

제337회국회 정치개혁특별위원회회의록 제 2 호 (정기회)

국 회 사 무 처

일 시 2015년9월23일(수)

장 소 안전행정위원회회의실

의사일정

- 1. 간사 개선의 건

심사된 안건

- 1. 간사 개선의 건2

(11시18분 개의)

○**위원장 이병석** 의석을 정돈해 주시기 바랍니다. 성원이 되었으므로 제337회 국회(정기회) 제2차 정치개혁특별위원회를 개의하겠습니다.

국정감사로 바쁘신 중에도 우리 특위 전체회의에 참석해 주신 위원님 여러분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 안건은 우리 특위 위원의 사·보임에 따라서 새누리당 간사를 새로 선출하는 것입니다.

간사 위원 선출에 앞서 먼저 우리 특위에 새로 보임된 이학재 위원과 정진후 위원으로부터 간단히 보임 인사를 듣도록 하겠습니다.

이학재 위원님 먼저.....

○**이학재 위원** 새누리당의 이학재 위원입니다.

먼저 전의 정문헌 간사님의 뒤를 이어서 정개특위의 새누리당 간사로, 간사는 아직 아니네요, 뒤를 이어서 임하게 되었습니다.

존경하는 김태년 간사님과 정개특위 위원님들, 그동안에 고생을 많이 하신 것으로 기이 들었습니다.

올해 3월부터 특위가 구성되고 총 열세 차례의 전체회의, 열여덟 차례의 소위원회를 열었고 국회의원 정수나 선거구 획정기준이나 예외조항 포함 등 여러 가지 진지한 논의가 많이 있었고 또 진척도 많이 있었다고 말씀을 들었습니다.

하지만 여태까지 많은 합의와 노력에도 불구하고 꼭 합의를 이뤄야 되는 미합의된 내용도 있습니다.

특히나 농촌지역의 지역 대표성을 어떻게 확보할 것인가가 굉장히 커다란 문제입니다.

우리가 선거구 획정기준을 못 만든 사이에 지금 획정위에서 지역구 244~249 범위 내에서 하겠다고 하는 그런 가안을 발표를 했는데 만약 이대로 선거구가 획정이 된다고 하면 최대 6개 군을 관할하는 과대 선거구가 나오고 5개 선거구도 몇 개 나올 예정입니다.

가뜩이나 농촌이 어려운데 농촌의 지역 대표성이 이렇게 훼손되어서는 농촌 문제를 해결하는데 아주 심각한 타격을 받는다고 생각합니다. 그래서 우리 획정위에서는 다른 어떤 것도 중요하지만 정말 우리가 농촌 지역구를 어떻게 지켜낼 것인가에 대한 고민이 있어야 되지 않을까 하는 생각이 들고요.

10월 13일까지면 추석연휴를 제외하고 그렇게 기간이 많지 않기 때문에 심도 있는 논의를 많이 해야 된다고 생각하고 오늘 어려운 자리를 마련하신 만큼 좋은 추석 선물이 되었으면 좋겠습니다.

감사합니다.

○**위원장 이병석** 수고하셨습니다.

다음에는 정진후 위원님 인사해 주시기 바랍니다.

○**정진후 위원** 정의당의 정진후 위원입니다.

존경하는 이병석 위원장님과 여러 선배 위원님들 모시고 정개특위 위원으로서 활동하게 되었습니다.

그동안 우리 당과 국민들은 끊임없이 요구를 해 왔습니다. 그리고 이 정개특위의 시작도 헌법재판소의 판결에 기인한 것이라고 생각합니다.

우리 당이 헌법재판소에 헌법소원을 제기했던 취지는 그렇습니다. 대한민국의 주권은 국민에게 있는데 그 국민의 주권이 선거제를 통해서 휴지통에 버려지는 안타까운 현실이 곧 정치 불신을 야기했고 그것이 우리의 정치 현실이다, 그것을 바꾸라는 것 아니겠습니까?

그런 점에서 저희들은 정말 국민주권이 휴지통에 버려지지 않고 국민의 민의들이 이곳 여의도에 그대로, 제대로 수용되어서 다양한 국민의 의견들이 넘실대는 국회가 될 수 있도록 하라는 그런 취지로 받아들이고 여러 위원님들 모시고 그런 방안을 만들어 내는 데 있어서 최선을 다하겠습니다.

