

第298回國會 政治改革特別委員會會議錄 第 3 號 (臨時會·閉會中)

國會事務處

日 時 2011年3月29日(火)

場 所 特別委員會會議室(議員會館101號)

議事日程

1. 공직선거법의 개정방향에 관한 공청회

審査된案件

1. 공직선거법의 개정방향에 관한 공청회	1
○ 위원회 운영에 관한 건	3

(10시08분 개의)

○위원장 이경재 의석을 정돈해 주시기 바랍니다.

성원이 되었으므로 제298회 임시국회 폐회중 제3차 정치개혁특별위원회를 개의하겠습니다.

보고사항은 유인물로 대체하겠습니다.

(보고사항은 끝에 실음)

오늘 회의는 국회방송에서 생중계됨을 참고로 말씀드립니다.

의사일정에 들어가기 전에 한 말씀 드리겠습니다.

지난주에 우리 위원회 10인의 위원으로부터 국회법 제64조의 규정에 따라 공직선거법과 관련하여 공청회를 요구해 왔습니다. 이에 따라 오늘은 우리 위원회에 회부된 공직선거법안을 좀더 바람직한 방향으로 개정할 수 있도록 사전에 공청회를 개최하여 제도상의 문제점과 개선 방안에 대하여 각계각층의 의견을 수렴하고자 하는 것입니다.

여러 가지 일로 바쁘신 가운데 이번 공청회를 위해 귀한 시간을 내서 참석해 주신 진술인 여러분들에게 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아무쪼록 진술인 여러분들께서 평소에 쌓으신 학식과 경륜을 바탕으로 다양한 의견을 제시해 줌으로써 향후 위원님들께서 공직선거법상의 제도를 개선하기 위한 입법을 하는 데 많은 도움이 되리라고 기대하는 바입니다.

그러면 의사일정에 들어가도록 하겠습니다.

1. 공직선거법의 개정방향에 관한 공청회

(10시10분)

○위원장 이경재 의사일정 제1항 공직선거법의 개정방향에 관한 공청회를 상정합니다.

오늘 공청회를 위해 참석해 주신 다섯 분의 진술인을 소개해 드리겠습니다.

먼저 배재대학교 김욱 교수입니다. 한국선거학회 회장을 겸하고 계십니다.

다음은 동국대학교 박명호 교수입니다. 한국정치학회 연구이사를 겸직하고 계십니다.

다음은 풀뿌리지역연구소 손혁재 상임대표입니다. 경기시민사회포럼 공동대표를 겸직하고 계십니다.

다음은 중앙대학교 장훈 교수입니다. 한국정당학회 회장을 겸직하고 계십니다.

다음은 중앙선거관리위원회 추형관 법제기획관입니다.

(진술인 인사)

이상으로 진술인 소개를 마치고 공청회 진행 방법에 대하여 말씀드리겠습니다.

진술인 여러분께서는 가급적 10분 범위 내에서 발표해 주시고 진술이 끝나면 일문일답으로 위원님들의 질의에 대한 답변을 하시면 되겠습니다.

국회법상 공청회는 위원회 회의로 보기 때문에 질의는 우리 위원회 위원들만 하실 수 있다는 점을 말씀드립니다. 진술인 상호간의 질의는 삼가해 주시기 바랍니다.

그러면 지금부터 진술인의 고견을 듣도록 하겠습니다.

먼저 배재대학교 김욱 교수님 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 김욱 감사합니다.

이렇게 존경하는 위원님들 앞에서 제 의견을 제시할 수 있는 기회를 갖게 되어서 무척 영광스럽게 생각합니다.

보내 주신 자료에 따르면 아주 많은 구체적인 개정안들이 제출되어 있는데 저는 그런 개정안에 대한 제 의견 제시보다는 선거법 개정의 커다란 방향성에 대해서 전반적으로 총체적으로 간략하게 의견을 제시하도록 하겠습니다.

특히 저는 선거제도와 선거구 획정 방법에 대해서 주로 언급하겠고 시간이 되면 다른 문제에 대해서도 간단하게 말씀드리도록 하겠습니다.

먼저 선거제도 개선 방향에 대해서 말씀드리면 우리 한국의 국회의원 선거제도는 현재 소선거구 단순다수제 중심으로 되어 있습니다. 그런데 지금 이 현행 제도가 개혁이 필요하다, 개선이 필요하다라는 데는 저뿐만 아니라 대부분의 선거전문가들이 동의하고 있습니다.

물론 소선거구 단순다수제가 장점도 갖고 있습니다만 사실 문제점도 많이 갖고 있는데 제가 자세한 얘기는 할 필요가 없고 사표가 많이 발생해서 각 정당의 득표율과 의석률 사이에 비례성이 떨어진다는 가장 근본적인 문제가 있고 또 제가 볼 때 가장 큰 문제는 소선거구 단순다수제의 경우는 개인 중심, 후보 중심으로 운영되기 때문에 우리 정당정치의 발전에 장애 요인이 된다고 생각합니다. 그래서 대부분의 선거연구자들이 공감하는 것은 앞으로 선거제도는 좀 비례성을 강화하는 방향, 즉 비례대표제적 성격을 강화하는 방향으로 개정되어야 한다는 데 대부분의 공감이 이루어져 있고요. 사실 비례대표제의 강화는 전 세계적인 추세이고 해외에서 선거법 개정이 이루어지는 경우 대부분이 비례제적 성격이 강화되는 방향으로 변화하고 있습니다.

그래서 비례제를 강화하는 방법은 우리가 크게 두 가지 방안으로 구분할 수가 있겠는데 하나는 현행 일본식 병립제를 유지하면서 단순히 비례대표 의석만을 증가하는 방안이 있겠고요, 또 하나는 독일식, 보통 병용제라고 부르는데 독일식 병용제를 통해서 좀더 획기적인 변화를 꾀하는 방법이 있겠습니다.

이 두 제도에 대한 설명은 제가 생략하겠고 다만 일본식보다는 독일식이 훨씬 더 비례제적 성격이 강하다는 점을 강조하고 싶고 따라서 우리가 개정을 한다면 가능하면 독일식으로 가는 것이 좋겠다는 것이 제 개인적인 의견입니다.

시간이 없기 때문에 자세한 얘기는 생략하겠고요. 독일식 제도를 우리가 도입할 때 그것에 반대하거나 혹은 어려움 중의 하나는 여러 가지가 있습니다만 제일 중요한 것은 제가 볼 때 실현 가능성인데 이런 제도를 바꾸게 되면 상대적으로 손해를 보는 정치 세력이 있기 때문에 그런 것을 우리가 극복해야 될 것이고 또 하나는 독일식 제도를 하기 위해서는 의원 정수를 우리가 반드시 늘려야만 합니다. 그렇지 않으면 현직 지역구 의원들이 큰 피해를 보기 때문에 가능하지가 않습니다. 그런데 국민들이 의원 정수를 늘리는 것에 대해서 별로 의견이 좋지 않다고 우리가 생각합니다만 사실은 최근 들어서는 그런 인식이 많이 변화하고 있다, 그래서 의원님들이 진정성을 가지고 이 문제에 접근한다면 시민단체나 또 국민들도 의원 정수를 확대하는 데에 동의해 줄 가능성이 충분히 있다라고 저는 생각합니다.

그다음에 선거구 획정 문제에 대해서 간략하게 말씀드리겠습니다.

선거구, 지역구 간에 인구 편차가 여전히 심각하다는 것은 우리가 다 알고 있습니다. 헌법재판소에 의해서 3 대 1까지 허용되고 있는데 그럼에도 불구하고 아직까지 상당한 인구 편차가 존재하고 그에 따라서 표의 등가성 원칙이 훼손되고 있다라는 것이지요.

그런데 제가 오늘 강조하고 싶은 것은 이런 개인 차원에서의 표의 등가성 원칙이 훼손될 뿐만 아니라 더 나아가서 이제는 지역 간 대표성의 형평성도 훼손되고 있다는 사실입니다.

제가 대전에서 왔는데요. 대전의 경우 총 6개의 지역구 의석을 가지고 있습니다. 그런데 대전보다 인구가 적은 광주 경우에는 8개의 지역구 의석을 가지고 있습니다. 그래서 개인 차원에서 표의 등가성도 문제지만 제가 볼 때 지역 간 혹은 광역단체 간 대표성이 훼손된다는 것은 정치적으로 더욱 심각하고 또 예민할 수밖에 없는 문제다, 특히 우리나라의 경우는 지역 대표성을 보장해 주는 예를 들어서 상원이나 그런 다른 제도적 장치가 없기 때문에 이것이 오히려 굉장히 정치적으로 문제가 될 수 있다고 생각하고요.

그러면 이런 문제를 해결할 수 있는 방안은 무엇이 있을까? 양원제 도입은 사실 단기간 내에 어렵다고 전제한다면 앞에서 언급한 독일식 선거제도를 도입하면서 동시에 권역별 비례제를 하게 된다면, 권역별 혹은 자치단체별 비례제를 하게 된다면 자동적으로 권역별 혹은 지역별 대표성이 보장될 수 있다라고 생각을 합니다.

그것이 어렵다면 만약 현행 선거제도를 계속 유지한다고 한다면, 그런 전제하에서 지역 간 형평성을 보장할 수 있는 것은 선거구를 획정할 때 2단계로 나누어서 하는 것입니다. 다시 말하면 각 지역별 혹은 각 광역자치단체별로 인구 비례에 따라서 일단 총 의원 수로 나누고 그다음에 2단계로 각 자치단체별로 지역구를 분할하는 그런 2단계로 가게 되면 균형성이 맞을 수 있겠다 생각합니다.

시간이 거의 다 됐는데 마지막으로 선거운동의 자유 확대 문제, 아마 손혁재 교수님이 더 자세하게 말씀해 주시겠지만 지난번 지방선거 때 우리가 경험했듯이 유권자의 정치 참여의 자유와 선거관리의 공정성 이 두 가치 간에 충돌이 발생했습니다. 그런데 제 견해는 우리가 상당히 선진국 수준으로 나아가고 있기 때문에 이제는 선거관리의 공정성 그런 문제보다는 민주 정치의 공고화를 위해서는 활발한 정치 참여가 가장 중요하고 그를 위해서는 앞으로 보다 활발하게 적극적으로 유권자들이 선거 과정에 참여할 수 있는 그런 방향으로 선거법이 개정되어야 될 것이라라는 말씀을 드리겠습니다.

이상으로 마치겠습니다.

○위원장 이경재 김욱 교수님 수고하셨습니다.

○ 위원회 운영에 관한 건

(10시18분)

○위원장 이경재 위원님 여러분과 진술인 여러분께 잠깐 양해 말씀을 드리고자 합니다.

지금 공청회를 진행 중에 있습니다라는 위원회 운영과 관련해 한 가지 의결을 하고 계속해서 공청회를 진행하고자 합니다.

지난 회의 때도 말씀드린 바가 있습니다라는 우리 위원회가 특별위원회이다 보니까 위원님들의 원 소속 상임위 일정과 중복되어서 회의에 참석하시기가 곤란한 경우가 많을 것으로 예상됩니다. 공청회를 개최함에 있어서 국회법에 따라 위원회의 의결을 거쳐야 합니다라는 의결정족수를

채우기가 쉽지 않아서 위원님들께서 양해해 주신다면 향후에 있을 공청회 계획에 대해서는 위원장과 양 교섭단체 간사 위원님과 협의하여 결정하기로 하고 그 결과를 위원님들께 통지해 드리고자 하는데 의견 없으십니까?

(「없습니다」 하는 위원 있음)

그러면 가결되었음을 선포합니다.

다음은 동국대학교 박명호 교수님 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 박명호 동국대학교 박명호입니다.

공직선거법 전반에 대한 이야기를 다른 선생님들께서 해 주시기 때문에 저는 재외국민 선거에 대한 것으로 좁혀서 말씀을 드리고자 합니다.

민주국가에서의 국민주권 원리가 선거를 통한 대의 기관 구성과 국가적 현안에 대한 국민투표를 통해서 실현되기 때문에 선거는 국민이 주권을 행사하는 가장 의미 있는 수단이라고 할 수 있습니다. 따라서 모든 국민이 선거권과 피선거권을 갖고 선거에 참여할 수 있는 기회를 보장받는 것은 대단히 중요한 일입니다. 이런 의미에서 재외국민 선거를 도입하는 것은 우리 민주주의의 수준을 제고하고 완성한다는 의미에서 중요한 이정표라고 할 수 있습니다.

사실 우리가 재외국민 선거를 도입하게 된 것은 2007년 6월 28일 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따른 2009년 2월 12일 공직선거법 개정에 따른 결과입니다. 따라서 2012년도부터 재외국민도 모국의 선거에 참여할 수 있도록 되었습니다.

사실 이번 재외국민 선거 도입은 처음 있는 일은 아닙니다. 1967년도부터 1971년까지 해외 부재자 투표를 실시한 이후 40년 만에 재도입되는 것입니다. 하지만 당시 실시되었던 재외국민 선거가 월남 파병 군인들을 대상으로 일시적으로 실시된 것이었기 때문에 이번에 내년부터 시행될 재외국민 선거와는 비교할 수 없을 정도의 영향력과 후폭풍의 가능성이 충분히 있다고 생각이 됩니다.

재외국민 선거가 우리 민주주의의 수준을 제고하고 또 완성하는 의미도 있겠지만 재외국민 선거가 본질적으로는 우리의 주권이 미치지 않는 지역에서 실시되고 선거 관리가 국내 선거 관리와는 상상할 수 없을 정도로 복잡하며 선거 관리의 경험이 전무한 재외공관에서 투표가 실시되기 때문에 중앙선거관리위원회에서 착실히 준비한다 하더라도 사전 준비에 한계가 있을 수밖에 없습

니다. 이에 따라서 선거 과정의 공정성과 신뢰성을 확보하면서 재외 선거인의 편의성도 보완하는 제도적 개선이 요청된다고 생각합니다.

가장 많이 요청되는 제도적인 개선책 중의 하나가 재외 선거인의 등록 절차라고 할 수 있습니다. 현행 규정에 따르면 국내에 주민등록이 되어 있거나 또는 국내 거소 신고가 되어 있는 재외 선거인의 경우에는 우편으로 신고가 가능합니다. 이는 주민등록이 되어 있지 아니하고 국내 거소 신고도 되어 있지 아니한 경우에는 재외공관을 직접 방문해서 재외 국민 선거 등록을 하도록 되어 있습니다. 이에 따라서 많은 비용과 시간이 들어간다, 따라서 우편으로 또는 인터넷으로 신청하는 것을 허용해야 된다는 요청 사항이 있습니다. 이는 현실적으로 가장 검토 가능한 대안으로 본다면 순회 접수제 또는 접수 기간 확대 등이 가능하지 않을까 생각이 됩니다.

이것은 왜냐하면 편의성을 제고하는 것도 필요하겠지만 선거인 명부 작성 과정에 공정성을 확보하는 것이 편의성 못지않게 중요하기 때문입니다. 특히 다수의 복수 국적자가 선거에 참여하게 되고 이들이 선거에 막강한 영향력을 행사했을 때는 정치적 논란의 가능성이 있기 때문입니다. 따라서 장기적으로 복수 국적자의 확인이 가능한 제도적인 장치가 확보될 때까지는 현재의 방법을 유지하는 것이 가능하도록 해야 되지 않을까 생각이 됩니다.

그다음에 재외선거 투표 방법과 관련해서도 공관에 직접 와서 투표하도록만 규정하고 있는 것에 대해서 반론이 제기되고 있습니다. 멀리에서 와서 투표를 해야 되기 때문에 상당한 시간과 경비가 들어가기 때문입니다. 이를 위해서 우편 투표라든가 인터넷 투표가 대안으로 요청되고 있는 것이 사실입니다. 하지만 이번 선거의 경우에는 재외공관에 직접 방문해서 투표를 하는 것이 선거 과정의 공정성과 안정성을 담보하는 가장 현실적인 방법이라고 생각이 됩니다.

우편 투표 또는 인터넷 투표의 경우에는 기술적으로 가능한 측면이 충분합니다. 이는 과연 공정성과 신뢰성을 확보할 수 있을지에 대해서는 의문이 충분하기 때문입니다.

그다음에 세 번째로 지적하고 싶은 것은 선거 과정에서의 급변 사태 대비의 필요성입니다.

전 세계적으로 동시에 선거가 진행되고 있기 때문에 각각의 지역에서 전혀 다른 예상하지 못

한 돌발 상황의 발생을 예상할 수 있습니다. 이 경우에 재외 선거를 해당 지역에서만 중단할 것인지 아니면 전체적으로 재외 선거를 중단해야 되는 것인지에 대한 신속하고도 정확한 판단이 요청된다고 할 수 있습니다. 이를 위한 현지 재외선거관리위원회의 보고와 상황을 바탕으로 적절한 결정을 신속하게 내릴 수 있는 장치가 필요하다고 생각합니다.

마지막으로 재외국민 선거 대상 선거에 관련한 부분입니다. 현재 우리의 경우에는 총선과 대선을 적용하고 있습니다. 지방선거나 지역구 국회의원 선거에는 제외하고 있는데 제 개인적인 생각으로는 국회의원 선거에 대한 재외국민 선거의 적용도 장기적으로는 폐지할 필요가 있지 않나 생각을 합니다. 대선의 경우에만 재외국민 선거를 허용하는 것이 재외국민 선거의 취지에 부합하지 않나 생각이 됩니다.

그다음으로는 재외국민 선거의 활동을 위한 정당 활동의 보장입니다. 현행 정당법의 경우에는 시도에만 정당 사무소 또는 정당 조직을 구성할 수 있도록 하고 있기 때문에 해외에서의 선거운동이 사실상 불가능하고 편법적인 방식으로만 가능하도록 되어 있습니다. 따라서 법적 보호 차원에서 법적으로 보호받을 수 있는 기구의 설치와 운영이 가능하도록 제도적 규정을 완비할 필요가 있다고 생각합니다. 해석상으로는 해외 지부의 설치가 가능하도록 현행 정당법도 해석이 되고 있습니다. 이는 어디까지나 임의 기구에 불과하고 따라서 법적으로 보호받을 수 있는 기구의 설치와 운영이 필요하다고 생각합니다.

앞서 말씀드린 것처럼 선거는 대의민주주의 국가의 상징이고 권력의 정당성을 확보하는 유일한 수단입니다. 따라서 모든 선거는 국민이 자신의 주권을 실현하기 위해서 어떤 제약이나 제한 없이 참여할 수 있어야 됩니다. 이런 의미에서 재외국민 선거의 도입은 당연한 일이라고 생각이 됩니다. 그렇지만 전 세계 170여 개국 230여만 동포 중에서 100여만 명 정도가 투표에 참여할 것으로 전제했을 때 지난 대선에서 39만 표, 57만 표 차이로 승부가 갈리는 박빙의 승부가 예상될 경우에 이들의 영향력은 정치적으로 못지않게 상당할 것으로 생각됩니다. 따라서 이런 상황에서 선거를 치르게 된다고 한다면 재외국민들의 선거 참여를 강화하고 제고할 수 있는 편의성 제고뿐만 아니라 공정성과 신뢰성을 확보하는 것이

그 어떤 원칙보다도 중요하다고 생각합니다. 선거와 투표 과정의 논란이 선거 결과에 대한 불복으로 이어질 수 있고 이것이 국정 혼란, 정치적 혼란으로 이어질 수 있기 때문입니다.

따라서 재외국민 선거 관리의 공정성과 신뢰성을 확보하는 것이 일단 2012년 선거를 앞두고는 가장 우선적으로 처리되어야 될 사안이라고 생각합니다. 장기적으로는 재외국민들의 재외국민 선거 참여의 편의성을 제고하는 방향의 제도적인 보완이 필요합니다. 2012년의 경우에는 적어도 최소한은 공정성과 신뢰성을 바탕으로 한 선거 관리와 집행이 필요하다고 생각이 됩니다.

