청년 · 노동자에게 투표할 수 있는 권리를!

유권자 투표권 사각지대 해소를 위한 제도개선방안 토론회

일시 | 2012년 8월 28일(화) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관(신관) 527-1

주최 | 민주통합당 장하나·진선미 의원실, 통합진보당 이상규 의원실, 민주노총, 참여연대, 청년유니온

프로그램

10:00 사회 조성대 참여연대 의정감시센터 소장

10:03 **사례발표1** **청년층 투표참여 제약실태**

청년유니온 20대 대의원 정준영 / 20's party 대표 김성환

10:15 **사례발표2** **노동자 투표참여 캠페인 평가와 과제**

정호희 민주노총 홍보실장

10:25 **발제** **투표권 보장과 투표율 제고를 위한 제언**

박주민 민변 사무차장

10:40 **지정토론** 장하나 민주통합당 의원

진선미 민주통합당 의원

이상규 통합진보당 의원

조장연 중앙선거관리위원회 선거국장

박종길 고용노동부 근로개선정책관

11:20 종합토론

11:45 질의응답 / 보충토론

11:55 폐회

목차

발표1	청년층 투표 참여 제약 실태 1 / 정준영	4
	청년층 투표 참여 제약 실태 2 / 김성환	8
발표2	노동자 투표 참여 캠페인 평가와 과제 / 정호희	9
주발제	투표권 보장과 투표율 제고를 위한 제언 / 박주민	28
토론1	청년 유권자 투표권 사각지대 해소방안 / 장하나	44
토론2	실질적 투표권 보장을 위해 ‘틀’을 넓히겠습니다 / 진선미	49
토론3	투표권 보장과 투표율 제고 위한 입법과제 / 이상규	52
토론4	투표권 보장실태 및 제도개선 방안 / 조장연	58
토론5	토론문 / 박종길	69

사례발표 1-1

청년층 투표 참여 제약 실태 1

정준영 / 청년유니온 20대 대의원

1. ‘청년층의 투표권 보장’을 논하고자 한다면, ‘청년층은 누구인가?’에 대해 우선 논해야 한다. 최근의 일반적인 쓰임에 따르면, 청년층이란 “2030”세대를 말한다. 그런데 단순히 연령대를 기준으로 삼아 20대, 30대 인구집단의 투표 참여가 다른 세대에 비해 더 제약되고 있다고 주장하기는 어렵다. 가령, 특별히 ‘청년층’의 투표를 제약하는 제도적 원인이 있고, 그것 때문에 청년들의 투표율이 낮게 나온다는 가설을 설정한다고 해보자. 그것을 검증할 방법이 있겠는가? 게다가 모두를 ‘청년’으로 단일하게 부르기 어려울 만큼, 2030세대의 구성원들이 처해있는 삶의 조건에는 큰 차이들이 존재한다. 일단 20대와 30대의 차이가 있을 것이고, 학생인가 아닌가의 차이, 구직 중인가 아닌가의 차이도 있을 것이며, 정규직인가 비정규직인가의 차이도 있을 것이다. 이외에도 청년 내부의 구분선들은 수도 없이 많다. 그렇다면 도대체 청년층의 투표 참여를 제약하는 현실은 어떻게 포착할 수 있는가?

2. 청년층의 투표 참여를 제약하고 있는 현실의 문제가 무엇인지 살펴보려면, 청년들의 구체적인 삶의 조건들 중에서 제도적으로 다룰 수 있는 것들을 추려내야 한다. 그런 점에서 정리하자면, 청년들의 투표 참여를 제약하는 경우는 다음과 같이 크게 두 가지로 나뉜다.

가. 근무조건으로 인해 투표시간을 보장받지 못해 투표를 하지 못한 경우

나. 주민등록상의 주소지와 실거주지가 달라 부재자투표를 해야 하는 경우

우선 전자는 투표일에도 영업(정상근무)을 하는 백화점, 중소기업, 자영업 사업장, 프랜차이즈 매장 등에서 근무하는 청년노동자들이 겪게 되는 문제다. 사례 수집 차 백화점 의류매장에서 근무하는 20대 청년(서아무개, 26세, 남)에게 확인해 본 결과, 실제로 지난 4월 19대 국회의원 선거 투표일에도 평소와 똑같이 정상근무를 했고, 투표를 하지 못했음을 알 수 있었다. 유사한 사례는 얼마든지 더 수집할 수 있으리라고 본다.

그런데 이는 결국 그들이 '청년'이어서가 아니라 '노동자'기 때문에 발생하는 문제다. 물론, 많은 청년들의 경우에 근로기준법에 대한 지식이 취약할 뿐 아니라 종사상의 지위도 불안정하기 때문에, 투표권 행사를 요구하기 더 어려울 수 있다. 그럼에도 이에 대한 해법은 청년층에 대한 개별적 접근에 있는 것이 아니라 전체 노동자들의 투표권을 보장하는 방안을 고민하는 데 있다.

3. 청년들에게 진짜로 문제가 되는 것은 바로 후자다. 부재자투표에 관한 문제는 특히 전국 각 지역에서 상경한 청년들이 많이 살고 있는 서울에서 주로 일어난다. 특히 지방 출신으로 서울에서 대학을 다니거나 국가고시를 준비하는 청년들의 경우에는 여러 가지 이유에서 주민등록상 주소지를 원거주지로 남겨놓는 일이 많다. 이들이 모두 부재자투표를 해야 하는 유권자들인데, 현행 부재자투표 제도의 문제들로 인해 투표 참여를 제약 받는 사례가 있었다. 가장 큰 문제들은 아래의 두 가지다.

가. 부재자투표에 대한 홍보의 부족으로 부재자투표를 언제, 어떻게, 어디에서 신청해야 하는지 알기 어렵다.

나. 부재자투표소는 오전 10시부터 오후 4시까지만 운영하는데, 사실상 그 시간 동안에 투표를 할 수 없거나, 투표하기 힘든 경우가 많다.

부재자 투표와 관련해 청년들이 겪은 실제 사례는 다음과 같다.

- 부재자투표 신고기간이 생각보다 짧아서 불편했어요. **[24세, 남, 대학생]**
- 부재자투표 신고기간 홍보도 잘 안 이루어지는 것 같고, 무엇보다 부재자 투표는 10~4시라 직장인들은 회사 근처에 부재자 투표소가 없는 한 그냥 투표를 하지 말라는 소리지.. (우편 접수하라고 하지만 업무 중에 우체국 다녀오기도 쉽지 않음) **[25세, 여, 직장인]**
- 투표시간이 10시부터 4시까지인가 그래서 신청해도 투표 제대로 하지 못하는 경우가 많음. 수업이 있거나 일을 하거나 하면 투표 못함. 투표일보다 투표시간 짧은 건 말이 안 됨. 이틀이라고 해도 일하는 사람한테 평일 이틀 그 시간은 의미가 없음. **[26세, 여, 대학원생]**

다른 한편, 부재자투표소의 설치 요건에 대한 문제도 있었다. 선거법에는 대학교 내에 부재자투표소를 설치할 수 있도록 되어있는데, 그 요건이 너무 높다는 것이다. 아래가 이에 해당하는 실제 사례다.

2010년 지방선거 때 제가 직접 겪었던 애로사항이 있는데... 선거기간에 맞춰 학교 동아리에서 부재자투표소 설치를 추진했던 적이 있었습니다. 그런데 부재자투표소를 학교 내에 설치하기 위해서는 2,000명의 부재자 신고 서류를 필요로 한다는 요건이 발목을 잡았었지요(지금도 바뀌지 않은 걸로 알고 있습니다). 저희 학교는 타 대학에 비해 재학생 수가 그리 많은 편이 아니고 선거기간도 너무 임박했던지라 결국 제대로 추진하지 못했던 아쉬움이 있었습니다ㅠ

재학생 수에 상관없이 일괄적으로 '2,000명'이란 기준을 적용하기보다 '총 재학생 중 5% 이상' 이런 식으로 요건이 바뀌면, 부재자투표소 설치가 훨씬 용이해질 것 같다는 생각이 드네요(마음 같아선 수에 상관없이 대학교엔 무조건 설치해줘야 한다는 게 제 생각입니다만...^^;). **[28세, 남, 최근 대학졸업]**

물론, 몇 명이든 원하는 이들이 있다고 해서 무조건 부재자투표소를 설치할 순 없다. 하지만 그럼에도 '부재자투표 예상자 2천인'이라는 일률적인 기준은 대부분의 대학에선 쉽게 충족시키기 어려운 수치이다. 기준을 채우기 위해서는 장기간에 걸쳐 상당한 역량이 투입되어야 하는데, 대학 당국도 지역 선관위도 크게 의지를 보이지 않기 때문에, 사실상 학생들에게 모든 책임이 내맡겨져 있는 셈이다.

4. 살펴본 것처럼, '청년층'의 투표 참여 제약 실태는 주로 부재자투표와 관련된 경우에 있다. 이른바 '실태 진단'은 부족하나마 이정도로 마무리하되, 관련하여 필자가 2010년에 직접 겪은 일을 소개하며 글을 맺겠다.

2010년 당시, 필자는 서울의 모 대학 총학생회의 간부였고, 지방선거에 즈음해서는 대학 내 부재자투표소 설치를 목표로 총학생회 차원에서 부재자투표 신청을 받았다. 굉장히 촉박한 시간 동안에 어떻게든 투표소 설치의 기준인 2천명을 받기 위해 조직적인 노력이 있었으나, 결국 실패하고 말았다. 지역 선관위와의 실랑이 끝에 인근 부재자투표소와 학교를 오가는 셔틀버스를 운영하는 것으로 조율하였다. 차선책이었다.

진짜 문제는 부재자투표 이튿날 발생했다. 오후 4시 정각, 선관위에서 투표 종료를 선언하는 그 시점에 투표소에 도착한 학생들이 있었다. 학생들은 디지털시계로는 분명히 "4:00"로 표시되고 있는 중이었다며 투표 참여를 요구했지만, 선관위는 4시 00초 이후로는 투표를 할 수 없다며 알 수 없이 '원칙적인' 입장을 고수했다. 당시 총학생회장을 비롯한 집행부가 현장에 있었기 때문에 강력하게 항의했음에도 받아들여지지 않고, 그 학생들은 결국 투표를 하지 못하게 되었다. 선관위가 무엇 때문에 있는 것이냐며 성토하는 와중에 몸싸움에 일어나기도 했다.

더 당혹스러웠던 것은 그 당시 선관위 직원들을 비롯해 장년층으로 이루어진 봉사자들의 태도였다. 우리는 그들에게 단지 '억지 부리는, 떼쓰는 어린 애들'이었다. 투표권을 행사하기 위해 부재자투표를 신청했고, 하루 수업 일정 중에 자투리 시간을 내어 부재자투표소까지 셔틀버스를 타고 왔고, 분명 투표에 참여할 수 있는 시점에 도착했다. 무엇이 진짜 문제인가? 진짜로 청년층의 투표 참여를 제약하는 것은 무엇인가?

사례발표 1-2

청년층 투표 참여 제약 실태 2

김성환 / 20's party 대표

- 별첨 -

사례발표 2

노동자 투표 참여 캠페인 평가와 과제

정호희 / 민주노총 홍보실장

Ⅰ. 경과

○ 4/1(일) 라디오 광고 시작 : CBS 표준FM 정관용입니다. 저녁 7시
- 캠페인 동영상 (1) 촛불숙녀 편 유튜브 등록

○ 4/2(월) 보도자료 배포 : 노동자투표 참여 캠페인 관련

○ 4/3(화) SNS 상에서 폭발적으로 유통됨

○ 4/4(수) 한겨레 경향 등 인터넷판 중심으로 집중 보도
- 전화 이메일 문의 및 제보 폭증

○ 4/5(목) 캠페인 동영상 (2) 노동존중 편 유튜브 등록

○ 4/5(목) 긴급 실장단회의
- 향후 계획 확정 및 지침 하달

○ 4/6(금) 부산지역본부 전교조 등 보도자료 배포

○ 4/7(토) 보건의료노조 기자회견

○ 4/9(월) 경총 앞 기자회견

○ 4/10(화) 캠페인 동영상 (3) 이제는 투표다 편 유뷰브 등록
- 위반 우려업체 34곳 선정 노동부 근로감독 촉구 공문 발송

○ 4/12(수) 이메일 제보자 설문조사 메일 발송

○ 집계현황(4/8 현재 사무총국 집계)

- 제보건수 783건 연락처확인된 곳 364곳 연락후 시정약속 297곳
- 4/10 이후 이메일 제보 100건 이상 전화는 집계 못함

○ **서울본부 전화 상담 및 조치**(4/9 현재 일부) - 회사명은 삭제

상담내용	처리내용
택시운전자. 지방선거일에 정상 출근을 해도 되는 것인지	공민권행사보장한 것으로 판단
지방선거일에 사업장에서 정상근무지침을 내려도 되는 것인지	전화하여 출근시간 조정키로 함
총선일자에 통상 출근시간에서 1시간 반의 여유시간을 보장해주면 공민권 행사를 보장해 주는 것인지	공민권행사보장한 것으로 판단
공민권행사. 대한산업안전협회에서 주관하는 건설안전관리자 신규 직무교육 수강자. 선거일에 정상적인 교육시간(09시~18시)을 강행하는 것이 정당한지 여부	협회 담당자와 전화하여 투표권 행사 원하는 자에 대하여 편의제공하기로 함
공민권 행사. 선거일 정상 출퇴근을 지시하는 경우 어떻게 대응해야 하는 것이지	전화 결과 휴무로 운영
공민권행사. 본사 직원들에 대해서는 선거일을 휴무일로 하는 반면 파견노동자에게는 출근시간을 1시간 연장하는 것으로 조치를 한 경우 공민권 행사 보장 위반이 되는 것인지	공민권행사보장한 것으로 판단
공민권행사.선거일에정상출퇴근지침이있는데어떻게대응해야하는것인지	전화하여 출근시간 조정하기로 함
공민권행사. 투표일에 오전 출근에서 오후 출근으로 변경한 경우 법위반이 되지 않는지	공민권행사보장한 것으로 판단
공민권행사. 선거일에 정시 출근해서 정시 퇴근하도록 하는 경우 어떻게 대응해야 하는 것인지	사업장에 반복적으로 전화하여 해결
공민권행사. 투표일에 지방에 주소지가 있는 사람에 대하여 정상근무를 지시하는 경우 대응하는 방법은?	당사자의 요청으로 사업장에 전화 안함
공민권 행사. 회사에서 선거일에 정시출퇴근 지침을 고수하고 있는데 이에 대해 어떻게 대응해야 하는 것인지	전화연락하여 출근시간 조정하기로 함
공민권행사. 선거일날 정상출근하도록 사업장에서 지시하는 경우 어떻게 해야 하는 것인지	전화하여 퇴근시간 조정하기로 함
공민권행사. 3일간 철야 작업을 하고 선거 전날 정상퇴근을 시키면서 선거일날 오후 출근을 지시하는 경우 투표권행사 제한이 아닌지	공민권행사보장한 것으로 판단/노동시간 연장의 문제는 별도로 판단
공민권행사. 투표일에 휴무로 결정하였다가 정상출근 지침으로 변경하면서 출근시간 1시을 연장한 경우 적법한 것인지	공민권행사보장한 것으로 판단

[자료1 – 전교조 인천지부 보도자료]

4.11 총선 날 수학여행, 학운위 야유회 등 각종 행사를 진행하는 학교에 대해 인천시교육청은 즉각 조사를 실시하고 합당한 조치와 처벌을 하라!