고맙습니다.

○위원장 이병석 정진후 위원님 감사합니다.

가끔 ‘여러 위원님들 모시고’ 할 때 ‘위원장님도 모시고’ 이렇게 좀 인사말 하시는데……

(웃음)

1. 간사 개선의 건

(11시23분)

○위원장 이병석 그러면 의사일정에 들어가겠습니다.

의사일정 제1항 간사 개선의 건을 상정합니다.

위원님 여러분께서도 잘 아시는 바와 같이 간사 위원은 교섭단체의 추천에 따라서 선임하는 것이 그동안의 국회의 관례였습니다.

따라서 새누리당에서 새로 추천한 이학재 위원님을 교섭단체 간사 위원으로 선임하고자 하는데 다른 의견 없으시지요?

(「예」 하는 위원 있음)

그러면 가결되었음을 선포합니다.

간사 위원님께서서는 위원회가 원만하게 운영될 수 있도록 협조하여 주시기 바랍니다.

다음은 소위원회 변동사항을 말씀드리겠습니다.

위원장과 양당 간사 간의 협의로 오늘 간사로 선출된 이학재 위원님께서 우리 특위 공직선거법 심사소위원장을 맡게 되었고 정진후 위원님께서 공직선거법심사소위원으로 보임되었다는 말씀을 드립니다.

이상으로 오늘 상정된 안건 처리를 모두 마무

리했습니다마는 향후 위원회 운영이나 국회의원 지역 선거구 획정 등과 관련해서 하실 말씀이 있으신 위원님이 계시면 말씀을 듣도록 하겠습니다.

단 이 부분에 관해서는 여야 간 합의에 따라서 각각 두 분씩 의견을 개진하는 것으로 하겠습니다.

그러면 먼저 정진후 위원님께서 말씀을 하시지요.

○정진후 위원 나중에……

○위원장 이병석 뒤에 하시겠습니까?

○정진후 위원 예.

○위원장 이병석 양보해 주시는 것으로 알고, 그러면 경대수 위원님께서 먼저 발언해 주시기 바랍니다.

○경대수 위원 경대수 위원입니다.

여야 간에 국회의원 정수에 관해서 300명을 유지하자는 데 대해서는 8월 18일 날 정개특위 여야 간사 간에 일단 합의를 했는데 그중에서 지역구 정수를 얼마로 할 것이고 비례대표를 얼마로 할 것인가에 관해 합의가 안 돼서 지금까지 왔습니다.

저희 새누리당의 의견은 농촌과 어촌의 지역구를 살리기 위해서는 비례대표를 줄여서라도 농업·농촌의 어려움을 극복하기 위해서 농촌 또 어촌지역의 지역구를 가급적이면 줄여서는 안 된다는 의견인 반면에 야당 쪽에서는 비례대표 축소를 절대 할 수 없다, 그래서 지금까지 흘러왔습니다.

그래서 어찌됐든 선거구획정위원회에서 일방적으로, 저희들이 선거구획정위원회에 일임한 바도 없지만 안을 냈는데 예상한 대로 244석에서 249석의 지역구 의원 정수를 안으로 내놓은 것으로 알고 있습니다.

그것의 기준을 살펴보면, 246석 현재 제도로 그냥 살펴보면 전체 선거구 중에 37%인 90여 개의 선거구를 재조정해야 됩니다. 초과 선거구 36개와 미달 선거구 24개, 합해서 60개에 인접한 선거구가 30개 이렇게 해서 90개의 지역 선거구를 조정해야 되는데 이것은 정말 범위가 너무 넓다고 할 수밖에 없습니다.

특히 수도권 지역구는 증가하는 반면에 지방 선거구는 감소할 수밖에 없게 나타납니다.

수도권이 10개 이상 증가하는 반면에 강원·충북·전남·전북·경남·경북 등 지방은 10개 이

상 감소가 예상되는데요, 246개 선거구가 지금 같이 결국 수도권 지역구를 늘린다면 그 늘어난 만큼 지방 선거구를 줄일 수밖에 없는 결과입니다.

이것의 문제점을 말씀드리면, 지금 국토교통부 SOC사업의 25%가 수도권에 집중되어서 수도권 발전에 결과적으로 예산이 많이 투입되고 있습니다.

