第208回國會

政治改革立法特別委員會會議錄

第 4 號

國會事務處

日 時 1999年11月8日(月)
場 所 第3會議室(145號)

議事日程

1. 選擧關係法改正에관한公聽會

審査된案件

1. 選擧關係法改正에관한公聽會 1面

(14시09분 개의)

○委員長 安東善 의석을 정돈하여 주시기 바랍니다.

성원이 되었으므로 제4차 정치개혁입법특별위원회를 개의하겠습니다.

먼저 입법조사관으로부터 보고사항이 있겠습니다.

○立法調査官 朴出海 입법조사관입니다.

보고사항을 말씀드리겠습니다.

(보고사항은 끝에 실음)

○委員長 安東善 방금 입법조사관으로부터 보고받으신 바와 같이 10월22일 자유민주연합의 金基洙 위원과 金高盛 위원이 우리 위원회 위원을 사임하고 金東周 위원과 金宗鎬 위원이 새로 보임됨에 따라서 金東周 위원은 국회관계법심사소위원에, 許南薰 위원은 선거법심사소위원 및 정당관계법심사소위원으로 각각 선임하고자 합니다.

이에 이의가 없습니까?

(「없습니다」하는 위원 있음)

이의가 없으시면 두 분 위원님께서 수고하여 주시기를 바랍니다.

의사일정에 들어가기 전에 먼저 양해의 말씀을 드리고자 합니다.

지난 제3차 위원회에서 공청회 개최 일자를 선거관계법개정에관한공청회는 11월1일, 정치자금법·정당관계법개정에관한공청회는 11월4일로 각각 합의한 바가 있습니다마는 그 동안 국회의 사정으로 11월8일과 11월10일로 각각 연기하게 되었습니다.

이 점 양해해 주시기 바라며 진술인 여러분께서도 이해가 있으시기를 바랍니다.

1. 選擧關係法改正에관한公聽會

(14시12분)

○委員長 安東善 의사일정 제1항 선거관계법개정에관한공청회를 상정합니다.

공청회에 들어가기에 앞서 먼저 우리 정치개혁입법특별위원회를 대표해서 간단히 인사말씀을 드리고자 합니다.

잘 아시다시피 정치개혁입법특별위원회는 그 동안 국회법을 비롯하여 선거관계법, 정치자금법 및 정당법 개정 등에 관한 정치개혁 입법을 위해서 꾸준한 심사를 계속해 왔습니다.

오늘은 지난번 위원회에서 의결한 바에 따라서 정치관계법에 대한 전문가의 의견을 들어보기 위해서 선거관계법개정에관한공청회를 개최하게 되었습니다.

선거제도에 관한 많은 경험과 전문적인 식견을 가지신 일곱 분의 진술인을 모시고 보다 민주적이고 합리적인 선거관계법개정에 관한 의견을 듣게 된 것을 매우 뜻있게 생각합니다.

참석해 주신 일곱 분의 진술인 여러분께 먼저 진심으로 감사한 말씀을 드립니다. 그리고 위원여러분께서도 바쁘신 중에도 이렇게 출석해 주셔서 감사합니다.

그러면 오늘 공청회를 위해서 참석해 주신 진술인 일곱 분을 소개해 드리겠습니다.

아직 출석하지 못하신 尹龍熙 교수께서는 오시는 대로 따로 소개를 올리고 앉으신 순서에 따라서 오른 쪽으로부터 소개를 하겠습니다.

먼저 李錫炯 변호사를 소개합니다.

다음은 국민일보 白和鍾 논설위원님을 소개합니다.

다음은 중앙선거관리위원회 金孤烈 선서관리관을 소개합니다.

다음은 건국대학교 정외과 崔漢秀 교수님을 소개합니다.

다음은 嚴虎聲 변호사님을 소개합니다.

다음은 한국일보 논설실장을 역임하신 고려대학교 李成春 교수님을 소개합니다.

(진술인 인사)

다음은 공청회 진행순서와 방식 등에 관해서 간단히 말씀을 드리겠습니다.

공청회를 효율적으로 진행하기 위해서 지난번 위원회에서 합의한 바와 같이 먼저 여야 각 한 분씩 기조발표를 하신 이후에 일곱 분 진술인의 진술을 모두 듣고 그 다음에 위원님들의 질의와 진술인들의 답변을 듣는 순서로 진행하도록 하겠습니다.

그리고 기조발표를 하시는 위원님이나 진술인 여러분께서는 15분 범위내에서 발표해 주시면 감사하겠습니다. 발표종료 시간은 종료 1분전에 입법조사관으로 하여금 알려드리도록 하겠습니다.

오늘 공청회는 국회법 제64조의 규정에 따라서 우리 특별위원회의 회의로 진행되기 때문에 발언권은 정치개혁입법특별위원회 위원만 있다는 점을 양지해 주시기를 바랍니다.

따라서 방청인에게는 발언하실 기회를 드릴 수가 없습니다마는 여러분 중에서 꼭 의견을 말씀하시기를 원하시는 분은 여기 위원님들을 통해서 또는 사회자인 본 위원장에게 그 내용을 통보하여 주시면 대신 질의를 해드리도록 하겠습니다.

위원님들께서 그렇게 양해해 주시면 고맙겠습니다.

그러면 먼저 李相洙 위원님께서 기조발표를 해 주시기 바랍니다.

○李相洙委員 국회정치개혁입법특위 국민회의 간사 李相洙입니다.

공동여당의 선거법에 관한 제안설명을 유인물에 기초하여 드리겠습니다.

우리 공동여당은 선거법 개정의 핵심적인 목표를 지역편중 구도의 타파와 돈 덜 드는 정치풍토의 조성에 두었습니다.

망국적인 지역감정에 기초한 지역대결주의를 극복하기 위하여 중선거구제와 정당명부식 비례대표제를 도입하기로 했습니다. 또한 정경유착의 근원을 가져온 고비용 정치구조를 해소하기 위해서 선거공영제 확대와 공명선거 보장책 등을 마련하는데 주력하였습니다.

유인물에는 나오지 않지만 논의의 필요성을 위해서 공동여당의 안을 간단히 말씀드리면 국회의원 전수는 299명에서 29명을 줄여 270명으로 하기로 했고 1인2표제의 투표방법을 동원해서 지역구에 한 표, 정당에 한 표를 투표하는 방법을 택했습니다.

그리고 지역구는 1구3인제의 중선거구 제도를 채택했고 비례대표제는 8개의 권역으로 나누어 정당에 직접 투표하는 정당명부식 비례대표제를 채택했습니다.

다음에는 지역구와 비례대표의 의석비율은 2대1로 했고 전국의 의석수 중에서 3석 이상을 얻거나 유효투표 총수의 5% 이상 득표한 정당에 대해서만 비례대표의 배분을 받도록 하는 봉쇄조항을 두었고 특정정당이 한 권역에서의 3분의 2 이상의 초과가 있을 경우에는 그 이상 배정 받지 못하게 하는 상한선을 두었고 지역구 입후보와 비례대표 입후보의 중복은 금지했습니다.

우선 중선거구제의 도입에 관해서 그 도입이유를 말씀드리면 지금 지역감정에 기초한 지역대결 구도는 우리 정치가 극복해야 할 최대의 과제라고 생각했습니다. 우리 공동여당은 지역대결 구도를 극복하고 지역편중 구도를 완화하기 위해서 중선거구 제도를 도입하였습니다.

물론 이데올로기화한 지역감정을 선거제도의 개혁으로 뿌리 뽑을 수는 없습니다. 그렇지만 선거제도의 개선을 통해서 지역편중주의를 완화하면 지역감정, 지역대결 구도의 해소에도 일정한 기여를 할 수 있다 하는 것이 우리 공동여당의 입장입니다.

첫째로 이 중선거구제는 여야 공히 전국 어디에서나 당선자를 낼 수 있는 그런 선거제도입니다. 따라서 모든 정당은 전국정당으로 나갈 수가 있습니다. 현재와 같은 지역대결 구도 하에서는 소선거구제로 총선을 치를 경우에 특정지역에서 출마하려는 후보는 특정정당을 선택하지 않을 수가 없습니다. 또한 당선이 되더라도 향후 공천, 다음 당선을 위해서는 특정정당을 의식해서 활동하지 않을 수 없기 때문에 특정정당의 볼모에서 벗어날 수가 없습니다.

1구3인의 중선거구제는 각 정당으로 하여금 전국 어디에서나 당선자를 낼 수 있는 가능성을 가

져다주어 지역감정 해소에도 도움이 될 것입니다. 누구나 자기가 원하는 특정정당 또는 무소속 후보자가 되어서 당선자가 될 수가 있기 때문입니다.

한 마디로 지금과 같은 정치구도는 후보의 정당선택권을 방해하고 있다 이렇게 저희들은 보고 있습니다.

둘째 중선거구제는 사표를 방지하여 민의를 정확히 수렴하는 데도 기여하는 제도라고 생각합니다.

현재의 소선거구제는 당선자를 한 사람만 내기 때문에 2등 이하에 투표한 유권자의 민의는 모두 무시되고 맙니다. 극단적으로 말씀드린다면 49%의 민의가 사장된다는 것입니다.

중선거구제 하에서는 2·3등의 후보도 의미를 갖게 되어 사표가 그만큼 없어지게 됩니다.

셋째로 중선거구제는 신진 정치세력의 진입에도 도움이 될 것입니다. 시민단체, 여성, 노동계 등이 중선거구제를 선호하는 것만 보더라도 우리 정치현실에서 중선거구제가 신진 정치세력의 진입에 유리한 것은 분명합니다.

보통 이론적으로는 중선거구제가 선거구가 넓어서 신인인 자신을 알리는데 어렵기 때문에 신진 정치인에게 불리하다 이렇게 말하지만 우리 정치현실에서는 신진 정치세력의 진입을 유리하게 해주는 것은 틀림이 없다 이렇게 보고 있습니다.

넷째로 중선거구제는 의원들로 하여금 소선거구제에 비해서 상대적으로 지구당에 얽매이지 않게 해줌으로써 의원들로 하여금 국정에 더욱 전념할 수 있게 할 것입니다.

의원들이 경조사에 참석하고 마치 지방의원인지 국정 전반을 다루는 국회의원인지 알 수 없도록 지금 행동하고 있는데 중선거구제도를 채택하면 이러한 결함도 없어질 것으로 생각합니다.

다섯째로 중선거구제를 유신체제 하에서의 1구 2인씩 중선거구제와 대비해서 말씀하는 그런 견해가 있습니다. 유신체제 하에서의 그 중선거구제는 한마디로 그 당시 여당이 불리해서 여야 한 석씩 동반당선을 위해 채택된 제도로서 지금의 중선거구 제도와는 완전히 다릅니다.

따라서 과거에 유신체제 하에서의 1구 2인씩의 중선거구 제도를 지금의 중선거구 제도와 대비시켜서 논리를 펴는 것은 옳지 않다고 생각합니다.

저희들이 그 동안에 중선거구제도를 주장하다가 보니까 세 가지 대표적인 비판적인 견해가 있었습니다.

첫째로 중선거구제를 채택할 경우 소지역주의가 발호할 가능성이 있다고 우려하는 사람들이 있었습니다.

우리가 걱정하는 것은 호남, 영남 등의 지역감정입니다. 곧 정치이데올로기화한 현재의 대지역주의입니다.

인접 시·군간의 소지역주의는 현행 소선거구제하에서도 존재하는 것으로 크게 걱정할 점은 없다고 생각합니다.

둘째로 중선거구제를 채택하면 선거비용이 더 많이 든다는 비판이 있습니다. 중선거구제하에서 홍보비, 선거운동원비 등 공식비용이 늘어나는 것은 사실입니다. 그러나 공식선거운동비는 선거공영제 등을 통해서 해결할 수 있습니다.

문제는 수십억이 투입되어 고비용구조의 원흉으로 작용하는 음성선거비용입니다.

1구1인을 뽑는 소선거구제하에서는 당선을 위한 극단적인 대결양상을 초래하여 음성선거비용을 증가시킬 위험성이 있습니다. 그러나 중선거구제하에서는 2등 당선도 유효하기 때문에 극단적인 대결양상이 지양될 수 있고, 선거구가 넓어서 돈에 의해서 당선을 쟁취하겠다는 계획도 그만큼 어려워져 오히려 음성선거비용의 지출은 억제할 수 있는 것이 아닌가 생각됩니다.

또한 중선거구제하에서는 지구당 폐지가 용이하여 고비용 정치구조 해소에도 도움이 될 것입니다.

셋째로 중선거구제하에서는 한 지역구에서 같은 정당의 후보가 복수로 나오는 경우가 생겨서 당간의 정책대결보다는 개인적인 선거가 될 가능성이 높다는 비판이 있습니다.

이러한 비판은 정당명부식 비례대표제의 실시로 보완될 수 있다고 생각합니다.

두 번째로 정당명부식 비례대표제의 도입에 대해서 말씀드리면 첫째, 정당명부식 비례대표제는 헌법상 직접투표원칙에 부합합니다. 현행 전국구 비례대표제는 지역구 후보에 대한 투표결과를 정당의 득표로 의제하는 제도로서 직접투표원칙과 거리가 멀기 때문에 정당 지지도가 정확히 반영되기 위해서는 정당명부식 비례대표제를 도입해야 합니다.

둘째, 정당명부식 비례대표제를 채택하면서 3분의 2 상한제를 도입할 경우, 특정지역에서도 3분의 1은 그 지역의 취약정당에 배분될 수 있어서 지역편중구도 완화에 도움이 될 것입니다.

셋째, 권역별 정당명부식 비례대표제를 채택하면

그 권역내의 신진인물, 전문가 그룹, 여성의 정치참여가 더욱 용이할 것으로 판단됩니다.

마지막으로 선거구제도와 관련해서 중선거구와 정당명부식 비례대표제를 채택할 경우 1인 보수중심의 정치풍토를 더욱 고착할 것이 아닌가 하는 비판도 있습니다.

그렇지만 이 문제는 정당의 민주화와 관련된 문제로서 직접적으로 선거구제와는 관련이 없다고 생각합니다. 소선거구제하에서도 정당의 민주화가 되지 않아서 공천권이 제대로 행사되지 않으면 똑같은 문제가 생기기 마련입니다.

마지막으로 선거공영제를 강화해서 돈 덜 드는 선거를 하도록 했습니다.

정경유착의 고리를 끊기 위해서는 정치비용의 중핵을 이루는 선거비용을 줄여야 합니다. 정치인이 선거비용으로부터 자유로울 수 있을 때 깨끗한 정치도 기대할 수가 있습니다.

따라서 음성선거비용등은 선거법의 엄격한 집행등을 통해서 철저히 막고 공식선거비용은 선거공영제를 통해서 해결해 줌으로써 정치인이 선기비용으로부터 자유로울 수 있는 길을 열어 두고자 합니다.

그래서 지희 당에서는, 공동여당에서는 선거운동원의 수당을 100% 보조해주기로 했고요, 선거사무소 설치와 운영비도 역시 보조해 주기로 했고, TV등 선거광고비도 지원해 주기로 했습니다.

이상입니다.

○委員長 安東善 예. 李相洙 위원님의 제안설명을 마치고 다음으로 넘어가기 전에 지금 진술인 尹龍熙 교수님이 참석을 하셨습니다.

(尹龍熙 진술인 인사)

감사합니다.

다음은 遵精一 위원님 기조발표해 주시기 바랍니다.

○遵精一委員 한나라당의 遵精一 위원입니다.

먼저 이 자리에 참석해 주신 진술인 여러분과 방청객 여러분들의 깊은 관심에 대해서 진심으로 감사를 드립니다.

그간 여러 번 정치개혁이 시도된 바 있었습니다. 새로운 정권이 들어설 때마다 정치개혁 문제가 거론되지 않는 적이 없습니다. 그러나 정치개혁이 제대로 성공한 적은 없습니다. 그 이유는 무엇보다 정치개혁 방안들이 당리당략에 의해 좌우되었기 때문이었습니다. 장기적으로 올바른 정치발전 방안을 도출하려 하기보다는 각 정당의 정파적 이해와 선거에서의 승리에만 골몰함으로써 정치개혁 작업은 오히려 국민의 냉소와 불신만을 가중시켜 왔습니다.

지금 많은 국민들이 IMF체제 하에서 고통을 겪고 있는 현상황에서 이번에야말로 여야가 진정으로 마음을 비우고 새로운 개혁작업을 기필코 이루어내야 하겠습니다. 한나라당은 이러한 국민의 기대에 부응할 수 있도록 앞으로 최선을 다할 것임을 여러분 앞에서 다짐합니다.

선거제도 개혁의 핵심은 무엇보다 공정하고 깨끗한 선거제도를 확립하는데서 출발해야 하겠습니다. 지금 여당은 중선거구제와 정당명부제를 주장하고 있습니다. 대통령께서도 나서서 중선거구제 관철을 천명하는 등 마치 선거구제만 개혁하고 정당명부제만 도입하면 정치개혁이 이루어지는 것처럼 말하고 있습니다. 사실 이러한 제도들이 지금 처음으로 시도되는 것은 아닙니다. 과거 朴正熙 정권하의 유신시대와 제5공화국 초반 全斗煥 정권 시절에 채택되어서 시행된 적이 있습니다. 정당명부제도 전국구제도로 채택되어 계속 시행되어 왔으므로 그 장단점을 우리는 충분히 알고 있습니다.

金大中 대통령은 과거 평민당 총재시절 동반 당선제인 중선거구제는 朴정권의 유지와 관리를 위해 만들어낸 제도라고 비판을 하면서 소선거구제로 개혁하는 것이 민주주의요 정권교체를 가능케 하는 것이며 부정선거를 막는 길이라고 주장하면서 투쟁에 앞장선 적이 있습니다. 그러나 이제는 정반대로 중선거구제만이 정치개혁의 모든 것인 양 말하고 있습니다.

아이러니컬하게도 우리 헌정사에 중선거구제가 실시된 기간은 정통성이 취약한 권력이 억지로 권력기반을 확보하려고 했을 때 시행되었을 뿐입니다. 혹시 여당이 선거구제를 변경하고자 하는 진짜 이유가 그같은 때문은 아닌지 묻고 싶습니다.

이번에야말로 정치부문에서의 개혁을 성공적으로 우리는 이루어내야 합니다. 그러기 위해서는 무엇보다 각 당의 정략적인 의도부터 철저히 배격되어야 하겠습니다. 선거제도 개혁은 무엇보다 고비용 저효율 정치구조를 개선하고 공정한 게임의 룰을 확립하는데 초점을 맞추어 국민의 신뢰를 회복해야 하겠습니다.

선거제도 개혁에 관한 우리 당이 기본방침은 이렇습니다.

첫째로 진정한 국민대표성을 확보할 수 있는 선거제도를 확립해야 합니다.

둘째로 돈이 적게 드는 선거제도를 마련해야 합니다.

셋째 새로운 신진인사를 영입해 정치혁신을 가능케 하는 선거제도를 마련해야 합니다.

넷째 안정적인 정국운영이 가능한 선거제도를 준비해야 합니다.

우리 당은 소선거구제를 당론으로 결정하였습니다.

먼저 소선거구제의 장점에 대해서 말씀드리겠습니다.

첫째 소선구제하에서 진정한 국민대표성 확보가 가능합니다. 유신시대와 5공 시절 중선거구제를 도입해 실험해 본 경험이 있습니다. 그 결과 중선거구제는 철저한 나눠먹기식 동반당선제도라는 문제점이 확인되었습니다. 특히 한 선거구에서 3인 내지 4인을 선출할 경우 1위 당선자와 최하위 당선자의 득표수 격차가 커질 수밖에 없습니다. 당선자의 대표성이 문제가 되는 것입니다. 그리고 소선거구제하에서만 의원 개개인의 책임성이 분명하게 부각되겠습니다.

둘째 소선거구제는 상대적으로 가장 돈이 적게 드는 제도입니다.

선거구역이 넓을수록 유권자수가 많을수록 李相洙 위원께서 말씀하신 소위 음성선거비용도 많아질 수밖에 없습니다.

셋째 소선거구제하에서는 새로운 인물에 의한 새로운 정치의 실천이 가능합니다. 중선거구제는 신진인사의 참여를 사실상 어렵게 함으로써 부패한 3김 정치 중심의 현 정치구조를 그대로 존속시켜 나가게 할 뿐입니다.

넷째 소선거구제는 양당제하에서 안정적 정치의 운영을 가능하게 합니다. 특히 국민회의와 자민련이 합당을 추진하고 있는 만큼 이에 따라 양당제가 정착될 경우 소선거구제야말로 정치의 안정성을 확보할 수 있는 가장 확실한 제도가 되리라고 믿습니다.

그러면 중선거구제는 어떻습니까?

사실 정치개혁을 말하면서 중선거구제를 내건다는 것은 논리적으로 납득이 안 됩니다. 중선거구제의 여러 가지 문제점 때문에 많은 나라들이 이것을 폐지했습니다. 특히 여당안처럼 중선거구제와 비례대표제를 동시에 채택한다는 것은 정치학의 기본원리에도 맞지 않습니다.

중선거구제하에서는 한 선거구에서 복수의 의원이 당선되기 때문에 선거가 정당간의 경쟁이 아니라 당내 경쟁으로 변질되어서 파벌정치가 심화될 수밖에 없습니다. 선거구제가 커짐에 따라 당연히 돈이 더 많이 들어가고 또 파벌유지를 위해서 금권정치가 판을 친다는 것은 이웃나라 일본의 경험에서 보아도 자명합니다.

참신한 인사들의 정계진출 기회도 봉쇄되어서 정치발전은 더욱 어려워질 것입니다. 중선거구제하에서는 정책보다는 인물중심의 선거행태가 보편화되고 이에 따라 개인후원회와 사조직이 난립하며 이에 따라서 사사로운 이익만을 대변하는 사익성 정책이 남발되는 등 많은 문제점이 이미 노정된 바 있습니다.

이러한 문제들 때문에 일본도 95년도에 중선거구제에서 소선거구제로 변경했던 것입니다. 현 국민회의 강령에서조차 중대선거구제는 당내파벌의 성행, 막대한 선거비용 지출, 신진인사의 진출 제약 등 폐해가 심각한 제도라고 못 박고 있습니다.

이처럼 중선거구제는 우리 실정에는 전혀 맞지 않는 제도임이 분명함에도 여당이 계속 이를 고집하는 것은 내년 총선을 겨냥한 단기적 책략에 불과한 것이라고 밖에 볼 수 없습니다.

이 때문에 중선거구제가 자민련의 내각제 개헌 연기를 보상하기 위한 두 여당간 정략적 합의의 산물이라는 세간의 의혹이 더욱 설득력을 얻고 있다고 생각됩니다.

여당은 중선거구제 도입의 이유로 지역주의 타파를 내세우고 있지만 효과는 의심스럽습니다. 상대지역에서 단지 몇 명이 당선된다고 해서 지역주의가 근본적으로 해소되지는 않습니다. 오히려 지역주의가 더욱 노골화할 가능성을 배제할 수 없습니다.

지역주의의 근본적인 해결은 지역간 균형발전과 차별없는 인사정책 등을 실천함으로써 해결해야 하는 것이지 문제점이 많은 중선거구제를 채택해서 열세지역에서 의원 몇 사람을 확보하는 것으로 해결될 수는 없는 것입니다.

현재의 심각한 지역주의 문제는 엄밀히 말해서 3김 중심의 지역주의 정치를 기반으로 확대 발전되어온 문제입니다.

그렇기 때문에 김대중 대통령과 김종필 총리가 앞장서서 지역주의 선거 배격운동을 벌이고 지역당을 스스로 해체하는 것이 오히려 지역주의 극복 방안이라고 생각합니다.

오로지 정략적 판단에서 정치개악을 정치개혁이라고 강변하고 강행한다면 현 정부의 정치개혁은

국민들의 강한 저항에 부딪힐 것입니다.

여당은 사표방지차원에서 중선거구제의 도입이 필요하다고 말하고 있습니다마는 사표방지는 비례대표제의 도입으로 충분히 이루어진다고 생각합니다. 그리고 중선거구제는 의원들간에 지역구 관리 경쟁을 부추겨서 의원 본인의 임무를 소홀히 하는 그러한 제도로 기능할 가능성이 큽니다.

다음은 비례대표제에 대해서 말씀드리겠습니다.

우리 당은 비례대표제 국회의원제도를 현행과 같이 전국 단위로 하되 정당명부에 대해서는 별도 투표를 하지 않고 지역구 국회의원 선거 득표율에 따라 지역구 5석 이상 또는 유효투표 총수 100분의 5 이상을 얻은 정당에 대해서 배분하기로 했습니다.

특히 우리 나라의 비례대표제의 경우 직능대표성을 확보한다는 본 목적보다는 이를 이용해서 정치헌금을 강요하는 등 부작용이 컸었기 때문에 또 직능비례대표 의석수가 줄어드는 세계적인 추세를 감안해서 비례대표 의석수 비율은 늘리지 않기로 했습니다.

이에 따라서 국회의원 정수는 10% 정도 감축하여 270명 내외로 하고 지역구 대 전국구의 비율을 5.5 대 1로 유지하기로 하였습니다.

여당은 이에 대해서 권역별 정당명부제를 주장하고 있습니다. 그러나 여당의 주장은 심각한 문제점을 안고 있습니다. 1인 보스정치 풍토 아래서 여당의 권역별 정당명부제는 결국 제2의 유정회로 변질될 가능성이 농후합니다.

각 정당의 1인 보스가 전횡하는 우리 정치풍토하에서 지명직이나 다름없는 비례대표 의석수를 확대하는 것은 사당정치 폐해를 더욱 조장하여 정당의 1인 지배체제를 제도적으로 보장해 주는 것밖에 되지 않습니다.

특히 여당의 경우 대통령인 당수가 지역구의원도 사실상 지명하고 비례대표까지 친위부대로 지명함으로써 허수아비와 같았던 유정회 국회의원제도를 부활시킬 소지가 있는 것입니다.

지역주의 해소를 명분으로 정당명부제를 도입한다고 하지만 각 지역별로 시뮬레이션한 결과에 따르면 각 정당의 텃밭이 아닌 여타 권역에서의 당선자수는 단지 몇 명에 불과해 지역주의 해소라는 명분은 허울에 불과합니다. 뿐만 아니라 권역별 정당명부제는 지역주의를 보다 영속화시키는 제도적 장치로 전락할 위험성이 있습니다.

정당명부제 도입을 위해서 무엇보다 안정적이고 지속적인 정당체계가 전제되어야 하는데 우리 나라의 경우 수시로 정당이 생성 소멸하고 또 정당간 뚜렷한 정책적 차이가 존재하지 않기 때문에 사실상 정당명부투표 자체가 의미를 갖기 어렵습니다.

더욱이 여당은 정당명부제를 표방하면서도 곧 합당과 신당 창당 방침을 발표하고 있어서 스스로 정당명부제 도입의 전제조건을 부정하고 있습니다.

