


중앙선거관리위원회
연구용역보고서

 중앙선거관리위원회

통일한국의 정치통합을 위한 선거관리위원회의 역할 및 단계별 대응방안

박종철 외

2013. 7. 31

통일한국의 정치통합을 위한 선거관리위원회의 역할 및 단계별 대응방안

2013. 7. 31

연구책임자: 박종철(통일연구원 선임연구위원)
공동연구자: 김종갑(국회입법조사처 입법조사관)
신두철(단국대학교 외래교수)
정하윤(고려대학교 지속발전연구소 연구교수)
모종수(중앙선거관리위원회 부이사관)

제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

본 보고서를 “통일한국의 정치통합을 위한 선거관리위원회 역할 및 단계별 대응방안” 의 최종보고서로 제출합니다.

2013년 7월

통 일 연 구 원

요 약

본 연구는 통일한국의 정치통합을 위한 정당 및 선거제도의 발전방향과 선거관리위원회의 역할을 제시하고자 했다. 이를 위해 우선 독일 통일의 정당통합과 선거결과를 통해 시사점을 도출하였다. 그리고 독일 사례의 시사점을 고려하고 통일한국의 특수성을 반영하여 통일한국의 정당제도 및 선거제도의 기본방향을 제시하였다. 아울러 정치공동체의 통합을 위한 선거관리위원회의 역할을 통일이전과 통일과정으로 분리하여 제시하였다.

(1) 통일한국의 정당제도 및 선거제도의 기본방향

통일한국의 정당제도와 선거제도는 다음과 같은 기본방향에 의해 수립되는 것이 바람직하다. 통일한국의 정부형태로서 대통령제를 선택한다면 남북화합을 위해 러닝메이트방식으로 정·부통령제를 도입할 필요가 있다. 또한 대통령의 권력집중을 억제하고, 부통령이 대통령의 보조적 역할로 전락하는 것을 막기 위해 대통령과 부통령의 권한이 실질적으로 분점될 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

국회의원 선거제도에서 통일의회 하원의 총의석은 500석 전후가 될 것이며, 이는 남북한의 전체 지역구의석 370~380석, 비례의석 120~130석을 반영한 것이다. 상원은 남북의 균형적 대표성을 구현한다는 취지에서 각각 50석을 동일하게 할당하고, 권역은 행정구역을 포괄하는 대권역으로 구분한다. 예컨대, 북한지역은 현재 이북 5도로 구분하고 있는 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도의 5개 권역에, 남한지역에는 서울·인천·경기, 충청, 강원, 호남·제주, 영남의 5개 권역에 각각 10석씩을 배분하는 방식이다.

상원의원은 독일과 같이 지역의 대표를 임명하는 방식을 고려해볼

수 있으나, 그럴 경우 행정구역의 개편이 전제되어야 하고 민주적 정당성이 결여될 수 있으므로 주민의 직접선거로 선출하는 방식을 검토해볼 수 있다. 선출방식은 하나의 선거구에서 다득표자 순으로 당선인을 결정하는 단기비이양식(Single Non-Transferable Vote)이 바람직할 것이다.

하원선거제도로는 다수대표제와 비례대표제를 혼합한 독일식 정당명부제가 적합할 것이다. 독일식 정당명부제에서 발생하는 초과의석과 그로 인한 ‘부정적 득표비중(negative voting weight)’ 즉, 득표와 의석간 역전 문제는 ‘지역구연동배분방식(direct-seat conditioned divisor method)’을 적용함으로써 해결할 수 있다.

하원의 권역은 지역적으로 배타적 지지기반을 갖는 정당이 서로 상대지역에 당선인을 낼 수 있도록 남북한 각 4~5개로 넓게 설정하는 것이 바람직하다. 권역의 범위를 넓게 설정하면 득표수가 적은 정당의 후보도 당선될 가능성이 높아지게 된다. 선거구방식은 1인 선출의 소선거구제에 2인 이상을 선출하는 중선거구제를 가미하는 방안이 고려될 수 있다. 이 같은 방식은 선거구가 광역화되므로 선거구획정시 행정구와의 경계충돌을 상당부분 완화시킬 수 있어 인구비례에 따른 공정한 선거구획정에 기여할 수 있다.

지방의회 선거제도에서는 지역주민의 다양한 이익이 대변될 수 있도록 비례대표를 확대해야 할 것이다. 다만 전면적 비례대표제보다는 비례의석수를 전체 의원정수의 2/3 정도로 설정한 비례제 우위의 선거제도가 적절할 것이다. 또한 정당제도의 개방성을 높이기 위해 지역단위에서 정당활동이 보장될 수 있도록 지방정당(local party)을 허용하고, 봉쇄조항(threshold)을 완화하거나 철폐할 필요가 있다. 봉쇄조항의 철폐로 군소정당의 난립이 우려된다면 이를 유지하되 2% 이하 수준으로 설정하는 것을 고려해볼 수 있다.

통일한국의 정당체제는 외형적으로는 다양한 정당스펙트럼을 형성하는 다당제, 그리고 이념적으로는 극좌정당이나 극우정당이 존재하지

않고 중도로 수렴되는 온건다당제의 구도가 바람직하다. 정당설립요건은 완화하여 북한지역의 정당설립을 촉진함으로써 사회적 균열의 표출을 유도할 필요가 있다. 민주적 기본질서에 위배되는 극단적 성향의 정당이라면 헌법재판소의 위헌정당해산권을 통해 제재하면 된다. 정당난립을 통제하기 위한 수단이라면 정당설립요건보다는 봉쇄조항을 조정하는 방안이 합리적이다. 현재의 봉쇄조항은 전국적으로 지역구에서 5석을 획득하거나 정당득표율 3% 이상을 얻은 정당에 한하여 비례의석을 배분하는 방식이다. 정당난립을 차단하기 위해서는 정당득표율을 5% 수준으로 상향조정할 필요가 있다.

(2) 정치통합을 위한 선거관리위원회의 역할

민주주의 정착을 위한 제도적 여건 마련과 개선에 기여하는 선관위 역할의 기본 틀은 크게 선거관리, 민주시민교육, 법제도 및 네트워크 구축으로 구분된다.

선거관리위원회의 통일 이전 사전 대비책은 다음과 같다. 첫째, ‘선거관리’업무는 전체 유권자 수를 파악하여 선거인 명부 작성에 대비하고, 선거구 확정에 따른 각급 선관위 설치를 준비하는 것이다. 또한 각급 선관위에 파견할 선거관리 인력을 사전에 양성해야 하며, 선거관리에 소요되는 비용을 사전에 산정하여 예산을 미리 마련해두어야 한다.

둘째, 통일에 대비한 선관위의 ‘민주시민교육’은 남북한 갈등의 합리적 해소, 이질성·분리·차별의 극복, 주민의 참여의식 고취와 시민의식을 함양하는데 목표를 두어야 한다. 통일대비 민주시민교육을 통해 이질적인 두 사회의 정치·사회 통합에 대한 교육을 담당할 수 있는 전문가를 양성하고, 관련 커리큘럼과 콘텐츠를 개발해야 한다.

셋째, 통일에 대비한 선관위의 ‘법제도 및 네트워크 구축’은 정치제도 전반에 대한 대비책 마련을 통해 북한 체제 변화에 도움을 줄 수

있는 방향으로 진행되어야 한다. 선거구 획정에 대한 연구가 선행되어야 하며, 선거법 위반 사례에 대비하여 법적·제도적 차원의 대책을 마련해야 한다. 그리고 북한의 정치·제도 상황에 대한 연구가 필요하다. 아울러 선관위가 주체가 된 통일 관련 공적 및 사적기관, 연구기관, 시민사회 간 네트워크를 구축해야 한다.

다음으로 통일 과정에서 선거관리위원회는 점진적 통일 방식과 급진적 통일 방식에 대비해야 한다. 두 방식은 한국이 주도가 된다는 공통점이 있으며, 선거가 남북한 각각 자체적으로 치러지거나 혹은 통합선거가 치러질 수 있다는 차이점은 존재하지만, 선관위의 역할에는 방식별 큰 차이가 없을 것이다.

첫째, 통일 과정에서 선관위는 ‘선거관리’를 위하여 조직의 조정이나 기능 확대가 이루어져 북한의 선거관리를 주도할 가능성이 높다. 선거관리기법을 북한의 선거위원회에 전수하고, 각급 선관위 구성 및 운영에 자문 역할을 해야 한다. 그리고 선거과정을 관리할 선거관련 공무원, 정당 및 후보자, 유권자에 대한 지속적 교육을 실시해야 한다. 또한 선거참관단 운영을 통해 선거감독을 지원해야 한다. 아울러 선거장비 지원 등 북한에 대한 재정 지원이 이루어져야 한다. 그리고 선거과정에서 공명선거, 자유선거를 지속적으로 홍보해야 한다.

둘째, 통일 과정에서 선관위의 ‘민주시민교육’은 내적통합을 목표로 지속적으로 이루어지는 것이 중요하다. 특히 남한과 북한주민을 대상으로 교육을 차별화해야 한다. 그리고 다양한 민주시민교육 주체들의 노하우와 이들 간 네트워크를 활용해야 한다. 아울러 남북한 통합 심화단계에서 교육의 내용은 공동체의 가치와 민주시민 사회의 실천적 가치를 확산하는데 초점을 맞추어야 한다.

셋째, 통일 과정에서 선관위는 사전에 마련해 둔 ‘법제도 이행’과 ‘네트워크 활용’에 중점을 두어야 할 것이다. 선관위는 남북한이 모두 합의할만한 민주적 선거과정, 선거법, 선거문화를 주도할 방안을 마련하

여 남북간 합의된 선거제도가 수용되고 준수될 수 있도록 해야 한다. 우선 대통령·국회의원·지방자치 선거 등 공직선거 유형별 시나리오를 준비하면서 통합선거법을 적용해야 한다. 그리고 선거과정에서의 공정성, 투명성 등을 보장하기 위해 선거법 위반행위에 대한 규제의 실효성을 확보해야 한다. 또한 사전에 구축된 공적, 사적 네트워크와 자원봉사자 참여를 활용해야 할 것이다.

목 차

I. 서 론	1
II. 독일통일의 정당통합 및 선거 사례연구	3
1. 동독지역의 정당결성 및 동서독의 정당통합	3
가. 1990년 인민회의 선거와 정당 선거연합	4
나. 동서독의 정당간 통합	6
2. 독일 통일과정의 선거결과 분석	18
가. 1990년 동독 인민회의 선거	18
나. 1990년 5월 6일 지방선거(Landtagswahl)와 10월 14일 지역선거(Kommunalwahl)	22
다. 1992년 12월 2일 독일연방의회선거	23
3. 통일과정에서 독일선거위원회의 역할	26
4. 종합적 시사점	31
III. 통일한국의 선거·정당제도 기본방향	36
1. 통일한국의 정부형태	36
2. 통일방식별 선거·정당제도의 기본방향	40
가. 점진적 통일시	40
나. 급진적 통일시	42
3. 선거 유형별 선거·정당제도의 기본방향	43
가. 대통령선거	43
나. 국회의원선거	44
다. 지방선거	54
4. 소결	58
IV. 정치공동체의 통합을 위한 선거관리위원회의 역할	61
1. 선거관리위원회의 기본 역할	62
가. 선거관리	65
나. 민주시민교육	68
다. 법제도 및 네트워크 구축	70
2. 통일 이전 선거관리위원회의 역할	72
가. 선거관리	74
나. 민주시민교육	78
다. 법제도 및 네트워크 구축	81

3. 통일 과정에서의 선거관리위원회의 역할	86
가. 선거관리	88
나. 민주시민교육	91
다. 법제도 이행 및 네트워크 활용	94
V. 결론	96
<참고문헌>	103

1. 서론

통일한국의 정치적 통합을 위해서는 이념갈등 해소, 정당정치 발전, 선거제도의 정착, 민주시민문화의 확산, 민주시민단체의 활동 활성화, 민주적 엘리트의 양성 등 여러 과제가 있다. 이 가운데 정치통합과 민주정치 발전을 위해 가장 중요한 것은 자유·민주선거를 정착시키는 것이다. 북한지역에서 자유민주선거를 실시함으로써 통일 후 야기되는 각종 정치사회적 갈등을 선거라는 정치적 절차에 따라 해소할 수 있다.

특히 통일 후 북한지역에서 자유민주선거를 실시하고 이를 제도적으로 정착시키기 위해서는 선거관리위원회의 역할이 매우 중요하다. 선거관리위원회는 대통령선거, 국회의원선거, 지자체선거 등 각종 선거관리를 계획 및 관리하고, 북한지역에 민주적 선거문화를 확산함으로써 선거제도의 정착을 위한 문화적 기반을 조성해야 한다.

따라서 통일한국의 민주질서 정착을 위한 선거·정당제도의 발전과 선거관리위원회의 역할에 대한 구체적 방안이 필요하다. 본 연구는 이와 관련하여 독일통일의 정당·선거제도를 사례로 연구하고, 통일한국의 정당·선거제도의 기본방향과 정치공동체의 통합을 위한 선거관리위원회의 역할을 제시하고자 한다.

우선 독일 통일사례에서는 동독지역의 정당 결성 및 동서독의 정당 통합과정을 분석하고자 한다. 그리고 독일 통일과정의 선거결과를 분석하고, 통일과정에서 독일선거관리위원회의 역할을 살펴 볼 것이다. 이러한 독일의 정당통합 및 선거결과에 대한 사례연구를 통해서 통일한국의 정당제도, 선거제도, 선거관리위원회의 역할에 대한 시사점을 도출할 것이다.

그리고 통일한국의 선거제도 및 정당제도의 기본방향을 제시하고자 한다. 우선 통일한국에 적합한 정부형태를 검토할 것이다. 그리고 점진적 통일과 급진적 통일에 적합한 선거제도 및 정당제도의 기본방향을

고려하고자 한다. 그리고 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거에 적합한 선거제도 및 정당제도를 고안하고자 한다.

마지막으로 정치공동체의 통합을 위한 선거관리위원회의 역할을 제시하고자 한다. 선거관리위원회는 기본적으로 선거관리, 민주시민교육, 법제도 및 네트워크 구축의 역할을 하고 있다. 이러한 기본 역할을 바탕으로 선거관리위원회의 역할을 통일이전과 통일과정에서 업무별로 제시하고자 한다.

II. 독일통일의 정당통합 및 선거 사례연구

1. 동독지역의 정당결성 및 동서독의 정당통합

구동독의 정당체제와 통일 이후 동서독의 정당결성 및 정당통합을 이해하기 위해서는 동독 사회주의통일당(SED)의 정치엘리트의 변화와 1990년 3월 18일로 앞당겨진 23일간의 짧은 인민회의 선거 과정을 이해하는 것이 필요하다. 동독 인민회의 선거와 주(州)의회 선거과정은 구동독 몰락 후 1년이라는 짧은 기간 동안에 정당체제 및 정당 내부 조직, 그리고 정치인사의 근본적인 변화를 가져왔다.

통일과정에서 독일의 정당통합은 다음과 같은 특징을 나타낸다. 첫째, 독일 통일과정에서 동서독의 정당통합은 큰 무리 없이 완성되었다. 동서독 간 외형적인 정당통합은 전독일 연방의회 선거 이전에 완결되었으나 사회주의 동독의 계급정당과 자본주의 서독 대중정당간의 통합은 엄격한 의미에서 보면 정당통합이 아닌 서독정당들이 자체의 당 조직과 행동영역을 동독지역에 확대한 것으로 보는 것이 바람직하다. 이는 서독의 기민당(CDU)과¹⁾ 자민당(FDP)이 동독의 연합정당인 동독의 기민당(CDU)과 동독 자민당(LDPD)을 형식적으로 통합하고, 5개의 신연방주에서 민사당(PDS)이 사회주의통일당(SED)의 후속 정당으로 자리를 잡았다는 사실을 통해 알 수 있다. 이러한 서독 정당체제의 확대는 동독체제에서의 정당역사와 깊은 연관성을 맺고 있다. 둘째, 동독 민주화운동이 성공적으로 추진됨에 따라 동독 공산당 정당들이 변모하기 시작하였다. 대표적으로 동독 사회주의통일당(SED)은 당명을 민주사회당(PDS)으로 개칭하며 구동독 공산당 지도자의 축출을 통해 부정적 이미지를 쇄신하는 한편 당내 파벌을 인정하는 개혁조치를 취하였

1) 독일의 기민당(CDU)과 기사당(CSU)은 연방차원에서 연합하고 있다. 본 글에서는 국내에서 일반적으로 통용되고 있는 기민당(CDU)으로 표기하며, 필요시 기민련(CDU/CSU)을 병행해서 표기했다.

다. 셋째, 동서독 지역 간 정당이 통합됨에 따라 통독 후 다원적 시민 사회의 구조 위에서 계층 간 공통적인 정치·경제·사회적인 이해관계를 반영하는 정치체제가 형성되었다.

독일 통일과정에서 정당통합은 시기적으로 1990년 3월 동독 최초의 인민회의 자유선거, 같은 해 실시된 지방선거와 지역선거, 그리고 1990년 12월 전독일 연방의회 선거과정으로 구분하여 정당결성 및 정당통합 과정을 살펴보는 것이 필요하다. 왜냐하면 1990년 3월 동독 최초의 자유선거인 인민회의 선거가 과거 사회주의통일당(SED)을 한 축으로 구세력과 새로운 정치 세력과의 정당체제를 이루었다면, 12월 전 독일 연방의회 선거는 기존 동독지역에서 결성되었던 단체나 정당들이 서독의 정당체제로 흡수되는 과정이기 때문이다.

무엇보다 통일과정에서의 구동독 엘리트 교체 및 정당통합에서 나타난 특징들을 함께 살펴보는 것이 필요하다. 이러한 특징들에는 사회주의통일당(SED) 내부 메커니즘에 의한 엘리트 교체 과정, 시간적 압박으로 인한 정치 단체들 간 상이한 형태의 선거연합 구성, 마지막으로 정당의 조직 구성과 후보 지명의 상이성 등이 해당된다.

가. 1990년 인민회의 선거와 정당 선거연합

1990년 3월 18일 인민회의 선거가 예상보다 앞당겨져 실시됨에 따라 선거에 참여하려던 정치 단체들은 단 23일 만에 후보자를 지명해야 했다. 이와 같은 시간적인 압박으로 인해 다양한 개별 정치 집단들은 상이한 형태의 선거연합을 구성하였다.

먼저 보수계열의 ‘기민당(CDU)’ 연합정당, ‘민주주의 출발당(Demokratischer Aufbau, DA)’, ‘독일사회연합(Deutsche Soziale Union, DSU)’은 ‘독일을 위한 동맹(Allianz für Deutschland)’을 구성했으며, ‘자유민주연합(Bund Freier Demokraten)’, 새로 창당된 ‘자민당(FDP)’ 역시

신생 정당인 ‘독일 포럼정당(Deutsche Forumspartei)’과 ‘Block-LDPD’로 지체 없이 연합이 형성되었다. 마찬가지로 ‘사민당(SPD)’과 ‘민사당(PDS)’의 구성 또한 상당히 단기간에 진척되었으며, 이렇게 해서 시민운동에서의 결정과정은 훨씬 더 복잡하고 다양해졌다.

‘동맹90’이란 이름으로는 ‘이젠 민주주의(DJ)’, ‘평화와 인권 단체(Initiative Frieden und Menschenrechte)’, 그리고 ‘신포럼(Neues Forum)’이 입후보했으며, ‘비종속 여성단체 연합(UFV)’과 ‘녹색당(GP)’이 하나의 연합을 형성하는 동안 ‘통일 좌파(VL)’는 단독으로 선거에 나서는 양상을 보였다.

정치단체의 선거연합이 이루어지면서 후보자 지명과 조직 구성도 다양한 형태로 나타나게 되었다. 후보자 지명 방식은 크게 네 가지의 다른 유형으로 구분된다.

첫째, ‘독일을 위한 동맹(Allianz für Deutschland)’과 ‘자유민주연합’에 속하는 당들에서는 정치 신인들과 정당에 비판적이던 구 엘리트들이 혼합되는 양상을 보였다.

둘째, ‘사민당(SPD)’은 새로운 당원들을 중심으로 정당을 구성했다.

셋째, 시민단체들은 새로운 인물들과 함께 정당에 어울리는 조직형태를 만드는 데 있어 어려움을 겪었다.

넷째, ‘민사당(PDS)’은 이에 반해서 거의 전적으로 과거 ‘사회주의통일당(SED)’ 당원들로 구성되었다. 물론 기존 사회주의통일당(SED)에서 자체적으로 분화된 정당이지만, 다른 한편으로는 시민 권리에 따라 움직였음에도 불구하고, 후보자 지명을 위한 소집 기준은 과거 사회주의통일당(SED)과 놀라울 정도로 비슷한 형태를 보였다. 이는 1990년 8월 말 인민회의 의원들을 대상으로 한 설문조사에도 그대로 반영되고 있다. 기민당(CDU), 사민당(SPD), 자민당(FDP), 독일사회연합당(DSU)과 동맹90(Bündnis90) 출신의 의원들은 왜 자신들이 정당 후보자로 지명을 받았는지에 대한 대답으로 ‘정치적 무협의성’(평균 1.9)을 가장 중요

한 논거로 제시했다. 이에 반해서 민사당(PDS) 의원들은 ‘전문성’이 후보자 지명에 결정적인 역할을 했다고 답했다. 모든 정당의 후보자 지명에서 ‘전문성’은 평균 2.2점으로 여러 후보자 지명 기준들 가운데 두 번째로 중요했으며, ‘지명도’(2.3)가 그 뒤를 이었다.

1990년 8월 서독의 자민당(FDP)과 동독 내 자유주의 성향의 정당들이 통합되었고, 10월에는 서독의 기민련(CDU)과 동독의 기민당이, 9월에는 동·서독 간 사민당(SPD)의 통합이 이루어졌다. 녹색당(Grüne)과 동맹 90(Bündnis90)은 12월 2일의 연방선거 직후 통합되었다. 이미 1989년 10월 3일 동독의 몰락으로 당내외적으로 존립의 위기를 맞은 사회주의통일당(SED)은 민사당(PDS)으로 당명을 변경하고 당지도부를 교체하여 쇄신된 이미지를 보였다. 하지만 민사당은 의회민주주의를 근간으로 정착된 서독의 정당체제에 제도적으로는 편입되었으나 ‘자본주의체제의 극복’과 ‘사회주의 실현’이라는 통일당의 이념적 틀로부터 단절되지 못하여 구서독지역 유권자들의 지지를 얻지 못하는 한계를 보였다.²⁾

다음에는 정치세력별 정당결성과 통합과정에 대해 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

나. 동서독의 정당 간 통합

(1) 서독과 동독의 기민당

1989년 9월 10일 작성된 ‘바이마르(Weimar)로부터의 편지’는 동독 기민당(CDU-Ost)이 ‘안티파시즘 블록’에서 탈퇴, 사회주의통일당(SED)으로부터 확실히 거리를 두고 동독의 법치와 투명성을 위해 앞장서는 계기가 된다. 이 편지로 인해 궁극적으로 동독 기민당은 기존 정당지도부와 거리를 두게 되며, 결국 1989년 11월 2일 당수였던 괴팅(Götting)

2) 김종갑, “독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도,” 『통일정책연구』, 제19권 2호 (2010), p. 39.

의 파면으로 이어졌다. 동독 기민당 지도부는 1989년 11월 10일 로타르 드 메지에르(Lothar de Maizière)를 새로운 당수로 선출하고 동시에 신임투표를 실시하여 의장단과 사무국 직원을 절반으로 줄였다.³⁾ 이후 동독 기민당(CDU-Ost)은 신생 정당이었던 민주주의 출발당(DA) 및 독일사회연합당(DSU)과 함께 ‘독일을 위한 동맹’을 추진한다.

하지만 시민운동에서 출발한 이 단체들은 동독 기민당을 배제한 채 민주주의 출발당(DA)과 독일 포럼당(DFP) 간 연맹 결성을 추진한다.⁴⁾ 이후 드 메지에르(de Maizière)가 1990년 10월 1일과 2일 함부르크(Hamburg)에서 열렸던 동독 기민당(CDU-Ost)과 서독 기민당(CDU-West)의 통일전당대회에서 부당수로 선출되면서 동독 기민당의 정체성 확립을 위한 독립된 정당정책의 수립과 ‘좌파’적 성향의 기본토대 구축은 더 이상 실현되지 못하게 된다. 1990년 10월 ‘서독 기민당(CDU-West)의 기본강령이 통합 기민당(CDU)의 강령으로 적용되었고’, 1994년에는 1978년에 제정된 서독 기민당(CDU-West)의 루드비히스 하펜(Ludwigshafen) 강령의 ‘수정본’이자 동독 기민당(CDU-Ost)의 요구나 기준이 전혀 반영되지 않은⁵⁾ 통일된 독일을 위한 기민당(CDU)의 기본강령이 의결되었다.

1991년 중후반에는 드 메지에르(de Maizière)가 슈타지(Stasi)에 협력했다는 비난을 받으면서 드 메지에르(de Maizière)의 영향력이 줄어든 반면 폴커 뤼헤(Volker Rüe)를 앞장세우고 1994년 서독 기민당(CDU-West)의 사무총장 페터 힌체(Peter Hintze)가 제안한 ‘빨간 양말 캠페인(Rote-Socken-Kampagne)’을 이용한 동독 시민혁명 세력은 영향력을 확대해 나갔다.

3) Ute Schmidt, Von der Blockpartei zur Volkspartei? Die Ost-CDU im Umbruch 1989-1994 (Opladen 1997), p. 49.

4) Rainer Linnemann, Die Parteien in den neuen Bundesländern. Konsituierung, Mitgliederentwicklung, Organisationsstrukturen (Münster-New York 1994), p. 69.

5) Schmidt, Von der Blockpartei zur Volkspartei? Die Ost-CDU im Umbruch 1989-1994, p. 49.

(2) 사민당과 동독 사회민주주의당

서독 기민당(CDU-West)의 경우 동독지역의 정치 파트너를 찾는 데 오랜 시간이 필요했지만, 서독 사민당(SPD-West)의 경우 곧바로 동독의 사민당(SDP, 동독 사회민주당)과 긴밀한 협력이 이루어진 것이 특징적이다.

물론 두 정당 파트너가 아무런 문제없이 상호작용하거나 통합될 수 있었다는 뜻은 아니다. 왜냐하면 시민운동과 평화운동 참여자들은 최소한 1989년 초부터 중반 사이에 그들만의 시민 정당 창당을 공동의 목표로 삼았기 때문이다. 그들이 꿈꾸던 정당은 시민운동을 통해 달성된 법치주의, 민주주의, 사회 및 경제적 평등과 사회주의통일당(SED)의 지배에 대항한 공적인 의사형성을 의회에 정착시키고자 하는 것이었다.

결과적으로 동독에는 사민당(SDP)이란 이름으로 정당이 세워졌으며, 이는 곧 서독 사회민주주의와의 결별을 의도한 것이었다. 이에 1989년 10월 7일 제정된 정당규약을 채택하게 될 뿐만 아니라 ‘독일이 지은 과거의 죄의 대가로 독일이 독립된 두 개의 국가로 분단되었다’는 사실을 전제로 한다.

특히 시민운동단체에서 정당으로의 변이 과정에는 기본적인 갈등이 존재했는데 이 갈등은 동독 사민당(SDP)을 내적으로 규정할 뿐 아니라 사민당에 대한 외적 상태 역시 규정하였다. 물론 동독 사민당의 정당 목표의 변화가 가장 두드러지는 부분은 아니다. 기민당(CDU)의 역사와 비교하면 오히려 정당의 목표가 정당 규약을 위한 여러 초안을 넘어 항상 동일했다는 사실이 두드러진다. 실제로 동독 사민당의 내부 구조화 및 조직형성과 관련하여 상이한 제안이 나오면서 갈등노선이 나타났다. 동독의 ‘민주주의적 중앙집권주의’에 대한 직접적 반대움직임으로서 정당의 밑에서부터 폭대기에 이르기까지 대표를 뽑아 일종의 인민민주주의적 정당을 만들고자 한 것이 그 예이다.

이러한 정당의 구조는 (작은) 하부집단을 정당 내부의 의사결정을 위한 결정적 주체로 만들어 과두정치화를 방지할 뿐 아니라, 30명의 대표로 구성된 정당의회의 투명성 보장 및 이 정당의회에 대한 감시를 가능하게 한다. 동독 차원의 자체 정당대표는 만들어서는 안되었다. 수많은 요소들(무엇보다 역사적 환경과 다양한 선거, 당원 수의 변화 및 당원구조의 변화, 1990년 2월 이래 사민당(SPD)과의 협력) 때문에 정당 조직의 불명확함과 그 이면에서의 다양한 생각들이 여러 효과를 만들어 냈기 때문이다.

사민당은 동독 기민당(CDU-Ost) 그리고 동독 기민당(CDU-Ost)에 편입한 독일민주농민당(DBD) 및 민주주의 출발당(DA)과 달리, 1990년부터 베를린의 동독 사민당(SPD-Ost) 정당의회 이래 ‘단골가게’에서조차 당원 수 30,000명이라는 매우 적은 수를 기록했으며 1997년에는 3,000명이 더 줄어들어 결국 ‘형편없는 소정당 수준’에 만족해야 했다. 적어도 1994년까지 중요했던 또 하나의 요소는 신연방주에서의 (놀라울 만큼) 저조했던 사민당(SPD)의 선거 결과였다. 1990년 1월 27일 빌리 브란트(Willy Brandt)의 후원으로 고틀(Gotha)에서 튀링엔(Thüringen) 주협회가 창립될 때만 해도 100,000명의 시민이 참석했다.⁶⁾ 사민당은 이 때문에 큰 문제없이 사회민주주의적 전통을 이어나갈 수 있을 것으로 믿었다.

하지만 1990년 3월에 있었던 인민의회 선거 결과는 20.8%의 지지율로 실망스러웠고, 같은 해 5월 지방자치구 선거 결과(평균 20.2%) 역시 저조했다. 단지 1990년 10월 주의회 선거에서 약간의 회복세를 보여 주었다(평균 25.2%). 결국 사민당은 브란덴부르크(Brandenburg)에서만 주 정부에 진출할 수 있었다. 1990년 이래 사민당(SPD)은 정당의 의회 내 주

6) Markus Kiefer, “Innerparteiliche Lenkungs- und Kontrollstrukturen der CDU und deren Wirksamkeit von 1952 bis 1989,” Michael Richter/Martin Reißmann(Hg.), Die Ost-CDU. Beiträge zu ihrer Entstehung und Entwicklung (Wiemar-Köln-Wien, 1995), p. 42.

도적인 당이 되는데, 이 과정에서 서독에서 시작된 엄격한 정당조직의 구조조정과 간결화⁷⁾, 그리고 인민민주주의 모델의 목표가 주요한 역할을 했다. 결과적으로 사민당(SPD)-엘리트들은 당의 하부 층과 분리되기 시작했고, 동시에 내부적으로 다양한 집단으로 나뉘기 시작했다. 서로 상이하고 교차하는 갈등노선을 따라 다양한 ‘개인고문단(Küchenkabinette)’이 형성되었는데 이 갈등노선에 있어서 구성원들의 이력은 많은 영향을 미쳤다. 원내 교섭단체/주대표, 지방 및 지역/(대)도시, 사민당(SPD)수용/사민당(SPD)거부, 강령에 의한 동/서 차이 등의 분열선이 주로 두드러졌다. 1989/90년 이래로 엘리트층에서 볼 때 ‘분열’이라고 표현될 수 있는 마찰과 균열의 예로, 메클렌부르크-포어폼메른(Mecklenburg-Vorpommern)에서 사민당 당원들이 민사당(PDS)과 협력하는 것에 반발하여 당에서 탈퇴하고 새로운 당(사회적 자유당)을 세우려 하였으며 좌파연합을 구성한 것을 들 수 있다.

