

第241回国會 政治改革特別委員會會議錄 第 6 號  
(臨時會)

國會事務處

日 時 2003年7月2日(水)

場 所 第3會議場(145號)

議事日程

- 1. 국회의원선거제도에 관한공청회

審査된案件

- 1. 국회의원선거제도에 관한공청회 ..... 1

(10시09분 개의)

○委員長 睦堯相 성원이 되었으므로 제241회 국회(임시회) 제6차 정치개혁특별위원회를 개의하겠습니다.

먼저 입법조사관으로부터 보고가 있겠습니다.

○立法調査官 田春浩 보고사항을 말씀드리겠습니다.

(보고사항은 끝에 실음)

1. 국회의원선거제도에 관한공청회

(10시11분)

○委員長 睦堯相 그러면 의사일정 제1항 국회의원선거제도에 관한공청회를 상정합니다.

공청회에 들어가기에 앞서서 위원장으로서 몇 말씀 드리고자 합니다.

먼저 바쁘신 가운데도 불구하시고 공청회에 참석해 주신 진술인 여러분께 우리 위원회를 대표해서 진심으로 고맙다는 인사말씀을 드립니다. 아울러 자리를 함께 해 주신 방청객 여러분들께도 감사하다는 인사말씀을 드립니다.

오늘 공청회 안건으로 상정된 국회의원 선거제도는 내년 총선거를 앞두고 정계는 물론이고 시민단체와 일반 국민들 그리고 정계에 입문하려는 정치지방생 모두로부터 초미의 관심사가 되고 있습니다.

이번 국회의원 선거제도 개선은 우리의 정치풍토를 쇄신하는 데 지대한 영향력을 미치는 만큼 국회의 독자적인 판단보다는 이 분야의 전문성을

가진 많은 분들의 의견을 들어서 결론을 내리는 것이 바람직하다고 생각되어서 오늘 이같이 공청회를 개최하게 된 것입니다.

오늘 나와 주신 진술인 여러분들께서는 비록 짧은 시간이지만 국회의원 선거제도와 관련된 여러 가지문제, 다시 말씀드리면 국회의원의 정수, 지역구 의원과 비례대표 의원의 비율, 선거구 획정을 위한 인구 상·하한선문제, 선거구제도문제 등 여러 가지 사안에 대해서 기탄 없이 좋은 의견을 제시해 주시면 우리 위원회가 선거관계법을 심사하는 데 참고토록 하겠습니다.

진술인 여러분들의 소신 있는 발언과 적극적인 고견을 부탁드립니다.

오늘 공청회에 참석해 주신 진술인 여러분들을 먼저 소개해 드리겠습니다.

좌석은 현재 가나다순으로 배치되어 있습니다. 앉아계신 순서대로 소개를 드리겠습니다.

먼저 동국대 朴明浩 교수님을 소개드립니다.

중앙대 尹正錫 명예교수님을 소개드립니다.

상지대 鄭大和 교수님을 소개드립니다.

성공회대 丁海龜 교수님을 소개드립니다.

이화여대 趙己淑 교수님을 소개드립니다.

한신대 曹定官 교수님을 소개드립니다.

건국대 崔漢秀 교수님을 소개드립니다.

인하대 洪得杓 교수님을 소개드립니다.

(진술인 인사)

다음은 오늘 공청회의 진행순서와 방법에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

먼저 여덟 분의 진술을 모두 듣되 진술인 여러 분들께서는 사전에 알려드린 바와 같이 10분 범위 내에서 고견을 밝혀 주시면 고맙겠습니다. 가급적 원활한 의사진행을 위해서 발표시간을 지켜 주십사 하는 당부의 말씀을 드립니다.

진술인들의 진술이 모두 끝나면 질의와 답변을 주고받도록 하겠습니다. 다 아시는 대로 국회법 제64조4항에 공청회는 위원회 회의로 한다고 규정되어 있기 때문에 질의는 정치개혁특별위원회 위원들만 하실 수가 있습니다.

따라서 방청석에 계신 분들께서는 발언하실 기회를 갖고자 해도 드릴 수가 없음을 양지해 주시기 바랍니다. 꼭 말씀하시고 싶은 의견이 있으시면 위원장인 저나 아니면 자리에 앉아계신 정개혁 위원들에게 전달해 주시면 위원장이 그 내용을 검토한 뒤에 대신해서 질의를 하도록 하겠습니다.

또 진술인 상호간에는 토론이 허용되지 않습니다. 이 점을 또 양해해 주시기 바랍니다.

그러면 먼저 朴明浩 교수님께서 진술해 주시기 바랍니다.

○陳述人 朴明浩 방금 소개받은 동국대학교 朴明浩라고 합니다.

국회의원 선거제도 개선을 둘러싼 논쟁을 본다면 대체로 바뀐 선거제도가 어떤 정치적 결과, 그중에서도 각 당에 소속된 국회의원들의 정치적 이해관계나 각 정당의 득실을 어떻게 바꾸어 줄 것이냐 하는 것에 초점을 맞추는 경우가 많습니다. 그러나 현실적으로는 그렇다 하더라도 본질적으로 선거제도라고 하는 것은 국민의 의견을 어떻게 정확하고 합리적이며 효율적으로 국정에 반영할 수 있느냐를 결정하는 문제인 것입니다.

우리가 보통 선거제도를 이야기할 때 두 가지 원칙의 측면을 이야기합니다. 하나는 통치성, 또는 안정성이라고 하는 측면과 비례성, 또는 대표성이라는 측면입니다. 이 두 가지 측면이 적절히 조화되어야만 가장 적절한 선거제도를 가졌다고 말할 수가 있는 것입니다.

이 두 가지 원칙은 유감스럽게도 서로 반대방향의 관계를 갖게 되는데 비례성이나 대표성이 증가하게 된다면 반대로 통치성이나 안정성은 줄어들게 되고, 통치성이나 안정성을 증가시키게 된다면 비례성이나 대표성은 오히려 약화되는 현상이 나타나는 것입니다. 따라서 이 두 가지 문제를 어떻게 조화시키느냐 하는 문제가 가장 핵

심적인 문제입니다.

현재 우리나라 국회의원 선거제도는 여러분 아시다시피 1인 1표에 의해서 지역구에서 227명을 선출하고 지역구 단위에서 개인에 의해 행해진 투표를 정당에 대한 투표로 간주하여 전국 단위 득표율을 기준으로 46명의 국회의원을 전국 단위에서 배분하는 방식입니다. 따라서 총원은 273명이 되고 있습니다.

이러한 현재의 국회의원 선거제도를 볼 때 우리나라를 제외한 대다수 국가들이 사용하는 선거제도를 종합적으로 비교해 본 연구 결과들에 의하면 보통 중·대선거구제와 같이 가는 비례대표제가 비례성, 대표성의 측면에서 우수하고, 정치적 대표성도 상당히 높으며, 여성의 정치적 대표성도 높고, 또한 사회적인 여러 세력들을 국회의석으로 반영하는 데 합리적인 것으로 평가받고 있는 것이 사실입니다. 따라서 전면적으로는 어렵겠지만 장기적인 방향으로 비례대표제 방향으로의 국회의원 선거제도 개선은 장기적으로 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

하지만 선거제도를 결정하는 데 있어서 고려해야 하는 여러 가지 조건들을 들 수 있는데 그 중의 하나가 우리가 취하고 있는 현재의 정부 형태입니다. 우리는 대통령제 정부 형태를 취하고 있습니다. 대통령제 정부 형태는 국민 직선에 의해서 대통령과 국회의원을 각각 선출하기 때문에 이중 정통성의 문제라는 것을 항상 가질 수 있습니다.

이런 대통령제의 이중 정통성은 경우에 따라서는 지금 현재와 같은 여소야대, 또는 분점정부의 현상을 대통령제 정부 형태에 가져다주고 이것이 미국을 제외한 다른 나라의 경우에는 대체적으로 대통령제 정부 형태를 약화시키고 정치의 파행을 불러오는 현상으로 지적되고 있는 것이 사실입니다.

이런 측면에서 대통령제 정부 형태를 취하고 있는 상황에서 전면적인 비례대표제의 실시는 여러 가지 면에서 상충되는 부분이 없지 않아 있습니다. 이런 면에서 보았을 때 통치성과 안정성을 어느 정도 보장하면서 현재 왜곡되어 있는 비례성과 대표성을 상대적으로 증가시키는 방향으로 선거제도의 개혁이 이루어져야 하지 않을까 생각합니다.

이런 의미에서 현재 우리가 선거제도를 구분할 때 선거구당 몇 명을 뽑을지의 문제와 당선자를

어떻게 결정할 것인가의 문제가 가장 중요한 문제인데 이 두 가지는 대체로 같이 갑니다. 따라서 소선거구제, 선거구당 1명을 뽑는 경우에는 대체로 단순다수제에 의해서 당선자를 결정하게 되고 중·대선거구, 한 선거구당 뽑는 의원의 숫자가 늘어날수록 비례대표제적인 성격을 갖게 됩니다.

그리고 양자를 결합한, 즉 지역구 단위에서 국회의원을 선출하고 동시에 정당에 대한 투표로 전국구 의원을 선출하는 독일형, 또는 일본형의 혼합형 선거제도가 현실적으로 가장 무난한 제도가 아닌가 생각합니다. 이 혼합형 제도는 소선거구제에서 1인을 선출하는 단순다수제에서 국회의원을 선출하고 한편은 정당에 대한 행사를 통해서 정당득표율을 바탕으로 일정 숫자의 전국구 의원을 배분하는 방식인데 여기에는 보통 두 가지가 있습니다. 두 가지 차이점이 나타나는 것은 독일형과 일본형인데 전국구와 지역구의 배분을 어떻게 할 것인지, 또는 전국구와 지역구의 배분과 동시에 이것을 연동형으로 할 것인지 독립형으로 할 것인지, 독일형 같은 경우에는 정당투표를 우위로 삼고 있기 때문에 좀더 비례성, 대표성이 강조되는 형식의 제도를 취하고 있다고 할 수 있고, 일본 같은 경우에는 양자가 전혀 별개의 선거구 단위에서 시행되기 때문에 독립형 선거제도라고 불립니다.

장기적으로 보아서는 아까 말씀드렸다시피 전면적인 비례대표제의 실시가 요청 되는 것이 사실입니다마는 우리가 취하고 있는 정부 형태나 또는 현재 우리 정치가 처해 있는 현실적인 상황에서 우리의 과제를 생각할 때 일본형의 독립형 정당명부식 비례대표제의 도입이 요청되지 않을까 생각합니다.

이런 의미에서 몇 가지 측면을 말씀드리면 첫째는 장기적으로는 정당투표에 우위를 두어서 비례성과 대표성을 제고하는 연동형을 채택하는 것이 바람직하지만 단기적으로는 일본형의 독립형을 채택해서 선거제도의 안정성과 통치성을 좀더 확보하는 데 초점을 두어야 되지 않을까 생각합니다.

이와 동시에 지역구와 전국구 의원의 비율도 장기적으로 1대 1의 양자 동등한 관계를 주는 것이 바람직하겠지만 일정 기간 동안이나마 2대 1 정도의 비율로 지역구에 우위를 좀더 두는 것이 바람직하지 않을까 생각합니다.

이런 전국구 국회의원 제도를 두는 경우에는 정당명부를 어떻게 작성하느냐가 상당히 중요한 문제가 되는데 이 경우에는 장기적으로는 개방형 명부제, 즉 각 정당에서 일정 숫자의 전국구 의원후보만을 공천하고 유권자가 정당에 대한 투표를 하면서 동시에 후보자를 지정하는 개방형 명부제가 도입되는 것이 바람직하지 않을까 싶지만 여러 가지 여건상 당장은 어렵다고 생각이 들고 이런 의미에서는 폐쇄형 정당명부제를 취할 수밖에 없지 않나 하는데 이때 문제가 되는 것은 각 당에서 어떻게 폐쇄형 정당명부에 오르는 후보자의 순위나 후보자를 합리적이고 민주적이고 투명한 절차에 의해서 공천하느냐 하는 문제가 될 것입니다. 이 부분에 대해서는 좀더 구체적인 검토가 필요하다고 생각이 들고요.

그다음에 전국 단위, 또는 권역별 단위로 전국구 의원을 배분할 때 보통 전국 단위 득표율을 사용해서 전국구 의원을 배분하는 것으로 생각하지만 이것은 전국 단위 득표율을 사용한다는 것은 상당히 왜곡효과가 이렇기 때문에 권역별로 득표한 각 정당의 득표율을 사용하되 제1당이 차지할 수 있는 전국구 의원의 숫자를 일정부분, 3분의 2나 4분의 3이라든가 해서 일정부분 제한을 두는 것이 바람직하지 않을까 생각합니다.

이렇게 일본식의 독립형 정당명부식 비례대표제, 1인2표제를 사용한다고 하면 현재와 같은 국회의원 정수는 일정부분 증가가 불가피하게 됩니다. 기존 연구들에 의하면 우리나라 국회의원의 숫자가 그렇게 많은 편은 아니라고 합니다. 일부 학자들이 제시하고 있는 국회의원 숫자를 보면 최소 346명, 최대 572명까지 제시 되고 있는 것이 사실입니다. 현재 273명의 의원 숫자에 비하면 최대 2배 가까운 차이까지 나타나고 있습니다. 이렇게 볼 때 2대 1 비율로 지역구와 전국구를 나누면 300명 내외의 국회의원 정수를 가지고 결정하는 것이 바람직하지 않을까 생각합니다.

아까 모두에 말씀드렸듯이 선거제도가 투표행태를 바꾸어서 정치행태를 바꾸게 된다고 믿는 것이 대다수 학자들의 의견입니다. 하지만 선거제도를 결정하는 것은 기존 정치세력 관계입니다. 지금 국회의원들의 세력분포가 선거제도를 결정한다는 의미입니다. 따라서 이해관계를 반영할 수밖에 없다는 것입니다. 이런 의미에서 좀더 중립적인 입장에서 선거제도를 논의할 수

있는 노력이 필요하지 않을까 생각합니다.

이상입니다.

○委員長 陸堯相 수고하셨습니다.

다음은 尹正錫 교수님께서 한 말씀 해 주시겠습니다.

○陳述人 尹正錫 중앙대학교 명예교수로 있는 윤정석입니다.

우선 공청회에서 진술코자하는 내용은 다음의 세 가지입니다. 첫째, 국회의원선거제도와 관련하여 전국구의원 선거제도에 대한 개선방향, 제16대 총선거를 위한 선거구획정의 시한에 관한 문제와 헌법재판소가 제시한 선거구획정기준의 수용에 관하여 의견을 진술하려고 합니다.

둘째는 국회의원 선거구가 소선거구제로부터 대선선거구제로 개정이 이루어질 때에 대하여 의견을 진술하겠습니다.

셋째로는 전국구의원선거제도가 정당명부식 비례대표제로 개정이 이루어질 때에 대하여 의견을 진술하겠습니다.

먼저 국회의원선거제도에 관한 공청회에 본인의 의견을 공술할 수 있게 해 주신 데 대하여 영광으로 생각합니다.

우리나라 선거법에 관련된 공청회에 1995년, 1996년, 그리고 2000년에 출석하여 공술한 경험이 있었으며 여기에서 공술한 내용 가운데 채택되어 1996년에 선거법 개정에 반영된 것을 또한 영광스럽게 생각합니다.

특히 선거구의 인구 하한 7만 5000명과 상한 30만 명으로 처음 정하게 되었을 때의 공술의 내용이 참고가 된 것을 영광이라고 생각합니다. 당시 전국구 의원의 선출에 관한 의견을 공술하였던 바 전국구 의원은 다른 나라의 비례대표의 선출형식을 취한 것이 아니고 지역구의 의원선거에서 얻은 의석 수의 비율을 기초로 전국구 의원의 의석을 분할하는 것으로서 이것은 국민이 직접 뽑은 것이 아니라서 의원의 대표성에 관한 문제가 있음을 지적한 바 있었습니다.

이에 대하여는 헌법재판소가 2001년 7월 19일 공선법 146조1항, 2항에 규정된 1인 1표 제도와 비례대표의 의석배분방식이 각각 헌법에 합치하지 않는다고 하여 위헌 확인한 바 있어 후속적인 선거제도의 개선이 필요하다고 본인은 생각합니다.

사안을 구체적으로 말씀드리기 전에 일반론으로서 현행 선거제도의 기본적 문제점을 지적한다

면 첫째로 의원 정수의 불균형을 지적할 수 있고, 둘째 선거운동의 자유를 제한하고 있다는 것이며, 셋째로 돈이 많이 드는 선거라는 점입니다.

여기에서 공술하려는 것은 주로 첫째 문제점의 해소를 중심으로 하고 새로운 제도를 도입하느냐의 문제를 설명하겠습니다. 어떠한 선거제도를 선택할 것인가는 각 나라가 가지고 있는 권력구조와 관련하여, 대통령제 또는 의원내각제에 따라 그 전통이 다릅니다. 의원내각제가 아니면 중대선거구를 택하는 나라가 없음을 확인하고 싶습니다.

새로운 선거제도의 선택은 제도를 받아들일 당시의 정치세력 간의 타협에 의하여 이루어지는 것이며 어떤 원칙적인 이론에 따라서 수용되는 것은 아닙니다. 구라파의 경험을 살펴보면 19세기 초에 이르러 제한선거가 시작되었으며 그 후 사회 경제적 변혁을 거쳐서 선거와 정치가 대중화되기 시작했고 20세기 초, 특히 제1차 세계대전 이후에 각 나라의 정치는 대중화 민주화되어 선거제도를 모두 개정하였으나 그 후 50년이 지난 1970년대에는 여러 나라가 선거구를 대선선거구로 바꾸면서 선거제도의 형평을 이루도록 구상하였습니다.

선거제도가 정치체제에 미치는 영향을 살펴보면 선거구의 크기, 인구와 의원정수, 선거구 안에서 경쟁하게 되는 정당의 수나 정당의 이념적 성격, 선거구 안에서 경쟁하는 후보자의 수, 유권자의 최저연령이 18세이나 19세이나 20세이나에 달려 있었으며 선거구 내의 산업화·도시화 정도, 특히 인구집중의 정도에 따라서 영향을 받습니다.

따라서 될 수 있는 대로 한 선거구의 크기를 넓게 하여 선택하는 경향이 많습니다. 인구증가와 인구가동에 따른 인구비를 기준으로 선거구수를 늘려나가야 한다고 생각합니다.

진술내용을 사안별로 말씀드리겠습니다.

첫째, 국회의원선거제도와 관련하여 전국구의원선거제도에 대한 개선방향으로 정당명부식 비례대표제를 채택하도록 한다는 것입니다. 전국구 의원의 선출은 원칙적으로 정당선거의 형식이어야 하고 국민이 전국구 후보자 명단을 보고 당에 직접 투표하도록 하는 것입니다. 지역구의 의원선거에서 득표한 비율로서 전국구 의석을 분할하는 것은 국민이 직접 뽑은 것과 그 이론적, 실제적 차이가 있어 의원의 대표성과 1인 1표의 원리

에 어긋남을 지적하고 싶습니다.

둘째로 제16대 총선거를 위한 선거구 획정의 시한에 관하여 말씀드리겠습니다. 2001년 10월 25일 전원재판부에서 내린 현행 공선법의 국회의원 지역선거구 구역표에 대한 위헌 확인에 관한 소송의 결과로 입법자가 2003년 12월 31일까지를 시한으로 하는 선거구구역표의 개정을 실시할 것인지 또는 그 이전에 개정을 실시할 것인지에 관해서 의견을 공술하는 것입니다.

공선법에 의하면 선거운동·기부행위 등의 금지되는 행위는 선거일 6개월 이전에 시작함으로 선거구 구역표의 개정은 늦어도 2003년 10월 13일, 즉 제17대 총선거일인 2004년 4월 13일의 6개월 전까지는 개정이 되어야 한다고 주장하고 싶습니다.

그 이유로는 무소속 후보자나 신진 후보자의 선거운동기간이 충분하게 필요하기 때문이며 최근과 같이 새로운 세대의 정치지망생이 충원되기 위하여 선거일 전에 충분한 기간이 확보될 필요가 있다고 생각되어서 그렇습니다.

셋째로 헌법재판소가 제시한 선거구획정기준의 수용에 관하여 말씀드리면 선거구 인구편차의 수정을 위하여 선거구획정기준 가운데 1995년 12월 27일에 선고한 95헌마224 등 결정의 취지는 어떤 선거구의 인구 수를 기준으로 하여 상하 60%의 편차를 초과하지 않는 한 위헌이 아님을 지적하였고 그다음에 2001년 10월 25일에 내린 결정의 취지는 선거구 인구편차를 선거구의 인구기준을 50% 초과하지 아니해야 한다는 것이었고 앞으로는 33⅓%를 초과하지 않도록 하는 것이 좋겠다고 했기 때문에 이번 선거구 획정은 사회적·지리적·역사적·경제적·행정적 연관성 및 생활권 등을 고려하여 특단의 불가피한 사정이 없는 한 인접지역의 1개의 선거구로 구성할 것이 아니라 예외로 규정하고 국회의원 의석이 과대 대표성(over-representation)을 갖게 되더라도 독립된 하나의 선거구로 구성되도록 해야 한다고 생각합니다.

인구 이동에 따라서 국회의원의 총 정수가 증가하게 되는 것은 도시화·산업화 및 생활의 급격한 향상이 진행되고 있는 경제발전기간에는 불가피한 현상으로서 이렇게 사회·경제적으로 변하고 있는 선거구에 신인의 충원이 가능하고 정치지도자의 자동적 순환이 이루어진다고 생각합니다.

국회의원 선거구가 소선거구제로부터 대선구구제로 개정이 이루어질 때에 대하여 선거구의 의원 정수를 2, 3, 4명으로 하든지 3, 4, 5명으로 하든지 또는 1, 2, 3명으로 하든지 이 짝수, 홀수에 따라서 선거구의 선거효과에 관해서는 상당한 차이가 있습니다. 정치적으로 고려해야 할 부분이 많아서 이것은 여기에 제출한 내용을 참고하시기 바랍니다.

끝으로 전국구의원선거제도가 정당명부식 비례대표제로 개정이 이루어질 때에 대하여 설명드리겠습니다.

제1표는 지역구 후보에게 투표하고 제2표는 지지정당에게 투표하는 것을 원칙으로 하고 정당명부작성 단위는 전국구를 하나로 하고 명부작성방식으로는 정당명부후보자를 고정해 놓고 유권자가 투표하는 고정명부제를 채택하는 것이 좋겠다고 생각합니다.

지역구와 비례대표에 중복입후보는 인정하지 않는 것이 좋겠다고 지역구에서 3인 이상이 당선되거나 전국 유효투표율이 5% 이상인 정당에게만 비례대표의석을 배분한다는 봉쇄조항을 두고 비례대표의원의 권위가 생길 때 정당명부상의 차순위자가 승계하는 원칙을 정하는 것이 좋겠다고 생각하고 정당명부 후보의 추천에 관해서는 각당의 당헌에 규정하는 것이 좋겠다고 생각합니다.

지역구 의석의 정수는 현재와 같은 수준을 유지하고 인구비례에 따른 선거구의 증감에 따라 총 지역구 의석 수는 총선거 때마다 변동될 수 있으리라고 봅니다.

비례대표 의원의 정수는 헌법이 정한대로 299명의 국회의원 정수 가운데 지역구의원 수를 제외한 나머지로 정하는 것이 옳다고 생각합니다.

지역구는 현행대로 소선거구 1인 1구 다수득표제를 유지할 것을 제안합니다.

이상입니다.

○委員長 睦堯相 수고하셨습니다.

다음은 鄭大和 교수님께서 진술해 주시겠습니다.

○陳述人 鄭大和 상지대학교 鄭大和입니다.

통상 다른 나라의 경험을 볼 때 특히 제3세계의 민주화 과정을 보면 정권교체가 일어나게 되고 정권교체 과정에서 권력의 개혁 또는 권력의 민주화라는 것이 일어나면서 동시에 정치개혁이 가능해지지 않나 이렇게 생각이 됩니다.

이 과정에서 정당이나 의회 등등의 개혁이 일어나는데 이 부분에 있어서 우리 사회의 정치개혁이 안 된 것은 아닙니다. 국민들의 기대수준과 요구수준에 부합하지 못하고 있다. 그래서 불만이 많다 이렇게 볼 수 있지 않나 싶습니다.

선거가 끝나자마자 여야 정당이 정당개혁을 위한 개혁특위를 구성한 것도 그런 사정을 반영하는 것이라고 생각합니다. 의회 개혁문제나 정치자금의 수입·지출문제도 대단히 높은 관심사이고 이 맥락에서 선거제도 개혁문제가 제기되고 있고 이것 때문에 공청회가 열리고 있는 것이라고 저는 생각합니다.

이 문제와 관련해서 진술인의 입장에서 저는 우리 헌법 제1조제2항의 관점에서 정치개혁이 논의되는 것이 필요하다 이렇게 생각합니다.

