

第268回國會  
(臨時會·閉會中)

# 政治關係法特別委員會會議錄

第 4 號

國會事務處

日 時 2007年7月18日(水)

場 所 行政自治委員會會議室

### 議事日程

1. 공직선거법 개정안(완전국민참여 경선 제도 도입)에 관한 공청회
2. 공직선거법 개정안(재외국민 선거권 부여)에 관한 공청회

### 審査된案件

1. 공직선거법 개정안(완전국민참여 경선 제도 도입)에 관한 공청회 ..... 1
2. 공직선거법 개정안(재외국민 선거권 부여)에 관한 공청회 ..... 29

(10시12분 개의)

○위원장 이상배 성원이 되었으므로 제4차 정치관계법특별위원회를 개의하겠습니다.

보고사항은 유인물로 대신하겠습니다.

(보고사항은 끝에 실음)

### 1. 공직선거법 개정안(완전국민참여 경선 제도 도입)에 관한 공청회

○위원장 이상배 의사일정 제1항 공직선거법 개정안(완전국민참여 경선 제도 도입)에 관한 공청회를 상정합니다.

공청회에 들어가기에 앞서서 한 말씀 드리하고자 합니다.

여러 일정으로 바쁘신 데도 불구하고 오늘 공청회에서 좋은 말씀을 해 주시고자 이렇게 시간을 내 주신 진술인께 감사의 말씀을 드립니다.

준비할 시간이 부족했던 것으로 압니다마는 정치 일정상 공청회 일정을 서둘러 잡았습니다. 이해해 주셨으면 합니다.

오늘 공청회의 주제는 정당의 공직선거후보자추천에 국민의 의사를 반영하고 참여를 확대하기 위해서 완전국민참여 경선 제도 도입과 경선 절차를 마련하려는 것으로 이해됩니다.

그러면 진술인의 좌석은 가나다순 성명에 따라서 배치하였음을 말씀드리고, 오늘 공청회에 참석해 주신 진술인을 소개해 드리겠습니다.

먼저 울산대학교 법과대학 도회근 교수님을 소

개합니다.

고맙습니다.

다음은 국회도서관 입법정보실의 이현출 입법정보연구관을 소개합니다.

(진술인 인사)

고맙습니다.

다음은 오늘 공청회의 진행 순서와 방법에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

먼저 두 분의 진술을 모두 듣고 나서 여러 위원님들과 진술인 간의 질의와 답변을 하도록 하겠습니다.

진술인들께서는 사전에 알려드린 바와 같이 20분 정도 범위 내에서 진술해 주시면 고맙겠습니다. 진술이 모두 끝나면 질의와 답변을 주고받게 되겠습니다.

국회법상 공청회는 위원회의 회의로 보기에 때문에 질의는 본 위원회의 위원들만 하실 수 있다는 점을 양지하시기 바랍니다.

소개해 드린 순서대로 진술인의 진술을 듣도록 하겠습니다.

먼저 도회근 교수님 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 도회근 소개받은 울산대학교 도회근입니다.

먼저 이런 공직선거법 개정법률안에 대해서 제 의견을 피력할 수 있도록 허락해 주신 국회의원 여러분들과 관계자 여러분들께 감사를 드리겠습니다.

저는 지난 몇 년 동안 미국의 예비선거제도에 대해서 관심을 갖고 연구를 좀 해 오고 있었습니다. 그러다가 2002년도에 국민참여경선이 도입되고 그것이 우리나라의 제도로서 정착돼 가는데 예비선거제도의 이론이나 경험을 어떻게 정착시킬 수 있을까 하는 데 관심을 갖고 이런 내용을 검토해 보았습니다.

제 발제는 헌법학자의 입장에서 개정선거법안의 내용을 검토한 것입니다. 그래서 이 내용에 정치적인 함의나 또 효과 같은 것에 대해서는 가급적 배제하려고 했다는 점을 미리 밝혀 드리겠습니다. 그러면 시작하겠습니다.

2002년도 대통령선거를 앞두고 새천년민주당이 우리나라 선거 사상 처음으로 당원이 아닌 일반 국민의 당내경선 참여를 허용하는 국민참여경선 제도를 도입하였고 한나라당도 역시 같은 제도를 도입하여서 대통령선거 후보자를 선출하였습니다.

이 제도는 미국의 예비선거제도를 본 딴 것임을 정당 안팎의 관계자들이 인정하고 있습니다.

다만 당시 공직선거법에 의하면 당원 아닌 유권자의 당내선거 참여를 허용하지 않았기 때문에 이른바 일일당원이라고 하는 일종의 편법을 사용해서 제도를 시행하였었습니다.

2002년도 국민참여경선에서 선거인수는 5만 명에서 7만 명으로 제한된 수였고 그 절반이 비당원이었습니다.

개정법률안의 내용을 보면 당내경선제도는 이렇게 되어 있습니다. 2002년 당시 법률에는 근거가 없었던 국민참여경선제도의 근거를 명확히 했다는 점의 특징이 있다고 하겠습니다.

그 개정법률안의 내용은 당내경선의 방식을 원칙적으로 정당이 스스로 결정하도록 하되 두 가지 제한사항을 명확히 하였다는 점을 들 수가 있습니다.

즉 당원인 자는 다른 정당의 당내경선에는 참여할 수 없고 당원이 아닌 자가 어느 한 정당의 당내경선에 참여하였을 때는 다른 정당의 당내경선에는 참여할 수 없도록 하는 것입니다.

미국의 예비선거제도에 대해서 간략히 살펴볼도록 하겠습니다.

예비선거제도란 일반적으로 선거직 공직자를 선출하는 본선거가 실시되기 이전에 정당 내에서 본선거에 나갈 공직선거후보자를 당원 또는 유권자들이 직접 선출하도록 하는 제도를 말하는 것

입니다.

미국에서 예비선거제도가 처음 나타난 것은 한 150여년 전, 19세기 중엽입니다. 그것이 법률로 강제되기 시작한 것은 1903년 위스콘신주가 처음 이었다고 알려져 있습니다. 미국은 모든 선거를 주법으로 결정하도록 하고 있습니다. 연방법이 없습니다.

이 제도의 도입은 소수의 당 지도자들에 의해서 당의 공직선거후보자가 결정되는 비민주적인 관행에 대한 반발이 주된 이유였습니다. 현재 미국에는 정당의 모든 공직선거후보자 선출이 예비선거에 의해서 결정이 됩니다. 다만 대통령후보자의 경우에는 예비선거 외에도 코커스라고 하는 방식에 의해서 선출될 수도 있습니다.

2000년과 2004년의 미국 대통령선거에서 보면 공화, 민주 두 양당 모두가 예비선거를 실시하는 주 각각 38개 주, 30개 주였습니다. 나머지 주들은 어느 한 정당만 예비선거를 했거나 아니면 양당 모두 예비선거를 하지 않은 주에 해당합니다.

미국에는 주와 주정당이 각각 선거관계법과 규정을 가지고 있기 때문에 실로 다양한 예비선거 제도가 있다고 할 수 있습니다. 그러나 대체로 보면 크게 다섯 가지 정도로 구분할 수가 있습니다.

이른바 closed primary라고 부르는 폐쇄형 예비선거가 있는데 이것은 당원만이 참여해서 경선을 하는 것입니다.

반폐쇄형 또는 반개방형이라고 부르는 semi-closed 또는 semi-open primary라고 하는 것은 당원과 그다음에 무소속의 일반 유권자들이 참여할 수 있는 선거입니다.

그다음에 우리가 개방형이라고 부르는 open primary의 경우는 아무나 참가할 수 있습니다. 당원, 비당원 그리고 다른 정당 당원까지 참여할 수 있는 제도입니다.

이 밖에 두 가지가 더 있습니다. 이른바 비정파형 예비선거(nonpartisan primary)라고 하는 것과 blanket primary라는 것이 있습니다.

이것은 개방형 예비선거와 비슷하기는 한데 조금 다릅니다. 그게 뭐냐 하면 누구든지 모든 정당 경선에 참여할 수 있다는 점에서는 비슷하나 각 공직에 대해서 오직 한 후보자에 대해서만 투표할 수가 있습니다.

이 유형의 예비선거는 투표용지에 모든 정당의

공직후보자들이 모두 등재가 됩니다. 그러면 선거인은 투표소에 들어가서 대통령후보에 대해서는 공화당, 그다음에 상원의원은 민주당, 하원의원은 무슨 자유당 이런 식으로 각각 한 공직후보에 대해서는 한 사람만 선택할 수가 있습니다.

그러나 개방형 예비선거(open primary)라고 하는 데는 어떻게 되느냐 하면 유권자는 한 정당에만 참여할 수 있는 것입니다. 그래서 한 정당에 참여하면 대통령, 그다음에 상원의원, 하원의원, 주지사 이것은 전부, 민주당이면 민주당, 공화당이면 공화당 그쪽 하나에만 투표를 해야 하는 것입니다.

비정파형과 blanket형의 차이는 뭔가 하면, 비정파형 primary에서는 정당을 불문하고 각 공직당 상위득표자 2명씩만 본선거에 진출하도록 되어 있다는 점입니다. 만약에 예비선거에서 과반수 득표자가 있으면 본선거를 실시하지 않고 예비선거의 과반수 득표자가 바로 선출되게 됩니다.

이 nonpartisan primary의 경우에는, 어떤 경우에는 한 정당후보자, 1·2위 득표자 2명만 나중에 본선거에 진출하는 수도 있습니다.

이 다섯 가지 제도 중에서 대통령후보를 선출하는 예비선거는 앞에 있는 세 가지만 사용이 됩니다. 그리고 blanket형하고 nonpartisan형은 주지사나 국회의원선거에서 사용되는 그런 방식입니다.

그중 blanket primary가 2000년도에 미 연방대법원에 의해서 위헌으로 결정이 됐었습니다.

그러면 개정법률안에 대해서 검토해 보도록 하겠습니다.

저는 이 개정법률안이 당원의 다른 정당 당내경선의 참여를 금지하고 비당원 선거인의 참여에 어느 정도 한계를 두고 있다는 점, 그리고 투표절차 등에서 구체화하는 규정을 마련했다는 점에서 진일보한 측면이 있다고 봅니다.

그러나 현행법에 비해서 당내경선을 강제하거나 일반 국민의 참여를 확대하는 등의 내용은 법안에서 보이지 않고 있다는 점에서 국민 참여의 확대에는 다소 미흡하지 않았나 이렇게 생각하고 있습니다.

그다음에 두 번째로는 개정법률안에 의하면 정당의 각종 공직선거후보자 추천 방식은 당내경선에 의하지 않을 수도 있고 당내경선에 의할 수도 있도록 정당에 맡겨져 있습니다.

또 당내경선에 의할 때에도 일부 당원만에 의한 선거, 예를 들면 대의원이나 중앙위원회 같은 데에서, 그런 선거도 있고 할당제, 예를 들면 2002년 방식이나 현재 한나라당 방식입니다. 이런 방식도 가능하고, 또 전 당원에 의한 선거도 가능하고, 이른바 미국의 폐쇄형에 해당하겠습니다. 그리고 현재 민주노동당의 방식이겠지요.

그다음에 비당원의 참여도 가능하도록 하는, 미국의 반폐쇄형 예비선거에 해당합니다. 그리고 현재 범여권에서 추진 중인 open primary도 여기에 해당한다고 볼 수가 있겠습니다.

이러한 방식이 모두 가능하도록 열어 놨다는 점에서는 그 내용상 특징이 있습니다. 다만 미국의 개방형(open primary)은 도입이 불가능하도록 되어 있습니다. 당원은 다른 정당 당내경선에 참여할 수 없게 하였기 때문입니다. 그래서 완전국민경선제라는 이름은 사실은 조금 과장된 것이 아닌가 이렇게 생각합니다.

제가 헌법학자의 입장에서 이 선거제도의 몇 가지 쟁점에 대해서 검토를 해 보려고 합니다.

먼저 위헌성 문제에 대한 것입니다.

개정법률안이 제안되었을 당시에 일부 언론이나 학계나 중앙선거관리위원회 관계자 등에 의해서 개방형 예비선거제의 위헌성 문제가 제기된 바가 있습니다. 이미 본 것처럼 미국 연방대법원이 캘리포니아주법의 blanket형 예비선거를 위헌판결을 내린 바가 있기 때문이었습니다.

이 위헌판결 내용을 보면 이렇습니다.

캘리포니아주 선거법은 blanket형 예비선거를 하도록 규정하고 있었고요, 당시 캘리포니아주의 공화, 민주당을 포함해서 8개 정당 중 4내 정당은 정당내규로 폐쇄형 예비선거를 규정하고 있었습니다.

그런데 이 정당들이 캘리포니아주법으로 blanket형, 이른바 개방형이지요. 개방형을 강제하게 되자 이것이 정당의 자유를 제한하는 헌법 위반이라는 그런 이유로 소송을 제기했고 미 연방대법원이 그것을 받아들여 준 것입니다.

우리나라에서 개정법률안에 대한 위헌 가능성을 제기한 분들은 미국의 위 사건에 대해서 개방형 예비선거제도가 위헌이라고 판결이 난 것이라고 오해를 한 것 같습니다.

미 대법원의 위헌판결의 취지는 정당이 당내규로 폐쇄형을 규정하고 있는 경우에 주법이 그에 반하여 개방형을 강제하는 것이 헌법상 보장된

결사의 자유 위반이라고 본 것입니다.

미국에서는 정당의 자유를 수정헌법 제1조의 결사의 자유의 한 내용으로 보고 있습니다.

미 대법원의 또 다른 판결에서는요, 정당이 개방형을 규정하고 있는데 주법으로 폐쇄형을 강제하는 경우에도 역시 위헌이라고 하였습니다. 즉 정당의 결정에 반하는 주법의 강제가 위헌이라는 것이 미 연방대법원의 일관된 판결 취지입니다.

따라서 공직선거법 개정법률안의 위헌 가능성은 없다고 생각을 합니다. 오히려 정당이 당내경선을 개방하려고 하는데 선거관계법이 이를 막는다면 그것이 위헌이 될 가능성이 더 높은 것입니다.

두 번째 문제입니다.

정당의 정체성 훼손 문제가 제기된 것 같습니다. 정당은 정치적 의견을 같이하는 사람들의 결사체이기 때문에 정치적 견해를 달리하는 사람들, 즉 비당원들이 당내경선에 참여함으로써 정당의 정체성을 대표하는 후보가 선출되지 못할 가능성이 있다는 그런 이론입니다.

원칙적으로 볼 때 정당이 특정 집단이나 특정 이데올로기 또는 특정 지역을 대표하는 정당일 때는 이와 같은 정체성 훼손의 문제가 있을 수가 있습니다.

그러나 오늘날의 정당들은 대중정당을 지향하는 경향이 강합니다. 또 당원 자격도 엄격히 한정하지 않는 것이 추세입니다. 광범위한 국민들의 지지를 이끌어내기 위해서는 응집력 높은 좁은 범위의 당원들로 구성된 정당보다는 응집력은 떨어질지라도 넓은 범위의 국민들을 끌어들여야 하는 것이 일반적인 현상이라고 봅니다.

따라서 소수 정예의 정체성 높은 정당을 추구할 것이냐, 대중정당을 추구할 것이냐 하는 것은 정당이 스스로 결정할 문제이고 법으로 강제할 사항은 아니라고 봅니다. 오히려 비당원의 당내선거 참여를 확대하는 것이 정당의 대중성을 높이고 국민의 정치적 의사의 반영률을 높이는 것이 될 것이라고 생각하고 있습니다.

세 번째 문제는 선거 결과를 왜곡할 가능성이 있지 않느냐 하는 문제입니다.

공개성이 높은 예비선거에서는 상대편 정당원 또는 반대파들이 조직적으로 개입해서 선거 결과를 왜곡시킬 위험이 있습니다. 상대편 정당의 예비선거에 대거 참여해서 그 정당의 취약한 후보자에게 투표함으로써 본선거에서 자기 정당의 후

보자를 유리하도록 하려는 것입니다.

이것을 레이딩(raiding)이라고 하는데 실제로 미국의 2000년 미시건주 예비선거에서 그런 일이 벌어졌었습니다. 지금도 나와 있는 존 매케인 의원이 그때 미시건주 예비선거에서 부시 후보를 누르고 최고 득표를 하게 된 것은 상대편 민주당원들이 대거 참여한 이유였습니다.

그럴 가능성이 있기는 있습니다. 그러나 이는 개정법률안의 내용처럼 다른 정당원의 참여를 금지하거나 또 비당원 선거인의 참여 폭을 확대하면 예방할 수 있는 문제라고 생각합니다.

그밖에 몇 가지 문제를 또 제가 한번 생각해 보겠습니다.

선거인명부 관리의 문제입니다.

개정법률안에 의하면 개방형 당내경선에서 선거인은 선거인 등재를 한 후 투표하도록 하고 선거관리위원회에 당내경선을 위탁한 때에는 중앙선거관리위원회가 이중투표 방지를 위해서 통합선거인명부의 작성 및 조회 시스템을 구축하도록 하고 있습니다.

이는 투표 시 선거인명부와 투표 후 선거인명부의 작성 및 관리 주체의 이원화를 가져올 수 있다는 의미이기 때문에 좀 비효율적이라는 생각이 듭니다. 선거관리위원회가 투표 전부터 선거인명부 작성 관리에 임할 수 있도록 하는 것이 더 바람직하지 않겠나 생각을 합니다.

미국의 경우 대부분의 주에서는 당원명부를 선거관리위원회가 관리하고 있습니다. 어떤 종류의 예비선거를 실시한다 하더라도 선거 관리에 별문제가 없으나 우리나라의 경우는 당원명부를 정당이 대외비로 관리하고 있어서 이런 문제가 있을 것 같습니다.

오늘날과 같은 사회에서 과연 당원명부를 대외비로 당원이 관리할 필요가 있는지에 대해서는 좀 의문이 있다고 생각을 합니다.

두 번째, 또 다른 문제로서 당원은 다른 정당 경선에 참여할 수 없도록 제한하고 있습니다. 당원이 이렇게 다른 정당 예비선거에 참여할 수 없도록 하는 것은 이른바 미국식의 개방형 예비선거의 가능성을 미리 제한을 한 것인데 과연 그럴 필요가 있겠는지는 좀 의문을 갖고 있습니다.

당원이든 아니든 한 정당의 당내경선에 참여하였으면 다른 정당의 경선에는 참여할 수 없도록, 즉 이중투표만 방지하면 당원에 대해 제한할 필요는 없지 않겠나 이런 생각을 하고 있습니다.

또 세 번째 문제로, 이것은 본 개정안하고는 직접 관련은 없습니다. 그러나 경선사무의 선거관리위원회 위탁 문제입니다.

법에 의하면 정당의 경선사무를 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 것은 임의규정으로 되어 있습니다. 저는 이 규정을 오히려 강제하는 것이 더 바람직하지 않나 생각을 합니다.

이유는, 첫째로 정당 내 경선은 전체 선거과정의 필수적인 일부분이라는 점입니다.

또 두 번째 이유는 우리 헌법은 “정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며 국민의 정치적 의사 형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.”라고 규정을 하고 있습니다. 즉 정당 활동의 민주성을 헌법적 의무로 규정하고 있는데 그 대표적인 정당활동인 당내경선 문제는 헌법상의 의무규정으로 본다 할지라도 국가기관이 개입하는 것이 바람직하다는 것입니다.

세 번째는 미국도 예비선거를 국가가 관리한다는 점, 미국은 비용도 국가가 다 대고 있습니다.

그다음에 네 번째로는 국립대학 총장을 직선으로 선출할 때는 선거관리위원회가 반드시 위탁을 받아야 된다고 하고 있는 규정하고도 차별성이 있다, 이것은 형평에 맞지 않는다 하는 점입니다.

저는 개인적으로는 오히려 국립대 총장 선거는 선거관리위원회가 안 하는 게 좋을 것 같고요, 정당의 당내경선은 필수적으로 하도록 하는 게 맞다고 생각을 합니다.

국립대는 국가기관이기는 하지만 그것은 자율성, 헌법상 자율성을 보장받는 기관입니다. 그러나 정당은 비록 사설기관이기는 하지만 이것은 국가 본선거에 절대적인 영향을 끼치고 공적인 성격을 가지고 있습니다. 따라서 이것이야말로 좀 선후가 바뀌지 않았나 이런 생각을 하고 있습니다.

또 비당원의 당내선거 참여를 강제할 가능성 문제도 한번 생각을 하고 있습니다. 원칙적으로 비당원의 참여 여부는 정당의 결정이 존중되도록 하여야 되는 것이 맞습니다. 정당이 경선을 개방하려는데 법률이 막거나 정당이 경선을 폐쇄하려는데 법으로 개방을 강제하는 것은 원칙적으로 위헌입니다.

다만 특정 정당의 지배력이 압도적인 지역구가 있을 수가 있습니다. 이것은 대통령선거가 아니라 지역선거를 말하는 것인데요. 이런 경우, 이것을 미국에서는 세이프 디스트릭트(safe district)

라고 합니다. 안전선거구라고 하는데, 그 지역구의 당내경선에 비당원의 경선 참여를 강제하는 것은 고려할 필요가 있지 않겠는가 하는 생각을 합니다.

왜냐하면 그런 경우에는 본선거보다 당내경선이 사실상 더 중요하고 그것이 결정적입니다. 따라서 당원이 아닌 자의 경우에는 이미 결정된 것을 나중에 추인하는 의미밖에 없습니다, 본선거는. 따라서 예비선거에서, 즉 당내경선에서 참여토록 하는 것이 오히려 국민의 선거권을 보장하는 것이다 이런 뜻이 되겠습니다.

마지막으로 개정법률안은 주로 대통령선거를 앞두고 논의된 것인데 더욱 필요한 것은 사실은 국회의원이나 지방자치선거에 적용하는 것일 것입니다.

이 경우, 이 선거들은 중앙당 또는 지역당 위원장들의 영향력이 너무 크기 때문에 당내 민주화에 좋지 않은 그런 영향을 미치고 있습니다. 미국의 경우에도 대통령후보선거에는 예비선거를 실시하지 않는 경우가 있어도 국회의원이나 주지사선거에서는 반드시 예비선거를 실시하도록 하고 있습니다.

미국의 예비선거제도는 100년 이상 실시되고 다양한 종류가 있어서 그 장단점도 이미 많이 알려진 제도입니다. 종류에 따라서는 정치적인 유불리나 장단점이 모두 노출되어 있기 때문에 이 제도를 도입할 때 신중히 고려할 필요가 있다고 생각을 합니다.

어쨌든 당내 민주주의를 확대한다는 점, 대중의 정치참여를 유도한다는 점, 새로운 인물의 등장을 용이하게 한다는 점 등 여러 가지 민주주의의 확대에는 절대적으로 유리한 반면에 선거비용이 증대된다든가 포퓰리즘의 가능성이 있다든가 과열 경쟁 등이 문제점으로 지적되고 있습니다.

헌법 이념상으로 본다면 정당의 자유롭고 민주적인 공직선거후보 선출 절차를 보장하기 위해서는 예비선거와 같은 절차를 법률로 보장하고 구체적인 방식은 당에게 맡기는 것이 바람직하다고 생각을 합니다. 다만 선거관리 자체는 선거관리위원회가 맡아서, 즉 국가가 맡아서 그 비용이나 절차를 전부 처리하도록 하는 것이 바람직하지 않겠나 이런 생각을 하고 있습니다.

경청해 주셔서 감사합니다.

○위원장 이상배 수고하셨습니다.

다음은 이현출 연구관 진술해 주시기 바랍니다

다.

○진술인 이현출 안녕하세요?

방금 소개받은 이현출 연구관입니다.

우선 제 말씀을 보고드리기 전에 지난 3월에 한국정치학회에서 오픈 프라이머리에 관한 논의가 있었습니다. 그 과정에 제가 이 부분에 대한 발표를 했었고 그래서 오늘 여기에 불러주신 것으로 그렇게 알고 있습니다.

오늘 제가 말씀드리는 내용은 저희 기관의 말씀이 아니고 정당정치를 전공하는 한 연구자로서의 제 개인적 견해라는 것을 먼저 말씀드리겠습니다.

제가 오늘 말씀드리고자 하는 요지는, 저는 그동안 한국 정당정치의 가장 중요한 문제가 공직 후보 선출의 민주화에서 시작이 되어 된다는 주장을 계속 해왔었고, 개방성의 확대가 절실히 필요하다라는 말씀을 해 왔었습니다.

그러나 그동안 2002년 대통령후보 선출과정을 겪으면서 참여의 크기는 크게 확대가 되었다, 그러나 정당의 제도화 수준은 거기에 미흡한 것이 아니냐. 따라서 참여는 확대되었으나 개별 정당의 어떤 통치 가능성은 약화되어 가는 것이 아니냐라고 하는 점에 저는 주목을 하고 있습니다.

따라서 어떤 하나의 제도 변화가 가져오는 정치적 효과가 다양한 측면에서 고찰될 수 있겠습니다. 제가 오늘 말씀드리고자 하는 요지는 이 제도 변화가 가져오는 정치적 효과, 특히 정당정치의 안정화를 통한 어떤 통치 가능성의 강화, 거버넌빌리티(governability)를 어떻게 강화할 수 있느냐 이런 측면에서 또 한 번 논의가 되어 된다는 측면을 강조하고 싶은 것입니다.

그동안 정당의 하부조직이 시민사회에 제대로 착근하지 못하고, 또 많은 이합집산들이 있어 왔고 또 이것이 결국 정당의 안정성에 많은 훼손을 초래한 것이 사실입니다. 그런 측면에서, 이번 제도 변화에 대한 어떤 정치적 효과는 이런 측면에서도 우리가 주목을 해 볼 필요가 있겠다라는 말씀을 드리겠습니다.

두 번째, 오픈 프라이머리의 개념에 대해서는 교수님께서 말씀을 해 주셔서 생략을 하도록 하고요. 오픈 프라이머리 도입 배경에 관한 말씀부터 드리겠습니다.

미국의 경우에 후보자 지명과정은 일반 유권자들의 참여를 허용하는 개방성의 확대와 선출권의 분권화의 맥락으로 전개가 되어 왔었습니다. 특

히 예비선거 논의가 전개되어 온 것은, 대선후보 선출에 의원들의 영향력이 막대하게 작용을 하면 그것이 삼권분립의 원칙에 기본적으로 위배되는 것이 아니냐 이런 맥락에서 논의가 시작된 것이 아닌가 싶습니다.

그리고 미 대선이라는 것이 기본적으로 간선제로 운영이 되기 때문에 예비선거 과정에서라도 다수 국민의 의사가 반영되는 것이 헌법 기본정신에 맞는 것이 아니냐 이런 맥락에서 시작을 한 것이라고 볼 수 있습니다.

미국 예비선거의 도입 배경은 일차적으로는 권력분립에 관한 요구, 그다음에 두 번째 과두적 후보지명에 따른 부패의 문제 또는 부작용을 어떻게 극복할 것이냐라고 하는 문제, 그다음 나아가서 소수세력의 대표성을 여하히 확보할 것이냐, 이러한 측면에서 개방성의 확대가 요구되어 왔다고 생각이 듭니다.

그래서 흐름을 보면 70년대에는 당원들과 유권자들의 참여 활성화 또는 대표성의 확대가 주요한 과제였다고 하면 1980년대 이후에 민주당과 특히 2000년대 이후에 공화당 개혁의 포인트는 우위당원제도를 도입할지 하면서 오히려 정당의 안정성 또는 선거 승리를 위한 부분에 더욱더 주안점이 가해지고 있는 것이 아닌가 이렇게 보여집니다.

그러나 우리 한국의 경우에 있어서는 사실 개방성의 확대가 본격적으로 논의된 것이 '3김 정치' 이후에 다양한 어떤, 정치지도자들에게 '게임의 룰'이라는 것, 불확실성의 제도화를 여하히 확보할 것이냐라고 하는 맥락에서 문제가 접근이 되어 왔다는 점은 부인할 수 없습니다. 그리고 이어서 득표의 극대화를 위해서 어떤 방법이 유용하냐 하는 측면에서 논의되어 온 것이 사실입니다.

그렇다면 우리가 오픈 프라이머리 도입의 정치적 효과라고 한다면 대체적으로 이것이 참여의 확대를 가져올 것이냐라고 하는 문제, 두 번째는 대표성을 제고할 것이냐라고 하는 문제, 그다음에 선거 캠페인의 효과의 질적 제고를 가져올 것이다, 이런 맥락에서 방금 도 교수님께서도 말씀을 하셨습니다. 개방성의 확대가 요구된다 이런 주장들이 많이 제기되어 왔었습니다.

저는 이러한 어떤 명제에 대해서 그동안 우리 선거의 어떤 실천 결과라할지 또는 미국의 예비선거 도입 이후에 여러 가지 경과를 살펴보면서

이러한 명제들이 제대로 검증되고 있느냐라고 하는 문제를 한번 짚어볼 필요가 있다고 생각이 됩니다.

우선 참여의 확대라고 하는 것을 통해서 어떤 대의민주주의의 결함을 보완해 보자라고 하는 측면에서 전적으로 공감합니다. 그리고 정당의 선거 캠페인에 긍정적으로 기여할 수 있다라고 하는 어떤 현실적 이익은 매우 좋은 논의의 시작이라고 보여집니다. 그리고 아울러 민주정치 교육의 장으로서 기능을 한다라는 점에서 오픈 프라이머리의 도입이 매우 긍정적으로 작용을 할 것이다 하는 전제가 있습니다.

그러나 미국의 예비선거를 한번 살펴보면 개방성을 확대한다고 하더라도 전체 국민의 일부가 참여하는 것이 아니냐라고 하는 것입니다. 표에 나와 있습니다마는 72년부터 2000년 사이에 실시된 주요 정당의 예비선거 투표율을 한번 살펴봤습니다. 결과는 해가 갈수록 낮아지고 있다는 것입니다. 그리고 두 정당 모두 예비선거를 개최한 주만을 포함한 통계이지만 가장 높았던 경우가 72년에 29.3%였다는 것입니다.

그리고 한국의 경우를 예를 한번 들어보면 2002년 민주당의 사례는 폭발적인 유권자들의 관심을 유발했었습니다. 공모대의원의 경쟁률은 48대 1을 기록했었지요. 그러나 투표율로 들어가 보면 민주당이 공식적으로 밝힌 결과에 따르면 58.5%가 나왔었습니다.

그리고 순회투표를 함에 따라서 초반에는 어떤 당선 가능성, 그러니까 결과의 불투명성 때문에 투표율이 높았었습니다마는 어떤 특정 후보의 승리로 굳어진 중반 이후에는 투표율이 급격히 낮아지고 있는 것을 볼 수가 있습니다. 이것이 이른바 미국에서 논의되고 있는 프론트 로딩(front loading)의 문제점이 아닌가 이렇게 보여지는 것입니다.

특히 한나라당의 경우에는 이미 대세론이 확정되어 있어서 투표율이 갈수록 많이 낮아지고 있는 것을 알 수가 있었습니다. 미국의 경우에 있어서도 슈퍼 튜즈데이(Super Tuesday)가 끝나고 나면 전체 유권자의, 슈퍼 튜즈데이라고 하는 그 날이 전미에서 가장 중점적으로 이루어지는 예비선거임에도 불구하고 그때 실제 참여하는 비율은 전체 유권자의 7.2%에 그치고 있다는 지적들이 있습니다.

이처럼 개방성이 높아지면 참여가 확대될 것이

다라는 주장은 경선구도에 따라서 다르기는 하겠지만 그러나 경선 전 기간에 고르게 적용할 수는 없는 명제가 아닌가 그런 생각을 할 수 있습니다.

두 번째로 대표성의 제고에 관한 말씀을 드리겠습니다.

이것은 이른바 당심과 민심에 합치하는 후보를 뽑아야 되겠다라고 하는 논의가 되겠습니다. 그러나 우리가 통계적 대표성 측면에서 살펴본다면 지금처럼 제한적 국민경선제를 하는 경우에는 통계적 대표성이 고려가 가능할 것입니다. 남녀의 비례랄지 또는 연령별 비례가 반영이 가능하겠습니다마는 오픈 프라이머리를 하는 경우에는 이러한 통계적 대표성을 반영할 수 없어서 오히려 이런 부분에 관심이 많은 특정 층의 대표성이 지나치게 과대하게 대표되는 것이 아닌가 이런 논점을 제기할 수가 있겠습니다.

그리고 학자들에 따라서는 정치적 대표성을 많이 주장하고 있습니다. 특히 진보정당의 프라이머리에 참여하는 일반 유권자들은 더욱더 진보적인 마인드가 강한 분이 참여를 하실 것이고 또 보수적인 정당에 참여하는 유권자들은 좀더 보수적 경향이 강한 분이 참여할 것이라고 그렇게 일반적으로 알려져 있습니다.

그러다 보니 결국 중위유권자를 대표하는 후보자를 선출하는 것이 아니고 이념적으로 과대 대표된 후보를 선출하는 결과가 초래되는 것이 아닌가 하는 논점도 제기가 되고 있습니다.

아울러 전략적 투표, 순회투표라는 것을 하면서 전략적 투표가 조장되면서 대표성을 더욱더 훼손할 우려도 있다라는 점들이고요.

여기에 첨언에서 한 말씀만 더 드리면 후보경선 과정에 요즘 유권자의 참여를 여론조사 형식으로 반영을 하고 있는데 이것 또한 정치적으로 민주주의의 이론적 측면이나 또 한편으로는 여론조사의 기법상 대표성을 왜곡할 수 있는 요인이 되지 않겠나 이런 지적을 해 볼 수가 있습니다.

다음에 세 번째로 선거 캠페인의 질적 효과를 제고하느냐라고 하는 측면에 대한 논의를 한번 해 보겠습니다.

예비선거가 이렇게 진행과정에서 후보 간의 치열한 논쟁을 통해서 자질과 능력을 충분히 검증할 수 있다, 이런 면에서는 아주 긍정적 제도로 작용을 할 수가 있습니다.

그러나 미국의 경우에 있어서도 아이오와와 뉴

햄프셔 주를 제외한 나머지 주에서 실질적으로 이렇게 캠페인의 질적 효과를 제공하는 캠페인이 이루어지느냐라고 하는 문제에는 의문을 제기하는 학자들이 많습니다.

그리고 오픈 프라이머리를 통해서 극단적 대결을 하게 되면 어떤 당내 갈등이 사회 갈등으로 전환되면서 이익 조정이 더욱더 어려워지는 것이 아닌가 하는 이런 논의가 있습니다. 단순한 논리를 흑백 대결로 몰아가게 되고 결국 이것이 네거티브를 난무하게 하는 그런 현상으로 발전될 가능성도 있다라는 지적도 있습니다.

끝으로 돈 안 드는 경선이 보장되어야 제도로서의 안정성을 가질 수 있는데 그것을 담보할 수 있느냐라고 하는 측면에서 논의가 필요할 것이라고 생각이 됩니다.

그다음 제4장으로 넘어가서 오픈 프라이머리의 도입과 우리나라 정당정치의 안정화에 관한 논의를 제기해 보도록 하겠습니다.

우선 진성당원제도와 오픈 프라이머리 부분에 관한 말씀을 드리지 않을 수 없습니다.

우리나라 당원 비율을 93년도부터 죽 비교해 보면, 당원의 수는 줄어들고 있지만 당비를 자발적으로 납부하는 진성당원은 오히려 증가하고 있는 큰 흐름을 발견할 수 있습니다. 그동안 우리 정당들의 자구적 노력의 결실이라고 평가를 해 볼 수 있습니다.

그런데 정당에 참여하는 당원들은 뭔가 인센티브가 필요합니다. 유인구조가 필요하다는 것입니다. 그런데 일반적으로 학자들이 얘기하는 것은 물질적 유인이나 또는 연대적 유인, 목적적 유인을 얘기합니다.

가령 지금 민주노동당과 같이 목적적 연대에 의해 결합한, 이념적 아이덴티티에 의해서 결합한 정당의 경우에 있어서는 목적적 유인이 매우 중요한 것으로 작용할 수 있습니다. 그러나 한나라당이나 열린우리당의 경우에 있어서는 이른바 포괄정당이라고 해서 민주노동당과는 달리 이념적 지향보다는 다른 유인구조가 작용이 되어야 되는 것이 아니냐 이렇게 생각을 해 봅니다. 그 유인구조 중에서 가장 중요하다고 생각하는 것이 공직 선출과 당직 선출의 참여라고 그렇게 보고 있는 것입니다.

그래서 그렇게 될 때 정당이 사회에 뿌리를 내릴 수 있고, 또 나름대로 어떤 위기가 오더라도 안정적 구조를 유지할 수 있는 것이 아니냐라고

하는 것이 중요한 저의 논점입니다.

과거 그동안 열린우리당을 중심으로 해서 한나라당 공히 기간당원제 또는 진성당원제를 추진해 왔고 또 그러한 노력이 상당한 결실을 거둔 것도 사실입니다.

그래서 이러한 마당에 오히려 당원에 대해서 인센티브를 더욱더 강화하는 것이 순리가 아니겠는가 하는 측면에서 우리가 한번 심각하게 논의를 해 볼 필요가 있다는 말씀을 드립니다.

두 번째, 정당의 안정성에 관한 논의입니다.

개방성의 확대는 정당의 응집력에 영향을 미친다라는 것은 일반적 논의들입니다. 특히 개방성의 확대가 선출권자의 범위와 선출제도를 둘러싼 당내 파벌 간의 권력 투쟁을 유도하기 쉽다라는 문제가 지적되고 있고요.

두 번째, 예비선거가 후보자와 유권자 또는 후보자와 유권자 간의 직접적인 관계를 강화하는 반면에 당내 결속과 중개 기능은 매우 약화되고 있다라고 하는 점들이 많이 지적되고 있습니다.

특히 2002년 민주당 선거의 경우에 있어서도 후보와 당원 또는 일반 유권자들의 관계는 상당히 강화된 반면에, 오히려 후보와 기존의 의원님들이나 지구당 위원장님과 같은 정당 엘리트들 간의 관계는 상당히 느슨화된 것이 아니냐, 이런 것이 정당의 안정성을 약화하는 결과를 초래한다라는 그런 논문도 많이 제기된 바가 있었습니다.

