

제364회국회 정치개혁특별위원회회의록 제 4 호 (정기회)

국 회 사 무 처

일 시 2018년11월14일(수)

장 소 행정안전위원회회의실

의사일정

1. 공청회 개최의 건
2. 국회의원선거구획정위원회 위원 선정의 건
3. 선거제도 개혁 관련 공청회

상정된 안건

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. 공청회 개최의 건 | 1 |
| 2. 국회의원선거구획정위원회 위원 선정의 건 | 1 |
| 3. 선거제도 개혁 관련 공청회 | 2 |

(14시06분 개의)

(「예」 하는 위원 있음)

○위원장 심상정 의석을 정돈해 주시기 바랍니다.

다른 의견이 없으면 가결되었음을 선포합니다.

성원이 되었으므로 제364회 국회(정기회) 제4차 정치개혁특별위원회를 개의합니다.

오늘 회의는 먼저 다음 주 11월 21일 전체회의 공청회 개최의 건을 의결하고, 다음으로 공직선거법 제24조 4항에 따른 국회의원선거구획정위원회 위원을 선정한 후에 선거제도 개혁 관련 공청회를 실시하는 일정입니다.

참고로 오늘 회의는 국회방송에서 생중계하고 있다는 말씀을 드립니다.

그러면 의사일정에 들어가도록 하겠습니다.

1. 공청회 개최의 건

○위원장 심상정 의사일정 제1항 공청회 개최의 건을 상정합니다.

위원장과 간사 위원님 간에 협의한 결과 오늘에 이어 다음 주 11월 21일에는 정치개혁 제2소위 소관 안건에 관하여 공청회를 개최하기로 협의를 하였습니다.

다음에 개최될 공청회의 주제 및 진술인 등 세부적인 계획은 효율적인 위원회 운영을 위해서 위원장과 간사에게 위임해 주셨으면 합니다.

위원님 여러분 위임해 주시겠습니까?

2. 국회의원선거구획정위원회 위원 선정의 건

○위원장 심상정 다음은 의사일정 제2항 국회의원선거구획정위원회 위원 선정의 건을 상정합니다.

공직선거법 제24조제4항에 따르면 우리 특별위원회는 국회의원선거구획정위원회 위원을 중앙선거관리위원장이 지명하는 1인과 학계·법조계·언론계·시민단체·정당 등으로부터 추천받은 사람 중 8명을 의결로 선정해서 중앙선거관리위원장에게 통보하도록 되어 있습니다.

이에 따라 우리 특별위원회에서 국회의원선거구획정위원회 위원을 선정하고자 하는 것입니다.

지금 위원님들 좌석에 배부된 획정위원회 위원 후보자 명단은 위원장이 각 단체로부터 추천을 받고 이를 바탕으로 간사 위원님들과 협의하여 작성하였다는 말씀을 드립니다.

배부된 위원 후보자 선정과 관련해서 의견이 있는 위원님 계시면 발언하여 주시기 바랍니다.

혹시 발언하실 분 계십니까?

(「없습니다」 하는 위원 있음)

더 이상 의견이 없으시면 배부해 드린 유인물대로 국회의원선거구획정위원회 위원 선정 관련 토론을 모두 마무리하도록 하겠습니다.

그러면 의결을 하도록 하겠습니다.

공직선거법에 따라 우리 위원회가 선정하는 국회의원선거구획정위원으로 부산대 행정학과 강재호 님, 배재대 공공인재학부 유진숙 님, 숙명여대 정치외교학과 윤광일 님, 세종대 행정학과 이덕로 님, 조선대 정치외교학과 지병근 님, 법무법인 충정의 손창열 님, 법무법인 원의 조숙현 님, 한국여성단체연합 조영숙 님, 중앙선거관리위원회 김세환 님 등 9인으로 하고자 하는데 위원님 여러분 이의 없으십니까?

(「예」 하는 위원 있음)

이의가 없으시면 가결되었음을 선포합니다.

3. 선거제도 개혁 관련 공청회

(14시09분)

○위원장 심상정 다음은 의사일정 제3항 선거제도 개혁 관련 공청회를 상정합니다.

먼저 오늘 우리 위원회가 실시하는 공청회의 발표를 위해서 어려운 시간을 할애해 주신 진술인 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 공청회는 국회법 제64조의 규정에 따라 우리 특별위원회에서 논의 중인 선거제도 개혁과 관련해서 관계 전문가의 의견을 청취하고 이를 위원회 심사 과정에 반영하고자 실시하는 것입니다.

공청회 실시와 관련된 내용은 배부된 유인물을 참고해 주시기 바랍니다.

그러면 오늘 공청회를 위해서 참석해 주신 진술인들을 간략하게 소개해 드리겠습니다.

먼저 강우진 경북대학교 정치외교학과 교수님입니다.

와 주셔서 감사합니다.

다음은 강원택 서울대학교 정치외교학부 교수님입니다.

고맙습니다.

다음은 박상훈 사단법인 정치발전소 학교장님입니다.

고맙습니다.

다음은 장영수 고려대학교 법학전문대학원 교수님입니다.

와 주셔서 감사합니다.

마지막으로 김종갑 국회입법조사처 입법조사관입니다.

(진술인 인사)

김종갑 진술인에 대해서는 제가 한 말씀을 덧붙이고자 합니다.

붙이고자 합니다.

다른 진술인들께서는 본인의 소신과 견해를 가지고 이 자리에 참석을 하셨습니다. 그런데 김종갑 입법조사관께서는 그동안 국회의원들의 의뢰로 도농복합선거구제에 대한 의견서를 작성한 바가 있습니다. 그래서 본인의 의견이 아니라 국회의원으로부터 위임받은 업무를 수행한 것이지만 그동안의 검토의견서가 도농복합선거구와 관련해서는 김종갑 조사관님의 보고서밖에 없기 때문에 오늘 저희가 참석을 요청드렸다는 말씀을 드립니다.

다음은 공청회 진행 방법에 대해서 설명을 드리겠습니다.

먼저 진술인 다섯 분의 발표를 모두 들은 다음에 위원님들의 질의와 답변을 듣는 순서로 진행하도록 하겠습니다.

진술인들께서는 7분 이내 범위 내에서 의견을 밝혀 주시고 위원님들의 질의에 대한 답변 과정에서 보다 상세하게 진술해 주시기를 바랍니다.

그리고 오늘 공청회는 국회법에 따른 특별위원회 회의이기 때문에 진술인 간의 토론은 원칙적으로 허용되지 않는다는 점을 참고해 주시기 바랍니다.

그러면 진술인으로부터 발표를 듣도록 하겠습니다.

먼저 강우진 교수님 7분 이내로 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 강우진 안녕하세요. 경북대학의 강우진입니다.

이렇게 소중한 자리에 초청돼서 얘기를 할 수 있게 돼서 개인적으로 큰 영광으로 생각합니다. 시간이 많지 않은 관계로 발표문을 중심으로 간단하게 핵심적인 내용만을 중심으로 말씀드리도록 하겠습니다.

제가 오늘 말씀드리고 싶은 것은 그동안 사실 선거제도 개혁에 관한 많은 논의가 있었고 다양한 의견들이 이미 제시되어 있습니다. 그래서 사실은 새로운 의견을 제시한다는 게 거의 의미가 없고요. 지금 우리가 고민해야 될 것들은 이렇게 제시된 안들이 만약에 한국 사회에서 적용되었을 때 원래 기대했던 효과가 제대로 나타날 수 있는지 여부를 우리가 고려해야 된다는 차원에서, 세 가지 제가 신화라고 말씀을 드렸는데 어쨌든 기존에 우리가 논의했던 것을 중심으로 세 가지 좀 검토해 볼 부분들을 검토해 보고 또 마지막으

로는 시간이 허락한다면 선거제도라는 것이 그냥 작동하는 것이 아니라 정부형태와 당연히 연동돼서 작동하는 것이기 때문에 선거제도 개혁이 만약에 현재의 정부형태가 그대로 유지된다면 이런 대통령중심제와 어떠한 연관성을 가지고 작동해야 되는지를 중심으로 말씀을 드리고 마무리하도록 하겠습니다.

첫 번째 부분에 대해서 먼저 말씀을 드리면 선거제도 개혁에 관한 여러 가지 논의가 있었지만 세 가지 정도 저희가 신화 또는 믿음에 있는 것 같습니다. 그런데 문제는 이런 믿음들이 경험적 근거가 그렇게 많지 않다는 데 있습니다.

첫 번째, 3페이지에 보시면 선거제도 개혁에 대한 일반적 효과에 대한 믿음 또는 신화입니다. 다시 말해서 선거제도가 다른 나라에서 이렇게 진행되었으니까 이것을 그대로 한국 사회에 적용하면 그 결과가 당연히 나타나겠지 하는 그런 믿음과 신화가 있습니다.

그런데 사실은 선거제도 개혁에 관한 많은 논의가 있었고 많은 연구가 있었지만 최근의 논의는 왜 기대했던 효과가 선거제도 개혁 사례에서 나타나지 않는가라는 데 초점이 맞춰지고 있습니다. 그래서 사실은 미국 정치학회에서는 태스크포스를 만들어서 이 문제에 대해서 이미 연구한 바가 있고요.

그래서 그림1을 보시면 사실 우리의 목적은 선거제도를 통해서 올바른 정치적 대표를 이루고 또 이것이 한국 민주주의의 질을 향상시키는 데 있다고 할 때, 그렇다면 인풋이라고 얘기할 수 있는 선거제도 개혁이 우리가 원하는 보다 나은 대표, 질 높은 한국 민주주의로 연결되기 위해서는 어떠한 과정들이 필요한가에 대해서 그림1에 나와 있습니다.

그림1에 대해서 자세히 설명드릴 시간은 없지만 중요한 것은 우리가 생각했던 제도적 효과가 그대로 정치적 결과로 나타나기 위해서는 많은 단계를 거쳐야 되고 그것이 맥락적 변수에 따라서 우리가 원하지 않은 결과로 나올 수도 있고 또 다른 형태의 결과로 변형될 수도 있다는 것입니다. 그래서 이런 맥락적 변수를 고려하지 않고 단순히 어떤 제도를 도입하면 우리도 원하는 결과를 얻겠지라고 얘기한다면 그것은 상당히 오해이거나 또는 상당히 지나친 기대에 지나지 않을 수 있다는 점입니다.

그리고 세 번째 신화를 먼저 말씀드리도록 하

겠습니다. 세 번째 신화 같은 경우는 비례성에 관한 것입니다. 사실 선거제도는 시간관계상 자세히 말씀드릴 수는 없지만 크게 보아서 책임성이 높은 단순다수제 성격을 가진 것과 대표성이 높은 비례제로 나눌 수가 있지 않습니까? 그런데 비례제의 목적은 대표성입니다.

그런데 사실 그동안 논의는 우리가 대표성을 이루는 방법 중의 하나인 비례성에만 초점이 맞춰져 있었습니다. 그래서 비례성이 증가되면 당연히 대표성이 증가한다라는, 원하든 원하지 않든 그런 믿음이 있는 것 같아요. 그런데 문제는 민심 그대로의 선거제도라고 했을 때, 좋은 구호이고 저도 이 구호에 전적으로 동의를 하고 사실 또 지지를 합니다만 민심이 어떤 민심이나라는 게 중요하다는 것이지요.

그래서 사실은 여기 발표문에도 나와 있지만 민심이 잘 반영된 선거 결과가 정당의 득표율을 왜곡하고 있는 승자독식의 제도 때문에 이것만 개혁한다면 민심이 정당 체제에 잘 반영돼서 결국은 우리가 원하는 대표성을 늘릴 것이라는 믿음을 가지고 있는데, 사실은 여기에서 우리가 전제해야 될 게 과연 지금 한국의 정당체제가 민심을 잘 반영하고 있느냐라는 중요한 질문을 던져야 됩니다. 그런 면에서 보면 우리가 잘 알다시피 한국의 정당과 유권자는 여전히 정치적 리더를 중심으로 결합되어 있고 또 정당의 유동성은 상당히 높습니다.

그래서 20대 국회 같은 경우는 20대 국회의원 선거에서 나타났던 정당체제가 이후에 여러 가지 변동과정을 겪었고요. 그래서 여러 가지 시간관계상 자세히 말씀드릴 수는 없지만 대표성 관점에서 보더라도, 세대대표성·직능대표성·여성대표성 이런 관점에서 보더라도 한국의 지금 정당체제가 제대로 대표되고 있지 않다는 것은 너무나 당연한 얘기입니다.

예를 들어서 대표적으로 한국 노동시장의 가장 중요한 화두인 비정규직 문제 같은 경우도 비정규직 출신 국회의원들은 제가 알기로 단 한 분도 안 계시는 것으로 알고 있습니다. 그리고 20대 국회의원선거 여론조사 결과를 보면 유권자들 중에서 과반수에 가까운 비정규직 유권자가 지금 자유한국당을 지지했거든요. 그리고 오히려 지금 집권당인 더불어민주당을 지지하는 유권자는 더 적었다라는 것이지요. 다시 말하면 이 정당 구도를 그대로 의석수로 전환하면 민심이 그대로

잘 반영될 것이다라는 것은 상당히 여러 단계를 생략한 논의가 될 가능성이 있다라는 겁니다.

이 부분에 대해서 좀 정리해서 말씀드리면, 그렇기 때문에 선거제도가 대표하고 있는 그런 대표성의 관점을 단순히 비례성만 가지고 봐서는 안 된다는 겁니다. 비례성만 가지고 얘기한다면 사실 남미에서 하고 있는 PR(비례대표제)를 전면적으로 도입하는 게 가장 맞겠지요. 그런데 우리가 잘 알다시피 남미 사례는 여러 가지 좋은 사례도 있고 잘된 사례도 있고 그렇지 않은 사례도 있습니다. 그렇기 때문에 비례성을 대표성과 치환시키는 것은 상당히 위험한 방식이 될 수 있다라는 점을 지적드리고 싶습니다. 이것은 나중에 질문 있으면 제가 더 말씀드리도록 하겠습니다.

관련해서 두 번째 신화는 연동형 제도에 대한 신화입니다. 연동형 같은 경우는 1990년대 학자들에 의하면 다수제가 가지고 있는 대표성 그리고 비례제가 가지고 있는 대표성과 다수제가 가지고 있는 책임성을 조합할 수 있는 가장 이상적인 제도로 알려져 있었고 독일 사례를 기반으로 해서 뉴질랜드라든지 여타의 비서구 민주주의 국가에 상당히 도입된 게 사실입니다.

그런데 그러고 나서 한 20년이 지나고 보니까 문제는 독일과 뉴질랜드를 제외하고 나머지 사례에서는 원하는 결과를 얻지 못했다는 겁니다. 만약에 우리가 연동형 비례대표제를 한국에 적용한다고 했을 때, 그렇다면 왜 어떤 사례는 원하는 결과를 얻었고 또 다른 사례는 그렇지 못했는가에 대한 면밀한 검토 없이 만약에 그대로 이 제도만을 도입한다면 아까 말씀드린 것처럼 원하는 결과를 얻지 못하거나 또는 왜곡된 결과를 얻을 수 있다라는 말씀을 드리고 싶고요.

자세한 내용은 발표문에 나와 있습니다. 그래서 연동형 비례대표제가 가질 수 있는 여러 가지 문제점들이 사실은 있습니다. 그래서 중요한 것은 유권자들과 정당의 담합에 의해 또는 전략적 선택에 의해서 연동형 비례대표제의 장점들이 훼손될 수 있는 가능성이 충분히 있고 그 반면에 우리가 지불해야 될 비용들은 상당히 많다는 겁니다.

그래서 여기 김종갑 박사님이 사실 전문가이지만 여러 가지 쟁점들이 존재합니다. 그래서 명부를 전국으로 할 것인가 아니면 권역별로 할 것인가…… 권역별 비례대표제 같은 경우도 사실

지역주의 완화를 위해서 그런 주장을 하지만 또 반대로 그렇게 되면 지역 단위로 정치적 대표가 고착화되는 그런 원치 않는 결과가 있습니다. 그렇기 때문에 우리가 이런 부분들을 면밀히 봐야 된다는 점들을 말씀을 드리고 싶고요.

시간관계상 마지막으로 제가 좀 더 지적하고 싶은 것은 만약에 우리가 지금 당장 선거제도 개혁과 함께 정부형태의 개혁, 다시 말해서 지금 대통령제를 다른 정부형태로 바꿀 수 없다면, 현실적으로 볼 때는 지금 당장 가능하지 않은 것으로 나타나고 있습니다. 만약에 저희가 합의에 의해서 이것을 다른 정부형태로 가는 과정에서 우리가 실험해 볼 제도로서 연동형 비례대표제를 시도한다면 충분히 의미가 있는 겁니다. 그렇지 않고 만약에 대통령제가 고수된다면 우리가 정말 고민을 해야 되는 부분들이 통치 가능성 또는 적합성의 문제입니다.

그래서 여러 가지가 있겠지만 첫 번째는 경험적으로 볼 때 대통령제가 더 많이 결합된 것은 남미의 사례 때문에 비례대표제입니다. 그리고 다수제가 좀 있고요.

연동형 비례대표제와 대통령제가 결합한 것은 단 두 사례밖에 없습니다. 그중에 민주주의 수준의 관점에서 볼 때 선진적인 민주주의 쪽에 좀 더 가까웠던 사례는 볼리비아 사례입니다. 그렇기 때문에 경험적으로 볼 때는 대통령제와 연동형은 잘 맞지 않는다는 것 먼저 말씀드리고요.

두 번째는, 그렇다면 더 중요한 기준은 대통령제의 단점을 극화시키거나 장점을 약화시키지 않는, 다시 말해서 통치 가능성을 최소한 보전하거나 향상시킬 수 있는 제도개혁이 이루어져야 됩니다.

통치 가능성이라고 할 때는 세 가지 정도 개념을 말씀드릴 수가 있겠지만 정부의 안정성, 입법적인 능력, 교착 방지, 이런 세 가지 기준에서 볼 때 정부형태와 충돌하지 않는 그런 선거제도 개혁이 이루어져야지 그렇지 않으면 우리가 지금 19대 국회에서 이루어졌던 국회선진화법의 결과에서 20대 국회의 생산성을 보면 협치의 가능성에서 어느 정도 현실적인 감각을 가질 수 있을 거라고 말씀드릴 수 있을 것 같습니다.

좀 더 자세한 얘기는 제가 생략했고요, 구체적인 질문이 있으시면 나중에 말씀드리도록 하겠습니다.

마무리를 하면, 저희가 선거제도 개혁에 대해

그동안 많은 논의를 했지만 가장 집중해 온 비례성이 중요하다는 데에는 이론의 여지가 없습니다. 그렇지만 선거제도 개혁을 통해서, 비례성의 향상을 통해서 우리가 달성해야 될 보다 더 궁극적인 목표가 있다라는 거지요.

그래서 그것을 위해서 어떤 것들을 좀 더 희생하고 또 어떤 것들을 좀 더 얻을 것인가라는 현실적이고 아주 전략적이고 아주 체계적인 논의가 없이 단순히 비례성에만 만약 초점을 맞춘다면 우리가 원하는 것 거버넌스(good governance) 또는 좀 더 높은 대표성의 문제를 얻기가 힘들지 않을까. 그래서 맥락적인 변수, 다시 말해서 어떤 제도적인 변수, 개혁이 한국 사회에서 진행되었을 때 어떤 효과를 얻을 것인가에 대한 치밀하고 아주 전략적이고 체계적인 고민과 노력이 필요한 시점이다……

그래서 저는 지금은 어떤 제도가 더 나은 것인가라는 논의보다는 어떤 제도가 어떤 방식으로 우리가 원하는 효과를 얻을 것인가로 논의가 옮겨 가야 되지 않나라고 말씀을 정리하도록 하겠습니다.

감사합니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

다음은 강원택 교수님 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 강원택 서울대학교 강원택입니다.

귀중한 자리에 참석하게 되어서 매우 기쁘게 생각합니다.

정말 뜻깊게 생각하는 것은, 사실 선거제도 개정에 대한 논의가 시작이 된 것은 김대중 대통령 시절부터 시작이 됐습니다. 그때 광복절 기념사를 통해서 선거제도 개정에 대한 필요성을 역설 하였고 그 이후에 학계에서나 정치권에서는 상당히 많은 논의가 이루어졌습니다. 그리고 그 이후에도 노무현 대통령, 이명박 대통령 모두 다 선거제도 개정에 대한 필요를 말씀하셨는데 사실 아쉽게 다 무산되고 말았습니다.

그런데 이번에는 그때와 달리 그래도 선거제도 개혁이 어느 정도 실현돼야 되는 것이 아니냐 그리고 또 그럴 가능성이 그 어느 때보다 높지 않느냐라는 그런 기대감을 갖고 이 자리에 나왔습니다. 그래서 이번의 정개특위는 형식적인 구성이 아니라 정말 실질적이고 가시적인 결과가 꼭 나와야 되지 않을까 하는 강력한 바람을 또 말씀드리고 싶습니다.

일단 우리가 바꾸려고 하면 왜 바뀌야 되는지 그 목표에 대해서 공감을 서로 갖는 것이 중요할 것 같습니다.

첫 번째로 바뀌야 되는 이유는 그동안 너무나 누누이 많이 이야기되어 왔던 지역주의와 관련된 문제점입니다. 그러니까 지역주의 정치가 이미 30년이 넘은 상황에서도, 지금은 사실 과거 같은 역사적인 기원에 대한 의미조차 사라진 상황에서 여전히 선거제도가 그것을 버텨 내게 해 주는 중요한 제도적 장치로 작용을 하고 있습니다. 따라서 어떻게 하면 그런 분열적이고 소모적인 지역주의 정치로부터 우리 정치를 벗어나게 할 것이냐, 이게 선거제도와 관련된 매우 중요한 한 가지 목표가 될 수 있습니다.

두 번째로 중요한 것은 이제 우리 사회가 매우 다원화됐다는 겁니다.

다양한 목소리, 다양한 이해관계 이런 것들이 표출되고 있고 이런 다양한 목소리들이 제도권 정치를 통해서 어떻게 반영될 수 있느냐에 대한 고민이 필요합니다. 즉 다원주의적 정치에 대한 고민, 그것은 결국 다당제와도 관련이 있다고 생각이 됩니다. 그래서 이런 목표를 달성하기 위해서는 그러면 지금의 선거제도를 어떤 방향으로 바꾸어야 되느냐에 대한 고민이 필요할 것 같습니다.

그리고 한 가지 더 의미를 지닌다면, 이제 민주화 30년이 됐기 때문에 30년 전에 우리 국민들이 원했던 것이 ‘내 손으로 대통령을 뽑겠다’, 말하자면 공정한 선거를 하자라는 게 우리나라의 민주화였습니다. 다시 말하면 선거제도가 한국 민주화에 매우 중요한 의미를 지니고 있었던 거지요. 이제 30년이 지났기 때문에, 그리고 그 당시에 우리가 소망했던 것들은 어느 정도 달성이 됐다면 이제는 새로운 민주화를 향해서 우리가 나아가는 것이 옳다고 생각을 합니다.

그것은 모든 국민의 정치적 발언권이나 영향력이 동일하게 갈 수 있는, 다시 말해 승자를 선택하지 못했다는 이유로 다수 유권자들의 목소리가 그냥 사표화되거나 버려지고 있는 지금의 이런 현실은 개정이 되는 것이 마땅하다고 생각이 되고, 그것이 촛불집회를 통해서 표출됐던 정치개혁에 대한 우리 국민들의 목소리가 아닌가 하는 생각이 듭니다.

그래서 저는 그런 의미에서 본다면 결국 비례제의 확대가 이번 선거제도 개혁의 핵심이라고

생각을 합니다. 그래서 비례대표제를 어떻게 확대해야 되느냐에 대한 고민인데, 현실적으로 보시면 제가 거기 표에 놔줬습니다마는 88년에 비례대표 의석이 75석인데 이게 점점점점 줄어서 지금 47석까지 줄어들었습니다. 그러니까 우리가 88년 민주화 이후에 첫 국회의원선거를 했을 때보다 지금의 국회가 비례대표제라고 하는 측면에서는 훨씬 더 후퇴한 상황입니다. 그러니까 점점점 그동안 개악되어 왔던 측면이 있다고 봅니다.

그래서 저는 개인적으로는 비례 의석의 비율이 충분히 늘어나야 된다고 생각을 하고, 그동안 논의했던 것을 참조하자면 적어도 지역구의 절반 정도는 돼야 최소한의 수준이다 이렇게 판단이 드는데요.

