

제321회국회 정치개혁특별위원회회의록 제 3 호 (임시회)

국 회 사 무 처

일 시 2013년12월27일(금)

장 소 안전행정위원회회의실

의사일정

- 1. 지방자치선거제도 개선에 관한 공청회

심사된 안건

- 1. 지방자치선거제도 개선에 관한 공청회 1

(10시10분 개의)

○위원장 주호영 의석을 정돈해 주시기 바랍니다.

성원이 되었으므로 제321회 국회(임시회) 제3차 정치개혁특별위원회를 개의하겠습니다.

1. 지방자치선거제도 개선에 관한 공청회

○위원장 주호영 그러면 의사일정 제1항 지방자치선거제도 개선에 관한 공청회를 상정합니다.

먼저 우리 위원회 공청회를 위해서 참석해 주신 진술인 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

위원님들과 진술인께서도 잘 아시는 것처럼 내년 6월 4일은 지방 동시 선거일입니다. 지방 동시 선거를 앞두고 지금까지 여야를 비롯한 사회 각층에서 지방선거제도와 관련하여 다양한 문제점과 개선안이 제기되어 왔고, 이러한 다양한 의견들을 수렴하여 이번 저희 특위에서는 지방선거제도의 좋은 개선안을 도출해야 할 책무가 있습니다.

오늘 공청회는 이러한 다양한 여론과 전문가들의 의견을 수렴하기 위해서 마련되었습니다. 비록 충분한 시간은 아니지만 오늘 공청회를 통해서 현실적이고 합리적인 좋은 대안이 활발히 논의되기를 기대합니다.

참고로 오늘 공청회는 국회방송을 통해서 생중계되고 있다는 말씀을 드립니다.

그러면 오늘 공청회를 위해서 출석해 주신 진술인들을 간략하게 소개해 드리겠습니다.

진술인의 좌석은 성명의 가나다 순서에 따라서 배치하였다는 말씀을 드리고, 진술인들을 앞으신 순서대로 소개해 드리겠습니다.

먼저 김용호 인하대 교수님입니다.

다음은 김태일 영남대학교 교수님입니다.

다음은 박명호 동국대학교 교수님입니다.

다음은 오관영 함께하는 시민행동 사무처장님이십니다.

다음은 임승빈 명지대 교수님이십니다.

마지막으로 정연주 성신여자대학교 교수님이십니다.

(진술인 인사)

그리고 정부 측 입장을 전달하기 위하여 중앙선관위와 안전행정부에서 관계관이 각각 참석해주셨습니다.

윤석근 중앙선관위 선거정책실장입니다.

어디 계시지요?

○중앙선거관리위원회선거정책실장 윤석근 여기 있습니다.

○위원장 주호영 예.

김기수 안전행정부 자치제도정책관입니다.

(정부 관계관 인사)

오늘 참석해 주신 진술인 여러분과 정부 관계관 여러분들께서는 건설적인 공청회가 될 수 있도록 적극 협조해 주시기를 부탁드립니다.

이상으로 소개를 마치고, 다음은 진술인들의 진술을 듣는 순서를 가지겠습니다.

참고로 공청회는 국회법 제64조에 따라서 정치

개혁특별위원회의 회의로 진행되기 때문에 질의는 우리 위원회 위원만이 할 수 있으며 진술인들 상호 간의 토론은 원칙적으로 허용되지 않는다는 점을 양해해 주시기 바랍니다.

진술 순서는 앉으신 순서대로 하도록 하겠습니다. 진술인 여러분들께서는 10분 이내로 진술을 해 주시기를 바랍니다.

그러면 먼저 김용호 교수님부터 진술해 주시기를 바랍니다.

○진술인 김용호 감사합니다.

매우 중요한 공청회에 나와서 진술을 하게 된 것에 매우 무거운 책임감을 느낀다는 것을 먼저 말씀드립니다.

제가 말씀드리는 것은 먼저 지방선거제도 개선의 기본방향에 대해서 간략하게 말씀을 드리고 지방선거 중에서 광역단체장, 광역의회, 기초단체장, 기초의회 순으로 개선 방안을 말씀드리겠습니다.

지방선거제도를 개선하는 데 있어서 기본방향은 제가 생각건대 세 가지로 요약할 수 있습니다.

첫째는 우리 헌법과 지방자치가 추구하는 다양한 가치를 충실히 실현해야 되겠다는 것입니다. 예를 들면 개선 방안에 위헌 요소가 없어야 될 것입니다. 그리고 지방자치를 저해하는 요소가 없어야 될 것입니다.

두 번째로는 민주화 이후에 실시된 지방선거에서 나타난 문제점을 효과적으로 해결하기 위해서 선거의 공정성과 대표성 그리고 효율성을 극대화하는 방향에서 개선 방안을 마련해야 할 것입니다.

마지막으로 말씀드리고자 하는 것은 정치적인 이상과 현실적인 제약을 고려해서 지방선거제도 전반에 관해서 통합적인 개선 방안이 필요하다고 생각합니다. 예를 들면 광역자치기관과 기초자치기관 간의 연계성이 있어야 될 것입니다. 또 행정자치와 교육자치의 연계성을 가지는 것이 바람직하다고 생각합니다. 그리고 선거제만이 만병통치약이 아니기 때문에 선거제와 임명제를 함께 고려해 볼 필요도 있다고 생각을 합니다. 마지막으로 단기적인 처방에만 매달릴 것이 아니라 장기적인 시각에서 개선 방안을 고려할 필요가 있다고 생각합니다.

그러면 이제 각론에 들어가서 광역단체장 선거제도에 있어서 저는 한 가지 문제점을 먼저 말씀

드리겠습니다.

3선 제한을…… 지금 광역단체장을 3선으로 제한하고 있는데 현실적으로 3선이 되는 마지막 임기에는 광역단체장이 행정의 효율성이 떨어지고 또 레임덕으로 인해서 공백 기간이 너무 길어서 주민들의 불만이 많은 것 같습니다. 그래서 연임만으로도 충분한 것이 아니냐 하는 이러한 생각과 주장이 많이 나오고 있다는 것을 말씀드리겠습니다.

그다음에 광역의회 선거제도에 있어서 여러 가지 문제점이 있겠지만 한 가지 꼭 드러야 될 말씀은 선거구별로 인구 편차가 과다하다는 것입니다. 헌법재판소에서는 선거구별 인구 편차가 4대 1을 초과하는 경우에는 위헌이라고 판결했는데 9월 말 현재로 보면 인구 편차 허용 한계를 벗어난 선거구가 51개, 행정구역 변경으로 61개의 선거구가 시급히 조정되어야 할 상황입니다. 사실 인구 편차가 심해지면 표의 등가성이 훼손되기 때문에 민주주의의 기본원리를 훼손한다는 것은 잘 알고 계실 겁니다.

그다음에 기초자치단체장 선거제도에 대해서 말씀드리겠습니다.

기초자치단체장 선거제도와 관련해서는 가장 관심을 갖고 계시는 것이 정당공천제 폐지 여부라고 생각이 됩니다. 지난 대선에서 여야 후보가 모두 정당공천제 폐지를 약속했는데 그러나 정당공천제를 폐지하는 경우에 문제가 많다는 것을, 지금 여성계에서 강력히 반대를 하고 있습니다. 아시다시피 정당공천이 없어지는 경우에는 정당명부 비례대표제를 유지할 근거가 없어지기 때문에 여성할당제를 폐지해야 됩니다. 그래서 여성계에서는 정당공천제 폐지에 대해서 강력히 반대를 하고 있고, 또 현재 정당공천제를 폐지한다는 공약 때문에 각 당에서는 지방으로부터 당비도 들어오지 않고 또 풀뿌리 정당 조직이 약화되는 현상이 생기고 있습니다.

그보다 더 심각한 문제는 정당공천제를 폐지하는 경우에 결국은 후보들이 추첨을 통해서 투표용지가 만들어지는데 지금까지의 선거에서 보면 1번, 2번을 뽑는 사람들의 당선 확률이 실증적으로 또 통계학적으로 굉장히 높습니다. 그래서 로또식 선거가 되는 거지요. 왜냐하면 8개의 선거를 동시에 치르기 때문에 이 기초단체장에 대한 정보가 희박한 상황에서는 1번, 2번을 유권자들이 흔히 여당, 야당으로 인식을 해서 1번, 2번에

게 몰아주는 경향이 있습니다.

사실 어느 후보가 얘기를 하는데 예를 들면 이런 겁니다. 1번을 뽑으면 선거자금이 예를 들어서 1000만 원 든다면 2번 뽑으면 2000만 원이고 3번 이상 뽑으면 3000만 원 이상이 들어야 한다는 이러한 얘기도 합니다. 이런 것을 보면 이것이 공정성이나 또는 대표성에 심각한 문제가 생기는 거지요. 뽑힐 자격이 없는 1번, 2번이 프리미엄을 누린다는 것은 문제가 많다고 생각합니다.

자, 이런 현실에서 기초자치단체장 선거제도의 대안을 한번 생각해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 현실적으로 많은 대안이 나올 수 있겠지만 저는 오늘 세 가지를 말씀드리겠습니다.

첫 번째 대안은 광역단체장이 기초단체장을 임명하는 방안입니다. 2010년에 여야 합의에 의해서 특별시와 광역시 자치구를 행정구로 전환을 하면서 광역단체장이 기초단체장을 임명하는 방안을 채택을 했습니다. 그런데 입법과정에서 이것이 현실화되지 못했는데요. 특별시와 광역시의 경우에는 도와 달리 그 자치단체 내의 동질성이 높고 또 행정의 효율 면에서나 여러 가지 점에서 기초 단위의 그것을 자치구보다는 행정구로 전환하는 것이 좋다는 의견입니다. 여러 가지 장점과 단점이 있을 수 있겠는데 무엇보다도 행정의 효율성이라든지 기초자치단체장 간의 갈등 해소라든지 또 광역단체장이, 지방분권이 지금 제대로 되어 있지 않는 상황에서는 인사권을 비롯해서 여러 가지 권한이 약한데, 기초단체장을 임명하는 경우에는 정말 지방분권에도 부합되리라고 생각을 합니다. 일부에서는 이렇게 되면 ‘광역단체장, 예를 들어서 서울시장의 권한이 너무 막강해지는 것이 아니냐?’ 이러한 의견이 있는데 여기에 대해서는 광역단체장이 기초단체장을 임명할 때 광역의회의 동의를 거친다는 그러한 것을 하는 경우에는 주민 의사를 간접적으로 반영도 할 수 있고 지방자치기관 간에 견제와 균형이 이루어질 수 있을 것이라고 생각을 합니다.

대안 2는 현행 기초단체장 직선제를 유지하고 정당공천제를 폐지하는 것입니다. 이미 말씀드린 것처럼 이렇게 하는 경우에는 로또 선거가 될 우려성이 많기 때문에 문제가 심각하다고 생각합니다.

마지막 대안은 현행 기초단체장 직선제를 유지하는 가운데서 현행 공천제도를 개선하는 것입니

다. 현행 공천제가 문제이기 때문에 공천제를 폐지한다는 논리는 좀 비약일 수 있습니다. 왜냐? 그러면 국회의원 공천제도 문제가 많은데 그러면 국회의원 공천제를 폐지해야 될 것이냐, 그렇지 않지 않습니까? 그러니까 결국은 공천제의 폐해를 막기 위해서 이 자체를 없애는 것보다는 현행 공천제를 개선하는 것입니다. 많은 국민들은 핵심 사항이 이것이라고 생각합니다. 현행 국회의원이나 당협위원장이 공천 과정에 개입을 함으로써 문제가 된다고 생각하기 때문에 정당공천제를 개선하는 기본 방향은 공천 과정에서 완전히 국회의원의 영향력을 배제시키는 방향으로 하면 국민들도 이러한 공천제는 받아들일 수 있을 것이라고 생각합니다.

또 한 가지는 기초자치단체장 후보를 지역 정당이 거의 독점하는 상황, 영호남 이런 데서는 사실 영호남 정당의 공천을 얻지 않으면 대안이 없는데 지방에서만 활동할 수 있는 정당을 설립하는 것을 허용한다면, 중앙의 정당이 아니고 지방 수준의 지방 정당의 설립을 허용하는 경우에는 기초자치단체장 후보들이 선택의 여지가 많아지기 때문에 현행 정당공천제의 개선과 함께 많은 사람으로부터 지지를 얻을 수 있을 것이라고 생각합니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

이제 마지막으로 기초의회입니다.

○**위원장 주호영** 교수님, 지금 시간이 조금 오버됐는데 마무리해 주십시오.

○**진술인 김용호** 예, 그러겠습니다.

○**위원장 주호영** 아니면 교수님들 모두에게 똑같이 시간을 조금씩 더 드릴까요? 지금 10분씩 드렸는데 한 12분쯤이나 조금 드릴까요?

(「예, 그러시지요」 하는 위원 있음)

그릴까요?

간사님들, 조금 더 드려도 되겠습니까, 같이 다? 말씀을 덜 마무리하신 것 같은데요.

(「예」 하는 위원 있음)

그러면 한 3분 정도 더 드릴 테니까, 그러면 15분 정도 되니까 그 범위 안에서 해 주시면 고맙겠습니다.

○**진술인 김용호** 예, 감사합니다.

기초의회 선거제도의 경우에는 네 가지 문제점이 있습니다.

중선거구제가 문제이고, 두 번째는 정당공천제, 세 번째는 선행기호 후보자가 높은 당선율을 가

진다는 거고, 여성 의원의 진출이 많았지만 여전히 다른 나라에 비해서는 부족하다는 것입니다.

그래서 중선거구제가 사실은 2006년부터 혼합 선거제도로 도입을 했는데 중선거구제의 취지에 맞지 않게 지금 되고 있기 때문에 소선거구제로 환원해야 된다는 주장이 많이 나오고 있습니다. 다 아시는 것처럼 2~4인 선거구를 만들어야 되는데 60% 가까이 2인 선거구로 만들어 놔기 때문에 이게 문제가 되고 있는 겁니다.

대구에서 올라오신 김태일 교수가 잘 아시겠지만 대구시에서도 지금 기초의회 선거구 확정 과정에서 4인 선거구를 2인 선거구로 쪼개 버리는 바람에 결국 야당과 시민단체의 저항이, 항의가 계속되고 있는 것으로 알고 있습니다. 이런 마당에서는 중선거구제가 여러 가지 문제점을 갖고 있기 때문에 소선거구제로 바꾸자는 주장이 나오고 있는 겁니다.

그리고 정당공천제 폐지, 그리고 선행기호 후보자가 높은 당선율로 인해서 로또식 선거가 되는 것, 그다음에 여성 기초의원의 진출이 다른 나라에 비해서는 현저히 낮다는 것 이러한 것을 고려해 볼 때 세 가지 대안을 생각할 수가 있습니다.

첫째는 기초자치단체장 선거제도 개선방안에서 말씀드린 것처럼 기초의회를 폐지해서 광역의회 의원을 확대하는 것입니다.

그다음에 두 번째 대안은 기초의회선거 현행대로 유지하고 정당공천제를 폐지하는 것입니다.

세 번째로는 소선거구제로 전환하고 현행 정당공천제를 개선하는 것입니다.

저는 기초자치단체장 선거제도 개선에서도 말씀드린 것처럼 기초의회를 폐지한다, 특히 특별시와 광역시에서는 그렇게 하는 것이 바람직하다고 생각하는데 이것이 여야 합의로 안 되는 경우에는 소선거구제로 전환을 하고 현행 공천제를 정말 민주적으로 바꾸는 것이 바람직하다고 생각합니다.

마지막으로 여야 위원님들께서 관심이 많은 문제 세 가지를 꼭 말씀을 드리겠는데, 하나는 지금 지방선거에서 지역 언론과 여론조사 기관들이 왜곡된 여론조사를 발표하고 지방 언론이 지방선거에 개입함으로써 지방선거가 혼탁해지고 문제가 많다고 생각합니다.

그래서 박기춘 의원님이 제안하신 것처럼 현행 선거방송심의위원회·선거기사심의위원회·인터

넷선거보도심의위원회를 통합해서 '선거공정보도심의위원회를 설치하자' 이 안이 참 좋은 것 같습니다. 그래서 여론조사 방법의 가이드라인도 제시를 하고 여론조사 공표에 대한 심의도 하는 것이 필요하다고 생각합니다.

제가 오늘 아침에 발표를 준비하면서 생각을 해 보니까 '선거공정보도심의위원회'보다는 '선거보도공정성심의위원회'가 더 적절한 용어가 아닐까 그렇게 생각을 합니다.

두 번째로는 지방선거가 갈수록 지방공무원들이 유력 후보에게 줄 대는 현상이 있고, 공무원들의 선거 개입을 차단하는 방법이 필요하다고 생각합니다. 공무원이 선거에 개입하는 경우에 공소 시효기간을 늘리고 또 선거 중립을 위반할 시에는 처벌도 강화해야 될 것이라고 생각합니다.

그리고 마지막으로 후보자의 범죄기록을 지금까지는 처벌 결과만을 유권자에게 알리기 때문에 무엇 때문에 이런 처벌을 받았는지 알 수가 없습니다. 이게 정말 민주화운동을 하다가 무슨 처벌을 받은 것인지, 정말 파렴치범으로 한 것인지를 모르기 때문에 이러한 범죄기록을 구체적으로 공표함으로써 유권자의 현명한 선택을 할 수 있는 데 정보를 제공해 줄 수 있을 것이라고 생각합니다.

이상으로 마치겠습니다.

한 가지, 사실 교육감선거 문제는 있는데 오늘 주제가 아닙니다만 광역단체장 선거제도 개선과 관련해서 질문이 나오면 또 말씀 올리겠습니다.

이상입니다.

○위원장 주호영 김용호 교수님 수고하셨습니다.

김용호 교수님은 한국정치학회 회장, 중앙선관위 전자선거추진협의회 위원장을 역임하셨습니다.

다음은 김태일 교수님께서 진술하실 차례인데요, 김태일 교수님은 대한정치학회 회장, 지방분권운동 대구경북본부 자문위원을 역임하셨습니다.

김태일 교수님 진술해 주십시오.

○진술인 김태일 영남대학에 재직하고 있는 김태일 교수입니다.

저는 지방에 살고 있기 때문에 지방자치제도가 얼마나 중요한 것인가를 학문적으로뿐만 아니라 실제 생활 속에서 체감하고 있습니다. 현재 풀뿌리자치와 지방정치, 풀뿌리민주주의는 크게 두 가지 요인에 의해서 위협받고 있습니다.

첫째는 세계에서 그 유례를 찾아보기 어려울 정도의, 말하자면 초집중적 국가 체제 이것입니다. 그동안 지방에 많은 권한을 이양하고 또 수도권에 있는 자본들을 분산하고자 했습니다만 실제로 지방에서 느끼는 체감은 부족하기 이를 데 없는 상황입니다. 이런 초집중적 체제를 두고 과연 21세기 국가 운영을 해 나갈 수 있을 것인지, 미래를 설계할 수 있을 것인지라고 하는 걱정까지 존재하고 있습니다.

두 번째 위협 요인은 지역 수준에서 정치적 다양성의 실종입니다.

여러분들 다 잘 아시는 얘기입니다만 지역주의의 폐해는 중앙정치 수준에서는 그럭저럭 해결이 되어 나가는 대목도 있습니다, 물론 정치 발전의 큰 장애물이기는 합니다마는. 그러나 지역정치 지방자치 수준에서 지역주의의 폐해는 정말 질식할 것 같은, 일종의 과시증과 같은 그런 어떤 위협적 요인이 되고 있다는 것을 우리가 주목해야 된다고 생각합니다. 영남과 호남 지역 내에서는 단 하나의 정당이 거의 100% 가까이 지배를 하고 있습니다. 의회와 자치단체장이 서로 견제하지 못하는 정치적 동종교배 현상을 낳고 있습니다.

이런 두 가지 위협을 어떻게 해결해 나갈 것인지 하는 것이 지방자치제도 개선의 중요한 문제 의식과 방향이 되어야 될 것 같은데 저는 오늘 여러 가지 제도 중에서 특별히 가장 중요한 쟁점이 되고 있는 정당공천제, 기초자치 정당공천제 문제에 대해서만 말씀을 드리하고자 합니다.

제가 드리고자 하는 말씀은 크게 다섯 가지입니다.

하나는 기초자치 정당공천제 문제에 대한 여러 가지 논란들이 지금 한 20년 가까이 혹은 그 이상 계속되고 있습니다. 지방자치가 논의의 테이블로 올라온 그때부터 지금까지 정당공천제가 좋으나, 또 그렇지 않은 것이 좋으나라는 논의가 계속되고 있는데 제가 차분히 정리해 본즉 역사 또 이론·현실 이 모든 측면에서 정당공천제 유지가 답이나, 아니면 정당공천제 폐지가 답이나 하는 것에 대해서 정답은 없다라는 것입니다. 사실은 장단점에 대한 논란은 더 이상 저는 필요 없다 이런 생각입니다. 문제는 선택만이 남아 있는 데요.

두 번째, 그러면 선택의 기준은 뭐가 돼야 될 것이냐 하는 것입니다. 저는 현재 이 시점에서

당면하고 있는 문제 해결의 대안으로서 어떤 것이 더 실효성이 있느냐 이것을 가지고 판단하고 결정하고 선택하는 일이 남아 있다, 더 이상 장점은 어떻고 단점은 어떻고 하는 원론적 논의들을 되풀이할 필요는 없다 이런 생각이 들고요.

세 번째는 그런 측면에서 볼 때 저는 정당표방제라고 하는 것이 실효성 있는 대안이라고 하는 개인적인 견해를 가지고 있습니다. 이것은 정당공천제의 취지를 실현하는 동시에 또 정당공천제 폐지의 문제의식을 구현하는 좋은 방안이라는 생각입니다.

네 번째는 정당공천 비례대표제의 보완을 위해서 여성명부제라고 하는 것이 적극적 조치로서의 의미 있는 대안이다 이런 생각을 가지고 있고요.

그다음에 다섯 번째는 정치적 약속의 엄중함, 여기에 대해서 환기를 드리고자 하는 것입니다.

짚막짚막하게 제가 드리고자 하는 말씀 다섯 가지를 설명을 드리겠습니다.

첫 번째, 지방자치의 역사에서 보면 정당공천제를 한 적도 있고 그렇지 않은 적도 있었는데 하지 않았을 때는 하지 않았던 때대로 문제가 있었고요, 또 2006년 이후에 정당공천제를 전격적으로 다 도입을 했을 때는 또 그런 대로 문제가 있습니다. 그래서 어느 것이 더 문젯거리냐, 장점과 단점의 어떤 것이 더 비교우위를 갖느냐, 저는 그것을 판단하기 어렵다는 생각입니다.

두 번째, 이론적 측면에서 정파모델과 비정파모델이 있습니다. 정파모델은 정당공천제를 하면 책임정치가 되고, 또 유권자들에게 정보도 많이 제공하고, 또 토호도 억제한다 이런 것이고요. 그다음에 비정파모델은 지방자치가 중앙정치에 예속이 되고, 또 공천 과정에서 비리와 잡음이 끊임없이 일어나고 있고, 특히 지역주의와 결합한 정당공천제가 최악의 상황을 낳는 지역 싹쓸이와 풀뿌리민주주의의 다양성을 실종시켜 버린다 하는 것입니다.

그다음에 현실적인 측면에서 세계적 경험으로 보아도 정당공천제를 하는 나라가 있고 또 하지 않는 나라가 있습니다. 그런데 하는 나라는 하는 나라대로 각기 다른 역사적 맥락에서 하는 것이고, 또 하지 않는 나라는 하지 않는 나라대로 각각의 역사와 배경과 맥락을 가지고 있다라는 점에서 역사·이론·현실에 있어서 무엇이 정답이다라고 하는 어떤 비교우위의 판정을 내릴 수 없는 상황이다라는 것입니다.

그다음에 그럴 경우에 선택의 기준은 현재 우리가 직면하고 있는 문제 해결의 어떤 대안으로서 실효성이 있느냐라는 것인데 방금 말씀을 드렸습니다만 현재 지방자치 풀뿌리민주주의가 직면하고 있는 두 가지 문제, 중앙집권과 초집중적 체제를 어떻게 해결할 것인지, 또 지역 내의 풀뿌리민주주의와 정치적 다양성을 어떻게 실현할 것인지라는 것을 해결하는 데 정당공천제가 좋으나, 아니면 폐지하는 것이 좋느냐라는 것을 선택해야 한다고 보고요.

그다음에 현재 이와 관련해서 국민여론 한 70%가량이 폐지를 희망하고 있다고 하는 국민적 여론 이것도 대단히 중요한 것이라고 생각합니다.

그럴 경우에 네 가지 대안을 생각할 수 있습니다.

첫째는 정당공천제를 유지하자는 쪽의 분들이 제시하는 대안이 뭐냐라는 것입니다. 방금 김용호 교수님 말씀도 들었습니다만 정당공천제를 유지하면서 현재 당면하고 있는 문제를 해결하는 방안은 크게 두 가지입니다.

하나는 정당공천제도 민주화와 정당운영 시스템을 합리화하고 개선하자라는 것이 하나이고요, 두 번째는 로컬 파티(local party)를 허용하자라는 것입니다. 이것이 유지론의 중요한 문제 해결의 대안입니다.

그다음에 폐지론의 중요한 대안은 뭐냐 하면 공천을 배제하자는 것 하나가 있고 그다음에 정당표방제라는 것이 있습니다.

그런데 정당공천제를 유지하면서 현재 문제를 해결하고자 하는 두 가지 대안이 실효성이 없어 보입니다. 정당공천제를 합리화하고 공천을 민주화하고 정당운영 시스템을 개선함으로써 현재 풀뿌리자치를 훼손하고 있는 기초자치 정당공천 문제를 해결하자 이러면 아마 소도 웃을 것이라고 저는 생각합니다.

이미 정당공천의 문제가 정치개혁의 과제로 대두된 지가 일십 년도 아니었는데 현재 국민들이 느끼기에는 거의 절망적 수준입니다. 그런데 국회의 문제는 스스로 해결할 문제라고 하지만 어쨌든 풀뿌리자치에 영향을 주고 있는 정당공천제의 폐해를 차단하지 않고서는 풀뿌리자치와 민주주의를 실현하기 어렵다라는 것입니다.

그다음에 로컬 파티가 중요한 대안의 하나이기도 한데요. 이것은 정치학자로서 중요한 대안이

라고 학문적으로는 생각합니다마는 현재 로컬 파티에 대한 인식의 수준이 대단히 낮습니다. 현재 위원님들 가운데에서도 이 로컬 파티라고 하는 것이 구체적 상이 무엇인지에 대한 이해가 그렇게 높질 않습니다, 제가 확인한 바로는요.

