

2018년도 선거연수원 연구용역보고서

북한 선거에서 대표선출방식에 대한 연구 : 6개국 비교와 통일한국에 주는 함의

오경섭 외

2018.9.30.

2018년도 선거연수원 연구용역보고서

**북한 선거에서 대표선출방식에 대한 연구
: 6개국 비교와 통일한국에 주는 함의**

2018.9.30.

연구책임자: 오경섭(통일연구원 연구위원)
공동연구자: 신종호(통일연구원 연구위원)
이기태(통일연구원 부연구위원)
이승열(국회입법조사처 입법조사관)

제출문

중앙선거관리위원회 선거연수원장 귀하

본 보고서를 “북한 선거에서 대표선출방식에 대한 연구”의 최종
보고서로 제출합니다.

2018년 9월

통일연구원장

[목 차]

요 약

I. 서론	1
1. 연구목적과 내용	1
2. 이론적 배경과 분석틀	3
II. 북한 최고인민회의와 대표선출방식	6
1. 최고인민회의 역사·구조·기능	6
2. 선거와 대표선출방식	14
3. 유권자의 대표자 이미지와 선거 인식	19
III. 주요 국내외 사례: 의회와 대표선출방식	26
1. 중국	26
2. 한국	39
3. 일본	54
4. 체제전환국: 루마니아, 불가리아	68
IV. 통일한국 선거에 주는 함의	79
1. 중국 선거의 함의	79
2. 한국 선거의 함의	80
3. 일본 선거의 함의	84
4. 체제전환국 선거의 함의	86
V. 결론	90
<참고문헌>	93

[표 목차]

<표 II-1> 참정권 침해 관련 사례	18
<표 II-2> 제10기·제11기 대의원 선거 절차	18
<표 III-1> 역대 중국 전국인민대표대회 현황	28
<표 III-2> 전국인대 대표를 선출하는 투표에 참가하는 중국인의 견해	36
<표 III-3> 중국인이 선거를 중시하지 않는 이유	37
<표 III-4> ‘민주’에 대한 중국인들의 인식	38
<표 III-5> 하원 상임위원회	71
<표 III-6> 불가리아 의회의 기능	76
<표 III-7> 상임위원회의 구성	76
<표 IV-1> 1990년 동독 인민회의 선거 결과	82

[그림 목차]

<그림 II-1> 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회	9
<그림 III-1> 중국 전국인민대표대회 조직도	31
<그림 III-2> 대한민국 국회의 조직 및 구조	44

< 요약 >

이 연구는 북한 선거에서 대표선출방식을 연구하기 위해서 중국·한국·일본과 체제 전환국인 루마니아·불가리아의 입법부 구성·기능·역할, 선거와 대표선출방식, 대표자에 대한 유권자의 이미지와 선거 인식 등에 대한 비교연구를 통해 남북한 통일 이후 통일한국에서 선거제도 정착에 주는 함의와 정책 시사점을 도출했다.

이 연구는 북한 선거에서 대표선출방식을 이해하기 위해서 북한 사례를 분석했다. 북한은 사회주의 국가로서 조선노동당의 지도하에 최고인민회의·최고인민회의 상임위원회를 운영한다. 최고인민회의의 대의원 선거와 대표선출은 조선노동당의 통제 하에 형식적으로 이루어진다. 북한 주민들은 대의원 후보자가 누구인지에 관심이 없다. 대부분의 주민들은 대의원 후보자가 누구인지도 모른 채 조선노동당에서 추천한 후보들에게 찬성투표 한다. 그러나 북한 주민들은 선거에 불참하거나 반대투표를 할 경우에 정치범으로 간주되어 국가로부터 정치적 탄압을 받기 때문에 거의 모든 사람들이 선거에 참여한다. 북한 주민들은 이렇게 선출된 대의원들로 구성된 최고인민회의를 조선노동당의 거수기로 간주한다.

북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식을 이해하기 위해서 유사 사례인 북한과 중국 사례를 비교했다. 북한·중국 사례연구는 사회주의 체제의 국민들이 공유하는 대표자 이미지와 선거 인식에 대한 일반적 특징이 나타났다. 중국은 공산당이 모든 정책을 ‘결정’하는 ‘당-국가’ 체제의 전통이 여전히 강하지만, 헌법상 최고 권력 기구는 전국인민대표대회다. 전국인대는 고유의 입법권은 물론 행정부(국무원 등)와 사법·검찰기관을 구성할 수 있는 권한을 갖고 있고, 국가의 대계와 관련된 문제를 심사·승인하거나 외교·국방 관련 최종 판단 권한도 갖고 있다. 그러나 중국 지도부가 전국인대의 기능과 역할을 줄곧 강조하는 가장 중요한 이유는 공산당 일당 독재 체제의 단점을 보완하고 국가 통치의 합법성을 부여하기 위한 것이라는 사실을 확인했다.

중국에서 전국인대가 보유한 고유의 권한을 제대로 행사하고 있는지는 여전히 회의적이다. 전국인대는 중국 공산당의 결정을 형식적으로 ‘심의·승인’하는 역할을 수행한다. 중국 국민들의 전국인대 대표 선거제도에 대한 ‘신뢰’는 부족하다. 중국 지도부는 공산당 일당 독재 체제하에서 중국 특색의 사회주의 민주주의의 길을 걷고자 노력하고 있고, 이 과정에서 선거제도 자체에 대한 개혁보다는 협상과 대화를 통한 중국식 민주주의를 강조하고 있다.

북한·한국 사례는 남북한은 입법부, 선거와 대표선출방식이 상이하므로 남북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식도 다르다는 것을 확인했다. 남북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식의 상이성은 통일 한국의 민주적 이행과 민주주의 공고화 과정에서 중대한 도전요인이 될 것으로 예상된다. 통일 한국은 북한 지역에서 선거를 도입하는 과정에서 한국의 민주화와 선거제도 구축 과정을 참고해야 한다.

우선 북한 지역에 보통선거·평등선거·직접선거·비밀선거, 자유로운 정당 설립과 후보자 추천, 선거의 자유, 선거운동의 자유, 공정한 선거, 자유투표, 민주적 선거 관리 등 민주적 선거제도를 도입해서 실시해야 한다. 새로운 선거제도를 통해서 선출

한 대표자들로 입법부를 구성함으로써 북한 주민들이 주권을 행사하게 해야 한다. 또 북한의 선거제도가 정착할 수 있도록 북한 주민들을 대상으로 민주시민 교육을 실시해야 한다.

북한·일본 사례는 남북한 사례와 같이 사회주의와 민주주의 체제에서 국민들의 대표자 이미지와 선거 인식에서 나타나는 차이를 확인할 수 있다. 일본 사례연구에서는 통일한국이 의원내각제와 양원제를 시행할 경우 정책 시사점을 도출했다. 무엇보다 직능대표의 기능을 갖는 ‘참의원’과 전반적인 국민의 민의를 대변하는 ‘중의원’ 형태의 양원제는 통일한국의 선거제도에 시사점을 제공한다. 또 이익 배분과 정책 정당화의 관점에서 과거 이익유도 정치를 통한 파벌정치와 세습의원이 선출된 일본 국민들의 대표자 이미지와 선거 인식에서 점차적으로 정책 정당화로 이행되는 과정을 볼 수 있다.

북한·루마니아·불가리아 사례는 민주적 이행 과정에서 정책 시사점을 도출했다. 루마니아와 불가리아의 민주화 과정은 서로 달랐다. 루마니아는 시민의 유혈혁명에 의해 공산 정권의 붕괴를 통한 급진적 방식의 민주화를 이뤘다면, 불가리아는 1989년 동구권의 민주화 바람을 타고 공산 정권이 몰락한 후 점진적 방식의 민주화를 이루었다. 두 체제는 공산 정권 붕괴 후 처음 치러진 선거에서 구(舊)공산권 세력이 다시 집권했다. 두 국가 모두 구(舊)공산권 세력을 대신할 대안 세력이 부재한 상태에서 급진적 변화보다는 점진적 변화를 선호한 결과이다. 두 국가의 사례는 향후 북한 선거에서도 구(舊)체제의 재등장을 막을 수 있는 보다 선제적 노력이 필요하다는 것을 알 수 있다.

이 연구는 북한·중국·한국·일본·루마니아·불가리아 사례를 통해서 통일한국의 대표 선출방식에 대한 정책적 시사점을 도출했다. 통일한국은 북한 지역의 민주적 이행과 정치발전을 촉진할 수 있는 의회제도·정당제도·선거제도를 도입해서 실행해야 한다. 통일한국은 의회제도·정당제도·선거제도의 목표를 북한 지역의 안정적 민주주의 이행, 북한 주민의 민주적 선거에 대한 이해 제고, 북한 정치 엘리트의 공정한 정치 경쟁 환경 조성, 북한 지역의 대표성 확보 등으로 설정해야 한다.

통일한국이 안정적 민주적 이행을 실행하기 위해서는 신속하게 민주주의 제도를 구축해야 한다. 정당제도는 민주적 정당정치를 통해 자유로운 정당 활동을 보장하고 다당제를 통해서 다양한 정치 세력의 형성을 보장해야 한다. 의회제도는 비례성의 원칙과 인구가 적은 북한 지역의 대표성을 실현할 수 있는 제도를 실행해야 한다. 이러한 목표를 달성할 수 있는 제도는 양원제이다. 하원은 비례성을 원칙으로 시행하고, 상원은 대표성을 원칙으로 남북한 동수로 구성하는 방안을 고려해야 한다. 의회제도와 정당제도는 북한 주민들의 민주주의적 정치참여를 보장하고, 북한 정치 엘리트들의 정치참여와 공정한 경쟁 환경을 조성하는 데 중요하다. 통일한국은 북한 지역의 정치 발전과 민주주의 공고화를 위해서 북한 주민들에 대한 민주주의 시민교육을 진행해야 한다. 북한 지역에서 민주주의를 안정적으로 실행하기 위해서는 유권자들의 정치문화와 시민의식이 중요하기 때문이다.

I. 서론

1. 연구목적과 내용

이 연구는 북한 선거에서 대표선출방식 연구를 위해서 중국·한국·일본과 체제전환국인 루마니아·불가리아의 입법부 구성·기능·역할, 선거와 대표선출방식, 대표자에 대한 유권자의 이미지와 선거 인식 등에 대한 비교를 진행함으로써 남북한 통일 이후 통일한국에서 선거제도 정착에 주는 함의와 정책 시사점을 도출하는 데 궁극적인 목적이 있다. 통일 이후 통일한국의 선거제도는 권력구조, 정부형태, 의회제도, 정당제도 등에 중대한 영향을 미친다. 또 선거제도는 북한 지역의 민주적 이행 과정에서 민주주의 체제 수립·공고화에 중요하다. 게다가 선거제도는 남북한 정치통합에도 중요한 도전과제다. 선거제도는 남북한의 비례성과 지역 대표성을 동시에 보장해야 한다. 남한에 비해 인구가 적은 북한 지역의 대표성 보장방안은 통일한국의 정치안정과 통합에 영향을 미칠 것이다.

통일한국은 남북한의 비례성과 지역 대표성을 충족할 수 있는 의회제도와 선거제도를 도입·실행하고, 대표선출을 위한 선거 시행과정에서 북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식을 개선하기 위해서 노력해야 한다. 통일한국은 남북한의 정치현실에 맞는 의회제도와 선거제도를 도입·실행함으로써 북한 주민들의 민주주의적 정치참여를 보장하고, 북한 정치 엘리트들의 정치참여와 공정한 경쟁 환경을 조성해야 한다. 또한 북한 주민들이 민주주의 선거제도를 이해하고, 대표자에 대한 이미지와 선거 인식을 제고하도록 민주주의 시민교육을 진행해야 한다. 민주주의 선거제도를 운영하는 것은 유권자들이기 때문이다.

이 연구는 통일한국에서 선거제도와 대표선출방식에 대한 정책 시사점을 도출하기 위해서 북한과 중국·한국·일본·루마니아·불가리아를 각각 비교한다. 북한과 각국의 비교에서는 북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식에서 나타나는 특징을 파악함으로써 통일한국에서 북한 주민들의 원만한 선거참여를 보장하기 위한 정책적 시사점을 도출한다. 우선 북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식을 이해하기 위해서 북한·중국 사례를 비교한다. 양국은 구(舊)소련 소비에트 사회주의 제도를 원형으로 도입해서 각국의 고유한 발전과정을 거친 사회주의 국가이다. 북한·중국 사례는 사회주의 국가 국민들이 가지고 있는 대표자 이미지와 선거 인식의 일반적 특징을 파악하는 데 유용하다.

북한·한국 사례는 통일한국에서 남북한 간 선거제도와 대표선출방식에서 우려되는 문제를 파악한다. 한국은 민주주의 선거제도를 운영했고, 북한은 사회주의 선거제도를 운영했다. 통일한국의 대표선출방식과 선거는 상당한 도전과제를 안고 있다. 남한 인구의 절반에도 미치지 않는 북한 지역의 대표성 보장 방안을 마련해야 한다. 북한 출신 정치인들이 선거에서 공정하게 경쟁할 수 있는 환경도 마련해야 한다. 북한 주민들이 민주적 선거제도를 정확하게 이해함으로써 민주주의 제도 하에서 대표

자 이미지와 선거 인식을 배울 수 있도록 민주시민 교육도 수행해야 한다. 한국·북한 사례는 통일 이후 의회제도와 선거제도 도입 과정에서 정책적 시사점을 도출한다.

북한·일본 사례는 천황제를 유지하면서 의원내각제를 시행하는 일본에서 대표자 이미지와 선거 인식이 통일한국에서 북한 주민들의 선거참여에 주는 시사점이 무엇 인지를 분석한다. 일본 사례는 통일한국에서 북한 지역 대표성을 보장할 수 있는 의회제도로 양원제를 도입할 경우의 정책적 시사점을 도출할 것이다.

북한·루마니아·불가리아 사례는 통일한국에서 북한 지역의 민주적 이행 과정에서 의회제도, 정당제도, 선거제도 등을 도입할 때, 발생할 수 있는 문제점들을 파악하고 정책적 시사점을 도출한다. 불가리아·루마니아의 민주적 이행은 민주주의 체제 수립·공고화를 어떻게 실행해야 하는지에 대한 정책적 시사점을 제공한다.

이 연구는 총 5장으로 구성한다. 1장은 연구목적과 방법, 이론적 분석틀을 제시한다. 2장은 북한 사례를 분석한다. 북한에서 최고인민회의·최고인민회의 상임위원회 역사·구조·기능을 파악하고, 선거와 대표선출방식을 분석한다. 북한에서 최고인민회의·최고인민회의 상임위원회와 선거제도에 대한 이해를 바탕으로 유권자의 대표자 이미지와 선거 인식을 분석한다.

3장은 중국·한국·일본, 루마니아·불가리아 등 체제전환국 사례연구를 진행한다. 1절은 중국 사례연구를 진행한다. 이 절은 중국 사례에 대한 이해를 기초로 사회주의 국가인 북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식을 분석한다. 중국은 북한과 유사한 의회제도와 선거제도를 운영한다. 북한·중국의 유권자들은 유사한 대표자 이미지와 선거 인식을 가지고 있을 것으로 예상된다. 이 절은 북한과 비교를 통해서 중국 유권자들의 대표자 이미지와 선거 인식을 분석한다.

2절은 한국 사례연구를 진행한다. 이 절은 한국 사례에 대한 이해를 기초로 북한과의 차이점을 도출한다. 한국은 북한과 완전히 다른 선거제도를 운영한다. 유권자들이 가지고 있는 선거에 대한 이해, 대표자 이미지, 선거 인식 등이 완전하게 다르게 나타난다. 이 절은 한국에서 선거와 대표선출방식, 유권자의 대표자 이미지와 선거 인식 등에 대한 이해를 바탕으로 통일한국에서 선거제도를 정착하는 과정에서 민주주의를 경험하지 못한 북한에서 발생할 수 있는 문제점들을 분석한다.

3절은 일본 사례연구를 진행한다. 이 절은 일본 사례에 대한 이해를 기초로 북한과의 차이점을 도출한다. 일본은 한국과 달리 천황제와 의원내각제를 운영한다. 천황제는 한국에 없는 정치제도다. 일본은 대통령 중심제인 한국과는 다른 형태의 선거제도를 운영한다. 이 절은 일본 유권자들이 가지고 있는 선거에 대한 이해, 대표자 이미지, 선거 인식이 북한과 어떻게 다른지를 분석한다.

4절은 체제전환국인 루마니아·불가리아 사례연구를 진행한다. 이 절은 루마니아·불가리아에서 체제 이행 과정의 정치적 상황을 분석함으로써 통일한국에서 선거제도를 실행하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 파악하고, 이를 기초로 정책적 시사점을 도출한다. 5장은 이 연구의 결론과 정책 시사점을 도출한다.

2. 이론적 배경과 분석틀

선거는 대의민주주의 체제에서 국민이 정책결정에 참가하는 가장 기본적인 행위이고, 주권을 행사하는 가장 구체적·기본적 행위이다.¹⁾ 이처럼 민주주의의 상징적인 제도가 선거다. 선거는 민주주의 국가들에만 국한되지 않는다. 독재 국가들에서도 선거를 실시한다. 독재자들은 선거의 두 가지 주요 기능 때문에 선거에 매력을 느낀다. 첫째, 선거는 지도자와 정책의 선택 수단이다. 선거는 일반 대중들이 지도자와 정책의 선택에서 어느 정도 직접적인 영향력 행사를 가능케 하는 순수한 민주적인 목적이 있다. 민주국가에서 선거는 후보자 간 선택이나 특정한 정책이 수행될지 여부에 대한 선택을 포함한다. 모든 정치 지도자는 경쟁적 선거를 통해 선출하고, 일부 민주국가는 국민투표를 통해서 특정한 제안이 법률이 되는가를 결정한다.²⁾

둘째, 선거는 지지강화 수단이다. 독재자는 이러한 선거의 기능에 매력을 느낀다. 선거는 국가가 국민을 동원하고, 국민이 통치 과정에 참여하고 지지를 표현함으로써 국가에 대한 국민의 지지를 강화시켜준다는 보편적 목적을 수행한다. 민주국가와 독재 국가는 선거를 통해서 정치체계에 대한 지지를 갱신하고, 대중적 지지기반을 강화한다. 시민들이 국가와 국가 지도자와 일체감을 행동에 옮김으로써 시민들이 정치체계를 더 수용한다.³⁾

북한의 선거는 지도자와 정책의 선택 수단이라는 기능이 없다. 북한 정권이 조선노동당의 지지강화 수단으로 활용한다. 북한은 형식적인 입법부를 유지하고, 그 층위 수단으로써 노동당이 엄격하게 통제하는 선거를 이용한다. 이러한 비경쟁적 선거제도는 국제사회에서 정권의 정통성을 선전하는 수단으로 활용한다.⁴⁾ 북한은 최고인민회의 대의원 선거에서 주민들의 100% 찬성을 강제함으로써 조선노동당이 모든 인민들의 지지를 받는다고 선전한다.

북한은 선거법에서 일반·평등·직접·비밀 원칙에 의한 비밀투표를 명시한다. 그러나 실제 선거는 형식적·강압적이다. 비밀투표의 원칙이 지켜지지 않고, 자유선거가 이루어지지 않는다. 북한 주민들은 투표장에서 반대표를 던질 수 없고, 조선노동당이 추천한 단일 후보에게 찬성투표만 할 수 있다. 선거참여는 수령과 당에 대한 개인들의 충성심을 검증하는 절차다. 선거에 불참한 주민들은 정치범으로 몰려 탄압을 받는다. 모든 주민들은 정치적 탄압을 피하기 위해서 선거에 반드시 참여해야 한다는 생각을 가지고 있다.

북한 주민들은 대의원 후보자가 누구인가에 대해서 전혀 관심이 없다. 북한 정권의 보복이 두려움기 때문에 내가 투표하는 후보자가 누구인지를 생각하지도 않고 조선노동당에서 정한 단일 후보에게 찬성투표 한다. 북한 주민들은 이러한 선거를 통해 구성된 최고인민회의와 대의원들에게 아무런 관심이 없다. 북한 주민들은 최고

1) 김성수, 『새로운 패러다임의 비교정치』 (서울: 글로벌콘텐츠, 2015), p. 367.

2) 필립스 쉬블리 지음, 김계동 외 옮김, 『정치학개론: 권력과 선택』 (서울: 명인문화사, 2016), pp. 241~245.

3) 위의 책, pp. 241~245.

4) 로드 헤이그·마틴 해롭 지음, 김계동 외 옮김, 『현대비교정치론』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 296.

인민회의는 김정은과 조선노동당의 거수기로 인식한다. 최고인민회의 대표자의 이미지는 김정은의 통치를 정당화하고 지지하는 역할을 하는 사람들이다. 북한 주민들은 대의원들을 인민들의 생활을 개선하거나 권익을 대변한다고 생각하지 않는다.

각 국가들은 선거의 핵심 기능들에 대한 선호가 다르다. 북한과 유사 사례인 중국은 중국 공산당의 지지강화 수단으로 선거를 이용한다. 중국의 선거는 중국 공산당의 통제 아래 진행된다. 선거법에서 비밀투표 보장을 강화했지만 비밀투표 원칙은 보장되지 않는다. 자유로운 정당 설립과 후보자 추천도 불가능하다. 선거의 자유, 선거운동의 자유, 공정한 선거, 자유투표, 민주적 선거관리 등 민주적 선거제도가 보장되지 않는다. 중국인들은 북한 주민들과 마찬가지로 선거 후보자에 대해서 잘 알지 못하고, 선거제도에 대한 신뢰도 낮다. 북한과 중국의 경우 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식이 대체로 부정적으로 나타난다.

북한의 상이 사례인 한국·일본은 민주적 선거제도를 보장한다. 한국은 1948년 의회제도와 선거제도를 도입한 이후 독재적 국회 운영과 제도적 파행이 있었다. 한국은 수십 년 동안의 시행착오를 거쳐서 1987년 6월 항쟁으로 민주화가 된 이후 의회민주주의와 민주적 선거제도가 정착했다. 한국에서 민주적 선거제도는 오랜 시간이 소요되었다. 한국의 사례는 북한 지역에 민주적 선거제도를 도입할 경우 나타날 수 있는 부작용에 대한 시사점을 제공한다.

일본 선거제도는 약 130년의 역사를 가졌고, 의회제도는 양원제를 운영한다. 일본은 민주적 선거제도를 안정적으로 운영한다. 그런데 일본은 의원내각제 정치체제를 운영하면서 동시에 '일본국과 일본 국민통치의 상징'인 천황제를 유지한다. 천황은 내각의 조언과 승인에 따라 국사 행위만 수행하고 국정에 직접 관여할 권한이 없다. 천황제에서 일본인들의 대표자 이미지와 선거 인식이 수령제에서 북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식과 어떻게 다른지를 검토할 필요가 있다.

루마니아·불가리아 사례는 체제 전환 이후 북한에서 선거제도 도입 과정에서 나타날 수 있는 불안정 요인을 파악할 수 있다. 두 국가는 체제 전환 이후 치러진 민주적 선거에서 대안 세력이 부재로 인해서 구(舊)공산당 세력이 재집권했다. 북한의 경우, 민주적 선거제도가 도입될 경우 조선노동당 이외에 대안 세력이 부재할 가능성이 높다. 루마니아·불가리아 사례는 북한 지역에서 민주적 선거제도를 도입하는 과정에서 유의해야 할 점에 대한 시사점을 제공한다.

통일한국은 북한 입법부의 구조와 기능, 선거제도와 대표자 선출, 북한 주민의 대표자 이미지와 선거 인식 등을 면밀히 고려해서 선거제도를 도입해야 한다. 통일한국에서 선거는 지도자와 정책 선택 수단이고, 통일한국 정치체계에 대한 지지강화 수단이다. 통일한국은 선거를 통해서 권력구조, 정부형태, 의회제도, 정당체제 등을 결정해야 한다. 또 선거를 통해서 통일한국의 정치체계에 대한 남북한 국민들의 지지를 강화해야 한다. 통일한국에 대한 남북한 국민들의 지지를 강화하기 위해서는 경제적 수준, 이념, 사고방식, 문화적 동질성 등이 다른 남북한의 국민통합을 실현할 수 있는 선거제도를 도입해야 한다. 특히 북한에서 민주적 선거제도 정착에 역

점을 기울여야 한다.

통일한국은 북한에 보통선거·평등선거·직접선거·비밀선거, 자유로운 정당 설립과 후보자 추천, 선거의 자유, 선거운동의 자유, 공정한 선거, 자유투표, 민주적 선거관리 등 민주적 선거제도를 도입해서 실시해야 한다. 북한과 중국의 경우에서 중요한 점은 민주적 선거제도와 정당제도를 도입하는 것이다. 민주적 선거제도를 도입하고, 지도자와 정책의 선택 수단으로서 선거를 운영해야 북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식이 바뀔 수 있다. 민주적 선거제도가 도입되면, 북한 지역에서 선거제도는 공직자 선출 과정에서 투표를 의식으로 전환하는 방식을 결정하는 제도의 성격을 갖는다. 이러한 선거제도의 유형은 선거구의 크기, 당선자 결정 방식, 기표 방식, 선거권·선거운동·개표절차 등 선거 과정 전체에 적용된 일련의 규칙을 담은 선거법의 결합방식에 따라 다양하다.⁵⁾ 통일한국은 남북한의 대표성과 비례성을 고려한 선거제도를 고안해야 한다.

북한에서 민주적 선거제도 도입은 민주적 선거제도의 정착을 의미하지 않는다. 민주적 선거제도가 정착하려면, 한국에서 북한 지역에 민주적 선거제도가 정착될 수 있도록 적극적으로 지원해야 한다. 의회제도는 북한 지역의 대표성을 보장할 수 있는 제도를 고안해야 한다. 여기서 일본의 양원제를 참조해서 남북한 국민통합을 목표로 남북한의 현실에 맞는 의회 제도를 설계해야 한다.

5) 안순철, 『선거체제 비교: 제도적 효과와 정치적 영향(개정판)』 (과주: 법문사, 2016), 재인용: 진영재 외, 『선거구제 운영사례와 대표성 제고 방안 연구』 (중앙선거관리위원회 연구용역과제 보고서, 2017), p. 7.

II. 북한 최고인민회의와 대표선출방식

오경섭(통일연구원)

1. 최고인민회의 역사·구조·기능

가. 역사

북한 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회는 소련의 최고소비에트와 최고소비에트 상임위원회 제도를 도입해서 구축했다. 소련의 최고소비에트는 1936년 스탈린 헌법에서 최고 국가 권력 기관이었다. 그러나 실제로는 소련 공산당의 지도를 받는 상징적인 입법 기구에 불과했다. 최고소비에트는 형식적으로 입법권을 행사했지만 실제로는 공산당의 지시를 받았고 입법권을 행사하지 못했다. 소련 공산당의 방침을 추진하는 역할만 수행했다. 최고소비에트는 직업적 대의원들로 구성되지 않았기 때문에 상설적인 입법 활동을 할 수도 없었다. 회기는 1년에 2회였으나 회기 일은 통상 5일을 넘기지 않았다. 이러한 활동기간을 볼 때, 입법 활동이 형식적이라는 것을 알 수 있다.⁶⁾

최고소비에트 상임위원회는 최고소비에트가 소집되는 5일 정도를 제외한 대부분의 기간 동안 최고소비에트의 역할을 대신하는 기구였다. 최고소비에트 상임위원회는 상설기구였고, 헌법 개정 등 반드시 최고소비에트의 승인을 받아야하는 사안을 제외하고 최고소비에트가 가진 대부분의 권한을 행사했다. 스탈린 헌법은 최고소비에트 상임위원회에 입법 기능 외에 외교·군사·사법의 일부 기능을 부여했다. 그러나 최고소비에트 상임위원회도 실권을 행사하지 못했고, 소련 공산당의 지도를 받았다.⁷⁾ 최고소비에트 상임위원회는 소련 공산당의 방침을 실행하는 하위 권력 기관에 불과했다.

소련의 최고소비에트와 최고소비에트 상임위원회 제도는 정부의 과도한 권력 집중을 제한하는 자유민주주의와는 확연하게 달랐다. 자유민주주의는 정부의 과도한 권력 집중을 막기 위해서 입법·사법·행정 간 견제와 균형이 작동하는 권력 분립에 기초한 정치제도를 실행한다. 그러나 소련은 공산당 일당 지배를 추진하면서 모든 권력을 공산당에 집중시켰다. 소련 공산당은 입법·사법·행정 기관들이 공산당의 노선과 정책을 효율적으로 실행하는 데 초점을 맞췄다. 공산당 권력에 대한 견제와 균형은 이루어지지 않았다. 이러한 제도에서 최고소비에트와 최고소비에트 상임위원회는 실질적 입법 권한을 행사할 수 없었다. 최고소비에트는 소련 공산당 지도부가 추진하는 정책이나 캠페인을 지지하고, 감독·통제하는 기능을 수행했다. 정책 결정 과정에서 인민들은 형식적으로만 참여했고, 실질적 참여는 제한됐다.⁸⁾

6) 정성장, 『김정은 시대 북한 최고인민회의 상임위원회의 위상과 역할』 (성남: 세종연구소, 2014), p. 12

7) 위의 책.

북한 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회 제도도 소련의 제도와 크게 다르지 않았다. 북한에서 정부 수립 이전에 최고 통치 기구는 조선노동당이였다. 조선노동당은 북한 지역을 통치하면서 정부 수립을 추진했다. 북한정부 수립 과정에서 조선노동당의 가장 중요한 관심사는 정권의 정당성을 확보하고, 국제사회의 공인을 받는 것이었다. 조선노동당은 한반도에서 대표성을 갖고 남북한 주민들의 지지를 받는 정부 수립을 추진했다. 소련과 북한은 한반도에서 대표성·정당성을 확보하기 위해서 남북한 선거를 통한 최고주권기관 구성을 추진했다.

북한은 1948년 7월 9일~10일 북조선인민회의 제5차 회의에서 상임위원회에 위임하여 「최고인민회의의 대의원 선거에 관한 규정」을 제정해서 대의원 선거를 진행했다. 소련군이 조선노동당 지도부와 협의해서 작성한 것으로 판단되는 소련 당정치국 결정 초안은 “북남조선에서 선거를 실시한 이후 1948년 8월 말 조선최고인민회의를 소집하여 조선 헌법을 심의 채택하고 정부를 조직한다”고 결정했다.⁹⁾ 소련과 북한은 남북한 주민들을 대표하기 위해서 남북한 선거를 통해 대의원을 선출해서 최고인민회의를 구성한다는 계획을 세웠다.

최고인민회의의 대의원은 남북한 모두 인구 5만 명당 1명을 배정했다. 남한은 1948년 7월 15일 쯤부터 8월 10일까지 연판장을 돌리는 방식의 지하선거를 통해서 남조선인민대표자대회 대표자로 1,080명을 선출했다. 이 선거는 명목상 선거였을 뿐이고 남한 전체에서 제대로 진행되지 못했다. 이렇게 선출된 대표자 1,002명이 평양에서 열린 남조선 인민대표자대회에 참석했다. 이들은 대표자들 중에서 360명을 최고인민회의의 대의원으로 선출했다. 북한은 1948년 8월 25일 212개 선거구에서 선거를 실시했다. 이 선거에서는 212명의 대의원을 선출했다. 북한은 남북한 선거를 통해서 572명의 대의원으로 최고인민회의를 구성했다.¹⁰⁾

1948년 9월 2일~10일까지 열린 최고인민회의 제1기 제1차 회의에서는 최고인민회의 상임위원회 선거를 진행했다. 이 선거에서는 위원장 김두봉, 부위원장 홍남표·홍기주, 서기장 강양욱, 18명의 상임위원들을 선출했다. 이 회의에서는 정권위양접수에 관하여, 조선민주주의인민공화국 정부의 구성에 관한 제의, 조선민주주의인민공화국 정부의 구성에 관하여, 조선민주주의인민공화국 검사총장에 관하여, 조선민주주의인민공화국 최고재판소선거에 관하여, 조선최고인민회의의 법제위원회조직에 관하여 등의 결정서를 채택했다.

제1기 제1차 회의 중인 1948년 9월 8일에는 「조선민주주의인민공화국헌법」을 채택했다. 「조선민주주의인민공화국헌법」 제32조~제46조는 최고인민회의에 대해서 규정했다. 제32조는 최고인민회의를 최고주권기관으로, 제33조는 립법권은 오직 최

8) 도희근, “사회주의국가헌법상 입법부의 지위와 기능: 소련을 중심으로,” 『울산대학교 연구논문집』, 제19권 2호 (1988), p. 103.

9) “전연방공산당(불) 중앙위원회 결정(案), 조선 최고인민회의와 정부 창설에 대하여,” ABIIP, φ. 07, on. 21, n. 22, d. 316, n. 55, p. 11, 재인용: 기광서, “북한정부 수립 문제와 최고인민회의의 선거,” 『평화연구』, 제25권 2호 (2017), p. 11.

10) 기광서, 위의 글. 남한출신 대의원 360명은 1957년 8월 27일 구성된 제2기부터는 남한 출신 대의원 360명이 대의원에 포함되지 않았다.

고인민회의만이 행사한다고 규정했다. 제34조는 최고인민회의는 일반적·평등적·직접적 선거 원칙에 의하여 비밀투표로 선출한 대의원으로 구성한다고 규정했다. 제35조는 인구 5만 명당 1명으로 구성하고, 제36조는 대의원 임기를 3년으로 규정했다.¹¹⁾

제37조는 최고인민회의는 국가 최고 권력을 행사한다고 규정했다. 최고인민회의 권한은 ①헌법 승인 또는 수정, ②국내·국외 정책에 관한 기본원칙의 수립, ③최고인민회의 상임위원회의 선거, ④내각의 조직, ⑤법령의 채택 및 최고인민회의 휴회 중 최고인민회의 상임위원회가 채택한 주요한 법령의 승인, ⑥인민경제계획의 승인, ⑦국가예산의 승인, ⑧도·시·군·리(읍 및 로동자구)구역의 신설 및 변경, ⑨대사권의 행사, ⑩최고재판소의 선거, ⑪검사총장의 임명 등이다.¹²⁾

북한은 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서는 1972년 12월 27일 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」을 채택하면서 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회의 권한을 조정했다. 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회의 권한이 새로 신설된 주석의 권한으로 이양됐다. 최고인민회의 상임위원회는 국가 대표 권한, 특사권, 다른 나라와 맺은 조약의 비준 및 폐기, 다른 나라 사신의 신임장·소환장 접수 등의 권한을 새로 신설된 주석에게 이관했다. 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중에 입법 기능만을 행사하는 최고인민회의 상설회의로 개편되었다.

최고인민회의 상임위원회는 1998년 9월 5일 제10기 제1차 회의에서 채택한 「김일성헌법」을 통해 주석제를 폐지하면서 부활했다. 1972년 헌법 개정을 통해서 주석에게 이관된 권한이 복원됐다. 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중 최고주권기관으로 규정됐다. 최고인민회의 상임위원회는 1972년 헌법에서 주석에게 넘겨주었던 다른 나라와 맺은 조약의 비준 및 폐기, 다른 나라 사신의 신임장·소환장 접수 권한 등을 다시 갖게 되었다.

최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회는 소련과 마찬가지로 사회주의 헌법에서 최고주권기관으로 규정되었고, 입법권을 행사했다. 그러나 이 기관들은 아무런 실권이 없었다. 조선노동당의 지시를 이행하는 역할을 수행했다. 최고인민회의가 조선노동당의 지시를 수행하는 거수기 역할을 하면서 인민들은 입법 과정에 실질적으로 참여하지 못했다.

나. 구조

최고인민회의는 입법권을 행사하는 최고주권기관이다. 대의원 임기는 5년이다. 정기회의는 1년에 1차례~2차례 소집하고, 회의 기간도 1일~2일에 불과하다. 최고인민회의가 휴회 중인 대부분의 기간 동안 최고주권기관의 권한을 행사하는 기구는 최고인민회의에서 선거한 최고인민회의 상임위원회이다. 최고인민회의는 북한 주민

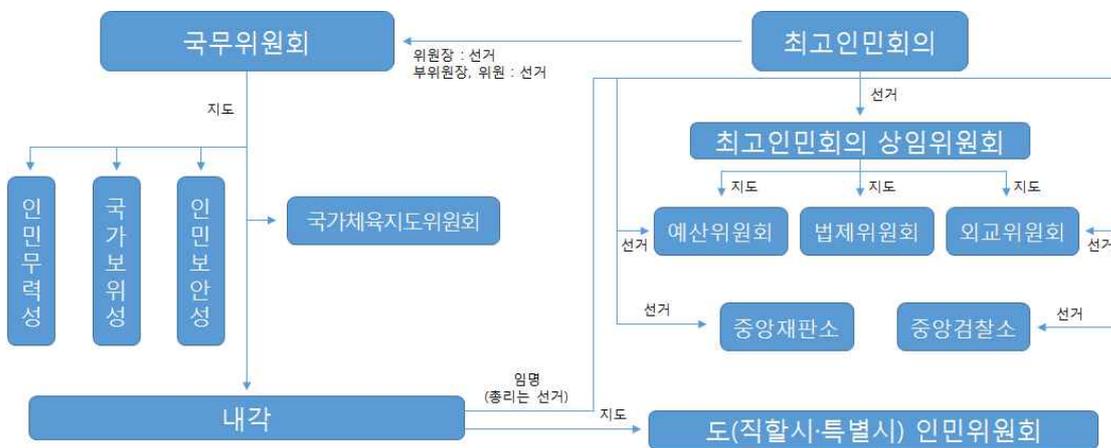
11) 조선중앙통신사 편, “조선민주주의인민공화국헌법,” 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사출판부, 1949), p. 4.

12) 위의 책, pp. 4~5.

을 대표하는 최고주권기관이지만 모든 업무는 실제로 최고인민회의 상임위원회에서 일상적으로 추진한다.

최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회의 관계는 <그림 II-1>과 같다. 두 기관은 지도와 피지도의 관계가 아니다. 위상과 권한도 사실상 같다. 두 기관의 관계는 최고인민회의와 국무위원장·국무위원회 간의 관계와 유사하다. 최고인민회의는 최고인민회의 상임위원회를 선거할 권한을 가지고 있다. 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중에 실행한 사업에 대하여 최고인민회의에서 책임을 져야 한다. 최고인민회의 상임위원회는 휴회 중 최고인민회의의 권한을 대부분 실행하는 상시 입법 기관이다.

<그림 II-1> 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회



출처: 통일부, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/main/portalMain.do>> (검색일: 2018.8.10.).

최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회는 독립적으로 입법부의 기능을 수행하지 않는다. 북한 최고주권기관인 최고인민회의도 당위원장과 조선노동당의 지도를 받아 사업을 수행한다. 김정일이 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회를 직접 지도한다는 것은 1998년 헌법 개정 당시를 묘사한 북한 문헌을 통해서 확인할 수 있다.¹³⁾ 김정일은 당중앙위원회와 최고인민회의 상설회의 책임일꾼들에게 1998년 5월 15일 사회주의 헌법의 수정 보충에 관한 자신의 결심을 전달한다. 안건은 사회주의 헌법 수정 보충 사업과 제10기 대의원 선거 준비 사업이었다.

이 안건은 실무부서인 최고인민회의 상설회의에서 김정일에게 제의서를 올렸고 김정일이 제의서를 검토한 후 주요 내용을 당과 최고인민회의 상설회의 책임일꾼들에게 구두로 지시한 것으로 보인다. 김정일은 최고인민회의 제10기 대의원 선거 날 짜까지 지정하면서 대의원 선거 준비 사업을 지시했다. 또 헌법 수정 초안의 내용

13) 평양출판사 편, 『선군태양 김정일장군』 (평양: 평양출판사, 2006), pp. 132~135.

을 검토하고 수정을 지시했다. 김정일은 헌법 수정 초안에서 국방위원회 권한을 국가 주권의 최고군사지도기관으로 규정한 것에 덧붙여서 ‘전반적 국방관리기관’이라는 내용을 추가하도록 지시했다.

헌법 수정 초안 제6장 국가 기구 관련 조항에서는 제1절 최고인민회의, 제2절 국방위원회, 제3절 최고인민회의 상임위원회 순으로 수정·보충하도록 지시했다. 김정일은 최고인민회의, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회 간 관계를 결정했다. 김정일은 헌법 수정 초안을 결정하고, 최고인민회의에서 대의원들의 100% 찬성으로 통과시킨다. 최고인민회의는 헌법을 수정·보충할 권한을 가지고 있다. 그러나 김정일이 비준한 헌법에 대해 반대토론을 하거나 수정·보완을 의결하거나 거부권을 행사할 수 없다. 무조건 100% 찬성으로 통과시킬 의무만을 가지고 있다.

