

〈기윤실 포럼〉

# 공정한 선거, 절차를 넘어 결과까지

2019년 6월 5일(수) 오후 7시

열매나눔재단 나눔홀



(사) 기독교 윤리실천운동

좋은사회운동본부 공명선거운동

## 순서 및 목차

7:00~7:05

인사 / 사회 : 김병규 (기윤실 좋은사회운동본부 공명선거운동 팀장, 법무법인 하민 변호사)

7:05~7:55

발제1. 선거제도 개혁의 목표와 과제

/ 이승수 (비례민주주의연대 공동대표, 변호사)

3쪽

7:55~8:15

발제2. 공정한 선거, 절차를 넘어 결과까지

/ 윤환철 (전 공선협 사무차장, 미래나눔재단 사무총장)

17쪽

8:15~8:30

질의응답 및 토론

/ 다함께

<발제1>

## 선거제도 개혁의 목표와 과제

하승수 (비례민주주의연대 공동대표, 변호사)

### 1. 글을 시작하며

선거제도 개혁은 대한민국만의 문제는 아니다. 지금도 세계 많은 나라에서는 선거제도 개혁이 뜨거운 감자이다. 2015년 칠레 국회에서는 피노체트 독재정권의 유산인 중선거구제에서 벗어나기로 하는 선거법 개정안이 통과됐다. 칠레는 과거 박정희, 전두환 정권 때 했던 것처럼 1선거구당 2명의 국회의원을 뽑는 선거방식을 오랫동안 채택해 왔는데, 그 제도를 버리기로 한 것이다. 칠레가 새롭게 선택한 선거제도는 비례성을 강화하는 ‘권역별 비례대표제’였다. 이를 위해 칠레는 120명이던 하원의원 숫자를 155명으로 늘렸다. 40%의 여성 할당제도 포함된 개혁이었다.

대한민국의 경우에도 1987년 민주화 이후에 선거제도 개혁의 필요성은 계속 제기되어 왔다. 2015년 2월에는 중앙선거관리위원회가 정당득표율에 따라 전체 국회의석을 배분하는 ‘연동형 비례대표제’를 선거제도 개혁안으로 권고하기도 했다. 그러나 선거제도 개혁은 쉽지 않았다. 중앙선거관리위원회의 권고까지 있었지만 2016년 총선 전 선거제도 개혁은 실패했다.

그러나 2019년에 드디어 변화의 물꼬가 트였다. 지난 4월 29일-30일 국회 정치개혁특별위원회와 사법개혁특별위원회에서는 선거제도 개혁안과 고위공직자비리수사처(공수처)법, 검·경수사권 조정을 위한 형사소송법 개정안이 패스트트랙에 올려졌다.

이 과정에서 선거제도 개혁안과 공수처법이 모두 쟁점이었지만, 자유한국당이 특히 반대한 것은 선거제도 개혁안이다. 또한 민주당 내에서도 속으로는 선거제도 개혁에 반대하는 의원들이 꽤 있는 것이 현실이다. 선거제도 개혁안의 통과 여부에 따라 정치판이 달라지기 때문이다.

만약 지금 논의되는 ‘연동형 비례대표제’로 선거제도가 바뀌게 되면, 국회의 구성이 바뀔 가능성이 높다. 다양한 정당들이 정책으로 경쟁하는 국회가 되고, 여성·청년·소수자들의 정치적 대표성이 강화될 가능성이 높다. 정당과 정치인들의 행태도 바뀔 수밖에 없다. 지금까지는 시민들의 삶에 도움이 전혀 안 되는 정쟁만

일삼아도 되었지만, 앞으로는 정책을 중심으로 활동을 할 수밖에 없다. 이러니 정치기득권 세력들이 싫어할 수밖에 없다.

물론 단순히 국회가 그렇게 바뀌는 것은 아니다. 이번에 패스트트랙에 올려진 선거제도 개혁안은 온전한 ‘연동형’이 아니라 ‘준연동형’이라는 한계도 있다. 그러나 방향이 중요하다. 한번 개혁의 방향이 잡히면, 시간이 걸려도 그 방향으로 나아갈 수 있을 것이다. 그리고 본회의 표결 전까지 지금 패스트트랙에 올려진 안보다 더 나은 안으로 수정하는 것도 가능하다. 모든 것은 하기에 달려 있다.

그래서 패스트트랙은 끝이 아니라 시작이다.

## 2. 선거제도 개혁의 목표

선거제도 개혁과 관련된 논점은 간단하다. 1등만 당선되는 승자독식의 선거제도인 다수대표제(소선거구제)나 정당득표율대로 의석이 배분되는 비례대표제나, 둘 중에 하나를 선택할 문제이다.

다른 말로 표현하면, 병립형이나 연동형이나, 둘 중에 하나를 선택할 문제이다.

병립형(paralel system)은 다수대표제(소선거구제)에 가까운 제도이다. 지역구에서 대부분을 선출하고 일부 비례대표를 덧붙이는 방식이다. 지역구 따로, 비례대표 따로 뽑는다고 해서 병립형이라고 부르는 것이다. 결국에는 다수대표제와 비슷한 효과를 낳는다고 해서 혼합형 다수제라고도 부른다.

그리고 ‘연동형’은 지역구 선거를 하더라도, 전체 국회의석은 정당득표율에 따라 배분하는 방식이다. 이 방식은 결국 비례대표제와 같은 효과를 낳으므로 혼합형 비례대표제(Mixed Member Propotional representation, MMP)라고도 불린다.

이 방식에서도 유권자들은 지역구1표, 정당1표를 투표한다. 그런데 의석배분방식이 병립형과 다르다. ‘연동형 비례대표제’에서는 전체 의석은 우선 정당이 받은 정당득표율에 따라 각 정당에 배분된다. 그 다음, 각 정당은 자신이 배분받은 의석 내에서 지역구 당선자부터 먼저 채우고, 모자라는 부분은 비례대표로 채우는 방식이다.

가령 전체 국회의석이 300석이고, A당이 30%의 정당지지를 받았다면 A당에게는 무조건 90석이 배정되는 것이다. 그리고 A당이 지역구에서 당선자를 70명을 배출했다면 모자라는 20명을 비례대표로 채우는 것이 ‘연동형’ 방식이다. 만약 A당이 지역구에서 당선자를 50명밖에 배출하지 못했다면 배정된 90석에서 지역구

당선자 50명을 뺀 40명을 비례대표로 채우는 것이 ‘연동형’이다.

〈표1〉 다수대표제와 비례대표제, 혼합형 선거제도의 분류

	유형	국가	비고
다수대표제	상대다수제	미국, 영국, 캐나다, 인도	영국의 경우 국회의원 선거는 못 바꿨지만, 스코틀랜드와 웨일즈 의회, 런던시의회 선거는 혼합형 비례대표제로 개혁.
	절대다수대표제	프랑스	
	혼합형 다수대표제(MMM)	대한민국, 일본, 대만, 이탈리아	지역구 의석과 비례대표 의석을 따로 따로 뽑는 방식
비례대표제	정당명부식 비례대표제	네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 오스트리아 등 유럽국가 다수	
	혼합형 비례대표제(MMP)	독일, 뉴질랜드	전체 의석은 정당득표율대로 배분하고, 각 정당은 배분받은 의석내에서 지역구당선자부터 채우고 모자라는 부분을 비례대표로 채우는 방식

\*\* 데이비드 파렐 지음/전용주 옮김, 『선거제도의 이해』, 307-309쪽의 자료를 바탕으로 최근의 변화까지 포함해서 수정한 것임.