1. 정부가 선거 날을 휴일로 지정해 놓은 것은 대한민국 헌법이 정하고 있는 투표권, 참정권을 보장하기 위함이다.

2. 이에 민주시민교육을 교육목적으로 하는 학교에서는 학생들에게 선거의 중요성과 의미를 교육하여야 하고, 교사들과 학부모에게는 솔선하여 투표할 것을 독려함이 마땅하다.

3. 하지만 일부학교에서 이해할 수 없는 일들이 벌어지고 있다. 이번 총선날인 4월 11일을 끼고 수학여행을 가거나, 학교운영위원 야유회, 학생들을 등교시켜 자율학습을 시키고 교사들에게는 학교에 나와 자율학습 감독을 시키는 상식 이하의 일들이 벌어지고 있는 것이다.

4. 전교조 인천지부에서 파악한 일부 파악한 결과는 다음과 같다.

► 수학여행 및 수련회를 가는 학교 : 인천S고(2학년 수학여행 출발일)
► 학교운영위원회 야유회를 가는 학교 : S남중(모든 부장교사, 전현직 학운위원)
► 강제적인 자율학습을 실시하고 교사가 감독을 하게 하는 학교 : S고, I여고 등

5. 전교조인천지부는 학교 현장에서 이러한 일들이 일어나고 있다는 것에 참담함을 느낀다. 학생들에게 민주주의교육을 시키고, 주권행사의 중요성을 가르쳐야할 학교가 “선거 날은 놀러가는 날 혹은 쉬는 날이다.”라는 잘못된 인식을 심어주고, 교사들의 투표권 행사를 방해하는 일을 한다는 것은 헌법유린행위에 해당한다. 이런 행위와 학사운영에 대해 엄중 조치할 것을 요구하는 바이다.

6. 이에 전교조인천지부는 인천시교육청에 다음과 같이 요구한다.

◉ 인천시교육청 산하 모든 학교에 대해 선거 날을 끼고 행사를 하는 학교를 철저히 조사하라.
◉ 헌법에 보장 된 투표권 행사를 방해하고 학생에게 비교육적인 일정을 잡은 학교장을 조치하라.

2012. 4. 5

전국교직원노동조합 인천지부

[자료2 – 전교조 경기지부 보도자료]

4.11 총선 날 수학여행 등 각종 행사를 진행하는 학교에 대해 경기도교육청은 즉각 조사를 하고 합당한 조치와 처벌을 하라!

1. 정부가 선거 날을 휴일로 지정해 놓은 것은 대한민국 헌법이 정하고 있는 투표권, 참여권을 보장하기 위함이다.

2. 학교에서는 학생들에게 선거의 중요성과 의미를 교육하여야 함이 마땅하다. 하지만 최근 일선학교에서 이해할 수 없는 일들이 벌어지고 있다. 이번 총선날인 4월 11일을 끼고 수학여행 혹은 수련회를 가거나, 선거당일에 학생들을 강제 등교시켜 자율학습을 시키고 교사들에게는 학교에 나와 자율학습 감독을 시키는 상식 이하의 일들이 벌어지고 있다.

3. 전교조 경기지부에서 몇 명의 조합원에게 간단하게 조사한 내용만으로도 상당히 많은 학교에서 이와 같은 일들이 벌어졌고 이는 일부 학교, 일부 지역만의 문제가 아니라 생각한다. 그 조사결과는 다음과 같다.

► 수학여행 혹은 수련회를 가는 학교 : 돌마고, 이매고, 한솔고, 삼평고, 분당고, 효성고, 부안초

► 강제적인 자율학습을 실시하고 교사가 감독을 하게 하는 학교 : 낙생고, 홍천고

전교조 경기지부는 학교 현장에서 이러한 일들이 일어나고 있다는 것에 참담함을 느낀다. “선거날은 놀러가는 날이다 혹은 그냥 쉬는 날이다.”라고 학생들에게 교육하는 것과 다름 없는 이 행위에 대해 엄중한 처벌이 필요하다고 생각한다. 그리고 투표 날을 끼고 수학여행 및 수련회를 가면 투표권을 행사하기가 상당히 힘들어 지는 것으로 이는 헌법유린에 해당한다.

또한 일선에서는 수학여행 업체와의 리베이트에 대한 강한 의심도 하고 있는 상황이다. 쉬는 날이 포함되어 있는 주(週)의 경우 수학여행, 수련회 등이 거의 없어 쉬는 날을 끼고 행사를 하면 업체입장에서 이득이 있고 그 만큼 리베이트가 적용이 된다는 것이다. 이 부분에 대해서도 경기도 교육청의 철저한 조사를 요구하는 바이다.

이에 전교조 경기지부는 경기도교육청에 다음과 같이 요구한다.

◉ 경기도 전체에 대해 선거 날을 끼고 행사를 하는 학교에 대한 철저한 조사를 실시하라.

◉ 헌법에 보장 된 투표권을 가로막고 학생에게 비교육적인 일정을 잡은 학교장을 징계하라.

◉ 수학여행 및 수련회에서 리베이트가 있었는지 철저한 감사를 실시하고, 부당함이 있다면 그에 합당한 처벌을 하라.

2012. 4. 5

전국교직원노동조합 경기지부

[자료3 - 보도자료] 보건의료노조, 4.7 보건의 날 맞아 <국민건강권 지키기 4.11 투표운동 선포식> (2012. 4. 6)

국민건강권 지키기 4.11 투표운동 선포식

4월 7일(토) 의정부성모병원에서 4.11 투표운동 선언문 채택

정상근무 추진하는 인천성모병원에 임시공휴일 지정 촉구 예정

○ 보건의료노조(전국보건의료산업노동조합, 위원장 유지현)는 4.7일 보건의 날 40주년을 맞이하여 4월 7일(토) 12:00 의정부성모병원에서 <국민건강권 지키기 4.11 투표운동 선포식>을 갖는다.

○ 이날 선포식에서는 보건의료노조 유지현 위원장이 직접 참가하여 “국민의 건강권을 지키기 위해 모든 조합원들과 국민들은 4월 11일 꼭 투표합시다!”라는 대국민 메시지를 발표하고, ▲의료민영화와 영리병원 도입을 추진한 후보 낙선 및 의료공공성 강화와 무상의료 실현에 앞장설 후보 당선 투표운동 전개 ▲모든 보건의료노동자들의 자유로운 투표권 보장운동 ▲국민의 삶과 건강권을 팽개친 세력들에 대한 심판투표운동 ▲국민의 건강권을 지키고 의료의 공공성을 확대하기 위해 19대 총선에 출마한 야권단일후보의 승리와 나순자 비례후보의 당선을 위해 전 조합원 투표운동 등 4가지 내용의 <국민건강권 지키기 4.11 투표운동 선언문>을 채택한다.

○ 보건의료노조는 산하 지부가 결성되어 있는 140개 병원에 대해 국가가 지정한 임시공휴일인 4월 11일 휴무실시 여부에 대한 실태조사를 벌인 결과 유일하게 인천성모병원이 임시공휴일을 지키지 않고 정상근무를 추진하고 있는 사실을 확인하였고, 춘천성심병원, 광주기독병원, 울산병원, 진주한일병원 등 7개 의료기관이 오전근무나 오후근무 등 반휴를 실시하는 것으로 확인하였다.

○ 이와 관련, 보건의료노조는 19대 총선일을 국가가 임시공휴일로 지정한 취지에 따라 인천성모병원에 “4월 11일을 임시공휴일로 지정하여 보건의료노동자들의 선거권 행사를 전면적으로 보장할 것”을 촉구하는 공문을 발송할 예정이다.

○ 한편, 보건의료노조는 이에 앞서 4월 6일(금) 10:00 병원협회, 11:00 의사협회를 잇달아 방문하여 “총선이 치러지는 4월 11일은 국가가 지정한 임시공휴일인만큼 보건의료노동자들이 국민의 기본권인 투표권과 참정권을 자유로이 행사할 수 있도록 ▲의료기관들이 국가가 지정한 임시공휴일인 4월 11일 총선일을 휴무일로 지정하고 투표권을 보장하고 있는지 점검하고, 휴무일로 지정하도록 공문 발송, 홈페이지 공지 등 책임있는 조치를 취해줄 것 ▲4월 11일 불가피하게 교대근무하는 노동자들이 투표권을 행사할 수 있는 충분한 시간을 확보할 수 있도록 평소보다 늦게 출근, 조기 퇴근 등의 조치를 취하도록 의료기관들에게 공식적인 입장을 표명해줄 것을 요청하였다. 이에 병원협회는 “상임이사회를 2주에 한번 개최하기 때문에 시간적으로 어렵지만, 국민들의 참정권을 보장해야 한다는 취지에 동의한다. 중앙선거관리위원회 표어를 게시하는 등 방법을 찾아보겠다”고 답변하였고, 대한의사협회는 “교대근무사업장, 응급실과 같이 부득이하게 근무할 수밖에 없는 경우 투표마감시간을 오후 8시까지 연장하도록 보건의료노조가 정부와 국회에 제기하는 게 좋겠다”고 제안하면서 “웹진 안내, 문자 통지 등을 통해 참정권을 보장하도록 검토하겠다”고 답변하였다.

○ 보건의료노조는 “올해 4월 7일은 보건의 날 40주년이 되는 날이다. 국민의 건강권을 지키기 위해 병원비 걱정없는 무상의료 실현을 반드시 이루겠다”며 4월 7일 보건의 날을 계기로 “국민건강권 지키기 4.11 투표운동”을 본격적으로 전개할 계획이다.

2012년 4월 6일

전국보건의료산업노동조합

[자료4- 민주노총 부산지역본부]

중소영세사업장, 비정규직, 서비스·운수·건설현장 노동자들의 4.11총선 투표권을 전면 보장하라

민주노총 부산본부는 4.11 총선을 앞두고 50인 미만 영세사업장 노동자, 사업장 내 사내하청 등 비정규직 노동자, 대형 마트, 건설현장 노동자들이 투표권을 제대로 행사할 수 있도록 사업

주들에게 참정권 보장을 촉구하고 부산지방고용노동청과 부산선거관리위원회가 해당 사업장과 사업주에 대한 지도와 감독을 철저히 해줄 것을 요청한다.

근로기준법 “제10조(공민권 행사의 보장) 사용자는 근로자가 근로시간 중에 선거권, 그 밖의 공민권(公民權) 행사 또는 공(公)의 직무를 집행하기 위하여 필요한 시간을 청구하면 거부하지 못한다. 다만, 그 권리 행사나 공(公)의 직무를 수행하는 데에 지장이 없으면 청구한 시간을 변경할 수 있다.”고 규정하여 노동자의 선거권을 보장하고 있으며 이를 위반할 경우 “2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금”에 처하도록 되어 있다.

공직선거법 “제6조(선거권행사의 보장) ③공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 선거인명부를 열람하거나 투표하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다.”고 되어 있다.

그러나 중소영세 비정규노동자들의 선거권이 심각하게 침해받고 있음에도 역대 선거에서 이 조항에 따라 처벌받은 경우가 전무하다. 4.11 선거일에 참정권을 행사하려면 아예 하루 휴가를 내거나, 조퇴를 해야 한다. ‘아침6시에 투표하고 출근하라’ 하지만 말처럼 쉬운 게 아니다. 단체협약에 있어도 안 지키고 있는데, 노동조합을 결성할 처지가 되지 못하는 노동자들은 아예 투표시간을 보장받지 못하고 있다. 그래서 많은 노동자들이 투표 자체를 포기하게 된다.

통계에 의하면 계약직, 시간제 등 비정규직 노동자가 50%를 넘고 있다. 특히 30인이하 사업장에 대다수 노동자들이 고용되어 있는 현실을 보면 이들 비정규직, 영세사업장 노동자들의 참정권을 제대로 보장하여야 한다, 또한 대형마트와 건설 현장에 일하는 노동자 역시 사각지대에 놓여 있다.

민주노총에서는 사내하청노동자, 대형마트 등 유통서비스, 건설일용노동자, 택배 등 운수업종을 집중감시대상을 선정하여 위반사업주는 반드시 처벌받게 할 것이다. 전화(1577-2260)을 통해 제보를 받으며 투표당일에는 위반업체 실태를 파악하여 고소고발 조치를 할 예정이다. 노동부, 선관위, 부산상공회의소 등 관계기관에서도 부산의 중소영세 비정규직 노동자들의 선거권보장을 위해 강력한 조치를 취해줄 것을 촉구한다.

19대 총선을 맞이하여 다시 한 번 정부에 촉구한다.

정부는 중소영세 사업장, 비정규 노동자의 참정권 보장을 위해 투표시간을 노동시간으로 인정하고, 선거일을 유급 공휴일로 지정하는 법률을 제정하여 헌법이 보장한 참정권을 보장받도록 해야 할 것이다.

2012. 4. 6. 민주노총 부산지역본부

[자료5 – 민주노총 기자회견문]

노동자 투표시간 보장 촉구 기자회견

- 노동자도 유권자다. 참정권을 보장하라 -

민주노총은 '노동자 투표참여 캠페인'의 일환으로 지난 1주일간 근로기준법 제10조에 따른 노동자들의 투표시간을 보장하지 않는 업체들에 대한 제보를 받았습니다.

4월 7일(토) 현재 전화와 이메일로 783건이 제보되었고 이 중 연락처가 확인된 364곳에 대해서는 일일이 전화를 하여 사실여부를 확인하고 투표시간을 정상적으로 보장해 줄 것을 요청하였습니다. 364 곳 중 297개 업체는 시정을 약속하였고 나머지 업체들은 사실과 다르거나 특별한 대답을 하지 않았습니다.

이 결과는 민주노총 중앙에 제보된 것이고 16개 지역본부와 16개 가맹조직들에서 진행하고 있는 투표참여 캠페인 결과를 집계하면 훨씬 광범위한 참정권 방해행위가 있을 것으로 추측됩니다.

민주노총은 선관위와 노동부 등 정부기관은 물론 일선현장에서 노동자들의 참정권을 보장해 주어야 할 경총에 대해서도 광범위하게 자행되고 있는 참정권 방해행위 중단 및 투표독려를 촉구하기 위하여 다음과 같이 기자회견을 개최합니다.

[기자회견문]

노동자도 국민이다. 참정권을 보장하라!

– 참정권 요구하면 해고 각오해야 하는 현실, 경총은 대답하라 –

올해 총선과 대선은 지난 정권의 공과를 심판하고 더 나은 미래를 책임질 의회권력과 대통령을 선택하는 중요한 선거이다. 유권자의 절대다수를 차지하는 노동자들의 참여와 선택이 결정적인 역할을 하게 됨은 자명하다. 민주노총은 4.11 총선 및 재보궐, 교육감 선거에 대하여 "여소야대 국회 실현과 진보정당의 원내교섭단체 구성"을 목표로 다양한 활동을 전개하고 있다.

민주노총은 "노동자 투표참여 캠페인"을 통하여 80만 소속 조합원과 가족은 물론 미조직 비정규노동자들에게도 투표참여를 호소하고 법에 따른 참정권을 방해하는 업체들에 대한 제보를 받았다. 4월 3일부터 4월 8일까지 민주노총에 제보된 전화와 이메일은 783건에 달했고 이 중 연락처가 확인된 364곳에 대해서는 일일이 전화를 하여 사실여부를 확인하고 투표시간을 정상적으로 보장해 줄 것을 요청하였다. 364 곳 중 297개 업체는 시정을 약속하였고 나머지 업

체들은 사실과 다르거나 특별한 대답을 하지 않았다.