그렇다면 과거에 중앙선관위에서 냈던 안은 지금의 300을 그대로 두고 200석을 지역구로 하고 100석을 비례대표제로 하자 이런 안을 낸 적이 있습니다. 그러려면 현실적으로 지금 253석으로 되어 있는 지역구에서 53석을 줄여야 되는데 이게 현실적으로 가능하지도 않을 뿐만 아니라 별로 바람직해 보이지도 않습니다. 왜냐하면 지역구 대표가 갖고 있는 또 그 나름대로의 장점, 대표성이 있기 때문에 지역구 의원을 줄일 수 없다면 결국은 지역구 의원 수에 걸맞은 정도의 비례대표 의석이 늘어나는 것이 옳다고 생각을 합니다.

그러면 이제 결국 만나게 되는 게 의석 정수의 증원과 만나게 되는데 거기에 대해서 우리가 문제를 돌파해야 될 필요성이 있다고 생각을 합니다. 일단 제가 표에 그려 놔줍니다만 제헌국회부터 20대 국회까지 국회의원 한 사람이 대표하는 인구의 수를 정리해 놔줍니다. 자료는 중앙선관위 홈페이지에서 제가 찾아서 나눠 봤는데요.

그러니까 제1공화국 때는 국회의원 1명이 대표하는 인구가 9만 명, 10만이 채 되지 않았습니다. 그런데 이게 점점점점 늘어나서 20대 국회에서는 17만 명이 넘습니다. 역대 최대입니다. 그러니까 국회의원 1명이 대표하는 인구가 적을수록 바람직한 대표성을 갖게 되는 거지요.

그래서 제가 88년에 있었던 민주화 때의 인구를 가지고 대비를 해 봤더니 몇 명 정도가 나오냐면 372명이 나옵니다, 국회의원 정수가. 민주화 초기보다 많이 떨어진 거지요. 그리고 심지어 유신 때를 기준으로 해도 360명 정도가 나오고 5공화국 때를 하더라도 380명 가까이 나옵니다. 378명이 나왔습니다. 말하자면 우리가 모르는 사이

에 정치적 대표성은 그 사이에 점점 더 나빠져 왔다는 이야기입니다. 따라서 지금 현재의 국회의원보다 국회의원 숫자를 늘리는 것은 대표성의 측면에서 보게 되면 새삼스러울 것이 없는 이야기다 이렇게 말씀드릴 수 있을 것 같습니다.

그리고 또 한 가지 말씀드릴 것은 다당제와의 결합인데, 현실적으로 지금 양당제가 존재하는 나라는 미국을 제외하고 찾아보기 어렵습니다. 현실적으로 존재하지 않습니다. 말타 정도 있을까요, 작은 나라로 치면. 그러니까 미국이나 말타 정도를 제외하면 지금 현재 양당제 국가가 없습니다. 그러니까 양당제라고 하는 것은 비교의 범주가 되기 어렵고 매우 예외적인 사례라는 거지요.

그래서 대통령제와 양당제가 만나야 된다는 것은 미국만을 위한, 미국을 범주로 한 사고방식일 뿐이지, 현실적으로 여러분들이 한번 찾아보십시오. 국회의원 여러분께서 다른 데를 찾아보셔도 마찬가지겠지만 현실적으로 양당제가 존재하지 않습니다. 다당제가 정상적인 정치고 양당제가 예외적인 정치입니다. 따라서 우리가 대통령제와 다당제가 결합하는 것을 이상하게 생각할 필요도 없고 또 남미의 우루과이처럼 대통령제와 다당제가 결합되어 있지만…… 이코노미스트지에서 매년 발표하고 있는 민주주의 지수, 디모크러시 인덱스(democracy index)에 의하면 우리보다 훨씬 높은 수준의 정치적인 안정과 민주주의를 구가하고 있는 나라도 있습니다.

그래서 남의 나라를 살펴볼 것이 아니라 우리나라가 그동안 해 왔던 88년 이후 한국의 정당정치는 언제나 다당제였습니다. 그래서 이런 다당제를 어떻게 제도화하면서 올바르게 정치적 대표성을 만들어 나갈 것이냐 그것에 대한 고민이 이번 선거제도 개혁 과정에서 반드시 반영됐으면 좋겠다라는 말씀을 드리고요.

나중에 토론을 위해서 제가 한 가지 말씀드리고 싶은 것은, 저 개인적으로는 지금 현재의 선거제도 방식을 그대로 구현하면서 비례성을 높일 수 있는 제도는 아무래도 연동형 비례대표제의 특성이 강하다라는 생각이 듭니다. 그래서 저 개인적으로는 그 제도를 선호합니다만, 그것보다 우선적으로 중요한 것은 비례대표를 어떻게 많이 증원할 수 있느냐, 그 부분이 훨씬 더 논의의 핵심이 아닐까 하는 말씀을 드리면서 제 발표를 마치겠습니다.

감사합니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

다음은 박상훈 학교장님 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 박상훈 먼저 제도론에 대해서 제 생각을 좀 말씀드리고 싶습니다.

보통 헌법재판소에서 헌법재판관들 사이의 의견도 아무리 그럴 듯한 법리가 있다 하더라도 의견이 달라질 수도 있고 또 합의재판부에서의 판사들의 판단도 아무리 법리를 잘 따져도 의견이 달라질 수 있는 것처럼 제도는 그 자체로 제도론을 아무리 정교하게 편다 하더라도 이상적인 결론을, 누구나 다 동의할 만한 것을 얻기는 어렵습니다.

마치 대학원에서 제도 논쟁을 하는 것과 달리 정치에서 제도 논쟁을 하는 접근은 저는 좀 달라야 된다고 봅니다. 그것은 그 사회에서 이러저러한 정치가 개선돼야 되는 방향에 대해서 일정한 합의가 존재한다면 또는 그런 필요성이 존재한다면 그 방향에 그래도 현실적으로 가깝게 바꾸는 것, 그게 저는 정치학자들이 하는 논의와 달리 정치에서 접근하는 제도론의 근간이 되어야 된다고 봅니다.

지난 제도 논의에서 그간 이렇게 저렇게 우리 모두가 대체적으로 수긍하고 합의했던 것은 유권자들의 투표에서 나타난 분포와 의석의 분포가 그래도 비슷하게 가야 된다는 합의는 있었다고 봅니다. 정개특위가 거의 매 국회마다 있었지만 그래도 이번 정개특위는 그런 합의, 특히나 지난 대선에서 여러 정당들의 공약도 그런 방향에서 맞춰 왔기 때문에 그 방향에서 접근하는 것이 필요하지 모든 제도론을 펼쳐 놓고 답을 찾는다는 것은 그건 학자들에게도 불가능한 일이다라는 것을 먼저 좀 말씀드리고 싶습니다.

또 한 가지는, 선거제도는 보통 예를 들어서 비례성이 강한 제도를 하면 다당제가 나타나고 소선거구제를 채택하면 양당제가 되고 보통은 이렇게 통속화된 제도론이 많이 있는데 제도론의 근간이라고 할 수 있는 제1법칙은 그래도 정당이 제대로 기능하지 않으면 어떤 선거제도를 갖다 줘도 그것이 제대로 기능하지 않는다는 사실입니다.

그래서 이번에 선거제도를 바꾸면서 그간에 국회나 정치에서 썼던 예산을 늘리지 않을 테니 이런 변화를 인정해 달라라고 하는 접근보다는 좋은 정당정치를 하겠다고 하는 관점에 서서 시민

들에게 동의를 구하는 접근을 해 주시기를 저는 부탁드립니다.

그렇다면 우리 정치에서 뭐가 문제이고 뭐를 우리가 개선해야 되겠다 하는 문제를 좀 말씀드리고 싶은데, 제가 볼 때 한국의 정당정치는 국가 내지 대통령에 매달려 있는 구조입니다. 우리나라 정통 보수 정당들은 대개 정권을 먼저 장악한 다음에 그다음에 대통령이 정당을 만들었기 때문에 엄밀히 말하면 국가로부터 파생된 정당이지 사회로부터 나온 정당이라고 보기 좀 어렵습니다. 그리고 우리나라 전통 야당 역시 대통령 후보가 누가 돼야 되는지를 둘러싸고 정당들이 이렇게 저렇게 이합집산해 온 게 한국 정치의 큰 문제라고 볼 수 있습니다.

그러니 가급적 국가나 대통령에게 매달려 있는 정당정치의 구조로부터 그래도 사회적인 요구에 뿌리내릴 수 있는 방향으로 정당정치를 바꾸는데 선거제도를 어떻게 잘 선용할 수 있는지, 저는 이런 접근을 하는 것을 권고드리고 싶습니다.

저는 지난 20대 총선과 그다음에 촛불집회와 지난 대선에서 보여진 시민들의 요구는 온건한 다당제라고 생각합니다. 20대 총선도 준4당체제에 가까운 당의 분포를 보여 왔고 촛불집회에서도 야 4당이 그래도 이렇게 저렇게 헌법을 잘 해석하고 의회 안에서 합의를 잘 만들어서 일을 해왔다고 봅니다.

대통령선거에서도 전체적으로는 탄핵에 같이했던 야 4당이 역할을 좀 했고 대통령도 41%의 지지를 얻었다면 전체적인 시민의 의견은 온건 다당제를 그래도 사회에 뿌리내릴 수 있는 방향으로 정치를 해 달라고 하는 주문이었다고 저는 생각합니다.

문제는 이런 온건 다당제로의 변화를 위해서 비례성을 조금 높일 경우 여러 가지 우려가 있지만 저는 개인적으로 한국은 분단되어 있기 때문에 상대적으로 극좌나 극우와 같은 이념적인 양극화의 걱정이 덜한 편이라고 보고 의석을 배분하는 기준이 3%에 5석이라면 사실 그 자체로도 굉장히 높은 가혹한 기준이기 때문에 소수정당들이 난립할 걱정은 덜할 수 있다고 봅니다. 그래서 비례성을 강화하는 쪽을 적극적으로 검토해도 한국정치의 문제에 큰 부담을 지우지는 않을 것이라고 생각해서 적극적으로 문제를 대면했으면 좋겠다는 생각입니다.

선거제도를 바꾸는 문제에 있어서 비례성에 대

한 합의는 어느 정도 우리 사회 안에 존재한다고 하면 문제는 지역구의석을 줄이는 것의 어려움 때문에 난제가 발생한다고 봅니다. 그러면 지역구의석을 크게 줄이지 못하거나 또는 현재 상태에서 줄이지 못한다면 비례의석의 규모를 늘리는 접근이 불가피하고 그래야만이 소위 유권자의 투표행위와 의석의 배분이 어느 정도 공정하게 엮물릴 수 있는데 문제는 이것이 의석수를 전체적으로 늘리는 것을 필요로 한다는 사실입니다.

한국은 전 세계에서 어디를 어떤 기준으로 보더라도 정치인이라고 부를 수 있는 시민의 대표수가 가장 적은 숫자입니다. 인구 5000만 명에 지방의원까지 합해 봐야 5000명이 안 되는 시민대표를 갖는 것은 한국의 문제라고 생각합니다. 그래서 적절하게 시민들에게 동의를 요청한다 그러면 정치를 제대로 한다는 방향에서 시민들도 정치에 기꺼이 투자할 수 있다는 생각을 가지고 접근했으면 좋겠습니다. 그런 전제조건에서 본다면 제 생각에는 적어도 비례의석이 120석 이상 정도는 되어야 되고 전체 의석수는 비례를 3분의 1로 한다면 360석 이상은 되어야 된다고 봅니다.

이 정도도 우리는 늘 여론 앞에서 두려워하거나 소극적으로 일관하기 쉬운데 우리는 1960년 2공화국 하에서 이미 291석을 가진 바 있고 3공화국에서 그 의석이 상당히 줄어서 175석으로 떨어진 바가 있습니다. 저는 지금으로부터 60년 전의 민주적 전통 위에 선다면 의석의 수를 늘리는 것에서 우리가 소극성을 보일 이유는 별로 없지 않나 이런 생각을 하게 됩니다.

그래서 전체적으로 보면 비례의석을 늘리는 개선을 하더라도 정당의 수가 난립하거나 이념적인 분극화가 심하지 않다면 우리 사회의 그간 합의인 비례성 강화에 적극적으로 제도개혁에 나서는 것이 한국정치 발전에도 또 한국 민주주의 발전에도 기여하지 않을까 이런 생각을 가지고 있습니다.

이상입니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

다음은 장영수 교수님 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 장영수 바로 발표로 들어가겠습니다.

지금 이 선거제도 개혁이라는 주제하에서 발제자들 사이에도 강조점에 차이가 나타나고 있습니다. 저는 일단 이 선거제도 개혁과 관련해서 큰 그림에 대한 합의를 전제로 개별쟁점에 들어가야

되는 것이 아닌가. 그리고 이런 큰 그림을 그리기 위해서는 먼저 선거제도 개혁을 선거법제로만 한정하지 말고 헌법 개정하고도 연동시켜서 생각해야 될 필요성이 있다, 그 점을 먼저 염두에 두고 말씀을 드리고자 합니다.

일단 대한민국의 선거제도 개혁이라고 하는 것은 정치의 비전과 맞물려 있어야 한다고 생각합니다. 그런데 오늘날 대의제가 예전에 비해서 약화되고 있다, 한계를 노출시키고 있다, 이것은 우리나라만의 문제는 아닌 것 같습니다.

사실 서구의 선진국들, 영국의 블랙시트에서 나타났던 일이라든지 미국의 트럼프 당선에 있어서라든지 프랑스의 마크롱 대통령 당선 같은 경우도 그렇고 혹은 독일 같은 경우 극좌·극우정당들의 비중이 점점 높아지는 이 모든 것들이 어찌면 21세기에 들어와서 민주주의의 새로운 패러다임을 보여주는 것이 아닌가라는 생각을 하게 되고요. 그것은 결국 전 세계의 민주시민들이 기존의 대의제만으로 충분히 만족하지 못하는 부분들이 나타나고 있고 이것은 우리나라도 예외는 아니라고 봅니다.

그리고 그런 맥락에서 봤을 때 과연 정치는, 특히 선거와 관련해서 어떤 일을 해야 되느냐? 정치과정에 의해서 법이 만들어지고 선거법도 마찬가지입니다. 하지만 또 선거법이 만들어지면 그 법에 의해서 정치과정이 규율됩니다. 결국 법에 대해서 정치가 책임지는 부분이 있는가 하면 정치에 대해서 법이 책임지는 부분들도 있습니다. 그런데 우리는 그런 이야기들을 자주 듣습니다. 선거법 개정이 헌법 개정보다 더 어렵다, 그만큼이나 예민한 문제이고 합의하기 어려운 부분이라는 측면도 있겠지요.

하지만 제가 조금 다른 각도에서 주목하는 것은 실제로 헌법 개정과 맞물리지 않으면, 헌법 개정을 전제하지 않으면 되기 어려운 선거법 개정 부분들도 적지 않다는 점입니다. 구체적으로 보자면 지난 대선 직전에 안철수 후보에 의해서 결선투표제 도입이 매우 강력하게 주장된 바 있었습니다. 그런데 이 부분 관련해서 다수의 헌법학자들은 ‘그것 위헌이다’라고 이야기했었습니다. 결선투표제 도입 자체를 반대하는 것은 아니었는데 그 결선투표제가 현행 헌법조항하고 충돌하기 때문에, 왜냐하면 현행 헌법 같은 경우 결선투표제가 아닌 제도를 전제한 규정을 구체적으로 두고 있거든요.

지금 67조 2항 같은 경우 “최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.” 아예 명문의 규정을 두고 있거든요. 이것은 결선투표가 아닌 것을 전제하고 있다, 그런데 결선투표를 그냥 법률만으로 한다면 이것은 문제가 있지 않느냐 이런 지적들이 나왔었던 것이거든요. 결국 결선투표제 도입에는 많은 사람들이 찬성하되 이 제도의 도입은 선거법 개정만으로는 안 되고 헌법 개정까지도 요구한다 이렇게 생각 되는 것입니다.

또 한 가지 비근한 예로 들 수 있는 것이 이것은 헌법의 명문규정의 문제는 아닙니다만 독일식 연동형 비례대표제에 대한 관심이 굉장히 높아지고 있습니다. 앞서 다른 분들 발제하시면서도 비례성 강화라는 것이 최근 선거법제 개혁의 하나의 화두가 되고 있는 것을 확인할 수 있는데 이와 관련해서 독일식 연동형 비례대표제가 한편으로는 굉장히 매력적인 대안으로 보이지만 또 다른 한편으로는 그와 관련한 이해관계의 충돌 같은 것들이 결코 만만치 않기 때문에 쉽게 합의되기 어려운 그런 부분이 되고 있습니다.

당장 독일식으로 하게 된다면 지역구 수를 많이 줄여야 되는 것 아니냐, 아니면 의원정수를 지금보다 100석 정도가 아니라 오히려 그 이상으로 늘려야 되는데 그것이 과연 가능하겠느냐 등등의 문제들이 계속 맞물려 있는데 작년 5월에 문재인 대통령께서 5당 대표를 청와대에 초청해서 회동하시면서 야권에서 연동형 비례대표제를 수용한다면 정부형태에 있어서 양보할 수 있다 이런 식의 발언을 하신 적이 있거든요. 그리고 그런 것들은 결국 헌법 개정과 맞물려서 선거법 개정을 하는 이런 것의 또 다른 맥락으로 생각됩니다.

물론 그 밖에도 헌법과 관련되는 선거법 개정의 쟁점들은 굉장히 많고 그런 것들을 여기에서 하나하나 설명드리기는 어려울 것 같습니다. 제가 몇 가지 예시를 드렸던 선거공영제 같은 것도, 사실 지금 선거운동과 관련해서 가장 많이 문제되고 있는 것이 선거비용 초과 문제인데 이런 부분들도 그냥 법정 선거비용만 가지고 이야기를 할 것이 아니라 실제로 선거운동 비용까지도 대부분 국가에서 부담할 수 있도록 그리고 후보자 난립 문제 같은 것은 오히려 기탁금을 실제로 하는 것으로서 해결하는 여러 가지 다양한 대

안들을 생각해 본다든지 혹은 온라인 선거운동과 오프라인 선거운동에 대해 헌법재판소 결정 이후에 상당한 차별화가 나타나고 있는데 사실은 헌법재판소에서 생각했던 것 이상으로 최근에 온라인 선거운동에 비용이 많이 들어가고 있고 여기에 대해서도 어느 정도 균형을 잡아줄 필요성이 있다든지, 혹은 이것은 우리나라뿐만 아니라 외국이어도 마찬가지입니다만 특히 대선을 중심으로 해서 어떤 가짜뉴스 같은 것들이 횡행하게 되는 것을 어떻게 대응할 것이냐 등등 문제들은 굉장히 많습니다.

이러한 문제들에 대해서 하나하나를 여기서 다 말씀드리지는 못하지만 일단 큰 그림에 대한 합의를 전제로, 다시 말하자면 헌법과의 연결성까지도 생각하는 가운데 선거법제 개정의 기본적인 방향을 합의하시고 그다음에 개별 쟁점들에 대한 세부적 논의로 들어가는 것이 전체적으로 더 합의도 쉽고 결과도 낫지 않을까 해서 말씀드립니다.

이상 마치겠습니다.

감사합니다.

○위원장 심상정 선생님 수고하셨습니다.

마지막으로 김종갑 조사관님 말씀해 주시기 바랍니다.

○진술인 김종갑 국회입법조사처의 김종갑 조사관입니다.

제가 오늘 말씀드릴 내용은 중선거구제를 적용한 연동형 비례제입니다.

독일식 연동형이란 초과의석이 발생한다는 문제가 있는데요, 초과의석은 지역적으로 볼 수도 있는 문제는 아닌 것 같습니다. 초과의석의 발생을 줄이기 위해서는 다양한 방법이 있습니다만 가장 흔하게는 지역구의석 대비 비례의석의 비율을 높이면 초과의석의 발생이 상당히 줄어들어 듭니다.

그런데 중선거구제, 그러니까 지역선거구를 확대해서 적용하면 오히려 초과의석발생을 줄이는데 상당히 실효적입니다. 그래서 중선거구제를 도입해서 초과의석의 발생을 낮추면 의원 정수의 확대 문제나 아니면 비례의석 비율을 조정하는 문제에 대해서 좀 더 유연하게 접근할 수 있을 것 같고요.

독일에서도 2009년에 학계에서는 중선거구제 도입이 논의된 적이 있습니다. 벤케 교수가 2인 선거구제를 주장한 바가 있고요. 2인 선거구면

사실 큰 선거구 규모는 아니지만 거대 정당이 의석을 독점하는 현상을 상당히 완화시킬 수 있는 효과가 있는 것으로 주장하고 있습니다.

그래서 우리도 중선거구제를 도입하면 지역구와 비례의석의 비율을 비례의석 위주로 늘리지 않더라도, 300석 아니면 좀 더 높더라도 어느 정도 탄력적으로 초과의석 발생에 대한 문제를 극복할 수 있는 것이 아닌가라는 생각이 들고요.

그런데 중선거구제에 대해서 일반적으로는 장단점이 존재합니다. 장점으로는 선거구가 크기 때문에 유능하고 참신한 인물의 선택이 가능하고 그리고 또 선거구가 크다는 것은 그만큼 확정 과정에서 경계 충돌이 발생할 가능성이 낮습니다. 그래서 선거구 획정이 용이하다는 장점도 있고 그렇지만 반대로는 많은 분들이 주장하듯이 대표성의 문제가 발생할 수 있습니다. 정당이 복수후보로 공천하기 때문에 후보 간, 당선인 간 낮은 득표로도 당선될 수 있는 사례가 발생할 수 있어서 대표성의 문제가 있고 그리고 유권자가 후보를 파악하기 어렵다는 문제도 있고 선거비용의 문제도 제기됩니다.

그렇지만 중선거구 자체를 장단점으로 비교하기보다는 어떤 제도와 결합하느냐, 예를 들어서 병립형일 경우 중선거구제가 가지고 올 수 있는 단점이 부각될 수도 있다면 지금 연동형에서 중선거구제와 결합하면 초과역제에 대한 유효한 수단으로 활용할 수 있다는 점에서는 실익이 큰 것이 아닌가 이렇게 생각되고요.

중선거구를 연동형에 적용했을 때 우리가 고려해야 될 점들이 있는데 우선 독일에서 논의되었던 것처럼 2인 선거구제나 이런 식으로 획일적으로 선거구의 크기를 정할 수는 없습니다. 왜냐하면 우리는 도농 간의 인구편중이 심하고 그래서 농·산·어촌 지역은 지금도 선거구가 크기 때문에 중선거구를 적용할 수는 없고 소선거구를 유지하는 방식에 인구과밀 도시지역에만 중선거구를 적용하는 방식이 가능할 것 같고요, 이른바 복합선거구제라야만 될 것 같습니다.

그렇다면 중선거구제를 적용하더라도 도시지역에서도 선거구당 몇 명을 선출하는 선거구로 할 것이냐. 어떤 지역에는 2인 선거구, 다른 어떤 지역에는 3인, 4인을 정하든 그런 부분에 대한 합의가 필요합니다, 결정되어야 될 문제이고. 그리고 이런 부분들은 상당히 정당의 유·불리와 직접적인 관련이 있기 때문에 합의점을 도출하기가

쉽지 않을 것 같습니다.

그렇지만 우리도 과거에 9대부터 12대 국회에서 도입했던 것처럼 2인 선거구제나 아니면 독일에서 논의되었던 2인 선거구제 방식이 적용된다면 어떤 점에서는 특정 정당의 의석독점을 오히려 가중시키는 결과를 가져오지 않을까 생각되고요.

그리고 또 중요한 부분은 중선거구를 도입할 때 지역구와 비례의 비율을 어느 정도 설정할 것이냐의 문제가 대두될 수밖에 없는데 이 부분에서 인식해야 될 부분은 뭐냐 하면 중선거구제의 적용 자체가 초과를 줄이는 효과가 있습니다. 그 점을 감안해서 비율을 설정해야 할 것이고 그리고 또 의석비율을 결정하는 데 있어서는 연동형으로 바꾸었을 때는 지역구 의석 점유율이 높은 정당에게는 불리한 것이 사실입니다. 반대로 지역구 의석 확보가 어려운 정당에는 상당히 유리한 측면이 있습니다. 그래서 그런 부분을 고려한다면 현실적으로 의석비율 조정을 감안해서 결정하는 논의도 필요할 것 같습니다.

그리고 마지막으로 중선거구제 시뮬레이션을 많이 하고 그러는데 사실 지역선거구를 시뮬레이션 한다는 것은 현실적으로 쉽지 않습니다. 그리고 오류의 가능성도 있고 정확도가 떨어진다는 문제가 있습니다. 왜냐하면 이것이 획정이 전제되어야 되고 그리고 지역선거구를 어떤 소선거구끼리 합구하느냐, 아니면 경계조정을 하느냐에 따라 결과가 달라지기 때문에 지역선거구의 변경을 전제로 한 시뮬레이션 결과는 그것을 근거로 해서 제도의 효과를 유추하는 것은 상당히 신중할 필요가 있을 것 같습니다.

이 정도로 마치겠습니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

다섯 분 진술인들께서 짧은 시간 내에 압축적으로 말씀하시느라고 수고 많으셨습니다.

