

제364회국회 (정기회) 정치개혁특별위원회회의록 제 5 호 (임시회의록)

국회사무처

일 시 2018년11월21일(수)
장 소 행정안전위원회회의실

의사일정

- 1. 정치제도 개혁 관련 공청회

상정된 안건

- 1. 정치제도 개혁 관련 공청회 ..... 1

(14시04분 개의)

○위원장 심상정 의석을 정돈해 주시기 바랍니다.

성원이 되었으므로 제5차 정치개혁특별위원회를 개의합니다.

잘 아시다시피 지금 우리 국회가 멈춰 서 있습니다. 2018년 예산안 심의 그리고 유치원 3법, 윤창호법 등 민생 현안을 앞에 두고 국회가 공전되고 있어서 국민 여러분께 송구스럽습니다.

그래서 국회 개혁이 곧 민생 개혁입니다. 우리 국회가 더 이상 소모적인 대결 정치를 넘어서서 민생을 위해서 협력하는 일 잘하는 국회로 개혁하는 것이 바로 우리 정치개혁특별위원회의 소임이라고 생각합니다. 그래서 다른 상임위원회는 멈춰 서 있지만 우리 정개특위는 진행을 하고자 합니다.

오늘 우리 정개특위 회의가 정상적으로 개의될 수 있도록 적극적으로 협력해 주신 여야 간사위원님들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 이런 위원님들의 의지가 우리 정치개혁특별위원회의 성과로 이어질 수 있도록 우리 위원회를 잘 운영하도록 하겠습니다.

그리고 이번 월요일에 정계의 원로분들과 학계, 언론인 등으로 구성된 우리 특위의 자문위원회 위촉식 및 오찬 간담회가 성공적으로 개최되었다는 점을 보고드립니다. 이 또한 우리 특위 위원님들께서 적극적으로 관심을 가지고 후원해 주신 덕분이라고 생각하며 감사말씀 드립니다.

그러면 지난주 선거제도 개혁에 관한 공청회를 실시한 데 이어서 오늘은 정당 활동과 선거운동 제도의 개혁 과제, 정치관계법 개선 방향, 선거연령 하향과 선거운동의 자유 확대 그리고 국민의 참정권과 여성대표성 확대 방안 등을 주제로 한 정치 개혁 관련 공청회를 실시하고자 합니다.

참고로 오늘 회의는 국회방송에서 생중계하고 있다는 말씀을 드립니다.

1. 정치제도 개혁 관련 공청회

(14시06분)

○위원장 심상정 그러면 의사일정 제1항 정치제도 개혁 관련 공청회를 상정합니다.

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

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

공청회 실시와 관련된 자세한 내용은 배부된 유인물을 참조해 주시기 바랍니다.

그러면 오늘 공청회를 위해서 참석해 주신 진술인들을 간략하게 소개해 드리겠습니다.

먼저 김윤철 경희대학교 후마니타스칼리지 교수님이십니다.

다음은 박명호 동국대학교 정치외교학과 교수

님이십니다.

다음은 이준한 인천대학교 정치외교학과 교수  
님입니다.

마지막으로 하승수 비례민주주의연대 공동대표  
님이십니다.

(진술인 인사)

바쁘신 중에 오늘 시간을 내어 주셔서 다시 한  
번 깊은 감사의 말씀을 올립니다.

다음은 공청회 진행 방법에 대해 설명을 드리  
겠습니다.

먼저 진술인 네 분의 발표를 모두 들은 다음  
위원님들의 질의와 답변을 듣는 순서로 진행하도  
록 하겠습니다. 진술인들께서는 7분 범위 내에서  
의견을 밝혀 주시고, 위원님들의 질의에 대한 답  
변 과정에서 보다 상세하게 진술해 주시기 바랍  
니다.

그리고 오늘 공청회는 국회법에 따른 우리 특  
별위원회의 회의이기 때문에 진술인 간의 토론은  
원칙적으로 허용되지 않는다는 점을 참고해 주시  
기 바랍니다.

그러면 진술인으로부터 발표를 듣도록 하겠습  
니다.

먼저 김윤철 교수님, 7분 이내로 발표해 주시  
기 바랍니다.

○진술인 김윤철 김윤철입니다.

저는 정당활동과 선거운동 제도 중심으로 말씀  
을 드리겠습니다.

기본적인 개혁 방향은 두 가지 내용을 갖고 있  
는데 자유권 확대, 특히 정당의 활동 자유와 또  
유권자들의 자유 부분을 확대한다라는 것 그리고  
기득권 구조를 개선한다라고 하는 부분입니다.  
기득권은 전체 정당정치 질서와 관련된 이야기로  
말씀을 드리도록 하겠습니다.

다만 오늘 제가 말씀드리는 부분은 제 개인적  
인 의견이라기보다는 중앙선거관리위원회라든지  
또 정치학자들이 대체적으로 동의했던 내용들에  
바탕하고 있습니다. 그래서 그 부분을 좀 참조해  
주시기 바라구요.

우선 먼저 정당활동 제도의 개혁과 관련된 이  
야기를 먼저 드리겠습니다.

현황 및 문제와 관련해서는 우선 무엇보다도  
현재 정당법상 자치구·시·군에 대응하는 정당  
조직을 금지하고 있음으로 인해 생활 정치와 풀  
뿌리 민주주의를 제약하고 있다라고 하는 문제,  
이 부분은 대한민국헌법에도 명기되어 있는 국민

의 정치적 의사 형성에 필요한 조직을 가지도록  
규정하고 있는 부분에 위배되어지는 부분이 아닌  
가라고 해서 이 부분을 바꿔야 한다라고 하는 것  
이고요.

그래서 어떻게 바꿔야 하느냐와 관련된 해결  
방안으로서는 무엇보다도 과거에 고비용 저효율  
정치의 폐해 부분으로 지적되어 왔었던 지구당  
폐해를 반복하지 않도록 한다는 걸 전제로 해서  
자치구·시·군에 대응하는 정당의 지방조직 설  
치를 허용하는 그 부분이 해결 방안이겠다.

다만 이때 구·시·군당 운영의 고비용 해소  
나 회계 투명성 확보를 할 필요가 있는데 그것을  
위해서는 우선 자치구·시·군 의회에 의석을 가  
진 구·시·군당은 해당 지방의회의 청사에 사  
무실을 설치하도록 하고 또 그다음에 경상보조금  
의 100분의 10 정도를 선거관리위원회가 구·  
시·군당에 직접 지급하고 또 구·시·군당 소  
속 당원이 납부한 당비에 대해서는 당헌·당규가  
정하는 비율만큼 자체적으로 사용토록 허용해야  
한다라고 하는 것입니다.

그다음에 또 후원인이 중앙당, 시·도지부 또  
는 구·시·군당을 지정해서 정치자금 기부를 가  
능토록 하고 구·시·군당에서는 국고보조금, 당  
비 및 후원금의 수입·지출에 대한 회계보고 의  
무를 부여하고 또 인터넷 홈페이지에 그 수입·  
지출 내역을 정기적으로 공개토록 하자라고 하는  
말씀을 드리겠습니다.

다음으로는 선거운동제도의 개혁입니다.

선거운동에 있어서는 현행법상 주체, 시기, 방  
법 등에 대한 굉장히 엄격한 규제를 하고 있는데  
이 부분이 그간에 선거부정 방지와 공정한 선거  
제도 확립에 기여한 측면은 분명히 있다고 보여  
집니다.

그러나 최근에 들어 국민의 선거 참여를 지나  
치게 제약하고 대의 민주주의와 정치 발전에 걸  
림돌이 되고 있다는 비판에 공감 많이 이루어  
져 있는바, 특히 후보자의 자질과 공약 또 정당  
의 정책에 관한 정보가 적극적으로 공개되고 또  
자유로운 지지·비판이 허용되어야 함에도 불구  
하고 선거운동에 대한 현행 과도한 규제는 이러  
한 정보 유통과 정치적 의사표현이 제한되어 유  
권자의 알권리는 물론 실질적인 선택의 자유마저  
제약되고 있다라고 하는 문제가 있습니다.

이를 해결하기 위해서 선거운동의 자유를 확  
대하고 유권자의 알권리를 강화하면서 국민의 참

정권과 표현의 자유를 더 보장할 필요가 있는데 이를 위해서 특히 선거운동의 자유 확대 방안으로는 선거일을 제외하고 정당·후보자, 선거운동을 할 수 있는 사람의 말과 전화로 하는 선거운동은 상시적으로 허용하자.

또 선거운동을 할 수 있는 사람은 누구든지 자유의사에 따라 적은 비용으로 제작한 소품 또는 표시물을 활용해 선거운동을 할 수 있도록 하자. 그리고 후보자의 경우 선거비용 제한액의 총액 범위에서 자유로운 방법의 선거운동을 허용하자.

그리고 자발적으로 결성된 정당·입후보 예정자 지지단체와 동호인 모임의 선거운동을 허용하는 식으로 선거운동을 할 수 있는 단체의 범위를 확대하자. 단 이때 전국 규모의 대규모 단체에서는 중앙선거관리위원회에 등록 후 선거운동을 할 수 있도록 하고 또 그 지출 경비내역을 30일까지 보고토록 하자라고 되어 있습니다.

그다음에 선거운동을 할 수 없는 사람의 범위도 역시 축소하자. 지금 현재 반장, 주민자치위원회 위원 등이 선거운동을 할 수 없는데 이들의 선거운동도 가능토록 하고 다만 반장과 주민자치위원의 경우에는 직무와 관련한 선거운동은 제한하자라고 하는 겁니다.

그리고 공직선거의 예비후보자 등록기간을 선거일 전 1년으로 확대를 하고 선거운동을 할 수 있는 단체, 언론기관 및 선거방송토론위원회의 입후보 예정자 초청 및 정책토론회를 상시적으로 허용하자.

또한 선거 여론조사 결과의 공표 금지기간을 폐지하고 주요 언론기관이 독자적으로 또는 시민단체·학회와 공동으로 정당·후보자의 정책과 공약을 비교 평가하고 그 결과를 공표하는 때에는 서열화를 할 수 있도록 하자.

그리고 임기 만료에 따른 대통령 선거, 국회의원 선거에서는 선거일 전 18개월 전부터 공약에 대한 비용추계를 산정·지원할 수 있는 기구를 국회에 두도록 하고 후보자를 추천한 정당은 30억 이상으로 추정되는 공약에 대해서는 비용추계를 요청할 수 있도록 하자라고 되어 있습니다.

끝으로 세 번째, 선거권 연령 및 정치자금제도와 관련된 부분에 대해서도 의견을 좀 말씀드리겠습니다.

우선 선거권자 연령은 18세로 하향 조정을 하는 것이 좋지 않겠나 싶고요. 이 부분은 특히나 고연령 사회에 있어서 정치적 의사가 너무 고연

령 세대를 중심으로 형성되거나 대표될 위험성을 방지할 필요가 있고 또한 청년세대의 정치적 참여를 촉진하고 대표성을 보장·강화할 필요가 있다는 것, 이와 관련해서는 뒷 발표에서도 나오는 것 같습니다만 최근에 고령사회인 일본도 18세로 선거권 연령을 낮춘 사례를 참고할 수 있겠다 싶습니다. 또한 청년세대도 공적 의사결정 과정에서 시민적인 책임성을 발휘하도록 유도해야 하는 그런 취지에서 18세로 연령을 낮추는 것이 필요하겠나 싶고요.

다만 계속 논란이 되고 있는 정치적 선택에 필요한 지식과 정보 등등의 부분과 관련해서 중등교육과정에서의 시민교육 강화를 전제로 투표권을 부여하는 그 부분을 모색하는 것이 좋지 않겠나 싶습니다.

그다음에 국고보조금 배분·지급 방식 개선인데요. 국고보조금 독점구조의 개선과 정당 운영과 재정의 독립성을 강화할 필요가 있겠다 보여지고 개별 정당을 넘어서서 정당정치 질서 자체의 기득권 구조를 개선하는 데 필요하겠나 생각이 듭니다.

따라서 교섭단체를 구성한 정당에 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급하는 현행 방식을 폐지하고 국회의원의 득표수 비율에 따라 일괄 배분·지급하는 방식으로 전환을 하는 것이 필요하지 않겠나 생각합니다.

그리고 또 당비 납부액 및 납부비율에 연동한 국고보조금을 지급함으로써 진성 당원에 기반한 정당정치의 제도화와 정착을 도모할 필요가 있겠다 싶고 또 공직선거후보자 및 후원회 지정권자의 범위를 확대해서 조금 더 많은, 특히 지방자치단체장 선거의 예비후보자, 지역구지방의회 선거의 예비후보자 또 후보자도 후원회를 둘 수 있도록 해서 조금 더 정치 경쟁의 공정성을 꾀할 필요가 있겠다 생각이 듭니다.

그리고 지역구국회의원 후원회가 공직선거가 있는 연도에 현재 연간 모금·기부 한도액의 2배를 모금·기부할 수 있도록 하고 있는데 이것은 과도한 특례라고 생각이 들고 이거를 폐지할 필요가 있지 않겠나 싶고 그것을 통해서 돈 안 쓰는 선거와 정치활동의 정착 또 정치 경쟁의 형평성 강화의 효과를 기대할 수 있겠다 생각이 듭니다.

끝으로 모든 공직선거의 당선자 및 낙선자는 관할 선거관리위원회에 정치활동계획을 신고해서

반환·보전받은 비용은 자신의 정치자금으로도 계속 사용할 수 있도록 허용할 필요가 있겠다는 생각입니다.

이상 발제를 마치겠습니다.

○위원장 심상정 김윤철 교수님 수고하셨습니다.

다음은 박명호 교수님 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 박명호 동국대학교 박명호입니다.

먼저 입법 선택과 결정에 참고하시고자 관련 현안에 대한 의견을 발표할 수 있는 기회를 주셔서 대단히 감사드립니다. 모쪼록 좋은 선택과 결정에 참고가 되기를 기대합니다.

듣기로는 두 번째 공청회라고 들었습니다. 앞서 정치관계법 중에서 선거제도와 관련한 부분에 대한 논의를 하셨다고 들었는데요. 통상 정치관계법이라고 할 때 선거법·정당법 그리고 정치자금법, 3개를 이야기하는데 그중에서 정치자금법이나 정당법도 중요하지만 선거법, 특히 선거제도 부분을 어떻게 하느냐가 나머지 정치관계법들과 연동되어 있다고 생각을 합니다. 그런 면에서 선거제도에 대한 논의와 결정이 우선되고 그 이후에 기술적인 부분 또는 구체적인 부분에 대한 논의가 이어져야 된다는 생각입니다.

이 위원회, 오늘 회의에 초점이 맞춰져 있는 정치관계법, 그중에서도 선거제도를 제외한 부분에 대한 이야기를 중심으로 드리고자 합니다.

대체로 진술인의 의견이 큰 차이를 보이지 않고 있는데 2년 전에 논의했던 거나 또는 앞으로 4년 후에 논의할 거나 그렇게 큰 차이가 있을 거라고 기대하거나 예상치 않는 이유는 선거제도에 대한 진전이 거의 없기 때문이 아닌가 생각이 됩니다.

특히 선거제도는 개헌 문제하고도 맞물려 있기 때문에 그 진전을 기대하기가 더더욱 어렵지 않나 생각이 되고요. 따라서 앞서 김윤철 교수님께서 말씀하신 것 중에서 다른 이유지만 같은 결론에 도달하는 부분하고 언급하지 않은 부분만 중심으로 말씀을 드리고자 합니다.

지구당에 관련된 부분은 같은 결론이지만 근거가 좀 추가된다고 한다면 역시 선거제도와 관련된 부분입니다. 선거제도가 일정 지역단위로 실시되는 상황에서 그 지역단위의 조직이 없이 과연 선거가 현실적으로 가능하겠느냐라고 하는 부분에서 보면 지구당 문제는 더 이상 논의할 의미

가 없는 일이 아닌가 생각이 됩니다.

두 번째는 비례대표 공천과 선출에 관한 내용이 되겠습니다.

어떻게 결론이 날지 모르겠지만 현실적으로 그나마 가능하다고 보여지는 것이 연동형 비례대표제와 중선거구제의 조합이 아닐까 하는 예상이 있는 것을 전제로 한다면 비례대표의 증원이 불가피할 거고 그것은 국회의원 정수의 증원으로 이어질 가능성이 높은 상황에서 비례대표의 증원이 적절한 처방이라고 전제하더라도 과연 이 비례대표를 어떻게 공천하고 국민들이 선출하게 하느냐의 문제는 별다른 논의가 없지 않았나 생각이 됩니다.

과연 지금처럼 정당에게 모든 걸 맡겨놓고 할 수 있는 것인지, 국민들의 정당에 대한 신뢰가 거의 바닥인 상황에서 과연 정당에 모든 것을 맡기고 할 수 있는 것인지, 투표를 하도록 유권자들은 정당이 준 리스트만 갖고 선출하도록 해야 되는 것인지, 아니면 전국단위에서 비례대표를 선출할지 권역별로 선출할지, 또는 권역별로 할 때 지역의 문제 또 지방의 문제와 이익의 문제를 어떻게 조화시킬 수 있는지에 대한 논의가 있어야 된다고 생각이 되고요.

세 번째는 공천 시기와 방식의 제도화와 관련된 부분입니다.

지난 총선은 후보등록 마감일에 총선 공천이 완료된 선거였습니다. 그 선거라고 해서 특별히 더 늦어진 건 아니었지만 최악의 경우라고 할 수 있었고 그전의 선거 또한 그에 못지않게 공천이 늦게 이루어졌습니다.

적어도 유권자에게 일정한 시간과 충분한 정보를 제공할 수 있는 환경을 조성한다라고 하는 측면에서 보면 일정한 시기까지 공천이 이루어지도록 법규, 일정한 시기라도 최소한 제한할 필요가 있지 않나 생각이 되고요.

그런 면에서 보면 후보등록 시기를 상당히 앞당길 수 있는 방법이 있지 않나 생각이 되고 이렇게 되면 이제 예비후보자제도를 포함해서 상시 선거운동이 불가피하게 되는 상황과 맞물리게 됩니다.

이 모든 것이 전부 정당 공천의 제도화, 최소한 시기적인 제도화라도 하자라는 의미에서 고려해 볼 수 있는 대안이라고 생각이 되고요. 인센티브와 페널티를 동시에 고려한다면 법적 공천시기를 지킨 정당과 지키지 못한 정당에 대해서 국

고보조금의 차등 지급도 고려할 수 있는 방안이라고 생각이 됩니다.

그다음은 선거구 확정입니다.

선거구 확정은 선거 때마다 문제가 되고 거의 모든 선거, 대통령선거를 제외한 대부분의 선거에서 이슈가 되는 상황이었고 지난 총선거의 경우에는 역대 최악의 선거구 확정 과정을 겪었던 것이 아닌가 생각이 됩니다.

여러 가지 문제가 있을 수 있습니다. 어떤 선거구를 조정대상에 넣는지에 대한 기준이 불분명하다든가 시도 간 인구 편차가 제대로 반영되지 않고 있다든가 또는 인구 기준일의 문제도 그때그때 다르다라고 하는 여러 가지 문제가 있지만 모든 문제의 근본적 원인은 100% 이결로 설명은 불가능하겠지만 대체로 선거구획정위원회의 구성과 운영 과정에서부터 시작이 된 거라고 생각합니다.

사실상 정당에서 추천하고 정당에서 사실상 결정을 하는 상황에서, 선거구획정위원회가 독자적인 결정을 하기가 어려운 구조로 되어 있는 상황에서 우리가 선거구획정위원회의 어떤 독립성과 전문성을 요구하기는 상당히 어렵지 않나 생각이 됩니다.

대체로 앞서 김윤철 교수님 발제한 부분과 같이 때문에 생략하고 마지막으로 정치자금법 부분만 관련해서 말씀을 드리면 선거제도와 마찬가지로 거대 정당과 현역 정치인 우선의 기득권 담합구조를 해체까지는 아니더라도 적어도 공평하게 만들어가는 것이 출발점이 아닌가 생각이 됩니다.

그래서 적어도 정치자금과 선거운동과 관련한 부분에서는 대통령의 취임사처럼 기회는 평등하고 과정은 공정하고 결과가 정의로울 수 있게 되기를 기대합니다.

이상입니다.

○위원장 심상정 박명호 교수님 수고하셨습니다.

다음은 이준한 교수님께서 발표해 주시겠습니다.

○진술인 이준한 인천대 정외과 이준한입니다.