그다음에 폐지론의 대안은 정당공천제를 완전히 폐지하고 정당이 기초자치에 얼씬거리지 못하게 하는 방안이 하나 있고, 하나는 정당공천제와 폐지론의 장점을 잘 수용할 수 있는 그런 어떤 절충적 대안으로서 정당표방제라고 하는 것이 중요한 대안인데, 저는 그것이 중요한 대안이라고 생각하는데, 현재 제가 제출한 자료 6페이지에 그런 장단점의 문제가 잘 정리되어 있습니다.

그런데 이 정당표방제는 2003년도에 헌법재판소가 표방까지를 금지하는 것은 정치적 표현의 자유를 침해한다고 하는 위헌판결을 존중한다는 의미도 있고요. 그다음에 정당공천제를 폐지하지만 그러나 주민들에게 정치적 정보를 제공하고 또 후보 판별의 어떤 준거를 제공한다는 점에서 의미 있는 대안이 아닌가 이렇게 생각을 해 봅니다.

그럴 경우에 한 가지 중요한 검토사항이 여성의 정치적 진출을 어떻게 하느냐 하는 것이 문제입니다. 사실은 생활정치에 여성이 진출하는 것은 대단히 좋은 평가를 받고 있고요. 정당공천제를 하기 전에 기초의원 중에서 여성이 차지하는 비율은 한 3%가 되지 못했습니다. 그런데 2006년, 2010년에 정당공천을 실시함으로써 이게 한 12%까지 지금 올라와 있습니다. 그런데 이러한 적극적 조치 문제는 어떤 방식으로든 해결을 해야 될 텐데 이것에 대한 해결방법이 지금 여러 가지 제시가 되고 있습니다마는 저는 그 가운데서 여성명부제라는 것이 중요한 대안이 되지 않겠나 이런 생각을 합니다.

현재 비례대표를 통해서 여성의 정치적 진출을 보장하는 정당공천제와 비례대표의 존치 문제는 정당공천제의 폐해를 줄이는 데 여전히 또 문제를 낳지 않느냐 이런 생각을 하기 때문에 정당공천·비례대표의 확장을 통해서 여성 진출을 보장하겠다고 하는 것은 조금 적극적으로 검토하기 어렵지 않겠느냐 하는 것이 개인적인 의견이고요.

여성명부제에 대해서 여러 가지 논란들도 있습니다마는 위헌문제에 대한 시비는 없는 것으로 자문의견이 있었다는 말씀을 드립니다.

그리고 마지막으로 이 문제는 지난번 대통령선거 때 박근혜 후보 또 문재인 후보 혹은 또 안철수 예비후보까지 모두 다 국민들에게 엄중하게 약속한 것이라 하고 하는 정치적 약속의 엄중함을 위원 여러분들께 다시 한 번 환기하는 것으로 저의 발제를 마치겠습니다.

감사합니다.

○**위원장 주호영** 김태일 교수님 수고하셨습니다.

다음은 박명호 교수님 진술하실 차례인데요, 박명호 교수님은 현재 경실련 정치개혁특위 위원장을 맡고 계시고, 한국정치학회 연구이사를 역임하셨습니다.

박명호 교수님 진술해 주십시오.

○**진술인 박명호** 동국대학교 박명호입니다.

우선 2014년 지방선거를 6개월여 앞두고 지방선거제도에 대한 전반적인 검토가 이루어지고 있는 것은 대단히 다행스러운 일이라고 생각이 됩니다. 다만 선거가 6개월 앞으로 다가왔음에도 불구하고 아직 기본적인 제도적인 틀에 대한 합의나 결정이 이루어지지 않았다고 하는 부분에 있어서는 앞으로는 정치제도 개선과 관련한 부분에서 좀 더 장기적이고 종합적인 고려가 있어야 되지 않나 생각이 됩니다.

오늘의 핵심 주제인 정당공천제 논란과 관련해서 저는 이 정당공천제 폐지 주장이 나온 2012년 대선이 정치적 오발탄의 성격이 있다고 생각을 합니다. 당시 선거의 분위기가 이런 공약을 제시한 후보가 나타나게 됐고, 그런 현상에 따라서 다른 두 후보도 이런 공약을 할 수 밖에 없는 정치적 상황이었다라고 하는 부분은 충분히 이해가 됩니다.

따라서 이런 상황에서 즉흥적으로 나온 공약이기 때문에 충분한 고민과 대안이 제시되지 못했다고 생각을 합니다. 그런 분위기의 연장선상에서 지금 지방선거를 6개월여 앞두고도 아무런 결론을 내리지 못하고 있고 또 과연 언제 이 결론이 내려질 수 있을지에 대해서도 의문이 있는 것이 아닌가 생각이 됩니다.

저는 정당공천제가 유지되어야 된다고 생각이 됩니다. 이유는 두 가지 측면입니다. 하나는 현실적인 측면이고 다른 하나는 당위론적인 차원입니다.

현실적인 차원에서 보면 가장 중요한 이유는 유권자의 유일한 또 유용한 또 최후의 선택기준

이라고 하는 것입니다. 유권자의 대다수가 누가 자기지역의 기초의원인지 광역의원인지 알지 못하고 있는 상황입니다. 내년 선거에서도 유권자 1인당 6표를 행사하는 선거입니다. 6표를 행사하면서 과연 각각의 후보를 정확하게 알고 그중에서 가장 나은 후보를 선택할 수 있다고 저는 생각하지 않습니다.

따라서 유권자에게 최대의 정보량을 제공하는 것이 바람직한 선거제도의 가장 중요한 조건이라고 생각을 하고, 그중 가장 중요한 것은 정당, 소속 정당이라고 생각합니다. 이는 그전의 경험에서도 나타나는 일입니다. 최근의 교육감선거에서조차도 정당과 관련이 없다는 사실을 그렇게 홍보하고 주지시켰음에도 불구하고 선거결과를 보게 되면 역시 선행기호 후보들이 주로 당선되는 일이 나타난 것이 정당공천제에 국민들이 일단 익숙해져 있다라는 생각을 합니다. 따라서 정당공천은 가장 현실적이고 유용하고 가장 중요한 기준을 제공하는 것이라고 생각이 됩니다.

2013년 4월 실시된 일부 재보선 지역에서 무공천 실험이 있었습니다만 역시 현실적 어려움을 나타낸 것이 아닌가 생각이 됩니다. 갖가지 구호와 상징을 통해서 자신이 어떤 정당과 현실적으로 관계가 있다라고 하는 것을 알렸고 결국 그것이 선거결과에 미친 가장 중요한 요소가 아닌가 생각이 됩니다. 결국 무늬만 무소속을 양산한 것이 아닌가 생각이 됩니다.

세 번째 이유로는 여성 등 정치적 소수자와 신인의 의회 진출이 가능하지 않을 수 있습니다. 특히 대안으로 제시되는 비례제 확대의 경우에는 같은 단위의 선거를 하면서 한쪽에서는 정당공천을 배제하고, 한쪽에서는 정당에 따른 투표를 요구하는 비례대표제를 병용한다라고 하는 것은 원칙적으로도 맞지 않고 유권자에게 상당한 혼란을 가져다줄 수 있다고 생각을 합니다.

다음으로는 정당공천 폐지는 헌법 위반의 가능성이 높습니다.

다음으로는 공천 관련 비리가 정당공천제 폐지의 근거가 될 수 없다라고 하는 부분입니다.

정당 공천 관련한 비리의 가장 큰 요인은 사천, 즉 자기 조직화되는 부분이 아닌가 생각이 됩니다. 이에 대한 것은 사후관리제도와 사전관리를 통해서 극복할 수 있다고 생각이 됩니다. 완벽한 극복은 어렵다 하더라도 어느 정도 완화가 가능하다고 생각이 됩니다.

즉 주민소환제의 강화라든가 의정감시활동의 활성화, 공소시효 확대 그리고 피선거권 제한 등의 강력한 처벌을 통해서 사후관리가 가능할 것이고, 특히 권역별 여야 동시 경선을 통해서 상향식 공천을 하면서 이 부분을 공천의 제도화에 좀 더 다가갈 수 있지 않을까 생각이 됩니다.

이와 같은 현실적인 이유와 더불어 당위론적 이유도 있습니다. 가장 중요한 것은 정당 없는 민주주의는 불가능하고 정치와 행정은 분리가 가능한 것이 아니라고 하는 부분입니다. 이론적으로는 분리가 가능하겠지만 현실적으로는 이게 가능하지 않은 부분이기 때문에 차라리 이런 부분을 인정하고 그에 따른 대안을 모색하는 것이 합리적이지 않을까 생각이 됩니다.

여야 모두 작년 대선에서 공약한 사항이고 현재까지도 그런 공식적인 입장에서 벗어나고 있지 않기 때문에 정개특위에서 어떤 결론을 내리느냐에 따라서 과연 작년에 약속했던 것을 얼마나 지켰는지에 대한 국민적인 비판을 면할 수 없을 것입니다.

그럼에도 불구하고 정치 현실적으로는 과연 정당공천제를 폐지할 수 있겠느냐라고 하는 의문이 있는 것 또한 사실입니다. 현재 지방선거를 6개월여 앞두고도 아무런 결론에 도달하지 못한 것은 바로 이러한 양자 간의 충돌의 결과가 아닌가 생각이 됩니다.

따라서 현재 가능한 대안을 모색하는 과정에서 저는 18대 국회의 여야 합의사항을 우선적으로 실천하는 것이 일단 출발점이 되지 않을까 생각이 됩니다. 이는 행정의 광역화와 실질적 의미의 자치의 범위에 대한 현실적 이해가 반영된 것으로 저는 이해를 합니다.

따라서 특별시와 광역시의 자치구를 행정구로 전환하고 합의한 지방행정체제개편에 관한 특별법 정신을 이어받아 19대 국회에서 이를 우선적으로 실천하고 장기적으로 준광역시 또는 도에 해당하는 광역자치의 범위 등에 대해서 논의하는 것이 바람직하다고 생각이 됩니다.

다음으로 교육감 선임제도와 일부에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

이는 또한 책임정당정치의 실현과 정치와 행정의 유기적 연계성 그리고 일반행정과 교육행정의 연계라고 하는 차원에서 광역자치단체장선거와 교육감선거를 동일화하는 작업이 필요하다고 생각이 됩니다. 구체적으로는 시·도지사

후보의 런닝메이트제이거나 또는 시·도지사 또는 광역의회에 의한 교육감 임명제도가 바람직하다고 생각이 됩니다.

다음 기타 지방선거제도에 관련한 일부 사항에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

현재 기초의회는 중선거구제를 하고 있습니다. 그 이유는 비례성과 대표성을 높이고자 하는 이유였습니다. 하지만 현실은 비례성과 대표성을 오히려 약화시키는, 거대 정당의 독점현상을 강화시키는 결과를 가져왔고 유권자에게 정치적 혼란을 주는 요소로 작용하고 있다고 생각이 됩니다.

따라서 비례성과 대표성의 원칙을 실현한다고 하는 원칙에 충실하려면 대선구체로 전환하는 것이 원칙적으로 타당하지만 우리나라가 갖고 있는 대부분의 선거제도가 소선거구제 형식을 띠고 있기 때문에 제도의 일관성 차원에서 소선거구제로 전환하는 것이 바람직하다고 생각이 됩니다.

다음으로는 여론조사와 선거보도의 가이드라인 제시를 통해서 유권자 정보 제공의 공정성을 확보하는 일이라고 생각이 됩니다. 다양한 단위에서 다양한 선거가 이루어지고 있기 때문에 언론과 여론조사가 범람하고 있는 현실입니다. 유권자들이 다양한 정보에 접근하는 것은 타당하지만 좀 더 걸러진, 질 있는 정보에 접근하도록 도와주는 것 또한 중요한 일이라고 생각이 됩니다.

마지막으로 공무원 선거범죄에 대한 공소시효를 확대하고 법적 제재를 강화해서 이런 것들이 추후에 문제가 되더라도 강력한 처벌을 받는다는 인식을 심어줌으로써 지방정치 또는 지방선거의 선진화에 기여할 수 있다고 생각이 됩니다.

내년 지방선거는 우리가 민주화 1기를 정리하고 민주화 2기로 들어가는 중요한 전환점이 될 수 있습니다. 그런 의미에서 정치제도를 개선한다는 건 대단히 바람직한 일이라고 생각이 됩니다. 그럼에도 불구하고 정치적 이상과 정치적 현실의 차이를 과연 어떻게 매꿀 수 있느냐라고 하는 부분이 중요한 계기가 아닌가 생각이 됩니다.

저는 이 부분에서 원칙과 현실의 절묘한 조화가 필요하게 되고 또 이 과정에서 타협과 절충의 미학이 필요하지 않나 생각이 됩니다. 그리고 그 첫 출발은 이미 18대 국회에서 제시한 기존 합의사항의 우선적 실천과 그런 정신의 맥락에서의 새로운 대안의 모색이라고 생각을 합니다.

이상입니다.

○위원장 주호영 박명호 교수님 수고하셨습니다.

감사합니다.

다음은 오관영 진술인이 진술하실 차례인데요, 현재 좋은예산센터 상임이사를 맡고 계시고 함께 하는 시민행동 사무처장, 경실련 경제정의연구소 부국장을 역임하셨습니다.

오관영 진술인 진술해 주십시오.

○진술인 오관영 오관영입니다.

자료 순서는 43쪽입니다. 43쪽에 제 요지가 있고요.

결론부터 먼저 말씀을 드리면 그렇습니다.

일단 정당공천 폐지와 관련해서는 이것이 장단 점이나 여러 가지를 떠나서 일단 약속한 것이기 때문에, 그 부분과 관련해서 그 약속이 나오기까지는 여러 가지 배경이 있었습지만 다양한 국민들의 여론이 있었다라고 생각합니다.

그렇다면 그것을 지키는 것이 지금 상황에서는 필요한 것 아니냐 이런 말씀을 좀 드리고요. 그랬을 때 정당공천제를 폐지한다 하더라도 지금 현소의 판단이 있기 때문에 정당을 표방하는 것 자체는 현실적으로 방지하는 것은 불가능하다, 그리고 실제 김태일 교수님도 말씀하셨습니다만 그것을 적극적으로 아예 표방제로 가는 것 그것도 방법이 있습니다만 표방제가 갖는 것과 마찬가지로 또 여러 가지 어려움들을 주고 있는 것이 있다고 생각합니다.

그중의 하나가 정당 기호 문제입니다. 그래서 이 문제들을 해결하지 않으면 정당공천제가 갖는 폐해들이 그대로 반복되는 문제들이 있다, 그래서 기호 문제를 해결해야 된다는 것이고요.

그다음에 다양한 정치세력들이 좀 등장하고 지역에 하기 위해서는 지역 정당과 비례대표를 확대하는 것 이러한 것이 정당제를 폐지하더라도, 여부를 떠나서 지금 상태에서 좀 필요한 것이 아니냐라는 것이고요.

마지막으로는 시민단체의 입장에서 다양한 세력들이 정치활동 내지는 선거활동에 개입할 수 있고 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다 이런 말씀을 좀 드리고 싶습니다.

그런 측면에서 이번에 안행부, 안행부가 아니라 안전행정위원회에서 선거 독려를 금지하는 것, 현수막과 관련된 내용이 주된 내용이었습니다만 그러한 부분들은 좀 적합치 않은 것 같다, 이것이 오늘 제가 말씀드릴 내용의 요지이고요.

43쪽에 있는 내용을 중심으로 해서 말씀드리겠습니다.

실제 저는 시민운동을 하면서 지역의 많은 시민단체들과 접촉하고 있습니다. 나와 있는 사례가 정말 있었던 사례인데요. 두 가지 사례만 말씀드리겠습니다.

하나는 지역의 시민단체들이 의정활동을 평가하는 작업들을 하고 있습니다. 의정 모니터를 하는데 속기록 검토가 가능하지요, 속기록이 공개되어 있으니까. 속기록을 기초로 해서 검토하는데 한 의원이 없는 것입니다, 명단에. 그래서 이게 어떻게 이 의원이 빠져 있을까라는 것을 몇 차례 검토를 해 봤는데도 없었던 것이지요. 그런데 그 이유는 다른 게 아니라 한 지방의원이 1년 동안에 발언을 한 번도 안 한 것입니다, 위원회에서. 그렇게 의정활동을 하더라도 다시 공천을 받으면 당선이 되더라는 것이지요. 당연히 의정활동 평가를 하게 되면 나쁜 점수가 나올 텐데 그런 평가와 무관하게 선거결과가 이루어지더라는 것이고요.

두 번째는 언론에서 예산 낭비사례들이 많이 있습니다. 저희가 하는 일 중의 하나도, 이런 예산 낭비를 감시하는 일이 저희가 하는 일의 주된 일인데요. 그래서 이런 낭비현장을 가 보게 되면 집행부에서 하는 얘기가 반드시 있습니다. 의회에 다 승인을 받아서 하는 사업이다라는 것입니다. 즉 특정 정당이 의회와 집행부를 독점하는 이런 구조에서는 우리 지방자치에 갖고 있는 기관대립형이라고 하지요. 이것이 견제와 조화 이러한 것이 현실적으로 불가능하더라 이런 말씀을 먼저 드리겠습니다.

그런 측면에서 44쪽의 정당공천제 폐지의 효과와 한계인데요. 그 부분과 관련해서는 앞서도 여러 분들이 말씀하셨기 때문에 따로 말씀을 드리는 않겠습니다. 다만 이제 정당을 표방하는 것 자체를 막을 수 없다 이것이 오늘의 논의에 있어서 전제인 것 같고요. 그것 자체를 인정하고 가야 된다는 것이고요.

두 번째는 정당공천제를 폐지하는 것만으로는 다양한 정치세력의 진출이라든가 지방자치, 풀뿌리민주주의를 활성화하는 데는 한계가 있다, 그러한 측면에서 비례대표제를 전면적으로 도입하자라는 말씀을 드리고 싶습니다.

몇몇 사례가 있습니다만, 예를 들어서—46쪽입니다—2010년에요 부산시의회 비례대표 의석

수가 5석이었습니다. 지역구는 42석이었는데요. 민주당이 광역비례대표선거에서 27.8%를 득표했습니다. 그런데 2석밖에 차지하지 못했지요. 그런데 이 2석이 전체의 27.8%를 차지한 민주당이 갖고 있는 부산의 전체의석입니다.

두 번째는 반대의 경우도 있는데요. 반대의 경우들은 예를 들어서 47쪽의 전주시 경우에도 반대의 경우가 나타나는데요. 비례대표선거에서 한나라당이 당시에 14.9%를 얻었지만 의석은 4석밖에 되지 않아 1석밖에 얻지 못했지요. 이것이 또 전주시의회에서 갖고 있는 전체의석입니다.

그러니까 이런 식으로 전체의 정당의 지지도라든가 이러한 부분들이 지금 선거에 그대로 반영되지 못하는 이러한 구조들은 비례대표를 확대하는 선거를 통해서 해결할 수밖에 없겠다 이런 말씀을 드리고요.

실제로 제가 의안들 제출된 것을 보니까, 지난 12월 20일 날 이런 부분과 관련해서는 전문위원 검토보고서에는 빠져 있더라고요. 그게 심상정 의원님이 비례대표를 확대하는 부분들을 실제로 안으로서 지금 발의가 되어 있는 내용인 것 같습니다.

지역정당 도입과 관련해서는 여러 가지 얘기가 있었습시다만 우리도 좀 필요하겠다, 그리고 현실적으로 지역정당을 도입하는 방안은 두 가지인 것 같습니다. 지금의 정당설립요건을 좀 완화하는 것이지요. 지금 5개 광역에서 1000명 이상의 당원들, 이러한 것은 중앙당을 설립하는 것을 전제로 하고 있기 때문에 그러한 요건을 완화해서 실제로 지역의 정체성에 기반해서 활동하는 정당들이 설립될 수 있도록 또 활동할 수 있도록 하는 토대들을 마련해 줄 수도 있겠다 이런 거고요.

그다음에 유권자단체나 선거인단체 즉 독일과 같은 식으로 명부를 제출할 수 있도록 하는 것도 방법이겠다 이런 말씀을 드리겠습니다.

정당별 기호부여제도 폐지, 대단히 중요합니다. 정당공천제를 앞에서 ‘로또식 당첨이다’ 이런 얘기도 있었습시다라는 이 부분과 관련해서 폐해는 여러 가지 얘기가 있었기 때문에 이번 기회에 이 부분과 관련해서는 수정을 좀 했으면 좋겠다 이런 말씀을 드리고요.

그리고 실제 교육감선거에서 보더라도 기호만 폐지해 가지고는 이 효과가 좀 떨어지는 것 같습니다. 실제로 추첨을 통해서 순서를 정한다 하더

라도 이것이 추첨을 통해서 종으로, 앞에서부터 횡으로 죽 나와 있는 것은 번호적 효과적 의미가 있기 때문에 외국 같은 경우에는 일부 나라들 같은 경우에는 아예 이것을 투표용지 자체를 원으로 만들더라고요. 그러니까 흔히 다트판처럼 만들어서 아예 그 순서를 인지할 수 없도록 하는 것도 적극적으로 좀 고려할 필요가 있겠다라는 생각이 듭니다.

그래서 그런 기호제의 폐해들을 확실하게 좀 없애자 이런 말씀을 드리고요. 이것도 마찬가지로 지금 일부 안이 발의되어 있는 것으로 제가 알고 있습니다.

마지막으로 말씀드리고 싶은 것은 정치활동의 자유를 확대하는 겁니다. 그러니까 선관위 사무실에 가면 있지요. ‘선거는 민주주의의 꽃이다’ 이런 얘기를 합니다라는 실제 그러기 위해서는 시민들의 참여가 전제가 돼야 됩니다.

지금 선거에 있어서의 가장 문제가 점차적으로 투표율이 하락되고 있는 부분들인데요. 이러한 측면에서, 이번에 안전행정위에서 투표 참여를 독려하는 이런 행위를 못 하도록 한 것 이것이 통과가 됐습니다. 상임위에서 통과가 됐는데 실제로 이런 정치개혁특위 논의 안에서 오히려 어떻게 시민들의 투표율을 높일 것인가, 그리고 시민들이 정치의 무관심에서 벗어나서 참여할 수 있도록 할 것인가, 이러한 부분들까지가 포함돼서 논의가 됐으면 좋겠다라는 말씀을 드리고요.

대표적인 예로 공직선거법 93조에 있는 이러한 부분과 관련해서 180일 전부터 선거일까지 배포하는 것을 금지하거나 그다음에 토론을 하는 것을 금지하거나 그다음에 가정 방문을 금지하거나 이런 부분들은 실제로 돈이 안 들면서도 상당히 선거를 활성화할 수 있는 부분들인데 저희들은 이러한 선거활동의 자유들을 대단히 제한하고 있는 부분들이 있습니다.

그래서 이러한 부분들을 좀 완화를 해서 다양한 시민들이 정말로 선거가 민주주의 축제가 될 수 있도록 시민들의 참여를 보장하는 것이 필요하다 이렇게 말씀드리겠습니다.

이상입니다.

○위원장 주호영 오관영 상임이사님 수고하셨습니다.

다음은 임승빈 명지대학교 교수님이 진술하실 차례입니다.

임승빈 교수님은 경실련 지방자치위원장을 역

임하셨고 현재 한국지방자치학회 운영이사도 같이 겸하고 계십니다.

임승빈 교수님 진술해 주십시오.

○진술인 임승빈 감사드립니다.

이런 자리에 이렇게 귀한 시간을 할애해 주셔서 대단히 감사드립니다.

앞서 여러 분들께서 진술하신 내용과 상당부분 겹쳐지는 부분도 있고 그렇게 되기 때문에 가능하면 저는 겹쳐지지 않는 범위 내에서 진술하고자 합니다.

잘 아시다시피 2012년 대선 당시 여야 후보자라든가 또는 국민들의 여론이라든가 등등을 따져 본다면 정당공천제도에 대한 기본적인 존폐 논의는 오히려 폐지에 보다 더 가깝다고 봅니다. 그러나 과연 폐지가 단일 대안으로서 적절한 것인가에 대해서 많은 정치학자들이라든가 행정학자들이 문제 제기하는 바와 같고요.

그래서 이번 진술에서는 외국의 사례라든가 또는 조금은 더 분석적으로 우리 유권자들이 어떤 행태의 투표를 하고 있는지에 대해서 분석을 함으로 인해서 대안을 제시하고자 합니다.

31쪽에 보시는 것처럼 2002년도·2006년도·2010년도의 득표율과 정당지지율의 변화를 본다면 큰 변화가 있는 것처럼 보이지만 사실은 정당간의 이합집산이 있었기 때문에 전체적인 여권 지지율과 야권 지지율을 본다면 그렇게 커다란 차이는 발견할 수가 없었다, 오히려 발견할 수 있다는 그 점은 2010년도 지방선거에서 개혁 성향인 정당들이 예상 밖으로 지지율을 상당히 높였다는 점이 오히려 특색 있다 이렇게 말씀을 드릴 수가 있겠습니다.

그래서 2010년도까지 최근의 세 번의 선거 결과만을 본다면 무소속이라든가 또는 약소정당이라고 할 수 있는 그러한 진보성향의 정당들이 상당히 득표율을 높이고 있다는 게 시사점으로 볼 수가 있겠습니다.

그래서 그러한 자세한 표는 제가 제출해 드린 31쪽과 32쪽의 표1과 표2에 정리를 했습니다.

그럼에도 불구하고 실제적인 득표율과 또한 당선자의 수는 다를 수밖에 없고요. 그 이유는 우리가 소선거구제를 채택하고 있기 때문에 단 한 표만이라도 상위권자가 당선자를 내는 그러한 시스템 구조상에서는 지지율과 실제적인 후보자가 당선자로 연결되는 구조하고는 좀 다르다 이렇게 말씀을 드릴 수가 있겠습니다.

정당공천제의 장점과 단점에 대해서는 많은 논의가 있어 왔습니다. 장점에서 한 가지만 말씀을 드린다면 미국의 사례가 되기는 하겠습니까마는 기본적으로는 정당정책이 구체적인 공약 실현이 가능하다는 점에서 정당공천제가 긍정적인 효과가 있다, 이 부분은 여러 논문들에 의하면 정당간에 치열한 후보자를 내서 그러한 당선자를 배출하는 자치단체가 정책이라든가 또는 자치단체의 발전이라든가 그런 방면에서 보다 더 유리하다 하는 선행연구들이 있습니다.