이것이 의미하는 바는 위반 시 “2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금”에 처해지는 중대범죄행위임에도 불구하고 상당수의 사업주들이 이 사실 자체를 모르거나 ‘관행적’으로 노동자들의 참정권을 묵살하고 있다는 것이다. 제보된 사례들을 보면 ‘(군대) 제대 후 10년간 한번도 투표를 못했다’거나 백화점과 대형마트의 경우 직원들은 물론 입주업체들도 투표를 못하고 휴무는 하지만 단체 야유회나 수련회등을 진행하여 교묘하게 참정권을 방해하는 사례도 있었다. 학생들에게 민주주의를 가르쳐야 할 학교에서조차 수학여행을 가서 교사들의 참정권을 박탈하는 사례도 있다.

모든 권력은 국민으로부터 나오며 투표는 모든 유권자에게 공평하게 주어지는 권리이다. 그러나 실제에 있어서는 투표를 하고싶어도 하지 못하는 노동자들이 너무나 많다는 것을 보여준다. 이같은 현실은 주무기관인 노동부와 선관위의 책임이 크다. 근로감독권을 가진 노동부는 노동자 참정권 보장을 위한 어떠한 활동도 하지 않았고 선관위 역시 홍보조차 제대로 하지 않았다. 심지어 이런 현실개선을 위한 민주노총의 면담요구조차 묵살하였다. 이는 명백한 업무방기이고 힘없는 노동자들은 투표도 하지 말라는 것이나 마찬가지이다.

민주노총은 4월 11일 투표일 당일까지 ‘노동자 투표참여 캠페인’을 지속할 것이며 투표시간을 보장하지 않는 사업주에 대해서는 반드시 책임을 물을 것이다.

이를 위하여 민주노총은 전조직을 가동하여 투표참여 캠페인을 더 적극적으로 전개하고 공정언론 쟁취를 위하여 파업투쟁을 전개하고 있는 언론노조 소속 노동자들과 함께 참정권 행사를 호소할 것이다. 나아가 현행 임시공휴일로 되어있는 투표일을 유급휴일로 정하는 등 법제도 개선을 위해 투쟁할 것이며 대통령 선거때까지 노동자 참정권 확보 및 투표권 행사를 통하여 노동자가 역사의 주체임을 확실하게 보여 줄 것이다.

2012년 4월 9일

전국민주노동조합총연맹

[자료6 - 민주노총 지침]

민주노총 노동자 투표시간 보장 및 투표참여 확대 관련 긴급지침

1. 반노동정권 심판! 노동자 참정권 및 투표 시간 보장! 총파업·총대선 승리!

2. 총선을 앞두고 직장인 및 청년층의 투표 참여 의지를 확산시키거나, 이를 가로막는 사업주의 방해나 감독기관의 업무태만 요인을 파악하여 이를 개선시키기 위한 활동을 펼치는 것은 민주노총과 소속 노조가 응당 해야 할 역할의 하나입니다. 이는 또한 민주노총의 이미지 개선과 당면 총선 방침 관철을 통한 총선 승리에도 기여할 수 있습니다.

3. 이에 총연맹은 당면 총선 대응 사업의 일환으로 노동자 투표 참여 켐페인을 전조직적인 차원에서 아래와 같이 긴급하게 전개하고자 하니, 가맹산하조직들은 아래 지침의 이행에 만전을 기해주시기 바랍니다.

- 아 래 -

1) 이번 총선의 투표마감시간은 20:00시가 아니라 18:00시라는 점을 널리 알려, 혹시라도 투표시간을 잘못 알아 투표를 하지 못하는 노동자들이 발생하지 않도록 예방한다.

2) 노동자는 사업주에게 투표시간 보장을 요구할 수 있고, 사업주는 이를 보장할 의무를 지닌다. 이를 어길 경우 사업주는 2년 이하의 징역 및 1,000만원 이하의 벌금에 처해지게 되어 있다(자세한 사항은 첨부자료 1을 참조하기 바람).

가맹산하조직은 투표시간 확보에 어려움이 있을 것으로 예상되는 사업장 등을 주대상으로 삼아 현장 선전전 등 해당 노동자들의 투표시간 확보를 위한 운동을 널리 전개한다. 또한 필요할 경우에는 해당 업체에 직접 전화를 하여 투표시간 보장을 촉구하거나, 고용노동부 및 지방고용노동청에 이첩하여 근로감독 강화를 촉구한다.

3) 노동자 참정권의 완성과 당면 총선 승리를 위해 가맹산하조직은 기타 가능한 방법을 동원하여 노동자들의 투표시간 보장 및 투표 참여를 위한 운동에 적극 나선다.

[첨부] 1. 노동자 선거권 보장의 법률적 근거 1부

2. 민주노총 투표 참여 켐페인 진행 현황 및 계획 1부

[첨부]1. 노동자 선거권 보장의 법률적 근거

1. 헌법 관련 조항

● 대한민국 헌법 제1조 '① 대한민국은 민주공화국이다. ②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.'

● 대한민국 헌법 제24조 '모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.'

2. 공직선거법 및 국민투표법

● 공직선거법 제6조(선거권행사의 보장) ①항 국가는 선권자가 선거권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다.

● 공직선거법 제6조(선거권행사의 보장) ③항 및 국민투표법 제4조(투표권행사에 대한 보장)에는 '공무원, 학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 선거인명부를 관람하거나 투표하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다'

3. 근로기준법 및 처벌조항

● 근로기준법 제10조(공민권 행사의 보장) '사용자는 근로자가 근로시간 중에 선거권, 그 밖의 공민권(公民權) 행사 또는 공(公)의 직무를 집행하기 위하여 필요한 시간을 청구하면 거부하지 못한다. 다만, 그 권리 행사나 공(公)의 직무를 수행하는 데에 지장이 없으면 청구한 시간을 변경할 수 있다'

● 근로기준법 제110조(벌칙) '다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.<개정 2009.5.21>

1. 제10조, 제22조 제1항, 제26조, ……

[첨부]2. 노동자 투표 참여 캠페인 진행 현황 및 계획

1. 현황

○ 4/1(일) 라디오 광고 시작 : CBS 표준FM 정관용입니다. 저녁 7시

- 캠페인 동영상 (1) 촛불숙녀 편 유튜브 등록

○ 4/2(월) 보도자료 배포 : 노동자투표 참여 캠페인 관련

○ 4/3(화) SNS 상에서 폭발적으로 유통됨

○ 4/4(수) 한겨레 경향 등 인터넷판 중심으로 집중 보도

- 전화 이메일 문의 및 제보 폭증

○ 4/5(목) 캠페인 동영상 (2) 노동존중 편 유튜브 등록

2. 계획

(1) 사무총국

○ 전화응대 : 총국 전체

○ 이메일 분석 및 대응

- 조직실 + 미조직 비정규실

○ 제보사업장 중 연락처 확인된 사업장은 직접 전화해서 투표시간 보장 촉구'

(2) 가맹/산하

○ 지역본부

. 거리켐페인 진행

. 지방노동청 방문 - 근로감독 실시 촉구

○ 가맹조직

. 언론노조 : 청년 및 직장인 투표참여 캠페인

파업사업장, SNS, 대안매체 등

. 보건 운수 건설 서비스 등 투표참여 취약 분야

현장 선전전 : 예) 대형마트 앞 집중 선전전 등

(3) 대외사업

○ 언론사업

- 기자회견 : 노동자 투표시간 보장 촉구 및 투표 참여 확대 기자 회견

. 일시 : 2012년 4월 9일(월) 오전 11시

. 장소 : 경총 앞

. 총연맹 언론 보건 건설 공공운수 서비스 법률원 등

. 중간보고 분석결과 및 향후계획

위반사업장 집중 감시 및 폭로 고소

경총의 자정노력 및 노동부 근로감독 강화 촉구

법률적 의미 해설

- 기획취재
- 인터뷰, 토론프로 출연 등

(4) 노동부/선관위

- 자료전달 및 근로감독 강화, 홍보 강화 촉구

II. 평가 및 판단

○ 적절한 포인트 포착

- 투표시간(06:00-18:00)에 대한 환기 : 20:00로 알고 있는 경우가 많음
- 처벌이 가능한(2년이하 징역, 1000만원 미만 벌금)이 있는 강행규정

○ 민주노총에 대한 기대 및 SNS의 파급력 확인

○ 집전화 중심의 여론조사의 함정 : 청년층 및 직장인들의 투표참여가 결정적인 역할을 할 것임

○ '민주노총이 주도한 캠페인'이 각인되면서 조직 이미지 제고

○ 평가지점

1) 소통을 시도

- 안내나 일방적 지침이 아닌, 사실과 계획을 알리고 '제보해 달라'는 형식을 취함
- 자발적 개인과의 쌍방향 소통을 시도함

2) 공감이 형성됨

- '이건 뭔가 잘못된 거다'는 공감대가 형성됨
- 투표시간, 처벌조항등을 널리 알리려는 공감

3) 신뢰를 얻음

- 선관위 노동부 등에 대한 불신과 반비례하여 민주노총에 대한 신뢰가 형성됨
- 전화상담, 이메일 답변등을 통하여 신뢰를 더함

○ 계획에 따른 평가

총국	- 전화응대 : 총국 전체 - 이메일 분석 및 대응 - 조직실 + 미조직 비정규실 - 제보사업장 중 연락처 확인된 사업장은 직접 전화해서 투표시간 보장 촉구'	- 매뉴얼 작성 응대 진행 - 조직실 진행 (100여건 추가됨) - 실별 1인씩 진행
지역	- 거리캠페인 진행 - 지방노동청 방문 - 근로감독 실시 촉구	- 전국적 실시 - 지역별 진행
가맹	- 언론노조 : 청년 및 직장인 투표참여 캠페인파업사업장, SNS, 대안매체 등 - 보건 운수 건설 서비스 등 투표참여 취약 분야 현장 선전전 : 예) 대형마트 앞 집중 선전전 등	- 내용적으로는 진행되었으나 형식-절차적 협의 안됨 - 가맹단위별 진행 (보건 건설 등)
언론	- 기자회견 - 기획취재 - 민주노총 차원의 진행상황 - CBS - 지면보도 - 팟캐스트 출연 - 인터뷰, 토론프로 출연 등	- 4/9 서울 창원 동시진행 - 다수 기사화됨 - 4/10 인터뷰 집중
노동부 등	- 노동부/선관위 - 자료전달 및 근로감독 강화, 홍보 강화 촉구	- 공문 전달, 아직 답변 없음
홍보	- 사무실 통화연결음 변경 - 동영상 조회수	- 지역은 일부 변경, 총국은 안됨

Ⅲ. 향후 계획(안)

1) 종합평가와 계획

- 체계적인 평가를 바탕으로 한계를 극복하고 새로운 사업방식과 체계로 추진함

2) 실질적인 제도개선

- 동시선거일 유급법정휴무제 등 법개정 추진

[참고1 - 노동부 공문]

문서번호 민주정책기획 1102-165호

시행일자 2012. 4. 9.

수 신 고용노동부 장관

참 조 고용노동부 담당부서

제 목 근로기준법 제10조 '공민권 행사의 보장' 위반 우려 사업장 근로감독 요청

□ 노동기본권 향상을 위해 귀 기관이 발전을 기원합니다.

□ 민주노총에서는 지난 4월 2일부터 근로기준법 제10조 (공민권 행사의 보장)에 대하여 사회 일반에 알리고 위반 우려가 있는 사업체에 대한 제보와 문의를 받은 결과, 4월 9일 현재 민주노총 중앙에만 1천여 건의 전화 및 이메일 제보가 접수되었습니다.

□ 이에 민주노총은 연락처가 확인된 사업체에 대해서는 일일이 전화를 하여 노동자 참정권의 중요성과 권리, 노동자들에게 투표시간을 보장하지 않을 경우 처벌될 수 있음을 알렸고 대다수 사업장은 시정하겠다고 답변한 바 있습니다. 그러나 그 답변과 달리 4월 11일 총선 당일에 실지로 그 조치가 실현될지는 여전히 우려되는 상황입니다. 또한 민주노총은 4월 11일 이후에도 근기법 10조 위반 사업장에 대해서는 지속적으로 살펴볼 예정이지만, 처벌보다는 예방을 통해 실지로 노동자의 투표권이 보장되는 것이 우선이라 생각합니다.

□ 따라서 제보내용에 근거해 위반이 우려되는 사업장 명단을 첨부하오니 위반사례가 나타나지 않도록 사전에 근로감독을 행해주시고 위반 사례가 발생할 경우 엄중 처벌하여 추후 재발되지 않도록 적극적인 조치를 취할 것을 요청합니다.

※ 별첨 : 민주노총에 제보된 근기법 제10조 위반 우려 사업장(일부) 끝.

※ 담당 : 민주노총 정책국장 이광규 02- 2670-9115

전국민주노동조합총연맹 위원장 김 영 훈

[참고2 - 통합진보당 관련 법 개정방향 (4/9)]

통합진보당 정책위원회 2012년 4월 9일

● 투표율 제고 정책 해설자료

○ 동시선거일 근로기준법상 유급 법정 휴일 지정

- 2006년부터 관공서의 공휴일에 관한 규정에 따라 공직선거법을 개정하여 공직선거법 제34조에 따른 임기 만료에 의한 선거의 선거일(대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원 및 단체장 선거)은 법정공휴일.

- 그러나 이 조항은 일반 사기업체에 적용되지 않는다. 현재 근로기준법상 유급 법정 휴일은 근로자의 날과 주휴일이다. 회사의 취업규칙, 단체협약에서 공휴일에 해당하는 날을 약정으로 휴일로 정하는 경우에는 약정휴일로써 근로기준법의 적용을 받을 수 있음.

- 따라서 근로기준법을 개정하여 대통령선거일, 국회의원총선거일, 동시지방선거일을 근로기준법상 법정 휴일로 지정.

○ 재보궐선거 투표시간 유급휴무 법적 보장 강화

- 2008년부터 공직선거법 제6조 3항에 따라 공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 선거인명부를 열람하거나 투표를 하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 함. 그러나 여전히 이를 휴무 또는 휴업으로 규정하지 않고 있음.

- 근로기준법 제10조에 따라 사용자는 근로자가 근로시간 중에 선거권 행사 위하여 필요한 시간을 청구하면 거부할 수 없음.

- 또한 2009년부터 동법 제110조에 따라 선거권 행사에 필요한 시간을 보장하지 않으면 사용자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형의 처벌을 받음. 공직선거법 제6조 3항의 실효성을 높이려면 처벌규정을 신설해야 함.

- 또한 근로기준법 제10조를 공직선거법의 취지에 따라 개정하여 유급휴무시간의 보장을 명확히 할 것임. 나아가 모든 사업장은 선거기간 동안 투표 보장에 대한 공직선거법과 근로기준법 사항, 투표권장 등의 내용을 노동자에게 통지하고 공고하도록 하겠음.

[참고3 – 이메일 설문 결과]

직장인 참정권 보장에 대한 설문조사

◈ 조사자 : 정책기획실 민주노총(kctu@hanmail.net)
◈ 조사기간 : 2012. 4. 12 ~ 2012. 4. 15
◈ 설문지 웹주소 : : http://research.joongang.com/survey.php?id=12-11-557
◈ 응답자 수 : 60 (최종응답: 2012/05/13,22:53:51)

◈ 민주노총의 '직장인 투표참여 캠페인'을 어떻게 알게 되었습니까?

신문	2	3%
방송	1	2%
인터넷	51	85%
트위터	5	8%
기타	1	2%
No Answer	0	0%

◈ 민주노총에 제보 후 어떤 변화가 있었습니까?