‘병립형’과 ‘연동형’의 차이는 하늘과 땅 차이이다. ‘병립형’에서는 40-50%대 득표율로도 지역구를 싹쓸이 하면 특정정당이 3분의2 이상 의석을 차지할 수 있다. 그렇게 되면 일당지배가 가능해진다. 민주주의에 반(反)하는 일이 일어나는 것이다. 그런데 연동형에서는 그런 일이 불가능하다.

병립형의 문제점은 이웃 일본에서도 극명하게 나타나고 있다. 2017년 10월 22일 치러진 일본 중의원 선거에서 아베 총리가 속한 자민당이 얻은 득표율은 33.28%에 불과했다. 연립파트너인 공명당이 얻은 득표율 12.51%까지 합쳐도 정당득표율은 45.29%에 불과했다. 과반에도 못 미치는 득표율인 것이다. 그런데 자민당-공명당이 얻은 국회 의석은 465석중에 313석으로, 전체 의석의 67.31%에 달했다. 절반에 못 미치는 득표율로 3분의 2를 훌쩍 넘는 의석을 차지한 것이다.

반면에 야당인 입헌민주당, 희망의 당, 일본공산당, 일본유신회는 득표율에 비해 훨씬 적은 의석을 얻었다. 표의 가치는 동등해야 한다는 〈표의 등가성〉이 완전히 깨진 것이다.

〈표2〉 2017년 일본 중의원 총선 결과

정당	득표율	의석	의석비율
자민당-공명당 연립여당	45.29%	313(지역구 226 + 비례 87)	67.31%
입헌민주당	19.88%	55(지역구 18 + 비례 37)	11.83%
희망의당	17.36%	50(지역구 18 + 비례 32)	10.75%
일본공산당	7.90%	12(지역구 1 + 비례 11)	2.58%
일본유신회	6.07%	11(지역구 3 + 비례 8)	2.37%
사회민주당	1.69%	2(지역구 1 + 비례 1)	0.43%
기타정당	1.30%	-	-
무소속		22(지역구22)	4.73%
합계		465(지역구 289 + 비례 176)	

일본의 경우에는 지역구에서 289명의 국회의원을 뽑고, 비례대표가 176명이다. 비례대표 의석 비중이 대한민국에 비해 훨씬 높지만 소용이 없다. 어차피 지역구에서 싹쓸이하면, 득표율에 비해 훨씬 많은 의석을 얻을 수 있기 때문이다. 그래서 병립형 제도를 유지해서는 민심이 그대로 반영될 수가 없다. 정당득표율과 전체 의석비율을 일치시키려면 ‘연동형 비례대표제’를 도입해야 한다.

물론 세상에 완벽한 선거제도는 없다. 그러나 더 나은 선거제도는 분명히 존재한다. 그리고 더 나은 선거제도가 더 나은 민주주의를 만들고, 국민들의 살기에 더 나은 나라를 만들 수 있다.

분명한 사실은 OECD국가 36개국 중에서 정당명부식 비례대표제를 택한 국가가 24개국이고 혼합형 비례대표제를 택한 국가까지 합치면 26개국에 달한다는 것이다.

〈표3〉 OECD국가의 선거제도

총계	다수대표제(소선거구제)	순수비례대표제	혼합제(지역구+비례대표제)		
			계	연동형	병립형
36개국	5개국	24개국	7개국	2개국	5개국

- 출처 : 중앙선거관리위원회

그리고 OECD 국가 중에 순수한 다수대표제(소선거구제)를 택한 나라는 미국, 영국, 캐나다, 프랑스, 호주 정도이고, 병립형을 택하고 있는 국가들은 일본, 한국, 헝가리, 리투아니아, 멕시코정도이다.

그런데 호주는 하원은 소선거구제에 가깝지만, 상원의 경우에는 비례대표제에 가까운 선거제도이고, 캐나다도 소선거구제를 다른 선거제도로 개혁하는 것이 2015년 총선에서 트뤼도 총리의 공약이었을 정도로 선거

제도 개혁이 국가적 과제로 되어 있다. 프랑스는 마크롱 대통령이 비례대표 의석을 새로 만드는 정치개혁방안을 추진하고 있다. 그만큼 승자독식의 선거제도가 가진 문제점에 대한 인식은 폭넓게 퍼져있다.

다수대표제를 비례대표제로 바꾸려는 시도는 지금도 세계 곳곳에서 일어나고 있지만, 그 반대의 경우는 사례가 거의 없다는 점도 감안해야 할 것이다.

### 3. ‘준연동형 비례대표제’의 내용에 대한 평가

이번에 패스트트랙에 올려진 공직선거법 개정안에는 만18세로 선거권 연령을 낮추는 내용이 포함됐다. OECD 국가 중에서 유일하게 만19세로 선거권 연령을 규정하고 있는 부끄러운 상황에서 벗어날 수 있게 된 것이다. 만18세 선거권은 청소년, 청년들의 참정권을 확대하는 중요한 계기가 될 것이다.

그리고 ‘준연동형 비례대표제’가 공직선거법 개정의 핵심내용으로 포함됐다. 국회의원 숫자는 300명을 유지하되, 지역구에서 225명을 뽑고, 비례대표로 75명을 뽑기로 했다. 그러나 지금까지 지역구 따로, 비례대표 따로 뽑던 방식과는 달리, 불충분하지만 ‘연동형’이라는 개념이 도입된다. 그리고 정당별 의석배분을 할 때에는 전국단위 득표율을 기준으로 하되, 정당의 비례대표 명부는 전국을 6개 권역으로 나눠 작성하는 ‘권역별 명부’ 방식이다.

‘준연동형’이라는 표현을 쓰는 이유는 온전한 연동형이 아니기 때문이다. 현재 패스트트랙에 올려진 ‘준연동형’ 방식에 대해 간략하게 설명하면 아래와 같다. 편의상 계산방식은 단순화해서 설명한다.

가령 A당이 20%의 정당득표를 얻었다고 할 때에, 온전한 ‘연동형 비례대표제’라면 A당은 300석의 20%에 해당하는 60석의 의석을 우선 배분 받아야 한다. 그러나 ‘준연동형’은 정당득표율대로 배분되어야 할 의석에서 지역구 당선자를 뺀 의석의 50%를 비례대표로 우선 배분하는 방식이다.

가령 위의 사례에서 A당이 지역구에서 20명의 당선자를 냈다면, 정당득표율에 따른 60석에서 지역구 20석을 제외하면 40석이 남는다. 그 40석의 50%인 20석을 A당의 비례대표 의석으로 우선 배분 한다는 것이다.

이렇게 되면, A당이 얻는 의석은 일단 지역구 20석 + 비례대표 20석(50% 보장)이 된다. 그리고 각 정당들에게 같은 방식으로 비례대표 의석을 배분한 다음에 남는 의석(가령 75석의 비례대표의석을 각 정당에게 준연동형 방식으로 배분하니 50석이 배분되었다면, 25석이 남는다)을 다시 한번 정당득표율대로 배분한다. 이 과정에서 A당은 추가로 비례대표 의석을 얻을 수 있다.

좀 복잡하긴 하지만, 이해하지 못할 수준은 아니다. 이런 ‘준연동형’ 방식도 지금보다는 비례성이 개선되는 효과가 있는 것은 분명하다. 지역구 당선자가 전혀 없는 정당이라고 하더라도, 최소한 정당득표율의 50%만큼은 의석이 보장되기 때문이다.

이렇게 되면 정당득표율이 중요해지므로, 정당간의 정책경쟁이 촉진되는 효과가 있을 것이다. 소수정당들의 진입가능성도 높아지고, 소수정당에게 배분되는 의석도 늘어나게 되므로 정치의 다양성은 증대할 것이다.

