

참여연대 이슈리포트

발행일 2020.04.09.

21대 총선
권력기관·정치·법원
개혁 분야
정당 공약 평가

목차

목차	2
개요 및 총평	3
정당 공약 평가 개요	3
권력기관 개혁 분야 정당별 총평	3
정치개혁 분야 정당별 총평	4
법원개혁 분야 정당별 총평	5
공약 평가 요약표	5
분야1. 행정부 권력기관 개혁	7
1. 공수처 설치 관련 공약	7
2. 검찰개혁 + 수사권 조정	9
3. 국가정보원 개혁	11
4. 경찰 개혁	13
분야2. 정치 개혁	16
1. 선거제도 개혁	16
2. 일하는 국회	18
3. 국회의원 특권 폐지	20
4. 정당 개혁 / 정치보조금	22
5. 참정권 확대	24
분야3. 법원 개혁	26
1. 법원 개혁	26

개요 및 총평

1) 정당 공약 평가 개요

- 검찰과 경찰, 국정원 등 공권력을 행사하는 권력기관들은 주어진 권한을 남용하거나, 주어진 권한과 책임을 충실히 이행하지 않아 국민들의 기본권을 침해하는 경우가 많았음. 권력기관 개혁은 권력기관의 권한을 줄이고 분산시켜 국민의 기본권 보장을 확대하기 위한 개혁과제임.
- 여기서는 권력기관의 권한의 축소와 분산이라는 관점에서 권력기관 개혁에 대한 주요 정당의 공약을 확인하고 평가하였음.
- 국회와 법원 역시 공권력을 행사하는 일반적인 권력기관은 아니지만, 헌법상의 특별한 지위와 그로 인해 부여되는 특권으로 다양한 개혁 요구가 있어왔음. 개혁 요구가 많았던 국회와 법원에 대한 개혁과제가 주요 정당 공약에 어떻게 반영되었는지 평가하였음.
- 분석 대상 정당은 4월 1일 현재 원내 의석을 5석 이상 가지고 있는 정당과 최근 정당지지율 여론조사에서 5% 이상을 얻은 정당으로 한정하였음. 단 비례대표 획득만을 목적으로하는 거대정당의 위성정당들은 분석대상에서 제외하였음.

2) 권력기관 개혁 분야 정당별 총평

- **더불어민주당 : 권력기관 개혁 미적지근.** 7월에 시행예정인 공수처 연내 조속 설치와 검경수사권 조정 후속 조치 등의 공약이 있으나 구체적 내용이 없음. 경찰 개혁과 관련해서는 시도경찰위원회 설치와 자치경찰제 도입 등 개혁방향에 맞는 개혁안을 제시했으나 실질적이지 못한 자치경찰제 도입을 제안하고, 개방직 수사본부의 독립성 확보방안도 한계가 있는 공약을 제시함. 야당이었던 20대에 비해 집권여당이 된 21대에서는 구체적 검찰개혁 방안이 빠지고, 경찰개혁도 방향 중심으로 제시했으며, 국정원 개혁 공약은 제시하지 않는 등 권력기관 개혁에 전반적으로 미온적.
- **미래통합당 : 권력기관 개혁 역주행.** 국민의 오랜 요구와 지지로 만들어질 예정인 공수처를 폐지하겠다는 역주행 공약을 제시함. 검찰에 예산권과 인사권까지 쥐어주며, 검찰총장 임기를 6년으로 연장하여 검찰에 대한 민주적 통제를 포기하는 개혁 역주행

공약을 제시함. 경찰개혁 관련 공약 제시 없음. 국정원 관련 공약 제시 없음. 전체적으로 과거로 회귀하거나 더 나쁜 방향으로 가는 공약 제시.

- **민생당 : 관련 공약없음.** 제시된 공약이 없음. 공약집 발간도 늦었고 제2야당이란 이름이 무색할 지경.
- **정의당 : 충실한 권력기관 개혁 및 민주적 통제 방안 제시.** 정의당은 20대에 이어 지방검사장 직선제를 공약하고, 옴브즈맨 제도 등 수사기관의 민주적 통제 방안을 제시함. 대부분의 권한을 자치경찰로 넘기는 자치경찰제를 공약하고 인사권과 감찰권을 지닌 시민참여형 경찰위원회 설치를 공약함. 정보경찰 폐지도 4개 정당중 유일하게 공약으로 제시. 권력기관 개혁 방안과 함께 구체적인 권력기관의 민주적 통제 방안을 제시하여 4당 중에서는 가장 돋보임.
- **국민의당 : 권력기관 개혁 오락가락.** 국민의당은 공수처의 기소권을 폐지하겠다는 공약을 하여 검찰 견제 목적으로 설립된 공수처를 설립취지를 훼손하는 공약을 제시함. 검찰의 직접수사 폐지와 공직자의 선거 사퇴시한을 1년으로 연장하겠다는 공약은 긍정적임. 경찰개혁과 관련해서는 행정경찰과 수사경찰의 분리를 공약으로 제시하고 있으나 구체성이 떨어짐. 국정원 관련 공약 없음.

3) 정치개혁 분야 정당별 총평

- **더불어민주당 : 정치개혁은 온데간데 없음, 일하는 국회 공약 반복.** 더불어민주당은 집권여당으로 준연동형 비례대표제 도입을 주도했음에도 최근 위성정당인 더불어민주당을 창당하여 선거제 개혁의 취지를 퇴행시키고도 선거제 개혁 관련 공약을 제시하지 않았음. 일하는 국회 관련 공약은 비교적 충실하게 제시한 듯 보이나, 20대 국회에서 당론으로 발의하고도 처리를 위한 노력이 없었음. 이제와 다시 공약으로 내세움. 국민소환제는 현재가 판단하도록 하는 방안 공약.
- **미래통합당 : 정치개혁 역주행, 사라진 일하는 국회 공약.** 미래한국당이라는 위성정당을 설립해 헌법을 훼손하고 공직선거법 개정 취지를 훼손한 미래통합당은 준연동형 비례대표제 폐지를 공약하는 등 개혁 역주행 공약을 제시함. 일하는 국회 만들기 공약도 전혀 제시하지 않았음. 원내 제2당으로 무책임한 태도임.
- **민생당 : 공약 거의 없음, 일하는 국회 공약만 제시.** 공약집 발간도 가장 늦었고 평가할 관련 공약 자체가 적음. 정치개혁과 관련된 공약으로 일하는 국회 만들기 공약만 제시함. 일하는 국회 만들기 공약은 기존 공약을 반복하는 내용으로 독창적 내용을 찾기 어려움. 국민소환제 공약 제시.

- **정의당 : 충실한 정치개혁, 구체적인 일하는 국회 공약.** 100% 연동형비례대표제, 결선투표제 도입을 공약하는 등 선거제 개혁의 취지에 걸맞는 공약 제시. 2016년에 제시된 공약에 더해 일하는 국회 만들기 공약이 구체적임. 독립적 윤리심판원 설치, 국회의원 이해충돌방지 제도 강화 등 독창적인 공약을 제시함. 청소년 선거권을 16세로 제시, 정당가입 허용 등 참정권 확대에 전향적인 공약 제시. 국민소환제도 공약함.
- **국민의당 : 정치개혁 공약 없음, 국회개혁 공약 일부만 제시.** 선거제 개혁과 관련된 공약 없음. 일하는 국회 관련 공약과 정당의 투명성을 높이는 공약을 일부 제시했으나 구체성이 떨어짐.