최고인민회의 대의원 구성은 2014년 3월 9일 실시한 제13기 최고인민회의 선거를 통해 분석할 수 있다. 제13기 최고인민회의 대의원 선거는 687개 선거구에서 17세 이상 유권자 99.7%가 투표에 참가해서 해당 선거구들에 등록된 최고인민회의 대의원 후보자들에게 100% 찬성투표 했다. 대의원은 총 687명이었다. 직업별 구성은 공장·기업소 노동자 12.7%, 협동농장원 11.1%, 군인 17.2% 등을 차지했다. 성별에서 남성은 83.7%, 여성은 16.3%였다. 연령별 구성은 39살 이하 3.9%, 40살~59살이 66.9%, 60살 이상 29.2%를 차지했다. 대졸 이상은 94.2%였고, 교수·박사·과학자·기술자·전문가들이 91.7%를 차지했다. 각종 영웅·명예칭호를 받은 자는 44.8%였다.¹⁴⁾

다. 기능

최고인민회의는 헌법상 입법권을 중심으로 정부와 내각을 견제할 수 있는 폭넓은 권한을 행사한다. 북한은 최고인민회의가 완전권을 행사하는 주권 기관이라고 규정한다. 완전권을 행사하는 주권 기관은 관할 지역 내 모든 국가 권력을 완전히·통일적으로 체현·실현하는 기관을 말한다. 최고인민회의 완전권은 입법권, 주요국가기관 조직권, 국가의 대내외 정책의 기본원칙 수립권, 인민경제계획과 국가예산심의승인권, 조약의 비준 및 폐기권 등을 기본내용으로 한다.¹⁵⁾ 이러한 최고인민회의 권한은 북한 헌법 제91조에서 다음과 같이 규정한다.

1. 헌법을 수정, 보충한다.
2. 부문법을 제정 또는 수정, 보충한다.
3. 최고인민회의 휴회중에 최고인민회의 상임위원회가 채택한 중요부문법을 승인한다.
4. 국가의 대내외정책의 기본원칙을 세운다.

14) 김평해, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제13기 대의원자격심사위원회 보고,” 『노동신문』, 2014.4.10.

15) 김순녀, “인민회의가 행사하는 완전권의 중요내용,” 『정치법률연구』 3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2005), p. 28.

5. 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장을 선거 또는 소환한다.
6. 최고인민회의 상임위원회 위원장을 선거 또는 소환한다.
7. 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장의 제의에 의하여 국무위원회 부위원장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
8. 최고인민회의 상임위원회 부위원장, 명예부위원장, 서기장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
9. 내각총리를 선거 또는 소환한다.
10. 내각총리의 제의에 의하여 내각 부총리, 위원장, 상 그밖의 내각성원들을 임명한다.
11. 중앙검찰소 소장을 임명 또는 해임한다.
12. 중앙재판소 소장을 선거 또는 소환한다.
13. 최고인민회의 부문위원회 위원장, 부위원장, 위원들을 선거 또는 소환한다.
14. 국가의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 관한 보고를 심의하고 승인한다.
15. 국가예산과 그 집행정형에 관한 보고를 심의하고 승인한다.
16. 필요에 따라 내각과 중앙기관들의 사업정형을 보고받고 대책을 세운다.
17. 최고인민회의에 제기되는 조약의 비준, 폐기를 결정한다.”¹⁶⁾

최고인민회의의 가장 중요한 기능은 입법권이다. 입법권은 헌법과 부문법으로 구분한다. 헌법 수정 보충 기능은 오직 최고인민회의만 행사한다. 최고인민회의 상임위원회는 부문법을 제정·수정 보충하는 권한을 갖지만 다음번 최고인민회의에서 승인을 받아야 한다. 둘째, 대내외 정책의 기본원칙을 세운다. 셋째, 각 권력 기구 대표자 선거·소환 권한을 갖는다. 선거·소환 대상은 국무위원장, 최고인민회의 상임위원회 위원장, 국무위원회 부위원장·위원들, 최고인민회의 상임위원회 부위원장, 명예 부위원장, 서기장, 위원들, 내각총리, 내각 부총리, 위원장, 상 그 밖의 내각 성원들이다.

넷째, 중앙검찰소 소장을 임명·해임, 중앙재판소 소장을 선거·소환한다. 다섯째, 최고인민회의 부문위원회 위원장, 부위원장, 위원들을 선거·소환한다. 여섯째, 국가의 인민경제발전계획과 그 실행정형 보고를 심의·승인하고 국가예산과 집행정형 보고를 심의·승인한다. 일곱째, 내각과 중앙기관들의 사업정형을 보고받고 대책을 세운다. 여덟째, 조약의 비준·폐기를 결정한다.

최고인민회의 상임위원회는 사실상 북한의 최고주권기관으로서 최고인민회의보다 더 많은 권한을 가진다. 북한 헌법은 제116조에서 최고인민회의 상임위원회 권한을 다음과 같이 규정한다.

- “1. 최고인민회의를 소집한다.
2. 최고인민회의 휴회중에 제기된 새로운 부문법안과 규정안, 현행부문법과 규정의 수정, 보충안을 심의채택하며 채택실시하는 중요부문법을 다음번 최고인민회의의 승인을 받는다.
3. 불가피한 사정으로 최고인민회의 휴회기간에 제기되는 국가의 인민경제발전

16) 법률출판사 편, “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법,” 『조선민주주의인민공화국법전』 (평양: 법률출판사, 2016), p. 15.

- 계획, 국가예산과 그 조절안을 심의하고 승인한다.
4. 헌법과 현행부문법, 규정을 해석한다.
 5. 국가기관들의 법준수집행을 감독하고 대책을 세운다.
 6. 헌법, 최고인민회의 법령, 결정, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 명령, 국무위원회 결정, 지시, 최고인민회의 상임위원회 정령, 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지하며 지방인민회의의 그릇된 결정집행을 정지시킨다.
 7. 최고인민회의의 대의원선거를 위한 사업을 하며 지방인민회의의 대의원선거사업을 조직한다.
 8. 최고인민회의의 대의원들과의 사업을 한다.
 9. 최고인민회의의 부문위원회와의 사업을 한다.
 10. 내각 위원회, 성을 내오거나 없앤다.
 11. 최고인민회의의 휴회중에 내각총리의 제의에 의하여 부총리, 위원장, 상 그 밖의 내각성원들을 임명 또는 해임한다.
 12. 최고인민회의의 상임위원회 부문위원회 성원들을 임명 또는 해임한다.
 13. 중앙재판소 판사, 인민참심원을 선거 또는 소환한다.
 14. 다른 나라와 맺은 조약을 비준 또는 폐기한다.
 15. 다른 나라에 주재하는 외교대표의 임명 또는 소환을 결정하고 발표한다.
 16. 훈장과 메달, 명예칭호, 외교직급을 제정하며 훈장과 메달, 명예칭호를 수여한다.
 17. 대사권을 행사한다.
 18. 행정단위와 행정구역을 내오거나 고친다.
 19. 다른 나라 국회, 국제의회기구들과의 사업을 비롯한 대외사업을 한다.”¹⁷⁾

최고인민회의의 상임위원회는 최고인민회의에 비해 더 많은 권한을 행사한다. 최고인민회의의 소집 권한은 상임위원회에 있다. 둘째, 입법 권한은 새로운 부문법안과 규정안, 현행부문법과 규정의 수정·보충안에 제한된다. 셋째, 국가 인민경제발전계획, 국가예산과 조절안을 심의·승인한다. 넷째, 헌법과 현행부문법, 규정을 해석한다.

최고인민회의의 상임위원회는 최고인민회의에 없는 권한을 행사한다. 첫째, 다른 나라와 맺은 조약을 비준·폐기한다. 둘째, 외교 대표의 임명·소환을 결정·발표한다. 셋째, 훈장과 메달, 명예칭호, 외교 직급을 제정하고, 훈장·메달·명예칭호를 수여한다. 넷째, 대사권을 행사한다. 다섯째, 행정단위와 행정구역을 정한다. 여섯째, 다른 나라 국회, 국제의회 기구들과의 사업을 비롯한 대외사업을 한다. 이러한 권한은 자유민주주의국가 국회의 권한과 유사하다.

최고인민회의의 상임위원회는 최고인민회의의 휴회 중에 상설기구로서 그 역할을 대행하면서 일부 외교업무와 행정업무를 수행한다. 최고인민회의의 상임위원장은 국가를 대표하고, 다른 나라 사신의 신임장·소환장을 접수한다. 최고인민회의의 상임위원장은 공식적인 권력서열 2위로서 당정치국 상무위원회를 구성하면서 대외적으로 국가를 대표해서 정상외교를 진행한다. 최고인민회의의 상임위원장은 명목상 국가를 대표하는 수반의 역할을 수행한다. 김영남 최고인민회의의 상임위원장은 대외적으로 국

17) 위의 책, pp. 17~18.

가를 대표하면서 외국 국가 원수에게 축전과 조전 발송 등 친선외교를 진행하고, 외국 정상 방문 시 접견·회담 등 공식적 외교활동을 수행한다. 또 북한주재 외국 대사의 신임장·소환장을 접수하고 해외파견 북한 대사를 임명한다.¹⁸⁾

최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회는 입법권을 행사하는 국가의 최고주권 기관이다. 형식적으로 선거를 통해 대의원을 선출하는 국민의 대의기관이기 때문에 명목상 국민을 대표하는 주권 기관이다. 그러나 실질적으로는 조선노동당의 지시를 수행하는 입법 기관에 불과하다. 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회는 구성·운영, 대의원 활동 등에서 조선노동당이 사전에 채택한 법안을 공식적으로 통과시키는 거수기 역할을 수행한다.¹⁹⁾

최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회는 최고입법기관으로서 법을 제정하고 법을 관리하는 권한이 있었으나 실질적인 권력을 행사할 수 있는 기관은 아니었다. 최고인민회의 상임위원회는 법무부와 상훈부의 권한이 많았다. 법무부는 기관·기업소·단체들에서 법에 어긋나는 행동을 하지 않는가를 관리하는 권한을 가지고 있었다. 상훈부는 김일성 시계, 영웅칭호, 표창 등을 수여할 명단을 작성할 권한을 가지고 있었다. 기관·기업소 책임자들이 상을 받기 위해서 상훈부에 작업을 했다.

“최고인민회의에 대한 인식, 크게 의미를 두지 않습니다. 물론 선전매체를 통해 대의원들의 생활적이라든가 활동에 대해서 좀 나오거든요. 그거는 어디까지나 그 사람들처럼, 그 사람들의 사상 상태를 가지고 살라는 인식이지 그 사람들 권력이나 권한이라든가 보여주려고 목적을 두지 않거든요. 그니깐 국가를 위해서, 당을 위해서 너희들 헌신하라는 의미지 그 사람들 가지고 있는 권력의 의미를 보여주자는 건 보여주지 않거든요. 그런데 어쨌든 최고인민회의 권한은 있죠. 대의원이 다니다가 잘못됐다 이거는 당의 방침과 어긋난다 하는 경우에는 그 자리서 시정시켜줄 수 있고 그 사람 권한으로 김정은이한테 보고를 직접 드릴 수 있는 권한을 가지고 있죠. (중략) 공식적으로는 최고입법 기관으로 보죠. 법을 제정을 하고 법을 관리하죠. 상임위원회에서 어떤 측면에서 가장 권한이 있다고 보나면 법무부라는 게 있죠. 법무부 역할은 기관 기업소 단체에서 법과 어긋나는 행동을 하지 않는가? 법과 어긋남에 대해서는 법무부가 관리를 하는 거죠. 법무부가 권한을 가지고 있고 그다음에 상훈부가 권한을 가지고 있고 상훈부에서 이 사람한테 김일성 명함 시계를 준다는가, 영웅칭호를 내신한다든가, 표창을 준다는가, 이거 상훈부가 관할하거든요. 이 사람들이 권한을 가지고 있죠. 기관기업소라든가 기관책임자들이 자기가 상을 받고 싶다, 표창을 받고 싶다 하게 되면 사업을 하죠.”²⁰⁾

최고인민회의 상임위원회는 대의원 후보자를 선정한다. 대의원 후보자는 당·정·군

18) 정성장, 『김정은 시대 북한 최고인민회의 상임위원회의 위상과 역할』, pp. 39~40.

19) 정성장 자문회의(2018.7.24, 통일연구원); 신기현, “북한 최고인민회의 구성과 운영에 관한 비교분석,” 『공산권연구』, 제4집 (1994), p. 159; 양창운, “북한 최고인민회의의 장식성과 체제유지기능,” 『통일문제연구』, 통권 제44호 (2005), p. 292.

20) 북한이탈주민 S1 심층면접(2018.8.11, 통일연구원).

의 핵심 간부들과 도인민위원장들은 대체로 당연직 대의원이다. 노동자·농민 등 계각층에서도 대의원 후보자를 선출하고, 정성옥과 같이 수령에 대한 충성심을 높게 평가해서 대의원 후보자로 선출하는 경우도 있다. 이들은 방침대상자로 분류한다.

“인민위원장들은 대체로 자동적으로 후보자로 될 거예요. 최고인민회의 상임위원회 대의원으로 그리고 특정한 사람부분이 있죠. 화력발전소라든가 그런 부분에 특정하게 있죠. 정성옥이 같은 건 마라톤 선수했다가 최고인민회의 상임위원 됐거든요. 그런 경우엔 방침대상자거든요. 방침대상자로 해가지고 대의원 시키는 거죠.”²¹⁾

최고인민회의의 대의원들은 직업적 대의원이 아니라 1년에 1회~2회 회의에만 참석하여 정부의 정책을 추인·승인하는 역할을 제한적으로 수행한다. 또 최고인민회의가 독립적인 입법권을 행사하지 못한다. 모든 입법 활동은 조선노동당의 지도 아래 진행된다. 최고인민회의는 국가 기구에서 제시한 안건을 반대하거나 부결하지 못하고 찬성하는 결정만 내린다.

최고인민회의가 거수기 역할을 수행한다는 것은 북한 헌법 조문을 분석하면 알 수 있다. 북한 헌법 제97조는 “최고인민회의가 내는 법령과 결정은 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수 이상이 찬성하여야 채택된다”고 규정함으로써 거수가결 이외의 비밀투표를 아예 허용하지 않는다.

또 최고인민회의는 상임위원회와 상설특별위원회가 예산위원회, 법제위원회, 외교위원회 뿐이다. 이는 최고인민회의가 당과 정부의 정책을 견제할 권한이 전혀 없다는 것과 밀접한 관련이 있다. 최고인민회의의 주요 간부들의 직책도 대부분 당중앙위원회 비서·부위원장을 겸직하기 때문에 당에 대한 자율성이 없다는 것을 알 수 있다. 최고인민회의의 의장인 최태복은 정기회의 소집 기간이 1년에 1일~2일에 불과하기 때문에 주로 노동당 중앙위원회 비서·부위원장의 직책으로 활동한다.²²⁾

2. 선거와 대표선출방식

북한은 「각급 인민회의 대의원선거법」을 통해서 선거를 운영한다. 북한의 선거는 자유민주주의 체제의 선거와 다르다. 북한은 선거의 목적을 “사회주의적 민주주의를 높이 발양시키며 각급 주권 기관을 인민의 총복으로 꾸려 인민정권을 강화하는데 이바지한다”고 규정한다. 그러나 사회주의적 민주주의에서 민주주의 원칙은 지켜지지 않는다. 조선노동당 영도 하에 민주주의 중앙집권제 원칙에 따라 선거를 진행하기 때문이다.

북한 선거는 헌법에서 보장한 민주주의 선거 원칙에 따라 치러지지 않고, 정권을

21) 북한이탈주민 S1 심층면접(2018.8.11, 통일연구원). 정성옥은 마라톤에서 1등한 후 기자가 어떻게 1등을 했냐는 질문에 김정일 장군님만을 그리며 달렸다고 말해서 영웅이 되었다.

22) 정성장 자문회의(2018.7.24, 통일연구원).

정당화하고 강화하는 도구로만 이용된다. 선거는 노동당이 원하는 인사를 승인하는 형식적 절차고, 당 정책과 목표에 대한 주민들의 지지를 끌어내는 동원 수단이다. 북한 정권은 형식적인 선거에 주민들의 지지를 강압적으로 이끌어냄으로써 김정은 정권과 노동당의 지배를 정당화하는 수단으로 활용했다.²³⁾

“선거는 북한 사회에서 정치적 단결성의 선전으로 보면 되겠죠. 선거에 참여한다, 안한다는 그 나라의 정치적 문제에 인민들이 얼마나 동원되는가, 각성이 있는가, 없는가, 기준점으로 보는 거죠. 선거에 100프로 참가했다, 100프로 찬성투표를 했다. 북한에서 가장 상징적인 구호잖아요. (중략) 대외적으로 큰 영향력이 있다고 봐지는 거죠. 선거 자체를 통해서 나라의 단결력, 정치적 공고성, 평온성. 그거를 선전하는 게 기본 중점이 아니겠는가, 저는 보는데...”²⁴⁾

“나라의 우선 현상으로 볼 때는 그게 선거에 참가한다는 자체가 그 체제를 인정해 준다고 이 사람들은 생각해요. 그니까 ‘나 너네 정권을 인정하지 않아’ 하면 선거라는 게 사실 그 정권에서 하는 주권의 기본적인 일환이예요. 정권을 구성하는 거기에 참가하지 않으면 너네 정권을 인정하지 않고 아예 상종하지 않겠다는 그런 의지? 말하자면 그래서 그 선거에 참가하고 또 100프로 참가해서 100프로 투표한다는 건 어떤 의미인가면 자기네들이 후보로 내세운 그 사람들이 말하자면 이론상으로는 다 이유가 있어요. 거기가 한국처럼 자발적으로 나서서 자기가 후보등록을 하는 게 아니라 로동자 몇 퍼센트, 농민 몇 퍼센트, 군인 몇 퍼센트, 사무원 몇 퍼센트 다 있거든요. 그 부류에 맞춰서 구성을 해가지고 말하자면 우리의 인민주권을 이 사람들이 나서서 운영을 하면 우리의 사회주의 제도가 주권이 든든해진다. 사회주의 취지에 맞게 나라가 굴러간다. 왜냐면 이 사람들이 대표적으로다가 나라에 찬성표를 들고 하는 거니까 이 사람들이 선정이 돼야 그런 식으로 인민의 나라다. 잘 돌아간다. 사회주의 체제가 잘 움직인다. 해서 선거에 참여해서 투표하라고 하죠.”²⁵⁾

북한 헌법에 담긴 사회주의적 민주주의 내용을 보면, 자유로운 선거가 근본적으로 어렵다는 점을 알 수 있다. 첫째, 모든 국가 기관들을 민주주의 중앙집권제 원칙으로 조직·운영한다. 둘째, 최고인민회의 등 각급 주권 기관은 일반·평등·직접·비밀 원칙에 의한 비밀투표로 선거한다. 셋째, 조선노동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다. 넷째, 국가는 계급노선을 견지하며 인민 민주주의 독재를 강화하여 인민주권과 사회주의 제도를 보위한다. 민주주의 중앙집권제, 조선노동당 영도, 계급노선과 인민민주주의 독재 등은 민주주의에 반하는 노선들이다.²⁶⁾

선거는 최고인민회의 상임위원회에서 관리한다. 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 대의원 선거와 지방인민회의의 대의원 선거를 관할·조직한다. 최고인민회의 상임위원회는 대의원 선거 날을 60일 전에 정하고, 최고인민회의 대의원수, 선

23) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』 (서울: 아미고디자인, 2018), p. 185.

24) 북한이탈주민 S1 심층면접(2018.8.11, 통일연구원).

25) 북한이탈주민 K4 심층면접(2018.8.23, 통일연구원).

26) 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전』 (평양: 조선출판물수출입사, 2012), pp. 16~17.

거구, 중앙선거위원회 등을 결정한다. 선거는 일반선거·평등선거·직접선거·비밀선거를 원칙으로 한다. 선거할 권리는 17살 이상의 모든 국민에게 부여한다.

북한은 선거법에서 보통선거·평등선거·직접선거·비밀선거 등 선거의 4대 원칙을 명시했으나 비밀선거 원칙을 준수하지 않는다. 북한 선거는 금치산자·범죄자를 제외한 17세 이상의 모든 국민에게 선거권을 부여함으로써 보통선거 원칙을 준수한다. 평등선거 원칙도 준수한다. 모든 투표자가 1인 1표를 행사함으로써 동등한 투표권을 갖는다. 직접선거 원칙도 준수한다. 모든 국민이 직접 투표를 통해서 대표자를 선출한다. 그러나 비밀선거 원칙을 준수하지 않는다. 유권자가 반대표를 던질 경우, 반대표를 던졌다는 사실이 드러난다. 또 반대표를 던진 사람은 정치범으로 몰려 처벌을 받는다. 유권자들은 비밀투표 원칙이 보장되지 않기 때문에 투표장에서 반대표를 행사할 수 없다.

대의원 후보자는 선거자들이 직접 추천하거나 정당·사회단체가 공동으로 또는 단독으로 추천한다.²⁷⁾ 그러나 북한은 후보자를 낼 수 있는 권리와 복수 후보를 허용하지 않는다. 북한은 주민들이 자유롭게 정당을 설립·운영하고, 후보를 낼 수 있는 권리가 없다. 후보자는 오직 조선노동당에서 단일 후보를 지명한다. 한 선거구에 등록할 수 있는 대의원 후보자 수는 제한하지 않는다. 그러나 실제로 개인이 자유롭게 대의원 후보자로 출마할 수 없다. 제13기 대의원 선거에서 모든 선거구는 조선노동당에서 추천한 사람들만 단독 후보로 등록했다. 민주주의 국가에서는 모든 시민이 평등한 조건하에서 자국의 공무에 취임할 수 있는 권리가 있다. 그러나 북한은 피선거권을 제한한다. 조선노동당에서 추천한 사람만 피선거권을 가질 수 있다. 북한 주민들은 피선거권을 가진다는 인식을 갖고 있지 않고, 피선거권을 행사하려는 생각도 하지 않는다.²⁸⁾

선거선전은 각급 선거위원회가 조직지도하고, 정당, 사회단체, 선거자가 출판선전, 방송선전, 직관선전, 예술선전, 구두선전 등 여러 가지 형식과 방법으로 법이 정한 범위 안에서 자유롭게 진행할 수 있다. 선거선전 내용은 선거자들에게 선거의 목적과 의의, 선거법에 규제된 선거자의 권리, 선거 절차와 방법 등을 알려주거나 후보자를 소개하며, 높은 정치적 열의를 가지고 선거에 참가할 것을 호소한다.²⁹⁾ 그러나 후보자를 알릴 수 있는 자유와 공정한 선거가 보장되지 않는다. 북한은 당국에서 주도하는 선거참여 선전만 진행된다. 자유로운 후보 등록과 선거 활동이 불가능하기 때문에 후보자의 이름과 경력, 공약을 알릴 수 있는 자유가 존재하지 않는다.

대의원 후보자는 자신의 당선을 위해서 선거선전을 진행하지 않는다. 북한 정권은 선거에서 후보자와 선거에 대한 정보에 자유롭게 접근·공유할 수 있는 권리를 제약한다. 선거 과정에서 후보자와 정책에 대한 자유로운 비판이나 공론 형성을 허용하지 않는다.³⁰⁾ 선거운동은 주민들의 100%투표 참가를 독려함으로써 조선노동당에

27) 법률출판사 편, “조선민주주의인민공화국 각급 인민회의 대의원선거법,” 『조선민주주의인민공화국법전』 (평양: 법률출판사, 2012), p. 55.

28) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』, p. 189.

29) 법률출판사 편, “조선민주주의인민공화국 각급 인민회의 대의원선거법,” p. 57.

서 내세운 대의원들에 대한 주민들의 100% 찬성투표를 선전하는 김정은과 노동당의 지배를 홍보하고 정당화하는 상징적 정치행위이다.

북한은 체제 선전을 목적으로 선거운동을 진행한다. 선거위원회는 모든 언론매체, 학생들의 선거 참가 행진, 각종 선거 교양강연회 등 선거 캠페인을 진행한다. 선거운동 내용은 사회주의 제도의 우월성을 선전하고, 김정은 중심 통일 단결을 호소하는 것이다.³¹⁾ 투표는 선거구별로 이루어지는데 찬반 투표와 무기명 투표다. 선거자는 선거구에서 찬성할 경우 표식을 하지 않고, 반대하면 후보자의 이름을 가로로 긋는다. 선거자자 찬성 또는 반대 표시를 하고 투표할 때 투표실에는 그 누구도 들어가지거나 들여다볼 수 없다. 선거자는 찬성 또는 반대 표시한 투표용지를 투표함에 투입한다.

북한에서 비밀선거 원칙과 자유투표가 보장되지 않는다. 유권자들은 정치적 보복과 처벌에 대한 두려움으로 인해서 자유롭게 투표를 할 수 없다. 선거자가 찬성투표 할 경우 투표용지를 선거함에 넣지만, 반대투표 할 경우 기표소에 들어가 연필로 후보자의 이름에 가로 줄을 그어야하기 때문이다. 사실상 공개투표이므로 누가 반대를 하는지 곧바로 드러난다. 반대투표자는 보위부에 끌려가 고초를 당하고, 반혁명분자로 분류되어 추방당한다.³²⁾ 투표는 강제적이다. 인민반장은 선거일 아침 유권자 전원을 모아서 줄지어 선거장으로 이동해서 투표를 한다. 선거장 밖은 노래와 춤을 추면서 축제 분위기를 조성한다. 선거는 오전 7시부터 11시 사이에 거의 종료된다.³³⁾

북한 주민들의 참정권 침해 사례는 <표 II-1>를 보면 알 수 있다. 통일연구원 북한인권센터에서 발행하는 북한인권백서는 탈북자 인터뷰를 바탕으로 참정권 침해 사례를 밝혔다.

30) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』, p. 185.

31) 이창호, “찬성투표에만 길들여진 북한주민의 선거풍토,” 『북한』, 234권 (1991), p. 155.

32) 박윤식, “선거는 주민통제를 위한 강제수단,” 『통일한국』, 285권 (2007), p. 119.

33) 위의 글, p. 119.

<표 II-1> 참정권 침해 관련 사례

증언내용	증언번호
유권자 회의가 진행되는 경우가 있으나 형식적임. 입후보자 반대토론은 없고, 오직 지지토론만 있었음.	NKHR2015000014 2015-01-27
일반 주민들은 후보자 사진 및 이름 등에 무관심하며, 알 수도 없었음. 본인과는 상관없는 일로 여기며, 투표를 완료했다는 형식적 절차만 중요시하였음.	NKHR2015000092 2015-5-12
선거전 유권자 회의에서 후보를 알려주며, 이때 알려준 후보가 당선됨. 반대하는 경우 정치범수용소로 가게 됨.	NKHR2016000013 2016-01-26
투표여부를 인민반장들이 돌아다니며 확인하였음. 투표를 못할 경우 투표장 혹은 인민반장에게 전화를 걸어 대신 투표해달라고 하면 됨.	NKHR2016000023 2016-01-26
유권자 회의에서 후보를 공지하고, 선거 당일 투표용지에 찬반 표기를 하지 않고 그냥 투표함에 넣었음.	NKHR2015000092 2016-06-14
회관무대에 올라가서 공개적으로 투표함.	NKHR2015000111 2016-07-12
선거 방식은 시간에 맞춰서 표를 선거함에 넣는 것이 전부임.	NKHR2015000046 2017-07-03

출처: 한동호 외, 『북한인권백서 2018』 (서울: 아미고디자인, 2018), p. 189.

북한 주민들은 최고인민회의의 대의원 선거에서 당에서 지명한 대의원 후보자에게 반대투표를 할 수 없었다. 인민들은 투표에 무관심하고, 투표를 하지 않으면 정치적 불이익을 당할 수 있기 때문에 선거에 참여했다. 최고인민회의의 대의원 선거 절차는 <표 II-2> 제10·11기 대의원 선거 절차에서 확인할 수 있다. 제10기 대의원 선거는 1998년 5월 20일 공고되어 7월 26일에, 제11기 대의원 선거는 2003년 6월 3일 공고되어 8월 3일에 실시되었다.

<표 II-2> 제10기·제11기 대의원 선거 절차

구분	10기 대의원 선거	11기 대의원 선거
선거일 공고	5.20(D-68)	6.3(D-61)
중앙선거위원회 조직	5.24(D-64)	6.8(D-56)
김정일 대의원 후보추천	6.28(D-30)	7.1(D-32)
김정일 후보 등록	7.12(D-14)	7.12(D-20)
조국전선 100%찬성 호소문	7.13(D-13)	7.14(D-18)
전체 후보자 등록	7.22(D-4)	7.31(D-4)
선거 실시	7.26(D)	8.3(D)

출처: 『조선중앙방송』.

최고인민회의의 대의원 선거 실시와 결과 발표는 제11기 대의원 선거 당시 조선중앙방송을 통해서 확인할 수 있다. 투표는 2003년 8월 3일 오전 9시에 전 선거구에서 시작되었다. 김정일은 김일성군사종합대학에서 투표에 참가했다. 투표율은 12시 85.68%, 14시 96.4%였다. 해외 거주자를 제외한 전 주민투표는 18시에 완료되었

다. 선거자 명부에 등록된 전체 선거자 중 99.9%가 참여해서 100% 찬성했다. 최고 인민회의의 대의원은 687명, 도·시·군 인민회의의 대의원은 26,650명을 선출했다.³⁴⁾

제13기 최고인민회의의 대의원 선거 결과를 보면, 유권자 99.97%가 참가하여 대의원 후보자에게 100% 찬성투표를 했다. 북한은 거의 모든 유권자가 투표에 참가한다. 투표 불참은 정치체제에 대한 저항을 의미하기 때문에 투표에 참가하지 않은 유권자들은 반(反)체제 행위자로 강력하게 처벌을 받는다. 북한의 선거 결과는 유권자가 정치적 대리인을 자유롭게 선택하는 절차가 아니라 김정은과 노동당의 통치를 정당화하는 도구로 활용된다.³⁵⁾

3. 유권자의 대표자 이미지와 선거 인식

북한 주민들이 가진 선거 인식과 대표자 이미지는 매우 부정적이었다. 북한은 비밀선거 원칙을 보장하지 않고, 자유투표를 허용하지 않기 때문에 북한 주민들이 선거에 무관심하다. 북한 당국이 강력하게 처벌하고 통제하지 않는다면, 선거참여는 매우 낮은 것이다. 북한 주민들은 선거에서 반대표를 던질 수 없고, 조선노동당이 지명한 단일 후보에게 찬성투표만 해야 하기 때문에 후보자가 누구인지에 대해서 거의 관심이 없다. 투표는 정치적 처벌을 피하기 위한 행위일 뿐이다.

이러한 상황에서 북한 주민들의 선거에 대한 인식은 북한 정권의 교육·선전을 그대로 수용해서 형성되었다. 북한 주민들은 선거를 공화국 공민으로서 주권을 행사하는 행위로 인식한다. 탈북자들에게 선거의 의미를 질문하면 공화국 공민으로서 당연한 의무라는 학습내용만 돌아온다. 그러나 북한 주민들이 선거를 통해서 어떻게 공화국 공민으로서 주권을 행사하는지를 설명하지는 못한다.

북한 정권은 정권의 정당성을 강조하기 위해서 선거를 진행했다. 북한 정권은 각급 인민회의의 대의원 선거법에서 일반선거·평등선거·직접선거·비밀선거를 제도적으로 허용한다. 거의 대부분의 주민들이 선거에 참여한다. 북한 주민들의 선거참여 의지도 매우 강하다.

그러나 북한 주민들은 선거에 자유롭게 참가하지 못했다. 피선거권은 없었고, 선거에 불참할 자유도 없었다. 선거에서 후보자에게 반대표를 던질 수 있는 자유도 없었다. 북한 정권은 자신들의 권력이 인민들의 100% 찬성을 통해 창출되었다는 사실을 대내외에 선전하기 위해서 개인의 자유가 박탈된 선거를 진행했다. 북한 정권은 북한 주민들에게 선거는 반드시 참여해야 한다고 교육·선전했고, 선거에 불참하면 강력하게 처벌했다.

실제로 탈북자 심층면접을 보면, 모든 심층면접 대상자들이 선거는 반드시 참가해야 한다고 인식하고 있었다. 선거에 참여하지 않으면 “문제가 있는 것”이고 공민권을 박탈당해서 정치적 오점으로 남는다고 말했다.³⁶⁾ 북한 주민들은 선거에 참여

34) 통일연구원 내부자료, 『조선중앙방송』, 2003.8.4.

35) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』, p. 186.

해야 한다는 인식이 매우 강하다. 북한에서는 범죄자나 탈북자들도 선거에 참여할 정도다.

“정치적 오점이 남는 거죠. 선거에 안 참가했다. 공민으로서 어떻게 규정하냐면 선거에 공민의 박탈권, 공민의 박탈권을 빼앗는다 하게 되면 선거 박탈권을 상실하는 거죠. 선거를 한다, 공민으로서의 기본 권리를 가진 다 그 소리죠. (중략) 선거에 빠졌다. 북한에서 큰 정치적 과오로 보거든요. 범죄를 저질렀다. 범죄자들 선거 날 찾아갑니다. 그 정도로 선거에 대한 인식이 있는 거죠. 그에 대한 감독 통제가 심한 거죠.”³⁷⁾

북한 주민들은 선거는 반드시 참여해야 한다는 생각을 가지고 있다. 왜냐하면 선거에 참가하지 않으면, 정치적 불순분자로 간주돼서 처벌을 받거나 중국으로 탈북한 것으로 판단하기 때문이다. 여러 탈북자들이 심층면접에서 중국에 살던 탈북자들도 선거에 참여하기 위해서 북한으로 들어오는 경우가 많다고 증언했다. 투표장에서 체포될 위험이 있는 범죄자들도 선거에 참여하기 위해서 투표장에 나오는 경우가 있을 정도다.

“그 당시 선거할 때도 막 사람들이 일단 선거 안한다는 자체는 북한 땅에 없다는 거라든가 비법월경으로 취급했어요. 아니면 죽었든가. 그 당시 선거를 하기 위해서 중국에서 살던 사람들이 무리수로 잡힌 확률도 있었거든요. 예를 들어, 북한이 이번에 김정일이 최고사령관으로 추대된다. 선거 투표한다고 하잖아요. 중국에서 알잖아요. 저는 그런 거 다 봤어요. 중국에서 살다가 일부러 선거하러 들어오는 사람도 봤어요. 저는 숨겨있었는데 선거하러 내려오면 용서해준다. 뭐 이런 거랑 있었거든요. 그 당시에 내려가는 순간에 선거장에서 잡아가는 것도 봤거든요. 사람이 사상이라는 게 어떻게 변할 수가 없어요. 나는 이 선거에 대한 개념이 너무 확고하거든요. 선거장에 오는 사람이 있어요. 죽기를 무릅쓰고 와서 선거만 하고 도망가려고. 그런데 딱 선거장에서 바로 잡아가는 거예요. 선거하고 나오는 순간 손목에 족쇄를 차고.”³⁸⁾

북한 주민들이 많은 위험을 감수하면서까지 선거에 참여하는 이유는 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 북한 주민들은 북한 당국의 강력한 처벌에 대한 공포로 인해서 선거에 참여한다. 북한 당국은 북한 주민들이 선거에 불참하는 것을 정치범죄로 취급한다. 한 탈북자는 선거에 참여하지 않으면 반역자로 취급하기 때문에 북한에 살 수 없다고 말한다.

“사건 처리 무마될 때까지 올라가있자 해서 올라갔는데 다시 이 땅에서 살 수 있는 확률이 있을 수도 있잖아요. 북한에서 살 수 있는 확률이 있을 수 있잖아요. 문건 처리가 되면 내가 다시 북한에서 살 수 있는 상황이 있을 수도 있잖아요. 그런데 선거

36) 북한이탈주민 K1 심층면접(2018.7.19, 통일연구원); 북한이탈주민 S1 심층면접(2018.8.11, 통일연구원).

37) 북한이탈주민 S1 심층면접(2018.8.11, 통일연구원).

38) 북한이탈주민 L2 심층면접(2018.7.18, 통일연구원).

안했다 하면, 이걸 반역자 같은 그런 걸로 찍어버리거든요. 일단 그런 걸 나라역적죄, 거의 그런 거에 가깝게 사람을 취급하거든요. 선거투표를 안한다는 자체는 내가 여기에 대한, 정부에 대해 반대한다든가 의미와 같은 거거든요. 그 머릿속에 인식이 있어서 선거해야 되겠구나 했는데 사실은 하려고 하는데 선거를 안했기 때문에 그 땅을 뜬 거예요. 저 자신이 사실은 7.25일인가, 26일인가 그때부터 선거했는데 그걸 못하다보니깐 도저히 여기서 못살겠다. 떠나겠다 해서 8월에 떴거든요. 정말 그때 되게 심적으로 갈등이 많이 그냥 선거를 하고 감옥 같은 데 간다면 그나마 몇 년 살고 나오면 되지, 돈 먹여서 중간에 나오면 되지 이런 상황이 있을 수 있지만 정치권에 대해 있어가지고 평생을 못나오는 곳에서 썩을까봐 그게 두려워가지고 아마 그랬던 거 같아요.³⁹⁾

북한 주민들은 선거에 불참하면 자신과 가족이 정치적 피해를 당할 수 있다고 생각한다. 다른 탈북자는 중국에 있다가도 북한에서 선거를 한다는 소식을 듣고 장마가 저서 물살이 센 두만강을 넘어서 투표에 참가했다고 증언했다. 자신이 대의원 선거에 불참할 경우 가족에게 정치적 피해가 갈 것을 걱정했기 때문이다.

“(선거에 기권하면) 안 됩니다. 2003년도에 군대 갔다 와서 대학 중퇴하고 밀수를 했습니다. 회령에서 하다가 무산으로 옮겨서 하던 중에 중국 밀수꾼을 만나서 2003년 4월에 중국으로 가게 되었어요. 그 당시 중국 안쪽으로 더 들어갈지 말지 고민도 하고, 중국에서 먹을 것도 많고 예쁜 옷들도 입고 생활했어요. 그 당시 밀수꾼이 북한에서 2003년 8월에 선거한다는 소식을 전해 주었어요. 저는 밀수꾼 집에 은폐하고 있던 시기입니다. 북한에서 선거한다는 소리에 난 그럼 북에 가야한다고 말하고 나섰습니다. 그해 7월 장마가 저서 물살도 엄청 센데 북한으로 오게 되었어요. 왜냐하면 내가 안 오면 엄마랑 동생이 피해를 보기 때문이었어요. 무산에서 이동선거를 하고 집에 전화를 해서 무산에서 이동 선거하니까 걱정 말라고 하고, 선거했다는 확인서를 등기로 집에 보냈어요. 선거라는 게 북한에서 의미는 별로 없지만 내 가족들이 정치적으로 피해를 받는다는 게 더 압박감이 있었던 것 같아요.”⁴⁰⁾

둘째, 북한 당국이 실시해온 사상교육과 세뇌교육의 효과다. 북한 주민들은 어릴 때부터 선거에 반드시 참여해야 한다는 교육을 받는다. 그렇기 때문에 자신이 당국에 체포될 위험이 있는 상황에서도 선거에 참여해야 한다는 생각을 갖는다. 이는 북한 주민들은 체포될 위험이 있는 상황에서 투표에 참가하려 하는지에 대한 탈북자 증언에 잘 나타난다.

“그게 이해하기 힘들지만 어릴 적부터 세뇌의 효과예요. 저도 진짜 선거하러 아침에 갈라고까지. 저 같은 경우엔 조금 그 쪽에서 사고는 아니지만 뭔가 일이 있었어요. 수사가 붙었거든요. 군부하고 뭐 한 게 있어가지고 수사가 붙어가지고 잠깐 산속에

39) 북한이탈주민 L2 심충면접(2018.07.18, 통일연구원).

40) 북한이탈주민 L3 심충면접(2018.07.24, 통일연구원).

서 숨어있었어요. 그때 당시 선거기간이었어요. 7월에. 선거하면 진짜 그런 소식까지 들었거든요. 자수하면 용서해준다 하는데 나는 아니다 라는 걸 더 알거든요. 정말 철저한 세뇌를 받았지만 그 세뇌에 대한 또 역작용이 어떻게 올거라는 거 알잖아요. 사람이 살다보면 처음에는 선거장 가자하고 이런 생각까지 하고 아침에 피신처 있다가 문 열고 나온 적도 있었어요. 나와서 길가에 한참 서 있다가 이건 아니다. 그게 반반이었어요. 세뇌가 너무 머릿속에 있다 보니깐 선거는 해야 된다 이 생각이 있어서 나오긴 했는데, 하는 순간 잡혀가는 그 모습을 보는 순간에 아 살 수는 없겠다라는 반반의 역작용이. 안가긴 했는데 안가길 잘한 거 같아요. 제 생각에도 진짜 선거장까지 와서 있었다더라고요.”⁴¹⁾

북한은 선거에 불참한 사람들을 정치적 불만 세력으로 간주해서 강력하게 처벌했다. 한 탈북자는 선거에 참여하지 않으면, 북한 정권에서 “이 사회에 대한 불만이나 그런 거 있는 걸로 간주”한다고 밝혔다.⁴²⁾ 한 탈북자는 선거에 불참하면 반동이 되기 때문에 중국에 탈북 했던 사람들도 선거기간이 되면 선거에 참여하기 위해서 북한으로 들어온다고 증언했다.