이상입니다.

○위원장 이경재 박명호 교수님 수고하셨습니다.

다음은 풀뿌리지역연구소 손혁재 상임대표님 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 손혁재 지난해 6·2 지방선거에서 중앙선거관리위원회 위원장이 고발을 당했습니다. 그것은 아마도 공직선거법이 시대 변화와 시민의식의 성장을 따르지 못해서 규제·금지조항이 너무 많고 또 그와 같은 규제·금지조항을 기계적으로 적용하다 보니까 그와 같은 일이 벌어진 것이 아닌가 싶은 생각이 듭니다.

사실 우리나라 공직선거법이 1994년에 만들어졌는데, 그때 만들어질 때 기본적으로 매우 구체적인 규제·금지조항으로 구성이 되었습니다. 선거운동의 주체나 기간이나 방법 등 아주 세세한 부분까지 구체적으로 제한을 해 놓고 있고 이것을 어기게 되면 처벌 규정까지도 빠뜨리지 않고 있는 어찌 보면 지나치게 친절할 정도로 많은 조항을 나열해 놓고 있는데요.

그 뒤에도 선거 때마다 선거법이 고쳐졌습니다. 선거법을 고칠 때의 기본 정신은 ‘돈은 묶고 입은 풀다’는 것이었지만 실제로는 그렇지 못한 부분들, 그래서 아직까지도 많은 규제조항들이 있습니다.

선거법 제7장을 보게 되면, 선거운동에 관련된 부분인데요, 60개의 조항이 있습니다. 거의 대부분이 ‘해서는 안 된다.’ ‘해서는 안 된다.’ ‘해서는 안 된다.’ 이런 규제조항으로 이루어져 있게 되는 것이지요. 그러니까 선거운동은 원칙적으로 자유다 그리고 제한은 예외적으로 한나라는 이런 원칙이 선거법의 구체적인 내용에서는 지켜지지 않고 있는 그런 상황입니다. 물론 선거 비용 문제

라든가 선거의 자유를 해칠 우려가 큰 행위에 대해서는 엄격하게 규제해야 되지만 그밖에 선거운동에 대해서는 폭넓게 허용해야 되는 것이 아닌가 생각이 듭니다.

규제 위주로 선거법이 운영되다 보니까 유권자와 후보자가 자유롭게 만날 수 있는 길이 제한되고 있고요. 따라서 정치적 소통도 어려워지는 것이 아닌가. 만약에 후보자와 유권자의 자유로운 만남을 제한한다면 탈법·불법 선거운동이 나타날 수밖에 없는 그런 상황이 된다고 생각을 합니다.

저는 이 선거법이, 따라서 후보자들이 유권자들에게 자기를 알리고 지지를 호소할 방법들이 별로 없다, 현재 선거법을 다 따르게 되면. 그러다 보니까 선거법이 유권자의 투표권 행사를 돕고 있기보다는 오히려 막고 있는 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다.

거기다가 선거관리위원회는 선거법을 다루고 해석하고 집행을 하는 헌법기구인데 선거법을 규제 위주로 또 소극적으로 해석을 하다 보니까 선거운동의 자유가 더욱 더 위축되는 것이 아닌가 생각이 듭니다. 따라서 저는 선거법을 고쳐 나간다면 기본 원칙은 선거법은 소극적으로 적용을 해야 된다, 그리고 선거운동의 자유는 최대한 보장을 하고 또 선거운동의 자유를 제한하는 것이 필요한 경우에도 엄격한 기준을 갖고 그 기준에 따라서 제한해야 되는 것이 아닌가 생각이 듭니다.

헌법에는 국민의 정치적인 자유를 보장해 놓고 있는데요. 이것은 바로 선거에서 유권자가 적극적으로 참여할 수 있는 길을 만들어줘야 되는 것인데 실제로는 그렇지 않기 때문에 이번에 선거법을 개정한다면 유권자가 선거의 주체로서 적극적으로 참여할 수 있는 그런 쪽으로 개정을 해주셨으면 하는 그런 기대를 말씀을 드립니다.

유권자가 일상적으로 정치활동을 할 수 있는 권리가 있고요 또 유권자에게도 표현의 자유와 알권리가 있는데, 현재 공직선거법은 마치 선거의 주체는 정당이고 후보이고 당선자인 것처럼 그들에게만 치중되어 있고 유권자들에 대한 조항은 상당히 적은 것이 아닌가 생각합니다.

현재 유권자의 표현의 자유나 알권리를 침해하는 대표적인 몇 가지 조항들이 있는데요, 93조 1항 같은 경우는 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등을 금지하는 조항이고요, 251조는

후보자 비방죄입니다. 그리고 82조의6은 인터넷 언론사 게시판·대화방 등의 실명 확인 등을 다루고 있는 내용들인데, 이런 것들을 좀 바꿔야 되는 것이 아닌가 싶은 생각이 듭니다.

예를 들어서 공직선거법 93조 1항은 선거일 180일 전부터 후보에 대한 지지나 반대를 금지하도록 해 놓아서 유권자의 표현의 자유를 지나치게 침해하는 것이 아닌가 이런 지적을 받고 있습니다. 이 법을 집행하는 기관들, 선관위를 비롯해서 경찰이나 검찰은 사실 오늘날 가장 중요한 표현매체가 인터넷인데 인터넷상의 정치 표현을 과도하게 규제하고 있는 것이 아닌가 싶은 생각이 듭니다. 그래서 이것 때문에 93조 1항은 표현의 자유나 선거운동의 자유 등을 침해하고 죄형법정주의의 명확성 원칙을 위반한다는, 따라서 이것 때문에 위헌이라는 주장들이 있었고요, 헌법소송도 여러 차례 제기되었습니다.

그 이유는 첫 번째, 문서에 의한 선거운동은 선거의 공정성을 해치지 않고 비용이 많이 들지 않는 방법이기 때문에 정치적 표현의 자유로서 최대한 보장되어야 되는 것이 아닌가, 또 둘째, 선거법 93조에 보게 되면 “그 밖에 이와 유사한 것” 이런 조항이 있는데요, 이것이 그 범위와 한계를 명확히 만들어 놓지 않았기 때문에 헌법상 명확성의 원칙에 위배되고, 따라서 선거의 자유와 표현의 자유를 보다 넓게 보장하기 위해서는 이 조항을 폭넓게 해석할 필요가 있지 않나 하는 생각이 듭니다.

그리고 선거법 251조는 포괄적인 의미의 후보자 비방죄인데, 이 조항이 유권자들로 하여금 후보에 대한 평가를 하는 것을 발목을 잡고 있는 조항입니다. 만약에 명예훼손에 해당된다면 이것은 형법으로도 다스릴 수 있는 것이기 때문에 저는 이 조항은 없애는 것이 바람직하지 않은가 싶은 생각이 들고요.

그다음에 인터넷 언론사의 실명인증제를 규정하고 있는 공직선거법 82조의6인데요, 이것은 유권자의 의사 표현을 제한하고 정치 참여와 비판의 기능을 마비시키기 때문에 대표적인 반민주적인 조항이 아닌가 그래서 이와 같은 것들, 또 이것은 언론의 자유를 침해할 수도 있기 때문에 이 조항도 고쳐져야 된다고 생각합니다.

그리고 공직선거법 59조 같은 경우는 선거운동기간을 제한해 놓고 있는데요, 사실 우리나라와 일본을 제외하면 미국이나 유럽 등 대부분의 민

주주의 나라에서는 선거운동 기간에 대한 규제가 없습니다. 또 선거운동 방법도 크게 규제하지 않고 있고요. 그런 나라들에서 선거의 공정성은 선거비용을 통제해서 공정성을 확보하기 때문에 우리도 그런 것들을 좀 검토해야 되지 않을까 싶은 생각이 듭니다.

선거운동 기간을 제한하는 것은 후보자가 유권자에게 자신을 알릴 기회, 또 유권자가 후보자를 알 기회를 막는 것이라고 생각합니다. 또 현역의원에 비해서 의원이 아닌 후보, 특히 정치 신인에게 매우 불리한 조건으로 작용하는 것이기 때문에 이 조항도 사실은 재검토해야 되는 것이 아닌가 싶은 생각이 듭니다.

사실 선거법을 만들고 고치는 과정에서 문제가 되는 것은 뭐냐 하면 유권자의 알권리와 선거의 공정성을, 또는 선거운동의 자유와 선거의 공정성을 어느 정도에서 조정하느냐라는 문제가 될 텐데요, 사실 선거의 공정성을 지나치게 강조하게 되면 선거운동의 자유가 제약됩니다. 또 선거의 공정이 갖는 가치를 앞세워서 선거운동의 자유를 지나치게 제한하는 것은 옳지 않다는 생각이 드는데요, 선거의 공정성이 중요한 것은 실제로는 선거운동의 자유를 실질적으로 보장하기 위해서이기 때문에 선거운동의 자유와 선거의 공정성을 적절히 조화시켜야 되는 것이 아닌가 싶은 생각이 듭니다.

헌법재판소도 선거운동의 자유를 제한하는 것을 정당화시켜 봤지만 그러나 이것이 무조건 과도한 제한을 전부 다 허용하는 것은 아니라고 생각되기 때문에 선거운동의 자유를 가능한 한 풀어 주는 쪽으로 선거법을 개정해야 되지 않을까 싶은 생각이 듭니다.

그리고 아까도 말씀드렸습시다라는 사실은 정보통신망을 이용한 선거운동의 문제가 있는데요, 인터넷 선거운동, 사실 이것은 돈이 들지 않고 상시적으로 할 수 있는, 또는 시간과 공간을 뛰어넘는 상당히 유용한 도구인데 이런 인터넷 선거운동에 대한 규제가 상당히 강하기 때문에 이런 것들에 대해서 전향적으로 풀어야 되는 것이 아닌가 싶은 생각이 듭니다.

선거관리위원회는 UCC를 아까 제가 말씀드렸던 선거법 93조 1항의 “그 밖에 이와 유사한 것”이라는 조항을 근거로 해 가지고 규제하고 있습니다. 물론 헌법재판소가 여기에 대해서 합헌 결정을 내렸습시다만, 국가인권위원회가 선거관리

위원회의 UCC에 대한 운용 기준이 표현의 자유와 선거운동의 자유를 규제하고 있다고 지적하면서 개선을 권고한 바가 있기 때문에 역시 이 부분에 대해서도 보다 적극적으로 고쳐 주기를 부탁드립니다.

그리고 지난해 선거에서는 트위터라고 하는 것이 상당히 많이 논란이 됐었는데요, 선거관리위원회는 트위터를 선거법의 규제를 받는 전자우편으로 해석함으로써 자유로운 글 올리기를 제한했습니다. 그러나 트위터나 UCC 같은 것들은 별로 돈이 들지 않는 선거운동 방식이기 때문에 오히려 선거관리위원회는 돈을 안 쓰는 선거운동 방식으로 트위터를 이용할 것을 권장해야 되지 않을까 생각합니다.

따라서 이번의 선거법 개정에서는 이런 실명제 문제나 UCC 문제나 트위터 같은 이런 매체들의 인터넷을 이용한 선거 자유에 대해서 보다 적극적으로 확대해 주시기를 부탁드립니다. 제 이야기를 마치도록 하겠습니다.

고맙습니다.

○위원장 이경재 손혁재 대표님 수고하셨습니다.

다음은 중앙대학교 장훈 교수님, 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 장훈 안녕하세요? 중앙대학의 장훈입니다.

귀한 자리에서 부족한 소견을 말씀드릴 기회를 주신 여러분께 감사드립니다.

오늘 모임을 준비하시는 분들한테 연락받은 바로는 제가 선거나 정당, 선거관계법의 여러 주제들 가운데 요새 흔히 얘기되는 석패율 제도에 관한 검토를 하고 의견을 말씀드리라는 말씀을 전달받았습니다.

그래서 석패율 제도에 관해서 두세 가지 말씀을 드리려고 하는데요, 석패율 제도의 기본적인 특성은 이미 위원님들이나 여기 계신 분들이 다 잘 알고 계시기 때문에 그 내용을 자세히 말씀드릴 건 없을 것 같고요, 다만 이제 지금 단계에서 보면 석패율 제도는 언론이나 이런 데서도 상당히 주목도가 높게 나타나고 있고, 또 제가 당내 사정은 잘 모르지만 여당이나 야당이나 적지 않은 공감대가 있는, 여야 사이에 긍정적인 방향으로 코멘트가 계속해서 이루어지고 있는 하나의 제도라고 생각되는데요, 다 아시는 대로 지역구에서 아깝게 실패한 후보들을 비례대표에서 구제

해 줄 수 있는 여러 가지 제도적인 방안을 모색하다 보니 석패율 제도라고 하는 것이 논의되고 있는 것 같습니다.

그런데 다 아시는 것처럼 정개특위 안에서 여야 간에 상당한 공감대가 있는 개선안도 일반 여론이나 언론에 의해서 어떻게 이해되고 어떻게 세일즈(sales)가 되느냐에 따라서 상당히 그 운명이 앞으로 험난해질 수도 있고 쉽게 통과되는 경우도 많이 있는데 지금 일반적으로 얘기되는 석패율 제도의 장점들이, 그러니까 지금 여야에서 석패율 제도를 옹호하는 분들이 생각하는 석패율 제도의 세일즈 포인트들이 일반인들이나 저희 전문가들에게는 어떻게 이해될지를 한 서너 가지 말씀을 드리겠습니다.

흔히 이걸 세일즈하기 위해서 장점으로 꼽는 분들의 첫 번째 논리는 지역구의, 지역 간의 의석 독점을 완화시킬 수 있다, 쉽게 말씀드리어서 호남에서 한나라당 후보가 아깝게 떨어지는 경우가 많은데 예를 들면 이러이러한 석패율 제도를 도입하면 호남 지역에서 한 5명 정도의 한나라당 후보가 지역구에서 실패하지만 구제될 수 있다, 또 영남의 경우에는 한 10명 이상의 민주당 후보가 구제될 수도 있다, 따라서 그렇게 되면 영남은 이쪽이 지배하고 호남은 이쪽이 지배하는 지금의 의석 독점 체제를 깨고 더 나아가서는 지역 간의 대립을 완화하는 것으로 이해될 수 있다, 이게 이제 가장 일반적으로 논의되는 장점의 포인트고요.

보조적인 포인트로 얘기하는 게 선진국인 독일도 하고 있다, 더 나아가서 이렇게 하면 국민들이 직접 던진 보트(vote)의 숫자와 의석의 숫자로 대표되는 시트(seat)의 숫자의 괴리를 조금이나마 더 줄여 볼 수 있다, 한 이 세 가지 정도가 큰 세일즈 포인트가 아닌가 그런 생각을 갖고 있는데, 이게 어떻게든 이해될 수 있는지에 관해서 첫 번째, 두 번째, 세 번째 관련돼서 말씀드리 보겠습니다.

첫 번째는 지역구 간의 의석 독점이 완화될 수 있다, 물론 지난번 총선 기준으로 보면 5석, 이쪽에서는 10석이 될 수 있는데 그것을 그러면 과연 일반 언론이든 일반 시민들은 그럼 이것으로 해서 이제 한나라당의 영남 독식은 붕괴된 것이고 또 민주당의 호남 독식은 깨진 것이고, 이제 동서 화합은 이루어지고 정치적인 화합과 지역 갈등이 해소되고 우리는 지역주의의 시대를 넘어서

다른 시대로 더 나아갈 수 있는 거냐로 이해될 수 있는 것인지, 아니면 한나라당에서 호남 지역에서 선전을 했지만 이제 석패율을 통해서 당선된 서너 분의 국회의원이라는 것은 그냥 하나의 고립된 일부 섬처럼, 호남을 대표하는, 호남의 어떤 일부 세력이나 어떤 목소리를 대표하기보다는 그냥 호남 안에 떠 있는 한나라당의 조그만 조각 배로 이해될 수 있는 건 아닌지, 그래서 만약에 정말로 지역구 간의, 지역 간의, 영남과 호남 사이의 의석 독점을 깨는 것이 목적이려면, 그게 정말로 가장 중요한 목적이라면 훨씬 좋은 제도가 많이 있다라는 말씀을 드릴 수 있습니다. 이미 전문가들이나 정치권에서도 많이 검토가 되었던, 예를 들면 권역별 비례대표제, 지금 1인 2표제로 하고 있는 비례제를 전국으로 할 것이 아니라 영남은 영남, 호남은 호남에 각 당이 리스트를 내면, 그래서 예를 들어서 영남 지역에서 호남 민주당이 비례대표 의석을 25%에서 한 30%까지 얻는다면 훨씬 더 땃땃하고 또 훨씬 더 쉽게 이해되고 또 지역 간의 독점이 훨씬 더 큰 규모로 깨질 수 있는 제도가 가능할 수도 있다, 석패율보다는 오히려 원래 목표가 지역 간의 의석 독점을 깨는 것이라면 이 제도가 석패율과 함께 아울러서 검토될 필요가 있다 하는 말씀을 드리고 싶고요.

다만 이것과 관련해서 좀 아쉬운 점은 권역별 비례대표제로 옮겨 간다는 것은 지금의 전국 단위 전국 합산의 비례제에서 권역 합산 권역 명부로 간다라고 하는 것은 어찌 보면 2004년도에 만들어진 1인 2표 제도를 꽤 크게 수정하는 제도적인 선회라고 얘기할 수 있을지 모르겠습니다. 석패율처럼 부분적으로 튜닝(tuning)하는 거라기보다는 꽤 큰 제도적인 선회인데 지금의 환경이, 지금의 언론이나 여론이나 일반 시민들이나 전문가들이 선거제도 개혁에 대해서 갖고 있는 기대나 요구나 불만사항이 정말로 비등점까지 부글부글 끓어 있어서 상당히 큰 제도적인 선회를 할 수 있는 모멘텀(momentum)을 우리가 갖고 있는가 하는 관점에서 보면 권역별 비례제가 좋은, 그러니까 지역 독과점을 깨는 게 목표라면 좋은 제도이지만 그런 모멘텀을 지금 충분히 갖고 있는가에 대해서는 조금 의문입니다.

두 번째로 '독일과 같은 선진국이 하고 있다' 하는 얘기는 독일에 대해서 조금만 깊이 이해하는 분들은 사실은 독일과 우리의 선거제도는 평

장히 다른 선거제도이고, 독일의 경우는 우리처럼 1인 2표제를 하지만 실제로는 비례대표에 던진 표가 모든 정당의 의석의 비율을 실질적으로 최종적으로 결정적으로 결정하는 비례대표 중심의 체제이지 우리나라 일본식의 병립형하고는 상당히 다른 것이고, 잠깐 사족입니다만 그건 2차 대전이 끝난 다음에 패전국인 독일 안에서 압도적인 다수를 가진 정당이 등장하지 못하도록 하기 위한 승전국들의 압력에 의해서 취해진 제도이기 때문에 우리가 갖고 있는, 우리처럼 소선거구제가 오랫동안 기본이 되어 있던 체제에서는 쉽지 않은 참고 모델이라고 하는 말씀을 한번 드리고 싶고요.

끝으로 사소한 우려 하나는 석패율 제도라고 하는 게 독일이나 일본에서처럼 결국 거물 정치인들이 안전판을 만드는 역할로 악용될 수 있다, 아마도 언론에서는 이것이 석패율 제도에 대한 비판을 이끌어 가는 쟁점이 될 수도 있을지 모르겠습니다. 따라서 만약에 석패율 제도가 정말로 만들어져야 하는 제도이고 통과되어야 하는 제도라면 이 부분에 관한 여론의 염려를 불식시킬 수 있는 안전장치들이 있지 않으면 석패율 제도 전반에 대한 세일즈가 좀 어려워질 수도 있다 이런 말씀을 드리고 싶습니다.

이상입니다.

○위원장 이경재 장훈 교수님 수고하셨습니다.