또한 각 정당이 권역별 의석의 3분의 2를 넘지 못하도록 제한한 조항의 위헌성 시비도 문제될 수 있습니다. 따라서 이와 같이 많은 문제점을 안고 있는 여당의 권역별 정당명부제는 근본적으로 재검토되어야 할 것입니다.

우리 당은 참신한 인재들이 정치권에 들어올 수 있도록 하고 정당간 공정한 선거운동의 기회를 보장할 수 있도록 하기 위해서 선거비용을 국가에서 부담하도록 하는 선거공영제를 대폭 확대할 것을 주장합니다.

후보자의 득표수가 유효투표 총수를 후보자수로 나눈 수 이상이거나 유효투표 총수의 100분의 20 이상인 때 공고된 비용의 범위내에서 즉 선거비용 보전요건 충족시 국가가 선거비용을 부담하는 범위를 넓히자는 것입니다.

이런 방침에 따라서 그 동안 금지되었던 국회의원 총선거에서의 신문광고를 정당의 중앙당 차원에서 후보자 등록 후 선거일전 2일까지 총 50회 이내에서 게재하도록 허용하자는 주장입니다.

국회의원 후보자의 방송연설은 전국구 후보자의 경우 대표 3인이 TV 및 라디오별로 각 2회씩 할 수 있도록 확대하고 지역구 후보의 경우 공중파 TV를 이용하여 후보자별로 1회 10분 이내에서 방송연설을 할 수 있도록 하였습니다.

정강정책 홍보의 경우 선거일전 60일전부터 선거개시일 전일까지 30회 이내의 범위에서 신문광고를 낼 수 있도록 하고 또 임기만료에 의한 선거의 경우 중앙당은 TV 및 라디오를 이용하여 선거일전 60일부터 선거기간 개시일 전일까지 정당별로 1회 10분 이내에서 각 6회까지 방송연설을 시행할 수 있도록 하는 한편

기탁금 반환요건에 해당될 경우 이를 국가에서 부담하도록 하는 안을 준비했습니다.

우리 당은 선거의 공명성을 확보하기 위해서 현정권 이후 치러진 각종 재·보궐선거에서 나타난 것과 같은 막대한 금권·관권선거를 근본적으로 차단하기 위해서 국민선거감시단을 신설할 것을 주

장합니다.

각급 선관위 산하에 중립적인 국민선거감시단을 설치하되 각 정당, 변호사단체, 언론인단체, 시민단체 등이 추천하는 인사들로 감시단을 구성 운영토록 하고 감시단은 선거 현장의 불법사례를 직접 적발하고 관할 선관위에 고발 및 조사를 요구하며 필요시 직접 조사활동을 벌일 수 있도록 하는 안을 마련했습니다.

이상으로 저희 한나라당이 마련한 선거관계법 개정안의 주요골자를 말씀드렸습니다. 이러한 안을 말씀드리면서도 무엇보다도 중요한 것은 제도의 변화보다 운영이 중요하다고 생각합니다. 특히 통치권자의 자세와 의지가 선거제도 개혁의 성패를 가름하리라고 믿습니다.

감사합니다.

○委員長 安東善 수고하셨습니다.

邊精一 위원의 기조발표를 마치고 다음은 진술인 여러분의 말씀을 듣도록 하겠습니다.

진술순서는 위원장을 중심으로 해서 앉으신 오른쪽, 왼쪽으로 진행하겠습니다.

먼저 중앙선거관리위원회에서 나오신 선거관리관께서 진술해 주시기 바랍니다.

○陳述人 金弧烈 방금 소개받은 중앙선거관리위원회 선거국장입니다.

선거구제와 비례대표제의 장·단점에 관해서는 지금까지 많이 발표가 되었고 또 진술인들의 자료에서도 이것에 관해서는 충분히 논의가 되었기 때문에 이 부분에 관해서는 빼고 또 조금 전에 발제자 분들께서도 각 당의 입장에서 충분히 논의가 되었습니다.

그래서 이 부분은 빼고 똑같은 제도라고 하더라도 그 나라의 역사적 배경이라든가 정치적 환경이라든가 주민의식이라든가 이런 것에 따라서 전부 다 다르게 나타나기 때문에 어느 제도가 지금 가장 적합하다는 것은 결단의 문제고 선택의 문제가 아닌가 이렇게 생각이 됩니다.

그래서 그것을 가지고 가서 우리 것으로 완전히 소화하는 노력이 없이 외국의 제도를 그쪽에서 잘 되었다고 해서 그대로 받아들이는 부분은 상당히 신중을 기해야 된다 하는 생각을 먼저 말씀드리고 그 동안에 우리는 3월19일날 선거법 개정안을 제출하면서 소선거구 권역별 비례대표 병립제를 기본안으로 하고 이것의 대안으로서 중선거구 권역별 비례대표 병립제를 제시를 했습니다.

그런데 지금 공동여당에서 마련한 중선거구 권역별 비례대표제와 우리의 의견은 좀 차이가 있는데 이것과 관련해서 지금 여당이 제시하고 있는 중선거구 권역별 비례대표제에 관해서는 몇 가지 문제점이 있지 않은가 이런 생각이 듭니다.

그래서 우선 이것은 중선거구 비례대표제가 좋다는 것을 전제로 하는 것이 아니고 이것이 채택될 때의 보완적인 측면에서 말씀을 드린다는 것을 사전에 양해를 해주시기 바랍니다.

우선 지금 여당이 제시하고 있는 중선거구 권역별 비례대표제 그리고 1인 2표제가 여당에서 의도하고 있는 지역주의 청산에 실효성이 있을 것인가 하는데 관해서 좀더 검토가 필요하지 않을까 이런 생각이 듭니다.

지금 제1표는 그 지역구에서 입후보한 지역구의 후보자에게 투표를 하고 제2표는 정당에 투표하는 것으로 되어 있는데 제1표의 지역구에의 투표에 의해 가지고 의석의 지역편중현상은 완화된다고 생각이 듭니다.

그러나 제2표에 의한 정당투표제는 어떤 투표의 정당 쏠림현상으로 인해 가지고 자칫 잘못하면 지역편중현상을, 표의 편중현상을 더 심화시킬 우려가 있지 않느냐? 다시 말해서 의석의 지역편중현상은 완화될 수 있지만 표의 지역편중현상은 더 심화되어서 여당이 애써 추진하고자 하고 있는 한 정당이 권역별 비례대표에서 3분의 2 이상의 의석을 차지할 수 없도록 하고 그리고 저 뒤에 가 가지고 지역편중현상을 완화하기 위해서 여러 가지 방안을 제시하고 있는데 이것이 자칫 잘못하면 실효성을 거둘 수 없지 않느냐 이런 생각이 듭니다.

그래서 중앙선관위에서 지난번에 제출한 의견은 두 가지 안을 다르게 제시를 했습니다. 하나는 1인 1표제로 그러니까 중선거구 권역별 비례대표제를 하면서도 1인 1표제로 하고 또 중복입후보제를 허용하는 방안으로 안을 제시를 했습니다.

이것은 왜 그렇게 했는고 하니 아까도 말씀을 드렸습니다마는 제2표가 특정정당에 투표함으로써 그 표의 쏠림현상을 막고 그리고 또 중복입후보를 허용함으로 인해 가지고 그 지역에서 자기가 비록 당선이 될 가능성은 없다고 하더라도 나중에 득표에 도움이 될 수 있도록 최대한으로 노력을 한다면 나중에 그 득표는 상당히 도움이 될 수 있을 것 아니냐 하는 취지에서 중복입후보를 허용하고 그리고 1인 1표제를 제시를 했던 것입니다.

그리고 중복입후보를 허용하면서 독일이나 일본과 달리 당선자는 만약 지역구에서 떨어진다고 하

더라도 정당명부식 비례대표에서 당선순위에 들어가면 당선을 하는 안을 제시를 했는데 일본과 독일과 달리 동순위라고 하더라도 선순위에 있는 사람이 당선되는 것이 아니고 그 지역에서 득표를 기준으로 당선시키는 제도를 저희들이 지난번에 채택을 해 가지고 제시를 했습니다.

이것은 지금 여권이라든가 국민들이 관심을 가지고 있는 지역편중현상을 어떻게 하면 완화시킬 수 있는가 여기에 최대한의 초점을 맞추어 가지고 그런 안을 제시를 했던 것입니다.

그렇기 때문에 만약 여권에서 지역편중현상을 완화하고 지역주의를 극복하기 위해서 정당명부식 비례대표제를, 중선거구 권역별 비례대표제를 채택을 하려고 하면 아까 말씀드린 선관위 안대로 1인 1표제 그리고 중복입후보 허용, 그리고 동순위의 당선자를 결정할 때는 그 지역구에서 득표율이 높은 자를 당선시키고 이렇게 하면 지역주의 극복에 더 큰 효과가 있을 것이라고 생각이 들고 또 하나는 지금 1인 2표제로 이야기를 하고 있는데 만약 중선거구제를 할 경우에는 소지역주의에 관해서 많은 분들이 우려를 하고 있는데 이것은 제한 연계투표를 할 것 같으면 소지역주의는 극복할 수 있지 않느냐 하는 생각입니다.

그러니까 1표는 그 지역에서 대부분 자기의 연고와 관련해 가지고 표를 찍을 것입니다. 그리고 2표는 자기 연고를 떠나서 그때는 정말로 후보자의 양식을 보고 표를 찍을 것입니다. 그렇다고 할 것 같으면 이 소지역주의는 극복될 수 있지 않을까 하는 생각이 들고 또 하나는 지금 정당명부식 비례대표제와 관련되어 가지고 지금까지 우리가 쭉 시행을 하면서 많은 문제점이 노정이 되었습니다.

가장 큰 문제점은 공천제도의 비민주성입니다. 전부 다 알고 있는 바와 같이 공천헌금의 다과라든가 또 정당보스의 어떤 선호에 의해서 후보자가 결정되고 순위가 결정되는 이런 현상이 지금까지 가장 큰 문제점으로 지적이 되어 왔는데 만약 이것을 더 확대를 한다면 그리고 자칫 잘못 해 가지고 지금과 같은 그런 상태가 더 지속이 된다고 할 것 같으면 정치의 개혁과 정반대의 현상이 일어나지 않을까.

그래서 만약 비례대표 명부제를 지금보다 더 확대를 하려면 독일과 같이 철저한 당내 민주주의가 확보가 되어야 되겠다. 그렇지 않고는 아까 말씀드린 대로 더 큰 문제점이 있을 수 있고 그리고 또 하나는 선거공영제에 관해서 많은 분들이 선거공영제만 되면 깨끗한 선거가 되는 것처럼 그런 식으로 얘기를 몰아가고 있습니다.

그런데 사실상 깨끗한 선거와 선거공영제는 거의 관련이 없다고 해도 과언이 아니라고 생각이 됩니다.

어떤 사람들은 이야기를 합니다. 만약 우리 나라와 같은 선거풍토를 그대로 놔두고 선거공영제를 해서 후보자 선거비용을 국가에서 전부 다 대준다고 할 것 같으면 자칫 잘못하면 그 여유 돈으로 더 많은 음성적인 선거운동을 할 수 있을 것 아니냐, 그리고 또 하나는 만약에 선거공영제가 철저히 되어 가지고 누구나 돈걱정 없이 입후보할 수 있도록 한다고 할 것 같으면 누구나 입후보해 가지고 선거분위기를 더 과열시킬 수 있지 않느냐 하고 우려하는 목소리도 있습니다.

따라서 이 선거공영제가 완벽하게 된다고 해서 깨끗한 선거, 돈 안 드는 선거와는 거의 무관하다고 생각합니다. 지금 우리 나라에서 가장 문제가 되고 있는 돈 선거는 선거공영제와 직접적으로 관련이 있는 것이 아니라 사조직에 의한 선거비용, 그리고 선거일 임박해 가지고 집중적으로 개최되는 의정활동비용 그리고 당원단합대회 비용이라든가 또 지구당 개편대회라든가 이와 같은 정당활동비용 그리고 선심관광비용이라든가 음성적으로 이루어지는 사랑방 좌담회 비용 이런 것들이 고비용 정치구조의 요인이고 또 하나는 위장자원봉사자를 채용해 가지고 이 사람들한테 일당을 주고 그리고 정당연설회라든가 개인연설회 이런 때 돈을 주고 사람들을 동원하는 이것들이 고비용 선거구조의 주범입니다.

그런데 이런 것들에 관해서 보다 큰 관심을 기울이고 이것에 관해서 포커스를 맞추어 가지고 정치개혁이 논의되고 또 이런 부분에 관해서 좀더 관심을 가져야 되는데 지금 선거구제가 마치 정치개혁의 가장 중요한 핵심인 것처럼 하는 것은 제가 생각할 때는 정치개혁의 본질에 관해서 조금 벗어난 부분이 아닌가 생각됩니다.

그래서 돈 없는 사람이 돈걱정 없이 공직에 진출할 수 있는 방안을 모색한다는 측면에서 선거공영제를 확대하는 부분은 좋지만 너무나 선거공영제에 관해서 선거개혁의 핵심인 것처럼 하는 것은 자칫 잘못하면 선거법 개혁의 방향과는 거리가 있지 않느냐 생각됩니다.

참고로 외국에는 우리 나라처럼 선거공영제가 되어 있는 나라가 거의 없습니다. 우리 나라를 볼 것

같으면 벽보·공보·소형인쇄물 비용은 국가에서 다 대주고 그리고 나중에 기탁금도 다 돌려줍니다. 그리고 선거 때는 정당이 선거보조금이라고 해서 한 사람당 800원 계산해서 정당에 내줍니다. 외국에는 이렇게 해주는 나라는 없습니다. 일본·영국·독일·프랑스·미국 이런 데에서 거의 사영제를 주도로 하고 있지 선거공영제를 그렇게 하고 있는 나라는 별로 없습니다.

그래서 선거공영제가 개혁의 핵심이고 돈 안 드는 선거를 하기 위한 방법이다 하는 그런 식으로 논의의 초점을 맞추는 것은 잘못되지 않았는가 이런 생각이 들고 그렇다고 할 것 같으면 어떤 방법으로 돈 안 드는 선거를 해야 될 것이냐 하는 부분입니다.

아까 말씀 드렸습니다마는 고비용 선거구조는 몇 가지가 있습니다. 우선 제일 먼저 사조직입니다. 사조직은 정당이라고 하는 공조직을 무력화시키고 그리고 엄청난 돈이 듭니다. 그것은 후보자 개인이 유지하는 것입니다. 그래서 이 사조직에 관한 보다 철저한 규제장치를 마련해야 되지 않겠느냐, 우리 선거법에 볼 것 같으면 사조직에 관한 규정이 89조2에 있습니다.

「선거에 있어서 후보자를 위해 연구소라든가 산악회라든가 또 정당외곽 단체 등 명칭이나 표방하는 목적 여하를 불문하고 이 사조직을 설립하거나 설치할 수 없다」 이렇게 되어 있습니다.

그러면 옛날에 만들어놓은 사조직을 다시 확대하는 경우에 이것은 처벌할 수 있는 근거가 없고 그리고 지금 사조직을 만들면서 전부 다 다른 목적으로 만들고 있습니다. 어떤 연구라든가 산악회를 만들면서 회원들간의 친목도모라든가 회원들의 건강증진이라든가 이런 명목으로 정관도 그렇게 만들고 있기 때문에 이것을 단속할 수 있는 근거가 빈약한데 이런 것을 보다 효율적으로 단속시킬 수 있는 방안을 모색해야 될 것이고 또 하나는 아까도 말씀 드렸습니다마는 의정활동보고를 일정한 수준에서 제한을 해야 합니다.

지금 의정활동보고가 보고회를 할 수가 있고 또 보고서를 배부할 수가 있습니다. 이것은 회수에 제한이 없고 기간에 제한이 없습니다. 그래서 여기 위원님들이 계시지만 아마 제대로 된 의정활동보고서를 한번 만든다 할 것 같으면 아마 1억원은 훨씬 넘으리라고 생각됩니다. 그리고 보고회도 선거에 임박해 가지고 집중적으로 개최하는데 다과·떡·음료 이런 것들을 줄 수가 있습니다. 어떻게 보면 떡을 주기 위한 의정활동보고가 공공연하게 그리고 빈번하게 그리고 집중적으로 개최된다고 해도 과언은 아닙니다. 그래서 선거와 관련해서는 선거일 60일 전부터 의정활동보고를 제한하자 이렇게 이야기를 했는데 여당이고 야당이고 선거와 관련된 의견을 제시하지 않고 시민단체에서도 이 부분에 관해서는 상당히 강력하게 요구를 하고 있지만 받아들여지지 않고 있습니다.

그리고 또 하나 정당활동도 마찬가지입니다. 정당한 단합대회, 통상적인 정당활동은 충분히 보장되어야 된다고 하지만 그러나 우리 나라의 선거현실에서 볼 것 같으면 정당활동을 빙자한 탈법적인 선거운동이 거의 주를 이루고 있습니다. 그래서 사실상 당원 단합대회라고 하지만 전부 다 일당을 주고 동원을 하고 그 사람들한테 경품을 주고 식사를 제공하고 그래 가지고 엄청난 돈이 들어가는데 선거에 임박해 가지고 빈번하게 개최가 됩니다.

그래서 이런 부분 그리고 또 하나 선관위 활동을 강화시키는 부분 그리고 또 하나는 내부고발자 부분 이런 부분들에 좀더 논의의 초점이 맞추어지고 개혁의 방향이 맞추어지면 어떨까 하는 생각이 듭니다.

이상 이번 정치개혁이 우리 나라 21세기의 올바른 정치질서를 형성하는 중요한 계기가 된다고 생각됩니다. 여기에서 각 진술인들이 논의한 그 부분들이 받아들여져 가지고 21세기 올바른 정치질서의 기틀이 확고하게 다져지기를 기대하면서 제 말씀을 이상으로 마칩니다.

감사합니다.

○委員長 安東善 金弧烈 중앙선거관리위원회 선거관리관께서 진술을 하셨습니다.

다음은 尹龍熙 교수님께서 먼저 진술해 주시기 바랍니다.

○陳述人 尹龍熙 우선 중요한 일을 다루는 회의에 늦게 참석해서 죄송합니다. 사실 제가 출장을 잘 아시다시피 네 번 냈습니다. 그래서 오늘 이 공청회가 진짜 공청회를 한다고 할 것 같으면 국회의원님들께서는 전업으로 하고 계시기 때문에 오히려 진술인들의 사정을 참작해 가지고 날짜를 정해야 될텐데 일방적으로 자꾸 하니까 저는 대학에 거짓말쟁이가 다 되었어요. 학생들한테 거짓말하고 매일 출장 간다면서 가지도 않고 또 오고 또 오고 이래서 일단 그런 점이 있다는 양해의 말씀을 드리면서 일단 늦게 온 것을 죄송하게 생각합니다.

저는 간단하게 적어왔기 때문에 그대로 읽으면

서 말씀드리겠습니다.

21세기는 국경 없는 무한경쟁시대라고 하며 지방화, 분권화, 다원화, 다양화 그리고 정보화시대가 될 것으로 예측하고 있습니다. 따라서 우리 정치도 경쟁력있는 정치체계 특히 국민으로부터 신뢰받고 능력있는 정치가 되기 위해서는 우리 정당도 변화되고 개혁되어야 하고 선거관계법과 제도도 개혁되고 변화발전되어야 할 것입니다. 그리고 우리 국민과 정치 지도자의 정치의식과 선거의식도 선진화되어야 할 것입니다.

선거관계법 개정은 공명선거와 민주정치를 실천하는데 기본적인 법적 틀이 되기 때문에 매우 중요한 일이라 할 수 있습니다. 따라서 선거관계법 개정은 우리 나라가 처해 있는 여러 가지 정치상황과 현실을 고려하고 많은 전문가들의 의견을 수렴해서 정말 국민들이 바라는 대로 합리적으로 개정되어야 할 것입니다. 우리 나라의 정치문화, 권력구조, 정당체계 특히 선거문화 등을 종합적으로 고려해서 실천가능한 선거법으로 개정되어야 합니다.

16대 총선에서는 선거관계법과 제도가 잘 개정되고 정비되어 지역정당 대결의 선거양상에서 정책과 공약 대결의 선거와 전국정당과 정책정당화 그리고 민주적이고 생산적인 국회가 되도록 모든 국민의 지혜가 모아져야 할 것입니다.

이번 선거법개정에 대해서 모든 것을 다 언급할 수는 없고 여기서는 선거구제, 비례대표제, 정당명부제 등 선거공영제 및 부정선거방지에 대해서만 말씀을 드리겠습니다.

우선 선거구제, 현실선거에서 각국은 다양한 선거구제를 채택하고 있습니다. 예를 들면 소선거구제, 중선거구제, 중대선거구제, 대선거구제 등이 일반적으로 사용되는 선거구의 실례라고 할 수 있습니다. 이러한 선거구는 모두가 장단점을 갖고 있기 때문에 어느 선거구제가 절대적으로 좋고 어느 선거구제는 절대적으로 나쁘다고 딱 잘라서 이야기할 수는 없고 상대적인 장단점만 이야기할 수 있으며 개인과 정당의 견해와 이해득실에 따라 다양한 견해가 있을 수 있다고 생각합니다.

따라서 선거구제 채택에 있어서도 그 나라의 정치문화 더 좁게는 선거문화의 수준과 특징, 정당체계, 정치안정과 불안, 국민의 정치의식 등 다양한 측면을 고려해서 채택해야 할 것입니다.

우리 나라에서도 21세기에 급변하는 국내외 정세에 정치가 신속하게 대응하며 다른 사회분야를 선도하고 국민의 요청에 부응하기 위해서 현행 선거제를 고쳐서 발전시키는 것이 바람직하다고 생각합니다.

우리는 오랫동안 소선거구제를 채택해 왔는데 장점도 있었지만 그 폐단도 너무 많았기 때문에 특히 대도시에는 중선거구제로 한 번 고쳐서 실시해 보는 것도 매우 의의있을 것으로 생각을 합니다.

왜냐하면 1991년 지방의회가 부활되고 1995년에는 4대 지방선거가 동시에 실시되고 98년에 두 번째 4대 지방선거가 실시되어 지방자치가 본격적으로 실천되고 있습니다. 따라서 국회의원은 이제 정말 국민을 대표해서 국가발전에 전념해야 하고 지방의원과 지방자치단체장은 지방과 지역 발전에 전념해야 될 것으로 생각합니다.

이제 국회의원은 지역대표가 아니기 때문에 소선거구제로 너무 좁게 선거를 치를 필요성이 없게 되었습니다. 국민을 대표한다는 국회의원의 선거구가 지방자치단체를 대표하는 구청장 선거구의 2분의 1 또는 3분의 1밖에 안 되는 소선거구로는 그 위상으로 보나 역할로 보아서 너무 좁다고 생각이 됩니다.

그리고 국회의원 선거구가 지방의원 선거구와 거의 비슷하고 그 기능도 중첩되는 경향이 많습니다. 최소한 지방자치단체장의 선거구보다는 넓어야 한다고 생각합니다. 이 요구를 충족시켜 주기 위해서는 2명에서 4명 정도를 뽑는 중선거구제 도입이 절실히 요청되고 있습니다. 그리고 교통통신과 매스컴의 발전으로 대도시의 선거구는 지금보다 2배 내지 3배 넓혀도 선거운동을 하는데는 전혀 불편이 없기 때문에 중선거구제 도입이 가능하다고 생각을 합니다.

소선거구제와 비교해서 중선거구제의 장점을 좀 더 구체적으로 지적하면 다음과 같이 지적할 수 있겠습니다.

첫째, 넓은 선거구에서 국회의원이 입후보하고 국민은 후보자를 선택할 수 있기 때문에 유능한 인물이 많이 입후보할 수 있고 국민들로서는 유능한 인물을 선택할 수 있는 폭이 넓어질 장점이 있습니다.

두 번째, 사표를 줄일 수 있습니다.

소선거구제에서는 극단적으로 30% 이하에서도 득표로 당선되는 경우가 있기 때문에 최소한 50% 때로는 70% 이상이 사표가 되는 경우가 많이 있습니다. 중선거구제하에서는 정당의 득표율과 의석비율이 근접할 수 있고 당선자 2명 내지 3·4명의

득표를 합치면 최소한 50% 이상은 될 것으로 생각합니다. 그래서 사표를 줄이는데 큰 효과가 있을 것으로 생각합니다.

그러나 정당의 난립이 있을 때나 극단적인 표의 분산 현상이 있을 때는 소선거구제보다 사표가 더 많아지는 경우도 간혹 있을 수는 있습니다.

세 번째, 후보간에 극렬한 선거투쟁을 줄일 수 있고 그 후유증도 반감시킬 수 있는 장점이 있습니다.

소선거구제하에서는 소선거구라는 좁은 지역에서 당선가능성있는 두 사람만이 경쟁하기 때문에 사활을 걸고 선거투쟁을 하기 마련이므로 선거전이 치열해지고 또한 후유증이 클 수밖에 없습니다. 소선거구제에서 야기되는 지연, 혈연, 학연의 노골적인 대결이 중선거구제하에서라면 희석되고 정책대결의 선거가 이루어질 수 있는 가능성이 높아지고 두 사람의 맞대결이 아니고 여러 사람과의 대결이기 때문에 선거후 감정대립 같은 후유증도 줄일 수 있다고 생각합니다.

넷째, 전국정당화와 정책정당화에 도움이 되고 유리하다고 생각합니다.

현재 우리 정치와 정당 그리고 선거의 문제가 지역패권정치, 지역정당 그리고 특정지역의 특정정당에 대한 편중 지지로 인한 정치적 폐해가 많다는 것은 누구나 다 알고 있는 상식입니다. 선거구를 소선거구보다 중선거구로 함으로써 특정지역에 얽매어 국가정책을 소지역이기주의적으로 처리할 수밖에 없는 폐단을 줄일 수 있기 때문에 정책정당화에 기여할 수 있을 것입니다. 그리고 특정정당이 열세인 지역에서도 최소한 당선자를 낼 수 있는 가능성이 높아질 것입니다. 그리고 이러한 제도를 통해 소지역이기주의와 지역감정도 줄일 수 있을 것으로 믿습니다.

다섯 번째, 선거비용을 줄일 수 있습니다.

통상적으로 중선거구제는 소선거구제보다 선거비용이 적게 드는 것으로 알려져 있습니다. 좁은 소선거구제하에서는 돈으로 표를 매수할 수 있다는 자신감이 있기 때문에 선거비용을 경쟁적으로 사용하게 된다는 것입니다. 그러나 중선거구제하에서는 돈으로 표를 매수하는 것은 한계가 있기 때문에 인물과 정책대결로 선거를 이끌어갈 수밖에 없으므로 선거비용을 줄여나갈 수 있습니다. 그러나 반드시 중선거구제가 소선거구제보다 선거비용이 적게 든다고 장담할 수는 없습니다. 왜냐하면 후보들이 돈 많이 쓰기 경쟁을 한다면 선거운동지역이 넓기 때문에 선거비용이 많이 들 수 있는 경우도 있습니다.

