

# 제333회 국회 정치개혁특별위원회 회의록 제 7 호 (임시회)

국 회 사 무 처

일 시 2015년5월27일(수)

장 소 제5회의장(220호)

### 의사일정

- 1. 선거구획정기준 등에 관한 공청회

### 심사된 안건

- 1. 선거구획정기준 등에 관한 공청회 ..... 1

(10시08분 개의)

○위원장 이병석 의석을 정돈해 주시기 바랍니다. 성원이 되었으므로 제333회 국회(임시회) 제7차 정치개혁특별위원회를 개의합니다.

오늘 전체회의는 국회법 제64조의 규정에 따라서 우리 특별위원회에서 논의 중인 공직선거법 개정안 중 선거구획정기준 등에 관한 사항에 대하여 관계 전문가의 의견을 청취하고 이를 위원회 심사 과정에 반영하고자 실시하는 공청회입니다. 공청회 실시와 관련된 자세한 내용은 배부된 유인물을 참고해 주시기 바랍니다.

오늘 공청회 진행 방식을 말씀드리면 먼저 박대규 헌법재판소 연구관님 등 여섯 분의 진술인으로부터 선거구획정기준 등에 대한 각각의 발표를 들은 후에 위원님들의 질의와 참석한 진술인으로부터 답변을 듣는 순서로 진행하도록 하겠습니다.

오늘 공청회는 국회법에 따른 우리 특별위원회 회의이기 때문에 진술인 간의 토론은 원칙적으로 허용되지 않는다는 점을 참고해 주시고 필요한 경우에 위원님들의 의견을 수렴해서 제한적으로 실시하도록 하겠습니다. 참고로 오늘 회의는 국회방송에서 생중계되고 있음을 알려드립니다.

오늘 회의가 오찬 이후 오후까지 이어질 경우 진술인으로 참석해 주신 분들의 개인 일정에 문제가 있고 위원님들의 의정활동 편의를 감안하여 가능하면 회의가 오후까지 이어지지 않도록 진행하고자 합니다. 위원님들의 오찬시간이 좀 늦을

수 있다는 점을 양해해 주시기 바라면서 회의 진행에 협조를 부탁드립니다.

### 1. 선거구획정기준 등에 관한 공청회

(10시10분)

○위원장 이병석 그러면 의사일정에 들어가도록 하겠습니다.

의사일정 제1항 선거구획정기준 등에 관한 공청회의 건을 상정합니다.

먼저 공청회에 참석해 주신 발제자를 성명 가나다순으로 간략하게 소개해 드리겠습니다.

먼저 헌법재판소 박대규 연구관께서 참석했습니다.

다음은 손혁재 수원시정연구원 원장님 참석하셨습니다.

다음은 윤석근 중앙선거관리위원회 선거정책실장님 참석하셨습니다.

다음은 윤종빈 명지대학교 정치외교학과 교수님 참석하셨습니다.

다음에는 진장철 강원대학교 정치외교학과 교수님 참석하셨습니다.

(진술인 인사)

마지막으로 연세대학교 국제학대학원 교수님께서 참석할 예정입니다마는 박명림 교수님께서 수업 등 개인 일정 관계로 조금 늦게 출석할 예정이라는 연락이 있었습니다. 출석하시면 다시 안내하도록 하고 회의를 계속 진행하겠습니다.

발제자와 토론자로 참석하신 분들의 자세한 경

력 사항은 배부된 유인물을 참고하여 주시기 바랍니다.

이상으로 참석하신 분들에 대한 소개를 마치고 발제자로부터 진술을 듣도록 하겠습니다. 발표는 성명 가나다순으로 실시하고 발표시간은 진술인 별로 각 10분 이내로 해 주시기 바랍니다.

먼저 박대규 헌법연구관님 10분 이내로 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 박대규 헌법재판소 헌법연구관 박대규입니다.

이렇게 진술 기회를 주셔서 감사드리고 큰 영광으로 생각하겠습니다. 선거구획정의 기준으로서 인구편차에 대해서 헌법재판소 결정 중심으로 발표하도록 하겠습니다.

우리 헌법은 41조1항에서 명문으로 민주적 선거법의 기본원칙인 평등선거의 원칙을 직접 규정하고 있습니다. 그러면서 한편 헌법 41조3항에서는 구체적인 선거구획정에 관해서는 국회의 재량에 맡기고 있습니다. 그래서 공직선거법 제25조1항에서 선거구획정 기준으로서 인구, 행정구역, 지세, 교통 기타 조건을 고려하도록 하고 있습니다.

선거구획정과 관련한 인구비례에 관해서 헌법재판소는 한계수치에 관해서 95년도 결정에서는 상한 인구수와 하한 인구수 비율 4 대 1이라는 경계 설정을 한 적이 있습니다. 그리고 다시 2001년도에는 인구비례 3 대 1이라는 기준을 설정했습니다. 그리고 작년 2014년도에는 다시 인구비례 2 대 1이라는 기준을 설정했습니다.

이러한 결정을 두고 지역대표성이 훼손될 우려가 있다는 의견이 제기되고 있습니다. 이러한 의견은 현재의 결정에서도 반대의견에서 잘 드러나고 있습니다.

먼저 1995년 최초 선거구 간의 인구편차가 문제된 사건에 대해서 살펴보도록 하겠습니다.

이 사건에서도 인구비례 4 대 1, 3 대 1, 2 대 1이 각각 등장하고 있습니다. 총론에서는 기준으로서 인구비례 다음으로 행정구역, 지세, 교통사정, 생활권 이런 것들을 열거하고 있지만 가장 기본적인 것은 인구비례가 가장 본질적이고 중요하다고 총론에서 얘기하고 있습니다.

여기에서 재판관 5인, 4인으로 견해가 나뉘고 있습니다. 재판관 5인의 의견을 살펴보면 인구편차 상한 대 하한, 4 대 1의 의견입니다. 당시 중앙선관위가 국회에 제출한 의견 그리고 선거구획정위원회에서 다수의 토론자들에 의해서 제시되

었던 의견 그리고 우리나라 제반 여건에 비추어서 4 대 1로 보았습니다.

그런데 당시에 재판관들이 공통으로 판단했던 것은, 성과가치의 등가성의 한계는 2 대 1이다라는 부분은 공통적으로 보고 있습니다. 그래서 1인에게 2인 이상 몫의 투표가치를 줄 수가 없다, 인구비례의 등가의 한계는 2 대 1이다, 이걸 기준으로 해서 거기에 가능한 한 최고 넓게 허용하더라도 갑질을 허용할 수는 없다, 그래서 4 대 1이라는 기준이 나오게 됐습니다.

그래서 이러한 의견에 대해서 다시 재판관 5인 중에 보충의견을 제시하고 있는데 이분들은 합리적인 기간 안에 2 대 1로 국회에서 조정해야 되고 합리적인 기간이 지난 이후부터는 현재에서도 2 대 1 기준에 따라 판단하겠다 이런 보충의견을 제시하고 있습니다.

그리고 재판관 4인의 의견은 도시 선거구와 농어촌 선거구 간의 분리 의견을 제시하고 있습니다. 그래서 전국 선거구와 도시·농어촌 유형 선거구를 따로 나누어서 각각의 인구편차를 다른 하나의 기준으로 삼자고 합니다. 그래서 전국 선거구와 인구 상한 대 하한을 4 대 1로 보고 그리고 도시유형 선거구 그리고 농어촌유형 선거구 사이에는 3 대 1의 비율로 보자고 합니다.

그래서 이것은 동시요건을 충족해야 됩니다. '또는'이 아니고 전국 선거구의 요건과 같은 유형의 선거구끼리의 한 요건은 4 대 1, 다른 한 요건은 3 대 1의 동시요건을 충족해야 된다고 보고 있습니다. 그런데 이러한 요건에 대해서는 당시 다른 재판관께서 헌법상 근거가 없는 것이다라는 반대의견을 제시했습니다.

그리고 2001년도의 사건을 살펴보도록 하겠습니다.

그때에는 재판관 중에서 지역대표성이 인구비례와 대등하다, 인구비례가 가장 중요한 요소가 아니다라는 별개의 의견이 등장합니다. 그리고 2001년도에는 도시유형과 농어촌유형 선거구를 각각 분리하는 것에 대해서 기준이 명확하지 않고 이것은 부적절하고 불필요한 것이다라고 판단하고 있습니다.

그리고 인구편차에 대해서는 95년 사건에서 이미 더 엄격하게 볼 것을 시사했고 외국의 판례나 입법추세 그리고 현실 여건 등을 고려해서 상한 대 하한을 3 대 1로 볼 것으로 판단하고 있습니다. 그리고 이때도 상당 기간 지난 이후에는 상

한 대 하한의 비율을 2 대 1로 보겠다고 시사하고 있습니다.

그런데 이때 한 명의 재판관은 투표가치의 평등·성과가치의 평등이라는 것은 선거구획정에서 고려하여야 할 중요한 기준의 하나에 불과하다고 보고 있습니다. 그래서 지역주민 대표성은 투표가치의 평등성과 대등한 이념으로 인정할 필요가 있다고 보고 있습니다. 그래서 이 재판관계서는 위헌성을 투표가치의 평등성 측면에서 도출하지 않고 주민 분리의 측면에서 위헌성을 도출하고 있습니다.

2014년, 작년 사건에 대해서 살펴보겠습니다.

작년 사건에서 법정의견은 더 이상 지역대표성 그리고 도농 간의 인구격차·불균형한 개발 이러한 것들을 감안하더라도 인구비례 2 대 1의 기준을 넘어 인구편차를 완화할 수 있는 사유가 되지 않는다고 법정의견을 제시했습니다. 그렇지만 이러한 의견에 대해서 반대의견은 아직까지 우리나라의 상황에 비추어서 3 대 1이 합헌이라는 의견을 제시하고 있습니다.

법정의견은 크게 대의민주주의의 관점, 그리고 현재는 지방자치제도가 정착되어 지역대표성이 완화될 수 있다, 그리고 현재의 투표가치의 평등을 완화하면 지역정당구조를 심화시킬 수가 있다, 그리고 외국의 판례나 입법 추세에 비추어 볼 때 더 이상 2 대 1로 이전하지 않을 수 없다고 판단하고 있습니다.

이에 대해서 3인의 재판관은 선거구 획정에서 3 대 1의 기준이었던 그 당시의 요소들이 해소되지 않았다고 합니다. 그리고 현재 국회와 지방의회의 역할, 지방자치단체의 재정자립도에 비추어서 국회의원의 지역대표성은 투표가치의 평등 못지않게 여전히 중요하다고 의견을 제시하고 있습니다.

그리고 법정의견에서는 외국의 추세를 감안하고 있지만 반대 의견에서는 양원제를 채택하고 있는 외국의, 선진국의 기준을 그대로 따를 수 없다는 반대 의견을 제시하고 있습니다. 특히 단원제 국회에서 엄격한 인구편차를 적용하면 지역대표성이 취약해진다는 점을 지적하고 있습니다.

다음으로 외국의 입법례를 살펴보면 대개 다 엄격한 인구비례 기준을 따르고 있습니다. 특히 미국 연방하원선거에서는 절대적 평등으로 0에 가깝도록 보고 있습니다.

그래서 국회에게 헌법 41조3항에 따라 광범위한 입법 재량을 선거구 획정과 관련해서 주고 있

습니다. 그렇지만 국회에서 헌법에서 규정하고 있는 41조1항의 투표가치의 평등 실현을 위한 성실한 노력이 있어야 된다는 것으로 발제를 마무리하겠습니다.

○위원장 이병석 다 하셨습니다?

박대규 헌법재판소의 헌법연구관님 수고해 주셔서 감사합니다.

다음은 손혁재 원장님 10분 이내로 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 손혁재 안녕하십니까?

방금 소개받은 손혁재입니다.

저는 지난 2008년에 제18대 국회, 2010년에 제19대 총선에서 선거구획정위원으로 활동을 했습니다.

제 경험부터 먼저 이야기를 시작하게 될 텐데요.

제19대 선거구획정위원회는 인구가 상한선을 초과한 여덟 곳을 분구하고 인구가 하한선에 미달한 다섯 곳을 통합하는 획정안을 국회에 제출하였습니다. 그런데 이 같은 선거구획정위원회안은 국회에서 무시되었는데요.

선거구획정위가 제안한 여덟 곳 가운데 두 곳만이 분구가 되었습니다. 그리고 인구상한선을 초과한 두 곳을 하나로 붙였던 통합선거구는 분리를 하였지만 그 중에 인구가 적은 곳을 다른 곳에 갖다 붙이는 방식으로 해서 전혀 분구가 이루어지지 않은 그런 상황이 되었습니다.

또 경기도 수원시와 경기도 용인시, 충남 천안시는 인구상한선을 넘었음에도 분구를 하지 않고 선거법상의 분할금지요건을 변경을 했습니다. 현재 “구·시·군”으로 되어 있던 것을 “자치구·시·군”으로 개정을 해서 대도시의 행정구를 분할하는 근거를 마련해 놓고 선거구를 획정하다 보니까 다른 선거구들은 행정구의 명칭이 선거구에 들어가는 것과 달리 수원시는 갑·을·병·정, 용인시는 갑·을·병, 그리고 천안시는 갑·을 선거구가 되어서 그 지역명만 봐 가지고는 어떤 지역이 어느 선거구에 해당하는지 알 수 없는 상황이 되었습니다.

또 선거구획정위원회가 통합 대상으로 했던 다섯 곳은 단 한 군데도 통합하지 않았습니다.

그리고 그 당시에 크게 드러난 것은 아니지만 사실 국회가 확정된 선거구는 엄밀히 말하자면 헌법재판소의 판결을 무시한 것입니다. 헌법재판소가 제시한 인구편차의 허용한계는 상하편차 50%, 이 경우 상·하한 인구의 편차가 3 대 1이

되는 건데 선거구 확정 시에 선거구의 상·하한선을 지역구 평균 인구수의  $\pm 50\%$  범위 안에서 결정한 것이 아니라 3 대 1은 충족했지만 평균 인구수 상하편차는 어긴 셈이 되는 것입니다.

이런 일들이 벌어진 것은 국회 의석 300석을 초과하는 데에 대한 국민의 반발 또는 언론의 동향 이런 것들을 의식하다 보니까 이런 상황이 초래된 것이 아닌가 싶은 생각이 듭니다.

확정 기준이 처음부터 있었던 것은 아니지만 대체로 역대 확정 기준을 보면 평균적으로 인구 15만~20만 명 수준에서 국회의원 1명을 선출하였습니다. 확정 기준이 만들어진 뒤에는 선거구 간 인구편차가 최대 4.7 대 1 수준에서 지금은 3 대 1 수준으로 줄어들었고 20대 때는 지난해의 현재 판결로 2 대 1로 줄어들게 됩니다.

지금은 선거 때마다 선거구획정위원회를 구성해서 선거구를 확정하게 되는데 그럴 때마다 인구 기준을 어떻게 하느냐, 지역구 대 비례대표의 비율을 어떻게 하느냐 이런 것들을 놓고 논란이 많은 것이 현실입니다.

또 확정 기준과 현재 판결을 따르다 보면 인구가 늘어나고 있어서 의석수가 늘어남에도 300석 의석을 넘기는 것에 국민의 눈치가 보이고 이러다 보니까 선거구획정위원회를 국회가 받아들이지 않고 수정하게 되고 결국은 국회가 욕을 먹게 되는 이런 일들이 반복되는 상황입니다. 따라서 저는 아예 법에다가 합리적인 인구 기준을 정해 놓으면 어떤가라는 생각이 듭니다.

현재 공직선거법에는 인구 상·하한선에 대한 법적 규정이 없습니다. 그러다 보니까 사법부의 판례가 주요 기준이 되어 왔고요. 좀 전에 박대규 연구관께서 말씀하셨던 것처럼 95년에 4 대 1, 2001년에 3 대 1, 그리고 작년의 판결로 2 대 1로 줄어들게 되었는데 이러다 보니까 국민들이 볼 때는 국회가 헌법재판소가 권고했음에도 노력하고 있지 않다가 현재가 판결하게 되면 할 수 없이 받아들이는 것처럼 국민들의 눈에 비쳐지게 되는 겁니다. 그러다 보니까 국민들의 국회에 대한 불신이 커지는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

따라서 공직선거법에 아예 인구편차 허용한계 또는 인구 확정 기준을 정해 놓으면 국회가 현재 판결에 따르지 않고 자율적으로 선거구를 확정할 수 있게 될 것입니다. 또 허용한계와 인구의 증감에 따라서 국회 의석수가 연동될 것이기 때문에 의석수를 놓고 국민의 눈치를 살피거나 하는

이런 일도 없어지게 될 것이라고 생각을 합니다.

또 현재는 각 지방자치단체별로, 즉 행정구역별로 선거구를 확정하게 되는데 저는 현재 선거구 획정을 시·도별 인구수 비율에 따라서 하게 되면 어떨까라고 하는 것을 제안해 봅니다. 전국 인구수 대비 시·도별로 국회의원 선거구 수를 우선 할당하고 시·도별로 할당받은 선거구를 헌법재판소의 인구편차 허용한계 기준에 따라서 확정하면 될 거라고 생각합니다.

현재는 그렇지 않다 보니까 지역별 편차가 상당히 심한데요. 예를 들면 광주시와 대전시가 인구가 비슷한데 의석수는 2석의 차이가 납니다. 또 대전시와 울산시가 의석수가 같은데 인구는 40만 명이나 차이가 납니다. 그리고 인구 120만의 수원시와 인구 77만의 안산시가 똑같은 4석을 할당받고 있습니다. 이렇게 지역별로 나타나는 문제를 하기 위해서는 시·도별 인구수 비율에 따라서 선거구를 확정해 놓게 되면 이런 문제를 해결할 수 있지 않을까 하는 생각이 듭니다.

물론 이 경우에 나타나는 또 다른 문제점이 있습니다. 예를 들면 인구비례로 하게 되면 도시지역의 선거구는 계속 늘어나고 농촌지역의 선거구는 계속 줄어들 수밖에 없는 상황이 됩니다. 도시지역 선거구는 동일 지역이 인구가 늘어나면서 여러 개의 선거구로 나뉘지게 되고 농촌지역의 선거구는 인구가 줄어들면서 여러 행정구역을 하나로 묶어서 하나의 선거구로 확정할 수밖에 없는 상황이 벌어지게 됩니다.

유권자 표의 등가성을 중시하다 보면 지역 간 균등한 대표성을 확보하는 문제가 상당히 어려워지기 때문에 이런 문제들도 함께 고민해야 되는데 이런 문제를 고민하기 위해서는 의원정수 문제에 대해서 전향적으로 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

우리나라 의원정수는 확대할 필요가 있다고 생각이 되는데 복잡 다원화된 사회에서 효율적인 의정활동을 위해서는 의원정수가 늘어날 수밖에 없습니다. 현재 우리나라 정치체제는 행정 우위가 되어 있는데 이런 상황에서 의회가 행정에 대한 비판·견제·감시 기능을 강화하고, 특히 행정부가 입법 기능을 강화하는 이런 상황에서 의회가 입법권을 제대로 행사할 수 있게 하기 위해 서라도 의원정수는 늘어나야 한다고 생각합니다.

현재가 지역구의 인구편차를 2 대 1 이하로 판시했는데 이런 상황에서 현재의 판결을 지키려면

필연적으로 지역구 수가 늘어나게 돼서 의원정수를 늘리지 않으면 비례대표 수를 줄일 수밖에 없고, 또 지역구 수를 늘리지 않고 인구편차를 2대 1로 맞추게 되면 농어촌 지역구가 현저히 줄어들게 됩니다.

따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 의원정수가 늘어나야 한나라고 생각합니다. 그리고 지역주의 완화를 위해서 현재 선거관리위원회가 권역별 비례대표제를 제안했는데 이것을 채택하게 된다면 지금보다 의원정수가 대폭 늘어나야 됩니다.

의원정수 확대의 가장 큰 걸림돌은 국민 정서라고 생각합니다. 정치 불신이 강하다 보니까 의석을 늘리는 것을 반대하는 국민 정서 때문에 정치인들이 국회에서 스스로 의석수 확대를 논의조차 할 수 없는 상황인데요.

그러나 우리나라 의원정수는 다른 나라와 견주어 볼 때 미국과 일본을 제외한 다른 나라에 비해서 상당히 적은 규모인 데다가 우리나라는 또 미국과 일본과는 달리 단원제이기 때문에 의원정수가 늘어나도 크게 문제가 되지 않을 거라고 봅니다. 또 대개 의원정수가 늘어나게 되면 국회의 특권을 강화한다는 인식을 국민들이 갖고 있는데 국회의원의 특권 강화가 아니라 국회 기능의 활성화를 위해서 필요한 것이라고 하는 것을 국민을 설득하는 것이 필요하다고 봅니다.