지금부터 질의와 답변 순서로 들어가겠습니다.

질의와 답변은 일문일답 방식으로 하시고 질의 시간은 위원님 한 분당 7분으로 하겠습니다. 진술인들께서 충분히 말씀하실 수 있는 시간을 고려해서 7분으로 하겠습니다. 위원님들께서 질의하실 때는 답변을 듣고자 하는 진술인을 지명해서 질의해 주시기 바랍니다.

그러면 질의에 들어가도록 하겠습니다.

먼저 질의 위원님 순서지를 배부해 드렸습니다. 그 순서에 따라서 첫 번째, 존경하는 평화민주당 천정배 위원님께서 먼저 말씀해 주시겠습니다.

○**천정배 위원** 다섯 분 말씀 잘 들었습니다. 대체로 아마 ‘민심 그대로 선거제도’에 대해서 그런 방향으로 가야 한다는 의견의 합치가 있었다고 이해됩니다.

사실 민심 그대로 선거제도라는 말은 제가 창안한 말이어서 지적재산권이 있다고 생각하고 있습니다.

우선 강원택 교수님께 여쭙어 보면 사실은 우리가 민심 그대로 선거제도를 채택해야 될 이유는 말씀하신 것처럼 우선 국민 개개인 주권자의 입장에서 보면 사표가 생기지 않는 선거 그것이 가장 중요한 것 아니겠습니까? 강우진 교수님이 지적한 대로 20대 국회의 사표가 50%가 넘었어요. 그래서 사실은 국민 유권자 중에서 자기 권리를 실질적으로 행사한 사람이 과반수도 못 된다, 반수도 안 된다는 것이지요. 이것은 민주적으로 있을 수 없다고 생각합니다. 그런 점에서 ‘make every vote count’ 모든 유권자의 투표가 다 의미 있는 행위가 되어야 되고 그것을 유권자의 입장에서 본다면 ‘my vote count’라는 말도 있는 것으로 알고 있습니다. 내 표가 효과를 발휘해야 된다는 것입니다. 이런 점에서 그대로 가야 한다고 생각합니다.

또 한편으로 보면 대의제도가 발전될 수밖에 없는 것이고 발전되어야 되겠지만 그러나 그것은 정확하게 주권자의 의사를 반영하는 대의제도가 되어야 합니다. 그래서 저는 국회가 300명으로 이루어진다면 그 300명은 5000만 국민의 정치적인 의사를 정확하게 축소해 놓은 축소판이 되어야 한다고 생각합니다. 그런 점에서도 민심 그대로 선거제도를 이번에 반드시 도입해야 한다고 봅니다. 이 문제에 대해서는 시간도 없으니까 특별히 묻지 않고요.

오히려 강 교수는 ‘다당제가 정상적인 정치다.’ 이렇게 말씀하셨어요, 이 문제에 대해서. 또 일각에서는 국민들도 대통령제하고 서로 어긋나지 않느냐는 그런 우려도 하고 있는데요. ‘다당제가 정상정치다.’ 이 말씀에 대해서 조금 더 상세한 설명을 해 주시기 바랍니다.

○**진술인 강원택** 우리가 양당제에서 갖고 있는 일종의 신화 같은, 그런 미스(myth)가 있습니다. 그게 만들어진 것은 아무래도 제3공화국, 그 이전도 그렇습니다마는 자유당·민주당, 공화당·신민당 그리고 민정당과 신한민주당 이런 양당적 흐름이 있었던 시절에 대한 기억이 일단 컸을 것

같고요.

또 한편으로는 그 무렵에 미국뿐만 아니라 영국, 뉴질랜드 같은 나라들이 양당제가 완전히 구현이 되고 있던 시절입니다. 그래서 그때를 기준으로 한 기억이라면 양당제와 정치 안정이라는 것이 조율이 될 수 있는 그런 것이 될 텐데요.

우리가 권위주의 시대의 양당제라고 하는 것은 사실은 정치적 경쟁이나 정치적 선택의 폭이 자유롭지 못했던 시절에 있었던 양당의 형태였고 또 반대로 민주주의를 원했던 사람들의 입장에서는 어느 하나의 힘으로 민주주의를 원하는 목소리가 결집이 돼야만 효율적으로 저항할 수 있었기 때문에 그게 하나의 단일 야당으로 이어질 수 있었다고 생각을 합니다, 과거에는.

그런데 이제 민주화 이후로 우리가 보게 되면 88년 국회의원선거부터 지난번 2016년 20대 국회까지의 선거를 보시면 양당으로 구현된 적이 거의 없습니다. 대부분 다 제3당 혹은 제4당이 존재를 했었지요.

제가 한 가지 예를 들면 1990년 1월에 4당 체제가 3당 합당으로 양당제가 됐습니다. 그래서 그 당시에 많은 사람들이 92년 총선은 민자당과 민주당 간의 양당 경쟁으로 치러질 것이다 하고 다 예상을 했습니다. 그러나 그때 또 정주영 씨가 통일국민당을 만들어서 제3당을 했고 그 제3당이 17%를 넘는 득표를 했습니다.

그러니까 말하자면 우리 정치에서는 아무리 정치권에서 인위적으로 양당제적인 그림을 만들어 가더라도 선거 수준에서 유권자들은 양당의 선택을 원치 않아 왔다는 거지요. 그러니까 우리 정치에서도 양당제는 예외적이었던 경우이고 오히려 다당제가 더 일반적이었던 거예요. 그래서 왜 유권자들이 다당을 원하는데 그걸 인위적으로 자꾸 양당으로 끌고 가려고 하느냐, 일단 이것도 문제가 될 수 있을 것 같고요.

아까 시간이 없어서 충분히 못 드렸던 말씀만 간단히 드리면 현실적으로 지금 영국은 다당제 국가가 됐습니다. 영국에는 보수당, 노동당 이외에도 자유민주당이 있고 그다음에 스코틀랜드민족당이 있고 또 웨일즈정당이 있고 또 영국독립당이 있고 여러 개의 정당들이 지금 의회의 의석을 차지하고 있습니다. 더 이상 영국 사람들은 자기들이 양당제 국가라고 부르지 않습니다.

그러면 경험적으로 양당을 갖고 있는 나라가 어디냐? 아무리 찾아봐도 없습니다, 미국 이외에

는. 그래서 미국의 사례가 우리의 경우에는 너무 지나치게 표준화되어 있는 국가의 사례처럼 받아들여지고 있는 것이 오히려 문제고요. 저는 양당제가 그런 의미에서 보면 비교정치적으로도 매우 예외적인 경우에 해당한다. 그래서 실제로 미국과 몰타 그다음에 한두 개의 작은 나라들을 제외하면 두 개의 정당만이 존재하는 민주주의 국가는 없습니다.

그렇기 때문에 우리가 대통령제와 양당제가 맞다, 안 맞다고 하는 것도 저는 사실은 논의가 안 된다고 생각하는 게 미국 이외에 대통령제와 양당제가 조용하는 나라도 당연히 없는 거지요. 그래서 다당제가 오히려 정상적인 정치적 모습이다, 어느 나라에서나 보통 일상적으로 나타나는 정당정치의 모습은 다당제다, 이것을 오히려 규범으로 받아들이는 것이 더 옳은 이야기라고 생각이 듭니다.

○**천정배 위원** 감사합니다.

사실은 대한민국이 1인당 3만 불 국민소득이다 이렇게 선진국에 거의 다가와 있으면서도 그러나 많은 국민들, 서민들이 ‘헬조선이다’ 엄청난 고통을 느끼고 있는 것은 결국 우리 사회의 승자독식 구조에 있는 것 아니겠습니까? 그리고 그 경제·사회적 승자독식 구조를 정치적으로 뒷받침하고 있는 제도가 바로 그야말로 지금의 소선거구, 다수대표제라고 생각합니다.

그래서 저는 승자독식의 대한민국을 바꾸기 위해서 그 출발점이 정치의 승자독식을 넘어서서 다양한 세력, 다양한 계층, 다양한 지역, 다양한 사람들이 함께 정치적으로 대표될 수 있는 그런 제도, 이것이 민심 그대로 선거제도이고 결국은 온전한 다당제로 귀결될 수 있는 선거라고 생각합니다.

제가 시간이 다 지났기 때문에 질문 못 드리고 끝내겠습니다.

감사합니다.

○**위원장 심상정** 강 선생님 더 답변하실 것 있으면 말씀하셔도 됩니다.

○**진술인 강원택** 아닙니다.

그리고 천 위원님이 말씀하신 ‘민심 그대로 선거제도’라는 표현은 매우 좋은 것 같아서 제가 지적재산권과 무관하게 다른 데서도 많이 사용하겠습니다.

○**위원장 심상정** 좋은 말씀 감사합니다.

다음은 자유한국당의 김학용 위원님 말씀해 주

시기 바랍니다.

○**김학용 위원** 반갑습니다.

당신께 맞춥니다. 안성 출신 김학용입니다.

강원택 교수님, 다시 여기서 뵙게 돼서 반갑습니다. 제가 평소 아주 존경하는데 저랑 좀 다른 의견이 하나 있는 것 같아서 한번 여쭙겠습니다.

1988년도 비례대표가 75명이었고 2016년에 47명으로 줄었기 때문에 시간이 지났지만 개약이다 그렇게 말씀을 하셨는데 비례대표가 줄어든 것이 왜 개약인지 그 부분에 대해서 간단히 견해를 밝혀 주시기 바랍니다.

○**진술인 강원택** 비례대표 의석이 줄어들게 된 매우 중요한 계기 중의 하나는 지역구 의석을 살리기 위해서 줄어들었습니다. 그러니까 선거구 획정이 있을 때마다, 예를 들면 현재에서 인구편차와 관련해서 그걸 내게 되면 현실적으로 지역구를 없애거나 통폐합을 해야 되는 상황이 생기기 때문에 지역구 의석을 살리기 위해서 사실은 비례대표 의석을 희생하는 형태로 왔기 때문에.

제가 나빠졌다고 말씀드리는 것은 국회가 국민들의 다양성을 충분히 반영하는 대표성을 갖고 있는 국회가 되면 저는 그게 개선이라고 생각하고 있습니다.

그런데 그런 의미에서 보면 사회적 약자라든지 사회적 소외자가 지역구를 통해서 대표되기는 매우 어렵습니다. 그러니까 과거에 이자스민 의원처럼 사회적인 약자가 정치적으로 대표되기 위해서는 결국 비례대표를 통해서 배려를 받아야 되는 건데 그런 숫자가 줄어들었다는 것은 사실 별로 그렇게 바람직한 현상이라고 생각되지 않는다는 의미에서 그렇게 말씀드렸습니다.

○**김학용 위원** 무슨 말씀인지 알겠는데……

그러나 현실적으로 그 속을 들여다보면 교수님이 생각하는 비례대표와 현재 대한민국에서 펼쳐지는 비례대표는 사실 많이 상이하기 때문에 제가 온전히 동의하기는 어렵다는 말씀을 드리고 싶습니다.

존경하는 천정배 선배님 말씀하신 것처럼 저대표의 증가성을 높여야 된다, 국민의 민심이 온전히 결과에 반영되는 그런 시스템에 대해서는 전적으로 동의를 하는데 그럼에도 불구하고 국회의원들이…… 그것과 약간 차이가 있습니다만 아까 말씀하신 것처럼 비례대표를 줄여 가면서 300명을 유지하려고 했던 것은 대한민국 국민의 지엄한 뜻이기도 했습니다.

다시 말씀드리면 저도 오늘 헛갈리는 게 4년 전 당시에 정개특위 했을 때는 기본적인 주류가 국회의원 숫자를 좀 줄여라 이런 얘기들을 많이 하셨는데 오늘은 또 늘려라 이렇게 말씀을 하시니까 도대체 어느 장단에 춤을 춰야 되는 건지 저 자신도 헛갈리고요. 사실은 하도 국민들이 국회의원을 줄여라, 줄여라 해서 제가 과거적으로 작년 4월 14일 날 공직선거법 일부개정법률안을 냈는데 그 기본적인 내용은 오늘 김종갑 국회의원법조사처 입법조사관이 발표하신 내용과 유사한 내용입니다.

다시 말씀드리면 비례대표를 늘리기 위해서 과연 지역구를 희생해야 되느냐? 저는 그것은 솔직히 아니라고 생각이 됩니다. 그것은 국회의원을 하는 저희가 더 잘 안다고 생각이 됩니다. 무슨 말씀이나 하면 비례대표가 사회적인 약자들의 의사를 표명하기 위한 그런 제도로 활용되는 것은 대단히 바람직한데 사실 그것은 극소수이고 그 외의 부분은 그렇지 않은 경우가 다반사라고 저는 생각이 됩니다.

그래서 제가 발의한 내용을 보면 비례대표도 두 가지 종류로 나뉘어야 된다.

첫 번째는 사회적인 약자를 보호하기 위한 현행 비례대표를 최소화해 가지고 그분들의 입지를 명확하게 만들어 드리고 그 나머지 부분들은 연동형이 됐건 지역별이 됐건 민심이 명확하게 반영될 수 있는, 그러니까 권력자의 뜻으로 비례대표가 결정되는 것이 아니라 민심에 의해서 비례대표 국회의원이 결정되는 구조로 만들어야 된다 그런 의미에서 그렇게 제도 제안을 한 거고요.

또 하나 제가 중·대선거구제를 도입할 수밖에 없었던 것은 불가피성이 있습니다. 뭐냐 하면 그렇지 않으면 국회의원 숫자를 400명으로 늘려야 되는데 400명으로 늘리는 것을 과연 국민들이 인정하겠느냐 또 혹자들은 국회의원 세비라든가 여러 가지를 줄여야 된다는데 지금도 부모 잘 만난 분 아니면 현실적으로 나라에서 주는 것 가지고 국회의원 하기가 어려운 지경까지 이미 와 있습니다. 그렇기 때문에 저는 그건 현실성이 없다고 보고요.

그렇다고 예를 들어서 앞으로 국회의원 세비를 높이거나 이러는 걸 누가 찬성하겠습니까? 힘들어도 이걸 가지고 감내해야 되는데 여기서 숫자를 늘리기 위해서 지금 국회의원 지역구 숫자를 늘리고 비례대표를 늘린다? 이걸 저는 맞지 않

고 생각이 됩니다.

그리고 지방자치가 지금 이미 온전하게 실행이 됐기 때문에 여기 국회의원님들 다 계시지만 여러 가지 겪는 고충들이 너무나 많으십니다. 이게 지역에서 시장, 군수랑 충돌되는 일이 없나 이런 것들 자체가 국가의 국정을 책임져야 될 국회의원들이 받는 스트레스가…… 대한민국 국회의원은 두 가지를 다 잘 해야 되지 않습니까? 서울에서도 열심히 해야 되고 지역에서도 열심히 해야 되는데 그게 사실 현실적으로 거의 불가능한 거거든요. 그렇기 때문에 그런 측면에서도 이제는 중·대선거구제로, 이걸 우리 당 의견이 아닙니다, 혹시 또 오해하실까 봐. 제가 이미 2017년 4월 14일 날 발의를 한 내용이기 때문에 그렇게 해서 지역구 숫자를 줄여야 되는데……

다만 또 한 가지 여기서 말씀드릴 것은 김종갑 입법조사관 말씀하신 것처럼 소위 한국적 선거구제를 만들어야 된다, 복합선거구제를 할 수밖에 없다. 왜냐하면 대한민국은 인구 편차가 지역에 따라서 너무 크기 때문에 실질적으로 소선거구제 성격과 중·대선거구제 성격을 가미해서 하기 전에는 어렵습니다. 지금도 어떤 위원님은 다섯 군데 시군을 돌아다녀야 되는데 그분한테 ‘일곱 군데, 여덟 군데를 돌이 돌아다녀라’ 이것은 너무 가혹하다고 생각이 됩니다. 그리고 아마 두 명을 뽑으려면 시골 같은 데는 시군을 한 15군데 정도 합해야지 두 명 정도 뽑을 게 나올 겁니다.

그러니까 이런 점을 감안해서 제가 말씀드릴 것에 강원택 교수님 그리고 김종갑 조사관님 하실 말씀 있으면 해 주시기 바랍니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

충분히 말씀하세요.

먼저 강원택 선생님부터 말씀해 주시기 바랍니다.

○진술인 강원택 존경하는 김학용 위원님이 말씀하신 여러 가지 문제점에 대해서 공감하는 바가 많습니다. 제가 말씀드렸던 비례대표의 의석 증대는 지금 현재의 공천 방식을 가지고는 성사돼서는 안 됩니다. 지금은 아시는 대로 과거 정부의 경우를 보면 대통령이 사실상 자기 뜻에 맞는 사람들을 그냥 갖다 앉히는 형태가 된다면 그건 정말 개악이 될 수밖에 없다고 생각되기 때문에 비례대표의 공천 방식이 얼마나 제도적으로 투명하고 개방적이 되느냐, 민주적 절차를 얻어야 되느냐에 대한 부분은, 사실 그걸 전제로 하

고 말씀드렸다는 말씀을 먼저 드리고 싶습니다.

제가 김학용 위원님이 가졌던 고민이나 이런 문제의식에 대해서 충분히 공감을 하면서도 한 가지 말씀을 드리고 싶은 부분은 이른바 중·대선거구제에 대한 겁니다. 지금 수도권에 인구가 많이 밀집되어 있고 농촌에 사람이 살지 않고 있는 상황에서 현실적으로 도농복합제가 불가피하지 않느냐, 충분히 수긍 가는 부분이 있습니다.

그런데 우리가 다른 나라의 경험이나 혹은 제도가 갖고 있는 특성에 대해서도 같이 고민을 해 볼 필요가 있습니다. 지금 현재 우리가 말하는 중·대선거구제를 취하고 있는 나라는 거의 없습니다. 그리고 민주주의를 제대로 하고 있는 국가에서는 더더욱 없습니다. 왜 없느냐? 과거에 가장 대표적인 국가가 일본입니다. 일본이 오랫동안 중·대선거구제를 해 왔습니다. 5명, 7명 이렇게 뽑아 왔습니다. 그런데 문제가 되는 것은 결국 이게 결과적으로 돈 선거라든지 혹은 정치 부패로 이어지고 또 당내에서도 여러 가지 분열이 나타나는 현상이 나타났는데요.

핵심적인 문제는 결국 복수공천입니다. 예컨대 대구에 5인선거구가 있다고 하면 지금 현재 있는 한나라당 계열에서는 아마 분명히 4명, 5명 공천을 할 거라고 생각이 듭니다. 그러면 예컨대 5명을 공천했다고 하면 과거에는 한 지역구에서 1명만이 자유한국당이든 한나라당이든 공천을 받았기 때문에, 그 지역의 강세 정당의 공천을 받게 되면 유권자들 입장에서는 대개 정당을 보고 선택을 하기 때문에 그것만으로도 충분히 자기를 전달하기가 매우 중요한 수단이 되고 또 유권자 입장에서도 누가 누구인지를 구별하는 좋은 기준이 됩니다. 다시 말하면 유권자의 투표 선택의 기준이 정당이 되는 것이지요. 그러면 선거비용도 많이 줄어 들 수가 있습니다.

그런데 5인 선거구에 5명이 나오게 되면 모두가 다 자유한국당이든 한나라당이든 당 공천을 받고 나오게 되면 사실은 당의 공천이라는 것은 의미가 없습니다. 왜냐하면 유권자는 한 표를 찍기 때문에. 그러면 결국 선거 경쟁은 정당 간 경쟁이 아니라 후보자 간 경쟁이 됩니다. 그러면 결국은 개인의 선거운동, 개인의 선거운동 조직, 개인의 선거운동 노력, 개인을 알리려는 노력 이런 것이 훨씬 중요해지는 것이지요.

그런데 5인 선거구가 됐기 때문에 지금의 선거구보다 5배 넓어진 선거구에서 선거운동을 하

야 됩니다. 그러면 결국은 각 지역마다 사조직이라고 하는 것이 사실은 불가피해집니다. 사조직이 불가피해지면 그만큼 선거비용이 많이 들어가게 되고 결국 돈의 문제가 되는데, 일본의 경우에는 거기에 파벌 보스가 나타납니다. 파벌 보스가 나타나서 거기에 힘들어하는 자기 계파거나 혹은 신인이라면 '내가 정치자금을 지원해 줄 테니까 그 대신 너는 나한테 정치적 충성을 다해라'라고 하는 형태의 정치적 관계가 형성이 되면서 그게 일본의 파벌로 이어져 왔습니다.

그러면 결국 파벌 보스의 역할은 뭐냐 하면 돈을 조달하는 것이지요. 정상적인 형태로 돈 조달이 안 되니까 정경유착으로 가게 됩니다. 그래서 다나카 총리가 결국은 총리 시절에 못 마치고 록히드 스캔들로 감옥에 가지 않았습니까? 대표적인 파벌의 수장입니다. 록히드마틴 스캔들, 사가와규빈 스캔들이 모든 것들이 다 사실은 선거제도와 관련이 있는 정경유착의 사건들이었습니다.

그래서 일본에서 고민 끝에 선거제도를 바꾸지 않으면 우리 정치가 여기서 헤어날 수 없겠다 그래서 90년대 초에 지금 우리와 비슷한 모습의 병립형 선거제도 그러니까 지역구와…… 처음에는 3 대 2 정도로 했습니다. 그래서 300석, 200석 정도, 지금은 숫자가 좀 조정이 됐습니다마는 그런 형태로 변화가 됐고 그 이후에 사실은 그와 관련된 문제가 사라졌습니다. 그래서 중·대선거구제가 그것이 한 가지가 있고요.

그리고 중·대선거구제가 너무 작은, 아까 김중갑 조사관이 말씀 잘하셨습니다마는 과거 유신 때나 5공화국 때 했던 것과 같은 2인 선거구제는 별다른 효과가 없습니다. 말하자면 중·대선거구제로 하자는 게 소수정당에게도 기회를 주자라는 것인데, 2인 선거구일 경우에는 제가 볼 때는 대구나 광주나 이런 데는 아무런 의미가 없이 같은 당이 2명이 다 될 가능성이 높고 그리고 서울이라든지 나머지 지역 같으면 아마 2개의 거대 정당이 하나씩 나눠 갖게 될 가능성이 많습니다.

그러니까 말하자면 지금 우리가 이야기하고 있는 보다 개방적인 형태의 대표성과 관련해서는 별다른 영향을 미치지 못한다. 그러니까 충분히 크려면 또 아까 제가 말씀드린 것과 같은 정치자금이든지 이런 여러 가지 부정적인 효과가 있다는 말씀을 하나 드리고 싶고요.

그리고 마지막으로 중·대선거구와 관련해서 문제되는 게 예컨대 5인 선거구 아까 예를 들었

으니까 그 말씀을 다시 드리면, 5인 선거구를 했는데 갑자기 표가 3명한테 몰려서 40%, 30%, 20%를 3명이 얻었던 말씀이지요. 그래서 40%, 30%, 20%를 얻은 그 3명은 당선이 확정이 됐고 나머지 2명을 더 뽑아야 되는데 나머지가 10%가 남는 겁니다. 그러면 4%, 3%, 2%, 1% 이렇게 되면 한 3~4%로도 당선이 될 수 있습니다. 그러니까 소수의 득표로도 당선이 가능하긴 하지만 그러면 결국 그 지역구에서 3%로 당선된 국회의원에 대해서 얼마나 높은 대표성을 우리가 부여할 수 있느냐에 대한 문제점도 여전히 남아 있습니다.

그래서 중·대선거구제가 충분히 고민하신 결과라고 저도 많이 공감하고 있습니다마는 외국의 사례나 그동안에 학계에서 해 왔던 연구의 결과를 보게 되면 우리 정치에 긍정적인 부분보다는 좀 우려되는 측면이 보다 더 많기 때문에 조금 더 면밀하게 검토가 필요하다는 점을 말씀드리고 싶습니다.

○위원장 심상정 오늘 공청회 자리니까 제가 충분한 시간을 드리는 점을 위원님들께서 양해해주시기 바라구요.

아까 김학용 위원님 의견에 김종갑 조사관님 말씀하십시오.

○진술인 김종갑 중선거구제가 부작용이 있다는 것은 사실 맞습니다. 강원택 선생님 말씀하신 것처럼 후보 간 경쟁 과열의 문제가 있고 그리고 또 낮은 득표로도 당선이 발생할 수 있는데, 사실 그런 점에서만 보면 도입하기는 좀 어렵겠지만 연동형하고 결합했을 때는 초과 의석을 상당히 줄일 수 있다는 장점이 가장 크다고 볼 수 있구요.

그리고 사실 후보 간 경쟁이 과열된다는 문제는, 예를 들어서 단기 이양식을 채택하고 있는 몰타, 아일랜드 같은 국가에서는 선거구당 선출되는 인원수가 굉장히 많습니다. 그런 데는 후보 간 경쟁 과열이 생각보다 그렇게 문제가 된다고만 할 수는 없지 않을까 이렇게 생각이 되고요.