그리고 마지막으로 정당의 책임성에 관한 문제를 하나 더 말씀드리려고 합니다.

정당의 정체성은 당원과 지지자를 하나로 규합하는 어떤 기본 원리라고 할 수 있습니다. 오픈 프라이머리를 도입하게 되면 정당의 정체성과는 무관하게 누가 당선될 것이냐라고 하는 부분을 쫓아가게 마련일 것입니다. 이렇게 되면 정당이 유권자에 대한 책임성을 확보하는 데는 나름대로 한계가 있는 것이 아닌가 그렇게 생각이 듭니다.

특히 우리가 총선이나 지방선거의 경우에 있어서는 개별후보를 보기보다는 오히려 정당투표를 하는 경향이 우리나라 선거에서 많이 노정되어 온 것으로 알고 있습니다. 그렇다고 본다면 우리나라 정당이 민주노동당처럼 이렇게 이념적 지향점이 분명한 이념정당 또는 대중정당을 취하지 않고 포괄정당을 취하고 있다고 하더라도 유권자로서는 그 정당에 대한 정체성 내지는 아이덴티티를 이렇게 뚜렷이 가지고 있다는 것을 미루어 짐작할 수가 있습니다. 이런 측면에서 어떤 정당



의 책임성을 확보하는 문제도 같이 논의가 될 필요가 있다고 생각이 됩니다.

끝으로 이번 2002년 대선과 17대 총선을 거치면서 우리나라의 당내 공직후보 선출 과정의 민주화는 대세다, 거스를 수 없는 문제다라고 생각이 됩니다. 그리고 개방성의 확대에 대해서는 저도 전적으로 공감을 합니다마는 이러한 제도 변화가 가져오는 정치적 효과, 특히 정당의 안정화를 통한 정당이 국민이 요구하는 통치가능성을, 거버넌빌리티를 여하히 확보하느냐라고 하는 측면도 이번 논의에서 고려의 대상이 되어야 되지 않나라는 말씀을 드리면서 제 보고를 마치겠습니다.

감사합니다.

○**위원장 이상배** 이현출 연구관님 수고하셨습니다.

그러면 이것으로 진술인들의 진술을 마치고 이어서 질의와 답변을 하도록 하겠습니다.

질의 답변 방식은 일문일답으로 하고 시간은 간사 간에 합의된 대로 한 7분 정도로 해 주시기 바랍니다.

질의하실 위원님들께서는 답변하실 진술인을 미리 지명하시고 질의하시기 바랍니다.

그러면 먼저 윤호중 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**윤호중 위원** 열린우리당 윤호중 위원입니다.

먼저 도회근 진술인에게 질의를 드리겠습니다.

아까 저희 공직선거법 개정안에 대한 의견을 말씀하시면서 국민참여경선제가 현재 나와 있는, 제출되어 있는 국민참여경선제는 완전국민참여경선제라기보다는 반폐쇄형 내지는 반개방형까지를 가능하게 하는 그런 개정안이다라는 말씀을 해주셨는데요.

도 교수님께서 생각하시기에 우리나라에서 미국식의 완전개방형 오픈 프라이머리의 도입이 가져올 수 있는 효과나 또는 역효과 같은 것에 대해서 어떻게 생각하시는지 좀 말씀해 주십시오.

개정안에 대해서만 말씀을 하셨기 때문에……

○**진술인 도회근** 지금 바로 대답을 드려도 되겠습니까?

○**윤호중 위원** 예, 지금 말씀해 주시지요.

○**진술인 도회근** 저는 여기 발제 내용에서도 잠깐 비쳤습니다마는 미국식의 완전 오픈, 그쪽을 도입하는 것도 이왕 이렇게 갔으면 한번 해 볼 만하다고 생각합니다. 왜냐하면 지금 우려가 될

가 하면 아마 이런 것 같습니다. 다른 당원의 참여까지 허용을 하게 되면 말하자면 레이딩(raiding) 현상, 타당 선거에 대거 몰려와 가지고서는 선거 결과를 왜곡시키는 문제, 그것을 우려했기 때문에 아마 그것을 뺀 게 아닌가 싶은데 아까 말씀드린 것처럼 정당 예비선거는, 정당 당내경선에서는 한 번만, 누구든지 한 번만 참여할 수 있도록 제한을 해 버리면 그런 문제는 사라질 수 있다고 생각합니다. 그러니까 다른 정당 사람들이 남의 정당에 가서 선거를 훼방하지만 자기 정당에 가서는 투표할 수 없게 되거든요. 그러니까 선택을 하게 됩니다, 어느 게 더 중요한가.

따라서 제가 볼 때는 그것 한 가지, 이중투표만 방지하게 되면 그런 문제는 해소될 것이라는 게 제 생각입니다. 그리고 그것이 오히려 제도적인 이상으로서는 더 바람직하지 않은가, 가능성을 열어 두는 게 좋지 않겠는가 이렇게 생각합니다.

○**윤호중 위원** 그런 부분에 대해서, 법률이 각 정당의 경선제도에 대한 선택의 자유를 제약하는 것에 대해서 오히려 그것이 위헌 가능성이 있다 이런 말씀을 하셨는데요. 질문이 정확할지는 모르겠습니다만 현재의 선거법 제도가 정당활동의 자유를 제약하고 있다 이런 의견을 말씀하신 것인지 다시 한번 확인해 주시겠습니까?

○**진술인 도회근** 현재의 제도라기보다는요, 과거의 제도를 보면 예를 들면 지금 다 없어졌습니까마는 당비를 내는 당원들만이 당내 경선에 참가할 수 있다든가 이런 식의 규제가 2005년 이전에 있지 않았습니까? 그런 식으로 하는 것이 만약 미국 연방 대법원의 판결을 기준으로 한다면 그런 것이 바로 위헌 가능성이 높다는 뜻입니다.

○**윤호중 위원** 그러니까요. 2005년 개정 이전의 선거법에는 당내 경선에는 당원만이 참여할 수 있다 이렇게 되어 있지요?

○**진술인 도회근** 예.

○**윤호중 위원** 그것은 분명히 위헌 가능성이 있다는 의견이시고요?

○**진술인 도회근** 예, 그렇습니다.

○**윤호중 위원** 현재의 선거법에는 당원과 당원이 아닌 자가 참여하는 경선 이렇게 규정되고 있습니다. 여기에서는 당원이 아닌 자만이 참여하는 경선은 불가능하도록 되어 있지 않습니까?

○**진술인 도회근** 개정안이 그렇지요.

○**윤호중 위원** 현재 현행 선거법……

○진술인 도회근 현행은……

○윤호중 위원 개정안은 ‘당원 또는 당원이 아닌 자’ 이렇게 되어 있으니까 당원만도 가능하고 당원과 당원 아닌 자도 가능하고……

○진술인 도회근 그렇습니다.

○윤호중 위원 또는 당원 아닌 자로만 하는 것도 가능한데, “또는”이라고 되니까요. 물론 거기에는 정당의 내부 경선이, 당내경선이 당원 아닌 자들만으로 한다는 것은 현실적으로 있을 가능성이 없습니다만 이것마저도 제약이라고 보시는 건 아니지요?

○진술인 도회근 예, 그건 아닙니다.

○윤호중 위원 알겠습니다.

다음에 이현출 연구원께 질의드리겠습니다.

오픈 프라이머리에 있어서 최근에 우리 정당에서도 당원이 아닌 국민을 참여시키는 것이 일정한 경향성이 되어 가고 있거든요. 그런데 개방성의 확대라는 효과도 있지만 오히려 통치성이 약화되어 가고 있다 이런 지적을 해 주셨습니다.

그러나 이것은 또 다른 한편에서 보면 인물 중심의 정당, 그러니까 인물 중심의 정당 운영 체계에서 시스템 중심으로 이렇게 전환되어 나가는 당내 민주주의의 과도기적 현상으로 볼 수도 있지 않을까 하는 점을 좀 말씀드리면서요.

현재 각 정당이 채택하고 있는, 지금 열린우리당 같은 경우에는 아직 경선 룰을 확정하지 않았습지만 한나라당이 선택한 경선방식은 과거 2002년 새천년민주당의 방식과 대단히 유사합니다.

다만 이중에 국민 참여부분의 20%를 여론조사로 하고 있다는 점이 다른 점인데요. 이렇게 현재 각 정당이 채택하고 있는 개방형 또는 반개방형 경선제도에 대해서 평가를 해 주시고, 그다음에 여론조사를 통해서 국민의 의사를 경선에 반영하는 것이 과연 대의성의 실현에 있어서 어떤 문제점이 있는지 좀 말씀해 주시기 바랍니다.

○진술인 이현출 윤 위원님께서 말씀하신 대로 인물 중심 정당에서 시스템 중심의 정당으로 가고 있는 과도기에 지금 우리가 이런 문제점을 맞는 것 같습니다. 저도 위원님 말씀에 충분히 공감합니다.

그러나 정당은 과거와 같이 뚜렷한 대중 정당만이 살아남는 그런 시대는 이제 지나간 것 같습니다. 많이 포괄 정당화되고 또 단일 이슈가 쟁점이 된다 할지 하는 여러 가지 형태로 정당이

발전되고 있습니다마는 그러나 완전히 사회에 뿌리를 두지 않고 떠 있는 형태의 정당은 상당히, 안정성이 매우 취약한 것이 아닌가 저는 그런 말씀을 우선 드릴 수가 있겠습니다.

그래서 가능하면 정당에 적든 많건 당원이라는 변수를 무시할 수는 없다라는 말씀을 드리고 지금 현재 정당에서 추진하고 있는 후보 선출 과정은 저는 이것이 비민주적이라고 할 수 있는 정당은 없다고 생각이 됩니다.

특히 민주노동당의 경우에 있어서는 민노당 나름대로 당원 중심으로 선출을 할 수 있는, 그것이 정당의 아이덴티티가 부각한다고 볼 수가 있고요.

또 각 정당이 후보를 사전에 스크린해서 후보 선출위원회에서 또 공천심사위원회에서 결정하더라도 그것이 과거와 같이 특정 지도자에 의해서 일방적으로 지명하는 형태의 틀들은 아니지만, 그래서 다만 그 개방성의 정도가 소수가 참여하느냐 아니면 전 국민이 참여하느냐 이렇게 다양한 스펙트럼상의 어느 지점에 있느냐가 문제라고 생각이 듭니다.

그래서 그런 측면에서 현재 각 정당이 추진하고 있는 당내경선 또는 공직후보자 선출이라고 하는 것은 정당의 선택의 문제이고 역시 그것이 일률적으로 민주적이다 아니다 이렇게 판단을 할 수는 없다라는 말씀을 드리고요.

그다음에 아까 여론조사 부분 말씀을 하셨는데 저 개인적으로는 이 여론조사 부분은 옳지 않다는 생각이 있습니다. 보고에도 말씀을 드렸습니다마는 우선 정치적으로 직접 참여하지 않은 유권자의 의사를 보호할 필요가 있느냐라고 하는 측면이 있고요, 민주주의 이념적으로.

그다음 두 번째는 기술적으로 이것이 정확하게 그 대표성을 반영할 수 있느냐 이런 측면에서 문제가 있을 수 있다고 생각이 됩니다. 그래서 오히려 그런 부분들을 일반 유권자들에게 확대하는 것도 더 바람직하지 않느냐라고 하는 것이 제 개인적인 생각입니다.

○윤호중 위원 시간이 되어서……

○위원장 이상배 수고하셨습니다.

다음은 이인영 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이인영 위원 제가 공직선거법 일부개정법률안을 발의하면서 주로 국민참여경선 이것을 좀더 완전하고 그런 형태로 만들 수 있는 방법이 뭐가

이런 것을 주로 고민을 했는데요. 그와 관련해서도 교수님께 먼저 여쭙보겠습니다.

제가 몇 가지 정치적 고려 때문에 이번 법안을 발의하는 과정에서 조금 유보하거나 제한했던 것을 넘어서 보다 이렇게, 선거인 명부 관리라든가 당원의 타 정당 경선 참여 제한 문제라든가 경선 사무의 완전한 선관위 위탁문제를 법적으로 강제하는 문제라든가 등 이런 문제들을 말씀해 주신 것은 저는 사실은 도 교수님 의견에 굉장히 많이 공감을 합니다.

그런 것을 전제로 해서 몇 가지 말씀을 여쭙보겠는데 한 가지만 더 추가로 우선 여쭙보겠습니다.

선거인단 명부를 사전에 확정해서 그런 상태 속에서 각 당의 프라이머리가 이루어지고 이렇게 진행하도록 지금 되어 있지 않습니까, 현행 법이나 법규상으로 놓고 보면?

그런데 역투표나 이중투표를 방지하는 이런 조항이 들어가서 상대적으로 완전한 오픈 프라이머리가 되지 못한 것 같다 이런 말씀도 타당하십니다만 다른 한편에서 당일 등록을 해서 당일 투표하는 이런 것들이 현행 선거법이나 법규에 의해 가지고 제한받음으로 인해서 완전한 오픈 프라이머리가 되지 못하는 이런 문제도 저는 있다고 보여집니다.

미국 같은 경우에는 사전에 선거인단으로 등록해서 사전에 선거인명부가 확정되어서 그다음에 투표하는 이런 것 말고도 당일날 자신의 신분을 입증할 수 있는 이런 것을 가지고 가서 당일날 등록해서 당일날 투표할 수 있는 이런 방법들도 있는 건데 그런 부분들이 지금 우리는 법이나 법규상에서는 제도적으로 금지되어 있지 않습니까? 그래서 이것으로 인해 가지고 완전한 국민경선으로 가지 못하는 요인도 상당히 크다고 생각합니다. 이 문제에 대해서는 어떻게 생각하시는지?

○진술인 도회근 제 경우는 사실은 그것을 위원님들한테 여쭙보고 싶은 부분인데요. 이왕 선거법을 개정하려면 그런 문제를 오히려 개정을 하셔서 당일 와서 투표하겠다고 하는 것을 받아들일 수 있도록, 지금 유권자 명부나 이런 것이 거의 전산화가 가능하기 때문에 그런 쪽으로 개정하고 그런 쪽을 준비를 할 수 있도록 하는 것이 더 바람직하지 않겠나 하는 게 제 개인적인 생각입니다.

○이인영 위원 제가 법 개정을 발의하는 과정에

서 일부 그런 정신을 반영하기는 했습니다. 정보처리장치에 입력해서 전자적인 파일을 생성한다면 그 자체로 이런 조항을 가지고 이렇게 준용해 볼 수 있는 것 아닌가 이런 생각도 하는데 저는 그 점도 굉장히 중요하다고 생각합니다.

그래서 의견 여쭙 보고 나머지 선거인 명부를 작성하는 주체하고 관리하는 주체를 선관위로 일원화하는 문제라든가 완전국민경선 이런 것을 각 정당에서 선관위에 아주 위탁하는 것을 강제할 수 있는, 제도적인 강제를 할 수 있는 이런 부분들은 저는 필요하다고 생각합니다.

그런데 지금 제 법안 중에서 역투표나 이중투표 이것을 둘 다 방지할 수 있도록 해 냈는데, 지금 도 교수님 말씀은 이중투표만 금지해도 실제로 역투표를 할 수 있는 것까지 다 방지하는 효과가 있으니까 그렇게 할 때 더 완전국민경선 정신에 가까운 것 아니냐 이런 말씀이신 것이지요?

그다음에 한 가지만 더 여쭙보겠습니다.

저는 사전 선거운동 있겠습니까? 사전 선거운동이 선거인 명부를 확정할 때, 그리고 그다음에 선거운동기간을 더 둘 때 이것이 나타내는 부작용이 더 크다고 생각하거든요. 왜냐하면 사전 선거인 명부가 확정이 되어 버리면 거기에 대해서 집중적으로 공략할 것 아닙니까?

그런 과정에서 이러저런 부작용들이 나타날 수 있는데 2002년도 같은 경우에 사실 일정하게 그런 면에서 있을 수 있었다 이렇게 볼 수도 있고, 그런데 지금은 수적으로 훨씬 늘어나기 때문에 170만, 180만 중에서 한 7만만 랜덤으로 추출하는 게 아니고 이제 원하는 사람은 다 투표할 수 있는 정도로까지 양적으로 늘어났기 때문에 그런 부작용이 적을 수 있다 이렇게 볼 수도 있습니다만 그렇다면, 사전 선거운동 부작용이 적다고 볼 수 있다면 선거인 명부를 사전에 특정할 필요는 없는 것 아닙니까? 당일 정해도 충분히 그런 것이, 그 정신이 반영될 수 있는 것 아니겠습니까?

○진술인 도회근 저도 그렇게 생각을 합니다.

제 생각에는요, 우리나라의 당원 명부는 정당들이 갖고 있고 선거관리위원회에는 없지 않았습니까? 그런데 선거관리위원회가 전체 유권자 명부하고 당원 명부를 같이 가지고 있으면 그런 문제는 당일 와서 투표를 하든 말든 아무도 개의할 필요가 없지 않습니까?

그래서 그런 것을 오히려 정당들이, 이제는 당

원 명부를 비밀로 하지 말고 아예 공개해 가지고 선관위에다 다 넘겨줘 버리면 이런 우려나 이런 것들이 다 사라지지 않겠는가 이런 생각을 하고 있습니다.

○이인영 위원 이 교수님께 제가 한 가지만 더 여쭙보고 마무리 하겠습니다.

지금 순회투표 방식 자체가 전략 투표를 조장하면서 일정하게 그 대표성이 왜곡될 수 있다 이런 말씀하셨는데, 좀더 제가 구체적으로 근거를 들고 싶은데 2002년도에 이렇게 순회투표를 했기 때문에 초반에 사실상 결과가 확정된 것 아니냐 이렇게 말씀하신 것 같은데 근거가…… 그런데 그렇지 않고 2002년도하고 2007년도 상황이 가령 다르다면 2002년도에는 압도적인 지지율을 가진 후보가 초반에 미끄러짐으로 인해서 그게 역전당함으로 인해서 생긴 부분들도 있고 또 압도적인 지지율과 또 다르게 지역기반을 가진 후보가 있어서 그런 현상을 나타낸 것일 수도 있는데 2007년도 상황은 압도적 지지율을 가진 후보나 압도적 지역기반을 가진 후보가 없다고 할 때 이런 양상이 안 나타날 수도 있거든요, 순회투표를 하더라도, 오히려 중반·중반 가면서 달라질 수도 있는 문제들이고.

그래서 순회투표 그 자체가 전략적 투표를 조장해 가지고 초반에 승부가 끝나는 이런 것으로 판단하기에는 좀 어려운 문제들이 있을 것 같은데 어떻게 생각하십니까?

○진술인 이현출 위원님 지적하신 대로 사실 이것을 일률적으로 단언할 수 있느냐의 문제는 어렵다고 생각이 듭니다. 그러나 미국의 경우에도 보면 초반에 투표의 영향이 사실상 전체 성향을 가르게 되는 경향들이 많았다고 하는 것이 일반적인 연구의 결과들이었습니다.

그러한 측면에서 보면 지난 2002년의 경우에도 초반에 약 한 유권자의 전체 6~7% 가량이 전체 대세의 흐름을 갈라왔던 것이 아니냐 이런 측면에서 사실 순회투표가 가져오는 전략적 선택, 그것이 가져오는 대표성의 왜곡이라고 하는 것은 미국의 경향과 우리 한국의 사례에서도 발견이 됐다 이렇게까지 말씀을 드릴 수가 있는데요.

그러나 이것이 아까 위원님 말씀하신 대로 지난번에도 강원도를 먼저 하거나 또는 경북을 먼저 하거나 이랬으면 결과가 달라질 수도 있었지 않았겠습니까? 결국 그것도 전략적 투표로 인한 대표성 왜곡의 하나 또 다른 현상이 아닌가 이렇

게 볼 수도 있지 않겠습니까?

○이인영 위원 하여간 그런 대안이, 그렇게 나타날 수 있는 부작용을 막을 수 있는 대안이 반드시 하나씩 순회하는 게 아니라 서너 개 지역을 동시에 하는 이런 식으로 동시투표하고 순회투표를 조합해서 운영하는 방식이 좋겠다 이런 말씀이신거지요?

○진술인 이현출 저는 위원님 지적하신 대로 결국 그렇게 하는 것이 오히려 이런 전략적 선택을 좀 완화할 수 있는 게 아니냐라는 생각이 듭니다. 그래서 투표는 이렇게 순회적으로 하되 개표는 한꺼번에 모아서 한달지 이런 것도 하나의 방법이 되지 않겠나 하는 생각이 있습니다.

○이인영 위원 이것은 조금 법 문제하고는 관계가 없는 문제인데 하여간 이것은 그 해당한 당에서 결정할 문제겠지요?

○진술인 이현출 예.

○이인영 위원 알겠습니다. 고맙습니다.

○위원장 이상배 수고하셨습니다.

다음은 민병두 위원께서 질의해 주시기 바랍니다.

오후에는 다른 분야 공청회가 있습니다. 참고하시기 바랍니다.

○민병두 위원 간단하게 몇 가지만 짚어 보겠습니다.

한 100년 됐지요, 미국에서 예비선거가 도입된 지가. 그런데 이념적 정체성과 유리된 후보가 공화당이든 민주당이든 최후후보로 낙착된 경우가 있습니까?

○진술인 도회근 제가 대답해도 되겠습니까?

○민병두 위원 예.

○진술인 도회근 유명한 하딩이라는 사람이 그런 경우가 되지 않겠습니까? 그런데 그런 경우는 중간의 과도적인 현상으로 봅니다. 대체적으로는 말하자면 당의 정체성과 관련이 없는 사람이 된 경우가 거의 없다고 생각합니다.

○민병두 위원 그러니까 공화당 민주당 합쳐서 한 50회 정도 예비선거를 치렀을 텐데 그중 한번 정도가 그런 경우가 있었다는 거지요?

○진술인 도회근 제가 기억하기로는 그런 것 같습니다. 제가 모르는 부분도 있겠지요.

○민병두 위원 혹시 이현출 교수님은요?

○진술인 이현출 제가 읽어본 자료들에 의하면 보수적인 정당에서 진보적 후보를 선출한 사례보다는 오히려 보수적 정당에서 좀더 보수적인, 극

단적 보수적 스펙트럼에 있는 후보를 선출한 사례랄지 또는 진보정당에서 후보를 선출할 때 가장 진보적 스펙트럼에 있는 사람을 선출한 사례 이런 경우들은 많다는 지적입니다.

○**민병두 위원** 아까 발제 때 그렇게 말씀하셨었지요.

실제로 오픈되어 있다고 할지라도 적극적으로 참여하는 유권자의 경우는 그 당의 정체성과 일치하는 분들인 경우가 다수이고 또 순차투표의 경우 전략투표의 위험성이 있다고 말씀하셨는데 그런 전략투표의 위험성을 갖고 있는 만큼 어떻게 보면 유권자들이나 또 후보자 입장에서는 핵심 지지층을 전략적으로 동원하고 그러지 않겠습니까? 그렇기 때문에 정체성과 상반된 지지자들이 대거 참여한다든지 이럴 경우 별로, 그것이 결과를 왜곡하고 이런 경우는 많지 않을 것 같아요.

미국에서는 오픈 프라이머리 대개 몇 달 간 치러지지요? 대개 8월에 전당대회 통해서 마지막 후보 선출하고…… 보통 1, 2월에 시작해서 4, 5월에 끝나지요?

○**진술인 도희근** 아닙니다. 당에 따라서는 6월, 7월까지도 갑니다. 지금 그게 각 주별로 결정하게 되어 있기 때문에 내년 미국 선거에 대해서는 12월부터 시작되지 않겠나 하는 전망도 있습니다. 왜 자꾸 그러느냐 하면 인기를 끌려고 하는 거지요, 먼저 선점하는 쪽에서는 아무래도 흥행 효과가 있기 때문에.

○**민병두 위원** 프론트 로딩(front loading) 방식을 지향한다고 하지만 각 주 입장에서는 항상 오히려 이런 데에서 먼저 치러지는데 거기의 정치적 위상이 실제보다 너무 제고되고 강하게 되니까 뉴욕주나 이런 데는 대개 슈퍼 화요일 이런 때 치르지는 않습니까? 다른 주 입장에서는 자기들의 정치적 위상을 강화하기 위해서 자꾸 일정을 앞당기는 경향성이 있기는 있겠지요.

그렇지만 의미 있게 예비선거가 치러지려면 적어도 몇 개월 동안은 진행돼야 하지 않겠습니까? 지금 한국 같은 경우 선관위 규칙이 오픈 프라이머리든 아니면 부분적으로 국민참여경선이든 한 달간 치르게 되어 있어요. 선관위에 위탁할 경우는 한 달 내에 모든 경선 일정을 마쳐야 합니다. 그래서 100만 명 이상이 참석할 경우는 국고에서 15억, 200만 명 이상의 유권자가 참석할 경우는 30억 정도 지원해 주는데, 국고 지원이라고 하는

것이 현재 같이 깨끗한 정치, 맑은 정치가 된 상황에서서는 굉장히 큰 돈이기 때문에 사실 정당 입장에서는 선관위에 위탁하는 것이 효과적이다 이렇게 보고 있습니다.

그렇지만 실제로 한나라당도 또 열린우리당도, 민주노동당도 다 한 달 내에 경선을 치러야 하거든요. 민노당은 물론 당원들 선거지만 사실 한나라당도 부분참여 국민경선이라고 할 수 있는데 이것을 한 달 내에 치른다는 게 굉장히 무리한 것 같아요. 그러다 보니까 편법을 쓰게 되는데 후보 등록한 날 다음날부터 경선을 시작한 것으로 봐서 한 달 내에 모두 마감하게 되어 있지요.

그러다 보니까 한나라당 같은 경우에 탈당하지 못하게 하기 위해서 1차로 후보등록을 해 놓고 그다음에 7월 며칠인가요, 20일쯤에 추가등록을 받아서 그 다음날부터 경선이 시작되는 것으로 해 가지고 한 달 내에 치르게 되어 있고, 열린우리당이 될지 하여튼 범여권 신당은 모든 것을 열어 놓고 오픈 프라이머리를 하게 되어 있는데 이것을 한 달 내에 치른다는 것이 여러 가지 문제가 있는 것 같은데 어떻게 보시지요?

○**진술인 이현철** 그렇습니다. 지금 오히려 정당에서 그것을 추진하시는 입장이나 저희들보다 더 현실적이라고 생각됩니다. 미국의 경우라면 대개 2월부터 해서 한 4개월 정도 주로 이루어지고 전당대회가 6, 7월부터 또는 8월까지 이루어지는 형태인데 다만 이것을 우리나라의 사전선거 운동제도랄지 이런 어떤 전반적인 선거법의 틀과 같은 맥락에서 논의되어야 되지 않겠느냐는 생각이 듭니다.

그리고 선거의 본격적 캠페인은 한 달 내에 이루어진다고 하더라도 또 한편으로 1년 전부터 이미 국민들이 알 수 있는 여러 가지 형태의 캠페인 프로세스가 사실상 전개되고 있다는 측면에서 그것을 어떻게 조정할 것이냐 하는 문제는 입법권자들의 선택의 문제가 아닌가 그렇게 생각합니다.

○**민병두 위원** 물론 선관위가 특정 정당의 경선을 위탁 관리하면서 만약에 경선기간이 두 달, 세 달 이렇게 되면 특정 정당의 경선에 많은 시간을 할애해야 되고 또 특정 정당의 사전선거 운동적 성격의 경선에 이용당하는 측면이 있을 수 있지만 한 달 내에 실제로 이런 경선 관리를 다 마치겠다 하는 것은 경선이 실제로 물리적으로 제대로 진행되게 하는데 상당한 한계를 주는 측

면이 있다고 보여집니다.

그렇기 때문에 아까 다른 분도 지적했지만 실제로 오픈 프라이머리를 하게 되면 그 진행과정에서 국민들의 관심이 더 일어나고 이렇게 돼야 하는데 사전에 선거인명부까지 다 일찍 마감해 가지고 실질적인 어떤 흥행효과, 국민들의 관심을 제고시키는 효과는 상당히 한계가 있는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

마치겠습니다.

○**위원장 이상배** 시간을 잘 지켜주셨습니다.

민병두 위원님 수고하셨습니다.

다음은 박세환 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**박세환 위원** 강원도 철원·화천·양구·인제 출신 한나라당 박세환 위원입니다.

이현출 연구관님께 여쭙어 보겠습니다.

오픈 프라이머리라는 게 쉽게 말해서 당원 자격의 유무와 관련 없이 특정 정당에 투표할 수 있게 하는 제도라고 그렇게 얘기할 수 있는 거지요? 어떻습니까, 그렇게 정의할 수 있겠지요?

○**진술인 이현출** 예.

○**박세환 위원** 그런데 말입니다. 현대정치는 아무래도 대의정치, 정당정치 이런 것을 양대 축으로 하는 것 같습니다. 정당정치라는 게 근본적으로 정치적인 이념을 같이하는 사람들이 모여서 어떤 정치적인 주장을 하고 또 그런 정치가 민의를 대변하는 데 있어서 굉장히 효율적이라는 게 역사적으로 증명되고 있는 것 같고요.

이런 상태에서 보면 우리가 오픈 프라이머리에 대한 도입 욕구도 좀 있기는 있는 것 같습니다. 왜 그러나 하면 대의정치, 정당정치 이렇다 보니까 일반 국민들이 정치 참여의 욕구를 제한받는다, 특히 우리나라의 정치사에 있어서 정당의 운영 이런 것을 보면 조금 봉건적이었고 이런 면이 있었던 것이 사실 아니겠습니까?

○**진술인 이현출** 예.

○**박세환 위원** 그런 것에 대한 반작용적인 면에서 국민들한테 오픈 프라이머리 이렇게 하는 게 어필되는 것 같은데 이런 국민의 정치참여 욕구를 좀 확대한다는 측면에서의 오픈 프라이머리 도입은 어떻습니까? 간단하게 말씀해 주시겠어요.

○**진술인 이현출** 개방성의 확대는 전적으로 공감합니다. 그리고 국민들이 그동안 폐쇄적 후보 선출을 보다가 개방화하는 모습을 2002년도에 처

음 확인하고 상당히 강한 반응을 보였던 것이 사실입니다.

그러나 지금 제가 주장하고자 하는 말씀은 위원님께서 말씀하신 그런 흐름대로 개방성에 대해서 부정적인 것은 전혀 아닙니다. 다만 정당정치라는 기본 틀이 훼손되어서 정당에게 요구하는 국민들의 어떤 그런 것, 통치 가능성 이것을 확보하는 데까지 가자라는 것이……

○**박세환 위원** 연구관님 어떻습니까? 한 50년이나 100년이나 이런 세월을 지나고 나면 정당이라는 것이 어떻게 변화할 거라고 생각하세요? 운명이 어떻게 될 것 같아요?

○**진술인 이현출** 저도 정당정치를 공부하면서도 오히려 위원님들께 더 여쭙 봐야 될 부분이라고 생각하는데 다만 제도의 효과라는 것은 역시 그 정당이 어느 정도 제도화 수준에 와 있느냐에 따라서 오픈 프라이머리를 흡수하는 능력에 또는 그것이 가져오는 효과가 다르게 나타날 것이라고 하는 점이 제 생각입니다.

그래서 앞으로 정당정치의 향방에 대해서는 제가 뭐라고 말씀을 드릴 수가 없습니다. 다만 저는 위원님 지적하신 대로 앞으로 정당이 어떤 위치에 가든 그 정당의 제도와 수준에 맞는 참여의 형태가 보장되어야 되겠다, 그래야지 이상적, 바라는 제도의 정치적 효과를 나타내는 것이지 그렇지 않은 경우에는 부작용이 오히려 많을 수 있다는 말씀을 드립니다.

○**박세환 위원** 알겠습니다.

도 교수님께 좀 여쭙어 보겠습니다.

정당이라는 것이 여하튼 국민들의 정치적인 의사 형성이라든지 또는 국가의 권력구조를 구성하는 막중한 역할을 지금 담당하고 있어서 정치자금의 국고 보조라든지 정당 해산절차에 대한 엄격화, 이런 것을 헌법에 규정하고 있어요. 그러면서 헌법의 개념에 있어서 가장 중요한 부분을 이루는 것은 어떤 정치적인 주장을 한다는 것 아니겠습니까? ‘어떤 정치적인 이념을 함께 하는 사람들이 모인다. 모여서 내부적인 의사결정을 한다’ 헌법에 정당정치를 딱 명문으로 규정하고 있는데 이런 오픈 프라이머리의 도입은 바로 그 정당을 부정하는 것이고 그렇다면 이게 헌법에 규정되고 있는 어떤 정당정치 이런 것을 부정하고 있는 것이 아니냐 그런 생각을 하는데…… 시기적으로 말입니다, 저는 여기에 대해서 가타부타 어떤 입장을 정리하고 있지는 않지만 시기적으로

헌법상에 정당정치를 규정하고 있는 마당에서 도입한다는 것은 좀 문제가 있는 것이 아니냐, 이 런데 어떻습니까? 그러면 헌법을 먼저 고쳐야 되는 것 아니에요?

○진술인 도회근 오히려 헌법의 정신에 부합하도록 선거관계법이 규정되어야 되지 않겠습니까?

○박세환 위원 예.

○진술인 도회근 그런 의미에서 보면 우리나라는 헌법이 정당규정을 8조에 아주 상세하게 두고 있습니다. 거기에 의하면 오히려 국민이 정치적 의사 형성에 참여하는 데 필요한 조지를 갖추도록 정당에 대해서 의무를 과하고 있습니다. 이것은 어떻게 보면 지금 위원님 말씀 그대로 정치적 어떤 결사체 이런 것을 표명하고 있음과 동시에 또 한 번은 국민의 정치적 의사 형성에 참여해야 된다는 참여적인 의무로 과하고 있다는 것이 헌법상의……

○박세환 위원 그러니까 거기서 말하는 국민의 정치적인 의사 형성이라는 게 전체로서의 국민을 얘기하는 것은 제가 보기에는 아닌 것 같고요.

○진술인 도회근 예, 그렇습니다.

○박세환 위원 그것은 기술적으로도 불가능하지 않겠어요?

○진술인 도회근 그렇습니다.

○박세환 위원 부분 부분의 어떤 정치적인 주장을 달리하고 있는 국민들의 의사를 대변한다, 이런 게 대의정치이고 정당정치 아니겠어요?

○진술인 도회근 그렇습니다.

○박세환 위원 그렇다면 당원자격이 없는 사람들이 막 들어와서 내부적으로 의사결정을 한다, 이것은 반하는 것 아니에요?

○진술인 도회근 그래서 그것을 선거법으로 강제하면 안 된다는 것이 제 의견입니다.

○박세환 위원 그러니까 지금 선거법으로 강제할 단계는 아니다 이런 취지지요?

○진술인 도회근 아닙니다. 그것이 아니고 그런 것까지를 포함하는 것은 당이 결정할 문제라는 것입니다. 정당이 오픈할 것이냐 말 것이냐는……

○박세환 위원 아니지요. 이것이 현재 헌법상의 구조와 합치하느냐 하는 것도 따져 봐야 하는 것 아니겠어요?

○진술인 도회근 제 의견이 바로 그렇습니다.

○박세환 위원 여기서 정치적인 결단이라는 것이 헌법의 테두리 안에서 이루어져야 되잖아요?

○진술인 도회근 그렇습니다.

○박세환 위원 그렇다면 그런 오픈 프라이머리 도입이 과연 현행 헌법에서 용인하고 있는 것이냐, 이것이 제일 문제되는 것 아니겠어요?

○진술인 도회근 저는 사실 거기에 대해서 글을 쓴 적이 있습니다. 우리 헌법의 요구가 무엇인가, 오히려 국민의 참여를 북돋아 줘야 되는 것이 헌법의 정당규정이라고 생각하는 것이 제 의견이거든요.

○박세환 위원 그것은 다당제를 통해서 되는 것 아닙니까?

○진술인 도회근 그것도 포함합니다마는 오픈 여부 자체가 그것을 막는 것은 아니다 이렇게 저는 생각합니다.

○박세환 위원 저는 오픈 프라이머리를 도입하는 시기라든가 여건이라든가 한국 정치의 특성이 라든가 이런 것에 비추어 과연 지금 시점이 적절한 시점이나, 과연 헌법에 합치하느냐 이것이 가장 문제라고 생각합니다.

○진술인 도회근 저는 헌법 문제는 합치된다고 생각합니다. 시기는 위원님들께서 결정하셔야 될 문제입니다.

○박세환 위원 이상 마치겠습니다.

○위원장 이상배 박세환 위원 수고하셨습니다.

다음은 양형일 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○양형일 위원 광주광역시 동구 출신 양형일 위원입니다.

두 분 진술인께 먼저 감사의 말씀을 드립니다. 좋은 말씀 많이 해 주신 것 많은 참조가 되었다고 생각합니다.

몇 가지 물어보도록 하겠습니다.

오픈 프라이머리의 도입이 우리 한국 현실에 비추어볼 때 정당정치를 위축시킬 수 있는 소지가 있다고 생각하시는지 도 박사님께서, 도 박사님이라고 하니깐 어감이 이상한데 도 교수님께서 말씀을 해 주시면 좋겠습니다.

○진술인 도회근 그런 측면이 있다는 것을 발제에서 잠깐 말씀을 드렸습니다. 예를 들면 정당이 어떤 이념이나 정책을 가지고 출발했느냐, 그래서 어떤 특정 이데올로기나 특정 계급이나 또는 특정 계층을 대변하는 정당이 되겠다, 이런 목표가 뚜렷이 지향이 된다면 그런 경우에는 그 정당의 이념이나 정책에 찬동하지 않는 사람들을……

○양형일 위원 도 교수님 제가 질의 드린 것은 어떤 정당정치론에, 이론에 근거해서 물어보는

말씀이 아니라 한국의 현실에서 한국의 정당이 어떻게 구성되고, 어떻게 운영되고, 지금 현재 거기에 대한 진단을 토대로 해서 오픈 프라이머리가 한국 정당정치를 위축시킬 것이냐, 아니면 오히려 더 현실적 문제를 보완하고 개선하는 데 도움이 될 것이냐, 이 점을 제가 지금도 교수님한테 물어보고 있습니다.