참으로 상식적인 표현이지만 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.” 하는 이 규정은 사실 사문화되어 있는 편이고 지켜지지 않고 법 제도 개혁에서 고려되지 않는데, 특히 저는 국민의 주권과 참정권이 현장에서 가장 구체적으로 표현되는 이 선거제도 개혁에서 국민주권이 관철될 수 있도록 개혁이 진행되어야 한다는 생각을 가지고 있습니다.

이런 점에서 선거제도 개혁의 방향을 세 가지 관점에서 말씀드리겠습니다.

하나는 뒤에서 다시 말씀드리겠습니다. 278조로 구성되어 있는 이 방대한 선거법 체계는 규제의 체계입니다. 자유와 참여의 체계가 아니고 배제와 규제의 체계로 구성되어 있는 현행 선거법 제도 자체가 문제가 많다 따라서 이 문제를 시정하는 것이 필요하다 이렇게 하나 말씀을 드리고요.

두 번째는 이미 현재 판정도 있었습니다. 현행 선거제도는 유권자의 의사를 합리적으로 대변하지 못하고 있기 때문에 그것을 대변하는 방법으로 바뀌어야 하는데 하나는 명부제 문제이고 하나는 선거구의 공정한 재획정에 관한 문제라고 보겠습니다.

세 번째는 우리 선거법이 많이 개선되었음에도 불구하고 형평성과 합리성을 결여한 부분이 적잖이 있다 그래서 이 부분도 선거제도 개혁과정에서 바뀌어야 한다 이렇게 생각을 합니다.

이런 방향 속에서 다섯 가지로 나누어서 선거제도의 개혁 의견을 말씀드리겠습니다.

첫 번째는 조금 전에 말씀드렸습니다. 조금 추

상적인 표현이지만 강조해서 말씀드리고 싶은 것은 현행 규제일변도의 배제적 선거제도를 자유로운 참여의 선거제도로 이제는 좀 바꿀 때가 되지 않았나 이렇게 생각합니다.

제가 선거법 제7장 선거운동부분을 제목만 한번 뽑아 봤습니다. 84조에서부터 108조까지 거의 빼지 않고 넣어놨는데 모든 법조문의 제목이 전부 금지입니다. 이것 하지 마시오, 저것 하지 마시오, 이것 안 됩니다, 저것 안 됩니다. 왜 이렇게 선거법이 만들어졌는지 저는 이해를 할 수 없습니다. 물론 부분적으로 이해하는 부분은 있습니다. 제가 알기로는 문민정부 하에서 선거법을 개정할 때 여야 간의 형평성을 맞추는 과정에서 여당이 관권선거를 할 가능성을 차단하기 위해서 만들었다는 점을 저는 충분히 이해하고 그 점은 이제 실현이 됐다고 생각합니다. 그런데 문제는 선거법이나 선거제도는 여야 정당 간의 문제가 아니라 본질적으로는 정치권과 국민과의 관계인데 국민에 대한 고려나 국민의 의사표현 방법이나 참여방법이 송두리째 배제되어 있다는 점을 저는 이 자리에서 좀 지적하고 싶습니다. 그래서 단순히 시민단체뿐만 아니라 주권자로서의 국민 개개인까지 포함해서 정치권 바깥의 모든 유권자들이 선거에 대해서 참여하고 의견을 개진할 수 있는 정말 자유로운 선거법을 이제는 만들어야 되지 않나 그리고 그렇게 해야 우리 사회의 발전 수준에 맞는 것이 아닌가 이런 생각에서 자유와 참여의 기초를 원칙으로 하는 선거법 개정이 이루어져야 된다 이렇게 말씀드리고 싶습니다.

두 번째는 정당명부제와 관련한 사항입니다. 이미 2001년 7월 19일 헌재에서 위헌판정을 받았기 때문에 그 내용을 제가 달리 더 말씀드릴 생각은 없습니다. 다만 정당명부제와 관련해서 네 가지 중요하다고 생각되는 점을 이 자리에서 말씀드리겠습니다.

하나는 정당명부식 비례대표제 그러니까 혼합투표제를 도입한다는 것 자체는 대체적으로 우리 사회에서 일정한 합의를 얻었다고 생각합니다. 그런데 제도 자체를 도입하는 것보다 더 중요한 것은 정당명부제 즉 비례대표 부분의 취지를 실현하기 위해서는 비례대표의 비율을 어느 정도로 할 것이냐 하는 점에 대해서 진지한 고민이 필요하다고 생각합니다.

현행 전국구제도를 비례대표 비율로 환산하면 16.8%에 해당됩니다. 작년 6·13 광역의회 의원

선거에서 비례대표제가 도입되었습니다마는 그 비율은 10%에 불과한 수준입니다. 반면에 우리가 대표적인 나라로 잘 알고 있는 독일과 러시아 같은 경우에는 1 대 1, 50%의 비례대표제를 가지고 있고 그 외에도 멕시코나 일본처럼 40% 수준의 비례대표 비율을 가지고 있는 나라도 있습니다. 여러 가지 제도의 차이에 관해서는 앞에서 말씀이 있었고 뒤에서도 말씀이 있을 것이라고 봅니다마는 적어도 병립식을 채택하든 병용식을 채택하든 간에 적절한 수준의 비례대표 비율을 확보하지 않는 한 이 비례대표는 무늬만의 비례대표이고 형식화된 제도가 될 가능성이 있다는 점에서 저는 독일처럼 1 대 1 정당명부제를 채택하는 것이 바람직하고 여러 가지의 여건상 어려움이 있다면 적어도 비례대표에 40% 이상의 의석을 배분하는 것이 필요하다 이렇게 말씀드리고 싶습니다.

두 번째는 비례대표의 비율이 늘어난다면 비례대표를 선정하는 과정이 대단히 중요하게 됩니다. 우리가 그동안에는 상향식 공천에 관심을 많이 가지고 또 현재도 가지고 있습니다마는 지역구 의원 수가 상대적으로 줄어들고 비례대표의원 수가 늘어난다면 비례대표 선출과정의 민주성 확보가 대단히 중요하다는 점을 좀 말씀드리고 싶고요. 이 경우에도 현행 지역구와 마찬가지로 후보에 관한 모든 정보가 유권자들에게 제공되어야 한다는 점을 말씀드리겠습니다.

세 번째는 비례대표의 명부를 작성하는 방법과 그것을 배분하는 방법에 대해서 말씀드리겠습니다. 현재 정당 간 협의과정에서 전국명부나 권역 혹은 지역명부나 하는 논의가 있습니다마는 이 문제와 관련해서 가장 중요한 고려사항은 지역주의적 정치구조를 해소하는 것이라고 저는 생각을 하고 이 문제를 해소하기 위해서는 명부는 권역별로 작성하되 그 배분은 전국득표율로 작성하는 것이 가장 합리적이고 현행 우리의 지역주의 정치를 해소하는데 가장 효율적인 방법이다 이렇게 강조를 드리고 싶습니다.

이 방식으로 한다면 한나라당과 민주당은 각각 연고지역이 아닌 영남과 호남에서 자기의 득표율과 무관하게 그러니까 자기의 지역득표율과 무관하게 상당한 수준의 비례대표 의원을 확보할 수 있기 때문에 현행 영·호남 지역갈등 구조를 극복하는데 대단히 탁월한 방법이다 하는 점에서 특별히 강조를 드리고 싶습니다.

이 문제와 관련된 마지막 제 강조점은 비례대표 접근과 관련한 진입장벽을 낮추어야 한다는 것입니다. 물론 어느 나라나 진입장벽을 가지고 있습니다. 그러나 현행 선거법이 가지고 있는 5석 이상이라든지 유효득표율 5% 이상이라든지 하는 형태로 진입장벽을 둘 경우에 실제로 정당명부제가 통상 다른 나라에서 발휘하고 있는 신진 정치세력의 진출이라든지 정치적 신인의 활동가능성을 원천적으로 배제하는 효과가 있다는 점을 꼭 말씀드리고 싶습니다. 특히 다른 나라의 진입장벽은 양원제 제도 하에서 좀 완화되는 측면이 있습니다마는 우리는 양원제가 아닌 단원제를 채택하고 있기 때문에 더욱이 진입장벽을 대폭 낮추는 것이 필요하다 이렇게 말씀을 좀 드리고 싶습니다.

세 번째 문제는 선거구 획정과 관련된 문제입니다. 이것도 내용에 대해서는 자료로 대체하고 이 문제와 관련된 두 가지 의견만 말씀을 드리겠습니다.

헌법재판소에서 선거구 문제와 관련해서 금년 12월 31일까지 개정안을 내도록 이야기를 했습니다. 그러면 만약에 현행 선거법의 취지를 고려한다면 그 1년 전인 작년 12월 31일까지 선거구획정안이 나와야 되는 것이 아니냐 하는 학계의 일부 의견이 있습니다만 그렇지 않다고 하더라도 총선 1년 전에는 선거구획정안이 나와야 하는데 현재 그것이 나와 있지 못하다는 점을 말씀드리고 저는 이 문제가 그다음과 관련된 문제라고 생각합니다. 즉 현행 선거구획정이 선거구획정의 이해당사자인 정치인들에 의해서 이루어지고 있는 점은 심각한 문제가 아닐 수 없다 이렇게 생각합니다. 그래서 학계와 시민단체 또 중앙선관위가 이야기하고 있는 것처럼 현행 선거구획정위원회를 국회에 둘 것이 아니고 중앙선관위에 두고 중앙선관위에서 정치인이 아닌 전문가와 시민단체, 학자와 법조인들이 참여하는 형태로 선거구획정을 정기적으로 예단 없이 실행해 나가는 것이 우리 선거제도의 합리적 개정을 위해서 필요하지 않느냐 하는 의견을 말씀드리고 싶습니다.

네 번째로는 앞에서 잠깐 드린 말씀입니다마는 국민과 시민사회단체의 자유로운 선거 참여를 보장하는 것이 필요하고 그런 점에서는 2000년 총선 직전에 부분적으로 개정된 시민 혹은 시민사회단체의 선거 참여를 전면적으로 확대하는 것이

필요하고 그러기 위해서는 현재 시민사회단체의 선거 참여를 제약하고 있는 선거법 제87조를 폐지하는 것이 필요하다고 생각을 합니다. 왜 필요하나 하는 문제는 제가 앞에서 헌법 제1조제2항을 가지고 추상적으로 말씀을 드린 바가 있고 우리 선거법이 참여보다는 규제중심의 선거법으로 되어 있다는 점에서도 저는 그 점이 반드시 반영되어야 한다 이렇게 생각을 합니다.

그다음에 우리나라가 경제력 규모나 여러 가지 측면에서 볼 때 세계 10위권 가까이 들어있는 나라입니다. 그런 점과 비교해 볼 때 현재 교사와 공무원이 정치활동을 할 수 없도록 묶고 있는 것은 대단히 후진적인 제도다 이렇게 생각합니다. 이제 공무원에게도 노동조합에 관한 노조활동권이 주어질 것으로 보고 있습니다. 또 교수에게는 정치활동의 자유가 허용되고 있는데 공무원에게 정치활동의 자유가 허용되지 않고 교수와 달리 교사에게 역시 정치활동의 자유가 허용되지 않는 것은 불균등할 뿐만 아니라 후진적이라는 점에서 교사와 공무원의 정치활동을 허용하는 것이 필요하다고 생각합니다.

선거연령 인하에 대해서도 말씀을 드리겠습니다. 현재 20세로 되어 있는 선거연령은 우리가 헌정질서를 시작하면서 일본식 제도를 받아들인 것인데 실제로 지금 20세를 받아들이고 있는 나라가 많지 않다는 것이 일반적인 평가입니다. 많은 나라들이 17세와 18세를 받아들이고 있습니다. 다른 나라를 비교하지 않더라도 지금 만 20세가 되지 않은 젊은 사람들이 얼마나 자괴감을 갖고 있는가 하는 점을 우리가 돌이켜볼 필요가 있다고 생각합니다. 만18세가 되면 성인대접을 받고 결혼을 할 수 있습니다. 또 병역에 복무할 수 있고 직장에 취직해서 세금을 납부하고 있습니다. 공무원도 할 수 있습니다. 우리 젊은 사람들이 18세 이상이 되면 모든 일을 할 수 있는데 오직 선거에서의 주권행사만 아주 불균등하게 배제당하고 있습니다. 그런 점에서 선거연령은 만 18세로 인하되어야 된다고 생각합니다. 그리고 이 인하와 관련해서 고등학생이 선거를 하는 것이 문제가 있다고 주장하는 것은 아무런 타당성이 없다고 저는 생각합니다. 대학생은 정치활동의 자유가 있고 고등학생은 정치활동의 자유가 없다는 것은 예단일 뿐만 아니라 이 제도 때문에 대학교 2학년이나 3학년까지도 정치활동의 자유가 제한당하고 있다는 점을 강조드리고 싶습니

다.

마지막으로 선거법상의 형평성과 합리성의 문제를 간단하게 말씀드리겠습니다.

현행 신진 정치인과 현역 정치인 사이의 불균등 문제 또 원외 지구당위원장과 현역 국회의원 사이의 불균등 문제는 많이 지적된 사항입니다. 이번 선거제도 개혁과정에서 정치자금을 모금하고 본인을 알릴 수 있는 기회를 균등하게 줄 수 있도록 개정이 되기를 바랍니다.

그다음에 지방자치단체의 장이나 지방의회 의원이나 국회의원 또는 일반 공직자 사이에서 공직에 출마할 경우에 입후보 시 사퇴시한이 통일되어 있지 않습니다. 선거일까지도 공직을 유지할 수 있는 지위가 있는가 하면 6개월 이전에 사퇴해야 되는 규정도 있습니다. 이것은 헌법이 규정하고 있는 형평성과 공정성에 위배되기 때문에 하나의 방침으로 통일해야 된다고 생각합니다.

마지막으로 역시 현재가 판정한 사안입니다마는 선거기탁금의 과도한 부분을 줄이는 대신 그것을 국민의 추천제로 대처하는 방법으로 합리적으로 조정하는 것이 필요하다 이렇게 생각합니다.

이상 선거제도의 개혁에 대한 제 의견을 마치겠습니다.

고맙습니다.

○委員長 陸堯相 수고하셨습니다.

다음은 丁海龜 교수님께서 말씀해 주시겠습니다.

○陳述人 丁海龜 성공회대학교 丁海龜입니다.

제 얘기는 크게 세 부분으로 나누어서 얘기를 하겠습니다.

첫 부분에서는 왜 지금 한국정치에서 선거제도 개선이 필요한가 이 부분하고요. 두 번째는 선거제도 특히 선거구제를 어떻게 개선해야 될 것인가라는 문제하고요. 그다음에 세 번째는 기타 선거제도에 관련된 몇 가지 문제들로 나누어서 얘기를 하도록 하겠습니다.

우선 왜 지금 선거제도 개선을 해야 되는가라는 문제의 배경과 관련해서 87년 이후에 한국의 정치는 상당히 문제가 있었던 것이 아닌가라고 생각됩니다. 민주화됐음에도 불구하고 민주주의가 제대로 진전되지 못한 그런 결과가 아니냐, 그래서 제가 보기에는 현재 한국정치가 당면한 문제는 이런 문제인 것 같습니다. 정치가 자신의 역할을 제대로 수행하지 못함으로써 정치에 대한



부정적 인식이 확대가 됩니다. 그러면 참여의 위기가 발생하고 참여의 위기는 역으로 정체된 부정적 인식을 강화시키는 악순환이 이루어지고요. 그런 속에서 정치가 수행해야 될 마땅한 역할을 하지 못하는 위기에 봉착한 것이 아닌가라고 생각이 됩니다. 바로 그런 문제는 제가 보기에는, 이런 표현을 좀 쓰고 싶습니다. 지역주의 구정치라는 표현을 쓰고 싶습니다라는 지역적으로 구획된 지역분열의 정치를 의미할 뿐만 아니라 그것으로 인해서 지역주의 이외에 사회의 각종 요구와 이해가 정치적으로 반영되고 대표되지 못하는 가운데 지역주의 연고의 특정 계파 또는 파벌을 기반으로 하는 정치권 자체가 특권화 되는 그런 지역주의 구정치 모습 때문에 한국의 정치가 바로 이러한 문제에 봉착한 것이 아닌가라고 생각이 됩니다.

그러면 이것을 개선하기 위해서 어떤 조치가 필요하냐, 제가 볼 때는 일단 두 가지입니다. 하나는 정치엘리트를 교체시키는 것이고 두 번째는 정치제도를 바꾸는 것입니다. 저희가 선거제도 개선을 얘기하는 것은 바로 후자의 문제, 선거제도 정치제도를 어떻게 바꾸어서 보다 민주적인 정치를 만들어 낼 수 있느냐 하는 문제하고 관련이 되기 때문에 그러한 배경 하에서 선거제도 개선이 얘기되어야 된다고 생각합니다.

제가 볼 때 현행 선거제도는 소선거구 단순다수대표제입니다. 그런데 한 서너 가지의 문제가 있는 것 같습니다.

첫째는 특정정당이 특정지역에서 지역주의를 통해 의석을 독점하는 것을 제도적으로 뒷받침해주고 있지 않느냐 이렇게 생각이 됩니다.

그다음에 두 번째는 단순다수대표제에 의해서 또는 지역구 간의 인구편차로 인해서 현행 선거제도는 표의 등가성, 대표성이 크게 훼손되고 있다는 점입니다.

그다음에 세 번째는 바로 그러한 이유 때문에 현행 선거구 간의 인구 편차와 1인 1표 비례대표제는 위헌판정을 받고 있습니다. 그러니까 제도 자체가 상당히 문제점을 가지고 있다는 것이지요. 그래서 이 제도를 어떻게 바꿀 것이냐라는 문제에 대해서 좀 말씀을 드리도록 하겠습니다.

저는 선거제도 개선 시 한국 정치의 유기적 상황을 고려할 때 몇 가지 요소들이 고려되어야 된다고 생각이 됩니다.

첫 번째는 지역독점의 의석구조를 방지해야 된

다고 생각합니다. 그것은 특정정당이 특정지역 내에서 의석을 독점하는 상황을 방지하며 더 나아가서는 특정정당이 취약지역에서도 의석을 확보할 수 있는 가능성을 실제로 증대시켜 줘야 된다는 것 한 가지를 들고 싶고요.

두 번째는 지금 표의 등가성·대표성이 굉장히 편차가 많습니다. 그렇기 때문에 득표율과 의석률 간의 차이를 완화시킬 수 있는 선거제도를 마련하고 바로 그런 부분은 비례대표제 문제하고 관련이 된다고 생각이 됩니다.

그다음에 세 번째는 우리가 아무리 이상적이라 하더라도 이것이 현실적인 어떤 가능성이 있어야 됩니다. 그렇기 때문에 현실성 있는 대안을 마련해야 되지 않느냐라고 생각이 됩니다. 그 현실적인 대안이라는 것은 일단 국민적 이해수준에 맞아야 되고요. 두 번째는 현실 정치권의 타협가능성을 고려해야 되지 않겠느냐 이렇게 생각이 됩니다.

그래서 저는 이런 제도를 좀 제안하고 싶습니다.

선거구제에 대한 여러 가지 제도가 있습니다만 우선 독일식 비례대표제를 생각해 봤습니다. 그런데 독일식으로 했을 경우에는 잉여의석 문제가 굉장히 많이 발생할 것 같아요. 제가 볼 때는 한 20~30석 발생할 것 같기 때문에 그 문제는 장기적인 과제로 놔두고 과도기적인 상황을 감안해서 여기 표현한 대로 1인 2표 병립혼합제라는 안을 제안하고 싶습니다.

그 안을 구체적으로 얘기하면 일단 소선거구제와 비례대표제를 병립시키는 것입니다. 1인 2표를 바탕으로 해서 소선거구제와 비례대표제를 병립시키고 여기에서 제1투표는 소선거구제의 지역구 투표이고 제2투표는 비례대표제의 정당 투표입니다.

그다음에 의석수는 300석 정도가 맞다고 생각됩니다. 보통 정치가 제대로 역할을 못 하니까 의석수를 줄여라 이런 의견도 있습니다만 저는 그것은 맞지 않다고 생각됩니다.

민주주의는 그에 맞는 대가가 필요하다고 생각이 됩니다. 비용을 들이지 않는 민주주의는 가능하지 않습니다. 그래서 저는 한국에서는 의석수가 적어도 300석은 되어야 된다고 생각하고 특히 표의 등가성과 대표성 그리고 지방 분권 및 한국 사회의 분화와 다양성 등을 고려하여 비례대표제 의석수를 확대할 필요가 있다고 생각합니

다.

그럴 경우 소선거구제 의석수와 비례대표제의 의석수가 어떻게 배분될 수 있는지 두 가지 안을 생각해 봤는데요, 첫 번째 안은 소선거구제 의석수 150석, 비례대표제 의석수 150석 해서 1 대 1 안 이것을 우선적으로 제안하고 싶습니다. 그다음에 1안이 너무 이상적이면 현실가능성을 고려해서 2안으로 소선거구제 의석수 200석, 비례대표제 의석수 100석 해서 2 대 1 안, 이것은 차선책으로 제안할 수도 있겠다고 생각합니다.

소선거구 하에서 지역구를 어떻게 조정할 것이냐 하는 문제는 현행의 지역구를 바탕으로 하여 인구수를 감안하여 조정할 수밖에 없다는 생각이 들고요, 중요한 것은 비례대표제 의석 배분 및 명부 작성의 문제이고 제가 볼 때는 이것이 핵심적인 문제가 아닌가 생각합니다. 이 문제와 관련해서는 잘못하면 지역주의를 자극할 가능성도 있기 때문에 지역주의를 자극하지 않으면서 현실적으로 가능한 방법이 무엇이나 하는 부분이라고 볼 수 있습니다.

제가 의석 배분을 2단계 의석 배분이라고 쓰고 설명을 해놓았는데 그것을 약간 수정하겠습니다. 그것은 두 가지 안을 생각해 볼 수 있습니다.

첫 번째 안은, 일단 정당별 전국 득표율에 의거하여 정당별로 의석을 먼저 배분합니다. 그러면 비례대표제에 의해서 전국 득표율에 따라 정당별로 의석이 배분되지요. 그렇게 된 다음에 각 정당이 전국적으로 획득한 의석을 정당 내에서 전국 인구비례에 의해서 배분하는 방식이 있을 것입니다. 그렇게 해서 전체적으로 볼 때는 정당별로 배분하고 그 안에서는 각 권역의 인구수에 의해서 다시 배분하는 방식이 있고 두 번째 안은, 비례대표 의석수를 인구수에 의해서 각 권역별로 먼저 배분을 해놓은 다음에 각 정당의 전국 득표율을 일률적으로 각 권역에 적용하는 방식이 있습니다.

그런데 두 번째 안은 전국적인 득표율을 왜 각 권역에 적용하느냐 하는 논란이 조금 있을 수 있습니다마는 저는 지역주의 문제를 해결하기 위해서는 약간의 논란도 감수해야 될 필요성이 있다는 생각이 들고 만약 그런 논란이 있다면 제가 소개했던 1안도 한번 고려해볼 필요가 있다고 봅니다.

그다음에 정당명부 작성을 어떻게 하느냐 하는 문제가 있습니다.

저는 권역별로 정당명부를 작성해야 된다고 봅니다. 생활권 중심으로 전국을 일정 수의 권역으로 분할하고 권역에 따라 정당명부를 작성하고요, 권역별 정당명부는 여성 후보, 직능별 후보, 세대별 후보 등을 고려함으로써 사회 각 부문의 균형적 정치참여 기회를 보장해야 된다고 생각합니다.

거기에서 특히 여성의 공천할당 문제는 비례대표 의석이 100석일 때는 2분의 1, 비례대표 의석 150석일 때는 3분의 1 정도는 들어가고 여성들의 순위가 지퍼식, 순번식으로 배치되어야 된다고 생각합니다. 그리고 또 하나 중요한 것은 정당명부가 민주적으로 작성된다하더라도 민주적 작성을 의무화하고 그런 의무를 충족하지 못했을 때는 선관위에 해당 명부를 거부할 수 있는 권한을 부여해야 된다고 생각합니다.

그다음에 지역구와 비례대표의 중복 입후보는 금지해야 된다고 생각합니다. 일본에서는 이것을 허용하지만 한국에서는 잘못하면 중진의원이나 기존의 의원들한테 특혜를 부여할 수 있기 때문에 금지시켜야 마땅하다고 생각합니다.

요컨대 제가 설명한 1인 2표 병립혼합제 선거제도 개선안은 특정지역 정당의 취약 권역에서의 의석 획득을 가능하게 함으로써 지역주의 구도를 완화시킬 수 있는 한편 표의 등가성과 대표성을 높일 수 있는 방안이라 할 수 있으며 지역사회 차원에서 사회 각 부문의 균형적 정치참여 기회를 증대시킬 수 있는 안으로 판단됩니다. 또한 이 개선안은 각 정치세력의 현실적 타협을 감안한 안이기도 합니다.

