

第252回國會 (臨時會) 政治改革特別委員會會議錄 第 3 號

國會事務處

日 時 2005年2月16日(水)

場 所 第3會議場(145號)

議事日程

- 1. 공직선거및선거부정방지법 및 지방선거제도 개선에 관한 공청회

審査된案件

- 1. 공직선거및선거부정방지법과 지방선거제도 개선에 관한 공청회 1

(14시08분 개의)

○위원장 이강래 성원이 되었기 때문에 제3차 정치개혁특별위원회를 개의하겠습니다.

입법조사관으로부터 보고가 있습니다.

○입법조사관 전춘호 보고사항을 말씀드리겠습니다.

(보고사항은 끝에 실음)

○위원장 이강래 방금 입법조사관 보고에서 들으신 바와 같이 우리 위원회에 새천년민주당의 이상열 위원님께서 보임되어 오셨는데 먼저 인사 말씀을 듣고 공청회에 들어가도록 하겠습니다.

○이상열 위원 안녕하세요?

저는 전남 목포 출신의 민주당 이상열 위원입니다.

아까 보고가 있었습니다만 원래 민주당의 이낙연 위원께서 참여하셨는데 개인적인 사정이 있어서 제가 늦게 참여하게 되었습니다.

아무쪼록 국회 정치개혁특별위원회가 본래의 소임을 다할 수 있도록 최선을 다해서 위원으로서 열심히 활동하겠습니다.

대단히 감사합니다.

○위원장 이강래 이상열 위원님 앞으로 많은 활약 기대해 보겠습니다.

그러면 의사일정에 들어가도록 하겠습니다.

1. 공직선거및선거부정방지법과 지방선거제도 개선에 관한 공청회

(14시11분)

○위원장 이강래 의사일정 제1항 공직선거및선거부정방지법과 지방선거제도 개선에 관한 공청회를 상정합니다.

공청회에 들어가기에 앞서서 위원장으로서 간단히 몇 말씀 드리고자 합니다.

오늘 공청회에서 좋은 말씀을 해 주시고자 참석해 주신 진술인 네 분께서는 공교롭게도 모두 대학 교수님이십니다. 이제 개학을 앞두고 강의 준비로 바쁘실 텐데 이렇게 시간을 내 주신 것에 대해서 대단히 감사하다는 말씀을 드리겠습니다.

아울러서 작년 12월 중에 개최하기로 하였던 공청회를 당시 여러 가지 복잡한 불가피한 사정에 의해서 기약 없이 연기하게 된 것에 대해서 위원장으로서 심심한 사과말씀을 드리고 널리 양해를 구하면서 공청회에 들어가도록 하겠습니다.

오늘 공청회는 작년에 총선을 앞두고 개정된 정치관계법을 실제 적용해 본 결과 과도한 규제와 지나친 제한으로 인해 현실과 부합되지 않는 부분이 일부 있었기 때문에 전문가 여러분의 도움을 받아서 이를 개선하고자 이렇게 공청회를 열게 된 것입니다. 시간 제약 때문에 충분한 시간을 드릴 수 없습니다만 짧은 시간이나마 좋은 말씀해 주실 것을 부탁드립니다.

그러면 오늘 공청회에 참석해 주신 진술인을 소개해 드리겠는데 참고로 진술인의 좌석 배치는 성명의 가나다 순서에 따라 배치하였다는 것을 말씀드리고 앉아 계신 순서대로 소개하겠습니다.

먼저 숭실대학교 정치외교학과 강원택 교수님을 소개합니다.

다음은 목포대학교 정치외교학과 김영태 교수님을 소개합니다.

다음은 명지대학교 정치외교학과 윤종빈 교수님을 소개합니다.

(진술인 인사)

당초에 출석하기로 하셨던 명지대학교 김도종 교수님께서서는 개인 사정에 의해서 나오지 못하셨음을 말씀드리고 김도종 교수님의 진술 내용은 유인물로 갈음하도록 하겠습니다.

이상으로 진술인 소개를 마치고, 다음은 오늘 공청회의 진행 순서와 방법에 대해서 말씀드리겠습니다.

먼저 세 분의 진술을 모두 듣고 나서 위원님들과 진술인 간에 질의와 답변을 하도록 하겠습니다.

진술인들께서는 사전에 알려 드린 바와 같이 15분 범위 내에서 발표해 주시면 감사하겠습니다.

진술이 모두 끝나면 질의와 답변을 주고받게 되겠는데 국회법상 공청회는 위원회의 회의로 보기 때문에 질의는 본 위원회 위원들만 하실 수 있다는 점을 양지해 주실 것을 부탁드립니다.

발표 순서는 배부해 드린 유인물에 기재된 순서대로 하겠습니다.

그러면 먼저 강원택 교수님 발표해 주시기 부탁드립니다.

○진술인 강원택 감사합니다.

숭실대학교 정외과 강원택입니다.

선거제도와 관련된 많은 개선이 지난 2004년 총선을 통해서 확인이 되었습니다. 그럼에도 불구하고 여전히 남아 있는 문제점들에 대한 저의 개선 의견을 말씀드리겠습니다.

시간이 많지 않은 관계로 개별적인 사항에 대해서 간략하게 정리해 드리겠습니다.

첫째는 선거운동 방식과 관련되는 부분입니다.

우리나라 선거법을 보시게 되면 대단히 복잡하게 되어 있습니다. 대단히 규제 중심적이고 허용되는 것에 대해서도 크기라든지 색깔이라든지 모든 부분에 있어서 대단히 자세하게 규정이 되어 있습니다. 기본적으로 우리나라의 선거법은 대단히 규제적이다, 규제 중심적이라는 것을 알 수 있습니다.

그 결과 유권자와 후보자 간에 자유로운 접촉의 기회라든지 혹은 후보자가 유권자들에게 자신을 알릴 수 있는 기회가 상당히 제약받는 경우가 많았다고 생각이 됩니다.

그런 측면에서 지금 현재 규제 중심으로 되어 있는 선거운동의 방식을 기본적으로 획기적으로 바꿔서는 안 되는 그런 부분들만 규정을 하고 나머지 부분들에 대해서는 후보자들이 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 푸는 것이 마땅하다는 생각이 듭니다.

다만 그 경우에 있어서 우리가 우려하고 있는 돈 선거의 문제점, 많은 경비에 대한 문제점들이 제기될 수가 있기 때문에 그 부분에 대해서는 지난 선거에서 우리가 효과를 보았던 것과 같은 선거비용에 대한 규제 그다음에 그것에 대한 회계 감사를 더욱 강화하는 방식으로 이런 선거비용에 대한 투명성을 확보하려는 노력이 뒤따라야 된다고 생각이 됩니다. 그런 점에서 볼 때 지금 현재 선거운동의 법정 비용이라고 하는 것이 법정 선거운동 기간에만 규정되어 있는데 이거 역시 상당히 비현실적인 규정이라고 생각이 됩니다.

따라서 지난 선거법에서 개정되었던 예비후보자 등록일 120일 전이든 아니면 예비후보자 등록일을 더 늘려도 무방하다고 저는 생각이 됩니다. 마는 그 기간 동안에 사용된 모든 비용을 선거비용으로 다 보고하도록 하고 이를 통한 규제를 행하는 것이 마땅하다고 생각이 됩니다. 그래서 방법은 가능하면 풀되 돈은 막는 형태로 선거운동의 방식이 개선될 필요가 있다라는 점을 말씀드립니다.

그리고 이와 함께 인터넷 선거운동에 대한 부분들이 더욱 확대될 필요가 있고 여기에 대한 규제도 역시 완화하는 것이 필요하다고 생각이 됩니다.

지난번에 인터넷의 실명 확인과 관련된 부분에 규제가 있었는데 저 역시 개인적으로 인터넷이 실명화되지 않았을 경우에 나타나는 여러 가지 문제점이나 부작용을 잘 알고 있습니다. 마는 기본적으로 선거운동에 대한 참여나 정치 참여라고 하는 것은 어떤 규제 없이 자유롭게 참여할 수 있어야 된다고 생각이 됩니다.

그리고 패러디물에 대해서 지난 선거 때 일부 어떤 법적 제재조치가 내려지는 경우가 있었는데 이처럼 시민사회에서 나타나는 정치적 관심과 참여는 가능하면 규제하지 않고 풀어 주는 것이 마

땅하다고 생각이 됩니다.

그것은 돈 안 드는 선거운동이라든지 혹은 자꾸 떨어져 가고 있는 유권자들의 투표율 하락을 막기 위해서도, 정치적 관심을 높이기 위해서도 대단히 중요한 방안이 될 수 있다고 생각이 됩니다.

그다음은 선거연령과 관련된 말씀을 드리겠습니다.

대체로 선거연령을 낮춰야 된다는 데 대해서는 아마 사회적으로나 정치적으로 대체적인 합의가 있는 것 같습니다. 다만 나이를 19세로 할 것이냐 혹은 18세로 할 것이냐가 쟁점이 되고 있는 것 같은데 저는 18세로 과감하게 낮춰도 상관이 없다고 생각이 됩니다.

다른 나라 학생들에 비해서 우리나라 학생들의 지적 능력이라든지 학문적 역량이 떨어진다고 생각하지도 않고 또 국제적인 추세 자체가 선거연령이 계속 낮춰지고 있는 추세입니다. 영국의 경우에는 지금 15세나 16세로 낮추는 방안도 검토하고 있다는 사실을 우리가 고려한다면 과감하게 18세로 낮추는 것이 필요하다고 생각을 합니다.

그다음에는 여론조사 공표와 관련된 부분인데요.

지난 선거 때 많은 유권자들이 경험한 것과 마찬가지로 선거 막판에 여론조사의 내용이 공표되지 않음으로써 오히려 많은 유권자들의 혼란을 가중시키는 그런 결과를 초래했습니다. 따라서 선거일까지 가능하면 여론조사의 내용이 공표될 수 있도록, 저는 여기에서 3일 전 정도까지는 공표하는 것이 어떻겠느냐라고 제안을 했는데 가능한 한 선거일 임박해서까지 여론조사 내용이 공표되는 것이 마땅하다고 생각합니다.

다음으로는 선거구획정위원회에 대해서 말씀드리겠습니다.

그동안 선거구획정위원회가 외부의 인사들로 구성돼서 활동을 했음에도 불구하고 그 결정 내용에 대해서는 많은 국민들로부터 적지 않은 비판을 받아 온 것이 사실입니다. 그것은 경우에 따라서 본인의 지역구 재조정이 걸려 있는 그런 의원들까지 이 모임에 참석함으로써 선거위원회의 활동 자체가 공정하고 중립적이다라는 인상을 주지 못했기 때문이라고 생각합니다.

따라서 선거구획정위원회의 구성을 현역 국회의원들을 배제하고 다른 외부의 전문가들로 구성하고 거기에서 결정된 사항을 국회가 수용하는

형태로 재조정될 필요가 있다고 생각이 됩니다.

다만 그 내용이 적절하지 않은, 도저히 받아들일 수가 없는 경우에는 한 차례 정도 국회가 그것에 대한 부결을 할 수 있고 그다음에 재조정을 통해서 수용하는 형태 정도의 유연성은 우리가 생각해 볼 수 있다라는 말씀을 먼저 드리고요.

그리고 또 한 가지는 우리도 외국처럼 어떤 선거구 획정에 대한 기준 자체를 제도화해서 표의 증가성을 높이기 위해 10년이든 아니면 우리의 경우 8년이든 인구센서스 자료를 토대로 인구 변화를 반영한 선거구 획정을 제도화하는 그런 방안도 검토해 볼 필요가 있다고 생각이 됩니다. 이것은 선거구 획정과 관련된 내용이고요.

그다음으로 선거제도와 관련된 내용입니다.

사실 외국의 경우에서, 외국이라기보다는 민주주의의 오랜 전통을 갖고 있고 민주주의가 확립된 국가들에서 선거제도는 이미 제도화되어 있는 그런 장치라고 말씀드릴 수 있겠습니다.

바꾸어 이야기하면 쉽게 바꿀 수 없는 제도이지만 우리의 경우는 선거 때마다 항상 바뀌 왔습니다. 여전히 그런 문제가 남아 있는데요. 지난 선거 때 가장 큰 변화는 역시 1인 2표제에 의한 정당명부식 비례대표제의 도입이라고 생각합니다. 그 이전에 선거법 개정 논의에서 시민단체나 학계에서 비례대표제를 확대하자라는 이야기들이 많이 제기가 됐었고 또 국회의원의 수, 정원을 늘리자라는 주장까지 했습니다.

그런 주장을 하게 됐던 배경은 역시 비례대표 의원을 늘리는 것이 우리 정치의 발전을 위해서 필요하다라는 인식 때문이었습니다. 그렇지만 그 결과로 이루어진 선거법 개정에서 비례대표 의원의 수는 겨우 56석으로 크게 늘어나지 않았습다. 그래서 과거에 논의됐던 그런 부분들이 실제로 법제화되지 않았기 때문에 비례대표제의 확대는 여전히 우리에게 숙제로 남아 있다고 생각이 됩니다.

그래서 저 개인적으로는 지금 독일에서 행하고 있는 것과 같은 거의 완전한 형태의 비례대표제 정도까지의 개정을 저는 바라고 있습니다마는 현실적으로 그것이 당장 어렵다면 적어도 100석 정도까지는 비례대표 의석이 확대되는 것이 필요하다라는 생각이 듭니다.

그리고 이와 함께 정치권에서 종종 거론되는 중대선거구제, 보통 학문적인 용어로는 단기비이양식 선거제도라고 부르는데 이 중대선거구제는

이론적으로 볼 때나 혹은 현실정치 쪽으로 볼 때
도 바람직한 방안은 되지 않는다고 생각합니다.

일본에서 94년 선거법 개정으로 폐기했던 것이
바로 이 중대선거구제였고요, 그때 폐기하게 되
었던 원인이 부패정치 구조, 정경유착을 없애기
위해서 중대선거구제를 없애야 된다는 것이 일본
의 판단이었습니다. 그리고 최근 들어서 유일하
게 남아서 제도로 사용하던 국가인 대만에서도
지난해인가 개정을 통해 기존의 중대선거구제 방
식을 버리고 지금 우리나라 일본이 사용하고 있는
방식, 그런 선거제도로의 개정을 결정했습니다.

따라서 이미 외국의 사례에서 별로 정치발전
에 도움이 되지 않고 여러 가지 문제점이 많은 제도
라고 하는 것이 입증된 이 방식이 정치개혁이란
이름으로 다시 논의되는 것은 옳지 않다고 생각
합니다.

그다음에 나머지 두 가지 부분은 사실은 선거
법보다는 정치자금법과 관련된 내용인데 제가 기
왕 적어온 김에 그냥 간략하게 제 의견을 말씀드
리겠습니다.

국고보조금 배정 방식에 대한 변화가 필요하
다고 생각이 됩니다.

지금 교섭단체를 중심으로 배분하도록 되어 있
는 국고보조금의 배정은 정당정치의 원칙에도 옳
지 않고 또 국민의 세금에 의한 국고보조금이 득
표율에 의하지 않고 자의적으로 배분된다는 방식
에서 원칙의 문제와도 옳지 않다고 생각합니다.

그래서 기본적으로 이전 총선에서의 득표율을
기준으로 배분하는 방식으로 바꾸셔야 되고 또
각 정당의 자생력이라든지 진성 당원의 확보를
위해서 소액 당비라든지 기부금에 매칭하는 형태
로 그런 것이 부가적으로 지원되는 방식이 필요
하다고 생각이 됩니다.

그다음에 법인의 정치자금 기부인데요.

오늘 정치자금에 대한 얘기까지 나올는지 잘
모르겠습니다마는 법인과 관련된 부분에서, 저는
2004년 총선에서 법인의 기부는 별다른 영향을
미치지 않았을 뿐만 아니라 별 필요도 없었을 것
이라고 생각합니다.

다만 문제는 대통령 선거에서도 법인의 정치자
금 기부를 금지하는 것이 현실적으로 지켜질 수
있겠느냐라는 우려를 갖고 있습니다. 우리가 지
난번 대선에서 봤지만 사실상 많은 돈이 들고 그
것을 어떻게 본다면 정치에서 그 정도 일정한 부
분의 비용이 드는 것은 불가피하다고 볼 수도 있

습니다.

그러면 우리처럼 개별 유권자들이 정치자금을
많이 지원하지 않고 있는 상황에서 과연 법인의
자금 기부를 묶어놓고 선거를 치르겠다고 하는
것이 현실적인 발상일 수 있겠느냐, 또 다른 형
태의 불법 정치자금 기부에 대한 문제점을 만들
어내는 게 아니냐라는 우려를 금할 수 없습니다.

그래서 대선에 관해서는, 우리가 총선까지는
부분적으로 묶는다고 하더라도 대선에 있어서는
법인의 자금 기부와 관련된 부분에 대한 규제를
어떤 형식으로든 풀어주는 것이 마땅하다고 생각
이 듭니다.

다만 저는 법인이 직접 어떤 정당이나 정치인
에게 자금을 기부하는 것은 계속해서 막아야 된
다고 생각을 하고 다만 간접적인 방법으로 무슨
선관위에 기부라든지 아니면 미국에 있는 정치활
동위원회 같은 것을 구성하도록 한다든지 하는
형태로 자금을 기부할 수 있는 출구는 허용하는
것이 필요하다고 생각이 됩니다.

남은 시간은 지방선거 제도의 개정에 대해서
말씀드리겠습니다.

제가 생각할 때 지방선거 제도 개정과 관련된
핵심은 크게 두 가지인 것 같습니다. 하나는 정
당공천을 허용할 것이냐의 여부와 두 번째는 후
원회 제도와 관련된 것 같습니다.

저는 정당공천 제도와 관련해서는 반드시 정당
공천을 해야 된다고 주장을 하고 싶습니다. 그
이유는 물론 단체장에 당선되고 나면 정당이 불
필요한 간섭을 해서 구정이나 시정 활동이 제대로
이루어지지 않는다는 그런 비판을 제기하
고 하십니다마는 일단 유권자의 입장에서 본다면
정당공천이 되지 않는 경우에 후보자에 대한 정
보를 얻기가 대단히 어렵습니다.

예를 들어 저 개인적으로도 본다면 저는 제가
살고 있는 지역의 구의회 선거에 나오는 후보자
분들에 대해서 잘 모릅니다. 그러니까 투표할 때
는 대충 보고 그냥 찍습니다. 그런데 그 후보자
분들이 만약에 어떤 정당의 후보자라는 간판을
달고 나왔다면 아마 제가 훨씬 더 쉽게 그분들의
성향이라든지 그분들을 선택하는 데 크게 도움이
됐을 거라고 생각이 됩니다.

바꿔 이야기하면 정당이라고 하는 것은 지금
후보자를 대신해서 유권자들에게 상당한 정도의
정보를 제공해 주는 역할을 하고 있습니다. 그리
고 그러한 간판에 의해서 선거가 이루어질 때만

이 우리가 선거비용과 관련된 부분에서의 비용을 크게 줄일 수 있다고 생각이 됩니다.

예를 들면 우리가 미디어 선거운동 이야기를 많이 합니다마는 미디어 선거운동이 효과를 갖기 위해서는 정당을 통한 차별성이 확보되는 경우에만 미디어 선거운동이 가능합니다. 그것이 후보자 개인의 선거운동으로 가게 된다면 미디어 선거운동이라든지 전국적인 차원에서의 선거운동은 별 의미가 없다고 생각이 됩니다.

지난 2004년 총선에서 마치 중앙당 간의 공중전 같았다라는 표현까지 있었습니다마는 저는 역설적으로 그런 형태로 진행이 됐기 때문에 후보자 수준에서 돈을 쓰더라도 지지도로 크게 바꿀 수 있는 여력이 적었고 그로 인해서 돈 안 쓰는 선거로 이어지게 된 측면도 있다고 생각이 됩니다.

따라서 지방의회의 경우에도 정치적 책임성의 확보나 돈 안 드는 선거의 문제 그다음에 유권자들에게 적절한 정보를 제공한다는 측면에서 정당 공천이 필요하다고 생각이 됩니다.

그다음에 후원회 제도는 이미 후원회 제도와 관련된 논의도 많이 있는 것 같습니다마는 선거에서 실질적으로 적지 않은 돈이 소요되는 그런 지방선거에서 후원회를 금지한 것은 현실적인 조치라고 보기는 어렵습니다.