여섯 번째, 군소정당 후보의 의회진출 가능성이 높아질 수 있습니다.

전통적으로 소선거구제하에서는 여당이 가장 유리하고 그 다음은 제1야당이 유리하기 때문에 제3당 이하는 당선이 어렵다는 것이 일반적인 견해입니다. 그러나 중·대선거구제에서는 군소정당의 사표를 줄일 수 있기 때문에 의회진출이 용이합니다. 그러나 다당 난립으로 정국이 불안정할 가능성이 있다는 것이 단점으로 지적되고 있습니다.

중선거구제는 위와 같은 장점이 있지만 소선거구제의 장점과 비교하면 중선거구제도 단점이 없지 않습니다.

선거구 확대에 따른 선거비용 증대, 선거구 통·폐합으로 인한 소지역주의, 당내 후보경쟁으로 인한 당의 분열, 다당제로 인한 정국안정 저해, 인지도가 낮은 신진인사 의회진출을 어렵게 하는 이런 단점도 우리가 예견해 볼 수 있습니다.

두 번째, 우리가 대도시하고 도단위 이쪽의 선거구를 좀 달리 복합적으로 할 필요성이 있다는 것입니다.

대도시를 제외한 도단위 즉 농촌 또는 도농통합지역에서는 소선거구제를 현재와 같이 채택하든지 보완하는 것이 필요하다고 생각합니다.

지역대표성을 전혀 고려하지 않고 인구대표성만 고려해서 선거구를 획정하면 인구밀도가 상대적으로 낮은 농어촌과 산간지역은 행정구역의 크기에 비추어 볼 때 대표수가 너무나 적습니다. 그리고 공동체의식은 정치적으로도 그 지역을 중심으로 하는 대표를 필요로 하고 있습니다. 따라서 충분한 여야의 토론을 전제로 한 농어촌 지역 및 산간지역의 일정한 편차를 인정하는 것이 필요하다고 생각합니다.

또한 현실적으로 현재 소선거구제하에서도 예를 들면 강원도 속초, 고성, 양양, 인제 선거구는 4개의 행정구역이 하나의 선거구로 되어 있습니다. 또 선거법 협상에서도 여야 의견 접근으로 270명선으로 이렇게 국회의원 수가 줄어들 가능성이 있습니다. 현재대로 소선거구제로 하더라도 선거구가 조정이 되어야 될 것으로 알고 있습니다. 그렇게 되면 행정구역이 1개 또는 2개 이상 추가되고 적게는 3개 내지…… 소선거구제로 하더라도 강원도라든지 경북 북부지역 이쪽에는 5개 행정구역이 합쳐져서 하나의 소선거구로 할 수밖에 없습니다. 여

기에다가 다시 중선거구제로 개편한다면 적어도 4개 행정구역에서 많게는 7개 인구수대로 한다고 할 것 같으면 10개까지도 가능할 것 같습니다. 어디를 합치느냐에 따라서 다르겠지만…… 그래서 7개 이상의 행정구역이 하나의 선거구가 되어 선거구가 너무 넓기 때문에 도단위에서는 현재대로 소선거구제로 하는 것이 불가피할 것 같습니다. 그리고 농촌에 오지가 많기 때문에 아무리 교통과 통신이 발전되고 지방매스컴이 있다고는 하지만 16일의 선거운동기간 동안에는 실제로 선거운동이 불가능합니다. 선거구는 인구대표와 지역대표도 병행하는 것이 일반적인 견해입니다.

현재 공동여당안인 서울과 광역시와 제주도를 제외한 도단위에 2명씩을 먼저 배정하고 그 다음 인구비례로 시·도에 배정해서 합산한 것이 시·도 지역구 총 국회의원으로 하는 제안은 대도시로 너무 과도하게 인구집중한 인구대표에 인구가 적은 도단위 농촌지역에서 지역대표성을 배려한 것이기 때문에 합리적이라 할 수 있습니다. 선거구를 농촌이나 대도시가 똑같게 획일적으로 할 것이 아니라 현실에 걸맞게 다양하게 하는 것도 시대에 적응하는 선거구 책정방법이라고 할 수 있습니다.

그러나 국민의 다양한 의견을 수렴하고 여야가 합의해서 해야지 정략적으로 선거구를 이랬다 저랬다 해서는 안됩니다. 그렇게 되면 우리가 늘 말씀드리는 게리맨더링이 될 수 있는 가능성이 있습니다.

두 번째, 정당명부식 비례대표제 도입에 대해서 말씀드리겠습니다.

현재 민주정치는 정당정치, 의회정치라고 합니다. 따라서 민주정치가 잘 되기 위해서는 근본적으로 정당이 민주적으로 운영되고 정당이 국민으로부터 신뢰를 받고 국민들은 정당에 대해서 애정을 갖고 정당을 키우는데 큰 관심을 갖고 있어야 합니다.

오늘날 의회정치는 국회의원 개개인이 하는 정치가 아니라 정당간의 또는 의회 교섭단체간의 토론과 타협의 정치라고 할 수 있습니다. 정당이 정책정당화되어 정치의 중심이 되어야 하고 정당의 비중이 높아져야 하는 것입니다. 이러한 관점에서 국민들은 어떤 정당과 정책을 선호하는지에 대한 견해를 묻지 않을 수 없습니다.

그래서 지역구 국회의원에 1표, 정당명부비례대표에도 1표를 투표하게 함으로써 국민이 국민의 대표인 국회의원을 존중함과 동시에 정당도 존중하는 선거풍토를 조성하고 진정한 정당정치와 의회정치가 가능하도록 하는 정당명부식 비례대표제는 장점이 많다고 할 수 있습니다.

정당명부식 비례대표제는 개인의 인품과 능력을 보고 투표하는 것이 아니라 정당지도자의 리더십과 비전 그리고 정당의 정책과 선거공약, 그 실천능력을 기준으로 국민이 투표하기 때문에 정책정당으로 발전시키는데 큰 역할을 할 수 있을 것입니다. 그리고 지역정당을 타파하는데도 큰 역할을 할 수 있습니다.

현재 공동여당안대로라면 8개 권역 어느 지역에서나 상대당의 당선이 가능합니다. 왜냐하면 한 정당이 3분의 2 이상을 독식하지 못하도록 제한하면 되기 때문입니다.

정당명부식 비례대표제의 장점을 요약하면 아래와 같습니다. 이 문제는 생략하도록 하겠습니다.

공동여당의 정당명부식 비례대표제에 대해서 보완점을 조금 말씀드릴 것 같으면 전국정당화와 지역갈등과 대결의 완화라는 목적을 달성하기 위해서는 우리가 정당명부식 비례대표제를 한다면 지금 보면 8개 군으로 되어 있습니다. 특히 영호남을 각각 분리해서 권역을 설정하지 말고 부산, 울산, 경남과 광주, 전남, 제주도를 하나의 권역, 대구, 경북과 전북을 하나의 권역, 충청도와 강원도를 하나의 권역으로 권역을 좀 크게 하면서 우리가 감정대립이라고 할까 지역감정이 첨예한 이런 것이 좀 희석된다고 할 것 같으면 더 광역으로 하는 것이, 권역별로 해놓으면 효과가 덜 할 수가 있습니다. 그 효과를 증대시키기 위해서는 광역으로 하는 것이 좋겠다 그러한 말씀을 드리고 그 다음에 당선방법을 갖다가 국민의 지지가 많으면 많이 하는데 이것은 좋습니다. 정당한 절차를 밟고 정당한 의식을 가진 국민이 많을 것 같으면 반드시 비례대표제를 해야 됩니다.

그러나 여러분이 아시다시피 지금 특정 지역에서 특정 정당을 특별히 많이 지지하는 것은 올바른 선거의식이라든지 선거문화에 의해서 하는 것이 아닌 것입니다. 올바르지 못합니다.

그래서 국민이 선거에 대해서 판단하고 점수를 매긴 것이 공정하지 못하다는 것은 누구나 알고 있습니다.

이런 점을 우리가 생각해서 50%를 기준으로 해서 거기에 근접할수록 비례해서 정당에 비례대표 인원을 많이 주고, 오히려 적게 받고 많이 받은 것은 제외시키고 가운데 가깝게 지지를 많이 하는 정당일수록 배분을 많이 주면 지역감정이나 이런

것을 좀 줄일 수 있지 않겠느냐, 이것도 인위적으로 말이 좀 안 되지만 우리 나라는 말이 안 되는 것이 말이 되는 세상입니다.

감사합니다.

○委員長 安東善 尹龍熙 교수님 아주 수고 많이 하셨습니다.

다음은 崔漢秀 교수님께서 진술해 주시기 바랍니다.

○陳述人 崔漢秀 건국대학교에 있는 崔漢秀입니다.

저는 학계를 대신해서 나왔기 때문에 제가 공부하는 분야에 관해서 논리만 좀 말씀을 드리겠습니다.

우선 지금 논의되고 있는 중대선거구제 문제가 선거구의 크기, 한 선거구에서 몇 명을 뽑느냐라고 하는 문제만 이야기하는데 사실은 그것은 선거제도의 본질이 아닙니다. 중요한 것은 기표를 어떻게 하느냐 그리고 당선자를 어떻게 결정하느냐가 선거결과에 대한 더 큰 영향을 미친다는 점에서 지금 소위 중대선거구제라고 하는 내용은 정확하게 이야기하면 단기비이양식 선거제도입니다.

따라서 이것은 잘 아시겠습니다마는 1955년 일본이 보수 합동으로 자민당을 출범시키면서 한 40여년간 시행해 오다가 1995년에 폐기한 제도입니다. 그리고 유사한 것이 유신시대의 1구 2인제 이것이 12대 총선까지 우리 나라가 하다가 또 민주화의 바람과 함께 폐기된 제도이고 지금 제가 아는 범위내에서는 유일하게 대만만 이러한 제도를 쓰고 있고 이 지구상에서 보기 힘든 극히 예외적인 제도입니다.

따라서 우리가 선거제도를 논의할 때는 당선자 결정방식과 기표방식 예를 들면 한 선거구에서 3명, 4명을 뽑되 3표, 4표를 유권자가 행사하느냐 또는 3표, 4표를 각각 다른 후보에게만 행사해야 되느냐 아니면 한 후보에게 4표를 누적할 수 있느냐 또 이 표를 어떻게 각 정당의 당선자를 배분하느냐 이러한 문제가 동시에 검토되어야 되는데 지금 논의되고 있는 것을 굳이 이야기한다면 구일본식이라고 우리가 이야기할 수 있습니다.

그러면 이러한 선거구제가 갖는 문제점이 뭐냐, 이제 여기에서 소선거구제나 이런 문제점은 다른 분들이 말씀을 하실 것 같아서 저는 시간관계상 자세한 내용은 여기 제 글에 있습니다마는 요점을 말씀드리겠습니다.

우선 가장 문제가 정당분열을 통한 정당난립과 우리에게는 무의미한 다당체계를 가져올 우려가 있다라는 것입니다. 예를 들어서 1구 3·4인제, 2인제로 하면 불가피하게 3·4당이 경쟁을 하게 되기 때문에 거기에서는 다당제가 불가피하다 최소한 3개 이상의 정당이 난립할 것이다, 특히 3·4인제의 경우 현재 253개의 선거구를 180개로 줄이고 이것을 다시 반으로 나눌 경우 현재 73개 지역의 위원장들은 결국은 공천을 못 받는다는지 다른 방법으로밖에 할 수가 없습니다. 따라서 이 현역 위원장들이 선택해야 될 길은 무소속 출마라든지 또는 제3의 정당 이러한 문제가 제기되고 이 틈에서 특히 정당의 소 보스들이 신당을 창당할 가능성도 배제될 수가 없다.

그런데 그러면 이러한 다당제 현상을 초래할 수 있다는 우려에 대해서 과연 우리 나라가 다당제가 그렇게 나쁜 것이냐, 아니면 다당제가 필요한 것이냐 라고 하는 관점에서 볼 때 다당제는 일반적으로 사회적인 이슈가 다차원적인 사회에서 채택되고 있습니다. 예를 들면 인종이라든지 언어라든지 종교라든지 이러한 분쟁이 많은 나라에서 이러한 세력들도 의회에 대표성을 확보해줌으로써 정치적 안정을 기하기 위해서 비례대표제의 다당제 그리고 권력구조는 내각제의 합의제 방식으로 운영하는 것이 일반적인 논리입니다.

그러나 우리는 이데올로기도 단일이고 단일민족에 단일언어에 종교적인 분쟁도 별로 없고 이러한 상황에서 굳이 우리가 상당한 정치적인 난립, 혼란이 우려되는 다당제가 과연 필요하겠느냐 이런 점에서 선거제도가 검토되어야 된다고 보는데 저는 우리 나라는 다당제나 이러한 비례대표제는 원천적으로 굳이 도입할 필요가 없다고 봅니다.

특히 이러한 중선거구제가 갖는 문제는 정당간의 경쟁뿐만 아니라 같은 당 후보들끼리도 경쟁해야 됩니다. 저는 이것을 어둠속의 난타전이라고 표현하는데 한 선거구에 3·4명이 경쟁하게 되면 복수공천이 불가피합니다. 그럴 때는 어느 당의 경쟁이 아니라 개인경쟁이기 때문에 그 당의 어느 후보가 당선된다고 예측하기도 어렵고 어느 누구도 당선된다는 장담을 할 수가 없습니다. 따라서 그렇게 되면 당에서 어느 특정 후보를 지원할 수도 없습니다. 결국은 개인이 당선되기 위해서 혼신의 노력을 다해야 됩니다.

그렇게 하다 보면 당원들도 두 후보 중에서 어느 후보를 지지해야 될 것인지 이러한 같은 당의 후보끼리 경쟁을 하기 때문에 당의 정체성의 문제

도 있고 당원들의 정당에 대한 어떤 어레인지먼트에도 문제가 있고 특히 의석수가 줄어들고 또 당이 난립하게 되면, 지역구가 줄어들게 되면 이제 탈당해서 분당해서 또 새로운 후보가 나타나게 되면 과거의 같은 당 후보가 무소속으로도 나가고 다른 당 후보로도 나가고 이러기 때문에 당원들의 어떤 당에 대한 정체성 이것도 대단히 모호해집니다.

참고적으로 지금 제3공화국 시대에 한 233개 선거구를 131개로 줄이다 보니까 4·5개의 정당이 나왔습니다. 물론 직접적으로 관련된 것은 아닙니다마는 그 지역구 수를 그만큼 줄이는데 따른 반작용이라고 볼 수 있고 특히 이번에 의원 정수까지 270명으로 줄인다고 그러는데 저는 대단히 의원님들에게 죄송한 말씀입니다마는 국민들이 자꾸 줄이라고 그러니까 이렇게 축소하는데 이것은 오히려 국민들을 적극적으로 설득하고 과연 어느 것이 우리 나라 의회발전이나 국가경영에 합당한지를 해서 적극 공격적으로 나가셔야 되지 오히려 시민단체나 유권자들이 이야기한다니까 줄이고 이런 것은 오히려 어떤 면에서는 영합하는 그런 비판도 할 수 있기 때문에 20명 줄여 가지고 무슨 대단한 문제가 생깁니까?

그래서 저는 이런 문제와 아울러서 선거구제가 결정되어야 된다고 봅니다.

특히 개인중심의 선거운동은 불가피하게 돈이 더 들 수밖에 없습니다. 그리고 아예 돈 안 드는 선거를 하려면 한 선거구에 10명, 15명 정도를 뽑으면 물리적으로 불가능합니다. 그러나 3, 4명이라고 하면 당선 안되려면 모를까 당선되려는 후보는 결국은 마지막 돈에 의존할 수밖에 없습니다.

왜 그러냐 하면 그 선거구의 정당이 그 한 후보를 집중적으로 지원할 때 같으면 정당을 배경으로 할 수 있는 선거운동의 자원이 있지만 한 선거구에 2명, 3명 공천해 놓고 거기에서 어느 특정후보를 지원할 수 없고 정당은 상징적인 배경밖에 안됩니다. 그러면 결국은 자기가 뛰어서 당선되어야 된다는 문제가 나오기 때문에 그 마지막에 돈의 유혹을 받지 않을 수가 없을 것이다 그런 면에서 저는 돈이 적게 든다고 하는 논리는 이것이 연습게임 같으면 모를까 본 게임에서는 불가능한 얘기다 이렇게 저는 생각을 합니다.

따라서 하려면, 그리고 지역주의 문제를 말씀하시는데 결국은 이것을 가지고 인위적으로 3, 4인에서 어느 지역은 1명을 어느 당에게 불가피하게 찍게 하는 소위 제조된 의석을 가지고 지역주의의 근본적인, 물론 모양새는 조금 갖출 것입니다. 모양새는 갖추어지겠지만 과연 그것이 근본적인 지역주의의 해소이겠느냐 라는 생각이 들고요.

그 다음에 특히 하나는 같은 선거구에서 1등 당선자와 4등 당선자간에는 상당한 득표수의 차이가 있을 수 있습니다.

그러니까 1등 의원과 4등 의원, 그러니까 유정회가 있을 때 1위와 2위에 대한 간격도 상당히 유권자들에게는 1등 국회의원, 2등 국회의원이라는 말이 있었습니다. 그런데 그때는 2명 뽑기 때문에 별 차이가 없는데 4명까지 하다보면 1등과 4등간에는 몇 배 이상의 득표 차이가 있을 수가 있고 국회의원 선거에서는 1등과 2등간에 엄청난 득표수의 차이가 있음에도 불구하고 국회에 들어와서 대표권을 행사하는데는 동일한 가치로 행사한다는데 과연 그것이 문제가 없는 것이냐 이 문제도 또 한번 우리가 검토해 보아야 할 것이 아니냐 하는 말씀을 드리고 싶습니다.

그 다음에 정당명부제 이것은 원천적으로 여러 가지 요인이 있습니다마는 정당명부제를 채택하는데는 두 가지 요인이 있습니다.

아까 말씀드린 대로 다차원사회에서 여러 가지 갈등요소를 의회로 흡수하는데 하나의 제도적인 장치가 될 수 있고 또 하나는 소선거구제가 분명히 문제가 있습니다. 그 중에서 가장 큰 문제가 사표라는 문제입니다. 이것을 보완하는 장치가 소위 비례대표제입니다.

따라서 사표를 정당명부식 투표나 또는 전국구제를 통해서 의회에 대표를 보내도록 한다라는 의미에서 비례대표제를 하는 것인데 우리 같이 이렇게 단일사회에서 굳이 이 비례대표제를 도입할 수 있느냐라는 문제가 있고 또 하나는 소선거구제를 할 경우에는 아까 말씀드린 대로 사표를 방지하는 차원에서 보완적인 장치로 이것이 주된 문제가 아니라 소선거구제의 보완적인 장치로 비례대표제는 도입할 수 있지 않겠느냐 그런데 이것을 정당명부식으로 해야 되느냐 하는 문제는 여러 가지로 검토되어야 됩니다.

왜냐 하면 우리 나라 정당이 소위 한 국회에 한 임기를 지속하는 정당이 많지를 않습니다. 4년 임기 중에 한 정당이 분열도 하고 통합도 하고 그래서 유권자들이 선거 때 찍을 때는 A당을 찍고 B당을 반대했는데 나중에 보니까 A당하고 B당이 합당해서 한 당이 되었다 말이에요. 그럴 때 유권

자가 받아들일 수 있는 정당에 대한 정서, 이래서 정당이라고 하는 것이 지속성과 안정성을 가질 때 정당명부식 비례대표제는 도움이 되나 거꾸로 생각하면 정당명부식 비례대표제를 통해서 정당의 책임성과 안정성을 강화시켜주는 그런 기능도 있기 때문에 어차피 지금까지 전국구제도라고 하는 이름으로 시행되어 온 정당명부제를 우리가 굳이 폐지를 할 필요는 없다.

다만 우리가 단일사회에서 비례대표 의석이 많을 필요는 없다, 많다고 하면 결국은 다당제가 될 수 있고 국민이 직접 대표를 선출하는 선택권이 우리의 보수정당제도라든지 이런 것 때문에 제한될 수 있기 때문에 굳이 비례대표 의석을 많이 늘리는 것에 대해서는 저는 불필요하다고 생각합니다.

특히 지금 권역별 비례대표제는 원래 비례대표제의 의미가 아까 말씀드린 대로 사표를 방지해야 되기 때문에 사표를 최대로 방지하려면 전국을 하나의 선거단위로 해야 됩니다. 하나의 선거단위로 해야 잉여표가 사표로 되는 것을 방지할 수 있습니다.

만약에 선거구가 전국구 선거단위가 적으면 적을수록 A당 B당의 당선자를 내고 남는 표가 있다는 말입니다. 그것은 결국은 사표가 되는 것입니다.

따라서 외국 같은 경우는 이것을 이양을 합니다. A 선거구에서 몇 명의 전국구 의원이 당선이 되면 각 당의 그 후보자가 소위 당선에 필요한 당선기수라는 최소 표가 있지 않겠습니까? 그 표가 남으면 동일정당의 다른 후보에게 주고 한 바퀴 죽 돌리고도 남으면 인접지역으로 물려주는 그런 이양식이 있는데 우리는 비이양식이기 때문에 그냥 그 자리에서 끊어지면 결국은 거기에서 사표가 나옵니다. 그래서 권역이 많으면 많을수록 잉여표에 의한 사표는 많아질 수밖에 없습니다.

특히 지금 우리의 지역구 의원 정수의 선거구 획정이 인구비의 1 대 4인데 현 지역구 의석수 기준으로 해서 그 반을 전국구 의석으로 배분할 경우는 1 대 4에서 갖는 등가성의 훼손과 그것이 다시 그것을 바탕으로 하는 전국구 의석의 획정으로 해서 이중적으로 등가성이 훼손되게 되어 있습니다. 그럴 경우는 인구밀도가 낮은 지역을 배경으로 하는 정당이 유리하게 되어 있습니다.

즉 인구밀도가 높은 지역에서 지지를 받는 정당은 그만큼 표의 등가성에서 4분의 1 가치를 갖게 되는 것이고 인구밀도가 낮은 지역의 경우는 1의 자기 몫을 다 차지한다는 논리가 가능합니다.

따라서 정당명부식 비례대표제를 도입하려면 기왕이면 전국 단위로 하는 것이 저는 바람직하다고 말씀을 드릴 수가 있습니다.

여기에서 제가 선거제도에 대한 나름의 제언을 한다고 그러면 아주 지금 절박한 상황이 아니라고 그러면 선거 6개월을 앞두고 선거제도를 이렇게 바꿀 필요가 과연 있겠느냐, 그리고 이것이 바꿈으로서 우리 나라 정치가 아주 무슨 선진화되고 개혁이 된다고 하면 모를까 모든 선거제도라고 하는 것은 양면성이 있는데 굳이 지금 이 시점에서 그것을 바꾸어야 되느냐 하는 문제이고 또 하나 아까 말씀드린 대로 전국구 즉 정당명부식 비례대표제로 하려면 반드시 전국을 단일선거구로 하고 보완적인 의미에서의 정당명부식이기 때문에 숫자는 최소화해야 될 것이다 그런 말씀을 드리고 싶고요.

그 다음에 선거하는데 있어서 돈 안드는 선거하는데는 여러 가지 선거운동 방법이 있습니다.

예를 들어서 지금 가장 돈 많이 잡아먹는 것이 비규격화된 호화선거공보라든지 또는 가두운동원들 이런 것만 통제를 하고…… 국회의원 후보들이 각 읍·면·동을 다니면서 합동토론회, 공청회 이런 것을 하면 저는 상당히 돈 안드는 선거에 기여할 것이다 이렇게 보면서 저에게 주어진 시간이 다 되었습니다.

그래서 저의 자세한 내용은 유인물에 있기 때문에 이것을 참고해 주시고 제 진술을 마치겠습니다.

감사합니다.

○委員長 安東善 崔漢秀 교수님 수고 많이 하셨습니다.

다음은 白和鍾 국민일보 논설위원님 진술해 주시기 바랍니다.

○陳述人 白和鍾 국민일보 白和鍾입니다.

지극히 원론적인 이야기입니다마는 선거에 있어서 盡善盡美한 제도란 있을 수 없습니다. 선거구제에 관해서도 마찬가지로 완벽한 것은 없습니다.

현재 시행중이고 야당이 그 유지를 주장하고 있는 소선거구제도 장단점은 있고 여당이 새로 도입하려고 하는 중선거구제 역시 나름대로 장단점이 있습니다.

결국 가장 좋은 국회의원 선거제도는 이런 여러 장단점을 안고 있는 제도 중에서 국민의 뜻이 즉 정당에 대한 국민의 지지율이 의석비율에 제대로 반영될 수 있는 제도일 것입니다.

그리고 각 나라는 이를 위해 부단히 연구 논의하여 선거제도를 바꾸어 나가고 있는 것입니다. 각 나라는 그러면서 각자의 정치 현실에서 나타나고 있는 문제점들을 선거제도로 풀어보려고 노력하고 있습니다.

지금 우리 국회 정치개혁입법특위가 논의하는 것도 정당에 대한 지지율이 의석비율에 가능한 한 가깝게 나타나도록 하면서 우리 정치가 안고 있는 여러 가지 문제점들을 풀어갈 수 있는 방안이 무엇인가를 찾아보기 위한 노력의 일환으로 이해하고 있습니다.

이러한 전제 위에서, 또 각각의 선거제도가 안고 있는 교과서적 장단점은 생략한 채 여야가 마련한 선거법 개정방향에 대한 저의 의견을 말씀드리도록 하겠습니다.

(安東善위원장, 安商守간사와 사회교대)

먼저 여당은 우리 선거, 나아가서는 우리 정치의 가장 큰 문제점을 지역분할구도로 파악하고 이의 해소에 전력투구하고 있는 모습입니다. 이는 비단 지금의 여당뿐 아니라 역대 집권당이 모두 비슷했습니다. 집권당으로서는 효율적인 국정수행을 위해 국민통합이 절실한데 지역분할구도는 이의 가장 큰 저해요인이기 때문일 것입니다.

이처럼 지역분할 정치구도는 여당에게 더 절박한 사항이기는 하지만 야당은 물론 전 국민이 망국적 폐해라는 데 인식을 같이하고 이를 하루빨리 해소해야 한다는데 공감하고 있습니다.

이것이 해소되지 않는 한 크게는 전혀 불합리한 요소에 의해 국론이 분열돼 국력 낭비를 가져오며 작게는 정치권에서만 보더라도 엘리트 충원의 왜곡현상을 일으키고 있습니다.

비근한 예로 호남지역에서 반DJ성향의 인사는 그가 아무리 훌륭한 사람이라 해도 독립투쟁을 하겠다는 각오가 없으면 정치에 아예 뜻을 두지 말아야 하는 게 오늘의 우리 현실입니다. 영남지역에서 친DJ성향의 인사가 겪는 고초도 마찬가지일 것입니다.

