



경제정의실천시민연합
Citizens' Coalition for Economic Justice

공동대표 임현진 선월몽산 최정표 최인수
110-809 서울시 종로구 동숭3길 26-9
T. 02-766-6400/9731 F. 02-741-8565
www.ccej.or.kr

정치관계법 개정 의견

(공직선거법 · 정치자금법 · 정당법)

2015. 6.

경실련 정치사법팀 02-3673-2145 / reform@ccej.or.kr

“ 경실련은 공공의 이익, 비영리, 비당파를 원칙으로 하는 대안 중심의 시민단체입니다. ”

차 례

■ 요약	1
I. 선거제도 개혁	
1. 권역별 비례대표제 도입	4
2. 석패율제 도입 반대	5
3. 선거운동기간 확대	6
4. 과도한 선거운동 제한 개선	7
II. 정치자금제도 개혁	
1. 법인·단체의 정치자금 기탁 금지	9
2. 정치자금 후원자 인적사항 공개 강화	10
3. 출판기념회 수입·지출 투명화	11
III. 정당제도 개혁	
1. 상향식 공천제도 법제화	13
2. 투명성 전제한 지구당 허용	14

요 약

- 본 의견서는 2015년 5월 국회 정치개혁특별위원회에서 공직선거법, 정당법, 정치자금법 등 정치관계법에 대한 논의가 이루어지는 상황에서 경실련이 「정치개혁」의 핵심 의제와 관련하여 제출하는 의견서임.
- 정치에 대한 국민의 불신이 나날이 높아짐에 따라 어느 때보다 정치개혁에 대한 열망의 목소리가 높음. 만연한 정치적 불신과 지역주의의 폐해를 극복하고 진정한 정치를 실현하기 위해서는 정치제도의 개혁이 시급함. 각 정당에서도 앞 다투어 ‘혁신’을 외치며 특별위원회를 구성하고, 혁신안을 내놓았으나 대부분 실제 입법으로 이어지지 못한 채 지지부진한 상황임.
- 정치개혁을 위해서는 무엇보다 국민들의 의사를 제대로 반영하는 공정하고 합리적인 선거제도 도입, 저비용 고효율의 정당제도 마련, 투명한 정치자금제도 구현이 이루어져야 함.
- 경실련은 크게 △권역별 비례대표제 도입 △석패율제 도입 반대 △선거운동기간 확대 △과도한 선거운동 제한 개선 △법인·단체의 정치자금 기탁 금지 조항 유지 △정치자금 후원자 인적사항 공개 강화 △출판기념회 수입·지출 투명화 △상향식 공천제도 법제화 △투명성 전제한 지구당 허용 등 아홉 가지 의제에 대한 개혁 방향을 제시하고자 함.

I. 선거제도 개혁

1. 비례성 강화, 지역주의 완화하는 권역별 비례대표제 도입

- 비례성을 강화하고 지역주의를 완화할 수 있는 선거제도로 권역별 비례대표제를 도입해야 함. 의원정수는 제19대 국회의원 정수인 300인으로 하고, 전국을 6개 권역으로 구분하여 인구 비례에 따라 의석을 배분함. 지역구-비례대표 의석 비율은 2:1로 하고, 이를 전제로 필요하다면 의원정수 확대도 고려 가능함. 다만 의원정수 확대의 경우 재원 마련과 특권 폐지 방안이 동반되어야 함. 각 정당의 권역별 비례대표 후보자 명부 제출기한은 선거일 전 60일로 법률에 정하고, 명부 작성시 정당의 상향식 공천 절차를 규정해 밀실 공천을 방지함.

2. 효과보다 위험성 큰 석패율제 도입 반대

- 석패율제 도입 주장의 취지는 지역주의 완화임. 그러나 석패율제는 지역주의 완화의 근본적 해결책이 아니며 정치적 기득권 보호장치로 전락하게 될 가능성이 농후한 제도로 도입의

효과보다 위험성이 더 큼. 지역주의를 완화할 수 있는 근본적이고 효과적인 제도는 권역별 비례대표제로 굳이 석패율제를 도입해야 할 이유가 전혀 없음.

3. 선거운동기간 확대

- 후보등록개시일은 선거일 1년 전부터 하고, 후보 등록만 하면 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 함. 또한 후보 등록 직후부터 정치자금을 모금하고 지출할 수 있도록 하되 회계 보고 및 정보 공개의 의무를 함께 부과하고, 정치자금법을 적용토록 함.

4. 과도한 선거운동 제한 개선

- 금품 수수나 매표 행위 등의 선거운동 제한은 유지하되 그 외 선거운동 방식에 대한 과도한 제한 규정은 개선하여 자유로운 선거운동이 가능하도록 함. 선거법에 운동 방식에 대한 구체적인 규제들을 모두 명시하는 방식이 아닌 허용되지 않는 방식만을 법률에 명시하고, 이외의 선거운동방식에 대해서는 후보자의 자율에 맡기도록 해야 함.