4) 법원개혁 분야 정당별 총평

- **더불어민주당 : 법원행정처 폐지 및 사법행정회의와 법원사무처 설치를 공약하는 등** 제왕적 대법원장을 견제하는 공약으로 긍정적.
- **미래통합당과 민생당은 관련 공약 없음.**
- **정의당 : 사법행정회의 등 법원조직법 개정을 통한 제왕적 대법원장 체제 해소 공약을** 제안하고, 대법관의 변호사자격 요구 조항 삭제, 헌법재판관 구성에 대의기관인 국회 역할 확대 및 판검사 출신 제한 등 사법의 민주화에 의미있는 공약들을 제안하여 긍정적임.
- **국민의당 : 법학전문대학원을 폐지하고 사법시험 부활을 공약.** 법전원 설치가 10년이 넘었고 법리적 판단이 끝난 문제임. 사법고시 역시 유예기간거쳐 폐지된 상황에서 개혁을 되돌려 해묵은 소모적 논쟁을 반복하는 공약임.
- **사법농단 법관탄핵 : 사법농단 관여 법관 탄핵을 공약을 5개 정당 모두 제시하지 않음.**

5) 공약 평가 요약표

(O △ X 중 택, - 는 공약없음)

분야	구분	더불어 민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
공수처	개혁성	O	X	-	O	X
	구체성	△	-	-	△	△
검찰 개혁	개혁성	O	X	-	O	△
	구체성	X	O	-	O	O
국정원 개혁	개혁성	-	-	-	△	-
	구체성	-	-	-	O	-
경찰 개혁	개혁성	△	-	-	O	△
	구체성	O	-	-	O	X
정보 경찰	개혁성	X	-	-	O	O
	구체성	O	-	-	O	X
선거제 개혁	개혁성	-	X	-	O	-
	구체성	-	X	-	△	-
일하는 국회	개혁성	△	-	△	O	△
	구체성	X	-	X	O	△
국회의 원특권 폐지	개혁성	△	-	△	O	-
	구체성	X	-	X	O	-
정당 개혁	개혁성	△	-	-	O	△
	구체성	O	-	-	O	X
참정권 확대	개혁성	△	X	△	O	-
	구체성	△	X	X	O	-
법원 개혁	개혁성	O	X	-	O	X
	구체성	O	X	-	O	X

분야1. 행정부 권력기관 개혁

1. 공수처 설치 관련 공약

- 공수처 설치의 기소권과 수사권을 사실상 독점해왔던 검찰의 권한을 쪼개기 위한 개혁과제로 20대 국회에서 가장 쟁점이 되었던 과제임. 패스트트랙 충돌과 2019년 연말 필리버스터 등을 거쳐 더불어민주당과 4+1 협의체의 입법합의로 지난 연말 가까스로 설치법안이 통과되었음. 공수처가 제대로 작동하고, 법 시행 시기인 2020년 7월에 발족하기 위해서는 21대 국회가 독립성을 갖춘 공수처장 추천 등에서 역할을 다해야 할 것임.

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	공수처 연내설치 조속추진
미래통합당	공수처 폐지
민생당	없음
정의당	공수처 옴부즈만 도입
국민의당	공수처 기소권 폐지, 수사이첩권 폐지, 대통령 영향력 차단

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	O	X	-	O	X
구체성	△	-	-	△	△

- 더불어민주당은 국정과제에도 포함된 공수처 연내설치와 이를 통한 부패 척결을 공약했지만, 향후 집권여당으로써 공수처의 운영을 국회 차원에서 어떻게 뒷받침하거나 감시할 것인지 구체성이 없음.
- 미래통합당은 공수처 설치에 반대해왔을 뿐만 아니라 전면 폐지 공약을 내놓음. 시민사회와 정부, 국회가 노력하여 검찰의 반대를 뚫고 간신히 통과된 공수처법을 폐지하겠다고 하는 것은 검찰개혁에 역행하는 것임.
- 민생당은 공약 없음.

- 정의당은 공수처와 검찰의 수사권 통제를 위한 옴브즈맨 제도를 제안함. 권력기구의 권한 오남용을 내부에서부터 사전에 감시하는 장치로 의미있음. 그러나 구체적 방안은 제시되지 않음.
- 국민의당이 주장하는 공수처 기소권 폐지는 검찰 등 사법기관의 비리를 감시하는 공수처 기능의 독립성을 침해할 뿐만 아니라 사실상 검찰의 하부기관으로 전락시킬 우려가 있음. 또한 수사이첩권을 폐지하는 것은 검찰이 여전히 정치적 영향력을 행사할 수 있는 수사를 계속하도록 보장해주며 공수처와 검찰의 중복수사, 과잉수사 문제를 유발할 수 있어 반개혁적인 공약임.

2. 검찰개혁 + 수사권 조정

- 수사권조정은 검찰의 과도한 권한을 축소, 분산한다는 점에서 공수처와 함께 대표적 검찰개혁 방안임. 문재인정부 출범 이후 법무부와 행정안전부의 합의안을 바탕으로 20대 국회에서 수사권 조정을 골자로 하는 형사소송법과 검찰청법 개정안이 통과되었지만 검찰의 강력한 반대로 인해 절반의 개혁에 그쳤음. 법안의 제대로 된 이행과 후속 개혁작업이 필요함.

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	1. 견제와 균형 작동될수 있도록 이행여부 감시
미래통합당	1. 검찰 인사 및 예산 독립 2. 검찰총장 임기 6년으로 연장
민생당	없음
정의당	1. 지방검사장직선제 2. 수사기관 옴부즈맨제도 도입 3. 수사과정인권보장
국민의당	1. 경찰수사 종결권 검찰 이관 2. 검찰 직접수사 폐지 3. 상시적 특검 추진 4. 선거전 사퇴기일 1년으로 연장

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	○	×	-	○	△
구체성	×	○	-	○	○

- 더불어민주당은 검경 수사권 조정 이행여부를 감시하겠다고 공약했지만 내용의 구체성이 없음. 검찰 직접수사의 원칙적 폐지, 검사작성 조서 증거능력 완화의 즉각적 시행 등 추가적인 검찰개혁에 대한 공약이 필요함.