사실 저는 이해하기 쉽도록 영·호남을 예로 들었을 뿐 지역감정은 일반적으로 지방색이 엷다고 말해지는 서울 등 수도권에서도 큰 차이가 없습니다. 수도권에서 이를 심각하게 의식하지 못하는 것은 여기에 각 지역출신 유권자들이 혼재해 있어 이것이 나타나지 않았기 때문일 뿐이며 그들도 출신지역에 따라 투표성향을 결정하는 것이 사실입니다.

이러한 폐단을 다소나마 해소해 보고자 내놓은 안이 여당의 1구 2 내지 4인 선출의 중선거구제와 권역별 정당명부식 비례대표제인 것으로 이해하고 있습니다. 한 선거구에서 4인을 선출할 경우 여야 각 당이 자신들의 취약지역에서 한 석 정도는 건질 수 있지 않겠느냐는 계산일 것입니다. 비례대표제의 경우도 권역별로 한 정당이 3 분의 2 이상을 차지하지 못하게 함으로써 그 지역에서의 취약정당도 다만 몇 석이라도 할애 받을 수 있게 될 것입니다. 이렇게 해서 여당은 영남지역에서, 야당은 호남지역에서 국회의원을 배출하여 여야 모두 전국 정당화가 가능하게 하자는 취지일 것입니다.

과문한 탓에 각국의 선거제도를 모두 연구하지는 못했지만 이러한 선거제도는 아주 독특한 것이라고 들었습니다. 또 복수공천에 따른 당내 후보끼리의 과당경쟁과 파벌형성의 가능성, 선거비용이 과다해 질 우려, 군소정당의 난립가능성, 선거감시의 어려움 등 이론적으로나 현실적으로나 여러 가지 문제점이 있다는 지적이 나오고 있습니다.

그런 점에서 여당이 내놓은 이 안은 어떻게든 지역분할 정치구도를 완화해 보자는 고육지책일 뿐 진선진미한 작품은 아닐 것입니다. 실제로 이 안이 채택되면 여야 공히 취약지역에서 지역구든 비례든 당선자를 낼 수 있을 것으로 보며 그렇게 되면 취약지역에서 특정정당 소속으로 정치하는 게 독립투쟁하는 것만큼이나 힘든 우리의 지역분할 정치구도는 어느 정도나마 완화될 수 있을 것으로 기대됩니다. 그런 의미에서 여당으로서는 당연히 매력을 느끼고 추진할 만한 방안으로 여겨집니다.

그러나 문제는 야당인 한나라당이 이러한 선거제도를 현 여권의 장기집권을 위한 정략적 발상으로 받아들이고 강한 거부감을 보이고 있다는 점입니다. 선거라는 것이 어차피 당리당략이 가장 첨예하게 대립할 수밖에 없는 싸움이고 제로섬게임이라는 점에서 여당의 안에 야당이 의심의 눈초리를 보내는 것은 하등 이상할 게 없습니다.

또 여야가 여당안을 대입하여 시뮬레이션을 해보셨겠지만 부분적으로나마 야당이 불리하다고 느낄 만한 대목이 없지 않습니다.

우선 현실적으로 국민회의가 강한 호남지역에서는 표의 응집도가 강해 한 선거구에서 2 내지 4인을 선출하더라도 국민회의가 당선자 전원을 차지하거나 공동여당이 나눠 갖고 말 가능성이 높은데 반해 한나라당이 강한 영남지역에서는 표의 응집력이 약해서 즉 산표현상이 나타나 공동여당에 의

석을 내줘야 할지도 모른다는 불안감입니다.

한나라당 입장에서는 주기만 하고 받지는 못할지도 모른다는 피해의식을 가질 수 있다는 얘기입니다. 권역별 정당명부식 비례제에 대해서도 한나라당은 국민회의와 자민련이 합당하지 않을 경우 영남에서는 의석을 내주고 호남에서는 의석을 얻지 못할 것이라는 우려를 갖고 있는 것 같습니다.

다음 한나라당은 여당 안대로 할 경우 군소정당이 난립하고 그렇게 되면 여당은 집권당의 힘을 빌어 이들 군소정당을 흡수하거나 위성정당으로 거느릴 가능성이 높은 것으로 우려하고 있는 것 같습니다. 한나라당은 이밖에도 여러 가지 자신들에 불리하다는 이유를 들어 여당 안에 결사항전의 태세를 강화하고 있습니다.

이처럼 여야의 입장이 첨예하게 엇갈리는 데다 작금의 정치상황까지 겹쳐 선거법 개정안이 여야의 합의에 의해 순리적으로 처리되기는 어려울 것 같다는 전망이 지배적입니다. 그러나 이로 인해 여야가 극한 대결을 하고 국회가 파국을 맞을 경우 16대 국회는 출범부터 난항이 불가피합니다.

여기서 저는 강자이고 국정운영에 최종적인 책임을 지고 있는 여당에 건의하고자 합니다.

여당이 자신들의 말대로 이러한 선거제도가 망국적 지역분할구도를 타파하기 위한 구국적 결단으로서 정상적인 방법을 통해 반드시 관철해야겠다고 생각한다면 손해볼 각오를 하라는 것입니다. 다시 말해 야당의 피해의식과 불안감을 해소시킴으로써 그들을 설득하라는 것입니다.

이를 위해 중선거구제와 권역별 정당명부식 비례제를 전제로 야당에게 그들에게 스스로 유리한 방안을 제시하도록 유도할 수 있을 것입니다. 그렇게 해서 야당의 안이 상식 밖으로 터무니없는 안만 아니라면 다소의 손해를 감수해야 합니다.

선거의 결과가 여당이 이기는 것으로 나오는 것이야 어쩔 수 없지만 선거법 협상과정에서 처음부터 여당이 의석도 충분히 확보하고 지역구도 타파를 통한 전국 정당화도 이룩하겠다는 식으로 두 마리의 토끼를 쫓는 것은 무리입니다. 여당이 의석에서 손해보지 않으면서 동시에 전국정당화를 추진할 수 있는 선거제도를 순리로 관철하는 것은 저 개인의 성급한 관측인지 모르지만 불가능할 것 같습니다.

야당도 마찬가지지만 여당도 강박관념에서 벗어나야 합니다. 다음 선거에서 지면 개혁은커녕 국정운영 자체가 어려워질 것이라는 불안감을 씻어내야 합니다. 선거에서 이기면 좋겠지만 설령 진다 해도 국정운영을 얼마든지 잘 할 수 있는 길이 있을 것입니다. 또 제 기억으로 보면 선거제도가 여야의 승패를 가름하는 예는 매우 드물었습니다.

다음은 야당의 안에 대해 말씀드릴 차례입니다. 그러나 아시다시피 야당은 현행 선거제도의 유지를 그 골간으로 하고 있어 길게 말씀드릴 게 없습니다. 또 앞에서도 말씀드렸듯이 무릇 모든 선거제도에는 각기 장단점이 있기 때문에 여당이 추진하고 있는 중선거구제, 정당명부식 비례제와 야당이 주장하고 있는 현행의 소선거구제, 단순비례제 중 어느 것이 낫다고 말할 자신이 없습니다.

다만 야당도 현재의 지역분할 구도를 '3김 정치의 청산돼야 할 잔재'로 인식하고 있는 만큼 여당이 그러한 취지로 만들었다는 선거법 개정안을 진지하게 검토하는 모습을 보여주는 게 바람직할 것 같습니다.

물론 여당안이 채택된다고 해서 고질적인 지역감정과 지역분할 정치구도가 일거에 쇄신되지는 않을 것입니다. 그러나 저의 주관적 생각입니다마는 이 제도가 도입되면 여야가 취약지역에서 국회의원을 당선시킴으로써 분할구도 타파의 싹을 틔울 수 있을 것으로 봅니다.

야당은 그 대신 손해보면서까지 여당안을 받아들을 필요가 없을 것입니다. 여당안을 진지하게 검토해서 야당에게 명백하게 불리한 대목을 수정·보완함으로써 여당의 취지는 수용하면서 실리를 취하는 방안을 찾을 수 있을 것입니다.

죄송스럽게도 저는 선거 전문가도 아니고 시간이 없어서 그 구체적인 방안을 정리하지 못했으나 선거구 획정방식이라든지 비례제 의석 배분방식 등에서 전문가들이 길을 찾아보면 있을 것입니다. 또 반드시 선거제도에서 뿐 아니라 정당법이나 정치자금법 등 다른 정치관계법의 협상과정에서도 길은 모색될 수 있을 것입니다.

또 앞에서도 잠깐 언급했습니다마는 선거제도 여하에 따라 선거결과가 여야 어느 한쪽에 크게 유리하게 또는 불리하게 나온 예는 없었던 것 같습니다. 예컨대 선거법협상이 야당에 크게 불리하게 됐다고 해서 당시 파동까지 겪었던 8대 총선에서는 야당이 예상 밖으로 선전해 89석을 얻은 적이 있었습니다. 심지어 유신체제 하에서도 야당이 득표율에서 1.1%를 승리함으로써 유신 종언의 계기가 됐던 것을 기억하실 것입니다. 우리 국민들은 선거 룰이 어느 한쪽에 불리하게 정해졌다고 판단

하면 오히려 그쪽에 힘을 실어줄만큼 현명합니다.

거듭 말씀드리지만 저는 여야의 입장중 어느 쪽의 손을 들어줄 자신이 없습니다. 다만 지역 분할 구도를 깨려는 여당의 입장을 이해하며 오죽 답답하면 이러한 고육지책을 마련했겠느냐는 점은 충분히 공감합니다.

아무쪼록 여야가 뒤늦게나마 머리를 맞대고 대화와 타협을 통해 단일안을 마련함으로써 이 특위의 이름에 걸맞게 정치개혁의 첫걸음을 산뜻하게 내딛는 모습을 국민들에게 보여주시기 바랍니다.

(安相洙간사, 安東善위원장과 사회교대)

말씀을 마치면서 여당에게 한마디 고언을 하지 않을 수 없습니다. 그것은 여당이 양당제를 지향하는지 다당제를 지향하는지 다시 말해 국민회의와 자민련이 합당을 할 것인지 안 할 것인지 빠른 시일 내에 입장을 정리해야 할 것이라는 점입니다. 이에 관한 방향이 설정되지 않은 상황에서 선거법 개정을 논의하는 것은 순서가 뒤바뀐 것 같다는 생각 때문입니다.

경청해 주셔서 감사합니다.

○委員長 安東善 白和鍾 국민일보 논설위원님께서 진술하셨습니다. 수고 하셨습니다.

다음은 嚴虎聲 변호사님 진술해 주시기 바랍니다.

○陳述人 嚴虎聲 嚴虎聲 변호사입니다.

우선 먼저 중선거구제와 정당명부식 비례대표제만이 정치의 개혁이라고 하는 그런 국민에 대한 일방적인 홍보가 있어왔던 것이 사실인 것 같습니다. 오늘 이런 생중계를 통해서 국민들에게 그 제도의 실체를 명백히 밝힐 수 있는 기회를 갖게 되어서 매우 기쁘게 생각합니다.

아울러 선거가 임박해서 절차법에 해당하는 선거법을 이렇게 복잡하게 꼭 개정을 해야 되는가 하는데 대한 개인적인 불만도 같이 곁들여서 제 얘기를 펴 나갈까 합니다.

선거법 개정은 모름지기 국민의 민의를 정확하게 반영할 수 있는 대표를 확보하고 안정된 정치세력을 확보하는데 그 목적이 있습니다. 또한 이 선거는 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의해서 공정하게 행하여져야 합니다. 이러한 보편적 가치를 추구하는 선에서 원칙과 상식에 입각하여 선거법이 개정되어야 한다고 생각합니다.

각국의 선거제도를 보면 우리 나라의 민주정치의 발전에 지대한 영향을 끼쳐왔던 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 선진국들이 소선거구제도를 예외없이 채택하고 있음을 지적하고자 합니다.

우리 나라의 선거제도는 과거 유신시절인 9·10대, 5공화국 군부독재시절인 11·12대 때 1구2인 중선거구제와 제2공화국 시절의 5대 참의원 선거 때 시·도단위 선거구에서 2 내지 8인을 선출하는 대선거구제를 채택한 이외에는 줄곧 소선거구제도를 견지해 왔습니다. 그리고 3공화국 시절 전국구 제도를 처음으로 채택한 이후 지금까지 직선에 의하지 아니한 대표제를 지역구와 병행하여 운영해 왔습니다.

논의의 갈래를 우선 첫째 선거관리위원회의 개정안과 현 여권의 개정안 두 갈래로 나누어서 검토해 보기로 하겠습니다.

선관위 개정안 중 지역구를 소선거구제로 함은 동의합니다. 권역별 비례대표제에 대해서는 뒤에서 살피기로 하겠습니다.

지역구 의석정수를 도에 우선 2석씩 배정한 후 나머지 의석은 각 시·도의 인구에 비례해서 배정하도록 하고 있는데 그 이유로 도시와 지방간의 지역구 의석수의 균형을 들고 있습니다.

그러나 도시와 지방을 어떤 기준에 의하여 구분지을 수 있는지 애매모호할 뿐 아니라 지방자치제도가 존속하는 한 각 지방의 도시화·현대화를 추구할 것이 분명하고 중앙정부 역시 도시와 지방간 소득격차의 완화, 지방의 발전을 도모할 것이 틀림없는데 이러한 막연하고도 추상적인 기준에 의하여 도시와 지방간의 의석수의 균형을 기하기 위해 도에 2석씩 우선 배정함은 타당하지 못합니다. 투표의 등가성에도 배치됨은 물론입니다.

비례대표 의석수를 지역구 의석수의 3분의 2로 하겠다는데 비례대표 의석수의 비율이 너무 높습니다. 현재는 지역구 253석, 전국구 46석으로 그 비율은 5.5 대 1이며 현행 비율이 타당하다고 생각됩니다.

그런데 여야가 어느 정도 합의했다고 보여지는 270명의 국회의석을 기준으로 할 때 비례대표 의석수는 108석이 되고 지역구 의석은 162석이 됩니다. 비례대표제는 소선거구제가 가지는 단점 즉 지방적 인물이 국회를 장악할 가능성에 대비하여 전문적 식견을 가진 자나 전국적 인물 등을 국회에 진출시켜 국회운영을 원활히 하고자 하는데 그 근본 목적이 있습니다. 따라서 비례대표는 필요 최소한도에 그쳐야 합니다.

그럼에도 불구하고 여권은 비례대표 의석수를 지역구 의석수의 2분의 1로 대폭 늘리겠다고 하는

바 이에 대해서는 뒤에서 자세히 살펴보기로 하겠습니다.

투표방법에 있어서 후보자는 지역구와 비례대표 선거구에 동시 입후보할 수 있도록 하였는데 비례대표의 본질적 의의가 앞서 밝혔듯이 소선거구제의 단점을 보완하기 위해서이고 지역구 후보와 비례대표 후보가 동일할 수 없음을 전제로 하고 있는 이상 소선거구제 하에서의 지역구 후보가 비례대표 후보를 겸할 수 있도록 한 것은 어떤 명분으로도 용납될 수가 없습니다.

나아가 지역구 후보자가 없더라도 비례대표 선거구에 후보자 명부를 제출한 정당에 기표하도록 하였는데 선거는 민의를 반영할 대표를 선출하는 행위이지 지지하는 정당을 선택하는 행위가 아님에도 불구하고 정당지지를 강요하는 정당기표제는 결코 바람직하지 않습니다.

비례대표 의석 배분에 있어서 전국 지역구 3석 이상을 얻거나 유효투표 총수의 3% 이상 득표한 정당은 비례대표의석을 배분받을 수 있도록 하고 하나의 후보자 명부에 배분되는 의석수는 당해 비례대표 선거구의 의석정수의 80%의 정수를 초과할 수 없도록 하였는데 선거관계법 개정에 있어서 추구해야 할 보편적 가치로서의 정국안정을 기하기 위해서는 군소 정당의 난립을 막아야 합니다. 전국 지역구 3석 또는 유효투표 총수의 3%는 군소정당이 난립할 수 있는 토양을 제공해 주는 결과가 될 것이므로 적어도 5석 또는 5% 이상으로 하는 것이 옳습니다.

비례대표 국회의원 선거의 당선인결정과 관련하여 굳이 비례대표 선거구제도를 도입한다면 지역구와 비례대표 선거구에 동시 당선된 경우 지역구 당선인으로 하는 것은 당연합니다.

그러나 중복 입후보한 자가 지역구에서 낙선한 경우에도 비례대표로 당선될 수 있는 길을 열어놓은 것은 수긍이 가지 않습니다. 지역구민에 의하여 대표성을 인정받지 못한 자가 어떻게 민의의 대변인이 될 수 있겠습니까? 과연 각 정당에서 꼭 국회의원을 만들어야겠다고 생각하는 후보가 몇 명이나 되겠으며 또한 정당이 필요로 하는 후보가 국민이 필요로 하는 후보라는 등식이 성립될 수 있겠습니까? 마땅히 삭제되어야 할 조항일 것입니다.

다음 여당안에 대해서 검토해 보기로 하겠습니다.

2 내지 4인 선출의 중선거구제와 관련해서 여당은 지역편중적 정치구도의 완화와 정책경쟁 중심의 정치체제 구축을 명분으로 2 내지 4인 선출의 중선거구제를 채택하고 있습니다. 그러나 지역주의의 극복과 전국 정당화 지향이 근본 목적임은 주지의 사실입니다.

그렇다면 중선거구제를 채택한다고 해서 과연 지역주의가 극복될 수 있고 전국 정당화가 이루어질 수 있겠습니까? 우리 나라의 지역주의는 선거구제도에서 비롯된 것이 아닙니다. 제2공화국 때까지만 해도 출신지역을 떠나 영남출신이 호남에서 당선되고 그 반대 경우도 더러 있었습니다. 그 당시에는 분명히 소선거구제였습니다.

그런데 5·16 군사혁명으로 인하여 군사정권이 탄생하면서 군부독재에 저항하는 민주세력이 영남과 호남지역 출신인사를 중심으로 형성되기 시작했고 8대 대통령 선거에서 당시 金大中 후보가 朴正熙 후보에게 근소한 차로 패하자 이에 두려움을 느낀 집권세력이 金大中 후보 세력에게 갖은 억압과 박해를 가하는 과정에서 호남지역을 중심으로 한 지역주의가 명분을 얻게 되었습니다.

연이어 유신 독재가 시작되면서 金泳三 세력에게도 탄압을 가하였고 반독재 세력으로서의 金泳三, 金大中 세력이 결집하게 되자 유신독재 세력은 金大中 납치사건, 金泳三 의원직 제명사건 등의 무리수를 두게 되었고 그 연장선상에서 부마사태가 발발하여 유신독재정권은 종말을 고하게 됩니다.

한편 金泳三, 金大中 세력은 야권의 주도권을 잡기 위해 대립과 경쟁을 하게 되면서 양대 세력간에 집단주의 내지는 영·호남의 지역주의가 뿌리를 내리게 되었다고 봅니다.

5공화국이 들어서는 과정에서 金大中 내란음모사건, 5·18 광주항쟁 사건 등이 발발하여 호남 지역주의는 단순한 지역보호 차원을 넘어 5공화국 주체세력의 근거지라 할 수 있는 영남지역에 대하여 증오감을 갖게 되었고 金泳三 단식투쟁 사건은 부산·경남 지역주의를 형성하는 계기가 되었습니다.

5공화국이 끝날 무렵 치러진 대통령선거에서 3김1노가 지역연고를 바탕으로 출마하여 TK, PK, 충청, 호남의 지역구도는 고착화되었고 이러한 지역주의의 당연한 결과로서 지역정당이 탄생한 것입니다.

중선거구제는 유신시절인 9, 10대 5공화국시절인 11, 12대 때 1구2인을 선출하는 방식으로 운용되었습니다. 그 당시의 정권은 누구나 인정하듯이 정권

의 지지기반이 취약했고 정권의 정통성 또한 국내외적으로 확고하지 못했습니다. 그렇기 때문에 정국의 안정을 명분으로 내세워 정권연장을 위해 중선거구제를 채택할 필요가 있었던 것으로 보입니다.

그러나 그 시행과정에서의 부작용은 어떠했습니까? 무엇보다도 몇 개의 소선거구 또는 기초자치단체를 묶어서 중선거구를 정할 수밖에 없다보니 출신지역별로 몰표현상이 두드러져 오히려 소지역주의를 낳게 했고 그 결과 당선된 후보는 출신지역에 대한 배려를 더 많이 해 주는 기형적인 국민대표가 되고 말았습니다.

심지어는 유권자수가 적은 지역에서는 그 지역 출신을 아예 당선시킬 수 없는 경우도 많이 있었습니다.

여권안대로 1구 2 내지 4인을 선출할 경우 영남지역에서 국민회의 후보가 당선될 수 있는 가능성이 커지는 것은 사실입니다. 그러나 연고 정당집중 지지도가 현저하게 높은 호남지역에서 과연 한나라당 후보는 당선될 수 있겠습니까? 타지역출신 인구비율이 상대적으로 적은 호남지역에서 한나라당 후보의 당선은 불가능합니다.

선거는 공정한 게임의 룰을 지켜야 합니다. 어느 한 정당의 이익이 영구히 보장될 수 없는 선거법 개정은 결코 바람직하지 못합니다.

의식있는 유권자라면 실패한 중선거구제를 도입하려는 여당의 의도에 대해 단연코 반대할 것입니다.

일본의 경우 90년대 중반까지 1구 2 내지 6인선출의 중선거구제를 운용해왔습니다. 그러나 같은 정당후보간의 경쟁과 다툼이 심해져서 정당의 공조직에 의한 선거운동보다 사조직에 의한 선거운동이 성행하여 선거비용도 많이 들었을 뿐만 아니라 정당과 정책은 뒷전으로 밀리고 후보 개인이 전면에 부각되는 등 부작용이 극심했습니다.

뿐만 아니라 일본의 중선거구제는 파벌정치, 금권정치의 원흉으로 지목되기도 했습니다. 우리 나라에서는 말할 것도 없고 일본에서조차 폐기된 중선거구제를 왜 선거가 임박한 이 시점에서 도입하려 합니까? 국민회의와 자민련만 전국 정당이 될 수 있다면 한나라당은 어떻게 되든 상관이 없다는 얘기입니까?

金大中 대통령께서는 1988년 평민당 총재시절 13대 총선을 앞두고 동반당선제인 중선거구제는 朴正熙 정권이 일당 독재정권의 유지와 관리를 위해 만들어낸 제도라고 혹평하면서 소선거구제는 선거를 통해 정권교체의 기틀을 마련하는 것이고 부정선거를 막는 길이다 라고 소선거구제로의 선거법 개정을 주창했습니다. 그 결과 소선거구제 선거법 개정이 이루어지자 평민당 인사들은 71년 8대 선거이래 17년만에 유신독재의 잔재를 청산했다고 흥분하지 않았습니까?

국민회의는 정강에도 소선거구제만이 진정한 국민대표성을 확보할 수 있고 깨끗하고 공정한 선거문화를 정착시킬 수 있으며 중선거구제는 당내 파벌형성, 막대한 선거비용, 정국의 불안정, 신진인사 진출제약 등 폐해가 심각하다, 주요 세계국가들이 중선거구제를 폐기하고 있다는 내용이 명기되어 있습니다.

이러한 정강을 가진 국민회의가 중선거구제를 도입하겠다고 하니 우리 나라가 세계 주요국가 내지 선진국 대열에 끼이기를 포기한다는 것인지, 당내 파벌을 형성하겠다는 것인지, 신진인사 진출을 가로막겠다는 것인지, 정국안정을 깨겠다는 것인지, 막대한 선거비용을 준비해 놓았다는 것인지 하는 의문을 지울 수가 없습니다.

여권은 지역주의 타파와 전국정당화의 지향을 이유로 내세우고 있습니다.

진정한 지역주의의 타파는 한나라당 후보의 호남지역 당선이 전제가 되어야 하고 집권세력이 인재를 고르게 등용하며 지역발전의 균형성을 제고할 때 가능한 것이지 중선거구제 도입이 해결책이 될 수 없는 것입니다.

선거구의 면적도 지역구의원을 180명을 선출하는 여권안에 의하면 현재 253개 선거구가 60개 정도로 축소되어 현재 선거구의 면적이 4배 가량 늘어나게 됩니다. 필연적으로 기초자치단체를 몇 개 묶는 형태로 선거구가 확정될 것인 바 기초자치단체별로 그 지역출신 후보에게 몰표를 몰아주게 될 것이 틀림없고 따라서 큰 의미에서의 영·호남, 충청권 지역주의해소에 아무런 도움도 주지 못하면서 작은 의미에서의 기초자치단체별 지역주의가 갈등의 골을 깊게 만들게 될 것입니다.

현행대로 소선거구제를 시행하고 비례대표를 타지역출신 인사들로 충원하여 정당의 정책수립과 시행에 있어 그 지역의 현안문제들을 챙기게 하는 것도 바람직할 것입니다.

특히 유념해야 할 점은 국민회의와 자민련이 합당하여 金鍾泌 총리가 공언한 대로 내년 총선후 내각제 개헌을 추진한다면 중선거구제 도입은 장

기집권을 도모하려고 하는 인위적이고 정략적인 의혹을 지울 수 없다는 점입니다.

아울러서 중선거구제를 도입했을 경우 소위 동메달의원은 지역구에 상주하면서 다음 차기총선의 당선을 위해서 활동할 것이고 그에 따라 다른 의원들도 똑같은 행태를 보임으로써 국회에 대해서는 활동을 외면하는 결과가 초래될 가능성도 큽니다.

다음 비례대표 의석수의 배분에 있어서도 전국지역구 선거에서 3석이상의 의석을 차지한 정당에게 비례대표 의석을 배분함은 군소정당 난립을 부추길 수 있다는 점에서 반대합니다.

또한 비례대표선거에서 전국 유효투표 총수의 100분의 5이상을 득표한 각 정당에 대하여 비례대표 선거구별 각 정당의 득표비율에 따라 배분하는 문제도 비례대표선거 자체를 반대하는 한 더 이상의 논의는 생략하기로 하겠습니다.

다음 권역별 정당명부식 비례대표제와 관련해서 큰 제목만 말씀 드리겠습니다.

지역주의 정당의 제도적 고착화가 우려될 가능성이 큽니다.

그리고 앞서 말씀드린 대로 군소정당이 난립하고 정국불안을 야기할 수 있다고 하는 것은 현재 이 제도를 채택하고 있는 독일, 일본의 경우를 보아도 명백할 것입니다.

또한 야당파괴를 위한 정략적 도구화 가능성이 있음을 지적하고자 합니다.

아울러 다수의석 확보를 위한 노림수가 있는 것이 아닌가 하는 의혹을 지울 수가 없습니다.

끝으로 원칙과 상식에 입각한 선거구제와 대표제가 채택되기를 바라면서 제 진술을 마치겠습니다.

○委員長 安東善 수고하셨습니다.

다음은 李錫炯 변호사님 진술해 주시기 바랍니다.

○陳述人 李錫炯 李錫炯 변호사입니다.

