 6개 권역 구분의 근거 박약 : 지나친 인구 비례 강화로 권역 내에서도 소외되는 시·도 발생.

ex) 인천·경기·강원/ 부산·울산·경남/ 대전·세종·충남·충북 등

등의 비판이 있으나, 비례대표제 확대에 맞춰 지역대표성을 강화할 수 있는 후보를 명부에 기입하는 등의 해결책이 있음.

## ② 석패율제

- 이미 정당득표율에 따라 의석수를 결정하기로 했는데, 굳이 이 복잡한 제도를 도입할 이유가 없음.

- 지역에서 낙선한 구태 정치인의 '부활'을 가능하게 하는 장치로 전략할 수 있음.

- 석패율제의 목적이 '지역편중 현상'의 완화라면, 그 특정 지역에서만 석패율제를 실시.

등의 비판이 있으나, 일단은 "동시 입후보자의 득표수가 입후보한 지역구 유효투표 총수의 3%에 미달 시 낙선, 해당 시·도에서 소속 정당의 당선인 수가 해당지역구 전체 정수의 1/5이상인 경우 낙선"이라는 제한 장치가 있음.

## 4) 총평

일본식과 독일식의 혼합이기에 각자의 장점만을 취합했다면 좋았겠지만, 일단 국민 정서 상 국회의원 총정수를 늘리기 힘든 조건과 현재의 판결로 인해 지역구 조정이 불가피한 상황에서, 독일식으로의 지역:비례=1:1로의 갑작스런 변화보다는 2:1 정도로의 변화를 취하면서 의원의 지역대표성도 존중하고 비례대표도 최대 수준에서 확대하는 의견으로 볼 수 있음. 제반 조건을 고려했을 시 "유권자의 의사를 좀 더 정확히 반영"할 수 있는 안.

# 3. 구·시·군당 설립 허용과 국민경선 실시방안

## 1) 구·시·군당

① 보궐선거를 포함, 대통령선거는 9개월, 그 밖의 선거는 5개월간 선거사무소 설치 가능한 상황과, 2년마다 번갈아 치뤄지는 총선과 지방선거, 그리고 5년에 한 번 있는 대통령 선거를 봤을 때, 지구당 폐지의 실익이 없음. ex) 내년부터 3년 연속의 선거.

② 현역의원과 비현역 정치인 간 형평성 문제, 당원협의회 사무소의 편법운영에 따른 문제점.

③ 운영 자금의 투명성 확보를 전제로, 유권자의 생활정치 활성화를 위한 기구로서 구·시·군당 허용.

④ 구·시·군당이 직접 당원 관리 및 당비 수납 가능, 중앙 및 시도당과 마찬가지로 회계책임자를 선임 및 신고하여 자금에 대한 회계보고, 수입 지출에 대해 7일 이내에 해당 정당 홈페이지에 공개.

## 2) 국민경선 실시방안

① 정당 후보자 선출의 국민의 의사를 반영.

② 선관위 주관.

③ 불법행위의 차단으로 후보자 선출의 투명성 제고.

## 3) 총평

① 과거 구·시·군당 폐지의 가장 큰 원인이었던 당과 현재 국민경선 실시가 필요한 당이 대략 일치함. 즉, 당이 평당원들에 의해 민주적인 제도로 투명하고 공정하게 운영되고 있지 않고, 대표나 최고위원회, 그

리고 계파들 간의 파워 게임에 의해 운영되는 문제 때문. 결국 그 목적이 결국 '후보자 공천권'이 당원들에 의한 민주적 선출 여부에 있기 때문.

- ② 따라서 구·시·군당 부활의 가장 큰 목적은 지역 후보자 선출에 대해 보수 양당 중앙당의 권한을 대폭 축소하는 것에 있음. 각 구·시·군당 별로 당원협의회 등을 활성화해 당원들의 생활정치를 구현하고, 그것을 바탕으로 각 지역의 구·시·군당 및 위원회에서 지역의 후보자를 선출하는 과정이 필요하다 하겠음.
- ③ 반면 국민경선은 구·시·군당에 의한 생활정치 구현 목적에 부합하지 않는 방법. 구·시·군당의 평당원들에 의한 생활정치 구현과 비당원들을 포함한 국민경선 실시는 모순. 당이 대표나 최고위원회, 그리고 계파들의 전횡으로 움직인다고 해도 후보자들에 대한 당원총투표를 비밀선거로 선출하도록 하는 등의 방법이 있음. 단, 보수 양당을 비롯해 투명하고 공정하게 운영되고 있지 않은 정당의 경우에는 실시할 여지가 있음.
- ⑤ 한편, 관료사회의 측면에서 선관위 스스로 가장 인력과 예산이 많이 투입되는 '선거'를 통해 몸집을 부풀리려 하는 것이 아닌가 하는 의문이 있음.