반면에 단점에서는 다들 잘 아시겠습니까마는 기초의회 내지 기초자치단체장의 독립성 내지 공정성의 훼손 그다음에 중앙정치의 대결장의 대리인 형태 그리고 특히 영호남 지역에서의 견제와 균형이 작동하지 않은 일당지배체 이러한 것들이 단점으로 거론이 되고 있습니다.

정당공천제 폐지 논리와 이에 대한 반박에 대해서는 김형준 교수께서 여러 가지로 분리를 잘 했습니다. 행정 역역과 정치 영역에 관한 문제점 그다음에 중앙정치 예측과 지방정치 강화라고 하는 대립적 관점 그다음에 지역주의 정당정책의 문제점, 그래서 사실은 정치정당에 대해서는 상당히 찬반양론이 팽팽하게 겨루고 있다는 것도 과연이 아닙니다.

미국의 경우를 사례로 본다면 기초의 경우에는 잘 아시는 것과 마찬가지로 난파티전(nonpartisan), 소위 말해서 정당공천 안 하고 있는 곳이 상당부분을 차지하고 있습니다.

그러나 미국의 경우가 상당히 인구가 적은 수로 되어 있는 곳이 대부분이겠고요. 오히려 인구가 커다란 도시의 경우에는 정당공천을 허용하고 있는 곳이 많습니다.

그런데 한국의 경우에는 지금 227개 자치단체에 평균 한 21만 명 정도의 경우로 본다면 미국에서 본다면 상당히 커다란 자치단체에 해당이 되겠다라고 말씀을 드릴 수가 있겠습니다.

일본의 경우에는 우리하고 가장 유사한 시스템을 갖고 있고요. 그다음에 일본은 후보자 등록을 할 때 신청서에 기재는 의무사항은 아닙니다. 그러나 소속 정당명을 기재하는 게 일반적이 되었고요. 그다음에 증명서를 첨부한 때에 한해서 정당공인후보자가 되는 것이 일반적이 되겠습니까마는 그러나 그렇게 하지 않는 게 대부분의 기초자치단체에서 발생하고 있습니다.

그래서 오히려 미국과 달리, 미국은 큰 데일수

록 정당공천이 활성화되고 있습니다마는 일본의 경우에는 크거나 같거나 여부를 떠나서 기초자치단체의 경우에는 상당부분 무소속 비율이 매우 크다, 이 부분은 도도부현이라고 커다란 광역자치단체의 경우에는 제외되는 경우가 되겠고요.

그래서 일본의 경우에는 사실상은 정당을 표방하면서 연합공천에 가깝다 이렇게 볼 수가 있습니다. 오히려 우리하고 가장 커다란 차이점은 단체장 및 지방의원들이 개인후원회가 가능하게 제도적으로 시스템으로 되어 있고요. 이러한 개인후원회는 정치단체로서 재무회계라든가 또는 선거활동의 경우라든가 그러한 모든 부분들이 당연히 국법에 의해서 관리되고 있습니다.

정치자금규정법에 의해서도 개인후원회를 두고 있습니다마는 이 같은 경우에도 필수적인 사항은 아니고요. 일본 공산당의 경우에는 개인후원회를 두고 있지 않습니다.

이상으로 해서 우리나라의 과거 세 번의 지방선거 그리고 외국의 사례 등등을 본다면 한 네 가지 정도로 요약할 수가 있습니다.

첫째는 후보자 간 경쟁이 치열한 지역일수록 자치단체 내지 지역 발전에 연결이 되더라 하는 점이고요.

두 번째는 견제와 균형이 매우 중요하다 하는 것이 되겠습니다. 그래서 정당의 독점체제는 옳지 않다……

그다음에 세 번째로서는 정당의 긍정적인 역할도 강조해야 된다고 봅니다. 2010년에 구성이 된 지방의원들과 제가 여러 공부 모임을 하고 있는데 과거 2006년과 2002년의 지방의원들보다는 훨씬 더 공부하는 의원들이, 아까 말씀하셨지만 단 한 번의 의사진행발언도 안 하신 분들도 계신다마는 상당히 활발한 지역도 많다 이렇게 보입니다.

그리고 또한 중요한 점이 국가 전체 재정지출의 60%를 차지하고 있는 지방자치단체에서 정당의 역할은 매우 중요하다고 봅니다. 그다음에 후보자에 대한 검증 작업도 중요하다, 그래서 그러한 관점에서 제가 제시하고 있는 것은 현재의 단수공천제도는 문제가 있다 하는 것이 제가 제시하는 방안이 되겠습니다.

물론 표방제를 할 경우에는 후보자의 난립이라든가 정당의 일정한 역할이라고 하는 것에 대한 문제점이 되기 때문에 복수공천제, 복수공천이 되면 이미 단일공천에 대한 정치적 독점행위는

불가능하게 되겠고요. 그래서 2~3인의 복수공천이 지역에서 된다면 정당에 따라서는 여성 1인, 남성 1인으로 하게 될 수도 있겠고요. 그래서 현행 같은 시스템보다는 보다 더 진일보되는 시스템이 아닌가 이렇게 생각이 됩니다.

물론 현재의 정당 시스템에서, 현행법 안에서 정당공천제 폐지가 단순하게 된다면 선거기간이라든가 선거활동 방식 또는 개인후원회의 문제 또는 여성정치인들의 진출 문제, 정당비례대표제도 선출방법 개정 등등 굉장히 많은 후속조치가 따르지 않으면 오히려 개악이 될 것이라라고 생각을 합니다.

그래서 현재 같은 경우가 정당공천제도만 폐지해서는 오히려 과거 지방선거에 가지고 있었던 문제점을 고스란히 안고 가게 되기 때문에 이번 기회에 정당공천제도가 보다 더 나은 방향으로의 개선이 필요하다 이렇게 봅니다.

이상입니다.

○위원장 주호영 임승빈 교수님 수고하셨습니다.

이제 마지막으로 정연주 성신여대 법학과 교수님 진술하실 차례인데요, 정 교수님은 현재 법제처 법령해석심의위원, 국방부 정책자문위원도 같이 겸하고 계십니다.

정연주 교수님 진술해 주십시오.

○진술인 정연주 정연주입니다.

오늘의 주제가 지방자치선거제도 개선에 대해서 여러 가지 쟁점이 있는데 제가 시간관계상 다 말씀드릴 수는 없고요, 몇 가지 쟁점에 대해서만 간단하게 요약하기로 하겠습니다.

제일 먼저 말씀드리고 싶은 것은 다양한 내용들에 있어서 가장 중요한 것은 헌법적 잣대, 헌법적 틀에 이게 벗어나느냐 아니냐, 위헌이냐 아니냐, 헌법정책과 헌법정신에 부합되느냐 이것이 가장 중요한 거라는 말씀을 강조하고 싶습니다.

따라서 이러한 헌법적 가치는 우리가 고려해야 될 중요한 요소 중의 하나가 아니라 가장 중요한 요소고 그것을 벗어나면 어떠한 정책도 정당화될 수 없다 먼저 이렇게 결론을 내리고 싶습니다.

이와 관련해서 첫 번째가 선거구와 관련돼 가지고 여러 가지 안이 있는 것으로 제가 알고 있습니다. 그 첫 번째가 몇 분 말씀이 있었습니다마는 기초의원선거구의 경우에 지금 현행 2명에서 4명까지 의원정수를 가지고 있는 중선거구제를 소선거구제로 변경하는 게 어떠냐, 저는 결론

적으로 소선거구제로 변경하는 것이 바람직하다, 몇 가지 헌법적 이유가 있는데요. 첫 번째는 중선거구제 내지는 더 나아가서 대선거구제가 가지고 있는 장점으로 누구나 거론하는 것이 뭐냐 하면 사표를 줄일 수가 있다, 그리고 지역적 갈등을 해소할 수가 있다, 지역대표성이 더욱 확대될 수가 있다, 여러 가지, 또 소수·신진세력 군소정당에게 유리하다 이런 교과서적인 얘기를 많이 하고 있는데 물론 그런 점이 있습니다. 그런데 생각보다 중·대선거구제가 이러한 장점을 실현시키는 기능이 많지가 않다는 것을 먼저 말씀드릴 수가 있겠어요.

(주호영 위원장, 백재현 간사와 사회교대)

우선 지역구가 넓어지게 되면 선거비용이라든가 지역구 관리비용이라든가 이런 것이 굉장히 많아지게 되고 그다음에 토호세력이라든가 지방유지 또는 유명인사들이 당선될 확률이 높기 때문에 사표 방지의 효과는 상대적으로 줄어들 수 있겠지만 아까 말씀드렸던 다양한 장점이 실제로 발생되기가 쉽지 않습니다.

그래서 그런 여러 가지 문제점은 오히려 많은 분들이 지적했듯이 비례대표제의 확대를 통해서 소선거구제와 결합하는 것이 바람직한 방법이고 또 외국의 경우에도 중선거구제와 비례대표제를 결합해 가지고 성공한 사례를 찾아보기가 거의 어렵습니다.

두 번째는 중선거구제의 경우 2~4인까지 의원정수를 두도록 되어 있는데 여기서 의원정수만큼 모두 정당별로 후보자를 추천하게 되면 그것도 문제입니다. 왜냐하면 그런 경우에 원래 의도와는 달리 특정 정당이, 특히 특정 지역에서는 짝쓸이하게 되기 때문에 아까 얘기했던 소수세력에게 유리하다든가 신진세력에게 유리하다든가 이런 여러 가지 중·대선거구제가 갖고 있는 장점이 반대로 나타나게 됩니다. 오히려 개악이 되는 거지요. 그런 많은 문제점이 있고요.

반대로 예컨대 4명 선거구에 각 정당별로 한 사람씩만 추천하도록 제한을 둔다, 그렇게 되면 물론 다소의 효과는 있다고 봅니다. 그런데 그렇게 되는 경우에도 예컨대 특정 지역구에서 두 사람이 의원정수인데 거기에서 각 정당별로 꼭 한 사람만 추천하게 돼 있을 경우에는 대정당 두 정당이 짝쓸이하게 되는 똑같은 결과를 초래하게 됩니다. 이렇기 때문에 이것 역시 소기의 목적을 달성할 수 없고, 가장 큰 문제는 헌법적으로 위

헌의 소지가 매우 크다는 거예요.

왜냐하면 1등 당선자 2등 당선자 3등 당선자 4등 당선자가 있는데 1등 당선자와 맨 끝에 당선된 당선자하의 득표수가 엄청난 차이가 나게 됩니다. 물론 소선거구제하에서도 다른 지역구의 의원들과의 득표수 차이가 발생되지만 중·대선거구제에서는 그것이 증폭됩니다. 이것은 우리가 얘기하는 표의 등가성 문제뿐만 아니라 투표의 성과가치의 평등이라든가 또는 자유선거의 원칙에서는 선거의 기회균등이라든가 이런 것에도 위반되는 정책적 문제 플러스 위헌의 소지가 있어요. 그렇기 때문에 이런 것은 타당하다고 보기 어렵고요.

또 많은 학자들이 지적하고 있듯이 국회와 달리 특히 기초지방의원들의 경우에는 지역대표성과 지역의 특성을 대변하는 역할이 상대적으로 중요하지요. 그런데 그것이 희석됩니다. 한 지역구에서 의원정수가 네 분이 나온다, 그렇기 때문에 특정한 면이라든가 특정한 군이라든가 특정 지역을 대변하는 것이 그만큼 희석될 수가 있고요. 또 하나가 흔히 교과서적으로 얘기하는 대의제도에서의 책임정치 실현이 어렵게 돼요. 특정 지역에 딱 한 사람의 대표가 있게 되면 그에 대한 책임과 신임을 묻기가 상당히 용이한데 네 사람이 지방의회 의원이다 그러면 그만큼 어려워지게 됩니다. 누가 거기에 대해서 신임과 책임을 물을 수가 있겠어요? 그 네 분 중에서 고르는 게 쉽지가 않겠지요. 이런 문제도 있고, 또 국회의원 선거부터 다른 모든 선거구는 소선거구제로 하면서 기초의회 선거구만 중선거구제로 하는 것은 이것 역시 평등성이라든가 형평성이라든가 일관성을 결여하는 문제가 있습니다.

따라서 결론적으로는 정책적 효율성에서도 의문이 가고 외국의 입법례에서도 찾아보기가 어렵고 위헌의 소지가 크고, 비례대표제 확대로 그 문제점의 보완이 얼마든지 가능하기 때문에 비례대표제를 확대한다면 중선거구제는 소선거구제로 변경하는 것이 타당하다 하는 말씀을 드리구요.

이어서 선거구획정위원회 문제인데요, 이것은 저뿐만 아니라 많은 헌법학자들이 벌써 오래전부터 지적해 왔기 때문에 이 문제점에 대해서는 제가 자세한 설명을 굳이 더 드리지 않아도 될 것 같습니다.

그래서 결론적으로 말씀드리면 선거구획정위원회가 얼마나 중요하냐 하는 건 다 아시는 얘기고

요. 그러나 또 현실적 정치적으로 예민한 문제이기 때문에 이것이 오늘날 법적인 구속력이 없고 국회라든가 시도에 설치되어 있는, 또 법률 규정상 막연하게 규정되어 있는 선거구획정위원회가 제대로 기능하기 어렵다는 것은 다 인정할 겁니다. 따라서 독일이라든가 다른 나라의 예를 들 것도 없이 선거구획정위원회 같은 경우 통계청장이 들어가고 그다음에 객관적인 제3자적 지위에 있는 헌법재판소라든가 또는 대법관이라든가 중앙선거관리위원장이 위촉하는 위원들로 구성되고 또 상설적이어야 되고, 그래서 이것이 독립기구 또는 중앙선거관리위원회 등에 설치되는 방안이 고려되어야 되는데 가장 중요한 것은 이 선거구획정위원회의 결정을 관보에 게재함과 동시에 법률의 형식만 떨 게 아니라 법적인 구속력 강행규정으로 되어야 된다는 것을 말씀드리고 나머지 사항은 생략하기로 하겠습니다.

또 한 가지가 선거구 간 인구편차 문제인데요. 이것도 그동안 굉장히 논란이 되었기 때문에 새로운 문제는 아닙니다. 아까도 잠깐 그런 말씀이 있었던 것 같은데 1995년도에 헌법재판소에서 4 대 1까지 허용했어요. 그런데 2001년도에 3 대 1까지 허용하고 권고적 결정으로 2 대 1이 바람직하지 않느냐 이런 의견들이 나온 적이 있었습니다.

결론은 인구편차는 가급적 1 대 1로 수렴하고 좁혀지는 것이 바람직한 것에 끝나는 정책적 문제가 아니라 이것은 위헌 문제입니다. 2 대 1 미만으로 가야지 2 대 1을 포함한 2 대 1 이상으로 가면 헌법재판소 결정에도 이미 나와 있듯이 이것은 원 맨 원 보트 원 밸류(one man, one vote, one value)라고 하는 투표의 성과가치의 평등과 1인 1표의 기본정신에 반하는 겁니다. 왜냐하면 2 대 1 이상으로 가게 되면 한 특정 지역구가 다른 지역구의 두 사람 이상 몫의 투표가치를 행사하는 거예요. 그것은 정책적 문제가 아니라 위헌이지요. 그렇기 때문에 2 대 1 미만으로 가야 되고 거기에 대해서 독일이나 일본이나 영국 등 다른 선진국들의 예는 시간관계상 들지 않겠습니다.

그리고 마지막으로 하고 싶은 얘기는 인구편차 문제, 잘 아시다시피 우리나라는 선거법에 몇 대 1로 해야 된다는 규정이 없지요. 그런데 이것도 역시 위헌이에요. 왜냐하면 입법자 의원님들이 너무나 잘 아시다시피 민주주의 원리에서 가

장 중요한 바탕이 바로 법치주의 원리인데 그중에서도 법률유보의 원칙이 가장 중요하다는 것은 두말할 필요가 없겠지요. 통치기구와 선거권이라고 하는 기본권의 행사에 대해 가장 핵심적인 사항은 법률로 정해야지 그게 하위규범으로 가면 안 됩니다. 그런데 우리는 그것을 법률에 규정하고 있지 않아요. 이 점에서 이것은 위헌의 소지가 높다 하는 형식적 문제도 있다는 것을 말씀드립니다.

(백재현 간사, 주호영 위원장과 사회교대)

이어서 오늘 가장 많은 이야기가 나온 것이 공천제 폐지 문제인데요. 많은 분들이 언급을 하셨고 또 현실적으로 공천을 통해서 발생하는 엄청나게 많은 비리와 중앙정치에의 연속 또는 국회의원과 연계되는 여러 가지 비리와 불합리 부패에 대해서는 다 인정하고 있기 때문에 제가 두말하지는 않겠습니다.

다만 여기서도 가장 중요한 것은 헌법적 틀을 벗어나느냐 이것을 말씀드리고 싶어요. 공천을 하느냐 안 하느냐, 우리가 몇 번의 우여곡절을 겪고 변경이 되어 왔는데 여러 분이 말씀하셨듯이 2003년도에 헌법재판소에서 정당표방에 대해 여섯 명의 재판관들이 위헌 결정을 내리셨고 세 명은 거기에 반대 의견이 있었습니다. 그것이 발단이 됐는데 거기서도 알 수 있듯이 헌법재판소에 의해서 위헌 결정을 받느냐 안 받느냐 이것이 우리가 입법을 하거나 개정을 할 때 가장 중요시해야 되는 첫 번째 변수예요. 이런 맥락에서 봤을 때 저는 위헌의 소지가 매우 크다는 얘기입니다.

간단하게 몇 가지만 말씀드리면 정당의 기능입니다. 여러분이 더 잘 아실 거예요. 정당이 왜 존재합니까? 사법상의 정치적 결사로서 다양한 국민의 의사를 국정에 반영하는 교량적 역할을 하고 그것이 가장 결정적으로 작용하는 장이 바로 선거예요. 그것을 보장하기 위해서 국가기관도 아니면서 국민의 세금까지 보조해 주는 그러한 정당 활동의 자유와 복수정당제를 법률도 아니고 헌법에서 보장하고 있고 정당은 행정부에서 해산할 수 없고 오로지 헌법재판소에 의해서만 해산하도록 엄청난 정당 특권을 보장하고 있는 것 다 아시잖아요. 바로 그런 이유입니다. 그런 맥락에서 특정 선거에 한한다 그래서 선거에서 정당을 배제시킨다고 하는 것은 두말할 것도 없이 위헌입니다.

그리고 특히 우리가 말하는 민주주의는 다수도 중요하지만 소수 보호 약자 보호를 전제로 할 때 민주주의가 가치를 가지고 사회가 통합이 되는 거예요. 그런데 그러한 민주주의를 실현하는 선거제도 및 그것을 뒷받침하는 정당제도에 있어서 정당을 배제시킨다고 하는 것은 다른 말로 표현하면 바로 소수 약자 여성 장애인 기타 신진 소수 세력들을 완전히 배제하자는 얘기입니다. 물론 정당을 매개하지 않고 당선되는 분들이 있지요. 그러나 현실적으로 여러분들 지방 시골 같은데, 저도 시골에 살지만, 가 보세요. 정당이 거기 지역구에서 공천하거나 비례대표제를 통해서 추천하지 않는 한 여성이라든가 장애인들이 당선될 확률이 높을까요? 당선될 수는 있지만 매우 어렵다고 봅니다. 이런 맥락에서 비취 볼 때 정당의 기능을 축소하는 것이고 헌법 8조에 반한다.

두 번째, 오늘의 주제가 지방자치제도인데 지방선거제도가 지방자치제를 활성화하고 기능을 살리도록 되어야 되는 것이지요. 그런데 모든 헌법 교과서에 나와 있듯이 지방자치제도의 기능은 풀뿌리민주주의, 물론 좋습니다. 그러나 오늘날에 있어서는 미국이나 독일이나 우리나라나 마찬가지로 가장 중요한 게 두 가지예요. 권력분립을 실현하는 기능을 갖고 있습니다. 또 하나가 다원적 민주주의를 실현하는 기능을 갖고 있어요. 왜냐하면 지방자치단체에서는 중앙정부와 다른 정치적 세력이 형성될 수가 있고 또 같은 지역 내에서도 광역과 기초가 다를 수 있어요. 또 같은 단체 내에서도 단체장과 지방의회의 다수 세력이 다를 수가 있습니다. 이것은 다원적 민주주의를 실현하기 위한 가장 기본적인 출발점이에요.

권력분립도 마찬가지입니다. 여러분들, 몽테스키외가 얘기하는 삼권분립이 오늘날 기능을 합니까? 안 되지요. 그것을 대체하는 게 누구입니까? 결국 정당이에요. 여당과 야당이 대립이 되고 서로 감시하고 견제하는 게 오늘날 어느 나라나 마찬가지입니다.

이런 맥락에서 봤을 때 아까도 말씀드렸듯이 중앙 정치세력과 다른 것이 지방 차원에서 수직적·수평적으로 형성될 수가 있어요. 이런 수직적·수평적 권력분립을 실시하는 것이 바로 오늘날 현대사에서 지방자치제도를 실시하는 가장 중요한 헌법적 이유 중의 하나입니다. 그런데 그것을 어떻게 실시할까요? 정당이 매개되지 않고 할 수 있을까요? 불가능한 건 아니겠지요. 그러나

시민단체를 헌법이 규정하고 있지는 않습니다. 헌법에서 정하는 게 뭐예요? 정당이에요, 정당. 그래서 정당한테 그렇게 특권을 주고 우리 국민들이 낸 세금으로 정치자금까지 보조해 주고 있습니다. 그런데 그 정당을 무력화시킨다는 것은 바로 이런 지방자치제도를 무력화시키는 것이다.

그다음에 여러 가지가 있겠지만 두세 가지만 더 얘기하겠습니다.

아까도 얘기했지만 평등선거의 원칙 이것은 헌법학자들뿐만 아니라 바로 헌법재판소에서 얘기한 겁니다. 왜? 광역단체하고 기초단체하고 규모나 정치적인 영향력에서 물론 차이가 있지요. 지방자치라고 하는 본질에 있어서 어떤 차이가 있습니까? 현재도 차이가 없다고 그랬어요. 또 헌법재판소는 뭐라고 했느냐 하면, 굳이 기초단체에서 정당의 영향을 배제한다면 지방의회가 아니라 정당의 영향력에서 더 자유롭지 못하고 더 많은 문제점을 야기할 수도 있는 단체장에 정당을 배제시킨다고 그랬어요, 선택을 꼭 해야 된다면. 거기에 대해서 여러분들 다 이해가 되셨을 겁니다.

또 지금 정당표방 이야기가 계속 나오고 있는데요 기초의회라든가 지방기초선거에서 정당 공천을 배제시키면 적어도 형식적으로는 100% 무소속 의원 후보자들만 나오겠지요. 그렇게 될 경우에 결국은 정당표방을 할 수밖에 없지요. 여러 번 얘기 나왔듯이 헌법재판소에서 이미 위헌 결정을 내렸기 때문에 그것은 선택의 여지가 없습니다, 무조건 강제되어 있는 것이지요. 그러면 정당표방을 해야 되는데 현행법에 있어서는 무소속인 경우에 정당표방을 못 하게 돼 있어요. 그렇게 되면 위헌이지요. 그렇기 때문에 지방선거에 모두 무소속으로 나오게 하는 정당공천 폐지는 바로 이런 헌법재판소의 결정 취지에도 반하기 때문에 위헌의 소지가 높다라는 것을 첫 번째로 말씀드리고요.

또 한 가지는 그렇기 때문에 법을 개정하자, 그래서 지방 차원의 경우에는 정당공천도 배제시키고 헌법재판소의 결정 취지에 따라서 정당표방을 인정하자, 그런데 그것도 또 위헌이에요. 왜냐하면 선거법에 나와 있듯이 정당표방을 인정한다는 것은 뭐니까? 정당추천을 인정한다는 거거든요. 정당추천의 표방을 인정한다는 것은 국어적으로 논리적으로 봤을 때 정당추천을 전제로 한 것 아닙니까? 그런데 한쪽에서는 정당추천을 못

하게 만들고 한쪽에서는 정당추천을 정당표방 해라 하고 이런 모순을 여러분들 보신 적 있으세요? 바로 위헌입니다.

그다음에 유권자의 선택권 같은 경우는 어떻게요? 이것 역시 저뿐만 아니라 헌법재판소의 결정 취지에도 바로 나와 있습니다. 과연 우리가 정당을 통하지 않고 가뜩이나 오늘날과 같은 이런 짧은, 거기다가 매우 제한되어 있는 우리의 선거운동 정치풍토에 비취 봤을 때, 더구나 이렇게 정치적 무관심이 많은 경우에 정당공천까지 폐지했을 때 국민들이 또는 유권자가 어떻게 선택할 수 있겠느냐, 역시 헌법재판소 결정에 나와 있습니다.

마지막으로 비례대표선거제도에 대한 건데요. 헌법적으로 봤을 때 또는 정치학적으로 봤을 때 비례대표선거제도가 얼마나 많은 장점을 가지고 있는지는 여러분들이 너무나 잘 아실 거예요. 소선거구 다수대표제가 갖고 있는 문제점들은……

○**위원장 주호영** 교수님, 드린 시간이 다 됐는데 마무리로 정리해 주십시오.

○**진술인 정연주** 알겠습니다.

그렇기 때문에 우리가 정당투표를 통해서 비례대표제를 할 수밖에 없는데 정당 공천을 폐지하게 되면 결국은 비례대표제를 폐지하게 되겠지요. 그렇게 되면 비례대표제가 갖고 있는 그 수 많은 장점을 다 사장시키는 반헌법적 처사가 되겠고 그걸 대체하는 것이 여성 유권자를 위한 여성명부제인데 저는 100% 충분히 이해가 돼요. 그런데 왜 장애인명부제는 안 만들습니까? 그리고 다른 소수자들에 대한 배려는 없지요. 이런 면에서 여성명부제도 또 하나의 위헌의 소지가 있다는 말씀을 드리면서 바로 그런 문제점을 해결하기 위해서 정당이 여성들을 포함한, 약자들을 포함한, 누가 제대로 된 자질 있는 후보자인지를 검색하는 겁니다. 그래서 그 문제는 비례대표제 확대를 통해서 해결하는 것이 바람직하다, 이상입니다.

○**위원장 주호영** 정연주 교수님 수고하셨습니다.

이렇게 해서 여섯 분 진술인의 진술을 다 들었는데요.

중앙선거관리위원회에서 나오신 윤석근 선거정책실장님이나 김기수 자치제도정책관께서 혹시 하실 말씀이 있습니까?