다음은 기타 선거제도 개선에 관해서 몇 가지 말씀드리도록 하겠습니다.

첫째는, 선거공영제의 확대입니다.

정당의 활동 중 특히 공직후보 선출과 관련된 선거는 그 공공적 성격이 두드러진다는 점에서 선거공영제를 확대할 필요가 있고요, 정당 내부의 공직후보 경선에 대해서 선거공영제 확대 여부에 있어서도 저는 확대를 해야 된다고 생각합니다.

그렇지만 이것은 정당 내부의 자율성 문제가 있기 때문에 정당 내부의 자율성을 고려해서 정당이 요청하는 절차를 밟고 그런 절차 위에서 정당 내부의 공직후보 경선도 선거공영제를 확대해야 된다고 생각합니다. 이것 역시 공직후보의 예비자를 뽑는 것이지만 공공성이 상당히 높기

때문에 정부에서는 거기에 대해서 당연히 책임을 져야 된다고 생각합니다.

그다음에 최근에 와서는 동원형의 대면선거가 돈이 많이 들기 때문에 미디어선거·인터넷선거로 바뀌고 있습니다마는 그것을 장려하기 위해서 선거공영제를 확대할 필요가 있습니다. 다만 선거공영제가 확대될 경우 정당에 대한 선거보조금은 좀 줄여야 된다고 생각합니다.

두 번째는, 공직후보자 간의 차별을 어떻게 없앨 것이냐 하는 문제입니다.

지금의 법정 선거운동기간 이외의 선거운동을 포괄적으로 금지하는 포괄적 사전선거운동 제한은 정당 출마자와 무소속 출마자, 기성 정치인과 신진 정치인 사이의 실제적인 차별을 야기하기 때문에 포괄적인 사전선거운동 제한이 대폭 완화될 필요가 있습니다.

이와 관련하여 국회의원에 입후보할 신진 정치인에게는 선거운동이 가능한 시점 이후 선관위에 정치자금 관리인을 신고한 시점부터 후원회를 결성해서 정치자금을 모집할 수 있게 하여 정치적 기회균등을 제공해야 된다고 생각합니다.

세 번째로, 공직후보의 입후보 조건을 보다 평등하게 하기 위해 공직후보 기탁금의 인하가 필요하다고 생각합니다.

또 하나 지적할 수 있는 것은 국민의 정치참여 확대문제입니다.

저는 선거연령을 18세로 인하해야 된다는 데 대해서 찬성합니다. 현재에서 20세 미만자에게 선거권을 주지 않는 이유로 그들의 정치적 판단능력이 미숙하고 고교 재학생이 정치에 참여하는 것은 바람직스럽지 못하다는 이유를 들고 있으나 20세 이하가 정치적 판단능력에 있어 미숙하다는 판단은 매우 주관적인 판단인 것 같아요. 오히려 시민사회의 발전과 미디어와 인터넷 등 공론장의 발달로 인해 20세 이하의 정치적 판단능력도 상당히 향상된 것이 아니냐, 우리가 48년에 20세로 선택을 했는데 55년이 지났는데 그것이 여전히 미숙한 것이냐 하는 문제를 한번 재고해야 된다고 생각합니다.

다음으로 고교 재학생이 정치에 참여하는 것이 바람직스럽지 못하다는 인식은 상당히 문제가 많다고 생각합니다.

왜냐하면 정치참여를 긍정적인 것이 아닌 부정적인 것으로 보는 것인데 제가 보기에 정치에 굉장히 긍정적인 것입니다. 정치에 대한 적극적인

참여가 민주시민의 형성에 기여할 것으로 기대되는 상황에서 고교 재학생의 정치참여가 바람직하지 못하다는 것은 정치는 부정적인 것이기 때문에 가능한 한 하지 말아야 한다는 굉장히 권위주의적인 의식이 배어있는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 그렇기 때문에 오히려 민주시민 양성을 위해서는 18세로 인하여서 적극적으로 참여시켜야 된다고 생각합니다.

그다음에 좀 논란이 되는 것이 시민단체의 선거운동자유 보장문제인데요, 아까 교수님이 말씀하신 것처럼 기존의 선거법은 대부분이 규제입니다. 그러나 이제는 그 정신이 바뀌어야 됩니다. 규제가 아니라 참여가 가장 기본적인 원칙이 되고 그런 위에서 불가피하게 규제하는 부분을 플러스알파로 덧붙여야 되는 것입니다.

그렇기 때문에 참여를 기본적인 원칙으로 하고 그다음에 불가피하게 규제라는 원칙이 부차적으로 들어간다면 당연히 그런 원칙 하에서는 시민단체의 선거운동 자유도 확대되고 보장되어야 되는 것이 아닌가 이렇게 생각이 듭니다.

이상입니다.

○委員長 睦堯相 수고 하셨습니다.

다음은 趙己淑 교수님께서 진술해 주시겠습니다.

○陳述人 趙己淑 이화여대 趙己淑입니다.

선거제도와 관련해서는 선거운동과 관련한 제도라든지 정해구 교수님과 정대화 교수님이 말씀하신 고교생 투표참여 또는 정치참여가 가능한가 하는 여러 가지 문제가 있겠지만 저는 주로 선거구제에 대한 논의에 초점을 맞추었습니다.

그 이유는 다른 부분에 대해서는 이미 정해구 교수님과 정대화 교수님이 말씀하셨듯이 시민사회에서는 상당한 공감대가 있습니다. 그래서 큰 논란의 여지가 없을 것 같고 또 이미 개혁의 방향이 나와 있기 때문에 그 쪽으로 가면 될 것 같은데 선거구제에 관해서는 현역 의원도 계시고 또 각 정당 간에 이해관계가 상당히 첨예하게 갈려 있기 때문에 저는 주로 이 부분에 대해 경험적인 데이터를 중심으로 대안을 말씀드리겠습니다.

이 문제로 넘어가기 전에 한 가지만 참고로 말씀드리자면 조금 전에 정해구 교수님께서 고교생 정치참여가 더 바람직하다는 말씀을 하셨지만 서구에서는 이미 중고생 심지어는 어린 초등학생 때부터 정당에 와서 부모들이 정당 활동을 할 때

토론훈련을 받는다든지 하는 민주주의 훈련을 받고 있습니다.

그리고 요즘 제가 힐러리 자서전을 읽고 있는데 힐러리의 첫 정치 경험도 고등학생 때 청년 공화당원으로 선거운동에 참여함으로써 정치력이 키워지고 있습니다.

그래서 이렇게 어려서부터 정치력이 키워지는 서구 민주주의 국가의 시민과 우리처럼 정치를 무조건 억압하는 시민 중 과연 누가 더 민주주의 정신을 발휘할 것이냐 할 때 큰 차이가 있을 것이라고 생각해서 참고로 말씀드립니다.

그러면 선거구제 개혁에 대해 말씀드리겠는데 지금 선거구제 개혁에 대해 여야 간에 이렇게 이해가 엇갈리는데 왜 꼭 필요한가 하는 것입니다.

저는 크게 세 가지로 보는데 첫째는 선거구제와 관련해 우리 내부에 상당한 문제가 있어 개혁하지 않으면 안 되는 문제가 있다라는 말씀을 드리고 싶고, 두 번째로 보다 중요하게는 우리 선거제도가 민주주의의 원칙 즉 다수결 원리와 소수의 이익보호라는 원칙에 충실하냐 하는 것입니다.

그런데 제가 보기에는 그렇지 않다고 생각되기 때문에 이런 민주주의 원칙에 근거해서도 선거제도를 손 볼 필요가 있다하는 생각이 들고요, 세 번째로는 세계적 추세입니다.

전 세계적으로 동구를 비롯해 구 소련인 러시아 등 많은 신생 민주국가들이 나오고 있는데 이 나라들이 하나같이 택하고 있는 선거제도의 선거구제 방향은 소선거구제로 비례대표제를 병립시키는 방향으로 변하고 있습니다.

그래서 민주주의 원칙과 우리 내부의 문제 또한 세계적인, 시대적인 흐름을 감안할 때 선거구제 개혁은 필연적이라고 생각합니다.

그러면 우리 내부의 문제를 좀더 살펴보겠습니다. 우선 가장 중요한 것이 이미 헌법재판소에서 전국구의 현행 의석배분 방식이 위헌이라는 판결을 내렸습니다.

그래서 1인 2표제 도입은 불가피할 것으로 생각되고요, 두 번째는 대표의 심각한 왜곡현상입니다.

예를 들어 지난 총선의 경우 38.9%의 득표를 한 한나라당은 거의 과반에 육박하는 의석을 차지했습니다. 그런데 이것이 반드시 한나라당에만 유리하냐? 꼭 그렇지 않습니다.

98년 지방선거 같은 경우 97년 대선의 여파를

몰아 현 민주당의 전신인 국민회의가 상당히 압도적인 의석을 차지했습니다. 즉 제1당에게 너무나 유리한 이득률을 가져다준다는 것이 가장 큰 문제라고 생각합니다.

세 번째로는 우리 정치의 고질병인 지역주의 문제가 거론되는데요, 사실 선거제도를 통해 지역주의를 극복하겠다는 발상은 굉장히 나이브(Naive)한 것이고 실제로 가능하지도 않습니다.

그럼에도 불구하고 선거제도를 바꾸어야 되는 여러 가지 정당성이 있으니까 기왕이면 지역주의를 극복하는 쪽으로 바꾸면 좋지 않겠느냐? 그러면 금상첨화가 아니겠느냐 하는 점에서 말씀을 드립니다.

네 번째로는 IMF 이후 국회의원도 구조조정을 해야 된다해서 10%의 정수를 줄이는 수모를 당했습니다마는 다른 나라와 경험적으로 분석해 봤을 때 사실 우리나라의 인구와 GDP 규모 또 공무원 수를 감안하면 350명 정도가 적절한 수준이다라는 연구결과가 나와 있습니다.

그래서 국회의원 수를 늘리는 것이 시대적인 필요이기도 하고 또 제왕적 대통령이라는 말도 있지만 행정부를 견제하기 위해서는 국회의원 수를 늘려 국회를 정상화하고 보다 효율성을 높이는 데 개혁의 초점을 맞추어야 되지 않나 하는 생각을 합니다.

그래서 이런 네 가지 문제를 고려할 때 선거구제의 개혁은 필연적이라고 생각합니다.

그렇다면 다음 문제는 ‘어떻게 할 것이냐?’인데 조금 전에 여러 교수님들이 한결같이 말씀하셨듯이 소선거구제와 정당명부 비례대표제를 병립시키는 이 방안이 가장 현실적인 방안이라고 봅니다.

그리고 제가 실제로 시뮬레이션을 돌려본 결과 우리가 독일식을 받아들일 경우 독일식의 장점은 국민이 정당에 한 투표가 전체 의석수에 그대로 반영되기 때문에 대표의 왜곡효과가 전혀 나타나지 않는다는 것입니다. 그런데 이렇게 될 경우 초과의석이 발생할 수 있습니다.

지금 국회의원 수를 늘리자고 하는데 거기에 또 예상치 못한 초과의회까지 발생하면 국민여론이 좀 호의적이지는 않을 것 같습니다.

그리고 또 한 가지는 법은 굉장히 단순하고 명료해야 된다고 생각하는데 독일식은 계산하기가 굉장히 복잡합니다.

그런데 어떻게 해서 이렇게 나오는지 국민들이

이해하지 못하면 그 제도는 신뢰받기 어렵다고 보기 때문에 조금 문제는 있지만 일본식이 간단 명료하고 우리에게 더 맞는 제도가 아닌가 이렇게 생각합니다.

그리고 이 문제를 다루면서 한 가지 전제로 말씀드려야 할 것은 지금 여러 교수님들이 항목별로 대안을 말씀해 주셨는데 이 대안들이 하나같이 서로 연결되어 있다는 것입니다. 그러니까 하나하나 떼어서 여기에서 좋은 것 이것하고 저기에서 좋은 것 저거하고 하는 식의 조합이 불가능하다는 것입니다.

그래서 우리가 어떤 제도를 택할 때에는 먼저 큰 틀을 결정해 놓고 거기에 맞춰 조건부로 조항들이 따라 붙어야 된다는 것입니다.

예를 들면 비례대표 의석을 지금의 전국구 의석보다 늘린다는 전제 하에 국회의원 수를 늘리는 것이지 비례대표 의석을 늘리지도 않으면서 국회의원 수를 늘리는 것은 불가능합니다.

또 하나는 독일식이나, 일본식이나에 따라 우리가 중복출마 조항을 허용할 것이냐, 불허할 것이냐 또는 진입장벽이라고 얘기하는 봉쇄조항을 몇 퍼센트로 할 것이냐 하는 것이 결정돼야 됩니다.

왜냐하면 독일식으로 할 때는 봉쇄조항을 훨씬 높여놔야 제도가 안정되고 일본식으로 할 때는 더 낮추어도 됩니다. 따라서 독일식으로 할 경우 5% 정도, 일본식으로 할 경우 3% 정도의 모든 조항들이 서로 유기적인 관계를 가지고 연결되어 있다는 것을 이해해 주시고 나중에 결정하실 때 큰 것부터 결정하셔서 조건부에 따라 결정해 주시기를 부탁드립니다.

또 한 가지 이 조건부에 해당되는 것은 비례대표와 지역구 의석비율을 1대1로 하자는 의견이 압도적으로 많고 저도 여기에 적극 동감합니다마는 여러 가지 현실적인 것을 감안했을 때 2대1 정도도 받아들일 수 있다라는 입장입니다. 단, 매 선거마다 지역구 의석을 1대1이 될 때까지 줄여나간다는 조건 하에서 받아들이는 것이지 무조건 2대1에 동의할 수는 없습니다.

왜냐하면 이것이 언제 또 바뀌어질지 모르기 때문에 반드시 그런 단서조항을 넣는다는 조건 하에서 당장은 2대1도 받아들일 수 있다는 말씀을 드리고 싶습니다. 그다음 중복출마에 대해 조금 전에 잠깐 말씀드렸는데 일본식일 경우 지역구와 비례대표가 완전히 별도로 운영되기 때문

에 허용해 주어야 할 아무런 논리적 근거가 없습니다.

그럼에도 불구하고 우리나라처럼 지역주의가 심각한 상태에서는 지역구 출마를 격려하기 위해 중복출마를 허용해 주어야 되지 않나 하는 논의가 있습니다.

그래서 이 부분에 대해서는 좀더 시민사회의 여론을 결집해 풀어나가야 할 것으로 생각합니다.

그다음에 가장 첨예한 문제가 득표의 합산과 정당명부를 어느 수준에서, 어떤 방식으로 작성할 것이냐 하는 것입니다. 저는 여러 가지 시뮬레이션을 해 보았는데 지역주의를 고려할 때 가장 바람직한 방법은 전국적으로 합산은 하되 명분은 권역별로 하는 것이 좋겠다는 결론을 얻었습니다. 물론 丁海龜 교수님이 말씀하셨듯이 그 지역에서 득표하지도 않았는데 어떻게 의석을 줄 수 있느냐라는 반발이 있을 수 있지만 우리 지역주의 문제를 감안했을 때 이것이 한시적으로는 가장 바람직한 대안이 아닐까 하는 생각이 듭니다.

마지막으로 이렇게 했을 때 선거제도의 문제는 정당제도와 밀접하게 연결되어 있고 보다 중요하게는 권력구조의 문제와도 밀접하게 연결되어 있어서 현행 대통령중심제도와 우리가 지금 바꾸려는 소선거구제, 비례대표제 병립제가 정합성이 있느냐 하는 것입니다. 특히 비례대표제를 도입하게 되면 다당제로 가는 것이 너무나 당연한 결과이기 때문에 이에 대해서 저는 이런 말씀을 드리고 싶습니다. 우리는 엄밀하게 말해서 미국식의 대통령중심제가 아닙니다. 오히려 프랑스에 더 가까운 정도로 의원들의 내각 참여가 허용되어 있고 또 책임총리제 이야기도 많이 나오고 있습니다. 현행 헌법이 의원내각제적 요소를 상당히 허용하고 있기 때문에 개헌을 하지 않고도 지금과 같은 선거제도를 운영할 수 있고, 이렇게 운영했을 때 우리가 예상할 수 있는 정당제도는 어떤 것이냐 하면 상당히 정책적 기반이 뚜렷한 정책정당이 등장하게 될 것이고 거대 두 정당을 핵심으로 하는 몇 개의 군소정당이 붙는 다당제가 될 것이라고 봅니다.

그래서 이런 다당제의 경우에는 안정성도 있기 때문에 대통령중심제와 결합해도 전혀 문제가 없다고 생각하고 특히 국민참여정당이 최근 정당개혁의 모토이기 때문에 국민참여정당의 형태와 우

리의 선거구제 또는 권력구조가 정합성이 있는 것이 아니냐 하는 점에서 이것이 우리가 앞으로 나가야 할 개혁방안이라고 생각합니다.

감사합니다.

○委員長 陸堯相 수고하셨습니다.

다음은 曹定官 교수님께서 진술해 주시겠습니다.

○陳述人 曹定官 방금 소개받은 한신대학교의 曹定官입니다.

여러 선생님께서 이미 여러 가지 말씀을 하셨는데 저도 趙己淑 교수님과 마찬가지로 선거제도 부분 중에서도 선거구제 등등에 관련한 부분을 중심으로 얘기하고자 합니다.

첫 번째로 먼저 말씀드리고 싶은 것은 현재의 선거제도를 개혁한다고 하는데 개혁을 어떻게 할 것인가라는 점에서 몇 가지 말씀을 먼저 드리고 시작하겠습니다.

선거제도의 개혁은 대개 크게 두 가지 힘에 의해서 시작된다고 생각합니다. 하나는 시대적인 요구이고 또 하나는 그 시대의 정치세력이 그것을 어떻게 받아들여서 타협을 이루느냐 하는 것이라고 생각하는데 국민들이 정치를 많이 불신하고 있는 현재의 상황 속에서는 현재 진행되고 있는 것처럼 정치인들만이 선거제도를 개혁한다면 아무리 좋은 선거제도를 만들더라도 또 하나의 야합으로 비취질 가능성이 높다는 문제가 있고요.

두 번째는 우리가 여러 가지 이해관계 속에서 제도를 구상합니다. 현실적으로 정파적인 이해를 고려할 것이고 국민들이 이것을 받아들일 것인가에 대해서 고려하겠지만 세계적으로 여러 민주국가들을 보면 제도를 만들어서 실제로 선거를 하면 원래 고려했던 것과는 좀 다른 결과가 나오는 경우가 왕왕 있어 왔습니다. 현재 선거제도의 근간이 되고 있는 1988년 선거제도 개혁의 사례를 돌이켜보더라도 그 당시에 각 당에서 여러 가지로 고민하면서 선거제도를 타협해 냈지만 88년도 4월 총선이 있는 다음에 “그것은 하나의 또 커다란 오류였습니다”라는 이야기가 나왔습니다. 그래서 이번 선거제도 개혁을 할 때 제가 강조하고 싶은 것은 지난번 한나라당 대표로 선출되신 崔秉烈 대표께서도 말씀하셨듯이 88년 체제, 즉 3김식 정치체제를 청산하자라는 개념 위에서 국민과 함께 하는 선거제도 개혁이 되어야 될 것 같고, 또 이것은 국회 정치개혁특위를 벗어나 그보

다 훨씬 커다란 범주에서 정치개혁국민특위 또는 선거제도국민특위를 만들어서 그 안에서 공론화된 것들을 정치개혁특위에서 바로 받아들이는 방식으로 선거제도 개혁이 되어야 되지 않겠는가 하는 생각을 합니다.

제가 기존 제도의 문제점에 대해서 여러 가지 발제문을 썼는데 96페이지, 97페이지를 주로 보시면 되겠고, 또한 유인물로 대체하고자 합니다.

핵심적으로 말씀드리고 싶은 것은 현재 한국에서의 소선거구제도는 실패한 제도라는 것입니다. 민주성 측면에서도 실패했고 효율성 측면에서도 실패한 제도라고 생각하기 때문에 이제 새로운 선거제도의 개혁은 소선거구제도를 버리는 방향으로, 즉 소선거구제도가 갖고 있는 여러 가지 특징들을 감소시켜 나가고 대선구제도가 갖고 있는 장점들을 살려나가는 방향입니다. 여기서 대선구제라고 하는 것은 비례대표제의 전반적인 제도들을 모두 대선구제라고 표현합니다.

제가 도입을 추천하는 선거제도는 첫 번째로 독일식 복합형 또는 병용형이라고 불리는 선거제도를 추천합니다. 여기에 대해서 국내에서는 일반적으로 독일식이 너무 난해하다, 추가 의석이 많이 생겨날 수 있기 때문에 여러 가지 문제점이 있다는 말씀을 많이 해 오고 있고, 저도 그러한 문제가 있다는 것을 인정합니다. 그러나 사실 비례성을 획기적으로 강화시켜 나가는 방향이 독일식이고 또 우리가 역사적인 현실 속에서 생각해 보자면 독일이라고 하는 나라가, 바이마르 공화국이 비례대표제도를 사용하면서 굉장히 어려웠던 정치 현실 속에서 제2차 세계대전을 맞았지만 세계대전을 종료하고 나서 패전국인 독일이 다시 일어설 수 있었던 것은 현재의 독일식 선거제도가 안정성, 민주성, 비례성, 효율성까지 가미하고 있기 때문이라고 보는 학자들이 매우 많습니다.

우리도 사실은 독일과 대단히 흡사한 현실 속에 있지 않습니까? 분단되어 있고 통일도 해야 되고 경제 발전도 해야 되고 정치 안정도 해야 되고 이런 여러 가지 측면에서 독일식의 장점을 우리가 생각해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

그렇지만 독일식이 현실적으로 잉여의석 문제를 많이 가지고 있다는 점은 저도 상당히 우려하는 바입니다.

이 부분에 대해서 합의가 이루어지지 않는다면 차선책으로 저는 ‘1인 2표 권역별 반지역주의 병립형 비례대표제’를 제안합니다. 이것은 방금 趙

己淑 교수님이 말씀하신 비례대표제와 매우 흡사한 제도인데 趙 교수님과 차이점을 한 가지만 부각시켜서 말씀드리면 비례대표 숫자를 확정지을 때 趙 교수님은 전국적으로 득표를 제2투표 즉 정당투표의 득표를 전국적으로 합산해서 그 합산한 내용을 권역별로 적용하자는 것인데 제가 볼 때 이것은 상당한 문제점을 가지고 있습니다. 무슨 얘기냐 하면 예를 들어 전라도에 있는 유권자가 자기는 민주당이 좋아서 표를 찍었는데 자기 표의 일부분이 다른 지역으로 옮겨가버리는 것이거든요, 전체적으로 보자면 직접투표의 원칙에 위배되는 측면이 강하게 있다고 생각합니다.

물론 이 부분에 대해서는 계속적인 토론이 있어야 된다는데, 그 뜻은 좋지만 조금 다르게 적용했으면 좋겠습니다. 권역별로 비례대표 명단도 만들고 권역별로 비례대표에 대해서 투표를 하되 어떤 한 권역에서도 어느 한 정당이 60% 이상 비례대표의석을 가져갈 수 없게끔 만드는 것입니다. 50% 또는 60%는 정당 간의 또 여러분들과의 토론에 의해서 결정될 수 있지 않을까라고 생각합니다. 그것도 역시 자기가 투표한 것이 사용되지 않고 사장되는 문제가 있지 않느냐라고 얘기하겠지만 사실 이런 제도를 만들게 되면 현실적으로 각 지역에서 새로운 소수정당들 또는 현실적으로 각 지역의 독점적인 지배를 행사하고 있는 정당이 아닌 정당이 약진할 수 있는 근거가 생기기 때문에 각 정당들이 그 제도에 맞추어서 선거운동에 있어서 약진해 나갈 것이라는 일종의 다이내믹한 인센티브, 제도 유인을 생각하고서 만드는 것입니다.

이러한 신제도를 도입해야 되는 근거에 대해서 98페이지, 99페이지에 정리를 해 놓았는데 그 사항들은 여러분들이 읽어보셨으면 좋겠고요.

제가 여기서 추가적인 문제에 대해서 세 가지 정도 말씀드리고자 합니다.

하나는 전면적인 정당명부 비례대표제 또는 1인 2표 비례대표제에 의한 50% 또는 40% 이런 비례대표가 굉장히 많이 늘어나게 되면 다당제가 되기 때문에 정치 불안정이 오지 않겠느냐는 의문들이 많이 있습니다. 그런데 그것은 현실적으로 이미 우리나라의 정치체제 자체가 양당제화 되지 못해 왔다는 많은 경험적인 증거들이 있기 때문에, 아까 趙己淑 교수님께서도 정확히 말씀하셨지만 학자들의 연구에 의하면 우리가 다소 다당제화되더라도 라틴아메리카 등 이런 나라에

서 나타나듯이 7~8개씩의 정당이 되는 것이 아니라 3~4개 정도의 온건한 다당제로 갈 가능성이 높다는 것을 생각해 본다면 다당제화되더라도 정치 안정성은 충분히 이룰 수 있다는 것입니다.