저는 크게 네 가지 주제에 대해서 준비를 했습니다.

먼저 선거연령 하향에 대한 내용인데요. 앞에 앉아 있는 진술인들 네 명 모두 다 선거연령 하향은 타당하지 않은가라는 의견들을 공통적으로

제시하고 있는 것 같습니다.

그 이유는 전 세계적으로도 19살을 선거연령으로 하고 있는 데는 이제 우리나라밖에 남아 있지 않고요, 전 세계 거의 모든 국가에서 18세 또는 그 이하로 선거연령을 삼고 있다는 데 주목하고 있기 때문이라고 봅니다.

과거 이 선거연령 하향을 헌법 개정을 통해서 하자라고 하는 이야기가 지난해에 없지 않았었는데 선거연령 하향 문제를 개헌으로 한다는 것은 추후에도 만약에 18세 또는 그 이하로 선거연령을 하향 조정해야 될 시간이 올 때 또 그것을 위해서 개헌을 해야 될 일이 생길 수가 있고 선거법의 개정을 통해서 하더라도 선거연령을 하향시킬 수 있기 때문에 이번에 의견들, 세계적인 추세 이런 것들을 반영해서 하향이 되기를 기대해 봅니다.

두 번째로는 23페이지에 있는 선거운동의 자유 확대라고 하는 부분인데요. 우리 공직선거법에 선거운동과 관련되어 있는 조항들을 살펴보면 불법선거나 선거 과열을 방지하는 데 초점이 많이 맞춰져 있다라고 하는 것을 확인할 수 있습니다.

그리고 또 두 번째 특징으로는 돈을 안 쓰게끔 유도하는 선거운동에 초점이 맞춰져 있고요.

세 번째로는 국민의 불편을 최소화하는 방향으로 유도하게끔 선거운동에 관련되어 있는 규정이 잡혀져 있습니다. 그래서 공직선거법을 보면 24페이지부터 죽 사례를 적어 놨는데요. 문자를 전송할 수 있는 횟수 8번, 예비후보자 등록은 며칠간 할 수 있고 또 명함의 크기는 9cm·5cm, 인쇄물 발송은 몇 번 할 수 있고 전체 면수는 또 몇 페이지 넘으면 안 되고 그리고 선거벽보도 인구 500명에 1매씩, 이 숫자도 확정이 되어 있고 선거공보에도 페이지 제한이 다 되어 있는 것, 현수막도 선거구 안의 읍면동 수의 2배 이내의 현수막 이렇게 숫자도 정해져 있지요.

그리고 29페이지, 공개 장소에서의 연설·대담, 확정 나발의 수는 1개를 넘을 수 없다 이런 것도 보면 굉장히 숫자나 한도나 범위 이런 것들이 이것 이상은 못 하게끔 이런 접근 방식을 띠고 있는 것을 확인할 수가 있습니다. 그 사례들을 죽 봤는데요.

선거운동의 자유 확대라고 하는 것에 대해서 저로서는 어떤 생각이냐 하면 불법선거나 선거과열을 방지하는 데 초점을 둔 것은 현상을 유지하거나 더 강화돼야 된다는 거고요.

두 번째, 돈을 안 쓰는 선거운동을 유도하는데 초점을 맞춘 것도 현상 유지 이상의 노력이 필요하지 않겠느냐라고 생각합니다.

다만 이러한 것을 아까 김윤철 교수도 잠깐 언급했지만 총액을 선거운동할 수 있는 비용을 정해 주고 확정기를 몇 개를 달든 명함을 몇 개를 만들든 선거벽보 몇 개를, 현수막을 몇 개를 걸든 그 한도에서는 허용할 수 있게끔 그런 자유의 폭은 허용하되 그것을 투명하게 실시간으로 감시 그러니까 보고를 하고 또 들여다볼 수 있는 그런 식으로 한다면 이 부분은 방향을 틀 수 있지 않느냐라는 생각이구요.

세 번째로는 국민의 불편을 최소화하는 선거운동 방식도 저로서는 국민의 기본권이라고 하는 것과 그다음에 선거운동의 자유라고 하는 것이 충돌돼서 사법부의 판단은 굉장히 고민을 많이 하고 균형을 맞추려고 하는 판결들을 하는 것으로 알고 있습니다.

그런데 야간 시간이라든가 국민들에 불편을 끼칠 수 있는 확정기 사용이라든가 이런 것은 국민들의 편의를, 국민들의 행복 추구를 더 보장하는 차원에서 여전히 규제가 돼야 되지 않느냐, 권력은 국민한테서 나오기 때문에 선거운동의 자유가 보장돼야 된다 하지만 국민들의 기본권이 좀 더 앞서지 않겠느냐라는 저의 생각입니다.

세 번째는 간단하게 하겠습니다.

부정한 방법에 의해서 인터넷 댓글, 트래픽을 늘린다는지 이런 것들이지요. 이런 것이 현행 선거법에는 8조에 인터넷선거보도심의위원회라든가 10조의 사이버공정선거지원단이라고 하는 것이 해당될지 안 될지 이게 굉장히 애매하고 현행 규정으로서 이러한 것을 감시할 수 있는 규정이 없기 때문에 금감원에서 얼마 이상씩 이체를 하면 실시간으로 보고 자금의 흐름을 보듯이, 금감원이 그런 것들을 보듯이 선거운동 기간에는 포털이나 이런 것들을 실시간으로 살펴보면서 불법적인 트래픽이 보인다는가 조작된 댓글이 달린다는가 그 숫자들이 증가한다는가 이런 것들을 봐야 되지 않느냐라는 생각이구요.

마지막으로는 연동형 비례대표제와 공직선거법에 관련된 건데요. 현행 의원은 300명이구요. 25조 1항 2호에 보면 인접해 있는 구·시·군을 옆에 붙여서 할 수 있다 이런 것이 규정이 되어 있어요.

선관위가 200명 지역구 하고 100명 비례대표로

해서 연동형 비례대표제 할 수 있다라고 제안했는데 이것은 시뮬레이션하면 지난 선거에서도 마찬가지로 240여 개의 지역구가 일단 필요합니다. 240여 개의 지역구인데 이것을 옆의 지역구 구·시·군을 터서 이쪽에 일부를 붙이거나 할 때에 이 규정대로 한다면 적어도 수십 군데의 지역에서 지역구가 케리맨더링 시비가 파생될 수 있다 이런 측면도 미리 예방하기 위해서 살펴봐야 될 대목이 아닌가라는 생각을 하면서 제 발표를 마치겠습니다.

감사합니다.

○위원장 **심상정** 마지막으로 하승수 공동대표님 발표해 주시기 바랍니다.

○진술인 **하승수** 소중한 자리에서 말씀드릴 기회를 주셔서 감사합니다.

오늘 제가 말씀드릴 내용은 제 개인적인 의견은 아니고 전국 570여 개의 시민사회단체들이 정치개혁공동행동이라는 일종의 연대기구를 만들어서 활동하고 있고 그 기구에서 총 11대 과제를 선정했습니다.

그중에 연동형 비례대표제 도입도 있고 결선투표제 도입도 있고 또 국회 예산을 동결한 상태에서 국회 의석을 360석으로 늘리자 이런 내용들이 있는데 오늘 그런 내용들은 제외하고 나머지 7대 과제 중심으로 말씀을 드리고자 합니다.

첫 번째로는 선거권, 피선거권 문제인데 앞서 세 분의 교수님께서만 18세 이하로 선거권 연령을 낮추는 데 대해서는 다들 찬성하시는 취지의 의견을 말씀하셨습니다.

제가 이게 왜 너무 당연한지에 대해서 그동안 우리나라에서 나왔던 여러 가지 주장들에 대해서 조금 정리를 하면 일단 첫 번째로 팩트 체크가 필요한 부분이 있습니다.

만 18세로 선거권을 낮췄을 때 고3 교실에 혼란이 초래된다는 반론이 있어 왔는데 이게 사실은 정확한 사실이 아닐 수 있습니다. 왜냐하면 우리나라 앞으로 전국 단위 선거가 대통령선거 같은 경우는 3월에 치러지게 되고 국회의원선거는 4월 그리고 지방선거는 6월에 치러지게 됩니다. 그러면 고등학교를 졸업하는 학생들이 만 18세에, 2월 달에 고등학교를 졸업하게 되는데 2월에 고등학교를 졸업하고 3월, 4월, 6월에 선거가 있기 때문에 생일이 굉장히 빠르지 않으면 대체로는 만 18세입니다. 만 19세가 안 됩니다.

그러니까 이 말은 다시 말씀드리면 지금 만 18

세로 선거권을 낮춰야 되는 문제가 고3의 문제가 아니라 고등학교를 갓 졸업한 청년들의 문제라는 말씀을 드리고 싶습니다. 이게 저는 정확한 사실 관계라고 생각합니다.

고등학교를 졸업하고 첫 번째로 맞는 전국 단위 선거에서 대부분의 고등학교 졸업자들이 투표를 할 수 없는 게 지금 현재 우리나라의 상황이다. 이게 고3 교실의 문제도 있지만, 고등학생도 해당이 되지만 오히려 다수는 고등학교를 졸업한 사람들의 선거권 문제다 이렇게 첫 번째로 말씀을 드리고 싶고.

두 번째로는 그러면 고등학교 3학년이 투표를 하는 것이 문제가 되는 것인가? 거기에 대해서는 사실은 우리 옆에 있는 일본의 사례를 봤을 때 일본 같은 경우가 2015년에 만 18세로 낮춘 다음에 고등학생들이 투표를 하고 있습니다. 그리고 일본 정부가 어떻게 했냐면 선거 포스터에 고등학생들이 투표하는 사진을 넣어 놓고 대대적으로 홍보를 했습니다. ‘고등학교 3학년 투표하세요’라고 일본정부 차원에서 대대적으로 홍보를 했고 그리고 일본 정부가 어떻게 했냐면 고등학생들을 상대로 일종의 주권자 교육을 시켰습니다. 투표를 잘할 수 있도록 도와주기 위해서 2015년에 선거권 연령을 18세로 낮춘 다음에 대대적인 주권자 교육을 했습니다.

그래서 말씀드린 것처럼 만 18세라는 게 그동안 우리나라에서는 운전면허라든지 병역, 혼인, 공무원 시험 이게 다 가능한 연령대다 그런 근거를 가지고 많이 얘기가 되어 왔지만 사실은 굳이 이렇게 의무하고 연관시키지 않더라도 만 18세 선거권이라는 것은 너무나 당연한 것이고 그리고 말씀드린 것처럼 다수는 고등학교를 졸업한 청년들의 문제다. 그리고 고등학교 3학년이 투표를 하는 것은 이웃 일본에서도 굉장히 자연스러운 일로 받아들여지고 정착이 되고 있다. 그래서 대한민국에서 만 18세로 낮추는 것이 전혀 문제가 되지 않는다는 것을 말씀드리고 싶고.

일각에서 학제부터 먼저 바뀌어야 되지 않느냐고 말씀하시는데 대부분의 만 18세 선거권을 채택하고 있는 국가들이 전혀 학제하고 연관 안 시키고 있습니다. 만 18세가 된 고등학생들이 투표하는 건 굉장히 많은 나라에서 자연스럽게 하고 있는 것이고 학제하고는 전혀 논리적 연관성이 없다라는 것을 강조해서 말씀드리고 싶습니다.

나머지 부분들은 앞서 교수님들께서 말씀하셨

기 때문에 넘어가도록 하겠습니다.

그리고 피선거권 부분도 같이 논의가 돼야 된다고 생각합니다. 너무 선거권 중심으로만 논의가 되는 경향이 있는데 어쨌든 우리나라에 만 25세 국회의원 피선거권 같은 경우 그리고 대통령 40세 같은 경우는 사실 외국에 비해서도 굉장히 높은 거라고 할 수 있고 대통령이야 헌법을 개정해야 되는 사항이지만 국회의원·지방의원·지방자치단체장 피선거권 규정은 만 25세를 유지할 것이 아니라 만 18세 선거권하고 같이 맞추는 것이 저는 바람직하다고 생각합니다.

특히 20대·30대 국회의원이 지난 2016년 총선의 경우에는 겨우 1%밖에 안 되는, 합쳐서 1%, 20대 같은 경우는 0.3%밖에 안 됐던 우리 경험을 봤을 때에는 피선거권을 낮추는 것도 미룰 수 없는 과제라고 생각합니다.

그리고 다음으로 여성할당제 부분에 대해서 말씀을 드리면 아시는 것처럼 대한민국이 국회의원 중에 여성의원 비율이 굉장히 낮은 편이라는 것은 잘 알고 계실 것 같습니다. IPU 자료에 의하면 193개 국가 중에서 우리가 117위밖에 안 되는 상황입니다.

여성할당제가 존재하기는 하지만 잘 아시는 것처럼 지역구 같은 경우는 권고사항이기 때문에 실효성이 떨어지고 지방의원 같은 경우도 여성의 무공천제가 도입됐지만 국회의원 1개 지역구에서 기초든 광역이든 한 명만 여성을 공천하면 되는 방식이라서 굉장히 실효성이 약하다고 생각이 됩니다. 그래서 여성할당제를 강화하는 것도 더 이상 미룰 수 없는 과제라고 생각합니다.

나머지 정당 설립 요건을 완화하는 부분이라든지 유권자 표현의 자유 부분은 앞서 말씀을 해주셨는데 한 가지 더 강조를 드리면 정당 설립 요건 완화와 함께 지역정당 설립이 굉장히 중요한 과제로 학계나 시민사회에서 얘기가 되고 있습니다. 로컬 파티(local party)라고 할 수 있는데 독일 같은 경우는 이게 유권자단체나 선거인단체라는 이름으로 지금 허용이 돼 있고 그래서 독일 같은 경우는 지방선거를 할 때에는 전국정당만이 아니라 지역정당들도 비례대표 후보자 명부를 내고 받은 득표율에 따라서 의석을 배분하고 있습니다. 이게 독일의 지방정치를 활성화시키는 데 매우 중요한 역할을 하고 있습니다.

제가 거기 독일 프라이부르크 시의회 구성을 소개했습니다만 우리하고는 전혀 다릅니다. 전국

정당만이 아니라 프라이부르크에서만 활동하는 지역정당들도 시의회에 들어가 있기 때문에 정당 법상 정당 설립 요건의 완화와 함께 지역정당 설립도 같이 논의가 되었으면 하는 바람입니다.

유권자 표현의 자유 부분은 앞서 말씀하셨기 때문에 넘어가도록 하고요.

기탁금 완화 부분도 많이들 논의가 됐기 때문에 살펴봐 주시면 좋겠습니다.

교사, 공무원의 정치적 기본권 보장이나 장애인 투표권 보장도 그동안 꾸준히 논의를 해 왔던 과제이기 때문에나 이번 정개특위에서도 심도 있게 논의가 되었으면 하는 바람입니다.

이상으로 제 이야기 마치겠습니다.

감사합니다.

**○위원장 심상정** 아주 시간들을 잘 지켜 주셨습니다.

오늘 네 분의 진술인은 각 당에서 한 분씩 추천을 했음에도 불구하고 주요 쟁점들에 있어서 거의 같은 취지의 진술을 해 주셨습니다.

존경하는 박명호 교수님 아까 말씀하신 것 중에 '2년 전에도 같은 얘기고 앞으로 4년 후에 와도 같은 얘기를 할 것이고 그동안에 여러 이견들이 상당 부분 공감대가 형성됐음에도 불구하고 국회에서 공감대 형성된 부분의 제도개선도 지체되어 왔다'는 지적이 와닿습니다.

네 분 수고하셨습니다.

지금부터 위원님들의 질의 시간을 갖도록 하겠습니다.

질의와 답변은 일문일답 방식으로 하시고 질의 시간은 위원님 한 분당 7분으로 하겠습니다.

위원님들께서 질의하실 때에는 답변을 듣고자 하는 진술인을 지명해서 질의해 주시기 바랍니다.

그러면 질의에 들어가도록 하겠습니다.

먼저 천정배 민주평화당 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

**○천정배 위원** 네 분의 공술인 여러분 감사합니다.

우선 하승수 대표께 질문드리고 싶습니다.

선거연령을 18세로 인하하자, 이것은 하 대표님 말씀뿐만 아니라 거의 컨센서스가 이루어져 있고요. 거기다가 하 대표께서는 피선거권도 선거권 연령으로 맞추자는 거지요?

**○진술인 하승수** 예.

**○천정배 위원** 예컨대 올해입니까, 불란서의 마

크롱 대통령은 우리나라에 왔으면 아마 출마도 못 했을 것 같더라고요, 그런 것.

그다음에 그런 부분에 대해서 저도 사실은 동감입니다. 여성의 진출을 확대하기 위해서 지역구 공천을 30% 이상으로 의무화하자고 하셨어요.

구체적인 방안에 대해 조금 더 설명해 주시기 바랍니다.

**○진술인 하승수** 지금 바로……

**○위원장 심상정** 예, 말씀하십시오.

**○진술인 하승수** 사실은 두 가지 방법이 있는데 지역구 30% 공천 의무화하고 가장 강력한 방법은 후보 등록을 할 때 그 요건을 반드시 지키도록 하는 방법이 있습니다만 그것은 당장에 시행하기는 좀 어려움이 있을 수도 있다고 생각합니다.

그래서 또 다른 방법으로 얘기가 되는 것은 국고보조금 지급에 있어서 불이익을 준다든지 그래서 후보 등록 자체는 일단 지역구 30% 공천 비율이 지켜지지 않아도 가능하더라도 다른 방법으로 제재를 가함으로써 가능하면 정당들이 지역구 30% 의무 공천을 지키도록, 지금과 같은 순수한 권고가 아니라 그래도 어느 정도 좀 강제력을 가지는 방안으로 하는 방법도 있다라고 생각하고 있습니다.

**○천정배 위원** 그렇군요.

김윤철 교수님께서, 지금 자료로 보면 3페이지입니다. 선거운동의 자유를 확대하는 방안으로 자발적으로 결성된 정당·입후보 예정자 지지단체 등의 선거운동을 허용하고 또 반장이나 주민자치위원회 위원들의 선거운동도 허용하자, 다만 그들의 직무와 관련된 선거운동은 제한하자. 대체로 취지는 저는 옳다고 생각합니다.

그런데 현실적으로는 과연 어떤 특정 후보에 대한 지지단체를, 지금 사실은 많이 있지 않습니까? 지지단체를 자발적으로 결성됐는지 아니면 거꾸로 의구심을 가지고 본다면 돈과 조직과 권력에 의해서 만들어진 단체인지 이것을 어떻게 구분해서 과연 선거운동을 허용하고 할 것인지, 또 아까 주민자치 위원이나 반장의 경우에는 월 기준으로 직무 관련인지 아닌지를 판별할 수 있을 것인지 이것은 굉장히 지난한 문제라고 생각됩니다.

혹시 이 문제에 대해서 좀 더 설명해 주실 수 있으신가요?



○**진술인 김윤철** 그 건은 어떤 조건들을, 우리가 마치 명함은 몇 cm로 해야 된다 이런 식으로 해 가지고 규정하기는 어려울 것 같고요. 다만 선거관리위원회를 비롯해서, 특히 등록을 했을 때의 취지라든지 또 혹은 그런 시비들이 걸렸을 때 자발적인 부분들에 대한 부분은 우리가 여러 가지 활동들의 내용들을 좀 보면 파악을 할 수 있지 않은가 싶고.

무엇보다도 정치적 의사 표현에 있어서 수동적이나 아니냐 부분들은 시비가 있다 하더라도 그 부분보다는 오히려 결과에, 어떤 자발적 모임이라고 하는 것이 굉장히 상식을 벗어난 뭔가 비정상적 행동을 통한 지지활동들을 한다라고 하는 이 부분에 초점을 맞춰 가지고서 규제를 하든 해야 되는 것 아닌가 생각이 됩니다.

○**천정배 위원** 현실적으로 지금 통반장은 저희가 느끼기로는 압도적으로 자치단체장 선거에 의해서 뽑힌 자치단체장의 인사나 활동에 있어서 영향력이 크다고 보여서 걱정되는 바가 있습니다.

박명호 교수께도 한번 여쭙보겠습니다.

지구당을 부활하자고 하시는 거지요?

○**진술인 박명호** 예.

○**천정배 위원** 그런데 하나는 편제의 문제가 있습니다. 과거의 지구당은 국회의원선거구 단위로 만들어져 있는데 오늘 김윤철 교수님의 제안에는 그러지 말고 시·군·구 단위로 만들자, 행정구역에 맞추자 하는 말씀을 하셨고요. 그래서 이 문제에 대해서 좀 한 말씀 해 주시고요.