- 미래통합당의 검찰 인사 및 예산 독립 공약은 형사사법체계에서 막강한 권한 독점을 바탕으로 정치적 영향력까지 행사하는 검찰에 대한 모든 문민 통제와 외부 견제 방안을 제거하자는 공약임. 검찰의 권한을 철저히 분산 축소해 남용의 우려를 원천적으로 차단하는 개혁이 선행되어야 함. 또한 행정부 외청장인 검찰총장의 임기를 임명권자이자 행정부의 수반인 대통령보다도 길게 설정하는 것은 민주주의 국가의 정부 구성 원리에도 맞지 않고 현실성도 없음.
- 민생당은 공약 없음.
- 정의당의 지방검사장 주민직선제 공약은 아직도 검찰조직에 잔존하고 있는 ‘검사동일체’ 문화를 근절하고 검찰에 대한 대통령의 인사권을 적절히 견제할 수 있으며 검찰에 대한 민주적 통제를 강화하는 방안이라는 점에서 긍정적이나 검찰의 직접수사권 폐지 방향의 수사권 조정이 진행되는 상황에 대한 검토는 필요함. 옴부즈맨 제도 도입, 피의사실 공표의 조건과 방법 등을 구체화, 수사과정에 대한 외부전문가 모니터링 체제 구축, 법무부 감찰 강화 등도 검찰의 수사권을 통제하고 수사과정의 인권을 보장하기 위한 측면에서 유의미함.
- 국민의당의 공약 중 검찰 직접수사 폐지, 사퇴한지 1년이 되지 않은 공직자의 출마 제한 등은 긍정적임. 그러나 경찰의 수사종결권을 다시 폐지하는 것은 경찰과 검찰 간 상호협력적 관계설정을 부정하고 검찰의 권한을 다시 확대할 뿐만 아니라, 검찰 사무가 다시 과중하게 될 우려가 있음. 상시적 특검은 공수처와 목적, 기능이 중복되는 것이고 기존의 특별검사제도와 비교해도 차별점이 없음.

3. 국가정보원 개혁

- 국가정보원(이하 국정원)은 개혁해야 할 권력기관 중 하나임. 국정원은 1961년 중앙정보부로 창설된 이래 지금까지 무소불위의 권력기관으로 군림하며 민간인 불법 사찰, 간첩 조작, 선거 개입 등 불법행위를 자행해왔음. 국정원의 불법행위가 드러날 때마다 국회는 국정원 개혁을 공언했지만, 언제나 말잔치로 그쳤음.

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	없음
미래통합당	없음
민생당	없음
정의당	1. 국가정보원 예산 투명성 강화 - 정보수집, 수사 활동과 관련된 사업을 제외한 예산은 일반예산으로 편성 - 사실상 국정원이 사용하는 타 부처 특활비 편성 금지
국민의당	없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	-	-	-	△	-
구체성	-	-	-	0	-

- 더불어민주당은 국정원 개혁 관련해 20대 총선 공약으로 ▶수사권 및 국내보안 정보 수집권한 폐지, 국정원장 탄핵 소추대상 포함 ▶정보 및 보안업무의 기획·조정 권한 폐지 ▶국정원에 대한 외부감독기능 강화 ▶장기적으로 국가정보원 폐지, 대북 정보 및 해외 정보를 담당하는 ‘통일해외정보원(가칭)’으로 개편 ▶테러방지법 개정·보완을 공약으로 제시한 바 있으나 21대 총선 공약은 제시하지 않음. 더불어민주당은 20대 총선 공약과 문재인 대통령의 수사권 폐지 등 국정원 개혁 공약에 발맞춰 김병기 의원 외 6명의 국회의원이 국정원 개혁 법안을 발의했으나 법안처리를 위한 실질적 노력을 보여주지 않음. 도리어 더불어민주당은 2019년 신속처리안건(패스트트랙)에 올릴 개혁법안을 조율하는 과정에서 바른미래당이 국정원 수사권 이관을 반대하자 국정원법을 신속처리안건에서 제외하는 등 국정원 개혁을 후순위로 미룸. 전체적으로 국정원 개혁에 대한 입장과 의지가 후퇴하였음.

- 미래통합당은 21대 총선 공약으로 국정원 공약은 제시하지 않음. 미래통합당의 전신인 새누리당은 20대 총선에서도 국정원 공약을 제시하지 않았고, 자유한국당 시절(2017년 5월 당명 변경)에도 국정원의 수사권 이관에 반대하며 국정원 개혁 입법 심의 자체에 비협조적이었음. 미래통합당은 국정원 개혁에 대한 의지가 없는 것으로 평가함.
- 민생당은 국정원 공약이 없음. 국정원에 대한 개혁의지가 없음.
- 정의당은 21대 총선 국정원 개혁 공약으로 1.정보수집, 수사 활동과 관련된 사업을 제외한 예산은 일반예산으로 편성 2.타 부처 특활비 편성 금지를 제시함. 정의당은 20대 총선에서도 국정원의 권한 축소와 조직 개편, 국정원에 대한 국회 통제장치 강화 방안을 제시한 바 있고, 고 노회찬 의원 대표발의로 해당 내용을 담은 국정원법 전면 개정안을 발의한 것에 비춰 볼 때, 21대 총선 공약으로 예산 투명성 강화 부분만 제시하여 국정원 개혁에 대한 입장이 후퇴한 것으로 평가함.
* 정의당은 20대 총선 공약으로 ▷테러방지법 폐지, 사이버테러방지법 제정 반대 ▷국내정보 수집권한 폐지, 해외정보 및 대북정보 전담조직으로 재편 ▷정보 및 보안업무 관련 기획·조정 권한 폐지, 국가안전보장회의(NSC) 이관 ▷국정원의 예산 및 결산 등에 대한 국회 통제와 민간이 참여하는 정보감독위원회 신설 등을 제시함.
- 국민의당은 21대 총선에서 국정원 개혁 공약을 제시하지 않음. 국민의당은 20대 총선에서도 국정원 개혁 공약은 제시하지 않았음. 다만 2016년 3월 집권여당인 새누리당과 국회의장이 직권상정해 통과시킨 테러방지법이 인권침해적이라는 비판이 일자, 테러방지법 개정만을 공약으로 제시했고, 이후 박선숙 의원이 테러방지법 개정안을 발의했으나 입법노력은 하지 않음. 종합적으로 국민의당은 국정원 권한남용에 대한 문제의식이나 개혁의 의지는 없는 것으로 평가함.

4. 경찰 개혁

1) 경찰개혁 일반

- 검·경 수사권 조정으로 경찰의 권한이 확대되면서 경찰 조직과 권한을 분산시키고, 경찰에 대한 민주적 통제장치를 강화하는 방향의 경찰개혁이 차기 과제로 부상했음.

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	1. 일반경찰의 수사관여 통제와 자치경찰제 시행을 통한 경찰권력 분산 - 자치경찰제 실시를 통해 국가경찰은 전국적·통일적 처리를 요하는 사무를 담당 하고 자치경찰은 주민밀착 민생치안 활동 수행 - 개방직 국가 수사본부를 신설하여 지방청장과 경찰서장의 부당한 사건 개입 차단 및 수사지휘 배제 2. 시도 경찰위원회 운영을 통한 경찰의 민주적 통제 강화 - 시도에 합의제 행정기관인 경찰위원회를 설치하고 위원 추천권 다양화
미래통합당	없음
민생당	없음
정의당	1. 시·군·구 자치경찰제 실시 - 광역 및 기초단위 자치경찰제 실시 - 국가경찰 조직과 인력의 다수를 자치경찰로 이관하고 국가경찰은 전국적 수사·외사·대테러 등의 사무를 담당 - 자치경찰위원회를 통한 시민통제 강화 - 상위감독기구인 경찰위원회의 독립성 확보 - 위원의 공개모집 등 시민참여 구조 마련 - 소수자·여성 및 인권 전문가 포함 의무화 - 자치경찰본부장 및 자치경찰대장에 대한 추천권·해임요구권·직무정지권 및 자치경찰사무에 대한 감찰권 등 실질적 권한 부여 2. 수사기관에 대한 민주적 통제를 제도화 - 경찰 수사권 통제방안으로 경찰옴부즈맨도입을 제도화하는 「경찰 옴부즈맨의 설치 및 운영에 관한 법률안」 제정 3. 실질적 경찰감독 기구로서 시민참여 경찰위원회 설치 - 공모 방식 위원 모집 - 행정부, 사법부, 입법부의 고른 구성 관여로 정치적 중립성과 독립성 확보 - 소수자, 여성, 인권 대변할 사람 반드시 포함 - 경찰청장(국가수사본부장, 자치경찰본부장 등) 임면권, 추천권, 해임권 및 시정요구권, 감찰권 등 실질적 권한 부여 4. 경찰대 폐지하고 순경으로 입직경로 일원화 - 「경찰대학 설치법」 폐지