현재 저는 경실련에도 소속해 있습니다. 그리고 경실련에서 정치개혁법안에 대해서 독자적인 견해를 내고 있습니다. 그러나 경실련 의견과 저의 소신이 배치되는 한도내에서는 제 소신을 중심으로 해서 말씀드리지 않을 수가 없습니다.

자유민주주의 체제하에서의 선거는 통치권의 기초이자 민주적 정당성의 근거일 뿐 아니라 국민의 민주적 정치참여의 본질적 수단입니다. 다른 한편 사회통합의 기능을 갖습니다.

우리 헌법은 국회의원의 선거에 관해서 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항을 법률로 정한다고 규정을 하고 공직선거및선거부정방지법은 소선거구제 및 전국구 비례대표제의 혼합형태를 채택하고 있습니다. 그리고 경쟁적이고 민주적인 선거가 되기 위한 헌법상 기본원칙으로서 보통, 평등, 직접, 비밀선거를 보장하고 있습니다. 그 중에서 평등선거의 원칙 곧 투표가치의 등가성의 실현문제는 선거구 및 비례대표제와 밀접한 관련을 가집니다.

현행 소선거구제와 전국구비례대표제의 혼합형태는 투표가치의 등가성문제에도 불구하고 그 동안에 일정한 기능을 수행해 왔습니다. 그러나 그것이 정치를 지역적으로 분할시키고 극한 대립의 양상을 가져와 미래생산적 정치와 국민통합을 방해하는데 일부 기능하고 있음도 부인하기는 어려울 것입니다.

따라서 지금의 소선거구제와 전국구비례대표제에 대한 반성과 그 대안으로서의 중선거구제 및 권역별 정당명부식 비례대표제를 검토해 보는 것은 매우 의의있는 일이 아닐까 생각합니다.

우선 현행 소선거구제와 전국구비례대표제에 관해서 그 문제점과 개선방향에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

우선 문제점을 살펴보면 첫째로 지역갈등의 심화를 들지 않을 수가 없습니다.

70년대 이후 일시적으로 중선거구제를 채택한 때를 제외하고는 대부분 단순다수제의 소선거구제를 실시하여 왔음은 여러분도 잘 알고 있으리라 생각합니다. 단순다수의 소선거구제는 상대적으로 최다득표인 1인만을 그 지역의 대표자로 뽑게 되기 때문에 심지어는 그를 지지하지 아니한 유권자의 수가 그를 지지한 유권자의 수보다 월등히 많더라도 법적으로 무시되는 결과가 됩니다.

현실적으로 현행 단순다수제는 특정지역에 밀집된 지지를 과대대표, 오버 레프리젠트(over-represent)해서 특정 정당이 지역별로 의석을 독점하는 결과를 낳고 그러한 선거결과는 다시 그 정당의 배타적인 지역대표성과 지역장악력을 강화시키는 한편 국민을 지역적으로 분열시키고 갈등케 하는 악순환을 재생산 해왔다라고 말하지 않을 수 없습니다.

둘째로 투표가치의 불평등과 왜곡입니다.

선거제도는 유권자의 의사를 왜곡없이 현실적 의석으로 전환시키는 기능을 가지고 있습니다. 곧 유

권자의 의사가 투표과정을 통해서 평등하게 평가되고 아무런 굴절없이 직접적으로 통치기관 구성에 반영되어야 하는 것입니다. 오늘날 헌법상 평등선거의 원칙, 곧 투표가치의 평등, 원 보우트 원 밸류(one vote, one value) 실현 여부는 선진적 민주국가에서도 크게 논의되는 문제라 할 것입니다.

그런데 현행 소선거구제 방식은 득표율과 의석점유율의 왜곡을 제도적으로 보장함으로써 집권당이나 1, 2개 거대 정당에게 보너스 의석을 주는 결과를 가져온 점을 부인하기가 어렵습니다. 또한 현행 전국구 비례대표제는 특정정당에 대한 지지를 이론적 전제로 하면서도 실제로는 당해 지역구 의원의 지지표에 기초하기 때문에 그 만큼의 괴리와 왜곡을 가져와서 헌법상의 평등선거의 원칙뿐 아니라 직접선거의 원칙에도 반하는 결과를 가져오고 있습니다.

세 번째로 극한대결의 당쟁정치를 초래해 왔다 이렇게 말할 수 있습니다.

우리의 정치관행에 비추어보면 소선거구제의 후보자 공천은 당내의 민주적인 다수의사가 아닌 소속당 보스의 의사가 거의 절대적 영향력을 미쳐온 점을 부인하기가 어렵습니다. 그 결과 차기 선거의 후보자 공천을 받고자 하는 자는 소속당의 보스의 의사를 거스르지 않고 맹종하려는 경향이 뚜렷했습니다. 당내의 민주적인 토론과 협의절차가 무시되는 일면도 있었습니다. 그 결과 보스의 성격과 경향에 따라서 토론과 협의와 조정과정이 없는 상태에서 대외적으로 보스중심의 극한 대립의, 당리당략의 정파적 양상을 초래한 일면을 부인하기 어려울 것입니다.

따라서 지금까지의 지역정당 구조와 투표가치의 불평등과 왜곡 그리고 극한 대결의 당파적 정치로 인해서 미래생산적 국민통합의 정치가 되지 못하고 정치와 정치인이 국민으로부터 절대적인 불신과 배척을 받아온 일면을 지금의 선거구제와 관련해서 살펴보지 않을 수가 없습니다.

우선 그렇다고 하면 개선방향이나 지침은 어디에 둘 것인가 하는 것을 간단하게 살펴보겠습니다.

첫째로는 무엇보다도 오늘의 정체화된 지역갈등의 완화 내지는 해소에 있다 할 것입니다.

두 번째로는 국민의사의 정확한 반영과 정치참여의 제고에 있을 것입니다.

그러나 선거구제를 바꾸더라도 가능한 정치와 정국안정을 더 이상 해하지 않는 방안이 필요할 것입니다. 국내외 정치, 경제 등 상황에 비추어서 의회내 안정 다수세력의 형성이 크게 훼손되는 방향이 되어서는 아니 되겠다 이런 이야기입니다.

네 번째로 고비용 정치구조의 개선입니다. 고질적인 고비용 정치구조를 개선하는데 기여할 수 있어야 할 것입니다. 정경유착 등 정치부패는 구조적으로 고비용을 필요로 하는 지금의 정치구조에 기인한 면이 크기 때문입니다.

다섯째로 다른 권력구조 등과의 상관관계를 살펴볼 필요가 있을 것입니다. 선거제도 개선의 성공여부는 선거제도 자체의 보편적인 속성 이외에 정부형태나 정당구조, 국회운영 및 한국의 특수한 정치상황 등과도 상호 밀접한 관련이 있기 때문에 이들과의 상관관계를 종합적으로 고려하는 것이 필요합니다. 아울러 21세기를 맞아서 분출될 다양한 정치적 주장과 욕구를 함께 수용할 수 있는 제도인지 여부도 참작되어야 할 것입니다.

그렇다면 다음으로 여당의 개정안은 중선거구제와 비례대표제 도입을 하고 있는데 이러한 점에 대해서 구체적으로 살펴보도록 하겠습니다.

우선 지역구 국회의원 부분에 대해서 보겠습니다.

개정안은 하나의 지역구에서 2인 내지 4인을 뽑아서 전국적으로 합계 180명의 지역구 국회의원을 뽑는 중선거구제를 채택하고 있습니다. 한 지역의 상대적 소수의사까지 의석에 반영되기 때문에 현행 소선거구제보다는 대의민주주의의 비례성원칙에 합당합니다. 한 지역의 다양한 유권자의 의사와 욕구가 함께 정치에 반영되기 때문에 소수자의 정치적 불만과 패배감을 줄어들게 하는 효과도 기대됩니다. 정당의 전국정당화와 지역갈등 완화에도 다소간 기여할 것이 틀림없습니다.

그러나 15대 총선의 투표성향이 대체로 유지된다고 가정할 때에는 전국정당화나 지역갈등 완화에는 일정한 한계가 있습니다. 오히려 다당화현상을 초래해서 전국정당화를 방해하고 신진 정치세력의 등장을 어렵게 하고 돈이 많이 드는 선거가 될 공산도 있습니다. 특히 대도시를 제외한 선거구에서는 새로운 소지역주의를 유발할 염려도 만만치 않고 선거관리에 상당한 어려움을 겪을 것으로 예상이 됩니다.

결국 전국정당화를 통한 지역갈등의 완화라는 점을 제외한다면 개정안의 중선거구제는 상당한 리스크가 있다 하는 것을 말씀드리지 않을 수가 없습니다. 따라서 대도시와 농어촌지역이 서로 조건과 상황이 전혀 다른 점을 감안한다면 대도시지역

선거구는 중선거구제로, 농어촌지역 선거구는 지금과 같은 소선거구제를 그대로 유지하는 이른바 도농복합선거구제의 도입도 현실적인 대안이 아닐까 이렇게 생각합니다.

다음으로 비례대표 국회의원 부분에 대해서 말씀드리겠습니다.

개정안은 비례대표 국회의원을 90인으로 한다는 것과 구역별로 나누어 뽑는다는 것만을 정하고 있을 뿐이지 명칭, 구역과 선거구별 의원정수 기타 선거구 획정에 관해서는 별개의 법률에 위임하고 있습니다. 어쨌든 비례대표를 전국구 단위로 뽑는 것은 아니고 일본의 개정 선거제도와 같이 권역별 정당명부 병립방식으로 뽑을 것을 예정하고 있는 것으로 보여집니다.

일반법리와 통상의 선거양상을 상정한다면 이와 같은 권역별 정당명부 병립방식은 분명히 지역정당의 완화와 비례성 확보에 있어서 진일보한 선거제도임에는 틀림이 없습니다. 또한 현행 전국구 국회의원에 대한 대표성 논란의 문제도 해소되리라 봅니다. 그러나 향후 국회의원선거에서 정당지지의 분포가 15대 총선처럼 특정지역의 밀착형태로 나누어진다고 가정할 때는 지역정당의 극복이나 완화는 크게 기대하기는 어렵지 않을까 생각합니다.

한편 비례성과 전국정당화의 면을 고려한다면 권역별 정당명부 병립식보다는 오히려 권역별 정당명부 병행식, 곧 독일식을 도입하는 것이 타당하지 않을까 생각합니다. 그것은 15대 총선의 투표성향을 상정하면 독일식을 취할 경우에 지역정당이 취약지구에서 얻는 의석수가 일본식에 비해서 상대적으로 많게 산출되기 때문입니다.

다만 정당지지의 패턴이 지역적으로 매우 밀집되면 적지 않은 수의 초과의석이 발생해서 비례성에 나쁜 영향을 가져오는 것이 문제일 수가 있습니다.

각 국회의원의 정수와 의석비율에 관해서 잠시 보겠습니다.

우리 헌법은 국회의원의 수를 200인 이상으로 정하고 있습니다. 그러나 현행 국회의원의 수는 지역구 253명, 전국구 46명, 합계 299명입니다. 그런데 개정안은 지역구 국회의원을 253명에서 180명으로, 비례대표 국회의원을 46명에서 90명으로 늘려 결국 국회의원의 수를 270명으로 줄이고 있습니다. 그러나 그것은 납득할 만한 이론적 근거가 없습니다. 고비용 정치구조 타파가 주된 이유이긴 하지만 오히려 기성 정치권에 대한 국민의 절대적 불신과 저항이라는 국민적 정서를 수용한 것으로 보여집니다.

이 점에 대해서는 아까 崔漢秀 교수님께서도 같은 취지의 말씀을 하셨는데 저 개인적인 소신으로서도 이 점에 대해서는 여러 가지 차원에서 오히려 국민을 적극적으로 설득, 홍보하는 것이 필요하지 않았겠나 이렇게 생각을 합니다.

한편 개정안의 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원간의 의석비율은 2 대 1은 무방하지만 정당정치의 강화, 고비용 선거구조의 완화, 분야별 전문가 영입 문제 등을 고려하면 그보다 좀 낮은 비율로 정하는 것도 하나의 방안이 아닐까 이렇게 생각을 합니다.

다음으로 선거구역에 관해서 잠시 설명하겠습니다.

개정안이 선거구역에 대해서는 별개의 법률에 위임하고 있어서 명백하지 않지만 지역구 선거구제에 관해서는 하나의 선거구당 2 내지 4인을 뽑는 것이므로 인구수, 행정구역, 지세, 교통 등을 합리적으로 고려해서 현재의 지역구를 몇 개씩 합치는 작업이 필요할 것입니다.

그러나 가장 중요한 것은 인구수로서 95년도에 헌법재판소가 내린 4 대 1 인구편차를 초과할 수 없을 뿐 아니라 소선거구제를 유지한다면 그 편차를 3 대 1 이하로 그리고 중선거구제를 도입한다면 그 편차를 보다 적은 2 대 1 이하로 줄이는 것이 타당하지 않을까 생각합니다. 표의 등가성의 원칙은 지역대표성의 원칙보다 우선되어야 하기 때문이라 생각됩니다.

정당별 비례대표구제에 대해서도 별개의 법률에 위임하고 있으나 이 점에 대해서도 거의 같은 취지로 말씀을 드릴 수가 있겠습니다.

다음으로 선거구 획정 기능의 강화에 대해서 한 가지 말씀드리겠습니다.

현행법은 국회에 선거구획정위원회를 두고 있지만 이는 국회의 자문기구에 불과합니다. 따라서 객관성과 공정성을 기대하기 어렵습니다. 따라서 선거구획정은 선진 외국의 예를 본받아 보다 공정하고 독립적인 기관에 맡기는 것이 필요하다고 보여집니다. 정치적으로 중립적이고 공정한 중앙선거관리위원회 산하에 두고 판사나 행정부의 통계, 측량 관련 공직자 등을 위원으로 구성하는 것이 옳지 않을까 생각합니다.

다음으로 후보자추천의 민주성에 대해서 살펴보겠습니다.

개정안은 민주적인 절차에 의하여 후보자가 추천되었음을 증명할 수 있는 회의록사본 등의 선관위 제출을 의무화하고 있을 뿐 직접 민주적 절차에 따라서 후보자를 추천하여야 한다는 의무규정을 두고 있지 않습니다. 따라서 선행규정으로서 후보자를 당원대회나 대의원대회 등의 민주적 절차에 따라 뽑아 이를 추천해야 한다는 의무규정을 두는 것이 좋지 않을까 생각합니다.

다음으로 등록무효 문제에 대해서 살펴보겠습니다.

개정안은 후보등록신청시 후보추천이 민주적 절차에 의한 것임을 증명하는 서류의 첨부제출을 하지 않았음을 발견한 때에는 등록을 무효로 한다고 규정하고 있습니다. 그러나 사후에 보완하여 이를 치유할 수 있는 기회를 주는 것이 어떨까 생각합니다.

다음으로 비례대표의 봉쇄와 한계문제에 대해서는 일정한 지금의 전체적인 개정안에 대해서 찬동하는 바입니다마는 다소 이를 낮추어서 '지역구는 3석 이상'이나 '유효투표 5% 이상'은 지나치게 엄격하지 않는가 이렇게 생각을 합니다.

다음으로 선거공영제와 부정선거 방지에 관해서 한두 가지 말씀드리겠습니다.

선거임박시기의 의정활동보고 제한의 강화는 다소 이루어지고 있습니다마는 현재 의정활동 보고라는 명목을 내세워서 탈법적 선거운동이 광범위하게 이루어지고 있는 점을 고려해서 보다 이를 엄격히 강화해야 되는 것이 아닌가 이렇게 생각을 합니다. 또한 향우회 등 집회제한의 문제를 새로이 삽입하고 있습니다마는 이는 헌법상의 자유로운 집회, 결사의 자유를 본질적으로 침해하는 부분으로 보여서 위헌의 소지가 있다고 보여집니다.

이상에서 국민회의와 자민련이 합동으로 제출한 선거법개정안 중 여야간 첨예하게 대립되어 있는 선거구제와 비례대표제를 중심으로 간단히 살펴보았습니다. 그러나 절대적으로 옳다거나 좋은 법제도란 있을 수가 없습니다. 다만 현행의 선거구제와 비례대표제 등도 시대변화와 더불어 다소간 체형을 바꾸고 옷을 갈아입을 때가 되지 않았는가 하는 생각입니다.

그러나 현재 세계 각국에서 시행되고 있는 모든 선거제도는 각기 그 장단점이 있기 마련이고 같은 제도라도 그 나라의 역사적 환경, 정치문화의 현실, 국민의식과 정서에 따라 각각 그 효과와 기능을 달리 하는 것입니다. 더욱이 정부형태나 정당과 의회제도 등과도 밀접한 관련을 가지기 때문에 장기적인 안목에서 이를 종합적으로 고찰하고 진지하게 연구하는 것이 무엇보다도 중요하다고 생각이 됩니다.

끝으로 국민의 눈에는 지금의 정치권의 행태가 국가와 국민의 이익보다는 당리당략적 파쟁을 일삼고 있는 것으로 비취고 있는 점을 명심해서 여야 정치권이 대승적 차원에서 진지하게 선거법을 비롯한 정치관련 개혁법을 논의해 주었으면 하는 바람입니다.

이상입니다.

○委員長 安東善 수고하셨습니다.

다음은 마지막으로 李成春 교수님께서 진술해 주시기를 바랍니다.

○陳述人 李成春 지금 잠시 학계에 가 있습니다마는 저는 6대국회 때부터 선거취재를 해 가지고 쭉 일선 정치부기자 생활을 해오면서 선거관계분야에 제 나름대로 관심을 갖고 조금 지켜보았습니다.

이런 상당히 중요한 자리에 의견을 개진할 수 있는 기회를 주셔서 대단히 감사합니다.

여러분들이 좋은 말씀을 많이 하셨기 때문에 가급적 중복되지 않는 범위내에서 저의 의견을 말씀드릴까 싶습니다.

우선 선거구제는 그 나라 국민의 의견과 또 요구, 정치문화와 관습 그리고 역사에 의해서 정착된다고 할 수 있겠습니다.

일반적으로 선거구제를 어떤 것을 채택하느냐 하는 데는 여러 가지 그 나라마다 국민들의 요구에 따라서 결정이 되겠습니다마는 선거구제가 이런 정도는 되어야 되겠다 하는 보편적 원칙이라는 것은 대체로 투표가치의 등가성의 구현 그리고 사표를 최대한 막고 대표성을 최대한 실현한다 또 건전한 정당정치과 함께 정국을 안정시켜야 된다, 선거비용을 최소화시킬 수 있어야 되고 특히 정치발전을 저해하는 전근대적 요인들, 지연, 혈연, 학연 등을 내세우는 지역주의, 족벌주의를 가급적 해소시키는 그러한 제도가 상당히 보편적이고 타당한 제도가 아니겠느냐 하는 그러한 생각을 해봅니다.

소선거구, 중선거구제의 장단점은 생략을 하겠습니다. 다만 제가 나온 것은 어느 한 정당의 입장을 대변하기 위해서 나온 것보다는 저 나름대로 평상시에 생각하는 그러한 선거구제에 대해서 얘기하기 위해서 나온 것이기 때문에 우선 제 의견과 조

금 다르다고 생각하는, 그리고 집권여당이 낸 중선거구제 플러스 정당명부식 투표제 이 부분에 대해서 말씀드릴까 싶습니다.

지금까지 집권여당에서 이 제도에 대한 소위 당위성으로서는 사표를 최대한 막는다 그리고 지역주의를 완화 내지는 해소시키겠다, 전국정당화를 추진한다, 신인들 전문가들을 대거 유입시켜서 정계의 체질을 개선시킬 수 있다 그리고 선거비용이 적게 든다는 얘기, 또한 중선거구제도는 의원들을 지역구에 발을 묶지 않고 국정에 전념할 수 있도록 해주는 좋은 제도다 하는 그러한 여러 가지 장점을 말씀하고 계십니다. 물론 상당부분은 저도 수긍을 합니다마는 그 부분에 대해서 하나하나 말씀을 드린다면 첫째, 사표의 경우는 나중에 말씀드립니다마는 소선거구제도를 역시 보완하는 쪽으로 가야 되지 않겠느냐 하는 그런 생각입니다.

두 번째, 지역주의는 우리 지난날 약 15년 동안 실시되었던 1구 2인제의 소규모 중선거구제에서 많은 경험을 우리가 했습니다마는 지금 2명에서 4명까지, 물론 정석은 3명으로 대체로 내세우고 있습니다마는 이럴 경우에 결국은 또 다시 郡對抗戰, 區對抗戰이 벌어지지 않겠느냐, 그래서 결국은 또 하나의 지역주의를 태동시킬 우려가 다분히 있다는 것, 또 하나 소위 권역별내에서의 정당명부식 결국 각 지역별로 전국구 후보를 설정을 하는데 예를 들어서 그 지역내의 후보출신들을 다 망라하지 못할 것은 뻔한 얘기입니다.

그럴 경우에 유권자들은 이것은 결국 우리 지역에 대한 푸대접이다 해 가지고 지역구의 경우에는 아마 자기 지역출신을 찍겠습니다마는 정당쪽 경우는 결국은 다른 정당을 찍을 우려가 다분히 있어서 효과에 의구심을 갖지 않을 수 없다 하는 그러한 말씀을 또한 드릴 수 있습니다.

그리고 신인들을 대거 기용할 수 있다고 얘기를 하시는데 오히려 저는 거꾸로가 아니냐, 결국 지역구가 넓어지기 때문에…… 우리 선거제도는 나날이 아주 규제가 심해지고 있습니다. 결국은 돈 적게 쓰고 많이 알리려고 그러는데 실제 알리기가 힘든 그런 상황에서 신인을 기용해 가지고 의석을 많이 확보할 수 있겠느냐, 이런 계산을 한다면 결과적으로 신인보다는 역시 기성정치인들 지명도 있는 그런 인사들을 대거 기용하지 신인들이 소위 끼어들 여지가 많지 않다는 것, 비용부분은 이것은 과거 우리가 1구 2인제 때 그대로 여실히 드러났습니다마는 오히려 소선거구제 때보다도 더 많이 들었다, 결국 누가 상대방이 여야 의원끼리도 그렇고 복수공천으로 당선된 같은 당 의원들끼리도 상대방이 뭘 하는지 모르기 때문에, 또 중간에 이상한 브로커들이 와 가지고 자꾸만 충동질을 할 경우에 안 쓸 수가 없다, 실제 일본의 경우가 대표적인 예인데 제가 일본정부 초청으로 2·3차에 걸쳐서 선거때 참관을 했습니다마는 자기네 말로 일본정치가 금맥정치, 금권정치화된 근본적인 원인중의 하나가 중선거구제 때문이 아니겠느냐, 결국은 지역구를 널리 관리하다보니까 돈이 들게 되고 그 돈을 조달하다보니까 결국 불미한 일들을 우리가 저지르지 않을 수 없다 하는 그런 얘기를 제가 많이 들었습니다.

또한 마지막으로 중선거구제가 의원들을 지역구에 얽매이지 않고 국정에 전념할 수 있도록 할 수 있다는 그런 말씀을 하시는데 나는 이것도 좀 문제가 있지 않느냐, 이것은 큰 원인은 아니겠습니다마는 아시다시피 상대방, 서로 여야 당이 나누어있을 때도 마찬가지이고 같은 정당에 복수공천으로 당선된 분들끼리도 상대방 감시하느라고 의정활동 제대로 못하고 있다 이거예요. 지역구 가서 뭘 하고 누구는 준공식에 초청돼서 얼마나 혜택을 받고 얼마나 얼굴을 알리고 있느냐 하는 그런 것 때문에 오히려 상당히 혼선을 유발해 왔다는 것 그런 말씀을 드릴 수 있겠습니다.

한 가지 예를 말씀드리면 오부치 총리, 지금은 총리까지 되었습니다마는 이 분의 선거구가 일본의 군마겐 2구로 제가 기억하고 있습니다. 4명 뽑는데 거기에 아시다시피 후쿠다 다케오, 나카소네 야스히로 같은 거물들, 이 분들하고 야당 같이 뒤섞여서 선거를 치러왔는데 오부치 총리도 약 30여 년 현역 의원으로 당선되었습니다마는 자기 말로 초선에서 세 번, 네 번 될 때까지는 매일 말 번을 했는데 천국하고 지옥을 왔다갔다했다는 것이지요.

그래서 아무리 돈을 퍼부어도 결국 지명도 때문에 눌려서 효과를 별로 못 봤다 하는 이런 얘기, 이런 얘기도 우리가 새겨들어야 하지 않겠나 하는 생각이 듭니다.

아무튼 그런 말씀을 드리고, 그러면 우리 경우는 어떠냐 제가 조금 기록은 했습니다마는 우리 나라는 제헌의원 선거이래 오랫동안 다수대표제 1구 1인의 소선거구제를 채택해 왔습니다. 즉, 51년간의 헌정기간 동안 36년간은 소선거구제, 15년간은 1구 2인선출의 소규모 중선거구제를 실시해왔습니다마는 이것이 싫든 좋든 우리의 선거문화로써 정착된

것이 아니겠느냐 하는 그런 생각을 해 봅니다.

그래서 그렇다고 현재 우리가 채택하고 있는 현행 소선거구제가 완벽하고 진선진미하느냐 이 부분에 대해서는 저 역시 많은 문제점이 있다고 생각합니다.

예를 들어서 지금 여러 진술인들이 말씀을 하셨습니다마는 대표적인 게 死票가 많이 쏟아져 나온다, 옳은 얘기입니다. 저는 그래서 그 전에 여러 차례 글도 썼습니다마는 사표도 막고 대표성을 최대한 확보하는 의미에서 이제는 투표를 하지 않을 경우에 과태료를 좀 부과해도 괜찮다 이거예요. 이런 얘기를 하면 어떻게 투표 안 하는 국민들한테 돈을 물게 하느냐 하지만 호주 같은 경우에 가보니까 아주 효과적으로, 특별한 사유없이 법에 규정된 이러이러한 사유에 해당되지 않는 상황에서 투표에 무단 불참할 경우 얼마의 일정액의 돈을 내기 때문에 안 나올 수 없겠다 하는 것, 그리고 재미있는 예가 되겠습니다마는 얼마 전 울산시 어느 구청장 선거에 있어서 소위 어떠한 상품을 거니까 투표율이 굉장히 올라갔다 이것도 우리가 웃으면서 넘길 문제가 아닐 것으로 알고 있습니다.

그래서 그런 부분을 死票를 방지하고 대표성을 확보하는 방안의 하나로써 적극적으로 검토할 필요가 있지 않겠느냐.

또 하나는 소선거구제가 여러 가지 단점 중의 대표적인 단점의 하나가 늘 과열선거를 유발할 가능성이 있다 그러는데 이 부분은 역시 감시와 엄격한 법규, 그리고 탈법 방지, 처벌규정의 강화, 이런 노력으로 해소하는 것이 어떻겠느냐 하는 그런 생각을 해 봅니다.