아무런 변화가 없었다.	38	63%
근무시간 조정 등 변화가 있었다.	20	33%
회사의 압력 등 불이익이 있었다.	2	3%
No Answer	0	0%

◈ 그동안 참정권의 제한을 받은 적이 있습니까?

있다	24	40%
없다	18	30%
모르겠다	18	30%
No Answer	0	0%

◈ 민주노총의 투표참여 캠페인이 귀하의 동료들에게 미친 영향은?

크게 영향을 미쳤다	8	13%
영향을 미쳤다	20	33%
영향이 없었다	31	52%
No Answer	1	2%

◈ 4.11 선거일에 투표하셨습니까?

이전과 변화가 있어서 투표했다.	15	25%
이전과 변화가 있었지만 투표하지 않았다	1	2%
이전과 변화가 없었지만 투표했다	30	50%
이전과 변화가 없어서 투표하지 않았다	14	23%
No Answer	0	0%

◈ 노동자들의 참정권 보장을 위해 어떻게 제도를 바꿔야 할까요?

선거일 유급법정휴일 지정	38	63%
선거일 투표시간 연장	10	17%
투표자에 대한 인센티브(포상 등)	3	5%
기권자에 대한 페널티(벌금 등)	9	15%
No Answer	0	0%

◈ 귀하의 직종은?

제조업 기능직	10	17%
건설분야 현장직	2	3%
병원관련	3	5%
백화점 마트 등 서비스직	8	13%
운수업종	1	2%
사무직	24	40%
학원관련	2	3%
기타	10	17%
No Answer	0	0%

◈ 귀하의 회사에는 노조가 있습니까?

노조가 없다	46	77%
한국노총 소속 노조가 있다	1	2%
민주노총 소속 노조가 있다	3	5%
잘 모르겠다	9	15%
No Answer	1	2%

◈ 귀하의 근무형태는?

주간 정시 근무(예 - 09 : 00-18 : 00)	49	82%
2교대 근무	0	0%
3교대 근무	1	2%
아르바이트 등 불규칙 근무	2	3%
할당물량에 따른 작업 등 불규칙 근무	8	13%
No Answer	0	0%

◈ 귀하의 고용형태는?

직영업체 정규직	38	63%
하청업체 정규직	6	10%
기간제 비정규직	4	7%
파견제 비정규직	4	7%
특수고용직	0	0%
기타	8	13%
No Answer	0	0%

발제

투표권 보장과 투표율 제고를 위한 일(一) 제언

박주민 / 민주사회를위한변호사모임 사무차장, 변호사

Ⅰ. 투표율의 의미

대의제 민주주의에서 선거는 국민의 정치적 의사를 집약하고, 이에 기초해 정치권력에 정통성을 부여하는 핵심적인 제도적 장치임.

투표율이 낮아지면 권력의 정당성은 물론 그 대표성도 약해짐.

Ⅱ. 투표율에 영향을 미치는 요인

투표율에 영향을 미치는 요인에 관한 대표적인 이론은 합리적 선택이론[1]임. 경제학적 접근방법을 원용하여 투표행위 선택문제를 다룸. 투표를 위하여 들이는 비용과 투표를 통해 얻을 수 있는 효용을 비교하여 효용이 비용보다 크면 투표를 하게 된다고 봄.

1) 이 이론은 Downs(1957)의 '기대효용모델'에서 시작되었고, W. H. Riker와 Peter C. Ordershook에 의해 발전되었다.

T=pB-C+D
T: 투표 참여 여부
p: 자신의 투표가 선거결과에 영향을 끼치는 주관적 확률
B: 선거 때 제시된 후보 선택간 효용의 차이
C: 투표에 드는 비용
D: 시민의 의무감, 시민의 사회적 책임감

B가 투표행위의 도구적 혜택 또는 효용이라고 한다면 D는 투표행위의 내재적 가치 혹은 효용이라고 할 수 있음[2].

선거인의 수가 늘어나면 p는 줄어들고, 공동체의 결속이 강하고, 교육수준이 높은 경우 D는 높아지는 경향을 보인다고 함[3].

참고로, 교육수준이나 생활수준이 낮은 사람들은 B를 제대로 식별하기 어려워하고 이로 인해 투표율 저하가 일어난다고 보기도 함.

2) 사실 선거에서 자신의 투표가 선거결과에 영향을 미칠 가능성은 매우 작기에 합리적 선택이론에서는 D의 역할이 매우 강조될 수밖에 없다.

3) 정수현. 2012. “투표율과 사회경제적 지위모델: 제4회와 제5회 전국동시지방선거 투표율 분석”. 『한국정치연구』 제21집 제1호 제45쪽 이하

Ⅲ. 우리나라 투표율 저하 경향과 그 원인

■ 일반적 경향과 원인

대통령선거의 경우 1992년 제14대 선거에서 81.9% 투표율은 지난 16대에서는 70.8%로 무려 10%이상 하락하였으며, 2007년 12월 19일에 실시된 17대 대선의 최종투표율은 63.0%로 1987년 대통령 직선제 도입 이후 가장 낮았음.

국회의원선거에서는 17대 총선의 경우 16대(57.2%)보다는 약간 증가한 60.6%를 기록하였으나 18대 총선에서는 46%로 역대 최저치를 보였음.

지방선거의 경우도 지난 1995년 제1회 전국동시지방선거에서 68.4%였던 투표율은 1998년(52.7%)을 거쳐 2002년에는 48.9%로 역대 최저를 기록하였고 지난 2006년 제4회 선거에서는 51%에 그쳤음. 2010년 6월 제5회 선거에서는 54.5%를 기록했음[4].

투표율 하락은 우리나라만의 문제가 아니라 서구민주국가들에서도 발생하고 있는 문제임. 그러나 서구민주국가들의 경우 지난 20년간 평균 8% 정도 감소한 반면에 우리나라의 경우 동기대비 약 25%이상의 투표감소가 나타나고 있어 보다 심각한 문제로 보임[5].

이렇게 투표율이 일반적으로 하락하는 이유로는 동원기제의 실종[6]과 공동체의식의 약화로 인한 시민적 책임감의 약화[7](합리적 선택이론에서의 D의 약화), 정치에 대한 불신증대, 정당과의 일체감 약화 등이 제기되고 있음[8].

---

4) 유정현 의원. 2010.10.5. "투표율 제고 방안에 대한 국민여론조사". 제5쪽

5) 국회입법조사처. 2010. "사전투표제의 국가별 운영현황과 국내도입방향". 『현안보고서』 제99호 제9쪽

6) 김욱. 2009. "투표율 제고를 위한 제도적 방안" 『현대정치연구』 2권 1호, 175쪽 이하

7) 정수현. 전게서. 제49쪽.

8) 국회입법조사처. 전게서. 제9쪽

미시적으로는, 2010년 제5회 지방선거에서의 기권자들을 대상으로 조사한 결과에 의하면, '개인적인 일 또는 출근 등으로' 36.6%, '정치나 선거에 별로 관심이 없어서' 28.1%, '마음에 드는 후보가 없어서' 8.4%, '투표를 해도 바뀌는 것이 없어서' 6.8%, '정보가 부족해서' 0.5% 등이 그 요인으로 꼽히고 있음[9].

■ 빈곤층 등의 경향

□ 비정규직

중앙선관위의 의뢰로 한국정치학회가 한국비정규노동센터와 협조해 2011년 6월 비정규직 노동자 840명[10]을 대상으로 실시한 설문조사를 토대로 한 "우리나라의 비정규직 노동자 투표참여 실태조사에 관한 연구보고서"에 의하면 제18대 국회의원선거에서 투표에 참여하지 않은 사람 중 64.1%가 참여가 불가능한 상황이었다고 답변하였음[11].

위에서 본 바와 같이 일반적으로 조사한 기권사유 중 '개인적인 일 또는 출근 등으로'가 36.6%였음에 비추어 보면 비정규직 근로자는 투표권을 행사하지 못하게 하는 외부적 요인에 의해 훨씬 강한 영향을 받고 있음을 알 수 있음.

구체적으로 비정규직 노동자들의 투표참여를 불가능하게 한 요인 중에서 가장 높은 비율을 차지한 것은 고용계약상의 문제였음. 고용계약상 근무시간 중에 외출이 불가능하기 때문에 투표에 참여할 수 없었다고 밝힌 응답자의 비율은 42.7%를 차지했고, 다음으로 투표를 참여하기 위해 자리를 비울 경우 임금이 감액되기 때문에 투표에 참여하지 못하였다는 의견이 26.8%를 차지하였음[12].

---

9) 국회입법조사처. 전게서. 제3쪽

10) 설문대상 구성비율: 1)성별-남성 65.6%, 여성 34.4%, 2)연령-20대 9.0%, 30대 15.5%, 40대 27.4%, 50대 32.4%, 60대 이상 15.7%, 3)고용형태- 계약직 • 기간제 37%, 일용직 임시직 32.9%, 시간제 • 아르바이트 3.2%, 파견 • 용역 • 도급 15.6%, 특수고용 11.3%

11) 한국정치학회. 2011.6. "우리나라 비정규직 노동자 투표참여 실태조사에 관한 연구". 제23쪽

2010년 지방선거에 대한 설문조사에서도 위와 비슷한 결과가 나옴. 투표에 참여하지 않은 요인을 외부에서 찾는 사람이 65.2%로 가장 높은 비율을 차지하였음. 이는 지난 선거와 비교했을 때 1.1% 가량 높아진 수치임[13].

2010년 지방선거에서 비정규직 노동자들이 투표에 참여할 수 없었던 외적 요인들 중에서 가장 높은 비율을 차지한 것은 고용계약상의 문제였음. 고용계약상 근무시간 중에 외출이 불가능하기 때문에 투표에 참여할 수 없었다고 밝힌 응답자의 비율은 41.9%를 차지했고, 다음으로 투표를 참여하기 위해 자리를 비울경우 임금이 감액되기 때문에 투표에 참여하지 못하였다는 의견이 27.1%를 차지하였음. 다음으로 개인적 일로 참여가 불가능하다는 의견이 14.3%, 그 외 고용주나 상사의 눈치 때문에가 6.7%, 투표로 인해 동료에게 미치는 피해로 인해가 4.8% 등의 순이었음.

□ 빈곤층

투표율이 높은 10개 구의 가장 중요한 특징은 '부자 동네'라는 사실임. 84%가 자기 집을 갖고 있는데, 특히 송파구 잠실7동과 문정2동은 동네 사람 가운데 90%가 주택 보유자임. 투표율이 가장 높은 10개 구 중 무주택자가 가장 많은 강동구 둔촌1동조차도 무주택자 비율은 27%밖에 되지 않았음. 주택 소유 여부와 함께 거주하는 주택의 종류도 계층을 나누는 주요 기준인데, 투표율이 높은 10개 구 가운데 6곳이 100% 아파트 동네였고, 10개 구의 주거형태 중 아파트가 차지하는 비율은 98%로 나타났음. 그 밖에도 이들 10개 구는 대체로 1인 가구(7%)도 적고 (반)지하 등 열악한 거주 환경의 가구(1%)도 드물었음[14].

---

12) 한국정치학회. 전게서. 제24쪽

13) 한국정치학회. 전게서. 제26쪽

14) 한겨레21. 2010.2.19. "얼굴 없는 시민은 가난하다".
<http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/26758.html>. 검색일시: 2012. 8. 19. 19:04

서울에서 투표율이 가장 높은 10개 구의 특징

		계	송파구 잠실7동	송파구 잠실5동	송파구 오륜동	양천구 목6동	양천구 신정6동	강남구 대치1동	서초구 반포본동	강동구 둔촌1동	강남구 대치2동	송파구 문정동
평균 투표율		67	69	69	68	68	67	67	66	66	66	66
주택 소유	유주택자	84	90	85	89	81	82	88	78	73	87	90
	무주택자	16	10	15	11	19	18	12	22	27	13	10
거처	아파트	98	100	100	100	98	94	97	100	100	100	91
	단독주택	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
	기타	2	0	0	0	2	6	2	0	0	0	8
1인 가구		5	7	5	4	7	6	3	7	7	3	7
(반)지하 등		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
대졸 이상 학력		86	89	78	92	87	82	92	89	79	89	80
종교 인구	계	64	67	66	65	63	60	65	68	63	66	65
	불교	14	16	18	14	13	13	15	12	14	15	15
	개신교	24	24	25	24	23	24	22	26	26	25	23
	천주교	25	26	23	26	26	22	27	28	23	26	25

그러나 투표율이 낮은 10개 구의 사정은 정반대였음. 가구를 기준으로 했을 때 무주택자 비율이 평균 74%였음. 논현1동은 강남에 있지만 전체 가구의 75%가 무주택자이고 1인 가구 비율이 48%에 이르렀으며, 역삼1동도 전체 가구의 80%가 무주택자였음. 이들 지역은 아파트보다 단독주택이 압도적으로 많고, (반)지하 주거 비율도 10~13%로 투표율이 높은 10개 구의 평균(1%)보다 월등히 높았음. 주택 소유자가 그나마 많은 동네인 강북구 미아2동도 무주택자가 절반이 넘었음(55%). 주거 형태도 역시 투표율이 낮은 10개 구에 사는 사람 가운데 아파트에 거주하는 비율은 단 5%에 불과했음. 76%가 단독주택 아니면 다세대주택에 거주하고 있었고 17%는 (반)지하나 옥탑, 쪽방에 살고 있었음. 또한 전체 가구의 43%가 1인 가구였음[15].

15) 한겨레21. 전게기사. 검색일시: 위와 동일

서울에서 투표율이 가장 낮은 10개 구의 특징

		계	강남구 논현1동	강남구 역삼1동	구로구 가리봉2동	관악구 신림5동	광진구 화양동	중랑구 중화2동	영등포구 영등포2동	중랑구 면목1동	강북구 미아2동	용산구 한남2동
평균 투표율		44	39	41	45	46	46	46	46	47	47	47
주택 소유	유주택자	26	25	20	23	21	23	26	26	35	45	34
	무주택자	74	75	80	77	79	77	74	74	65	55	66
거처	아파트	5	10	6	0	5	3	0	9	3	0	5
	단독주택	76	76	74	95	56	83	88	62	85	70	78
	기타	19	14	20	5	39	14	12	29	12	30	17
1인 가구		43	48	55	39	53	44	31	52	21	21	35
(반)지하 등		17	13	10	10	16	24	29	8	28	13	11
대졸 이상 학력		50	63	70	23	55	59	25	28	30	26	48
종교 인구	계	49	53	49	45	48	44	45	50	47	50	58
	불교	17	17	14	17	15	16	19	21	19	18	20
	개신교	19	20	21	18	19	17	18	20	16	20	19
	천주교	12	16	14	9	14	11	7	9	10	11	18

위에서 보는 바와 같이 빈곤한 사람들의 경우 투표참가율이 저조한 것으로 나타남. 빈곤층이 부유층에 비하여 투표율이 낮은 이유는 빈곤층은 일상생활의 거의 모든 시간을 생계유지를 위해 소비하여 투표와 같이 일상생활에 직접적인 도움이 되지 않는 활동에 시간을 소모할 여유가 없고, 투표에 필요한 정보를 획득하여 처리하기 위한 노력과 시간이 부유층에 비하여 많이 소요되기 때문이라고 함[16].

16) 이명행. 2011. "공직선거의 투표참여 영향요인에 관한 실증적 연구: 제5회 전국지방동시지방선거를 중심으로". 건국대학교 박사학위 논문.