	- 순경으로 입직경로 단일화 - 경찰대는 치안대학원으로 전환하여 순경 출신 경찰공무원 보수 교육과 간부자원 양성에 활용
국민의당	1. 검경수사권 조정하여 견제와 균형 추진 - 행정경찰과 수사경찰 분리

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	△	-	-	0	△
구체성	0	-	-	0	X

- 더불어민주당 경찰개혁 공약은 경찰조직을 국가경찰과 자치경찰로 분리, 국가경찰을 일반 경찰과 수사 경찰로 분리하고 합의제 행정기관으로 시도경찰위원회를 설치하는 것으로 방향은 타당함. 그러나 현재 정부와 더불어민주당이 추진 중인 자치경찰도입 방안은 국가경찰을 그대로 유지한 채 자치경찰 조직을 새롭게 신설하고 있어 경찰조직을 분산시키기보다 비대화하는 것임. 또한 자치경찰의 사무를 주민밀착 민생치안 활동 수행과 일부 수사로 한정하고 있어 자치경찰은 국가경찰의 외곽조직의 역할로 한정될 수 있음. 이러한 자치경찰방안은 자치의 확대라는 측면에서도 부족하고, 경찰의 권한 분산 요구 측면에서도 부응하기 어려움. 또한 국가수사본부를 설치해 관서장(지방청장/경찰서장)의 수사 관여를 배제를 공약으로 제시하고 있음. 그러나 경찰청 소속의 국가수사본부는 인사, 예산, 조직에 관한 관서장(경찰청장)의 권한을 완전히 배제하기 어려운 만큼 경찰 수사의 독립성 확보에 한계가 있음.
- 미래통합당과 민생당은 경찰개혁 공약이 없음. 검경수사권 조정 이후 경찰개혁이 요구되고 있음에도 미래통합당과 민생당이 공약을 제시하지 않은 것은 경찰 권력에 대한 문제의식이나 개혁의 의지가 없다고 할 수 있음.
- 정의당은 자치분권 차원에서 광역 및 기초단위 자치경찰제 실시를 공약으로 제시함. 국가경찰 조직과 인력의 다수를 자치경찰로 이관하고 국가경찰은 전국적 수사·외사·대테러 등의 사무를 담당하겠다는 방침이며, 자치경찰에 대한 시민통제 강화 방안으로 자치경찰위원회 구성 및 권한 등을 구체적으로 제시함. 국가경찰의 조직과 사무를 자치경찰로 대폭 이관하겠다는 것은 자치 분권이나 경찰 권한 분산 측면에서 타당함. 또한 경찰의 민주적 통제장치 방안으로 경찰 옴부즈맨 설치와 경찰위원회 실질화를 공약으로 제시하였고, 경찰대 폐지도 공약함. 경찰대 출신들이 경찰조직 내 승진을 독점하고, 경찰의 의사결정을 좌우하는 폐단으로 인해 경찰대

개혁이 요구되고 있는 만큼, 경찰대 폐지 공약은 의미있는 것으로 평가함. 정의당의 경찰개혁 공약은 경찰 권한 분산 및 민주적 통제장치 강화 측면에서 타당하고, 구체적임.

- 국민의당은 행정경찰과 수사경찰의 분리를 공약으로 제시하고 있으나 구체성이 떨어짐. 행정결과 수사경찰의 분리는 경찰의 권한 분산과 더불어 경찰 수사의 정치적 독립성 확보를 위한 것인데 이에 대한 구체적 방안도 없음. 또한 경찰조직과 권한 분산을 위한 방안으로 검토되고 있는 자치경찰제나, 경찰에 대한 민주적 통제장치에 대한 공약이 없어 전체적으로 미흡함.

2) 정보경찰

- 경찰의 정보활동은 법률적 근거가 없고, 광범위한 정보수집, 사찰 등 인권침해 문제를 일으키고, 정권의 통치수단으로 활용되고 있음. 이로 인해 정보경찰 폐지는 경찰개혁의 핵심과제로 요구되고 있음.

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	1. 정보경찰 통제시스템 확립 - 정보경찰 활동근거 및 정치관여 시 형사 처벌 법제화
미래통합당	없음
민생당	없음
정의당	1. 치안정보 개념을 삭제해 정보경찰을 폐지 - 「경찰법」, 「경찰관직무집행법」 개정
국민의당	1. 정보경찰 폐지

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	X	-	-	O	O
구체성	O	-	-	O	X

- 더불어민주당은 정보경찰 활동근거 및 정치관여 시 형사 처벌 법제화를 공약으로 제시함. 더불어민주당은 경찰법과 경찰관직무집행법 상 직무의 범위 하나로 규정되어 있는 ‘치안정보의 수집·작성 및 배포’ 규정을 ‘공공안녕의 위험성에 대한 예방 및 대응’ 개념으로 바꿔 경찰의 정보활동 범위를 제한하겠다는 것이 기존 입장임. 그러나 ‘공공안녕’ 개념 역시 추상적이고

불명확해서 광범위한 정보수집을 제한하기 어렵고 도리어 문제가 되어온 정보경찰을 합법화하는 것임.

- 미래통합당과 민생당은 관련 공약이 전혀 없음. 경찰개혁의 대한 의지도 정책도 없음.
- 정의당은 경찰법과 경찰관직무집행법 상 ‘치안정보’ 개념을 삭제해 정보경찰을 폐지하는 공약을 제시함. 방향성과 구체성에서 긍정적으로 평가함.
- 국민의당은 정보경찰 폐지를 공약으로 제시하고 있으나 어떤 방식으로 폐지할 것인지 명확하지 않음.

분야2. 정치 개혁

1. 선거제도 개혁

- 선거제도 개혁은 민의를 제대로 반영하지 못하는 거대 양당 중심의 국회 구성을 국민이 지지하는 만큼 의석수를 차지하도록 변경하기 위해 추진되어온 개혁과제임. 2019년 말 후퇴에 후퇴를 거듭하여 준연동형 비례대표제가 도입되었지만, 거대 정당의 위성정당이 출현하여 선거제 개혁의 취지는 사라지고 오히려 거대 정당의 기득권만 강화되고 있는 퇴행적 상황임.