그다음에 지구당의 문제는 여기에도 잘 지적해 주셨던 것처럼, 저도 지구당이 있어야 한다고 생각하지만 정당화를 방지하자고 이미 같이 붙여줬지 않습니까? 현실적으로 대한민국의, 모르겠습니다. 제가 원외 정당은 혹시 잘 모르겠는데요. 원내 국회 의석을 가지고 있는 정당치고 지구당이, 저도 지역위원장을 하고 있습니다마는 그저 위원장의 사당이라는 것을 우리가 부인할 수 없는 겁니다. 그래서 그것을 어떻게 막겠다는 것인지 한번 좀 그것도 말씀……

○**진술인 박명호** 제도적으로 불가능하지요. 그러니까 결국은 개인화되어 있는 상황이기 때문에 여러 가지 방안 제시는 그동안 많이 되어 왔습니다. 돈 관련한 부분, 일정 기간 전에 위원장이 사퇴하도록 한다든가 하는 건데 사실 지적하신 것처럼 어떤 방안을 쓰더라도 저는 100% 개인화되

는 부분, 그게 좀 더 가면 저는 정당화라고 생각을 하는데 그 부분은 막을 수 없다고 생각이 되고요.

다만 제가 여기서 강조하고 싶은 것은 우리 선거제도 자체가 그게 시·군·구든 지역구 단위, 국회의원선거구 단위든 그 단위에서의 어떤 조직 없이 선거나 활동이 불가능하다라고 하는 부분이지요.

○**천정배 위원** 사실상 지금도 하고 있는 거지요, 선거제도에 의해.

○**진술인 박명호** 사실상 그 이름을 지구당이라고 쓰지 않았을 뿐이지 또 경쟁 후보들조차도 그 이름을 지구당이라고 쓰지 않았을 뿐이지 그런 조직이 없이는 어떤 것도 할 수 없는 게 현실 아니겠습니까?

○**천정배 위원** 알겠습니다.

시간이 워낙 짧아서, 이준한 교수님 말씀하신 부분에서는 인터넷 댓글을 컴퓨터 프로그램 등을 가지고, 매크로 이런 것 가지고 엄청나게 부정으로 많이 달게 하는 행위 등등을 좀 감시하는 기구를 두고 트래픽을 잘 감시해서 부정이 없도록 해 보자는 말씀이지요.

사실은 지금 디지털시대에는 이게 무엇보다도 중요한 선거운동 방법의 개선이라고 보입니다. 그래서 그 점에 관해서 그동안 사실은 우리 정치권에서도 큰 논의가 없었던 것 같은데 굉장히 감명 깊게 제가 들었습니다. 그래서 이 점에 관해서……

시간이 다 되어 버렸네요. 이 교수님이 다시 한번 강조해 주시고 또 구체적인 방안도 말씀해 주시면 좋겠습니다.

○**진술인 이준한** 감사합니다.

사실 이 문제는 앞으로도 더 생길 수 있기 때문에 부정한 것을 감시하고 규제해야 될 것이 선거법에 있어야 될 텐데 없어요. 그래서 그것을 제가 아까도 말씀드렸다시피 금융감독원이 실시간으로 금융의 흐름을 보고 불법적인 것을 포착해 나가듯이 그런 것을 선거운동 기간에라도, 여기 지금 현행에 있는 인터넷선거보도심의위원회는 해당이 안 되는 것 같고요. 사이버공정선거지원단이라고 하는 것이 있는데 이것은 굉장히 그냥 위원회에 불과한 것 같아서 여기에 좀 더 강화하는 역할들을, 규정을 넣어야 되지 않겠냐 그런 생각을 하고 있습니다.

감사합니다.

○**위원장 심상정** 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 더불어민주당의 김종민 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**김종민 위원** 더불어민주당의 김종민입니다.

애기 나온 김에 이준한 교수님께 좀 이어서 말씀을 여쭙겠습니다.

지금 선거기간 동안의 허위사실 유포라고 하는 게, 이게 왜 문제가 되냐면 사실관계를 밝혀서 여기에 대해서 사회적으로 처벌을 하든지 정리정돈하기 전에 모든 상황이 끝나 버린다는 거예요. 그리고 그것을 이용해서 이게 계속 쭉 반복되고 있는 거거든요. 그런데 이게 구전에서도 문제인데 소셜미디어가 확대되면서 인터넷 공간이 열리게 되면서 훨씬 더 강해졌어요. 그래서 근본적인 대책이 필요하다는 점에 대해서 누구나 공감하고 있는 데요.

저는 지금 말씀해 주신 그 취지에 대해서 충분히 공감을 하고 조금 거기에 대해서 한번 생각을 해 볼 필요가 있다고 하는 게 결국 팩트 체크 네트워크 인프라가 필요하거든요. 팩트 체크가 안된 상태에서 무슨 위원회를 두고 권한을 쥐 봐야 하는 데 한계가 있습니다. 팩트 체크를 지금 수준에서 해 가지고는 위원회 만들고 권한을 쥐도 그게 실질적으로 실효적인 어떤 허위·조작 정보를 걸러 내거나 판단해 내는 데 즉각적으로 할 수가 없는 거지요.

그래서 저는 일반적인 허위·조작 정보에 대한 팩트 체크 네트워크 인프라 차원에서 고민도 필요하고, 특히 선거와 관련해서는 조금 더 공적이고 또는 법적인 뒷받침을 갖는 그런 팩트 체크 인프라를 고민할 필요가 있는 것 아니냐, 그래야 판단기구도 판단의 어떤 적시성 이런 것들이 보장되고 또 근거도 확실해지고 이런 것 아닌가 하는 생각이 들어서요.

이런 점에 대해서는 어떻게 보십니까?

○**진술인 이준한** 굉장히 타당성 있는 의견이라고 저도 공감합니다. 제가 아까, 자꾸 금융감독원 명칭을 거론하게 되는데 가령 공직선거법에 그런 기구의 이름을 두든 아니든 허위정보조작감독원이라고 하는 것을 설치할 하든지 해서 실시간으로 그 흐름들을 보는 거지요. 그리고 부정한 댓글들의 트래픽이 증가한다든가 이런 것들에 대해서 보고를 하고 판단할 수 있는, 수사를 해야 된다면 수사기관이 하고…… 만약에 위원님께서 지적했다시피 사실 확인이 필요한 사안이라고 하는

것들이 있으면 그것을 일정한 절차를 통해서 사실을 확인하게끔 한다든가 이런 것의 여부에 대해서 언론에 공론화를 시켜 가지고 유권자들의 주의를 환기시킨다든가, 나아가서 이런 것들이 증거를 확보하게 된다면 사법부, 사법기관을 통해 가지고 처벌한다든가 이런 것들을 선거가 있기 전에 빠른 시간 안에 만들어야지 선거 다가와서 불필요한 시비가 없지 않을까 그런 생각입니다.

○**김종민 위원** 박명호 교수님께 좀 여쭙보겠습니다.

우리가 지구당 문제를 좀 근본적으로 고민할 필요가 있는데요. 전체적으로 부활에 대한 공감대는 형성이 되어 있습니다. 그러나 다시 국회의원의 선거조직으로 지구당을 부활하는 것에 대한 문제의식이 또 동시에 있거든요.

그래서 저는 이번에 시·군·구당이든 지구당이든, 지구당이 부활된다면 이것은 시민들의 정치활동을 확대하는 이런 차원에서 고민이 되어야지 선거조직으로서의 지구당을 다시 부활하기 위해 하는 것은 약간 시대에 안 맞는다고 생각을 하거든요.

그러면 시·군·구당으로 한다고 치면, 행정구역 단위가 의미는 있습니다만 시·군·구당으로 했을 때 다시 또 개인의 지배가 불가피하다 이런 정도의 전망이면 저는 이게 좀 문제가 있지 않을까, 그래서 이게 만약에 입법이 되려면 결과적으로 시·군·구당으로 부활했을 때 시민들의 정치참여를 확대하는 의미가 담겨야 되고 그러려면 시·군·구당의 역할과 권한, 활동의 성격 이런 것들이 선진화된 규정들이 필요하다고 봐요.

그래서 여기에서 시민들이 사실 모여서 시·군·구당을 조직하고 모여 있으면 그냥 가만히 있는 것보다 훨씬 더 정치적인 역량과 권한을 발휘할 수 있는 법적인 보장이 돼야 이게 시·군·구당의 의미가 있지 않을까 그런 생각이 드는데, 어떻게 보십니까?

○**진술인 박명호** 좀 이상론적이지 않을까 생각이 됩니다. 저의 근본적인 출발점은 우리 선거제도가 지역 단위이기 때문에 불가피하다라는 데 출발을 했고요. 말씀하신 것처럼 사실 그런 역할을 하라고 조직하도록 되어 있는 것이 취지였는데 현실은 거기까지 전혀 가지 못하고 있는 거고 사실상의 개인화된, 사조직화된 공적인 형태를 띠고 있는 사조직으로 전략할 수밖에 없었지 않

왔나 생각이 되고요.

규정이나 법규가 없어서 그런 역할을 못 했다고는 생각하지 않습니다. 다만 우리 정치문화가 아직 그런 것을 수용할 정도나 그렇게 함께 갈 정도의 상황은 아니라 아직 우리하고는 맞지 않는 상황이 아닌가 생각이 되고 그런 면에서 최소한 지구당과 관련한 것은 선거제도를 바꾸지 않는 한은 불가피하다라는 것하고.

또 여러 가지 방법을 제시할 수 있겠지만 회계와 관련된 부분부터 출발해서 좀 더 제도화시키는, 좀 시간이 걸리는 일이 아닐까 생각합니다.

○김종민 위원 일단 그것은 제가 좀 이견이 있는데 나중에 또 얘기를 하고요.

‘국가적 의제를 고민하는 비례대표제’, 저는 이 표현이 되게 중요한 표현이라고 보는데 현재 비례대표제가 국가적 의제(national agenda)에 대한 고민의 역할 또 그런 것들 기능을 해야 됴에도 불구하고 안 해서 마치 어떤 전문 분야를 대표하거나 계층 대표성을 띠는 것으로 그렇게 우리는 이해를 하고 있는데 약간은 왜곡된, 비정상적인 비례대표제로 운영되고 있다 그렇게 보거든요.

그래서 이런 방향에서 볼 때 결과적으로 이런 내셔널 어젠다를 고민하는 비례대표제가 되어야 확대도 되고 비례대표제로 재선·3선도 가능한 정상적인 비례대표 제도 설계가 가능하다고 보는데 그러려면 공천 문제가, 필연적으로 투명하고 권위 있는 공천시스템이 필요하거든요. 여기에 대한 해답이 사실 마땅치가 않아요.

그래서 제가 그 내용 보면 후보 평가를 서열화하고 공개하자는 것, 저도 여기에 대해 전적으로 찬성을 합니다. 저도 제도화를 고민하고 있는데……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

하여간 공천의 시기 문제에 대한 제도화 말고 이 비례대표제가 가지고 있는 공적 성격 또는 대표성이 정상적으로 가동될 수 있도록 하기 위해서 이 공천제도에 대한 뭔가 변화가 없이 비례대표제 확대 또는 국가적 의제에 대한 위임 이런 것들이 가능하겠느냐 이런 고민이 있습니다. 여기에 대해서 조금 더 부연해서 말씀을 주셨으면 좋겠습니다.

○위원장 심상정 예, 말씀하십시오.

○진술인 박명호 현재까지 비례대표는 사실상

특정 지역이나 특정 직업군에서 대표성을 그쪽으로부터 가져 왔고 또 그쪽의 이익을 대표하는 통로 역할을 한 게 현실 아니었나 생각이 됩니다. 비례대표 확대가 마치 우리 선거제도가 갖고 있는 대표성의 취약한 부분을 보정하고 개선할 수 있는 대안으로 거론은 되고 있지만 비례대표 공천에 관한 부분은 고민이 있는 게 맞고요.

다만 우리 정당법의 정신이나 또는 모든 정당의 공천을 일률적으로 어떤 절차와 규정에 따라서 하도록 규정하는 것이 과연 적절한 것이냐에 대한 논란이 있을 수 있습니다. 기본적으로 정당이 스스로 해야 될, 또 자신의 방식대로 해야 될 일이라고 하는 게 제 생각이요.

우리나라 선거에서 총선의 경우는 선거에 대한 평가가 공천부터 시작되는 것이기 때문에 어떤 방식을 쓰더라도 일률적으로 가는 것은 규정화한다고 현실적으로 가능하지도 않을 뿐만 아니라 또 현실적이지도 않고, 따라서 일단은 각 당의 역할에 맡길 수밖에 없는데 말씀하신 것처럼 비례대표가 국가적인 의제에 고민토록 하는 공천 방법은, 사실 만병통치약은 현재로서는 존재하지 않는다고 생각합니다.

○김종민 위원 제안을 좀 해 주셔야지……

○위원장 심상정 더 말씀하시겠습니까?

○김종민 위원 됐어요, 나중에.

○위원장 심상정 예, 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 더불어민주당의 이철희 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이철희 위원 안녕하십니까?

선거제도 바꾸려고 이렇게 노력들을 많이 하시는데 생각만큼 이게 잘 안 바뀌어져서 저희가 보기가 참…… 여기 진출하러 오신 분들 뵈기도 미안하고 그렇습니다.

저도 몇 가지 질문을 드리고 싶은데요. 우선 김윤철 교수님께는 선거운동의 자유권 확대 이렇게 표현을 하셨는데…… 제가 다 질문드리고 나면 한 분씩 답변을 해 주시면 좋겠습니다.

선거운동이라는 개념을 정의해 놓고 선거기간을 특정해 놓고 있는 게 지금 선거법의 골간 아닙니까? 저는 이것을 없애야 된다고 생각합니다. 그래야 될 이유가 별로 없다고 생각하고요. 특히 선거운동 기간을 정해 놓은 것은 좀 심각한 문제가 있다고 생각합니다.

저도 이미 기득권이 생긴 현역 국회의원이기는

합니다만 이게 단순히 현역과 비현역, 도전자 간의 어떤 차이, 차별 이런 것에만 국한된 게 아니라 정치의 질을 굉장히 나쁘게 만들고 있다고 생각합니다. 정치가 일상적으로 1년 내내 또는 4년 내내 노출되고 평가되게끔 만들어야 정치하는 사람들의 인센티브도 바뀔 것이기 때문에, 그래서 저는 이것을 폐지하는 게 맞다고 생각하는데 또 저도 공부를 해 보니까 일본 군국주의 시대 때부터 연원을 갖고 있는 거고 거의 대부분의 나라가 지금 이것을 안 쓰고 있는 것 아닙니까? 일본조차도 거의 완화해 나가고 있다고 하는데 우리만 이것을 고집하고 있는 것은 저는 아니라고 생각합니다. 이것을 좀 바꿔야 될 문제가 있고요.

그래서 제가 좋아하는 표현이 이런 겁니다. 스웨덴의 총리를 지냈다고 하던데, 보수정당의 총리를 지낸 구닐라 칼슨이라는 분이 있는데 ‘정치는 특별한 사람이 하는 특별한 일이 아니라 더 좋은 사회를 만들기 위해 보통의 시민이 참여하는 보통의 일이다’ 이렇게 표현을 했습니다. 대단히 좋아하는 표현인데, 정치를 시민에게 되돌려 줄 필요는 있다고 생각합니다. 그게 뭐냐 하면 정치를 통해서 자기 삶을 바꿀 수 있게끔 하는, 그런 정치가 가능하게끔 하는 제도적 장치를 만들어 주는 게 중요하고요.

그래서 저는 선거운동과 관련해서는 기본 틀 자체를 완전히 혁신해서 바꾸면 좋겠다고 생각하는데 정치개혁특위 이런 데서 얘기를 해 보니까 잘 안 되더라고요. 그래서 이것을 어떻게 바꿔야 될지 저도 뾰족한 수가 없는 게 하나 있고, 이 부분에 대해서 김윤철 교수님께 질문드리고 싶고요.

하승수 변호사님께는, 공무원의 정당 가입이 저는 허용되어야 된다고 생각합니다. 저는 개인적으로 공무원의 정치적 중립은 굉장히 잘못된 명제라고 봅니다. 공무의 정치적 중립은 필요하나 공무원의 정치적 중립은 왜 있어야 되는지 모르겠습니다. 특정 정당을 찍고 특정 정당을 좋아하는 공무원이 일을 처리할 때 어느 당 소속의 당적을 갖고 있는 사람이 와서 민원을 얘기하면 어떤 것은 들어 주고 어떤 것은 안 들어 주는 게 아니잖아요. 당적에 따라서 대접을 달리하는 게 아니라 정해진 절차에 따라서 해 주는 거고 그것은 차별하면 안 되는 건데 마치 그 문제와 공무원의 정치적 중립이 동의어인 것처럼……

그래서 저는 공무의 정치적 중립은 필요하지만

공무원의 정치적 중립은 불필요하다고 봅니다. 그래서 이게 잘못된 허상으로 잡혀 있어서 쉽게 바꾸기가 어려운데 이것을 어떻게 바꿔야 될지, 제가 이렇게 질문드리니까 좀 죄송스럽기는 합니다만 어떻게 바꿔야 될지에 대한 고민을 좀…… 또 제가 생각하는 게 맞는 건지 의견을 듣고 싶고요.

그다음에 박명호 교수님에게는 공천권과 관련해, 우리 정치가 4년마다 특히 국회의원의 경우는 공천에 의해서 한 50%는 물갈이하지 않습니까? 많이들 바꿉니다. 4년마다 새로운 뉴페이스들이 거의 한 50%씩 등장…… 저도 20대에 그런 사람 중의 하나이기도 합니다만 계속 바꿀 만큼 바꿔 왔는데 여기 계신 네 분도 정치의 질이 좋아졌다고는 평가를 안 하잖아요.

그러면 이것은 저는 사람의 문제는 아닌 것 같다고 봅니다. 그래서 제도로 초점이 모아지는데, 공천권 관련해서도 어떤 사람을 뽑을 거냐에 주목하지 말고 그 뽑힌 사람이 어떤 정치를 하게 만들 거냐 이렇게 포인트를 좀 옮겨야 되지 않느냐고 생각합니다. 여러분들이 평가할 때 멀쩡한 사람도 국회에 가면 이상해진다 이렇게 평가하지 않습니까? 그런데 아주 특이한 사람이 정치권에 들어오더라도 그 사람이 흔히 말하듯이 국민을 위한 정치를 할 수 있게끔, 강제하게끔 만드는 어떤 장치들을 만들어 내느냐가 중요한데 공천권에 집착하면 집착할수록 결국 사람의 문제로 가고 그것은 결국 스펙을 따지는 지금 우리 같은 공천 시스템으로 가거나 아니면 제도를 가장 합리적으로 설계해 봤자 미국 같은 오픈 프라이머리 방식으로 가는 것 아닙니까? 그런데 그 방식이 그 나라의 정치의 질을 좋게 만들었느냐에 대해서는 저는 상당히 회의적인 평가를 하고 있습니다.

그래서 공천의 문제도 사실은 그 정당이 공천을 잘 했느냐 이렇게 평가하는 중요한 잣대가 되어야 되고 또 어떤 사람이 공천되든 간에 그 사람들이 들어와서 국회의원이 되면 어떤 정치를 하게 만들 거냐 이렇게 좀 포인트를 바꿔서 고민하면 더 현실적이지 않을까라는 게 제 생각입니다.

그래서 아까 박명호 교수님도 공천권을 어떻게 할 건지는 각 당에 맡겨진 일이라고 하는데 지난번 우리 논의할 때도 이게 좀 논란이 됐습니다만 마냥 넓힐 수도 없고 공천권을 시민에게 돌려준

다, 이것은 잘못된 거다라는 얘기를 강원택 교수도 하셨는데 정당이 책임지고 해야 된다고 저는 생각합니다. 그런데 어떻게 책임질 거냐에 대해서는 정답이 없는 거라 공천권을 좋은 사람을 선택하는 문제 또는 공천 과정의 민주성 이런 것으로만 너무 포커스를 맞추면 결과적으로 효과적인 정치, 좋은 정치가 이루어지는 데 별로 도움이 안 됐다는 게 경험적으로 확인된다면 좀 다르게 접근해야 되는 것 아니냐는 문제의식이 있어서 세 분에게 각각의 질문을 드렸습니다.

