

제315회 국회 (임시회·폐회중) 정치쇄신특별위원회회의록 제 5 호

국 회 사 무 처

일 시 2013년5월22일(수)

장 소 국회운영위원회회의실

의사일정

1. 정치쇄신과제(지방선거 정당공천제 개선)에 관한 공청회

심사된 안건

1. 정치쇄신과제(지방선거 정당공천제 개선)에 관한 공청회 1

(14시10분 개의)

○위원장 김진표 의석을 정돈해 주시기 바랍니다.

제315회 국회(임시회·폐회중) 제5차 정치쇄신특별위원회를 개의하겠습니다.

1. 정치쇄신과제(지방선거 정당공천제 개선)에 관한 공청회

○위원장 김진표 의사일정 제1항 정치쇄신과제(지방선거 정당공천제 개선)에 관한 공청회를 상정합니다.

오늘 공청회는 내년 지방선거를 앞두고 우리 특별위원회에서 조속한 논의가 필요한 과제 중의 하나인 지방선거 정당공천제 개선 과제에 관해서 해당 분야 전문가로부터 다양한 의견을 청취해서 이에 대한 개선 방안을 마련하기 위한 것입니다.

그러면 먼저 오늘 발표할 진술인들을 소개해 드리겠습니다.

진술인들에 대한 주요 경력은 배부해 드린 유인물을 참조해 주시고, 위원장이 호명하면 진술인께서는 자리에서 일어나 인사해 주시면 고맙겠습니다.

소개는 진술 순서인 가나다순으로 하도록 하겠습니다.

먼저 김도중 명지대학교 교수님이십니다.

다음은 손혁재 수원시정연구원 원장님 나오셨습니다.

다음은 육동일 충남대학교 교수님이십니다.

마지막으로 정연주 성신여자대학교 교수님 나오셨습니다.

(진술인 인사)

그러면 공청회의 진행 순서에 대해서 간단히 설명드리겠습니다.

우선 네 분 진술인의 발표를 가나다순으로 모두 들은 다음에 위원님께서 진술인들에게 질의를 하는 순서로 진행하겠습니다.

그리고 오늘 공청회에 참석하지 않으신 위원님께서 서면으로 제출하신 질의에 대해서는 위원장이 대신 요약해서 질의드리도록 하겠고, 전체 서면질의 내용과 답변은 속기록에 게재하도록 하겠습니다.

위원님 여러분께서는 오늘 공청회가 원만히 진행될 수 있도록 진술인들의 발표 중에는 질의를 자제해 주시기 바랍니다.

그리고 공청회의 목적상 진술인 상호간에는 질의응답을 할 수 없음을 양지하여 주시고, 발표는 오늘 안건에 국한해서 해 주시기를 당부드립니다.

또한 방청석에 계신 분들은 별도로 발언하실 수 없음을 양지하여 주시기 바랍니다.

오늘 방청을 신청하셔서 방청하시는 분들 중에는 전국시군자치구의회의장협의회 실무 책임자들이 참석하셨고, 전국시장·군수·구청장협의회에서도 해당 책임자들이 참석하셨습니다. 또 여성정치세력민주연대에서 심상정 위원의 소개로 직원이 참석하셨고, 진보정의당의 정책연구위원

두 분도 참석하셨고, 대전 동구청의 비서실장도 참석하셨습니다.

이런 분들이 질의를 원하시거나 의견 개진을 원하시면 그것을 본인들이 부탁드리고 싶은 위원님들께 메모를 적어서 주셔도 좋고, 위원장인 제게 가져 오시면 그것을 저희가 대신 묻는 형식으로 해서 본 공청회가 효율적으로 진행되도록 운영할까 합니다.

참고로 위원님들 책상 위에 ‘특권은 다운(down)하고 책임은 업(up)하자’는 민주당 정치혁신실행위원회가 만든 자료집이 놓여 있습니다. 이 자료는 정치혁신실행 프로젝트라는 명제로 중요한 정치혁신 과제 10개를 선정해서 4월 한 달 동안 매주 두 차례씩 간담회와 세미나를 개최해서 그때 발표된 발제문들을 모은 자료집으로 위원님들께 참고가 되시도록 책상 위에 배포해 드렸습니다.

그러면 진술인들의 발표를 듣도록 하겠습니다.

진술 시간은 10분 이내입니다.

먼저 김도중 교수님께서 진술해 주시기 바랍니다.

○**진술인 김도중** 안녕하세요? 이 자리에서 진술할 수 있는 기회를 주신 위원장님과 또 위원 여러분께 감사의 말씀 드립니다. 저는 명지대학교 정치외교학과의 김도중입니다.

제 의견은 지방선거, 적어도 기초자치단체에 관해서는 단체장까지 포함해서 정당공천제를 폐지하자는 의견입니다.

그 이유는 간단합니다. 정당공천제와 관련해서 누구한테 가장 좋은 결과를 가져와야 되느냐라는 건 당연히 유권자입니다. 그렇지만 정당공천제하고 관련해서 논란이 벌어지는 이유는 이해당사자가 셋이기 때문입니다. 공천권을 가진 지역의 당협위원장 내지 중앙당, 그다음에 피공천인—즉 공천 대상자—이들의 이익이 다르기 때문에 논란이 되는 것이지, 현재 입장에서는 당연히 폐지하는 게 맞다고 생각합니다.

그러면 왜 당연히 폐지해야 되느냐 했을 적에 정당공천이 지방자치 본연의 취지를 살리지 못하고 지금까지 망치고 있기 때문에 그렇다고 생각합니다.

어떤 폐해가 있기 때문에 정당공천제가 지방자치의 취지를 살리지 못하느냐? 그것은 공천권자인 중앙당의 인사들하고 피공천 대상자인 후보들한테 물어보면 다 나오는 얘기입니다. 서로 다 알고 있으면서도 그 이익, 기득권 때문에 이런

논란이 벌어지고 있다고 생각합니다.

원론적으로 얘기해서 지금과 같이 정당공천제가 지속되면 지방정치는 중앙정치에 예속될 수밖에 없습니다. 그래서 전 지역의 중앙정치화 그 상황에서는 각 지역 고유 특성에 맞는 지방자치가 살아날 수가 없다고 하였습니다.

그리고 공천 과정에서의 심각한 유착, 비리, 부패는 이제는 더 이상 우리 정치체제가 감당할 수 없는, 또 이것을 그대로 방치해서는 안 되는 수준에 이르렀다고 생각합니다.

다 아시겠지만 예를 들어 민선 4기 기초단체장의 경우 제가 가지고 있는 통계에 의하면 230명 가운데 49.1%, 즉 113명이 임기 중 인허가와 자기 자치단체 공무원 인사하고 관련된 비리 혐의로 조사를 받았습니다. 혐의로 조사를 받았고, 결국 45명의 단체장이 유죄 판결을 받아서 임기 중 사퇴를 했습니다.

이러한 자치단체장의 비리는 결국은 대부분은 아니더라도 공천 과정에서의 문제점에서 발생한다고 말할 수가 있겠습니다. 그래서 이러한 비리와 부패를 감소시키기 위해서는 정당공천제는 폐지되어야 될 것입니다.

그다음에 다 아시다시피 지역성에 근간한 우리나라의 정당구조 때문에 특정 정당이 특정 지역의 자치단체장하고 의회까지 짝꿍이하고 있습니다. 이것이 과연 그 지역의 지방자치를 위해서 바람직하나? 즉 지방정부 구성에서 일당독점의 폐해가 반복되고 있는데 정당공천제 유지를 통해서 이것을 방치해야 되느냐라는 의문을 가질 수 있다고 생각합니다. 그래서 자치단체 집행부와 그 의회, 지방의회 사이의 견제와 감시의 기능을 부활시키기 위해서는 정당공천제는 폐지해야 된다는 얘기입니다.

그다음에 정당공천제가 책임정치의 구현이라는 명분을 내세우고 있지만 사실 지방 정치엘리트 층원에 굉장히 협소화, 그 통로의 협소화와 협착화를 가져옵니다. 결국은 내가 호남지역에서 공천을 받으려면 민주당에 대한 충성과 그 이념에 철저하게 동의를 해 줘야 되고 영남지역에서 공천을 받으려면 새누리당의 이념과 성향에 철저히 동조를 해 줘야 됩니다. 그렇지만 현재와 같이 여러 가지 문제점을 가지고 있는 우리나라 주요 정당은 새로운 인물을 통해 가지고 충원을 통해서 그 잘못된 부분을 개선해야 되는데 지금과 같은 정당공천제가 유지돼서는 새로운 인물이 수혈

될 수가 없다라는 겁니다.

그래서 지방자치 또는 지방정치의 엘리트, 새로운 인물이 자발적으로 본인의 능력에 의해 가지고 지방정치에 진입을 하고 거기서 성장을 하고 그다음에 중앙정치로 진출을 하는 그런 통로를 마련해야 되는데 지금과 같은 정당공천제는 그렇지 못하다는 점입니다. 그 외에도 뭐 여러가지 이유가 있겠지만 간략히 그렇게 말씀드리고.

가장 곤혹스러운 게 현대 민주주의는 정당정치가 기본이 되어야 된다, 그게 책임정치다 그런 논의들을 많이 합니다. 거기에는 동의합니다. 그렇지만 더 근본적으로 과연 지금 의회의 거의 80%, 90% 이상을 장악하고 있는 양당이 그만큼 책임 있는 정치를 우리한테 보여 주고 있느냐? 그렇지 못하다고 생각합니다. 그런데 그러한 무책임한 정당이 지방정치까지도…… 그냥 자치로, 지방자치로 놔두면 될 것을 정당공천제를 통해서 지방자치까지도 혹시 망치는 게 아닌가 이러한 판단이 들 적에는 과감하게 정당공천제를 그 주요 정당, 양당이 포기하는 것이 지방정치의 발전과 활성화에 더 좋을 것이라는 판단에서 정당공천제 폐지에 찬성합니다.

이상 진술을 마치겠습니다.

○위원장 김진표 예, 김도중 교수님 수고하셨습니다.

다음은 손혁재 원장님께서 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 손혁재 안녕하십니까? 손혁재입니다.

발표문 첫머리에 제가 제임스 브라이스라는 학자의 말을 인용했습니다. ‘지방자치는 누구도 꺾지 않고 우리 모두가 정성들여 가꿔야 할 장미꽃’ 이렇게 써 놨는데요. 정말로 지방자치가 우리들의 삶의 질을 높이는 데 기여한다면 아름다운 장미꽃이겠지만 아무리 아름다운 장미꽃이라도 우리가 물도 주지 않고 돌보지 않는다면 아마 말라비틀어져 죽어 버리게 될 겁니다. 그런 것처럼 우리 지방자치가 지금 보게 되면 모두의 무관심 속에 죽어 가고 있는 것은 아닌가 하는 그런 것이 우려되는 상황입니다.

오늘의 공청회가 지방자치를 살리기 위한 그런 노력의 일환인데요, 저는 정당공천제 문제를 다루는 문제의식이 중앙정당의 지역주의 정치가 강화되는 이런 상황에서 지역주민, 지역단체가 중심이 되는 지역정치를 어떻게 만들어 나갈 것이

가 하는 데 있다고 봅니다. 나아가서 특정 정당이 단체장과 지방의회를 독점하면서 상실된 견제와 균형 이런 것들을 어떻게 회복할 것인가, 또 제왕적 단체장의 독선과 독주를 어떻게 막을 것인가, 주민들의 직접참여를 어떻게 확대할 것인가 이런 문제들도 함께 고민해야 된다고 생각합니다.

저는 기초의원과 기초자치단체장 선거에서 정당공천제가 유지되어야 한다고 지금까지 계속 주장해 왔는데 현 단계에서는 정당공천제가 폐지되어야 하는 것이 아닌가 이런 생각이 들기도 합니다. 왜냐하면 박근혜 대통령께서 지난 대선 때 기초의원과 기초자치단체장의 정당공천제 폐지를 공약하셨고요 야당의 문재인 후보 그리고 중도사퇴한 무소속의 안철수 후보 두 분께서도 똑같은 공약을 하셨기 때문입니다.

그러나 우리가 정당공천제 폐지를 논의하면서 먼저 짚어 봐야 될 문제들이 여러 가지가 있다고 생각합니다. 지금 지방자치와 지방선거에서 나타나는 문제점들이 모두 정당공천제 때문인가 하는 그런 점입니다. 그전에는 문제들이 별로 없다가 2006년에 기초의원에 대한 정당공천제를 실시하면서 갑자기 문제가 나타난 것인가 하는 이런 점들을 따져 봐야 되는데요.

저는 정당공천제를 찬성하는 입장입니다만 만약에 정당공천제가 문제가 많다면 폐지되어야지 굳이 유지를 주장할 생각은 없습니다. 그러나 우리가 보게 되면 지방자치가 안고 있는 근본적인 문제점에 대한 해결책을 찾기보다는 모든 것을 정당공천제 책임으로 돌리는 것이 아닌가 하는 그런 생각이 듭니다.

물론 2006년과 2010년 두 차례의 지방선거에서 기초의원에 대한 정당공천제의 폐해가 많았던 것은 사실입니다. 뭐 책임정치라든가 이렇게 기대했던 긍정적인 측면보다는 부정적인 양상이 두드러졌던 것도 사실이지요. 정당공천제를 반대하는 분들이 우려했던 줄서기라든가 공천헌금 문제 등 광범위한 금품수수 행위가 있었고요 또 그동안 풀뿌리 생활정치 정착을 위해서 지역에서 열심히 활동했던 비정당 후보들이 정당에 밀려 가지고 기초의회 진출이 어려워진 이런 측면도 있었습니다.

그러나 이것이 정당공천제 자체의 문제는 아니라고 생각합니다. 기초자치단체장이나 광역의원은 처음부터 정당공천을 했었는데 그 과정에서

문제가 있었지만 정당공천제를 폐지하자는 주장까지 나올 상황은 아니었는데 왜 유독 기초의원의 정당공천제에 대해서만 문제를 삼을까라고 하는 그런 건데요. 저는 문제의 뿌리가 정당공천제 자체가 아니라, 지방정치가 주민에 의한 지방권력의 행사가 아니라 지방 기득권세력의 지방권력 장악이 된 현실, 또 강시장-약의회 형의 지방자치 구조로 말미암아 지방의회가 단체장 견제를 제대로 할 수 없고 또 지역주민의 참여의 통로도 제한되어 있는 현실, 또 특정 지역을 특정 정당이 독점적으로 지배하는 지역주의 정치, 또 공천과 당선을 위해서는 수단과 방법을 가리지 않는 당선제일주의 이런 것들이 문제의 뿌리였다고 생각을 합니다.

따라서 정당공천제를 폐지하자는 국민들의 주장이 많다 하더라도 방금 말씀드린 문제들을 그대로 안고 간다면 지방선거에서 여전히 많은 문제들이 그대로 드러날 것이라고 생각을 합니다. 중앙정치의 폐해를 지방자치에서도 되풀이할 수 없다, 따라서 지방자치에 대한 중앙정치의 개입은 안 된다 이런 정당공천제 폐지 주장이 국민들 사이에서 적지 않은 공감대가 있는데 이것은 바로 중앙정치에 대한 국민의 불신을 배경으로 하는 것이 아닌가 하는 그런 생각이 듭니다.

그러다 보니 정당공천제 폐지가 지방자치제도 개선 또는 정치쇄신 과제의 최우선 과제인 것처럼 다뤄지게 되는데 이렇게 되면 자칫 보다 근본적인 문제, 보다 근본적인 정치쇄신과제 또 지방자치의 발전을 위해서 해결해야 될 더 큰 과제를 놓치게 되는 것이 아닌가 하는 우려가 듭니다.

저는 지방자치 선거제도 개선의 목적이 정당공천제 폐지 자체에 있는 것이 아니라 개방적인 정치적 참여의 폭을 확대하고 고비용 돈선거를 방지하고 또 건전한 정당민주주의를 확립해서 책임정치를 구현할 수 있도록 하고 또 중앙정치의 지나친 지역 지배구조를 개선하는 데 있다고 생각을 합니다.

정당에 대한 국민의 불신이 강한데, 그렇다고 해서 정당을 없앤다고 정치가 저절로 되는 것은 아닙니다. 마찬가지로 중앙정치의 개입을 막는다고 지방자치가 저절로 잘되는 것은 아닐 겁니다. 기초의원과 기초자치단체장의 정당공천만 허용하지 않으면 지방선거와 지방자치의 모든 문제가 사라지는 것도 아닙니다. 정당에 대한 국민의 강한 불신이 지방자치에서는 정당공천제에 대

한 불신으로 모아지고 있는 상황이고요 이를 정치권에서 받아들이다 보니까 지난 대통령선거 과정에서 유력한 세 후보가 모두 공약을 했고 이 바람에 폐지를 논의하고 있는 그런 상황인데요.

저는 정당공천제 폐지에만 치중하지 말고 정당공천제가 폐지되면 나타날 문제들에 대해서 더 고민해야 되는 게 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다. 예를 들면 정당공천제가 폐지된다면 후보 중심의 개인적인 선거운동을 할 수밖에 없는데 후보 중심으로 선거운동을 하다 보면 개인조직이라든가 학벌이라든가 지연이라든가 이런 일차적인 관계를 중심으로 진행될 수밖에 없는데, 미국의 예에서도 볼 수 있는 것처럼 자발적인 선거운동원이 거의 없는 현실에서 이렇게 되면 돈선거가 될 가능성이 커질 텐데 이 문제에 대한 고민들은 우리가 너무 안 하고 있는 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다.

또 기초의원 정당공천을 하지 않았을 때에도 실제로 내천이라는 이름으로 공천을 했는데 형식상 법적으로 관여하지 못하게 하다 보니 공천권자가 몇대로 내천을 해도 이것을 통제할 수도, 책임을 물을 수도 없었던 그런 일이 있었는데요. 정당들이 내천이라는 이름으로 실질적인 공천을 하고 이 과정에서 폐해가 나타난다면 이 문제는 어떻게 해결할 것인가 여기에 대한 고민도 부족하다고 봅니다.

또 정당공천을 하면서 비례대표제를 통해서 여성정치인들의 지방의회 진출이 확대되었는데 정당공천제를 폐지하게 되면 여성의 정치적 대표성이 다시 약화될 텐데 이 문제는 어떻게 해결할 것인가 이런 고민들도 부족한 것이 아닌가 싶은 생각이 듭니다.

또 헌법재판소가 정당표방 금지에 대해 위헌판결을 내리는 바람에 정당공천제가 도입이 되었는데 정당공천제를 폐지할 경우에 같은 정당의 후보들이 여럿이 출마했을 때 선택권자인 유권자들이 겪게 될 혼란 이런 데 대한 문제도 고민해야 되는 것이 아닌가, 이런 여러 가지 고민들 없이 덜컥 정당공천제를 없애는 것이 지방자치 발전에 도움이 되지 않을 거라고 봅니다.

만약에 정당공천제의 부작용을 해결하기 위해서는 정당공천제를 없애는 것이 아니라 정당이 후보 선출의 공정성을 강화하도록 하면 되지 않는가라고 생각을 하는데요. 선거관리위원회에 경선 관련 선거운동이라든가 투표 및 개표에 대한

사무뿐만 아니라 경선 선거인단의 구성에 관한 사무도 위탁하는 등 경선의 공정성을 확보하려는 노력이 필요하다고 생각이 되고요, 또 정당 비례 대표자 후보 선출 과정에서도 민주성을 확보하려는 노력을 기울이면 된다고 생각을 합니다.

또 지금 보게 되면 거대정당에게 유리하고 소수당이나 무소속에게 불리하게 작용되는 것 중의 하나가 일괄적인 선거기호 부여 제도인데 이것을 주춤으로 기호를 부여하게 해서 정당의 후보나 무소속 후보나 또는 소수정당의 후보가 특별하게 유리하거나 불리하지 않도록 하는 이런 것들도 필요하다고 생각을 합니다.

아울러서 현재 ‘소선거구제로 환원하자’ 이런 주장도 나오고 있는데요, 저는 현재 2인 선거구제가 문제가 많은 것은 1당과 2당의 나눠먹기식 구조가 돼서 그렇다고 생각을 하는데요. 지역 실정에 맞게 2~4인의 다양한 선거구라는 원래의 취지대로 선거구를 재획정하는 게 필요하고, 오히려 저는 5인 이상의 대선선거구의 도입도 검토해서 이것을 통해서 소수정파들도 지방의회에 진출이 가능할 수 있도록 제도를 바꿔 나가는 이런 것들이 필요하다고 보고요.

아직까지도 법과 제도 또는 공무원들의 의식과 관행 이런 것들이 중앙집권적인 경우가 상당히 많은데, 저는 정당공천제 폐지 문제에만 몰입될 것이 아니라 지방선거 발전을 위해서, 지방자치의 발전을 위해서 우리가 현재의 법과 제도를 어떻게 바꿔 나가는 것이 더욱 필요할 것인가 여기에 더 많은 노력을 기울여야 되는 것이 아닌가 하는 생각을 합니다.

이것으로 제 진술을 마치도록 하겠습니다. 고맙습니다.

○위원장 김진표 예, 손 원장님 수고하셨습니다.

다음으로는 육동일 교수님께서 진술해 주시면 합니다.

○진술인 육동일 예, 충남대 육동일 교수입니다.

저는 지난 제 기억으로는 한 4년 전에도 이 정당공천 관련 공청회에 나와서 진술한 기억이 있습니다. 그때도 비슷한 논리를 주장을 했습니다만 그때 국회정치개혁특위에서는 그대로 정당공천제를 유지하는 것으로 결정한 바 있어서 실망을 했습니다.

그런데 오늘 제가 주장하는 진술은 제 개인의 생각이라기보다 제가 지난번 대통령 소속 지방분권추진위원회 위원을 역임을 했고 또 지방자치학

회 회장으로서는 많은 토론과 많은 의견을 듣고 보완해서 객관화시켜서 진술을 정리했음을 참고로 말씀을 드립니다.

그리고 저는 단순히 정당공천을 폐지한다는 하나의 목표만이 아니라 어떻게 하면 우리 지방선거를 정상화하고 또 지방자치를 활성화시키고 또 우리가 목표로 하는 정당을 어떻게 개혁할 것인가 이런 세 가지의 목표를 염두에 두고 진술을 작성했음을 말씀을 드립니다.

우리가 지난번 지방자치가 부활된 이래 여섯 번의 지방선거를 했습니다. 그중에서 네 번은 기초의원 정당공천제가 배제된 가운데서 했고 2006년부터 전면적인 정당공천을 통해서 지방선거를 실시했습니다. 그렇지만 지난 여섯 번의 지방선거를 종합적으로 평가해 보면 진정한 의미의 지방선거 본연의 기능과 역할을 다하지 못하고 아쉽게도 정권의 중간평가적 성격, 대선의 전초전이와 같은 정당의 대리전으로 선거가 치러졌기 때문에 지방자치가 ‘주민에 의한, 주민을 위한 자치’가 아니라 ‘정당에 의한, 정당을 위한 자치’로 평가받는 상황이 됐고 또 그러한 평가는 그대로 지방자치, 지방선거에 대한 국민들의 불신으로 이어져서 나타났다 저는 그렇게 지난 선거들을 종합적으로 평가하고 있습니다.

그래서 오늘 진술할 내용은 크게 나눠서 제가 대안을 말씀드리지만 그 대안을 주장하는 근거로서 지방선거 정당공천제에 대한 이론적 배경, 찬반 배경을 잠깐 대비해서 말씀을 드리고, 그다음에 지난번 여섯 번의 지방선거를 통해서 나타난 실질적인 폐해현상에 대해서 간단히 정리를 드리고, 그다음에 우리가 참고로 해야 되는 외국의 사례, 지금 외국은 지방선거를 어떻게 치르고 있는가를 간단히 정리해서 말씀을 드리고, 그다음에 또 역시 중요한 이 문제에 대한 전문가들의 의견과 국민들은 어떠한 의견을 가지고 있는가 그 실태를 조사해서 말씀드리면서 제 주장에 대한 논리적 배경을 말씀드리겠습니다.

우선 대안부터 결론을 먼저 말씀을 드리고 그 근거에 대해서 시간이 허락하는 범위 내에서 말씀드리겠습니다.

저는 크게 나눠서 이번 특위에서는 두 가지 문제를 좀 고민해 주십사 하는 말씀을 드립니다.

첫째는 정당공천을 폐지하는 겁니다. 폐지하는데 그 대상은 기초선거, 기초단체장과 기초의원입니다. 일부에서는 단체장은 정당공천제를 하고

의원들은 전부 공천을 배제하자는 의견도 일부는 있습니다마는 저는 광역선거, 광역단체장과 광역 의원은 정당공천을 기존대로 허용하고 기초단체장과 기초의원은 정당공천을 배제하자는 것입니다.

그리고 이 폐지의 기간은 앞으로 영원히 폐지하는 것이 아니라 지금부터 앞으로 3기에 한해서, 세 번의 선거에 걸쳐서, 2014년·2018년·2022년 이 3기에 한해서 정당공천을 폐지하는 것을 제안합니다. 그 이유는 나중에 말씀을 드리겠습니다.

그리고 그렇게 기초선거에서 정당공천이 배제되는 경우에는 반드시 광역선거와 기초선거는 분리되어야 된다는 겁니다. 그래서 정당공천이 허용되는 광역선거는 국회의원선거와 함께 따로 치러도 좋고 정당공천이 배제되는 기초선거는 교육감선거와 같이 다른 날에 실시하는 것이 이 효과를 살릴 수 있다, 저는 줄곧 정당공천 폐지를 주장했습니다마는 지난 2006년에 채택이 돼서 전혀 변동이 없습니다. 그렇기 때문에 정말 이번에 우리 특위에서 정당공천 폐지를 채택을 하시든지, 아니면 이게 정 의견이 모아지지 않고 곤란하다 싶으면 저는 다음의 대안을 강력히 촉구를 합니다.

다음은 정당공천을 유지를 하되 근본적인 정당공천제도를 획기적으로, 혁명적으로 보완하고 잘못된 정당공천에 대해서는 책임을 지는 정당공천 책임관리제 도입을 하게 되면 정당공천의 문제를 어느 정도 보완할 수 있다 그렇게 생각해서 최소한 이 두 가지 중에서 하나는 택일을 해 주십시오 그렇게 제안을 합니다.

공천제도의 보완은 제 글에 나와 있듯이 상대적으로 합리적이고 투명하게 치를 수 있는 제도적 보완이 이루어져야 된다는 것이고, 그다음에 지금의 기호 부여 방식도 전면 수정해서 로또형식의 선거가 이루어지지 않도록 보완을 해야 된다, 그리고 정당공천 책임관리제의 도입인데 이것은 잘못된 공천에 대해서는 정당이 책임을 진다는 겁니다. 정당공천을 잘못해서 재보궐선거를 치르는 경우에는 그 해당 지역에 대해서는 후보공천을 정당이 배제한다든지, 재보궐선거의 비용을 원인자부담 원칙에 따라서 원인이자 부담하든지 아니면 정당이 국고보조금을 그만큼 받지 못하게 한다든지 이러한 책임지는 모습을 국민들에게 보여 줘야만 정당공천을 유지하더라도 국민들

이 납득할 수가 있다 저는 그렇게 생각합니다.

자세한 것은 유인물로 갈음하겠습니다.

그리고 지방자치의 궁극적인 정착을 위해서는 정당공천 문제를 할 것이냐 말 것이냐보다 더 중요한 것은 앞으로 우리 지방자치의 기관 구성을 다양화시키면 저절로 해결이 됩니다.

예컨대 우리는 지금 이른바 강시장-약의회 형이라는 단일유형을 가지고 지방자치를 전국이 획일적으로 실시하고 있습니다. 그러나 잘 아시는 바와 같이 선진국에서는 지역주민과 또 여러 가지 판단에 따라서 지역이 지방자치 기관 구성을 다양하게 선택할 수가 있습니다.

예컨대 시지배인제도라든지 지방의회와 자치단체 간의 통합제도라든지, 절충제도라든지 이러한 방법을 통해서 지방자치를 다양화시키면 정당공천의 문제에서 벗어날 수가 있다, 그래서 그것은 저는 장기적인 대안으로 제시를 합니다.

그런 대안을 제가 주장하는 이론적 근거는 첫째, 이론적인 장단점을 보게 되면 정당공천을 하게 되면 장점도 있고 단점도 있습니다. 예컨대 정치의식을 고양시킨다든지 민주주의 훈련을 시킨다든지 책임정치와 책임행정을 한다든지 여성의 정치 참여를 높인다든지 뭐 이런 장점은 물론 있습니다.

그런데 그러한 장점이 살아나려면 정당이 제도화되어야 됩니다. 정당이 제대로 역할을 할 때만 그 장점이 극대화될 수 있고, 현재 우리의 정치제도와 수준으로 보면 정당 참여로 인해서 나타나는 성과보다는 그 폐해가 더 큰 것으로 나타나고 있다 저는 그렇게 평가를 하고 있습니다.

그다음에 정당공천의 폐해, 그 전에 아까 조금 전에도 책임정치와 책임행정을 이야기했습니다. 그러나 제가 분석해 본 바에 의하면 우리나라의 정당의 수명은 정부수립 이후에 평균 44.1개월밖에 안 됩니다. 4년이 안 됩니다. 국회의원 임기 4년이 안 되기 때문에 4년 동안에 지방행정을 지켜보고 책임을 물으려고 해도 그때는 그 정당이 없어졌습니다. 그래서 이러한 우리 정당의 수준을 가지고 책임정치와 책임행정을 이야기한다는 것은 저는 어불성설이라고 생각을 합니다.

지방선거 정당공천제 폐해는 너무 심각합니다. 아까 말씀드린 지방선거가 왜곡되었을 뿐만 아니라 정당공천으로 인한 부패가 대단히 심각하다, 그리고 지역독점정당구도가 고착화됐다, 그리고 공약에 대한 경쟁이 실종이 됐다 이런 것이 폐해

고요.

그다음에 외국의 사례를 간단히 보시면, 우선 미국을 보시면 정당이 참여하지 않는 선거가 점점 늘어나고 있습니다. 최근 선거는 77%, 3분의 2 가량은 정당공천이 배제되어 있다, 일본의 경우 2011년 지방선거의 결과를 보시면 무소속이 자치단체장, 광역 도도부현 지사의 97.9%입니다. 시정촌이 99.8%, 도도부현 의원만 조금 정당공천이 허용이 되어 있습니다마는 나머지 선거는 정당공천이 다, 정당공천을 함에도 불구하고 무소속과 무당파가 장악을 하고 있다 이렇게 볼 수 있고, 영국 독일 이런 나라를 보더라도 지금은 정당공천이 점점 약화되고 있다는 것을 볼 수 있습니다.

전문가 여론조사를 저희 학회에서 최근에 한 것을 보시면 거의 80% 이상이 정당공천 배제, 폐지를 찬성하고 있습니다. 대체로 해당 기초자치단체장이나 기초의원들은 90% 이상이 정당공천을 배제시키기를 원하고, 전문가들은 80%, 그리고 우리 국민들은 한 70%, 그리고 제가 알기로는 우리 국회의원들은 한 60%가량 정당공천을 배제하는 것으로 이렇게 좀 차이는 있습니다마는 대체로 그런 조사가 많이 나왔었습니다.

따라서 저는 결론적으로 이러한 이론적 측면을 보거나 그리고 우리가 그동안 해 온 경험적인 실태로 보거나 또 외국의 추세 그리고 국민의식 수준으로 볼 때 이번만큼은 정당공천을 폐지하든지 또는 한시적으로 하든지 아니면 획기적인 정당공천 개혁을 통해서 이번에는 지방선거를 반드시 바로잡을 수 있는 유일한 기회가 됐다 저는 그렇게 말씀을 드리면서 제 진술을 마치도록 하겠습니다.

감사합니다.

○**위원장 김진표** 육동일 교수님 수고하셨습니다.

마지막으로 정연주 교수님께서 진술해 주시기 바랍니다.

○**진술인 정연주** 오늘 정당공천제 폐지가 나오게 된 것이 여러 분이 말씀하셨지만 정당정치가 지방자치에 관여하게 됨으로 해 가지고 생기는 그 폐해 때문에 그런 것 아니겠습니까? 그래서 그러한 폐해에 대한 문제, 그다음에 거기에 대한 대안, 특히 공천제를 폐지하자고 주장하시는 분들의 그 논거에 대해서 저는 100% 찬성합니다, 100%. 그래서 그것은 저는 이의가 없고요.

다만 제가 오늘 짧은 시간에 말씀드리고자 하는 것은 그러한 정치학적인, 행정학적인 여러 어프로치가 가능하지만 이 모든 논의는 헌법의 테두리 내에서 이루어져야 된다는 그 말씀을 제가 드리고자 합니다.

결국은 이것을 다 폐지하고자 하면, 예컨대 기초 차원에서 지방의회와 기초단체장 공천을 폐지하겠다 이 주장이 가장 보편적인 주장인 것 같습니다.

그러면 결국 법을 개정을 해야 될 텐데, 그동안에도 몇 번 개정되어 왔지요. 결국은 입법작용인데 그 입법작용은 헌법재판소가 수도 없이 확인했지만 헌법적 틀 내에서 이루어져야지 헌법을 벗어나면 아무리 지고의 가치가 있는 그러한 중요하고 바람직한 제도라 할지라도 그것은 위헌입니다. 그것은 법치주의 위반이고 결과적으로는 효율성도 결국은 추구할 수가 없게 된다 하는 말씀을 먼저 드리면서, 그러면 어떠한 헌법적 규정과 그 틀 속에서 이 문제를 다뤄야 되나 하는 그 논거를 몇 가지 사안을 요약해서 말씀을 드리기로 하겠습니다.