많은 지방자치단체장이 법률적인 제재를 취임 이후에 받게 되는 중요한 요인 중에 하나도 바로 후원회 금지와도 관계가 있다고 생각이 됩니다. 그리고 국회의원들과의 형평성 문제도 있기 때문에 후원회 제도는 허용하는 것이 마땅하다고 생각이 됩니다.

다만 상시적인 후원회 제도를 둘 것이냐 아니면 선거기간 동안에만 후원회 제도를 둘 것이냐의 문제가 제기될 수 있는데 단체장의 경우에는 선거운동 기간에 한해서 제한적으로 허용을 하고 일반 의원들의 경우에는 국회의원들과 마찬가지로 소액 다수 혹은 투명성의 확보라는 것을 전제로 해서 상시적인 후원회 활동을 허용하는 것이 옳다고 생각이 됩니다.

여기까지 제 발표를 마치겠습니다.

감사합니다.

○위원장 이강래 강원택 교수님 수고하셨습니다.

다음은 김영태 교수님 발표 부탁드립니다.

○진술인 김영태 안녕하십니까?

목포대학교의 김영태입니다.

앞서 강원택 교수님께서 상당히 세세하게 현행 선거법을 어떻게 개정해야 될 것인가 이런 부분에 대해서 말씀을 하신 것 같습니다.

저는 크게 두 가지 부분을 중심으로 말씀을 드리겠는데, 첫 번째로는 현행 선거법 개선의 필요성이 왜 있는지 이런 부분들을 말씀드리고 그리고 나서 두 번째로 선거법 개정의 구체적인 방향이 어떻게 돼야겠고 그 내용이 무엇이 되어야 될 것인지 이런 내용을 말씀드리도록 하겠습니다.

앞서 강원택 교수님께서 선거법 개정에서 개별적인 세세한 부분에서 어떤 개선의 내용이 필요한가 이런 것들은 말씀을 하셨습니다. 사실 그러한 부분에 있어서 저 역시 많은 부분 동의를 하고 있기 때문에 저는 그러한 세세한 부분을 말씀드리기보다는 오히려 선거법 개정이 왜 필요한 가라는 부분에 대한, 필요성 부분에 대해서 좀더 초점을 맞춰서 말씀드리겠고 그러한 필요성과 함께 기본 방향이 어떻게 되어야 될 것인지 이런 점들을 말씀드리도록 하겠습니다.

사실 선거법 개정은 지난 16대 국회에서도 이미 있었고 그럼에도 불구하고 지금 현재 선거법 개정이 다시 논의되는 것은 여러 가지 이유들이 있을 수 있다고 생각합니다. 그리고 일부에서는 이런 선거법 개정 자체에 대해서 많은 의문을 제기하고 있는 사람들도 있다고 생각합니다.

이런 측면에서 왜 지금 시점에서 선거법 내지는 선거제도의 개선이 필요한가 이런 부분에 대해서 우리가 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 특히 제가 선거제도 개선과 관련해서 관심을 가지고 있고 또한 개선이 아주 중요한 부분으로 요구되는 것이 국회의원의 선거구제 문제라고 생각합니다. 이 부분은 내용을 말씀드리면서 좀더 자세히 말씀을 드리겠습니다.

현행 선거법 내지는 선거제도를 개선해야 되는 이유를 생각해 본다면 크게 두 가지 방향에서 생각을 해 볼 수 있을 것 같습니다. 첫 번째 부분은 좀더 일반론적인, 소위 이론적인 관점이라고 이야기할 수 있는 측면에서 볼 수 있을 것 같고, 또 다른 하나는 한국적인 특수성, 한국의 정치 현실이라고 하는 측면을 고려해 볼 수가 있겠습니다.

먼저 일반적이고 좀더 이론적인 관점에서 봤을 때 왜 한국의 선거제도에 개선이 필요한가 이 부분을 말씀드리도록 하겠습니다.

일반적으로 여러분들이 다 익히 아시고 계시다시피 대의제 민주주의는 국민이 직접 통치를 하는 것이 아니라 대표의 선출을 통해 간접적으로 통치를 하는 제도를 일컫고 있습니다. 이러한 대의제 민주주의에 있어서 가장 중요한 부분은, 즉 통치의 위임이라고 하는 것에서 전제조건이 되는 것은 정치적 자유와 평등의 보장이라고 생각합니다. 만약 정치적 자유와 평등이 보장되어 있지 않은 통치의 위임이라고 한다면 그것은 독재와 다름이 없다라고 볼 수 있겠습니다.

그런 의미에서 정치적 자유와 평등이라고 하는 것은 대의제 민주주의에 있어서 가장 기본적인 요소이고 이것은 사실상 누구나 알고 있는 내용이라고 생각합니다.

이런 측면에서 본다면 사실 선거제도와 관련하여, 특히 제가 관심을 갖는 부분은 선출 방식, 선거구제의 문제인데 이 부분과 관련하여 정치적 평등이라고 하는 것은 곧바로 모든 사람에게 동등한 권리가 부여된다는 것입니다. 달리 말씀드리면 한 사람이 행사하는 한 표가 동등한 가치를 가져야 된다는 것입니다.

그런데 실질적으로 보면 지금 현재 우리의 선거제도는 모든 사람들이 동일한 표의 가치를 갖는, 즉 흔히 전문적인 용어로 표의 등가성 혹은 비례성이라고 이야기를 하는데 이런 부분들이 보장되어 있지 않다는 것입니다. 물론 다수의 대의제 민주주의 국가에서 이러한 표의 등가성이 완전히 확보되어 있는 국가는 많지 않습니다.

이런 표의 등가성이 확보되어 있지 못한 이유 가운데 하나는, 대의제 민주주의가 작동하기 위해서 필요한 또 다른 요소가 하나 있습니다. 즉 표의 등가성이라고 하는 부분, 대표성도 보장되어야 하지만 대의제 민주주의 자체가 안정적으로 유지되어야 될 필요성이 있습니다. 사실 대의제 민주주의가 안정적으로 유지되기 위해서는 정책 결정과정과 집행의 효율성이 보장되어야 됩니다. 즉 정부가 안정성을 띠어야 된다는 것입니다.

그런데 이런 부분에 있어서 사실 단순다수제가 정책 결정과정과 집행의 효율성들을 보장해 주는 제도로서 과거에 크게 인식되어 왔습니다. 그런 면에 있어서 사실 비례제와 함께 지금 현행 우리나라 선거제도의 중심이 되고 있는 단순다수제 나름의 대의제 민주주의로서의 의미가 확보되어 왔다고 생각합니다.

그러나 앞서 말씀드렸듯이 단순다수제는 기본

적인 관점이, 대의제 민주주의의 기본적인 관점에서 보면 대의제 민주주의의 기본 원리에 충실하지 못한 제도다, 이렇게 이야기를 할 수 있습니다. 다만 단순다수제가 정치적 안정성을 보장해 주기 때문에 나름의 의미를 갖는다, 이렇게 이야기할 수가 있겠지요.

그런데 최근에 와서 이러한 경향들은 상당히 변화하고 있습니다. 서구 유럽의 경우나 혹은 다른 제3세계 국가들의 정치적 경험을 볼 때 단순다수제가 정치적 안정성을 보장해 주느냐라고 했을 때 그렇지 못하다는 연구 결과들이 상당히 있는 것이 사실입니다. 또한 과거에는 정치적 안정성을 해치는 정치제도로써 상당히 인식되어 왔지만 지금 현재에 있어서는 비례제가 오히려 정치적 효율성이 높은 것으로 나타나고 있습니다.

이런 면에 있어서 굳이 과거 언급되어 왔던 단순다수제의 장점, 즉 정치적 안정성이 보장되지 못한다고 한다면 그러한 전제조건 속에서 과연 표의 등가성 대표성의 문제까지 훼손시킬 필요성이 있는가 이런 문제점이 근본적으로 제기될 수밖에 없다는 것입니다.

추가적으로 최근의 현대사회는 과거와 달리 이익의 다원화 현상이 나타나고 있습니다. 이러한 이익의 다원화라고 하는 것은 그들을 대표해 줄 수 있는 다양한 정치세력들을 요구한다는 것입니다. 이러한 다양한 정치세력들이 제도 공간에서 대표할 수 있는 부분들은 곧바로 비례제에 의해서 좀더 효율적으로 나타날 수 있다, 또한 이렇게 말씀을 드릴 수 있습니다.

이런 전반적인 대의제 민주주의의 일반 이론적인 관점에서나 혹은 선진 각국의 정치적인 경험 혹은 다른 제3세계 국가들의 정치적인 경험, 이런 것들에 비추어 보더라도 현행 우리나라의 단순다수제 중심의 선거제도는 전반적으로 문제점을 가지고 있다, 이렇게 말씀을 드릴 수 있을 것 같습니다.

추가적으로 두 번째 부분에서 제가 좀더 관심을 갖는 부분은 한국의 정치적 현실과 관련하여 선거구제와 또한 선거제도 전반의 개선이 필요하다, 이렇게 생각을 합니다.

사실 우리가 1987년에 민주화가 됐습니다마는 여전히 한국 정치에 있어서 중요한 정치적 과제로 민주주의의 공고화를 모든 사람들이 꼽고 있습니다. 이런 민주주의의 공고화라고 하는 것은 사실 대의제 민주주의의 제도적 장치인 의회나

정당의 안정성을 확보하는 것입니다.

그런데 실제로 여러분들도 익히 잘 아시고 계시다시피 지금 현재 정당이나 의회가 상당히 많은 문제점을 가지고 있다라는 것은 모든 사람들이 공감하고 있는 부분입니다. 그러면 우리나라에서 대의제 민주주의의 제도적인 장치인 의회나 정당들이 왜 안정화되고 있지 못하고 국민의 불만의 대상이 되고 있는가 이런 부분들을 좀 살펴볼 필요가 있을 것 같습니다. 여기에는 여러 가지 원인들이 있을 수 있겠지만 저는 크게 네 가지 부분으로 요약해서 말씀을 드리고 싶습니다.

첫 번째로는 우리 정치에 있어서 의회나 정당이 안정성을 가지지 못했던 가장 중요한 원인 중의 하나는 과거 권위주의 통치라고 하는 부분입니다. 그런데 이러한 과거 권위주의 통치라고 하는 부분과 함께 연관되어 있는 부분이 인물 중심의 선거제도라고 하는 부분입니다.

우리나라는 1945년 해방 이후, 정부가 수립된 이후 계속 지속적으로 유지해 왔던 중심의 선거 제도가 소위 소선거구제입니다. 즉 소선거구제는 인물을 중심으로 하는 선거제도이지요. 그런데 이러한 인물 중심의 선거제도는 사실 정당이나 의회를 활성화시킬 수 있는, 즉 제도를 활성화시킬 수 있는 제도는 아니었다라는 것입니다.

이에 따라서 앞서 말씀드린 권위주의의 통치라고 하는 부분과 소선거구제의 결합이 사실 제도 정치를 발전시키지 못하는 결과로 나타났고 이러한 것의 대표적인 사례가 소위 정당의 이합집산이라고 하는 부분에서 분명하게 나타났다고 생각됩니다.

다음, 두 번째 부분으로는 앞서 말씀드렸던 권위주의 통치와 연관되어 있는 부분인데, 역시 그러한 권위주의 통치과정 속에서 사실 우리나라의 정당구도는 양당제 중심으로 굳어 왔습니다. 이 양당제 중심의 구도 속에서 우리나라 정치는 사실 대결 중심의 정치였다라고 볼 수가 있을 것 같습니다.

과거 권위주의 시절에는 물론 민주와 반민주라고 하는 극명한 대립구도가 있었고 그것에 대한 평가는 달리할 수 있겠습니다만, 지금 현재의 우리나라 정치구도는 이러한 양당 중심의 대결이라고 하는 정치구도가 실제로 타협의 정치문화를 소멸시키는 구조를 낳고 있다라고 하는 것입니다.

달리 말씀드리면 소위 권위주의 정치가 사라졌

음에도 불구하고 국민들이 자기 자신의 이익을 표출할 기회를 확보하지 못하고 있는 것은 이러한 양당 중심의 대결 정치구도, 이러한 부분에 큰 원인이 있고 이 역시 소선거구제와 밀접한 연관이 있다라고 볼 수 있습니다.

세 번째 부분으로 볼 수 있는 부분은 앞서 말씀드렸던 두 가지 부분과 결합이 돼서 소위 지연 학연 혈연 이런 것들이 사실 정치 대결의 근간으로 작용을 해 왔다라는 것, 역시 선거제도와 연관이 있습니다.

이러한 전반적인 부분을 고려해 봤을 때 한국의 정치적인 현실이라고 하는 측면, 그리고 앞서 말씀드렸던 대의제 민주주의의 기본 원리, 이 두 가지 부분 모두를 고려하더라도 현행 소선거구 중심의 선거제도는 문제점을 가지고 있다, 이렇게 말씀을 드릴 수 있을 것 같습니다.

이런 측면에서 봤을 때 지금 현재 우리나라에서 논의되고 있는 선거법 개정과 관련해서 많은 사람들이 관심을 가지고 있는 부분은 사실 선거 운동과 정치자금 부분에 초점이 맞추어져 있는 것 같은데 이것은 물론 정치권의 이해관계와 관련해서는 상당히 중요한 문제일 수 있다고 생각됩니다.

그러나 한국의 정치를 보다 근본적으로 바꿀 수 있는 부분을 우리가 고려한다면, 선거법의 개정, 선거제도의 개선이라고 하는 것은 선거구제에 초점이 맞춰져야 한다, 저는 그렇게 생각을 하고 있습니다. 그리고 그 방향은 제도정치가 안정화될 수 있는 방향으로 맞춰져야 된다고 생각을 하고 있고, 그런 방향에서 본다면 앞서 강원택 교수님도 말씀을 하셨습니다만 독일식 비례대표제의 도입이 지금 현재의 문제점들을 해결할 수 있는 가장 적합한 방향이 되지 않겠느냐, 저는 그렇게 생각을 하고 있습니다.

독일식 비례대표제가 가지는 장점, 그리고 그와 관련해서 많은 문제 제기가 있었는데 그 문제 제기에 대한 제 나름대로의 반대의견은 공청회 자료집에 자세히 서술되어 있기 때문에 그 부분을 참고해 주시면 감사하겠습니다.

나머지, 앞서 제가 세부적으로 말씀드리지 못한 부분들이 있는데 시간 관계상 하나하나 말씀을 드리지 못하겠고, 사실 강원택 교수님이 말씀하신 부분과 동일하기 때문에 그 부분은 세세하게 말씀드리지 않겠고 한두 가지만 말씀을 드리겠습니다.

먼저 선거연령 인하와 관련해서 저 역시 선거연령이 인하돼야 되고 18세로 하는 것이 바람직하다라는 의견을 가지고 있습니다. 만약 선거연령을 18세로 낮추는 것이 현재 어렵다면 외국의 사례처럼 지방선거 차원에서만이라도 선거연령을 18세로 낮추고 국회의원선거는 19세로 하는 방안도 모색을 해 볼 수 있지 않을까 이런 생각을 해 봅니다.

다음, 두 번째 부분으로 정치자금과 관련해서는 저는 정치자금의 규제는 당분간 지속돼야 된다고 생각합니다. 다만 돈은 막되 선거운동의 자유는 전면적으로 확대해야 된다고 생각합니다. 선거운동의 자유가 확대돼야 되는 부분은 앞서 말씀드렸듯이 대의제 민주주의가 작동하는 기본원리 가운데 하나는 정치적 자유가 보장이 돼야 된다는 부분입니다.

이런 면에서 봤을 때 선거운동은 전면적으로 자유가 확대돼야 된다, 따라서 제 나름의 견해로서는 지금 현재 있는 선거운동 기간이 사실상 폐지되거나 혹은 선거운동 기간이 대폭적으로 확대될 필요가 있다, 이렇게 생각됩니다. 또한 유권자와 후보자가 직간접적으로 접촉할 수 있는 방법을 최대한 허용해야 된다, 세세하게 말씀드리지는 않겠습니다.

다음, 미디어를 통한 토론회의 활성화와 그다음에 지역 단위 조직에서 초청하는 토론회 간담회를 국고 지원 방식을 통해 활성화시킬 필요가 있다, 이런 생각이 듭니다.

마지막으로 지방선거와 관련해서는 앞서 정당공천의 문제가 많이 논란이 되고 있는 것 같은데 저도 정당공천은 기초의회 의원까지 확대되어야 된다는 생각을 가지고 있습니다.

그 이유는 강 교수님이 상세히 말씀했습니다마는 추가적으로 저 역시 정당정치가 활성화돼야 된다는 기본적인 취지에 있어서 정당공천제가 확대될 필요가 있다, 다만 제가 지방선거와 관련해서 한 가지 말씀드리고 싶은 것은 사실 외국의 많은 국가의 경험을 본다면 지방선거제도를 국가에서 전국적으로, 중앙에서 일괄적으로 통제하고 있는 국가는 그렇게 많지 않습니다.

그런 면에 있어서 지방선거제도의 문제를 우리가 좀더 전향적으로 생각해 본다면 지방선거제도 지방자치단체 내지는 지방의회에 맡기는 방향으로, 그래서 지방에서 자율적으로 처리할 수 있는 방향으로 좀더 변화해야 될 필요성이 있지

않은가 이렇게 생각합니다.

시간 관계상 세세한 부분을 말씀드리지는 못했습니다마는 제가 생각하는 선거제도의 기본 개선방향에 대해서는 충분히 말씀을 드렸다고 생각합니다.

정청해 주셔서 감사합니다.

○위원장 이강래 김영태 교수님 수고 많이 하셨습니다.

다음은 윤종빈 교수님 발표 부탁드립니다.

○진술인 윤종빈 방금 소개받은 명지대 정외과의 윤종빈입니다.

제가 알기로 오늘 공청회는 2004년 3월에 개정된 정치관계법을 어떻게 현실적으로 고치느냐, 어떤 부분이 미비하냐, 이런 부분에 대한 논의를 하는 자리인 것 같습니다. 지금 선관위에서도 개정의견 시안이 마련된 상태고, 오늘 공청회에서 제가 드리고 싶은 말씀은 크게 두 가지 방향에서 말씀드리겠습니다.

우선은 개정의 방향성에 대해서 말씀을 드리겠습니다. 그리고 두 번째로는 세부 대안에 대해서 말씀을 조금 드리겠습니다.

먼저 개정 방향성에 대해서 말씀을 드리자면, 우리가 지금 개정하고자 하는 정치관계법이 2004년 3월에 개정되게 된 배경에 대해서 우리 모두가 다시 한번 생각해 봐야 된다고 생각합니다.

사실 2003년도에 불법 대선자금이나 정치자금 문제, 이런 부분들로 인해서 국민들의 개혁에 대한 열망이 아주 높았던 것이 사실입니다. 이런 국민들의 개혁에 대한 열망과 기대 속에서 정치권에서 나름대로 자성의 의미로 정치관계법을 개정하고자 하는 적극적인 의지를 표명했고 그 결과로 만들어진 것이 2004년 3월의 정치관계법입니다. 그럼에도 불구하고 언론에 보도되는 바에 따르면 최근 정치관계법 개정 논의와 관련해서 오히려 그 당시 국민들이 기대했고 열망했던 개정의 방향과 역행하는 논의들이 많이 나타나고 있는 것 같습니다.

그래서 말씀드리자면 과연 우리가 국민의 눈높이에서 정치관계법 개정을 생각하고 있는가 여기에 대해서 한번 고민을 진지하게 해 보셔야 될 것 같습니다. 특히 후원회 행사를 통해서 후원금을 모금하겠다는 부분이라든지 법인이나 단체의 기부금을 다시금 허용해야 된다는 주장이라든지 지구당을 부활하자는 주장들은, 맞습니다. 비현실적인 부분들이 분명히 있습니다. 그러나 국민들

이 바라는 것은 그런 비현실적인 부분을 현실적으로 바꾸어서 정치를 하는 것보다는 오히려 더 깨끗한 정치를 바라고 있다는 것을 명심해야 될 것 같습니다.

그래서 지금 우리가 논의하는 정치관계법 개정의 방향은 오히려 그런 부분보다는 선거운동의 자유를 확대해야 된다는 측면에서, 이는 결국 유권자들이 후보자들에 대한 정보를 많이 가질 수 있는 방향으로 정치관계법이, 특히 선거법이 개정돼야 된다는 말씀을 드릴 수가 있겠고, 이와 더불어서 만약에 선거운동 자유의 확대가, 우리가 개정돼야 된다고 하지만 만약에 고비용 정치를 혹은 음성적인 정치자금을 다시금 유도하게 된다면 그 개정은 필요 없다는 말씀을 강력하게 드리고 싶습니다.