○**진술인 도회근** 저도 그런 뜻은 알겠습니다. 그런데 저도 아주…… 예를 들어서 구체적으로 말씀을 드릴게요. 제가 잘못 알고 있는지 모르지만 민주노동당의 경우는 위축시킬 것입니다. 그러나 한나라당이나 기타 정당에 대해서는 오히려 확대할 것입니다. 그렇게 생각합니다.

○**양형일 위원** 미국의 얘기를 두 분께서 많이 하셨습니다. 미국의 오픈 프라이머리 제도에 비추어서 우리 것을 조명시켜 보는 내용들이 상당 부분 있다고 생각하는데 미국사회와 한국사회는 너무 현저한 여러 가지의 환경적 차이가 있는 것이 아니겠습니까? 예를 들자면 단적으로 미국이라고 하는 나라는 이민에 의해서 국가가 건설되었고 그리고 이민에 의해서 전혀 다른 민족, 문화적 배경 이런 차원에서 국가가 형성되고 그렇기 때문에 법치주의가 일찍 발전할 수밖에 없었던 것이 아니겠습니까? 그런데 우리 한국은 전혀 그것과는, 그와 같은 환경과는 거리가 멀지 않습니까? 단적으로 얘기해서 우리 한국사회를 혈연·학연·지연, 이와 같은 이념사회, 거기에다가 유교적 전통이 아직까지도 우리 정서나 문화의 뿌리에 상당한 근거를 가지고 있는 것이 사실 아니겠습니까?

여기에서 두 체도를 대비시켜 가지고 말씀을 분석적으로 해 주셨는데 조금 전에 제가 말씀드린 그런 차이점에서 볼 때 미국의 오픈 프라이머리에서 나타난 현상이 한국의 오픈 프라이머리 현상의 이런 면에서는 전혀 맞지 않습니다라고 할 수 있는 것이 있습니까? 이현출 연구관님께서 말씀하시지요. 두 분 다 자유스럽게 말씀해 주셔도 좋습니다.

○**진술인 이현출** 위원님 지적하신 대로 한국의 정치문화적 특성은 분명히 미국과 다릅니다. 그리고 이제까지 한국의 민주주의가 잘 안 되면 그것은 결국 정치문화의 특성으로 돌려 왔던 것이 사실이었습니다. 그러나 한국의 민주화 이후의 정치발전은 나름대로 한국적 특성은 있지만 보편적 특성을 위해서 나아가고 있다는 것이 제 생각

인데요.

그래서 저는 이 타이밍에서는 적어도 정당의 인내가 필요한 것이 아니냐 그런 생각입니다. 당장 정당 입장에서는 선거에서 득표의 극대화라는 것이 매우 중요한 현실적 필요이겠습니까마는 그러나 우리나라의 정당이라는 것이 연대기적으로 나이가 너무 적다는 것입니다. 적어도 나이가 몇 십 년 된 정당들이 많이 나타나는 그런 노력을 정당들이 좀더 인내를 가지고 해 주시는 것이 우리나라 정치발전을 위해서, 아까 윤호중 위원님도 지적이 계셨습니다마는 어떤 시스템의 정착을 위해서도 필요한 것이 아닌가라는 말씀을 드리고 싶습니다.

○**양형일 위원** 질의 하나 더 드리기 위해서도 교수님 말씀을 듣지 못하게 된 것을 유감으로 생각합니다.

하나 더 드리겠습니다.

이것도 우리 정치현실입니다. 한국에서 지역주의 정치가 없어져야 한다는 얘기를 많이 하지 않습니까? 그렇지만 그 뿌리가 쉽사리 뽑히지 않고 있습니다. 단적으로 말씀드리자면 지금 현재 한나라당의 지지기반이나 또는 열린우리당 지지기반, 아니면 통합민주당의 지지기반, 이런 제 정당의 지지기반이 현실적으로 지역과 굉장히 밀접한 관련을 가지고 있습니다. 이랬을 경우에 그렇다면 오픈 프라이머리를 하는 데 있어서 지역적 참여 숫자를 지지기반과 연계해서 할당하는 것이 바람직할 것이냐, 아니면 어떤 가중치의 문제를 생각해야 할 것이냐, 이 부분이 상당히 고민하는 부분이었습니다. 존경하는 이인영 위원님이 이 자리에 앉아 계십니다마는 우리가 맨 처음에 오픈 프라이머리를 얘기할 때 이 부분에 대한 고민이 적지 않았습니디. 여기에 대해서 어떤 합리적인 생각이 있다면 두 분께서 차례로 말씀을 해주셨으면 좋겠습니다.

○**진술인 도회근** 그것은 대단히 어려운 질의이고 저는 거기에 대해서는 별로 그렇게 생각을 해보지 않았습니디마는 다만 저는 그런 지역정당의 문제는 그야말로 오픈을 법으로 강제해도 되지 않겠는가 이런 생각을 아까 말씀을 드렸습니다. 저는 그 정도까지밖에 생각을 못했습니다.

○**진술인 이현출** 지역주의 정치하에서 고민을 많이 하신 질의이신 것 같습니다. 저희들도 그런 생각을 합니다.

오픈 프라이머리를 채택하게 되는 경우에 지역



이라는 통계적 대표성은 보장을 할 수 없다는 한계가 있을 것 같습니다. 그리고 적어도 민주주의가 참여하지 않는 사람의 의사까지 보장해야 되느냐 라고 하는 측면으로 가면 문제가 복잡해 질 것이라고 저는 생각을 합니다. 그것은 정당이 국민의 지지를 확보하기 위한 외연을 넓혀가는 지속적인 노력이 있는 노력의 결과여야 하는 것이지 그것을 통계적으로, 가령 지역별 베이스로 몇 %를 보장한다 그렇게 하기 위해서는 지금 현재 제도를 가지고 정당의 운영의 묘를 피하는 방법이 있기는 하겠습니까마는 그것이 현실적으로 옳으나, 법적 정신에 맞느냐라고 하는 문제는 별개의 문제라고 생각이 됩니다.

○양형일 위원 이상입니다.

○위원장 이상배 양형일 위원님 수고하셨습니다.

다음은 장윤석 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○張倫碩 委員 질의하기 전에 오늘 출석한 선관위 관계자들이 참고인으로 두 사람 나와 있거든요.

○위원장 이상배 예, 참고인 와 있어요.

○張倫碩 委員 그러면 그 선관위 관계자에게도 이것과 관련해서 물어보고 문답을 할 수 있는지 모르겠습니다.

○위원장 이상배 예, 하세요. 시간 지키시고요.

○張倫碩 委員 뒷자리에서 답변하기 불편하면 앞자리에 앉도록 하는 것이 어떻겠습니까?

○위원장 이상배 그래요.

답변하실 자리에 나오는 동안에, 우리가 ‘오픈 프라이머리’라고 하는데 우리말로 어떻게 할 수 없을까요? 위원회에 한번 부탁을 합니다.

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 중앙선거관리위원회 법제기획관입니다.

○張倫碩 委員 오늘 두 분 공술인께서 상당히 깊은 검토, 보고를 공술해 주셨습니다. 많이 참고가 되었습니다.

저는 좀 현실적인 문제점을 얘기해 보고 싶습니다.

지금 제안된 2개의 법률에 의하면 당내경선에서 소위 오픈 프라이머리를 하는 경우에 투표하는 날 투표소에 와 가지고 본인의 신분을 확인하고 투표를 하게 되지 않습니까? 그럴 경우에 정당법상·선거법상 선거권이 있는지, 전과자인지, 또 이 사람이……

오픈 프라이머리의 여러 가지 부작용과 폐해를 막기 위해서 제안된 법률을 보면 다른 당원들은 못하게 하고 있고, 또 한 번 하면 다른 데서는 참가 못 하게 하고 있고 이런데 이런 여러 가지 문제, 요건들의 점검이 가능한지 이것이 현실적으로 문제가 되거든요. 선관위에서 오신 분 답변 한번 해 주세요.

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 예, 현재 이인영 의원님 발의안하고 최인기 의원님 발의안 2개가 지금 발의되어 있습니다.

두 가지 측면에서 검토가 필요하다고 봅니다.

○張倫碩 委員 짧게 답변해 주시지요.

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 예, 첫째는 관리상의 문제고, 전체적인 선거법 체계의 문제 이렇게 됩니다.

지금 말씀하신 부분들은 일단은 기술적으로 그런 실시간 조회 시스템을 구축하는 것은 가능하리라고 봅니다. 다만 그런 시스템상에 들어가야 될 자료들, 다시 말씀드리면 다른 당의 당원명부라거나 또는 다른 당의 경선 선거인명부, 그리고 공무원 명단 또는 교사 명단 이런 각종 경선 선거인의 자격이 있느냐 없느냐 하는 것을 판단하는 자료의 확보가 과연 가능하겠느냐 그런 문제가 가장 큼니다.

○張倫碩 委員 그래요, 묻는 것이 바로 현행법 체계 속에서, 정당법이라든지 선거법이라든지 교육공무원법이라든지 관계법에 의해서 선거권이 있는지 여부를 확인하는 것이…… 그러한 데이터가 통합 관리되면, 요새 전산시대에 되겠지요. 그러나 현행법상 그것을 할 방법이 있습니까? 다른 관계법이 개정되기 전에는 불가능한 것 아닙니까?

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 제가 지금 말씀을 드리는 것은……

○張倫碩 委員 그리고 또 전과조회를 해야 되지 않겠습니까?

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 예, 그렇습니다.

○張倫碩 委員 요새 국정원에서 전산망에 연동해 가지고 전과, 주민등록, 사생활에 관한 것 마구 들여다본다고 해서 헌법 위반 문제, 기본권침해 문제가 아주 심각하게 나오고 있잖아요?

지금 정당법에 의하면 정당원명부를 선관위가 통합 관리할 수 있습니까? 안 되지요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 예, 지

금 현행법상으로는 안 됩니다.

○張倫碩 委員 그다음에 전과조회를 바로 할 수 있습니까? 당내경선한다고 전산으로 전과조회해 달라고 하면 검찰이 해 주겠습니까? 안 되지요? 또 교사면 선거에 참여를 못하는데 선거관리한다고, 어느 특정 정당이 당내경선을 한다고 교육부에서 전국 교사명단을 주겠습니까? 안 되지요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 예.

○張倫碩 委員 참으로 심각한 현행법 체계의 충돌이 생기는 거예요. 그리고 이것을 선관위 능력으로 즉시 조회시스템을 만드는 것이 가능합니까? 법 체계가 완비가 된 다음에 전산 문제가 생기는 것이고.

또 이것은 어떻겠습니까? 만약에 투표를 한 다음에 전과자가 나타났다, 투표권을 행사할 수 없는 타 당원이 나타났다, 또 교사가 나타났다, 이렇게 되면 투표의 유효성을 어떻게 관리할 수 있어요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 현행 공식선거법상으로는……

○張倫碩 委員 아니, 지금 발의된 법안에 의하면 불가능하잖아요, 그렇지요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 예, 그렇습니다.

○張倫碩 委員 그러면 나중에 투표결과가 선거에 참여할 수 없는, 오히려 선거권이 없는 사람들 다수가 참여를 해서 투표를 해서 당락이 났는데 나중에 보니 선거권이 없는 타 당원들이 많이 들어왔더라, 소위 역선택의 문제인데 우리가 역선택의 문제를 그냥 가능성으로만 생각하고 그저 막으면 될 것이다 하지만 실제로 사후에 점검을 해 보니 당내경선에 오픈 프라이머리에 참여할 수 없는 타 당원들이 상당수 또는 다수가 들어와서 투표를 했다, 이것 무효되어야 될 것 아닙니까? 관계법에 의하면 당연히 무효가 되겠지요? 그 문제에 관해서 이 법이 준비를 하고 있나요? 준비를 못 하고 있는 것 같아요. 선관위에서 그 점 검토를 한 일이 있나요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 일단은 그런 자료 확보를 위한 입법적인 조치가 선행이 되어야 되고요.

○張倫碩 委員 그래서 투표하는 날 현장에서 ‘국민들 참여하세요’ 그래 가지고 현장에서 본인 여부를 그저 확인하고 경선에 들어가는 것은 소위 오픈 프라이머리 존립근거의 근본을 무너뜨릴

수 있는 가능성이 크다, 이 점에 관해서 오늘 공술 나오신 교수님하고 연구관님이 시간이 허용하는 대로 답변해 주시기 바랍니다.

○진술인 도회근 법의 현실적인 문제점들은 국회에서 그런 점들을 고려해 가지고 입법을 해야 된다고 저는 생각을 합니다. 현실적으로 허용되지 않는 문제를 법으로 만들어보아야 소용이 없지 않겠습니까? 그래서 저는 이론적으로 말할 때는, 제가 말씀드린 그런 것들을 다 해결할 수 있는 수단을 갖춘 다음에 도입하는 것이 바람직하다는 것이 제 개인적인 생각입니다.

○張倫碩 委員 이현출 진술인!

○진술인 이현출 저도 위원님 말씀에 공감하고 있습니다. 그러나 제가 법의 기술적인 여타 영역과의 충돌 여부에 대해서는 특별히 검토해 보지 않았기 때문에 제가 말씀드릴 부분이 많지 않습니다.

○張倫碩 委員 선관위에서 이 발의된 법안에 관해서 검토된 것이 있었나요? 지금 발의된 공식선거법의 개정으로는 오픈 프라이머리를 실시할 수 없다, 말하자면 전과조회 관계, 정당원조회 관계, 교사 등의 신분조회 관계와 관련되는 법규정이 같이 개정이 되거나 수반이 되지 않으면 이것은 시행이 불가능한 법률이다 하는 점에 관해서 혹시 선관위의 검토가 있었나요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 한승철 다른 공식적인 검토라기보다는 제가 실무자로서 답변을 드리는 것입니다.

그래서 그런 자료를 확보할 수 있는 입법적인 조치가 선행이 되어야 된다, 특히 타당의 당원명부나 또는 경선 선거인명부 이런 부분들을 만약 입법을 한다고 했을 때 과연 그것을 법으로 강제할 수가 있을 것인지, 만약 법으로 강제를 못한다 그러면 사실상 현장에서 경선선거인을 걸러낼 수는 없을 것이다 하는 생각을 가지고 있습니다.

○張倫碩 委員 그러니까 현실적으로 오픈 프라이머리라고 하지만 지금 한나라당에서 시행하고 있는 민심 5 당심 5, 5 대 5의 경선절차를 가져갈 때 일반인에 관해서는 충분한 시간 전에 선거인을 정하고 그 선거인이 선거권을 가지고 있는지를 조회하는 절차가 선행되지 않는 한 소위 현장에서 오픈 프라이머리는 본 위원의 생각으로는 법 체계상 만들 수 없는 불가능한 법제도다, 선거제도다 이런 생각을 합니다.

그런 점에서 현행 우리 한국 법 체계상 불가능

한 것이다라는 견해에 대해서 두 공술인께서는 어떻게 답변하시겠습니까?

○**진술인 도회근** 제 경우는 기술적으로는 제가 아는 바가 없기 때문에 말씀을 못 드리겠는데 법 체계상으로는 불가능하지 않다고 생각을 합니다.

○**진술인 이현출** 특별한 의견이 없습니다.

○**張倫碩 委員** 이상입니다.

○**위원장 이상배** 장윤석 위원님 수고하셨습니다.

다음 최인기 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**최인기 위원** 전남 나주·화순 지역구 최인기입니다.

두 분 오늘 나오셔서 좋은 의견 말씀해 주셔서 감사합니다.

도회근 교수님하고 이현출 연구관님에게 같이 여쭙 볼까 합니다.

저도 이 공직선거법 개정안을 내놓은 사람입니다마는 아까 도회근 교수께서 박세환 위원 질의 때 말씀하셨는데 지금 당원이 아닌 완전히 국민만을 대상으로 하는 당내경선이 되었을 경우에 그것은 분명히 정당의 헌법상 규정을 두고 했던 정당활동 보장, 또 국민의 정치적 의사결정 참여에 필요한 조직을 가져라, 이런 점에 대해서 저는 그렇게 할 경우에, 당을 완전 배제하고 일반국민만 갖고 할 경우에 위헌 소지가 있다고 생각을 하는데 도 교수님은 어떻게 보십니까?

○**진술인 도회근** 글썬요, 저는 어떤 정당이 그런 식으로 당원을 다 배제하고 일반인들만 대상으로 경선을 할 수 있을지 모르겠습니다.

○**최인기 위원** 그런 구상을 한 적이 있습니다.

○**진술인 도회근** 그렇습니까?

○**최인기 위원** 그럼요. 그럴 경우?

○**진술인 도회근** 저는 그것은 정당이 스스로 자기 임무를 포기하는 것이 아닌가 싶습니다.

○**최인기 위원** 그것은 위헌 소지가 있다고 저는 보거든요. 도 교수께서는 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 도회근** 만약에 그것을 법으로 강제한다면 분명히 위헌 소지가 있을 것 같습니다.

○**최인기 위원** 이현출 연구관께서는 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 이현출** 법으로 강제를 하는 것은 위헌일 수 있습니다마는 글썬요, 그것을……

○**최인기 위원** 법으로 강제보다는 가능하도록 한다는 얘기지요.

○**진술인 이현출** 글썬요, 열어 놓는 것은 순전

히 입법권자들의 선택의 문제가 아닌가 싶습니다.

저는 헌법적 논의에 대해서는 검토를 해 보지 않아서 자세히 말씀을 드릴 수 없는 한계가 있습니다.

○**최인기 위원** 가능하도록 하는 것의 위헌 문제는 아직 검토 안 해 보셨다 그런 얘기지요?

○**진술인 이현출** 예.

○**최인기 위원** 알겠습니다.

그다음에 아까 도회근 교수 보고서 14페이지를 보면 당내경선에 비당원 참여를 강제하는 문제에 있어서 강제를 한다든지 또 막거나 이런 것을 하면 위헌 소지가 있다 이렇게 말씀하셨어요. ‘비당원의 참여를 정당의 결정이 존중되도록 하여야 하는데 정당이 경선을 개방하려는데 법률이 막거나 정당이 경선을 폐쇄하려는데 법으로 개방을 강제하는 것은 원칙적으로 위헌적 소지가 있다’ 그렇게 말씀하셨고, 국민의 정치적 의사결정 참여에 필요한 조직이어야 한다고 했기 때문이다, 그렇게 이유를 드셨는데 저는 그렇다고 생각하지 않습니다. 왜냐하면 최소한 정당과 일반국민의 참여 비율에 대해서 상한선 정도를 두는 것은 법률로 충분히 가능하다 그렇게 보거든요.

예를 들면 당원이 아닌 자의 비율은 50% 이내에서 하라든지 그렇게 하는 것은 어떻게 생각하십니까? 도 교수께서는 그것도 위헌적 요소라고 보십니까?

○**진술인 도회근** 법으로 그렇게 규정한다는 말이지요?

○**최인기 위원** 그러니까 당원과 비당원을 대상으로 경선하되 당원이 아닌 자의 비율은 50%를 초과할 수 없다라고 법에 넣는다면, 그러니까 일반국민의 참여를 당원 50% 그다음에 국민은 50% 이하, 그러니까 60 대 40으로 라든지 하는 규정을 두는 것도 여기서 말씀하신 위헌 소지가 있다고 보십니까?

○**진술인 도회근** 아마 그 비율 문제를 결정하는 것은 조금 더 생각해 봐야 될 것 같습니다.

○**최인기 위원** 그것은 입법적 선택이라고 저는 보는데……

○**진술인 도회근** 입법선택권이 있는지 그 문제가…… 그런데 저는 그것도 어느 정도의 제한 가능성을 합리적인 범위 내에서 해야지 지나치게 위축된다거나 그렇게 되면 또 위헌 가능성이 생기거나 그렇지 않을까 싶습니다.

○**최인기 위원** 아니, 그러니까 예를 들면 50% 이하의 범위 내에서 당원이 아닌 자가 참여를 하도록 한다든지 할 수 있다 이렇게 할 경우에 그것이 위헌 문제가 생긴다고 보십니까?

○**진술인 도회근** 그런데 50%는 위헌 가능성이 있다고 보는데요.

○**최인기 위원** 그래요?

○**진술인 도회근** 예.

○**최인기 위원** 이현출 연구관계서는 어떻게 생각하십니까? 참고로 의견만 말씀해 주시지요.

○**진술인 이현출** 저도 그렇게…… 선택은 정당에 맡겨야 되는 것이지, 저 개인적인 의견으로 그것을 법률로서 퍼센트를 규정할 수는 없지 않겠느냐 그런 생각입니다.

○**최인기 위원** 알겠습니다.

다음에 이현출 연구관계서 개방성 확대는 찬성하지만 개방성의 정도에 대해서는 충분히 검토할 필요가 있다고, 마지막 결론을 그렇게 하셨어요. 그러면 그때의 참여 정도는 입법적으로 하라는 얘기이십니까, 아니면 당내에서 당헌이나 내부규칙으로 정하라는 얘기를 하시는 겁니까? 법률로 하라는 말씀이신지……

○**진술인 이현출** 제도의 선택은 정당이 하는 것인데, 다만 입법적 가이드라인을 정할 때도 당원이 아닌 자에 의해서 전폭적으로 결정되는 이런 체제로까지 가는 문제를 어떻게 선택할 것이냐, 이 부분으로 갈 때는 이것에 대해서 심각한 고민이 있어야 되지 않느냐라는 게 제 생각입니다.

○**최인기 위원** 그래서 당원이 아닌 자의 당내 경선 참여비율을 50% 이내에서 하도록 하는 게 좋겠다, 법에 넣는 것이 좋겠다 하는 게 제 생각입니다.

이상입니다.

감사합니다.

○**위원장 이상배** 최인기 위원님 수고하셨습니다.

다음 질의 전에, 정진석 위원께서 오늘 참석해 주셨습니다.

인사해 주시지요.

○**정진석 위원** 지각 출석해서 죄송합니다.

국민중심당의 정진석입니다.

잘 부탁드립니다.

○**위원장 이상배** 다음은 나경원 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**나경원 위원** 안녕하십니까? 한나라당 나경원

위원입니다.

오픈 프라이머리에 관한 논란은 금년 초 열린 우리당 쪽에서 주장을 하면서 이것이 논의의 핵심으로 부활이 되었는데요. 실질적으로 최초 오픈 프라이머리를 주장했을 때는 아마 블랭킷 프라이머리(Blanket Primary)라고 표현하는 교차적인 선거까지도 염두에 둔, 그런 부분을 특별히 배제하지 않은 그런 주장을 하셨던 것으로 알고, 거기에 대해서 저희가 위헌문제를 제기하니까 이 부분에 대해서 개정안이 나온 것은 블랭킷 프라이머리를 안 하는 쪽으로 지금 되어 있는 것 같습니다.

그런데 그때 제가 검토를 해 봤을 때 미국 내에서 이런 완전국민경선제이든 아니면 그에 준하는 것이든 이러한 식의 오픈 프라이머리를 도입하는 것이 주마다 다르고, 결국 그런 주가 대부분이다 이렇게 보기는 어려운 걸로 판단했는데 이현출 공술인은 어떻게 보십니까? 한번 서베이를 해 보셨나요?

○**진술인 이현출** 아까 도 교수 말씀하신 데에서 32개 주가 공통으로 한다는 말씀이 있었습니다.

○**나경원 위원** 제가 내용을 제대로 못 봤는데 아까 그게 있었나요?

○**진술인 도회근** 대통령선거에서 예선에서 예비선거를 하고 있습니다.

○**나경원 위원** 주마다 조금씩 특징이 다르지요?

○**진술인 도회근** 예, 다릅니다.

○**나경원 위원** 지금 미국 제도가 좋다고 무조건 도입하는 것도 아니고, 미국 내에서 그것을 전부 도입하고 있는 상황도 아닌데, 그럼 도 교수님께 좀 여쭙 보겠습니다.

정당의 의의, 정당의 활동 이런 것에 비추어 보아서 또 민주주의에 있어서 정당민주주의의 역할 이런 부분에 비추어 보아서 이 오픈 프라이머리 도입이 과연 정당민주주의라든지 민주주의 발전에 도움이 된다고 보십니까? 그런 취지로 얘기하셨는데 한마디로만……

○**진술인 도회근** 절대적으로 도움이 된다고 생각합니다.

○**나경원 위원** 왜 그렇다고 생각하시는 것이지요?

○**진술인 도회근** 과거 우리나라의 특수한 상황을 한번 염두에 두시면……

○**나경원 위원** 그게 아니라 그냥 한마디로 말씀하시면 왜 이것이 오히려 민주주의의 발전이나

정당민주주의 발전에 도움이 된다고…… 결국 정당이라는 것이 뭐니까? 정치권력을 획득하기 위해서 같은 의사를 가진 사람들이 모여서 결사체를 만들고 그에 동조하는 많은 국민들이 그 정당에 표를 찍고 그렇게 함으로써 정당이 책임 있게, 결국은 어떤 정치권력을 행사함으로써 잘못된 정당에 대해서는 책임을 묻고 잘못하지 않은 정당에 대해서는 계속해서 국민들이 지지를 주는 그런 방법으로, 결국 정당민주주의라는 것이 책임성을 제고하는 그런 측면에서 굉장히 중요한 것이 된다고 보는데 이렇게…… 결국 국민의 참여가 중요하다 이런 얘기를 하시는 것 같은데요. 정당민주주의의 책임성과 상치된다고 생각하지 않으십니까?

○진술인 도회근 그 점 때문에 바로 이렇게 확대하게 되면 더 많은 국민들의 지지를 받고 더 많은 국민들이 요구하는 것을 정당의 정책이나 정강으로 정당이 응답을 하지 않겠습니까? 그것이 오히려 더 책임을 강화하는 것이 되지요.

○나경원 위원 그렇다면 더 많은 국민이 정당의 당원으로 가입해서 그 정당에서 정당활동을 통해서 정당 내에서 어떤 의사를 표현하게 하는 것이 맞지 실질적으로 선거 때 반짝 어떤 국민들이 참여하게 한다는 것은 사실상 이벤트화 될 수 있는 것이고, 그 짧은 기간 동안 과연 국민들이 검증할 수 있느냐…… 결국 정당이라는 것이 폐쇄적인 조직이 아니지 않습니까?

○진술인 도회근 그렇습니다.

○나경원 위원 언제든지 국민이 정당의 당원으로 가입할 수 있습니다. 그러면 당원 가입을 확대시켜서 정당의 책임성을 보장하는 측면으로 해야지, 이렇게 어떻게 보면 이벤트 식의 선거 때 잠깐 반짝하는 식의 이런 민주주의, 그러니까 오픈 프라이머리 도입을 확대함으로써 사실상 국민들에게 정서적으로 일회적으로 호소하거나 지지하는 그런 정당이나 후보가 당선되고 또 그 다음 해에는 그 정당이 해체되고 이렇게 된다면 한국 민주주의가 후퇴되는 것 아닐까요? 지금 사실 한나라당은 어떻게 보면 미련한 정당이라고도 생각이 드는데, 지금 한나라당 이름으로 이번에 세 번째 대선을 치르게 되는 것 같습니다. 그러나 미련하지만 그래도 책임을 지는 모습을 보이는 것이 국민에 대한 정당으로서의 기본적인 책무라고 생각을 합니다.

그런데 지금 이런 식으로 어떤 이벤트화 한다

면 결국은 정당의 책임성, 그러면 국민은 누구에게 책임을 물어야 합니까? 그래서 저는 이러한 부분이 과연 실현될 수 있을까 하는, 그러니까 정당의 책임성이라든지 이런 것에 비추어 보아서 오픈 프라이머리의 도입이, 완전 오픈 프라이머리의 도입이 정당민주주의를 후퇴시킨다고 생각하고요.

두 번째로는 지금 현재 선거법에 당원 또는 비당원이 참여할 수 있다 이렇게 되어 있는데 윤호중 위원께서 열린우리당 대변인으로서 브리핑하신 것에 보면, 죄송합니다. 제가 그렇게 읽었는데, 당원 또는 비당원으로 되어 있기 때문에 비당원만 하는 경선도 가능하다 이런 식의 말씀을 하신 것으로 제가 들었는데……

○윤호중 위원 아까 질의를 다 했습니다.

○나경원 위원 그렇습니까?

그때 그렇게 말씀하신 것이 맞습니까? 죄송합니다.

○윤호중 위원 당원이 아닌 국민만으로 하는 경선은 정당에서 가능하지 않은 것으로 답변을 했습니다.

○나경원 위원 죄송합니다. 상대방 위원님께 묻는 것은 아닌데요.

지금 그 말씀은 결국 국민만으로 하는 경선은 안 된다 이렇게 보는 것이 맞다 그것에는 동의하시는 거지요?

○진술인 도회근 아까 최인기 위원님 질의에 그렇게 대답을 했습니다.

○나경원 위원 저는 아까 장윤석 위원님께서 지적하신 부분이 굉장히 중요하다고 생각하는데요. 일단 저는 오픈 프라이머리가 정당민주주의의 후퇴를 가져온다고 보고요. 두 번째로는 실질적으로 법적인 여러 가지 문제점, 그다음 세 번째로는 비용의 문제점이 있습니다. 그 많은 비용을 국고로 쓰는 것이 과연 맞는 것일까요, 어떻게 생각하시나요?

○진술인 도회근 저는 그것을 국고로 지원하도록 하는 법제화를 하는 것을 주장했었습니다.

○나경원 위원 저는 그렇게 생각하지 않는 것이, 결국 정당이 어떻게 보면 실질적 책임은 방기해 놓고 이런 이벤트로 하는 것에 국고를 지원한다는 것은, 국민들의 세금을 특정 정당을 위해서 쓴다는 것이 과연 바람직한 것이냐, 그러면 정당 간에, 어떤 정당은 많은 돈을 쓰고 어떤 정당은 실질적으로 그렇게 쓰지 않는다면 그 부분

에 있어서의 형평은 어떤가 이런 의문을 제기해 봅니다.

○**진술인 도회근** 처음에 나 위원님께서 말씀하신 오픈 프라이머리의 폐해에 대해서는 전적으로 동감합니다. 그런데 어떤 제도든 양 측면이 다 있기 때문에 그 폐해를 줄이도록 하는 것이 오히려 더 중요한 것이 아닌가 이렇게 생각합니다.

○**위원장 이상배** 나경원 위원 수고하셨습니다.

다음은 주성영 위원 질의해 주시기 바랍니다.

○**주성영 위원** 한나라당 주성영 위원입니다.

도 교수님께…… 그러면 도 교수님은 여기 발표하신 의미의 오픈 프라이머리, 당원과 무소속 유권자 그리고 다른 정당 당원까지 모두 참여할 수 있는 오픈 프라이머리가 가장 낫다 이런 취지입니까?

○**진술인 도회근** 이왕 도입하려면 그런 가능성도 열어 두는 것이 좋겠다는 것입니다.

○**주성영 위원** 그리고 아까 헌법적 근거도 있다고 얘기했는데, 여기 발표문에도 있습니다만 이것이 미국에서 시작될 때 소수의 당 지도자들에 의해서 당의 공직선거후보가 결정되는 비민주적 관행에 대한 반발이 주된 이유가 된 것은 맞지 않습니까?

우리도 지역선거에서는 이러한 논리가 타당합니다. 하지만 전국적인 선거, 그러니까 미국으로 보면 대통령선거 아니겠습니까? 미국의 대통령선거에서도 이런 논리가 타당한 것이냐에 대해서는 이론이 있습니다. 왜냐하면 미국은 연방제국가이지 않습니까? 그리고 민주·공화당으로 확립된 정당적 근거를 가지고 있는 나라이고 또 연방제 국가예요. 그러니까 대통령후보를 뽑는 것이 간접선거 형식으로 이루어지고 있지 않습니까? 우리는 단일 소수 민족국가, 미국으로 보면 한 주에 비유될 수 있는 그런 시스템을 가지고 있는데, 오픈 프라이머리가 미국의 한 주에서 주 상원의원후보를 내는 데에는 적합할 수가 있어요. 하지만 주로 이루어진 연방국가에서 대통령후보를 내는데 오픈 프라이머리가 도입되는 이유와, 한국에서는 단일 선거구에서 대통령후보를 뽑는데 오픈 프라이머리를…… 그러니까 선거의 축소판 아닙니까? 그렇지 않습니까? 지금 도 교수님 말씀하신 대로 하면 선거의 축소판인 선거를 한번 더 하고 또 확대해서 전부 한 번 하고 이러한 필요성에 대해서 과연, 표현상 헌법적 근거 또 우리 정치적인 지형에 맞추어서 도입이 바람직한

것일까요? 필요합니까? 도 교수님께 묻습니다.

○**진술인 도회근** 바람직한 것인지 여부는, 저는 이론적으로 참여민주주의적인 입장을 옹호하는 입장이기 때문에 개인적으로는 지지하고 있습니다. 다만 우리나라의 입장에서 어떤 제도를 반드시 확정해야 된다 하는 것은 유보적입니다. 선거법으로는 그런 것을 정당이 도입하는 것을 막아서는 안 된다 하는 게 제 입장입니다. 도입을 적극적으로 하라는 겁니다.

○**주성영 위원** 취지를 이해하겠습니다만 아까 나경원 위원님이 하신 말씀에 있어서 지금 우리 정당이, 아까 나 위원님께서 한나라당이 미련한 측면이 있다고…… 그건 의미 있는 표현입니다. 우리 한나라당이 그 이름을 가지고 세 번, 네 번 계속하고 있는 거예요. 지금 현재 오픈 프라이머리가 현실적으로 대두하게 된 배경에도 범여권에서…… 정당이 지리멸렬했어요. 현실적인 이유가 있다고 봅니다. 그런데 기간당원제 내지는 책임당원제로 정당에 당비를 내는 이런 구조로 발전하고 있고 또 지구당도 폐지되는 이러한 정치에 있어서의, 아까 이 박사님이 얘기한 대로 우리 정치사에 있어서도 수십 년 이상의 정치적인 연혁을 갖고 있는 정당이 필요하다, 그러한 정당으로 나가는 발전 방향에 있어서 지금 도 교수님 말씀하시는 오픈 프라이머리가 도입되는 것은 역행하는 것 아니냐, 우리가 선거공영제로 해서 일상시에도 선관위에서 정치비용을 국고에서, 물론 비율이 있습니다만 지원하고 있습니다. 또 정당체제가 이룩되고 있고 또 미련한 한 정당이 있어요. 그런데 지리멸렬한 저쪽을 위해서 도입하는 것 아니냐 이런 시각에 대해서는 도 교수님 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 도회근** 순전히 정치적인 견해만 묻는다면 저는 주 위원님 주장에 사실 동조합니다.

○**주성영 위원** 아니, 현실 정치를 얘기하는 거예요.

○**진술인 도회근** 그런데 모두에 발표할 때 저는 헌법학자의 입장에서 법적으로 이 제도의 가능성 여부만을 다룬다고 말씀을 드렸습니다. 그래서 정치적인 판단은 가급적 배제하겠다고 말씀드렸습니다.

○**주성영 위원** 정치적인 판단을 배제하시겠다는 그 말씀을 들을 때는 연방제인 미국의 50개 주에서 각 주별로 대선후보를 뽑아야 하는 현실적인 그런 문제, 간접선거의 문제점을 보완하기 위해

서 지역선거인 주 상원의원을 추천했을 때 오픈 프라이머리를 도입하는 이유하고 우리가 여기 대한민국, 작은 데에서 똑같은 동심원을 그리는 거예요. 이런 것이 정당의 발전 그다음에 기간당원, 책임당원에 대한 그런 중요성이 떨어지는 겁니다. 평소에는 당원들끼리 한다고 그랬다가 또 선거 때 가서 이러는 것, 이것이 이 박사께서 얘기한 정당정치 발전에 있어서 맞지 않는 게 아닌가 하는 생각을 하고요.

그다음에 선관위에서 나오신 한 기획관님께 묻겠습니다.

지금 당내경선 위탁사무관리 규칙을 보면, 제가 읽어 보고 하는 얘기입니다. 선거기간 한 달 전에 경선을 해서 후보를 뽑도록 되어 있지요?

(이상배 위원장, 윤호중 간사와 사회교대)

○중앙선거관리위원회법제기획관 **한승철** 예, 그렇습니다.

○주성영 위원 그러니까 선거기간이 11월 27일부터 시작되니까 현실적으로 10월 27일까지는 경선후보를 뽑아야 되네요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 **한승철** 예.

○주성영 위원 그리고 경선후보 뽑는 기간이 한 달이더만요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 **한승철** 예, 선거기간이 30일입니다.

○주성영 위원 그러면 10월 27일이니까 9월 27일이고, 그다음에 또 당에서 한 달 전에 위탁하도록 되어 있더만요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 **한승철** 예.

○주성영 위원 그러면 8월 27일에 위탁해야 되네요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 **한승철** 그렇습니다.

○주성영 위원 그러면 현실적으로 8월 27일 이전에 위탁을 안 하면 안 되네요?

○중앙선거관리위원회법제기획관 **한승철** 늦어도 그날까지는 위탁을 하게 현재 규칙상 되어 있습니다.

○주성영 위원 마치겠습니다.

○위원장대리 **윤호중** 주성영 위원님 수고하셨습니다.

다음 지병문 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○지병문 위원 완전국민경선제를 도입하면 정당 정치를 위축시킬 우려가 있다, 이현출 박사는 그런 생각이시지요?

○진술인 **이현출** 예.

○지병문 위원 왜 그렇지요?

○진술인 **이현출** 정당이 사회적 뿌리를 제대로 내리지 못한 상태에서 참여의 지나친 확대는 오히려 정당의 안정성을 해치고……

○지병문 위원 국민경선에 참여하시는 분들이 정당에 대한 정책적 지지나 이런 부분과 전혀 관련이 없습니까?

○진술인 **이현출** 물론 있을 수도 있겠습니다마는 책임 있는 참여라고 단언할 수는 없겠습니다.

○지병문 위원 어떤 측면에서는 지금 미국이 오픈 프라이머리를 하고 있는 가장 전형적인 나라지요?