두 번째로 말씀드릴 것은 대통령제와 소선거구제 서로 간에 연관성이 있고 대통령제와 다당제 간에는 연관성이 없다는 주장에 대해서 그렇지 않다는 것을 제가 제시했습니다.

세 번째로 말씀드릴 것은 병립제와 병용제의 문제인데 그것에 대해서는 102페이지, 103페이지에 있기 때문에 유인물로 대체하겠습니다.

마지막으로 제가 말씀드리고 싶은 것은 현실적으로 여기에 계신 진술인들도 그렇고 비교정치학회, 한국정치학회에서 선거제도를 연구하시는 분들의 99%, 약 90% 이상은 이번 선거제도 개혁은 비례대표를 대폭 확대하는 방향으로 가야 된다고 얘기합니다. 그랬을 때 우리가 간과하기 쉬운 중요한 포인트가 하나 있는데 비례대표를 어떻게 뽑을 것인가 하는 문제입니다. 비례대표를 어떻게 뽑을 것이냐 하는 문제에 있어서 제가 보기에 선거제도 안에 즉 선거법 안에 정당이 비례대표를 공천하는 과정을 민주적으로 해야 하고 민주성 여부를 정당 외부에서 심사할 수 있도록 만들 필요가 있다, 예를 들어 선거관리위원회 아래 민주선거결정위원회 등을 비정당인들로 위원회를 만들어서 정당의 비례대표 공천문제를 민주적으로 하지 않으면 비례대표 명단 자체를 등록받지 않는 방향으로, 그것은 이미 정당법상, 헌법상에 정당의 민주적 운영절차가 명시되어 있기 때문에 충분히 법적으로 문제가 없다고 봅니다.

여러 가지 할 이야기는 많습니디라는 나머지 내용은 유인물로 대체하도록 하겠습니다.

이상입니다.

○委員長 睦堯相 수고하셨습니다.

다음은 崔漢秀 교수님께서 진술해 주시겠습니다.

○陳述人 崔漢秀 건국대학교의 崔漢秀입니다.

한 가지 모두에 말씀드릴 것은 제가 사실 원고에 각주를 방대하게 달았는데 e-메일 전송과정에서 날아가 버린 모양입니다. 여기에는 간략하게 본문만 쓰고 제 주장을 논증할 수 있는 각주가 많았는데 그것이 다 없어졌습니다. 그 점을 먼저 말씀드리고요.

선거가 8개월 앞으로 다가왔는데 선거제도 개혁이 과연 가능하겠느냐? 선거제도는 이해당사자

가 있습니다. 특히 우리나라는 지역주의 변수라는 것 때문에 전국 각 지역구 선거구를 손바닥에 놓고 보면 이 선거구는 어느 정당의 후보가 당선될 것이라는 사실이 거의 노정이 됩니다. 이러한 상황에서 어느 선거제도를 도입하면 어느 정당에게 유리하고 누구에게 불리하다는 것이 거의 나옵니다. 이렇게 선수의 기량이 다 노출된 상황에서 경기 규칙이 과연 쉽게 합의될 수 있겠느냐? 뉴질랜드의 경우 선거제도를 개혁하는 데 11년이 걸렸고 국민투표를 거쳐서 확정해 놓은 다음에 3년 후에 시행했습니다. 따라서 우리도 근본적인 선거제도의 개혁은 미지의 상황에서 해야 타당하지 눈앞에 다가온 선거를 놓고 하는 것은 대단히 어렵다, 그리고 선거제도에 관한 논의는 선거제도 원리에 충실해야 됩니다. 그것은 연계성, 비례성, 등가성입니다. 이 중에서 연계성과 비례성이 가장 중요합니다.

연계성은 유권자가 선출하는 대표와 유권자의 접촉성을 말하는 것이고 비례성은 과연 유권자의 표의 흐름이 그대로 대표의 선출에 반영이 되느냐입니다. 지금 독일식을 많이 얘기합니다마는 독일식은 당초에 비례성을 강조하다 보니까 정당 난립, 정당 불안정 때문에 다시 지역구를 도입해서 연계성을 강조하는데, 지금 독일에서는 오히려 비례성을 강조하다 보니까 지역구민과의 연계성이 약화되고 지역구 유권자들이 자기 지역 국회의원들이 누구인지 관심이 없어져서 정치적인 무관심이 나옵니다.

우리는 비례성을 선택할 것이냐, 연계성을 선택할 것이냐? 독일이 통일과정을 거치고 우리와 비슷하다고 하는 지적도 있습니다마는 저는 다르다고 봅니다. 선거행태는 문화와 관련되기 때문에 우리는 오히려 비례성보다는 연계성을 유권자들이 더 바라는 것이 아니냐, 사실 국회의원 선거에서 당락의 결정적인 배경이 연에 의한 것입니다. 국회의원이 우리 지역에 와서 유권자들과 얼마나 많은 접촉을 했느냐가 지역구민들이 국회의원을 평가하는 하나의 중요한 잣대로 삼고 있다는 것은 우리 국민의 문화가 연계성을 강조한다고 해석할 수 있다고 봅니다.

따라서 저는 비례성과 연계성을 선택하라면 연계성을 선택해야 한다고 봅니다. 특히 비례성의 경우는 구라파 같은 다인종, 다언어, 다종교국가들의 소수집단들은 소선거구제를 하면 대표를 낼 수 없다 보니까 복합다원사회에서 그 구성비에

맞도록 대표가 의회에 들어와야 사회의 갈등을 의회 내로 수렴해서 조정할 수 있다는 순기능 측면에서 비례대표제를 많이 채용하고 있는 것입니다. 뉴질랜드도 소선거구제에서 혼합제, 소선거구제와 비례대표제로 갔고 네덜란드도 이것을 하려다 지금 못하고 있습니다. 인도나 미국도 그렇고 여러 나라들이, 지금 이태리는 개혁을 했습니다마는 혼합제로 가는 추세인 것은 사실입니다.

그럴 때 그 나라에서는 연계성과 비례성이라고 하는 상충되는 두 가지 배경을 적절히 조화하기 위한 것인데 그동안 우리나라의 전국구는 비례성을 감안했던 것이 아니고 사실은 직능성을 감안했습니다. 그런데 지금 직능성이라고 하는 것이 지역구 국회의원들도 전문분야들이 진출하다 보니까 직능성의 의미는 여성계 대표나 노동계 대표 정도로 한정되었습니다. 그런 상황에서 우리가 비례대표제를 더 늘릴 것이냐, 즉 연계성과 비효율성을 어떻게 갈 것이냐?

또 우리는 디바이디드 거버먼트(divided government)입니다. 그러니까 국회의원 선거 결과가 정권하고는 전혀 무관합니다. 정권하고 직접적인 관련이 있는 내각제의 경우는 비례성이 특히 강조되어야 됩니다. 그런데 우리는 그것과도 별로 관계가 없습니다. 이런 점에서 저는 이 시점에서 비례성보다는 연계성에 더 무게를 두어야 된다고 보고, 당장 8개월 앞에 선거가 있는데 과연 전면적인 선거개혁이 가능하겠느냐? 저는 어렵다고 봅니다. 이러한 점에서 차라리 이번 국회에서는 다음 국회의원 선거와 관련 없이 제3의 독자적인 선거제도 개혁, 지금 영국도 켄킨스 위원회라는 것을 만들어서 하고 있습니다. 영국 같은 경우 지금 켄킨스 위원회 보고서는 연합제가 되 보통 비례대표는 25% 이내가 적절하다는 조사보고서도 나오고 있고 이태리도 25%를 채택하고 있습니다. 그래서 왜 하필이면 독일제냐는 얘기입니다.

그래서 저는 전면적인 선거제도 개혁은 아주 종합적으로, 이해를 극복하는 제3의 기관에게 예측 불가능한 선거 상황을 놓고 하고 지금은 당면 문제만 했으면 좋겠다, 특히 지역구도 타파와 선거제도를 관련시키는 것은 趙己淑 교수님이 말씀하셨듯이 그래서 안 되고 될 수도 없습니다. 일부에서 제기하는 대로 비례대표제는 비율성의 문제라면 전국명부로 하는 것이 비율성을 높이는 것인데 독일같이 주별 단위로 하면 모를까, 우리



나라의 경우는 명부를 하면 전국명부로 해야 됩니다.

또 명부는 전국명부로 하되 각 권역별로 의석수를 할당하자고 하면 결과적으로 한나라당의 경우는 영남에서 표 얻어 가지고 호남에 가서 의석 확보하는 꼴이 되고 민주당의 경우는 호남에서 표를 얻어 가지고 영남의석을 확보하는 꼴이 되기 때문에 이것은 유권자들의 선택과 배치될 수 있는 요소가 있다, 그런 면에서 여러 가지 모순이 있습니다.

그래서 이번에 국회에서 당면적으로 할 일은 현재 3 대 1 현재 판결이 나온 문제이기 때문에 이것만 조정하는 것입니다. 그러면 우리가 원래 299명 국회의원이었는데 지난번에 273명으로 줄였고 일부에서는 350명에서 570명까지 얘기합니다마는 과연 300명을 넘기면 국민정서가 받아들일 것느냐, 저는 어렵다고 봅니다. 그렇다면 300명의 범위 내에서 15대, 16대 전국구 의원수가 46명이었습니다. 이것까지 축소할 수는 없다고 그러면 46명을 놓고 나머지는 지역구로 해야 되지 않겠느냐, 왜 그러느냐 하면 지역구 의석수를 대폭 줄이다 보면 여러 개의 시·군·구가 하나의 선거구로 통합될 수가 있습니다.

이렇게 되면 우리나라의 유권자들은 대개 한 군, 한 시를 자기의 연고지로 생각하는데 어느 지역은 한 군, 한 시에서 한 명의 국회의원을 뽑는데 어느 지역은 세 개, 네 개 시·군·구가 통합해서 한 명의 국회의원을 뽑는다고 할 때 그 지역에서 갖는 정서적인 연계성의 약화가 있습니다. 이것을 최소화하고 연계성을 강화한다는 의미에서 기존의 지역구를 최대한 유지하되 현재에서 3 대 1 판결이 나왔기 때문에 제 생각에는 기존의 전국구 의석 46석을 유지해 주면서 나머지 254석을 3 대 1의 등가성에 맞추어서 조정하는 것이 가장 지름길이고 확실한 선거제도 개혁이 아니겠느냐, 그리고 그 나머지 여러 가지 제기된 문제는 국회에서 별도의 독립적인 선거개혁 기구를 전담해서 다음 선거를 목표로 한다든지 해서 가능하면 다음 지방선거 때 국민투표에 부치는 방법도 있고 이렇게 좀더 구체적으로 해야지 지금으로서는 당장 선거를 8개월 앞두고 이해가 상충되는, 결국 선거제도라는 것은 다른 나라 정당도 그렇지만 각 정파 간 타협의 산물입니다.

그런데 시민단체나 학계에서 제시하는 그러한 내용들이 과연 국회에서 타협이 될 것이냐 그리

고 그것이 과연 진선진미한 제도냐, 아까 曹定tt 官 교수께서는 비례대표제를 학자들이 99% 찬성한다고 하지만 저는 비례대표제 반대입니다. 저는 민주주의 원칙에 의해서 모든 국회의원들은 국민이 직접 선거해야 된다고 보는 사람인데 그러다 보니까 비율성의 문제가 제기되고 또 소선거구제가 갖는 여러 가지 치열한 경쟁이 있습니다. 그래서 저 개인적으로는 사실 제한연기투표제를 선호합니다. 예를 들어 한 지역에서 5명 정도를 뽑되 3명 정도를 연기하는 것입니다. 정당 연기를 하면 정당투표의 효과성도 있습니다.

그러나 저는 중·대선거구제의 제한연기투표제를 선호하지만 이것도 지금 단계에서는 논의할 것이 아니다, 우선 1년 전에 해야 될 선거구 획정도 못한 국회가 8개월 앞두고 시민단체나 학계에서 요구하는 붓물과 같은 선거제도를 수용해서 과연 타협에 이를 수 있겠느냐, 저는 그래서 우선 기존 법에 충실한 의미에서 이번에는 3 대 1 조정으로 끝내는 것이 필요하다는 생각을 가지고 있습니다.

끝으로 제가 주장하는 이런 내용은 각주에 많이 방증을 해 놓았는데 그것이 전부 날아가서 필요하시다면 제가 자료로 드리겠습니다.

감사합니다.

○委員長 陸堯相 수고하셨습니다.

마지막으로 洪得杓 교수님께서 진술해 주시겠습니다.

○陳述人 洪得杓 안녕하세요, 인하대학교 洪得杓입니다.

학교에서는 50분 강의하면 쉬는데 위원님들께서는 2시간 가까이 쉬지도 않고 공청회를 하시는 것 같습니다. 마지막 발표입니다.

「국회의원 선거제도를 왜 바꾸려고 하나?」라는 제목을 가지고 “문화는 어머니이고 제도는 그 자식이다.”라는 것을 먼저 말씀드리고자 합니다.

우리가 국회의원 선거제도를 논하기 위해서는 무엇보다도 300여 종이 넘는 대표제의 유형 중 어느 것을 선택할 것인가, 선거구는 어떻게 획정할 것인가, 국회의원 수는 몇 명으로 할 것인가, 선거방식과 선거운동방법은 어떻게 규정할 것인가가 종합적으로 검토되어야 됩니다.

또한 단순하게 국민의 대표를 뽑는 절차와 방법이라는 측면에서 논의하기보다는 그 나라 민주주의의 역사와 전통과 경험, 국민의 기대와 희망, 권력 및 사회구조, 국민과 권력엘리트의 정치의

식, 정치문화, 시대적 상황 등등을 종합적으로 고려해 가지고 선거제도에 관한 문제를 논의해야 된다고 생각을 합니다.

본 진술에서는 현 선거제도의 변화를 논의하는 과정에서 꼭 짚고 넘어가야 할 사항 네 가지만 말씀을 드리고 선거제도를 어떻게 개혁하고 개선할 것인가에 대한 방안을 간단하게 제시하고자 합니다.

먼저 선거제도 변화 시 고려해야 될 요인은 선거제도 변화가 능사가 아니다라는 것입니다. 정권만 바뀌고 선거 때만 되면 제도 타령입니다. 마치 한국정치의 모든 역기능이 제도에서 비롯되는 것 같이 왜 제도를 탓하는지 모르겠습니다. 오늘의 정치를 이 모양으로 만든 것이 마치 정치제도에 잘못이 있는 양 제도를 주변으로 모는 것은 잘못되었다고 저는 생각합니다. 정치제도의 변화는 정치문제 해결의 초보적인 대안은 될지 모르지만 근본적인 해법은 아니라고 생각합니다. 완벽한 제도라는 것은 하나도 없습니다.

그래서 제가 참고로 선거구제 세 가지 유형의 장단점을 세 쪽에 걸쳐서 소개해 놓았습니다. 장단점을 따지다 보면 사실 선택이 상당히 어렵다는 문제에 봉착하게 됩니다. 여기에 나와 있는 장단점도 일반적인 사항입니다. 개별국가의 특성에 따라서 장점이 단점이 될 수도 있고 또 단점이 장점이 될 수도 있는 것입니다.

두 번째 말씀드릴 수 있는 것은 우리나라가 언제까지 정치실험을 해야 할 것인가 하는 문제입니다.

그동안 우리는 선거제도를 술하게 바꿔 보았습니다. 국회의원 선거제도의 변천에서 보실 수 있는 바와 같이 도입해 보지 않은 제도가 술직히 하나도 없습니다. 그런데 또 다른 제도를 도입하여 한국정치를 정치학의 실험실로 삼으려는 것은 좀 신중해야 되지 않느냐는 생각을 가지고 있습니다.

세 번째 말씀드릴 수 있는 것은 전략적인 접근을 경계해야 된다는 것입니다. 선거제도는 권력의 향배와 여야의 국회의석 수에 직접적인 영향을 미칩니다. 선거구제의 유형, 선거구 획정 기준, 비례대표제의 배분방식에 따라서 여야 당선자 수에 영향을 미치기 때문에 여야가 선거제도에 관한 한 당리당략적 차원에서 접근할 수밖에 없고 저는 그 부분을 충분히 이해합니다.

하지만 우리가 전국정당화나 지역감정 해소 등

그럴듯한 명분을 내세우면서 실은 자당의 의석수 늘리기에 유리한 제도라는 계산을 밑에 깔고 있다면 이를 경계해야 된다는 말씀입니다. 중·대선거구제라든가 권역별 비례대표제를 내세울 때 전국정당화나 지역감정 해소를 대외적인 명분으로 내세웁니다.

그러나 진짜 속셈은 지지기반이 취약한 지역에서 일부 당선자를 배출하고 지지기반이 확실한 지역에서 대다수 의석을 차지하겠다는 계산이 깔려 있다면 이것은 경계해야 한다는 말씀입니다.

그리고 이번 기회에 제가 한 가지 말씀드리고 싶은 것이 있습니다. 전국정당화의 개념에 대한 올바른 이해가 있어야 될 것 같습니다. 특정지역에서 싸늘이하고 또 다른 특정지역에서 텃밭이하여 한두 명의 당선자를 배출하거나 전국 시·도 단위에서 빠짐없이 당선자가 배출되었다고 해서 전국정당화가 되었다고 얘기할 수 없는 것입니다. 여기에 대한 개념을 우리가 이해를 할 필요가 있다고 생각이 됩니다.

그래서 저는 선거제도의 개혁에 관한 것은 전략적인 차원을 넘어서 국민주권이나 민의가 왜곡되거나 굴절되지 않는지, 국민 대표성을 확보할 수 있는지, 표의 등가성을 보장할 수 있는지, 국민을 위해서 봉사할 수 있는 정말로 참신한 인물을 뽑을 수 있는지 그리고 깨끗하고 공명정대한 선거가 보장될 수 있는지 등등 여러 가지 요인이 고려되어야 된다는 말씀입니다.

네 번째 말씀드릴 수 있는 것은 시기문제에 대해서 많은 교수님들이 말씀을 했습니다마는 사실 부적절합니다. 17대 총선이 10개월도 채 남지 않았습니다. 국민의 대표를 국민이 직접 선출하는 선거가 1년도 남지 않은 상황에서 선거제도의 변화를 논하는 것은 사실 상당히 무리가 있습니다.

하지만 선거제도를 바꾸려면 늦어도 공직선거 및선거부정방지법 제112조4항에서 기부행위를 할 수 없는 기간으로 설정된 선거 180일 전인 10월 중순까지는 마무리되어야 된다고 생각을 합니다. 국회의원 선거 6개월 전이면 공식적인 선거운동은 할 수 없습니다. 사실상 선관위에서 불법선거운동을 단속하지 않습니까? 선수들을 링 위에 올려놓고 게임 규칙을 만드는 꼴이기 때문에 여기에 대해서 상당히 신중을 기해야 됩니다.

캐나다 같은 경우에는 1년 전에 선거법이 확정되기 때문에 이런 부분을 생각해야 될 것 같고崔 교수님도 말씀을 드렸습니다마는 선거제도의

개정 시 효력은 차 차기 선거에서 효력을 발생하는 것이 어떠한 문제도 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

이제는 선거제도의 개선방안에 대해서 몇 가지 말씀을 드리겠습니다.

경제도약은 이룩할 수 있지만 정치도약은 하루 아침에 이루어지기 어렵다고 저는 생각합니다. 정치는 점진적으로 발전하는 것이 현실입니다. 또한 현행 제도를 획기적으로 개선하여 기대하는 효과를 얻을 수 있다? 저는 솔직히 자신이 없습니다. 그래서 우리가 왜 또 다른 실험을 통해서 불확실성을 증대시키는가 하는 문제를 생각하면서 몇 가지 대안을 제시하고자 합니다.

저는 개인적으로 소선거구제는 유지되어야 된다고 생각합니다.

소선거구제 장단점 많습니다. 우리가 지금 경험하고 있는 것입니다. 유권자와 후보 간에 친밀성이 증대될 수 있습니다. 그리고 민의가 가장 잘 반영되는 제도이기 때문에 그대로 유지해야 된다는 생각입니다.

두 번째는 전국단위 개방식 직능대표제로의 전환을 제안하고자 합니다.

우리나라의 비례대표제는 전국단위의 폐쇄적입니다. 국민은 후보의 선택권을 행사할 수가 없습니다. 지역구 후보에게 투표한 정당별 득표수에 비례해서 정당이 정한 순서에 따라서 당선자가 결정됩니다. 정당이 제시한 명부는 있지만 엄격한 의미에서 정당명부제라고 할 수가 없습니다.

문제는 아까도 여러 분들이 지적을 해주셨습니다. 전국구 후보공천에 당 최고지도자의 전횡이 지적되어 왔습니다. 그래서 이것을 방지하기 위해서 폐쇄식을 개방식 정당명부제로 바꿀 것을 제안합니다. 정당은 가나다순으로 후보명단을 제시하고 국민은 그 명단 중에서 한 후보를 선택하도록 하는 것입니다. 또한 폐쇄식을 개방식으로 바꾸고 비례대표제를 직능대표제로 전환시키는 것입니다.

예를 들면 여성계, 장애인, 농어민, 중소기업인 등 그 분야에 전국적인 명성이 있거나 전문성이 뛰어난 인물을 가나다순으로 정당명부에 포함시켜서 국민들이 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 것입니다. 그래서 국회의원선거 때 1인 2표의 투표권을 동시에 행사하되 1표는 지역구에 던지고 나머지 1표는 전국구 직능대표 후보에게 기표하는 방식입니다. 그래서 전국구 직능대표 후보에

게 기표하는 방식도 1명을 선택할 것이냐, 아니면 직능 단체별로 1명씩 선택할 수 있는 다수 선택식을 택할 것이냐 하는 문제는 검토가 되어야 될 것입니다.

그다음에 세 번째 말씀드리고 싶은 것은 국회의원 수의 증원은 억제되어야 된다고 생각합니다.

일반적으로 인구비례로 따지면 국회의원 수가 300명에서 500명이 되어야 된다고 말씀을 드렸고 趙己淑 교수님이 350명 말씀을 드렸습니다.

저는 273명을 늘리는 것보다는 축소 내지 현상 유지하는 것이 좋을 것 같습니다. 이유는 두 가지입니다.

국회가 정치의 중심이 되지 못하는 것이 솔직히 국회의원 수가 인구비례에 못 미쳐서 그렇다고 생각하지 않습니다. 물론 국회의원 수가 많아지면 기능이 분화되기 때문에 입법활동이 강화될 가능성이 있습니다. 그러나 저는 국회의원 수를 늘리는 것보다는 차라리 입법보좌기능을 대폭 강화하는 것이 더 설득력 있지 않느냐는 생각을 가져 봅니다.

그리고 국민정서를 고려해야 됩니다.

여기에 의원님들 계십니다. 솔직히 국회의 불신 받고 있지 않습니까? 이런 데 국회의원 늘린다고 하면 국민들이 아마 지지하지 않을 것입니다. 그래서 국회의원 수는 단순하게 인구비례와 같은 산술적 고려보다는 국민여론을 염두에 두어야 될 것입니다. 그리고 국회의원의 양적인 측면보다는 질적인 측면을 염두에 두어야 될 것 같습니다.

그리고 국회의원 수의 조정은 하한선과 상한선에 따라서 영향을 받을 수 있을 것 같습니다. 그런데 여러 분들이 말씀을 하셨습니다. 2003년 4월 30일 인구를 기준으로 했을 때 현재 9만에서 35만 명의 상한선을 저는 대폭 늘리는 것이 좋다고 생각합니다. 대폭 늘렸을 때 문제는 농촌지역 선거구가 줄어들고 도시지역 선거구가 늘어났습니다.

여기에 농촌지역 의원님들 계십니다. 농림부 자료를 보니까 소위 농가인구 구성비가 전체 인구의 7.5% 밖에 되지 않더라고요. 이런 현실을 우리가 받아들여야 될 것 같습니다. 그래서 지역 대표성이나 인구대표성이나 하는 문제는 솔직히 말씀드려서 답을 낼 수 없는 문제입니다. 여기에 대해서는 객관적인 시각에서 여야가 조화시킬 수

있는 방안을 찾으셨으면 하는 생각을 가지고 있습니다.

또 하나 말씀드릴 수 있는 것은 선거구의 변동도 탄력적으로 해야 될 것 같습니다. 인구변동이 산업화 시기가 아니기 때문에 낮은 것은 사실입니다. 그런데 국회의원 4년 하는 동안 인구가 변동되어 가지고 인구상한선을 초과하거나 미달되어 가지고 4년 후에 지역구가 없어지거나 통폐합되는 사례가 있을 수 있습니다. 그렇기 때문에 4년 동안 인구하한선  $\pm 5\%$ , 상한선  $\pm 5\%$  내에서 인구변동이 있을 때는 재획정 대상에서 제외시키는 방법도 고려해야 될 것 같습니다.