다음은 중앙선거관리위원회의 추형관 법제기획관님, 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 추형관 반갑습니다. 중앙선관위 법제기획관 추형관입니다.

저는 위원회가 검토 중인 공직선거법 개정 현안의 작성 방향과 주요 내용을 중심으로 간략하게 말씀드리고자 합니다.

먼저 작성 방향은 지역주의 완화를 위한 국회의원 선거제도 개선, 정당의 후보자 추천의 민주성 제고, 재외선거 공정성 확보 및 실질적 참정권 보장, 선거운동의 자유와 투표편의 제공 확대, 그리고 금권선거 근절 등 선거의 공정성 강화에 목표를 두었습니다.

주요 내용을 말씀드리겠습니다.

첫째, 지역주의 완화를 위한 지역구결합 비례대표제입니다.

시도별로 해당 정당이 추천한 지역구 국회의원 후보자 중에서 2명 이상을 비례대표 후보자명부의 같은 순위에 추천할 수 있도록 하는 것입니

다. 그 적용대상은 시도별로 지역구 당선인 수가 해당 시도의 지역구 수의 3분의 1에 미달하는 정당으로 하고, 당선인은 같은 순위에서는 1명으로 하되 지역구에서 낙선한 유효투표 총수의 10분의 1 이상 득표한 사람 중에서 지역구에서 해당 후보자의 득표수를 그 지역구 평균 유효득표수로 나눈 수가 가장 큰 후보자로 하는 것입니다.

둘째, 당내경선의 민주성 확보를 위한 국민경선입니다.

임기만료에 의한 선거에서 국고보조금을 배분·지급 받는 정당이 후보자 선출을 위한 당내 경선을 위원회에 위탁하는 경우에 선거권이 있는 국민이면 누구나 참여하여 전국적으로 같은 날 동시에 경선을 실시하여 후보자를 선출하는 방안을 마련 중에 있습니다. 선거인명부는 전국 단위로 통합 작성해서 선거인이 어디에 가서든지 투표할 수 있도록 이렇게 하는 것입니다. 그런데 투표할 때는 투표용지는 하나의 정당을 선택해서 그렇게 해서 하도록 하는 방안입니다. 그리고 정당의 후보자 추천에 있어 경선 결과의 반영 정도는 정당이 자율적으로 정하도록 하였습니다.

셋째, 재외선거의 공정성 확보 및 참정권 보장입니다.

먼저 재외선거의 공정성 확보를 위해 국외선거사범에 대한 영사조사제도 도입, 국외선거범죄 관련 조서 등의 증거능력 확보를 위한 촉탁절차 마련, 형의 시효를 연장하는 특례, 여권발급의 제한과 입국 사실 통보 및 출국제한, 그리고 외국인에 대한 입국제한을 검토 중입니다.

영사 관계에 관한 비엔나협약에 근거한 영사조사제도를 구체화하는 기준을 마련하였습니다. 영사는 법원, 검사 또는 중앙위원회의 의뢰를 받아 국외선거사범 및 관계인을 재외공관에서 신문할 수 있도록 하되 영사가 법원의 의뢰를 받아 신문하는 때에는 형사소송법의 증인신문절차를 준용하도록 하고, 검사 또는 중앙위원회의 의뢰를 받아 신문하는 때에는 형사소송법의 피의자신문절차를 준용하도록 하여 적법절차를 따르도록 하였습니다.

또한 국외선거법과 관련하여 형사소송법에 따라 작성한 조서 등의 원 진술자가 외국에 거주하는 사유로 공판중지 또는 공판기일에 진술할 수 없는 때에는 법원은 직권 또는 검사 등의 신청에 따라 영사에게 조서 등의 성립이 진정인지의 여부에 대한 신문을 촉탁할 수 있도록 하였습니다.

그다음에 국외선거사범은 주로 외국에 거주하고 있다는 특수성 등을 감안해서 국외에서 공직선거법에 규정된 죄를 범한 경우 형의 시효는 3년 미만의 징역형에 대해서는 10년, 100만 원 이상의 벌금형에 대해서는 5년을 경과한 때 형의 시효가 완성되도록 형 집행의 실효성을 확보하고자 합니다.

다음, 국외에 있는 재외국민에게 여권은 반드시 필요하기 때문에 행정적 제재로서의 여권발급을 제한하는 방안을 검토 중입니다. 국외에서 공직선거법에 규정된 장기 5년 이상의 형에 해당하는 죄를 범한 혐의를 인정할만한 객관적인 증거가 있거나 조사에 불응하거나 소재가 불명하여 조사를 종결할 수 없는 사람이나 국외에서 공직선거법에 규정된 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 기소중지된 사람에 대해 여권의 발급 또는 재발급을 거부하거나 반납을 명할 수 있도록 하고자 합니다.

또한 국외에서 공직선거법에 규정된 장기 5년 이상의 형에 해당하는 범죄의 행위를 인정할만한 객관적인 증거가 있거나 조사에 불응하거나 소재가 불명하여 조사를 종결할 수 없는 사람이 입국한 경우에 일정기간 출국금지조치를 하고 이를 통보해 줄 것을 요청하는 방안도 검토하고 있습니다.

그리고 중앙위원회 또는 검사는 국외에서 공직선거법이 금지하고 있는 행위를 하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대해서도 법무부장관에게 입국금지 요청을 할 수 있는 방안도 검토하고 있습니다.

이어서 재외국민의 참정권 보장을 위해 재외선거인 등록신청 순회접수, 재외선거인 등록신청 신고기간 확대, 공관 외 장소에서의 투표소 설치, 그리고 제한적 우편투표 허용 등을 검토 중입니다.

등록신청의 순회접수제 도입에 대해서는 앞에서 다른 진술인이 말씀했기 때문에 제가 생략하도록 하겠습니다.

다음, 재외선거인 등록신청 및 국외 부재자 신고기간은 현재 현행보다 선거일 전 1년부터 선거일 전 60일까지로 확대하는 방안을 생각해 보고 있습니다. 다만 19대 국회의원선거에서는 현행대로 선거일 전 150일부터 하도록 하고 18대 대통령선거의 경우에는 국회의원선거일 후 30일부터 하도록 했으면 합니다.

다음 재외선거인이 많이 밀집하여 거주하는 지역이나 공관으로부터 멀리 떨어진 곳에 밀집되어 거주하는 지역에는 추가로 재외투표소를 설치하여 재외선거인의 투표참여 기회를 확대하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것입니다. 재외투표소 설치 2만 명이 넘을 때마다 매 1개소를 추가하는 것으로 그렇게 운영하고자 합니다.

다음, 공관이 설치되지 아니한 국가에 거주하거나 작전지역을 이탈할 수 없는 파병군인의 경우 사실상 투표참여가 어렵습니다. 따라서 이들에 대하여는 한정적으로 우편투표 도입을 검토해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

넷째, 선거운동의 자유확대와 투표편의 제공입니다. 이를 위해 언론기관 및 단체의 토론회 활성화 정보통신망을 이용한 선거운동의 상시 허용, 통합선거인명부 활용을 통한 투표편의 제공, 그리고 투표용지의 투표소 현장 발급을 하고자 합니다.

언론기관 및 단체의 토론회 활성화를 위해 언론기관의 경우 언제든지 개최할 수 있도록 하고, 단체의 경우 예비후보자 등록신청 개시일부터 개최할 수 있도록 하는 것을 검토 중입니다.

다음, 정보통신망을 이용한 선거운동의 상시 허용에서 선거운동을 할 수 있는 사람은 언제든지 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판, 대화방 등에 선거운동 정보를 게시하거나 전자우편을 전송할 수 있도록 하고자 합니다. 다만 누구든지 선거에 영향을 미치게 할 목적으로 선거에 관한 글을 인터넷홈페이지에 게시하거나 전자우편을 전송하게 하고 그 대가로 금품 등을 제공하는 때에는 매수죄로 처벌하고 그 대가를 받은 자에 대해서는 과태료를 부과하는 보완책도 강구하고 있습니다.

다음, 통합선거인명부 활용을 통한 투표편의를 제공하고자 투표소가 설치된 곳에서는 어디서나 선거인이 투표할 수 있도록 선거구 단위 또는 구시군 단위로 통합명부를 구축하고, 선거인은 주소에 불구하고 선거구 또는 구시군 안에서 설치된 투표소 중 자신이 투표하기 편리한 곳에서 투표할 수 있는 방안을 검토하고 있습니다. 다만 제도의 안정적 도입과 시스템의 안정성을 검증하기 위하여 통합선거인명부를 활용하는 투표는 재보궐 선거에 우선 적용하고 단계적으로 확대하고자 합니다.

다음, 투표용지의 투표소 현장 발급입니다.

투표용지 인쇄 후에 후보자 사퇴 등에 따른 대응력을 높여 무효표 발생을 방지하기 위하여 투표용지를 인쇄소에서 미리 인쇄하지 않고, 프린터 등 기계장치를 이용하여 투표소에서 발급하는 방안을 검토하고 있습니다.

다섯째, 금품선거 근절 등 공정성 강화입니다. 이를 위해 금품관련 선거범죄에 대한 제재 강화, 인터넷 언론의 불공정 보도확산 차단, 그리고 선거관련 여론조사의 신뢰성을 제고하고자 합니다.

금품관련 선거범죄에 대한 제재를 강화하고자 현재는 선거인 매수에 사용할 돈봉투 등을 운반하는 행위만을 처벌하는 것을 소지하는 행위도 처벌하도록 하고, 그 적용기간도 선거기간 중에서 상시로 하는 것을 검토 중에 있습니다.

또 현재 기부행위제한 규정을 위반해서 100만원 이하의 경우에 금품의 경우에는 제한적인 경우에만 과태료를 부과하고 있습니다. 100만원 이하의 경우에는 금전의 경우에도 모두 10배 이상 50배 이하의 과태료를 부과하도록 하는 방안을 검토 중에 있습니다.

다음, 매수죄에 대한 공소시효를 현재 선거일 후 6월에서 선거일 후 2년으로 하고, 다른 사람의 지시에 따라 중간에서 선거인에게 금품을 전달한 자가 자수한 경우에도 그 형을 감면하도록 함으로써 조직적 금품제공 범죄를 보다 용이하게 적발할 수 있도록 하고자 합니다.

다음, 인터넷 불공정 보도를 차단하기 위해서 인터넷언론사가 불공정 선거보도를 한 때에는 해당 인터넷언론사에 정정보도문 게재 등의 조치를 하고, 불공정 선거보도가 포털 등에 게시된 경우에 해당 기사가 게재된 포털 등 인터넷뉴스서비스사업자에게 삭제를 요청할 수 있도록 하여 선거에 관한 이의신청을 받은 때에는 결정이 있을 때까지 그 기사를 보도한 인터넷언론사로 하여금 해당 선거보도에 관한 이의신청을 할 수 있도록 하는 방안을 검토 중에 있습니다.

그리고 마지막으로 선거관련 여론조사의 객관성·신뢰성 제고를 위해서 보도 또는 공표를 목적으로 하지 않더라도 선거에 관한 여론조사를 하는 때에는 조사자의 인적사항을 밝히도록 하고 여론조사 결과를 보도·공표하는 때에는 조사의 신뢰성, 객관성 입증에 필요한 자료를 인터넷홈페이지 등에 함께 공개하도록 하고 선거관리위원회의 요청이 있을 때에는 해당 여론조사와 관련한 자료를 제출하는 방안을 검토 중입니다.

이상입니다.

감사합니다.

○**위원장 이경재** 추형관 기획관님 수고하셨습니다.

이상으로 다섯 분 진술인의 의견발표를 모두 마치겠습니다.

다음은 질의답변 순서입니다마는, 질의와 답변은 일문일답 방식으로 하고 질의는 위원 1인당 7분 범위 내에서 해 주시기 바랍니다.

그리고 위원님께서 질의하실 때 진술인을 지명해 주시기 바랍니다. 질의순서는 배부해 드린 유인물에서 약간 변동이 있습니다마는 양 간사위원 간의 협의를 거쳐 결정했다는 말씀을 드립니다.

그러면 질의에 들어가도록 하겠습니다.

먼저 한나라당의 권영진 위원님!

○**권영진 위원** 서울 노원을 권영진 위원입니다.

다섯 분 진술인 전문가 선생님들 바쁜 시간 내주시고 귀한 말씀 주셔서 감사합니다. 정치개혁 특위에서 여기서 주신 의견들을 담아내면 아마 정치개혁이 순방향으로 가지 않을까 하는 그런 전망을 하면서 제가 몇 가지 궁금한 부분들 여쭙보도록 하겠습니다.

우선 김욱 교수님하고 장훈 교수님께서 선거제도 투표방식, 그다음에 선거구제 관련해서 말씀을 하셨는데요. 지금 김욱 교수님께서 소선거구 단순다수제 방식보다는 독일식의 석패율제도 도입을 말씀을 하셨습니다. 이 부분들은 아마 교수님이 강조하는 관점은 표의 등가성 문제를 굉장히 강조하신 것 같고요. 그런데 사실은 현실적으로 우리가 이 제도의 도입과 관련해서 장훈 교수님께서 발제에서 하셨듯이 지역주의 정당구조를 완화하는 것도 우리 현실정치에 있어서는 굉장히 중요한 문제입니다.

제가 지금 국회 초선으로 3년 일을 하면서 제 스스로 반성도 되기도 하고, 참 아쉬운 점이 국회는 국민을 대표해서 일하는 곳인데, 그리고 국민들의 다양한 이해와 이익 부분들을 대변하기도 하고 조정하기도 하고 이런 기능들을 해야 되는데 우리 국회는 국민들의 이익의 대변이나 갈등과 이익의 조정부분들의 역할을 한다기보다도 사실은 상당 부분 갈등과 분열을 조장해 왔던 측면이 많습니다.

제가 지역구에 가면 늘 하시는 말씀들이 절대 싸우지 말라고, 제가 국회의원 되고 난 이후에

지역구민들로부터 거의 매일같이 듣는 얘기가 권위원은 국회가면 싸우지 말라고 그런 얘기를 듣는데요. 물론 어떤 분들은 국회는 기본적으로 싸우는 곳이라고 얘기도 합니다. 그러나 지금 우리 수준의 국회는 참 저급한 싸움을 하는 거죠. 거의 조폭 수준에 가까운 싸움을 하는 것 아닙니까? 저는 이 부분들이 상당 부분 그 원인이 우리 정치에 드리워져 있는 강고한 지역주의 그리고 정당의 비민주성 여기에 달렸다고 생각합니다.

저는 어떤 다른 무엇보다도 지역주의 정당구조와 그리고 지역주의 선거풍토 문화를 혁파하지 않고 우리의 표의 등가성이라든가 국민의 대표성이라든가 이런 부분들이 과연…… 그리고 선거운동의 자유나 확장의 문제도 저는 그렇게 우리 정치에서 크게 의미가 있을까라는 회의를 하게 됩니다. 그러니까 어떤 지역에는 어떤 정당으로 공천만 받으면 공천 = 당선 확률이 99%입니다. 그리고 그 공천은 소수의 정당지도부가 장악을 하고 있습니다. 그리고 그 소수의 사람들은 당론제라는 것으로 국회에서 딱 정합니다. 그러면 당론과 당론이 충돌하면 타협의 여지가 없습니다. 그것을 어떻게 보면 국민을 위한 투쟁이라고 생각하기도 하고 그렇게 합니다.

저는 이런 것을 극복하기 위해서 아까 장훈 교수님께서 석패율 제도…… 석패율 제도는 이것만 도입하게 되면요, 오히려 기득권을 강화할 가능성이 대단히 높습니다. 그래서 제대로 하려면 그동안 우리 현실에서 이런 지역주의를 타파하고 또 싸우는 정치가 아니라 일하는 정치로 갈 수 있는 논의들이 많이 되어 있습니다.

저는 권역별 비례대표제 도입해야 된다고 보는데요. 권역별 비례대표제를 도입하려고 하면 현재의 비례대표 의석을 가지고 해 봐야 별효과 없을 겁니다. 그냥 모양 갖추기 정도밖에 되지 않을 텐데요.

그러면 국회의원 숫자를 늘리든지 아니면 지역구를 줄이고 비례대표를 늘려야 될 텐데 우리 국민들 정서상으로 국회의원 숫자 늘리자 하면 아마 국민들 폭동 일어날 겁니다. 그러면 지역구를 줄이고 비례대표를 늘리는 방식으로 가야 될 텐데요. 그런 발제들을 오늘 아무도 말씀을 안 해주시는 것 같고요.

두 번째는 이제 우리도 과도기적으로 소선거구제로부터 벗어날 때가 되었다고 봅니다. 소선거구제는 지역주의를 강화할 뿐만 아니라 우리 정

치에 갈등과 분열과 적대감을 굉장히 조장을 하고 있습니다. 그래서 권역별 비례대표제를 도입할 때에는 차라리 저는—지금 민주당 일부에서 얘기하고 있습니다마는—도농복합선거구제로 가서 대도시권은 중대선거구로 하고 농어촌은 너무 바운더리가 커지기 때문에 소선거구제를 유지하더라도 지역구는 도농복합선거구제, 권역별 비례대표제, 이 선거제도를 이제는 도입을 하는 것이 옳지 않나 싶은 생각입니다.

우리 정치를 정말 지역을 볼모로 하는 정치, 그것으로 인해서 국회에서 일하는 것보다 조폭 수준의 싸움을 하는 정치를 근원적으로 막기 위해서는, 저는 그것이 이번 국회 정치개혁특위에 주어진 또 다른 큰 소명이 아닌가라고 생각을 하는데요. 여기에 대해서 다섯 분의 전문가 선생님께서 이 부분과 관련해서 어떻게 생각하시는지 말씀들 좀 돌아가면서 해 주시면 좋겠습니다.

○위원장 이경재 다섯 분 다 질문을 받으셨습니다.

짧게 한 분씩 간단하게 답변해 주세요.

○진술인 김욱 제가 먼저 말씀드리겠습니다.

권 위원님 의견에 저도 공감하고요. 그래서 독일식 권역별 비례대표제 도입이, 제가 아까 말씀 안 드렸습시다만 제 원고에는 있는데 지역주의의 근본적인 해결은 아니겠지만 현재와 같은 지역주의, 특정 정당이 지역을 독점하는 현상 완화에 도움이 된다고 저도 믿고 있고 그것이 아주 중요한 효과라고 생각합니다.

그래서 저도 그것을 주장하는데 다만 그것도 도입하는데 권 위원님은—비례대표 의석을 늘려야 된다는 것 저도 공감하는데—그 방식에 있어서 현재 지역구 의석을 줄이는 방안을 말씀하셨는데 저는 실현 가능성을 생각할 때는 현실적으로 그것은 어렵지 않은가…… 그 방법보다는 국민들이나 시민단체의 동의를 얻어서 의원정수를 늘리는 것이 제 판단으로는 더 실현 가능성이 있다고 생각합니다. 그 점에 있어서는 좀 의견이 다른 것 같습니다.

이상입니다.

○진술인 박명호 지역주의를 해소하려는 의미에서 한다면 기존의 석패율 제도보다는 권역별 비례대표제가 더 순기능적이라고 생각합니다. 말씀하신 것처럼 석패율 또한 권역별 비례대표제와 더불어서 의원정수 특히 비례대표 부분의 정수 확대가 전제되지 않는 한에 있어서는 상징적인

수준에 그칠 것이고 그야말로 포장된 다른 정치적 이익의 배분이 아닐까 생각이 됩니다.