아무튼 그런 말씀을 드리고, 제 경우 현실적으로 현제 여야 당이 상당히 똑같은 고민을 갖고 있다고 생각합니다. 여당 안에서도 상당 수 의원들이 말은 못 하지만 혹시 소선거구제를 상당 수 지지하고 있는 게 아닌가 그런 생각을 하고 있고 또 하나 야당의 경우도 제가 알기로는 수도권 일원의 상당 수 의원들은 중선거구제를 선호하고 있는 것으로 알고 있습니다.

따라서 제가 여기에서 당부드리고 싶은 것은 지난 날 이 선거구제, 결국 선거법이 되겠습니다마는, 이 부분이 여야 협상의 실패로 그야말로 어느 당에 의해 일방적으로 결정되는 이런 예가 몇 번 있었습니다마는 이번 경우는 결국 그런 잘못된 전례를 답습하지 않도록 해 주십사 하는 그런 말씀이고 또 하나는 반드시 여야 당 내에 이런 어려움이 있기 때문에, 또 심각한 속사정이 있는 게 현실적으로 사실이기 때문에 최대한 조정을 해야 되지 않겠느냐, 물론 변수는 있습니다. 두 집권 여당이 합당을 할 것이냐 아니면 따로따로 현재처럼 나갈 것이냐 하는 이런 부분도 빨리빨리 결정되어야 될 문제라고 생각합니다.

그래서 여야가 어떠한 형태로든지 당내 사정을 감안해서 혹시나 이런 여당이 낸 중선거구제 플러스 정당명부식 선거구제를 적극적으로 협상을 한다면, 해서 상당히 수용을 한다면 이런 몇 가지 전제가 있어야 된다고 생각합니다.

첫째는 선거구제는 반드시 여야만의 결정으로 매듭짓지 말고 국민의 의견을 듣는다는 측면에서 몇몇 아주 상당히 권위있는 여론조사기관들을 동원해서 각 시·도 및 전국 단위로 찬반여론조사를 과학적으로 실시할 필요가 있지 않겠느냐 그리고 또 하나는 이것은 소위 전국구, 지역구도 마찬가지입니다마는, 어떠한 형태의 전국구 의원 후보의 경우도 반드시 지금 같이 하향식이 아니라 상향식 공천, 당원들이, 예를 들어서 당비를 낸 당원들만이라도 좋고 어떤 형태로든지 당원 대의원이 각 지구당 각 지역별로 거기에서 선출해 가지고 결정을 하도록 해야 되지 않겠느냐 이게 지금 만약에 여당이 낸대로 권역별로 하고 현재처럼 공천제도가 그대로 지속된다면 이것은 그야말로 전국을 완전 장악하는 그러한 또 다른 부작용을 나을 우려가 다분히 있다고 생각합니다.

또 하나 전제조건은 독일이나 일본식처럼 중선거구제 플러스 정당명부제로 하지 말고 소선거구제 플러스 정당투표제로 해야 된다고 생각합니다. 물론 독일과 같은 복수공천, 지역구나 전국구 양쪽 다 걸치는 그런 식은 하지 말고 일본식이 우리한테는 타당하다고 생각합니다.

그리고 시간이 없어서 제목만 말씀드리겠습니다마는 우리 나라 국회의원 정수는 현행과 같이 그대로 유지되기를 바랍니다. 지역구와 전국구 의원의 비율은 현행 5.5 대 1 보다는 오히려 4 대 1 정도로 전국구를 좀더 늘릴 필요가 있다고 저는 생각합니다. 그외에 특히 이것은 시간이 없어서 긴 말씀 못 드리겠습니다마는 선거관리위원회를 선거기간중에는 후보의 실격권까지 줄 수 있을 정도로 권능을 대폭 강화할 필요가 있다고 생각합니다.

이상입니다.

○委員長 安東善 수고하셨습니다.

좋은 의견을 말씀해 주셔서 진술인들 여러분들

에게 진심으로 감사를 드리겠습니다.

그러면 진술인의 진술을 마치고 이제부터 위원님들의 질의를 하시는 순서가 되겠습니다. 질의는 일문일답식 방식을 원칙으로 하는데 여야 간사위원이 합의를 했습니다.

그런데 한 가지 말씀을 드릴 것은 지금 질의를 하실 위원이 열두 분이 질의신청을 하셨습니다. 그래서 이 열두 분이 질의를 모두 일문일답식으로 이 문제를 풀자고 그러면 상당한 시간이 소요되기 때문에 가능하면 위원님들이 한 5분 정도 내에서 질의를 해 주시기를 먼저 부탁을 드리고 단, 여야 간사께서는 양당의 대표성을 인정해서 한 10분 정도 시간을 늘려서 질의를 하셔도 되지 않겠느냐 이렇게 생각이 됩니다.

질의를 하실 때에는 어느 진술인, 그 진술인에 대한 질의내용을 명확하게 해 주시고 본인의 성명도 함께 말씀을 해 주시는 것이 좋겠다 생각이 됩니다.

그러면 먼저 한나라당의 申榮國 위원 질의하시기 바랍니다.

○申榮國委員 한나라당의 申榮國 위원입니다.

앞에서 진술인께서 말씀 도중에 선거제도도 중요하지만 그 못지 않게 중요한 것이 의지와 실천이라고 말씀을 하셨습니다.

그래서 저희 특위가 이미 작년도부터 지금까지 가동을 하고 있습니다마는 그러면 작년도부터 상당히 정치개혁의지가 실제로 반영이 되었어야 함에도 불구하고 지난 번 3·30 부정선거에서 과연 국회의 의지가 반영되었느냐? 또 아니면 지난 8월달에 대법원장과 감사원장을 국회에서 우리가 동의를 밟았습니다마는 이미 여야간에 작년도에 합의본 사항인데도 불구하고 사실은 국회에서 인사청문회를 못하고 그냥 넘어갔습니다.

이렇게 봤을 적에 진술인께서 말씀하신 제도보다 개혁의 의지와 실천이 더 중요하다는 데 대해서 전적으로 동감을 하면서 김호열 진술인하고 지금 안 계십니다마는 이쪽에 백종화 진술인 몇 분께 제가 질의를 드리겠습니다.

우선 진술인께서 말씀하신 소위 공동여당안 중대선거구제에 대해서 몇 가지 우려스러운 얘기를 제가 생각을 해 보았습니다.

여당안에서는 두 가지입니다. 지역구도를 타파하고 고비용을 해결하기 위해서 개혁입법을 만들자 그랬습니다마는 첫 번째 진술인께서 말씀하셨지만 이것이 도별로 있는 지역주의도 타파가 되지 못하고 오히려 인근의 시·군간에 있는 소지역주의가 더 크게 될 것이다. 그 다음에 두 번째는 선관위에서 나온 분도 말씀이 계셨습니다마는 선거지역이 넓어지기 때문에 같은 비례로 선거비용이 더 많이 든다. 이 두 가지만 하더라도 여당에서 목표로 하고 있는 것하고 지금 선거제도안하고는 일치하지 않는 것 같다 그런 말씀을 드리고요.

그 다음에는 주민의 대표와 지역 대표성의 문제입니다.

이와 같이 중대선거구가 되면 국회의원 선거가 끝나면 다음 선거 때까지 아마 지역민들이 국회의원 얼굴 보기가 어려워질 것이다 이래서 지역민의 소위 주민 대표성, 지역의 대표성이 무너질 것이다.

다음에 유권자의 후보 선택권입니다.

지역이 넓다 보니까 어느 후보가 가장 훌륭한 후보인지 이렇게 선택할 수가 없지 않느냐? 쉽게 말하면 넓은 마당에서 세 사람 뽑는 것하고 좁은 마당에서 한 사람 뽑는 것하고 봤을 적에 좁은 마당에서 한 사람씩 뽑는 것이 훌륭한 사람을 뽑을 수 있다 이런 점이 되겠고…….

앞에서도 진술인이 지적했습니다마는 특히 표의 등가성 문제는 1등이 60% 득표하고 2등이 30% 득표하고 3등이 5% 득표하는 경우에도 똑같은 국회의원이냐 하는 표의 등가성 문제가 한번 문제가 될 것이고…….

그 다음은 국회의원의 독립성 문제입니다.

공천권이 강화되기 때문에 국회의원들이 자기 소신껏 의정활동을 할 수가 없고 보스의 공천에 매달리기 때문에 독립성이 훼손된다고 볼 수 있겠습니다.

다음으로는 앞에서 진술인들이 말씀했습니다마는 정치신인이 진출하기가 매우 어려울 것이다, 유명세가 있고 알려지지 않은 인물은 이 중대선거구에서는 진출하기 어렵다 이렇게 보게 됩니다.

그 다음에 비례대표제와 관련해서 지금 여당안은 지역구 의원의 2분지 1을 비례대표제로 하고 있는데 이것은 전에 있었던 제2의 유정회와 흡사하다 이렇게 하고 국민들이 국회의원을 뽑을 권한을 정당의 대표가 오히려 가져가는 것이 아니냐 이렇게 해서 그 동안의 우리 선거제도가 이 비례대표제를 축소지향적으로 해왔는데 이것이 다시 과거로 돌아가는 이런 문제 때문에 비례대표제는 문제가 있지 않느냐?

특히나 어느 특정지역의 3분지 2 이상은 비례대

표제가 안 되게 하는 것 이런 경우에 특정지역에서 99%의 지지가 있는데도 불구하고 3분지 2밖에 비례대표를 주지 않는 것은 이것은 위헌의 소지도 있다 그래서 이것도 마땅치 않다고 봅니다.

그 다음에 정당명부제와 관련되어서는 대통령이나 국회의원이나 피선거권이 25세인가 이렇게 되어 있는 것으로 알고 있습니다. 그러면 정당도 주민들한테 투표를 받으려면 최소한 피선거권 연령은 되어야 되는데 미안하지만 저희 한나라당도 아직 유아단계이고 특히 여당인 경우 아직 태아에 불과한데 이 정당에다가 투표를 해 달라고 하는 것은 상당히 문제점이 있다고 본위원은 생각합니다.

이와 같은 질의에 대해서 이따가, 지금 제 질의는 일문일답이 아니고 위원들 질의 다 끝난 다음에 함께 답변해 주기 바랍니다.

이상입니다.

○委員長 安東善 다음은 국민회의 薛 勳 위원 질의해 주시기 바랍니다.

○薛 勳委員 薛 勳입니다.

21세기가 눈앞에 다가와 있는 상황인데 말 그대로 21세기는 무한경쟁상황이라고 그럽니다. 전 세계가 자국 내에서 아무리 잘해 봐야 소용이 없고 세계에서 경쟁력을 갖출 때 그 국가가 살아남는다 이렇게들 이야기하고 있습니다.

그런데 이런 시점에 우리는 단지 지역을 어디에서 태어났느냐 이것을 가지고 끝없는 갈등을 계속하고 있고 분열을 계속하고 있습니다. 그것이 지나쳐 가지고 이제는 서로에 대한 증오도 키워가고 있는 이런 상황입니다. 그러다 보니 정책결정도 왜곡되고 모든 것이 그냥 뒤죽박죽이 되는 이런 상황까지 가고 있습니다. 이것은 주로 우리가 다 얘기했습니다마는 정책상황에 의해서 만들어진 결과입니다. 말 그대로 결자해지를 해야 할 상황입니다. 정치권에서 만들어졌기 때문에 정치권에서 이 문제를 풀지 않으면 어떻게 풀겠습니까? 문제는 여기에 있습니다. 그래서 정치권에서 풀 수 있는 방법은 제도를 한번 바꾸어 보자, 말하자면 호남에서도 야당 국회의원이 나오고 영남에서도 여당 국회의원이 나오는 이런 상황이 될 수 있다면 그 제도를 도입하자 이 취지가 지금 공동여당이 내놓고 있는 중선거구제의 모토입니다. 그것이 전부 다입니다. 지역갈등문제를 해결할 수 있다면 어떻게 희생을 치루어도 괜찮다라는 게 중선거구제로 가기 위한 전제입니다.

그것을 전제하고서 말씀을 드리겠습니다.

여기에 대해서 온갖 억측들을 하고 심지어 장기집권의 포석 아니냐, 한나라당은 호남에서 하나도 안될 것인데 영남에서만 여당이 되려고 그런다 여러 가지 억측이 있는 것 같습니다. 본위원이 볼 때는 이해부족과 오해에서 비롯되었다고 생각합니다.

저희 당에서 중선거구제를 놓고 시뮬레이션을 해 봤습니다. 그 결과는 지금과 거의 비슷하거나 오히려 현재 조건보다 여당이 불리한 것으로 나왔습니다. 제가 거짓말하는 것 아닙니다.

그러면 이것을 우리 당 지휘부에서 모르고 있느냐, 알고 있습니다. 다행히 잘하면 크게 손해는 안 보겠다 이런 정도 결과가 나왔기 때문에 그렇다면 지역갈등문제를 풀 수 있다면 이것을 풀었다고 하는 것만 해도 엄청난 국가적 이익이 돌아온다, 다소 여당에 손해가 있더라도 중선거구제로 가자 이것이 중선거구제를 하자는 취지였습니다. 시뮬레이션 해 본 결과는 그렇습니다. 오해 없기를 바랍니다.

그런데 엄호성 변호사님께서 오해하고 있는 부분이 계신 것 같아서 하나하나 제가 지적하면서 말씀을 드리도록 하겠습니다. 답변은 나중에 한꺼번에 해주시면 고맙겠습니다.

먼저 선거 임박해서 왜 이렇게 선거법을 개정하려고 그러느냐 이 말씀을 하셨는데, 큰 오해입니다. 적어도 우리 국민회의 쪽에서는 이 부분에 대해서 책임이 없다는 것을 분명히 말씀드립니다.

아까 申榮國 간사님께서도 말씀하셨습니다마는 1년 전부터 선거법개정 등을 위한 정치특위를 열어왔는데 솔직히 말씀드려서 한나라당의 협조거부로 해서 지금까지 끌어왔습니다. 그나마 이번에 공청회 하는 것도 한나라당에서 상당한 양보를 해서 된 것으로 알고 있습니다. 지금 한 것이 아닙니다. 우리 국민회의에서는 1년 전부터 하려고 했습니다.

흔히 중선거구제를 도입했을 경우에 유신때 중선거구제 한 것하고 무슨 차이가 있느냐 이렇게 비교하시는데 큰 차이입니다.

유신때 중선거구제는 1구2인제였습니다. 그것은 순전히 유신정권을 유지하기 위한 수단으로 나왔습니다. 그것은 틀림없는 사실입니다. 그러나 지금 우리가 하고 있는 바는 주로 3인제입니다. 거의 90%가 3인제가 될 것입니다. 이 부분은 아까도 말씀드린 대로 호남에서도 한나라당이 당선되라 이 취지입니다. 오해 없기를 바랍니다. 지역갈등을 해소하기 위한 목표와 독재를 강화하기 위한 목표가

분명히 다르다는 사실을 아셔야 합니다.

다음에 호남에서 절대 안 된다고 말씀하시는데 큰 오해입니다.

14대 총선과 15대 총선결과를 놓고 보면 적어도 1구3인 선출하는 과정에서는 호남에서 무조건 한 나라당 의석이 한 석 이상 나옵니다. 절대로 나오게 되어 있습니다. 선거결과를 분석해 보면 반드시 나오게 되어 있습니다. 하나도 안 나온다고 하는 생각은 14대 선거와 15대 선거, 13대 선거도 마찬가지입니다. 그 결과를 잘못 아셨기 때문에 나온 결론이라고 생각하고, 가서 선관위에서 만들어 낸 14대, 15대 선거결과가 있을 테니까 검토해 보시면 제 얘기가 틀리지 않다는 것을 아시게 될 겁니다.

그 다음에 권역별 정당명부식비례대표제에 대해서 폐해점을 몇 가지로 지적하셨습니다.

한나라당이 호남에서 당선될 가능성이 없다 이 전제는 틀렸다는 말씀은 제가 드렸습니다.

다음에 군소정당이 난립한다 그리고 정국불안이 야기될 것이다 이렇게 말씀하시는데 그럴 가능성은 대단히 적다고 생각합니다. 예를 들어서 1구3인제를 하면 아마 호남에서 본다면 우리 당이 2석을 먹을 것입니다. 1석은 거의 대부분 한나라당이 가져갑니다. 다른 군소정당이 들어올 가능성이 없습니다. 저는 그것을 확신합니다.

마찬가지로 영남에서는 오히려 우리 당보다는 무소속이나 또는 틀림없이 2석은 한나라당이 가져갑니다. 다음에 우리 국민회의나 자민련이 영남에서 1석을 차지할 가능성이 많다고 봅니다. 저는 그렇게 봅니다. 따라서 군소정당이 난립할 가능성은 그렇게 많지 않다고 생각합니다.

지금까지 선거관례를 볼 때 우리 국민들은 군소정당에 대해서 거의 표를 주지 않았습니다. 되어봐야 180개 지역구 중에서 10석 내에 나올 것입니다. 그 정도면 오히려 나오는 것이 좋다고 생각합니다. 그것을 가지고 군소정당 난립이라고 볼 수 없을 것이라고 생각합니다. 정국불안을 야기할 수준은 충분히 안 된다는 사실을 말씀드릴 수 있습니다.

다음에 오늘 진술인들께서 다들 사계의 권위자들이신데 야당이 왜 중선거구제를 반대하는가 그 진정한 이유에 대해서는 얘기를 안 하시는 것 같습니다.

야당이 중선거구제를 진짜 반대하는 이유는 저는 딱 하나라고 생각합니다. 다른 여러 가지 얘기를 합니다마는 그것은 부수적인 얘기이고, 야당 중에서도 수도권 야당들 이 분들은 중선거구제를 바라고 있습니다. 중선거구제를 반대하는 쪽은 영남 쪽 야당들입니다.

이 분들이 왜 반대하느냐, 공천싸움에서 당선될 가능성이 없다고 생각하기 때문에 그렇습니다. 공천을 받을 가능성이 없다고 생각하기 때문에, 위험하다고 생각하기 때문에 그래서 중선거구제를 반대하는 것입니다.

제가 말씀드린 지역갈등문제를 해결해야 한다, 야당인들 왜 그 생각이 없겠습니까? 다 있습니다. 적어도 그런 양식은 다 가지고 있습니다. 그러나 영남에서 현역의원이 내가 혹시 공천받을 수 없을지 모른다 그 이유가 중선거구제를 반대하는 최대의 이유입니다.

그런데 불행히도 오늘 여기 참석하신 진술인 여러분들께서 한 분도 그 말씀을 하신 것 같지가 않습니다. 그 얘기를 왜 지적 안 하는지 모르겠습니다. 존경하는 우리 백화종 선배께서도 그 말씀을 안 하시던데 저는 언론인들은 얘기하실 줄 알았는데 백선배님도 얘기를 안 하시는 것을 보고 꼭 이 얘기는 해야 되겠다 싶어서 말씀을 드립니다.

중선거구제를 반대하는 진정한 이유는 한나라당이 영남권에서 공천경쟁에서 혹시 나에게 피해가 와서 내가 공천을 받을 수 없을지 모른다 그 우려가 중선거구제를 반대하는 제일 큰 이유라는 사실을 우리는 분명히 짚고 넘어가야 될 것 같습니다.

이상입니다.

○委員長 安東善 일단 金東周 위원께서는 필요에 따라서 질의를 하시기로 하고 이제는 위원님들 질의시간을 가능하면 짧게 한두 가지 지적을 해서 질의를 해주시기를 부탁 드리겠습니다.

다음은 金榮珍 위원님 질의하시기 바랍니다.

○金榮珍委員 한나라당 金榮珍 위원입니다.

이것이 생중계되는 방송인만큼 제가 부득이 저희 당의 입장을…… 지금 존경하는 薛 勳 위원께서 몇 가지 말씀을 개인의견이니까 말씀을 하실 수 있지만 저희 당 입장에서 그냥 들어 넘길 수 없기 때문에 먼저 짚고 질의를 하겠습니다.

우선 우리 정치개혁특위가 1년 전부터 열려서 선거제도 기타 정치개혁관련 입법을 하려고 했는데 한나라당 때문에 그게 안되고 있다 이렇게 말씀하셨는데 대단히 죄송하지만 그것이 여야 정치권의 책임으로 안 되었다 그래야 맞지 어떻게 한나라당이 반대해서 안 되었다고 그렇게 얘기를 합니까?

그런 부분 하나하고, 지금 야당이 중선거구제를

하지 않는 이유가 마치 영남권 의원들이 공천이 불안하기 때문에 반대한다 이렇게 말씀하시는데 그것도 그렇게 일방적으로 얘기하셔서는 저희로서는 듣기 곤란하다 하는 얘기입니다.

소선거구제를 해도 지역구가 줄어들면 공천 못 받을 사람은 못 받는 것이고 중선거구제를 해도 그냥 공천 다 해서 그 중에서 살아 들어오면 되는 것입니다. 그렇게 일방적으로 공천을 못 받기 때문에 반대한다 하는 물론 그런 사람도 있을 수 있겠지요. 그러나 그렇게 한꺼번에 말씀하시는 것은 우리 국민들이 혹시 오해할 우려가 있기 때문에 이 점을 밝혀둡니다.

우리 나라의 지역갈등구조나 지역주의가 아까도 어느 진술인이 말씀하셨습니다마는 선거제도가 잘못되어서 이렇게 된 것이 아니고 그 동안 우리가 겪은 선거문화들이 그럴 수밖에 없게 되었다는 여러 가지 얘기들을 하셨습니다. 이것을 제도를 바꾸어서라도 해소해 봐야 하지 않느냐 하는 그런 충정은 우리 다 이해를 하고 있습니다.

그러나 과연 그 제도를 바꿔서 그것이 가능하겠느냐, 오히려 소지역주의를 더 낳게 하는 영향도 있지 않겠느냐 하는 우려들도 하시고 지금 많은 발표자들께서 참으로 좋은 얘기들을 해주셨습니다. 서로 상반되는 얘기라 하더라도 저희들로서는 경청할 가치가 있는 귀중한 이야기를 들었습니다.

다만 여기서 몇 가지 의문이라고 할까 아니면 의견을 달리하는 부분을 관계 진술인들에게 좀 확인을 하고자 합니다.

○委員長 安東善 그런데 진술인을 지적을 하셔야 합니다.

○金榮珍委員 예, 합니다.

우선 김호열 선거관리관의 선거공영제도와 깨끗한 선거와는 사실은 무관하다 하는 얘기에 대해서는 동의합니다. 그런데 고비용구조의 여러 가지를 얘기를 하시는 과정에서 사조직에 관한 규제를 강화할 필요가 있다는 얘기도 동의는 하는데, 다만 일정기간을 전후해서 사조직에 관한 규제를 강화한다는 얘기는 동의하지만 선거 전체에서 사조직에 드는 비용이나 사조직에 대한 규제를 강화한다고 그러면 선거를 어떻게 치를 겁니까? 아예 선거운동을 일체 없애버리고 하지 않는 한은 어려운 얘기인데 자칫 잘못하면 이 방송을 보시는 국민들이 오해할 소지가 있다는 점을 지적하면서 또 한 가지는 국회의원들의 의정활동보고를 선거일 전 60일로 제한하자 하는 얘기를 했는데 저희들이 선거일 전 30일 정도까지를 지금 생각하고 있는데 하여튼 여야합의에 의해서 결정이 되겠지요.

그러나 한번 보고를 하는데 1억이 든다 또는 회수는 무제한으로 한다, 음식을 먹이기 위한 뭐다 이런 식으로 완전히 매도해 버리면 그것은 옳지 않습니다.

국회의원이 적어도 자기가 당선되기 위해서 지역주민들한테 내가 지난 4년 동안 이러 이런 일을 했습니다 하는 보고를 가장 선거와 가까운 시일에 하고 싶은 것은 인지상정 아닙니까? 지역에 내려가지도 않고 적어도 국정에 매달리는 것을 본연의 임무로 한다면 지역에서 선거운동을 하려고 계속 입지를 가지고 있는 사람들이 매일매일 하는 것에 비해서는 그런 기회나마 갖지 않을 수가 없는 것인데, 참고로 말씀드리면 본위원의 경우 한번 의정보고회를 하는데 아까 유인물하는 비용이 1억이라고 그러셨는데 600만원 내외가 듭니다. 그렇게 많이 드는 게 아닙니다.

아주 기가 막히게 만들면 몇천 만원 들 수 있겠지요. 또 수도 없이 한다고 그러지만 그것 선거 앞두고 몇 번씩 합니까? 아마 선거 가까이 가서 두 달 전에 한번 하든 세 달 전에 한번 하든 딱 한번 하면 그만이지 두 달 전에 하고 한 달 전에 하고 또 일주일 전에 한다 이렇게는 못 하는 것입니다. 그래서 그런 과격한 표현으로 또 먹이기 위한 이런 식의…… 선거관리를 하시는 분이 그런 식의 표현을 하는 것은 좋지 않다고 보니까 이따가 여기에 대한 의견을 제시해 주시기 바랍니다.

다음 이석형 변호사님께서 좋은 말씀 많이 주셨는데 다만 제가 여기서 여쭤보고 싶은 것은 현행 선거제도의 문제점을 쭉 얘기하시면서 지역갈등 심화, 또는 투표가치의 불평등 해소 또는 극한대결의 당쟁정치 초래 이런 것을 문제점으로 드셨는데 당연한 지적이십니다. 그렇게 본인도 생각합니다.

그런데 다만 중선거구제를 함으로써 이 문제점이 해결될 수 있다고 보시는지? 제 생각에는 아까 말씀드린 최다득표자 1인만을 그 지역의 대표자로 뽑게 되므로 심지어는 그 지역 사람들이 오히려 과반수가 넘는 반대자가 있음에도 대표를 한다 그랬는데 민주주의라는 것이 결국 다수결원칙에 의해서 할 수밖에 없는 것인데 예컨대 과연 50% 이상 지지를 받지 못한 대표성은 인정하지 말아야 한다는 소리로 오해할 수 있지 않은가.

그러면 투표의 등가치하고도 문제가 되는데 중선거구제에서 60% 지지를 받은 사람과 20% 또

10% 득표한 세 사람이 당선되었으면 그때 투표의 가치성을 등가치라고 볼 수 있는 것인지 그런 문제도 나오고 또 중선거구제를 한다고 해서 공천을 받고자 하는 사람이 지금과 같은 체제에서 보스의 눈치를 보지 않고 과연 자유롭게 소신발언을 할 수 있겠는가 하는 문제점들은 당연히 옳은 지적이시지만 얘기를 들으면서 제가 생각을 해 봤습니다.

참고로 의견을 주시면 좋겠고, 특히 이석형 변호사께서 하신 말씀 중에…… 저는 지역구가 강원도입니다. 절대인구 기준으로 의석을 배분할 수밖에 없다는 말씀을 하셨는데 참고로 지금 우리 나라의 50만 이상 대도시 인구가 4분의 3이라는 것을 알고 계시나 모르겠습니다.