이상으로 개정의 방향성에 대해서 말씀드리는데 것을 마치고 세부적인 대안에 대해서 말씀드리겠습니다.

김영태 교수님이 선거제도 개선의 필요성에 대해서 아주 이론적으로 말씀을 해 주셨는데 사실 최근에 개정 논의가 되는 것에 따르면 선거구 문제, 선거제도, 소선거제도의 폐해를 고치겠다는 논의는 아직 별로 되고 있지 않은 것 같습니다.

여기에 대해서 좀더 심각하게 논의해야 되지 않나, 그러면 어떻게 개정해야 되는가? 그것은 강원택 교수님이나 김영태 교수님이 말씀하신 방향성과 제가 드리고 싶은 말씀과 사실 일맥상통하다고 말씀드릴 수 있겠습니다.

그리고 고비용과 음성적인 정치자금을 유발하는 것은 규제를 강화하면서, 다시 말씀드리자면 불법 선거운동 규제는 강화하고 선거운동의 자유는 확대하는 방향으로 개정되어야 된다고 했는데, 불법 선거운동의 규제를 강화한다는 측면에서 간략하게 몇 가지를 말씀드리자면 아마 정치하시는 분들은 저보다 현실적으로 더 절실히 느끼고 계시겠고, 강원택 교수님도 잠깐 언급하셨습니다마는, 당내경선 문제를 언급해야 될 것 같습니다.

제가 잘은 모르지만 공식적인 선거운동기간에 소모된 돈보다 오히려 당내경선을 준비하는 과정에서, 2003년 11월, 12월부터 준비하신 분들이 많은 것으로 알고 있습니다. 이 과정에서 많은 불법들이 양산되고 선거법을 위반하게 되는 경우가 많은 것 같습니다.

물론 예비후보자등록제도가 도입되었습니다마

는 공식적인 선거운동기간뿐만 아니라 앞으로 당내경선이 점점 확대된다는 전제하에 여기에 대한 규제를 하지 않고는 정치하시는 분들도 정치자금 때문에 힘이 드실 것이고 바라보는 국민들도 불법적인 정치자금들이 많이 소모된다는 것을 느끼게 되기 때문에 거기에 대한 굉장한 불신이 생길 것 같습니다. 그래서 당내경선에 대한 규제를 강화해야 된다는 말씀을 먼저 드리겠습니다.

두 번째로 인터넷실명제 적용 문제입니다.

선관위에서 나온 개정의견 시안에 따르면 말하자면 어느 정도 수준에서는 규제해야 된다는 얘기들을 하고 있습니다. 사실 16대에 비해 이번 총선에서 인터넷을 이용한 불법선거운동이 11배 가량 증가했다는 통계가 나와 있습니다. 그리고 중앙선관위에서 여러 가지 이유로 여기에 대한 규제를 유보하기로 투표 3일 전에 결정했습니다.

그러나 개인의 표현의 자유를 확대한다는 측면에서 규제해서 안 된다는 의견도 많이 대두되는 것 같습니다. 그러나 저는 개인적으로 자유도 물론 존중되어야 하지만 상대방의 자유를 침해하는 경우에 대한 규제를 하지 않고는 결코 인터넷을 통한 온라인 정치문화가 성숙될 수 없다는 점을 고려한다면 반드시 흑색선전이나 인신공격 등의 문제가 발생할 때 추적 가능한 최소한의 안전장치는 해 두어야 된다는 말씀을 드리고 싶습니다.

세 번째로 50배 포상금, 50배 과태료 문제입니다.

많은 분들이 여기에 대해서 관심을 가지고, 실제로 과태료를 물게 되는 경우도 발생하고 있는 것으로 알고 있습니다. 이번 총선에서 불법 선거운동을 어느 정도 막아내는 가장 큰 역할을 했던 것이 이 규정이라는 지적들이 많이 있습니다.

이런 상황을 고려할 때 이 규정의 적용이 좀더 강화되어야 함에도 불구하고 실질적으로 적발된 경우는 많지 않습니다. 그래서 여기에 대한 규제를 좀더 강화한다면 후보자 입장에서는 돈을 요구하는 유권자한테 금품이나 향응을 제공하지 않아도 되는 안전장치가 될 수 있지 않나라는 생각을 했습니다.

그리고 선거운동의 자유 확대라는 측면에서 언론에서도 많이 얘기되고 있고 앞서 강원택 교수님이 말씀하셨습니다마는 몇 가지 말씀을 드리겠습니다.

다시 한번 강조해서 말씀드리자면 선거운동의 자유는 확대되어야 하지만 선거운동의 자유 확대

는 결코 음성적인 정치자금의 유도를 가능하게 하는 방향에서 해서는 안 된다는 말씀을 드리고 싶습니다.

그래서 제가 세부적으로 몇 가지 적어 봤습니다마는, 일단 후보자에 대한 신상정보 매세대 송부 횟수 및 내용 확대라는 말씀을 드리고 있습니다. 현재 1회에 한해 발생하고 있는데 이것을 2회로 늘리자는 말씀을 드리고 있습니다.

그러나 선관위에서 나온 개정의견 시안을 보면 정책공약집 하나로 대체하자는 얘기들을 하고 있습니다. 이렇게 된다면 후보자 간 차별성 문제나 선명성 부각이라는 측면에서 유권자들한테 큰 도움이 될지는 한번 더 생각해 봐야 될 것 같습니다.

두 번째로 후보자합동 TV 토론회 문제를 말씀드리겠습니다.

여기에 대해서 많은 분들이 관심 갖고 있고 언론에서 많은 얘기를 하고 있습니다마는, TV 토론회가 많이 지적되는 바와 같이 특정 후보들의 참여 거부로 인해 제대로 실시되지 못하는 경우가 많습니다.

그래서 이런 부분들을 좀더 강제화해야 된다는 의견들이 많이 제시되고 있고 이와 더불어서 참여조건 문제를 말씀드리겠습니다.

TV 합동토론회에 후보자로서 참여할 수 있는 조건이 네 가지 있는 것으로 알고 있습니다. 그러나 무소속 후보나 신인들에게는 상당히 불리한 참여조건입니다. 그래서 여기에 대해서 좀더 적극적으로 개정해서 선거운동의 형평성 문제를 해결하는 방향으로 나아가야 되지 않나라는 말씀을 드리겠습니다.

그리고 어깨띠 착용 규제 완화 문제는 다시 말씀드리자면 선관위 개정의견 시안에 들어 있는 부분입니다. 제가 이것을 12월에 작성했습니다마는 많은 분들이 말씀하시는 바와 같이 후보자로나서신 분들이 알릴 기회가 적다는 말씀들을 많이 하시고, 유권자 입장에서선 선거분위기가 너무 가라앉았다는 지적들을 많이 합니다.

이런 측면에서 어깨띠 착용이나 피켓이나 유니폼 문제는 후보자 가족이나 선거사무 관계자에 한해서 전적으로 풀 필요가 있지 않나라는 말씀을 드리겠습니다. 그러나 이 과정에서 또 과거처럼 자원봉사자를 가장한 불법 선거운동이 발생하지 않도록 많은 유의를 해야 될 것 같습니다.

그리고 홍보물 배부방법에 대해서 말씀드리겠습니다.

습니다.

유인물에는 담겨있지 않습니다마는 선관위 개정의견 시안에 보면 이런 의견을 내놓고 있습니다. 예비후보자가 홍보물을 우편발송 외에 거리 배부, 호별 투입 등 자율적인 방법으로 홍보할 수 있도록 허용하겠다는 의견을 내놓고 있는데, 사실 이렇게 된다면 상대 후보에 대한 비방을 담은 불법 유인물이 난립될 가능성이 항상 도사리고 있고 거기에 따른 음성적인 비용문제도 우려해야 되지 않나라는 생각을 합니다.

그래서 예비후보자의 명함 배부를 다양한 장소에서 가능하도록 규제를 푸는 것으로 얼마든지 이 부분은 대체가 가능하지 않나라는 말씀을 드리겠습니다.

그리고 유인물에는 나와 있지 않습니다마는 지방선거제도에 대해서 앞선 두 분이 말씀하셨습니다마는 저도 개인적인 의견을 간단히 말씀드리자면 지방선거제도에서 가장 큰 쟁점이 사실 두 가지인 것 같습니다.

후원회·후원금 모금 허용 문제하고 정당공천제 문제, 저는 개인적으로 강원택 교수님 의견과 달리 쉽지 않은 문제지만 지방정치인에게 후원금 모금을 허용하는 문제는 좀더 신중하게 해야 된다고 생각합니다.

왜냐하면 특히 논의되는 게 자치단체장에 대한 후원금 모금 허용문제인데 업무의 성격상 분명히 의정활동과 행정이라는 측면에서 분명히 위원들의 활동과는 다른 점이 많고 또 한 가지는 그런 단체장으로서 활용할 수 있는 자원이라는 측면에서 무궁무진하기 때문에 또 다른 후원금 모금을 허용한다는 것은 반드시 필요한가라는 생각을 합니다.

그러면 선거를 어떻게 치르느냐? 이것은 잘 아시다시피 선거공영제를 좀더 확대하고 조정한다면 얼마든지 가능하지 않나, 만약 허용한다면 지방공무원들이 단체장의 후원금 모금에 대한 부담감이 엄청나지 않을까라는 생각을 해 봤습니다.

그리고 정당공천제 문제는 저도 앞선 두 분 말씀에 동의합니다마는 존속이 필요하다고 말씀드리겠습니다.

왜냐하면 요즘 논의되는 것을 보면 기초단체장의 비리연루 문제가 마치 정당공천제 때문이라는 인과관계를 만들어 내고 있습니다. 그러나 이것은 아시다시피 정치구조 전반적인 문제이지 반드시 정당공천제 때문에 나타난다고 100% 주장할

수는 없는 것 같습니다.

또 한 가지 앞서도 지적했습니다마는 책임정당 정치 문제, 지방자치단체 혼자 힘으로 해결할 수 없는 문제들, 예를 들어서 쓰레기소각장 처리나 매립 문제들은 자치단체 간의 갈등이 빈번하고 있습니다. 이런 문제들은 정당의 정책패키지로 풀 수 있다고 생각되기 때문에 정당공천제는 필요하지 않나라는 생각을 합니다.

이상입니다.

감사합니다.

○위원장 이강래 윤종빈 교수님 수고 많이 하셨습니다.

그러면 이상으로 진술인들의 의견발표를 마치고 질의와 답변을 하도록 하겠습니다. 질의와 답변과 일문일답 방식으로 하고 질의시간은 간사간 합의에 따라서 10분 내에서 하겠습니다. 그리고 질의하실 위원들께서는 답변하실 진술인을 먼저 지명해 주실 것을 부탁드립니다.

그러면 유시민 위원님 질의해 주십시오.

○유시민 위원 세 분 말씀 잘 들었습니다.

윤종빈 교수님께서 ‘이런저런 논의가 되고 있는 것 같은데’라는 말씀을 참 많이 하셨는데요, 그와 같이 논의된 바는 없고 다만 일부 언론에서 마치 그러한 방향에서만 논의되고 있는 것처럼 보도하고 있기 때문에 그렇게 알고 계신 분이 많다는 점을 우선 말씀드립니다.

저는 지금까지 우리 당 정개특위 간사로 활동하면서 가장 큰 관심을 가졌던 문제가 바로 선거구제 문제, 선거제도 문제였습니다.

이것과 관련해서 우선 강원택 교수님께 여쭙보고 싶은데요.

선거연령 문제, 아까 18세 인하를 말씀하셨는데 저도 개인적으로는 같은 입장이고 저희 당 입장도 원래부터 18세입니다. 19세까지는 여야 간에 합의가 되는 것 같은데 18세와 19세 사이의 정치적 의사 형성과 그 표현, 참정권의 행사에 있어서 뚜렷이 구분할 만한 차이가 있는 것인지, 아닌지에 대해서 어떻게 보시는지 말씀해 주십시오.

○진술인 강원택 18세, 19세에 대한 부분은 제가 보기에는 인식의 차이나 정치적 판단능력의 차이에 의한 기준이라고 생각하지는 않습니다. 다만 관습적으로 대개 19세인 경우에 대학교 1학년이나 2학년 학생들이 많고 반면에 18세의 경우에는 일부 고등학생들이 포함되어 있기 때문에

그런 부분을 우려하신 부분이 하나 있는 것 같습니다.

또 하나 최근에 개정된 민법이 19세를 성년으로 기준했기 때문에 그런 차원에서 같이 가야 되는 게 아니냐는 일부의 주장이 있는 것 같습니다.

그런데 제 생각은 이전부터 4·19 때 학생들이 나온 것도 있습니다마는 투표에 참여하지 못하게 한다고 해서 정치적 관심이 없는 것도 아니고 또 요즘 교육과정을 보시면 아시겠습니다마는 논술이 대단히 많이 강조되고 있습니다. 그래서 고등학생들의 경우에도 신문을 보거나 정치적 관련 사건에 대해서 많은 관심을 갖고 거기에 대한 자신의 생각을 서술하도록 하는 것이 최근의 교육 방향입니다. 그런 점에서 본다면 18세라고 해서 학습의 판단능력 혹은 정치적 판단능력이 결여되어 있다고 보기는 대단히 어려울 것 같습니다.

더욱이 인터넷 시대에 18세 청소년들이 갖게 되는 정치적 정보의 양은 과거 20세나 25세나 30세 혹은 그 이상의 분들이 갖고 있었던 정치적 정보의 양보다 훨씬 많다고 생각합니다.

○유시민 위원 관련된 질의 하나만 확인하겠습니다.

제가 본 통계로는 18세에게 투표권을 주게 될 경우 만 18세만을 놓고 보면 약 90%가 대학생이고 10% 정도가 고3이 섞여 있다고 봤는데 맞습니까?

○진술인 강원택 제가 자세한 통계는 갖고 있지 않습니다마는 경험적으로 봤을 때 대학교 1학년 수업을 하게 되면 절반 이상은 투표권을 갖게 됩니다.

○유시민 위원 사실 18세에 투표권을 부여할 때 한 10% 정도의 고3이 섞이고 나머지는 사회인이거나 또는 대학생이라는 게 제가 지금까지 확인해 본 통계인데요, 항간에는 마치 고3한테 전부 투표권 주는 것처럼 되어 있는 점은 잘못 알려져 있는 것이 아닌가 한번 확인해 본 것입니다.

또 하나는 선거구별 인구편차 문제인데요, 헌법재판소의 지난 16대 선거구제 위헌결정문을 보면 결정요지에 이렇게 되어 있습니다. 제가 다 읽지는 않았지만 원래는 어느 정도 우리가 합당하다고 생각하는 인구편차는 최대인구선거구 대 최소인구선거구의 인구비율이 2 대 1 이내로 오는 것이 맞다, 그러나 너무 급하게 그렇게 강요하기 어려우니까 일단 3 대 1 범위 안에 들어오

도록 해라, 그러나 이 표현을 빌면 상당한 기간 안에 2 대 1 안으로 넣어라, 이렇게 결정한 것으로 받아들입니다. 미래에는, 상당한 기간이 경과하고 나면 2 대 1을 위헌결정의 기준으로 삼아야 될 것이다, 이렇게 되어 있는데요, 이 결정이 나온 지 3~4년이 지났습니다.

그 사이에 총선거를 한 번 치렀고, 지금 겨우 3 대 1 범위로 들어와 있는데요, 우리 헌법상의 평등권을 염두에 둘 때 시급히 이것을 2 대 1 이내로 줄이는 제도변화가 있어야 한다, 이런 생각을 하는데 어떻게 보시는지요?

○진술인 강원택 저도 기본적으로는 말씀하신 내용에 공감합니다.

그런데 그것을 위해서는 상당한 정도의 선거제도상의 개편이 전제되어야 될 겁니다. 특히 비례성이 확대되지 않는 이상 그 부분에 대해서 쉽지 않은 해결책이라고 생각되고요. 그와 함께 말씀드릴 수 있는 부분은 현재 3 대 1이 됐습니다마는 실제로 인구의 평균을 놓고 봤을 때, 지금 3 대 1은 최대인구선거구와 최소인구선거구 간에 3 대 1인데 실제로 평균중간을 놓고 플러스 마이너스 오차 10% 범위 내에 들어가는 선거구는 전체의 절반 정도밖에 되지 않습니다.

바뀌 이야기하면 3 대 1이라는 기준도 중요하지만 얼마나 평균인구에 수렴하는 형태의 선거구를 마련하느냐 하는 것이 지금 당장으로서는 더욱 더 시급한 것이 아닌가 하는 생각이 들고, 장기적으로는 저도 반드시 2 대 1 안으로 조만간 개정되어야 되지 않느냐 생각합니다.

○유시민 위원 감사합니다.

김영태 교수께 여쭙겠습니다.

발제하신 것을 보면 12쪽 주3에 17대 총선 주요정당의 지역구 득표율, 이것은 후보가 얻은 득표율을 통계로 내신 것이지요?

○진술인 김영태 예.

○유시민 위원 여기 보면 열린우리당이 42%에 약간 못 미치는데 의석은 53.1%로 되어 있습니다. 사실 정당지지만으로 보면 이 격차가 더 크지 않습니까?

우리가 이번에 1인 2표를 했는데 후보에 대한 표가 꼭 정당에 대한 지지는 아니니까 지지정당에 대한 표만을 계산하면 열린우리당의 득표율이 38% 정도인 것으로 기억하는데요. 그 비율을 쓰는 것이 오히려 이 통계보다는 문제를 명확하게 드러내는 데 더 적합하지 않을까 생각되는데 어

떻게 보십니까?

○진술인 김영태 말씀하신 대로인데, 제가 이 부분을 지역구 득표율을 기준해서 예를 들었던 이유는 소선거구제가 가지는 문제점의 한 부분을 지적하기 위해서 그런 것이고요. 즉 소선거구제에서 실제로 열린우리당이 가졌던 지지율과 의석률을 비교해 본다면, 단순다수제라고 가정해 놓고 비교해 본다면 열린우리당의 경우에는 무려 10% 이상의 의석률 이득을 보았다는 것이지요. 제2당인 한나라당 경우도 역시 그만큼은 안 됩니다만 대략 4% 정도 이득을 봤고요.

역대 선거를 분석해 보면 지속적으로 나타나고 있는 것이 제1당은 항상 가장 많은 이득을 봤고 제2당은 제1당보다 조금 적은 이득을 그리고 군소정당은 전체적으로 손해를 보는, 항상 이런 선거결과가 나타났다는 것을 하나의 사례로 말씀드린 것입니다.

○유시민 위원 제가 열린우리당의 당원 입장에서 이런 말씀드리는 것이 어떻게 보면 당의 누를 끼치는 것인지는 모르겠지만 정당지지율 38% 가지고 의석의 51%를 가졌지요? 한나라당 경우는 정당지지율 약 37% 수준인데 41%의 의석을 가졌습니다.

이것은 우리가 대의민주주의는 정당정치를 기본으로 하는 것이라고 생각할 때 국민들의 정당에 대한 지지도와 그 정당들이 국회에 차지하고 있는 의석점유비 사이에 이토록 큰 차이가 난다는 것은 사실 우리 헌법정신에 위배되는 정도가 아닌가 하는 생각까지 드는데, 제 마지막 질의입니다.

이것을 어느 정도 심각한 민의의 왜곡으로 보고 우리가 판단해야 되는 것인지, 장기간 이런 정당에 대한 국민의 지지도와 그 정당들의 의석 점유비 차이를 계속 이렇게 방관해서 우리 정치가 제대로 발전할 수 있는 것인지에 대해서 마지막으로 답변 부탁드립니다.

○진술인 김영태 앞서 말씀드렸듯이 대의제 민주주의의 기본 원칙과 관련해서 본다면 지금 현행 소선거구제를 중심으로 한 선거제도는 많은 문제점들을 가지고 있습니다. 그리고 이것이 비단 대의제 민주주의의 원칙뿐만 아니라 현행 한국 정치에 많은 문제점들을 야기시키고 있는 근본적인 원인이라고 지적을 할 수 있을 것 같습니다.