의원정수 확대가 국회의원의 특권을 강화하는 것이 아니라는 점을 국민들에게 알리기 위해서는 의원정수가 늘어도 국회 예산을 대폭 늘리지 않고 행정부나 사법부 예산이 증가하는 비율에 맞추어서 증가한다는 이런 점들을 밝히게 되면 의석수를 늘리는 것이 필요한 것이지 결코 국회의 특권을 강화하는 것이 아니라고 하는 점을 국민들에게 알려주는 것이 되지 않을까 싶은 생각이 듭니다.

그리고 또 하나 국회가 욕을 먹는 것 중의 하나가 선거구획정위원회안을 자꾸 국회에서 바꾸다 보니까 욕을 많이 먹었는데요. 그래서 국회가 선거구획정위원회안을 존중할 필요가 있다고 생각합니다.

그런데 이 문제에 대해서는 이미 정개특위가 선거구획정위원회안을 존중하기로 합의를 하고 발표를 했기 때문에 여기에 대해서는 특별한 설명을 드리지 않도록 하겠습니다.

이것으로 제 진술을 마치도록 하겠습니다.

고맙습니다.

○**위원장 이병석** 손혁재 원장님 정말 감사합니다. 시간도 정확하게 지켜 주셨습니다.

다음은 윤석근 선거정책실장님 10분 이내로 발표해 주시기 바랍니다.

○**진술인 윤석근** 중앙선거관리위원회 선거정책실장 윤석근입니다.

정치개혁특별위원회 공청회에서 진술할 수 있는 기회를 주셔서 위원장님과 위원님들께 감사드립니다.

오늘 제가 진술할 요지는 첫째는 선거구 획정 기준을 법률로 정할 필요가 있는가, 둘째는 만약 필요하다면 어떠한 내용들을 규정할 것인가, 셋째는 농촌지역 배려를 위한 방안은 없는가, 이러한 내용들을 중심으로 진술하겠습니다.

31면입니다.

먼저 선거구 획정기준 강화의 필요성 여부입니다.

그동안 선거구 획정기준에 대한 법률적 중요성이 부각되지 않은 것은 국회가 입법재량권을 행사하여 선거구획정위원회 획정안을 전면적으로 수정할 수 있었기 때문입니다.

그러나 얼마 전 정치개혁특별위원회가 정치개혁의 일환으로 국회의 선거구 획정 권한을 사실상 포기하는 대승적 결단을 하였습니다. 즉, 선거구 획정에 대한 국회의 사후 통제가 거의 불가능해짐에 따라 선거구 획정기준을 통한 국회의 입법적 통제가 매우 중요한 의미를 가지게 되었습니다. 그리고 선거구 획정기준을 명확하게 법률로 규정할 필요성이 높아졌습니다.

32면 하단입니다.

선거구획정안의 법률 위반 여부에 대한 판단 기준을 명확히 할 필요가 있습니다.

개정 공직선거법에 따라 국회는 선거구획정위원회가 마련한 선거구획정안이 공직선거법 제25조제1항의 기준에 명백하게 위반되는 경우 다시 획정안을 제출할 것을 1회에 한하여 요구할 수 있습니다.

현행 규정은 구체성을 가지고 있지 못해 일부 사항을 제외하고는 공직선거법 제25조제1항의 기준에 위반되는지 여부에 대한 판단에 있어서 달리 해석될 여지가 있습니다.

따라서 선거구획정위원회가 마련한 선거구획정안이 법률에 위반되는지 여부에 대한 판단을 위해서도 획정기준을 명확하게 규정할 필요가 있습니다.

니다.

다음은 법률로 선거구 획정기준을 정한다면 어떤 내용을 규정할 것인가에 대하여 말씀드리겠습니다.

먼저 말씀드리기 전에 권역별 비례대표제나 의원정수 확대에 대한 논의가 있기는 하나 아직 합의되지 않았으므로 이러한 논의와는 별개로 현행 제도를 중심으로 말씀을 드리겠습니다.

34면입니다.

먼저 국회의원 정수에 관한 사항입니다.

현행 국회의원 총 정수 300인은 공직선거법 부칙에서 제19대 국회에 한하여 적용되도록 규정하고 있으므로 제20대 국회의 국회의원 정수는 법의 개정이 없는 경우에는 299명이 됩니다.

그리고 잘 아시다시피 지역구와 비례대표의원 정수는 사실상 선거구획정위원회가 정하게 되는 구조입니다. 따라서 지역구와 비례대표의원의 정수나 비율을 법률로 정할지 여부에 대한 논의도 필요할 것으로 생각합니다.

35면입니다.

다음은 선거구 획정 기준일에 관한 사항입니다.

개정 법률에 따라, 개정되지는 않았지만 개정 예정인 법률에 따라 선거구획정안을 임기만료에 의한 국회의원선거 실시 전년도 3월 중순까지 제출하여야 하므로 선거구획정안을 마련할 충분한 기간을 고려하여 ‘선거구획정안 제출 마감일이 속하는 달의 전전달 말일 현재’로 인구기준일을 정하는 것이 적절하다고 봅니다.

다음은 36면입니다.

국회의원선거구 획정의 인구편차 허용한계에 관한 사항입니다.

선거구 획정 시 가장 기본적이고 일차적인 기준이 인구수이므로 법률에 직접 규정할 필요성이 매우 높다고 할 수 있습니다.

특히 개정 공직선거법에 따르면 공직선거법의 획정기준에 위반될 경우에는 선거구획정안을 반려할 수 있도록 하고 있으나 인구편차 허용한계가 법률에 명시되어 있지 아니하고 헌법재판소의 결정사항이기 때문에 법률 제25조제1항에 위반되는지 여부에 대한 논란이 있을 수 있습니다.

그리고 선거구 간 인구편차 허용한계를 원칙적으로 2 대 1로 하면서 매우 한정적이고 특별한 예외가 있는 경우 2 대 1을 초과하는 최소한의 경우를 법률로 정하는 것이 위헌인지 여부에 대한 판단도 선행되어야 할 것으로 생각합니다.

다음은 자치구·시·군의 일부 분할 허용범위에 관한 사항입니다.

현행 공직선거법에 의하면 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 선거구에 속하게 할 수 있도록 규정하고 있습니다. 그러나 제19대 국회의원선거에 한하여 공직선거법 부칙에서 부산광역시 해운대구와 북구, 인천광역시 서구, 포항시는 자치구·시·군을 분할하였습니다. 이와 같은 예외를 법률 본칙에 명시할 필요가 있습니다.

38면입니다.

다음은 농촌지역 배려방안에 관한 사항입니다.

헌법재판소 결정에 따라 선거구를 조정하는 경우 도시지역보다 농촌지역의 상대적 박탈감이 클 것이 예상됩니다. 이러한 상황에서 위헌가능성을 해소하면서도 농촌지역을 배려할 수 있는 현실적 방안이 있는지 검토가 필요하다고 볼 수 있습니다.

그 방안으로 첫째는 현행과 같이 선거구획정위원회에 맡기는 방안입니다.

농촌지역 배려를 위해 그 기준이나 시·도별 정수를 법률로 정하고자 하더라도 정치적 합의를 찾기가 쉽지 않을 수도 있고, 선거구획정위원회에서도 국회의원의 지역대표성 문제를 고민하게 될 것이므로 현행과 같이 국회의원선거구획정위원회에 맡기는 방안이 있을 수 있습니다.

두 번째 방안으로는 시·도의 지역구의원 정수를 법률로 정하는 방안을 생각해 볼 수 있습니다.

시·도의 지역구 국회의원 정수를 법률로 정하면서 농촌지역 배려를 위해 경기도를 제외한 도 지역에 기본의석을 배려하거나 인구비례로 시·도별 정수 할당 시 농촌지역에 가중치를 부여하는 방안을 고려할 수 있을 것입니다.

도 지역에 가중치를 부여하거나 기본 의석을 배분하는 경우 합리적 기준 설정이 쉽지 않을 것입니다. 또한 시·도별 지역구 정수를 정하는 경우에는 선거구 획정 시 자치구·시·군의 일부를 분할하여야 하는 사례가 다수 발생할 가능성이 높습니다.

정치개혁특위에서 시·도별 정수 배정에 대한 논의가 있을 경우 시·도별 지역구 정수 변화의 추이를 알아볼 수 있도록 일정 가중치와 기본의석을 배정하여 시·도별 정수를 산정해 보았습니다. 특별한 의미가 있는 것은 아니므로 시·도별 정수변화 추이를 알아보시는 정도로 참고하시면 좋겠습니다.

41면입니다.

다음은 농촌지역 배려를 위한 제3의 대안으로 일반적·원칙적 규정 신설방안입니다.

군이 포함된 선거구는 다른 기준에 위배되지 않는 범위에서 가급적 전국 선거구 평균 인구수를 넘지 않는 범위에서 선거구를 획정하도록 노력하여야 한다는 규정이나 2 이상의 군을 합하여 하나의 선거구로 하는 때에는 그 군의 수가 최소화되도록 노력하여야 한다는 규정을 두어 선거구 획정위원회의 일종의 선언적 의미로 열은 가이드라인을 제시하는 것도 가능할 것으로 생각합니다.

마무리하겠습니다.

선거구 획정기준을 법률에 세부적으로 정하여 그 기준에 따라 선거구획정위원회가 선거구를 획정하도록 할 것인지, 현행과 같이 선거구획정위원회가 재량을 갖고 자체적으로 획정하도록 할 것인지에 대한 판단은 오로지 국회의 입법재량의 영역일 것입니다.

다만 개정 예정인 공직선거법에 따르면 선거구 획정위원회가 제출한 선거구획정안이 공직선거법 제25조제1항에 따른 선거구획정기준에 위반된다고 판단하는 경우 국회에서 반려될 수 있는 만큼 법률 위반 여부에 대한 논란이 있을 수 있는 선거구별 인구 편차 허용한계, 자치구·시·군 분할금지의 예외 등은 법률로 보완하여야 할 필요가 있다고 생각합니다.

이상으로 진술을 마치겠습니다.

감사합니다.

○위원장 이병석 윤석근 위원님 수고해 주셔서 감사합니다.

윤종빈 교수님 오셨습니까?

○진술인 윤종빈 예.

○위원장 이병석 오셨군요.

다음은 윤종빈 교수님 10분 이내로 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 윤종빈 방금 소개받은 명지대 윤종빈입니다.

오늘 공청회가 앞으로 금년 올 한 해 동안 많은 과제를 갖고 있는 정개특위의 좋은 출발로 생산적인 결과가 도출되었으면 하는 바람에서 몇 가지 말씀을 드리겠습니다.

아마도 여기 선관위 관계자 분이나 법학전문가나 다양한 지역의 이해관계자 분들께서 상당히 미시적으로 접근을 하고 있습니다. 앞으로 선거구획정위가 구성되면 해야 할 일 같고요.

저는 큰 틀에서 정치학자로서 우리 선거구 획

정의 방향성이 어떻게 가야 하는가에 대해서 몇 가지 말씀을 드리겠습니다.

오늘 공청회 논의의 핵심은 제가 볼 때는 두 가지라고 생각합니다.

첫 번째로는 선거구 획정의 내용과 관련된 겁니다. 다시 말씀드리자면 인구대표성이나, 지역대표성이나…… 그래서 현재 결정문에도 나왔지만 인구대표성을 강조하는 것은 세계적인 추세임이 맞습니다. 현재의 결정도 존중되어야 되고요.

그러나 앞서 몇 분께서 말씀하셨듯이 우리는 소선거구제라는 선거제도를 취하고 있습니다. 그렇기 때문에 지역대표성이라는 것을 당연히 국민들을 위한 중요한 대표성의 일부로 봐야 되고, 이 부분이 선거구 획정으로 인해서 훼손된다면 어떻게 보완할 것인가에 대한 많은 논의가 필요한 것 같습니다.

현재 결정문에서 이런 얘기를 했습니다. 그동안 우리가 지방의회를 통해서 지역대표성이 많이 보완되었다, 그렇기 때문에 국회의원은 지역대표성보다는 전국대표성을 강조해야 된다는 얘기를 하고 있습니다라는 사실 이 부분은 법학자들이 보는 시각하고 정치학자들이 보는 시각이 완전히 다릅니다.

정치학자들이 볼 때 지방의회의 지역대표성은 굉장히 부족하고 앞으로도 많은 보완이 되어야 되기 때문에 국회의원의 지역대표성이 무엇보다도 중요하다. 미국의 정치학계에서도 연방의원의 대표성이 과연 전국대표성이나, 지역대표성이나에 대한 많은 논쟁이 있습니다. 답이 없습니다. 결론이 나지 않습니다. 그 부분이 있고.

두 번째 논의에 대한 사항은 선거구 획정 과정의 측면입니다. 과연 선거구 획정 과정에서 중립성과 전문성을 어떻게 보장할 것인가, 결국 최대 변수는 선거구 획정 위원 구성에 있어서 독립성에 있습니다.

지금 아시다시피 다행히도 정개특위에서 여야 합의를 해서 위원회 대안으로 개정안을 발의한 걸로 알고 있습니다. 법사위도 통과했고 이제 본회의 통과를 기다리고 있습니다라는, 여기에 다양한 의견들을, 좋은 의견들을 포함하고 있습니다라는 과연 그 구성 부분에 있어서는 교섭단체 혹은 정당의 입김을 어떻게 차단할 것인가에 대해서 많은 우려가 있는 것 또한 사실입니다.

그래서 몇 가지 쟁점에 대해서 제 생각을 말씀드리겠습니다.

첫 번째로는 선거구획정위 소속입니다. 정개특위 대안에서도 명시했습니다마는 중앙선관위 산하가 현재 우리 정치상황을 고려할 때 바람직하다고 생각합니다. 그러나 장기적으로는 입법하실 때 독립상설기구로 가는 방향에 대해서 한번 고민해 주시기를 부탁드립니다.

아시다시피 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 독일 모두 독립기구형으로 되어 있습니다. 현재 추세가 입법부 관할형에서 독립기구형으로 가는 세계적인 추세에 있습니다.

두 번째, 선거구획정의 구성에 있어서, 아마도 이것은 약간의 쓴소리가 되겠습니다마는 정개특별위원회의 대안을 보면 여전히 정당 추천의 몫이 존재합니다, 이전에는 상황이 달랐습니다마는.

그래서 결국은 정개특위에서 다양한 추천을 받아서 최종적으로 선정하게 되어 있습니다마는 과연 국민들 눈높이에서는 이런 과정이 결국 의원들의 철저한 독립성과 자율성을 보장하는 데 걸림돌이 될 수 있지 않나라는 생각을 갖고 있습니다.

그래서 드리는 말씀은 세계적인 입법추세를 보면 결국은 사법부의 어떤 역할을 강화하고 있습니다. 그래야만 독립기구로서의 선거구획정위가 중립성과 자율성, 독자성을 가지는 데 상당히 유리하다라는 어떤 생각들을 보여주고 있습니다.

세 번째로는 국회의 수정권한 여부입니다.

이번 위원회 대안을 보면 상당히 발전된 내용을 담고 있습니다. 그래서 정개특위에서 선거구획정위 개정안에 대해서 1회에 한해서 거부할 수 있고 3분의 2 이상의 찬성으로 재제출을 요구할 수 있도록 했습니다.

그러나 위원회 구성에 있어서 독립성을 100% 보장하지 못한다면 이러한 정개특위의 수정압력을 획정위가 어떻게 버텨낼 수 있을지 상당한 우려가 되고 있는 것도 사실입니다.

그리고 선거구획정위 활동기간입니다.

과거에 1년이었다가 다시 6개월로 줄었다가 현재 정개특위 개정안은 5개월로 규정하고 있습니다마는 독립상설기구형으로 가야 된다는 생각을 갖고 있는 저로서는 너무나도 짧은 기간이라고 생각이 듭니다.

저는 서울시와 경기도 선거구획정위, 물론 자치구·시·군 의회였습니다마는 선거구획정위 활동을 잠깐 공사를 했었습니다. 그때도 5개월, 6개월 했습니다마는 너무나도 턱없이 부족한 시간이었습니다. 그래서 최소한 6개월에서 1년은 되어

야 되지 않나라는 생각이구요.

그리고 다섯 번째로 인구 상·하한선의 탄력적 적용입니다.

만약에 입법 결과 현재에서 말한 2 대 1을 지키지 못할 시 과연 어떻게 할 것인가, 아까 윤석근 실장께서도 여러 가지 대안을 말씀하셨습니다마는 지역대표성을 보완하기 위해서 사실 밖에서 다양한 연구가 있습니다. 그래서 인구조밀성, 인접성에 관한 통계적인, 수리적인 기준을 마련해 둔 해외의 사례들이 있습니다. 이 부분을 결국은 통계청 관계자나 통계학자들을 동원해서 예외 허용범위를 어디까지 할 것인가에 대해서 사전에 결정해야 될 것 같습니다.

아시다시피 영국은 예외를 허용하지 않고 독일은 플러스마이너스 15%에서 25%까지 허용하고 프랑스는 상대적으로 굉장히 관대합니다. 아시다시피 일본은 예외 문제 때문에 2010년대, 작년도 헌법소원 문제가 계속 제기되고 있습니다.

그래서 인구 상·하한선을 적용함에 있어서 어떻게 지역대표성을 보완할 수 있는 조밀성의 기준을 마련할 것인가, 탄력적으로 마련할 것인가, 이 부분에 대해서 사전에 충분한 논의가 있어야 된다고 생각합니다.

그리고 마지막으로 인구수 산정일에 관한 얘기입니다.

아까 앞서서 여러 분이 말씀하셨습니다마는 현재 '최근의 통계'라는 규정입니다. 그래서 당연히 명확하게 인구수 산정기준일을 마련해야 될 것 같고요. 획정을 실제로 하다 보면 한 달 차이로 하한선을 통과하는 선거구, 통과 못 하는 선거구가 생깁니다. 그러다 보면 다툼이 발생할 수밖에 없고요. 그래서 명확히 규정을 마련해야 될 것 같고……

덧붙여서 한 가지 말씀드리자면, 현재 우리는 인구수 기준입니다. 아시다시피 영국이나 스웨덴 같은 경우에는 유권자 수 기준으로 선거구 획정을 하는 곳이 있습니다.

그래서 농어촌의 대표성을 보장하기 위해서, 상대적으로 젊은층의 인구가 적고 노령인구가 많은 농어촌의 대표성을 보장하기 위해서는 유권자 수 기준으로 고려해 볼 수도 있지 않겠느냐라는 논의거리를 말씀드리면서 제 진술을 마치도록 하겠습니다.

○위원장 이병석 윤종빈 교수님, 아주 여러 가지 좋은 말씀해 주셨는데 정말 수고하셨습니다.



오늘 황영철 의원님이 방청석에 나와 계십니까?

○**황영철 의원** 예.

○**위원장 이병석** 여러 가지를 잘 살피고 좋은 의견을 들어보시기 바랍니다.

다음에는 진장철 교수님, 진장철 교수님은 특별히 농촌지역 대표성 관련 부분에 대한 평소 주장이 강하신 진술인으로 저희들이 알고, 앞의 네 분이 말씀하신 대로 인구 대표냐 그다음에 농촌지역 대표냐 이 두 개의 상반되는 문제를 헌법재판소 2 대 1 편차로 줄이라는 이 결정에 어떻게 조합시키느냐에 대한 여러 논의가 지혜를 만들고 있습니다.

농촌 대표성에 관련된 부분을 중심으로 해서 좋은 발표를 해 주시기 바랍니다.

○**진술인 진장철** 금방 소개받은 강원대학교 진장철입니다.

존경하는 이병석 위원장님께서 제 이야기의 방향을 미리 정해 주셨습니다마는, 저는 앞서 진술한 분과는 달리 선거구 획정과 관련해서 전혀 경험이 없습니다. 정치학을 전공하지만 한 번도 이런 데 참여한 적도 없고요, 논문을 쓴 적도 없습니다.

다만 제가 강원대학교가 위치한 강원도에서 30여 년을 살면서 그 지역의 여러 가지 애환을 직접 느끼면서 갖가지 생각을 해왔습니다. 당연히 저는 전공이 정치학이어서 조금 더 정치적인 노력으로 지역이 좀 더 잘사는 시대가, 세상이 앞당겨져야 되겠다는 그런 희망을 가져왔습니다마는 이번 헌법재판소의 판결을 듣는 순간에 '이제 농어산촌 죽었다, 망했다'라고 하는 느낌을 받았습니다. 특히 강원도는 더더욱 그러합니다.