○진술인 **이현출** 예.

○지병문 위원 오픈 프라이머리를 할 때 근본적으로 미국 정당에 당원이 있습니까?

○진술인 **이현출** 현재 당원이 있지요.

○지병문 위원 미국에 당원이 있어요?

○진술인 **이현출** 있습니다.

○지병문 위원 뭐가 당원이지요?

○진술인 **이현출** 정당에 당원이……

○지병문 위원 그러면 대중정당입니까, 그렇지 않습니까?

○진술인 **이현출** 대중정당은 아니지요. 미국은 포괄정당이라고 볼 수 있을 것입니다.

○지병문 위원 미국이 매스 멤버십 파티(mass membership party)입니까, 아닙니까?

○진술인 **이현출** 아니지요.

○지병문 위원 그런데 왜 정당에 당원이 있습니까?

○진술인 **이현출** 매스 파티만 당원이 있는 것은 아니고요.

○지병문 위원 미국에는 당원이라는 게 없어요. 데모크라트(democrat)를 민주당원이라고 해석합니까?

○진술인 **이현출** 클로우즈드 프라이머리(closed primary)를 하는……

○지병문 위원 아니, 그러니까 데모크라트가 민주당원입니까? 어떻게 해석합니까? 미국에서 데모크라트, 리퍼블리칸(democrat, republican) 그러지요? 어떻게 부르지요?

○진술인 **이현출** 파티 아이덴티티(Party identity)를 가지고 있는 사람하고 당원하고는 개념이 다르지요.

○지병문 위원 미국의 경우에는 지금 얘기하신

대로 데모크라트나 리퍼블리칸이나 전부 다 파티 아이디(party ID)라고 얘기하지 당의 멤버라고 얘기하지 않습니다. 데모크라트, 리퍼블리칸을 민주당 지지자, 공화당 지지자 또는 ID라고 얘기를 해요. 많은 분들이 미국에 당원이 있다고 하는데, 지금 클로우즈드 프라이머리 얘기를 하잖아요. 그것도 무슨 입회원서를 내 가지고 당에 입당원서를 내고 그것을 심사해서 당원으로 입당시키고 그래서 명부 관리하고 그게 아닙니다. 당에다가 내가 데모크라트라고, 소위 말해서 미국에서는 디클레어(declare) 한다고 해요. 그러면 그게 프라이머리 일렉션(primary election)에서 데모크라트로 등재되는 겁니다.

그렇기 때문에 우리가 자꾸 미국을 당원이 있는 당으로, 매스 멤버를 가진 당으로 보고 논리 전개를 하면 대단히 복잡하다는 거지요. 미국은 당원이 없는 나라입니다. 그러나 독특하게 파티 아이디라고 해서 데모크라트, 리퍼블리칸이 있는 나라입니다. 그래서 당원이 아닌, 우리가 얘기하는 당원이 없는 미국의 공화당과 민주당이 지금 오픈 프라이머리를 실시하는데 미국의 정당정치가 발전이 안 되느냐 하면 그것 아니거든요. 세계에서 미국처럼 정당이 오랫동안 계속 유지되고 있는 나라도 없습니다.

문제는 우리가 지금 오픈 프라이머리를 얘기하는 것은, 물론 영국과 같은 나라들은 당원, 대의원 이런 분들이 소위 후보를 결정하는 데 참여를 하지요. 거기는 우리나라처럼 책임당원이든 기간당원이든 당원 중심으로 해 보자 책임 있게 당비 내는 사람들로 해 보자. 소위 페이퍼 당원, 당비 대납 그래 가지고 이 사람들이 입당을 권유하고 당비 내 준 사람들 손에 완전히 딱 잡혀 있는 겁니다. 그래서 결국은 당내경선에서 당원들의 뜻과 그 당을 지지하는 사람들의 뜻이 다르다는 거지요. 괴리현상이 생기는 겁니다. 그래서 그 괴리현상을 막아 보기 위해서 결국은 문을 열어보자는 겁니다. 그런데 지금 이 법안의 취지도 오픈 프라이머리를 모든 당에게 법률로 강제하는 게 아니고 정당이 선택하면 할 수 있게 해 주자는 것인데 이것을 가지고 이것 도입하면 정당정치가 무너진다고 할지 당의 정체성 문제가 생긴다고 할지, 나는 그것은 비약이라고 생각하거든요. 이현출 박사 어떻게 생각하세요?

○진술인 이현출 지금 위원님께서 지적하셨습니다마는, 맞습니다. 그러나 미국에서는 철저히 당

원 중심으로 선거 캠페인이 많이 이루어집니다. 그분들이 데모크라트다 리퍼블리칸이다 하는 것이 우리처럼 종이 당원 또는 당비 대납 이런 개념이 아닙니다. 자발적으로 열심히 뛰고 있습니다.

○지병문 위원 미국의 경우에는 전부가 자원봉사자예요.

○진술인 이현출 자기들이 열심히 당비 내고……

○지병문 위원 자기들이 열심히 하고 있잖아요. 우리는 그게 안 돼요. 그것은 선거운동 문제이고요. 당원들에게만 후보자 선출을 맡겼을 경우에 우리나라는 미국과 다르기 때문에, 미국은 당원이 없음에도 불구하고 오픈 프라이머리를 하고 있던 말이에요. 그래서 지금 강조하지만 소위 이현출 박사가 앞에 발표한 내용을 보면 우리나라에서 투표를 해 보면 국민들이 정당투표를 한다, 정당투표를 하기 때문에 당원 중심으로 이루어져야 된다는 거기에 이의를 제기합니다. 왜? 정당투표를 한다는 얘기는 뭐냐, 그 당을 지지하기 때문에 그 당 후보를 찍는데 그 사람들이 당원은 아닙니다. 당원 숫자는 지금 큰 당이 불과 100만 명도 못 돼요. 그렇지 않아요? 그런데 일반적으로 투표하는 사람들은 정당투표를 하거든요. 그렇기 때문에 당원은 아니면서 당을 지지하는 이런 사람들의 의사가 당내경선에 반영될 수 있는 길을 열어보자 이게 지금 이 법안의 취지가 아닌가 저는 그렇게 보는 겁니다. 그리고 그게 우리나라의 상황에서도 바람직스럽다. 소위 우리 정당의 과거의 경험, 현재의 경험, 지금 현재도 그게 완전히 해소되지 않았다고 보거든요.

○진술인 이현출 위원님 말씀하신 대로 제 의견은 지금 전국적으로 정당투표가 이루어지는 마당에 정당의 책임성이 매우 중요하다. 그래서 이 정당이 다음 선거에서도 심판을 받아야 하는데 그렇지 않고, 정당의 당원 베이스가 되지 않고 일반 유권자 베이스로만……

○지병문 위원 아니, 그 정당이 후보를 내서 선거를 했는데 왜 그다음에 책임이 없어지니까?

○진술인 이현출 당원이 핵심적으로 후보 선출 과정에 참여를 하지 않으면 그런 현상이 발생할 수 있는 것이 아니냐 하는 것입니다.

○지병문 위원 아니, 당원을 배제하는 게 아닌데……

○진술인 이현출 그래서 제가 말씀드리려는 것입니다.



○**지병문 위원** 알았습니다.

이상입니다.

○**위원장대리 윤호중** 수고 많으셨습니다.

다음은 안경을 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**안경을 위원** 안경을 위원입니다.

우선 오늘 공술해 주신 이현출 박사님, 도회근 교수님 말씀 잘 들었습니다.

우리 도회근 교수님한테 먼저 여쭙겠습니다.

말씀을 죽 듣고 보고 논리 전개를 저희들이 죽 따라가다 보면 말씀은 상당히 합리적으로 하셨는데 그 논리의 배경에 지금 한국의 정당들이 국민들의 의사를 제대로 반영하지 못하고 있다 하는 것을 전제로 설정해 놓고 거기서부터 출발한 게 아니냐—제가 조금 극단적으로 말씀드리는지 모르겠습니다마는—그래서 물론 염려하시는 대로 우리 정당이 시대나 또 다변화되어 가는 각계각층의 어떤 이익이나 또 생각들을 다 대변하지 못하는 그런 측면이 있다 하는 그런 생각을 합니다.

그런데 이 오픈 프라이머리가 도입된 우리나라 민주주의 발전 역사에서의 짧은 기간을 보면, 지난번 노무현 대통령이 극적으로 탄생한 이런 것을 계기로 해서 이번에도 또다시 열린우리당이 주축이 되어 가지고 이 오픈 프라이머리를 시행하려고 하고 있고, 물론 저희 한나라당에서도 세미 오픈 프라이머리라고 그럴까요, 그렇게 어느 정도 국민 의사를 수렴하는 그런 반 국민, 반 오픈 프라이머리를 시행을 하고 있는데요.

그렇게 정당이 국민의 지지를 받지 못하고 있다는 어떤 근거로, 그런 근거가 좀 잘못되었다는 말씀을 제가 좀 드려 보면, 지금 현재 우리 한나라당은 후보들이 40%, 근 30% 이렇게 국민적인 지지를 받고 있고 또 다른 후보들은 지금 10%를 지지받는 그런 후보들이 없는 현실이고 또 열린당·정부가…… 지금 대통령의 국정 수행 지지도가 20% 이내로 지지를 받고 있다 하는 이런 어떤, 지금 현재 대통령을 포함한 여권의 입장에서 보면 후보를 탄생시키기 위해서 솔직히 말하면 이런 이벤트도 좀 해야 되고 후보도 국민들에게 좀 알려야 되고 또 많은 국민들의 지지를 다시 모아야 될 필요성이 있기 때문에 이런 오픈 프라이머리를 할 수밖에 없다는 그런 생각을 합니다.

아까 나경원 위원, 주성영 위원, 장윤석 위원이 전부 문제를 지적했지만 과연 제대로 시행할 수

있겠느냐 하는 그런 문제를 두고, 또 헌법적으로 맞을 것이다 안 맞을 것이다 이런 문제는 차치하더라도 현실적으로 오픈 프라이머리를 시행할 경우에 현실 정치에서도 여러 가지 문제가 많이 따를 수 있습니다.

지금 한나라당에서도 이번에 국민참여 경선을 30% 정도, 국민참여를 도입하고 있는데 전국의 근 3000만이나 되는 유권자를 통해서, 여론조사 기관 7개, 8개를 동원해서 근 열흘 동안 투표할 대상을 선정하는 이런 작업부터 시작해서 상당히 어려운 점이 많거든요. 그런 점도 어렵지만 100% 완전 경선을 한다 하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다 저는 그렇게 보고, 그래서 아까 하다가 안 되니까 “현장에 오는 사람을 바로 그 자리에서 확인해 가지고 투표권을 주자” 그런 얘기도 나왔습니다마는 여러 가지 문제가 많으리라고 보는데 그중에서 아까 도 교수님이 말씀하신 것을 보면 “이중투표 방지만 하면 오픈 프라이머리도 해 볼 만하다” 그런 말씀을 하셨는데요.

제가 지금 잘 몰라서 여쭙는데, 이 이중투표를 방지하기 위해서 두 가지 전제가 있습니다. 하나는 모든 정당이 같은 날 동시에 실시하는 것, 그다음에 지금 말씀하신 것처럼 이중투표를 방지하기 위해서 모든 정당원의 관리가 우리 중앙선관위라든지 이런 데서 책임 있게 되고 있느냐 하는 이런 두 가지 장치가 완전하다면 될 수 있다고 보는데, 미국의 경우 몰라서 제가 여쭙는데 모든 정당이 후보를 고를 때 같은 날 합니까?

○**진술인 도회근** 예, 그렇습니다.

○**안경을 위원** 투표를 같은 날 합니까?

○**진술인 도회근** 같은 날 합니다.

○**안경을 위원** 그런데 우리나라 같은 경우에는 지금 정당의 역사도 일천하거니와 우리 한나라당 또 열린당이 각자 다른 선거, 또 민주노동당이 다른 경우 이런 경우에 이 이중투표가 과연 방지가 될 수 있겠습니까?

○**진술인 도회근** 아마 지금 시스템으로는 안 됩니다. 그런데 이 경우…… 제가 제안드린 것은 어떤 최종 도달 목표를 말씀드린 거거든요.

그래서 미국처럼 선관위가 당원 명부하고 유권자 명부를 다 통합 관리하도록 하자, 그렇게 하면 이중투표도 방지될 수 있고 여러 가지가 가능할 것이다…… 그런데 지금 현재는 그게 안 되어 있지 않습니까?

○**안경을 위원** 예.

○**진술인 도회근** 안 되어 있는 상황에서는 앞으로 선관위가 정당하고 협의가 돼서, 그게 어떻게 될 수 있을지 가능할지 그것은 협의해 가지고 입법을 하시는 분들께서 논의를 하셔야 될 문제라는 것이고요.

○**안경률 위원** 물론 우리 정당이 논의를 하겠지만 우리 도 교수님처럼…… 정치적인 어떤 스케줄이나 이상을 말씀하시는 것은 좋은데 잘못하면 정파적으로 이용될 가능성이 많다, 후보 없는 당에서 후보를 만들기 위해서.

사전 선거 범위가 어디까지인지는 모르겠지만, 아까 어느 분은 이벤트라고 표현을 했습니다마는 이벤트성 사전 선거운동 성향이 있는 그런 행사로 연결될 가능성도 많다, 그런 폐해가 잘못하면…… 도 교수님 주장이 큰 뜻은 좋지만 현실적으로 정치적으로 악용될 소지가 많다 하는 그런 말씀을 제가 드립니다.

○**진술인 도회근** 양면성은 분명히 있습니다.

○**안경률 위원** 그리고 중앙선관위의 한승철 기획관님이 나오셨는데, 지금 현재 제가 정당을 맡아서 저도 정당 관리를 좀 해 보았습니다마는 지금 정당원을 중앙선관위에서 따로 정당의 보고를 받아서 따로 관리를 하고 있습니까, 정당 명부를?

○**중앙선거관리위원회법제기획관 한승철** 그렇지 않습니다.

○**안경률 위원** 그렇지 않다면 지금 현재 각 정당에다가 당원 관리를 위탁해 놓고 있고 현실적으로 만약 어떤 사람이 우리 한나라당한테 “정당원이 맞느냐” 물었을 때 우리 한나라당 사무총장 이름으로 “맞습니다” 하면 우리 한나라당 사람은 믿는데 타당에서는 맞는지 안 맞는지 의문이 생길 그런 우려도 있고 한데 우리 중앙선관위가 모든 정당의 당원을 관리할 수 있는 그런 체제나 이런 게 되어 있습니까?

○**중앙선거관리위원회법제기획관 한승철** 우선은 지금 법적으로 그런 부분이 미비가 되어 있기 때문에 입법적으로 먼저 조치가 되어야 됩니다.

○**안경률 위원** 그렇다면 우리가 한 사람이 이중투표를 하는지 안 하는지 또 역선택을 하는지 안 하는지 이런 부분에 대한 판단을 하기가 현실적으로 어려운 것 아닙니까?

○**중앙선거관리위원회법제기획관 한승철** 예, 현재로서는 그렇습니다.

○**안경률 위원** 이상입니다.

○**위원장대리 윤호중** 수고하셨습니다.

이 공청회 마지막 질의해 주실 위원님입니다. 정진석 위원님 질의해 주십시오.

○**정진석 위원** 정진석 위원입니다.

도 교수님께 몇 가지 여쭙겠습니다.

도 교수님, 국민참여 경선과 관련된 논문을 갖고 계십니까? 논문을 쓰신 적 있으십니까?

○**진술인 도회근** 예.

○**정진석 위원** 언제 그 논문이 작성되었습니까?

○**진술인 도회근** 제가 한 서너 편을 발표했는데 2002년부터 작년까지 몇 건 했습니다.

○**정진석 위원** 2002년부터 결국 정치권에서 국민참여 경선에 대한 문제 제기가 나온 이후에 그 논문이 쓰여진 것이지요?

○**진술인 도회근** 제가……

○**정진석 위원** 이러한 발제, 국민참여 경선이라는 이슈에 대한 발제는 정치권으로부터 비롯된 것이지요?

○**진술인 도회근** 아닙니다.

○**정진석 위원** 그렇지 않습니까?

○**진술인 도회근** 제가 2000년에 미국 캘리포니아주 선거법에 위헌 판결이 난 미국 연방대법원 판결을 보고 그 연구를 시작했습니다.

○**정진석 위원** 보편적으로 보면 정치학계에서 국민참여 경선에 대한 활발한 어떤 연구와 논의가 이루어진 흔적은 제가 불민한 탓인지 모르지만 발견되지 않고 있거든요. 우리 정치학계에서 활발한 이슈는 아니었지요, 이것이?

○**진술인 도회근** 예, 저는 정치학은 아닙니다. 헌법학……

○**정진석 위원** 어쨌든 이것이 관심사항으로 대두된 것은 정치권에서부터 문제 제기가 되었기 때문에 논의가 시작이 되었다 이렇게 인식을 하고 있고, 오늘 논의를 들어봤습니다만 결국 사실은 양론이 팽팽하게 맞서는 그런 과제인 것 같아요.

정당정치 발전에 기여한다는 그런 논리도 있고 역행한다는 논리도 있고 그래서 쉽게 합의에 도달하기 어려운 과제인 것 같은데, 결국 각 당의 후보를 정하는 문제 아닙니까? 각 당의 후보를 정하는 문제인데, 결국 정당법에 규정되어 있는 민주적인 절차라는 대원칙에만 부합된다면 이 문제는 각 당의 자율적인 어떤 선택과 규율에 따라서 정하는 것이 바람직하지 이것을 굳이 공직선거법이라는 큰 틀의 규정으로 못박아 놓는 것이

과연 필요한 것인가 하는 생각을 갖거든요. 거기에 대해서 어떤 견해이십니까?

○**진술인 도회근** 예, 저도 아주 동감입니다. 제발제 내용도 그렇습니다. 이것은 각 당이 결정하는 것인데 국가 법률로, ‘이래라 말아라’ 하는 것을 법으로 결정해서는 안 된다는 게 제 입장입니다.

○**정진석 위원** 그리고 우리 선관위에 잠깐 여쭙볼게요.

우리 도 교수님이 정리하신 글을 보니까 당내 경선을 선관위에 위탁할 경우에 중앙선관위는 이중투표 방지를 위해서 통합 선거인 명부 작성 및 조희 시스템을 구축할 것을 제안하고 있습니다. 이 선거인 명부의 통합 관리가 지금 가능합니까, 이렇게 될 경우에?

○**중앙선거관리위원회법제기획관 한승철** 예, 현재 준비 중에 있습니다.

○**정진석 위원** 여기에 대해서 예산은 어느 정도 들고 시스템을 구축하는 기간은 어느 정도가 필요합니까? 이게 금방 될 수 있는 문제입니까?

○**중앙선거관리위원회법제기획관 한승철** 담당 국장이 지금 출석해 있습니다.

○**정진석 위원** 한번 얘기해 주시겠어요?

○**중앙선거관리위원회전자선거추진단장 김규조** 전자선거추진단장입니다.

통합 선거인 명부는 저희들이 앞으로 실시할 전자투표 그러니까 터치스크린 투표시스템 도입을 전제로 한 명부라든지 서버를 개발 관리하고 있습니다.

지금 현재 오픈 프라이머리 도입에 따른 통합 명부시스템 이것은 저희들이 운영한 경험도 없고 하기 때문에 시험이라든지 상당 기간 어떤 테스트를 해야 될 그런 문제입니다.

○**정진석 위원** 지금 당장은 좀 어렵다는 말씀이신가요?

○**중앙선거관리위원회전자선거추진단장 김규조** 예, 그렇습니다. 안정화도 필요하고…… 상당 기간은 시험하고 또 안정화시킬 필요성을 갖고 있습니다. 시간이 필요한 겁니다.

(윤호중 간사, 안경률 간사와 사회교대)

○**정진석 위원** 그러니까 지금 형편상으로는 각 당에서 완전 국민참여 경선이라는 제도를 도입하는 것이 물리적으로 좀 어렵다는 말씀이신가요?

○**중앙선거관리위원회전자선거추진단장 김규조** 저희들이 위탁 관리해 주기 위해서는, 지금 통합

명부시스템을 갖고 있는 게, 터치 스크린 투표기가 한 2000대 있고……

○**정진석 위원** 정리하면, 어쨌든 한나라당이든 국민중심당이든 통합민주당이든 완전 국민경선을 하겠다고 해서 중앙선관위에 이를 위임했을 경우에 지금 해 낼 수 있는 여건이 안 되는 거지요?

○**중앙선거관리위원회전자선거추진단장 김규조** 아마 권역별로 한다든지 저희들의 관리 여건하에서 해 달라고 하면……

○**정진석 위원** 아니, 경선이라는 일정이 기본적으로 8월, 9월인데 8월, 9월 안에 중앙선관위에서 그 일을 해 낼 수가 있습니까?

○**중앙선거관리위원회전자선거추진단장 김규조** 지금 현재로서는 어렵습니다.

○**정진석 위원** 불가능하다는 얘기지요. 됐습니다.

○**위원장대리 안경률** 정진석 위원님 끝났습니까?

○**정진석 위원** 예, 감사합니다.

○**위원장대리 안경률** 수고하셨습니다.

다음 더 질의하실 위원님 계십니까?

추가로 하시겠습니까?

○**張倫碩 委員** 예.

○**위원장대리 안경률** 조금 하세요.

○**張倫碩 委員** 이번에 발의된 2개 법안은 다 보시고 오늘 공술을 하러 나오셨지요? 상당히 실무적인 것인데 현행법은 “당원과 당원이 아닌 자에게 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선” 이렇게 해서 한나라당도 시행을 하고 있지 않습니까?

그런데 개정법안을 보면, 이인영 의원이 낸 것은 “당원 또는 당원이 아닌 자” 이렇게 구별하고 있거든요. 이 의미가 어떤 의미라고 보시는 겁니까?

○**진술인 도회근** 다시 한번 말씀해 주시겠습니까?

○**張倫碩 委員** 그러니까 현행법은……

○**진술인 도회근** 그것은 됐는데 맨 마지막……

○**張倫碩 委員** 이인영 의원이 낸 법안을 보면 “당원 또는 당원이 아닌 자” 이렇게 고쳤거든요. 결국 고친 것은, “당원과 당원이 아닌 자에게”라고 되어 있는 현행법을 “당원 또는 당원이 아닌 자에게” 이렇게 고쳤거든요. 이게 어떤 의미를 현실적으로 가지고 있다고 보시는지……

○**진술인 도회근** 그것은 깊이 생각을 안 해 봤는데요. 별 차이는 없는 것 같은데요, 그렇다고

해서.

○張倫碩 委員 그러니까 현행법에 의하면 지금 한나라당이 당원과 당원이 아닌 자에게 투표권을 주고 참여경선을 하고 있지 않습니까?

○진술인 도회근 예, 맞습니다.

○張倫碩 委員 그런데 열린우리당 또는 다른 당에서 굳이 현행법에 의한, 한나라당이 하고 있는 모습과 비슷한 국민참여 경선을 생각하지 않고 이 법을 이렇게 고쳐서 소위 오픈 프라이머리를 해야 되겠다고 하는 이유가 뭐라고 보시는지……

○진술인 도회근 그 정치적 의도야 여러분이 다 생각하시는 것과 같습니다.

○張倫碩 委員 아니, 법률적으로 물어보는 겁니다.

○진술인 도회근 그런데 법적으로는 별 차이가 없다고 저는 생각합니다. 그 문제에 대해서 설사 국문학적으로, 문법적으로 다르다는 그런 게 나온다 할지라도 법의 해석에서는 그렇게 해석해서는 안 된다고 생각을 합니다.

○張倫碩 委員 그러니까 개정안은 이런 것 같아요. “당원 또는 당원이 아닌 자” 이렇게 했으니까 당내경선을 순전히 당원이 아닌 자, 완전히 국민을 참여하게 해서 할 수 있게 하기 위해서 이렇게 법을 고친 것 같아요.

그런데 사실 현실적으로 어떤 당이든 그 당의 대표도 있고 주요 당직자도 있고 핵심 당직자들이 있으니까 당원과 당원 아닌 자가 포함이 될 거예요, 이른바 오픈 프라이머리를 어느 당이 하더라도.

○진술인 도회근 그러면 실무적으로 할 때……

○張倫碩 委員 당 대표에게 투표권은 줘야 될 것 아닙니까.

○진술인 도회근 당 대표나 이런 분들은 당원으로 안 따집니까?

○張倫碩 委員 당연히 당원이지요.

○진술인 도회근 그렇지요?

○張倫碩 委員 그러니까 어떻게 하더라도 당원과 당원 아닌 국민이 참여하게 되는 것이지요, 현실적으로. 안 그렇습니까? 전국 지구당 위원장들이 다 참여해야 될 것이고 중앙당의 주요 당직자들은 다 오픈 프라이머리에 참여하게 되니까 그 사람들을 배제하는 참여경선이라는 것은 있을 수 없잖아요.

○진술인 도회근 예, 그렇습니다.

○張倫碩 委員 그러면 결과적으로는 당원과 당

원이 아닌 자에게 투표권을 부여하는 형태의 참여경선이 될 것이다 이 말이지요.

○진술인 도회근 예.

○張倫碩 委員 그러면 현행법을 가지고는 못하겠느냐 그런 생각……

○진술인 도회근 그것은 현행법으로도 가능하다고 생각합니다. 그 면에서는 현행법으로도 가능하고 이인영 의원……

○張倫碩 委員 그러니까 한나라당에서는 현행법 가지고 지금 국민참여 경선을 하지 않습니까.

○진술인 도회근 예.

○張倫碩 委員 그런데 왜 이렇게 고치려고 하는지 혹시 이해하거나 파악하고 있는 것이 있는지……

○진술인 도회근 그것은 뭐 다른 의도가 있는 것 같지는 않고요. 완전국민경선제에 대한 어떤 법률적 보완, 예를 들면 이중투표 금지라든가 타당원의 참여금지라든가 이런 것들을 명확히 하는 그런 의미를 가지고 있는 것 같습니다. 저는 그냥 개정 안 해도 될 것 같습니다.

○張倫碩 委員 저는 법률가라서 법률가적 관점을 가지는데 이인영 의원이 내놓은 법안의 제57조의2제2항은 고치지 않고 소위 오픈 프라이머리의 폐해를, 역선택을 막는다든지 하기 위해서는 5항, 6항 이런 것만 추가하면 될 텐데 왜 굳이 2항을 이렇게 고쳤을까 하는 의문이 많이 드는 것이지요.

○진술인 도회근 저는 그것은 별 큰 의미로 생각 안 했습니다.

○張倫碩 委員 혹시 이 연구관님, 어떤 견해가……

○진술인 이현출 취지는 비당원에 의한 완전 오픈 경선의 근거를 열어 놓겠다는 취지……

○張倫碩 委員 그러니까 이런 것 같아요. 제 생각에는……

○진술인 이현출 그리고 당의……

○張倫碩 委員 현행법에 의한 당내 경선 조항을 보면 “당원과 당원이 아닌 자” 이렇게 해서 and로 붙였으니까, and라고 해서 5 대 5를 벗어나거나 하는 것은 숫자적으로, 논리적으로는 아닐 거예요.

○진술인 이현출 그렇습니다.

○張倫碩 委員 당원과 당원이 아닌 자라고 해서 5 대 5라고 말한 바도 없고 6 대 4라고 말한 바도 없고 7 대 3이라고 말한 바도 없는데 현행법

에 의하면 5 대 5를 넘어서면 현행법의 입법 취지를 일탈하거나 넘는 것으로 해석될 소지가 있는 것 아닌가, 제 견해예요.

그래서 현행법을 두고, 지금 열린우리당에서는 결국 이것 아닙니까? 주요 당직자 해 봐야 1, 2만 명도 안 될 테니까 수백 명 불러서 진짜 이벤트, 잔치 한번 하자, 그래서 국면을 반전시키자 이런 의도인데 현행법을 가지고 당직자, 당원은 1만 명, 비당원은 500만 명 이렇게 하면 아마 현재에 갔을 때 현행 선거법의 정신상 그와 같은 참여 경선은 위법이 될 수도 있다 또는 헌법 정신에 반한다고 판단이 나올 수도 있다는 우려 때문에 “또는”으로 해 놓으면, 극단적으로 말하면 당원들은 한 사람도 참여 안 하고 500만 명의 비당원만 불러서 잔치를 할 수도 있는 것이거든요. 그러니까 그러한 정치적인 숨은 의도 또 자칫하면 현행법으로 한나라당이 하는 수준의 국민참여 경선을 넘는, 일반 국민이 과도하게 반을 넘어가는 경선을 할 경우에 위헌 문제가 정면으로 제기 될 우려, 걱정이 있어서 이와 같은 법안을 내놓은 것이 아닌가 하고 저는 추단하고 해석을 하는데 혹시 그 점에 관해서 한번 생각을 해 보신 일이 있었는지 해서 여쭙 보는 것입니다.

○진술인 도회근 그것은 없었습니다.

○張倫碩 委員 알겠습니다.

○위원장대리 안경률 장운석 위원 수고하셨습니다.

더 질의하실 위원이 안 계시면 질의를 종결하겠습니다.

오랜 시간 진지하게 진술과 답변을 해 주신 진술인 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 오늘 진술인들께서 주신 고견은 앞으로 우리 위원회가 공직선거법 개정안을 심사하는 데 많은 도움이 되리라 생각합니다.

다시 한번 감사의 말씀드립니다.

이상으로 공직선거법 개정안에 관한 공청회를 모두 마치겠습니다.

그러면 잠시 정회했다가 오후 3시에 속개하여 재외국민 선거권 부여에 관한 공청회를 개최하도록 하겠습니다.

정회를 선포합니다.

(12시36분 회의중지)

(15시15분 계속개의)

○위원장 이상배 좌석을 정돈해 주시기 바랍니다.

회의를 속개하겠습니다.

## 2. 공직선거법 개정안(재외국민 선거권 부여)에 관한 공청회

○위원장 이상배 의사일정 제2항 공직선거법 개정안(재외국민 선거권 부여)에 관한 공청회를 상정합니다.

공청회에 앞서 한 말씀 드리겠습니다.

여러 가지로 바쁘실 텐데도 불구하고 오셨고 오늘 공청회에서 고견을 주시고자 이렇게 시간을 내주신 진술인들께 감사의 말씀 드립니다.

공청회를 준비할 시간이 부족했을 것입니다. 우리 위원회 일정상 공청회를 서둘러 개최할 수밖에 없었음을 이해해 주시기 바랍니다.

오늘 공청회 주제는 국민의 의사를 국정에 반영하고 국가권력을 구성, 통제하는 데 필수적인 권리인 선거권을 재외국민에게 부여하는 방안에 관한 것으로서 지난 6월 28일 헌법재판소의 공직선거법 제38조 등 헌법불합치 결정에 따라서 이 제도를 도입함에 있어서 국민의 합의를 바탕으로 선거권 도입 시기, 부여 범위 등에 관한 구체적인 방안을 마련하려는 것입니다.

충분한 시간을 드릴 수 없습니다라는 좋은 말씀 많이 있으시기를 바랍니다.

참고로 진술인의 좌석은 가나다순 성명에 따라서 배치하였다는 말씀을 드리고 오늘 공청회에 참석하여 주신 진술인을 앉아 계신 순서대로 소개해 드리겠습니다.

먼저 연합뉴스 김성수 논설위원님을 소개합니다.

고맙습니다.

다음은 미주한인회총연합회 김승리 회장님을 소개합니다.

다음은 호서대학교 해외개발학과 양창영 교수님을 소개합니다.

다음은 연세대학교 법과대학 이철우 교수님을 소개합니다.

다음 법무법인 남강의 정지석 변호사님을 소개합니다.

(진술인 인사)

이상으로 진술인 소개를 마치고 다음은 공청회의 진행순서와 방법에 대해서 말씀드리겠습니다.

먼저 다섯 분 진술인의 진술을 모두 듣고 나서 위원님들과 진술인 간에 질의와 답변을 하도록 하겠습니다.

시간이 좀 부족한 감이 있습니다마는 진술인들께서는 10분 정도로 진술해 주시면 고맙겠습니다.

진술이 모두 끝나면 질의와 답변을 주고받게 되겠습니다. 국회법상 공청회는 위원회의 회의로 간주하기 때문에 질의는 본 위원회 위원들만 하실 수 있다는 점을 먼저 말씀을 드립니다.

그리고 중앙선거관리위원회, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 정보통신부 등 유관기관 관계자가 방청석에 나와 계십니다.

참고하시기 바랍니다.

다 나오셨지요, 정부부처에서?

○입법조사관 남원희 나왔습니다.

○위원장 이상배 진술 순서는 공청회 자료집 진술요지가 실린 순서에 따라서 하도록 하겠습니다.

먼저 양창영 교수님 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 양창영 오늘 공직선거법 일부개정법률안 중에 재외국민 선거권 부여에 관한 공청회에 공술인으로 참여하게 된 것을 영광으로 생각합니다.

재외국민 참정권 부여는 우리 해외동포들이 자신들의 정체성을 지켜내고 또 자신감을 회복시키는 데 크게 영향을 미칠 것으로 보고 있습니다.

민족적인 정체성에 대한 자신감은 재외국민이 당당하게 현지 주류사회로 진출해 영향력을 행사하면서 또 모국의 발전을 위해 더 크고 중요한 역할을 하는 원동력이 될 것으로 보고 있습니다.

국민을 대표하는 대의기관인 국회가 재외국민에게 국민의 기본권인 선거권을 되찾아주는 일을 스스로 해결하지 못하고 헌법재판소 판결이 내려질 때까지 방치했다는 것도 부끄러운 일이라고 생각합니다.

그런데 또 헌법재판소의 위헌 결정에도 불구하고 조속히 관련법을 개정하지 않고 있는 것은 국회의 직무유기가 아닌가 하는 생각이 들어서 오늘 해외동포들의 역할, 각국의 재외국민에 대한 정책을 다소 말씀을 드리고 시간적으로 앞으로 이 법이, 공직선거법이 개정되는 데 드는 시간 문제에 대해서도 말씀을 드리고자 합니다.

지금은 세계 각국이 하나의 어떤 시장, 즉 세계시장을 무대로 해서 치열하게 경쟁하고 각축을 벌이고 있습니다. 이 무한경쟁시대의 세계화시대에 세계 각지에 거주하고 있는 동포들은 그 지역의 언어에 정통하고 또 그곳 정서와 문화에 익숙

해 있기 때문에 그 지역의 전문가입니다. 그래서 재외국민들을 어느 나라 할 것 없이 이 지구촌시대, 세계화시대에 그 민족의 자산으로 간주를 하고 있습니다.

재외국민 참정권은 국민 기본권을 보장해서 헌법정신을 되살리는 것인 동시에 또 앞으로 벌어진 21세기 무한경쟁시대를 살아갈 새로운 국가발전 전략으로 보고 있습니다. 그래서 앞으로 우리 한민족시대를 열어갈 때 이것이 초석이 되지 않을까 하는 생각을 합니다.

재외국민에게 국민으로서의 어떤 정체성과 동일성 그리고 조국에 대한 사랑과 연대를 확인케 해 줄 수 있는 가장 확실한 방안은 참정권, 즉 투표권을 부여하는 일이라고 생각을 합니다.

재외국민들이 투표권을 직접 행사함으로써 나도 대한민국 국민이라는 귀속감과 일체감을 가질 수 있고 또 국가 지도자를 선택할 수 있는 기회와 권리를 부여함으로써 국가경영에 대한 책임을 지게 한다고 생각을 하고 있습니다.

어느 나라 할 것 없이 재외국민에 대한 관심이 나 또 재외국민을 우대하는 여러 가지 정책을 쓰고 있습니다. 지금 현재 전 세계에 흩어져 있는 모든 나라의 재외국민들을 위해서 많은 우대정책을 쓰고 있고 또 자기 조국을 떠나서 해외에 가 살고 있는 분들이 조국을 위해서 활동하고 있는 영향력을 여러분들이 마스크를 통해서 잘 알고 있으리라고 생각합니다.

오늘날 중국이 저와 같이 흥성하고 있는 이면에는 해외에 살고 있는 6000만 화교, 화상들의 역할이 크다는 것을 알고 계실 것이고, 또 1800만 인교((印僑), 세계에서 활동하고 있는 그분들의 덕택으로 오늘날 인도가 IT산업의 기선을 제압하고 있는 중입니다.

여러분들 아시다시피 1967년도에 중동전쟁이 있었을 때 그 열악한 이스라엘이 중동 열강들과의 싸움에서 살아남고 또 거기에서 승리를 거둘 수 있었던 것은 해외에 살고 있던 1200만 유대인들의 도움이었다고 봅니다.

1967년 6일전쟁 당시에 10억 불 이상의 군비를 지원해 줬고 또 해외에 살고 있는 유대인 젊은이들이 식발을 하고 조국의 전선에 참여해서 이스라엘이 중동전쟁에서 승리를 거뒀다고 보고 있습니다.

그 이외에 많은 나라의 예가 있습니다만 특히 요즘 여러분들도 알고 계시는 아일랜드의 예를

간단히 들겠습니다.

아일랜드가 1980년대까지만 해도 400여만 인구가 280여만으로 줄었습니다. 그렇게 구라과에서 가장 살기 싫은 아일랜드가 지금 현재 구라과에서 가장 살기 좋은 나라로 뽑혔습니다.

1980년대에 대통령이 되셨던 메리 로빈슨이라는 분이 재외국민들을 위해서, 해외에 흩어져 살고 있는 모든 아이리시들을 위해서 자기 대통령궁에 밤낮없이 24시간, 365일 햇불을 켜면서 모든 해외에 살고 있는 아이리시들의 무궁한 발전과 영원한 번영을 기원했고 또 그분들의 안전과 행운을 기원하는 염원을 담은 햇불을 켜셨습니다.

해외에 살고 있는 아이리시들이 조국 정치 지도자의 자기들에 대한 관심과 열의에 감동해서 자기 조국에 투자를 시작했고 그분들이 중심이 되어서 많은 해외 자본가들을 투자 유치를 했고 그래서 일자리를 많이 만들어서 오늘날 아일랜드를 가장 살기 좋은 나라로 만들었습니다.