그리고 제가 알기로는 베네수엘라 같은 데도 복합선거구제를 실시하고 있는데 MMP, 연동형 방식으로 알고 있고요.

사실 중선거구제 방식 사례가 굉장히 극히 드뭅니다. 그렇지만 외국의 사례만 가지고 장단점을 유형화해서 판단하는 것보다는 좀 더 심도 있는 논의들이 필요할 것 같습니다. 어떤 제도 유

형과 결합하느냐에 따라서 효과는 달라질 수 있고, 다만 단점을 최소화하기 위해서는 선거구를 확대하더라도 최소화해야 됩니다. 예를 들어서 무작정 넓히기만 할 게 아니고 확대하되 최소화하는 방향으로.

그리고 하나 더 말씀드리면 중선거구제 자체는 비례성을 높이는 효과보다는 의원 구성의 다양성을 강화한다든가 그런 측면에서 사실은 효과가 있다고 봐야 되고 사표를 줄이고 비례성을 높인다는 측면하고는 거리가 있는 것 같습니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

아까 제가 처음 진술할 때 말씀을 드렸습니다마는 김종갑 조사관께서는 오늘 이 자리에 나오는 것을 굉장히 부담스러워하셨어요. 왜냐하면 자기의 소신이 아니고 우리 정개특위나 국회 내에 중·대선거구제에 대한 의견이 있기 때문에 저희가 특별히 요청해서 그동안에 연구한 바를 말씀하시도록 배려를 한 것이라는 점을 다시 한번 확인해 드립니다.

다음은 더불어민주당의 존경하는 원혜영 위원님 말씀해 주시기 바랍니다.

○원혜영 위원 좋은 발표들 감사드립니다.

선거제도 개혁은 여전히 절대적인 기준으로 보면 어렵겠습니다만 개헌과 더불어 30년 이래 가장 좋은 환경을 맞이하고 있지 않나 싶고 여기에 우리 정치권은 물론이고 이런 선거제도 개혁을 통해서 우리 정치의 발전과 국민통합에 관심이 있으신 오늘 참여해 주신, 발제해 주신 전문가 여러분들의 관심과 또 많은 역할도 당부를 드리면서 몇 가지 말씀을 드리겠습니다.

선거제도 개혁 성공을 위해서는 다 아시지만 두 가지 조건이 있을 것입니다. 하나는 국민들을 납득시키는 대국민 설득의 문제가 있고 또 하나는 정치권들의 동의를 얻는 내부적인 문제가 있습니다.

저는 대국민 설득의 문제는 아까 강우진 교수께서 발표문에서 얘기하신 것처럼 현재 우리 국회의원들이 50% 남짓의 투표율에 또 사표율이 50% 안팎인 상태, 그러니까 4분의 1짜리 대표입니다. 그러니까 대표성을 강화하는 문제를 가지고 국민들에게 잘 설명하고 동의를 구할 수 있다고 생각을 합니다.

또 하나는 정치권의 동의 문제인데 저는 그 점에 대해서 아까 우리 특위 위원님들하고 얘기하다가 좋은 아이디어를 얻었는데 어떤 분이 '현재

선거제도에도 일당 독식 싹쓸이는 이제 없다. 다당제의 흐름이 이미 진행되고 있다.’ 그런 얘기를 하시더라고요. 그래서 저는 그것 참 좋은 포인트다, 그러니까 ‘과거에 우리가 어떤 때는 싹쓸이를 해서 절대과반 의석을 가졌었는데’ 하는 향수를 솔직히 말해서 현재의 중요 정당들은 가질 수가 있습니다. 제가 속한 민주당도 그렇고 지금 자유한국당도 그런 경험이 있습니다. 그런데 그 부분에 대해서 앞으로는 현재 제도라도 그런 흐름이 용납되지 않을 것이라는 것을 우리 스스로가 잘 반추해 보고 설명할 필요가 있을 것 같고.

그걸 갖고 얘기를 할 수 있는 게, 이를테면 현재 선거제도가 갖고 있는 정치권 내부의 부익부 빈익빈 현상에 초점을 맞춰서 설명하면 좋겠다 그런 생각이 들었습니다. 그러니까 일반적으로 이런 승자 독식 소선거구제도는 소수세력의 존립을 굉장히 어렵게 만듭니다. 그런데 그것뿐만이 아니라 기성 정치세력, 양대 정치세력 간에도 부익부 빈익빈의 원리가 그대로 적용이 됩니다.

예를 들면 17대 총선 열린우리당이 38% 득표해 가지고 51%의 의석을 가졌습니다. 선거로 절대과반을 넘긴 아주 드문 사례고, 18대 총선은 한나라당이 37.5%의 득표를 가지고 또 51%의 의석을 점합니다. 그런데 그에 비해서 소수정당은, 정의당, 민주노동당은 말할 것도 없고 거기에서 상대적으로 패배한 주요 정치세력 한나라당은 17대 총선에 비하면 35.8%로 열린우리당보다 득표율은 3%만 줄었는데 의석에서는 40.5%로 10%가 줄입니다. 18대는 역으로 한나라당이 37% 갖고 51%의 의석을 가졌는데 통합민주당은 25%를 얻었어요. 그러니까 한나라당보다 12%를 덜 얻었는데 의석에서는 27%를 얻으니까 24%로 배로 벌어집니다. 저는 이게 우리 정치세력 간에 이 문제를 냉정하게 객관적으로 보는 데 굉장히 도움이 되지 않을까 싶은 생각을 해 봤습니다.

그래서 우리가 비례성, 등가성을 높임으로써 싹쓸이를 없애자, 그 대신 이렇게 없애는 대신 얻어지는 것은 민심 그대로의 선거 개혁을 하면 폭망도 없다 하는 것을 쉽고 설득력 있게 근거 있게 우리가 논의해 나가면 좋겠다 그런 생각을 갖고 있습니다.

그리고 어쨌든 여전히 지방 싹쓸이의 문제가 온존되고 있는 게 소위 지역별 문제입니다. 그러니까 우리 경기도의 경우는 지역별 그런 것의 대표적인 모델은 못 됩니다만 어쨌든 이번 지방선

거에서 광역의회에서 불과 오십몇 % 얻었는데 98%를 얻습니다. 자유한국당은 20%가 넘는 득표율을 얻었는데 의석은 지역구에서 딱 한 석을 갖습니다. 아마 여기에 들 게 경북 아닐까 싶습니다. 거기서도 민주당이 아마 20% 안팎은 얻었을 텐데 한 석도 못 얻었거나 그랬을 것입니다.

그래서 저는 비례대표제를 강화한다는 것에 큰 공감대가 있고 또 동의의 폭도 큰 것 같은데 그렇게 할 때 권역별 비례대표제 특히 한국 정치의 특성인 지역주의를 완화, 극복하는 장치로서 권역별 비례대표제를 하는 것에 대해서, 도입의 가능성에 대해서 긍정적으로 보시는 발제자님들이 계시면 한 분이나 두 분 말씀을 해 주시면 좋겠습니다.

○위원장 **심상정** 그동안에 발언을 안 하신 세분 중에서 말씀을 해 주시지요. 강우진 선생님 한 말씀하시고 또 박상훈 선생님 이어서 한 말씀 해 주시기 바랍니다.

○진술인 **강우진** 간단하게 말씀드리겠습니다.

저는 개인적으로는 명부를 한다고 하면 권역별 보다는 전국적으로 하는 게 맞다고 생각합니다. 그런데 물론 전제는 명부를 작성할 때 과연 지금 현재 강 선생님이 말씀하신 것처럼, 그리고 지난 번 20대 총선과 19대 총선 과정에서 나타났던 비례대표 결정 과정에서 각 정당의 스캔들이 반복된다면 의미가 없겠지요. 그래서 비례대표 결정 과정을 어떻게 민주화할 것인가라는 게, 그런 면에서 정의당이 비교적 성공 사례였던 것으로 기억을 합니다.

이 부분이 전제가 돼야 되지만, 전국 단위가 맞다고 생각하지만 지역의 관점에서 볼 때 좀 아쉬운 점이 있습니다. 왜냐하면 지금같이 중앙이 모든 것을 독점하는 과정에서 지역에서 열심히 활동하는 지역의 정치인들이 과연 중앙에서 명부를 작성했을 경우에 대표될 수 있는 가능성이 있느냐라는 현실적인 어려움은 분명히 있는 것 같습니다.

그런데 만약에 권역별로 명부를 작성해서 권역별 비례대표를 했을 경우에는, 아까 제가 간단히 말씀드린 것처럼 우리가 사실 지역주의를 해소하기 위해서 이 제도를 도입하는 것입니다. 그런데 독일은 연방제이기 때문에 이게 가능한 것이지만 저희는 이렇게 권역별로 정치적 대표 자체를 제도화하는 효과가 있습니다.

이렇게 됐을 때는 일정 정도 시행하고 나면 지

역주의가 오히려 강화되는 의도하지 않은 결과가 나타날 수 있다는 점도 우리가 같이 고민해야 되는 양자의 면들이 있기 때문에 현실적인 여러 가지 점들을 잘 고려해야 되지만 저는 개인적으로는 만약에 연동형 비례대표를 도입한다고 하더라도 명부는 권역별보다는 전국 단위 명부가 맞다고 판단합니다.

○**위원장 심상정** 이어서 박상훈 선생님 말씀해주십시오.

○**진술인 박상훈** 알버트 허쉬만이라고 미국 하버드대학의 경제학과 교수가 있었는데 이 사람이 개발도상국 경제적 자문을 많이 했습니다. 그런데 어느 날 콜롬비아를 갔는데 콜롬비아의 경제정책이 한 가지 목표만 추구하고 다른 것들에 대해서 경시하면서 그런저런 소소한 부작용이 나타나는 것 때문에 경제장관을 만났을 때 ‘연구를 조금 더 많이 하셔서 하십시오. 그래서 학자들도 참여시키고 전문가들도 참여시키고 하면 좋지 않느냐?’ 그랬는데 그 경제장관이 이렇게 대답을 했더랍니다. ‘우리는 시간이 없다. 그리고 돈도 없다. 그런데 지금 하지 않으면 안 된다. 일단 하면서 나머지 소소한 문제들은 개선해 가는 것이 우리로서는 불가피하다고 생각한다’ 이것을 알버트 허쉬만 교수가 자기 책 서문에 쓰면서 학자가 갖는 단점에 대해서 이야기를 한 게 저는 지금도 기억이 납니다.

뭐냐 하면 저는 지금 선거제도 개혁에서 모든 것을 다 고려해서 할 수 있다고 생각하지 않습니다. 비례성을 높이는 쪽의 방향, 적어도 유권자 투표에 가깝도록 의석을 만드는 것 그 정도의 합의가 있다면 그 방향의 목표에 충실하면 되고 나머지, 예를 들어서 지역구에서 선거구의 크기를 1로 할지 2 내지 5로 할지 아니면 권역별처럼, 우리가 독일처럼 오래된 지역의 전통이 없더라도 지역을 약간 가로질러서 6개 권역으로 하는 것은 얼마든지 가장 기본적인 목표만 달성된다면 그것은 부작용이나 단점이 있어도 합의할 수 있다고 생각하는 게 저는 제도개혁을 하는 유일한 방법이라고 생각합니다.

권역별, 저는 좋다고 봅니다. 만약에 비례성이 높은 방향으로의 제도개선이 모색된다 그러면 그것이 갖는 약간의 부작용이 있다 하더라도, 중·대선거구제 그것도 여러 가지 단점이 있지만 그래도 만약 전체적으로 비례성을 높이는 것에 합의해 몇 개 정당들의 사활적인 필요를 충족해 준

다면 저는 그게 가능하다고 봅니다.

그러면서 시간이 지나면 지날수록 경험해 보면서 소소한 것들도 개선해 가는 게 법의 원리이지, 우리가 헌법을 만드는 게 아니기 때문에 저는 여야 간의 합의가 가장 중요하지 않을까 싶습니다.

○**위원장 심상정** 잠깐만, 장영수 선생님, 지금 권역별이나 전국이나 이 논점에 대해서 하실 말씀 있으시면 하십시오.

○**진술인 장영수** 그냥 짧게 말씀드리자면 저는 권역별 비례대표제가 지고지선이라고 생각하지는 않습니다.

사실 비례대표제의 가장 큰 장점은 국민의 의사를 그대로 의석수로 전환시킨다는 부분인데 이것을 작게 작게 쪼개면 쪼갤수록 의사 전달에 있어서 왜곡이 나타날 수 있는 가능성이 높아져거든요.

그런 의미에 있어서 강우진 교수님이 말씀하신 것에 동의하는데 다만 현실적인 관점과 관련해서는 이것 하나를 놓고 볼 게 아니라, 즉 비례성 강화라고 하는 기본적인 방향에 동의했다면 그 비례성 강화를 하기 위한 여러 가지 대안들이 지금 제시되고 있는 것 아닙니까? 권역별 비례대표제도 얘기되고 독일식 연동형도 얘기가 되고 석패율 제도도 얘기가 되고 여러 가지가 얘기된다면 그중에서 가장 실현 가능성이 높은 것 이것을 또 따져 보고, 즉 하나 하나에 대한 평가보다는 전체를 테이블 위에 올려놓고 비교 평가하는 프로세스가 필요하지 않나 싶습니다.

그렇기 때문에 이것 하나를 가지고 절대적으로 된다고 절대적으로 안 된다고 말하기는 어렵다는 게 제 생각입니다.

이상입니다.

○**위원장 심상정** 강원택 선생님 손 드셨는데 말씀하시기 바랍니다.

○**진술인 강원택** 원 위원님 질문하신 것에 대해서 말씀을 드려야 될 것 같아서……

어떤 방식이냐에 따라서 좀 다를 것 같습니다. 그냥 지금 현재의 방식을 그대로 둔 상황에서 비례대표를 120석으로 늘린다고 하면 6개 권역이면 평균 20석, 수도권이 많이 가질 테니까 적은 데는 12~13석부터 30여 석까지 이렇게 나눠질 것 같은데 그럴 경우에는 권역으로 가도 무방하다고 생각이 드는데 문제는 연동형이 되는 경우입니다. 연동형으로, 말하자면 전국의 정당 득표로 의

석을 배분하고 그것을 지역으로 보낼 경우에는 지금 지역별 의석 독점이 이루어지고 있는 상태이기 때문에 분명히 아마 초과 의석이 나올 가능성이 있습니다, 과대대표가 되니까요.

그래서 그 부분을 피하기 위해서는 저는 연동형일 경우에는 명부를 만드는 것은 전국적 단위에서 만들어야 된다고 생각을 하는데, 다만 권역을 고려할 수는 있을 것 같습니다. 명부 작성의 방법을 그냥 권역을 고려하면 되는 거지요. 예를 들면 민주당 입장에서는 경상북도·대구를 최우선으로 고려해서 명부를 작성하고 거기에 지역별로 로테이션(rotation)을 하든지 하는 형태로 명부를 만들게 되면 전국적 단위에서 만들어지게 되지만 실제로 나누어지게 되는 의석의 배분은 그 지역으로 가게 되기 때문에 저는 박상훈 박사님이 말씀하신 것처럼 지금 그런 테크니컬한 데까지 갈 수 있으면 더 좋지만 일단 큰 틀에서는 뭔가 하여튼 비례대표를 확대하는 방향으로 가자는 데 대해서 우리 위원회가 빨리 합의를 해 주시고 그쪽으로 가게 된다면 이런 테크니컬한 방법은 여러 가지로 많이 고려해 볼 수 있다는 말씀을 드리고 싶습니다.

○위원장 심상정 감사합니다.

다음은 존경하는 자유한국당의 최고일 위원님 말씀해 주시기 바랍니다.

○최교일 위원 최고일 위원입니다.

먼저 강우진 교수님에게 질의하겠습니다.

지금 ‘대통령제와 국회의원선거제도가 서로 조응하는 부분이 있다.’ 이렇게 말씀하셨고, 대통령제하에서는 독일식의 연동형 비례제는 맞지 않다 그런 의견이신가요?

○진술인 강우진 현실적으로 경험적 사례로 볼 때 연동형이면서 대통령제와 결합한 사례는 대단히 적고요.

○최교일 위원 기본적으로 좀 맞지 않다 그런 말씀하시고, 박상훈 학교장님께서도 대통령제하에서도 비례대표가 가능하다 그런 말씀이시지요?

○진술인 박상훈 예.

○최교일 위원 그래서 서로 간에 가볍게 터치를 하셨고 깊이 있게 얘기는 안 하셨는데, 강우진 교수님께서도 대통령제에서는 비례대표선거가 적절치 않다는 것을 좀 비판적인 측면에서, 본인 주장보다는 그렇게 말씀해 주셨으면 하고요. 박상훈 학교장님께서도 상호 간에 비판적인 의견에서 본인 주장을 한 번 더 말씀해 주셨으면 합니

다.

○위원장 심상정 강우진 선생님 말씀하시지요.

○진술인 강우진 먼저 제 입장은 대통령제하에서 비례대표제가 맞지 않다는 게 아니라 저는 기본적으로 비례대표를 확대해야 된다는 것을 강력히 주장하는 입장입니다. 그런데 비례대표를 확대했을 때 그것을 오늘 말씀이 나온 것처럼 연동형으로 할 것인가 아니면 일본과 같이, 지금 저희가 하고 있는 것과 같이 병립형으로 할 것인가라는 쟁점이 있는데 연동형이 장점이 있음에도 불구하고 그것이 대통령제와 결합했을 때 만들어 낼 수 있는 여러 가지 제도적인 긴장 문제를 우리가 고려하지 않으면 안 된다는 것을 먼저 말씀을 드리고 싶은 거고.

두 번째는 연동형 비례대표 자체에 문제가 또 있습니다. 그래서 사실 연동형 비례대표제를 도입한 나라들의 경험적 사례를 우리가 고민한 다음에 한국 사례에는 이런 문제들이 나타나지 않을 것이라는 제도적 장치가 필요하다는 거지요. 그렇지 않고 그냥 도입했을 경우에는 의도하지 않은 결과가 나타날 수 있다는 겁니다. 왜냐하면 우리가 독일 사례만 보기 때문에 그렇습니다. 독일과 뉴질랜드는 사실상 예외적인 부분이 있거든요, 아시다시피 의회제 나라고. 대통령제와 결합했을 때 가질 수 있는 제도적 긴장의 문제를 반드시 고민해야 된다는 것을 말씀드리고 싶습니다.

○위원장 심상정 박상훈 학교장님 말씀해 주십시오.

○진술인 박상훈 제도론의 핵심은 그 사회가 그런 제도가 가지고 있는 여러 장단점이나 부작용을 견뎌 낼 수 있는 조건이 사실 가장 중요합니다. 몽테스키외가 제도를 말할 때는 제도 자체의 정합성이 중요한 게 아니라 사회적 조건이 훨씬 더 중요하다고 하는 것으로부터 사실은 제도론이 출발했다는 게 먼저고요.

그렇기 때문에 현실의 제도는 만약에 제도 자체가 이상적인 게 있다면 민주주의를 하는 지금의 120개 나라 정도가 선거제도는 대부분 수렴되었어야 될 겁니다. 하지만 제도는 늘 그 사회의 조건에 따라서 다양하게 혼합형도 만들어지고 있고 그렇기 때문에 대통령제에는 꼭 이런 제도가 있고 저런 제도가 있고 이런 것은 존재하지 않습니다. 그 사회의 필요에 따라서 여러 제도의 패키지를 잘 운영하고 관리하는 것이 필요하고요.

세 번째는 대통령제는 천차만별입니다. 미국식 대통령제와 남미의 대통령제는 완전히 종류가 다른 대통령제인 면도 있고 또 우리는 엄밀히 말하면 순수한 대통령제가 아닙니다. 사실 의원들도 내각에 참여할 수 있는 점에서는 의원내각제고, 부통령이 없고 총리가 있고 국무회의가 있다는 점에서는 의회중심제적인 요소도 있고 그렇기 때문에 우리 헌법의 요청 자체도 의회와 대통령제의 좋은 결합을 요청하고 있기 때문에 저는 그런 측면에서는 의회정치나 정당정치의 발전을 위해서 선거제도도 얼마든지 전향적으로 검토하는 것이 필요하다고 보는 관점입니다.

○**최교일 위원** 그러니까 우리나라와 같은 대통령제하에서는 꼭 양극화된 거대 정당이 아니더라도 3개 내지 5개의 소수 정당화 하더라도 큰 문제는 없다 그렇게 보시는 거지요? 선택의 문제다?

○**진술인 박상훈** 예.

○**최교일 위원** 그리고 김종갑 입법조사관님, 지금 중선거구제를 적용한 연동형 비례대표에 관심이 있으신 거지요?

○**진술인 김종갑** 제가 주장하는 것은 아니고요, 그런 모델도 가능하다는 말씀을 드리는 겁니다.

○**최교일 위원** 예, 가능하다…… 하여튼 주된 내용을 거기에 할애해서서 설명하셨는데, 일본이 중·대선거구제를 적용한 비례선거제다 그렇게 말씀하시는 거지요?

○**진술인 김종갑** 일본은 중선거구제가 사실은 작동을 제대로 못 해서 94년인가, 시점은 정확하지 않습니다만 다시 소선거구제로 돌아갔지요.

○**최교일 위원** 그러면 연동형 비례선거제와 중·대선거구제는 하나의 선택사항이다 그렇게 볼…… 중·대선거구제 자체가 비례성을 강화하는 것이 될 수 있지 않습니까?

○**진술인 김종갑** 중·대선거구제가 좋다는 말씀은 아니고요.

○**최교일 위원** 아니, 그 자체가 비례성을 강화하는 거지요.

○**진술인 김종갑** 비례성하고는 사실 아까 말씀드린 것처럼 직접적인 관련은 없는 것 같습니다. 물론 선거구 크기에 달려 있는 문제일 수도 있지만……

○**최교일 위원** 그렇지는 않지요. 왜냐하면 우리가 싸늘이 현상이 나타나지 않습니까? 존경하는 원혜영 위원님께서도 말씀하셨는데 예를 들면 이

번 지방선거에서 경기도의원 129 대 1 그다음에 또 서울시 구청장에서 24 대 1 이런 식으로 비례성이 없는 거지요, 소선거구제니까. 만약에 중·대선거구제였다면 그런 현상은 안 나타나지요. 그러니까 중·대선거구제가 비례성이 훨씬 더 강화되는 거지요, 그 자체가.

○**진술인 김종갑** 예, 정당의 다양성이 강화될 수 있겠지요.

○**최교일 위원** 그렇지요. 비례성이 강화되는 거지요, 그 자체가. 거기에 또 비례선거제를 가미하는 그런 것에 대해서 주로 말씀하셨는데, 하여튼 제 생각은 그것은 중복이 아닌가 싶은 생각이 들어서 그러는데요.

○**진술인 김종갑** 위원님 말씀이 맞는 게 사실은 비례제가 대선거구로 볼 수 있는 거지요, 선거구를 확대하면. 그래서 그렇게 주장하는 분도 있습니다. 지역선거구제를 광역화하면 연동형이든 병립형이든 사실은 같은 효과를 보인다는 측면에서 중복된다고 보는 시각도 있습니다.

○**최교일 위원** 알겠습니다.

그리고 장영수 교수님이 말씀하셨는데, 사실 독일식 연동형 비례제를 거론은 하셨는데 본인의 의사를 뚜렷이 안 밝힌 것 같아요. 지금 여기 보면 비례성을 강화하는 것으로서 비례대표 의원수 확대, 비례대표 명부 작성 방식의 개선, 비례대표 의원의 역할 및 전문성 강화, 비례대표 선거와 지역구 선거의 연계성 강화 그리고 독일식 연동형 비례대표제 이것을 죽……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

조금만 주세요.

○**위원장 심상정** 더 넣어 드리세요.

○**최교일 위원** 말씀하시면서 본인의 의견을 정확히 밝히지 않으신 것 같아요.

혹시 본인이 생각하는 이런 식의 모델이 좋겠다 하는 것이 있으면 좀……

○**진술인 장영수** 사실 이 부분에 있어서는 일단 과연 성공조건이 갖추어져 있느냐 이게 관건이라고 생각하거든요. 이게 다 갖추어지고 독일만큼 운영한다면 좋다고 봅니다. 그런데 그렇지 못한 상태에서 한다면 실패할 가능성이 높다고 봅니다. 그렇기 때문에 이 제도 자체가 무조건 되어야 된다고 하는 것은 타당하지 않다고 보고요.