이준한 교수님한테는 해방시켜 드린 겁니다. 부담을 안 드린 겁니다.

**○진술인 김윤철** 저도 이철희 위원님 말씀하신 것처럼 선거운동 기간을 제한하고 있는 것은 폐지하는 방향이 원칙적으로 맞다는 생각이 듭니다. 그러니까 지금과 같이 13일에 한정하고 있다 보니까 일어나는 부작용이 굉장히 자극적이고 선정적인 캠페인들이 점점 나타나고 또 시민들과의 직접적인 대면이나 어떤 신뢰관계 형성에 기반한 선택이나 이런 게 아니라 매스미디어에 의존하는 캠페인들이 이루어져서 실제 가짜뉴스부터 시작해서 여러 가지 부작용들이 굉장히 많은데, 그래서 제가 사실 이 문제를 발제문에 쓸까 하다가 뺐습니다. 선거에 대한 부정적인 인식이나 평가가 워낙 많은 상황에서 선거운동 기간을 제한하는 것을 폐지하자라고 하는 부분은 조금 더 생각이 많이 필요하겠다는 생각 때문에 뺐는데요.

만약에 선거운동 기간 폐지까지는 어렵다 하더라도 대체적으로 출마하시려고 하는 분들이나 차기 선거를 준비하실 때 보니까 한 6개월이나 1년 정도부터 움직이기 시작하시는데 제가 봤을 때 적어도 선거운동 기간 부분들에 대해서는…… 여기서도 공직선거의 예비후보자 등록기간을 1년 전으로 말씀을 드렸는데 그 정도까지는 허용하는 방향으로 해야 되는 것 아닌가, 그래서 선거운동 기간도 이런 부분으로 접근 가능하다고 봅니다. 그러니까 정책을 알리고 이런 식으로, 또 한편으로는 선거 직전에는 직접적인 지지 호소를 할 수 있게 한다거나 선거 캠페인 부분에 있어서 성격이나 종류를 약간 나누어서 접근할 수 있게 해주는 그런 방식은 모색할 필요가 있지 않나 생각이 듭니다.

**○진술인 박명호** 공천은 계속 고민일 겁니다, 어떤 선거제도를 하더라도. 우리 공천이 시류에 계속 편승해 왔어요. 가장 정확한 표현이 시민에

게, 국민에게 공천권을 돌려준다는 거였거든요. 그때 처음 발견했다고 했으면 무식한 거고 그때까지 모르고 있었다고 하면 비겁한 거라고 저는 생각합니다. 자기들이 해야 될 일을 왜 시민과 책임을 분담합니까? 지금 어떤 정당은 계속 그 방식대로 하고 있잖아요. 따라서 그 당의 컬러가 되어야 된다고 생각합니다. 보수정당, 진보정당 굳이 구별한다면 나름대로의 방식들이, 색깔이 그 안에 조금씩 녹아 있거든요. 제도화가 되어가는 과정에 있는데 그것을 자꾸 왔다 갔다 해 버리니까 그때그때 시류에……

특히 앞서 말씀드린 것처럼 우리 선거는 공천부터 시작이거든요. 공천 평가부터 또 어떻게 보면 공천이 끝날 때 즈음에 대체로 총선의 전망을 할 수 있을 정도까지로 시작이기 때문에 정당 입장에서는 불가피한 부분은 있지만 좀 단기적이랄까요, 그런 생각이 듭니다.

**○진술인 하승수** 공무원의 정치적 기본권에 대해서 이철희 위원님께서 질문하셨는데, 사실은 공무원의 정치적 권리라고 하면 그것도 여러 가지 차원이 있을 수 있습니다. 가장 기본적인 게 정치적 표현의 자유인데 지금 우리나라는 앞서 말씀하신 것처럼 선거운동의 개념 정의가 너무 포괄적이기 때문에 공무원이 페이스북에 자기의 정치적 의사를 표현하는 것도 공직선거법 위반으로 다 고발될 수 있는 사안입니다. 그래서 정치적 표현이 있고.

그다음에 정당 가입까지는 안 가더라도 후원회에 기부를 할 수 있는 것도 하나의 어떤 수위가 있을 수 있고 그다음에 정당 가입 이렇게 쪽 나눌 수 있는데, 어쨌든 지금 대한민국은 정치적 표현의 자유든 후원회 기부든 정당 가입이든 다 금지되어 있는 아주 예외적인 국가라고 할 수 있습니다. 잘 아시는 것처럼 미국이나 유럽 같은 경우는 그 세 가지가 다 허용되어 있고, 다만 직무수행과 관련해서만 정치적 중립을 지키면 되는 것으로 되어 있습니다.

그래서 이번 3월에 대통령께서 발의했던 개헌 안에도 잘 보시면 거기에 공무원의 정치적 중립성을 표현을 고쳐 가지고 직무수행의 중립성으로 바꾸자는 제안이 그 안에 들어가 있었고 사실 저는 그게 합리적이라고 생각합니다. 말씀하신 것처럼 공무원이 자기 직무를 볼 때에만 정치적 중립을 지키면 되고 퇴근한 다음에 집에 가서 자기가 SNS를 할 때까지 정치적 중립을 지킬 의무를

강요할 수 없다고 보고요.

그리고 후원회에 기부하는 거라든지 정당 가입하는 것은 자신의 어떤 정치적 표현을 하는 하나의 방법이라고 생각합니다. 그리고 유럽이나 미국의 경우에는 교사·공무원 집단이 정당 당원의 굉장히 많은 비중을 차지하고 있는 것도 현실이고, 헌법재판소 재판관들도 소수의견이기는 하지만 140만 명의 교사·공무원의 정치적 권리를 박탈한 나라가 민주주의라고 할 수 있는지 이런 의문을 헌법재판관들도 제기한 적이 있었습니다.

그래서 저도 위원님 말씀하신 것처럼 이번에 다 안 된다고 하더라도 어쨌든 공무원도 정치적 권리를 가져야 되고 그게 민주주의 국가의 본질적인 요소 중의 하나다, 그렇다면 정치적 표현의 자유, 후원회 가입, 정당 가입, 이번에는 어느 수위까지 일단 허용할 수 있을지를 좀 진지하게 논의해 주시면 감사하겠습니다.

○위원장 심상정 예, 수고 많이 하셨습니다.

혹시 이준한 선생님도 하실 말씀 있으세요?

○진술인 이준한 아니요, 괜찮습니다.

○위원장 심상정 없으십니까?

다음은 존경하는 바른미래당의 김성식 위원님 말씀해 주시기 바랍니다.

○김성식 위원 서울 관악갑 바른미래당 김성식 위원입니다.

진술인 여러분들 좋은 말씀 다 감사드립니다.

저희 바른미래당은 큰 틀에서 정당 활동에 대한 정치 참여 또 선거에 대한 참여의 확대, 이것을 기본적으로 중요한 과제로 생각하고 있습니다. 그런 의미에서 선거권자 만 18세 하향조정 문제는 이번에 어떻게든 여야 간에 합의를 이루어서 보다 개선된 선거 참여 환경이 만들어졌으면 하고, 또 여러 가지 이유로 제약이 되고 있는 공무원·교사 등 포함된 얘기들도 한꺼번에 다 못 간다 하더라도 우려할 부분은 우려한 대로 좀 남겨 놓은 상태에서 문은 일단 여는 방식의 어떤 고민이 진전되었으면 좋겠습니다.

이것은 약간의 법조문만 가다듬으면 해결되는 내용인데 제가 실제로 걱정하는 것은, 1인 1표만 확보되면 다 정치적 발언권이 동등해지는 것은 아니기 때문에 우리 사회에서 목소리가 좀 크고 잘 조직화된 세력의 경우에는 실질적인 정치적 대변력이 훨씬 크잖아요. 가령 비정규직이다 이런 분들은 상대적으로 그 숫자에 비해서 자기 목소리를 내기가 어렵지요. 사회·경제적 이슈에도

그런데 하물며 정치적 이슈에는 마찬가지로 아니겠어요?

그래서 우리가 만 18세 문제나 공무원과 교사 문제 외에 정말 우리 사회의 주된 사회구성원을 이루고 있지만 평상시에 정치적 발언권을 크게 갖지 못하고 있는 분들의 목소리를 증폭시킬 수 있는 그런 논의를 정치제도 개혁과 선거운동 개혁에 어떻게 포함할 것인가의 문제는 저는 굉장히 중요한 문제인 것 같습니다.

또 우리가 인터넷이나 SNS를 통한 운동이 확대될수록 말하자면 사회적으로 목소리가 약하신 분들, 목소리 낼 힘도 없으신 분들은 그쪽 영역에서의 활동 또한 약하거나 좀 극단적인 형태를 띠게 되거든요. 그래서 이런 점에 대한 문제의식이 조금 더 확대되었으면 하고, 혹시 이와 관련해서 평소에 고민하시고 답변하실 수 있는 내용이 있으시면 나중에 다른 질문과 관련해서 발언 기회를 얻으실 때 함께 답변을 해 주셨으면 하는 바람입니다.

그다음에 저희 바른미래당이 추구하고자 하는 것은 현역 국회의원들의 기득권을 어쨌든 줄이는 겁니다. 공정한 구조를 만들어 나가는 것인데, 아까 지구당 부활 문제 또한 현역 의원에 프리미엄이 안 가게 하기 위해서는 정당의 풀뿌리 대의 기능을 어떻게 확대할 것인가 하는 차원으로 고민이 되었으면 좋겠다는 건데 사실 현실적으로는 그렇게 잘 안 됩니다.

또 영국같이 오랜 대의정치를 했다고 하는 정당도 막상 가 보면 지역위원회와 후보자 간 또 중앙당 간의 관계가 항상 민주적이지만도 않은 것 같아요. 미국은 주지사가 때로는 보궐선거 공천에 관계하는 경우도 있는 것 같고, 그러니까 무엇이 답인지는 잘 모르겠는데 현역 기득권 문제는 이번에 여러 가지 선거운동이나 제도의 측면에서 해결이 되어야 된다, 저는 이렇게 생각합니다.

선거운동 기간 문제나 아주 까다로운 선거운동 제약 때문에 평상시 명함도 일반…… 원외위원장 같은 경우는 제대로 못 돌리고 또 몇 장 돌렸느냐를 가지고 선거법 위반이다 아니다 하면서 오히려 사법이 나서게 되고 정치가 희화화되는 이런 일은 없어야 될 것 같습니다.

그래서 이 부분은 통상적으로 할 수 있는 선거운동은 확 풀고 또 일정하게 공천 마치고 선거운동 기간이라 할 수 있는 기간은 그것대로 규제하

는 이런 이중적인 어떤 프레임을 설계하는 것이 좋지 않을까 그렇게 생각해서, 자기를 알고자 하는데 사전선거운동 협의라든가 이런 것으로 불러 다니거나 또 선관위가 과도하게 관계하거나 또 국회의원들이나 정치하려는 사람들이 모두 선관위한테 물어보고 매여서 하는 이런 우스꽝스러운 일은 없었으면 좋겠다는 생각입니다.

이와 관련해서 중요한 것은, 선거운동의 자유를 확대하면 확대할수록 중요한 것은 역시 디지털 시대에 SNS와 관련된 선거운동이 건강한 기능을 하게 하는 것이고 이것이 또 다른 정보권력이 되지 않도록 하는 것이 굉장히 중요한 문제인 것 같습니다.

과거에 정치권에서 한번 ARS를 통한 경선이 도입됐을 때 그 ARS 회사에 연관된 사람이 상당히 권한을 갖고 돈도 많이 벌고 특정 지역의 경선을 좌지우지하고 이런 경우가 많았어요. 그러면 실질적으로 참여 폭을 넓히고자 도입된 그 제도가 굉장히 또 다른 폐해를, 또 괴물을 나중에 낳게 되었다고 생각합니다. 그래서 이런 점도 굉장히 어려운 문제인 것 같습니다.

그리고 가장 중요한 것은 정당의 발전과 연관되는 어떤 선거제도 개혁이 필요한데요. 정당 발전에 대해서는 우리가 그동안 현대적인 측면에서의 정당 발전이 잘 안 된 가운데 벌써 탈정당 정치가 논의되고 있으니 지역 차원이건 중앙당 차원이건 당원 기반이라고 하는 것이 매우 취약하고 그분들과의 소통도 굉장히 취약합니다.

그래서 이 부분을 어떻게든 강화하면서 또 디지털 시대의 탈정당 요소를 결합할 것인가에 대한 고민을 함께 해야지 이것을 빼고 나면, 저는 이제 앞으로 날이 갈수록 정당이 할 일은 없어지고 기존 정치인은 계속 불신을 받고 영입을 누가 좀 품 나게 했느냐 가지고 늘 승패가 나는 이런…… 그리하여 궁극적으로 대의정치의 베이스는 무너지는 가운데 제대로 대변 기능은 상실되는 이런 점들이 걱정이 됩니다.

오늘 정치제도 개혁에 대한 네 분의 진술인들의 고민은 대체로 수용할 수 있고 이번 우리 정 개특위가 많은 부분을 과감하게 기득권을 내려놓고 해결을 했으면 좋겠다는 생각입니다. 그 전제하에 제가 가졌던 의문에 대해서 김윤철 교수님부터 해서 좀 짧게 한 말씀씩 본인이 관심 갖고 있는 분야를 중심으로 답변을 해 주시면 감사하겠습니다.

○진술인 김윤철 다른 무엇보다도 지금 정당의 발전과 관련되어 있는 선거제도라든지 선거운동 캠페인의 방식, 이 문제와 관련해서 갖고 있던 생각을 좀 말씀을 드리면 무엇보다도 정당, 지구당을 부활한다라는 말씀을 드렸는데 지구당이 할 역할들, 아까도 김종민 위원께서도 말씀을 하셨지만 이 지구당이 결국은 일상적인 시민들과의 결합 과정에서 정치적인 역량들을 발굴하는…… 그래서 공천제도라고 하는 것이 저는 기본적으로 좀 그 지역 밀착형 조직들, 지구당 차원에서 추천을 받아 가지고 진행되는 아래로부터의…… 우리가 그렇게만 이야기하고서는 주로 그것을 투표로만, 내부 경선으로만 해결을 했는데 그것이 아니라 그 지역의 여러 정당 관련된 지지층이라든지 당원들이라든지 그분들의 어떤 평판이라든지 평가라든지 이런 부분과 연동을 해 가지고 후보를 공천하는 방식이 이루어져야 되는 것 아닌가……

그래서 정당 내부가 인재를 육성하는 그 부분에 대한 접근이 필요하고 또 한편으로는 그것이 이루어지기 위해서는 저는 공천제도 자체를 너무 제도적이고 법적으로 규제하는 부분들은 좀 어렵다, 그러니까 정당이 그런 필요한 인재를 또 한편으로는 전략적으로도 공천도 해야 되고 또 육성의 차원에서 중장기적인 관점에서 공천도 할 수도 있고, 이런 부분들에 대해서는 좀 여지를 열어 줘야 되는 것 아닌가 이런 생각이 듭니다.

그래서 공천제도를 일괄적으로 제도화한다는 부분에 대해서는 우리가 좀 생각을 해 봐야 되겠고, 지구당이나 이런 조직의 역할들을 명문화하지는 않는다 하더라도 그 부분들에 대해서 여러 가지 지구당이 어떤 활동을 하는 것이 바람직하겠다고 하는 부분들, 이런 부분들은 계속…… 사실은 보면 정당 조직의 지구당 활동 하시는 분들 만나 보면 뭘 어떻게 해야 될지 잘 모르세요. 그러니까 사실은 어떤 내용들을 활동을 하는 게 좋겠다고 하는 이것은 선관위라든지 또 같이 함께하는 여러 학자들이라든지 또는 활동가들이 이런 차원에서 어떤 권고사항이라든지 제안이라든지 이런 부분들이 이루어질 수 있는 그런 지원·육성 부분들은, 그것을 제도화하는 것은 필요하겠단 생각이 듭니다.

○진술인 박명호 겹치지 않는 부분을 말씀드리고 싶습니다.

논의는 사실 저희 같은 사람들이 하는 거고 정

개특위나 이런 데서는 성과, 실적을 내야 된다고 그럴까요, 결과물을 만들어 내야 되는데 만들어 지지 않는 이유가 정파적인 이해관계도 있겠지만 큰 틀에서 인식의 차이가 극복되지 못하는 거거든요.

그러니까 개인적인 경험으로는 정개특위에 오기 시작한 게 매년 선거 때마다 오는데 그때부터 주장한 내용이 지금까지 거의 바뀐 게 없는 내용인 것 같아요. 문제는 뭔가 하나라도, 아주 조그마한 거라도 뭔가 진전이 좀 그때마다 있었으면, 예를 들면 지구당 같은 경우에도 일단 회계 투명성부터 어떻게든 간에 시작을 해 놓고 보면 또 다른 상황이 전개될 거고 그러면서 또 다른 진전과 제도화가 가능할 텐데 처음부터 확 가려고 하니 이게 갈 수도 없을 뿐만 아니라 간다고 해서 또 뭐가 해결되는 것은 아니라서……

그래서 이런 좀 걸도는, 정치가 원래 걸도는 부분이 없지 않아 있을 수밖에 없긴 하겠습니까마는 그럼에도 불구하고 조금 진전이 되는 모습 그게 정치 발전이지 않을까 생각을 하고 그런 부분에 기대를 합니다.

○**위원장 심상정** 이어 주시지요.

말씀하십시오.

○**진술인 이준한** 질문이 너무 방대해서 가지고……

박명호 교수께서 잘 얘기하셨는데, 저는 이번 정개특위에서 다만 몇 가지라도 좀 바꾸는 노력을 보여 주면 정당에 대한 국민들의 신뢰도 커질 것이고 공천할 때 오픈 프라이머리를 한다고 할 때 참여도 해 줄 거고, 정치자금 좀 한도를 열어 주자 이런 것 하면 또 호응도 해줄 수도 있으니, 이번에 선거연령을 하향시키는 거라든가 선거제도를 바꾸기는 굉장히 어려울 것 같은데 다른 몇 가지라도 좀 구체적인 목적을 세워 놓고 달성을 하는 것을 보여 줬으면 좋겠다 하는 생각이 듭니다.

○**김성식 위원** 위원장님, 제가 이준한 교수님한테……

○**위원장 심상정** 말씀하십시오.

○**김성식 위원** 발제문에 보시면 ‘선거운동의 자유는 확대하되 불법선거와 선거과열을 방지하는 규정은 현상 유지 또는 확대 가능해야 한다’ 이런 주장을 하셨습니다. 어떤 내용이 여기에 해당되는 핵심 내용이고 그것을 어떻게 해결했으면 좋겠고 또 선거운동 자유라는 일반 원칙과 충돌

이 안 되게 어떻게 하는 게 좋을지 그 말씀도 한 말씀 해 주십시오.

○**진술인 이준한** 사실 이렇게 규제 일변도 또 포지티브 규제 방식의 선거법이 나온 게 국회의원 원선거 할 때나 선거할 때 이게 못 믿어서 그렇게 된 거라고 보거든요. 그런 시점에 저는 솔직히 말씀드린다면 선거 기간을 풀어 주고 선거 자유의 폭을 확대시켜야 된다고 하는 당위는 동의를 하지만 국민들이 그것을 받아들이지는 못하지 않겠느냐는 생각이 들어서 그런 것의 일부를 풀려고 한다면 과열을 방지할 수 있는 부분에 대해서, 불법이 발붙이지 못하게 하는 부분에서는 비타협적으로 국민들한테 보여 줘야 된다는 차원에서 말씀을 드린 겁니다.

그래서 무조건적으로 지금 선거운동 기간을 늘린다 그러면 그것은 현실적으로 가능하지도 않거니와 국민들이 동의하지도 않을 뿐만 아니라 그렇게 됐을 때, 선거운동 기간을 열어 준다고 했을 때 더 과열되는 운동이 벌어질 거거든요. 365일, 4년 내내, 비용은 더 들 것이고.

물론 기득권 현역 의원들에 대해서 유리한 조항이 될 수 있겠지만 현역 의원들을 이기기 위해서 더 노력을 할 거라는 말이지요. 그러다 보면 과열될 거고 그러다 보면 때에 따라서는 불법도 들어갈 거고 그래서 그런 균형을 맞춰야 된다고 하는 차원에서 제가 말씀을 드린 겁니다.

○**위원장 심상정** 하승수 진술인, 말씀해 주세요.