따라서 권역별 비례대표제를 도입한다 하더라도 의원정수 확대 문제는 제기될 수밖에 없는 부분이고요. 현실적으로는 지역구 의원 수의 축소가 불가피하다고 생각합니다. 의원정수 확대 부분은 논리적으로는 가능하지만 아마 그렇게 되면 국민들이 국회를 아예 없애라고 할지도 모르는 상황이기 때문에 정수 확대 부분에 대한 국민적 반감이 해소되지 않는 한 의원정수 확대는 국민들이 받아들여지기 대단히 어려울 것이고 정치권 스스로가 그런 논리를 제기하기는 더더구나 어렵지 않겠나 생각이 됩니다. 따라서 현실적으로는 국회의원 정수를, 총원을 둔 상태에서 지역구 의원 축소가 불가피하지 않나 생각됩니다.

○진술인 손혁재 제가 2005년도에 국회의장자문 정치개혁협의회 위원 했었는데요. 그 당시에 도 석패율 제도 가지고 논의를 했었습니다. 그런데 그 당시에 석패율 제도를 논의했지만 저희가 안으로 제출하지 않았는데요.

그 까닭은 지역구 의원을 줄이고 그다음에 비례대표의 숫자를 늘려서 권역별 비례대표를 할 수 있는 수준이 되어 있지 않으면 석패율 제도의 도입이라고 하는 것이 혹시나 중진들이나 이런 사람들의 보험용으로 쓰이게 되지 않을까 이런 우려 때문에 저희가 제안을 그 당시에 하지 않았던 일이 있었고요.

그다음에 현재 선거구제를 다루면서 문제가 되는 것 중 하나가 헌법재판소에서 판결한, 현재는 인구의 상한선과 하한선을 3 대 1로 하되 장기적으로는 2 대 1로 가져가는 것이 바람직하다라는 현재 판결이 있었는데요. 그래서 그 당시에 저희들이 검토할 때 이런 것도 검토를 했었습니다.

그러면 도시와 농촌 지역의 인구상한선을 다르게 하면 어떤가, 그래서 도시지역은 인구상한선을 높이고 농촌지역은 인구상한선을 낮추고. 그런데 그것은 위헌의 소지가 있다는 검토의견이나와 가지고 제시를 하지 않았거든요.

지금 권 위원님이 말씀하신 도농복합선거구제라든가 이런 것들도 사실은 굉장히 합리적으로 바람직한 안일 수는 있는데 그런 것들이 과연 헌법을 위반하냐 아니냐 이런 논쟁이 붙게 되면 아마도 위헌으로 판단이 내려질 가능성이 크지 않을까…… 물론 도시와 농촌의 특수성을 감안해야 되지만 그런 것들이 헌법을 해석하는 과정에서는

잘 반영이 안 되기 때문에 그런 어려움이 있지 않을까 싶은 생각이 듭니다.

현재 우리나라가 상대적으로 인구에 비해서 의석수가 적은 나라 중 하나입니다. 더구나 우리나라는 양원제도 아니고요. 그렇기 때문에 의석수를 늘려도 괜찮다고 생각을 합니다만 다른 교수님들이 지적하신 것처럼 국민정서상 의석수를 줄인다면 박수를 받을지 모르지만 의석수를 늘리는 것은 국민들에게 설득하기 어려운 것이기 때문에 저는 석패율 제도를 도입하기 위해서는 석패율 제도를 국민들에게 설득하는 과정에서 국회도 이렇게 지역구 의석을 줄이고 비례를 늘렸다고 하는 이런 것을 보여 줘야 되지 않을까……

그래서 저는 150 대 150 이렇게는 못 한다 하더라도 현재의 지역구를 일정 부분 줄여서 그 부분을 비례로 돌리고 또 그것을 바탕으로 해 가지고 권역별 비례대표제로 가는 것이 바람직한 방법이 아닌가 그런 생각이 듭니다.

○**진술인 장훈** 학교에서 젊은 학생들하고 요즘 대화를 해 보면 학생들은 우리나라 정치의 가장 큰 문제가 지역주의인가, 지역대립인가에 대해서 우리 사오십대처럼 그렇게 큰 강조점을 두지 않는다는 게 제가 요새 학생들을 접하면서 느끼는 점입니다.

여러 가지 이유가 있을 것 같은데 하나는 아마 지역 간의 정권교체가 두세 번 일어나면서 영호남 대립이 과연 우리 정치의 가장 큰 아킬레스건인가에 대한 문제의식이 우리 세대보다는 좀 약화되고 있는 것이 요즘의 현실 아닌가……

또 하나 두 번째 드는 생각은 젊은 세대들이 우리만큼 지역주의를 생각하지 않는 이유는 이거라고 생각합니다. 대화를 해 보면 정당이든 정부든 혹은 권력을 가진 어느 결정권을 가진 집단이 20대·30대하고 소통, 문화적인 코드, 생각의 방식이 다르다는 것은 이 세상 언제나 있었던 일인데 이것에 관해서 채널이 서로 충분치 않다, 자기 얘기들이 전달이 잘 안 된다, 옛날식의 정당, 옛날식의 의회 가지고는 잘 안 되는 것 아닌가 하는 의구심이 오히려 정치에 대한 문제의식의 가장 큰 점을 차지하고 있다는 그런 관점에서, 이게 영똥한 얘기인지 모르겠습니다만 선거제도 개혁 논의도 이런 최근의 젊은 층들의 변화, 생각의 흐름을 좀더 고민해야 하지 않을까 이런 말씀을 드리고 싶습니다.

○**진술인 추형관** 중앙선관위 법제기획관입니다.

다른 분도 말씀하셨다시피 권역별 비례대표제를 도입하려면 비례대표 의원 증가가 반드시 따라야 된다고 생각을 합니다.

이와 관련해서 선거관리위원회에서도 99년도에 지역구는 소선거구제를 하고 비례대표를 7개 권역으로 하고 비례대표의원정수는 지역구 의석수의 3분의 2로 하자는 의견을 99년도에도 냈습니다마는 채택이 안 된 것으로 알고 있습니다. 그래서 이번에 우리가 석패율과 관련해서 낸 의견이 적어도 기본전제는 현행 제도를 유지하면서 하는 안을 제시했다는 것을 제가 말씀을 드리고요.

그다음에 지역구의 선거구제를 소선거구로 하느냐 중선거구로 하느냐 이런 데 대해서는 제가 알고 있기로 국회의원 선거에 있어서 9대~12대까지는 중선거구제로 한 것으로 알고 있습니다. 그런데 문제가 있대서 13대에 소선거구로 바뀌었고 이웃한 일본이나 대만에서도 중선거구제를 하다가 문제가 있다고 해서 지역구에 있어서는 소선거구제로 변경된 것을 알고 있습니다.

그래서 하여튼 선거구제를 어떤 것으로 할 것이냐 하는 것은 그 제도의 장단점이라든지 우리나라의 선거·정치 문화, 국민의 공감대 이런 것을 종합적으로 고려해서 판단할 수밖에 없지 않느냐 하는 생각이 듭니다.

이상입니다.

○**위원장 이경재** 권영진 위원님 수고하셨습니다.

다음은 민주당의 김성곤 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**김성곤 위원** 전남 여수 출신 김성곤 위원입니다.

시간관계상 제가 발표하신 분 중 네 분에게 먼저 질의를 하고 나중에 차례로 답변을 해 주십시오.

먼저 추형관 기획관님.

국민경선제 도입, 원칙적으로 이것을 선관위에서 관리하는 것, 저는 좋다고 생각을 합니다. 그런데 문제는 그동안에 각 당의 경선이 당원 중심으로 되어 있었는데 국민경선제 도입 시에 당원의 참여 문제가 어떻게 되는지 당원을 배제하는 건지 또 당원을 도입을 하면 당원들의 투표율은 가중치를 두는 건지 그 가능성에 대해서 말씀을 해 주시면 좋겠고요.

그다음에 두 번째 장훈 교수님, 선거법이라는

게 그렇습니다. 이상과 현실이 있는데 정치라는 것은 현실 지향적이기 때문에 아무래도 현실적인 것은 무시를 못 하겠지요. 사실 지역주의를 극복한다는 데서는 저도 권역별 비례대표제가 훨씬 더 이상적이다 이렇게 생각을 했는데 석패율제로 논의가 많이 되고 있는 것은 권역별 비례대표제로 할 경우에 각 지역구를 지나치게 흔들기 때문에 석패율제로 현실적으로 가는 것이 아닌가 그런 생각이 듭니다.

둘 다 장단점이 있어요. 그런데 어쨌든 일본식과 독일식이 우리한테 100% 맞는 것은 아니고 그래서 이 둘을 적절히 조화한 우리 현실에 더 맞는 제3의 방법이 없는지 그리고 특히 이 석패율 제도에 대해서는 민노당이 상당히 반대를 하고 있습니다.

사실 어떻게 보면 민주당이나 한나라당이나 자기 지역에서는, 텃밭에서는 여당이거든요. 이것도 아주 소수당이 볼 때는 어떻게 보면 소수당 배려라기보다는 패권주의적인 측면도 있어요, 솔직히. 그래서 민노당 같은 작은 소수당을 배려할 수 있는 제3의 방법이 없는지 그것을 좀 말씀해 주시면 좋겠고요.

그다음에 박명호 교수님, 재외선거 문제 말씀하셨는데 지금 투표소 문제라든지 또 등록하는 문제에 있어서 공관만 하게 되기 때문에 여러 가지 불편함이 있습니다. 그래서 순회영사 내지는 순회투표 얘기가 나오고 있는데 제가 알고 보니까 이게 미국 같은 데서는 가능한데 중국 같은 데서는 현실적으로 어렵다고 되어 있습니다.

법이 라는 것은 모든 지역에 다 공평하게 적용이 되어야 되는데 미국만 가능하고 중국이 어렵다 그러면 과연 이 제도를 도입할 경우에 특정 지역의 투표율만 높일 수가 있어서 그런 문제점이 없는지 그것을 좀 묻고 싶고.

지금 재외국민 투표로 인해서 늘어나는 유권자가 230만 정도입니다. 이게 경상북도 정도의 엄청난 인구예요. 지금 경상북도 국회의원 의석수가 15석입니다. 지금 전국적으로 보면 우리 5000만 유권자를 국회의원 299명으로 나누면 대체로 한 17만에 1명 정도 되거든요. 그래서 이론적으로 따져도 230만 명의 재외국민이 늘어난다 그러면 한 십사오석을 줘야 돼요. 그러니까 경상북도 인구만큼 줘야 되는데 선거권을 주면 피선거권도 당연히 줘야 됩니다.

그렇기 때문에 이론적으로는 적어도 십사오석

의 비례대표를 해외 몫으로 새롭게 줘야 된다는 소리인데 어떤 식으로든지 지금 각 당에 안 줄 수는 없을 것입니다. 이상적인 해외 대표의 비례석이 어느 정도나 될지, 물론 처음부터 그렇게 많이 주기는 쉽지 않겠습니다마는 어쨌든 거기에 대해서 좀 답변해 주시고요.

마지막으로 김옥 교수님, 국민들이 또 시민단체들이 국회의원 의석수를 늘리는 것에 대해서 우리 정치인들이 좀 진정성을 갖고 대한다 그러면 동의할 수도 있지 않느냐라고 말씀을 하셨는데 물론 현실적으로 국회의원 의석수를 늘리는 것에 대해서는 국민들 내지는 언론의 저항이 꽤 있을 거라고 생각이 됩니다. 그러나 지역구 의석수는 묶어 두고 비례대표를 늘린다 그러면 국민들도 상당히 이해하는 측면이 있을 거라고 생각이 됩니다.

그러면 비례대표에 한해서 늘린다고 할 경우에 어느 정도를 늘리는 것이 이상적인지, 그러니까 비례대표에는 현재처럼 각 기능이라든지 전문 분야를 대표하는 비례대표가 있고 또 석패율처럼 각 지역의 지역주의를 극복하기 위한 비례가 있고 또 방금 말씀한 해외대표를 포함한 비례가 있습니다. 이 모든 것을 포함해서 비례대표에 한해서 숫자를 늘린다 그러면 어느 정도가 적절한 숫자인지 좀 답변해 주시기 바랍니다.

추형관 기획관님부터 차례로 답변해 주시지요.
○진술인 추형관 두 가지 사항에 대해서 말씀을 하신 것 같습니다. 국민경선에서 당원이 참여하느냐는 질문 하나하고, 당원에 대한 어떤 가중치를 두느냐 하는 두 가지 말씀을 하신 것 같습니다. 그래서 제가 차례대로 말씀드리겠습니다.

저희들이 지금 검토하고 있는 안은 선거권이 있는 대한민국 국민이면, 국내에 거주하는 국민이면 다 선거권을 부여하는 것입니다. 그렇기 때문에 당연히 당원도 선거권이 부여되는 것입니다.

그리고 두 번째, 그러면 당원에 대한 어떤 가중치를 둘 것이냐 하는 문제를 말씀하셨는데 저희들은 국민경선에서 나온 결과를 갖다가 반영하는 정도는 정당에서 자율적으로 정하도록 하는 안을 지금 검토 중에 있다는 것을 말씀드립니다.

○진술인 장훈 제게 질문하신 내용은 여야 주요 정당이 아닌 군소정당이 잘 될 수 있는 방안을 말씀해 달라는 내용인데, 놀랍기도 하고 존경스럽기도 합니다.

(웃음소리)

대안은 그거겠지요. 제일 쉬운 대안은, 소수, 아주 군소정당을 배려하는 제일 좋은 방안은 비례의석을 늘리는 것이고요. 비례의석을 늘리기 위해서는 좀 전에 김 위원님께서 말씀하신 대로 지역구를 좀 줄여야 하는 것이고요.

정치학자들이 총대를 메고 나설 수 있는 안은 이 정도 아닐까 싶습니다. 지역구를 10% 정도 줄이고 그래서 220개 정도로 줄이고 비례를 100석으로 늘리는 그래서 전체 의원 정수를 약 20여석 늘리는, 그 정도면 전문가 집단이 먼저 나설 수도 있지 않을까 하는 생각을 해 보는데요. 그 과정에서 다만 비례대표의 선정 과정과 선출 과정이 철저하게 당의 권력 정치가 아니라 유권자들에게 완전하게 돌려질 때 다시 말해서 유권자의 선호 순에 따라서 비례대표 순위가 결정이 나는—당은 후보만 제시하고요—그런 정도가 아닐까 싶은데 이것 역시 큰 모멘텀이 없으면 시작하기 어려운 사업이라고 저는 생각합니다.

○**진술인 박명호** 순회투표소 또는 재외투표소의 추가 설치 부분과 관련한 주재국 간 형평성의 문제는 대단히 심각하다고 생각이 됩니다. 특히 중국 같은 경우에는 재외투표소의 추가 설치 부분에 대해서 상당히 민감하게 반응할 수밖에 없는 상황이고요. 따라서 이렇게 되면 어느 나라에 살고 있느냐에 따라서 결국은 선거권 또는 피선거권이 제한될 수 있는, 제약받을 수 있는, 따라서 재외국민 선거를 도입한 취지에 또 역행하는 상황이 벌어질 수 있기 때문에 지금 재외공관에서만 투표를 허용하더라도 그런 문제가 생길 수 있는 상황이고 따라서 일단은 보수적으로 운영하는 것이 가장 현실적인 대안이 아닐까 생각을 하고요.

비례대표 몫, 해외 비례대표 몫에 대한 부분은 장기적으로는 해외 선거구의 설치가 같은 맥락에서의 최종적인 도달점이 아닌가 생각이 됩니다. 개인적인 생각으로는 현실적으로 지금 만약에 재외선거를 이런 방식대로 진행을 하게 되면 3명~5명 정도의 해외선거 비례대표의 배분은 불가피하다고 생각이 됩니다. 그것은 선거운동 차원에서 그렇고, 당세 확장이라고 하는 정당의 입장에서 그렇고 불가피한 선택이라고 생각이 되고요. 장기적으로는 해외 선거구인데 개인적인 생각은 앞서 말씀드린 것처럼 총선은 재외국민선거에서 제외하는 방향의 검토가 앞으로 필요하지

않느냐라고 생각이 됩니다.

현재는 지역구의 경우만 우리가 배제하고 있고 지방선거를 배제하고 있는데 이 경우에 선택의 문제라고 한다면 그런 선택이 맞지 않나 생각이 됩니다. 그것은 교포사회나 어떤 지역에 대한 지나친 정치화 경향, 대표의 문제뿐만 아니라 그런 부분에 대한 우려가 있기 때문입니다. 따라서 지금 현재 상황으로는 비례대표의 몫을 현실적으로 배분할 수밖에 없을 것이고, 장기적으로는 해외 선거구의 설치가 불가피하지 않겠나 하는 생각입니다.

○**김성곤 위원** 김욱 교수님.

○**진술인 김욱** 의원정수 늘리는 문제는 제가 보는 견해로는 시민단체들이 과거에는 의원정수 늘리는 것에 대해서 극구 반대했었는데요. 최근에는 제가 감지하기로는 시민단체에서도 이제 비례대표 의석 늘리는 것에 대해서는 어느 정도 이해하는 분위기입니다. 그래서 이러한 분위기가 국민들로 확산될 수 있다라고 저는 생각을 하고요, 물론 이게 쉬운 일은 아닙니다.

그다음에 이제 김 위원님이 질문하신 것은 그러면 걱정된 지역구 의석과 비례 의석 간의 비율 말씀을 하셨는데 사실 독일의 경우 5 대 5고요. 일본은 6 대 4, 조금 차이가 나는데 저희도 늘린다면 최소한 6 대 4 정도는 되어야 되는 것이 아니냐, 그러기 위해서는 제 개인적인 생각으로는 의원정수를 300에서 한 400 정도 늘리면 지역구 의석은 거의 큰 피해 없이, 그래서 지역구 의석을 240석 정도 하고 비례대표 의석 160석 이 정도 비율로 하면 무난한 것이 아닌가, 이것은 개인적인 제 생각입니다.

이상입니다.

○**김성곤 위원** 감사합니다.

○**위원장 이경재** 김성곤 위원님 수고하셨습니다.

다음에는 한나라당의 이은재 위원님.

○**李恩宰 委員** 한나라당의 이은재 위원입니다.

여러 교수님들 아주 굉장히 좋은 발표를 많이 해 주셔서 대단히 고맙습니다.

그런데 좀 아쉬운 것을 말씀을 드리면 우리 유권자의 50%가 여성이라는 것은 알고 계시지요? 그렇지요? 그런데 이 여성 부분이 지금 빠진 것 같습니다. 상당히 지금 아쉬운 것 같습니다. 그래서 이 부분에 대해서 교수님들 견해를 한번 여쭙어 보도록 하고요.

그다음에 두 번째는 재외국민에 관해서 간단하게 여쭙어 보도록 하겠습니다.

지금 사실 우리나라 여성의원 비율이 약 14.7% 밖에 되지 않아서 잘 아시는 것처럼 155개국 중에서 지금 80위에 머물고 있습니다. 이 80위라고 하는 것은 아프리카의 가봉과 같은 굉장히 미개한 그런 순위이고, 지금 세계 평균이 얼마나 하면 약 19.1%에 해당이 되고 있는데 우리나라는 거기에도 훨씬 못 미치는, 상당히 경제 선진국 또는 정치 선진국을 굉장히 부르짖으면서도 이와 같이 여성에 대한 것은 아주 굉장히 미개한 아프리카의 가봉 수준이다 이렇게 우리가 보면 아마 될 것 같습니다.

그래서 이제 다른 나라의 사례를 지금 죽 보니까, 예를 들면 프랑스의 경우는 1999년에 빠리테(parite)법이라는 것을 만들어서 헌법을 개정해서까지 공천의 50%를 보장하는 그런 법을 아예 헌법에 보장을 해 놓고 있습니다. 개헌을 해서까지 여성 공천 50%를 보장을 해 놓고 있고.