(3) 자민당과 동독의 자유주의자

1990년 8월 11일 자유민주주의자 연맹(BFD), 독일포럼당(DFP), 동독-자민당(DDR-FDP)은 자민당(FDP)에 편입할 것을 선언하고 이로써 최초의 동서 정당통합을 달성했다. 이를 반영하듯 1990년 실시된 지방 자치구선거, 주의회선거, 연방하원선거 결과는 자민당(FDP)에게 예상외로 성공적이었다. 특히 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)와 튀링엔에서의 선거 결과는 두 자리 수를 기록했고 신연방주 중 4개의 주에서는 자민당(FDP)이 주정부 구성에 참여할 수 있게 되었다. 그 이유에 대해서는 다양한 해석이 존재하는데, 소위 말하는 겐셔-효과(Genscher-Effekt)

7) Möller, Bärbel, “Parteien im lokalen Raum: Empirische Befunde aus Jena und Frankfurt (Oder).” Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), Parteien und Wähler im Umbruch. Parteiensystem und Wählerverhalten in der ehemaligen DDR und den neuen Bundesländern (Opladen, 1994), pp. 199-200.

의 역할이 매우 컸음에 틀림없다. 이 외에도 예나(Jena)와 같은 동독 남쪽 지역에 자리 잡았던 자영기술자들 및 자영업자들 또는 기술-자연 과학 분야의 지식인들로 구성된 특별한 집단, 그리고 경제부흥에 대한 기대 및 출마한 후보자들의 개성 또한 성공적인 선거결과를 설명해주는 이유들로 볼 수 있다. 1946/47년 튀링엔과 작센에서 강화된 자민당(LDP)의 지지기반 역시 재인식효과를 퍼뜨리면서 선거결과에 기여했을 것이다.

그럼에도 불구하고 자민당(FDP)은 ‘차선 정당’ 혹은 ‘하반신이 없는 여인’으로 표현되어지곤 했다. 물론 자민당(FDP)은 1990년 연방하원선거 및 신연방주의 각 주 의회 선거에서 예상외의 좋은 결과를 얻기도 했지만, 1993년 말/1994년 초에는 급격한 내리막길을 걷게 되면서 주차원에서의 생존이 위협받을 정도였다.

전독일 자민당(FDP) 설립의 다소 복잡한 역사는 네다섯 개의 조각으로 구성되며 각각 크기가 다른 강줄기와 시냇물줄기가 합쳐져서 형성되었다고 표현할 수 있다. 1990년 2월, 과거 블록정당이었던 동독 자민당(LDPD)은 (또 다시) 자민당(LDP)으로 이름을 바꾸어 새로운 당수 라이너 오르트랩(Rainer Ortleb)의 지휘 하에 2차 세계대전 이후 서독에 남아 있던 자유주의적 뿌리에 의존함으로써 서독의 자민당(FDP)으로부터 쉽게 수용되기를 기대했다. 실제로 한스-디트리히 겐셔(Hans-Dietrich Genscher)와 볼프강 미슈닉(Wolfgang Mischnik)이 자민당(LDP)에 속해있고 동독 자민당(LDPD) 당수로 만프레드 게르라흐(Manfred Gerlach)가 있을 때 이런 시도는 성공을 거두기도 했었다.

그럼에도 자민당(FDP) 지도부는 이에 유보적 입장을 취했고 새롭게 설립된 ‘독일 포럼당(Deutsche Forum Partei, DFP)’과 ‘동독-자민당(DDR-FDP)’의 연합을 정치적으로 나쁜 전력이 없다며 선호했다. 기민당(CDU)과 사민당(SPD)이 전개한 ‘파트너 찾기’ 압력에 밀려 서독 자민당(FDP-West)은 세 집단과의 통합을 결정했다. 당시는 ‘자유민주주

의자연맹(Bund Freier Demokraten-die Liberalen, BFD)’으로 이름을 바꾼 자민당(LPD)의 일부가 블록정당인 독일 국가민주당(NDPD)에 편입한 후였다. 당원 수는 매우 조심스럽게 다뤄져야 하는데 전략적인 이유로 개개 편입정당의 당원 수를 (현저하게) 높게 잡았다. 그럼에도 불구하고 총 편입당원의 수가 125,000명이라는 사실은 현실적인 타당성을 지닌다고 볼 수 있다. 신연방주에서 새롭게 편입된 당원 수가 1990년 중반 자민당(FDP)의 당원 수의 두 배에 달했는데, 이들 자민당에 편입된 신입당원의 약 90~95%는 블록정당 출신이었다. 그러나 이 ‘황금기’가 지나자 동독지역의 당원 수가 실제 78%나 줄어들어 1995년 말 전국적으로 자민당(FDP) 당원 수가 80,000명밖에 안 되었으며, 그 중 동독지역의 당원 수는 20,000명에 불과했다. 동독 자민당(LDPD) 그리고 독일 국가민주당(NDPD)도 부분적으로 볼 때 기술자, 자영업자, 농민, 교사 및 기술 분야에 종사하는 일부 지식인들로 구성된 정당이었었는데 이는 현재 당원의 신상데이터에도 동일하게 나타나고 있다. 또한 여성 비율도 비교적 높다(튀링엔의 경우 30%). 이는 공무원, 일반 사무원, 자영업자가 전체 당원 수의 60% 이상을 차지하고 있는 자민당(FDP-West)의 구성원과 대조적이다.

동독에서 자민당(FDP)과 관련하여 흥미로운 사실이 발견된다. 동독에서 자민당(FDP)은 지방자치구 차원에서 볼 때 적어도 ‘하반신 없는 여인’은 아니다. 유권자와 정당 사이의 관계는 정당의 강령이 아닌 사람과 구체적 상황에 의해 형성된다. 주차원이든 연방차원이든 (추상적) 강령과 가치문제가 다뤄지는 즉시 동독 유권자들은 자민당(FDP)과 자민당(FDP)의 지도층 인사들에게 등을 돌렸다. 자민당(FDP)은 통합과 유권자의 지지 얻기에 실패했고 이러한 사실은 줄(Suhl)의 경우가 입증해준다. 전체적으로 볼 때 자민당(FDP)이 동독에서 처한 상황은 서독에서의 상황과 정반대라고 볼 수 있다. 서독에서 볼 수 있는 특징으로는 우선 자민당(FDP)이 연방과 (제한적이기는 하지만) 주정치에 참

여하고 있다는 점이다. 또한, 광범위한 지역은 아닐지라도 단기간에 유권자들의 지지를 얻을 뿐 아니라 개별 후보들은 각 지역에서 정치적 입지를 다지거나 알려진 사람들이 아니다.

(4) 녹색당과 시민운동

1990년 가을 선거 때 신포럼(NF), 이젠 민주주의(DJ), 평화와 인권 단체(IFM) (후에 합쳐 동맹90(Bündnis90)), 비종속 여성단체 연합(UFV), '구동독에서의 녹색당(Grünen)'의 정당 명부 결합(Listenverbindung)은 놀라운 사건이다. '구동독에서의 녹색당(Grünen)'은 1989년 11월 24일 '명확한 의회주의적 야심을 갖고' 설립되었으며, 이어서 정당조직이 신속하게 구성되었다.

1991년 9월 20일/21일에 평화와 인권단체(Initiative Frieden und Menschenrechte(IMF)), 이젠 민주주의(Demokratie Jetzt(DJ)), 신포럼(Neues Forum(NF))의 일부가 동맹90(Bündnis90)을 설립했다. 이 과정에서 신포럼(NF)은 갈라졌고 처음부터 이질적이었던 세 집단은 단 한번도 정치적 공유점이나 합의점을 찾지 못했다. 세 집단은 기본적으로 1989년/90년 이래 정치에 대한 윤리적인 접근방법과 가치표현에서부터 중점적으로 다루는 주제에 이르기까지 차이를 보여 왔다. 기본적으로 시민운동을 기반으로 하는 그 외 모든 참여자들은 지역주민들의 지지 기반을 초지역적 정당 구조 때문에 표기하려고 하지 않았다. 이는 '구동독-녹색당(Grünen-DDR)'의 주의회 다섯 곳 중 네 개의 주의회(매클렌부르크-포어폼메른(Mecklenburg-Vorpommern)), 브란덴부르크(Brandenburg), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt), 작센(Sachsen), 튀링엔(Thüringen)이 1990년 12월 2일 시행된 연방하원 선거 다음 날 (서독의) 녹색 정당(GRÜNE-Partei-West)의 연방에 가입했다는 사실을 통해 더욱더 분명해졌다. 굳이 이 시기를 택한 것은 동독 협회를 서독 측에서 '인수'한다

는 표현과 관련된 모든 내재적 의미를 방지하겠다는 동서 양측의 의도 때문이었다. 그러나 이러한 시기 선택으로 동독-녹색당(Ost-Grünen)의 두 대표는 지지율 5%를 넘기지 못한 서독-녹색당(West-Grünen)을 등에 업고 연방하원에 들어가지 못하였고, 연방하원에서는 연합당(Bündnis)-지지도 5.9%를 획득한 신 포럼(NF)/이젠 민주주의(DJ)/평화와 인권 단체(IFM)/비종속 여성단체 연합(UFV) 출신의 의원들과 나란히 자리해야 하는 결과가 초래되었다. 이로 인해 기존 (동독) 선거동맹 내부의 긴장감에 동서 녹색당(Grünen-Ost, Grünen-West) 사이의 긴장까지 더해지게 되었다. 녹색-연방협회(Grünen-Bundesverband)에 속한 동독-녹색당(Ost-Grünen)에게는 ‘특별한 권한이 거의 주어지지 않았고’, 결국 서독-녹색당(West-Grünen)으로부터 강령과 존재공간이 강하게 분리되어 오늘날까지도 조직중심의 응집력이 상실되는 결과를 가져왔다.

녹색당은 정당 명부 결합(Listenverbindung)덕에 1990년 브란덴부르크(Brandenburg, 6.6%), 작센(Sachsen, 5.6%), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt, 5.1%), 튀링엔(Thüringen, 6.5%)에서 의회 의석을 확보할 수 있었다. 그러나 1994년, 사민당(SPD)이 소수정부를 구성한 작센-안할트(Sachsen-Anhalt, 5.1%)를 제외한 다른 곳에서는 녹색당-연합(Grünen-Bündnis)이 주협회가 된 협회들 모두 5%를 넘지 못했고 이로 인해 의석도 차지하지 못했다. 결국 동맹-녹색당(Bündnis-Grünen)의 정책은 동독에서는 주차원의 지지를 얻지 못했다. 그 이유는 여러 가지 요인으로 분석된다. 먼저 정당 내적인 이유로 약한 조직적 체계와 적은 당원 수, 이데올로기적 갈등, 조직상의 가치대립과 결단력 결여, 개인적 반감과 자금부족을 들 수 있다. 외적인 이유로는 강령의 반복, 경제사회적 변혁이라는 주제의 ‘감소’와 부정적 취급, 그리고 유권자들의 강한 경제 지향적 성향을 들 수 있다.

‘동맹90/녹색당(Bündnis90/Die Grünen, 이하 동맹-녹색당)은 1993년 5월 14~16일 동안 라이프치히(Leipzig)에서 개최되었던 통합전당대회

에서 정식연합정당이 되었다. 독일통일의 과정 속에서 서로 상이한 정치 집단과 모임들은 동독과 서독에서 단기 동맹을 만들어냈고, 이후 공동의 정당으로 발전되었다. 이러한 동맹 및 정당결성은 1998년 11월 연방정부의 공동 진출로까지 발전하였다. 연합당의 설립 당시부터 세 개 혹은 네 개의 노선 갈등이 존재하였는데, 이는 서독을 비롯하여 특히 동독의 동맹-녹색당(Bündnis-Grünen)에 여전히 남아 있는 문제로 당의 성격을 일부분 규정하기까지 한다. 동독에서 발생한 최초의 노선 갈등은 당을 시민운동으로 보는 입장과 정당으로 보는 입장 사이에서 발생하였다. 두 번째는 동맹90(Bündnis90)과 ‘동독에 있는 녹색당(Grünen in der DDR)’ 사이에서, 그리고 세 번째는 서독 녹색당(Grünen-West)과 동독 녹색당(DDR-Grünen) 또는 동독 동맹90(Bündnis90-Ost) 사이에서 발생하였다. 마지막 네 번째는 녹색당의 현실파와 근본주의파 사이에서 발생한 갈등이다.

(5) 민주사회당(PDS)

민사당(PDS)은 동독에서 정치적 영향력이 세 번째로 강한 당이 되었고 다른 정당에게 위협적이고 수수께끼 같은 존재가 되었다. 민사당(PDS)과 민사당(PDS)의 지지자들은 특수한 방식으로 동-서-격차를 드러내며 동독의 다른 정당들 사이에서 중심적인 역할을 한다. 이러한 역할들은 민사당(PDS)을 순수한 동독 정당으로 정의하는 것을 타당하게 만든다.

하지만 통독 당시 민사당의 상황은 신취리히신문(Neue Züricher Zeitung)이 1999년 1월 16일/17일 베를린에서 개최된 민사당(PDS)의 전당대회에 대해 “무엇을 어떻게 해야 할지 모르는 호네커(Honecker)의 후손들이 사는 동독”이라는 제목 하에 보도한 바와 같이 안개 속이었다.

그 원인으로 불명확하고 결단력이 없는 강령, 애매한 표현 이면에 숨겨져 있던 대표단과 지도부, 정당 하부 층 사이의 합의 부족 등을 들었다. 불확실한 당의 정치적 방향성, 자기이해 및 독일 연방공화국의 정치체제 속에서의 불명확한 위치는 사회주의통일당(SED)의 후신으로 1990년 2월에 설립된 민사당(PDS)의 역사 내내 나타난다. 이러한 특성은 동독 유권자들의 지지를 얻는 데 있어서만큼은 유리했다. 1990년 선거 때 최악의 성적을 기록한 이래 민사당(PDS)의 인기는 꾸준히 높아졌다. 1994년 주의회 선거 때에는 신연방주의 모든 주의회 의석을 차지했고 두 자리 수의 지지도를 기록했다. 또한 간신히 5%를 넘으면서 1998년 연방하원 선거 결과 네 명의 후보가 의원으로 뽑혔고 36명으로 구성된 원내 교섭단체를 구성하게 되었다. 그러나 1998년 이래 민사당(PDS)은 메클렌부르크-포어폼메른(Mecklenburg-Vorpommern)에서 사민당(SDP)과 함께 연정정부를 구성하고 있고, 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)에서는 비록 정권을 잡지는 못했지만 정권을 구성하는 사민당(SDP)은 소수지지 정부이다.

이러한 선거 결과들은 민사당(PDS)을 동독의 환경(Milieu)정당이나 저항정당,⁸⁾ ‘동독의 정부정당’과 함께 경우에 따라서 동독의 국민정당이라 부르는 것이 옳은지에 대한 명확한 판단을 어렵게 만든다. 그럼에도 불구하고 민사당(PDS)은 동독에서 당원 수가 가장 많은 당으로서, 당원 수가 많이 줄었음에도 1994년 동독에서 123,751명의 당원(1996년에는 약 104,000명)을 확보하여 동년 서독에서의 당원 수 1,971명과 큰 격차를 보였다. 민사당(PDS)은 스스로를 동독 이해를 대변하는 대변인으로 이해하고 있으며 ‘동독이 정치적, 경제적, 사회적, 법적으로 차별 대우를 받는다’고 주장한다.

그러나 어떻게 그리고 어떤 방식으로 동독의 이해를 대변해야 할지 또 어떤 이해를 대변해야 할지에 대해서는 확신을 갖지 못하며, 근본주

8) Raschke, Joachim, “SPD und PDS. Selbstblockade der Opposition?,” Blätter für deutsche und internationale Politik, 12/1994, p. 1460.

의적 진영과 화용론적 힘의 정치를 주장하는 진영 사이에서 갈피를 잡지 못하고 있다. 이러한 이유로 디트첼/이메(Dietzel/Ihme)는 민사당(PDS)이 “자본주의적 사회에 저항하려 하고 주어진 모든 환경을 근본적으로 거부하는 사람들뿐만 아니라 저항이 곧 주어진 상황을 긍정적으로 바꾸고 단계적으로 극복하는 방법이라고 믿는 사람들까지도 수용한다”는 말이 곧 ‘현재’ 민사당(PDS)의 분열을 ‘묘사’해주고 있다고 지적했다. 독일의 다원주의적, 민주주의 및 자본주의적 시스템 속에서 사회주의통일당(SED)의 후신으로 등장한 민사당(PDS)은 ‘민주사회주의’라는 이상을 어떻게 달성하고 실현할 것인가라는 큰 문제를 안고 있다.

강령 차원에서는 정당과 정당 엘리트 내에서 민주사회주의에 대한 이상적 실현방법으로 네 개의 상이한 입장이 존재한다. 첫 번째 입장은 현대 사회주의를 기준으로 한다. 페레스트로이카 시절과 구동독 말기에 발달한 현대적 사회주의는 앙드레 브리(André Brie)와 같은 지식인들이 앞장서서 주장했다. 현대적 사회주의는 사회주의통일당(SED)의 국가사회주의와 구동독의 체제를 전현대적 또는 부분적으로 반현대적이라고 공격했다. 그리고 근본민주주의와 경제민주주의 및 시민들의 공동체 결성이 확대되는 것이 시민국가를 후퇴하게 만들고, 결국 자유롭고 계급이 없는 사회라는 사회주의의 옛 목표는 자본주의를 극복함으로써 달성할 수 있다고 보았다. 두 번째 입장은 사회적 또는 좌파 사회주의적 실용주의로 묘사될 수 있는데, 좌파적인 케인스(Keynes) 학설에 입각한 경제정책 하에서 의회주의적 개혁 및 체계 내적인 변화를 내세운다. 이러한 입장을 대변하는 인물로는 (전직) 당대표였던 로타르 비스키(Lothar Bisky)가 있다. 세 번째 입장은 사라 바겐크네흐트(Sahra Wagenknecht)를 대표로 하며, 이는 공산주의적 기본형을 바탕으로 ‘좌파적’ 국가사회주의 방향을 추구하는 동시에 이데올로기적으로 볼 때는 보수적이기 때문에 일반적인 정치의 좌파-우파 도식을 흐트러뜨린다. 이 입장은 비록 부분적으로 비판을 받고 있기는 하지만, 진정한 사회주의를 실현했다고 여기는 구소련

(USSR)과 구동독(DDR)을 모범으로 삼는다. 이때 시장경제는 강하게 거부되고 다원주의와 민주주의 역시 사회주의적 사회통제의 필요성 때문에 뒤로 물러 설 자리가 없다. 이러한 입장은 민사당(PDS)에서 많은 지지자를 얻었지만 그들도 이 입장이 현실적인 대안이 될 수 있다고 생각하지는 않았다.

민사당(PDS)이 어떤 방향으로 어떻게 변해갈지는 다양한 정당 내부의 결정적 요소들과 (극단적인) 환경 요인들에 의해 결정될 것이다. 이러한 요인 중 하나가 당원 구조(1994)이다. 민사당(PDS) 당원의 약 97%가 과거 사회주의통일당(SED)의 당원이었다. 그리고 대다수의 당원으로, 약 64%가 연금수혜자이고 그 외 18%가 공무원 및 종업원, 6%가 자영업자이며 1990년 이래 집단적으로 민사당(PDS)을 떠난 단 1%만이 노동자였다. 1990년 이후 민사당(PDS)에 남아 있었던 전직 사회주의통일당(SED) 당원들은 사회경제적 상황과 상관없이 모두 각인된 이데올로기적 동-서-분열 개념을 갖고 있었다. 민사당(PDS)의 적지 않은 부분이 ‘동-서 격차’ 덕에 ‘유지되고’ 강화된다. 여기에 새로운 상황과 대치되는 구조-문화 연결이 뒤따라 작용한다. 이는 민사당(PDS)이 앞으로도 계속 서독으로의 확장 시도에서 실패할 수밖에 없음을 의미한다.

2. 독일 통일과정의 선거결과 분석

가. 1990년 동독 인민회의 선거

독일 통일과정에서 1990년 3월 18일 치러진 동독 인민회의선거는 동독에서 최초의 민주적 선거가 실시되면서 정치통합을 이룬 전환의 시기이다. 1989년 5월 7일 지방선거에서 시민단체들이 동독정부의 부정 선거를 입증하고 공식적으로 정부에 대해 이를 항의하면서 동독에서는

주민들의 자유선거 요구가 더욱 거세지게 되었으며 이는 동독사회주의 체제의 몰락으로 이어졌다.

1990년 2월 21일 동독 인민의회는 선거법과 정당법을 의결하여 드디어 동독에서는 전후 처음으로 자유총선이 실시되었다. 동독 인민회의는 인민회의 선거방식으로 순수비례대표제를 채택하였다. 당시 동독의 총 유권자는 약 1,220만 명이였다. 인민의회 선거에는 동독 사회주의 체제의 변화를 가져온 시민단체들이 대거 참여하게 되었는데 전환기에 등장한 20개 정당과 여러 정치적 그룹들이 선거에 참여하게 되었다.

인민회의 선거는 현실로 다가온 통일을 어떠한 형태로 어떤 속도로 추진할 것인지가 최대의 쟁점사안이었다. 국내외적으로 지대한 관심 속에 치러진 동독 인민의회 선거는 93.4%의 높은 투표율을 보이며, 조기 통일을 주장하는 기독교민주당(CDU)이 주도하는 독일연합(Allianz für Deutschland)이 거의 과반수에 육박하는 득표율로 압승하였다. 사민당(SPD)은 단지 21.9%의 득표에 그쳤으며, 민주사회당(PDS)은 16.4%의 득표율로 제3당으로 부상하였다. 그에 반해서 동독의 자민당인 자유민주연합(BFD)은 단지 5.3%의 득표에 그치는 부진한 성적을 거두었다. 시민운동단체로 구성된 동맹90(Bündnis 90)은 득표율이 2.9%에 그치는 극히 저조한 성과를 거두었다.

〈표 II-1〉 동독 인민회의 선거결과(1990년 3월 18일)

	CDU	DSU	BFD	SPD	Bündnis 90	PDS	기타	참여율
Mecklenburg	36,4	2,3	3,6	23,9	2,3	22,4	9,1	92,9
Brandenburg	34,0	3,7	4,8	28,9	3,3	18,4	6,9	93,5
Ost-Berlin	18,3	2,2	3,0	34,9	6,3	30,2	5,1	90,8
Sachsen-Anhalt	44,7	2,4	7,7	23,6	2,2	14,0	5,4	93,4
Thüringen	52,8	5,6	4,6	17,5	2,1	11,3	6,1	94,5
Sachsen	42,8	13,2	5,7	15,2	3,0	13,4	6,0	93,6
DDR 전체	40,8	6,3	5,3	21,9	2,9	16,4	6,4	93,2

자료: Wahlkommission der DDR, *Wahlen zur Volkskammer der DDR*, am 18. März, 1990, p. 15.

사민당은 인민회의 선거 이전 대부분의 여론조사에서 절대 우위로 보였으며, 동독지역은 사실 바이마르공화국 시절부터 사민당의 강세지역이었다. 또한 사민당은 1946년 사회주의 정권하에서 독일공산당(KPD)과 강제 통합되었기 때문에 도덕적 우위도 확보할 수 있었다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 사민당이 인민회의 선거에서 참패한 이유는 사민당이 약화된 형태일지라도 사회주의와 동일시되었기 때문이다.

선거가 시작되자 서독의 헬무트 콜 수상이 지원한 동독의 기민당을 중심으로 한 독일연합(AD)은 선거전에서 통일문제를 가장 전면에 내세우며 동독이 서독의 기본법을 그대로 수용하여 빠른 시일 내에 서독 체제로 통합되는 방식을 제안하였다. 이에 반해서 서독 사민당의 빌리브란트가 지원한 동독 사민당은 기본법 146조에 따라 통일헌법을 제정하고 국민투표를 통해 양독의 통일을 완성한다는 입장이었다. 이러한 통일방식은 통독을 목표로 하되 결국 두 개의 주권국가를 출발점으로 대등한 입장에서 국가연합을 거쳐 연방국가로 통일하는 단계적이고 장기적인 방식이다. 또한 동독 공산당의 후신인 민사당(PDS)과 서독의 녹색당의 지원을 받던 동맹90의 단계적 통일론과 유사하다. 이밖에 동독 정당들은 대부분 당 강령에서 서독 기본법의 기본이념에 부흥했으며, 민주적 법치국가의 수립, 인권보호, 삼권분립, 사법부의 독립 등을 공약으로 제시하였다.

안보정책을 보면 각 정당들은 동서 양진영에 속하지 않는 중립화 방안을 안보정책으로 제시하는 등 커다란 차이를 보이지 않았다. 그러나 경제정책에서 좌파연합은 동독의 국가소유제를 사회적 소유제로 전환시킬 것을 주장한 반면, 다른 정당들은 환경친화적·사회적 시장경제를 경제공약으로 내세웠다.

인민회의 선거에서 동독유권자들은 변화된 정당체제에 대해 참정권

9) Mathias Jung, "Parteiensystem und Wahlen in der DDR. Eine Analyse der Volkammerwahl vom 18. März 1990 und der Kommunalwahlen vom 6. Mai 1990," in Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 26-90, p. 7.

을 행사하는데 상당한 혼란을 겪은 것으로 판단된다. 마이어(Meyer)¹⁰⁾에 따르면 1990년 3월 18일 인민회의 선거 4주전까지 동독 유권자의 약 2/5가 정치적 결정을 유보하고 있었을 만큼 동독의 유권자들은 동독의 극적인 체제변화와 서독에 의해 조정되는 정당체제와 수많은 시민단체로 인하여 그들의 정치적 정향을 형성하는 데 어려움을 겪고 있었다. 이는 동독유권자들이 이미 풍요로운 생활을 하고 있는 서독과의 통일에서 어떻게 정당체제를 구성해야 가능한 더 큰 사회·경제적 이익을 보장 받을 수 있을지에 대한 숙고와 문제제기를 거쳤다는 것을 의미한다. 선거과정에서 서독 정당들은 동독 최초의 자유총선시 자당의 유명 정치인들이 지원유세를 하는 등 동독 내의 자매정당들을 적극 지원함으로써 동독 내 자매정당과의 통합여건을 마련하였다.

선거에서 동독 유권자들은 노동자로 분류되는 단일 계급적 동독사회 특성에도 불구하고 서독에서처럼 사회·경제적 이해관계에 규정되기 보다는 오히려 당면한 통일 현실을 강하게 반영한 형태로 결정하였다. 즉, 조기통일을 할 경우 동독지역 주민들은 서독 주민들과 같은 물질적 생활 수준을 향유할 것으로 이해했다. 더욱이 노년층 및 극우 성향의 젊은 층은 독일패권주의에 대한 정서도 정당선택 배경으로 작용하였다. 따라서 점진적 통일 방안을 선거공약으로 내건 사민당은 참패할 수밖에 없었던 반면, 조기 통일을 공약으로 서독 기민당과 제휴한 독일연합이 다수 지지를 획득하여 집권세력으로 부상함으로써 조기통일을 추진하게 된다. 기민당의 승리는 당시 수상이었던 헬무트 콜(Helmut Kohl)의 강력한 통일의지와 리더십의 승리이기도 하다. 당시 야당인 사민당은 통일에 대하여 소극적이었던 것에 비해서 헬무트 콜은 특유의 추진력으로 통일을 현실 가능한 일로 만들어 갔다. 그는 전통 우방이었던 미국과 공조체제를 적극 활용함과 동시에 고르바초프를 설득해 반독일 정서를 잠재웠다.

10) Gerd Meyer, "Auf dem Weg zu Freiheit und Einheit: Die politische Kultur der DDR im Umbruch," in Landeszentrale fuer politische Bildung, Baden-Wuerttemberg(hrsg.), Der Buerger im Staat, 40. Jg. Heft 2 (Juni 1990).

나. 1990년 5월 6일 지방선거(Landtagswahl)와 10월 14일 지역선거(Kommunalwahl)

동독 인민회의 선거결과는 같은 해 5월 6일 지방자치체에 따른 주의회 선거에서도 그대로 반영되었다. 기민당은 다섯 개의 새로운 주들 가운데 4개 주에서 다수의 의석을 차지하며, 브란덴부르크(Brandenburg)를 제외하고 주총리를 당선시켰다. 물론 지방선거에서 기민당 득표율은 인민회의 선거 40.8%에 비해 30.4%에 그쳤다. 하지만 사민당은 의민회의 선거와 지방선거에서도 20% 전후의 득표율에 그쳤기 때문에 기민당은 여전히 동독지역에서 제1당의 위치를 고수할 수 있었다.

1990년 10월 14일 실시된 동독 지역선거에서는 기민당은 42%의 득표율로 동독지역 제1당의 위치를 재확인하는 계기가 되었다. 사민당은 브란덴부르크와 베를린에서 우위를 확보하였지만 동독 전지역에서는 25%의 지지율로 제2당의 위치를 고수하는데 만족해야 했다. 민사당과 시민운동단체들은 지방선거와 지역선거에서 비슷한 성과를 거두었다.

〈표 II-2〉 동독 지방선거 결과 (1990년 5월 6일)

	CDU	DSU	BFD	SPD	Bündnis 90	PDS	기타	참여율
Mecklenburg	26,2	1,1	5,7	20,3	3,8	18,6	28,1	72,7
Brandenburg	25,0	1,9	5,6	27,5	2,4	16,8	23,2	74,2
Ost-Berlin	17,7	1,0	1,2	34,0	-	30,0	16,7	70,6
Sachsen-Anhalt	30,7	1,0	9,2	22,8	2,5	12,7	23,6	73,8
Thüringen	34,4	3,2	6,6	19,3	2,3	9,3	27,2	78,7
Sachsen	35,8	7,2	6,5	14,5	2,5	9,7	26,3	76,3
DDR 전체	30,4	3,4	6,3	21,0	2,4	14,0	24,9	75,0

자료: Gemeinsames Statistisches Amt in Berlin (Hg.), Wahlen zu den Landtagen der Länder, 1991, p. 46.

다. 1992년 12월 2일 독일연방의회선거

1990년 12월 2일 통독 후 처음으로 실시된 전 독일 연방의회선거는 기민련(CDU/CSU)의 완승으로 막을 내렸다. 통독 후 최초의 연방선거는 같은 해 10월 8일 개정된 선거법에 의해 동서독 지역별로 별도 적용되었다. 이 선거법의 개정핵심은 5% 의회진출 봉쇄조항(5% Klausel)이다. 5% 봉쇄조항은 특정정당이 선거에서 5% 이상의 득표율을 올리지 못하는 경우 의회진출이 제한된다. 이에 따라 정당의 연방의회 진출은 동서독 지역 가운데 한 지역에서 유권자의 유효투표 중 5% 이상의 지지를 받거나 지역구 투표에서 3명의 의원을 당선시키면 가능하며, 동독지역의 경우 연합공천으로 추가적인 의회진출 가능성이 부여되었다. 통일 전 서독 연방의회는 518석이었는데, 통일 후에는 동독 5개주 의원이 포함되어 656석으로 늘어났다. 그러나 총선결과 실제 의석수는 초과의석이 발생하여 662석이 되었다.