이런 측면에서 봤을 때 사실 우리 정치 발전에

있어서 가장 시급한 문제는 앞서도 제가 누차 강조했습니다만 선거구제의 개선이라고 하는 부분들이 가장 정치 발전에 있어서 핵심적인 부분이다 이렇게 생각이 됩니다.

참고로 앞서 선거구의 인구편차 말씀을 하셨는데 그 부분도 사실은 소선거구제이기 때문에 나타나는 문제점이라고 생각이 됩니다. 독일에서는 정당의 득표율에 따라서 그대로 의석이 배분되기 때문에 우리가 독일식의 선거구제를 채택한다면 실제로 선거구의 인구편차라고 하는 것은 그렇게 중요한 문제로 제기되지 않습니다.

그런데 우리나라에서 선거구의 인구편차가 문제가 되는 것은 바로 정당의 득표율에 따르는 의석 배분이 이루어지지 않고 있기 때문에 문제로 제기된다 이렇게 말씀드릴 수 있을 것 같습니다.

○위원장 이강래 유시민 위원님 수고하셨습니다.

다음은 권오을 위원님 질의해 주십시오.

○권오을 위원 한나라당 권오을 위원입니다.

세 분의 발제 잘 들었습니다.

총론을 질의하지는 않고 바로 바로 질의하겠습니다.

선거 연령 문제에 대해서 강원택 교수께 말씀드리겠습니다.

인하하는 데는 대체로 여야 간에도 거의 합의가 이루어진 것으로 저는 알고 있습니다. 단지 구체적으로 19세, 18세 어떻게 할 것이냐 하는 것은 전체적인 다른 법하과의 연관관계에서 우리가 생각을 해 줘야 된다는 말씀을 드리고 싶어요.

두 번째로 우리가 보통 집의 나이로 여덟에 초등학교에 들어가면 대학에 들어갈 때 집의 나이가 아마 스물이 될 겁니다. 그러면 만 19세가 되는데, 12월 대통령 선거 때는 거의 다 19세가 될 거고, 4월 국회의원 선거 때는 한 3분의 1, 6월 지방선거 때는 한 2분의 1, 이렇게 될 겁니다.

그런데 이것은 나이도 중요하지만 우리 사회 관념상 학제하고도 생각을 해 봐야 되지 않겠나 싶어서, 현재 20세를 19세로 낮추는 것도 하나의 진전인데 18세까지 했을 때 타 법하과의 형평성 문제도 생각해 볼 필요가 있다 이렇게 생각하는데 그것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○진술인 강원택 저도 거기에 일리가 있는 말씀이라고 생각합니다. 그런데 투표권은 권리입니다. 정치적 권리인데요. 국가가 부여하는 의무가 있

다면 정치적 권리도 동시에 부여되는 게 합당하다고 생각이 됩니다. 군대를 가는 나이 혹은 세금을 내는 나이, 그런 나이와 투표권이 부여되는 나이의 관계를 우리가 고려해 볼 필요가 있습니다. 그런 차원에서 따진다면 19세보다는 18세가 저는 맞다고 생각이 됩니다. 그러니까 의무가 부여되는 만큼 거기에 합당한 정치적 권리가 부여되는 것이 민주주의원칙에 맞는 일이라고 저는 생각합니다.

○권오을 위원 그 점에 대해서는 교수님과 견해가 다르다는 점을 말씀드리고요.

그다음에 선거운동방식에 대해서 아까 윤종빈 교수께서 상당히 규제를 많이 풀어야 된다고 말씀을 하셨는데 제가 선거를 매번 치르면서 늘 생각했던 것은 기본적으로 현재 우리의 선거운동 방식을 네거티브시스템으로 바꿀 필요가 있다, 뭐 뭐 뭐 뭐는 안 되고 나머지는 다 허용한다, 그다음에 두 번째로 안 되는 내용에 대해서는 최대한 법에서 규정을 해 줘야지 선관위 내규라든가 시행령에 규정했을 때는 각 지방선관위마다 해석이 다릅니다. 그래서 어느 선관위는 가능한데 또 어느 지방선관위는 되지 않아서 후보자들이 굉장히 고생을 많이 하고 결과적으로 선거재판에 회부되는 경우가 있습니다. 이 점에 대해서 저 개인적으로나 대체적으로 선출직 의원들이 갖고 있는 생각은 안 되는 방식에 대해서는 구체적으로 규정을 하되 나머지는 다 풀자, 후보의 홍보수단, 기회 이런 것을 다 보장해 주는 것이 오히려 참다운 선거법 개정이 아닌가 생각하는데 윤 교수님 견해는 어떻습니까?

○진술인 윤종빈 기본적으로는 찬성을 하고 있습니다. 다시 말씀드리자면 장기적으로 볼 때는 우리도 좀 규제가 없고 말씀하신 네거티브방식으로 안 되는 것만 구체적으로 명시하는 방식으로 나가야 된다고 생각을 합니다. 그러나 우리가 제도를 논의함에 있어서 동시에 문화적인 측면도 논의를 해야 될 것 같습니다. 과연 우리 국민들의 의식 수준이 어느 정도 발전되어 있는가, 이런 부분들을 고려한다면……

왜 이 말씀을 드리느냐 하면 각종 여론조사에서 우리 선거문화를 향상시키기 위해서 가장 시급한 과제가 뭐냐 하는 질문들을 해 보면 거의 동일하게 유권자의 의식개선이라고 유권자 스스로 그렇게 대답을 하고 있습니다. 이런 부분들 고려할 때 시기상조가 아닌가, 지금 말씀하신 게

장기적으로 우리가 나가야 될 방향이지만 아직은 시기상조가 아닌가 이런 생각을 하고 있습니다.

○권오을 위원 왜냐하면 또 아까 표의 등가성 문제에 대해서 선거구제 문제가 나왔었는데요. 저는 표의 등가성 이야기를 할 때 우리가 조심스럽게 접근해야 될 것은 기본 전제조건이 충족되지 않은 상태에서 표의 등가성을 이야기하게 되면 결과적으로 선거의 지역 대표성이 무시되어 버린다, 독일에서 3 대 1, 미국에서 2 대 1 하는 것은 전국에 인구가 골고루 흩어져 있을 겁니다. 실질적으로 대한민국같이 수도권에 인구가 50% 있는 이런 나라는 없습니다. 많아야 수도권에 20%……

다음에 인구 등가성에 대한 보정장치로서 미국은 인구와 상관없이 각 주마다 2명씩의 상원의원으로 지역 대표성을 두는데 이런 보완장치 없이, 그리고 인구가 수도권에 집중되어 있는 상태에서 표의 등가성을 강조하다 보면 정말 지역 대표성이 완전히 소외되어 버릴 위험성이 있습니다.

이 점을 다른 분들이 주장할 때마다 그 나라에는 그 나라의 어떤 전제조건이 충족됐기 때문에 표의 등가성을 이야기하지만 우리 한국 같은 경우는 상당히 부작용이 많을 거라는 게 저의 생각입니다. 아까 강원택 교수께서 현재 3 대 1, 앞으로 2 대 1까지 말씀을 하셨는데 거기에 대해서는 제가 답변을 듣기보다는 다른 견해도 있다 이런 말씀을 드리고요.

또 하나 말씀드릴 것은 선거자금법 있지 않습니까. 이렇게 생각하면 어떻습니까? 저도 정치자금법 때문에 상당히 답답한 측면이 있지만 분명한 것은 15대, 16대에 비해서 17대가 선거비용이 굉장히 적게 들었습니다. 적게 든 것은 전체적인 분위기도 그렇게 갔지만 적게 들게 하면서 후원금 액수도 하한을 조정했는데 그 대신에 선거비용에 대해서 상당히 많이 보전해 줬지 않습니까? 선거에 출마하는 분들에 대해서 선거비용을 일정 이상 대면 현재는 한 70%, 80% 보전해 주는데 그것을 공식적으로 인정이 되면 100% 보전해 주는 식으로 접근을 하는 것이 맞지 않겠나, 설사 조금은 무리가 있다 하더라도 돈을 덜 쓰는 선거, 깨끗한 선거가 어느 정도 완전히 착근할 때까지는 조금 더 우리가 지켜갈 필요가 있다는 게 저의 의견인데 거기에 대해서는 어떻게 생각하십니까? 어느 분이랄도 좋습니다.

○진술인 강원택 정치자금 부분이 역시 가장 어

려운 부분인 것 같습니다. 그런데 저는 현실적인 부분에 대한 고려가 없는 규제나 법적인 장치는 또 다른 형태의 불법이라든지 부작용을 더 많이 낳을 수 있다고 생각이 됩니다. 17대 총선에서의 결과는 말씀하신 대로 선거법 개정, 정치자금법 개정의 효과가 분명히 컸다고 생각이 됩니다. 동시에 아까 말씀드린 대로 상황적으로 선거운동 자체가 개별 후보 수준에서 이루어지기보다 전국적인 수준에서 정당 간의 싸움으로 이루어지면서 홍보비용이라든지 그런 부분에 있어서의 비용 절감이 부분적으로 이루어졌다고 생각을 합니다.

그래서 지금 말씀하신 부분에 있어서, 일종의 공영제의 확대와 관련된 측면인데요. 그런 부분들은 필요한 경우에 있어서도 저도 확대가 되어야 된다고 생각을 합니다. 기본적으로 현재까지 우리나라 정치권에서 국고보조금이라든지 혹은 소위 공적자금에 의존하고 있는 비중이 대단히 크다고 생각이 됩니다. 그래서 지금도 높은 상황에서 어떤 시민사회로부터의 지지를 이끌어내기 위한 적극적인 노력보다 자꾸 국고보조금에만 의존하고 그 범위를 확대하려고 하는 것들은 조금 조심해야 되지 않느냐 하는 생각도 듭니다.

○권오을 위원 그리고 또 정치자금하고 관련해서 제가 다른 의견을 말씀드리겠습니다.

국고보조금에 매칭펀드제를 활용하는 법에 대해서 이론적으로는 맞습니다. 이론적으로는 맞지만 상대적으로 여당이 있는 데는 충족할 수 있는 여건이 되지만 실제로 야당은 어려운 게 우리 정치 현실이다 그래서 매칭펀드로 국고보조금을 배분했을 때 여야 간에 정치자금의 부익부빈익빈 현상은 더 심화될 가능성이 많다, 거기에 대해서도 앞으로 고려를 해 주셨으면 하고요.

제 나름대로 결론을 내리겠습니다.

선거법이든 자금법이든 이렇게 생각합니다. 투명성을 높이는 방법으로 모든 제도를 이끌어가되 투명함이 어느 정도 충족이 된다면 규제를 다 풀어야 됩니다. 대체로 선거와 관련해서 돈 문제를 이야기하는데 저는 늘 그렇게 이야기를 합니다. 돈이 억만장자인 후보하고 돈이 없는 후보하고 똑같이 대우하면 그게 불평등이다, 선거에 나가면 여러 가지를 보지 않습니까? 인물, 언변, 집안, 학연, 지연 종합적으로 다 보고 유권자들이 표를 행사하는데 그 종합적인 평가 기준 중에 그 사람의 경제적 능력도 들어가야 된다, 저는 이런 사고를 하는 게 참 중요하지 않겠나…… 그

렇다고 제가 경제적 능력이 있어 돈이 많은 후보는 아니지만 거기에 대해서 기본적으로 인식을 바꿀 때가 되지 않았나 이런 말씀을 드리면서 제 말씀을 마치겠습니다.

○위원장 이강래 권오을 위원님 수고 많으셨습니다.

다음은 이상열 위원님 질의해 주십시오.

○이상열 위원 민주당의 이상열 위원입니다.

세 분 교수분들의 발제를 잘 들었습니다.

먼저 김영태 교수께 질의를 하겠습니다.

김 교수께서 선거구제와 관련하여 많은 말씀을 해주셨는데 그동안 단순다수제인 소선거구제를 하다 보니까 인물 중심 또 양당제 구도를 가져와서 정치가 극단적인 대결구도로 가게 됐다, 그래서 독일식 비례대표제를 도입하는 게 바람직하다 이렇게 발제를 하셨는데, 그렇다면 취지가 소선거구제를 그대로 유지하면서 독일식 비례대표제를 도입하는 게 바람직하다는 건지, 중대선거구제로 전환하면서 독일식 비례대표제를 도입하는 게 바람직하다는 것인지하고 이렇게 중대선거구제를 도입했을 때 과연 인물 중심의 선거, 또 과연 그것이 양당제를 완화할 수 있는 방안이 될 수 있는 것인지에 대해서 한번 의견을 듣고 싶습니다.

○진술인 김영태 제가 현행 선거제도의 대안으로 말씀드렸던 독일식 선거제도에 대해서 조금 설명을 드릴 필요가 있을 것 같은데요. 독일식 선거제도는 우리가 실시하고 있는 현행 단순다수 소선거구제 이러한 형태를 함께 포함하고 있는 내용입니다. 즉 독일 역시 우리와 마찬가지로 현재 1인 2표제를 실시하고 있고 또한 정당투표와 소선거구에 있어서의 후보자에 대한 투표가 병행해서 실시되고 있습니다. 이 점까지는 우리의 현행 제도와 유사합니다만 실제로 독일식 제도가 가지는 가장 큰 차이점은 정당투표에 의해서 기본적으로 의석은 배분이 된다는 점입니다. 여기에 있어서 동일하게 소선거구라고 하는 것이 유지가 된다는 부분은 이미 말씀드린 부분과 같습니다.

○이상열 위원 그러면 김 교수께서는 선거구제는 현행 소선거구제를 유지하면서 그렇게 하는 게 좋겠다는 의견이시네요?

○진술인 김영태 독일식을 보면 소선거구제와 권역별 비례대표제가 병행해서 같이 이용이 되고 있는 겁니다. 그래서 사실 어떻게 보면 지금의

우리 제도와 큰 차이가 없다고 볼 수도 있는데 단지 차이점이 있다면 앞서 제가 말씀드렸듯이 전체 한 정당의 의석이라고 하는 것은 각 정당이 정당투표를 통해서 얻은 득표율에 비례해서 의석이 배분이 된다는 점이 차이점이라는 것이지요.

○이상열 위원 강원택 교수께 한번 물어보겠습니다.

지금 강 교수께서는 기초자치단체장의 정당공천제와 관련하여 정당공천제가 유지되어야 어떤 정보를 제공한다, 또 유권자의 입장에서 선택하는 데 도움이 된다, 또 정당정치의 활성화를 위해서도 기초자치단체장의 정당공천제가 필요하다 이렇게 이야기를 하셨는데 지금 상당수 국민들이라든지 일부에서는 이렇게 기초자치단체장에 대해서 정당공천제를 도입하다 보니까 기초자치단체장이 정치로부터 좀 떠나 있어야 되는데 정치에 너무 민감한 것 아니냐, 또 정당에 예속되어 있는 것 아니냐, 물론 지금은 좀 다르지만 공천과 관련된 어떤 비리의 온상이 되는 것 아니냐 해서 기초자치단체장은 정당공천제를 배제하자는 의견도 많이 있습니다. 거기에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○진술인 강원택 기본적으로 저는 기초자치단체부터 국회의원 수준까지, 그러니까 지방자치의 가장 기초단위부터 중앙정치까지 기본적인 논리는 다 똑같다고 생각을 합니다. 지역 유권자들의 손에 의해서 선출되는 선출직이라면 기본적으로 정치인이라고 생각합니다. 그러니까 기초단체장이라고 하더라도 기본적인 속성은 정치적인 수밖에 없다 하는 생각을 갖고 있고요.

그런 차원에서 본다면 자기가 추구하고 있는 정치적인 성향이나 목표가 어떤 것인지 분명하게 밝히는 것이 필요하고 그것은 정당을 통해서 구현되는 것이 제도적으로나 한국 민주주의의 발전을 위해서도 저는 필요하다고 생각이 됩니다.

그리고 아까 여러 다른 교수님들이 말씀을 하셨습니다만 책임정당정치, 책임정치와 관련된 부분에서도 그런 것이 의미 있는 일이라고 생각이 됩니다.

○이상열 위원 잘 알겠습니다.

다음은 윤종빈 교수께 한번 질의를 하겠습니다.

아까 윤종빈 교수께서 지방자치단체장의 후원제도는 도입한다고 하는 일부 의견에 대해서 문

제가 있다 이런 지적을 하셨어요. 저도 거기에는 전적으로 동의를 합니다. 특히 지방자치단체장은 정책을 집행하는 업무를 추진하고 있는데 그러한 정책을 직접 집행하는 자치단체장의 후원제도를 허용했을 때 상당히 부작용이나 우려가 많지 않겠느냐, 다만 아까 선거라고 하는 것은 선거공영제를 확대한다든지 이런 방식에 의해서 해결해야 된다 하는 데 대해서 공감을 하는데 윤종빈 교수께서는 결국은 지방자치단체장의 후원제도는 현실적으로 도입이 되어서는 안 된다는 의견이시지요?

○진술인 윤종빈 예.

(이강래 위원장, 박형준 간사와 사회교대)

○이상열 위원 윤 교수께 한 가지 더 이야기하고 싶은 것은 제가 지방에서 보니까 선거 때 후보가 TV토론에 참여해서 서로 정책적인 대결이나 이런 것을 유권자한테 알려야 되는데 그런 토론에 자신이 없는 거대정당의 공천을 받는 후보들 중에 일부 기피해서 토론회가 무산되는 사례를 제가 몇 차례 본 적이 있는데 아까 그것을 강제해야 된다 그랬습니다. 그러면 현실적으로 TV토론의 요건에 해당되는 후보가 TV토론에 참여를 안 한다 그러면 어떤 강제수단이나 그런 것을 생각해 보거나 한 적이 있으면 말씀 좀 해 보십시오.

○진술인 윤종빈 후보자 자격을 박탈하는 정도까지는 심한 것 같고요. 제가 볼 때는 당선되더라도 득표비율에 따라서 받는 보전금을 줄인다고든지 그런 재정적인 압박이 제일 유효할 것 같습니다. 깊이 있게 생각은 해 보지 않았습니다.

○이상열 위원 그러니까 자격 박탈까지는 너무 가혹한 것이고 재정적인 페널티를 부과하는 게 좋겠다……

○진술인 윤종빈 예.

○이상열 위원 잘 알겠습니다.

마지막으로 강원택 교수께 한 가지만 더 이야기를 하겠습니다.

아까 여론조사결과 공표를 선거 3일 전까지로 늦췄으면 좋겠다고 했는데 유권자들의 투표에 미치는 결과와 여론조사에 대한 신뢰성 문제에서 봤을 때 그렇게 확대한다는 것은 문제가 있는 것 아닙니까? 어떻게 생각하십니까? 아까 다른 견해를 내셔서 내가 물어보는 것입니다.

○진술인 강원택 기본적으로 물론 공신력 있는 몇 개의 기관으로 제한은 되어야 된다고 생각이

됩니다. 아무나 하는 것은 제한이 되어야겠지만 지난 선거에서 우리가 본 대로 선거 막판에 여론조사가 밝혀지지 않은 상황에서, 예를 들면 거여에 대한 견제론이나 아니면 거야의 부활이나를 가지고 막판에 쟁점이 되었습니다.

그 상황에서 대부분의 유권자들이 그것을 판단할 수 있는 근거가 없었기 때문에 대단히 혼란스러운 상황에 빠졌던 기억이 있습니다. 일부에서 그 내용을 알고 있는 사람들은 여론의 흐름을 알고 있었지만 대부분의 유권자들은 판이 어떻게 돌아가고 있는지에 대해서 정확한 정보를 알 수 없었기 때문에 적지 않은 수의 유권자들은 그릇된 정보나 호도된 정보로부터 자신의 결정을 내려야 되는 경우도 있었으리라고 생각이 됩니다.

그래서 그런 점에서 본다면 가능한 공신력 있는 기관이라는 단서 하에서 선거에 임박해서까지 정확한 정보를 유권자들에게 제공해 주는 것이 옳은 일이라고 생각합니다.

○이상열 위원 이상입니다.

○위원장대리 박형준 이상열 위원님 수고하셨습니다.

다음은 강기정 위원님 질의해 주십시오.

○강기정 위원 안녕하십니까? 강기정 위원입니다.

정당공천 배제 문제와 관련된 의견을 드리고 싶습니다.