Ⅳ. 투표율 제고를 위한 방안

전체적으로 투표율이 하락하는 추세이기에 투표율 제고를 위한 일반적 방안을 고려해야 하지만 위에서 살핀 바와 같이 비정규직 및 빈곤층의 투표율을 제고하는 방안을 우선적으로 고려해야 할 필요가 있음. 경제적 약자가 더욱 더 경제적 약자로 내몰리는 현상을 막기 위해서는 1인 1표의 정치적 영역에서라도 동등한 권리 행사기회가 보장되어야 하기 때문임.

■ 해외의 입법례

□ 미국

주마다 다양한 형태와 규정에 따라 실시되지만 대부분의 주에서 사전투표제를 실시하고 있음[17].

□ 영국

2000년 국민대표법의 개정을 통하여 전자투표[18], 우편투표, 인터넷투표, 전화투표,

17) 국회입법조사처. 전게서. 제12쪽

18) 전자투표: e-투표라고도 한다. 투표소에 설치된 전자투표기 또는 퍼스널컴퓨터·휴대폰·PDA 등을 이용한 인터넷 투표 등 컴퓨터를 활용한 투표 방식이나 투표 시스템을 말한다. 한국에서는 2001년 고등학교의 학생회장 선거 때 처음으로 인터넷 투표가 실시된 이후, 전자투표권을 이용한 대통령 후보 경선, 이메일을 이용한 구청의 주민투표 등 여러 형태의 전자투표가 시행되었다. 미국에서는 2002년 대통령 선거 때 터치스크린 방식의 전자투표기를 도입해 대부분의 주에서 전자투표를 실시하였고, 일본·영국·브라질·네덜란드 등에서도 이미 시행하고 있거나, 시행할 예정으로 있다. 가장 주목받고 있는 전자투표 방식은 터치스크린 방식이다. 한국에서도 2001년에 이미 개발 완료하였으나, 사회적 합의가 이루어지지 않아 도입하지 못하고 있다. 터치스크린 방식의 전자투표 방법은 다음과 같다. 먼저 유권자는 전국적으로 연결된 전산선거인명부에 의해 선거인 본인 여부를 확인받은 뒤, 유권자의 선거지역과 후보자 등에 관한 정보가 내장된 스마트카드를 발급받는다. 유권자가 스마트카드를 전자투표기에 넣고, 스크린에 자신이 속한 선거구의 후보자가 나오면 자신이 원하는 후보자를 터치식으로 선택하면 투표가 끝난다. 유권자는 자신의 투표 결과를 화면에서 확인할 수 있고, 투표가 끝나면 투표 결과가 기록된 디스켓과 기록지를 개표소로 옮겨 개표를 한다. 투표 결과에 이의 제기가 있을 때는 기록지로 검증이 가능하다. 선거인명부 시스템을 전국망으로 구축해 중앙에서 관리하기 때문에 자신의 투표구가 아니더

모바일투표 등을 비롯한 다채널 투표방식의 시행을 제도화[19]. 실제로 영국은 2000년 5월 지방선거에서 처음으로 38개 선거구에서 전자투표를 시행하기도 하였음[20]. 영국 선거위원회는 전자투표가 부분적으로 투표율을 제고하는데 도움이 되었다고 평가하고 있음[21].

□ 일본

1998년 부재자투표제도 개혁을 통해 부재자 투표조건을 대폭적으로 완화하였음[22].

또한 기일 전 투표제(사전투표제)(2003년 12월 1일부터 도입), 2003년의 경우 600만명 정도가 사전투표를 한 것으로 나타났으나, 2007년 참의원선거에서는 무려 1,080만명이 사전투표를 하여 전체 투표자 중 17.8%를 차지하였음[23].

2001년부터 투표시간도 기존의 18시에서 20시까지로 2시간 연장하였음. 투표시간이 연장된 이후의 선거의 경우 이전 선거에 비하여 평균 2.7%의 투표율이 상승하였고, 연장된 시간 중에 총 투표 중 평균 16.3%가 이루어진 것으로 나타나 투표율 상승에 기여한 것으로 판단되고 있음[24].

그 외에도 해상투표제(1998년부터 도입), 재외선거제 등 다양한 투표제도를 도입.

라도 전국 어디에서나 투표가 가능하다. 또 선거에 따르는 비용이 크게 줄어들고, 젊은 층의 투표율이 크게 높아지며, 개표 결과도 종이투표보다 빠른 점 등이 장점으로 꼽힌다. 터치스크린 방식보다 진보된 전자투표 방식으로는 유권자가 장소를 가리지 않고, 투표소에 가지 않은 채 인터넷으로 투표하는 유비쿼터스 전자투표 시스템이 있다. 한국에서는 인터넷투표 시스템에 대한 대비를 완벽히 하여 2012년 제19대 국회의원총선거 때부터 실시하려고 했으나 기술 및 사회적 여건이 성숙할 때까지 연기하기로 하여 실시 시기가 불투명하다.(출처: 네이버백과사전)

19) 이재화. 2009. “공직선거의 투표율 제고방안에 관한 연구”. 부산대학교 석사학위논문. 제28쪽

20) 이재화. 전게서. 제28쪽

21) 이재화. 전게서. 제28쪽

22) 이재화. 전게서. 제29쪽

23) 국회입법조사처. 전게서. 제16쪽.

24) 이재화. 전게서. 제106쪽

■ 우리나라에서 고려 가능한 방안

□ 사전투표제 도입

사전투표제(Early Voting)는 선거일에 투표소를 방문하여 직접 투표할 수 없는 유권자를 위하여 선거일 전에 미리 투표할 수 있도록 하는 제도임. 사전투표제는 투표일 전에 투표를 한다는 점에서 부재자투표(Absentee Voting)와 유사한 개념임. 하지만 사전투표제가 통상 사유제시 없이 선거구 투표소에서 이루어지는 반면 부재자투표는 사전에 신고를 한 뒤 우편방식으로 투표를 한다는 점에서 차이가 있음[25].

현행 공직선거법에서 유권자의 선거권 행사는 부재자 투표 또는 선거일에 일반투표의 방법으로만 가능하므로 선거일에 부득이한 사유로 투표소에 갈 수 없는 유권자는 사전에 부재자 신고를 하지 않고서는 투표를 할 수 없음. 이에 사전투표제도를 도입하여 투표의 시간적, 장소적 한계를 극복하게 함으로써 선거인에게 투표편의와 선거권 행사의 기회를 최대한 보장하도록 할 필요가 있음[26]. 특히 이 제도는 미국, 일본, 호주, 스위스, 캐나다, 스웨덴, 러시아 등에서 실시하고 있어 도입에 큰 어려움이 없을 것으로 보임[27].

이미 중앙선거관리위원회는 2009년 7월 재·보궐선거의 투표율 하락 현상을 막기 위해 재·보선 사전투표제 도입을 내용으로 하는 정치관계법 개정 의견을 국회에 제출한 바 있음. 그 주요 내용은 아래와 같음.

> ○ 사전투표소 설치·운영
>
> - 선거일전 4일부터 선거일 전 3일까지 2일간 설치·운영하되 투표시간은 오전 10시부터 오후 4시까지로 함
>
> - 구·시·군 선거관리위원회는 선거인의 수와 교통 및 유동인구 등을 고려하여 사전투표소

25) 국회입법조사처. 전게서. 제6쪽

26) 이재화. 전게서. 제102쪽

27) 국회입법조사처. 전게서. 제12쪽 이하

설치 수와 투표장소를 결정하도록 함

- 사전투표소는 투표관리의 안전성이 확보될 수 있는 장소에 설치하도록 함

○ 사전투표 관리

- 구·시·군 선거관리위원회는 사전투표소의 투표관리를 위해 사전투표관리관을 위촉하도록 함
- 사전투표소의 투표사무원 위촉 및 투표참관인 신고에 관한 읍면동선거관리위원회가 담당하고 투표참관인은 12인 이내로 함
- 투표용지수령 및 기표절차는 선거일 투표소의 절차에 준하도록 함
- 사전투표관리관은 사전투표기간 중 매일의 사전투표마감 후 사전투표참관인이 참관한 상태에서 사전투표함을 봉인하여 관할 구·시·군 선거관리위원회에 인계하도록 함
- 사전투표관리관은 투표상황을 기록·관리하며 사전투표 마감일의 투표종료 후에 투표록, 잔여 투표용지들을 관할 구·시·군 선거관리위원회에 인계하도록 함
- 이중투표를 방지하기 위하여 선거인명부에 사전에 투표한 선거인이 표시되도록 함

○ 사전투표의 개표방법

- 구·시·군 선거관리위원회는 보관 중인 사전투표함을 선거일 투표마감시각 후에 개표소로 옮기도록 함
- 사전투표는 일반투표함의 투표지와 별도로 먼저 개표할 수 있으며, 그 결과를 집계·1공표하도록 함

□ 부재자 투표 제도의 개선[28)]

만약 사전투표제도의 도입이 어렵다면 현행 부재자 투표제도를 개선하는 것을 고려할 수 있음.

2005년 공직선거법 개정을 통해 부재자 신고의 요건을 완화하여 선거일에 투표할

28) 이재화. 전게서. 제103쪽

수 없는 선거인은 누구든지 부재자 신고를 할 수 있도록 하였으나 부재자 신고율은 크게 나아지지는 않았음[29].

따라서 부재자 신고기간(현행 5일)을 연장하고, 신고방법으로 인터넷을 이용한 신고할 수 있도록 하여 신고를 용이하게 할 필요가 있음(현행 제도에서는 구·시·군의 장에게 직접 제출하거나 등기우편을 발송하여 신고).

□ 투표 시간의 연장[30]

최근 경제여건의 악화 등으로 자영업자, 서비스업 종사자, 비정규직 노동자 등 많은 사람들이 바쁜 경제활동과 불규칙한 생활패턴으로 인해 투표당일 투표를 포기하는 사례가 많아지고 있기에 투표시간을 연장하여 투표권 행사의 기회를 확대할 필요가 있음.

2004년 3월 공직선거법 개정으로 재보궐선거의 경우에는 투표시간이 오후 8시까지로 연장되었음. 하지만 임기만료에 의한 각종 공직선거는 여전히 투표마감시각이 오후 6시로 되어 있음. 중앙선거관리위원회가 유권자 의식조사를 통하여 국회의원선거 불참원인을 분석한 결과, 개인 용무 또는 출근 등을 이유로 투표를 하지 않은 유권자가 제16대 총선에서는 32.1%, 제17대 총선 37.7%, 제18대 27.8%로 기권한 유권자 3명 중 1명은 개인적인 용무 혹은 직업상의 이유로 기권한 것으로 나타남. 또 투표일이 공휴일이었는데도 직장에 출근하였기에 기권한 유권자가 전체 기권자 중 12.2%에 이른다는 연구도 있음[31].

따라서 일반적인 퇴근시간 이후에도 투표를 할 수 있게 하면 위와 같은 기권자들의 투표를 기대할 수 있을 것임.

---

29) 이재화. 전게서. 제103쪽. 같은 취지 국회입법조사처. 전게서. 제7쪽. 17대 대선의 경우 부재자 투표인 수는 전체 투표인의 2.15%, 제18대 총선에서도 2.19%에 그쳤음.

30) 이재화. 전게서. 제104쪽

31) 이순주. 2004. "공직선거에 있어서의 투표율 제고 방안". 『선거논단』 제2호 제175쪽.

□ 주소지별 지정투표소 투표 제도 개선[32)]

유권자들의 불편함을 해소하기 위하여 주소지별 지정투표소 투표제도를 개선할 필요가 있음. 현재 유권자는 자신의 주민등록지를 관할하는 읍·면·동선거관리위원회가 설치하는 투표소에 가서 투표를 해야 함. 그런데 생활권이 광역화되고 있는 상황에서 유권자로 하여금 자신의 주소지 안에 설치되어 있는 투표소에서만 투표를 하라고 하는 것은 적절치 못한 제도임. 특히 선거일이 공휴일화되어 있어 선거일 중 대부분의 시간을 휴식과 레져 등으로 사용하고 싶어 하는 현대인들의 요구와도 일치하지 않음.

이 제도가 시행되기 위해서는 우선 선거인명부에 대한 공동전산망이 이루어져서 통합선거인명부가 작성되어야 함. 통합선거인명부의 작성은 중앙선거관리위원회가 전자투표제 도입을 위하여 이미 준비하고 있기에 정치적 합의만 있으면 충분히 가능하리라 보여짐.

□ 전자투표제 도입[33)]

흔히 전자투표라고 하는 것은 투표소에 가서 투표소에 설치된 전자기기를 이용하여 투표하는 방법과 투표소에 가지 않고 인터넷을 이용하여 투표하는 방법을 모두 포함하여 일컬음. 전자를 협의의 전자투표라고 하고, 후자를 인터넷 선거라고 함.

협의의 전자투표제도의 경우 위에서 언급한 바와 같이 영국에서 이미 시행하고 있으며, 이를 통해 투표의 편이성을 도모함으로써 투표율 제고에 도움을 주고 있다는 평가를 받고 있음.

인터넷투표의 경우 집이든 사무실이든 인터넷만 연결되어 있으면 어디서든 투표

32) 이재화. 전게서. 제105쪽

33) 이재화. 전게서. 제108쪽

할 수 있기에 장소적 한계를 극복하여 투표율을 높일 수 있음. 다만, 현실적으로 해킹방지대책이나 대리투표의 문제 등으로 도입하는데 많은 준비가 필요할 것으로 보임.

□ 노동자 투표권 보장의 실질화

비정규직 노동자들을 상대로 '공직선거법과 근로기준법에서 직장에서의 투표 참여에 대해 보장하고 있는데 알고 있는지'에 대해 물었을 때 "알고 있지 못하다"의 경우가 과반수를 차지하는 것으로 나타났음. 구체적으로는 공직선거법의 경우 응답자의 63.7%, 근로기준법의 경우는 응답자의 64.0%가 법적으로 정해져 있는 노동자들의 투표 참여 보장에 관한 규정에 대해 "알고 있지 못하다"라고 응답하였음[34]. 그리고 이런 규정들을 알게 된 비정규직 노동자들에게 '이러한 규정이 투표 참여 보장에 도움이 되는지 혹은 도움이 되지 않는지'에 대해 물었을 때 52.7%의 응답자들이 도움이 되지 않는 것으로 의견을 나타내어 투표 참여를 보장하는 규정들이 있다하더라도 이것이 도움이 될 것인지에 대해서는 부정적으로 평가하고 있음을 발견할 수 있었음[35].

그 이유는 공직선거법은 제6조 위반행위에 대한 처벌규정을 두고 있지 않고, 근로기준법 제10조는 노동자가 선거권 행사를 위한 시간 등을 사용자에게 요청한 경우에 적용되도록 하는 형태를 취하고 있기 때문인 것으로 보임. 이에 대한 구체적 개정방향은 아래와 같음.

○ 동시선거일 근로기준법상 유급 법정 휴일 지정

2006년부터 관공서의 공휴일에 관한 규정에 따라 공직선거법을 개정하여 공직선거법 제34조에 따른 임기 만료에 의한 선거의 선거일(대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원 및 단체장 선거)은 법정공휴일.

---

34) 한국정치학회. 전게서. 제28쪽

35) 한국정치학회. 전게서. 제29쪽

그러나 이 조항은 일반 사기업체에 적용되지 않음. 현재 근로기준법상 유급 법정휴일은 노동자의 날과 주휴일임. 회사의 취업규칙, 단체협약에서 공휴일에 해당하는 날을 약정으로 휴일로 정하는 경우에는 약정휴일로써 근로기준법의 적용을 받을 수 있음.