통일 후 첫 총선결과는 첫째, 통일 후 처음 치러진 연방선거임에도 불구하고 1949년 이래 가장 낮은 투표율(77.8%)을 기록하면서 새로운 통일독일 국민들의 정치적 참여의식이 낮음을 보여주었다. 또한 통일을 이끌었던 당시 연정파트너였던 기민련(CDU/CSU) 및 자민당(FDP)의 연립정권이 선거에서 승리함으로써 통일정책에 대한 정당성을 확보하게 되었다. 마지막으로, 1983년 선거 이래 선풍을 이끌며 연방의회에 진출했던 녹색당이 “5% 봉쇄조항”에 의해 의석배정에서 탈락하였다. 물론 동맹90과의 선거연합을 통해 의회에는 진출하게 된다.¹¹⁾ 그럼에도 불구하고 이념과 가치지향적인 정당을 표방해오던 서독지역의 녹색당이 통일독일의 연방의회 진입에 실패했다는 것은 향후 독일 의회정

11) 1990년 전독일 총선은 기존 서독의 선거법을 준용하여 치러졌는데 많은 정당이 난립하게 되는 것을 방지하기 위해 최소 5% 득표를 하거나 지역구에서 3명의 후보를 당선시킨 정당만이 의회에 참여할 수 있도록 하였다. 이 5% 제한 규정은 바이마르 공화국에서처럼 정치적 의미도 없는 소수그룹이 의회에 참여하여 의회와 정부의 기능을 방해하는 것을 방지하기 위해서 만들어졌다.

치의 중도보수화 경향을 내포하고 있다는 관점에서 의미를 지닌다.

선거결과는 다음과 같다. 가장 높은 지지율을 보인 정당은 36.7%를 득표하여 총 662석 중 319석을 획득하였다. 사민당은 서독지역에서는 35.7%를 득표하였지만 동독지역에서 24.3%를 얻는데 그쳐 239석을 얻었다. 자민당(FDP)은 동독지역에서 기존에 얻은 지지율보다 월등히 높은 12.9%를 득표하며 총 79석을 얻어 기민련과의 연정을 성공시킬 수 있었다. 민사당은 서독지역에서 단지 0.3%의 득표율로 거의 지지를 받지 못하였으나 동독지역에서는 11.1%를 얻어 17석을 획득하며 연방의회에 진출할 수 있었다. 동맹90/녹색당은 서독지역에서는 단 1석만을 얻었지만 동독지역에서의 6.0% 득표로 연방의회에 진출하였다.

〈표 II-3〉 1990년 전독일 연방의회 선거결과

	연방	서독											동독					
		SH	SL	HH	NI	HB	NW	HE	RP	BY	BW	BE	BB	SN	TH	MV	ST	
지역구	SPD	91	2	5	6	11	3	38	9	4	2	1	4	5	-	-	1	-
	CDU/CSU	235	9	-	1	20	-	33	13	12	43	36	8	7	21	12	8	12
	FDP	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	PDS	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	계	328	11	5	7	31	3	71	22	16	45	37	13	12	21	12	9	13
비례대표	SPD	148	8	1	-	16	-	27	11	9	24	23	5	2	8	5	3	6
	CDU/CSU	84	2	4	5	11	2	30	9	5	8	3	4	1	-	-	-	-
	B90/Gr.	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	2	1	1	1
	FDP	78	3	1	2	7	1	17	6	4	9	10	3	2	5	3	1	4
	PDS	16	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2	3	4	2	2	2
	계	334	13	6	7	34	3	75	26	18	41	36	15	10	19	11	7	13
지역구 + 비례대표	SPD	239	10	6	6	27	3	65	20	13	26	24	9	7	8	5	4	6
	CDU/CSU	319	11	4	6	31	2	63	22	17	51	39	12	8	21	12	8	12
	B90/Gr.	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	2	1	1	1
	FDP	79	3	1	2	7	1	17	6	4	9	10	3	2	5	3	1	5
	PDS	17	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3	3	4	2	2	2
	계	662	24	11	14	65	6	146	48	34	86	73	28	22	40	23	16	26

* SH: 쉴레스비히-홀슈타인, MV: 메클렌부르크-포어포머, HH: 함부르크, NI: 니더작센, HB: 브레멘, BB: 브란덴부르크, ST: 작센-안할트, BE: 베를린, NW: 노르트라인-베스트팔렌, SN: 작센, HE: 헤센, TH: 튀링겐, RP: 라인란트-팔츠, BY: 바이에른, BW: 바덴-뷔르템베르크, SL: 자를란트
출처: 김종갑, “독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도,” 『통일정책연구』, 제19권 2호(2010).

독일의 혼합형비례대표제의 관점에서 1990년 통일 후 처음으로 실시된 독일총선결과를 살펴보면 다음과 같다. 정당의 주별 의석분포를 보면 지역구에서 의석을 얻지 못해도 비례의석을 배분받아 해당 주의 의석수가 증가하는 것으로 나타났다. 서독의 사민당과 기민/기사련은 지역구선거에서 서독지역에 집중된 의석분포를 보이는데 이는 소선거구에서 다수대표제로 선출되는 지역구선출방식에 기인하는 측면이 크다고 할 수 있다. 사민당과 자민당의 경우, 지역구의석이 서독지역에 집중되었지만 동독지역에서 비례의석을 할당받아 의석분포가 전체적으로 고르게 나타났다. 이는 달리 말하면 서독정당인 사민당과 자민당이 동독의 지역선거구에서는 당선자를 배출하지 못하였지만 비례의석을 얻어 해당 주의 대표성을 가질 수 있었다는 것을 말한다. 민사당의 경우는 지역구선거에서는 낮은 지지율로 당선자를 내지 못하였으나, 비례의석을 얻어 대표성을 가질 수 있었다. 이처럼 독일 선거제도는 지역구의 의석불균형 또는 지역편향성이 정당득표율에 따라 배분되는 비례대표의석을 통해 완화되는 효과를 보인다.¹²⁾

동독 사회주의 체제의 몰락 후 실시된 1990년 동독 인민회의 선거, 지방선거, 지역선거, 독일 연방의회 선거는 조기통일을 공약으로 서독 기민당과 제휴한 독일연합이 다수 지지를 획득하여 집권세력으로 부상하고 통일을 달성한 기민당의 승리였다. 이러한 선거결과는 자영업자는 물론 노동자 계층의 지지를 끌어낸 기민당의 조기통일 선거 전략의 승리이며, 이는 동독 유권자들의 정당선호경향이 서독에서처럼 사회경제적 이해관계에 의해 정당선호가 결정되기보다는 오히려 당면한 통일 실현에 대한 속도와 방법 문제에 의해 투표정향이 결정된 것을 의미한다. 또한 동독지역 유권자들의 심리, 즉 조기 통일을 할 경우 자신들도 서독 주민들과 같은 물질적 생활수준을 향유할 것이라는 기대심리를 반영한 것이다.

12) 김종갑, “독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도,” pp. 40-41.

그러나 당시 선거가 민족적·국가적 의미가 큰 선거임에도 불구하고 1949년 독일연방공화국이 창설된 이래 가장 낮은 투표율(전국 77.8%)을 보였다는 것은 새로운 독일통일 국민들의 정치적 참여의식과 내면적 의식구조를 엿볼 수 있는 부분이라고 할 수 있다. 특히 동독의 투표율이 서독보다 낮았고 서독 역시 최악의 투표율을 기록한 것은 통일한국의 정치참여 증진이라는 관점에서 한국의 중앙선거위가 눈여겨볼만한 대목이다.

3. 통일과정에서 독일선거위원회의 역할

독일의 선거는 연방의 성격에 따라 중앙집권적인 선거관리 체제라기보다는 각 16개 주(州)의 주선거위원회가 선거를 관리하고 운영하는 형태이다. 독일의 선거기관은 연방선거위원회(Bundeswahlausschuss), 주선거관리위원회(Landeswahlausschuss), 각 선거구선거관리위원회로 구분되며 투표구마다 투표구선거구 관리위원회를 두고 있다. 연방선거위원장¹³⁾ 및 부위원장은 연방내무장관이 임명하며, 임기는 부정기적이다. 주선거위원장¹⁴⁾, 선거구선거관리위원장, 투표구선거위원장과 그 대리인은 주정부 또는 주정부가 정한 기관이 임명하도록 되어 있다. 각급 선거위원회는 위원장과 8인의 위원으로 구성되며, 연방선거위원회의 직무로는 연방선거관리위원회 위원 위촉, 연방의회 또는 각 주의 최종선거에서 계속적으로 5인 이상의 의원을 당선시키지 못한 경우를 확인하여 정당으로서

13) 연방선거위원장의 직무는 크게 다음과 같다. 연방선거위원회위원 위촉, 연방의회 또는 주의회 최종선거에서 계속적으로 5인 이상의 의원을 당선시키지 못한 정당으로부터의 선거 참여신청서 접수 및 승인, 당선된 후보자의 조사, 입후보 요건 심사, 총선거결과에 대한 확인 및 공표, 주선거 명부에 의한 당선인 통보 및 선거결과 공표, 해외거주 독일인의 선거인등록사무 총괄.

14) 주선거위원장의 직무는 다음과 같다. 지역선거구를 관할하는 선거관리기관 결정, 투표용지 및 각종 양식 구입, 주명부의 제출 요청, 제출된 주명부의 예비 검토, 수리된 주명부 공표 및 지역구선거기관에게 등록 수리된 주명부들의 순서와 각 명부중에서 앞순위부터 5위까지의 후보자 성명 통지, 선거과정 감독과 질의 응답, 당해 주의 예비 선거결과 공표, 주명부에 의한 당해 주의 최종 선거결과 확정.

선거참여 여부를 선거일전 72일전까지 공고(독일선거법 18조4항), 정당의 주별 후보자명부의 승인·불승인 사항, 선거결과의 공표 및 주선거명부에 의한 당선자 확정 등이 있다.

전술한 바와 같이 1990년 전독일 연방하원선거관리는 각주의 선거위원회를 중심으로 이루어졌으며, 독일연방선거위원회와 주선거위원회의 분화된 역할은 다음과 같다.

첫째, 독일연방선거위원회의 가장 중요한 역할은 1990년 전독일 총선에 참여할 수 있는 정당의 적격여부를 심사하고 결정하는 것이다. 기준은 연방하원 또는 주의회에서 최종 선거이후 당해 정당의 추천으로 입후보하여 당선된 3인 이상의 의원이 있는 정당이거나 5% 이상의 득표를 한 정당이다.

둘째, 주선거위원회는 비례대표의 명부를 제출받는 것이다. 독일 총선에서 비례대표는 구속명부식에 의해 주단위로 제출하게 되어있다. 주선거위원회는 주정당명부에 등재하는 후보자 및 그 순위에 대한 정당내부 결정절차가 소선거구에서의 후보자결정절차에 준하여 당원총회, 특별당대의원회의, 일반당대의원회의에서 비밀투표에 의하여 적법하게 이루어졌는지를 심사한다. 각 정당은 각 주별로 1개의 주명부만 제출할 수 있다. 주선거위원회는 심사 후 총선 전 58일까지 주명부의 승인여부에 대하여 결정하여 당해 위원회의에서 공고하며, 승인한 주명부에 대해서는 주선거위원장이 늦어도 선거일 전 48일까지 공고한다.

셋째, 1990년 전독일 총선에서 나타난 바와 같이 독일의 선거는 법적으로 자유로우나 정당들이 스스로의 협정에 의하여 규제된다는 특징을 갖는다. 물론 선거비용은 법적으로 규제된다. 정당 위주의 선거운동이 이루어지는 관계로 방송매체가 주요 선거운동의 수단이다. 공영방송의 이용은 무료이며 민영방송은 무료로 이용할 수 있는 규정에 의하지 않더라도 매우 저렴한 비용으로 이용할 수 있다. 방송이용의 시간과 횟수는 제한되어 있다. 독일에서는 여론조사가 일찍부터 선거운동에 활용

되었으며 이외에도 신문광고, 선전벽보, 기타 선전물, 공개집회 등 다양한 방법이 선거운동에 동원된다. 1990년 선거에서도 선거운동에 대하여는 특별한 법적 규제가 없이 자유롭게 선거운동이 이루어졌다. 정당·후보자에 대한 선거비용 보조, 정당에 대한 무료방송시간의 할당 등을 통하여 정당위주의 선거운동이 이루어진 것이 특징이다.

넷째, 새로 편입된 동독 5개 주의 선거위원회와의 공조시스템을 구축하는 것이다. 물론 동독 지역 5개 선거위원회는 기본적으로 주정부의 내무부 소속이다. 다만 첫 선거가 원활히 관리되도록 서독의 파트너주에서 인력지원이 이루어졌다.

1990년 실시된 전독일 연방하원선거는 동독 인민회의 선거의 높은 투표율(93.4%)과는 달리 민족적·국가적 의미가 큰 선거임에도 불구하고 역대 선거 이래 가장 낮은 투표율을 보였다. 이는 새로운 통일독일 국민들의 정치적 참여의식과 내면적 의식 구조를 엿볼 수 있다는 차원에서 통일한국의 선거관리위원회에게 주는 시사점이 크다 하겠다.

특히 1989년 가을 이후 거센 통일 열기를 반영한 선거였음에도 불구하고 동독의 투표율이 서독보다 낮았으며 서독 역시 전후 최악의 투표율을 기록한 것은 통일한국의 정치 참여와 정치 통합이라는 관점에서 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 이것은 통일을 보는 독일인의 시각을 단적으로 보여준 것이며, 나아가 고도산업사회에서의 탈정치화 내지 정치적 무관심을 반영한 것이다. 특히 투표율 관점에서 1990년 총선은 같은 해 3월에 실시된 인민회의 선거의 93.4%라는 높은 참여율에 비해, 20%정도 투표율이 낮아진 것은 통일의 실체가 드러나면서 그들의 갈등이 증폭된 것으로 해석할 수도 있다. 이와 같이 1990년 총선결과는 독일 정치사회의 전망기준을 제시한 것이 사실인데, 특히 정치문제에 있어서 정당구조의 재정립, 선거행태, 선거공약의 의제 형성 등 아직도 동·서독 지역이 극복해야 할 과제가 많았음을 보여준 것이다.

이런 관점에서 통일 이후 민주주의 정착과 공고화를 위해 독일정치

교육의 역할을 브란덴부르크 정치교육원 사례를 통해서 살펴보고 그 시사점을 찾아보고자 한다.

동독지역에서 정치교육을 시작하기 위한 초기 상황은 동독 전체뿐만 아니라 브란덴부르크주 내에서도 다양한 의견과 문제점들이 드러났다. 구동독에서의 정치 교육은 다양성과 자율성이 매우 부족하였다. 또한 당시 동독 주민들이 자발적으로 정치교육에 참가하려 하지 않았다는 것은 동독 주민들이 정치 교육에 대해 어떤 태도를 가지고 있었는지를 알 수 있게 해준다. 사회주의 체제하에서 동독 주민들은 ‘통일적인 계급적 사고방식’을 요구받았으며, 이러한 이념적 주입은 그들을 정치로부터 무관심하게 만들었고 소위 ‘정치적 중립’ 속에서 피난처를 찾게 했다.

이러한 정치적 무관심과 통일로 인한 정치 환경변화는 동독지역에서 정치교육원을 설립하게 된 동기이다. 브란덴부르크 정치교육원은 “민주주의 제도와 법치주의 지식 전달”, “정치적 무관심 극복과 정치참여 유도”, “자신이 책임질 수 있는 정치 정향 형성과 행동”, “다원주의적 문화와 민주주의 결정 과정에의 참여 지원”과 같은 역할을 수행하고 있다.

브란덴부르크주의 정치교육원이 설립될 단계부터 서독의 노르트라인-베스트팔렌주는 파트너 기관으로서 물질·인적 자원을 지원하였으며 정치교육 기법을 제공하였다. 물론 노르트라인-베스트팔렌으로부터의 인적 지원은 동독 사람들의 능력들에 대한 서로 배치되는 기대들, 동일한 업무에 대한 차별적 임금, 구별되는 승진의 가능성 등과 같은 갈등의 소지가 있었지만 그것은 점차적으로 사라지게 되었다. 그리고 1992년 가을 브란덴부르크 정치교육원은 독자적인 정치교육을 위한 발돋움할 수 있었다.

독일연방에 새롭게 편입된 브란덴부르크주에서는 1990/1991년에 모든 정치적 대표자들 사이에 다음과 같은 합의가 이루어졌는데, 이것은 브란덴부르크주의 새로운 공기관이 설립될 때 정치적 영역에 있어서 국가의 교육의무를 제도화시키는 것이다. 이에 의거하여 1991년 1월 브란

덴부르크주의 정치교육원이 창립되었다.

주정치교육원의 구조적 인적 구성의 초기 단계는 4개의 특징을 보였다.

첫째, 주정치교육원을 건립하는데 있어서 구동독의 시민운동가인 한스-위겐트 미셀비츠 박사가 주도적인 역할을 하였다. 그의 구동독 시민운동의 이념은 기본법의 민주주의적 질서와 더불어 중요한 개념적 요소가 되었다. 브란덴부르크주에서의 정치교육은 옛 연방국들에서 정치교육원의 작업들을 단순히 모방하는 것이 아니라, 그 주가 가지는 고유한 조건들을 고려한다는 점이 그 특징이다. 둘째, 1990년에서 1994년까지 브란덴부르크주는 사민당, 녹색당 그리고 자유당 3개의 정당이 연정을 하였다. 또한 1989/90년에 평화적 혁명의 기초민주주의적 과정으로부터 영향을 받은 소위 “브란덴부르크주의 길(Brandenburger Weg)”이 발전하였으며, 그들은 정당정치에 대해 공정한 정치를 요구했다. 사람들은 합의의 방식으로 주가 가지고 있는 문제점들을 해결하고자 시도하였다. 그중에서도 브란덴부르크에 있어서 정치교육은 중요한 요소였다. 성공적인 초당과성으로 불려진 합의의 방식은 종종 기본법의 가치들에 근거한 모든 새로운 발전들과 대치되는 것이었다. 셋째, 우리는 다음과 같은 조건들에 주목해야만 하는데, 브란덴부르크주가 넓게 확대되었다는 것이다. 교육에 대한 요구들 특히 주 수도인 포츠담과 멀리 떨어져 있는 지역에서의 교육요구에 대해 주정치교육원은 쉽게 이행할 수 없다. 정치교육을 수행하는 소위 “자율적 실천자(freier Träger)”라고 불리는 단체(예를 들면 그 지역에 기반을 두고 시민들의 요구들을 잘 알고 있는 다양한 시민단체나 조직들, 특별한 주제나 정치교육적 전문성을 가진 교육기관이나 단체 등)들의 연결이 정치교육의 업무에 포함되어야 한다. 정치교육의 프로젝트에 대한 지원은 지금까지 브란덴부르크주에서 정치교육의 주요 문제이다. 그와 함께 동시에 주에서 스스로 발전시키는 민주주의적 문화를 지원해야 한다. 마지막으로 정치교육

은 강연, 전시 그리고 출판 등 다양한 방식으로 이루어진다. 따라서 다양하고 구체적인 방식들을 가진 내용들이 서로 연결되도록 해야 한다. 또한 시민들이 이러한 과정에서 정치 결정의 과정들을 쉽게 이해할 수 있게 하고, 그 정치적 배경을 밝히게 함으로써 정치교육의 궁극적 목적인 시민들의 정치 비판의식을 높일 수 있도록 해야 한다. 브란덴부르크 주의 정치교육원은 설립된 이래 이 지역의 청소년 및 젊은이들의 정치 참여와 정치정향을 형성하는 데 많은 도움을 주었다.

4. 종합적 시사점

독일 통일과정의 정당통합, 선거결과 그리고 선거관리위원회의 역할을 통해 본 시사점은 다음과 같다.

첫째, 독일의 정당구조는 1989년 동독 사회주의 체제의 몰락으로 큰 변화를 겪기 시작하였다. 이 여파로 동·서독의 정당들은 통합되기 시작하였다. 동독의 정당변화는 서독의 정당들로부터 지원을 받아 결성된 동맹정당들과 기존 사회주의 노선과의 결별을 선언하고 개혁정책을 표방하는 정당들로 구분된다. 결국 이러한 움직임은 동독 정당체제를 일당 지배에서 다원주의적 정당구조로 변화시켜 1990년에 실시된 동독 최초의 자유선거인 인민회의 선거를 통해 동·서독 정당 간 통합의 발판을 마련하게 되었다. 동·서독 정당들의 통합은 1990년 12월 2일 실시된 전독일 연방하원선거를 통해 서독의 정당들 중심으로 통합되었다. 결국 서독이 민주적이고 평화적인 방법으로 동독과 통일을 할 수 있었던 것은 서독의 정당정치 안정과 정치지도자의 계속성이 있었기에 가능하였으며 통일독일의 정치안정과 정치발전 또한 이를 바탕으로 하고 있다고 할 수 있다.¹⁵⁾

15) 유진숙, “독일통일의 국내정치적 결정요인 분석: 수상리더십과 정당정치적 요인,” 『한국정치학회보』, 제45집 제4호 (한국정치학회, 2011), p. 312; 송태수, “독일 통일에서 정당의 역할,” 『사회과학연구』, 제4권 1호 (2006); 정병기, “통일독일 구동독 지

통일한국의 정당통합 과정 역시 독일과 유사하게 남한의 정당 중심으로 북한지역에 지구당이 만들어지거나 북한의 노동당이 변화를 거치며 북한지역 주민을 대변하는 정당으로 등장할 수 있을 것이다. 그러므로 이러한 북한지역의 새로운 정당 등장 및 정당 변화에 대비한 선거관리위원회의 대응방안 모색이 요구되며, 북한 노동당이 정당 등록을 할 경우 헌법적 가치를 훼손하지는 않는지에 대한 충분한 법리적 검토와 대비가 요구된다.

둘째, 통일 후 첫 총선결과는 통일 후 처음 치러진 연방선거임에도 불구하고 1949년 이래 가장 낮은 투표율(77.8%)을 기록하면서 새로운 통일독일 국민들의 정치적 참여의식이 낮음을 보여주었다.

통일 직후 대통령선거, 총선, 지방선거 등이 이루어질 경우 초기에는 북한주민들의 참여 열기가 높을 것으로 예상되지만, 한편으로 민주주의에 대한 이해 부족, 선거과정에 대한 이해 부족, 통일과정에서의 실망감으로 정치참여 및 투표율의 급격한 하락의 여지가 충분하다. 이런 관점에서 북한지역 주민들에게 민주주의의 작동원리, 주권의 의미, 선거과정에 대한 이해와 정치권리 및 의무에 대한 이해를 돕는 민주시민교육의 대비를 통해 이들이 정치적으로 소외되거나 정치참여가 낮아 대의제 민주주의가 위협받는 일이 없도록 하여야 할 것이다. 민주시민교육의 핵심내용은 민주주의적 정치문화 요소들을 체득하는데 두어야 한다. 보다 구체적인 내용으로서 개인의 민주적 가치관, 민주주의의 기본원리와 민주적 정치제도, 민주적 전통사상의 계승·발전, 경제 윤리와 산업민주주의에 대한 이해, 환경·여성·문화에 대한 이해, 정보화, 지방화 및 국제화에 대한 이해, 국제관계에 대한 이해 등을 들 수 있다.

셋째, 통일을 이끌었던 당시 연정파트너였던 기민련(CDU/CSU) 및 자민당(FDP)의 연립정권은 선거에서 승리함으로써 통일정책에 대한

역 정당체제: 연방주별 특수성이 반영된 새로운 다양성,” 『한국정치학회보』, 제45집 제4호 (한국정치학회, 2011), p. 339.

정당성을 확보하게 되었다. 통일 후 첫 선거는 통일의 정치적 통합의 완성과 정당성을 확보하는 관점에서 중요한 의미를 가지므로, 이 선거가 공정하고 자유로우며 정책지향적으로 이루어질 수 있도록 준비함은 물론 남한의 정당이 이러한 선거에 대비할 수 있는 역량을 갖추도록 지원해야 할 것이다.

넷째, 독일은 선거운동에 대하여는 특별한 법적 규제가 없어 자유로우며 선거운동의 개시 시기도 법적으로 명시되어 있지 않다. 그러므로 후보자나 일반인이 선거법을 위반하여 처벌받는 일은 거의 없다. 그에 반해 우리의 선거법은 복잡하고 규제 중심적이어서 후보자나 유권자가 의도하지 않게 법을 위반할 소지가 높다. 북한지역 출신 후보자나 유권자가 실수로 선거법을 위반하는 사례가 발생하지 않도록 사전 교육 및 홍보가 필요하다.

다섯째, 1983년 선거 이래 선풍적으로 연방의회에 진출했던 녹색당이 “5% 봉쇄조항”에 의해 의석배정에서 탈락함으로써 독일식 선거제도의 한계를 드러냈다. 통일 이후 동독지역의 선거결과는 자영업자는 물론 노동자 계층의 지지를 끌어낸 기민당의 조기통일 선거 전략의 승리이며, 이는 동독 유권자들의 정당선호 경향이 서독에서처럼 사회경제적 이해관계에 의해 정당선호가 결정되기보다는 오히려 당면한 통일 실현에 대한 속도와 방법 문제에 의해 투표정향이 결정된 것을 의미한다.

통일한국의 선거에서 또한 북한지역 주민들이 정당 성향을 가지고 투표에 임하기보다는 직면한 통일 문제를 중심으로 전략적 투표를 행사할 가능성이 높다. 이에 대비하여 통일 후 사회통합과 정치안정, 민주주의를 공고히 할 수 있는 선거제도에 대한 개정 및 정비가 요구된다. 또한 선거에 임하는 정당들이 책임질 수 없는 무책임한 공약을 남발함으로써 선거이후에 사회통합을 해치고 정치적 실망감을 증폭시키지 않도록 선거문화를 만들어 나가야 할 것이다.

마지막으로, 독일 통일 20년간의 경험과 현실은 양독 지역의 이질감

축소 및 사회통합, 구동독지역에서 민주주의 정착과 공고화를 위하여 정치교육의 기여가 매우 크다는 평가가 지배적이다(Merkel 아테나워 재단 기념식 연설; Sander 2005 EBS ‘TV 정치교실’ 인터뷰). 물론 통일독일에 있어 여전히 새로운 정치·경제체제에 적응하지 못한 부분도 남아 있지만, 이러한 불완전한 통합 상태는 민주시민교육과 같은 ‘비제도적 통합’을 통한 통일교육의 강화 필요성을 더욱 부각시키고 있다. 즉 민주시민교육은 체제 대립에 기반한 분단의 경험을 겪은 나라에 있어 사회통합과 민주주의 정착을 위한 전제조건임이 분명하다. 독일에서 통일 이후 가장 중요하게 제시된 것은 동·서독 간의 사회적·정치적 갈등을 해소하고 사회통합의 길로 나아가는 것이었다. 이러한 전제하에서 동독지역에서는 자유민주주의 체제에 관한 기초 지식을 전달하는데 중점을 두었다. 이는 전체주의 이데올로기의 세뇌와 자본주의에 대한 비판적 선전세뇌로부터 벗어나 객관적이고 자기비판을 가능하게 하는 교육을 시도하여 양 체제의 간극을 메우려는 취지였다. 그럼에도 불구하고 독일의 통일 미래는 낙관적 전망을 보이고 있다.

한국이 통일을 준비하고 통일 이후 사회통합을 위해 정책적으로 고려해야 할 가장 중요한 요소는 북한주민에게 민주주의 체제를 이해시키고 민주시민의식을 높이는 일이다. 오랫동안 사회주의 체제에 익숙해진 북한주민들이 민주주의에 대하여 부정적인 태도를 갖기 쉽다. 특히 남한에서 실행되고 있는 방식의 민주주의가 그들의 삶에 직접적인 개선을 가져다주지 못한다고 인식하고 체제 비판적인 태도를 지닐 가능성이 매우 높다. 이는 독일이 통일 이후 통일에 대한 국민의식을 조사한 결과를 보면 더욱 분명히 드러난다. 민주주의에 대해 서독주민들은 85%가 좋은 정치체도라고 생각하는 반면에, 동독주민의 경우에는 64%에 불과했다. 또한 현재 독일에서 실행되고 있는 민주주의에 대해 서독주민은 61%가 긍정적인 태도를 보였지만, 동독주민의 경우는 불과 33%만이 독일 민주주의에 대해 호의적인 평가를 내리고 있다.¹⁶⁾ 독일

은 지속적이고 체계적으로 동독주민들을 민주시민으로 육성하기 위해 노력했음에도 조사결과는 그다지 만족할만한 수준을 보여주지 못하고 있다. 이는 사회통합과 민주주의의 길이 얼마나 힘들고 먼 길인지 보여주는 증거인 동시에 우리에게 통일한국의 정치통합을 위해서 더욱 철저한 준비가 필요하다는 사실을 의미한다.

따라서 장기적으로 통일 후 남북한 정치통합의 완성이라는 관점에서 정치교육은 중요한 의미를 가진다. 이 부분은 우리의 중앙선거관리위원회가 통일한국의 민주주의를 위해 준비하고 담당해야할 가장 중요한 역할일 것이다.

16) Reinhard Liebscher, SOZIALREPORT 2008-Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, (Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V. Berlin, 2008), p. 41.

III. 통일한국의 선거·정당제도 기본방향

통일은 기존 정치사회질서의 근원적 재편을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 남과 북은 그동안 체제와 이념을 달리한 채 반세기 이상 분단 상황이 지속되었고, 남북관계 역시 대립과 반목으로 점철되었다는 점에서 통일은 예측할 수 없을 정도의 정치적 혼란과 사회적 동요를 수반할 것이다.

북한사회는 1인지배의 전체주의적 통제와 노동당 일당독재가 오랫동안 유지되어온 폐쇄적 사회이다. 사회적 균열구조도 계급과 이념을 중심으로 한 단선적이며 획일적인 구조가 지속되어 왔다. 따라서 통일은 기존 남한지역의 균열에 남북간의 지역, 계층, 세대 등의 다양한 균열을 중층적, 복합적으로 표출시킬 것이다.

통일은 공존의 제도적 틀을 형성하는 것에서부터 시작된다. 이질적이며 상이한 체제를 서로 융화시켜 남북이 실질적인 통합을 달성할 수 있도록 하는 것이다. 북한은 그동안 경험하지 못한 자유민주주의적 질서와 다원적 정치시스템에 동화하는 과정에서 적지 않은 문제점을 보일 가능성이 높다. 선거제도와 정당제도는 바로 이러한 사회적 균열과 혼란을 최소화하면서 안정적인 통합으로 유도하는데 역점을 두어야 할 것이다.