여성대표성도 일정수준까지는 개선될 것이다. 비례대표 의석이 늘어나고, 권역별로 작성되는 각 정당의 비례대표 명부의 홀수번호는 무조건 여성으로 채워지기 때문이다. 또한 정당지지율이 중요해지기 때문에, 각 정당들은 청년유권자들의 표를 얻기 위해 청년공천비율을 높이려고 노력할 가능성이 높다.

물론 이런 ‘준연동형’ 방식에 한계가 있는 것은 분명하다. 온전한 연동형을 도입했으면, 제도는 좀 더 단순화될 수 있었고, 표의 등가성(비례성)도 좀 더 충실하게 보장할 수 있다. 그런 점에서 앞으로 국회 본회의 통과 때까지 남은 기간 동안에 ‘준연동형’ 방식을 개선하기 위해 노력이 필요하다.

다만, 이번에 패스트트랙에 올려진 안에서 긍정적인 부분은 정당의 공천개혁에 대해 적극적인 내용이 담겼다는 것이다. 패스트트랙에 올려진 공직선거법 개정안을 보면, 각 정당은 “민주적 심사절차를 거쳐 전국단위 또는 권역별로 대의원·당원 등으로 구성된 선거인단의 민주적 투표절차”에 따라서만 비례대표 후보자를 결정할 수 있다. 그리고 정당은 비례대표 후보 선출절차를 당헌, 당규, 그 밖의 내부규약으로 정하고, 구체적인 사항을 선거일 전 1년 전까지 중앙선거관리위원회에 제출해야 하며, 중앙선관위는 그 내용을 홈페이지에 공개하도록 되어 있다.

실제로 각 정당이 비례대표 후보자를 선출할 때에는 중앙선거관리위원회에 미리 제출한 당헌 또는 당규 등에 따라 민주적 절차로 진행해야 하고, 후보자등록을 할 때에는 미리 제출한 후보자 추천절차에 따라 후보자를 선출하였음을 회의록 등을 통해 증명하여야 한다. 만약 이를 위반하면 후보자등록을 무효로 하도록 되어 있다.

이러한 절차는 시민사회가 요구하던 ‘민주적 공천의 법제화’를 받아들인 것으로 그동안 밀실공천이라는 비판을 받아왔던 비례대표 후보 공천절차를 크게 개선할 수 있는 내용이다.

#### 4. 이후의 전망 : 두 가지 시나리오

우여곡절 끝에 패스트트랙은 지정되었다. 실질적으로 패스트트랙이 갖는 효과는 일정 시간이 지나면 본회의 표결이 무조건 진행된다는 것이다. 그러나 본회의 표결 전까지는 추가 협상과 토론이 가능하다.

이런 점을 감안하면, 이후에 진행될 과정에 대해 두 가지 시나리오를 생각해 볼 수 있다.

시나리오1은 자유한국당이 태도를 바꿔 선거제도 개혁 협상에 들어오고 새로운 개혁안에 합의가 이뤄지는 경우이다. 그럴 경우에는 합의된 선거제도 개혁안을 먼저 본회의 표결로 가져가면 된다.

시나리오2는 끝내 자유한국당이 협상을 거부하거나, 협상을 했지만 자유한국당과는 합의가 이뤄지지 않는

경우이다. 이 경우에는 패스트트랙 절차에 따라 본회의 표결로 가게 된다.

실제 본회의 표결까지 어느 정도의 시간이 걸릴 지는 변수가 있다. 국회법상으로는 해당 위원회에서 최대 180일, 법사위에서 최대 90일 동안 안건을 심사할 수 있게 되어 있고, 그 후 60일 이내에 본회의에 상정하게 되어 있다. 그래서 최대 330일이 걸릴 수 있다는 것이다. 그러나 본회의 상정 전 60일은 국회의장의 의지로 단축시킬 수도 있다. 그럴 경우에는 270일 정도가 걸린다. 내년 1월에는 본회의 표결을 할 수 있는 것이다. 그리고 위원회 심사단계에서 안건조정절차를 거치는 경우에는 기간을 더 단축시킬 수도 있다.

시나리오 2의 경우에도 원안 그대로 본회의 표결에 붙일 수도 있지만, 만약 추가협상을 통해서 수정동의안이 만들어지면 수정동의안부터 본회의 표결에 붙일 수도 있다. 참고로 최초의 패스트트랙 사례인 '사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등에 관한 특별법'의 경우에도 2017년 11월 24일 본회의 표결 전에 박주민 의원 등 43인으로부터 수정동의안이 제안되어 수정동의안부터 표결을 해서 통과가 되었다.

## 5. 각 시나리오에 따른 과제

1987년 이후에 처음 맞은 선거제도 개혁의 기회를 놓치지 않으려면, 개혁을 바라는 측에서도 각 시나리오에 따라 긴밀하게 대응을 할 필요가 있다.

### 1) 시나리오 1의 경우

시나리오1의 경우처럼 자유한국당이 협상에 나오는 것은 일단 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 전제가 있어야 한다. 그것은 자유한국당이 지금 주장하고 있는 '비례대표 폐지-전원 지역구에서 선출-의석수 270석으로 축소'를 포기한다는 것이다. 그래야 협상이든 토론이든 할 수가 있다.

그리고 협상을 원점에서 시작하는 것은 곤란하다. 현재 패스트트랙에 올라가 있는 '준연동형'보다 후퇴된 방안으로 협상이 이뤄져서도 안 된다. '준연동형'도 시민사회나 학계로부터 많은 비판을 받고 있는 상황인데, 그보다 비례성이 더 후퇴되는 방안으로 협상이 이뤄져서는 안 되는 것은 당연한 일이다.

만약 자유한국당까지 포함해서 협상을 한다면, 기준점은 2018년 12월 15일에 있었던 5당 합의문이 되어야 한다. 그것이 5당간에 유일하게 합의되었던 내용이기 때문이다. 그 내용을 보면, 연동형 비례대표제를 중심으로 검토하고, 국회의원 숫자는 10% 범위 내에서 확대하는 것을 검토한다는 것이다.

이 합의문을 기준으로 삼는다면, 우선 논의되어야 할 것은 국회의원 숫자문제일 것이다. 현재의 300석으로 연동형 또는 준연동형을 할 경우에, 지역구 의석의 상당한 감축은 불가피하다. 그러나 이것은 선거구획정에 있어서 상당한 무리를 감내해야 한다. 통합되는 지역구 국회의원의 반발만이 문제가 아니고, 해당 지역사

회나 지역유권자들도 반발을 할 수 있기 때문이다. 그리고 이 부분은 자유한국당 국회의원들 입장에서도 관심이 있을 수밖에 없다. 자기 지역구가 인근 지역구와 통합되거나 조정되어야 하는 의원들이 자유한국당에도 상당 수 있기 때문이다.

그러나 의원 수 증원 논의는 쉬운 일이 아니다. 국민여론이 의원 수 증원에 부정적이다. 또한 자유한국당이 나 더불어민주당은 지금까지 의석수 증원에 부정적이었으므로 입장을 뒤집으려면 명분이 필요하다.

결국 명분은 국회의원 특권폐지와 강력한 국회개혁일 수밖에 없다. 의원 수 증원을 다시 논의하려면 강력한 국회의원 특권폐지법안(연봉 삭감, 개인보좌진규모 축소, 투명한 정보공개와 예산낭비 근절 등)을 선거법 개정안과 동시에 통과시키겠다는 것을 국민들에게 약속해야 할 것이다.

만약 10% 정도 의석을 늘려서 330석 정도로 하면, 지역구를 247-8석, 비례대표를 82-83석 정도로 할 수 있다. 그렇게 되면 지역구 선거구 조정의 폭은 대폭 줄어들 수 있다.