이와 같이 해외동포들의 역할을 일일이 예거하기가 참 지나칠 정도로 많습시다만 그런 점에서 저는 재외국민들에게 투표권을 줘야 한다는 것을 오랫동안 지속해서 강조를 해 오고 있습니다.

지난 6월 28일 헌법재판소에서 재외국민 참정권에 대한 헌법불일치 판결이 났음에도 불구하고 아직까지 입법 조치가 되지 않은 데 대해서 한 말씀 드리고자 합니다.

이미 헌법재판소는 판결을 통해서 국민의 기본권인 참정권은 의무 이행에 대한 반대급부가 아니라는 것 또 선거의 공정성에 대한 우려가 있다는 이유로 민주국가의 기능적 전제인 선거권 행사를 부정할 수 없다는 것 또 선거 기술상의 어려움은 정보통신기술의 발달 등으로 극복할 수 있다는 판단을 했습니다.

선거 준비 기간에 대해서 말씀드리겠습니다.

선거 준비 기간으로 6개월이 필요하다는 중앙선관위의 주장도 재고해야 된다고 봅니다.

선관위가 재외국민 투표를 부재자투표의 경우로 파악하고 이를 기준으로 해서 제도를 만들었기 때문에 여러 가지 절차 문제가 제기되고, 그래서 재외국민은 현 거주지가 임시 거주지로 한국에 주 거주지가 있는 경우가 아니고 현 거주지가 자기들의 주거지이기 때문에 부재자 개념으로 보아서 안 된다는 생각입니다.

가장 문제가 되는 것은 재외국민 등록과 별개로 선거인 등록을 하도록 한 점인데 재외국민 등

록을 한 사람 중에서 다시 선거인 등록을 하도록 했는데 이것은 많은 인력과 시간을 요하는 방안입니다.

국내에서는 주민등록이 된 국민들은 자동적으로 선거인 명부에 이름이 올라갑니다. 주민등록에 상응하는 것으로 외국에서는 재외국민 등록제도가 있습니다. 국내와 국외의 선거제도가 일관성을 가지기 위해서는 주민등록에 준하는 재외국민 등록이 된 자를 선거인 명부에 올려야 한다고 봅니다. 그러면 별도로 선거인 명부를 만들 필요가 없고, 이미 95만 명 정도가 재외국민 등록이 되어 있는 것으로 알고 있습니다.

선관위는 또 재외국민 등록양식과 선거인 등록양식은 기재사항이 다르다는 것을 지적했는데 이미 등록된 사람들 중에는 외국국적을 취득했거나 귀국한 사람들이 포함되어 있어 정확하지 않다고 봅니다. 이것은 일제 정비기간을 설정해서 불필요한 등록사항들을 제거하는 등의 방법으로 해결할 수 있다고 봅니다.

이렇게 했을 때 예상되는 선거 관리 업무 증대를 줄일 수 있고 또 재외국민 등록을 특정한 시기가 아니고 상시적으로 할 수 있게 된다는 겁니다. 선거 준비 업무하고 시간이 절약돼서 선거 준비 기간을 획기적으로 줄일 수 있고 또 선거제도가 일관성을 유지할 수 있고 또 위헌소지도 제거된다고 봅니다.

선관위가 수년 전부터 해외투표를 전제로 해서 많은 연구활동을 해 왔습니다. 대한민국 선거관리위원회가 세계적으로 가장 훌륭한 조직으로 알고 있습니다.

그동안 36년간, 저는 일본 식민통치 기간에 맞먹는 36년간의 재외국민 참정권 상실의 기간을 생각해서라도 더욱 노력해서 하루빨리 재외 300만 국민의 염원을 들어주고 그렇게 함으로써 또한 700만 재외동포에게 희망을 주고 조국에 대한 귀속감과 책임의식을 갖고 국가발전에 동참하게 하는 계기로 삼아야 하겠다는 생각을 갖고 하루빨리 국회는 재외국민 참정권을 주는 선거법 일부개정법률안을 조속한 시일 내에 통과시킬 것을 염원하면서 한 말씀 드렸습니다.

감사합니다.

○위원장 이상배 양창영 교수님 수고하셨습니다.

고맙습니다.

여러 위원님께 보고를 드리겠습니다.

김제완 재외국민참정권연대 사무국장 또 변호사 김재수 두 분에 대해서 방청 허가를 했습니다.

김덕룡 의원께서 같이 참석을 하고 있어 고맙습니다.

다음은 김성수 논설위원님 진술해 주시기 바랍니다.

### ○진술인 김성수 안녕하세요?

연합뉴스의 김성수 논설위원입니다.

먼저 국내 주소지가 없는 재외국민에게 선거권을 부여한 헌법재판소 결정은 뒤늦은 감이 있지만 환영할 만한 일이라고 생각합니다. 저도 국내 주소지가 없고 워싱턴에 살고 있는, 당시에 재외국민 단기체류자에 해당되는 셈입니다.

제가 워싱턴에서 특파원 생활을 할 때 2007년 12월 19일에 16대 대선이 있었습니다. 후보는 새천년민주당의 노무현, 한나라당의 이회창, 민주노동당의 권영길, 하나로국민연합의 이한동 후보 등 6명이 출마했습니다. 선거 결과 3499만 1529명의 유권자 가운데서 2476만 141명이 투표에 참가해서 당시 70.8%의 투표율을 보였습니다.

이 가운데 노무현 후보가 얻은 유효득표는 1201만 4277표였습니다. 이회창 후보는 1144만 3297표였습니다. 그러니까 노무현 후보가 이회창 후보를 57만 980표, 2.3%포인트 차로 누르고 당선된 것이지요. 정말 신승이라고 할 수 있습니다. 왜냐하면 약 29만 표만 뒤집으면 승부가 바뀌는 것이니까요.

15대 대선의 경우에는 김대중 국민의회의 후보와 이회창 한나라당 후보 간 표차가 약 39만 표밖에 나지 않았습니다. 이 경우에는 19만 5000여 표만 뒤집으면 당락이 바뀌는 것입니다.

당시 저는 물론 투표권이 없었습니다. 저를 비롯해서 워싱턴과 버지니아주 인근 재외국민들은 16대 대선에 관심이 아주 많았습니다. 그러나 해외에서 그저 지켜볼 수밖에 없었습니다.

확실한 수치는 생각나지 않는데 당시 제가 살고 있는 지역 일대에 약 13만에서 17만여 명의 교민이 살고 있었습니다. 불법체류자까지 합하면 숫자는 이를 훨씬 상회한다고 합니다. 당시 주미 대사관 얘기에 의하면 한 20만이 넘을 거라고 합니다.

여하튼 저의 입장에서 대한민국 국민으로서 그런 중차대한 선거에 참여할 수 없다는 것은 법적으로 그리고 제도적으로 또 현실적으로 무언가

잘못되었다고 생각을 했었습니다.

헌법재판소가 ‘국내 주소지가 없더라도 대한민국 국적을 가진 자라면 비록 해외에 살더라도 헌법이 보장하는 선거권을 행사할 수 있어야 한다’고 판시한 것은 옳다고 봅니다. 주민등록만으로 참정권을 제한하는 것은 선진국의 사례를 들 것도 없이 시대 조류에도 맞지 않고 선거권을 국민의 기본권으로 보장한 헌법정신에도 배치되기 때문입니다.

재외국민 참정권 문제의 핵심은 재외국민의 투표권을 어떻게 공정하게 보장·관리하느냐에 있다고 생각합니다.

(이상배 위원장, 안경을 간사와 사회교대)

전체 재외국민은 현재 대한민국 국적을 가진 재외 영주권자 170만 8000여 명, 주재원·특파원·유학생·재외공관 근무 외교관 등 총 114만 7000여 명, 다 합치면 280만 명에서 290만 명 정도 될 것으로 추산되고 있습니다. 이들 가운데 19세 이상 투표권자는 약 75%인 210만 명 정도인 것으로 알고 있습니다.

지난 15대·16대 대선 개표 결과 당락을 가른 간발의 표차를 고려하면 이들 재외국민의 부재자 투표 결과가 이번 16대 대선, 즉 차후 대선에 결정적 영향을 미치지 않는다고 누구도 장담할 수 없는 상황입니다. 그만큼 재외국민의 첫 투표권 행사가 중요하다는 얘기입니다.

국내 거주 국민과 달리 해외 거주 국민은 부재자투표 시 선거인명부 작성, 투표의사 확인, 부재자투표 관리·개표·집계 등 선거관리에 법적·기술적·행정적 어려움이 뒤따를 것으로 예상됩니다.

재외국민 선거관리를 위한 기구와 투표방법, 신분확인 절차, 선거운동 방식도 별도로 마련되어야 합니다. 이와 함께 선거권을 부여하는 재외국민의 범위는 어떻게 규정할 것인지, 투표를 우편으로 할 것인지 아니면 유권자가 직접 해외 재외공관에 나와서 할 것인지 아니면 인터넷 투표까지 허용할 것인지 등에 대한 관련 법조문도 마련해야 할 것입니다.

제가 알기로는 현행 선거법상 해외부재자투표는 선거일 전 100일부터 부재자 등록을 받아 선거일 전 40일까지 투표를 완료하도록 되어 있습니다. 대선일인 12월 19일까지 역산을 하면 늦어도 9월 초에는 해외 부재자 등록을 시작해야 합니다. 그만큼 시간에 쫓기고 있는 셈이지요.



헌법재판소가 재외국민 참정권 제한에 대해 헌법불합치 판정을 내리면서 오는 2008년 12월 31일까지 공직선거법과 국민투표법 관련 조항을 개정토록 시한을 제시한 것도 모든 법적·기술적·행정적 준비에 만전을 기하라는 의미가 담겨 있다고 저는 생각하고 있습니다.

헌법재판소는 결정문에서 ‘구체적 방안은 선거 기술적 측면에서 문제가 없고 선거의 공정성을 최대한 확보할 수 있는 것이어야 한다’고 밝혔습니다. 중앙선관위가 ‘최소한 6개월 전에는 법 개정 등 입법조치가 완료되어야 투표를 안정적으로 관리할 수 있다’는 의견을 제시한 것도 저는 같은 맥락이라고 생각합니다.

물론 관련 법 개정을 언제, 어떤 내용으로 하느냐는 국회와 정치권의 몫입니다. 이번 정기국회에서 관련 법을 개정하면 12월 대선과 내년 4월 차기 총선부터 재외국민은 투표권을 행사할 수 있습니다.

그러나 제 생각에 이 문제는 오는 12월 대선을 시점으로 정해 놓고 그렇게 성급하게 서두를 일은 아니라고 생각합니다. 특히 지난 15대·16대 선거 결과를 감안할 때 재외국민 투표 결과가 17대 대선 당락에 지대한 영향을 미칠 수도 있기 때문입니다.

결론적으로 말씀드려서 재외국민 투표 및 개표와 집계 등 선거권 행사에 일체의 논란의 소지나 분란의 씨앗이 잉태되어서는 안 된다는 것입니다. 12월 대선이라는 정해진 공기에 맞추려 하기 보다는 공기가 늦어지더라도 완벽 시공과 준공이 이루어질 수 있도록 최선을 다해야 한다는 게 제 생각입니다. 물론 법 개정도 충분한 논의를 거쳐야 합의로 이루어져야 할 것입니다.

감사합니다.

○**위원장대리 안경률** 김성수 논설위원님 수고하셨습니다.

다음은 정지석 변호사님 진술해 주시기 바랍니다.

○**진술인 정지석** 안녕하십니까? 정지석 변호사입니다.

제가 이번 헌법재판소 재외국민 선거권 헌법소원을 담당해서 진행했었습니다. 그것을 계기로 해서 이번에 국회 정치관계법특별위원회에서 재외국민 선거권 관련 입법을 했으면 하는 생각에서 진술을 자청해 가지고 이 자리에 서게 됐습니다.

진술을 시작하겠습니다.

우리나라 헌법 제1조는 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 선언하고 있습니다. 여기서 ‘국민’이라는 것은 국적법에 의해서 대한민국의 국적을 가진 사람을 말할 것입니다.

우리 헌법은 이러한 권력을 입법권·행정권·사법권으로 나누고 그중에서 국회의원과 대통령은 국민이 보통선거에 의해서 직접 선출하도록 규정하고 있습니다.

한편 헌법 제24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”고 하고 있고, 공직선거법 제15조제1항은 “19세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다.” 이렇게 규정하고 있습니다.

무슨 말씀이냐 하면 대통령 및 국회의원의 선거권은 일정한 연령에 도달한 모든 국민에게 인정되고 있다는 것입니다. 이것이 이번에 헌법소원에서 주된 청구 원인이었고요. 말하자면 거주지에 따라서, 국민이 국내에 거주하느냐 해외에 거주하느냐에 따라서 선거권이 있고 없고 해서 안 된다는 것이 주된 것이었습니다.

이와 같이 일정 연령 이상에 도달한 국민에 대해서 아무 차별 없이 평등하게 선거권을 부여한 취지는 보통선거나 평등선거 원칙을 실현하기 위한 것이기도 하지만, 나아가서 국민의 보통·평등 선거에 의해서 구성되는 권력에 대해서 정당성을 부여하는 헌법 제1조의 국민주권의 원리를 실현하는 것이기도 합니다. 말하자면 국가권력의 정당성 문제에도 결부되지 않나 이런 생각을 합니다.

따라서 재외국민의 선거권 문제는 이와 같은 국가권력 구성의 정당성 및 국민주권 원리의 실현 차원에서 접근해야 할 문제라고 생각합니다. 즉 현재의 대통령 및 국회의원 선거제도는 재외국민의 의사를 반영하지 못하도록 되어 있고 이는 헌법에 위반된다는 것이 확인되었기 때문에 이와 같은 위헌상태를 해소해서 대통령 및 국회의원의 선출에서 모든 국민의 의사가 반영될 수 있는 제도를 마련하여 국가권력의 정당성을 확보하고 재외국민의 권리를 회복시켜야 되는 게 아닌가 이런 생각을 합니다.

헌법재판소 위헌 결정의 취지는 그동안 많이 보도가 되었고 해서 제가 작성한 유인물로 대체를 하고요.

23페이지 나항부터 보면, 헌법재판소가 ‘재외국민에 대해서 대통령 및 국회의원 선거권을 제한하는 것이 재외국민의 선거권과 평등권을 침해하고 보통선거 원칙에 위반된다’ 이렇게 결정을 했기 때문에 그동안에 많이 논란이 되었던 기술상의 문제라든가 또는 납세·국방 이런 국민의 의무와의 관계라든가 여러 가지 문제점들은 일단 학문적으로는 몰라도 입법적으로는 논란의 여지가 없게 되지 않았나 생각을 합니다.

그리고 제가 대략 추산을 해 보니까 재외국민이 인구의 6%를 차지하는 것으로 보이는데 이러한 6%를 차지하는 국민의 선거권을 제한한 상태에서 선출된 대통령과 국회의원은, 물론 앞으로 말씀입니다마는 민주적 정당성에서 문제가 제기될 여지도 있다고 생각합니다.

또 한 가지 말씀드리고 싶은 것은 재외국민 전체에 대해서 국정선거, 즉 대통령 및 국회의원 선거에 대한 선거권 행사를 보장하라는 것이 말하자면 헌법재판소의 결정 취지이기 때문에 지역구 국회의원 선거를 어떻게 할 것이냐는 문제가 있는데 이 부분도 저는 그것을 배제해서는 안 된다고 생각합니다.

기술상 문제는 많이 있습니다. 지역구 국회의원 선거와 관련해서는 선거구 선택에서부터 시작해서 후보자에 대한 인지 가능성, 선거인명부를 누가 작성할 것이냐, 재보궐선거를 인정할 것이냐 여부 등 수많은 난점이 제기되고 있으나 이러한 국회의원 지역구는 선출 편의상의 구분일 뿐 국회의원은 국민의 대표이지 지역대표가 아니라는 원칙적인 점에서 볼 때 선거 기술상의 문제로 재외국민의 지역구 국회의원 선거권 자체를 제한하는 것은 또 다른 헌법적 문제를 야기할 가능성이 있다고 생각합니다.

다음으로는 지난 7월 12일자 선관위 도입방안의 문제점에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

우선 선거인명부 작성방식을 본다면 선거인명부 작성을 하는 데 있어서 우리나라와 같이 주민등록부 등 국가가 관리하는 공부에 등재되어 있는 선거권자에 대해서 일정한 날짜를 기준으로 일률적으로 명부를 작성하는 방식이 있을 것 같습니다. 편의상 직권주의라고 부르겠습니다.

그리고 기타 대부분의 나라에서 실시하고 있는 바와 같이 유권자의 신청에 의해서 유권자 등록을 받아서 명부를 작성하는 방식, 편의상 신청주의라고 하겠습니다.

이런 두 가지 제도가 있다고 생각을 합니다.

우리나라는 세계에서 유례가 없는 주민등록제도를 시행하고 있기 때문에 이러한 독특한 방식의 선거인명부 작성이 가능하다고 볼 수 있는데, 명부 작성방식에 따라서 선거권 행사의 범위에 차이가 있다고 생각합니다. 말하자면 신청을 하느냐, 안 하느냐에 따라서 선거권을 부여하게 되면 아무래도 직권으로 하는 것에 비해서는 범위가 축소되지 않느냐 그런 생각이 드는데요. 재외국민의 선거권 행사를 위한 재외 선거인명부를 작성하는 데 있어서도 국내의 명부 작성방식과 같은 방식으로 일률적으로 시행할 필요가 있다고 생각을 합니다.

현행법상 선거인명부 작성 절차를 간단하게 살펴보면 선거인명부 작성은 구·시·읍·면장이 선거인명부 작성 기준일—대통령선거는 선거일 전 28일, 기타 국회의원 및 지방 선거에서는 19일—현재 관할구역에 주민등록이 되어 있는 선거권자를 기준으로 해서 명부를 작성하도록 되어 있습니다.

부재자신고도 선거인명부 작성기간에 신고를 하게 되어 있고 이의신청 및 불복신청 절차를 거쳐서 명부를 확정합니다.

그런데 선관위 도입방안을 보게 되면 우선 재외선거인 등록신청 절차가 있습니다. 재외국민등록을 한 선거권자에 대해서 선거일 전 100일부터 60일간 재외공관 방문 또는 우편에 의해서 재외공관장에게 등록을 신청하도록 되어 있습니다.

그런데 국내 선거인명부 작성에서는 직권주의를 택하면서 재외 선거인명부 작성에서 이와 같이 신청주의를 택하는 것은 합리적인 이유에 의한 차별이라고 보기 어렵지 않나 생각합니다. 국내에서 주민등록을 기준으로 일괄적으로 명부를 작성하는 것 같이 해외에서는 재외국민등록을 기준으로 명부를 작성해야 할 것입니다.

물론 그동안 재외국민등록제도가 사실상 사문화되어서 현재의 상태와 상당 부분 괴리된 점이 문제이기는 합니다마는 이는 재외선거제도 도입 초기에 발생하는 불가피한 과도기적인 문제이기 때문에 선거인명부 작성 기준일 이전에 특별신고 기간이나 캠페인 등을 통해서 보완할 수 있을 것이라고 생각합니다.

그다음에 재외 선거인명부 작성에 대해서 보면 등록신청기간 만료일 다음날부터—이게 선거일 전으로 39일이 되는 것 같습니다—5일 동안 공관

별로 재외 선거인명부를 작성해서 그로부터 3일간 이의신청을 받고 선거일 전 30일에 확정하도록 되어 있습니다.

물론 이러한 것이 신청주의에 의해서 되어 있기는 합니다마는 직권주의로 할 경우에도 이러한 절차를 취하면 되지 않나 생각합니다. 날짜가 국내에서는 28일인데 재외선거가 좀더 시간이 걸리는 점을 감안해서 39일이 되었든 시간은 적정하게 차별을 둘 수 있지 않나 생각을 합니다.

다만 국회의원선거를 고려한다면 국내 선거인명부와 마찬가지로 작성 주체는 각 구·시·읍·면 단위가 되어야 되지 않는가…… 이때 재외국민의 선거구를 어떻게 확정할 것이냐에 대해서는 재외국민 중에 이민 등으로 국내에 주민등록이 있다거나 이민 간 경우에는 최후 주민등록지가 있고요, 당초부터 주민등록제도 이전에 이민 갔거나 아니면 재일동포들같이 즉 일본에서 살았던 동포들의 경우에는 본적지가 있기 때문에 최후 등록지나 본적지를 기준으로 정할 수 있지 않을까 생각을 합니다.

투표 및 개표 방법에 대해서는, 전체적으로 선관위안은 투표 및 개표를 부재자투표에 준해서 안을 설정하고 있습니다.

그렇지만 재외국민은, 아까 발표하신 내용도 들어갑시다마는 부재자라고 볼 수는 없기 때문에 부재자 개념으로 접근할 것이 아니고 현지투표, 일반투표 방식으로 접근을 한다면 부재자투표 신고기간도 필요 없는 게 아닌가 하는 생각이 들고요.

그다음에 개표를 만약에 국외에서 한다면 더더욱이나 선거일에 동일하게 선거를 해도 상관이 없겠습니까마는 개표 결과 신뢰성이나 이러한 문제가 있어서 국내로 투표용지를 가져와서 개표를 한다면 국내 선거일보다 좀더 미리 선거를 할 수 있지 않을까 그렇게 생각을 합니다.

선관위 도입방안의 골자는 재외선거인 신청기간으로 60일, 프로그램 개발을 위해서 3개월 등 최소한 6개월이 필요하다는 것이기 때문에 올해 대선에서는 현재로서는 도입이 어렵다 이런 취지로 저는 이해를 했습니다마는, 이와 같이 재외선거인명부 작성에서도 국내에서와 마찬가지로 직권주의를 채택한다면 프로그램이나 이런 것들도 준비기간 문제는 없을 것이고 결국 이번 대선에서도 도입할 수 있지 않을까 이렇게 생각을 합니다.

마지막으로 말씀을 드리면 재외국민 선거권은 현행법상 이미 보장되어 있습니다. 아까 말씀드린 공직선거법 15조1항에 보면 모든 국민한테 선거권이 있다고 되어 있기 때문에 이미 보장이 되어 있고, 다만 절차규정이 없을 뿐입니다.

따라서 이번에 그와 관련한 공직선거법 개정에 있어서도 재외국민에게 어떤 새로운 권리를 부여하는 것이 아니라 이미 있는 권리에 대해 행사절차를 마련해서 회복시키는 차원에서 바라보아야 된다고 생각합니다.

지난 60여 년간 국가권력의 구성에서 소외되어 있던 재외국민이 이제 비로소 유권자가 되었습니다. 그런데도 정치권은 각 정파별로 나름대로 재외국민의 정치적 성향을 분석하면서 그로 인한 유불리를 저울질하고 있습니다.

그러나 그것은 재외국민에게 선거권 행사를 인정함으로써 비롯되는 반사적인 효과일 뿐 재외국민에 대한 선거권 인정 자체는 그 어떤 정치적인 성향이나 경향과도 관련이 없다고 생각합니다.

국회는 하루빨리 위헌상태를 개선하는 입법을 통해서 대한민국 정부 수립 후 지난 60여 년간 해외에서 온갖 차별과 손해를 감수하면서도 대한민국의 국적을 소중히 지키며 살고 있는 재외국민의 아픔을 빨리 끝내 주어야 한다고 생각합니다.

헌법재판소가 단순위헌을 선언하지 않고 헌법불합치 결정을 내린 것은 법적 공백상태를 방지하기 위한 것이고, 그 시한이 내년 말로 설정되었다고 해서 현재의 위헌상태가 정당화되는 것은 아닐 것이라고 생각합니다.

이번 대선에서 못 하면 내년 총선에서도 거의 불가능하게 되고 결국 5년 뒤로 미루어질 가능성이 높습니다. 지금 당장 실시가 가능한데도 그것을 결국 5년 뒤로 미룬다는 것은 내 손으로 대통령 한번 뽑아 보자는 300만 재외국민의 열망을 송두리째 빼앗는 것이나 마찬가지입니다.

지난 60년간은 그렇다고 치고 이러한 것이 위헌임이 확인된 현재 다시 이러한 잘못을 되풀이해서는 안 된다고 생각합니다. 그 5년 동안에 많은 재외국민 1세·2세들이 아마 선거 한 번 해보지 못하고 또다시 사라져 갈 것입니다.

이상 발표 마치겠습니다.

○위원장대리 안경률 정지석 변호사님 좋은 진술 해 주셔서 감사합니다. 수고하셨습니다.

다음은 연세대학교 이철우 교수님께서 진술해

주시기 바랍니다.

○**진술인 이철우** 연세대학교 법과대학의 이철우입니다.

먼저 제 생각을 간단하게 요약한 31페이지의 서술 부분을 낭독하겠습니다.

제 입장은 이렇습니다.

재외국민의 선거권 행사를 가능하게 하기 위한 법 개정은 졸속으로 되어서는 안 됩니다. 헌법재판소가 허용한 개정 시한까지 충분한 논의를 거쳐 추진되어야 합니다. 재외국민이 금년 대선에 반드시 참여할 수 있게 해야 한다는 목적으로 서두를 필요는 없습니다.

두 번째, 재외국민의 참정권은 근대 국민국가의 기본원리로부터 당연히 도출되는 것이 아니며 국가는 해외에 삶의 터전을 둔 국민이 어느 정도 정치공동체의 의사결정에 참여할 수 있는가, 그들의 참정권을 어느 정도 인정 또는 제한할 것인가를 정책적으로 결정할 수 있음을 인식해야 합니다.

세 번째, 선거법의 개정은 중장기적인 재외동포정책과의 연관 속에서 추진되어야 합니다. 해외에 삶의 터전을 둔 재외동포가 거주국 사회의 일원이 되기 위해서는 거주국의 국적을 취득하는 것이 불가피한바, 이들이 거주국 국적을 취득하더라도 대한민국과의 유대를 지속할 수 있도록 지원하는 정책적 차원에서 이중국적을 용인해야 합니다. 재외국민의 참정권 행사는 이 정책과의 연계 속에서 범위와 단계가 정해져야 합니다.

그런데 기본적으로 재외국민 선거권을 인정해야 될 것이냐 말아야 될 것이냐 이런 것의 실체적 내용에 대한 제 입장은 사실 그것은 부차적이라고 생각을 합니다.

저는 지금 공론장에서 전개되고 있는 논의를 볼 때 여러 가지 정보의 부족 같은 것들을 많이 느끼고 또 잘못된 정보가 유통되고 있다는 것을 보게 됩니다. 그래서 저는 직업이 학자이고 그러다 보니까 제가 알고 있는 바와 다른 정보에 대해서 그것을 시정하고 그럼으로써 위원님들이 판단을 하시고 또 국민이 판단을 하는 데 도움을 주는 것이 저의 역할이라고 생각을 합니다.

우선 헌법재판소는 현재 해외에 나가 있는 어느 누구도 선거를 할 수 없게끔 하는 현행 선거법에 대해서 헌법불합치 결정을 내린 것이고, 어떤 단계를 거쳐서 또 어떤 정도의 제한을, 조건을 달아 가지고 선거권을 행사토록 할 것이냐에

대해서는 어떤 기준을 제시하지 않았다고 저는 생각을 합니다.

그런 바탕 위에서 저는 지금 현재 벌어지고 있는 논의 가운데 몇 가지 쟁점에 대해서 저의 견해를 밝히려고 합니다.

우선 지금 많은 분들이, 특히 재외국민 참정권 운동을 주도하고 계시는 많은 분들이 “모든 국민은 어디에 있든지, 어디에 살고 있든지 관계없이 평등하게 선거권을 행사해야 한다. 그것이 우리 헌법이 명령하고 있는 바이다” 이렇게 말씀을 하고 계십니다. 그런데 저는 그게 그렇게 간단한 문제가 아니라는 것을 말씀드리고 싶습니다.

세계의 많은 헌법들이 그런 규정을 가지고 있지만 그 많은 나라들이 모종의 제한을 한다든가 모종의 조건을 달아 가지고 선거권을 행사하도록 하고 있습니다.

그리고 거기에 대해서 불만을 갖는 재외국민들이 어느 나라에나 다 있습니다. 그리고 그 불만을 갖는 재외국민들이 거론하는, 원용을 하는 국제규범이 있는데…… 대표적으로 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제25조, 보통·평등·직접·비밀 선거의 원칙을 하나의 인권적 차원에서 선언한 규정이 있는데 이 규정을 원용하면서 보편적인 인권에 반하는 것이다 이렇게 주장을 합니다.

그런데 사실은 이 조항이 재외국민에게도 적용되는 규정인가에 대해서 국제인권법학자들은 그렇게 보지를 않습니다. 국제인권법학자들은 오히려 자국의 영토 내에 있으며 그 관할권하에 있는 국민들에게 이러한 선거의 원칙을 관철시켜야 된다, 이런 뜻으로 이 조항을 해석하고 있습니다.

사실상 국제규범 중에 재외국민에게 선거권을 인정해야 된다는 규정을 담고 있는 국제규범은, 명시적인 규정을 가지고 있는 국제규범은 없습니다.

하나가 유일하게 있는데요, 이주노동자권리협약이 유일합니다. 그것은 바깥에 나가서 돈을 벌어서 주는 필리핀의 해외이주 노동자 같은 사람들이 국가에 그렇게 기여를 하고 있는데 그 사람들이 국정에 참여할 수 있게 해 주어야 되지 않느냐라는 문제의식을 가지고 만든 규범입니다. 이것이 유일한 국제규범이라고 할 수가 있겠습니다.

세계 91개 국가가 재외국민선거를 실시하고 있다는 조사결과가 있고 이것이 재외국민 선거권

운동을 전개하시고 있는 분들이 많이 원용하는 데이터인 것 같습니다.

그런데 이 91개국의 리스트를 제가 보니까 그 중에서는 아주 부분적으로, 아주 제한적으로만 인정하고 있는 나라들이 모두 포함되어 있습니다.

예를 들면 덴마크 같은 경우에는 아예 헌법으로 국가 영토 내에 영주하고 있는 국민에게만 선거권을 준다고 명시적으로 그렇게 되어 있습니다. 그렇지만 이게 시대에 걸맞지 않는 것이기 때문에 바깥에 나가 있는 재외공관 주재원이라든가 국제기구 종사자라든가 유학생이라든가 덴마크 국적을 가진 회사의 상사 주재원이라든가 이런 사람들에 대해서 부분적으로 선거를 하도록 하는 정도입니다. 이러한 나라도 이 91개국에 포함이 되어 있습니다.

아까 양 교수님께서 아일랜드를 말씀하셨는데 아일랜드 재외국민이 아일랜드에 기여하는 바가 참 많습니다. 그렇지만 아일랜드 재외국민은 선거권을 행사하지 못하고 있습니다. 왜냐하면 너무 많이 외국에 나가 있기 때문에 그 사람들이 선거권을 행사하면 국내 거주 국민들보다도 그 사람들의 의사에 의해서 국가 정책이 결정될 것이기 때문에 선거권을 허용하지 않고 있습니다.

이스라엘도 재외공관 주재원이라든가 이런 사람들에게만 부재자투표를 하고 있는 것으로 저는 이해를 하고 있습니다.

그 외에 영국 독일 캐나다 뉴질랜드 이런 굉장히 많은 나라들이 해외에 나가 있는 사람들에게 선거권을 행사토록 하면서도 그 기간을 어떤 요건으로 하고 있습니다. 15년을 넘어서 거주한다든가 또는 5년을 넘어서 해외에 계속 거주하고 있는 사람들에게는 선거권을 행사하지 않게 한다라든가 이런 원칙을 가지고 있는데 이 나라들이 모두 91개국에 포함이 되어 있습니다. 그러니까 이 수치만을 가지고 세계적 동향이 재외국민선거권을 무제한적으로 인정하고 있는 것이다라고 말할 수가 없는 것입니다.

재외국민도 얼마든지 선거의 결과를 좌우할 권리가 있다, 왜 우리는 재외국민이라고 해 가지고 선거 결과를 좌우할 수 없게 하느냐, 이게 보통 선거의 원칙에 반하지 않느냐 이러한 주장이 있는데요.

아까 말씀드린 대로 아일랜드 같은 경우는 너무 많이 외국에 살고 있으니까 그 사람들에 의해

서 선거 결과가 좌우되지 않도록 하는 조치를 취하고 있고 이것은 정당화되고 있습니다.

우리나라는 물론 그런 경우라고 할 수가 없지요. 우리나라는 이백한팔십만 정도의 잠재적 유권자들이 있다고 생각이 되는데 그 사람들을 아일랜드의 경우와 비교해 가지고 이야기를 할 수는 없는데 그러나 이런 경우에도 매우 민감한 문제를 재외국민 선거가 불러일으키는 경우가 많이 있습니다.

예를 들자면 2000년 미국 대선이라든가 2006년 이탈리아 총선이라든가 2004년의 우크라이나 대선이라든가 이런 경우에 아주 미묘한 표차, 이것을 재외국민들이 만들어냈다 그리고 특히 우크라이나 같은 경우에는 부정의 것들이 많이 발견이 되었기 때문에 이런 것에 대해서 국내 거주 국민과 재외국민 사이에 반목이 생기는 경우들이 있습니다. 그래서 이런 것들이, 물론 이런 것을 이유로 해서 재외국민선거를 실시해서는 안 된다 이렇게 말할 수는 없겠지요. 그렇지만 이것을 처음 도입하는 입장에서는 이러한 경우가 되지 않도록 모든 것을 피해서 화합의 분위기 속에서 재외국민이 투표를 할 수 있도록 만들어주는 것이 필요하다고 생각이 됩니다.

그다음에 마지막으로 저는 재외동포정책과의 관계 속에서 이 문제를 바라봐야 한다 이런 입장을 가지고 있는데요.

지금 우리 대한민국의 재외동포정책의 기본이 상이랄까 기본정신이라는 것이 무엇이나면 해외에 나가서 살고 있는 우리의 대한민국 동포들이 현지의 당당한 시민이 되면서도 그리고 당당하게 현지에서 권리를 행사하면서도 우리 모국과의 유대를 계속 지속할 수 있도록 하게 하는 것, 그것이 우리의 재외동포정책의 정신이라고 할 수 있겠습니다.

그런데 그러기 위해서는 우리 법제가 조금 더 전향적으로 바뀌어야 될 부분이 있다고 생각을 하는데요. 현재 이중국적을 인정하지 않고 있음으로 해서 재외국민이 해외에서 현지 국적을 취득하려 해도 우리 국적의 상실을 두려워해서 취득을 하지 못하고 있는 그런 경우가 많이 있습니다. 그리고 이러한 상태에서 그분들을 위해서 선거권을 부여하겠다 이런 것은 어찌 보면 상당히 적절한 생각이라고 할 수가 있겠습니다마는 또 한편으로 보면 보다 근본적으로 그 사람들이 자유롭게 현지 국적을 취득하게 우리가 오히려 지

원해 줄 필요는 없겠는가, 즉 이중국적을 허용해서 그분들이 현지의 당당한 시민으로서 참여를 하면서도 우리 국가의 구성원으로서의 아이덴티티를 계속 유지할 수 있게끔 우리가 도와줄 수는 없겠는가 이런 생각을 가지고 있고, 그다음에 우리 정부에서도 이런 것에 대해서 심사숙고를 하고 있습니다. 그런데 이러한 정책과 재외국민 참정권 인정이라는 것이 같이 유기적인 연결 속에서 논의되어야 하는데 지금 그러지 못하고 있어서 매우 아쉽게 생각합니다.

이상입니다.

○**위원장대리 안경률** 시간을 아주 잘 지켜주셨습니다.

이철우 교수님 수고하셨습니다.

다음은 미주한인회 총연합회장이신 김승리 회장님께서 진술해 주시겠습니다.

○**진술인 김승리** 존경하는 이상배 위원장님과 위원님 여러분, 미주에 있는 한인회 총연합회의 김승리입니다.

이렇게 초청해 주셔서 대단히 감사합니다.

급하게 연락을 받아서 서면으로 준비해 오지는 못했고 그러나 실제적이고 심층적인 36년 동안 미국에 살면서 보고 듣고 느낀 것을 오늘 아주 진솔하게 밝히려고 그러합니다.

여러 훌륭한 분들이 이번 참정권 문제에 대해서 좋은 말씀을 많이 해 주셔서 저는 실제적으로 듣고 교민들이 어떻게 생활하며 미국의 선거 제도나 일본 각 나라에서 행하는 부재자투표, 재외국민선거에 대한 유형을 어떻게 만들어 왔다는 것을 보고를 드리겠습니다.

여러 위원님들, 미국에 지금 어떤 형태로든 와 있는 분들을 약 한 250만 명으로 보고 있습니다. 우리 순혈 혈통주의 동포가 어느 역사상 이렇게 많이 모인 자리가 있겠습니까? 여러분 위원님들도 어떤 연고든 한두 명은 다 미국에 와 있는 것으로 생각하고 있습니다.

그런데 문제의 쟁점이 어디에 있느냐? 우리가 Supreme Court, 즉 말하면 헌법소원에서 이러한 판결을 이끌어냈으면 여야 여러분들이 머리를 맞대서, 지금도 하고 있겠지만 이것을 조속히 실시해 주는 방법으로 나가는 것이 우리가 오늘 모인 하나의 목적입니다. 근거를 두고 법리적으로 문화적인 차이, 확실, 이것 따져봐야 아무것도 문제 성립이 안 됩니다. 우리가 이번 대선부터 선거를 하느냐 안 하느냐, 중앙선거관리위원회하고 외무

부하고 또 각지에 나가 있는 공관, 각지에 있는 한인회, 각지의 대표들이 모여서 내년 선거를 어떻게 요령 있게 신속하게 할 수 있는지 방법을 논의해야지 어떤 학술적인 것으로 해서는 이것을 할 수가 없다고 나는 생각합니다.

미국으로 예를 든다면 미주 한인회는 운암 이승만 박사나 도산 안창호 선생님이 100년 전에 탄생시킨 단체입니다. 근대사는 한 30년 되고 있는데요. 우리가 1960년도에 정부의 이민정책에 힘입어서 모든 사람들이 많이 건너왔습니다. 그때는 나라도 가난했고, 이민 1세대로의 피나는 이민 고난을 넘어서 오늘날 경제적으로 많이 정착이 되었습니다. 열매도 맺어갑니다.