1. 통일한국의 정부형태

통일한국의 선거 및 정당제도를 논하기에 앞서 어떤 유형의 정부형태를 채택할 것인가는 중요한 문제다. 왜냐하면 정부형태에 따라 정당제도나 선거제도가 그에 부합하는 유형으로 결정되기 때문이다. 일반적으로 제안되는 통일한국의 정부형태로는 대통령제와 의원내각제, 그리고 이원정부제를 들 수 있다. 대통령제는 의회와 행정부의 수반인 대통

령이 독립적으로 선출되는 이원적 구조로서 권력분립의 원칙에 기반한 제도다. 반면, 의원내각제는 의회의 다수당이 내각을 구성하는 일원적 구조로서 권력융합형 제도다. 그리고 이원정부제는 대통령제와 의원내각제의 구조적 특징을 모두 갖고 있는 절충형 제도라고 할 수 있다. 이원정부제의 경우 분권형 대통령제로 지칭되기도 하는데, 국민에 의해 선출되는 대통령과 의회의 다수당으로 구성되는 내각이 집행권을 분점하는 정부형태이다. 이원정부제는 프랑스나 포르투갈과 같이 대통령제의 특징인 국민직선제적 요소와 의원내각제의 특징인 의회의 내각불신임권이 공존하는 제도이다.

통일한국의 정부형태로 대통령제를 주장하는 입장에서는 통일한국의 정치적 혼란과 분열상황을 극복하기 위해서는 강력한 리더십이 필요하고 그것은 대통령제하에서 가능하다는 것이다.¹⁷⁾ 대통령제를 도입해야 통일 후의 다양한 정치세력을 통합하고 국정운영의 효율성을 높이며 강력한 리더십을 기반으로 정책추진의 동력을 보일 수 있다는 것이다. 하지만 통일한국에서 다양한 정치세력과 균열구조를 반영하기 위해서는 대통령제보다는 의원내각제가 바람직하다는 주장도 있다. 의원내각제를 주장하는 입장에서는 권력의 공유와 정치적 타협을 용이하게 하기 때문에 통일한국의 정부형태에 더 부합한다고 인식한다. 통합된 체제를 안정적으로 유지하고 갈등과 균열을 조정하기 위해서는 의원내각제가 바람직하다는 것이다.¹⁸⁾ 이원정부제는 대통령과 수상이 권력을 분점함으로써 남북간 이해관계의 절충과 타협에 유리하다는 점에서 통일한국의 정부형태로 제안된다.¹⁹⁾ 대통령은 외무와 국방을, 정부수반인

17) 도회근, “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로,” 『공법연구』, 제40집 2호 (한국공법학회, 2011); 권영철, “통일지향적 정부형태로서의 대통령제,” 『공법연구』, 27집 3호 (한국공법학회, 1996).

18) 강윤택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (서울: 나남, 2012), pp. 157-159; 박수혁, “통일한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구,” 『통일과 법률』, 통권 제2호 (법무부, 2010), pp. 27-49; 김철수, “통일헌법 제정의 문제,” 『학술원논문집: 인문사회과학편』, 제36집 (대한민국학술원, 1997), pp. 223-261.

19) 강장석, “통일헌법의 구성원리와 통치구조,” 『한국의회학회보』, 창간호 (2012), p. 25.

총리는 내정을 담당하는 이원적 구조로 (순수한)대통령제에서 빈번히 발생하는 권력독점을 견제할 수 있고, 또 (순수한)의원내각제에서 의회의 내각불신임으로 정부정책이 단절되는 상황을 막을 수 있다는 것이다. 그러나 이원정부제에서는 집행권의 분점이 오히려 제도적 한계로 나타날 수 있다는 견해도 있다. 대통령과 총리의 모호한 권력분점이 정치적 갈등과 불안정을 초래할 수 있다는 것이다.²⁰⁾ 또 아직 경험해보지 못한 생소한 제도이므로 한국사회에서 어떤 부정적 효과가 나타날지 예측하기 어렵다는 주장도 제기된다.²¹⁾

대통령제나 의원내각제, 이원정부제는 모두 각각의 장단점이 있고 어떤 유형이 통일한국에 적합할 것인가는 논쟁의 여지가 있다. 무엇보다 바람직한 정부형태의 기준을 효율성으로 볼 것인가 아니면 민주성 또는 공정성으로 볼 것인가에 따라 달라질 수 있다. 예컨대, 효율성을 중요한 기준으로 본다면 대통령제 정부형태가 바람직할 것이지만, 민주성이나 공정성이 기준이 된다면 내각책임제가 더 설득력이 있을 수 있다.

이 장에서는 어떤 정부형태를 선택할 것인가의 문제를 의회선거제도와의 조응성을 기준으로 판단하고자 한다. 각각의 정부형태가 보이는 특징과 장단점만으로 적합성을 판단하기보다 어떤 유형이 의회선거제도와 상호보합적으로 작동할 수 있는가를 우선적으로 고려하고자 한다. 대통령제의 경우 정부가 의회에 의해 구성되는 것이 아니기 때문에 양자의 관계는 엄격히 분리된다. 또한 의회 내 정당간 연합이 형성되기 어렵고 통일된 의사결정행태도 존재하지 않는 것이 일반적이다. 의회의 다수를 구성하는 정치세력이 유동적이고 의회 내 모든 정당들이 의사결정과정에 참여하여 다수합의에 도달하는 시스템이다.

반면 의원내각제의 경우 정부는 의회로부터 구성되기 때문에 정부

20) 장성호, “통일시대의 대한민국 헌법 권력구조모색: 분권형 대통령제,” 『정부형태와 지방분권, 바람직한 개헌방향은?』 (국회연구단체 미래한국헌법연구회 충청권 토론회, 2008.8.26); 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, pp. 165-167.

21) 임중훈, “국가권력구조의 개편방향,” 『헌법학연구』, 제12권 4호 (한국헌법학회, 2006), pp. 393-419.

와 의회의 다수는 필연적으로 융합된다. 정부를 구성하는 것은 의회 전체가 아닌 의회의 다수이며 이들이 의회의 의사결정주체로 기능한다. 의회에는 다수가 일관되게 형성되고 통일된 의사결정행태가 존재한다. 이런 이유에서 의원내각제에서 선거제도의 공정성은 의회의 의사결정 단계에서 구현되기 어렵다고 할 수 있다.

대통령제에서는 의회 내 안정적인 다수가 형성될 필요가 없기 때문에 비례성이 높은 비례대표제가 바람직하다. 비례대표제와 같이 정당이 유권자의 지지를 받은 만큼 의석을 얻게 되면 의회 내 다양한 정치세력의 대표성이 적실성있게 구현될 수 있다. 물론 비례대표제가 다당제를 촉진하기 때문에 대통령의 국정운영이 효율적으로 추진되기 어려워 대통령제 정부형태와 부합하지 않다는 지적도 있다.²²⁾ 그러나 ‘대표성’의 측면에서 보면 의회선거제도가 비례대표제일 경우, 대통령제가 의원내각제와 결합하는 것보다 유의미하다. 의원내각제 하에서 비례제 중심의 국회의원 선출방식은 큰 의미가 없다.

결국 의원내각제의 경우 의회의 대표성의 측면에서는 비례대표제가 바람직하지만, 의회의 의사결정과 내각구성의 측면에서는 다수대표제가 바람직하다고 할 수 있다. 의회의 의사결정이나 정부구성은 모든 정당간의 합의에 의해 이루어지는 것이 아니기 때문이다. 따라서 의원내각제라면 정부의 안정성 제고에 기여할 수 있는 다수대표제적 성격이 우세한 선거제도가 바람직하다. 의원내각제는 의회 다수당에 의해 내각이 구성되는 권력융합형 정부형태로서 책임정치를 구현할 수 있으나, 의회의 다수당이 의회와 행정부를 장악하기 때문에 의회선거제도가 비례대표제일 경우 행정부의 권력집중을 견제하기 어렵다. 다만, 대통령제와 결합하는 의회선거제도는 순수 비례제보다 비례대표제 중심의 지역구와 비례대표의 혼합식이 적합하다. 순수 비례대표제의 경우 지역을 대표하는 지역구 의원이 없기 때문에 이보다는 비례성이 높은 동시에 지역의 이익도 대

22) Mark P. Jones, *Electoral laws and the survival of presidential democracies* (University of Notre Dame Press, February 1, 1996).

변할 수 있는 독일식 정당명부제와 같은 혼합식이 바람직하다.²³⁾

통일의회가 남북의 지역, 이념, 계층 등 다양한 정치세력과 균열구조를 대표할 수 있는 비례대표의 성격이 강한 선거제도가 바람직하다고 보았을 때 정부형태는 비례대표제와 조응성(correspondence)이 높은 대통령제를 채택하는 것을 고려해볼 수 있다.

2. 통일방식별 선거 · 정당제도의 기본방향

통일방식에 따라 선거제도와 정당제도의 방향을 획일적으로 규정하기는 어렵다. 급진적 통일이나 점진적 통일의 경우 모두 남북간 정치적 합의를 도출하는 일련의 절차가 요구되겠지만, 전자의 경우에는 협상과정에서 남한이 주도할 수 있는 여지가 후자의 경우보다는 크다고 할 수 있다. 선거제도와 정당제도의 선택은 어떤 방식의 통일인가에 따라, 또 어떤 제도적 접근이 유용하며 어떤 가치가 우선되어야 하는가에 따라 차이를 보일 수 있을 것이다.

가. 점진적 통일시

점진적 통일은 남북간 신뢰구축과 화해협력의 기반이 조성되어 단계적으로 통일이 이루어지는 과정으로 볼 수 있다. 점진적 통일의 경우 통합과정에서 발생하는 정치적 혼란을 최소화할 수 있을 것이다. 점진적 통합이 논의되는 단계에서는 이미 노동당은 해체되어 소멸된 상태로 볼 수 있다. 노동당을 계승한 후진정당이 등장하거나, 기존 노동당이나 군부의 핵심세력으로부터 이탈하여 독자적 기반을 구축한 세력이 존재한다고 가정할 수 있다. 노동당 유일정당체제를 기반으로 하는 북한에서 노동당이 건재한 상황이라면 구체적인 통일로의 합의가 이루어

23) Gerd Strohmeier, "Wahlsysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl," *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2 (2006), p. 421.

지기는 현실적으로 어렵기 때문이다. 점진적 통일시 북한에 조선노동당의 후신정당이나 신생정당이 출현하더라도 노동당과 같은 규모와 위상에 버금가는 전국정당은 더 이상 존재하지 않을 것이다.

점진적 통일에서는 남북의 대표성을 균형적으로 구현하는 것이 가장 중요하다. 남북에 존재하는 격차를 통일과정에서 모두가 수용할 수 있도록 하는 것은 동질성 회복을 위한 가장 중요한 문제이다.²⁴⁾ 따라서 남북의 인구, 경제력 등에 있어서의 비대칭적 격차를 완화시키는 ‘균형적 대표성’이 구현되도록 해야 한다. 이를 통해 북한지역의 다양한 정치세력들을 자유민주주의 정당체제로 편입시킬 수 있을 것이다. 이러한 점에서 의회구성은 하원과 별도로 남북의 지역을 대표하는 상원을 설치하는 방안을 고려해볼 수 있다. 상원은 하원에서 인구비례로 남북의 의석수를 결정할 때 발생하는 대표성의 불균형을 보정하는 기능을 할 수 있다.

남과 북의 대표가 동등하게 통일한국의 의회를 구성하는 것도 중요하지만, 장기적으로는 북한지역의 정당이 남한지역에서 당선인을 낼 수 있도록 하는 것도 실질적 통합을 위해 매우 중요하다. 그동안 한국의 선거에서 영호남의 지역주의를 극복하기 위해 서로 상대지역에 당선인을 낼 수 있도록 하는 제도개선 방안을 모색해왔던 것도 지역패권구도를 혁파하기 위해서는 상대지역에서 당선인을 내는 것이 필요하다는 인식에서 비롯된 것이다. 석패율제도나 ‘일률배분식 권역별 비례제’가 대표적인 사례이다. 지역구에서 낙선한 후보를 비례대표로 부활 당선시키는 석패율제를 적용하면 민주당 후보가 영남의 지역구에서 낙선해도 비례대표로 당선될 수 있어 지역구도를 깰 수 있다는 논리이다. 일률배분식 권역별 비례제의 경우도 마찬가지로 맥락에서 논의되었다. 새누리당이 얻은 전국득표율을 호남권역의 비례의석배분에 적용하면 호남에서 새누리당이 의석을 확보할 수 있는 교두보가 마련될 수 있어 지

24) 김계동, “남북한 체제통합을 위한 한국의 전략,” 『통일연구』, 제16권 제1호 (연세대학교 통일연구소, 2012), p. 61.

역구도를 타파할 수 있다는 것이다.

통일한국에서 비례성이 높은 독일식 정당명부제를 실시한다고 해도 남한의 정당은 남한에서만 북한의 정당은 북한지역에서만 당선인을 낼 가능성이 높다. 따라서 독일식 정당명부제를 도입하고 비례의석을 늘리는 것도 필요하지만 선거제도를 남북이 서로 상대지역에서 출마해도 당선인을 낼 수 있도록 디자인할 필요가 있다. 지역구선거에서는 상대지역에 당선인을 낼 가능성이 희박하겠지만, 비례대표의 경우 권역을 대폭 확대하고 비례의석수를 늘리면 그 가능성이 높아지게 된다.

나. 급진적 통일시

급진적 통일은 북한 내 쿠데타나 민중봉기 등 급변사태 발생이나 국제정세의 변화, 또는 외세의 개입 등에 의해 급격하게 이루어지는 통일을 의미한다. 급진적 통일의 경우 점진적 통일보다는 정치적, 사회적 혼란이 더 클 것으로 예상할 수 있다. 점진적 통일과정에서는 남북간 합의를 토대로 단계적으로 통합이 추진되기 때문에 그에 따른 사회적 혼란을 최소화하는 방향으로 대응할 수 있다. 그러나 북한의 내부분열이나 체제의 와해로 인해 통일이 급격하게 이루어지는 경우, 북한지역의 사회적 질서유지 메커니즘이 작동하지 않는 공황상태가 초래되기 때문에 혼란을 수습하기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 급진적 통일에서는 정당체계의 안정, 정치사회적 통합, 국정운영의 효율성 등의 가치에 역점을 두어야 할 것이다.

급진적 통일의 경우, 무엇보다 자유민주주의와 다원주의에 기초한 선거제도와 정당제도가 북한지역에 이식되어 착근될 수 있도록 하는 것이 중요할 것이다. 그와 동시에 북한지역에 기존의 노동당을 대체할 새로운 정치세력의 태동을 촉진해야 할 것이다. 독일의 경우, 통일 전에 이미 동독지역에 서독의 기민당(Christlich Demokratische Union)이나

사민당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands)과 정치성향이 유사한 세력이 존재했기 때문에 양 지역의 정당간 연대는 비교적 수월했고, 이들이 주도하는 정치적 통합과정도 큰 장애에 부딪히지 않았다. 그러나 북한의 경우는 다르다. 북한은 노동당 외에 실질적으로는 어떤 정당조직도 존재하지 않는 유일 정당체제를 운영해 왔다. 독일의 경우와 달리 이질적인 이념과 가치체계가 지배해 온 북한지역에 자유민주주의 정치체제를 정착시키는 것은 쉽지 않은 시도이다. 따라서 다양한 사회적 균열 즉, 인권, 자유, 평화 등의 민주적 가치를 기반으로 한 정당결성을 촉진시키고 정당체계의 다양성을 제고하기 위한 방안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해 선거제도는 점진적 통일의 경우와 마찬가지로 비례대표의 성격이 강한 독일식 정당명부제가 바람직할 것이다.

3. 선거 유형별 선거 · 정당제도의 기본방향

가. 대통령선거

통일한국의 정부형태로서 대통령제를 선택한다면 남북화합을 위해 정·부통령제를 도입할 필요가 있다. 대통령과 부통령을 러닝메이트 방식으로 함께 선출하는 것이다. 또 대통령의 권력집중을 억제하고, 부통령이 대통령의 보조적 역할로 전락하는 것을 막기 위해 대통령과 부통령이 권한을 실질적으로 분점하는 방안을 모색해야 할 것이다.²⁵⁾ 이원정부제 도입논의에서 대통령과 총리에게 부여되는 권한분담과 같이 국방과 외교는 대통령이, 내정은 부통령이 담당하는 방안을 고려해볼 수 있다.

대통령선거는 그 특성상 기본적으로 분극적으로 치달을 수 있는 선

25) 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 131; 김철수, “통일헌법 제정의 문제,” 『학술원논문집: 인문사회과학편』, 제36집 (대한민국학술원, 1997), p. 254.

거유형이다. 특히, 통일 후에는 대선의 분극적 성격이 더욱 첨예하게 나타날 수 있다. 극우정당이나 극좌정당의 후보가 난립할 가능성이 있고, 후보가 난립할 경우 선거운동이 흑색·비방선거로 변질될 우려도 크다. 또한 후보난립으로 과반이하의 득표로 당선인이 결정되면 대표성의 문제로 사회적 갈등을 초래할 수 있다. 선거제도와 정당제도는 이러한 후보난립과 정당분절화의 가능성에 대비해 제도적 차원에서 적절한 억제장치를 마련할 필요가 있다. 무소속 후보자의 경우 유권자 추천인의 수를 상향조정하거나, 후보 기탁금 액수의 증액 및 기탁금 반환규정의 강화 등을 검토해볼 수 있다. 다만 기탁금의 규모는 공무담임권의 침해소지를 고려하고, 현행 대통령선거의 기탁금 규모인 5억 원이 지나치게 과다하다는 2008년 헌법불합치 결정이 내려진 것을 고려하여 적정범위 내에서 상향조정하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.²⁶⁾

나. 국회의원선거

(1) 의원정수

국회의원의 의석규모는 우리의 현행 선거제도를 기본골격으로 하여 설계하는 것이 바람직할 것이다. 지난 19대 총선의 경우 선거구 평균인구수가 약 20만 정도이고 지역구의의석수가 250석에 약간 못 미치는 것을 감안하면 남한인구의 절반수준인 북한은 120~130석 규모로 설정하는 것이 적절하다. 따라서 전체 지역구의의석은 370~380석이 될 것이다. 여기에 비례의석을 지역구의의석의 1/3 수준인 120~130석으로 설정한다면 하원의 총의석규모는 500석 전후가 될 것이다.²⁷⁾

26) 이후 2010년 공직선거법 개정으로 종전의 5억 원에서 3억 원으로 변경되었다. 헌법재판소결정(2008.11.27.2007헌마1024) 참조 <http://search.court.go.kr/th/pr/th_pr0101_P1.do> (검색일: 2013.5.3).

27) 통계청 자료에 따르면 2011년 기준 남한의 인구는 49,779천 명, 북한의 인구는 24,308천 명이다. <http://kosis.kr/bukhan/bukhanStats/bukhanStats_03_01List.jsp> (검색일: 2013.4.21).

다만 비례의석의 규모는 장기적으로 확대할 필요가 있다. 현재 한국의 비례의석은 지역구의석 대비 1/4에도 못 미친다. 1/3 수준도 상당부분 확대한 것임에는 맞지만 비례성 제고를 위해 장기적으로 1/2에 근접하는 규모로 확대되어야 할 것이다.

(2) 상원: 단기비이양식 선거제도

통일의회에서 하원과 별도로 상원이 구성되어야 한다는 점에 대해서는 대부분의 학자들이 공감한다.²⁸⁾ 상원은 영국과 같이 신분제적 상원이거나 연방제 국가의 경우 주의 이익을 대표하기 위해 운영하는 것이 일반적이다. 통일한국에서 상원의 기능은 국가체제가 연방제이든 단방제이든 하원으로 대표되는 의원의 불균형을 보완하는데 초점을 두어야 할 것이다. 인구비례로 구성되는 하원에서는 남한지역에 배분되는 의석 수가 많을 수밖에 없으므로 이러한 대표성의 편중을 상원을 통해 보정할 필요가 있다. 물론 상원을 두게 되면 국정심의의 신속성과 효율성을 저하시킨다는 우려도 있다. 그러나 오히려 그만큼 신중을 기할 수 있다는 장점도 있고, 무엇보다 지역대표성의 균형적 구현이라는 목적에도 충실할 수 있다. 상원의 권한과 관련해서는 하원과 동등한 입법권은 물론 국정조사권, 그리고 대법원장, 대법관, 헌법재판소 재판관의 임명동의권도 부여되어야 한다는 주장이 있다.²⁹⁾ 통일의회를 하원 우위로 운영할 것인지 아니면 상원과 하원에 동등한 권한을 부여할 것인지는 보다 면밀한 검토가 필요하겠지만, 상원이 하원의 인구대표성을 보정하는 성격을 가진다는 점에서 그 역할이 지나치게 확대되어서는 안 될 것이다.

28) 성낙인, 『통일헌법상 권력구조에 관한 연구』 (서울: 서울대학교 통일연구소, 2008), pp. 38-41; 김우진, “한반도 통일국가의 양원제 의회에 관한 연구,” 『통일과 법률』, 제6호 (법무부, 2011), pp. 153-189; 박찬욱, “대표성 제고와 신중한 입법, 통일대비를 위한 양원제 국회 도입: 입법부,” 대화문화아카데미 편, 『새로운 헌법 무엇을 담아야 하나』 (서울: 대화문화아카데미, 2011), pp. 55-60.

29) 도회근, “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로,” p. 49; 강장석, “통일헌법의 구성원리와 통치구조,” p. 51.

상원설치는 남북에 동수의 의원으로 구성되는 상원을 통해 인구비례로 의석수가 결정되는 하원의 불균형을 보완하기 위한 목적이다. 따라서 상원의 의원정수는 남북지역의 균형적 대표성을 위해 남북 동수로 하는 것이 타당하다.³⁰⁾ 상원의 규모는 남북 각각 50석이 적정선일 것이다. 예컨대 북한지역에 할당되는 50석은 현재 이북 5도로 구분하고 있는 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도에 각각 10석을 배분하고, 남한에는 서울·인천·경기, 충청, 강원, 호남·제주, 영남의 5개 권역에 각 10석을 배분하는 방안을 고려해볼 수 있다. 상원이 지역 대표성을 갖는다는 점에서 독일과 같이 주정부의 대표를 임명하는 방식도 고려해볼 수 있으나, 그럴 경우 행정구역의 개편이 전제되어야 하는 것이 부담으로 작용할 수 있을 것이다. 임명방식이 아니라면 미국과 같이 권역별로 일정 수의 상원의원을 선출하는 방법이 있을 수 있다.

상원의 선출방식으로 단기이양식(Single Transferable Vote)이나 제한연기방식(Limited Vote)이 제안되기도 한다.³¹⁾ 단기이양식의 경우 유권자의 선호를 반영하고 인물대표성을 부각시킬 수 있다는 장점이 있지만, 후보자 모두에게 선호(preferences)를 표기하고 당선인의 수가 채워질 때까지 이양(transfer)을 반복해야 하기 때문에 개표과정이 복잡하고 시간도 많이 소요되는 단점이 있다. 제한연기방식은 유권자 1인이 출마한 후보자의 수보다 적은 복수의 투표권을 행사하고 다득표자 순으로 당선인을 결정하는 방식으로써 선호를 표기하는 단기이양식과 마찬가지로 유권자의 선택권을 강화할 수 있는 장점이 있다. 제한연기방식은 우리에게 익숙한 방식은 아니지만 단기이양식과 달리 비교적 투표방식이 용이하다는 점에서 상원 선출방식으로 고려해볼 수 있다. 그러나 이보다는 모든 유권자가 1표만을 행사하고 다득표자의 순으로 당선인을 결정하는 단기비이양식(Single Non-Transferable Vote)을 긍정

30) 김우진 2011; 정영화, “남북평화변영을 위한 헌법적 과제,” 『공법연구』, 제33집 5호 (한국공법학회, 2005), pp. 79-103.

31) 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, pp. 88-94.

적으로 검토해볼 수 있다. 단기비이양식은 과거 우리의 국회의원 선출 방식으로도 사용된 바 있고, 현재 기초의회의원 선출방식으로도 사용되고 있어 우리에게 익숙한 방식이다.

한편, 상원의 권한을 어느 정도의 범위로 정할 것인가는 정·부통령제의 도입, 하원의 구성, 의회입법과정의 효율성과 정책결정의 신속성 등 다양한 측면이 고려되어야 할 것이다. 상원이 하원에서의 남북간 정치적 영향력의 불균형을 보완하는 성격을 가지므로 그 권한을 남과 북의 지역문제에 국한시키는 것도 하나의 방안으로 고려될 수 있다.³²⁾ 그러나 상원의 입법권 행사와 의회운영의 신중을 기한다는 측면에서는 오히려 영향력을 확대하는 것이 바람직할 것이다. 상원이 지역의 이익을 보호하고 대표하는 것을 넘어 국가운영이나 헌법개정, 국방, 외교 등의 분야에서 동의권이나 비준권을 행사하도록 하는 방안을 긍정적으로 검토해볼 수 있다.

(3) 하원선거제도: 독일식 정당명부제

통일한국의 하원선거제도로는 독일식 정당명부제가 가장 바람직할 것이다. 독일식 정당명부제가 다른 어떤 제도보다 우선적으로 고려되는 이유는 지역대표성과 비례성을 조화시킬 수 있다는 장점 때문만은 아니다. 독일식 정당명부제는 지역구와 비례대표의 연동형 선거제도 중에서 가장 높은 비례효과를 보인다. 예컨대, 연동형 선거제도(Mixed Member Proportional) 중에서도 이탈리아의 스크로포로(scroporo) 방식이나 헝가리의 의석배분방식은 모두 높은 비례성을 보이는 선거제도이다. 이탈리아는 1993년부터 2005년까지 하원선거의 지역선거구에서 낙선한 2위 득표자의 표에 1을 더한 수, 즉 의석획득에 필요한 최소득표수를 해당 정당의 득표수에서 감산하는 스크로포로 방식을 채택한 바 있다.³³⁾ 이

32) 위의 글, p. 145.

33) 스크로포로에서 차감하는 득표수는 전체 지역구득표의 25% 이하가 되어서는 안 된

방식은 지역구에서 의석을 얻지 못하는 정당에 유리하도록 디자인하여 비례성을 높인 방식이다. 헝가리의 경우도 지역구투표와 비례대표의 투표를 연동하는 방식을 사용하고 있다. 결선투표제(runoff voting)로 실시되는 지역구와 광역단위의 정당명부로 선출되는 비례대표 외에 별도의 전국명부를 작성하는데, 전국명부를 통해 지역구 결선투표에서 의석을 얻지 못한 잉여표나 광역명부투표에서 봉쇄조항에 미달한 표를 의석전환에 반영하는 방식이다.

그러나 이탈리아의 스크로포로나 헝가리의 별도의 비례명부를 통해 비례성을 보정하는 방식에 비해 독일식 정당명부제는 지역구의석을 포함한 전체의석을 정당득표에 따라 배분하므로 연동형 중에서도 가장 높은 비례성을 보인다. 독일식 정당명부제는 비례대표제의 성격을 강하게 나타내면서도 지역구당선인 중심의 의석배분이 이루어지기 때문에 ‘인물화된 비례대표제(Personalized Proportional Representation)’로 불리기도 한다.³⁴⁾

통일한국의 의회선거제도가 다수대표제의 성격이 강하면 사회적 갈등을 해소하기 어렵고 극단적 세력이 체제불안을 초래할 가능성이 있다. 또 순수비례제를 채택할 경우 정당난립과 지역구주민의 의사가 배제될 수 있다.³⁵⁾ 독일식 정당명부제는 다수대표제와 비례대표제를 혼합한 방식으로서 비례성과 인물대표성을 조화시킨다는 점에서 통일한국의 선거제도에 적합하다고 할 수 있다. 독일식 정당명부제는 의석수

다. 이탈리아의 하원선거제도(1993년~2005년)는 전체의석 630석 중 475석은 다수대표제(FPTP)로, 나머지 155석은 26개의 대선거구에서 명부식 비례제(List PR)로 선출하는 방식이다. Alan Siaroff, *Comparative European party systems :an analysis of parliamentary elections since 1945* (New York: Garland Pub, 2000), p. 310.

34) Matthias Catón, “Wahlsysteme und Parteiensysteme im Kontext: Vergleichende Analyse der Wirkung von Wahlsystemen unter verschiedenen Kontextbedingungen,” (Ph. D. dissertation, University of Heidelberg, 2009), pp. 95–96; Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Auflage (Opladen: Leske+Budrich, 1991), p. 167.

35) 박종철, “통일한국의 정치적 갈등구조와 온건다당제,” 『한국과 국제정치』, 22 (경남대학교극동문제연구소, 1995), p. 54.

를 정하는 방식에 있어서는 비례대표제를 따르지만, 당선인 결정은 지역구 직선대표와 비례명부를 혼합한 방식을 채택하고 있다.

독일식 정당명부제는 권역마다 독자적인 명부에 따라 비례대표를 선출하는 권역별 선거제도이다. 유권자는 2표 중 1표(first vote)를 전체의 석의 절반인 299개 선거구에서 지역구 의원을 선출하는데 행사하고, 다른 1표(second vote)로는 나머지 299명의 비례대표를 선출한다.³⁶⁾ 이처럼 지역구의석과 비례의석을 각각 1:1로 구분하지만 지역구의석과 비례의석을 포함한 전체의석수는 비례대표를 선출하는 정당투표에 의해 정해진다. 즉, 정당득표율에 따라 전체의석 598석이 우선 정당별로 배분되고 정당에 배분된 의석은 다시 권역별 정당득표율에 따라 해당권역에 배분된다.³⁷⁾ 하지만 이렇게 배분된 의석수가 정당의 최종의석수가 되는 것은 아니다. 정당의 지역구 의석이 비례의석보다 적은 경우라면 의석수의 변동이 없으나, 만약 지역구 의석수가 해당권역에 배정된 의석수보다 많게 되면 그 잉여분의 의석수는 초과의석(overhang seats)으로 모두 인정된다. 이러한 초과의석은 득표에 비례하여 배분되는 의석 외에 추가적으로 배분되는 의석이기 때문에 득표와 의석의 비례성이 훼손됨을 의미한다.³⁸⁾ 초과의석은 독일과 같이 정당득표로 전체의석수를 결정하는 독특한 연동방식에서는 불가피하게 발생하는 현상이다.³⁹⁾ 독일

36) 이때 제1투표에서의 후보선택과 제2투표의 정당선택은 일치하지 않아도 된다. 그리고 비례대표명부는 명부의 개방성으로 볼 때 당선순위의 결정에 유권자의 선호도가 반영되는 ‘개방형 명부제’(open list system)라기보다 후보자의 당선순위가 정당에 의해 이미 결정되어있는 ‘폐쇄형 명부제’(closed list system)라고 할 수 있다.

37) 정당별 의석배분은 ‘상위배분’(Oberverteilung)으로, 주별 의석배분은 ‘하위배분’(Unterverteilung)으로 불리기도 한다. Winfried Bausback, *Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag* (Frankfurt am Main: Lang, 1998), p. 201.

38) 외생적 초과의석이 2009년 독일총선에서 처음 등장했다. 반면 내생적 초과의석은 외생적 초과의석과 달리 1990년 이후 연방총선 이래 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2009년 총선에서는 무려 24석이나 발생했다.

39) 초과의석은 지역구와 비례대표를 연동하는 혼합식 선거제도 중에서는 독일을 비롯하여 독일식 정당명부제를 도입한 뉴질랜드에서만 나타난다. 연동방식을 채택하고 있는 국가라도 헝가리, 볼리비아, 베네수엘라에서는 발생하지 않는다. 또한 반드시 혼합식 선거제도에서만 초과의석이 발생하는 것도 아니다. 추가의석제도(additional member system)를 채택하고 있는 스코틀랜드나 정당명부제(list PR system) 국가인 오스트리아에서도 발생한다.