“불참하면 딱 반동돼요. 쉽게 말하면. 해서 탈북자들도 배고파서 중국에 건너왔다 가도 북한사람들이 그거 하나만은 있거든요 선거할 때는 가요. 기본적으로 선거할 때면 자발적으로 들어가요. 왜냐면 선거할 땐 인원체크가 가장 확실하게 되는 게 선거할 때거든. 북한에 직장 안 나가는 사람들은 솔직히 누가 동쪽에 갔는지 서쪽에 갔는지 잘 모르잖아요. 평양은 안 그래도 지방은 되게 한심하거든요. 한테 온 나라 호구조사가 될 때가 선거할 때예요. 선거는 인민반장들로부터 시작해서 매 보위원들, 안전원들이 자기 담당지역에 가서 그 사람이 현재 지역에 있는지를 100프로 참가하게 하려니깐 자기 거주지가 있어야 될 거 아니에요. 인원체크를 다해요. 그래가지고 몰래 중국에 나왔던 사람들이 그때 들어가지 않으면 자기가 중국에 나간 게 들켜거든요. 기본적으로 하니깐 들어가요. 들어가서 지금까지 살은 것처럼 해요. 그때 출석을 그으면 그담엔 잘 몰라요. 그래서 들어가고 참가해서는 그냥 찬성을 해주는 거예요. 비밀투표 말이 비밀투표지 다 알거든요. 반대해봤자 별로 의미도 없잖아요. 어차피 내가 반대해서 퍼센트 될지 모르고 시끄러워서.”⁴³⁾

북한 주민들은 요식적 행위임에도 불구하고 거의 100% 선거에 참여했고, 노동당이 추천한 후보에게 100% 찬성투표 했다. 북한 주민들은 선거는 기권할 수 없고 반드시 참가해야 한다는 인식을 가지고 있었다. 북한 주민들은 선거에 관한 정보를 거의 알지 못했다. 대의원에 몇 명이 출마하는, 누가 출마하는지, 후보는 어떤 사람 인지를 잘 몰랐다. 자유투표가 보장되지 않고, 자신의 투표로 대표자의 당락이 결정 되지 않는 환경에서 북한 주민들이 후보자에게 무관심한 것은 당연하다.

41) 북한이탈주민 L2 심층면접(2018.7.18, 통일연구원).

42) 북한이탈주민 K1 심층면접(2018.7.19, 통일연구원).

43) 북한이탈주민 K4 심층면접(2018.8.23, 통일연구원).

문: 대의원 선거에 몇 명이 출마해요?

답: 몇 명 출마하는지 몰라요. 여기처럼 누구누구를 잡는 게 아니라 누군지도 몰라요. 그냥 그거를 누군지도 모르고 갖다 넣는 게 선거예요.

문: (투표함에) 뭘 갖다 넣어요?

답: 표. 그 사람 이름이겠지요? 대의원 되는 사람. 그 사람 이름 갖다가 함에다 박스에다 넣으면 되는 거예요. 여기 우리나라 선거하고 완전 달라요.

문: 대의원 후보자들이 어떻게 출마하는지 알고 있었나요?

답: 궁금한 적도 없고 그냥 선거라는 건 이렇게 하는가 보다. 태어날 적부터 그렇게 알고 있었죠.⁴⁴⁾

북한 주민들은 대의원 후보자의 신상정보를 제대로 알지 못한 상태에서 선거에 참여한다. 출마한 대의원들에 대해서 자세히 알아보려고 하는 생각도 거의 없다. 투표 장소는 가림막이 있지만 투표함 뒤에서 사람이 지켜보는 감시 상황에서 투표를 진행하기 때문에 반대한다는 생각을 하지 못한다.⁴⁵⁾ 반대는 할 수 없기 때문에 무조건 찬성투표 한다.

“거기 있을 때에는 선거하기 전에 선거장에 사진이랑 그 밑에 이름 있는 거 보고 무조건 그냥 찬성해주는 거죠. 찬성과 반대하는 글은 있지만 반대는 할 수도 없어요. 반대한 경우는 스스로 저기 선선한데 가야 하니까 여기서처럼 공약이 있다든지 하는 것도 없으니까 그냥 이름 석 자만 있어도 그 사람은 최고인민회의 대의원이 되는 거죠.”⁴⁶⁾

“(투표용지) 주면 아무 의미 없이 갖다 넣어요. 선거장 가면 사진도 있고 한테 나와 연관이 없는 사람이면 그냥 투표종이만 넣고 나와요. 그리고 도시 대의원이 되면 입김이 좀 있어요. 혹시 가족들이라든지 친척들도 좀 덕을 볼 수가 있어요. 혹시 직업을 얻는다든지 장사를 할 때 자리를 좀 더 좋은 자리를 얻는다든지 덕을 좀 볼 수가 있죠.”⁴⁷⁾

“응당해야 되니깐 저는 뭐 줄을 서서 한 건 딱 한 번 했거든요. 그리고 기타 나머지는 혼자 가서 시간 바쁘다 해가지고 혼자 가서 쓰으 밀어놓고, 그저 빨리 해야 되겠다. 이런 각도죠. 선거라는 게 크게 의미가 없는 거죠. 그거 나한테는 하나의 행사죠. (중략) 후보자는 모르고 하는 거죠. 관심도 없고 누가하는지 관심도 없고 보지도 않습니다. 선거날이구나 선거표 받아서 넣어. (중략) 안한다는 건 상상할 수 없는 거죠. 나로서는 해야 되고 하는 데는 누군지? 누가 되는지 무관심인 거죠. 사진이 걸려있어도 볼 생각 안하죠. 안보죠. 이게 북한 사람의 하나의 공통생각이라고 봅니다.”⁴⁸⁾

44) 북한이탈주민 K1 심층면접(2018.7.19, 통일연구원).

45) NKHR2013000120 2013-06-25 재인용: 한동호 외, 『북한인권백서 2018』, p. 187.

46) 북한이탈주민 K2 심층면접(2018.7.25, 통일연구원).

47) 북한이탈주민 L3 심층면접(2018.7.24, 통일연구원).

48) 북한이탈주민 S1 심층면접(2018.8.11, 통일연구원).

일부 탈북자는 투표장에 반대표를 넣을 투표함이 아예 없거나 반대표를 넣을 수 있는 곳을 찾을 수 없었다고 증언했다. 어떤 탈북자는 투표용지에 기재한 경험이 없다고 증언했다.⁴⁹⁾ 일부 탈북자 증언을 보면, 북한 주민들은 투표장에서 반대투표를 할 수도 없는 분위기였지만 반대투표를 할 수 있는 조건도 갖추어지지 않았다고 생각했다.

북한 각급 인민회의 대의원 선거법 53조는 선거선전의 자유를 규정하지만 선거선전에서 반대투표·기권·선거과포를 선동하는 것을 금지한다. 북한은 사실상 선거운동의 자유를 허용하지 않는다. 북한 주민들은 대의원 후보자에 대한 반대나 반대운동을 아예 생각하지 않는다.⁵⁰⁾ 선거운동은 북한 당국의 통제 하에서 학생들을 동원해서 가두선전을 진행하고, 각급 인민반이나 직장을 중심으로 사상교양을 진행한다.

선거운동은 대의원 후보자가 하지 않고, 학생들이 한 달 전부터 선거에 참가하자는 선전활동을 진행한다. 학생들의 가두선전이 시작되면 주민들은 선거 때가 왔다고 인식한다. 한 탈북자는 선거가 싫었다고 증언한다. 학생 때는 가두행진에 나가야 되니까 싫었고, 학교 졸업 후에는 선거할 때 무도회 연습을 해야 되기 때문에 싫었다고 밝혔다.⁵¹⁾

북한 주민들은 대의원은 노동당에서 정해진 사람이라고 인식했다. 피선거권에 대한 인식은 전혀 없었다. 개인이 자유의사로 대의원에 출마하는 것은 당에 대한 도전이기 때문에 생각해본 적도 없었다. 노동당이 대의원을 정하는 것이 당연하다고 인식했다. 한 탈북자는 당에서는 노동자들 속에서 모범적이고 감화교육을 줄 수 있는 대상을 추천한다고 생각했다.⁵²⁾

북한 주민들은 대의원은 김정일·김정은의 옹위자라고 생각했다. 대의원이 구체적으로 무슨 일을 하는지는 잘 알지 못했다. 최고인민회의가 입법 기관이기 때문에 입법 활동을 한다는 것은 면접대상자 모두가 모르고 있었다. 심층면접 대상자들은 대의원이 김정일·김정은의 옹위자라고 생각했다. 한 탈북자는 “그냥 우리 김부자들이 우리 잘 살게 하기 위해서 하잖아요. 그거 보좌하는 사람이다 이렇게 생각하고 있었죠”라고 답변했다.⁵³⁾

“김정일의 약간한 옹위자들 같은 그런 걸로 생각해요. 예를 들어 투표. 자기가 뭔가 물론 북한이라는 나라는 김정은의 말에 좌우지 하지만 자기 혼자 한 게 아니다. 찬반 여론이 비춰서 된 거다. 이런 걸 일부러 비춰서 하기 위해서 만들어진 거 아닐까? 어차피 제가 통치 하겠지만 각 지역 군, 시에서 자료 조사들 다 올라가면 최종에는 김정은이가 하긴 하겠지만 그래도 그 사람들의 그거가 올라가면서 조금씩 뭔가 하면서 예를 들어서 지시 내릴 때 자기 혼자 아닌 것처럼 다 같이 했다 그런 의사가 아닐까요?”

49) NKHR2012000066 2012-04-20, NKHR2016000073 2016-05-17 재인용: 한동호 외, 『북한인권백서 2018』, p. 187.

50) 위의 책, p. 187.

51) 북한이탈주민 L3 심층면접(2018.7.24, 통일연구원).

52) 북한이탈주민 L3 심층면접(2018.7.24, 통일연구원).

53) 북한이탈주민 K1 심층면접(2018.7.19, 통일연구원).

전 그렇게 생각돼요.”⁵⁴⁾

북한 주민들은 대의원은 북한 정권의 거수기 역할을 한다고 생각했다. 대의원이 북한 정권의 정책에 반대의사를 표시할 수 없다고 생각했다. 대의원 역할은 “찬성·반대가 있는 게 그냥 가서 찬성”하고, “다 짜 있는데 가서 그냥 당표만 들었다 놓으면 된다”고 생각했다.⁵⁵⁾ 한 탈북자는 다음과 같이 증언했다.

“평양 쪽에는 어떻게 되는지 모르겠지만 지방 같은 경우에는 최고인민회의 대의원 하면 한 개 지역구에 간단하게 말하면 김정일이나 같이 마주서서 뭐가를 뭐라고 해야 하나. 의사표현하고 어떤 거에 대한 찬성, 반대투표 하는 사람들이다 생각은 하는데 문제는 그 사람들도 대의원이라고 해도 찬성권이라는 게, 반대권이라는 게 자기네가 선택할 수가 없다는 것을 전 알거든요. 굳이 최고인민회의 대의원이다 하면 와 회령 시에서도 최고인민회의 대의원이다 해도 자랑스럽고 여기서는 국회의원이자 뭐다 하면 오 그러는데 거기는 굳이 저런 사람 하나 났으니깐 알아서 회의나 할 때 표나 들어주는 사람. 그런 정도로 생각해요.”⁵⁶⁾

“대의원들이 모인다 하게 되면 안건이 제기되거든요. 안건에 대한 그 어떤 자기의 의견이나 반대 의사를 표현할 수가 없는 거죠. 안건이 무사통과 하는 거죠. 표만 드는 거죠. (중략) 상징적 인물로 보는 거죠. (중략) 각계각층이 있는데 한날 대의원으로서 북한에서는 최고인민회의 대의원회의에 참가한다는 상징적 의미밖에 없다고 보면 되요. 노동자 농민도 참가한다. 지식인, 근로자, 인테리도 앉아가지고 국사를 논의한다. 세계에 보여주자는 상징적인 그거밖에 없는 거죠.”⁵⁷⁾

탈북자들의 증언을 종합적으로 분석해보면, 일반선거·평등선거·직접선거·비밀선거는 전혀 허용되지 않는다. 당에서 정한 대의원 후보자를 반대하거나 반대운동을 진행할 수 있는 자유도 없다. 무조건 찬성투표를 해야 할 의무만 있다. 피선거권이 있다는 것도 모르고, 개인의 자유의사로 대의원 후보자로 출마하려는 생각을 아예 하지 않는다.⁵⁸⁾

북한 주민들은 자유로운 선거에 대한 경험이 전혀 없다. 선거에 불참하는 행위는 정권에 대한 반대 행위이기 때문에 정치범으로 몰려서 자신과 자신의 가족들이 처벌을 받는다는 생각을 가지고 있었다. 이러한 분위기에서 북한 주민들의 선택은 반드시 선거에 참여하고, 노동당의 지시대로 찬성투표를 진행하는 것이었다. 북한 주민들은 선거를 통해 선출된 대의원들은 김정은 정권 옹위자이고, 노동당의 정책을 지지하는 거수기라고 인식했다.

54) 북한이탈주민 L2 심층면접(2018.7.18, 통일연구원).

55) 북한이탈주민 L3 심층면접(2018.7.24, 통일연구원).

56) 북한이탈주민 L2 심층면접(2018.7.18, 통일연구원).

57) 북한이탈주민 S1 심층면접(2018.8.11, 통일연구원).

58) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』, p. 188.

Ⅲ. 주요 국내의 사례: 의회와 대표선출방식

‘당-국가(party-state)’ 체제 중국에서 공산당(共産黨)이 실질적 국가 권력을 장악하고 있다. 따라서 중국의 모든 정책은 중국 공산당이 ‘결정’하고, 의회인 전국인민대표대회(全國人民代表大會)(이하 전국인대)의 ‘심의·의결’을 거쳐, 행정부 역할을 하는 국무원(國務院) 등 정부기관이 ‘실행’하는 과정을 거쳐 추진되고 있다. 즉, 중국 공산당은 5년마다 개최되는 전국대표대회 및 5년간 5회~7회 개최되는 당 중앙위원회 전체회의 등을 통해 주요 정책과 지도부 구성 및 당헌·당규 수정 여부 등을 결정한다. 당이 결정한 주요 사항은 입법 기관인 전국인대가 매년 3월에 개최되어 심의·의결하고, 국무원 중심의 각 부(部)·위원회 등의 정부기관들은 이들 주요 정책의 실무적 집행을 담당하고 있다.

하지만 중국은 기본적으로 대의(代議)제 국가이다. 중화인민공화국 헌법(中華人民共和國憲法) 제2조는 “중화인민공화국의 모든 권력(權力)은 인민(人民)에게 있다. 인민이 국가 권력을 행사하는 기관은 전국인대와 지방 각급 인민대표대회이다”라고 규정하고 있다. 특히 중국 헌법 제57조에 “전국인민대표대회는 최고의 국가 권력 기관이다”라고 규정되어 있듯이, 중국의 국가기구⁵⁹⁾ 중에서 헌법상 최고 권력 기구는 전국인대라고 할 수 있다. 그 이유는 다른 민주주의 국가들의 의회가 갖고 있는 본연의 입법권과 행정부 감독권 이외에도 행정·사법적 권한을 보유하고 있기 때문이다. 본 장에서는 전국인대의 기능과 역할에 대한 검토를 통해 중국의 선거제도 및 대표선출방식의 특징과 시사점을 고찰하고자 한다.

1. 중국

신종호(통일연구원)

가. 전국인민대표대회 역사·구조·기능

(1) 전국인대 역사

중국 전국인대는 1940년대 국공(國共) 내전 시기에 성립된 화북인민정부(華北人民政府)를 거쳐 1949년 10월 1일 중화인민공화국 인민정부 수립과 함께 본격적인 업무를 수행하기 시작했다.⁶⁰⁾ 마오쩌둥(毛澤東)은 1949년 10월 27일 “중화인민공

59) 중화인민공화국헌법 제3장에 규정된 중국 국가기구는 전국인민대표대회(全國人民代表大會), 중화인민공화국 주석(中華人民共和國主席), 중화인민공화국 국무원(中華人民共和國國務院), 중화인민공화국 중앙군사위원회(中華人民共和國中央軍事委員會), 최고인민법원(最高人民法院)과 최고인민검찰원(最高人民檢察院) 등이다.

60) “全國人民代表大會的雛形在哪裡?,” 全國人大網, <http://www.npc.gov.cn/npc/rdgl/rdsh/2014-06/17/content_1866712.htm> (검색일: 2018.7.7.).

화국 중앙인민정부가 이미 성립되었기에 그동안 국공내전시기 그 역할을 맡았던 화북인민정부(华北人民政府)는 업무를 종료한다”는 성명을 발표했고, 화북인민정부는 동년 11월 1일 업무를 종료했다.

제1기⁶¹⁾ 전국인대 제1차 회의는 1954년 9월 15일~28일 베이징에서 개최되었다. 동 회의의 가장 중요한 성과는 최초의 중화인민공화국헌법을 통과시켰다는 점이고, 5개의 핵심 법률[「전국인민대표대회 조직법」(全国人民代表大会组织法), 「국무원 조직법」(国务院组织法), 「인민법원 조직법」(人民法院组织法), 「인민검찰원 조직법」(人民检察院组织法), 「지방 각급 인민대표대회와 지방 각급 인민위원회 조직법」(地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法)]을 통과시켰다. 동 회의는 ‘무기명’ 투표방식으로 국가 지도자와 국가 기구를 선출했다.

하지만 1957년 중국에서 시작된 ‘반(反)우파 투쟁’과 1966년 5월 발발한 문화대혁명의 영향을 받아 전국인대의 역할과 기능은 제대로 발휘되지 않았다. 당시 지방인대와 지방인민위원회 역시 당시 임시 권력 기구였던 ‘혁명위원회(革命委员会)’에 의해 대체되었다.⁶²⁾ 문화대혁명 이후 혁명적 분위기가 잦아들면서 전국인대는 새로운 변화를 모색하기 시작했다. 1972년 2월 제5기 전국인대 상무위원회 제6차 회의에서는 제5기 전국인대 상무위원회에 법제위원회를 설치하는 안을 통과시켰고 평진(彭真)을 주임으로 임명했다. 평진 주도 하에 법제위원회는 「선거법」(选举法), 「지방조직법」(地方组织法), 「인민법원 조직법」(人民法院组织法), 「인민검찰원 조직법」(人民检察院组织法), 「초안과 형법」(刑法), 「형사소송법」(刑事诉讼法), 「중외합자경영기업법」(中外合资经营企业法) 초안을 제출했다.⁶³⁾ 이후 1972년 6월 18일 제5기 전국인대 제2차 회의가 개최되어 문화대혁명 이후 민주법제 건설의 회복을 위한 노력을 전개했고, 7월 1일 위에서 언급한 7개의 법률이 통과되었다.

1978년 12월 중국 공산당 제11기 3중 전회를 통해 중국이 개혁개방 노선을 천명하고 ‘사회주의현대화(社会主义现代化)’ 건설에 매진하기 시작하자 전국인대 역시 그 기능을 회복하기 시작했다. 1979년 제5기 전국인대 제2차 회의에서 헌법 수정에 관한 논의가 진행되었고, 1982년 12월 4일 제5기 전국인대 제5차 회의에서 헌법 수정안이 통과되었고, 전국인대 조직법도 통과되었다.

1993년 3월 제8기 전국인대 제1차 회의에서는 헌법 수정안을 통과시켜 ‘사회주의 시장경제(社会主义市场经济)’ 실현을 규정했다. 1999년 제9기 전국인대 제2차 회의에서는 ‘의법치국(依法治国)’과 ‘사회주의 법치국가(社会主义法治国家)’ 건설을 헌법 규정에 새롭게 포함시켰고, 2000년 3월 제9기 제3차 회의에서는 「중화인민공화국 입법법」(中华人民共和国立法法)이 통과되어 동년 7월 1일부터 시행되었다.

2003년 이후 전국인대는 새로운 ‘질적 도약’의 시기에 진입했다. 2003년 3월 15

61) 중국에서 届(계)는 정기적 회의나 차수(次數)를 기록하는 방식으로써, 기(期), 회(回), 차(次) 등과 같은 의미를 갖고 있다. 본문에서는 전국인대 각 회기를 기(届)로 표현한다.

62) “我国人民代表大会制度的特点及其历史发展,” 中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/1998-09/22/content_1459903.htm> (검색일: 2018.7.18.).

63) “新时期的人大工作从这里起步: 五届全国人大二次会议的功绩,” 中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/rdgl/rdsh/2004-02/12/content_327958.htm> (검색일: 2018.7.18.).

일, 제10기 전국인대 제1차 회의에서 159명의 전국인대 상무위원회 위원을 선출했다. 여기에는 많은 젊은 전문직 인사들이 포함되는 등 전국인대 상무위원회 인원 구성에 중대한 변화를 가져왔다. 2006년 8월 제10기 전국인대 상무위원회 제23차 회의에서는 「중화인민공화국 각급 인민대표대회 상무위원회 감독법」이 통과되어 2007년 1월 1일부터 시행되었다. 2008년 3월 전국인대에서는 사상 처음으로 농민공(农民工) 3명이 대표로 선출되었다.

2013년 전국인대 대표는 처음으로 ‘도시-농촌 동일비율(城乡同比例) 선거’를 실시하여, 기층(基层)에서⁶⁴⁾ 온 노동자-농민대표 401명을 선출했고, 이는 전국인대 대표 총수의 13.4%에 해당한다.⁶⁵⁾

2018년 3월 11일 제13기 전국인대 제1차 회의에서는 「헌법수정안」(中华人民共和国宪法修正案)이 제출되어 표결 통과되었다.⁶⁶⁾ 이번 전국인대에서는 ‘과학발전관’과 ‘시진핑 신시대 중국 특색 사회주의 사상’을 헌법 서문에 명기했고, 국가 주석 연임 제한 규정을 삭제했다.

<표 III-1> 역대 중국 전국인민대표대회 현황

	활동 시기	상무위원장	상무위원
1기	1954년9월 ~1959년4월	류샤오치 (刘少奇)	宋庆龄(女)、林伯渠、李济深、张澜、罗荣桓、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、彭真、李维汉、陈叔通、达赖喇嘛·丹增嘉措、赛福鼎·艾则孜(维吾尔族)、程潜
2기	1959년4월 ~1965년1월	주더 (朱德)	林伯渠、李济深、罗荣桓、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、彭真、李维汉、陈叔通、达赖喇嘛·丹增嘉措、赛福鼎·艾则孜(维吾尔族)、程潜、班禅额尔德尼·却吉坚赞、何香凝(女)、刘伯承、林枫
3기	1965년1월 ~1975년1월	주더 (朱德)	彭真、刘伯承、李井泉、康生、郭沫若、何香凝(女)、黄炎培、陈叔通、李雪峰、徐向前、杨明轩、程潜、赛福鼎·艾则孜(维吾尔族)、林枫、刘宁一、张治中、阿沛·阿旺晋美、周建人
4기	1975년1월 ~1978년3월	주더(朱德)	董必武、宋庆龄(女)、康生、刘伯承、吴德、韦国清、赛福鼎·艾则孜(维吾尔族)、郭沫若、徐向前、聂荣臻、陈云、谭震林、李井泉、张鼎丞、蔡畅(女)、乌兰夫、阿沛·阿旺晋美、周建人、许德珩、胡厥文、李素文(女)、姚连蔚；邓颖超(女)

64) 중국의 행정조직은 성(省)급(성, 직할시, 자치구) 현(县)·향(乡)·진(镇) 3급으로 나뉘는데, ‘기층’이라고 함은 현급 이하의 행정조직과 행정조직에는 속하지 않는 농촌의 촌민(村民)위원회와 도시의 사구(社区)위원회가 포함된다. 하세현, “중국 촌민위원회 선거과정의 변화,” 『한국행정논집』, 제25권 4호 (겨울, 2013), pp. 1371~1389.

65) “全国人大首提降官员代表比例首次城乡同比选举,” 搜狐网, <<http://news.sohu.com/20120309/n337155410.shtml>> (검색일: 2018.9.20.).

66) 전국인대 대표(2,980명) 가운데 당 중앙정치국 상무위원 7명(시진핑, 리커창, 리잔수, 왕양, 왕후닝, 자오러지, 한정) 등 2,964명(불참 16명)이 회의에 참석하여, 찬성 2,958표, 반대 2표 기권 3표를 기록했다. 2018년 전국인대 관련 내용은 관영 신화망(新华网) 특별보도, <<http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/index.htm>> (검색일: 2018.8.1.).

5기	1978년3월 ~1983년6월	예젠잉 (叶剑英)	宋庆龄(女)、聂荣臻、刘伯承、乌兰夫、吴德、韦国清、陈云、郭沫若、谭震林、李井泉、张鼎丞、蔡畅(女)、邓颖超(女)、赛福鼎·艾则孜(维吾尔族)、廖承志、姬鹏飞、阿沛·阿旺晋美、周建人、许德珩、胡厥文；彭真、肖劲光、朱蕴山、史良(女)、彭冲、习仲勋、粟裕、杨尚昆、班禅额尔德尼·却吉坚赞、朱学范
6기	1983년6월 ~1988년4월	핑진 (彭真)	陈丕显、韦国清(壮族)、耿飚、胡厥文、许德珩、彭冲、王任重、史良(女)、朱学范、阿沛·阿旺晋美(藏族)、班禅额尔德尼·却吉坚赞(藏族)、赛福鼎·艾则孜(维吾尔族)、周谷城、严济慈、胡愈之、荣毅仁、叶飞、廖汉生、韩先楚、黄华、楚图南
7기	1988년4월 ~1993년3월	완리 (万里)	习仲勋、乌兰夫(蒙古族)、彭冲、韦国清、朱学范、阿沛·阿旺晋美、班禅额尔德尼·确吉坚赞(藏族)、赛福鼎·艾则孜(维吾尔族)、周谷城、严济慈、荣毅仁、叶飞、廖汉生(土家族)、倪志福、陈慕华(女)、费孝通、孙起孟、雷洁琼(女)、王汉斌
8기	1993년3월 ~1998년3월	차오스 (乔石)	田纪云、王汉斌、倪志福、陈慕华(女)、费孝通、孙起孟、雷洁琼(女)、李锡铭、王丙乾、帕巴拉·格列朗杰(藏族)、王光英、程思远、卢嘉锡、布赫(蒙古族)、铁木尔·达瓦买提(维吾尔族)、吴阶平、甘苦(壮族)、李沛瑶、秦基伟
9기	1998년3월 ~2003년3월	리펑 (李鹏)	田纪云、姜春云、邹家华、帕巴拉·格列朗杰(藏族)、王光英、程思远、布赫(蒙古族)、铁木尔·达瓦买提(维吾尔族)、吴阶平、彭佩云(女)、何鲁丽(女)、周光召、曹志、丁石孙、成思危、许嘉璐、蒋正华、谢非、成克杰
10기	2003년3월 ~2008년3월	우방궈 (吴邦国)	王兆国、李铁映、司马义·艾买提、何鲁丽、丁石孙、成思危、许嘉璐、蒋正华、顾秀莲、热地、盛华仁、路甬祥、乌云其木格(女, 蒙古族)、韩启德、傅铁山
11기	2008년3월 ~2013년3월	우방궈 (吴邦国)	王兆国、路甬祥、乌云其木格、韩启德、华建敏、陈至立、周铁农、李建国、司马义·铁力瓦尔地、蒋树声、陈昌智、严隽琪、桑国卫
12기	2013년3월 ~2018년3월	장더장 (张德江)	李建国、王胜俊、陈昌智、严隽琪(女)、王晨、沈跃跃(女)、吉炳轩、张平、向巴平措(藏族)、艾力更·依明巴海(维吾尔族)、万鄂湘、张宝文、陈竺
13기	2018년3월 ~현재	리잔수 (栗战书)	王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、王东明、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华

출처: 전국인대 <<http://www.npc.gov.cn>> 참조 후 필자 작성.

(2) 전국인대 조직 구성

전국인대 조직 구성에 대한 큰 틀은 「중화인민공화국 헌법」 제3장(국가 기구) 제 57조~제78조에 규정되어 있다.⁶⁷⁾ 중국 헌법에 따르면, 전국인대는 국가 최고 권력

기관(中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关)이고, 전국인대의 상설기관은 전국인대 상무위원회다(제57조). 전국인대와 전국인대 상무위원회는 국가입법권을 행사할 수 있다(제58조). 전국인대는 성, 자치구, 직할시, 특별행정구, 그리고 인민해방군이 선출한 대표로 구성되고, 각 소수민족도 적당한 수의 대표로 참여할 수 있는데, 이러한 전국인대 대표 선거는 전국인대 상무위원회가 주관한다(제59조).

전국인대 매 기(届) 임기는 5년으로, 전국인대 임기 만료 2개월 전에 전국인대 상무위원회는 반드시 차기 전국인대 대표 선거를 완료해야 한다(제60조). 전국인대 회의는 매년 한 차례 열리는데, 전국인민대표대회 상무위원회가 소집하고, 전국인대 상무위원회가 필요하다고 생각하거나 5분의 1 이상의 전국인대 대표가 제안할 경우 임시 전국인대를 소집할 수 있다(제61조).

전국인대는 전문위원회를 설치하여 전국인대 기간 동안 관련 분야 의안(议案)에 대한 연구와 심의를 진행하고, 폐막시 각 전문위원회는 전국인대 상무위원장의 지휘를 받도록 되어 있다(제70조). 현재 전국인대에는 10개(민족위원회, 헌법·법률위원회, 검찰·사법위원회, 재정경제위원회, 교육과학문화위생위원회, 외사위원회, 화교위원회, 환경과 자원보호위원회, 농업과 농촌위원회, 사회건설위원회)의 전문위원회가 설치되어 운영되고 있다.

중국 헌법 이외에도 전국인대 관련 내용은 1982년 12월 10일 제5기 전국인대 제5차 회의에서 통과된 「전국인민대표대회 조직법」에 좀 더 자세하게 규정되어 있다.⁶⁸⁾ 「전국인민대표대회 조직법」에 따르면, 전국인대 회의는 중국 헌법의 관련 규정에 의거하여 소집할 수 있도록 되어 있고, 매 기 전국인대 제1차 회의는 해당 기 전국인대 대표 선거가 종료된 후 2달 이내에 전국인대 상무위원회가 소집하도록 되어 있다(제1조). 또한 전국인대 상무위원회는 반드시 전국인대 회의 개최 1달 이전에 향후 일정과 토론 주제 등을 전국인대 대표에게 통지해야 한다(제2조).

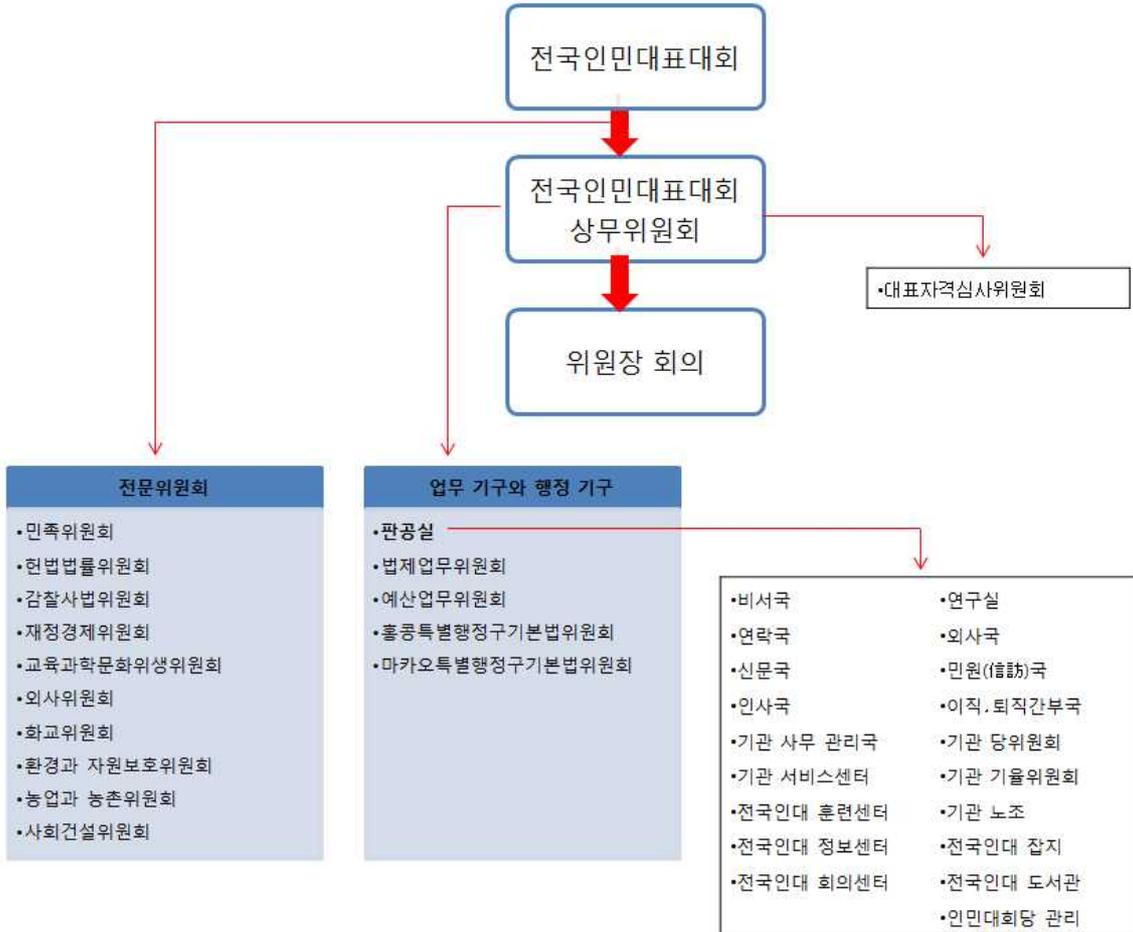
또한 전국인대 대표가 선출된 이후에 전국인대 상무위원회 대표 자격 심사위원회가 심사를 진행하는데, 전국인대 상무위원회는 대표 자격 심사위원회가 제출한 보고에 근거하여 대표의 자격 혹은 개별대표의 당선 무효 등을 확인한 후, 매 기 전국인대 제1차 회의 전에 대표 명단을 공개해야 한다(제3조).

전국인대 회의는 ‘주석단’이 주재하고(제6조), 전국인대 회의는 선거를 진행하여 의안을 통과시키는데, 주석단이 투표방식을 기명으로 할지 무기명으로 할지 아니면 다른 방식으로 할지를 결정한다(제18조). 또한 전국인대 회의는 공개적으로 진행되는데, 필요시 주석단 및 각 대표단 단장회의를 통해서 결정할 수 있고 비공개회의도 진행할 수 있다(제20조). 전국인대는 각종 전문위원회를 설립할 수 있게 되어 있고(제35~제38조), 현재 10개의 전문위원회가 설치되어 있다.

67) 중국 헌법에 규정된 전국인대 관련 규정은 다음을 참조. “中华人民共和国宪法,” 共产党员网, <<http://news.12371.cn/2018/03/22/ART11521673331685307.shtml>> (검색일: 2018.8.1.).

68) “中华人民共和国全国人民代表大会组织法,” 中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1982-12/10/content_1478467.htm> (검색일: 2018.8.1.).

<그림 III-1> 중국 전국인민대표대회 조직도



출처: 전국인대 <<http://www.npc.gov.cn>> 참조 후 필자 작성.

(3) 전국인대 기능

중국 헌법 제57조에서 규정하고 있듯이, 중국이라는 ‘당-국가’ 체제 하에서 전국인대는 최고 권력 기관이자 입법 기관으로서 중국 공산당이 국가를 통치하는 합법적 메커니즘을 제공하는 역할을 수행하고 있다. 중국 전국인대가 헌법상 최고 권력 기관이라고 말할 수 있는 이유는 서구 민주주의 국가의 의회가 입법권 및 대(對)정부 감독권만을 가진 달리, 전국인대는 의회 고유의 입법권 이외에도 행정·사법적 권리와 권한을 보유하고 있기 때문이다.

먼저, 전국인대가 행사할 수 있는 입법 관련 직권은 ①헌법 개정, ②헌법 실시를 감독, ③형사, 민사, 국가 기구 및 기타 기본법률의 제·개정, ④전국인대 상무위원회의 부적절한 결정을 철회 내지 변경 등이 있다(헌법 제62조).

전국인대는 행정부를 구성할 수 있는 권한도 갖고 있는데, 구체적으로 ①중화인민공화국 주석, 부주석 선출, ②중화인민공화국 주석의 지명(提名)에 근거하여 국무원 총리의 인선을 결정, 국무원 총리의 지명에 따라 국무원 부총리와 국무원위원, 각 부 부장, 각 위원회 주임, 심계장(审计长), 비서장 등의 인선을 결정, ③중앙군사위원회 주석 선출, 중앙군사위원회 주석의 지명에 근거하여 중앙군사위원회(中央军事委员会) 기타 구성원의 인선을 결정, ④국가감찰위원회 주임 선출 등이 있다.

또한 전국인대는 최고인민법원 원장 및 최고인민검찰원 원장의 선거를 진행함으로써 사법·검찰 기관을 구성할 수 있는 권한도 보유하고 있다.

이밖에도 전국인대는 국가대계를 심사하고 승인하거나 외교·국방 관련 최종 판단 권한이 있다. 예를 들면, ①국민경제와 사회발전 계획 및 집행 상황 보고 심사·비준, ②국가 예산 및 예산집행 상황 보고 심사·비준, ③전국인대 상무위원회의 부적절한 결정 변경 내지 철회, ④성, 자치구, 직할시의 설치 비준(허가), ⑤특별행정구(特別行政区)의 설립 및 관련 제도 결정, ⑥전쟁과 평화의 문제 결정 등이 있다.

이처럼 ‘당-국가 체제’인 중국에서 실질적인 권력은 중국 공산당에 있지만, 형식 상으로는 전국인대가 가장 광범위한 최고 수준의 권한을 갖고 있다. 하지만, 중국에서 전국인대가 보유한 고유의 권한을 제대로 행사하고 있는지에 대해서는 여전히 다양한 의견이 존재한다. 대표적인 사례가 중국 공산당의 결정에 대해 전국인대 차원에서 통과되지 못한 사안이 전무하다는 점이다. 물론 최근 전국인대 대표들의 투표 행태가 당(黨)이나 중앙정부 이익보다는 해당 지역의 이익을 대변하는 방향으로 변화하고 있다는 주장도 있지만,⁶⁹⁾ 대체로 그동안 전국인대가 중국 공산당의 결정에 대해 ‘거수기’ 혹은 ‘고무도장’ 역할을 수행하고 있다는 비판에서 자유롭지는 않다. 이러한 이유로 인해 중국 내 지식인들 중심으로 형식적으로 치러지는 전국인대 대표 선거를 실질적인 민주 선거로 전환하자는 논의가 적지 않다.⁷⁰⁾

나. 선거와 대표선출방식

중국 전국인대 대표 수와 선출 방식은 중화인민공화국 헌법과 이에 근거하여 제정된 「중화인민공화국 전국인민대표대회 및 지방 각급 인민대표대회 선거법」(中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法)(이하 ‘선거법’)⁷¹⁾ 등 관련 법률에 의거하여 결정된다.

69) 양갑용, “투표 결과로 본 중국 전인대의 변화,” 『아주경제』, 2017.3.23, <<http://www.ajunews.com/view/20170320164540856>> (검색일: 2018.8.1.).

70) “당-정 분리·전인대 민주선거화·언론자유... 中우파 70명 ‘정치개혁 연판장,’” 『서울신문』, 2012.11.22, <<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20121122015008>> (검색일: 2018.9.7.).

71) 동 법은 1979년 7월 4일 제정되어 반포되어, 1980년 1월 1일부터 실시되었으며, 6차례(1982, 1986, 1995, 2004, 2010, 2015) 수정되었다. 가장 최근인 2015년 수정된 ‘선거법’은 다음을 참조. “授权发布：中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法,” 新华网, 2015.8.30, <http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/30/c_128180126.html> (검색일: 2018.9.7.).