먼저 지방자치제도를 왜 실시하느냐, 그것은 두말할 것도 없이 지방자치제가 가지고 있는 중요한 기능 때문에 그렇지요. 거기에 대해서 다 아시다시피 주민접촉 행정이라든가 풀뿌리 민주주의라든가 우리 초등학생들도 다 아는 그런 얘기들입니다.

그런데 오늘날 중요한 것은 결론적으로 다원적 민주주의의 실현하고 기능적 권력 분립 그 두 가지가 오늘날 현대사회에 있어서의 국내외 막론하고 지방자치제를 실시하는 가장 중요한 헌법적 이유예요.

그 두 가지를 간단하게 말씀드리면, 먼저 다원적 민주주의 결론부터 말씀드리면 다원적 민주주의를 실시하는 수단이 여러 가지가 있지만 그중에 중요한 것이 방금 말씀드렸듯이 지방자치제도입니다. 왜냐하면 지방자치단체는 중앙정부하고 다른 정치세력이 형성될 수가 있고 다른 의견과 견해가 형성될 수 있어요. 그것은 지방자치단체 상호 간도 마찬가지입니다.

그런데 이것은 헌법재판소도 확인하고 있고 학계에 있어서는 누구도 이의를 제기하지 아니하는 지방자치제도의 기능인데 이것은 99% 뭐로 실시되느냐, 결국은 정당을 매개해서 실시될 수밖에 없어요. 그 외에 대안이 없습니다.

그렇다고 한다면 오늘날 다원적 민주주의는 정당민주주의와 같은 개념으로 이해해도 크게 틀린 말은 아니다 하는 것이고, 따라서 이러한 정당민주주의를 헌법상 확인한 것이 다 아시다시피 헌법 8조 복수정당제를 보장하는 것 아닙니까?

그래서 정당이 굉장히 중요하고, 정당이야말로 사법상의 결사이지만 그 어떤 헌법기관 못지않게 특권과 국민들의 예컨대 세금이라든가 이런 것을 통한 여러 가지 지원이 이루어지고 다른 결사와는 달리 정당만이 헌법재판소에 의해서만 해산될 수가 있어요. 절대로 그 외에는 해산될 수가 없습니다. 이런 것이 다 헌법정신이에요.

이런 맥락에서 비추어 봤을 때 이러한 제도의 기능을 실현시키기 위한 다원적 민주주의가 목적이라고 한다면, 또 그것을 실현하는 수단이 정당이라고 한다면 이 공천과정에서 그것이 광역이 됐든 기초가 됐든 정당을 배제시키는 것은 바로 효율성, 정책적 문제 이전에 헌법 위반입니다. 우선 그 점을 제가 말씀드리고자 하는 것이고요.

두 번째가 기능적 권력 통제, 아시다시피 몽테스키외가 얘기하는 삼권분립 여전히 중요합니다. 그러나 그것이 현대사회에 와서 많은 수정과 보완이 되었다는 것도 다 아시는 얘기예요.

그러한 보완책 중의 하나가 두말할 것도 없이 지방자치제도입니다. 몽테스키외는 지자체를 몰랐어요.

그러면 지방자치제도가 가지고 있는 중요한 또 다른 현대적·헌법적 기능은 뭐냐? 바로 권력분립, 권력통제입니다. 상하 간에 또 상호 간에. 따라서 중앙정부와 다른 세력이 지방 차원에서 이루어지고 있고 또 지방 차원 상호 간에도 그렇고 또 같은 지방에서도 광역과 기초 상호 간에도 그렇고, 이러한 서로 간에 권력통제가 제대로 효율적으로 이루어져야 되고 이것이 바로 지방자치제도를 실시하는 중요한 기능과 목적 중의 하나인데 그것 역시 무엇을 통해서, 매개해서 이루어지느냐? 두말할 것도 없이 정당입니다. 국회가 그런 것처럼 지방의회라든가 단체장의 경우도 똑같습니다. 그런 맥락에서 봤을 때……

또 이러한 점은 헌법재판소 판례가 그동안 수도 없이 확인한 헌법 해석입니다. 그러기 때문에 이러한 기능적 권력통제라고 하는, 지방자치제도의 헌법적 기능의 측면에서 봤을 때 정당을 완전히 배제시키고자 하는 이러한 시도는 바로 권력분립의 정신이라고 하는 헌법의 기본원칙에 위반

된다, 또 하나가 평등의 원칙입니다. 평등의 원칙이 헌법상의 기본원칙이라는 것은 다 아시는 것 아닙니까? 그런데 왜 다른 선거에서는 다 정당공천을 허용하면서 유독 지방자치단체, 그중에서도 기초지방의회만 제외시키느냐, 이것은 절대로 정당화될 수가 없습니다.

그래서 이런 맥락에서 봤을 때도 이것은 헌법상 평등의 원칙 위반이고, 이것에 대해서 학계뿐만 아니라 또 한 번 말씀드리지만 헌법재판소도 또 한 번 확인하고 있어요. 헌법재판소도 광역단체와 기초단체의 경우를 나누어 법적으로 달리 취급할 이유가 없고 광역과 기초의 차이는 지방자치단체의 종류의 차이에 불과할 뿐 지방분권이라는 지방자치 기능에 있어서는 본질적인 차이가 없다라고 분명히 판시하고 있습니다. 따라서 같은 지방 차원이라 할지라도 광역의 경우는 허용을 하고 기초의 경우는 허용하지 않는다, 이것은 바로 평등원칙 위반입니다.

또 하나가 비례의 원칙인데 아시다시피 입법작용을 비롯한 모든 공권력작용은 헌법상 비례의 원칙 내지는 과잉금지의 원칙을 반드시 준수해야 돼요. 이것을 위반해 가지고 그동안 위헌결정받은 법률이 수도 없이 많은 것 입법자 여러분들이 누구보다 잘 아실 거예요.

그래서 한마디로 얘기하면 비례의 원칙이라는 것은 목적과 수단 사이가 비례적이어야 되고 그 목적 달성을 위해서 수단이 적합해야 되고 효율적이어야 되고 또한 그 수단이 국민의 기본권을 과잉적으로 침해해서는 안 됩니다, 아무리 목적이 중요해도.

그런데 우리가 지방자치단체의 자율성과 자치 기능을 보장하는 것, 이 목적에 대해서는 누구도 이의를 제기하지 않지요. 거기에 대해서는 100% 찬성입니다. 그런데 그런 목적을 달성하기 위해서 과연 공천을 법적으로 폐지하는 것이 적합하고 효율적인 수단이나? 결코 아니라는 것이지요.

그 점에 대해서는 여러분들이 다 잘 알고 계시고 오늘 다른 패널 여러분들께서도 폐지를 주장하시면서도 폐지해야 된다고 그래서 이런 부작용이 싹 없어지는 것은 아니더라는 것을 다 말씀을 하셨어요. 그걸로 저것은 뭐 대신하겠습니까마는 어쨌든 절대로……

특히 아까도 다른 진술인께서도 말씀을 하셨습니다만 정당 표방을 동시에 부수적으로 허용하고 있는 한 공천을 배제했다고 그래서 공천 배제 효

과가 나타나는 것은 절대 아니다, 그리고 만약에 백번 양보해서 그런 효과가 나타난다 할지라도 공천을 배제함으로써 해서 발생하는 위헌의 문제들과 또 관련자들, 예컨대 후보자와 유권자들의 정당 추천을 받을 권리라든가 정당 추천을 할 권리라든가 알 권리라든가 선거권이나 다양한 기본권을 너무 심대하게 침해하기 때문에 결코 비례의 원칙을 충족할 수가 없다는 겁니다. 그런 맥락에서 위헌의 소지가 있다고 말씀을 드리구요.

몇 가지만 더 말씀을 드리면 무소속 후보자의 정당 표방 제한에 대해서 아까도 다른 위원께서도 말씀을 하셨습니다마는 위헌결정을 헌법재판소로부터 받았지요. 그래서 현행 공직선거법 84조에는 뭐라고 규정되어 있다면 ‘무소속 후보자는 특정 정당으로부터 지지 또는 추천받음을 표방할 수 없다’, 왜냐하면 지금은 정당 추천이 가능하기 때문이에요. 그러니까 정당 추천한 사람들은 당연히 그것은 정당 추천이 되는 것이고요, 그렇지 않은 무소속 후보자는 지지·추천받은 것을 표방할 수 없는 것, 이것은 당연히 상식적인 얘기가 되겠습니다. 그러면서 다만 정당의 당원 경력을 표시하는 행위는 예외로 두고 있습니다. 그런데 이 규정과 관련해서 결론적으로 정당공천을 법으로 배제시키는 것은 서로 모순되고 현재 결정에도 위반된다는 말씀을 제가 드리고자 합니다.

여러 가지가 있겠지만 한두 가지만 말씀드리겠습니다.

먼저 만약에 정당공천을 다 폐지한다면 예를 들자면 기초 차원에서 정당 소속 내지 정당 추천 후보자가 전무한 것이지요. 100% 다 무소속만 나오게 되는데 현행대로라고 그러면 특정 정당으로부터의 지지 또는 추천을 받음을 표방할 수 없도록 되어 있어요, 현행 84조를 그대로 존치시키고 공천을 폐지시키면.

그러면 이것은 헌법재판소가 명시적으로 판시했듯이 모든 후보자의 정치적 의사 표현의 자유를 침해하는 것이기 때문에 그것은 바로 위헌결정을 받습니다.

두 번째, 만일 그런 위헌을 피하기 위해서 정당공천도 폐지하고 동시에 지지 표명은 허용하고 하는 식으로 해서 이것을 갖다가 위헌의 소지를 없애고자, 헌법재판소 결정대로라면 이 방법 외에는 다른 대안은 없겠지요. 이렇게 하지만 이것도 사실상 또한 위헌의 소지가 있다……

왜냐하면 한쪽에서 정당공천을 금지시키면서 다른 쪽에서는 지지 표명은 허용한다, 이것은 상호 모순이고 헌법상 체계정당성에 반하는 겁니다. 사실상 공천과 다름이 없고 이게 무지하게 많은 문제를 또 초래하게 돼요. 그래서 헌법적으로도 위헌이고 현재 결정에도 반하고 효율성도 없다 이런 말씀을 드리고 싶습니다.

그리고 한두 가지만 더 말씀을 드리겠습니다.

헌법재판소가 판시한 바와 같이, 저도 같은 의견입니다마는, 이 정당공천을 허용하는 것이 현실적으로 많은 문제가 있다는 것은 우리가 다 아는 얘기에요. 그럼에도 불구하고 하는 이유는 헌법적인 이유가 있는 거예요.

다시 말해서 현재도 얘기했듯이 선거에 당하여 정당이나 아니면 인물이냐에 대한 선택은 궁극적으로 주권자인 국민의 몫입니다. 그리고 입법자가 후견인적 시각에서 입법을 통하여 그러한 국민의 선택을 대신하거나 간섭하는 것은 민주주의 이념에 비추어 바람직하지 않기 때문에 기초의회 의원 선거에서 정당의 영향을 배제하고 인물 본위의 투표가 이루어지도록 하겠다는 구체적 입법 의도는 그 정당성이 의심스럽다라고 분명히 판시했고, 시간 관계상 생략하겠지만, 그 이후에 그리고 최근까지 헌법재판소는 일관되게 같은 취지의 판례를 내리고 있습니다.

두 가지만 더 말씀드리겠습니다.

흔히 얘기하는 탈정치, 탈정당…… 그 지역구 당해 국회의원에 예측된다, 휘둘린다, 그것 다 아는 얘기에요. 누구도 이의 제기하지 않습니다.

그런데 우리가 지방정치라는 표현도 쓰고 지방정부라는 표현도 쓰고 있는데 흔히 얘기하는 광역이나 기초의 자치사무가 정치와 무관한 겁니까? 정치는 꼭 대북문제라든가 김정일·김정은 문제라든가 외교문제 국방문제 핵문제 이것만 정치인가요? 지방에서 이루어지는 자치사무는 정치권에서 배제가 되는 겁니까? 저는 절대 그렇게 생각하지 않아요. 그렇기 때문에 이런 것도 결국은 크건 작건 다 정치와 관련된 문제기 때문에 정치를 배제시킨다는 것은 가능하지도 않고 필요하지도 않다, 같은 맥락에서 그것을 교량적 역할을 하는 것이 누구입니까, 국민과 정책결정 사이에? 99% 그것은 정당을 통해서 이루어지는 겁니다. 그렇기 때문에 자치사무와 관련해서 정당을 배제시키는 것 이것도 있을 수가 없는 일이고.

그리고 아까도 말씀드렸지만 정당은 핵문제 이

런 거창한 문제에 대해서만 노선을 또는 정책을 개발해야 되고 지방자치제도하에서 이루어지는 그런, 말을 제가 좀 세속적인 표현을 쓰면 그런 자질구레한 문제에 대해서 정당이 개입하고 정당이 그런 정책을 개발하면 그것은 스타일 구기는 겁니까? 저는 이해할 수가 없어요. 따라서 정당에 대해서 절대 배제할 수가 없다……

마지막으로 비례대표선거제입니다.

이 점에 있어서도 현재 아시다시피 국회의원 선거뿐만 아니라 지방의회의원 선거에서도 비례대표제를 실시합니다, 물론 10분의 1밖에 안 되는 것으로 제가 알고 있습니다마는.

그렇다고 한다면, 정당공천을 폐지시킨다고 한다면 이 비례대표제 어떻게 할 겁니까? 그러면 비례대표제는 유지하면서 정당공천은 폐지한다면, 제가 이해하기로는 지역구만을 폐지한다는 얘기인데 그러면 한쪽에서는 정당공천을 비례대표를 통해서 허용하고, 왜냐하면 그것은 정당투표기 때문에, 한쪽에서는 지역구니까 정당공천을 배제한다면 이것을 어떻게 설명할 수 있겠습니까? 이것이야말로 평등의 원칙과 균형성과 형평성을 상실하는 것이기 때문에 위헌이 아닐 수가 없고.

만일 아예 정당공천을 갖다가 없애는 것을 획일화시키기 위해서 비례대표를 없앤다, 그것은 오히려 더 큰 문제를 발생시키는 것이지요. 그렇지 않아도 국회 차원에서도 비례대표제를 넓히려는 학계와 많은 국민들의 의견이…… 또 해외, 예컨대 독일 같은 경우는 50 대 50이라는 것은 다 아시는 얘기에요.

그런데 지금 10분의 1이 부족해서 더 늘리자는 판에 비례대표를 없앤다고 하는 것은 이거야말로 시대에 역행하는 것이고 헌법정신에 반하는 것이지요. 따라서 저는 학자의 한 사람으로서 비례대표제는 폐지할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 확대해야 된다, 요즘 많이 논의되고 있는 소수·신진 세력 보호 또는 여성 정치가들이 국회뿐만 아니라 지방 차원에서도 교두보를 많이 마련하기 위한다면, 물론 지역구도 나갈 수 있겠지요. 그러나 역시 현실적인 방법이면서 출발점은 헌법상 비례대표제의 확대가 제가 볼 때는 대안이라고 봐요. 그렇다면 그것은 정당투표를 통해서 이루어질 수밖에 없고 따라서 그런 맥락에서 봤을 때 정당을 배제시키는 것은 있을 수가 없는 일이다, 따라서 저의 결론은 앞서 선생님들이 말씀하신 것에 대

해서 저는 다시 한번 100% 동의를 하고 그런 문제점에서 저도 국민의 한 사람으로서 분노하고 있어요. 그러나 이 모든 것은 헌법적 틀 안에서 이루어져야 된다는 것을 다시 한번 말씀드리고 그 안에서 예컨대 상향식 공천이라든가 비례대표 확대라든가 정당민주화라든가 다양한, 많은 분들이 주장했던 그리고 저도 주장했던 그런 보완책을 동시에 우리가 트라이(try)하는 것이 내가 볼 때는 현명한 그리고 헌법재판소가 기뻐할 그러한 방법이라고 저는 결론을 내리고 싶습니다.

이상입니다.

○위원장 김진표 수고하셨습니다.

이상으로 네 분 진술인들의 진술을 모두 들었습니다. 좋은 의견을 발표해 주신 네 분께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

그러면 진술한 내용에 대해서 위원님들께서 진술인을 상대로 질의하시거나 또 발표 주제와 관련해서 위원님의 의견을 말씀하시는 순서를 갖도록 하겠습니다.

○김성곤 위원 위원장님, 의사진행발언 있습니다.

○위원장 김진표 예.

○김성곤 위원 지금 날씨가 굉장히 더워서 일부 위원님들은 상의를 벗고 말씀하시는데, 진술인들은 지금 분위기가 벗고 싶은데…… 진술인들도 편하게 벗을 수 있도록……

○위원장 김진표 예, 자유롭게 편하게 벗으실 분은 벗으시도록 하는 게 어떻겠습니까?

(「예」 하는 위원 있음)

그렇게 하시지요.

질의 순서는 배부해 드린 유인물을 참고해 주시면 고맙겠습니다.

질의와 답변은 일문일답 방식으로 하시고 질의 시간은 간사 간의 합의에 따라서 5분으로 해서 한 번 이렇게 죽 전체 돌아가면서 하고 그다음에 다시 또 재질의, 재질의 이런 순서로 순환적으로 하도록 하겠습니다.

그러면 먼저 새누리당의 김상훈 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○김상훈 위원 새누리당 대구 서구 출신 김상훈 위원입니다.

네 분, 전문가이시자 진술인 분들의 의견을 잘 들었습니다.

우선 저는 먼저 기초자치단체 의원과 단체장의 정당공천제 폐지에 대해서는 기본적으로 찬성한

다는 입장입니다. 다만 투표 현장에서 벌어질 수 있는 여러 가지 현실적인 문제를 극복할 수 있는 대안이 없는 상태에서 정당공천제를 폐지하는 것은 좀 더 신중하게 판단해 봐야 될 그런 일이다 말씀드릴 수 있습니다.

최근에 지방선거에 대한 투표율이 점차 낮아지고 있습니다. 그래서 정당의 대표로서 후보자가 압축되지 않은 상태에서 난립된 후보들이 우후죽순같이 출마를 했을 경우에 안 그래도 투표율이 낮은 지방선거에서 후보자에 대한 정보가 부족한 유권자들이 과연 그 지역에 대한 일꾼을 제대로 선택할 수 있겠는가 하는 그 문제를 저는 굉장히 걱정하고 있습니다.

지금 지방선거의 기표소에 가서 한 사람의 유권자가 찍어야 될 표가 최대 8표입니다. 여덟 사람의 이름 위에 기표를 해야 되는데 과연 그 사람들을 속속들이 알고 우리 유권자가 투표를 하는 것인지, 그랬을 경우에 과연 정당을 통한 필터링을 거쳐서 능력 있는 후보가 선택돼서 나오는 것이 바람직하겠나라는 말씀을 드리고, 만약에 정당공천제를 폐지했을 경우에 그러면 여기에 대한 대안은 무엇이나 하는 그런 성찰이 저는 필요하다고 봅니다.

두 번째는 법리적으로 이 관계에 대해서 헌법학자분들께서 이구동성으로 명백한 위헌 소지가 있다고 말씀을 하시는데 헌법에 국민의 정치 의사결정에 필요한 조직을 둘 수 있는 정당의 존재를 부정하고 하위 법률인 공직선거법에서 정당공천제의 폐지를 강제를 했을 경우에 과연 이게 위헌 소지 문제 때문에 간단하게 극복할 수 있는 문제인지, 이것은 달리 판단한다면 소수 정당에서, 예를 들면 새누리당과 민주당이 합의해서 정당공천제를 폐지하기로 한 법률을 개정해서 통과를 시켰는데 소수당인 진보당이 선명한 후보를 내기 위해서 자기 정당은 정당공천 해야 되겠다 라고 해서 헌법재판소에 제소를 했을 경우에 과연 이게 패소의 확률이, 그러니까 이 개정 법률 자체가 위헌 요소가 명백하지 않겠나 하는 그런 우려감을 갖고 있습니다. 그래서 여기에 대한 대안 마련이 필요하다고 보고.

더군다나 최근에, 중앙선관위의 공식적인 입장은 아닙니다마는, 선거의 효율성과 또 여러 가지 후보자의 능력 검증 문제를 두고 봤을 때 정당공천제가 지속될 필요가 있다는 의견을 조심스럽게 내고 있는 이 부분에 대해서도 상당한 고민이 필

요하지 않겠나 하는 생각을 갖고 있습니다.

우선 육동일 교수님께 제가 잠깐 여쭙도록 하겠습니다.

아까 말씀에 2014, 18, 22년 3기에 한해서 정당공천제의 폐지를 할 필요가 있다고 말씀하셨는데 거기에 대한 특별한 이유가 있으신지요?

○진술인 육동일 저도 걱정한 게 위헌 소지의 문제였었는데요, 지금 우리 정 교수님은 아주 강하게 위헌 소지를 주장하셨지만 그동안 저희들도 학회에서 검토한 바로는 약간 논란은 있습니다. 이게 위헌 소지가 분명하다, 아니다 이런 게 대립이 됐던 것을 제가 토론을 지켜봤고요. 또 외국의 제도를 보더라도 위헌 소지가 있으면 정당 참여를 배제했겠습니까? 그래서 그런 부분에서 이것을 한번 찾아볼 필요가 있겠고.

제가 14, 18, 22년 3기에 한해서 주장한 것은 이게 이제 정당공천의 문제는 배제나 참여나 이 문제로 풀 것이 아니라 지방자치 어떻게 활성화시킬 것이냐, 다양화시킬 것이냐 이 문제로 풀어 간다면 이것은 저절로 풀리기 때문에 그때까지 세 번에 걸쳐서, 12년에 걸쳐서는 정당공천을 한번 배제해 보자, 그래서 그 결과를 가지고 이것이 더 문제가 있다면 이제 달리 봐야 되겠지만 그 효과가 있다면 정당공천을 배제하는 쪽으로 간다 그런 차원에서 한시적으로 도입해 보자는 의견입니다.

○김상훈 위원 제가 이해하기로는 헌법상의 정당 관련 조항의 개정이라든지 그런 선행 절차 없이 공직선거법상 공천제 폐지를 강행을 하게 될 경우의 문제를 아마 여러 학자분께서 지적을 하고 계시는 것 같습니다.

이렇든 저렇든 정당공천제 폐지 문제가 나왔던 것은 국민 눈높이에 맞는 후보 공천이 제대로 이루어지지 않고 있다, 또 공천 자체가 정당 내지는 해당 지역 국회의원들의 사적인 이해관계에 의해서 후보자가 선정되는 그 과정에 아마 국민들의 불만이……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

굉장히 많으신 것 같아요. 거기에 대한 대안을 우리가 적절하게 도출해야 된다는 그런 생각을 갖고 있습니다.

우선 여기까지만 하고 다음에 추가질의 하도록 하겠습니다.

○위원장 김진표 김상훈 위원님 감사합니다.

다음은 민주당의 김관영 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○김관영 위원 바쁘신데도 이렇게 좋은 의견들을 제시해 주신 네 분 교수님들께 감사드리겠습니다.

각 교수님별로 한 문항씩 제가 질문을 드리도록 하겠습니다.

먼저 정연주 교수님께 질문을 드리도록 하겠습니다.

‘지방자치제도를 통한 다원적 민주주의 실현 기능은 정당을 통해 이루어질 수밖에 없다’ 이렇게 말씀을 하셨습니다. 물론 정당 기능의 중요성을 강조한 것이라고 보여지는데, 최근에 시민사회의 성장 또 온라인 정당 기능, 굳이 꼭 정당을 통하지는 않지만 그런 기능의 활성화로 인해서 정당 이외에서도 다원적인 민주주의의 실현이 상당 부분 가능하다는 그런 의견들이 있는데요, 이 부분에 대해서는 어떻게 생각하시는지 여쭙어 보겠습니다.

○진술인 정연주 지금 바로 답변합니까?

○김관영 위원 예, 간단하게 답을 해 주시면 감사하겠습니다.

○진술인 정연주 간단하게 대답하면 맞습니다.

제가 아까 시간관계상 요약만 했습니다마는 다원적 민주주의뿐만 아니라 기능적 권력통제하고 그것이 묶여 있다 이런, 물론 포인트는 조금 차이가 있지만 말씀을 드렸는데, 결국은 다원적 민주주의와 더불어서 좀 부수적으로 아예 한꺼번에 답변을 제가 드리면 기능적 권력통제도 현대사회에 변화된 것이 지방자치제도 헌법재판소, 연방제도, 그리고 지금 위원님께서 말씀하신 그러한 여러 가지 SNS라든가 미디어라든가 이러한 통신수단의 개발·발전, 그다음에 NGO라든가 다양한 시민단체라든가 이런 단체의 출현 이것이 바로 우리 헌법학회에서 얘기하는 변수, 다양한 보완책들이에요.

따라서 정당만은 아니지요. 이런 것들이, 시민단체는 정부를 비판하고 통제하지 않아요? 마찬가지로 하고 있지요, 물론 헌법기관은 아니지만. 그런 면에서 지금 위원님 말씀하신 것은 100% 맞는 얘기예요.

그러나 그중에서도 헌법에서, 아까 새누리당 김 위원님께서 지적해 주셨듯이 헌법에서 가장 그

래도 직접적이고, 헌법 8조에서 예정하고 있는 통제와 다원적 민주주의의 실현 및 국민의 다양한 또는 주민의 다양한 의사를 국정이나 지방자치에 반영하는 교량적 역할을 하기 위해서 헌법이 예정하고 있는 넘버원은 뭐냐, 그것은 정당을 빼놓고 얘기할 수 없다 그런 뜻입니다.

○김관영 위원 예, 알겠습니다.

육동일 교수님께 한번 여쭙어 보도록 하겠습니다.

아까 정연주 교수님 발표문 중에서 비례대표에서 확대되어야 된다는 전체적인 방향은 제대로 지적을 하신 것 같고요. 다만 정당공천제도를 폐지함에 있어서—기초의원에게 있어서—비례대표제도를 그대로 존치하면서 지역구에 대한 정당공천만 폐지하게 될 경우에 그것이 합리적인 평등에도 위배될 뿐 아니고 헌법에도 위헌될 소지가, 적어도 그 부분에 한해서 상당히 크다는 그 말씀은 상당히 제가 공감이 되고 있습니다.

이 부분에 대해서는 육 교수님은 어떻게 생각하십니까?

○진술인 육동일 정당공천이 폐지될 때 오는 여성들의 불이익 문제하고 직결되어 있다고 생각하는데요.

지금 정당공천을 전면 폐지하는 게 아닙니다. 광역은 허용하고 기초만 배제하는 것이기 때문에 광역은 얼마든지 비례대표를 더 활용할 수가 있지요.

그리고 지금 여성들의 참여 저조 문제가 걱정이 되는데, 사실은 여성들의 선거를 통한 지방자치 참여 확대 문제는 비례대표에만 기대서는 안 됩니다. 이제는 프랑스같이 남녀동수공천제라든지 여성할당제라든지 여성전용선거구제라든지 이런 획기적인 방법을 통해서 선거구를 통해서 당선되는 여성 비율을 높여야지 비례대표만을 가지고 이것을 확보하려고 하는 것은 그것은 미비하다, 그런 점에서 저는 더 전향적이고 적극적인 방법을 통해서 이 문제는 해결할 수 있다 저는 그렇게 생각합니다.

○김관영 위원 손혁재 원장님께 질문드리겠습니다.

정당공천제의 부작용을 해결하기 위해서 정당이 후보 선출의 공정성을 강화해야 된다는 말씀을 주셨는데, 그 말씀에 전적으로 공감을 합니다. 다만 공천 과정과 절차, 기준 이러한 구체적인 내용들이 현재는 당헌·당규에 주로 규정이 되어

있는데 정당 간에 차등이 있고 차이가 있어서 이런 것들이 국민 피부에 일률적으로 기준으로 와 닿지 않는 그런 문제가 있는 것 같습니다.

그런데 이 부분을 혹시 법률로 규정하는 것에 대해서 원장님께서 어떻게 생각하시는지 의견을 듣고 싶습니다.

○진술인 손혁재 정당활동에 자율성이 있기 때문에 사실은 그런 세세한 규정까지 그렇게 법으로 규정하게 된다면 정당의 자율성을 침해하는 것이 될 겁니다. 필요한 경우에 경선 과정 같은 것을 위탁할 수는 있겠지만 기본적으로 후보를 어떤 방식으로 선출하느냐 하는 문제는 각 정당의 자율성과 체계의 문제이기 때문에 법으로 일률적으로 모든 정당에게 똑같은 과정을 적용하는 것은 잘못되었다고 생각을 합니다.

○위원장 김진표 김관영 위원 수고하셨습니다.

다음은 새누리당의 서용교 위원 질의해 주시기 바랍니다.

○서용교 위원 부산 남구을 서용교 위원입니다.

먼저 네 분 발표 감사히 들었고 수고하셨다는 말씀부터 드리겠습니다.

한 분 한 분 질의하도록 하겠습니다.

먼저 오랫동안 지방자치의 완성도를 높이기 위해서 헌신해 오신 손혁재 원장님께 여쭙겠습니다.

통상 지방자치나 또는 분권 전문가들은 공천제 폐지한다는 것이 통상적인 관념인데, 원장님께서 공천제 폐지 반대 입장에 서게 된 가장 핵심적인 원인 하나만 꼽으라고 하면 무엇을 꼽겠습니까?

○진술인 손혁재 지방자치가 말하자면 중앙정치와 떨어져 있는 지방자치라고 하는 것이 존재할 수 없기 때문에 결국은 중앙정치와 연동되어서 움직이는 것이다 그런 의미에서 책임정치라는 면에서 필요하다 이런 생각입니다.

그리고 시민단체들이 정당공천제 자체를 반대하는 것은 아니고요, 정당공천제는 원칙적으로 찬성을 하지만 현 단계에서 많은 문제가 나타나고 있기 때문에 정당이 선진적이 될 때까지 일시적으로 유보하자 이런 주장들을 펴고 있는 것이 모든 시민단체들이 입을 모아 가지고 정당공천제 무조건 반대를 외치는 것은 아닙니다.

○서용교 위원 그런데 어쨌든 현재 상태에서 보면 주민들의 참여라는 게 이전에 비해서 좀 늘어나고 있지만 전체 다른 타 선진국과 비교했을 때 주민들의 참여가 계속 낮지 않습니까? 이런 부분

들은 지금 공천제하고 연관시킨다고 한다면 어떻게 보십니까, 원장님께서?

○진술인 손혁재 저는 정당공천제 때문에 이것이 문제가 생겼다고 생각하지는 않고요. 보다 큰 문제는 지방자치라고 하는 것이 우리 주민들의 삶의 질을 향상시키는 데 도움이 되었다고 체감적으로 느끼지 못하기 때문에 그런 문제가 나타난 것이 아닌가 싶은 생각이 들고요.

그리고 또 하나는 뭐냐 하면 지금은 많이 줄어들기는 했습니다마는 과거에 선출된 공직자들이, 말하자면 지방자치단체장이나 지방의원들이 선거법을 비롯해 가지고 부정부패, 비리 이런 것들로 감옥살이를 하고 구속되고 하는 이런 것들 때문에 상당히 많은 실망을 했던 그런 국민들이 있는 것이 아니었나 싶은 그런 생각이 듭니다.

○서용교 위원 예, 감사합니다.

정연주 교수님께 여쭙겠습니다.

어쨌든 지금 현재 헌법적 테두리 내에서는 2003년도에 위헌결정은 났습니다. 그런데 당시에 위헌결정 날 때 세 분이 반대를 하셨는데 한 분만 더 참여를 했으면 위헌결정이 나지 않았을 것 아닙니까? 그리고 현재 제가 각종 여론조사 통계들을 보면 한 60~70% 정도 공천제에 대해서 폐지를 원합니다.

그런데 정치권의 고민은 헌법의 운영원리도 존중해야 되지만 무엇보다도 유권자나 국민의 의사, 또 우리가 정치를 어떻게든 선진화시켜 나가야 된다는 그런 관점에서 보면 이 접합점을 어떻게 찾아야 될 것인지 늘 고민을 하고 있습니다.

아까 위헌성에 대해서는 저도 이야기 들어서 충분히 공감합니다마는 현재 상태에서 위헌성을 좀 없앨 수 있는 방안들이 없겠습니까?

○진술인 정연주 일단 제가 적절한 답변이 될지는 모르겠는데요, 국민들 의견의 과반수가…… 아까 육동일 교수님도 그러셨는데, 제가 많이 배웠습니다. 그래서 학계에서는 말할 것도 없고 심지어 국민들도 60~70%가 거기에 대해서 폐지에 찬성한다 하는 것은 국회의원 여러분들께서야 국민을 대변하는 입장인니까 그것이 가장 중요한 기준과 구속이 되겠지요.

그런데 저는 국회의원이 아닙니다. 저는 헌법을 통해서 얘기할 수밖에 없는 것이고, 또 과거에 수많은 법이 왜 위헌결정을 받았겠어요? 바로 국민의 뜻을 반영했다고 이해할 수밖에 없지요. 국회의원들이 자기 사리사욕 때문에 했다고 우리

가 이해할 수는 없잖아요? 그러면 국민들의 뜻을 받들어서, 90~80% 받들어서 입법을 했는데 그것이 헌법재판소에서 위헌결정을 받았습시다. 그러니까 저는, 또 동어반복입니다마는 아무리 좋은 제도도 아까 말씀드렸듯이 헌법적 틀 내에서 이루어져야 된다는 것을 다시 한번 말씀을 드리고.