세 교수님의 의견을 보니까 김영태 교수님은 기초의원 공천까지도 부활해야 된다, 정당공천을 해야 된다는 말씀을 하셨고, 강 교수는 기본적으로 책임정치나 검증, 정보공개의 문제 때문에 정당공천을 해야 된다는 주장을 하셨고, 윤 교수는 지방사업의 일관적 집행성 때문에 정당공천을 해야 된다는 주장을 공히 하셨는데 저는 기본적으로는 검증의 문제나 책임정치라는 차원의 정당공천이 되는 것이 바람직하다고 봅니다.

그러나 우리가 지금 여전히 극복하려고 하고 있습니다라는 정당의 지역독점현상이라고 표현해야 됩니까? 아무튼 특정지역에서 공천 이퀄 당선이 통하는 이 시점에서는 한시적으로라도 기초단체장 공천 배제가 맞는 것이 아니냐는 주장을 저는 하고 싶고요.

기초의원의 예를 들어 보면 지금 공천은 하지 않지만 추천 내지는 내천 비슷하게 하는데도 불구하고 기초의원 당선자들의 면면을 보면 상당히 일원화되어 있지 않다는 이야기예요.

결론적으로 말씀드리면 주민에 대한 책임성 강

화라는 측면이 가장 필요한 것 아니냐, 기초단체장이나 기초의원의 경우는 유권자들에 대한 책임 정치 강화가 정당정치를 지키는 문제보다 더 큰 것 아니냐고 보는데 강 교수님이 그것에 대해서 한 말씀 더 해 주십시오.

○진술인 강원택 저도 고려하고 있는 부분들이 지역별 정당의 독점현상에 중요한 포인트를 맞추고 있습니다. 그러다 보니까 사실 큰 문제가 일어나고 있다고 생각이 되는데 지금 말씀하셨던 대로 정당공천을 대외적으로는 안 하고 있지만 사실상 실질적으로는 내정되어 있는 상황이고요.

문제는 그런 상황에서 기초의회에 들어가게 됐을 경우에 안에서 일어나게 되는 관계, 바꿔 이야기하면 지방의회라는 것이 지방자치단체장을 견제해 주는 기능을 갖고 있는데 기본적으로 자치단체장과의 개인적인 친소관계라든지 여러 가지 이해관계에 의해서 의회 내에서의 입장이 나뉘질 수 있다는 생각이 듭니다.

그래서 그런 부분들이 주민에 대한 책임성 강화라는 측면에서 본다면 오히려 부정적인 효과를 가져올 수도 있다고 생각이 되고요.

(박형준 간사, 이강래 위원장과 사회교대)

간단하게 한 말씀만 더 드리면, 비례대표의 강화라는 것이 지방정치 수준에서도 특정 정당의 지역별 독점현상을 깨는 데 큰 기여를 할 수 있으리라고 생각이 됩니다. 대구든 광주든 비례대표제가 확대 도입됐을 경우에는 특정 정당이 지방의회 의석을 독점할 수는 없습니다.

그래서 그런 부분들이 확대 적용되는 것이 우리가 지금 고민하고 있는 지역별 정당의 독점현상을 깨는 데 오히려 큰 도움이 되지 않느냐는 생각을 갖고 있습니다.

○강기정 위원 윤 교수님한테 묻겠습니다.

간단한 문제입니다마는 인터넷 실명제를 정착, 강화해야 된다는 표현을 하시면서 인터넷 실명제의 필요성에 여러 가지 이유가 있겠지만 최소한의 안전장치를 해야 된다고 했는데 실명제를 안 하더라도 심각한 문제를 일으킬 수 있는 경우는 추적이 되고 확인을 할 수 있습니다.

그런데 우려스러운 것은 유권자인 국민들의 입장에서는 선거운동을 할 방법이 없단 말입니다. 최근 모 정당 대표에 대해서 찬반을 가지고 반대하는 의견을 올렸다고 해서 법적 제재를 받는 상황까지 가고 있는데 실명제를 할 것이 아니라 오히려 자유스러운 토론, 소위 유권자들이 선거운

동의 맛을 느끼도록 하는 것이 더 필요하지 않습니까? 그 점에 대해서는 어떻습니까?

○진술인 윤종빈 제 개인적인 생각입니다마는 실명제를 하게 된다면 자유토론이 불가능하다는 논리는 쉽게 납득이 되지 않는 부분인 것 같습니다. 그리고 이 부분이 지금 워낙 많은 문제를 불러일으키고 있고 자유에 대한 권리를 주장하기에 앞서 책임도 강화해야 된다는 측면에서 개인적으로는 그렇게 생각을 하고 있습니다.

○강기정 위원 권오을 위원님도 말씀하셨는데 지금 저희들이 후보자 중심, 정당 중심의 선거체계를 많이 고민하고 있는 것 같아요. 권오을 위원님이 말씀하신 대로 기본적으로는 네거티브 시스템 방향으로 전면적으로 가야 된다는 것은 맞는데 여전히 우리 속에 후보자나 정당의 운동 이야기만 하고 있고 유권자들의 운동방식, 쉽게 말해서 농담처럼 이야기를 하는데 정치의 맛이 별로 없다, 막걸리 잔 놓고 이야기도 해야 되고 인터넷상에서도 이야기해야 되고 옳으니 그르니, 죽일 놈 살릴 놈…… 물론 후보자 개인의 치명적인 명예만 방어된다는 전제하에서 이런 갑론을박을 해야 되는데 이럴 수 있는 아무런 운동이 없는 것 아니냐고 이야기를 하고 있거든요.

김영태 교수님, 유권자들이 할 수 있는 유권자 운동이 없다는 점에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○진술인 김영태 그 점에 대해서 저도 전적으로 동의하고 있습니다.

앞서 말씀드렸듯이 근본적으로 보면 정치활동에 있어서 모든 개인에게 자유는 허용되어야 되고, 또 그것이 민주주의 발전에 커다란 도움을 줄 수 있다고 생각합니다. 부가적으로 그로 인해서 발생하는 한두 가지의 문제점들이 있을 수는 있겠지만 그것 때문에 민주주의의 기본 가치, 즉 정치적 자유를 훼손시켜서는 안 된다고 생각합니다.

이 점에 있어서 개인뿐만 아니라 과거 논란이 됐었던 시민운동단체와 마찬가지로 모든 부분에 있어서 정치활동이 보장되어야 되고, 또한 선거운동도 보장이 되어야 된다고 생각합니다.

이런 점에 있어서 앞으로 선거법의 개정에 있어서, 지금 현재는 선거운동을 누구누구가 할 수 있다고 규정되어 있는데 실질적으로는 누구누구를 제외하고는 모든 사람이 선거운동을 할 수 있도록, 즉 다시 말씀드리면 선거법에서 선거운동

을 할 수 없는 자만을 규정하는 방식으로 선거법이 바뀌면서 모든 개인들 혹은 단체들이 선거운동을 할 수 있는 방향으로 전환이 이루어져야 된다고 생각이 됩니다.

○강기정 위원 마지막으로 앞서 제기되었습니다. 마는 선거연령 18세로의 인하 문제와 관련해서 한 번 더 이야기를 하고 싶은데, 김영태 교수님께서 아까 기본적으로 19세는 권오을 위원님도 그렇고 거의 모두가 동의하셨다고 했고 18세로 인하하는 데 혹시라도 무리가 되면 지방선거만이라도 하자고 했는데 저는 지방선거에 할 것이 아니라 대통령선거에 적용해서 민주주의 훈련을 하면 좋겠다는 생각을 갖고는 있습니다.

그런데 지금 93개 나라가 18세이고, 특히 아까 강 교수님께서 이야기하셨지만 권리와 의무가 같이 부과되어야 될 것 같거든요. 그래서 아까 잠깐 나왔는데 병역의무도 17세, 주민등록 발급도 17세, 운전면허증은 18세, 공무원 임용도 18세, 혼인연령도 남자 18세·여자 16세, 고졸 취업자들에 대한 납세의무 부과는 18세, 근로기준법상 근로에 해당되는 조건도 18세로 되어 있는데 그런 점에서 이왕 이번에 논의될 때 세계적으로 나라마다 특수한 경우가 있겠습니까마는 100여 개 나라가 18세로 하고 있기 때문에 18세를 강력히 도입해야 된다고 생각을 합니다. 이것은 특별한 의견이라기보다도……

특히 그런 점에서 대통령선거 때로 맞추면 18세가 선거권을 가질 경우 새로 선거권을 갖는 인구가 육칠십만이 되는 것 같은데, 4월 총선으로 하면 5% 정도가 고등학생에 해당된다는 데이터가 있고 대통령선거로 되면 상당 부분이 고등학생일 수도 있을 것 같은데 어쨌든 저는 대통령선거를 통해서 전국 민주주의 훈련을 해 보면 어떠한 생각입니다. 그에 대해서 한 말씀해 주시지요.

○진솔인 김영태 저 역시 기본적으로 앞서 말씀드렸듯이 선거연령을 만 18세로 낮춰야 된다는 데 동의하고 있습니다. 다만 제가 19세를 언급했던 이유는 현실적으로 정치적 합의가 어렵다면 그런 부분에 있어서 19세로 하고 18세 부분은 정치적 교육·훈련의 기회로서 고려해 볼 수 있지 않느냐는 의미로 말씀을 드렸고요.

특히 이런 부분에 있어서 서구 유럽의 경험들을 보면 서구 유럽의 일부 나라에서는 지방선거의 경우에 있어서는 16세도 투표를 할 수 있는

경우들이 많이 있습니다. 그런데 서구에서 그런 제도를 취하고 있는 가장 근본적인 이유는 앞서 말씀드렸듯이 실질적으로 정치경험을 확대시킬 수 있고 정치교육의 장으로 삼을 수 있는 이유 때문입니다.

대통령선거를 18세로 하고 다른 선거는 19세로 한다는 부분에 대해서 제가 고민해 보지 않았기 때문에 뭐라고 말씀드리기는 어렵습니다마는 그 부분과 관련해서 저는 이런 말씀을 드리고 싶습니다.

서구 유럽의 경험을 보거나 지방선거에서 더 연령을 낮추는 것이 좋은 이유는 지방선거는 그만큼 정치적 비중이 약하다는 것이지요. 그런 의미에서 정치교육의 장으로서 지방선거가 좀더 바람직하지 않느냐는 의미에서 그런 말씀을 드렸던 것입니다.

○강기정 위원 감사합니다.

○위원장 이강래 강기정 위원님 고생하셨습니다.

다음은 김기현 위원님 질의해 주십시오.

○김기현 위원 한나라당의 김기현 위원입니다.

우선 강원택 교수님께 여쭙어 보겠습니다.

아까 18세, 19세 얘기가 나와서 간단하게 여쭙어 보려고 하는데 우리의 취학연령이나 학제에 비춰 보면 4월 선거를 한다고 했을 때 18세 기준으로 하면 고등학교 3학년이 맞지요? 고등학교를 졸업하고 대학 들어갈 때 일반적으로 만 19세가 되는 것이 맞지요?

○진솔인 강원택 그런데 현실적으로 국회의원선거의 경우에 학생들을 조사해 보면 절반 가까이 학생들이 많습니다.

○김기현 위원 그러니까 만이라는 개념하고, 4월 15일에 선거를 한다면 4월 15일을 기준으로 해서 18세, 19세를 했어야 되는데 그렇게 안 하고 몇 년생이면 올해 전부 몇 살이 된다고 해서 세어 버리면 계산이 그렇게 나올 수는 있거든요. 그런데 12월 기준하고 4월 기준이 차이가 큼니다. 그래서 투표일 기준으로 해서 만 몇 세라고 계산해 보면…… 이것은 우리 학제와 취학연령에 비추어 보면 어느 편중된 월에 집중적으로 탄생하지 않는 한 너무나 명백한 통계수치이거든요.

그래서 고등학교까지는 부모가 키우고 대학에 들어가면 네가 자유롭게 하라는 것이 우리의 일반적 관념이라고 보면 대학교에 들어갈 때부터 하는 것은 상당히 일리가 있다는 생각이 들어요.

그런데 고등학교 3학년에게 굳이 투표권을 줘야 될 필요가 있느냐는 점에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 강원택** 김영태 교수님도 그런 말씀을 하셨습니다마는 저는 왜 정치와 관련된 부분은 대학교에 가서 할 수 있는 것인지 잘 모르겠습니다. 담배 피우는 것처럼 나쁜 것이 아니기 때문에……

○**김기현 위원** 그것이 아니고 우리 민법상 권리능력은 만 20세가 되어야 되도록 되어 있기 때문에 대학 들어가서도 한참 동안 안 됩니다.

○**진술인 강원택** 결혼을 18세에 할 수 있는 상황에서……

○**김기현 위원** 아까 선거를 권리라고 말씀하셨거든요. 그런데 우리 민법상의 권리능력이 20세가 되어야 된다고 되어 있는 것을 19세로 낮추느냐 마느냐가 논의가 되고 있단 말이지요. 이것도 권리의 행사라고 한다면 권리능력에 대한 민법상의 전체적인 취지에 맞춰야지 그러면 17세, 16세는 왜 안 되냐는 것이지요. 그렇지 않습니까?

그리고 제가 보건대는 우리의 일반적인 관습에 비추어 봤을 때 그것이 맞지 않느냐, 다른 법제의 권리능력 부여시기에 비추어 봐도 그렇게 생각이 되는데 교수님 생각은 다르신 것 같아요?

○**진술인 강원택** 예, 저는 다른 생각입니다.

○**김기현 위원** 그리고 기초단체장에 대해서는 정당공천을 허용하자고 말씀하셨는데 기초의회에 대해서는 의견이 어떠십니까?

○**진술인 강원택** 기초의회도 마찬가지로 정당공천을 해야 된다고 생각합니다.

○**김기현 위원** 제가 생각해도 논리가 잘 안 맞는 것 같아요. 기초의회만 굳이 빼야 될 이유는 없는 것 같거든요.

○**진술인 강원택** 저는 모든 부분에 있어서 정당이 책임을 져야 된다고 생각합니다.

○**김기현 위원** 하나만 더 여쭙어 보겠습니다.

지금 우리 투표제가 찬성표만 던지도록 되어 있고 싫으면 기권하도록 되어 있거든요. 저는 반대표를 던지는 방식으로 해서 점수를 주는 방식을 생각해 봤습니다. 찬성표는 1점, 반대표는 마이너스 1점, 기권표는 제로의 방식으로 해서 나는 도저히 투표하고 싶은 사람이 없는데 저 사람은 절대로 되어서는 안 되겠다는 생각이 들 때는 반대표를 던질 권리를 줘야 된다고 생각해요. 교수님 생각은 어떠세요?

○**진술인 강원택** 선거제도는 나라마다 다르기 때문에 그런 방식도 고려해 볼 수는 있겠습니다마는 일단 다른 나라에서 적용하고 있는 사례는 없는 것 같고요.

그런데 문제는 우리가 선거제도를 이야기할 때 진실한 선호, 자기가 좋아하는 것을 얼마나 제대로 반영할 수 있느냐 하는 것이 가장 중요한 전제조건이 됩니다. 그러나 경우에 따라서는 소위 전략투표라는 것을 하지 않습니까? 저 사람은 정말 때에는 안 되기 때문에 내가 원하지는 않지만 다른 사람을 뽑는 경우, 특히 소정당이 많이 손해를 보게 되겠지요. 대선 때 제3 후보가 주로 그런 경우가 많이 있을 텐데 이미 나타나고 있다고 생각이 됩니다.

전에 러시아에서 그와 유사한 방식이 있었다고 하는데 밑에 표시를 해서 그것이 일정 퍼센트 이상이 되면 당선이 되더라도 무효가 되는 제도가 있었다는 얘기는 들었습니다.

그렇지만 일단 투표율이 낮아지는 부분들은 전체적으로 정치권 전반에 대한 일종의 불만의 표현이라고 봐야 될 것 같습니다. 그래서 별도로 마련이 되지 않더라도 사실상 투표율이 낮아지는 것 자체가 당락을 논하시는 후보자분들이나 정치인들에게는 큰 문제가 되지 않을는지 모르겠지만 국가 전체적으로 본다면 투표율이 낮아진다는 것은 정치권의 신뢰성 하락과 관련이 깊고 그런 점에서 상당한 문제가 되고 있습니다.

○**김기현 위원** 김영태 교수님께도 비슷한 질의인데, 방금 강 교수님 말씀도 들었습니다마는 투표의 참여율을 높인다는 것은 상당한 의미가 있거든요. 찬성이든 반대든 국민이 자기의 의사를 표현할 수 있도록 통로를 만들어 준다는 의미에서 투표율을 높이는 것은 어떤 형태로든지 우리가 최대한 노력해야 될 것이라고 생각이 됩니다.

그래서 꼴보기 싫은 사람 찍기 싫다, 찍을 사람이 아무도 없다고 하더라도 그중에 특별히 저 사람은 안 되겠다고 하는 분들이 실제로 주위에 있어요. 그런 사람들이 투표권을 행사할 방법이 없단 말입니다. 자기의 권리를 행사할 방법이 없어요. 그런 면에서 반대표제도를 만드는 것이 필요하다고 생각이 되는데 교수님 생각은 어떠세요?

○**진술인 김영태** 저도 강 교수님과 유사한 답변을 드릴 수밖에 없는데 일단 반대표를 찍는 선거제도가 전 세계적으로 존재하지 않는다는 생각이

들고, 물론 다른 나라에 없기 때문에 우리도 할 수 없다는 말씀을 드리는 것은 아니고 제가 깊이 생각은 안 해 봤습니다마는 지금 잠깐 생각해 본 바로는 그런 생각이 듭니다.

왜 찬성은 이야기하는데 반대는 이야기하지 않느냐는 부분이 있는 것 같습니다. 제가 과장스럽게 표현을 해 본다면 만약 지금 우리의 정치현실에서 반대표도 찍고 찬성표도 찍게 하자 그러면 대부분이 반대표가 나올 것이라고 생각이 됩니다.

○**김기현 위원** 오히려 그럴수록 저는 좋지 않느냐는 것이지요. 이만큼의 힘을 받고 있다는 경고잖아요.

○**진술인 김영태** 그런데 중요한 부분은 그런 것이지요. 어떤 사람이 당선이 되었을 때 첫 번째는 대표자가 필요하기 때문에 누군가는 당선이 되어야 되고, 두 번째는 당선이 되었는데 그 사람이 다른 사람보다 반대표가 적어서 당선이 되었다고 한다면 그 사람은 사실 대표자로서의 기본적인 자격을 가질 수가 없는 것이지요.

○**김기현 위원** 반대표가 적어서는 아니지요. 찬성표는 플러스 1점이고 반대표는 마이너스 1점으로 계산한 것이니까 찬성표가 많아야 되는 것이니까 그렇지 않지요.

○**진술인 김영태** 제가 말씀드린 것은 극단적인 예를 든 것인데 사실 지금 우리 국민들이 가지고 있는 현 정치권에 대한 불만을 고려한다면 실제로 그런 상황이 벌어지지 않는다는 보장도 없지 않다는 생각도 듭니다.

○**김기현 위원** 김 교수님께 하나만 더 여쭙어 보겠습니다.

비례대표제를 확대하자는 말씀을 하셨는데 지금 명부작성권이 정당에 있지 않습니까? 그렇게 되면 국민의 인물 선택권을 박탈할 우려가 있다는 생각이 첫째로 들고, 비례대표에 의해서 당선 되는 사람은 결국 정당에서 후보자를 정하게 되는 셈이 되니까 어떤 때는 당론에 배치되는 소신 있는 행동을 할 수 있는 가능성을 배제하게 될 것이 아닌가 하는 우려가 있습니다. 그 부분에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 김영태** 실제로 비례대표제를 도입할 때 가장 논란이 되고 있는 부분 가운데 하나가 공천문제이고 또한 현재 우리의 정당 수준에서 공천이 얼마나 민주적으로 될 것인가 이런 부분에 대한 많은 논란이 있는 것 같습니다. 그런 우

려들이 실제로 충분히 있을 수 있다고 저도 공감하고 있습니다.

그럼에도 불구하고 저는 두 가지 측면에서 말씀을 드리고 싶습니다.

첫 번째로 국민이 선택할 수 있는 권리를 박탈하는 것이 아니냐 이렇게 말씀하셨는데 일단 그런 부분이 있는 것 같습니다. 독일식 비례대표제가 가지고 있는 특성 가운데 하나는 앞서 말씀드렸듯이 인물선거를 그대로 병행한다는 것이고, 일정정도 인물선거라는 것이 있기 때문에 국민의 선택권을 완전히 박탈하는 것은 아니라는 말씀을 먼저 드립니다.