더군다나 국무총리가 주재하는 2015년 7월 30일자 1차 규제개혁점검회의 겸 국가정책조정회의에서는 공장 신증설 및 산업단지 규제 혁파 4개 분야 49개 개선과제를 발표했습니다. 이러한 사실상의 수도권 규제완화 정책을 본격적으로 추진한다면 수도권 집중은 더욱더 심화될 수밖에 없습니다.

이와 같은 때 그나마 지방의 국회의원이 줄어들게 되면 한정된 예산으로 지방은 더욱더 어려워질 것이고 수적으로 우위에 있는 수도권 국회의원들이 과연 수도권이 아닌 비수도권 지역의 발전에 지금의 농어촌지역 국회의원만큼 관심을 기울이고 농어촌지역의 발전을 위해서 노력할지 정말로 농어촌지역의 유권자들 대부분이 이 부분에 관해서 의문을 품고 있습니다.

농어촌의 현실을 보면 최근 10년간 농가소득 증가율이 연평균 1.4%인 데 반해서 도시근로자 가구는 4.5%입니다. 2014년도 기준 도시근로자 가구소득 대비 농가소득 비율은 61%에 불과합니다.

최근 10년간의 농가 인구는 20%가 감소돼서 27만 5000명에 불과합니다. 농촌 고령화가 39%에 달합니다. 전체 고령화의 세 배에 달하는 상황입니다.

지금 한중 FTA 등 FTA 확대에 따라 외국 농축산물 수입이나 이것이 폭증하였고 농산물 가격이 하락해서 농업·농촌이 설 자리를 더욱 잃어가고 있습니다.

이와 같은데 농어민과 농업·농촌 또 어촌의 이익을 대변하는 지역구 국회의원 수를 줄인다는 것은 정말로 지금의 현실과 너무 동떨어진다고 이렇게 말씀을 드릴 수밖에 없습니다.

이와 같은 현실에 공감해서 새정치연합 측에서 전라남도 또 전라북도·제주도 도당위원장들도 비례대표를 줄이는 한이 있더라도 농어촌지역의 지역구를 줄일 수 없다라는 성명을 발표한 것으로 알고 있습니다.

헌법재판소에서 95년도에 헌마224 결정으로 '단원제를 채택하고 있는 우리나라 국회의원은 국민의 대표이면서도 지역 대표성을 겸하고 있고 엄격한 인구비례원칙을 적용하는 선진 외국과 달리 우리나라는 급격한 산업화·도시화로 도시와 농어촌 간의 개발 불균형이 있다는 특수성이 있어서 단순 인구비례에 의한 선거구 획정은 도농간 격차를 더욱 심화시킬 수 있다'라는 그와 같은 결정도 있었습니다.

이번의 헌재 결정도 소수의견에서는 농어촌지역의 이와 같은 점을 언급하고 있는 것을 우리가 주의할 필요가 있습니다.

따라서 지금까지 논의된 과정에서 우리가 합의는 안 됐지만 헌재 결정에 불부합하는 선거구 60개를 우선적으로 분할·통합하고 거기에 부합하는 기존 선거구는 원칙적으로 존중하자는 규정을 넣자는 논의가 됐습니다마는 이 부분을 계속 우리가 논의할 필요가 있지 않을까 그렇게 생각을 하고요.

또한 선거구 획정에 인구가 중요한 기준이기는 합니다마는 선거법에 명백히 생활문화권, 전통적 일체감, 지세, 교통 이런 것도 종합적으로 고려하게 돼 있는데 우리가 이 점에 대해서 너무 소홀히 한 게 아닌가 그렇게 생각을 합니다.

지금 현실적으로 246개 석으로 지역구 의원 정수를 만약에 정한다면 앞에서 간사님이 말씀하신 것처럼 4개 기초자치단체를 포함하는 지역구가 5개, 6개까지 포함하는 지역구로 기형적인 결과가 나타나는데 이것은 지역구를 대변하는 그와 같은 국회의원 제도상 부합하지 않는다 이렇게 말씀을 드리겠습니다.

○위원장 이병석 감사합니다.

다음에는 박범계 위원님께서 발언해 주시기 바랍니다.

○박범계 위원 박범계 위원입니다.