캐나다와 일본 같은 경우에는 10년 단위의 국제조사를 통해서 선거구를 조정하고 있습니다.

결론 맺겠습니다.

현행 선거제도를 확 바꾸는 것은 정치개혁이고 그렇지 않은 것은 보수라는 시각은 시정되어야 할 것입니다. 물론 현행 제도를 무조건 유지해야 한다고 고집하는 것도 변화되는 시대적 상황이나 국민의 정치적 변화요구에 부응하지 못하기 때문에 바람직한 것은 아닙니다. 하지만 바꾸는 것이 능사가 아닙니다. 바꾼다면 왜 바꾸어야 하는가, 무엇을 위해서 바꾸어야 하는가 그 이유를 명확하게 제시해야 합니다. 그리고 바꾼다면 현행 제도가 안고 있는 문제점을 정말 획기적으로 개선할 수 있다는 보장이 있어야 할 것입니다. 한번 바꿔보자는 식의 정치실험은 이제 끝내야 할 때가 되었다고 생각합니다. 언제까지 한국정치가 정치학의 실험실 역할을 해야 되겠습니까?

결론적으로 소선거구제를 유지하고 전국단위 개방식 정당명부 직능대표제 도입을 제안합니다. 그리고 국회의원 수는 증원을 억제 내지 축소하되 헌법재판소의 판결을 존중하여 지역구 인구등가성을 3 대 1로 조정하는 것이 좋을 것 같습니다.

감사합니다.

○委員長 睦堯相 수고하셨습니다.

이상으로 여덟 분 교수님들의 진술이 끝났습니다.

이제 질의답변 순서로 들어가겠습니다.

질의답변은 일문일답식으로 해 주시되 특정 진술인을 지정해서 질의해 주시기 바랍니다. 그리고 가능한 한 질의답변은 간략하게 요약해서 해 주시기를 부탁드립니다.

먼저 宋永吉 위원님 질의하시지요.

○宋永吉 委員 민주당 인천 계양 출신 宋永吉 위원입니다.

귀한 시간을 내 주신 교수님 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드리겠습니다.

제 질의에 앞서 鄭大和 교수님이 지적했듯이 지극히 낮은 정책산출능력만을 보유한 무능력한 국가기구로 국민으로부터 비판을 받고 있다는 지적에 대해서 매우 가슴 아프게 생각합니다.

아시다시피 선거구획정위원회도 원칙적으로 내년 선거가 있기 1년 전에 중앙선거관리위원회에 이것을 제출해야 되는데 아직도 우리 국회가 사실상 국회법을 위반하고 있는 상태입니다. 더구나 모든 국민들이 지금 경기불안 때문에 도·소매업은 거의 30~50% 이상의 매출이 떨어지고 있는 아주 어려운 경제상황입니다. 4조 1000억 규모의 추경예산안이 국회에 제출된 지가 오래입니다마는 예결위원장 자리를 둘러싼 여야 간의 의견 불일치 때문에 아직도 예산결산특별위원회조차도 구성하고 있지 못하는 이 국회의 현실에 대해서 대단히 답답하게 생각하고 있습니다. 어떻게 이런 국회가…… 어찌되었든 이해관계가 상반된 정치집단의 갈등과 타협을 통해서 정치할 수밖에 없습니다마는 이러한 낮은 생산력, 국민감정과 유리된 이러한 정치행태를 반복해야 될 것인가 이런 문제의식이 크고요, 그래서 제가 생각하는 것은 모든 논의가 趙己淑 교수님이 말씀하신 대로 상호연계가 되어 있는데 洪得杓 교수님이 주장하신 대로 문화와 역사성이 같이 검토될 필요가 있다고 봅니다.

우리나라 정당의 형태가 예전에 막시즘이 풍미했던 유럽식으로 노동당, 보수당 정확히 계급적 정당정책을 가진 그러한 진성정당 중심으로 되어 있고 강경과 규약에 대한 귀속성이 강한 정당형태로 갈 것이냐? 현재 우리의 민주노동당 같은, 아니면 미국식으로 국민을 전체적으로 포괄하는 국민적 정당, 물론 노동이라는 경향과 보수적 경향을 가지고 있되 지지자 중심의 뭔가 당원과 비당원의 개념 자체가 정확하게 구분되지는 않지만 경향성을 가지고 탄력적으로 운영되는 시스템으로 갈 것이냐에 따라서 나는 모든 것이 달라진다고 봅니다.

그래서 우리가 사실 어떤 형태의 정당으로 갈 것이냐, 상당히 고민이 되는데 그것은 21세기 산업 자체가 과거식의 노동자 계급, 사용자 계급으로 정확히 분열되는 단선적 구조에서 여러 가지

산업구조가 복잡화 되면서 노동자 계급 자체도 동일성 자체가 이미 상당히 희박해지고 있고 여러 가지 변화되는 상황에 맞게, 그것을 대변하는 정치적인 정당 형태도 과거식의 산업화시대의 관념적인 계급 분열을 전제로 한 정당과는 상당히 다른 모습을 보일 것이라고 생각합니다.

비례대표도 옛날에는 사실 정치특별헌금을 받아 가지고 소선거구에 출마하는, 지역구에 출마하는 의원들의 선거자금을 대는 수준에서 발전되어 가지고 지금은 직능대표 수준으로 와 있습니다마는 이것이 이제 비례대표 수준으로 전환되는 시점에 있다고 봅니다.

우리 대한민국 사회는 대륙법이나 영미법이 절충되어 있고 대통령제나 내각제적 요소가 겹쳐져 있습니다마는 어찌되었건 대통령중심제하에서 비례대표제가 어떠한 의미를 가질 것인가 좀더 정확하게 규명될 필요가 있다고 생각합니다.

미국은 사실 비례대표제가 없는 것으로 알고 있습니다. 상원의원도 직접선거로 뽑고 하원의원도 직접선거로 뽑는 것으로 알고 있습니다마는 과연 비례대표제가 왜 필요한지에 대해서도 정리할 필요가 있다고 봅니다.

그래서 지금 선거구제의 문제도 중·대선거구제나 소선거구제나에 대한 논란이 계속 되고 있습니다마는 저는 현실적으로 우리 당론과 상관없이 소선거구제가 불가피함을 일관되게 주장해 왔습니다.

아까 崔漢秀 교수님이 정확히 지적했습니다마는 연계성, 비례성, 등가성 중에 연계성이 가지고 있는 중요성이 크기 때문에 현재 우리나라의 문화나 정치상황으로 봤을 때 오히려 소선거구제가 돈이 더 적게 들고 정치개혁을 가속화시킬 수 있다, 그리고 신진 정치인들의 진입이 더 유리하고 구시대적인 정치인들이 교체될 수 있는 장점이 있기 때문에 소선거구제가 불가피한 것이 아닌가 이렇게 생각합니다.

대신 현재와 같은 지역정당 구조 속에서 엄청난 양의 사표를 방지하기 위해서는 일정 정도의 비례대표가 불가피한데 대부분의 교수님들이 그것을 약 3분의 1 정도의 비율로서 제시한 것 같습니다.

조 교수님은 장기적으로 50%로 하되 3분의 1로 해야 된다고 그랬습니다마는 3분의 1로 하더라도 국회의원 수를 299명으로 늘리면 27석을 줄여야 되는 그런 현상이 나타납니다.

저도 비례대표를 3분의 1 정도 늘리는 것은 필요하다고 보는데 비례대표를 늘렸을 때 명부를 선정하는 방식과 결정하는 방식에 있어서의 담보장치에 대해 보완할 필요가 있다고 봅니다.

그렇지 않으면 조 교수님 글에서도 지적된 것 같습니다마는 현재와 같은 우리나라 정당의 민주화 정도나 의사결정 시스템으로 비추어 봤을 때 과연 이 엄청난 수, 3분의 1이면 약 100여 명에 가까운 국회의원을 결정하는 데 있어서 과연 정확하게 국민의 의사를 반영하는 명부가 작성될 수 있을 것인가에 대해 저는 정당에 속해 있습니다마는 상당히 의구심을 가지고 있습니다. 그래서 이에 대한 제도적 보완장치를 趙己淑 교수님께 질의드리고 싶습니다.

또 하나는 鄭大和 교수님께서 사퇴 시한 얘기를 했습니다마는 이 문제는 이런 면이 있는 것 같습니다.

현재 국회의원을 뽑는다는 것은 법률적 위임과 달리 일종의 정치적 의미이기 때문에 사실 지키지 않더라도 법적인 손해배상청구를 할 수는 없습니다. 그러나 국회의원이나 지방자치단체장을 뽑았다는 것은 그 임기 동안 그 역할을 담당해 달라고 뽑아 놓은 것인데 구청장이 국회의원 하려고 중간에 사표를 낸다든지 시장이 국회의원 하려고 자기 임기가 2년, 3년 남았는데 사표를 낸다는 것은 일종의 정치적 위임을 배신하는 행위라고 봅니다.

그리고 국회의원들이 지방자치단체장과의 관계 속에서 신경질적인 경쟁관계가 발생하고 있는데 지방자치단체장은 아시다시피 우리나라 현재의 시스템에서는 통제장치가 상당히 미약합니다.

그리고 1000억, 2000억 심지어 인천시 같은 경우는 2조가 넘는 예산을 사실상 불법한 것이 아니면 부당한 집행을 하더라도 법적 책임을 물을 수 없는 강력한 1인 집행기관인데 이러한 기관이 거의 모든 판공비나 지방자치단체 예산을 개인이 주는 것처럼 선심 쓰듯 베풀고 다니면서 선거운동을 해 버렸을 경우에 과연 이것이 어떻게 담보가 될 수 있을 것인지, 이러한 현실적인 고민이 있었기 때문에 아마 그런 시한을 둔 것으로 알고 있는데 이에 대한 정 교수님의 반대논리가 계시면 한번 들어보고 싶습니다.

다음은 趙己淑 교수님한테 하나 더 물겠습니다.

선거 참여의 문제인데 제가 보컬선거에도 출마

해 보고 총선에도 출마해 봤습니다마는 현재의 재선거나 보궐선거의 투표율이 30% 전후를 밑돌고 있습니다. 그러면 유권자의 30%를 밑도는 과정에서 만약 삼사십 % 정도가 당선된다고 하면 전체 유권자의 15% 내외에서 국회의원에 당선되는 현상이 발생합니다. 과연 이것이 대표성을 인정할 수 있을 것인가 심각한 우려가 제기되고 있습니다.

그래서 선거 참여율이 낮다 보면 자기 지지자를 투표장으로 끌어내는 데 엄청난 돈이 들어갑니다. 동원해야 되고 조직화를 해야 되고 택시를 대절해서 투표장까지 연결시키는데 이런 것이 공정한 선거풍토가 될 수 없는 면이 있습니다.

그래서 어떻게 선거 투표율을 높일 것이냐, 선거 참여가 국민들에게 일종의 권리이기도 하지만 의무적 성격이 있다는 것을 강조할 필요가 있다고 봅니다. 그리고 선거 참여를 유도하기 위해서는 장애인이나 무의탁 노인, 각 사업장 근로자 그리고 부채자 투표함의 대학 설치 등 선관위 차원에서의 다양한 노력도 필요하겠지만 근본적이고 제도적으로 불참자에게 어떤 제재, 일종의 과태료 같은 것이라든지 아니면 선거 참여자에게 인센티브를 주어서 유도하는 방식들이 고민인 것 같습니다. 그래서 선거 참여를 어떻게 유도할 것인가에 대한 복안이 제시되면 말씀을 듣고 싶습니다.

마지막으로 초기에 말씀드린 대로 비례대표의 문제와 대통령제하의 정합성 문제를 조 교수님께서 별 문제가 없다 이렇게 말씀을 하셨는데 과연 대통령제하에서 비례대표를 시행하고 있는 나라가 있는 것인지, 그런 사례가 있다면 말씀해 주시기 바랍니다.

○委員長 睦堯相 사실 질의를 일문일답으로 간략하게 해 주실 줄 알고 시간도 제한하지 않았는데 무제한으로 풀어봤다가는 오늘 하루 종일 해도 끝나지 않을 것 같습니다. 그래서 다른 위원님들께도 부탁을 드립니다.

시간을 10분으로 제한하겠습니다. 10분 범위 내에서 질의하시고 답변을 듣도록 해 주시고 가능한 한 일문일답으로 간략하게 해 주셨으면 고맙겠다는 말씀을 드립니다. 진술인 여러분들께서도 답변하실 때 이 점을 참고해 주십사 하는 당부의 말씀을 드립니다.

그러면 趙己淑 교수님 답변해 주시지요.

○陳述人 趙己淑 여러 가지 좋은 질의를 해 주

셔서 감사드립니다. 지금 가장 중요한 문제가 대통령제와 비례대표제가 과연 정합성이 있느냐 하는 문제인데 대통령중심제이면서 완전히 삼권분립을 실천하는 나라는 제가 알기로 미국밖에 없다고 생각합니다.

그러니까 미국이 굉장히 예외적인 경우인데 우리는 많은 경우 미국이 모델이라고 생각하고 그 쪽을 따라가려고 하는데 예외적인 미국이 꼭 우리의 모델이 될 필요는 없다고 생각합니다.

그리고 대통령중심제이면서도 우리처럼 의원 입각이 허용되는 경우에는 의원내각제적 요소가 있고, 또 책임총리제가 있어서 저는 큰 문제가 없다고 생각하는데 그 예에 대해서는 曹定官 교수님이 남미를 전공하셨기 때문에 구체적인 예를 들어주실 수 있을 것 같습니다.

그다음에 아까 연계성이 더 중요하지 않느냐, 그래서 소선거구제가 돈이 더 적게 들고 신진 정치인들의 진입도 유리하기 때문에 좋지 않느냐 하는 말씀을 하셨는데 저도 물론 소선거구제의 장점이 많이 있다고 생각합니다. 그렇기 때문에 여기 계신 많은 교수님들도 소선거구제와 정당명부식 비례대표제를 양립시키기를 원하지 소선거구제를 아주 없애는 것을 원하시는 분은 없다고 생각합니다.

그러나 연계성이 있는 반면 우리가 민주주의의 원리가 다수결이다 해서 사실은 소선거구제를 도입하는 것이거든요. 그런데 다수결만 도입할 때는 어떤 문제가 생기느냐 하면 다수의 독재가 이루어질 수 있기 때문에 민주제도는 소수의 권리를 보호하는, 예를 들면 사법부라든지 다양한 제도적 장치를 마련하는데 선거제도에서 소수를 보호하는 것이 무엇이나 했을 때 그것이 바로 비례대표제입니다.

그래서 崔漢秀 교수님은 아까 유럽처럼 우리가 인종이 많냐, 언어가 다르냐, 왜 비례대표제가 필요하냐고 말씀하셨지만 지금 특정지역이 소선거구제하에서 상당한 이익을 누리고 있다면 이것은 잘못된 것이다, 그래서 현행 소선거구제하에서는 지역주의가 없는 지역만 불이익을 당하게 되어 있거든요. 그러면 모든 지역이 지역주의화 될 수 있다는 점에서 이것이 지역주의를 완전히 극복하지는 못하지만 완화시킨다는 점에서 저는 비례대표 도입이 바람직하다고 보고 아까도 말씀드렸지만 가장 중요한 것은 어떤 민주주의 원칙하에서 다수의 원리와 소수의 이익보호, 두 가지를 조화

시키기 위해서 비례대표제가 필요한 것이지 지역주의 극복의 가장 큰 목표는 아니다라는 점을 다시 한번 말씀드립니다.

그다음에 이랬을 때 명부 선정을 어떻게 할 것이냐, 저는 우리나라 국민들이 상당히 시민의식이 높아지고 있고 앞으로 더 높아진다고 보았을 때 이양식 정당명부를 해서 실제 후보와 정당 투표를 동시에 해서 정당 내에서의 순서도 유권자들의 투표에 의해서 결정할 수 있다고 보고 있습니다. 만일 지금 당장 그것이 어렵다면 또 일부 의식화된 유권자들이 어느 정당의 명부가 가장 좋냐, 어느 정당이 쓸데없이 전국구 돈 받고 공천했느냐 하는 것을 유권자들이 보고 판단하기 때문에, 그리고 또 특히 지난 지방선거에서 1인 2표를 도입했을 때 정당투표의 효과가 상당히 크다, 유권자들이 상당히 생각하면서 표를 찍는다는 것을 이미 경험했기 때문에 그 문제는 크게 걱정하지 않으셔도 될 것 같습니다.

지금 각 정당에서 일고 있는 정당 개혁의 바람이 결국 앞으로 더 진행될 것으로 보기 때문에 지금 당장은 문제가 있을 수 있지만 시행착오를 거쳐서 이것이 우리가 지향해야 될 바람직한 방향이라면 가는 것이 옳다라고 생각합니다.

마지막으로 선거 참여에 있어서 재보궐선거의 문제를 말씀하셨는데 저는 이것은 국민적 합의의 문제라고 생각합니다. 호주처럼 선거에 참여하지 않은 사람에게 벌금을 부여하는 방법도 있을 것이라고 생각하지만 기본적으로 투표에 불참하는 요인을 가만히 연구해 보면 무관심이고 불신입니다. 그래서 이런 사람들을 동원하기 위한 노력을 정당들이 기울인다는 점에서 이것도 자유경쟁이 아니냐, 결국 투표 기권도 또 하나의 저항 투표다라고 생각합니다. 그래서 그 사람들의 의사를 존중해 주는 것이 좋을 것 같습니다.

재보궐선거의 낮은 투표율을 어떻게 할 것이냐 하는 것은 저희가 국회의원을 늘리자고 주장하는 이유는 저는 개인적으로 재보궐선거를 없었으면 좋겠습니다. 그래서 국회의원 수가 늘어난다면 충분히 재보궐선거 하지 않고도 가능하지 않겠냐 하는 생각입니다.

○陳述人 曹定官 보완해서 잠깐 말씀드리겠습니다.

○委員長 陸堯相 예, 말씀하시지요.

○陳述人 曹定官 대통령제하에서 다당제 국회가 있는 경우 또 대통령제하에서 비례대표를 운용하

고 있는 경우는, 일단 대통령제하에서 비례대표제를 운용하고 있는 나라들은 남미에 있는 대통령제 국가는 거의 대부분이 그렇습니다. 그들 나라는 대부분 그렇고 대통령제하에서 소선거구제를 주로 하고 있다라고 하는 평가는 주로 아프리카에 있는 국가들 그리고 아시아에 있는 국가들이 소선거구제를 하고 있고 정확히 대통령제는 아니지만 대통령제적인 경향이 있다고 볼 수 있는 프랑스같은 경우에 프랑스는 소선거구제를 하고 있습니다마는 결선투표제를 채용하고 있습니다. 결선투표제를 채용하고 있기 때문에 사실상 효과는 다당제적인 효과를 가지고 있습니다. 왜냐하면 1차 투표에서 여러 개의 정당이 경쟁을 해 가지고 거기서 1·2위 된 또는 1·2·3위 된 후보들만 결선투표를 하기 때문에 사실상 다당제를 계속 유지하고 있다는 것이지요. 그러면 방금 여러 가지 말씀을 하셨지만 대단히 중요한 문제가 대통령제하에서 다당제가 된다면 정치가 불안정 하나라는 문제입니다. 대통령제하에서 양당제만이 대통령제가 잘 운용될 수 있다는 사고방식은 아까 趙己淑 선생님이 말씀하신 것처럼 대단히 미국적인 경험에만 기초한 것이고 우리가 또 다른 선진국이라고 볼 수 있는 프랑스 같은 경우에도 4개 이상의 아주 강한 정당을 갖고 있음에도 잘 운용하고 있지요. 중요한 것은 의회가 국민들을 얼마만큼 잘 대표해 가지고 의회로서의 독자적인 정치적 노선 내지 정치적 결과들을 만들어 나가고 그러한 상태가 되어야만 대통령의 권력과 의회의 권력 간에 양립될 수 있고 그래야만 제대로 된 대통령제가 될 수 있다는 측면에서는 의회 자체가 민주적인 대표성, 다시 말해서 많은 사람들을 대표하고 있다는 그러한 느낌이 있어야 되거든요.

그런데 한 가지만 첨부하자면 지난 2000년 총선 같은 경우를 보면, 한나라당 같은 경우 영남 지역에서, 제가 영남지역이라고 말씀드리는 곳은 부산, 경남, 경북, 대구, 울산까지 총 포함해서, 영남지역에서 총 득표율이 60% 정도입니다. 그런데 한나라당이 영남지역 전체 육십 몇 개의 의석 중에서 딱 하나만 빼고 전부 싹쓸이를 했거든요. 즉 한나라당을 지지하지 않는 사람들이 20%, 30%씩 있는 상황에서 울산의 鄭夢準 의원 한 사람 빼고 전부 한나라당에서 독식했단 말입니다. 그러면 경상도 내지 영남권에서 살고 있는 유권자들 입장에서는 그런 선거는 하나마나지요. 자

기가 20%~30% 정도 되는, 한나라당을 지지하지 않는 사람들은 그나마 내가 대표를 내보지 못하고 있는 현상인데 그런 현상이 계속 되풀이된다는 얘기입니다.

이것은 경상도 지역뿐만 아니라 전라도 지역에서 민주당을 지지하지 않는 유권자들도 마찬가지입니다. 이런 여러 가지 심각한 문제가 있기 때문에 지금은 비례성을 고양시켜야 될 시점이라고 하는 부분이 있다는 말씀입니다.

○委員長 陸堯相 다른 교수님의 답변을 들으실 내용이 있습니까? 이 정도면 됐습니까?

○陳述人 鄭大和 제가 잠깐 말씀드리겠습니다.

○委員長 陸堯相 예, 말씀하시지요.

○陳述人 鄭大和 宋永吉 위원께서 사퇴 시한의 차이에 대해서 얘기를 하셨는데 그 말씀 전에 대부분 다 동의할 수 있는 내용이거나 고민이라고 생각하고, 비례대표의 규모와 관련해서 대부분 3분의 1을 주장했다고 말씀하셨는데 그것은 조금 다른 것 같습니다.

제 왼쪽에 있는 네 사람이 원칙적으로 1 대 1을 주장했고, 다만 趙己淑 교수께서는 현실을 감안해서 누증하자고 했고 또 다른 분들도 그것이 현실적으로 타협이 가능할까 하는 점을 고려한 것이지 제안으로 보자면 1 대 1이 다수다 하는 점을 제가 참고로 말씀드리고 싶습니다.

사퇴 시한, 특히 단체장이 문제일 텐데 단체장의 여러 가지 권한이나 역할을 감안한다면 宋 위원께서 말씀하시는 것에 대해서 그 성격 차이가 일리가 있는 측면이 있다고 생각합니다. 그래서 그러면 그것을 어떻게 해야 될까를 고민할 필요가 있다고 보이는데 한번 이렇게 생각해 보는 것이 어떨까 싶습니다.

아까 그것을 정치적 위임의 배신행위라고 했는데 만약 국회의원이 국회의원을 하다가 대통령 선거에 나가면 저는 지역구에서 정치적 위임의 배신행위가 된다고 봅니다. 성격이 다를 뿐이지요. 하나는 단체의 장이고 하나는 정치적 대표라는 차이가 있을 뿐이지, 그 차이만 감안이 되면 되는 것이지 단체장이 옳기면 배신행위이고 국회의원이 옳기면 배신행위가 아니다, 저는 이것은 아닌 것 같습니다.

그다음에 또 하나 통제장치가 부재하다고 했는데 그 통제는 선거법에서 사퇴 시한으로 통제를 해야 될 것이냐, 아니면 국회에서 꼭 통제를 해야 될 것이냐 하는 문제도 한번 생각해 볼 필요

가 있습니다. 다른 방식의 통제가 불가능한지, 말하자면 우리가 91년부터 지방자치를 도입하고 95년부터 단체장제도를 도입했으니까 10년이 다 되어 가지 않습니까? 이 과정에서 과도기적인 문제점이 있을 수 있다고 생각합니다. 그러나 그것을 선거법상의 불균등으로 통제하는 것은 좀 단기적 대안이 아니냐, 예를 들어서 단체장이 선심 행정을 한다면 그것은 단체장의 복무규정이란지, 아니면 예산에서의 수입과 지출에 대한 통제방식으로 접근하는 것이 가능할 것이고 원칙적으로 보자면 이것 역시 유권자에 의한, 지역주민에 의한 통제방식을 여러 가지로 도입할 수 있다고 생각합니다. 그것이 주민투표제가 되어야 될지, 주민소환제가 되어야 될지, 다른 참여제도가 될지 모르지만 여러 가지 근원적인 통제방법을 같이 고민해야지 그 통제방법이 부분적으로 부실하다고 해 가지고 국회의원과 단체장 사이에서, 지방선거와 중앙선거 사이에서 불균등을 두는 것은 문제가 있고 원칙적으로 맞지 않지 않느냐 하는 생각이 있습니다.