두 번째로는 결국 국민의 선택권을 박탈한다는 부분에 있어서 중요한 것은 공천이 얼마나 민주적으로 행해지느냐 이것이 기본적인 관점이라고 생각합니다. 우리가 과거에 소선거구제를 할 때도 사실 국민이 선택권을 갖지 못한 경우들이 많이 있었거든요. 그런 우리의 과거 경험을 본다면 사실 이것은 비례대표제의 확대라는 문제보다는 정당이 얼마나 민주화되느냐 이런 부분과 관련이 있고, 서구유럽에서 비례대표제를 택하고 있는 많은 국가들은 실질적으로 국민이 참여하면서 정당공천을 하는, 즉 민주적 공천을 하고 있기 때문에 이런 부분이 크게 문제가 되지 않는다고 말씀드리겠습니다.

○**김기현 위원** 마지막으로 윤 교수님께 하나만 여쭙보겠습니다.

아까 후보토론회 참여를 강제하자고 말씀하셨는데 실제로 보니까 후보토론회에 참여 안 하는 경우에 강제하자는 것이 언론사, 방송사 측에서 그런다는 느낌을 받았어요. 유력한 후보가 안 나오면 시청률이 떨어져서 안 본다는 것이지요. 쉽게 말해서 흥행이 안 된다고 표현할 수 있겠는데 안 나오면 안 나오는 대로 공적으로 남겨놓고 '이 사람 안 나왔습니다'라고 공지하고 하면 될 텐데 굳이 과태료 매기면서 강제해야 될 특별한 이유가 있는지에 대해서는 조금 의문이 들거든요. 왜냐하면 후보자가 자기 운동방법을 마음대로 정하면 되는 것이거든요. 알리고 싶지 않으면 안 알리는 것도 자기의 권리가 아닌가 싶은데 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 윤종빈** 후보자 TV합동토론회가 어차피 현 구도에서는 위원님 말씀대로 흥행하기는 힘든 구도로 되어 있는 것 같습니다. 어차피 지역케이블에서 시행되고 있기 때문에 힘든 것 같

고……

○**김기현 위원** 케이블 말고 공중파에서도 다 합니까.

○**진술인 윤종빈** 하고 있습니다마는 서울 지역 같은 경우에는……

○**김기현 위원** 예, 서울은 그렇게 되어 있지요.

○**진술인 윤종빈** 정치관계법 개정, 선거법 개정의 목적이 운동장의 유세를 없애고 미디어·인터넷 선거운동을 중심으로 한 선거공영체로 가자는 취지인 것 같습니다. 이 가운데에서 가장 핵심적인 부분이 미디어선거를 정착해서 자금의 흐름을 투명하게 만들자는 목적이 있는 것 같습니다. 이 목적을 우리가 충족하고자 한다면 TV토론회 같은 것은 분명히 정착되어야 하지 않나 이런 생각을 합니다.

그리고 저도 개인적으로 제가 사는 지역에서 사회를 볼 기회가 있었습니다마는 많은 유권자들이 TV토론회를 직접 시청하지는 않지만 상당수 유권자들이 나름대로 구전으로 후보자에 대해서 토론이 어땠다는 얘기들을 많이 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 그리고 농촌지역, 산간지역 이런 데서는 나름대로 보는 사람이 상당히 많이 있다, 효과가 있다는 여론조사 결과가 많이 나오고 있습니다. 그것을 좀더 크게 본다면, 선거운동의 투명성이나 정치자금의 투명성 이런 측면에서 이것을 좀더 크게 본다면 정착시켜야 되지 않나…… 물론 말씀하신 선거운동의 권리라는 측면에서는 일리가 있는 말씀입니다마는……

이상입니다.

○**김기현 위원** 마치겠습니다.

○**위원장 이강래** 김기현 위원님 수고하셨습니다.

다음은 구논회 위원님 질의해 주십시오.

○**구논회 위원** 열린우리당 구논회 위원입니다.

강원택 교수님께 질의드리겠습니다.

기초단체장이나 기초의회 의원들까지를 포함한 지방의원들의 정당공천제를 주장하셨지 않습니까? 그런데 사실 그동안 여러 경로를 통해서 기초단체장들의 정당공천을 배제해 달라고 하는 기초단체장들 협의회의 요구를 현재 중앙의 정치권에서 많이 받고 있거든요.

2001년도에 여론조사를 한 통계가 나와 있는데 그때보다 지금이 수치가 더 높을 것이라고 생각이 되는데 리서치&리서치가 조사한 바에 의하면 기초단체장에 대한 정당 추천에 관해서 전문가

롭인 소위 행정학 교수라든지 시민사회단체 또는 언론기관 간부들은 응답자의 77.3%가 반대를 했고 일반국민은 약 55% 정도가 반대를 하는 여론조사가 나왔단 말이지요. 이것이 2001년도 상황이고 이분들이 그 뒤로 이 운동을 계속해서 해왔거든요. 그다음에 지방자치단체장과 지방의회 의장의 89%가 정당공천 폐지를 주장하고 나온 통계를 제가 봤습니다.

그다음에 다 나열할 수는 없지만 이분들의 주장 중에서 제가 한 두서너 가지만 읽어보면 현재 전국시장군수구청장협의회 회장인 권문용 강남구청장은 이런 이야기를 했어요. ‘정당공천제는 지방자치가 아니라 지방타치다’ 그러니까 중앙정부라든지 중앙의 터치를 받고 있는 지방타치다 이런 표현을 한 것을 제가 봤고요. 또 정당공천제는 깨끗한 지방정치를 위해서 반드시 폐지되어야 된다고 2005년 2월에 말씀하시는 것도 제가 봤습니다.

그다음에 전 협의회 사무총장인 김희철 현 관악구청장님은 ‘중앙당의 과도한 개입으로 지역주민에 의한, 지역주민을 위한 지역주민의 지방자치가 실현되지 않고 오히려 훼손되고 있다……’, 아까 지방타치라는 말과 일맥상통하는 주장이었던 것 같은데요. ‘중앙정치권에서 정당공천제를 고수하는 이유는 각 선거에서 중앙정치권이 반사이익을 볼 수 있다는 잘못된 생각 때문이다’라고 이야기를 했거든요.

그다음에 대안으로서 정당공천제를 폐지하고 지역주민에 의한 후보자추천제가 그 대안일 수 있다는 이야기를 했는데 현재 자치단체장들이 주장하는 이야기에 대한 견해를 말씀해 주시고, 대안으로 제시한 지역주민에 의한 후보자추천제 이런 이야기들에 관해서도 말씀을 해 주시면 좋겠다는 생각이 듭니다.

○**진술인 강원택** 저도 거기에 계신 분들이 그런 말씀을 하고 있다는 것을 잘 알고 있고 또 적지 않은 폐해도 생길 수 있다고 생각합니다.

다만 저는 지방자치라고 하는 표현은 굉장히 행정적인 느낌을 많이 주고 있다는 생각이 드는데요. 사실 우리가 정확하게 영어로 이야기하면 Local Politics로서 지방정치지요. 그런데 그것을 우리의 경우에는 지방자치로 바꾸어 부르고 있고 대부분 행정적인 측면을 많이 강조하고 있습니다. 그렇지만 저는 기본적으로 선출직에 의해서 구성되고 있는 지방자치단체가 정치적인 속성에

서 벗어날 수 없다고 생각됩니다. 따라서 어떤 형태로든 중앙당이든지 중앙정치와의 관계에서 완전히 자유로울 수는 없겠고, 또 그 문제는 아니더라도 정당별 입장 차이로부터 자유롭기는 어렵다고 생각합니다.

아까 책임성 관련해서 말씀을 드렸는데 요즘에 지방자치단체에서 여러 가지 형태의 사업들을 많이 하지 않습니까? 그런데 만약 어떤 자치단체장이 자기가 있는 동안에 외국으로부터 차관 빌려다가 크게 사업 벌여놓고 만약 잘못되었을 경우에 이 사람이 물러나고 더 이상 출마 안 하게 되면 그런 데 대한 책임은 누가 져야 되느냐, 주민들의 입장에서는 그런 데 대한 책임을 물을 데가 없어집니다. 영속성을 갖고 있는 정당이 아니면 정치적 책임성을 물을 수 없기 때문에 위에서 그런 일을 맡고 계신 분들의 입장에서는 정당이라고 하는 것이 굉장히 거추장스런 존재가 될는지 모르겠지만 그 지역에 살고 있는 유권자들이나 지역주민의 입장에서는 정당이 상당히 중요한 역할을 해 줄 수 있다고 생각이 됩니다.

두 번째로 지역주민에 의한 추천 부분들을 말씀하셨는데 사실 이런 류의 문제가 지적되는 것은 그동안 우리나라에서 지역수준에서의 정당이라는 것이 자생적으로 존재하지 않았기 때문이라고 생각합니다. 그런데 2002년 이후로, 특히 2004년 총선을 겪으면서 지금 각 정당마다 경쟁적으로 지역의 자생적인 정당조직을 만들어 내려고 하고 있습니다. 예를 들면 당원협의회라든지 이런 부분들이 조금 더 활성화되게 된다면 그것이 궁극적으로 국회의원뿐만 아니라 그 지역에 있는 정당공천과 관련된 부분의 역할도 맡게 할 수 있지 않겠느냐 그런 식으로 우리가 볼 수는 있을 것 같습니다.

○구노회 위원 저도 할 얘기가 있습니다마는 이것이 들이 앉아 있으면 할 수 있는 얘기지만 이런 자리에서 다 이야기하기는 어려워요.

윤종빈 교수님께 여쭙겠습니다.

발제문을 보니까 당내 경선을 법적으로나 제도적으로 보장해 주자고 하는 규제를 말씀하신 것인지 아니면 당내 경선이 너무 불법적이니까 불법적이지 못하게 지금보다도 훨씬 더 강화시켜서 경선운동을 전혀 못하게 해야 된다는 표현인지 이 부분이 조금 애매하거든요. 저는 당내 경선을 법으로 보장해 주는 제도적 장치나 법적 장치가 필요하겠나, 왜냐하면 우리가 지난 선거에서 최

초로 국민 경선이라든지 당내 경선을 선보였거든요. 이것을 앞으로 어떻게 보장해 줄 것인지, 법적인 부분에서 자유롭게 경선을 하게 해 줄 것인지 이런 이야기가 아닌가 싶은데 그런 얘기입니까?

○진술인 윤종빈 지금 말씀하신 대로 규제라는 표현은 조금 어색한 것 같고 어차피 상향식 공천제의 확대는 대세인 것 같고 우리가 그것을 어떻게 과연 법적·제도적으로 정착을 시킬 것인가에 대한 필요성이 강하게 논의되어야 된다는 측면에서 말씀드린 것입니다.

○구노회 위원 그러면 지금 선거법에 나와 있는 경선과 관련된 조항들보다도 경선운동을 좀더 자유롭고 폭넓게 할 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 생각하십니까?

○진술인 윤종빈 경선운동을 자유롭고 폭넓게 할 수 있도록 보장하자는 질의이신데 경선 자체는 활성화되어야 된다는 전제는 분명한 것 같고 그러나 아까도 말씀드렸지만 불법선거운동이 발생하지 않는 범위 내에서 자유스러워야 된다는 말씀을 다시 한번 되풀이해서 말씀드릴 수밖에 없을 것 같습니다.

○구노회 위원 그 이야기는 무슨 얘기냐 하면 말하자면 공식 선거운동 기간 전에 경선이 일어나지 않습니까? 지금 선거법으로는 선거운동 기간이나 예비후보 등록 후에 일정한 선거운동들을 할 수 있는데 경선은 그 이전에 하기 때문에 선거법의 제약을 많이 받고 있던 말이지요. 이것을 법으로 보장을 해 줘야 되는 필요성을 경선 하는 사람들이 느끼고 있는 부분에 대해서 어떻게 생각하시느냐는 말씀이지요.

○진술인 윤종빈 법으로 보장해 줘야 되는 필요성을 느낀다…… 사실 제가 질의를 제대로 이해를 못하겠습니다.

제가 드리는 말씀의 요지는 경선 관리업무 자체를 가급적이면 중립성을 보장할 수 있고 투명하게 할 수 있도록, 많은 돈이 들지 않도록 관리를 좀 철저하게 하자는 측면에서 말씀드리는 것입니다.

○구노회 위원 어쨌든 국민의 뜻에 의해서, 당원의 뜻에 의해서 후보를 선출하는 경선제도를 잘 살릴 수 있는 제도적 장치들이 보완되어야 되겠다 싶어서 제가 말씀드렸습니다.

이상입니다.

○위원장 이강래 구노회 위원님, 수고 많으셨습니다.

니다.

다음은 박형준 위원님 질의해 주십시오.

○**박형준 위원** 세 분 진술인 수고 많으셨습니다.

오늘 저는 두 가지가 상당히 의미 있는, 진술인으로 나오신 교수님들의 의견이 합치되는 부분이고 또 여기에 나오신 여야 위원들의 생각이 한 부분에서는 비슷하고 한 부분에서는 좀 다릅니다. 비슷한 한 부분은 선거운동에 대한 규제 자체를 포지티브시스템에서 네거티브시스템으로 바꾸자는 것인데 돈은 묶고 선거운동의 자유는 확대해야 한다는 기본적인 헌법정신에 비춰볼 때도 그렇게 되어야 된다고 생각합니다. 특히 지난번 선거에서 가장 문제가 됐던 것이 선관위가 유권 해석이라는 자의적 잣대로 선거규제를 하다 보니까 선거를 수행하는 사람들에게도 엄청난 불편이 초래되었을 뿐만 아니라 선관위 자신도 이 부분에 대해서 상당히 혼돈이 야기되는 문제들을 야기했다, 차제에 선거법의 규제방식을 포지티브시스템에서 네거티브시스템으로 바꾸자는 데 대해서 세 분 다 동의하시지요?

그리고 또 하나는 자치단체장 공천문제와 관련하여 우리가 헌법재판소 판례를 볼 필요가 있는데 2003년에 헌법재판소에서 지금 기초의회선거 후보자들이 정당 표방을 못한 것에 대한 헌법소원에 대해서 헌법불합치 판결이 이미 났습니다. 그래서 실제로 지금 기초의회 선거를 할 때도 의원들이 내천이라는 형태로 이미 정당을 표방하고 있습니다.

오늘 나오지 않으신 김도중 교수님도 말씀하셨듯이 책임정당정치를 구현하는 헌법정신에 비춰볼 때 선거에 정당이 공천이라는 제도를 갖고 참여하지 못하도록 하는 것 자체가 저는 헌법상의 문제를 가져온다고 생각합니다. 차라리 기초자치단체장을 임명하자고 하면 이해가 돼요. 행정편의주의적인 차원에서나 행정의 효율성 차원에서 그렇게 이야기하면 이해가 되지만 선거를 통해서 뽑게 해 놓고 정당 배제를 이야기하는 것 자체는 기본적인 민주주의정신에 위배되기 때문에 이 문제에 대해서는 정도를 가는 것이 옳다고 생각합니다.

강원택 교수님 그 부분에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 강원택** 제가 특별히 더 드릴 말씀이 없을 것 같습니다. 저는 아주 전적으로 동의를

합니다.

○**박형준 위원** 그리고 선거운동의 자유를 우리가 확대한다고 할 때 저는 제일 우려가 되는 것이 가장 큰 문제가 흑색선전문제입니다. 물론 현행 선거법에서도 흑색선전문제는 여러 가지 규제를 하고 있습니다마는 이 부분에 관해서는 굉장히 강화를 해야 되지 않을까, 왜냐하면 지금 인터넷시대에서 참여의 폭이나 수준이 확대되는 것은 긍정적인 일이지만 그것을 통해서 새로운 선동적인 형태의 선거운동 방식들, 또 음성적인 다양한 형태의 부정적인 선거방법이 개발될 소지가 많기 때문에 흑색선전에 대한 규제를 지금보다 훨씬 강화해야 된다고 생각하는데 혹시 그 부분에 관해서 윤종빈 교수님께서 생각하신 바가 있으면 말씀해 주십시오.

○**진술인 윤종빈** 지금 말씀하신 것이 아까 제가 개정방향에서 그대로 주장했던 바입니다. 선거운동 자유는 확대하되 투명성이 반드시 보장되고 음성적인 자금은 더 이상 나타나지 않도록 하는 범위 내에서 선거운동 자유가 확대되어야 한다는 논지를 말씀드렸습니다.

○**박형준 위원** 그리고 여론조사관계에 대해서 강 교수님께 여쭙보겠는데 다른 나라의 사례에서 보듯이 여론조사가 양날의 칼을 가지고 있다고 봅니다. 유권자에게 보다 많은 정보를 제공한다는 점에서는 선거일 가까운 시일까지 그것을 공표하는 것이 바람직하겠지만 여론조사 그 자체가 갖고 있는 정치적 영향력이 상당히 크기 때문에 자칫 잘못하면 여론조사의 결과를 선거가 추진하는 결과를 가져올 소지도 상당히 있다고 생각합니다. 다른 나라의 경우에 선거를 며칠 앞둔 임박한 시점의 여론조사 공표가 선거에 미친 영향에 대한 조사결과들이 있는지요?

○**진술인 강원택** 대개 맞추는 경우에는 연구결과가 별로 없습니다마는 선거 직전의 여론조사 결과와 선거 결과가 다른 경우는 여러 번 있었습니다. 그런 경우는 지금 말씀하신 것처럼 과학적인 방법에 의해서 여론조사를 했지만 정작 뚜껑을 열어보니까 승부가 바뀐 경우가 되겠지요. 대표적으로는 92년 영국 총선 같은 경우도 예를 들 수가 있겠는데요. 영국에서는 선거 직전까지 공표가 되니까 그 직전까지 노동당이 보수당보다 근소하게 앞서 있었는데 정작 투표소에서의 결과는 뒤집어졌습니다. 그래서 메이저 총리가 다시 집권을 하게 되었는데 이런 부분과 관련해서는

우리가 흔히 이야기하는 Band Wagon Effect, 승자에 편승하려고 하는 추세가 있는 것이 아니냐라는 주장이 종종 제기됩니다마는 또 다른 학자들은 약자들을 지원하려고 합니다. 소위 Underdog Effect라고 하는 부분도 제기를 합니다. 바꿔 얘기하면 우리 경우에는 어느 한쪽으로 몰리게 될 경우에 그것을 견제하려고 하는 심리도 동시에 작용하고 있기 때문에 반드시 여론조사에 대한 공표가 승자들에게만 유리하거나 약자들에게만 불리하거나, 어느 한쪽으로만 우리가 해석하기는 어려운 측면도 있습니다.

○박형준 위원 그런 부분의 경험적인 연구들이 뒷받침된 다음에 이것은 판단을 해야 될 문제가 아닌가 싶은 것이, 지금 민주노동당이 나와 있습니다만 특히 큰 선거로 갈수록 소위 선거에 영향을 미치지 않는, 그러니까 승자가 될 가능성이 없는 제3위 후보에 대한 표들이 양자에게 흡수되는 경향들이 상당히 많이 나타나는 것으로 보고, 실제로 아주 박빙의 선거를 하게 될 경우에는 여론조사상 나타나는 제3위 후보, 제4위 후보들의 표의 경우에 그것 자체가 영향을 줄 수 있는 가능성이 있어서 이런 부분에 대해서 과연 여론조사 공표를 선거에 임박할 때까지 해 주는 것만이나 하는 문제에 대해서는 조금 유보적인 생각을 갖고 있습니다.

그래서 이 부분은 조금 더 경험적인 조사들을 선관위 차원에서 해 보든지, 여러 가지 별도의 프로젝트가 필요한 것 아닌가 하는 생각을 하는데요.

○진술인 강원택 대통령선거의 경우에는 지금 말씀하신 그런 부분이 있습니다. 특히 제3위 후보나…… 강한 두 후보로 모아질 가능성이 있는데, 우리 선거제도가 국회의원선거의 경우에는 정당명부식 비례대표제를 도입했기 때문에 정당 지지도가 의석으로 전환될 수 있는 상황이기 때문에 국회의원선거의 경우에, 각 지역구별인 경우에도 마찬가지로겠습니다만 적어도 정당명부와 관련된 부분에 있어서는 그런 여론조사에 대한 공표가 지지율의 어떤 급격한 변화로, 혹은 제3위 정당이나 소수정당에 대한 손해로 이어지지는 않을 것이라고 생각합니다.

○박형준 위원 김영태 교수님한테 여쭙겠는데요.