II. 정치자금제도 개혁

1. 법인·단체 정치자금 기탁 금지 조항 유지

- 법인·단체의 정치자금 기탁을 제한적으로라도 다시 허용한다면 정치자금으로 인한 또 다른 정경유착으로 작용될 소지가 크다는 점에서 현행 기탁 금지를 유지해야 함. 일명 ‘쪼개기’ 등 음성적 기부에 대한 규제조차 제대로 이루어지고 있지 않은 상황에서 법인 및 단체의 정치자금 기탁을 허용하게 되면 더 큰 문제가 초래될 위험성이 있음. 이미 현재 정당에 지급되는 국고보조금이 적지 않다는 지적이 많은 만큼 국고보조금 지출 내역에 대한 투명성을 확보하는 것이 선행되어야 함.

2. 고액 기부자 인적사항 투명성 확대

- 고액 정치자금 기부자의 인적사항에 대한 철저한 확인과 검증을 통한 투명성 확보가 필요함. 이를 위하여 1회 30만원 또는 연간 300만원 초과 고액 기부자는 소속기관 및 직위와 소속기관의 대표자명을 신고사항에 포함하고, 허위 기재 시 처벌할 수 있도록 함. 또한 선관위에 신고된 각종 정치자금은 인터넷으로 상시 공개하도록 함.

3. 출판기념회 수입·지출 투명화

- 출판기념회 개최 제한 기간을 현행 90일에서 120일로 확대함. 현직 국회의원이나 지방자치단체의 장 및 지방의회위원과 해당 선거 예비후보자가 출판기념회를 개최하는 경우 개최일

전 3일까지 반드시 중앙선거위에 신고하도록 함. 도서는 정가로만 판매하되 1인당 구매 한도를 2권 이내로 제한하고, 그 외 금품은 일체 받을 수 없도록 함. 출판기념회의 수입·지출 내역이 투명하게 드러나도록 하고, 수입과 지출 내역을 중앙선거관리위원회에 반드시 보고하도록 함.

Ⅲ. 정당제도 개혁

1. 상향식 공천 법제화

- 각 정당이 상향식 공천 방식(여론조사 제외)을 통해 공직 후보를 선출하도록 공직선거법에 명시적으로 규정함. 공천 기한을 법정화하고, 중앙선거관리위원회가 경선을 관리하도록 함. 각 정당의 동일 지역구 경선은 동시에 실시하도록 하고, 경선 부정행위에 대해서는 본 선거의 처벌규정을 적용하여 엄격히 처벌하도록 함.

2. 투명성 전제한 지구당 허용

- 정당은 중앙당과 시도당 외에 임의기구로 지구당을 둘 수 있도록 함. 다만 지역구별 공직 후보와 당직자 등에 대한 선출 권한을 해당 지역 당원이 가지도록 하는 상향식 공천 법제화가 필수적으로 동반되어야 함. 2인 이상 복수의 공동 운영위원장 체제를 통하여 위원장의 권력을 분산하고, 해당 지역구 현역의원은 위원장을 맡을 수 없도록 함. 지구당이 직접 당원 모집과 당비 수입·지출을 할 수 있도록 하되 모든 정치자금의 수입과 지출에 대하여 중앙선거관리위원회에 회계 보고하고, 매월 해당 정당 인터넷 홈페이지에 공개하도록 함. 현재 정당에 지급되는 국고보조금의 일정 비율을 지구당에 배분하도록 제도화하는 것도 방안이 될 수 있음.

I. 선거제도 개혁

1. 권역별 비례대표제 도입

1) 현황

- 제19대 국회의원 정수는 300인(공직선거법 제21조).
- 소선거구-비례대표제 혼합형 선거제도를 시행하고 있으며, 지역구 246석과 비례대표 54석으로 구성됨(제19대 국회).

2) 문제점

- 현행 제도는 정당 지지율과 실제 의석수 간에 격차가 생겨 비례성이 매우 저조함. 거대정당이 득표율에 비하여 과대 대표되는 경향이 있고, 많은 사표를 발생시킨다는 문제를 안고 있음. 더불어 사표 방지 심리로 인하여 우리 사회의 가장 심각한 문제 중의 하나인 지역주의가 심화되는 경향도 있음.
- 또한 지역구 의원 수와 비교하여 비례대표 의원의 수가 지나치게 적어 급속히 다양화되고 전문화되고 있는 우리 사회의 현실을 국회에 제대로 수용·반영하기 어려우며 새로운 정치 세력의 출현과 성장을 어렵게 함.
- 향후 선거제도는 비례성을 강화하여 유권자의 지지율을 의석으로 그대로 반영하고, 지역주의를 완화할 수 있는 방향과 대표성을 강화하는 방향으로 개혁해야 함.