그래서 진술인으로 제의를 받았을 때 사실은 제가 전공이 아니기 때문에 좀 꺼려했습니다마는 내가 지역의 이익을 대표해서, 대변해서 이야기를 하는 것은 저의 의무다 생각하고 제가 이 자리에 앉았음을 여러분이 양해해 주시기 바랍니다.

제 이야기는 이번 선거구 획정이 단순한 정치지형의 변화가 아니라 아예 나라의 운영기조가 바뀔 수 있는 대단히 중요한 계기가 될 것이라고 생각합니다.

왜냐하면 그간 우리 사회가 변화해왔던 여러 가지 현상을 두고 볼 때 지금 갖가지 불균형이 심각해지고 있습니다. 그중에는 개인 간의 불평등도 있고요, 그리고 또 지역 간의 불평등도 있

는데 더더욱 도시와 농촌 간의 불평등은 점점 심해지고 있는데 이것은 국가의 미래를 생각했을 때, 흔히 쓰는 국토의 균형발전과 관련해서 대단히 심각한 위험성을 안고 있어서 이와 관련해 제가 몇 가지, 이번 판결과 관련해서 반드시 선거구 획정에 나서는 분들과 그리고 또 이것을 다루는 국회의원 여러분들께서 좀 참작해 주십사 하는 사항을 제가 머리로 쓴 게 아니라 가슴으로써 봤습니다.

그래서 몇 가지 주제를 정의했습니다.

선거구 획정에서 정치적 고려는 당연히 있어야 된다고 하는 것입니다.

왜 그런가 하니 법대로 하는 논리가 우리 사회를 어렵게 만들고 있다는 것을 여러분 다 아실 것입니다. 정치현장에서 저보다 훨씬 더 법대로 하는 일들이 얼마나 큰 어려움을 가져오고 더러는 정치적 후진성을 갖고 오는지도 잘 아실 것입니다. 특히 민주주의에서 승자독식의 논리가 너무나 잘못된 인식하에 정치가 이루어진 게 아닌가라고 하는, 그 결과가 아닌가 하는 그런 걱정을 해 봅니다.

모든 게 다수결로 이루어지면서 소수를 보호하는 그런 전통이 희박합니다. 그것은 잘못된 것입니다. 왜인고 하니 민주주의에서 제일 중요한 대목이 뭘니까? 많은 사람이 여러 갈래로 이야기하겠지만 저는 배우기를 소수의 권리를 보장하는 것, 소수의 이익을 지켜주는, 소수를 보듬는 일이 중요한데 실제 우리 사회는 소수를 보듬는 일에 너무나 인색합니다.

그런 점에서 이번 선거구 획정은 보이는 현상으로는 틀림없이 인구가 적은 농어산촌의 주민들이 그들이 누려야 될 선거권과 그리고 행복추구권이 크게 침해될 수밖에 없겠구나라고 하는 그런 우려를 갖습니다. 만일 이것이 그대로 허용이 된다면 저는 감히 이 자리에서 우리나라의 정치가 또 하나의 야만성을 보이게 되겠구나 하는 그런 생각도 말씀드립니다.

두 번째는 국회의원의 지역대표성입니다.

이것은 앉아 계시는 위원님들 앞에서 이런 말을 하는 게 좀 우습기는 합니다마는 정말 지역은 중요합니다. 서울 지역 의원들께서는 지역구민들을 위해서 직접적인 이익을 가져다주기 위한 노력을 얼마나 하는지 잘 모르겠습니다마는 농어산촌의 경우에는 전혀 차원이 다릅니다. 그분들은 사실 하느님보다는 국회의원이 훨씬 더 우리를

좀 더 잘살게 좋은 방향으로 이끌 사람이다 하는 생각을 갖습니다. 그런 점에서 인식에 큰 차이가 있다는 것을 말씀드립니다.

그리고 헌법재판소의 판결에 '이제 지방자치를 실시했으니까 이 정도 했으면 인구편차를 애당초부터 이야기했던 2 대 1로 바꾸는 게 옳다'라고 하는 그런 판결을 내려놨습니다마는, 그러나 지방자치요? 누가 지방자치가 제대로 정착됐다고 이야기할 것입니까? 전혀 그렇지 않습니다.

이건 오히려 위원 여러분들께서 더 잘 알고 계시리라고 생각됩니다마는, 실제 어떻게 보면 중앙집권의 정치전통이 그대로 남아 있고 분권의 역사나 갖가지, 아까 말씀드렸던 소수를 보호하는 정치전통이 희박한 우리 사회에서 지방자치가 제대로 될 리가 없습니다.

지금 현 단계에서 각 지방자치단체는 인구수 때문에 아주 곤혹을 치르고 있습니다. 이제 인구수에 따라서 지방교부세를 정부가 재배분하겠다고 그러지요. 지금 강원도의 경우에는 인구수에 따라서 교육재정까지 한다니까 폐교가 속출하고 그야말로 농어산촌이 정말 벼락을 맞은 듯한 그런 형국입니다. 그런 점에서 우리나라의 지방자치는 강원도뿐만 아니라 모든 지방자치 전체가 아직까지는 멀었다 그런 점을 우리가 생각해야 될 것이고요.

그리고 무엇보다 중요한 것은 농어산촌에 사는 주민들 다 우리 국민입니다. 강원도에 댐이 건설될 때 서울 사람들은 '댐 건설되면 보상금 받아서 밖에 나가서 살면 되지' 그렇게 간단히 이야기합니다마는 전혀 그렇지 않습니다. 농어산촌에 사는 사람들이 국가의 공권력에 의해서 어떻게 여러 가지 어려움을 겪게 되고 하는 그런 사례가 많습니다.

선거구 획정과 관련된 문제를 갖고 제가 이런 농어산촌 주민들의 이야기를 하는 게 좀 뭐 하기는 합니다마는 중요하게도 그분들이 지금 상당한 정도 정치적 의식 수준이 깨 있는 상황에서 이와 같은 결정은 그분들의 분노를 살 것이고, 그분들이 슬퍼하고 분노하는데 대한민국이 행복해질 수 있겠느냐라고 하는 생각을 가져주시시오.

그런 점에서 농어산촌에 대한 선거구 획정에 있어서 각별한 배려가 있어야 될 것이다, 그것이 법대로의 논리뿐만 아니라 헌법재판소의 판결을 존중한다 하더라도 거기에는 정말 우리가 가진 모든 이 사회의 정치적 지혜를 모아서 이런 어려

움을 타개할 수 있어야 될 것이다.

그리고 식상한 이야기입니다마는 수도권 비대화와 지방의 공동화 문제입니다.

사실 세계화가 된 이래 경쟁은 심해지고 그래서 나라는 규제를 철폐해 나갑니다. 수도권에 지역구를 두신 위원님들도 계십니다마는 수도권 규제는 정말 전근대적인 적폐 중의 적폐라고 생각하시는 분이 많겠습니다마는 사실 강원도의 경우에는 그것이야말로 강원도를 지켜주는 꽤나 괜찮은 법이라고 생각하고 있습니다. 이런 이율배반적인 점을 좀 더 통찰해서 이 지역의 주민들이 배려받을 수 있도록 그렇게 해 주시고요.

그리고 제가 어쭙잡게 78페이지와 79페이지에 표 두 개를 올렸습니다마는, 인구추세가 이렇습니다. 그리고 79페이지에 강원도의 선거구 수가 이런 추세였는데 겨우 전전 정권에서 균형발전이 강조된 이래로 원주에 인구가 좀 늘어나면서 다시 19대에는 9명으로 갔는데 지금 현재 여러 가지 조건으로 봐서 법대로 하면 줄어들 것 같은 그런 불안을 갖습니다.

아무튼 제가 주어진 시간이 다 돼서 앞으로 선거구 획정 등에 흔히 이 지역에서 이야기하는 면적 등과 관련해서도 각별한 유의가 있어야 되지 않겠는가 그런 생각을 가지면서, 앞으로 더 훌륭한 정치적 지혜를 담아서 선거구 획정이 정말 국민 모두를 좀 더 안심케하고 또 불만을 가진 사람의 수를 줄여 주는 그런 결정이 되기를 기원합니다.

이상입니다.

○위원장 이병석 좋은 발표를 해 주셔서 감사합니다.

마지막으로는 박명림 교수님 발표하실 순서입니다마는 아직 진술인이 도착을 하지 못했습니다. 지금 방금 연세대학교에서 출발했다고 그러는데 도착하시면 그때 진술인 발표 기회를 드리도록 하겠습니다.

진술인 여러분 수고하셨습니다.

이상으로 진술인의 의견 발표를 일단 모두 마치도록 하겠습니다.

다음은 질의와 답변 순서입니다.

질의와 답변은 일문일답 방식으로 하고 질의시간은 위원님 한 분당 5분으로 하겠습니다.

○박법계 위원 너무 적지 않나요? 아무리 간사분들이 없다고 하더라도……

○위원장 이병석 7분이면 되겠습니까?

○박범계 위원 7분이면 좋겠습니다.

○위원장 이병석 그래요.

질의시간은 위원님 한 분당 7분으로 하겠습니다.

위원님께서 질의하실 때는 답변을 듣고자 하는 진술인을 지명해서 질의해 주시기 바랍니다.

그러면 질의에 들어가도록 하겠습니다.

먼저 박범계 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○박범계 위원 대전 서구율을 지역구로 두고 있는 박범계 위원입니다.

오늘 진술인 여러분들 대단히 고맙습니다.

먼저 박대규 연구관께 질문을 드리겠습니다.

이번 현재 결정에 실질적인 연구관으로서 참여를 하셨습니까?

○진술인 박대규 제가 참여하지는 못했습니다.

○박범계 위원 그러면 보편적으로 갖고 있는 헌법재판소 재판 결정의 이념이나 가치, 결정의 취지를 설명하신 거지요?

○진술인 박대규 예, 그렇습니다.

○박범계 위원 현재 결정은 국가기관에 대한 기속력이 있지요?

○진술인 박대규 예, 그렇습니다.

○박범계 위원 대법원도 위헌 결정이나 헌법불합치 결정이 대법원에 대한 기속력이 있음을 인정하고 있지요. 맞지요?

○진술인 박대규 예, 그렇습니다.

○박범계 위원 따라서 이번에 헌재가 2 대 1 편차의 결정을 내렸는데 만약에 정개특위 혹은 국회가 임무를 대만히 해서 그 결정 취지를 지키지 않는다면 또는 왜곡한다면 하는 경우에는 현재 결정의 기속력에 반하는 결과가 되겠지요?

○진술인 박대규 예, 그렇게 생각합니다.

○박범계 위원 크게 대답하세요.

○진술인 박대규 예, 그렇습니다.

○박범계 위원 아까 선거구 확정에 입법재량의 문제가 있다고 하셨는데 손혁재 원장님, 지난 19대 국회가 개원하기 전에도 선거구 확정에 관여를 하셨습니까. 말씀하신 바와 같이 분구를 해야 될 곳 중에 여러 곳을 분구하지 않고 일부만 분구를 했고 또 통합해서 없어져야 될 선거구를 사실상 통합하지 않는 결과를 정개특위가 만들었습니다. 선거구 확정위원회의 의견은 아닙니다. 그래서 그 기준은 일관되지도 않고 선거구 확정위원회의 의견도 무시됐습니다.

이번 20대 총선을 앞둔 상황에서 다시 선거구

확정위원회가 만들어지고 그 선거구 확정위원회의 의견은 정개특위로 왔을 때 현재 공직선거법 25조를 위반하는지 여부를 1차에 한해서 조사한 후에 그 위반 여부가 확실하다고 생각하는 경우에는 의결을 걸쳐서 선거구 확정위원회에 다시 돌려 보내기는 합시다마는 그럼에도 불구하고 선거구 확정위원회가 25조 위반이 없다고 해서 올리는 경우에는 국회 본회의로 직권상정하게 되어 있습니다. 알고 계시지요?

○진술인 손혁재 예, 알고 있습니다.

○박범계 위원 만약에 국회정개특위 또는 국회가 어떠한 형태로든 간에 헌법재판소의 2 대 1 결정 취지를 왜곡하거나 지연하거나 지난번 19대 개원 이전처럼, 말씀하신 것처럼 들쭉날쭉하게 아무런 원칙과 기준을 정하지 않는 결정을 한다면 그것은 헌법재판 결정에 반하는 것이고 위헌의 소지가 있다고 확신하고 계시지요?

○진술인 손혁재 예.

○박범계 위원 저는 진장철 교수님이 말씀하신 것, 제가 질문을 드리려고 하는 것은 아닙니다. 지역대표성·농촌대표성을 굉장히 중요시하게 생각하는 사람이고, 대전에서 정치를 하는 사람이고, 예전에 고 노무현 대통령 비서관도 했던 사람으로서 지역 균형 발전, 국가 균형 발전의 가치를 굉장히 높이 정치적 철학으로 갖고 있는 사람입니다.

그러나 소위 농촌의 국회의원이야말로 농촌의 이익을 오로지 지킬 수 있는 유일한 국회의원이라는 도식에 대해서는 저는 동의하기 어렵습니다. 더더군다나 국회의원 수를 유지하는 것과 지방자치가 함께 가는 것이라고는 생각하지 않습니다.

현재 박대규 연구관님, 지금 현재 공직선거법에는 25조에 자치구의 일부, 시군의 일부를 쪼개 가지고—소위 게리맨더링입니다—선거구 조정을 할 수 없도록 하고 있음에도 불구하고 아까 손혁재 원장님이 적절히 지적하신 바와 같이 공직선거법 부칙에 4개의 예외를 뒀습니다. 알고 계시지요?

○진술인 박대규 예.

○박범계 위원 그랬을 때 제가 보기에 25조와 공직선거법 부칙 간에 규범의 충돌입니다. 맞지요?

○진술인 박대규 예.

○박범계 위원 이것은 법률가끼리 하는 얘기입니다. 규범의 충돌입니다. 그랬을 때 저는 이 부

칙은 위헌의 소지가 크다고 보는 겁니다. 그러나 이미 이 부칙에 의해서 지난 19대에 선거구 획정이 됐고 선거를 실시했고 그에 따라서 국회의원이 만들어졌고 현재까지 국회의원직을 유지하고 있습니다.

그것을 소급해서 되돌리자는 얘기는 아니고 20대 국회에는 지난 19대와 달리 무려 59군데의 선거구 획정 조정 지역이 생겼기 때문에 범국민적인 관심사가 됐고 전국적인 이해관계가 됐기 때문에 손혁재 원장과 윤석근 실장, 윤종빈 교수님이 공히 지적하듯이 통일적인 기준과 원칙에 의해서 헌법재판소의 결정 취지가 몰각되지 않기를 원한다 이 점에 대해서는 진술인 여러분들 다 동의하시지요?

○진술인 박대규 예.

○박범계 위원 윤석근 실장님 어떻습니까?

○진술인 윤석근 예, 동의합니다.

○박범계 위원 동의하시지요?

윤석근 실장님이 지역대표성 혹은 농촌대표성을 고려하는 차원에서 일종의 교육지책이라고 보여지는데 시뮬레이션을 하셨습니다. 두 가지 사례를 말씀하셨는데 하나는 농촌에 10%, 20%, 30%의 가중치를 부여하는 방식, 결국은 현재가 얘기했던 2 대 1 인구편차를 변형시키는 겁니다.

○진술인 윤석근 2 대 1 범위 안에서의 말씀입니다.

○박범계 위원 2 대 1 범위 안에서 가중치를 주고 2 대 1 그것이 유지가 될 수 있는……

○진술인 윤석근 있는 방안으로 하자는 것입니다.

○박범계 위원 가능합니까?

○진술인 윤석근 예, 실제로……

○박범계 위원 제가 보기에는 가능하지 않은데 그것이 가능한 이유를 나중에 따로 한번 설명을 해 주시고요.

기본 의석을 주자 이 얘기도 결국은 2 대 1 인구편차의 변형이라고 생각합니다.

박대규 연구관도 한번 연구를 해 보시고요.

○진술인 박대규 예, 알겠습니다.

○박범계 위원 그랬을 때 저는 손혁재 원장께서 일종의 절충안으로 얘기한 시도별로 인구수를 고려한, 안배한 시도별 의석수를 만들어 내고 그것에 의해서 보정을 하자 하는 것이 그래도 가장 현실에 합당하지 않은가 하는 생각을 갖고 있습니다. 손혁재 원장님 어떻습니까?

○진술인 손혁재 사실 저도 그렇게 생각합니다만 다만 그럴 경우에 실질적으로 농촌 지역구가 줄어드는 것을 막을 수 있을까 이견 제가 시뮬레이션 해 보지 않아서 잘 모르겠습니다만 지금 현재로서는 그것이 가장 적합한 안이 아닐까 생각해 해서 제시했습니다.

○박범계 위원 제가 한 보름간에 걸쳐서 선거구 획정에 관한 시뮬레이션을 해 봤습니다.

위원장님, 이것 중요한 부분이라 1분만 딱 주시겠습니까?

전국의 246개 지역구에서 지금 문제가 되는 59개 지역구를 각 지역구별 인구 평균을 내고, ±33.33%가 기본적으로 선거구 획정의 가장 전형적인 방법 아니겠습니까? 그런 방식으로 선거구 획정을 해 보니까 무려 5차에 걸쳐서 선거구 획정을 해야지 헌법재판소의 결정 취지를 그나마 따를 수가 있더라고요.

그럼에도 불구하고 다섯 차례를 했는데 서울 중구·성동구와 광주 북구·동구는 도저히 이 기준을 적용하기가 어려웠습니다. 결국 행정구역을 변경하기 전에는 이것을 충족하기가 어려웠습니다.

그런데 결론적으로 보면 다섯 차례의 시뮬레이션을 했더니 무려 지역구 의석이 246석에서 264석으로 증가했습니다. 손혁재 원장께서 하신 말씀이 정확한 얘기입니다. 선거구획정위원회가 헌법재판소의 결정을 따르려면 결국은……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

그 획정의 결과로서 지역구 의석이 다소 10여 석 이상 증가하는 결과를 용인하지 않으면 선거구 획정이 불가능하다, 헌법재판소 결정의 취지에 맞는 선거구 획정이 불가능하다라는 결론에 제가 이르렀습니다.

따라서 결론적으로 말씀을 드리면 지금 정개특위에서도 이 문제가 논의가 되고 있습니다마는 이번 선거구획정위원회는 다른 때와 달리 선거구 획정위원회의 독립성과 중립성을 굉장히 보장하는 기구입니다. 맞지요?

그렇기 때문에 선거구 획정의 결과물로서의 국회의원 정수 증대 문제는 자연스럽게 논의할 수 있도록 터놓는 것이 저는 바람직한 선거구 획정, 통일적인 기준에 의한 선거구 획정이 되는 첩경이고 유일한 길이다 이런 생각을 갖고 있습니다.

손혁재 원장님 어떻게 생각하십니까?

○진술인 손혁재 저도 같은 생각입니다.

○박범계 위원 이상입니다.

○위원장 이병석 박범계 위원님 수고해 주셔서 감사합니다.

다음에는 김희선 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○김희선 위원 서울 서초갑 지역을 둔 새누리당 김희선 위원입니다.

오늘 진술인들 좋은 말씀 들었고요.

존경하는 박범계 위원께서 저도 궁금한 사항에 대해서 질의를 했는데 윤석근 실장님 등 많은 분들이 이번 현재 결정이 표의 증가성에 치우쳐서 지역대표성을 소홀히 한 것 아니냐 하는 부분에 대한 걱정들을 많이 하시고, 특히 진장철 교수님께서 강원도같이 농어산간 지역 주민들의 대표성이 약화되는 것 아니냐 걱정을 많이 하셨고 그것에 대한 보완책이 필요하더라는 얘기를 했는데, 과연 현재 결정의 표의 증가성을 극복할 수 있는 대안이 나올 수 있겠느냐 하는 부분에서 저도 걱정을 많이 하는데 윤 실장께서 여기 내놓은 안이 표의 증가성을 침해하지 않으면서, 현재 결정의 기준을 침해하지 않으면서도 할 수 있는 방안이 있을 수도 있다라는 말씀을 하셨는데 그 대안에 대해서 나중에 말씀을 해 주셨으면 좋겠고요.

그다음에 윤종빈 교수님한테 물어보겠습니다.