○**중앙선거관리위원회선거정책실장 윤석근** 기회

를 주시면……

○**위원장 주호영** 그러면 연단에 나오셔서, 시간을 어느 정도 드리면 되겠습니까?

○**중앙선거관리위원회선거정책실장 윤석근** 짧게 간단하게 하겠습니다.

중앙선거관리위원회 선거정책실장 윤석근입니다.

지방선거제도의 정책적인 부분들은 국회 정개특위에서 잘 다루시리라고 생각이 됩니다. 선거관리위원회에서 이번 정개특위에 바라는 것은 지방공무원들의 선거관행, 지방공무원들의 줄서기 또 줄 세우기 이것을 어떻게 감당할 것인가 이 부분에 관심이 있습니다. 그리고 또 아까 진술인께서 말씀하셨듯이 여론조사 조작 지방언론들의 불공정 이런 폐해들을 어떻게 단속할까 이런 고민들을 하고 있습니다. 모쪼록 이번 정개특위에서 이런 부분들을 다루어 주시기를 부탁드립니다.

감사합니다.

○**위원장 주호영** 저희 위원회에서든 논의하겠지만 선관위가 했던 고민, 자료라든지 의견도 같이 내주시면 좋겠습니다.

다음 김기수 자치제도정책관 혹시 특별히 할 말 있습니까?

○**안전행정부자치제도정책관 김기수** 따로 할 말 없습니다.

○**위원장 주호영** 향후에라도 특별히 할 이야기가 있으면 신청을 하면 기회를 갖도록 하겠습니다.

다음은 질의 순서가 되겠는데요, 정해진 순서에 따라서 먼저 새누리당 김희정 위원 질의해 주십시오.

질의는 5분으로 하고 필요하면 1분 정도 더 드리도록 하겠습니다.

○**김희정 위원** 안녕하십니까?

저는 새누리당 부산 연제구 지역구 김희정입니다.

저희가 산발적으로 논의했던 여러 가지 정치개혁 관련된 어젠다에 대해서 오늘 여섯 분의 전문인들께서 아주 명쾌하게 정리를 해 주셔서 감사하다는 말씀을 먼저 드리고 싶습니다.

김용호 교수님부터 시작해서 제가 질문드리고 싶은 게, 지금 사시는 동네가 어디십니까?

○**진술인 김용호** 진술하고 관계없는 걸 질문하시니까 당황스럽네요.

○**김희정 위원** 그러면 동네를 말씀하시기 힘들시면 혹시 구청장 존함과 광역의원과 기초의원 이름을 다 기억하고 계십니까?

○**진술인 김용호** 틀리는지 맞는지는 모르는데 구청장 성함은 신연희 씨인 것 같고 기초의원은 이종열 씨하고 김동현 두 사람인 것으로 알고 있습니다.

○**김희정 위원** 광역의원은요?

○**진술인 김용호** 불행히도 광역의원을 모르고 있습니다.

○**김희정 위원** 혹시 다른 진술인들께서 정확하게 모두 다 기억하고 계신 분 계십니까?

○**진술인 임승빈** 저는 서울 종로구인데요, 다 알고 있습니다.

○**김희정 위원** 지방선거 관련된 전문가로 저희가 여섯 분을 모셨습니다. 그런데 놀랍게도 여섯 분 중에 한 분 정도만 자기가 사는 동네의 주민 대표 이름을 다 기억하고 계시다고 합니다. 그러니까 이 정도로, 소위 이 일 가지고 밥을 먹고 사는 분들도 사실 이름을 기억 못 할 경지에 이르렀습니다. 그러면 일반 국민들이 어느 정도일지는 미루어 짐작이 되리라고 생각합니다. 그런데 소속 정당들은 아마 다 기억하시리라고 생각합니다.

혹시 그 부분 모르시는 분 계십니까?

제가 확인해 본 바와 같이 대부분 자기가 뽑은 대표들이 어느 당인지 정도는 기억하고 계시고 사람 이름은 기억 못 하는 이런 현상들이 있습니다. 그러면 과연 뽑을 때도 뭘 보고 뽑느냐 하는 부분인데요. 박명호 교수님께서 오늘 진술하신 부분 중에서 19페이지에 있는 부분, 2006년 지방선거에서의 후보자 선정기준 조사 자료에 의하면 ‘소속 정당을 보고 뽑는다’가 거의 압도적으로 나온 결과입니다.

그런데 이게 어떻게 조사를 했고 어떻게 해서, 이렇게 다른 것들은 다 1.7%, 1.3% 이렇게밖에 안 나왔는데 ‘소속 정당을 보고 뽑는다’가 35.9%라고 이렇게 표기가 되어 있거든요. 이 부분에 대한 구체적인 설명 좀 덧붙여 주시겠습니까?

○**진술인 박명호** 35.9%의 오기입니다.

○**김희정 위원** 오기가 된 거네요.

○**진술인 박명호** 예.

○**김희정 위원** 그렇다 하더라도 가장 압도적으로 많이 나온 게 지금 소속 정당이라는 말씀이지요?

○**진술인 박명호** 그렇습니다. 정책과 공약의 경우도 사실 정당별로 유권자들이 인식하는 기본적인 틀이 존재하기 때문에 둘을 합하게 되면 절반 가까이 되지 않나 생각이 됩니다.

○**김희정 위원** 그러면 사실상 50%는 정당 공천을 보고 뽑았다라는 말씀이지요?

○**진술인 박명호** 저는 그렇게 해석합니다.

○**김희정 위원** 그러면 다시 김용호 교수님께 돌아와서, 만약에 지금 교수님 진술을 보면 정당공천제 폐지를 했을 때 상당한 문제가 일어난다고 생각하는데 그럼에도 불구하고 정당공천제가 폐지됐을 때 이렇게 50%는 정당을 보고 뽑았다고 했는데 그러면 나머지 50%는 어떤 선택을 하게 될 거라고 예상하십니까?

○**진술인 김용호** 제가 표현이 좀 거칠지는 모르겠으나 로또지요. 그러니까 모르고 자기가 1번이 우리 편 아니겠냐, 2번이 우리 편 아니겠냐 이렇게 생각해서 투표를 하는 거니까. TV방송에 복불복이 있지 않습니까?

○**김희정 위원** 예.

○**진술인 김용호** 복불복으로 되는 것 아니겠습니까?

○**김희정 위원** 그러면 원천적인 질문으로 해서 정당이 하는 역할은 어떻게 하면 좋은 사람을 국민들의 대표로 뽑을 것인가라는 게 저희의 고민입니다. 그러면 좋은 사람을 뽑는 데 있어서 정당이 어떤 역할을 하느냐인데 제가 덧붙여서 한 가지 더 질문드리고 싶은 것은, 인사청문회 제도 아시지요?

○**진술인 김용호** 예.

○**김희정 위원** 인사청문회를 통해서 정말 전국적으로 명망 있으신 분을 정부가 고르고 골라서 내놓았음에도 불구하고 ‘참 먼지가 많이 나네’ 이런 느낌을 우리 국민들이 받고 있지 않습니까? 그런데 단위를 비교하기는 힘들지만 전국적인 명망가를 선택을 해서 인사청문회 제도를 내놓아도 이렇게 상당히 문제가 있는데, 사실 임명제에서는 인사청문회가 그런 제도에서 역할을 해 준다면 저는 정당공천제가 바로 선거에 있어서는 인사청문회와 같은 역할이지 않는가라고 생각을 합니다. 그래서 제 이 견해에 대한 의견을 여섯 분께서 돌아가시면서 말씀을 해 주시면서 마무리 부탁드립니다.

○**진술인 김용호** 저는 정당공천제가 유지되어야 된다고 생각하고 정당공천제를 폐지하자는 주장

은 반대 잡기 위해서 초가삼간을 태우는 것과 똑 같다고 생각합니다.

○**진술인 김태일** 전부 다 말씀을 드립니까? 제가 제출한 자료의 6페이지를 봐 주십시오.

지금 정당공천 폐지와 유지라고 하는 것을 평가할 때 크게 한 네 가지를 고려를 해야 합니다. 방금 여러 분들이 다 말씀을 하셨지만 정당정치의 순기능을 유지하는 것, 방금 김 위원님도 말씀을 하시고 강조하신 바입니다. 그러면서 현실적인 공천 폐해를 최소화하는 일도 우리에게 던져진 과제입니다. 그다음에 역시 정당이 수행하고 있는 정책선거를 위한 정당투표 지향이라고 하는 가치도 우리에게 중요합니다. 또한 동시에 인물에 대한 변별과 판정도 중요한 기준입니다.

정당공천제 유지론과 폐지론이 각기 제시하고 있는 그 대안 네 가지를 어떻게 수행해 내고 있느냐를 볼 필요가 있습니다. 그래서 위쪽에 가로로 있는 것이 그 대안들인데요 공천 배제를 했을 경우에 극명하게 장단점이 나타납니다. 그다음에 공천방식 개선입니다. 이것은 정당공천 과정과 정당 운영의 민주화입니다. 이것도 역시 극명하게 가치 실현의 기능이 대비되어서 나타납니다.

그다음에 로컬파티도 역시 정당공천제 유지론이 제기하고 있는 대안의 하나인데요 로컬파티는 정당정치의 순기능을 유지하고 또 현실적인 공천 폐해를 최소화하는 데 세모 평가를 내리고 있습니다. 그다음에 정책선거에는 동그라미, 그다음에 인물투표에는 세모 이렇게 평가를 하고 있는데 이 평가는 부산에서 활동하고 있는 정치학자 안철현 교수가 정리한 것입니다. 저도 공감을 하고 있어서 인용을 했는데요.

그다음에 정당표방제의 경우는 정당정치의 순기능을 유지하면서 현실적인 공천폐해를 최소화 하는……

○**위원장 주호영** 김태일 교수님, 나머지 분들도 다 답변을 하셔야 되고 실제 지금 우리 김희정 위원이 쓰신 5분이 훨씬 지났거든요. 조금 요약해 주시면 좋겠습니다.

○**진술인 김태일** 저희들도 시간 제약이 있군요. 알겠습니다. 그러면 하여튼 네 가지의 대안들 가운데서 정당표방제라고 하는 것이 정당정치의 순기능을 유지하면서 공천의 폐해를 해소해 내는 가장 좋은 대안이다라고 해서 동그라미 4개를 받고 있습니다. 이 표를 참조해 주시면 좋겠습니다. 이상입니다.

○**진술인 박명호** 선택한다면 정당공천제 유지되어야 합니다.

○**진술인 오관영** 저는 앞에서도 말씀드렸습니다마는 정당공천제를 폐지하느냐 마느냐 그것보다는 조금 더 본질적인 문제들은 비례대표를 확대하는 것, 그다음에 기호 문제입니다. 이 기호 문제들을 배제하는 것, 이 문제들이 개선되지 않으면 정당공천제도가 폐지되느냐 안 되느냐의 여부를 떠나서 정당공천 풀뿌리민주주의가 활성화되기 어렵다 이렇게 말씀드릴 수 있습니다.

○**진술인 임승빈** 실질적으로 평균 한 20여만 명의 기초자치단체에서 유권자들이 후보자 하나하나를 검색한다는 것은 불가능하다고 봅니다. 그래서 그러한 현행 정당공천제가 갖고 있는 문제점들을 많이 말씀들을 하셨으니까, 정당표방제도 지금 말씀하신 것처럼 헌법적인 충돌이 일어날 가능성이 매우 높고요. 그다음에 또한 정당공천을 안 하는 것도 문제가 크다고 봅니다.

따라서 정당공천을 하되 정당 내에서의 경쟁 관계를 유도할 수 있도록 복수공천제, 복수공천제 안에서는 남녀동수제도를 한다라든가, 그것은 정당 내부의 기여 문제가 되겠습니다마는 그런 것이 바람직하지 않나 이렇게 봅니다.

○**진술인 정연주** 김 위원님 말씀은 결국은 정당공천을 유지하고 그 이유 중에 가장 중요한 것이 유권자들의 선택권과 알권리 보장이라는데 제가 그것 아까 이미 말씀을 드렸고 헌법재판소 판결에도 나와 있기 때문에 동의 반복하지 않겠고요.

한 가지 더 첨언할 것은 결국은 정당공천을 폐지해도 목적 달성이 어렵다는 겁니다. 더더구나 위헌 문제도 있고 효과가 미흡하다…… 당원 경력 표시하지요, 정당 표방하지요, 그러면 정당하고 연결고리가 끊어집니까? 안 끊어집니다. 바로 그 점입니다.

○**위원장 주호영** 김희정 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 민주당의 김성주 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**김성주 위원** 전주 덕진의 김성주입니다.

시간이 많지 않기 때문이에요, 제가 그냥 즉 제 의견을 말씀을 좀 드리고 나중에 한 두세 분 정도 질문할 테니까 답을 해 주시는 걸로 진행하겠습니다.

이 문제, 지금 지방선거제도의 개편에 관련된 문제의 핵심은 정당공천제의 폐지 여부와 그다음

에 선거구제도를 어떻게 개편할 것인가가 현재 대두된 과제인 것 같습니다. 그런데 이 문제를 바라보는 관점의 문제인데요 많은 분들께서 헌법의 가치를 얘기를 하시고 제도의 장단점을 말씀하시는데, 또 솔직하게 말씀드리면 저희들은 정당의 이해에 대한 고민이 같이 들어 있습니다.

그래서 저는 이 문제를 어떤 제도 자체의 장단점 측면에서 접근하기보다는 우리나라의 정치 현실과 사회적인 모순을 해결하기 위한 방편으로 무엇이 가장 현실적인 대안인가에 주목했으면 하는 생각입니다. 제가 나름대로 생각하는 우리 지방자치의 문제점은 이렇습니다.

단체장의 전횡과 비리가 끊이지 않습니다. 그것을 견제할 수 있는 지방의회는 굉장히 무력합니다. 즉 단체장의 정치 독점과 의회의 견제기능 상실은 지방자치의 발전을 제약하는 가장 큰 요인이라고 봅니다. 그런데 이게 왜 생겼는가, 특정 정당에 의한 과도한 정치적 대표성, 그다음에 다른 표현으로 정치적 다양성이 부족하다는 겁니다.

제가 실제로 지방의원 경험하면서 느낀 점은 정당에 의한 정치적 차이가 문제가 되기보다는 정당 소속에 관계없이 별 차이가 없는 현상, 즉 단체장과 지방의원이 정당 소속에 관계없이 어떤 특정한 이익을 가지고 얼마든지 담합할 수 있는 이 구조가 더 심각한 문제라고 저는 생각합니다.

그래서 우리가 이 문제를 바라보는 데 있어서 중앙집권 대 지방자치, 중앙정치 대 지방정치의 구도로만 보게 되면 중요한 본질을 놓친다 이렇게 생각합니다. 그에 아울러서 지자체의 자체 한계, 즉 중앙권력으로부터의 한계뿐만 아니라 자체적으로 갖고 있는 역량의 한계, 즉 달리 표현하면 이것을 잘 끌어 갈 수 있는 지역의 건강한 시민사회의 부재 또 집행부와 의회라고 하는 상호견제 권력의 취약함, 힘의 균형이 깨진 상태 이런 것들을 어떻게 개선할 것인가를 제도 개선 속에서 봐야 될 것 같습니다.

그래서 저는 이 문제를 정당공천제 유지가 좋으나 폐지가 좋느냐가 아니라 좀 대안을 생각해 볼 수도 있겠다, 이런 모순을 해결하기 위한 지렛대로 현재 심각하게 대두되고 있는 정치적 독점과 과도한 정치적 대표성을 완화하기 위해서 일시적으로 정당공천제를 폐지하는 거지요. 완전히 영구한 폐지가 아니라 일시적인 폐지를 통해서 상황의 개선을 본 다음에 충분히 풀뿌리자

치 역량과 민주주의, 정당정치가 지역 내에 뿌리 내리면 그때는 정당공천제가 본격적으로 활동해도 괜찮지 않나 이런 대안을 갖고 있습니다.

그와 관련해서 제가 김태일 교수님, 정연주 교수님, 오관영 사무처장님한테 질문을 드릴 테니까 나중에 순차적으로 답변을 부탁드립니다.

또 하나는 선거구제입니다. 지금 현재는 중선거구제입니다. 그런데 이 문제에 대해서 소선거구제로 전환할 것을 주장하시는 게 정연주 교수님인데요, 저는 중선거구든 소선거구든지 간에 시의원들이 지역에서 활동하는 것은 동네 대표성을 벗어나지 못합니다. 즉 시의원이 아니라 어느 동의 의원입니다. 심지어 동이 1·2·3동으로 나누어 있으면 그 동에서조차도 자기 행정 관할구역 내의 문제에 관심을 갖지 전 시민의 문제에 대해서 관심을 가질 수 없다는 거지요.

그래서 이것 해결할 수 있는 대안으로서 저는 대선거구제가 굉장히 바람직하다고 생각합니다. 대선거구제로 하게 되면 명실상부한 동 대표 골목정치가 아니라 시민을 위한 정치가 가능하다는 생각이 들어서 대선거구제에 대한 생각에 대해서 역시 마찬가지로 김태일 교수님, 정연주 교수님, 오관영 사무처장님께서 답변해 주시기 바랍니다.

○진술인 김태일 지역 내에서 단체장과 의회의 힘의 균형이 문제라는 말씀 저도 공감을 합니다. 그런데 이것을 어떻게 해결할 것이냐 하는 문제인데요, 두 가지 방법이 있습니다. 단체장의 전횡 혹은 부패, 무능 이런 것에 대한 통제의 문제인데 중앙권력이 지방정부의 이러한 무능과 부패들을 해결하기 위해서 개입을 해야 할지 아니면 주민의 참여와 감독을 강화함으로써 견제 기능을 만들 것인지 이런 것이 있습니다.

그런데 저는 어쨌든 주민참여예산제라든지 주민 참여를 강화함으로써 기존 지방자치단체장의 전횡을 해결하는 것이 중요한 방향이다라는 생각이 들고 다음에 지방의회가 자기 내 조직의 인사권을 갖지 못한다든지 또 의회 정책 개발기능이 아직 약하다든지 이런 기능 보완도 필요한 대목이라고 봅니다.

그런데 이런 여러 가지 장치들을 대안으로 생각해 볼 수 있지만 역시 가장 중요한 것은 지역 내 정치적 다양성의 실현입니다. 그러니까 특정 정당에 의해서 한 지역의 장과 의회가 다 지배되고 있는 이런 현실이야말로 현재 지방정치를 무력화시키는 가장 큰 요인이 아닌가 싶어서 지역

내 정치적 다양성 실현을 위해서 무엇을 할 것인가가 의제의 가장 큰 우선 순위여야 한다고 생각하고요.

그다음에 선거구제 문제는 현재 중선거구제 문제도 역시 다양성 실현이라는 측면에서 지금 굉장히 큰 효과를 보고 있습니다. 그래서 선거구를 더 확대하는 대선선거구를 하거나 아니면 비례대표를 강화하는 이런 쪽으로 가야 되지 소선거구로 가게 되면 기존에 지방자치에 안고 있는 문제들, 모순이 훨씬 더 강화될 것이다 그런 생각입니다.

○**심상정 위원** 위원장님, 의사진행발언 좀 하겠습니까.

○**위원장 주호영** 예.

○**심상정 위원** 지금 어떻게 회의를 진행하실 건지 제가 좀 여쭙고 싶어서요.

○**위원장 주호영** 안 그래도 말씀을 드리려고 했습니다. 시간이 조금 애매하게 걸치는데 많은 위원님들 의견이 마치고 점심식사를 하자 그런 것 같습니다. 안 그러면 오후에 다시 회의를 해야 되는데 계속 하자는 의견이 많은 것 같습니다.

○**심상정 위원** 그러면 시간을 엄격하게 관리해 주시기 바랍니다.

○**위원장 주호영** 저도 그게 좀 답답합니다. 끊기도 좀 어렵고 이래서, 지금 5분에서 6분인데 답변시간까지도 다 시간 안에 관리하도록 할 테니까 가급적 압축적으로 해 주시면 좋겠습니다.

오늘 이 공청회에 관심이 많아서 그런지 여러 단체에서 지금 방청을 와 있습니다. 전국여성지방의원 네트워크, 한국청년유권자연맹 그다음에 대통령 소속 지방자치발전위원회, 주권찾기 시민모임, 대한민국유권자연대, 전국시장·군수·구청장협의회, 자치분권전국연대 등에서 방청을 하고 있습니다.

다음은 존경하는 새누리당의 박대동 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**박대동 위원** 울산 북구 출신 새누리당 박대동 위원입니다.

귀한 시간 내주셔서 감사하고 좋은 의견 개진해 주셔서 감사합니다.

무릇 모든 법제라는 것이 기본적인 철학과 그것을 뒷받침할 수 있는 기술적인 문제의 융합이 아닐까 이렇게 생각을 하면서 여러 가지 좋은 의견들을 많이 주셨는데요, 큰 철학이나 정책의 일관성이라는 틀 가운데 제 눈을 뜨이게 하는 것이

박명호 교수님이 말씀하신 것 중에 지난 18대 국회의 여야 합의사항, 특별시와 광역시의 자치구를 행정구로 전환하는 내용 관련해서 합의를 봤는데 이것 내년 2014년 지방선거에 우선적으로 실현하는 것이 타당한 것 아니냐 그런 말씀을 주셨는데 혹시 이것이 안 되는 특별한 이유가 이공천제 폐지공약과 관련된 사안인지 아니면 또 다른 사안이 있는지 간략하게 말씀해 주시고요.

그다음에 정연주 교수님께서 법률가답게 입법적인, 법률적인 문제를 잘 짚어 주셨습니다. 제가 제대로 들었는지 모르겠습니다마는 정당표방제를 허용하고 정당추천제를 폐지하는 것은 위헌의 소지가 있다는 말씀을 주셨는데, 김태일 교수님 말씀에 따르면 정당표방제가 좋은 대안이 아니겠나 이런 말씀이 계셔서 법률적 문제가 좀 상충될 수 있겠다 하는데 그 점에 대해서 두 분이 각각 어떻게 생각하는지 말씀을 한번 주시면 좋겠고요.

그다음에 김용호 교수님 말씀 중에 지역정당, 다른 분도 계셨습니다마는 지역정당의 출현이 필요하다는 요지의 말씀이 계셨습니다. 상당히 관심을 가질만한 내용이고 또 외국의 입법례도 있다고 그러는데, 그런데 이런 것은 어떤지 모르겠습니다. 지역정당이 출현해서 지역의 정서를 반영하는 것은 좋지만 전국 정당과의 정치적인 갈등이나 우리가 예상치 못한 또 다른 부작용의 발생 소지는 없겠는지 그것 하나 답변을 해 주시고요.

특히 정연주 교수님 아까 말씀하시면서 끝에 소수 사회적 약자, 여성이나 장애인들의 의사를 표현할 수 있는 기회에 대해 걱정을 하셨는데 결국은 공천제밖에 대안이 아닌지 아니면 공천제를 만약에 위헌의 소지를 보완해서 폐지를 하게 될 경우에 그것을 보완할 수 있는 어떤 제도적 장치가 가능하겠는지, 아까 대체적으로 봤을 때는 부정적 성향이 강하다는 인상을 제가 받았습니다.

기술적인 문제들을 많이 짚으셨는데 한 가지 빠진 게 있는 것 같아서 제가 궁금해서 여쭙습니다.

만약에 현실적으로 정당공천제를 폐지한다고 우리가 전제를 하고 봤을 때 정당은 공천하지 아니하겠지만 현실적으로 정치활동에 깊이 관여를 하고 후보자가 선임되는 과정이나 아니면 그 후에 선거운동 과정에서 지지활동을 할 수 있게 되는 주요 단체, NGO라든지 강성 노조라든지 여러 가지 헌법상 정치적 의사표현의 자유가 있기 때

문에, 그럴 경우에는 결과적으로 전체적인 평등성에 있어서 평등의 원칙을 위배할 소지는 없는지, 만약에 그걸 입법적으로 보완할 필요가 있다면 어떻게 보완했으면 좋겠는지 답변할 시간 내에 언급해 주시면 감사하겠습니다.

○**위원장 주호영** 박 위원님이 시간 다 쓰시고 답변할 시간이 거의 없습니다. 시간 관리를 철저히 해서, 안 그러면 1시 반 훨씬 넘어갈 수가 있기 때문에 조금 더 협조해 주시면 좋겠습니다.

답변해 주십시오.

○**진술인 박명호** 제가 먼저 답변드리겠습니다.

18대 국회 합의사항을 먼저 말씀드린 이유는 정치적인 명분과 실리를 동시에 획득할 수 있는 묘안이 아닐까라고 하는 부분입니다. 두 번째는 정치개혁 논의가 계속 산발적으로 일시적으로 이루어지는 것보다는 이전에 이미 되어 있는 것에서 출발해서 좀 더 나아갈 수 있는 어떤 계기로 활용하는 게 낫지 않느냐라는 차원입니다.

이상입니다.

○**진술인 정연주** 제가 해야 될 것 같은데요, 아까 이미 말씀을 드렸습니다. 정당표방하고 정당추천·공천 배제하고 모순됐다고 말씀드렸는데 다시 한 번 말씀드리면 공직선거법상 추천은 정당이 하게 돼 있어요. 그리고 정당표방은 정당이 추천한 것을 표방하게 돼 있는 겁니다.

그러면 추천을 허용하고 정당표방을 인정하는 게 논리적으로 맞는 것이지 추천을 금지시키면서 한쪽은 금지시키고 한쪽은 풀어서, 그러면 뭘 표방하라는 거냐 이게 모순이고 헌법에 위반된다는 얘기뿐만 아니라 같은 동급의 법률 내에서 모순된 규정이 있는 것을 체계정당성에 반해서 헌법재판소는 체계정당성 위반으로 위헌 결정을 내려요.

한 가지만 더 말씀드리면 헌법재판소가 2003년도에 이 결정을 내릴 때 정당표방에 대해서 위헌 결정을 내렸지 정당추천을 배제시키는 것에 대해서 위헌결정을 내리지는 않았는데 그것도 학자들 사이에서 굉장히 비판을 받고 있어요. 왜냐하면 그때 그것까지 도매금으로 한꺼번에 위헌결정을 내렸어야 돼요. 그게 당연한 겁니다. 그런데 그걸 다 회피했어요. 이유는 재판의 전제성이예요. 그것은 굉장히 전문적인 얘기기 때문에 제가 여기서 말씀드리지 않는데 재판의 전제성이 없고 소의 이익이 없다고 그래서 그것을 각하시켰지, 그래서 판단을 피한 겁니다.