○**진술인 하승수** 앞서 제가 시간이 좀 부족해서 말씀을 못 드렸는데 김성식 위원님 말씀하신 것처럼 지금 정치적 발언권을 갖지 못한 사람들이 어떻게 자기의 의사를 좀 표현할 수 있도록 할 것인가, 굉장히 중요한 문제라고 생각하고……

사실은 제가 오늘 진술문 제일 마지막 부분에 장애인 투표권에 관하여서 언급을 했는데, 그동안 주로 장애인들의 선거권과 관련해서는 투표소의 접근성을 보장하는 쪽에 초점이 많이 맞춰져 있다면 그 부분은 그래도 상당히 많이 개선이 됐다고 생각합니다.

지금은 그래도 엘리베이터가 설치되어 있는 건물에 투표소가 설치되는 비율이 굉장히 올라갔기 때문에, 아직도 좀 부족하기는 하지만 그래도 많이 개선이 됐는데 장애 유형별로 보면 장애인들이 느끼는 굉장히 큰 어려움이 있습니다. 진짜 비밀투표·자유투표가 되고 있는지에 대한 어려움이 있고……



대표적으로 최근에는 발달장애인에 대해서 많이 이야기하는 게 투표소에 가서 투표를 하러 들어갈 때 가족이 따라 들어가는 게 지금 허용이 되어 있습니다. 그런데 가족이 아니라 투표소마다 공적인 어떤 투표보조인이라든지 이런 사람들이 들어가야 되는 게 맞지 않냐, 그리고 그분들이 발달장애인들도 이해할 수 있도록 선거공약이라든지 후보에 대해서도 좀 설명도 하고 그래서 그분이 정말 자유로운 자기 의사로 투표를 할 수 있도록 최대한 보장하는 이런 게 필요하다는 이야기들을 발달장애인 쪽에서 하고 있는데……

이게 굉장히 미세한 쟁점이라고 볼 수도 있지만 굉장히 중요하다고도 볼 수 있습니다. 그러니까 대한민국의 유권자 누구라도 자기 자신의 의사에 따라서 자유·비밀투표를 보장받느냐 안 받느냐의 문제이기 때문에 발달장애인의 그런 투표권 관련해서도 이번에 굉장히 디테일한 문제일 수도 있지만 굉장히 중요하다는 것을 좀 말씀드리고 싶습니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 더불어민주당의 박완주 위원님 말씀해 주시기 바랍니다.

○박완주 위원 먼저 이렇게 귀한 시간 내 주셔서 감사드리고요.

저는 지구당 설치 관련해서만 네 분의 의견을 여쭙어보고 싶습니다.

좀 전에 말씀하신 것처럼 그래도 이번 정개특위에서 뭔가 하나라도 합의해서 할 수 있는 부분은 좀 일 진전했으면 해서요.

현재 지구당 설치와 관련해서 개정안을 일곱분이 내놓은 상황입니다. 당이 다 다르고요, 제1야당에서 두 분, 민주당에서 네 분, 바미당에서 한 분. 개략적으로 보면 현재로서는 모든 당이 아버지를 아버지라고 부르지 못하는 형태의 지구당, 실제로 가짜 지구당을 운영하고 있습니다, 이름이 지구당이든 지역위원회든 당원협의회든. 그리고 각각 전국 조직을 당대표가 바뀌면 다 임명을 합니다.

그런데 최말단인 지역조직 없이 시도당, 광역당까지만 법적으로 보장받고 있기 때문에 어떤 문제가 생기느냐 하면 흔히 이야기해서 원외위원장이라고 하는 분들은 다 불법 사조직 내지는 불법 사무실 운영 이렇게, 저도 원외에 있을 때 그렇게 낭인생활처럼 돌아다니면서 이렇게 하는…… 지구당을 없었던 옛날은 바로 고비용, 사

당화 이런 문제 때문에 없애자고 해서 없었는데 과연 그런 형태가 결과는 일정 효과를 봤는지 평가를 한번 해 주시고요, 없앴으로 해서 과연 사당화, 고비용들이 없어졌는지.

또 하나 역설적으로 현역 기득권이 생기는 거지요. 현역들은, 저도 제일 변화가에 ‘국회의원 박완주’ 이렇게 해 가지고 사무실 엽니다. 그러니까 한마디로 현재는 굉장히 공정한 경쟁도 아니고 굉장히 승자독식형 정당구조들을 만들고 있다는 것이지요. 그러니까 강요를 받는 거지요. 민원을 해결한다든지 정치 참여를 하는 데 있어서 사무실도 없고 연락처도 없고 이런 사람들을 어떻게 가서 만나겠어요? 그러니까 현역 국회의원 사무실 쫓아가고 이렇게 갈 수밖에 없는…… 저는 지구당 폐지한 것은 역사적으로 굉장히 후퇴시킨 일이다 그리고 결과적으로는 현역 국회의원들의 기득권을 최고 강화한 길이다 이렇게 생각합니다.

그다음에 공천 문제입니다. 그다음에 지역구를 어떻게 나눌 거냐, 연동형으로 할 거냐…… 아니, 공정한 경쟁 자체를 안 만들었는데 국민의 대표성, 비례성만 강조하는 것은 한번 재고해 볼 필요가 있지 않겠느냐……

그래서 이 부분에 대한 평가, 지구당을 폐지하고자 얻은 득이 뭐고 실이 뭔지 네 분이 한 번씩 코멘트를 달아 줬으면 좋겠고요.

두 번째로는 제 나름대로 우려하는, 발제문에도 사당화·고비용이라고 지적을 하셨는데 이 사당화는 어떠한 형태를 해도 그것은 당원과 유권자의 수준에 의해서 결정이 되지 지구당을, 지방조직을 만들었다고 해서 실제로 더 강화된 것 같지는 않아요. 오히려 더 열어 놓은 공간에서 많은 당원들이 참여하고 유권자들이 참여해서 함께 사업을 하든 논의를 하든 이루어 가면서 갈라지는 거지 예전처럼 줄 세워서, 이렇게 되지는 않습니다.

이미 그리고 인터넷이라고 하는 정말 유용한 정치 참여의 기회가 있기 때문에 이것은 예전 방식의…… 그래서 오늘 발제문에서도 지적했는데 사당화·고비용, 이 사당화는 오히려 중앙당에서 감사를 지역위원회, 지금 현역 원외지구당도 활동을 어떻게 했는지 다 감사를 하거든요. 이런 엄밀한 당내의 문제인 거지요, 어떻게 보면 그 부분이.

그리고 어느 당이든 옛날같이 총재 해 가지고

오랫동안 이렇게 당총재, 당대표를 하지 않습니다. 기본적으로 2년에 한 번 하기 때문에 사당화할, 예전처럼 10년 하고 줄 서고…… 그러니까 이런 반영을 좀, 연구하시는 분들도 변화된 정치구조 정당구조를 좀 감안하시고 사당화라고 하는 표현을…… 그런 것은 있지요. 무슨 파 무슨 계열 이런 것은 어쩔 수 없이 있는 것이기 때문에…… 그런 부분이고요.

두 번째, 고비용이라고 했잖아요. 고비용 문제가 예전에는 있었던 것 같습니다, 사무실도 운영하고. 그런데 김윤철 교수님이나 모든 선생님들이 말씀하신 것처럼 일정 정도 국고를 지원하고 선관위가 개입할 수 있는 여지를 열어 주는 방식은 저는 좋다고 생각합니다. 순전히 100% 중앙당에 맡겨 놓으면 또 이러저러한 문제가 생길 수 있으니 그게 10%가 됐든 5%가 됐든 일정 정도 국고지원이 되면 그것에 대한 감사권을 청구할 수 있기 때문에 그런 제도 정도에서 실제 고비용이 들어갈 수 있느냐……

지금 국회의원들은 정치자금으로 죽 하고 있습니다. 오히려 불법적으로 하는 원외위원장들이, 해 봐야…… 전체 의원님들이 발의한 내용도 보면 사무소 설치하는 것 동의하고요. 그다음에 유급 사무원 2명이고요. 이 정도로 좀 제한해서 국고와 당비를 받아 가지고 지원하는 것은 당에서 알아서 자기 컬러에 맞춰서 운영할 수 있게 하는 방법이라고 한다면, 자꾸 언론과 정치 하시는 분들이 고비용 고비용 하는데 오히려 음성적으로 고비용 쓰다가 나중에 선거법 걸리고 이러는 게 간혹 나오지 않습니까?

오히려 양성화해서 적정 한계를 뒤서 철저히 감사하고 국고가 들어갔기 때문에 저희가 정치자금 합부로 쓰면 선관위한테 고발당하듯이 지방조직도 그게 이름이 지구당이 됐든……

(발언시간 초과로 마이크 중단)

.....

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

지역위원회가 됐든 그런 조치를 하면 보완이 되지 않을까…… 이 정도면 이번 정개특위에서도 공정한 경쟁, 좋은 말로는 정당정치 복원…… 어떻게 하든 이 부분에 대해서 이런 방향으로 개편하는 것에 대해서 네 분의 의견을 들겠습니다.

○진술인 김윤철 제가 발제한 부분도 그렇고 박완주 위원님 말씀하신 취지나 그 내용에 공감하는 바 있고 또 그렇게 하는 게 바람직한 것 아닌

가……

예전에 사실은 지구당 폐지한다고 그럴 때 고노회찬 의원께서 하신 말씀이 있었는데 이 지구당은 돈 먹는 하마가 아니라 돈 먹는 하마가 사는 집이라고 그랬거든요. 그러니까 돈 먹는 하마를 내쫓아야 되는데 자꾸 집을 부숴 버리는……

그러나 그때 한참 지구당 폐지하자라고 하는 여론이 워낙 높아 가지고 정치권이 그렇게 지구당을 폐지하는 방향으로 선택을 했던 것이었는데, 지금 말씀해 주신 것처럼 고비용·저효율 문제가 지구당 없애서 해결도 되지도 않았고 또 한편으로는 현재 여러 가지 법적인 개선이나 이런 부분들이 이루어져 가지고 지구당을 부활해도 그런 문제가 똑같이 반복되지는 않을 것이다……

그때 지구당 폐지할 때만 해도 사실은 돈 정치라든지 사당 정치라든지 이런 부분들이 좀 우리 정당정치에 내려져 있었는데 그 후에 국민경선부터, 상향식 공천부터 시작해서 여러 가지 문화도 바뀐 부분이 있고요. 그래서 그렇게 현재 지구당 부활을 하고 또 회계 투명성이나 이런 부분을 투명하게 만들면 충분히 오히려 정당정치의 발전, 특히나 지역사회에서 여러 가지 지역 주민들이 참여도 하고 또 정치에 대한 견제·감시가 수시적으로 이루어질 수 있는 그런 조직으로서 기능이 가능하지 않은가 생각이 들고.

흥미로운 얘기를 하나 말씀드리면 사실 지구당 폐지 이전에 지역 주민들이 여러 가지 어려운 문제가 있어서 민원 해결을 할 때 어디를 먼저 찾아갔느냐 하면, 지구당이 있었습니다. 그러니까 그때 지구당의 여러 부작용에도 불구하고 사실은 지역사회 주민들과의 밀착관계가 있었는데, 또 문제해결형 조직으로서의 지구당이나 정당의 역할이 있었는데 그 후에는 어디 가냐 그러면 대체적으로 변호사 사무실이라든지 이렇게 찾아가는 거지요. 유권자들이나 주민들에게는 오히려 돈이 드는, 비용이 발생하는 그런 문제들이 생겨났습니다.

그래서 그런 부분들도 우리가 지구당 부활을 얘기할 때 좀 주목할 수 있는 부분이 아닌가 싶어서 말씀을 드렸습니다.

○진술인 박명호 저 같은 사람은 원칙과 현실 중에서 가능하면 원칙적인 쪽에 조금 비중을 둘 거고, 이곳은 2개가 대립한다면 하나를 지키면서도 가능한 현실적인 쪽에 조금 초점을 두는 차이가 있지 않나 생각이 되는데요.

지구당 폐지한 건 정치적으로는 시원했지만 사실 비현실적이었다고 생각이 되고, 비현실적이었던 그 대표적인 이유 중의 하나는 우리 선거제도 때문이라고 생각이 됩니다.

그리고 기득권, 정의의 시대가 되면서 모든 기득권이 마치 나쁜 것처럼 비쳐지게 된 건데 현역 의원의 기득권은 당연히 지켜져야 되는 거고 보장받아야 되는데 보장받을 기득권이 있고 보장받지 않아야 될 기득권의 구별이 모호했던 것 같아요. 다만 경제의 공정성이라고 하는 부분도 동시에 고려돼야 된다고 하는 부분이 함께 생각돼야 되지 않나 생각합니다.

**○진술인 이준한** 존경하는 박완주 위원님, 저는 지역사무실 같은 것 운영을 못 해 봐서 득실이 어떤 게 있는지를 모르겠고요. 학자들이 그런 것을 어떻게 정확하게 알겠습니까?

사실은 의원님들께서 실제로 운영하면서 선배들 얘기도 들어 보고 비교해 보면 이게 돈이 더 드는지 덜 드는지, 또 불법행위가 사무실 안에서 더 생기는지 안 생기는지, 이권 개입하자 하는 사람들이 더 찾아오는지 안 찾아오는지 그런 건 오히려 의원님들께서 더 판단하시고 계실 거라고 저는 보고요.

사실은 이게 굉장히 상징적인, 상황에 따라서 상징적으로 시도했던 거고 상황 논리가 좀 있었다고 봅니다. 그리고 그 당시에만 만약에 이렇게 했을 때는 이런 문제가 분명히 생긴다, 이것을 해 가지고 만병통치약도 아니고 그렇게 했던 걸로 기억합니다.

다만 정치개혁특위에서 아무튼 이것이 다시 부활한다라고 하면 투명성을 강화하고 그리고 스스로 저비용으로 하겠다라고 하는 것하고 이런 기득권을 내놓는 것하고 그리고 개혁을 스스로 하겠다 하는 것들을 국민들한테 보여 나가면 이름만 달랐지 실제로 해 왔던 거라 충분히 가능하지 않을까라는 생각을 합니다.

이상입니다.

**○진술인 하승수** 저도 짧게 말씀드리면, 지금은 시민사회든 학계든 지구당 부활에 대해서는 이견이 없는 것 같습니다.

그리고 실제 정치 현실을 보더라도, 이번 지방선거 때도 제가 어느 지역에서 들은 이야기인데 군의원 공천을 하는데 그 군의 정당의 당원들이 참여해서 하는 게 아니라 도당에서 결정이 되다 보니까 실제로 그 지역의 일종의 풀뿌리 당원들

은 또 불만이 굉장히 많은, 지구당이 없다는 게 사실은 그 정당의 내부 민주주의에서 상당히 큰 결함이 있다라는 걸 지금 정치에 조금만 관심을 가진 사람들은 다들 느끼고 있는 것 같습니다. 소통도 안 되고 당내 민주주의를 하려고 해도 민주주의를 할 수 있는 제일 풀뿌리 기반이 없는 상태고, 그렇기 때문에 지금은 지구당이 부활하더라도 저는 많은 국민들이 이해할 수 있을 거라고 생각하고.

그리고 비례대표제라는 선거제도 개혁하고 맞물려서 본다면 과거하고는 달리 지금 여러 정당들이 경쟁하는 구조가 형성이 되면 지구당에서 예전처럼 그렇게 부작용들이 많이 발생하지 않을 것이다, 서로 감시도 하고 견제도 하기 때문에.

그래서 저는 선거제도 개혁하고 맞물려서 지구당 부활이 된다면 우리 정당정치가 한 단계 발전하는 아주 중요한 기반이 되지 않을까 생각합니다.

**○박완주 위원** 고맙습니다.

**○위원장 심상정** 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 자유한국당의 정유섭 위원님 말씀해 주시기 바랍니다.

**○정유섭 위원** 인천 부평갑 출신 정유섭 위원입니다.

요새 국회가 정상화되지 않고 있는데 국민들이 정치에 대한 불신이 하도 높고 또 국회에 대한 불신도 많기 때문에 이번에는 정치개혁을 하고 선거구제를 바꿔야 되겠다는 그런 공감대가 있는 것 같습니다. 그래서 오늘 공청회는 그래도 꼭 진행이 돼야 되겠다 해서 제가 간사로서 참여했다는 말씀 드리고요.

아까 박명호 교수님께서 정치개혁특위 여러 번 봤는데 바뀌는 것도 없다 말씀하셨는데 이번에는 저희들이 뭔가 좀 바꿔 보도록 하겠습니다. 그리고 보니까 지난번 정치개혁특위에서 지엽적인 것 이기는 하지만 합의된 것도 많이 있어요. 그래서 그런 걸 같이 이번에 조금이라도 고치면 국민들의 답답성은 개지 않을까 생각을 합니다.

이준한 교수님, 보니까 선거연령 하한 문제 쪽 설명을 해 주셨어요. 그런데 선거연령 하향조정 문제도 지난번 정개특위에서 개헌 논의 경과를 지켜보면서 연계해서 심사하자고 했고, 또 11월 5일 날 여야정 국정상설협의체 1차 회의의 합의 문에서도 선거연령 18세 인하 논의에 합의한다고

되어 있습니다. 그러니까 어느 정도 공감대는 있는 것 같고.

또 아까 보고하시는 것 쪽 보니까 세계적 추세도 얘기하셨고 OECD 국가에서 전 세계에서 만 19세부터 참정권을 부여하는 나라는 우리나라가 유일하다, 국가인권위원회에서 선거연령 하향을 권고했다, 또 중앙선거관리위원회에서도 충분하다는 보고를 했는데……

일부 반대하는 의원들 해서 선거연령 하향 반대 이유로 고3이 참여한다, 또 교사의 정치적 성향에 영향을 받는다, 그리고 2013년 헌법재판소에서 19세 이게 합헌이라고 판결했다 이렇게 내용이 되어 있습니다.

저희가 문제를 제기하는 것은 학제 개편을, 우리 당이 지난번에 얘기했던 것이 학제 개편을 전제로 해서 18세로 하향하는 것 그렇게 얘기를 했어요. 그런데 엇그체도 보면 모 초등학교에서 교사의 정치적 성향이 너무 드러나 가지고, 평화통일 수업 한다면서 김정은 환영단 신청서를 쓰라고 했어요. 이런 게 교사와 학생 사이의 갑을관계거든요. 이런 게 아직 중등학교에……

김윤철 교수님께서 ‘중등교육에서 시민교육을 강화해야 된다’ 이렇게 말씀하셨는데 그게 무슨 뜻인지 나중에 얘기해 주시고요.

그러면 이런 우려 자체에 대해서는 분명히 편향적인 시각을 가진 사람에 의해서 학생들이 끌려갈 수 있는 거기 때문에, 물론 아까 하승수 진술인이 말씀하셨습니다마는 그런 학생이 적을 거예요. 도리어 대학생이 더 많을 거라고 저도 보여줍니다. 연령상으로 봐서 아까 4월 선거나 이런 것 보면 학제상 그렇기는 하지만, 그래도 10%든 20%든 존재를 하거든요. 거기에 대한 우려를 불식시키기 위해서 학제를 개편하자 그런 얘기를 한 겁니다.

그래서 이분들에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 게 뭐가 있는지에 대해서 이준한 교수님 말씀해 주시고요.

그다음에 김윤철 교수님, 3페이지 4페이지에 쪽 선거운동 자유 확대방안을 말씀해 주셨어요. 그러니까 상시 선거운동체제로 가자, 삶이 곧 선거운동, 선거의 일상화 그런 주장이 많이 들어 있습니다.

저도 대통령이 누구를 지지한다고 그래서 그게 선거법 위반이고, 자치단체장이 누구를 지지한다고, 정당에 소속되어 있는데도 지지한다고 문자

날렸다고 재판받고 그러는 건 분명히 과잉 규제 다라는 것은 인식을 해요. 그러나 또 과잉 선거운동도 잘못이라고 생각을 하거든요.

저도 국회의원 선거운동 나가서 4개월 전부터 예비후보 등록하고 했어요. 물론 경쟁자도 있습니다. 돈도 많이 듭니다. 경제적 부담도 들어요, 4개월 동안 하는데. 이것을 1년 한다, 4개월 한다, 경제적 부담이 굉장할 거고 또 사회적인, 그 지역마다 갈등의 상시화가 되는 것 아니냐……

물론 아까 말씀하신 대로 지구당 부활 당연히 해야 된다고 생각해요. 이게 너무 과잉 규제했기 때문에 저는 지구당이 부활하고 선거운동도 입은 풀고 돈은 묶고, 동의를 합니다.