우리가 독일식 비례대표제를 도입한다고 했을 때 현재 우리 선거제도도 소선거구제와 비례대표

를 결합한 형태라고 보는데 그 비율이 지금 문제가 된다고 보시는 건가요, 아니면 비례대표 방식을 권역별 비례대표라든지 이런 비례대표의 형식을 변형해서 도입을 하자는 것인가요?

○진술인 김영태 제가 말씀드리려는 측면은 두 가지 측면 모두를 포함하고 있습니다.

달리 말씀드리면 비율에 있어서 지금 현재의 우리 비례 의석이 너무 적다라는 부분이 첫 번째 부분이고요, 동시에 의석 배분 과정에 있어서 정당의 득표율과 의석률의 괴리라고 하는—앞서 말씀드렸습니다만—이 부분들을 해소하는 측면에서도 비례제 도입이 필요하다, 이 두 가지를 포괄하고 있는 이야기입니다.

○박형준 위원 지금 현재 우리나라 선거제도 자체도 사실상 3분의 1을 비례대표에 의해서 뽑게 되어 있기 때문에 소선거구제 플러스 비례대표제 형식이라고 보거든요.

그러니까 이것을 어떤 방향으로 보완을 했으면 좋겠는지 구체적으로 대안을 말씀하실 수 있으면 말씀해 주시지요.

○진술인 김영태 지금 현재 우리나라도 소선거구제에 비례대표제를 병행하고 있는데, 첫 번째 부분은 앞서 말씀드렸듯이 비례 의석의 규모가 너무나 적다라는 것이지요. 그런 의미에 있어서 앞서 다른 분들도 말씀을 하셨습니다만 비례 의석이 확대되어야 된다, 제가 독일식을 말씀드렸습니다마는 예를 들어서 독일과 같은 경우 비례 의석과 지역구 의석의 비율이 5 대 5, 1 대 1의 관계로 되어 있습니다. 그래서 그런 점들이 고려될 필요가 있겠다라는 것이고요.

또 하나 다른 부분은 앞서도 계속 말씀을 드렸습니다마는 한 정당의 전체 의석을 규정하는 것을 무엇을 기준으로 볼 것인가에 있어서 지금 현행 우리의 제도는 소선거구제와 비례대표제가 따로 분리되어 있는 형태로 되어 있습니다.

그런데 독일의 경우에 있어서는 정당 투표를 통해서 한 정당의 전체 의석수가 결정이 된다는 것, 이 점이 차이점이라고 말씀드릴 수 있습니다.

○박형준 위원 감사합니다.

이상으로 마치겠습니다.

○위원장 이강래 박형준 위원님 수고하셨습니다.

다음은 노회찬 위원님 질의해 주십시오.

○노회찬 위원 진술인들 말씀을 잘 들었습니다.

먼저 윤종빈 진술인께 여쭙겠습니다.

말씀하신 것을 보니까 ‘어깨띠 착용을 허용해야 된다’고 말씀하신 것 같은데 그렇지요?

○진술인 윤종빈 예.

○노회찬 위원 저는 선거운동과 관련해 가지고는 최소한의 제한과 금지를 두어야 되며 나머지는 다 풀어주어야 된다는 생각을 갖고는 있습니다.

그런데 어깨띠와 관련해 가지고는 독특한 경험이 있어서 말씀드리는데 2002년 지방선거 때—서울시장선거로 기억되는데—모 후보의 경우에 각 지하철역에, 제가 세어 보니까 지하철역에 최소 10명의 선거운동원들이—물론 자원봉사자가 포함되어 있습니다만—어깨띠를 두르고 아침마다 인사를 했습니다.

그래서 제가 서울시에 지하철역이 몇 개인가 계산해 보니까 270여 개입니다. 그러면 270여 개에 10명씩 매일 투입돼 가지고 약 보름 동안 투입되었다고 했을 때 이 사람들에게 10만 원씩 혹은 5만 원씩이라도…… 5만 원씩 여기에 제공하고 10명씩 투입해서 가면 그 돈이 200억 가까이 됩니다.

그러면 이 비용만 200억이면 나머지는 어떻게 되었느냐가 문제입니다. 한번 계산을 해 보십시오. 이게 5만 원이나 7만 원이나에 따라서 다를 수 있는데 이 돈만 가지고 선거비용을 다 넘어버립니다. 이게 200억이 되면 벌써 대선비용이 서울시장 비용이 아니란 말이지요. 그래서 이제 우리의 고질적인 문제를 솔직히 털어놓고 얘기해야 되는데……

선거운동의 자유를 확대하는 것, 좋습니다. 어깨띠도 좋습니다.

그런데 문제는 지금 자원봉사자로 등록되어 있으나 사실상 5만 원에서 10만 원을 매일 받고 활동하는 사람들, 이런 사람들을 재력이 있는 사람, 돈을 많이 쓰는 사람은 수십, 수백, 수천 명을 데리고 선거운동을 한다는 것이지요. 이분들이 이제 이번 선거에서는 어깨띠도 못 매고, 어깨띠를 못 매니까 누구인지 알 수 없어서 별 역할을 못 하다 보니까 후보들도 이런 사람들을 고용할 필요가 적어지고 돈도 더 적게 드는 것입니다.

그래서 현장 사정을 감안할 필요가 있다, 특히 우리나라의 유보수 자원봉사자들, 위법적인 유보수 자원봉사자들을 근절할 수 있는 방안과 함께 선거운동의 자유가 좀 논의되어야 되는 것 아닌

가 하는 생각에서 제가 말씀을 드렸습니다. 참고하시라고 오히려 제가 말씀을 드렸고요.

그다음에 김영태 진술인께 말씀을 드리겠습니다.

오늘 선거와 관련된 제도를 다루고 있는데 대선에 관련해서는 언급이 없어서 제가 말씀을 드리는데, 지난 2002년 대통령선거 때 두 분의 당시 예비 후보들이 여론조사를 통해 가지고 후보를 단일화하는, 그런 세계사적으로 굉장히 유례 없는 광경을 목격한 바가 있습니다.

그때 굉장히 불안했지요. 그 여론조사의 신뢰도에 대한 시비가 일어나면 그게 단순히 두 후보간의 문제가 아니라 어떤 국가적, 국민적인 재앙으로 될 수도 있는 문제였기 때문에 굉장히 노심초사하면서 지켜본 일이고, 다시는 저런 여론조사가 거듭되지 말아야 되겠다고 생각했는데……

그래서 이미 나온 얘기입니다마는 대통령선거와 관련해 가지고는 결선투표제를 실시해서 1차적으로 정리를 좀 하고 가장 많은 표를 얻은 두 사람이 최종적으로 해서 결국 누가 당선돼든 국민 과반수의 지지를 받는 대통령이 나오도록 하는 것이 여러 가지로 후보자들을 관리하거나 또는 경선을 건전하게 진행시킨다는 점에서 상당히 바람직하다고 보는데 이 대통령선거 결선투표제에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○진술인 김영태 그 점에 있어서는 전적으로 동감하고 있습니다.

추가적으로 제가 하나 더 말씀을 드리면 앞으로 우리 사회가, 물론 어떻게 변화할지 우리가 예단할 수는 없지만 우리의 정당구조가 앞으로 더 지속적으로 다당제도로, 3당 이상이 의회에 진출할 가능성이 상당히 높다고 보입니다. 이런 가운데 있어서는 어느 한 후보가 50% 이상의 지지를 받고 당선되기가 상당히 힘들고요, 그것은 곧바로 그 당선된 후보의 정통성에 있어서 상당히 문제가 있을 수 있습니다.

실제로 지난 역대 대선 과정에서 나타났던, 우리나라 대통령선거 그리고 대통령 당선자들의 문제점들도 과반수가 되지 못한 지지로부터 나타나는 이런 문제점들이 상당히 있었다라고 보입니다. 그런 면에 있어서도 결선투표제의 도입이라고 하는 것은 상당히 중요한 부분이라고 생각이 됩니다.

○노회찬 위원 저도 생각을 같이 하면서, 이런 문제가 항상 선거에 임박해서 문제점이 지적될

때 다음 해부터 얘기하자고 자꾸 얘기되는데 오히려 지금이야말로 이런 얘기를 미리 앞당겨서 우리 전문가들께서 많이 연구도 하시고, 또 이런 것이 가질 수 있는 문제점에 대해서도 살펴보고 주의를 환기시켜 주십사 당부를 드리고요.

마지막으로 강원택 진술인께 여쭙겠습니다.

선거구획정위원회에 대한 제안을 상당히 감명 깊게 보았습니다. 저도 그렇게 되는 게 상당히 바람직하다고 생각되고요. 대개 선거구 획정과 관련돼 가지고는 선거구 통폐합을 가지고 얘기를 많이 하는데, 저의 짧은 경험으로 제가 살고 있는 지역의 지금 선거구가 4개 정도가 되는데 그 지역의 지난 30년간의 선거구 변천사를 세세하게 살펴보니 주민들이 모르는 사이에 선거구는 계속 4개로 왔지만 그 사이에 맨땅에 아파트가 생기면 아파트에 유리한 후보가 가져가고 그 대신 재래식 다른 동네를 또 주고—주고받고 하는 물물교환이지요—이런 것들이 상당히 여러 번 이어져 왔어요.

그래 가지고 지금도 보면 그야말로 게리맨더링 처럼 8차선 대로를 지그재그로 넘나들면서 선거구가 짜여지게 되어 있는데 이런 것을 볼 때마다 선거구 획정이 지금 강원택 진술인께서 제안한 바와 같이 당사자들이 엄격히 배제된 속에서 공정성을 갖는 게 저는 필요하다고 봅니다.

그런데 이 선거구와 관련해서……

○**위원장 이강래** 노회찬 위원님, 죄송합니다.

지금 법이 바뀌어 가지고 16대, 작년 3월 10일에 개정된 법에서 선거구획정위원회에는 국회의원들이 빠지게 되어 있습니다.

○**노회찬 위원** 가르쳐 주셔서 고맙습니다.

제 질의는 그 부분이 아니고, 이 선거구와 관련해 가지고 현재 우리나라가 3 대 1로 되어 있지요? 대법원 판례로 인구편차 허용이 그렇게 되어 있는데……

그래서 10만 명이 뽑은 국회의원과 30만 명이 뽑은 국회의원이 있는데, 문제는 10만 명이 뽑은 국회의원과 30만 명이 뽑은 국회의원이 동등한 권한을 갖고 있다는 것이지요.

결과적으로 10만 명 선거구에서 유권자 1명의 표의 가치와 30만 명이 모여서 1명을 뽑아야 되는 유권자 1명의 표의 가치가 다르다라는 것이고—표의 등가성 문제인 것이고—이것이 대의민주주의 기초와 관련해서 다른 나라와 비교할 때 어떤 문제점이 있는지…… 다른 나라는 대개 인구

편차가 어느 정도 허용되고 있는지를 말씀해 주실 수 있겠습니까?

○**진술인 강원택** 미국의 경우에는 하원의 경우는 엄격하게 1 대 1입니다. 거기는 아주 엄격하게 하고 있습니다마는 그 부분은 권 위원님이 말씀하셨던 대로 상원이 지역 대표성을 보충하고 있기 때문에 그런 부분은 해결이 되고 있고요.

영국의 경우에는 2 대 1 이상입니다. 이상이지만 영국의 경우에는 아까 말씀드렸던 대로 거의 대부분의 선거구가 평균적인 인구에 근접해 있습니다.

그러니까 그것은 사실상 어떻게 보면 최대 허용치가 2 대 1이든 3 대 1이든 규정이 되어 있지만 그것과 무관하게 대다수의 선거구는 거의 평균적인 수치에 근접해 있습니다. 아주 예외적인 몇 군데를 제외하게 되면 대체로 다 비슷한 인구가 구성이 되어 있는 것이지요.

그런데 우리의 경우에 갖게 되는 문제점은 3 대 1로 정해 놓게 되면 거의 그쪽에 대부분 맞추려고 합니다. 그러니까 대부분의 경우, 제가 조사를 해 보니까 이번 17대의 경우에 절반 이상이 플러스마이너스 10%, 그 안에 들어가 있는 데가 50%가 채 안 됩니다. 우리 경우에는 그 나머지는 대단히 편차가 크다는 것이지요.

그래서 저는 일단 3 대 1에서 2 대 1로 줄어야 된다는 생각이 들고요. 아까 말씀드렸던 대로 그 이전에 일단 전반적인, 소위 편차를 줄이는 것이 무엇보다 급선무가 아닌가 이런 생각을 갖고 있습니다.

○**노회찬 위원** 예, 고맙습니다.

○**위원장 이강래** 노회찬 위원님 수고하셨습니다.

다음은 김선미 위원님 질의해 주십시오.

○**김선미 위원** 열린우리당의 경기 안성 출신 김선미입니다.

김영태 진술인께 여쭙겠습니다.

현행 선거제도의 문제점을 말씀하시면서 선거제도의 문제점을 해결하고 우리 민주주의를 공고화, 안정화시킬 수 있는 최선의 제도로서 독일식 선거제도를 말씀하셨는데요. 선거구제도 개선의 원칙은 혁명적인 방법으로 이루어지는 것이 아니라 기존의 제도적 틀 속에서 이루어진다는 그 한계를 명확히 인식할 필요가 있다고 생각합니다.

이상적이지만 비현실적인 개선안은 오히려 개악을 초래할 수도 있다고 보는데요, 제도 개선은

실용적이고 실천적인 면을 담아내야 한다고 생각하는데 이를 위해서 제도 개선에 있어서 이해관계를 달리하는 사회집단을 규명해 내고, 또 각 사회세력의 제도 개선 요구 뒤에 감추어진 진의를 파악하는 일이 매우 중요하다고 저는 생각되어집니다.

그런데 이번 국회의원 선거구제도의 개선은 대의민주주의의 원리와 한국 정치 현실에 대한 이해를 하나의 축으로 연결시키는 작업이 될 것으로 봅니다. 특히 한국 정치 현실에서 가장 중요한 문제로 대두되고 있는 것이 지역주의이지요. 지역주의와 고비용의 정치문제를 해결하기 위한 제도 개선 방향이 이루어져야 한다고 보는데요.

자유민주주의의 오래된 고민은 다수의 지배와 소수의 이익 보호를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것이었습니다. 즉 민주주의 의사결정의 원칙이라고 알려진 ‘다수결의 원리’는 소수를 보호하기 위한 장치가 없는 한 진정한 민주주의를 구현한다고 볼 수 없습니다.

이 중에서 다수결의 원리를 가장 잘 살린 선거구제는 우리가 지금 하고 있는 소선거구제, 다수대표제라고 할 수 있을 것입니다. 이 선거제도는 양대 정당의 발전을 가져오고 또 양대 정당하에서 다수결의 원리는 왜곡이나 여론의 조작 없이 정직하게 진정한 다수를 결정할 수 있기 때문입니다.

그러나 양당제는 다수의 의사를 결집하는 데는 효과적이지만 그 소수정당들의 원내 진출을 불가능하게 함으로써 민주주의의 또 다른 원리라고 할 수 있는 소수 이익 보호에 미비하다는 단점이 있습니다.

반면에 중대선거구제의 비례대표제는 소수를 보호하는 데는 바람직하지만 다수의 의사 대변을 왜곡시키는 경향이 있는 것도 사실입니다. 분명한 사실은 이 두 가지 제도와, 또 교수님이 말씀하신 독일식 선거구제 중 어느 것도 민주주의의 원리에 보다 적합하다고 주장하기는 저는 어렵다고 봅니다. 각 제도는 민주주의 원리라고 할 수 있는 다수의 지배와 소수의 이익 보호라는 두 가지 원칙 중 서로 다른 요소에 초점을 두고 있기 때문입니다.

따라서 이 세 가지 제도의 장단점을 조화시켜서 개선하는 것이 우리 개혁안이 추구해야 할 방향이라고 보는데 그것에 대해서 교수님의 의견을 듣고 싶습니다.

○**진술인 김영태** 제가 올바르게 이해를 했다면 핵심적인 질의는 모든 선거제도가 장단점을 가지고 있는 것이 아니냐, 두 번째로 모든 선거제도가 또한 민주주의의 원리에 합당한 것이 아니냐는 이런 말씀이신 것 같습니다.

먼저 이 두 가지 부분, 즉 모든 선거제도가 장단점을 가지고 있다라는 부분에 대해서 저도 전적으로 동의를 합니다. 독일식 제도라고 해서 가장 완벽한 제도다, 이렇게 말씀을 드릴 수는 없습니다. 그것은 분명히 사실인 것 같고요.

또한 앞서 말씀하셨듯이 다수제가 다수의 이익을 관철시키는 데 보다 용이한 제도이고 비례제는 소수를 보호하기 위해서 고안된 제도이다, 이 점도 익히 알려져 있는 사실이라고 봅니다. 다만 제가 선거제도의 개선 방안으로서 독일식을 이야기했었던 것은 앞서 말씀드렸듯이 단순한 민주주의의 원리라고 하는 부분에 있어서, 어떤 부분이 제도로서의 장단점은 존재하지만 그럼에도 불구하고 이론적으로 본다면 어떠한 제도가 좀더 민주주의 원리에 접근하고 있는가 이런 부분을 강조해서 말씀드렸고, 또 다른 측면에 있어서는 독일식 선거제도가 지금 우리 한국 정치 현실에서 나타난 많은 문제점들—앞서 말씀하셨던 지역주의 문제도 마찬가지이고—이런 문제들을 해결할 수 있다라는 것이지요.

그래서 독일식 선거제도가 최선이다, 모든 제도 가운데 가장 좋다는 의미로 말씀을 드린 것이 아니라 독일식 선거제도가 지금 현재의 우리의 민주주의를 공고화시키는 데 있어서 다른 제도에 비해서 상대적으로 유리한 제도이다, 이런 부분을 말씀드린 것입니다.

○**김선미 위원** 그러면 결국은 이 장단점을 조화시키는 안이 가장 현명한 안이라고 저는 생각합니다.

그다음에 윤종빈 교수님께 여쭙겠습니다.

아마 여기 계신 당선된 의원님은 말할 것도 없이 선거에 나선 모든 후보자는 본인이 떨어진다는 생각은 전혀 안 하고 출마를 하실 것입니다. 본인이 떨어질 선거에 출마하는 것은 있을 수 없는 일인데요, 지금은 후보자들이 유권자에게 그 기간 동안에 본인을 얼마만큼 많이 알리고 본인의 정책을 알리는가에 모든 초점이 맞춰져 있습니다.

현실적으로 지금 현행의 방법으로 모든 유권자에게 자신을 알릴 수만 있다면 각 선거에 나선

후보자들은 불법을 저지르는 유혹에는 빠지지 않는다고 봅니다.

그런 면에서 아까 윤종빈 교수님이셨나요? 국민 의식 수준이 어느 정도인가, 유권자 의식 개선에 대해서 말씀을 하셨는데 선거 공보물 그다음에 TV 토론, 합동 토론 이런 현행 방법을 통해서 모든 유권자들에게 후보자들이 다 알려져서 거기서 선택되어진다면 아마 후보자들은 불법을 저지르려는 유혹에 절대 빠지지 않는다고 봅니다.

그런데 현실적으로는 그것이 굉장히…… 아까 유권자 의식이 개선돼야 된다, 특히 선거운동 방식이 지금 하고 있는 포지티브 방식이 아닌 네거티브 방식으로 가는 것에 문제점이 있다, 시기상조가 아닌가라는 말씀을 하셨는데 반면에 유권자 의식을 바꿔버리면, 사실 이것이 상식화되어 버린다면 오히려 해결될 수 있지 않나라는 생각을 가질 수 있습니다.

그러면 유권자 의식을 개선시키려는 노력들을 해 봤는가, 이것도 사실 중요한 문제라고 생각하거든요.

유권자들이 아주 어렸을 때부터 이런 것이 상식이 되는 사회교육을 받는다면 굳이 불법 선거라든가 고비용, 선거 비용 문제 이런 것 가지고 골치 아픈 일이 있을 수 없다고 보거든요.

이렇게 국민 의식을 바꾼, 유권자 의식을 개선하는 어떤 노력을 우리가 말로만 할 것이 아니라 현실적인 방법으로 개선하는 노력이 있었는가에 대해서 제가 의구심을 가집니다.

거기에 대해서 말씀 좀 해 주십시오.