우리 정개특위가 만들어진 시발점이었던 헌재 결정문은 어느덧 사라졌습니다. 그리고 여야 합의로 공직선거법을 개정하면서까지 법률적인 기구로 만들어졌던 그리고 활동하고 있는 선거구획정위원회는 존재가 무시되고 있습니다.

시발점으로 돌아가고 초심으로 돌아가 보면 문제는 해결이 됩니다.

대한민국 헌법재판소가 국민주권, 평등권, 표의 등가성이라는 명분으로 왜 이러한 결정을 할 수밖에 없었는지, 완전한 표의 비례성을 얘기하는

것도 아니고 과거 3 대 1 인구편차를 미국이나 선진 제국과 다르게 그저 2 대 1 인구편차로 국민의 평등권을 재조정하라는 결정문이 어디에 무리가 있는지 참으로 이해하기 어렵습니다.

국가 균형발전의 가치, 농촌의 어려움, 모두 다 존중돼야 되고 중요한 가치입니다. 그러나 그것이 오로지 국회의원의 수, 국회의원의 의석으로 과연 지켜질 수 있는 가치인지는 자문을 해 봐야 됩니다.

의원 정수를 늘리자는 얘기인지 또는 농촌 선거구를 최소화할 경우에 당해 지역구의 합의조차를 이루었는지 되묻지 않을 수 없습니다. 오로지 지역과 자기 지역구의 이해관계만 남아 있습니다.

저는 선거구획정위원회를 만들었던 본래의 취지로 다시 돌아가자고 호소드립니다.

이번 선거구획정위원회, 보도에 의하면 현재 결정의 가장 중요한 사유인 인구 기준을 제1의 원칙으로 하되 농촌 선거구의 축소를 가능한 한 최소화하고 그리고 비례성을 강조했다습니다. 어디에도 무리가 없는 주장이라고 저는 생각합니다.

우리는 여야 합의로 선거구획정위원회를 만들었습니다. 그리고 대한민국 선거 주무기관인 중앙선거관리위원회 산하에 획정위원회를 만들었습니다.

새누리당은 새정치민주연합과 다르게 선거구획정위원회 위원을 직접 추천하기도 했습니다. 선거구획정위원회는 3분의 2 의결에 의해서 의사결정을 합니다. 그러면 자당이 추천한 선거구획정위원조차도 믿지 못한다는 모순에 빠집니다. 선거구획정위원회의 집단 지성을 신뢰합니다.

오늘 저는 여야 간사 간에, 간사가 될 분과 야당 간사 간에 이루어졌던 구두 합의가 과연 무엇인지, 최소한의 기준을 이제는 국민 앞에 내놓아야 된다는 그 약속이 왜 뒤집혀졌는지 되묻지 않을 수 없습니다.

다시 원칙으로 돌아갑시다. 정개특위가 국민 앞에 선언했던 정치개혁의 의제로, 초심으로 돌아가기를 진심으로 바랍니다.

이상입니다.

○위원장 이병석 박범계 위원님 발언 감사합니다.

다음에는 김상훈 위원님 발언해 주십시오.

○김상훈 위원 새누리당 김상훈 위원입니다.

조금 전에 말씀하신 박범계 위원님의 명칭하고

정확한 주장에도 불구하고 농촌은 아픕니다. 비수도권은 아픕니다.

헌법재판소가 표의 증가성을 이유로 인구 상하한 기준 2 대 1로 정한 그 판결에는 저는 문제가 없다고 봅니다. 다만 대한민국헌법은 국토의 균형발전을 구현할 것을 명시하고 있습니다. 헌법재판소가 표의 증가성이라는 판결을 내리기 이전에 국토의 균형발전이 과연 헌법적 가치가 제대로 구현되고 있는가에 대한 고민이 필요했다고 저는 봅니다.

국회의원은 국익은 물론이고 지역의 이해관계를 대표하는 사람들입니다.

지금 정치·경제·사회·문화 모든 기능의 중심이 수도권에 몰려 있다는 것은 주지의 사실입니다. 비수도권에 대한 예산 배분, 여러 가지 개발사업 등등이 수도권에 비해 소외받고 있다는 것도 주지의 사실입니다.