윤종빈 교수님께서 시간이 부족해서 가지고 제가 궁금하게 생각하는 부분에 대해서 발표 내용에는 있는데 말씀은 못 하셨어요. 뭐를 제시하셨냐 하면 비례대표를 300석에서 60석으로 결정을 하고 그 비례대표를 활용해서 지역주의 완화와 현재 결정으로 인한 지역대표성 약화 문제를 해소하는 방안이 어떠냐 하는 그런 제안을 하셨지요. 윤종빈 교수님 그렇습니까?

○진술인 윤종빈 예.

○김희선 위원 그 부분에 대해서 제 의견을 말씀드리고 윤 교수님의 고견을 듣고자 하는데요.

저도 비슷한 생각을 갖고 있습니다. 뭐냐 하면 정개특위에서 권역별 비례대표제도에 대한 얘기가 나오는데 여러 가지 복잡한 문제가 있겠어요. 국회의원 정수, 그 제도의 취지에 공감할 부분이 있음에도 불구하고 과연 현실성이 있겠느냐, 지금 총선을 얼마 남겨 놓지 않은 시점에 과연 우리가 합의점을 찾을 수 있겠느냐 하는 부분에 있

어서 지역주의를 완화해야 된다는 필요성은 있고 그런 부분을 우리 새누리당의 혁신안처럼 비례대표제를 활용해서 예를 들어서 권역별은 아니더라도 전국별 비례대표를 해서 특정 지역에, 후보가 당선 안 되는 취약 지역의 경우에 비례대표제를 활용해서 지역에 나온 사람들이 비례대표에 같이 등록할 수 있게 한다든지 해서라도 어떻게든 지역주의를 완화해 보자 하는 제도를 활용해서 극복하는 방법은 굉장히 좋은 대안이라고 생각하는데요.

그리고 또 많은 농어촌 소외 지역 주민들의 지역대표성이 약화될지 모르기 때문에 그런 부분을 각 당에서 미리 고려해서 비례대표제도를 활용해서 소외 지역의 주민들을 대변할 수 있는, 지역의 사람들을 비례대표제도를 활용해서 대표성을 보완하는 것도 굉장히 좋은 생각이다 저는 그렇게 생각을 하는데 다만 윤 교수님의 아이디어처럼 처음부터 수도권·충청권·영남권·호남권 4개 권역으로 나누어 가지고 15석씩 배당을 한다 이것은 저는 그렇게 바람직할 것 같지는 않거든요.

예를 들어서 새누리당 같은 경우에 영남권에서 많은 지역 자리를 배정받는다 할 때 거기까지 굳이 일부러 강제 할당을 해서 비례대표의원까지도 권역별로 만들게 해 놓으면 같은 지역구를 대표하는 사람들이 중복이 되어서 지역 주민들도 혼란스러울 수도 있다, 그렇기 때문에 그런 것은 아까도 말씀드렸지만 권역별로 나누어서 강제 할당할 것이 아니라 각 당에서 알아서 전국을 상대로 해서 취약하고 또는 소외되는 지역의 주민들도 대표할, 보완할 필요가 있다 할 경우에는 그런 자리를 비례대표를 활용해서 얼마든지 하게 할 수 있고 그런 모습을 국민들이 보면서 그 당에 대한 지지를 할 수도 있는 것 아니냐 그런 생각을 갖거든요. 그런 부분에 대한 윤종빈 교수님의 의견은 어떤지 말씀해 주시기 부탁드립니다.

○진술인 윤종빈 좋은 의견을 말씀하셨고요. 마지막에 말씀하신 정당이 자율적으로, 제가 드린 말씀은 4개의 권역별로 배분을 하자는 얘기였는데 정당이 자율적으로 취약 지역을 보완해서 지역주의도 완화하고 지역대표성도 보완하자, 굉장히 좋은 아이디어라고 생각합니다.

제가 아직까지 한 번도 그 부분에 대해서는 생각을 못 해 봤습니다마는 그러나 제가 잘은 모릅니다마는 법률적인 측면이나 형평성이라는 측면

에서 과연 정당이 자율적으로 비례대표 의석을 전국 단위에서 지역별로 배분할 경우에 과연 형평성이나 이런 부분에 대해서 논란들을 어떻게 불식시킬 것인가 이 부분이 상당히 큰 과제가 될 수 있다고 생각합니다마는 지역주의 완화나 지역 대표성 보완이라는 측면에서는 얼마든지 연구 검토해 볼 만한 말씀이라고 생각합니다.

○**김희선 위원** 다시 윤석근 실장님한테 질문하겠습니다.

이런 제안을 하셨는데요, 지금 자치구를 나누는 것 있지 않습니까? 그러니까 비례원칙을 지키다 보면 나누어야 되는데 현행 공직선거법의 경우에는 지역구의 최소 3인이 안 되는 지역의 경우에만 예외적으로 분할을 허용하는데 또 일부 지역의 경우에는 부칙에서 약간 역지성 있게 이렇게 해서 지금 하고 있지 않습니까? 그것을 아예 분칙에 올려서 이런 경우에 자치구, 동 이런 것을 분할할 수 있도록 하자 하는 그런 의견을 내셨어요. 그렇지요?

○**진술인 윤석근** 예, 그렇습니다.

○**김희선 위원** 그런데 그렇게 됐을 경우에 말이지요. 취지는 알겠는데, 취지는 맞는데 혹여라도 그렇게 됐을 경우에 많은 지역이, 신아홉 군데나 되는 지역이 지금 현재 결정 때문에 동 분할 가지고서 침해하게 이해관계가 대립이 되어 있거든요.

그래서 만약에 분칙에 그것을 규정했을 경우에 선거구획정위원회가 각 지역 주민들이나 그 국회의원들의 여러 가지 영향력 행사에, 과연 그것을 견뎌낼 수 있겠는가 하는 걱정이 있거든요. 그 부분에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 윤석근** 기술적으로 옆의 지방자치단체에 붙이지 않고 독립된 지방자치단체끼리 하나의 선거구로 될 수 있다면 그런 경우에는 분할할 이유가 없을 것입니다.

그런데 독립된 지방자치단체끼리 2개 합했는데도 불구하고, 예컨대 포항시 같은 경우에 남구·북구가 있고 울릉군이 있습니다. 포항시 남구·북구를 2개로 분할을 해서 울릉군에 하나를 붙여야만 선거구 하나가 형성될 수 있는, 기술적으로 그렇게 하지 않으면 선거구 획정이 불가능한 지역이 있습니다. 2 대 1을 초과하거나 상·하한을 초과하기 때문에 그렇습니다. 그런 경우에는 특별한 예외로 법으로 보장을 해야 되지 않을까 하는 이유입니다.

○**김희선 위원** 이상입니다.

○**위원장 이병석** 김희선 위원님 수고하셨습니다.

다음에는 박영선 위원님 질의해 주십시오.

○**박영선 위원** 결국 오늘 진술인들의 발표를 요약하면 인구대표성과 지역의 대표성을 어떻게 조화를 이룰 것인가로 그렇게 결론을 내릴 수가 있는데, 저는 이 지역대표성을 권역별 비례대표제로 보완할 필요가 있지 않느냐 하는 것이 평상시의 저의 주장이고 또 소신이기도 합니다. 그래서 권역별 비례대표제를 균등하게 지역별로 배분을 함으로써 거기에 따른 어떤 인구대표성의 단점을 보완할 필요가 있다, 이런 이야기를 제가 죽 해왔습니다.

그런데 오늘 윤종빈 교수님 발표문 63페이지를 보면 비례대표 의원을 6명을 늘려서 비례의석을 60개로 하고 이 60개를 수도권·충청권·영남권·호남권 4개 권역으로 나눠서 이것을 15석씩 배분을 한다라는 이런 구체적인 방법론을 제시하셨는데요. 저는 이것이 상당히 일리가 있다라고 생각을 하고 있습니다.

그런데 문제는 이렇게 되면 지역구 의석이 240석으로 6석이 줄게 되는데 이 지역구 의석이 240석으로 줄면 현재가 이야기하는 2 대 1의 그 부분을 어떻게 해법을 갖고 계신지, 아니면 현행 300석을 306석으로 늘리자는 그런 방안도 또 생각을 할 수 있는데 여기에 대한 윤종빈 교수님의 의견을 좀 듣고 싶습니다.

○**진술인 윤종빈** 간단히 말씀드리면 기본적으로 저는 의석수, 의원정수가 느는 것에 대해서는 현 단계에서는 바람직하지 않다고 생각하고요. 말씀대로 5석, 10석 정도는 변동이 가능하다고 봅니다마는, 지역구 대 비례대표 의원 비율이요. 그 범위 내에서는 가능하다고 봅니다. 그러나 의원정수를 늘리는 부분에 대해서는 기본적으로 최대한 허용해서는 안 된다……

○**박영선 위원** 그러니까 의원정수 늘리는 것은 반대를 하시고 현행 300석을 가지고 이것을 요리를 하자 이런 주장이신 거지요?

○**진술인 윤종빈** 예.

○**박영선 위원** 그러면 240석의 지역구를 현재가 이야기하는 그 현재의 취지를 살려서 240석으로 분할하는 것이 가능합니까? 이 시뮬레이션을 해 보셨습니까?

○**진술인 윤종빈** 그것은 안 해 봤습니다. 거기까지는 해 보지 않았습니니다.

○**박영선 위원** 거기에 대한 제안이 좀 저는 있

있으면 좋겠거든요.

그러면 어느 정도 이런 구체적인 안을 가지고 여야가 협상을 하는 데 있어서 좀 더 시간을 단축할 수 있지 않을까 하는 그런 생각을 하고요.

또 하나는, 손혁재 교수님은 아마도 의석수를 늘리는 쪽에 찬성을 하시는 것으로 저는 그렇게 알고 있는데 맞는지요?

○진술인 손혁재 예, 그렇습니다.

○박영선 위원 그렇다면 손 교수님 입장에서는 비례대표를 60석으로 해서 지역별로 4대 권역으로 15석씩 나누고 의석을 6석을 늘리는 그런 방향으로의 추진이 된다고 하면 손 교수님은 어떤 의견을 주시겠습니까?

○진술인 손혁재 저는 그것보다는 만약에 의석을 늘리게 된다면 의석수를 정해 놓고 거기에 맞춰서 하는 것이 아니라 현재의 현재 판결을 기준으로 해서 거기에 해당되는 지역들을 갖다가 분구하고 통합하는 조정을 거치고 거기에 늘어난 의석수만큼 비례대표도 함께 늘려 주게 되면 그 선을 최종적으로 잡을 수 있지 않을까, 그러니까 의석을 300석으로 제한한다든지 아니면 299석으로 한다든지 또는 몇 석이다 이렇게 제한하지 않고 그렇게 하는 게 합리적이 아닌가 싶은 그런 생각이 듭니다.

○박영선 위원 그럼 손 교수님의 그런 생각대로라면 대략 의석수가 어느 정도까지 늘어나게 되지요?

○진술인 손혁재 만약에 현재의 현재 판결을 기준으로 해서 하게 될 경우에는 한 330석 정도까지 늘어나게 될 것 같고, 그것은 비례를 같은 비율로 늘린다는 점을 감안하면요.

그리고 만약에 그렇게 될 경우에 농촌 지역구가 줄어들어 문제가 있게 되는데 현재 10만 몇천 명으로 걸리는 지역들이 몇 군데가 있습니다. 그런 지역구를 기준으로 삼게 된다고 그러면 한 360석 정도까지 늘어나게 되지 않을까 그렇게 생각하고 있습니다.

○박영선 위원 그러면 330석을 가정했을 때 여가서의 비례대표의 숫자는 몇 석이나 생각을 하고 계세요?

○진술인 손혁재 저는 현재 240 대 60은 4 대 1 정도가 되는데 저는 이것을 3 대 1 정도로 할 수 있지 않을까 싶은 그런 생각이 듭니다.

○박영선 위원 3 대 1로요?

○진술인 손혁재 예.

○박영선 위원 그러면 360석으로 하는 경우에는요?

○진술인 손혁재 360석으로 하는 경우에는 그렇게 되면 2 대 1 정도로 나눌 수 있을 텐데 2 대 1로 나누게 되면 240 대 120이 되면 240은 현재의 지역구가 줄어들어는 것이기 때문에…… 물론 현재의 지역구가 줄어들게 되면 현재 판결은 254석을 기준으로 한 것이기 때문에, 그러니까 의석수가 늘고 줄에 따라 가지고 기준이 달라지게 됩니다. 달라진 기준을 적용하면 되기 때문에 큰 문제는 안 되지만 비례는 대폭 늘리면서 현재의 지역을 줄이게 되는 것은 아마 농어촌 지역구를 비롯해서 많은 문제가 있기 때문에 2 대 1까지 가기는 힘들지 않을까, 그래서 360석 하게 될 경우에도 저는 3 대 1 정도가 바람직하다고 생각합니다.

○박영선 위원 그러면 권역별 비례대표제를 도입하면서 그것을 인구대표에 따른 단점을 보완하는 것으로, 보완책으로 활용하는 방안에 대해서는 어떻게 생각을 하십니까?

○진술인 손혁재 저는 권역별 비례대표제를 하기 위해서라도 의석수가 늘어나야 된다고 생각을 하는데요. 저는 그 경우에 권역별을 어떻게 나누냐에 따라 다르겠지만 권역별로 동등한 의석을 주는 것은 별로 바람직하지 않다고 생각합니다.

예를 들면 서울·경기·인천을 묶게 되면 전국 인구의 절반이 넘게 되고요. 그다음에 호남과 충청과 강원과 제주를 합쳐도 영남권보다 인구가 적습니다. 그런데 그런 경우에 똑같은 의석을 할당하는 것은 좋지 않다고 생각을 하고, 저는 그래서 권역별로 나눌 경우에 기본적인 의석 더하기 인구 대비해서 이렇게 나누는 방안이 좋지 않을까 생각을 하고 있고요.

저는 현재 권역별로 하지 않게 될 경우에 현재도 각 정당들이 비례대표를 통해 가지고 취약한 지역의 대표들을 갖다가 반영하고 있지만 대개 그런 경우에 지역 출신이라고 배정하는 사람들이 대개는 지역 출신이지만 지역에서 활동하는 분들이 아니라 지역 출신으로 서울에 사는, 서울에서 활동하는 분들이거든요. 그래서 저는 권역별 비례대표제를 해야 그 지역의 발전을 위해서 그 지역 주민들과 함께하는 사람들이 비례대표를 통해서 그 지역의 대표로 들어가게 되지 않을까 그렇게 생각하고 있습니다.

○**박영선 위원** 그러나 미국의 상·하원 제도를 보면 상원의원 같은 경우에는 주마다 2명씩 배당이 되어 있고, 이제 이것이 지역 대표성을 강조하는 것이지요. 그리고 광이라든가 이런 도서지역에도 1명씩 배당이 되어 있는데 저는 그것이 지역 균형발전이라는 차원에서는 선거제도에서 우리가 좀 더 진지하게 생각해 볼 필요가 있지 않나 저는 그렇게 생각을 합니다.

이상입니다.

○**위원장 이병석** 박영선 위원님 질의 감사합니다.

다음에는 바로 질의 순서입니다마는 아까 박명림 교수께서 마지막 발표 시간에 당지를 못해서 진술인 발표를 하지 못했습니다. 방금 도착해 주셨는데 10분 이내로 진술인 발표를 해 주신 다음에 질의를 계속하도록 그렇게 하겠습니다.

발표해 주십시오.

○**진술인 박명림** 위원장님 감사합니다.

제가 늦게 도착해서 위원회에 지장을 초래해서 죄송합니다.

연세대학교의 박명림입니다.

저는 오늘 주어진 시간에 선거구 확정 문제를 포함해서 보다 넓은 관점에서 의회민주주의를 대한민국에 착근시키기 위한 정치개혁, 선거개혁의 방향을 말씀드리겠습니다, 선거구 확정을 포함해서.

그것은 법과 제도를 개혁하고 특히 근대에 들어서, 제 진술문에 있습니다만 어떻게 하면 의회로 하여금 통치를 담당할 능력을 갖게 만드는가, 이것이 사실은 근대국가 발전에 가장 중요한 요체이기 때문이었습니다.

대한민국은 국가로 수립된 이래에, 진술문에 있는 대로 경제발전은 세계에서 가장 기록적으로 달성하였지만 거기에 따르는 국가의 공적 역할이나 의회의 역할, 사회의 지표, 특별히 최첨단 산업의 세계 선두 국가군에 포함된 것을 고려할 때에 인간지표, 출산율·자살률·직계존속 살인비율·여성권한척도·교통사고 사망률·산업재해 사망률·노인빈곤율·노동시간, 이런 인간존엄지표가 세계 최악을 기록하고 있는 것은 오늘날 의회민주주의를 통해서 어떻게 하면 이런 인간국가를 만드느냐 하는 중요한 문제를 제기하고 있다고 생각이 됩니다.

저의 오늘 진술의 요점은 비교적 단순합니다.

정책결정권, 예산편성권, 인사권, 감사권이 전

부 대통령과 행정부에 있는 이런 헌정 체제하에서 과연 민의의 대변기관인 의회가 주도하는 대의민주주의가 어느 정도 가능하겠는가, 특별히 한국처럼 투표율이 낮고, 진술문에 있는 대로 ‘산표’, 유효표 중 당선자의 표가 ‘죽은 표’, 유효표 중 사표에 거의 비슷한 이렇게—저희는 그것을 4분의 1 대표성이라 그러합니다—투표율도 낮고 당선자의 득표율이 현저히 낮은 이러한 반 대의민주주의 또는 준 대의민주주의에서 어떻게 선거구 확정 하나에 초점을 두어서 바람직한 의회국가를 만들 수 있을까 우려되기 때문에 말씀을 드렸습니다.

결론적으로 관료국가나 기업국가가 아닌 의회국가가 아닌 한 근대 국가 중에 바람직한 민주주의를 형성한 사례는 없습니다.

그래서 저는 여섯 가지를 제시하는데 이 중에 간단하게 오늘은 진술하겠습니다.

첫 번째는 의회의 대폭적인 확대가 굉장히 중요하다, 의회 정수의. 두 번째는 특별히 비례대표의 대폭 확대가, 뒤에 통계에서 말씀드리다시피 굉장히 중요하고 또 의회의 구성 방식에 있어서 연동식 의회 구성이야말로 주권적 의사와 대표의 비율이 일치에 근접하는 최고, 최선의 의회 구성 방식이라는 것을 말씀드리고자 합니다.

선거구제 개편은 말씀드릴 필요도 없이 1인 1표의 위반이기 때문에 금번 공청회의 핵심 사안이 되어야 된다고 봅니다.

그리고 현재와 같은 위로부터의 공천제는 저는 사실상 위헌 소지가 있다고 보는 사람입니다, 비밀·보통·평등·직접선거의 원칙에 위배되기 때문에. 그리고 최근 선진국가에서 도입을 고려하고 있는 의무투표제, 이런 여섯 가지가 총체적으로 고려되지 않고는 의회국가를 통한 선진국가 건설은 어렵다고 봅니다.

몇 가지 통계를 말씀드리겠습니다.

보시는 바와 같이 한국사회에서 현재의 단순다수대표제, 지역구 중심의 단순다수대표제는 88년부터 현재의 총선까지 지속되는 이러한 다당제, 유효정당수의 다당제와 근본적으로 충돌하고 있습니다. 이념이 되었건 지역이 되었건 기업요인이 되었건 어떤 형태로든지 다당제 요소는 상존하고 있습니다.

그러면 왜 의회 확장이 필수적인가? 원래 의회는 10만 명당 1인의 대표를 갖고 있었습니다, 건국 헌법에서는. 그러나 5·16 쿠데타에서 이것을



무려 116명을 일거에 축소하였습니다. 그리고 현재, 통계에 나와 있다시피 OECD 회원국 인구와 의회 의석수를, 6페이지를 봐 주시면 한국은 이렇게 기록적으로 높습니다. 인구 16만 명당 1인을 기록하고 있어서 양원제 국가 평균, 특히 우리가 채택하고 있는 단원제 국가 평균인 6만 2000명에 비해서 거의 3배에 육박하고 있습니다.

그러면 이것은 어떻게 되는가? 인구 대비해서 OECD 국가 평균으로 되려면 한국의 적정 의석수는 단원제 국가 평균인 800석이 넘어야 됩니다. OECD 국가 평균은 510석이고 통계상 오류가 있는 상하 3개국씩 제외할 경우에는 779석입니다. 저 그래프를 주의 깊게 봐 주시면 감사하겠습니다. 그다음 페이지도 연속되는 것입니다.