또는 영국이나 독일 또는 스웨덴 같은 나라를 보면 대부분이 당에서, 예를 들면 영국의 노동당 같은 경우는 당선 가능성이 큰 지역구는 무조건 50%를 하도록 되어 있습니다. 예를 들면 우리나라의 전략공천 지역구 같은 곳에 여성을 이제 50%로 지금 있고. 그다음에 독일의 경우도 녹색당이나 사회민주당의 경우를 보면 여성을 50% 또는 사회민주당은 여성을 40%로, 그 이외에 스웨덴 등등 여러 나라들도 역시 여성 공천 할당을 의무화하는 그런 사례를 우리가 볼 수가 있습니다.

그런데 우리나라의 경우는 지금 비례대표 50%만 의무화 규정을 두었고, 지금 공천 할당 부분에 대해서는 전혀 이와 같은 규정이 없습니다. 그런데 교수님들께서 발표하신 내용을 보면, 예를 들면 석패율 제도를 도입한다 이랬을 경우는 결국 비례대표 여성 50% 몫도 상당히 차지하기가 어려운 그런 상황이 첫 번째 문제가 발생할 거다 저는 이렇게 보고 있습니다.

그래서 과연 여성 문제가 배려가 되고 나서도, 이제 권역별 비례대표는 별도의 문제지만 이렇게 석패율 비례대표를 주장을 할 수 있겠는가, 아니면 석패율 비례대표를 하는 가운데 여성 문제가 배려된 것을 포함해서 석패율 비례대표를 주장하고 계시는 것인지 그 내용에 대해서 대표적으로 장훈 교수님께 한번 여쭙어 보고 싶고요. 그래서

전반적으로 석패율과 관련된 여성 문제가 어떻게 관련되는지 이것 장훈 교수님 나중에 답변을 해주시고요.

그다음에 두 번째로는 재외국민 투표에 관해서 질의를 드리도록 하겠습니다.

우선 제일 먼저 재외국민 하는 것을, 지난번에 모의투표 하는 것을 제가 직접 LA 가서 봤습니다. LA 가서 봤더니 어떤 문제가 있느냐 하면 애리조나 투산(tucson)에서 7시간에 걸쳐서 운전을 해 가지고 와서 투표를 하는 것을 봤는데 지금 가장 문제가 뭐냐 하면 투표를 하는 것도 본인이 와서 투표를 해야 되고 그다음에 투표를 하겠다고 등록을 하는 것도 본인이 와서 등록을 하도록 되어 있습니다.

그래서 투표를 하겠다고 등록하는 것은 우편으로 해도 되지 않겠는가 하는 것을 중앙선관위에서 오신 추 선생님께서 나중에 그 부분에 대해서 우편으로 투표 등록하는 부분을 조속히 우리가 마련을 해야 되지 않을까, 왜냐하면 11월부터는 아마 투표를 등록을 하도록 그렇게 해야 될 것입니다. 그래서 그거가 지금 어떻게 어디까지 되어 있는지 한번 말씀을 해 주시고요.

그다음에 아까 동국대 박명호 교수님께서 지적을 해 주셨는데 결국은 재외국민투표는 대통령선거에 한하는 게 어떡냐, 그래서 그 대통령선거와 결국은 그 정당 투표에 한해서 해야 될 텐데 정당 투표까지를 포함하면 어떨겠는가 하는 부분은 박명호 교수님이 의견을 한번 주시고요.

그다음에 선관위에 두 번째 관계되어서 지금 거소신고자에 한해서 지역구 국회의원 투표를 하게 되어 있는 것 아닙니까? 그렇다고 하면 거소신고가 된 것이 몇 명 정도가 지금 현재 거소신고 집계가 되어 있는지, 이것까지 답변을 해 주시면 좋겠고요.

그다음에 손혁재 교수님과 김욱 교수님께서 여성 공천 할당 부분에 대해서 장훈 교수님과 같이 좀 답변을 해 주시길 바랍니다.

이상입니다.

○진술인 추형관 제가 먼저 하겠습니다.

재외선거인 등록 신청을 할 때 우편으로 등록을 하도록 하는 제도를 도입하는 게 어떨겠느냐라는 말씀을 하신 것 같습니다. 그런데 재외선거입법 과정에서 여러 가지 편의성이라든지 이런 논의가 많이 있었던 것으로 제가 알고 있습니다, 이 제도가 도입될 때.

그래서 아마 국회에서 이 재외선거 관련해서 결정된 것은 투표의 참여도 중요하지만 어떤 선거에 있어서 표차에 따라서 당선이 결정되고, 대선 같은 경우는 30만표, 50만 표 이렇기 때문에 공정성 담보에 상당히 비중을 두고 이 제도가 도입된 것으로 알고 있습니다.

그리고 지금 우편으로 등록 신청을 하게 되면 복수 국적자 이런 문제들이 아마있는 것 같습니다. 그래서 처음에 등록 신청을 할 때는 적어도 여권이라든지 복수 국적을 확인할 수 있는 이런 제도를 도입을 하고, 다만 우리가 투표를 할 때는 여권 외에도 지금 현재 현행법에서 투표소에서 확인할 수 있는 신분증을 조금 더 확대해서 하자는 그런 안을 지금 저희들이 선관위에서는 준비 중에 있다는 것을 제가 말씀드리고요.

그다음에 한 가지 또 거소신고가 지금 몇 명인지에 대해서 문의하셨는데 그것은 제가 현재 정확한 자료를 기억할 수 없는데 위원님한테 그 숫자를 파악을 해서 저희들이 연락을 드리도록 그렇게 하겠습니다.

○**李恩宰 委員** 아니, 제가 알기로는 6만 9000명 등록이 된 것으로 대강 알고 있는데요. 그게 언제까지 거소 등록을 하면 투표할 수 있는 겁니까?

○**진술인 추형관** 재외선거인 하는 것은 지금 선거일 전…… 제가 날짜를 정확하게 외우지 못했는데 60일……

○**李恩宰 委員** 60일 이전까지 거소 등록을 하면 됩니까?

○**진술인 추형관** 예.

○**진술인 장훈** 이은재 위원님께서 중요한 문제를, 저희가 안 중요해서 언급을 하지 않은 것은 아닌데 중요한 문제를 지적을 해주신 것 같습니다.

특히 석패율 제도가 만약에 도입될 경우에 지금 보장되어 있는 비례대표의 여성50%가 흐지부지될 우려를 내놓으신 것인데 저는 그 우려에 전적으로 공감하고요.

다시 한번 말씀드리지만 저는 석패율 제도의, 현재 논의되고 있는 방식의 석패율 제도가 그렇게 좋은 제도라고는 생각하지 않습니다.

다만 여성의 정치적인 대표 문제에 관해서 짧게 한 마디만 드린다면 지금처럼 지역구 관리나 선거운동이 노동집약적인 방식에서 점점 테크놀로지 집약적인 방식으로 갈 수 있도록 선거관리

위원회가 갖고 있는 여러 가지 규제의 힘이라는 가 선거관계법이라든가 또 우리 사회의 사회적인 문화가 노동집약적인 방식에서 테크놀로지 중심으로 가게 되면 훨씬 더 비례대표뿐만 아니라 지역구에서도 여성들의 정치적 진출이 용이해질 수 있는 것이 아닌가 이런 생각을 해 봅니다.

○**진술인 손혁재** 석패율에 대해서, 사실은 석패율 이것은 제도 자체의 이름은 아닙니다. 이것은 방식의 이름인데요. 선관위에서는 지역구결합비례대표제라는 이름을 붙여 놓고 있는데요. 후보들로 하여금 지역구와 비례의 중복 출마를 허용해 주고 지역구에서 당선되지 않았을 경우에 비례를 통해서 구제할 수 있는 길을 열어주자고 하고, 구제방법으로서 석패율을 도입을 하고 있는 것이지요.

그런데 아까 제가 권역별 비례대표를 얘기했습니다만 석패율을 글자 그대로 정말 아깝게 떨어진 이런 순으로 하게 된다면 아마 대도시 지역에서 아슬아슬하게 떨어진 사람이 당선될 것입니다. 그러나 정말 우리가 지역주의를 완화한다는 명분으로 하게 된다면 아마도 특정 지역을, 예를 들면 당에서 그러니까 석패율을 하는 것이 아니라 각 정당에서 비례대표 후보를 명기할 때 당세가 약한 지역이라든지 이런 사람들을 비례대표에 이름을 중복을 시켜 가지고 당선하도록 만드는 이런 식으로 해야 될 것입니다.

마찬가지로 저는 여성도 그렇게 하면 된다고 생각하는데요. 현재의 1 3 5 7 9 홀수를 각 정당들이 여성에게 배정을 하고 있는데 대개 그런 경우에 사실 지역구는 주지 않고 비례로만 하고 비례를 한번 하고 난 뒤에는 정치 경험을 갖다가, 더 축적된 이 경험을 활용하지 못하고 떠나는 경우가 상당히 많이 있는데 저는 오히려 이런 석패율 제도를 도입을 하게 된다면 지역에 출마를 시키고 그다음에 지역에서 당선되면 좋고 안 됐을 경우에 여성에게 1 3 5 7 9 이 순서를 배정해 준다면 오히려 여성들에게 지역구 공천을 더 줄 수 있는 길이 열릴 수도 있지 않을까, 왜냐하면 지금 현재는 비례대표를 여성에게 절반 이상을 준다는 이유로 해 가지고 지역구의 공천을 소홀히 하는 경향이 있는데 오히려 이렇게 되면 지역구의, 물론 전문성을 감안해 가지고 지역구와는 무관하게 비례에다 배정하는 경우도 있지만 지역구와 연동시켜서 줄 수 있는 그런 것을 오히려 제도로 가져가게 되면 아마 이것은 일괄적으로 선

거법에 규정하기보다는 각 정당들이 내부적으로 공천하는 과정에서 아마 그런 원칙을 만들어서 그 원칙에 따라서 운영을 하는 그런 식으로 하게 되면 아마도 지금 이은재 위원님 말씀하신 석패율 제도가 여성의 몫을 잠식하지 않을까 이런 우려는 덜어줄 수 있을 거다 그렇게 생각을 합니다.

○**진술인 박명호** 재외국민선거와 관련해서 중요한 부분은 두 가지 대립되는 원칙 중에 선택의 문제가 아닐까 생각이 됩니다. 편의성과 공정성이라고 하는 부분이고 바로 원칙과 현실이라고 하는 부분이 아닐까 생각이 됩니다.

입법 과정에서의 전문가 의견 청취라는 것은 최종적으로 입법 선택을 하기 위한 참고자료라고 생각한다면 편의성이든 공정성이든, 원칙이든 현실이든 어느 한 쪽만을 선택할 수 없는 상황이고 어느 점에서 균형점을 맞춰줘야 된다는데 의미가 있지 않나 생각이 됩니다.

원칙론적으로 따지게 되면 지역구 국회의원까지 모두 투표해야 되는 것이 원칙적으로 맞겠지요. 다만 이것의 관리와 공정성과 신뢰성의 부분을 계속해서 담보해 낼 수 있겠느냐 하는 부분에서는 계속 의문부호가 찍힐 수밖에 없다는 현실적인 이유 때문입니다. 이런 것이 담보된다면 당연히 원칙적으로 국민주권의 원리 실현이기 때문에 반대할 이유가 없다고 생각합니다.

다만 이 과정에서 어떤 논란이 나왔을 때 과연 그 논란을 장기적으로 극복해 낼 수 있겠느냐라는 부분에서는 아직 자신한다라고 이야기할 수 없지 않느냐라고 하는 부분 때문에 그렇다면, 선택을 해야 된다면 편의성보다는 공정성이고 원칙보다는 좀 현실에 입각한 선택을 할 수밖에 없지 않느냐 이런 생각입니다.

○**진술인 김욱** 손혁재 교수님이 석패율 제도에 대해서 말씀하셔서 저도 한 가지 좀 분명히 해야 되겠는데, 사실 석패율 제도는 독일에서는 석패율 제도가 아니고요. 독일에서는 지역구와 비례대표의 동시 입후보를 허용하고 있는 것입니다. 그래서 석패율이라는 것은 한 순위에 여러 사람이 올라가게 해서 그중에 아깝게 떨어진 사람 당선시키는 제도이고, 그래서 석패율은 일본에서 하는 방식이고 독일은 동시에 하지만 석패율 제도는 아니라는 말씀드리고요.

그래서 석패율 제도가 여성의 대표성 확보에 장애가 된다는 것은 당연한 얘기이고, 그래서 그

것을 완화하기 위해서는 결국은 제가 볼 때는 만약에 석패율 제도를 도입한다면 비례대표의 확대가 반드시 병행되어야 된다고 말씀드리고요.

그다음에 손혁재 교수님하고 좀 의견이 다른 것은 지역구에서도 이런 여성공천할당제를 강화해야 된다는 말씀을 하셨는데, 저도 대체적인 방향은 공감합니다만 저는 이제 할당제라는 것이 비례대표에는 제도적으로 잘 맞는 것인데, 비례대표가 원래 소수나 전문성을 배려하는 그런 제도이기 때문에. 하지만 지역구선거라는 것은 경쟁이 치열하게 이루어지는 것이기 때문에 거기에서는 여성을 배려해서 할당한다는 것이 방향성은 맞지만 사실 정당 입장에서 그것을 실행하기는 상당히 어렵다, 그래서 아까 말씀하셨지만 완전히 우세한 지역에서는 할 수 있겠지만 경쟁이 치열한 지역에서 정당으로 하여금 무조건 승리해야 되는데 여성을 배려해야 된다는 것은 좀 안 맞는다, 그래서 저는 하여튼 여성의 대표성을 확대하는 역시 가장 좋은 방법도 결국은 비례대표 의석을 확대하고 그중에 50%를 여성에게 주는 것이 가장 바람직한 방법이고 그것이 북유럽 국가에서 하고 있는 방법이다 이렇게 말씀드리겠습니다.

○**위원장 이경재** 이은재 위원 수고하셨습니다.

위원장으로서는 내용과 관련해서 언급하는 게 적절치 않습디다라는 지금 석패율 제도와 관련해서 선관위가 내놓은 안에 대해서 정확하게 파악을 하고 거기에 따라서 논란이 되어야 되는데 좀 자기 주관적으로 이게 이런 방식일 것이다 생각해가지고 오해들이 많고 여기서 이상한 토론이 되고 있는 것 같아서 이 부분 추형관 기획관께서 정확하게 좀 말씀해 주시면 그런 오해가 없을 것 같아요. 다시 한번 설명을 해 주시지요.

○**진술인 추형관** 비례대표 여성 부분과 관련해서는 지금 현재 선관위에서는 현재 비례대표 의석배분안은 매 홀수 번호에 있는 여성에 대해서는 그대로 두고 다만 짝수에 할 때 그때, 짝수 번호 있지 않습니까? 그 부분에 대해서만 지역구 결합 비례대표제를 하자는 것입니다. 그러니까 홀수 1번, 3번은 이것은 그대로 현재……

○**李恩宰 委員** 그대로 놔두고 남자 짝수에 한해서만 하는 것 그게 지금 그 안입니까?

○**진술인 추형관** 예, 저희 선관위 의견입니다.

○**위원장 이경재** 오해가 조금 풀리셨을 것 같아요. 만일에 사실관계로, 이것은 언론도 그렇고 시뮬레이션을 한다, 이쪽에는 5명이 되고 저쪽에서

는 10명이 될 거다 그런 것은 조금 이 제도하고 잘 안 맞는 내용입니다. 그것은 같은 정당이 자기 비례대표의 숫자 안에서 뭐 한나라당이 20석, 민주당이 20석 받을 수 있다면 그 안에서 선택적으로 취약하다는 지역에 10석도 내놓을 수 있고 20석도 내놓을 수 있고 자기 비례 안에서 당선되면 다 그대로 당선되는 겁니다. 그렇게 되는 것 아니에요? 다만 같은 당 안에서 누가 그중에서 제일 잘 싸웠느냐라는 것을 선택하게 되는 것 아닙니까?

○진술인 추형관 예, 같은 명부 속에서는 여러 명일 때는 한 명만 하도록 하는 것입니다.

○위원장 이경재 그렇기 때문에 논쟁이 조금 잘못 되는 것 같아서 제가 말씀드렸고, 아마 비례 지역에 나갔다 떨어지더라도 구제한다면 짝수번호에 여성도 넣어 가지고 지역에서 출마해 가지고 여성이 지역출마 했는데 거기서 선전해서 또 구제될 수도 있는 방법이 있으니까 여성은 더 추가될 수도 있다……

(웃음소리)

말하자면 저는 사실관계 내용을 설명드리느라고 질문드렸어요.

다음은 박기춘 위원님.

○박기춘 위원 남양주 박기춘 위원입니다.

다 잘 아시겠지만 우리나라가 비교적 짧은 정치역사 속에서도 많은 변화와 개혁을 통해서 정치자금법이라든지 선거제도가 많이 변화되고 개혁된 것은 우리가 인정해야 될 거라고 생각합니다. 그중에서도 금권선거라든지 또는 조직선거, 지구당을 폐지했다든지 돈 안 드는 선거를 지향했다든지 이런 측면에서는 평가받을 만하다고 저는 생각을 합니다. 그러면서도 아직까지 문제가 되고 있는 것이, 지금까지 지적해 주신 대로 우리나라의 망국적인 폐해로 꼽히고 있는 것이 지역주의입니다. 그래서 이것을 좀 어떻게 해소해보자 해서 관계자, 전문가들이 많은 고민을 하고 개선을 하기 위한 그런 결과물이 석패율 제도가 아닌가, 저는 그렇게 이해하고 있습니다.

그러나 큰 뜻에서 이것을 해소한다는 측면에서 보면 매우 환영할 일이긴 합니다마는 이게 각론으로 들어가면, 여러 가지 문제점들이 오늘도 지적이 됐습니다마는 바깥에서도 많은 지적이 되고 있는 것 또한 사실이고 최근에 언론에서도 그런 지적이 나오고 있습니다. 석패율, 의석수만큼 여성이라든지 장애인, 여성뿐만 아니라…… 오늘

주로 여성 얘기가 나왔습니다만 각종 직능대표, 전문적인 직종에서 했던 사람들의 비례대표 의석이 아무래도 줄어들 수밖에 없다 하는 것에 대한 문제점이 있을 수 있지요. 비례대표의 순수한 취지가 약해질 수 있다, 그런 의미로 저는 해석이 가능하다고 생각합니다. 또한 특정 정당의 지지 기반이 매우 취약한…… 전략지역이라고 할 수 있지요. 방금 말씀드린 대로 영호남 관계라든지 이런 데 석패율을 적용한다면 결과적으로 전체 의석 중에 다른 지역 출신 의원들의 의석이 줄어들기 때문에 역차별의 문제 제기가 또 가능하다고 저는 봅니다.

그래서 현행 틀에서 석패율 제도를 실시할 경우에 여야 각각 취약지구에서 한 5석 내외라고도 볼 수 있고, 아까는 그만한 의석도 확보할 수 있다라고 얘기했습니다만 그것 가지고 과연 지역주의가 해소되겠느냐, 완화되겠느냐, 완화되는 데 효과가 있겠느냐 하는 것에 대한 의문점을 갖고 있는 것도 사실입니다. 그걸로 해서 5석 내외, 그 몇 석 의석을 그 지역에 확보해 줌으로 해서 망국적인 지역주의의 해소가 가능하다면 얼마든지 저는 다른 희생도 감수할 수 있다고 생각을 하거든요. 그런데 그렇지 않다는 것에 대한 의문 제기가 가능하다고 봅니다. 중진 의원들과 실제 의원들의 제도의 악용이라고 그럴까요? 또는 정치 신인들의 진입장벽이 아무래도 좀 높아지는 게 아닌가 하는 그런 문제점들도 지적될 수 있지요.

이런 문제점들을 해결하려면 여러 가지로 지적이 나왔습니다만, 국회의원 총수가 299석입니다만 그중에서 비례대표가 54석이지요. 뭐 줄이고 늘리고…… 지역구를 줄여야 되겠지요. 이런 문제가 대두되게 되지요. 또한 정치권과 국민의 반발을 불러올 가능성이 매우 크다는 것도 교수님들을 비롯한 많은 위원들께서 지적하셨다고 생각이 됩니다.