#### 4. 후보자 사퇴 제한 및 사퇴 시 선거보조금 반환

- 1) 무분별한 중도 사퇴를 막음으로써 후보자의 책임성을 강화하고 유권자의 의사를 선거에 반영.
- 2) 사퇴 금지기간 : 선거일전 12일. (투표절차가 시작되면)
- 3) 비판
  - 이런 문제는 모두 소선거구 단순다수제의 문제점에서 비롯된 것.
  - 양당 중심의 기존 선거제에서 제3당 이하는 투표 전 연대를 통해 후보 조정이 필요했기 때문.
  - 또한 선거보조금 관련, 후보자 중 1명이라도 선거를 완주할 경우 선거보조금 지급.
  - 선관위 제안 권역별 비례대표제 및 비례대표 확대가 가능하다면, 결국 재보궐선거를 제외하고는 어떤 정당도 중도 사퇴할 이유가 없게 됨.

5. 기타 : 정치자금 조달 제한 완화, 국고보조금 지출 투명성 강화, 여성-장애인 보조금 기준 개선.

## II. 여야 정치개혁특별위원회 구성 완료 (3.17)

- 1. 구성 : 여당 측 10명, 야당 측 10명(1명은 비교섭단체인 정의당 몫).
  - 위원장 : 새누리 이병석 (경북 포항북)
  - 간사 : 새누리 정문헌 (강원 속초고성양양), 새정연 김태년 의원(경기 성남수정)
  - 여당 : 김희선(서울 서초갑), 김명연(경기 안산단원갑), 경대수(충북 증평진천괴산음성), 박민식(부산 북구강서갑), 여상규(경남 사천남해하동), 박대동(울산 북구), 김상훈(대구 서구), 민현주(비례대표)
  - 야당 : 박영선(서울 구로을), 유인태(서울 도봉을), 백재현(경기 광명갑), 김상희(경기 부천소사), 신정훈(전남 나주화순), 김윤덕(전북 전주완산갑), 박범계(대전 서구을), 김기식(비례대표), **심**.

#### 2. 정개특위의 역사

- 97년, 당시 국민회의 김대중 총재, 대선을 앞두고 자민련과 함께 여당인 신한국당과 협상, 원래 국회법

에 따르면 상임위 배정은 의석수에 따라 배분. 그러나 '게임의 규칙'을 정하는 일은 만장일치 합의가 전제되어야 한다는 명분을 내세워 '여야 동수의 정치개혁특위 구성안'을 여야 합의로 통과.

- 동수로 인해 '날치기' 통과 불가, 여야가 서로 양보해 합의. 그 이후 국회가 새로 구성될 때마다 정개특위에서 심의한 공직선거법 개정안은 의원 개인이 아닌 '위원회 안'으로 본회의에 상정, 여야 합의로 통과시켜온 것이 불문율.
- 역대 정개특위, 공직선거법·정치자금법·정당법 등 '정치관계 3법'의 개정 통해 유권자 참여 확대하는 제도 도입과 선거 연령의 하향조정(20→19세) 등, 참정권 확대 및 선거운동을 폭넓게 허용하는 쪽으로 기여해온 측면.
- 그러나 정당과 정치인의 이해관계에 따라 선거 때마다 국회의원 선거구 획정이 지연.(표)

	구성 날짜	총선 날짜	비고
15대 확정위	95.03.03	96.04.11	1차/ 활동 기간 : 38일
16대 확정위	00.01.12	00.04.13	활동 기간 : 7일
17대 확정위	03.05.12	04.04.15	최종 확정안 결정일 : 04.03.09
18대 확정위	08.01.18	08.04.09	최종 확정안 결정일 : 08.02.22
			확정위 안 : 위원들 간 이견, 지역구를 2석(245석, 1안) 또는 4석(247석, 2안) 늘리되 비례대표를 현행 유지 or 확대. 정개특위 : 1, 2안을 모두 배제, 지역구 245석, 비례대표 축소, 확정위 통폐합 대상으로 제시한 3곳(부산 남, 대구 달서, 전남 여수) 유지.
19대 확정위	11.09.06	12.04.11	활동기간 : 3개월
			최종 확정안 결정일 : 12.02.27
20대 확정위	?	16.04.13	?