따라서 근로기준법을 개정하여 대통령선거일, 국회의원총선거일, 동시지방선거일을 근로기준법상 법정 휴일로 지정하는 것이 필요함.

○ 재보궐선거 투표시간 유급휴무 법적 보장 강화

2008년부터 공직선거법 제6조 3항에 따라 공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 선거인명부를 열람하거나 투표를 하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 함. 그러나 여전히 이를 유급휴무 또는 유급휴업으로 규정하지 않고 있음. 따라서 이를 유급휴무 또는 유급휴업으로 규정하도록 하고, 이를 어겼을 경우 처벌하는 규정을 신설해야 함.

근로기준법 제10조에 따라 사용자는 노동자가 근로시간 중에 선거권 행사 위하여 필요한 시간을 청구하면 거부할 수 없음. 2009년부터 동법 제110조에 따라 선거권 행사에 필요한 시간을 보장하지 않으면 사용자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형의 처벌을 받게 되어 있음. 그러나 근로기준법 제10조는 노동자가 사용자에 대해 공민권 행사에 관한 시간을 '청구'하면 이를 보장하는 형식으로 규정되어 있음. 그런데 현실적으로 노동자가 사용자에게 공민권행사에 필요한 시간을 청구하기가 어려움.

따라서 근로기준법 제10조를 공직선거법의 취지에 따라 개정하여 유급휴무시간의 보장을 명확히 하고, 나아가 모든 사업장은 선거기간 동안 투표 보장에 대한 공직선거법과 근로기준법 사항, 투표권장 등의 내용을 노동자에게 통지하고 공고하도록 할 필요가 있음.

□ 홍보와 교육의 강화

합리적 선택이론에 관해서 살핀 바와 같이 시민의 의무감, 시민의 사회적 책임감이 실제 선거를 하게 함에 있어 매우 중요한 요인임. 그러나 이를 제도개선만으로 강화할 수 없고 선거나 투표의 의의에 대한 교육과 홍보에 의해서 강화될 수 있음.

영국은 2006년 선거관리법을 개정하면서 지역의 선거관리관이 선거인명부 등재 촉진 등 시민의 선거 참여를 독려하는 활동을 해야 한다고 명시하였음. 이후 선거관리관과 사회단체의 선거 참여 홍보활동을 위하여 여러 가지 자료를 제공하는 등 홍보활동을 강화하고 있음[36].

현행 공직선거법에는 시민의 선거 참여 독려 등을 중앙선거관리위원회 등의 업무로 명시적으로 규정하고 있지 않음. 시민의 선거 참여 독려 등을 중앙선거관리위원회 등의 업무로 명시하고 이를 위한 기본계획 수립 등을 법적 의무로 할 필요가 있음.

□ 정보 습득의 용이화

빈곤층의 투표율 부진이유에 대해 살펴 본 바와 같이 빈곤층은 후보자나 정책에 대한 정보를 습득하기 위하여 부유층보다 상대적으로 많은 시간과 수고를 들여야 함. 따라서 빈곤층이 보다 쉽게 후보자나 정책에 대한 정보를 습득하도록 하기 위한 기제를 고민해야 함.

---

36) 이재화. 전게서. 제29쪽

토론 1

청년 유권자 투표권 사각지대 해소방안
- 공직선거법 개정 내용을 중심으로

장하나 / 민주통합당, 국회의원 (환경노동위원회)

1. 투표마감시각의 연장

□ 미국, 일본, 프랑스, 영국, 독일을 포함한 주요국의 공직자선출을 위한 투표시간은 <표 1>과 같음

○ 미국과 캐나다의 경우 주 또는 지역에 따라 투표시간을 상이하게 운영하고 있음
○ 프랑스와 독일은 8시부터 18시까지, 일본은 7시부터 22시까지 투표소(polling station)를 운영하고 있음
○ 대부분의 국가들은 한국의 경우(6시~18시)와 달리 투표마감시각이 더 늦게 나타남

□ 주요국의 공직자선출을 위한 투표시간을 보면, 미국과 캐나다의 경우 주 또는 지역에 따라 투표시간을 상이하게 운영하고 있음

□ 2010년과 2012년 통계에 따르면, 직장인들은 일주일 평균 4일, 하루 평균 3시간 야근을 하고 있는 것으로 집계됨. 이러한 노동조건에서 투표시간연장은 반

드시 필요함. 비교입법적으로 볼 때도 대부분의 국가들은 한국의 경우보다 투표마감시각이 더 늦은 것으로 조사되므로 21시 연장방안은 충분한 타당성을 지님

[표 1] 주요국의 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 시·정·촌위원회는 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

2. 선거시간보장제 신설의 타당성

□ 선거일에 모든 영업장의 영업시간을 제한하는 등 유권자들의 선거시간을 보장하는 '선거시간보장제'의 신설은 선거 당일 투표참여의지가 있어도 선거시간이 실질적으로 보장되지 않아 투표에 불참할 수밖에 없는 현실에서 고려할 수 있는 방안임

□ 위반사례 확인의 어려움, 위반에 따른 제재규정 마련의 현실적 어려움 등은 노동부와 선관위 등 관계부처들의 적극적인 노력이 수반된다면 충분히 가능할 것으로 보여짐

3. 부재자투표소 설치요건의 완화

□ 현행 공직선거법 제148조 제2항은 부재자투표소의 설치에 관해 다음과 같이 규정하고 있음

○ 공직선거법 제148조 제2항: "구·시·군선거관리위원회는 관할구역안의 부재자투표예상자의 수와 분포 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 부재자투표기간 중 부재자투표예상자가 투표를 마칠 수 있는 상당한 기간을 정하여 투표관리관에게도 부재자투표소를 설치·운영하게 할 수 있다."

□ 또한 공직선거관리규칙 제68조 제2항은 부재자투표소 설치의 요건에 관해 다음과 같이 규정하고 있음

○ 공직선거관리규칙 제68조 제2항: "구·시·군위원회는 법 제148조제2항의 규정에 의하여 그 관할구역안의 읍·면·동의 구역안에 거소를 둔 부재자투표예상자가 2천인을 넘는다고 인정되는 경우에 한하여 투표관리관을 지정하여 부재자투표소를 설치·운영하게 할 수 있다. (...) 다만 읍·면·동안의 부재자투표예상자가 2천

인미만인 때에도 지리·교통 그 밖의 부득이한 사유로 부재자투표소를 설치할 필요가 있다고 인정되는 때에는 해당 구·시·군 위원회의 의결로 투표관리관을 지정하여 부재자투표소를 설치·운영하게 할 수 있다."

□ 공직선거관리규칙에 따라 대학 내의 부재자투표소는 신청인원이 2천명이 넘어야만 설치할 수 있음. 하지만 현실적으로 만 19세가 되지 않아 투표권이 없는 신입생들이나 대학의 총정원을 고려하면 부재자투표인수가 2천명을 넘는 학교는 드묾

○ 재학생이 1만명인 대학의 경우 학년당 동일한 수의 학생수가 있다고 해도 실제투표자인 3,4학년 5,000명에 2학년 일부를 포함하면 유권자 6,000명 중, 타지에서 와 부재자투표자에 해당하는 수가 2,000명이 되는 것은 상당히 어려운 현실임

○ 실제로 2002년 대선 때 부재자투표 신청을 받은 결과 2,000명 이상은 7개 대학에 불과했고, 1,000명이 넘은 대학도 국민대, 부산대, 원광대 등 7개 대학에 그쳤음

□ 대학 내 부재자투표는 제16대 대통령선거 부재자투표에서 최초로 실시되었음. 2002년 12월 12~13일 양일간 실시된 학내 부재자투표에서는 선거사상 처음으로 서울대, 연세대, 대구대 3곳에 투표소가 설치되었고, 투표율은 89.6%를 기록하여 전체 부재자투표율 93.9%보다 다소 낮은 수준이었음. 이는 부재자 신고를 하고 투표를 하지 않은 대학생이 일반 부재자 신고인보다 다소 많았음을 의미함

□ 예상부재자 신고인이 2,000명을 넘지 않아도 기관·시설의 장이 요청하면 가능하다는 단서조항을 두고 있지만, 강제적 구속력이 없기 때문에 설치여부를 두고 논란이 발생할 가능성이 있음

□ 외국의 경우 부재자투표의 범위를 폭넓게 인정하고 있으며 부재자투표소 설치의 신고인요건을 별도로 설정하지 않고 있음

○ 일본의 경우 부재자투표를 할 수 있는 대상자의 범위를 직무 또는 업무로 인한 경우와 함께 본인 및 친족의 관혼상제 등 사적인 용무의 경우에도 투표구의 구역에 관계없이 광범위하게 인정하고 있음

○ 미국의 경우도 부재자투표 대상자의 범위를 대부분의 주에서 단순히 거주하는 선거구에 부재중인 자로 정하고 있음

□ 따라서 현행 부재자투표 신청인수 2천명 기준요건을 500명으로 완화하고, 동시에 신청절차를 인터넷으로도 가능하게 하고, 신청기간도 2주로 확대한다면 유권자의 투표참여에 실효성을 보일 수 있을 것임

토론 2

실질적으로 투표권을 보장하기 위해 ‘틀’ 을 넓히겠습니다

진선미 / 민주통합당, 국회의원 (행정안전위원회)

◇ 총론

○ 선거권은 모든 시민의 기본권이자, 우리 사회의 평등을 지키는 가장 중요한 기반임. 비정규직, 저소득층, 청년층이 구조적, 문화적 이유로 투표할 수 없는 것은 우리 사회의 평등과 공공성을 훼손하는 심각한 상황임.

○ 소극적으로 투표권을 보장하는 현행 제도를 넘어서, 많은 사람들이 더욱 용이하게 투표할 수 있도록 하는 적극적인 제도개선이 필요하다는 점에 동의함.

◇ 제안된 방안에 대한 검토(선관위 관련 사안을 중심으로)

○ 사전투표제 · 부재자 투표제도의 개선

- 중앙선관위가 제안한 재보선 사전투표제 외의 모든 선거에 대해 사전투표제 도입이 필요하다고 봄. 부재자 투표는 일부 불가한 경우만 제외하고 사전투표제로 대체하도록 해야 함.

- 선관위 개정의견에서는 오전 10시부터 오후 4시까지로 투표시간을 해 투표권 보장에 한계가 있음. 진선미 의원실에서는 모든 선거에 대해 오전 6시부터 오후 9시까지로 투표시간을 하는 공직선거법 개정을 준비 중인 바, 사전선거 역시도 투표시간을 6:00-21:00로 해 투표권이 실질적으로 보장되도록 해야 함.

- 또한 사전투표 일정에 주말이 반드시 들어가도록 해 주중 근로자의 투표권을 보장하도록 함.

○ 투표시간 연장

- 본 의원은 모든 종류의 선거에 대해 오전 6시부터 오후 9시까지로 연장하는 공직선거법 개정을 준비 중임.

○ 주소지별 지정투표소 투표제도 개선

- 기본적으로 지나치게 행정관리적인 주민등록제도 자체에 대한 개선이 필요함. 주소지별 지정투표소 문제도 주민등록제도에 기반을 한 개인의 권리행사를 방해하는 지점이 있음. 주민등록제도 자체에 대한 전반적 개선 과정에서 주소지별 지정투표소 투표제도 또한 개선해 보다 자유로운 권리행사가 가능하도록 해야 함.

- 이미 주민등록망이 전산화되어 있기 때문에 전산에 의한 통합선거인명부 관리가 기술적으로 어렵지 않을 것이라 생각함. 하지만 국민적 신뢰를 위해 정치적 합의 이전에 철저한 확인이 필요함

○ 전자투표제 도입

- 투표방법은 기술적 문제 외에도 국민들의 제도에 대한 신뢰 문제 또한 있음. 전자투표제의 도입은 참여를 용이하게 하고 투개표 비용을 줄이는 장점이 있

으나 국민여론을 고려하여 신중하게 결정해야 함.

- 투표소에 가서 투표를 하는 행위는 참여에 대한 '의식', '행사'로서의 의미 또한 있음. 인터넷을 통한 재택 투표가 투표율을 높일지와 전반적인 선거문화에 어떤 영향을 미칠지는 많은 연구와 고민이 있어야 함.

○ 정보습득의 용이

- 선관위에서는 현행도 '민주시민교육' 업무를 하고 있으나, 선거관리에 따른 부수적 업무에 그침. 선관위 및 관계기관을 통해 더욱 적극적인 선거교육이 이루어질 수 있도록 해야 함.

◇ 기타의견

- 한국의 선거제도는 관리·통제를 기반으로 선거를 최소한으로 잡음 없이 치르는 데 중점을 두고 설계되어 있음. 위의 제도적 개혁을 위해서는 선거제도 전반의 개혁과 더불어 선관위의 역할과 크기에 대해서도 고민이 병행되어야 함.

- 선거 당일 뿐 아니라 일상생활에서도 더욱 많은 시민들이 평등하게 정치적 표현을 할 수 있도록 하는 제도적 개선과 정치문화 형성을 위해 노력하고 있음.

토론 3

투표권 보장과 투표율 제고를 위한 입법과제

이상규 / 통합진보당, 국회의원 (행정안전위원회)

1. 들어가며

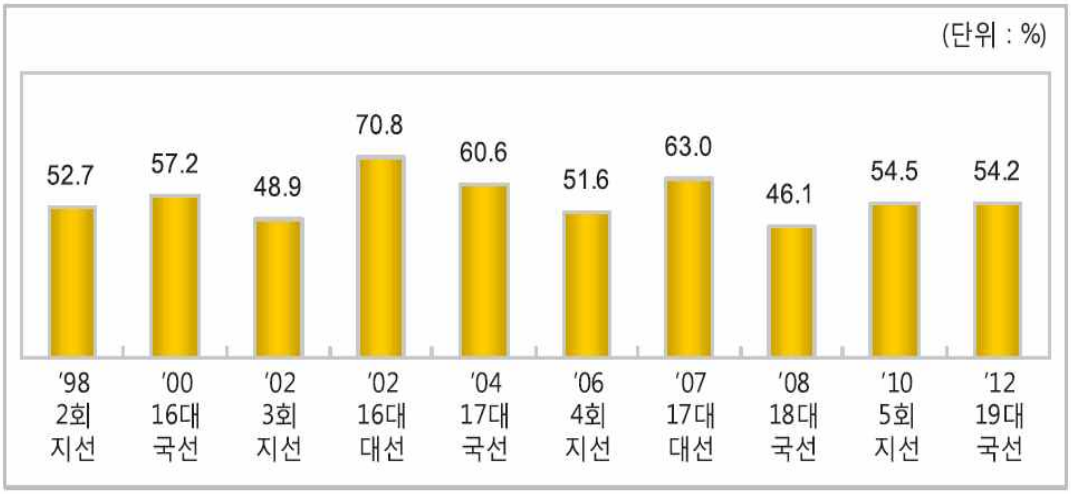
평등에 기초한 정치참여는 민주주의의 핵심적 요소이다. 국민주권의 원리와 자유와 평등은 정치참여의 평등을 통해서만 구현된다.

그러나, 87년 민주화 이후 국민들의 정치 참여의 지표라고 할 수 있는 투표율은 지속적인 하락의 경향을 보이고 있으며, 이는 참여의 위기이자 정치 대표성의 위기를 가져온다.