두 번째는 국민 여러분들의 의견은 100% 우리가 존중해야 되지만, 제가 좀 죄송스러운 말씀이지만 국민들이 그런 헌법적인 디테일한 전문성에 대해서 사실은 잘 모르시지요. 어떤 면에서는 잘 알 필요도 없고. 그래서 그런 맥락에서 비추어 볼 때 그런 것이 나왔지, 만약에 그분들을 저한테 강의를, 4000만한테 강의를 하라고 해 가지고 제가 한 12시간 강의를 하면 의견이 저는 100% 달라진 의견이 나오리라고 확신을 합니다.

그리고 세 번째 말씀드리고자 하는 것은 그렇기 때문에 아까도 제가 말미에 대안을 제시했듯이 헌법적 틀 내에서는 결국은 저는 공천 폐지는 위헌이라고 봐요.

또 제가 서구의 법치 선진국의 공천 실태를 100% 전수조사 한 것은 아닙니다. 그렇기 때문에 '100% 그렇다' 그렇게 말씀드릴 자신은 없지만 제가 아는 한 선진국의 대부분은 적어도 법으로 금지시킨 나라는 없는 것으로 알고 있다, 거의 대부분은 허용하고 있다 그것을 말씀을 제가 드릴 수가 있겠습니다.

따라서 그러한 범위 내에서 아까 말씀드렸던 상향식 공천이라든가 당내 민주화, 다양한 문제들이 또 학계에서도 연구되고 있어요. 그런 문제를 보완을 하면 제가 볼 때는 충분히 효율적으로 목적을 달성할 수 있을 것이다 저는 그렇게 생각하고 있습니다.

○**서용교 위원** 예, 고맙습니다.

나머지는 나중에 추가질의 하겠습니다.

○**위원장 김진표** 다음은 민주당의 김성곤 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**김성곤 위원** 네 분 말씀 잘 들었고요.

저도 사실 한 두 가지 이유로 일단은 기초의원이나 자치단체장의 공천을 우리가 좀 보류해야 되는 것이 아닌가……

첫째는 지난번 대선에서 새누리당이나 민주당이나 또 안철수 쪽이나 다 기초의원 또 자치단체장 공천을 안 하겠다고 세 분이 다 공약처럼 했기 때문에 이것을 안 지키다면 그렇지 않아도 우

리 정치권에 불신이 심한데 또 정당의 밥그릇 챙기기 아니냐 이런 비난이 생길 수 있어서 일단은 한번 공천을 안 하는 쪽으로 해 보고 거기에 문제점이 또 상당히 드러나서 국민들께서 '아, 그래도 정당 공천이 안 하는 것보다는 낫겠다' 이렇게 또 판단이 서면 그때 가서 해도 트라이얼 앤드 에러(trial and error), 이런 실험을 거쳐서 자리를 잡아 가는 것이 좋지 않나 하는 그런 이유가 있고.

또 하나는 아까 공천 폐지를 주장하시는 분들이 말씀하셨지만 예를 들어서 이명박 대통령이 잘못했으면 이명박 대통령이 거기에 대해서 심판을 받아야 되고, 제 지역구가 여수인데 여수시장이 잘못했으면 여수시장이 심판을 받아야 되는데 대통령이 잘못된 것 가지고 지방 시장까지도 똑같이 그 흐름에 그냥 묻혀 가지고 심판을 받는단 말입니다.

이것은 사실은 중앙정치에 과도하게 지방정치가 매몰되어서 지방정치에 대한 올바른 유권자들의 판단을 흐리게 해 버리는 그런 차원이 분명히 있습니다. 그래서 이런 문제 때문이라고 그러면 어쨌든 지방선거에 공천을 폐지하는 게 맞지 않느냐 이렇게 생각을 합니다.

아까 마지막으로 말씀해 주신 정연주 교수님께 좀 여쭙겠습니다.

기초의원이 됐든 지방자치단체장이 됐든 지방 공천을 안 하면 이게 위헌 소지가 있다 해 버리니까 앞에서 말한 분들이 다 더 이상 얘기를 하기 어렵게 되어 버리는 그런 것처럼 들리는데요. 지난번 가평 선거 때 민주당은 공천을 했고 새누리당은 공천을 안 하지 않았습니까? 그런데 새누리당 후보가 무소속으로 나왔는데 아마 당적은 그대로 다 유지가 됐을 것입니다. 그러니까 정당이 공천을 안 해도 무소속으로……

○**김재원 위원** 지금 법에 의해서 무소속으로 나오려면 탈당해야……

○**김성곤 위원** 그러면 그때 탈당을 했습니까?

(「탈당하고 나온 거예요」 하는 위원 있음)

탈당을 했습니까?

(「예」 하는 위원 있음)

이게 조금 제가 분명치 않아서 좀 확실히 하고 싶은데요. 그러면 기초의원들을 정당공천 안 한다고 그러면 어느 당을 막론하고 일단은 지금 다 탈당을 해야 되는 그런 사태가 되는 건가요? 당적은 그대로 가지면서 공천을 안 받고 나올 수는

없는 것입니까? 한번 그것을 답변해 주시지요.

○진술인 정연주 그것은 국회의원님들이 저희한테 말씀을 해 주셔야 되는 것 아닌가……

○김성곤 위원 아니, 지금 현재 법에 의해서……

○진술인 손혁재 현재 법으로는 무소속으로 출마하게 되면 탈당해야 됩니다. 그러나 과거에 정당공천제를 하지 않았을 때는 정당 당적을 가지고 있었지만 그러나 정당 표방을 못 했기 때문에 출마를 하면서도 자기가 어느 정당 소속이라고 밝히지 못했던, 그렇게 했었고요. 그러다 보니까……

○김성곤 위원 그러면 그것은 무소속입니까, 정당 후보입니까?

○진술인 손혁재 무소속 후보입니다, 정당 공천이 없었기 때문이에요. 그러니까 후보 한 사람이 ‘내가 당의 당원인데 왜 내가 당의 당원임을 밝히지 못하도록 하느냐’라고 헌법재판소에 헌법소원을 내서 그것 때문에 2004년에 헌법재판소가 ‘정당 표방 금지의 위헌이다’ 이런 판결을 내렸던 것입니다. 그것 때문에 2005년에 이 법을 고쳐가지고 정당공천제를 도입했었고요.

○김성곤 위원 그렇다면 무소속이라는 표현은 안 쓰고 예를 들어 민주당이건 새누리당이건 다른 진보당이건 나가고 싶은 사람들 당적 다 유지하고 나가라, 그러나 특정 후보를 공천하지는 않겠다 하면 위헌은 아니지 않습니까? 정연주 교수님, 어떻습니까?

○진술인 정연주 지금 질문하시는 말씀은 예컨대 새누리당이면 새누리당에서 당적을 보유하면서 A, B, C, 예컨대 3명이 다 나갈 수 있다는 말씀 아니세요?

○김성곤 위원 그렇지요.

○진술인 정연주 굳이 특정인을 공천하지 않는 다?

○김성곤 위원 그렇지요.

○진술인 정연주 그렇게 되면 그런 경우에도, 원래 공천제 폐지는 공천 폐지라고 하는 그것을 수단으로 해 가지고 그 지역구 국회의원들의 영향력을 배제한다든가 중앙정치에 매몰되지 않도록 해 가지고 예측시키지 말고 자율성을 보장해 주자는 그 취지 때문에 폐지가 지금 힘을 얻고 있는 것 아닙니까, 국민들이 찬성을 하고? 그런데 그 취지 자체를 살릴 수가 없게 되는 것이지요. 어쨌든 한 명이나 두 명이나 그 차이만 있을 뿐이지 어쨌든 정당 공천은 안 했지만 정당 공천

과 사실상 차이가 없는 거지요.

아까도 제가 말미에 말씀을 드렸지만 정당 표방하고 정당 공천하고는 사실 다른 것입니다. 다른 것이지만 헌법재판소도 지적했듯이 사실상 그 구별이 어렵고 사실상 그 정당 공천으로 해서 발생되어지는 부작용이 거기에도 나타날 수 있다 이런 논거거든요. 거기에 대해서 저희들은 다 동의하고 있고요.

그렇기 때문에 지금 위원님께서 질문하신 그런 내용이 만약에 벌어진다고 한다면 그것은 정당 공천, 오로지 한 사람만 공천해야 되는데 그런 공식적인 절차를 생략하겠다는 것인데, 그것을 폐지시키고자 하는 그 기능과 목적을 달성하기가 굉장히 어려울 것 같다 이렇게 보고 있습니다.

○김성곤 위원 그것은 그렇지 않다고 보는데요.

○진술인 육동일 위원장님, 정당 공천과 관련한 위헌 문제는 헌법학자들 간에도 이견이 있습니다. 그러니까 위헌 문제는 따로 한번 점검해 주시고 오늘은 정당 공천의 찬반에 대해서만 물어봐 주시면 저희들이 답변하겠습니다.

○위원장 김진표 그것은 가장 중요한 것이, 저희가 정당공천제 채택을 하면 입법을 해야 되고 입법을 할 때는 현재의 헌법 질서와 테두리를 무시하고 입법을 할 수는 없는 것이지요. 그렇게 하더라도 또 다른 위원회, 국회 법사위나 이런 데에서 다루어질 문제이기 때문에 그런 점들을 고려해서 우리 정치쇄신평위를 만들었고 해서 오늘 공청회에서는 위헌 문제도 중요한 쟁점의 하나로 함께 포함해서 토론을 해야만 문제의 본질을 정확하게 알고 국민들에게도 정확하게 알릴 수 있다고 생각합니다.

○진술인 김도종 위원장님, 제가 아까 진술을 7분밖에 안 썼는데 지금 2분만 쓸 수 있게 허락해 주시기 바랍니다.

○위원장 김진표 일단 김성곤 위원님, 질문 다 끝나셨습니까?

○김성곤 위원 시간이 다 되어 버려서 더 이상, 이따 또 추가질문 하겠습니까만 지금 말씀하실 의견 있으면 하시지요.

○진술인 김도종 제가 2분만 말씀드리겠습니다, 위헌 여부와 관련해서.

지금 정당공천제 유지를 속으로 생각하시는 위원분들은 아마 쾌재를 불렀을 것입니다, ‘야, 이게 위헌이로구나. 될 수가 없는거로구나’. 그렇게 따지면 저는 법을 만드는 분들이 그 부분에 대

해서 전향적인 검토를 못 한다는 것에 대해서 굉장히 실망을 하는 거고요.

전 유권자를 상대로 위험적인 발언을 한 대통령을 우리가 뽑은 것입니다. 선관위는 왜 그때 제재를 안 가했습니까? 지금 그것을 공약한 분이 대통령을 하시는 거고 각 당에서 그것을 공약집에다 실은 것입니다.

그래서 위헌이나 아니냐는 검토해 봐야 되겠지만 이 정당공천제 폐지 자체가 헌법의 근간을 흔드는 일이 아니라고 저는 생각하고 국민의 기본권을 침해하는 조치가 저는 아니라고 생각합니다. 그래서 이것은 폐지나 유지냐의 위헌 여부는 그렇게 큰 관계가 없을 거라고 생각합니다.

지금 철저하게 폐지에 찬성하시는 분들은 용기 잃지 말기 바랍니다.

○위원장 김진표 알겠습니다.

그러면 또 계속 질의를 이어 나가면서 관련된 모든 문제들이 복합적으로 함께 토론이 되어야 문제의 본질을 국민들도 더 정확하게 알고 더 진전된, 정당 공천을 지방선거에서 어떻게 개선할 것이냐에 관해서 진전된 논의가 가능하리라고 생각합니다.

그런 점에서 진술인들께서도 또 위원님들께서도 더 깊이 있게 모든 문제를 함께 포괄해서 다루어 주시면 고맙겠습니다.

다음은 새누리당의 이노근 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이노근 위원 우선 이렇게 오늘 공청회에 참여해 주신 진술인 여러분께 감사드립니다.

저는 일반공무원 또 자치단체장을 했고 현재 국회의원 신분의 입장에 있습니다마는 저도 사실 찬반에 대해서 상당히 갈등을 느낍니다. 이게 진술한 입장인데, 왜냐하면 결국 국회의원이든 단체장이든 기초의원이나 다 국민을 위한 거거든요. 그렇다면 과연 헌법적 논란은 별개 판단을 한다고 하더라도 어느 것이 더 국민을 위한 것이냐, 시민을 위한 것이냐 이런 데다 초점을 맞춰서 논의가 돼야 되지 않느냐 이렇게 생각을 합니다. 그래서 진술인들에게 시간 나는 대로 한 번씩 질문해 보겠습니다.

아까 기초가 한 230명 중에 118명인가요? 이렇게 해서 수사나 조사를 받았다고 했습니다. 그런데 국회의원이 300명이거든요. 여기서 거의 내가 알기로는 100여 명 내외가 수사나 조사를 받고 있는 것으로 알고 있습니다.

특히 지금 단체장의 경우에는 공천 과정뿐만 아니라 선거 또 직무에 관련한 수행과정에서 합친 게 아마 118명 이렇게 되는데 그렇다면 이것은 여기의 고유 문제는 아니지 않느냐?

또 하나 예를 들면 고속도로나 교통사고가 자주 난다고 해서 차를 운행을 금지시킨다든지 또는 도로를 폐쇄할 것인지, 이것은 또 문제가 있지 않느냐, 신호등이라든지 교통안전시설이라든지 이런 것을 잘 보완하면 할 수 있지 않느냐, 이런 생각도 또 해 봅니다.

그래서 공천이나 아니냐 하는 ‘all or nothing’이 아니라 그것을 잘 조화시킬 수 있는 무슨 방법이 없겠느냐, 김도중 교수님께 한번 여쭙 보겠습니다.

○진술인 김도중 자치단체장의 비리 문제는 공천이 대부분의 원인이라고 물론 말씀드릴 수는 없습니다, 그 공천 과정에서 압박을 많이 받는 거고.

또 하나는 그런 후보들을 공천해서 당선이 됐는데 정작 공천한, 책임정치라는 게 후보는 잘 모르지만 공천한 정당을 믿고 내가 찍었다라는 것인데 그런 후보를 공천해 놓고서는 비리 혐의로 사퇴를 해도 당은 책임을 안 지는 겁니다. 보궐선거에 또 후보를 내보내는 거예요.

제가 사는 동네가 구청장이 지난 10년 동안 세 분이 계셨는데, 현역 지금 하시고, 두 분이 전부다 비리 혐의로 사법처리를 받았어요. 요 전 분은 지금 아직도 수감 중에 있습니다. 누가 공천했느냐? 한나라당이 했습니다. 그리고 책임을 안 지는 거예요. 그러면 정당공천제가 왜 필요하겠느냐 이겁니다. 거기까지만 말씀드리겠습니다.

○이노근 위원 다음에 정연주 교수님한테 여쭙 보겠습니다.

만일 정당공천제를 폐지했을 경우, 그러면 시민단체나 지역의 토호세력들이 하나의 단체를 연합해서 그 사람들이 협의체를 구성해서 만들었을 경우 그러면 정당공천제를 폐지하고 그 사람들 단체 했을 때는 이것 형평성이라든지 무슨 법리에 어긋나는 것은 없습니까? 무슨 연합 이렇게 하지 않습니까? 그것을 방지할 수 없잖아요, 법으로?

○진술인 정연주 그러니까 정당 공천을 폐지해 가지고 정당은 그 게임에서 완전히 배제시키되 시민단체라든가 지방 토호세력들의 정치적인 연합이 됐든 그 뭐가 됐든 그런 식으로 해서 그들

이 뭉치는 것은 허용한다, 정당 공천만 폐지하는 거냐, 그렇게 되면 또 그것은 형평성이나 다른 헌법적 문제를 야기할 수 있지 않느냐 그런 말씀이시지요?

○이노근 위원 예.

○진술인 정연주 맞습니다. 그렇기 때문에 그 점에 대해서 다른 세력들이 뭉치고 하는 것에 대해서는 다 아시다시피 헌법에서 그 점을 예정하고 있지는 않지요, 다른 시민단체나 이런 경우에. 그것은 제가 볼 때 정당과는 관계가 없으니까 이른바 선거운동의 자유라든가 또는 여러 가지 헌법상의 기본권, 집회결사의 자유라든가 이런 것을 통해서 기본권으로 보장되어질 수 있다고 봅니다.

그런데 그것은 그것대로 보장을 해 주는 것까지는 좋은데 방금 말씀하셨듯이 정당 공천을 배제시키는 것은 주객이 전도되었다, 저는 이런 것이지요.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

○이노근 위원 하나만 하겠습니다.

아까 손혁재 원장님께서 ‘단체장의 제왕적인’ 이 말씀을 하셨습니다. 현실적으로 만일 공천을 완전 배제했을 경우, 지금 대통령한테 자꾸 ‘제왕적’ ‘제왕적’ 하는데 이 사항에 제왕적인 역할이 나타날 가능성이 있다고 봅니다, 어떻게 보니까?

○진술인 손혁재 사실 우리나라의 지방자치 구조를 보게 되면 강시장 약의회 형입니다. 따라서 단체장이 의회를 존중하고 주민의 의사를 존중한다면 그렇지 않겠지만 만약에 의회도 무시하고 주민도 무시하고 독선적인 행정을 하게 될 때 그 행정을 현재 법률상으로 규제할 수 있는 방법이 별로 없기 때문에 그런 문제점들을 개선할 수 있는 그런 것들을 함께 고민해야 된다고 말씀드렸던 것이 제 발언의 취지였습니다.

○위원장 김진표 지금 이노근 위원님이 손혁재 원장님께 질의하신 취지는 이런 것 같습니다. 강단체장 약의회 현상이 정당공천제를 폐지할 경우에 그것이 더 강화되지 않겠느냐, 그런 것은 어떻게 생각하느냐는 말씀이시지요?

○이노근 위원 예, 맞습니다.

○진술인 손혁재 제 말씀은 바로 그런 점에서 우리가 정당공천제 폐지냐 아니냐만 논의하지 말

고 보다 근본적인 문제의 더 큰 과제도 함께 고민해야 된다고 말씀을 드리는 것입니다.

○위원장 김진표 그러니까 직접적으로 정당공천제 폐지 여부가 강단체장 약의회 현상에 직결되지는 않느냐 그런 말씀이시지요?

○진술인 손혁재 (고개를 끄덕임)

○위원장 김진표 잘 알겠습니다.

다음은 민주당의 문병호 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○문병호 위원 인천 부평갑 출신 문병호 위원입니다.

육 교수님한테 묻겠습니다.

방금 이노근 위원님이 말씀하신 것 연장선상인데요. 그러니까 지금 공천제를 폐지하게 되면 자치단체장이나 의회에 대해서 어떤 식으로 견제를 해야 될 것인지, 상당히 좀 문제가 되지 않겠는가?

지금 정당 공천하면 정당에서도 견제를 하고요, 또 어찌 보면 작은 기초단체로 갈수록 언론의 관심도 좀 줄어들거든요. 그러다 보면 기초단체장들의 독주현상이 너무 두드러지지 않을까, 그리고 지금 현재 지방정부와 지방의회 간의 힘의 균형이 상당히 많이 무너져 있습니다. 그런 것을 보완할 수 있는 방법을 좀 전제하고 공천 폐지가 돼야 될 것 같은데, 그런 점에 대해서 좀 안이 있으신가요?

○진술인 육동일 그것은 정당 공천이 허용되어 있는 지금이 오히려 제왕적 단체장 현상이 많습니다. 왜냐하면 아까 말씀드린 대로 17개 광역자치단체 중에 한 10개 이상이 지금 일당적 독점구조입니다. 단체장 출신 정당과 지방의회 다수당이 동일 당입니다. 그래서 이런 정당하에서는 견제와 균형이 안 이루어지고 있습니다. 오히려 단체장이 마음대로 지방행정을 전횡하는 그런 형태로 되기 때문에 이 문제는 정당 공천이 되면 문제가 해결이 되고 안 되면 그 문제가 어려워진다고 볼 수는 없는 거고요. 다만 그런 걱정, 우려도 있을 수 있지요.

○문병호 위원 그래도 예를 들어서 저희 지역도 단체장이나 기초의원들이 주민들의 동의를 받지 못하는 행위를 할 때는 또 저한테 많이 항의가 들어옵니다. ‘당신 뭐 하나? 그렇게 잘못하고 있는데 왜 관리감독을 제대로 안 하나?’ 이렇게 얘기가 들어와서 저도 그 부분에 대해서 살펴보고 또 얘기도 하고 그렇게 하는데, 만약에 공천을

배제해 버리면 제가 할 얘기가 없지 않습니까? 같은 당도 아니고 한테 뭐 이래라 저래라 할 수 있는 상황이 아니고, 그래서 그런 점이 좀 문제가 되지 않을까 그런 생각이 들고요.

○진술인 육동일 그런 부분에 대한 보완책은 결국은 주민들의 직접적인 참여를 많이 허용을 해서 주민들이 지방자치에…… 지방의회를 통하는 것은 간접적인 참여고 주민들이 직접 참여할 수 있는 여러 가지 소지들을 많이 열어 놓고, 그다음에 시민단체, 언론인들의 활동이 좀 더 활성화되는 것을 기대하는 겁니다.

○문병호 위원 어떻습니까? 정 교수님 견해를 묻고 싶은데, 당적을 갖고 있으면서 정당 공천을 폐지할 수는 없나요? 법률상으로 그게 모순되는 문제입니까? 전에 1기 때, 2기 때는 그렇게 했던 것 같은데, 당적 가지고 있으면서 공천을 안 했던 걸로 제가 알고 있는데……

○진술인 정연주 저한테 말씀하신……

○문병호 위원 예, 두 분 좀 말씀해 주십시오.

○진술인 정연주 정당 공천은 폐지하고 당적을…… 아까도 다른 위원님께서 그런 비슷한 말씀을 하셨는데 그때 어떻게 이루어졌는지 그 디테일한 실무는 제가 잘 모르겠습니다. 다만 이론적으로는 정당 공천 폐지가 헌법상 문제가 된다고 제가 말씀드린 그 취지는 정당 공천을 포함해서 오늘날 헌법 8조에 따른 헌법정신은 정당활동의 자유를 인정해야 되고, 그렇다고 무조건 배제하는 게 아니잖아요. 그렇다고 한다면 공천과 선거 과정까지 모든 과정에 정당의 개입을 허용해야 하는 것이 헌법정신이다, 핵심은 그거예요.

그런 맥락에서 비추어 봤을 때 당적은 유지하면서 공식적인 공천은 폐지한다 이것 역시 아까 말씀드린 제 근본 취지에 보면 역행하는 것이고, 제가 좀 세속적인 표현을 써서 죄송합니다만는 그거야말로 ‘눈 가리고 아웅’ 아니냐, 그렇게 됐을 때 그런 영향력, 아까 폐지를 주장하기 위해서 얘기하는 그런 많은 부작용들이 다 해소될 수 있겠느냐 이게 저는 의문이 생기는 거지요.

○문병호 위원 절충형으로, 그러니까 공천도 안 하고 당적도 없애 버리면 그야말로 정당이 기능할 수 있는 부분이 없어져 버리거든요. 그러니까 당적이라도 갖고 있으면 그래도 당에서 여러 가지 회의라든가 또는 소통을 통해서 어느 정도 견제를 할 수가 있는데 그런 부분이 없어져 버리면 문제가 있다 저는 그런 생각이구요.

육 교수님 생각은 어떠십니까? 그게 가능하다고 보십니까?

○진술인 육동일 제가 생각하기로는 2003년에 헌재 위헌 판결을 당시에 그 부분을 명확히 적시를 안 했습니다. 당적을 유지하는데 정당 표방을 하느냐, 당적이 없는데도 정당 표방을 할 수 있느냐 이 문제를 근본적으로 구체적으로 예시를 안 해 놓았기 때문에 지금 혼란이 있는 겁니다.

그러니까 정당 표방만을 이야기한 거거든요, 당적 유무와 상관없이. 그래서 위헌 판결에 대한 해석이 좀 분분한 거지요.

○문병호 위원 육 교수님한테 한 번 더 물겠습니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

폐지하면서 아까 말한 여성이라든가 장애인이라든가 이런 소수자, 정치적인 소수자에 대한 정치적인 배려를 제도화할 수 있는 그런 방안들을 갖고 계신가요? 아까 말씀하신 대로 몇 가지 예를 들었는데요.

○진술인 육동일 특히 저는 여성 부분에 대해서 말씀을 드렸었는데요, 여성 부분은 광역 차원에서 얼마든지 비례대표를 활용할 수 있고, 우리가 좀 더 적극적으로 전향적으로 검토한다면 남녀동수 공천제라든가 할당제라든가 여성전용선거구제라든가 이런 것을 활용해서 여성들을 선거구를 통해서 직접……

○문병호 위원 공천을 폐지해 버리면 할 수가 없지 않습니까? 완전히 자발적인 것에 맡겨야 되는데, 아무래도 여성이라든가 이런 부분에 치중하기가 쉽지 않게 될 것 같아 가지고…… 그런 부분에 대해서 좀 더 제도적인 보완이 힘들지 않을까 그런 생각을 갖고 있습니다.

.....

○위원장 김진표 방금 문병호 위원님의 마지막 질문이 시간이 좀 짧아서 답변이 제대로 안 이루어지고 토론이 안 됐는데요, 최근에 언론에 발표된 우리 국회의 모 전문위원이 여성의 정치적 소수자들에 대한 어퍼머티브 액션(Affirmative Action)으로서의 입법방안으로 이런 것을 하나 발표한 적이 있었습니다.

정당공천제가 폐지되는 것을 전제로 하고, 그러나 정당공천제도하에서 여성에 관한 여러 가지 비례대표의 절반을 보장하고, 국회의원 지역구당

1인의 여성의무공천제도를 도입함으로써 당초 정당공천제가 폐지되었을 때 여성 지방의원의 비율이 2.2%대이던 것이 지금은 20%대까지 올라섰습니다.

그래서 이것을 다시 줄일 수 없다, 그러면 어떤 대안이 있을까 해서 그 전문위원이 발표한 내용을 보면 선거인명부제도, 여성명부제, 여성후보자들이 오픈리스트로 명부에 즉 등록을 하고 정당을 표방하는 게 없지요, 정당공천제는 폐지됐으니깐. 여성명부에 어떤 순서로, 하여간 가나다 순서든 제비를 뽑아서 하든 등재를 하고 유권자들이 그 명부에 직접 투표하게 하고, 명부에서 득표한 순서대로 일정 비율을 그 명부에 부여해서…… 예를 들면 여성명부에 의해서 선출되는 사람을 전체 지방의원의 30%로 한다 그러면 30%의 점수 범위 내에서 여성의원을 득표 순서대로 배정하는 그것을 주장했는데, 그 경우 난립을 막기 위해서 여성후보자가 되기 위해서는 예를 들면 1000명 정도의 추천을 받도록 하자 하는 안입니다.

그 안이 발표되어서 그런 문제들도 우리 소위원회에서 논의가 되어야 할 텐데, 그런 안에 대해서도 네 분 교수님들이 혹시 의견이 있으시면 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

○진술인 육동일 스웨덴에서 이런 사례가 있습니다. 스웨덴, 북부유럽은 여성들이 많이 당선이 됩니다, 지방의원들이. 어떨 때는 80%, 90%까지 당선이 돼서 스웨덴은 지방정부가 조례로 제정하기를 한 성이, 동성이 지방의회의 75%를 장악할 수 없다 이런 조례를 만들었습니다. 그러니까 남성은 안 되고요. 남성이 75% 된 적은 없고, 여성이 하도 많이 당선되니까 그것을 제한시키기 위해서 75%의 상한규정을 두었습니다. 그런 것도 참고해 볼 수는 있겠습니다.

○위원장 김진표 정연주 교수님께…… 그것이 위헌 시비에 휘말리지 않을까 하는 걱정이 있습니다. 지금 말한 오픈리스트 제도가 예를 들면 여성에게 전체 지방의회의 30%를 강제 배정을 두고 그 30%의 선출 방법을 여성 공개명부에 투표해서 하는 이 선거제도가 우리 헌법상의 평등권이라든가 이런 것에 위배되지 않겠느냐 하는 걱정이 있거든요.

○진술인 정연주 그건 제가 좀 여쭙어 봐야 될 것이 그 전문위원께서 발표하신 그 내용이 우리가 흔히 국회의원선거라든가 이런 데서 하는 정

당명부, 정당이 매개가 아니니까 정당명부가 아니지 않습니까?

○위원장 김진표 정당명부가 아니지요.

○진술인 정연주 그러면 거기가 A B C 순서, 1 2 3 4 순위가 있을 텐데 그 순위가 어떻게 매겨질 것이며, 그분들은 거기에 어떤…… 아까 추천 말씀을 하셨는데, 저는 전문위원이 쓴 글을 읽어 본 적이 없기 때문에 여쭙어 본다면 그런 것은 어떤 분이, 어떤 순위에 의해서 거기에 등재되느냐, 그걸 먼저 알아야 제가 위헌 판단을 할 수가 있을 것 같습니다.

○위원장 김진표 그것은 가능하면 하여간 무작위로…… 예를 들면 가나다순으로 할 수 없을 테니까 추천을 한다든가 이런 방법으로 해 가지고 순위를 정할 수 있겠지요.

○진술인 정연주 그런데 어쨌든 제가 정확한 건 모르기 때문에 제 답변이 정확할 자신은 없습니다. 그런데 한 두 가지만 그냥 막연하게 답변을 드리면, 먼저 위원장님께서 말씀하신 키포인트는 그 명부 자체의 문제와, 두 번째는 30%면 30%를 권고가 아닌 강제할당 했을 때 아까 말씀하신 어퍼머티브 액션의 경우에 그것이 평등권 위반이 될 수 있지 않느냐 그 두 가지가 요점인 것 같아요.

후자부터 먼저 말씀을 드리면, 어퍼머티브 액션이 미국에서 왔지 않습니까? 무슨 유색인종이라든가 로스쿨이라든가 메디컬스쿨 같은 것 들어갈 때 당연히 거기에 대해서 우리 헌법재판소라든가 우리 헌법학계에서는 제가 추측컨대 합헌 결정을, 그런 의견을 내실 것 같습니다.

왜냐하면 여성도…… 하긴 그렇습니다. 그러면 어떤 면에서 볼 때는 오늘날 여성이 약자냐? 거의 사법시험이라든가 육군사관학교 다 들어가고 수석 하는 사람들 대부분 여성인데, 또 40%, 50%가 여성들이 판검사를 차지하고 있는 것이 오늘날의 현 상황인데 이런 경우에 여성을 더 이상 약자라고 표현할 수 있느냐 이런 반론도 물론 가능하겠지만 그러나 전통적인 생각으로 볼 때 여성을 포함한 그런 소수세력들에게 그런 할당을 부여하는 것은 제가 볼 때는 바로 어퍼머티브 액션, 실질적 평등의 원칙에 부합된다고 보기 때문에 우선 첫째로 그것은 위헌을 피할 수 있다고 생각을 하고요.

첫 번째 전자에 대한 답변은 아까 말씀드린…… 제가 정확하게는 모르겠지만, 정확한 답

변은 안 되겠습니다마는 우선 어떤 순서에 의해서 어떻게 정하느냐 하는 과정에 분명히 법적인 문제가 제기될 것 같아요, 첫째는.

두 번째는, 반복되는 말씀을 드려서 죄송한데요, 그런 비례대표 명부제야말로 정당이 가장 먼저 개입해야 될 출발점이에요. 그런데 거기에 정당을 또 배제시킨다는 것은 지역구에서 배제시키는 것보다 더 큰 위헌의 문제를 발생한다고 얘기하지 않을 수가 없습니다.

이상입니다.

○위원장 김진표 잘 들었습니다.

○진술인 손혁재 제가……

○위원장 김진표 손 교수님!

○진술인 손혁재 위헌 여부를 떠나 가지고 제가 말씀을 드리면, 외국의 입법 사례를 두 가지만 소개해 드리겠습니다.

대만 같은 경우에 몇 년 전에 남녀평등을 위한 그런 내용의 법률을 만들었습니다. 그래서 남녀평등을 위해서 법을 만드는 데 대해서는 그것이 설혹 남성들에게 역차별이 온다 하더라도 이의를 제기할 수 없다, 이런 법을 만들고 난 다음에 선거에서 여성에 대한 우대조항을 만들었습니다. 그 결과 대만에서 여성의 정치적 대표성이 상당히 늘어난 그런 사례가 있고요.

프랑스 같은 경우에도 거기는 아예 헌법을 고쳐 가지고 여성의 인권 신장을 위해서 만들어진 법률에 대해서는 문제를 제기하지 못하도록 만들어 놓고 나서 두 가지의 법률을 만들었습니다.

하나는 뭐냐 하면 어느 한 성도 정당 공천에서 50%를 초과할 수 없다 이런 조항을 만들어서 각 정당들이 남녀를 50%씩 공천하도록 만들었고요. 물론 선택하는 것은 주민들의 선택이기 때문에 여전히 남성들이 많이 당선되지만 어쨌든 프랑스의 경우에 30%가 넘는 여성정치인들이 배출되는 그런 결과를 가져왔고요.

프랑스의 또 하나의 법률은 뭐냐 하면 자녀의 성에 관한 법률입니다. 그래서 지금까지는 전통적으로 아버지의 성을 따르는 것이 일반적이었는데 그 법을 고쳐 가지고 아버지의 성을 따르든지 어머니의 성을 따르든지, 아니면 아버지의 성 뒤에 어머니의 성을 붙이든지 어머니의 성 뒤에 아버지의 성을 붙이든지 넷 중에 하나를 선택하도록 해 놓았습니다.