만약에 헌법재판소의 표의 증가성 문제만 중시해서 정개특위와 선거구획정위원회가 기준을 내리게 된다면 잘 아시는 바와 같이 서울특별시 특정 자치구의 국회의원이 5~6명이 될 수가 있습니다. 반면에 기초자치단체 다섯 군데, 여섯 군데를 합쳐서 서울 면적보다 넓은 지역구에 국회의원 1명이 활동하게 됩니다. 이런 모순에 가득차고 비합리적인 선거구 획정을 하게 된다면 정개특위와 선거구획정위원회의 심각한 오점이 되리라고 저는 생각을 합니다.

지금 현재 정개특위와 선거구획정위원회가 아직까지 시간적인 여유가 있고 기회가 있다면 농어촌지역의 대표성 문제에 대해서 다시 한 번 진지하게 고민하고 논의해 봐야 될 때라고 생각을 합니다.

국회의원 총원 300명을 늘리지 않는 부분은 다행히 여야가 원만하게 합의가 된 것 같습니다. 다만 우리가 협의할 수 있는 것은 지역구 국회의원과의 비례대표 국회의원의 합리적인 조정이 필요하다고, 저는 이렇게 생각합니다.

지금 현재 농어촌지역 이해관계의 대변을 위해서 많은 국민들께서 우려하고 염려하고 계십니다. 이 부분에 대한 갈등을 해소시켜 주는 것도 정개특위의 커다란 역할이라고 생각합니다. 여기에 대한 현명한 판단을 여야 위원님께서 함께 해주시기를 부탁드립니다.

이상입니다.

○위원장 이병석 김상훈 위원님 수고하셨습니다

다.

다음은 정진후 위원님께서 발언해 주십시오.

○정진후 위원 정의당의 정진후 위원입니다.

농어촌 지역구를 위해서는 비례대표를 줄여서 농어촌 지역구를 보장하자, 한편으로 지역구 의원님들의 입장을 이해는 합니다마는 그것이 헌법재판소의 판결에 의해서 본 위원회가 선거법 개정을 논의하고 있는 근본 취지와는 저는 전혀 다른 문제라고 생각합니다.

돌아오는 농촌을 만들고 농촌의 발전을 이루어서 국토의 균형발전을 이루자고 하는 것은 누구도 부인할 수 없습니다. 그리고 부인하지 않습니다. 다만 국민의 주권을 어떤 형태로 존중하면서 우리가 민주적 제도를 만들어 가야 할 것인가라고 하는 점에서 저는 그 문제와는 다른 문제로 말씀을 드리고 싶습니다.

헌법재판소 판결의 핵심은 아시다시피 투표 가치의 평등에 있다고 저는 생각합니다. 현재는 국회의원의 지역 대표성을 이유로 민주주의의 근간을 이루는 선거권의 평등을 희생하기보다는 투표 가치의 평등을 실현해서 민주주의 발전을 위한 토양을 마련하는 것이 보다 중요하다고 판결했습니다. 또 선거구 획정에 관한 입법재량의 한계에 관해서도 인구비례원칙에 의한 투표 가치의 평등은 헌법적 요청으로서 다른 요소에 비해서 기본적인 일차적인 기준이 되어야 한다 이렇게 판시한 바 있습니다.

이런 준거에 의한다면 현재는 이미 농어촌 의원의 대표성을 충분히 고려하여 2 대 1을 기준으로 제시하였다고 생각합니다. 만일 농어촌 의원의 대표성을 고려하지 않았다면 1 대 1로 되어야 할 것입니다. 모든 유권자의 실질적 투표 가치는 평등해야 하기 때문이 아니겠습니까? 실제로 외국에서도 2 대 1보다 훨씬 엄격한 기준으로 투표 가치의 평등을 이루고 있는 나라들이 있습니다.

진정으로 농어촌 의원의 대표성을 심각하게 고려한다면 저는 의원정수에 대한 말씀을 먼저 하셔야 된다고 생각합니다. 그렇지 않고 비례의석을 줄여서 보완하자고 하는 것은 우리 선거제도의 가장 큰 문제점인 불비례성을 더욱 심화시키는 결과로 이어질 것입니다.