3) 개정 의견

- 2015년 2월 중앙선거관리위원회가 제출한 정치관계법 개정 의견 중 ‘권역별 비례대표제 도입’안에 원칙적으로 동의함.
- ① 전국 6개 권역별 비례대표제 도입
 - 국회의원 정수는 300인으로 함. 전국을 6개 권역으로 구분하고 권역별로 인구 비례에 따라 의석수를 배분함(권역 설정 예시: ① 서울 ② 인천.경기.강원 ③ 부산.울산.경남 ④ 대구.경북 ⑤ 광주.전북.전남.제주 ⑥ 대전.세종.충북.충남).
 - 투표 후, 권역별로 배분된 총 의석에서 무소속 당선 의석 등을 제외하고 각 의석 할당 정당의 득표율에 따라 의석을 배분함. 이 때 권역별 비례대표 의석 할당 정당은 현행과 같이

전국 득표율 기준 3% 이상 득표 또는 지역구 5명 이상 당선을 기준으로 함.

- 각 정당별로 배정된 의석수에서 지역구 당선인을 제외한 나머지 인원을 권역별 비례대표 명부순위에 따라 당선인으로 결정함.
- ② 권역별 지역구 비례대표 비율 2:1
 - 권역별로 지역구와 비례대표 비율은 2:1로 정함. 필요 시 의원정수 확대도 고려하여 다양한 사회의 의견을 국회에 제대로 전달할 수 있도록 함. 다만 의원정수 확대의 경우 세비 인하와 같은 재원 마련 방안 등 특권 폐지 방안이 반드시 선행되어야 할 것임.
- ③ 권역별 비례대표 후보자 선거일 전 60일까지 확정
 - 지역구는 선거구별로 1명의 후보자를 추천하고, 비례대표는 권역별로 후보자명부를 제출함. 권역별 비례대표 후보자 명부의 제출기한은 정당별 공천기한에 준하여 선거일 전 60일로 법률에 규정함.
- ④ 상향식 공천 통한 비례대표 명부 작성 의무화
 - 각 정당의 권역별 비례대표 명부 작성 시 정당의 대의기관에서 반드시 순위투표를 통해 결정하도록 의무화하는 등 상향식 공천 절차를 규정하여 밀실 공천의 폐해를 방지하도록 함. 정해야 함. 더불어 직역대표성에 의한 후보 등록을 명시화하여 직능·계층의 대표성과 전문성을 보완할 수 있도록 하고, 이를 위하여 노동, 사회적 약자·소수자, 여성 등 직능·계층의 대표성에 의한 추천을 의무화함.

2. 석패율제 도입 반대

1) 현황과 문제점

- 최근 중앙선관위가 지역주의 완화를 목적으로 지역구와 비례대표의 동시 입후보를 허용하고, 같은 시도 안에서 2명 이상을 비례대표 명단의 같은 순위에 배치할 수 있도록 한 뒤 지역구 낙선 후보 중 상대득표율이 가장 높은 사람을 비례대표 당선인으로 결정하는 방안을 제안함(※ 상대득표율: 해당 후보자의 득표수/해당 지역구의 후보자 1인당 평균 득표수. 단 동시 입후보자의 득표수가 자신이 입후보한 지역구 유효투표 총수의 3%에 미달하는 경우에는 당선인이 될 수 없도록 함. 또 해당 시도에서 소속 정당의 지역구 당선인 수가 그 시도 전체 지역구 수의 1/5 이상인 경우에는 당선인이 될 수 없도록 함).
- 이를 권역별 비례대표제에도 적용하여 도입하겠다고 밝힘.

2) 개정 의견

① 권역별 비례대표제 도입시 석패율제 도입 무의미

- 석패율제 도입의 취지는 지역주의 완화임. 그러나 지역주의를 완화할 수 있는 근본적이고 효과적인 선거제도는 석패율제가 아닌 권역별 비례대표제 도입임. 권역별 비례대표제를 제대로 시행하는 것만으로도 지역주의 완화 효과를 거둘 수 있는데, 굳이 악용 가능성이 다분한 석패율제를 추가로 도입해야 할 이유가 없음.

② ‘중진구제용’ 전략 가능성 농후

- 권역별 비례대표제에 더하여 석패율제까지 시행한다면 이는 지역주의 완화의 효과보다 정치권의 여러 이득과 맞물려 중진 구제용 등으로 이용되며 정치적 기득권 보호장치로 전략하게 될 가능성이 농후함.