나머지 쟁점인 연동형 도입의 방식과 관련해서는 ‘온전한 연동형’과 현재 나와 있는 ‘준연동형’을 놓고 협상할 수는 있으나, 현재의 ‘준연동형’에서 후퇴하는 일은 있어서는 안 된다. 지금도 비례성이 충분히 보장되는 방안은 아니기 때문이다. 지역구 : 비례 비율도 지금의 3:1(지역구 225 : 비례 75)에서 비례대표 비율을 더 줄이는 방향으로 후퇴해서는 안 된다.

## 2) 시나리오2의 경우

끝내 패스트트랙으로 선거제도 개혁안을 처리하는 시나리오2의 경우에도 변수는 있다.

우선 원안을 그대로 표결할 경우에는 반드시 통과시켜야 하는 숙제가 있다. 본회의 표결은 과반수 출석에 과반수 찬성이다. 현재의 국회의석분포를 볼 때에, 이번에 패스트트랙에 참여한 정당의 소속의원들만 찬성표를 던져도 과반수는 충분히 넘는다.

다만 개별 국회의원들, 특히 지역구가 통합, 조정되는 국회의원들의 불만이 문제가 될 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 각 정당 지도부들의 강력한 의지(선거제도 개혁에 반대표결을 하는 국회의원들은 공천 배제한 다든지)가 필요하다.

시민사회의 역할도 중요하다. 시민사회는 본회의에서 국회의원들이 찬성표를 던지도록 강력한 압력을 조직해야 할 것이다. 선거제도 개혁이 무산되면 비례성을 강화하는 선거제도 도입만 무산되는 것이 아니라, 만18세 선거권도 무산되고, 공수처법 등 검찰개혁도 무산된다. 제도개혁이 완전히 무산되는 것이다. 그렇기 때문에 시민사회도 모든 역량을 집중할 필요가 있다. 국민들의 여론도 본회의 통과를 지지할 것이다.

한편 패스트트랙 과정에서 더 나은 개혁안을 만들기 위한 노력도 계속해야 한다. 앞서서도 언급한 것처럼, 추가협상을 통해서 수정안을 만들게 되면 수정안부터 표결에 붙이게 된다. 따라서 ‘준연동형’이 아닌 온전한 형태의 ‘연동형 비례대표제’를 도입하기 위한 노력은 계속되어야 한다.

특히 지역구 축소와 어려움 때문에 의석수를 늘리자는 제안이 정치권에서 나올 수밖에 없는 상황이다. 그럴 경우에는 비례성을 더 강화하는 내용의 수정을 강력하게 요구해야 한다. 또한 국민적 설득력을 높이기 위해서는 앞서 언급한 국회의원 특권폐지도 동시에 추진되어야 한다.

## 6. 정치권, 시민사회, 언론의 역할

이번에 패스트트랙이 성사되는 과정에서 정치개혁에 대한 의지와 열정을 가진 정치인들의 역할이 매우 컸다. 그리고 선거제도 개혁을 주장해 왔던 시민사회나 전문가들도 최선을 다했다.

그러나 패스트트랙은 끝이 아니라 시작일 뿐이다. 앞서 언급한 시나리오1이 되든 시나리오2가 되든 끝까지 긴장의 끈을 놓을 수 없다.

정치개혁에 대한 의지를 가진 정치인들은 이후에 벌어질 정세의 변화에 긴밀하게 대응해가면서 비례성과 대표성을 보장하는 선거제도 개혁을 성사시키기 위해 계속 노력할 필요가 있다. 87년 민주화 이후에 최초로 열린 정치시스템 개혁의 기회를 놓쳐서는 안 된다.

시민사회도 본회의 표결 전까지 최대한의 힘을 모으고, 역량을 결집시켜야 한다. 시민들에게 선거제도 개혁의 필요성과 내용을 알려 나가고, 다양한 영역의 시민사회조직들을 ‘선거제도 개혁’이라는 목표를 향해 모아 나가야 한다. 지금 가장 중요한 것은 여론일 수밖에 없다.

특히 자유한국당이 주장하는 비례대표제 폐지-의석수 축소주장에 맞서서 ‘연동형 비례대표제’의 정당성을 알려나가는 것은 정치권과 시민사회가 공동으로 노력해야 할 몫이다.

언론의 역할도 매우 중요하다. 여전히 선거제도는 시민들에게 어려운 주제이다. 그러나 언론이 제 역할을 한다면, 선거제도 개혁에 대한 시민들의 이해도는 높일 수 있다. 언론이 정쟁중심의 보도에 그치는 것이 아니라, 어떤 선거제도가 더 성숙한 민주주의를 위해 필요한 것인지에 대한 논의를 활성화시키는 역할을 해주길 기대한다.

만약 선거제도 개혁이 성사된다면, 개헌 논의도 다시 일어날 수 있을 것이다. 2020년 총선 전 개헌은 어차피 어려운 상황이다. 그렇다면 선거제도 개혁을 마무리 짓고, 개혁된 선거제도로 2020년 총선을 치르는 과정에서 개헌에 대해 본격적인 논의를 해야 한다. 그리고 2020년 총선직후에 다시 개헌논의를 본격화해야 한다. 개헌은 2020년 하반기 또는 2021년 상반기에 마무리 짓되, 개헌안의 적용 시기는 2022년 대선을 통해 새로 당선되는 대통령부터 적용하는 것으로 할 수 있을 것이다. 개헌에 대해서 ‘시기상조’라는 의견도 있지만, 1987년 이후 30년이 넘도록 헌법을 한 줄도 손보지 못하고 있는 상황을 방치할 수는 없다. 시민의 기본권을 강화하고, 지방분권을 제대로 추진하며, 직접민주주의를 헌법에 수용하기 위해서는 개헌이 불가피하다. 권력

구조 개편 논의도 계속 피할 수는 없다.

결국 모든 것은 첫 단추라고 할 수 있는 선거제도 개혁에 달려 있다. 선거제도 개혁을 어떻게든 성사시켜야 낡은 정치시스템을 교체하는 것이 가능하다. 이번 기회를 놓쳐서는 안 된다.

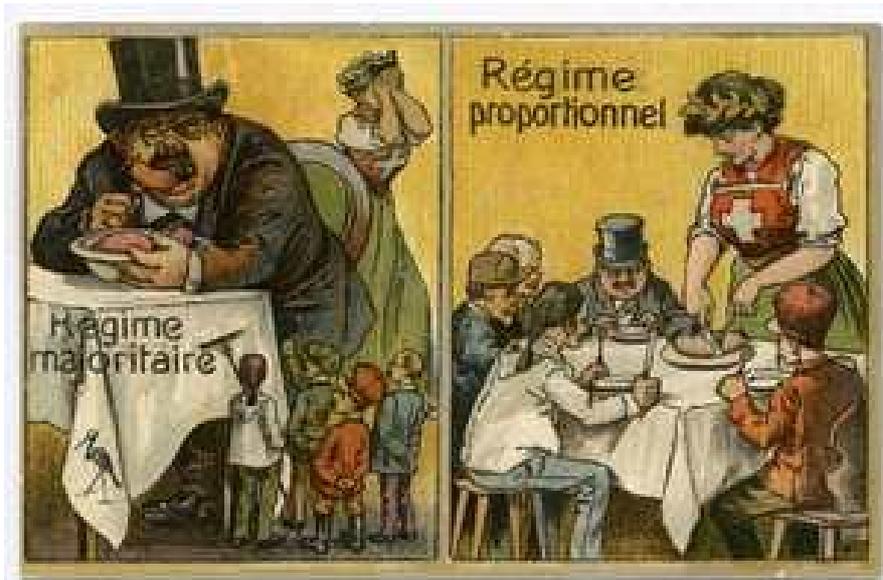
## 〈참고〉 연동형 비례대표제에 관한 가짜뉴스와 오해

### 1) 선거제도는 국회의원 밥그릇이다? 아니 국민 밥그릇이다.

‘선거제도는 국회의원 밥그릇’이라고 표현하는 것을 본다. 그러나 틀린 얘기이다. 선거제도는 ‘국민밥그릇’이다. 굳이 표현한다면, 현행 선거제도는 ‘기득권 밥그릇’일 수 있겠지만, 연동형 비례대표제는 ‘국민밥그릇’이다.