그런데 반대의견 세 분은 거기에 대한 반대의견을 내리면서 다수의견 여섯 분이 당연히 거기에 대해서 위헌결정 내릴 것을 전제하고 거기에 대해서까지도 추가로 비판하는 대목이 나옵니다. 이걸로 봐도 헌법재판소가 거기에 대해서도 같이 판단할 수 있었더라면 위헌결정을 내렸을 것이라는 말씀을 제가 드립니다.

이상입니다.

○**위원장 주호영** 박대동 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 민주당의 김영주 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**김영주 위원** 서울 영등포갑 출신 김영주 위원입니다.

앞서 발표하신 교수님들 얘기를 들어 봐도 답이 없는 것 같아서 참 안타깝습니다.

1991년도에 지방선거가 부활되고 정당공천에 대한 논란이 끊임없이 되면서 지금까지 온 것 같습니다. 그래서 시간관계상 저는 솔직히 정치 진출을 한 여성의 입장과 또 지역구를 갖고 있는 국회의원 입장에서 굉장히 갈등이 있습니다, 제가 보는 거기에서는.

김용호 교수님께 질문하겠습니다.

2012년 대통령선거에 모든 대통령후보들이, 박근혜 대통령께서도 기초선거 정당공천제 폐지해야 한다고 했는데 지금 대다수의 국민들이 정당공천제를 지지하는데 그 이유가 어디에 있다고 생각하십니까?

○**진술인 김용호** 우리나라 대통령선거의 가장 큰 문제점은 정당 위주로 선거가 치러지지 않고 캠프 위주로 치러지는 겁니다. 캠프에서 정해서 공약을 발표하고 그러면서 그 공약에 대한 여러 가지 문제점이나 또는 장단점을 살펴보지 않아서 공약 경쟁을 하는 바람에 이런 현상이 벌어졌다고 생각합니다.

○**김영주 위원** 저는 그것은 아니라고 봅니다. 캠프에서 공약이 나와도 후보는 표를 얻기 위해서 하는 것이지요.

그러나 그 부분도 정당공천의 장단점에 대해서 의견이 분분하나 정당공천제를 폐지했을 때 예상되는 여러 가지 문제점 부분이 있습니다. 이 부분에 대해서 오관영 상임이사님께서 가장 우려되는 부분이 어디라고 압축적으로 말씀을 좀 부탁드립니다, 정당공천 폐지를 지지하고 계시니까요.

○진술인 오관영 정당공천을 폐지했을 때 제가 앞에서 말씀드린 게, 자꾸 폐지냐 유지냐의 문제인데요. 정당공천을 폐지하더라도 지금 앞에서 말씀드렸듯이 저는 기호 문제 즉 1번, 2번 이 문제들이 해결되지 않으면 여전히 문제가 해결되지 않을 거다라는 생각을 말씀드린 것이고요.

그런 측면에서 이 정당공천제를 논의할 때 기본적으로 승수효과를 주고 있는, 그러니까 아까 묻지마 투표라고 했지 않습니까? 여기에 1번, 2번 이런 부분들을 기본적으로 개선하는 것이 먼저다라는 말씀을 드리는 겁니다.

○김영주 위원 본 위원이 가장 우려하는 것은 여성들의 정치진출이 크게 후퇴될 거라는 우려입니다. 사실 2006년 이전에 여성이 기초에 5%밖에 못 들어와 있거든요.

그런데 이 정당공천의 가장 대표적인 사례가, 저희 영등포구의 예를 한번 들어 보겠습니다. 5기 청장 시절에 위원들 간에 문화재단 하는 걸 다 구두로 합의를 했습니다. 그런데 6기 청장이 정당이 바뀌었다는 이유로 서울시에서 20억을 지원해 주는데도 정당 싸움 때문에 2년 넘게 문화재단을 설치 못 했던 정당의 폐해도 있습니다. 저는 그럼에도 불구하고 지금 그러기 위해서 어떤 모범답안을 받아야 되는지, 아까 제가 말씀드린 대로 여성의 입장과 정치인의 입장, 정당폐해도 지역갈등 이런 것에 대한 많은 연구가 따라줘야 된다고 봅니다.

김태일 교수님, 지금 민주당에서 정당명부 여성 비례대표제의 확대보다는 여성명부제를 도입해서 여성들을 확대시켜야 된다 그리고 여성명부제 할당비율이나 선거구율 범위는 조율이 가능하다 이렇게 나와 있습니다. 이게 구체적으로 실현 가능한 건지, 위헌소지는 없는 건지, 그렇다고 그러면 여성명부제하고 정당비례대표제를 하면 당을 표방하지 않으면 안 될 텐데 이 부분은 어떻게 해야 되는지 답변을 좀 듣고 싶습니다.

○진술인 김태일 정당공천 폐지, 정당표방제 하면서 비례대표 유지하는, 정당공천 유지하는 건 좀 앞뒤가 안 맞다고 생각하고요.

다만 지금 세 가지 대안들이 있을 수 있습니다. 여기 황주홍 위원님 나와 계시는데 황주홍 위원님께서서는 여성 진출 문제를 해결하기 위해서 여성명부제를 대안으로 제시하셨고요, 그다음에 남윤인순 의원님은 지금 여성추가당선제도 도입을 제시하고 있고 또 유승희 의원님은 남녀동반

당선제도 도입을 하고 있습니다. 그런데 이 세 가지는 다 검토할 가치가 있다고 생각합니다.

제 개인적인 선호는 여성명부제입니다마는 적어도 유승희 의원과 남윤인순 의원님이 제시한 생활정치, 여성정치 진출 문제를 해결하기 위한 대안으로서 두 가지 대안이 함께 논의가 될 가치가 있는 것이라고 생각합니다.

○김영주 위원 위원장님, 마무리하게 조금만 시간 주세요.

저는 정당공천제 폐지로 책임정당정치가 실종돼서 자칫 풀뿌리민주주의가 훼손되는 것에 대해서 크게 우려합니다. 그러면서도 한편 이 정당공천제에 의한 폐해, 줄서기 그런 부분에…… 저는 그런 근간에서 대통령후보들마다 정당공천 폐지를 공약으로 제시했다고 봅니다. 그래서 전문가들과 국민들의 의견을 아주 최대한 수렴해서……

저는 이 정치개혁이, 저희가 이런 공청회를 하는 건 많은 국민들의 의견도 듣고 전문가 의견도 듣기 때문에 새누리 추천으로 하셨든 민주당 추천으로 하셨든 전문가들께서 정말 머리를 맞대고 좋은 대안을 만들어서 우리 풀뿌리민주주의를 훼손하지 않으면서 좋은 대안을 만들어 주셨으면 하는 생각입니다.

이상입니다.

○위원장 주호영 김영주 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 성완중 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○성완중 위원 서산·태안의 성완중 위원입니다.

김용호 교수님한테 하나 여쭙 봐야 되겠는데요, 오늘 토론이 시작이자 마지막인 것 같아서 대안도 중요하지 않나 하는 생각이 듭니다. 오늘 대다수 진술인들 말씀을 들어 보면 폐지냐 유지냐 하는 부분이 중요한 게 아니라 결과적으로 공천제 폐지는 상당히 위헌의 소지가 있다라는 게 대체적인 것 같습니다.

그렇다면 대안이 필요한데 어떤 대안이 있겠나? 본 위원이 생각할 때 대안을 낸다고 한다면 오픈프라이머리에서 상향제 같은 걸 하면 좋겠는데 결과적으로 이 상향제를 한다고 가정한다면 어떤 방법이 있는지 좀 말씀을 해 주셨으면 좋겠고요.

결과적으로 위헌의 소지 말씀을 정연주 진술인이 많이 하셨는데 99년도 당시에 공천제 폐지,

무공천 할 때 일어났던 근거에 의해서 이 재판의 결과가 온 거거든요. 그런 면을 지켜보더라도 진술인님들께서 하신 말씀이 상당히 국민들한테도 설득력이 있지 않나 이렇게 보여집니다.

두 번째는 오관영 상임이사님한테 여쭙 보고 싶은데요, 조금 전에 선거관리위원회에서 공직자 선거운동에 대해서 공소시효를 연장해야 한다, 강하게 해야 한다 이런 말씀도 있었는데 저희들도 그렇게 생각을 하고 있거든요. 자료를 찾아 보니까 이제 새누리당 의원님께서 공직자의 선거 중립에 대해서 공소시효가 국민과 똑같이 현재 6개월로 돼 있는데 공소시효를 10년으로 늘리자고 개정안을 내서 지금 국회에 상정이 돼 있습니다.

그래서 사실 지금 금품·향응 이런 부분에 대해서는 상당한 효과를 거두었고 국민 공감대 형성이 잘 돼 있고 또 실질적으로 법 집행 과정에서 굉장히 엄격하게 하고 있기 때문에 좋은 실적이 난 것 아닌가 이렇게 보여지는데, 자세한 내용을 들여다보면 많은 부작용이 있습니다만 어쨌든 공무원들 줄 세우기 하는 부분은 이제 사라져야 될 때가 됐는데, 이 법안 낸 부분에 대해서 오관영 상임이사님께서 어떻게 생각하시는지 좀 말씀해 주시기 바랍니다.

우선 김용호 교수님 먼저 말씀해 주시고 오관영 상임이사님 말씀해 주시고……

○**진술인 김용호** 공천제를 민주적으로 하는 방법은 매우 다양하지만 기본은 당원과 일반 유권자가 참여하는 것이 상향식 공천제의 핵심이라고 생각을 합니다. 그래서 각 정당에서 선거구의 사정에 따라서 당원과 일반 유권자가 참여하는 상향식 공천을 채택하기 바랍니다.

○**성완중 위원** 오관영 이사님.

○**진술인 오관영** 저는 일단 정치활동의 자유 부분하고 그다음에 선거개입하고는 구별이 돼야 된다고 생각이 되고요. 저는 한편으로는 자신의 정치적 견해들을 공무원들도 자유롭게 표현할 수 있게 하는 것들은 필요하다고 생각이 됩니다. 그런데 그것이 불법적인 선거개입이다, 특정 후보를 당선시키기 위한 거거나 아니면 낙천시키기 위한 개입일 경우에는 그 부분들에 대해서는 엄격하게 처벌하는 게 맞다고 생각을 합니다.

○**성완중 위원** 감사합니다.

박명호 교수님, 지금 여론조사들이 다양하게 많이 이루어지고 있거든요. 선거가 한 6개월 남

았는데 지금도 지역마다 상당히 충돌도 심하고 선관위가 고발도 하고 이렇게 하는데, 언론도 같은 시장이 형성돼서 어떻게 보면 유권자들이 전화 오는 걸 겁내고 전화를 내려놓는 유권자들이 굉장히 많습니다, 언론사를 빙자해서 조사해 가지고 발표하는 그런 부분에 대해서.

그런 부분도 조금 전에 제가 말씀드린 이런 법 개정안을 내서 좀 디테일하게 이제는 보수적으로 방향을 잡아주는 이런 부분에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 박명호** 유권자들에게 다양한 정보를 제공해서 선택의 기회를 넓히는 것은 바람직한 일이라고 생각이 됩니다만 주어지는, 제공되는 정보의 질 관리가 어느 정도 가이드라인이 잡혀서 적절한 정보가 제공돼야 된다고 생각합니다.

○**성완중 위원** 이상입니다.

○**위원장 주호영** 성완중 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 황주홍 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**황주홍 위원** 전남 장흥·강진·영암지역 황주홍입니다.

우선 김용호 교수님, 대 정치학자신데 발표하실 때 왜 광역단체장의 경우만 3선으로 돼 있는 것을 재선으로 제한해야 된다, 하려면 기초의원 은 놔두더라도 기초단체장도 그래야 일관성이 좀 있을 것 같은데 아까 말씀한 3선 하게 되면 여러 가지 무사안일이라든가 주민의 불만 누적 그건 기초단체장도 마찬가지로 아니에요?

○**진술인 김용호** 우리나라에서 지방자치가 지금 너무 천편일률적으로 이루어지고 있기 때문에 지방자치도 상당히 다양하게 할 필요가 있다고 생각합니다. 그러니까 광역단체장, 기초단체장, 천편일률적으로 무엇을……

○**황주홍 위원** 하기보다는……

○**진술인 김용호** 법도 정하고 제도를 만들어야 한다는 것은 잘못됐다고 생각합니다.

○**황주홍 위원** 좀 차별적으로 임기 제한을 뒤야 된다?

○**진술인 김용호** 예, 예를 들어서 제주특별자치도 같은 건 비교적 성공적이지 않습니까? 우리가 그러한 노력을 많이 해야 된다, 지방자치도 다양화하고 그래서 정치의 다양화, 민주주의의 다양화가 필요하다 저는 그런 입장에서 말씀드렸습니다.

○**황주홍 위원** 좋습니다.

그다음은 정연주 교수님에 대해서인데 교수님의 의견은 이미 충분히 말씀을 하셨기 때문에 다만 논의의 균형을 위해서 제가 좀 첨언을 드릴까 합니다.

우리 정개특위 전에 정치쇄신특별위원회가 활동을 했습니다. 그때 정 교수님도 나오셨지 않습니까? 그래서 그때 특위에서 정당공천을 폐지하는 게 위헌 소지가 있다 하는, 그때 정 교수님이 문제 제기를 하는 바람에 저희가 기관들에 대해서 자문을 구했습니다. 3개의 기관에다가 의견을 물었습니다. 하나는 한국정치학회 그다음에 또 하나는 한국선거학회 그리고 대한변협, 변호사협회에다가 했습니다.

그런데 사실은 우리가 그때 잘 몰라서 그랬던 거겠지만 정치학회하고 선거학회는 중복됩니다. 선거학회 회원들은 거의 다, 아마 99% 한국정치학회의 소속원들이기 때문에 사실은 두 학회는, 두 단체는 같은 입장이다. 거기서는 위헌 얘기를 했습니다. 통상적으로 알고 있는 것처럼 정치학자들은 정당공천 폐지에 대해서 반대를 많이 하고 행정학자들은 또 그 반대로 정당공천 폐지를 찬성하시고 이렇지 않습니까? 정치학회에서는 위헌이라고 나왔습니다.

그리고 대한변호사협회에서는 이견 합헌이다, 정당공천 폐지해도 헌법에 전혀 지장이 없다, 이거는 국회의 입법재량의 범위 내의 일이다 이렇게 의견을 저희에게 보내왔습니다. 참고하시도록 말씀을 드립니다.

그다음에 김태일 교수님, 아까 정당공천 폐지냐 유지냐 이견 정답은 없다, 오직 선택의 문제다. 부분적으로는 동의하는데 저는 정답은 있다고 생각합니다. 지난 10여 년 동안 일관되게 70% 안팎의 국민여론이 늘 정당공천의 즉각적 폐지를 요구하고 있습니다. 저는 이것이 정치에 있어서의 하나의 정답 기준, 척도가 아니겠나 생각을 합니다.

그다음에 지난 12월 대선에서, 그러니까 그런 민심에, 국민여론에 부응한 거지요. 이렇게 하면 표가 나오겠다는 계산 속내에서 박근혜, 문재인 그리고 안철수 예비후보까지 다 정당공천을 폐지하는 것을 대선공약으로 내걸었습니다. 그래서 정답은 이미 나와 있는 거다, 정개특위의 소임도 그 정답을 어떤 방법으로 제도화하느냐에 있다 이렇게 생각을 합니다. 그래서 그 말씀의 취지에

는 공감을 하지만 이제 정답은 있는 거고, 다만 그 선택을 어떻게 하느냐 이 문제만 남아 있다고 생각합니다.

시간이 좀 남아 있는데 김태일 교수님 마지막으로 한 말씀 하시고 제 말씀 마치겠습니다.

○**진술인 김태일** 새누리당 정치쇄신특위 위원장이신 박재창 교수님께서 역시 폐지 주장하셨습니다. 그런데 아까 김성주 위원님 말씀하신 것처럼 일몰제, 일시적 폐지 주장하셨는데요. 저는 문제의식을 같이한다고 보고 그것도 중요한 대안으로써 검토해야 될 가치가 있다 그렇게 봅니다.

이상입니다.

○**황주홍 위원** 이상입니다.

○**위원장 주호영** 황주홍 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 심상정 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**심상정 위원** 경기 고양 덕양갑 국회의원 심상정입니다.

제도가 앞서 가면서 개선을 이루는 경우도 있고 또 실천이 앞서 가면서 제도화되는 경우도 있습니다. 그런데 이번 정당공천제 폐지 논란과 관련해서는 굉장히 쓸쓸함을 감출 수가 없어요.

제도의 문제냐 아니면 행위 주체의 문제냐? 사실은 지금 공천비리가 계속 일어나고 있고 그리고 특정정당에 의한 과도한 대표성이라든지 또 정치적 다양성이 부재한 문제는 좀 외람된 말씀입니다마는 지금 새누리당과 민주당의 양당체제의 폐해입니다. 양당이 독과점하고 있는 것의 문제고 말하자면 양당의 기득권을 제한함으로써 대부분 해결될 수 있는 문제예요. 그런데 이런 문제가 작년 대선에서 정당공천제 폐지라는 포퓰리즘적 약속 때문에 정당공천제 폐지 여부로 지방자치 문제점들이 논의되는 것에 대해서 저는 우선 대단히 유감스럽게 생각합니다.

제가 생각할 때 가장 중요한 것은, 우선 공천비리 문제 이거는 공천제도 민주화하면 되잖아요. 그거는 양당에서 하시면 되지 않습니까? 저희 당 같은 경우에는 직선으로 하기 때문에 시의원들이 저 쫓아다니는 시의원들 없습니다. 하시면 되지요. 안 하시는 걸 왜 자꾸만 제도의 문제로 하느냐 이런 말씀 드리고, 제도적으로도 스웨덴 같은 데 개방형 비례대표제도 같은 것도 있습니다. 그리고 아까 어떤 분이 제시하신 것처럼 공동으로 경선제도를 도입하는 방법도 있습니다.

그리고 가장 큰 문제가 특정 정당에 의한 과도한 대표성입니다. 다양성을 보장하라는 것이고 시민사회단체들이 정당공천제를 폐지하라는 것도 바로 이 문제예요. 그러면 이것은 저는 그동안에 진보정당이 일관되게 제기했던 방안으로 완벽하게 해결할 수 있다고 봐요. 비례대표제 확대하고, 그렇지요? 3·4인 선거구제, 중·대선거구제로 하고 그다음 복수공천 금지하고 그러면 해결되는 것 아닙니까?

오늘도 많은 선생님들이 나오셨는데, 특히 소선거구제로의 전환을 해법으로 제시한 분들이 몇 분 계신데 굉장히 놀랍습니다. 지금 우리가 지방자치제도의 가장 큰 문제점으로 말하자면 특정 정당에 의한 과도한 대표성 그다음에 정치적 다양성 부재가 핵심적인 문제로 제기되고 있는데 지금 거대정당의 독점을 보다 확고하게 만드는 제도를 대안으로 제시하는 것에 대해서 제가 도저히 납득할 수가 없어요. 정연주 교수님은 또 뭐라고 말씀하셨느냐 하면 오히려 군소정당의 난립을 우려하고 그리고 대정당에 지나치게 불리하게 작용될까 봐 걱정하시는 발제를 오늘 하셨는데 지금 국민들이 지방자치제에 제기하고 계신 문제점에 대해서 대단히 잘못된 오해가 있지 않으신가 이런 생각을 합니다.

그리고 중·대선거구제로 해서 복수공천을 금지하는 제도가 저는 매우 중요하게 아주 실효성 있는 제도라고 봐요. 예를 들어서 경북 같은 경우에 3·4인 선거구제하면 뭐합니까? 4명, 5명 공천해도 다 새누리당 공천자들이 당선될 테고 호남도 역시 또 민주당이 마찬가지로. 이거 수도 없이 반복돼 온 문제예요. 그러면 3·4인 선거구제로 하고 한 당에서 복수공천을 못 하게 하면 그러면 저는 최소한의 다양성 이거 충분히 보장되고 그다음에 정당공천제 폐지를 주장하는 시민사회에게도 가장 확실하게 지방의회에의 접근성을 확보하는 방법이다 저는 그런 생각입니다.

그리고 지금까지 정당공천제, 비례대표제 확대를 통해서 발전돼 온 여성 정치참여라든지 또 소수정당의 참여라는 중요한 성과를 전혀 고려하지 않고 그저 정당공천제 폐지 또는 소선거구제로의 전환 이렇게 얘기되는 것은 지금 지방선거제도의 개선을 요구하는 시대정신하고도 크게 어긋나 있다는 것을 말씀드립니다.

이상입니다.

○위원장 주호영 심상정 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 이노근 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이노근 위원 저는 선거구가 서울 노원갑 지역입니다. 대부분 그쪽이 야당 세가 센 곳인데 저는 자치단체에서, 서울시에서 30년 이상을 공직 생활 했기 때문에 현실론에 입각을 하면서 저도 행정학을 전공하기 때문에 학문적 배경도 가미해서 말씀드리겠습니다.

우선 정연주 교수님한테 여쭙 보겠는데요.

저도 헌법적 가치를 훼손해서는 안 된다는 것이 대전제가 돼야 된다고 봅니다. 그런데 이런 경우에 헌법재판소 판결에 보면 정치적 표현의 자유를 제한하고 또 평등권의 원칙에 위배된다고 그랬잖아요. 그런데 여기에서 그 위배되고 제한받는 대상들이, 객체들이 단순히 후보자로 나온 사람뿐만 아니라 정당도 제한을 받아서는 안 되고 후보자도 제한을 받아서는 안 되고 국민도 제한을 받아서는 안 된다고 봅니다.

그래서 여기에서 아까 김태일 교수님인가요, 정당표시제가 최선이다 이런 얘기를 하는 것 같아요. 그래서 이에 대한 여러 가지 제한받는 주체를 어느 한 군데로 제한해서는 안 된다고 보거든요. 그래서 거기에 대한 입장을 말씀해 주시고, 또 하나가 이런 게 있습니다.

지난번에 저도 정치쇄신위에 들어갔었습니다마는 일부에서 광역시, 특별시에는 구를 폐지하자 했을 때는 그럼 똑같은 자치단체인데…… 물론 약간의 법률적 제한, 차등은 있습니다마는 똑같은 자치단체인데 한 군데는 폐지를 하고 그냥 일반 보통 시, 보통 군은 이걸 한다면 이걸 또 헌법상 평등권에 위배되지 않느냐 이 문제를 한 번 더 말씀드리고요.

그다음에 오관영 진술인께서 나오셨는데 이게 만일 폐지됐을 때 그러면 대안이 없이, 여러 가지 부작용을 예상하지 않습니까? 대안 없이 이것을 폐지하는 것이, 그러면 과연 폐지했을 때의 순기능 효과하고 폐지 전의 순기능 효과하고 어느 것이 더 크냐 했을 때 상당히 판단이 어렵거든요.

예를 들어서 이렇게입니다. 사실상 정당 기능을 하는 데가 많습니다. 예를 들어서 시민단체연합이라든지 또는 노동계라든지 또는 전교조라든지 기초선거 단위로 얘기한다면 그 지역의 협동조합

이라든지 이거 내보내면 됩니다. 예를 들어서 지금 협동조합이 1만 명, 2만 명 1만 원씩 넣으면 다 되거든요, 이거. ‘그러면 그거 하나 찍읍시다’, 물론 공개적으로 못 하겠지, 여러 가지 선거법 때문에. 그러나 그렇게 되거든요. 그러면 그 사람들은 사실상 유사 정당의 역할 하면서 일반 정당에 대해서는 이거를 금지한다? 이걸 앞뒤가 안 맞지요. 그래서 이 문제도 함께 설명해 주시고, 박명호 교수님께서 얘기한 것 중에 저는 정치적으로 발탄이란 말에 진짜 동의를 합니다.

왜냐하면 우리 사회가 SNS나 피담이니 흘러다니는 건 아주 유행병처럼 이렇게 되거든요. 그러면 학자분들이 정확한 자료를 사회에 제공하고 그 판단할 수 있는 여러 주체들이 판단을 해서 객관적인 의사결정이 되는 게 아니라 아까 심상정 위원님께서 말씀했습니다만 포퓰리즘적 사고가 많거든요. 그런 거를 여야 위원 할 것 없이 상당 부분 알 겁니다.

예를 들어서 A라는 정보를 주고 여론조사를 했어요. 그러면 A쪽에 유리하게 나옵니다. 그다음 날 또 B라는 나쁜 정보를 주고 여론조사 하면 또 그쪽으로 기웁니다. 그래서 이 문제에 대해서 너무 과민하게 반응할 필요는 없다, 무엇이 옳으나 여기에 중점을 뒀야 된다고 생각을 하는데 한번 말씀해 주시기 바랍니다. 너무 짧아서 죄송합니다.

○진술인 오관영 제가 먼저 말씀드릴까요?

저는 정당공천제 폐지가 논의가 오게 된 건 어차피 양당이 합의를 해서 공약으로 지켜지는 거라고 생각을 하고요. 지방선거 선거제도의 개혁의 핵심적인 사항은 정당공천 폐지에 있지 않다는 게 제 생각입니다.

그런데 그 얘기는 계속 말씀드렸듯이 정당공천이 현실적으로 여러 가지 정당공천 비리 문제라든가 이런 문제들이 나오고 있는데 그것을 자체적으로 실제적으로 개선을 못 하고 있기 때문에 아마 폐지에 대한 압력이 있는 것이고 그것을 통해서 폐지가 나오고 있다라고 생각을 하고요. 그렇다라면 그런 약속들은 지금 지키는 것도 중요하다고 생각을 합니다.

그런데 정당공천제를 폐지하더라도 앞에서 여러 분들이 말씀하셨습니다마는 정당표방을 하는 것 자체를 막을 수는 없기 때문에 그 부분과 관련해서는 유권자들이 판단할 수밖에 없다. 그런데 유권자들의 판단을 정당공천의 효과와 같이,

똑같이 두고 있는 것이 지금의 번호라는 겁니다. 번호를 보고 하는 거기 때문에 그 부분들에 대한 개선이 같이 이루어져야 된다는 것이 제 생각입니다.

○위원장 주호영 또 더 말씀하실 진술인 계십니까?

됐습니까?

○이노근 위원 정 교수님.

○진술인 정연주 저는 아까 이 위원님 말씀하셨듯이 정당공천 폐지가 갖고 오는 것이 여러 가지 객체들이 기본권을 비롯해서 많은 타격을 입는다는 말씀은 공감하고요.

시간관계상 제가 발제를 소개하지 못했지만 여가 발제문에 나와 있습니다.