③ 선택 통한 유권자 정치적 통제 약화 우려

- 이미 유권자의 선택을 받지 못한 후보가 석패율제를 통하여 구제되어 당선된다고 해서 그 인물이 해당 지역의 대표라고 보기도 어려우며, 선택을 통한 유권자의 정치적 통제를 약화시킬 수 있음. 또한 구제된 당선자는 지역 대표성을 가지게 될 수밖에 없다는 점에서 비례대표제의 취지에도 어긋남.

3. 선거운동기간 확대

1) 현황

- 현행 선거법은 후보자와 유권자 모두 정해진 기간 안에 제한된 선거운동만을 할 수 있도록 기간을 제한하고 있음(공직선거법 제59조).
- 선거별 선거기간은 대통령선거 23일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일이며, 선거운동은 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있음(공직선거법 제33조, 제59조). 다만 예비후보 등록 시 대통령선거의 경우 선거일 전 240일, 지역구 국회의원선거 및 시·도지사선거는 선거일 전 120일부터 제한된 범위에서 선거운동을 할 수 있음(공직선거법 제60조의2, 제60조의3).

2) 문제점

- 선거운동기간이 지나치게 짧아 후보자가 유권자에게 정책을 알릴 시간이 부족하고, 유권자 역시 후보자 정책에 대한 면밀한 검증에 어려움이 있음.

- 현직의원의 경우 사실상 모든 기간 동안 정치활동을 영위함에 따라 선거운동의 효과를 얻는 반면 정치신인의 경우 짧은 기간에만 선거 운동이 허용되어 진입장벽을 높이는 문제를 초래함.

3) 개정 의견

① 선거일 전 1년부터 선거운동 허용

- 선거운동기간에 대한 규정을 개정하여 언제든지 후보 등록만 하면 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 함(공직선거법 제59조).
- 후보 등록 개시일은 선거일 전 1년부터 하되 등록 마감일은 대통령선거의 경우 선거일 전 90일, 국회의원선거의 경우 선거일 전 60일까지로 함(공직선거법 제49조 개정).

② 정치자금 모금지출 허용 및 회계 보고 의무 부과

- 후보 등록 혹은 예비후보 등록 직후부터 정치자금을 모금하고 지출할 수 있도록 하되 회계 보고 및 정보 공개의 의무를 함께 부과해 정치자금법을 적용하도록 함.

4. 과도한 선거운동 방식 제한 개선

1) 현황

- 공직선거법은 선거운동 방식을 구체적으로 제한하고 있음. 제64조(선거벽보), 제65조(선거공보), 제66조(선거공약서), 제67조(현수막), 제68조(어깨띠 등 소품), 제69조(신문광고), 제70조(방송광고), 제71조(후보자 등의 방송연설), 제79조(공개장소에서의 연설·대담), 제80조(연설 금지 장소), 제90조(시설물 설치 등의 금지), 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용 제한), 제92조(영화 등을 이용한 선거운동 금지), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지), 제94조(방송·신문 등에 의한 광고의 금지), 제95조(신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지), 제98조(선거운동을 위한 방송이용의 제한), 제99조(구내방송 등에 의한 선거운동 금지), 제100조(녹음기 등의 사용 금지), 제101조(타연설회 등의 금지), 제102조(야간연설 등의 제한), 제103조(각종 집회 등의 제한), 제105조(행렬 등의 금지), 제106조(호별방문의 제한), 제107조(서명·날인운동의 금지), 제109조(서신·전보 등에 의한 선거운동의 금지) 등의 제한을 두고 있음.

2) 문제점

- 현행 공직선거법은 선거운동의 다양한 방식에 대한 구체적인 규제를 모두 명시하고 있음.

그러나 선거운동 방식에 대한 과도한 제한은 후보자의 알릴 권리와 유권자의 알 권리를 동시에 제한해 유권자의 올바른 선택을 제한하는 결과를 초래할 수 있음.

- 선거별 정치자금의 총지출로서 선거운동을 제한하되 선거운동 방식에 대한 과도한 규제는 폐지되는 것이 타당함.