식과 같이 비례제 중심의 혼합식을 채택하면서 인물대표의 특성을 부각시키는 선거제도를 유지하는 한 초과의석의 발생은 피할 수 없다. 초과의석은 정당득표로 배분되는 의석수보다 지역구의석이 많을 경우 그 초과분의 의석을 말한다. 그런데 이 초과의석은 전체의석에서 비례의석의 증가로 나타나기 때문에 비례성을 훼손하는 결과를 가져온다. 득표와 의석의 비례적 결과에서 벗어난 ‘잉여의석’이기 때문이다. 그런데 독일에서는 초과의석으로 인해 발생하는 불비례성의 문제보다 득표와 의석의 역전현상인 ‘부정적 득표비중(negative voting weight)’을 심각한 모순으로 인식한다. 2008년과 2011년 독일연방헌법재판소의 위헌판결은 연방선거제도에서 나타나는 부정적 득표비중의 모순에 대한 개정을 입법권자에게 주문한 것이었고, 그에 따라 2013년 2월 21일자로 개정된 새로운 연방선거법은 이른바 ‘보정의석모델(compensation seat model)’을 해법으로 제시하고 있다.⁴⁰⁾ 보정의석모델은 초과의석을 인정하는 대신 초과의석에 상응하는 보정의석을 배분함으로써 초과의석을 상쇄하는 방식이다. 비례성의 측면에서 볼 때 보정의석모델은 정당간 비례성의 균형을 가져오는 효과를 보인다. 이는 정당간 득표와 의석점유가 비례적으로 나타난다는 것을 의미한다.

그러나 통일한국의 하원선거제도로 개정된 독일선거제도가 채택한 보정의석모델을 도입하는 것은 현실적으로 어렵다. 초과의석과 보정의석의 발생으로 의원정수가 유동적이고, 또 선거 전에 몇 석이 늘어날지 알 수 없다는 점은 이 모델을 적용하는데 가장 큰 장애가 된다. 의석수의 증가를 초래하지 않으면서 초과의석의 문제를 해결하는 방안으로는 대표적으로 지역구연동배분방식⁴¹⁾이 있다. 이 방식은 초과의석의 발생

40) “Deutscher Bundestag Stenografischer Bericht 222. Sitzung,” <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17222.pdf>> (검색일: 2013.5.3).

41) 지역구연동배분방식(direct-seat conditioned divisor method)은 나눴수(divisor)를 변경하여 초과의석이 발생하지 않도록 배분의석의 분포를 수학적으로 조정하는 방식이다. Friedrich Pukelsheim, “Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit,” *Die Öffentliche Verwaltung*, 57. Jahrgang, Heft 10 (Mai 2004), p. 410.

을 나눔수의 인위적인 조정으로 차단하기 때문에 초과의석이 발생한 정당에서는 다른 정당에 비해 비례성이 낮다는 단점이 있다. 그러나 이 방식은 초과의석의 발생규모와 무관하게 원천적으로 차단할 수 있다는 점에서 선거 때마다 과다한 의석증가를 초래하는 현재의 방식보다는 수용적이라고 할 수 있다.

(4) 권역범위의 설정

비례성을 높이기 위한 방법으로 비례의석을 확대하거나 봉쇄조항을 낮추는 것이 일반적이지만, 독일식 정당명부제와 같은 권역별 비례제를 채택하는 경우 권역의 범위를 어떻게 설정하는가에 따라라도 비례성이 결정된다. 선거제도의 비례성에는 비례의석수나 봉쇄조항 외에도 권역 범위의 설정도 유효한 수단으로 기능하기 때문이다.

통일의회에서 독일식 정당명부제를 채택했을 때 권역의 범위를 확대할수록, 즉, 권역의 수를 줄일수록 비례성은 순수비례제에 준하는 수준으로 높아진다고 볼 수 있다. 그러나 순수비례제에 가까울수록 비례성은 높아지지만, 그 대신 지역대표성은 낮아지는 역효과도 나타난다. 따라서 독일식 정당명부제가 갖는 장점인 지역대표성과 비례성의 조화를 꾀한다면 비례성을 높이되 지역대표성을 구현할 수 있는 최적의 권역범위가 필요하다. 권역의 범위를 남북한 각 4~5개의 권역으로 광역화한다면 그러한 취지에 부합할 것이다.

권역범위의 설정에는 교차당선의 가능성도 염두에 두어야 한다. 권역의 범위를 넓게 설정하면 득표수가 적은 정당의 후보도 권역의 비례대표로 당선될 가능성이 높아지게 된다. 통일 후 남북의 정당간 통합이나 연대가 쉽지 않기 때문에 남북의 정당들이 각각 배타적 지지기반을 구축할 가능성이 높다. 이런 점에서 권역을 광역화함으로써 남북한 각 지역에 뿌리를 둔 정당이 상대지역에 당선인을 낼 수 있다면 진정한 의미의 통합에 한걸음 더 나아가는 길이 될 것이다.

(5) 선거구제도

통일의회의 하원선거제도에서 비례성과 더불어 선거구획정의 공정성도 간과해서는 안 되는 중요한 측면이다. 선거구획정에서 특히 인구기준은 투표가치의 평등과 직결되므로 선거구 인구편차를 최소화하는데 역점을 두어야 할 것이다. 선거구간 인구편차를 최소화하기 위해서는 선거구를 광역화하여 행정구역과의 경계조정이 가능하도록 하는 방법이 유의미할 수 있다. 선거구를 광역화하면 행정구역과의 경계충돌 가능성을 상당부분 낮출 수 있고, 인구비례에 따른 선거구획정이 그만큼 용이하게 된다.

선거구당 2인 이상을 선출하는 중선거구제를 선택적으로 적용하면 선거구가 광역화되기 때문에 행정구와의 경계충돌을 상당부분 완화할 수 있다. 행정구와 경계가 합치되기 어려운 선거구를 중선거구로 설정하면 인구비례에 따른 선거구획정이 가능하게 된다. 다만 이 방식을 적용하기 위해서는 권역별로 선거구배분(boundary apportionment)이 이루어져야 한다. 즉, 권역별 인구비례에 따라 선거구를 할당하고, 그 안에서 소선거구를 기본으로 하되 중선거구를 선별적으로 적용하는 것이다. 물론 중선거구제에서도 새로운 경계문제가 대두될 수 있지만 소선거구방식보다는 훨씬 인구비례원칙이 준수될 수 있다. 중선거구 중에서도 1구 2인 선거구로 할지 1구 3인의 선거구로 할지는 기본적으로 해당 권역의 인구비례에 따른 선거구 조정상황을 고려하여 탄력적으로 결정할 수 있을 것이다. 그러나 중선거구제 도입에 대한 우려가 크고 정치권의 합의도출이 어렵다면 1구 2인제로 제한하여 선거구의 크기를 최소화하는 방안도 고려해볼 수 있다.

선거구배분은 광역시도 단위보다는 그보다 더 넓은 권역단위가 인구편차 조정에 효율적일 것이다. 또 인구수에 따른 선거구배분의 불평등 문제는 시도단위보다는 권역차원에서 인식되는 경향이 있다. 선거구

획정 때마다 특정 지역의 선거구수가 불평등하게 배분되어 과소 대표되었다는 논란이 늘 제기되어 왔다. 이러한 논란을 불식시키기 위해서도 시도단위보다는 권역단위의 선거구배분이 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

(6) 정당제도

통일한국의 정당체제는 외형적으로는 다양한 정당스펙트럼을 형성하는 다당제가 바람직할 것이다. 그리고 이념적으로는 극좌정당이나 극우정당이 존재하지 않고 중도로 수렴되는 온건다당제의 구도가 바람직할 것이다. 이러한 다당제는 비례대표제에 의해 유도된다. 군소정당이나 신생정당이 난립하여 정당체제가 파편화되는 것을 방지하기 위해 정당설립요건을 강화해야 한다는 견해도 있지만, 정당설립 요건을 강화하면 정당의 창당과 활동 자체를 위축시킬 수 있으므로 바람직하지 않다. 오히려 정당설립요건을 완화할 필요가 있다. 현재 우리의 정당설립요건은 ‘중앙당이 수도에 소재해야 하며, 5개 이상의 시도당을 갖고 해당 시도당의 당원이 1,000명 이상이어야 한다’고 규정하고 있다.⁴²⁾ 이 규정을 통일한국에 적용한다면 북한지역에 신생정당이 결성되기에는 너무 높은 장벽이다. 요건을 완화하여 북한지역의 정당설립을 촉진함으로써 사회적 균열의 표출을 유도할 필요가 있다. 민주적 기본질서에 위배되는 극단적 성향의 정당이라면 헌법재판소의 위헌정당해산권을 통해 제재하면 된다. 외국의 경우, 우리와 달리 정당설립요건을 엄격히 규정하고 있지 않다. 영국은 모든 선거에서 후보를 추천할 수 있는 등록정당과 지방선거에만 후보를 낼 수 있는 군소정당으로 나뉘며, 정당설립요건에 당원 수나 지역적 분포 등에 규정을 담고 있지 않다. 독일에서도 정당의 설립요건에 특별히 당원 수나 지역분포에 관한 규정은

42) 현행 정당법 제17조 및 제18조 참조.

없다. 프랑스에서도 정당의 구성 및 운영, 해산에 관한 사항은 자율적으로 결정하도록 한다. 호주의 정당등록요건은 1인 이상의 연방의회의원과 500인 이상의 당원으로 규정되어 있다. 일본은 5인의 중의원 또는 참의원이 발기인으로 참여하거나, 지역구 또는 비례대표선거에서 2% 이상을 득표한 경우 정당설립을 허용한다.

정당난립을 통제하기 위한 수단이라면 정당설립요건보다는 봉쇄조항을 조정하는 방안이 합리적일 것이다. 현재의 봉쇄조항은 전국적으로 지역구에서 5석을 획득하거나 정당득표율 3% 이상을 얻은 정당에 한하여 비례의석을 배분하는 방식이다. 그런데 지역구 5석은 정당득표율 3% 요건에 비해 상당히 높은 수준이라 할 수 있다. 군소정당으로서는 정당득표보다는 지역구에서 의석을 얻는데 더 어려울 것이다. 지역구 5석과 정당득표율 3%를 ‘등가적으로(equivalently) 설정’하기보다는 ‘지역구 5석, 정당득표율 5%’ 수준으로 상향조정하게 되면 정당난립을 차단하는 효과를 보일 수 있을 것이다.

다. 지방선거

(1) 정당설립요건의 폐지 또는 완화, 지방정당의 허용

지방의회는 국회의원선거와 달리 주민생활과 가장 밀착된 영역이므로 지역유권자의 다양한 이익을 대변할 수 있도록 정당제도의 개방성을 높이는 것을 고려해볼 수 있다. 이를 위해 지역단위에서 지방정당(local party)의 활동을 허용하는 것이 바람직하다. 현행 정당법에서는 지역단위에서 정당이 결성되고 활동하는 것이 불가능하다. 현행 정당설립요건은 전국적 규모의 정당만이 충족시킬 수 있기 때문에 지방정치에서 ‘지역 본래의 이익’보다는 ‘중앙의 이익’이 대변된다고 할 수 있다. 지방정치가 활성화되어있는 독일이나 일본의 경우 정당설립요건을 완화함으로써

써 지방정당이 지방선거에 활발히 참여할 수 있도록 하고 있다.

독일의 정당법은 정당의 결성을 ‘정치적 의사형성에 영향을 미치고 대표기구에 참여하는 시민의 결사체’로 규정하고 있을 뿐 세부적인 요건을 명시하고 있지 않다. 일본도 정당의 활동에 특별한 제한규정을 두지 않는다. 정치자금규정법과 정당조성법에 의석수 5석 또는 득표수 2%의 요건을 충족한 정당에 한해 정치자금 배분이나 정당조성의 대상으로 규정하고 있지만, 정당설립을 제한하는 법률은 존재하지 않는다.⁴³⁾ 또한 독일이나 일본 모두 정당이 아닌 다양한 유권자단체(group of electors)가 후보를 추천하고 정치활동을 할 수 있도록 허용하고 있다.

지방정당의 활성화는 지역사회의 다양한 정치세력이나 인물이 지방의회에 진입하는데 촉진제 역할을 하고 지방의회의 다양성에 기초한 정당경쟁구도를 조성하는데 기여한다. 지방의회가 특정 정당에 의해 독점되고 이들을 중심으로 배타적 지지기반을 형성하게 되면 지역주민의 다양한 이익표출이 억제될 수밖에 없다. 다양한 정치세력이 경쟁구도를 형성할 수 있을 때 비로소 통합의 단초가 마련될 수 있다. 다양한 사회적 균열 즉, 인권, 자유, 평화 등의 민주적 가치를 기반으로 한 정당결성을 활성화하고 지역의 다양한 균열이 표출될 수 있는 제도적 환경을 조성해야 한다. 지방선거단위에서는 극단적 성향의 정당 출현이나 정당 난립을 차단하는 것보다 정당경쟁구도를 형성하여 정당민주주의의 착근과 유권자의 탈정치화를 막는 데 더 큰 비중을 두어야 할 것이다.

(2) 비례대표의 확대

정당경쟁구도의 형성을 용이하게 하기 위해 지방의회단위에서는 비례대표의 비율을 대폭 확대할 필요가 있다. 현행 지방의회의 비례의석은 전체의석의 10%에 불과하기 때문에 정당경쟁구도의 형성에 전혀

43) 하세현, “지방분권 실현과 지방정당의 육성,” 『한국지방자치연구』, 제9권 2호 (대한지방자치연구, 2007), pp. 32-33.

도움이 되지 않는다. 비례대표제의 비율이 높을수록 다수대표제와 달리 소수의 지지를 받더라도 지방의정에 참여할 수 있으므로 정당간 건전한 경쟁구도 조성과 의회의 민주적 대표성에 기여할 수 있다. 이상적으로는 전면적 비례대표제를 도입하여 다양한 정당이 지역의 다양한 균열을 대표하도록 하는 것이겠지만, 모든 의원을 비례대표제로 선출하는 전면적 비례대표제는 신중한 접근이 필요하다. 무소속후보의 출마를 차단하게 되므로 이들의 공무담임권을 침해하는 결과를 가져올 수 있다. 공무담임권은 헌법이 보장하는 국민의 기본권이라는 점에서 무소속후보의 출마를 원천적으로 봉쇄하는 것은 위헌소지가 있을 수 있다. 특히, 통일 후 정당제도가 안정적으로 착근되기까지는 상당한 기간이 소요될 수 있다는 점에서 정당을 통한 비례대표만 허용하기보다는 일정 비율의 지역구의의석을 두어 무소속 입후보자의 출마가 가능하도록 하는 것이 바람직할 것이다.⁴⁴⁾ 비례의석수는 전체 의원정수의 2/3로 하고, 지역구의의석은 1/3 정도로 구성하는 것이 적절할 것이다.

지방자치단체장은 의회에서 간선으로 선출하기보다 주민직선을 통해 선출하는 이원적 체제가 바람직할 것이다. 이는 의회와 단체장간 견제와 균형(checks and balances)의 원리가 작동하도록 한다는 점에서 의미가 있다. 또한 단체장이 의회구성과 무관하게 선출되는 방식이라면 앞서 통일의회의 정부형태를 선택하는 문제와 마찬가지로 지방의회는 비례성을 강화할 수 있는 제도디자인이 바람직할 것이다.

우리의 현행 공직선거법은 비례대표 지방의회선거 즉 광역의회와 기초의회선거에서 유효투표총수의 5%이상을 획득한 정당에 한해 비례의석을 배분한다.⁴⁵⁾ 국회의원선거의 봉쇄조항인 3%보다도 높은 수치이

44) 물론 독일과 같이 전면적인 비례대표제를 실시하면서 정당뿐만 아니라 무소속후보도 독자적인 명부를 작성할 수 있는 방식이라면 별도의 지역구의의석이 필요하지는 않을 수 있다.

45) 공직선거법 제190조의2는 비례대표 지방의회선거에서 유효투표총수의 5% 이상을 획득한 정당에게만 비례의석을 할당하도록 규정하고 있다. 다만 의석정수의 3분의 2에 해당하는 수의 정수에 해당하는 의석을 배분받는 정당 외에 유효투표총수의 5% 이상을 얻은 정당이 없는 경우 이들 정당간 득표비율에 따라 잔여의석을 배분하도록

다. 이는 국회의원선거에서 의석을 낼 수 있는 ‘득표력 있는’ 거대정당만이 지방의회에 진입할 수 있다는 의미이다. 따라서 지방의회 특히 기초의회에서 다양한 정치세력이 대표성을 갖도록 하기 위해서는 이들의 의회진입이 용이하도록 봉쇄조항을 완화하거나 철폐할 필요가 있다. 봉쇄조항의 철폐로 군소정당의 난립이 우려된다면 유지하되 2% 이하 수준으로 설정하는 것을 고려해볼 수 있을 것이다.

독일은 기초의회선거에서 봉쇄조항을 두고 있지 않거나 기존의 봉쇄조항도 헌법재판소의 위헌판결로 철폐하고 있는 추세다. 헌법재판소의 판결에 따르면 기초의회선거에서 5% 봉쇄조항을 두고 있는 것이 헌법이 보장하는 평등선거의 원칙에 위배된다는 것이다. 광역의회에서는 연방하원과 동일한 5% 봉쇄조항이 적용되지만, 기초의회선거에서는 브레멘(Bremen)을 제외한 나머지 15개 주에서는 적용되지 않고 있다.⁴⁶⁾ 이는 기초의회에 다양한 정치세력이 진입할 수 있는 제도적 환경으로 작용한다. 기초의회선거에서는 총선이나 광역의회선거와 비교할 때 의원정수가 적기 때문에 거대정당과 군소정당이 경쟁하게 되면 당세가 약한 군소정당이 의석을 확보할 수 있는 가능성이 기본적으로 낮을 수밖에 없다. 그런데 봉쇄조항까지 설정하게 되면 군소정당의 의석확보 가능성은 더욱 낮아진다. 풀뿌리민주주의를 구현하는 기초의회단위에서 다양한 민의를 충실히 반영하기 위해서는 군소정당의 의회진입에 장애가 되는 봉쇄조항을 철폐할 필요가 있다.

지방선거에서 비례대표제 확대가 타당한 또 다른 이유로는 지방선거단위는 대선이나 총선의 경우와 달리 통일 후 중첩적으로 나타날 수 있는 이념, 지역, 계층 등의 균열이 직접적으로 충돌하는 지점이 아니라는 점이다. 따라서 지역선거단위는 침해한 갈등과 균열의 진앙지로

규정하고 있다.

46) Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW, Kommunalwahlsystem in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Information 14/177 (Landtag NRW 14. Wahlperiode, Dezember 2005), p. 19.

인식하기보다 지역사회의 다양한 이익이 표출되는 공간으로 보아야 한다. 또한 지방선거단위에서 비례대표제 중심의 선거제도가 도입되어 다당체제가 형성되면 지방선거가 중앙정치에 의해 예속화되는 것을 차단하는 효과도 있다. 지방의회에 특정 정당을 중심으로 한 독점구도가 형성되면 주민의 다양한 의사가 반영되지 못하고 거대정당의 이익을 대변하는 정당의 하수인으로 전락할 위험이 있다. 다양한 정치세력이 지방의회에 진입할 수 있는 다당제일 때 전국정당의 영향력을 차단하고 공정한 정당경쟁이 이루어질 수 있다.

4. 소결

통일한국의 정부형태로는 대통령제를 선택하는 것이 바람직할 것이다. 대통령제 중에서도 미국과 같이 정·부통령제를 실시하되 남북지역의 화합을 위해 대통령이 남한지역 출신이면 부통령은 북한지역 출신으로 하는 방안이 바람직할 것이다. 다만 부통령이 대통령에 예속되는 것을 막고 남북지역의 화합을 위해 대통령과 부통령이 행사하는 권한의 경계를 구분하고 부통령의 권한도 일정한 범위에서 확대할 필요가 있다. 대통령은 국방과 외교를 담당하고 부통령은 내정을 담당하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

하원선거제도는 대통령제와 부합하는 비례대표제의 성격이 강한 독일식 정당명부제의 도입이 유의미할 것이다. 독일식 정당명부제는 순수 비례대표제에 준하는 높은 비례성을 보이면서 지역구의 이해도 대표할 수 있어 다양한 사회적 균열을 반영해야하는 통일의회의 선거제도로 적합하다. 다만, 하원의 다수의의석이 북한보다 인구수가 많은 남한의 대표로 구성될 가능성이 많으므로 남북 동수의 상원을 설치하여 인적구성의 편향성을 보정하도록 할 필요가 있다. 또한 상원이 하원의 대표성을 보정하는 명목상의 기구에 그치지 않도록 의회의 입법과정 및 행정

부 견제기능에 하원과 동등하게 참여할 수 있는 권한을 부여하는 것도 검토해볼 수 있다.

독일식 정당명부제는 비례성이 높은 제도적 특성으로 인해 정당체제의 분절화 또는 과편화를 초래할 수 있다. 정당난립이 우려된다면 봉쇄조항을 현행 ‘지역구 5석, 정당득표 3%’를 ‘지역구 5석, 정당득표 5%’로 상향조정하여 군소정당의 진입장벽을 높이는 것을 고려해볼 수 있다.

독일식 정당명부제를 도입했을 때 발생하는 초과의석의 문제는 지역구연동배분방식을 통해 해결할 수 있을 것이다. 현재 독일에서는 초과의석을 보정의석방식을 통해 해결한다. 보정의석방식은 초과의석을 인정하면서 그 효과를 중화시키기 위해 초과의석이 발생하지 않은 정당에 추가적인 의석을 배분하는 방식이다. 통일한국의 새로운 선거제도로 비례성이 높은 독일식 정당명부제가 적합하지만, 초과의석의 해법으로 보정의석방식을 도입하는 것은 바람직하지 않다. 보정의석방식은 의석수 변동에 민감한 우리에게 제도대안으로 고려되기는 어렵다.⁴⁷⁾ 반면 지역구연동배분방식은 의석대비 득표수 즉, 나눴수를 조정하여 초과의석의 발생 자체를 차단하는 방식이다. 초과의석이 발생한 정당은 나눴수 조정으로 초과의석이 발생하지 않은 정당과는 차별적인 의석분포를 가지게 되는 것이다. 초과의석이 발생한 정당에 한해 비례성이 떨어진다라는 단점이 있지만, 보정의석의원정수도 유지할 수 있다.

지방의회선거의 경우 정당스펙트럼의 다양성을 제고함으로써 정당경쟁구도를 활성화하고 풀뿌리민주주의가 정착될 수 있는 제도적 환경을 조성할 필요가 있다. 이를 위해 봉쇄조항을 하향조정하거나 철폐하여 지방의 다양한 사회적 균열이 지방의정에 반영될 수 있도록 하고, 지방정당을 허용하는 것을 고려해야 할 것이다. 군소정당의 난립을 방지하기 위한 방법을 채택한다면 정당설립요건을 강화하기보다 정당의

47) 지난 2009년 실시된 독일총선에 보정의석모델을 적용하면 총의석이 671석으로 늘어나는 것으로 나타난다. Frank Decker, “Wahlrecht Ausgleichslösung mit Makel,” Das Parlament, Dez 17, 2012.

결성은 허용하되 봉쇄조항을 상향조정하여 원내진입을 제한하는 방법이 바람직할 것이다.

<표 III-1> 통일한국의 정치제도

구 분	방 식	내 용
정부형태	정·부통령제	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령과 러닝메이트로 부통령선출 (남북 교차당선) · 대통령과 부통령 권한 분점(de facto power-sharing) · 후보난립 방지위해 무소속 후보자의 유권자 추천인수 확대, 기탁금 상향조정 및 반환규정 강화
의회제도	양원제	<ul style="list-style-type: none"> · 상원 100석(남북 각각 4~5개 권역에 균등할당) · 하원 500석 전후(인구비례 선거구배분) · 하원 500석 중 비례대표는 지역구의 1/3 수준(120~130석). 장기적으로는 1/2 수준으로 확대 · 선거구 평균인구수 상향조정을 통해 점진적으로 비례의석 비율 제고
선거제도	·총선 독일식 정당명부제 ·지선: 비례제 중심의 선거제도	<ul style="list-style-type: none"> · 정당득표로 총의석 500석 결정, 권역별 배분 · 권역범위는 10개 대권역(남한 5개, 북한 5개) · 초과의원차단 위해 지역구연동배분방식 적용 · 하원은 봉쇄조항 상향조정(지역구 5석, 정당득표 5%) · 지방선거는 봉쇄조항 철폐 또는 현행 5%에서 2%로 하향조정 · 지방의회 비례의석은 총의석의 2/3로 확대
정당제도	온건다당제	<ul style="list-style-type: none"> · 이념적으로 중도수렴의 제한적 온건다당제 · 정당설립요건 완화(지방의회단위에서는 철폐) · 지방정당(local party) 허용

IV. 정치공동체의 통합을 위한 선거관리위원회의 역할

민주주의 하에서 선거관리위원회는 선거가 자유롭고 공정하게 이루어질 수 있도록 환경적 맥락을 제공하고, 공명정대한 심판 역할을 담당해야 한다. 그 동안 한국의 선관위는 선거의 자유를 보장하고, 공정성을 확보하였으며, 선거와 관련된 부정을 방지하면서 민주정치 발전에 기여하여 왔다. 1987년 민주화 이후 자유선거가 확대됨에 따라, 선관위는 소극적 행정관리 모델에서 적극적 정치발전 모델로 발전하였고, 그에 따라 역할도 확대되었다. 또한 독립된 헌법기관으로서 중립성을 바탕으로 절차적 민주주의 확립에도 기여하였다. 현재 선관위는 선거관리뿐 아니라 선거문화 개선에도 기여하고 있는데, 특히 민주시민교육을 통해 유권자 주권의식을 고취시키고, 투표참여를 촉진하면서 시민의식을 성숙시키는 역할도 담당하고 있다.

한반도 통일과정에서도 선관위는 현재까지 구축해 온 역할을 기반으로 민주주의의 확산과 공고화에 기여할 수 있다. 그러나 현재까지 통일에 대한 논의는 지속되고 있지만, 구체적이고 실행 가능한 대비책은 부족한 실정이다. 선거가 민주주의의 핵심이라는 점에서 남북한 사회통합에 대비한 선거제도 구축을 준비하는 것이 필요하다. 현재까지 통일과정과 방식에 치중하였다면, 앞으로는 실천과제를 구축하는 방향으로 과정과 방식을 강구해야 한다. 통일 대비 선거제도 구축도 중요하지만 현실에 적용할 수 있는 선거운동, 선거운영, 선거자금 등의 선거관리와 민주시민교육 전반에 대한 대비도 중요할 것이다. 왜냐하면 선거관리는 절차적 민주주의(procedural democracy)의 핵심이며, 선거과정의 질적 수준에 따라 민주주의의 품질(quality)이 달라질 수 있기 때문이다.

본 장에서는 남북 사회통합과 민주주의 정착에 기여할 수 있는 선관위의 역할과 구체적 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 현재까지 남한에서의 선관위의 목표와 기본 역할을 제시할 것이다. 둘째, 통일 이전 사

회통합에 대비한 선관위의 역할 및 방안을 살펴볼 것이다. 셋째, 통일 과정에서의 선관위의 역할 및 방안을 제시할 것이다. 특히 통일 이전과 통일 과정 단계에서 선관위의 ‘선거관리’, ‘민주시민교육’, ‘법제도 및 네트워크 구축’이라는 기본 틀에 따라 선관위가 구체적으로 어떠한 역할을 할 수 있는지를 설명하는데 초점을 맞춘다.

1. 선거관리위원회의 기본 역할

선거관리위원회는 1963년 창설된 이후 1,000여회가 넘는 공직선거를 관리하여 왔으며, 관리능력에 대한 신뢰를 바탕으로 2000년대 이후에는 공직선거 외에 교육위원 및 교육감 선거, 주민투표 및 주민소환투표, 농·수·축협 조합장 선거, 정당 당내경선 등에 이르기까지 선거관리의 범위를 지속적으로 확대하면서 절차적 민주주의 확립에 기여하고 있다.⁴⁸⁾

1963년 창설된 이후 초창기에는 각종 선거법 및 국민투표법에 의거하여 선거와 국민투표를 공정하게 관리하고 선거권자의 주권의식 양양을 위한 계도에 주력하였다. 1987년 제13대 대통령선거의 직선제 도입과 민주화 진전 등에 따라 선거운동의 자유가 신장되면서 불법, 탈법 사례가 급증하자, 선관위는 공정한 경쟁과 공명선거 실현을 위해 선거 질서를 벗어나는 선거법 위반행위에 대해 감시 및 단속활동을 전개하였다. 이후 1992년 선거법위반행위에 대한 중지, 경고, 시정명령과 고발, 수사의뢰를 할 수 있는 권한을 명문화한 이후 선거범죄 조사권한을 확대하면서 단속활동을 강화하였다. 1994년에는 선거마다 개별적으로 되어 있던 각종 선거법을 ‘공직선거법’으로 통합 제정하는 등 ‘돈이 적게

48) 2008년 영국 Economist 지의 “민주주의 지표 2008”에 의하면, ‘선거과정 및 다원성’ 평가에서 한국은 9.58점을 획득하여 영국, 프랑스, 스위스 등과 공동 10위 그룹을 형성하고 있다. 또한 2007년 중앙일보가 동아시아연구원과 공동으로 실시한 기관평가에서 국가기관 중 선관위는 영향력 평가에서 헌법재판소, 검찰, 대법원에 이어 4위로 평가되었고, 신뢰도 평가에서는 헌재, 대법원에 이어 3위로 평가되었다.

드는 깨끗한 선거구현'을 위해 새로운 선거, 정당, 정치자금제도를 마련하였다. 1996년에는 선거연수원을 설치하여 정당, 후보자뿐만 아니라 일반시민을 대상으로 민주시민교육을 실시하고 있다. 2010년 이후 선관위는 아시아선거기관협의회(AAEA) 의장국으로 선출되어 외국 선거관리기관과의 업무협약 체결, 외국 선거과정 참관 등 국제교류를 확대하는 한편, 세계 선거민주주의 강화를 위한 세계선거기관협의회(A-WEB) 창설을 주도하였고, 2013년 3월 세계선거기관협의회 창설을 위한 대륙별 대표단 회의에서 '세계 민주선거 지원기구' 유치국가로 선정되었다.⁴⁹⁾

선거관리위원회의 발전 과정을 살펴보면, '행정관리형 선거관리' 모델에서 '정치발전형 선거관리' 모델로 변화하고 있음을 알 수 있다. '행정관리형 선거관리'는 주어진 실정법의 테두리 내에서 가장 공정하고 원활하게 선거과정을 진행시키는 것을 목표로 하며, 중립적 입장에서 의적법한 관리를 절대적 가치로 추구하므로 정치적 여파가 크고 법적 논란의 여지가 있는 사안에 대한 개입을 최대한 자제하는 것이다. 이에 반해 '정치발전형 선거관리'는 선거관리기구도 민주주의의 중요한 정치행위자라는 전제 하에 보다 적극적으로 실질적 민주주의의 성숙을 추구할 것을 목표로 하며, 만약 기존 실정법에 문제가 있다면 적극적으로 그 시정을 제안함으로써 민주주의 발전에 기여해야 한다는 당위적 의무를 가져야 한다는 것이다.