그래서 지역주의의 극복은 대한민국 정치사에서 가장 중요한 과제 중의 하나인 것은 틀림없습니다. 특정인이나 특정 정당의 유·불리에 따라서 제도가 바뀌어서는 안 된다고 하는 것을 분명히 지적하고 싶고요. 또 일본에서 도입했으니 우리도 해야 된다는지 하는 그런 단순한 비교, 정치개혁의 상징이라는 측면에서 도입을 쉽게 결정한다고 하면 지난번에 오세훈 정치자금법의 많은 폐해가 대두되듯이 그런 문제가 대두될 수 있다,

이렇게 지적이 가능하다고 생각합니다. 그래서 여러 가지 장단점을 좀 깊이 있게 분석하고 구체적인 발전적 운영 방안에 대한 논의를 통해서 이것이 도입되어야 된다, 그래서 오늘 공청회도 그 일환으로 마련된 것으로 저는 이해하고 있습니다.

장훈 교수께서 아까 말씀하시기를 독일도 석패율 제도를 실시하고 있다 이렇게 말씀하셨던 말이에요. 그런데 김욱 교수께서는 독일은 석패율 제도를 실시하는 나라가 아니다 이렇게 말씀을 명확하게 해 주셨는데, 제가 보는 견해는 그렇습니다. 독일의 국회의원 선거제도는 권역비례대표제를 하면서 지역구와 중복 입후보만을 허용하는 것이라고 저는 생각을 하거든요. 그러니까 석패율 제도를 하는 것이 아니라고 저는 생각하고 있습니다. 제가 아는 상식으로 석패율 제도는 일본에서 적용하고 있는 것이지요. 그래서 일본 제도가 비례대표의 하나의 순번에 여러 명이 후보 등록을 하는 그런 석패율 제도가 아닌가, 저는 그런 것이라고 생각이 됩니다.

그렇다면 장 교수께서는 권역비례대표 플러스 석패율 제도에 찬성하시는 것인지 제가 이해가 잘 안 돼서 말씀을 좀 묻고 싶은 거고, 현행 단일 비례대표제라고 할까요? 여기에다 석패율 제도를 플러스하는 것에 찬성하는 것인지, 아니면 석패율 제도를 반대하는 것인지 그게 명확하게 와 닿지 않습니다. 한번 의견 좀 말씀해 주시지요.

○진술인 장훈 독일 경우 먼저 말씀드리면, 석패율이라는 것은 결국 넓게 보면 지역구와 비례대표를 믹스해서 하는 시스템이나 아니냐에 따라서 독일을 포함한 일본까지는 지역구와 비례대표 1인 2표제에서 믹스하는 시스템이고, 믹스하는 시스템의 여러 유형 중의 하나가 석패율인 거지요. 그런 점에서 석패율이라고 하는 표현을 쓰면 일본에서 하는 게 가장 정확한 표현인 것에 동의할 수 있는 것이고요.

제 입장을 말씀하라고 하시면, 저는 현재 논의되고 있는 방식의 석패율 제도는 찬성하지 않습니다. 만약에 목표가 지역의식 독점의 완화라면 권역별 비례대표제가 가장 좋은 제도라고 생각을 하고요. 권역별 비례대표제로 갈 수 있다면 그것을 통해서 효과를 볼 수 있지 않을까 생각합니다.

○박기춘 위원 예, 저도 그 생각에 동의하기 때

문에 확실하게 좀 듣고 싶었기 때문에 여쭙겠습니다.

재외국민선거제도의 특성상 높은 투표율을 기대하기 어렵습니다. 아까 박 교수님께서도 말씀하셨습니다만 이게 공정성의 문제가 제일 담보되어야 된다고 하는 것에 저도 동의하면서, 여러 가지 경우 중에서 가장 큰 문제로 지적되고 있는 것이 역시 선거운동방법이란 말이지요. 적용 법규 또 내국인과의 형평성의 문제 이런 것들이 상당히 대두되고 있는데, 이것을 보완하기 위해서 여러 가지 제도가 고민되어야 된다고 생각하고 개선점이 만들어져야 된다는 생각을 갖고 있고요.

아까 어느 분이 말씀하셨습니다마는 저는 재외국민, 영주권자에게도 반드시 투표권에 대해서는 큰 틀에서 보장되어야 된다고 생각하는데 최근에 영주권자 거소 투표, 신고만 하면 투표를 할 수 있게 하는 그런 제도가 국회의원들도 모르고 또 행정부도 모르는 사이에 언론으로부터 지적이 돼가지고 참 창피스러운 일입니다만 그게 만들어졌어요. 그렇다고 하면 지금은 신고만 하면 투표할 수 있게 되어 있던 말이지요.

그러면 일정 기간 이분들이 와서 투표를 하고 그다음에 또 가도 그만이고 이런 여러 가지 문제점들이 지적이 됐던 게 사실인데, 그렇다면 이것을 개선해야 될 방법이 뭐가 없겠는가 하는 의견을 좀 듣고 싶은데 박 교수님께서 그 점에 대해서는 어떻게 생각하고 계신지 좀 말씀해 주시지요.

○진술인 박명호 구체적인 어떤 제도적인 대안을 제시해 드리기는 상당히 저도 힘든 부분이라고 생각을 합니다.

개인적인 생각으로는 우리가 아직 재외국민선거를 할 수 있는 제도적인 장치들을 완비하고 있는 상황이 아닌데도 불구하고 원칙론의 입장에서, 명분의 입장에서 대단히 원칙적으로 맞는 이야기기 때문에 실시된다, 따라서 여러 가지 현실적인 문제…… 지금도 많은 문제들이 지적되고 있습니다마는 한 번도 실행해 보지 않았기 때문에, 이게 70년대에 했던 것하고는 전혀 다른 방식의 것이기 때문에 아마 상상할 수 없는 정도의, 아무런 문제가 없이 잘 넘어가면 큰 문제가 없겠지만 만약에 선거 과정에서 어떤 하나라도 문제가 된다고 한다면 상당한 후폭풍이 예상된다는 점을 강조하고 싶습니다.

○**위원장 이경재** 박기춘 위원님 수고하셨습니다.

다음은 성윤환 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**성윤환 위원** 한나라당의 성윤환 위원입니다.

김욱 교수님께 여쭙보겠습니다.

우리 농촌지역의 인구감소가 심각합니다. 서울이나 대도시에서 100만 명 이상이 사는 그 면적에 농촌지역에서는 1000명 내지 2000명이 살고 있습니다. 우리 지역구인 상주의 경우를 예를 들면 서울특별시의 2배 면적입니다. 인구 10만 5000여우 넘기고 있습니다.

물론 헌법재판소의 결정이 있긴 했습니다마는 순수하게 인구비례로만 지역구를 획정하는 것도 저는 문제가 있다고 생각을 하는데요. 표의 등가성도 중요하다는 지역의 어떤 대표성 내지는 지역 면적의 균형성도 필요하다고 생각하는데 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 김욱** 저도 공감합니다. 그래서 우리나라뿐만 아니라 대부분의 나라에서 표의 등가성뿐만 아니라 방금 말씀하신 그런 행정구역상의 고려사항을 반영해서 하고 있습니다.

○**성윤환 위원** 그래서 결국 도농 간에 선거구의 기준을 달리해서 하는 방안을 연구할 수 있겠는데 그에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 김욱** 그 방안이 논의된 것으로 알고 있는데, 아까도 얘기가 나왔습니다만 그게 헌법에 약간 위배되는 측면이 있기 때문에 완전히 다른 기준을 마련한다는 것은 완전히 차별적으로 시작하는 거기 때문에 그 방법이 과연 좋은지, 아니면 지금처럼 3 대 1이라는 약간의 폭을 두고서 그 안에서 하는 것이 좋은지는 좀 더 많이 논의가……

○**성윤환 위원** 뭐 헌법재판소의 결정이 전지전능한 그런 내용은 아닐 텐데 거기에 우리가 너무 얽매이는 것 아닌가 이런 생각을 합니다만 어떻습니까? 우리가 좀 벗어나야 될 때가 됐다고 생각을 합니다만.

박명호 교수님께 여쭙보겠습니다.

재외국민선거에 관해서 사실 문제가 심각합니다. 예컨대 우리가 투표소를 설치했는데 외국인이 와서 투표함을 탈취했다든지 했을 때 우리는 수사권이 전혀 미치지 않습니다, 그렇지요? 이런 문제에 대해서 어떻게 생각을 하십니까?

○**진술인 박명호** 충분히 가능한 상황이 아닐까

생각이 됩니다. 특히 선관위 입장에서는 선거관리의 입장에서 상상할 수 있는 모든 가능성을 열어 놓은 상황에서 준비를 해야 되기 때문에 말씀하신 그런 상황뿐만 아니라 저희가 상상하지 못한 일들도 아마 전 세계적으로 일어날 수 있다는 얘기가 되기 때문에 아무 일도 없이 넘어가게 되면 잘된 제도라고 칭찬하겠지만, 당연하다고 하겠지만 나중에 그 문제에 대해서는 역시 책임 문제가 따르지 않을까 생각이 됩니다.

○**성윤환 위원** 예컨대 불법선거 감시의 문제도 다른 나라의 주권을 침해하는 문제가 생길 수도 있습니다, 그렇지요?

○**진술인 박명호** 그렇습니다.

○**성윤환 위원** 그래서 투표소를 공관으로 한정할 수밖에 없다고 생각하는데 동의하십니까?

○**진술인 박명호** 현재로서는 공관 제한이 불가피하다 이렇게 생각합니다. 추가적으로 뭐 교회라든가 또는 공공시설의 설치도 검토할 수는 있겠지만 공정성이나 신뢰성이 담보되지 않는 한 현재로서는 어렵다 이렇게 생각합니다.

○**성윤환 위원** 방금 말씀드린 바와 같은 문제가 생길 수가 있지 않습니까? 외국의 주권과 우리의 투표권 내지는 뭐…… 상호 충돌할 수가 있을 것 같은데 그에 대해 사실은 어떻게 보면 해결할 방법이 없을 겁니다. 예컨대 미국 같은 선진국은 좀 덜하겠지만 후진국으로 갈수록 엄청난 문제가 생길 수도 있다고 생각하는데요, 그렇겠지요?

○**진술인 박명호** 예, 동의합니다.

○**성윤환 위원** 장훈 교수님께 여쭙보겠습니다.

석패율 제도가 지나치게 과대 포장되어 있는 것 아닌가 이런 생각을 합니다. 우리 한나라당이 나 민주당 모두 찬성을 하고 있습니다마는, 어떻게 보면 각 당에서 하는 말이 지역편중현상을 타파하자는 것을 목표로 내세우고 있습니다. 어떻게 보면 지역갈등과 어떤 지역 간의 이기주의는 어느 나라나 어느 시대나 있어 왔던 거라고 생각을 하는데요, 그게 마치 반드시 깨져야 하고 없어야 한다고 하는 것에는 저는 동의할 수 없습니다.

그런 의미에서 이 석패율 제도가 과연 옳은가 이런 생각을 해 봅니다. 석패율 제도는 비례대표제의 본질을 훼손하고 있습니다. 그렇지 않습니까? 비례대표제가 됩니까? 지역대표제에서 취하기 어려운 전문가, 직능대표, 소수자 이익을 대변할 수 있는 사람을 취해서 그런 분에게 기회를

제공하자는 것일 텐데 이렇게 된다면 이 석패율 제도는 이것에 정면으로 배치되는 거라고 생각하는데 어떻습니까? 동의하십니까?

○진술인 장훈 예.

○성윤환 위원 결과적으로 그렇다면 이 제도는 기성 정치인이 살아남기 위한 그런 제도가 아니냐라는 생각이 드는데 어떻습니까? 동의하십니까?

결국 아까 말씀하신 대로 지역편중 타파가 목적이려면 우리가 해야 될 방안은 한 가지라고 생각합니다. 권역별 비례대표제밖에 없다고 생각합니다. 동의하십니까? 맞습니까?

○진술인 장훈 (고개를 끄덕임)

○성윤환 위원 그리고 한 가지만 더 여쭙어 보겠습니다.

국민경선제에 대해서, 역선택의 문제에 대해서 여쭙어 보겠습니다.

추형관 법제기획관계 여쭙어 보겠습니다.

소위 예컨대 어느 당을 지지하지 않는 사람이 오히려 그 당의 다른 특정 후보를 지지함으로써 그 당 후보가 정확하게 선출될 수 없게 만드는 그런 문제가 있을 것 같은데, 이것에 대한 보완 대책은 있습니까?

○진술인 추형관 말씀드리겠습니다.

역선택의 문제는 지금 현재 하고 있는 정당의 당내경선에서도 발생할 수 있는 문제라고 생각합니다. 저희들이 다만 동시에 함으로써 역선택의 문제는 더 줄일 수 있다고 생각합니다.

그리고 저희들이 지금 생각하고 있는 것은 그 역선택을 줄이기 위해서 만약에 그 정당에서도 자율적으로 어떤 경선을, 자기들이 비율을 반영하기 위해서 하는 게 있다면 거기에 참여한 선거인에 대해서는 선관위에 선거인에 대한 명부를 제출하면 그 사람들은 우리가 하는 국민경선에는 참여를 안 하게 하는 그런 방안들도 검토해 볼 수 있다고 저희는 생각하고 있습니다.

○성윤환 위원 시간이 다 되어서 마치도록 하겠습니다.

○위원장 이경재 성윤환 위원 수고하셨습니다.

다음은 전병헌 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○전병헌 위원 전병헌 위원입니다.

추 기획관계 질문을 할게요.

지금 정보통신망을 이용한 선거운동의 상시 허용을 하겠다 이런 입장을 밝히신 것이지요?

○진술인 추형관 예.

○전병헌 위원 그러면 우리 정치개혁특위에서 이번에 처리를 하게 되면 당장에 다음 19대 총선부터는 이게 가능한 것이지요?

○진술인 추형관 예, 위원님들이 입법을 어떻게 하시느냐에 따라서 가능하다고 생각합니다.

○전병헌 위원 그러니까 정보통신망 속에 있어서 특히 소셜 미디어를 통한 여러 가지 정치적 입장을 피력하는 것에 대한 규제는 더 이상 하지 않겠다라는 입장을 밝히신 것이지요?

○진술인 추형관 예, 그게 비방이라든지 흑색선전, 이런 법에 위반되는 행위가 아니라면 저희들은 허용하자는 겁니다.

○전병헌 위원 그리고 우리가 지금 석패율제도가 됐든 아니면 권역별 비례제도가 됐든 또 소선거구·중선거구·대선거구 이러한 여러 가지 논의의 본질적인 가치 내지는 본질적인 목표는 국민의 의사를 의석수의 반영에 보다 정확하게 나타내기 위한 하나의 노력과 고민 아니겠어요? 동의하시지요, 그것은?

○진술인 추형관 예.

○전병헌 위원 그렇다 그러면 가장 중요한 것은 저는 여러 가지 선거제도의 문제도 있겠습니다만 국민들을 어떻게 하면 투표를 많이 할 수 있게 하느냐, 기권자 수를 최소한으로 하게 하느냐라는 문제가 가장 본질적인 문제라고 생각을 하고요.

그런 측면에서 추 기획관계서 57페이지와 58페이지에 걸쳐서 언급을 해 놓으셨는데, 지금 전산 통합선거인명부를 충분히 작성할 수 있는 능력과 데이터베이스는 가지고 있는 것 아니겠어요?

○진술인 추형관 저희들이 지금 그 프로그램은 개발이 되어 있고요, 다만 통합명부를 전국 단위로 한다든지 할 때 어떤 서버 이런 문제의 예산이 지금 확보되어 있지 않기 때문에 그런 부분만 확보가 된다면 가능하다고 알고 있습니다.

○전병헌 위원 바로 그 비용의 문제로 인해서 국민들의 참정권에 대한 보다 넓은 확대, 이것이 민주주의의 기본적인 가치고 목표라고 보여지는데, 이것이 비용도 뭐 그렇게 크게 드는 것으로 보여지지 않는데 이 문제가 지연되고 있는 것은 상당히 본질적으로 심각한 문제 아닌가요?

그리고 굳이 선관위가 이것을 단계적으로 확대 시행, 단계적으로 확대 시행하는 것은 어떤 측면에서는 동의할 수 있겠습니다만 2012년에 실시하

는 국회의원선거나 대선에는 실시하지 않겠다라고 명확하게 입장을 밝히는 것 자체가 지금 말씀하신 것처럼 모든 준비는 다 되어 있는데 예산만 뒷받침되면 가능하다라고 이야기하면서 이것을 다음 선거에는 일단 적용하지 않겠다라고 하는 것은 문제 있는 것 아니에요?

○**진술인 추형관** 제가 말씀을 좀 드리겠습니다.

지금 저희들이 프로그램은 개발되어 있지만 전국 단위로 해서는 이것을 실지로 적용을 해서 운영해 본 적이 없기 때문에 이것을 당장 도입했을 때, 우리가 재외선거도 이번에 법을 개정하고 나서 해 보니까 여러 가지 문제점들이 노정되지 않습니까?

그러면 국회의원선거나 대통령선거는 중요한 선거인데 재보궐, 이런 작은 선거에서부터 해서 어떤 문제점들을 개선해서 하는 것이 바람직하다고 생각하기 때문에 저희들은 그렇게 안을 제시한 겁니다.

○**전병헌 위원** 아니, 그래서요 지금 당장에 4·27 재보궐 선거도 있는 것 아닙니까? 지금 모든 데이터베이스나 모든 프로그램이 기본적인 준비가 다 되어 있다고 한다면 당장 4·27 재보선에 이것을 적용하지 않을 이유가 없는 것이지요. 더군다나 이번 4·27 재보선 같은 경우는 구 단위의 선거도 있고 국회의원 단위의 선거도 있고 그다음에 도 단위의 선거도 있기 때문에 이와 같은 프로그램을 각 단위별, 선거구별로 적용하고 시험 가동하는 데 매우 중요한 그런 요소가 될 수 있을 것으로 보여지는데, 도대체 선관위가 예산 이야기를 하면서 이것을 지연시키고 있는 것은 문제가 있는 것 아닙니까?

○**진술인 추형관** 제가 알기로는 통합선거인명부에 관해서는 저희가 2008년도인가 2007년도부터 계속 국회에서 이런 도입에 대해서 이야기를 한 것으로 알고 저희들이 개정 의견을 내면서도 이런 것을 이야기를 한 것으로 제가 알고 있습니다, 이번에만 한 것이 아니고.

그리고 아까와 계속 반복되는 부분이 있습니다 마는 이것을 지금 시행을 하려면 저희들이 한 번도 안 해 봤기……

○**전병헌 위원** 예, 알겠어요.

지금 추 법제기획관께서 말씀을 하셨지만 바로 이것이 4~5년 전부터 이미 이와 같은 논의가 시작이 되었고 그리고 이와 같은 준비가 선관위 차원에서는 진행이 되고 있음에도 불구하고 여전히

4~5년이 지난 상황에서, 더군다나 명색이 인터넷 세계 강국이라고 하는 이런 나라에서 통합선거인명부 작성을 통한 국민의 참정권 보장과 확대를 이렇게 지연시키고 있다는 것은 매우 유감스러운 일이라고 생각하는데, 김욱 교수님 어떻게 생각하세요?

○**진술인 김욱** 예, 저도 공감합니다.

○**전병헌 위원** 손 교수님은 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 손혁재** 사실 4·27 재보궐 선거도 있고요 또 10월 달에도 아마 선거가 있게 될 것 같은데, 그렇다면 이미 그런 데에서 확인하게 되면 내년 총선과 대선에서는 충분히 이 제도를 도입해서 적용할 수 있을 것이라고 생각이 됩니다.