(1) 헌법에 규정된 대표 선출

전국인대 대표 선출과 관련하여 중국 헌법에서는 구체적인 절차를 두고 있지는 않지만, 지켜야 할 몇 가지 원칙을 규정하고 있다. 먼저, 중국 헌법 제59조와 제97조는 직접선거와 간접선거의 겸용 원칙을 규정하고 있다. 즉, 헌법 제59조는 “전국인대는 성, 자치구, 직할시, 특별행정구, 그리고 인민해방군이 선출한 대표로 구성되고, 각 소수민족도 적당한 수의 대표로 참여할 수 있다”고 규정하고 있고, 헌법 제97조는 인민대표대회 대표를 선출하는 주체를 명시하고 있는데, “성(省), 직할시(直轄市) 그리고 구(区)가 설치되어 있는 시(市)의 인민대표대회의 대표는 하급(下一級)의 인민대표대회에서 선출하고, 현(縣), 구(区)가 설치되어 있지 않은 시(市), 시 직할구(市辖区), 향(乡), 민족향(民族乡), 진(镇)의 인민대표대회 대표는 주민 직접선거를 통해 선출한다”고 규정하고 있다. 이처럼 중국 헌법(제59조와 제97조)에서는 직접선거와 간접선거의 겸용 원칙을 규정하고 있으나, 중국에서 주민들의 직접 참여로 선거가 이루어지는 경우는 현급 이하 인민대표대회 대표 선거, 농촌의 촌민위원회와 도시의 사구위원회 선거,⁷²⁾ 향·진 수장(향장, 진장) 선거 등으로 제한적으로 이루어져 왔다.

또한 중국 헌법 제3조와 제4조는 선거의 ‘평등성’ 및 ‘보통성’ 원칙을 명확히 하고 있다. 즉, 헌법 제3조는 “전국인대와 지방 각급 인민대표대회는 모두 ‘민주선거’로 선출되어 인민에게 책임을 지고 감독을 받는다”고 규정하고 있다. 헌법 제33조는 “모든 중국 공민(公民)은 헌법과 법률이 정하는 권리를 누림과 동시에 반드시 헌법과 법률이 정하는 의무를 이행해야 한다”고 규정함으로써 선거의 ‘평등성’ 원칙을 명확히 하고 있다. 헌법 제34조는 “중화인민공화국의 만 18세 이상의 공민은 민족, 종족, 성별, 직업, 가정출신, 종교신앙, 교육 수준, 재산 상태, 거주기한 등에 상관없이 모두 선거권과 피선거권을 가진다”고 규정함으로써 선거의 ‘보통성’ 원칙을 명확히 하고 있다.

(2) ‘선거법’에 규정된 대표 선출

전국인대 대표 선출 주체와 관련하여 중국의 ‘선거법’에 따르면, 전국인대 대표수는 전국인대 상무위원회가 결정하도록 하고 있다. 즉, “각 성·자치구·직할시의 인구수에 근거하여 모든 대표들이 대표하는 도시와 농촌의 인구수와 동일하도록 하는

72) 중국에서 직접선거가 이루어지고 있는 촌민위원회 및 사구위원회와 관련된 내용은 다음을 참조. 하세현, “중국 촌민위원회 선거과정의 변화,” pp. 1371~1389; 이홍규, “중국특색의 사회주의 민주: 기층선거의 도입과 효과,” 전성홍 편, 『체제전환의 중국정치』 (서울: 에버리치 홀딩스, 2010); 이광수, “중국 풀뿌리 민주주의로서의 촌민자치체도의 성과,”; 조영남, 『중국 의회정치의 발전: 지방인민대표대회의 등장, 역할, 선거』 (서울: 폴리데이아, 2006); Larry Diamond, “Elections Without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes,” *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2 (2002), pp. 21~35; 白钢 主编, 『中国村民委员会选举: 历史发展与比较研究(下篇)』 (北京: 中国社会科学出版社, 2009).

원칙을 적용하여 안배하고(제16조), 소수민족의 경우에도 각 소수민족의 인구나 분포 상황 등을 고려하여 적정 수를 안배하는데, 인구가 적은 민족이라도 최소 1명의 대표를 선출”하도록 하고 있다(제17조).

또한 중국 ‘선거법’은 “현(縣)급 이상의 지방 각급 인민대표대회가 상급 인민대표대회 대표를 선출할 때는 각 해당 급(級)별 인민대표대회 주석단이 선출한다”(제38조)고 규정함으로써 각급 인민대표대회 대표 선출 주체를 명확히 하고 있다.

중국 ‘선거법’ 제15조에 따르면, 전국인대 대표 수는 3,000명을 초과할 수 없도록 되어 있다. 1954년 제1기 전국인대 출범시 대표 총 수는 1,226명, 1959년 제2기는 1,226명, 1964년 제3기는 3,040명, 1975년 제4기는 2,885명이었고, 1978년 시작된 제5기 전국인대 대표는 3,500명까지 늘어났다.

하지만 1983년 제6기 전국인대 대표는 2,978명으로 감소했고, 1986년 12월 제6기 전국인대 상무위원회 제18차 회의에서 전국인대 대표는 3,000명을 넘지 않도록 규정하는 선거법을 통과시킨 이후 현재까지 전국인대 대표는 3,000명을 초과하지 않았다. 1988년 임기가 시작된 제7기 전국인대 역시 2,978명을 유지했고, 1993년 시작된 제8기에는 2,979명, 1998년 시작된 제9기에는 2,980명, 2003년 시작된 제10기에는 2,985명, 2008년 시작된 제11기에는 2,987명, 2013년 시작된 제12기에는 2,987명의 대표를 선출했다.⁷³⁾ 2017년 3월 제12기 전국인대 제5차 회의에서도 2018년 3월 제13기 전국인대 대표를 3,000명을 초과하지 못하도록 결정했고,⁷⁴⁾ 결국 2,980명의 전국인대 대표를 선출했다.

전국인대와 지방 각급 인민대표대회는 인민을 대표하여 국가 권력을 행사하는 기관이라는 점에서 그 대표성이 확보되어야 한다. 중국은 여러 차례의 ‘선거법’ 개정을 통해 인민대표대회 대표의 대표성을 확대해 왔다. 1979년 ‘선거법’ 제정 당시에는 중국 공민 이외에 화교(華僑)와 소수민족 일부를 전국인대 대표에 포함시켰으나, 이후 여섯 차례의 개정을 통해 그 범위를 확대했다. 예를 들어, 1986년 이후 해외 거주 중국 공민이 전국인대 대표로 참여하게 되었고, 2004년에는 홍콩과 마카오 공민이 전국인대 대표로 참여할 수 있도록 ‘선거법’을 개정했고, 2010년에는 기층(基層) 대표까지 대상 범위를 확대했다. 특히 중국은 1995년 ‘선거법’ 개정을 통해 농촌과 도시 각 대표 1인의 인구 비율을 기존의 8:1에서 4:1로 축소했고, 2010년에는 1:1로 동등하게 구성하도록 했다.

중국 ‘선거법’은 비밀투표 원칙을 강조해왔지만 중국의 특수한 사정으로 인해 제대로 보장되지 않다가 2010년 ‘선거법’ 개정을 통해 비밀투표에 대한 보장을 강화하였다. 즉, ‘선거법’ 제39조는 “전국인대와 지방 각급 인민대표대회 대표의 선거는 일률적으로 무기명 투표 방식을 채택하고, 선거 때는 반드시 비밀투표소를 설치해

73) “胡乔木曾提出把全国人大代表减少到1200人：全国人大代表名额的60年变迁,” 中国人大网, 2014.6.5, <http://www.npc.gov.cn/npc/rdgl/rdsh/2014-06/05/content_1864921.htm> (검색일: 2018.9.7.).

74) “权威发布：关于十三届全国人大代表名额和选举问题的决定以及香港、澳门选举十三届全国人大代表的办法,” 中国人大网, 2017.3.15, <http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/sywxw/2017-03/15/content_2019128.htm> (검색일: 2018.9.7.).

야 한다”(제39조)고 규정하고 있다.

중국 전국인대 대표 선거는 소위 ‘차액선거(差额选举)’ 제도를 도입하면서 본격적인 발전을 이룩했다. 1978년 12월 11기 3중 전회 이후 민주법제 건설 문제가 중시되기 시작한 이후, 1979년 7월 1일 제5기 전국인대 제2차 회의에서 통과된 ‘선거법’에 각급 인민대표대회 대표는 모두 선거를 통해 선출할 것을 규정했고, 함께 통과된 「지방조직법」에서는 차액선거 방법을 지방정부 지도자, 전국인대 상무위원회 구성원, 인민법원장, 인민검찰원장 등 선거로 확대 적용하기 시작했다.⁷⁵⁾ 이러한 시범운명을 거친 후 1979년 말부터는 전국적인 범위에서 현(縣)급 직접선거가 실시되기 시작했다.

다. 유권자의 대표자 이미지와 선거 인식

중국 공민(公民)이 전국인대 대표에 대해 어떻게 인식하고 있는지에 대해서는 연구가 활발하지는 않다. 그 이유는 ‘당-국가’ 체제인 중국의 특수성으로 인해 체제에 대한 비판이 쉽지 않기 때문이다. 다만, 중국 지도자의 전국인대 제도에 대한 인식, 중국 헌법과 법률에 규정된 전국인대 및 각급 인민대표대회 대표의 의무 등을 통해 중국인이 생각하는 전국인대 대표자에 대한 이미지와 중국의 선거제도에 대한 인식의 단면을 발견할 수 있다.

(1) 중국 지도부의 전국인대에 대한 인식

역대 중국 지도부는 전국인대가 중국 공산당의 ‘결정’을 ‘실행’에 옮기기 위한 합법적 기제로 인식해 왔다.⁷⁶⁾ 저우언라이(周恩來) 총리는 1953년 3월 “인민대표대회는 소비에트 공동대표대회 제도의 체계에 속해 있으며, 자본주의 국가의 의회제와는 완전히 같지 않은 인민의 이익 확대를 대표하는 제도”라고 강조한 바 있다.⁷⁷⁾ 또한 저우 총리는 1954년 9월 제1기 전국인대 제1차 회의에서 전국인대와 지방 각급 인민대표대회 모두 국가 기관의 재정에 대한 권한과 책임을 강조하였다.⁷⁸⁾

1978년 12월 중국 공산당 제11기 3중 전회 개최 직전에 열린 중앙공작회의(中央工作会议)에서 덩샤오핑(邓小平)은 “인민민주를 보장하기 위해서는 반드시 법제를 강화해야 한다. 반드시 민주제도화 및 법률화를 이룩하여 지도자 요인으로 인해 이러한 제도와 법률이 바뀌지 않도록 해야 한다”고 강조했고, 평진(彭真) 역시 1979

75) “实行差额选举：选举制度改革迈出重要步伐,” 中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/rdgl/rdsh/2004-02/12/content_327959.htm> (검색일: 2018.7.7.).

76) 오수열, “중국정치에서의 대의기구의 기능과 한계: 전국인민대표대회를 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제22집 (2002), pp. 47~64.

77) 위의 글, pp. 54~55.

78) “周恩来总理对国家权力机关负责和尊重的至诚精神,” 中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/rdgl/rdsh/2004-01/06/content_326904.htm> (검색일: 2018.9.7.).

년 6월 제5기 전국인대 제2차 회의 석상에서 “사회주의 민주를 발전시키기 위해서는 반드시 사회주의 법제를 완비해야 한다”고 강조했다.⁷⁹⁾

이처럼 중국 지도부는 전국인대의 중요성을 인식하고 사회주의 법제 건설과 완비에 관심을 기울임과 동시에 중국 공산당 영도 방침을 관철하기 위해 전국인대의 기능과 역할, 특히 전국인대의 국가 기관에 대한 감독 기능을 중시했다.

또한 중국 헌법은 전국인대 대표가 갖는 대표성에 대한 규정과 함께 그들이 수행해야 하는 의무를 규정함으로써 중국 국민이 어떤 대표를 선출해야 하는지를 간접적으로 보여주고 있다. 헌법 제2조는 “인민이 국가 권력을 행사하는 기관은 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회이다”라고 규정하고 있고, 헌법 제76조는 “전국인대 대표는 반드시 모범적으로 헌법과 법률을 준수하고, 국가기밀을 지켜야 하며, 인민의 의견과 요구를 잘 듣고 반영함으로써 인민을 위해 복무해야 한다”고 규정하고 있다.

(2) 중국인의 전국인대 대표자 및 선거제도에 대한 인식

중국 지도부가 전국인대의 입법권 및 대정부 감독권 등과 같은 기능을 중시하고 전국인대 대표에게 권리와 의무를 동시에 부여하고 있는 상황에서, 유권자인 중국 국민들의 전국인대 대표 및 선거제도에 대한 인식은 어떠한가?

중국 일반 국민들의 선거에 관한 인식 조사는 많이 이루어지지 않았지만, 1988년과 2011년에 이루어진 장밍수(张明澍)의 인식조사 결과를 참고할 필요가 있다.⁸⁰⁾ 먼저, 전국인대 대표를 선출하는 투표에 참여하는 중국인의 생각을 보면, 많은 중국인이 선거제도에 대한 신뢰가 높지는 않았지만 시간이 지나면서 공민으로서의 책임감과 함께 자신과 사회에 대한 이익을 좀 더 많이 고려하기 시작한 것으로 나타났다.

<표 III-2> 전국인대 대표를 선출하는 투표에 참가하는 중국인의 견해

(단위: 명, %)

	2011년		1988년	
	인원수	비율	인원수	비율
사회와 스스로에 모두 이롭기 때문에	714	40.8	434	21.7
단지 국민의 책임을 다하기 위해	784	44.8	708	35.4
투표를 하고, 누구를 선택하는가는 중요하지 않음	248	14.2	654	32.7
기타	4	0.2	87	4.3
미응답			112	5.6

주: 단일 선택

출처: 张明澍, 『中国人想要什么样民主』(北京: 社会科学文献出版社, 2013), p. 242; 张明澍, 『中国“政治人”』(北京: 社会科学出版社, 1994), p. 52.

79) “新时期的人大工作从这里起步: 五届全国人大二次会议的功绩,” 中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/rdgl/rdsh/2004-02/12/content_327958.htm> (검색일: 2018.7.7.).

80) 张明澍, 『中国人想要什么样民主』(北京: 社会科学文献出版社, 2013).

또한 중국인이 선거를 중시하지 않는 이유에 대해 절반 이상(57%)이 선거 후보자에 대한 정보를 알지 못하기 때문인 것으로 나타났고, 전국인대 대표 선출 제도 자체에 대한 신뢰가 부족한 것도 중요한 이유로 작용하고 있다.

<표 III-3> 중국인이 선거를 중시하지 않는 이유

(단위: 명, %)

구 분	인원수	비율
입후보자에 관해 알지 못한다	997	57
나는 단지 한 표 뿐이고, 투표하더라도 내가 생각한 사람이 선출되지 못한다	544	31.1
설령 내가 희망하는 사람이 인민대표로 선출되더라도, 그는 진정으로 역할을 할 수 없다	486	27.8
후보자 중에 내가 뽑고 싶은 사람이 없다	481	27.5
관심 없다	347	19.8
선거와 나는 아무 관련이 없다	234	13.4
기타	6	0.3

주: 중복 선택

출처: 张明澍, 『中国人想要什么样民主』(北京: 社会科学文献出版社, 2013), p. 244.

그렇다면 현재 중국에서 이루어지고 있는 전국인대 대표 선거가 대부분 간접선거임을 감안하여, 직접선거의 범위를 확대하는 것에 대해 중국인들은 어떻게 생각하고 있는가? 북경대학 조사에 따르면, 중국에서 직접선거의 범위를 확대할 수 있다고 생각하는 사람은 30%정도이고, 국민 수준이 높아진 후 직접선거 범위를 확대하는 것이 바람직하다고 생각하는 사람은 37%, 경제발전 이후에 직접선거 범위를 확대하는 것이 바람직하다는 사람은 18%, 그리고 중국의 특수성으로 인해 직접선거를 할 수 없다고 생각하는 사람이 6%였다.⁸¹⁾

81) 蔡定剑, 『中国选举状况的报告』(北京: 法律出版社, 2002), pp. 382~387.

<표 III-4> ‘민주’에 대한 중국인들의 인식

(단위: %)

구분	동의	동의하지 않음	잘 모르겠음
민주는 좋은 것이다	87.2	4.9	7.8
소련 해체 이후 급진적 민주 추진은 국가발전과 민주제도 건설에 불리하다	45.9	26.9	27.2
민주제도는 서로 다른 모델이 있을 수 있으며, 미국식 민주는 이 중 하나이다	77.3	10.6	12.1
중국의 부상 과정에서 중국 국정에 따라 서방과 다른 민주모델을 만들 수 있다	64.8	20.1	15.1

출처: 环球舆情调查中心, 『中国民意调查』(北京: 人民日报出版社, 2012), pp. 310~321.

이처럼 중국인들이 전국인대 대표의 직접선거를 반대하는 원인으로는 현재의 직접·간접선거 혼합 방식으로도 충분히 민의를 대표할 수 있다고 판단하고 있다는 예상이 가능하고, 다른 한편으로는 중국 공산당과 ‘중국식 민주주의’에 대한 일정 수준 이상의 지지가 있기 때문이라고 할 수 있다.

그렇다면 투표와 선거가 중심인 서구 민주주의 제도와 ‘중국식 민주주의’는 병립 가능한가? 중국 공산당은 서구 민주주의의 핵심인 다당제와 삼권분립을 무조건적으로 수용하기 보다는 ‘사회주의적 민주주의(socialist democracy)’의 틀 안에서 ‘체제 내 개혁’을 심화하고자 노력하고 있다.⁸²⁾ 중국 지도부는 이미 1987년 제13차 당 대회에서 “인민대표대회 제도, 공산당 지도부의 정당 협력과 정치 협상 제도는 민주집중제의 원칙에 기초하여 운영되고 있다...서구의 삼권분립과 복수정당제에 의한 정권 교체를 답습하지 않는다”는 점을 명확히 했다.⁸³⁾ 시진핑(習近平) 국가 주석 역시 중국 공산당 제18기 3중 전회에서 “개혁개방은 흔들림 없이 추진하겠지만 깃발은 바뀌 달지 않겠다”는 점을 명확히 함으로써 다당제나 삼권분립 등과 같은 서구식 정치개혁은 중국이 나아갈 방향이 아니라는 점을 분명히 했다. 많은 학자들 역시 중국정부가 서구 민주주의 중에서 투표와 선거에 의한 ‘경쟁민주주의’나 국민들의 참여가 보장되는 ‘참여민주주의’ 보다는 정책 결정 과정에서 다양한 사회집단의 이익을 조정하는 ‘협상민주주의’가 더 적합하다고 강조하고 있다.⁸⁴⁾ 결국 중국은 중국 공산당 일당 독재 체제 하에서 중국 특색의 사회주의 민주주의의 길을 걷고자 하고 있다. 이 과정에서 선거제도 자체에 대한 개혁보다는 협상과 대화를 통한 중국식 민주주의를 강조하고 있다.

82) 사회주의적 민주주의에 대해서는 이흥규, “중국내 ‘사회주의 민주’ 인식과 실천 구상의 다양성,” 『중소연구』, 제37권 3호 (2013), p. 129.

83) “赵紫阳在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告: 沿着有中国特色的社会主义道路前进,” 人民网, 1987.10.27, <<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526368.html>> (검색일: 2018.7.7.).

84) 이희옥, “중국식 민주주의의 진화: 협상민주주의 도입의 의미와 한계,” 『국제정치논총』, 제54집 2호 (2014), pp. 207~241; 俞可平, 『敬畏民意』(北京: 中央编译出版社, 2013), pp. 183~188.

2. 한국

이승열(국회입법조사처)

가. 국회 역사·구조·기능

(1) 역사

1945년 8월 15일 일제 식민통치에서 해방된 이후 38선을 경계로 북한 지역은 소련이, 남한 지역은 미국에 의해 군정이 실시되었다. 1945년 12월 16일부터 27일 까지 모스크바(Moscow)에서 3개국(미·영·소)외상회의가 개최되었으며, 여기에서 미국의 제안으로 한반도에서 신탁통치가 결정되었다. 이에 따라서 ‘미·소 공동위원회’가 설치되었다. 신탁통치를 실천에 옮기기 위한 작업을 시작하였으나, 민족진영 간 합의 없이 1947년 8월 12일 최종 결렬되었다.

미국은 1947년 9월 “유엔 감시 하에 한국에서 총선거를 실시하고, 정부가 수립되면 미·소 양국은 함께 철수한다”는 새로운 한국에 대한 독립 방안을 유엔에 제출하였으며, 이를 실현하기 위한 유엔 한국위원회 설치를 제안했다. 미국 측의 제안은 통과되었으나, 소련은 조선인민대표단의 참가 없는 유엔임시한국위원단(United Nation Temporary Commission on Korea: UNTCOK)⁸⁵⁾ 북한에서의 활동을 허용하지 않았다. 그러나 한국위원단의 건의에 따라서 1948년 2월 유엔 소총회는 ‘가능한 지역에서만이라도 총선거를 실시해서 독립정부를 수립한다’는 결의를 했다. 한국은 즉시 이 결의를 받아들여 1948년 5월 10일 총선거를 실시하여 5월 31일 서울 중앙청 중앙홀에서 제헌국회를 구성하였다. 제헌국회는 7월 12일 통과된 헌법을 17일에 공포하고, 이를 기반으로 8월 15일 대한민국 정부 수립을 선포하였다.⁸⁶⁾

1948년 5월 총선거를 실시하기 전 미 군정 하의 유일 대의 입법 기관인 ‘남조선 과도입법의원’은 3월 27일 보통선거·평등선거·직접선거·비밀선거에 입각하여, 임기 2년, 정원 200명을 내용으로 한 입법의원 선거법을 공포하였다. 5월 10일 첫 총선 결과 국회의원 200명 중 제주 지역 3개 선거구 가운데 2개구가 선거를 치르지 못해 198명이 선출되었으며, 유권자의 80%가 등록을 하고 이 중 투표율은 95.5%를 기록했다. 선거에 후보를 낸 정당은 모두 48개에 이르렀으나 제헌국회의원 투표 결과 무소속이 200명(소선거구제) 가운데 42.5%에 해당하는 85명이었으며, 이승만의 대한독립촉성국민회의가 전체 의석의 27.5%인 55석을 획득하여 제1당으로 부상하였다. 한국민주당(한민당)은 29석, 대동청년당이 12명, 민족청년당이 6명, 기타 군소정당이 12명으로 나타났다.

85) UN한국임시위원단은 오스트레일리아, 캐나다, 중화민국, 엘살바도르, 프랑스, 인도, 필리핀, 시리아, 우크라이나, 소비에트 공화국 등 9개국이며, 우크라이나와 소련은 불참하였다.

86) 이형, 『한국 의정사 30년: 제헌에서 10대까지』 (서울: 청아출판사, 2016), pp. 24~25.

198명의 제헌의원들은 5월 31일 최연장자인 이승만을 의장으로 선출하였으며, 의장선거에서 이승만은 188표를 득표하였다. 2명의 부의장 선거에서는 신익희가 116표로 선출되었고, 두 번째 부의장 선거에서 김동원이 101표로 선출되었다. 이승만은 개원사에서 “제헌국회가 기미년 3·1운동 이후 상해 임시정부를 계승한 것이며, 북한 지역 450만 동포가 선거를 실시하여 100석을 채울 것을 강조”하였다.

1950년 5월 30일 실시된 제2대 총선은 총 210석의 의석 중 무소속이 절반을 넘는 126석을 차지하였으며, 이외에 대한국민당(여당) 24석, 민주국민당(전 한국민주당)이 24석, 국민회가 14석, 대한청년당이 10석, 대한노동총동맹이 3석, 사회당이 2석, 기타가 7석을 차지했다.⁸⁷⁾ 그러나 한국전쟁으로 인해 제2대 국회의원의 임기가 만료돼 전쟁 후 1954년 5월 20일 4년 임기의 3대 민의원 총선이 실시되었다. 최초로 이승만이 조직한 자유당이 의원 후보자 공천제를 채택하였고, 야당인 민주국민당도 후보 공천제를 실시하여 공천제 선거를 바탕으로 정당정치에 틀을 마련하였으며, 선거 결과는 203석 중 자유당이 의원 정수의 56.2%를 차지하여 114석으로 원내 다수당을 차지하였으며, 야당인 민주국민당이 15석으로 크게 위축되었고, 무소속이 67석을 차지하였다. 그 결과 이승만 대통령의 3선을 가능케 한 사사오입(四捨五入) 개헌이 실현되었다. 이후 치러진 1956년 5·15 정·부통령 선거에서 야당 후보 신익희 후보의 급서와 이승만의 대통령 3선 연임, 민주당 후보인 장면이 부통령에 당선되었다.

1958년 5월 2일 실시된 제4대 국회의원 선거 결과 자유당이 126명으로 54.1%로 과반수를 차지했으며, 1955년 9월 반(反)공·반(反)독재를 기치로 출범한 민주당이 지난 총선의 약세를 딛고 79석을 얻어 양당제가 정착되는 계기를 마련하였으며, 정당제가 정착되면서 무소속이 26석으로 줄어들었다. 1960년 3월 정·부통령 선거에서 대통령 이승만과 부통령 이기붕을 당선시킨 3·15 부정선거로 인해 4·19혁명이 일어나고, 이로 인해 이승만 대통령이 해야하면서 자유당체제가 붕괴되고, 대통령 권한대행인 허정을 중심으로 과도정부가 구성되었으며, 1960년 6월 15일 국회 본회의에서 출석의원 211명 중 208명의 찬성으로 내각책임제 개헌안을 가결하였다.

1960년 7월 29일 실시된 제5대 총선은 4·19혁명으로 이승만 정부의 제1공화국이 붕괴한 후 대한민국 제2공화국 헌법에 따라서 내각책임제 선거로 치러졌다. 제2공화국은 양원제를 채택하고, 하원인 민의원은 소선거구제로, 상원인 참의원은 대선거구제⁸⁸⁾ 그리고 제한연기명투표제⁸⁹⁾ 방식으로 실시되었다. 그러나 제5대 국회는 1961년 5·16군사정변으로 9개월 만에 문을 닫았다. 1962년 12월 17일 내각책임제를 다시 대통령제로 환원하는 헌법 개정을 단행하여 제3공화국이 시작되었다.

87) 박현수, 『대한민국 국회60년』 (서울: 한국조사기자협회, 2008.), p. 6.

88) 전라남도, 경상남도, 경상북도 각 8명, 서울특별시, 경기도, 충청남도, 전라북도 각 6명, 강원도, 충청북도 각 4명, 제주도는 2명이었다.

89) 제한 연기명 투표는 하나의 투표용지에 1명에게만 기표하는 단기명 투표제와 달리 선거구별 당선 정원의 2분1까지 기표할 수 있는 방식이다. 예를 들어, 한 선거구에서 6명의 참의원이 선출될 경우 그 선거구의 유권자는 투표용지에 기재된 후보자 중 3명까지에 기표할 수 있는 제도이다.

1963년 11월 26일 실시된 제6대 총선은 최초로 비례대표제 44석이 도입되었으며, 지역구는 131석으로 총 175석 중 공화당이 62.8%에 해당하는 110석(지역구 88석, 비례 22석)으로 제1당이 되었다. 1967년 6월 8일에 실시된 제7대 총선에서는 선출의석 175석 중 공화당이 129석(지역구 102석, 비례 27석)으로 절대 과반수를 넘겼다. 1971년 5월 25일 치러진 제8대 총선은 공화당이 113석(지역구 86석, 비례 27석)을 획득하였다. 그리고 1972년 10월 유신헌법이 채택되었다.

유신헌법에 따라서 1973년 2월 27일 제9대 총선이 실시되었다. 각 지역구에서 1구 2인의 의원을 뽑는 중선거구제를 통해 지역구 146석을 선출하고, 간접선거로 유신헌정우회(유정회)⁹⁰⁾ 소속 73명을 선출하였다. 선거 결과 지역구에서 공화당이 73석, 신민당이 52석을 획득하였다.

1978년 12월 12일에 실시된 제10대 총선은 중선거구제를 통해 154석과 유정회 77석을 합쳐 모두 231석을 선출하였다. 유신에 대한 국민들의 반감으로 신민당의 득표수가 처음으로 공화당을 1.1% 앞질렀다. 1979년 10월 26일 사태 이후 신군부가 12·12 군사 반란 쿠데타로 1980년 제5공화국이 탄생하였다. 1981년 3월 25일 제11대 총선에서는 중선거구제로 지역구 184석, 비례대표 92석을 합쳐 총 276석을 선출하였다. 선거 결과는 집권당인 민주정의당이 151석(지역구 90석, 비례 61석)을 차지했다.

1985년 2월 12일 제12대 총선에서는 중선거구제로 지역구 184석과 비례대표 92석을 합쳐 276석을 선출하였다. 선거 결과는 새로운 양김(김영삼, 김대중)이 주도한 신한민주당(신민당)의 돌풍이 일어났다. 민정당이 148석을 획득하였고, 총선을 25일 앞둔 1월 18일에 창당했던 신민당이 67석으로 제1야당이 되었다.

1988년 4월 26일 제13대 총선은 민주화라는 거대한 소용돌이 속에서 대통령 직선제 이후 민주대 반(反)민주 구도로 치러진 선거로서 소선거구제로 지역구 224석과 비례대표 75석을 합쳐 299석을 선출하였다. 선거 결과는 집권당 민정당이 125석을 획득했으며, 김대중의 평화민주당(평민당)이 70석, 김영삼의 통일민주당(민주당)이 59석, 김종필의 신민주공화당(공화당)이 35석을 차지하여 최초로 한국 정치구도가 여소야대(與小野大)로 바뀌었다.

1992년 3월 24일 제14대 총선은 소선거구제로 지역구 237석과 비례대표 62석을 합쳐 모두 299석을 선출하였다. 민정당과 민주당 그리고 공화당 3당 합당으로 민주자유당(민자당)이 탄생한 이후 치러진 선거에서 민자당은 149석을 차지했다.

1996년 4월 11일 제15대 총선 결과는 집권당인 신한국당이 139석을 획득했으며, 정계복귀 이후 첫 선거에서 김대중의 새정치국민회의(국민회의)는 79석을, 충청권을 기반으로 한 김종필의 자유민주연합(자민련)은 50석을 득표하였다. 2000년 4월 13일 제16대 총선은 한국 정치사상 처음으로 수평적 정권교체가 이뤄진 이후 치러진 선거로서 집권당인 새천년민주당(민주당)이 115석을 획득했다.

2004년 4월 15일 제17대 총선은 최초로 대통령 탄핵 이후 치러진 선거로 대통

90) 유정회는 대통령의 지명에 의해 통일주체국민회의가 선출하는 이른바 최고 권력자의 유신헌정우회이다.

령 탄핵 정국 하에서 386세대가 대거 국회로 진입하였으며, 집권당인 열린우리당(우리당)이 152석을 획득하였다. 최초로 정당명부식 비례대표로 진보정당인 민주노동당 10석을 얻어 국회에 입성하였다. 2008년 4월 9일 제18대 총선은 한나라당이명박 정부 등장 이후 2개월 만에 치러지는 선거로서, 선거 결과는 친여 성향의 의석이 180석을 상회하였다. 2012년 4월 11일 제19대 총선은 최초로 재외국민 선거가 이뤄진 선거로서 집권당인 새누리당이 152석을 획득하여 과반을 넘어섰다.

2016년 4월 13일 제20대 총선은 박근혜 정부에 대한 마지막 평가로서 지역구 253석과 비례대표 47석을 합쳐 모두 300석을 선출하였다. 선거 결과는 더불어민주당이 123석을 획득하여 제1당이 되었고, 집권당인 새누리당이 122석을, 안철수가 이끌었던 국민의당이 38석을 획득하면서 제3당의 입지를 굳혔다. 제20대 총선 이후 한국 정치는 박근혜 대통령 탄핵이라는 거대한 정치적 소용돌이 속으로 빠졌으며, 2017년 5월 대통령 선거에서 더불어민주당의 문재인 대통령이 당선되었다.

(2) 구조

대한민국 국회는 대한민국의 입법부이며, 헌법상 국민을 대표하는 최고 주권 기관이다. 1948년 5월 10일 남한 지역에서 실시된 단독 총선거로 제헌국회가 구성되어 5월 31일 서울 중앙청 중앙홀에서 개원하였다. 7월 12일 제헌헌법을 제정하였고, 의장 이승만이 7월 17일 이를 공포하였다. 1954년 서울특별시 중구 구(舊)경성부민관을 의사당으로 사용하였으며, 1975년 여의도 국회의사당으로 이전하였다.

대한민국 국회는 국민의 보통선거·평등선거·직접선거·비밀선거에 의해 선출된 국회의원으로 구성된다. 국회의원의 수는 법률로 정하며, 임기는 4년을 한다. 또한 국회는 매년 1회 정기회를 열어 기간은 100일 이내이다. 임시회는 30일을 초과할 수 없으며, 대통령 또는 국회의원 4분의 1의 요구에 의하여 집회한다. 삼권분립의 원칙에 의해 대통령이 집회를 요구할 때는 기간과 이유를 명시하여야 한다.

국회는 제헌헌법에서 단원제, 1952년 발췌개헌으로 제정된 제2호 헌법에서 민의원·참의원의 양원제로 구성되도록 제정되었으나, 한국전쟁 등 여러 가지 이유로 인해 참의원의 구성이 늦어져 제2공화국 때 비로소 양원제로 구성되었다. 하지만 1년 뒤 1961년 5월 16일 군사 정변으로 해산되었고, 1963년부터 제3공화국 헌법에 따라서 양원제에서 단원제로 바뀌어 구성되었다.

국회는 임기 2년의 의장 1인과 부의장 2인을 국회 본회의에서 무기명 투표로 결정하며, 국회의장이 되면 소속 정당에서 탈당하여 무소속이 된다. 국회의 의사결정은 특별한 법률의 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원의 과반수 찬성으로 결정되며 가부동수인 때는 부결된다.

국회의원의 선거권은 만 19세 이상의 대한민국 국민이며, 피선거권은 만 25세 이상의 대한민국 국민이면 누구나 참여할 수 있다. 국회의원의 정원은 300명이며, 253석은 소선거구제에 의한 지역구 의원이며, 47석은 정당 투표에 의한 득표율에 따

라서 비례대표로 선출한다. 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 모든 사안은 법률에 따라서 규정한다.

국회는 국회의장과 부의장으로 구성된 의장단을 비롯해 입법 지원 기관은 ①국회 사무처, ②국회도서관, ③국회예산정책처, ④국회입법조사처로 구성된다. 국회 운영의 핵심은 16개의 상임위원회와 2개의 상설특별위원회로 구성되어 있다. 상위는 국회운영위원회, 법제사법위원회, 정무위원회, 기획재정위원회, 과학기술정보방송통신위원회, 문화체육관광위원회, 교육위원회, 외교통일위원회, 국방위원회, 행정안전위원회, 농림축산식품해양수산위원회, 산업통상자원중소벤처기업위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 국토교통위원회, 정보위원회, 여성가족위원회 등이며 2개의 특별위원회는 예산결산특별위원회, 윤리특별위원회로 구성되어 있다. 국회의 조직과 관련하여 주요 구조는 <그림 III-2>와 같다.

<그림 Ⅲ-2> 대한민국 국회의 조직 및 구조



출처: 국회, <<http://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/assembly/assorgani/assorgani06.jsp>> (검색일: 2018.8.27.).

국회 원구성에 있어서 가장 중요한 기능이 바로 의장단과 상임위원회이다. 제헌 국회 의장단 구성은 의장 이승만과 부의장 신익희 의원과 김동원 의원 2인으로 구성하였다. 상임위원회는 제헌국회 당시 8개 상임위원회(법제사법위원회, 외무국방위

원회, 내무치안위원회, 재정경제위원회, 산업위원회, 문교사회위원회, 교통체신위원회, 징계자격위원회)로 구성하였다.⁹¹⁾ 상임위원장의 경우 의원들의 상임위원회 배정 이후 위원장을 선출하는 방식이다.

제2대 국회의 원구성은 다음과 같다. 1950년 6월 19일 의장단에는 신익희 의장, 부의장은 장택상 의원과 조봉암 의원이 선출되었다. 상임위원회의 경우 1949년 통과한 국회법에 따라서 상임위원은 의원의 임기 초에 상임위원회별로 각 단체의 소속 의원수의 비율에 따라서 각 단체에서 호선하고 그 임기 중 재임한다는 규정에 따라서 구성되었다. 1951년 국회법 개정에 따라서 12개 상임위원회(법제사법위원회, 내무위원회, 외무위원회, 국방위원회, 예산위원회, 경제위원회, 농림위원회, 상공위원회, 문교위원회, 사회보건위원회, 교통위원회, 체신위원회)와 특별위원회로 징계심사위원회, 국회운영위원회를 두었다.

제2공화국 제5대 국회에서는 양원제 국회로 개헌이 이루어졌으며, 이에 맞춰 국회 원구성에도 변화가 있었다. 1960년 8월 8일 의장단 구성은 민의원의 경우 박상훈 의장과 부의장에 이영준 의원, 서민호 의원이 선출되었으며, 참의원의 경우 백낙준 의장과 부의장에 소선규 의원을 선출하였다. 상임위원회 구성에서도 변화가 있었는데, 민의원에는 13개 상임위원회를, 참의원에는 9개 상임위원회를 두었다.

제3공화국과 제4공화국, 제5공화국의 원구성은 의장단 선출과 상임위원회 및 위원장 선출이 동일하였다. 1963년 제6대 국회 원구성은 11월 26일 실시되었으며, 이효상 의장과 부의장에 장경순 의원과 나용균 의원이 선출되었다. 상임위원장 선거에서 집권당인 민주공화당 출신들이 모두 차지함으로써 다수당이 독식하는 방식으로 상임위원회 구성이 마무리 되었다. 제7대 국회 원구성도 12개 상임위원장 모두를 민주공화당 출신으로 선출하였다. 제8대 국회 원구성은 1971년 7월 26일 실시되었으며, 백두진 의장과 부의장에 장경순 의원과 정해영 의원이 선출되었다. 상임위원회가 모두 13개로 늘었으나 1972년 10월 17일 대통령 특별 선언으로 국회는 해산되면서 제8대 국회는 마무리 되었다.

제9대 국회 원구성은 의장단 임기가 3년으로 늘었으며, 교섭단체 구성을 위해 20석이 필요하며, 상임위원회 위원장의 임기도 3년으로 늘었다. 정일권 의장과 부의장에는 김진만 의원이 선출되었으나 야당 몫인 부의장은 1973년 5월에 가서야 이철승 의원이 선출되었다. 13개 상임위원회 의장 또한 선출하였는데, 민주공화당 소속 9인(국회운영위원회, 법제사법위원회, 내무위원회, 재무위원회, 경제과학위원회, 문교공보위원회, 농수산위원회, 상공위원회, 교통체신위원회)이 의장에, 유신정우회 소속 4인(외무위원회, 국방위원회, 보건사회위원회, 건설위원회)이 의장에 선출되었다. 여전히 여당이 상임위원회 의장직을 독식하였다.

제10대 국회 원구성은 1979년 3월 17일 회의를 열고 의장단을 구성하였으며, 백두진 의장과 함께 부의장은 민관식 의원과 고흥문 의원을 선출하였다. 13개 상임위

91) 손병권, “대한민국임시의정원, 남조선과도입법의원, 그리고 제헌국회: 제도적 전승과 변화,” 『대한민국 국회 제도의 형성과 변화』 (서울: 푸른길, 2018), p. 34.

원회 중 민주공화당이 11곳, 유신정우회가 2곳(외무위원회, 농수산위원회)의 상임위원장직을 차지했다. 제10대 국회는 1980년 10월 27일 종료되었다.

1981년 1월 국가보위입법회의에서 국회법이 전면 개정되었으며, 가장 큰 변화는 의원의 임기가 4년으로, 의장단과 상임위원장의 임기는 2년으로 다시 변경되었다. 제11대 전반기 국회 원구성은 1981년 4월 11일 실시되었으며, 정래혁 의장과 함께 부의장은 채문식 의원과 김은하 의원이 선출되었다. 제11대 전반기 의석 비율에 따라서 13개 상임위원회 위원장을 집권당인 민정당이 독식하였다. 제11대 후반기 원구성 또한 채문식 의장과 함께 부의장에는 윤길중 의원과 고재정 의원이 선출되었고, 상임위원장 구성은 전반기와 같이 민정당이 독식하였다. 제12대 전반기 국회 원구성은 이재형 의장과 함께 부의장은 최영철 의원과 김록영 의원이 선출되었다. 제12대 후반기 국회 원구성은 이재형 의장이 재선되었고, 부의장은 장성만 의원이 선출되었으나, 야당 몫인 다른 부의장은 끝까지 공석으로 남았다. 13개 상임위원장은 민정당이 모두 차지했다.

제6공화국 헌법은 많은 변화를 가져왔다. 무엇보다 대통령이 직선제로 선출되었다. 선거구도 과거 중선거구제에서 소선거구제로 바뀌었고, 비례대표도 도입되었다. 그 결과 제13대 국회 운영 및 원구성에 많은 변화를 가져왔다. 제13대 국회 원구성은 1988년 5월 30일에 실시되었으며, 김재순 의장과 부의장은 노승환 의원과 김재관 의원이 선출되었다. 의장은 여당, 부의장은 모두 야당이 선출된 것이다. 16개 상임위원장은 민주정의당 7곳, 평화민주당 4곳, 통일민주당 3곳, 신민주공화당 2곳이 각각 나눠 맡았다. 가장 큰 변화는 의장은 국회 다수당이 차지한다는 원칙과 의석수에 따라서 상임위원장 자리가 처음으로 배분된 원칙이 확립된 것이 제13대 국회 운영의 가장 큰 특징이다.