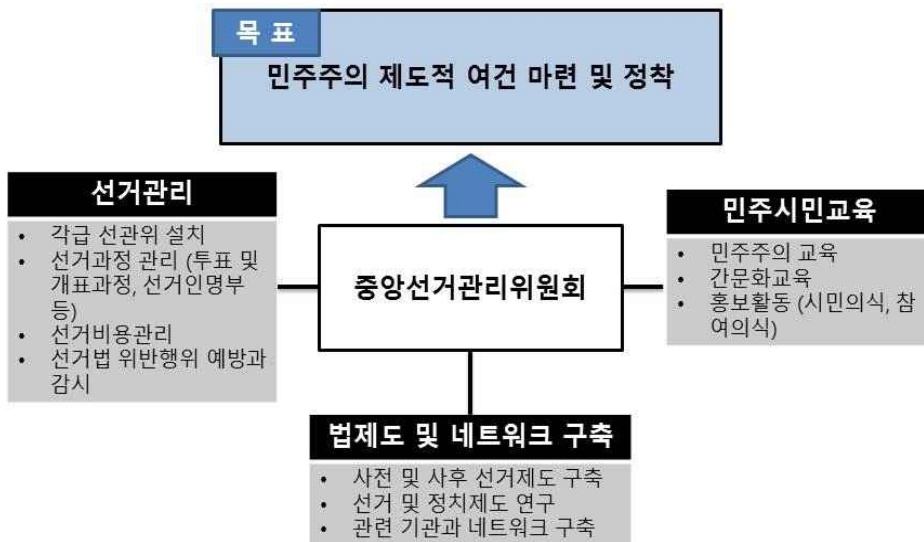
대체로 1990년대 이후 선거관리모델이 정치발전형으로 전환되었고, 이후 선관위는 정치적 여파가 크고 법적 논란의 여지가 있는 주요사안에 대해 적극적 역할을 수행하게 되었다.⁵⁰⁾ 최근에는 한국 민주주의 수준이 '주기적 선거를 통한 정치권력의 교체'라는 절차적 민주주의 단계를 지나 민주주의 공고화 단계에 진입하면서 단순한 선거관리 역할

49) <www.nec.go.kr> (검색일: 2013.6.8).

50) 김종철(2004)은 "단순한 선거집행 및 감독업무의 공정성만으로는 우리가 추구하는 높은 단계의 민주주의 구현이 부족할 수 있다는 현실진단에 바탕하여 새로운 대의민주주의의 실현기체로서 입법 통제적 의미를 포함하는 전향적 선거관리개념을 수용할 필요가 있다"고 주장하였다.

에서 벗어나 정치관계법제 선진화를 통한 실질적 민주주의로의 진화에 일정한 역할을 요구받고 있는 실정이다.⁵¹⁾ 현재 한국에서 선관위의 기본 역할은 선거관리, 민주시민교육, 법제도 및 네트워크 구축이며, 선관위의 세부 추진 과제는 다음과 같다.

<그림 IV-1> 선거관리위원회의 역할의 기본 틀



51) 이종우, “정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제- 정치관계 법제 중심으로,” 『의정연구』, 4(1) (2009).

<표 IV-1> 선관위의 핵심 추진 과제

완벽한 선거관리체제 구축	선진 정치환경 조성	건전한 정당발전 기반 조성	건강하고 경쟁력 있는 조직 구현
<ul style="list-style-type: none"> • 절차사무 완성 및 선거서비스 확대 • 글로벌 시대의 재외선거관리 모델 정립 • 전자선거의 성공적 도입 • 중대범죄 및 비용 중심의 조사 및 단속 • 위탁선거 확대에 따른 대국민 서비스 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치관계법제 선진화 • 홍보패러다임 전환을 통한 자발적 참여 확대 • 정치교육 활성화로 건전한 민주시민 육성 • 매니페스토 정책선거 정착 및 확산 • 뉴미디어 선거운동 활성화 및 선거보도의 공정성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 당내 민주주의 정착을 위한 제도개선 및 지원 • 건전한 정당발전을 위한 역할 강화 • 정치자금 투명성 확보 및 후원문화 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회 위상 및 이미지 제고 • 국제역량 강화 및 통일대비 기반 구축 • 환경변화에 부응하는 조직운영 • 공정하고 예측가능한 인사 시스템 구축 • 일하고 싶은 조직문화 창출

출처: 선거관리위원회 홈페이지, <www.nec.go.kr>.

가. 선거관리

선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리, 정당 및 정치자금에 관한 사무를 처리하기 위하여 설치된 헌법상의 독립기관으로 각종 선거관리, 정당 및 정치자금 사무관리, 민주시민교육, 선거 및 정치제도 연구 등을 업무 범위로 하고 있다. 선거관리위원회의 역할이 헌법적 가치가 존중되는 틀 내에서 이루어져야 하기 때문에, 선거관리는 엄정중립과 공정관리, 유권자 중심의 선거관리, 선거의 자유 보장을 기본가치로 하여, 민주적 통치의 정당성과 정치참여의 평등성을 이루는 방향으로 이루어져야 한다. 그 중에서도 선관위 기본이라고 할 수 있는 선거관리는 ‘공시, 투표소설치, 개표, 결과발표 등 선거의 실시 및 운영에 관한 일련의 사무와 감독’을 의미한다. 이는 또한 ‘선거운영, 선거운동, 선거자금 등에 관한 선거법의 조항들과 선관위의 해석·결정·처분 등의 행위’로 정의될 수 있다.⁵²⁾

첫째, 선거관리체제 구축에 있어 선관위는 다음과 같은 역할을 담당한다. 선거관리절차에는 위원회의 구성과 운영, 선거인명부 작성, 후보자 등록, 선거운동관리, 투·개표, 당선인 결정 등이 포함된다. 중앙뿐만 아니라 시·도, 구·시·군, 읍·면·동 단위의 선관위는 정당 추천위원을 포함하여 중립적이고 공정한 인물로 구성되며, 선거관리 업무에 종사하는 직원은 보다 높은 수준의 중립의무가 요구된다. 지방행정과 관련된 선거관리절차를 보면 선거인명부 작성이나 투표소 선정, 선거공보의 발송 등은 해당 지역의 지방자치단체 공무원이 선관위 감독 하에 일차적으로 업무를 담당하게 된다. 따라서 이러한 업무를 수행 시 선관위의 사전교육 내용 등을 숙지함과 동시에 항상 관할 선관위와 협의하고 업무를 처리하는 것이 중요하다. 특히 투표소 선정과 관련하여 의혹이 발생하지 않도록 구·시·군 선관위가 지자체, 정당 등과 공동으로 예정 장소에 대한 직접 실태조사를 통해 적정 시설을 확보해야 한다. 또한 유권자 중심의 투표관리 및 선거정보 제공을 위해 후보자 등록상황 및 정보공개자료, 투표소 찾기, 투개표 진행상황 등을 인터넷이나 모바일웹을 통해 실시간으로 제공하고, 장애인 유권자 등 투표참여 취약계층에 대한 배려로 투표소의 장애인 시설보완, 점자형 투표안내문, 투표활동 보조인력 지원 등도 필요하다.

<그림 IV-2> 선관위의 공직선거관리 절차



출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지, <www.nec.go.kr>.

52) 홍재우, “민주주의와 선거관리: 원칙과 평가,” 『의정연구』, 제16권 3호 (2010).

둘째, 선거법 위반 행위를 예방하고 감시하며, 단속하는 역할을 담당한다. 이는 정당과 후보자에게 균등한 기회를 보장하고, 선거가 절차를 준수하는 가운데 공정하게 진행될 수 있도록 선거법위반행위의 사전 예방활동과 더불어 선거의 공정성을 해치는 행위에 대한 철저한 감시 단속활동을 전개하는 것이다. 특히 선거범죄에 대한 조사 및 단속의 경우, 유권자와 시민, 그리고 사회단체의 선거참여 및 의사표현의 활동의 자유를 최대한 보장한다. 또한, 선거관련 정치, 사회 이슈 등 논란이 예상되는 단속 사안에 대해서는 선거의 자유가 보장되는 범위 내에서 명확한 기준을 사전에 공표하여 예측가능성과 단속의 수용성을 높이는 것이 중요하다.

셋째, 선관위는 선거비용을 관리하고 있다. 선거비용제한액 결정관련, 선거별로 허용된 선거운동에 소요되는 비용을 선거 때마다 총액으로 결정하여 공고하고, 정당 및 후보자에게 선거비용 수입 및 지출 요령 등을 안내한다. 또한 선거비용 수입 및 지출에 대한 조사권을 가지고, 정당과 후보자가 보고한 선거비용의 수입과 지출에 대한 사실 여부를 확인·조사하여 허위보고 등 위반사항이 있으면 고발 또는 수사의뢰 등의 조치를 취한다. 그 중에서도 공천헌금, 선거인 매수 등 금품선거, 비방 및 흑색선전 행위, 사조직·유사기관 등 불법선거운동 조직 설치 및 운영을 선거범죄로 규정하고 선거의 공정성을 확보하기 위하여 단속역량을 집중하고 있다.

넷째, 선관위는 유권자의 자발적인 참여를 확대하기 위한 홍보활동도 전개한다. 선거과정에서 법을 몰라서 선거법을 위반하는 사례가 발생하지 않도록 대표전화, 모바일웹, 애플리케이션, 홈페이지의 「종합법제정보」 등의 시스템을 통하여 국민들에게 정보를 제공하고 있다. 선거참여 홍보의 경우, 유권자가 투표에 참여할 수 있도록 중립적인 입장에서 TV, 라디오, 신문 등 언론매체, 포스터나 리플렛 등 인쇄매체, 현수막 등 설치매체, 인터넷, 모바일 등을 이용하여 소외된 계층·지역·세대

가 없도록 전 국민 대상 보편적 홍보를 진행하고 있다. 또한 매니페스토 정책선거⁵³⁾ 확산을 위하여 시·도 위원회 별로 학회, 언론, 시민단체와 함께 지역 특화사업을 적극적으로 추진하고, 구·시·군 위원회는 후보자의 정책선거 협약식 개최 및 정책공약 바로 알기 주간을 설정하여 유권자가 정책을 꼼꼼하게 살펴 선택할 수 있도록 도움을 주고 있다. 그리고 정치자금 회계처리의 투명성을 확보하기 위해 선거관계자에게 사전교육을 철저히 하고 불법정치 자금의 차단을 위한 선제적 예방 안내를 함과 동시에 공천헌금 수수 및 당내경선 등에서 불법자금 지출 등을 조사 및 확인하고 있다.⁵⁴⁾

나. 민주시민교육

선거관리위원회는 국가기관 중에서도 정치발전을 중요한 임무로 삼고 있다. 정치발전을 위해 중요한 임무 중에 하나가 선거문화를 개선하는 일이다. 선거문화 개선을 위해서는 선거운동제도의 혁신, 정치자금제도 개선, 매니페스토 정책선거 활성화 등 여러 제도적 과제들이 추진되어야 하지만, 그 중에서도 시민정치의식 향상을 위한 민주시민교육이 중요할 것이다.

시민들이 자발적이고 적극적으로 정치에 참여할 수 있도록 하기 위해서는 투표율을 높이기 위한 홍보 등의 단기적 방식도 필요하지만, 민주시민으로서의 의식을 함양시킬 수 있는 장기적 관점에서의 민주시민교육이 필수적이다. 민주시민교육은 정치적 가치와 규범의 내면화를 통해 시민들이 민주주의 원리와 절차에 따라 행동할 수 있는 능력과 태

53) 매니페스토(Manifesto)는 유권자가 후보자의 공약을 비교하고 따져서 가장 실현 가능한 공약을 제시한 후보자에게 투표하도록 하고, 당선자 임기 동안 자신이 제시한 공약을 제대로 실천하고 있는지를 지켜보고 평가하여 다음 선거 때 지지 여부를 결정하도록 하는 것을 기본 내용으로 한다.

54) 유현중, “스페셜 이슈: 2012 양대선거와 선관위의 역할,” 『지방행정』, 61(7) (2012).

도를 고양하는 것이 목표이다. 따라서 시민들이 정치현상에 대한 판단과 비판의식을 가지고 정치과정 참여의 권리를 행사하도록 할 뿐만 아니라 정치체제의 안정 유지를 위한 시민들의 지지를 형성하는 데에도 영향력을 행사할 수 있다.

현재 중앙선거관리위원회 산하 ‘선거연수원’은 소속 공무원에 대한 교육·훈련 및 민주시민정치교육 활성화를 통해 건전한 민주시민을 양성하고, 정치발전을 위해 교육프로그램을 연구 및 개발하는 민주시민정치교육 전문기관이다. 민주시민교육은 교육 주체에 따라 정파적 논란을 일으킬 소지가 있기 때문에, 정파성을 초월하여 중립적 입장에서 교육을 담당할 수 있다는 점에서 선관위의 민주시민교육은 중요하다고 할 수 있다.⁵⁵⁾

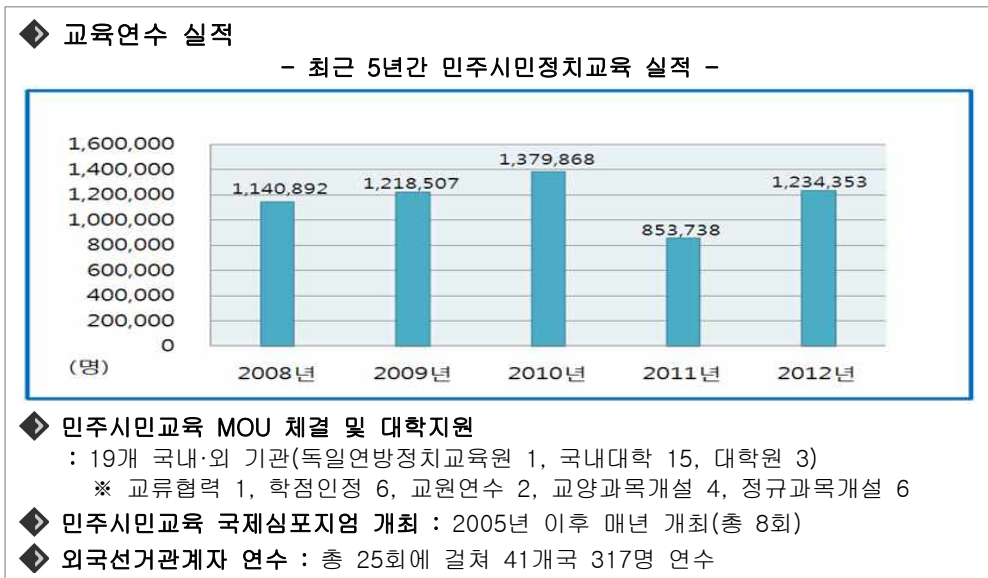
선거연수원의 민주시민교육 과정은 선관위 직원과 선거관련 관계자 뿐만 아니라 중·고등학생, 교사, 대학생, 시민단체 회원, 일반 유권자, 북한이탈주민, 다문화가족 등을 교육 대상으로 하고 있으며, 민주시민정치교육 활성화로 선진 선거문화를 정착시키고, 교육훈련의 전문성 제고를 통한 선거사무 전문인을 양성하는데 초점을 맞추고 있다. 민주시민정치교육 과정에서 정당 및 선거관계자를 대상으로 하는 경우 정치관계법, 정치자금법, 공직선거법, 온라인 선거운동 등을 주요 교육 내용으로 하고 있으며, 대학생, 교원, 시민단체 회원 등 유권자 과정은 선거제도 및 정당제도, 정치발전, 실제 방문 교육 등을 실시하고 있다. 또한 미래 유권자를 대상으로 리더십, 토론 기술 등을 교육하고 있으며, 현장에서 민주시민교육을 전담할 전문가를 양성하기 위한 전문가 과정에서는 참여식 교수법 등을 실시하고 있다.⁵⁶⁾

55) 현재 한국의 민주시민교육은 다양한 영역에서 개별적으로 추진되고 있기 때문에 산발적이며, 공교육 과정과의 연계도 이루어지지 않고 있다. 예를 들어, 법무부, 법제처, 통일부, 국방부, 여성가족부, 국회사무처 등 각 정부부처들뿐만 아니라 YMCA, 참여연대 등 여러 시민사회단체들, 그리고 중앙선거관리위원회 산하 선거연수원까지 각각의 시민교육활동을 전개하고 있다.

56) <www.civicedu.go.kr> (검색일: 2013.6.8).

이 외에도 민주시민의식 함양과 깨끗한 선거문화 기반조성을 위해 학생 대상으로 학교 교육을 통해 교육과정별 선거 및 정치제도에 대한 기본 교육이 체계적으로 완성될 수 있도록 하며, 새내기 유권자를 대상으로는 매년 성년의 날을 전후하여 홍보활동을 전개 중이다. 여론주도층에 대해서는 주기적으로 선거정보를 제공하며, 각 기관, 단체 등 일반인에게는 공명선거강연, 심포지엄과 토론회 개최, 지역고유축제 등과 연계한 대국민 캠페인을 전개하고 있다.

<그림 IV-3> 선관위의 민주시민교육 현황



출처: 중앙선거관리위원회 e-선거정보(2013/5/9).

다. 법제도 및 네트워크 구축

선관위의 역할은 행정적인 선거관리에서 시작하여 선거에 대한 전문성을 기반으로 법제도에 대한 의견을 제출하고, 정치제도를 연구하는 기능으로까지 확대되었다.

첫째, 선진 정치환경 조성과 관련하여 선관위는 정치관계법제를 선진화하고, 자발적 참여를 확대하는 활동을 전개하고 있다. 정치관계법의 제정과 개정은 일차적으로 국회의 권한이지만, 선관위는 각계의 의견수렴 및 자체적인 연구결과를 종합하여 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하며, 국회 정치개혁특별위원회에서는 의원들이 개별입법 및 선관위 개정의견을 중심으로 논의하여 정치관계법을 개정하고 있다. 선관위의 정치관계법 개정의견은 유권자의 알 권리를 강화하는 등 유권자가 선거과정에 적극적으로 참여하고 주도할 수 있도록 하는 선거환경을 만드는데 목표를 두고 있다.⁵⁷⁾

둘째, 한국 및 외국의 정치제도를 연구하는 기능을 담당한다. 선거와 정당 및 정치자금사무를 담당하고 있는 기관으로서 단순히 선거·정당·정치자금법에 따라 업무를 집행하는데 그치지 않고 기존의 제도와 관리상의 문제점을 도출하여 각계각층의 의견을 수렴하고 외국제도와 비교연구 등을 통하여 한국 정치현실에 가장 적합한 정치제도를 마련하고 있다.

셋째, 민주주의 발전에 기여했던 선거관리 노하우를 바탕으로 선관위는 외국선거기관과의 교류를 확대하고 있다. 선관위는 기존의 유엔개발계획(UNDP) 등과 같은 국제기구가 저개발국가 발전을 위해 경제원조를 지속하고는 있지만 비전문성·비연속성으로 효과가 미미한 상황에서, 이들 국가가 민주선거를 통해 정부를 만들고 민주주의를 발전시킬 수 있도록 지원하며, 나아가 선거가 올바르게 치러지는지 참관할 수 있

57) 2013년 6월 5일에도 선관위는 ‘유권자가 중심이 되는 선거환경 조성, 후보자의 선거운동 자유 대폭 확대, 선거비용 투명성 강화’를 골자로 하는 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하였다. 선관위는 국회에 제출한 정치관계법 개정의 필요성에 대하여 다음과 같이 밝혔다. 첫째, 헌법상 주권재민의 의미를 되새기고 높아진 국민의 정치의식과 성숙한 선거문화를 반영하여 유권자가 선거의 중심이 되는 새로운 제도적 토대를 마련해야 하고, 둘째, 복잡하고 세세한 규제들로 인해서 선거의 당사자인 정당·후보자도 이해하기 힘든 선거운동을 과감히 개선하여 자유롭고 창의적인 선거운동으로 경쟁할 수 있도록 하며, 셋째로, 후보자간 경제력의 차이에 따른 불균형이 발생하지 않도록 고비용 선거구조를 억제하고 정치자금의 투명성을 강화하여 선거의 공정성을 확보하는 등 국민의 눈높이에 맞도록 하는데 있다고 하였다.

도록 옵서버를 파견하는 세계선거기관협의회의 설치를 주도하고 있다. 이에 따라 사무처를 한국에 유치하고 민주적 선거를 수출하는 전진기지 역할을 수행함으로써 세계 민주주의를 선도하는 국가로서의 위상을 정립하는데 역할을 하고 있다.

2. 통일 이전 선거관리위원회의 역할

이와 같이 선거관리위원회가 정치발전을 촉진시키는 적극적인 역할로 변화하고 있다는 점에서, 선관위는 통일 이후 사회통합과 민주주의 정착에 기여할 수 있다. 특히 통일 과정과 통일 이후 미래상을 설정하는데 있어서는, 통일한국의 정치체제와 연계가 되는 선거과정, 선거법 통합 부분과 관련하여 지금까지 추상적인 수준에 머물러 있는 것이 현실이다. 통일한국의 정치체제는 다른 국가들(베트남, 예멘, 독일 등)의 통일과정에서 보듯이 통일 유형, 방식 등에 따라 각각 다른 정치체제를 구성하게 될 것이고 그에 따른 선거관련 부분도 각각 다른 접근방식을 요하게 될 것이기 때문이다.

남북한 통합 과정에서 선관위 역할의 기본 목표는 절차 및 실질 민주주의 확립을 통한 사회통합일 것이다. 즉 ‘민주주의의 정착’이 목표라고 할 수 있다. 선거란 국민들이 정치에 직접 참여하여 자신들의 의사를 정치과정에 직접 반영할 수 있고, 선출된 정치지도자에게 국민의사에 의한 정통성을 부여하며, 국민의 이익을 표출하거나 집약한다는 점에서 가장 핵심적인 민주주의 기제이자 민주주의의 꽃이라고 할 수 있다. 따라서 선거과정이 자유롭고 공정하게 이루어지도록 하는 환경적 맥락을 제공하고, 공명정대한 심판관 역할을 하는 선거관리위원회는 남북한 통합 시 민주주의를 정착시키고 공고화하는데 핵심 주체라고 할 수 있다.

그 동안 선관위의 선거관리, 민주시민교육, 법제도 및 네트워크 구축

역할과 기능 확대는 민주주의의 제도적 여건을 마련하고 정착시키는데 있어 핵심 역할을 담당할 수 있다. 이는 절차적 민주주의의 확립을 통한 실질적 민주주의의 실체와 내용을 갖추게 할 수 있기 때문이다.

남북한 통합 시 민주주의 정착을 위한 기본 목표는 다음과 같다. 첫째, 이념·지역 등 이질적인 갈등 상황을 극복하고 정치통합뿐만 아니라 사회·문화 통합에 기여해야 한다. 둘째, 남북 사회의 불평등을 극복하고, 사회적 소수를 중시하고 포용하며, 어느 한 쪽이 제외되거나 불이익을 당하지 않는 형태의 제도를 마련해야 한다. 남북한 통합에 대비한 선관위 역할의 기본 목표와 방향은 다음과 같다.

<표 IV-2> 남북한 통합 시 선거관리위원회 대비책의 기본 목표 및 방향

선거관리	민주시민교육	법제도 및 네트워크 구축
<ul style="list-style-type: none"> • 공정하고 중립적이고 자유에 기반을 둔 선거관리의 전파 • 재외국민 선거관리, 위탁 선거관리 경험 기반을 적용 • 세계선거기관협의회 추진 비전 및 역할을 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 갈등의 합리적 해소, 이질성·분리·차별·불평등 상황 극복에 도움이 될 수 있는 지속적이고 체계적인 교육과정 마련 • 북한주민의 참여의식을 고취시키고, 민주시민의식을 함양하는 교육과정 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 선거과정, 정당, 의회 구성, 사법제도, 자유언론, 시장경제 등 정치제도 전반에 대한 사전 대비책 마련을 통해 북한 체제 변화에 도움이 될 수 있도록 함 • 통합과정 대비 통일 관련 기관과의 네트워크 체제 구축

위의 틀에 근거할 때, 선거관리위원회는 통일 이전 다음과 같은 사전 대비책을 마련하여 통일 상황을 미리 대비할 필요가 있다.

가. 선거관리

현재 북한에서도 선거가 치러지고 있다. 북한 헌법에서는 공민이 일 반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의해 비밀투표를 실시함을 보장하고 있지만, 실제 북한에서의 선거는 주민통제를 위한 강제수단의 측면이 강하며, 국민의 대표자를 선출한다는 의미보다는 주민 인구 파악과 정치성 시험 차원이 강한 주민장악용 정치행사라고 할 수 있다.⁵⁸⁾ 북한 에도 선거관리위원회가 존재하지만, 남한과 같은 상설기구가 아니기 때 문에 남한 선관위의 선거관리 역할에 근거하여 통합 시 치러질 민주선 거에 대비할 필요가 있다.

〈표 IV-3〉 남북한 선거관리위원회의 비교

	남한	북한
기구 특징	상설기구	한시적 기구
조직	중앙선관위: 9명 시·도선관위: 8명 구·시·군선관위: 8명 읍·면·동선관위: 6명	중앙선거위원회: 11-13명 도·시·군선거위원회: 9-11명 구, 분구선거위원회: 5-7명
위원 구성	중앙선관위는 대통령 임명 3인, 국 회선출 3인, 대법원장 지명 3인으 로 구성. 시·도선관위는 국회 교섭 단체 구성 정당 추천 각 1인, 지방 법원 추천 3인, 학식있는 인사 3인 선정(상근자 있음). 구·시·군위원회 는 정당추천 각 1인, 법관, 교육자 또는 학식있는 인사 6인 선정(상근 자 없음). 읍·면·동선관위는 정당추 천 각 1인, 학식있는 인사 4인 선 정(상근자 없음).	중앙선거위는 최고인민회의 상설회의 가, 도선거위는 당해 도인민위원회가, 시, 군선거위와 각급인민회의 대의원 선거를 위한 구, 분구선거위는 당해 시, 군인민위원회가 각각 조직. 각급선거위원회는 위원장 1명, 부위원 장 1명, 서기장 1명과 위원으로 구성. 각급선거위원회는 정당, 사회단체에서 추천한 각계각층의 성원으로 조직.

58) 박윤식, “북한의 선거: 선거는 주민통제를 위한 강제수단,” 『통일한국』 (2007년 9월호).

남북한 통합 이전 선거관리를 위해서는 다음과 같은 사전 대비책을 마련할 필요가 있다.

첫째, 전체 유권자 숫자를 파악하여 선거인명부 작성에 대비하고, 향후 선거구 획정에 따른 각급 선관위 설치를 준비해야 한다. 선거구 획정에 따라 선관위를 중앙, 시·도, 구·시·군 등 소규모 단위에 설치해야 한다.⁵⁹⁾ 예를 들어, 남한의 경우, 17개 시·도 선거관리위원회와 250개 구·시·군 선관위, 3,481개의 읍·면·동 선관위를 두고 있다. 북한의 경우, 행정구역이 중앙집권체제를 강화하면서 지명 개칭이 이루어졌고, 남한 행정구역수를 의식하여 구역수가 확대됨에 따라 남한보다 많은 소규모 구역으로 분할되었다. 따라서 북한의 소규모 3230리, 1135동까지 포함하지 않더라도 약 200여개의 도·시·군, 구·지구를 기준으로 선관위 설치를 대비해야 할 것이다.

<표 IV-4> 남북한 통합 시 선관위 설치 예상 지역

남한	북한
중앙선관위	
서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산(7개 시)경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 (9개 도)	평양직할시, 나선 및 남포 특별시 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도, 황해남도, 황해북도, 자강도, 양강도

둘째, 각급 선관위 설치 후 이에 파견할 인력을 사전에 대비할 필요가 있다. 2012년을 기준으로 남한 각급 선관위의 위원은 중앙 9명, 시·도 8명, 구·시·군 8명, 읍·면·동 6명 총 3,747명의 위원을 지니고 있다.⁶⁰⁾ 이러한 상설 인력 외에 선거가 치러질 경우, 수많은 인력이 필요

59) 선거구 획정은 다음의 2절 다항의 ‘법제도 및 네트워크 구축’에서 자세히 논의할 것이다.

60) 2005년 투표구위원회가 폐지되고 읍·면·동 위원회가 신설된 이후 현재까지 위원회 조직의 체제와 기능이 유지되고 있다. 2012년 대선 당시 세종특별자치시 신설 등 행정구역 개편에 따라 시·도위원회가 증가하였고, 구·시·군 위원회 수도 증가하였지만, 읍·면·동 위원회수는 지자체의 소규모 통폐합에 따라 다소 축소되었다. 또한 국회 교섭단체

하다. 예를 들어, 2012년 국회의원 선거 시기 투입된 선거관리 인력은 총 371,352명으로 그 중 투표사무원은 총 90,630명이었고, 개표사무원은 총 44,523명이었다. 그 중 투표사무원의 약 20%, 개표사무원의 약 44% 정도는 공무원이나 교직원이 아닌 일반인으로 위촉하여 공정성과 중립성을 유지하고자 하였다.⁶¹⁾ 선거가 치러질 경우, 필요한 선거관리 인력은 국회의원 선거를 기준으로 다음과 같다.

<표 IV-5> 2012년 국회의원 선거 당시 선관위의 선거관리인력 운영상황

선관위 위원	선관위 직원	선거사무 보조	투표관리	부재자 투표관리	개표관리	위법행위 감시단속	선거사무 협조요원
21,468명	2,689명	490명	243,038명	7,824명	51,468명	4,691명	39,684명
합계: 371, 352명							

남북한 통합을 사전에 대비하려면, 선거관리 소요인력을 파악 및 모집하여 선거관리 교육을 실시하는 것이 필요할 것이다. 특히 투표관리에는 간사·서기, 투표관리관, 투표사무관, 안내도우미, 투표참관인 등이 필요하고, 개표관리에는 개표사무원, 참관인이 필요하다. 또한 선거운동기간 위법행위가 다수 발생하기 때문에 선거부정 감시단이 운영된다. 여기에는 선거부정감시단, 공명선거자원봉사자, 신고 및 제보요원, 사이버선거부정감시단 등이 포함된다.⁶²⁾ 또한 경찰, 소방 등 선거사무협조요원을 양성하는 것도 필수적일 것이다.

구성 정당이 새누리당과 민주통합당 2개 정당으로 각급 선관위 위원을 각 1인씩 추천하였다.

- 61) 투표사무원과 개표사무원의 위촉현황을 보면, 공무원과 교직원 외에 공정중립인사, 금융기관직원, 공공기관직원, 농·수·축협 등 직원, 지방공사·공단직원 등으로 구성되었다.
- 62) 선거관리위원회법 제14조의2에 의하면, ‘각급선거관리위원회의 위원·직원은 직무수행 중에 선거법위반행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 선거의 공정을 현저하게 해치는 것으로 인정되거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할수사기관에 수사의뢰 또는 고발할 수 있다.’ 선관위의 조사권은 공직선거법 개정으로 구체화됨으로써 단속권한이 점차 강화되었는데, 1997년 선거범죄조사권, 2000년 증거물품수거권과 재정신청권, 2002년 위법행위 예방 및 현장조치권, 2004년 통신문 관련 선거범죄 및 정치자금범죄 조사권이 도입되었다.