그런데 이것은 굉장히 중요합니다. 뒤에 보시다시피 의회가 크면 즉, 국민의 대표가 많으면 투표율이 높고 노조조직률이 높고 사회갈등 비용이 가장 낮습니다. 나중에 어떻게 이 네 가지 지표가 국가들 사이에서 거의 완전 일치, 코이피션트 이펙트(coefficient effect)가 완전 일치를 기록하고 있나를 보여 드리겠습니다.

그러면 의회 확대의 중요한 요인 중에 하나인 의원세비 문제를 말씀드리겠습니다.

위원님들 앞에서 말씀드리기 조금 송구스럽습니다만 대한민국의 의원세비는 GDP 대비 의원 일인당 연봉은 5.5배로 OECD 평균 2.80배의 2배를 넘고 선진의회국가, 덴마크나 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 핀란드 이런 나라들의 1.6에서 1.111보다 막대하게 높습니다. 의원세비는 최소한 저는 60% 정도 삭감되어야 된다고 생각을 합니다.

그런데 의회 예산은 큰가? 그다음 페이지를 봐 주시면 의회예산은 우리나라 전체 예산에서 0.2%에 불과합니다. 의회는 작아도 너무나 작습니다. 거기의 소관 예산을 봐 주시면 부끄럽게도 일개 기관인 국정원, 3부의 의회가 국정원보다도 조금 많은 정도로 아주 작은 예산입니다. 240조 중에 겨우 5200억, 0.2%로.

그러나 국회가 하는 역할은 어떻습니까? 국회가 하는 역할은 입법권을 포함해서 예산 감시, 행정부 감시, 가장 중요한 0.2%의 아마 100배, 200배, 20~40%의 국민생활이나 정부 견제에 직결되고 있습니다.

다음 페이지를 봐 주시면 감사하겠습니다.

13페이지를 보면 OECD 국가 중 투표율과 노조조직률과 사회갈등지수가 낮은 상위 15개 국가

의 의원 일인당 평균수는 4만 8000명입니다. 우리의 거의 3.5분의 1, 대표성이 높을수록 의원들이 많고 비례대표를 채택할수록 갈등지수가 낮습니다. 이 나라들 중에 대한민국보다 의원 일인당 인구 숫자가 많은 나라는 단 한 나라도 없습니다. 이렇게 갈등이 낮은 사회를 만들려면 모든 의안이 의회로 반영되어서 이 국가들의 평균 국회의원 수를 대한민국에 적용하면 1020명이 됩니다.

그러면 14페이지를 봐 주시면 이것은 또 하나의 저희들을 조금 놀라게 하는 통계인데 대한민국이 지난번에 여성의원 30% 공천으로 시끄러웠습니다마는 1% 올렸습니다, 14.7%에서 15.7%로. 이 비율을 봐 주시면 여성의 대표성, 섹스(sex)라는 말은 절반이라는 말입니다. 세코(sěco)라는 말에서 나오는데 절반이 자기 대표성을 높게 가질수록 스웨덴, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 덴마크, 네덜란드, 남성이 행복하고 의회민주주의 국가이고 복지국가이고 이런 것을 볼 수 있습니다. 대한민국은 짐바브웨나 가봉, 지부티, 그라나다 수준입니다, 인구 절반의 대표성이.

그러면 15페이지를 봐 주십시오.

최근 투표율, 대한민국의 투표율이 얼마나 낮은가를 보여 주고 있습니다. 이 투표율은 80년부터 평균을 봐도 그렇고…… 더욱 놀라운 것은 그다음 페이지입니다. 투표율이 높은 17개 나라는 노조조직률이 높은 17개 나라, 즉 노동자들이 농성하고 투쟁하고 파업하지 않는다는 것입니다. 조합을 통해서 타협하는 이런 것을 보여 주고 있습니다.

그래서 17페이지 그래프를 보시면 이런 상관관계가 나옵니다.

투표율이 높은 나라가 파란 그림입니다. 노조조직률이 높고 사회갈등이 현저히 낮습니다. 투표율이 낮은 나라는 노조조직률이 낮고 사회갈등이 저렇게 높아서 늘 의안이 의회가 아닌 거리나 밖으로 나갑니다. 전수조사 했습니다. 이것은 8개 나라 표본조사고 전수조사도 똑같습니다. 투표율이 높은 나라가 노조조직률이 높고 사회갈등이 이렇게 낮습니다.

그러면 이것을 의회의 규모, 의회 일인당 인구수로 살펴보겠습니다.

이 빨간 글씨를 위원님들께서 주목해 주시기 바랍니다.

오른쪽에 사회갈등이 낮은 열세 나라 중에 무려 의원 일인당 인구수, 최근 투표율, 노조조직률

과 중복되는 나라가 80%에 달합니다.

국회를 키우지 않고는, 국회가 국민의 시민의 인민의 대표성을 확보하지 않고는 사회 갈등은 해소되지 않는다는 것을 보여 줍니다.

21페이지와 22페이지 그림은, 21페이지 이것은 표본조사고 똑같은 22페이지는 전수조사를 했을 때에도 같은 결과가 나옵니다. 국회를 키워서 국민의 대표를 보내자……

그러면 아까 말씀드린 것을 진술하고 마무리를 짓겠습니다.

왜 그러면 연동식 비례대표의 대폭 확대가 필수적이냐, 저는 의회가 확대되지 않고는 투표율과 노조 조직과 사회 갈등이 해소되지 않는다고 말씀드렸습니다.

22페이지에 보시면 대한민국의 88년 민주화 이후에 현재까지 총선에서 당선자의 표는 겨우 50.07%입니다. 이것은 무슨 말씀이나 하면 50% 투표율이면 그 지역구에, 사실은 이번 재보선 같은 경우는 30% 투표율에 30% 득표는 됩니까? 이것은 지역구 유권자의 14% 지지로 당선된, 이것은 뭐를 얘기하느냐 하면 25% 지지로 당선되는 겁니다. 죽은 표가 49.94%, 이것은 투표한 유효 표 중에 버려지는 표입니다. 이런 나라는 대한민국밖에 없습니다.

그다음에 표의 왜곡을 19대를 사례로 보여 드리겠습니다.

그 밑의 페이지를 보시면, 왜 그러면 권역별 연동식 비례대표가 맞는가, 이것은 여기에 보시다시피 새누리당이 영남에서 55.8%를 득표했는데 이번 총선에서 94.04%의 의석을 가져갔습니다. 39% 가까운 것은, 제도적 왜곡에 의한 이것은 의석수 강제 배분입니다. 왜곡 배분입니다. 민주통합당 20% 득표했으나 4.47%입니다. 호남에서는 새누리당 5.4% 득표했으나 0% 의석이고 민주통합당 53% 득표했으나 83.33%입니다.

그러면 대통령선거는 어떤가 보십시오. 큰 차가 없습니다. 대통령선거도 3분의 2 이상, 박근혜 대통령 최다 득표율이었지만 주권자 전체로는 30%대입니다. 전체 평균은 33.91% 이러니까 국민의 평균, 모든 대통령들이 3분의 2 이상이 지지하지 않은 대통령이고 의회는 4분의 3이 지지하지 않은 국회의원이 대표되고 있기 때문에 늘 갈등은 의회 밖에 있고 정부 밖에 있을 수밖에 없습니다.

그래서 의석수로, 잠깐 24페이지를 보시면 이

것을 의석에 그대로 대입하면 영남 전체 의석 77석 중에 새누리당은 43석을 확보해야 되나 무려 73석을 차지했습니다. 30석을, 38%를 그대로 가져갔습니다. 민주통합당 호남에서 9석, 25%, 30%를 그대로 가져갔습니다. 이것은 정상적인 국민의 의사와 의회 구성이 비례되면 제1당이 88년 총선 이후에 여러 차례 바뀌는 완전한 제도 왜곡입니다.

마지막 말씀을 드리고 맺겠습니다.

25페이지부터 보면 이것은 OECD 국가들 전수조사를 했습니다. 영미·서유럽·남미 어떤 선거제도와 어떤 의회제도와 어떤 권력구조를 가져야지만 중간층이 늘고 재분배나 복지나 불평등이나 정책 이런 것들이 국민과 지역구민에 가까운가를 봐 주십시오. 이렇게 뚜렷하게 차이가 납니다, 이렇게 뚜렷하게.

특히 두 번째 통계를 봐 주시면, 시장소득과 가처분소득 이것 봐 주십시오. 우리와 같은 단순 다수대표제보다는 비례대표제가, 대통령책임제보다는 의회책임제가, 단독정부보다는 연립정부나 연합정부가 압도적으로 민생, 의회민주주의라는 것을 볼 수 있고 불평등 역시 시장소득, 불평등 가처분소득, 불평등 재분배 이 역할을 비교해 보면 대통령책임제보다는 의회책임제가, 다수대표제보다는 비례대표제가, 단독정부보다는 연립정부가 압도적으로 더 민생지향적이고 복지향적인 것을 나타내 주고 있습니다.

저에게 배분된 시간이 초과되었기 때문에 여기서 제 발표를 마치도록 하겠습니다.

경청해 주셔서 감사합니다.

○**유인태 위원** 그런데 당명은 좀 제대로 불러주세요. 민주통합당은……

○**진술인 박명림** 이 당시, 선거 당시의 당명입니다, 선거 당시.

○**위원장 이병석** 우리 박명림 교수님께서 쉽게 접할 수 없는 여러 가지 훌륭한 경험적 자료와 또 아주 정치한 주요 내용들을 선거구 획정과 관련하여 우리가 음미해 볼 만한 좋은 자료를 발표해 주셔서 감사합니다.

정확한 시간에 당도해서 발표를 했더라면 훨씬 더 시너지가 있었을 것으로 보입니다. 또 하나는 모든 공술인들이 전부 다 자료를 공개하는데 박명림 교수만 여기에 자료 수록이 되지 않아서 훌륭한 자료를 주셔서 충분히 공론과정을 거쳐서 우리 정치발전을 위해서 가야 할 방향에 대해서

충분히 공유하는 가치를 좀 넓게 가질 수 있는 기회를 가져야 되는데 여기에 자료를 함께 수록할 수 있는 기회를 갖지 못한 부분에 대해서는 다소 좀 유감으로 생각합니다.

다음에 혹시 국회에서 다른 이런 공술인 선정이 돼서 발표하실 때에는 자료를 좀 미리 주셔서 사전에 충분하게 그 자료를 널리 볼 수 있도록 해 주셨으면 하고 부탁을 드립니다.

오늘 다시 한번 훌륭한 발표를 해 주신 박명림 교수님께 감사를 드립니다.

○**백재현 위원** 교수님, 늦게라도 자료는 주실 거지요?

○**김상희 위원** 자료를 공유할 수 있도록 해 주세요.

○**위원장 이병석** 그 자료를 이제는 발표를 하셨으니까 오늘 이 자리에 계신 우리 특위 위원님들한테 전부 자료 배포가 될 수 있도록 그렇게 하겠습니다.

됐습니까?

그러면 질의를 계속하도록 하겠습니다.

박대동 위원님 질의해 주십시오.

○**박대동 위원** 울산 북구 출신 새누리당 박대동 위원입니다.

귀한 시간 이렇게 시간을 할애해 주신 우리 공청회 여러분께 감사드리면서, 선거구 획정기준에 관한 지혜를 좀 모으는 이런 자리에서 좋은 말씀을 많이 들었습니다. 한 두 분의 진술 중심으로 궁금한 사항에 대해서 좀 문의드리고자 합니다.

먼저 우리 윤종빈 진술인께서 ‘지역주의를 좀 완화하자’는 그런 차원에서 권역별 비례대표제를 한번 실험적으로 도입해 보자. 그래서 우선적으로 지역구 의석하고 비례대표 의석 비율을 240대 60의 비율로 한번 해 보면 어떻겠느냐’ 이렇게 말씀을 하셨는데 이 의석 배분 방식은 기존의 병립제를 전제로 한 겁니까, 아니면 독일식의 병용제입니까?

○**진술인 윤종빈** 병립제입니다.

○**박대동 위원** 아, 그렇습니까? 이게 기본적으로 독일식 병용제라면 제가 지난번에도 한번 말씀을 드린 바가 있습니다. 기본적으로 의석수가 늘어나기 때문에 국민의 일반적인 정서하고 부딪히는 면이 있다, 그런 점을 차제에 한번 다시 리마인드(remind) 시켜 드리고, 그런데 기존의 병립제라 하면 아까도 다른 위원님께서 잠깐 언급을 하셨는데 지역구가 246에서 6석이 줄어들

지 않습니까? 정치가 현실임을 감안할 때 거기서부터 오는 또 여러 가지 갈등이 있을 수도 있겠는데 그 문제는 어떻게 극복하면 좋겠습니까? 짧게 설명해 주십시오.

○**진술인 윤종빈** 아까도 말씀드렸지만 이것을 인구 대표성을 맞추다 보면 사실 5석에서 10석은 변동이 있을 것 같습니다. 어차피 300석이라는 의원정수만 지킨다면 그 내부에서 5석에서 10석 정도는 변화가 있을 것 같고요.

아까 말씀 안 드렸습시다마는 어차피 이게 2대 1을 정확하게 지키는 것은, 의원정수를 고정된 상태에서 지키는 게 쉽지 않기 때문에 예외 허용 범위를 사전에 설정을 해야 될 것 같습니다. 그러다 보면 약간의 유동성이 있을 것으로 예상이 됩니다.

○**박대동 위원** 그것은 좀 시간을 두고 한번 같이 더 검토해 보기로 하고요.

우리 윤석근 선관위 실장님, 아까 말씀을 잘해 주시고 또 중요한 자료도 시험결과를 또 시물레이션 해 보시고 이렇게 제출해 주신 것 같은데, 잘 아시는 것처럼 국가의 구성요소라는 것이 주권과 국토와 국민이라고 봤을 때 국토를 상징하는 지역 그리고 국민을 상징하는 인구·주민, 그래서 표의 등가성과 지역의 대표성이 항상 어떻게 조화를 이룰 수 있는가, 왜냐하면 현실적으로 이것이 평행하지 않게 가기 때문에 그렇지 않겠습니까?

○**진술인 윤석근** 예.

○**박대동 위원** 실제적으로 지금 현재 제가 가지고 있는 자료로만 하더라도 현재 수도권 집중화 현상이 면적은 한 12% 정도밖에 해당되지 않음에도 불구하고 GRDP나 또는 인구가 거의 49% 정도를 차지하고 있거든요. 거기서 이런 문제들이 전부 다 야기되고 있는데…… 그래서 여러 번 언론을 통해서도 제기되고 있습니다마는, 또 여러 위원님도 지적하셨고. 농촌지역에 대한 배려 차원에서 아까 두 가지 예를 들어 주셨는데 농촌 지역 인구수 가중치를 10~30%를 부여하고 시도별 의석을 배분하는 방식이나 또는 농촌지역에 기본 의석을 배정한 후에 시도별 의석을 배분하는 방안 등을 한번 제시하면서 여기에 대해서 이번 선거구 획정을 할 때 감안하면 어떻겠느냐고 봐지는데, 이게 아까 다른 위원님께서 잠깐 말씀이 계셨습니다마는 현재 우리 주어진 틀 안에, 2대 1의 원칙 안에서 이게 가능한 겁니까?

**○진술인 윤석근** 그 전제가 있습니다. 시도별로 우선 의석정수를 정하게 되면 선거구 획정이 상당히 어려워집니다. 결국은 지방자치단체를 일부를 분할하는 지역이 다수 생길 가능성이 있습니다. 그것을 허용을 하게 되는 전제로 약간의 변동의 여유가 생길 수가 있다는 말씀입니다. 만약에 그것이 허용이 되지 않는다면 시도별로 정수를 정하는 것은 상당히 어려울 수가 있습니다.

**○박대동 위원** 아까 우리 진장철 진술인께서 정치적 배려, 정치적 고려라는 것이 굉장히 필요하다, 특히 농촌지역을 중심으로 한 소수자의 배려라든지 그러한 면적에 대한 고려도 굉장히 중요하기 때문에 이러한 정치적인 고려를 좀 더 강조하셨는데 지금 윤석근 진술인께서 제시하신 이 방안에 대해서는 혹시 견해가 있으신지……

**○진술인 진장철** 제가 사실은 구체적으로 이 선거구 획정과 관련되는 구체안에 대해서 검토를 해 본 바는 없습니다. 지금 강원도 내에서 다양한 형태로 안이 제시가 되고, 지금 오늘 여기서 들어 본 결과 많은 진술인들께서 농어촌 지역에 대한 그런 배려를 두고 상당히 쟁점은 그것인 것 같아요. 단순한 인구비례로 하는 게 아니고 뭔가 지역대표성을 어떻게 여하히 지혜롭게 좀 감안할 것인가 하는 건데, 아마 다양한 방안이 나올 수가 있는데 상당히 꽤 괜찮은 그런 느낌을 갖습니다.

그런데 중요한 것은 지역의 사람들이, 단순히 누구의 국회의원 자리가 중요한 게 아니고요, 바로 자신들의 선거권과 또 소위 말하는 이 헌법에서 하는 행복추구권을 어떻게 하면 보장받을 수 있을 것인가라고 하는 그런 측면이 있습니다.

**○박대동 위원** 잘 알겠습니다.

이것은 정치적 고려고, 우리 박대규 진술인은 아무래도 법률적으로 전문가시고, 법률적 측면에서는 이 부분을 어떻게 보시는지 한번 말씀해 주십시오.

**○진술인 박대규** 정책적 재량사항이라서 제가 감히 말씀드리기는 곤란한데 현재 결정문에서도, ‘투표가치의 증가성을 위해서 행정구역의 분할은 양보될 수 있다’ 이렇게 결정문에도 그런 설치는 있습니다.

**○박대동 위원** 감사합니다.

**○위원장 이병석** 감사합니다.

다음에는 백재현 위원님 질의해 주십시오.

**○백재현 위원** 경기 광명갑 백재현 위원입니다.

우리 박명림 교수님의 분석에 너무 감사하게 생각합니다. 대한민국 갈등구조에 왜 문제가 있는지를 제도적으로 잘 분석해 내신 자료였던 것 같습니다. 자료 주시면 한번 깊게 공부 좀 많이 하도록 하겠습니다.

제가 이번에 지금 정개특위에서 세 번에 걸쳐서, 공청회를 지금 세 번째 하고 있지요, 앞으로 또 몇 번 더 있을 것으로 생각이 됩니다.

지금 현행 제도로 봐서는 ‘인구편차 2 대 1을 지켜라’ ‘299명 넘지 말아라’ ‘자치구를 넘어가면 안 된다’ 부칙에 있는 것은 편법이지요, 어쨌든. 아까 우리 박범계 위원님이 그랬지만 충돌했다는 말씀을 드리고. 가능하면 행정구역도 분할하지 않는 게 맞지 않겠어요, 행정구역도? 그렇게 만들어서 선거를 만들어야 되는데 이 모든 조건을 충족시켜서 시뮬레이션을 해 보면 충족이 가능하니까, 우리 윤석근 실장님?

**○진술인 윤석근** 지방자치단체 분할하지 않으면 상당히 어렵습니다.

**○백재현 위원** 지방자치단체라는 게 행정구를 얘기하는 거예요, 자치구예요?

**○진술인 윤석근** 자치구 시·군을 말씀……

**○백재현 위원** 자치구랑 행정구랑 다 분할을 해야 된다?

**○진술인 윤석근** 자치구 시·군을 분할을 해야만 299명을 맞출……

**○백재현 위원** 그게 지방자치 발전에 도움이 될까요? 저는 지방자치를 망치는 거라고 봐요, 지방자치 자체를. 가장 큰 틀은, 대한민국에 많은 가치가 있지만 가장 중요한 가치 중에 하나도 지방자치를 잘 육성하고 발전시키는 가치가 대단히 중요한 의미를 갖고 있는데 이렇게 자치구를 또는 행정구를 분할해서 선거를 조정하는 것은 저는 옳지 않다고 봅니다. 2 대 1 인구편차 못지않게 더 중요한 가치를 저는 갖고 있다고 봐요.

그래서 한번 우리 여섯 분의 진술인님들한테 묻도록 하겠습니다.

우리 국회에서 의원 숫자를 가지고 말이 많아요. 도대체가 할 수가 없어요, 아무도 얘기를. 그래서 획정위원회에 국회의원 정수 자체를 정할 수 있도록 기회를 준다 했을 때 우리 진술인 여러분들은 어떻게 생각하시는지 한 분, 한 분 좀 답변해 주시면 좋겠습니다.