3) 개정 의견

① 금품 살포 등 허용되지 않는 방식만 법률에 명시

- 선거법에 선거운동방식에 대한 구체적인 규제들을 모두 명시하는 방식이 아니라 허용되지 않는 방식만을 법률에 명시하고, 이외의 선거운동방식에 대해서는 후보자의 자율에 맡기도록 하는 것이 필요함.
- 금품 살포나 매표 행위 등의 선거운동은 마땅히 제한해야 함. 다만, 제64조(선거벽보), 제65조(선거공보), 제66조(선거공약서), 제67조(현수막), 제68조(어깨띠 등 소품), 제69조(신문광고), 제70조(방송광고), 제71조(후보자 등의 방송연설), 제79조(공개장소에서의 연설·대담), 제80조(연설 금지 장소), 제90조(시설물 설치 등의 금지), 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용 제한), 제92조(영화 등을 이용한 선거운동 금지), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지), 제94조(방송·신문 등에 의한 광고의 금지), 제95조(신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부 등 금지), 제98조(선거운동을 위한 방송이용의 제한), 제99조(구내방송 등에 의한 선거운동 금지), 제100조(녹음기 등의 사용 금지), 제101조(타연설회 등의 금지), 제102조(야간연설 등의 제한), 제103조(각종 집회 등의 제한), 제105조(행렬 등의 금지), 제106조(호별방문의 제한), 제107조(서명·날인운동의 금지), 제109조(서신·전보 등에 의한 선거운동의 금지) 등 현행법상 선거운동 방식에 대한 과도하게 많은 제한은 개선할 필요가 있음.
- 소음과 거리질서 등의 문제는 불가피한 수준에서 사회적 합의를 통하여 제한 규정을 둘 수 있으나, 제한을 최소화하더라도 자유로운 정치활동 속에서 후보자들 스스로 득표에 도움이 되지 않는 행위는 자제하도록 하는 균형이 만들어질 수 있음.

II. 정치자금제도 개혁

1. 법인·단체의 정치자금 기탁 금지 조항 유지

1) 현황 및 문제점

- 현행 정치자금법은 정경유착의 근절을 위하여 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없도록 기부 제한규정을 두고 있음(정치자금법 제31조). 이는 지난 2002년 ‘차떼기 대선 자금’ 사건 이후 정경유착의 고리를 끊고, 불법적인 입법 로비를 막기 위하여 개정(2004.3.12.)을 통하여 금지하였던 것임.
- 그러나 중앙선관위가 법인 및 단체의 연간 1억원 이내 정치자금 선관위 기탁을 허용하는 정치자금법 개정 의견(2015.2.)을 제출함.

2) 개정 의견

- 법인 및 단체의 정치자금 기탁을 금지하는 현행 법률을 유지하는 것이 바람직함(정치자금법 제31조).
- ① **법인·단체 정치자금 기탁 허용은 반 정치개혁**
 - 중앙선관위의 개정 의견은 정당이나 정치인에게 직접 정치자금을 주는 것은 여전히 금지하되 선관위에 기탁하는 것은 허용한다는 것이지만, 이는 ‘돈 안 드는 정치구조’를 지향해온 정치개혁의 흐름에 어긋나는 것임.
- ② **음성적 기부 만연한 정경유착 확대 우려**
 - 법인 및 단체의 정치자금 기탁을 제한적으로라도 다시 허용한다면 정치자금으로 인한 또 다른 정경유착의 빌미를 제공할 수 있다는 점에서 시기상조로 보아야 함. 사실상 쪼개기 또는 임직원 명의를 이용한 대납 등 만연한 음성적 기부에 대한 규제조치 제대로 이루어지고 있지 않은 상황에서 법인 및 단체의 정치자금 기탁을 허용하게 되면 더 큰 문제가 초래될 위험성이 있음.
 - 과거 지정 기탁의 경우 지정 기탁금액에 있어 여야의 차이가 확연하였음. 결국 권력을 가진 수권정당에 법인 및 단체의 정치자금 후원이 집중되는 정경유착 행태가 만연하였음. 현재 정치자금 문화가 일정 부분 개선되었다고는 하지만 불법 정치자금 수수 등 매번 선거 때마다 정치자금법 위반 범죄가 끊이지 않는 상황에서 법인 및 단체의 정치자금 후원에 대한 문을 열어주는 것은 옳지 않음.

- 특히 비지정 기탁이라 하더라도 국고보조금 배분 비율에 따라 각 정당에 기탁금을 배분하기 때문에 법인 및 단체에서 여야 배분 비율을 감안하여 기탁할 가능성이 있음. 이는 결국 법인 및 단체의 합법적 정치자금 후원 통로로 전락할 소지가 다분함.
 - 이미 2014년, 헌법재판소도 해당 규정에 대하여 합헌 결정을 내린 바 있음. 현재는 “단체의 정치적 의사 표현은 방법에 따라 정당, 정치인이나 유권자의 선거권 행사에 심대한 영향을 미친다는 점에서 방법적 제한의 필요성이 매우 크다”면서 “정치적 표현의 자유 본질을 침해하는 것이라고 볼 수 없다”고 판단함. 또한 “금권정치와 정경유착의 차단, 단체와의 관계에서 개인의 정치적 기본권 보호 등 조항에 의해 달성되는 공익은 대의민주제를 채택하고 있는 민주국가에서 매우 크고 중요하다는 점에서 법익균형성 원칙도 충족된다”고 설명함(헌재판부 2011헌바254 참조, 2014.4.24.).
- ③ 현 정당 국고보조금 지출 내역 투명화가 우선**
- 현재 정당에 지급되는 국고보조금이 전체 300억 이상(2013년 379억 4064만원, 2014년 389억 1450만원)으로 이미 적지 않다는 지적이 많음. 현 보조금이 제대로 사용되고 있는지 제대로 밝혀지지 않고 있는 상황에서 법인과 단체의 기탁금을 허용해야 한다는 주장은 설득력이 없음. 먼저 정당의 국고보조금 지출 내역에 대한 투명성을 확보하는 것이 선행되어야 함.
 - 만약 객관적으로 정치자금이 부족하다면 철저한 투명성 확보를 전제로 1인당 후원 모금액 한도를 상향하는 방향을 논의할 수 있음.