동의를 하는데, 지구당도 있고 그다음에 정당 활동이 이루어지고 그 지역에 시의원·구의원들도 있는데 후보들까지 나서서 4년 내내 선거운동을 하면 지역의 갈등과 반목만 증가시키는 거지, 또 국민들 일상생활에 불편만 주는 거지, 그런 식의 과잉 선거운동을 하는 것도 잘못된 것 아닌가 생각을 하고요.

정치 과잉 문제에 있어서 또 한 가지 말씀드리면 반장, 주민자치위원들 풀어 주라고 김윤철 교수님 얘기를 하셨어요. 그런데 이분들에 대해서는 아까 어느 위원님도 얘기하셨습니다마는 임명에 분명히 영향을 주는 분들이 있고, 또 저도 지역에서 압니다. 자치단체장이 누구면 통반장들, 동장의 성향이 어떻다는 것까지 아는데 이것도 일방적으로 현직한테 유리한 거거든요.

그러면 나중에 통장, 반장, 주민자치위원장 해주면 예비군 중대장, 새마을운동, 바르게, 자유총연맹 지부장 이런 사람들 다 해 달랄 거라는 말이지요. 그런 게 옳은 방향인지……

선거운동 기간도 짹 풀어 주고 많은 사람들 다 선거운동 하게 해 주고 대부분 지역에서 말 꽤나 하는 사람들 다 해 주고 하는 것이 진짜 옳은 방향인지, 선거에 대해서 정치가 너무 과잉이 되고 그런 것 아닌가 하는 생각이 들어서…… 도리어 할 수 있는 게 있는데, 물론 네거티브 시스템으로 하자고 말씀하셨어요. 그런데 너무 정치 과잉화돼서 지금도 사실 시민단체나 정당이나 우리나라가 정치에 관심이 상당히 많은 나라인데 너무 정치 과잉되는 시대가 온 것 아닌가, 그런 우려에 대해서 한 말씀 해 주십시오.

아까 선거연령 관련해서는 이준한 교수님 말씀

해 주시고, 김윤철 교수님은 지금 질문에 대해서 말씀해 주십시오.

○진술인 이준한 존경하는 정유섭 위원님께서 말씀하셨는데 고등학교 3학년쯤 되면 선생님 말 안 듣습니다. 고2가 아니라 중2만 돼도 통제가 불가능한데 고3에 대해서 학교에서, 대학에서도 강의를 해서 학생들의 주관이 있고 그것에 영향을 주고 그게 되면 교수나 교사의 생활이 아주 윤택한 것이 아닐까……

그리고 교사사회나 교수사회나 어느 한쪽으로만 쏠려 있다면 그런 우려도 가능할 수 있다고 보는데, 모르겠어요. 교수사회도 굉장히 다양한 스펙트럼이 있거든요. 한 과, 우리 과에서도 의견이 다른데 교사가 고3들을 선거를 앞두고 김정은 얘기 한다고 해서 김정은 쪽으로 다 따라가고 한 쪽으로 갈 수 있을까, 오히려 그런 얘기를 해서 반작용을…… 또 그렇게 됐을 때 정유섭 위원님께서 우려하는 편향 쪽이 아니라 반대쪽의 편향도 분명히 영향을 주려고……

그래서 결과적으로는 큰…… 아무튼 고3은 학생들이 머리가 커서 그런 생각이 저로서는 들고, 고3만 해도 자의식이라는 것이 있기 때문에 그렇게 우려할, 오히려 독립적인 판단들을 해 나갈 수 있을까라는 생각을 조심스럽게 합니다.

이상입니다.

○진술인 김윤철 시민교육에 대한 부분 그게 어떤 건가 먼저 말씀드리면, 저는 어떤 교사가 특정한 자신의 입장을 주입하거나 강요하는 방식의 부분들은 굉장히 자제도 돼야 되고 또 그 부분에 대해서는 책임도 물어야 된다는 생각을 갖고 있습니다.

그런데 이때 시민교육이라고 하는 부분은 독일의 시민교육, 소위 보이텔스바흐 협약이라고 해서 3대 원칙이 있는데 주입식도 안 되고 또 사회에서 논쟁적인 부분들은 논쟁 그대로 학교에서도 다루어야 된다는 것이지요, 어떤 정답이 있는 것처럼 해 가지고 주입하면 안 된다는 것의 연장에 있는 거고.

또 한편으로는 어떤 문제 해결이라든지 그 부분을 중심으로 한 이념의 공리논쟁이라든지 이 부분이 아니라 문제 해결을 어떻게 할 건가? 이런 한 세 가지의 원칙을 갖고 있는데 한국에서도 그런 부분들이 좀 이루어져야 되는 것 아니냐? 그래서 입장과 생각이나 이해관계가 다르다 하더라도 현재 토론 속에서 문제 해결을 할 수 있는,

그것을 도출할 수 있는 역량이 부분들에 대한 훈련을 시키는 것이 시민교육이다 이런 차원에서 말씀을 드린 거고요.

그리고 그 부분에 대해서는 상당히 많은 딜레마들이 있는 겁니다. 그러니까 지역자치위원회나 반장까지도 정치에 그렇게 되면 굉장히 문제가 되지 않겠느냐, 또 선거 비용 문제도 그렇고?

그래서 이 부분의 기본적인 전제는 자유권 확대인데 여기에서 비용 문제가 심각하게 많아지고 또 한편으로는 반장이라든지 등등이 직무 관련해서도 정치적 중립을 지키지 않고 뭔가 과열을 시키거나 부작용을 일으킨다고 한다면 여기에 대해서는 분명히 어떤 제어라든지 또 규제라든지 이런 부분이 들어 갈 수 있는 장치들과 함께 보완이 같이 되어야 된다고 생각을 합니다.

그래서 연다고 해 가지고, 그냥 자유방임시장처럼 모든 것을 하라고 하는 취지에서 말씀을 드리는 것은 아니고요. 오히려 반장 등이 갖고 있는 관련된 지역 사회의 여러 중요한 정보나 이런 부분들이 지역 주민들에게도 동등하게 제공이 되고 이 부분을 가지고 논쟁도 하고 토론도 할 수 있어야 되는데 이 부분들이 그냥 못 한다고 하면서 오히려 비밀리에 비공개적으로 움직이는 방식이 이루어지고 있는 것 아니냐? 그래서 이런 부분들은 양성화하는 차원, 직무 부분에 대해서도 정치적 중립을 어겼다고 한다면 여러 주민들의 문제 제기나 이런 것을 통해 가지고 뭔가 자율적인 정확도 이루어질 수 있게끔 만드는 그런 부분이 지금 우리에게 더 나은 게 아닌가 해서……

그래서 못 하게 한다고 해서 안 하는 것도 아니고 또 그다음에 부작용이 없는 것도 아닌데 이것을 풀어 준다고 그래서 그 부분들을 걱정하는 그 차원이 부분은 좀 넘어서야 되지 않느냐라는 취지의 말씀입니다.

끝으로 우리가 정치나 선거를 자꾸 어떤 특정 정당이나 인물에 대한 지지로만 받아들이다 보니까, 정파적이나 당파적 관점에서 접근하다 보니까 이런 직무를 수행하시는 분들이 정치에 참여하는 부분 자체를 굉장히 부정적으로 보는데 사실 그렇지 않고 지역 사회나 여러 가지 변화의 조짐들이 있다, 미래를 준비하는 차원에서도 정책을 중심으로 하는 그래서 어떤 정책을 갖고 선택을 할 것이냐라는 방식으로 우리가 정치를 또 바라본다면 다르게 접근할 수도 있고……

이게 뭐냐 하면, 지금 현재 정당 학자들은 다 파악되고 있는 겁니다만 한국만 그런 게 아니라 유럽이나 미국 다 보면 특정 정당을 오랫동안 계속 지지하시는 분들은 거의 없어졌습니다.

그러니까 이런 상황에서 반장이나 이런 분들이 오랜 구태 속에 계속 계신 분들은 특정한 사익이나 이해관계 때문에 계시지만 사실 지금 많은 주민들은 정책을 중심으로 해 가지고 정당 지지를 계속 바꾸기도 한다 이런 부분이 있음을 우리가 감안한다면 너무 과도하게 우려할 필요도 없는 일 아닌가 이런 생각이 듭니다.

○정유섭 위원 위원장님.

○위원장 심상정 시간 좀 넣어 드리세요.

○정유섭 위원 제가 박명호 교수님한테 꼭 물어 봐야 되는데 못 물어본 게 있어서 1분만 달라고 그랬습니다.

아까 박명호 교수님이 ‘무엇보다 선거제도 개선이 우선이다’ 말씀을 하셨고 또 저희도 그거에 대한 프라이어리티(priority)를 두고 있습니다.

그런데 선거제도 개선 하시면서 비례대표 증원 얘기를 많이 하셨어요. 비례대표 증원 얘기를 많이 하셨는데, 비례대표에 대해서 비례대표 후보를 선정하는 데 각 당의 지금까지의 행태가 당대표의 독선이라든지 또는 일부 계파의 독선이라든지 이렇게 해 가지고 이게 공정하지 못하다는 것을 국민들도 분명히 알고 저희들도 많이 느끼고 있거든요. 거기에 대해서 비례대표를 국민들이 진짜 ‘아, 제대로 했구나’ 할 수 있는 방법이 뭐가 있는냐고 아까 질문을 드렸어야 되는데 그것을 못 드러서, 그것에 대한 답변을 안 해 주신 것 같아서……

○진술인 박명호 답변을 못 한 겁니다, 안 한 게 아니고요. 제가 아는 게 아니기 때문에, 제가 알았으면 이 자리에 있겠습니까?

공천은 왕도가 있는 상황이 아니기 때문이에요. 다만 저는 신화가 존재한다고 생각하는 건데, 공정함은 신화입니다. 절대 공정할 수 없는 거고 완벽할 수 없는 건데, 공천도 공정할 수 없는 겁니다. 모든 경쟁이 어떻게 공정할 수 있겠습니까? 어느 정도 기득권도 있는 거고 불균등할 수밖에 없는 겁니다. 문제는 그 불공정함, 불균등함이 받아들여질 수 있는 정도고 설명될 수 있을 정도냐에 달려 있는 거지요. 그것을 그렇지 않다고 봤다라는 데 문제가 있는 거고요.

앞서 김종민 위원도 그런 말씀을 하셨는데, 학

계나 정치권 바깥에서 이 방법이면 대부분의 국민들이 만족하거나 받아들일 수 있는 공천 방식을 제시한다는 것은 불가능하고요. 다만 각 정당의 입장에서 스스로 해결해야 될 문제라고 생각합니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

잠깐 말씀드리겠습니다.

박명호 교수님께서 학교 일정으로 4시 15분까지는 이석을 하셔야 된다는 요청이 있었습니다. 참고해서 말씀해 주시기 바랍니다.

다음은 존경하는 더불어민주당의 최인호 위원님 말씀해 주시기 바랍니다.

○최인호 위원 수고 많으십니다.

저는 발제문에 기초해서 질문을 드리겠습니다.

우선 김윤철 교수님과 박명호 교수님께 선거운동의 자유와 관련된 질문을 몇 가지 드리겠습니다.

우선 지구당 폐지는 저도 전적으로 찬성을 하는데요. ‘지구당’이라는 용어가 주는 부정적인 선입관 이게 대단하지 않습니까, 과거에 문제가 많았기 때문에?

그런데 지금 중앙당, 시도당, 이제 지구당이 부활되면 지구당 이렇게 되는데, 지구당이라는 말을 왜 만들었는지, 아마 일본식의 어원인 것 같은데요. 만약에 부활한다 하더라도 이제는 바꿀 필요가 있다. 그리고 지금부터 쓰는 용어를 지구당, ‘지구’라는 용어는 정당 체계에서 없습니다. ‘지역위원회’라는 것을 다 공통적으로 쓰고 있거든요. 그래서 굳이 지구당이라는 용어를 쓸 필요 없이 대안적인 용어가 생각이나 묘안이 잘 안 나오면 그냥 앞으로 지역위원회라는 용어를 쓰는 게 좋지 않겠나라는 간단한 질문을 드리고 싶고요.

그다음에 지역위원회 차원에서 당비를 걷고 또 후원금을 받을 수 있도록 하자인데 당비나 후원금의 편차가 있을 수 있습니다. 현역이나, 비현역이나 또는 당세가 강한 지역이나, 아니냐 또 위원장이 누구냐에 따라서 상당히 많은 편차가 있을 수 있습니다. 그래서 당비와 관련된 일종의 조정제도가 필요하다고 생각하는데 거기에 대한 안이 계시면 말씀해 주시고요.

그다음에 김윤철 교수님께서 특히 언론에서 공약을 평가해서 서열화할 수 있도록 하자 또 선거 여론조사 결과 공표 금지기간을 폐지하자 이렇게 했는데 저도 기본적으로는 동의합니다만 그

러나 최근의 선거에서 보면, 특히 여론조사의 경우에는 총선이나 구청장급, 그러니까 대선이나 광역단체장 정도는 오차가 그렇게 많이 없습니다. 특히 방송의 출구조사 같은 경우는 맞추는 경우가, 확률이 상당히 더 높지요.

그런데 국회의원 선거급으로 내려가면 여론조사의 오차 범위가 상당히 크고 또 예측 결과가 아예 틀리는 경우가 허다합니다. 이런 가정에서 안심번호에 입각한 설문조사, 여론조사의 대상수를 많이 늘리지 않으면 그것은 아마 오차가 극복될 수 없을 것이다 이렇게 생각해 볼 수 있어서 그런 측면에서 여론조사 결과 공표 금지기간을 폐지하자는 것은 그런 대안이 없는 가운데서 폐지를 해 버리면 오히려 폐해가 심각하고 결과적으로 표심이 왜곡될 가능성이 있다는 것.

또 언론기관도 마찬가지입니다. 언론기관의 서열화를 허용해 준다고 했을 때, '주요 언론기관'이라고 표현하셨지만 주요 언론기관을 어떻게 나눌 수 있을 것이며 또 주요 언론기관이 후보에 대한 선호, 정당에 대한 선호를 사실 갖고 있을 텐데 이에 대해서, 또 언론기관마다 서열화가 달라졌을 때 유권자에게 주는 혼동 그래서 결과적으로 표심이 왜곡될 가능성이 문제를 극복할 대안이 아주 구체적으로 없으면 상당히 위험한 결과가 나올 수 있다 하는 문제 제기에 대해서 답변을 좀 해 주시기 바랍니다.

그리고 이준한 교수님, 21페이지 보면 아르헨티나나 브라질 이런 나라는 70세 이상 이렇게 선택을 하는데 이게 어떤 건지 간단하게 설명을 해주시고요.

마지막으로 이준한 교수님께 추가 질문은 연동형 비례대표제를 언급하시면서 의원 정수를 300명으로 했습니다. 중앙선관위가 제안했던 것을 예로 드셨는데요.

연동형 비례제를 도입하자라고 하면 의원 정수를 유지한 채로 연동형 도입이 현실적으로 가능한 방법이 어떤 것이 있는지 한번 말씀을 좀 해 주시고.

하승수 대표님께는 우선 발제문과 관련해서, 여성할당제와 관련해서 우리가 여성할당제가 헌법적으로나 법적으로 보장이 되었을 때 여성의 의식 비율이 한결 좀 높아진 예로 프랑스를 많이 들지 않습니까?

그게 상당히 좋은 모델로 해 볼 수 있다고 보는데, 이와 관련해서 우리도 비례대표는 법적으

로 하도록 되어 있습니다, 할당을. 그런데 지역구는 30% 추천을 권고하는 방향으로 되어 있지 않습니까?

그래서 이것을 강제조항으로 바꾸되 50%다 또는 30%다 했을 때 지키지 않는 당에서는 프랑스처럼 정당보조금을 차이가 나는 비율만큼 일정한 구간을 정해서 삭감하도록 한다는 그런 도입 필요성에 대해서 어떻게 생각하시는지? 본 위원은 이 부분에 대해서 곧 발의를 할 생각이 있습니다.

그리고 이 발제문에는 없습니다마는 부가적으로 질문 하나 더 드리면, 얼마 전에 정치개혁 시민행동에 관계되는 분과 선거제도와 관련된 토론을 할 때 연동형 비례제를 도입했을 경우에 전국단위로 적용을 하는 것이 좋다, 그게 정치개혁 시민행동의 대체적인 의견이다 이렇게 해서…… 그런데 지금 선거제도 개편의 핵심 목표 중의 하나가 지역구도를 해소하자는 쪽에 그것도 크지 않습니까? 그런데 그런 것을 하려면 전국 적용보다는 권역별로 적용하는 것이 그 취지에 맞다 이렇게 생각하는데 어떻게 생각하시는데 대해서 순서대로 답변을 해 주시면 고맙겠습니다.

**○위원장 심상정** 답변하시기 전에 잠깐, 박명호 선생님이 4시 15분에 출발하시니까요. 아직 질의를 안 하신 기동민 위원님과 원혜영 위원님 두 분께서 혹시 박명호 위원님께 질의가 있으면 잠깐 시간을 드리겠습니다. 다 합해서 말씀하도록 하겠습니다.

기동민 위원님, 없으십니까?

**○기동민 위원** 자유롭게 학문활동에 진력했으면 좋겠습니다.

**○위원장 심상정** 원혜영 위원님, 혹시 박명호 위원님께 질의하실 게 있습니까?

**○원혜영 위원** 질의보다 정말 중요한 일인데, 이것을 어떻게 실현할 수 있느냐 하는 건데요.

정치자금제도 개선에 있어서 원내외 차별, 정치자금법에 대한 국민 여론조사를 소개해 주셨는데, 이렇게 차별되지 않도록 하자는 게 64%이고, 동의하지 않는다가 15%고 이렇게 압도적인 국민적 요구도 있는데 이것을 해결하는 방안이 뭔지 모르겠어요. 이것은 기성 정치권의 기득권을 이렇게 노골적으로 제도화해서 운영할 수 없다고 저는 보거든요. 그런 점에서 같이 고민하신 입장에서 이것에 대한 실천적 해법에 대해서 혹시 고민하신 게 있으면 좀 말씀해 주시지요.

○**위원장 심상정** 우선 박명호 위원님께서 존경하는 최인호 위원님 또 원혜영 위원님 질문에 먼저 말씀을 주시고 이석을 하셔도 좋겠습니다.

○**진술인 박명호** 죄송합니다, 학교수업이 있는 관계로. 요새 학교에서 수업 안 하면 쫓겨나기 때문에.

원혜영 위원님 질문에 답은 없습니다. 완벽하게 공정함을 추구할 수는 없는데요, 다만 일정하게라도, 기회는 적어도 최소한으로 주는 단계부터 출발을 해서 최종적으로는 원내·외의 차별이 없다라고 모두가 인정할 정도가 되는 게 현실적이지 않나 생각이 되고요.

지구당 관련한 용어는 최인호 위원님 말씀대로 거의 쓰지 않는데 아마 당마다 조금 용어가 다르지요, 같은 건데. 그래서 아마 법적 정비가 되게 되면 그때는 일정하게 정리가 될 텐데, 아마 ‘지구당’이라는 용어가 학계나 이런 데서 좀 더 익숙해서 쓰여지는 것이 아닌가 생각이 되고.

당비 부분, 특히 우리처럼 지역적인 정당의 지지세가 엇갈리는 곳에서는 불가피하다고 생각합니다. 많이 개선됐지만 거의 지하당 수준의 활동을 하는 지역도 있지 않았습니까? 그러니까 그런 현실적인 다름을 인정한 전제에서 출발해야 되지 않나 생각이 되고요.

비례대표를 할 때, 전국단위나 권역단위 할 때는 전국단위가 맞다고 생각합니다. 우리가 권역을 나눌 정도로 그렇게 큰 나라가 아니고 권역단위도 그렇게 크게 다름이 있다라고 이야기하기는 좀 그렇지 않느냐. 따라서 굳이 선택을 하게 된다면 전국단위가 권역단위보다는 좀 현실적이지 않나 생각합니다.

이상입니다.

○**위원장 심상정** 감사합니다.

다른 위원님들 중에 박명호 선생님께 추가질의가 있으신 분 계십니까?

없으시면 이석을 하셔도 좋겠습니다.

오늘 바쁘신 중에 나와 주셔서 감사합니다.

그러면 아까 최인호 위원님께서 주신 질의에 진술인들께서 답변 주시기 바랍니다.