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	없음
미래통합당	1. 준연동형 선거제 폐기 - 준연동형 선거제 폐기를 통해 정상적 선거제 운영
민생당	없음
정의당	1. 100% 연동형 비례대표제 도입 2. 비례대표 의석수 확대 3. 결선투표제 도입 (대통령선거, 지자체장 선거) 등
국민의당	없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	-	X	-	O	-
구체성	-	X	-	△	-

- 2016년, 20대 총선에서 더불어민주당은 권역별 정당명부 비례대표제, 석패율 제도 도입을 공약한 바 있음. 2017년 대선에서 더불어민주당은 권역별 정당명부 비례대표제, 대통령선거 결선투표제(개헌 전제), 재보궐선거 사유를 제공한 정당에 대해 당해 선거에 해당 정당의 후보 무공천 제도화 방안도 제시하였음.

- 2019년, 더불어민주당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당, 대안신당이 협력해 준연동형 비례대표제를 도입함. 그러나 이후 비례대표 의석 확보용 정당, 즉 위헌위법적 위성정당이 설립되어 21대 총선에 참여하는 등 민주주의를 훼손하고 민의를 왜곡하는 심각한 문제가 드러남.
- 더불어민주당은 민의를 온전히 반영하는 선거제도를 공약하지 않음. 선거제도 개혁을 주장해 왔던 더불어민주당은 부실한 입법으로 혼탁한 21대 총선의 원인을 제공했을 뿐 아니라 위성정당 창당을 주도하는 등 무책임하고 이율배반적 태도를 보임. 공직선거법과 정당법을 개정해 위성정당의 출현을 방지하고 민의를 왜곡하지 않고 온전히 반영하는 공약을 전혀 제시하지 않아 민주주의 회복을 위한 의지를 확인할 수 없다는 점에서 매우 우려됨.
- 미래통합당의 전신인 새누리당은 2016년 총선에서 선거제도 개혁안을 제시한 바 없음. 그러나 21대 총선을 앞두고 최초의 미래한국당이라는 위성정당 창당을 주도하며 민의 왜곡에 앞장선 미래통합당은 준연동형 비례대표제 폐지를 주장하며 ‘정상적인 선거제’를 대안으로 제시함. 위성정당의 창당으로 민주주의를 훼손한 주범으로써 준연동형 비례대표제 폐지 주장은 역설임. 정상적인 선거제에 대한 정의, 구체적인 대안 제시가 없는 부실공약임.
- 정의당은 2016년 20대 총선에 이어, 21대 총선에서도 100% 연동형 비례대표제를 일관되게 주장하고 있음. 다만 현재 심각한 문제점으로 대두된 위성정당의 출현 방지 대책을 제시하지 않은 것은 아쉬움.
- 구 국민의당에서 나뉜 바른미래당, 민주평화당, 대안신당이 합당한 민생당과, 현 국민의당은 선거제도 개혁안에 대한 공약을 제시하지 않음. 현 국민의당이 비례대표 국회의원 선거에만 참여하고 있다는 점을 비추어 볼 때 도입된 준연동형 비례대표제를 활용할 뿐 21대 총선 이후 선거제도 개혁에 대한 의지를 찾기 어려움. 민생당은 지역구와 비례대표 국회의원 선거에 참여하나, 관련 공약이 없어 선거제도 개혁 의지를 확인하기 어려운 것은 마찬가지임.

2. 일하는 국회

- 국민들로부터 제대로 일하지 않는다는 비판을 받아온 국회와 관련 주요 정당들은 ‘일하는 국회’를 만들겠다고 다양한 공약을 제시하고 있음. 제도의 문제이기도 하지만 제도를 운영하는 주체인 (교섭단체) 정당들과 국회의원들의 책임이 큼.

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	1. 정기회가 아닌 달의 1일 임시회 소집 의무화 2. 임시회 직후 상임위 자동 개회 3. 법사위 체계자구 심사권 폐지
미래통합당	없음
민생당	1. 국회선진화법 개정 - 기존 가중다수제를 단순다수제로 변경 2. 예산결산특별위원회 상임위원회화 3. 상시 국회, 상시 청문회, 상시 국정감사 도입
정의당	1. 매월 1일 임시회 자동개회, 요일별 상임위/소위원회 자동개회 2. 발의 법안의 자동 상정 및 상임위 처리기한 설정으로 법안 처리율 제고 3. 국정감사 20일 시한 폐지, 상임위가 자율적으로 일정 정해 국감 진행 4. 상임위 의결을 통한 상임위 차원의 국정조사 실시를 원칙으로 함 5. 쪽지예산 근절, 밀실거래 관행 퇴출 - 소소위에서 예산증감액 결정하지 못하도록 규정 - 예결특위 소위원회 비공개 요건 제한, 소위원회는 개별사업별 증감내역을 전체회의에 서면 제출 - 예결위를 상임위로 전환 6. 교섭단체 요건을 20인에서 5인으로 완화 - 국회 운영과 관련된 사안은 교섭단체간 협상이 아니라 운영위원회 회의를 통해 정하도록 함
국민의당	1. 상임위, 소위원회 자동개회 법제화 - 상임위원회와 소위원회 정기회의를 매월 정해진 일시에 자동 개회 - 행정부에 대한 상시견제와 국회의 예측가능성 높여 효율적인 국정수행 추진 2. 국회 홈페이지에 국회의원 출결상황 공개, 무단결석시 세비삭감 등 패널티 부과 3. 상임위원회 중심인 국회운영체제를 소위원회 중심체제로 전환 - 법안소위나 예산결산소위 등에서 차관, 실국장 및 과장 등과 구체적 문제점 및 대안 도출, 추진하여 국민의 세금이 한 푼도 헛되게 쓰여지지 않도록 정부 감시와 통제 강화 4. 예산결산특별위원회 상설화 - 예산심의는 국회의 핵심기능이자 입법과 함께 가장 중요한 책무이므로 상설화 추진 5. 패스트트랙의 남용 방지 - 신속처리안건 대상을 국가안보나 국민경제에 관련된 중대한 사안 등으로만 한정

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	△	-	△	0	△
구체성	X	-	X	0	△

- 국회 개혁 공약을 내놓지 않은 미래통합당을 제외하고 더불어민주당, 민생당, 정의당, 국민의당의 공약은 20대 국회에서 여러 차례 다양한 방식으로 제기되온 과제들임. 구체성에서 약간 차이가 있을뿐 대동소이함. 가장 구체적인 국회 개혁 공약을 제시한 정당은 정의당임.
- 더불어민주당은 20대 국회 임기 중반에 여당이 됨. 일하는 국회를 위한 국회법 개정안을 당론으로 발의해놓고 법안 처리를 위해 노력한 바 없이 21대 총선 공약으로 다시 가져옴. 일하는 국회를 만들기 위해서는 보다 자세하고 근본적인 해결책이 필요함.
- 미래통합당의 전신인 새누리당은 20대 총선 공약으로 국회운영 정상화, 국회 선진화법 개정, 수당 조정, 인사청문회제도 개선 등 국회 개혁 관련 공약을 내놓았으나 20대 국회에서 보여준 행태는 함께 만든 국회선진화법(회의방해죄)을 앞장서 위반하는 등 총선 공약을 역행하는 의정 활동을 보여주었음. 21대 총선에서는 이에 대해 공약조차 부재함.
- 민생당은 신속처리안건에 대해 가중다수제가 아니라 단순다수제로 전환하는 공약을 걸었으나, 이는 여야의 합의 수준을 낮추어 안건을 처리하는 부작용(날치기 등)을 심화시킬 수 있음. 반면 국민의당은 신속처리안건을 국가보안, 국민경제에 관련된 중대 사안으로 한정하겠다고는 하나 기준이 모호하고 제도적 방안 또한 구체적이지 않음.
- 정의당의 교섭단체 요건을 완화하는 공약은 소수 정당의 입법권 강화 취지에서 긍정적.