그리고 저한테 하신 질의는 아니지만 말씀을 드리고 싶은 것이 하나 있습니다. 선거를 강제하거나 페널티를 부과하는 문제, 이를 테면 호주 얘기를 많이 합니다. 고민이 있을 것이라고 생각합니다. 지난번 재보선이 25.3%였던 것은 확실히 고민의 지점일 것이라고 생각합니다. 그런데 제가 주로 대학교 1·2학년들을 많이 가르칩니다. 저도 고민이 있기 때문에 한마디만 말씀을 드리면 국회 입장에서서는 또는 정부나 국가 입장에서서는 유권자가 참여하지 않기 때문에 고민이 있을 것이라고 생각하고 고민을 풀어야 합니다.

그런데 그 고민이 소위 국민주권이라고 하는 국민의 가장 소중한 권리를 벌금으로 대체한다, 저는 이것은 본말이 좀 전도된 방식이라고 보고요. 물론 현실적으로 당장 방법이 없지 않느냐 그러면 저도 그 점에 대해서 고민을 함께 할 용의가 있습니다.

그러나 제가 아까 지적했던 것처럼 현행 우리의 선거제도가 과연 유권자들에게 정말로 부드럽게 다가갈 수 있는 선거제도냐 하는 점에서 본질적으로 한번 고민해 보아야 합니다.

선거일 날 보면 계단을 통해서 지하에 들어가서 어두컴컴한 투표장에서 투표를 하는데 제가 학생들에게 한번 물어보았습니다. 절대로 가기 싫은 곳 중의 하나가 은행 뒤편이나 동사무소 뒤편



나 학교 교무실에 있는 투표장이라는 얘기를 제가 들은 적이 있었거든요.

그래서 우리 40대나 50대가 가지고 있는 마인드를 가지고 20대나 30대가 투표하지 않는다고 이야기하는 것은 정말 잘못된 것이고, 단순히 투표장문제뿐만 아니고 현행 선거제도나 선거법이 가지고 있는 규제 일변도의 이런 것이라든지 현행 우리 정치가 가지고 있는 문제점이 오히려 유권자들에게 더 거부감을 주는 것이 아닌지 하는 점을 구조적으로, 제도적으로 먼저 고민을 하고 개선을 하고 정말 그래도 안 된다면 그때는 최후의 선택으로 다른 방법으로 해야 되는데 저는 그 경우에도 부정적 페널티로 접근하기보다는 아까 말씀드린 것처럼 긍정적 인센티브로 접근하는 방법을 권하고 싶습니다.

○委員長 睦堯相 수고하셨습니다.

대단히 죄송한 말씀이지만 특정사항에 대해서 진술인 어떤 분을 특정해서 질의를 했으면 그것만 답변을 하시는 방법에 협조해 주시기 바랍니다. 왜냐하면 의사진행이 자칫 잘못하면 엉뚱한 방향으로 자꾸 흐를 것 같은 걱정이 들어서 드리는 말씀입니다.

다음은 金容鈞 위원님, 질의하시지요.

○金容鈞 委員 진술인 여러분! 수고 많으십니다.

민주주의제도에 있어 선거가 매우 중요하다는 선거 못지않게 국회의 민주적 운영이 매우 중요합니다.

조금 전에 존경하는 宋永吉 위원께서 이야기하셨습시다라는 현재 국회 예산결산위원회가 제대로 구성이 안 되어서 대단히 힘이 듭니다. 이것이 구성이 안 되는 이유는 국회 자체 내에서 지금 국민주권 파괴행위가 일어나고 있기 때문입니다. 그것은 뭐가 하니 국민이 한나라당에게 국회의원을 153석 주었고 민주당에게 101석 주었는데 이 분포에서 예산결산위원장을 101석을 가진 민주당에서 하겠다는 강력한 주장이 대두되면서 예산결산위원회가 안 되고 있습니다. 이것은 헌정 질서에 문제가 생기는 주장인데도 불구하고 국민들이 국회가 왜 이렇게 공전되는지 지금 알지 못하고 있어요. 여야가 싸움을 해서 안 되는 것으로 알고 있습니다.

따라서 민주주의에 대한 우리의 정확한 평가와 내용을 알고 민주주의를 같이 논의하는 것이 좋다는 생각이 듭니다라는 그것을 떠나서 오늘 주

제로 다시 돌아가겠습니다.

먼저 朴明浩 교수님께서 선거구 확정문제에 있어서 초당파적인 선거구확정위원회를 만들어 보자 이런 말씀을 하셨습니다. 그리고 거기에 대하여 중립적인 결정권을 가진 기구가 있어야 된다는 이런 말씀을 하셨는데 현재 선거구가 확정되지 않은 것은 한나라당과 민주당에 문제가 있어서입니다. 한나라당은 대선 이후에 개혁에 착수해서 6월 30일에 선거가 다 끝나서 7월 1일부터 새 체제가 출범하게 되어 있습니다. 그렇기 때문에 당론을 확정하는 데 문제가 있었고요. 민주당 역시 신평, 구과 이렇게 여러 가지 논의가 되면서 당론을 정하는 것이 어렵고 해서 이것이 지연되고 있는 것입니다.

이것은 대선 이후에 불가피하게 정치권이 꺾어야 하는 당론구성의 어려움 때문에 시간이 지연되고 있는 것으로 보이는데 선거구확정위원회를 초당적으로 만드는 데, 민주적으로 구성하는 데 어떤 방법이 과연 있을 수 있느냐 하는 데 대해서는 상당한 의문이 있습니다.

그래서 거기에 대해서 다시 한번 나중에 말씀해 주시면 좋겠습니다. 제가 일괄적으로 질의를 하고 답변을 해 주시면 감사하겠습니다.

다음에 尹正錫 교수님께서 특히 선거구 인구 하한 7만 5000명과 상한 30만 명을 정할 당시에 그러한 주장을 하신 것으로 알고 있습니다. 현재 헌법재판소가 4 대 1에서 3 대 1이라는 구성을 가지고 결정을 내렸습시다라는 3 대 1이라는 주장은 이유에 나오는 것이고 헌법재판소 결정의 주문을 보면 3.65 대 1이 헌법에 합치하지 아니한다 이런 내용입니다. 그때 기판력은 3.65 대 1에만 미치는 것이고 그 이하의 경우에는 아직도 다시 심리를 해야 되는 법리적인 문제가 있다는 점을 말씀드리면서 이러한 문제를 감안해서 앞으로 선거구를 확정할 때 반드시 3 대 1을 지켜야 되는 것인지, 아니면 3.65 대 1의 기준에 의해서 결정해도 되는 것인지에 대해서 尹 교수님 견해를 묻습니다.

다음으로 丁海龜 교수님께서 선거연령의 18세 인하문제를 지적하시고 70여 개 국에 달하는 나라가 18세로 하고 있다 이렇게 이야기를 하셨는데 현재 인류학자들은 서양 사람들이 조금 조숙하다, 동양인들은 성장이라든지 철학이 깊고 우수한 사람들이기 때문에 성장이 좀 느리다 이런 주장을 하고 있습니다.

현재 세계적으로 통일이 되어 가는 시기에 이 단계에서 20세로 인하하는 데에는 큰 문제가 없는 것인지에 대해서 다시 한번 설명해 주시면 감사하겠습니다.

○**委員長 陸堯相** 답변 시간을 다 뺏으시면 안 되니까……

○**金容鈞 委員** 宋永吉 위원 한 것만큼은 해야 안 되겠습니까?

○**委員長 陸堯相** 그렇게 되면 우리가 의사진행을 원활히 할 수가 없으니까……

○**金容鈞 委員** 마지막이니까 지금 제가 정리해 놓은 것만 하고 끝내겠습니다.

현재 선거구제에 있어서 趙己淑 교수님께서 지역주의를 완화하기 위해서 전국적 합산과 권역별 명단을 만드는 것이 타당하다 이런 말씀을 하셨는데 그것은 상당히 주목할 만한 견해다 이렇게 생각을 하면서 그렇게 하는 경우에 유권자의 권역별 의사가 왜곡되는 문제에 대해서는 어떻게 설명할 수 있는지를 말씀해 주시기 바랍니다.

崔漢秀 교수님께서 연계성과 비례성을 따져서 선거구를 확정해야 된다, 연계성을 가장 잘 반영할 수 있는 제도는 결국 소선거구를 하는 것이다 이런 이야기를 하셨습니다.

현재 우리나라가 비례대표의 숫자에 대해서는 갑론을박이 있어서 늘려야 된다 줄여야 된다 이런 견해가 있는데 비례대표와 지역구의 구조를 앞으로 어떤 원칙 하에서 정리해 나가는 것이 좋은지 말씀해 주시기 바랍니다.

洪得杓 교수님 말씀에서, 특히 전국단위 개방식 직능대표제에서 상당히 특이한 주장을 하셨습니다. 전국구 명단을 가나다순으로 하고 국민들이 거기에서 선택을 하도록 한다든지 직능별로 분류해서 선택을 하도록 한다든지 하는 제안은 참으로 상당히 주목할 만한 제안이라고 생각이 됩니다.

그다음에 농가인구 구성비가 현재 전체 인구의 7.5%라는 현실을 물론 받아들여야 됩니다. 그러나 우리나라의 시·군·구에 있어서, 특히 시·군의 경우에는 그 역사가 단군시대부터 내려온 데도 있어요. 삼한시대, 삼국시대부터 내려온 시·군이 우리나라에 많습니다. 한 3000~4000년의 역사와 전통을 가지고 있는 구·시·군이 있는데 이런 시·군·구 4~5개를 합쳐서 선거구를 하나 만들고, 바로 인근으로 이사 간 아주 작은 규모의 군에 국회의원 수 명을 대표하게 하는 데

에서 오는 여러 가지 문제가 있습니다.

그렇기 때문에 현재 이농현상이 진행되고 있는 상황에서 도시와 농촌이 근접해 있을 때 이미 도시로 이전되어 간 인구가 농촌에서 부족한 인구를 도와줄 수 있는 선거구 확정방안은 가능한 것인지, 그 방안에 대해서 어떻게 생각하는지?

또한 캐나다와 일본은 10년 단위로 국세 조사를 해서 선거구를 확정하는데 우리나라의 경우에는 2000년도에 헌법재판소 판결에 따라서 선거구를 만들어 놓았는데 2001년도에 헌법재판관들이 바뀌었어요. 제3기가 들어와서 4 대 1에서 3 대 1로 판결을 바꿨습니다. 또 제4기 헌법재판관들이 들어오면 이것을 2 대 1로 바꿀지 모릅니다. 이렇게 조령모개식으로 헌법을 4 대 1이라고 해석했다가 3 대 1이라고 해석했다가…… 이런 일이 자주 생기게 될 경우에는 정치적인 안정을 상당히 해치게 된다고 보는데, 그런 점에서 캐나다와 일본과 같이 10년 단위의 선거구 확정은 매우 타당한 주장으로 생각됩니다.

이상 질의와 제 나름대로의 코멘트를 마치겠습니다.

○**委員長 陸堯相** 하시고 싶은 말씀이 많이 계시고 또 듣고 싶은 내용이 많을 겁니다. 그런데 그렇게 되면 어디까지 시간을 가져야 될는지 걱정됩니다.

그래서 지금 정회해서 점심식사를 하고 계속하는 것이 좋은 것인지, 아니면 교수님들께서 시장하시더라도 조금 참으시고 회의를 다 끝내고 식사하시는 것이 어떤지…… 교수님들, 양해가 되겠습니까? 양해가 되신다면 시장하시더라도 조금 참아주십시오.

그러면 朴明浩 교수님부터 답변해 주시지요.

○**陳述人 朴明浩** 질의에 감사드립니다.

각 당의 내부적인 진통이나 당론이 정해지지 못했기 때문에 선거구확정위원회라든가 이런 위원회들이 제 기능을 발휘하지 못하는 것이 아니라 이해당사자인 의원들이 각 당에서 1명씩 추천해서 선거구확정위원회에 참여하고 있다는 것이 문제가 된다는 것입니다.

모두에도 말씀드렸지만 선거제도나 선거구제를 어떻게 하느냐, 선거제도 전반에 관한 것을 어떻게 결정하느냐가 의원 개인이나 각 정당의 정치적인 이해관계를 결정하는 가장 근본적인 제도가 되기 때문입니다.

이런 의미에서 어찌됐든 각 당의 이익을 대변

하는 의원이 참여한 상황에서는 이해당사자들 간의 타협 아니고는 아무것도 만들어 낼 수가 없는 것이 현실이지요. 그러다 보면 본말이 전도돼서 개혁이 아니라 개악이 되고 개선되는 것이 아니라 타협의 산물로서 선거구제 같은 것도 결정되게 되는 것입니다.

이것을 나쁘다고 탓할 수만은 없겠지요. 물론 각자의 정치적인 이익을 추구하는 정치인의 입장에서 자선사업하는 것이 아닌 이상 자신의 정치적인 이익을 취하려고 하는 것이 가장 당연한, 합리적인 입장이겠지만 가능한 한 이해당사자의 타협의 산물로서 제도가 결정되고 선거구제가 결정되는 것을 방지하자는 입장에서 이 말씀을 드린 것입니다.

세계 어느 나라를 보아도, 특히 선거구획정위원회 같은 경우에 이해관계를 가진 정치인이 선거구획정위원으로 참여하는 경우는 없습니다. 따라서 선거구뿐만 아니라 선거제도 전반에 관한 논의가 완벽할 수는 없겠지만 가능한 한 중립적인 입장에서 논의될 수 있는 환경을 구성하는 것이 낫지 않을까 하는 생각에서 드린 말씀입니다.

이상입니다.

○委員長 陸堯相 수고하셨습니다.

다음은 尹正錫 교수님 답변해 주시지요.

○陳述人 尹正錫 현재 행정자치부에서 제공한 통계를 보면 하한선을 9만으로 해서 4 대 1인 36만이 넘는 게 5개가 있고, 9만이 안 되는 것이 4개가 있습니다. 말하자면 5개를 분구를 하면 국회의원 수가 느는 것이고, 9만이 안 되는 것을 고치면 결국은 거기의 국회의원 수는 줄겠지요.

그런데 이런 것을 꼭 손을 대야 되느냐, 안 되느냐 하는 문제는 아마 여기서 결정하셔야 되고, 아무리 현재에서 4 대 1이라고 했더라도…… 3 대 1로 가라 그러면 3 대 1로 가는 경우에는 선거구 26개가 관련되기 때문에 국회의원 수가 늘어나는데 이것을 어떻게 정리할 것이냐는 문제가 있습니다.

헌법재판소가 그렇게 얘기했다 하더라도 제가 보기에 그것은 여기 특별위원회에서 결정하시는 게 옳다고 봅니다.

이상입니다.

○委員長 陸堯相 수고하셨습니다.

다음은 丁海龜 교수님 답변해 주시지요.

○陳述人 丁海龜 서양 청년들이 조속하다는 것은 제가 볼 때 주관적인 것 같아요. 예를 들어서

한국의 청년들이 조금 어린 측면이 가정에 의존한다든지…… 입시 때문에 그런 것 같습니다. 그런데 그렇다고 해서 그것이 결정적인 문제는 아니고 제가 볼 때 그런 학생들한테 민주시민에 대한 교육을 해 줘야 되는데 기성세대들이 안 믿어주는 것 같아요. 안 믿어 주기 때문에 그렇게 하는 측면이 있는 것 같고, 저는 대학교에서 학생들을 가르칩니다마는 대학교 1, 2학년 되면 다 그런 의식이 있고 고등학생들도 다 있습니다. 그래서 기성세대가 그들에 대해서 신뢰를 가져 주고 경험을 쌓게 해 주는 것이 상당히 중요하고요.

그다음에 두 번째 핵심적인 것은 제가 볼 때 18세 이내로 했을 때 어느 당이 유리하나 이것 때문에 그렇습니다.

48년에 20세로 정해진 게 왜 정해졌는가 하면 원래 한민당 쪽에서 24세를 주장했어요. 주로 나이든 사람들이 보수적인 투표를 하기 때문에 한민당이 24세를 주장했는데 유엔한위(유엔 한국감시위원회) 쪽에서 ‘그러면 안 된다. 세계적으로 24세는 전혀 없다.’ 그래서 18세를 주장하다가 그게 타협해서 20세가 된 것입니다. 그리고 그 뒤로 검토를 안 해서 20세가 관행적으로 왔기 때문에 이제는 검토할 때가 됐다고 생각합니다.

○委員長 陸堯相 수고하셨습니다.

다음은 趙己淑 교수님 답변해 주시지요.

○陳述人 趙己淑 金容鈞 위원님께서 가장 뼈아픈 질의를 해 주셨는데요.

사실 曹定官 교수님도 직접투표의 문제를 제기하셨듯이 전국 합산을 하고 권역 명부를 쓰는 게 문제의 소지가 상당히 있습니다. 그러나 비례대표제를 도입한다고 했을 때 지금과 같은 지역주의 상황에서 이런 방법을 쓰지 않으면 한 지역에서 오히려 지역주의를 더 부추겨서, 예를 들어서 90%까지 비례대표 의석을 차지할 수 있거든요. 그러니까 이제 나온 것이 60% 또는 70%로 제한하자고 그러는데 이것 또한 위험 소지가 있습니다.

그래서 제가 말하고 싶은 것은 우리가 권역정당에 투표하는 것이 아니라 전국정당에 투표하는 것입니다. 다만, 명부만 ‘권역별로 너희들이 한번 작성해 봐라.’ 이렇게 지방분권화를 한다, 그러니까 ‘명부 작성의 지방분권화’라고 이해하시면 될 것 같습니다.

그래서 어차피 비례대표 투표는 전국정당이 하

는 것이기 때문에 전국 의석입니다. 예를 들어서 호남의 비례대표 의석에 서울에서 활동하는 전문가가 들어갈 수도 있는 것이고, 비례대표 의석은 꼭 지역대표가 아닙니다. 이것은 그냥 명부의 작성을 지방분권으로 할 뿐이지 지역적인 제한을 둘 필요가 없기 때문에 저는 별문제가 없다고 생각되고요.

특히 인구 비례와 관련해서 지역구 대표의 인구 상·하한선을 어떻게 정할 것인가? 지금 헌법재판소에서 3 대 1로 하라고 했기 때문에 거기에 대해서 많은 지역구들이 없어질 것 같은데 비례대표를 권역별로 배분할 때 똑같은 수로 배분하는 것은 어떤가 하는 생각입니다. 예를 들어서 지역구를 인구 비례를 많이 살린다면 미국의 상원처럼 비례대표는 권역별로 똑같은 수를 배분해서 지방에 있는 주민들도 별로 소외감을 느끼지 않고 대표를 할 수 있도록, 아니면 그 역으로 아예 인구는 상관치 않고 지역의 중심에서 지역대표를 하도록 하고, 비례대표는 인구를 상당히 반영하는 식의 미국의 하원처럼 대표를 하는 식으로 양쪽을 조화롭게 한다면 우리가 지역대표와 비례대표를 통해서 오히려 지역대표와 인구대표의 갈등도 해결할 수 있지 않나 이런 말씀을 드리고 싶습니다.

○委員長 睦堯相 수고하셨습니다.

다음은 崔漢秀 교수님 답변해 주시지요.

○陳述人 崔漢秀 金容鈞 위원님께서 비례대표와 지역구의 비율을 어떻게 하는 게 적절하냐는 질의를 주셨습니다.

예를 들어서 ‘영남에서 한나라당이 60%의 득표율을 가지고 100%의 의석을 확보했다. 호남에서 민주당이 80%의 득표율로 100%의 의석을 확보했다.’ 하는 것과 ‘여성대표가 없다. 흑인대표가 없다. 소수민족대표가 없다.’ 하는 것은 전혀 별개의 문제입니다. 영남의 60 대 40에서 그 40%의 대표성이 없지 않느냐…… 그때 영남사람들은 똑같은 사람입니다. 다만, 어느 정당을, 어느 후보를 선택했느냐의 문제이지 현재의 소선거구제가 호남에서 대표가 안 나온다, 또는 영남에서 대표가 안 나온다고 하면 문제가 되지만 다 대표가 나옵니다. 다만, 지역주의에 의해서 어느 정당에 편중될 뿐이지 국민의 대표가 똑같이 나오는 것하고, 어느 지역에 백인이 많이 살고 흑인이 적게 살기 때문에 소선거구제로 하면 계속해서 백인대표만 나온다 하는 것은 다릅니다. 왜 그러냐

하면 호남의 국회의원이 호남 전체의 국민을 대표하려고 하는 것하고 백인대표가 백인만을 대표하려는 것하고 본질적인 차이가 있기 때문입니다.

따라서 비례대표를 가지고 지역주의에 연계시키는 것은 저는 발상의 차이가 있다는 말씀을 드리면서, 현실적으로 우리나라의 15대·16대 전국구 의원이 46명이었습니다. 사실은 46명이 딱 정해진 게 아니라 지역구 후보를 하다 보니까 연동으로 그렇게 된 것인데 거듭 말씀드리지만 지금 선거구제도를 바꾸어서 비례대표제를 도입하려면 비례대표제의 투표구조가 개방식이나·폐쇄식이나, 또 투표방법으로 연기투표할 것이냐·한 사람만 투표할 것이냐, 또는 정당과 스트레이트 보팅 티켓시스템(straight voting ticket system)으로 할 것이냐, 지역구 후보는 A당 후보에게 찍고 정당은 B당에게 찍을 수 있는 세퍼레이트 보팅 티켓시스템(separate voting ticket system)을 할 것이냐, 또는 당선자 결정을 어떤 방식으로 할 것이냐 하는 투표구조와 투표방법, 당선자 결정방법이 굉장히 복잡하고 다양합니다.

이런 것들을 우리의 정치문화, 유권자의 투표행태, 그리고 공정성, 연계성, 비율성하고 적절하게 시뮬레이션을 해서 만들어 내는 데는 다양한 목소리에 상당한 시간이 걸립니다. 그리고 궁극적으로는 이해당사자들의 합의가 있어야 됩니다. 과연 이것이 8개월 내에 가능하겠느냐? 저는 불가능하다고 봅니다.

그런 면에서 기존 국회의원 300명 정도는 지난번 구조조정 과정에서 줄었던 것이기 때문에 우리 국민이 정서적으로 받아들입니다. 그러면 지난번 2대에 걸쳐서 전국구 의석수가 46명이었는데 그 46명은 유지하자는 얘기입니다.

사실 어떤 면에서는 비례대표를 한다면서 지역구 의석을 줄이다 보면 아까 7%로 말씀하셨습니까? 몇 %가 됐든 농어촌의 선거구가 대폭 축소될 때 실질적으로 농어촌의 대표성이 그만큼 약화됩니다. 따라서 비례대표제를 하자고 주장하는 측에서 소수계층의 대표성 때문에 비례대표제를 하자고 하면서 그것이 자칫 실질적인 농어촌의 대표성을 약화시킬 수 있는 또 하나의 모순점을 가지고 있다는 것입니다.

그래서 저는, 한 27명 정도가 늘어납니다. 아마도 국회의원 수를 300명으로 늘리되 46명의 전국구 의석을 그대로 유지하고, 이것을 축소하자는 애

기는 아닙니다. 유지하고 지역구 의석을 27석 정도 늘리면 현 선거구에서 9만 이하라든가 10만 이하 선거구의 통합이 최소화될 것이 아니겠느냐, 그럼으로써 작은 시·군·구도 대표성을 유지하는…… 그렇게 되면 예를 들어 3 대 1로 조정함으로써 미달되는 지역구가 별로 나오지 않을 겁니다.

그러니까 현행을 유지하면서 나가는 것이, 소위 해젤이 말한 것처럼 존재하는 것이 이성적이지 않겠느냐 그런 판단에서 이번은 불가피하게 그렇게 하고, 또 제 개인적 소신으로서 앞으로도 비례대표제를 많이 늘리는 것에 대해서는 부정적입니다. 아까 말씀드린 대로 제한연기투표제가 좋겠고, 일부에서는 신인들이 진출하는 데 비례대표제 얘기를 합니다마는 저는 아까 鄭大和 교수 말대로 주권재민의 원리에 의해서 국회의원들은 국민들에 의해서 직접 선택받는 게 제일 좋습니다. 신인들도 지역구에 가서 한 3, 4년 열심히 지역구민들과 연계성을 갖다 보면 지명도가 올라가고 지지도도 늘어날 것입니다. 그렇게 해서 정당 경쟁에서 후보가 되고 해야지 그냥 측면으로 들어가서 전국구가 되는 것이 과연 바람직하나…… 오히려 저는 전국구 비례대표제 후보는 국회에서 한 3선 이상의 원로가 신인들한테 지역구를 물려 주고 그 전문성을 살려서 전국구 비례대표의원이 되는 것이 합당하지 않겠나 하는 생각을 가지고 있습니다.