우리 박대규 교수님 어떻게 생각하세요? 획정위원회에 의원정수를 늘리든 줄이든, 비례대표를

어떻게 나누든 그 권한 자체를 주었을 때 바람직하다고 생각하는지, 그런 방법에 대해서 어떻게 생각하는지?

○진술인 박대규 헌법 이론적으로 투표 가치의 증가성을 위해서 의원……

○백재현 위원 그러니까 이런 조건들을 다 충족시키기 위해서는 아까 제가 말씀드린 대로 인구 편차 2 대 1, 자치구라든지 행정구를 분할하지 않는 조건, 현재 299명 이런 것들을 다 충족한, 현재 제도로서는 불가능하단 말이에요, 시뮬레이션 해 보면.

○진술인 박대규 예.

○백재현 위원 그러면 의원정수의 변동을 가져오는 것이 원칙이겠지요. 사회에서 이렇게 하나 하나 지키는 가치가 대단히 중요하고 의미가 있는 일이기 때문이에요. 그랬을 때 그 숫자를 최소화시키는 노력을 해야 되겠지만 그런 노력을 가지고 우리 의원들이 권한을 갖고, 국회에서 권한을 갖고 있는 것이 아니라 그냥 확정위원회에 주겠다 이거예요. 확정위원회에서 알아서 판단해라, 의원정수도. 그랬을 때 우리 진술인들 생각은 어떠신지를 각자 소신을 좀 밝혀 달라는 요청입니다.

우리 박대규 교수님은?

○진술인 박대규 헌법 이론적으로는 의원정수 문제는 투표 증가성이 양보되어야 된다고……

○백재현 위원 예?

○진술인 박대규 투표 가치의 증가성……

○백재현 위원 그러니까 증가성 시뮬레이션 맞게 2 대 1, 증가성 맞게 하는데 의원정수가 문제잖아요.

○진술인 박대규 증가성의, 결국 헌법 이론적으로는 그 이해사항이 양보되어야 되지 않나 이런 생각을 하고 있습니다. 국민 여론을 잘……

○백재현 위원 의원정수를 그러면 늘 손댈 수밖에 없잖아요, 줄이든 늘리든?

○진술인 박대규 예, 그렇습니다.

○백재현 위원 그것을 우리 국회에서 하지 않고 확정위원회에서 정해라 이거지, 확정위원회에서.

○진술인 박대규 예.

○백재현 위원 우리 손혁재 원장님 어떻게 생각하십니까?

○진술인 손혁재 저는 아까도 진술 때 말씀드렸습니다만 현재의 판결을 지키고 지금 현재의 확정 기준을 가지고 하게 되면 지역구가 늘어날 수

밖에 없습니다. 늘어나게 되는데, 그렇게 되면 비례…… 그러니까 만약에 의원정수를 늘리지 않으면 비례를 줄여야 되는데 비례대표의 도입 취지라든가 또는 우리가 권역별 비례대표를 하게 된다면 지금보다 더 많은 비례대표 의석이 필요한데, 저는 그래서 의석수를 정하지 않고 이렇게 선거구획정위원회에다가 현재 판결과 현재의 법으로 정해져 있는 확정위원회에 따라서 철저히 해 달라라고 주문을 하면 거기에서 의석수를 늘리는 안이 나올 수밖에 없지 않을까 그렇게 생각을 합니다.

○백재현 위원 우리 윤석근 실장님은 어떻게 생각하세요?

○진술인 윤석근 간단하게 말씀을 드리겠습니다.

국회의원 총 정수를 선거구획정위원회에 맡길 것인가 하는 것도 입법권의 한 행사의 방법으로 보여집니다.

○백재현 위원 입법권의 권한으로 할 수 있다 이런 얘기네요, 결론은?

○진술인 윤석근 그리고 그렇게 입법으로 결정을 할지에 대해서도 입법제량의 영역 아닌가 생각은 됩니다.

○백재현 위원 알겠습니다.

윤종빈 교수님은 어떻게 생각하세요?

○진술인 윤종빈 제가 제 발제문에도 썼습니다마는 기본적으로 의원정수가 늘어야 된다는 데는 저도 동의를 하고 있습니다. 발제문에 썼습니다.

그러나 현재 여러 가지 국민들의 정서나 여러 가지 우리 의회의 생산성에 대한 국민들의 인식 이런 것을 종합해 볼 때 이것을 늘린다고 하면 확정위가 독자적인 권한을 가지고 있더라도 제가 볼 때는 불가능하다고 생각을 합니다.

그래서 의원정수를 고정한다면, 2 대 1을 따른다면 불가능하다는 말씀들을 하고 계시는데 제가 볼 때는 비례대표 의원을 줄이는 방법도 있을 것이고 아까 말씀드렸듯이 예외 허용 범위를 정하는 방법도 있을 것이고 시·군·구를 쪼개는 방법은 전혀 바람직하지 않은 것 같습니다마는 그런 식으로 얼마든지 여론은 발생할 것으로 저는……

○백재현 위원 지금 그러니까 많은 진술인들이, 우리가 지난번 할 때부터 계속 의원정수 하는 얘기가 나와요. 많게는 800에서부터 적게는 299명 이렇게 진술인마다 다 의견이 달라요. 그래서 우

리가 숫자를 어떻게 하는 것이 적절한가 이런 것에 대한 판단이, 판단이라기보다는 대개는 좀 어려움이 있어요, 어떤 숫자든.

우리 진장철 교수님은 어떻게 생각하세요?

○진술인 진장철 저는 의원정수를 늘리는 것이 그것을 국민들이 반대한다라고 하는……

○백재현 위원 아니, 늘리든 줄이든……

○진술인 진장철 예, 저 자신도……

○백재현 위원 그 권한 자체를 획정위원회에 주겠다 이거예요, 획정위원회에 권한 자체를.

○진술인 진장철 권한을 준다 하더라도 많은 권한을 가진 그 획정위원회가 국민의 일반적인 생각과는, 여론과는 반대되는 방향으로 결정을 내리게 되면 그것도 문제인 것이고요.

그래서 저는 의원정수를 늘리는 것에 대해서는 반대를 하고, 특히 이번 현재의 판결 때문에 선거구 획정에 문제가 생겨서 그것을 계기로 해서 빌미로 의원정수를 늘려 나가는 것은 더더욱 바람직하지 않고요.

아까 박명림 교수님의 이런 설명이 점점 더 확산이 되어서 국민들 간의 공감대가 이루어졌을 때 그때 가서야 아마 의원정수의 증가를……

○백재현 위원 예, 알겠습니다.

우리 박명림 교수님은 어떻게 생각하십니까?

○진술인 박명림 우리 사회의 의회민주주의 실현을 위해서 오랫동안 의회의 기구 확장, 대표성 확대, 역할 확대, 예산 확대를 주장해 왔습니다.

저는 1961년 5·16 쿠데타에 의해서 116명의 의원이 반헌법적으로 축소된 것만 복원시켜도, 건국 헌법의 10만 선량 기준이면 지금 인구 5000만이기 때문에 500명이 되어야 됩니다. 그것이 우리의 대한민국 건국정신에 충실한 것이어서 최소한 국회의원은 500명으로 늘려야 되고 또……

○백재현 위원 예, 알겠습니다.

○진술인 박명림 한 두세 가지만 짧게 말씀드리겠습니다.

그것은 왜 그러느냐 하면 정책, 인사, 예산, 감사라는 현대 국가의 4대 요소를 행정부가 독점하고 있는데 이게 지금은 저희가 이러한 적극적 정책을 행사하지 못하고 의회가 비판, 반대, 청문, 계수조정만 할 수 있기 때문에, 소극적 정치만 하기 때문에 비효율적이다, 능률이 안 오른다 그러지만, 여기 예산 공개했습니다만 대한민국에서 국회처럼 효율적인 정부조직은 많지 않습니다.

그래서 저는 마지막으로 민주주의의 데모스

(demos)가 무슨 뜻이냐, 데모스 크라토스(demos cratos)가? 데모스는 두 가지 뜻이 있습니다. 하나는 평민이라는 뜻입니다. 귀족, 과두, 부자 이지만 평민의 대표가 바로 하원으로 갔던 거고, 데모스가 커먼스(common)라는 뜻이기 때문에.

그다음에 비례대표는, 이게 또 하나의 데모스의 뜻은 지역이라는 뜻입니다, 지역. 지역대표성입니다, 하나는 인구고 하나는 지역.

그래서 상원과 하원을 만드는 원리도 바로 이 데모스에서 온 것인데 저는 의회를 확대하지 않고, 의회에 권한이 부여되지 않고 우리가 지금의 갈등을, 문턱을 넘는 것은 원천적으로 불가능하다고 생각합니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

○백재현 위원 예, 교수님 감사합니다.

우리 박대규 헌법재판소 연구관님, 이 자체를 획정위원회에, 아까 하나의 입법사항이라고 윤석근 실장님이 이렇게 하시는데 우리 박대규 교수님도 같은 생각인가요? 입법권에 속하는 가능한 부분이라고 본다고 아까 말씀하셨는데 거기에 동의하시나요?

○진술인 박대규 예, 입법부의 재량사항이라고 생각합니다.

○백재현 위원 입법부의 재량권에 속할 수 있다가?

○진술인 박대규 그렇게 생각합니다.

○백재현 위원 이상입니다.

.....

○위원장 이병석 감사합니다.

다음에는 김상훈 위원 질의하여 주십시오.

○김상훈 위원 새누리당 김상훈 위원입니다.

아까 존경하는 박법제 위원님께서 ‘인구대표성에 대한 헌법재판소의 판결이 모든 국가기관과 국민들의 투표행위에 영향을 미치는 기속력을 갖고 있다. 그러니까 거기에 반드시 따라야 한다’라는 취지의 말씀을 하셨는데 그것은 당연한 이야기라고 생각을 합니다.

어쨌든 헌법적 해석을 위해서는 헌법재판소를 능가하는 그런 해석기관, 판결기관은 더 이상 존재하지 않기 때문에 당연히 따라야 하지만 저는 단순히 인구대표성을 우선시하는 표의 증가성 부분에 헌법재판소가 너무 법적 가치만 고려한 게 아닌가 하는 아쉬움이 있습니다. 정책적·정치적

고려가 굉장히 좀 결여되지 않았나 하는 그런 생각을 갖고 있습니다.

헌법재판소의 그 판결이 타당성을 얻으려면, 제가 지난번 전체회의 때도 이야기했듯이 국토의 균형적 발전이라는 헌법적 가치가 충족되고 난 뒤에 표의 등가성을 강조한 그 판결이 나왔다면 충분히 수긍할 만하지만 지금 각 지방의 사정이 청년들이 지방에서 일자리가 없어서 수도권으로, 수도권으로 계속 몰려들고 있는 상황에서 지역은 피폐해지고 있는데 수도권은 계속 정치·경제·사회 모든 기능의 중심 역할을 하면서 비대해지고 있는 이 상황에서 표의 등가성을 기준으로 선거구 획정을 할 수밖에 없다는 판결 자체는 굉장히 저는 성급하고 또 여러 가지 가치를 충분하게 고려하지 못한 점이 있다 이렇게 생각을 하고 있습니다.

헌법재판소의 판결은 ‘인구대표성은 지역대표성에 우선시한다’ 하는 게 판결 주요지라고 저는 생각하고 있습니다. 이 말은 지역대표성이 무시되어도 좋다라는 판결 내용은 저는 아니라고 해석을 합니다.

그렇다면 우리 손혁재 원장님께서 ‘지역대표성의 부분도 고려할 가치가 있다’라고 아까 말씀하셨는데 그러려면 결과적으로는 의원정수를 늘려야 되는 부분 전향적 접근이 필요하다는 이 결론에 다다르게 되는데 여기에서 이제 딜레마에 빠지게 됩니다. 지금 국회의원들이 여러 가지 부분을 고려해서 선거구 획정을 하고 전체적인 의석수를 결정할 때 국회에 대한 국민들의 이렇게 불신에 찬 눈초리를 의식하지 않고 의원정수를 늘릴 수 있겠느냐 하는 그런 데 대해서는 근본적인 의문을 좀 던져야 될 필요가 있다고 보는데 여기에 대해서 손혁재 원장님은 어떻게 판단하십니까?

○**진술인 손혁재** 아마도 국민들이 정치에 대한 불신이 크다 보니까 국회의 권한이 늘어나거나 또는 국회의 의석이 늘어나는 것을 상당히 싫어하는 그런 경향이 상당히 강합니다. 여론조사를 통해서 그런 것들이 확연히 드러나는 그런 상황인데요. 저는 그럼에도 불구하고 사실은 국회가 권한을 많이 가질수록, 국회의원 숫자가 늘어날수록, 아까 박명림 교수께서 여러 가지 다른 나라 사례라든가 통계를 들어 말씀하셨던 것처럼 그런 것들을 통해서 오히려 우리나라 민주주의가, 정치가 발전할 수 있는, 그렇다면 국민들을 설득을 시켜야 되는데 사실 그런 것들을 국회 스

스로의 힘으로는 하기 어려운 그런 상황입니다.

그래서 저는, 물론 이제 현재 선거구획정위원회가 만들어지면 그 안을 최종적으로 국회가 의결을 하겠지만 국회와 무관한, 정치와 무관한, 독립적인 위상을 가진 그런 선거구획정위원회가 민간의 전문가들이 모여서 합리적인 안을 만든다면 국회가 직접 만드는 것보다는 국민을 설득하기 쉽지 않을까 하는 그런 생각이 듭니다.

그래서 아까 백재현 위원님께서 아예 그런 권한 자체를, 몇 석이다 정하지 않고 그것조차도 선거구획정위원회에 넘겨주는 것이 어떠냐라고 했는데 저는 그런 안을 통해서 정말로 이 기회에 합리적인 안을 만들어 보는 것이 필요하다 그런 생각입니다.

○**김상훈 위원** 예, 손 원장님 잘 알겠습니다.

그리고 우리 공직선거법 21조에 선거구 획정과 관련하여서 인구와 함께 행정구역, 지세, 교통 등을 참작해서 정하게 되어 있는데 아마 어떤 기준을 가지고 인구, 행정구역, 지세 등을 고려할지에 대한 기준을 정해 놓지 않은 것은 저는 입법적인 불비라고 생각을 합니다.

그리고 만약에 헌법재판소가 표의 등가성을 중시해서 인구수로 선거구를 획정을 해야 된다면 그 인구수의 기준일시는 언제로 해야 되는지에 대한 부분도 명확하게 좀 규정이 되어야 되는 게 아닌가 하는 생각을 갖고 있습니다.

지금 공직선거법상에 단순히 최근의 인구통계라는 애매모호한 그런 기준을 제시했을 때 과연 이게 합리적으로 선거구를 획정하는 데 좀 도움이 될 것인지 그런 것에 대한 부분도 의문이 되는 부분입니다.

우리 윤종빈 교수님께서서는 인구기준의 일시에 대해서 아마 오늘 발표하시는 내용에는 기준을 제시를 하고 계시는 것으로 알고 있는데 거기에 대해서 조금 덧붙여 설명해 주시지요.

○**진술인 윤종빈** 사실 아까 발제 때도 말씀드렸습니다마는 결국 획정위 활동을 하다 보면 인구수 한 달 차이에 따라서 어느 선거구가 죽고 살고가 결정되는 경우가 있었습니다. 그래서 매우 중요하기 때문에 인구수를 명문화하되, 예를 들어서 활동기간이 6개월이다 그러면 활동을 하다 보면 초반에는 결정을 내릴 수 없는 부분들이 많습니다. 그럼에도 불구하고 작업은 해야 되고 그렇기 때문에 활동 종료 한 3개월 전 정도의 인구수를 반영하는 것이 어느 정도 작업은 진척이 되

있고 나머지 2~3개월 동안 여러 가지 대안 중에서 결정을 하는 시점이기 때문에 적절하지 않나 하는 생각을 합니다.

○**김상훈 위원** 예, 좋습니다.

알겠습니다.

저는 앞으로 활동하게 될 선거구획정위원회가 인구대표성 이외에 지역대표성 부분에도 일정한 가치를 두고 판단을 해야 된다고 생각을 합니다.

서울특별시의 특정 자치구의 국회의원이 4, 5명인데 서울특별시보다 인구가 거의 2배에 가까운 그 지역에 국회의원이 1명이 활동한다는 것은, 이것은 도저히 상식적으로 묵과할 수 없는 상황이다 그렇게 생각하고 있기 때문에 이 부분에 대한 조금 더 신중한 접근이 필요하다는 생각을 갖고 있습니다.

여러 가지 건설적인 대안들이 선거구획정위원회에서 충분히 고려되고 좋은 대안이 나오기를 기대합니다.

이상입니다.

○**위원장 이병석** 김상훈 위원님 수고하셨습니다.

다음에는 김상희 위원님 질의해 주십시오.

○**김상희 위원** 경기 부천 소사의 새정치민주연합 김상희입니다.

오늘 여섯 분의 진술인들, 굉장히 소중한 의견 감사드립니다.

윤종빈 교수님은 가시나 봐요.

○**진술인 윤종빈** 예, 사전에 양해를 구했습니다. 수업 때문에……

○**김상희 위원** 알겠습니다. 질의하고 싶었는데 유감입니다.

이번 정개특위에 대해서는 가장 우선적으로는 현행 선거구가 위헌이라고 하는 현재 판결에 따른 선거구 재획정이 있지만 그에 못지않게 지금 한국 정치의 개혁을 위해서 이번 정개특위가 큰 역할을 해야 된다고 하는 기대들을 국민들은 갖고 있고 그리고 위원들도 다 그런 각오로 하고 있습니다.

오늘 선거구 획정 관련된 공청회에서도 제가 보면 선거구 획정과 관련해서 지금 선거제도 문제, 의원정수 문제를 함께 논의를 하는 것이 바람직하다고 생각을 합니다.

특히 선거구 획정과 관련해서 선거제도와 의원정수 문제를 따로 떼어서 우리가 논의를 하게 되면 상당히 여러 가지 혼란을 가져올 뿐만이 아니라 앞으로 우리의 선거제도나 정치의 개혁과 관

련해서도 오히려 논의가 말하자면 영킬 수 있다 이런 생각을 하고 있습니다.

그래서 지금 다행히 우리 교수님들께서 선거제도 개혁과 의원정수 문제를 적극적으로 제기해 주셔서 감사드리고요.

저는 근본적으로 이번에 전반적인 개혁적 접근을 해야 된다고 생각이 되는데, 먼저 의원정수 부분과 관련해서요, 지금 의원정수와 관련해서는 여섯 분의 진술인들이 모두 다 의원정수는 국민정서상 문제가 있는 것이지 확대해야 된다고 하는 생각을 똑같이 갖고 계십니다.

그렇지만 해결방안에 있어서는 정수를 그래도 국민 정서에 입각해서 늘릴 수 없다고 하는 의견을 갖고 계신 분과 그렇지 않은 분들이 계신데, 저는 차제에 이런 생각을 해 봅니다.

지금 매년 4년마다 의원정수 문제가 또 문제가 됩니다. 그래서 저는 이것을 범으로 좀 명확하게 할 필요가 있다, 그래서 제가 보니까 우리 인구가 현재 5139만입니다, 우리나라가. 그래서 지금 우리가 선거제도나 투표에 있어서 지역 대표성 그리고 인구 대표성이 중요한데 전체 정수에 있어서는 인구 대표성이 중요하다고 생각합니다. 그래서 인구 대표성에 맞게끔 법에 뭐 20만에 1인이라든가 정수를 그렇게 정해 놓는 게 저는 바람직하다고 생각합니다. 그래서 이 부분은 이제 논의를 해야 되겠지요. 그래서 국민인구 20만당 1인이라든가 이런 것을 명확하게 하면, 20만당 1인을 하면 지금 보니까 266명입니다. 이것은 지역구를 얘기하는 겁니다. 그러니까 인구 20만당 1인으로 하고요.

그리고 지역구와 비례대표의 비례 부분을 정확하게 명시해 놓는 겁니다. 그래서 비례대표와 지역구는 1 대 3으로 한다 이런 원칙을 정해 놓고 매년 4년마다 의원정수가 약간씩 변화하고 지역구 수도 변화하고 그리고 거기에 따라서 비례대표도 늘어나겠지요. 그래서 인구수에 비례해서 약간씩 의원정수가 늘어나는 것을 기본으로 법률로 명확하게 해 놓는 것이 저는 정당하다고 생각합니다.