3. 국회의원 특권 폐지

- 국회의원이 가진 특권을 폐지해야 한다는 요구는 많았지만 실제로 국회에서 제대로 된 논의가 이뤄진 경우는 거의 없었음. 국회와 국회의원에 대한 비난이 거세지면 법안이나 제도 개선안을 내놓아도 법안 처리는 지체되거나 이뤄지지 않음.

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	1. 국회 윤리특위 상설화 및 기능 강화 - 국회의원 자격심사, 징계안건은 회부일로부터 60일 이내 심사 종료, 단 30일 연장 가능 - 국민 배심원단 신설해 심사결과 권고, 징계 종류에 '6개월 간 수당 등 지급정지' 추가 2. 불출석시 단계별 세비 삭감(예외 제외), 출석정지 등 징계규정 신설
미래통합당	없음
민생당	1. 21대 국회 4년간 예산 동결, 국회 예산구조 개혁 2. 국회 예산총액의 상한선 설정 - 미국식 연방정부 법률 부채상한선을 규정하거나 별도의 국회 예산 관련 기구 마련 - 각종 수당의 통폐합, 국회의원 본연의 업무에 해당하는 '의정활동비'로 통합
정의당	1. 독립적인 국회의원보수산정위원회 구성하여 국회의원 세비 30% 삭감 및 최저임금 5배까지 연동 상한제 도입 - 입법활동비, 특별활동비 폐지 2. 셀프금지 3법 - '국회의원보수산정위원회'가 의원 보수와 수당 항목, 적정액을 산정토록 함. - 현행 윤리특위, 윤리심사자문위 폐지 후 민간위원이 다수를 차지하는 윤리심판원이 국회의원 징계 결정 - 전원 외부 인사로 구성되는 국외활동심사평가위원회에서 국회의원의 국외활동에 대해 심사, 평가 3. 이해충돌심사기구 조성 및 모든 보유주식의 백지신탁 의무화 4. 인사청문기간 현행 20일에서 60일로 확대 5. 윤리성 검증과 정책역량 검증 분리하고 윤리성 검증 청문회는 비공개로 전환
국민의당	없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	△	-	△	0	-
구체성	X	-	X	0	-

- 비상설 윤리특별위원회에서는 모욕적인 언행을 일삼거나 또는 부도덕한 행위를 저지른 국회의원에 대한 징계가 제대로 이루어지지 않고 있음. 또한 동료 의원으로 구성되어 제 역할을 할 수 있는지 의문이고, 윤리심사자문위원회는 독자적인 조사권을 갖고 있지 않아 역할 수행에 한계가 있음.
- 더불어민주당은 국회의원의 수당과 관련해 본회의의 출결에 따라 삭감 비율을 정하겠다는 공약을 제시함. 그러나 본회의에 출석해 법안에 대해 논의하고 표결하는 것은 의원의 당연한 의무이고, 청가 제도를 활용하면 수당 삭감은 피할 수 있음. 이는 국회의원 수당 문제의 근본적 해결책이 아님. 윤리특위의 자격심사, 징계안건의 처리 기한을 정하자는 공약은 보완적이나 이 또한 근본적인 해결책은 아님. 또한 국민 배심원단을 어떤 기준으로 신설할지에 대한 구체성이 부족함.
- 미래통합당은 관련 공약이 없음.
- 민생당은 21대 국회 임기 4년 동안 국회 예산을 동결하는 공약을 걸었으나, 국회 예산구조 개혁 방향의 구체적 안은 없음. 국회의원 세비에 대해서는 지급 항목 통폐합이 공약이지만 이는 근본적 해결방안이 아님.
- 정의당은 국회의원의 수당을 최저임금의 5배로 연동 상한을 두고 국회의원의 보수, 징계, 외유성 출장 등에 대해 국회의원 스스로 심사·결정을 금지하는 ‘셀프금지 3법’ 공약을 제시함. 이어 현행 윤리특위의 대안으로 정의당의 윤리심판원과 같이 외부 인사로 구성된 독립적인 심사기구 공약은 적절한 방안임. 이는 국민 신뢰 회복을 위한 긍정적 공약으로 보여짐. 또한 국회의원의 이해충돌 방지를 위해 이해충돌심사기구를 조성하고 백지신탁을 의무화한 공약 또한 긍정 평가함.
- 국민의당은 공약이 없음.

4. 정당 개혁 / 정치보조금

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	1. 청년 정치참여 활성화를 위하여 청년후보자의 국회의원 선거비용 보전기준 하향 조정 - 청년후보자의 득표수가 유효투표총수 100분의 8 이상인 경우 선거비용 전액 보전 - 득표수가 유효투표총수 100분의 5이상 100분의 8 미만인 경우 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액 반환 2. 청년후보자의 국회의원 선거 기탁금 반환기준 하향 조정 - 청년후보자의 득표수가 유효투표총수 100분의 8 이상을 득표하는 경우 기탁금 전액 반환 - 득표수가 유효투표총수 100분의 5 이상 100분의 8 미만인 경우 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액 반환
미래통합당	없음
민생당	없음
정의당	1. 구·시·군당 설치 및 후원금 모금 허용 - 정당의 기초자치단체별 구·시·군당 설치 허용 - 중앙당후원회의 연락소를 구·시·군마다 허용 - 후원인에게 중앙당 또는 구·시·군당을 지정해 정치자금 기부 허용 2. 재보궐선거 사유 정당의 공천 불허 및 선거비용 50% 부담 - 재·보궐선거 실시 사유에 책임이 있는 정당은 해당 선거구에 후보자 추천 불허 - 선거비용의 50%를 해당 정당이 부담 3. 현직 국회의원의 기득권 폐지 - 비현역 후보자들과의 형평성을 위해 선거가 있는 해 2배까지 모금할 수 있는 지역구 국회의원 연간 모금, 기부한도 특례 폐지 - 정당에 대한 선거비용 보전시 이미 지급된 선거보조금에 해당하는 금액만큼 감액하여 보전 4. 국고보조금 배분, 지급방식 개선 - 교섭단체 우선 배분, 지급 폐지 - 소수정당에 유리하게 정당득표율 2% 이상 득표 정당에 경상보조금과 선거보조금의 20%를 균등하게 우선 배분, 지급 - 잔여분은 국회에 의석이 있는 정당에 대해 정당득표율에 따라 50%, 의석비율에 따라 50%를 배분, 지급 - 당비 납부액, 납부비율에 연동하여 국고보조금을 지급하는 매칭펀드제 도입 5. 기탁금 하향 조정 - 대통령선거 1억, 국회의원 선거 500만, 광역의원선거 100만, 광역단체장선거 1천 500만, 기초단체장 300만, 기초의원 50만 - 유효투표총수의 10% 이상 득표 후보자에 대해 기탁금 및 선거비용 전액 반환, 보전 - 5% 이상 10% 미만 득표자에 대하여 반액 반환, 보전