그런데 우리가 무한한 마음의 허전한 게 뭐냐면 우리가 기본권이 없다는 그런 측면을 많이 가지고 있습니다. 제 개인으로 이야기한다면 저는 미국에 지금 36년을 살고 있습니다. 아직 영주권자입니다. 그런데 여러 위원님들이 가끔 신문에 보면 단기체류자나 장기체류자에 대한 구분을, 명백한 미국의 이민법을 잘 이해를 못 하시는 것 같습니다.

장기체류자라는 것은, 영주권이라는 것은 아무 효력이 없는 겁니다. 단지 미국 영주권, 퍼머넌트(permanent) 비자는 하나의 비자입니다. 오랫동안 비자를 갱신하지 않고 살수 있다는 하나의 조건입니다. 10년마다 영주권을 갱신을 합니다. 우리 국적은 분명히 대한민국입니다.

그리고 단기체류자는, 저도 미국 정부로부터 미국 대사관으로부터 사증을 받아오는 사람입니다. 모든 단기체류자나 장기체류자나 똑같은 것입니다.

단지 귀화를 했느냐 안 했느냐, 미국법은 그렇습니다. 시민권자를 하면 한국에 대한 국적을 이탈하게 하는 제도를 만들어 놔습니다. 그런 분은 선거에 유권자로서의 자격유무는 그렇겠습니까마는 우리 위원님 여러분들 잘 알다시피 우리가 IMF라는 외환위기를 겪었을 때 일본이나 미국이 전 세계의 재외동포회를 대표해서 많은 성금을 보내왔고 또 재정적으로 정부에 많은 기여를 했습니다.

우리 재외동포, 즉 말하면 미국이나 일본 동포들이 우리 모국에 대해서 큰 것을 주문하지 않습니다. 아주 기본적인 기본권을 달라고 그러는데 왜 이렇게 망설이십니까? 나는 이해를 잘 못 하겠습니다.

지금 미국이라는 나라가 약 한 300년 된 개척 정신을 가진 민족입니다. 그 나라의 최대의 자존심 있는 기관은, 기관도 여러 기관…… 미국이라는 곳이 참 방대한 곳입니다. 그런데 대학을 기준으로 미국은 국적에 대한 상실성을 따집니다. 미국이 웨스트포인트, 즉 말하면 미국 육군사관학교입니다. 그 육군사관학교에, 금년에 우리 교포들 자체분 66명이 그 학교에 입학했어요. 역사상 미국에 소수민족으로는 처음입니다, 이게. 그런데 거기에 우리 부모들은 어떤 형태냐? 이것은 어떻게 보면 미국 선거에도 투표를 못 하고 한국에도 선거를 못 합니다. 우리 주미대사님이 선거를 못 합니다. 우리 총영사님이 선거를 못 하고 있습니다. 이런 불합리한 나라가 어디 있습니까, 세상에? 여러분들이 국가의 녹을 먹는 사람 아닙니까? 어떻게 이렇게 되어 있는데 이것을 주저하십니까?

우리 대한민국 교포들이 IMF 때 얼마나 어려웠습니까? 지금 우리나라 경제규모가 얼마입니까? 전 세계 경제규모의 28%를 미국이 차지합니다. 재미교포가 미국에 우리 커뮤니티에서 돈을 모아서 투자를 해서 만든 은행이 19개나 있습니다. 19개 은행을 가지고 있습니다. 대한민국에서 나온 국책은행이 3개나 있습니다. 1년에 순수 우리 교포가 상업교역을 제외하고 250만 명이 명절을 통하거나 혹은 친지를 통하거나 한국에 보내는 돈이 1년에, 우리 교포은행을 통해서 보내는 돈이 1억 불이 넘습니다. 이 간접적 교역, 간접적으로 정부에 얼마나 우리가 도움을 주고 있습니까? 일본도 마찬가지입니다.

이번에 다행히 헌법소원을 Supreme Court에서 헌법불합치라는 판결을 내렸기 때문에 우리 재외동포는 열심히 이것을 바라고 있습니다. 물론 기술상의 문제는 있습니다. 그런데 미국이나 일본은 상당히 교육열이라든가 제도가, 우리 미국으로 본다면 미주 총연합 안에 180개의 지역한인회가 있습니다. 그 지역한인회가 50개 주에 퍼져 있는데 다들 사무실을 가지고 있고 행정력이 충분히 있습니다. 또 공간도 있고 약 한 1500개의 교회를 가지고 있습니다.

그런데 중앙선거관리위원회에서 미국에, 물론 연쇄반응을 일으키는 부정이라든가 그런 것은 있을 수 있지만 뭐 무서워서 뭐 못 한다는 것은 어불성설입니다. 일단 한번 시도를 해 보십시오. 왜 못 하십니까, 여러분들이? 중앙선거관리위원회에

서 들었는데, 미국에도 선거전문가들이 많이 있습니다. 그런데 중앙선거관리위원회 쪽하고 접촉을 해서 충분한…… 시간은 충분히 해야 됩니다. 여야 정치권에서 해결만 해 주신다면 기술상의 문제는 일본과 미국은 한 30일이나 40일 내에 충분히 선거인등록도 할 수 있고 등록부를 가지고 선거를 치를 수 있다고 그렇습니다.

그런데 아까 어떤 교수님께서 여러 날을 두고 광범위한 논리를 주셨는데 맞는 말입니다. 그런데 오늘 우리가 모인 이 포커스가 우리 카테고리 에 맞지 않는 논리입니다. 오늘 이 자리는 우리가 어떻게 하면 헌법소원에서 헌법불합치를 받은 그 근거에 의해서 이번 대선과 내년 총선에 재외국민이 선거에 임할 수 있느냐 없느냐 이것을 가지고 논의를 해 주셔야지 광범위한 학술만 가지면 절대 이것을 풀어나가지 못합니다.

지금 91개 국가가 재외동포에 선거의 권리를 주고 있습니다. 그런데 경제규모 10위권에 드는 우리나라가 이것을 가지지 못한다는 것은 우리 교민들로서는 부끄럽고 또 우리의 정체성, 우리의 바람, 우리의 소원을 여러분들이 조금이나마 풀어서 들어주시기를 바라하면서 간단하나마 인사를 대신합니다.

감사합니다.

○위원장대리 안경률 수고하셨습니다.

김승리 회장님 잘 들었습니다.

○張倫碩 委員 위원장님, 자료제출과 관련하여서……

○위원장대리 안경률 요구하십시오.

○張倫碩 委員 외교통상부 관계관 나왔는지 모르겠습니다.

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 나와 있습니다.

○張倫碩 委員 제가 자료제출을 요청한 것 중에 외통부하고 중앙선거관리위원회가 재외국민 참정권, 재외투표와 관련하여 협의한 자료를 좀 제출해 달라고 했는데 중앙선거관리위원회에서는 다 제출했어요.

그런데 외교부에서 유독 “제출하기 어렵다” 이렇게 하는 이유가 무엇인지, 이것 조금 무엄한 얘기 아니에요? 국회에서 자료제출 요청했는데 “내부입장 정리 중인 현 시점에서 자료제출 어렵다”, 이것 곤란합니다.

위원장님께서 그것은 확실하게 좀 해 주시기를 바라구요.

○위원장대리 안경률 예.

○張倫碩 委員 또 하나 자료제출을 요청하겠습니다.

외교부에서 전 재외공관의 의견을 수렴 중에 있다고 해서 정리를 안 했는데 재외공관에 의견을 수렴하기 위해서 보낸 공문, 어떤 내용에 관해서 의견을 수렴하고 있는지 조회내용, 사항, 거기에 관한 자료를 제출해 주시기 바랍니다.

잘 부탁드립니다.

○위원장대리 안경률 외통부에서 누가 안 나왔습니까? 한번 서 보세요.

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 예.

○위원장대리 안경률 지금 장윤석 위원 말씀하신 자료를 빨리 좀 조치를 해 주시고 모든 위원들께 전부 돌려주시기 바랍니다.

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 예.

저는 외교통상부 재외동포영사국심의관 이윤이라고 합니다.

말씀하신 자료는 저희들이 챙겨서 제출하도록 하겠습니다.

○張倫碩 委員 하나만 더, 제출한 자료에 보면 53개국 88개 공관에 등록된 재외국민 등록 숫자를 제출해 줬습니다. 제가 요구한 것은 만19세 이상 선거권자에 대해서 제출요구를 했는데 왜 유독 19세 이상 80세 미만 자에 대해서만 제출하고, 80세 넘은 사람은 투표 못 합니까?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 제 생각에는 저희들 재외국민 등록자료라는 것이 53개국 88개 공관에 전산화되어 있는데요, 그런 전산화된 자료를 뽑아 가지고 저희가 제출한 것이라고 생각이 되는데 아마 등록하실 때 여러 가지 상황 등에 따라서 나이가 80세 넘은 분들까지는 아직 제대로 기록이 안 되어 있기 때문에 그런 자료가 제출된 게 아닌가 싶은데요. 그 관계도 저희가 다시 한번 확인을 해서 보충을 하도록 하겠습니다.

○張倫碩 委員 예, 그것 제출해 주시기 바랍니다.

○위원장대리 안경률 확인해서 제출해 주시기 바랍니다.

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 예.

○위원장대리 안경률 앉으세요.

이상으로 진술인 여러분들의 진술을 마치고 있어서 질의와 답변을 하도록 하겠습니다.

질의와 답변은 일문일답 방식으로 하고 질의시

간은 간사 간의 합의대로 7분 내에서 해 주시기 바랍니다.

그리고 질의하실 위원님들께서는 가능하면 답변하실 진술인을 미리 지정을, 지명을 해 주시기 바랍니다.

그러면 먼저 질의순서에 따라서 주성영 위원님께서 질의해 주시기 바랍니다.

○주성영 위원 한나라당의 주성영 위원입니다.

문상부 국장 답변대로 좀 나오시겠어요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 중앙선거관리위원회 선거국장 문상부입니다.

○주성영 위원 문 국장님, 작년 10월 20일경부터 12월 중순경까지 선관위에서 국외부재자투표연구반 팀에서 결과 분석한 것 알고 계시지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예.

○주성영 위원 아까 진술해 주신 양창영 교수님하고 정지석 변호사님 말씀 잘 들었지 않습니까?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예.

○주성영 위원 잘 들으신 것으로 하고 내가 몇가지 물어보겠습니다.

우리 양 교수님이나 정 변호사님이 지적한 바와 같이 지금 현재 헌법재판소에서 국외 재외국민에게 투표권을 주라고 하는 것은 부재자입니까? 부재자 개념으로 보기는 어려운 것이지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 부재자 개념은 아닌 것으로 이해하고 있습니다. 우리나라 국민이라면 모두에게 선거권을 주라는 취지로 알고 있습니다.

○주성영 위원 이 500명에 대해서 작년 중앙선거관리위원회에서 연습한 것은 재외국민을 부재자로 보고한 것이에요. 그래서 그 점에 있어서 기본적으로 이것은 잘못됐다는 것입니다.

두 번째는 이 자료를 자세히 읽어 보면, 정 변호사님도 지적했습니다마는 500명에 대해서 우편으로 또 외교행랑에 의해서 순차적으로 받고 또 는 직접 받는 결과를 취했지 않습니까?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예.

○주성영 위원 그런데 부재자가 아니고 현지 투표라는 관점에서 본다면 현지에서 개표까지 할 수 있지 않습니까?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 그렇습니다.

○주성영 위원 그런 방법도 생각할 수 있지 않습니까?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 현지에서



개표를 할 수 있는데 다만 거기에서 했을 때 우리 관리능력에도 문제가 있지만 관리의 공정성이 문제가 더 크기 때문에……

○주성영 위원 물론 그 문제는 있는데, 우리가 여기에 보면 134개 공관 지역에 거주하는 우리 교민들을 1군으로 분류를 해 가지고 할당을 해서 했는데 이게 실제 투표에 들어가게 되면 수만 명, 곳에 따라서는 수십 만 명이 될 수 있기 때문에 그것은 현지에서 투표하고 개표하는 방안도 생각할 수 있다 하는 점, 그렇지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 맞습니다.

○주성영 위원 그다음에 우리가 지난번 업무보고 받을 때 100일 전부터 40일 전까지 재외선거인명부 등록신청 관련해서 필요하다고 했는데 우리가 부재자로 보지 않고 한다면 지금 현재 부족한 점이 지적될 수 있습니다마는, 재외국민등록부를 우리 주민등록표처럼 활용할 수 있는 방안 그다음에 재외국민등록부를 보완하는 기관으로 설정을 해서, 또 우리 정 변호사님께서 얘기했습니다마는 직권주의와 신청주의에서 우리가 신청주의를 택해야 될 논리적 귀결성이 없다는 것입니다.

그러면 우리가 직권주의에 따라서 재외국민등록부를 정비하고 보완해서 100일 전에서 60일 전이 아니라 만약에 9월 초에 합의에 의해서 이 법안이 통과되는 것을 가정하더라도 70일 전에서 60일 전까지 한 달 정도, 뭐 이러한 조정은 충분히 가능하다고 봅니다.

왜냐하면 중앙선거위에서 한 국외부재자투표연구반이라는 태스크포스팀의 부재자라는 개념이 우선 잘못됐고……

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 현재 결정에 의하면 잘못된 것 같습니다.

○주성영 위원 그다음에 이게 재외국민등록부 이외에 또다시 선거인명부도 등록을 받는 절차를 또 가정을 한 것 아니겠습니까?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 외국에도 그렇게 하고 있습니다. 왜냐하면 재외국민등록부가 신뢰할 만한……

○주성영 위원 정 변호사님이 얘기했지만 우리나라는 국내적으로도 주민등록이라는 아주 독특한 제도를 가지고 있는 나라입니다.

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 그렇습니다.

○주성영 위원 그다음에 재외국민등록부가 지금까지는 선거에 이용되거나 하지 않고 자녀들 학교 보내는 것이나 집 사고파는 것이나 이런 것 때문에 허술하게 관리가 됐어요. 하지만 재외국민등록법에도 강제조항으로 되어 있지 않습니까? 의무조항으로 되어 있지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예, 그렇습니다. 처벌규정은 없습니다.

○주성영 위원 정리를 하겠습니다.  
들어가고요.

김성수 위원님께 묻겠습니다.

김성수 위원님께서 내리신 결론은 헌법재판소 결정이 맞다, 맞는데 지난 2002년, 97년 대통령선거가 39만 표, 57만 표 차이로 승부가 났는데 서둘러 도입을 해서 위험한 일이 아니냐 이런 결론으로 받아들이는데 맞습니까?

○진술인 김성수 그렇습니다.

○주성영 위원 그러면 중앙선거위에서 작년 10월에 샘플로 500명을 뽑아 가지고 아주 정밀하게 모의투표를 해 본 것입니다. 그러면 여기는 114만 명의 유권자 가운데 500명을 선출해서 했습니다마는, 우리가 200만 명 또는 재외등록부에 되어 있는 97만 명 중에 단 500명이라도 공정하고 투명하게 뽑아서 우리 대통령선거에 반영하면 민주주의 원칙과 헌법 원칙과 헌법재판소 결정에 부합한다고 생각하지 않습니까?

○진술인 김성수 제 견해는 그런 모든 장치가 돼 있다면 조기에 실시하는 것을 반대하지 않지요. 왜냐하면 이것은 조기에 실시해서 나쁠 게 없는 사항이니까요, 빠르면 빠를수록 좋은 것이지요. 그러나 너무나 그렇게 빠르면 조기에 실시하는 것에 초점을 맞추다가 혹시라도 나중에 더 큰 분란이 있다면…… 그 미비점은 반드시 보완해야 된다는 입장입니다.

(안경률 간사, 윤호중 간사와 사회교대)

예를 들어서 제가 2001년에 갔을 때 2000년 11월에 미국 선거가 있었지 않습니까? 무시하고 엘 고어가 붙은 선거인데 당시 플로리다 주 선거 가지고 미국이 아주 어려웠을 때를 생각해 본다면, 물론 그렇게 극한적인 상황을 예로 드는 것은 잘못이지만 이게 첫 도입이기 때문에 처음부터 가급적이면 완벽한 준비를 거쳐서 시행하는 게 좋다, 그러나 국회라든가 선관위 또는 외교부에서 문제가 없다고 하면 그것은 당연히 조기 도입하는 게 옳겠지요.

○주성영 위원 그런 취지로 받아들이고.

끝으로 김승리 회장께서 말씀하신 대로 미국 대사나 총영사도 투표권을 행사하지 못하고 있어요. 이러한 현실에서 우리가 주어진 조건 가운데서 최대한 투명하고 공정한 제도를 실천하고 이것을 차차 넓혀가는 방식을 취해야지 처음부터 완벽한 제도를 가지고 가려면 우리 정지석 변호사가 얘기한 대로 5년이 지나도 모자랄지도 모릅니다.

마치겠습니다.

○위원장대리 윤호중 주성영 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 양형일 위원님 질의해 주십시오.

○양형일 위원 양형일 위원입니다.

이 자리에 나오신 다섯 분의 진술인들께서 상당히, 주장이 비교적 명쾌하게 대조적이다 이렇게 느꼈습니다.

먼저 미국에서 오셨지요? 김승리 한인 총연합회 회장님이신가요?

○진술인 김승리 예, 그렇습니다.

○양형일 위원 교포들의 권익을 위해서 평소에도 애쓰시지만 또 이런 투표권 부여 문제 관련해서 가지고 어제 귀국하셨다고 했는데 맞습니까?

○진술인 김승리 예, 그렇습니다.

○양형일 위원 고생 많으십니다.

한인회에서 흑간 모국의 정치상황 내지는 경제상황 이런 부분에 대해서는 외국에 계시면서도 비교적 소상한 정보들을 많이 접하고 계시지요?

○진술인 김승리 예, 그렇습니다.

○양형일 위원 그러면 한인회에서 교민들을 상대로 해서 어떤 서베이 같은 것을 해 보신 적은 있습니까?

○진술인 김승리 예, 많이 있습니다.

○양형일 위원 어떤 종류의 서베이를 해 보셨습니까?

○진술인 김승리 자녀들의 교육, 그다음에 직업의 다양성, 사업의 다양성……

○양형일 위원 지금 해 보신 서베이들은 현지 교민들이 가지고 있는 문제점, 애로점 이런 것에 대해서 한인회가 어떻게 지원할 것인가 하는 방안을 강구하기 위해서 그런 서베이를 해 보셨다 이것이지요?

○진술인 김승리 예, 그렇습니다.

○양형일 위원 제가 지금 물어보는 것은 우리

한국, 모국에 대한 정치나 문화나 사회나 모국 문제에 관해서 어떤 서베이를 해 보신 적이 있습니까?

○진술인 김승리 예, 그런 설문도 여러 번 해 봤습니다.

○양형일 위원 한 가지만 소개시켜 주실 수 있다면?

○진술인 김승리 정치상황에 대해 우리 동포들이 바라는 문제는 설문의 도표로 본다면 낙제점입니다. 그런데 정치가 조금 미국의 건강한, 정치나 문화·사회 이런 데 있어서 우리나라도 동등한, 균일 눈높이가 됐으면 하는 모든 바람이었습니다.

○양형일 위원 비교적 모국의 정치적 상황에 대해서 굉장히 비판적인 시각을 가지고 계시다 이런 얘기시군요?

○진술인 김승리 예, 그렇습니다.

○양형일 위원 그러면 이번에 투표권 관련해서 가지고 그간 교민들을 상대로 해서 그 시행 시기라든지 또는 시행의 방법과 관련해서 어떤 조사를 행해 보신 그런 기회가 있었습니까?

○진술인 김승리 예, 뭐 헌법재판소에서 발표된 게 얼마 되지 않아서 정식 루트를 통해서 설문은 해 보지 않았지만 각 교회나 또 단체나 이런 데의 사석에서 서로가 이야기 나누는 것은 많이 들어 보았습니다.

○양형일 위원 그러면 선거를 이번에 실시한다고 했을 경우에 교민들이 몇%나 선거인명부에 등록을 하고, 등록된 교민들 가운데 어느 정도나 투표에 참여할 것이다, 이런 어떤 나름대로의 판단을 한인회에서 해 보신 적이 있으신가요?

○진술인 김승리 우리 스태프들이나 총연합회사무국의 통계는 기준을 일단 100으로 잡겠습니다. 100으로 잡는다고 그러면 이번 대선에 참여율을 한 50%로 봅니다. 현재 적법한 선거 유권을 가진 사람들을 한 50%로 보고 있습니다. 그러면 100명 중에 50명이 선거를 할 수 있다는 뜻입니다. 그렇다면 무난하다고 생각이 됩니다.

○양형일 위원 지금 교민들 사회, 물론 여기에 앉아 계시는 위원님들이나 또 대한민국 국회가 헌법재판소의 헌법불합치 결정 이것을 존중하면서 가능하면 빨리 재외동포들에게 국내 여러 가지의 문제에 대해서 참정권이나 투표권을 행사할 수 있는 기회를 주어야 한다는 데 반대하는 분은 여기에 아무도 안 계십니다. 아무도 안 계시는데

단지 어느 정도의 준비를 가지고 임해야 할 것이냐 하는 그 문제에 대해서 약간의 견해 차이를 가지고 있을 뿐입니다. 그래서 여기에 앉아 계시는, 뭐 당, 정파에 따라서 정파적 이해를 가지고 이 문제에 임한다, 이렇게 보기는 어려운 문제라고 생각합니다.

○진술인 김승리 예.

○양형일 위원 여기에 지금 나오신 다섯 분의 진술인 가운데에서 어떤 분들은 가능한 한 조속히 투표권을 인정해서 참여시켜야 된다고 하는 의견을 개진하신 분이 있는가 하면 어떤 분들은 여러 가지 기술상의 문제점들이 있기 때문에 가능하면 투표권을 인정하는 그 취지가 제대로 구현될 수 있는 그런 상황에서 투표권을 부여해야 되지 않느냐 하는 약간의 견해 차이가 있을 뿐이지 투표권을 주지 말자 이런 얘기는 아닙니다.

그래서 그 점에 대해서 김승리 회장님께서 아주 먼 길을 오셨는데 하신 말씀 가운데 ‘학술적 논리가 아니라 투표권을 인정하는 자리가 되어야 한다. 왜 이렇게 망설이냐. 좀 투표권 주면 안 되겠느냐. 그냥 한번 시행해 보라’ 이런 말씀이 나름대로 의미 있는 말씀입니다마는 그래도 대한민국 국회가 재외동포들에게 투표권을 부여하는 문제에 대해서 신중하게 임해야 하는 것은 어느 누구도 부인하기 어려운 그런 문제라는 점을 양해해 주셨으면 좋겠다 하는 말씀을 드리고 싶습니다.

김 회장님께서 아시다시피 교포 사회는 특수 사회 아니겠습니까?

(윤호중 간사, 이상배 위원장과 사회교대)

○진술인 김승리 예.

○양형일 위원 국내 사회하고는 전혀 다른, 외국에 가 가지고 거주하고 계시고 여러 어려움이 있으시다는 것도 알고, 또 한편으로는 국내의 어떤 법치질서가 현저히 미치지 않는 그런 특수한 상황에 계신다고 하는 점도 김 회장님께서 잘 이해하고 계시리라고 생각합니다.

제가 제게 주어진 시간 전부를 김 회장님께 말씀을 드리는 이유는 공청회에 이렇게 와 주신 것에 대해서 감사를 드림과 동시에 빨리 이번 대통령선거에 투표권을 행사하고 싶으신 열정을 지닌 국민들이 많이 계실 텐데 그것이 설혹 금년에 이루어지지 않는다 할지라도 크게 낙담하지 마시라 하는 차원에서 드리는 얘기입니다. 돌아가실 때 편안한 마음으로 돌아가시기 바랍니다.

○진술인 김승리 예, 고맙습니다.

○양형일 위원 이상입니다.

○위원장 이상배 수고하셨습니다.

안경을 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○안경을 위원 안경을 위원입니다.

오늘 다섯 분께서 참 진술을 잘해 주셨는데 특히 미주한인회의 김승리 회장님 먼 길을 오셔서 오시자마자 이렇게 저희 공청회에 와서 좋은 말씀 해 주셔서 정말 감사합니다.

그런데 조금 전에 양형일 위원님께서 좋은 말씀을 하셨습니다마는 지금 시작이니까 너무 낙담하시지 말고 그래도 저희들이 기대를 갖고 오랫동안 우리 300만 재외동포들의 염원이었던 선거권 이 문제를 하루속히 빨리 실현이 되도록 양형일 위원님과 윤호중 위원님 간사 분들과 더 심도 있게 오늘을 계기로 해서 논의를 하겠다, 그런 말씀을 드리고, 혹시 뭐 실망하시지 않도록 그렇게 좀 마음가짐을 가져 주시기 바랍니다.

○진술인 김승리 예.

○안경을 위원 제가 그동안 이 부분에 관해서 솔직히 말씀을 드리면 정파에 따라서 의견이 좀 달라 왔던 게 사실입니다. 그래서 그런 부분을 오늘 이 자리에서 다 논의하기 시작하면 아마 끝이 없을 것 같고 아주 실무적인 문제, 선관위가 지금 제시해 놓은 로드맵을 놓고 제가 몇 가지 포인트만 좀 지적을 해 보겠습니다.

우선 선거국장님, 문 국장님 나오셨지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예.

○안경을 위원 좀 나와 주십시오.

대표로 제가 질의를 좀 하겠는데 큰 전제는 그렇습니다. 재외국민 투표 준비기간이 부족하다고 그러는데 제가 보기에는 아직 충분하다 하는 그런 말씀을 제가 하나하나 예를 들어서 말씀을 좀 드려 보겠습니다.

(영상자료를 보며)

도표를 좀 봐 주시기 바랍니다.

이 도표가 제가 뭐 별도로 작성한 게 아니고 중앙선관위가 제출한 재외선거 관련 주요업무별 소요기간을 도표로, 이렇게 표로 한번 만들어 보았습니다. 물론 이 표는 선관위가 그동안 말씀하신 대로 재외국민을 부재자로 보고 만든 로드맵인데 이것을 전제로 해서 제가 죽 한번 말씀을 드려 보겠습니다.

우선 표에서 보시는 바와 같이 재외선거인 등록 신청은 9월 10일에서부터 11월 9일까지 하면

된다, 이렇게 되어 있지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예, 그렇습니다.

○안경을 위원 그다음에 또 선거인명부 작성은 따라서 11월 10일부터 14일까지 하는 것으로 이렇게 되어 있고요.

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예.

○안경을 위원 그다음에 선거인명부 열람 및 이의신청은 11월 15일부터 17일까지, 그 표가 좀 작게 보입니다마는……

그다음에 제외선거인명부 확정이 11월 19일입니다. 그렇지요? 19일이고, 그리고 나머지는 투표할 하기 위해서 투표소 소재지 등을 공고하는 게 11월 29일까지로 이렇게, 거의 11월 말까지로 이렇게 되어 있습니다.

그리고 그다음에 제외투표소를 운영해서 투표도 하는 게 12월 4일부터 12월 9일까지로 되어 있고, 또 제외투표지를 우리가 회송을 받는 것을 12월 10일부터 12월 18일까지로 그렇게 되어 있지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예.

○안경을 위원 그렇게 되어 가지고 선거하고 개표하는 것이 12월 19일로 이렇게 되어 있습니다. 그렇지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예.

○안경을 위원 이것은 그쪽에서 만든 그대로, 원안이지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예, 그렇습니다.

○안경을 위원 그래서 선관위에서 말씀하신 그대로 지금 표로 표현했기 때문에 별 문제가 없을 압니다.

그런데 중앙선관위가 준비기간이 부족하다고 하는 그 이유 중에서 가장 핵심은 제외선거인명부 전산프로그램 개발 및 운용자 교육 등에 3~4개월이 필요하기 때문에 물리적으로 불가능하다, 이것도 그렇게 말씀하셨지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예, 맞습니다.

○안경을 위원 그러나 이 부분은 우리가 크게 보면 문제가 될 수 없는 것이 제외선거인명부 프로그램 개발을 11월 10일 제외선거인명부 작성 이전까지만 우리가 하면 되지 않습니까, 그렇지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 위원님,

죄송하지만 그게 9월 10일까지는 되어야, 저희들 당초 안에 의한다면……

○안경을 위원 11월 10일까지만 명부 작성이 끝나면 되는 것 아닙니까?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 명부 작성은 그때지만 그 이전에 신청 받을 때, 9월 10일까지, 이전에 되어야 합니다.

○안경을 위원 이전에 신청을 받아야 된다 이거지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 그렇지요, 9월 10일부터 신청을 받아야 되니까.

○안경을 위원 그러면 11월 10일까지는…… 만약 9월 1일부터, 우리가 이야기하는 대로 9월부터 계산해도 2개월 한 10일 정도라는 기간이, 9월 초라고 하더라도 남아 있지 않습니까, 그렇지요? 그 기간 동안에 우리가 이 프로그램을 만들면 되는데……

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 아니지요. 그게 아니고요, 9월 10일부터 저희들이 등록 신청을 받아야 되기 때문에 그전까지 만들어야 된다, 이런 얘기입니다.

○안경을 위원 프로그램을?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 그렇지요. 9월 10일부터 11월 9일까지 접수를 받기 위해서는 그 프로그램이 필요하다는 겁니다. 그래서 준비하는 데 두 달이 채 남지 않았다는……

○안경을 위원 아니, 그러면 제외선거인등록 신청자명단은 우리가 엑셀 프로그램을 작성했다가 제외선거인명부 프로그램을 데이터베이스로 나중에 일괄처리하면 되지 않습니까?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 제가 기술적인 부분은 잘 모릅니다만 기술자에 의하면 어렵다……

○안경을 위원 그래서 이 프로그램 개발이 문제다, 이런 얘기 아닙니까?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예.

○안경을 위원 그렇다면 이 프로그램을 동시에 일괄해서 개발을 하지 말고 한 네 파트로 나누어서, 일괄해서 한 번에 하지 말고 파트를 네 개로 나누어 가지고 개발을 하면……

(영상자료를 보며)

지금 여기 잠깐 좀 보아 주세요.

그러면 그것을 개발하기 위해서, 파트로 나누어서 개발하기 위해서 개발자를 선정하는 데 한 7일~10일 걸린다 이렇게 보시고, 그다음에 제1

파트, 1파트는 보안프로그램을 만든다고 치면 보안프로그램은 30일에서 35일이면 만들 수 있다 하는 그런 입장, 얘기인데 저도 전문가들 의견을 듣고 지금 말씀드리는 거니까……

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예.

○안경을 위원 1파트를 만드는 데 30일~35일 걸리고, 둘째 파트 데이터베이스도 30일에서 35일까지 만들 수 있고, 그다음에 3파트 입력프로그램도 역시 한 달에서 한 달 5일 정도 하면 만들 수 있고, 그다음에 네 번째 파트, 출력프로그램을 만드는 데도 한 달에서 한 달 5일 정도면 되는데, 이렇게 해 가지고 시험운용을 좀 오래 해야 된다고 그러더라고요, 전문가들 얘기 들으면서. 그래서 시험운용을 한 보름 정도 한다고 우리가 이야기를 하고, 그래 가지고 이 시험운용을 해서 운전자 교육을 시키는 데 7일 내지 열흘이면 된다, 그렇게 하면 총 소요기간이 59일에서 75일이 소요됩니다.

그러면 만약에 이번 7월에 이렇게 논의를 해 가지고 8월 25일까지 우리가 국회를 통과시킨다, 본회의에서 통과시킨다, 이렇게 하면 중앙선거관리업무 처리를 하는 데, 부재자처럼. 부재자 선거를 한다고 가정을 해도, 부재자처럼 선거를 한다고 가정을 해도 이 프로그램을 이렇게 네 파트로 나누어서 개발하는 어떤 이런 노력도 하고, 또 나중에 투개표 절차라든지 이런 것도 좀 개선하면 충분히 이 기간에 우리 재외동포들이 염원하는, 이번 선거에 참여할 수 있는 어떤 그런 비전이 보이는데 구태여 이렇게 안 되는 이유를 알지 못 하겠다……

그래서 제가 지금 구체적으로 제시를 했는데 이 부분과 관련해서 국장님의 견해가 어떠신지 좀 듣고 싶습니다.

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예, 지금 저기 화면에 볼 것 같으면 7월부터 하는 것으로 전제가 되어 있습니다. 그런데 지금 현재 국회에서 논의되고 있지만 위원님께서 8월 중순 이후에 결론이 날 것으로 지금 예상을 하고 계십니다.

○안경을 위원 예.

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 이 법이 완전히 국회를 통과되기 전에는 준비해도 어렵습니다. 왜냐하면 저희들이 예상을 해서 준비할 수도 없고 국회가 여야 합의를 해서 이 명부 작성 부분에 대해서 합의가 될 때 저희들이 시작을 할

수가 있는 겁니다. 그래서 지금 당장 저희들이 6월부터, 또 1월부터 준비 못 한 이유가 바로 거기에 있는 겁니다.

○안경을 위원 아까 내가 처음에도 말씀드렸지만 부재자투표로 가정해도 이런데 우리가 재외국민등록자명부를 선거인명부로 활용하게 되면 정말 프로그램을 다시 개발할 필요도 없이 되는 것 아닙니까, 그렇지요? 그런 가능성이 그 쪽에도 열려 있고 이렇게 프로그램 개발도 파트별로 나누어서 우리가 기술적으로 이런 부분에 대해서 빨리 실시하도록 하는 어떤 그런 뜻을 가지고 선관위가 추진을 하면 될 것이다 이렇게 보는데 선관위가 좀 되도록 할 그런 생각은 안 가지고 계십니까? 그렇게 좀 해 주시면 안 됩니까?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 그 부분에 대해서 말씀 좀 드리면 안 되겠습니까, 양해해 주신다면?

○양형일 위원 위원장님, 답변을 듣도록 그렇게 하시지요.

그리고 위원장님, 의사진행발언입니다.

우리 존경하는 안경을 위원님께서 이렇게 좋은 자료를 사전에 준비해 가지고 오신 성의를 봐서 시간을 좀 더 드리시지요.

○위원장 이상배 양형일 간사께서는 그런데 윤희중 간사도 좋으십니까?

○윤희중 위원 예.

○위원장 이상배 예, 그래요.

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예, 지금 양창영 교수님과 정지석 변호사님께서 직권으로 재외 선거인에 대한 그 명부 작성 부분에 대해서 발표를 하셨습니다. 그 부분에 대해서 우리 중앙선거관리위원회는 여러 가지로 고민을 해 보았습니다. 상당히 합리적인 그런 대안이라고 원칙적으로는 생각을 합니다.

이 명부의 작성권이라는 것은 지금 국내에는 행정자치부에서 하고 있습니다. 주민등록을 가지고 있는 부서가 행정자치부입니다. 또한 재외국민 등록과 관련해서는 외교통상부에서 당연히 작성을 해야 됩니다. 지금 이 자리에 외교통상부의 관계자가 나와 있습니다. 그래서 사전에 저희들 하고 여러 가지 상의를 해 보았지만 외교통상부의 의견을 직접 들어 보시고 만약에 거기에서 거기에 맞는 프로그램을 개발해야 되고……

저희들은 외교통상부가 가지고 있는 그 명부를 구경한 적이 없습니다. 그래서 어떻게 만들어졌

는지, 그 인적사항이 무엇인지, 또 그리고 그것이 호환 가능성, 그러니까 국내 명부하고 한쪽에는 삭제해야 될 부분이 있습니다. 그렇게 함께 프로그램을 검색할 수 있는 기능 이런 것이 종합적으로 프로그램이 새롭게 마련되어야 됩니다. 그리고 그중에서는 국내에 왔을 때 선거권 유무도 함께 검색을 해서 찾아내서 삭제를 시켜야 됩니다. 이런 부분과 연계된 프로그램이 함께 만들어져야 된다고 생각이 됩니다.

그래서 이 자리에…… 저희들은 현지 사정을 전혀 모르고 그 명부 자체가 어떻게 되어 있는지도 모르기 때문에 외교통상부의 의견을 들어서 만약에 거기에서 가능하다고 한다면 저희 선관위는 열심히 준비할 수 있겠습니다.

○**안경률 위원** 아니, 국장님! 그런 말씀을 들은 게 벌써 상당히 오래 전부터 비슷한 말씀을 내가 죽 들어 왔는데 그동안 절충 안 하고 뭐 했습니까? 좀 절충을 해 보셔야지요. 행정을 예측하고 한다면 좀 우리 재외동포들의 뜻이 이렇다, 또 우리 국민들의 의견이 이렇고, 현재가 마침 이런 판단을 했다면 이것은 정말 어찌 보면 역사적인 어떤 그런 우리 과업을 수행하는 것입니다. 그렇다면 가능한 방향으로 해 주셔야 되는데, 저도 이런 말씀 자꾸 드리기가 정말 송구스러울 정도인데 ‘검토하고 의견 들어 보아야 된다’ 이렇게 하다 보면 자꾸 날만 지나가는데 제가 중앙선관위 기술개발팀이나 이런 데하고 확인해 본 바에 의하면 실무적으로는 이게 가능하다 하는 그런 견해가 있습니다. 안 된다고 자꾸 얘기하시지 말고 말이지요.

○**중앙선거관리위원회선거국장 문상부** 그것 안 된다는 것은 아니고요.

○**안경률 위원** 아니, 외교통상부가 오늘 물론 나와 있지만 그것 왜 자꾸 또 의논해 봐야 된다, 뭐 프로그램 어떻게 해야 된다, 똑같은 얘기…… 우리가 벌써 이것 시작한 지가 언제입니까? 계속 똑같은 이야기만, 선관위 사무총장님하고 똑같은 말씀만 자꾸 하시면 안 되지.