남북한 통합 이후 북한에서 선거가 치러질 경우에는 특히 선거운동에 대한 이해가 부족하기 때문에 위법행위가 발생할 가능성이 높다. 이에 따라 사전에 위법행위를 감시 및 단속할 선거부정감시단을 운영하고, 교육하는 것도 중요하다. 또한 급진적 통일이 발생할 경우를 대비하여 남한의 자원봉사자를 활용할 계획과 이들에 대한 투표관리 사전교육도 필요하다. 또한 북한의 공무원을 대상으로 하는 선거관리교육 콘텐츠 및 프로그램을 미리 마련하는 것도 필요할 것이다.

셋째, 선거관리에 소요되는 비용을 사전에 계산하여 예산을 마련해 두어야 한다. 2012년 기준 남한의 국회의원 선거관리비용은 총 2,415억원, 대통령 선거관리비용은 총 2,300억 원이 집행되었다. 여기에는 선거관리 일반비, 후보자 선거운동 관리비, 투표 및 개표관리, 계도 및 홍보비, 위법행위 예방활동비, 보전비용, 인터넷 선거보도 심의위원회 운영비, 선거방송토론위원회 운영비, 정책선거 추진비 등이 포함된다. 선거장비에는 투표용지, 기표대, 기표막, 투표함 외에도 선거운동 기간의 선거벽보, 선거공보, 현수막 등이 포함된다. 국회의원과 대통령 선거를 기준으로 할 때, 유권자 1인당 약 6,000원의 비용이 소요되며, 더 많은 인력과 물자가 동원되는 지방선거의 경우에는 1인당 약 4만원의 비용이 소요된다.

통일 후 선거관리 비용은 남북한 인구 비율 2:1, 유권자 비율 6:4로 가정할 때, 현재 남한에서 소요되는 비용보다 약 40~50% 더 소요될 것으로 예측된다.⁶³⁾ 특히 북한에는 사전에 준비된 선거장비 및 용품뿐만 아니라 이를 준비하기 위한 설비(예를 들어, 인쇄소, 운송체계 등)도 부족하기 때문에 초기 비용은 더 많이 소요될 수도 있다. 따라서 선관위의 1년 예산을 기준으로 통일 이전에 사전 관리비용의 조달 방식 및 예산안을 미리 준비해야 할 것이다.

63) 통일연구원의 연구에서는 통일 후 단기형 10년(2021년~2030년)의 총 비용은 121조 4,811억 원이 소요되고, 중장기형 10년(2041년~2050년)의 총 비용은 294조 1,244억 원이 초래될 것으로 예측하였다.

나. 민주시민교육

현재 남한에서 이루어지고 있는 통일교육은 통일을 대비하고, 통일에 따른 부작용을 줄이며, 통일 이후의 사회통합을 대비하기 위한 전제조건이라는 점에서 민주주의의 가치를 유지하는데 목표를 두고 있다. 이러한 통일교육은 통일을 촉진하기 위한 교육과 통일 이후의 사회통합을 대비하는 교육이라는 두 차원에서 이루어진다. 그 동안 통일교육은 반공교육, 통일안보교육, 통일교육으로 명칭이 변경되면서 기본 방향에서도 변화를 겪어왔는데, 1980년대 초까지는 북한과 적대적 관계 속에서 반공교육을 통해 북한에 대한 경계심과 안보의지를 심어주는 것이 목표였다면, 2000년 이후에는 남북한의 화해협력과 평화공존을 중시하는 방향으로 전환하였다.⁶⁴⁾ 통일교육이 남북한 통합 이후를 대비한다는 점에서 민주시민교육과 연계되지만, 현재 남한에서의 통일교육과 민주시민교육은 다음과 같은 문제가 존재한다.

우선 통일교육과 민주시민교육이 연계되어 있음에도 불구하고, 그 동안 두 교육에 대한 관점의 차이로 인해 통일교육의 방향과 목표의 설정, 그리고 이를 위한 내용체계의 구성에 혼선이 초래되었고, 통일교육의 효과도 감소하였다. 또한 민주시민교육의 내용을 통일교육으로 받아들이는 경우에도 민주시민교육의 여러 내용 요소들 가운데 무엇을 그리고 왜 통일교육에서 강조해야 하는가에 대한 서로 다른 기준들이 제시됨으로써 통일교육에 대한 이해를 어렵게 만들고 통일교육의 목표 설정이나 교육적 효과에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 존재한다는 것이다.⁶⁵⁾

남북한 사회통합을 위한 구체적인 방안을 제시하지도, 유기적으로 결합하지도 못한 통일교육과 민주시민교육은 통일 과정에서 한국 주도권에 대한 의구심 증가, 통일에 대한 관심과 의지의 약화, 소극적이고

64) 한만길, “통일교육 방향은 성숙한 민주시민 육성,” 『통일한국』 (2008.5).

65) 변종현, “남북한 통합을 위한 시민교육의 과제,” 『윤리연구』, 제80호 (2010).

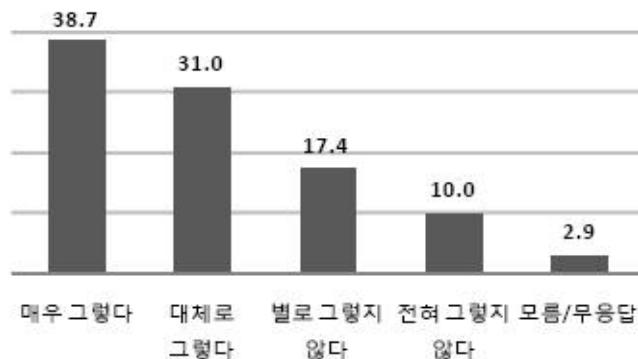
부정적인 통일의식의 증가, 두려움과 회피의 대상으로서의 통일 인식 증가 등으로 이어지는데 어느 정도 영향을 미쳤다. 특히 젊은 층에서의 통일의 필요성에 대한 의구심 증가, 관심 및 의지의 부족은 통일교육과 민주시민교육의 방향과 역할 전환 문제를 제기한다고 할 수 있다. 다음의 <표 IV-6>와 <그림 IV-4>을 보면 남한의 북한에 대한 인식이 ‘우리’, ‘형제’로 인식하는 것보다 ‘남’이나 ‘적’으로 인식하는 비율이 증가하였고, 북한을 별개의 국가로 간주하는 비율도 높음을 알 수 있다.

<표 IV-6> 2005년과 2010년 북한에 대한 인식 비교 (%)

		우리	형제	이웃	남	적	관심없다/모름/ 무응답
2010년 5월	1순위	21.6	20.1	19.0	12.4	23.8	3.1
	2순위	11.8	22.5	22.7	20.2	16.5	6.3
	1+2순위	33.4	42.7	41.7	32.6	40.3	9.4
2005년 9월	1순위	30.5	25.2	21.0	10.0	8.0	5.3
	2순위	17.6	31.6	32.5	9.9	8.5	0
	1+2순위	45.5	52.1	48.7	18.4	15.3	5.3
2010년 5월 - 2005년 9월	1+2순위 1+2순위	-12.1	-9.4	-7.0	14.2	25.0	4.1

출처: 정원철, “한국전쟁 발발 60주년: 변화하는 한국민의 대북인식과 통일인식,” 『EAI 여론브리핑』, 제84호 (2010).

<그림 IV-4> ‘북한은 독립된 별개의 국가다’의 응답 비율(%)



출처: 정원철, “한국전쟁 발발 60주년: 변화하는 한국민의 대북인식과 통일인식.”

남북한 통합에 대비하기 위해서는 정치적, 제도적 통합도 중요하지만 통일교육과 민주시민교육의 통합도 중요할 것이다. 만약 제도적, 정치적 통일단계로 나아가기 위해 필요한 것이 통일교육이라면, 그 이후 심화된 통합단계에 보다 적합한 것은 민주시민교육이기 때문이다. 제도적, 정치적 통일단계를 구분하는 경우, 통일에 대비한 통일교육의 형태 및 내용을 제시하면 다음과 같다.

<표 IV-7> 통합단계에 따른 통일교육과 민주시민교육의 내용체계

통합과 통일단계 (목표)	적합한 교육형태	교육의 내용
<ul style="list-style-type: none"> • I 단계: 비정치적 부분의 통합 • II 단계: 제도적, 정치적 통일 	<p>통일교육 (통일지향교육/ 통일대비교육)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 북한에 대한 관심과 이해 - 통일 필요성과 통일의식 제고 - 통일의지와 통일역량 함양

출처: 변종현, “남북한 통합을 위한 시민교육의 과제,” 『윤리연구』, 제80호(2010)에서 발췌.

이와 같은 통합 및 통일단계에 따라 선관위의 민주시민교육은 다음을 준비해야 한다. 첫째, 통합 이전 이질적인 두 사회의 정치적, 사회적 통합에 대한 교육을 담당할 수 있는 전문가를 양성해야 한다. 선관위의 직원뿐만 아니라 북한에 정통한 외부 전문가들을 충원하여 북한주민뿐만 아니라 남한주민을 대상으로 하는 커리큘럼과 콘텐츠를 개발하는 것이 필요하다. 특히 북한과 남한주민을 대상으로 한 교육에 있어, 각각 다른 접근법과 내용을 준비해야 할 것이다.

둘째, 선관위의 교육은 정치, 제도적 측면뿐만 아니라 문화적 측면까지 고려하는 방향으로 준비해야 한다. 적대적 관계라든지, 폐쇄적 단일 민족주의적 접근방식에서 벗어나 사회문화적 관점에서 북한을 객관적으로 인지하고 상호 보완할 수 있는 접근법이 중요하다. 즉 보편성과 특수성, 같음과 다름을 모두 고려할 수 있도록 다문화주의 혹은 간문화

주의, 공동체주의, 생활문화적 접근법 등을 접목하여 교육 프로그램을 마련해야 할 것이다.

셋째, 민주시민교육의 지속성을 위하여 ‘민주시민교육원’과 같은 제도화가 필요하다. 이질적인 문화 간 사회통합은 단기간에 이루어지는 것이 아니라 한 세대의 기간이라는 장기간의 지속적인 과정이다. 이 점에서 통일 전후의 단계별 교육과정의 설정이 필요하며, 특히 지속적이고 연속성 있는 민주시민교육을 위한 법적, 제도적 여건을 마련하는 것이 중요하다. 왜냐하면 사회통합을 위한 민주시민교육은 다양한 방식을 통해 시민들의 참여를 이끌어내야 하기 때문에 다원주의적, 독립적, 중립적인 기반에서 이루어져야 한다. 즉 남북한 통합 이후 민주주의의 가치와 체제를 유지 및 발전시키기 위해서는 지속적이고 체계적이며 통합적인 교육이 필요할 것이다.

다. 법 제도 및 네트워크 구축

남한의 선거제도는 민주화 과정을 거치면서 민주적 절차가 보장되는 방향으로 진전되었지만, 북한은 정치적 동원절차라고 할 수 있는 비민주적 선거제도를 지니고 있다.⁶⁶⁾

66) 북한의 선거방식은 단일 후보가 나와 찬반투표를 하는 방식으로 진행된다. 투표는 선거일 아침부터 인민반장의 지시에 의하는데, 유권자 100%가 전원 모여서 줄지어 선거장으로 가 투표를 한다. 후보자에 대해 찬성투표를 할 경우에는 투표용지를 선거함에 그냥 넣고, 반대 시에만 기표소에 들어가 연필로 X표시를 하게 되어 있다. 반대자가 누구인지 바로 알 수 있기 때문에, 사실상 비밀투표의 원칙은 지켜지지 않는다.

<표 IV-8> 남북한 선거제도 비교

	남한	북한
선거의 의미	민주정치 발전에 기여 ※ 공직선거법 제1조 이 법은. 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.	인민의 대표자 선출/인민정권 강화 ※ 선거법 제1조 조선민주주의인민공화국 각급인민회의대의원 선거법은. 사회주의적 민주주의를 높이 발양시키고 각급인민회의를 인민의 총복으로 하여 인민정권을 강화하는데 기여한다.
선거권	선거권 19세 이상 피선거권 25세 이상	선거권, 피선거권 모두 17세 이상
선거구	대통령, 비례대표 국회의원: 1개 국회의원: 246개	최고인민회의의 대의원: 687개
후보자	정당 추천과 무소속	선거인 직접 추천 혹은 정당, 사회단체가 공동 혹은 단독 추천 추천된 후보자는 100명 이상 선거인 회의에서 자격심사를 거쳐 참가자 반수 이상의 찬성으로 결정
투표방법	보통, 평등, 직접, 비밀선거 투표용지에 기표	지지후보자 외 나머지 이름에 횡선 단일후보의 경우 반대시 횡선
당선자 확정	소선거구제 상대적 다수득표제 비례대표	소선거구제 절대적 다수대표제
선거주기	대통령 선거 5년 국회의원 선거 4년 지방자치단체 선거 4년	최고인민회의의 대의원 선거 5년 지방인민회의의 대의원 선거 4년 (최고인민회의와 지방인민회의의 선거는 별도로 행하는 것이 원칙)
선거소송	대법원/시도선관위/중앙선관위/고등법원	선거위원회/인민재판소

출처: 송우현, “민족통일과 선거관리위원회의 대응,” 대전광역시 선거관리위원회 (2003), pp. 3-4를 토대로 재구성.

이와 같이 남한과 북한의 현행 선거제도는 차이가 있으며, 실제 북한의 선거는 민주주의 원칙이 지켜지지 않기 때문에 사전에 선거법제 통합을 위하여 선거제도를 연구하고 통합에 준비하는 것이 중요하다. 선거제도 통합의 논의는 통일 유형에 따른 권력구조 변화에 따라 변경될 여지가 있다. 만약 남북한 통합 이후 정치제도가 정·부통령제, 상원과 하원의 양원제, 독일식 선거제도의 적용과 비례제 중심의 선거제도, 온건 다당제 등의 방향으로 진행된다면, 이에 대비하여 민주주의 원칙이 지켜질 수 있는 선거법을 마련해야 할 것이다.

통일 후 민주적인 선거법제 구축을 위해서는 국회의원 의석수, 득표율과 의석수의 일치 등의 대표성 및 비례성, 지역구와 비례대표 비율, 선거구, 선거방식 등이 종합적으로 연구되어야 한다. 통합 이후 선거에 대비한 법제도 마련 시 고려해야 할 원칙 중에 하나는 정치참여에 대한 것이다. 북한의 대표성 있는 정치참여는 보장하되, 극단적 이념 성향의 집단 혹은 정당의 참여에는 봉쇄조항을 마련하는 것이 필요하다. 즉 민주주의의 과정과 결과를 모두 보장할 수 있도록, 선거의 규제와 자유가 조화되고 균형 있는 원칙과 법제를 마련하는 것이 중요하다.

선관위의 역할과 관련하여서는 첫째, 남북한 통합에 대비한 선관위의 법적 기능에 대한 고려가 우선시되어야 할 것이다. 앞서서도 살펴보았듯이, 남한에서 선관위는 단순한 행정관리 기능에서 벗어나 정치발전형 기능으로 발전하고 있다.⁶⁷⁾ 북한의 선관위는 임시기구일 뿐만 아니라 노동당의 지배를 받는 인민회의에서 선출된 자들로 구성되어 있다. 따라서 통합 후 자유선거가 치러진다는 가정 하에, 중립성·독립성을 유지할 수 있는 방향으로 사전 법제도를 마련할 필요가 있다.

둘째, 북한지역의 각급 선관위 설치와 관련하여, 선거구 획정에 대한 연구가 필수적이다. 2011년 통계청 자료에 의하면 남한의 총 인구는

67) 특히 남한의 선관위는 중립성과 독립성이 보장된 전 세계에서 얼마 되지 않은 ‘헌법기관’이다. 한국 외에 선관위의 헌법기관으로서의 독립성이 보장되는 국가로는 필리핀, 인도, 엘살바도르 등이 있다.

49,779,000명, 북한의 총 인구는 24,308,000명으로 남한의 인구가 북한의 두 배 정도라고 할 수 있다. 남한의 선거법에서는 19세 이상 투표가 가능하며, 이에 따른 선거인 수는 2012년 19대 총선 당시 약 40,205,055명에 이르렀다. 북한의 선거법은 17세 이상에 투표권을 부여하였는데, 17세 이상 유권자 수는 약 1,700만 명 이상일 것으로 추정된다. 이에 따르면 인구비율은 남북한 2:1이고, 유권자 비율은 6:4 정도라고 할 수 있다.

현재 남한의 행정구역은 1개의 특별시를 비롯한 7개의 시와 9개의 도, 74개의 시, 85개의 군, 69개의 구, 216개의 읍 등으로 구성되어 있고, 북한의 행정구역은 직할시 1개, 특별시 2개, 9개의 도, 24개의 시, 37개 구역, 145개의 군, 2구, 3지구, 3230리, 1135동, 267 노동자구로 되어 있다.⁶⁸⁾ 북한의 ‘최고인민회의대의원’ 선거를 가정할 때, 북한의 선거구는 3만 명에 1개의 비율로 조직되어 있는데, 대의원 수가 687명이기 때문에 총 687개 선거구에서 각 1명씩 대의원을 선출하였다고 할 수 있다. 남한의 선거구는 지역구 국회의원 선거구와 지역구시, 도의회의원 선거구는 하나의 선거구마다 의원 1인을 선출하는 소선거구제를 채택하고 있고, 지역구자치구, 시, 군의회의원 선거구는 하나의 선거구마다 2~4인을 선출하는 중선거구제를 채택하고 있다. 대통령 선거와 비례대표 국회의원 선거는 전국을 단위로 하므로 선거구가 1개이며, 지역구 국회의원 선거구는 총 246개이다. 현행 남한의 선거구 획정은 객관적 기준에 따라 선거구를 획정하기 위하여 선거구획정위원회를 설치하고 있다.⁶⁹⁾

68) 여기서 구역은 대도시(평양, 함흥, 청진)에, 구 및 지구는 도(평안남도, 함경남도)에 소속된 행정구역으로 시, 군의 기능을 수행하는 행정 단위이며, 노동자구는 광산, 임수산사업소, 공장, 기업소 등에 인구가 집중되어 일종의 취락형태를 갖추게 되면서 별도로 설치된 행정구역이다.

69) 현행 남한의 선거구 획정은 시도간 인구비례가 고려대상이 되지 않고, 인구비례에 의한 할당을 하지 않기 때문에 수도권의 과소대표, 영호남의 과다대표 현상이 나타난다는 점이 문제로 제기되고 있다. 2001년 헌법재판소는 각 선거구간 인구편차의 허용 한계에 대해 전국 선거구의 평균인구수를 기준으로 하여 상하 50% 편차(이 경우 상한 인구수와 하한 인구수의 비율은 3:1)를 기준으로 위헌 여부를 판단하였다.

남북한 통합 이후 통일의회를 구성하는 경우, 선거구 재조정이 필수적이다. 선거구 획정 방안으로는 남북한의 현행 선거구를 유지하는 방안, 인구수에 따른 재획정 방안, 행정구역을 단일 선거구로 하는 방안 등이 검토될 수 있다.⁷⁰⁾ 현행 선거구를 유지한다면, 남북한 선거구당 인구편차가 있기 때문에 북한의 선거구가 훨씬 많아질 수 있다는 점이 문제시 된다. 반면 인구수를 기준으로 재획정을 한다면, 인구수가 많은 남한이 선거에서 유리하기 때문에 대표성에 문제가 발생할 가능성이 있다. 또는 단일 선거구로 획정하는 방안도 제시될 수 있다. 이러한 다양한 선거구 획정 시나리오에 대비하여 각급 선관위 설치를 대비할 필요가 있다. 만약 남한을 기준으로 한다면 남한의 선거구는 인구 약 20만 명당 1개 선거구이므로, 북한에는 약 120개의 선거구가 획정될 수 있다.

셋째, 선거법 위반 사례에 대한 처벌에 대비하여 법적, 제도적 차원의 대책을 마련해야 한다. 특히 북한지역에서는 남한과 같은 자유로운 선거운동의 경험이 부족하기 때문에 선거과정에서 불법사태가 발생할 가능성이 높다. 정당창당의 활동은 지원하면서도 정당난립은 방지하고, 노동당 잔존 세력의 저항에 대비하며 총선거를 위한 준비기간에 관리과정을 구축해야 할 것이다.⁷¹⁾ 즉 북한지역 선거운동을 어떻게 통제 및 관리할 것인가, 북한 후보자들의 다양한 요구 및 반응을 어떻게 극복할 것인가, 북한 극단 정파의 불법적 행위-예를 들어, 선거방해, 테러, 시위 등-에 어떻게 대응할 것인가, 무분별한 선거공약의 남발을 어떻게 조사, 수사할 것인가 등 선거과정에서 발생할 수 있는 다양한 시나리오에 대한 사전 대비책 역시 강구되어야 할 것이다.

넷째, 북한의 정치, 제도적 상황에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다. 북한의 선거가 노동당 통제 하에 치러지고, 자유선거의 원칙이 지

70) 박승재, “평화통일정책에 의한 통일국회의원선거방안,” 『선거관리』 36호 (1990).

71) 안성호, “남과 북 정치통합연구- 남북통합선거문제점 및 대비방안,” 『북한연구학회보』, 제3권 1호 (1999), p. 129.

켜지지 않을지라도, 북한의 선거현황, 선거제도, 관련 법제 등에 대한 사전 연구가 중요하다. 이러한 사전 연구는 통합 이후 남북한 공통 통합 선거법제도를 마련하는데 기초가 될 수 있다.

마지막으로 선관위가 주체가 되어 통일 관련 공적 및 사적 기관, 연구기관, 그리고 시민사회 간 네트워크를 구축해야 한다. 이러한 네트워크는 남북한 사회통합 시 인적 및 물적 자원을 마련하고, 통일 이전과 이후 법제도를 구축하고 적용하는데 핵심이 될 수 있다. 또한 남한 시민들의 자발적인 참여를 이끌어내어 선거과정의 자원봉사자를 확보하고, 국제 선거감시단을 북한지역에 파견할 수 있는 방안을 마련하는 것도 중요하다. 이러한 네트워크 구축을 통해 통합 선거법 구축, 인력 양성, 선거 인프라 구축 등을 공통으로 준비할 뿐만 아니라 사회통합에 대한 인식과 공감대를 확산하는 데 선관위가 핵심 역할을 담당해야 할 것이다.

3. 통일 과정에서의 선거관리위원회의 역할

남북한 통합과정은 점진적으로 진행될 수도 급진적으로 진행될 수도 있다. 점진적 통일과 급진적 통일 모두 주체는 남한이 된다는 점에서 공통점이 있다. 그러나 점진적 통일이 개혁 개방적인 새로운 세력의 등장으로 제한적인 다원성을 허용하며, 그에 따른 대안 세력들이 조직화되는 반면, 급진적 통일은 대안 세력이 거의 없고, 그 체제가 허약하여 국제개입의 정도가 클 수 있다는 차이점이 있다. 급진적 통일 방식과 점진적 통일 방식을 비교하면 다음과 같다.

<표 IV-9> 급진적 통일과 점진적 통일의 비교

	북한체제 변화속도	통일추진 속도	통일 주도	통일협상 방식
점진적 통일	점진적	점진적	한국	북한의 개혁지향적 정 권과 협상
급진적 통일	급진적	신속	한국	북한의 과도정권과 협 상

출처: 통일연구원 자료.

점진적 통일은 남북한이 수평적 통합에 의해 하나의 새로운 통일국
가 건설을 이루기 위해 각각의 대표가 통일헌법안과 절차를 마련하는
등의 과정이 점진적으로 진행됨을 의미한다. 반면 급진적 통일 상황은
북한의 경제난으로 인한 대량 탈북으로 북한이 치안유지 능력을 상실
하거나 북한에서 민중봉기가 발생하는 경우, 북한 권력층 암투에 따른
정권 붕괴의 경우 등에서 발생할 수 있다.⁷²⁾

선거와 관련하여 점진적 통일의 경우에는 남한과 북한에서 자체 선
거가 치러질 가능성이 있고, 급진적 통일의 경우에는 통합선거가 치러
질 가능성이 높다. 이 때 선관위는 두 방식 모두에 대비해야 하는데,
점진적 통일의 경우에는 북한지역의 선거에 간접적으로 개입 및 지원
에 대비해야 하고, 급진적 통일의 경우에는 선관위가 직접 선거를 주관
할 가능성이 높기 때문에 직접 지원할 방안을 모색해야 한다. 그러나
어떠한 방식으로 남북한 통합이 이루어지든 통합 과정에서 선관위의
역할은 큰 차이가 없을 것이다.

남북한 통합과정에서 가장 문제가 되는 것은 치안 문제일 것이다.
즉 남한과 북한의 혼란상황을 안정시키는 것이 우선이며, 민주주의의
확산을 위한 단기적·장기적 방안을 마련하는 것이 선행되어야 할 것이

72) 통일연구원, 『통일한국의 민주적 정당제도 발전방향』, 중앙선거관리위원회 연구용역
보고서 (서울: 통일연구원, 2012). 이 외에도 급진적 통일 상황으로는 ‘전쟁에 의한
통일’을 들 수 있다. 그러나 현재 남북의 경제적, 군사적 격차를 볼 때 이 가능성은
희박하다고 볼 수 있기 때문에 본 보고서에서는 이 상황은 제외한다.

다. 치안 문제가 해결되고, 혼란 상황이 종결되어 사회질서가 어느 정도 자리가 잡히면, 선거를 통한 행정기구 구성, 법제도 정비 등이 본격적으로 이루어져야 하는데, 이 과정에서 선관위의 역할이 중요하다.

통일 과정에서 선관위의 조직 조정 및 기능 확대가 불가피할 것으로 예측된다. 선거과정을 관리하는 인력의 교육 및 북한지역 파견, 자원봉사자 교육, 시민사회와의 협력을 통한 민주적 선거문화 정착, 선거법 위반 행위에 대한 대비책 마련 등의 역할을 위한 준비가 필수적이기 때문이다. 또한 선관위는 통일 이후 통일국가를 위한 정치제도, 선거법제정, 통합선거 등이 이루어질 것에 대비해야 한다. 이 때 자유선거를 가정한다면, 선거관리조직, 통일국가 선거제도의 기본원칙, 북한지역 선거 지원문제 등이 마련되어야 하고, 선거실시를 위한 준비기간이 필요하다. 통일 과정에서의 선관위의 역할은 선거관리, 민주시민교육, 법제도 적용 및 네트워크 활용으로 나누어 살펴볼 수 있다.

가. 선거관리

앞에서도 언급했듯이 점진적 방식이든 급진적 방식이든 통일 과정 중 선거가 치러질 것을 대비하여 선관위 조직의 조정이나 기능의 확대가 이루어질 것으로 예상된다. 선관위의 역할 확대에 따라 선관위 직원이 북한의 선거관리를 주도할 가능성이 높을 것이다. 북한의 민주적 선거과정으로의 변화를 유도하기 위해 인적, 물적 지원방안, 북한 선거위원회와의 교류방안, 북한주민 대상 선거교육과 홍보 등 점진적 선거관리 지원방안을 마련하여 통일 이후 선거과정의 격차에서 오는 차이를 완화하는 대책을 마련해야 한다. 이 과정에서 세계선거기관협의회의 노하우를 기반으로 북한에 선진 선거관리기법 및 구성과 운영, 교육체계, 선거감독 지원, 선거장비 지원 등의 경험을 지원하는 것도 주도권 확보의 방안이 될 것이다.

첫째, 선관위는 선거관리기법을 북한의 선거위원회 등에 전수하고, 각급 선관위의 구성 및 운영에 대해 자문 역할을 해야 한다. 통합 선거에 대비하여 북한의 선거 인력을 대상으로 정치참여의 자유, 민주적 경선, 자유총선거, 선거구, 선거운동, 선거비용 등에 대해 사전 교육을 실시하고, 남한의 선거관리 조직을 북한지역으로 확대 및 전개해야 할 것이다. 또한 언론이나 방송매체를 통해 홍보, 선전, 교육을 지속적으로 실시하고 강화하는 것도 필요하다.

둘째, 선거관련 공무원, 정당 및 후보자, 유권자에 대한 지속적인 교육을 실시해야 한다.⁷³⁾ 특히 북한지역 선거관리와 유권자에 대한 선거 교육을 위하여 남한의 공무원을 파견하고, 정당 관계자 및 후보자에 대한 선거과정, 불법선거운동 등에 대한 사전교육을 실시해야 할 것이다. 후보자 대상 교육 과정에는 언론매체 활용방안, 선전 포스터 작성, 연설문 작성, 방송 토론회 준비 등이 포함된다. 그리고 유권자 대상 선거관리 교육 과정에는 공정한 투표 및 개표 방법, 후보자 등록 방법, 선거를 위한 자원봉사 참여, 지역을 위한 아이디어 개발 등이 포함된다.

북한의 공무원들의 선거과정을 감독 및 관리하는 남한 선관위 직원의 역할도 중요할 것이다. 즉 북한 각급 선관위에 파견할 인력을 양성하고, 북한지역의 후보자와 유권자를 대상으로 하는 선거정치교육의 매뉴얼을 적용해야 한다. 단기적으로는 사전에 구축된 네트워크를 활용하여 연수 프로그램을 진행할 수 있지만, 장기적으로는 선거연수원과 같은 기관의 설치를 통한 연수시설과 프로그램을 이용하여 교육 및 훈련을 실시할 수도 있을 것이다.

셋째, 선거참관단 운영을 통해 선거감독을 지원해야 한다. 남북한 통합 선거를 실시하는 경우, 선거부정 시비를 예방하고, 선거결과에 대

73) 여기서의 교육은 선거관리 차원의 인력양성과 관련된 교육을 의미하며, 선거과정과 관련된 기술적인 부분에 대한 교육이다. 이에 비해 민주시민교육은 선거관리 교육을 포함하는 광의의 개념이며, 민주주의의 근본 원칙, 가치 등과 관련된 것이다. 이 글에서는 두 교육을 구분하여 서술한다.

한 신뢰를 확보하기 위하여 남한 선관위에서 직접 선거참관단을 파견하거나 기존의 기구들과 연계하여 선거참관을 실시할 수 있다. 즉 사전 교육지원과 북한주민과 북한출신 선거요원을 교육시키기 위한 1만 명 정도의 선거교육과 선거과정 감시 요원을 양성해야 할 것이다.⁷⁴⁾ 또한 국제기구에서의 선거감시단 파견을 통해, 선거운동과정, 투표과정, 개표과정, 선거결과에 대한 인정 등 모든 선거과정을 객관적으로 감시할 수 있는 방안도 모색해야 할 것이다.

북한에서는 표현의 자유가 보장되어 있지 않고, 표현의 수단으로써의 선거운동도 익숙하지 않기 때문에 선거과정에서 공명함 및 공정성과 관련된 문제가 발생할 수 있다. 따라서 북한지역 선거운동의 통제 및 관리, 북한 후보자들의 요구에 대한 반응, 선거방해, 시위 혹은 테러 등에 대한 사전 대비책이 마련되어야 한다. 또한 후보자의 공약남발, 지역감정 호소 등의 선거운동전략에 대한 규제책도 마련되어야 할 것이다.