2. 정치자금 후원자 인적사항 공개 강화

1) 현황

- 현행 정치자금제도는 후원회 당 개인의 기부액을 500만원(대통령 후보자 후원회에는 1천만원)으로 제한하고, 1회 10만원 이하, 연간 120만원 이하의 후원금에 한하여 익명으로 기부할 수 있도록 함(정치자금법 제11조).
- 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원(대통령 후보자 후원회의 경우 500만원)을 초과할 경우 인적사항(성명·생년월일·주소·직업·전화번호와 수입일자 및 그 금액)을 공개하도록 되어 있음(정치자금법 제40조, 제42조).

2) 문제점

- 1회 30만원 또는 연간 300만원 초과 고액기부자의 경우에도 인적사항 허위 기재 등 다양한

편법과 불법적 방식으로 기부가 이루어지고 있는 실정임. 기부자의 인적사항에 대한 통제가 제대로 이뤄지지 않다보니 투명성이 확보되지 못하고 있는 것임. 이는 정치자금 후원시 인적사항을 기재하지 않거나 허위로 기재하더라도 처벌조항이 없는 등 사실상 강제되지 않는 이유가 큼.

- 선관위가 정보 공개 청구에 따라 공개한 '2014년도 국회의원 후원회 후원금 모금액' 자료를 보면 공개대상인 300만원 초과 후원 3,421건 중 직업을 '자영업'으로 기재한 건수가 1,232건, '회사원'이 693건, 업체명을 적지 않은 채 '사업가' 147건, '기타' 119건, '대표' 101건, '기업인' 86건 등으로 두루뭉술하게 표현한 후원자가 적지 않음. 아예 직업란을 공란으로 남긴 건수도 121건이었음. 직업이 불분명하고 주소나 전화번호도 없이 이름만 적어내는 등 후원자의 신원을 제대로 파악하기 어려운 사례가 전체 후원 건수의 73%에 달하였음('회사원·자영업·사업 뒤에 숨은 정치자금 후원', 연합뉴스 2015.3.3. 보도).

3) 개정 의견

① 고액 기부자 소속기관 및 직위 등 신고 포함해야

- 기부자의 인적사항에 대한 철저한 확인과 검증이 필요함. 이를 위하여 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원을 초과하는 고액 기부자는 소속기관 및 직위와 소속기관의 대표자명을 신고 사항에 포함하도록 하여 고액 기부자의 정보가 투명하게 공개되도록 함. 소속이 없는 기부자의 경우 배우자의 소속기관 및 대표자명까지 기재하도록 함(정치자금법 제23조, 제40조 제3항 제1호 개정).

② 인적사항 허위 기재 처벌조항 신설

- 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원을 초과하는 고액 기부자가 인적사항을 허위 기재할 경우 처벌할 수 있도록 하고, 제대로 기재하지 않았거나 식별이 불가능한 경우 등에는 그 기부금 전액을 국고로 환수하도록 함.

③ 정치자금 수입·지출 인터넷 상시공개

- 정치자금의 수입과 지출 내역 모두를 투명하게 공개해야 함. 선관위에 신고된 각종 정치자금의 공개는 기간과 장소에 제한을 두지 않고 누구라도 확인할 수 있도록 인터넷으로 상시 공개함(정치자금법 제22조, 정치자금법 제42조 개정).

3. 출판기념회 수입·지출 투명화

1) 현황

- 현행법상 출판기념회는 선거일 전 90일부터 선거일에 한하여 개최를 제한하고 있을 뿐임(공

직선거법 제103조). 수입·지출 내역에 관한 규제가 전혀 없고 개최 횟수 또한 제한이 없음. 이에 특히 선거나 국정감사를 앞두고 집중적으로 개최되는 양상을 보임.

- 편법적 정치자금 수수 창구라는 비판에 각 정당들이 출판기념회 규제를 통한 정치혁신을 약속하였으나 구체적인 규제는 이루어지지 않고 있음.

2) 문제점

- 출판기념회는 정치자금법의 규제도 받지 않기 때문에 선거를 앞두고 편법적으로 정치자금을 조달하는 수단으로 악용되고 있음. 대체로 책에 표시된 정가는 15,000원~20,000원 선이나 판매 부수와 실 판매가에 대한 신고 의무가 없고, 추적도 쉽지 않은 현금으로 거래가 이루어지기 때문에 음성적 정치자금의 온상이 되었다는 비판이 계속됨.