이때마다 국회의원들이 국회에서 이 문제와 관련해서 국민들의 눈치를 보면서 의원정수 문제를 결단을 내리지 못하고 또 제대로 합리적으로 하지 못하는 건 상당히 문제가 있다고 생각하기 때문에 문제가 된다고 그러면 지금 현재 의원수를 늘리지 않는, 최대한 덜 증가시킬 수 있도록 하는



기준을 마련하면 인구 22만당 한다면 23만당 해서 지금 현재 의원정수 300명을 크게 넘지 않는 선으로 인구 비례를 맞추면 될 것 같습니다.

그렇게 해서 의원정수 문제를 매번 이렇게 국회에서 거론하지 않고 정당하게 인구 비례에 맞게끔 하고 또 이게 지역구 의석을 포기하지 못하니까 그것 때문에 비례를 줄이는 이런 변칙적인 방법을 막기 위해서 비례와 지역구의 비율을 정확하게 법에 명시하는 방향으로 하는 것은 어떤가 하는 생각이 드는데, 우리 윤석근 실장님이신가요, 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 윤석근** 좋은 방안이라고 생각을 합니다.

○**김상희 위원** 그리고 우리 손혁재 교수님 어떻게 생각하십니까?

○**진술인 손혁재** 굉장히 좋은 방안입니다.

○**김상희 위원** 그렇게 해서 그런 선에서……

저는 또 문제가 있다고 생각합니다. 지금 인구 편차를 2 대 1로 하지 않았습니까? 2 대 1로 하다 보면 굉장히 어려운 문제가 생기는 겁니다. 말하자면 지역 대표성 문제라든가 행정구역이라든가 자치구를 막 넘나들어야 되는 그런 문제가 있기 때문에 그런 불합리한 문제를 해결하기 위해서 약간의 편차를 둘 수 있도록 해서 최소한 편차, 말하자면 3%면 3%, 5% 이내에서 선거구획정 위원회가 이것을 확정할 수 있도록 하는 권한을 주는 것도 저는 굉장히 좋지 않은가 싶습니다.

이런 식으로 해서 의원정수의 인구 비례 부분을 확보를 하고 그리고 지역구와 비례의 그런 비율을 원칙을 지킬 수 있도록 하면서, 문제는 이제 그렇게 한다 하더라도 인구 비례와 지역 비례에 있어서 지금 대도시의 인구 집중 때문에 농촌의 지역 대표성이 떨어지는 것이 문제지 않습니까? 그런 부분은 저는 사실은 윤석근 실장님께서, 진술인께서 제안한 가중치를 두는 법, 도에다, 그러니까 농촌, 비도시 지역에 가중치를 두면……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

조금만 더 주시면 좋겠습니다.

비수도권에 가중치를 10% 정도 두고 그리고 윤종빈 교수님께서 제안하신 부분을 혼합해서 하는 것은 저는 굉장히 합리적일 거라고 생각합니다.

그래서 가중치를 뒤서 지역 대표성을 높이고 그리고 윤종빈 교수께서 제안하신 비례대표를, 이렇게 되면 비례대표가 조금 늘어날 겁니다. 그러면 비례대표를 권역별 비례대표로 해서 윤종빈

교수께서는 이것을 그냥 균일하게, 균등하게 수도권과 5개를 분할을 했는데 그것은 또 좀 문제가 있다고 생각합니다. 그래서 5개 지역에 이 부분도 가중치를 뒤서 비수도권 지역에 비례대표가 더 많이 가게끔 이렇게 하면 지역구에서의 지역 대표성, 비례대표에 있어서의 지역 대표성을 높일 수 있는 방안이 아닌가 싶어서……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

……

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

윤석근 진술인과 윤종빈 진술인의 제안을 혼합하는 방식으로 하면 저는 지역 대표성을 높이는 합리적인 방안을 만들어낼 수 있지 않을까 생각합니다.

이 부분에 대해서 윤석근 교수님과 손혁재 교수님께서 간단하게 좀 답변을 해 주시고 박명림 교수님께서도 간단하게 답변을 해 주시면 감사하겠습니다.

○**진술인 윤석근** 좋은 방안이 될 수 있다고 생각을 합니다. 검토가 필요한 부분입니다.

○**김상희 위원** 손혁재 진술인.

○**진술인 손혁재** 저도 충분히 검토할 가치가 있는 그런 안이라고 생각을 합니다.

○**김상희 위원** 박명림 진술인께서도 말씀해 주시지요.

○**진술인 박명림** 현재의 시점에서는 가능하지만 저는 현재의 판단을 그렇게 쉽게 수긍하는 견해를 갖고 있지 않습니다.

왜냐하면 그런 기능적이고 기술적인 접근보다는 원칙적이고 제도적인 문제가 중요하기 때문에 지금 위원님 말씀처럼 저는 선거구별 불일치, 부등가성보다 한국 선거에서는 세 가지 부등가성이 훨씬 더 큼니다. 이것을 현재가 망각했기 때문에 현재의 판결을 적용할 경우에는 또 다른 제도를 어길 수 있습니다.

첫 번째로는 아까 말씀드린 대로 50.07%만 대표되고 있고, 당선자의 표로 가고 있고 무려 49.93%의 유효표가 죽어 버립니다. 이 49.93%를 어떻게 대표하게 만드는 것이냐를 현재가 먼저 고민했어야만 됩니다.

두 번째가 지금 선거구별 부등가성은 3 대 1, 2 대 1까지 줄이려고 하지만 권역별·지역별, 수도권과 비수도권의 부등가성은 선거구별 부등가성보다 훨씬 큼니다. 그런 점에서 현재의 판단 자체가 위헌일 수가 있습니다.

이것은, 그래서 제가 아까 이 지역별 통계를 잠깐 말씀드린 게, 선거구의 조정 문제로 될 게 아니라 국민 전체의 헌법에서 규정하고 있는 평등·보통선거에 위반되는 게 선거구별 부등가성이나 불일치보다는 권역별·지역별 그다음에 수도권과 비수도권 이 편차와 왜곡이 훨씬 크기 때문에 이것에 보다 큰 차원의 접근이 있어야 되고요.

세 번째는 이 투표의 득표를 비교해 보면 지역 대표와 비례대표의 부등가성이 또 현저합니다, 정당별. 이것도 역시 현제가 망각했습니다. 그래서 현제는 산 표와 죽은 표, 권역별 또 지역대표, 비례대표 이 큰 틀에서의 3개는 망각하고 배제한 채 선거구별 부등가성만 조정하려고 했기 때문에 저는 이것은 상당히 문제가 많은 현재의 판결이라고 받아들이고 있습니다.

○위원장 이병석 좋습니다.

다음에는 심상정 위원님 질의해 주십시오.

○심상정 위원 시간도 많이 되고 그래서 저는 제가 이 정개특위에서 선거구 획정과 선거제도 개혁과 관련해서 논의가 진행되고 있는 데 대한 소회를 좀 말씀드리겠어요.

그리스 신화에 보면 ‘프로크루스테스의 침대’라는 게 있습니다. 그게 침대에다가 사람을 눕혀 놓고 자르고 늘리고 하는 거거든요. 우리 지금 선거법 개정 논의가 그런 아주 건강부회식의, 불합리하게 진행이 되고 있다고 생각합니다.

선거법 개정을 왜 하느냐, 저는 그 목표에 충실해서 우리가 논의를 해야 된다고 봐요. 그러니까 현제도 지금 판결한 것은, 인구의 대표성은 국민주권주의를 실현하기 위해서 하는 겁니다.

다만 우리 박명림 진술인도 말씀하셨지만 단순히 어떤 수적인 등가성만이 아니라 사표를 방지해서 실질적인 등가성을 보장하고 또 권역이나 지역별 불비례성 같은 것들을 보완해서 실질적으로 평등선거를 실현해야 된다는 것까지를 우리가 고려해서 선거제도가 논의가 되고 있습니다.

두 번째는 우리 국회는 민의의 전당입니다. 우리 국민들이 끌고루 대표돼야 됩다. 지역 대표성, 농촌 대표성을 강조하시는 분들의 취지는 바로 소수라도 끌고루 대변되어야 된다는 취지입니다.

그런데 이것 못지않게 오늘 이 시대의 대한민국은 정치의식도 높고 다양한 요구와 이해관계가 상충하고 있습니다. 농촌 대표성도 중요하고 더 나아가서 계층 대표성, 부문 대표성도 필요합니

다. 이런 대표성을 어떻게 보완할 것인가 이것은 저는 큰 고민이 되어야 된다고 봐요.

지금까지 우리 국회에서는 주로 농촌과 지역 대표성 얘기만 많이 됐는데 그것은 전적으로 동의하고, 그러나 계층 대표성, 이 국회에서 담지 못하는 그런 계층 대표성, 부문 대표성을 끌고루 대변하기 위한 국회를 어떻게 만들 거냐 이것을 저는 고민해야 된다고 봅니다.

세 번째, 국회의 고유한 기능인 입법권이라든지 행정부 견제라든지 예산 심의 이런 국회의 기능을 제대로 못 하니까 국민 불신이 있는 건데, 그러면 이것을 어떻게 활성화할 것이냐, 이 세 가지가 저는 선거법 또 선거구 획정의 중심 정신이 되어야 된다고 보는데, 지금 우리가 여러 차례 공청회를 해 보지만 선거구 획정을 제대로 하기 위해서도, 사표 방지를 위해서도, 농촌·지역 대표성을 높이기 위해서도, 지역주의 타파를 위해서도 다 걸리는 게 정수 문제입니다, 정수 문제예요.

그런데 이 정수를 늘려서는 안 된단든지 거론하지 않아야 될 이유는 단 한 가지밖에 제가 못 들었습니다. 국민 불신, 그 국민 불신 누가 만들었습니까? 누가 해소해야 됩니까? 우리 국회가 제대로 잘 못 했으면 국회가 국민의 신뢰를 받을 수 있는 조치를 해야 됩니다. 반값등록금이나 반값국회의원을 감수하더라도 국민의 신뢰를 받는 그런 조치를 통해서 올바른 길로 나가는 것이 저는 국회의 사명이라고 생각합니다.

그런데 이게 마치 옷에 몸을 맞추듯 국민의 불신 뒤에 숨어서 시대적인 정치개혁의 과제를 축소하거나 또는 왜곡해서는 안 된다, 왜 국민의 불신 뒤에 숨냐, 저는 기득권이라고 봐요, 특권.

이 기득권을 과감하게 내려놓고 제대로 정도로 가야 된다고 봅니다. 우리 정개특위의 올해 사명이 바로 이것이다…… 그래서 저는 ‘반값국회의원’이 굉장히 좀 듣기 싫은 말씀일지 모르지만, 반값국회의원을 감수하더라도 저는 국회의원 정수 늘려서 제대로 민의를 대표하는 그런 선거법 개정 해야 된다는 말씀을 드리고 싶습니다.

제가 가슴이 답답해서 좀 격하게 말씀드린 것을 양해해 주시기 바랍니다.

이상입니다.

○위원장 이병석 심상정 위원님의 질의가 있었습니다.

다음에는 신정훈 위원님 질의해 주십시오.

○신정훈 위원 나주 화순 출신 신정훈 위원입니다.

저도 방금 전에 피를 토하듯이 좀 걱정적으로 말씀해 주신 우리 심상정 위원님 말씀에 전적으로 동의합니다. 우리가 선거구 확정 또 정개특위 활동을 시작하면서 선거구 확정에 대한 기준을 이야기하면서 결국은 국민들의 목소리와 이해를 정말 적정하니 또 합리적으로 이렇게 수렴할 수 있는 정치체도를 만들겠다 하는 그런 취지에 맞는 논의가 돼야 되는데 우리가 여전히 기존의 국민들의 어떤 정서랄까 또 이렇게 각자의 정치적인 이해관계랄까 이런 것에 매여 가지고 충분히 논의되고 있지 못하는 부분에 대해서 좀 아쉽게 생각합니다.

특히 선거구획정기준에 대해서 지금 현재 판결에 대해서 너무 우리가 주눅 들어 있어요. 그 부분에 대해서 오늘 진술인들 대부분은 아까 심상정 위원님께서 이야기한 국민의 대표성들을 어떻게 적절히 다양하게 수렴할 것이냐, 그런 선거구 확정 체도를 만들 것이냐 하는 고민과 또 그런 선거제도를 만들 것이냐 하는 고민들이 다 지금 진술인들 이야기 속에 포함돼 있고 또 표의 등가성에도 불구하고 농촌과 지역 대표성을 어떻게 이 선거구 확정 과정에서 반영할 것이냐 하는 고민들이 진행되고 있는데, 그럼에도 불구하고 일부 위원들께서 또 일부 진술인께서 ‘그 인구대표성 현재 판결을 전일적으로 완벽하니 모든 조항에서 기속력을 가져야 된다’ 이런 이야기까지 하시는 걸 보면서 대단히 좀 안타깝다는 생각이 듭니다.

저는 이런 표의 등가성 그리고 또 선거제도 또 의석수 이런 부분까지 다 함께 이 선거구획정기준에 포함되는 거다라고 생각했을 때 특히 의석수에 대한 이 문제에 있어서는 의석수에 매여 가지고 선거제도를 이야기할 수도 없고 의석수에 한정해 가지고 이 인구대표성을 적용해 버리면 소위 말해서 농어촌지역의 대표성도 전혀 반영할 수 없고 이런 상황이 된다고 생각합니다. 그래서 먼저 표의 등가성 2 대 1 기준을 절대적으로 적용하는 문제는 우리가 좀 더 능동적으로 타파해야 된다 이런 이야기와 함께 의석수에 대한 기준도 우리가 좀 더 능동적으로, 우리 국회가 이런 정개특위를 만들어서 이렇게 많은 논의를 하는 과정에서 적극적으로 좀 정치 개혁의 방향에 맞는 의석수에 대한 자기 입장을 가져야 된다고 생

각합니다.

진술인들께서, 특히 이 전 회의에서 의석수에 대한 이야기들이 좀 많이 나왔는데요. OECD 평균 적정, 지금 우리나라 정치제도를 개혁함에 있어서, 선거구를 획정함에 있어서 정말 지금까지 제기된 이런 정치 개혁의 방향을 다 담을 수 있는 적정한 의석수, 절대적인 기준은 없겠지만 상대적으로 우리가 좀, 몇 번 거론된 지표니까 이 이야기에 대해서 한번 이야기하겠습니다.

우리 박명림 교수님께서 아주 적나라하게 객관성을 갖는 그런 자료를 제공해 주셔서 대단히 감사하게 생각합니다.

우리 박 교수님, 각종 지표가 나오기 전에 이 정개특위에서 논의됐던 의석수에 대한 기준, 적정 의석수가 어느 정도가 맞느냐 하는 이야기들 다양한 의견이 있었는데 대체로 OECD 국가 기준을 많이 제시했었습니다.

그런데 존경하는 우리 박민식 위원께서 ‘OECD 국가 중에서 대부분이 1000만 미만의, 500만 미만의 이런 도시국가, 이런 작은 나라의 기준이 포함돼 있기 때문에 그렇다’ 그래서 저는 이 OECD 국가의 인구하고 위원들 기준만을 가지고 다시 한 번 봐 봤어요. 그러니까 1억 이상 넘는 미국이나 일본이나 멕시코라든가 이런 나라, 아주 거대국가 빼고 또 1000만 미만의 아주 작은 나라 빼고 1000만에서 1억까지 포함되는 나라의 기준으로 인구수 대비해서 보니까 우리나라, 이 양원제 상원을 제외하고 하원만을 기준으로 해서 보더라도 우리나라 국회의원 수는 현저히 지금 다른 OECD 국가, 우리나라하고 경제적으로 인구 규모 이런 것들이 다 비슷한 국가하고 비교해 봤을 때 현저히 적습니다.

그 기준으로 OECD 국가 중에서 1000만에서 1억 미만의 국가 인구수 대비 의원 평균을 보면 448명입니다, 그것도 하원만 한정했을 때. 그러면 우리나라의 경우도 인구수 대비해서 객관적으로, 상대적이기는 하지만 객관적으로 비슷한 국가에 비해서 의원정수가 적다 하는 것은 정설이고 확실한 논거가 있다 또 이렇게 생각합니다. 그런 측면에서 좀 위원님들께서…… 아니, 진술인께서 이런 의원정수에 대한 적정한 의원정수를 상정하면서 선거구 획정이 돼야 된다, 이게 선거구 획정에 대한 기준들이 마련돼야 된다는 생각을 갖습니다.

이 부분에 대해서 다른 분들에게 다 묻지는 않

했습니다마는 우리 윤석근 실장님께…… 지난번에도 선관위가 좋은 제도를 제안하면서 선거구를 그냥 픽스 해 버려 가지고 좋은 선거제도의 지금 걸림돌이 되고 있는데 이 부분에 대해서 어떻게 생각하세요? 걱정 의원 수, OECD 국가의 기준 그리고 여타의 기준을 통해서 본 우리나라의 의원정수 늘려야 된다고 생각하는데 그 문제에 대해서……

○진술인 윤석근 OECD 국가 평균을 보더라도 그렇고 우리나라와 인구수가 비슷한, 영토가 비슷한 나라와 비교하더라도 그렇고 우리나라 국회의원 총 정수가 그 OECD, 외국의 그 정수보다 적은 것은 사실입니다. 의원정수를 확대할 필요성은 점점 앞으로 가면 갈수록 더 커지리라고 봐집니다.

다만 우리 공직선거법에서 의원 총 정수를 정할 것인가, 또 최소한으로도 299명 할지 300명 할지 그런 부분들까지 포함해서 선거구획정위원회에 맡길 것인가 이런 부분들은 국회에서, 우리 정개특위에서 입법정책적으로 결정할 사안으로 봐집니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

○신정훈 위원 1분만 더 하겠습니다.

의원정수에 관한 문제는 절차나 앞으로 방향은 또 달리 우리가 고민을 해야 되겠지만 의원정수가 적다는 것까지 인정하지 않아서는 안 된다고 생각합니다, 그 객관적인 사실은.

○진술인 윤석근 예.

○신정훈 위원 두 번째로 저는 아까 진상철……

○진술인 진상철 진상철입니다.

○신정훈 위원 진상철 교수님께서 많이 말씀해주셨는데요, 선거구 획정에 있어서 농어촌지역 대표성을 고려해야 되느냐 말아야 되느냐. 여러 진술인들께서 다양한 방법으로 ‘지금 농어촌지역 대표성에 대해서 이렇게 보완해야 된다’ 이렇게 이야기를 했는데 현재 판결 과정에서 2 대 1을 이야기하면서 그 여러 가지 논거, 소위 말해서 지방자치가 완성되어서 내지는 지방자치단체장이나 의원들이 지역을 대표하고 있기 때문에 지역 대표성이 크게 고려 대상이 아니다 하는 이런……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

……

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

판결, 논거 이런 것들은 대단히 부당하다고 생각

합니다.

그리고 또 국토 균형 발전이라고 하는 헌법적 가치가 지금도 계속 경향적으로, 추세적으로 뒷걸음질 치고 있습니다. 따라서 이 선거구 획정에 있어서도 마땅히 지역대표성이 인구대표성 못지않게 중요한 기준으로 적용돼야 된다 하는 생각을 가지고 있고요.

진술인들께서 각자 그런 보완대책으로 제시해주신 것들이 인구 증가성을 뛰어넘는 적극적이고 창의적인 그런 어떤 제안으로 우리가 고려해야 된다 이렇게 생각하고 있습니다.

마치겠습니다.

……

○위원장 이병석 감사합니다.

자, 이제 마지막으로 우리 유인태 위원님께서 질의해 주시겠습니다.

○유인태 위원 순서를 양보해 주다 보니까 마지막이 돼서 똑같은 소리 또 하게 생겼는데, 하여튼 오늘이 선거구획정기준에 관한 공청회인데 오늘 진술인들께서 이걸 뛰어넘어서 선거제도의 문제 또 우리 대한민국이 안고 있는 여러 가지 정치의 과제들에 대해서도 이렇게 진술을 해주신 것에 대해서 고맙게 생각을 하고요.

87년 소위 6월 혁명 이후에 우리는 상당히 성숙된 민주주의 국가로 갈 거라고 하는 기대가 있었는데 28년이 흐르고 나서, 저는 정치에 좀 일찍 뛰어 들었습니다만 해가 갈수록 의회에 대한 불신은, 이 정치에 대한 불신은 더 커지고, 작금의 상황은 지금 국회 해산하는 것 여론조사 하면 아마 해산 하자가 훨씬 많을 겁니다, 없애 버리자. 우리 그렇게 갈 수는 없잖아요.