	- 지역구지방의회선거의 예비 후보자, 지방자치단체장선거와 교육감선거의 예비후보자도 후원회를 둘 수 있도록 하여 합법적 정치자금 조달 허용 6. 공천무한책임제 실시 - 재·보궐선거 실시 사유에 책임이 있는 정당은 해당 선거구의 후보자 추천 불허 - 선거비용의 50%를 해당 정당이 부담
국민의당	1. 정당의 운영과 활동을 투명하게 공개 - △국고지원금 사용 세부내역, △입법추진 및 통과실적, △예산결산 심사실적, △국민 편익 정책개발 및 정치사업 실적 등 연 1회 혹은 2회로 나누어 투명하게 공개하도록 추진

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	△	-	-	0	△
구체성	0	-	-	0	X

- 더불어민주당은 국회의원 선거에 출마한 청년 후보자가 일정 기준이상 득표했을 경우 기탁금을 반환해주고 선거자금도 보전해 주도록 함. 청년의 정치참여를 위해 제도적 방안을 마련한 것은 긍정적임. 다만 청년의 정치참여를 보장하기 위한 정당의 공천 제도 개선 방안, 정당에 소속되지 않은 청년 정치인을 포함해 청년의 정치 진출을 확대할 수 있는 선거제도 개혁 방안 등 근본적인 방안이 포함되어 있지 않은 것은 미흡함.
- 미래통합당은 20대 국회 임기 중 국회법을 위반해 검찰에 기소당한 의원을 후보자로 공천하고, 정치자금법 위반으로 의원직을 상실한 의원이 가장 많은 정당이며 비례대표 전담 정당인 위성정당을 창당한 첫 번째 정당이기도 함. 후보자 검증 없는 공천부터 정당을 형해화시켜 원내 1야당으로서의 책임 정치를 저버렸음에도 불구하고 반성의 기미조차 없음. 공약 부재의 이유 또한 반성의 필요성을 인식하지 못해서임.
- 정의당은 구·시·군당의 설치와 후원금 허용 등으로 풀뿌리 민주주의의 기반을 만들고자 함. 선거판의 기울어진 운동장을 교정하기 위해 현역 국회의원의 후원금 모금 한도액을 조정하고, 교섭단체 중심의 보조금 지급 기준을 폐지하는 등의 공약은 긍정적임. 그러나 20대 총선 공약이었던 의원과 정당의 후원금과 관련된 정치자금의 투명성 공약이 증발한 점은 아쉬움.
- 국민의당은 정당의 투명성을 높이는 공약을 일부 제시했으나 구체성이 떨어짐.
- 정당과 정당과 정치인은 정치자금을 어떻게 조달하고 사용하는지 공개하고, 유권자는 이를 판단할 수 있도록 해야 함. 이를 위해서 기부자의 정보공개 확대, 국고보조금 배분 기준 개선 방안에 대한 공약이 필요함. 다른 정당도 정치자금의 투명성을 확보하는 방안에 대해 고민해야 할 것임.

5. 참정권 확대

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	- 만 18세 이상 국민이 국회정보시스템을 통해 '국민입법청구법률안'을 청구할 수 있도록 함 3개월 내 30만명 이상 온라인 지지 서명을 받으면 해당 상임위에서 발의내용 및 내용 심사 - 국회에 국민이 참여하는 '국민입법청원심사위원회' 설치해 제안 법률을 국민의 눈높이에서 심사 - 헌법 제46조 위반한 국회의원의 경우 파면할 수 있도록 국민소환제 도입, 단 남용 방지를 위해 유권자 5%의 요구를 통해 헌법재판소가 소환사유를 검토하도록 함
미래통합당	- 정치적 중립성 훼손한 교원 처벌 근거 마련, 교단 배제 - 학부모의 전학신청 - 학교 내 예비후보자 등의 명함을 이용한 선거운동, 선거공약서 배부, 현수막 게시, 연설 대담 토론회 등 금지 - 수업연한 조정을 통해 만18세 이전에 고교과정 종료하는 학제개편 적극 추진
민생당	- 국민발안제 도입 - 국민이 직접 정책이나 입법을 제안할 수 있도록 함 - 국민소환제 도입 - 불량 의원을 리콜할 수 있는 국민소환제 도입
정의당	- 청소년과 청년의 정치참여 활성화 - 선거권 연령 만 16세 하향조정 - 피선거권 연령 모두 18세 하향조정 - 공직선거법상 미성년자 선거운동 제한 규정 삭제 - 정당법상 정당가입 연령기준 폐지, 정당이 자율적으로 규정하도록 함 - 공무원·교원의 정치기본권 보장 - 정당가입, 정치자금 기부 등 정치활동 허용 - 교수와 마찬가지로 교원도 공직선거 출마 허용 - 유권자의 정치적 표현의 자유와 선거운동의 자유 확대 - 말과 전화, 명함배부 선거운동 상시 허용 - 시설물, 인쇄물 활용한 정치적 의사 표현 허용 - 선거운동기간 중 누구든지 소품과 표시물을 부착, 게시하는 선거운동 허용 - 선거기간 중 인터넷실명제 조항 폐지 - 공공기관, 농협 등 협동조합, 지방공기업 노동자 선거운동 허용 - 공직선거법상 선거일 유급휴일 지정하고 선거일 투표시간 오후 9시로 연장 - 장애인의 참정권 보장 - 투표소 설치는 장애인 접근성 고려하도록 의무화 - 장애유형에 따른 선거정보 및 편의 제공, 투표과정에서의 정당한 편의 제공 - 시설 거주장애인의 참정권 보장