3) 개정 의견

① 출판기념회 정치자금 거래 제한 및 판매 내역 공개

- 출판기념회가 문제가 되는 이유는 ‘개최’의 문제가 아니라 이를 통하여 불법적이고 음성적인 정치자금 거래가 이루어지고 있기 때문임. 출판기념회에서 일단 불법적 정치자금 거래가 차단된다면, 이를 통상적인 정치 활동으로 간주할 수 있을 것으로 보임. 이에 출판기념회를 전면 금지하기보다는 이를 통한 정치자금 거래를 제한하고, 출판물을 구매한 사람과 금액 등 전반이 공개되도록 하는 것이 바람직함(공직선거법 제103조의2(출판기념회 등의 제한) 신설).

② 출판기념회 개최 제한 기간 확대

- 단 현 예비후보등록일에 준하여 누구든지 선거일 전 120일부터 선거일까지 후보자(예비후보자 포함)와 관련 있는 저서의 출판기념회를 개최할 수 없도록 제한 기간을 현행 90일보다 확대함.

③ 도서 구매 제한 및 수입내역 투명화

- 현직 국회의원, 지방자치단체의 장 및 지방의회의원과 해당 선거 예비후보자가 출판기념회를 개최하는 경우 개최일 전 3일까지 개최일시, 장소, 출판사명 등을 중앙선거관리위원회에 신고하여 실사를 받도록 함.
- 출판기념회에서 국회의원 등은 도서 구매 외 일체의 금품을 받을 수 없도록 하고, 도서는 정가로만 판매하도록 함. 다만 1인당 구매 한도를 2권 이내(경조사비에 준해)로 제한함.
- 판매는 카드 결제나 현금영수증 발행을 의무화하여 구매내역이 드러나도록 하고, 출판기념회의 수입과 지출 등 회계내역을 15일 이내에 중앙선거관리위원회에 반드시 보고하도록 함.

함. 중앙선거관리위원회는 해당 회계내역을 인터넷에 공개하도록 함. 발행 부수를 포함한 출판 계약도 중앙선거관리위원회에 보고하도록 할 필요가 있음.

Ⅲ. 책임정치를 강화를 위한 정당제도 개혁

1. 상향식 공천제도 법제화

1) 현황

- 현재 ‘정당의 후보자 추천 과정은 민주적 절차에 따라야 한다’고 공직선거법에 명시(제47조 제2항)되어 있으나 그에 대한 구체적 규정은 없이 정당의 당헌·당규에 일임하고 있음.

2) 문제점

- 실제 정당은 대부분 당원에게 선출권이 없고, 소수의 정당 지도부와 공천위원회가 하향식으로 공천을 하는 것이 현실임.

< 2012년 정당의 대표자 간부·공직선거후보자 선출 상황 >

정당명	선출방법				
	계	경선·선출	지명·임명·전략공천	당대회 추대	기타
새누리당	283	10	273	0	7
민주당	335	130	205	0	0
진보정의당	7	7	0	0	0

* 출처 : 2012년도 정당의 활동개황 및 회계보고, 중앙선거관리위원회

3) 개정 의견

① 예외 없는 상향식 공천 법제화

- 각 정당이 당 대의원 투표나 일반당원 경선, 또는 오픈프라이머리 등 상향식 공천방식을 택 일하여 공직후보를 선출하도록 공직선거법 등에 규정함. 규정에는 전략공천 등의 예외를 두지 않음.

② 공천기한 법제화

- 대통령선거: 본선거의 선거일 전 90일
- 그 밖의 선거: 본선거의 선거일 전 60일
- 선관위 개정 의견은 공천시기를 선거일 전 40일로 규정하였으나 예비후보 등록이 선거일 전 120일부터 이루어진다는 점을 감안하면, 적어도 대통령선거의 경우 선거일 전 90일, 그 밖의 선거는 선거일 전 60일까지는 공천이 확정되어야 유권자들의 후보자에 대한 면밀한 검토와 정책 검증이 가능하게 됨.

③ 동시 경선 실시 및 엄격한 경선 관리

- 경선 관리는 중앙선거관리위원회가 하도록 함. 경선 부정행위에 대해서는 공직선거법에 의하여 본선거의 처벌규정을 적용하여 엄격히 처벌함.
- 역선택 문제를 해결하기 위해서 각 정당의 모든 경선은 동시에 실시하도록 함. 이는 당내 경선의 경우에도 동일하게 적용하여 동일 지역 내 해당 선거에 대한 정당 경선이 동일한 날 시행되도록 함. 경선 투표시간은 오전 8시부터 오후 8시까지로 함.
- 완전개방형 경선의 경우 선거권자는 해당 본선거의 선거권이 있는 국내에 거주하는 국민으로서 경선선거인명부 작성기준일에 주민등록이 되어 있는 사람으로 함. 경선 선거인명부는 구·시·군의 장이 작성하되, 중앙선거관리위원회는 선거구 단위로 '통합경선 선거인명부'를 작성하도록 함.
- 경선후보자 등록에 관한 사무는 해당 정당에서 자율적으로 관리하도록 하되 경선일 전 10일까지 경선후보자 명부를 관할 선거구 선거관리위원회에 제출하도록 함.