○**중앙선거관리위원회선거국장 문상부** 아닙니다, 저희들이 외교통상부의 의견을 들어서, 저희들이 함부로 얘기할 수는 없는 것이고, 외교통상부 실무팀의 이야기를 들어 보면 어렵다는 견해가 있기 때문에 그렇게 되어서 저희들이 어렵다 하는 것이고……

○**안경률 위원** 아니, 그러면 가능하다는 견해는

없습니까? 전부 어렵다는 겁니까? 가능하다는 분은 한 분도 없어요?

○**張倫碩 委員** 외통부에서 나와 있잖아요?

○**중앙선거관리위원회선거국장 문상부** 예, 나와 있습니다.

○**위원장 이상배** 선거관리위원회의 문상부 국장이지요?

○**중앙선거관리위원회선거국장 문상부** 예.

○**위원장 이상배** 나는 회의 진행하는 입장이지만 내가 이것 한번 알아보려고 그러는데, 6월 국회가 7월 3일에 끝났지요?

○**중앙선거관리위원회선거국장 문상부** 예.

○**위원장 이상배** 그러면 7월 3일까지 국회에서 입법조치가 되었으면 다 죽 했을 거 아니에요?

○**중앙선거관리위원회선거국장 문상부** 그렇지요.

○**위원장 이상배** 그러니까 그때는 외교부하고 다 얘기가 되었을 것 아니에요? 지금 와서 외교부 핑계대고……

○**중앙선거관리위원회선거국장 문상부** 지금 외교부에 관계되는 그 안은 지난번 7월 12일에 제기된 안입니다. 지난번 정계특위에서 얘기 나온 것에 대해서 지금까지 저희들이 계속 협의를 해 왔던 사항입니다.

○**위원장 이상배** 아니, 그런데 선거관리위원회의 입장은 6월 국회, 다시 말해 7월 3일까지 입법조치가 되었으면 문제가 없다고 그랬는데 이제 와서는 외교부가 그것 뭐 명부 그것을 어렵다고 그러니까 한하는데 그때는 외교부의 그런 상황, 사정도 고려에 안 넣고 얘기를 했던 것인가 내가 그것이 좀 궁금하고요.

그다음에는 선거관리위원회의 입장이 좀 나은 이상한 게 지금까지 그 왜 전자투표인가 스크린 터치인가 터치스크린인가 있지요?

○**중앙선거관리위원회선거국장 문상부** 예.

○**위원장 이상배** 터치스크린 그것은 우리가 국회에서 하지 마라, 하지 마라 했는데도 자기들이 하고 싶어 가지고 미리미리 다 하고 예산조치까지 하는, 마지막에 예산이 국회 예결위에 가서 겨우 바로 되었는데, 감액이 되었는데, 삭감이 되었는데 당신들이 아무리 선거관리위원회라고 하더라도, 여기에 있는 위원들도 다 여러분들 관리하에 당신이 되고 했지만 하고 싶으면 이렇게 앞서 나가고 하기 싫으면 이 핑계 저 핑계 대면서 또 안 하고…… 나는 뭐 그저 어느 쪽이다 이것

은 아니지만 그렇게 말이 안 맞으니까 자꾸 위원들이 궁금해 하는 것 아닌가?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 저희들이 6월 국회에서……

○위원장 이상배 알았어요.

그다음에는 정진석 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○정진석 위원 재미있네요, 아주. 우리 한나라당 위원님, 또 위원장님 말씀을 들으면 양 교수님, 또 김승리 회장님, 국회가 직무유기하고 있는 것이 아니라 선관위하고 외교통상부가 직무유기하고 있는 겁니다.

어쨌든 재외국민에게 선거권을 주어야 된다는 헌법재판소의 판시는 대한민국 헌법의 준엄한 명령입니다. 여기에서 이론의 여지가 없습니다. 그래서 재외국민 선거권을 부여하기 위해서 우리가 해야 될 일은 언제, 얼마나, 어떻게 하느냐, 이 문제로 귀결된다고 생각을 합니다.

이철우 교수님께 먼저 좀 여쭙겠습니다.

줄속 처리를 우려하셨고, 기본적으로 재외국민 참정권 문제는 이중국적 문제와 연계해서 다루어져야 된다는 요지의 말씀을 주셨지요? 그런데 이중국적 문제 역시 논란을 거듭해 온 사항입니다 수년간. 그런데 기왕에 재외국민 선거권 문제는 한 달 전 현재의 결정으로 인해서 결론은 내려진 문제이고, 또 그 결론에 따라서 위헌 상태가 지속이 되는데 일단 이 문제는 위헌 상태를 해소하는 데 어떤 이행의 우선순위를 두어야 되는 문제가 아닌가 하는 것이 본 위원님의 견해입니다. 여기에 대해서는 어떤 생각을 갖고 계십니까?

○진술인 이철우 예, 일단은 처음에 모두에서 제가 말씀을 드렸듯이 저는 학자의 입장에서 여러 가지 해외의 사례라든가 국제적 동향이라든가 또 정치 이론이라든가 이런 데 관해서 판단의 정보를 드리기 위해서 나왔다고 생각을 합니다.

그리고 사실은 헌법재판소가 모든 재외국민에게 선거권 행사를 가능케 해야 된다, 그 시기, 거주 기간과 관계없이, 또 모든 조건, 아무 조건을 달지 말고 해야 된다, 이렇게 결정을 내린 것은 아니라고 생각을 하고요.

다만 제가 선관위에서 나온 말씀을 들어 보니까 지금 주민등록이 아닌, 지금 주민등록에 의해서만 단기 체류자와 장기 체류자가 구분되고 있는데 현재 헌법재판소의 입장에서는 주민등록만

을 기준으로 해 가지고서 차별을 해서는 안 된다는 결정이 나왔기 때문에 주민등록을 기준으로 해서 차별을 하지 않는다면 사실상 차별할 수 있는 근거가 과연 있겠는가라는, 차별을 할 수가 없단 말이지요. 그러니까 기술적으로 차별을 할 수가 없기 때문에 할 수 없이 모든 재외국민에게 다 줄 수밖에 없지 않느냐. 그렇게 생각을 한다면 저는 그것은 어쩔 수 없다고 생각을 하거든요.

○정진석 위원 이중국적 문제는 결국 또 차후에 우리가 논의해야 될 과제로 설정되는 것이라고 생각을 하고 제가 두 번째 질의를 드리겠습니다.

그리고 아까 진술 요지를 제가 한번 읽어 봤는데요, 줄속 문제를 제기를 하시면서 헌법재판소의 결정에 의해서 개정이 불가피한데 그런데 ‘어느 범위의 재외국민까지 어느 시기에 어느 단계를 거쳐서 투표권 행사를 가능케 할 것인지에 대해서는 헌법재판소가 확정된 기준을 제시한 것은 아니다’ 이렇게 기술하셨거든요?

○진술인 이철우 예.

○정진석 위원 이것은 헌법재판소가 확정해 줄 의무는 없는 것 아닙니까?

○진술인 이철우 그렇지요, 물론입니다.

○정진석 위원 이것은 국회에서 해야 될 일이라고 생각해서 그 부분은 제가 지적을 좀 해 드리고요.

줄속 문제를 말씀을 하셨는데, 그러니까 대선 전에 처리가 되면, 9월 정기국회 때 처리가 되면 줄속이고 내년 5월 국회에 처리가 되면 줄속이 아니라는 기준이신지……

○진술인 이철우 그것은 아니지요.

○정진석 위원 줄속 처리의 기준과 근거는 무엇입니까?

○진술인 이철우 그 줄속이라는 것은요 지금 잘못된 정보를 가지고서 이야기를 하고 있는 것이니까 그것이 줄속이라는 것이지요, 저는.

○정진석 위원 결국은 이중국적 문제를 포함해서 말씀하시는 것입니까?

○진술인 이철우 이중국적 문제를 떠나서라도 지금 잘못된 정보들이 너무 많이 유통되고 있는 그런 위에서 이야기가 되고 있기 때문에 그런 것이지요.

○정진석 위원 알겠습니다.

지금 양론이 팽팽한 것 같아요. 일단 12월 대선 전에 이 문제가 좀 해결이 되어야 대선에 유

리하다고 생각하시는 그룹이 있는가 하면 그 반대 진영도 있는 것 같아요.

우리 김승리 회장님께 생생한 현장의 느낌을 한번 전해 듣고 싶은데, 한나라당 의원님들은 12월 대선 전에 입법해 가지고 적용하자는 것이고 또 반대편에 계신 분들은 그렇지 않은 것 같거든요.

실제로 재외국민들의 지지표가 한나라당 표가 많습니까, 통합민주당 표가 많습니까? 실제로 어떻습니까?

(웃음)

○**진술인 김승리** 제가 아주 심층적으로 말씀드리겠습니다.

○**정진석 위원** 간단하게만 좀 말씀해 주세요.

○**진술인 김승리** 열린우리당이 결코 불리하지 않습니다. 절대 불리하지 않습니다.

(웃음)

○**정진석 위원** 알겠습니다. 거기까지만 들겠습니다.

그 연장선에서 김성수 논설위원께 묻습니다.

김성수 논설위원께서 공정성 문제 제기하시면서 ‘이번에 정기국회에서 관련법을 개정하면 12월 대선과 차기 총선에서 투표권을 행사할 수 있고……’ 이렇게 죽 가다가 ‘15대 대선 16대 대선에서 당락이 몇십만 표로 갈렸는데 대통령 당선 이 간발의 표차로 이루어진다고 감안할 때 이 재외국민 투표 결과가 향후 12월 대선의 당락을 가르는 데 지대한 영향을 미칠 것이다’ 이런 우려를 하셨어요.

그런데 지금 김승리 회장님 얘기 들어 보니까 잘 판단이 안 서겠어요. 물론 김승리 회장님도 과학적인 근거에서 말씀하신 것은 아니겠지만.

당락이 갈리면 어떻습니까? 예를 들어서 현재의 준엄한 명령은 재외국민들에게도 소위 보통선거, 평등선거라는 국민의 기본권을 부여하자는 취지에서 그런 판시를 한 것으로 본 위원은 이해가 되는데 실사 재외국민 표에 의해서 1만 표, 10만 표로 당락이 갈린들 그것이 무슨 문제가 될 것이 있습니까?

○**진술인 김성수** 당락이 갈리는 것은 아무 문제가 되지 않습니다. 당연히 당락이 갈려서 당선자와 낙선자가 결정된다면 아무 문제될 것이 없지요.

다만 예를 들어서 그 부재자투표에 부정이 있었다든가 개표라든가 집계에 문제가 있었다든가

이런 분란의 소지가 있었을 경우를 얘기하는 것입니다.

제가 말하는 것은 당락이 갈리는 것은 문제가 되지 않고, 예를 들어서 2000년 미국 선거에서 부시하고 고어가……

○**정진석 위원** 그 말씀은 제가 아까 들었고요, 저도 잘 알고 있고요.

○**진술인 김성수** 아니, 저한테도 말씀드릴 기회를 주세요. 그렇지 않으면 왜 질문을 하셨어요?

헌법재판소에서 판결을 내렸는데 거기에서 고어가 승복을 했기 때문에 그 정도에서 멈춘 것입니다. 우리 같은 경우에 그런 분란이 있으면 우리는 그렇게 미국처럼 스무스하게 맺혀지지 않을 것이기 때문에, 첫 대선이기 때문에 좀 더 치밀하게 하자는 것입니다.

○**정진석 위원** 그러면 이렇게 여쭙어 볼게요.

‘완벽시공’이라는 표현을 쓰셨는데 저도 동의합니다. 당연히 그렇게 가야 되겠지요. 남은 기간 동안에 완벽시공은 좀 어렵다고 보시는 것입니까?

○**진술인 김성수** 아니요, 그것은 제가 할 일이 아니지요. 저는 그것은 위원님들이나 국회에서 완벽시공을 해 주었으면 바라는 것이지요.

○**정진석 위원** 알겠습니다.

○**위원장 이상배** 정진석 위원님 수고하셨습니다.

다음은 장윤석 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**張倫碩 委員** 지금 재외투표에 관해서 이렇게 쳇바퀴 돌 듯 도는 근본적인 이유가 있습니다. 사실은 이미 여러 동료 위원들께서 지적을 해 주었어요.

그동안에는 재외투표라고 그러면 부재자투표의 개념을 가지고 선거 관리를 어떻게 하느냐 하는 생각을 했고요. 또 하나는 그래서 재외투표를 하려면 하고 싶은 사람으로부터 새로이 등록 신청을 받아야 된다 이런 관점에서 출발을 했던 거예요.

또 작년에 시뮬레이션 500명도 그런 관점에서 하신 것 아니에요?

○**중앙선거관리위원회선거국장 문상부** 예.

○**張倫碩 委員** 그렇지요.

그런데 지금 현재 결정 이후에 확연히 근본이 달라진 것이 있어요. 이것은 부재자투표가 아니다, 외국에 가 있는 국민들의 주권 행사요, 이것



을 주민등록이 여기에 없으니 부재자다 이런 관념은 버리라고 한 거예요. 그러니까 근본적으로 재외등록된 국민에게 그냥 부여하는 것입니다. 그렇지요? 이것 하나하고.

그다음에 또 하나는 정 변호사님께서 잘 지적을 해 주셨는데 이것은 신청주의에 의해서 할 성질의 것이 아니다 하는 것이 또 현재 결정에 의해서 사실상 확립이 된 거예요. 다시 말씀드리면……

여기 행자부에서 나오신 분 계시지요?

주민등록부에서 선거인 명부는 그냥 작성이 되는 것이지 새로이 국민들로부터 무슨 신청받고 등록받고 하는 것은 없지요?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬  
현행법상 직권등록을 하고 있습니다.

○張倫碩 委員 그러게요.

(자료를 들어 보이며)

그러면 재외국민등록법, 제가 여기에 가져왔습니다마는 주민등록법 10조에 의해서 신고되는 사항과 재외국민등록법 3조에 의해서 등록되는 사항, 아무런 차이가 없어요. 그러니까 대한민국에 보유하고 있는 주민등록 전산파일 그것 가지고 선거인 명부 만들면 되는 것이예요.

또 재외국민등록법에 의하면, 아까 외통부에서 보고를 했지만 전부 80개 넘는 공관에서 전산망으로 다 보고가 되어서 본부에는 재외국민등록부 파일이 이 재외국민등록법에 의해서 작성되게 되어 있어요. 그러면 외통부는 재외국민등록부 파일을 가지고 재외국민 선거인 명부를 만들면 되는 거예요. 여기 뭐가 필요합니까?

다만 한 가지 안타까운 것은 아까 내가 외통부로부터 보고받아 봤지만 300만의 국적을 가진 재외국민들이 지금 현재 시점에서 재외국민등록을 다 안 해 놓았다. 그래서 지금 등록된 재외국민이 한 90여만 명이예요. 그런데 아까 유권자를 보니까 한 70여만 명으로 나와요. 그러니까 그것만 가지고 하면 300만 명의 재외국민 중에서 한 70~80만 명밖에 투표를 할 수가 없지요.

그러면 지금 할 수 있는 일은 무슨 재외부재자 신고를 받는 것이 아니라 세계 방방곡곡에 있는 우리 재외국민들에게 ‘이제 현재 결정이 났고 여러분들께서는 과거에 재외국민등록을 이런저런 이유로 하지 못했고 하지 않았습시다. 만약 이번에 대통령선거에 관심을 가지신 분, 투표를 하고자 하는 분들은 지금이라도 재외국민등록 신청을

하세요’ 하면 아마 이것 일주일 내에 인터넷으로 세계 방방곡곡에 가면 300만 재외국민들이 다 재외국민등록, 이 법에 따른 신고·등록을 할 것입니다. 그렇지요?

지금 재외국민 투표자 신청받는다고, 아까 존경하는 안경률 위원님께서 해 놓은 것 보니까 한 60일 동안 신고를 받겠다는 거예요. 60일 필요 없지요. 지금부터 일주일이면 세계 방방곡곡의…… 지금 사이버시대 아닙니까? 300만 동포들이 열화와 같이 재외국민등록할 거예요.

그러면 재외국민등록부에 의해서 주민등록부에 의해서, 국내에서는 행자부가 재외국민에 대해서는 외통부가.

행자부, 선거인 명부 만드는 데 기간이 지금 5일이요? 5일 아닙니까?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬  
예, 5일 맞습니다.

○張倫碩 委員 그러면 외통부에서 5일 동안 만드세요. 그런데 5일 안 걸리지요.

주민등록은 한 4000만이 되어 있지 않습니까? 재외국민은 300만이에요. 5일의 10분의 1만 하면 돼요. 왜 60일이 걸려서 지금부터 준비가 안 되어서 못 한다는 거예요?

문 국장 여기 나오세요. 외통부 관계자 좀 앞으로 나오세요.

현재의 결정은 대한민국 국민의 명령이고 우리 헌법의 명령 아닙니까? 이 준엄한 명령이 나왔으면 이 명령을 어떻게 관철하고 이행을 하느냐 이 문제를 논의할 해야지, ‘작년에 부재자, 신청주의 여기에 기초한 시뮬레이션을 우리 해 보니 안 됩니다’ 이런 답답한 노릇이 어디에 있어요?

문 국장!

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예.

○張倫碩 委員 당연히 책임져야 돼요. 국회에 와서 이런 답변할 수 있습니까?

외통부 심의관, 말씀해 보세요.

지금 재외국민등록법 몇 조에 있습니까, 10조에 보면 “제3조의 규정에 의한 등록사항을 전산정보처리조직에 의하여 처리하는 경우에는 그 재외국민등록부 파일을 제6조의 규정에 의하여 재외국민등록부로 본다.” 해서 이제는 파일로 하게 되어 있는 거예요.

이것 선거인 명부 만드는 데 며칠 걸리겠어요? 행자부 4000만 명 가지고 만드는 데 5일 걸리는 것 아닙니까?

외통부, 며칠 걸리겠어요? 말씀해 보세요.

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 허락을 해 주신다면 제가 말씀을 드리겠습니다.

○張倫碩 委員 예, 말씀해 보세요.

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 우선 말씀하신 재외국민……

○張倫碩 委員 여러분들 답변을 들으니깐 정말 울화통이 터져요!

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 예, 저희도 사실은 재외국민등록부가 선거인명부 기초 자료로써 바로 쓸 수 있는 것이라면 굉장히 좋을 것 같습니다. 바로 될 수 있고요.

그렇지만 지금 재외국민등록부의 문제는 아까 70만 명, 90만 명 말씀하셨는데, 그 숫자는 상당 부분 누적이 되어 있는 숫자입니다. 현재 숫자가 아니고요.

○張倫碩 委員 뭐가 문제예요, 그래서! 그러면 50만 명이어서 안 된다는 얘기에요?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 또 상당수의 등록하신 분들이 이주를 하시거나 또는 한국으로 귀국하시거나 그러실 경우에……

○張倫碩 委員 그래서 전향적으로 얘기하라는 말이에요, 지금! 외통부가 세계 방방곡곡의 동포들한테 사이버로 얘기를 하세요! ‘재외국민등록이 되면 여러분들 이번 대선에 선거권 행사할 수 있습니다. 그동안에 등록하신 분들 오류가 있거나 누락이 있으면 하세요’ 하면 불과 일주일 안이면 전부 등록됩니다.

뭐가 지금 등록된 것이 빠졌느니 중복이 되었느니 이런 헛소리를 하고 있어요, 국회에 와서!

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 위원님 죄송합니다마는 한 가지만 더 말씀드리면 등록 시에는 신분 확인이 필요합니다. 그런데 신분 확인을 위해서는 여러 가지……

○張倫碩 委員 그래, 신분 확인하는 데 얼마 더 걸려요?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 신분 확인하는 데 있어서 그것을 직접 방문하게 할 것이냐 또는 말씀하셨듯이……

○張倫碩 委員 그래, 직접 방문하면 6개월 걸립니까?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 인터넷을 통해서 할 것이냐, 우편으로 할 것이냐……

○張倫碩 委員 그러니까 인터넷으로 하면…… 일단 받을 것 아닙니까? 그다음에 본인이 와서

확인하세요. 본인이 와서 확인하는 데 얼마 걸립니까? 2개월이 걸립니까, 3개월이 걸립니까?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 그리고 경우에 따라서는 이중국적자 분들이 계시는데요……

○張倫碩 委員 이것 보세요. 그렇게 해서 등록을 하지 않는 분은, 권리 위에서 잠자는 분은 할 수 없어요.

제가 지난번 선관위 때도 말씀을 드렸어요. 완벽하게 하면 좋겠다 이런 거예요. 완벽시공 좋지요. 그 완벽시공 때문에 이 300만 재외국민의 염원, 소망을…… ‘중복된 것 하는 데 시간이 걸립니다’, ‘누락이 되어서’ 이것 안 돼요.

지금 다시 돌아가셔서 다시 세계 방방곡곡에 있는 300만 우리 재외국민들한테 재외국민등록을 받으시면 돼요. 재외부재자 신고를 받지 말고. 이것 받는 데 며칠이나 걸릴까를 TF팀 만드세요. 만들어서 일주일 내에 재외국민등록 일체 갱신 기간, 우리 주민등록도 많이 합니다. 주민등록 갱신기간. 일주일 하면 전국의 4000만이 자기 오류다 시정해요.

내가 한번 이것 아이디어를 드릴게요. 외통부에서 소극적인, 이렇게 퇴행적인 자세 말고 전향적으로, 적극적으로 세계에 있는 대한민국 국민들에게 ‘재외국민등록을 지금부터 열흘 안에 해주시기를 바랍니다’ 하는 재외국민등록 캠페인 기간을 일주일이나 열흘 마련하세요. 그러면 이번에 문제되는 재외국민 참정권 확보는 저절로 직권주의에 의해서 아무런 문제없이 됩니다.

돌아가셔서 선관위하고 외통부하고 협의를 하셔서 일주일 안에 그 협의 결과를 한번 보고를 해 주시기 바랍니다.

이상입니다.

○위원장 이상배 장윤석 위원 수고하셨습니다.

다음 우리 존경하는 윤호중 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○윤호중 위원 열린우리당 윤호중 위원입니다.

먼저 질의를 하기 전에 좀전에 동료 위원님들께서 마치 우리 국회가 정파 간에 대선에서의 유불리 문제를 가지고 재외국민 투표권 문제를 다루는 듯한 말씀을 하신 예가 있습니다.

그런데 정확히 다시 한번 말씀드리지만, 지난 회의에서도 드렸던 말씀입니다마는 우리당을 포함해서 이 정치관계법특별위원회의 모든 위원들께서는 정파의 유불리나 이해관계를 가지고 이

문제를 다루고 있지는 않다 하는 그러한 확신을 가지고 저는 이 질의를 하고 싶습니다. 저희 당도 마찬가지고요.

우선 정지석 변호사께 질의를 드리겠는데, 직권주의 선거인명부 방식으로 재외국민 투표가 가능할 것이다 이렇게 말씀을 해 주셨는데, 직권주의에 의한 선거인명부를 작성하고 투표를 하는, 부재자투표가 아닌 다른 방식으로 투표를 하는 외국의 예가 혹시 있는지 알고 계시면 말씀해 주시겠습니까?

○진술인 정지석 제가 확인한 바로는 없습니다.

다만 외국에는 국내 선거도 직권으로 하는 나라가 일본 정도, 그러니까 주민등록부나 주민표 같은 제도를 가지고 있는 나라가 없기 때문에 재외선거를 직권주의로 하는 나라가 없는 만큼 국내 선거도 직권주의로 하는 나라가 없습니다.

○윤호중 위원 우리나라는 상당히 독특한 주민등록제도를 가지고 있습니다. 비슷한 제도를 가지고 있는 나라는 일본 정도인 것으로 알고 있는데 일본도 재외국민 투표에서 직권주의가 아니라 신청주의를 채택하고 있는 것으로 알고 있는데 그것은 사실입니까?

○진술인 정지석 맞습니다.

○윤호중 위원 저희가 이 새로운 제도를 전 세계에서 처음으로 도입하면서 조금 졸속적인 논의를 하고 있는 것은 아닌가 우려가 돼서 여쭙겠습니다.

○진술인 정지석 그런데 일본에는 재외국민 등록제도가 없습니다.

○윤호중 위원 일본은 재외국민 등록제도가 없습니까?

○진술인 정지석 예, 그것도 좀 염두에 두셨으면 좋겠습니다.

○윤호중 위원 그러면 일본은 국내 선거에서는 직권주의를 채택하고 있습니까?

○진술인 정지석 예, 주민표에 의해서 직권주의를 하고 있고, 재외국민에 대해서는 특별히 재외국민 등록제도가 없기 때문에 최후 주거지의 주민표를 기준으로 신고를 받아서 하고 있습니다. 그래서 신고율이 상당히 저조하고, 7% 정도, 10%가 안 됩니다. 그 정도밖에 되지 않고, 투표참여율도 2~3% 정도밖에 되지 않습니다.

○윤호중 위원 외교부에서 오신 분께 한 가지 여쭙겠는데, 시간이 없으니까 그냥 그 자리에서 답을 하십시오.

현재 우리 재외국민 등록제도상에는 등록부를 파일 형태로 관리하도록 되어 있는데, 아까 재외국민 등록제도에 대해서 신뢰도가 떨어진다는 답변을 하셨어요, 다른 위원님 질의에 대해서. 어떤 면에서 신뢰도가 떨어진다는 답변을, 그것도 재외국민 등록제도를 운영하고 있는 외교부 공직자가, 담당 심의관계서 이렇게 말씀하십니까?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 제가 말씀드린 바는 신뢰도가 떨어진다는 말씀을 드린 것은 아니고요. 재외국민등록법에 따르면 90일 이상 체류하거나 거주하시는 분들은 30일 이내에 등록을 하셔야 되는데 실제로는 그렇게 하지 않으시는 분이 많다는 말씀을 첫 번째 드리고 싶어요. 두 번째로는 일단 등록하신 분도 다른 곳으로 이주하거나 또는 한국 내로 다시 귀국한다거나 이러한 경우에 변경 등록을 하셔야 되는데 변경 등록은 거의 하지 않는 경우가 많습니다.

○윤호중 위원 그러면 혹시 사망하신 분도 등록부에 기재되는 경우가 있습니까?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 그런 변경 신고를 하지 않으시는 경우가 많기 때문에 그러한 측면에서 재외국민등록부가 이 특정한 목적을 위해서는 조금 어려울 수도 있다 그런 말씀을 드리는 겁니다.

○윤호중 위원 그래서 일종의 주민등록 일제 정비기간 같은 기간을 한번 두면 좋지 않겠느냐, 장윤석 위원님의 제안이셨거든요.

이윤 심의관계서는 됐고요.

행자부의 구기찬 행정혁신관, 국내에서는 주민등록 일제 정비기간을 선거 전에 보통 두는데, 언제 할 예정입니까?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬 금년도의 경우에는 8~9월 정도에 할 계획으로 있습니다.

○윤호중 위원 대개 기간은 어느 정도 두고 있습니까?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬 1개월 정도……

○윤호중 위원 그런데 이 기간 중에는 대개 이장·반장 이런 분들이 실제로 그 주거지에 본인이 살고 있는지, 주민등록 말소 대상인지 아닌지 이런 것들을 확인하고 다니는 것으로 제가 알고 있는데, 맞습니까?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬 읍·면·동사무소 직원과 같이 확인하는 것으로

되어 있습니다.

○**윤호중 위원** 그러니까 국민들 개개인이 ‘내 주민등록이 잘못됐으니 이것을 고쳐 주시오’ 하는 것이 아니라 행자부 공무원이, 지방자치단체 공무원이 통반장들과 함께 직접 직권으로 확인해 간다 이런 말씀이십니까?

○**행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬** 당사자들 신청에 의해서 수정하는 경우도 있고, 특히 말소된 사람들 같은 경우는 일체 정비기간에 신고할 경우 과태료 등을 감면해 주고 있습니다. 그래서 당사자가 신청하는 경우도 있습니다.

○**윤호중 위원** 알겠습니다.

이윤 심의관, 다시 여쭙겠는데, 재외국민등록부 같은 경우에 이런 일체 정비기간 같은 것을 뒤서 등록인들에 대한 확인 절차라든지 이런 것들을 정비한다면 어느 정도의 기간이 걸릴 것으로 예상합니까?

국내 같은 경우에는 한 달 동안 하고 있다, 그리고 신청도 받고 또 직접 찾아가서 확인도 한다 이렇게 답변을 했는데, 해외 같은 경우에는 어떻습니까?

○**외교통상부재외동포영사국심의관 이윤** 지금 말씀하신 사항은 저희들이 한 번도 실시해 보지 않은 상황, 경험해 보지 않은 상황이기 때문에 뭐라고 말씀드리기는 굉장히 어려운 것 같은데, 그냥 상식적으로 볼 때는 국내에서보다는 시간이 더 많이 걸리지 않을까 하는 생각이 듭니다.

○**윤호중 위원** 국내에서보다 더 신청만으로 확정 짓기는 어려운 환경일 수도 있지 않을까 하는 생각이 드는데요.

○**외교통상부재외동포영사국심의관 이윤** 저희가 신청을 받으면 신분 확인을 위해서 여권 사본이라든가 이런 신분증 같은 것을 또 봐야 되기 때문에 사실은 신청 시에 여러 가지 절차상 그런 문제도 있습니다.

○**윤호중 위원** 감사합니다. 앓으시고요.

이철우 교수님께서 새로운 관점을 하나 제시해 주셔서 그것과 관련해서 여쭙 보겠습니다.

김승리 회장님께 먼저 여쭙겠습니다.

미주한인총연합회는 영주권자들만의 단체는 아니지요? 그 안에는 미국의 국적을 얻은 미국 시민권자도 다 함께……

○**진술인 김승리** 예, 그렇습니다. 미국 시민권자도 다 포함되어 있습니다.

○**윤호중 위원** 미국 시민권을 취득하고 계신 분

들의 경우에 이중국적이 인정된다고 하면 역시 같은 취지에서 국내 선거권을 행사하고자 하는 강한 의지를 가지고 있습니까?

○**진술인 김승리** 미국의 이민법, U.S. Citizen 법에는, 제가 기억은 확실히 못 합니다만, 미국 법정에서 시민권 선서를 할 때 자기 나라 국적을 이탈해야 한다는 조항이 있습니다. 그런데 유즈 윌리(usually) 한국 사람들은 그것을 시행하지 않고 있습니다.

질문은…… 예, 그렇게 봐야 됩니다. 시민권을 획득했다라도 자기가 한국에 국적을 가지고 있다고 그러면 한 표를 행사하려고 하는 성향이 있다는 것을 제가 보았습니다.

○**윤호중 위원** 이중국적자의 경우에 한국 국적을 통해서 권리행사를 한 사실이 밝혀질 경우에 미국 시민권을 박탈당할 수도 있다는 말씀이십니까?

○**진술인 김승리** 그것은 아닙니다.

○**윤호중 위원** 이중국적이 인정되는 나라에 한해서 그 문제를 다루어 봐야 되겠다는 생각이 드는데요.

감사합니다.

이철우 교수님, 이중국적 문제는 상호 간에 이중국적을 인정한 경우에 해당되는 이야기로 지금 들리는데요?

○**진술인 이철우** 그러니까 출신국과 거주국이 모두 이중국적을 인정해야 사실상 법적으로는 이중국적이 성립하게 되는 것인데, 사실상 대한민국이 이중국적을 인정하지 않지만 미국이 이중국적을 인정하기 때문에 현지에서 국적을 취득한 후 대한민국이 알지 못하는 것을 기회로 해서 사실상 이중국적자로 행세하는 사람들이 상당수 있는 것으로 이해하고 있습니다.

○**윤호중 위원** 지금 김승리 회장님 말씀과는 약간 다르거든요. 미국 이민법에는 국적을 포기하도록……

○**진술인 이철우** 그 포기는, 과거에 자기가 속해 있던 모든 것에 대한 충성을 포기한다라고 선서를 하는데 그 선서의 내용이 국적의 포기로 해석되지 않고 있습니다.

○**윤호중 위원** 알겠습니다.

감사합니다.

○**위원장 이상배** 윤호중 위원님 수고하셨습니다.

다음은 정진섭 위원님 질의해 주시기 바랍니다

다.

○정진섭 위원 다섯 분 말씀 잘 들었습니다. 크게 참고가 되었습니다.

저는 우선 준비상황 등을 점검해 보기 위해서 이윤 심의관님께 질의하겠습니다.

재외국민등록법에 의하면 90일 이상 외국에 거주하고자 하는 자는 의무적으로 재외국민 등록을 하도록 되어 있지요?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 예, 그렇습니다.

○정진섭 위원 그런데 지금 논의되는 것을 보면 약 300만 재외국민 중에서 90만 정도가 등록되어 있다 그러면 한 33%밖에 안 되는 것이고, 또 조금 전에 말씀하신 내용을 보면 표현이 어떻든 간에 좀 부실하다, 다시 말하면 돌아가신 분도 계시고 귀국한 사람도 있고 그런데 정비가 잘 안 되어 있다 그 말씀이지요?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 예, 그렇습니다.

○정진섭 위원 재외국민등록부를 유지하고 관리하는 것은 누구의 책임입니까?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 외교통상부 책임입니다.

○정진섭 위원 그러면 여태 뭐 하셨습니다? 선거가 있다고 해서, 선거하려고 재외국민등록부를 유지하는 것 아니잖아요, 그렇지요?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 예, 그렇습니다.

○정진섭 위원 여태까지 뭐 하셨냐고요?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 문제는, 재외국민등록법에 따라서 등록을 안 하시거나 나중에 변경됐을 경우라도 변경신고 등록을 안 하실 경우에 재외공관이 그것을 강제할 수 있을 만한 조치가 사실은 법상으로는 마련되어 있지 않습니다. 그래서 재외공관이 재외국민 등록을 철저히 시행하는 데 있어서는 사실 실무적으로는 어려운 점이 많이 있습니다.

○정진섭 위원 그러니까 유지 및 관리를 해야 될 책임이 외교통상부에 있으니까 지금 여러 위원님들이 말씀하시는 것처럼 선거와 관계없이 이제라도 이것을 정비해야 될 필요성이 있지요?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 예, 그렇게 생각하고 있습니다.

○정진섭 위원 정비하실 용의도 있는 거고요? 하셔야 되는 것이고, 법에 의해서.

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 위원님이 말씀하시니까 제가 한 가지 소개해 올리면, 저희가 그래서 인터넷으로 등록할 수 있는 여러 가지 방안들을 현재 고안하고 있고, 가급적 빨리 시행하고자 노력하고 있습니다.

○정진섭 위원 그렇게 기대하고요.

김승리 회장님, 지금까지 외국에 거주하시는 국민들께서 재외국민등록부에 등재를 잘 안 한 이유는 해 봐야 별 이익도 없고 그러니까 잘 안 한 것 아니겠습니까, 솔직하게 이야기해서? 그런데 이제 선거권을 주겠다 그러면 많은 분들이 거기에 응하실 것으로 보시지요?

○진술인 김승리 예, 그렇습니다.

○정진섭 위원 특히 아까 많은 한인 조직들이 있다고 말씀하셨는데 거기에서 캠페인을 해 주면 아주 효과적으로 빠른 시간 안에 정비가 될 수 있다고 생각하시지요?

○진술인 김승리 예, 저는 아주 거기에 확신하고 있습니다.

○정진섭 위원 그러면 외무부가 이제 할 수 있는 일은 이런 거네요. 외교통상부가 정비기간을 설정해 주면 김승리 회장님을 중심으로 해서 한 인사회를 이끄시는 지도자 분들이 캠페인을 벌이면 빠른 시간 안에 정비가 되겠네요?

○진술인 김승리 충분합니다, 그것은. 아주 제가 확실히 말씀드리겠습니다.

○정진섭 위원 들으셨지요, 심의관님?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 예.

○정진섭 위원 협력하면 된다 이렇게 생각하면 됩니다.

지금 현재에서 우리에게 요구하는 것은 뭐냐 하면 대한민국 여권을 갖고 외국에 나가서 살고 있는 분들에게도 투표권을 줘라 그것이지요, 그렇지요?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 예, 그렇습니다.

○정진섭 위원 대한민국 여권에 주민등록번호가 없는 경우가 있습니까?

○외교통상부재외동포영사국심의관 이윤 그런 경우는 없습니다.

○정진섭 위원 지금 이와 같이 재외국민등록부를 직권에 의해서 선거인명부로 전환할 때 조금 문제가 되는 부분이 국내 선거인명부에 등재되어 있을 수도 있다, 이중등재의 문제가 생기는 것인데 이것을 어떻게 식별하느냐 하는 문제와 관련

해서 그것은 주민등록번호에 의해서 식별이 가능한 겁니다. 그러니까 대한민국 여권을 가지고 외국에 살고 있는 사람들에게 투표권을 준다고 전제한다면 그 여권에 주민등록번호가 다 있기 때문에, 따라서 재외국민등록부에도 주민등록번호가 다 들어가 있기 때문에 상호 머지하면 다 나오는 것이지요?

○**외교통상부재외동포영사국심의관 이윤** 그 점에 있어서는 아마 예외사항이 조금 있을 수 있지 않나 생각이 되는데요, 첫째로는 여권이 없는 분도 있을 수가 있고요……

○**정진섭 위원** 여권이 없는 분은 여권을 새로 만들어 주거나, 그것은 다른 행정적인 절차의 문제이고, 현재가 요구하는 것은 대한민국 여권을 갖고 외국에 가서 사는 사람에게 투표권을 주라는 것이니까 여권이 있는 사람에게는 다 줄 수 있는 것 아닙니까? 그리고 서로 식별이 가능한 것이지요, 중복 여부를?

○**외교통상부재외동포영사국심의관 이윤** 예, 양쪽에 매치가 되는 경우에는 식별이 가능할 것으로 생각합니다.

○**정진섭 위원** 주민등록번호가 들어 있으니까. 그러니까 국내 선거인명부라는 것이 별거 아니에요. 주민등록번호에 의해서 자동 생성되는 것이거든요. 그러면 이쪽 재외국민등록부에도 주민등록번호가 있어. 2개를 딱 머지하면 이것이 양쪽으로 되어 있는지 아닌지 다 알 수 있는 거예요. 그렇지요?

○**외교통상부재외동포영사국심의관 이윤** 예, 그렇게 생각됩니다.