세계사의 경험에서 정치가 제기능을 할 때, 그 갈등을 제대로 의회에서 수렴하고 하는 나라는 성장하고 발전해 갔고 이 정치가 이렇게 분열하고 대립하는 나라는 몰락으로 갔던 건 우리가 다 역사적 경험에서 알고 있는 것 아니겠어요. 저는 그런 의미에서 자꾸, 특히 이 표를 먹고 사는 의원들은 몰라도 그래도 한 나라의 지식인이라고 그러면 국민 여론에 굴복할 게 아니라 올바른 방향을 제시해야 된다고 생각을 합니다. 정치가 이제 제기능을 하기 위해서는 과감하게 의석 늘려야 된다고 그러면 늘리고 제도를 이렇게 바꿔서 정치가 제기능을 해서 우리 대한민국 공동체가 제대로 행복한 공동체로, 발전하는 공동체로 가려면 그렇게 하셔야지 많은 전문가들이 의석 문

제에 있어서 ‘저도 늘려야 된다고 생각하는데 국민 여론 때문에 이게 되겠나?’, 그것은 사실 여기 표 먹고 사는 우리가 할 얘기이지 저는 지식인들이 할 얘기는 아니라고 생각을 합니다. 그런 의미에서 하여튼 오늘 진술인들께서 좋은 말씀해주신 것에 대해서 고맙게 생각을 하고요.

이번에 선거…… 이게 사실 우리가 상황에 쫓기다 보니까, 선거제도를 먼저 여기에서 논하고 나서 획정위를 해야 되는데 획정위부터 우선 법이 통과되게, 획정위 만들어 놔 봐야 선거제도가 결정 안 된 속에서 뭘 할 수 있을는지, 저희도 이 수순에 대해서는 좀 갑갑하게 생각을 하는데…… 아까 우리 백재현 위원도 지적했다시피 어차피 획정위원이라는 분들이, 이런 문제에 대한 전문가들이 이렇게 모인 데니까 저는 선거제도를 비롯해서 의석수까지도 이 획정위에서 먼저 토론을 하고 어떤 안을 가지고 다시 그 후에…… 천생 그럴 수밖에 없는 게 그게 결정 안 된 속에서 획정을 어떻게 하겠어요?

대개 그 획정위에서 선거제도와 그것까지 같이 하는 게 저는 바람직하다고 생각하는데 우리 윤석근 실장님 의견 어떠세요?

○진술인 윤석근 제 생각으로는 아마 선거구 획정위원회가 가동이 되면 현행 공직선거법의 규정에 의해서 할 가능성이 높아 보입니다. 그래서 의원정수 299명, 소선거구제, 전국구 비례대표제 이것으로 아마 선거구 획정 작업을 시작하지 않을까 예상을 합니다. 왜냐하면 현행 법률이 그렇기 때문입니다.

○유인태 위원 그런데 그것조차도 획정위에서 함께 먼저 논의를, 거기서 한번 모아 보는 게 필요하지 않겠어요?

○진술인 윤석근 아마 획정위원회에서는 획정위의 권한이 아니라고 생각할 것 같습니다.

○유인태 위원 우리 손 원장님!

○진술인 손혁재 어차피 획정위는 독자적인 기구라고 하지만 그게 별도의 법령이 있는 것이 아니기 때문에 기존의 공직선거법과 그다음에 현재 판결을 가지고 움직여야 되는 것이기 때문에 사전에 법에 예를 들면 비례대표와 지역구의 비율을 정해 주고 인구기준을 정해 주고 그다음에 이 선거구 획정위원회가 최종적으로 안을 내놓을 시기, 이런 것들을 선거법에 미리 정해 주지 않으면 아마 이 획정위가 구성이 돼도 활동을 못 하게 될 것 같습니다.

○유인태 위원 그러니까 결국 우리 정개특위가 그 문제에 대해서 어느 정도 위임을 하지 않고는 획정위에서는 그 논의까지 가기는 좀 어려울 거라고 전망들을 하시는 거지요?

○진술인 손혁재 예.

○유인태 위원 우리 윤 실장님도?

○진술인 윤석근 예, 그렇습니다.

○유인태 위원 하여튼 그것은 우리 국회 정개특위가 앞으로 더 논의를 해 볼 일일 거고요.

그리고 아까 가셨는데, 윤종빈 교수님이 한 대안으로다가 예를 든 게 유권자를 기준으로 하는 것도 한번 검토해 볼 수 있다 이런 진술을 하셨는데 가령 그 유권자를 중심으로 했을 때 인구편차가 2 대 1이 넘으면…… 우리 박대규 연구관님, 그것은 현재 판결하고 상치되지 않나요, 인구편차 2 대 1이 넘을 경우에? 가령 유권자 기준으로다가 선거구 획정을 했을 경우에 인구편차 2 대 1이 넘는다고 하면?

○진술인 박대규 그것은 제가 지금 바로 말씀드리기가 곤란합니다.

○위원장 이병석 마이크를 가까이 대고 해 주시지요.

○진술인 박대규 지금 바로 말씀드리기는 곤란한 것 같습니다.

○유인태 위원 그러시면 우리 윤 실장님, 지금 선거구 획정을 하는데 전국 인구를 246으로 나누어서…… 플러스 3분의 1, 마이너스 3분의 1 이렇게 해 가지고 그 결과가 아까 박범계 위원 시뮬레이션 한 것에 의하면 264개가 나온다고 했잖아요. 그런데 246개 지역구를 전제해서 인구 기준을 하는 건데 결과적으로 246개가 되게 기준을 정해야 되는 것 아니에요, 결과가 그렇게 나오게? 그렇게 해서 264가 된다 그러면 그 인구 기준은 잘못된 것 아닌가요?

○진술인 윤석근 전국 평균 인구수를, 지역구를 할당해야 될 전국 선거구 수가 나오면 전국 인구수의…… 나누어 버리면 전국 평균 인구수가 나옵니다, 선거구당 평균 인구수.

○유인태 위원 글썄, 그런데 그것을 현재 246이니까 246으로 흔히 나누어서 아까 시뮬레이션도 그렇게 한 거다 이거지요? 그래 가지고 거기다…… 플러스 3분의 1, 마이너스 3분의 1 했을 것 아니에요?

○진술인 윤석근 예.

○유인태 위원 그런데 그렇게 하니까 264가 나

온다, 그러면 그건 잘못된 것 아니냐 이거지.

○**진술인 손혁재** 위원님, 제가 답변할 기회를 주시면……

제가 18대·19대에 획정 활동을 해 봤는데요, 해 보니까 246개를 가지고 시작을 해도 인구가 늘어난 지역을 늘리고 인구가 줄어드는 지역을 통합하면 선거구 수의 변동이 생기지 않습니까? 그러면 그 선거구가 다시 기준이 돼서 평균 인구를 다시 정하고 평균 인구의 상하한선을 다시 정하게 됩니다. 그런 과정을 다섯 번을 거쳤기 때문에 264석이 나왔다는 게 박범계 위원님의 이야기가 되는 거고요, 그렇게 되면 현재가 얘기한 건 딱 그 숫자가 아니라 평균 인구수의, 상하 33.3%기 때문에 거기에 맞춰지게 되는 겁니다.

○**유인태 위원** 글썄, 그러니까 3분의 1, 3분의 1하는데 그렇게 해 가지고 264가 되면 기준을 좀 더 높여서 결과가 246이 되게 해야 되는 게 마땅한 것 아니냐 그런 얘기입니다.

○**진술인 손혁재** 그런데 그렇게 하면 조정할 수가 없습니다. 왜냐하면 줄어드는 숫자와 늘어나는 숫자가 딱 맞으면 괜찮은데 대게 줄어드는 숫자보다는 늘어나는 숫자가 많기 때문에 그렇게 조정할 수가 없습니다.

○**진술인 윤석근** 결과적으로는 유 위원님 말씀처럼 해야 되는 게 바람직합니다. 그런데 그렇게 하려면 자치 시·군·구의 일부를 통폐합하거나 또는 지역구 의원정수를 몇 석씩 높이거나 하는 방법으로 해소를 하게 됩니다.

○**유인태 위원** 그리고 한 말씀만 더 드릴게요.

진장철 교수님, 지역경영 발전 얘기에 아주 전적으로 공감하는데요. 지역구 의석수가 늘어나서 지금 비례가 줄어드는 건 저는 아주 최악의 개악이라고 생각을 하거든요. 비례의 일정 부분은 그거야말로 또 비례를 우리가 지역대표 할 수 있는 부분으로 많이 보완하는 걸로 이렇게 쓸 수도 있고, 그렇다고 그러면 우리 진 교수님께서는 의석수를 좀 다소 늘리더라도 농촌 대표성을 확보하자 이렇게 말씀을 하셔야지요.

○**진술인 진장철** 저는 아까……

○**유인태 위원** 의석이 다소 늘어나더라도, 그런데 아까 반대하신다고…… 농촌대표성을 확보하자면서 의석수 늘어나는 것 반대하시는 건 저는 자가당착이라고 보고 있습니다.

○**진술인 진장철** 예, 그러나 이견 있습니다.

아까 심상정 위원님께서 말씀하신 대로 반값

세비 이런 걸 각오를 하고 해야 되는데 저도 정개특위 하면…… 국민들이 생각하는 정치 불신, 국회에 대한 불신을 불식시키기 위한 조치가 사실 선행되면서 그게 선행되면 그 이후에 의원정수를 늘리거나 하는 데 대해서 저항감이 없을 겁니다. 어차피 정치라고 하는 게 기본적으로 국민을 설득하는 일인데 그런 것 없이 이번 어려운 상황에서 국회의원들 간에 선거구 다툼이 있을 수가 있고 또 저희처럼 농어촌지역의 대표성이 줄어드는 이런 사정을 두고 아예 그냥 단순한 해결방안으로 의원정수를 늘린다고 하면 아마 국민 중에 그것을 동의할 사람이 없을 거다……

그러나 다만 이 정개특위가 먼저 근본적인 그런 의원정수의 증가를 상정해서 어떻게 하면 국민들을 설득시킬 것인가 하는 아주 구체적인 방안을 논의하는 그 위에 이런 일이 벌어지면 진짜 정치개혁이 제대로 이루어지는구나 하는 생각을 가지면서 전혀 새로운 단계로 우리 정치가 진입할 거라고 하는 기대에 아마 그 결정은 환호할 겁니다. 저는 그렇게 생각을 합니다.

○**유인태 위원** 앞으로 그런 주장을 하는 데 좀 앞장서십시오.

○**위원장 이병석** 유 위원님, 됐습니다.

그러면 마지막으로 우리 백재현 위원께서 하실 말씀 있는 모양인데 간단하게 좀 정리해 주십시오.

○**백재현 위원** 박명림 교수님한테, 30% 지지를 받는 대통령, 25% 지지를 받는 국회의원, 정말 뼈아픈 지적이라고 생각해요. 그런데 그것을 없애기 위해서는 몇 가지 노력을 해야 되는 것인데요, 우선 제도적인 문제지요.

헌법 개정부터 시작을 해서 적어도 결선투표제가 도입이 된다는가부터 시작해서 또 어떤 내용들이 만들어져야 되고 또 투표의무제를 도입한다든가 이런 제도적인 개선을 해서 좀 그런 것을 높여야 되지 않느냐 하는 생각을 가져요.

비례대표제도 전국별이 아니라 권역별 비례대표를 늘려서 만든다든가, 그런 제도를 고침으로써 사표를 줄이고 40% 대통령이 아니고 25% 국회의원이 아닌, 적어도 40~50% 이상 올라갈 수 있는 틀을 만들어 가는 것이 정말 필요하다 이런 생각이 드는데, 그러면서 투표율을 획기적으로 올리는 부분과 관련해서 연령도 18세로 낮추는 일에서부터 투표시간도 늘리는 일로부터 시작해서 그런 여러 가지 제도적인 보완이 있어야 된다고 생각하는데 우리 박 교수님 어떻게 생각하십니까? 제도의

큰 틀을 바꾸는 게 제일 필요하겠지요.

○**진술인 박명림** 예, 위원님 말씀에 전적으로 동감합니다. 가지를 손을 붙 때가 있고 문제의 대통과 줄기, 종지를 틀어 쥐서 저희가 혁신을 이룰 때가 있는데 지금이 저는 그때라고 생각합니다.

저는 개인적으로 25년 정도 헌법개혁을 주장해 왔지만 그것은 개인적인 견해라고 하더라도 의회 강화와 선거개혁을 통해서 국민의 대표성이 높아 지지 않으면 선진국은 불가능합니다. 그러니까 선진국이 의회책임제라는 게 아니라 의회책임제가 선진국이 된 것입니다. 대표성이 높고, 그래서 저는 의무투표제도 우리 사회에 들여오자, 선거 연령을 18세로 낮추고요.

의무투표제라는 것은 지금 26개국에서 32개국이 실시하고 있는데요. OECD 중 여러 나라가 하고 있는데 그것은 투표가 권리이자 의무, 국가의 시민으로서, 그래서 투표를 하지 않으면 벌금을 부여하는 국가도 있고 인센티브를 주는 나라도 있고 공무담임권을 박탈하는 나라나 제약하는 나라가 있고 선거권을 또 제약하는, 세 번 연속 투표를 하지 않으면 아예 투표의사가 없는 걸로 봐서 평생 투표를 못 하게 하거나……

그래서 특별히 이삼십대, 앞으로 육칠십 년을 살아갈 이삼십대가 이렇게 현저하게 투표율이 낮은 나라는 대한민국밖에 없습니다. 인구 비례와, 주권자 비례와 투표자 비례는 투표의 순간 역전이 됩니다.

그래서 저는 위원님 말씀대로 이것을 대통령선거의 결선투표를 포함해서 이번에 정개특위에서 또 선거구획정위원회에서 조금 더 우리 사회가 근본 중지가 무엇인지를 고민해 가지고…… 그래서 많은 언론이나 의회에서 또 학자들이 이번에 현재의 판결에 대해서 상당히 동의하지 않습니다. 선거구 획정, 그것은 246에서 264석, 그나마 비례대표가 지역대표보다 훨씬 표의 증가성이 높는데 그것을 줄이는 이런 최악의 개악을 하는 나라는 전 세계에 없습니다, 비례대표를 늘리면 늘렸지.

그래서 저는 아까 말씀드린 산 표와 죽은 표, 죽은 표가 절반이 되는 이런 대의민주주의가 아닌 상태, 말씀드린 절반의 대의민주주의 그다음에 권역별 지역별 표의 증가성의 불일치가 선거구의 불일치보다 훨씬 높습니다. 이걸 조사해 보면 금방 드러납니다.

마지막으로 지역대표와 비례대표의 정당별 등

가성이 또 현저하게 다르기 때문에 이 세 가지 근본 중지 문제에 대해서 우리 사회가 조금 더 지혜를 모으고 숙고를 해서 어떻게 하면…… 아까 말씀드린 정치적 불신이 가장 높은 1918년에 막스베버가 했던 말, 정말 우리가 영국이나 미국이나 프랑스처럼 선진국을 만들려면 뭘 해야 되느냐? 정치불신이 그렇게 높을 때 독일에서 국가의 미래질서에 대한 가장 결정적인 질문은 어떻게 하면 의회로 하여금 통치를 담당할 능력을 갖게 만드느냐, 이게 놓여져야 한다, 다른 모든 질문은 단지 오류이며 다른 모든 것들은 부차적이다, 이것이 피를 토하면서 한 1918년의 진술입니다. 저희가 지금 그런 국면에 놓여 있지 않나 그렇게 생각을 하고 있습니다.

○**위원장 이병석** 감사합니다.

○**백재현 위원** 이상입니다.

○**위원장 이병석** 신정훈 위원 마무리 발언 하시겠어요?

○**신정훈 위원** 예.

○**위원장 이병석** 그래요. 짧게 마무리 한번 해주십시오.

○**신정훈 위원** 1분만 하겠습니다.

모든 정치개혁의 과제가 의회의 기능, 의회의 권력을 좀 강화해야 된다 하는 말씀에 좀 동의하면서 한 가지만 더 윤석근 실장님께 당부하겠습니다.

오늘 여러 가지 현재 판결에도 불구하고 지금 대부분의 진술인들께서 지역 대표성, 농어촌 대표성을 강조하면서 또 보완할 방법으로서 권역별 비례대표제 또 인구 등가성에 대한 예외 허용범위 그리고 또 유권자 수를 기준으로 하는 여러 가지 방안 또 지금 실장님께서는 기본 의식이라든가 농어촌 지역 가중치까지 이야기했다는 말이에요. 그것까지 다 굉장히 바람직한 고민이고 또 여러 가지 적극적인 고민이라고 생각하는데 마지막 부분에서 우리 실장님은 또 다시 제자리 얘기로 돌아가 버리셨어요. 존경하는 박범계 위원님께서 그것이 현재 판결 2 대 1 기준의 범위 내를 벗어나서는 안 되는 것 아니냐 그러니까 또 그렇다라고 이야기하셔서 버렸는데 그렇다면 기본의식이든 농어촌 지역 가중치든 기타 등등 이런 표의 증가성을 뛰어넘는 다양한 요소에 대한 고려는 불가능하다고 이렇게 보여진다는 말이에요.

마지막으로 다시 한 번만 여쭙 보고 또 당부드리겠는데, 이 현재 판결이 전일적으로 완벽하니

모든 부분에서 관철돼야 된다는 그런 생각에서 좀 벗어나서 가지고 지금 고민하시는 기본의식, 농어촌지역 가중치 또 허용범위 내의 오차 이런 것들이 좀 최대한 활용될 수 있는 그 선거구 획정기준이 마련돼야 된다고 생각합니다. 그 부분에 대해서 간단히 실장님께서 말씀해 주십시오.

**○진술인 윤석근** 간단하게 말씀을 드리겠습니다.

저는 원칙적으로 선거구 획정을 하면서 헌법재판소에서 결정한 2 대 1이 지켜져야 된다고 생각합니다. 그런데 다만 제가 진술자료에서도 밝혔듯이 국회의원 선거의 경우 인구편차 허용한계를 2 대 1로 하면서 특별한 예외가 있는 경우 이를 법률로 정하는 것이 위헌인지 여부 등에 대한 판단도 선행되어야 할 것이다, 위헌인지 아닌지 잘 모르겠는데 이 부분도 상당한 고민이 필요하다 이런 부분을 함께 말씀을 드렸습니다.

**○신정훈 위원** 그것은 우리 국회가 결정해야 될 입법재량의 범위 내에 있다고 생각합니다.

**○위원장 이병석** 이상으로 질의와 답변을 모두 마치도록 하겠습니다.

오늘 우리 특별위원회가 실시하는 공청회에 참석해서 성실하게 진술해 주셨고 또 답변해 주신 진술인 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 진술인들을 향해서 선거구 획정과 관련된 다양한 여러 착상과 의견, 아이디어를 점검할 수 있는 기회를 가져 주신 우리 위원 여러분들께도 감사의 말씀을 드립니다. 오늘 진술인들께서 제시해 주신 다양한 고견들은 앞으로 국회가 입법을 하는 데 있어 많은 참고가 되리라고 생각합니다.

아까 이 논의의 마지막까지 결국, 주제가 됐습니다마는 선거구획정위원회 하나만 가지고 그 자체에서 모든 걸 다 수용하거나 용해할 수 있는데 한계가 있다는 부분도 아까 확인이 된 것 같습니다. 그것은 우리 정개특위에서 입법 미비나 또 입법 지원이 필요한 부담이 있다고 생각하는 부분에 대해서는 교섭단체 여야 간사들과 협의해서 선거구획정위원회가 유종의 미를 거두고 정치개혁의 큰 대도를 열어 나가는 데 도움이 되는 방향으로 논의를 해서 정개특위의 여러 의견들을 모으도록 그렇게 하겠습니다.

귀한 시간을 내주신 진술인 여러분께 다시 한번 감사하다는 말씀을 드립니다.

이상으로 선거구획정기준 등에 관한 공청회를

마무리하겠습니다.

위원님 여러분 수고 많았습니다.

산회를 선포합니다.

(12시54분 산회)

**○출석 위원(17인)**

김명연	김상훈	김상희	김윤덕
김태년	김희선	민현주	박대동
박민식	박범계	박영선	백재현
신정훈	심상정	여상규	유인태
이병석			

**○위원 아닌 출석 의원(1인)**

황영철

**○출석 전문위원**

수석전문위원	박수철
전문위원	이창립

**○출석 진술인**

박대규(헌법재판소 연구관)  
 박명림(연세대학교 교수)  
 손혁재(수원시정연구원장)  
 윤석근(중앙선거관리위원회 선거정책실장)  
 윤종빈(명지대학교 교수)  
 진장철(강원대학교 교수)