먼저 헌법에 아까도 말씀드렸듯이 정당 설립과 활동의 자유가 있는데 정당을 배제시키고, 그중에서 가장 중요한 단계인 선거에서 배제시킨다는 것은 정당 활동의 자유를 배제시키는 거니까 참정권을 침해하는 거고요.

아까도 유권자의 선택권 이런 말씀들이 나와 있는데 유권자의 선거권이라든가 선택권이라든가 알 권리를 또 침해하는 거지요. 또 후보자의 피선거권도 침해하는 거지요. 또 평등선거의 원칙, 수많은 기본권적인 침해가 있기 때문에 그런 점에 대해서 제가 좀 사족을 달자면 70%~80%가 또 학계라든가 특히 국민 여러분들이 거기에 대해서 부정적인 시각을 갖고 계신 것은 저도 알고 저도 국민의 한 사람으로서 이런 여러 가지 비리와 이런 것에 대해서 굉장히 문제가 많다는 것에 대해서는 모두에서도 말씀드렸듯이 전혀 의의가 없습니다.

다만 그분들이 국민들의 여론조사를 하게 된 과정에 있어서 아까 제가 얘기했던 이런 헌법적인 전문적인 얘기들, 외국의 예 이런 것을 갖다가 확실하게 국민들이 아시고 판단했겠는가, 국민들을 절대 폄하하는 것은 아닙니다. 국민들의 의사가 하늘같기는, 굉장히 제일 중요한 변수임에는 틀림없지만……

아까 포퓰리즘 얘기도 나왔지만 이 포퓰리즘이라는 게 좋게 보면 좋지만 나쁘게 볼 때는 어떤 인기 영합주의이면서 어떤 신중하다든가 헌법적·정책적 접근에 있어서 좀 떨어지는 그런 부정적 의미를 갖고 있는 게 포퓰리즘 아닙니까?

그런 면에서 국민들이 판단하셨을 때 그 70% 이상의 여론이 과연 이러한 여러 가지 문제를 갖

다가 확실하게 파악하시고 했겠느냐 여기에 의문이 있다 그 말씀이지요, 저는.

○이노근 위원 광역시하고 구의원 폐지하는 문제가 아까 크게 나왔었는데 그것 한번……

○진술인 정연주 아니, 그 점도 아까 저 얘기도 있었고 또 헌법재판소 결정에도 나와 있듯이 광역과 기초에서 차별 두는 것 자체는 일단 평등 원칙 위반으로 처음부터 접근을 하는 것이거든요. 그렇기 때문에 그 점에 대해서 한다면 또 헌법재판소에 가면, 물론 아까 황 위원님도 말씀하셨듯이 변협에서 그런 얘기가 있었다라는 말씀도 있었어요.

우리나라에 헌법학자가 저만 있는 게 아니지요. 굉장히 많은 헌법학자들 중에는 저하고 다른 의견도 계실 거고, 아까도 제가 소개했듯이 똑같은 정당표방에 대해서도 헌법재판소에서 6 대 3으로 나왔듯이 헌법재판관들 사이에서도 의견이 특히 정치적으로 예민한 사건에 대해서는 의견이 갈립니다. 그러나 이제 감이 있지요.

그리고 여기에 대해서 아까도 ‘위임입법 재량이다’ 이렇게 얘기했는데 그 재량이라는 것도 헌법정신에 맞게 그것을 구현하는 쪽에 입법 재량이 있는 거지 그것을 갖다가 무시하거나 소홀히 하는 입법 재량까지 우리 헌법에서 인정하는 것은 아니지요. 그렇기 때문에 무수하게 많은 법률이 헌법재판소에 가서 위헌 결정을 받았지 않습니까?

그래서 그런 것을 갖다가 우리가 감안해 볼 때는 입법 재량이라서 모든 것을 다 결정할 수 있다라고 하는 것은 제가 볼 때는 그것 역시 위헌적인 발상이다 이렇게 생각합니다.

○위원장 주호영 예, 잘 알겠습니다.

이노근 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 이우현 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이우현 위원 용인갑 이우현 위원입니다.

여섯 분의 교수님들 좋으신 말씀 잘 들었고요.

제가 질의보다는 저는 지방자치 기초의원 출신입니다. 그래서 제가 겪었던 것, 또 제가 단체장도 출마를 했었고 국회의원 선거도 두 번 출마를 했습니다. 선거를 많이 치렀는데 저는 사실 3대, 4대 때 그냥 공천이 없을 때 출마를 했었습니다.

그런데 그때도 문제가 좀 많았지만 지금 아마 5대, 6대 정당공천제를 하면서 국민들의 불만이 많이 높아진 건데요. 지금 국민들은 아마 정치에

대한 불만이 국회의원뿐이 아니라 모든 것이 다 높다고 봅니다.

그 이유는 아마, 우리 국민들의 욕구가 굉장히 높습니다. 어느 부분이나 경제 부분이나 정치 부분이나 모든 부분에 아마 학계나 법조계나 다 국민들이 바라는 것은 아니라고 봅니다.

그렇지만 또 우리나라가 20년 동안, 지방자치를 시작했지 않습니까? 20년밖에 안 돼서 어떻게 보면 걸음마는 떼고 이제 막 성큼성큼 뛰어다닐 만큼 이제 성장되었다고 보고 또 그만큼 기초의회들이 국민들에게 풀뿌리민주주의를 그래도 많이 심어놨다 이렇게 생각을 갖습니다.

그런데 이제 국민들이 불신을 갖는 것 첫째는 정치인들에 대한 불신이고요. 두 번째는 이번에 공천 폐지를 해야 된다는 것이 아마 각 당 대통령후보들이 국민들이 70%~80% 요구하니까 거기 공약 안 걸 후보 누가 있겠습니까? 그것은 누구라도 다 그렇게 걸 수밖에 없었던 상황입니다. 그런데 그 상황을, 그 하나를 가지고 두 개를 가지고 단점만 가지고 했지 않았나 이런 생각을 갖습니다.

첫째, 역대 선거에 다 돈을 썼습니다. 누차 돈을 많이 썼습니다.

그런데 아마 18대 국회의원선거, 이번 18대 대통령선거에서는 거의 깨끗한 선거했고 정치가 정착이 되었다고 봅니다. 역대 17대, 역대 16대 내려갈수록 돈을 많이 썼기 때문에 이 공천자금을 받을 수밖에 없었던 그런 것도 사실일 겁니다.

그래서 우리는 이런 부분에 아마 좀 더 냉정히 생각해야 될 것 같고요. 또 지금 기득권 세력들이 단체장이나 지방의원 기득권 세력들이 공천을 폐지해 주기를 바라겠지요. 왜, 그것 하면 또 그 사람들이 100% 다 됩니다. 왜, 그분들은 예산권 가지고 있지요, 조직 가지고 있지요, 지역의 많은 것을 활동을 많이 했9지요. 새로운 우리 여성들이나 새로운 정치지방생들이 출입, 진출입 들어가기 굉장히 힘들어집니다.

더 오히려 지역이 더 부패될 수 있고 더 잘못될 수 있다, 그래서 저는 그런 부분에서 이 공천제가 결국 나쁜 것만은 아니다 저는 그런 생각을 갖습니다. 우리 공천제가 있음으로써 여성이 많이 진출입할 수 있고요.

또 지금 예를 들어서 우리 용인에 지금 시장후보가 한 25명, 양당으로 하면 30명 됩니다. 이 30명이 무공천제도 해 가지고 시장후보만 30명이에

요. 또 도지사후보 있지요, 교육감후보 있지요, 도의원후보가 또 한 20명 넘지요, 기초의원후보 한 백몇십명 되지요, 이것을 어떻게 검증합니까? 다 떠 두르고 다니고 또 명함 돌리는 사람 있지요, 한 400~500명이 몰려다닙니다, 그것도 행사 하나 하면. 그것 절대 불가능하다, 저는 그래서 이 상향식 공천에 있어서 철저한 후보자들의 검증이 필요하다, 우리 새누리당 같은 경우는 150가지를 써서 냈습니다, 150가지. 여기 교수님들 아마 150가지 써서 내야 된다 그러면 교수님들도 좀 마음속으로 찢리는 게 있을 수도 있어요. 어떤 부분이 150가지…… 그래서 그렇게 깨끗한 상향식 공천을 국민들이 지금 바라고 있다 저는 그런 생각을 갖습니다.

또 문제점이 있는 게 뭐냐 하면 단체장들이 너무 권한이 많습니다. 지방의회 권한이 없습니다. 지방의회에 우리 국회같이 입법부 공직자들이 있으면 아마 지방의회가 더 풀뿌리민주주의의 뿌리를 빨리 내릴 수 있었다, 모든 인사권한을 공무원들을 다 단체장이 하는데 지방의회에 와서 전부 있으면 시장한테 잘 보여서 전부 나쁜 것 다 보고하고 어떤 의원이 뭐 했으면 다 보고하고 그러니까 현실적으로 이것은 애초에 만들 때 우리 선거관리위원회같이 선거관리위원 공직자들이 있듯이 이것 지방의회도 이제 전문위원들이 있어야 그 기초의원들이 새로 들어오더라도 일을 할 수 있다 이랬을 때 지방의회가 저는 발전된다고 보고요.

그래서 제가 제 얘기를 주로 많이 한 것은 꼭 정당공천제가 나쁘다 이것보다는 이제는 정당공천을 통하든 뭘 하든 정말 국민들이 평가할 수 있고 정말 올바른 후보를 찾아서 이렇게 할 수 있는 것이 옳다고 저는 늘 생각을 했던 사람입니다.

그리고 비례대표를 많이 확대한다 그러는데 저는 그것은 좀 옳지 않다고 봅니다. 우리 이 국회가 비례대표 확대 많이 하는 바람에 지금 잘못된 국회로 국민들이 오해하듯이 그 지역에서 기초의원들은 정말 봉사하고 열심히 한 사람들이 기초의회에 들어와서 그 지역을 책임지고 시민단체가 됐든 어디가 됐든 이런 사람들이 정말 열심히 하면 이제 국민들이 많이 알기 때문에……

그래서 제가 요약해서 말씀드리면 공천제에 지금 일부 교수님들은 옳다, 또 일부 교수님들은 공천에 문제점이 있다, 문제점 있는 것은 다 알

지요. 그런데 지금은 돈 쓰는 선거가 아니기 때문에 아마 이번부터는 공천자금을 우리 위원장님들이 절대 못 받을 겁니다. 이제 그것 해서는, 절대 그런 세상은 지났다 이렇게 생각을 가져서 그런 부분에 대해 말씀을 드립니다.

참고만 해 주시기 바랍니다.

○위원장 주호영 이우현 위원님 수고 많으셨습니다.

다음은 윤후덕 위원님 말씀해 주시기 바랍니다.

○윤후덕 위원 장시간 고생 많습니다.

김태일 교수님께 질문을 몇 가지 드리겠습니다.

저는 지난해 대선과정에서 후보들이 약속했던 기초단체장, 기초의회의 정당공천을 배제하는 것에 대해서 찬성을 하는 그런 입장입니다. 제 입장은 그래요.

정당공천을 폐지하면 크게 두 가지 문제가 발생을 합니다. 하나는 정당을 표방할 수 있는냐의 문제 하나하고 또 하나는 정당공천제가 폐지되면 비례대표제가 자동으로 폐지가 되기 때문에 여성 등 정치적 약자를 어떻게 의회 또는 단체장에 진출시키느냐 하는 문제가 남습니다.

그런데 여기서 고안된 방법이 여성명부제 등 몇 가지 방식이 있어요. 또 민주당에서도 여러 방안들이 의원 발의 입법이 나왔습니다. 그런데 이에 대해서 정연주 교수님께서서는 가차 없이 위헌이라고 말씀을 해 주셨지요.

이게 여성 등 정치적 약자를 최소한 의회에 진출시킬 수 있는 대안의 방법, 위헌이 아닌 방법들이 어떤 것들이 있는지를 김태일 교수님도 한 말씀 해 주시고 정연주 교수님도 위헌이다 또는 위헌이 아닐 가능성의 방안이 어떤 게 있는지 좀 말씀을 해 주시기를 부탁드립니다.

그리고 또 하나는 정당공천이 폐지되면 지금 존경하는 이우현 위원님이 좀 지적하셨듯이 후보 난립의 문제와 또 선택이 어렵다라는 문제가 발생을 합니다. 실제 우려되지요.

후보 난립하는 것을 막는 방법은 옛날에 쓰던 방법이요. 기탁금을 올려 버리면 본전이 아까워서 떨어질 만한 사람들은 안 나오게 되지요. 그렇지만 이것은 민주주의에 위배되지요. 유전출마 무전불출마 이렇게 되어 버리기 때문에 어렵습니다.

그러면 아까 150가지의 항목으로 후보자를 체

크한다고 했는데 결국은 유권자가 체크하는 거지요. 그래서 제가 제안하는 것은 지금 선거공약집, 예비후보자가 명함 하나 달랑 가지고 돌아다니는데 매니페스토 형식의 선거공약집을 의무화해서 상당히 공부하지 않고는 또 지역 문제에 대해서 상당한 식견과 공약을 이행할 수 있는 준비가 되어 있지 않으면 나오지 못하게 하는 선거공약집 등을 의무화하는 방안도 방법이라고 생각을 합니다.

이에 대해서 김태일 교수님이 의견을 좀 주셨으면 좋겠습니다.

○**진술인 김태일** 저는 표방제라고 얘기했습니다만 폐지의 대안 중의 하나이니까 폐지론이지요. 그런데 여러 가지 예상되는 문제가 굉장히 많습니다. 그것 사실이지요.

방금 진술인들께서도 말씀하시고 위원님들께서 말씀하신 그 대안인데 문제는 우리가 가장 중요하게 해결해야 될 과제가 무엇인가, 그 과제의 우선순위를 놓고 봐야 된다고 보는데 저는 토호 발호 문제라든지 후보 난립 문제의 중요성은 현재 이 초집중적 체제의 문제 해결과 지역 내 정치적 다양성의 문제 해결에 비하면 그 우선순위가 훨씬 뒤에 밀리는 거라고 생각합니다.

그런 점에서 이 문제가 중요하기는 합니다마는 이런 것을 다 그냥 병렬적으로 제시해 놓으면 해결책 찾기가 어렵다 이렇게 생각을 하는 거고요.

그다음에 비례가 없어짐으로써 여성의 진출이 막히게 되었는데 그 대안으로서 여성명부제가 위헌이나 하는 문제가 있는데요, 위헌이 아니더라도 자문 의견도 있습니다. 국회입법조사처의 의견인데 역시 입법 재량권에 속한다는 의견이 있다는 것을 제가 확인한 바가 있습니다.

그래서 역시 공천제 유지나 폐지나 자체도 위헌 논란이 있습니다마는 여성명부제 자체도 이것 위헌이 아니더라도 견해도 또 명백히 있고 위헌이다라는 견해도 있습니다. 그런 헌법적 가치의 다툼은 위원님들이 신중하게 검토해야 될 사항이라고 생각합니다.

○**윤후덕 위원** 이것 혹시 입법조사처가 의회의 입법권을 존중하는 의미에서 내린 해석이 아닐까요?

○**진술인 김태일** 저는 조금 의원들이 의원입법 재량권 문제는 좀 적극적으로 해석하고 자신들의 권리를 좀 해야 되지 왜 헌법재판소 눈치 보듯이 이렇게 소극적으로 해석은 안 된다고 생각합니

다. 물론 헌법적 가치 테두리 내에서 해야 되겠습니다마는……

○**윤후덕 위원** 예, 알겠습니다. 그것은 각성하겠습니다.

이에 대해서 정연주 교수님 의견 좀 주시지요.

○**진술인 정연주** 입법 재량이 헌법에 입법 재량이라고 되어 있지요. 그런 규정이 맞습니다. 헌법이 다 정할 수는 없잖아요. 자세한 사항은 법률로 정한다……

그런데 아까도 말씀드렸듯이 거기에는 일정한 헌법적 틀 안에서 입법 재량이라는 것은 두 번 다시 말씀드리지 않겠고요.

여성명부제에 대해서 꼭 짚어서 말씀하셨는데 제가 아까 위헌이다라기보다는 제가 뭐 헌법재판관도 아니고 위헌의 소지가 있다 이렇게 말씀드렸는데 그 이유는 평등의 원칙과 비례의 원칙 때문에 그렇습니다.

왜냐하면 여성명부제에서는 아직 구체적인, 아까 입법조사처에 나름대로 조사를 해 보셨다고 그러셨는데 어떤 내용이 들어 있는지는 저는 모르겠습니다.

그런데 아직 여기에 대해서 제도화가 되어 있지 않으니까 유권해석을 한 적은 없지요. 다만 헌법학자로서 생각을 했을 때 왜 평등의 원칙 문제냐 하면 여성에 대해서 비례대표제도 이런 것 등등 통해서 여성들의 대표성을 확대해야 된다고 그러서는 아무도 거기에 대해서는 부정하는 사람이 없지요.

다만 여성명부제를 하면 약간 얘기가 달라지는 거예요. 왜냐하면 여성명부제를 하면 장애인명부제라든가 다른 소수세력에 대한 명부제는 왜 없냐는 거지요. 여성만이 유일한 고려사항, 중요한 고려사항임에는 틀림없지만 유일한 고려사항은 아니지요. 그런 맥락에서 봤을 때 평등의 원칙을 제가 말씀을 드렸던 거고요.

또 기본권, 특히 선거권에 관련해서는 비례대표의 경우에 있어서 50% 즉 흡수를 갖다가 계속 여성들을 공천을 하도록 되어 있고 거기에 대해서 정당투표로 유권자들이 투표하는 것에 대해서도 사실은 과거 남성에 대한 역차별이라고 위헌 시비가 있었어요. 저는 물론 위헌이라고 보지 않아요.

그런데 플러스 여성명부제는 오로지 여성으로 특화되어 있을 뿐만 아니라 거기에는 100% 여성만 일종의 정당명부식 명부제에 나오는 것이기

때문에 이것은 남성이나 이런, 개 중에는 ‘나는 여성은 죽어도 찍기 싫다’ 하는 사람도 있을 수 있는 거지요. 저는 거기에 물론 동의하지 않습니다.

한 위원님, 저를 적개심을 갖고 바라보지 마십시오. 있을 수가 있는 거지요. 그것은 선거권입니다. 선거의 자유예요. 그런데 그분들한테는 그런 것을 갖다가, 강제적으로 거기 여성명부에 투표할 수밖에 없게 만들기 때문에 역차별과 선거권 침해의 강도가 높아질 소지가 매우 높다는 거지요.

또 하나는 실효성과 비례의 원칙은 간단하게 하면 이렇습니다. 만약에 정당표방을 금지시키면 그것도 위헌이고요. 정당표방을 허용해야 되는 거거든요. 그것은 제 얘기가 아니라 현재의 얘기니까요.

또 현재의 견해대로 정당표방을 인정하게 되면 굳이 정당공천을 배제시켜 갖고 지금 무리를 해가지고 여성명부제를 만드는 것 하고, 그 이유는 결국 정당의 영향력을 차단하겠다는 것인데 그 정당의 영향력은 당원경력 표시까지 포함해 갖고 그대로 상존하고 있는 거거든요.

그렇게 되면 이것은 효과라든가 적합성 면에서 떨어질 수밖에 없는 거예요. 그래서 제가 아까 정책적으로 헌법적으로 문제가 있기 때문에 여성명부제에 대해서는 저는 좀 소극적인 입장을 갖고 있다 그렇게 말씀을 드린 것입니다.

○윤후덕 위원 두 분 설명 감사합니다.

이상입니다.

○위원장 주호영 윤후덕 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 장윤석 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○張倫碩 委員 김태일 교수님, 방송을 통해서 늘 좋은 말씀 많이 들었습니다.

김 교수님께서 좀 독특한 대안을 제시했는데 아마 고심을 많이 하신 것으로 그렇게 생각합니다.

정당표방제라고 하셨는데 거기에 보면 당적 표시는 허용할 수 있다, 표방할 수 있다 이렇게 해서 이게 정당추천 표방제는 아닌 것인가요?

○진술인 김태일 예, 그렇습니다.

○張倫碩 委員 그러니까 추천은 표방을 못 한다 이렇게 되는 것입니까?

○진술인 김태일 예, 그러니까 이게 제 독특한

뭐……

○張倫碩 委員 아니, 그러면 지금 현재 결정하고 바로 부딪히는 것 아닙니까?

○진술인 김태일 정당이 후보자 공천은 이제 못하도록 되어 있고요. 다만 이제……

○張倫碩 委員 물론 못 하고, 추천받았음도 표방을 못 하게 하고 당적만 표시할 수 있다?

○진술인 김태일 추천하지 않았으니까 추천받았음을 표방할 수는 없지요. 그러나 자기네 정당활동, 사실 정당적 가치……

○張倫碩 委員 그러니까 정당이 공천은 못 하지만 추천은 가능한 일이거든요, 지지도 가능한 일이고.

○진술인 김태일 추천 그것은 저는 위원님과는 좀……

○張倫碩 委員 됐습니다.

○진술인 김태일 아니, 잠깐만 제가 말씀드리겠습니다. 왜냐하면……

○張倫碩 委員 시간이 없으니까……

○진술인 김태일 알겠습니다.

○張倫碩 委員 그러니까 정당추천표방제는 아니다, 그래서 제 생각에는 바로 현재의 결정하고 이제 충돌이 된다 그런 생각이 들고.

아마 이제 교수님께서 정당공천은 배제하면서 표방하는 방안을 한번 가져 보자 하는 것은 이해는 하는데 현재 결정에 대한 또 어떤 의미에서는 약간의 오해가 있는 것 아닌가 이런 생각을 제가 합니다.

왜 그런가 하면 현재 결정이 정당공천을 금지한 47조1항에 대해서는 재판의 전제성이 없다고 그래서 판단을 안 했거든요. 이것이 정당공천 금지가 합헌이라는 오해가 생길 수가 있지요.

이제 왜 그랬던 건가 하면, 그 당시에 공천을 금지해 놓으니까 어느 정당도 공천을 할 수가 없지요. 그런데 왜 이게 현재까지 갔느냐 하면, 자민련 후보 한 사람이 공천을 안 받았는데 공천추천을 받은 것처럼 표방을 해 버렸단 말이에요. 그러니까 그게 처벌조항에 해당이 되어서 기소가 되었거든요.

그러니까 이것을 현재까지 끌고 가니까 현재에서는 이 후보자가 기소된 죄명, 그렇지요? 84조 여기에 대해서는 재판의 전제가 되니까 판단을 하는데 정당은 공천한 일이 없으니까 47조1항에 대해서는 재판 전제성이 없으니까 판단을 안 한 것이거든요.

그런데 그 현재 결정문을 여러 차례 읽어 보고, 마침 어제는 그 주심 재판관을 저희 정개특위에서 모셔 가지고 직접 말씀을 들었습니다. 이제 들었더니만 이렇게 저희들도 이해하고 그분도 이해한 것은 실제로는 자민련이 공천을 안 했기 때문에 47조1항에 대한 판단은 전제성이 없어서 안 했지만 그 결정문을 읽어 보면 누누이 중복해서 거듭거듭, 정당이 지방선거에 관여하는 것 전형적인 게 공천 아닙니까?

정당이 지방선거에 참여하는 것은 당연히 허용되어야 되고 지방분권이나 지방의 자율성 또 풀뿌리 지방자치의 저해한다는 그런 주장은 받아들이지 않는다, 물론 받아들인 세 분은 있었지요.

그래서 어제 재판관님 말씀입니다, 명시적으로 47조에 관한 결정은 하지 않았지만 그 현재 결정은 공천금지 배제는 위헌이라는 판단이 깔려 있다 하는 말씀을 들었어요.

그런데 지금 그 현재 결정을 읽은 많은 분들이 그 재판의 전제성이 없어서 판단하지 않은 그 점을 마치 공천금지 배제는 합헌으로 현재가 혹시라도 판단한 것은 아닌가 이런 생각을 하기 때문에 문제가 생긴다고 생각을 하고요.

그래서 지금 저는 이렇게 생각합니다. 지금 김교수님이 제시하신 것은 공천을 배제하면서, 금지하면서 정당의 추천을 이제는 허용을 해야 될 것 아닙니까? 하는 것은 양립이 불가능하다, 동시에 존재할 수가 없는 일이다, 다시 말하면 추천표방을 허용하면서 공천을 금지하면 그것은 무의미하고 실효성도 없는 일이다, 오히려 공천을 한 것과 똑같은 상황이 그대로 벌어질 것이고 그런 의미에서는 실효성도 없지만 오히려 혼란을 초래할 것이라라는 생각을 하고, 그 점에 관해서는 아까 정연주 교수님께서 지적을 좀 해 놓으신 게 있어서 저는 공감을 합니다. 이 부분에 관해서.....

○진술인 김태일 잠깐만 말씀드릴게요.

○張倫碩 委員 이 부분에 관해서 김 교수님 코멘트를 해 주시기 바랍니다.

○진술인 김태일 그 헌법적인 해석의 다툼은 저는 잘 모르겠습니다, 정확히. 어쨌든 현재 다툼이 있는 것 같으니까요, 그것은 잘 유권해석을 받아서 적극적인 조치를 했으면 좋겠다는 생각이요.

다만 이제 정당표방제 문제는 제 개인의 독창적인 산물은 아니고요, 현재 미국에서 실시하고 있는 이른바 난파티전(nonpartisan)이 모델입니다.

그러니까 공천하지 않지만 뭐 당적 가치를 표방하도록 되어 있는데 여기에는 정당이 그러면 어떻게 개입하는지에 대해서 세 가지 유형이 있습니다, 주별로 다른데요.

○張倫碩 委員 그것은 논문에서 봤습니다.

○진술인 김태일 하나는 여기 있습니다. 그래서 민주당 당론처럼 일체 허용하지 못하도록 하는 게 있고, 정책적 가치를 표방해서 간접적으로 아이덴티피케이션(identification)을 하는 방법이 있고, 그다음에 정당이 그럼에도 불구하고 선거운동을 허용하는 방법도 있습니다.

그런데 이런 것을 참조해서 가지고 창의적인 모델을 찾아내시는 게 좋지 않겠느냐는 생각입니다.

○張倫碩 委員 알겠습니다.

○진술인 김태일 그러니까 헌법적인 해석 말씀과 별개로 제가 좀 그런 조언 말씀을 드립니다.

○張倫碩 委員 감사합니다.

○위원장 주호영 장윤석 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 민주당의 한정에 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○한정에 위원 한정애입니다.