○**진술인 김윤철** 위원님께서 질의 주신 게 여론조사 공표금지기간 폐지 문제하고 서열화 관련된 문제였는데요. 우선 금지기간을 폐지하자라고 하는, 우려하시는 여러 위험한 현상들은 분명히 있을 수 있겠다. 그런데 정치가 자꾸 꼭 우려할 만한 현상만 있는 것은 아니고 또 이 부분의, 막판

여론조사가 표심에 어떤 영향을 주거나 오차범위에 있다라는 이런 우려들이 사실은 유권자의 판단을 충분히 왜곡하거나 이렇게 작용할 수 있느냐, 좀 아닌 것 같고요.

또 그다음에 여론조사기관도 마찬가지로, 또 그것을 어떻게 표심에 영향을 미쳐서 막판 뒤집기를 하려고 한다라든지 이런 부분들도 사실은 판단을 위해서 유권자들에게 제공해야 할 정보의 차원이 아닌가라는 생각이 듭니다.

그러니까 금지한다고 그래 가지고 사실은 당시의 여론조사 부분들을 우리가 모르는 것도 아니고 자꾸 다른 루트들을 통해 가지고 하려고 하는 이런 부분 때문에, 그런 부분까지 별 효과…… 금지를 한다고 그래서 그렇게 큰 효과가 있는 것도 아닌데 뭔가를 자꾸 금지하는 차원으로 해서 괜히 이 부분을 어긴 사람들이 나타나게 만들고 그래서 또 처벌을 해야 되고, 이런 부분으로 자꾸 가면 이게 정치에 대해 기본적으로 거리를 두게끔 만드는 그런 결과를 가져오는 것 아니냐.

그래서 지금 한국에 있어서, 아까도 말씀해 주셨지만 한국 사회에서 지금 과잉정치가 사실 문제인가 아니면 정치에 대해 좀 더 참여가 왕성하고 그래서 주권을 행사하려고 하는 어떤 그런 시민적 책임이 더 중요한 건가라고 하는 그런 부분에서 우리가 접근할 문제가 아닌가 생각이 듭니다.

그리고 서열화와 관련해서 저는 여론조사, 정책에 있어서 등수…… 정책에 관련된 부분들인데 정책에 대해서 뭔가 어떤 정책을 더 선호한다라고 하는 서열, 이런 부분이 과연 표심을 좌우하는 부분으로 가느냐, 이 부분에 대해서도 후보의 입장에서는 굉장히 우려스러운 측면이 있겠지만 사실 유권자 입장에서는 이것도 알고 싶고 저것도 알고 싶은 부분이 있거든요.

그래서 저희가 유권자의 알권리나 이 부분들을 위주로 할 것이냐 아닐 것이냐, 이 부분 선택의 문제인데 유권자의 알권리를 신장해 주는 방식이 좀 더 바람직한 것 아닌가라고 하는 것이고 언론이라든지 시민단체·학회 등, 서열화라고 하는 부분들이 오히려 표심작용뿐만 아니라 여러 가지 논의나 논란들을 가져올 수 있는 것 아니냐.

그다음에 끝으로 말씀드리면 여론공표기관도 마찬가지로요, 저는 서열화 부분도 그런데 이것도 서열화를 강제적으로 하거나 또는 여론조사를 꼭 공표해야 된다고 이렇게 또 우리가 접근할



문제는 아니라고 생각합니다.

그래서 늘 어떤 식으로 하든 간에 시비가 있을 거고 그래서 결국은 후보자 간이나 정당 간 등의 여러 협의의 과정들을 거쳐 가지고 결정하게끔 자율적인 선택의 문제로 놔두는 것이 좋은 것 아니겠느냐 이런 생각이 듭니다.

○진술인 이준한 존경하는 최인호 위원님, 지난해 개헌특위에서 활약하시는 것을 굉장히 감명 깊게 본 기억이 있습니다.

질문 주신 것의 첫 번째로 아르헨티나나 브라질은 선거제도상 의무투표제라고 하는 제도를 도입하고 있습니다. 그리스나 이태리나 오스트리아나 오스트레일리아나, 전 세계 중남미국가들, 유럽 몇 개 국가들에서, 한 40개 국가가 의무투표제라고 하는 것을 도입하고 있는데 아르헨티나에서는 선거연령이 16살이기 때문에 16살부터 18살까지는 선택적으로 투표를 하고 70이 넘은 사람들은 거동이나 이런 불편함이 있으니까 안 해도 된다, 그런 의미고요.

두 번째 질문 주신 것은 굉장히 중요한 거고 많이들 간과하고 있는 건데, 사실은 제가 지난 2016년 선거구획정위원회에 있었기 때문에 이번에 중앙선거관리위원회에서 또다시 연동형 비례대표제를 하면서 지역구 의석 200석, 그다음에 비례대표 100석으로 제안한 것을 보고 좀 사실은 놀랐습니다. 왜냐하면 시뮬레이션상 나오지가 않는 숫자인데 똑같은 안을 제안했던 것으로 제가 기억을 하고 있어서.

지난번 국회의원 지역구 의석이 253석이 나오게 된 것은 선거법상 다른, 여기도 있지만 다만 인접해 있는 자치구·시·군 일부를 떼어 주거나 통으로 합칠 때 굉장히 어려운 문제가 발생하기 때문에 최소화해 가지고 나온 것이 한 245개 안팎이었습니다. 그리고 남은 8개 정도를 더해 가지고 253개의 지역구를 만드는 것인데 지금과 같이 200석의 지역구를 놓는다고 하면 상당히 많은 선거구에서 인접한 구하고 합치든가 인접한 구·시·군의 일부를 붙이는 획정이 이루어져야 되는 거지요.

이게 헌법재판소에서 200석을 갖고 지역구 200석과 비례대표 100석으로 가는 한도에서 연동형 비례대표제를 할 때는 실질적으로 헌법재판소의 게리맨더링과 관련한 헌법소원을 제기하는 선거구 획정이 될 가능성이 크다는 거지요. 왜냐하면 과거에 인천에서 강화도를 계양과 붙여놨어요.

굉장히 지리적으로 끊은 거지요. 그런데 붙일 데가 없어서 이렇게 붙여놨어요. 헌법소원으로 갔었지요. 부평구 어느 동을 잘라서 내부에서 갑을로 놓는 것도 굉장히 어려운데 인천의 연수구 인구가 늘고 남동구가 늘고 그래서 인천에는 지금 13개 지역구인데 지역구 증가를 최소화한다고 해서 연수구의 일부하고 남동구의 일부를 합쳐 가지고 한 지역구로 해서 의석의 증가를 최소화한다고 할 때 과연 연수구의 어디를 남동구의 어디와 합쳐 가지고 한 지역구로 하느냐, 이런 문제로 나올 수밖에 없게 된다는 얘기지요.

그러면 어떤 사람 눈에서 봤을 때 이것은 게리맨더링이다, 어떤 사람이 봤을 때는 이것이 게리맨더링이다, 이렇게 될 수밖에 없는 거지요. 따라서 여기에서 선거구에 ‘다만’이라고 돼 있는 부분이 ‘200석으로 지역구를 놓을 수 있다’라고 할 수도 있지만 그것에 대해서 받아들이지 못하는 유권자나 후보나 이런 경우는 헌법소원으로 갈 수밖에 없게 될 수 있다.

그래서 저로서는 그렇다면 이것을 최소화하면서 240여 개, 250개 정도의 지역구를 획정하고 남은 50석 정도 내외로 연동형 비례대표를 한다, 그런 경우는 300석을 의원정수로 한 연동형 비례대표제는 현행과 달라질 것이 없는 셈이다. 그래서 연동형 비례대표제를 정말 한다면, 그리고 헌법재판소가 판정해 주는 2 대 1 인구편차 안에서 획정을 하고 게리맨더링의 소지를 최소화할 수 있는 방향으로 간다면, 의원정수를 늘리지 않는 한 연동형 비례대표제는 가능하지 않다고 하는 것이 제 의견입니다.

○진술인 하승수 최인호 위원님이 제안하신 것처럼, 말씀하신 프랑스처럼 여성후보 비율을 맞추지 못하는 정당들은 보조금 삭감이라든지 이런 제재조치를 하는 게 지금 우리나라에서 할당제가 실효성을 가지려면 필요할 것 같습니다. 그래서 그런 취지의 법안을 발의하신다고 하면 아마 시민사회에서도 꽤 지지를 할 거라는 말씀을 드리고 싶고요.

연동형 비례대표제를 전국단위로 하느냐, 권역별로 하느냐와 관련해 가지고는 시민사회 안에서도 의견이 좀 엇갈립니다. 그리고 전국단위를 선호하는 이유는 아무래도 비례성을 확보하기가 좋다는 측면입니다.

지금 비례대표제 선거를 하는 나라들 중에 권역을 잘게 쪼개서 비례성이 굉장히 나쁜 나라가

있습니다. 가령 터키 같은 나라가 대표적으로 비례대표제, 정당명부식 비례대표제를 하는데도 비례성이 굉장히 떨어지는데 그것은 전국을 굉장히 작은 권역으로 쪼갰기 때문입니다. 그래서 시민사회에서 권역별을 반대하는 의견이 있는 이유는 중앙선관위가 제안한 6개 권역 정도로 나눈다면 그것은 어느 정도 받을 수 있는데 만약에 더 잘게 권역을 쪼갤 경우에는 비례성이 많이 훼손될 수 있다라는 우려가 있어서 그런 의견이 있습니다.

그래서 제 개인적인 의견으로는, 그렇지만 시민사회에서도 또 권역별의 필요성을 주장하는, 특히 비수도권 지역 같은 경우는 지역 시민단체들도 권역별을 선호하는 지역들이 많습니다. 그래서 저는 전국단위로 하면서 비례성 확보에 초점을 맞추는 방안도 가능하고 권역별로 하면서 지역주의 완화 쪽에 초점을 맞추는 방안, 양쪽 방안을 다 논의할 수 있다고 보는데 다만 권역별로 하려면 의석이 충분히 확보가 돼야 된다는 전제가 있습니다. 그리고 권역을 잘게 쪼개서는 안 된다는 두 가지 전제조건이 붙어야 될 것 같고.

그래서 시민사회가 의석을 360석으로 나름대로 여러 단체들이 토론을 많이 해서 합의를 한 이유가 360석 정도가 된다면 전국단위로 하든 권역별로 하든 어느 정도 비례성은 확보할 수가 있겠다. 그리고 중앙선관위가 제안한 것처럼 6개 권역 정도로 나눈다면 비례성에 큰 훼손은 없을 거기 때문에 그 정도 안이라면 꼭 전국단위만을 고집할 필요는 없겠다, 이렇게 저희가 의견을 모은 상태입니다.

그래서 의석수하고 권역을 어느 정도로 쪼개느냐가 권역별로 할 경우에는 굉장히 중요한 어떤, 비례성에 관해서 굉장히 중요한 변수가 될 수 있기 때문에 그 점만 좀, 정치권에서 권역을 6개 권역 정도로 하고 의석만 360석 정도를 확보해서 비례대표 의석을 100석 정도로 한다면 저희가 시뮬레이션해 보기에 비례성 확보와 지역주의 완화라는 두 가지 효과를 다 달성할 수 있을 것으로 생각하고 있습니다.

감사합니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 더불어민주당의 기동민 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○기동민 위원 서울 성북을 출신 더불어민주당

기동민입니다.

저는 정치개혁특위가 처음입니다. 여기 참여해주신 진솔인 분들은 경험이 되게 많으신 것 같아요. 그래서 어떻게 생각하실까, 계속 같은 논의가 반복되는데 이번에는 얼마나 성공할 수 있을까, 이런 부분을 흥미로운 눈초리로 쳐다보고 지켜보시는 것 같아요.

회의 몇 번 하지 않았습지만 진행되는 과정을 보고, 국민들에게 ‘용기 내서 잘하겠습니다’라는 말씀은 드렸지만 회의론이 있는 것도 사실입니다. 그런데 그때마다 존경하는 심상정 위원장님의 불타는 정치 개혁에 대한 의지, 이런 부분을 보고 다시 마음을 다져보곤 합니다.

저는 선거제도 못지않게 중요한 게 선거법, 정치자금법, 정당법에 대한 개혁이라고 생각을 하는데요, 그래서 개인적으로는 2소위에 지원해서 법안을 세계 심의를 해 봤으면 좋겠다, 이런 생각들을 가지고 있어요.

아까 정유섭 위원님께서 ‘조그마한 성과라도 내서 국민들에게 희망을 줬으면 좋겠다. 그리고 정치권의 신뢰도 제고했으면 좋겠다’라는 말씀 주셔서 용기백배합니다.

그런데 18세 선거연령 하향, 이런 부분과 관련해서 또 학제와 연동되어지는 부분들 말씀 주시고 여러 가지 우려점 주셔서 저는 그것도 그것대로, 그것 나름대로 일리가 있는 지적이라고 생각합니다.

그런데 또 한편으로는요 요즘 또 ‘이영자 현상’이라는 이런 조어가 탄생을 했더라고요. 20대에서 대통령과 민주당의 지지율이 폭락하고 있으니까 이때가 또 자유한국당 의원님들께는 18세 연령 관련해서 하나의 기회가 되지 않겠는가 생각을 해서 저는 합의할 수 있는 부분들부터 차분하게 잘 논의했으면 좋겠다는 생각을 해요.

그리고 정치권 스스로가 스스로 족쇄를 채우는 측면이 대단히 강한데요, 2004년도에 ‘돈은 막고 입은 푼다’ 이렇게 해서 엄청난 정치 개혁을 이루어 낸 거지요. 그리고 지금 그 큰 틀이 십수년을 지나 왔다고 생각합니다.

그런데 제가 선관위에 가서 조사를 여러 번 받아서 그런지는 모르겠지만 선관위가 엄청나게 비대화되고 거대화되었다, 스스로 권력화되었다 이런 생각을 하거든요. 물어보면 ‘법이 그래서 그렇습니다’라고 얘기를 하시더라고요. 그런데 지역에서 지역활동을 하다 보면요…… 제가 어제 무슨

의정보고라는 문자메시지를 하나 보내는데요, 그것도 선관위에 신고는 아니고 제가 좀 쫓려서 선관위에 질의하고 허락 받고 그리고 문자메시지를 배포합니다.

그리고 또 철마다 시민들에게 인사를 드리려고 의정활동보고 형식으로 해서 지하철역에 인사를 나가는데요, 피켓은 몇 개를 들 수 있으며 거기에 '기동민'이라는 이름을 쓸 수 있는가, 그리고 또 기동민이라는 이름을 쓴 피켓을 누가 들 수 있는가 이런 부분들까지 꼼꼼하게 세심하게 지도 관리해 주셔서 거기의 지침을 잘 따라가고는 있는데 이게 뭐하는 짓인가 이런 생각이 들기도 합니다.

그리고 중앙선관위의 해석과 각 지역 선관위의 해석이 다 달라요. 그래서 이번에 수능시험 보는데 학생들 힘내라고 플래카드 몇 개 시안을 우리 지역위원회 차원에서 같이 공유를 한번 해 봤어요. 그런데 박완주 위원님은 참 당당하게 '박완주'라는 이름이 딱 들어가서 왜 우리는 안 되느냐 그랬더니 안 된다고 하더라고요. 참 우리가 스스로 자승자박적 측면이 있는데 자유로운 선거 운동이라는 측면에서는 이렇게 말도 안 되는, 선거 시기에, 아니면 선거 시기가 아니라는 이유로 명함 50장 뿌렸는데 그게 선거법에 저촉되어서 법원에 불려 다니는 이런 일들은 좀 국민적 양해와 동의를 구해서 개혁해야겠다 이런 생각들을 합니다.

그리고 선거운동의 형평성 문제 하나 더 지적하고 싶은데요, 현역이 되어서 정말 좋은 게 있습니다. 365일 그런 족쇄가 있음에도 불구하고 선거운동이 가능하더라고요. 마음만 먹으면 의정보고서 들고 지하도 상가 뭐 할 것 없이 다 방문이 가능하고 아침에 새벽잠 조금만 줄이면 나가서 시민들하고 소통하고 이런 것들이 가능하더라고요. 언제까지 그것을 할 수 있을지는 모르겠습니다만 만약에 제가 정치 신인이라고 했을 때 엄두도 낼 수 없는 문제거든요. 적어도 기회는 공평하게 같이 줘야 되는 것 아니겠습니까?

그래서 그런 측면에서, 저는 선거운동의 방식을 모두 다 열어 놓았을 때 나타나는 부작용이 있을 수 있다고 생각하는데요, 그것 역시 저는 시민들이 잘 걸러 내 줄 거다 이런 생각들을 해서 스스로 족쇄들을 채우는 일들을 시민의 동의를 받아 나가면서 정치자금법·선거법·정당법 이런 부분들을 잘 개혁할 수 있었으면 좋겠다,

거기에 해안들을 주셨으면 좋겠다는 생각을 하고요.

그다음에 선거여론조사 결과 공표 금지 관련해서요, 저 법안도 하나 내놓았어요. 그런데 캐나다에서는 1998년에 그것 위헌 판단을 구했는데 그런 얘기를 했더라고요. 그러니까 시민들의 의식들을 믿어야 된다는 거지요. 언제까지 그렇게 족쇄를 채워 놓을 수 없다는 거고, 언더도그(underdog)니 밴드왜건(bandwagon)이니 이런 얘기를 하는데 그것 역시 시민들의 정당한 선택의 한 기준이 되어야 된다 이런 말씀들 주셔서 김윤철 진술인님이 조금 더 보강해 주셨으면 좋겠고요.

그리고 하승수 진술인님께, 아까 장애인 투표권 보장 말씀 주셔서 되게 귀가 번쩍 뜨였는데, 얼마 전에 윤소하 의원을 중심으로 해서 그런 의견들도 내주시던데 좀 더 많이 나아갈 수 있는 방법들이 현실적으로 존재하는 건지…… 그러니까 장애인 거주시설 장애인들은 시설 내부에서 진행되는 거소투표 관리 감독에 대한 대책 마련을 촉구하고 있고요, 장애인 인권단체 참관 등을 대안으로 요청하고 있는데 현실적으로 가능한 문제인지 한번 여쭙고 싶고요.

그다음에 아까 발달장애인 말씀 주셨는데 정당로고, 후보자 사진 이런 것들이 들어간 그림 투표용지 제공을 요구하고 있더라고요.

○진술인 하승수 예.

○기동민 위원 그게 가능한 일인지, 해외에서는 사례가 있는 건지 이런 부분들도 좀 지혜를 들려 주셨으면 좋겠습니다.

이상입니다.

○진술인 김윤철 정치학자들 사이에서도 지금 선관위가 갖고 있는 선관위의 비대화 이런 부분에 대한 우려들은 이야기가 많이 나오고 있어 왔습니다. 그런데 그렇다고 해서……

선관위의 어떤 역할 조정이라든지 우리 시대에 걸맞은 정치·선거 환경에 조응하는 선관위의 역할 부분은 오히려 그래서 지금 선관위도 모색하는 것으로 제가 알고 있는데, 아까 민주시민교육이라든지 정치교육이라든지 여하튼 교육적 기능 부분들에 대한 모색이 있는 것으로 알고 있어서 그런 부분에 대해서는 우리 위원님들께서도 좀 논의를 해 주셔 가지고 여러 가지 선관위 역할에 대한 부분은 하나의 공적인 의제로 설정이 됐으면 좋겠다는 생각이 듭니다.

그리고 선거운동 형평성은 기동민 위원님께서

말씀해 주신 부분에 전반적으로 동의를 하고 저도 무슨 생각이나 하면 자꾸, 이게 뭐 꼭 정치권만 그런 게 아니라 우리 사회 전반이 그런 것 같습니다. 대학교육도 맨날 숫자 세 가지고서는 굉장히 사람을 좀 좁스럽게 만들어 가고 있는데요, 이게 그런 부분을 안 한다고 해서 사람이 훌륭해지고 이런 건 아니겠습니까만 적어도 정치에 있어서 저는 그 부분은 고려해야 된다고 생각합니다.