그런 맥락에 있어서 여러 가지 조건들이 있겠지만 가장 어려운 조건 중 하나는 일단 그런 식으로 해서 많은 의원님들이 지역구 줄이는 것에

합의할 수 있겠느냐 이것 하나하고 또 다른 하나는 비례대표 명부 작성—일종의 공천이 되겠지요—에 있어 가지고 국민들이 납득할 수 있는 방법으로 하거나 아니면 아예 고정명부가 아니라 가변명부로, 다시 말하자면 국민들이 정당을 투표하는 게 아니라 직접 비례대표 후보자 명부에서 ‘후보자 누구’ 해 가지고서 거기에 나온 표를 합산해 가지고 순위를 변동시키는 이런 것까지도 할 수 있느냐. 그런데 그랬을 때는 의원님들이 그것을 수용하는 것과는 또 별도로 국민들이 과연 그 개개의 후보자들, 수십 명의 비례대표 후보자들을 알고 판단해 가지고 적절한 선택을 할 수 있느냐가 또 문제거든요.

사실 그래서 그런 식으로까지 하는 나라는 많지 않은 것으로 알고 있고, 그래서 이게 좋은 제도인 것은 분명한데 그 성공조건이 만만치 않다 이렇게 생각을 하고 있습니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

김종갑 조사관님의 입장은 주문 생산된 입장이라는 것을 다시 한번 말씀드립니다.

(웃음소리)

왜냐하면 솔직히 말씀드리려서 중·대선거구제와 관련해서 진술해 줄 분을 거의 찾기 힘들기 때문에 저희가 특별히 주문해서 오늘 와 주신 겁니다.

다음은 존경하는 최인호 위원님 말씀해 주시기 바랍니다.

○최인호 위원 저는 이해를 충실히 하기 위해서 발제문에 근거해서 조금 세세한 질문을 한 분씩 다 드리도록 하겠습니다.

우선 질문드리기 전에 아까 비례대표를 권역별로 적용할 것이냐, 전국적으로 적용할 것이냐……

이번 선거구제 개편의 핵심 중 하나가 우리가 지역구도 해소를 구조적으로 제도적으로 만들자는 것 아니겠습니까? 그런 취지에서 보면 전국적으로 하면 보완재적인 요소로 지역구도 해소가 가미될 수밖에 없고요. 그래서 그런 의미에서 본다면 권역별로 하는 것이 맞다, 권역별로 해도 충분히 계층성의 문제 또 소수의 배려라든지 직능대표 이런 부분을 얼마든지 가미할 수 있기 때문에…… 노동자가 많은 공업 지역에는 노동자 비례대표를 많이 하면 되고 농촌이 많은 데는 농촌 비례대표를 하면 전국적으로 그게 다 골고루 편제가 되고 또 정당이 그냥 그것만 일률적으로 할 게 아니기 때문에 다양성을 다 고려해서 권역

별로도 배치를 하면 그런 문제들은 상당 부분 시정될 수 있지 않겠는가, 그런 면에서 저는 권역별이 옳다 이렇게 생각한다는 점을 말씀드리면서……

우선 강우진 교수님께서서는 주로 연동형을 했을 때 정당이 난립할 수 있다, 그래서 대통령제하에서 정당의 난립으로 인한 책임성의 저하 이런 부분을 우려하시는 바를 배경에 깔고 계신 것 같습니다, 제가 잘 이해를 했는지 모르겠습니다만. 저는 충분히 그런 우려를 할 수 있다고 보고요.

그런 면에서 11페이지에 인용을 하셨는데 ‘남미를 보면 대통령제와 다당제의 결합이 매력적인 대안이 아니다.’라고 인용을 하셨습니다. 그 의미를, 남미 상황에 대해서 좀 구체적으로 말씀해 주시고 또 남미에서 연동형 비례제가 실패했는데 그에 대한 대안적인 선거제도가 어떤 것이 도입됐다는 것은 없습니다. 그래서 그 부분에 대해서 말씀을 해 주시고.

그다음에 강원택 교수님께서서는 어쨌든 의석수 증가가 수반되어야만이 현실적으로 비례성의 선거제도 도입이 가능하다 이렇게 강조하셨는데 실제 국민들의 동의 수준이 높지 않은 상황에서 어떻게 의석수 증가에 대한 방안이 있겠는지, 예를 들어서 국회의 예산은 동결시키고 총액은 그대로 두고 의석수를 늘리는 방안도 되고 또 박상훈 교수님은 ‘좋은 정당에 대한 구체적인 대안 제시로 국민적 공감을 얻어서 의석수 증가에 대한 동의를 높이자.’ 이런 말씀도 하셨는데 강 교수님께서서는 다른 좋은 방안이 있으시면 말씀을 해 주시기 바랍니다.

그다음에 김종갑 조사관님께는, 주문을 받으셨기 때문에 본인 소신하고 다르다는 것을 저도 충분히 이해했습니다. 그러면서도 연동형과 중선거구제를 결합하셨고 또 도농복합제를 하셨는데, 우선 질문드릴 것은 연동형과 중선거구제가 결합되면 표심의 왜곡 가능성이 상당 부분 나타날 수 있다 하는 우려, 예를 들면 20대 때 중선거구제를 연동형으로 했을 때 물론 중선거구제가 지역구마다 몇 명을 뽑느냐에 따라서 시뮬레이션 결과가 다르겠습니다만 얼마 전에 모 일간지에서 시뮬레이션한 결과에 따르면 저희 당이 3당으로 전략을 합니다. 우리 당이 가지고 있는 대표성이나 정당의 득표율이나 지역구의 당선자 수나 여러 가지로 봤을 때 2당은 모르지만 3당까지 떨어진다는 것은…… 글썄요. 또 정당의 안정성이라

는 측면에서 봤을 때도 표심 왜곡이 아주 극대화 될 수 있다 하는 측면에서 연동형과 중선거구제를 결합하는 방식은 상당히 우려된다, 그 부분을 혹시 고민해 보셨는지……

그다음에 농촌에서 소선거구제, 각 지역마다 아직도 지역주의 정서는 남아 있습니다. 그런 상황에서, 특히 도시보다는 농촌지역일수록 지역정치적인 기반이 좀 더 강하다고 했을 때 지역의 정치적인 정서에 따르는 각 정당별 거점들이 다 있는데 그게 농촌 소선거구에서 극대화되면 지역주의 극복에 오히려 장애 요소가 될 수도 있다. 그러니까 지역주의가 정치적인 면에서 온존하거나 더 강화될 수 있는 근거지로서의 농촌 선거구가 소선거구제가 되면 그렇게 될 수 있어서 이것도 상당히 우려되는 바가 있다는 측면에서 그냥 제 기우인지 이것을 한 번 더 말씀을 해 주시고요.

그다음에 박상훈 교수님께 질문을 좀 드리는 것은 31페이지에 ‘한국 정치는 양극화된 양당 체제 때문에 문제였고 3당 이하 정당들이 역할이 커서 문제인 적은 없었던바’ 이런 지적을 하셨습니까만 실제로 우리가 88년도의 선거를 되돌아보면 자민련이 있었습니다. 그 자민련이 사실은……

○진술인 박상훈 88년도……

○최인호 위원 88년도 4·26 총선 때.

○진술인 박상훈 자민련이 아니고 공화당.

○최인호 위원 공화당, 그렇지요. 자민련 전신이지요.

87년 6월 항쟁 이후에 88년 선거는 각 지역별로 대표하는 지역 정당 또는 보스의 정치적인 정서에 결합돼서 표심이 표출되었지 그게 공화당을 지지하는……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

조금만 더 하겠습니다.

공화당을 지지했던 당시의 충청도 민심이 보수적이어서 공화당을 지지했다고는 보지 않습니다. 오히려 그 당시에 민정당에 대별되는 야당의 하나로서 현실적인 대안으로 공화당을 선택했거든요. 그런데 공화당이 이후에 3당 합당을 하면서 한국 정치가 상당히 왜곡되는 데 주요 역할을 했습니다. 그러면 그때의 공화당은 충청도민이 그 당시에 지지했던 야성을 발휘하라는 그 주문에는 전혀 배치된 결과로 갔거든요. 20대에서 국민의 당도 일부 그런 요소가 있다고 봅니다, 다른 분들도 지적을 했었지만. 분당이 되면서 일부는 보

수적 성향이 있는 분들하고 또 같이 결합이 된 측면도 있고요.

이게 정치적인 3당 이하의 정당들에 의한 유권자들이 원래 그 당에……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....
(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)
대한 기대나 정체성에 대한 기대 이런 여러 가지 부분에 반하는 역할을 해 왔다 하는 점에서 꼭 문제가 없었다고 단정 짓는 것은 좀 무리지 않겠느냐……

그리고 앞으로도 충분히 3당 이하의 정당에 의해서, 보수적인 측면에서 유권자들의 지지를 받은 정당이 나중에 또 여러 가지 정당 개편, 정치·정계 개편 이런 것으로 인해서 그에 반하는 정치적 선택을 할 가능성이 아직도 상존하고 있고, 특히나 우리나라 정당이라는 게 안정성이 상당히 낮은 나라 아닙니까? 그러면 3당 이하의 정당일수록 정당의 안정성이 낮기 때문에 더더군다나 이런 가능성이 있다고 보는데 그 부분에 대한 지적을 드리고 싶습니다.

마지막으로 장영수 교수님께는 헌법과 선거법의 연계, 충분히 동의합니다마는 현재는 선거법으로 대부분 우리가 논의를 하고 있기 때문에 헌법 개정과 연계를 하는 건 좀 우리가 따릅니다, 시기상. 그러나 어쨌든 헌법 개정과 무관할 수 없는 이런 측면을 국민 여론의 한계라는 측면에서 어떻게 잘 같이 갈 것인지 좋은 방안이 있으면 답변해 주시기 바랍니다.

제가 욕심이 좀 많았는지 모르겠습니다. 이해를 돕기 위해서 그랬는데……

○위원장 심상정 말씀 감사드리고요.

강우진·강원택·김종갑·박상훈·장영수 진술인의 순서대로 말씀을 해 주시기 바랍니다.

다만 한 분당 2분씩 드리도록 하겠습니다.

○진술인 강우진 답변할 게 많으니까 짧게 말씀드리도록 하겠습니다.

남미 사례는 강원택 선생님이 전문가이시고 아까도 말씀하셨지만 대통령제와 다당제의 문제는 사실은 여전히 논쟁 중입니다. 아까 미국이 예외적인 사례라고 그랬지만 남미 같은 경우는 대부분 대통령제지만 대통령제 중에 성공적인 대통령제를 운영하고 있는 나라가 말씀하신 우루과이 정도라고 말씀드릴 수 있을 것 같거든요. 과연

그렇다면 이런 불안정성이나 저성과가 어디서 나왔느냐라면 여전히 논쟁적이고요.

대조적으로 볼 때 당연히, 아까 제가 통치 가능성이라는 표현을 썼지만 대통령제의 제도적 특성과 다당제가 만약에 서로 합의를 이루지 못할 경우에는 이 두 가지는 서로 잘 맞지 않는 건 사실이고요.

그리고 아까 간단히 말씀드린 것처럼 19대 국회 이후에 20대 국회까지, 특히 20대 국회에서 잘 보여 주고 있는 것처럼 우리가 협치를 기대했지만 협치가 잘 안 되고 있는 현실을 감안할 때 과연 우리가 원하는 대로, 기대하는 대로 그런 결과가 나타날 수 있을지는 좀 고민을 해 볼 필요가 있다는 점을 지적하고 싶고요.

권역별 비례대표제의 가장 큰 문제 중의 하나가 사실은 초과 의석 문제입니다. 초과 의석 문제는 물론 제도적인 작동 자체도 사실 쉽지 않은 문제지만, 유권자의 입장에서 볼 때 이 작동을 제대로 파악한다는 게 쉽지가 않지만, 특히 한국적 상황에서는 정치적 불안정성을 높이는 것이고 이것은 결국 정치적 불신과 연결될 수가 있거든요. 그렇기 때문에 우리가 만약에 비례성을 목적으로 한다면 연동형을 고집하지 않더라도, 김종갑 선생님이 이 부분에 대해서는 전문가이시지만 예를 들면 불비례를 보정할 수 있는 병립형도 존재하거든요. 그렇기 때문에 여러 가지 다양한 제도적인 대안이 있다는 것을 고민해 볼 필요가 있고요.

제가 처음에 말씀드린 것처럼 지금 서구 선진 민주주의국가의 논의는 왜 1990년대 이후에 많이 진행됐던 선거제도 개혁이 원하는 결과를 못 얻었는가에 대해 집중되고 있습니다. 그런데 우리가 그런 논의를 하고 있지 않다는 점이 좀 아쉽고요. 그런 면에서 연동형을 도입해서 성과를 낸 사례와 그렇지 않은 사례를 비교해서 분석해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

남미 두 가지 사례만 간단히 말씀드리면, 볼리비아와 베네수엘라 같은 경우는 서로 다른 이유로 연동형을 시도했는데 성공하지 못했다는 거지요. 예를 들면 볼리비아 같은 경우는 저희처럼 지역갈등 문제점에 연동형을 도입했었습니다. 그렇지만 연동형을 통해서 지역갈등이 해소된 것이 아니라 지역균열이 오히려 강화된 케이스고요. 베네수엘라는 중앙이 모든 것을 독점했기 때문에 독일 사례가 가지고 있는, 유권자들과의 관계를

강화하기 위해서 인물대표성을 가지고 있는 독일식 연동형을 도입했는데 중앙이 여전히 모든 것을 통제하고 있기 때문에 이게 안 됐다는 거지요.

그렇다면 한국사회에 만약 이것을 적용한다면 우리가 기대했던 효과가 한국의 정당정치가 바뀌지 않는다면 오히려 나타나지 않을 가능성도 있다고 말씀을 드리고 싶네요.

우루과이 같은 경우는 PR도 open-list, 오늘 얘기한 것처럼 유권자들이 직접 비례대표를 결정하는 그런 선거제도거든요. 그렇기 때문에 만약에 우리가 비례성만을 가지고 얘기를 한다면 PR을 하는 게 가장 맞습니다. 그런 면에서 보면 여러 가지 다양한 과거의 경험들을, 실제로 제도개혁을 통해서 목적을 달성하고자 했으나 달성한 경우와 그렇지 않은 경우를 비교 분석해서 한국에 가장 맞는 최적의 제도를 합의를 이루는 게 필요한 게 아닌가 이런 생각을 해 봅니다.

시간 관계상 이 정도 말씀드리겠습니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

강원택 선생님 말씀해 주십시오.

○진술인 강원택 다른 진술자에 비해서 최 위원님이 저한테만 이렇게 어려운 질문을 하셨는지 모르겠습니다.

한 가지 제가 최근에 느끼는 변화가 있습니다. 제가 여러 해 전부터 의원수 증가를 하지 않으면 비례대표제나 선거제도 바꿀 수 없다고 외부에 특강을 나갔을 때 많은 주장을 펼쳐 왔는데, 상당히 오래됐습니다. 그런데 최근에 제가 피부로 감지되는 것은 상당히 변화가 있습니다. 여러 해 전에 국회의원수 늘리자 그랬다가는 거의 엄청난 비난과 이러다 두드려 맞는 것 아닌가 하는 그계 들 정도로 높았는데 최근 들어서는 거기에 공감하시는 분들이 상당히 많이 늘어났습니다, 현실적으로. 그래서 한 4, 5년 전과 비교하면 의원정수와 관련된 여론도 예전하고는 같지 않다는 말씀을 하나 드리고 싶고요.

그 부분 관련은 저희 학자들뿐만 아니라 사실 여기 와 계신 언론인들도 많이 노력을 해 주셔야 될 것 같고요. 제가 볼 때, 혼자서 생각을 해 보니까 역시 제일 중요한 것은 정치권에서의 합의인 것 같습니다. 정치권에서 어느 특정한 정파 이게 아니라 정치권 내에서 불가피하게 현실적으로 보다 나은 정치를 위해서 필요하다는 그 필요성에 대해서 솔직하게 양해를 구하는 게 일단 우

선이고, 그러려면 정치적 합의가 필요한 것 같고요. 그리고 그게 다 갖춰지게 되면 대통령이 정치개혁과 관련해서 불가피성에 대한 양해를 구한다든지 하게 되면 그게 조금 더 효과를 갖지 않을까 하는 생각이 들었습니다.

그리고 아까 원혜영 위원님 질문하셨을 때 기술적인 이유로 인해서 전국적인 명부에 대해서 말씀을 드렸는데 최 위원님이 말씀하신 것을 듣고 있다 보니까 어차피 명분상 지역주의라고 하는 부분에서 벗어나기 위해서 선거제도라는 게 필요하고 또 의원수 증원도 필요하다고 한다면 어떤 형태가 되든지 나눠지는 기준은 결국 권역이 되는 것이 올바르지 않나 하는 생각이 듭니다.

이상입니다.

○위원장 심상정 김종갑 조사관님.

○진술인 김종갑 연동형에서 표심이 왜곡됐다던 초과 의석이 발생했기 때문에 그렇습니다. 초과 의석이 발생했다는 것은 그만큼, 초과만큼 불비례가 발생하거든요, 초과는 과대 대표된 의석이기 때문에. 그런데 중선거구를 연동해서 적용하면 초과 의석이 줄어듭니다. 초과를 낮출 수 있기 때문에 그런 측면에서 보면 표심 왜곡을 줄일 수 있다고 볼 수 있고요.

그리고 지역주의 완화 효과는 사실 중선거구제도 도입하지 않더라도 소선거구만으로도 효과가 충분히 나타납니다. 지역주의 완화라는 것을, 특정 지역의 특정 정당이 의석을 독점하고 경쟁 정당이 의석을 못 가져가는 것으로 지역주의를 규정한다면 소선거구와 연동형의 결합 방식도 비지역주의 정당도 충분히 의석을 확보할 수 있습니다, 독일식으로 연동형을 적용하면.

다만 중선거구 방식을 연동형으로 적용하면 그만큼 초과 발생이 줄어들 가능성이 높습니다. 그런 차이가 있고요.

소선거구에서도 지역주의 완화 효과가 뚜렷한 이유는 처음에 권역별로 의석을 할당할 때 총의석을 인구비례로 할당합니다. 득표와 무관한 인구비례로 할당하기 때문에 비지역주의 정당, 군소 정당, 경쟁 정당도 의석을 확보할 가능성이 충분히 있지요.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

다음은 박상훈……

○최인호 위원 그 부분에서 질문을 간단하게, 김종갑 조사관님한테……

○위원장 심상정 위원님, 일단 진술인들 답변 듣고 보충질의를 하시기 바랍니다.

박상훈 진술인 말씀해 주십시오.

○진술인 박상훈 3당과 4당이 있는 정당의 문제는 하나는 개별 정당에 대한 차원이 있을 수 있고, 3당과 4당이 있는 정당체에 대한 차원이 있을 수 있다고 봅니다. 2개로 나누어서 문제를 봐야 된다고 보는데 개별 정당은 유권자들이 투표를 통해서 만든 결과이기 때문에 개별 정당의 출연 자체에 대해서 우리가 좋다 나쁘다 말하기는 어려울 겁니다. 그런데 그런 개별 정당이 말씀하신 대로 일정한 투표자들의 선호나 여망에 의해서 만들어졌는데 그 당이 스스로 자신의 가치나 자율성을 지키지 못하게 만든 데에는 양당제적인 구조나 제약이 컸다고 봅니다.

3당 합당 말씀해 주셨는데 결국은 제1당이 거대 정당을 만들어서 자신의 정당 위로 양당제를 만들고자 했을 때 특정 유권자들의 선호에 의해서 만들어진 정당이 자율성을 지키지 못한 한 사례라고 볼 수 있습니다.

그게 88년에서 90년 사이의 일이라면 또 97년에서 98년은 아까 말씀하신 공화당과 그 이후의 자민련은 새천년민주당과 그런 방법으로 소위 IMF 이후의 개혁을 위해서 힘을 합치게 되는 구조가 있기 때문에 그 개별 정당의 선택을 우리가 말하기보다는 그런 정당에게 자율적인 발전의 기회를 제약했던 정당체에 대한 문제를 더 중시한다면 결국은 1·2당에게 어떻게 보면 조금 더 많은 책임이 부과돼야 좋은 설명이 되지 않을까 싶습니다.

그리고 한 가지 덧붙이면, 공화당은 지역주의 정당만은 아니었다는 것을 말씀드리고 싶습니다. 88년 선거에서 공화당 표가 가장 많이 나온 데는 경북하고 강원도였지 사실은 충청도에서 그렇게 많은 표가 나오지 않았는데 그다음에 공화당이 결국 이런 정당구조에서는 각 당의 지역주의 동원밖에는 안 되니까 그 이후에 정당들이 지역적으로 편중된 면도 우리가 고려한다면 애초부터 좋은 정당이 될 수도 있는 짝이 지역주의적으로 물러가게 만들거나 거대 정당 중심으로 재편되게 만든 정당체계의 힘을 선거제도를 통해서 풀어줘야 되는 것 이게 우리 논의의 초점이 아닐까 싶습니다.

○위원장 심상정 장영수 선생님 말씀해 주십시오.

○**진술인 장영수** 지금 선거법제 개혁을 얘기하면서 헌법 개정까지 함께하기는 힘들다고 말씀하셨는데, 사실 이게 정치개혁특위이지 개헌특위는 아니니까요. 한데 상반기에는 헌정특위에서 이 연계성 때문에 함께 논의하셨지 않습니까? 그렇다면 이 문체도, 향후 헌법 개정을 무한정 미룰 수 있는 것은 아니니까 지금 여기에서 검토는 돼야 되지 않느냐. 예컨대 결선투표제 문제 같은 것만 하더라도 헌법 개정 때문에 안 되니까 아예 검토하지 말자고 하실 것인지, 아니면 경우의 수를 나누어서 플랜 A 플랜 B 해 가지고 헌법 개정하고 연계된다면 이쪽으로, 안 된다면 이쪽으로, 충분히 될 수 있다고 보고요.

또한 연동형 비례대표제 같은 경우도 보면 지난 3월 26일 발의된 대통령 개헌안에서도 언급됐던 부분이기도요. 연동형 비례대표라고 명칭은 안 했지만 그런 의미의 규정들이 있었습니니다.

그런 것들을 염두에 두시고 접근하시면 되지 않을까라는 그런 의미였다는 것을 말씀드립니다.

이상입니다.

○**위원장 심상정** 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 바른미래당의 김성식 위원님 말씀해 주십시오.

○**김성식 위원** 서울 관악갑의 김성식 위원입니다.

제도 논의를 할 때 제도 자체의 정합성을 자꾸 찾으려 하지 말고 사회적 조건이나 정치적 현실을 보면서 잘 따져 보아야 된다는 여러 진술인들의 말씀이 저는 논의의 출발점이라고 생각합니다.

즉 한국 정치의 현실을 놓고 지금 뭐가 문제인가 생각하고 최소한 어디로 가 보자 그리고 또 그게 감당 가능하고 합의 가능하냐, 저는 논의를 이렇게 좁혀서 시작하는 것이 좋다고 봅니다.

그런 의미에서 다소 추상적인 질문이지만 이 질문을 진술인 모두에게 한번 짧게 드릴 수밖에 없습니다. 박상훈 학교장님부터 해서 방금 제가 드린 이 질문에 대해서 짧게 한번 답변을 해 봐주시기 바랍니다.

○**진술인 박상훈** 저는 한국 정치는 각자 자신의 정당이 거기에 기대를 걸고 있는 유권자의 다양한 집단들의 선호와 열정을 공공정책을 통해서 잘 발휘하기보다는 상대 정당의 잘못을 근거로 삼아서 자기 정당의 정당성을 인정받는 약간 양극화된 양당제가 한국 정치의 발전을 저해하는

큰 요소라고 생각합니다.

따라서 선거 결과 몇 개의 정당에 시민들의 선호가 나뉘어서 표현됐다든 그것을 의식을 통해서 비례적으로 반영되게 하고 그 결과가 공공정책을 다투는 의회정치 안에서 그 규모만큼 반영되는 방향으로 간다면 우리나라 정당정치도 대통령에 매달려 있거나 대통령에 대한 선호를 둘러싸고 ‘친’과 ‘반’ 자를 붙이는 정치적 오명을 벗어나서 각자 우리 사회에 필요한 정치 발전이든 사회 발전의 목표에 충실하고도 정당이 스스로 발전할 수 있는 계기를 선거제도가 열어 주는 그런 방향으로 고민했으면 하는 바람입니다.

○**김성식 위원** 장영수 교수님 짧게 한번 말씀해 주세요.

○**진술인 장영수** 현실적인 여건을 무시한 가운데서 제도개혁을 한다는 것은 실패가 예정돼 있는 것이지요. 하지만 또 다른 한편으로서는 국민들을 설득하기 위해서는 뭔가 미래에 대한 비전을 보여 줘야 됩니다. 그리고 그러한 비전을 통해서 변화 내지는 변화의 가능성 그리고 그 변화를 통해서 얻어 갈 수 있는 것들의 점점을 찾는 것들이 위원님들의 역할 내지는 과제라고 생각하고요.