④ 여론조사 방식 제외

- 경선방식에서 여론조사 방식은 제외함. 여론조사는 오차범위가 존재하는 방식이고, 현장 투표에 나오는 사람들보다 역선택을 쉽게 할 수 있다는 점에서 문제가 될 수 있음.

2. 투명성 전제한 지구당 허용

1) 현황

- 과거 개정(2004.3.12.) 이전에는 정당법상 정당은 중앙당과 지구당으로 구성되었음. 지구당의 당원 기준은 30인 이상이었고, 2인 이내의 유급 사무직원도 둘 수 있었음.
- 그러나 정당법 개정 이후(2004.3.12.) 현재에는 정당에 지구당을 설치할 수 없도록 하고, 중앙당과 시·도를 단위로 하는 시·도당으로 구성하도록 함. 시·도당의 법정 당원수도 1,000명 이상으로 규정함(정당법 제3조, 제18조).

- 이로 인하여 기초 지역 단위에서 당원 모집과 사무소 운영 등이 불가능해졌지만 지역 생활 단위의 유권자 의견 수렴을 수행해야 하는 필요성은 여전히 존재하기 때문에 이에 대한 대안으로 당원협의회를 운영하게 되었음. 다만 사무소는 설치할 수 없도록 하고 유급 사무직원도 둘 수 없도록 하였음(정당법 제37조).

2) 문제점

- 지구당은 각 국회의원 지역구를 경계로 하는 정당의 기초 지역조직이었음. 그러나 실제 한 국정치에서 지구당은 풀뿌리 조직으로서의 기능은 제대로 하지 못한 채 사무실 운영비와 상근직원 인건비 외에도 경조사비와 행사비 지출, 당원 및 조직관리비 등 막대한 비용이 소요되면서 ‘고비용 저효율 구조의 온상’이라는 비판을 받으며 2004년 폐지된 바 있음.
- 지구당이 폐지되고 보완책인 당원협의회가 도입된 이후 지역에서 평상시의 정당활동은 줄어들고 선거기간 후보사무실을 중심으로 한 선거운동 중심으로 변화됨. 이는 사무실을 갖춘 상설기구가 아니기 때문에 지역 주민과의 유기적 소통을 이어가기 힘들고, 평상 시 당원의 적극적 활동을 이끌어내는 것에도 한계가 있기 때문임. 이에 당원 중심의 정당 운영을 더욱 어렵게 하고, 생활단위가 지역 단위로 변모해가는 자치 패러다임에도 역행한다는 의견이 제기됨.
- 최근 중앙선관위도 개정 의견을 통하여 지구당 부활(구·시·군당 도입) 주장을 내놓음.

3) 개정 의견

① 상향식 공천 통한 당원 권리 보장 전제

- 정당은 중앙당과 시·도당 외에 임의기구로 구·시·군 또는 국회의원 지역구에 지구당을 둘 수 있도록 함. 다만 지역구별 공직 후보와 당직자 등에 대한 선출 권한을 해당 지역 당원이 가지도록 하는 상향식 공천 법제화가 필수적으로 동반되어야 함.

② 복수 공동 운영위원장 체제로 권력 분산

- 또한 지구당 당원들의 선출로 구성되는 복수의 운영위원회, 특히 2인 이상 복수의 공동 운영위원장 체제를 통하여 위원장의 권력을 분산시켜야 함. 무엇보다 해당 지역구 현역의원 은 위원장을 맡을 수 없도록 해야 함.

③ 지구당 수입·지출 투명화

- 지구당이 직접 당원 모집과 당비 수입·지출을 할 수 있도록 하되, 반드시 회계책임자를 선임하여 모든 정치자금의 수입과 지출에 대하여 중앙선거관리위원회에 연간 회계 보고를 하도록 함. 지구당은 정치자금의 수입·지출에 대하여 매월 해당 정당 인터넷 홈페이지에 공개하도록 함. 수입·지출 투명화가 전제되지 않을 경우 지구당이 다시 과거의 ‘돈 먹는 하마’

로 회귀할 가능성이 높음.

④ 정당 국고보조금 배분 제도화

- 현재 정당에 지급되는 국고보조금의 일정 비율을 지구당에 배분하도록 제도화하는 것도 방안이 될 수 있음.