그런데 만약에 한 달 이내에 신고하지 않으면 자동적으로 어머니의 성을 따르도록, 그렇게 되

면 어머니의 성을 쓰는 것을 반대하는 아버지는 부인을 설득하든 아니면 자기 이름 뒤에 붙이든 부인 이름 뒤에 붙이든 그걸 갖다가 해서…… 그러니까 지금까지 일방적으로 아버지의 성만 쓰던 것을 부모의 성을 다 쓸 수 있도록 만드는 그런 법률을 만들었는데요.

저희도 현재 헌법에 보게 되면 모든 국민은 동등한 공무담임권을 갖는다고 돼 있는데, 그러나 실제적으로는 여성들이 상대적으로 취약하기 때문에 그런 경우에 이걸 헌법 개정사항입니다만 그 조항의 정신이 달성될 수 있도록 여성의 인권 신장이라든가 권익 향상을 위해서 정부가 노력해야 된다고 하는 이런 정신을 갖는다면 그런 조항들을, 그런 제도를 선택하는 것이 크게 위헌 시비가 붙지 않을 것으로 저는 생각이 됩니다.

○위원장 김진표 상세한 사례로 말씀해 주셔서 감사합니다.

다음은 새누리당의 이명수 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이명수 위원 교수님들 말씀 잘 들었습니다.

잘 아시는 것처럼 그동안 여러 차례 지방선거가 실시가 됐고요, 이제 저희가 듣는 다수의 의견은 뭔가 달라져야 된다, 지방선거가 이대로는 안 된다, 개혁을 해야 된다 이런 분위기가 많다고 듣고 느끼고 있습니다.

역시 내년 지방선거를 앞두고 가장 핵심적인 관심 사항이라고 그럴까요, 그것은 바로 공천제의 폐지 여부가 되는 것 같습니다. 그런데 저는 공천제 폐지 문제를 단순히 선거 과정의 한 부분으로만 보지 말고 정말 이것을 선거를 포함한 지방자치 발전이라고 하는 전체의 큰 틀 속에서 봐야 되지 않느냐, 공천을 할 거냐 말 거냐 이것만 놓고 단순하게 보는 것은 옳지 않다고 보고요.

또 공천제 유지 여부, 제도 자체가 무슨 선악이나 선호 판단의 문제는 아닙니다. 이것은 절대적으로 좋고 이것은 절대적으로 나쁘다 그런 제도는 아니고요. 이것은 어떻게 보면 각 나라별로 어떤 선거 상황이라고 그럴까요, 또 어떤 법적인, 헌법적인 가치라든가 이런 것에 대한 종합적인 판단이고 선택과 결단의 문제가 아니냐 이렇게 보면서 말씀을 드릴게요.

김도중 교수님께 한번 여쭙어 보는데 공천제 폐지를 할 경우에 아까도 몇 번 말씀을 했습니다만 우선 문제가 되는 것이 여성·장애인 등 소수에 대한 배려, 사회적 약자·정치적 약자에 대한

배려 문제, 그다음에 후보 난립이 우려된다 이게 공천제 폐지 시의 문제점으로 많이 드는데 우선 만약에 내년에 공천제 폐지를 선택한다면 이런 점이 보완이 되어야지 이런 점이 보완되지 않고 그냥 공천제 폐지로 간다면 역시 많은 저항이 있을 것 같습니다. 이것을 좀 보완할 수 있는 방안 혹시 생각해 보셨습니까?

○진술인 김도중 그 구체적인 방안은 이 위원님 질문하셨지만 제가……

○이명수 위원 아까 다른 교수님들 말씀한 것 말고, 말씀해 주십시오.

○진술인 김도중 저는 그것을 기우라고 보는 겁니다. 일단 후보 난립은, 지난 민주화 이후 여섯 차례의 대통령선거를 보면 평균 후보가 8.3명이었습니다. 아마 국회의원 여러분들도 작년에 나오신 12명의 후보 이름을 다 기억 못 하셨을 겁니다. 그 12명의 후보가 선거 과정을 왜곡시켰느냐, 그렇게 생각하지 않습니다. 후보 난립 때문에 정당공천제를 유지해야 한다는 것은 기우에 불과한 거고요.

소수 문제는 지금 제가 알기로는 소수 정당에 비례대표를 할당을 할 적에 5% 이상 득표에 대해서는 비례대표를 할당해 주는 걸로 알고 있습니다. 그렇다면 사회적 소수와 약자, 우리 사회에서 5% 이상이 되는 사회적 소수와 약자가 모두 '우리도 여성처럼 비례대표 할당을 해 달라'라는 요구를 얼마든지 할 수 있는 겁니다. 과연 지금 이 시대에 여성을 꼭 특별히 배려해야 되는 사회적 약자와 소수로 볼 것이냐, 그러면 다른 사회적 약자하고 소수는 어떻게 취급할 것이냐 그런 딜레마에 처할 수 있다고 생각합니다.

○이명수 위원 알겠습니다.

손 원장님께 질문을 드리겠습니다. 손 원장님 말씀 중에 공천제를 유지하는 이유 중의 하나가 정당민주주의 발전에 기여한다고 주장하셨는데 지난 20년간 공천제 유지하면서 정당민주주의가 과연 발전했느냐, 저는 그렇게 보지는 않는데요.

제가 정당공천제의 폐지 여부와 관련해서 듣는 의견은 공천제 자체가 나쁘다는 얘기가 아닙니다. 공천제가 일으키는 부작용, 문제점, 역기능이 너무 크기 때문에 지금으로서는 공천제를 우리가 폐지해야 된다 이런 의견이 많다는 거지 공천제 제도 자체가 나쁜 제도다 이런 의견이 아니라는 말씀입니다.

그렇다고 한다면 원장님께서 공천제의 문제

점, 부작용, 파생되는 역기능 어떻게 판단하고 계십니까?

○진술인 손혁재 사실은 아까도 말씀드렸습니다만 2006년과 2010년 두 차례에 걸쳐 가지고 기초 의원에 대한 정당공천제가 실시가 되었는데, 지금 말씀하신 것처럼 기대했던 효과보다는 우려되었던 부작용들이 더 많이 나타난 것은 사실입니다.

○이명수 위원 그렇지요, 그런 말씀입니다.

○진술인 손혁재 그런 문제가 있습니다만 그것은 정당공천제 자체의 문제가 아니라 예를 들면 공천 과정에서 나타났던 여러 가지 많은 잘못된 선례들이 있는 건데 그런 것은 정당에서 스스로 고쳐 나가도록 노력을 해야 되는 것이 아닌가, 그런 노력을 기울이지 않고 마치 제도 자체가 문제인 것처럼 제도에 초점을 맞추게 되면 국민들을 설득하기는 쉽고 제도를 고치기는 좋지만 정당공천제를……

○이명수 위원 닭이 먼저냐 계란이 먼저냐인데, 안 되기 때문에 우리는 폐지하자 그런 얘기지요.

○진술인 손혁재 폐지한다고 해서 그런 문제들이 개선되는 것은 아닌 거지요. 그래서 정당공천제를 유지하는 과정에서……

○이명수 위원 반대의 경우도 있습니다.

○진술인 손혁재 그런 문제들이 나타나지 않도록 노력을 기울여야 되는데 그런 노력 없이……

○이명수 위원 한 가지만 더 물겠습니다.

내용 중에 기초선거에서 소선거구제보다는 5인 이상의 대선거구제가 필요하다 이런 주장을 하신 것 같은데요. 이 근거나 또 도시와 농촌의 경우 상황이 많이 다른데 그 부분 좀 말씀해 주십시오.

○진술인 손혁재 그러니까 사실 우리가 2~4인 선거구제를 만든 것이 바로 그런 상황 때문에 만든 것 아니겠습니까? 그래서 소선거구라고 하는 것보다는 2인~4인 선거구로 다양하게 가져가자고 했던 건데 실제로 2006년 지방선거의 선거구를 확정하는 과정에서 보게 되면 대개 애초에 안이 3인, 4인 선거구로 됐던 것도 전부 다 2인 선거구로 많이 만들었습니다.

그러면 결국은 1당과 2당이 사이 좋게 나눠 먹기 식으로 가다 보니까 실제로 우리가 소선거구제를 이렇게 중선거구제로 바꾸면서 기대했던, 예를 들면 소수 정당의 진출이라든가 하는 이런 것들이 많이 실현이 안 된 그런 측면이 있기 때

문에 정말로 소선거구제로 가는 것보다는 우리가 2~4인 선거구제를 충분히 하고 또 경우에 따라서는, 예를 들면 어떤 지역에 따라서는 2인~4인 선거구로 나누기에는 그 지역이 너무 크다든지 이런 경우에는 5인 선거구 이상으로도 갈 수가 있지 않은가, 그 지역의 상황에 따라서. 예를 들어 도시 지역 같은 경우는 상당히 큰 도시 같은 경우는 5인 선거구도 가능하다고 생각이 됩니다. 그래서 농촌 같은 경우는 1인 선거구, 2인 선거구도 가능하고 도시 같은 경우는 굳이 2인, 3인, 4인으로 나눌 것이 아니라 행정구역 단위에 따라서 5인이 가능할 때는 5인도 할 수 있다 그런 생각입니다.

○이명수 위원 추가질의 하겠습니다.

○위원장 김진표 수고하셨습니다.

다음은 이채익 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이채익 위원 울산 남구갑 출신 이채익 위원입니다.

오늘 진술해 주신 네 분 선생님께 먼저 깊은 감사를 드립니다.

오늘 공청회는 지방선거 정당공천제 개선에 관한 공청회를 하고 있습니다마는, 본 위원은 1991년도 지방자치가 시작된 이래 두 번의 지방의원, 두 번의 단체장을 거친 정치인이기에 지방자치에 대한 남다른 애착이 있습니다.

사실 지방자치 23년을 거치면서 순기능도 많았고 역기능도 많았습니다마는 정당공천제의 논의도 중요하지만 사실 이것보다 지방자치를 더욱 탄탄히 할 수 있는 제도의 정비 및 중앙정부의 지방에 대한 인식의 대전환이 근본적으로 필요하다고 생각합니다.

저는 기본적으로 지방자치는 본래의 취지대로 중앙정치가 개입하지 않고 지방자치단체 고유의 기능을 자율적으로 수행하는 것이 좋다고 보기에 원칙적으로는 공천 폐지에 찬동하지만 폐지에 따른 문제점도 참으로 극복해야 할 과제가 많다고 생각합니다. 너무 형식논리와 또 일부 정치불신의 부산물로 정당공천제 폐지가 과도하게 지금 주장이 되고 있지 않은지 이 부분도 의문이 듭니다.

먼저 김도중 교수님께 제가 질문을 하고자 합니다.

김도중 교수님은 전체적으로 정당공천제 폐지를 주장하면서 지방자치가 중앙정치에 많이 예속

되어 있다 또 공천 비리가 굉장히 많다 이런 여러 가지 말씀을 하셨는데 구체적으로, 시간이 없기 때문에 구체적으로 간단하게 정당공천제가 중앙정치에 예속되는 구체적인 사례가 주로 어떤 겁니까?

○진술인 김도중 여기 위원님들 중에는 아마 지금 말씀하시는, 질문하시는 이 위원님도 그렇고 기초자치단체장을 하신 분들이 많이 계시니까요. 서울 지역 25개구의 평균 기초자치단체의 예산이 아마 한 3500억 정도 될 겁니다. 그중에 인건비만, 복지 예산을 포함한 교부금 빼고 그러면 지방자치단체가 하는 일이 근린시설, 보도블럭 교체, 최소한의 하천 정비, 지역 주민 인허가 업무……

○이채익 위원 시간이 없기 때문에 핵심만……

○진술인 김도중 그런 업무입니다. 거기에 왜 중앙당의 논리가, 하는 일이 그런 건데 중앙당의 논리가, 어느 정당 소속 단체장이 해도 주민을 위한 일은 똑같은데 왜 중앙당의 논리가 거기에 들어와야 되냐라는 거지요.

○이채익 위원 됐습니다.

제가 16년을 지방자치 하면서 중앙정치에 예속이 된 적이 한 번도 없습니다. 저는 지방의원 8년, 단체장 8년 했지만 국회의원이 저한테 지시하거나 중앙정치에 휘둘린 적이 한 번도 없습니다. 그런데 자꾸 우리가 중앙정치에 예속됐다고 하는 부분이 너무 사실은 과장됐다고 보고요.

사실은 정당공천제를 만약에 폐지했을 때 우리가 걱정하는 부분은 아까도 얘기했지만 우리가 중앙정치에 예속이 되어서는 안 되겠다는 이런 근본 취지인데 사실상 이게 내천 형식으로 가지 않을까, 그리고 현행 선거법 84조에 의하면 정당 표시를 다 할 수 있도록 되어 있거든요, 경력란에. 그렇게 했을 때 사실상 정당공천제의 방식으로 가지 않을까, 과연 선출직, 표를 받으면 다 정치인인데 그 사람을 정당공천제로 안 한다고 해도 과연 정당 표방이 현실적으로 내용적으로 되지 않을까 하는 이 부분이 굉장히 사실은 의문입니다. 그래서 이 부분에 대해 과연 우리가 정책의 효과가 날 것인가 하는 이 부분 좀 말씀을……

○진술인 김도중 공직후보로 선관위에 등록하면서 중앙당 대표의 도장을 받고 가느냐 그런 절차가 없느냐는 그게 바로 중앙당이 언제든지 공천에서 그 공직후보자에 대한 예속을 할 수 있다라

는 얘기입니다.

○**이채익 위원** 됐습니다. 그리고 제가 답변을 요구하면 답변해 주시기 바랍니다.

그런데 만약에 공천제 폐지를 했을 때 후보 난립 부분은, 사실은 교육감선거까지 5대 지방선거를 하게 되는데 한 선거에 10명을 만약에 하면 후보자가 50명이 출마하게 되는데 그렇게 했을 때 유권자의 선택권, 후보자를 가질 수 있는 선택권이 과연 어떻게 될 것인가 이 부분에 대해서 굉장히 의문이 되고 또 하나는 이렇게 되어도 결국에는 우리가 금권 선거를 없애야 되는데 결국에 가서는 토호세력, 돈 많은 자가 당선되는 불법 선거의 양상이 되지 않을까 하는 이 부분에 대해서도 우리가 철저하게 정당공천제 폐지를 함으로써 나타날 수 있는 부작용을 방지를 해야 되지 않을까 이런 생각을 좀 해 봅니다. 이 부분에 대해서는 한번 육동일 진술인님……

○**진술인 육동일** 정당 공천으로 나타나는 폐해 문제는 영·호남 지역하고 기타 지역하고 다르고요, 여당과 야당이 됐을 때가 다르게 나타납니다.

지금 현 기초의원이나 기초단체장 중에는 정당 공천을 원하는 사람들이 있어요. 왜 원하느냐? 정당 공천은 곧 당선이라는 지역, 특히 영·호남이지요. 영·호남 지역은 정당 공천을 원합니다. 왜냐하면 선거를 치르게 되면 더 돈이 많이 들고 위험하다는 거지요. 정당 공천만 받으면 당선이 되니까 정당 공천을 받기 위해서 비리가 생기는 겁니다, 부패와 비리가. 그래서 그런 분들은 더 그것을 원하고 있어요.

그렇기 때문에 아까 말씀하신 대로 중앙정치에 예측은 안 된다, 그런 분도 계시지요. 그런데 그 예측은 언제 이루어지느냐 하면 선거 때 이루어지는 겁니다. 선거 때 공천을 받기 위해서 여러 가지 중앙정치에 예측될 수밖에 없는 그런 문제가 있고.

그다음에 지금 말씀하신 대로, 저는 지방자치를 전공하기 때문에 지방자치를 활성화하는 차원에서 말씀을 드리면 지금 국민들이 지방자치를 보는 시각이 대단히 무관심하거나 아직도 불신이 많습니다. 그런데 그 근본 원인은 지방선거에 있어요. 지방선거가 제대로 안 되고 있다고 국민들은 보는 겁니다. 그리고 지방선거가 안 되는 그 근본적인 원인은 정당 공천에 있다고 보는 거예요. 그러니까 그 부분에 관해서는 어떤 형태로든 지간에 개혁이 이루어져야 된다, 그렇지 않고서

는 국민들의 시선과 지방자치에 대한 불신이 해소되지 않는다는 점을 참고로 말씀드립니다.

○**이채익 위원** 보충질의 하겠습니다.

○**위원장 김진표** 수고하셨습니다, 이채익 위원님.

다음은 민주당의 황주홍 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**황주홍 위원** 네 분 교수님 말씀 잘 들었습니다. 감사합니다.

저는 최근에 공직선거법 개정안을 제출했습니다. 그 내용은 조금 전에 김진표 위원장님이 말씀하신 내용 그대로입니다. 우선 기초단위 단체장·기초의회 정당공천 폐지하는 것, 그다음에 여성의 경우가 문제가 생기는데 지역구를 공천안 하게 되면 비례대표를 할 수 없지 않느냐, 그래서 비례대표를 없애는 대신에 여성명부제로 해서 지역구의 30%를 개방형 리스트로 만드는 법률안을 제출했습니다.

이때 저는 어떤 생각을 했느냐 하면 정당공천제 문제는 기준을 어디로 설정하느냐 이게 참 중요하다라는 생각을 합니다. 국민 기준을 가지고 접근하자면 저는 기초단위의 정당공천제도 백해무익하다고 생각합니다. 국회의원 기준으로 보자면 이걸 또 필수불가결할 수 있다고 생각합니다. 저는 어느 것을 기준으로 삼느냐 이것을 먼저 저희가 양자택일해야 한다고 생각합니다.

국민의 관점에서는 왜 백해무익하냐? 아주 간략하게 저는 세 가지가 왜곡되기 때문이라고 생각합니다. 돈과 시간과 충성심이 왜곡됩니다. 돈 이러저러한 형태로…… 그러니까 시간과 돈과 충성심이 지역주민에게 사실은 바쳐져야 하는 건데 중앙정치에게 또는 무슨 정치권에 또는 지역 국회의원에게 돈과 시간과 충성심이 왜곡되고 있는 것 이것이 가장 결정적인 문제이고 폐해다 생각합니다.

그런데 아까 정연주 교수님 위헌 말씀을 하는데 아까 육동일 교수님께서 ‘그렇지 않다. 찬반의 양론이 헌법학자 사이에도 있다’ 이 말씀 하시는데 저도 꼭 그렇진 않다고 생각합니다, 물론 저는 헌법학자가 아니지만.

우선 헌법 8조가 정당의 자유로운 활동을 보장하는 것이지만 반대로 모든 국민이 정당을 선택해야만 한다는 그런 규정이 아니라는 것, 그러니까 이것은 정당을 위한 것이지만 국민을 위한 조항이 아니라는 것, 정당이라는 한 기관을 헌법적으로

보장하는 기구라는 것, 그러니까 정 교수님께서 이 8조의 규정을 너무 확대하신달까 이렇게 보고 있는 게 아닌가 생각이 듭니다.

또 실제로 공직선거법의 2조를 포함해서 여러 군데를 봐도 국민들의 정치적 의사결정, 의사표현을 정당을 통해서만이 할 수 있다든가 정당을 통해서 해야 한다든가 이런 규정이 전무하다는 것을 우리가 주목할 필요가 있습니다. 국민들의 의사 표시를 정당을 통해 할 수 있지만 그렇지 않을 수도 있다는 것이지요.

또 정당법 어느 규정에도 없습니다. 특히 정당법 제17조를 보면 정당을 우리가 설립하려면 5개의 시도에서 조직을 갖추어야 됩니다. 그런데 우리나라는 잘 아시다시피 17개의 시도, 세종시까지 포함해서, 그러니까 열두 군데에 만약에 지방조직 갖고 있지 않아도 정당은 그 자체로서 존립할 수 있는, 그러니까 정당이 전 국민적인 어떤 조직, 전국적 조직, 전 국민 의사결정을 수렴해야 하는 조직이 아니라는 것을 정당법 17조는 보여주고 있는 하나의 사례가 아니겠나 생각합니다.

그리고 미국 같은 경우에 지금 50개 주에서 한 37~38개 주가 정당의 지방선거에서의 기초단위에서의 공천을 금지하고 있습니다. 그런 외국의 구체적인 사례들이 합헌이라는 것을 보여주고 있는 게 아니겠나 생각합니다.

또 시대정신이라는 것도 있지 않습니까? 어퍼머티브 액션 프로그램 얘기하셨는데 이게 지금 일부 지방 주정부에서는 위헌 판결도 났고 또 연방에서도 일부 특수한 케이스에서는 위헌이라는 판결도 나왔지만 전체적으로 유지되고 있다는 것은 그것이 시대정신을 반영하고 있기 때문이라고 생각합니다.

2003년의 헌법재판소의 판례가 없는 것은 아니지만 그것을 뜯어보면 정 교수님 말씀하신 내용과는 조금 차이가 있는 해석도 충분히 가능합니다. 그다음에 하나의 판례는 우리나라에서도 정당 공천 없이, 정당 개입 없이 치르는 선거가 있다 이겁니다.

자, 교육감선거는……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)
정당 공천 못 하게 되어 있습니다. 그러면 이것은 위헌인 것이냐? 조합장선거 좀 다르지만 조합장선거도 지금 정당 없이 한단 말이에요. 이런

것들은 정당이 참여를 못 하게 하는 것은 위헌이라고 단정적으로 말하는 것은 조금 비약이랄까 너무 확대가 아닌가 하는 생각인데 의견을 조금…… 시간이 되어서 죄송합니다만 말씀해 주시기 바랍니다.

○진술인 정연주 예, 그런데 말씀하신 내용들에 대한 반론을 제가 할 필요가 없는 게 아까 제가 발언한 거에 거기에 대한 답변이 사실은 다 들어있어요. 그럼에도 불구하고 말씀을 하셨으니까 한두 가지만 말씀을 드리면 그렇습니다.

정당 조항에 관한 헌법 8조에 그러면 그런 내용이 들어 있는냐? 그런데 우리가 헌법학자가 또는 헌법재판소가 할 때 헌법 해석을 하잖아요. 헌법은 법률보다도 상위의 규범으로서 가장 간단한 엑기스만 들어가 있기 때문에 거기에 정당 공천 해야 된다 안 된다 이런 말은 없지요. 우리가 전체적인 헌법 규정을 통해서 조화롭게 해석을 도출해 내는 것 아닙니까?

그런 맥락에서 봤을 때 아까 말씀하셨던 정당만이 유일하게 국민의 의사를 대변하고 또 국민들이 정당을 통해서 정책 결정 또는 집행 이런 데다가 반영하나? 물론 그것 아니지요. 아까도 유사한 말씀이 나왔습니다만 그런 것에 대해서는 각종 시민단체들부터 시작해서 다양한 루트들이 현재 마련되고 있고 앞으로도 계속 발전되겠지요.

그러나 동어 반복입니다마는 헌법에서 예정하고 있는 첫 번째 가장 중요한 헌법 정신은 뭐냐? 그건 역시 정당일 수밖에 없다는 것이고, 동시에 지금 말씀하신 그런 것은 무소속을 얼마든지 인정하고 있지 정당 공천을 허용하자 그래서 그러면 무소속은 금지시킨다는 것은, 그렇게 주장하는 사람은 대한민국에 1명도 없고 그런 나라들이 세상에 없다고 저는 생각을 해요. 그렇기 때문에 그런 분들은 무소속으로 나가면 얼마든지 가능합니다.

다만 제가 말씀드린 것은 굳이 정당 공천을 법으로 인위적으로 막지는 말자, 그리고 아까 미국의 예를 드셨습시다마는 미국에는 헌법상 정당 조항이 없다는 것도 위원님 잘 아실 거예요. 그렇다면 이 부분과 관련해서 우리가 예를 든다면 결국 유럽의 예를 들어야 돼요. 그런 맥락에서 비추어 볼 때 제가 아까도 말씀드렸듯이 유럽에서…… 물론 유럽이 그렇게 하니까 우리도 그렇게 해야 된다 그것은 아니에요. 그러나 여러 가

지 유사한 헌법적 테두리와 선협, 그들의 경험에 비추어 볼 때 그 사람들이 기초라든가 이러한 차원에서 무소속이 많이 나오는 것은 사실이지만 정당 공천을 법으로 배제한 나라가 과연 있을까 이런 것에 대해서는 저는 의문이다 이거지요. 그런 것도 그 사람들도 이런 얘기를 왜 안 했겠습니까? 그래서 그렇게 보고요.

거기에 대해서 지금 말씀하신 내용들에 대해서는 대부분 아까 제 거기에 답변이 들어가 있고, 마지막으로 제가 첨언하고 싶은 얘기는 그렇습니다. 정당 공천을 허용함으로써 해서 지금 위원님께서 말씀하신 그런 문제점이 엄청나게 발생되고 있어요. 그런데 그것이 정당 때문에 발생되었을까요? 예컨대 우리가 신부라든가 목사님들의 문제가 많은 경우를 왕왕 신문에서 보는데 그분이 부패한 것이지 그랬다고 그래서 기독교나 불교나 가톨릭을 우리가 부정해야 될까요? 그것은 절대 아니라고 봐요. 우리나라가 정당이 문제가 많은 것 다 아시는 얘기예요.

그런데 그러면 국회에는 정당이 문제가 없습니까? 국회의원들 싸우고 막 그래 가지고 국민들이 거기서 많은 비판을 하는 것도 사실인 것 다 아실 거예요. 그렇다 그러면 또 국회의원은 자유위임에 따라서 헌법 46조에 따라서 자기가 양심에 따라서 의정활동을 해야 되는데 불구하고 정당 귀속이라는 이유 아래 정당 당명에, 심한 표현을 쓰면 하수인 역할을 한다고 비판이 제기되는 것도 사실이에요.

그렇다고 해서 ‘야, 그러면 새누리당, 진보당 오늘부터 공천 법으로 금지시키자’ 공천을 없애야겠어요? 만약에 그런 식의 논리면 공천을 국회 차원에서도 없애야지요.

문제는 정당제도 자체에 문제가 있는 게 아니라 정당 공천을 운영하는 과정이나 아까도 말씀드린 여러 가지 정당 내부 민주화라든가 이러한 여러 가지의 문제가 있고, 제가 무책임한 답변이지만 이러한 것이 파생되는 근원적인 원인은 제도도 있지만 정치가, 유권자, 우리 국민 모두의 의식 수준의 문제예요, 사실은.

아까 스웨덴 말씀하셨습니다마는 스웨덴이나 노르웨이 이런 데 잘되고 있어요. 제도만 잘되어 있을까요? 국민의식이 우리하고 달라요. 정치가 우리하고 다릅니다. 죄송한 말씀입니다. 극단적인 예지만 그런 나라는 아무리 제도가 나빠도 결과가 좋을 수밖에 없어요. 그런데 문제가 많은

나라는 아무리 제도가 좋아도 결과적으로 문제가 발생되지 않을 수가 없습니다.

그래서 제가 제도 보완을 반대하는 게 아니에요. 제도 보완해야지요. 그런데 플러스 시간을 가지고 기다려야 된다…… 우리나라 정당 역사가 어떻습니까? 솔직히 정당 안에 진성당원이 몇 명이나 있겠습니까? 이런 문제로 우리가 생각해야 돼요.

예컨대 우리가 상향식 공천을 학계에서 거의 90%, 학계에서 그런 의견들 대부분 주장하고 있어요. 그러면 만약에 오늘 당장 상향식이 되면 그 문제가 100% 없어질까요? 저는 그렇게 생각하지 않아요. 계속 유지될 것 같습니다. 물론 제도가 상향식이 낫지요. 그러나 그 국민과 그 정치가가 있는 한 그 문제는 1~2년 내에 해결되지 않아요. 시간을 가져야 된다고 보는 겁니다.

그래서 이 문제를 아까 얘기했듯이 결론적으로는 보완을 하되 다만 헌법적 틀 안에서 우리가 이루어져야지 그 입법이 결국은 정당화되어질 수 있다 제 얘기는 그겁니다.

○위원장 김진표 정연주 교수님 이야기 잘 들었습니다.

다음은 박민식 새누리당 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○박민식 위원 부산 북구 출신 박민식 위원입니다.

우선 귀한 시간을 내어 주신 진술인 네 분께 다시 한번 감사를 드리고, 저는 간단하게 두세 가지만 질문을 하겠습니다.

우선 손혁재 원장님!

오랜만에 뵙습니다, 원장님.

지금 원장님은 정당공천제를 유지해야 된다 이런 입장이지 않습니까? 그런데 어떻든 다 아시다시피 지난 대선 국면에서부터 여야 후보들도 정도의 차이는 있습니다마는 대부분 정당공천제 폐지해야 된다 이런 공약도 했었고 또 국민 여론도 폐지가 옳다 이런 식으로 되어 있지 않습니까?

그래서 지금 언뜻 보면 정당공천제 유지냐 폐지냐 이 부분이 좀 이분법적으로 말씀을 드리면 약간 선악의 문제다, 저번에 우리 위원장님도 그런 표현을 한 번 하신 적이 있는데 그렇게 지금 되어 있거든요. 정당공천제를 유지하는 것이 쉽게 말하면 좀 부정적인 것이지요, 악이라고 하긴 뭐합니다마는.

그러면 어떻게 유지하려고 하시면 국민들을 설득해야 되는 문제가 남지 않습니까? 물론 국회의원들도 나서고 해야 되겠습니다만 그런 부분은 혹시 고민해 보신 적 있습니까? 국민들을 어떻게, 만약에 유지하신다고 하면 어떤 식으로 설득하실 수……

○진술인 손혁재 제가 아까 처음에 모두에 진술을 드리면서 저는 원칙적으로 정당공천제 유지를 주장하는 사람이지만 이번에는 폐지되어야 하는 게 아닌가 그런 생각을 다 말씀드렸습니다. 왜냐하면 지금 말씀하신 것처럼 대통령과 나머지 두분의 후보께서 모두 다 이 공약을 했기 때문에 이런 문제가 생겨나게 됐는데 다만 저는 공약이기 때문에 무조건 지켜야 된다 또 국민들의 불만이 많기 때문에 무조건 지켜야 된다 이래서 덜컥 없애 버리게 되면 지방자치의 근본적인 문제점의 해결 또는 정당공천제 폐지하고도 남는 문제들 이런 것들에 대한 고민들이 없어지기 때문에 저는 정당공천제를 폐지하게 되더라도 그 이전에 거기서 나타난 여러 가지 문제점들을 함께 고민해야 된다고 생각을 합니다. 그래서 그런 문제들을 함께 고민하면서 그러다 보면 지방자치 발전을 위해서 보다 큰 미래 비전을 내세우고 바로 이러한 것들을 위해서 정당공천제가 유지될 필요가 있다고 판단이 되면 그때는 우리가…… 지금 당장은 정당이 밟고 정당공천제 문제가 많기 때문에 없애야 되겠지만 그러나 우리가 지방자치를 포기할 것이 아니고 정당을 포기할 것이 아니라면, 지방자치체도를 고쳐 쓰고 정당을 고쳐 써야 된다면 우리가 어떤 방향으로 해야 되는가 하는 이런 국민들을 설득할 수 있는 안을 만들어 내게 되면 그런 것들로 국민들을 설득할 수 있지 않을까……

더군다나 선거가 내년입니다. 내년인데 이제 1년밖에 남지 않았는데 사실은 이미 1년 전부터, 법에 따르게 되면 이미 지금쯤은 내년의 지방선거와 관련된 여러 가지 법과 제도가 정비되어야 하는데 상당히 시간이 늦지요. 그러면 현재 지방선거에서 뛰고 싶은 사람들, 출마하고 싶은 사람들, 지역을 위해서 봉사하고 싶은 사람들이 도대체 어떤 기준으로 어떻게 준비해야 될지 안 되는 상황입니다.

○박민식 위원 제가 하나만 그러면 다시……

법적인 논란을 떠나서 현실적으로 이런 것은 혹시 어떻습니까? 지금 광역의원 그런 문제도 있

습니다마는 어떻든 지금 제일 중요한 것은 기초단체장 또 기초의회 이 부분인데 우선 장기적으로는 다 폐지한다 하더라도 우선 절충안으로 기초의회만 먼저 폐지를 하고 단체장은 한시적으로 유지를 한 뒤에 장기적으로는 폐지한다 이런 현실적인 안이 있다고 하면 혹시 어떤 견해를 가지고 계시는지 한번 말씀해 주십시오.

○진술인 손혁재 2006년 이전으로 돌아가게 되는 건데요. 저는 거기에 대해 가지고 사실은 그런 절충안이라고 하는 것보다는 하게 되면 여기에 대해서 정공법을 선택해야지 절충안 가지고는 안 되는 것이 아닌가, 왜냐하면 기초의원 같은 경우에 아까 말씀드린 헌법재판소의 정당 표방 금지에 대한 위헌 판결이 있었기 때문에 이 문제를 해소하기 위해서는 정당공천제를 무조건 없앨 수만은 없다, 기초의원에 대해서. 그런 점을 우리가 현실적으로 고려해야 된다고 생각합니다. 국민의 감정도 중요하지만 헌법이 있고 또 그다음에 헌법재판소의 판결이 법률과 같은 효력을 갖고 있는데 그것을 무시하고 넘어갈 순 없는 것이 아닌가 그런 생각이 듭니다.

○박민식 위원 이상입니다.

○위원장 김진표 수고하셨습니다.

다음은 민주당의 김태년 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○김태년 위원 민주당의 김태년 위원입니다.

네 분 진술인께서 귀한 시간 내주셔서 감사드리고요.

오늘 진술해 주신 말씀들이 하나하나 다 소중한 말씀들이어서 한 가지씩 짚어 가면서 아주 깊게 토론해 봤으면 좋겠다는 생각이 있습니다마는 시간의 제약이 있어서 제가 일괄해서 질문을 드리고 답변을 듣도록 하겠습니다.