제14대 국회 원구성은 1992년 6월 29일에 실시되었으며, 박준규 의장과 함께 부의장은 황낙주 의원과 허경만 의원이 선출되었다. 17개 상임위원장 중 민주자유당인 10곳, 민주당이 5곳, 통일국민당이 2곳을 차지하였다. 제14대 원구성의 가장 큰 특징은 국회 원구성이 지연되는 것을 막기 위해 의장단과 상임위원장 선출에 대한 법정 시한을 규정한 것이다.

여야 간 수평적 정권 교체 이후에 치러진 제15대 국회 원구성은 제14대 국회에서 통과된 국회법에 따라서 적용되었으나 지연되었다. 1996년 7월 4일 실시되었으며, 김수한 의장과 함께 부의장은 오세응 의원과 김영배 의원이 선출되었다. 상임위원장은 16개 상임위원장 중 신한국당이 9곳, 국민회의가 4곳, 자민련이 3곳을 차지하고 마무리되었다. 제15대 후반기 원구성에서 국회의장이 야당인 박준규 의원이 선출되었다. 부의장은 신상우 의원과 김봉호 위원이 선출되었으며, 상임위원장은 한나라당이 8곳, 새정치민주연합 5곳, 자유민주연합 3곳으로 확정되었다.

제16대 국회 원구성은 2000년 6월 5일 실시되었는데, 이만섭 의장과 함께 부의장은 홍사덕 의원과 김종호 위원이 선출되었다. 상임위원장 배분에서도 다수당인 한나라당은 9곳, 새천년민주당은 7곳, 자유민주연합은 1곳을 맡았다. 제16대 전반

기 국회의 원구성은 특별한 다수당이 없는 상황에서 원구성이 마무리 되었다. 하반기는 박관용 의장과 함께 부의장에 김택식 의원과 조부영 의원이 선출되었다. 상임위원장 배분은 한나라당이 10곳, 새천년민주당이 6곳, 자유민주연합이 1곳으로 결정되었다.

제17대 국회 원구성에서 제20대 국회 원구성까지 이후 가장 큰 변화는 상임위원장 배분에 의석 비율에 따라서 결정된다는 것과, 국회운영위원장은 여당이 법제사법위원회장은 야당이 맡는 원칙이 성립되었다. 국회의장이 다수당에서 선출되면 법제사법위원회장은 소수당이 맡게 된 것이다. 특히 국회의장 선출과 관련하여 과반 다수당이 나오지 않을 경우에도 의회 내 다수당이 맡는다는 원칙을 확립하였다. 또한 상임위원장과 관련하여 당대 경선이 활성화 되었으며, 정당 간 좋은 상임위를 차지하기 위한 경쟁도 치열해졌다.⁹²⁾

(3) 기능

국회의 기능은 입법에 관한 권한과 일반 국정에 관한 권한으로 나뉘지만, 입법부의 특성상 입법 권한에 집중되어 있다. 대한민국 헌법과 국회법에 명시된 입법에 관한 주요 권한은 다음과 같다.

1. 법률 제·개정권⁹³⁾
2. 법률안의 심의·의결권⁹⁴⁾
3. 헌법개정의 권한⁹⁵⁾
4. 조약체결·비준에 대한 동의권⁹⁶⁾
5. 재정에 관한 권한⁹⁷⁾
6. 조세법률주의⁹⁸⁾

92) 가상준, “국회 원구성 방식의 변화,” 『대한민국 국회제도의 형성과 변화』 (서울: 푸른길, 2018), p. 110.

93) 법률안은 국회의원과 정부가 제출할 수 있다(제52조). 국회의원이 법률안을 발의함에는 10명 이상의 찬성이 있어야 한다(국회법 제79조 제1항). 정부가 법률안을 제출할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다(제89조 제3호).

94) 국회는 법률안을 심의·의결한다. 국회의장은 제안된 법률안을 본회의에 보고하고 소관 상임위원회에 회부하여 그 심사를 거쳐 본회의에 부의한다(국회법 제81조 제1항). 여기서 심사한 결과는 본회의에 회부하지 아니할 수 있으며, 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날부터 폐회 또는 휴회 중의 기간을 제외한 7일 이내에 의원 30명 이상의 요구가 있을 때에는 그 의안을 본회의에 부의하여야 하며(국회법 제87조 제1항), 이 요구가 없을 때에는 그 의안은 폐기된다(동조 제2항). 본회의에서 법률안 의결은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 통과된다.

95) 국회는 재적의원 과반수의 발의로 헌법 개정안을 제출할 수 있고(제128조 제1항), 대통령안과 국회의원안 모두 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 이를 의결하며(제130조 제1항), 30일 이내에 국민투표에 붙인다(제130조 제2항).

96) 헌법에 따라 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다(제6조 제1항). 따라서 헌법은 중요 조약에 대한 국회의 동의권을 인정하고 있다(제60조 제1항).

97) 대한민국 헌법은 국가 존속을 위하여 필요한 국가 경비의 세입·세출은 국민에게 미치는 영향이 크므로 국회의 의결을 기초로 하여 행사해야 한다는 재정의회주의를 채택하고 있다.

98) 조조세의 부과는 반드시 법률에 의거해야 함을 원칙으로 하여 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다(제59조).

7. 예산심의확정권⁹⁹⁾
8. 예비비 의결과 지출승인권¹⁰⁰⁾
9. 기채동의권¹⁰¹⁾
10. 예산 외에 국가의 부담이 될 계약에 대한 동의권¹⁰²⁾
11. 결산심사권¹⁰³⁾

다음은 일반 국정에 관한 권한으로 행정부와 사법부에 대한 견제와 균형의 원리를 담고 있다. 국회는 일반 국정에 관하여 정부를 감시·비판하는 권한을 가지며, 이를 대정부 견제권 또는 정부 통제에 관한 권한이라 한다. 주요 내용은 ①국회의 일반국정에 관한 권한으로는 국무총리를 임명할 때 동의할 수 있는 임명동의권(제86조 제1항), ②국무총리·국무위원 출석요구권과 질문권(제62조 제2항), ③국무총리·국무위원 해임건의권(제63조 제1항·제2항), ④긴급재정경제처분명령과 긴급명령사후승인권(제76조 제3항), ⑤계엄해제요구권(제77조 제5항), ⑥선전포고와 국군해외파견·외국군 주류에 대한 동의권(제60조 제2항), ⑦국정감사·조사권(제61조), ⑧탄핵소추권(제65조) 등이다.¹⁰⁴⁾

국회 운영을 책임진 국회의장의 권한은 ①대내외적인 국회의 대표하며, ②원활한 회의운동을 위한 의사정리권, 그리고 ③회의장 질서유지를 위한 질서유지권, 마지막으로 ④국회의 조직과 운영에 대한 전반적 사무감독권 등이 있다. 의장의 궐위 시 의장 권한 대행의 권한은 다음과 같다. ①의장 사고 시 의장이 지정하는 부의장이 직무대리, ②의장의 직무를 대리하는 부의장은 의장의 권한과 동일한 권한을 가짐, ③의장과 부의장 모두 사고 시 임시의장을 선출하여 의장 직무대행, ④임시의장은 무기명 투표로 선거하되 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 다수득표자를 당선자로 함, ⑤사무총장의 의장직무대행: 국회의원 총선거 후 의장이나 부의장이 선출될 때까지의 임시의회의 집회 공고에 관해 의장 직무대행 혹은 최초로 선출된 의장과 부의장의 임기만료일까지 부득이한 사유로 의장이나 부의장을 선출하지 못한 때에도 같음.

국회의 구성원인 국회의원은 임기가 4년이며, 법률이 정하는 직을 겸할 수 없으며, 국회의원은 현행범인 경우를 제외하고 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니한다. 그리고 국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다. 또한 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언이나 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니한다. 헌법상 국회의원의 의무는 네 가지 다음과 같다. ①겸직금지 의무, ②청렴의무, ③국익우선의

99) 정부는 회계 연도마다 예산안을 편성하여 회계 연도 개시 90일 전에 국회에 제출하여야 하며, 국회는 회계 연도 개시 30일 전까지 이를 의결해야 한다(제54조 제2항).

100) 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 하며, 그 지출은 차기 국회에서 승인을 얻어야 한다(제55조 제2항).

101) 정부는 국채를 모집할 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다(제58조).

102) 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결할 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다(제58조).

103) 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 다음 연도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다(제99조).

104) 정승재, 『개정판 법학통론』 (서울: 형설출판사, 2003), p. 164.

무, ④지위남용금지의무 등이며, 국회법상 의무는 세 가지로 다음과 같다. ①품위유지의무, ②국회의 본회의와 위원회 출석의무, ③의사에 관한 법령·규칙 준수 의무 등이다.

국회에 20명 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 교섭단체 구성의 목적은 국회에서 일정한 정당 또는 원내단체에 소속하는 의원들의 의사를 사전에 통합·조정하여 정파 간 교섭의 창구 역할을 하도록 함으로써 국회의 의사를 원활하게 운영하려는 데 있다. 이를 위해 본회의 및 위원회에 있어서 발언자 수, 상임위원회 및 특별위원회 위원선임 등은 교섭단체 소속의원 수의 비율을 기준으로 시행한다.

교섭단체 구성을 위한 정당 간의 공동단체를 구성하는 경우 또한 존재한다. 1963년 제6대 국회에서 13석의 민주당과 9석의 자유민주당과 2석의 국민의당이 연합하여 삼민회라는 이름의 공동 교섭단체(도합 24석)를 구성했으며, 2008년에는 18석의 자유선진당과 3석의 창조한국당이 공동 교섭단체인 선진과 창조의 모임을 구성하였으나, 곧 해산되었다. 이후 2018년 국민의당에서 갈라져 나온 민주평화당과 정의당이 공동 교섭단체인 ‘평화와 정의의 의원 모임’을 구성하여 제4교섭단체가 되었으나, 이 또한 해산되었다. 과거 제16대 국회에서 공동 여당이었던 자민련이 교섭단체 20석에서 3석이 부족한 17석밖에 얻지 못하자, 그 기준을 10석 이상으로 완화하는 개정안이 나왔다가 통과되지 못해 새천년민주당의 현역 의원 중 일부가 자민련으로 당적을 옮기는 촌극이 벌어지기도 했다. 여전히 국회에서는 교섭단체의 요건을 의원 10명 이상으로 완화하는 방법이 아직도 논의 중이다.

국회운영의 핵심인 상임위원회는 소관에 속하는 의안과 청원 등의 심사, 기타 법률에서 정하는 직무를 수행하며, 현재 총 16개 상임위원회를 두고 있다. 상임위원회는 위원장과 간사를 두며, 상임위 위원장의 권한은 ①위원회 대표, ②의사 정리, ③질서 유지, ④사무 감독 등의 기능을 수행한다. 간사는 상임위 의장 궐위 시 권한을 대행한다.

나. 선거와 대표선출방식

대한민국 헌정사에서 제헌국회 의원 선거를 시작으로 제20대 국회까지 모두 20번의 총선이 시행되었다. 이와 같은 선거를 통한 대표선출의 방식은 건국과 산업화 그리고 민주화라는 역사적 흐름 속에서 한국의 민주주의가 성숙하는 과정으로 건국 시기, 산업화 시기, 민주화 시기로 구분하여 크게 세 시기로 나눌 수 있다.

첫 번째 건국 시기는 1948년 5월 10일 제헌국회에서 4·19혁명 이후 등장한 1960년 7월 제5대 국회까지이다. 제헌국회에서는 최초로 선거권이 부여되었는데, 선거권은 만 21세에 달하는 모든 남녀 국민에게 부여되었으며, 피선거권 또한 만 25세에 달하는 모든 국민에게 인정되었다. 그리고 대표선출방식은 보통선거·평등선거·직접선거·비밀선거에 의해 1선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제를 도입(제8조)했

으며, 단기무기명 투표(제32조)로¹⁰⁵⁾ 진행하였다. 선거인은 본인이 투표소에 가서 등록된 선거인 명부를 통해 본인임으로 인증 받은 후 투표구 선거위원회의 위원 1인 이상 앞에서 선거인명부에 서명(제34조)하였다. 유효투표 중 최다수를 득한 자를 당선인으로 규정(제43조)하였다.

제3대 국회부터 선거 사상 처음으로 여당인 자유당이 후보에 대한 정당 공천제를 도입하였으며, 원내 제1야당인 민주국민당도 후보 공천제를 실시하여 정당정치的气味을 마련하였다. 제헌국회와 제2대 국회에서는 대략 40정도의 정당 및 사회단체 등의 후보가 난립하여 평균 10:1의 경쟁률을 보였으나, 제3대 국회 이후 정당 공천제의 도입으로 안정되었다. 이 시기 국회의원 의석과 총선 투표율은 제헌국회(200석, 95.5%), 제2대 국회(210석, 91.9%), 제3대 국회(203석, 91.1%), 제4대 국회(233석, 87.8%), 제5대 국회(민의원 233석, 참의원 58석, 84.3%) 등을 기록하였다.

제헌국회부터 제4대 국회까지 동일한 선거 방식으로 대표선출이 진행되었으며, 국회 원구성 또한 단원제를 채택하였다. 그러나 이승만 정부가 붕괴한 이후 1960년 4·19혁명으로 등장한 제5대 국회는 제2공화국 헌법에 따라서 국회 원구성이 양원제로 채택되었으며, 민의원은 소선거구제를, 참의원은 2명~8명을 선출하는 대선거구제와 제한 연기명 투표제 방식을¹⁰⁶⁾ 채택하는 등 커다란 변화가 이루어졌다. 제2공화국 헌법 하에서 치러진 제5대 국회는 5·16군사정변으로 1년도 안 돼서 막을 내렸지만, 지난 이승만의 자유당 정권 하에서 치러진 4번의 선거와 달리 관권의 개입이 없이 민의에 의해 비교적 공정하게 치러진 선거로 한국 의정사에 적지 않은 의미를 가지게 되었다.¹⁰⁷⁾

두 번째 산업화 시기는 1961년 5·16군사정변과 12·12군사반란으로 등장한 제3·제4·제5공화국으로 1963년 11월 26일 제6대 국회부터 1985년 2월 12일 제12대 국회까지이다. 먼저 제6대 국회의 가장 큰 특징은 제5대 국회의 내각책임제를 대통령 중심제로 바꾸면서 국회도 양원제에서 다시 단원제로 환원하였다. 국회의원 선거에서 대한민국 의정사상 처음으로 비례대표가 도입되어 선거제도가 소선거구제+비례대표제의 혼합으로 진행되었다.

비례대표 의석은 지역구 선거에서 3석 이상을 득표하거나 혹은 유효 총 투표 수의 100분의 5 이상을 얻은 정당에게 득표 비율에 따라서 배분하였다. 특히 5·16군사정변으로 등장한 군부는 총선 후보 자격을 정당 소속으로 한정하여 제6대 국회에서는 12개의 정당이 창당되었다. 제8대 국회에는 입후보 자격을 정당 추천으로 한정하여 무소속은 선출되지 않았다. 제9대·제10대 국회에는 유신헌법에 따라서 각 지역구에서 1구 2인의 국회의원을 뽑는 중선거구제가 도입되었으며, 비례대표제 대신 대통령이 국회의원의 3분의 1을 선출하는 유신헌법(간접선거)을 도입하였다.

제11대·제12대 국회는 12·12군사반란에 의해 집권한 신군부에 의해 지역구는 1구 2인을 뽑는 중선거구제였으나, 유신헌법 간선제에 의한 유신헌법이 아닌 비례

105) 유권자가 투표용지에 자신이 가장 지지하는 1명의 후보자 이름만을 기입하는 방법이다.

106) 선거구의 정원수가 여러 명인 경우에 2명에서 '정원수-1'명의 후보까지 이름을 쓸 수 있는 투표 방식을 말한다.

107) 이형, 『한국 의정사 30년: 제헌에서 10대까지』, p. 357.

대표제로 다시 환원하였다. 국회의원 선거법에 따라서 비례대표는 기존의 3석에서 5석 이상으로 높아졌으며, 민정당이 전국구 의석수의 3분의 2인 61석을 차지하였다. 이 시기 국회의원 의석과 총선 투표율은 제6대 국회(175석, 72.1%), 제7대 국회(175석, 76.1%), 제8대 국회(204석, 73.2%), 제9대 국회(219석, 72.9%), 제10대 국회(231석, 77.1%), 제11대 국회(276석, 77.7%), 제12대 국회(276석, 84.6%) 등을 기록하였다.

세 번째 민주화 시기는 1987년 6월 항쟁으로 대한민국 대통령 직선제 도입 이후 민주화의 열망이 높았던 상황에서 1988년 4월 26일 제13대 국회에서 2016년 4월 13일 제20대 국회까지이다. 민주화의 열망에 따라서 제3·제4·제5공화국 시기 중선거구제 대신 다시 소선거구제로 환원하였으며, 비례대표제를 유지하였다. 제13대 국회에서 여당인 민주정의당은 전체 299석에서 과반에 미치지 못하는 125석밖에 얻지 못한 가운데, 4당 체제하에서 헌정 사상 처음으로 여소야대(與小野大) 정국이 되었다. 그 결과 통일민주당의 김영삼과 신민주공화당의 김종필은 3당 합당을 거행하였고, 218석이라는 거대 여당이 탄생하였다. 제14대 국회는 3당 합당이라는 정국하에서 치러졌다.

민주화 시기의 선거와 대표자선출방식은 제13대 국회에서 정해진 소선거구제와 비례대표제를 통한 방식을 유지하였다. 그러나 민주화 시기에 맞게 선거와 대표자선출방식은 몇 가지 새로운 특징이 있었다. 먼저 시민사회의 선거참여가 눈에 띄게 늘었다. 제16대 국회에서 시민단체들은 부적격 후보자에 대한 낙선운동을 벌였으며, 후보자의 납세 실적과 병역, 전과 등 후보 검증이 주요 이슈로 등장했다.¹⁰⁸⁾ 제17대 국회에서는 비례대표제의 선출방식인 정당명부식 비례대표제를 선택하였다. 과거 지역구 득표율에 따라 비례대표 의석을 배정하던 방식을 변경하여 지역구 투표와 정당에 대한 지지(비례대표)투표를 분리한 1인 2표제를 도입하였다. 그 결과 강력한 양당제 하에서 지역구 의석을 차지하지 못했던 진보정당들이 비례대표제 투표를 통해 국회로 진입하게 되었다.

또한 제19대 국회 이후 그동안 금지되었던 대한민국의 재외국민이 선거권을 행사할 수 있었으며, 부재자 투표 기간에 각국의 대사관을 통해 선거권을 행사할 수 있게 되었다. 그리고 선거권의 연령이 만 19세 이상인 대한민국 국민으로 변경되었으며, 피선거권은 여전히 만 25세 이상의 대한민국 국민으로 한정하였다. 제20대 국회에서는 부재자 선거가 아닌 투표시간에 제약받지 않기 위해 사전투표제를 실시하여 국민들의 주권 행사를 더욱 강화하였다.

그러나 민주화 시기 선거 과정의 부정적 측면이 부각되었는데, 국민의 정치참여에 대한 무관심이 늘어나면서 투표율이 크게 하락하였다. 이 시기 투표율은 제13대 국회(78.8%), 제14대 국회(71.9%), 제15대 국회(63.9%)를 기록하며 처음으로 60%대로 추락하였다. 그리고 제16대 국회(57.2%), 제17대 국회(60.6%) 이후 제18대 국회는 역대 최저투표율인 46.1%를 기록했으며, 제19대 국회(54.2%), 제20대 국회

108) 박현수, 『대한민국 국회60년』, p. 11.

(58%)를 기록하였다. 이와 같은 투표율의 하락은 대의제 민주주의의 위기이지만, 과거 건국 시기와 산업화 시기 그리고 민주화 시기를 거치면서 대한민국의 선거와 대표자선출 방식은 점차 국민의 주권인 선거권의 행사를 보다 폭넓게 보장함으로써 민주주의 토대를 확고히 하는 방향으로 점차 발전하였다고 볼 수 있다.

다. 유권자의 대표자 이미지와 선거 인식

1948년 첫 자유선거에 임하는 대한민국 유권자의 선거 인식과 대표자 이미지는 매우 낮설었다. 유엔 한국임시위원단의 결의에 의해 남한만의 정부 수립을 위한 선거가 결정되자 남한만의 정부 수립에 반대하는 김구, 김규식, 김일성, 김두봉 등 전 조선 제정당사회단체 대표자 연석회의의 반대 등 국론이 분열되면서 역사상 첫 민주선거의 원칙하에 실시된 선거의 의미가 많이 퇴색되었다.

그럼에도 불구하고 최초의 자유선거인 제헌국회 총선에 대한 국민들의 관심은 매우 높았다. 투표율이 전체 유권자의 80%가 등록을 하였으며 역대 선거 상 최고의 투표율인 95.5%에 달했다. 또한 200명의 국회의원 중 이승만이 주도한 대한독립촉성국민회의가 27.5%인 54석으로 제1당이 되었지만, 정당에 소속되지 않은 무소속 당선자가 42.5%인 85명에 달하면서 정당체제에 대한 국민들의 인식은 낮았다.

선거가 끝난 후 선거감시단인 유엔 한국위원회는 공식적으로 1. 민주주의 기본권리가 인정 및 존중된 상당히 자유로운 분위기가 유지되었으며, 2. 조선 총인구의 약 3분의 2를 차지하고 있는 지역에 있어서의 선거인의 유효한 자유의사의 표현이었다고 결론지었다.¹⁰⁹⁾ 그러나 이러한 분석과 달리 전체 유권자의 80%가 등록을 한 것은 공권력에 의한 강요가 있었다는 지적과 함께, 김구 선생은 “국민들은 경찰과 향토보위단의 억압적인 태도 하에 등록하고 투표를 강요당했다”고 주장했다.

유권자의 선거 인식과 대표자 이미지를 규정한 가장 중요한 사건이 바로 제1공화국 이승만 정권을 무너뜨린 4·19혁명이었다. 이승만의 종신 대통령 기도인 발취개헌안 통과와 사사오입개헌 등 반(反)민주적 행태로 인해 국민들의 민심은 “못 살겠다 갈아보자”의 심리가 팽배하였다. 1960년 3·15 정·부통령 선거에서 자유당이 미리 짜놓은 각본대로 조작된 선거 결과가 발표되자 대국에서 시작된 학생 데모는 전국 주요 도시로 확산되었다. 결국 4월 27일 이승만 대통령이 하야하였고, 과도내각 수립 및 내각책임제 개헌이 이뤄졌다.

4·19혁명 이후 제2공화국 헌법에 따라 실시된 제5대 총선에서 국민들은 민주당 장면 정부에게 전체 민의원 의석 233석 중 175석을 몰아주었으며, 참의원 의석 58석 중 민주당에게 31석을 몰아주어 압승을 하였다. 이에 반해 이승만 정권의 잔재인 자유당은 민의원에서 2석, 참의원에서 4석을 얻는 데 그쳐 사실상 군소정당으로 전락했다. 이 시기 선거의 또 다른 특징은 진보 성향의 혁신 세력이 일반의 예상보다 밀도는 미미한 당선자를 넘으로써 기성 정치권에서 완전히 밀려나는 상황이 되

109) 이형, 『한국 의정사 30년: 제헌에서 10대까지』, p. 49.

었다. 이들의 퇴락은 4·19혁명의 동력이 된 반(反)자유당, 반(反)독재 투쟁에 별다른 역할을 못했다는 데서 찾을 수 있다. 혁신계는 선거 과정에서 민족적 사회주의 건설, 계획경제, 산업의 국유화 등 급진적인 색채의 이념정치를 표방했으나, 당시 국민들의 정서와 지향으로 보아 매우 비현실적인 주장이었다. 그 결과 국민들의 표심은 자유당과 맞서 싸운 민주당과 반(反)자유당으로 뭉쳤던 무소속에게 돌아갔다.¹¹⁰⁾

5·16군사정변 이후 치러진 제6대·제7대 선거에서 국민들은 민주공화당에게 175명 중 제6대 선거에서는 110명, 제7대 선거에서는 129석으로 과반을 훨씬 넘어서는 절대 다수의석을 주었지만, 독재 정치가 계속되면서 제9대 선거 이후 국회를 통해 집권 세력을 견제해야겠다는 유권자들의 의지가 투표에 반영되었다. 그 결과 민주공화당이 113명으로 줄었으며, 야당인 신민당이 89석으로 제8대 선거보다 무려 52석이나 더 늘어났다. 유권자들의 견제 심리는 유신헌법이 통과되면서 더욱 강력하게 표출되었으나 제9대 선거 이후 게리맨더링(gerrymandering)에 의한 선거구제의 조정(중선거구제)과 유신헌법에 따라서 대통령이 국회의원을 뽑는 간접선거제가 도입되면서 유권자들의 이러한 견제 욕구는 사실상 제대로 작동하지 못했다.

1987년 6월 항쟁은 1987년 대통령 직선제를 이끌어냄으로써 지난 4·19혁명과 같이 민주화를 위한 국민적 저항의 산물이었다. 1988년 제13대 선거 이후 민주 대 반(反)민주 대결 구도는 사라지고 그 공백을 상당 부문 3김(김영삼, 김대중, 김종필)에 의한 지역감정이 대신하였다.¹¹¹⁾ 제13대 선거에서 민주정의당은 야권(김영삼, 김대중)의 분열로 권력은 유지했으나, 국민들은 헌정 사상 처음으로 집권당에게 ‘여소야대’의 정국을 탄생시켰다. 그러나 민주정의당과 김영삼의 통일민주당, 김종필의 신민주공화당은 손을 잡고 3당 합당을 추진하여 218석이라는 거대 여당을 탄생시켰다.

철저한 지역주의 선거에 기반을 둔 총선은 제14대·제15대·제16대까지 큰 변화 없이 왔으나, 2004년 노무현 대통령 탄핵 정국 하에서 치러진 제17대 선거는 집권당인 열린우리당이 최초로 과반의석을 넘는 152석을 차지하였다. 그러나 대통령 탄핵을 주도했던 한나라당은 그나마 영남 지역에 힘입어 121석을 확보하여 참패를 면할 수 있었다. 이 또한 국민의 견제 심리가 작동한 결과였다. 제18대·제19대 선거에서도 국민들은 집권당에게 몰표를 주는 대신 일을 할 수 있도록 과반의 의석을 주는 대신 야당을 통한 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있도록 하였으며, 정당명부식 비례대표 방식에 의해 제3당인 진보정당의 원내 진입도 이끌어 냈다.

제20대 선거는 집권당에 대한 유권자의 심판이 매우 매섭게 몰아쳤다. 특히 보수와 진보의 양당정치에 염증을 느낀 상당수의 유권자들이 제3당인 국민의당을 선택함으로써 정치변화, 즉 새정치에 대한 국민적 열망을 가감 없이 표출하였다. 특히 비례대표 결과에서 26.7%를 획득하여 더불어민주당을 제치고 2위를 기록했다. 그

110) 위의 책, p. 357.

111) 박현수, 『대한민국 국회60년』, p. 9.

결과 더불어민주당이 123석, 압승이 예상되었던 새누리당은 122석, 제3당인 국민의당은 38석을 차지했다.

지난 스무 번의 총선에서 대한민국 유권자의 인식과 대표자에 대한 이미지를 결정하는 핵심은 견제와 균형이었다. 또한 독재에 대한 끊임없는 저항과 집권 세력에 대한 지지와 함께 여전히 야당을 통한 견제와 균형의 원리를 매우 정교하게 만들어 냈다. 이러한 선택이 바로 오늘 대한민국이 산업화와 민주화를 동시에 달성할 수 있었던 힘이었으며, 더 성숙한 민주주의로 나갈 수 있는 토대가 되었다.

3. 일본

이기태(통일연구원)

국가의 정치적 대표성을 좌우하는 중요한 요인으로 고려할 것은 제도(헌법, 선거제도), 정치가 충원 방식(후보자 공천), 유권자 의식 등이다. 이러한 세 가지 요소를 다루더라도 문제의식 및 연구목적에 따라 접근방식이 다를 수 있다. 예를 들면, 제도적 접근, 구조적 접근, 역사적 접근, 정치문화적 접근 등이다.

통일 이후 북한 선거제도 정착을 염두에 둔다면 접근방식은 매우 한정적이나, 제도가 갖는 규정력(제도적 요소)하에서 정치 세력·사회 세력 간 연계가 어떻게 구조화되었는가를 정치가 리쿠르트 및 유권자 의식 등을 통해서 확인하는 방식 등을 고려해 볼 수 있다.

일본은 의원내각제를 채택하면서도 천황제를 통한 입헌군주국이기도 하다. 따라서 천황제 하에서 선거나 대표자를 어떻게 인식하는지 파악할 필요가 있다. 또한 천황제와 의회 관계의 변화를 통해 통일 이후 북한 선거제도 정착에 일본 사례가 줄 수 있는 시사점을 제시하고자 한다.

가. 중의원·참의원 역사·구조·기능

(1) 중의원

(가) 역사

일본의 양원제는 입헌군주제를 표방한 1890년 「메이지(明治)헌법」에 의해 도입되었다. 중의원(衆議院, House of Representatives)은 일본의 입법부인 국회의 의원(議院) 중 하나다. 1890년 「메이지헌법」 시행에 따라 제국의회(帝國議會)의 하원으로 설립되었던 의원이며, 귀족원과 더불어 제국의회를 구성하였다. 귀족원은 왕족과 귀족 및 천황에¹¹²⁾ 의해 임명된 자로 구성되었고, 중의원은 제한선거에 의해 선출된 국민의

대표로 구성되었다. 따라서 일본에서 양원제의 초기 형태는 영국과 같은 ‘신분형’이었다. 의회의 권한은 제한적이었으며, 수상은 천황이 임명하였기 때문에 내각은 의회에 대해서가 아니라 천황에 대해서 책임을 졌다.

일본의 패전과 함께 1946년에 제정되어 1947년 5월 3일부터 시행된 일본국헌법에서 중의원은 국회의 하원으로 재편되어 참의원과 함께 국회를 구성하고 있다. 천황은 「메이지헌법」 아래에서 절대적 권력을 가진 존재에서 상징적 존재로 물러나고, 천황의 자문기관에 불과했던 의회가 헌법상 최고기관으로서의 지위를 부여받게 되었다.

(나) 구조

중의원의원 선거는 소선거구 비례대표 병립제에 따라 실시된다. 소선거구 비례대표 병립제는 선거인이 소선거구와 비례대표 각각 1표씩 투표하는 제도다. 피선거인(입후보자)은 소선거구와 비례대표 양쪽에 입후보할 수 있다(중복 입후보제도). 한편, 1993년 제40회 중의원 선거까지 오랫동안 중선거구제를 실시해오다가 1994년 1월 선거법을 개정하여 현재의 소선거구제와 비례대표제를 병용하는 선거제도를 도입했고, 1996년 10월에 실시된 제41대 총선거부터 적용하였다.

중의원은 480명의 의원으로 구성된다. 중의원의원 가운데 300명(8분의 5)은 소선거구제 방식으로 각 지역선거구에서 선출되고, 나머지 180명(8분의 3)은 전국을 11개의 선거권역으로 나누어 정당명부식 비례대표제를 통해 선출된다.

중의원선거의 선거권은 20세 이상의 자에게 부여되지만 피선거권은 25세 이상의 자에게 부여된다. 중의원의원의 임기는 4년이며 중의원이 해산된 경우에 해산으로 임기만료가 된다.

한편, 일본에서는 중의원의원을 ‘대의사(代議士)’라고 부르기도 한다. 구(舊)헌법 아래 귀족원 의원은 옛 공가, 옛 다이묘, 화족 등 구(舊)헌법 하에서 설치된 군대 일본의 귀족 계급과 정부에 인선되고 천황이 임명한 전 관료와 대학교수 등의 학식 경험자와 훈공자, 고액납세자의 호선이라는 상류층의 대표로서의 지위를 가졌다. 이에 반해 제국의회에서 중의원은 선거에 의한 민선이라는 위치와 함께 전 의원이 국민의 보다 넓은 계층의 투표로 선출되었다는 점에서 ‘대의사(代議士)’라고 불렸으며 의회제도는 대의제도라 불렸다.

일본국헌법 하에서 귀족원은 폐지되었고 중의원과 마찬가지로 선거로 선출된 의원들로 구성된 ‘중의원’이 탄생했다. 이에 따라 모든 국회의원이 ‘전국민을 대표(제43조 제1항)’하는 민선 의원이 되었지만, 오늘날까지도 중의원 의원을 가리켜 ‘대의사’라고 부르고 참의원 의원은 일반적으로 ‘대의사’라고 불리지 않는다. 국회 내에서

112) 천황(天皇)이란 용어 외에도 한국 내에서는 ‘일왕’, ‘덴노’ 등 여러 표현이 사용되고 있다. 한일 관계의 불행한 과거사를 생각했을 때 ‘천황’이라는 용어에 거부감을 나타내는 의견도 강하지만, 여기에서는 역사용어로서 ‘천황’이라는 단어를 그대로 사용한다.

진행되는 ‘대의사회’는 각 정당 소속의 중의원 의원만의 의원총회이며, 중의원과 참의원을 합한 의원총회는 ‘양원의원총회’라 불리운다.

(다) 기능

의원내각제를 선택한 헌법에 따라 의회는 수상을 선출할 뿐만 아니라 과반수의 내각을 구성하고, 내각을 불신임할 수 있는 권한을 가진다. 다만 의회가 내각을 불신임한 경우에 내각은 총사퇴하거나 의회를 해산할 수 있기 때문에 의회의 내각 불신임권은 내각의 의회 해산권과 맞물려 있다.

중의원은 참의원보다 우월한 권한을 가짐으로서 양원은 불균형적 권한을 갖는다. 왜냐하면 중의원에서 통과된 법안이 참의원에서 부결되면 중의원은 재의결에 부처 출석의원의 3분의 2 이상이 찬성한 경우에 법안을 확정시킬 수 있기 때문이다(일본국헌법 제59조). 또한 예산안이나 조약안 및 수상의 선거와 관련해서 참의원이 중의원의 결정과 다른 결정을 하고 양원협의회(conference committee of both Houses)에서 의견을 일치시키지 못한 경우 또는 참의원이 의결을 하지 못한 경우에 중의원의 결정이 의회의 결정이 되기 때문에(일본국헌법 제60조, 제61조, 제67조) 참의원은 중의원보다 권한에서 열세에 있다고 볼 수 있다.

법안이나 예산안 또는 조약안 등에 관하여 양원 간의 의견의 불일치가 존재하는 경우에 소집되는 양원협의회는 양원에서 각각 10명씩, 총 20명으로 구성된다(국회법 제89조). 양원협의회는 양원의 위원들이 각각 3분의 2 이상 출석하여야 의사를 진행하고 의결할 수 있다(국회법 제91조). 그리고 양원협의회는 전체 출석위원의 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다(국회법 제92조).

한편 중의원이 수상을 불신임하거나 신임을 거부하고 10일 이내에 해산하지 않으면 수상은 내각과 함께 총사퇴해야 한다. 이때 수상은 중의원을 해산할 수 있지만 참의원은 해산할 수 없다. 다만 중의원이 해산되면 동시에 참의원은 회기를 종료한다. 중의원이 해산된 때 예외적으로 비상사태의 경우에만 수상이 참의원의 회의를 소집할 수 있고, 이 경우에 참의원의 의결은 차기 중의원이 개원한 후 10일 이내에 동의하지 않으면 무효가 되거나 취소될 수 있다(일본국헌법 제54조).

중의원의 임기(4년)는 참의원 임기(6년)보다 짧고, 중의원은 임기 도중 해산이 있다. 일본국헌법 시행 이후 중의원이 임기 만료를 맞이한 것은 1976년 선거, 단 1번 밖에 없다. 보다 충실하게 민의를 반영할 수 있다는 점에서 참의원에 대해 우월적 지위가 인정되고 있다.

중의원의 우월은 크게 두 가지로 나뉜다. 먼저 ‘의결상의 우월’이 있다. ‘법률안의 의결’에서는 중의원에서 가결해서 참의원에서 이것과 상이한 의결을 한 법률안은 중의원에서 출석의원 3분의 2 이상의 다수로 재차 가결한 경우에 법률이 된다(헌법 제59조 제2항). ‘내각총리대신의 지명, 예산 의결, 조약의 승인’에서는 내각총리대신의 지명, 예산 의결, 조약의 승인에 대해 참의원에서 중의원과 상이한 의결을 한 경

우에 양원협의회를 열어서도 의견이 일치하지 않을 때 또는 참의원이 중의원의 의결로부터 일정 기간 내에 의결하지 않을 때는 중의원의 의결을 국회의 의결로 한다(헌법 제60조 제2항, 제61조, 제67조 제2항). ‘회기의 결정’에서는 회기의 결정에 대해 양 의원의 의결이 일치하지 않을 때, 또는 참의원이 의결하지 않을 때는 중의원의 의결한 사항에 따른다(국회법 제13조). 단 헌법 개정의 발의 등에 대해서는 우월은 없다.

둘째로 ‘권한상의 우월’이 있다. ‘예산선의권(予算先議權)’과 같이 예산은 먼저 중의원에 제출되어 심의된다(일본국헌법 제60조 제1항). ‘내각불신임의결권(内閣不信任決議權)’과 같이 내각불신임의결은 중의원에서만 진행될 수 있다(일본국헌법 제6제9조). 내각은 중의원에서 불신임 결의안이 가결되거나 신임의 결의안이 부결되었을 때는 10일 이내에 중의원을 해산하지 않는 한 총사직해야 한다. 또한, 개개인의 국무대신에 대한 불신임 결의를 진행할 수 있지만 법적 효과는 없다.

중의원에만 인정되는 권능으로 내각불신임의결권 이외에 참의원의 긴급 집회에서 정한 조치에 대한 동의권(일본국헌법 제54조 제3항)이 있다.

(2) 참의원

(가) 역사

「대일본제국헌법」, 즉 「메이지헌법」은 (천황의) 입법권의 협찬기관으로 중의원과 귀족원의 이원제로 구성되는 제국의회를 설치하였다. 민선 의원만으로 구성되는 중의원과 달리 귀족원은 황족의원, 화족의원, 칙임(勅任)의원(제국학사원 회원 의원, 거액납세자 의원 등)으로 구성되었다.

반면 현재의 일본국헌법은 입법 기관으로서 중의원과 참의원(參議院, House of Councillors)의 양원제로 구성되는 국회를 설치하고, 참의원은 중의원과 마찬가지로 ‘전 국민을 대표하는 선거로 선출된 의원’만으로 구성되었다(일본국헌법 제43조 제1항).

일본국헌법 제정 과정에서는 1945년 10월 11일, 고노에 후미마로(近衛文麿)가 내대신부(内大臣府) 고요가카리(御用掛)에 임명되면서 내대신부가 헌법 조사에 임하면서 조사결과로서 고노에와 사사키 소이치(佐々木惣一)의 2가지 안이 제시되었다.

한편 제2차 세계대전 패전 이후 일본을 점령하고 있던 미군이 작성한 헌법 초안에는 귀족원을 폐지하고 중의원으로만 구성하는 단원제의 내용이 담겨 있었다. 귀족원의 존재가 일본의 민주주의 경향에 반하고 일본은 연방제가 아니기 때문에 각 주의 의견을 반영하기 위한 상원의 개념이 필요 없다는 판단에서였다.¹¹³⁾ 물론 미군정의 일부에서는 전의원이 공선에 의한 선출이라면 양원제에 긍정적인 반응을 보이기도 했다. 연합국 최고사령관총사령부(GHQ)의 마일로 로웰(Milo E. Rowell) 민

113) 경제회, “일본 선거제도의 현황과 변천,” 『미래정치연구』, 창간호 (2011), p. 80.

정국 법규과장에 의해 작성된 “일본 헌법에 대한 준비적 연구와 제안 보고서”에는 “입법부는 단원(一院)으로도 양원(二院)으로도 좋지만, 모든 의원이 공선(公選)에 의해 선출되지 않으면 안 된다”라고 제안되었다.

시데하라 기주로(幣原喜重郎) 내각은 헌법 개정은 내대신부가 아닌 내각이 담당해야 한다는 입장에서 1945년 10월 13일에 마쓰모토 조지(松本烝治) 국무대신을 위원장으로 하는 ‘헌법문제조사위원회(마쓰모토 위원회)’가 설치하였다. 마쓰모토 위원회는 양원제를 유지하면서도 구성을 민주적으로 해야 한다는 의견이 지배적이었다. 또한 중의원의 견제를 위해 참의원이 필요하다고 강력하게 주장하여 참의원이 존립하게 되었다.¹¹⁴⁾

이에 따라 참의원은 새롭게 만들어진 조직으로 귀족원과 어떠한 직접적인 관련은 없었다. 단지 초기 참의원이 직능대표를 지향한 점이 과거 귀족원에서 추진한 개혁안과 유사한 점이 있었고, 제1회 참의원의원 통상선거에서 귀족원 출신 의원들이 적지 않게 당선되면서 초기 참의원에서 커다란 영향력을 갖게 되었다.