○**김성식 위원** 그러니까 우리 정치가 현실적으로 어디서 어디로 가는 게 제일 중요한 과제다, 그 얘기가 제 질문의 핵심입니다.

○**진술인 장영수** 그리고 그 부분에 있어서 저는 국민들을 설득하는 데 있어서 죽 얘기 나왔던 것처럼 비례성 강화한다고 하는 화두 자체는 놓치지 말아야 된다고 생각을 합니다.

그런데 그 화두를 구체적으로 어떤 방향으로 갈 거냐, 어떤 제도 속에 구현시킬 것이냐는 이제부터 여러분들이 합의하셔야 될 부분이고, 아까 말씀드렸던 것처럼 권역별이나 연동형이나 등에 대해서는 탁상 위에 올려놓고 함께 논의하셔야 된다고 봅니다.

○**김성식 위원** 다른 진술인께서는 또 다른 질문으로 제가 기회를 갖고 대화를 나누겠습니다.

저는 아까 그 문제의식을 갖고 본다면 한국사회에서는 연방제도 아니고 지역분권이 크게 발전 안 된 가운데 지역 독식현상이 계속 생겨온 문제를 어떻게든 해결해야 되는 것이 정치품질을 좋게 하는 것 같은데 저는 영호남만 이런 것이 아니라 수도권도 잘 들여다보면 벨트가 생기면서 아무리 선거여건이 나쁘더라도 1·2당의 경우 항

상 그래도 국회의원 당선자를 내는 선거구가 딱 보면 정해져 있습니다.

저는 당선도 해 보고 낙선도 많이 해 본 사람으로서 지역에서 활동을 하다 보면 특정 정당이 무조건 이기는 지역구 그렇게 되면 국회의원의 진입과 퇴출만 왜곡되는 것이 아니라 그 지방자치 선거구조 등 전체가 다 왜곡되어서 잘 나가는 정당은 잘 나가는 정당대로 부패든 기타 과잉경합이든 해서 문제가 되고 그렇지 않은 정당은 아예 사람을 못 구해서 피폐되는 이런 문제가 생깁니다.

그래서 저는 어떤 형태로든 어느 정당의 이익과 손해를 떠나서 지역독식을 깨는 문제, 단순히 영호남 문제를 넘어서는 독특한 선거구 발전의 역사와 연관된 이 부분을 굉장히 중요하게 봐야, 이것이 충원구조하고 연관이 되어 있다 이렇게 생각을 하나 하고요.

아까 사표 줄이는 문제 그래서 대표성·비례성을 높이는 문제는 다 말씀하셨으니까 저는 반복하지 않겠고, 아까 존경하는 강원택 교수님 말씀하신 다원적 대표성 문제 이 점과 연관해서 여러 가지 다당제적인 요소에 대한 지적도 제가 늘 생각하던 바이기 때문에 더 덧붙이지는 않겠습니다.

또 하나 중요한 것은 지난번 회의 때도 제가 말씀드렸지만 우리 정당이 나름대로 강점도 있고 각 정당마다 취약점이 있어요. 이게 선거를 거치면서 취약점은 보완되고 강점은 더 살려가는 형태가 되어야 되는데 지금은 지역구에 편향은 후보를 못 구하게 되니까 지역적인 차원에서는 말하자면 아주 전면적인 악순환 구조에서 헤어 나오지 못하는 겁니다.

그래서 저는 편향은 분일수록 지역구에서 낙선 되어도 당선 가능성을 열어 줘야 우리나라와 같이 지역독식이 너무 심한 구조에서는 그다음에 지역을 통해서건 혹은 비례대표를 통해서건 좋은 인재가 들어온다.

그리고 이 문제는 우리 정당이 아직 국민들에게, 역사가 짧고 정당의 안정성이 취약한 것과는 무관하지 않지만 비례대표 순번 정하는 문제에 대해서 어떤 민주적인 전통이나 관행을 잘 쌓지 못하고 있다는 것도 저는 연관이 있다고 봅니다.

그런 의미에서 제가 종합적으로 말씀을 드린다면 현행 소선거구 다수대표제는 어쨌든 이번 기회에 바뀌어야 될 것 같고요. 그 경우에 비례대

표를 늘리는 것도 다 좋습니다마는 그 비례대표를 늘릴 때 목소리가 대변되지 않은 분들을 이른바 전국구적 투표방식에 의해서 비례대표 되는 것은 그대로 일정하게 살린다고 하더라도 각 정당이 자기 취약한 지역에서도 최대한 좋은 인물을 발굴해서 우리 정당 전체가 건강하게 발전할 수 있도록 하기 위해서는 석패율 제도와 결합된 그런 비례대표 명부 작성과 당선 구조가 일정기간 갈 필요가 있는 게 아닌가.

저는 이런 것이라고 한다면, 나머지는 소소하게 타협 가능하고 그런 의미라면 전국적인 비례대표 명부보다는 권역별 명부가 오히려 더 효과성이 있겠다. 저는 현재 이런 논의들을 주목해서 보고 있습니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

이와 관련해서 제가 아까 발언 기회를 드리지 못한 세 분께 간단하게 답변을 구하는 것으로 제 시간을 쓰고자 합니다.

강우진 교수님 한 말씀 해 주시고요.

○진술인 강우진 앞서 사실 두 분한테 질문하신 것과 함께 간단하게 말씀드리겠습니다.

한국정치의 문제는 우리가 여러 가지 정당들이 있지만 이 정당이 대표하는 이익이 사실상 비슷하다는 데 문제가 있는 거지요. 작은 정당은 큰 정당과 다른 이익을 대표해야만 존재 근거가 있지 않겠습니까. 다른 지역에 정치적 기반을 두고 있어서가 아니라 다른 부문 이익 또는 계층 이익을 대표할 때 그 정당의 존재 근거가 있다고 생각을 합니다.

그렇다면 서로 손해 보고 이익을 보는 이런 선거제도를 다 같이 좀 더 잘 대표되는, 비례성이 높은 선거제도로 바꾸는 것도 중요하지만 이런 정당구도를 내용적으로 서로 좀 더 경쟁할 수 있는 정당구도로 바꾸는 것이 훨씬 더 중요하다고 생각하거든요. 그런 면에서 좀 더 고민해 볼 필요가 있다고 생각을 하고.

그런 면에서는 오늘 다 말씀하신 것처럼 비례대표의 확대가 여러 가지 장단점이 있지만 현실적으로 가장 중요한 이슈라고 생각합니다.

그리고 오늘 김 위원님께서 말씀하신 현실적인 대안으로서 중복 입후보자라든지 석패율 제도는 당분간이라도 한국정치의 현실상 고려를 해 볼 필요가 있지 않느냐. 만약에 우리가 지역별·권

역별에도 지역 독점현상을 완화한다면 예를 들면 대구지역의 김부겸 의원이 만약에 지역구에서 떨어지더라도 비례대표에서 당선될 수 있다면 괜찮은 미래 전도유망한 후보자가 도전해 볼 수 있는 유인이 생기겠지요. 그런 면에서는 현실적인 필요성은 있다고 저도 생각을 합니다.

○김성식 위원 강원택 교수님 말씀해 주십시오.

○진술인 강원택 존경하는 김 위원님이 말씀하셨던 근원적인 그 문제의식에는 공감하고요. 그런데 일반적으로 연동형에서는 중복 입후보를 하지요. 헬무트 콜 총리가 지역구에서 당선되지는 않았지만 어쨌든 명부에 의해서 계속적으로 의원직을 유지해 왔던 것처럼 그것은 분명히 좋은 방법이 될 수 있을 것 같습니다.

그런데 석패율의 경우에는 그것이 갖고 있는 장점 그러니까 대개 우리 경우에는 명부순위를 정하는 것에 대한 공정성에 대한 불신이 일단 깔려 있기 때문에 내가 나가서 얼마나 열심히 하느냐 그 결과를 갖고 나누자가 되는 것인데 그 경우에는 원래 정당명부 자체가, 예를 들면 몇 사람에게 동일한 순위를 줘야 되지 않겠습니까? 그러면 사실은 원래 명부제에서 갖고자 했던 취지가 약간 퇴색되고 오히려 지역구의 것들을 보완해 주는 형태로 조금 더 무게 중심이 갈 수 있어서 석패율 제도는 조금 더 검토를 해 볼 필요는 있습니다마는 저는 그것보다는 연동형의 경우라면 독일에서 하고 있는 것과 같은 일정한 제한을 둔 상황에서의 중복출마를 허용하는 것이 오히려 조금 더 현실적인 방안이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 그래서 지역구에서 낙선을 하더라도 그 지역에서 받은 득표율의 순위에 의해서 그 정당에서 배려해 줄 수 있는 그런 형태가 오히려 더 낫지 않을까 하는 생각이 듭니다.

○김성식 위원 혹시 이미 말씀하신 박상훈 교장 선생님이나 장영수 교수님도 이와 관련해서 하실 말씀 있으시면 짧게 하시고요.

○진술인 박상훈 만약 어떤 문제에 대해서 판단 또는 옳음의 기준을 만드는 데는 저는 두 가지 차원으로 나뉘야 된다고 보는데 하나는 시점이나 조건을 고려하지 않고 보편적으로 정의에 기여하는 원칙이 있고 다른 하나는 현재 있는 현실적인 제약 때문에 이행기적인 어떤 기준 또는 전환기나 경과적인 어떤 정의의 기준도 저는 필요하다고 봅니다.

제가 볼 때는 한국 정당정치를 발전시키는 데

있어서 선거제도가 가져가야 될 큰 변화는 정당이 자신의 지지기반에 충실하더라도 자신의 미래를 개척할 수 있는 기회를 주는 것은 보편적 정의에 합당한 일이라고 보고 여기에 맞게 선거구 크기를 중·대선거구제로 할지 석패율이나 중복 입후보자를 할지 하는 문제는 말씀하신 대로 한국정치가 현재 갖고 있는 이런 문제를 개선하는데는 불가피하게 도움이 되는 측면이 있기 때문에 보편적인 기준에서는 조금 논란의 여지가 있더라도 결합해서 선거제도를 바꿀 때 개혁의 어떤 대상으로 고려되어야 된다고 보는 입장입니다.

○김성식 위원 장영수 교수님 말씀해 주십시오.

○진술인 장영수 짧게 한마디로 말씀드리자면 저는 개인적으로 석패율 제도의 경우에 있어서는 구체적인 판단의 기준도 그렇고 거기에 대한 오남용의 소지에 대한 얘기들도 있고 차라리 그것보다는 방금 전에 강원택 교수님이 얘기하신 것처럼 오히려 지역구와 비례대표 양쪽에 동시에 입후보할 수 있도록 하는 것이 문제 해결에는 더 도움이 되지 않을까 생각합니다.

○진술인 김종갑 저도 연동형으로 가면 당연히 중복 입후보가 적용될 수밖에 없는 것이고요. 석패율 제도는 사실 경쟁을 시키기는 하지만 특정 상위 순위에 인위적인 공천 아니겠습니까. 그것은 비민주적이라고 할 수 있고.

독일처럼 비례대표 공천 방식 자체가 민주화되고 당원의 의사가 표명될 수 있는 기회가 부여되면 비례의석의 증가나 아니면 연동형의 적용으로 인한 비례의원 증가 그런 문제들이 다 해결될 것 같습니다, 공천의 불투명성에 관한 문제도, 독일처럼 당원의 의사가 반영되는 그런 메커니즘으로 가게 되면요.

독일은 비례명부 같은 경우에는 당원의 의사가 대의원을 선출하고 대의원총회에서 명부 순위까지 결정하는 데 영향을 미칩니다. 그래서 비밀투표로 최종 확정되고. 그런 과정을 거치면 비례대표가 가질 수 있는 어떤 투명하지 못하다는 지적에 대한 문제도 해결될 수 있을 거라고 봅니다.

○김성식 위원 이상입니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

다음은 더불어민주당의 존경하는 김종민 위원님 말씀해 주십시오.

○김종민 위원 더불어민주당 김종민입니다.

저는 오늘 위원님들이나 교수님들께서 말씀 주신 여러 가지 내용들이 다 복합적으로 조화를 이룰 수 있는 방향으로 가능하다고 보는데 조금 중심이 되는 주제를 한번 따져 보자 그래서 어떤 것이 중심인지 이런 관점에서 한번 말씀을 드려 보려고 합니다.

저는 선거구제 개편을 할 때 어떻게 할 것이냐 하는 방향에서는 비례제의 숫자도 중요하지만 비례제의 비중을 확대하는 것이 제일 핵심적인 방향이다 이게 제 개인적인 생각이거든요. 왜 그렇게 생각을 하느냐 하면 우리가 선거제도 개혁을 얘기할 때 어떻게 개혁할 것이냐에 대한 여러 가지 얘기가 많은데 사실 왜 개혁하느냐 하는 문제에 대해서 한번 더 생각을 해 보자 이런 제안을 드리고 싶은 건데요.

보통 우리가 왜 개혁하냐 이 얘기할 때 예전에는 우리가 지역구도를 좀 완화하기 위해서 선거제도를 개편해야 된다 이렇게 얘기를 많이 했어요. 그 연장선에서 비례성이 낮다, 비례성이 떨어지니까 비례성을 보완하는 게 순리에 맞는 것 아니냐 이런 차원에서 얘기를 했는데, 제가 말씀드리고 싶은 것은 그것도 물론 당연히 필요한 것이지만 이것을 포함하는 전제에서 우리가 보다 더 중요하게 생각할 것은 과연 이 정치와 국회에 대한 불신을 조금이라도 완화할 수 있는 길 또는 그 완화하는 것, 불신의 어떤 뿌리에 선거제도가 연동되어 있는 것 아니냐 이런 고민을 해 볼 필요가 있어요.

그래서 저는 계속 여러 번 말씀을 드립니다마는 현재 한국과 같은 이런 극단적인 소지역구 정치가 국회 전체를 주도하는 방식의 국회로는 여러 가지 형태의 개혁을 하더라도 실제로 국민적 불신을 해결하기가 쉽지가 않다.

왜 그러냐? 제가 국회활동을 하면서 보면 국회는 결국 내셔널 어젠다, 국민적 의제를 의논하고 결정하는 게 제일 본분이 되어야 국민들의 신뢰를 받을 수가 있거든요. 그런데 이 국민적 어젠다에 대한 대표성, 대표성을 보통 반응성이 있고 또 책임성 이렇게 두 가지 측면에서 볼 수 있잖아요. 반응성도 되게 낮습니다. 아주 여론의 압력이 세져야 의회에서 결정까지 가는 거고요. 여기에 대한 책임성도 대개 떨어져요.

우리가 총선에서 공약을 내걸어서 4년 내내 이 공약을 해결해야겠다고 하는 어젠다에 대한 비중을 한번 보시면 개별 300명 국회의원들이 자기

지역구에서 어떤 지역구 어젠다를 가지고 공약을 건 것에 있어서는 상당히 진지하고 철저하게 4년 동안 활동을 하고 마무리 지으려고 합니다. 하지만 정당이 총선에서 내건 국민적 어젠다, 내셔널 어젠다에 대해서는 실제로 정당 자체가 4년 동안 특별하게 이 평가에 대해서 별로 부담을 안 가지고 실제로 4년 후에 선거할 때도 선거과정이 이 평가를 안 하고 있어요. 그러면 결국 국민적 어젠다를 해결하는 국회가 안 만들어지고 그 뿌리에는 선거제도가 연루되어 있는 건데……

그래서 저는 이 비례대표 문제에 대해서, 아까 교수님들 말씀하실 때 보면 저는 두 가지 점을 한번 생각해 볼 필요가 있다고 보는데요.

하나는 이 비례대표제를 마치 소수자 취약계층을 대변하기 위한 제도이다 이런 관점에서 보시는 경우가 있는데 저는 이런 보완적 제도로써 비례대표를 보는 것은 조금 반대입니다. 그렇다면 비례제라고 하는 게 사실 소수 배려제 이렇게 이름이 바뀌어야 돼요. 비례제라고 하는 것은 근본적으로, 지금 유럽의 OECD 국가 35개 중에 25개 국가가 전 의석을 다 비례제로 선출합니다. 소수대표제가 아니거든요. 보완적 대표가 아니고 비례제적 대표의 성격이 지역구 대표 성격하고 완전히 다른 것을 인정하는 것이고 그것을 지난 100년 동안에 계속 유지해 오고 있던 말이에요.

그래서 저는 이 점에 대한 판단을, 비례대표제에 대한 판단을 단순히 소수자를 배려하는 것이 아니고 이 국민적 어젠다를 국회에서 해결하기 위해서 필요한 그런 하나의 대표방식으로 이해할 필요가 있다는 점.

그다음에 두 번째로는 비례대표제라는 게 선거 안 하고 들어오는 것 아니냐 이런 관점이 있습니다. 지금 현재 제도가 그래요. 그전에 유정회가 그랬고 전국구가 그랬고 지금 비례대표제가 유정회와 전국구와는 다르기는 하지만 그런 성격이 아직 남아 있는 것이지요.

그런데 저는 비례제를 확대하기 위해서는 필연적으로 이 비례대표제의 선거 과정을 근본적으로 고치지 않으면 확대될 수가 없다, 기본적으로 본 선거에서는 정당명부에 의한 선거기 때문에 정당 평가밖에 이루어지지 않잖아요. 그러면 결국은 공천 과정에서 전문적인 숙의와 심의 과정을 거쳐서 공적인 의정활동, 공적활동을 전문적으로 평가하는 이런 공천 과정이 설계되지 않는 한 사실 비례대표제 확대는 어렵다는 것이지요.

저는 그래서 비례제 확대를 우리가 방향으로 하되 이 비례제 확대의 취지가 단순히 소수대표를 위한, 그러니까 약자를 보호하고 배려하기 위한 취지가 아니고 국민적 어젠다를 대표하기 위해서 보완하는, 그렇다고 해서 이것을 우리가 100% 다 갈 수는 없어요, 지역구 선거제도를 완전히 다 없앨 수는 없기 때문에. 그래서 이제 그런 관점에서 비례제를 바라볼 필요가 있다는 점.

그다음에 두 번째로는 공천 과정에 대한 근본적인 재설계를 병행하지 않고는 연동형 비례대표제를 병립형이든 비례제 확대 자체는 불가능하다, 지금 우리가 120석, 240석 이런 구도나 200대 100, 아니면 저는 150대 150도 가능하다고 보는데 기본적으로 공천 과정에 대한 근본적이고 공공적인 재설계를 하지 않고는 어렵다, 이런 두 가지 점을 말씀드리고요.

마지막으로 한 가지만 더 말씀을 드리면 저는 현재 360석으로 의석을 확대해서 지역구를 놔두고 비례제를 확대하는 것도 의미가 있다고, 이게 1안이라고 봅니다. 이게 플랜 A인데 플랜 A가 안 될 수가 있어요. 사실 의석 확대에 대한 부담이 많이 있잖아요.

그렇다면 저는 플랜 B로 현재 의석에서 지역구를 줄이고 비례제를 확대하되 이 비례제가 연동형으로 되면 사실은 지역구가 없어진 지역구의 의원들이 출마할 길이 봉쇄당하니까 병립형으로 하면, 사실 이분들이 소선거구에 나가다가 권역별 비례대표제 병립형으로 가면 대선거구로 출마하게 되는 것이거든요. 그러니까 출마의 길이 열려 있는 것입니다.

그래서 그렇게 된다면 저는 지금 이른바 지역구 축소에 따르는 어떤 지역 기득권에 대한 우려도 타협할 여지가 있다, 조금 더 적극적으로 얘기한다면 지금 한국당에서 주장하는 중·대선거구제, 소선거구제와 대선거구제를 만약에 병합하게 되면 한국당에서 얘기하는 중·대선거구제의 효과를 낼 수가 있다, 저는 그런 관점에서 플랜 B도 필요하다, 현재 의석수가 유지되는 한에서 비례대표를 확대하는 플랜 B에 대한 고민도 필요하다 이런 관점에서 고민했으면 좋겠다는 의견입니다.

그래서 비례성 강화에 대한 제 문제 제기에 대해서 앞에 비례성 강화를 말씀하셨던 교수님들 한 말씀 부탁드립니다.

○위원장 심상정 특별하게 의견이 있으신 분들

말씀 듣겠습니다.

박상훈 교수님.

○진술인 박상훈 오늘 말씀하시면서 조금 구분해야 되는 것을 지금 김종민 위원님께서 잘 지적해 주셨다고 생각합니다.

우리가 비례성이라고 부르면 표의 증가성을 높이는 것을 가리키고 정치학자들은 비례지수라는 것을 통해서 표의 증가성 정도를 보통 측정합니다. 대개 그 제도는 유권자의 투표 행태, 의석의 반영 비율이 높으면 비례성이 높은 그런 것을 기준으로 하는데 지금 말씀하신 대로 만약에 사표를 줄인다, 그것은 비례성이라고 부르지 않습니다.

무슨 얘기냐 하면 사표는 줄어도 비례성은 낮아질 수 있습니다. 그래서 보통 단순다수제로 후보를 결정할 때는 의석의 규모, 그러니까 2인 선거구 3인 선거구처럼 선거구의 크기를 늘리면 비례성은 줄어듭니다. 사표는 줄어드는데 비례성은 높아지지 않고 줄어듭니다.

그것을 만약 말씀하신다면 저는 대표성이라고 불러야 된다고 봅니다. 소수 정당들이나 아까 말씀하신 여러 기능이익들이나 직능이익들도 대표될 수 있는 기회를 준다 그러면 그것은 비례성이라고 부르면 혼란이 된다고 봅니다.

아까 김종갑 연구원님께서 정확히 지적하셨다고 생각하는데 중·대선거구제하고 비례성이 관계가 없다라는 것은 아마 그런 뜻으로 정확히 말씀하신 것이라고 봅니다. 그런 목표는 한편으로 비례제를 강화해서 정말로 비례성을 높이는 것이고 그다음에 소수 정당에게도 대표의 기회를 넓게 하는 것, 단 이것은 비례성에는 긍정적이지 않더라도 선거구 크기를 통해서 늘려줄지를 구분해서 말씀하시는 게 필요하다고 봅니다.

그리고 또 한 가지 대표성에는 다른 개념도 있습니다. 뭐냐 하면 옛날에 미국이 처음에 선거구 크기를 정할 때는 3만 명에 1명 정도를 의원수를 배정해야 된다고 했던 적이 있습니다. 지금 우리 한국이 대표자와 피대표인 사이의 인구 비례가 너무 크다, 미국이나 이런 데 빼고는 한국이 크다는 얘기도 대표성의 개념으로 말해야 되는데 우리는 이 모든 것을 다 비례성이라는 말로 하니까 김종민 위원님 말씀하신 대로 그런 오류가 있었다고 생각합니다.

저는 다른 것도 다 중요하지만 첫 번째 원칙은 그래도 우리가 지금 대충 모든 분들의 논의 속에

서 다 동의한다고 하셨던 표의 결과에 의석의 비례가 좀 높은 방향으로 하는 것은 저는 기본으로 확실히 전제해야 된다고 봅니다. 다만 여기에 대표성을 소수 대표성을 가미할 것인지 그것을 지역구 크기, 선거구 크기를 통해서 가미할 것인지 안 할 것인지는 다른 차원에서 논의됐으면 좋겠습니다.

그리고 비례성 관련해서 아까 말씀하신 대로 전국구라는 이름 때문에 그렇습니다. 5공화국하고 4공화국에서 소위 말해서 통일주체국민회의 때 비례 그것을 하면서 군사정권이 만들어 낸 말이 소수대표, 직능대표라는 논리로 마치 그게 비례제도 비슷한 것처럼 해서 그런데 이참에 저는 그런 오해를 정확히 불식하고 표의 등가성을 높이는 것은 비례성으로, 소수대표나 이것을 늘리는 것은 대표성으로 개념을 나눠서 두 사이의 목표를 어떻게 조합할지를 논의했으면 좋겠습니다.

○위원장 심상정 강원택 선생님 말씀하십시오.

○진술인 강원택 제가 아까 이야기하면서 소수자 대표성을 특히 강조했었는데 김종민 위원께서 매우 중요한 점을 사실 지적해 주셨습니다. 그간에 우리가 제도적으로 본다면 비례대표 의원의 경우에는 특정 지역구의 이해관계에 아주 절박하게 매일 이유가 없기 때문에 사실 그런 점에서 보면 국가적 어젠다를 다루기에 매우 적합한 직책이 될 수 있습니다. 그래서 아마 그것을 김종민 위원께서 국민적 어젠다라고 표현하신 것 같은데……

그러니까 경우에 따라서는 국회에서의 논의가 그동안 각 지역구 출신 의원분들의 경우에 작은 지역구의 이해관계에 많이 얽매이게 되는 경우가 있을 수 있는데 비례대표제의 확대는 그런 점에서 본다면 마치 미국의 상원처럼 조금 더 큰 국가적 관점에서 문제를 다룰 수 있다는 점에서 또 다른 형태의 장점이 있다 이런 점을 김종민 위원께서 잘 지적해 주신 것 같습니다.