김도중 교수님께서 정당공천제가 폐지가 되었을 경우에 여성 등 사회적 약자와 소수의 정치진입을 어렵게 만들 수 있다 이런 문제 제기를 하시면서도 그 대안에 대해서는 구체적인 언급이 없으신데요.

우리가 2002년도에, 이때가 3차 때인데 지방선거 때 기초의회 여성 비율이 2.2%였고 2006년도에 15.1%였고 2010년도에 21.6%로 점차적으로 늘어났습니다. 이게 공천제도가 도입되고 또 정의무공천이 도입되면서 이루어진 일인데요.

여성 등을 비롯해서 소수자의 선출직 공직 진출 비율을 높이는 것 이걸 우리 사회가 정치 개

혁의 큰 과제로 제기해 왔고 그 과제에 국회가 부응하면서 이런 제도를 만들면서 개선들이 이루어져 왔는데 만약에 폐지를 했을 경우에 이에 대한 대안이 있는지에 대한 답변을 해 주시면 고맙겠습니다.

그다음에 정연주 진술인님께 여쭙 보는데요.

정당공천제 폐해를 네 가지로 들었는데, 저는 모든 제도에는 장단점이 있고 순기능과 역기능이 있다고 생각을 합니다.

그런데 우선 말씀하신 것 중에 한 두 가지 정도만 말씀을 드리면 비리와 부패의 폐해에 대해서 지적을 해 주셨는데 공천 과정의 비리, 이른바 공천현금에 대해서 지적하셨는데 혹시 정확하게 공천 과정의 비리가……

죄송합니다. 김도중 진술인입니다, 김도중 교수님입니다.

그 근거로 지방자치단체장의 기소 수가 갈수록 증가하고 있다 이것을 지적하셨는데 그러면서 이게 공천현금 때문에 이렇게 된 거 아니냐 이렇게 추측을 하셨단 말이지요.

그런데 자료집을 죽 보니까 이게 추측인데 정확하게 이에 대한 근거, 공천현금 때문에 단체장의 비리가 이렇게 증가한 것인지에 대한 실증적 증거가 혹시 있으시면 제시를 해 주시면 좋지 않겠나 싶고요.

제가 정치 현장, 정치 일선에 있습니다마는 오히려 갈수록 공천현금이나 이런 비리로부터 훨씬 더 우리가 깨끗하게 발전해 오지 않았나 저는 현장에서 그렇게 느끼고 있거든요. 실제로 공천현금이 불가능하기도 하고요, 뭐 시간이 없어서 설명드리지는 않겠습니다마는.

그다음에 비리가 늘어나는 또 다른 추측이라면, 가정이라고 한다면 또 다른 추측이나 가정도 우리가 좀 해 볼 수 있을 것 같은데, 지방자치 실시 이후에 지방자치단체장이 갈수록 각종 인허가권들을 비롯해서 권한이 늘어났어요. 권한의 확대에 의한, 이러면서 어떤 비리나 부패에 더 많이 노출되지 않았나 이런 추측도 가능하다고 생각을 합니다.

그래서 혹시 이런 공천현금으로 인해서 처벌받은 지역위원장이나 국회의원 또는 후보자 이렇게 늘어난 사례가 있는지, 수치가 있는지 제시를 해 주시면 감사하겠습니다.

손혁재 원장님께서, 만약에 공천제가 폐지가 되면 후보 중심의 선거운동이 되기 때문에 이렇

게 되면 개인적인 관계나 학연이나 지연이나 이런 것들이 동원되는 선거가 될 거란 말이지요. 이렇게 되면 돈 선거 가능성이 훨씬 더 높아진다 이렇게 지적을 하셨는데요.

우리나라가 지금 일관되게 정치 개혁의 방향으로 선거법이나 정치자금법이나 이거 다 개선시키고 있는 것이 돈이 덜 드는 선거, 돈이 덜 드는 정치를 계속 개혁의 과제로 삼고 발전시켜 온 게 사실인데요. 오히려 정당공천이 폐지가 되면서 후보자도 난립을 하고 또 개인 선거가 되고 이러면서 선거비용들을 훨씬 더 많이 지출하게 되는 그런 제도를 우리가 채택했을 경우에 이것은 오히려 정치 개혁, 정치 쇄신에 역행하는 것 아니겠느냐 하는 지적에 대한 답변을 좀 해 주시면 감사하겠습니다.

시간이 됐으니까 보충질의 때 하겠습니다.

○진술인 김도중 김도중입니다.

공천현금 가지고, 가능성이냐 개연성만 가지고 그걸 주요 원인으로 얘기함으로써 의원님들의 명예를 훼손한 부분이 있다면 죄송하게 생각하지만 공천현금 문제는 중앙정치에서도 문제가 많이 되지 않습니까? 18대 총선이 끝나고 그때 무슨 무슨 연대 대표가 비례대표 공천현금 수수해서 실형 선고도 받고, 그것은 지방선거에서도 충분히 있다고 생각합니다. 그 정도로, 제가 구체적인 사례를 들 수는 없고요. 그것에 따라서 명예를 훼손했다면 죄송하게 생각합니다.

여성 부분은 공천받은 여성분들이 당의 후광을 입은 것도 있지만 그분들을 유심히 보면 그분들이 경쟁력이 있는 분들입니다. 그래서 굳이, 당에 따른 프리미엄이 좀 줄어들기는 하더라도 그 여성분들이 정당공천 없이 나가도 충분히 경쟁력이 있는 분들이라고 생각합니다. 그래서 20%까지 올라간 것은 할당제 비슷한 정당공천 때문에 그 효과가 나타났지만 그게 없어진다고 해 가지고 갑자기 줄어들 것이라고 저는 생각하지 않습니다.

이 정도로 말씀드리겠습니다.

○진술인 손혁재 김태년 위원님께서 저한테 질문을 주셨는데요. 어쨌든 제가 얘기한 것이 김태년 위원님 얘기하고 다르지 않습니다.

현재 우리가 그런 많은 법적 제도의 개선이 있었는데 특히 정당공천을 하게 되면, 이제는 정당의 이름으로 선거를 하게 되면 조직적인 선거가, 조직선거가 되게 되고 공적인 조직을 동원해서

하게 되기 때문에 큰 돈을 들이지 않아도 되는데요.

만약에 개인적인 인원을 갖게 되면, 물론 우리가 선거법을 1995년에 고치게 되면서 그 당시 고칠 때는 자원봉사제도를 이용하자 그랬지만 실질적으로 자원봉사제도가 제대로 되지 않고 있는 그런 상황에서 자원봉사로 가장을 해서 조직을 만들게 되면 결국은 그게 나중에 다 돈으로 연결되고 있는 것이 아닌가…… 물론 어떤 경우에는 6개월 동안 선거 공소시효가 있기 때문에 6개월 뒤에 가서 돈을 주는 이런 사례도 드러나고 있는데요. 결국은 이렇게 개인 중심이 되면, 후보 중심이 되면 많은 돈을 쓸 수밖에 없는 것이 아닌가……

우리가 돈 선거 줄이는 방안의 하나로 미디어 선거를 얘기하고 있는데 미디어 선거도 정당이 개입했을 때 정당 이름으로 미디어 선거가 가능한 것이지 만약에 개인 후보 중심으로 나갔을 때 미디어 선거가 된다면 결국은 돈 많은 사람들만이 미디어 선거를 활용할 수가 있는 그런 게 되기 때문에 사실은 이런 문제에 대해서는 심각하다고 봅니다.

특히 제가 돈 선거의 가능성을 상당히 걱정하는 것은 뭐냐 하면 결국 이렇게 되면 그 지역을 위해서 열심히 헌신했던 사람들보다는 그 지역에서 상당한 정도의 재력을 가지고 있는 그런 사람들이 더 유리한 선거 구도가 되는 것이 아닌가, 그런 것들 때문에 정당공천을 폐지하게 될 경우에 나타날지도 모르는 돈 선거의 가능성 이런 것들에 대해서도 좀더 많은 고민들이 필요하다고 제가 말씀을 드렸습니다.

○진술인 육동일 저에게도 해당된 질문이 있는 것 같아서 잠깐 말씀드리겠습니다.

정당 참여하에 지방선거를 할수록 개선이 된다든지 희망을 갖는다든지 하면 더 기다리겠는데 지금 91년 부활해서 22년, 여섯 번의 선거를 통해서 보면 아무리 기다려도 지방선거는 왜곡되고 부패와 비리는 커지고 있습니다. 기다릴 수가 없는 상황에 이른 것이 현 시점이고요.

지금 지방선거를 잘못하고 있기 때문에 정당공천이라는 문제보다 더 중요한 지방자치가 후퇴되게 생겼습니다. 그 일환으로 구자치제를 폐지하자는 의견도 나왔고 또 우리 국민들의 대부분은 정당공천을 폐지하는 게 문제가 아니라 지방자치를 폐지하자는 거예요. 더 심각한 문제로 갑니다.

따라서 정당공천제라는 이 수단적인 문제 때문에 더 본질적인 지방자치 문제가 훼손이 되거나 후퇴가 되거나 폐지가 돼서는 안 된다는 겁니다. 지금 본질적인 문제가 자꾸 없어지고 수단적인 문제가 부각되다 보니까 본말이 왜곡됐다고 저는 생각이 돼서요.

그리고 위헌 문제는 거듭 말씀드립니다만 저희 학계에서도 헌법학자가 있습니다. 저는 헌법학자가 아니라서 정연주 교수님의 좋은 논리를 대항할 자격이 없습니다만 저희 학회에서도, 만일 위헌 문제 때문에 이 문제에 대한 토의가 전혀 불가능하다면 여태까지 하지 못했지요. 그러나 십여 년에 걸쳐서 위헌 문제라는 것을 염두에 두면서 저희들도 토론을 했고 개선방안을 찾으려고 했고 대안을 제시를 했던 겁니다. 그러니까 그 문제는 다시 한번 좀 숙고를 해 주십사 말씀을 드리고.

소수자와 여성 문제는 정당공천을 전면 배제한다면 문제가 되겠지요. 그런데 광역은 허용을 하는 겁니다. 오히려 여성과 소수자의 문제는 광역에서 해결할 수 있습니다, 비례대표를 통해서, 더 크게. 그리고 정당공천에서 불이익을 받고 있는 여성들이 정당공천을 배제하면 오히려 선거구를 통해서 더 선출될 가능성이 높습니다.

따라서 선거공영제를 확대해 주고 여성들의 고민이 되는 선거비용 문제를 해결해 주면 오히려 남성보다 여성이 더 경쟁력을 가지고 선거구를 통해서 당선될 확률이 점점 높아질 거다 저는 그렇게 보고 있기 때문에 너무 이 문제 때문에, 물론 고민하시는 건 이해가 갑니다만 오히려 소수자와 여성 문제의 본질적인 문제를 더 해결해 주는 거다…… 지금은 그 기초를 마련해 주기 위해서 고민하는 거지, 앞으로는 선진국이 그랬듯이 이 물꼬를 넘어서게 되면 여성들이 더 많이 당선돼서 걱정입니다.

그러니까 그 문제보다는 다시 한번 저는 정치쇄신을 통해서 지방선거라는 수단을 잘 개혁해 주셔서 지방자치가 활성화되는 쪽으로 개선을 해주십사 다시 한번 강조해 말씀드리겠습니다.

○위원장 김진표 수고하셨습니다.

지금까지 위원님들의 질의가 한 번 순환되었습니다.

위원장께 부탁을 하고 가신 서면질의가 2건이 올라와 있습니다. 서면질의를 위원장이 위원님들 대신해서 질문드리도록 하겠습니다.

이것도 간단하게 답변해 주시면 고맙겠습니다.
먼저 손혁재 원장님과 정연주 교수님께 묻는 질문입니다.

유승우 위원께서 서면질의한 내용입니다.

이미 지역 내의 당원과 조직을 장악하고 있는 당협위원장과 지역위원장으로부터 자유로운 상향식 공천 과정을 어떻게 만들 수 있을까, 지금까지 이러한 공천제도의 문제점을 해결할 수 있는 적절한 방안이 제시되지 못하고 있기 때문에 지방선거에서 정당공천제의 폐지 논의가 나온 것 아닌가라는 질문입니다.

손혁재 원장님!

○**진술인 손혁재** 상향식 공천 과정이라는 것은 사실은 정당공천제 속에서 이루어지게 되는 것이지요. 만약에 정당공천제가 실시되지 않는다면 상향식 공천이나 하향식 뭐 이런 얘기가 나올 수가 없는 그런 상황이 되는 겁니다.

문제는 뭐냐 하면 정당공천제를 했는데 이것이 기대했던 것처럼 상향식 공천을 통해서 이루어지지 않고 결국은 당협위원장이나 또는 당원들을 많이 장악하고 있는 그런 실력자들에 의해서 공천이 결정되기 때문에 바로 그런 데 대한 문제제기가 아닌가 저는 그런 생각을 하게 되는데요.

아까 제가 몇 번 말씀드렸던 것처럼 저희가 정당의 책임정치가 이루어질 거라고 기대했던 정당공천제가 욕을 많이 먹게 된 이유 중의 하나가 바로 이런 문제라고 생각이 되는데, 저는 이런 문제를 해결하기 위해서는 아까도 말씀드렸던 것처럼 결국은 경선 과정의 불공정성에 대한 문제제기니까 경선 과정이 불공정하다면 이것을 선거관리위원회에 위탁을 하게 하는, 마치 지금 현재 각 정당들이 정당의 대통령후보라든가 이런 선출 과정을 선관위에 위탁하는 것처럼 이렇게 경선 과정에 대해서 선거관리위원회에 위탁하는 방안들에 대한 고민들 이런 것들……

그다음에 또 공천 과정에 대해서 지금도 과거 보다는 많이 개선되었습니다만 보다 투명하게 공천이 논의되는 과정, 진행되는 과정을 좀더 투명하게 공개하는 이런 것들에 대한 고민들이 필요하지 않을까……

특히 공천에서 무엇보다 문제가 되는 것은 비례대표에 대한 문제제기가 되는데, 이것은 국회의원 비례대표도 마찬가지인데 비례대표에 대한 문제제기가 되는데 특히 지역구에 대해서는 그래도 괜찮은데 비례대표에 대해서 문제가 더 많이

나타납니다. 그래서 비례대표에 대한 공천 과정 여기에 대해서도 보다 투명한 절차를 각 정당들이 스스로 만들어서 내부적으로 자율적으로 해결해 나가는 그런 노력이 필요하다고 생각을 합니다.

○**위원장 김진표** 정연주 교수님도 답변 주실 게 있겠습니까?

○**진술인 정연주** 그러니까 지금 손 원장님께서 제가 볼 때는 아주 합리적인 답변을 해 주셨어요.

좀 다른 예지만 대학의 경우에도 여러 가지 총장 선거 이런 과정에서 사실 굉장히 문제가 많습니다, 성격은 다르지만. 그런 경우에 선관위에 위탁관리를 하게 돼 갖고 다소나마, 100%는 아니지만 많이 좋아지는 경우가 있거든요. 그래서 지금 말씀하신 그런 것도 하나의 안이고요.

또 외국의 사례를 여기 우리나라에 그대로 접목시킬 수는 없겠습니까라는 참고사항으로 상향식 공천의 문제점과 관련해서 말씀을 드린다고 한다면 비례대표가 됐든 지역구의원이 됐든 진성당원들, 그러니까 진성당원이 지금 제대로 구축되어 있지 않고 당비도 제대로 내지 않고 아까 또 다른 교수님께서도 말씀하셨습니다만 우리나라 정당 역사가 매우 일천하고 너무 작위적이고 어떤 카리스마 가진 몇몇 분들에 의해서 좌지우지되고 이런 문제 때문에 잘 안 되고 있고 그것은 사실 헌법 이전에 어떻게 보면 그 개인의 퍼스널리티(personality)라든가 정치의 여러 가지 문화적인 문제이기 때문에 아까 말씀드렸듯이 하루아침에 해결될 문제는 아닙니다만 그래도 헌법적으로 우리가 생각을 하면 이러한 진성당원 문제라든가 당비 문제라든가 이런 당내 민주화 문제 그런 구체적인 절차의 조례나 당규가 아닌 법률로 제정하는 문제, 예컨대 유럽들이 그렇게 하고 있습니다.

이런 문제들이 같이 어우러져서 보완이 되면서 그러한 공천, 비례대표가 됐든 지역구가 됐든 이걸 갖다가 그 지역구에서 진성당원들에 의해서 무기명 비밀투표로 이루어지고 하는 것이 일단 기본 베이스가 되고요.

그런 경우에 또 많은 분들이 이의 제기하기를 그 지역의 토착, 어떤 유지라든가 이런…… 그래 갖고 오히려 하향식보다도 더 문제가 있는 그러한 결과를 초래할 가능성도 얼마든지 있죠. 그런 경우, 예컨대 독일 같은 경우는 어떻게 하고 있

냐면 중앙당에서 통제를 하고 있습니다. 그런데 그거는 어떤 민주주의의 원리에 위반되는 그런 의미의 통제가 아니라 아주 구체적인 규정에 근거해 가지고 그야말로 자질 부족의 그런 사람들이 공천됐을 경우에 중앙에서 소명을 해 가지고, 분명하고도 중대하고도 명백한 하자를 입증한다는 전제하에서 통제해서 다시 그걸 갖다가 마치 재의결, 대통령의 거부권 행사랄지 그런 경우가 있을 수 있습니다.

그래서 우리 같은 경우는 아직 구체적으로 그런 것이 지금 규범화되어 있고 실행되고 있지 않기 때문에 그냥 참고로 말씀드리면 그런 것들을 우리가 한번 고려해 볼 수 있지 않을까라고 하는 것이 제 생각입니다.

○위원장 김진표 두 분 교수님께 제가 유승우 위원님 서면질의의 내용을 조금 보충해서 한 가지 좀 물을까 합니다.

현재 국회에는 의원님들의 의원입법안으로, 법으로 각 정당이 공직선거 후보자를 예비선거를 통해서, 일반 유권자들이 참여하는 예비선거를 통해서 공직선거 후보를 결정하자라는 상향식 공천제의 대안 입법이 제출되어 있습니다. 그러니까 미국의 많은 주에서 주 상원의원이나 하원의원을 예비선거로 뽑고 주지사를 예비선거로 뽑을 때 쓰는 방법이죠. 당원 여부를 가리지 않고 유권자들이 자기가 지지하거나 원하는 정당의 후보자를 뽑는 예비선거에 참여해서 그 오픈프라이머리 선거를 통해서 후보자를 정하는 것인데, 그 경우 역선택을 막기 위해서 법으로 주요 정당이 같은 날 후보자를 선출하도록, 같은 날 같은 장소에서 후보자를 선출하도록 하는 그런 제도가 미국에서 다수 주에서 시행되고 있고, 또 캘리포니아 같은 주에서는 당을 가리지 않고 아예 후보자를 정당과 관계없이 예비선거에서 2명을 뽑아 가지고 그 두 사람을 결선투표하는 형식으로 본 선거를 하는 이런 제도가 시행되고 있는 나라들이 있습니다. 그런 것을 참고로 해서 지금 의원입법안이 국회에 제출되어 있는데요.

우리가 만일 현행 헌법 틀 속에서 이러한 완전 예비선거제도, 오픈프라이머리제도를 도입한다고 하면 그것이 정당의 자유로운 정치활동의 자유를 보장한 그런 헌법 조항과 관련해서 문제가 있을까요? 그거에 대한 의견이 좀 알고 싶습니다.

○진술인 손혁재 의원의 예비선거를 통한 방식에 원칙적으로 찬동합니다만 이것이 전국 단위의

선거, 예를 들면 대통령선거라든가 아니면 광역 단위 선거에서는 유효성을 가질지 모르지만 기초 단위의 선거에서는 예비선거라는 것이 굉장히 번거로운 절차이면서 효율성이 떨어지는 절차가 될 거라고 생각이 됩니다.

지금도 지방자치단체 선거율이 50% 이쪽저쪽인데 예비선거를 하게 되면 그보다 더 낮아지게 돼서 사실은 그런 상황에서 많은 비용과 시간을 들여 가면서 예비선거를 할 필요가 있을까 하는 그런 생각이 듭니다. 그래서 전국 단위의 선거라면 모르지만 이렇게 기초 단위의 선거에서는 좀 불필요한 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 들고요.

그럼에도 불구하고 선출 과정의 투명성이라든가 공정성을 위해서 꼭 도입해야 된다면 저는 주요한 정당들이 같은 날 동시에 선거를 치르는 것도 선거가 계속 치러지면서 국민들이 느끼는 선거에 대한 피로감 이런 걸 줄일 수 있기 때문에 같은 날 하는 것은 고려해 볼 만하다 그런 생각이 듭니다.

○진술인 정연주 제 생각은 지금 이제 위원장님 말씀하신 오픈프라이머리가 지금까지 주로 중앙당 차원에서 이루어져 왔지 않습니까? 그래 가지고 세마이(semi) 식으로 서로 믹스되는 형식도 있고 또 나중에 말씀하신 아예 100% 오픈하는 방식도 있고. 그 점이 일단은 참신하게 느껴지고 국민들한테 굉장히 어필할 거라고 생각을 합니다.

방금 문제점으로 지적돼 왔던 특정 정치인 또는 특정 정당에 의해서 좌지우지되는 것, 따라서 상향식이 말이 좋지 실제로 이루어지기 어려울 거라는 그런 문제점 같은 경우, 또 당이 너무 폐쇄적이라는 문제점, 당내 민주화도 제대로 이루어지지 않고 남한테 민주주의를 주장한다는 점, 또 진성당원이 제대로 구축되지 않았다는 점, 또 우리나라 정당 역사가 사실상 일천한 점 이런 점에 비추어 보면 더더구나 그런 미국식의 오픈프라이머리가 굉장히 설득력 있게 다가오는 건 사실이지만, 제가 오늘 죄송하지만 정당제도에 대해서 자꾸 강조해서 더 이상 강조하고 싶지 않은데요.

사실은 이 정당제도라는 걸 생각해 볼 때, 과거에도 제가 거기에 대한 논문을 한 번 썼어요. 문제가 있습니다. 왜냐하면 아까 비례대표제도 말씀을 드렸습시다만 우리가 비례대표선거제도를 갖다가 도입하고 확대하는 이유가 오로지 여성,

제가 예를 든 것뿐이지 여성만을 위한 건 아니죠. 신진 소수 세력 또는 지역구, 예를 들면 케리 맨더링 문제점을 갖다가 해소한다든가 선거구 간에, 특히 국회의원선거에서 많이 문제가 그동안 되어 왔지만 이러한 인구 편차를 갖다 해소한다든가 투표의 등가성을 확보한다든가 무수히 많은 장점 때문에 우리가 비례대표제를 도입하고 그걸 갖다 확대하자고 주장하는 거지 오로지 여성 문제 때문만은 아닙니다.

그리고 또 한 가지는 비례대표를 주장하는 이유는 바로 정당에 대한 선택이요. 정당에 대한 선택은 뭐냐면 그야말로 정치적·철학적·이념적 컬러를 선택하는 겁니다. 누구는 중국 음식을 좋아하고 누구는 이탈리아 음식을 좋아하는 게 당연한 거 아닙니까? 다양한, 그래서 아까 제가 다원적 민주주의를 주장한 것처럼. 그거를 교두보 역할 하는 것이 일차적으로 정당이라는 말씀을 아까도 제가 반복해서 드렸습니다. 그걸 여기에 접목을 시키려고 한다면 오픈프라이머리라고 하는 것은 일단 기본적으로는 그 정당과 관계없는 일반인들이 거기에 관여하는 거예요. A라는 정당은 분명히 A라는 컬러가 있고 보수면 보수, 진보면 진보, 나름대로 환경이면 환경, 녹색당이면 녹색당, 분명히 분명한 컬러가 있을 겁니다. 그걸 보장해 주기 위해서 헌법에서 그토록 정당을 보장해 주는 거거든요.

그런데 오픈프라이머리라는 그러한 걸보기에 참신한 미명하에 그렇게 한다고 그런다면 이 자체가 훼손 내지는 희석되어지기 때문에 도대체 그 정체성이 있는…… 예컨대 극우당이다 그러면 극우파 후보자가 나와야 되는 게 정상이에요, 사실은. 그런데 그렇지 못할 문제도 발생할 수 있기 때문에 현실적으로는 굉장히 참신하다고 하는 것에 대해서는 저는 동의를 합니다마는 헌법적으로 볼 때는 그런 문제점을 우리가 지적하지 않을 수 없다, 그렇습니다.

○위원장 김진표 예, 잘 알겠습니다.

다음은 유승우 위원께서 정연주 교수님 발표문에 대해서 또 이런 질문을 주셨습니다.

‘지역구 국회의원을 매개로 지방자치가 중앙 정치 논리에 예속되는 경우가 많은데 이런 현실에서 어떻게 정당을 통해서 기능적 권력 통제를 실현할 수 있다고 하는 것인지 구체적으로 설명해 주시기 바랍니다’라는 질문입니다.

○진술인 정연주 그렇습니다.

A라면 A라는 지역구의 홍길동이라는 분에 의해서 또는 홍길동이 소속되어 있는 그 정당에 의해서 좌지우지되는 게 현실이죠. 다 인정하고 있어요.

그런데 제가 말씀드린 기능적 권력 통제는 특히 현실을 도외시켰는지는 모르겠지만 결국—초지일관 저는 헌법적 시각에서 말씀을 드리는 건데—기능적 권력 통제라는 것은 결국 정당을 통해서, 지방의회와 지방자치단체장 사이에서도 권력 통제가 이루어지는 거예요. 또 인접 지방자치체하고도 또 그런 것이 이루어집니다.

예컨대 지금 서울시장은 민주당이죠. 청와대는 여당입니다. 그러면 갈등과 견제가 반드시 나쁜 것만…… 물론 우선 여러 가지를 통해서 만약에 거기에 살인 사, 극단적으로 좀 우스개입니다만 뭐 예를 들면 최루탄을 터뜨렸다, 이런 건 바람직하지 못하겠죠. 그러나 정치라든가 민주사회라는 것에 있어서의 갈등과 견제와 감독과 비판은 너무나 자연스러운 거예요. 그런데 이거는 누구를 통해서 이루어집니까? 정당을 통해서 이루어지는 거죠. 국회 차원에 있어서도 여기 새누리당 위원님들 계시지만 여당이시잖아요. 헌법 이론적으로는 당연히 자유 위임에 따라서 청와대와 현 정부에 대해서 엄청난 비판을 하셔야 돼요. 그게 몽테스키외가 생각한 거예요, ‘입법부가 행정부를 통제해야 된다’. 그런데 사실 그렇습니까? 정당에 귀속이 되죠, 사실상, 정도의 차이는 있겠지만.

그렇기 때문에 때로는 국민들이 볼 때 ‘아, 이거 여당이 정부를 견제하는 데 조금 문제가 있구나’, 누가 대신합니까? 야당이 하는 거예요. 따라서 그것도 결국 정당, 여와 야의 권력분립이 결국 몽테스키외의 삼권분립을 대체시키고 있는 겁니다. 이걸 우리는 부정하면 안 돼요. 그런 맥락에서 그중에 원 오브 템이 뭐냐? 바로 우리 지방자치제도이고 지방자치제도는 그렇기 때문에 정당을 매개해서는 상상할 수 없다 이거죠, 제 얘기는.

○위원장 김진표 알겠습니다.

또 세 번째 질문입니다.

손혁재 원장님, 정연주 교수님께 유승우 위원님이 주신 질문인데요.

지방자치가 중앙 정치에 예속되어 있어서 소속 정당이 다르다는 이유로 예산편성 등에서 불이익을 보는 경우가 더 자주 발생하고 있다는 의견이 있는데 여기에 대한 생각은 어떠시냐 하는 질문

입니다.

○**진술인 손혁재** 우선 현재 그런 문제들이 많이 나타나고 있는 지역, 지방자치단체가 있는 건 사실입니다. 그러나 우리가 정당공천제를 폐지한다 하더라도 현재 각 기초의원들이 정당에 소속되어 있을 것이기 때문에 실제로는 정당 공천과는 무관하게 역시 같은 정당으로서 같은 행태를 보이게 될 겁니다. 그렇게 되기 때문에 정당공천제를 폐지한다고 해서 그와 같은 문제점들이 개선되지는 않을 거라고 봅니다.

○**진술인 정연주** 저도 위원님하고 특별히 다른 의견은 없고요. 아까 말씀드렸던, 이하동문입니다.

○**위원장 김진표** 알겠습니다.

네 번째 마지막 질문은 손혁재 원장님께 질문하는 겁니다.

선거구의 확대를 통해서 대표를 선출할 경우에는 인구가 집중되어 있는 특정 지역 출신의 인물들 위주로 선출되는 등의 각종 문제들을 내포하고 있는데, 그런데 대선거구제 도입은 이런 점에서 적합하지 않다고 보는데 이에 대한 견해를 물었습니다.

○**진술인 손혁재** 저는 반대로 생각을 합니다.

흔히 이제 대선거구제를 채택하는 나라들에서 바로 그와 같이 특정 지역에서는 당선될 수가 없지만 그러나 대선거구가 되게 되면 특정 지역에서 받은 소수의 표를 모아 가지고 다수 대표 가운데 1명으로 진출할 수 있는 가능성이 커지고 있기 때문에 사실은 대선거구제를 도입하는 나라들이 정반대의 취지에서 그와 같은 제도를 도입하고 있습니다.

○**위원장 김진표** 예, 잘 알았습니다.

다음은 심상정 위원님의 서면질의를 제가 대신 물도록 하겠습니다.

김도종 교수님과 육동일 교수님께 물었습니다.

아까 다른 위원님들 질의 과정에서도 나온 이야기입니다마는 정당공천제가 폐지될 경우 여성할당제가 사라져서 여성 의원 수가 급감할 것으로 예상되고 또 소수 정당의 지방정치 진출도 난관에 봉착하게 될 것으로 전망됩니다. 따라서 정당공천제 폐지 논의는 접어야 할 것으로 보이며 앞으로 중대선거구제 확대와 공천개혁, 정당 개혁이 지방선거제도 개혁 논의의 중심이 되어야 한다고 보는데 이에 대한 견해를 말씀해 주시기 바랍니다.

○**진술인 김도종** 여성 문제에 대해서 아까 말씀드렸으니까 다시 말씀드립니다.

어느 정당이, 양대 정당 중의 하나가 제가 지지하는 정당인데 예를 들면 여성 후보를 냈는데 정말 자격이 없는 여성 후보를 냈다, 그러면 제가 기권을 하지 정당에 대한 충성심을 보이기 위해서 일부러 가서 찍진 않습니다. 그래서 저는 정당의 여성후보할당제가 분명히 여성들의 정계 진출에는 기여를 했지만 그게 없어진다고 해가지고 그 여성 후보들의 경쟁력이 갑자기 저하된다고는 생각하지 않습니다. 이것으로서 답변을 갈음하겠습니다.

○**위원장 김진표** 육동일 교수님!

○**진술인 육동일** 아까도 거듭 말씀드렸는데, 여성 참여 확대 문제는 정당공천제 문제로만 해결할 수 없습니다. 지방자치가 활성화되면 오히려 여성 참여는 기하급수적으로 늘어납니다, 걱정할 만큼. 그러니까 현 체제를 자꾸 고집해서 현 속에서의 작은 이익을 추구하려다 보니까 더 큰 거를 갖지 못한다, 지방자치를 확대하는 아주 획기적인 공천제도가 있으면 여성 참여는 더 늘어날 거다 저는 그렇게 보고.

그다음에 마찬가지로 소수 정당의 문제도 양대 정당 속에서의 정당공천제 문제로 해결하려고 하지 말고 지방자치를 보다 더 다양화하게 되면 군소정당은 오히려 더 유리해질 수 있다, 그런 점에서 저는 자꾸 인식을 좀 확대해서……

우리가 지방자치의 본질을 생각하면 정당 공천을 참여할 거냐 배제할 거냐 문제는 고민할 것도 없이 지방자치가 다양화되면 저절로 해결이 됩니다.

○**위원장 김진표** 예, 잘 알겠습니다.

지금 심상정 위원을 비롯해서 국회 내에 여야를 막론하고 여성 의원님들 한 사십여 분이 우리 특위에 건의를 한 게 있습니다. 그것은 바로 심상정 위원이 대표 질문한 그것과 같은 취지입니다. 그렇게 그분들이 인식을 갖고 있는 것은 옛날에 정당공천제가 없었던 2000년대 초던가요? 2000년대 초에는 여성의 지방정치 참여율이, 지방의회의 구성 비율이 2%, 2.2%인가 그랬었습니다. 이것은 지역구 후보로 나간 사람이 거의 대부분 떨어졌기 때문에 그런 결과가 나왔습니다, 공천은 오히려 많이 했는데.

그런데 지방정치는 보통 생활정치라 그래서 지방정부의 여러 가지 예산을 집행을 어떻게 하느

나 하는 것은 굉장히 구체적이고 여성들에게 더욱 적합한 그런 것들이 많이 있습니다. 예를 들면 독거노인들을 위해서 김장을 하는데 무, 배추를 어떤 규모로 사느냐, 대개 이런 것들을 결정하는 일을 기초 단체·의회에서 심의를 하고 하지 않습니까?

그래서 바람직하기는 대부분의 선진 나라처럼 여성 의원이 한 절반 정도 되는 게 바람직하는데 그런데 이게 2%밖에 안 되니까 그래서 정치권에서 그런 문제의식을 가지고 지방의회에 비례대표제를 도입하고 비례대표의 50%를 무조건 여성으로 할당하도록 하는 강행 법을 시행을 했습니다. 그래 가지고 선거를 2006년에 치르니까 거기서 15%선으로 올라왔습니다. 그러다가 이것만 갖고도 안 된다, 그래도 지방의회에서 지역구는 거의 여성 의원 진출이 없었습니다. 그래서 지난 2010년 선거에 국회에서 여야가 다시 협의를 해서 국회의원 선거구당 1명의 여성 후보를 의무적으로 공천하지 않으면 그 지역의 지방의회 선거구 공천 전체를 무효로 하는 이런 좀 약간 억지스러운 법을 만들어서 시행을 했고 그 결과로 여성 의원 수가 20% 선을 넘기게 됐습니다.