(나) 구조

참의원 의원은 242명 가운데 96명은 전국을 하나의 선거구로 하는 정당명부식 비례대표제를 통해 선출되고, 그 밖에 146명은 47개의 도도부현(1都, 1道, 2府, 43縣)을 선거구로 하여 선거구별로 득표수에 따라 2명에서 10명의 의원이 선출된다.

참의원 선거 선거권은 18세 이상의 자에게 부여되지만 피선거권은 중의원 선거와 달리 30세 이상의 자에게 부여된다. 참의원 의원의 임기는 6년으로 3년마다 실시되는 선거를 통해 정원의 2분의 1을 교체한다(일본국헌법 제46조). 중의원과 달리 임기 중의 해산은 없다.

(다) 기능

내각과 연대책임을 갖는 중의원과 상대적으로 자유로운 참의원의 구조가 반영되어 중참의원의 정치가 상에도 차이가 나타난다. 해산이 적용되는 중의원은 임기가 짧고 정국에 민감하기 때문에 선거구민의 선호를 잘 반영하는 해당 지역 연고자(지역 명망가)가 당선에 유리하다. 이에 개별 중의원 정치가들은 특정 지역에 고정적인 지지를 구축하는 ‘지반(地盤)’을 형성하고 있다.

반면에 참의원은 중의원에 비해 선거구가 넓기 때문에 지명도가 높은 후보자 또는 전국적 조직표를 확보할 수 있는 단체 후보자 등의 당선 확률이 높다. 이것이 전국구(1980년대 이후 비례구로 전환) 제도와 맞물리면서 직능대표제적 성격이 강하게 나타났다.

중참의원의 기능 및 운용상의 문제에서 비롯된 논란이 있는데 참의원의 존재 이

114) 경제회, 위의 글, p. 80.

유가 의문시된다. 일본의 양원제는 중의원과 참의원에서 이중체크를 가능하게 하는 통치구조를 구축함으로써 정부 여당의 폭주를 막고 정부·의회 간 균형과 견제를 유도하는 제도적 장치로서의 기능을 갖는다.

하지만 분할(ねじれ)국회(양원에서 여야당 간 정치세력비가 다른 분할국회)에서의 법안체류 문제, 나아가 실제 소속정당의 당의 구속에서 자유로울 수 없는 참의원의 정책 선호 등이 문제시된다. 전자의 경우는 참의원의 심의결과가 달라 신속한 법안 통과가 어렵게 되었다는 점에서 결정하지 못하는 정치(決められない政治)라는 비판을 받으며, 후자의 경우는 국회 심의과정에서 중의원과 다를 바 없다는 카본카피(カーボンコピー)론이 제기된다. 이에 제도상 참의원에 기대되는 역할과 기능을 수행하지 못한다면 양원제를 일원제로 변경해야 함을 주장하는 논의가 다수 존재한다.

나. 대표선출방식과 선거

(1) 중의원 선출방식

전후 일본은 중선거구제를 장기간 운용하다가 1994년부터 소선거구 비례대표 병립제를 도입하였다.

중선거구제의 문제점(정당 중심, 정책선거를 저해, 과벌정치, 이익유도형 정치, 금권선거 등)이 일본 정치의 폐해를 양산하고 있다는 인식이 사회 전반에 폭넓게 자리하면서, 선거제도 개혁의 당위성이 부여되었으며, 소선거구제가 갖는 제도적 효과가 정권 선택이 가능한 양대 정당제를 유도할 것이라고 기대되었다.

중의원 의원 전원을 선택하기 위해 소선거구 선거와 비례대표 선거가 동일한 투표일에 실시된다. 입후보할 수 있는 자격은 25세 이상 일본 국민으로, 투표할 수 있는 사람은 20세 이상의 국민이다. 투표 시 소선거구 선거는 자신이 지지하는 그 지구의 후보자 이름을 기입하고, 비례대표 선거는 지지하는 정당의 이름을 기입한다.

임기만료(4년)에 의해 실시되는 경우와 중의원 해산에 의해 실시되는 경우가 있다. 중의원 의원 정수는 소선거구 선출 의원이 5분의 3, 비례대표 선출 의원이 5분의 2이다. 선거 결과에 따라서는 여당과 야당이 바뀌는 가능성이 있으며 중의원에서는 수상을 지명하는 권한이 있으므로 정권을 좌우하는 중요한 선거라고 할 수 있다.

소선거구 선거는 전국을 300개의 선거구로 나눠서 각각의 선거구에서 1명의 의원을 선출한다. 비례대표 선거는 중의원 의원 정수 480명 중 180명이 비례대표제로 선택된다. 비례대표 선거는 지지하는 정당의 이름을 기입하고 투표하며 각 정당의 득표율에 따라 의석수를 배분하는 구조이다. 각 정당은 사전에 당선시키고 싶은 사람의 이름을 순서에 따른 명부를 제출함으로써 그 순서에 따라 당선자가 결정된

다.

현재는 소선거구에서 289인, 비례대표로 176인을 선출하며, 비례대표는 전국을 11개의 블록(北海道, 東北, 北關東, 南關東, 東京, 北陸信越, 東海, 近畿, 中国, 四国, 九州)으로 나누어 2표제로 실시되고 있다. 정당이 의석을 비례배분으로 배당받기 위해서는 2% 이상의 득표가 필요하다. 한편 현재 의원 정수 삭감 및 1표의 격차 시정이 지속적으로 추진되고 있다.

또한 중복 후보자 제도와 부활당선 문제가 제기된다. 정당이 비례대표 명부에서 복수의 후보자를 동일 순위로 등록하고, 소선거구에서 낙선한 후보자 중 석패율이 높은 순위로 당선된다. 이때 단일 소선거구를 기반으로 하는 의원이 복수 존재하는 현상이 발생하며, 소선거구 낙선자가 비례대표제를 통해 당선됨으로써 비례대표제가 소선거구제에 종속되는 형태가 양산되고 있다.

(2) 참의원 선출방식

입후보할 수 있는 사람은 30세 이상의 일본 국민이며 투표할 수 있는 사람은 20세 이상의 국민이다. 참의원 의원은 ‘지방선거구’와 ‘비례선거구’ 양쪽에서 선택된다. 참의원 의원의 임기는 6년이지만, 참의원 의원 선거는 3년마다 절반씩 실시된다.

참의원은 중의원과 같은 해산도 없고 참의원은 임기가 길기 때문에 그만큼의 경험을 쌓은 사람이 입후보하기 때문에 정권 선택에 구속받지 않는 ‘양식의 부(良識の府)’ 또는 중의원에서 가결된 법률을 한 번 더 심의하기 때문에 ‘재고의 부(再考の府)’라고 불린다.

1947년 참의원 선거구는 100개의 전국구와 105개의 지방구로 구성되었는데 지방구는 2인~8인구로 구성되었다. 1982년에 전국구가 폐지되면서 구속명부식 비례구가 도입되었다. 이는 이익집단을 중심으로 한 금권선거 지양을 목표로 하였는데 자민당의 강경 표결을 통해 법안이 통과되었다. 이러한 변화는 당시 자민당의 전국구 득표율 저하와 무관하지 않았다. 그리고 2004년에 정수 삭감과 함께 기존의 구속명부식에서 비구속명부식 비례구로 방식이 변경되었다. 즉, 정수는 252명에서 242명으로 삭감되었는데 비례구가 100명에서 96명으로, 선거구는 152명에서 146명으로 확정되면서 오늘에 이르고 있다.

‘지방선거구’는 각 도도부현(都道府県)을 하나의 선거구로서 선거를 실시하는 방법으로 일본 전국에는 47개 선거구가 있다. 즉, 각 도도부현별로 참의원 의원을 선택한다는 것이다. 참의원 의원 정수 242명 중, 지방구에 배정된 의석수는 146개이지만, 참의원 의원은 3년마다 반수가 개선(改選)되기 때문에 한 번의 선거에서는 반수인 73의석이 지방구로부터 선출된다. 선거구별, 즉 여기에서는 도도부현별로 할당된 의석수는 인구 비율로 결정된다.

‘비례선거구’는 전국을 하나의 블록으로 하고 있다. 즉, 블록별로 나누지 않고 있

는 것이다. 선거구를 크게 하면 각각의 선거구에 할당된 의석수도 복수가 된다. 즉, 사표(死票)가 비교적 적어지고 의회 구성이 국민의 의사를 그대로 반영할 가능성이 높아지기 때문이다. 지명도가 있는 탤런트나 저명인이 입후보하는 경우가 많은 것도 특징이다.

(3) 정치가 충원(recruitment) 양상: 일본의 정치가상

‘국권의 최고기관’(일본국헌법 제41조)인 국회에서 입법을 담당하는 국회의원이 되기 위해서는 특별한 자격과 교육은 필요 없고, 선거에서 승리를 거두면 된다. 물론 선거에서 의석을 얻기 위해서는 막대한 코스트를 지불할 필요가 있고, 누구나 될 수 있는 것도 아니다. 또한 정치가는 불안정한 직업이며 정기적으로 실시되는 선거에서 유권자로부터 심판을 받지 않으면 안 되고, 경우에 따라서는 의원직을 잃고 권력에 대한 접근이 불가능하게 된다.

정치가를 공직자로 한정한다면 현재 일본에는 약 37,000명의 정치가가 있다.¹¹⁵⁾ 이 중에서 국회의원은 722명(중의원 480명, 참의원 242명)이다. 이 외에도 지방공공단체장으로서 47명의 도도부현 지사와 1,737명의 시구청장, 게다가 2,677명의 도도부현 의회 의원, 31,705명의 시구청 의회 의원이 있다(2012년 12월 31일 현재). 공직을 목표로 정치활동을 하고 있는 사람들도 포함한다면 그 숫자는 더욱 증가한다.

국회의원이 되기 위해서는 다양한 루트가 있지만 중요한 점은 정당의 공인을 얻는 것이다. 정당의 공인은 지명도 향상과 다양한 자원(자금과 선거 노하우 등)으로의 접근을 가능하게 한다. 일반 사회인이 국회의원이 되기 위해서는 주로 4가지 길을 상정할 수 있다. 첫째, 지방의원이 된다. 둘째, 정치가 비서가 된다. 셋째, 정당의 정책 스텝이 된다. 넷째, 정당의 후보자 공모제도에 응모한다.¹¹⁶⁾

첫째부터 셋째까지는 정당 조직의 인적 네트워크 중에서 후보자를 구하는 전통적인 후보자 충원 형태이다. 반면 넷째는 비교적 새로운 방식으로 기존의 방법으로는 발굴하기 힘든 잠재적인 정치가 지망생을 발굴하기 위한 수단이다.

후보자는 선거구에서 개인의 지지기반을 후원회라는 형태로 구축한다. 이를 위한 일상적인 활동에는 거액의 자금이 필요하다. 국회의원은 평균 5.3명의 스텝을 보유하고 있고, 31%의 중의원 의원은 사무소를 2개 이상 갖고 있다(평균 사무소 1.4개). 당연하겠지만 선거 기간 중의 선거운동 자체에도 거액의 자금이 필요하다. 게다가 선거자금 지출의 액수는 득표 결과와 연결된다.¹¹⁷⁾

신인 후보자에게 있어 활동자금은 커다란 문제이다. 정치활동에 전념한다는 것은 많은 경우에 직장을 그만두고 수입원을 상실하는 것이다. 이러한 점을 감안하면 이

115) 総務省統計局, 『第六十三回 日本統計年鑑 平成26年』(日本統計協会·毎日新聞社, 2016).

116) 林芳正·津村啓介, 『国会議員の仕事: 職業としての政治』(中央公論新社, 2011).

117) 今井亮佑, “選挙運動支出の有効性,” 『年報政治学』, II (2011), pp. 11~32.

른바 세습의원(정치가 가족 및 친족 출신)의 유리함을 이해할 수 있다. 세습의원은 이른바 3반(三バン), 즉 정치자금(カバン, 가방), 지명도(カンバン, 간판), 후원회조직(ジバン, 지반)을 이어받을 수 있기 때문에 다른 신인 의원과 비교해서 선거에 유리하다. 또한 후원자 혹은 후원 조직에서 봤을 때도 조직을 유지해서 정치적인 힘을 유지하기 위해 후계로서 다른 의견이 나오기 힘든 가족이나 친족 후보자가 바람직하다. 세습의원은 전체의 25%를 점하고 있다.¹¹⁸⁾

일본의 정치가 충원은 정치가 개인주도형이라 할 수 있다. 정당이 정치가 지방자를 발굴하고 육성하기보다는 관료나 지방의원을 중심으로 준비된 정치가를 후보자로 공천하는 방식이다. 특히 자민당의 경우, 지방의원, 관료, 정치가 후계자(세습의원)를 후보자로 공천하는 경향이 강하며 이러한 경력을 갖는 이들이 국회의원의 대부분을 구성하고 있다. 야당 계열, 특히 혁신 계열 정당은 노동조합 출신자를, 공명당은 창가학회 등을 모체로 후보자를 공천한다.

정당 세력의 정치가 충원 패턴이 고정화됨으로써 일본의 정치가들 또한 고정적이며, 샐러리맨, 여성, 청년층 정치가가 소수였기 때문에 변화하는 환경에 대응하는 유연한 사고와 정책 전환을 기대하기 어려웠다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서 1990년대 후보자 공모제가 채용되었다(일본신당 1992년, 자민당 1995년, 민주당 1999년). 구(舊)민주당의 경우 후보자 공모제를 통해 지지기반을 확대하고 도시 지역에서 새로운 후보자를 발굴하고자 하였다. 자민당의 경우, 기본적으로 공모제는 지방조직(県連)에서 관할하며, 조절이 필요한 경우 당중앙에서 관여하는 경우도 있다. 기본적으로 공모제로 공천된 후보자는 전국적 정치쟁점을 중요시하며, 개혁지향적이며 선거에서 정당보다는 후보자를 중요시하는 경향이 강하다.

다. 유권자의 대표자 이미지와 선거 인식

(1) 유권자의 대표자 이미지와 선거 인식

일본 유권자는 후보자 본위로 대표자를 선출한다. 후보자의 소속정당, 또는 정책보다는 선거구에 대한 후보자의 공헌 또는 개인적 조직적 연대, 즉 후원회, 지지단체 소속 등을 중심으로 대표자를 선출하는 경향이 강하다.

후보자 또는 동일 정당의 복수 후보자가 공천되는 중선거구제 하에서는 정당 정책을 주장하기보다는 개별 후보자로서의 차별성을 강조하는 선거운동을 벌였다. 선거운동을 위해서 당 조직을 움직이기보다는 개인 후원회를 조직하여 선거민과의 네트워크를 유지하였다.

또한 정치가와 유권자 간 후견주의 연계를 나타내었다. 사실상 공공사업 유치 등 지역 이익유도 경쟁이 치열해지는 가운데 유권자는 후원회 조직, 업계단체, 기업과

118) 『毎日新聞』, 2012.12.18.

연계한 정치가를 통해서 국가 보조금, 공공사업비를 지역에 끌어올 수 있는 이익유도형 이권을 추구해 왔다.

한편, 소선거구제 도입 및 정치자금법 개혁 이후, 후보자 본위에서 정당 본위, 즉 정당이 표방한 쟁점, 정책 공약, 지지정당을 중심으로 대표자를 선택하는 방향으로 이행하고 있다는 견해가 있다. 새로운 제도가 유권자의 대표자 이미지 변화를 유도하는 효과를 갖는다는 해석도 가능하다.

의원의 활동에는 선거가 매우 깊이 관련되어 있고 의원 행동을 이해하기 위해서는 선거제도 및 환경과의 관련성을 검토할 필요가 있다. 1994년의 선거제도 개혁까지 중의원에서는 중선거구제(1947~1993)가 실시되고 있었다. 하나의 선거구에서 3명~5명이 선출되는 중선거구제에서는 동일 정당(특히 자민당)의 후보자가 하나의 선거구 내에서 경쟁하기 때문에 다른 후보와 차별화를 꾀하지 않으면 안 되었고, 정당 단위가 아닌 후보자 단위의 선거운동과 지지기반의 형성이 촉진되었다. 그래서 정치가는 유권자에게 개별적인 서비스나 이익유도를 추구하게 되었다.

소선거구 비례대표 병립제는 이러한 개별 서비스 경쟁을 억제하고, 정당 본위의 선거를 가져오기 위해 도입되었다. 소선거구에서는 1명만 당선되기 때문에 동일 정당에서의 복수 후보자가 없어졌고, 더욱이 비례선거구에서는 정당별로 득표가 집계되기 때문에 정당 본위 선거가 진행되는 것이 기대되었다.

선거제도 개혁과 병행해서 유권자 인식도 변화하고 있다. 1990년대 이후 유권자의 정당 이탈이 진행되면서 무당파층이 증가했다. 동시에 미디어 환경도 변화하면서 후보자 평가 비중은 유권자의 투표 결정 시에 감소하고, 정당 및 지도자 평가 비중이 증가해왔다.

이러한 선거 환경의 변화는 정치가의 활동 양식에도 변화를 일으켰고, 지금까지 후보자 중심의 이익유도 정치 역시 억제되었다. 의원과 이익단체가 만나는 빈도가 적어지고, 의원이 지역 자치단체와 만났을 때의 화제도 1980년대는 공공사업이 많았지만, 최근에는 중앙·지방정책으로 바뀌었다.

또한 새로운 형태의 입법 활동도 주목을 모으고 있다. 2000년대 이후 여당 공격을 위한 중요한 도구로서 ‘질문주의서(質問主意書)’ 제출이 증가하고 있다. 질문주의서는 의원이 각 성청에 제출할 수 있고 이에 대한 회답은 각의 결정을 통해 공개된다. 질문 내용은 선거구 내의 이익유도를 모색하는 것보다는 정당의 평판을 올리기 위한 문제제기형 질문이 많으며, 이것은 의원 입법에 활용되고 있다. 즉, 개개인 의원이 소속정당 자체의 평가를 향상시키기 위한 행동을 취하고 있는 것이다.

하지만 이러한 영향이 있다하더라도 오랫동안 지속해서 존재한 후보자 중심의 조직 형성 등의 행동 양식은 계속되고 있다. 현재도 의원은 정부와 정당의 업적보다도 지지기반의 요구에 대한 대응, 개인적인 어필이 중요하다고 생각한다. 또한 유권자의 60%는 ‘외교와 경제 등 국가 전체의 문제에 대응하는 정치가’를 바람직한 의원의 모습이라고 선택하면서도, 나머지 40%는 ‘지역 문제의 해결사와 같은 정치가’를 바라고 있다.¹¹⁹⁾

일본 국회의원은 선거를 매개로 한 민주주의를 기초로 하고 있다. 선거제도 개혁 이후 20년간 국회의원이 누군가의 ‘의뢰인’으로서 이익을 대표하고 있다는 생각이 변화해왔다. 국회의원이라는 직업 자체가 선거에 걸려 있는 이상, 국회의원은 자신의 당락을 좌우하는 사람들을 제일 중요시 생각하는 것은 자연스러운 것이다. 선거구의 일부 지지기반을 강화하면 좋았다는 중선거구제 아래에서 국회의원에게 가장 중요한 것은 선거구 중에서 일부의 지지그룹이었고 그들이 ‘의뢰인’이었다. 하지만 선거제도 개혁과 함께 나타난 유권자 의식 변화로 인해 대표해야 하는 ‘유권자’ 층은 서서히 확대되고 있고, 좁은 범위의 이익뿐만 아니라 보다 광범위한 이익의 대표를 목표로 하는 행동을 취하게 되었다.¹¹⁹⁾

일본 유권자의 대표자 이미지에서 가장 특징적인 것은 ‘세습의원’ 현상이다. 원래 일본에서는 제국헌법 하에서 설치된 귀족원이 세습제 의원으로 구성되어 있었다. 일본국헌법이 시행된 1947년 이후에는 모든 공직 정치가가 선거에 따른 국민의 신임에 의해 선출되고 있다. 오늘날 세습의원이라 함은 주로 국회의원 직을 세습한 이른바 ‘이세의원(二世議員)’을 말한다. 이러한 세습의원은 부모나 조부모를 비롯한 친족이 만든 선거구의 지반(地盤, 후원회)을 그대로 계승해서 선거에서 당선된 정치가를 말한다.

세습에서 자주 사용되는 방법은 유력 의원이 다음 선거 수개월 전에 은퇴를 표명해서 후계자로 아들, 딸, 손자, 손녀를 지명하는 것이다. 다른 후보에게 준비 기간을 주지 않기 위해 은퇴·후계자 지명을 선거 직전까지 늦추기도 하지만, 이러한 방법은 공정하지 않다는 지적이 있다. 지명된 후계자는 당 지부로부터 공인을 얻어서 다음 선거를 치르게 된다. 후계자 지명 전에 세습할 후계자를 비서로 일하게 하는 사례도 많다. 세습 정치가는 일본에서 오랫동안 여당으로 정권을 담당하고 권력에 가까운 입장에 있었던 보수파, 즉 자민당에 많았지만, 과거 일본사회당, 민사당 등에도 약간의 사례가 보였다.

전전 시기부터 이어져 온 지역 명망가가 전통적 지역기반을 토대로 전후 보수계 정치가로 세력화되었다. 전통적 지연 또는 혈연 구조에 기반한 전통지역 기반은 이후 선거구의 개인 후원회 육성과 이어지며, 지역 명망가의 가업과도 같은 형태로 자손에게 계승되었다. 일본의 세습의원 현상은 전근대적 요소를 갖고 있지만, 전전~전후 시대의 변화에 적응하는 가운데 구축한 일본의 특수한 정치문화적 요소로 해석하는 경우도 있다.

(2) 유권자의 선거 인식(투표 행태 및 투표 기준)

일본의 투표 행태에 관해서는 다양한 연구가 축적되어 있다. 합리적 행위자로서 유권자의 투표 행태를 연구하는 국제적 조류를 일본의 상황에 적용한 것과 연결 지

119) 遠藤晶久, “職業としての政治家,” no. 645 (2014), p. 28.

120) 위의 글, p. 28.

을 수 있다.

따라서 전후 초기 및 1970년대까지의 사회적 속성(연령, 학력, 직업, 계층, 소속 단체, 지역, 도시화 등)과 연관되어 설명되어 왔다. 예를 들어, 고령자, 저학력, 1차 산업 종사자(이후 2차산업 종사자까지 확대), 농촌 지역은 보수계 정치가 또는 보수 정당 지지자 비율이 높고, 그 반대는 혁신계 지지자 비율이 높았다.

이와 연동하여 1970년대 이후에는 이데올로기, 정당 귀속감, 정치 쟁점에 대한 태도, 후보자 이미지 등의 장기적, 단기적 심리 변수를 통해서 역대 선거 결과를 분석해 오고 있다. 현재 일본인 투표 행태를 설명하는 변수로서 업적투표(정권 담당 능력), 수상의 이미지, 경기 전망 등이 중요하게 자리매김하고 있다.

최근 중의원 선거 결과에 대한 여론조사를 참고하면, 투표를 결정함에 있어 가장 주효했던 것은 ‘정당의 정견방송’, ‘당수토론회’, ‘선거공보’, ‘후보자 경력방송’, ‘정당 매니페스토’ 순으로 조사되었다.

2005년 이전의 중의원 총선거에서는 특정 정치 쟁점에 따른 ‘바람’의 영향을 받기 어려운 후보자 중시의 투표 행동이 참의원 선거에 비해 상대적으로 많이 나타났다. 후보자 중시의 투표를 보이는 사람들 중에는 자민당 후보를 선택하는 사람이나 민주당 후보를 선택하는 사람보다도 20% 이상 많았다.

특히 선거제도는 유권자의 투표 행태와도 밀접한 관계를 갖는다. 일본의 경우 소선거구 비례대표 병립제의 도입으로 소선거구에서의 양대 정당화의 경향이 높아지면서 정당을 중심으로 한 정책 대결 선거 양상이 나타나고 있다. 이러한 추세는 유권자의 쟁점 투표 경향의 증가로 이어진다. 쟁점 가운데서도 선거 공약을 중심으로 한 정책투표의 경향이 높아질 것으로 기대된다. 최근에는 선거제도뿐만 아니라 정당들의 꾸준한 매니페스토 운동, 유권자의 교육 수준 증가, 인터넷 및 SNS 산업 및 이용의 발달로 인한 정보 획득 비용의 절감 등 다양한 요인도 유권자의 쟁점 투표 경향 증가를 돕고 있다.¹²¹⁾

(3) 천황제와 대표성

메이지유신 이후 일본 정부는 1881년에 입헌제를 도입하였는데 이는 천황 중심의 국가 체제를 구축하려는 정부 구상에 부합하였다. 따라서 당시 천황제는 국민들의 여론을 수렴하기보다는 천황을 중심으로 하는 국가 권력을 강화하려는 목적을 보여줬다. 그리고 1886년 내각책임제가 도입되었고 1889년에 헌법 제정과 함께 1890년에 중의원 선거 실시에 앞서 각종 정당들이 결성되었고, 연말에 제국의회가 개설되면서 입헌 체제의 틀이 완성되었다.

따라서 전전(戰前) 메이지, 다이쇼(大正), 쇼와(昭和) 천황 시기에 천황은 의회와의 관계에서 국가 권력을 강화하는 측면에서 우위에 있었다. 하지만 패전과 함께 일본을 점령한 GHQ는 황족들의 정치참여를 제한하기 위해 황족들을 정리하는 한

121) 경제회, “일본 선거제도의 현황과 변천,” pp. 87~88.

편, 1946년 1월 1일 쇼와 천황의 ‘인간선언’을 통해 천황을 상징적인 존재로 재규정하였다.

일본국헌법 제1조는 천황을 일본국과 일본 국민통치의 ‘상징’으로 규정한다. 천황의 지위는 주권자(주권재민)인 일본 국민의 총의에 기반한 것으로 하고(전문, 제1조), 국회가 결의하는 황실전범에 기초해서 세습에 의해 계승된다(제2조). 천황의 직무는 국사행위(国事行為)를 수행하는 것으로 한정되고(제7조), 내각의 조언과 승인을 필요로 한다(제3조). 국정에 관한 권능을 전혀 갖지 않는다(제4조).

물론 제국헌법에서도 국가 원수인 천황은 명문 규정이 없더라도 당연히 국가의 상징이었다. 현행 헌법에서는 실질적인, 즉 내각총리대신이 행사하는 행정상의, 권한이 없다는 점에서 제국헌법과 다르다. 이것을 강조해서 ‘상징천황제’라고 부른다.

앞서 언급했듯이 원래 천황은 전전 기간 동안 ‘현인신(現人神)’과 같은 존재로 ‘상징’화 되어 있었다. 하지만 전후 냉전이 시작되면서 일본의 단독 점령과 활용을 목표로 했던 미국은 일본을 안정적으로 통치하는 데 천황의 이용 가치는 절대적이라고 판단했다. 또한 일본 지배 세력의 입장에서 미국과의 타협은 불가피했다.

천황의 지위는 일본국과 일본 국민통합의 ‘상징’으로서 주권을 갖는 일본 국민의 총의에 기반한 것으로 본다. 천황이 ‘원수’ 또는 ‘군주’인지 아닌지에 대한 논의가 있지만, 원래 일본국헌법에는 원수에 대해 아무런 기재가 없다. 따라서 ‘원수’의 정의 여부에 따라 결론이 다르게 나타나는 경우가 많다. 한편, 일본은 입헌군주제를 채택하는 국가 중 하나로 간주되어 천황은 외국으로부터 ‘군주’로 대우받는다.

천황은 일본국헌법이 규정하는 국사에 관한 행위만을 수행하고 국정에 직접 관여하는 권능을 갖고 있지 않다. 천황이 수행하는 국사 행위는 다음과 같다. 국회의 지명에 따른 내각총리대신의 임명, 내각의 지명에 따른 최고 재판소장관의 임명, 헌법 개정, 법률, 정령 및 조약의 공포, 국회 소집, 중의원 해산, 국회의원 총선거 시행의 공지, 국무대신과 그 외 관리의 임면의 인증, 외국으로부터의 전권위임장, 파견하는 특명전권대사·특명전권공사의 위임장의 인증, 일반사면, 특별사면, 감형, 형 집행의 면제 및 복권의 인증, 작위나 훈장의 수여, 비준서, 조약 등 외교 문서의 인증, 외국 대사, 공사의 접수, 의식 행사 등이다. 이러한 천황의 국사 행위는 내각의 조언과 승인이 필요하기 때문에 내각이 그 책임을 가진다.

한편, 현재 천황제에 대한 일본 내 평가를 여론, 정당, 언론으로 나눠 살펴본다. 일본국헌법 공포·시행 전인 1946년 5월 27일 마이니치 신문(毎日新聞)에서 실시한 여론조사에 따르면 ‘상징천황제’를 지지하는 답변이 85%였다.¹²²⁾ 2009년에 NHK가 실시한 여론조사에서는 ‘천황은 현재와 마찬가지로 상징으로 좋다’라고 답변한 경우가 81.9%였다. 또한 ‘지금 천황이 상징으로서의 역할을 다하고 있다고 생각합니까’라는 질문에 대해 ‘충분히 다하고 있다’, ‘어느 정도 다하고 있다’라는 응답이 합쳐서 85.2%였다.¹²³⁾

122) “毎日新聞1946: 新憲法の政府草案を歓迎 改憲論争, 50年代に原形,” 『毎日新聞』, 2016.2.8.

123) “平成の皇室観 世論調査: 社会や政治に関する世論調査,” 『NHK』 <<https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/kyoron/social/039.html>> (검색일: 2018.9.16.).

자민당은 2010년에 발표한 ‘헤이세이 22년 강령’ 중에서 ‘우리는 일본국 및 국민 통합의 상징인 천황폐하 아래, 오늘날 평화로운 일본을 구축해왔다’라고 호의적으로 평가하고 있다.¹²⁴⁾ 또한 2012년에 발표한 ‘일본국헌법 개정 초안’에서는 ‘전문’ 중에서 ‘일본국은 오랜 역사와 고유 문화를 가지면서 국민통합의 상징인 천황을 받들어 모시는 국가’라고 언급하였고, 제1조에서는 천황이 원수라는 점을 명기하면서 상징천황의 규정을 유지한다는 방침을 취하고 있다.¹²⁵⁾

야당인 입헌민주당은 2017년에 발표한 요강 중에서 “상징천황제 아래, 일본국헌법이 내세우는 ‘국민주권’, ‘기본적 인권의 존중’, ‘평화주의’를 견지한다. 입헌주의를 증진시키는 입장에서 헌법 논의를 추진한다”라고 언급하고 있고, 상징천황제를 유지한다는 방침을 나타내고 있다.¹²⁶⁾

산케이 신문(産経新聞)은 2013년에 발표한 헌법 개정 초안 ‘국민의 헌법’ 제1조에서 “일본국은 천황을 국가의 영속성 및 국민통합의 상징으로 하는 입헌군주국이다”라고 명기하고, 상징천황의 규정을 유지할 것을 제안하고 있다. 또한 제2조에서는 “천황은 일본국의 원수이며 국가를 대표한다”라고 하면서 원수 명문화도 동시에 제안했다.¹²⁷⁾ 같은 보수계 언론인 요미우리 신문(読売新聞)도 상징천황 규정을 유지하는 ‘헌법개정시안’을 발표하였다.¹²⁸⁾

일본에서 상징천황제는 국민주권과 세습군주제의 절묘한 배합의 산물이라고 할 수 있으며, 전쟁 불용인 및 군대 보유 금지를 명기한 ‘헌법9조’와 함께 일본국헌법의 하나의 ‘역사 모델’이라고 할 수 있다.¹²⁹⁾

(4) 수상공선제(首相公選制)와 천황제

수상공선제를 도입해야 한다는 주장은 1945년 12월에 시데하라 내각의 헌법문제 조사위원회에서 처음 제기되었지만, 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 전 수상이 1961년에 직접 국민투표를 통한 수상공선제를 주장하면서 널리 알려지게 되었다.

수상공선제의 배경에는 의원내각제의 일본적인 운용에 대한 불만, 현실의 정당정치에 대한 우려 혹은 불신감이 있다. 수상공선제의 내용은 실질적인 대통령제로의 전환을 목표로 하고, 의원내각제 원리의 일부에 수정을 가하고, 정당의 당수선거에

124) “平成22年(2010年) 綱領: 立憲宣言・綱領,” 『自由民主党』, 2010.1.14, <<https://www.jimin.jp/aboutus/declaration/100293.html>> (검색일: 2018.9.16.).

125) “日本国憲法改正草案: 自由民主党 憲法改正推進本部,” 『自由民主党』, 2012.4.27, <<http://constitution.jimin.jp/draft/>> (검색일: 2018.9.16.).

126) 立憲民主党, “立憲民主党綱領: 立憲民主党,” 2017.12.26, <<https://cdp-japan.jp/about-cdp/principles>> (검색일: 2018.9.16.).

127) “産経新聞80周年「国民の憲法」要綱 第一章 天皇(1/4ページ),” 『産経ニュース』, 2013.4.26, <<http://www.sankei.com/politics/news/141030/pl1410300026-n1.html>> (검색일: 2018.9.16.).

128) “読売憲法改正試案全文,” 『読売新聞』 <<https://info.yomiuri.co.jp/media/yomiuri/feature/kaiseishian.html>> (검색일: 2018.9.16.).

129) 水島朝穂, “国民主権と象徴天皇制: 8条~1条,” QuonNet, <<http://www.quon.asia/yomimono/business/column/mizushima/300.php>> (검색일: 2018.9.16.).

서 일반 당원에 의한 예비선거를 실시하는 것으로 실질적인 수상공선을 지향한다. 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 내각의 ‘수상공선제를 생각하는 간담회’에서도 국민이 수상지명선거를 직접 실시하는 방안, 의원내각제를 전제로 한 수상통치체제 방안, 현행 헌법의 틀 내에서의 개혁안 등 세 가지 방안이 제시되었다.

대통령제와 같이 국민이 수상 지명 선거를 직접 실시하는 제도를 선택하는 경우, 현행 일본국헌법에서 내각총리대신은 국회의 의결에 따라 지명된다(일본국헌법 제67조 제1항)라고 되어 있기 때문에 도입에는 ‘헌법 개정’이 필요하다. 또한 의원내각제의 원리의 일부에 수정을 가하는 경우에도 제도에 따라서는 헌법 개정이 필요하게 된다.

이러한 수상공선제는 천황제와의 관계에서 여러 문제점을 야기할 수 있다. 국민에 의한 직접선거에 따라 국정의 최고 지도자가 선출되는 경우, 최고 지도자는 매우 강력한 정통성을 가지게 된다. 미국 대통령처럼 공화제를 채택하고 있는 국가는 대통령이 원수가 된다. 일본에서 수상공선제를 선택하는 경우, 국민이 직접 선출하는 공선수상과 국민통합의 상징인 천황과의 관계가 문제점으로 지적된다.¹³⁰⁾ 공선수상은 국민을 직접 대표하는 지위에 있기 때문에 필연적으로 대통령과 같은 성질을 갖게 될 것이고, 일본국 및 일본 국민통합의 상징인 사실상 원수로서의 역할을 담당하고 있는 천황의 지위와 모순되는 것이 아닌가하는 문제가 있다.¹³¹⁾ 이러한 우려에 대해 천황은 역사와 문화를 배경으로 한 정신적 통합의 상징인 반면에 공선수상은 행정권의 집행을 위임받은 통합자라는 차원을 달리하는 해석도 있다.¹³²⁾

4. 체제전환국: 루마니아, 불가리아

이승열(국회입법조사처)

가. 루마니아 선거의 역할

(1) 역사

루마니아 인민공화국(Republica Socialistă România)¹³³⁾은 1945년 5월 8일 소비에트 연방에 점령되어 루마니아 왕국의 해체와 함께 등장하였다. 1989년 12월 25일 1989년 루마니아 혁명에 의해 타도된 루마니아의 공산당 일당제 국가를 의미한

130) 山口二郎著, 『内閣制度』(東京: 有斐閣, 2007), pp. 98~99.

131) 橋本五郎·飯田政之·加藤秀治郎, 『Q&A日本政治ハンドブック』(東京: 一藝社, 2006), p. 32.

132) 今成勝彦, 『首相公選は日本を変えるか』(東京: いしずえ, 2001), pp. 20~21.

133) 공식적으로 1945년에서 1965년까지 루마니아 인민공화국(루마니아어: Republica Populară Română; RPR)으로 불렸고, 1965년부터 1989년까지는 루마니아 사회주의 공화국(Republica Socialistă România; RSR)으로 불렸다.

다. 루마니아는 1989년 크리스마스에 공산 정부를 민중봉기를 통해 해체하고, 민주주의를 쟁취하였다. 1989년 동유럽혁명 가운데 유일하게 유혈혁명을 경험한 루마니아의 혁명은 먼저 티미소아라(Timisoara)시(市)에서 시작되어 전국으로 급속히 확산되었으며, 이 과정에서 근 25년간 절대 권력을 휘두른 독재자 차우세스쿠(Nicolae Ceausescu)가 1989년 12월 25일 크리스마스 때 총살되었다.¹³⁴⁾

1989년 12월 이온 일리에스쿠(Ion Iliescu)가¹³⁵⁾ 지도한 ‘민족구국전선(National Salvation Front)’을 중심으로 1989년 12월 26일 친정부 구성을 마쳤고, 1990년 1월 공산당 해체 및 다당제 도입을 선언하였다. 구(舊)공산권 세력인 민족구국전선 외에 도시민을 대표하는 ‘민족자유당(National Liberal Party)’과 전통적인 소농층을 대변하는 ‘민족농민당(National Peasant Party)’¹³⁶⁾ 등 약 20여 개 정당이 선거에 참여했다.

1990년 5월 20일 첫 대통령 선거와 총선에서 민족구국전선(NSF)의 이온 일리에스쿠가 약 85%의 지지율을 얻어 민족자유당(NLP)의 라두 캄페누(Radu Campeanu, 10.2%)를 압도적으로 누르고 대통령에 당선되어 다른 동구권 국가와는 달리 구(舊)공산 세력이 집권하였다. 또한 함께 치러진 의회 선거에도 민족구국전선(NSF)이 하원 387석 중 263석을, 상원 119석 중 92석을 차지하여 의회에서 70%와 79%의 압도적 의석을 차지하였다. 그러나 끊임없는 부정 선거 시비와 1991년 9월 발생한 광부 폭동으로 사임한 페트로 로만(Petre Roman) 전 총리의 조기 총선 실시 요구로 인해 1992년 민족구국전선(NSF)은 이온 일리에스쿠가 이끄는 민주민족구국전선(DNSF)과 페트로 로만이 이끄는 민족구국전선(NSF)으로 둘로 쪼개졌다.

1992년 9월 27일 치러진 두 번째 대통령 선거는 민주민족구국전선(DNSF)의 이온 일리에스쿠가 47.3%를 득표하여 루마니아 민주공회당(DCR)의 에밀 콘스탄티누스쿠(Emil Constantinescu, 31.2%)와 루마니아 민족통일당(PRNU)의 후나르(Gheorghe Funar, 10.9%)를 제치고 최고 득표를 하였으며, 1993년 10월 11일 2차 결선 투표에서 61.3%를 얻어 대통령에 재선되었다. 그리고 함께 치러진 상하원 총선에서는 이온 일리에스쿠가 이끄는 여당인 민주민족구국전선(DNSF)이 하원 117석, 상원 49석을 얻어 루마니아 민주공회당(82석, 34석), 루마니아 민족통일당(30석, 14석), 페트로 로만이 이끄는 민족구국전선(43석, 18석)을 제치고 의회 다수당으로 남게 되었지만,¹³⁷⁾ 여소야대 정국 하에서 정치적 세력이 크게 위축되었다. 1992년 9월 선거 이후 전통주의적 민족주의 정당(여당)과 근대화·유럽화를 지향하는 정당(야당) 사이의 대립이 보다 첨예하게 나타났다. 이 과정에서 이온 일리에스쿠 정부

134) 박정오, “1989년 루마니아 혁명과 차우세스쿠 독재체제의 붕괴,” 『동유럽발칸연구』, 제39권 2호 (2015), p. 193.

135) 1989년 루마니아 혁명 때 구국전선의 대표가 되었고, 임시정부를 이끌었다. 그리고 1989년 12월 22일 차우세스쿠를 몰아내고 대통령이 되었다. 1996년까지 대통령으로 재직하였으며, 2000년 대통령 선거에서 재선되어 2004년까지 재직하였다.