	6. 국민소환에 관한 법률 제정으로 국민소환제 도입
국민의당	없음

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	△	X	△	O	-
구체성	△	X	X	O	-

- 더불어민주당은 20대 총선 당시 공직선거법, 게임산업법 등 개별법 상의 인터넷실명제를 폐지해 온라인상 자유로운 활동을 보장하겠다고 공약을 했으나 20대 국회 임기 중 이행 의지를 보인 적 없음. 21대 총선에서는 공약조차 하지 않음. 온라인 뿐만 아니라 오프라인에서의 유권자 표현의 자유를 보장하는 공직선거법 개정 공약이 필요함.
- 더불어민주당은 국민의 참정권 확대를 위해 국민입법청구법률안을, 민생당은 국민발안제 도입 공약을 내세움. 그러나 20대 국회에서 처리된 국민 청원안은 186건 중 총 4건(2019. 9. 20. 기준)에 불과하고, 처리 과정 및 결과에 대한 정보가 제대로 공개되지 않으며 심사 기한에 대한 규정이 없어 처리가 기약 없이 미뤄지는 점을 비추어 볼 때, 국민입법안 또한 내실있게 다뤄질 것이라 기대하기 어려움. 기존 국민 청원을 비롯해 국민 입법 청구안 또한 처리·심사를 미루지 않겠다는 약속에서부터 시작해야 할 것임.
- 미래통합당은 선거연령이 만 18세로 하향되며 논란이 되었던 학교 내 선거운동과 관련한 공약을 내세움. 학교 안에서의 선거운동을 금지하고, 선거연령이 되기 전 고교과정을 종료하는 청소년 정치참여에 역행하는 공약을 제시함.
- 정의당은 선거연령을 만 16세, 피선거연령을 만 18세로 낮추고 공직선거법상 청소년의 선거운동과 정당 가입을 자유롭게 함으로써 정당이 자율적으로 청소년 당원을 모집할 수 있도록 함. 또한 공무원, 교원의 정당가입과 정치자금 기부 등 정치활동을 허용함. 이는 보다 많은 시민에게 참정권을 보장하고 청소년이 정치에 참여할 수 있도록 한다는 점에서 긍정적. 또한 유권자 표현의 자유를 확대하기 위한 공직선거법 개정 방향도 구체적임.
- 2016년, 20대 총선에서 더불어민주당은 투표시간 연장, 장애인과 노령자에 대한 투표 편의 제공 확대 등을 공약했으나 21대 총선에서는 이와 관련된 공약이 사라짐. 관련 공약을 내세운 정당은 정의당 뿐임.

- 더불어민주당과 민생당, 정의당은 국민이 국회의원을 파면할 수 있도록 하는 국민소환제 도입을 공약함. 더불어민주당은 유권자 5%의 요구와 헌법재판소의 검토라는 기준을 제시함. 세 정당 모두 신중히 결정해야 할 국회의원 파면 결정에 대해 구체적인 파면 기준을 제시하지 않았음.

분야3. 법원 개혁

1. 법원 개혁

- 사법농단 사태가 촉발된 이후 ‘제왕적 대법원장 체제’ 및 ‘법관의 관료화’가 그 원인으로 지목되었고, 이를 해결하기 위한 법원조직법 개정의 필요성이 급부상했음. 국회에서도 법원조직법 개정안 등이 발의되었지만, 검찰개혁에 밀려 입법 성과는 많이 내지 못했고 그 사이 법원은 셀프개혁으로 사법개혁을 갈음하려 하고 있음. 사법행정의 과정에 대표성을 가진 외부인사의 참여를 통해 투명성과 민주성을 보장하고 법관 관료화를 해소하기 위한 법 개정이 필요함.

1) 정당별 공약 비교

정당	공약
더불어민주당	1. 법원행정처 폐지, 법원사무처 및 대법원 사무국 신설 2. 현행 법관인사위원회를 폐지하고, 인사·예산 등 사법행정사무에 대해 사법행정위원회 신설로 합의제 기구로 운영 - 대법원장 포함 11명의 위원으로 하되, 외부위원을 최소 6인 이상으로 하고, 국회선출, 전국 법관대표회의 추천 등으로 다양한 의견이 반영될 수 있도록 구성 3. 전국법관대표회의의 근거규정을 신설하여 사법행정 및 일반 법관의 상향식 의견전달 통로 및 독립성 확보
미래통합당	없음
민생당	없음
정의당	1. 대법원장 개입 최소화 및 독립성을 보장하는 ‘사법행정회의 도입’ 및 대법원장의 대법관 추천 방식 폐지 등을 통한 ‘제왕적 대법원장 체제’ 해소 2. 대법원장의 헌법재판관 지명권 폐지 3. 법원행정처 폐지 및 재판지원기구로서의 법원사무처 설치 4. 공정한 인사제도를 위해 평판사가 참여하는 법관 인사위원회 설치 및 인사권 단계적 이양(고등법원 → 지방법원) 5. 고등 및 지방 법원장 평판사 선출(호선 내지 선출) 법제화 6. 대법관 및 헌법재판관 임용시 변호사 자격 요구를 삭제, 법학교수와 법률 전문가 자격 인정 7. 모든 헌법재판관을 국회 동의 거쳐 임명 8. 국회 몫 헌법재판관을 5인으로 확대, 국회에 ‘헌법재판관 추천위원회’ 설치 9. 헌법재판관 중 판사와 검사 출신 인원 제한
국민의당	1. 로스쿨 폐지

2) 평가

	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당	국민의당
개혁성	0	X	-	0	X
구체성	0	X	-	0	X

- 더불어민주당은 법원행정처 폐지 및 사법행정회의와 법원사무처 설치를 공약하였음. 법원 내부 조직논리가 압도하지 않도록 국회선출 외부위원을 과반이상으로 하고 전국법관대표회의 근거규정을 만들어 일선법관의 상황식 의견개진 통로를 마련한 점 등은 긍정적임.
더불어민주당은 이미 20대 국회에서도 이같은 내용을 담은 법원조직법 개정안을 발의한 바 있으며 통과를 위해 노력해야 할 것임.
- 미래통합당과 민생당은 관련 공약이 없음.
- 정의당은 더불어민주당과 마찬가지로 사법행정회의 등 법원조직법 개정을 통한 제약적 대법원장 체제 해소 공약을 제안하였음. 또한 대법관의 변호사자격 요구 조항 삭제, 헌법재판관 구성에 대의기관인 국회 역할 확대 및 판검사 출신 제한 등 사법의 민주화에 의미있는 공약들을 제안하여 긍정적임.
- 국민의당은 법학전문대학원을 폐지하고 사법시험 부활을 공약했음. 그러나 사법고시 폐지 및 로스쿨제도와 변호사시험은 이미 헌법재판소에서도 여러 차례 합헌이라고 판단해 법리적 판단이 끝난 문제임. 법학만이 아닌 다양한 사회 분야의 전문지식을 지닌 이들을 교육해 법조인으로 양성이라는 제도적 취지가 정착되고 있고, 사법고시는 이미 8년이라는 긴 유예기간까지 모두 거쳐서 폐지된 상황에서 다시 이를 되돌리려고 하는 것은 공정과는 무관하며 해묵은 소모적 논쟁을 반복할 뿐임.
- 한편 주요 5개 정당들이 모두 사법농단 관여 법관 탄핵을 공약에 포함시키지 않았음.
미래통합당을 제외하고 나머지 정당들은 모두 사법농단 촉발 당시 특별재판부 설치나 법관 탄핵 등 국회의 역할을 하겠다고 공언했음에도 공약에서 하나같이 법관 탄핵을 언급하지 않은 것은 문제임.

참여연대 이슈리포트

21대 총선 권력기관·정치·법원 개혁 분야 정당 공약 평가

발행일 2020. 4. 9.

발행처 참여연대 권력감시국

담당 이재근 국장 02-725-7104 power@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트\(포스팅 링크 있으면 걸기\)](#)에서 다시 볼 수 있습니다.



참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 [온라인 회원가입](#) 02-723-4251

주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peOplepOwer21.org

[참여연대 커뮤니케이션 채널 안내\(SNS·뉴스레터·보도자료 수신 등\)](#)