그런데 현재 여성 국회의원들 입장에서 보면 이렇게 어려운 과정을 밟아서 여성 의원의 비율이 늘어났고 만일 이것이 다른 보완 대책 없이 그냥 일방적으로 정당공천제가 폐지돼 버리면 다시 한 자릿수 이하로 떨어질 수밖에 없다, 왜냐하면 현재 우리 지방선거의 현실에서 여성 의원이 지역구 후보로 당선되는 것이 지난하기 때문에 그렇다, 이런 논거에서 여러 가지 대안을 모색하고 그 과정에서 아까 말씀드렸듯이 어퍼머티브 액션으로 지방의원의 한 30% 정도를 정당은 표방하지 않고 여성명부제에 의해서 강제 배정해 가지고 명부제에 의한 선거를 하는 게 어떠냐 하는 대안까지 이제 국회에서 마련이 되고 하는 것입니다.

여기에 관해서 나중에 보충질의를 또 하실 테니까 그때 네 분 진술인께서 여성 의원들이 가지고 있는 생각에 관해서도 한번 입장들을 정리해서 발표해 주시면 저희 위원들에게 큰 도움이 될 것 같습니다.

공청회를 시작한 지 오랜 시간이 지났습니다. 보충질의를 하실 위원님들이 여러 분 계시기 때문에 잠시 정회했다가 다시 진행하는 게 좋을 것 같습니다.

약 10분 정도 정회하겠습니다.

정회를 선포합니다.

(16시53분 회의중지)

(17시17분 계속개회)

○위원장 김진표 좌석을 정리해 주시기 바랍니다.

회의를 속개하겠습니다.

그러면 보충질의를 시작하도록 하겠습니다.

먼저 김상훈 위원님부터 질의해 주시기 바랍니다.

시간은 같이 5분으로 하도록 하겠습니다.

○김상훈 위원 기초자치단체장이 아마 대선 전후로 해 가지고 최초로 정당 무공천제로 실시한 선거가 경북 경산시장 보궐선거입니다. 그래서 제가 조금 전에 그 자료를 한번 검색해 보니까 이런 내용이 있습니다. ‘경북 경산시장 보궐선거는 깜깜이 선거다’ 이게 모 중앙지의 기사인데 내용이 선거일 일주일을 앞두고 유권자들이 후보에 대한 정보가 부족해서 굉장히 답답해한다는 이야기이고 여론조사 결과 60%가 부동산으로 분류가 되어 있더라 이런 이야기이고요.

정당공천을 하지 않은 그 선거의 득표 결과를 보니까 당선자 최 모 씨가 2만 9580표, 그다음에 황 모 씨가 2만 8856표, 그다음 3위가 2만 7250표, 4위가 1만 9900표 등등 해서 1위 당선자의 유효투표 수의 점유비율을 보니까 20.3%로 당선되었습니다.

그래서 이게 정당공천을 하지 않고 일제히 새누리당 당적을 갖고 있던 사람들이 탈당을 하고 무소속으로 출마를 하면서 선거 치러 보니까 이 결과가 각 후보자들 간에 우열을 가리기 불분명한 상태에서 득표는 골고루 된 상태에서 불과 2위와 710표 차이로 1위가 당선되었습니다.

그래서 많은 국민들께서 정당공천제에 대해서 폐지에 대한 어떤 그런 기대감을 갖고 있는 상황에서 현장투표에서 이런 부작용이 충분히 예상될 수 있겠다 하는 그런 우려를 갖고 있습니다.

조금 전에 정회 시간 중에 잠깐 여러 위원님들과 말씀을 나눴습니다마는 지금 현재 우리 정연주 교수님께서 정당공천제 폐지 부분에 대한 위헌 소지에 대한 우려의 말씀도 계셨고 해서 저도 우리 여당 간사님하고 이게 내년 지방선거에 정당공천을 하지 않는 것으로 하는 게 법률로 개정하는 게 아니고 당론으로 결정하는 게 무난한 게 아니겠느냐 하는 그런 얘기를 나눴는데 이런 경

우는 어떻습니까? 모 교수님께서 ‘정당공천제는 아니더라도 정당표방제는 검토를 해 봐야 되지 않겠느냐?’, 이 이야기는 결국 국회의원이 공천을 하지 않고 현재의 당적을 유지한 상태에서 복수의 후보가 자유롭게 출마하도록 허용을 해 주는 게 좋겠다, 정당의 후보로서. 그러니까 한 명만 공천하는 게 아니고 공천하지 않고 여러 후보가 출마할 수 있도록 하되, 다만 정당에서는 심각한 결격사유 내지 사회적으로 지탄받는 어떤 그런 후보자에 대해서는 정당 소속으로 출마하는 것을 제한할 수 있도록 하는 그런 기준을 두는 게 좋겠다 이렇게 이야기를 했는데 정연주 교수님께서 이 부분에 대해서는 어떻게 판단하고 계시는지요?

○진술인 정연주 그 점에 대해서는 아까 제가 말씀을 드렸습니다. 유사한, 비슷한 질문이 나왔었는데요. 좀 다른 얘기입니다마는 당적을 유지하면서 공천을 안 하는 것하고 어떻게 보면 맥락이 비슷한 것 같습니다.

그리고 과거에 결국 현재 결정 때문에 이런 문제가 생겼던 것인데요. 공천을 하지 않고 다만 표방, 내가 옛날에 어디의 지지를 받았다는 거기의 어떤 위원이었다든가 이런 것을 하는 경우인데 그 점에 대해서는 아까도 말씀드렸습니다.

그게 형식적인 차이가 좀 있지요. 공천을 하는 것과 정당 지지 표방하는 것은 분명히 형식적으로는 차이가 있습니다. 그런데 원래 폐지하고자 하는 취지는 공천도 공천이지만 공천이 징표하는 그 정당에 의해서 좌지우지되는 영향력 배제 이게 결국은 핵심 아닙니까?

그것을 통해서 자율성을 확보하고 자치를 구현함으로써 해 가지고 어떤 지역구 국회의원이라든가 중앙정치로부터의 예측을 벗어나자는 것인데 그렇게 한다면 정도의 차이는 있을지 모르지만 정 효과 면에 있어서 결국 공천에 못지않은 부작용, 어쨌든 정당과의 관련성은 분명히 표방된 것이니까요, 그런 것이 좌지우지될 수 있는 것이고 또 그것조차도 역시 아까 제가 얘기했던 엄격한 의미로 본다면 정당공천을 금지하는 것임에는 틀림없기 때문에 그것 역시 위헌의 소지가 있다고 보는 것이고요.

마지막으로 헌법재판소도, 제가 아까 원용했습니다마는 제 얘기가 아니라 헌법재판소에서조차도 아까 얘기했던 그 표방 문제와 관련해서 정치적 표현의 자유를 지나치게 침해했다고 헌법재판

소에서 위헌 결정 난 그 문장을 읽어 보시면 거기에 그런 문제점을 헌법재판소에서 분명히 지적을 하고 있어요. 그렇기 때문에 이것이 현재로 올라간다고 하면 그런 안이 일종의 타협안이라고 볼 수 있을지 모르겠습니다마는 그럼 현재에서도, 제가 헌법재판관은 아닙니다마는 그러한 맥락에 비춰 봤을 때 위헌의 소지를 배제할 수 없다 그렇게 생각합니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

○김상훈 위원 제 시간이 끝나 버렸는데 정연주 교수님께서 정당의 영향력을 배제하는 게 더 본질이라고 말씀하셨는데 지금 국민들께서 정당공천제를 폐지하자고 하는 것은 정당의 영향력 배제도 있지만 지역 국회의원들의 공천 과정이 좀 불투명하고 수상하더라 하는 그런 의혹감 때문에 공천제 폐지를 들고 나온 경우가 더 많거든요. 그래서 그런 부분이 조금 더 본질적으로 검토가 되어야 되지 않겠나 싶고. 어쨌든 저는 포괄적인 공천 폐지가 아니라 적어도 청년 또는 여성들의 정치참여 기회의 확대를 위해서 비례대표의 상향 공천은 논외로 하고 예외를 인정해야 되겠다 하는 그런 의견을 드리면서 제 질의를 마치겠습니다.

이상입니다.

○위원장 김진표 수고하셨습니다, 김상훈 위원님.

다음은 김관영 위원님 보충질문 해 주시기 바랍니다.

○김관영 위원 늦게까지 고생이 많으십니다.

금방 정당공천을 폐지했을 경우에 통상적으로 많은 분들이 후보가 난립될 것이라고 하는 점에 대해서는 지금보다는 후보들이 더 많이 출마를 하기 때문이라고 하는 것에 대해서는 동의를 하는 것 같습니다.

특히 예를 들면 기초자치단체장의 경우에 후보가 지금 정당공천을 통해서 공천되는 사람을 대상으로 하는 투표보다는 훨씬 많은 사람들이 출마하게 되어서 결국은 금방 존경하는 김상훈 위원님께서 말씀하셨다시피 당선되는 사람의 대표성의 문제가 상당히 문제가 되지 않을까라는 우려가 있는 것 같습니다.

예를 들면 한 5명 이렇게 나오면, 박빙인 사람들 5명 나오면 예를 들면 한 25% 내지 30% 얻고 당선되는 그런 문제가 나오기 때문에 실제로 자기가 당선된 해당 지역을 이끌어 나가는 데 있

어서 강한 지도력을 발휘하지 못하는 그런 문제가 있을 것 같은데 이 부분에 대해서 손혁재 원장님께서 한번 말씀을 해 주시면 좋을 것 같고요.

그다음 김도중 교수님께서 아까 ‘지방 정치인들이 비리 혐의로 사법처리를 받고 있는 현실 그 자체가 정당공천제가 효과를 거두지 못하고 있음을 말해 주고 있다’라고 이렇게 말씀을 하셔서 마치 정당공천 문제 때문에 지방 정치인들의 비리가 발생하는 것 같은 그런 뉘앙스가 약간 있습니다. 그래서 아까 그 부분에 대해서 말씀은 해주셨지만 저는 많은 지방 정치인들의 비리 문제는 개인의 문제일 가능성이 좀더 크다는 그런 생각이 들고요.

또 두 번째는 비리가 지금도 그치지 않고 있습니다마는 지방자치제도 20년 시행하면서 전체적인 추세 분석을 해 봤으면 좋겠다는 그런 생각을 합니다. 실제로 비리에 연루되어서 사법처리된 사람들의 숫자가 어떻게 되는지, 각 1기 2기 이런 식으로 해서 한번 분석을 해 보시면 좀더 의미 있는 결과가 나오지 않을까라는 그런 생각이 들어서 한번 말씀을 드리구요.

그다음에 김도중 교수님께서 또 이렇게 말씀을 하셨습니다. ‘특정 정당, 특히 영남과 호남 같은 경우에 집행부와 의회 사이에 같은 당 또 대다수가 독식하는 이런 문제들 때문에 감시·견제 기능이 곤란해진다’ 이런 말씀을 해 주셨는데 제가 그 대안으로 생각을 해 본 것이 만약에 정당공천제도가 유지된다 하더라도 기초의회하고 집행기관이 같은 정당으로서 특정 정당이 예를 들면 70%를 넘지 못한다, 예를 들면 새누리당 자치단체장과 새누리당 소속의 지방의회 의원이 같은 당이 됐을 때 1당이 70%를 넘지 못하도록 해서 그러면 나머지 30%를 다른 사람으로 채울 수 있도록 예를 들면 석패율 제도를 도입한다든가 여러 가지 보완책들을 할 수도 있겠더라는, 상한을 둘 수도 있을 것 같은데 이 부분이 혹시 헌법에 문제는 안 되겠는지 정연주 교수님께서 좀 말씀을 해 주시면 좋을 것 같고요.

그다음에 김도중 교수님께서 ‘중앙정치가 지방 정치에 예측이 된다’ 이런 말씀을 해 주셨는데 이런 우려가 있으신 것 충분히 제가 이해합니다. 그러나 저희가 실제로 국회의원으로서의 의정활동이라고 하는 것이 대부분 지방정치에서 활동을 하고 있는 사람들과의 소통을 통해서 이루어지는

것이 현실이고 또 많은 소통이 실제 이루어져서 지방의원들이 가지고 있는 지방의 여러 가지 애로들이 국회의원한테 전달이 되고 그것이 국정에 여러 가지 반영되는 것이 저는 제대로 된 구조라고 생각을 하거든요, 지방의 애로사항들이 전달되고.

그래서 그런 부분에 있어서는 적어도 국회의원하고 지방의회 의원들 간에 긴밀하게 커뮤니케이션이 반드시 필요하고 이런 것들에 나름대로 상당히 긍정적인 그런 역할을 하고 있는데 만약에 정당공천제도를 폐지했을 경우에 이런 것들을 어떤 방식으로 보완해 나갈 수 있을 건지, 대안이 있으신지 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

○진술인 손혁재 김관영 위원님 질문에 답변을 드리도록 하겠습니다.

‘후보 난립’이라고 하셨는데 저는 일단 후보 난립이라는 말은 두 가지로 봐야 된다고 생각을 합니다. 일단 후보가 많으면 언제부터인가 ‘난립’이라는 말을 쓰는데 저는 후보가 많은 것이 나쁜 것은 아니라고 봅니다. 국민들의 입장에서 보게 되면 유권자 입장에서는 그만큼 선택의 폭이 넓어지는 거지요. 그래서 우리가 후보가 많으면 난립이 아니라 유권자 선택의 폭이 넓어진다는, 다만 문제는 뭐냐 하면 정당공천제가 폐지되었을 경우에 똑같은 정당 소속의 후보들이 여러 명이 나왔을 때 그때 유권자의 입장에서는 아마도 그것이 난립이 되겠지요. 왜냐하면 대개 우리나라의 선거 특징을 보게 되면 지방선거 같은 경우에 8개의 선거가 한꺼번에 치러지다 보니까 대개 선거가 진행되는 과정을 보면 광역단체장 중심으로 선거가 진행이 됩니다. 대체적으로 보게 되면 우리가 스트레이트 투표라고 하는데, 만약에 광역단체장을 1번 후보를 선택한 유권자는 그 밑의 다른 것도 다 1번을 찍는 경향, 2번 후보를 선택을 하면 밑의 다른 후보도 다 2번을 찍는 그런 경향이 있기 때문에 광역단체장 중심으로 선거가 진행이 되고 그러다 보면 기초의원 같은 경우에 후보에 대한 정보가 사실 별로 없는 그런 상태에서 만약에 똑같은 정당 소속의 후보들이 여러 명이 나오게 된다면 정말 그거야말로 유권자들이 판단하기 어려운 난립이 되겠지요. 그래서 우리가 그런 것들을 좀 봐야 되는 것이 아닌가 싶은 그런 생각이 들고요.

그리고 또 사실은 우리가 정당공천제 문제를 보게 될 때 정당공천제가 모든 문제의 뿌리는 아

니다라고 저는 생각을 합니다. 그것과 나타나는 여러 가지 문제점들이 있을 수가 있겠는데요, 그것은 아까 여러 차례 설명을 드렸기 때문에 별도로 말씀을 드리지는 않겠습니다만 저는 정당공천제를 유지하는 것 그다음에 정당공천제를 폐지하는 것 여기서 정당공천제의 문제점만 우리가 얘기가 되고 있는데 정당공천제를 폐지했을 때 나타날 수 있는 문제점들을 따져 보게 된다면 결국은 우리가 정당공천제를 무조건 악의 근원으로만 몰아갈 수는 없는 것이 아닌가 하는 것이 저의 생각입니다.

○진술인 김도중 김 위원님께서 우려하신 부분은 너무 당연한 거고요. 아까도 말씀드렸지만 공천 때문에 비리가 발생한다라고 제가 단정적으로 말씀드린 것은 아니고 많은, 특히 기초단체장 그다음에 광역의원·기초의원이 비리 혐의로 조사를 받고 사법처리를 받습니다. 그런데 누가 그것을 공천했느냐? 정당에서 한 겁니다. 그런데 정당은 책임을 안 지더라 이겁니다. 그것은 문제 아닙니까? 그런 부분이 있고.

그다음에 당정일체가, 그러니까 우리가 말하는 다수당하고 집행부가 당적이 일치되는 게 큰 문제는 아닙니다. 그러면 항상 여소야대 국회여야 됩니까? 그것은 아니지만 어떤 특정 지역에서 지금까지 그게 반복이 된다면 감시와 견제 기능은 떨어질 수밖에 없다 그런 우려를 말씀드리고요.

예속 문제는 다 아시지만 왜 자치단체가 힘이 썩니까? 인허가 도장을 찍어 주는 겁니다. 정당공천이 왜 지방정치를 중앙정치에 예속시키느냐? 공천심사위원장의 도장 그다음에 최고위원회 결의를 거쳐서 당 대표의 도장이 있어야지 후보 등록을 할 수 있으니까 그것 자체가 예속될 수밖에 없다 저는 그런 뜻에서 말씀드립니다.

○진술인 정연주 지금 한 두 가지 답변을 제가 드릴 수 있을 것 같습니다.

하나는 저한테 직결되는 질문 같지는 않지만 공통적으로 계속 나오는 얘기가 한편에서는 ‘이런 폐해가 있기 때문에 폐지해야 된다’, 그러나 또 한편에서는 폐지론자건 존속론자건 간에 ‘폐지한다 그래도 또 이런 부작용은 여전히 지속할 것이다’ 이 점에 대해서는 대체로 우리가 공감하는 것 아니에요? 그중에서 위원님들께서 잘 지적해 주셨듯이 후보의 난립 문제라든가 또 헌법재판소가 적절히 지적했듯이 국민 또는 유권자의

선택권과 알권리, 일종의 장님선거 아니냐……

또 아까도 위원님께서 지적하셨습니다만 특히 지방선거에서는 투표율의 저하 이것 굉장히, 오늘의 주제와 관계없이 이걸 정치적·법적으로 굉장히 중요한 문제입니다. 그래서 오죽했으면, 다른 얘기를 해서 죄송합니다만 호주나 이런 데서 과거부터 일종의 벌금 또는 과태료, 호주 달러로 50불을 그 당시 제가 호주 갔을 때 내게 하더라고요. 그래서 일종의 강제선거제도지요. 워낙 투표율이 떨어지니까 그 당시 제 기억으로 우리나라 돈으로 한 4~5만 원 됐었어요. 그것을 과태료로 내게 합니다. 그런 식으로 해 가니까 그다음에 95%인가 확 투표율이 올라갔는데 이것은 우리나라뿐만 아니라 선진국 같은 데서도 그만큼 선거에 대한 무관심 이런 것들을 해소하는 아주 극약처방이라고도 볼 수 있겠어요.

또 그리고 각종의 혼탁 선거, 그다음에 아까 다른 패널께서 말씀하셨지만 1번을 누가 차지하느냐, 일종의 로또 선거 비슷한 이러한 것 등등 이게 이루 말할 수 없는 많은 문제점이 발생이 되는데 이런 것들도 결국은 정당을 통해서 정리되고 검증될 수밖에 없지 않느냐……

물론 지금 현재 정당이 보이고 있는 행태가 국민들의 입장에서 볼 때는 아까 위원님들께서 통계를 말씀하셨듯이 굉장히 불신이 있는 건 사실이고 또 운영하는 과정에서도 일부가 됐든 다수가 됐든 많은 위정자들이 문제가 있는 건 사실이지만 그럼에도 불구하고, 우리 자식이 잘못했으면 자식을 죽입니까? 잘 교화시켜서 잘살게 해야지요. 그 식으로 해서 나갈 수밖에 없지 않느냐 이런 말씀도 드리고요.

또 하나가 만약에 이렇게 자꾸 무관심이 돼 가지고 혼탁 선거가 이루어지고 또 후보가 난립하게 돼 가지고 한 20~30%만 얻어도 당선된다 이것은 민주주의의 위기입니다. 헌법상 가장 중요한 원칙인 민주적 정당성을 훼손하는 거예요. 그렇기 때문에 불란서 식의 대통령선거조차도 결선투표를 도입해서 진검승부로 1등 2등 가 가지고 무조건 50% 이상 득표자가 나와야 되는 것 아니냐라고 많은 분들이 주장하는 이유도 여기에 있습니다. 이것은 지방선거에도 그대로 적용될 수 있는 거예요. 그렇기 때문에 이런 모든 문제도 결국은 정당을 통해서 해소될 수밖에 없다, 두 번째 답변은요, 아까 특정 지역 이런 말씀을 하시면서 예컨대 경상도 또는 호남 이런 지역에서

비례대표가 됐든 지역구가 됐든 어떤 공천을 하는 데서 당선이 됐든 공천이 됐든 이런 문제에 있어서 60%면 60% 70%면 70% 해 가지고 한계를 두는 게 어떠한, 유사한 것이 과거 정부에서도 그런 논의는 있었습니다. 권역별 비례대표제 도입 주장을 역대 정부들 중에서 몇몇 정부가 그런 주장을 했지요. 그것과 더불어서 특정 지역이 독식을 하고 있으니 그게 굉장히 큰 문제지요. 그래서 3분의 2면 3분의 2를 리미트(limit)를 뒤가지고 더 이상은 하지 말라…… 그러니까 제가 볼 때는 정치적으로 충분히 수공이 될 수 있는, 오죽했으면 그런 얘기를 하겠어요? 참 국민의 한 사람으로서 답답하기도 하고 100% 이해가 됩니다.

그러나 헌법적으로 그것은 평등선거의 원칙에 위반입니다. 표의 등가성, 다시 말해서 제가 전문 용어를 써서 죄송합니다만 투표의 성과가치 평등이라고 하는 헌법의 대원칙을 위반하는 거예요. 그렇기 때문에 이런 문제를 우리가 좌시할 수 없는 것이고, 또한 다른 한편에 있어서 이것은 민주주의 원리의 위반이에요. 왜냐면 어떤 정당이 국민으로부터, 물론 그건 좀 비정상적이기는 하지만 그 지역에서 90%의 지지를 받았는데 그러나 의석수는 50%밖에 강제적으로…… 왜냐, ‘이러한 지역 차별이 있으니 50%만 가져가라’, 정치적으로는 이해가 돼요. 그러나 그것은 분명히 민주적 정당성을 왜곡하는 거고 국민의 의사를 왜곡시키는 겁니다. 따라서 그러한 정치적인 문제를 다른 문제로 해소해야지 이렇게 극약처방을 써 가지고 해소할 문제는 절대 아니라고 보는 것이지요.

마지막으로 드릴 말씀은 비례대표제를 사실 저는 굉장히 강조하는 입장인데 또 한 번 얘기하겠습니다. 비례대표제가 여성만을 위한 제도는 아니에요. 그냥 하나의 예를 든 것뿐입니다.

비례대표제가 독일이나 많은 나라에서 도입하고 호주도 도입하고 뉴질랜드도 도입하고 우리나라도 도입한 가장 첫 번째 이유가 뭐니까? 비례적이기 때문에, 비례적. 그게 그 용어 자체 아닙니까? 왜냐면 지역구 선거는 선거구 간의 인구편차부터 시작을 해서 사표 문제부터 시작을 해 가지고 유권자의 의사를 그대로 반영할 수가 없어요. 그것은 선거법 전문가가 누구나 주장하는 겁니다. 수학적으로는 50%의 지지를 받으면 50% 의석수를 얻어야 되는 거예요, 이상적으로는요. 그렇기 때문에 비례대표제를 우리가 목숨 걸고

지키고 도입한 겁니다.

그런데 이 비례대표제가 주장하고 있는, 다시 말해서 선거의 최고의 목적인 표의 등가성과 대표의 정확성을 지금 말씀하신 그런 60% 70% 리미트 두는 것은 그것을 정면으로 위반하는 겁니다, 정치적인 이유는 제가 100% 이해를 합니다. 그렇기 때문에 제가 헌법학자로서는 동의하기 어렵다……

이상입니다.

○**위원장 김진표** 수고하셨습니다.

다음은 서용교 위원님 보충질의 해 주시기 바랍니다.

○**서용교 위원** 간단하게 한두 가지만 질의하겠습니다.

육동일 교수님께 질의하겠습니다.

지방자치학회도 이끄시고 대통령직속 지방분권 촉진위원회 위원을 역임하셨던데요. 지금의 낮은 재정자립도라든지 지방정부의 권한들 이런 것들을 염두에 뒀을 때 정당이 손을 떼라고 하면, 공천제 관련해 가지고 포기를 한다고 하면 지금과 같은 재정자립도와 사무의 권한의 크기가 작다든지 이런 부분들을 해소하는 데 더 불리한 요소로 작용하지 않겠느냐 그런 우려를 좀 하거든요.

정치권은 사실은 지난 선거라든지 국민들한테 받는 시선에 대한 부담 때문에 어떻게든 이것을 타파하기 위해서 지금 여러 가지 행위들을 시도하고 있고 또 여러 가지 계획을 하고 있는데 본질적으로 지방자치를 강화한다는 측면에서 봤을 때 이것은 여가 됐든 야가 됐든 중앙에 과도하게 집중돼 있는 권한들을 염두에 둔다고 하면 지방자치에 오히려 손실을 가져오는 것 아닌가 이런 생각을 하고 있는데 어떤 견해를 가지고 계신지 먼저 얘기 좀 듣고 싶습니다.

○**진술인 육동일** 두 가지로 말씀드리겠습니다.

우선 저는 지금 이 정당공천제 문제를 이렇게 심각하게 논의하는 이유는 위기적인 상황으로 봅니다. 왜냐하면 우리 위원님들이 다 체감하시겠지만 지금은 정당의 위기이고 또 지방자치의 위기입니다. 이 위기를 외면하고 또다시 우리가 현제도를 기다리고 개선될 것을 기대한다는 것은 저는 안 된다고 봅니다. 그러면 모든 걸 다 잃게 되지요. 정당도 이제 국민의 불신 속에서 정당이 더 이상 생존하기 어렵고 우리 지방자치도 더 이상 유지하기가 어렵다, 후퇴할 수밖에 없다 그런 저는 절박한 상황에서 오히려 지금은 강력한 처

방이 필요한 때다, 저는 오히려 그렇게 생각을 하고요.

그다음에 지방재정 문제, 재정자립도가 점점 나빠지고 있는 것은 사실입니다. 그런데 이것도 역시 마찬가지로 현 제도, 현재 지방이 재정을 운용하는 방식을 가지고는 더 나빠질 수밖에 없고 또 지방의 도덕적 해이는 더 커질 수밖에 없습니다. 지금 현재는 우리 지방이 재정자립도가 낮기 때문에 오로지 바라는 것은 국고보조금·교부세 이걸 누가 더 많이 가져오느냐가 유능하나 무능하나를 판단하는 기준이고 거기에 우리 국회의원들께서 고민하고 계시는 부분입니다.

따라서 이 지방재정의 문제는 그렇게 해결해 가지고는 근본적인 해결이 안 되고 이제는 권한과 책임을 일치시킬 필요가 있습니다. 그러니까 이 지방재정을 확충해 주되, 그러니까 지방세라든지 이런 자율성을 높여 주되 그것에 대해서는 지방이 책임지도록 해 주는 제도적인 개선을 찾아야지 지금과 같이 이루어지는 제도는 오히려 재정자립도도 나빠지고 아까 말씀드린 지방재정의 낭비와 비효율성은 더 커질 수밖에 없다……

○서용교 위원 제가 이렇게 질의하는 이유는 정치적인 어떤 상황들은 저희들이, 공천을 하지 않았을 때 상황들은 저희들이 능히 짐작을 할 수 있는데 각 지방자치단체를 봤을 때 과연 지금 정당공천제 폐지를 주장하시는 분들이 이런 부분들까지 면밀하게 검토를 했는지…… 어느 날 갑자기 중앙정부가 권한을 위임하거나 지방재정 자립도를 높여 주기 위한 방안들을 일시에 도입하는 것은 아니거든요. 이게 지금 정당의 힘이 필요한 부분이 있단 말입니다. 그런 부분까지 좀 검토를 한번, 그 보완책을 만들어 주셨으면 해서 제가 질의를 한번 던진 것이고요.

그리고 정연주 교수님께 또 물어보겠습니다.

사실 정치권은 지금 이 공천제를 어떤 방식으로든 많은 분들이 포기를 할 수밖에 없습니다, 현재 상태로라고 하면. 이게 헌법하고 일치하지 않아서 정말 고민을 하고 있는데 2003년도에 6대 3으로 판결이 났지 않습니까? 판결 날 때 그때 소수의견을 보면, 위헌이라고 결정한 다수의견은 정치적 표현의 자유와 평등권 침해 부분이 야기하셨지만 지방자치에 보니까 개인 후보자들이 침해당하는 거고 법이 형량비교를 하면 이 세분의 소수의견을 낸 분들은 위헌이 아니다라고 이야기를 했는데 10년이 지난 지금 헌법재판을

다시 받아 본다면 이게 확실하게……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

위헌이라고 나올까요?

○진술인 정연주 위헌 결정이 나겠느냐 그 말씀이신가요?

○서용교 위원 예.

○진술인 정연주 그러면 제가 헌법재판관이 되겠습니다. 헌법재판관 해 가지고 제가 이 문제를 확실하게 하는데…… 왜 저를 갖다가 헌법재판소장으로 추천을 안 하셨는지 내가 위원장님께 한번 묻고 싶어요. 그래서 우선 첫째 그게 제가 불만이고요.

그것은 진짜 점쟁이가 아니니까 제가 판단하기 어렵지요. 다만 제 의견은 이미 충분히 피력이 된 것 같아요. 그러니까 저의 의견은 일단 접어두고 헌법재판소가 어떻게 나갈 거냐, 참 이게 점쟁이 같은 얘기지만 하나의 추측을 해 볼 때 위헌 결정을 낼 소지가 크다고 봅니다. 왜냐하면 아까 우리 손 원장이나 다른 패널들께서도 잘 지적해 주셨듯이 정당표방에 대해서 정치적 표현의 자유를 침해했다는 이유로 위헌결정 난 게 어떻게 보면 단초를 제공한 것 아니에요. 그것이 모든 정당, 기초의회 선거에도 정당이 개입될 수 있도록 헌법재판소에서 결정이 났는데 그 전의 헌법재판소 결정부터 오늘날의 헌법재판소 결정까지를 갖다가 쪽 추이를, 프로세스를 한번 볼 필요가 있어요, 또 몇 대 몇으로 결정 났나. 결론만 내리면 헌법재판소는 처음에는 그것 위헌이라고 안 그랬어요. 다수가 합헌이라고 그랬습니다. 그런데 그다음에 위헌결정이 난 거예요. 오래 전 얘기는 아니지요.

그래 왔는데, 제가 여기에 판례도 인용했습니다만 이러한 정당공천의 필요성, 그것을 통한 다원적 민주주의 실현과 권력분립원칙의 실현 또 그 주민들과 유권자들의 알권리…… 솔직히 어떤 정당 후보자 하면 우선 우리가 감을 잡잖아요, ‘아, 저분은 이런 분일 것이다’. 또 그것을 부정적으로 보는 분들도 있지만 일부에서는 ‘정당에서 알아서 검증이 되었겠지’ 이런 분들도 분명히 계시는 겁니다. 이런 여러 가지 유권자의 기본권 이런 것에 비추어 봐 가지고 아까 제가 인용했던 헌법재판소 판례가 최근 2013년, 2012년인가까지 나온 거예요.

이렇게 보면 과거에는 이걸 갖다가 입법재량의 문제로, 따라서 정당공천을 배제하거나 또는 정

당표방을 배제하는 것은 입법자가 정할 문제이고 제가 말을 좀 보태면 헌법에서는 하라 마라 명시적인 말은 없으니까 되지 않느냐 이런 것이 그때 다수의견이었어요. 이러다가 이것이 위헌으로 뒤 바뀌어지고 점점 강화되어 갖고 지금까지 일관되게, 2000년대 이후에는 일관되게 왔어요. 이걸 보면 미래를 예측할 수가 있는 거지요.

따라서 이 문제가 만약에 또 해 갖고, 예컨대 소수정당이라든가 어떤 분들이 헌법소원이라든가 이런 것을 제기하면 확률적으로 위헌결정이 날 확률이 높지 않았는가 하는 것이 제 추측입니다.

○**서용교 위원** 마지막으로 하나만 좀 더 여쭙 보고 싶은 게 불가피하게 정치권이 이 정당공천제를 폐지한다라고 하면 법 전문가로서 이 위헌성을 완화하거나 회피할 수 있는 방안들은……

○**진술인 정연주** 없습니다. 정당공천을 갖다가 허용하고 무소속을 많이 하는 다른 방법을 하고 그다음에 아까 제가, 수많은 학자들이 얘기했듯이 정당 내부 민주화라든가 비례대표 확대라든가 또는 공천과정의 투명화라든가 최소한 이런 여러 가지를 보완하는 수밖에 없다, 제 소신입니다.

○**서용교 위원** 예, 알겠습니다.

이상입니다.

○**위원장 김진표** 수고하셨습니다.

다음은 민주당의 김성곤 위원님 보충질문 해주십시오.

○**김성곤 위원** 김도중 교수님하고 손혁재 원장님한테 여쭙겠습니다.