136) 향후 ‘기독교민주민족농민당(National Peasant Party Christian Democratic: NPPCD)’으로 개칭.

137) 안성호, “루마니아와 불가리아의 민주화 이후 정치개혁과 민족문제 비교연구,” 『국제관계연구』, 제8권 1호 (1995), pp. 168~169.

는 반(反)서구적, 반(反)자본주의적 성향을 뚜렷하게 드러냈다. 이로 인해 루마니아는 사유화와 시장경제 체제로의 개혁이 매우 느리게 진행되었다.

이에 집권당인 민주민족구국전선(DNSF)은 루마니아 민족통일당(PRNU)과 대루마니아당(GRP)과 사회주의노동당(SLP)이 연립하여 정부 내 민족주의자들의 영향력을 증대시켰으며, 1993년 7월 선거에서 루마니아 사회민주당(Party of Social Democracy)으로 당명을 바꾸고, 전(前) 외무장관인 아드리안 나스타세(Adrian Nastase)를 당의 부총재로 선출하여 유럽으로부터 개혁적 좌파정당으로 인정받고자 하였으나, 여전히 과거 공산당 간부들이 운영하던 민족주의적 색채를 가지고 서구적 정치모델에 대한 비판적 입장을 취함에 따라 국가주의적 전통과 결별하지 못한 채 실패하였다.

그러나 1996년 11월 대통령과 의회 선거에서 루마니아는 새로운 정치적 변화 가능성을 보여주었다. 최초로 야당이 승리하여 정권 교체를 이뤘다. 제1야당인 루마니아 민주공회당(DCR)은 라두 바실(Radu Vasile)이 이끄는 ‘기독교민주민족농민당’(NPPCD)과 페트로 로만이 창당한 사회민주연합(Social Democratic Union: SDU)의 지원을 받아 의회 선거에서 30.2%를 득표하여, 하원 122석을 확보하였다. 이후 1996년 말 루마니아 민주공회당(DCR)은 루마니아의 헝가리민주연합당(RMDSZ)의 참여로 빅토르 초르베아(Victor Ciorbea)를 수상으로 선출하여 새 연립내각을 형성하였다. 대통령 선거에서 루마니아 민주공회당(DCR)의 에밀 콘스탄티누스쿠(Emil Constantinescu)는 1차 투표에서 28.2%로 2위를 차지했으나, 결선 투표에서 54.4%를 획득하여 이온 일리에스쿠를 제치고 대통령에 당선되었다. 1997년 신정부는 루마니아 경제 위기를 극복하기 위해 시장경제 도입과 사유화에 대한 획기적인 정책을 추진하는데, 적자를 양산하는 대규모 국유사업을 폐쇄하고, 새로운 개방정책을 추진하였다.

2000년대 이후 루마니아는 2008년 세계금융위기 전까지 비교적 정치적 안정과 경제 발전을 추진하였으며, 2004년 3월 29일 오랜 숙원이었던 NATO(북대서양조약기구)에 가입하였고, 2007년 1월 1일에는 불가리아와 함께 유럽연합(EU)에 정식 가입하였다.

(2) 구조와 기능 그리고 대표선출방식

1989년 혁명 이후 루마니아 권력구조는 대통령제를 채택하였다. 그러나 전체 권력구조는 의회의 역할이 정부보다 상위에 있음을 강조하고 있다. 대통령이 총리 후보를 추천하고 의회의 승인을 받으면 정부 구성에 관한 권한을 갖는다. 이것은 정부가 정치적으로 의회 앞에서만 자신의 전체 활동에 대한 책임을 진다는 것이다. 그런 의미에서 루마니아 의회는 국민의 대의 기구이고, 입법 기구로 규정된다. 루마니아의 의회는 국민의 의사와 주권을 대표하는 기관으로 상·하 양원으로 구성된다.

양원은 기본적으로 동등한 권한을 가진다. 양원은 선거법에 따라서 보통선거·평등

선거·직접선거·비밀선거에 의해 자유선거에 따라서 선출된다. 상·하원은 18세 이상의 국민들에 의해 선출되며 정당명부식이며, 임기는 4년이다. 전국 42개 선거구에서 전체 득표율 5% 이상 정당에만 의석이 배분된다. 또한 의회에서 대표를 내세우지 못한 소수민족은 선거법에 따라서 하원에 각기 1석씩을 갖게 된다. 하원과 상원의 수는 루마니아 인구에 비례하여 현재는 하원 332석(1989년 당시에는 387석), 상원은 137석(1989년 당시에는 119석)으로 구성된다.¹³⁸⁾

의회는 헌법을 제정하거나 개정할 수 있다. 내각의 총리와 각료를 인준 및 탄핵 소추할 수 있으며, 법률안의 심의·의결, 예산 승인 및 조약 동의 등에 관한 권한을 행사한다. 의회의 가장 큰 권한은 입법권과 정부에 대한 견제권이다. 의회는 정부와 모든 공공기관에게 의회 위원회가 요구하는 정보와 문서를 요구할 수 있으며, 이들을 의회 참석을 요구할 수 있다. 의회는 청문회를 통해 대외적인 외교활동 등에 대한 입장을 들을 수 있다. 양원은 합동으로 하원 및 상원 의원 전체의 4분의 1에 의해 정부에 대한 신임을 철회할 수 있는 법안을 발의할 수 있다.

하원과 상원의 임기는 동원, 전쟁 혹은 비상사태에는 그 사태가 끝날 때까지 임기가 연장된다. 의회선거는 임기 종료 및 의회 해산 이후 석 달 내에 실시된다. 각원의 조직과 기능은 내규에 의해 규정되며, 재정은 승인된 예산으로 지출된다. 국정의 주요 현안을 논의하는 하원(Chamber of Deputies)은 모두 21개 상임위원회(Standing Committee)로 구성되며, 그 내용은 아래 <표 III-5>과 같다.

<표 III-5> 하원 상임위원회

1. Committee for Economic Policy, Reform, and Privatization
2. Committee for Budget, Finance, and, Banks
3. Committee for Industries and Services
4. Comisia pentru transporturi și infrastructură
5. Committee for Agriculture, Forestry, Food Industry and Specific Services
6. Committee for Human Rights, Cults and National Minorities Issues
7. Committee for Public Administration Territorial Planning
8. Comisia pentru mediu și echilibru ecologic
9. Committee for Labour and Social Protection
10. Committee for Health and Family
11. Committee for Education, Science, Youth, and Sport
12. Committee for Culture, Arts, Mass Information Means
13. Committee for Legal Matters, Discipline, and Immunities
14. Committee for Defence Public Order, and National Security
15. Committee for Foreign Policy
16. Committee for the Investigation of Abuses, Corrupt Practices, and for Petitions
17. Committee for Standing Orders
18. Committee for information technologies and communications

138) 강혜련, “루마니아, 불가리아 권력구조: 러시아와의 비교를 중심으로,” 『아태쟁점과 연구』, 제3권 1호 (2008), pp. 12~14.

- | |
|---|
| 19. Committee on Equal Opportunities for Women and Men
20. The Committee for Romanian Communities Living Abroad
21. The Committee on European Affairs |
|---|

출처: 루마니아 의회, <<http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura2015.co?cam=2&leg=2016&idl=2>> (검색일: 2018.9.16.).

양원의 의원들은 각 원의 규칙에 따라서 양원은 합동상임위원회(Joint Standing Committee: 6개), 합동특별위원회(Joint Special Committee: 6개), 합동조사위원회(Joint Inquiry Committee: 4개)를 함께 구성할 수 있다. 이것은 상임이사회와 의회의 위원회들이 각 원의 정치적 다양성을 반영할 수 있도록 한 것이다.¹³⁹⁾

(3) 유권자의 대표자 이미지와 선거인식

1989년 12월 25일 급격한 유혈혁명으로 독재자 차우세스쿠가 처형된 뒤 처음 치러진 1990년 5월 총선과 대선에서 루마니아는 민주화 세력이 집권한 다른 동유럽 국가와 달리 구(舊)공산권 세력인 이온 일리에스쿠가 이끈 구국전선이 대통령과 상하원 일방적 승리를 거두었다.

이것은 무엇보다 루마니아 유권자의 대표자 이미지 속에는 “누가 대통령이 되든 무슨 상관이나, 차우세스쿠 치하의 최악의 상태보다는 낫지 않겠느냐”는 인식이 크게 자리 잡고 있었던 것으로 보인다.¹⁴⁰⁾ 구국전선은 반(反)차우세스쿠 혁명 과정에서 혁명 다음날 12월 26일 과도 정부를 구성하고, 개혁 조치를 발표하는 등 강력한 이미지와 조직력을 보여준 반면, 이에 맞선 야당은 대부분의 지도자들이 차우세스쿠 시절 망명생활 끝에 급격한 유혈혁명 이후 귀국하여 지명도에서 크게 열세를 기록하였다. 또한 하원선거에서 5천 5백여 명, 상원에서 1천 5백여 명의 후보자가 난립했다. 이 때문에 한 지역구(부쿠레슈티)에서는 유권자가 32페이지나 되는 투표용지에 기표해야 했다. 오랜 기간 차우세스쿠 독재 하에서 신음했던 루마니아 국민들은 처음 맞는 자유선거에 대한 기대감도 표출하였다.

이 시기 유권자들의 최대 관심은 낙후된 경제개혁과 시장경제로의 전환을 강력하게 요구하였다. 1990년 성인 2,190명을 대상으로 한 설문조사 결과에서 전체 유권자의 67%가 사유화에 대한 지지를 보였으며, 47%가 시장경제로의 빠른 이행을 원했다.¹⁴¹⁾ 혁명 이후 여러 사전과 잡지를 통해 본 결과, 과거 공산주의 시절 이념을 나타냈던 국유화, 노력봉사, 계획경제 등과 같은 어휘들은 사라지고 있었으며, 대신 자본주의적 성격을 강하게 느낄 수 있는 주식, 채권, 사유화 등의 용어가 급증하였다.¹⁴²⁾

139) 위의 글, p. 13.
 140) “독재 그늘 걷은 루마니아 선거 행렬,” 『시사저널』, <<http://www.sisajournal.com/journal/articlePrint/109287>> (검색일: 2018.8.14.).
 141) 안성호, “루마니아와 불가리아의 민주화 이후 정치개혁과 민족문제 비교연구,” p. 171.
 142) 엄태현, “1989년 혁명 이후 나타난 루마니아 전문용어의 변화상: 경제용어를 중심으로,” 『동유럽발칸연구』,

이것은 루마니아 유권자들이 지난 차우세스쿠 시절 매우 혹독한 국가 계획 및 통제경제 체제하에서 국가 권력에 의해 내핍과 희생을 강요당한 고통을 잘 보여주고 있다. 혁명 이후 루마니아 구국전선은 1990년 1월 1일을 기해 공산당 해체와 국호의 변경, 헌법 개정, 언론 자유 및 자유로운 기업 활동 보장 등 전면적인 체제 변혁을 내용으로 하는 선언을 발표하였다.

1990년 5월 집권한 이온 일리에스쿠는 임금 인상과 근로 조건 개선을 주장하는 근로자들의 파업으로 인해 농지분배, 근로일수 축소, 가정에 에너지 공급 확대 등 선심성 정책을 남발하기 시작하였다. 그 결과 정부의 경제체제 전환 정책의 기초는 시장체제로의 급격한 전환보다는 단계적 체제 전환을 선택하였다. 이러한 상황에서 구국전선이 예상을 뒤엎고 압도적 승리를 거둘 수 있었던 것은 이와 같은 유권자의 기대심리가 대표자의 이미지를 형성하는 데 많은 영향을 미쳤으며, 선거의 투표 행위로 나타난 것으로 볼 수 있다.

그러나 1990년~1991년 루마니아의 산업 생산은 기대와 달리 약 17% 감소했고, 수출은 27.7%, 수입은 34.2% 감소했다. 물가도 220% 상승했고, 1992년 실업은 266,000명 이상이였다. 이와 같은 경제적 불황은 집권 세력에 대한 심판으로 이어졌으며, 1992년 9월 27일 치러진 두 번째 선거에서 집권당인 민주민족구국전선(DNSF)은 재집권에는 성공했지만 의회 권력에서 여소야대를 맞는 등 크게 위축되었다. 결국 1996년 선거에서 민주주의에 기반을 둔 유럽화와 사유화를 주창한 루마니아 민주공회당(DCR)의 에밀 콘스탄티누스쿠가 전통적인 민족주의를 주창한 이온 일리에스쿠 현 대통령을 누르고 새로운 대통령에 당선되어 민주화 이후 첫 정권 교체를 달성하였다.

나. 불가리아 선거의 역할

(1) 역사

불가리아 인민공화국(Republic of Bulgaria)은 제1차, 제2차 세계대전 이후 독일의 식민지에서 1944년 임시정부 수립과 동시에 게오르기 디미트로프(Georgi Mikhailovich Dimitrov)¹⁴³⁾ 의해 수립되었다. 1949년 디미트로프 사망 이후 토도르 지프코프(Todor Zhivkov)¹⁴⁴⁾ 1954년 이후 1989년까지 약 35년간 장기 집권하였다. 1980년 이후 경제적 침체가 오랫동안 지속되면서 불가리아 공산당에 대한 비판 여론이 일어나는 가운데 1989년 동유럽의 민주화 바람을 타고 공산 정권이

제10권 2호 (2002), p. 40.

143) 불가리아 공산당 창당에 참여했고 코민테른 집행위원회 위원, 코민테른 중부 유럽국장으로 일하였다. 모스크바에서 코민테른 집행위원회 총서기를 지내며 대독일 인민전선을 조직하였다. 수상이 되어 불가리아인민공화국 수립에 기여하였다.

144) 공산당 중앙위원, 중앙위 제1서기, 국가평의회 의원 등을 거쳐 수상이 되었다. 이후 수상제도를 폐지하고 국가평의회를 창설, 자신이 당 서기장 겸 국가평의회 의장직을 겸임하며 최고 지도자로서 전권을 행사하였으나, 민주화를 요구하는 시위가 확산되면서 실각하였다.

붕괴한 후 민주화가 시작되었다.

불가리아는 민주화 이후 첫 직접선거가 1990년 6월 10일 실시되었다. 400석 중 절반은 직선으로 나머지 절반은 비례대표로 선출하게 되었던 이 선거에서 루마니아와 마찬가지로 구(舊)공산권 세력인 불가리아사회당(Bulgarian Socialist Party)이¹⁴⁵⁾ 57.1%를 득표하여 166석을 얻어 원내 제1당이 되었다. 1990년 12월 디미타르 포포프(Dimitar Popov) 내각이 출범하였다. 이외의 민주세력동맹(Union of Democratic Forces), 불가리아 농민당(Bulgarian Agrarian Party), 터키인의 권리와 자유운동(Turkish Movement for Rights and Freedom), 노동조국당(Fatherland Party of Labor), 조국연맹(Fatherland Union), 사회민주주의 비(非)마르크스당(Social Democratic Party-Non Marxists) 등 약 42개의 신생 정당이 난립한 가운데 선거가 시행되었다. 이 중 제1야당인 민주세력동맹(UDF)은 36%의 지지를 획득하였다.¹⁴⁶⁾ 이미 1990년 4월에는 대통령제가 채택되어 사회당의 므라데토프(Mladenov)가 취임하였다.

1991년 7월 12일 의회에서 민주주의 신(新)헌법이 채택되었으며, 주요 내용은 다원민주주의와 언론, 종교, 양심, 출판의 자유와 함께 시민의 권리에 대한 평등권에 관한 것이다. 민주세력동맹(UDF)이 110석(34.36%)을 획득하여 제1당으로 도약하였고, 구(舊)공산당 세력인 사회당이 106석(33.14%), 그리고 터키인의 권리와 자유운동(MRF)이 24석(7.55%)을 획득하여 제3당이 되었다. 1991년 11월 필립 디미트로프(Phillip Dimitrov) 내각이 출범하였다. 불가리아는 이처럼 민주화 이후 1년 사이에 두 번(1990년 6월, 1991년 10월)의 자유선거에서 첫 번째는 공산당 세력이, 두 번째는 민주 세력이 제1당이 되었다. 민주세력동맹은 사회당을 제외한 16개 여타 정당과 보수, 중도 우파의 연정을 구성하여 폭넓은 개혁을 주도하였다.

1992년 1월 19일 대통령 선거에서 불가리아의 대표적인 반(反)체제 인사였던 민주세력동맹(UDF) 출신의 젤리우 젤피프(Zhelyu Zhelev)가 대통령에 당선되었다. 그는 1990년 첫 직접선거에서 구(舊)공산당 사회당(BSP)이 의회를 장악하자 민주세력동맹의 의장으로 야당을 이끌었다. 1992년 11월 20일 불가리아 의회는 디미트로프 총리가 구성한 내각에 대한 불신임 투표를 가결하여, 젤레프 대통령은 사회당(BSP)에 내각 구성을 요청하였으나 거부당하였고, 이에 1992년 12월 30일 권리와 자유운동(MRF)에 의해 총리로 지명된 리유벤 베로프(Lyuben Berov) 내각이 출범하였다.¹⁴⁷⁾

그러나 민주세력동맹(UDF) 연합은 소수정당의 추천에 의한 불안정한 내각 운영과 전(前) 공산주의자들에 대한 과거 청산 실패로 인한 정국 불안정, 1993년 7월 디미프로바 부통령 사임 등 악재로 인해 젤레프 대통령은 1994년 10월 의회를 해산하고, 과도 내각을 구성하였다. 그리고 1994년 12월 18일 총선에서 불가리아 공

145) 기존 공산당(구“조국전선”의 일부)이 마르크스-레닌주의를 포기하면서 후신으로 창당된 당이며, 1990년~1991년, 1994년~1997년, 2005년~2009년 집권하였다.

146) 안성호, “루마니아와 불가리아의 민주화 이후 정치개혁과 민족문제 비교연구,” p. 172.

147) 위의 글, p. 175.

산당의 후신인 불가리아 사회당(BSP)이 다시 43.5%를 득표하여 압승하였다. 전체 의석 240석 중 125석을 확보하였다. 집권당인 민주세력동맹(UDF)은 24.2%를 득표하여 69석을 얻어 110석에서 41석이 줄어들었다. 또한 1994년 선거에서는 1991년 이후 만들어진 민중동맹(PU)이 6.5%를 득표하여 18석을 차지했고, 불가리아 기업연합(BBU)은 4.7%를 득표하여 13석을 차지했다. 이와 같은 신진 정당의 등장은 기존의 사회당과 민주세력연합 등에 대한 불만을 표시한 것으로 볼 수 있다. 제3정당인 권리와 자유운동(MRF)는 5.4%를 득표해 15석을 얻는 데 그쳤다. 1995년 1월 불가리아 사회당(BSP) 출신의 잔 비데노프(Zhan Videnov) 내각이 출범하였다.

불가리아의 체제 전환기 의회 구성의 내용을 살펴보면 잦은 내각 불신임, 의회 해산, 조기 총선 등 지속적인 정국 불안정과 이로 인한 경제 악화로 국민들의 불만이 투표로 표출되어 선거 결과로 나타났다. 1996년 11월에는 집권당인 불가리아 사회당 출신이 아닌 민주세력동맹(UDF) 피터 스토야노프(Peter Stoyanov) 대통령이 당선되었고, 이로 인해 사회당 퇴진 및 조기 총선을 요구하는 시위가 발생하여 정국 불안이 가중되었고, 1997년 2월 과도 내각이 다시 구성되어, 1997년 4월 조기 총선이 실시되었다. 이번에는 민주세력동맹(UDF)이 52.3%를 득표하여 137석의 재집권하였고, 1997년 5월 이반 코스토프(Ivan Kostov) 총리의 내각이 출범하였다. 불가리아의 정치적 안정은 2004년 NATO(북대서양조약기구) 가입과 2007년 1월 유럽연합(EU) 가입 이후 2009년 총선에서 제1당으로 부상한 불가리아 유럽발 전시민당(GERB)의 등장 이후부터 시작되었다.¹⁴⁸⁾

(2) 구조와 기능 그리고 대표선출방식

불가리아는 1989년 민주화 이후 대통령제와 의원내각제를 혼합한 의회민주주의(내각책임제) 정치제도를 채택하고 있다. 그런 이유에서 대통령제 국가인 루마니아보다 내각 총리의 역할과 비중이 훨씬 더 중요하였다. 정부통령-총리/내각의 이원적 구조가 보다 선명하게 분리되었으며, 의원내각제적 요소가 강하게 나타났다. 불가리아 헌법 제1조에서 “불가리아는 의회제 형태의 정부(parliamentary form of government)”라고 규정하고 있다.

불가리아 의회는 입법 권위로서 의회 통제를 실시하며, 240명(1990년 400석)으로 구성되며, 단원제로서 4년 임기로 선출된다. 새로운 국회의원의 선출은 선행 국회의 임기만료일로부터 두 달 이내에 실시된다. 피선거권은 다른 시민권을 갖지 않은 불가리아 시민으로 만 21세 이상, 사법적 금지선 신고 하에 있지 않으며 유죄선고를 받지 않은 시민이 선출된다.¹⁴⁹⁾

불가리아는 내각책임제 국가로서 의회의 위상이 강하다. 대통령은 총리를 임명하지만 결국 의회 정당과의 협의를 통해 국회에서 가장 많은 의석수를 갖는 정당에

148) 외교통상부 유럽국 중유럽과, 『불가리아 개황』 (서울: 외교통상부 유럽국 중유럽과, 2011).

149) 강혜련, “루마니아, 불가리아 권력구조: 러시아와의 비교를 중심으로,” pp. 22~23.

의해 지명된 총리서리를 임명하고 의회의 비준을 받는다. 총리가 내각을 구성하며, 내각과 총리에 대한 의회의 불신임이 제도화되어 있다.

불가리아 의회의 권한과 상임위원회의 구성은 다음과 같으며, 국정의 주요 현안을 다루는 23개 상임위원회(Standing Committee)가 있다.

<표 III-6> 불가리아 의회의 기능

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 헌법과 법률의 통과·수정·보완 및 폐지 그리고 국가 예산 결정권 ② 대통령 선거 일정 결정권 ③ 총리의 장관에 대한 선출 및 해임권(불신임권) ④ 전쟁 선포권과 평화조약 체결권 ⑤ 군대 파견권과 외국군대 주둔권 ⑥ 계엄령 또는 비상사태 요구권 ⑦ 사면권 ⑧ 청문회 ⑨ 조약비준권 등 |
|---|

출처: 불가리아 의회, <<http://www.parliament.bg/en/const>> (검색일: 2018.8.10.).

<표 III-7> 상임위원회의 구성

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> 1. Committee on Budget and Finance 2. Committee on Legal Affairs 3. Committee on Economic Policy and Tourism 4. Energy Committee 5. Committee on Regional Policy, Urban Development and Local Self-Government 6. Foreign Policy Committee 7. Defense Committee 8. Committee on the Internal Security and Public Order 9. Committee on Agriculture and Foods 10. Committee on Labor, Social and Demographic Policy 11. Committee on Education and Science²² Members of parliament 12. Committee on Children, Youth and Sports Matters 13. Healthcare Committee 14. Environment and Water Committee 15. Committee on Transport, Information Technology and Communications 16. Committee on Culture and the Media 17. Committee on Interaction with Non-Governmental Organizations and the Complaints of Citizens 18. Committee on Religion and Human Rights 19. Committee on Anti-Corruption, Conflict of Interests and Parliamentary Ethics 20. Committee on European Affairs and Oversight of the European Funds 21. Committee for Control of the Security Services, the Application and Use of the Spe |
|--|

cial Intelligence Means and the Data Access under the Electronic Communications Act 22. Committee on the Policies for Bulgarians Abroad 23. Monitoring Committee on the Revenue Agencies and Combating the Parallel Economy and Smuggling

출처: 불가리아 의회, <<http://www.parliament.bg/en/parliamentarycommittees>> (검색일: 2018.8.10.).

(3) 유권자의 대표자 이미지와 선거인식

1989년 동유럽의 민주화 바람으로 공산 정권이 무너진 이후 이뤄진 불가리아의 첫 직접선거는 루마니아와 마찬가지로 구(舊)공산당 세력인 불가리아 사회당(Bulgarian Socialist Party)이 57.1%를 득표하여 재집권하는 결과를 가져왔다. 민주화 세력인 민주세력동맹(UDF)은 이보다 한참 뒤처진 36%의 지지를 얻었다.

대부분의 동구 국가들이 공산주의 체제 붕괴 이전에 시민사회의 주도에 의한 민주화 운동이 상당히 진행되고 있었으나, 불가리아의 시민사회는 상대적으로 저발전 상태에 있었다. 불가리아는 민주화 주도 세력이 시민사회가 아닌 공산당 내부에 있었다.¹⁵⁰⁾ 그런 의미에서 불가리아는 시민사회, 민주화 세력의 요구와 압력으로부터 상대적으로 자유로울 수 있었다. 이와 같은 시민사회에 대한 공산당의 정치적 자율성은 민주화 이후 첫 선거에서 구(舊)공산당 세력인 사회당이 재집권하는 데 영향을 미쳤다.¹⁵¹⁾

이 시기 공산당 계승 정당이 이러한 득표율을 얻을 수 있었던 것은 그만큼 불가리아 내부의 정치적 조건이 공산당 계승 정당에게 매우 유리했다는 점을 들 수 있다. 즉, 불가리아 사회당은 체제 전환에 있어서 민주주의로의 이행, 대중 참여의 촉진, 정치적 경쟁 등 모든 조건에서 다른 민주화 세력에 비해 매우 안정적인 리더십을 보여주었다. 불가리아는 1990년 첫 선거에 참여한 42개 정당은 모두 신생 정당이었으며, 조직적 구조를 갖추지 못한 상태였다. 그 결과 국민의 힘이 공산당에 급진적인 개혁을 가용할 만큼 성숙되지 못했기 때문에 공산당이 주도하는 점진적, 예방적 개혁의 유형을 따라서 전개되었다.

당시 불가리아 유권자들은 100억 달러에 달하는 외채와 노동생산성 저하로 최악의 경제 침체가 장기화되었으며, 1989년 대소 수입가격의 상승으로 최악의 경제 위기에 직면하고 있었다. 이에 유권자의 민주화 시대 대표자 이미지 형성 가장 많은 영향을 미친 것은 안정적인 리더십 속에서 민주화를 위한 적극적인 개혁 조치에 대한 기대가 높았다고 볼 수 있다. 공산당은 1990년 1월 불가리아 헌법에서 “공산당의 지도적 역할”을 삭제하였고, 공산당 대회에서 다당제, 자유시장경제를 채택하는 조치를 취하였다. 시장지향형 개혁을 위해 IMF, GATT, 세계은행 등과의 협상

150) 박경미, “공산당 계승정당의 정치적 생존과 민주주의 공고화,” 『비교민주주의 연구』, 제8집 2호 (2012), pp. 48~49.

151) 위의 글, p. 51.

을 준비했으며, 단기 비상 경제계획 등 일련의 개혁안을 국회에 통과시켰다. 그리고 공산당은 과거의 이미지를 탈피하기 위해 불가리아 사회당(BSP)으로 당명을 변경하였다.¹⁵²⁾

사회당은 불가리아 유권자의 민주적 개혁 의지에 부응하기 위해 고정가격제 폐지를 통한 농업 분야에서 자유시장경제 원칙을 발표를 통해 사유화의 확대 등 개혁 조치를 발표하였다. 경제 분야의 개혁 조치와 함께 새로운 헌법 제정 등 정치 민주화를 위한 개혁 조치 등도 함께 발표하였다. 따라서 이 시기 불가리아 유권자의 인식은 대부분이 신생 정당인 야당보다 공산당 내 민주 세력인 불가리아 사회당에 대한 지지율이 매우 높았던 것으로 분석된다.

그러나 총선 이후 야당 세력은 부정 선거에 대한 규탄과 계속되는 재야와 학생 등의 압력에 취임 3개월 만에 물라데노프 대통령이 사임하고, 의회에서 치열한 표대결을 벌인 결과 1990년 8월 1일 사회당이 대통령 후보를 내지 않은 가운데 단독 출마한 민주세력연맹(UDF)의 젤레프가 대통령으로 선출되었다. 최초의 비(非)공산당 인물이 대통령에 취임하게 된 것이다. 불가리아 사회당의 집권 이후 나타난 개혁 조치의 가장 큰 특징은 국민들의 적극적인 요구에 의해 이루어졌다기보다는 지배 정당인 공산당에 의해 소극적으로 이뤄졌다고 볼 수 있다. 그 결과 불가리아 사회당은 선거 공약으로 제시했던 정치 민주화 등의 일정을 지연시켰으며, 이는 불가리아 정국을 불안정하게 만드는 주요한 원인이 되었다. 이러한 정치적 혼란은 1년 뒤 1991년 10월 실시된 총선에서 우파 정당인 민주세력동맹(UDF)이 중심이 되어 연립정부를 구성하였으며, 제1당으로 등장할 수 있었다.

152) 김달중, “불가리아의 역사적 형성과 정치구조,” 『불가리아·알바니아: 정치·경제·사회문화구조와 정책』 (서울: 법문사, 1991), pp. 41~43.

IV. 통일한국 선거에 주는 함의

1. 중국 선거의 함의

중국의 전국인대 대표 선거제도 및 대표 선출 방식 등이 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 중국의 전국인대는 중국 공산당 일당 통치 체제의 정당성을 보장하기 위한 합법적 통치 기제로 작동해왔다. 헌법상 최고 국가 권력 기관으로서 중국 전국인대는 고유의 입법권과 대정부 감독권 이외에도 국가 최고 지도부에 대한 선출권 및 국가 대계에 대한 심의·비준 권한을 보유함으로써 공산당 일당 독재의 폐해를 보완하고 있다. 하지만 전국인대가 자신들에게 부여된 헌법적 권한을 제대로 수행하고 있는지에 대해서는 여전히 의문이 있다. 따라서 향후 전국인대가 고유의 입법권 이외의 다양한 행정적·사법적 권한을 제대로 행사하느냐에 따라 중국 선거제도의 향방 및 유권자의 의식 개선 등이 결정될 수 있다.

둘째, 사회주의 체제 중국에서 전국적인 범위의 직접선거의 실시는 매우 오랜 시간이 필요하고 그 과정에서 많은 문제점들이 나타날 수 있다는 점이다. 중국 헌법(제59조와 제97조)에서는 직접선거와 간접선거의 겸용 원칙을 규정하고 있으나, 중국에서 주민들의 직접 참여로 선거가 이루어지는 경우는 현급 이하 인민대표대회 대표 선거와 농촌의 촌민위원회와 도시의 사구위원회 선거 등으로 제한되어 왔다. 또한 중국에서 기층 수준에서 참여민주주의를 시행한 의도가 민주주의 제도의 도입 보다는 공산당의 기층에 대한 통치를 수월하게 하려는 목적이 강하게 작용했다.¹⁵³⁾ 따라서 중국 전국인대 대표 선출과 관련하여 현급 이상 인민대표대회 대표에 대해서도 직접선거가 이루어지지 않는다면 진정한 의미의 참여민주주의 실현은 이루어지기 힘들 것이다.

셋째, 중국의 전국인대 대표의 역할과 관련하여 주민들의 입장에서는 해당 지역의 이익을 대표할 수 있는 대표를 선출하기를 원하고 중국 지도부 역시 이러한 선호와 요구에 부응하는 방식으로 변화하고 있는 추세이다. 실제로 시진핑 국가 주석의 경우 2013년에는 상하이(上海)시 정부 인민대표대회 대표로 선출되었으나, 2018년에는 네이멍구(內蒙古) 자치구 정부 인민대표대회 대표로 당선되었다.¹⁵⁴⁾ 시진핑 국가 주석이 네이멍구 대표로 나선 가장 중요한 이유는 중국의 국가 비전인 ‘육상·해상 실크로드(一帶一路)’ 구상 실현에 네이멍구 지역이 매우 중요한 역할을 수행해야 한다는 점을 강조함과 동시에 중국 지도부가 낙후된 변경 지역의 발전을 위해 노력하고 있다는 의지를 적극적으로 표명할 수 있기 때문이다.

넷째, 중국 전국인대 선거제도 및 대표선출방식이 서구의 기준으로 볼 때 대의민주주의 수준에는 여전히 미치지 못하지만, 중국 국민들은 자신들의 제도 및 대표선

153) 이광수, “중국 풀뿌리 민주주의로서의 촌민자치제도의 성과,” p. 270.

154) “习近平为什么在内蒙古参选人大代表?,” 中国网, <http://www.china.com.cn/lianghui/news/2018-03/06/content_50666053_2.shtml> (검색일: 2018.9.28.).

출방식에 대해 대체로 만족하고 있다. 즉, 소위 ‘중국식 민주주의’에 대한 자신감과 자부심을 갖고 있는 것이다. 따라서 향후 한반도 통일 과정에서도 한국을 포함한 서구 민주주의 국가들의 선거제도를 북한에 일괄적으로 적용하기보다는 중국에서 오랫동안 적용하고 발전해 온 ‘중국식 민주주의’ 사례를 북한에 적용할 필요가 있다. 대표적으로 기층 수준에서의 민주주의와 선거 경험을 통해 점차적으로 상향식으로 확산하는 방식의 ‘북한식’ 선거제도를 고안할 필요성이 있다.

다섯째, 협상민주주의 개념을 북한에 도입할 필요가 있다. 즉, 사회주의 체제 특성을 갖고 있는 북한 사회의 특성으로 인해 경쟁민주주의나 참여민주주의보다는 협상민주주의가 더 적합하고 더 빠르게 자리 잡을 수 있다. 물론 협상과 합의를 중시하는 ‘협상민주주의’가 북한 지역에 뿌리내리기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요하겠지만, 기층에서의 풀뿌리 선거 경험을 통해 농민과 노동자들의 의식 개선은 물론 민주제도 확산에 기여할 수 있다는 점에서 적극 고려할만하다.

2. 한국 선거의 함의

지난 2008년 10월 5일 자유선진당 이명수 의원이 공개한 선관위의 “남북통일 대비” 보고서를 소개하면서 “단원제는 통일 후 7천만 명의 인구를 대표하기엔 부적절하다”며 “남북한 지역 갈등을 완화하기 위해 상원·하원으로 구성되는 양원제가 바람직하다”고 밝혔다고 보도했다. 또한 바람직한 정당제도와 관련해서도 “보수정당과 중도 우파 정당, 중도 좌파 정당이 중간 영역을 차지하고 극좌 정당이나 극우 정당이 존재하지 않는 온건다당제”¹⁵⁵⁾라고 제시했다.

1948년 5월 10일 제헌국회 이후 2016년 제20대 총선까지 국민의 대표를 뽑는 국회의원 선거의 변화 과정은 대한민국의 건국과 산업화 그리고 민주화를 성숙시키는 과정에서 건국 시기와 산업화 시기 독재적 국회 운영과 제도적 파행이 있었으나, 1987년 6월 항쟁으로 민주화가 시작된 이후 제13대 총선부터는 의회민주주의가 고도화되는 과정을 겪었다. 주권자인 유권자의 권리가 강화되고, 국민의 대표인 국회의원에 대한 국민의 선택은 점차 견제와 균형의 원리에 의해 통제되었다.

그러나 이러한 민주주의의 역사적 과정을 겪은 대한민국과는 달리 북한의 최고인민회의는 명목상 최고의 주권 기관이지만, 수령과 조선노동당의 혁명적 과업 수행을 위한 거수기로서 도구에 불과한 수준이다. 당과 수령의 영도 하에 민주주의 중앙집권의 원칙에 따라서 선거가 진행된다. 이 과정에서 북한 주민들의 의사는 철저히 소외되며, 당이 결정한 후보에 대한 무조건적 찬성으로 진행된다. 1948년 5월 10일 최초의 민주적 절차에 의한 선거가 시행되었던 대한민국과 달리 2018년 현재 여전히 북한은 당과 수령의 영도 하에 사회주의적 민주주의의 절차에 따라 최고인민회의를 구성하고 있다.

155) 도성해, “선관위 “통일 이후 정부통령제-양원제 바람직”, 『CBS노컷뉴스』, 2008.10.5, <<http://www.nocutnews.co.kr/503112>> (검색일: 2018.8.10.).

따라서 국민의 대표를 선출하는 선거에 대한 남북한의 이러한 역사와 문화 그리고 제도와 인식의 차이는 향후 통일 이후 남북한의 선거를 통한 정치통합 과정에서 매우 커다란 문제를 일으킬 가능성이 높아졌다. 통일 이후 정치적 통합 과정에서 선거는 통합의 방향을 결정하는 가장 중요한 행위이기 때문에 이를 둘러싼 선거법 제·개정을 둘러싸고 상당한 갈등도 예상할 수 있다. 결론적으로 이 장에서는 앞장에서 대한민국 국회의 제도적 정착 과정과 선거에 대한 유권자의 인식 변화에 대한 분석을 토대로 향후 통일 이후 북한 선거에 미치는 함의를 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

가. 민주적 정당정치 이식을 위한 정당의 역할

통일 이후 정치적 통합 과정에서 정당의 역할은 가장 중요하다. 오랜 분단으로 인한 상호 이질화된 두 체제의 통합은 필연적으로 많은 정치적 갈등을 유발할 것이다. 그 중에서도 가장 우려되는 것이 바로 남북한의 새로운 지역 갈등이다. 즉, 두 체제의 경제적 격차에 따른 불균형과 오랜 기간 폐쇄체제 속에서 살았던 북한 주민들이 급작스러운 개방에 따른 정신적 충격은 상당히 오랫동안 지속될 것이다.

더욱이 남한 주도의 통일이 된다면, 남한 엘리트의 기득권과 북한 엘리트의 소외, 그리고 남한 주민들의 우월감과 북한 주민들의 이등 시민의식 등으로 인해 통일 이후 물질·인적 배분을 둘러싸고 남북한의 사회적 갈등은 심화될 가능성이 매우 높다. 여기에 경제적 보상을 목적으로 북한 주민들의 대량 남하와 실업 사태로 인해 사회적 혼란이 증대된다면, 또 다시 통일에 대한 반대 목소리도 높아질 것이다. 그 결과 구(舊)공산권 세력인 조선노동당의 재등장이 현실화될 수 있다.

통합 초기 사회적 혼란을 수습하고, 남북한 주민의 정치적, 사회적, 문화적, 경제적 격차를 완충시켜 주는 가장 중요한 역할을 하는 것이 바로 정당이다. 무엇보다 정당의 존재 목적인 현 사회구조 내부에 이해관계와 잠재적인 갈등을 드러내도록 하며, 정치 공동체 내의 사람들이 구조적인 균열을 넘어 연합하도록 유도하는 데 있기 때문이다.

따라서 남북통일 혹은 통합 과정에서 중요한 것은 북한 주민들이 선형적으로 민주적 선거에 대한 경험이 필요하다. 남한 국민들이 1948년 5월 10일 최초의 민주적 선거를 경험했듯이 민주적 선거를 경험할 수 있는 기회가 마련될 필요가 있다. 여기에는 동서독의 통일 과정의 교훈이 매우 중요한 선례가 될 수 있다. 1989년 동독 체제의 위기 이후 10월 18일 동독 집권당인 사회주의 통일당(SED)의 호네커(Erich Honecker) 서기장이 물러나면, 구(舊)체제가 붕괴되고, 새로운 정치 질서 수립에 필요한 인민의회 구성을 위한 자유선거를 실시하기로 결정하였다. 이것은 단 한번도 자유선거를 경험하지 못했던 동독 주민들에게 자신들의 의사가 반영되어 대표자를 선출함으로써 동서독 통일과 통합을 위한 결정을 인민의회가 할 수 있는 법적 정당성을 부여하기 때문이다.¹⁵⁶⁾ 다음 <표 IV-1>는 1990년 동독 인민회의 선거

결과이다.

<표 IV-1> 1990년 동독 인민회의 선거 결과

정당	득표율	의석수
Christian Democratic Union	40.8%	163
German Social Union	6.3%	25
Democratic Awakening	0.9%	4
Total Alliance for Germany (독일동맹)	48%	192
Social Democratic Party of Germany	21.9%	88
Party of Democratic Socialism	16.4%	66
Association of Free Democrats	5.3%	21
Alliance 90	2.9%	12

출처: <http://en.wikipedia.org/wiki/East_German_general_election,_1990>, 재인용: 강원택, 『통일이후의 한국 민주주의』, (서울: 나남, 2012), p. 49.

여기서 주목해야 할 것은 기민당(CDU)이나 사민당(SPD)과 같이 동독의 정당선거에 서독의 주요 정당 명칭이 등장했다는 것이다. 가장 큰 이유는 서독 정당들의 적극적 개입에 따라 서독의 주요 정당은 동독의 인민회의와 유사한 색채를 띠는 ‘자매정당’을 둘 수 있게 되었다. 선거 결과 즉각적인 통일을 주장하는 Total Alliance for Germany(독일 동맹)이 다수파를 구성하면서 동서독의 통일 방식에 대한 동독의 입장이 정리되었다. 이처럼 동독 내에서 통일을 이루기로 결정한 과정은 소수 엘리트가 아니라 동독 주민이 선거를 통해 정치적 결정이 이뤄진 것이다.