대충 말씀 들어보니까 플랜 A…… 저는 플랜 A 쪽이 사실은 더 현실성이 높다고 생각해서 저희들이 생각했던 것인데 지금 말씀하신 것을 들어보면 플랜 B 같은 경우는 지역구 정수를 줄이는 것인데 그게 글썄요, 위원님께서 말씀하셨으니까 가능성을 전제로하신 것이라고 생각이 들지만 또 한편으로 본다면 지역구를 줄이는 게 꼭 좋은 것이냐 그런 생각도 듭니다.

왜냐하면 지역적 대표성이라고 하는 것은 그

나름대로의 기능과 의미를 갖고 있는 것이고 아까 말씀드렸습시다마는 우리나라의 국회의원수가 절대적으로 적은 숫자이기 때문에 가능하면 이번 기회에…… 물론 조금이라도 고치는 것이 더 중요하기는 하겠습시다마는 조금 더 현실성 있고 또 보다 나은 정치를 위한 방안은 그래도 플랜 A 쪽으로 가는 게 더 낫지 않을까라는 게 의견이라고 말씀을 드립니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 자유한국당의 정유섭 위원님 말씀해 주시기 바랍니다.

○정유섭 위원 인천 부평구갑의 자유한국당 정유섭 위원입니다.

조금 전에 김종민 위원께서 자유한국당에서 중·대선거구제 이렇게 얘기했다 그런데 사실이 아닙니다. 그것은 김학용 위원 개인 의견이고, 김학용 위원님이 제출한 선거법 개정안이 중·대선거구제고 국회의원 200명인 것이고, 자기가 낸 법안이다, 그게 자유한국당 당론이나 그런 게 아니라 하는 것 분명히 말씀드리고요.

강원택 교수님, 선거구제 개편 얘기가 나오면서 왜 선거구제를 바꿔야 되느냐 하고 나왔던 게 지역주의를 타파하자, 저희 지역도, 수도권에도 소지역주의가 있어요. 어느 지역 같은 데는 어느당이 절대 될 수 없는 지역이 있고 어느 지역은 또 B당이 될 수 없는 지역이 있고 그렇게 소지역주의, 영호남만 있는 게 아니거든요. 그래서 이 소지역주의를 타파해야 된다.

그다음에 다양한 목소리를 반영해야 된다, 그러기 위해서는 모든 국민의 정치적 요구가 공평하고 공정하게 제도적으로 반영될 수 있도록 선거구제가 개편돼야 된다고 말씀하셨습니다.

그러시면서 국회의원수를 지역구·비례를 2 대 1로 하는 게 좋은데 지역구를 줄일 수 없다면 국회의원 정수를 늘려야 된다 그렇게 말씀하셨습니다. 국회의원수를 늘리는 것에 국민들이 동의할지 안 할지는 그다음 문제고요.

그런데 저도 이번에 정계특위에 들어와서 저희 당 간사를 맡으면서 선거구제 이런 것을 죽 봤는데 많이 나오는 얘기가 연동형 비례대표제예요. 그 말씀을 지금 강원택 교수님도 말씀하셨어요, 연동형 비례대표제 얘기를 하였고. 많은 사람들이 연동형 비례대표제를 얘기했어요. 그래서 이게 진짜 지고지선인가, 이게 진짜 맞는 방법인가, 물론 아까 말씀드린 대로 지역주의를 타파하고

다양한 목소리를 반영하기 위해서.

만약에 지역주의를 타파하고 다양한 목소리를 반영하려면 차라리 정당명부형 비례대표제, 북구라파나 이런 데서 하는 그런 것을 하는 게 맞지 지금의 연동형 비례대표제는 표가 2개거든요. 표 하나는 후보를 향해서 찍고 하나는 정당 선호 투표예요. 그런데 후보를 향해서 찍은 선거하고 정당을 선호하는 이것하고를 연동시킨다, 독일하고 뉴질랜드 그런 데서 성공을 했다는 두 나라 케이스란 말이에요.

그런데 그 두 나라 케이스가 우리한테 맞느냐 생각을 했는데 시뮬레이션을 해 보니까, 아까 최인호 위원님 얘기하셨습니다마는 지역구를 240으로 하고 비례를 120석으로 해서 지난 20대 때 국회의원선거를 시뮬레이션해 보니까 1당이 3당이 되더라 그런 말씀이 계셨고.

제가 갖고 있는 자료에서도 보면 2017년 독일 선거에서도 독일을 위한 대안이라는 정당이 원내 3당이 됐는데 지역구에서는 3석이고 비례로 91석을 받았어요, 연동형으로 해 가지고. 그래서 3당이 됐고. 기사런은 지역구에서 46석을 했는데 원내 7당이 됐어요. 비례 1석도 못 얻었어요.

이게 진짜 비례성, 대표성을 할 때 우리나라에서도 이렇게 시뮬레이션을 적용해 보니까 왜곡 현상이 발생하는 것인데 국민들이 하는 표의 성격이 완전히 다른 것을, 하나는 후보를 향해서 찍었던 표하고 정당을 찍었던 표를 대서 후보를 찍었던 표에서 많이 된 정당은 비례를 못 가져가는 이런 것도 표의 왜곡 아니냐, 연동형 비례대표라 그래서 우리가 무조건 좋은 제도냐 하는 의심이 들거든요.

거기에 대해서 한 말씀 해 주시지요.

그런데 제가 시간이 없어 가지고 제 발언 끝난 다음에 해 주시고요.

강우진 교수님, 우리나라의 권력 제도가 대통령제라고 하지만 사실 내각제적인 요소가 많이 있거든요. 저도 선거구제는 정치체제하고 연관돼서 갈 수밖에 없다고 말씀하신 것에 동의합니다.

그러면 우리가 지금 대통령제하에서 연동형 비례대표제가 맞지 않는다는 주장을 하시는 분이 많거든요. 우리는 대통령제라고 하기도 그렇고 국회의원들이 내각에도 진출하고 그러니까 내각제적인 요소도 있거든요. 그러면 이런 제도하에서 우리가, 그래서 지난 1년 반 동안 헌정특위 하면서 선거구제 개편을 꼭 헌법 개정과 연계해

야 된다, 이것만 해 갖고서는 왜곡 현상이 난다, 헌법 개정과 연계돼서 선거구제 개편을 해야지 그렇지 않다면 선거구제만 개편해 가지고서는 아무 효과가 없다 그런 주장이 많이 있거든요.

그러면 교수님이 생각하시는, 우리나라는 대통령제도 아니고 좀 변형된 대통령제인데 이런 제도하에서는 어떤 식의 선거구제가 맞는 건지 교수님이 갖고 계신 복안은 없습니까?

먼저 강우진 교수님 답변해 주시고요.

○진술인 강우진 사실 제 개인적인 복안이라기보다, 제 개인적인 입장이나 선호를 말씀드리는 자리는 아닌 것 같은데 그럼에도 불구하고 질문 하셨으니까……

저는 바람직한 정부형태라면 의회중심제가 대통령제보다 더 민주적이라고 믿습니다. 그리고 한국이 언젠가는 그렇게 가야 된다고 믿습니다. 그런데 지금 현재 정부의……

○정유섭 위원 그런데 아까 말씀하시기를 대부분의 대통령제 국가에서 연동형 비례대표제 해 갖고 다 실패했다고 말씀하셨거든요.

○진술인 강우진 예, 제가 그래서 말씀드리는 건데 왜냐하면 모든 기준이 지금 비례성에 맞춰져 있기 때문에 독일식이 매력적으로 다가오는 거고요. 그렇기 때문에 한국에서는 독일식이 지금 한국 대통령제하고 잘 결합될 수 있는 대안적인 제도로 많이 논의가 되고 있는데 비례성이 목적이려면 꼭 그게 아니라도 다양한 방법이 있다는 거지요.

아까 잠깐 말씀드린 것처럼 병립형을 하더라도, 저희가 가지고 있는 제도 그대로 하더라도 비례대표를 늘리고 그리고 그것을 불비례 보정형태로 간다면 비례성을 높일 수 있는 방법이 있습니다. 그런데 연동형은 아까 말씀드린 잠재적인 문제점들이 있기 때문에 이런 문제들을 어떻게 극복하면서 원래 취지를 살릴 것인가에 대한 제도적인 고민이 필요하다는 겁니다.

그리고 저희는 내각제적인 성격을 가진 대통령제이지 준대통령제거나 또는 흔히 말하는 분권형 대통령제 모습이 아니기 때문에 행정부의 권력과 의회의 권력이 충돌할 수 있는 가능성은 상시적으로 있는 겁니다. 사실 그래서 아까도 잠깐 말씀드린 것은 20대 국회에 우리가 기대했던 협치가 잘 안 되면서 나타났던 기대 이하의 생산성을 보면 이 문제에 대한 일정한 답을 얻을 수 있지 않나 이런 생각을 합니다.

그래서 개인적으로는 저는 의회제로 가는 게 맞다고 생각을 하고요. 의회제로 가는 과정에서 연동형을 우리가 실험해 봐야 된다는 합의가 만약에 이루어진다면 그럴 수 있다고 생각합니다. 그런데 문제는 그런 상황이 아니기 때문에 비례성을 목적으로 한다면 연동형도 대안이 되겠지만 연동형의 단점 내지 잠재적인 문제점을 최소화하면서 연동형의 장점이라고 얘기할 수 있는 비례성을 확보할 수 있는 다양한 방법들을 우리가 또 고민해 볼 수 있지 않느냐라는 정도로 정리하겠습니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

○정유섭 위원 강원택 교수님, 아까 표의 왜곡 현상 좀 말씀……

○진술인 강원택 정 위원님께서 매우 중요하고 어려운 질문을 해 주셨는데 사실은 제가 모두에 말씀드렸습니다만 선거제도 개정에 대한 학계에서의 논의는 김대중 정부 시절부터 있었습니다. 그래서 매우 다양한 형태의 대안들이 그동안 논의가 되어 왔는데, 아까 김성식 위원님께서 질문하셨던 것하고도 상관이 되는데 어떤 정치제도의 개혁이라는 것이 우리가 백지 위에서 하기는 매우 어렵습니다. 그러니까 말하자면 그동안 우리에게 익숙하고 우리가 잘 알고 있는 제도적 기반 위에서 뭔가 우리가 추구하고자 하는 목표를 실현해 나갈 수 있도록 하는 방안을 찾는 것이 바람직한 제도개선의 방안이라고 생각을 합니다.

그런 점에서 보면 우리가 지금 1인 2표제, 정당 투표와 지역구 투표를 다 하고 있고 또 지역구에 많은 의원들이 계시는 상황에서 이러한 상황을 그대로 둔 상황에서 그러면 비례성을 높일 수 있는 대안을 만족시켜, 충족시켜 줄 수 있는 제도가 뭐냐, 이것에 대한 대안이 그동안 많은 논의가 있었고 그게 오랜 시간을 거치면서 상당히 많은 분들 사이에서 연동형 비례대표제에 대한 선호로 일정한 합의가, 많은 분들이 공감하는 형태로 그렇게 이뤄져 온 것 같습니다. 물론 이게 지고지선은 아니고 더욱더 논의가 될 여지는 있습니다만 하여튼 그런 고민의 결과로 해 왔다는 말씀을 하나 드리고 싶고요.

아까 말씀하셨던 사례 중에서 기사당 말씀을 하셨는데……

○정유섭 위원 기사런.

○진술인 강원택 예, 기사런은 바이에른주에만 있는 지역정당입니다. 그래서 전국적으로는 전혀 후보자를 내지 못하고 바이에른주에만 후보자를 내고 있는 전형적인 지역정당입니다. 그러니까 기사런의 경우에는 전국적으로는 별다른 지지를 얻지 못하기 때문에 비례대표제로는 의석을 얻기가 어렵습니다, 바이에른에만 있기 때문에. 그 대신 바이에른에서는 매우 밀집된 지지를 얻기 때문에 그 지역정당의 가장 대표적인 특성을 보이고 있습니다.

그러니까 어떻게 본다면 독일의 선거제도는 그런 지역적으로 밀집된 지지를 갖고 있는 정당은 그만큼의 의석을 허용해 주는 것이고 그러나 전국적으로 보다 많은 지지를 얻고 있는 정당에게는 사실은 더 많은 의석을 부여해 줄 수 있는 거지요.

그래서 그런 점이 지금 이 선거제도 개정이 목표로 하고 있는 지역주의의 타파라든지 혹은 모든 유권자들이 공평한 정치적 권리를 행사할 수 있도록 하자라고 하는 취지에서 본다면 상당히 충족하는 요건들이 많기 때문에 여러 가지 대안 중에서 그나마 이게 그래도 가장 실현 가능하지 않을까라는 고민의 산물로 나온 것이지 이게 무슨 지고지선이라든지 이것 이외에 절대적인 답이 없다는 말씀은 아니고요. 그냥 그런 고민의 결과라는 말씀을 드립니다.

○위원장 심상정 다 하셨습니까?

다음은 더불어민주당의 존경하는 이철희 위원님 말씀해 주십시오.

○이철희 위원 이철희입니다.

제가 평소 잘 알던 분들이기도 하고 주장에 제가 공감을 했던 사람이기 때문에 특별한 의견은 없고요.

제가 하면서, 여기 아마 비례대표가 지금 저하고 임이자 위원 두 분인데, 한 분하고 한 사람인데 임이자 위원이 안 오셨으니까……

제 생각을 말씀드리면, 비례대표가 47명이잖아요. 그런데 이것을 100명으로 늘려도 지금같이 하면 저는 아무 효과 없다고 생각하거든요. 왜냐하면 비례대표 국회의원이 되면 빨리 지역구를 잡아야 된단 말이지요, 정치를 계속할 거면. 그러니까 비례대표로서의 기능을 못 합니다. 지역구 잡는 순간 지역구 국회의원이 되는 거지요. 그 지역구민이 안 뽑았다는 것 말고는 다른 차이가

없습니다. 그러니 이게…… 저는 비례대표제에 동의하는 이유는 정치의 정상화라고 그럴까요, 정치가 작동할 수 있게끔 만들어 주는 게 비례대표제인데 지금 우리처럼 이렇게 해 놓으면 저는 100명이 돼도 별로 달라지지 않을 거라고 봅니다.

그러면 예컨대 이런 거잖아요. 비례대표 열심히 해서 재선할 수 있느냐, 비례대표로? 거의 모든 정당이 그것을 봉쇄하고 있거든요. 당헌·당규에는 열어 놓긴 했습니다만 내놓고 그것을 재공천하는 경우는 없습니다, 한 텀 쉬었다가 하는 경우도 있고 당을 바꿔서 해서 다섯 번 하는 경우도 있긴 합니다만. 그러면 이게 뭐냐, 이런 것 가지고 쪽수 늘리는 것 그게 큰 의미가 있겠느냐는 생각을 저는 하는 편이고요.

그리고 이러다 보니까 비례대표 국회의원들이 그 당에서 의사결정을 할 때 지역구 국회의원과 다른 어떤 이른바 내셔널 어젠다에 집중해서 의견을 낼 수 있느냐 하면 또 그것도 아니다 이 말이지요. 그러니까 우리는 지금 약간 허상을 쫓고 있는 것 아닌가 하는 느낌을 저는 일부 갖습니다.

그러면 이것을 어떻게 해야 될 거냐? 그래서 저는 학자분들이나 저나 정치의 기본 단위라고 그럴까요, 표현은 뭘지 정확하게 모르겠습니다만, 비례대표제가 갖는 장점은 정치의 기본 단위 또는 주체를 정당으로 하는 것 아니냐. 너무 개인이 정치의 주체가 되니까 이게 별로 실익 없이 그냥 과편화되는 경우들이 많으니까 정당이 정치의 주체로, 기본 단위로 할 수 있는 뭔가에 대한 고민이 또 다르게 필요하다라는 게 제 생각인데 해 보니까 좀 그런 것 같고요.

또 하나는 워낙 저명하신 분이니까, 공천의 민주화 이런 얘기 하는데 사실 공천 때문에 비례대표 늘리는 것에 반대한다 이런 의견을 가진 사람도 많거든요. 그런데 공천의 민주화도 저는 신화라고 봅니다. 이게 민주화한다라고 하면 당원들 투표하는 게 있을 수 있는데 지금 우리나라 당원 구조가 정상적이지 않거든요. 그러면 그 정상적이지 않은 기형적인 당원 구조에 의지해서 뽑는 게 맞느냐 또는 일반 국민에게 물어, 참여시키는 게 또 맞느냐. 뭔가 계량화된 기준이 있으면 다 동의하지만 그렇지 않으면 동의 안 하거든요.

그러면 여론조사 하는 것밖에 없습니다. 저희

당도 지난번에 전국위원회인가요 거기서 투표했습니다, 연설하고. 그런데 그게 그 사람을 분별할 수 있는 그 무엇이 될 수 있느냐, 프로세스가 될 수 있느냐에 대해서, 저는 선택이 되긴 했습니다만 회의가 좀 있거든요.

그래서 공천의 민주화라는 게 과도한 신화처럼 비쳐지면 결국은 누구나 동의할 수 있는 기준이라는 것은 계량화된 그 기준에 의지할 수밖에 없는 거고, 그래야 동의를 하니까. 그러면 결국 여론조사나 이런 것으로 가는 것 아니에요?

그랬을 때 그게 좋은 사람 뽑느냐? 비례대표 공천도 보면—제 기준에 비춰서 보긴 합니다만—이게 경선을 통해서 뽑았을 때와 아니면 지도부가 책임지고 뽑았을 때 어느 경우가 더 좋은 사람이 발탁이 됐느냐 따져 보면 꼭 선거나 경선을 통해서 뽑힌 사람이 낫다고 볼 수도 없는 것 아닙니까, 그렇지요?

저는 그런 과정, 그러니까 경험적으로 우리가 확인되는 것도 존중하고 판단을 했으면 좋겠는데 공천 하면 무조건 민주화되어야 된다고 외치니까 이게 민주화가 정확하게 무슨 말인지도 잘 모르겠고.

또 이게 일종의 반정치 담론, 정치 불신을 조장하는 것의 상당한 근거가 됩니다. 보스에 의한 정치 이렇게 공격하기 시작하면서 정당 자체를 불신하게 만들고 정당의 리더십 자체를 흔들어버리는 경우들이 많이 생기잖아요. 그래서 그 분야를 어떻게 풀어야 될지도 저는 궁금한 점이 있고, 저는 답을 잘 못 찾겠어서 그렇습니다.

그래서 선거제도가 정치 전반하고 다 연동돼 있는 문제라서, 저는 개인적으로 그런 생각 하는데 얘기해 보면 잘 안 먹히더라고요. 주변의 동료 의원들도 동의 안 하던데 저는 집단지도체제 이런 것 좀 없애자, 당대표만 두고 또는 부대표 1명 두고 위계를 갖고 가자, 권위의 체계를 갖고 하면 좋겠다 이렇게 생각하는데 굉장히 비민주적인 인물로 찍힙니다, 그렇게 얘기하면.

그런데 정당이라는 게 집권을 위한 조직이고 그 집권의 대의라는 것은 결국 누군가를 대표해서 그 사람들의 삶을 낮게 해 주려고 집권하는 건데 그러면 그런 효용성에 더 주목해야 되는 것이, 우리가 집권은 못 하는데 굉장히 민주적 정당이다 그러면 그것은 별로 의미 없는 것 아닙니까, 사실은? 중간 어느 지점에서 적정선을 찾아야 될 거긴 한데 너무 많이 이렇게 기존의 우리

정치행태나 정치가 현실적으로 작동할 수밖에 없는 모습에 대해서 막 몰아쳐서 비판을 하고 공격하니깐 다 제대로 쓰지 못하고 하나가 무너지면 다 무너지는 그런 형국이라고 저는 생각합니다.

그래서 제 고민이 그런 거라서 어떻게 생각하시는지 혹시 말씀을 주실 수 있으면 제 시간 아껴서 답을 좀 주시면 좋겠습니다. 1분이나 남았습니다.

○진술인 박상훈 민주주의는 정당이 번갈아 집권함으로써 시민에게 책임지는 제도입니다. 민주주의를 하면 통치자가 자유로운 게 아니라 시민이 자유롭고 통치자는 그 책임성에 묶여 있는 방법을 한 게 민주주의라고 할 수 있습니다. 따라서 대통령제도 의회제도 정당이 잘 작동할 때, 책임 있게 작동할 때만 가치가 있지 대통령제를 한다고 좋은 정치가 되는 것도 아니고 의회제를 한다고 좋은 정치가 되는 것도 아닙니다. 그러니까 만약에 우리가 지금 정치 관련된 여러 제도들에 대한 고민이 있다면 정당정치가 그 사회의 책임정치의 기반이 되게 하는 것, 저는 그것은 이철희 위원님 말씀이 정확하게 우리가 목표로 삼아야 될 일이라고 봅니다.

그런데 제도를 바꾸는 문제에 있어서 우리가 만약에 혁명을 하거나 정변을 한 게 아니라면 한꺼번에 바꾸는 것은 불가능합니다. 민주주의는 인크리먼트(incremental)한 거지 전복적인 것은 민주주의를 운동을 통해서 할 때나 가능한데, 현재 우리가 목표로 삼는다면 그래도 비례 의석을 조금 확대하면 정당 중심의 정치가 조금 선용될 수 있는 또는 정당 안에 문제의식을 갖는 분들이 조금 자기 정당의 발전에 그것을 선용할 수 있지 않을까 하는 그 관점에서 저는 이해하는 게 첫째 필요하다고 봅니다.

그리고 이참에 우리가 오해하는 측면을 한 가지 짚어 봐야 될 일인데, 하나는 독일식이라고 하는 문제입니다. 독일식은 정당을 줄이기 위해서 만든 제도가 독일식입니다. 그런데 우리는 정당의 숫자를 늘리는 것으로 지금 독일식을 씁니다. 독일은 전전에 바이마르 때 지나친 비례대표제 때문에 소선거구제를 해서 정당이 조금 더 책임 있게 하는 데 오히려 소선거구제가 도움 되겠다 해서 만든 제도이고 우리는 독일식 제도의 비례대표성을 주목해서 우리 소선거구제가 갖고 있는 승자독식 구조를 좀 완화하기 위해서 쓰는 방법이다.

그래서 지금 독일이 지역구는 적고 비례대표로만 의석을 가진 소수정당이 있는 것은 원래 독일 전후 선거제도를 기획한 사람이 의도했던 일이기 때문에 그것을 문제로 볼 수는 없다. 다만 그런 과정에서 사민당과 기민당 정당이 스스로 조직적으로 약화된 것이 고민할 대목이지 그것은 선거제도가 책임질 문제가 아니다라는 겁니다.

그 차원에서 선거제도를 아무리 잘해도 정당이 공천을 책임 있게 하는 게 중요합니다. 정당은 공직 출마자를 선출하는 게 정당의 본래 기능인데 그 기능을 우리는 사회나 여론이나 거기에 맡기는 이것 때문에 저는 한국 정당정치가 심대하게 나빠졌다고 생각합니다.

우리가 왜 지도부를 뽑느냐 그러면 그것은 주권을 그를 통해서 책임 있게 묻고자 하는데 지도부가 누구인지 애매하면 사실 시민주권 의미가 별로 없습니다. 정당 안에서는 명료하게 책임정치의 소재가 될 수 있는 지도부가 공천에 책임지게 해야지 공천제도를 당 밖에 있는 제도나 이런 것으로 민주화라는 이름으로 한다는 것은 저는 민주주의 이론에 맞지도 않고 현실적으로 결과도, 효과도 많지 않다는 그 의견에 저는 전적으로 동감하는 편입니다.

○위원장 심상정 이철희 위원님 또 누구한테 말씀……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

○이철희 위원 강원택 교수님 말씀하시겠다고……

○위원장 심상정 예, 강원택 선생님 말씀해 주십시오.

○진술인 강원택 매우 중요한 점을 말씀하셔서 한 말씀을 더 드리고 싶은데요.

공천의 민주화 관련된 부분입니다.

제가 사실 지난번 선거 때인지 그 이전인지 모르겠지만 가장 당황스럽게 들었던 표현이 ‘공천권을 국민께 돌려 드리겠습니다’ 이거였습니다. 누가 돌려 달라고 한 적도 없었고 왜 우리 것도 아닌 것을 자꾸 우리한테 돌려준다고 했는지 그 부분이 제가 이해가 되지 않았습니다. 정당의 공천권은 정당이 갖고 있고 정당과 관련된 구성원들이 책임져야 될 부분인데 그것을 왜 국민에게 돌려준다고 이야기하는지 출발점 자체가 잘못됐다고 생각을 합니다.