기초 정당공천을 안 한다는 전제하에요, 위헌 시비는 좀 떠납시다. 안 한다는 전제하에 지금 공천을 안 할 경우에 후보가 난립한다 또 돈 선거가 된다 이런 염려들을 하고 있지 않습니까? 지금 현재 중선거구제인데요, 기초의원 선거가요. 중선거구제가 된 이 상황에서 공천 안 하면 돈을 그만큼 더 쓰게 되기 때문에 저는 정당공천 안 하면 반드시 소선거구제를 해야 된다고 생각을 합니다. 선거구제를 줄여 줘야 된다, 그래야지 돈 선거가 덜 되고 또 후보 난립 문제도 그렇고…… 그리고 소선거구제는 동네 선거가 되지 않느냐 그런데 과거 소선거구제나 지금 중선거구제나 저는 실제 보니까 큰 차이가 없더라고요, 저의 여수 지역구가 농어촌도 끼어 있고 도시도 이렇게 같이 끼어 있습니다마는. 그런데 오히려 중선거구제도를 해 놓으니까 거기에 또 생기는 후보자 간의 과도한 경쟁이라든지 또 여러 가지 부작용

용들이 생기더라고요. 그래서 저는 국회의원 선거가 소선거구제인 것처럼 기초의원 선거도 소선거구제로 돌려주는 것이 맞다고 보고.

그리고 소선거구제로 해 놓으면 그 지역에서 오랫동안 봉사활동하고 뭔가 역할을 했던 사람이면 정당공천을 안 해도 지역사람들이 대체로 압니다. ‘아, 저 사람은 오랫동안 우리 지역을 위해서 봉사했어’ 이렇게 알기 때문에 그 정당공천을 안 하는 문제하고 이 선거구제를 조정하는 문제하고 저는 같이 맞물려 있다고 판단하는데 우리 김도중 교수님하고 손혁재 원장님 어떻게 생각하시는지 답변해 주시기 바랍니다.

○**진술인 손혁재** 일단 중선거구제로 하게 되면 여러 가지 나타날 수 있는 문제점도 있고 그다음에 그것이 유리한 그런 점도 있는 거지요. 예를 들면 중선거구제를 하게 되면 사표 방지 효과가 나타나게 됩니다. 소선거구제로 하게 되면 절대 다수제이기 때문에 한 표라도 많은 사람이 당선된 다음에 다 떨어져야 되지만 중선거구제라면 여러 명이 당선되기 때문에 사표 방지 효과가 있게 되는 것이고요. 사표 방지 효과가 있다고 하는 것은 그만큼 주민의 뜻에 더 정확히 다가갈 수 있는 그런 이점이 있는 거고요.

다만 지역이 넓어지게 되면 돈 선거의 가능성이 커지는, 또는 돈 선거는 안 한다 하더라도 기본적으로 지역이 넓어지고 유권자가 넓어지기 때문에 그만큼 기본적인 선거 비용도 올라갈 수밖에 없는 그런 측면은 있다고 생각을 합니다.

그리고 또 문제가 뭐냐 하면 이 중선거구제를 하게 되면 지역 내에 소지역주의가 나타날 가능성이 있습니다. 그러니까 지역 내에서 그러면 어느 동 출신이나, 어느 고 출신이나 이것에 따라가지고 나타날 수도 있지만…… 그러나 오히려 그런 것들이 선거를 통해서 나타나게 되면, 실제로 소선거구로 해서 의회에 진출하게 되면 그때는 시 전체의 발전보다는 나를 뽑아 준 우리 지역의 문제에만 매달리다 보면 오히려 의정활동에서의 소지역주의가 나타나게 되는 거고요. 또 중선거구제라고 하는 것은 선거를 할 당시에는 지역 내에 소지역주의도 나타나게 되지만 일단 가게 되면 내가 우리 동네뿐만 아니라 선거구가 넓어졌기 때문에 결국 넓어진 모든 선거구를 대표해서 활동을 해야 되기 때문에 그런 점이 줄어드는 면은 있습니다. 장단점을 봐야 되겠지요. 봐야 될 텐데, 대체로 보게 되면 의원들이 책임성을

갖고 일을 하게 하기 위해서는 저는 중선거구가 낮지 않을까……

지금 중선거구제에 문제가 되는 것 중의 하나는 뭐냐 하면 아까도 말씀드렸습니다마는 현재 법상으로는 2~4인 선거구로 하고 지역에 따라서는 1인 선거구도 가능하도록 해 봤지만 거의 대부분 2인 선거구로 해서 1당과 2당이 나눠먹기식으로 가게 되면서 제3의 후보가, 애초에 중선거구제를 도입하면서 사표 방지 효과를 통해서 소수 정치세력도 진출할 수 있고 정치인도 진출할 수 있는 이런 효과를 기대했는데 그런 효과들이 덜 나타났던 면이 있었습니다. 그래서 저는 이번에 정당공천제를 폐지한다 하더라도 중선거구제는 그냥 가는 것이 낫지 않은가, 저는 그렇게 생각하고 있습니다.

○진술인 김도중 어떤 논리적인 것보다도 저는 개인적으로 소선거구제가 맞다고 생각합니다. 그 선거구는 일치가 국회의원이랑 일치한다고 생각하고.

대선거구제로 했을 적에 선거 비용 문제를 말씀하시는데 선거 비용은 지금은 후보의 의지나 능력도 중요하지만 선거 관리의 차원에서 통제가 되기 때문에 그렇게 심각할까, 물론 이 돈 선거 문제는 지역구가 대도시냐 농어촌이냐에 따라서 상황이 다르기는 하지만 우리 선관위의 선거 관리 능력을 믿어야 되지 않을까, 그게 변수가 될 수는 없다 저는 그렇게 생각합니다.

○진술인 육동일 제가 보충답변 좀 드려도 되겠습니까?

○김성곤 위원 해 보십시오.

○진술인 육동일 일본은 지금 광역선거는 중선거구제고요, 기초지방선거는 대선거구제입니다. 우리는 소선거구제였다가 중선거구제로 바꿀 때 이유가 비용이 너무 든다, 후보가 난립한다…… 그런데 아이러니한 것은요, 일본도 똑같은 이유로 소선거구제로 바꾸려고 그러합니다. 우리는 똑같은 이유로 중선거구제로 가고요. 그러니까 이게 제도의 문제가 아니다라는 거지요. 제도는 다 장단점을 가지고 있지요, 이론적으로. 그런데 그것을 운영하는 의식과 문화와 수준이 다르게 나타난다는 겁니다. 그런 점에서 저는 어쨌거나 이 제도를 운영하는 수준과 현실을 중시해야 된다, 자꾸 이론만 생각하고 미래에는 나아질 거라고 이렇게 기대하는 것은 금물이다, 현재를 직시하고 현재 나타나는 문제를 해결하는 데 중점을 뒀다

저는 그렇게 강조를 하고요.

선거구제 문제 그리고 정당공천 문제, 동시선거 문제는 맞물려 있습니다. 따로따로 해결할 문제가 아닙니다. 그러니까 정당공천제 문제를 푸는데 동시선거 문제를 어떻게 연계해서 풀 거냐, 또 아까 기초의 중선거구제 잠깐 말씀하셨지만 농촌지역에서는 대단한 소지역주의로 지역 갈등이 생기고 있습니다. 그러니까 도시와 농촌 간에 이게 달라요, 근본적으로 환경이. 그런 것을 일률적으로 하다 보니까 오히려 더 폐해가 커지고 있다 그런 말씀을 드리면서 이 문제를 같이 묶어서 봐 주십사 하는 말씀을 드리겠습니다.

○김성곤 위원 이상입니다.

○진술인 정연주 위원장님, 저도 죄송합니다만 중선거구·대선거구제가 나왔으니까 간단하게……

○위원장 김진표 예, 말씀해 주시지요.

○진술인 정연주 현실적으로 그런 문제들은 세 분 패널이 말씀하신 게 다 옳다고 봐요. 그런데 역시나 저는 또 헌법교수로서 일단 현실보다는 출발점의 헌법 이론적인 면을 조금 더 지적을 해 주고 싶습니다.

첫 번째로 이론과 현실에 있어서 중선거구제는 실패할 수밖에 없고 타당하지 못하다는 게 저의 결론입니다. 비록 국회 차원이지만 과거에 우리도 중선거구제를 실시했었어요. 그때 이론과 현실에 있어서 굉장히 부정적인 것이 다수였던 걸로 제가 알고 있습니다.

또 일본도 지방 차원은 제가 잘 모르겠어요. 그런데 잘 아시겠지만 일본도 국회 차원에서의 중선거구제를 폐지하고, 많은 문제들을 폐지하고 지금 독일식도 아니고 우리 식도 아닌 어떻게 보면 어중간한 중간 형태의 비례대표제와 지역구 다수대표제가 결합이 되어 있는데 비례대표 의석이 우리보다 훨씬 많습니다.

제가 그 말씀을 드리는 이유는 첫째는 경험 측면에서 봐도 중선거구제는 굉장히 문제가 많다는 것을 말씀드리고, 두 번째는 헌법이론적으로 볼 때 중선거구제 또는 대선거구제는 물론 이론적인 장점이 있어요. 지역구가 넓어진다는 점 또 사표가 그만큼 줄어든다는 점 또 그만큼 지역구의 왜곡이라든가 또는 표의 등가성, 사표 이런 것들이 좀 개선된다는 점, 아까 말씀드린 우리나라 지역의 특성, 경상도니 전라도니 이런 면에 있어서 A라는 정당이 독식을 할 때 B라는 정당도 또 나올 수 있는 것 아니냐, 그런 면에서는 굉장히 바

람직하다고 볼 수는 있겠어요.

그러나 적어도 헌법이론적으로 볼 때 중선거구 내지는 대선거구제가 문제가 있는 것이 첫 번째는 표의 등가성에 차이가 있습니다.

1등이 예컨대 100표를 얻고 2등이 예컨대 10표를 얻어 가지고 당선이 됐다, 이것은 대표성에도 문제가 있고 민주적 정당성과 아까 얘기했던 표의 등가성 내지는 선거제도의 이념에 본질적인 의문을 제기하는 것입니다. 100표 얻은 사람하고 10표 얻은 사람하고 같을 수가 없어요. 물론 소선거구제하에서도 그 문제는 등장하지만 그것이 증폭된다는 문제를 들 수가 있겠고.

아까 또 어떤 위원님께서 말씀하셨습니다만 1명이 있는 것하고 2명, 3명, 4명이 그 지역을 대표할 때 지역에 대한 대표성과 책임성이 아무래도 희석될 수밖에 없어요. 이런 것도 굉장히 큰 문제로 작용할 수가 있겠고, 또 한 지역구에서 2명, 3명, 4명을 후보자를 내 가지고 당선될 때 이런 것이 한 정당이 독식을 못 하고 여러 정당이 서로가 나눌 수 있는 합리적인 대안이라고 보여지…… 절대 그렇지 않아요.

현실적으로 볼 때 모든, 예컨대 새누리당이 영남에서 3명의 후보자를 갖다가, 3명을 뽑는 지역구에서 3명의 후보자를 다 낼 수 있다고 보면 그 중에서 3명의 후보자를 다 당선시킬 수가 있습니다. 오히려 독식을 더 강화시킬 가능성이 훨씬 더 크게 돼요.

그러면 그것을 완화시키기 위해서 새누리당은 대구나 영남에서 3명을 뽑지만 오로지 1명의 후보자밖에 못 낸다고 하면 그것은 또 아까 얘기했던 평등선거의 원칙에 반하는 또 다른 위헌 문제를 야기하게 됩니다.

그 외에도 제가 시간 관계상 오늘의 주제는 아니기 때문에 얘기하지 않겠습니다만 그 점은 무지하게 많은 위헌 문제를 야기하게 되는 거예요.

그래서 중선거구제, 대선거구제는 폐지하는 것이 타당하다, 저는 오늘 사실 그것을 얘기하려고 온 것은 아닙니다만 지금 계속 패널들께서 말씀을 하셨기 때문에……

그리고 보면 대안이 뭐냐고 아마 물어보신다면 간단해요. 비례대표를 확대하면 됩니다. 비례대표를 10%가 아니라 20%, 30%, 50%까지 확대를 하고 그렇게 되면 소선거구제 지역구 의원이 줄어들겠지요. 자연스럽게 그 지리적 면적이 넓어지게 됩니다. 그 문제는 자연스럽게 해결되기 때

문에 이 문제는 비례대표 확대와 소선거구제 결합으로 해결하는 것이 확실한 정답입니다.

이상입니다.

○**김성곤 위원** 대답 마음에 드네.

○**위원장 김진표** 수고하셨습니다.

다음은 새누리당의 이노근 위원님 보충질의 해주시기 바랍니다.

○**이노근 위원** 국회라는 것은 지역 대표성하고 국가 대표성을 동시에 가지고 있습니다.

아까 일부 진술인들께서 ‘예속’ ‘예속’ 이런 얘기를 하거든요. 지금 현실적으로 사실은 갑과 을이 바뀐 상황이 상당히 많습니다, 현실적으로는. 무슨 얘기나 하면 지역의 기초단체장은 ‘예산이 부족하니까 그것을 당신이 중앙에서 따 오시오’ 이 한마디입니다. 그러면 국회의원은 그것을 못 따 오면 완전히 무능한 것으로 지역주민한테 찍혀 가지고 완전히 거꾸로 되어 버려요, 갑과 을이. 그렇다고 지방의 기초단체를 통제할 수 있는 통제 시스템이 있느냐? 없어요, 없어. 현실적으로 없어요. 그래서 예속이 아니라 이제는 거의 대등한 관계에 와 있다 이렇게 생각을 합니다.

그래서 나는 이 문제에 대해서 ‘예속’ ‘예속’ 하는데 그것은 지방재정구조상…… 그것은 현재 인정을 합니다. 그런데 그것은 예속관계라고 보기보다 예를 들어 지방자치단체의 통폐합 문제라든지 이런 것과 연계되어야 되지 않느냐 이렇게 생각을 합니다.

그리고 또 하나가 아까 일부 위원님들이 얘기했습니다만 이게 검증 시스템이 안 되고 또 만일 10명씩 이렇게 나온 경우 5% 가지고도 당선될 수 있어요, 주민 수의 5% 가지고도 현실적으로. 예를 들어 투표율 40%라고 잡읍시다. 그렇게 하면 10명 나오면 10명이 40% 나뉘 봐, 비슷한 수준으로. 그러면 대표성이 10% 미만으로 될 때가 많을 우려가 있거든요. 현실적으로 그래요.

그러면 이게 과연 그 지역을 대표할 수 있는 대표성이 있겠느냐? 그래서 그런 것도 이제 보완되어야 된다 이렇게 생각을 하고요.

또 하나, 외국의 사례의 경우에 이렇게 자연적인 정치 발전에 의해서 무소속들이 되는 경우가 꽤 있는 것으로 알고 있습니다. 저도 그렇게 공부했었고요.

그런데 제가 아는 상식으로서 법률로 이것을 딱 공천을 배제한다 이것은 저는 아직 못 들어봤거든요. 공천제도가 있는데 하려면 하고 안 하

려면 안 하고 편의주의에, 편리상에 맡기기 위해서 그것에서 만일…… 무소속이 당선된 예는 꽤 있는데 막 법으로 금지시킨다는 것은 저는 못 보았거든요. 그래서 그게 혹시 사례가 있는지 하고요.

또 하나, 더 문제는 이게 자칫하면 천민정치로 전락을 합니다. 지금 만일 스크린이 안 돼, 필터링이 안 되어 가지고 범법자, 거기다 심지어 동네 토호세력의 돈 있는 사람들 또 거기다 사조직을 쥐고 있는 사람들 또 조금 더 정치성이 있는 무슨 연합, 시민단체라든지 관변단체라든지 그것 몇만 명씩 거느리고 있어요, 그 가족하고 하면, 그냥 되어 버릴 수가 있어요, 현실적으로. 그 사람 투표 딱 독려해서 ‘니들 투표해’ 그러면 다른 사람 투표율 40% 미만 이렇게 나오면 그 사람들이 충분히 돼요. 그러하면 이런 것에 대한 안전장치도 있어야 된다 이렇게 생각을 합니다.

그리고 또 아까 여성뿐만 아니라 장애인들이…… 제가 사는 노원구가 전국에서 장애인들이 제일 많습니다. 그런데 여성 문제는 자꾸 이렇게 이슈로 해서 많이 등장이 되어 있는데 장애인들이 현실적으로…… 여성들은 상당히 능력이 있지요, 사회 진출도 많이 되고. 그런데 장애인들은 현실적으로 어렵지 않습니까? 그래서 장애인 공천을 제도적으로 꽤 상당수 이렇게 당에서도 배려하고 제도적으로 해 놓았는데 이렇게 되면 장애인들에 대한 것은 어디에 탈출구를 마련해 주느냐, 그래서 어차피 이런 제도를 잘 보완하면서 이것을 함께 가야 되지 않느냐, 이런 것에 대해서 한번 진술인들 자유롭게 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

○진술인 육동일 제가 먼저 말씀드리겠습니다.

아까도 쉬는 시간에 위원님이 말씀을 주셨는데 비리 문제와 공천 문제가 꼭 상관관계가 있느냐, 증거가 있느냐 이런……

제가 그것을 확증을 가질 수는 없습니다만 다만 추측컨대 지금 민선 1기, 2기, 3기, 4기로 가면서 비리·부패는 점점 비율이 높아졌습니다. 단체장들과 지방의원들의 선거사범까지 포함해서 비리·부패로 인해서 기소되고 중도 하차된 숫자가 가면서 늘고 있다는 거지요.

그런데 그것이 공천헌금 때문에 그렇다고 하는 이렇게 직접적인 상관관계는 모르겠습니다만 하여튼 결과적으로는 그런 비리가 지금 잡혀 가지가 않는다 하는 것이 문제고요.

그다음에 두 번째는 의원님의 인식과 평가와 우리 유권자 그리고 해당 당사자들, 단체장과 지방의원들의 인식이 너무 다릅니다. 말하자면 의원님들은 사실 그것을 받는다는 것은 말도 안 되지만 제가 만나 본 사람은 준다는 사람은 굉장히 많아요, 주었다는 사람이 굉장히 많습니다. 또 그것 때문에 내가 낙천됐다는 사람도 많고요, 그것도 물론 입증되지는 않았지만. 그런 차원에서 그 문제에 대한 인식의 차이가 크다……

그다음에 지금 정당공천을 전면 배제하는 게 아니지 않습니까? 전면 배제한다면 폐해가 클 수 있지요.

그런데 저희들 지방자치 차원에서 강조하는 것은 기초, 우리가 기초를 어떻게든 주민자치를 가져가자, 정당자치보다는 주민들 중심으로 지방자치를 활성화시키자 이것을 저희들이 자꾸 이렇게 강조하고 있는 것입니다.

그러니까 이번만큼은 전체가 아니라 기초의원 만이라도 또는 조금 더 넓혀서 기초단체장만이라도 우리가 정당공천에서 좀 풀어 주자, 그래서 주민들끼리…… 시행착오가 당연히 있지요. 난립할 수도 있고 또 여러 가지 부작용도 있을 수 있습니다.

그러나 주민자치를 활성화하자는 차원에서 그런 시행착오는 좀 필요하다, 지금 정당공천으로 인해서 일어나는 폐해도 그렇게 심각한데, 그런 문제를 제가 좀 기대하는 거고요.

마지막으로 제가 알기로는 미국의 사례, 물론 지금 일본도 정당공천을 허용하고 있지만 무소속을 다 지지하고 있습니다. 왜냐? 정당을 불신하기 때문에 그런 것입니다, 정치를 불신하기 때문에.

따라서 일본의 사례가 우리에게 모범 사례가 될 수는 없고 또 미국도 마찬가지로 머신 폴리틱스(machine politics)에 의해서 엽관계 폐해가 크다 보니까 1920년도부터 정당공천을 금지시킨 거거든요.

그런데 그게 아직까지도 해소가 안 됐기 때문에 지금도 정당공천을 금지하는 주법이 늘어나고 있다는 거지요. 3분의 2가 지금 정당공천을 아직도 금지하고 있습니다, 본래도에 오를 때까지.

저도 우리 정당이 제도화된 정당, 인물 중심이 아닌 정책과 이념 중심의 정당으로 갈 때까지는 당분간 정당공천을 배제하자는 것입니다. 그래서 한시적인 말이 나온 것입니다.

이상입니다.

○**위원장 김진표** 손혁재 원장님, 답변하시겠어요?

○**진술인 손혁재** 대표성의 문제를 말씀해 주셨는데 대표성의 문제는 우리가 결선투표제가 도입되지 않고 우리가 단순다수투표제를 하고 있기 때문에 나타날 수 있는 어쩔 수 없는 현상이 되는 것입니다. 그러니까 정당공천제와는 무관하게 나타날 수밖에 없는 그런 현상이 되는 거고요.

아까 일본에 대해서 육동일 교수께서 말씀해주셨지만 사실 일본은 지역당 제도가 있습니다. 그래서 말하자면 지역주의 정당이 아니라 중앙 선거에는 진출하지 않고 특정한 지역에서만 후보를 내고자 하는 지역당을 일본과 독일에서는 허용을 하고 있고요. 또 일본 같은 경우는 유권자 단체들도 후보를 낼 수 있고 선거운동 할 수 있고, 이렇게 다양한 통로를 열어 주고 있기 때문에 그러다 보니까 일본 같은 경우에는 정당공천제가 있음에도 불구하고 정당의 공천을 받아 나가는 것보다 무소속으로 나가거나 그 지역의 유력한 유권자 단체의 추천을 받고 나가는 게 훨씬 더 당선 가능성이 높기 때문에 그렇게 되는 거였지요.

그러니까 우리도 마찬가지로 만약에 정당제에 문제가 있다면 무조건 없애는 것이 아니라 그렇게 다양한 길을 열어 주는 것, 예를 들면 지역당을 허용해 준다는지 아니면 일본처럼 유권자 단체들도 후보를 낼 수 있도록 해 준다는지 하는 이런 다양한 방법들도 함께 고민하면 되지 않을까 그런 생각이 들고요.

그다음에 이노근 위원님께서 정치적 소수자에 대한 얘기를 해 주셨는데 아까 이것은 김진표 위원장님께서 주문하셨던 문제이기 때문에 함께 말씀을 드리도록 하겠습니다.

여성 문제가 될 텐데요. 1995년에 중국의 베이징에서 세계여성대회가 열렸습니다. 유엔이 주최한 세계여성대회에서 2020년까지 여성의 정치적 진출을 30%까지 늘린다고 하는 것이 거기서 결의가 되었는데 말하자면 세계의 모든 나라들이 30%의 여성의 정치적 대표성을 위해서 노력을 해야 된다고 하는 그런 국제적인 약속이 된 것이지요. 우리도 그와 같은 약속을 지키기 위해서 많은 노력을 하고 있고 그중의 하나가 비례대표의 선거법상에 오는 교호순번제라고 하는데 홀수·짝수 해 가지고 여성·남성 후보를 배치하는

이것을 통해서 상당히 진출한 것은 사실이지요.

현재 지방 기초의원에게 대해 가지고 정당공천제를 하면서 거기에서 비례대표가 되어서 여성 진출이 많이 늘어나기는 했습니다만 저는 여기에서 좀 더 늘려야 되는 것이 아닌가, 왜냐하면 현재 상황에서 보게 되면 기초의 경우에 1명~2명 정도밖에 비례가 배정되지 않습니다. 그렇게 되면 1당의 1번 후보나 2당의 1번 후보가 당선되는데 그런 경우에 1번도 여성 2번도 여성 이렇게 되면 여성들의 진출은 상대적으로 늘어나지만 지금 이노근 위원님께서 말씀하신 것처럼 장애인이라든가 이런 나머지 정치적 소수자들에 대한 배려는 거의 불가능한 그런 상황이기 때문에 만약에 정당공천제가 유지된다면 비례대표를 지금의 10%에서 한 30%까지 늘리게 되면 아마 그런 여성 이외에도 다른 정치적 소수자의 진출도 가능해질 거라 생각이 되고요. 만약에 정당공천제가 폐지된다고 그러면 아까 여러 번 얘기가 나왔었는데 예를 들면 여성만의 비례명부를 가지고 투표를 하는 그런 것도 좋은 방안으로 생각이 되고요.

또 그것이 만약에 문제가 있다면 저는 선거구를 2인 선거구로 하자, 그래서 모든 선거구에서 2명씩을 뽑되 여성에게 한 표를 행사하고 남성 후보에 한 표를 행사하게 되면, 그렇게 되면 어느 지역이든지 여성 1명 남성 1명 이렇게 선출되는 남녀동반선출제 이런 것들도 한번 고민해 볼 필요가 있지 않을까 그렇게 생각을 합니다.

○**위원장 김진표** 수고하셨습니다.

다음은 이채익 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**이채익 위원** 울산 남구갑 출신 이채익 위원입니다.

지방선거가 이제 1년밖에 남지 않았습니다. 하루속히 지방선거 관련 법안을 확정지어야 하는데 정당공천을 하지 않을 시의 위헌시비와 또한 여야 합의하에 단일안을 만들 수 있겠는가, 또한 여성 의원들은 비례대표제 부분에 이의를 제기하고 있어 상당히 고민이 많습니다. 이 선거제도는 선악의 문제가 아니고 또 100% 다 좋을 수 있는 제도가 나올 수 없다고 생각합니다.

그런데 저는 오늘 여러 선생님 말씀을 들으면서 일정 부분 현장 감각이 부족한 부분도 사실, 저는 어떻게 보면 20여 년을 지방자치현장에서 직접 목도한 입장에서 조금 그런 괴리감을 느낍니다. 정당공천의 폐해 또 지역의 특정정당 독

접구도 고착화와 이런 여러 가지 부분은 유권자의 몫이지 제도를 통해서 바꾸기는 굉장히 어렵다 저는 이렇게 생각하고요.

정당공천 폐지 시에 후보 난립 이 부분에 대해서도 정말 스크린을 할 수 있는 제도적인 장치가 확실히 마련되지 않으면 5대 지방선거에 오늘의 지방자치에 대한 몰이해 또 정치 무관심에 과연 얼마나 투표율이 될 것이며, 존경하는 이노근 위원님이 방금 말씀하셨지만 5% 10% 당선된 사람을 대표성으로 인정하기가 상당히 어렵지 않겠나 하는 그 부분에 대한 논의가 철저히 있어야 되겠고.

김도중 교수님 말씀은 광역의회에 비례 부분이 있기 때문에 커버가 될 수 있겠다는 말씀을 같이 하셨는데, 사실 어떻게 보면 소수자나 여성 부분은 기초자치단체에 더 많은 역할이 있거든요. 그래서 그 부분에 대한 깊이 있는 인식이 있어야 되겠다 저는 이렇게 생각합니다.

그리고 저는 개인적으로 기초의원 선거만 중선거구로 되어 있는데 이 부분은 정말 표의 등가성이라든지 대표성의 문제로 하루속히 소선거제로 가야 한다는 확신을 갖고 있습니다. 왜 그러냐 하면 오늘날 현재, 하나 예를 들어 보면 저희 지역의 6개 읍·면에 기초의원 세 사람을 뽑습니다. 그런데 거기에 광역의원은 1명 뽑습니다. 그런데 선거비용은 광역의원보다 기초의원 선거가 몇 곱절 더 듭니다.

그런데 6개 읍·면에 인구 많은 읍·면·동이 다 당선되어 버립니다. 그러면 예를 들어서 많은 인구가 있는 한 동네 3명이 100% 당선되는 경우도 있고, 어떤 경우에 2명이 당선되고 나머지 3개 4개 읍·면은 1명도 당선 안 되는 이런 일도 있습니다. 이것을 어떻게 우리 정치인들이 보고 있던 말입니까?

저는 어떤 명분이 되더라도 기초의원 선거는 소선거구제로 가야 된다, 표의 등가성과 대표성과 또 선거비용의 절감을 위해서도 이번 정개특위에서는 이 부분은 꼭 그렇게 가야 된다고 하는 확신을 갖고 있습니다.

김도중 교수님 아까 광역의회가 비례 부분으로 커버할 수 있겠다는 부분에 대해서, 저는 정당공천제 폐지해야 될 때 기초의회가 어떤 일이 있더라도 여성과 소수자의 권익을 보호할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 된다고 보는데 그 부분에 대해서 특별한 방안이 있으면 한번 답변해

주시기 바랍니다.

○진술인 김도중 위원님, 특별한 방안은 저뿐만 아니라 다른 분들도 말씀을 드려서 여성 명부를 따로 한다는가……

그런데 거꾸로 위원님한테 또는 제 생각은 뭐냐 하면 ‘그것 때문에 폐지하면 안 된다’라는 논리는 성립이 안 된다는 겁니다. 그러니까 그것 때문에 안 된다는 논리는 성립이 안 된다는 것이지요. 그것은 우리가 방안을 만들어 낼 수가 있습니다. 거기까지만 말씀드리고……

그러면 하나만 더 말씀드립니다. 가령 지방자치 정치인들의 비중이 20%가 된 게 과연 여성의 정치 참여의식이 향상돼서 그런 것이냐, 정당들이 여성후보제를 해서 그런 것이냐, 아니면 여성후보의 경쟁력이 우위에 있어서 그랬느냐, 이걸 우리가 검증해 보지 않았습니까. 그런데 검증하지 않은 가운데 ‘정당이 특별히 공천을 했기 때문에 그렇다. 그렇기 때문에 정당공천제를 폐지해서는 안 된다’라는 논리는 성립되지 않는다는 것이지요.

○이재익 위원 한 말씀만 더 드리겠습니다.

육동일 교수님께 제가 진술을 하나 받고자 하는데요.

단체장 비리와 공천제 연계 부분은 저는 정말 차체에 분명히 짚고 넘어가야 되겠다고 보는데, 단체장 비리와 공천제는 거의 연관이 없다, 이런 부분이 자꾸 국민 불신만 일으키고 오히려 어떻게 보면 지방자치에 대한 불신으로 이어지는데……

단체장 비리는 지방자치단체가 돼서 여러 가지 인허가권이 증가됨으로써 되는 것이지 공천제 때문에 단체장 비리가 있다고 하는 이 부분은 제가 단체장 출신으로서 맹세컨대, 그리고 제가 국회의원으로서 많은 분들을 봤지만 그런 욕의 티도 있겠지만 그것은 아니다, 그래서 이 부분은 다시 한번 육동일 교수님께 진술을 받고 싶습니다. 이 부분에 대해서 한번 답변해 보십시오.

○진술인 육동일 잘 알겠습니다. 그리고 제가 아무래도 현장 감각이 부족한 것은 인정을 합니다, 제가 현실정치에 참여한 바는 아니니까.

그러나 굳이 말씀을 드린다면 국회와 학계와의 소통은 부족했다고 말씀드릴 수 있습니다. 저희 학계는 그동안 지방 4단체하고는 많은 소통과 교류를 했습니다.

그런데 거기에서 나온 얘기는 연결이 되어 있다는 것이거든요. 그런 점에서 저희들은 그렇게

파악을 했던 걸로 이해를 해 주시고, 앞으로 국회와 학계나 이런 전문가들과의 소통이 원활히 이루어지는 계기로 삼았으면 좋겠습니다.

왜냐하면 지금 말씀하신 위원님의 그런 인식이 제가 알기로는 국민들에게는 제대로 전달이 안 되어 있다, 제가 그것을 조장하는 것이 아니라 국민들의 여론은 그렇게 파악하고 있다, 이렇게 이해를 해 주십사 말씀을 드리고.

끝으로 말씀드리고 싶은 것은 정당공천제 문제에 관해서 제가 불신이 하나 있습니다, 국회에 대한 불신 국회의원에 대한 불신. 뭐냐 하면 여야가 될 때마다 입장이 바뀌어요. 오늘은 그렇지 않습니다마는—정치쇄신평위에 계신 분들은 객관적으로 보시는 것 같은 느낌을 제가 받았습시다 마는—대개 여당이 되면 정당공천을 배제하려고 하다가 야당이 되어 버리면 정당공천의 중요성을 강조하시고, 이렇게 입장이 여야마다 바뀌어서 제가 굉장히 혼란스럽고.

그다음에 선거가 끝나거나 평소에는 정당공천에 문제가 많다고 그렇게 국회의원님들도 얘기를 하세요, 이것은 개선이 되어야 된다. 그런데 정치쇄신평위를 열어서 막바지에는 결국 정당공천을 유지하는 쪽으로 여야가 합의를 보시더라고요.

저는 이번에 그런 결론을 내면, 이번 정치쇄신평 특위에 거는 기대가 굉장히 큼니다. 학계와 지방과 지방자치의 주역들이 특위를 보는 눈이 굉장히 많고 기대가 큼니다. 그래서 이번만큼은 공천이 그대로 유지되는 쪽으로 해결해서는 안 되고 아까 말씀드린 대로 두 가지, 정당공천을 일부 제한을 하시든지 아니면 공천제도를 국민이 납득할 만큼 혁명적으로 개혁을 해 주시든지 두 가지 중에 하나는 해 주셔야 되지 않나 그런 말씀을 드리고 싶습니다.

○이채익 위원 위원장님, 제가 마무리하겠습니다.

○위원장 김진표 예, 마무리하시지요.

○이채익 위원 저는 개인적으로 지방자치에 참여했던 한 사람의 입장에서 정말 정치쇄신평위에 대한 기대가 큰데, 우리가 결론은 내야 되는데 한쪽은 폐지가 됐을 때 위헌 시비를 제기하고 있고 또 한쪽에서는 비례대표에 대한 확대가 시대적 추세인데도 불구하고 이 부분에 대해서 어떻게 보완할 것인지, 또 후보 난립에 대한 여러 가지 제도적인 장치를 마련하는 부분 이런 부분을 오늘 진술을 기점으로 해서 좀 더 많이 연구해

주시고 해서 중요한 결정을 하는 데 많은 도움이 될 수 있도록 해 줬으면 좋겠습니다.