낮은 투표율은 선출된 대표자의 정당성을 약화시킬 뿐만 아니라 투표참여율이 사회내 집단별로 불균등하게 분포되어 있는 우리나라와 같은 상황에서 전체 유권자의 표심이 왜곡될 수 있다. 또한, 민주주의의 원만한 작동에 심각한 위협이 될 수 있으므로 이를 제고할 방안을 마련해야 한다.

2. 역대 선거 투표율과 연령별 투표율로 보는 현행 투표제도의 문제점

<표1> 97년 이후 최근 선거 투표율 (출처:중앙선거관리위원회)



1998년 이후 실시된 각종 선거의 투표율을 분석한 결과 대통령선거의 경우 60% 이상으로 타 선거에 비해 높은 투표율을 보인다.

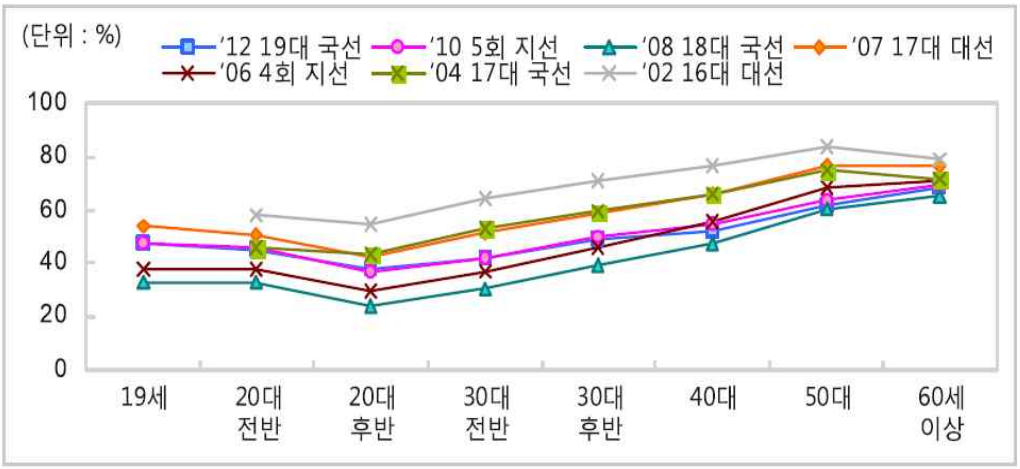
지방선거는 최근 선거에서 투표율이 다시 높아지는 추세를 보이고 있으나, 국회의원 선거는 투표율이 일정한 추세를 보이지 않는 것으로 나타난다.

2010년 제5회 지방선거의 투표율과 이번 제19대 국회의원 선거의 투표율은 비슷하다.

매시기 정치적 상황에 따라 투표율이 차이가 있으나 발제문에 쓰여진 것과 같이 97년 대선 이후 대선과 총선에서의 투표율은 전반적으로 하락과 소폭 상승을 되풀이하고 있다.

투표율을 연령별로 살펴보면 아래의 표와 같다.

<표2> 역대 선거 연령별 투표율 (출처:중앙선거관리위원회)



(단위:%)

	19세	20대 전반	20대 후반	30대 전반	30대 후반	40대	50대	60세 이상
'12 19대 국선	47.2	45.4	37.9	41.9	49.1	52.6	62.4	68.6
'10 5회 지선	47.4	45.8	37.1	41.9	50.0	55.0	64.1	69.3
'08 18대 국선	33.2	32.9	24.2	31.0	39.4	47.9	60.3	65.5
'07 17대 대선	54.2	51.1	42.9	51.3	58.5	66.3	76.6	76.3
'06 4회 지선	37.9	38.3	29.6	37.0	45.6	55.4	68.2	70.9
'04 17대 국선	-	46.0	43.3	53.2	59.8	66.0	74.8	71.5
'02 16대 대선	-	57.9	55.2	64.3	70.8	76.3	83.7	78.7

연령대별 투표율은 60세 이상이 68.6%로 가장 높고, 20대 후반이 37.9%로 가장 낮음을 볼 수 있다. 20대 후반 이후는 연령대가 높을수록 투표율이 높아지는데 특이한 것은 2006년 제4회 전국동시지방선거에서 처음으로 선거권이 부여된 19세의 투표율은 19대 국회의원선거에서 47.2%로 20대와 대조를 보이고 있다.

19세의 투표율과 20대 후반과 30대의 투표율의 차이는 취업으로 인한 결과로 보는 것이 타당할 듯하다.

이는 노동자와 청년층이 투표를 원활하게 할 수 없는 요인과 밀접하게 연관이 있다. 청년의 사례발표에서 보듯 직장으로 인해 투표를 할 수 없다고 판단되는 이들

을 노동의 범주로 본다면 비정규직 노동자들의 투표권을 보장하는 문제는 매우 중요하다.

통계청이 지난 5월 발표한 4월 고용동향을 보면, 임시·일용 근로자(비정규직)는 전체 임금근로자의 38%나 된다. 1년 이상 계약직은 정규직이라 할 수 있는 상용근로자로 분류된다. 이 때문에 노동계는 비정규직 비율이 전체 근로자의 50%에 육박한다고 보고 있다.

투표율을 높이기 위한 정치, 사회적 여건을 조성하는 것과 함께 노동자들의 투표권을 보장하는 것은 개별사업장과 개별노동자들이 풀어낼 수 있는 문제가 아님을 현재 고용형태와 근로계약을 고려하면 알 수 있다. 노동현장의 경우 휴무일 지정에도 법정선거일에 사업장을 운영하는 사례가 다수 존재하고 규모 있는 기업의 경우에도 휴무일 정도만 지정되어 운영됨으로써 노동자의 투표권 행사를 결과적으로 제약되고 있다.

다음으로, 청년의 사례발표를 통해 부재자투표의 문제점이 투표권 제약으로 이어짐을 볼 수 있다.

현행 우리나라의 투표제는 지정투표구와 거소투표, 부재자 투표로 획일화되어 있다. 이는 선거권을 행사할 주소지와 실거주지 및 생활권이 다른 경우에 투표권 제약으로 이어지며, 특히 20대의 주를 이루는 대학생청년들이 가장 큰 피해를 받고 있음을 보여준다.

이를 개선하기 위해 다양한 투표제도의 도입이 필요하다.

3. 투표권 보장을 위한 제도 개선 및 입법 과제

노동자와 청년 등 투표권의 사각지대를 해소하여 선거의 평등권을 보장하기 위한 제도 개선 및 입법 과제를 통합진보당의 19대 총선 공약을 중심으로 살펴보겠다.

① 노동자 투표권을 보장하기 위해 선거일 유급 휴무일 지정

현행 공직선거법에는 임기만료에 의한 선거의 선거일을 법정공휴일로 지정하였으나 근로기준법과 일치하지 않아 사기업에는 적용되지 않고 있다.

공직선거법의 맞추어 근로기준법 또한 임기만료에 의한 대통령선거일, 국회의원총선거일, 동시지방선거일을 법정 휴일로 지정해야 한다.

더불어 재보궐선거일은 현행 무급으로 시행되는데 이를 유급휴무로 지정하고 투표권 보장하는 것이 필요하다. 재보궐선거의 경우 투표율이 현저히 낮은데 재보궐선거의 정치적 의미와 재보궐선거의 투표권 또한 임기만료에 의한 투표권과 동일한 권리가 부여되어야 한다는 측면에서 최소한 유급휴무로 지정하여 노동자들의 투표권을 보장하는 것이 필요하다.

② 전자투표제 도입

중앙선거관리위원회에서는 19대 총선에서 전자투표제를 도입하려고 하였으나 준비부족으로 미루어 놓은 상태이다.

시대적 변화를 반영하지 않은 제도적 문제로 인해 투표율의 하락과 투표권 제한의 결과를 가져오고 이것이 참여정치의 위기로 이어지고 있는 상황에서 변화를 반영한 투표제도는 반드시 필요하다.

이를 위한 방안인 전자투표제는 발생할 수 있는 문제점들을 빠르게 보완하여 2013년 재보궐선거부터 도입될 수 있도록 해야 할 것이다. 제19대 총선에서 중앙선거관리위원회는 통합선거인명부를 시범적으로 구축하였고 이를 보완하여 전자투표제를 도입하는 것이 가능함이 입증되었고, 정치권의 결정만 있으면 2013년 재보궐선거부터 도입하여 시대의 변화에 맞추어 유권자의 투표권을 보장하여야 한다.

③ 사전투표제 도입

사전투표제는 선거 당일에 투표에 참여할 수 없는 유권자들을 위한 제도로서 부재자투표가 사유제시를 해야 하는 것과 달리 사유제시가 필요 없는 제도이다.

선거부정이나 선거관리의 문제 등에 대한 대비책을 마련하고, 사전투표일 중 하루를 휴일을 포함하여 지정하여 당일 투표에 참여할 수 없거나, 부재자투표에 참여할 수 없는 유권자들이 투표할 수 있도록 하는 이미 사전투표제 도입이 필요하다.

이미 미국, 일본, 캐나다, 스위스, 호주, 스웨덴, 러시아 등에서 사전투표제가 실시되고 있으며 투표율 제고의 효과를 보이고 있다.

④ 정치참여 확대를 위한 적극적인 투표 인센티브 부여

지난 18대 총선에서 '투표확인증'을 통한 문화시설 할인혜택을 부여했지만, 유권자의 기대에 부응하는 낮은 차원의 유인이었다. 공무원·공공기관·민간기업 채용시험에 가산점을 부여하는 제도와 함께 공공기관 및 기업에 투표에 참여한 사람에게 유급휴가를 늘려주는 제도를 도입하는 방안을 적극 검토할 수 있다.

토론 4

투표권 보장실태 및 제도개선 방안

조장연 / 중앙선거관리위원회 선거국장

Ⅰ. 개요

대의민주주의의 위기라고 할 정도로 최근 **공직선거의 투표율**이 전반적으로 **하락하고 있는 상황이므로** 유권자의 투표참여를 제고할 수 있는 제도개선 등 방안 모색 필요

1 최근 선거 투표율 추이

1998년 이후 대통령선거와 국회의원선거의 투표율은 낮아지는 추세인 반면, 지방선거는 소폭 상승 추세에 있음.

- ○ 대통령선거의 경우 70% 내외로 타 선거에 비해 높은 투표율을 보였으나 제16대 대선(70.8%) 대비 제17대 대선(63.0%) 투표율이 7.8% 낮아졌음.
- ○ 국회의원선거의 경우 제17대 총선(60.6%) 대비 제18대 총선 투표율(46.1%)은 14.5% 낮아졌으나, 제18대 총선(46.1%) 대비 제19대 총선 투표율(54.2%)은 8.1% 다소 상승하였음.
- ○ 지방선거는 최근 선거에서 타 선거와 달리 투표율이 다소 높아지는 추세를 보임(51.6%→54.5%).

《최근 선거 투표율 추이》

(단위 : %)

《역대선거 투표율 현황》

대통령선거			국회의원선거			지방선거		
대별	선 거 일	투표율 (%)	대별	선 거 일	투표율 (%)	회별	선 거 일	투표율 (%)
13	87.12.16(수)	89.2	14	92. 3.24(화)	71.9	1	95. 6.27(화)	68.4
14	92.12.18(금)	81.9	15	96. 4.11(목)	63.9	2	98. 6. 4(목)	52.7
15	97.12.18(목)	80.7	16	00. 4.13(목)	57.2	3	02. 6.13(목)	48.8
16	02.12.19(목)	70.8	17	04. 4.15(목)	60.6	4	06. 5.31(수)	51.6
17	07.12.19(수)	63.0	18	08. 4. 9(수)	46.1	5	10. 6. 2(수)	54.5
18	12.12.19(수)		19	12. 4. 11(수)	54.2	6	14. 6. 4(수)	

2 투표율 제고 필요성 및 접근방향

가. 투표율 제고의 필요성

○ 낮은 투표율은 국민의 정치적 의사형성 기능을 약화시켜 대의 민주주의 근본 취지를 훼손할 수 있음.

○ 따라서, 민주적 선거는 국민의 적극 참여를 전제조건으로 하고 있으므로 투표율 제고를 위한 제도개선 등 대책이 요구됨.

나. 제19대 국선시 투표하지 않은 이유(유권자의식 조사 결과)

○ '개인적인 일·출근 등으로' 투표하지 못했다는 의견이 39.4%로 가장 많았으며,

○ 그 다음으로 '정치나 선거에 관심이 없어서'(20.4%), '투표를 해도 바뀌는 것이 없어서'(14.0%), '찍고 싶은 후보자가 없어서'(8.7%) 등의 의견 순으로 높게 나타나,

○ 정치에 대한 무관심보다 개인 사정 때문이라는 의견이 여전히 높게 나타남.

○ 투표에 참여하지 않은 유권자의 경우 연령이 낮을수록, 학력과 소득이 높을수록 상대적으로 높게 나타남.

《 투표 불참 사유 》

내 용	19대 총선	5회 지선	18대 총선	17대 대선
개인적인 일·출근 등으로	39.4	36.6	27.8	25.2
정치나 선거에 관심이 없어서	20.4	28.1	20.1	23.1
찍고 싶은 후보자가 없어서	8.7	8.4	18.5	26.1
투표를 해도 바뀌는 것이 없어서	14.0	6.8	7.9	15.2
정치인에 대한 불신때문에	7.0	9.8	14.0	-
기타	10.5	10.3	11.7	10.4

다. 투표율 제고 접근 방향

○ 원칙적으로 자유투표제를 도입하고 있는 우리나라에서 의무투표제를 도입하는 것은 헌법상 이념과 배치되어 사회적 논란의 대상이 될 수 있음.

※ 헌법상 권리로 규정(헌법 제24조)

- 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.

⇨ 향후 헌법 개정시 투표참여 의무화 방안 검토

※ 공직선거에 참여하지 않은 유권자에게 과태료 5천원을 부과하는 우리위원회의 법개정 의견('99년)이 반대 여론으로 무산

○ 따라서, **선거인의 책임의식을 고취하여 투표참여 분위기를 확산시키고 투표**

편의성을 증진시킬 수 있는 방안을 강구하는 것이 더욱 현실적인 접근방법으로 판단됨.

- 개인적 사정 ⇨ 부재자신고 권장, 사전투표
- 정치적 무관심 ⇨ 정치와 선거에 대해 유권자 관심 제고, 정책선거 지향
- 귀찮아서 ⇨ 투표소 접근성 제고 등 투표 편의성 증진

○ 다만, 낮아지는 투표율을 걱정하면서 의무투표제 도입을 찬성하는 일부 의견도 있으므로 국민적 공감대 형성을 전제로, 의무적 요소가 가미된 방안도 전향적으로 검토할 필요성이 있다고 봄.

Ⅱ. 투표참여 관련 법령규정

1 공직선거법

가. 제6조(선거권 행사의 보장)

○ 국가는 선거권자가 선거권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 함.(제1항)

○ 교통 불편 지역 선거인, 노약자·장애인 등 거동 불편자에게 교통편의를 제공할 수 있되 정당·후보자와 미리 협의해야 함.(제2항)

○ 다른 사람에게 고용된 자의 투표 필요 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니함.(제3항)

나. 법 제58조(정의등) 제1항제5호

정당·후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여 권유 행위는 선거운동으로 보지 않음.

다. 법 제230조(매수 및 이해유도죄) 제1항

⇨ 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

○ 투표를 하게 하거나 하지 아니하게 할 목적으로 선거인에게 금전·물품·차마·향응 그 밖에 재산상 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 자(제1호)

○ 제1호의 이익이나 직의 제공을 받거나 그 제공의 의사표시를 승낙한 자

2 선거관리위원회법 제14조(선거계도)

○ 각급선관위는 선거권자의 주권의식 앙양을 위해 상시계도를 하여야 함(제1항).