비례성이 보장되는 선거제도가 되어야 다양한 계층을 대변하는 정당들이 정책으로 경쟁하는 국회를 만들 수 있고, 그래야 국민들의 삶이 나아질 수 있기 때문이다.

### 〈1918년 스위스 국민투표 포스터〉



한 예로 스위스의 사례를 들 수 있다. 1918년 스위스 전역에는 한 포스터가 나붙었다. 왼쪽에는 탐욕스러운 자본가가 식탁을 독점하면서 음식을 게걸스럽게 먹고 있는 그림이 있었고, 오른쪽에는 5명 정도의 사람이 동등하게 식탁에 앉아 음식을 나눠먹는 그림이 있었다.

이 포스터는 선거제도 개혁을 둘러싼 국민투표를 앞두고 만들어진 포스터였다. 왼쪽의 그림이 표현하고 있는 것은 당시 스위스가 채택하고 있는 승자독식의 소선거구제를 나타내는 것이었고, 오른쪽의 그림이 표현하고 있는 것은 비례대표제 선거제도를 나타내는 것이었다. 이 한 장의 포스터는 ‘선거제도 개혁이 국민 밥그릇’이라는 것을 잘 보여주었다. 승자독식의 선거제도에서는 힘 있고 돈있는 자들의 목소리만 반영되는 정치가 되는데, 비례대표제로 바꾸면 다양한 사람들의 목소리가 반영되는 정치가 가능해짐을 보여주는 것이었다.

이 포스터 덕분이었는지 그해 실시된 국민투표에서 스위스 국민 66.8%가 비례대표제로 선거제도를 개혁하는데 찬성했다. 3번째 국민 투표 만에 비례대표제 선거제도가 통과된 것이었다. 이는 오늘날 삶의 질이 높은 국가, 스위스를 만든 중요한 역사적 사건이 되었다.

스위스의 포스터가 잘 표현한 것처럼, 승자독식의 선거제도에서 다수의 국민들, 특히 약자와 소수자들은 정치의 공간에서 배제되기 쉽다. 그리고 이것은 많은 사람들의 삶을 위기로 몰아넣는다. 문제가 풀리지 않기 때문이다. 그리고 불평등을 심화시키고, 특권과 부패를 낳는다. 그래서 선거제도를 개혁하는 것이 좀더 공정하고 인간답게 살 수 있는 나라를 만드는 첫걸음이다.

## 2) 연동형 비례대표제는 군소정당을 위한 것이다? 아니 정당다운 정당에게 유리한 것이다.

현재 거대정당 소속 정치인들이 ‘연동형 비례대표제는 군소정당을 위한 것’이라는 얘기를 퍼뜨리고 있다. 이것이야말로 거대정당이 짜놓은 왜곡된 프레임이라고 할 수 있다.

물론 선거제도가 단기적으로는 어느 정당에게 더 유리하게 작용할 수도 있고, 더 불리하게 작용할 수도 있다. 그러나 선거제도는 정당의 당리당략차원에서 바라볼 문제가 아니다. 선거제도는 그 나라의 민주주의 발전과 국민들의 삶을 위해서 선택해야 하는 문제이기 때문이다.

한마디로 요약하면, 지금 선거제도는 정당답지 못한 정당, 기득권만 유지하려는 정당에게 유리한 것이다. 정체성도 불분명하고 지역주의에나 의존하는 정당에게는 현행 선거제도가 유리하다. 정책도 없고 의정활동에도 소홀하고 정쟁만 일으켜도, 지역주의를 부추기고 지역구 관리만 열심히 하면 이길 수도 있는 선거제도이기 때문이다.

반면에 ‘연동형 비례대표제’는 정당다운 정당에게 유리한 제도이다. ‘연동형 비례대표제’가 도입되면, 정당 간의 정책경쟁, 혁신경쟁이 치열해질 수밖에 없는데, 그 경쟁에서 살아남을 수 있는 정당에게는 ‘연동형 비례대표제’가 유리하다.

군소정당에게 반드시 유리한 것도 아니다. 지금 존재하는 소수 정당 중에서도 정책경쟁, 혁신경쟁에서 떨어지면 사라지는 정당도 있을 수 있다. 반면에 거대정당도 노력해서 국민들로부터 지지를 받으면 지금보다 더 의석이 늘어날 수도 있다.

어차피 ‘연동형 비례대표제’는 정당에 대한 투표로 의석이 배분되는 시스템이므로, 정당의 노력여하에 따라서 의석비율이 달라질 수 있는 것이다.

오히려 지금의 시스템은 거대정당이 일종의 프리미엄을 누리는 구조이므로 거대정당의 내부 혁신세력에게도 불공정한 구조이다. 거대정당이 정당으로서의 정체성을 확립하고 정책정당으로 거듭나는 것을 방해하기 때문이다. 거대정당 내부에서 정책을 중심으로 의정활동을 하는 정치인은 그 다음 선거에서 공천을 받기 어렵고, 지역구관리만 열심히 하는 정치인은 재선가능성이 높은 구조이다.

따라서 연동형 비례대표제에 반대하는 것은 제대로 된 정당정치를 할 의지가 없고, 제대로 된 경쟁을 해 볼 의지가 없으며, 기득권에만 안주하겠다는 것으로 받아들일 수밖에 없다. 국민들은 무한경쟁으로 몰아넣고, 자신들은 1,2위 정당이 나눠먹는 구조에 안주하겠다는 것이다.

### 3> 연동형 비례대표제는 극단적인 정당들이 국회에 들어가 정치를 혼란스럽게 한다? 아니 연동형 비례대표제는 정치를 안정시킬 수 있다

정치 불안정성에 대한 국제비교자료를 보면, 비례대표제 국가들이 정치가 더 안정된 것으로 나온다. 미국, 대한민국 같은 승자독식의 선거제도를 택한 국가들이 오히려 정치 불안정성이 심하다.

2017년 세계은행(World Bank)이 국가별로 정치안정성지수(Political Stability Index)를 평가한 결과를 보면, 40위 안의 국가들이고 민주주의가 정착된 국가로 분류할 수 있는 나라들은 일본, 캐나다를 제외하면 뉴질랜드, 아이슬란드, 룩셈부르크, 스위스, 노르웨이, 포르투갈, 핀란드, 우루과이, 오스트리아, 아일랜드, 스웨덴, 네덜란드 등 비례대표제 국가들이 많았다.<sup>1)</sup>

승자독식의 선거제도를 택하고 있는 미국은 75위, 대한민국은 76위, 영국은 80위, 프랑스 84위에 불과했다. 덴마크(45위), 독일(62위)도 미국, 대한민국, 영국, 프랑스 보다는 나았다.

물론 한 국가의 정치안정성에는 여러 요인들이 영향을 미친다. 다만 최소한 비례대표제가 승자독식의 다수대표제보다 정치를 불안정하게 만든다는 것은 근거가 없는 얘기이다. 오히려 비례대표제는 다양한 사회적 갈등을 정치 내로 끌어들이어, 국회 내에서 논의가 되고 문제해결방안을 찾게 만드는 데 유리한 제도이다.