그러면 지금 국회의원 정수를 270명쯤으로 줄이고 여당안대로 180명 정도의 지역구를 만든다고 할 때 그 지역구의 4분의 3은 도시인구를 대표하는 것이 됩니다. 그러면 4분의 1, 적어도 한 60명 정도가 경기도는 대도시를 많이 가지고 있는 도니까 뺀다 하더라도 나머지 8개 도의 농촌을 대표하는 국회의원 수는 60명 정도가 안 된다고 보는데 그래도 괜찮다는 것인지?

이변호사님 말씀은 등가성의 원칙이 지역대표성의 원칙보다 우선해야 한다고 말씀하시고 그리고 그 뒤에 가서 뭐라고 그러셨느냐 하면 지역구 얼마 이상이면 비례대표 의석의 배분을 허용하는 것이 어떠냐 하고, 정당명부식의 5명 이상, 5% 이상이 좀 과하지 않느냐는 말씀을 하셨습니다. 그럴 경우 등가성하고는 또 어떻게 되는 겁니까?

그래서 지금 지나치게 지역대표성을 소홀히 보시는 경우가 있는데 지금 환경문제나 특히 환경단체에서 앞으로 21세기는…… 그런 여러 가지 문제를 더 중요시해야 한다고 하면서도 바로 그런 문제를 가장 중요시하게 다룰 수밖에 없는 농촌지역과 도지역의 대표성을 지나치게 소홀히 보시는 것 아닌가 하는 점에서 의견을 수정하실 용의는 없는지 묻겠습니다.

여러 가지 했으면 좋겠습니다마는…… 하나 더 해도 좋습니까?

○委員長 安東善 될 수 있으면 안 해주시면 좋겠는데 꼭 하시겠다면 하세요.

○金榮珍委員 이성춘 교수님 말씀하신 중에 선거구제……

그만 두겠습니다. 다른 사람이 어차피 할 것 같아서.

○委員長 安東善 고맙습니다.

다음은 宋勳錫 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○宋勳錫委員 오늘 공청회를 하는 취지가 돈 적게 쓰는 선거, 또 지역주의 타파를 위해서 어떤 선거제도가 적합한가 하는 점에서 개최를 한 것으로 알고 있습니다. 그런데도 불구하고 진술인 사이에서도 우리 여야 차이만큼 아주 현격한 차이가 있는 것 같습니다. 따라서 진술인의 진술 중 제가 이해하기 어려운 부분이 몇 가지 있어서 질의를 몇 가지 해보겠습니다.

먼저 최한수 진술인한테 묻겠습니다.

아까 배포된 책자를 보니까 중선거구제는 개인중심 선거운동보다 돈이 더 든다고 말씀하셨습니다. 그런데 사실 중선거구제가 되면 인구는 평균한 60만명 정도 될 것입니다. 그리고 기초자치단체 그리고 행정구역도 중소도시, 농어촌의 경우에는 4개 아니면 6개, 7개 정도를 묶어서 한 선거구가 될 것입니다.

이렇게 되면 사실 개인중심 선거운동이 거의 불가능합니다. 그런데 중선거구제가 되면 개인중심 선거운동이 되어서 돈이 더 든다고 말씀하시는데 이 부분이 이해가 가지 않습니다.

그리고 제가 사실 우리 나라 선거구 중에서 제일 큰 선거구를 갖고 있습니다. 4개 행정구역으로 되어 있습니다. 속초, 고성, 양양, 인제 4개로 되어 있고 인구도 19만명이나 됩니다. 그래서 지방선거구의 인구로 보나 면적으로 보나 두 배 이상입니다.

그래도 제가 3년 반을 끌어왔고 지난 선거를 치러왔지만 사실 돈이 많이 드느냐, 적게 드느냐 그것은 정치인들이 얼마나 의지를 갖고 하느냐에 달려 있다고 봅니다. 저는 사실 지역구가 다른 지역구의 두 배 이상 되어도 돈은 다른 지역구만큼 쓰지 두 배 이상 쓰지 않습니다. 다른 지역구에서 쓰는 만큼 쓰는데도 지금까지 지역구관리도 하면서 의정활동을 해왔다는 것을 참고로 말씀드립니다.

두 번째로 최한수 진술인한테 묻겠습니다.

중선거구제가 되면 정당분열을 통한 정당난립이 될 우려가 있다고 지적하셨습니다. 우선 중선거구제가 되면 1구에서 평균 3인, 많으면 4인, 적으면 2인 그렇게 뽑다 보면 정당이 3개 이상 나올 가능성은 있습니다. 그것은 현재도 정당이 3개입니다.

그리고 또 하나는 선거구를 여당안대로 하면 253개구가 180개로 줄어들면 현역의원 또는 지구당위원장이 낙천이 되면서 신당으로 갈 가능성이 많다, 따라서 정당이 난립된다고 하셨습니다.

그런데 제 생각에는 현역의원, 지구당위원장이 낙천되는 경우 그 분이 사실 자격이 있는 분이 낙천되었다면 권역별비례대표제 후보로 구제가 가능할 것입니다.

또 중선거구제가 되더라도 군소정당 후보가 당선될 가능성이 거의 없습니다. 일본도 그런 경우가 많습니다. 그래서 그 분들이 낙천했다고 해서 따로 나가서 정당을 창당한다는 것은 현실적으로 어렵습니다.

여기에 대해서 나중에 답변을 해주시기 바랍니다.

그리고 엄호성 진술인한테 묻겠습니다.

중선거구제가 되면 연고정당 집중지지도가 현저하게 높은 호남지역에서 한나라당 후보가 당선될 수 있는가, 타지역 출신 인구의 비율이 상대적으로 적은 호남지역에서 한나라당 후보가 당선되는 것은 불가능하다고 주장을 하십니다.

그런데 아까 薛 勳 위원께서도 일괄적으로 진술했지만 제가 15대 총선 2위 득표현황을 가지고 있습니다.

여기 보면 그 당시 대전·충청이 자민련의 텃밭입니다. 호남은 국민회의 텃밭입니다. 이 두 지역에서 한나라당 후보가 2등으로 낙선된 분포를 보니까 대전·충청이 28개 선거구에서 22명입니다. 거의 2등으로 낙선됐습니다. 그리고 호남·제주의 선거구가 37개인데 한나라당 후보가 2위로 낙선된 지역구가 29개입니다. 그러니까 37명중에서 29명이 2등으로 낙선됐습니다. 그렇다면 중선거구제가 된다고 하더라도 한나라당의 경우는 호남·제주권에서 2등…… 제주는 빼야 될 것 같습니다. 제주는 지난번 한나라당에서 전부 당선됐는데 통계상 37개를 뽑다보니까 그렇게 됐습니다. 제주도 3개 선거구를 빼면 37개에서 3개를 빼니까 34개 선거구에서 한나라당 29명이 2위로 낙선됐다는 것을 다시 정정해서 말씀드립니다.

그렇다면 한나라당 후보가 호남·제주권 37개 선거구에서 2등 아니면 3등으로 당선될 가능성이 많고 또 자민련의 텃밭인 대전·충청에서도 2등 내지 3등으로 당선될 가능성이 많다고 저는 분석하고 있습니다. 이에 대해서 답변을 해주시기 바랍니다.

이상입니다.

○委員長 安東善 수고하셨습니다.

다음은 朴柱千 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○朴柱千委員 백화종 논설위원, 윤용희 교수, 이석형 변호사 세 분 다 여당의 중선거구를 선호하는 쪽으로 나오신 것 같은데 제가 보기에는 나오시라고 해서 할 수 없이 나오시기는 했는데 사실 마음속으로는 소선거구제를 선호하면서 얘기하시는 것 같아요.

특히 백화종 논설위원께서는 중선거구나 소선거구 어느 쪽을 손들기 어렵다고 명백히 말씀하셨고 또 윤용희 교수께서는 공청회 시작전에 공청회 일정이 자꾸 변경되어서 학교에도 거짓말을 했다고 화를 내시면서 가셨는데 이런 말씀을 하셨다고요. "오랫동안 소선거구제 선택을 했는데 장점도 많았지만 폐단도 많았기 때문에 특히 대도시에서는 중선거구제를 한번 거쳐서 실시해보는 것도 좋다……" 한번 거쳐서 실시해 볼만 한 것이 선거구제 개정이 아닙니다. 결정했으면 영구히 해야 되고 또 소선거구제 선택이 오래됐다고 하는데 14대 15대 16대밖에 하지 않았습니다.

이런 의지를 가지고 나오신 것을 보니까 소선거구를 선호하시면서 나오신 것이 아닌가 하는 생각이 들고 또 이석형 변호사님이 중선거구제를 선호하시는 것 같은데 여기 계시는 여당위원님들도 말도 못하고 냉가슴만 앓는 속사정이 안타깝습니다. 결국 소선거구제로 돌아가야 한다는데 모두가 동조하는 것 아닙니까?

그리고 지역감정 해소가 호남에서 국회의원 몇 석 얻었다고 지역감정 해소가 되겠습니까? 예를 들어서 姜賢旭 의원이 지난번 군산에서 당선됐는데 그 지역의 지역감정이 해소됐습니까? 지역감정 해소는 대통령의 지역감정 해소의지가 강해야 되고 예를 들어서 영·호남인결혼맺어주기운동 같은 국민운동이 대대적으로 일어나고 해야 지역감정 해소가 되지, 호남이나 영남에서 국회의원 몇 석 얻었다고 지역감정 해소가 되는 것은 아닌 것 같습니다.

저는 천상 이석형 변호사님한테 여쭈어 봐야겠는데 우선 정치개혁의 핵은 돈 안 드는 선거를 하자 여기에서 시작됐고, 특히 선거법개정의 주안점은 돈 안 드는 선거를 하자고 주장하다가 된 것 같습니다.

지금 공직선거운동 특히 국회의원선거 같은 것을 선거공영제로 한다고 하는데 공직선거운동에서 선거공영제라는 것이 선거운동원비하고 홍보비를 공영제로 해서 다 대준다는 얘기인데 선거에 선거운동원비하고 홍보비만 드는 것이 아닙니다.

예를 들면 국회의원 출마자들이나 공직선거에 나

온 사람들이 속성상 어떤 다른 후보가 조직을 하면 상대방 후보도 울며 겨자먹기로 안 따라갈 수가 없습니다. 한마디로 선거구 지역과 비례해서 돈이 많이 든다는 것입니다. 넓어지면 더 많이 들고 작아지면 적게 든다는 것이지요.

예를 들어 지금은 동에 협의회장 여성회장 청년회장 관리장 지역장 등 조직을 많이 가지고 있습니다. 그런데 아주 넓어지니까 다 없애고 동별로 협의회장만 다른 후보가 두었다고 했을 때 경쟁적으로 상대후보도 안 둘 수가 없을 것입니다. 저쪽에 협의회장을 두었으면 이쪽도 둘 것이고, 조직상 청년회장은 있어야 되겠다고 해서 각 동마다 둔다면 자기도 안 둘 수가 없을 것입니다.

공직선거 출마자의 속성상 자기는 점잖게 있을 테니까 너는 다 조직해서 하라고는 안 할 것입니다. 그러면 협의회장을 하나만 만들어도 돈이 세 배, 네 배 드는데 협의회장 하나만 있을 때는 그동안 돈을 주는 것보다 더 많이 주는 현상이 일어날 것입니다. 또 지역장 관리장까지 둔다면 돈은 천문학적으로 늘어납니다.

그리고 또 의정보고회를 한다고 할 때, 의정보고회가 현역의원의 유일한 회의보고인데 지금 대개 600여개 통별로 할 것입니다. 이 통이 2,000개 내지 3,000개 정도로 늘어난다고 하면…… 한 통별로 의정보고회하는데 그냥 할 수 없어서 보통 다과라고 차려놓고 하는 비용이 최하 5만원에서 10만원 듭니다. 이것이 세 배, 네 배, 다섯 배 늘어난다고 하면 엄청난 자금이 들어갑니다. 중선거구제는 돈 안 드는 선거가 될 수 없습니다.

그리고 지역이 넓어졌다고 해서 경·조사에 안 갈 것입니까? 아주 잘 모르는 사람의 경·초사에는 안 간다해도 통장의 어머니라든가 동장의 아버지나 구청장 부인, 새마을협의회장의 누가 돌아가셨다고 하면 안 갈 수 없잖아요. 최소한도 이런 곳은 가야 되는데 넓은 지역에서 이렇게 다니려면 엄청나게 돈이 듭니다.

(安東善위원장, 李相洙간사와 사회교대)

지역행사도 안 갈 수가 없습니다. 구민의 날 행사라든지 노인정 구단위 행사라든지 합동결혼식, 동민체육대회 이런 데는 안 갈 수가 없다고요. 이런 데에 가다보면 돈이 엄청 많이 들 수밖에 없는 것 아닙니까?

선거운동비를 어떤 기준으로 줄 것인지 그것은 아직 구체적인 안이 안 나왔습니다마는 선거운동비를 선거운동원한테 주지 않고 남기든지 다른 용도로 쓸 수밖에…… 아까 선거관리위원회에서 나오신 분이 말씀하셨지만 남겨서 여유 돈을 가지고 더 돈 쓰는 선거로 방향을 잡을 수도 있습니다. 선거운동원한테 주라고 준 돈을 주지 않고 다른 용도로 사용하게 되면 이것도 엄청 돈을 씁니다.

이런 식으로 선거공영제에서 돈을 다 대주다 보면 후보자들이 상당히 많이 나올 것 같습니다. 선거공영제하에서는 돈이 있으나 없으나 누구나 입후보가 가능하다고 생각되고 특히 그 동안 지방의원들이 터를 닦고 능력있는 지방의원들이 국회의원으로 전부 나와서, 어느 미개국에서 보듯이 30명 50명이 후보자로 쭉 나올 수 있단 말이에요. 그렇게 나오지 않는다는 보장이 없다는 말씀입니다. 이렇게 후보자가 급증할 가능성이 있고 그렇게 되면 또 참신하고 능력있고 유능한 신진 정치세력은 발디딜 길이 없습니다.

그러면 이제 가능한 것은 오래되고 경력있고 지명도가 있는 인사들, 특히 구 정치인들, 지금 국민들이 구정치인들을 얼마나 매도하고 얼마나 배제되어야 할 때묻은 정치인으로 파악하고 있습니까, 불신받는 이런 기성정치인, 오래된 정치인들만 정치를 할 수 있는 기틀을 마련해 주는 것이어서 돈이 안 드는 선거가 아니라 결국 돈 많이 쓰는 선거가 중선거구제다, 실제로 선거를 해보면 지역이 넓어지면 돈을 더 많이 안 쓸 수가 없습니다.

아무리 공정선거를 하고 공영제를 한다고 해도, 그렇기 때문에 돈 안 드는 선거를 할 수 없고 돈 많이 드는 선거로 갈 수밖에 없다라는 점 하나만 가지고도 소선거구제로 가야 된다고 저는 주장하는데 이석형 변호사님이 나중에 제가 지적한 점에 대해서 답변해 주시기 바랍니다.

○委員長代理 李相洙 朴柱千 위원님 수고하셨습니다.

다음은 金東周 위원님 질의해 주십시오.

○金東周委員 자민련의 金東周 위원입니다.

오늘 훌륭한 진술인들 말씀 다 잘 들었습니다.

저는 의정활동을 하면서 선거를 한 일곱 번 정도 해보았습니다. 옛날에 두 명 뽑을 때도 해보았고 또 소선거구제도 해보고 이번에 보궐선거도 해보고 그래서 아까 진술인들께서 말씀하시는 대로 어느 제도가 이것만이 분명하게 옳다 하는 얘기는 맞지 않는다고 생각합니다. 장·단점이 다 있습니다.

그리고 인구편차문제, 지역대표성 문제는 상당히 어렵습니다. 심지어 도시의 아파트 단지 하나만 가

지면 시골에 있는 한 개 군보다도 더 큽니다. 앞으로 이런 문제가 여러 가지 어렵다는 것을 말씀드리고 제가 진술인 한사람 한사람에 대한 주장을 하나하나 반론을 혹은 제가 생각하고 있는 것을 제기하고 싶었지만 여러분들의 인격을 믿고 안 하는 것이 예의다 싶어서 안 하겠습니다.

단 하나 존경하는 위원장 이하 우리 위원님들에게 제가 하나 꼭 부탁을 드리고 싶은 얘기가 있습니다.

저는 공동여당의 한 축으로서 중선거구제를 주장하는 사람중의 한사람입니다. 그러나 아까도 얘기했지만 우리가 주장하는 것이 꼭 옳다 하는 것은 아닙니다. 정국이 현재 국회가 공전되고 많은 사람들이 기존의 정치인들에게 할 말 안 할 말 다 하고 있습니다.

아까 이성춘 교수님이나 여러분들이 참 좋은 말씀해 주셨는데 저는 국회의원 숫자를 줄이는데도 반대합니다. 지금 국회의원들 얼마나 중노동합니까, 솔직한 이야기로 제가 지금 당론이 이래서 따라가지만 국회의원들이 무슨 큰 벼슬입니까, 아주 중노동입니다. 특혜도 없습니다! 그러나 이것도 여러 사람들 중론에 따라가는데 어떠한 일이 있더라도 이번 11월, 늦어도 회기내에는 꼭 선거제도는 완결되어야 됩니다. 절대로 이것이 새해로 넘어가서는 안됩니다.

다른 정치적인 현안문제가 있어서 밀고 당기는 것이 있다 하더라도 선거관계법만은 어떠한 일이 있더라도 저는 빠르면 11월말, 그렇지 않으면 이번 회기내에서는 각자 위원들의 자유의사에 따른 의사결정을 하면 될 것이 아니냐 이것이에요. 이래서 소선거구를 주장하는 또 우리하고 생각을 달리하는 한나라당 위원님들께서도 선거법을 두 개를 내놓고 하나를 투표로 빨리 해버려야 정국이 안정되고 훌륭한 선거법이 되지 않겠느냐 하는 마음에서 얘기합니다.

이상입니다.

(李相洙간사, 申榮國간사와 사회교대)

○委員長代理 申榮國 金東周 위원님 수고하셨습니다.

다음은 邊精一 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○邊精一委員 이런 말씀 드리는 것이 좀 어색합니다마는 존경하는 薛 勳 위원께서 몹시 좀 듣기 거북한 말씀을 하셨기 때문에 이것은 분명히 밝혀두고 넘어 가야 되겠다는 생각에서 말씀을 드리겠습니다.

薛 勳 위원께서 선거법개정을 작년부터 하려고 했는데 한나라당이 뭐 협조를 안 해서 못했다는 말씀을 하셨습니다. 薛 勳 위원이 작년부터 우리 정치개혁특위에 들어와 있었는지가 의심이 되는데 사실 작년 12월부터 국회 정치개혁특위는 국회법을 중심으로 해서 3월까지 매우 활발하게 주기적으로 국회법에 관한 논의를 진행해 왔습니다.

그러다가 3월 이후에 여야관계가 첨예하게 대립되면서 논의가 중단되었습니다. 그 이후에 선거법에 관해서 특히 선거법에 관해서는 여당은 여당대로 내부에 소선거구제를 선호하는 위원들이 더 많기 때문에 사실 국민회의에서 매우 소극적으로 선거법 협상에 임했습니다.

그리고 선거법에 관해서 협상을 해보자 하는 얘기를 꺼낸 지가 얼마 안됩니다. 그래서 그런 것이지 그리고 국회 정치개혁특위 위원장을 국민회의에서 맡고 있고 하기 때문에 특위 위원회를 끌어갈 책임은 국민회의측에 있습니다.

한번도 회의를 소집도 안 해놓고 얼마 전에야 소집을 해 가지고 우리가 응해서 지금 잘하고 있지 않습니까, 그런데 마치 우리 한나라당에서 반대했기 때문에 안된 것처럼 그렇게 말씀하시는 것은 매우 유감스러운 일입니다.

그리고 지금 공청회가 생중계로 방송되고 있다고 하기 때문에 혹시 시청하시는 분들께서 오해가 있으실까봐 이 말씀을 안 드릴 수가 없었습니다.

이석형 변호사님께 물어보겠는데요.

투표가치의 등가성을 유난히 강조하십니다. 대통령 선거에서 1위하고 2위의 표차가 지난번에는 1.7%에 불과했습니다. 그러면 정부조직을 여야가, 떨어진 후보도 당선된 후보와 함께 해 가지고 그 득표비율에 따라서 정부조직하고 그래야 된다는 것처럼 말씀이 들리는데 원래 선거라는 것은 된 사람, 1등이 당선되는 것이고 2등은 안 되는 것이고 그런 식으로 쭉 문화가 형성되어 왔다고 생각합니다.

그래서 어느 것이 옳으냐 하는 문제는 이제 지역감정해소의 문제, 돈 덜 들고 많이 들고의 문제를 여러 가지 다른 각도에서 논의는 할 수 있고 물론 투표가치의 등가성도 중요하기는 하지만 그렇게 지나치게 강조될 일은 아니지 않는가 이런 생각을 해봅니다.

다음에 국회의원이라는 것은 국민을 대표해서 행정부를 견제하고 비판하고 또 입법활동을 하는 기관입니다. 그렇기 때문에 국회의원선거는 원래 유권자들이 직접 투표해서 선출하는 것이 원칙입니

다. 그렇게 발전되어 왔습니다.

그러나 국회의 전문성도 살리고 또 국회가 정당 중심으로 운영되다 보니까 정당의 정책정당화에 비례대표제를 도입하는 것이 다소 보탬이 되지 않겠는가 하는 차원에서 비례대표제가 도입되었다고 생각하고 있습니다마는 비례대표제는 그러한 것을 위해서 필요한 범위내에서만 비례대표제로 선출되는 의원수가 책정되어야지 이석형 변호사께서 쓰신 글을 보니까 2 대 1이 좋은데 1 대 1 비율로까지 하는 것도 고려해 볼만하다 이렇게 써놓으셨는데 이것은 좀 지나치신 의견이 아니신 지 그런 생각이 들어서 말씀드렸습니다.

다음에 이 자리에 안 계십니다마는 윤용희 교수께서 비례대표제에 관해서 권역별 정당명부제가 해봄직한 제도다 하는 주장을 하시면서 울산 부산 경남 그리고 전남 광주를 합쳐서 한 권역으로 해가지고 권역별 비례대표제를 실시하는 그런 식의 권역별 비례대표제를 하면 어떠냐, 이런 말씀을 하셨는데 이것이 얼른 듣기에는 그럴듯 합니다마는 결국 이것이 무슨 얘기냐, 어떻게 결과가 되느냐 하면 결국 부산 울산 경남에서는 현재 정당구도로 간다면 한나라당에 몰표가 나올 것입니다. 정당명부식 비례대표제 현재대로 이 분위기를 따진다면……

그 다음 전남 광주에서는 국민회의에 정말 몰표가 쏟아져 나올 것입니다. 그러면 거기에서 당선되어 봤자 당선되는 사람은 결국 국민회의 후보는 호남표 가지고 당선되는 것이고 한나라당에서 권역별 비례대표제로 당선되는 후보가 있다면 결국 영남표 가지고 당선되는 것입니다.

그래서 이렇게 지역을 섞는다고 해봤자 결국 영남은 영남대로 호남은 호남대로 지역감정을 오히려 극명하게 표출시키는 것이 되기 때문에 이런 주장이 과연 타당성이 있는 것인지 의문스러워서 말씀을 드렸습니다.

그리고 사표방지 얘기가 여러 번 나옵니다마는 이석형 변호사께서도 말씀하신 것 같은데 비례대표제 자체가 사표를 방지하기 위한 것 아닙니까? 그러니까 비례대표제하고 또 사표방지를 위해서 중대선구제 한다는 것은 이중적인 것이 아닌가 생각합니다.

그리고 우리 당에서 주장하고 있는 소선거구제에 관해 국민들의 오해가 혹 있을까봐 또 꼭 짚고 넘어갈 수밖에 없겠습니다.

宋勳錫 위원께서 37개 호남지역 선거구 중 29개 선거구에서 한나라당 후보가 2등을 했으니까 호남에서도 한나라당 후보가 당선될 가능성이 높다는 말씀을 하셨습니다.

얼른 듣기에는 그럴듯 합니다마는 이것이 지역구 3개 합치는 것 아닙니까? 3개 합치면, 과거에는 한 선거구에서 1명만 뽑기 때문에 국민회의 후보가 당선되는 만큼만 표 주고 그 후보를 싫어하는 사람은 결국 한나라당 후보나 무소속 후보에게 표를 주었을 것이라고 나는 생각합니다.

그런데 만약 국민회의 후보가 3명이 나왔다고 하면 국민회의 후보가 1등 2등 3등 되고 한나라당 후보가 4등이 될 수도 있다고 생각합니다.

그렇기 때문에 호남지역에서 가령 중선거구제를 한다고 할 때 오히려 국민회의 후보가 1등 2등 3등 하고 한나라당 후보 3명 공천을 한다면 한나라당 후보가 4등 5등 6등 아니면 5등 6등 7등 아니면 6등 7등 8등 되는 결과가 나오지 않겠는가. 그래서 너무 기교적으로 보신 것이 아닌가 생각합니다. 아까 薛 勳 위원도 그런 지적을 했습니다마는 이것은 너무 평면적으로 보신 것이 아닌가 생각을 합니다.

그래서 중선거구제 반대하는 진정한 이유가 이것이다 저것이다 하는 말씀도 계셨습니다마는 그것에 관해서는 직접적으로 말씀을 안 드리겠습니다. 어떻든간에 아까 金東周 위원께서도 말씀을 하셨습니다마는 정말로 당리당략적 차원을 떠나서 선거구제를 포함한 선거제도에 관해서 빠른 시일내에 결론을 내야 한다는 점을 거듭 강조하면서 제 말씀을 마치겠습니다.

○委員長代理 申榮國 遺精一 위원님 수고하셨습니다.

다음은 국민회의의 李相洙 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○李相洙委員 공청회에서까지 여야가 서로의 입장을 개진하는 것이 조금 뭣하기는 하지만 공청회가 생중계되고 있다고 하니까 저희도 국민에게 정확한 실상을 알리기 위해서 간단히 말씀을 드리지 않을 수가 없습니다.

저희 당에서는 집권 이후 여러 가지 개혁정치를 표방해 왔는데 가장 중요한 것이 정치개혁이라고 생각하고 정치개혁특별위원회를 만들어서 일찍부터 선거법 개정안을 만들기 시작했습니다. 그래서 전국 5개 도시를 돌아다니면서 공청회도 개최했고 또 공동여당인 자민련하고도 같이 협의해서 공동안을 만들기도 했습니다.

지금까지 협상이 지지부진한 데는 여러 가지 이유가 있겠지만 저희들은 야당의 협조를 얻지 못한 점이 큰 이유라고 말씀드리지 않을 수가 없습니다.

그리고 한 가지 예를 들면 이 공청회도 지난 10월25일 하려고 했는데 야당의 거부로 이루어지지 않아서 다시 또 11월1일 하려고 했다가 안 되어 이제야 겨우 하게 되었습니다.

어쨌든간에 선거법 협상이 지지부진한 데에는 집권여당도 일부 책임이 있지만 책임의 근본소재는 어디에 있는가를 국민들이 현명하게 판단하리라고 믿습니다.