사실 공천의 방식은 얼마나 많은 사람들이 포함이 되느냐, 영어로 얘기하면 인클루시브니스(inclusiveness)로 보게 되면 매우 다양한 형태가 있습니다. 맨 극단에는 한 사람이 결정을 하는 거지요. 여기는 독재자든 제왕적 당총재든 한 사람이 결정하는 방법이 있고, 제일 또 다른 극단에는 아무나 올 수 있는 방법이 있습니다. 당원이든 아니든 상관 없이 하는 거지요. 우리나라 여론조사가 여기에 해당합니다.

그런데 이 중간, 양 극단 사이에 여러 개의 과정이 있습니다. 3명이 할 수 있고 10명이 할 수 있고 15명이 할 수 있고, 예를 들면 중앙집행위원회 같은 데에서 할 수도 있고, 당원 투표를 할 수도 있고 대의원 투표를 할 수도 있고 혹은 소수의 몇 사람이 모여서 결정할 수도 있습니다. 이게 유럽 정당이나 오래된 정당에서 다 해 왔던 겁니다.

영국 보수당의 경우에는 1960년대 말까지 그다음 차기 당대표 혹은 집권당이든 총리를 뽑는 것을 소수의 3명 내지 5명의 당 원로들이 결정을 했습니다. 매직 서클이라고 불렀는데요 그 사람들이 해 온 것이 오랜 관행이었습니다. 아무런 문제가 없었습니다. 그게 바뀌게 된 것은 퇴임하는 총리가 몽니를 부려 가지고 뽑아야 될 사람을 안 뽑고 다른 사람을 뽑는 바람에 정당이 잘못돼서 이것 안 되겠구나 하고 그다음부터 의원총회로 넓어졌는데.

그러니까 예를 들면 그 사이에서…… 제가 말씀 드리고 싶은 것은 공천의 민주화라고 하는 것이 매우 다양한 형태의 차원이 있을 수 있다는 거지요. 그런데 우리 경우에는 정말 극단입니다. 그 이전까지는 어느 한 사람이 모든 것을 결정하다가 ‘그것 문제 많아’ 그러면 그 중간에는 모든 것을 다 버리고 ‘아무나 오라 그래’ 지금 이런 단계까지 와 있는 상황이거든요. 이게 올바른 민주화가 아니라는 겁니다.

그래서 정당의 공천은 정당이라고 하는 정치권력을 추구하는 집단이 그 내부에서 가장 효율적인 방법으로 집권을 하기에 유리한, 가장 많은 당선자를 내기 위한 방식으로 스스로 결정해 내면 되는 거지요. 거기에 필요하다면 보다 많은 지지자를 만들기 위해서는 ‘아, 공천을 약간 개방하니까 우리 당에도 관심이 많아지고 더욱더 우리 당의 당원이 되는 사람이 많네.’ 그러면 문을 좀 여는 거고 그렇지 않고 사회적으로 봤을 때

젊은 피든 뭐든 새로운 인물을 끌고 와서 보다 매력적인 후보자들을 더 낼 수 있다라고 당에서 판단이 되면 그러면 또 보다 적은 사람들이 결정할 수도 있는 그런 문제라고 생각을 합니다.

그래서 우리의 경우에 공천의 민주화라고 했을 경우에는 거의 극단적인 상황만을 염두에 두고 그것을 하고 있기 때문에 결국 그 결과는 조직으로서의 정당이 약화가 되고 조직으로서의 정당이 약화되다 보니까 선거제도와 관련된 부분에서도 사실은, 지금 우리가 논의하는 연동형 비례대표제든 어떤 형태의 비례대표제든 그것의 평가의 대상은 결국은 정당이 될 수밖에 없는데 정당보다는…… 정당이 결국은 어떤 하나의 책임을 갖는 조직체가 되지 못하고 국회의원들의 연합체와 같은 형태로 만들어지고 있는 것이 사실 매우 심각한 문제라고 생각이 됩니다.

그래서 이번 기회에 혹시 정당법이나 이런 것도 다루시게 되면 그와 관련된 부분에서도 지나치게 경직돼 있는 부분들은 좀 풀어야 되는 것이 맞다고 생각을 합니다.

○이철희 위원 강 교수님 한 말씀 하시지요. 안 하셔도 되지만 한 말씀 하시지요.

○진술인 강우진 시간이 너무 많이 지나 가지도 저도 간단하게 말씀드리겠습니다.

이철희 위원님께서 가장 중요한 지적을 하셨다고 저는 생각합니다.

두 분 선생님 말씀하신 것처럼 사실 저희가 원하는 것이 물론 훌륭한 국회의원들, 개별적으로 훌륭한 국회의원들이 많이 계시지만 정당이 기본이 되는 정치를 원하는 것이고 그 정당은 크기에 상관없이 서로 다른 정책과 어젠다를 가지고 경쟁하는, 그래서 국민들의 이익을 대표하는 정치를 원하는 것입니다. 그러기 위해서 과연 어떠한 정치제도가 지금 상황에서 가장 최적의 정치제도를 논의해야 된다는 취지였던 것이고요.

그래서 저는, 아까 강 선생님이 전문가셔서 공천의 민주화를 말씀하셨습니다. 사실은 그건 해당 시점에서 정당의 구성원들, 정당의 주인이라고 할 수 있는 사람들이 결정하는 거라고 생각합니다. 그리고 나서 그 결과에 따라서는 정당의 구성원들이 책임을 지는 것이고 평가하는 것이고요. 저희는 사실은 한국 사회가 너무나 저신뢰 사회다 보니까 특히 정치권조차도 서로 책임지지 않기 위해서…… 좋은 의미에서 권한을 배분하는 건데 그런 면에서는 저는 이철희 위원 말씀하신,

그게 꼭 제왕적 총재가 아니라고 하더라도 대표가 책임을 지고 확실하게 거기에 대해서 책임, 나중에 퍼포먼스에 따른 책임소재에 따라 책임을 지는 형태의 정당구조도 바람직하지 않은가 이런 생각을 하고요.

비례대표 부분들은 저는 당연히 능력 있는 비례대표는 재선, 3선까지 가능할 수 있도록 우리가 문화를 바꾸어야 되지 않나 이런 생각을 해 봅니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

다음은 더불어민주당의 존경하는 기동민 위원님 말씀해 주십시오.

○기동민 위원 더불어민주당 기동민입니다.

금방 이철희 위원님 문답 과정에서 이철희 위원님의 3선 비례대표를 보장하고 우리 당의 당대표로 세워서 많은 문제를 해결해야겠다 그렇게 생각합니다.

제가 우스운 질문드릴 테니까 현명한 답변을 강원택 교수님 먼저 해 주십시오.

20대 국회가, 많이 보셨잖아요, 지난 16대·17대 때부터 즉 국회 보셨을 텐데 일반적인 국민적 평가에서는 대단히 낮은 수준이라고 봅니다. 여론조사를 한다 하더라도 대통령을 제외하고는 거의 공적인 기관들의 신뢰도라고 하는 것이 대개 낮던데요. 그런 기준에서 바라볼 수도 있겠지만 예를 들어서 이전 국회와 비교해 봤을 때 20대 국회가 생산성이나 효율성 측면에서 어느 정도 점수를 받을 수 있다고 생각하십니까?

○진술인 강원택 저를 시험에 들게 하시는데……

○기동민 위원 모범답안을 주시라는 것은 아닙니다.

○진술인 강원택 저는 그렇게 나쁘…… 그러니까 오히려 우리 국회가 가장 격렬한 대립과 대치 상태가 있었을 경우에는 2개의 정당으로 의석이 집중화되고 그중 하나의 정당이 과반의석을 가졌을 때라고 생각합니다. 그게 2004년 열린우리당이 과반을 가졌을 때도 마찬가지이고 그다음에 2008년 한나라당이 과반의석을 가졌을 때도 격렬한 것이 있었고 그게 결국 다 모두 문제가 되어서 선진화법까지, 19대 국회도 결국 마찬가지, 그렇게 왔는데 저는 지금의 다당 구조하에서는 예전보다는 오히려 더 무난한 형태로 나가고 있지 않나라는 평가를……

○기동민 위원 굳이 점수로 환산한다면 어느 정도 주시겠습니까?

○진술인 강원택 기왕 계시는데 좋은 점수 드리지요, 90점.

○기동민 위원 국민들이 전혀 믿지 않는 점수를 주시면 됩니까?

○진술인 강원택 하여튼 전보다는 저는 어쨌든 정치적 타협이나 각 당의 입장을 통해 가지고 뭔가 풀어 나가려고 하는 자세는 매우 좋다고 생각합니다.

○기동민 위원 저는 협치라든지 연정, 연합정치 이런 부분들이 아직까지는 익숙하지 못한 조건에서 국회가 가질 수밖에 없는 대리전쟁터의 성격을 피할 수 없는 조건들이 있다고 생각하거든요. 그런 것에 비추어 보면 현직 국회의원으로서는 애기하기가 참 쑥스럽긴 합니다만 과거와는 좀 다른 차원에서, 국민들 기대는 다 충족시키지 못하고 있지만 발전하고 있다 이렇게 보여져요. 그런데 그것은 내부평가인 것이고요, 정치를 아는 사람들의 평가일 수도 있는 것이고 국민적 평가는 좀 엄준하다고 생각합니다. 그런 국민적 평가가 엄준한 상황에서 지금 여러 가지 개혁 작업들을 진행해야 되는 것이고 그 과정에서 선거구제 개편을 해야 된다고요.

아까 원혜영 위원님 같은 경우에는 가장 객관적인 상황이라든지 내부적인 준비 정도 이런 부분들로 봤을 때 최적의 시간이고, 국회의장님은 그렇게 말씀 하시더라고요, ‘거의 유일한 시기일 것이다. 지금 이 시기를 실기하면 다시는 기회가 오지 않을지도 모른다.’ 이런 말씀까지 주셨어요. 교수님께서 보기에 최적기라고 생각하십니까? 이루어질 것 같습니까?

○진술인 강원택 예, 저는 최적이라고 생각하는데요. 그 이유는 일단 다당 구도 자체에 대해서 받아들이는 측면도 있지만 특히 어떤 의미에서 보면 그동안에 자유한국당의 경우에 영남과 호남에서의 표의 격차 때문에 예컨대 비례성을 높이면 민주당이 영남을 침투하는 것에 비해서 자유한국당이나 한나라당이라든가 호남에 침투하는 부분이 매우 적기 때문에 상대적으로 손해 본다, 그래서 이것은 받아들일 수 없다는 게 전반적인 분위기였는데 지난번 지방선거에서 보셨듯이 부산, 울산, 경남의 경우에는 지금 또 다른 형태의 싹쓸이로 가 버렸기 때문에 과거와 같은 형태의 지역적인 유리함, 그런 지역적인 어드밴티

지(advantage)가 더 이상 유효하지 않게 되었다는 거지요. 그러니까 누구든 약간의 간발의 차이로 그 지역의 의석을 다 싹쓸이할 수 있는 경험을 서로가 다 갖게 되었기 때문에 지금은 오히려 그런 측면에서 기존의 기득권을 버리고 뭔가 합의를 도출해 내자 이런 문제점에 대해서는 동의할 수 있지 않을까 하는 생각이……

○기동민 위원 예전보다는 많이 분위기가 성숙되었다 이렇게 생각하시는 거지요?

○진술인 강원택 많이 좋아졌다고 생각을 합니다.

○기동민 위원 노골적으로 한번 말씀을 드려 볼게요.

저는 정치는 최선의 어떤 정책을 선택하는 측면들 그렇게 해야 되는 것이지만 제도를 조합할 수밖에 없거든요. 현실을 인정하고 그리고 또 이렇게 말씀드리어서 좀 그렇습니다만 내놓는 게 있으면 받는 게 있어야 되거든요. 그런데 그 현실을 무시하고 연동형 비례대표제 이런 부분이 시대적 흐름이고 가장 민심을 반영할 수 있는 제도이기 때문에 받아야 되는 것 아니냐, 도덕적으로 압박하고 정치적으로, 시대적으로 명분이 있다고 해서 저는 이루어지는 것 하나도 없다고 생각합니다. 주고받을 게 있어야 되거든요.

지금 현 제도보다 연동형 비례대표제를 도입했을 때 가장 유리한 정치 지형을 확보할 수 있는 정당이 있을 것이고요. 그렇지요? 현실에서 어디 입니까, 거기까?

○진술인 강원택 뭐 말씀드리지 않겠습니다.

○기동민 위원 그리고 또 어찌 보면 지금 현실 속에서 그 제도가 채택되었을 때 뭔가 정치적으로 손해 보는 것 아니야 이런 계산을 하는, 저는 모든 정치집단이 그럴 수밖에 없다고 생각합니다. 그런데 현실을 조합해야 되거든요. 무조건 흐름이 이렇게 때문에 그리고 지금까지 제도가 좀 불완전하고 대표성들을 확보하지 못하고 있고 비례성들을 반영하지 못하고 있기 때문에 이렇게 가야 된다는 것으로 저는 정치권을 설득할 수 없다고 보여져서 제가 드리는 마지막 질문은 그러니까 현실 정치를 많이 아시고 또 학문적으로도 많이 고민들과 연구들을 해 주셨으니까 그 적절한 조합이 무엇이 있을까 하는 질문입니다, 현실 속에서.

○진술인 강원택 글썬요, 그것은 제가 말씀드릴 수 있는 부분은 아닌 것 같고요. 민주당에서 또

생각하고 있는 여러 가지 협상의 내용들이 있을 테니까 그것은 말씀하셨던 대로 사실 그게 전제가 되어서 선거제도 개혁이 이루어져 갈 것이라고 생각합니다, 전반적인 정책이 전반적으로. 선거제도 이외에도 또 다른 여러 가지 형태의, 선거 연령이라든지 정치자금이라든지 선거운동의 방식이라든지 여러 가지 또 문제가 있기 때문에 그것은 여기 계시는 위원님들께서 지혜를 발휘해서 잘 해 주시면 될 것이라고 생각이 들고요.

다만 제가 여기에서 말씀드릴 수 있는 것은 이번에 지방선거가 주는 매우 준엄한 경고는 어느 당이든 그렇게 될 수 있다는 것이지요. 지금 사실은 100%를 얻어서 울산에서 기초단체장을 다섯 석을 다 민주당이 얻은 것은 아니지 않습니까, 예컨대? 그러니까 그것은 말하자면 이번에는 자유한국당이 아픈 결과를 받았지만 사실 민주당도 다음 선거에서 있을 수 있는 일이라는 것이지요.

그런 역지사지를 생각한다면 그러면 단기적인 시각보다는 장기적인 관점에서 무언가 보다 나은 정치를 위한 프로그램 이런 계획을 만들어 낼 수 있기 때문에 그런 점에서 보면 뭔가 타협과 균형, 합의라는 것을 우리가 기대해 볼 수 있지 않느냐 그런 차원이고 디테일한 부분에서는 기 위원님 말씀하셨던 것처럼 아마 그런 정치적인 서로의 협상과 타협, 거래에 의해서 사실은 문제를 풀어 나가는 것이 현실적으로 이루어지지 않을까라는 생각을 합니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

○기동민 위원 시간이 허락이 된다면 다른 진술인들 말씀도 조금만 이렇게 주시면 어떨까 싶은데, 그래서 저희들이 공부를 해서 연구해 가지고 현안들을 찾아보려고요.

○진술인 박상훈 일단 정치 말씀을 하셨는데 정치는 뜻을 세워서 일하는 체제라고 보통 부릅니다. 만약에 민심과 여론에 따라서 우리 사회가 어느 사회든 인간사회가 변한다면 사실 정치의 역할은 크지 않을 수 있지요.

민주주의는 시민의 대표가 법을 만들고 그 법이 적법하게 그 과정이 이루어졌다면 시민들이 그 법을 따르는 체제입니다. 달리 말하면 주권은 입법부에 있는 게 민주주의라고 간단히 말씀드릴 수 있는데 그것을 왜 시민들이 대표를 통해서 하

느냐 하면 그 대표들이 대안을 만들 수 있는 역할을 부여받기 때문에 그렇습니다. 그래서 저는 정당들 간에 합의가 이루어지면 시민들은, 여론은 그것을 존중한다고 생각합니다. 그런데 그 합의가 제대로 안 이루어졌기 때문에 많은 시민들이 좀 서운한 표현을 여론조사에 나타낼 뿐이지 저는 입법부를 불신하거나 의회를 불신하는 것은 본질적인 것은 아니라고 생각합니다.

어느 나라든 민주주의가 잘되려면 정치하는 일이 좋아야 됩니다. 정당 하는 게 살맛나야 되는 게 좋은 민주주의인데 우리는 그런 역할을 선거 관련된 제도나 이것을 통해서 우리들의 대표인, 민중의 대표인 정치인들에게 그 과업을 단단하게 맡기고 싶다 그런 열망을 지금 말씀드리는 것이라고 생각합니다. 그 가운데 최소한이라도, 그리고 저는 많은 것을 바꾸는 것은 어렵다고 보는데 그런 방향에 약간의 발걸음이라도 열어 놓는다면 다음에 또 바꿀 수 있고 또 바뀌어서 우리한테 맞는 제도 변화를 일궈 갈 수 있는데 이 하나를 옮기는 데 아무것도 안 된다거나 또는 이렇게 저렇게 해 가지고 못 옮기고 나면 다음부터는 사람들이 생각할 때 ‘아, 역시 정당들 간의 합의에 맡겨서 일이 안 된다.’ 그러면 다시 또 시민들은 절망하지 않을까, 그게 여론조사로 아마 신뢰도에 표현되지 않을까 싶습니다. 그러니 좀 적더라도 최소한의 합의를 만들어서 성과를 내는 게 이번 특위에 시민들이 거는 큰 기대라고 생각합니다.

.....
○위원장 심상정 이상으로 주질의를 마쳤습니다.

보충질의하실 위원님들 계십니까?

또 다른 분 계신가요?

없으시면 정유섭 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이철희 위원 뭘 혼자 해. 하지 마.

○정유섭 위원 길지 않게, 1분만.....

○이철희 위원 진짜 1분이야?

○위원장 심상정 충분히 하십시오.

○정유섭 위원 왜냐하면 제가.....

○위원장 심상정 충분히 하시는 게 합의에 도움이 됩니다.

○정유섭 위원 아까 말씀드릴 때 강원택 교수님 하고 강우진 교수님 말씀 들었는데 장영수 교수님 말씀을 못 들었어요. 왜냐하면 장영수 교수님이 아까 말씀하실 때 비례제 이런 것이 민심 기

대를 반영하기 위해서 비례제 이야기를 하는데 그 실현 가능성을 따져 봐야 된다고 말씀을 하셨거든요.

그다음에 제가 얼마 전에 언론 기고한 것을 보니까 ‘국회의원 선거제도의 비례성과 대통령 정부의 안정성은 양립하기 어려운 것입니다. 결국 우리는 비례제의 확대나 대통령제냐를 선택해야만 합니다. 이 선택을 건너뛰어 채 이루어지는 비례제 논의는 정직하지 못합니다.’ 이런 칼럼을 봤거든요.

그래서 아까 장영수 교수님이 그 이야기를 하셨어요. ‘헌법 개정과 같이 가야 되는데 선거구제 개편이 헌법 개정보다도 더 어렵다. 그런데 헌법 개정 없이 이것만 하는 게 되겠느냐?’ 그 말씀을 하셨기 때문에 이 칼럼 내용에 대한 장영수 교수님의 의견 듣고 싶습니다.

○진술인 장영수 지금 마무리 시간이니 짧게 답변드리도록 하겠습니다.

일단 어떤 제도라도 현실적인 여건이 뒷받침되지 않으면 성공하기 어렵다는 것 또 성공하기 어려운 제도를 무리하게 추진해서도 안 된다는 것이 전제고요. 다만 전제되어야 될 것은 이게 독자적으로 추진해서는 성공하기 어렵지만 정치권 내에서 여야 간에 합의가 이루어진다면 오히려 불가능해 보이는 것도 가능하게 만들 수 있고 그것을 통해서 새로운 돌파구를 만들 수 있다, 제가 아까 7분 발제 드릴 때도 지난 5월 문재인 대통령께서도 이런 부분들에 대해서 타협 가능성, 양보 가능성을 말씀하셨던 부분들을 지적했었던 것이고요.

실제로 지금 현재 우리 정치라고 하는 것은 조금 기묘한 것이 예컨대 많은 시민들이 시민단체에 가 가지고서 돈 내고 자원봉사하고 이런 것들 자랑스럽게 생각합니다. 그런데 정당에 가입해 가지고 똑같은 일을 하는 것에 대해서는 별로 안 하려고들 하거든요. 그런 부분들 작은 부분일지 모르지만 어떤 의미에서는 우리 정치의 불신의 뿌리라고 할 수 있을 것입니다. 그런 부분들부터 고쳐 나가시면서 국민들의 신뢰를 얻으면 그게 정당에 대한 신뢰가 곧 선거에 대한 신뢰로 이어질 수 있고 그랬을 때 많은 부분에 있어서 개선이 가능하리라고 생각하고요.

지금 정 위원님 말씀하신 것하고 조금 거리가 있을지 모르지만 아까 다른 위원님들께서 말씀하셨을 때 제가 많이 느꼈던 것은 일종의 악순환이

었거든요. 결국 정당 민주화가 안 되니까 선거 민주화가 안 되고 선거 민주화가 안 되니까 정당 민주화가 안 되고 그런데 이런 악순환의 고리를 끊으려면 작은 것부터 시작해야 된다. 그리고 그것이 계속 돌아가면서 조금씩 더 개선되는, 악순환을 선순환으로 바꾸는 그런 방법밖에는 없다라는 말씀을 드립니다.

이상입니다.

○박병석 위원 1분만……

○위원장 심상정 정유섭 위원님 더 말씀……

○정유섭 위원 됐어요.

○위원장 심상정 다 되셨습니까?

존경하는 박병석 위원님 말씀해 주십시오.

○박병석 위원 저도 1분만 하겠습니다.

비례성을 강화해야 된다는 추세에 관해서는 뜻이 일치하는 것 같아요. 그런데 이 과정에서 현실과 앞으로의 바람직한 현상 사이의 괴리, 그 판단을 어떻게 하는 것이냐 하는 문제에 있어서 교수님들 말씀하시는 것 보면 공감대가 넓어졌다는 표현은 동의할 수 있지만 국민을 설득하겠다는 말씀은 동의할 수가 없습니다.

특히 설득이라는 용어는 우리가 국회에 있는 사람으로서, 민주주의를 실천하는 사람으로서 국민을 설득의 대상으로 보는 것은 대단히 잘못된 발상이다. 국민에게 우리의 입장을 충분히 알리지만 국민이 동감하지 않으면 그것은 할 수가 없는 겁니다. 설득이라는 표현에 대해서 제가 받아들이기 어렵다는 말씀 드리겠습니다.

이상입니다.

○위원장 심상정 더 질의하실 위원님이 안 계시기 때문에 이것으로 질의와 답변을 모두 마치도록 하겠습니다.

오늘 우리 특별위원회가 실시하는 공청회에 참석해 주셔서 성실하게 발표해 주시고 또 답변해주신 진술인 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 진술인들께서 훌륭한 의견들을 제시해 주셨고 오늘 말씀이 우리 특위가 선거제도 개정안을 마련하는 데 아주 많은 참고가 되리라고 확신합니다. 귀한 시간 내주신 진술인 한 분 한 분께 다시 한번 감사하다는 말씀을 드립니다.

이상으로 선거제도 개혁 관련 공청회를 마무리하도록 하겠습니다.

위원님 여러분들께서도 수고하셨습니다.

다음 회의는 11월 21일 오후 2시에 개의해서

정치개혁 제2소위 소관 안건에 대한 공청회를 실시하도록 하겠습니다. 그리고 정치개혁 제1소위는 다음 주 월요일, 11월 19일과 11월 22일 오후 2시에 개의해서 선거제도 개혁 관련 논의를 할 예정임을 알려드립니다.

아울러서 지난 회의에서 제가 말씀드린 대로 우리 특위에 정계의 원로분들과 학계, 언론인 등으로 자문위원회를 구성해서 11월 19일—다음 주 월요일입니다—11시에 첫 모임을 갖기로 했다는 점을 보고드립니다.

장소는 별도로 공지해 드리도록 하겠습니다. 시간 되시는 위원님들 다들 참석해서 같이 말씀 나누는 기회를 가졌으면 좋겠습니다.

산회를 선포합니다.

(17시12분 산회)

○출석 위원(17인)

기 동 민	김 동 철	김 상 희	김 성 식
김 중 민	김 학 용	박 병 석	심 상 정
원 혜 영	이 철 희	임 이 자	장 제 원
정 양 석	정 유 섭	천 정 배	최 교 일
최 인 호			

○출석 전문위원

수 석 전 문 위 원	이 창 립
전 문 위 원	정 성 희

○출석 진술인

강우진(경북대학교 정치외교학과 교수)
 강원택(서울대학교 정치외교학부 교수)
 박상훈(새정치발전소 학교장)
 장영수(고려대학교 법학전문대학원 교수)
 김종갑(국회입법조사처 입법조사관)