비례대표제가 되면 극좌, 극우정당이 국회 내로 진출할 수 있지 않냐는 얘기를 하지만, 승자독식의 선거제도에서도 극단적인 사고를 가진 정치인들이 상당수 국회 내로 진입을 할 수 있다. 거대정당의 공천만 받으면 되기 때문이다. 그리고 이들이 거대정당의 당권을 장악하게 되면 더 큰 위험이 될 수 있다.

오히려 비례대표제 국가에서는 설사 극단적인 정치세력이 국회 내로 들어오더라도, 다른 정당들이 협력을 꺼리기 때문에 그 세력이 실질적으로 정치적 의사결정에는 영향력을 미치지 어렵다.

#### 4) 연동형 비례대표제는 대통령제와는 맞지 않다?

연동형 비례대표제에 대한 가장 큰 오해 중에 하나는 ‘연동형 비례대표제는 대통령제와 맞지 않다’는 얘기이다. 그러나 이 얘기를 뒷받침하는 근거는 매우 희박하다.

우선 OECD국가 중에 대통령제를 택하고 있는 국가는 매우 적다. 36개국 중에 대통령제를 택한 국가는 미국, 대한민국, 멕시코, 칠레의 4개 국가 뿐이다. 이 국가들의 국회의원 선거제도를 보면 미국은 순수 다수대표제(소선거구제), 대한민국과 멕시코는 병립형, 칠레는 정당명부식 비례대표제이다. 참고로 칠레는 1선거구에서 2인을 뽑는 중선거구제로 국회의원을 선출하다가 2017년부터 비례대표제로 전환했다.

따라서 대통령제와 비례대표제가 맞지 않는다는 충분한 경험적 증거가 없다. 라틴아메리카의 많은 국가들이 대통령제와 국회의원 선거 비례대표제를 실시하다가 정치적 혼란을 겪었다는 얘기가 있지만, 혼란의 원인이 대통령제 탓인지, 비례대표제 선거제도 탓인지도 불분명하다. 오히려 라틴아메리카의 우루과이, 코스타리카 등은 대통령제 국가이면서도 비례대표제 선거제도를 결합시켜 안정적인 정치가 이뤄지고 있다(우루과이는 세계은행 2017년 정치안정성 지수 평가에서 23위, 코스타리카는 65위였다).

1) [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb\\_political\\_stability/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_political_stability/) 참고

명백하게 팩트가 아닌 것은 ‘대통령제 국가 중에서 비례대표제를 택한 국가는 거의 없다’는 얘기이다. 오히려 대통령제 + 비례대표제를 결합시킨 국가들이 더 많다. 프리덤하우스가 ‘부분적 자유’ 등급이상으로 분류한 국가들 중 대통령제를 택한 국가 20개국 중에서 11개국은 비례대표제 선거제도를 택한 국가들이었다.

또한 대한민국의 대통령제는 미국과 같은 대통령제가 아니라 부분적으로 의회제적인 요소가 결합된 대통령제라는 점도 고려해야 한다. 대통령직선제 + 비례대표제 선거제도를 택하고 있는 오스트리아, 핀란드, 포르투갈(흔히 이원집정부제로 분류가 되는)은 안정적인 민주주의를 구현하고 있다.

한국정당학회가 2016년에 중앙선거관리위원회에 제출한 연구용역보고서 <한국의 대통령제에 적합한 국회 의원 선거제도에 관한 연구 - 비례대표제는 대통령제와 친화적인가?>에서도 “비례대표제는 (1) 대통령의 정당이 단독으로 원내 다수 의석을 확보하기 어렵게 하여 야당과 협력을 필요로 하게 만들어서 대통령의 독주를 제어할 수 있게 하고, (2) 상대 정당의 패권 지역에서도 보다 많은 의석을 확보할 수 있도록 만들어서 지역 정당 체제의 해소에 기여하고, (3) 정당 중심의 선거제도이기 때문에 개별 후보들 간의 선심 경쟁보다 정당들 간의 정책 대결을 유도하는 효과가 있음”이라고 장점을 밝히고 있다.

〈발제2〉

## 공정한 선거, 절차를 넘어 결과까지

윤환철 (전 공선협 사무차장)

### 1. 요약

#### □ 선거·정치에 대한 절망과 희망

- 대한민국 최초의 민주적 선거인 1948년 5월 10일 국회의원 선거부터 1987년 직선제 개헌 전까지 거의 모든 선거는 ‘정치 혐오’를 불러일으키는 원인이 됨.
  - 선거의 타락은 정치인과 사회의 제반 조직들과의 부당한 거래이므로, 나라 전체의 민주주의 역량에 해악을 끼침.
  - 민주주의 발전을 열망하는 제 세력들, 상당한 고난을 감수하는 사회운동가들조차 선거를 정치개혁의 방편으로 받아들이지 않음.
- 1987년부터 ‘공선협’ 등 시민사회의 조직화, 1992년 이지문, 한준수(1992) 등 내부고발로 인해 제도 개선의 동력이 가시화 됨.
  - 그러나 여전히 경찰, 선관위 등은 시민 사회와 협력하지 않고, 심한 경우 여당의 선거운동을 자처함.
- 2000년 ‘낙천낙선운동’은 ‘합법적 한계 내에서의 공정한 심판’이라는 기존의 시민운동 노선과 같음을 빗었으나, 2002년 대학 내 부재자투표소 설치와 함께 시민·청년 그룹이 선거를 정치 개혁의 방편으로 받아들였다는 변화를 보여줌.
- 2002~2004 후보자의 정보(병역, 납세, 전과, 재산)공개를 용이하게 하도록 선관위를 압박, 현재와 같이 인쇄물, 인터넷 공개를 관철.
- 2003년 정개특위(위원장 목요상)가 선거감시를 무력화 하는 개악 입법을 시도, 선관위의 도움 요청을 공선협이 받아들여 국회의원 전원을 대상으로 경고이메일 발송, 방송에서의 압박으로 개악을 막아냄.

- 이에 대한 반작용으로 더 강력한 규제를 담은 선거법이 탄생(예, 지자체장 명의의 시상도 금지)
- 2000년대 ‘총선연대’, ‘대선 시민연대’ 등 시민사회의 민주적 정치구도에 대한 열망은 ‘공정한 심판’ 역할에 만족하지 못하고, 모처럼 선관위를 개혁하고 선관위와 협력하게 된 공명선거운동 조직들은 권력 지향적 인사들이 유입되어 사회운동으로서의 매력이 사라짐.
- 2007.12.19. BBK논란 속에서도 이명박 당선
- 2008.4.9. 제18대 총선 전국 투표율 : 46.1% (17대 총선 60.6%) 역대 최저
- 2011.10.26. 서울시장 보궐선거에서 디도스 공격 사건 발생, 이는 정치적 경쟁 보다는 선거 조작을 통한 권력 탈취 시도가 재개된 신호.
- 2012.12.19. 제18대 대선 박근혜 후보 당선, 2018.4.19. 국정원장(원세훈)의 선거법 위반 확정판결, 사이버사령부 개입 논란
- 2016. 4.13 총선 - 투개표 감시 시민운동 활성화 - 관악 개표소에서 여러 건의 개표부정 적발.
- 2017.5.4.~9. 제19대 대선

#### □ 비례적 권력분배, 희망의 조건

- 국민들의 대표성, 비례성에 부합하는 권력 분배 구조는 바람직
- 그러나 선거 제도의 발전은 그것을 악용하는 기술과 함께 발전해 왔으며, 거대집단의 의사표시도 조작, 호도가 가능함.
- 따라서, 철저한 감시체계(제도와 시민사회)를 갖추고 제도의 변화에 부합하는 기민한 대응이 가능하여야 함.
- 정치적 소양이 매우 취약한 교회와 목회자들에 대한 대책이 절실하며, 선거법 위반 전력을 가진 목회자들에 대한 집중감시도 요구됨.
- 선거제도의 허점을 틈타 무임승차 식으로 의석을 차지하려는 세력들에 대한 시민적 견제가 요구됨.