○**전병헌 위원** 저는 이것은 우리가 가장 본질적으로 다뤄야 할 문제다 이렇게 생각을 합니다.

마지막으로 시간이 얼마 남지 않아서 오늘 공청회에 나와서 진술하여 주신 다섯 분의 진술인들께 공통적으로 한 가지만 던지도록 하겠습니다.

앞서 말씀드렸고 많은 논의가 있었습시다만 우리가 국민의 대표성을 가리는 데 있어서 각 정당별로 전국적 단위의 의석을 확보하는 데 있어서 지금 석패율제도와 권역별 비례대표제 두 가지가 논란이 되고 있는데……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

권역별 비례대표제와 그리고 석패율제 중 어느 것이 우리가 목표로 하고 있는 전국 단위의 고른 의석 분포를 갖게 하는 데 상대적으로 더 효율적인가라는 것에 대해서 짧게 한마디씩만 해 주시기 바랍니다.

○**진술인 김욱** 여러 번 논의가 됐지만 석패율제도는 사실 권역별 비례대표제의 상대 개념이라고 보기 어려울 정도로 아주 작은 부분입니다. 그래서 그 효과 면에서는 단연코 권역별 비례대표제가 훨씬 더 효과가 크다, 다만 그 실현 가능성이 조금 문제일 뿐입니다.

○**진술인 박명호** 투표와 의석수의 비례성을 강화하는 가장 좋은 방식은 지역구 폐지하고 전원, 완전비례대표제로 선출하는 방식입니다. 현실적으로 거의 불가능할 것이고요.

지역 구도를 완화한다는 명분으로 하게 된다면 석패율, 현행 논의되고 있는 석패율제도보다는 권역별 비례대표제가 좀 더 순기능적이라고 생각합니다.

○**진술인 손혁재** 사실 지역주의라고 하는 것이 우리가 극복해야 될 과제지만 선거구제 때문에 생긴 것이 아니기 때문에 선거구제의 변화를 통해서 지역주의 완화는 약간의 효과는 볼 수 있겠지만 그렇게 큰 효과는 보지 못할 겁니다.

특히 석패율제도의 문제가 되는 것은 뭐냐 하면 한나라당이나 민주당같이 큰 정당, 특히 특정한 지역의 압도적인 지지기반을 갖고 있는 이런 정당은 이 제도가 유리하겠지만 민주노동당처럼 특정한 지역적 기반 없이 전국적으로 골고루 지지를 받고 있는 이런 정당들은 석패율제도로 오히려 손해를 보게 됩니다.

그와 같은 문제점들, 우리가 소수자 보호라고 하는 것이 중요한 민주주의 원칙 가운데 하나인데 오히려 소수 정당들에 대한 배려를 고려하기에 앞서서 석패율제도를 도입하게 되면 아마도 거대 정당들이 더 커지고 하는 이런 게 생길 수 있기 때문에 석패율제도 도입에서 그런 문제도 심각히 고려되어야 되는 것은 아닌가 그런 생각이 듭니다.

○**진술인 장훈** 목표에 비추어 보면 권역별 비례제가 더 나은 제도라고 생각합니다.

○**진술인 추형관** 저도 아까 앞에서 저희 선관위에서 지역구는 소선거구제로, 비례대표는 7개 권역으로 하자는 의견을 99년도에 벌써 저희 선관위에서 냈다는 사실을 말씀드리고, 저희들이 이번에 석패율로 한 것은 이런 제도들이 채택이 안되었기 때문에 현행 기본 제도를 유지하면서 하자는 그런 교육지책이다 이렇게 제가 답변드리겠습니다.

감사합니다.

○**위원장 이경재** 전병헌 위원님 수고하셨습니다.

다음은 김혜성 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**김혜성 위원** 미래희망연대의 김혜성입니다.

우선 추형관 기획관님께 몇 가지 질의를 드렸으면 합니다.

우선 국민경선 제안과 관련해서 말씀을 여쭙고자 하는데요.

이런 제도를 선관위가 제안하게 된 정치 현실에 대해서는 인정할 수밖에 없고 또 공천 과정의 불투명성에 대한 국민들의 비판적 시각에 대해서는 너무나 잘 알고 있습니다.

그런데 선관위가 정당 내부 절차에까지 관여하

는 것이 과연 바람직한 것이냐, 또 이런 제도의 도입이 정당 민주주의의 근본적인 훼손과 직결될 수 있다라고 하는 기본적인 우려 사항이 지적이 될 수가 있습니다.

먼저 정당의 신청에 의해서 선관위가 관리해 줄 뿐만 아니라 반영 비율도 정당의 자율이라고 선관위가 설명을 하고 있습니다. 그런데 만약에 제도적으로 이런 제도가 도입이 된다면 일부 정당을 제외하고 주요 정당들은 필연적으로 신청할 수밖에 없게 되는 것 아닌가요? 이렇게 되면 모든 국민과 모든 정당에 한 가지 방식만을 강요하는 제안이 되지 않을까 하는 걱정이 듭니다.

또 하나는 아까 역선택의 문제에 대해서 크게 부각하지 않을 것이다 이렇게 판단을 하고 계신 것으로 제가 알고 있습니다마는, 유권자들이 각각 지지하는 정당의 경선에 참여할 것이기 때문에 역선택의 문제는 크게 부각되지 않을 것이다 이렇게 판단하고 계신 것이지요?

○**진술인 추형관** 아니, 그러니까 지금 현재 정당이 당내 경선을 하고 있지 않습니까? 그보다는 우리가 동시에 하기 때문에 역선택의 문제는 더 줄어들 것이라고 저희들은 판단하고 있습니다.

○**김혜성 위원** 크게 부각되지 않을 것이라고 판단하고 계신 것 같아서 제가 여쭙겠습니다.

그렇게 된다면 그렇게 되는 순간 정당지지율이 드러나는 것 아니겠습니까? 그러면 정당지지율이 그 순간에 드러나게 되면 40일 이후에 치러질 선거의 판세는 그 순간에 뻔해지는 것 아닐까, 그것에 대해서는 어떻게 생각을 하시는지요?

○**진술인 추형관** 그런 우려도 없지 않아 있을 수는 있다고 저는 생각이 되기는 됩니다.

○**김혜성 위원** 아니, 그러니까 제가 보기에는 그렇다면 완전경선제도가 아니라 완전선거제도가 되는 게 아니겠는가 하는 걱정이 들어서 거기에 대한 보완책이 조금 강구되어야 될 것이 아닌가 이렇게 생각이 들고요.

그다음에 재외선거에 관해서 말씀드리면 지난 번에도 선관위 토론회 때도 그 얘기가 되었던 것으로 제가 알고 있습니다. 영사조사제도의 실효성에 대해서 이것에 대한 많은 의문 제기가 있었던 것으로 알고 있는데, 이에 대한 대책은 무엇인지 구체적으로 말씀해 주시면 좋겠고요.

또 마지막으로 손혁재 상임대표께서 독소조항이라고 표현하신 공직선거법……

○**권영길 위원** 지금 안 계십니다.

○**김혜성 위원** 안 계신데 그분이 제기를 하셨기 때문에, 그분이 제기하신 독소조항에 대한 선관위의 구체적인 대책이 있는 것인지 말씀을 해 주시면 좋겠습니다.

○**진술인 추형관** 영사조사제도에 대해서 제가 말씀드리겠습니다.

저희들이 하여튼 지금 재외선거에 있어서의 선거의 공정성 확보 문제가 상당히 문제가 되고 있습니다. 그런데 현실적으로 다른 국가에서 하기 때문에 다른 국가의 주권 침해라든지 이런 문제들이 있음에도 불구하고 그러면 저희들이 선거관리위원회의 입장에서 선거법 위반행위가 일어나고 있는데도 아무것도 하지 않을 것이냐 그래서 저희들이 영사조사제도는 지금 현재는 법관이 하면 할 수 있는 것으로 알고 있습니다. 그런데 다만 저희들은 이 제도를 좀 더 보완해서 중앙선거관리위원회라든지 검사라든지 법원에서 하면 이런 부분을 하려고 합니다.

물론 그것을 도입을 한다 하더라도 그것은 다른 나라에서, 상대국에서 승인을 해야 된다는 한계는 여전히 남아 있는 것은 사실입니다.

○**김혜성 위원** 기획관님, 첫 번째 부분에 대해서는 조금 더 구체적으로 얘기를 해 주시면 좋겠는데요.

○**진술인 추형관** 주요 정당의 참여가 강제……

○**김혜성 위원** 예, 물론 보완을 해 주신다고……

○**진술인 추형관** 그런데 반드시 주요 정당이 참여를 할 것이다에 대한 것은 저희들이 한 번도 시행을 안 해 보았기 때문에 어떻게 나올지 제가 지금 여기서 미리 예단을 드리기는 어려운 부분이 있지 않나 하는 생각이 듭니다.

○**김혜성 위원** 그러면 마지막 공직선거법의 독소조항이라고 지적하신 내용에 대해서는요?

○**진술인 추형관** 그것은 제가 독소조항이 어떤 것을 말씀하시는지 모르겠는데, 저희들도 선거관리위원회에서 현재 규제 중심의 선거법, 그래서 이를 좀 더 완화하자 하는 그런 부분이 있기 때문에 저희들이 이번에 정보통신망을 이용한 선거운동을 상시 허용한다든지 또 언론기관이 대담토론회를 언제든지 할 수 있게 한다든지 단체에서 대담 토론회 하는 것도 선거기간 중에만 할 수 있도록 하는 것을 예비후보자 등록신청이 개시될 때, 예를 들어서 국회의원선거 같으면 120일 전부터 한다든지 이런 식으로 점진적으로 선거의 자유를, 공정을 해하지 않는 범위 내에서

할 수 있도록 저희들이 개정 의견을 냈다는 것을 말씀드립니다.

○**김혜성 위원** 그렇다면 독소조항 93조1항, 251조, 82조의6 이것에 대해서는 구체적인 사안을 서면으로 제출해 주실 수 있을까요, 혹시?

○**진술인 추형관** 93조와 관련해서는 저희들이 2009년도에도 선거기간 중에만 선거에 영향을 미치는 행위로 제한해서 하자는 개정의견을 낸 것으로 알고 있습니다. 다만 국회에서 논의 과정에서 긍정적인 측면도 있지만 부정적인 측면도 있다 해서 그것이 채택이 안 된 것으로 저는 알고 있습니다.

○**김혜성 위원** 감사합니다.

이상입니다.

○**위원장 이경재** 김혜성 위원님 수고하셨습니다.

다음은 권영길 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**권영길 위원** 위원장님, 다음번 공청회 때는 진술인 위치를 저쪽으로 해 주세요.

○**위원장 이경재** 알겠습니다.

○**권영길 위원** 추형관 선관위 법제기획관님, 사실관계만 확인하고 넘어가겠습니다.

석패율제를 도입하면 언론에서는 민주당의 경우에 영남에서는 15명, 호남에서는 한나라당이 5명 정도 당선된다고 하는데 대상인 것이지 당선자를 그렇게 보는 것은 아니지요?

○**진술인 추형관** 예, 그렇습니다. 그것은 당선 가능한 사람이 그런 것이지, 왜냐하면 정당이……

○**권영길 위원** 아니, 시간이 없기 때문에……

그래서 선관위에서는 구체적으로 석패율제를 도입하면 영남·호남에서 비한나라당·비민주당 당선자를 몇 명으로 가상을 하고 있습니까?

○**진술인 추형관** 그것은 저희들이 가상해서 지금 가지고 있지는 않습니다.

○**권영길 위원** 예, 좋습니다. 그게 핵심이기 때문에 그랬습니다.

다섯 분께 다 공통적으로 말씀을 드릴 텐데, 저는 석패율제하고 비례대표제의 선택의 문제라고 보고 있습니다.

이상적이기는 하지만 한국 정치가 안고 있는 고질적인 지역주의라든지 또는 보스정치라든지 이런 것을 풀어 가려고 그렇다면 비례대표의 확대에 없다고 생각을 하고 있습니다.

김욱 교수께서는 비례대표 강화는 전 세계적인

추세라고 그렇게 말씀을 하셨습니다. 그래서 정책정당, 정당의 민주주의, 그다음에 책임정치, 그다음에 표의 등가성 이런 것을 총괄로 종합적으로 보면 이상적이기는 하지만 이미 독일에서 시작하고 있는 독일식 정당명부제가 그래도 합당하다, 지향점은 거기에 두어야 된다고 생각을 하고 있습니다.

김욱 교수께서는 아까 강조를 하셨고, 우리 박명호 교수님께서 어떻게 생각하십니까? 사실 관계, 단답식으로만 이렇게……

○진술인 박명호 원칙적으로 맞습니다마는 선거제도만 독립적으로 따로 본다면 맞는데요. 그것이 정부 형태라든가……

○권영길 위원 그다음에는 설명을 드릴 테니까……

○진술인 박명호 등등 여러 가지가 종합적으로 고려되어야 한다고 생각합니다.

○권영길 위원 손 교수께서는요?

○진술인 손혁재 저도 가장 좋은 방식은 독일식 정당명부제 도입이 옳다고 생각을 합니다.

○권영길 위원 장훈 교수께서는 어떻게 생각하세요?

○진술인 장훈 죄송하지만 문제를 잘 이해 못 해서……

○권영길 위원 책임정당 활동이라든지 정책정당 활성화라든지 표의 등가성 문제, 총괄적으로 보면 그래도 독일식 정당명부제를 지향점으로 두어야 되는데 거기에 대해서 단답식으로, 다음번에 제가 설명을 하려고 합니다.

○진술인 장훈 예, 저는 일괄적으로 답변하기는 어렵다고 생각을 합니다.

○권영길 위원 선관위에서는요?

○진술인 추형관 저희도 어떤 선거구제에 대해서는……

○권영길 위원 아니, 사실관계…… 설명 필요 없이 이다음에 내가 다시 이야기를 할 거니까.

○진술인 추형관 예, 제가 답변드리기가 참, 뭐라고 말씀드리기가 어려운 것 같습니다.

○권영길 위원 좋습니다.

제가 왜 이 말씀을 드리느냐면 석패율제가 선택의…… 비례대표를 선택의 문제라는 거거든요. 지금 석패율제를 도입하려고 그러는 것은 지역주의 정치를 완화하자고 그러는 겁니다.

지역주의 완화하자고 그러는데 실제적으로 지금 선관위에서는 답변을 회피하고 있는데 민주당

이 만약에 영남에서 15명이다 또 한나라당이 호남에서 5명이다, 다른 정당도 있는 거거든요. 그러면 총계를 하면 30명 가까이 나오는 겁니다.

그러면 현재의 비례대표제는 사실상 없어지는 겁니다. 극단적으로 하면, 지금 제가 극단적으로…… 답변도 안 했는데 포괄적인 질문에서 답변을 회피하고 있거든요.

그러니까 실제적으로 대상이 15명이면 될 수도 있는 과정인데 그러면 실제, 지금 우리 비례대표수가 54명이지요?

○진술인 추형관 예, 그렇습니다.

○권영길 위원 54명인데 석패율제를 도입하면 실제적으로 30명도 여기에 나올 수 있다는 이야기입니다. 그러면 이 비례대표의 정신은 완전하게 빠져 버리는 겁니다. 그래서 선택의 문제라는 것이고, 그다음에 한두 명으로 이야기를 하고 있습니다.

영남에서 비 한나라당이 2명 정도, 호남에서 비 민주당이 2명 정도 그러면 각지에서 2명 정도 나오는 의원이 지역주의 정치를 완화하겠나 이거지요. 저는 그렇게 보지 않는다는 것이고, 그다음에 이것은 또 하나 오히려 지역주의 정치를 고착화 시킵니다.

지금 호남에서 민주당이 완전히 호남당으로 고착화되어 있고 영남에서 한나라당이 완전히 영남당으로 이렇게 고착화되어 있고, 눈에 보이지 않는 지역주의 정치가 있습니다. 우리 정치의 병폐고 고쳐야 되는데 선거에서 실제적으로 수도권에 영남 출신이다, 충청 출신이다, 호남 출신이다 이게 선거표심을 좌우하는 절대적 요소로 지금 되어 있습니다. 만약에 석패율제가 도입되면 수도권에서도 이것을 완전히 고착화시켜 주는 겁니다. 이것을 지금 간과하고 있는 거예요.

그래서 이것은 오히려 정말로 더 큰 문제가 있다. 그래서 결론적으로 가면 이것은 비례대표의 더 발전이나 아니면 비례대표 정신의 훼손이나 석패율제의 도입이나 양자택일 문제로 귀결될 수밖에 없다는 겁니다.

그래서 그럴 경우에 김욱 교수께서는 어떻게 생각하십니까, 아까 이미 답변을 하셨지만?

○진실인 김욱 비례대표제의 성격을 강화해야 된다고 생각을 합니다.

○권영길 위원 박명호 교수께서는?

○진술인 박명호 동의합니다.

○권영길 위원 손 교수께서는 어떻게?

○진술인 손혁재 (고개를 끄덕임)

○권영길 위원 장훈 교수님은?

○진술인 장훈 아까 말씀드린 대로 석패율제도 전제로서는 저는 찬성하지 않습니다.

○권영길 위원 석패율제는 찬성하지 않다는, 그 다음에 추형관 법제기획관계서는?

○진술인 추형관 계속 반복되는데, 저희들이 전제는 99년도에 벌써 권역별 비례대표에 의한 제도를 도입하자고 했고, 그다음에 지역구 의원 정수의 비례대표는 3분의 2로 하자는 의견을 벌써 제시한 것을 제가 말씀을 드렸습니다.

그리고 지역주의 완화를 위한 첫발도 중요하다고 생각을 합니다. 일전에 토론회에서 어떤 분이 이런 이야기를 했습니다. 자신은 '정당을 바꾸지 않는 이상 평생 당선될 수 없다'라는 그런 이야기를 했습니다. 자기가 자기 지역에서 44%를 득표하였음에도 불구하고 당선이 되지 아니했다 이런 이야기도 제가 들었습니다.

그래서 첫발을 내딛는 게 중요하지 않느냐, 그래서 우리도 이런 문제점을 해소하기 위해서 3분의 1 미만을 득표한 시도라든지, 또 이 부분을 한시적으로 운영하는 그런 방법도 대안이 될 수 있지 않겠느냐, 의석이 늘지 않는다고 하는 그런 측면에서 말씀드린 겁니다.

○권영길 위원 마지막으로 권역별 비례대표제에 관해서 의견을 묻겠습니다.

비례대표제는 소수자 보호의 정신을 담고 있습니다. 직능대표, 전문가, 여성 배려가 있습니다. 만약에 소수정당, 소수자 보호를 담고 있다고 그런다면 권역별 비례제는 오히려 소수정당에게 더 불이익을 주는 결과를 빚게 된다. 우리 지금 현재의 정치 지형 지지도를 보면 그렇게 되어 있습니다.

그래서 김욱 교수께서 권역별 비례대표제에 관해서 구체적으로 생각하신 게 있는지, 박 교수님· 송 교수님· 장 교수님 말씀 좀 해 주십시오.

○진술인 김욱 질문하신 내용에 대해서 권역별로 하지 않고 전국적으로 하면 가장 비례성이 보장되고요. 그래서 소수한테 가장 유리한 건 맞습니다만, 권역별로 하는 경우에도 그 권역을 너무 잘게 쪼개지 않는 한 어느 정도 규모 있게 한다면 소수정당이나 소수자한테 큰 불이익은 없다.

그래서 저는 권역별로 하되 너무 작은 단위로 해서 안 된다고 생각합니다. 왜냐하면 권역별로 하는 것이 또 장점이 있기 때문에, 전국보

다.....

○권영길 위원 박명호 교수님.

○진술인 박명호 전국 단위 비례대표제가 가장 원칙에 부합하는 제도라고 생각을 하고요. 차선책으로 권역별 비례대표제를 전제하게 되는 것은 지역주의 해소라고 하는 명분에 따른 현실적인 선택이라고 생각합니다.