또한 농어촌에 대한 특별선거구 도입과 같은 제도야말로 투표 가치의 평등이라는 헌법적 가치에 위배되는 기형적인 선거구를 만들 것이고 위

헌 논란에서 벗어나기도 어려울 것입니다. 더구나 어느 선거구를 특별한 선거구로 하느냐에 대한 지역 내 갈등을 야기할 수 있는 소지도 매우 큼니다.

농어촌 지역 대표성 약화를 방지하기 위한 대안이 인구비례원칙을 훼손하거나 비례의석을 희생시키는 방식이 되어서는 안 됩니다. 국회의원은 공간으로서의 지역을 대표하는 것뿐만 아니라 지역민을 대표하는 것입니다. 농어민의 이익과 요구를 대변하기 위해서는 인구하한선을 낮추거나 선거구 획정에 특례를 줘서 지역구 수를 유지하는 그런 것이 아니라 정당이 농어민 비례대표 후보를 추천해서 국회에 진입시키고 그분들로 하여금 농어민들의 이해를 대변하도록 하는 것입니다.

선거제도가 보완해야 할 대표성에는 지역 대표성 외에도 계급, 계층, 세대, 직능의 대표성, 더구나 여성의 정치 진출을 심각하게 위축시킬 수 있는 비례대표의 축소는 절대로 되어서는 안 된다는 것이 제 생각이고 또한 헌법재판소의 판결이라고 생각합니다.

이런 취지에서 우리 정치개혁특별위원회가 정말 발전적인 논의과정을 거쳐서 우리의 정치 혁신을 이룰 수 있는 제도적 틀을 만들 수 있기를 바라겠습니다.

이상입니다.

○위원장 이병석 정진후 위원님 발언에 감사드립니다.

여야 합의에 따라서 네 분 위원님의 말씀을 들었습니다.

위원장으로서 한 말씀 드리면, 위원님들께서 잘 아시는 바와 같이 개정된 공직선거법에 따라 확정위가 제출하는 국회의원지역선거구 획정안이 현행법 제25조제1항의 기준에 명백하게 위반된다고 판단되는 경우에 그 획정안을 다시 제출하여 줄 것을 한 차례 요구할 수 있도록 되어 있습니다. 또한 제25조제1항에는 국회의원지역선거구는 인구·행정구역·지세·교통 기타 조건을 고려해서 확정하도록 규정하고 있을 뿐 구체적인 확정 기준이 없으므로 확정위에서 획정안 제출 시에 현행법 기준에 위반 여부를 판단할 기준이 사실상 부재한 상황입니다. 따라서 공직선거법심사소위에서 확정기준을 마련하지 않을 경우에 정개특위가 확정위의 획정안을 거부하는 것은 어렵다고 보입니다.

또한 개정 공직선거법에 의해서 10월 13일까지 확정위가 확정안을 국회에 제출하고 국회는 11월 13일까지 확정안을 확정하여야 하며, 헌법재판소가 국회의원지역선거구 구역표에 대하여 헌법불합치 결정을 하면서 2015년 12월 31일을 시한으로 적용된다고 했으므로 12월 31일까지는 국회의원지역선거구 구역표가 개정되어야 합니다.

이러한 사항들을 감안하셔서 공직선거법심사소위와 우리 정개특위에서는 선거구 확정기준을 조속히 마련하여 법정시한 내에 국회의원지역선거구가 확정될 수 있도록 최선을 다해야 할 것으로 생각합니다.

위원님 여러분 수고 많으셨습니다.

오늘 전체회의의 산회 직후에 공직선거법심사소위원회를 속개할 예정이니 이학재 소위원장님을 비롯한 소위 위원님들께서는 수고해 주시기 부탁드립니다.

이것으로 오늘 회의를 모두 마치겠습니다.

산회를 선포합니다.

(11시45분 산회)

○출석 위원(13인)

경대수	김명연	김상훈	김상희
김태년	민현주	박범계	백재현
신정훈	유인태	이병석	이학재
정진후			

○출석 전문위원

수석전문위원	박수철
전문위원	송병철

○정부측 및 기타 참석자

중앙선거관리위원회

사무총장	김용희
선거정책실장	윤석근
법제국장	박세각

【보고사항】

○위원 사임 및 보임

사임위원	보임위원	교섭단체	연월일
정문헌	이학재	새누리당	2015. 9. 16
심상정	정진후	어느 교섭단체에도 속하지 않는 의원	2015. 9. 17