## 2. 서론: 정치사회에 대한 교회의 책임과 전통

- 선거제도의 공정성 여부가 ‘자유주의’냐 아니냐를 가르는 기준이 될 수 있다.

- 자유주의의 ‘기회균등’은 “능력 있으면 출세해라” 식으로 해석되기 보다는 “능력을 갖출 기회와 출세할 기회를 모두 제공한다”는 식으로 해석되어야 한다.
- 선거제도가 이러한 기회를 제공하지 않는다면, 그 체제는 ‘자유주의’를 위협하는 것으로 해석될 수 있다.

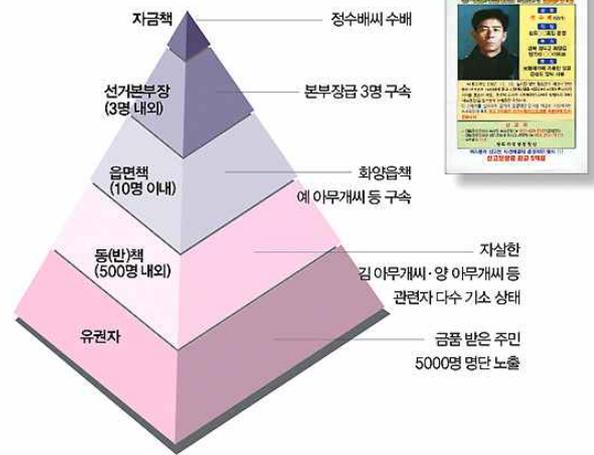
□ 잘못된 선거는 잘못된 정치(임기)를 부른다.

- 돈으로 당선된 정치인은 반드시 투입 이상의 수익을 찾게 된다.
- 호도된 이미지로 당선된 정치인은 재선의 가능성이 없는 한 유권자를 두려워하지 않는다.

□ 잘못된 선거는 공동체의 파괴와 죽음을 부를 수 있다.

- 경북 청도군은 4년(2005~2008년) 연속 군수 선거
- 재력가 후보가 등장하면서
- 금품살포(5,000명)에 따른 사법처리
- 읍책>동책>리책 등 피라미드 구조
- 운동원 2명 자살, 자금책 수배

청도군수 선거 비선 조직도



출처: [시사IN] 18호(2008.01.15), 고재열 기자

□ 잘못된 정치(임기)는 선거로 심판한다.

- 심판이 없으면 정치는 더 극악해진다(권력은 이 심판을 회피하기 위해 총력을 다한다).
- 그런 의미에서 선거는 민주 정치의 시작과 꽃이다.

- ‘선거’는 선거 자체에 머물지 않는 중대한 정치적 장치. 선거제도 개혁은 정치개혁이다.

□ 한국의 ‘시민사회’와 근대(정치) 형성과 유지에 기독교가 심대한 영향을 끼쳤다.

- 복음이 봉건사회인 조선에 들어와 반봉건 근대화를 이끌었다(가장 큰 정치개혁)
- 부패가 만연했던 구한말, 탐관오리들이 야소교(耶蘇敎)가 있는 지역에는 부임하지 않겠다고 버티곤 했다. 그리스도 교인들이 도덕성이 뛰어나고, 관리들이 부당하게 백성들을 괴롭히는 것을 그냥 두지 않았기 때문이었다.
- 국권이 위기에 처했을 때(정치 체제의 붕괴) 국권회복운동으로 항일운동, 국채보상운동, 이등박문 등

일제 수뇌들과 을사오적들에 대한 처단시도 등이 그리스도인들의 주도 혹은 협조로 이어졌다.

○ 교회는 반성해야 할 부끄러운 역사도 갖고 있다.

- 일제에 적극적 혹은 수동적으로 협력
- 부정의한 제국주의에 동조: 신사에서 일본의 전쟁신들 앞에 머리를 조아리는 명시적 우상숭배
- 해방 후 일제의 잔재를 청산하는 일을 방해 ⇒ 정부 수립과정에서 새로운 질서의 탄생을 방해
- 박정희의 장기집권 시도인 '3선개헌(1968)'을 두고 이에 저항하는 측(김재준, 박형규, 함석헌 등)과 지지하는 측(박형룡, 김준곤, 김윤찬, 김장환, 조용기)으로 갈라져 서로 냉소적 입장 ⇒ 이른바 '보수'와 '진보'의 분기점.
- 최근 선거에서 교회 강단에서 특정 후보 지지발언(설교 등)으로 고발당함

※ 교회는 시민사회와 함께 해 왔기에, 본 발제에 교회의 활동과 일반 시민사회의 활동이 함께 등장할 수 있음.

□ 교회가 복원해야 할 정치참여의 전통은 어떤 것인가

- 권력의 크기와 도덕성책무성의 요구를 정비례관계로 파악하는 것
- 정치적 문제는 정치적 해법을 모색하는 것
  - 지역교회의 복지지원과 분배구조의 개선을 조화롭게
- 약자의 이익을 대변하는 것
  - 특히 경제와 분배 문제에 한국교회의 지식이 취약 ⇐ 총량극대화(공리주의), 낙수효과 등의 경제적 신화에 매몰.
- 종교를 연고로 삼지 않는 것
- 종교적 권위와 정치적 권위의 분리(정치적 판단력 여부와 관련된 제한이 있음)
  - 여의도순복음교회 조용기 목사(당시 당회장)와 김준곤 목사가 2004년 창당한 '한국기독교당'이 그 해 총선에서 득표율 미달로 자동 등록취소(사회당과 비슷한 처지).
  - 산술적으로 두 사람의 영향력이 미치는 유권자들만 정당투표에서 기독교당을 찍었다면 비례대표 1석은 건질 수 있었으나(민노당이 유지되는 방식) 그에 현저히 못 미치는 228,837표(1.1%)가 나온 것. 매주 두 사람의 설교를 듣는 성도들의 절반도 그 당에 투표하지 않음.
  - 이는 한국 교회의 유권자들이 목회적 권위와 정치적 권위를 어느 정도 분리하고 있다는 지표.

### 3. 선거제도 개혁운동과 교회의 참여

※본 절의 내용은 1987년 이후로 한정. '공명선거운동'은 하나의 제도개혁운동으로 간주.

#### □ 공정선거 감시단(1987-1991, 제13대 대통령선거)

- 1987 직선제 개헌은 '대통령 직접선거'라는 사실상의 참정권 회복을 의미
- 시민들은 '공정한 선거'를 민주화의 핵심가치로 인식
- 강남지역 교회의 대학·청년부 학생들이 서초경찰서 유치장 입감, 경찰폭언...
- '노태우 당선' ... 시민들의 정치개혁 열망이 기존의 정치구조에서 좌절.
- 정치개혁의 열망과 가능성이 열림.
- 공감단 활동은 시민사회의 선거관련 운동을 추동함

#### □ 공명선거실천기독교대책위원회(공선거위)

- 한국 교회는 공선거위를 조직하여 시민사회에 공명선거운동에 주체적으로 참여
- 이후 공선협의 핵심 동력이 됨
- 조직은 기윤실(공정연대), 현장조직은 SFC 등 기독교청년 그룹
- 이후 중앙선거관리위원회의 공명선거 추진을 적극적으로 지지함.
- 젊은 유권자들에게 '투표'가 하나의 정치개혁 방안임을 제시 ← 계속 해야 함.