○委員長 睦堯相 수고했습니다.

洪得杓 교수님, 답변해 주시지요.

○陳述人 洪得杓 金容鈞 위원님, 저도 농촌 출신입니다. 사실 농어민의 이익이 대변되지 않는 게 상당히 가슴 아픈 일 중의 하나인데요. 현재의 판결에 따라서 3 대 1로 조정하는 과정에 농촌 지역구가 줄어들 수밖에 없는 게 현실이 아니겠느냐는 시각에서 제가 말씀드렸던 것입니다.

지역대표성을 우리가 어디까지 인정해야 되느냐? 아까 말씀드린 대로 면적은 넓고 정서도 있고 역사도 있는데 우리가 인구 쪽만 지나치게 강조하다 보면 인구대표성과 상충되는 부분이 있습니다.

그래서 이것은 정치적으로 잘 조화시키셔야 될 것 같은데요. 농촌형 선거구, 도시형 선거구를 생각해 봐도 이것도 합당한 것 같지 않고, 또 특정한 군이나 시에서 선거인 수가 부족하다고 해서 인접 면이나 동에서 한두 동 꾸어서 채우는 것도 문제가 있고요. 그래서 이걸 현실적으로 받아들

여야 하지 않느냐는 시각에서 말씀드렸던 것이고요.

그다음에 일본과 캐나다같이 국세 조사를 통해서 선거구를 조정하는 것도 생각해 봤습니다마는 우리나라 국회의원 임기가 4년이기 때문에 주기가 잘 안 맞더라고요. 그래서 4년 후 인구 때문에 선거구를 조정해야 될 일이 있을 때에는 ±5% 선에서 우리가 양해하고 탄력적으로 운영하는 것이 어떠냐는 대안을 제시했던 것입니다.

○委員長 睦堯相 수고했습니다.

그러면 다음은 趙培淑 위원님 질의하시지요.

○趙培淑 委員 새천년민주당 비례대표 趙培淑 위원입니다.

오늘 비례 얘기가 많이 나오는데 제가 비례로 국회의원이 됐습니다.

교수님들의 좋은 의견을 잘 들었고 바쁘신데 이렇게 시간을 할애해 주셔서 아주 감사드립니다. 그리고 많이 참고가 됐습니다.

金容鈞 위원님께서 자리를 뜨셨는데, 우선 말씀이 나왔으니까 이번 쟁점하고 관련은 없지만 말씀을 드리겠습니다.

지금 예결위 구성이 안 되는 것이 우리 민주당의 책임인 것처럼 말씀하셔서 뭔가 오해가 있는 것 같아서 제가 말씀드리겠습니다.

작년에 하반기 원 구성을 했습니다. 그때 여야 총무가 합의를 했습니다. 국회에 상임위가 여러 개가 있는데 예결위원장까지 포함해서 어느 위원회의 위원장은 어느 당이 한다는 것을 다 합의했습니다. 거기에 예결위원장은 우리 민주당 몫으로 한다는 합의를 했습니다. 그래서 문서까지 작성을 했습니다.

그리고 또 그 당시에 한나라당이 우리 당보다 의석이 훨씬 많은 다수당이었습니다. 그 상태에서 예결위원장도 우리 당의 몫으로 한다고 문서까지 작성했는데도 불구하고 지금 의석이 다수니까 우리가 해야 된다고 말씀하시는 것은 저는 약속 위반이라고 생각합니다. 민주주의라는 것은 일단 합의를 했으면 그 합의를 존중해야 되는데 그 합의를 무시하고 이렇게 말씀하시는 데 대해서 金容鈞 위원님께서 사정을 잘 모르시고 그런 말씀을 하신 게 아닌가 해서 제가 말씀드렸습니다.

그리고 여기 진술인으로 앉아 계신 분들이 전부 다 교수님이십니다. 이미 이렇게 구성이 됐으니까 어쩔 수는 없지만 시민단체라든지 연구소에

있는 분들도 나오셔서 얘기를 하셨으면 좀더 다양한 의견을 들을 수 있었지 않을까……. 왜냐하면 어차피 공청회니까 다양한 의견을 듣는 것이 저희들에게 도움이 되지 않을까 해서 그런 아쉬움이 있었던 것 같습니다.

그런데 여덟 분 교수님들 말씀을 들어 보니까 물론 일부 다른 의견이 있으시지만 대체적으로 소선거구제로 가는 것이 맞다 그리고 비례대표를 늘려야 된다, 이런 말씀을 하시는 것 같습니다. 그러나 우리 국회 내에서는 중대선거구제에 대해서 관심을 가지고 그런 방향으로 가야 되지 않느냐고 하는 의원님들도 계시고 학자들도 계십니다.

尹正錫 교수님께서 일본에서는 70년간 중·대선거구제를 시행하다가 96년도에 소선거구제로 전환했다고 말씀을 해 주셨습니다. 그런데 물론 유인물에 설명이 되어 있기는 합니다마는 그것으로는 조금 이해가 잘 안 되는 부분이 있어서 그 배경에 대해서 자세하게 설명을 해 주시면 감사하겠습니다.

그리고 趙己淑 교수님뿐만 아니라 여러분들께서 비례를 확대해야 된다고 말씀을 하셨습니다. 그러면 비례대표를 어떻게 선정을 할 것인가 하는 문제가 남습니다.

지금까지는 카리스마적인 정당운영체계에 의해서 하향식으로 결정된 부분이 많았습니다. 이번에 저희 당에서 개혁안을 낼 때 이런 비례의 경우에는 후보자선정위원회가 있고 순위를 선정하는 위원회가 따로 있어서 상당히 민주적으로 하려고 했습니다. 그런데 결정하는 주체가 일반 당원이 아니고 특별한 선정기구를 만들어서 그렇게 마련했습니다. 여기에 대해서는 또 일반 당원이 참석하는 경선제로 해야 된다는 얘기도 있습니다.

그런데 일반 당원의 경선제로 할 경우에는……. 작년에 저희가 지방자치단체장후보를 낼 때 우리 당에서는 경선제를 했습니다. 앞으로는 경선제가 더 성숙되어서 잘 될 것이라고 믿지만 솔직하게 현재 저희가 시행해 본 결과로는 상당히 후유증도 많고 여러 가지 문제점도 많았습니다. 경선제가 100% 이상적으로 실현되었다고 보기에는 아직 문화적으로 덜 성숙된 면이 있는데 이런 현실에서 비례대표를 이렇게 많이 늘렸을 경우에 과연 그 선정 자체가 바람직스러운 방향으로 될 수 있을지, 저희들이 이런 고민이 있습

니다. 이런 고민에 대해서 교수님들께서 복안이랄까 이런 문제점에 대해서 생각하고 계신 것이 있는지?

그리고 曹定官 교수님께서서는 이런 경우에 비례대표를 공정하게 선정하기 위해서 외부에 감시기구를 두자, 그래서 그 감시기구가 감사 같은 것을 해서 이것이 비민주적으로 됐을 경우 접수를 거부하도록 하자, 이런 제안도 하셨습니다.

그런데 현실적으로 볼 때, 우선 명부 작성할 때 남녀 지퍼식으로 하자 했을 때 그것은 눈에 금방 뵈입니다. 그렇기 때문에 그것은 하기가 아주 쉽습니다. 그러나 이것이 과연 민주적으로 되었는지 안 되었는지를 감시기구가 감사를 한다는 것이 상당히 어려운 문제가 아니냐? 또 만약에 거부를 한다고 했을 때 시간적으로 촉박한데 거부를 해서 접수를 안 했을 때, 그 당은 완전히 비례대표 하는 것이 거부되어서 막혀 버렸을 때를 생각했을 때 과연 감사가 제대로 될 수 있을지, 현실적으로 생각했을 때 그러한 의문이 좀 듭니다. 그래서 그런 문제점에 대해서 답변을 해주시기 바랍니다.

그다음에 洪得杓 교수님께 간단하게 질의를 드리겠습니다.

洪得杓 교수님께서서는 국회의원 수의 유지 내지 축소를 주장하셨습니다. 그런데 현재 결정에 따르면 지역구에 표의 등가성 문제가 있어서 조정을 해야 된다 해서 현재 국회에서 어떤 책무를 지고 있는 상황입니다. 그래서 만약에 분구가 된 다거나 이렇게 되면 여러 가지 안이 있어서 해보면 대체적으로 약간 상향 조정되는 실정입니다. 그럼에도 불구하고 국회의원 수의 유지 내지 축소를 주장하시면 지역구 조정을 하지 않아야 되는 것인지, 어떤 견해를 갖고 계신지, 그리고 지역구와 전국구의 비율에 대해서는 어떻게 생각하시는지 답변해 주시기 바랍니다.

이상입니다.

○委員長 陸堯相 그러면 먼저 尹正錫 교수님, 답변해 주시지요.

○陳述人 尹正錫 일본의 중·대선거구제는 역사가 있는 것이고 거의 유일하게 오랫동안 집행된 것인데 우리가 일본 옆에 가까이 있고 일본어를 읽는 정치인들이 많아서 전부 이 이야기를 많이 하는데 이것은 특별한 이유가 있습니다.

아까도 말씀드렸지만 1919년 1차대전이 끝나고 난 다음에 전 세계적으로 정치가 대중화되면서

선거연령도 낮아지고 일본도 24살에서 20세로 떨어진 것은 2차대전 후지만 27살에서 24살로 떨어지기도 하고 그랬는데 일단 투표자 수가 느는 현상은 1920년대에 일어난 것입니다. 그래서 보수 세력이 이것을 막기 위해서 여러 가지 선거제도를 생각하는 중에 일본은 1925년 중선거구제를 택했는데 그 이전에 소선거제, 대선거구제를 다 실험을 해봤어요. 그런데 명치유신 이후에 주도 세력이 자기 내에게 영향을 주는 체도를 피하기 위해서 결국은 중선거구제로 한 것입니다.

그렇게 된 이유는 아시다시피 거기도 지방정서가 대단히 강해서 관동지방, 관서지방, 구주지방이 중심으로 된 정치인이 규합해서 당이 늘 3개가 존재합니다. 그래서 이 중에 소선거구제를 하면 아무 해결이 안 되니까 기초단위를 일단 세 사람부터 뽑기로 한 것입니다.

그런데 요새 한국에서 지역감정을 해소하는 방법으로 셋을 뽑자, 이런 얘기가 나오는데 사실상 세 사람을 뽑는 게 지역감정을 해소하는 것이 아니라 지역감정을 고착시켜서 인구비례로 도시에서는 다섯까지 뽑은 것입니다. 그러니까 어느 경우에는 어느 당이 둘이 되고 어느 경우에는 어느 당이 셋이 되고 이렇게 되기 때문에 어떤 현상이 생기는가 하니 당내가 파벌로 분열이 되어서 공천받을 때 같은 정당 사람이 같은 선거구에 출마해야 되기 때문에 일본하고는 좀 다르지만 아마 우리나라 같으면 정치인들의 결사적인 투쟁 때문에 당이 깨지고 말 것입니다. 그래서 우리는 이것이 어렵다, 이런 생각을 하고요.

그래서 그렇게 되어서 70년을 하고 난 다음에 96년에 소선거구제를 했는데 이만큼 지역감정이 길다는 얘기입니다. 그러니까 기본적인 정치개혁을 하고 난 다음에 지방색이 없어지는 데 70년이 걸렸는데, 지금 지방색을 없애는 방법이 중선거구제로 된 것이 아니라 지속되어 왔다는 것을 말씀드리려는 것입니다.

그러니까 많은 경우에 세 사람씩 뽑으면 그 중의 하나는 그 지역에서 별로 인기가 없는 소수자도 되지 않겠느냐 그러는데 이것은 사실상..... 예를 들면 대구에서 세 사람 뽑는 선거구에 같은 당에서 셋 나와도 경상도 사람들 100% 거기 찍으니까, 호남도 마찬가지고요, 이것은 지역감정 해소가 아니라 지역감정이 고착되는 과정이 될 것이고, 만일 도시에서 지금 수도권 모양으로 3개 지역이 골고루 나누어 있어서 30%, 30%,

30%다, 그러면 하나씩 되지요. 그러면 지역감정을 유지하는 것입니다.

그래서 이 부분이 우리가 많이들 ‘중선거구제가 넓어서 돈도 덜 들고 지역감정을 해소하는 것이다, 그러니 이렇게 하자’ 그러는데 실제로는 지역감정을 유지하고 돈도 많이 듭니다. 그래서 일본이 이런 폐단을 없애기 위해서 70년 만에 소선거구제로 갔고, 그다음에 1인 2표제로 해서 정당투표를 하는데 저는 일본 제도가 우리한테는 맞지 않다고 생각하지만 소선거구제로 가는 것이 옳다.....

그래서 제가 그것을 주장하는 것은 아니고 여기에는 그냥 중·대선거구제로 갈 경우에 우리가 이러한 문제가 있다라는 것을 제시한 것입니다.

○委員長 睦堯相 수고하셨습니다.

趙 위원께서 비례대표 선정문제에 대해 전 교수님들한테 답변을 요청하신 것 같은데 대표적으로 어느 교수님을 지정해 주시지요.

○趙培淑 委員 제가 여성이니까 여성한테 발언권을 드리겠습니다.

○委員長 睦堯相 趙已淑 교수님 답변해 주시지요.

○陳述人 趙已淑 참고로 저와 趙培淑 위원님과 아무런 친인척 관계가 없습니다.

두 가지 문제인 것 같습니다. 하나는 왜 비례대표를 확대해야 하느냐 하는 것과 확대할 경우 선정을 어떻게 할 것이냐 하는 것인데요. 의원들의 의정활동을 보면 지금 의원들이 국민들의 지탄을 많이 받는데 의정활동을 잘 못하고 매일 싸움만 한다고 그러는데 의정활동 잘 한 의원 베스트라든지 베스트 텐에 든 의원들을 보면 비례대표 의원들이 압도적으로 많습니다.

그리고 또 중요한 것이 지역구 민원을 해결한다든지 지역구를 대표하는 것도 중요하지만 사실 지역구를 관리하다 보면 진짜 중요한 정책대표를 못 하게 됩니다. 이것은 미국의 경우도 마찬가지이기 때문에 소선거구제의 문제가 정책대표가 많이 약해진다는 것입니다. 그래서 정책대표를 강화시키려면 어떻게 하면 되겠느냐? 의원들이 싸우지 않고 정책으로 싸우게 하려면 역시 정당이 정책정당으로 가야 되기 때문에 유럽의 경우를 봐도 비례대표가 정책대표를 강화시킨다라는 점에서 비례대표를 확대해야 한다는 주장이 나오지요.

또 하나는 아까 金容鈞 위원님하고 趙培淑 위원님 두 분의 말씀을 들으니까 누가 맞고 누가 틀리다라고 하기 어려울 정도로 팽팽하게 타당성이 있습니다. 그런데 우리의 문제가 뭐냐 하면 여야의 극한적인 대결이…… 미국에서도 분점정부가 많이 생기고 여소야대가 많이 있지만 별문제가 없는 것이 정당 간의 극한적인 대결이 적다는 것이지요. 그런데 우리는 그동안 권위주의 시대에 정당 간의 극한적 대결이 많이 형성되어 있고 문화가 있기 때문에 이것을 하루아침에 극복하기는 참 힘들 것이다, 그런 점에서 분점정부하에서 정국 운영이 지금처럼 굉장히 어렵다는 것을 감안한다면 비례대표를 도입하게 되면 온건다당제가 생길 가능성이 많습니다. 이럴 경우에 정당 간 연합을 통해 명실공히 정책을 집행하게 될, 행정부의 역할을 하게 될 정당연합이 가능하게 된다는 것입니다. 그래서 그런 점에서 비례대표 확대문제가 저는 더 의의가 있다고 말씀드리고요.

선정문제는 후보자의 순위를 정하고 누구를 선정하느냐가 중요할 것 같은데 선정하는 문제는 당내에 어떤 기구를 만들어서 추천을 받는다는지 자천·타천을 해서 선정하면 될 것 같고요.

그다음에 순위를 정하는 문제는 상당히 많은 수를 선정한 다음에 일반 당원들의 직선에 의해서 순위를 정하는 것이 이양식 명부를 국민들에게 주는 것보다는 혼란을 줄이는 데 도움이 되지 않을까 생각하는데요.

특히 당원직선제가 좋은 이유는 민주당의 개혁안을 봐도 국회의원 경선 같은 경우에는 국민 경선을 많이 선호하고 있습니다. 그랬을 경우에 국민들도 얼마든지 경선에 참여할 수 있는데 그러면 과연 누가 당원이 되기를 원하겠느냐? 그래서 지역구 경선 같은 경우에는 국민 경선으로 하더라도 전국구의원 경선 같은 경우에는 당원직접 경선으로 하면 지금은 물론 문제가 좀 있을지 모릅니다. 하지만 기존의 당원들이 아무래도 사회적으로 경쟁력이 떨어지는 분들이 많이 있기 때문에 문제가 될 수 있지만 저는 권한이 있는 곳에 사람이 모인다고 보기 때문에 당원들에게 이런 권한이라도 준다면 상당히 정당에 입당할 인센티브가 생긴다라는 점에서 하나의 대안으로 말씀드리고 싶습니다.

○委員長 睦堯相 수고하셨습니다.

다음은 曹定官 교수님 답변해 주시지요.

○陳述人 曹定官 길어졌으니까 비례대표 선정부분만 잠깐 말씀을 드리겠습니다.

우리가 보통 독일의 경우를 많이 예를 드는데 독일의 경우는 지역구 후보자의 경우에도 등록할 때 민주적인 공천결과를 겪었는지, 안 겪었는지 이 부분의 자료를 선거관리위원회에 제출하게 되어 있습니다. 그때 민주적인 절차라고 하는 것은 예를 들어 몇 월 며칠에 몇 사람이 모여서 어디에서 경선을 했다가 이런 자세한 소명자료를 후보자 쪽에서 제출하게 되어 있는 것이거든요. 그래서 그 소명자료를 가지고 기본적인 판단을 하는데 문제가 있는 경우에 실제로 입후보 등록 자체가 거절되는 경우들이 있어 왔습니다.

그런데 비례대표의 경우에는 각 당별로 숫자가 많지 않겠습니까? 그렇다면 절차 전체에 대해서 일단 사전에 선관위 또는 제가 말씀드렸던 감시기구에서 사전에 심의를 받고, 그다음에 그것을 실제로 순위를 정한다든가 이런 절차로 선거관리위원회의 위탁을 받아서-지난번에 교육감선거를 한다든가 또는 각종 선거에서 선거관리위원회는 정당이나 사회단체가 요청하는 경우에 위탁 선거관리를 해 줍니다.-그래서 위촉을 받아 가지고 선정하는 절차를 대행할 수도 있고, 아니면 정당이 스스로 하더라도 사전에 어떠한 절차로 하겠다는 것을 선거관리위원회에 소속된 감시기구나 이런 쪽에 그 절차에 대해서 먼저 확인을 받고 한다면 아까 말씀하신 그런 문제는 없지 않겠나 생각이 들고요.

그다음에 趙己淑 선생님하고 저는 조금 다른 생각입니다마는 그것은 정당의 입장에 따라 다르다고 생각합니다. 예를 들어 어떤 당은 ‘우리는 비례대표에 모든 사회운동이나 시민사회단체 사람들을 많이 집어넣겠다’는 입장이라면 그 당에서 나름대로 어떤 위원회를 만들어서 3배수가 되든 5배수가 되든 숫자를 많이 만들어서 그 숫자를 가지고서 당원들의 직선을 통해서든지 아니면 이미 민주당에 썼던 방법이지만 국민 경선…… 50%, 50%가 되든지 또는 권역별로 일종의 프라이머리식으로 제시하든지 해서 선호투표를 하게 하면 됩니다.

예를 들어 유권자들이나 당원들이 선호투표를 해서 제일 많은 선호가 나온 숫자부터 뽑아져 나가면 순위는 다 결정이 될 수 있거든요. 이럴 때 아까 崔漢秀 교수님께서 좋은 지적을 해주셨습시다마는 단기식이 아니라, 즉 1명만 적는



것이 아니라 연기식으로 순번을 매겨 나간다는 전자투표를 하면 계산 자체는 아주 간단하다는 말입니다. 그래서 권역별로 그런 행사를 치른다면 사실 각 정당 입장에서는 권역별로 선거분위기를 띄울 수 있는 좋은 찬스이기도 하지요. 그러면서도 민주적이 될 수 있고, 이런 것이 가능하지 않겠는가 생각합니다.

○委員長 睦堯相 수고하셨습니다.

다음은 洪得杓 교수님 답변해 주시지요.

○陳述人 洪得杓 趙培淑 위원님, 전국구의원이 시면서 전국구 축소 쪽으로…… 참 그렇게만 되면 선거법은 금방 타결될 것 같습니다.

지금 인구 상·하한선문제 때문에 지역구가 늘어가는 계산을 하셨습니다. 그래서 제가 세 가지안을 내봤는데 10만과 11만과 12만입니다. 제가 선호하는 것은 11만 5000쯤을 선호하고 있습니다. 그러면 지역구가 한 18~20개 정도 줄거든요. 그러면 지역구의원은 지역에서 한 200명쯤 지역대표로 선출을 하고 그다음에는 30%, 한 60명 정도는 아까 제가 말씀드린 것과 마찬가지로 국민 선�택을 통해서 직능대표를 뽑자는 말씀입니다. 그렇게 되면 지금 전국구에 대한 후보 순번 문제가 깨끗하게 해결되지 않느냐 그런 시각입니다.

우리가 굳이 지역에서 국민들로 하여금 지역구대표를 뽑고 또 직능대표성도 없는 비례대표를 또 정당 뒤편으로 뽑는다고 했을 때는 의미가 없다고 보는 시각입니다. 그래서 비례대표 전국구는 명실공히 직능대표 쪽으로 전환시키고 그 대신 공천할 때도 공천이 아니라 가나다 순으로 분야별로 명부만 내고 국민들은 그 명부를 봐 가지고 직능별로 하나를 뽑든 아니면 그 중에 하나를 뽑는 식으로 하면 문제가 해결되지 않겠나 그런 생각입니다.

그러니까 지역구를 한 200명쯤, 전국구의원님들 한 60명쯤 해서 250~260명 정도가 적당하지 않느냐 그런 생각입니다. 의원 수 늘리는 것은 통일된 뒤에 많이 늘리시지요.

○委員長 睦堯相 수고하셨습니다.

그러면 다음은 全在姬 위원님 질의하시지요.

○全在姬 委員 좋은 말씀 주셔서 감사하고 너무 오래 시간을 끌어서 시장하실 것 같아서 죄송하기도 합니다. 중복은 피하겠습니다.

사실은 많은 교수님의 공통된 의견도 있고 다른 의견도 있지만 일일이 의견을 하나하나 놓고

토론하기는 불가능한 것 같습니다. 그렇기 때문에 저는 그 중에 경험으로 봐서 이것은 이렇게 강조하는 것이 좋겠다는 것을 말씀드리고 필요한 것은 질의하겠습니다.

저는 선거구 획정은 여야 정당이 참여하지 않은 중립적인 기구가 있다면 중립적인 기구에서 하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 그리고 아까 洪得杓 교수님이 얘기하신 대로 주기적인 방법을 택하되 플러스, 마이너스 5%를 줌으로 해서 선거구 획정이 너무 자주 안 일어나게 하는 것도 정치의 안정성을 기하기에 좋다고 생각합니다.

그리고 저는 한 대(代)에 비례대표도 해보고 지역구대표도 다 해본 경험을 갖고 있습니다. 그런데 제 경험에 비추어 보면 직능을 대표하는 비례대표 수는 늘려야 된다고 생각합니다.

제 개인적으로 어떤, 공명하려고 굉장히 애쓰지만 지역구의원은 지역주민의 뜻을 거스르기가 참으로 어렵기 때문에 보다 국가적인 관점에서 전문성을 바탕으로 정책을 수립하는 데는 지역구의원만으로는 한계가 있습니다. 그렇기 때문에 현실적으로 늘릴 수 있는 만큼 지역구의원을 늘리는 것이 좋다고 생각합니다.

그리고 방법론에 있어서는 만약 의원수를 3 대 1을 강조하고 300명 내외로 한다고 그러면 지금 교수님들이 주장하는 2 대 1도 실제적으로는 실현 불가능한 숫자일 겁니다.

그래서 아까 金容鈞 위원이 얘기하신 대로 현재의 재판 기속률이 3.65 대 1은 안 된다는 것이라고 한다면 그것을 좀 융통성 있게 적용을 해서 300명으로라도 지역구비례대표를 늘릴 수 있을 겁니다. 그래서 우리가 현실을 무시한 어떤 이론이라고 하는 것은 듣기에는 좋지만 현실적으로는 어려울 것 같습니다.