○ 선거 또는 국민투표가 있는 때에는 투표방법·기권방법 기타 선거 또는 국민투표에 대해 필요한 계도를 해야 함(제2항).

3 근로기준법

가. 제10조(공민권 행사의 보장)

사용자는 근로자가 근로시간 중에 선거권, 그 밖의 공민권(公民權) 행사 또는 공(公)의 직무를 집행하기 위하여 필요한 시간을 청구하면 거부하지 못함. 다만, 그 권리 행사나 공(公)의 직무를 수행하는 데에 지장이 없으면 청구한 시간을 변경할 수 있음.

나. 제110조(벌칙)

법 제10조에 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처함.

4 관공서의 공휴일에 관한 규정 제2조(공휴일) 제10의2호

(대통령령 제19674호)

「공직선거법」 제34조에 따른 임기만료에 의한 선거의 선거일은 관공서의 공휴일로 함.

Ⅲ. 유권자의 투표편의 제고 추진사항

1 법적·제도적 추진사항(공직선거법)

가. 사전투표제 실시 ⇨ 2013년부터 시행

○ 선거일에 투표를 할 수 없는 선거인은 누구든지 별도의 부재자신고 없이 부재자투표기간 중에 부재자투표소가 설치된 곳에서 투표할 수 있도록 하여 투표편의 극대화

◁ 개 요 ▷

▸전산조직을 이용한 통합선거인명부 사용

▸투표용지 작성·교부 기계장치를 이용하여 투표소에서 투표용지 발급·교부

▸부재자투표소 읍면·동 단위 설치

※ 장기적으로는 전철역, 백화점, 등산로 등 다수인이 왕래하는 장소에도 설치

※ 신체의 장애 등으로 거동이 어려운 거소투표자의 경우는 현행대로 사전 부재자신고 후 거소에서 투표하여 우편발송

- 선거인은 주소지와 무관하게 자신이 투표하기 편리한 곳에서 투표 가능
  (투표소 접근이 용이하여 투표참여율 크게 향상)
- 선거일전 5일부터 2일간(매일 10시부터 16시까지)
  ※ 유권자의 투표편의 개선을 위해 전자투표 병행 적극 추진 필요
  (정치권의 미합의로 공직선거 미도입)

○ 사전투표제 시행을 위한 통합선거인명부시스템 도입

- 통합선거인명부제도 시행을 위하여 통합선거인명부시스템 및 서버구축, 투표용지 발급기계장치 등 필요
- 통합명부프로그램은 2009년에 개발하여 위탁선거 등에 활용
- 투표용지 발급기계장치의 경우 이미 개발하여 국내의 위탁선거 및 제19대 국회의원선거의 재외선거에 활용

나. 농·어촌 등 교통 불편지역 선거인 교통편의 제공 확대

○ 대중교통수단이 없거나 1일 대중교통 운행횟수 4회 이내인 지역

○ 989개 읍·면·동 시행, 버스·승합차 등 1,336대 제공

《 최근선거 교통편의 제공실적 》

선 거 명	투표참여촉진지원						
	실 시 읍면동수	노선수	지원차량 등(수량)				소요예산 (천원)
			소계	버스	승합차	선박	
제19대 국 선 ('12. 4. 11)	989	1,821	1,336	812	469	55	428,637
제5회 지선 ('10. 6. 2)	886	1,692	1,242	709	486	47	319,579
제18대 국 선 ('08. 4. 9)	942	-	1,027	605	375	47	307,847

다. 부재자투표소 설치 확대로 투표편의 증진

○ 부재자투표소 설치 확대

제17대 대선	제18대 국선	제5회 지선	제19대 국선	비 고
508개	510개	522개	542개	

○ 투표관리관이 운영하는 읍·면·동 부재자투표소 설치 확대

- 부재자투표소 총 542개소 중 157개소(29%) 읍·면·동내 설치·운영

○ 대학내 부재자투표소 설치·운영 : 29개 대학교

- 예상부재자 신고인수 2천인 이상 : 24개 대학교

- 예상부재자 신고인수 2천인 미만 : 5개 대학교

※ 설치 안내 : 84개 대학교(방문, 공문발송 등)

2 관리상 추진사항(선거서비스 제공 확대 측면)

가. 투표소 변경 최소화(전체 13,470개 투표소 운영)

○ 직전 선거 대비 투표소 변경 최소화 : 1,232개(9.1%)

- 제18대 국선 대비 제5회 지선 투표소 변경 : 2,968개(22.2%)

○ 부득이하게 투표소를 변경하는 경우에는 종전 투표소 입구 등에 안내 현수막 등을 게시하거나, 안내도우미를 배치하여 유권자의 불편함 최소화

나. 경제단체 등에 투표참여 보장 협조 요청

○ 관공서, 경제단체, 기업체 등에 투표참여 보장 요청 공문 발송

- 선거일에 불가피하게 근무하는 경우 투표시간 보장
- 선거일 및 투표시간 안내 및 투표참여 권장 홍보 협조

※ 교육과학기술부 등 정부부처, 관공서, 한국중견기업연합회, 한국종교지도자협의회, 대한상공회의소, 전국경제인연합회, 중소기업협동조합중앙회, 한국외식업중앙회, 한국무역협회, 한국백화점협회, 건설협회, 한국주택협회, 한국골프장경영협회, 대한미용사협회중앙회, 대한이용사협회중앙회 등

○ 공직선거법 제6조(선거권행사의 보장)와 근로기준법 제10조(공민권 행사의 보장)가 근로현장에서 엄격하게 준수되도록 안내 및 홍보

다. 장애인 유권자 등 선거참여 취약계층 투표편의 강화

○ 1층 투표소 설치(전체 13,470개 중 12,412개소, 92.2%)

○ 장애인단체 등과 공동으로 투표 예정장소 점검 및 편의시설 확충

※ 임시경사로, 점자유도블럭, 미끄럼 방지시설 등 설치

○ 거동불능 장애인을 위한 1층 임시기표소 설치(84개소)

○ 장애인 전용차량 제공(798대) 및 투표활동보조인 지원(1,490명)

○ 점자형 투표안내문에 음성변환 2차원 바코드(voice-eye) 게재(72,000개)

※ 점자형 투표안내문 발송시 음성형 CD형 음성형 투표안내문 추가 제공

○ 투표소 마다 장애인 기표대 설치

○ 투표안내 도우미 배치(52,595명, 투표소별 3.9명)

○ 다문화 가정 대상 투표참여안내문 외국어(영어・중국어・베트남어) 제작・배부(124,000부), 모의투표소 운영(118회), 투표절차 교육(127회)

라. 유권자의 선거정보 접근성 확대

○ 인터넷・모바일웹・QR코드 등을 통해 후보자정보, 투・개표 진행상황 등 실시간 공개 및 제고

○ 1책형 '후보자정보공개자료' 별도 제작・제공(29개 선거구 2,139,351세대)

마. 투표소 찾기 서비스 확대

○ 인터넷・스마트폰 서비스 제공

- 중앙선관위 홈페이지에 투표소 안내 사이트 개설(성명, 생년월일로 검색) 및 시・도 및 구・시・군선관위 홈페이지에 '관내 투표소 현황' 게시
- 구・시・군청 홈페이지에 투표소 찾기 서비스 제공
- 포털사이트(네이버, 다음)에 투표소 찾기 서비스 개설(스마트폰 포함)

○ 투표장소 변경지역은 종전 투표소 입구 등에 현수막・벽보 등 게시 또는 투표안내도우미 배치

바. 투표참여 분위기 확산을 위한 홍보 적극 추진

○ 홍보에서 소외되는 세대·계층·지역이 없도록 방송・신문, 인쇄・시설물 등 다양한 매체를 통한 홍보 실시

※ 공명선거·정책선거・투표참여 등을 내용으로 TV·라디오 CF 광고, 투표참여 캠페인 실시 등 입체적 홍보 실시

○ 종교지도자 간담회 개최, 시민·사회단체 활동 지원으로 자발적 공명선거 실천 및 투표참여 분위기 유도

○ 각급 행정기관 및 유관기관・단체, 기업체 등을 대상으로 투표참여 보장 및 홍보 협조요청

※ 주요대상 : 고용노동부, 교육과학기술부 등 정부부처 및 관공서, 전경련 등 경제인단체, 기업체 등

3 제18대 대선시 투표참여 제고방안

○ 투표 예정장소 조기 확정 후 지방자치단체 및 장애인단체 등과 공동으로 유권자 편의시설 점검 및 대책 마련

○ '투표소 찾기' 안내 서비스 강화

- 중앙선관위 홈페이지에 투표소 안내 사이트 개설(성명, 생년월일로 검색) 및 시·도 및 구·시·군선관위 홈페이지에 '관내 투표소 현황' 게시
- 구·시·군청 홈페이지에 투표소 찾기 서비스 제공
- 포털사이트(네이버, 다음)에 투표소 찾기 서비스 개설(스마트폰 포함)

○ 투표장소 변경지역은 종전 투표소 입구 등에 현수막·벽보 등 게시 또는 투표안내도우미 배치

○ 장애인과 교통 불편지역 유권자 등 투표참여 취약계층에 대한 투표편의 제공 강화

- 1층 임시 기표소 별도 운영 및 투표소 임시경사로 설치 등 강화
- 교통편의 제공, 투표활동보조인 지원
- 다문화가정에 대한 투표절차 안내 및 관련 자료 배부, 모의투표 체험교실 운영 등 선거정보 제공 강화

○ 근로자에 대한 투표권 보장 안내 및 홍보 강화

- 각급 행정기관 및 유관기관·단체, 기업체 등을 대상으로 근로자 등의 투표참여 보장 및 투표참여 홍보 협조요청

○ 투표참여 및 정책선거 분위기 확산을 위한 홍보 강화

Ⅳ. 제도개선 검토사안

1 인터넷이용 부재자신고 및 선거인명부 등재 확인

[2011. 4. 8. 개정의견 국회 제출]

○ 현행은 서면으로 직접 또는 우편으로 부재자신고를 하는 것을 「전자서명법」에 따른 공인전자서명이 있는 전자문서로 부재자신고를 할 수 있도록 하고,

○ 구·시·군이 개설·운영하는 인터넷홈페이지에서 본인의 선거인명부등재여부를 확인할 수 있도록 함.

⇨ 정보통신망에 의한 부재자신고방법을 마련함으로써 투표참여 편의 제공

⇨ 보다 쉽게 본인의 선거인명부 등재여부 확인

2 시각장애선거인을 위한 음성형 선거공보 작성 허용

[2011. 4. 8. 개정의견 국회 제출]

현행은 시각장애선거인을 위하여 인쇄매체인 점자형 선거공보만을 허용하고 있는 것을 CD·테이프 등 음성으로 된 선거공보를 작성·제출할 수 있도록 함.

⇨ 시각장애선거인이 후보자에 대한 정보를 획득할 수 있는 실질적인 방법 마련

3 부재자투표시간 연장(현행 오전 10시부터 오후 4시까지)

⇨ 오전 7시부터 투표를 개시하는 방안 제시 검토

토론 5

토론문

박종길 / 고용노동부 근로개선정책관

□ 현행법상 공민권 행사 보장 제도

○ 헌법 제24조에 의하면 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다”고 규정하고 있으며,

- 근로기준법 제10조는 “ 사용자는 근로자가 근로시간 중에 선거권, 그 밖의 공민권 행사 또는 공의 직무를 집행하기 위하여 필요한 시간을 청구하면 거부하지 못한다. 다만, 그 권리 행사나 공의 직무를 수행하는데 지장이 없으면 청구한 시간을 변경할 수 있다.”고 규정하여 근로자의 공민권 행사를 보장하고 있음

○ 위 조항에 의해 근로자가 공민권 행사를 위하여 필요한 시간을 청구하면 사용자는 이를 거부하지 못하고, 공민권 행사 등에 필요한 시간에 해당하는 근로자의 근로의무는 소멸하게 됨

- 따라서 공민권 행사를 위한 직장이탈은 채무불이행 또는 취업규칙상 징계 대상이 되지 않음은 물론이고, 이로 인해 결근 처리 등 출근율 계산에서 불리한 처우를 하여서는 안됨 (우리부 행정해석 : 1991.6.28.근기01254-9404)
- 또한 법 제10조를 배제하는 당사자 사이의 특약이나 사용자의 승인을 공직

취임의 요건으로 하는 특약은 무효임

○ 이는 근로자도 주권을 가진 국민의 한사람으로서 선거에 관한 권리 행사와 의무이행을 보장하기 위한 취지임
- 따라서 근로자는 공민권 행사 또는 공의 직무 집행을 위하여 해고 등 불이익을 받지 않고 근무에서 벗어날 수 있고, 사용자는 근로자의 공민권 행사 등을 방해할 수 없음

○ 다만, 근로기준법 제10조 단서는 근로자가 청구한 공민권 행사 시간을 사용자가 변경할 수 있도록 규정하고 있는데,
- 이는 근로관계의 존속을 전제로 근로자의 공적 활동 보장과 사용자의 경영권 간에 형평을 이루고자 하는 취지임

○ 또한 공직선거법 제6조 제3항은 “다른 사람에게 고용된 자가 선거인 명부를 열람하거나 투표하기 위하여 필요한 시간을 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다.”고 규정하고 있어
- 고용노동부는 공직선거법에 따른 대통령선거 국회의원선거 지방의회의원 및 지방자치단체장 선거일에 투표하기 위해 필요한 시간을 유급으로 처리하도록 함 (2005.5.29. 근로기준팀<지방선거일 근로에 관한 지침>)

○ 근로기준법 제10조를 위반하였을 경우 같은 법 제110조에 따라 2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금에 처하도록 규정하여
- 근로자의 공민권 행사가 침해되었을 경우 비교적 중한 처벌을 하고 있음

○ 발제에서는 공직선거법상 대통령 선거일 국회의원 선거 등을 근로기준법상 법정 휴일로 지정하고, 유급휴무일을 보장하는 방향으로 근로기준법을 개정해야 한다고 함
- 공민권 행사 보장을 위한 건의의 취지에는 공감
- 그러나, 관공서 공휴일에 관한 법률 에 따른 임시공휴일에 대통령 선거일 등이 해당한다고 하여 관공서가 아닌 일반 사업장에 대하여 위 규정에 따라 공휴

일을 지정하라고 하기는 무리가 있고,

- 근로기준법상 법정 휴일의 신설은 노사간 이해관계가 대립하는 사항으로서 충분한 논의를 통해 해결방안을 모색해야 함

○ 또한 근로자들이 근로기준법상 공민권 행사 조항을 알지 못하여 보호받고 있지 못하다는 지적이 있었으나,

- 근로기준법 제14조에 의하면 사용자는 근로기준법 및 동 법 시행령, 취업규칙을 근로자가 자유롭게 열람할 수 있는 장소에 게시하거나 갖추어 두어 널리 알려야 함 (위반시 과태료 부과)
- 따라서 근로자들이 근로기준법을 주지할 수 있는 기본적인 여건은 만들어져 있으나,
- 동 규정이 있다고 하여 근로자가 공민권 행사 보장 내용을 모두 알고 있다고 단정하기 어려운 실정임
- 이러한 문제를 개선하기 위해서는 우리부가 선거시기에는 더욱 적극적으로 공민권 행사를 보장 내용을 홍보할 것임

청년
노동자
에게
투
표
권
을
!

유
권
자

투
표
권

사
각
지
대

해
소
를

위
한

정
책
토
론
회

20
12
08
28