#### □ 공명선거실천시민운동협의회(공선협, 1991.2.7-, [www.voters.or.kr](http://www.voters.or.kr))

- 후보자 정보공개 촉구(인터넷+인쇄물)
- 부정선거 감사·고발
- 후보자운동원유권자에게 공명선거 동기부여
- 선거관리위원회 협력·견제
- 대 국민 선거참여 캠페인, 참여지원
- 시민사회의 연합운동
- 선거제도 개선 촉구·개악저지
- 투표율 낮은 연령층(주로 젊은 층), 취약계층(환자, 장애인) 투표참여운동
- 선거관련 주요 연표(공선협 활동과 거의 일치)

- 1991년 2월 7일 발족
- 1992년 3월, 이지문 중위, 군 부재자투표 부정에 대해 폭로 ⇒ 이후 군 부재자투표 제도 개선의 중대 전환점이 됨.
  - ▷ 당시 24세, 육군 9사단 28연대의 보병 소대장
  - ▷ 1995~98 서울시의회 의원
  - ▷ 공익제보자와함께하는모임 부대표, 정치학박사
- 1992년 6월 : 제14대 대통령 선거 공명선거운동
- 1992년 9월 : 한준수 연기군 군수 관권개입 폭로
- 1995년 지방선거 부활 ⇐ 공선험 기록없음, 당선된 단체장 중 21명 사법처리
- 1996년 4월 : 제15대 국회의원선거 공명선거운동
- 1998년 4월 : 6.4 지방선거
- 2000년 2월 : 제16대 국회의원선거
- 2000년10월 : 선거사범 불기소 부당 공선험 최초 시민법정 개최
- 2002년 12월 대구대, 서울대, 연세대 등 3개 대학에 부재자투표소 설치
- 2002년10월 : 제16대 대통령선거
- 2003년 4월 : 4.24 재·보궐선거
- 2004년 2월 : 제17대 국회의원선거
- 2004년 2월 : 투표참여 릴레이 이메일 보내기 캠페인 전개
- 2004년 2월 : 클린-존 캠페인 전개 및 밀착공명선거감시단 활동
- 2004년 4월 : 대학생 부재자투표소 설치운동 및 부재자 투표운동 지원
- 2006년 3월 : 5.31지방선거
- 2007년 6월 : 제17대 대통령선거 후보검증100인특별위원회 대표단 출범식
- 2007년 7월 : 제17대 국회의원선거 7.26보궐선거
- 2007년10월 : 선거부정 및 경선비리 국민고발센터 개설 1차 기자회견
- 2007년10월 : 2007 공명 클린 콘서트
- 2007년11월 : 공명·정책선거 다짐 서약식 및 6개 정당 정책위 의장 초청 정책토론회
- 2007년11월 : 장애인유권자참여운동본부 출범식 및 공명·정책선거 결의대회
- 2007년11월 : 선거법개정에 관한 토론회
- 2007년12월 : 제17대 대통령선거 투표참여 촉구 캠페인
- 2008년 3월 : 제18대 국회의원 선거 『공명선거운동 발대식 및 부정선거 고발센터 개소식』

- 2008년 3월 : 정책위 의장 초청 공명·정책선거 서약식 및 정책(Manifesto) 발표회
  - 2008년 4월 : 제1차 선거법 개정을 위한 시민사회 토론회
  - 2008년 7월 : 서울특별시교육감선거
  - 2009년 4월 : 경기도교육감선거
- 2000년 낙천낙선운동(총선연대) 등장 ← 선거관련 시민사회의 분열(기독교 세력은 소수의 비참여단체 측)
- 낙천낙선 대상자 총 86명 중 59명(68.6%)이 낙선
  - 수도권 집중낙선지역에서는 거의 100%에 가까운 후보가 낙선
  - 그럼에도 불구하고 의회정치 개선은 미흡.
  - 지도부 중 박원순 대표는 2011년 서울시장 당선
- 2002년 대통령 선거 이후
- 시민들의 정치개혁 의지가 비등
  - 노사모, 대학내 부재자투표소 설치 등의 흐름을 선거제도(제정, 적용)가 따라가지 못함
  - 과거 선거에 비해 공정한 선거로 진행
  - 구 여권의 재검표 논란(결과는 오히려 이회창 후보의 표가 줄어들음)
  - ‘2000년 총선연대’를 기점으로 참여연대 중심의 ‘2002대선유권자연대’, ‘2004총선연대’, ‘2007대선 시민연대’ 등의 흐름이 이어짐
- 공명선거 중심의 운동은 상대적으로 약화됨
- 시민들의 관심이 ‘공명선거’에서 ‘낙천낙선’으로 쏠림: 공명선거 운동의 한계를 절감
  - 핵심 세력이던 기독교계의 무관심
    - 공선거위 등은 소수 지도자와 운동가 중심의 운동, 지역교회가 지원해주지 못함.
  - 이후 기독교내 교단선거의 부패 ... 공정한 심판의 자격을 잃음
  - 공명선거운동 지도자 그룹의 입각
    - 여성부 장관(낙마), 청와대 시민사회수석(공선협 전 대표)
  - 지도자 그룹 중 점점 대중들의 지지를 잃어감(S 목사, 약장사도...)

#### 4. 다시 공명선거운동의 상설확대가 요구됨

- 선거제도 개혁운동은 정치개혁의 핵심이 될 수 있음
  - 선거 전후의 ‘제도개혁’과 ‘공약감시’ 등을 고려하면 선거는 정치의 중심의제임.
  - 공명선거운동 만으로도 정치개혁이 어느 정도 가능함.
- 필드에 심판이 사라짐
  - 시민사회가 정치에 대한 ‘심판’의 위치에서 ‘선수’의 위치로 이동
  - 그 자체는 바람직한 현상이지만 ‘심판’을 남겨놓지 못할 우려가 있음
  - 청도군과 같은 비극을 막아야 함(시민사회의 규모가 적은 지방을 지원할 방안도 있어야 함)
  - 선거는 ‘선수’가 룰을 만드는 게임 ⇒ 감시가 없으면 정치관계법을 개악하려는 경향이 있음. 2003 정개특위(위원장 목요상).
- 선거 횟수가 늘어나고 이슈가 다양해 짐
  - 정기 선거와 재보선 등 거의 매년 선거를 치르는 상황
  - 교육감 선거의 중요성 부각
  - ‘선출’이 아닌 정책을 결정하는 ‘주민투표’도 등장(무상급식) … 선택지 전부에 대한 거부로 보는(개표하지 않는) 투표율 하한선을 정하는 문제(현재1/3).
  - 선출직이 확대될 가능성 … 헌법재판관, 대법관, 검사장, 감사원장 등에 대한 선출직 전환 요구
- 한국의 민주주의는 허약한 것임이 드러남 ⇒ 불가역적 제도를 목표로 매진해야 함.
  - 공명선거, 언론자유, 공정한 사법, 공공부문의 유지 등등 민주주의 주요 지표가 퇴보함
  - 특히, 중앙선거관리위원회는 서버 관리능력에 의심을 받고 있음 ← 심각한 문제
  - 따라서 선거관리를 지원하고 감시하는 시민지지세력은 항상 있어야 함.
- 자기 종교내의 선거도 책임져야 함
  - 기독교는 교계 선거의 공정성을 확보하지 못할 경우 위기에 처하고 시민사회 영향력도 상실할 우려가 있음.

- 정치개혁운동가가 요구됨
  - ‘정치지방생’과 구분되는 ‘정치개혁가’가 필요함.
  - 끊임없는 제도의 개혁을 보람으로 여길 수 있어야 함.