이게 ‘정치적 오발탄’이라고 말씀을 해 주셨는데요. ‘정치적 오발탄’이라고 하더라도 어떻게 보면 이미 화살이 시위를 떠나 있는 상태입니다. 그래서 정치적인 사실결단이 좀 필요한 상황인 거고요, 왜냐하면 이미 양당의 대선후보가 이것을 폐지하겠다고 공언을 한 상황이기 때문에.

저는 그리고 이제 어쨌든 여론상으로 보더라도 지금 공천제와 관련된 부정적인 시각이 크다고 하면 그게 일몰의 방식을 쓰건 한시적인 폐지건 또는 아예 공천을 하지 않는 방법이건 어떤 방법이든 2014년 지방선거에서는 정치적으로 약속한 것에 대한 약속을 지키는 방식은 어떤 방식으로든지 정치적 합의가 좀 이루어져야 된다고 보고요.

그 차원에서 지금 오늘 진술인으로 나오신 분들께서 본인이 가지고 계신 학자적 양심이나 학자적 소신과는 좀 다르게 제가 그냥 여쭙어 보겠습니다. 그러면 그 방안에 대해서 답변을 좀 해주시면 좋겠어요.

똑같은 질문을 다 드리겠습니다. 뭐냐 하면 정당공천을 하지 않는 것을 전제로, 지방선거에서 기초의원과 기초자치단체장에 대해서 정당공천을

하지 않는 것을 전제로 지방선거가 이루어진다고 했을 때 무엇을 정말로 긴급하게 보완을 해야 되는지를 하나에서 두 가지 정도로 껌치지 않는 상황에서 답변을 한 분 한 분씩 해 주셨으면 좋겠고요.

특히 정연주 교수님은 여성명부제 같은 경우에 위헌 가능성을 제기를 하셨기 때문에 그러면 혹시 그 대안과 관련한 것, 물론 이제 지금 학자적 소신에는 맞지 않는 것은 알고 있습니다만 그러나 그런 것들이 위헌의 가능성이 있다라고 하면 대안은 어떠한 것이 있을 수 있는지까지 해서 각 진술인들께서 짧게 짧게 그렇게 얘기해 주시면 저희가 정개특위에서 논의를 이어가는 데 크게 도움이 될 것이라고 봐집니다.

김용호 교수님부터……

○**진술인 김용호** 두 가지 다 이미 나온 얘기지만, 로또선거가 되는데 이게 로또선거라는 것의 의미는 되지 않을 분이 된다는 것입니다. 그렇지 않겠습니까? 이 문제를 어떻게 해결하느냐 하는 것이고, 제 머리로서는 현실적으로 해결하기가 참 어려울 것 같습니다.

그다음에 또 하나는 여성대표를 어떻게 하느냐 하는 문제인데 이것은 여러 가지 안이 나왔지만 제가 봤을 때는 궁색하기 짝이 없는 그러한 대안들 세 가지가 지금 나와 있는 것 같습니다.

그런데 학자적인 양심으로 봐서 정당이라는 것은 뭘니까? 선거에 후보를 내는 조직이 정당입니다. 그러면 선거에 후보를 내지 말라 이것은 정당으로서 존재를 부정하는 것입니다. 이런 일을 해서는 안 되지요.

이상입니다.

○**한정애 위원** 김태일 교수님.

○**진술인 김태일** 저는 역시 일괄기호제 폐지라는 게 중요한 과제인 것 같고요.

그다음에 이제 여성의 진출 문제인데 그것은 여성명부제가 지고지순한 대안은 아니라고 생각하고요. 그것을 포함해서 지금 여성계가 내놓고 있는 여러 가지 대안들은 좀 보완했으면 좋겠다는 생각이 드는데 한 가지만 덧붙이면, 그러면 다른 약자들은 어떻게 할 거냐 하는 문제거든요.

그런데 기존에 물론 이제 다른 약자들을 대표할 수 있는 제도개선은 모색을 해야 됩니다마는 기존의 정당공천 비례대표제의 약자대표 효과는 여성이 독점했습니다. 기존의 93%를 여성이 다 가져갔어요.

그래서 저는 이것을 약자 말하자면 대리대표 효과다 이렇게 보는데 여성이 많이 진출해서 50%쯤 늘어나면 약자에 대한 나눔·배려·상생 이런 여성주의적 가치 실현을 통해서 여타의 무수히 많은 약자들을 대변할 수 있는 그런 환경적 어떤 구조적 조건이 만들어지지 않겠느냐 그렇게 기대를 하고 있습니다.

이상입니다.

○**진술인 박명호** 약속은 지켜져야 되는 게 맞습니다마는 정치적으로 불가피한 상황 때문에 잘못 이루어진 약속이라면 바로잡아 주는 것 또한 바람직하다고 생각이 되고요.

전제하신 질문에 대해서 답변을 드리면, 소선거구제 하면서 비례대표제 확대하는 방법 이외에는 없다고 생각합니다.

○**진술인 오관영** 폐지를 전제로 했을 때는 아까 말씀드렸듯이 일괄기호제 기호 문제는 제가 계속 누누이 말씀을 드리는 것이고요.

또 하나 중요한 것은, 실제로 사회적 약자들이라든가 소수 정당들이라든가 새로운 세력이 정치적으로 진출하는 데 지금 그간의 선거에서 효과를 거두었던 것은 중선거구제 문제였습니다.

그래서 이것이 지금 현재 중선거구제를, 계속 4인 선거구를 없애 왔었기 때문에 이 선거구 획정의 문제가 대단히 중요한 문제가 될 것입니다.

○**진술인 임승빈** 지난 선거를 검토를 해 보면 정당공천이 허용이 된 2010년의 선거는 두 가지 특징이 있었습니다.

하나는 여성 후보자의 대거 진출과 그다음에 군소정당의 진출입니다. 그래서 굉장히 긍정적인 역할을 했다고 봅니다.

그래서 저는 사실 개인적으로는 정당공천 폐지라든가 또는 표방제를 평상시에 소신으로 생각을 했습니다만 그러나 이론적으로는 상당히 힘들다고 봅니다, 그 표방제 내지 공천제 폐지가.

그래서 만약 이제 그러나 그 약속의 이행 단계에서 폐지가 된다면 현행과 같은 선거기간 및 선거활동방식은 대폭적으로 바뀌어야 되고요. 그다음에 개인 후원회는 당연히 허용이 되어서 정치단체로 등록이 되지 않으면 당연히 현직이라든가 명망가 중심으로 되지 않겠나 이렇게 봅니다.

○**한정애 위원** 감사합니다.

○**진술인 정연주** 그 전제 자체가 이제 정당공천제를 폐지하면, 어쩔 수 없이 폐지할 경우에 그러면 대안이 뭐냐 했는데 저는 우선 대안이 없다

고 보고요.

그럼에도 불구하고 아까 김태일 교수님도 많이 말씀하시고 여러 분들이 말씀하셨듯이 저는 물론 동의하지 않지만 여성명부제라든가 여성에 포커스를 맞췄다는 전제하에서 그런 것들이 하나의 대안이 될 수 있겠지만 그것도 아까 얘기했듯이 실효성과 위헌성에 있어서 많은 문제를 야기할 수 있다는 거고요.

또 한 가지 지금 방금 얘기 나왔듯이 소선거구제 플러스 비례대표제 확대는 평소 제가 논문이라든가 학계에서 많이 주장하는 얘기인데 그 점 역시 정당 공천을 폐지하면 자동적으로 비례대표제를 폐지할 수밖에 없거든요. 그러니까 그것은 대안이 될 수가 없지요.

그리고 세 번째 대안이라는 것이 결국 중선거구제 또는 대선거구제인데 아까 심상정 위원님이 사실은 저하고 의견이 알고 보니까 같아요. 같은데 이제 조금 오해를 하신 것 같은데 저는 소수 보호와 여성 보호에 대해서 추호도 의심이 없습니다.

그런데 이제 문제는 아까 얘기했듯이, 중·대선거구제가 갖고 있는 현실적 문제점을 제가 아까 지적해 드렸어요.

실제로 중·대선거구제가 그 목표를 달성할 수가 없어요. 그것은 입증된 것입니다. 더구나 비례대표제하고 결합한, 성공한 예가 있으면 저한테 가지고 오세요. 그러면 제가 멋있게 와인한 잔 사드리겠습니다. 없어요, 예가. 전세계에 그 예가 없다는 것을 다시 한 번 말씀드리고.

국회의 의결 차원이지만, 일본과 우리나라가 과거에 중선거구제를 국회 차원에서 했었습니다. 그때 실패했다는 것 다 우리가 인정하잖아요? 그래서 그것도 역시 대안이 된다고 보기가 어렵고요.

특히 우리 한 위원님은 결국 여성에 대해서 관심이 많으실 수밖에 없는데 중·대선거구제가 소기의 목적을 달성한다고 쳐도 여성이 된다는 보장이 없어요. 그런 면에서 그것도 역시나 대안이 될 수가 없습니다.

그래서 제가 마지막으로 드리고 싶은 얘기는, 지난번에 새누리당에서 일부 지역을 공천하지 않은 걸로 제가 알고 있습니다. 굳이 저한테 목에 칼을 대고 '너 죽지 않으려면 대안을 제시해라' 한다면, 공천을 일몰제를 아까 여러 분들이 주장하셨는데 일몰제로 공천을 하지 마십시오, 법으

로 폐지하지 말고.

아까 장 위원님도 말씀하시고 저도 여러 번 말씀드렸듯이 헌법재판소에서 사실상 위헌이 나간 거예요. 아니, 왜 위헌을 갖다가 입법자들께서 하시려고 그러니까? 여러분들이 아시다시피……

제가 쓸데없는 얘기 마지막으로 한마디만 하고 끝내겠습니다.

신행정수도 특별법 만들었지요. 그 당시에 제가 기억하기로는 여야 합의라고 볼 수 있겠지요. 거의 과반수 이상, 절대 다수가 통과시켰지 않습니까? 저는 그것이 옳다 그르다 그 정치적 얘기를 하려고 그러는 게 아닙니다. 헌재에 가서 단칼에 위헌결정받았어요. 얼마나 혼란을 초래했습니까? 그런 우를 저희들이 되풀이해서는 안 됩니다.

여러분들, 다시 한 번 얘기합니다.

헌법 범위 내에서 정책을 펴세요.

이상입니다.

○**한정애 위원** 감사합니다.

○**위원장 주호영** 한정애 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 김학용 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**김학용 위원** 당신께 맞춥니다, 경기도 안성 출신 김학용 위원입니다.

어제 전문가 간담회 그리고 오늘 여섯 분들 말씀을 들으면서 정말 모든 것이 머릿속에서 다 정리가 되는 그런 느낌을 받았습니다.

그런데 해답을 생각해 보니까 답이 또 없더라고요. 그것이 아마 저희가 가지고 있는 고민이라고 저는 생각이 됩니다.

그러나 오늘 두 가지 분명한 것은 그런 것이 있는 것 같습니다. 어제오늘 나오신 분들이 모두가 다 공천을 막연하게 폐지했을 경우에는 이것은 위헌의 소지가 다분히 있다, 그렇기 때문에 이 헌법적 가치의 틀 안에서 좋은 사람 그리고 좋은 분을 뽑는 제도를 만들어야 되겠다 이런 것이 하나인 것 같고, 두 번째는 역시 저도 같은 생각입니다만 정당이라는 것이 선거를 통해서 정권을 획득하기 위해서 만든 조직인데 선거에 참여를 하지 말라고 하면 이것은 기본적으로다가 본말이 전도된 것이다 그런 두 가지 생각을 갖게 되었습니다.

그러면 그럼에도 불구하고 왜 오늘 이런 자리가 마련이 되었느냐? 제가 곰곰이 생각을 해 봤

습니다.

첫 번째는 이론적으로는, 국민들이 원하는 것은 정당에서 개입해 가지고서 특정한 사람을 뽑는 것보다는 주민 스스로 자기들이 뽑을 수 있게끔 해 달라 그것이 아마 첫 번째 이론적인 생각인 것 같습니다.

그런데 그것이 현실적으로 불가능하다는 것이 이미 2003년도 판결을 통해서 나와 있습니다. 공천을 안 해도 지역 국회의원이 내천을 할 수가 있고, 심지어는 모여 가지고서 투표를 통해서 '우리는 이 사람으로 결정했다' 해도 공천장만 안 주면 범상 문제가 없고, 또 본인이 돌아다니면서 '내가 새누리당에서 김학용 의원이 지원하는 후보다' 이렇게 하고 다녀도 법적인 문제가 없습니다. 그렇다고 보면 실익은 전연 없고, 형식적으로 공천만 안 나갔지 아까 말씀드린 필터링도 안 되고 그리고 엄청난 혼란을 가져오고, 누가 누구인지도 모르는 사이에서…… 그것도 더군다나, 심지어는 나쁜 말로 하면 파렴치범도 잘만 돈만 쓰면 될 수 있는 다시 20년 전 선거로 돌아갈 우려가 있다……

이런 문제에 대한 해답을 가질 수 있다면 공천제를 폐지하는 것이 맞지만 이런 해답을 구할 수 없다면 이것은 또 다른 각도에서 생각해야 될 문제다 이런 생각을 해 봤습니다.

그러면 국민들이 과연 오늘 교수님들이나 어제 전문가들이 얘기한 이런 순기능·역기능에 대해서 모두 다 알고서 공천제를 폐지하는 것이 좋다고 주장을 하느냐? 저는 그렇지 않는다고 생각이 됩니다.

물론 아시는 분도 있겠지만 대부분의 국민들은 국회의원들이 권한을 가지고 지방의원에 대해서 영향력을 행사하는 것에 대해서 아마도 거부 반응을 가지고 있으리라고 저는 봅니다.

물론 국회의원으로서의 억울한 측면이 있을지 모르나다는 좌우지간 국민들이 가지고 있는 국회의원은 매일 먹고 놀고 나쁜 사람 편만 드는 것으로 연속극에 나와도, 영화에도 다 그렇게 나오기 때문에 실제 그런 효과가 있습니다.

그런데 아까 이우현 위원님도 말씀하셨지만 정말 국회의원이 다 그렇게 먹고 놀고 엉터리라면 나라가 어떻게 이렇게 세계 속에서 이 조그마한 나라가 잘살 수 있겠습니까? 저는 그것은 아니라고 봅니다.

그럼에도 불구하고 지금 이런 제도를 개선하는

데 있어서 제가 한 가지 참고적인 말씀을 드리면, 저희가 지방자치를 실시한 것이 1991년으로 보면 지금 22년 됐습니다. 정말 장족의 발전을 했습니다.

아까 어느 모 교수님께서 상당히 지방의원들에 대해서 비판적인 말씀을 하셨습니까마는 지금 실질적으로 국회의원들이 도의원·시의원들한테 오히려 밥을 얻어먹기는커녕 오히려 선거를 해도 여론조사 비용을 저희가 부담하는 그런 형국이 됐습니다.

정말 이미 깨끗하게 됐고, 또 실질적으로 국회의원 선거가 얼마나 지금 투명해졌는지 아마 잘 아실 것입니다.

그래서 저희가 확실한 대안을 가지고 제도를 바꾸지 않으면 오히려 사회적인 혼란과 또 지방자치를 역행시킬 수가 있다, 잘못된 점을 보완하고 잘 되게끔 북돋아 줘야 되는데 이것이 오히려 정말 포퓰리즘적인 그런 입장에서 쫓겨 가면 오히려 우리를 범할 수가 있다 그런 생각을 갖게 됩니다.

또 그리고 참 대통령후보들이 공약을 해서 저희가 여러 가지로 쫓리는 것은 사실입니다마는 그러나 대통령이 공약했다고 대한민국 국회의원이 일개, 전체가 다 한 사람 한 사람이 입법기관인데 거기에 부화뇌동해서 따라간다, 그것도 저는 맞지 않다고 생각이 됩니다.

대통령은 대통령으로서 공약한 것이지, 국회의원으로 오늘 이 자리가 마련됐으면 원점에서 과연 국민들에게 어떤 좋은 제도를 줄 수 있을지에 대해서 저희가 연구를 해서 답을 해야 된다고 저는 생각이 됩니다. 그런 말씀을, 원론적인 말씀을 드리고요.

오늘 한 가지 지금 독특한 제안을 우리 김태일 교수님께서 해 주셨는데, 이것이 또 문제가 많습니다.

제가 선거라는 선거는 정말 어렸을 때부터 많이 해서 여기까지 온 사람인데요. 제 선거만 다섯 번 치렀고, 고등학교 다닐 때부터 담 뛰어넘어 가면서부터 선거판은 다 돌아다니면서 제가 여기까지 헤쳐 왔는데……

이것이 뭐가 문제냐? 실질적으로 복수공천을 하게 되면 합의가 이루어져야 됩니다. 저쪽 당에서도 똑같이 후보를 2명을 내고 무소속도 2명이 나오고 이런 것이 이루어져야 되는데, 새누리당은 2명을 공천을 내고 저쪽은 1명 하고 무소속은

예를 들어서 1명 나오면 또 의외의 결과가 나올 수 있거든요.

그렇기 때문에 이것이 현실적으로 제도를 실질적으로다가 실행하는 데는 엄청난 문제점을 가지고 있다 그런 생각을 가지고 있습니다.

그래서 오늘……

1분 남았지요?

오늘 이런 자리를 빌려서 제가 지금 말씀을 드리고 싶은 것은 지금 여섯 분의 개개인의 의견을 받는 것보다는 저희가 1월 31일까지가 아마 우선 한시적인 기간으로 알고 있습니다.

그래서 오늘 아마 여러 위원님들 말씀도 듣고 또 여섯 분들 이야기를 들어서 대개 어떤 틀 내에서 움직여야 되는지는 나왔으리라고 봅니다.

그래서 혹시 좋은 제도가 있으면…… 오히려 저희가 답답합니다. 그래서 좋은 안이 있으면 저희 새누리당이 됐건 민주당이 됐건 좀 주시기를 바라구요.

한 가지 오늘 제가 좀 고무적인 것은 사실 오늘 정당에서 추천한 분이 세 분, 세 분이라 엄청나게 파격적인 말도 안 되는 극과 극의 얘기가 나오면 어쩔까 걱정을 했는데 대개 나라를 걱정하고 또 실질적으로 어떻게 하면 좋은 제도를 정착시킬까 하는 그런 테두리 내에서 오늘 접근이 되었기 때문에 저는 매우 유익한 자리였다고 생각이 되고요.

그런 측면에서 여섯 분께서 좋은 제도를 주면 저희가 사심 없이……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

어떤 제도든지 담아서 국민들의 기대에 부응하는 그런 좋은 실현 가능한 제도를 내놓도록 하겠습니다.

.....

○위원장 주호영 김학용 위원님 수고하셨습니다.

마지막으로 존경하는 백재현 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○백재현 위원 마지막이 됐습니다.

우리 진술인 여러분들 죄송합니다. 왜냐하면 우리 위원들이 좀 자리를 지켜 줘야 되는데 연말이 가깝고 또 오늘이 금요일이고 그래서 지역구를 내려가는 일정 때문에 다들 자리를 비우게 되어 가지고 좀 죄송스럽고 송구스럽습니다.

저는 경기도 광명갑 백재현 위원입니다.

저는 여러분들 아실는지 모르겠습니다만 저는 지방선거를 전부 경험을 했어요. 기초의원도 4년 해 봤고요. 경기도 도의원도 한 3년 해 봤고—그때 3년 임기였으니까—광명시장도 한 8년, 민선 2기·3기로 해 봤고, 국회 와서 6년째 이렇게 지금 재선의원으로 활동하고 있어서 지방자치에 대한 폐해, 또 어떤 점이 어떤 발전을 가져 왔고 뭐가 긍정적이었고 뭐가 부정적이고, 정당이 개입하면 어떤 문제점이 있다는 것을 여기서 다 이야기할 수 있는 시간은 없지만 좀 느끼고 있는 사람입니다, 피부적으로.

그런데 가장 큰 문제는 결단의 문제라고 생각합니다. 이미 국민들의 70% 이상은, 정당공천제를 폐지해 달라는 여론이 지속적으로 근 7, 8년에 가깝게 같은 퍼센티지를 유지하면서 가고 있다는 사실, 그리고 작년 연말에 이미 유력한 대선후보들이 폐지를 하겠다고 약속했던 부분들……

정치가 지금 아직 불신을 받고 신뢰를 받지 못하고 있는데 이것까지 신뢰를 잃으면 어떤 정책적 결단을 했을 때 그것이 미치는 영향, 그것이 과연 지방자치 발전에 도움이 되겠는가라는 문제점 이런 것들이 참으로 걱정이 돼요.

그래서 어떤 것이 더 큰 것인지 비례원칙에 의해서…… 과연 양당 대선후보들이 결정했고 국민들의 폐지해 달라는 여론이 워낙 높기 때문에 그 결정에 따라서 해 주는 것이 더 큰 가치가 있는 것인지, ‘아니다. 이것은 제도적으로 문제가 있다. 잘못되었다. 포폴리즘이다. 이렇게 때문에 정말로 전문가들이 얘기하는 것처럼 공천제를 해야 된다’ 이런 논리들도 있을 수가 있고 그런데, 나는 그 두 가지 중에 어떤 것이 큰 것인지 잘 모르겠어요.

그래서 우리 민주당은 많은 당원들한테 직접 투표를 통해서 당론을 결정을 했습니다. 혼자 결정하는 것보다 여러 사람에게 물어보는 것이 좋겠다 해서 약 70% 정도, 67% 정도가 ‘공천제를 폐지해 달라는 것이 우리 당원들의 뜻이다’ 이렇게 확정을 해서 저희들은 공천제 폐지가 당론으로 되어 있습니다.

참 어렵습니다. 어떻게든 정치권이 합의해서 룰을 만들어 내야만이 제대로 된 룰이 될 것이고 그것이 국민들의 신뢰를 받는 정치라고 보여지는데 그것이 쉽지 않다 이런 말씀을 드리고 싶어요.

그런 데 대한 고민들을 오늘 나오신 우리 진술인 여러분들은 어떻게 해결했으면 좋겠는가, 어떤 쪽에 서야 되는 것이, 어떤 쪽으로 판단해 줘야지 옳은 것인가 이런 질문에 각자 의견을 주셨으면 좋겠다 이런 말씀을 좀 드리고 싶고요.

과연 생활정치, 사실 시장을 해 보고 시의원을 해 보고 도의원을 해 볼 때 그렇게 중앙당이 개입할 내용들은 거의 없어요. 사실은 정치적 의도 때문에 개입이 되는 것입니다.

거기에 있는 국회의원이나 지역행정을 하는 사람들의 정치적 의도 때문에 개입이 되는 것이지, 실제 주민들의 생활과 관련된 부분에 대해서 정당이 개입할 소지는 거의 없다, 저는 지금까지 경험에 의해서 그런 판단을 가지고 있습니다.

그래서 꼭 공천제가 안 된다 하더라도, 공천이 안 된다 하더라도 큰 문제가 없다, 공천한다 하더라도 그렇게 예측되는 일이, 전체 시장이라든가 이런 지방행정이 될 수 있는 것은 아니다 저는 이런 판단을 가지고 있어요.

내가 실무적으로 말씀을 드리면 그 부분에 대해서 어떤 가치가 큰 것인지에 대한 의견을 주셨으면 좋겠고요.

우리 김용호 교수님, 선거공정보도심의위원회 아주 좋은 제도라고 생각하고, 이것은 공직선거법의 보완이 가능하다고 보는 것이지요?

○진술인 김용호 예.

○백재현 위원 우리 선관위도 한번 답변을 주셨으면 좋겠고요.

지방의회 정수가 짝수로 조정된 곳은 저는 홀수로 조정이 되어야 된다고 봅니다. 아무 것도 결정을 안 해버려요. 예를 들어서 12명이다, 6 대 6으로 딱 나누어지면 아무 것도 결정을 못 합니다.

그래서 정수가 늘어나더라도 홀수로 구성하는 것이 맞다고 저는 보는데, 거기에 대한 의견이 어떠신지 아무 분이나 주셔도 되겠습니다.

그리고 정연주 교수님한테 부탁 말씀 하고 싶은 것이 편차, 소위 지금 1 대 4만 넘지 않으면 되는 것인데 지방의회도 이번에도 보니까 29군데가 인구가 과다되고 22군데가 인구가 적다는 통계를 제가 안행부로부터 받았어요.

그런데 실제 여러 가지 문제가 있습니다. 우리 광명의 예를 든다면 전체 인구가 한 4000명 정도 밖에 되지 않는데 우리 지역의 60% 지역을 가지고 있어요, 땅 면적으로는. 그렇지만 어떤 면적은

1%가 안 되는데 인구는 5만을 가지고 있습니다, 한 동에.

그러다 보니까 참 많은 문제점, 이러한 대표성이라는 부분에 대해서 꼭 사람 인구수만 가지고 대표성을 가지고 얘기하는 것이 맞는 것인가, 지방의회에서……

저는 이것이 좀 문제가 있다고 봐요. 사실 인구가 많이 사는, 조밀하게 사는 인구일수록 시장이 도와야 될 일이 별로 없어요. 전부 아파트 신축으로 다 올라가 있는 부분들이고, 넓은 땅을 가지고 있는 것을 어떻게 관리를 할 것이냐 하는 것이 훨씬 예산도 더 들어가고 사람도 더 들어가거든요.

그렇다면 거기에 대한 대표성을 꼭 인구만 가지고 해야 될 것인가 하는 부분, 그것이 또 헌법적 가치하고 위헌과 어떤 문제점이 있는 것인지 이런 것도 저는 고민이 좀 돼요.

그런 부분이 있으면 정연주 교수님이 정리를 좀 해 주시고, 어떤 정도가 등가성이 맞는 것이냐, 과연 인구만이 등가성에 맞는 것이냐, 그런데 지방행정은 꼭 그렇지 않거든요. 예산을 배분하고 써 봐도 이것은 확실히 틀려요.

그런 측면에서 한번 답변을 주셨으면 좋겠습니다.

이상입니다.

답변을 좀 주시지요.

어떤 가치가 큰 것이예요, 우리 김용호 교수님은?

○진술인 박명호 이쪽으로 갑니까?

○백재현 위원 예, 꼭 한번 얘기 좀 해 주세요.

○진술인 김용호 그래서 선거제도를 고안하는데 있어서 비례대표제를 많이 늘리는 이유는 지역대표성, 그러니까 지금 얘기하신 그런 것을…… 지역은 넓은데 인구는 적기 때문에 여러 가지 문제점을 보완하는 방법이 비례대표제라고 생각을 하거든요.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....
(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

○백재현 위원 그것은 등가성의 문제고요.