그다음에 鄭大和 교수님께서 선거연령을 18세로 인하하는 데에 대한 답을 주셨습니다. 청소년을 신뢰하는 것이 필요하다 하는 데 대해서도 저도 같은 생각입니다. 그러나 제가 아이를 키워본 어머니로서 현재 우리 고등학교의 상황을 생각할 때 18세는 현 단계로서는 시기상조다 이렇게 생각을 합니다.

그래서 저는 대학교 입학한 연령 정도로 낮추는 것은 그래도 가능하다고 보는 입장에 있습니다. 저는 굳이 교수님하고 논쟁은 벌이지 않겠습니다.

그다음에 공무원과 교사에게 정치적 활동을 보장하자고 하는 것도 저는 아직은 아니라고 생각을 합니다. 우리나라가 압축성장을 해 오는 과정에서 관 주도의 개발과 관 주도의 문화가 정착되어 있어서 민 주도로 가는 데는 아직도 많은 것이 해결되어야 되는 입장에 있습니다. 그래서 지방자치단체의 공무원이라든지 이런 분들이 정치성을 띠고 정당에 가입해서 활동을 하게 되면 그것이 통제 불능의 상태로 가게 됩니다.

아까 교수님께서 지방자치단체장이 혹시라도 다른 일을 하면 주민소환제를 쓰면 되지 않겠느냐고 했지만 이론적으로는 가능하지만 현실적으로는 그렇게 되면 굉장한 어려움이 있고, 주민소환제를 할 수 있을 만큼 행정정보 공개가 잘 되고 있지 않습니다. 저는 지방자치단체장도 해보고 국회의원도 해봤습니다. 그래서 제 경험을 바탕으로 말씀을 드립니다.

그다음에 아까 공직자 입후보 사퇴시기를 통일하자는 데 대해서는 저는 형평성의 측면에서 일리가 있다고 봅니다. 저는 오히려 이렇게 생각을 해보면 어떨까 싶어요.

선출직 공무원이 임기를 가지고 당선이 되었다고 하면 일신상의 불가피한 사유가 없는 한 그 임기를 마쳐야 하는 책무를 지고 있는 것인데 아예 병이 들어서 도저히 직무를 수행할 수 없거나 사망한다거나 다른 불가피한 사유가 없으면 사퇴하고 출마를 금지하는 것이 오히려 합리적이 아닌가 저는 그렇게 생각을 하고 있습니다. 나중에 혹시 답변이 필요하면 이 부분은 답변을 받겠습니다. 제가 위헌문제는 검토해 보지 못했습니다.

그다음에 趙己淑 교수님께서 지역구비례대표제를 장기적으로 1 대 1, 한시적으로 7 대 3으로 하되 별도로 운영하고 중복출마는 금지한다, 다만 지역구후보를 내기 어려운 군소정당후보는 중복출마를 허용하는 것이 어떻겠느냐 했는데, 자신 있게는 안 쓰시고 그냥 이렇게 의문을 제기하는 식으로 문제를 제기했는데 저는 이 부분은 이렇게 하는 것을 반대합니다.

왜냐하면 군소정당이 생겨서 다양한 의견을 대변하는 좋은 측면도 있지만 어떤 정당에게는 중복출마를 허용하고, 어떤 정당에게는 중복출마를 허용하지 않는 문제점이 더 크다고 생각하기 때문입니다.

이상입니다.

○**委員長 陸堯相** 全在姬 위원님, 질의를 하셨는데 교수님 답변을 바라시는 겁니까, 답변을 안 하셔도 된다는 내용입니까?

○**全在姬 委員** 공직자후보가 임기 전에 불가피한 사유가 없으면 사퇴를 금지하는 것에 대해서 특별히 반대할 분이 없으면 답변을 요구하지 않습니다.

○**委員長 陸堯相** 아니, 다른 내용도 마찬가지로입니까?

○**全在姬 委員** 저는 제 의견만 피력했습니다. 왜냐하면 지금 여기서 논쟁할 수 있는 그런 것으로는 너무 광범위하고, 시간도 많이 지났고, 또 실제로 제가 논쟁을 하려면 하나하나 다 짚어서 논쟁을 해야 되는데 그것이 불가능한 상황에서는 의미가 없다고 생각해서 제 의견만 피력했습니다.

○**委員長 陸堯相** 예, 알았습니다. 고맙습니다.

다음은 全甲吉 위원님 질의하시지요.

○**全甲吉 委員** 민주당의 全甲吉 위원입니다.

지금 1시가 넘었는데 진술인들이 너무 고생하시고 또 하고 싶은 말씀들이 많을 것으로 예상됩니다. 그러나 주어진 시간들이 너무 짧다 보니까 다 하시지 못하고 또 저희들도 진술인들의 진술을 토대로 해서 정치 개혁을 하는데, 또 선거법을 바꾸는 데 큰 도움이 되게 하려고 이렇게 공청회를 하는데 저희들도 사실 여쭙 보고 싶은 난제들이 너무나 많습니다. 그러나 지금 그럴 여건이 못 되는 것 같습니다.

저도 지금 끝까지 앉아 있습니다. 저는 정치개혁특위 위원이면서도 선거법과 관련한 소위원을 맡고 있고, 평소에 선거법에 많은 관심을 갖고 있고, 저는 선거법이 올바르게 정립되지 않은 선진국가는 없다는 그런 소신을 평소에 갖고 있기 때문에 정말 선거법이 얼마나 중요한 것인가에 대해서는 스스로 느끼고 있습니다.

그래서 저도 시간이 없기 때문에 논쟁 같은 것은 할 수가 없을 것 같고, 오늘 교수님들이 발제해 주신 진술내용을 충분히 숙지해 가지고 큰 도움이 될 수 있도록 하고, 또 혹시 그 문제에 있어서 부족한 점이 있으면 제가 개인적으로 교수님들에게 여쭙 보는 그런 방법으로 하겠습니다.

저는 모든 것을 다 공감합니다. 제가 평소에 느끼는 것은 선거법과 관련해서는 아마 정답이 없는 것 같습니다. 어떤 것이 우리 국민의 정치수준과 정치문화에 제일 근접하고, 최상의 가

치가 있는 것을 찾아서 가는 것이 좋을 것 같은데 제가 항상 이런 문제에 부딪칠 때마다 고민하는 것이 한 가지가 있습니다.

과연 현실에 입각한 제도가 중요한 것인지, 그렇지 않으면 미래 지향적인 제도를 써야 앞으로 발전 가능성이 있는 제도를 만들어야 되는 것인지 이 두 가지를 갖고 항상 고민하는데 물론 교수님들께 물어보면 두 가지를 잘 적절히 병합해서 하라는 것이 아마 답변일 것입니다. 그러나 그렇게는 현실적으로 상당히 어려운 문제점들이 많습니다.

한 가지 예를 들면 현실에 맞는 법안이나 모든 것을 만들어서 제도화해서 나가면 아까 趙培淑 위원께서도 말씀하시다시피 우리 국민들 전체가 원하고 또 그렇게 가야 할 상향식 공천 같은 이런 것들이 사실 낭패를 보는 요소들이 많습니다. 상향식 공천이 아주 좋은 것 같지만 상향식 공천까지 가는 과정에 경쟁자들의 투명하지 못한 경쟁을 통해서 문제점, 또 낙선자들이 승복하지 못하는 그런 비민주성, 그다음에 그러다 보면 당이 분열되는 현상, 이래 가지고는 선거에 이길 수가 없는 것입니다.

그래서 이런 것이 현실에는 전혀 맞지 않고 미래 지향적으로 봤을 때는 꼭 해야 할 문제점들인데 어떤 것이 최고의 방법인가라는 그런 것들, 또 방금 全在姬 위원님께서도 질의하셨던 교사들과 공무원들의 정당 참여문제, 선진국의 선거제도는 참여하는 곳이 많이 있는 것으로 알고 있고 또 그렇게 가야 되는 것으로 알고 있는데 우리 현실은 여러 가지 정치문화 현실로 봤을 때 어려운 점들, 이런 것들을 상당히 고민을 많이 하고 있습니다.

그래서 이런 것들에 대해서 교수님들도 깊은 고민을 해 주셔서 가지고 저희에게 좋은 대안들을 내주셨으면 좋겠고, 제가 간단히 몇 가지만 묻겠습니다.

진술인들께서도 아시다시피 김도중·김형준 씨가 연구해 놓은 국회의원 적정수가 나와 있지요? 보면 인구와 GDP, 정부예산과 공무원의 숫자 등 이런 것을 통계를 해 가지고, 또 선진국의 의식 수준의 차이 해 가지고 우리나라의 적정 국회의원 수는 많게는 368명, 적게는 340명 정도가 적당하다, 이것 뭐 우리 현실에 정확히 맞는 것이라고는 볼 수 없겠습니까마는 이렇게 통계적으로는 내놓으셨습니다.

그런데 洪得杓 교수님께서도 국회의원 수가 좀 줄어들었으면 좋겠다고 말씀하시는데 그 논거는 정확한 것은 없고 지금 국회의원들이 수가 부족해서 입법기능을 못하고 있는 것도 아니고 또 국회의원의 전문성이나 보좌기능이 미비했기 때문에 좀 줄어드는 것이 좋겠다고 말씀하시는데, 그러면 국회의원 숫자가 줄어들었을 때를 가정해서 줄어들었을 때 이런 보완적인 요소들은 충족될 수 있을 것인가, 그것에 대해서 묻고 싶습니다.

다음에 趙己淑 교수님께서 일관되게 비례대표 수를 조정했으면 좋겠다고 말씀하시는데, 저도 뭐 국회의원 수도 좀 늘리고 비례대표 수도 좀 늘렸으면 좋겠습니다. 그러나 현실적으로 국민 정서가 그렇지 않은 문제점 때문에 고민하고 있는데, 각종 여론조사를 보면 국민들 생각과 다르게 나오는 경우가 있습니다. 지역구 숫자를 좀 늘리는 것이 낫지 않겠느냐라는 것이 절대적인 것은 아니지만 약간 높게 나옵니다. 그러나 국민들의 생각도 다를 수가 있겠지만 국민들의 정서와 다르게 비례대표 수를 늘려야 했을 때 국민들의 정서를 어떻게 우리가 대변해야 될 것인가라는 고민이 있을 수도 있습니다. 거기에 대해서 한 말씀 해 주시면 좋겠습니다.

그리고 尹正錫 교수님께서서는 정당명부 작성은 전국적 정당명부 작성을 했으면 좋겠다고 말씀을 해 주셨어요. 그런데 다른 교수님들은 비례대표의 권역별 정당명부제가 좋겠다고 말씀을 많이 해 주셨는데, 尹 교수님께서 주장하시는 정당명부 작성을 전국구를 하나로 하는 규정은 어떤 연유에서 나오는 것인지에 대해서 궁금합니다.

이상입니다.

○委員長 睦堯相 답변을 요구하시는 부분이 몇 가지로 함축이 되고, 나머지 부분은 全甲吉 위원님 본인의 의견을 개진한 것으로 이해가 됩니다.

그러면 먼저 洪得杓 교수님, 답변 좀 해 주십시오.

○陳述人 洪得杓 질의에 감사드립니다.

저희들이 어렸을 때는 의원님들을 10만을 대표한다고 해서 10만 선량이라고 했거든요. 그러면 지금 한 470명 정도 있어야 된다고 생각합니다. 그래서 의원 수를 줄였을 때 과연 여러 가지 의회의 역기능, 부정적인 요소가 해소될 것이냐에 대해서 저는 해소된다는 보장이 없다고 생각합니다.

다. 또 역으로 국회의원 숫자를 늘린다고 하더라도 그 역기능이 배가된다고는 결코 생각하지 않습니다.

그래서 저는 아까도 말씀드린 국민정서라든가 경제문제라든가 여러 가지를 종합해서 말씀을 드렸고, 그 대신 대안으로 제시된 것이 의원님들의 입법보좌기능을 강화해 가지고 의원님들의 전문성을 향상시키는 것이 어떻겠느냐, 그다음에 말씀드린 전국구를 직능대표제로 전환시켜서, 趙己淑 교수님이 말씀하신 정책 지향적인 그런 국회로 가면 어떻겠느냐 하는 그런 맥락에서 제가 말씀을 드렸습니다.

○委員長 睦堯相 감사합니다.

다음은 趙己淑 교수님, 답변해 주시지요.

○陳述人 趙己淑 사실 제가 국회의원 수를 늘리자는 얘기는 97년 IMF 때 구조조정할 때 했거든요. 정말 돌팔매 맞을 것이었습니다. 그런데 그때는 모든 사람들이 놀랐지만 지금은 대부분의 사람들이 국회의원 수를 늘려야 한다는 데 합의를 하고 있습니다. 이것과 마찬가지로 국민여론은 어떤 합리적인 대안이 있을 때 이것을 설득하는 과정에 따라서 얼마든지 여론이 형성될 수 있다고 봅니다. 사실 TV토론 한두 번만 하면 여론이 확확 바뀝니다. 그래서 중요한 것은 얼마나 정당한 근거가 있고 비례대표 늘리는 것이 국회의원 경쟁력을 올리는 데 얼마나 더 좋으냐.

저는 국회의원 수를 늘려야 된다고 생각하는 이유는 지금 너무나 특권적이기 때문에 열심히 일하지 않아도 얼마든지 언론의 스포트라이트를 받고 잘 지낼 수 있고 개선될 수 있기 때문에 그런데 일단 의원 수가 많아지면 의원 간에 서로 국민들에게 잘 보이기 위한 경쟁이 벌어질 것이라고 봅니다.

지금 정책이 제대로 안 되고 있는 것은 지역구 문제와 또 어떤 정당 간의 문제이지 그것이 의원 보좌가 적어서 그런 것이 아니라고 보거든요. 제가 보기에는 그렇게 적은 인원도 아니라고 보는데……

그래서 이런 논리들을 국민들에게 설득한다면 얼마든지 여론은 하루아침에도 바뀔 수 있다고 생각합니다.

○委員長 睦堯相 감사합니다.

다음은 尹正錫 교수님, 답변하시지요.

○陳述人 尹正錫 저는 두 가지 이유에서 그렇게 주장을 했는데요.

권역별이 지역구 소선거구제에서 나온 국회의원과 뭐가 다르냐? 말하자면 지역의 대표성이 지역주의로 보았을 때 별 차이가 없다라는 것입니다.

그리고 또 하나는 이것이 원래 전국구이기 때문에 기준을 전국으로 해야지, 권역으로 나누어 놓은 것이 국회의원의 지역성을 없앤다고 해서 하는 것인데 인위적으로 지역성을 없애려고 하지 말라는 것입니다. 지역이 있는 것이 뭐가 나쁘냐 그런 것입니다. 정치를 잘 하는 것이 낫지…… 그러니까 권역별로 하는 것은 역시 큰 지역구이지요. 그래서 그것은 안 좋고 전국구로 하는 것이 좋고, 또 한 가지 전국구로 하자는 주장은 우리가 대통령제이기 때문에 전국구에 등장하는 인물이 결국은 많은 표를 끈다면 그 안에서 대통령 후보가 나올 수 있기 때문에 우리나라가 지금 대통령 후보를 당에서 적당히 정하는 것이 안 좋다는 것이지, 전국구를 통해서 전국구에서 인기 있는 사람이 대통령 후보가 되는 것이지요. 우리는 지금 그렇게 할 수 없지만 예를 들면 필리핀에 상원의원이 24명이 있는데 12명씩 3년에 한번씩 뽑는데 거기에서 전국구에서 3등 내에 들어가는 사람만이 대통령 후보로 나가서 성공을 합니다.

그래서 우리가 대통령 후보를 뽑는 방법을 당에다 주지 말고 국민이 직접 어떻게 제도를 바꾸면 가능할 것 같아서 저는 전국구를 주장하는 것입니다.

○委員長 睦堯相 수고하셨습니다.

그러면 끝으로 千正培 위원님, 질의해 주세요.

○千正培 委員 교수님들, 장시간 동안 배고픔을 참아가면서까지 귀중한 견해를 말씀해 주셔서 대단히 감사합니다. 시간이 많이 지났기 때문에 많은 질의를 준비했습니다마는 딱 한 가지만 하려고 합니다.

崔漢秀 교수님이 답변해 주시면 좋겠고, 丁海龜 교수님께서 적절하게 지적해 주셨습니다.

한국정치의 문제점은 누가 뭐래도 ‘지역주의 구(舊)정치’입니다. 이것을 어떤 일이 있더라도 단기간 내에 지역주의 구정치를 극복할 수 있는 단초를 마련하지 않으면 안 된다고 생각합니다.

그런데 이 지역주의를 정치제도의 변화를 통해서, 더구나 선거제도의 변화를 통해서 얼마나 극복할 수 있을 것인가는 대단히 회의적입니다. 그러나 지금처럼 특정지역에서 특정정당이 시켰

말로 막대기만 꽂아 놓아도 당선되고 독식하는 구조는 그래도 제도개선을 통해서 바꾸어 볼 수 있지 않겠는가 또 그렇게 되면 다소나마 지역주의 극복에 도움이 되지 않겠는가라는 생각을 해 봅니다.

물론 정당개혁이 지역주의 극복에 있어서 최우선이라고 생각합니다. 지역주의 정당구조를 극복하는 데 우리 정치권이 온 힘을 기울여야 되겠습니다마는 선거제도도 다소나마 도움이 된다고 저는 생각합니다.

그렇게 보면 역시 중·대선거구제가 전 세계적으로 보면 그렇게 인기 있는 제도는 아닐지 몰라도 우리의 지역 구도 극복을 위해서는 생각해 볼 수 있지 않나 하는 생각도 해봅니다. 그러나 또 그렇지 않더라도 지금 비례대표제도를 오늘 여러 교수님이 찬성해 주신 것 같습니다마는 권역별 명부를 작성하면서도 전국 득표율에 따라서 배정하는 방법이 대단히 훌륭하다는 생각을 해보았습니다. 사실은 이런 생각을 저는 못하고 있다가 교수님들이 그런 제안을 하신 것을 보고 눈이 번쩍 뜨였습니다마는 이것이 이론적으로는 권역별 민심의 왜곡이라는 것이 난점이 될 것 같습니다마는 그러나 점잖게 말해서 권역별 민심의 왜곡이지 그것이 바로 지역주의의 발로 아니겠습니까?

그러면 그것을 극복하는 것이 우리나라 정치의 가장 핵심적인 과제라고 하면 역시 그 방법을 한번 써 볼 수 있다는 생각을 합니다.

그런데 특히 제가 崔漢秀 교수님께 질의하고 싶은 것은 崔 교수님께서 아까 아무리 선거제도 개혁이 시급하고 중요하다고 해도 선거가 지금 8개월 정도 남은 시점에서 현실적이지 못하지 않겠느냐 하는 지적을 해 주셨기 때문입니다. 더구나 崔 교수님은 한나라당에 몸담고 계신 분으로 알고 있습니다.

그래서 권역별로 명부를 만들면서도 전국 득표율 기준으로 배정하는 것은 적어도 기존의 여야 각 정당에 조금도 유리하지도 불리하지도 않은 것이 아닙니까? 그러니까 지금의 전국구제도를 그대로 유지하는 것과 명부는 권역별로 하되 전국 득표율을 가지고 배정하는 것과고는 여야 간에 조금도 더 유리하거나 덜 유리한 것이 없기 때문에 우리가 지역 구도 극복을 위해서 여야가 함께 합의할 수 있는 것이 아니냐 이런 생각에서 저는 꼭 이대로 갔으면 좋겠다는 생각을 해보니

다.

이 점에 대해서 崔 교수님께서 답변해 주시면 좋겠습니다.

○陳述人 崔漢秀 아까 全甲吉 위원님께서 전국구 비례대표의 의석을 전국이 아닌 권역별로 하는 것의 차이가 뭐냐 하는 질의를 하셨습니다마는 비례대표제의 의석할당은 전국으로 하는 것이 비율성이 가장 높습니다. 왜냐하면 권역별로 나누다 보면 거기에 따른 사표가 존재하기 때문에 그만큼 비율성이 떨어집니다. 그런데 지금 千正培 위원님께서 말씀하신 ‘계산은 전국적으로 집계하자, 그리고 각 당 의석도 전국 득표수에 의해서 할당하자’ 이렇게 말씀하셨는데 그렇게 되면 우선 사표가 없기 때문에 전국구 비례대표의 정신에 맞습니다. 그리고 지금 말씀하신 대로 일단 각 정당별 득표율에 따라서 의석을 할당하게 되면 정당별 유·불리도 있을 수 없습니다. 저는 그 점에 대해서 전적으로 동의합니다.

다만, 문제는 선거의 기본정신이나 취지가 예를 들어 비례성이 원칙이라고 하면 연계성은 하나의 기능입니다. 예를 들어 호남 출신들이 실질적으로 민주당에게 전국구 정당명부에 거의 90%를 찍었습니다. 그런데 지금 말씀하신 대로 하면 거기에 한나라당 의석이 배정됩니다. 그렇게 되면 유권자가 그 지역에서 지지한 정당, 선택한 정당과 다른 결과가 옵니다.

그래서 저는 지역주의를 극복하려는 충정을 모르는 것은 아니지만 그러나 선거는 선거에 충실해야 합니다. 유권자가 선택한 정당, 선택한 후보가 비율적으로 그대로 의석에 반영되어야 하는데 그렇지 않고 지금 말씀하신 취지를 제가 이해하기로는 예를 들어 한나라당은 비례대표의원을 영남은 10명, 호남은 인구가 적으니까 5명, 강원도 2명 이렇게 미리 할당해 놓고 득표율에 따라서 나누자는 것이 아닙니까? 그렇게 되면 사실 그 지역 민심하고는 다르지요. 그 지역 유권자의 선택과 괴리가 있습니다.

그렇게 하려면 독일의 제도에서 아이디어를 하나 얻을 수 있는 것은 그 지역에서 어느 정당이 얼마만큼의 지지를 받았느냐, 얼마만큼의 득표율을 올렸느냐에 따라서 전체적으로 어느 정당에 할당될 의석을 자체적으로 배정하는 것입니다. 그런데 그렇게 하면 결국 한나라당은 영남에 집중적으로 의석이 가게 되고, 민주당은 호남에 집중적으로 의석이 가기 때문에 지역주의에 역행하

는 결과가 되고, 전자의 경우는 유권자의 의사를 그대로 자연스럽게 의석수에 반영하지 않는 모순이 나타난다는 측면이 있습니다.

○**委員長 睦堯相** 오랜 시간 성실하게 질의하시고 답변해 주신 여러분께 위원장으로서 대단히 고맙다는 말씀을 드립니다.

그러면 이상으로 질의·답변을 마치도록 하겠습니다.

오늘 이 공청회를 통해서 우리 정치개혁특위 위원들은 국회의원선거제도와 관련해서 전문가 교수님 여덟 분으로부터 다양한 의견을 들었습니다. 여덟 분 교수님들의 고견은 앞으로 우리 위원회가 선거관계 법안을 심의하는 데 좋은 참고가 되리라고 믿습니다. 다시 한번 진지하게 고견을 말씀해 주신 진술인들에게 감사하다는 인사를 드립니다.

또 깊은 관심을 가지고 끝까지 자리를 함께 해주신 방청석의 여러분들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

앞으로 좋은 의견이 있으면 서면이나 인터넷으로 정치개혁특위나 정치개혁특위 위원들에게 보내 주시면 앞으로 정치개혁특위가 선거제도에 관하여 논의할 때 많이 참고하도록 하겠습니다.

그러면 이상으로 국회의원선거제도에 관한 공청회를 마치도록 하겠습니다.

정치개혁특위 위원 여러분들께 말씀드립니다.

다음 회의는 여야 간사들과 의논해서 통지해 드리도록 하겠습니다.

이제 산회를 하고자 합니다.

산회를 선포합니다.

(13시31분 산회)

○**出席委員(12人)**

康奉均 金容鈞 睦堯相 宋永吉  
李康來 李揆澤 李方鎬 李秉錫  
全甲吉 全在姬 趙培淑 千正培

○**出張委員(3人)**

金龍學 金宅起 金學元

○**出席專門委員 및 立法審議官**

수석전문위원                   李昌熙  
전문위원                       安秉玉  
입법심의회관               李秉吉

○**出席陳述人**

朴明浩(동국대 정치외교학과 교수)

尹正錫(중앙대 정치외교학과 명예교수)

鄭大和(상지대 정치학과교수)

丁海龜(성공회대 사회과학부 교수)

趙己淑(이화여대 국제대학원 교수)

曹定官(한신대 정치학과 교수)

崔漢秀(건국대 정치외교학과 교수)

洪得杓(인하대 사회교육과 교수)

【**報告事項**】

○**特別委員辭任 및 補任**

委員會	辭任委員	補任委員	交涉團體
政治改革特別	閔鳳基	李揆澤	한나라당

(6월20일자)

○**通知**

7월1일 의장으로부터 제240회 국회 제7차 본회의에서 정치개혁특별위원회의 활동기간을 12월 31일까지 연장하였다는 통지가 있었음.