정당의 역할은 통일 이전뿐만 아니라 통일 이후 통합과 갈등 조정자로서 중요한 역할이 있다. 독일 통일 이후 1991년 치러진 연방의회 선거 결과 기민/기사연합(CDU/CSU)은 서독 지역에서 44.1%, 동독 지역에서 43.4%를 획득하여 319석을 얻어 제1당이 되었다. 사민당(SPD)은 서독 지역에서 35.9%, 동독 지역에서 23.6%를 획득하여 239석을 얻어 제2당이 되었다. 이와 같은 연방의회 선거 결과 동서독 내에서 매우 유사한 지지기반을 마련함으로써 동서독의 내의 사회적 갈등과 지역감정, 이념, 세대 갈등을 최소화하는 데 정당의 역할이 매우 중요하였다. 따라서 남북 통일 과정에서 복합적이고 중첩적으로 발생할 수 있는 계층, 이념, 지역, 세대 갈등을 최소화하는 데 있어서 북한 지역으로 정당의 정치적 지지를 적극적으로 침투시키는 노력이 매우 중요하다는 점을 알 수 있다.

결과적으로 우리 정당의 이러한 적극적인 역할은 조선노동당의 재등장을 막는 중요한 기재로 작용할 수 있다. 예를 들어, 루마니아의 경우 구(舊)공산권 세력인 민

156) 강원택, 『통일이후의 한국 민주주의』 (서울: 나남, 2012), pp. 47~48.

족구국전선(NSF)이 민주 세력의 압도적 지지를 얻어 재집권하였고, 불가리아의 경우에도 구(舊)공산권 세력인 불가리아 사회당(BSP)이 57.1%를 득표하면서 재집권하였다. 동유럽 국가들의 체제 전환 이후 두 국가에서는 다른 국가들과 달리 민주화 정권이 등장하기보다 과거 공산 정권이 재집권함으로써 체제 전환과 개혁개방을 방해함으로써 상당한 체제 전환기의 정치적, 경제적, 사회적 혼란을 야기하였다. 따라서 통일 이후 북한 지역 내에 민주적 정당정치가 빠른 시간 내에 정착하기 위해서는 조선노동당과 같은 구(舊)공산권 세력의 재집권을 막아야 하며, 이를 위해 정당의 역할이 필요하다.

나. 북한 주민의 참여 확대를 위한 선거제도의 정착

통일한국의 권력구조가 통합적 정치구조로 되기 위해서는 이를 국정에 반영할 수 있는 올바른 선거제도의 정착이 무엇보다 중요하다. 북한 엘리트의 정치참여를 허용하고 이들이 국민의 선택을 받을 수 있도록 공정한 게임의 법칙을 만드는 것은 통일 후 직면하게 될 산적한 문제를 효율적으로 해결하고 정치·사회적으로 안정을 이룩할 수 있는 매우 중요한 정치적 행위이다.

통일한국의 선거제도의 조건은 크게 세 가지로 제안할 수 있다. 첫째, 대의민주주의 원칙에 입각한 선거제도로써 공정한 지역 대표성과 비례성이 모두 충족되어야 할 것이다. 둘째, 선거제도가 남북한의 지역 통합에 긍정적인 영향을 미쳐야 한다. 셋째, 북한의 구(舊)체제 엘리트들도 인권주의와 법치국가의 기본 원칙에 위배된 경우가 아니라면 자신의 역할을 찾아서 참여할 수 있는 기회가 부여되어야 할 것이다. 그렇다면 이러한 정당정치 체제의 안정성을 담보할 수 있는 통일 이후 선거제도를 어떻게 제안하느냐가 매우 중요한 작업이 될 수 있다.

1948년 5월 10일 제헌국회 선거 이후 2016년 4월 제20대 국회 선거까지 남한은 다양한 방식의 선거제도를 도입하였다. 제헌국회는 소선거구제, 단기무기명 투표제를 바탕으로 단원제를 선택하였으며, 이 제도는 제1공화국 제4대 국회까지 지속되었다. 4·19 혁명 이후 제2공화국 헌법을 통해 등장한 장면내각은 내각책임제 하에서 하원인 민의원과 상원인 참의원의 양원제를 선택했으며, 한 선거구에 2명~8명을 선출하는 대선거구제와 연기명 투표제를 실시하였다. 1963년 제6대 총선에서 소선거구제의 허점을 보완하기 위해 지역구 선거에 기반을 둔 비례대표제를 도입하였으며, 이것은 제17대 총선부터는 비례대표제의 선출방식이 1인 2표제에 의한 정당명부식으로 바뀌면서 정당의 지지도에 따른 의석 배분이 가능하게 되면서 소수정당 및 진보정당의 원내 진입이 가능하게 되었다.

지난 70년의 헌정사에서 한국의 선거제도는 주로 소선거구제와 비례대표제를 혼합한 형태이며, 의회제도는 주로 단원제를 채택하였다. 양원제는 제2공화국 제5대 국회에서 잠시 채택하였으나 5·16군사정변으로 1년도 안 돼서 중단되었기 때문에 우리 정치문화에서 이 제도의 효용성을 입증하는 것은 매우 성급한 결정이다. 단원

제가 통일 후 7천만 명의 인구를 대표하기엔 부적절하며, 남북한 지역 갈등을 완화하기 위해 상원·하원으로 구성되는 양원제가 바람직하다는 주장이 자주 거론된다. 그러나 어떤 선거제도가 바람직한 것인가에 대해 좀 더 깊이 있는 논의가 필요하다. 단원제이건 양원제이건 중요한 것은 통일 이후 예상되는 남북 간의 갈등을 최소화하고 북한 주민들에게 보다 많은 기회를 줌으로써 통일의 화합성과 효용성을 높이는 선거제도가 마련되어야 한다는 점이다.

현행 단원제의 가장 중요한 원칙은 대표성이 인구를 기준으로 결정하기 때문에 북한보다 두 배의 인구를 가진 남한이 절대적으로 유리하고, 북한 지역 출신은 상당히 불리하다고 느낄 수 있어 남북한의 갈등을 초래할 수 있다는 단점이 있다. 그동안 단원제 하에서 중선거구제 혹은 대선선거구제의 도입 그리고 비례대표제의 변화를 통해 비례성과 대표성을 높이는 방향의 선거제도의 개선이 지속적으로 시도되었으나, 한국 선거의 최대 병폐인 지역 균열을 통한 선거의 행태는 여전히 강력한 영향력을 행사하였다.

이러한 상황에서 현재의 단순다수제 방식인 소선거구제+비례대표제는 득표율과 의석 점유율의 불비례성이 대단히 높아 특정 지역에 지지기반이 있는 정당에 매우 유리하다. 남북 간의 지지를 받는 지역 정당이 다르다면 현재의 이 방식은 오히려 남북한의 지역감정과 균열을 더욱 강화시킬 것으로 예상된다.

따라서 통일 이후 남북통합을 위한 이러한 선거제도의 취약성을 보완하기 위해서는 과연 어떤 선거 방식이 북한 주민의 정치적, 사회적 통합에 더 바람직하며, 더 나아가 북한 주민들에게 더 많은 기회를 줄 수 있는 방안이 될 것인가에 방점을 둔다면 통일 이후 정치적 안정과 지역 통합에 매우 중요한 기준이 될 것이다.

결과적으로 인구 비례성과 남북한 지역 대표성을 함께 보장하는 양원제의 도입이 매우 중요한 정책적 과제로 제시해 볼 수 있다. 하원선거는 남북한의 인구비례에 의한 단순다수제를 선택하고, 상원선거는 인구수와 무관하게 남북한의 지역 대표성을 고려하여 남북 모두 동일한 의원을 선출하는 방식이라면 남북통합에 더 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 즉, 선거제도의 채택에 있어서 가장 중요한 기준은 북한 지역의 대표성을 결정하는 데 있어서 북한 주민의 참여를 어떤 제도가 가장 많이 보장할 수 있는가에 성공 여부가 달려 있다고 볼 수 있다.

3. 일본 선거의 함의

일본은 약 130년의 역사를 가진 선거제도를 양원제, 즉 중의원과 참의원 구성을 통해 민주주의를 구현하고 있다. 일본의 선거제도는 다양한 제도가 혼합되면서 복잡한 구조를 갖고 있다. 이러한 측면에서 비판을 받기도 하지만 이것은 달리 생각해보면 일본 국민이 법아래 평등한 가운데 차별이 없는 제도, 국민의 의사가 반영되는 제도, 정당과 함께 인물도 결정할 수 있는 제도, 유권자의 한 표의 가치를 평등하게 반영할 수 있는 제도, 정치자금의 공정한 관리 및 통제를 통해 특정 계층의

요구만이 정치에 반영되는 것을 차단하는 제도 등을 만들면서 민주주의의 발전을 모색하여 왔다.

한편 한국은 문재인 정부 들어 ‘평화와 번영의 한반도’ 구상에 따라 한반도의 평화 무드가 가속화되고 있다. 당장은 통일을 추구하지 않더라도 지속적인 평화 추구는 궁극적으로 남북한 간 평화통일을 실현하는 데 밑거름이 될 것이다. 현 상황에서 통일한국은 민주적인 국가로 재탄생할 것으로 예상되지만, 남북한 간에는 근본적으로 국민의 대표를 선출하는 과정에서 많은 차이점을 보이고 있다. 무엇보다 한국은 국민의 대표인 국회의원 선출을 통해 국민의 의사를 반영하고, 대통령 선거를 통해 최고 지도자인 대통령을 선출한다. 반면에 북한은 김정은 체제 성립 과정에서도 나름대로 민주적 절차를 거쳤다고 선전을 하지만, 한국의 최고 지도자 및 국민의 대표를 선출하는 데 많은 차이점이 있다.

한국과 일본은 기본적으로 민주주의와 시장경제주의를 추구하는 가치관을 공유하는 국가라는 점에서 유사한 점이 많다. 하지만 한국과 일본은 각각 대통령제와 의원내각제를 채택하고 있다는 점에서 기본적으로 상이한 정치체제를 가지고 있다. 또한 앞서 살펴보았듯이 일본은 천황제라는 상징적인 국가 지도자를 갖고 있다는 점에서 한국과는 제도적으로 차이점이 있으며, 특히 일본 내에서 천황제와 헌법에서 규정하는 선거 및 지도자 선출과 관련해서는 헌법 개정의 문제가 있기 때문에 논란이 많은 문제이다. 게다가 이러한 정치제도적인 문제뿐만 아니라 한일 간에는 정치문화 등 여타 사회적 요인에서 차이점도 다수 존재한다.

이러한 상황에서 북한의 독재 체제가 존재한다는 점을 감안해서 일본의 천황제 하에서 일본 국민들의 대표자에 대한 인식 등에 대해 연구하는 것은 나름대로 의미를 갖는다. 물론 절대적인 권력을 갖고 있는 북한의 독재 체제와 실질적인 권력 행사 없이 국가의 상징적인 존재에 머물고 있는 천황제를 비교하는 것은 매우 어려운 것이다. 무엇보다 일본의 천황제는 헌법에서도 규정되어 있는 통치 요소이지만, 엄밀히 보자면 통치구조라기보다는 ‘종교적’ 성격에 가깝기 때문에 북한과의 비교가 가능할 지는 의문이다.

천황의 통치가 명확히 발현되어 있는 「메이지헌법」 제정 과정에서도 천황의 통치를 명기해야 하는 필요성은 서구 유럽의 크리스티교가 갖는 기능, 즉 국가의 기축으로서 종교가 갖는 기능에 대한 일본적 대체 기제를 구현하기 위함이었다. 국가의 기축으로서 일본을 압도하는 종교, 또는 신의 부재가 천황의 신격화, 신성불가침의 존재로 적용되었다. 이를 통해 윤리적, 도덕적 또는 종교적 절대성을 갖는 일본의 전통적 종교(신도, 神道)가 활용된 것이라면 전후 일본국헌법에서 천황을 일본의 상징으로 두는 전통적, 종교적 기반 하에 주권을 갖는 국민의 대표자를 선정하는 것이 유권자의 인식 하에서 천황제와 연동한다고 보는 것은 역사적 접근으로도 어려움이 따른다.

다만, 천황제가 갖는 전통적 요소를 존중하는 유권자의 정책지향에서 나타나는 보수성, 더불어 자민당을 중심으로 한 일본의 대표적 보수정당 세력이 오랫동안 신

도를 중심으로 한 전통적 종교 세력의 정치화를 도모해 왔던 점, 최근 교육 척어, 신도정치 등을 강하게 주장하고 있다는 점에서 전통과 문화를 강조하는 보수적 정치 세력, 사회 세력에게 천황이 일정 부분 매개체로서의 상징성을 갖고 있다고는 볼 수도 있을 것이다.

무엇보다 메이지 시기 이후 패전을 거치면서 현재에 이르기까지 천황제와 의회의 관계를 살펴봤을 때 군국주의 시절에 천황제가 국가 권력을 강화하는 과정에서 의회에 대해 우월한 관계를 유지하였지만, 패전 이후 민주화 과정을 거치면서 체제 변화와 함께 천황제와 의회 관계의 역전 현상이 나타나고 있음은 통일한국의 선거 제도에 커다란 함의를 준다. 즉, 과거 천황의 결정을 추인하는 의회(특히 귀족원)의 역할에서 점차 국민의 민의를 대변하는 ‘대의사(중의원)’ 중심의 의회 제도는 향후 통일한국에서도 국민의 민의를 대변할 수 있는 의회제도의 성립 필요성을 나타낸다.

따라서 통일한국 이후 양원제가 도입되더라도 현대 일본과 같은 직능대표 중심의 ‘참의원’과 국민의 민의를 대변하는 ‘중의원’의 형태가 바람직하며, 과거 귀족원과 같은 특정인의 권력을 유지하고 추인하는 기관은 용인할 수 없을 것이다.

그러나 실제 천황의 정치적 제언 또는 행보가 법적으로 제한되어 있으며 그의 이념 및 의지가 공공의 장에서 표현되지 않는 상황에서 천황을 매개한 정치 세력이 현행 일본의 통치구조 하에서 정치적 대표성을 갖는지 혹은 공적 정당성을 갖는지는 의문이다.

마지막으로 과거 일본 정치의 특징이라고 할 수 있는 ‘파벌정치’와 유권자와의 관계를 생각해 봐야 한다. 과거 ‘파벌정치’는 특히 자민당 내에서 ‘이익유도 정치’와 맞물리면서 ‘세습의원’이 자연스럽게 중앙정치 무대에 데뷔할 수 있는 기회가 되었다. 2000년대 고이즈미 정권 이후 파벌정치를 타파하려는 움직임이 있었지만, 여전히 집권 자민당 내에는 파벌의 역학 관계에 따라 정권이 결정되고 있다. 그럼에도 불구하고 파벌 해체는 국민들이 후원회와 같은 조직 및 세습과 이익 구조의 유지라는 투표 경향에서 벗어나 국민들이 정당의 정책에 따라 투표를 결정하는 성향으로 변화하는 계기가 되고 있다.

따라서 이익 배분 구조라는 점에서 북한 선거와 일본 후원회 중심의 일본 선거는 많은 공통점을 갖고 있다. 이익 배분과 정책 정당화라는 대립적인 구도를 생각했을 때 통일한국에서는 이익 배분에서 벗어나 정책 정당을 추구하는 형태의 정당 출현이 바람직하다.

4. 체제전환국 선거의 함의

가. 루마니아 선거의 함의

유혈혁명을 통해 민주화 이후 첫 선거에서 루마니아 유권자가 갖고 있던 대표자

에 대한 가장 큰 이미지는 민주화가 아니라, 반(反)차우세스쿠 정서였다. 즉, 차우세스쿠만 아니면 누구라도 괜찮다는 인식이 팽배해 있었다. 대신 이들의 선거 행태에 가장 큰 영향을 준 것은 바로 경제개혁, 즉 사유화와 시장경제로의 이행 그리고 유럽화에 대한 요구였으며, 체제 전환기 루마니아 선거에 가장 큰 영향을 미쳤다.

통일 이후 정치, 경제적 이행을 지난 이후 가장 먼저 해야 할 일은 합법적인 방식의 선거를 통해, 북한 지역의 개혁을 수행하는 이들에게 보다 적극적으로 개혁 절차를 수행할 수 있는 토대를 마련해야 한다는 것이다. 일반적으로 정당과 유권자들의 연계 수준에 따라서 ‘카리스마 정당’과 ‘후견(후원)정당’, 그리고 ‘정책정당’으로 분리할 수 있는데, 루마니아는 체제 전환기 초반 정책구조를 받아들인 정당이나, 정책정당의 발전을 뒷받침할 사회적 원동력이 전무했다.¹⁵⁷⁾ 루마니아는 구(舊)지배 엘리트들이 선거에 나오거나 정당 활동을 전개하여 그들만의 이익에 부합되는 방향으로 후견 정당을 조직해온 것이 사실이다.

따라서 정책정당의 부재에 따른 루마니아 국민들의 체제 전환기 대표자에 대한 인식과 선거 행태는 향후 남북통일 이후 북한에 정착될 선거제도에 많은 시사점을 갖고 있다. 무엇보다 북한은 루마니아보다 더 오랜 기간 동안 해방 이후 지금까지 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 약 70여 년을 지독한 독재 체제하에서 살아왔기 때문이다. 또한 이 시기 북한 주민들은 미국을 비롯한 국제사회의 체제와 내부 경제정책의 실패로 인해 오랫동안 최악의 경제 위기와 식량 위기 그리고 에너지, 달러 부족에 시달려 왔다. 특히 1990년대 김일성의 사망 이후 배급제가 붕괴되면서 고난의 행군 시기를 지나는 동안 시장을 통한 생존을 체득하면서 자본주의 시장 경제에 점차 익숙해졌다.

그 결과 북한 주민들의 유권자 인식 또한 루마니아 주민들처럼 김씨 가문의 인물만 아니면 된다는 인식이 확산될 수 있으며, 또한 오랜 기간 동안 강력한 중앙집권적 권력구조 하에서 체제 안정에 익숙했던 상황에서 급격한 변화보다는 점진적 변화를 선호할 수 있다. 물론 이러한 변화는 사유화, 시장화, 그리고 자본주의화로의 전환이지만, 경제적 혼란, 사회적 불균형 등 체제 모순의 극대화가 아닌 점진적 변화를 통한 개선에 무게를 둘 가능성이 존재한다.

이것은 향후 북한 주민들이 대표자에 대한 이미지를 형성할 것이며, 이러한 이미지는 선거 행태에도 영향을 줄 것으로 보인다. 따라서 통일 이후 루마니아 사례처럼 현(現) 집권 세력의 연장 세력이 재집권을 막기 위해서는 북한 주민들에게 민주주의에 대한 교육이 필요하며, 이 경우 정당의 역할이 매우 중요하다. 따라서 정책정당의 출현과 발전에 영향을 끼칠 수 있는 다양한 환경이나 조건을 창출하여 북한의 탈(脫)공산주의화가 이뤄질 수 있는 정책 모델과 제도를 마련해야 한다.

또한 북한 주민들에게 다양한 정치조직을 경험하게 하거나 이들의 정치참여를 자극할 수 있는 민주시민으로서 역량을 함양할 수 있도록 시민사회단체의 설립에 보

157) 곽동훈, “북한과 루마니아 간 비교연구의 의미: 배경, 가치 그리고 이에 따른 효과,” 『동유럽발칸연구』, 제 42권 1호 (2015), pp. 48~49.

다 많은 투자를 할 필요가 있다. 또한 전통적으로 소외되었던 여성이나 저소득층과 같은 이들의 이익을 위해 시민사회의 역할이 중요하며, 이를 통해 북한 지역에 도입되는 정당들이 정책정당으로 발전할 수 있는 사회적 토대를 닦는 것이 중요하다.

나. 불가리아 선거의 함의

불가리아는 다른 동구권 국가들과 달리 공산 체제가 무너지기 전 적극적인 민주화 투쟁이 사실상 거의 없었다고 볼 수 있다. 불가리아 정치 및 사회 내에서 시민사회의 활동이 매우 미약했음을 알 수 있다. 따라서 경제 침체와 위기 속에서 이들에게 가장 중요한 것은 안정적인 리더십과 이를 통한 민주화로의 개혁이었다. 그러나 당시 야당 세력은 시민사회의 경험이 없는 사실상 신생 정당이었다.

당시 야당은 공산당의 지도적 역할 포기, 국가와 당의 분리, 권력 분립, 군대와 경찰의 중립화, 헌법 개정, 언론·집회·결사의 자유 보장, 시장경제의 확대, 농업개혁 등을 요구하며 적극적인 개혁 조치를 주장했으나, 이러한 주장은 공산당의 개혁 노선과 별다른 차이가 없었을 뿐만 아니라 안정적인 주도 세력이 없었던 관계로 누구에게 맡겨야 할지 알 수 없었다.

불가리아 또한 루마니아 사례와 같이 선거를 통해 적극적인 개혁 조치를 밀고나갈 수 있는 안정적인 개혁 정당이 없었다. 그것은 오랫동안 시민사회의 활동이 없었던 관계로 민주화 혹은 시민영역에서 정책정당을 만들어 낼 수 있는 기회가 없었기 때문이다. 이러한 상황은 향후 북한과의 통일 이후 선거 과정에서 사실상 유사하게 나타날 수밖에 없을 것으로 보인다.

통일 이후 북한의 조선노동당 세력이 또 다시 당명과 내용을 바꿔 사회적 혼란을 핑계로 다수당이 될 수 있는 가능성이 있다. 통일 이후 북한 내에서 일어날 수 있는 다양한 정책적 혼란은 이 시기 불가리아 내에서 일어났던 것보다 더 심할 수 있다. 따라서 조선노동당이 불가리아의 사례처럼 새로운 정당으로 나와 기존의 정당보다 더 개혁적인 조치를 단행하고, 과거에 대한 단죄와 민주화 및 시장화 조치를 더 적극적으로 취할 때 북한 주민들의 대표자에 대한 인식이 안정적인 리더십에 기울어질 가능성이 있다.

따라서 통일 이후 불가리아의 사례처럼 더 적극적인 개혁성향의 구(舊)공산 세력의 집권을 막기 위해서는 새로운 대안 세력인 신생 정당의 정책 정당화가 더 절실히 요구된다. 불가리아 사례처럼 구(舊)공산 세력이 아무리 개혁 조치를 취한다고 해도 역시 정책적 한계가 존재한다. 즉, 점진적 변화를 추구할 가능성이 있다. 또한 그동안 북한의 독재 체제하에서 성장했던 북한의 시장화를 통일 이후 자본주의화로 이끌어 낼 수 있는 시장경제 정책정당, 민주화에 대한 관심이 많은 유권자를 끌어 들일 수 있는 민주화 중심의 정책정당의 개념의 신생 정당에 대한 교육과 정책 모델을 마련할 필요가 있다.

이를 위해서는 독일의 사례처럼 한국 내 주요 정당들의 역할이 매우 중요하다.

기민당과 사민당이 동독 지역에서 동독의 주요 정당들과 ‘자매정당’ 결연을 맺음으로써 민주주의 정당의 면모를 갖추 수 있도록 협력했듯이 한국 내 주요 보수와 진보 정당들도 북한 내 주요 정당과의 협력을 통해 자매결연을 맺을 수 있으며, 더 나아가 한국 내 정당을 모(母)당으로 한 정당의 출연도 가능할 것이다.

결과적으로 불가리아와 루마니아 사례에서 공통적으로 얻을 수 있는 함의는 변화된 북한의 유권자를 만족시킬 수 있는 보다 개혁적이고, 안정적인 정책정당의 지속적인 등장과 성장을 달성하는 것이 체제 전환기 혼란을 틈타 구(舊)공산 세력의 재등장을 막을 수 있는 매우 효과적이며 중요한 대안이 될 수 있다는 것이다.

V. 결론

이 연구는 북한·중국·한국·일본·루마니아·불가리아에서 각국의 입법부 구성·기능·역할, 선거와 대표선출방식, 대표자에 대한 유권자의 이미지와 선거 인식 등에 대한 비교를 통해서 통일한국에서 선거제도 정착에 주는 함의와 정책 시사점을 도출했다. 이 연구에서 북한·중국 사례연구는 사회주의 체제의 국민들이 공유하는 대표자 이미지와 선거 인식에 대한 일반적 특징이 나타난다는 점을 파악했다. 중국은 입법부의 기능과 구조가 북한과 거의 유사하고, 선거와 대표선출방식, 대표자에 대한 유권자의 이미지와 선거 인식도 거의 비슷하다.

중국은 공산당이 모든 정책을 ‘결정’하는 ‘당-국가’ 체제의 전통이 여전히 강하지만, 헌법상 최고 권력 기구는 전국인민대표대회다. 전국인대가 고유의 입법권은 물론 행정부(국무원 등)와 사법·검찰 기관을 구성할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 국가의 대계와 관련된 문제를 심사·승인하거나 외교·국방 관련 최종 판단 권한도 갖고 있기 때문이다. 하지만 중국 지도부가 전국인대의 기능과 역할을 줄곧 강조하는 가장 중요한 이유는 공산당 일당 독재 체제의 단점을 보완하고 국가 통치의 합법성을 부여하기 위함이다. 이를 위해 ‘헌법’과 ‘선거법’ 개정 등을 통해 전국인대 대표의 범위를 확대하고 선출방식을 개선하는 노력을 기울이고 있다.

문제는 중국에서 전국인대가 보유한 고유의 권한을 제대로 행사하고 있는지에 대해서는 여전히 회의적이라는 점이다. 중국 공산당이 ‘결정’하고 전국인대는 형식적으로 ‘심의·승인’한다는 의구심이 여전히 있다. 중국 지도부는 전국인대의 국가 기관에 대한 감독 권한을 중시하고 있지만, 정작 중국 국민들의 전국인대 대표 선거제도에 대한 ‘신뢰’가 여전히 부족하다. 결국, 중국 지도부는 공산당 일당 독재 체제 하에서 중국 특색의 사회주의 민주주의의 길을 걷고자 노력하고 있고, 이 과정에서 선거제도 자체에 대한 개혁보다는 협상과 대화를 통한 중국식 민주주의를 강조하고 있다.

북한·한국 사례는 남북한은 입법부, 선거와 대표선출방식이 매우 상이하므로 남북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식도 매우 다르다는 것을 확인했다. 남북한 주민들의 대표자 이미지와 선거 인식의 상이성은 통일한국의 민주적 이행과 민주주의의 공고화 과정에서 중대한 도전요인이 될 것으로 예상된다.

한국은 대한민국 헌정사에서 제헌국회 의원 선거를 시작으로 제20대 국회까지 모두 스무 번의 자유선거에 기초한 총선을 시행했다. 이와 같은 선거를 통한 대표선출의 방식은 건국과 산업화 그리고 민주화라는 역사적 흐름 속에서 한국의 민주주의는 건국 시기, 산업화 시기, 민주화 시기를 거치면서 성숙했다.

건국 시기의 특징은 보통선거·평등선거·직접선거·비밀선거에 의해 소선거구제의 정착과 정당공천제, 그리고 양원제 하에서 대선거구제와 연기명 투표제와 같은 민주주의 선거 방식의 도입되는 시기였다. 산업화 시기의 특징은 군사독재 정권 하에서도 대한민국 의정 사상 처음으로 비례대표제가 도입되어 소선거구제와 비례대표제가 혼합된 선거제도가 정착되었다. 세 번째 민주화 시기의 특징은 민주적 선거제도

의 정착을 넘어 시민사회의 선거참여와 더 많은 국민의 선거참여의 기회를 확장하기 위해 재외국민 선거권 행사와 사전투표제 실시 등 국민의 주권인 선거권의 행사를 보다 폭넓게 보장하는 방향으로 발전하였다.

통일한국은 북한 지역에서 선거를 도입하는 과정에서 한국의 민주화와 선거제도 구축 과정을 참고해야 한다. 우선 북한 지역에 보통선거·평등선거·직접선거·비밀선거, 자유로운 정당 설립과 후보자 추천, 선거의 자유, 선거운동의 자유, 공정한 선거, 자유투표, 민주적 선거관리 등 민주적 선거제도를 도입해서 실시해야 한다. 새로운 선거제도를 통해서 선출한 대표자들로 입법부를 구성함으로써 북한 주민들이 주권을 행사하게 해야 한다. 또 북한의 선거제도가 정착할 수 있도록 북한 주민들을 대상으로 민주시민 교육을 실시해야 한다.

북한·일본 사례는 남북한과 마찬가지로 사회주의와 민주주의 체제에서 국민들의 대표자 이미지와 선거 인식에서 나타나는 차이를 확인할 수 있다. 일본 사례연구의 의미는 통일한국이 의원내각제와 양원제를 시행할 경우 얻을 수 있는 정책 시사점을 파악할 수 있다는 것이다.

국가 권력의 상징이었던 천황제가 패전 이후 민주화를 통해 국민통합의 상징으로 변화했다는 점과 권력이 천황에서 의회로 넘어간 천황제와 의회의 역전 현상을 보면서 통일한국의 선거제도에서 양원제 채택을 고려해 볼 수 있다. 무엇보다 직능대표의 기능을 갖는 ‘참의원’과 전반적인 국민의 민의를 대변하는 ‘중의원’ 형태의 양원제는 통일한국의 선거제도에 시사점을 줄 수 있다.

또한 이익 배분과 정책 정당화의 관점에서 과거 이익유도 정치를 통한 파벌정치와 세습의원이 선출된 일본 국민들의 대표자 이미지와 선거 인식에서 점차적으로 정책 정당화로 이행되는 과정을 볼 수 있다. 이를 통해 남북통합 차원에서 ‘이익 배분’과 관련된 남북한 내 ‘파벌 요인’을 감소시키면서 정책 정당의 모델을 모색할 필요가 있다.

북한·루마니아·불가리아 사례는 민주적 이행 과정에서 정책 시사점을 도출할 수 있다는 점이다. 루마니아와 불가리아의 민주화 과정은 서로 달랐다. 루마니아는 시민의 유혈혁명에 의해 공산 정권의 붕괴를 통한 급진적 방식의 민주화를 이뤘다면, 불가리아는 1989년 동구권의 민주화 바람을 타고 공산 정권이 몰락한 후 점진적 방식의 민주화를 이루었다.

그러나 두 체제 모두 공산 정권 붕괴 후 처음 치러진 선거에서 구(舊)공산권 세력이 다시 집권하는 공통점이 있다. 루마니아의 경우 구(舊)공산권 세력인 ‘민족구국전선(NSF)’이 첫 민주화 선거에서 80%의 지지를 획득하여 재집권하였으며, 불가리아의 경우에는 구(舊)공산권 세력인 ‘불가리아 사회당(BSP)’이 57.1%의 지지를 획득하여 재집권하였다.

두 국가 모두 구(舊)공산권 세력을 대신할 대안 세력이 부재한 상태에서 급진적 변화보다는 점진적 변화를 선호한 결과이다. 따라서 두 국가의 사례는 향후 북한 선거에서도 구체제의 재등장을 막을 수 있는 보다 선제적 노력이 필요한 매우 중요

한 사례라고 볼 수 있다.

이 연구는 북한·중국·한국·일본·루마니아·불가리아 사례를 통해서 통일한국의 대표 선출방식에 대한 정책적 시사점을 도출했다. 통일한국은 북한 지역의 민주적 이행과 정치 발전을 촉진할 수 있는 의회제도·정당제도·선거제도를 도입해서 실행해야 한다. 통일한국은 의회제도·정당제도·선거제도의 목표를 북한 지역의 안정적 민주주의 이행, 북한 주민의 민주적 선거에 대한 이해 제고, 북한 정치 엘리트의 공정한 정치 경쟁 환경 조성, 북한 지역의 대표성 확보 등으로 설정해야 한다.

통일한국이 안정적 민주적 이행을 실행하기 위해서는 신속하게 민주주의 제도를 구축해야 한다. 정당제도는 민주적 정당정치를 통해 자유로운 정당 활동을 보장하고 다당제를 통해서 다양한 정치 세력의 형성을 보장해야 한다. 의회제도는 비례성의 원칙과 인구가 적은 북한 지역의 대표성을 실현할 수 있는 제도를 실행해야 한다. 이러한 목표를 달성할 수 있는 제도는 양원제이다. 하원은 비례성을 원칙으로 시행하고, 상원은 대표성을 원칙으로 남북한 동수로 구성하는 방안을 고려해야 한다. 의회제도와 정당제도는 북한 주민들의 민주주의적 정치참여를 보장하고, 북한 정치 엘리트들의 정치참여와 공정한 경쟁 환경을 조성하는 데 중요하다. 통일한국은 북한 지역의 정치 발전과 민주주의 공고화를 위해서 북한 주민들에 대한 민주주의 시민교육을 진행해야 한다. 북한 지역에서 민주주의를 안정적으로 실행하기 위해서는 유권자들의 정치문화와 시민의식이 매우 중요하기 때문이다.

참고문헌

단행본

- 강원택. 『통일이후의 한국 민주주의』. 서울: 나남, 2012.
- 김성수. 『새로운 패러다임의 비교정치』. 서울: 글로벌콘텐츠, 2015.
- 로드 헤이그·마틴 해롭 지음. 김계동 외 옮김. 『현대비교정치론』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 박현수. 『대한민국 국회60년』. 서울: 한국조사기자협회, 2008.
- 법률출판사. 『조선민주주의인민공화국 법전』. 평양: 법률출판사, 2016.
- 법률출판사. 『조선민주주의인민공화국 법전』. 평양: 조선출판물수출입사, 2012.
- 안순철. 『선거체제 비교: 제도적 효과와 정치적 영향(개정판)』. 과주: 법문사, 2016.
- 외교통상부 유럽국 증유럽과. 『불가리아 개황』. 서울: 외교통상부 유럽국 증유럽과, 2011.
- 이형. 『한국 의정사 30년: 제헌에서 10대까지』. 서울: 청아출판사, 2016.
- 정성장. 『김정은 시대 북한 최고인민회의 상임위원회의 위상과 역할』. 성남: 세종연구소, 2014.
- 정승재. 『개정판 법학통론』. 서울: 형설출판사, 2003.
- 조선중앙통신사 편. 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사출판부, 1949.
- 조영남. 『중국 의회정치의 발전: 지방인민대표대회와 선거』. 서울: 폴리테이아, 2006.
- 진영재 외. 『선거구제 운영사례와 대표성 제고 방안 연구』. 2017년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제 보고서, 2017.
- 평양출판사 편. 『선군태양 김정일장군』. 평양: 평양출판사, 2006.
- 필립스 쉬블리 지음. 김계동 외 옮김. 『정치학개론: 권력과 선택』. 서울: 명인문화사, 2016.
- 한동호 외. 『북한인권백서 2018』. 서울: 아미고디자인, 2018.
- 张明澍. 『中国人想要什么样民主』. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- 蔡定剑. 『中国选举状况的报告』. 北京: 法律出版社, 2002.
- 俞可平. 『敬畏民意』. 北京: 中央编译出版社, 2013.
- 白钢 主编. 『中国村民委员会选举: 历史发展与比较研究(下篇)』. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- 今成勝彦. 『首相公選は日本を変えるか』. 東京: いしずえ, 2001.
- 総務省統計局. 『第六十三回 日本統計年鑑 平成26年』. 日本統計協会·毎日新聞社, 2016.

橋本五郎·飯田政之·加藤秀治郎. 『Q&A日本政治ハンドブック』. 東京: 一藝社, 2006.
 山口二郎著. 『内閣制度』. 東京: 有斐閣, 2007.
 林芳正·津村啓介. 『国会議員の仕事: 職業としての政治』. 中央公論新社, 2011.

논문

- 가상준. “국회 원구성 방식의 변화.” 『대한민국 국회제도의 형성과 변화』. 서울: 푸른길, 2018.
- 강혜련. “루마니아, 불가리아 권력구조: 러시아와의 비교를 중심으로.” 『아태쟁점과 연구』. 제3권 1호, 2008.
- 경제희. “일본 선거제도의 현황과 변천.” 『미래정치연구』. 창간호, 2011.
- 곽동훈. “북한과 루마니아 간 비교연구의 의미: 배경, 가치 그리고 이에 따른 효과.” 『동유럽발칸연구』. 제42권 1호, 2015.
- 기광서. “북한정부 수립 문제와 최고인민회의 선거.” 『평화연구』. 제25권 2호, 2017.
- 김달중. “불가리아의 역사적 형성과 정치구조.” 『불가리아·알바니아: 정치·경제·사회 문화구조와 정책』. 서울: 법문사, 1991.
- 김순녀. “인민회의가 행사하는 완전권의 중요내용.” 『정치법률연구 3호』. 평양: 과학백과사전출판사, 2005.
- 도희근. “사회주의국가헌법상 입법부의 지위와 기능: 소련을 중심으로.” 『울산대학교 연구논문집』. 제19권 2호, 1988.
- 박경미. “공산당 계승정당의 정치적 생존과 민주주의 공고화.” 『비교민주주의 연구』. 제8집 2호, 2012.
- 박윤식. “선거는 주민통제를 위한 강제수단.” 『통일한국』. 제285권, 2007.
- 박정오. “1989년 루마니아 혁명과 차우세스쿠 독재체제의 붕괴.” 『동유럽발칸연구』. 제39권 2호, 2015.
- 손병권. “대한민국임시의정원, 남조선과도입법의원, 그리고 제헌국회: 제도적 전승과 변화.” 『대한민국 국회제도의 형성과 변화』. 서울: 푸른길, 2018.
- 신기현. “북한 최고인민회의의 구성과 운영에 관한 비교분석.” 『공산권연구』. 제4집, 1994.
- 안성호. “루마니아와 불가리아의 민주화 이후 정치개혁과 민족문제 비교연구.” 『국제관계연구』. 제8권 1호, 1995.
- 양창윤. “북한 최고인민회의의 장식성과 체제유지기능.” 『통일문제연구』. 통권 제44호, 2005.
- 엄태현. “1989년 혁명 이후 나타난 루마니아 전문용어의 변화상: 경제용어를 중심으로.” 『동유럽발칸연구』. 제10권 2호, 2002.
- 오수열. “중국정치에서의 대의기구의 기능과 한계: 전국인민대표대회를 중심으로.”

- 『한국동북아논총』. 제22집, 2002.
- 이광수. “중국 풀뿌리 민주주의로서의 촌민자치제도의 성과.” 『한국동북아논총』. 제 11권 2호, 2007.
- 이창호. “찬성투표에만 길들여진 북한주민의 선거풍토.” 『북한』. 제234권, 1991.
- 이홍규. “중국내 ‘사회주의 민주’ 인식과 실천 구상의 다양성.” 『중소연구』. 제37권 3호, 2013.
- _____. “중국특색의 사회주의 민주: 기층선거의 도입과 효과.” 전성홍 편. 『체제전환의 중국정치』. 서울: 에버리치 홀딩스, 2010.
- 이희옥. “중국식 민주주의의 진화: 협상민주주의 도입의 의미와 한계.” 『국제정치논총』. 제54집 2호, 2014.
- 하세현. “중국 촌민위원회 선거과정의 변화.” 『한국행정논집』. 제25권 제4호, 2013.
- Larry Diamond. “Elections Without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes.” *Journal of Democracy*. vol. 13, no. 2, 2002.
- 今井亮佑. “選挙運動支出の有効性.” 『年報政治学』. II, 2011.
- 遠藤晶久. “職業としての政治家.” no. 645, 2014.

기타자료

『노동신문』
 『서울신문』
 『아주경제』
 『조선중앙방송』
 『CBS노컷뉴스』

『産経ニュース』
 『自由民主党』
 『毎日新聞』
 『読売新聞』

新华网 <www.xinhuanet.com>.
 人民网 <www.cpc.people.com.cn>.
 中国人大网 <www.npc.gov.cn>.
 中国网 <www.china.com.cn>.
 NHK <www.nhk.or.jp>.

Sohu <www.sohu.com>.

共产党员网. “中华人民共和国宪法.” <<http://news.12371.cn/2018/03/22/ARTI1521673331685307.shtml>>.

水島朝穂. “国民主権と象徴天皇制: 8条~1条.” QuonNet, <<http://www.quon.asia/yomimono/business/column/mizushima/300.php>>.

立憲民主党. “立憲民主党綱領: 立憲民主党.” 2017.12.26, <<https://cdp-japan.jp/about-cdp/principles>>.

정성장 자문회의 (2018.7.24, 통일연구원).

북한이탈주민 L2 심층면접 (2018.7.18, 통일연구원).

북한이탈주민 K1 심층면접 (2018.7.19, 통일연구원).

북한이탈주민 L3 심층면접 (2018.7.24, 통일연구원).

북한이탈주민 K2 심층면접 (2018.7.25, 통일연구원).

북한이탈주민 S1 심층면접 (2018.8.11, 통일연구원).

북한이탈주민 K4 심층면접 (2018.8.23, 통일연구원).