○**정진섭 위원** 그러니까 이것이 이중등재가 됐다 어쨌다 이런 시비는 다 없어지는 거예요, 간단하게 해서. 의지만 있으면 바로 할 수 있는 일인데 그것을 지금 안 하고 있는 것이지.

그러니까 이 문제 해법의 가장 출발점은 외교통상부가 재외국민등록부를 빨리 정비하는 것이다, 그리고 거기에 우리 한인사회 커뮤니티가 적극적으로 도와주면 된다, 이것은 선거와 관련 없이 하셔야 될 일이고, 그렇지 않아요? 우리가 여기에서 선거법을 개정하느냐 마느냐와 관계없이 하셔야 될 일입니까 바로 가서 준비해서 가지고 서로 협력해서서 빠른 시간 안에 정비하면 그다음에 우리가 여기에서 법을 개정해서 하게 될 때 자동적으로 선거인명부로 전환시켜서……

나는 그때도 빠지는 사람이 있다고 봅니다.

그런데 행자부에서 나오신 분, 선거인명부 열람기간을 이틀 주나요?

○**행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬** 3일……

○**정진섭 위원** 3일 줍니까? 그러면 해외의 경우에 1주일이나 2주일 정도 열람기간 주면 그때 거기 보고 빠진 사람들, 투표하고 싶은 사람들은 다 신청한다 이겁니다. 그래서 정정해 주면 되는 거거든요.

그런데 그래도 안 들어오는 사람은 어떻게 하느냐? 그것은 권리 위에 잠자는 자는 보호하지 않는 거지요. 그렇게 하면 상당히 많은 수의 재외국민들이 투표에 참여할 수 있는 기회를 줄 수 있는 것이다, 직권에 의해서 작성하라, 그리고 해외라고 하는 특수성을 감안해서 열람기간을 충분히 줘라, 그렇게 되면 충분히 이것이 모아진다, 그리고 국내 선거인명부와 이중등재 문제는 주민등록번호에 의해서 자동적으로 다 처리할 수 있다, 기술적인 아무 문제가 없다, 그 말씀을 드리는 겁니다.

지난번에 우리가 보고받기는 이런 프로그램을 개발하는 데 몇 개월이 걸리고 그것이 언제까지 되어야 되고…… 9월 10일까지 되어야 된다는 이유가, 60일 동안 등록을 받아야 되는 것을 전제로 해서 9월 10일까지 되어야 된다고 얘기한 것 아니겠습니까? 그렇지요, 문 국장님?

○**중앙선거관리위원회선거국장 문상부** 예.

○**정진섭 위원** 그런데 60일간 등록기간이 필요 없으면 그것도 아닌 거예요.

그리고 그 프로그램 작성하는 데, 그것 왜 필요한지 모르지만 굳이 한다 하더라도, 돈 60억 든다는 것인데 대한민국이 돈 60억이 없어서 300만 재외국민에게 투표권을 못 준다고 하면 창피한 얘기다…… 난 심지어 그때 그렇게까지 얘기했습니다. “그러면 교민사회에서 돈 60억을 걷어서 이 프로그램을 미리 개발해 준다. 그 대신 법이 통과되면 선관위가 60억 내고 사 가라” 그랬더니 그것도 안 된다고 그러시더라고요. 문 국장, 그때 그렇게 답변하셨지요?

이것이 다 안 하려고 하는 마음가짐 때문에 이런 문제가 생긴 것이지 하기로 하면 장애요인이 하나도 없다 하는 것을 저는 오늘 이 기회를 통해서 말씀을 드리고, 다섯 분의 말씀은 제가 법 개정 논의 때 적극 참고하도록 하겠습니다.

이상입니다.

감사합니다.

○**위원장 이상배** 정진섭 위원님 수고하셨습니다.

박세환 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**박세환 위원** 박세환 위원입니다. 저는 지역구가 강원도 철원·화천·양구·인제입니다.

김성수 논설위원님께 여쭙어 보겠습니다.

지금 발표문을 죽 보았더니 선거권을 줘야 한다는 점에 대해서는 이론이 있을 수 없는 것이지만 어떻게 공정하게 보장하느냐, 관리하느냐라는 것이 문제다 이런 취지의 말씀이지요?

○**진술인 김성수** 그렇습니다.

○**박세환 위원** 지금 어떻습니까? 한나라당 위원님 여러 분들이 말씀을 하시는데, 권리를 줄 것인지 안 줄 것인지 그런 문제하고, 어떻게 그것을 공정하게 실현할 수 있게 하느냐 하는 문제는 고민의 차원이 다른 것 아닙니까?

○**진술인 김성수** 저는 이렇게 생각합니다. 한나라당 위원이 어떻게 생각하든 열린우리당 위원이 어떻게 생각하든 저는 그것은 관여할 바 아니고……

○**박세환 위원** 아니, 지금 말씀하시는 내용을 어떻게 들으셨느냐 이거예요, 당 그런 얘기보다도.

그러면 제가 이렇게 여쭙어 보겠습니다. 정진섭 위원님하고 장운석 위원님이 여러 가지 현실적인 부분에 대해서 문제가 안 된다 그렇게 말씀하시는 부분은 어떻습니까?

○**진술인 김성수** 문제가 되지 않는다면 그것은 조기도입 하는 것이 옳겠지요.

○**박세환 위원** 조기도입 해야 되겠지요?

그런데 지금 국내에서도 보면 선거인명부에 등재가 안 돼 가지고 선거권 행사를 못 했다고 호소하는 사람들이 있어요. 흔히 주민등록이 말소된 사람입니다. 그러면 그런 사람 몇 사람 못 했다고 해서 공정성이라든지 이런 데 문제가 있는 겁니까? 그렇게 완벽하게 해야 되는 건가요? 어떻습니까?

○**진술인 김성수** 공정성 문제를 저한테 여쭙어 보는데 저는 그 부분에 대해서는 잘 모르겠고요. 왜냐하면 저는 공정성 있게 절차와 제도를 마련하라는 얘기이지, 그것이 공정하냐 안 하냐를 저한테 묻는다고 하는 것은……

○**박세환 위원** 그러니까 발표문을 보면서 느끼는 것은, 어떤 권리를 부여할 것인지 말 것인지

의 문제하고 그 권리를 어떻게 실효성 있게 행사하도록 보장해 줄 것인지, 현실적인 여건을 고려해서, 그런 부분에 대해서는 고민의 차원이 다른 것이 아니겠느냐, 현실적인 여건이 어떻다는 것으로 해서 권리를 부여할 것인지 부여하지 않을 것인지에 대해서도 지장을 줘서는 안 되느냐 그런 말씀입니다. 그런 부분에 대해서 어떻게 생각하고 계신지 말씀해 주십시오.

○**진술인 김성수** 그 부분에 대해서는 저도 동의합니다.

○**박세환 위원** 법무부에서 나오신 분 계시지요? 법무부가 주로 관심을 갖는 부분이 피선거권, 결격자 문제지요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 법무부 공공형사과의 김철수 검사입니다.

예, 맞습니다.

○**박세환 위원** 그런데 지금 법으로 인해서 여러 가지 선거사범으로 처벌받았다든지 금치산 선고를 받았다든지 그런 경우에는 선거권을 부여하지 않고 있지요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 예.

○**박세환 위원** 그런 것을 체크해야 되지 않느냐 이런 취지입니다. 그런 부분에 대한 어떤 고려가 있어야 된다는 얘기지요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 예, 맞습니다.

○**박세환 위원** 지금 여러 가지 결격사유라는 것은 우리 법에 의해서 처벌받았느냐 여부지요? 미국에 가서 처벌받는 것은 어떻습니까? 그것도 결격사유가 됩니까?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 아닙니다.

○**박세환 위원** 우리 법에 따라서 처벌받았는지 여부만 문제가 되는 것이지요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 예, 맞습니다.

○**박세환 위원** 지금 선거법에 국내에 체류하고 있는 외국인에 대해서도 선거권을 부여하고 있지요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 지방선거인 경우에……

○**박세환 위원** 현행법에 따라서 지금 지방선거에 부여하고 있는데, 이때는 결격사유를 어떻게 체크하고 있습니까?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 그런 경우도 마찬가지로 선거……

○**박세환 위원** 국내법에 의해서 처벌받았는지 여부만 확인하는 것 아니에요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 예, 맞습니다.

○**박세환 위원** 그러니까 이것 굉장히 단순한 것 아니에요? 외국에 나가 있는 사람이, 즉 선거인 명부에 등재되어 있는 사람들 중에 우리나라 법에 의해서 처벌받았다든지 해서 결격자가 되는지 여부를 확인하는 것은 몇 시간이면 확인되는 것 아니에요? 또 다른 문제가 있습니까?

동일성의 문제가 있을 수 있다, 주민등록이 말소되고 주민등록이 부여된 적이 없는 사람이라든지 이런 사람에 대해서 우리나라 법으로 처벌받았는지 여부에 대해서……

지금 외국인이 와서 처벌받으면 어떻게 특정하고 있습니까? 주민등록번호가 부여되지 않은 재외국민이 우리나라에 와서 처벌받으면 주민등록번호가 없다라고 해서 처벌되지 않는 것은 아니지요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 예.

○**박세환 위원** 어떻게 처벌하고 있습니까?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 다 처벌은 하는데……

○**박세환 위원** 그러니까 생년월일이라든지 이런 것 갖고 특정해 가지고 처벌하고 있는 것 아니에요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 생년월일이나 여권 번호 같은 것으로……

○**박세환 위원** 그렇지요, 여권 번호 같은 것 갖고 하잖아요.

그러면 동일성 여부를 확인하는 데 있어서 전혀 문제가 될 것이 없잖아요.

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 그래서 저희가 검토한 보고서를 보셨을 텐데……

○**박세환 위원** 예, 제가 그것을 한번 봤어요.

그러는데 법무부 입장을 보면 전혀 문제가 되지 않을 것을 무슨 큰 문제가 있는 것처럼 그렇게 보고하고 있어요.

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 두 번째 페이지 첫 번째 동그라미를 봐 주시면, 지금 어느 부서에서 재외선거인명단을 만들지 정해지지는 않았지만 거기에서 선거인명단을 어떤 범위로 정하느냐가 중요한 것 같습니다. 그래서 재외국민 등록이 돼 있는 분들만을 재외국민 선거인으로 한 다든지 그렇게 어떤 식별 기준이 있다면 큰 문제가 없는데 그보다 더 큰 범위로 해 가지고……

○**박세환 위원** (자료를 들어 보이며)

여기 맨 마지막에 보면 이런 말이 있어요.

“여권 번호 등 식별 수단이 없는 경우 최종적으로 지문조회를 해야 할 것이나 선거인에게 동일인 여부 확인에 필요한 지문날인을 강제할 법적 근거가 없음” 이렇게 되어 있어요. 그렇지요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 예.

○**박세환 위원** 그런데 외국에 체류 중인 국민이 우리나라에 들어와서 처벌을 받았어요. 그러면 지문이 날인되어 있습니까?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 예, 맞습니다.

○**박세환 위원** 생년월일도 되어 있지요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 예.

○**박세환 위원** 생년월일은 되어 있고, 출신지가 어디냐, 뭐 이런 식으로 되어 있는 것 아니에요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 그래서 그런 부분들을 확인하려면 사건기록을……

○**박세환 위원** 그러니까 꼭 지문날인을 통해서만 동일인인지 여부를 확인하지 않아도 되잖아요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 그래서 앞에 써어진 대로 여권 번호라든가 그런 것들이 있는 경우에는 큰 문제가 없는데 그런 것도 없는 재외국민까지 포함되는 경우에는 결국 그 사람의 동일성 여부를 확인하려면 지문조회를 해서 일치하는지를 확인해야 되는데 비교할 수 있는 지문날인을 강제할 수 있는 수단이 없다 그런 의미입니다.

○**박세환 위원** 마저 정리하겠습니다, 위원장님.

선거법으로 처벌받은, 외국에 체류 중인 국민들의 숫자가 얼마나 됩니까?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 그 부분은 아직 확인 못 했습니다.

○**박세환 위원** 확인 못 할 게 뭐 있어요? 지금 아주 뜨겁게 국회에서 논의가 되고 있는 건데 그 정도는 확인해 가지고 보고서를 썼어야 되는 것 아니에요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 그 부분을 확인하려고 대검에 확인을 요청했는데 그 부분이 전산프로그램을 따로 만들어서 확인해야 된다고 합니다.

○**박세환 위원** 아니지. 지금 여기 결격사유가 죽 있지 않습니까? 10년 뒤 5년 이런 식으로. 거기에 해당되는지 역산해서 죽 나가면 나오는 거 아니에요?

○**법무부검찰국공공형사과 김철수** 그래서 거기



에 이제……

○박세환 위원 몇 명이나 되겠습니까? 내가 보기에…… 뭐 50명, 100명밖에 안 되는 거 아니에요?

○법무부검찰국공공형사과 김철수 그걸 확인을……

○박세환 위원 그것도 안 될 수도 있고.

그런데 전혀 문제가 안 되는 걸 마치 큰 문제가 있는 것처럼 여기 보고서에는 그렇게 되어 있네요, 어떻습니까?

○법무부검찰국공공형사과 김철수 저희들로서는 있을 수 있는 여러 가지 경우를 다 대비해서 보고를 드렸습니다.

○박세환 위원 알았습니다.

이상 마치겠습니다.

○위원장 이상배 박세환 위원 수고하셨습니다.

다음 지병문 위원님, 오래 기다리셨습니다. 질의해 주시기 바랍니다.

○지병문 위원 김승리 회장님, 미주한인회총연합회 회장님이시면 미주한인회가 뉴욕한인회, 워싱턴한인회, LA한인회 지역별로 다 구성되어 있는데 그걸 전부 묶어서 총연합회입니까?

○진술인 김승리 예, 그렇습니다.

○지병문 위원 그러면 한인회에 등록되어 있는 우리, 대개 한인회는 한인 교포들이 거기의 회원으로 다 활동하시는 거잖아요?

○진술인 김승리 예, 그렇습니다.

○지병문 위원 그 숫자가 몇 명이나 됩니까?

○진술인 김승리 우리 미주한인회총연합회의 스텝으로 등록된 사람은 한 2900명이고, 지역한인회에 등록된 한인의 숫자는 약 백한 사십만 명으로 보고 있습니다. 그 나머지는 단기 체류자라서, 또 관심이 없거나 또 한인사회에 나오지 않거나 그렇게 분류를 하고 있습니다.

○지병문 위원 그러면 미국 한인회에 140만 명이 등록되어 있으면 엄청 많은데, 미국 전체에—지금 우리 재외 국민이 한 280만 명 이렇게 얘기 하는데—개인들이 전부 등록을 한 겁니까, 미국 각 지역한인회에?

○진술인 김승리 위원님, 미국의 51개 주에 지역한인회가 사무실을 가지고 혈통을 가진, 와이프하고 나하고 있으면 아들과 딸이 있으면 그걸 우리는 한국인으로 칩니다. 그래서 내가 만약에 한국인이기 때문에 개인이 등록을 했다라고 하면 ‘너, 자식이 몇 명이야?’, ‘네 명이다’ 그러면 다섯 명으로, 다섯 명의 우리 한인입니다. 다섯 명으로

치지요.

○지병문 위원 거기서 두 분의 부모하고 자녀가 세 명이면 자녀 세 사람은 대개 미국 국적이 있겠지요?

○진술인 김승리 예, 그렇습니다.

○지병문 위원 그러면 백한 사십만 중에서 실제 우리 국적을 가지고 있는 숫자는 상당히 적지요?

○진술인 김승리 예, 많이 줄어든다고 봐야 됩니다.

○지병문 위원 이철우 교수님, 현재에서 중요한 것은 주민등록을 근거로 해서 투표권을 주고 있는 이게 지금 문제가 되는 거 아니에요? 그러나 본질적인 문제는 앞에서 김승리 회장님께서도 그걸 말씀하셨는데 옛날에 보면 젊은이들은 어느 당에 더 우호적이고 나이드신 분들은 어느 당에 우호적 그런 계산들을 많이 했는데, 그래서 젊은 층이 투표를 많이 했으면 누가 이기는데 투표를 안 해서 졌다 그랬는데 그것도 저는 과학적인 주장이라고 생각하지 않거든요.

결국은 투표 이론에서 보면 차이는 있겠지만 기권자도 투표한 사람하고 거의 분포가 비슷하다 이렇게 해석을 하는데, 그렇기 때문에 지금 재외 국민들에게 투표권을 주는 문제를 어느 쪽이 유리하고 불리하고 이렇게 따질 문제는 아니다, 중요한 것은 지금 외국의 예에서도 보면 영토에 거주하고 있는 국민 그리고 밖에 있는 국민 이 부분에 있어서 예를 들면 15년, 20년을 나가 있는 분들 또 나간 지 3년, 5년밖에 안 된 분, 이런 분들을 어떤 해에 따라서 이렇게 하는 부분, 구분할 수 있고 제한할 수 있는, 햇수에 따라서 투표권을 줄 수도 있고 하는 점 이걸 소위 열려 있는 거 아니에요, 그런 제한 가능성은?

특히 이번 현재 재판 결정문과 관련해서 보면 별개의 의견을 낸 재판관이 있잖아요. 그런 내용 알고 계십니까?

○진술인 이철우 예.

○지병문 위원 그 내용도 좀……

○진술인 이철우 아, 이공현 재판관의 별개의 견이요?

○지병문 위원 예.

○진술인 이철우 영토와의 밀착도라든가 그런 것들에 대한 아무런 고려 없이 무조건 안 된다고 하고 있는 현행 제도가 위헌이라는 데 대해, 헌법에 불합치한다는 데 대해서는 다수의견과 의견을 같이 하고 있고요. 다만 해외에 영주할 의

사와 그러한 권리를 가지고서 해외에 영주하고 있는 국민의 경우에는 추상적인 국민에는 들어가지만 실제로 정치공동체 의사결정에 참여할 수 있는 그런 구체적인 국민에 과연 그들이 들어가느냐에 대해서 의문이 있을 수 있다라고 그분이 말씀을 하셨습니다.

○**지병문 위원** 그래서 실제로 내가 지난번에 선거관리위원회 질의에서도 그런 내용을 얘기했는데, 사실은 현재의 결정문 내용에서 보면 무슨 세금을 냈느냐 안 냈느냐, 납세의무를 했느냐 이런 것 가지고 구분하는 것도 문제라고 했어요. 그러나 법으로 그걸 제한할 수 있는 부분은 제한한다고 했을 때 그게 문제가 되겠지만, 예를 들어서 우리가 지금 국내 영토 안에 거주하고 있는 국민들을 상대로 어느 범위까지 제외 국민들에게 투표권을 줄 것이냐, 또 국민들의 의견이라는 얘기는 결국 국내적 합의도 중요한 거다……

그런데 지금 우리 논의가…… 그 점에서 지금이 교수님의 의견과 제가 맥을 같이 하는데, 우리는 만나 본 적이 없지만. 현재의 결정이 나고 나서 어떻게 헌법불합치 문제를 해결할 것이냐, 그러면 밖에 계시는 분들을 계속해서 밖에서 영주할 의사가 있는 분들과 나간 지 1·2년밖에 안 되고 곧 돌아오겠다고 하는 분들하고 똑같이 할 거냐 이런 문제를 결과적으로 어떤 선택을 하든 진지하게 우리가 논의하고 고민을 해 봐야 됩니다.

그런데 그런 논의나 고민 없이 무조건, 선관위의 경우에도 내가 문제라고 지적했던 게 뭐냐 하면 그런 문제에 대한 고민은 하나도 없이 ‘기간이 지금 안 되어 가지고 기술적으로 안 됩니다’이 얘기만 하고 있는 거거든요. 그래서 내가 선관위에다가 ‘우리 국민들을 상대로 하는 이런 부분에 대한 진지한 노력과 조사를 한 적이 있느냐?’, ‘없다’거든요. 그래서 이런 논의들이 빨리 진행이 돼서 금년 말에 대통령선거에 투표권을 줄 수 있는 문제가 있으면 그건 그런 식으로 우리의 논의가 모아져서 합의되면 가능한 것이지요.

그러나 여러 가지 쟁점이 될 수 있는 부분들에 대해서는 진지하게 고민을 해 봐야 된다 그런 생각이거든요. 그런 측면에서 다섯 분 모두가 주장하는 부분들을 우리가 진지하게 검토를 해야 된다고 봅니다.

이상입니다.

○**위원장 이상배** 지병문 위원 수고하셨습니다.

다음은 김기현 위원 질의해 주시기 바랍니다.

○**김기현 위원** 울산 남구울의 김기현 위원입니다.

진술인들의 지적사항에 일부 포함이 되었습니다. 다마는 헌법재판소의 사실상 위헌 결정—헌법불합치 결정이라고 합니다. 다마는—결정 이후에 국회에서 논의가 된 것은 매우 유감스럽다, 국회가 너무 늦게 하는 것 아니냐 그런 지적의 말씀이 있었습니다. 한편 상당히 공감하고, 그 점에 대해서 대단히 죄송스럽게 생각을 합니다. 그러나 경위를 놓고 보면 반드시 그렇지 않다는 점, 오해가 있었다는 점에 대한 말씀을 먼저 드리고 제가 질의를 시작하도록 하겠습니다.

우리 한나라당에서는 이미 2년 전부터 모든 영주권자까지 포함해서 투표권을 주자고 하는 그런 법안을 공식적으로 법안으로 제출해 놓고 있고, 그리고 17대 국회 초기부터 지속적으로 계속해서 요구해 왔습니다. 그것이 우리 헌법의 정신에 맞다라고 생각을 했고…… 그런데 저희 당의 의견에 찬성하는 분도 있었지만 저희 당과 의견을 달리하는 정당이 있었기 때문에, 국회는 어느 한 당만의 의견으로 결정이 되지 않다 보니까 논의가 지연되었고, 그렇게 논의를 하는 과정에서 헌법재판소의 결정이 나게 되니까 본격적으로 좀더 강한 진도를 낼 수 있는 그런 논의를 하게 되었다는 점을 미리 이해를 해 주셨으면 좋겠고요.

헌법재판소의 결정이 어느 날 갑자기 하루아침에 떨어진 것이 아닙니다. 지속적으로 계속 이 문제를 놓고 고민하고 요구해 왔던 그런 분들이 있습니다. 여기에 김덕룡 의원님께서 시작부터 끝까지 계속 앉아 계시면서 경청하고 계십니다. 다마는, 지난번에 회의할 때도 재외국민에 관해서는 같이 이렇게 끝까지 참여를 해 주셨고요. 이렇게 재외 국민의 권익을 신장시키기 위해서 앞장서서 노력해 왔던 분이 있기 때문에 오늘이 있다라고 하는 점을 말씀드린다는 것을 이해를 해 주셨으면 좋겠고요.

그리고 오늘 저는 이 공청회가 좀 실익이 없는 영똥한 논의로 흐르고 있다는 생각을 하게 됩니다. 지금 재외 국민의 투표권을 허용하느냐 마느냐 이런 논의를 하는 자리가 아니고 허용을 한다, 해야 됩니다. 할 거냐, 말 거냐를 논의하는 자리가 아닙니다. 해야 됩니다.

다만 현재 결정에서 나온 것처럼 선거 관리를

담당할 기구와 투표소의 설치, 재외 국민에 대한 신분확인 절차, 투표방식, 선거운동 방법, 공정성을 위한 방안, 그리고 연말까지 안 된다고 선관위가 자꾸 우기니까 왜 안 되느냐 이런 얘기를 하는 자리이고, 그것을 구체적으로 서로 간에 의견을 개진하는 자리가 되어야 된다고 생각하는데 이걸 지금 허용해야 되느냐 안 되느냐 이런 얘기를 하고 있는 것이라서 좀 동떨어진 논의를 하고 있다는 생각을 하게 되는데…… 수석전문위원 없습니까?

전문위원, 혹시 진술인들한테 이런이런 내용들에 대해서 우리가 오늘 논의를 한다고 말씀을 안 드렸습니까?

○전문위원 백환기 이런 부분에서는 저희도 사전에 말씀을 드린 바가 있습니다.

○김기현 위원 그런데 오늘 논의가 그런 내용은 거의 없이 엉뚱하게 도입을 하느냐 마느냐 갖고 지금 논의를 하고 있으니 ‘도대체 왜 이런 공청회를 해야 되느냐’라는 생각이 한편 드는 측면도 있다는 말씀을 드리겠습니다.

문상부 국장, 잠깐 나와 주시지요.

선관위에서 처음에 의견을 낼 때 해외 일시 체류자만 하자고 의견을 냈습니다, 제일 처음에 의견을 낼 때. 그렇지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예, 지난해 12월……

○김기현 위원 그렇습니다.

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 그리고 세 차례 낼 때 다 그랬습니다.

○김기현 위원 일시 체류자만 하자고 냈어요. 그 이전에도 계속 의견을 냈었잖아요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 그전에도 그랬습니다.

○김기현 위원 그때도 역시 일시 체류자만 하자고 그랬습니다. 그렇지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 예, 주민등록자.

○김기현 위원 그러니까 일시 체류자 그렇게 하지 않았습니까, 우리가 쓰는 용어로 하자면?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 그렇습니다.

○김기현 위원 그런데 그동안 계속 일시 체류자만 하자라고 하면서 영주권자를 포함 안 시켰거든요. 그 이유는 뭐 여러 가지 복잡하니까 조금 더 연구해 보고, 우선 일시 체류자 해 보고 확대

하자 이런 의견이었던 것으로 제가 알고 있습니다. 그렇습니까?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 그렇습니다.

○김기현 위원 그런데 ‘어, 그게 무슨 소리냐’ 우리 한나라당에서는 이 부분을 명확하게 ‘영주권자에게 다 줘야 된다’라고 의견 개진을 계속하니 선관위에서는 6월 국회까지만 되면 영주권자까지 다 포함해서 할 수 있다 이렇게 의견을 얘기했거든요. 그렇지요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 6월에 저희들이 낸 것은 저희들의 의견이 아니라 각 위원님들이 낸 것을 종합해서 정리해 가지고 저희들이 심의를 쉽게 하도록 하기 위해서 제출한 겁니다.

○김기현 위원 아니, 의견을 그렇게 제시했잖아요?

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 그렇습니다.

○김기현 위원 6월 국회까지 되면 영주권자까지 같이 포함해서 되겠다…… 그런데 6월 국회가 7월 3일로 딱 끝나고 나니까 이제 또 안 되겠다 이렇게 한단 말이지요.

제가 말씀드리고자 하는 것은 여러 위원님들께서 지적하셨던 것처럼 중앙선관위가 어떤 특정 주장에 계속 눈치를 보면서 그 주장에 따라서 왔다갔다하다가 이 영주권자까지 주도록 하자는 쪽 의견이 그거 하니까 ‘아, 시간을 놓쳐서 이제 안 된다’라고 하는 형태로 결국은 입맛을 맞추고 있는 것이 아닌가 하는 그런 의심을 받기에 충분한 행동을 해 왔기 때문에 그 지적의 말씀을 드리는 겁니다.

○중앙선거관리위원회선거국장 문상부 저희들은 눈치 본 적이 없습니다. 그런 말씀은 좀……

○김기현 위원 행자부에서 오신 구기찬 심의관님 계신가요?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬 예.

○김기현 위원 잠깐 나와 보시겠습니까?

지금 주민등록이 말소되어 있거나 혹은 등재되지 않은 국민이 약 얼마나 되는지 아십니까?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬 말소자가 지금 62만 정도로 알고 있습니다.

○김기현 위원 등재되지 않은 분들도 있습니까?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬

등재되지 않은……

○김기현 위원 그것은 파악이 안 되어 있겠네요?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬 예, 그것은 파악이 안 되어 있습니다.

○김기현 위원 그 사람들도 투표권 행사를 못하고 있지요? 말소된 분들이 그렇지요?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬 이제 말소가 되면 선거인명부에 직권 등재가 되지 않습니다.

○김기현 위원 그러니까 못 하고 있지요? 그런데 그것 때문에 지금 선거가 공정하지 않다거나 국민이 권리를 제대로 행사하지 못하기 때문에 그 사람들에 대한 권리를 보장할 때까지 선거가 연기되거나 유보되어야 된다, 실사가 되어서는 안 된다고 하는 의견이 만약에 있다면 동의하실 수 있겠습니까?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬 참고적으로 저희……

○김기현 위원 아니, 얘기 말고…… 동의할 수 있느냐고요?

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬 저희들은 주민등록 일제정비기간을 선거 전 한 달간 운영을 해서 기회를 주고 있습니다.

○김기현 위원 아니, 참 복잡하게…… 동의할 수 있느냐고 물었습니다. 뭐 복잡한 설명을 합니까? 동의할 수 있습니까, 없습니까? 그런 주장에 동의할 수 있느냐고 묻는데 그것이 어렵습니까? 1 더하기 1이 얼마냐고 묻는 건데……

○행정자치부지방행정본부지방행정혁신관 구기찬 지금까지 계속해서 선거는 그렇게 치러져 왔습니다.

○김기현 위원 좋습니다.

그러니까 1 더하기 1이 2라고 하는데 자꾸 아니라고 하니까 하는 얘기입니다.

들어가셔도 좋고요.

제가 마지막 질문을 하고 마치겠습니다.

이철우 교수님께 좀 여쭙어 보려는데요.

저는 이중국적을 원칙적으로 허용해야 한다고 생각하고 있고, 그 법안을 발의 하려고까지 만들어 놓고 아직 여러 가지 사정 때문에 발의를 못하고 있는 상태입니다.

그런데 이중국적을 허용하는 문제하고 재외국민의 투표권을 허용하는 문제하고 연결된 것처럼 설명하셨는데 반드시 연결되지는 않습니다. 그렇

지요?

일본의 경우도 그렇고 중국의 경우도 그렇고 이중국적을 허용하지 않으면서 외국에 있는 영주권자에게 투표권을 주고 있습니다. 그렇지요?

○진술인 이철우 일본이 그렇다고 알려져 있는데 사실은 그렇지 않습니다.

○김기현 위원 일본이 이중국적을 허용합니까?

○진술인 이철우 예.

○김기현 위원 이중국적을 허용한다고요? 제가 외교통상부에 확인한 사항인데요.

○진술인 이철우 그렇게 알고 있습니다.

○김기현 위원 아니, 제가 외교통상부에 직접 확인을 했더니깐요.

○진술인 이철우 그게 다른……

○김기현 위원 이철우 교수님께서서는 확인을 하셨습니까?

○진술인 이철우 제가 그것을 전공하고 있는 사람인데요.

○김기현 위원 그러면 외교통상부에서 잘못 대답한 거예요, 본 위원에게?

○진술인 이철우 그러니까 이중국적의 허용이라는 것이 해석하기에 따라서 굉장히 다른 문제들이 많이 결부되고……

○김기현 위원 좋습니다.

그런 논란을 한다는 게 좀 그렇고요.

중국의 경우도 내가 외교통상부에 직접 확인하고 묻는 겁니다.

○진술인 이철우 중국은 허용하지 않고 있습니다.

○김기현 위원 그리고 영주권자에게는 투표권을 허용하는데 맞습니까?

○진술인 이철우 그것은 제가 잘 모르겠는데요.

○김기현 위원 그렇습니까? 제가……

○진술인 이철우 어느 중국을 말씀하시는 건가요?

○김기현 위원 현재의 중국이지요.

○진술인 이철우 중화인민공화국이 해외 영주권자들에게 투표권을 허용하고 있습니까?

○김기현 위원 제가 외교통상부에 확인하니깐 그렇게 왔습니다.

○진술인 이철우 그러면 제가 몰랐습니다.

○김기현 위원 외교통상부에 확인한 자료에 의해서 제가 말씀을 드린 겁니다.

그런데 이중국적을 허용할 때까지하고 이걸 같이 연관해서 하자고 그러면 사실상 안 하자는 것

하고 비슷해 보이거든요. 지금 이중국적을 하라고 하면 여기에서 말씀하셨던 것처럼 우리 국민들이 그걸 받아들이겠습니까? 그렇지요? 받아들이기 어렵다고 생각하시지요?

○진술인 이철우 지금 당장은 그렇지요.

○김기현 위원 내년 연말까지도 받아들일 수 있다고 생각하십니까?

○진술인 이철우 아니, 그것은 이제 설득하기 나름이라는 거지요.

○김기현 위원 그러세요? 좋습니다.

그만큼 의견의 차이가 있다고 그러면 아예 논의가 안 되는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

아까 “단계적으로 변화를 추진하는 것이 평등의 원칙에 반하지 않는다” 현재 결정도 그렇게 해석할 수 있다고 말씀하셨거든요. 그런데 현재 결정에서 그걸 단계적으로 도입하라고 되어 있던가요?

○진술인 이철우 거기에 대해서는 현재 결정의 구속력이 그 문제까지 미치지 않습니다.

○김기현 위원 헌법재판소에 재일교포들이 그 청구를 했던 것 아닙니까?

○진술인 이철우 예.

○김기현 위원 그 사람들에게 투표권을 주어야 된다고 하는 원칙을 선언한 것이지요, 그렇지요?

○진술인 이철우 그렇지요, 그러니까 주민등록을 가지고 차별하지 말라라는 거지요.

○김기현 위원 아니, 그러니까 재일교포들이 주민등록이 되어 있는 사람들이 청구한 것은 아니잖아요? 그런 사람들이 청구인이 아니잖아요. 만약에 그 사람들이 그런 주민등록이 되어 있는 것을 전제로 한다고 그러면 청구를 안 했겠지요.

○진술인 이철우 그러니까 주민등록을 가지고 차별을 하고 있으니까 그래서 선거를 못 하고 있는 것 아니겠습니까? 그러니까 그게 문제가 된다는 거지요.

○김기현 위원 제가 시간관계상 마치는데요.

현재의 결정이 주민등록 여부를 갖고서 투표권을 줘야, 안 줘야 된다 이것이 아니고, 재외국민에게 투표권을 다 줘야 된다, 병역의무·납세의무까지 다 거론을 하면서 줘야 된다고 하면서 뭐라고 그랬냐면, 선거 관리를 담당할 기구·투표소 설치, 재외국민의 신분확인 절차, 투표의 방식, 선거운동 방법, 공정성을 위한 구체적 방안, 이것을 검토할 시간이 필요하니까 조금 시간을 준다고 되어 있지, 그렇지 않습니까? 단계적으로

로 도입하기 위해서 시간을 둔다 이렇게 되어 있는 않잖아요?

○진술인 이철우 헌법 제37조제2항이 허용하고 있는 아주 제한적인 예외사유에 어떤 것이 해당하느냐는 좀더 생각해 볼 수 있는 여지가 많다고 생각합니다.

○김기현 위원 시간관계상 질의를 거기까지 하고 마치겠습니다.

○위원장 이상배 김기현 위원 수고하셨습니다.

더 질의하실 위원님들 안 계십니까?

안 계시면 질의를 마치도록 하겠습니다.

오늘 공청회가 지금까지 국회에서 열린 공청회 가운데 아마 가장 열기가 있었던 것 같습니다.

오랜 시간 동안 진지하게 진술과 답변을 해 주신 진술인 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 진술인들께서 피력해 주신 고견은 앞으로 우리 위원회가 공직선거법 개정안을 심사하는 데 큰 도움이 되리라고 생각합니다.

다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

이상으로 공직선거법 개정안에 대한 공청회를 마치겠습니다.

지난 회의 때 정치관계법 법안을 각 해당 소위원회에 회부했고 이제 공청회도 마쳤습니다.

각 소위원회 위원장님과 위원들께서는 매우 바쁘시겠지만 빠른 시일 내에 심도 있고 효율적인 안건 심사로 우리 정치관계법특별위원회의 소임을 다해 주실 것을 부탁드립니다.

다음 회의는 간사 간에 협의를 해서 알려 드리도록 하겠습니다.

바쁘신 중에도 끝까지 자리를 지켜 주신 위원님들께 감사의 말씀을 드립니다.

그러면 오늘 회의는 이것으로 마치겠습니다.

산회를 선포합니다.

(17시51분 산회)

#### ○출석 위원(17인)

김기현	김현미	나경원	박세환
민병두	선병렬	안경률	양형일
윤호중	이상배	이인영	장윤석
정진석	정진섭	주성영	지병문
최인기			

#### ○위원 아닌 출석 의원(1인)

김덕룡

#### ○출석 전문위원

수석전문위원                    장    인    식  
전문위원                        백    환    기

○정부측 참석자

법무부	국무총리	김    철    수
공공기관	공공기관	
외교통상부	외교통상부	이            윤
재외동포영사국	재외동포영사국	
국방부	국방부	선    기    훈
인사복지본부	인사복지본부	
인사군무과	인사군무과	
행정자치부	행정자치부	구    기    찬
지방행정혁신관	지방행정혁신관	
정보통신부	정보통신부	남    준    현
우정사업본부	우정사업본부	
우편사업단	우편사업단	
중앙선거관리위원회	중앙선거관리위원회	
선거국장	선거국장	문    상    부
전자선거추진단장	전자선거추진단장	김    규    조
법제기획관	법제기획관	한    승    철
정당국정당과장	정당국정당과장	손    재    권

○출석 진술인

도회근(울산대학교 법학대학 교수)  
이현출(국회도서관 입법정보지원실 입법정보  
연구관)  
김성수(연합뉴스 논설위원)  
김승리(미주한인회총연합회 회장)  
양창영(호서대학교 해외개발학과 교수, 재외  
국민참정권연대공동대표)  
이철우(연세대학교 법과대학 교수)  
정지석(법무법인 남강 변호사)

【보고사항】

**공직선거법 일부개정법률안**(선병렬 의원 대표  
발의)

(2007. 7. 12 선병렬·유재건·전병헌·양승  
조·송영길·서혜석·신명·장복심·김동  
철·장영달 의원 발의)

**공직선거법 일부개정법률안**(송영길 의원 대표  
발의)

(2007. 7. 12 송영길·민병두·이경숙·김재  
윤·선병렬·박영선·조성래·박찬석·유재  
건·김현미·강기정·윤호중·안민석·서혜  
석·김영주·임종석·김희선·이광철·김태  
년 의원 발의)

이상 2건 7월 13일 회부됨