○진술인 손혁재 저는 독일식 정당명부제로 가지 못한다면 권역별 비례대표제 도입을 고려해 볼 필요는 있다고 생각이 됩니다. 그 경우에 비례대표의 수를 획기적으로 늘리는, 그럼으로써 실질적으로 전국단위 비례대표제와 동일한 효과를 가져 올 수 있는 그런 정도로 비례대표를 늘리는 것이 검토되어야 되는 것이 아닌가 그런 생각이 듭니다.

○권영길 위원 장훈 교수님?

○진술인 장훈 아까 김욱 교수님 의견에 동의합니다.

○권영길 위원 이상입니다.

○위원장 이경재 권영길 위원, 수고하셨습니다.

아까 제가 말씀드렸는데 선거관리위원회 기획관이 석패율 제도라는 것을 정확하게 설명을 안드린 것 같아요. 이것 찬반을 떠나서 언론들이 시뮬레이션 해 보니까 어디는 25석, 18석 이렇게 하는데 현재 선거하고 정당투표를 하는 비례대표에는, 정당이 갖는 비례대표 수는 전혀 변함이 없는 겁니다.

그리고 같은 정당에서 자기들 선택에 의해서 '아, 호남에 5석을 넣겠다 또는 3석을 넣겠다' 이렇게 결정해서 자기 당 사람들끼리의 거기서 제일 많이 받은 사람, 선전율이라고 그래요. 석패율이라고 하니까 1등 다음에 2등 된 사람들의 당선을 자꾸 옆두에 두는데 그것하고는 전혀 상관이 없는 제도입니다. 그렇지요?

○진술인 추형관 예, 저희들은 그래서.....

○위원장 이경재 그러니깐 설명을 지금 일반인들이 잘못 오해하고 있기 때문에, 아니 그게 좋다 나쁘다는 것을 떠나서 그 점은 분명히 나중에 설명을 해 주시기 바랍니다.

추가로, 김성곤 위원님.

○김성곤 위원 우리 이경재 위원장님이 지금 말씀을 잘하셨고요. 지금 우리 위원들이나 또 발표하신 진술자나 언론이나 석패율제에 대한 상당히 해석에 좀 혼란이 있는 것 같습니다.

아까 권영길 위원님께서 석패율제를 실시하면

소수당은 완전히 비례대표 이게 확 줄어들기 때문에 손해다 그랬는데 이경재 위원장님의 해석대로라면 사실 지금 각 정당이 갖고 있는 비례석 그 안에서 나누어 주는 것이기 때문에 사실상 권영길 위원님의 우려는 석패율 제도에 대해 다른 식으로 해석을 하기 때문에 우려하는 게 아닌가 저는 그렇게 생각이 들고요. 그래서 이것은 어쨌든 우리가 앞으로 정리해야 되는 문제 같습니다.

그런데 오늘 얘기 나오는 게 진술인 모두 석패율제보다는 권역별 비례제가 더 낫고 권역별 비례제보다는 전국 비례대표제가 더 낫다 지금 이런 식으로 오히려 얘기가 진행이 되고 있는 것 같아서, 마침 언론이나 정치 정당사에서는 석패율제가 최고의 가치처럼 얘기가 되다가 오늘 공청회에서는 오히려 이게 완전히 뒤바뀌는 그런 느낌이 없지 않아 있습니다.

하여튼 어느 게 더 좋고 나쁘고는 좀 더 논의를 해 봐야 되겠고요. 그런데 권역별 비례대표제에 있어서 김욱 교수님하고 장훈 교수님, 손 교수님 세 분한테만 좀 물겠습니다.

전국 비례제로 하면 그 비례후보들이 전국적인 인물들이 비례후보가 될 수 있을 것 같아요, 각 전문 분야에서. 그런데 권역별 비례로 하면 전국적인 전문가보다는 경상도에서 좀 인지도가 있는 사람, 또 전라도에서 인지가 있는 분들 이런 식으로 해서 오히려 전국적으로 비중이 있는 전문가들의 진입이 더 어려워질 수 있는 것이 아닌가, 그런 염려가 되는데 거기에 대해서 어떻게 생각하시는지 말씀해 주십시오.

○진술인 김욱 권역별로 한다고 해서 반드시 꼭 그 지역의 인물들만 명부에 올라가라는 법은 없다고 생각하고요. 그렇다고 전국으로 명부를 한다고 해서, 또 각 권역 지역을 고려해서 명단을 작성할 수도 있고 그래서 인물이 누가 들어가느냐 그것보다도 제가 볼 때는 전국적으로 하는 경우에는 가장 비례성이 확실한 보장이 된다는 점에서 이론적으로 가장 비례성이 높다면 높은 제도이고, 권역별로 하는 경우에는 아까 얘기했지만 각 권역의 특성을 반영하고 또 지역주의의 완화, 완전한 해결은 아니지만 지역주의 정당구조를 조금 해결하는데 도움이 된다는 면에서 저는 권역별이 좀 더 나은 것 같지 않느냐.

○김성곤 위원 그리고 그 지역 출신의 전문가를 후보로 내는……

○진술인 김욱 아무래도 많이 올라갈 가능성이

있겠지요.

○진술인 손혁재 제가 권역별 비례대표제를 얘기하는 것은 뭐냐 하면 지금 현재도 사실 각 정당들이 당세가 취약한 지역을 배려하고 있습니다. 예를 들면 민주당에서는 영남 출신들을 상위 순번에 배치해 가지고 당선을 시켜서 활동하도록 하고 있고요. 한나라당도 마찬가지로 호남 출신들이 상위 순위 당선권 안에 배정이 되어 가지고 호남 뚝으로 활동을 하고 있습니다.

문제는 뭐냐 하면 그런 사람들이 출신은 영남이고 호남이지만 영남지역에서 영남 사람들과 호남에서 호남 사람들과 함께 거기서 활동하면서 의사를 반영하는 게 아니라는 거지요.

결국 그 사람들이 영남 뚝으로 났지만 영남에 있는 민주당 당원들을 대변하는 것도 아니고요. 또 호남 뚝으로 당선이 났지만 호남에 있는 한나라당 지지자들의 의사를 대변하는 것도 아니라는 거지요.

그러니까 권역별로 하게 되면 결국 그 지역에서 그 지역 주민들과 함께 활동하던 사람들이 배치가 될 것이기 때문에 그렇게 된다 그러면 정말로 지역주의를 극복할 수 있는 방식이 되지 않을까 그렇게 기대를 해 보게 되는 겁니다.

그리고 하나만 더 추가로 말씀드리면요, 사실 정당투표라고 하는 것이 정당을 보고 투표하는 것이지 그 정당에서 어떤 후보들을 비례대표에 배치했느냐를 보고서 투표하는 숫자는 극히 적기 때문에 전국적인 인물이 배치되지 못한다는 그런 우려는 안 하셔도 될 것 같습니다.

○위원장 이경재 권영진 위원 질의하시고 그다음에 권영길 위원님, 형제분 같이시네요.

○권영진 위원 오늘 권역별 비례대표제에 대해서 여러 가지 얘기가 많이 나왔는데요. 여기서 한 가지 간과하지 말아야 될 것이 공천제도입니다. 지금 선관위에서 국민경선제라는 것을 제시하니까 우리의 논의가 국민경선제가 갖고 있는 단점만 자꾸 얘기하게 되는 거거든요. 비례대표들 지금 53명에서 100명, 150명으로 늘리면 무어합니까? 지금처럼 비례대표 공천할 것 같으면 사실상 계파 간에 나누어 먹고 또 밑실에서 공천하는 것 아닙니까?

지금 국민경선제가 완벽한 제도는 아닙니다. 그런데 지금 우리가 국민경선제를 제시한 것을, 이것이 이 단점이 있고 저 단점이 있고 저는 동의하지 않는 것도 많습시다마는 정당민주주의를

훼손한다는 데 있어서, 그 얘기하시는 것에 대해서는 동의하지 않습니다. 그러나 그 논의를 여기에서 하기에는 시간이 너무 짧고요.

그러나 지금 현재 이루어지고 있는 밀실공천 그리고 계파 간에 나누어 먹기 공천 이런 형태 대체로 정당마다 유사합니다. 이런 공천이 갖고 있는 폐해를 어떻게 하면 극복할 수 있는가, 그리고 사실은 왜 정치에 대해서 투표율도 떨어지고 우리 국민들의 불신과 외면이 커져 나가고 있느냐 하면 선거 때 보면 우리 국민들은 정당들이 내놓은 메뉴판만 보고 거기서밖에 선택할 수 없는 거예요. 그 정당들이 내놓은 메뉴가 맛있는 맛이 없든 간에 가면 그것만 먹게 되는 거예요. 그러니까 안 가는 거예요.

오히려 이제는 메뉴를 잘 때부터 국민들이 개입하고 간섭하고 참여할 수 있는 형태로는 가야 된다는 거지요. 지금 선관위에서 내놓은, 그리고 선관위가 이것을 내놓는 것도 좀 웃겨요. 오히려 학계에서 학자님들이나 시민단체에서 지금과 같은 비민주적이고 밀실공천 안 된다, 그 폐해가 심각하거든요.

제가 국회에 와 보니까 그 폐해가 지금 그대로 나타나는 거예요. 이런 부분들을 우리가 정말 공천제도…… 지금 비례대표 늘리는 것도 중요하지만 그 후보들을 어떻게 공천할 건가, 이 문제와 관련해서도 우리가 놓치지 말았으면 하는 그런 바람을 전합니다.

○위원장 이경재 권영길 위원.

○권영길 위원 질의가 아니고요. 위원장님과 김성곤 위원님이 제가 석패율제를 잘못 이해하고 있다고 그러는데 우리 국민들께서 오히려 혼란을 일으킬 것 같아서 명확히 규명하기 위해서 선관위에 질의를 하는 겁니다.

추기획관님!

○진술인 추형관 예.

○권영길 위원 아까, 그러니까 쉽게 이렇게 이야기합니다. 왜 비례대표에 훼손이 될 수 있느냐 우려를 하느냐에 대한 규명이 필요하다는 것인데, 아까 영남지역에서 비 한나라당이 언론의 보도에 따르면 15명 정도 대상이라고 그랬지 않습니까, 현재 시뮬레이션 하면?

그러면 이 사람이 비례대표 명단에 올라야 되는 겁니다. 그렇지요?

○진술인 추형관 예, 그렇습니다.

○권영길 위원 그래야 되는 거잖아요?

○진술인 추형관 지역구 후보에 출마를 하고……

○권영길 위원 하고 비례대표 명단에 올라야 되는 거거든요.

○진술인 추형관 예, 그렇습니다.

○권영길 위원 그러면 비례대표는 뭐냐 하면 여성이라든지 장애인이라든지 직능대표라든지 전문가들이라든지 이런 사람들인데 그 사람을 당선시키려면 이 사람들이 빠져야 되는 겁니다. 빠지게 되는 거예요. 그렇지요?

○진술인 추형관 비례할 때 소수자의 어떤……

○권영길 위원 아니, 소수당이 아니라……

○진술인 추형관 소수자의, 제가 소수당이라고 안 했습니다. 소수자라든지 전문가……

○권영길 위원 그러니까 어쨌든 그 지역구에서 떨어진 후보들을 각 당이 비례대표 명단에 다 올려야 된다 이거지요, 그렇지 않습니까? 한나라당도 다 올려야 되거든요. 그러면 결과적으로 당초에 있는 이 비례대표에는 빠지고 이 사람들이 되는 겁니다.

그러면 이 사람들을 당선시키기 위해서는 극단적으로 어떻게 해야 되느냐, 지역구에 출마를 시켜야 되는 거예요. 어떤 여성도 지역구에 출마를 시켜야 되고 그래서 이 석패율제가 실제적으로는 비례대표의 몫을 공제시키고, 쉽게 말하면 이렇게 몫을 빼앗는 역할이라는 것이지요. 그런 것 아닐까……

○진술인 추형관 일부 잠식하는 문제도 있습니다마는 지금 저희들이 그런 문제점을 해소하기 위해서 아까도 말씀드렸습니다마는 한 시도에서 지역구 당선자가 3분의 1 미만인 경우에 한정한다든지……

○권영길 위원 아니, 어쨌든 비례대표 명단에 같이 다 올려야 되니까……

○진술인 추형관 그다음에 득표수도 유효득표 10% 이상이 된다는지 일단 자격요건들을 강화함으로써 그런 문제점들을 최소화하기 위한 장치들을 저희들이 강구하고 있다는 것을 말씀드립니다.

○김성곤 위원 소수자는 불리하지만 소수당이 불리한 것하고는 또 조금 다른……

○권영길 위원 아니, 그러니까 이것은 소수당이 아니고 원칙의 토론인데 당의 문제가 아닌 원칙의 문제라는 겁니다. 민주당이나 한나라당이나 다 적용이 되는 문제예요.

○김성곤 위원 글썄, 그런 문제가 있습니다.

○진술인 손혁재 저한테 질문 안 하셨지만 제가 답변을 좀 드릴 테니까요, 이 문제에 대해서.

○권영길 위원 예.

○진술인 손혁재 사실 이 문제가 그런 오류가 있습니다라는 사실 권영길 위원님이 우려하시는 것처럼 그런 현상이 나타나지 않을 겁니다. 예를 들면 현재 민주당에서 영남 배려라는 이름으로 영남의 출신 누구인가를 공천하지 않습니까?

그런 경우에 그분들에 대해서 예를 들면 영남 지역에 공천을 몇 분하게 되면 그분들이 당선하는 일이 별로 없으니까 그분들을 당선 가능한 순위에다가 복수로 비례에 이름을 넣고요. 만약에 당선되면 좋고 당선되지 않은 사람들 가운데에서 예를 들면 가장 득표율이 많다든지 이런 사람을 정해 가지고 그 사람을 비례로 당선시켜 주면 되는 거지요.

그러니까 지금까지 영남 배려라는 이름으로 그냥 비민주적인 공천을 통해 가지고 배려를 했다면 이제는 지역에 나가서 지역 주민들의 선택을 받지는 못 했지만 그래도 누가 가장 많은 지지도를 얻었느냐 이것을 바탕으로 해 가지고 할 수 있고요.

여성도 마찬가지로입니다. 그렇게 된다면 여성을 따로 빼는 것이 아니라 예를 들면 영남 지역의 여성 출마자들 가운데 누군가 한 사람은 비례로 해 주어야 되겠다 그러면 여성 출마자들을 여성의 뭐 1번이든 3번이든 특정 번호에다가 여성 몫에 해당되는 출마자들을 다 집어넣고 그중에서 지역에서 당선되면 좋고 당선되지 않으면 당선되지 않은 사람들을 대상으로 해 가지고 거기에서 가장 득표율이 많은 사람을 당선시킨다든지 이런 식으로 운영을 하게 되면 이렇게 일방적으로 소수자에 대한 배려가 완전히 깨지는 그런 측면은 없을 겁니다. 그것은 제도를 보완해야 되겠지요.

○위원장 이경재 위원장이 설명을 드려서 죄송합니다라는 국민들이 보시기 때문에 제도에 약간 오해들을 하고 있기 때문에 그런 것을 설명할 필요가 있다, 조금 구체적으로 얘기를 하면 가령 한나라당이 호남에, 전남이다 그러면 광주 1구역 그다음에 다른 전남을 둘로 나눠서 세 군데 정도로 만든다, 그러면 비례대표의 순서에 1, 3은 여성이기 때문에 홀수에는 배치하지 않고, 2번이나 4번이나 6번이나 그런 데에 1구역, 2구역 이렇게 배치를 해서…… 가령 광주에서 8석이 있지 않습니까? 8명이 출마를 할 겁니다. 그중에서 득표율

로, 아마 평균득표율로 계산할 것 같은데 그중에서 득표율이 제일 높은 사람을 2번에서 당선자로 한다는 얘기입니다.

그렇기 때문에 소수당이고 다수당이고 비례대표 전체 숫자는 자기들이 가진 것 그대로 전혀 증감이 없는 것이고, 많은 비례대표를 갖고 있는 정당에서 상당수 전문인들을 선택할 여유를 두고 더 많이 지역에 배치할 것이냐, 적게 배치할 것이냐 하는 부분은 전적으로 그 정당의 선택에 의해서 하는 것이기 때문에 이 부분이 아까 권영길 위원 말씀대로 그만큼 비례의 숫자가, 비례의 숫자는 똑같지만 특별히 배려할 소수자에 대한 배려가 좀 희생될 수는 있습니다라는 또 다른 긍정적인 측면이 있고 그러니까 종합적으로 나중에 판단을 하는 것으로 하였으면 좋겠습니다.

이것은 제가 찬반을 떠나서 내용 자체에 오해들이 있을 것 같아서 좀 설명을 드렸습니다. 맞지요?

○진술인 추형관 예, 맞습니다.

○위원장 이경재 더 이상 질의하실 위원이 안 계시면 이것으로 질의를 마치도록 하겠습니다.

짧은 시간이지만 진지하게 진술과 답변을 해주신 진술인 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 진술인 여러분들께서 제시해 주신 의견들은 내년도에 있을 총선과 대선을 앞두고 우리 국회가 공정한 선거제도를 마련하는 데 있어서 많은 참고가 되리라고 생각합니다.

귀한 시간을 내주신 진술인 여러분께 다시 한번 감사 말씀드립니다.

아울러 많은 관심을 가지고 공청회에 참여해주신 위원들께도 위원장으로서 깊이 감사드립니다.

이상으로 공직선거법의 개정방향에 관한 공청회를 마치도록 하겠습니다.

오늘 회의는 이것으로 마치겠습니다.

산회를 선포합니다.

(12시42분 산회)

○출석 위원(13인)

권영길	권영진	김성곤	김정훈
김혜성	박기춘	성윤환	이경재
이은재	전병현	주성영	진영
최규성			

○청가 위원(2인)

박준선 류근찬

부터 김영진 의원의 소개로 제출)

○출석 전문위원

이상 6건 2011년 3월 24일 회부됨

수석전문위원 최연호
전문위원 손충덕

○출석 진술인

김옥(배재대학교 교수)
박명호(동국대학교 교수)
손혁재(풀뿌리지역연구소 상임대표)
장훈(중앙대학교 교수)
추형관(중앙선거관리위원회 법제기획관)

【보고사항】

○의안 회부

공직선거법 일부개정법률안(유정현 의원 대표 발의)

(2011. 3. 21 유정현·심대평·정두언·조전혁·
조원진·박보환·최경희·임해규·이인기·
고홍길·배영식·원유철 의원 발의)

3월 22일 회부됨

○청원 회부

공직선거법 개정(재외선거 우편투표 허용)에
관한 청원

(2009. 4. 21 2958 Muir Trail Drive,
Fullerton, CA 92833 U.S.A 미주동포참정권
실천연합회장 김완흠으로부터 박준선 의원의
소개로 제출)

선거권 연령 조정에 관한 청원

(2009. 11. 13 서울 용산구 남영동 40-13층
대한민국 청소년의회 의장 홍지현 외 1인으
로부터 홍희덕 의원 외 6인의 소개로 제출)

공직선거법 개정에 관한 청원

(2010. 1. 25 서울 종로구 통인동 132 참여연
대 공동대표 임종대로부터 강기정 의원의 소
개로 제출)

정당법 개정에 관한 청원

(2010. 1. 25 서울 종로구 통인동 132 참여연
대 공동대표 임종대로부터 강기정 의원의 소
개로 제출)

정치자금법 개정에 관한 청원

(2010. 1. 25 서울 종로구 통인동 132 참여연
대 공동대표 임종대로부터 강기정 의원의 소
개로 제출)

재외국민선거 우편제도 실시를 위한 공직선거
법 개정에 관한 청원

(2010. 2. 8 303 W.8th. St. Suite 302 Los
Angeles, CA 90005 U.S.A 남문기 외 4인으로