(자료 : 18, 19대 국회 확정위원 김당, 오마이뉴스, 12.02.22

선거구획정과 선거제도 토론회 자료집, 경실련, 14.11.19)

### III. 각 당의 반응

#### 1. 새누리

- 1) 보수혁신특위(김문수) : 국민경선제에 적극 찬성. 후보자 사퇴 금지에 가장 적극적.
- 2) 비례대표 확대와 석패율제로 인한 의원 수 감소 가능성으로 인해 대체로 부정적.
- 3) 특히 인구수가 미달로 지역구가 개편될 가능성이 높은 강원, 충북에서 반대가 심함.
- 4) 현재 판결인 인구편차기준 강화를 위해 비례대표 축소 가능성 언급(김문수).
- 5) 의원총수 늘릴 생각 없음 : 선거구 재획정으로 지역의석↑, 비례대표↓.

#### 2. 새정연

- 1) 정치혁신위(원혜영) : 독일식 정당명부비례대표제 등 권역별 비례대표제 및 열린 논의 필요성 언급
- 2) 공천 개혁 : 풀뿌리운동에 기초한 지구당 허용, 오픈 프라이머리 실시 주장.
- 3) 선관위 개정 의견에 대해 적극 찬성. 오히려 이것을 '최소한도의 개혁성과'라고.
- 4) 비례대표의 대폭 확대를 위해 의석수 증가의 변화의 필요성까지 언급(원혜영).
- 5) 의원 수 감소가 예측되는 호남 일부 의원의 반대, 의원 총수가 증가하는 상황이라 무마될 것.

### 3. 정의당

- 1) 선관위 의견 환영. 단, 의원 정수 증가를 포함해 전면적으로 더 확대할 것을 기본적으로 요구.
- 2) 선관위 안 자체로는 지역비례 46석 줄여야, 현실적으로 불가능함.
- 3) ∴ 의원 총 정수를 60명 늘리면서 지역:비례=2:1 구도로 가야함.
- 4) 총 정수를 늘리되, 의원 세비를 OECD 평균 이하 수준으로 동결해야.
- 5) 석패율제 도입, 국민경선제 법제화에 대해서는 비판적인 입장.
- 6) 대통령 및 광역단체장 선거에 결선투표제 도입 주장.

## IV. 노동당 정치개혁운동의 기본 방향

### 1. 공직선거법

#### 1) 문제점

- 존재 자체가 문제가 많음.
- 현행 공직선거법 각 규정 중 위헌소지 규정 다수.

#### 2) 대안

- 비례대표제 확대(노동당의 안은 권역별 전면비례대표제)
- 선거권, 피선거권 연령문제
- 국회의원, 지방선거의원 정수 등
- 보궐선거발생원인제공자에 대한 불이익 혹은 규제 정비
- 각종 선거운동규제 개혁
- 선관위 권한의 축소 및 견제 등

내용	현행	대안
선거권	19세 이상	17세 이상
결선투표제	없음	〈신설〉 모든 모든 공직선거 적용
국회의원 정수	지역구 246 + 비례 54	전면 비례대표제
국회의원 선거제도	소선거구제+비례대표제	권역별 전면 비례대표제
범죄경력 공개	금고 이상	벌금형 이상으로 확대
기탁금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기탁금 납부 <ul style="list-style-type: none"> <li>؛ 대선 3억 원</li> <li>؛ 국회의원 1,500만 원</li> <li>؛ 광역단체장 5,000만 원</li> <li>؛ 광역의원 300만 원</li> <li>؛ 기초단체장 1,000만 원</li> <li>؛ 기초의원 200만 원</li> </ul> </li> <li>- 기탁금 반환 <ul style="list-style-type: none"> <li>؛ 15%이상 득표 시 전액</li> <li>؛ 10%이상 득표 시 50%</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 납부 기준 및 반환 기준하향</li> <li>- 완전공영제 연동 시 폐지 가능</li> <li>- 납부 : 10% 수준까지 하향</li> <li>- 반환 기준 <ul style="list-style-type: none"> <li>؛ 2%이상 득표 시 50%</li> <li>؛ 5%이상 득표 시 75%</li> <li>؛ 10%이상 득표 시 전액</li> </ul> </li> </ul>
선거운동 제한	국가공무원법 및 지방공무원법에 규정된 공무원, 기타 각 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공직자 윤리법 상 재산등록 대상자를 제외한 공무원의 선거운동 허용.</li> <li>- 각종 선거운동 제한 규정 폐지</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공무원, 교사의 정당 가입, 정치활동 허용</li> <li>- 호별 방문 허용</li> <li>- 투표 당일 선거운동 보장</li> <li>- 비례대표출마자 연설·대답 등 허용</li> </ul>
투표권 보장	없음	<b>&lt;신설&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합선거인명부제 도입</li> <li>- 투표시간 연장</li> <li>- 사전투표제 도입</li> <li>- 투표일 법정공휴일 지정 및 근로기준법 제10조에 명시</li> </ul>
인쇄물 이용 선거 기준	선거일 전 180일부터 선거일까지 명함을 제외한 기타 인쇄물 배부·게시 등 금지	예비후보자 단계 및 선서운동기간 중 정당, (예비) 후보자 선거운동을 위한 인쇄물 배포 허용
여론조사 결과 공표 금지 기준	선거일 전 6일부터 투표 마감 시까지 여론조사 경위 결과 공표 금지	- 폐지
선거법 위반 공소시효	선거일 후 6월	임기 종으로 연장
선거공영제	없음	<b>&lt;신설&gt;</b> 완전선거공영제 실시