최한수 교수님께 좋은 얘기를 들었는데 저는 최한수 교수님과 일문일답식으로 물어보겠습니다.

최한수 교수님께서는 비례대표제는 문제가 있다고 하시면서 가능한 한 비례대표제를 줄여야 한다고 말씀하신 것으로 이해되는데 어차피 비례대표제를 한다고 한다면 지금식의 비례대표제가 낫다고 생각하시는지 그렇지 않으면 국민회의와 자민련이 얘기하고 있는 정당명부식 비례대표제가 낫다고 생각하시는지 우선 한번 견해를 듣고 싶습니다.

현행 비례대표제는 지역구 후보가 득표한 것을 정당투표로 의제해 가지고 정당에 비례대표 후보를 나누는 제도이기 때문에 대표의 정확성 문제, 직접선거제도와 관계되어서 문제가 있다고 하는데 어느 것이 낫다고 생각하시는지 한번 답변해 주십시오.

○陳述人 崔漢秀 정당이 영속성 안정성을 확보한다고 하면 정당투표제가 바람직하다고 봅니다. 그러나 아까 말씀드린 대로 현재 우리 나라의 정당은 이합집산 때문에 국회의 4년 임기도 못 채우는 경우가 많습니다.

그럴 경우 A당과 B당이 경합하는데 유권자가 자기는 B당이 싫어 A당에 투표했는데 나중에 보니까 자기가 싫어하는 정당하고 좋아하는 정당이 통합되는 경우가 나올 수 있습니다.

따라서 원래 비례대표제의 본질은 정당투표입니다. 그러나 우리의 실정으로 볼 때에는 정당의 안정성 영속성이 약하기 때문에 현재 그것을 대표할 수 있는 대안은 의원 개개인이라고 봅니다.

따라서 현재 개인 의원의 득표를 종합해서 나누느냐 정당에 투표하느냐 하는 것은 저는 크게 극한적인 양분법적으로 찬성 반대할 대상은 아니고 다만 국민회의하고 자민련에서 제안하신 권역별 정당명부제는, 권역별 정당명부제를 하려면 우선 그 권역의 인구비례, 정당명부제가 원래 사표방지를 하기 위한 비율성의 보장이기 때문에 첫째는 인구에 의해서 의석수를 배정해야 합니다.

○李相洙委員 그렇게 지금 저희들이 하려고 생각하고 있습니다.

○陳述人 崔漢秀 제 말씀을 마저 드리겠습니다.

그런데 그렇게 해도 권역별로 할 경우 소위 잉여표가 남기 때문에 그만큼 사표가 되어 바람직한 것은 전국을 하나의 선거구로 해야 된다고 말씀드릴 수 있습니다.

○李相洙委員 그것은 다음 단계로 묻겠고 우선 지금의 정당이 정치성도 없고 부침이 심하기 때문에 가능하면 정당에 투표하는 것은 문제가 있어서 피하자 하는 입장에 대해서는 저도 똑같은 견해를 갖습니다.

그런데 어차피 현재의 전국구 비례대표제도는 정당의 후보에 의지해서 비례대표 당선자를 내는 것 아니겠습니까?

(申榮國간사, 安東善위원장과 사회교대)

따라서 최교수님께서 비례대표제는 정당의 부침이 심하니까 하지 말자고 하면 이해가 가겠는데 어차피 각 정당이 낸 비례대표 후보를 뽑는 것이기 때문에 기왕 뽑으려면 그래도 지역구 후보한테 준 표에 의지해서 하는 것보다는 정당에 바로 하는 것이 낫지 않느냐는 견해를 지금 현재 제가 묻습니다.

어떻습니까, 이 문제에 대해서는?

○陳述人 崔漢秀 모든 것은 A안 B안 C안 D안이 있지 않습니까? 그런 여러 가지 안 중에서 선거제도도 이것이 각 분야마다 나름대로 논리성이 있지 않겠습니까? 선거제도에 관한 것은 소위 정치학의 논리에 해당합니다. 그리고 선거제도의 가장 기본적인 핵심은 대의민주주의를 어떻게 최대로 구현하느냐 여기에 맞추어져야 하거든요.

그래서 이러한 제도를 썼을 때 지역주의에는 어느 정도 긍정적인 효과가 있지만 대의민주주의제도를 훼손한다 또 이것은 지역주의에는 긍정적인 효과가 있지만 고비용의 문제가 있다 등등 여러 가지 것이 있기 때문에 어느 것을 어떻게 조합해서 최대로 우리에게 맞느냐를 따질 때 저는 현행법 상황에서, 물론 李위원님 말씀이 맞습니다.

예를 들어서 아까 제가 말씀드린 것대로 정당명부제여야 되지만 그러려면 기본 전제조건이 충족되어야 되는데 그 조건이 충족되지 않았을 때 그것을 도입하는 경우와 그것을 비켜 가는 경우로

놓고 볼 때 저는 비켜 가는 것이 현재의 상황에서는 더 바람직하다고 보는 것입니다.

○李相洙委員 그러니까 최교수님 말씀을 이렇게 이해해도 되는가요?

가능하면 비례대표제가 시행 안 되는 것이 좋은데 시행한다면 두 제도 중에서 정당명부식 비례대표제가 더 낫다라고 해석해도 되겠습니까?

○陳述人 崔漢秀 아니지요. 비례대표제를 시행하는데, 아까 어느 분이 말씀하셨는데 중선거구제가 남자라고 그러면 거기에 비례대표제도 남자입니다.

따라서 중선거구제가 시행되면 그 자체가 사표를 흡수하기 때문에 사실상 비례대표제는 의미가 없습니다. 소선거구제가 갖는 사표를 비례로 흡수하기 위해서 비례대표제가 필요하고 기본적으로는 정당명부식이 논리상으로는 맞는다 이런 얘기입니다.

정치학 논리에는 지금 우리가 현재 하고 있는 것보다는 李위원님께서 말씀하신 정당명부식 논리가 맞는데 단 거기에 우리의 현실 상황이 그것을 충족시키는데는 역부족이기 때문에 앞으로 정당의 영속성을 보아서 바꾸어도 늦지 않는다 그런 말씀입니다.

○李相洙委員 제가 저의 의견을 최교수님께 굳이 강요할 생각은 없는데 제가 몇 가지 제한을 가하면서 물었습니다.

그러니까 중선거구제도를 채택한다는 전제 하에서 비례대표제를 결합시킬 때 그때 현행 식으로 하는 비례대표제를 결합시키는 것이 좋으냐 그렇지 않으면 정당명부식이 좋으냐 하는 것을 물었거든요. 그런데 그 점에 대해서 어떻습니까?

○陳述人 崔漢秀 저는 기본적으로 중대선거구제를 할 경우 비례대표제는 필요없다고 봅니다. 다만 여기서 학자들도 현실성 있는 안을 제시해야 되기 때문에 현재 시행되고 있는 전국구제도가 있지만 그것을 폐지하자고 해서 그것이 받아들여질 리가 없습니다.

그래서 그것을 인정한다는 전제조건 하에서, 지금 전국구의 당초 취지가 국회의원들 속에 전문인을 충원한다는 취지였는데 지금 지역에 가도 전문인이 아니면 국회의원 당선됩니까?

그러니까 지역구 국회의원도 다 전문인입니다. 전문인이기 때문에 전국구의 전문성의 의미는 없어졌고 이제 이것은 소선거구제가 갖는 사표방지의 보완책으로 되어 있기 때문에 소선거구제를 전제로 한다면 전국구제도 즉 이름이야 비례대표제가 좋겠습니다마는 그것은 필요하다고 봅니다.

다만 아까 말씀드린 대로 우리 사회는 다원적인 어떤 사회, 사회적인 어떤 다차원의 이슈갈등이 없는 사회이기 때문에 소선거구제가 갖는 사표방지의 보완장치로서 최소한의 수만이 필요하다 그렇게 말씀드리겠습니다.

○李相洙委員 다른 질의를 간단히 하나 더 물어보겠습니다.

지금 선거제도나 선거법제도에 두 가지 이념이 있지 않습니까? 하나는 대표의 정확성의 논리 또 한 가지는 정권의 안정적 창출인데 대표의 정확성의 논리 바꾸어 이야기하면 민의의 정확한 수렴을 위해서는 그래도 사표가 적은 중선거구제도가 소선거구제보다 앞선 제도가 아닌가요?

○陳述人 崔漢秀 지금 중선거구제라는 말을 일본이나 우리 나라에서만 하고 있습니다. 원래 이것의 정확한 표현은 단기비양식 선거제도입니다. 그리고 제가 아는 범위 내에서 세계 어느 나라도 이런 제도를 하는 나라가 없고 다만 UN에서 정한 국가가 아닌 대만만 이 제도를 하고 있습니다.

그러면 그런 나라들이 왜 이러한 제도를 않겠느냐, 그리고 중요한 것은 한 선거구에서 한 명, 두 명, 세 명 뽑는 선거구의 크기가 문제가 아니라 유권자들이 어떻게 기표하느냐, 예를 들어서 한 선거구에서 네 명을 뽑더라도 한 표만 행사하느냐, 네 표를 행사하느냐, 죄송합니다마는 네 표를 행사하는 경우를 연기제라고 하고 네 명을 뽑는데 두 표만 행사할 때는 제한연기제라고 하고 네 표를 행사하되 각각의 후보에게 행사해야 되는 경우가 있고 한 후보에게만 행사할 수도 있습니다.

이런 것은 지역주의 해소에 도움이 될 것이에요. 예를 들어서 호남의 경우 국민회의 후보가 아니면 안 된다 할 때 한나라당을 지지하는 사람은 한나라당은 후보 한 명만 내고 거기다가 네 표를 찍게 되면 되는 것이거든요.

이러한 여러 가지 제도가 있고 그런 유권자가 어떻게 기표하느냐 하는 제도를 바탕으로 해서 당선자 결정을 어떻게 하느냐라고 하는 복잡한 계산방식이 있습니다.

○李相洙委員 제가 묻는 것은 그런 의미가 아니고 단기비양식으로 한다 하더라도 그 사표를 방지할 수 있기 때문에 중선거구제도가 소선거구제도보다도 대표의 정확성 논리는 더 정확한 제도가 아닌가 하는 것을 묻습니다.

○陳述人 崔漢秀 그러니까 중대선거구제를 통해서

사표를 방지해서 얻는 이득이 있습니다. 그렇지 않습니까?

그러면서 중대선거구를 통해서 얻는 이득과 잃는 것과의 이해득실을 저는 어느 정당 차원이 아니라 대의민주주의라고 하는 기본이론에서 기본기준을 가지고 어느 쪽이 이해득실이 더 있느냐라고 볼 때 제가 생각할 때는 중선거구제가 사표는 방지할 수 있습니다. 1·2·3·4등이 당선될 수 있으니까 그렇게 따지면 거의 다 당선이 되거든요. 그러면 거의 유권자의 의사가 반영됩니다.

그러나 그 가운데에 그것으로 인해서 잃게 되는 요소가 있단 말이지요. 여기서 다 설명을 드리라고 하면 다 드리겠습니다마는 시간관계상, 제 판단에는 잃게 되는 요소가 더 많다고 보기 때문에 저는 중대선거구제는 부적절하다고 보는 것입니다.

○委員長 安東善 자 이제 그만 하세요.

다음은 盧基太 위원님 질의하세요.

○盧基太委員 한나라당 盧基太 위원입니다.

저는 지금 현재 내년 4월 선거를 불과 5개월 앞두고 선거제도를 바꾸는 문제를 오늘 협의하는 것에 대해서 근본 자체가 옳지 않다고 생각합니다. 지난 5월인가 6월인가 여당 단독처리로 원래 선거구 획정은 1년 전에 하도록 되어 있는 그 원칙을 무시하고 바꾸었는데 원래 선거구 획정은 1년 전에 하자고 왜 했겠느냐 하는 근본정신을 우리는 다시 한번 생각해 봐야 된다 이렇게 생각합니다.

선거를 불과 5개월 앞두고 또 3개월, 4개월, 2개월 전에 확정될지도 모를, 민주정부에 있어서 가장 중요한 선거제도를 이렇게 조급하게 바꾸려고 하는 것은 국민을 무시하는 처사이고 정국을 안개속으로 계속 몰아가는 그런 형국이 아니냐 이렇게 생각합니다.

두 번째, 의원 수를 줄이자, 안 줄이자 하는 문제는 최근 한 십이삼 년 동안에 의원 수가 한 명도 늘어나지 않았습니다. 국민의 대표로 하여금 행정부를 감시, 견제하는 기능이 의회의 큰 기능이라면 세계적으로 볼 때도 국민수에 비해서 의원 수가 적은 편의 30%에 들어갑니다. 그런데 굳이 줄이자 하는 것이 이 시점에 필요하냐.

또 비례대표제에 있어서 지금 전국구든 권역별이든 이것은 3공 이후에 출현된 기형적인 제도입니다. 본래 전문가를 영입한다거나 전국적인 인물을 영입한다는 것은 시간이 지남에 따라서 거의 찾아볼 수 없고 우리가 흔히 지금 정치 현실에서 보듯이 돈 많은 갑부 지역 부호들의 등장창구 내지 당수의 측근 내지 충신들을 국회의원 시키는 목적이 더 크게 된 현실에 있어서 지금 전국구든 권역별이든 현존 또는 줄이는 방안이 바람직한데도 불구하고 지역구의원 수의 절반에 가까운 비례대표를 하자는 발상은 말이 되지 않는다.

그리고 얼마 전에 부산 용두산공원, 민주공원 개원식에 우리 金大中 대통령께서 가셔서 축하를 하고 축사를 하셨습니다. 이 민주공원이 뭐냐, 유신을 타파하고 유신을 타파하기 위한 부마사태를 기념하는 민주공원입니다.

그렇다면 유신시대의 산물인 유정회과 같은 대거 당수가 임명하는 제도를 살리자는 권역별 비례대표제 지역의 2분의 1, 이것은 민주공원의 축사를 하는 것하고 이것하고 어떻게 설명을 해야 되느냐 하는 아주 혼란한 가치관을 낳지 않느냐 이렇게 생각합니다.

그리고 아까 薛 勳 위원께서 중선거구제 말씀을 하셨지만 다른 위원들께서 반발하셨고요, 도대체 중선거구제가 국민회의와 자민련의 당론입니까? 두어 달 전에 국민회의와 자민련이 8인소위에서 정한 당론은 소선거구제였습니다. 그런데 하루아침에 대통령의 지시로 하여금 중선거구제로 당론이 바뀌었습니다. 그렇다면 이것은 여당의 안이 아니고 대통령의 안이지 어떻게 여당안입니까? 많은 중지를 모아서 소선거구제를 채택하고 언론에 발표하고 난 뒤에 대통령의 지시로 중선거구제로 돌아섰다면 이것은 여당안이 아니고 대통령안이라고 해야 오히려 옳은 것이 아니냐 그렇게 생각하고 중선거구제의 폐해에 대해서 몇 마디만 말씀드리겠습니다.

지역편중이니 갈등이니 지역주의니 하는데 지역의 갈등을 해소하기 위해서는 정치를 잘해야 됩니다. 정치를 잘해 가지고 각 지역에 공히 지지를 받아야 이것이 지역타파 아닙니까? 정치를 잘 하기 위해서는 여러 가지가 있겠지만 야당을 탄압 안 한다는지 의원 빼가기를 안 한다든지 특히 공정한 인사를 통해서 지역화합이 되어야 되는데 그것은 지금 이 시간에도 더욱더 심화되고 있는 상황에서 지역의 지지도 없는데 국회의원을 하나 심는다 그것을 지역편중현상의 완화라고 생각한다면 이것은 오히려 지역갈등을 덮어두고 호도하는 정책이지 않느냐, 그리고 국민 지지가 없는데 어떻게 의원이 있습니까? 전국구는 몰라도, 전국구도 물론 지역사표를 방지하는데 목적이 있지만 더군다나 지역구에 있어서 표가 없는데 어떻게, 1%를 얻어도 그러

면 한 명은 할당해야 되는 이런 모순된 제도가 있느냐?

전국정당, 전국정당 하는데 그러면 어떤 사람이 또 의기투합해 가지고 신당을 하나 만들었다고 합시다. 그 정당도 그러면 전국정당이 되어야 되는데 우리 나라 15개 광역시에 전부 다 한 명씩은 두어야 되는 것 아닙니까? 그렇다면 모든 사람들이 신당출현을 해 가지고 15명을 확보하는 방안대로 나가야 이것이 전국정당 아닙니까? 그러면 국민회의만 전국정당 되어야 되는 것도 아니고 한나라당까지 전국정당 되어야 되느냐, 자민련까지 전국정당 되어야 되느냐, 그러면 기존 3당 이외 신당은 전국정당 안 되어도 됩니까? 이런 모순이 어디에 있습니까?

그리고 선거비용이 중선거구제에서는 덜 든다는데 예를 한 가지만 들겠습니다. 자기의 원래 선거구 지역밖에 믿을 것이 없다 해서 선거구가 두 배, 세 배, 네 배 넓어지더라도 자기 지역에는 소선거구제와 같은 비용을 쓰고 운동을 하기 마련입니다. 그리고 다른 서너 개 지역은 여러 가지 채널과 통로를 통해서 또 선거운동을 하기 때문에 이것은 두말할 여지도 없이 선거비용은 두 배 세 배 든다, 차라리 20명, 30명을 한꺼번에 뽑는다면 또 다른 문제겠지만 2명 내지 4명을 뽑는다면 선거비용이 두 배 내지 세 배 든다는 것을 간과하지 마시고 교수님들도 현실정치를 좀 이해하시고 말씀해 주시기 바랍니다.

그리고 아까도 다른 분들이 이야기했지만 동서화합을 떠나서 이것은 인근 시·군, 군·군, 소지역 갈등만 조장하는 새로운 지역갈등을 창조하는 것밖에 더 됩니까?

그리고 또 선거구가 넓으면 중앙정치에 전념하고 지역정치는 지방자치단체의 의원들한테 넘긴다 이것은 현실을 너무나 모르는 것입니다. 소선거구제로 하면 그 의원이 지역에 안 내려가면 바빠서 안 내려 오는가보다 이것밖에 안 됩니다. 그런데 세 명, 네 명이 있는데 한두 의원이 계속 내려오는데 안 내려오면 그 사람이 다음 선거에 배깁니까? 이것 현실을 무시하고 이론만 가지고 이야기합니까? 그렇게 되면 오히려 경쟁적으로 지역구에 살게 됩니다. 이것을 간과해서는 안 된다고 생각합니다.

이상입니다.

○委員長 安東善 다음은 柳宣浩 위원 질의하시기 바랍니다. 여러분들 좀 짧게 하세요.

○柳宣浩委員 저만 짧게 하라고 하십니까?

○委員長 安東善 한나라당 보고 짧게 하라면 또 나가서 가버리면 어떻게 하라고요.

○柳宣浩委員 선거구제 변경문제는 저희들 기존 관념으로는 절대 불가능한 일입니다. 현상을 고착시키는 그런 퇴행적인 자세에서 훌훌 털고 벗어나서 오늘의 문제를 극복하는 그런 대안제시적인 자세야말로 이것을 타결시킬 수 있다 저는 그렇게 생각합니다.

우리 나라 이 땅의 지금 고질적인 망국적인 지역주의와 우리 정치권에서 전쟁을 선포한다 이런 자세가 아니면 이것은 돌파될 수 없는 아주 어려운 목표가 아닐 수 없습니다. 그런데 이 문제에 대해서 질의를 드리기 전에 야당위원님들이 몇 가지 틀린 말씀을 하셨기 때문에 이것을 시정하고 들어가겠습니다.

지금 1년여 동안 이 정치구조개혁특위가 공전을 했습니다. 이것은 제가 계속해서 여기에 참여했기 때문에 야당에서 불참에 연기를 계속해서 이것이 미루어져 왔다는 것은 여기 국회의원 어느 분도 증명할 수 있는 일인데 이것을 여당이 소홀히 했다 이렇게 말씀하시는 것은 정말로 사실에 반하는 얘기입니다.

저는 야당위원님들의 태도를 봐서 야당에서 이것은 판을 깨는 모습을 국민한테 보이지 않고 미루는 방법으로 해서 현행법으로 선거를 치르는 것이 상책이다 이렇게 판단하고 그런 방향으로 가는 것 아닌가 이렇게 지금 저는 믿고 있습니다. 그래서 이 문제에 대해서는 저는 참으로 납득하기 어려운 말씀들을 하셨다 이런 생각이 들고 또 직전에 盧基太 위원님께서 불과 몇 달 전에 우리 여당의 안이 소선거구제였는데 갑자기 중선거구제를 들고 나왔다 이런 말씀을 하시는데 그것도 전혀 사실과 다릅니다.

우리 국민회의에서는 소선거구제 플러스 정당명부제, 중선거구제 플러스 정당명부제 이 두 가지 안을 가지고서 공동여당인 자민련과 협상에 임했던 것이고 자민련에서도 마찬가지로 그렇게 했습니다. 그래서 두 당이 절충한 결과 중선거구제 플러스 정당명부제 이렇게 단일안을 만들었던 것입니다. 그렇기 때문에 이렇게 사실에 반하는 말씀을 부정확하게 하시는 것은 안 된다 이런 말씀을 먼저 드리고요, 그 다음에 아까 모두에 말씀드린 대로 선거구제문제를 여야가 정략적으로 접근해서는 안 된다는 말씀을 다시 한번 강조드립니다.

아까 白和鍾 선생님께서도 여러 가지 절묘한 정치적인 타협에 대한 어떤 촉구의 말씀이 있었는데 참으로 저는 경청할만한 대목이 있었다고 생각합니다. 미국 독립 초기에 한 달간 각 지역의 정치지도자들이 모여 가지고 집중적인 타결목표를 갖고서 논의한 결과 연방제와 양원제를 중심으로 하는 오늘의 미국의 정치제도를 만들었지 않습니까? 이 타결이라는 목표가 여야간에 있다고 그런다면 얼마든지 절묘한 그런 타협안을 낼 수 있다고 생각하며 다만 그러할 의지가 지금 없는 것이 아니냐 이런 생각이 듭니다.

또 윤용희 선생님께서 정당명부제의 경우에 최저득표나 최고득표를 제외하고 50%에 가까운 득표를 하는 정당일수록 가까운 비례대표로 하자 이렇게 말씀하신 그런 안이라든지 굉장히 경청할만한 대목이고 또 영호남을 묶어서 한 개의 권역으로 만들면 지역문제를 해결할 수 있지 않느냐 이런 말씀도 상당히 경청할만한 그런 대목이었습니다.

최한수 엄호성 두 분 선생님께 질의를 드리겠습니다.

저는 이것을 비교법적으로 이해해서는 절대 안된다고 생각합니다. 이 나라가 처해 있는 현실이 있기 때문에 중선거구제가 진선진미한 것이 아닙니다. 저희들이 가고자 하는 것은 불가피한 이 나라의 어려운 여건 때문에 가고자 하는 것입니다. 그래서 이러한 어려운 여건이 해소될 때는 또 우리는 소선거제로 갈 수도 있는 것입니다.

그런데 지금 예컨대 일본에서 중선거구제를 했기 때문에 거기에 대한 병폐를 두려워해서 안 된다 이것은 전혀 우리의 현실과는 전혀 다른 이야기입니다. 그렇기 때문에 일본에 있었던 현상이 이 나라에 있을 수가 없습니다.

예컨대 저희 당이 영남지역에서 여러 명의 후보를 낼 수 없습니다. 3인의 후보를 낼 경우에 우리는 한 명의 후보밖에 못 냅니다. 그렇기 때문에 거기서 무슨 당내 경쟁이니 파벌이니 정책정당에서 벗어나는 그런 문제가 있을 수가 없습니다.

또 예컨대 호남에서 우리 호남 유권자들이 그동안 우리 당 후보가 싫다 하더라도 우리 당을 사랑하기 때문에 무조건 찍는 경향이 있었습니다. 그것부터도 해소를 해야 됩니다. 예를 들면 같은 당의 후보가 두 명이 나와서 그 후보간에 우열을 경쟁시키는 문제도 예를 들면 지지계층이 우세한 지역에서는 필요한 것입니다. 그렇기 때문에 이러한 여건이 없는 일본과 우리를 평면에서 비교할 수는 저는 결코 없다, 우리 나라가 처한 이 엄청난 어려운 문제를 우리는 정말로 심사숙고해야 한다 이런 말씀을 드리고 싶습니다.

그 다음에 여러 가지 다른 소지역주의 말씀도 하셨습니다마는 소지역주의는 1구2인제에서는 저도 염려가 됩니다마는 1구3인제, 4인제에서는 조금 다른 문제가 아닌가 이런 생각이 들고 그리고 선거비용이 많이 든다는 말씀을 하셨는데 저희들이 이 선거구제 변경을 하면서 이 문제 때문에 선거공영제에 대해서 엄청난 중점을 두었습니다.

그러니까 과거에 인적 선거에 의존하는 선거방식을 완전히 폐쇄를 해서 매스컴이나 언론에 의한 선거가 가능할 수 있도록, 특히 중선거구이기 때문에 그것이 가능하다고 생각해서, 또 완벽한 선거공영제를 가져가려고 노력을 많이 했습니다. 그렇기 때문에 이러한 선거비용의 증가문제는 저는 선거공영제와 같이 이해를 해서 말씀을 해주셔야 정확한 이해가 된다 이런 생각이 듭니다.

존경하는 金榮珍 위원님께서도 환경 같은 요새 지역대표성이 강조되는 문제가 있는데 왜 그것을 중선거구제로 가느냐 이런 말씀도 하시고 그랬습니다마는 그런 지역대표성이 강하게 요구되는 시대의 흐름도 있습니다. 그러나 오늘의 시대의 흐름은 지역대표성을 특히 동서에 관한 한 완화시키는 것이 오늘의 시대의 정치과제이고 목표라고 저는 분명히 믿습니다.

그런 관점에서 이것이 이해되어야 하는 것이 아닌가 하는 생각이 들고 그 다음에 중선거구제와 정당명부제가 똑같이 사표를 방지하는 정책인데 중선거구제를 선택하면서 정당명부제를 가져올 필요가 있느냐 이런 말씀도 하셨는데 정당명부식 비례대표제는 조금 다른 차원의 고려가 있습니다. 예컨대 아직도 지역구에 맞지 않는 여성대표나 직능대표, 또 정당의 안정적 발전을 가져와야 될 우리 전문영역의 정치원로라고 할지 이런 분들에 대한 배려가 필요한 것입니다.

그렇기 때문에 양 제도가 똑같은 기능을 하는 것은 아니다 이런 말씀을 드리고 싶고 마지막으로 이석형 위원님께, 사실 저희들은 호남이나 영남의 지방에서 지역주의를 해소할 필요성을 심하게 느끼고 있습니다. 그래서 중선거구제나 정당명부식 비례대표제도 이러한 지역에서 실시가 되어야 하는 것이 오히려 급선무인데 아까 말씀하신 중에 지방은 소선거구제, 대도시는 중선거구제로 할 수 있지