○위원장 김진표 수고하셨습니다.

다음은 보충질의 마지막 순서입니다.

김태년 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○김태년 위원 김태년 위원입니다. 늦은 시간까지 수고 많으십니다.

육동일 교수님, 정당공천제와 관련해서는 여야로 입장이 갈려 있는 게 아니고요, 의원별로 다 자기 입장이 있어서 다릅니다. 그 점에 있어서는 오해하지 않으셨으면 좋겠습니다.

○진술인 육동일 예.

○김태년 위원 김 교수님, 아까 여성의 비율이 높아진 게 여성 경쟁력이 높아져서인지 아니면 제도의 변경 때문인지에 대해서 검증할 수 없다 이렇게 말씀하셨는데요. 물론 여성의 정치의식이 높아졌고 사회 참여기회가 확대됐습니다. 특히 생활정치 영역에서 확대되었습니다. 그래서 경쟁력이 높아진 건 분명한 사실입니다마는 2002년도에 2.2%였다가 그다음번 선거 때인 2006년도에 15.8%로 갑자기 늘어났다고 한다면, 또 그다음번 선거에서는 22%로 늘어났다고 한다면 여성 경쟁력이 높아진 것도 이유가 있겠지만 더 근본적인 이유는 제도의 변경이 이유가 되지 않겠느냐 이렇게 우리가 얘기할 수 있는 것 아니겠습니까? 그 점이 그렇고요.

그다음에 육동일 교수님 지방자치 위기를 강조해서 말씀하셨는데, 사실 지방자치가 도입이 되고 나서 20여 년이 흘렀습니다마는 지역주민의 입장에서 놓고 보면 지방자치가 도입되기 전의 관선시대와 지방자치가 도입되고 나서 시간이 지나면 지날수록 지역주민들의 행정에 대한 만족도 이런 것들은 제가 보기에는 훨씬 높아졌고요, 그다음에 주민들의 편익성 이것도 훨씬 더 신장되었다 이렇게 평가할 수 있는 것 아니겠습니까?

그래서 '위기다' 이렇게 딱 단정적으로 이야기 하는 것은, 물론 어떤 뜻에서 말씀하시는 건지는 이해가 갑니다마는, 또 위기와 관련해서는 마치 우리가 공천제와 관련해서 공청회를 하고 있기 때문에 지방자치의 위기를 강조하는데 '정당의 공천제 때문에 위기가 왔다' 이렇게 하는 것은 너무 비약 아닌가, 혹시 그렇게 오해할 수 있는 것 아닌가 이런 생각이 들고……

혹시 위기라고 한다면, 그러니까 위기의 이야기는 뭐냐 하면 지방자치제가 더 충실하게 뿌리

를 내려야 되는데 그렇지 못한 것이 위기라고 한다면 오히려 중앙정부가 갖고 있는 권한을 더 과감하게 지방정부에 위임하고 또 관련되는 대응하는 예산 확보수단, 예를 들면 세금에 대한 세목 변경이라든지 교환이랄지 이런 것들을 통해서 예산을 충분히 확보할 수 있게 해서 지방자치에 더 충실하게 해 주는 것이 어떻게 보면 지금 우리가 이 위기를 극복할 수 있고 지방자치를 더 정착시킬 수 있는 근본적인 이유가 아닌가, 마치 정당 공천제를 유지하고 있기 때문에 이런 위기가 왔다 이렇게 치환하는 것은 무리가 아닌가 하는 말씀을 드리고요.

그다음에 그래서 육동일 교수님께서 말씀하셨던, 지금 정당공천을 폐지했을 경우에 대안으로 금지기간을 세 번 선거, 그러니까 12년을 제시하셨는데 12년이 가게 되어 버리면 결국은 정당정치 책임정치, 어떤 정당정치의 본질·본령 이런 것이 상당히 지연될 가능성이 높다 이렇게 볼 수 있는데……

그리고 정당공천을 유지했을 경우에 대안으로 육 교수님이 제시하신 것들은 여러 가지 긍정적으로 검토해 볼 수 있는 게 많다고 생각을 합니다. 이런 것들이 보완된다면 정당공천을 유지하면서도 그 장점을 살리고 폐해를 줄일 수 있는 방안이 되지 않을까 싶은데요. 예를 들면 아까 말씀하셨던 민주적 경선절차랄지 공천배심원제 규정화랄지 또 지역구 국회의원의 과도한 개입의 제한이랄지 이런 것들은 충분히 우리가 장치로써 마련해 볼 수 있다고 보거든요.

그다음에 특히나 정당공천을 했을 때 책임관리의 도입 그리고 이에 대한 다양한 조치, 예를 들면 단체장이나 지방의원들이—저는 국회의원도 마찬가지라고 보는데—비리나 부패 관련으로 중도 퇴직을 하게 됐을 경우에, 사임을 하게 됐을 경우에 생기는 재보궐선거, 그로 인하여 생기는 재보궐선거에서 해당 정당은 아예 그 재보궐선거에 후보를 내지 못하도록 이런 장치를 만들 수도 있는 것 아닌가 하는 이런 생각이 들고요.

조금만 더……

○위원장 김진표 예.

○김태년 위원 그다음에 아까 김도중 교수님도 그렇고 육 교수님도 그렇고 단언하듯이 말씀을 하셔서 제가 다시 한번 강조를 드려야 될 것 같은데, 그러니까 정당공천…… 뭘니까, 지방자치단체의 비리·부패 이것이 ‘공천현금 등 공천비리

로 기인한 것 같다’ 이렇게 추측을 하셨어요. 단체장들의 기소 숫자가 늘어나는 것들을 예로 드셨는데 이것이 과연 공천현금 등 공천비리로 인한 것이냐에 관해서는 아까 김 교수님도 실증하지는 못하셨단 말이지요.

실증하지는 못하셨는데, 그래서 이 문제는 과연 이 문제로 인해서 처벌받은 국회의원이나 지역 위원장이나 당협 위원장이나 또는 후보가 얼마나 늘어났는지를 한번 살펴봐야 될 것 같고요.

살펴봐야 될 것 같고, 다시 한번 말씀드리지만 제가 일선에서 경험해 본다면 공천과 관련해서는 갈수록 훨씬 더 깨끗한 방향으로 제도든 문화든 개선돼 왔다, 이것은 제가 이렇게 말씀드릴 수 있을 것 같고요.

그래서 그와 관련해서 다시 한번만 이야기해 주셨으면 좋겠고, 그다음에 김 교수님께서 ‘정당공천을 계속 유지했을 경우에 지방정치 엘리트의 하향평준화가 우려된다’ 이렇게 지적을 하셨는데 어떻게 보면 정당공천이 없었을 때보다 정당공천을 하게 되면서 지방의회의 질이 훨씬 더 상향조정되었다 이것이 일반적 평가 아니겠습니까? 제 경험상으로도 그렇고.

정당이라고 하는 데는 후보자에 대한 필터링 기능도 수행하고 또 유권자에 대해 책임을 져야 되기 때문에 공천 시기가 되면 본능적으로 좋은 후보, 수준 높은 후보를 공천하려고 하는 것이 정당의 본능입니다.

제가 2006년도에도 지방선거 때 공천심사에 참여도 해 보고 2010년도에도 참여를 해 봤습니다. 마는 좋은 후보를 발굴하기 위한 것이 본능이에요. 그래야 선거도 승리할 수 있고 정당 지지도 올라가기 때문에 그렇습니다. 그래서 오히려 정당공천을 유지해야 젊고 참신한 지방의 일꾼들이, 지역 일꾼들이 지방의회에 진출하게 되고 또 실제로 그런 사례들이 훨씬 더 많습니다.

정당공천을 하지 않았을 때보다 정당공천을 했을 때가 더 유능한 후보들이 당선되어서 의회에 가서 크게 활약하는 이런 사례들이 많기 때문에 그런 사례들까지 종합해서 봐 주셨으면 좋지 않을까, 그래서 하향평준화가 우려된다 이 문제는 다시 한번 살펴보시는 게 어떨까 하는 생각이 듭니다.

○진술인 김도중 제가 말씀드리겠습니다.

나중에 말씀하신 것부터 먼저 하면 하향평준화라는 얘기는 그 사람의 기본적인 학력이나 그런

문제도 있지만 소위 말해서 영어로 표현하면 층원 과정에서 코업테이션(cooptation), 즉 우리는 호선희과, 비슷한 사람끼리 모인다는 겁니다.

그러니까 지금까지 민주화 이후, 특히 우리가 흔히 말하는 3김 시대 이후 국민들이 당한테 요구한 것은 빨리 당 체질을 바꿔라, 바꿔라 하는데 이런 공천제도가 계속 유지되는 한은 비슷한 사람끼리 모인다는 것이지요. 개혁을 할 만한 사람은 안 온다라는 얘기입니다. 그런 우려에서 하향평준화라는 용어를 썼고요.

그다음에 결국은 이 문제는 뭐냐 하면, 왜 이것이 논의가 되느냐 하면, 또 대선 공약으로까지 내걸었느냐, 이것은 결국은 정당에 대한 불신에서 나오는 겁니다. 과연 정당공천제를 지방선거에서 유지하는 게 더 효율성이 있느냐, 효과성이 있느냐, 폐지하는 것이 나오냐 이것은 지금 논의가 팽팽해 가지고 그 결론이 안 나오는 것 아닙니까, 여기에서?

결국은 뭐냐? 정당에 대한 불신 때문에 나온 겁니다. 국회라는 제도와 300명의 의원은 계속 존재할 겁니다. 그런데 제가 드리는 말씀은 정당 또 국회의원 여러분들이 왜 국민의 비난을 받으면서 정치를 해야 되느냐 이 말입니다.

그러면 이런 불신을 가중시키는 것은 그렇게 큰 차이가 없다면 빨리 내려놓아라, 그것을 왜 계속 끌고 가려고 그러냐, 무슨 이익이 있길래. 저는 그런 말씀을 드리고요. 대승적 차원에서 '그래, 이것은 내려놓자, 그래서 우리가 국민의 불신을 조금 더 덜 수 있으면 내려놓자', 그런데 폐지로 다 가는 듯하다가 다시 이런 문제가 있어서 이것은 재고가 필요하지 않은가? 저는 그것은 이해가 안 갑니다.

제가 말씀드렸지요? 지금 정치의 존경시대가 아니라는 말이지요. 정치 불신시대라는 것이지요. 그러면 정당한테 부담이 되는 것을 빨리 치우는 것이 우리 정치 발전에 더 좋지 않은가 그런 뜻을 말씀드리고 싶습니다.

○진술인 육동일 저도 간단히 답변드리겠습니다.

지방자치는 중요하고 꼭 필요한 것이지요. 잘 아시겠지만 우리가 지방자치를 했기 때문에 지역의 주민이 진정한 지역의 주인이 됐습니다. 그동안의 관민관계는 주종관계이고 상하관계, 지배와 피지배의 관계인데 지금은 우리가 지방자치를 했기 때문에 지역주민을 주인으로 생각합니다, 파

트너로 생각을 하고. 그리고 지방자치를 해서 지역이 안정됐기 때문에 우리가 평화적으로 정권교체도 했고 또 중앙정치의 여러 가지 혼란과 여러 가지 어려움을 지방에서 잘 극복하고 있습니다.

그래서 지방자치는 꼭 필요하고 중요한데 제가 위기라고 보는 이유는 뭐냐 하면 지역주민이 그렇게 인정을 안 한다는 겁니다. 그 중요성과 필요성을 못 느끼고 지방자치가 너무 빠르다, 너무 앞서간다, 아직 필요 없다, 그래서 후퇴해야 된다, 지방의회를 폐지해야 된다…… 지방의회를 폐지해야 된다는 의견이 87%입니다. 공무원들은 100%예요.

그래서 시민들로부터 지지와 필요성을 인정받지 못하는 이런 지방자치는 위기다 그거지요. 그런데 그 위기의 상당한 핵심에 지방선거가 자리 잡고 있고 또 실질적으로는 그런 문제가 없다 하더라도 인식상으로는 상당한 공천 문제의 비리가 있을 거라고 주민들은 보고 있다는 겁니다.

그러니까 이것을 풀어 줘야 된다는 것이지요. 해결해 줘야 된다, 저는 그것을 강조하는 차원에서 정당공천 문제를 그렇게 보고 싶은 것이고요.

여성 문제, 계속 얘기가 나오니까는 지금 91년도에 여성 참여가 0.9%, 1.6%, 2.3%, 3.2%, 15%, 22% 이렇게 갔습니다. 그렇게 두 자릿수로 될 수 있었던 것은 비례대표 때문에 그래요. 그것은 확실합니다.

그런데 여성들이나 우리가 앞으로 여성들을 지방자치의 주역으로 만들려면 비례대표를 키워 가지고는 안 된다, 여성들도 당당하게 선거구를 통해서 선출될 수 있도록, 당선될 수 있도록 제도를 만들어 줘야 된다…… 그러니까 자꾸 비례대표 문제 가지고 이 문제를 해결하려면 안 되고요. 여성들이, 여성들조차도 마찬가지로 인식을 바꿔야 된다, 그리고 그것은 이제 충분히 가능하다 저는 그렇게 보고 있기 때문에 그 문제는 크게 고민할 문제는 아니다 저는 그렇게 생각합니다.

○김태년 위원 제가 조금만 더……

○위원장 김진표 예, 추가질의를 하실 위원들 있으면 몇 분 안 계시니까 추가질의를……

○김태년 위원 추가질의를 아니고요.

정치 현실에서 보면 아직은 우리 사회가 남성 중심의 문화를 갖고 있는 사회이기 때문에 여성들이 바로 지역구에 도전해서 이 살벌한 선거 환경에서 바로 당선되기가 사실은 쉽지가 않습니

다. 이것이 정치 현장의 현실입니다.

그래서 비례대표제가 뭐냐 하면 여성 정치인들이 성장하고 발전하기 위한 일종의 인큐베이터 역할도, 부분적으로는 그런 기능도 수행해 주는 것이 또 우리 정치 현장의 현실이거든요. 그런 점도 좀 한 말씀 드리고 싶습니다.

○위원장 김진표 추가질의 하실 분……

예, 이노근 위원님!

○이노근 위원 여성 문제는 단순히 1명이 더 들어가느냐 2명이 더 들어가느냐 이런 문제는 아니고 이게 우리 사회가 지향해야 될 가치라고 생각을 합니다, 지방자치에 관계없이.

그런데 아직 우리가 22%입니까? 20여 %인데 이것을 축소지향적으로 갔을 경우에 과연…… 아까 세계 무슨 여성기구입니까, 유엔 무슨 그런 데서 권고한 것도 있고 또 이것이 국민 정서에 후퇴하는 것이 아니냐 이런 얘기도 나올 수 있습니다.

광역으로 대체할 수 있지 않느냐? 이것이 현실적으로 어렵습니다.

광역의원이 서울시에 한 100여 명 됩니다. 그런데 노원구가 3개 국회의원 선거구인데 6명 있어요, 6명. 거기에서 1명 탄생 거의 불가능해요. 그것 뭐 강제로 법적으로 딱 집어넣어야 그때서야 탄생할 텐데, 그래서 지금 여성의 정치를 육성하고 커 가는데 만약 이것이 후퇴했을 경우에는 다른 부분에서 큰 역기능이 나올 수 있다, 그래서 저는 그것은 좀 바람직하지 않은 방법이다 이렇게 생각을 합니다. 이것은 답변을 굳이 요구하지 않겠습니다.

○위원장 김진표 추가질의할 위원님이 계시지 않으면 제가 아주 간단한 것 몇 가지만, 오늘 위원님들이 제기하지 않은 문제들에 관해서만 평소에 궁금증이 있어서 좀 여쭙 볼까 합니다.

하나는 정연주 교수님께 묻고 싶은 것이 있습니다.

지금 정치권에서 우리 특위에서 만들 수 있는 여러 가지 절충적인 대안 중의 하나로 오늘도 논의가 됐습니다마는 정당공천제를 폐지하되 우선 기초단체장과 기초의회에 대해서 적용을 하고 광역단체장, 광역의회는 적용하지 말자 이런 의견들이 많이 나오고 있습니다.

그런데 이것과 관련해서 우리 지방자치제가 구역이나 여러 가지 지방자치에 관한 법과 제도가 현실에 맞지 않는 측면이 많습니다. 특히 수도권

에, 예를 들면 경기도 같은 데는 인구 100만이 훨씬 넘어서 광역시보다도 더 인구가 많은 수원시 같은 곳이 있고 또 경기도에는 약 6개 도시가 1~2년 내에 인구 100만을 돌파하게 됩니다.

그런 지역은 모든 점에서 광역도시와 비슷한 정도의 정치적인 역량을 갖추지 않으면 행정 자치를 꾸려 가기가 어려운 측면이 있습니다. 그런 점에서 일본에서도 인구가 50만이 넘는 자치시의 경우에는 도도부현과 같은 권한을 완전히 100% 주고 있지 않습니까?

그래서 선거제도에서도 인구 50만 이상의 기초자치단체는 지방자치법이 잘못 만들어지고 운영돼서 그렇지 사실은 광역자치단체보다 더 큰 정치적 역량이 필요한데, 여기는 정당공천제를 두어서 정당 추천후보가 제대로 된 이런 경쟁을 거쳐서 당선되지 않고는 그 지역의 자치를 해 나갈 수 있겠느냐라는 점 때문에, 만일 우리가 인구 50만 이상의 자치시는 광역자치단체와 같이 정당공천제를 유지하고 인구 50만 이하만 폐지한다고 할 때에 이것이 현행 헌법상 위헌성 시비가 있겠는지 그 점에 대해서 좀 의견을 말씀해 주시기 바랍니다.

○진술인 정연주 바로 즉답을 합니까?

○위원장 김진표 예.

○진술인 정연주 아까 제가 헌법재판소 결정을 원용하면서 공천 폐지하는 게 평등원칙에도 문제가 있다 이런 말씀을 제가 드렸습니다. 여기에 다시 한번 그것을 언급할 수밖에 없겠습니다.

헌법재판소 결정에도 나와 있듯이, 현재 결정 나기 전에 제가 학회에서 거기에 대한 발표를 했어요. 또 헌법재판소도 진술인을, 그 당시 때도 현재 진술을 제가 했었고. 거기서도 그런 말씀을 했더니 대부분의 헌법재판관님들이 다 개인적으로 동의했던 내용인데 도대체, 과거에는 아시다시피 기초에서만 배제시켰고 현재 결정 나기 전에 기초 중에서도 단체는 공천을 허용했고 기초의회만 폐지를 시켰습니다. 그게 그때 핵심 이슈였어요. 그런데 그때 저뿐만 아니라 많은 분들이 또 헌법재판관들이 주장한 내용은 뭐냐 하면 판결에 이미 그게 나와 있듯이 도대체 광역과 기초의 차이가 뭐냐, 크기·지리·인구·경제력 그런 차이는 일반적으로 있지요. 그러나 본질적인 지방자치, 우리가 오늘 그렇게도 강조하는 폐지의 목적인 자율성 보장과 기능 보장 자치사무 보장을 위해서 어떤 차이가 있느냐, 아무도 대답을

못 했어요. 이렇게 봤을 때 결국은 100% 평등원칙 위반입니다.

그리고 또 다른 판례에서—제가 오늘은 소개 안 했습니다만—뭐라고 나와 있느냐 하면 광역과 기초도 차이가 없고 또 기초 차원에서도 왜 의회는 부정을 하고 단체장만 인정하느냐……

재판관들 얘기에 의하면 만약에 굳이 100% 폐지하는 게 맞다면 단체장을 먼저 폐지해야 한다, 정치적인 영향력, 예측성, 부정부패, 영향력이 훨씬 더 클 수도 있다, 적어도 이론적으로는. 그래서 오히려 폐지하려면 단체장 공천을 폐지해야 되는데 왜 지방의회를 폐지하느냐 이것도 말이 안 된다……

결론, 평등원칙 위반입니다. 그렇기 때문에 첫 번째 그것을 지적하고 싶고요.

또 지금 위원장님께서 지적하신 예컨대 인구 50만 이상이고 뭐 이런 경우에 하나의 예를 드신 것인데 이런 경우는 어떤 면에서는 광역단체보다 기초단체가 인구수가 더 많은데 이거 문제가 있지 않느냐, 우선 그것은 공천 이전에 그 확정, 다시 말해서 지방자치법 자체가 문제입니다.

유명한 미국 연방대법원의 홈즈 판사가 말씀을 하셨고 모든 헌법·정치학 교과서에 나와 있듯이 국회의원이건 지방의회 의원이건 단체장이건 땅과 소와 돼지를 대표하는 게 아니라 인구수를 대표하는 것이다 그게 그 유명한 카(Carr) 판결이에요. 다 아실 것입니다. 너무나 단순한 얘기인데 인구수를 대표하는 것이고요.

그렇게 봤을 때 기초는 인구가 예컨대 100만이고 광역은 오히려 50만인데 기초이기 때문에 공천을 폐지하고 형식적인 이유로 광역이니까…… 아니, 세상에 이런 비상식과 위헌이 존재한다 그러면 그것은 입법자들이 책임이 있다고 제가 묻고, 탄핵해야 된다고 봐요. 그런 면에서 봤을 때 제발 그런 고려, 이 평등원칙 위반이니까 그런 위헌적인 발상은 하지 마시기 바랍니다.

○위원장 김진표 예, 잘 들었습니다.

한 가지만 더 묻도록 하겠습니다.

정당공천제가 현실적으로 많은 폐해가 있는 것으로 비난을 받아 오고 있는데 그런데 그것이 정당공천제 때문이나 아니면 정당이 제대로 운영되지 못하고 여러 가지 문제를 가지고 있기 때문에 우리나라의 정치 자체가 안철수 현상이라고 하는 것이 대표되는 것처럼 국민들의 불신을 받고 그 불신을 받는 정치가 중앙에서 비판받는 것과 똑

같이 지방에도 영향을 주는 것이 아니겠는가 뭐 이런 것과 관련해서 문제의 본질은 그거 어떻게 해결하고, 가령 해결하는 근본적인 대안의 하나로 정치권이나 학자들 중에 제왕적 대통령제가 극한적인 정치 대립을 만들어 내는 가장 본질적인 원인이니까 그것을 해소한다든가 이런 방법으로 정치에 관한 불신도 풀고 대화와 타협에 의해서 생활정치, 민생정치의 문제를 해결해 가는 그런 정치로 바뀌 가야 한다 그렇게 되면 정당공천제를 오히려 도입해야 된다고 주장할 수도 있다 이런 의견들이 있습니다.

그런데 저희 특위에서 궁금해 하는 것 중의 하나가 우리 전문위원들 통해서 보고를 받아 본 바에 의하면 세계 여러 나라 중에 기초 지방선거에서 법으로 정당이 공천할 수 없도록 해 놓은 입법례가 있느냐 하고 물어봤더니 오늘 아까 육동일 교수님 말씀이 있으셨습니까라는 미국 다수의 주와 필리핀에 유일한 예외가 있다, 그런 입법례가 있다라는 얘기를 들었습니다.

그런데 미국 헌법의 체계로 볼 때 미국의 주법에서 정당공천을 선거법에서 금지했다는 것이 가능한 것인가 하는 의문이 있어서 이 점을 정연주 교수님께 좀 묻고 싶습니다.

입법례가 있느냐 그리고 그 입법례를 과연 우리가 지금 하고자 하는 우리의 헌법 체계하에서 하위법인 선거법을 고쳐 가지고 정당공천을 폐지한다고 할 때에, 정당 표방도 금지시킨다고 할 때에 이게 법률적으로 가능한 것이냐 그런 걱정이 있습니다.

○진술인 정연주 저는 개인적으로 아까도 발표할 때 말씀을 드렸습니까라는 미국과 유럽을 우리가 법치 선진국이라 해 가지고 많은 비교법적 차원에서 예를 들고 있는데 저 자신이 거기서 100% 전수조사를 한 것이 아니기 때문에 그런 공천을 금지시킨 나라가 거의 없다는 것은 다 알고 있지요. 그러나 한두 나라라도 있느냐 그것은 제가 자신이 없습니다.

특히 미국의 경우에 있어서 아까도 김 교수님도 말씀하시고 또 황 위원님이신가요, 다른 위원님께서도 말씀을 하셔서 주 차원에서—당연히 주 차원이겠지요—그래 가지고 일부에서 법으로 금지시켰다는 말씀을 하는데 제가 거기에 대해서는 확인을 못 하겠습니다.

다만 이론적으로 봤을 때 미국 연방헌법에는 아까도 말씀드렸듯이 우리가 대륙법계 체계인데

한국 헌법과 같은 유사한 법을 갖고 있는 유럽과는 달리 미국도 성문법이지만 미국에는 정당에 관한 조항이 아시다시피 없습니다. 그리고 미국 헌법의 아버지도 처음에 만들 때 7개 조항밖에 만들지 않았어요. 그러니까 상원·하원·연방대법원 여기에 대해서만 규정하고 있지 우리처럼 또는 독일처럼 자세하게 정당이라든가 선거 제도에 대해서 어떤 규정도 없고 그다음에 빌 오브 라이츠(Bill Of Rights)라고 하는 그러한 기본권에 관한 조항이 추가되어졌을 뿐이지 아무것도 없기 때문에 마치 동성결혼 합법화시키는 것이 미국 헌법의 위반이나 아니냐 거기에 대해서 말을 할 수가 없잖아요. 그래서 6월의 미국 연방대법원의 최종적인 판단을 우리가 기다리고 있습니다, 그 관심을, 다른 예지만. 그거 한 것처럼 아마 그 점에 있어서도 제가 이해하고 있는 미국의 헌법 시스템에서는 근거조항이 없기 때문에 만약에 법률로써 금지시키는 것이 있다면 그것이 미국 헌법의 위반이나 아니냐 하는 것은 제가 우리나라와 같이 명백하게 말씀드리기는 어렵지만 적어도 미국 헌법 정신 해석상 도출될 수 있는 정신에 본다면 그것도 분명히 위헌의 소지가 있고 많은 문제가 제기되리라고 봐요.

그런데 다만 아까 처음에 말씀드렸듯이 실제 일부 주에서 완전히 100% 공식적으로 금지시킨 것이 있는지 없는지 그것은 제가 확인을 못 해봤습니다. 다만 아까 얘기했던 것처럼 그것이 문제가, 만약에 그렇게 된다면 굉장히 많은 문제가 제기될 것인데 그러면 왜 그동안에 위헌 결정이 안 났느냐, 미국 대통령선거 제도가 문제가 많다는 것 다 아실 거예요. 그래서 미국의 그 수많은 헌법학자들 그리고 미국의 법관들이라든가 미국의 ABA라고 하는 변호사협회에서 압도적 다수로 미국 대통령선거는 평등선거의 원칙에 반하는 위헌이다라고 주장을 하고 있음에도 불구하고 헌법이 개정되기가 너무나 어렵기 때문에 개정되지 않고 현재까지 이루어지고 있는 것이거든요.

그래서 그런 예를 드는 이유는 만약에 그것이 사실이라면 분명히 위헌 시비가 제기될 것이다, 그럼에도 불구하고 위헌 결정 나기가 현실적인 이유 때문에 어렵지 않겠는가라는 그런 말씀을 저는 드리고 우리나라나 대륙법계 체계의 헌법하에서라면 그것은 당연히 위헌 결정을 받을 수밖에 없다 그런 생각입니다.

○위원장 김진표 잘 알았습니다.

○진술인 육동일 저희들도……

○위원장 김진표 예, 육동일 교수님 말씀하십시오.

○진술인 육동일 학회에서 그런 논의가 그동안 줄곧 있어 왔는데요. 이게 유럽에서 공부한 교수하고 미국에서, 일본에서 공부한 교수하고 견해가 다르고 또 헌법을 전공한 교수와 지방자치법을 전공한 교수 간의 견해가 다릅니다. 그러니까 이 문제는 아마 다양한 헌법학자들의 의견을 좀 청취하셔야 될 것 같은 생각이 들고요.

다만 하나, 아까 제가 조금 깜짝 놀란 것은 광역과 기초의 기능과 역할을 부정하는 것 같은 발언은 저는 이것은 지방자치를 잘못 이해하고 있는 것이다, 그게 구별된다는 자체가 이것은 잘못됐다……

이것은 숫자만의 비교는 아닙니다. 광역과 기초는 나라마다 다 다른데 이것은 기능과 여러 가지 수준과의 차이에서 지방자치를 운영하는 나라마다 다르지 이것을 부정하거나 이것 자체가 문제가 있고 위헌 소지가 있다는 것은 대단히 잘못된 판단이라고 저는 생각합니다.

○위원장 김진표 또 질의하실 분……

○진술인 손혁재 제가 잠깐……

○위원장 김진표 손혁재 원장님 말씀하십시오.

○진술인 손혁재 우리나라 헌법에 보면 지방자치에 대한 두 조항이 있는데요, 거기에 광역과 자치는 구분해 놓고 있지 않습니다.

그러니까 어느 단위를 광역으로 하거나 기초라는 것은 순전히 행정법규에 의해서 진행이 되는 것이고요. 그러다 보니까 과거에는 구는 연락기관이라 그래 가지고 기초자치단체가 아니었고요, 읍·면·동이 기초자치단체였습니다. 그리고 다만 시는 특별행정기관이기 때문에 자치단체로 인정을 했었고요. 그런데 이것이 다시 30년 만에 부활이 되면서는 기초와 광역으로 나뉘었는데 이것은 헌법의 문제는 아니고 그냥 행정법규의 문제이기 때문에 사실 헌법상에서는 광역과 기초로 제한하고 있지 않기 때문에 헌법 조항을 그대로 본다면 광역과 기초에 서로 차등을 두는 것은 옳지 않다 저는 이런 생각이 들고요.

그다음에 또 하나 뭐냐 하면 현재 우리나라의 헌법 조항을 보게 되면 지방자치단체는 의회를 두도록 되어 있습니다. 그러니까 지방의회라고 하는 것도 국회와 마찬가지로 일종의 헌법기관이 되기 때문에 예를 들면 광역시 자치구의 경우에

의회를 두지 않는다 이런 것들은 위험 소지에 말할 가능성이 크다고 생각이 되고요.

미국의 경우를 몇 분이 말씀해 주셨는데 미국 같은 경우에 보게 되면 지방자치단체가 우리나라와는 좀 다릅니다, 주마다 성격이 다른데요. 예를 들면 어떤 경우 우리와 마찬가지로 시장과 의회 이런 관계가 있는 지방자치 모형이 있는가 하면 어떤 데서는 의회가 중심이 되고 의원들을 선출하면 의회 내에서 의원들이 관리관이라든가 시티 매니저(City Manager) 이걸 맡아서 하는 그런 데도 있는데 대개 보면 정당이 참여하는 선거가 이루어지는 주는 대체적으로 시장과 의회 형태—우리나라와 같은 형태—가 많고요, 의회를 선출을 하고 그 의회 내에서 의원들 가운데 누군가가 시티 매니저가 돼서 시를 끌어나가는 그런 식의 형태의 경우에는 정당이 참여하지 않는 그런 지역이 많습니다.

따라서 미국의 경우에도 우리와 유사한 형태가 어떤 경우냐 이걸 따져야지 무조건 미국의 몇 개 주 가운데 몇 개 주가 정당이 참여하지 않고 있다 그래 가지고 미국이 정당 참여하지 않는 정당 공천을 하지 않는 그런 경향이라고 이렇게 일괄적으로 말하기 어려운 그런 측면이 있습니다.

○위원장 김진표 예, 잘 알겠습니다.

진술인들께서 혹시 또 추가적으로 꼭 진술하실 의견 있으시면 마지막 기회를 드리도록 하겠습니다.

또 위원님들 추가질의 없으시면……

오늘 2시부터 5시간에 걸쳐서 아주 열띤 토론을 했습니다. 그래서 지방자치에 있어서 정당공천제도를 폐지할 것이냐 유지할 것이냐 그리고 각각의 대안을 선택할 때 어떤 보완책이 필요하느냐에 관해서 아마 지금까지 우리 학계에서나 언론계에서나 정치계에서 거론될 수 있는 모든 문제들이 오늘 5시간 동안 다 거론되고 토론되었다고 생각을 합니다.

그러면 이제 더 이상 질의하실 위원님이 안 계시기 때문에 질의를 모두 마치도록 하겠습니다.

오늘 공청회는 정치쇄신평에 관한 국민적 관심이 높은 현 시점에서 지방선거의 정당공천제 개선에 관한 전문가들의 다양한 의견을 청취함으로써 합리적인 개선방안을 모색할 수 있는 아주 의미 있는 시간이 되었다고 생각합니다.

오늘 공청회에서 진술되고 논의된 내용을 토대로 해서 이 과제에 대한 심사를 진행 중인 정치

쇄신평과제심사소위원회에서 앞으로 보다 심도 있는 논의를 계속해 나가도록 하겠습니다.

관련 주제에 대해서 발표해 주신 김도중 교수님, 손혁재 원장님, 육동일 교수님, 정연주 교수님께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

그러면 오늘 회의는 이것으로 마치겠습니다.

여러 위원님과 관계 직원 여러분, 수고 많으셨습니다.

산회를 선포합니다.

(18시52분 산회)

○출석 위원(13인)

김관영	김상훈	김성곤	김재원
김진표	김태년	문병호	박민식
서용교	이노근	이명수	이채익
황주홍			

○출석 전문위원 및 입법심의관

수석전문위원	진정구
전문위원	임재주
입법심의관	권영진

○출석 진술인

김도중(명지대학교 정치외교학과 교수)
 손혁재(수원시정연연구원 원장)
 육동일(충남대학교 자치행정학과 교수)
 정연주(성신여자대학교 법대 교수)