## 2. 정당법

### 1) 문제점

- 과도한 정당설립 요건, 전근대적인 당원자격규정, 지역조직(지구당)제한 등
- 통상적 정당 활동을 방해하는 것에 대한 제재 규정 없음.

### 2) 대안

- 지역정당 & 연합정당이 가능할 수 있도록 정당설립규정의 개정
- 당원자격에 연령제한, 공무원, 외국인 등의 규제 해소

내용	현행	대안
법정 시·도당 수	5개 이상의 시·도당 구성 의무화	시·도당 이하 자율화. 단 해당 선관위에 설립 등록 및 회계보고 의무화
중앙당 소재지	서울에 중앙당 설치 강제	폐지
법정 당원 수	시·도다 1천 명 이상	폐지 혹은 100인 이상으로 하향
당원 자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연령 기준 선거권 있는 자</li> <li>- 외국인</li> <li>- 공무원, 교원 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연령기준 폐지</li> <li>- 폐지</li> <li>- 공무원, 교원 허용</li> </ul>
구·시·군당	금지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구·시·군당 허용으로 생활정치 활성화</li> <li>- 정당 지역조직 투명성 확보</li> </ul>
정당등록취소기준	공직선거 불참 및 총선 2% 미만 득표	폐지
당명사용제한	제44조 등록취소정당 동일명칭사용 제한	폐지

### 3. 정치자금법

#### 1) 문제점

- 후원회 설립의 제한, 원내정당위주의 국고보조금제도, 정치자금 기부의 과도한 제한

#### 2) 대안

- 지방의회의원 및 지역조직(지구당)에 대한 후원제도 보장
- 경상보조금 배분제도 개혁(예를 들어 당원/당비연계형 보조금 배분)
- 선거보조금 배분제도 개혁(원내정당 위주의 선거보조금 배분 폐지, 선거완전공영화 등)
- 정치자금기부의 범위 확대

내용	현행	대안
후원회	국회의원, 대선 후보 및 예비후보, 정당의 대선 당내경선후보, 지역구 국회의원선거후보 및 예비후보, 중앙당 대표 당내경선후보, 단체장 후보에 허용	중앙당 및 시·도당까지 확대 허용
보조금 배분	교섭단체 구성 정당에 50% 우선 배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (예시) 소액당비 매칭펀드제 실시</li> <li>  ; 국고보조금의 50%는 총선거 정당 투표 득표율에 따라 우선 배분</li> <li>  ; 25%는 소액당비 납부자 비율(각 정당 납부자수/총 납부자수)로 배분</li> <li>  ; 나머지 25%는 소액당비 납부액 비율(각 정당 납부액/총 납부액)로 배분</li> </ul>
회계보고서 열람 및 사본 교부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공고일로부터 3개월 간 공개</li> <li>- 공개 정치자금 기부내역을 온라인 게시, 정치적 목적 이용 금지</li> </ul>	온-오프라인에 상시 공개
정치자금 기부	법인·단체의 기부 제한	<b>〈신설〉</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동조합 정치자금 기부 허용</li> <li>- 정치자금 기부자 명단 상시 공개</li> </ul>
경상보조금 상한액 기준	없음	정당의 전년도 당비 납부액을 초과할 수 없도록 규정