○진술인 윤종빈 유권자 의식 개선이 가장 필요한 과제다라는 말씀에는 전적으로 동의합니다. 그렇게 된다면 불법에 대한 우려나 후보자가 유권자에게 알리려고 지금처럼 노력을 안 해도 가능하지 않겠느냐 이런 말씀이신데 제가 이 부분에 대해서는 자세히 모릅니다.

민주 시민교육 측면에서 정부나 시민단체들 쪽에서 많은 노력을 하고 있는 것으로는 알고 있습니다만 구체적으로 어떤 조직에 가입해서 교육에 참여했다거나 이런 노력은 저 개인적으로도 부족합니다. 선관위나 이런 데서 많은 노력은 하고 있는 것으로 알고 있습니다마는 많이 부족한 것도 사실인 것 같습니다.

○김선미 위원 그러니까 아주 전반적인 상식이 통하는 사회가 된다면 이런 토론의 장도 우리한

데 큰 의미가 없지 않나 싶은데요.

아까 정당공천제의 문제점을 말씀하시면서 비리 연루가 정당 공천과는 무관하다고 말씀하셨는데 그런 확실적인 결론을 내릴 수 있는 어떤 것이 있나요?

○진술인 윤종빈 제가 무관하다는 표현은 쓰지 않았습니다.

단지 기초단체장 비리 연루가 100% 정당공천제 때문이라고 인과관계를 설정하는 것은 무리가 있다는 말씀을 드린 것입니다.

그러나 부분적으로는……

○김선미 위원 그렇지요, 100% 정당공천 때문에 비리 연루가 일어났다고 볼 수는 없지요 그것은 당연한 것인데요.

하나의 정당을 가지고 있는 단체장들이 비리와 연루되어 있지 않다고 볼 수도 없거든요? 그것을 말씀드리고 싶고요.

아까 존경하는 권오을 위원님도 말씀하셨듯이 선거운동 방식이 네거티브 방식으로 가서 국민 의식을 같이 바꿔 주면서 활성화 시킨다면 제가 보기에는 현직에 있는 분들은 유리합니다. 하지만 정치에 뜻을 가지고 있는 신인들이 정치에 참여하기에는 굉장히 어려운 현실입니다.

저는 여성 지역의원으로서 제가 몸소 겪었는데, 특히 여성이나 지금까지 정치권에 참여하지 않은 집단에서는 정치권에 들어오기가 굉장히 어려운 현실이거든요.

오늘 보니까 이런 선거운동 방식에 대해서는 대체적으로 찬성 쪽으로 많이 가시는 것 같아서 굉장히 고무적이고 좋은 결론을 낼 수 있다고 생각합니다.

이것은 윤종빈 교수님이 말씀하셨는데 선거 비용 문제입니다.

특히 지자체 단체장들이 예비선거기간 동안에 선거 후원금을 모금하는 것을 말씀하시면서 그것은 적절치 못하다라고 지적을 하셨는데 저는 오히려 선거기간 동안의 후원금 모금이라는 것은 균등하게, 지금 현재는 지역구 국회의원들만 가능하게 되어 있지요, 그런 면에서는 균등하게 제공이 돼야 되지 않나 싶은데요.

강 교수님, 정치 신인들이 어떻게 하면 이런 현실 속에서 극복할 수 있나요?

○진술인 강원택 짧게 말씀드리겠습니다.

지금 현재 지구당이 폐지되고 난 이후에 현직 의원 분들은 의정 활동을 지역구민들에게 알려야

되기 때문에 지구당 사무실을 계속 유지할 수 있습니다. 하지만 낙선하신 분들은 그런 시설을 이용할 수가 없습니다. 이미 불공정한 상황이 시작이 되고 있습니다.

그래서 이런 부분들은 일단 제도적으로 개선이 될 필요가 있다고 생각합니다. 그런 문제점을 일단 지적드리고요.

그리고 선거운동 관련된 부분들은 저도 역시아까 권 위원님이 말씀하셨던 네거티브 시스템에 동의하는데 얼마 전에 중앙선관위의 개선안에 보면—제가 정확한 표현을 기억하고 있는지 모르겠습니다마는—선거관리사를 두자는 제안이 있었습니다.

그것은 뭐냐 하면 복잡하니까, 후보자들이 잘 모르니까 일일이 묻고 잘 헛갈리고 그러니까 그쪽 방면에 대한 전문가를, 자격증 가진 사람을 만들어서 두자 이것입니다. 그 발상에 대해서 충분히 이해할 수 있습니다마는 상식적인 수준에서, 내가 정치를 하고 싶어서 나왔는데 규정에 어긋날까봐 거기에 대해서 특별하게 자격을 갖고 있는 사람의 자문을 받아야만 되는 상황이 됐습니다. 그것이 지금 우리나라 선거법의 현실입니다.

따라서 선거운동을 지나치게 규제하고, 아마 다 경험하셨으리라고 생각하는데 뭐 하나 하기 전에 선관위에다가 다 물어보지 않으셨습니까? 그런 식으로 옳아매는 방식은 원칙까지 따지기 전에 상식적인 수준에서 옳지 않기 때문에 푸는 것이 옳다고 생각합니다.

○**김선미 위원** 감사합니다.

○**위원장 이강래** 김선미 위원님 수고하셨습니다.

마지막으로 이인기 위원님 질의해 주십시오.

○**이인기 위원** 작년 3월, 4월에 정치와 선거에 관련된 법이 개정되어서 한 번 선거를 치르고 한 7, 8개월 흘러갔습니다.

저는 정치를 하는 분들이 다소 불편하고 힘들고 어렵더라도 이 법의 근본과 기본은 고쳐서는 안 된다는 입장을 취하고 있습니다.

물론 저도 여러 가지로 불편하고 힘들다는 것은 알고 있습니다. 그러나 그것은 우리 국민들이 그렇게하기를 원했습니다. 우리 정치인들이 불편할 뿐이지 국민들은 전혀 불편하지 않다고 생각합니다.

이 짧은 기간에 다소 불편하다고 해서 우리가

여기서 고쳐나가고 변경을 하면 국민들의 지지와 지원을 못 받아 내리라고 생각합니다. 전제를 하겠습니다.

“3 대 1 인구” 말씀을 들었습니다.

교수님도 잘 아다시피 세계 중·선진국에서 농촌의 인구가 도시로 빠져나가는 도시화 현상이 한 시대 있었다고 알고 있습니다. 그러나 우리 대한민국은 다른 나라가 거쳐 간 그 속도보다도 훨씬 빠른 속도로 지금 농촌 인구의 도시유입, 도시화 현상이 진행되고 있습니다.

다른 세계 나라들은 인구의 이동이 어느 정도 정착이 된 상태에서 선거구 획정, 인구의 등가성을 주장합니다마는 우리는 인구의 이동이 심하기 때문에 자리잡을 때까지는 무리하게 3 대 1, 2 대 1, 1 대 1로 가서는 곤란하다고 생각합니다.

우선 우리는 지역을 대표할 수 있는 양원제가 되어 있지 않습니다.

이렇게 3 대 1로 해도, 3개 군이 한 선거구가 되다가 이번에 처음으로 4개 군이 나왔고 앞으로 이것을 2 대 1로 줄이면—농촌 인구는 지금도 계속 줄고 있습니다, 오늘 이 순간에도 줄고 있습니다—앞으로 5개 내지 7개 군이 한 개의 선거구 제도로 갈 것 같습니다.

그렇기 때문에 도시화의 속도가 진행되는 동안에는 인구의 등가성 못지않게 지역의 대표성도 상당히 고려해야 된다 하는 주장을 먼저 하겠습니다.

답은 안 들도록 하겠습니다.

그리고 원고 내용에 보면 법인의 정치자금 이야기가 나오는데 명백히 표현은 안 됐습니다마는 대통령선거 외에는 개인이 법인으로부터 받는 정치자금, 물론 받으면 좋고 편리하고 좋습니다. 그러나 저는 긍정적인 면에서 기업 활동에 전념할 수 있도록 하기 위해서는 법인으로부터 정치자금을 받는 것도 현행법대로 금지하는 것을 당분간 유지해 나가는 것이 타당하다고 보여집니다.

기초자치단체에 대한 정당공천제에 대해서는 여러 의견이 있습니다.

만약에 정당공천제가 폐지된다면 지방에서 누가 군수가 되고 누가 시장이 되겠습니까?

저는 지방의 토호세력, 지방의 토착세력 어떻게 보면 외부의 문물과 외부의 정신적인 여러 가지 고급의 행정, 고급의 정치 문화·문물에 접하지 않은 그 지역에서 50년, 60년 산 토호세력들이 등장할 수밖에 없습니다.

그분들은 정당이라든지 공천을 거치지 않기 때문에 남을 의식할 필요 없고 지역에 있는 주민들의 지지만 받고 자기 세력화하면, 문중이 굉장히 큰 사람들 이런 분들이 등장을 하게 됩니다. 그래서 저는 그런 측면에서 당분간은 정당공천제를 유지해야 된다고 생각합니다.

강원택 교수님께서 답변 좀 해 주십시오.

○**진술인 강원택** 저는 정당공천을 해야 된다고 주장하는 입장이기 때문에 저도 기본적으로 거기에 대해서는 동일한 생각입니다.

그런데 말씀하신 부분들은 제가 생각하지 못했던 부분들인 것 같습니다.

저는 책임정당이라든지 다른 요소들, 유권자의 측면을 많이 생각했었는데 지방 엘리트의 순환이라는 측면에서도 대단히 중요한 의미가 있는 것 같습니다.

○**이인기 위원** 그리고 지금 현재 3년 같으면 자치단체장을 12년 할 수 있는데 어떻게 보면 우물안의 개구리지요, 소왕국을 형성할 우려가 있지 않느냐 이런 생각을 나름대로 했습니다.

그리고 선거법이든 정치자금법이든 다음에 개정을 하더라도 돈이 안 드는 전제하에서 선거운동을 자유롭게 할 수 있는 기회를 부여하는 것은 찬성합니다마는 선거운동의 자유와 폭을 넓히되 그것이 만약 돈이 수반된다면 그리고 돈이 수반될 우려가 있다면 그 개정 방향은 저는 안 된다고 생각합니다.

포지티브든 네거티브든 이론상으로는 금지된 행위만 적시하고 나머지는 허용을 한다는 말입니다, 이상론으로 좋습니다. 그러면 현실론으로 유권자와 우리 주민과 정치 후보자, 정치 지방생들이 만약에 네거티브만 정해 놓을 경우에 정말 돈 안 드는, 나머지 제외된 포지티브 운동들을 할 수 있겠느냐, 저는 아직은 그렇게 되지 않고 당선이라는 목적을 달성하기 위해서 많은 유혹 중에 돈이 수반되는 선거운동 방법을 택할 수밖에 없다고 생각합니다.

선거법이 이제 1년이 안 됐고 내년도에 지방선거도 있기 때문에 이 방향의 전환은 아직은 시기상조이다, 예를 들면 ‘돈 안 쓰는 자원봉사자가 아침 거리 유세에 나오는데 뭐가 문제입니까, 그것을 왜 금지합니까?’ 이런 논리를 펴니다. 그러나 재력 있는 사람은 아침에 자원봉사를 위장해서, 자원봉사를 빙자해서 100명의 선거운동 인원을 아침에 동원할 수 있습니다, 돈이 없는 사람

은 동원을 못 합니다.

그런데 지금 같이 딱 묶어 놓으니까 돈이 있든 없든 간에 아무도 아침 거리 운동에 안 나가고 있습니다.

저는 오히려 그것이 평등이 아니냐, 후보자들에게 실질적으로 기회를 공평하게 부여한다는 생각이 듭니다.

그리고 어깨띠를 착용하는 문제는 지금은 후보자만 어깨띠를 착용하고 있습니다. 한 선거구에 유급 선거원으로 등록된 사람이 적어도 30명이 있습니다. 그분들은 어차피 등록되어 가지고 돈을 주게 되어 있습니다. 그분들도 어깨띠를 착용해 가지고 후보자와 같이 선거운동을 할 수 있는 방법, 어차피 앞으로 돈 안 드는 선거로 가면 친인척들이 과감하게 동원될 수밖에 없다고 보여집니다. 적어도 친인척들은 어깨띠를 착용한다든지 그렇지 않으면 적어도 배우자라든지, 그것은 돈이 안 들지 않습니까?

남이 어깨띠를 착용하게 되면 말은 무료입니다마는 돈을 줄 수밖에 없는 것이 한국의 현실입니다. 그런 점을……

그리고 신상정보를 보내는데 횡수를 확대하자 하시는데 좋습니다.

그러나 14일, 17일 선거운동 기간 동안에 그것을 두 번 보내게 되면 우편발송 값 해서 돈이 듭니다. 그래서 이것은 한 번 보내는 것으로, 저는 지금 두 번 보내는 것도 한 번으로 줄여야 된다고 생각합니다. 한 번 받아 가지고 서로 보면 되지 않습니까?

그리고 전과 같은 내용들은 상세하게 공개해서 정보의 내용을 좀 다양하게 볼 수 있도록 하는 것이 바람직하지 않느냐 생각합니다.

기초단체장 선거에 있어서 후원회 문제가 나왔는데 기초단체장 후보도 임기 동안 깨끗한 기초단체장을 하기 위해서 선거에 대한 부담을 덜어줘야 되고 작년 국회의원 선거에서 돈 안 드는 선거를 했기 때문에 현재의 기초자치단체장이든 내년엔 선거에 출마하려는 사람들이 이것에 대해서 굉장히 기대를 가지고 있는 것으로 알고 있습니다.

그래서 선거 후보로 등록하는 데 필요한 최소한의 돈, 그 돈이 예를 들어 1억 같으면 7000만원 다 돌려줍니다. 필요한 돈은 3000만 원인데 적어도 그 돈 정도는 후원회를 통해서, 후원금을 받아서 선거를 치를 수 있도록 하는 것이 저는

괜찮다고 생각됩니다.

그리고 연령 문제는 18세, 19세, 20세 여러 의견이 있습니다마는 한 19세 정도로 낮추는 것도 한번 검토해 볼 필요가 있다고 생각하고 있습니다.

답을 별로 안 들어 죄송합니다.

이상입니다.

○**위원장 이강래** 이인기 위원님 수고 많이 하셨습니다.

간사 간의 합의에 의해서 추가질의는 안 하시는 것으로 된 것 같습니다만 그럼에도 불구하고 꼭 하실 분 계십니까?

권 위원님, 짧게 하십시오.

○**권오을 위원** 교수님께 드리는 말씀이 아니고요.

제가 불명예스럽게도 선거재판을 세 번 받았습니다. 99년, 2001년, 2004년 이렇게 받았는데 그때 재판하는 판사들이 나한테 “당신네들이 법을 만들어 놓고 왜 우리한테 와서 불평을 하느냐” 그랬습니다.

그래서 선거법은 돈 문제에 대해서는 절대적으로 투명화를 추진해야 될 것 같고 선거 방법은 지킬 수 있는 실천성에 초점을 두는 것이 맞지 않나, 그러면서 어깨띠를 20명 하면 5명 하든 20명 하든 15명 하든 이것은 상한선을 정해 놓은 상태에서 네거티브 시스템으로 가는 것이 맞다는 것이고요.

그다음에는 구체적으로 법에 선거 금지 조항에 대해서 명시를 해 줘야지 자의적인 해석이 가능하도록 해서는 여러 가지 불편한 문제가 생기고 또 지역마다 선거법 해석이 달라서 어렵더라, 이 점에 대해서 정개특위에서 선배·동료 위원들이 좀 깊이 생각을 해 주실 것을 부탁드립니다.

○**위원장 이강래** 유시민 위원님 짧게 말씀해 주십시오.

○**유시민 위원** 권오을 위원님께서 선거법 재판을 세 번 받으셨다고 했는데요, 저는 16대와 17대를 동시에 받고 있습니다.

제가 왜 이 말씀을 드리느냐 하면 정개특위가 매우 중요하다는 말씀을 드리려고 하는 것입니다.

저는 선거법을 위반하고 선거운동을 하겠다는 의사가 전혀 없음에도 불구하고 두 번 선거 치러서 두 번 다 기소당했습니다, 무죄를 다투는 중인데요.

왜 선거법이 이렇게 돼 있느냐 하면 제가 지난번 16대 말에 해 보니까, 저도 책임자 중의 하나인데 선거에 임박해 가지고 이것을 하니까 조문 작업을 할 시간조차도 부족합니다. 그러니까 웬만한 것은 딱 규칙으로 넘기지요.

이런 식으로 하니까 규칙 가지고 선관위가 자기 맘대로 하고 심지어 법도 표현이 애매하게 되어 있으니까 선관위에서 된다 하면 되고 안 된다 하면 안 되고, 이렇게 법을 만들어 놓은 것은 우리 국회의원들의 책임이기 때문에 이번 정기국회를 여야, 큰 당, 작은 당 구분 없이 진짜 열심히 좀 해 가지고 평화시대에 좋은 법을 만들어서 우리가 재판관들한테 ‘당신들이 법 만든 것 가지고 나보고 불평하냐’ 이런 얘기를 다시는 듣지 말자 하는 결의를 오늘 한번 다시면서 마쳤으면 하는 뜻에서 말씀드립니다.

○**위원장 이강래** 다른 분들 안 계시면 제가 마지막으로 한 가지만 첨언하겠습니다.

오늘 토론, 질의·응답 중에 현행 법체계의 문제점에 대해서 다 공감하신 것 같습니다. 가능하면 선거운동의 자유를 최대한으로 보장하고 네거티브 방식으로 하자는 것에 대해서, 제가 볼 때 아마 큰 흐름에는 동의를 하신 것 같습니다.

그래서 오래 전에 양당 간사와 합의를 해서 선거법 중에 선거운동과 관련된 부분, 이 부분에 관해서 너무 모호하게 되어 있는 것도 많고, 읽어서 도무지 내용을 알 수가 없을 정도로 지금 복잡하게 되어 있습니다. 이런 것들을 정리하기 위해서 외부 전문가에게 용역을 주어서 그 결과를 저희가 받아 볼 수 있게 되었다는 말씀을 드립니다. 그래서 다음에 저희가 그 결과를 참고해서 선거법 개정할 때 같이 공유하고 같이 토론하자는 말씀을 올리겠습니다.

오랜 시간 진지하게 진술해 주신 진술인 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 오늘 진술인들께서 피력해 주신 고견은 앞으로 우리 위원회가 공직선거법개정안을 심사하는 데 많은 도움과 참고가 되리라 믿어 마지않습니다.

그러면 이상으로 공직선거법 및 지방선거제도 개선에 관한 공청회를 마치도록 하겠습니다.

참고로 다음 주 목요일인 2월 24일 이 자리에서 정치자금법 및 정당법 개정에 관한 공청회가 열릴 예정입니다. 상임위원회 활동기간이라서 바쁘시겠지만 시간을 내셔서 많이 참석해 줄 것을 당부드리겠습니다.

그러면 오늘 회의는 이것으로 끝마치겠습니다.
산회를 선포합니다.

(16시51분 산회)

○出席委員(15人)

강기정 구논회 권경석 권영세
권오을 김기현 김선미 노회찬
박형준 백원우 우윤근 유시민
이강래 이낙연 이인기

○出席專門委員

수석전문위원 장인식
전문위원 김종현

○出席陳述人

김영태 목포대 정치외교학과 교수
강원택 숭실대 정치외교학과 교수
윤종빈 명지대 정치외교학과 교수

【報告事項】

○委員辭任및補任

사임위원	보임위원	교섭단체
이낙연	이상열	새천년민주당

(12월2일)

○議案回附

公職選舉및選舉不正防止法中改正法律案(심재택
의원 대표발의)

(12월1일 심재택·강봉균·강창일·권선택·
김기석·김낙성·김명주·김문수·김선미·
김성곤·김영춘·김재홍·김종률·김진표·
김태년·김태홍·김혁규·김현미·김희선·
노용래·민병두·박기춘·박명광·박병석·
박상돈·박순자·박찬석·변재일·서재관·
송영길·신국환·신기남·신학용·안민석·
안병엽·양승조·염동연·오제세·우제창·
원혜영·유승희·유필우·윤원호·윤호중·
이경숙·이계안·이계진·이광철·이근식·
이기우·이목희·이미경·이상경·이상락·
이상배·이시종·이용희·이은영·이재창·
이호웅·임종석·장복심·정덕구·정몽준·
조경태·조배숙·조성래·조성태·조일현·
최규식·최용규·최재성·최철국·홍미영 의
원 발의)

12월2일 회부됨