그러니까 서로 다른 생각과 어떤 상호 이해관계를 조정해야 되고 갈등을 풀어 줘야 되는 정치에게 굉장히 필수적인 것은 권위인데 이 권위의 형성이 어떻게 이루어지느냐의 부분과 관련해서는 결코, 돈 이런 부분들을 자꾸 세밀하게 나누고 규제하고 해서 좁스럽게 만들어 가지고 과연 그 권위가 형성되느냐, 저는 그것 아니라고 하네요……

그러니까 이 시대의 정치인이 나오기가 어렵다고 하는 이야기들을 많이 하는데요, 그러면 이게 무슨 의미나, 단순하게 훌륭한 분이 없는 게 아니라 갈등을 해결할 수 있는 권위 형성이 어려워진 상황이다라는 얘기입니다. 그래서 이 부분을 염두에 두면서 우리가 제도를 설계하고 만들어야 되는 것 아닌가, 그래서 누군가의 신뢰를 자꾸 무너뜨리거나 누군가를 계속 불신이라고 하는 관점에서 바라보는 그런 정치 관계법이나 제도는 가급적 만들지 않는, 그래서 선거제도도 그렇고 정당제도 그렇고 기본적으로 고치기도 쉽게 만들고 시대에 조용할 수 있는 방향에 유연성을 발휘할 수 있는 방식으로 접근하는 게 필요하다는 생각을 저는 합니다.

**○진술인 하승수** 앞서 제가 장애인 투표권 관련해서 말씀드렸지만 좀 전에 기동민 위원님이 말씀하신 장애인 수용시설, 그러니까 장애인들 거주시설에서 거소투표를 할 때 관리가 잘 안 되고 있다는 게 장애인 단체들이 문제 제기를 하고 있는 부분입니다. 그래서 사실 이런 부분들은 예산을 좀 투입해서라도 좀 더 공적으로 관리할 수 있도록 하는 장치를 마련하는 건 그렇게 어려운 일은 저는 아니라고 생각합니다.

그리고 지금 점자공보물 같은 것들을 제작해서 배포하는 것처럼 발달장애인들이 이용·이해할 수 있는 어떤 쉬운 그림이나 이렇게 되어 있는 선거공보물이나 투표용지 제작도 그렇게 어려운 일은 아니어서, 또 어차피 장애 관련해서는 정부

가 판정하는 제도가 있기 때문에 발달장애인에 해당하는 사람들만 그런 공보물이나 투표용지를 이용할 수 있기 때문에……

그래서 제가 생각하기에는 이 장애인 투표권과 관련해서는 장애인 단체들이 그동안 쪽 요구해왔던 몇 가지 사항들이 있는데 그런 부분들을 좀 세심하게 봐 주시면 감사하겠다는 말씀 드리겠습니다.

**○위원장 심상정** 수고하셨습니다.

1차 질의 마지막으로 존경하는 더불어민주당의 원혜영 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

**○원혜영 위원** 좋은 말씀들 감사드립니다.

다들 선거제도 개혁 잘되겠느냐 하는데 많은 분들이 어렵지 않겠느냐 얘기를 합니다. 그런데 그럼에도 불구하고 87년 6월 시민항쟁 이후 새롭게 형성된 정치질서 그리고 제도 중에 중요한 하나인 선거제도 개혁은 30년 이내에는 가장 변화에 대한 요구가 크고 공감대가 형성된 그런 시점이기 때문에 이것을 잘 살려 나가는 게 우리 정치개혁특위뿐만이 아니라 우리 정치권 모두의 과제가 아닌가 싶고, 또 항상 관심 갖고 좋은 비판과 제안을 해 주시는 우리 학계·시민사회단체에서도 좋은 때에 결실을 낼 수 있도록 함께 노력해 주시기를 당부드리겠습니다.

김윤철 교수님께서 시·군·구에 상응하는 정당의 지방 조직 설치를 말씀하시고 또 그에 대한 대책으로 고비용 해소 및 회계 투명성 확보 방안을 얘기하셨는데, 저는 이 부분이 정치가 시민에게 조금이라도 더 가깝게 가는 데 아주 결정적으로 중요한 일이라고 생각합니다.

그런데 문제는 이 모든 물의 확정이 국회의원들한테 있다 보니까 시민들은, 국회의원 선거구는 그 해당 지역분은 내 동네의 국회의원이 누구다 알지 그 선거구의 범위를 행정구역 기준으로 얘기하라 하면 아무도 설명할 사람이 없습니다. 그런데 시민들은 그에 비해서 우리 구라든가 우리 군이라든가 우리 시에 대해서는 아주 잘 알고 있거든요.

그런 점에서 이것을 만드는 게 풀뿌리 민주주의에 상응하는 정당 조직 체계의 구축이라는 점에서 꼭 필요한데, 현재는 그나마 지구당은 없어졌지만 지역위원회 또는 당원협의회로 국회의원 선거구 단위로는 확립되어 있는 체계거든요. 그래서 이 2개를 사실 제 생각 같아서는 시·군·구 단위로 하는 것을 기본으로 하고 국회의원 선

거구를 좀 더 부차적이라 그럴까 특수한 조직 단위로 편제하는 게 맞다고 보는데 그래서 절대 안 될 거라고 봐서 현재의 국회의원 선거구별의 정당 조직과 시·군·구를 병행하는 수밖에 없지 않나 싶은데, 그 점에 대해서 김 교수님 의견은 어떻습니까?

○진술인 김윤철 저도 현실적으로는 그렇게 병행되어야 될 수밖에 없는 것 아닌가라는 생각이 들고요. 시·군·구 부분을 원칙으로는 하되 현재 이미 가동되고 있고 운영되어 온 국회의원 선거구 중심의 조직들이 부분에 기반을 뒤야 되는, 그래서 시·군·구를 둔다 하더라도 현재 이미 있는 당원협의회나 지역위원회 거기가 기본적인 근거가 될 수밖에 없지 않나 이런 생각을 합니다.

○원혜영 위원 하여튼 두 가지를 병행 내지는 조화시키는 수밖에 없지 않나 그런 생각이지요?

○진술인 김윤철 예.

○원혜영 위원 그렇게 생각하는데 어떻든 시민들의 생활상의 이해관계와 관심사에 보다 조용하는 제도로서의 행정 단위별의 정당 조직은 꼭 필요하다라는 점, 저도 강조하고 싶습니다.

그리고 이준한 교수님이 18세 하향 논의의 당위성과 이런 것을 구구절절이 지적해 주셨는데, 여야정 국정상설협의체에서도 합의가 되어 있고 또 법률 개정만으로도 되고 또 압도적인 국민 여론이 있고 그래서 정말 이것은 이번 이 흐름 속에서 꼭 좀 했으면 좋겠어요.

참 그런 점에서 우리 하승수 변호사님도 계십니다만 학계와 시민사회단체가 정말 광범위하게 단일 어젠다로 의견과 힘을 모아서 정치권에 그리고 또 대국민에 대한 홍보를 언론을 통해서 할 수 있는 규모와 권위를 갖춘 어떤 노력이 적절한 방식과 시기에 경주되면 좋겠다 이런 희망을 갖고…… 우리 정치권에서 다 풀어야 할 문제입니다만 못 하는 게 현실인 시점에서 당부를 좀 드리도록 하겠습니다.

그리고 하승수 변호사님께, 지역 정당이라 그럴까요, 정당 설립 요건을 완화하자고 해서 현재 '5개 이상 시도에서 각각 1000명 이상의 당원'으로 굉장히 광역적으로 더 큰 규모의 당원을 요구하는데 이것을 '1개 이상 시도에서 500명 이상의 당원'으로 규모와 대상 권역을 축소하자고 안을 얘기하셨지 않았습니까?

○진술인 하승수 예.

○원혜영 위원 저는 그럼에도 불구하고 우리 국민들이 생각할 때 '그래도 정당이라면 좀 어느 정도 광역적으로 넓혀져야지' 이런 전국 정당 개념에 워낙 익숙해 있어서 이게 굉장히 소홀히 하는 것이, 기준을 너무 완화하는 게 아닌가 이렇게 생각을 할 수도 있을 것 같아서, 저는 그럼에도 불구하고 이 지역정당은 정말 필요하다고 봐요. 그 지역정당에 관심이 한 구나 군이거나 시일 수도 있고 또 광역시·도일 수도 있고 또 몇 개 이상의 시도에 걸치는 이를테면 그것도 전국이 아닌 영남권이거나 호남권이거나 충청권이거나 이럴 수도 있겠지요. 그러한 점에서 저는 광역시·도를 기준으로만 한 것을, 물론 표현의 문제일 수도 있는데 이를테면 기존의 5개 이상 시도를 5개 이상의 읍면동 또는 5개 이상의 시군구 이런 식으로도 설정할 수 있지 않을까. 그래서 기존에 있던 어느 딱 한 군데에만 모여 있는 게 아니라 좀 분포된, 넓게 분포된 거라고 하되 그게 전국 단위가 아니라 작게는 시군구 단위까지도 갈 수 있지 않을까 하는데 어떻게 생각하십니까?

○진술인 하승수 사실은 이게 두 가지 논의가 말씀하신 것처럼 혼재돼 있습니다.

정당법상 설립 요건이 너무 강화돼 있어서 그걸 좀 완화하자라는 논의 하나하고 지역정당을 인정하자라는 논의 두 가지가 시민사회나 학계에서도 동시에 지금 논의돼 왔는데, 제 개인적인 의견으로는 말씀하신 것처럼 두 가지로 구분하고 지역정당 중심으로 먼저 논의를 푸는 게 순서상으로는 좋지 않을까 싶고. 그렇다면 원혜영 위원님 말씀하신 것처럼 지역정당은 굳이 광역시도 단위일 필요가 없고 독일처럼 구시군 단위에서 지역정당을 만들 수 있도록 하고, 실제로 독일의 지역정당은 주로 기초 지방자치단체 수준에서 활동하는 정치조직입니다. 그래서 오히려 가능성은 광역 단위든 몇 개를 합쳐서 하든 그거는 열어 놓되 핵심은 구·시·군 단위의 지역 정치조직을 허용하는 정도로 먼저 가닥을 잡으면 정당법상 전국 정당 설립 요건 완화하는 부분은 좀 더 신중하게 검토하는 것도 저는 가능하지 않을까 싶고.

그동안 시민사회나 학계 논의가 두 가지가 혼재돼 와서 진행된 면이 있기 때문에 저도 원혜영 위원님 말씀하신 것처럼 지역정당 인정 문제를 먼저 정리하고, 그것은 광역 단위일 수도 있고

몇 개 기초지역을 합칠 수도 있고 기초 지방자치단체 수준일 수도 있고 그것도 가능성을 열어 놓는 형태로 지역정당을 일단 법 제도적으로 허용하는 방식이 저도 바람직하지 않을까 생각합니다.

○위원장 심상정 수고하셨습니다.

추가로 질의하실 위원님 계십니까?

김종민 위원님, 한 5분 드릴까요?

○김종민 위원 예.

○위원장 심상정 충분히 말씀하세요.

○김종민 위원 오늘 좋은 말씀 감사드리고요.

아까 이준한 교수님께서 연동형 비례대표제의 작동 가능성 관련해서 말씀해 주셨는데 그게 결국은 지역구 선거구 획정과 관련된 난점을 중심으로 말씀하신 것 아닙니까? 거기에서 한 가지 추가로 잠깐 여쭙보고 싶은데 연동형 비례대표제가 결국 독일하고 뉴질랜드 두 나라에서, 지금 OECD 나라 중에는 들인데 여기를 보면 기본적으로 지역구 의석수와 비례 의석수가 1 대 1이거나, 50 대 50이거나 60 대 40 정도 일정한 규모의 비례 의석수를 확보하고 있을 때 연동성이 작동이 되는 건데 우리같이 2 대 1, 혹은 3 대 1, 이 정도 수준에서 연동을 하게 되면 이게 헤비테일이 되잖아요. 정당 득표로 따지는 비례대표 의석수가 적은데 이걸 가지고 나머지 지역구 의석수, 전체 의석수를 강제하게 되는, 그래서 헤비테일이 돼서 실제로는 이게 시물레이션해 보면 권역별로 가면 거의 전 지역이 초과 의석이 발생해서 우리가 만약에 300명을 200대 100으로 나눴다 하더라도 100명의 비례대표가 다 확보가 안 됩니다. 그건 초과 의석 제도를 만약에 허용한다면 되는데 최소한 30석에서 40석 정도의 초과 의석을 우리가 제도로 수용하지 않으면 비례대표가 100명이 아니게 되는 거지요.

그러면 결국은 이 문제, 초과 의석 문제하고 지역구와 비례대표의 적정한 비율 이게 연동성이 실제로 작동하게 만드는 하나의 요소다. 그래서 독일은 1 대 1로 하면서 초과 의석을 인정하는 제도로 하는 거고 이런 문제들에 대한 검토를 학자분들이 전문적으로 해 주셔야 되는 것 아닌가.

우리가 연동형 그러면, 연동형으로 하면 기본적으로 정당 득표율대로 다 배분이 가능하다. 이 취지만 보면 되게 좋은 제도라고 생각이 드는데 실제로 작동 과정에서 이런 문제를 해결할 수 있는 방법이 되게 복잡해지거든요.

여기에 대해서 아까 이준한 교수님이 연동형의 작동에 대한 검토를 하신 것 같아서 어떤 의견이신지 좀……

○진술인 이준한 존경하는 김종민 위원님 질문에 답하기 전에 존경하는 기동민 위원님께서 아까 그림을 투표용지에다가 넣어서 한 사례가 있느냐라고 질문을 하셨는데 그런 사례가 있습니다. 대표적으로 인도에서 그렇게 사용하고 있고요. 한국에서 도입하려면 아마 선관위에서 투표용지를 한 종류 이상을 놓을 수 있느냐라는 데 대해서 법적인 타당성을 따지겠지요. 인도를 제외하고도 아마 사례를 찾으면 그림, 기호, 색깔 이런 걸로 한 투표용지를 찾을 수 있을 것 같고요.

이번에는 존경하는 김종민 위원님 질문에 답하면 시물레이션은 시물레이션에 불과합니다. 뭐냐 하면 한국에 지금 시물레이션으로 연동형 비례대표제를 예상하는 것은 실제로 일어났던 선거 결과를 거기에 맞춰서 한번 해 보니까 이렇게 나온다는 거지, 만약에 우리나라가 연동형 비례대표제를 하고 있다라고 할 때에 똑같은 선거 결과가 나올 거라고 전제하면 안 됩니다.

왜냐하면 선거제도는 유권자로 하여금 심리적인 전략적 투표를 하게끔 만드는 게 있지요. 1인 2표니까 한 표 비례대표는 이걸 꼭 하고 지역구는 이렇게 하고 그런 게 심리적인 기제거든요. 그런데 그게 없이 만약에 연동형을 한다 그러면 전략적 투표 할 이유가 없지요, 유권자들은. 그냥 전부 다 소신 투표를 하게 되겠지요. 그래서 시물레이션 결과가 19대·20대 선거를 연동형으로 했을 때에 예상되는 결과를 해 가지고 나오는 거랑 실제로는 다를 수 있다라고 하는 것을 말씀드리는 거고요.

두 번째로 초과 의석 문제는 해결할 방법이 없을 겁니다. 초과 의석 문제를 어쨌든 연동해서 나오면 그것 죽일 수는 없을 것 아니겠어요? 그래서 법적으로 초과 의석은 못 한다 그러면 또 그거에 대한 뭔가 장치를 마련해 봐야 될 거라고요.

그리고 세 번째로는 국회의원 비례·지역구의 비율은 그러면 어떻게 할 것이냐? 우리는 독일의 사례나 뉴질랜드 사례나 이런 것을 모델로 해서 따라갈 수 없는 현실이라고 하는 것이 있지요. 지금 뭐 국회의원 300명이고 비례대표는 굉장히 적은 숫자로 돼 있고 아무리 늘려도 의원정수를

늘리지 않는 한 지역구의원정수를 줄일 수가 없기 때문에, 그래도 이걸 늘려야 되는데 늘린다 하더라도 마냥 늘릴 수가 없기 때문에 2 대 1 정도가 아마 가능하다 하더라도 360명으로 하면 240석 정도 지역구하고 120석 정도 비례를 놓고 해서 그게 2 대 1 정도가 맞을 텐데 그리고 확정도 헌법재판소로 가지 않는 한 타당한 확정을 한다고 했을 때 그 정도가 된다고 하는데 그러니까 현실적으로 맥시멈 해 봤자 2 대 1 정도가 아마 지역구하고 비례대표…… 그런데 그것도 200 대 100이 아니라 240대 120이니까 의원정수는 늘게 되는데 그게 정치학계는 많이들, 시민사회도 동의는 하지만 그걸 의원님들끼리 어떻게 합의가 될지 또 국민들한테 얼마나 동의를 살지.

그래서 이게 비율이 아이디얼한 것보다도 우리가 어디서 출발할 수 있을지가 더 초점일 것 같은 생각인데요.

현행 선거법과 헌법재판소의 결정이라든가 지금 의원정수에 따르면 300석을 놓고 연동형 비례대표를 했을 때는 효과가 거의 지금 현행하고 차이가 없지 않을 것이다 그런 생각이라는 걸 다시 한번 말씀드립니다.

○위원장 심상정 감사합니다.

또 질의하실 위원님 계십니까?  
없으십니까?

더 이상 질의할 위원님이 안 계시면 이것으로 질의와 답변을 모두 마치도록 하겠습니다.

오늘 공청회 진행 중에 위원님들이 정개특위가 과연 얼마만큼의 성과를 낼 수 있을지에 대해서 아주 불투명한 전망을 말씀하셨는데 그것은 책임을 느끼고 있는 위원님들의 신중함이다 저는 그렇게 생각합니다.

제가 정개특위 위원장 되고 나서 가장 많이 듣는 얘기가 ‘그런데 되겠어?’ 이런 질문입니다. 그러면 저는 답을 이렇게 합니다. ‘이번에는 반드시 돼야 하고 될 수 있다’ 이렇게 말씀을 드립니다.

선거제도 개혁을 비롯한 여러 쟁점에 대해서 결실을 맺는 데 필요한 것은 각 당의 입장을 조율하는 것과 국민의 동의를 구하는 것입니다.

오늘 이 자리에서도 토론하는 과정에서 느끼셨지만 오래된 쟁점들에 대해서 상당 정도 위원님들의 입장이 많이 접근해 있다는 것을 알 수 있습니다. 그런데 왜 결론을 못 내겠습니까?

그리고 오늘 국회가 올스톱 된 상황에서 정개특위는 열려야 한다 이렇게 합의를 해 주신 김

종민 간사님, 정유섭 간사님, 김성식 간사님, 제가 세 간사님 모시고 하면서 잘 될 것 같다는 확신이 있습니다. 특히 정유섭 간사님 혼자서 이렇게 끝까지 오늘 이 자리를 지켜 주신 데 대해서 특별히 감사의 말씀을 드립니다.

국민들의 공감도 저는 개탄과 또 냉소로 표출되는 민심 한 가운데에는 더 좋은 정치를 위한 열망이 더 크다 그런 확고한 믿음을 갖고 있습니다. 위원님들 좀 더 자신감을 가지시고 이번 정개특위가 정치개혁의 역사적인 소임을 다할 수 있도록 더 노력해 주시기를 바랍니다.

오늘 우리 특별위원회가 실시하는 공청회에 참석하셔서 성실하게 발표해 주시고 답변해 주신 진술인 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 오늘 진술인들께서 제시해 주신 다양한 의견들은 앞으로 우리 특위가 정치관계법 개정안을 만드는 데 있어서 많은 참고가 되리라고 확신합니다.

다시 한번 귀한 시간 내 주신 진술인 여러분께 감사하다는 말씀을 드립니다.

이상으로 정치제도 개혁 관련 공청회를 마무리 하도록 하겠습니다.

위원님들께서도 수고 많으셨습니다.

다음 우리 특위 일정은 11월 28일 오전 10시에 자문위원님들과의 간담회를 갖는 시간을 갖도록 하겠습니다.

김형오 전 의장님, 정세균 전 의장님, 최장집 전 고려대 명예교수님, 김진국 중앙일보 대기자님, 성한용 한겨레신문 선임기자님을 모시고 선거제도 개혁 및 정치 개혁의 주요 쟁점과 또 국민과 공감할 수 있는 방안을 주제로 정치개혁에 대한 간담회를 갖겠습니다.

그리고 이런 간담회는 기회가 된다면 추후에도 또 추진하겠다는 말씀을 드립니다.

이상으로 산회를 선포합니다.

(16시48분 산회)

#### ○출석 위원(13인)

기동민	김동철	김상희	김성식
김종민	박병석	박완주	심상정
원혜영	이철희	정유섭	천정배
최인호			

#### ○출석 전문위원

수석전문위원	이창림
전문위원	정성희

○출석 진술인

김윤철(경희대학교 교수)

박명호(동국대학교 교수)

이준환(인천대학교 교수)

하승수(비례민주주의연대 공동대표)