우선 작년 공천제를 폐지하라는 국민 70%의 여론 그리고 양당 대선후보들이 약속했던 부분을 지켜야 되느냐, 다른 제도로 가야 되느냐 하는 데서 어떤 가치가 크냐고 묻는 것이예요.

○진술인 김용호 여러 차례 이미 말씀을 드렸지

만 정당이라는 존재가 노조라든지 다른 시민단체와 다른 이유는 선거에 후보를 내서 권력을 잡는 것이 정당인데 그 정당보고 그것을 하지 말라고 그러면 안 되지요.

○**백재현 위원** 교수님들의 소신이라든가 이런 이론적인 내용을 빼고 딱 두 가지지요. 과연 국민들의 정서가 이런 것인데 그것을 받아서 입법을 하는 것이 맞는 것인지, 아니다 이것은 근본적으로 문제가 있으니깐 해야 된다, 그 두 가지 가치 중에 어떤 것이 가치가 크다고 보는 것인지만 얘기를 해 줬으면 좋겠어요.

○**진술인 김용호** 우리나라는 여론을 무시할 수는 없지만 여론을 좀 정치권이나 학자들이나 언론이 좀 잘 리드해 나가는 것이 필요하다고 생각합니다.

그렇기 때문에 일반인들이 생각하는 정치불신, 정치불만 때문에 국회 없애자, 그렇게 술 먹고 얘기하는 그런 얘기를 자꾸만 하면 굉장히 곤란하지 않겠습니까?

그래서 저는 정당공천제를 폐지해서는 안 된다고 생각합니다.

○**진술인 김태일** 존경하는 주호영 위원장님 그리고 여야 위원 여러분!

이번에는 좀 확실히 해 주십시오. 어영부영하지 말았으면 좋겠습니다.

국민의 70%가 정당공천제 폐지를 희망하고 있습니다. 여기에 국회가 응답해야 합니다.

국회의원들이 다시 현재의 지방자치와 풀뿌리 민주주의의 이 난맥상을 지방 정치인의 탓으로 돌리거나 지방에 살고 있는 주민들의 탓으로 돌린다면 그것은 아마 지방 정치인, 지방에 살고 있는 사람들이 용납하지 않을 것입니다.

저는 그것은 희생자 비난론, 제국주의자들이 식민지 지배를 정당화하기 위해서 만들어 낸 희생자 비난론이라고 생각합니다.

그러면 박근혜 후보가 술 먹고 공약했습니까? 문재인 후보가 술 먹고 공약했나요? 저는 박근혜 후보를 바보 만들지 말아야 된다고 생각합니다. 문재인 후보를 바보 만들지 말아야 된다고 생각합니다.

그 공약 할 때 국회의원 여러분 어디 뭐 가서 술 드시고 계셨나요? 아니지 않습니까? 다 책임을 져야 됩니다. 왜 지금 와서 그것을 박근혜 후보 탓, 문재인 후보 탓으로 돌립니까? 그리고 왜 국민들 탓으로 돌립니까?

저는 박근혜 후보를 바보 만드는 것 좋습니다. 문재인 후보를 바보 만드는 것 좋습니다. 그러나 국민들 바보 만들지 마십시오. 매년 정치개혁특위가 이런 문제 가지고 씨름하고 흐지부지 끝난 것을 제가 지켜봤습니다. 국민 70%에 응답해야 된다고 생각합니다.

이상입니다.

○**진술인 박명호** 여론이 중요한데요. 지금 여론조사 해 가지고 만약에 ‘국회의원 축소 또는 국회의 폐지’ 조사해서 그대로 실행할 수 있다면 정당공천제 폐지해도 괜찮습니다.

○**진술인 오관영** 의제를 넓히지 않았으면 좋겠고요.

저는 왜 정당공천 폐지를 국민들이 압도적으로 원하는가를 놓쳐서는 안 된다고 생각을 합니다.

그런 측면에서 앞에서 여러 차례 진행되었지만 특정 지역에서 특정 정당이 정치를 독점하는 이 구조를 깨자라는 것이거든요.

그것의 하나의 방안이 저는 정당공천제로 표현되었다라고 생각이 되고요. 그래서 그러한 것에 대한 답이었다고 생각을 합니다, 폐지를 하겠다고 했던 것은.

그러면 저는 그 약속은 지키는 선에서 그 폐해를 없앨 수 있는 새로운 대안들을 모색하는 것이 대단히 중요하다, 그런 측면에서 앞에서 여러 분이 말씀하셨습니다만 정당공천제 폐지와 소선거구제로 가자라고 하는 것 이러한 대안들은 저는 더 위험하다는 생각이 있습니다.

그래서 왜 정당공천제를 폐지하려고 했는지, 폐지를 하더라도 그 대안들을 제대로 설계하는 것이 중요하다는 말씀을 드리겠습니다.

○**진술인 임승빈** 문제는 사실상 1당 지배의 지역이라고 봅니다. 오히려 선거를 거듭할수록 지방자치가 많이 발전되고 의원들의 자질도 상당히 좋아져 가고 있고요, 그다음에 국회의원의 독식도 상당히 없어져 가고 있다고 봅니다.

그런데 문제는 1당 지배구조를 어떻게 깨느냐가 굉장히 핵심적인 사항인데 이것이 정당 공천이 폐지된다고 해서 없어지지 않는다고 봅니다. 내천은 여전히 활개 칠 거고요.

그래서 공약도 중요하기는 합니다마는 오히려 제도 보완이 더 중요하지 않은가 이렇게 봅니다.

○**진술인 정연주** 계속 반복되는 얘기인데요. 그 질문 중의 하나가 구체적인 계, 인구 비례 말씀

하셨습니다. 인구 비례가 가장 중요하지요.

그래서 아까도 말씀드렸듯이 정치적 또는 사회 현실적으로 볼 때 도농 간에, 특히 우리나라 같은 경우 땅은 좁지만 인구 편차가 심한 것 현실적으로 저도 100% 인정을…… 참 고민입니다, 사실은.

그럼에도 불구하고 헌법적으로는 인구가 가장 중요한 기준이고, 나머지 도농 간의 문제, 지세, 여러 가지 교통, 행정구역 문제는 2 대 1 범위 내에서 하는 것이 헌법정신이고, 그것이 미국 같이 그런 문제에 대해서 굉장히 프렉서블한 나라도 위원님이 잘 아시다시피 Bacon 대 Carr 사건은, 항상 교과서에 인용되는 대표적 판례에서도 그 미국연방 대법관이 위헌결정을 내리면서 뭐라고 그랬느냐 하면 상원 또는 하원 의원, 특히 하원 의원이 문제가 되겠지요. 하원 의원 같은 경우에는 소나 말이나 땅이나 넓이를 대표하는 것이 아니고 바로 사람을 대표한다라는 너무나 상식적인 얘기를 하고 위헌결정을 내렸고, 독일이라든가 이런 유럽 같은 경우에는 말할 것 없습니다. 독일 같은 경우에는 1.23 대 1까지 편차를 인정하고요. 1.6 대 1 이상이면 강제적으로 조정하게 되어 있어요. 그렇기 때문에 그것을 그렇게 좀 말씀을 드리고요.

○백재현 위원 지금 4대 1을 좀 줄이는 게 맞다고 보시는 것 아니겠어요?

○진술인 정연주 그렇지요. 왜냐하면……

○백재현 위원 정수가 늘어나는 거거든요.

○진술인 정연주 헌법재판소의 결정의 문제예요, 3 대 1, 4 대 1이라는 결론도 문제지만…… 그것은 저뿐만 아니라 많은 헌법학자들이 동의하고 있고, 외국은 말할 것도 없고요. 비판하는 게 뭐냐 하면 왜 3 대 1, 4 대 1이 정당인지 그 논거를 제시하지 않았어요. 그 어디 페이지를 한번 보십시오. 그냥 좁으면 더 좋다라고 하는 막연한 논거밖에 없어요. 현재의 결정이 그래서 욱을 먹는 거예요.

그렇기 때문에 2 대 1 미만으로 가야 되고, 그 논거는 아까도 얘기했다시피 투표 성과가치의 평등 때문에 그런 것입니다. 분명한 이유가 있는 거예요.

그리고 이제 마지막이 될 것 같으니까 말씀을 드리면요.

계속 반복되는 얘기니까 위원님들한테는 죄송한데요. 저는 이런 생각을 해요. 학자를 떠나서

국민의 한 사람으로서 또 다른 칠팔십 %의 국민 들하고 저하고 생각이 좀 다른지는 모르겠지만 기득권 포기라고 이것을 미화시키는 분들도 계시더라고요. 그렇게 볼 수도 있지요. 정당 공천을 포기하는 것은 그만큼 그동안에 국회의원들이 잘못했다는 얘기를 반증하는 것 같은데, 그럼에도 불구하고……

그 현실은 제가 100% 인정합니다.

그러나 적어도 헌법이론적으로 정당이 선거에서 공천을 포기한다? 그것은 위헌이에요. 왜냐하면, 아까 얘기했던 이유 말고, 포기가 안 되는 겁니다. 이것은 기득권이에요, 사적 영리 추구하는 기득권이 아니라. 이것은 의무예요. 선거에 공천할 정당과 공직자의 의무를 직무 유기하는 겁니다. 그것은 제가 심한 표현을 빌리면 탄핵 대상이에요, 탄핵 대상.

아니, 정당이 왜 존재하고 왜 돈을 받습니까? 이것 하라고 정당 존재……

이것을 못 한다는 얘기는 제가 위원님들께 너무 죄송한 얘기, 극단적인 표현을 빌리자면 ‘우리 정당은 조폭이다. 그러니 앞으로 12년 동안, 20년 동안…… 우리는 자정능력이 없는 조폭이니까 또 우리 국회의원들은 비리로 얼룩져 있고 우리 스스로가 그것을 못 고친다’ 이 얘기 아닙니까?

그러면 정당을 해체해야지요. 그런 정당 왜 존재합니까?

그리고 아까도 얘기했지만 그 모든 여러 가지 문제에 있어서……

여러분, 목사님들이 비리가 있고 잘못되고 스님들이 잘못하면 법으로 종교의 자유 포기·금지시키고 법으로 교회 그다음에 사찰 다 없애 버릴 겁니까?

그 문제점을 보완해야지 그 자체를 없앨 수는 없는 거지요. 제 생각은 그렇습니다.

○위원장 주호영 백 위원님 수고하셨습니다.

저도 좀 이제 여쭙 볼 게 많은데 사실은 오늘 12시나 12시 반쯤에 정회를 하고 2시쯤 새로이 시작한다는 생각을 가지고 있었습니다. 그러다 보니까 위원님들께서 점심 약속들 하고 아마 이런 것들이 있어서 지금 자리를 부득이 비울 수밖에 없게 되었는데 이어서 하면 1시 반쯤 전에는 마칠 수 있겠다 싶어서 하게 되는 바람에 아마 본인의 아니게 위원님들이 이석을 한 것 같은데 그 점은 진술인들께 좀 죄송하다는 말씀을 드리고

요.

사실 지금 제가 어깨가 제일 무겁습니다. 왜냐하면 위헌적이지 않은 제도를 만들어야 되고, 그 다음에 그 제도가 자체 완결성을 가지고 있어야 될 것 아닙니까?

그런데 이 짧은 시간 안에 어떻게 그런 제도를 만들 수 있는지 이게 가장 걱정이고, 제도라는 것이 무슨 악기나 기계와 마찬가지로 에이징되고 안정화되는 기간이 있는데 새 제도를 도입해서 거기에 결함이 있으면 이것은 엄청난 혼란이 야기되는 것 아니겠습니까?

2003년 위헌 판결은 처벌 규정의 위헌 판결이었으니까 다행이지 이 선거 제도의 본질을 이루는 내용 중에 위헌이 온다면 선거 전체가 무효가 되는 수가 있지 않겠습니까?

예를 들면 정연주 교수님 의견처럼 기초의회만 공천하지 않는 것이 평등 원칙을 비롯한 여러 가지 원칙 위반이어서 위헌이라고 본다면 공천하지 않는 제도로써 선거를 치렀다가 위헌이 되면 그 지방의회 선거는 전국적으로 다 무효가 될 것 아닙니까? 그렇지 않습니까?

그런 걱정이 태산 같은데 문제 제기하는 분들은 그냥 이것이 문제다 저것이 문제다 던져 놓기만 하고 완결된 제도를 제시해 주지 못하고 있고, 그것을 우리 위원회에서 만들어야 되니까 지금 진짜로 어깨가 무거운 거지요.

무거운데, 저는 가급적 한 분 한 분 짧게 한번 여쭙어 보도록 하겠습니다.

어제 송인준, 지난번 위헌 판결한 헌법재판관이 나오셔서 소위 헌법 조항 84조입니다, 84조 위헌 판단을 하면서 전제로 47조인가 공천을 못하게 한 조항에 대해서 판단은 없었지만 사실은 전제로 깔고 했다는 말씀을 몇 차례 하셨어요. 저희들이 확인도 또 해 보았고. 그 판단이 들어가 있다는 겁니다. 기초의회 공천하지 못하게 한 것이 위헌이라는 판단이 전제에 들어가 있다는 말씀을 하셨고, 본인도 의견은 ‘하지 않으면 위헌으로 본다’고 그렇게 말씀하셨어요. 하셨고 그 위헌 판결 내용 중의 평등의 원칙 위반 중에 보면 기초의원·광역의원·기초단체장·광역단체장 선거 원리가 모두 지방자치의 큰 틀에서 같은데 어느 선거만 어떻게 하는 것을 위헌으로 본다는 의견이 판결문에 들어가 있습니다.

그래서 그런 점에 관해서 교수님들이 한번 답을 내주시면 좋겠고요.

저희들이 생각하는 것보다 위헌 심사가 훨씬 엄격한 경우가 많더라고요. 입법권 재량의 범위도 있지만 위헌 범위도 평등의 원칙이나 이런 것으로 상당히 문제가 되기 때문에 그러면 기초의원만 공천하지 않으면 혹은 양당이 공약으로 내건 기초의원과 기초단체장만 공천하지 않고 광역의원과 광역단체장만 공천하면 위헌인지 아닌지 이게 참 궁금합니다. 그런 의견이 꽤 많아요.

그런데 입법 재량 범위 안이니까 해 보고 가자, 그랬다가 문제 생기면 선거 전체 전국적으로 다시 치러야 되는데 이 문제에 대한 고민을 좀 심각하게 해 주시면 좋겠다는 말씀을 하나 드리구요.

그다음에 김태일 교수님께 여쭙어 보겠습니다.

정당표방제를 말씀하셨는데, 이게 지나 추친을 표방하는 것을 금지하는 것은 위헌 판결이 났고 그 이후에는 풀렸지 않습니까? 풀리고 공천을 하게 됐으니까 자연적으로 그런 문제가 없게 되어 있는데, 공천은 못 하더라도 후보자가 어느 정당으로부터 지지를 받고 있다, 추친을 받고 있다 표방하는 것은 괜찮다는 것은 확인된 것이고, 그다음에 공천을 하지 않으면서, 정당이 공천을 하지 않되 소위 내천이라고 그러니까, 내부적으로 무슨 의사결정 과정을 거칠 수도 있습니다. 그런 심사위원회를 거칠 수도 있고, 그다음에 경선을 시킬 수도 있지요. 그렇게 해서 우리는 누구를 지지한다, 정당을 표방해서 두 사람, 세 사람이 등록을 했는데 그중에 한 사람을 찍는 것입니다, 우리는 누구를 지지한다.

저는 그럴 확률이 상당히 높다고 보는 게 자기당과 관련 있는 후보가 난립되면 다 떨어질 것 아닙니까? 그러면 하나를 찍어서 누구를 지지한다고 했을 때 그것을 헌법상 금지할 수 있는냐는 거예요. 금지할 수 없다는 게 여러 사람의 의견입니다. 그것은 정치적 표현의 자유라는 것이지요.

그렇다면 공천을 하지 않은 상태로 여러 사람이 정당을 표방해 가지고 등록을 하고 정당은 거기에서 우리는 누구를 지지한다고 발표를 하고 이 상황이 공천 없는 것하고 어떤 차별화가 있는지 이 답변을 한번 듣고 싶고요.

그다음에 정당표방제 중에서 정당은 선거운동 관여를 금지한다 이것은 위헌이 될 소지가 높다고 보는 것이지요. 아까 정당 자체가 공식 추천하고 선거운동하는 것인데 이것은 금지하고, 그

러면 정당의 선거 관여를 금지하면 정당의 존재 자체가 의문시될 뿐만 아니라 일반 단체들, 소위 유사 정당이라 할 수도 있고 NGO 단체라 할 수도 있고 이런 단체들이 선거운동하는 것까지 선거운동 기간에 금지하는 할 수 없을 것 아닙니까?

그러면 그런 단체는 선거운동을 할 수 있고 정당은 할 수 없다? 이것이 어떤지 교수님 의견을 듣고 싶습니다. 정당표방제로 가고 이렇게 갔을 때 이것을 헌법상 해결할 방법이 뭐냐……

○진술인 김태일 정당표방제의 취지는요, 어떤 한 사람에게 독점적 기회를 주는 것을 끊자 하는 것입니다. 그 독점적 기회를 부여하는 것을 계기로 해서 국회의원 중앙정치가 풀뿌리 정치에 개입을 하고 그것이 여러 가지 왜곡을 가져온다는 그런 취지입니다.

그래서 예를 들면 특정 후보, 여러 후보들 가운데에서 독점적 출마의 기회를 일단 없애는 대신에 어떤 후보를 지지한다라든지 아니면 어떤 후보가 우리의 중요한 역할을 했다라든지 이런 간접적 지원을 할 수 있다고 저는 생각합니다.

저 개인적으로 그런데, 그 스펙트럼 중에 여러 가지 많은 것들을 선택하기 나름이 아니냐 이런 생각이 들고요.

무슨 말인지 아시겠습니까?

○위원장 주호영 그래도 제가 썩 그것은 안 되는데요.

○진술인 김태일 아니, 그러니까 최소한의, 어떤 후보를 독점적으로 지명함으로써 그 사람에게만 출마할 독점적 기회를 줌으로써 생기는 폐해를 끊는 것이 정당공천제……

○위원장 주호영 그래도 의지가 있는 것이다?

○진술인 김태일 예.

○위원장 주호영 그래도 엄연히 정당 지지 표방을 하면서 여러 명이 등록하고 가사 정당이 그중에 우리는 누구를 지지한다 하더라도 공천제도에서 아예 썩 잘라서 1명 내놓는 것보다는 더 의미 있는 제도다 그렇게 보신다는 것입니까?

○진술인 김태일 그렇습니다. 저는 개인적으로는 그렇게 생각합니다.

그런데 그것이 법적으로 어떤 다툼이 있는 문제는 제가 전문적 식견이 없어서 말씀을 못 드리겠습니다.

어쨌든 굉장히 여러 가지 순리가 있을 수 있는 것이지요. 직접 개입해서 운동하는 방법도 있고, 아니면 다만 정책을 표방함으로써 그 후보를 지

지하는 경우도 있거든요.

그래서 여러 가지 대안들이 그 스펙트럼 내에 있지 않겠나 이런 생각을 합니다.

○위원장 주호영 그런데 그렇게 되면 그 제도가 상당히 위선적인 제도가 될 수 있다, 공천은 없었다고 그대 놓고 실질적으로 공천 못지않은 그런……

○진술인 김태일 그러니까요.

지금 이게 정당표방제라고 하는 것은 정당공천제의 폐해를 극복하는 동시에 또 정당공천제 폐지의 문제점을 극복하고자 하는 일종의 절충안이라 볼 수 있지요. 그런 점에서 위선적이라 표현해도 가능하다고 저는 생각합니다.

그러나 어쨌든 절충안이다라고 하는 점을 제가 말씀드립니다.

○위원장 주호영 알겠습니다.

그다음에 정당 공천을 폐지하든지 그다음에 정당표방제를 한다 하더라도 여성이나 소수자를 위해서 비례대표제를 확대하자는 의견들이 있었는데 비례대표제를 하면 완전 개방형 비례대표가 아닌 명부식 비례대표를 한다면 거기에 다시 공천이 들어가는 거거든요.

비례대표 서열을 정하는 것 자체가 공천인데 오히려 일반 공천은 나갔다가 낙선할 수도 있지만 비례대표 상서열에 올리는 것은 공천 중에도 그런 공천이 없는데 공천을 없애자 하면서 비례대표를 확대하자는 것은 다시 공천의 해독을 또 그 제도 안에 끌고 들어오는 모순이 있는 것 아니냐?

그렇다면 아까 말씀하신 대로 스웨덴식으로 완전 개방형 비례대표제, 몽땅 비례대표로 등록해 놓고 그중에 최다득표자 순으로 하는 제도는 과연 우리 사회에 정착할 수 있는 정도로 안정성을 가지고 있는 제도냐 이런 의문이 있습니다.

그래서 공천을 폐지하면서 비례대표를 늘리자는 말 속에 비례대표 공천 문제는 어떻게 제거할 것인지 거기에 대한 답변을 좀 듣고 싶습니다.

○진술인 김태일 다른 분이 말씀……

○위원장 주호영 누가, 어떤 분이?

○진술인 김태일 아까 그 제안 누가 하셨더라?

○위원장 주호영 비례대표를 확대하자고 하신 교수님이나 상임이사님 중에서……

○진술인 오관영 저는 비례대표를 좀 확대하자는 입장이고요.

그런데 그 부분을 떠나서 근본적으로 전제가

좀 다른 부분은 있는 것 같습니다.

그러니까 저희가 정당만이 정치를 할 수 있다, 이게 물론 헌법적 가치이기는 합니다마는 그러한 것으로 지금 되어 있지만 저는 조금 더 아주 근본적으로 이렇게 헌법적 가치로 접근하면 저희는 지방자치체에 대한 고민이 근본적으로 가야 된다고 생각이 되고요.

그러니까 예를 들어서 그런 선거제도 자체를, 지금 저희가 고민스러운 게 220여개의 모든 지방자치단체를 놓고 획일적인 제도로 규율하는 것이기 때문에 나타나는 문제점들도 있거든요.

그래서 저는 아주 미래적으로 간다라하면 그러한 선거제도나 방식 혹은 지방정부를 구성하는 방식들에 대해서도 좀 대단히, 근본적으로 가면 좀 열어 주어야 되겠지요.

그래서 어디에서는 그러면 진짜 정당 공천이 가능하기도 하고 어디에서는 또 안 해 보기도 하고, 그러한 부분들로 아주 미래적으로 가면 그런 식으로 가는 게 저는 맞겠다라는 생각이 들고요.

그다음에 비례대표제를 확대하자라고 하는 것은 그런 문제지요. 그러니까 지금 정당공천제 폐지의 가장…… 앞에서 계속 지적되는 문제가 특정한 정당이 특정한 지역을 독점하는 구조는 어떻게든 간에 이것을 좀 막아 보자 이런 취지이기 때문에 그러한 측면에서 비례대표들을 확대하는 것들이 저는 대안일 수 있겠다 이렇게 말씀을 드리는 것입니다.

○위원장 주호영 임승빈 교수님께 제가 여쭙 보겠습니다.

전체적으로 제가 이해하고 있는 게 맞기는 맞겠습니다마는 단도직입적으로 지금 공천 폐지가 맞느냐 아니면 현행 공천제도를 두되 공천에 따른 폐단을 제거하는 쪽이 맞느냐, 너무 압축된 질문일 수 있겠습니다마는 2개를 놓고 선택해야 된다면 어느 쪽을 선택하는 것이 맞겠습니까?

○진술인 임승빈 후자가 맞다고 봅니다.

○위원장 주호영 후자가 맞다고 보시는 거고……

○진술인 임승빈 예.

○위원장 주호영 오관영 이사님은 어떤 입장이십니까?

예를 들면 지금 저희들 위원회 입장에서는 시간도 없고 제도 안정성도 기해야 되는데 지금 선택의 여지는 그렇게 많지가 않거든요. 김태일 교수님 말씀하셨지만 사실 이 특위도 지난번 선거

끝나고 난 뒤에 가동이 되어서 문제점 고치고, 나올 사람들이 어떤 제도인지 예상을 하고 해야 되는데 2월 4일 날 예비후보 등록인데 지금 이르고 있으니 참 답답하기는 합니다마는, 결국 그런 선택을 해야 된다면, 공천제도를 없애는 것만으로는 지금 여러 가지 문제를 해결할 수 없다는 말씀을 하시는데 거기에 안전장치를 넣어서 가는 쪽을 선택하는 게 맞는 것인지 아니면 공천제도를 두되 공천제도가 가진 문제점을 손보고 가는 것이 맞는 것인지, 결국 양자택일을 해야 된다면 어느 쪽이……

○진술인 오관영 저는 전자입니다.

지금 상황에서는 폐지를 하고 그 대안을 찾아보는 것이 맞겠다고……

○위원장 주호영 폐지에 따른 부작용을 막는 대안을 찾아보는 것이 맞다 그렇게 보신다?

○진술인 오관영 예.

○위원장 주호영 지금 보충질의하실 위원님 계십니까?

(「없습니다」 하는 위원 있음)

없습니까?

더 이상 질의하실 위원님이 안 계시면 이것으로서 질의를 모두 마치도록 하겠습니다.

장시간 진지하게 진술과 답변을 해 주신 진술인 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 진술인 여러분들께서 다양하게 제시해 주신 좋은 의견들은 앞으로 국회와 저희 특위가 입법을 하는 데 있어서 큰 도움이 되리라고 생각합니다.

귀한 시간을 내주신 진술인 여러분들께 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다.

이상으로 지방자치선거제도 개선에 관한 공청회를 마치도록 하겠습니다.

오늘 회의는 이것으로서 모두 마치겠습니다.

위원장 여러분 그리고 진술인 여러분, 모두 수고하셨습니다.

산회를 선포합니다.

(13시32분 산회)

○출석 위원(16인)

김성주	김영주	김학용	김희정
박기춘	박대동	백재현	성완중
심상정	윤후덕	이노근	이우현
장윤석	주호영	한정애	황주홍

○출석 전문위원

수석전문위원 손 충 덕
전문위원 임 재 주

○정부측 및 기타 참석자

안 전 행 정 부 김 기 수
차 치 제 도 정 책 관
중앙선거관리위원회 윤 석 근
선 거 정 책 실 장

○출석 진술인

김용호(인하대학교 정치외교학과 교수)
김태일(영남대학교 정치외교학과 교수)
박명호(동국대학교 정치행정학부 교수)
오관영(좋은예산센터 상임이사)
임승빈(명지대학교 행정학과 교수)
정연주(성신여자대학교 법학과 교수)