넷째, 선거장비 지원 등 북한에 대한 재정 지원이 이루어져야 한다. 북한에서 선거가 이루어지고 있지만, 투표용지, 기표대, 기표막, 투표함, 전자투표기 등 기본 장비뿐만 아니라 통합선거인명부시스템 등도 갖추고 있지 않기 때문에 통합선거에 대비하여 선거장비 지원을 통한 재정을 지원해야 할 것이다.

다섯째, 선거과정에서의 홍보에 대한 고려가 필요하다. 선거 과정에서 후보자들은 다양한 선거운동 방식(면대면, 인쇄물 배포 등)을 통해 유권자의 표를 호소할 것인데, 이러한 후보자 간 경쟁, 유권자의 투표 참여 등에 대한 홍보가 이루어져야 한다. 특히 선관위는 후보자 및 유권자를 대상으로 선거과정이 공정하고 자유롭게 이루어질 수 있도록 공명선거, 자유선거를 지속적으로 홍보해야 할 것이다.

74) 안성호, “남과 북 정치통합연구- 남북통합선거 문제점 및 대비방안,” p. 132.

나. 민주시민교육

통일 과정에서 중요한 것은 공정하고 자유로운 선거문화를 정착하는 것이다. 선거문화 정착은 시민사회 육성과도 관련이 있다는 점에서 중요하다. 즉 선거가 치러지기 전 남과 북의 시민사회의 균형적 발전을 위하여 새로운 체제를 위한 민주시민교육이 활성화되어야 한다. 민주시민교육은 문제를 직접적으로 해결할 수 없지만, 문제의식을 강화시키고 정치적 해결안을 준비하는 발판이 되어 이질적인 두 체제가 사회문화적으로 통일 혹은 통합하는데 기여할 수 있다.⁷⁵⁾

통일과 사회통합을 위한 민주시민교육의 조건과 전략으로는 첫째, 다원주의 사회 내에서 구성원들의 상충되는 신념과 가치, 이해관계를 조정하여 다양성 속의 통합을 이루어내기 위한 ‘다름’의 승인, 둘째, 사회적 대타협의 최소조건으로는 강제성의 금지, 논쟁성의 유지, 정치적 행위능력의 강화, 셋째, 실제 교육 현장에서 요구되는 제도적 조건으로 민주시민교육의 자율성 획득이 제시될 수 있다.⁷⁶⁾ 특히 남북한 주민들 사이의 평화적이고 민주적인 갈등해소 과정에서는 통일교육 보다 내적 통합을 위한 민주시민교육이 중요하며, 민주시민을 육성하고, 이질화를 극복하며, 생활세계의 통합을 실현하는데 초점을 맞추어야 한다.⁷⁷⁾

75) 게하르트 미켈스, “독일인이 말하는 통일이야기3: 민주시민교육 정신적, 사회적 통일에 기여한다,” 『통일한국』 (1999.3).

76) 이경희, “남북한 통일에 대비한 민주시민교육의 문제점과 극복방안,” 『한국동북아논총』, 제54집 (2010).

77) 변중헌, “남북한 통합을 위한 시민교육의 과제,” p. 183.

<표 IV-10> 통합단계에 따른 통일교육과 민주시민교육의 내용체계

통합과 통일단계 (목표)	적합한 교육형태	교육의 내용
<ul style="list-style-type: none"> • Ⅲ단계: 심화된 통합 	민주시민교육 (통일이후 교육/사 회통합교육)	<ul style="list-style-type: none"> - 평화적 갈등관리 및 해결능력 - 참여, 배려, 다문화 시민성 함양 - 민주주의와 자본주의의 이해 및 적용

출처: 변중헌, “남북한 통합을 위한 시민교육의 과제,” 『윤리연구』, 제80호(2010)에서 발췌.

남북한 통합 과정에서 선관위의 민주시민교육은 다음에 초점을 맞추어야 한다. 첫째, 남한과 북한주민들을 대상으로 각각 교육과정을 차별화해야 할 것이다. 남한 주민들에게는 북한에 대한 이질성 극복, 자발적 참여 강조 등에 초점을 맞추는 반면 북한주민들에게는 민주주의의 원칙, 과정 등에 대한 기본 교육에 초점을 맞추어야 한다.

둘째, 가능하다면 선관위가 주체가 되어 민주시민교육 담당 주체들 간의 네트워크를 활용해야 할 것이다. 남한에서는 정부부처, 시민단체, 학계 등 다양한 주체들이 민주시민교육을 실시하고 있는데, 이들의 교육과정과 노하우를 적용하여 민주시민교육 과정에 적용해야 한다. 만약 민주시민교육의 제도화가 이루어진다면, 이 기관이 중심점이 되어 남북한 모두의 교육 주체가 될 수 있을 것이다. 또한 남북한 주민들의 자원봉사를 이끌어내어 이들을 활용하는 방안도 강구해야 한다.

셋째, 남북한 대상 민주시민교육의 내용(contents)은 다음에 초점을 맞추어야 한다. 민주시민교육은 중립성, 민주성, 참여성, 보충성, 독립성, 개방성, 포용성, 다양성, 네트워크 및 정보공유를 기본 원칙으로 한다. 이와 같은 원칙에 따라 민주시민교육은 정치문화, 정치사회화, 시민사회 등에 대한 논의가 필요하며, ① 북한주민에 대한 시민교육-지역별, 직업별 교육, ② 자유 민주주의 강의, ③ 자본주의 학습, ④ 새로운 통합체제를 위한 사회교육의 활성화 등이 고려될 수 있다.⁷⁸⁾ 통일 이

78) 손기웅, 『남북한 환경분야 교류협력방안: 다자적 양자적 접근』 (민족통일연구원,

후 민주주의 정착을 위한 민주시민교육은 지속적인 민주시민교육을 양성하는데 초점을 맞추어야 하는데, 통합 심화 단계에서의 민주시민교육 과정의 기본적 내용은 다음의 <표 IV-11>에 제시하였다.

<표 IV-11> 남북한 통합 심화단계의 민주시민교육

	기존체제	통합형 공동체 가치	민주시민사회의 실천적 가치
남 한	민주주의 자본주의	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 합리적 시장원리에 바탕한 경제구조-성숙한 자본주의 ◆ 전통가치의 현대적 해석과 응용 ◆ 현실적, 실용적 민족주의 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 합리적 경쟁과 비판 ◆ 공정한 다수결과 소수의 존중 ◆ 정보의 공유와 개방적 커뮤니케이션 ◆ 합목적적 토론
북 한	사회주의 주체사상	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국내정치사회 복지 증진 ◆ 자율성과 개인가치 중요성 ◆ 평등과 공동체의식 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 타협과 관용 ◆ 개인권리 존중 ◆ 개인 및 집단의 의무와 책임 ◆ 공동이익대표체계로서의 대의제 ◆ 사회정의로서의 법치주의

출처: 김인혁, “통일에 대비한 민주시민교육의 모형 연구,” 『국민윤리연구』, 제40호 (1998).

남북한 통합과정에서 민주시민교육을 시행하는 경우, 교육과정의 목표와 관련하여 다음의 사항을 고려해야 한다. 공공영역에서의 민주시민교육이 이념성을 배제할 수 없지만, 시민권의 관점에서 적극적이고 비판적인 시민을 양성하는 방향으로 교육이 이루어져야 하고, 보수와 개혁을 동시에 달성하는데 목표를 두어야 할 것이다.⁷⁹⁾ 즉 민주시민교육의 방향은 민주주의에 대한 내용의 가르침을 통해 착한 시민(good citizen)을 양성하는 것보다는 민주주의 사회에서 권리의 행사와 책임과 같은 민주주의 원리의 실행 교육을 통해 적극적이고 비판적인 시민

1996.9), pp. 122-126.

79) 심성보, 『인간과 사회의 진보를 위한 민주시민교육』 (서울: 살림터, 2011), p. 183.

을 양성하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.⁸⁰⁾

다. 법제도 이행 및 네트워크 활용

남북한 통일 과정에서 통합선거가 실시되는 경우, 사전에 남한과 북한 간 합의된 법제도를 적용하고, 구축된 네트워크를 활용해야 할 것이다. 통합선거 과정은 정당들이 공정하게 경쟁해야 하고, 표현의 자유가 보장되며, 의석수와 득표율이 일치되어야 하고, 부정선거가 이루어지지 않도록 진행되어야 한다. 법 제도 구축과정에서 북한지역의 특수성이 고려되는 등 북한의 의견이 반영되고, 형평성이 보장되는 것이 중요하다. 통합을 위한 선거법과 통일 국가의 선거제도에 대한 기본 원칙에 대한 합의가 이루어지는 것이 선행되어야 하며, 합의가 이루어진 후 1~2년 기간 남북한은 상호협력 하에 선거를 준비해야 할 것이다. 이 과정에서 선관위는 양측이 합의할만한 민주적 선거과정, 선거법, 선거문화 등의 개혁을 주도할 방안을 마련하여 남북한 간 합의된 선거제도가 수용되고, 준수될 수 있도록 법 제도 이행과 네트워크 활용에 초점을 맞추어야 한다.

첫째, 대통령·국회의원·지방자치 선거 등 공직선거 유형별 시나리오를 준비하면서 남북한 통합선거법을 적용해야 한다. 통합선거법은 공직선거법, 정당법, 정치자금법 등을 포괄한다. 여기서 고려해야 할 사항들은 자유총선도입, 공직선거의 시기, 선거구조정문제, 지역구와 비례대표제 배분정도, 통합선거인명부 마련 등을 들 수 있다. 물론 전국적인 의회 선거는 지방자치 선거에 비해 늦어질 가능성이 높다. 의회 선거는 정당이 핵심인데, 북한에서 정당 구성이 늦어질 수밖에 없기 때문이다. 하지만 지방자치단체장을 선발하고, 각 지역별 의원을 선출하는 선거는 정당이 없어도 가능하다. 여기서 선관위는 독일 통일과정에서 독일연방

80) R. Deucher, *Citizenship, Enterprise and Learning* (Trentham Books, 2007).

선거위원회의 사례를 참고로 하여, 정당의 적격여부를 심사하고, 비례 대표 명부를 제출받는 역할을 담당할 수 있다. 결국 선관위는 각각의 공직선거 유형 및 시기에 따라 사전에 합의된 통합선거법을 순조롭게 이행하는데 초점을 맞추어야 한다.

둘째, 선거 과정에서의 공정성, 투명성 등을 보장하기 위해 선거법 위반행위에 대한 규제의 실효성을 확보해야 한다. 여기에는 후보자 검증, 불법 선거운동 조사, 감시 및 단속, 투표 및 개표 과정의 공정성 보장 등이 포함된다. 특히 북한지역의 후보자의 경우, 등록 시 엄정한 평가 작업이 선행되어야 하고, 선거비용 지출에 대해 감시가 이루어져야 한다. 후보자와 유권자의 선거운동 과정에서도 공천헌금, 금품수수, 흑색선전, 불법선전, 폭력 등 위반행위가 발생하지 않도록 예방활동을 전개하고, 위반행위에 대한 단속과 법적용이 필요하다. 또한 투표와 개표 과정에서의 부정행위에도 처벌에 대비해야 할 것이다. 선관위는 선거 관련 법 제도를 정비한 후, 선거법 위반 사항에 대해 처벌할 수 있도록 엄중한 법적·제도적 차원의 대책을 마련해야 하지만, 한편으로는 자유로운 선거의 경험이 부족한 북한에 대해서 신축성 있는 법 적용도 중요할 것이다.

셋째, 사전에 구축된 공적, 사적 네트워크를 활용해야 한다. 선관위가 주체가 된 네트워크가 남북한 통합 선거 과정에서 법 제도가 운용되는데 핵심 역할을 담당할 수 있다. 특히 금권선거를 방지하기 위해 선관위에 자원봉사자를 등록하는 방안, TV를 통한 홍보 등도 고려해야 할 것이다.

위와 같은 법 제도의 구축 및 이행과 네트워크 형성 및 활용도 중요하지만, 공정한 선거문화 형성, 선거의 자유에 대한 이해 등 남북한 유권자와 후보자의 의식 전환이 더욱 중요할 것이다.

V. 결론

본 연구는 통일한국의 정치통합을 위해 정당, 선거제도의 발전방향과 선거관리위원회의 역할을 제시하고자 했다. 이를 위해 우선 독일 통일의 정당통합과 선거결과를 통해 시사점을 도출하였다. 그리고 독일사례의 시사점을 고려하고 통일한국의 특수성을 반영하여 통일한국의 정당제도 및 선거제도의 기본방향을 제시하였다. 더불어 정치공동체의 통합을 위한 선거관리위원회의 역할을 통일이전과 통일과정으로 분리하여 제시하였다.

우선 독일통일사례의 정당통합과 선거결과에의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 서독이 민주적이고 평화적인 방법으로 동독과 통일을 할 수 있었던 것은 서독의 정당정치의 안정과 정치지도자의 정치적 지속성이 있었기에 가능하였으며, 통일독일의 정치안정과 정치발전은 이를 바탕으로 하고 있다고 할 수 있다. 통일한국의 정당통합 과정 역시 독일과 유사하게 남한의 정당 중심으로 북한지역에 지구당이 만들어지거나 북한의 노동당이 변화를 거치며 북한지역 주민을 대변하는 정당으로 등장할 수 있을 것이다. 따라서 북한지역의 새로운 정당 등장 및 정당 변화에 대비하여 선거관리위원회의 대응방안이 모색되어야 하며, 북한 노동당이 정당 등록을 할 경우 헌법적 가치를 훼손하지는 않는지에 대한 충분한 법리적 검토와 대비도 함께 요구된다.

둘째, 독일통일 후 첫 총선결과는 통일 후 처음 치러진 연방선거임에도 불구하고 1949년 이래 가장 낮은 투표율(77.8%)을 기록하면서 새로운 통일독일 국민들의 정치적 참여의식이 낮음을 보여주었다. 통일 직후 대통령선거, 총선, 지방선거 등이 이루어질 경우 초기에는 북한주민들의 참여 열기가 높을 것으로 예상되지만, 한편으로 민주주의에 대한 이해 부족, 선거과정에 대한 이해 부족, 통일과정에서의 실망감으로 정치참여 및 투표율이 급격하게 하락할 여지가 높다. 이러한 관점에서

북한지역 주민에게 민주주의의 작동원리, 주권의 의미 및 선거과정에 대한 이해, 그리고 정치권리 및 의무에 대한 이해를 돕는 민주시민교육적 대비를 통해 정치적으로 소외되거나 정치참여가 낮아 대의제 민주주의가 위협받는 일이 없도록 하여야 할 것이다.

셋째, 독일통일을 이끌었던 당시 연정파트너였던 기민련(CDU/CSU) 및 자민당(FDP)의 연립정권은 선거에서 승리함으로써 통일정책에 대한 정당성을 확보하게 되었다. 선거를 통한 통일의 정치적 통합 완성 및 정당성의 확보라는 관점에서 통일 후 첫 선거는 중요한 의미를 가지므로, 이 선거가 공정하고 자유로우며 정책중심으로 이루어질수록 남한의 정당은 이에 준비하고 대비할 수 있는 역량을 갖추어야 할 것이다.

넷째, 독일은 선거운동에 대해 특별한 법적 규제가 없이 자유로우며 선거운동의 개시 시기도 법적으로 명시되어 있지 않다. 따라서 후보자나 일반인이 선거법을 위반하여 처벌 받는 일은 거의 없다. 그에 반해 우리 선거법은 복잡하고 규제 중심적이어서 후보자나 유권자가 의도하지 않게 법을 위반할 소지가 높다. 그럼으로 특히, 북한지역 출신 후보자나 유권자가 실수로 선거법을 위반하는 사례가 발생하지 않도록 사전 교육 및 홍보가 필요하다.

마지막으로 통일한국의 선거에서 북한지역 주민들이 정당 성향을 가지고 투표에 임하기보다는 직면한 통일 문제를 중심으로 전략적 투표를 행사할 가능성이 높다. 이에 대비하여 통일 후 사회통합과 정치안정, 민주주의를 공고히 할 수 있는 선거제도에 대한 개정 및 정비가 요구된다. 또한 선거에 임하는 정당들이 책임질 수 없는 무책임한 공약을 남발함으로써 선거이후에 사회통합을 해치고 정치적 실망감을 증폭시키지 않도록 선거문화를 만들어 나가야 할 것이다.

이런 관점에서 볼 때, 독일정치교육은 통일 이후 민주주의 정착과 공고화라는 측면에서 우리에게 주는 시사점이 크다. 따라서 장기적으로 통일 후 남북한 정치통합의 완성이라는 관점에서 민주시민교육은 중요

한 의미를 가진다. 이 부분은 우리의 중앙선거관리위원회가 통일한국의 민주주의를 위해 준비하고 담당해야할 가장 중요한 역할일 것이다.

그리고 통일한국의 정당제도와 선거제도는 다음과 같은 기본방향에 의해 수립되는 것이 바람직하다. 통일한국의 정부형태로서 대통령제를 선택한다면 남북화합을 위해 러닝메이트방식으로 정·부통령제를 도입할 필요가 있다. 또 대통령의 권력집중을 억제하고, 부통령이 대통령의 보조적 역할로 전락하는 것을 막기 위해 대통령과 부통령의 권한을 실질적으로 분점하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 예컨대, 국방과 외교는 대통령이, 내정은 부통령이 담당하는 방안을 고려해볼 수 있다. 통일한국의 대통령선거는 후보난립에 따른 선거혼탁과 대표성의 문제가 발생할 가능성이 있으므로 선거제도의 측면에서 절적인 억제기제를 마련할 필요가 있다. 무소속 후보의 경우 유권자 추천인의 수를 상향조정하고, 후보 기탁금 액수도 증액하며 반환규정도 강화하는 방안을 고려해볼 수 있다.

국회의원 선거제도에서 통일의회의 의원정수는 하원 500석, 상원 100이 적정수일 것이다. 하원은 지난 19대 총선의 선거구 평균인구수가 20만 정도이고, 지역구의석이 250석에 약간 못 미치는 점을 감안하면 남한 인구의 절반인 120~130석 규모가 북한에 배분되는 의석으로 적정선일 것이다. 따라서 남북한 전체 지역구의석은 370~380석, 비례의석은 지역구의 1/3 수준인 120~130석으로 총의석은 500석 전후가 될 것이다. 상원은 남북의 균형적 대표성을 구현한다는 취지에서 각각 50석을 동일하게 할당하고, 권역은 행정구역을 포괄하는 대권역으로 구분한다. 예컨대, 북한지역은 현재 이북 5도로 구분하고 있는 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도의 5개 권역에, 남한지역에는 서울·인천·경기, 충청, 강원, 호남·제주, 영남의 5개 권역에 각각 10씩을 배분하는 방식이다.

상원의원은 독일과 같이 지역의 대표를 임명하는 방식을 고려해볼

수 있으나, 그럴 경우 행정구역의 개편이 전제되어야 하고 민주적 정당성이 결여될 수 있으므로 주민의 직접선거로 선출하는 방식을 검토해볼 수 있다. 선출방식은 하나의 선거구에서 다득표자 순으로 당선인을 결정하는 단기비이양식(Single Non-Transferable Vote)이 바람직할 것이다.

하원선거제도로는 다수대표제와 비례대표제를 혼합한 독일식 정당명부제가 적합할 것이다. 독일식 정당명부제는 높은 비례효과를 보이면서도 인물대표성을 구현하는 장점을 가진다. 독일식 정당명부제에서 발생하는 초과의석과 그로 인한 ‘부정적 득표비중(negative voting weight)’ 즉, 득표와 의석간 역전 문제는 ‘지역구연동배분방식(direct-seat conditioned divisor method)’을 적용함으로써 해결할 수 있다.

하원의 권역은 지역적으로 배타적 지지기반을 갖는 정당이 서로 상대지역에 당선인을 낼 수 있도록 남북한 각 4~5개로 넓게 설정하는 것이 바람직하다. 권역의 범위를 넓게 설정하면 득표수가 적은 정당의 후보도 당선될 가능성이 높아지게 된다. 선거구방식은 1인 선출의 소선거구제에 2인 이상을 선출하는 중선거구제를 가미하는 방안을 고려해볼 수 있다. 이 같은 방식은 선거구가 광역화되므로 선거구획정시 행정구와의 경계충돌을 상당부분 완화시킬 수 있어 인구비례에 따른 공정한 선거구획정에 기여할 수 있다.

지방의회 선거제도에서는 지역주민의 다양한 이익이 대변될 수 있도록 비례대표가 확대되어야 할 것이다. 다만 전면적 비례대표제보다는 비례의석수를 전체 의원정수의 2/3 정도로 설정한 비례제 우위의 선거제도가 적절할 것이다. 또한 정당제도의 개방성을 높이기 위해 지역단위에서 정당활동이 보장될 수 있도록 지방정당(local party)을 허용하고, 봉쇄조항(threshold)을 완화하거나 철폐할 필요가 있다. 봉쇄조항의 철폐로 군소정당의 난립이 우려된다면 이를 유지하되 2% 이하 수준으로 설정하는 것을 고려해볼 수 있다.

통일한국의 정당체제는 외형적으로는 다양한 정당스펙트럼을 형성

하는 다당제, 이념적으로는 극좌정당이나 극우정당이 존재하지 않고 중도로 수렴되는 온건다당제의 구도가 바람직하다. 정당설립요건은 완화하여 북한지역의 정당설립을 촉진함으로써 사회적 균열의 표출을 유도할 필요가 있다. 민주적 기본질서에 위배되는 극단적 성향의 정당이라면 헌법재판소의 위헌정당해산권을 통해 제재하면 된다. 정당난립을 통제하기 위한 수단이라면 정당설립요건보다는 봉쇄조항을 조정하는 방안이 합리적이다. 현재의 봉쇄조항은 전국적으로 지역구에서 5석을 획득하거나 정당득표율 3% 이상을 얻은 정당에 한하여 비례의석을 배분하는 방식이다. 정당난립을 차단하기 위해서는 정당득표율을 5% 수준으로 상향조정할 필요가 있다.

다음으로 정치공동체의 통합을 위해 선거관리위원회는 다음과 같은 역할을 해야 할 것이다. 민주주의 제도적 여건 마련과 정착에 기여하는 선관위 역할의 기본 틀은 크게 선거관리, 민주시민교육, 법제도 및 네트워크 구축으로 구분된다. 선관위의 기본적인 ‘선거관리’ 역할은 선거관리 절차 구축, 선거법 위반 행위 예방·감시 및 단속, 선거비용 관리, 홍보활동 등이다. ‘민주시민교육’은 시민의식 함양과 정치발전을 목표로 하며, 선거연수원에서 담당하고 있다. 그리고 선관위의 ‘법제도 및 네트워크 구축’은 전문성을 기반으로 역할이 확대되고 있음을 의미하는데, 정치관계법제를 선진화하기 위한 의견을 제출하고, 정치제도를 연구하며, 외국 선관위와의 교류를 확대하고 있다. 이와 같은 선관위 역할의 기본 틀은 통일 이전과 통일 이후 단계에도 적용될 수 있다.

선거관리위원회의 통일 이전 사전 대비책은 다음과 같다. 첫째, ‘선거관리’업무는 전체 유권자 수를 파악하여 선거인 명부 작성에 대비하고, 선거구 확정에 따른 각급 선관위 설치를 준비하는 것이다. 또한 각급 선관위에 파견할 선거관리 인력을 사전에 양성해야 하며, 선거관리에 소요되는 비용을 사전에 산정하여 예산을 미리 마련해두어야 한다.

둘째, 통일에 대비한 선관위의 ‘민주시민교육’은 남북한 갈등의 합리

적 해소, 이질성·분리·차별의 극복, 주민의 참여의식 고취와 시민의식을 함양하는데 목표를 두어야 한다. 현재 남한의 통일교육과 민주시민교육은 연계되어 있지 않으며, 이에 따라 통일의 필요성에 대해 부정적 인식이 높아지고 있다. 따라서 통일에 대비하는 민주시민교육은 이질적인 두 사회의 정치·사회 통합에 대한 교육을 담당할 수 있는 전문가를 양성하고, 관련 커리큘럼과 콘텐츠를 개발해야 한다. 아울러 정치·제도적 측면뿐만 아니라 문화적 측면까지 고려하는 방향으로 준비해야 한다. 또한 교육의 지속성을 위하여 민주시민교육의 제도화가 필요하다.

셋째, 통일에 대비한 선관위의 ‘법제도 및 네트워크 구축’은 정치제도 전반에 대한 대비책 마련을 통해 북한 체제 변화에 도움을 줄 수 있는 방향으로 진행되어야 한다. 특히 북한의 비민주적 제도를 변화시킴으로써 민주주의 원칙이 지켜질 수 있는 선거법제를 마련하는데 초점을 맞추어야 한다. 민주적 선거법제에는 대표성 및 비례성이 확보되는 국회의원 의석수, 선거구, 선거방식 등이 포함되는데, 유권자의 정치참여가 보장되고 선거의 규제와 자유가 조화되는 것이 중요하다. 선관위의 역할과 관련해서는 중립성 및 독립성이 보장되는 선관위의 법적 기능에 대해 우선적으로 고려해야 한다. 또한 선거구 획정에 대한 연구가 선행되어야 하며, 선거법 위반 사례에 대비하여 법적·제도적 차원의 대책을 마련해야 한다. 그리고 북한의 정치·제도 상황에 대한 연구가 필요하다. 아울러 선관위가 주체가 된 통일 관련 공적 및 사적기관, 연구기관, 시민사회 간 네트워크를 구축해야 한다.

다음으로 통일 과정에서 선거관리위원회는 점진적 통일 방식과 급진적 통일 방식에 대비해야 한다. 두 방식은 선거가 남북한 각각 자체적으로 치러지거나 혹은 통합선거가 치러질 수 있다는 차이점이 존재하지만, 한국이 주도가 된다는 공통점이 있으며, 따라서 선관위의 역할에는 방식에 따라 큰 차이는 없을 것이다.

첫째, 통일 과정에서 선관위는 ‘선거관리’를 위하여 조직의 조정이나

기능의 확대가 이루어질 것이며, 이에 따라 북한의 선거관리를 주도할 가능성이 높다. 선거관리기법을 북한의 선거위원회에 전수하고, 각급 선관위 구성 및 운영에 자문 역할을 해야 한다. 그리고 선거과정을 관리할 선거관련 공무원, 정당 및 후보자, 유권자에 대한 지속적 교육을 실시해야 한다. 또한 선거참관단 운영을 통해 선거감독을 지원해야 한다. 아울러 선거장비 지원 등 북한에 대한 재정 지원이 이루어져야 한다. 그리고 선거과정에서 공명선거, 자유선거를 지속적으로 홍보해야 한다.

둘째, 통일 과정에서 선관위의 ‘민주시민교육’은 내적통합을 목표로 지속적으로 이루어지는 것이 중요하다. 민주시민교육이 문제를 직접적으로 해결하기는 어렵지만, 문제의식을 강화시키고, 정치적 해결안을 준비하는 발판이 될 수 있다. 선관위의 민주시민교육은 남한과 북한주민을 대상으로 차별화된 교육을 실시해야 한다. 그리고 다양한 민주시민교육 주체들의 노하우와 이들 간 네트워크를 활용해야 한다. 아울러 남북한 통합 심화단계에서 교육의 내용은 공동체의 가치와 민주시민사회의 실천적 가치를 확산하는데 초점을 맞추어야 한다.

셋째, 통일 과정에서 선관위는 사전에 마련해 둔 ‘법제도 이행’과 ‘네트워크 활용’에 중점을 두어야 할 것이다. 선관위는 남북한이 모두 합의할만한 민주적 선거과정, 선거법, 선거문화를 주도할 방안을 마련하여 남북한에 합의된 선거제도가 수용되고, 준수될 수 있도록 해야 한다. 우선 대통령·국회의원·지방자치 선거 등 공직선거 유형별 시나리오를 준비하면서 통합선거법을 적용해야 한다. 그리고 선거과정에서의 공정성, 투명성 등을 보장하기 위해 선거법 위반행위에 대한 규제의 실효성을 확보해야 한다. 또한 사전에 구축된 공적, 사적 네트워크와 자원봉사자 참여를 활용해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강명세. “통일과 정치 균열의 변화: 독일의 교훈.” 『통일경제』. 제42호. 서울: 현대경제연구원, 1998.
- 강원택. 『통일 이후의 한국 민주주의』. 서울: 나남, 2012.
- 강장석. “통일헌법의 구성원리와 통치구조.” 『한국의회학회보』. 창간호, 2012.
- 권영설. “통일지향적 정부형태로서의 대통령제.” 『공법연구』. 27집 3호, 1996.
- 김계동. “남북한 체제통합을 위한 한국의 전략.” 『통일연구』. 제16권 제1호, 2012.
- 김미경. 『정치교육을 통한 동질성 회복 과정 연구 - 독일 통일 후 구동독 지역 사례를 중심으로 -』. 인하대 박사학위논문, 2011.
- 김영태. “민주시민교육으로서 당원교육의 중요성과 전략.” 『한국민주시민교육학회보』. 제11권 제2호, 2009.
- 김우진. “한반도 통일국가의 양원제 의회에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 6호, 2011.
- 김인혁. “통일에 대비한 민주시민교육의 모형 연구.” 『국민윤리연구』. 제40호, 1998.
- 김종갑. “독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
- 김종철. “정치개혁을 위한 선관위의 역할과 과제.” 『선거관리』. 50호, 2004.
- 김창환 외. “독일의 학교 및 사회통일교육 프로그램 개발 및 운영 실태 분석.” 통일부 통일교육원, 2002.
- 김철수 편. 『대한민국 정부형태 어떻게 할 것인가: 대통령제냐 의원내각제냐』. 서울: 예지각, 2010.
- 김철수. “통일헌법 제정의 문제.” 『학술원논문집: 인문사회과학편』

- 36, 1997.
- 도회근. “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로.” 『공법연구』. 40집 2호, 2011.
- 미켈스, 게하르트. “독일인이 말하는 통일이야기3: 민주시민교육 정신적, 사회적 통일에 기여한다.” 『통일한국』. 3월호, 1999.
- 박명규 외. 『2009 남북통합지수』. 서울대 통일평화연구소, 2010.
- 박병석. “통일한국의 정당체제와 선거제도: 사회적 균열구조위에서의 전망.” 『사회과학연구』 6, 1994.
- 박상철·박정원. 『북한의 선거제도』. 한국법제연구원 북한법제분석 96-2, 1996.
- 박수혁. “통일한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 2호, 2010.
- 박승재. “평화통일정책에 의한 통일국회의원선거방안.” 『선거관리』. 36호, 1990.
- 박윤식. “북한의 선거: 선거는 주민통제를 위한 강제수단.” 『통일한국』. 9월호, 2007.
- 박종철. “통일한국의 갈등과 정치사회적 통합: 정치제도와 사회적 갈등해결 메커니즘.” 『통일이후』. 7호, 2004.
- 박종철. “통일한국의 정치적 갈등구조와 온건다당제.” 『한국과 국제정치』 22, 1995.
- 박찬욱. “대표성 제고와 신중한 입법, 통일대비를 위한 양원제 국회 도입: 입법부.” 대화문화아카데미 편. 『새로운 헌법 무엇을 담아야 하나』. 서울: 대화문화아카데미, 2011.
- 변종현. “남북한 통합을 위한 시민교육의 과제.” 『윤리연구』. 제80호, 2010.
- 성기중·윤여상. “북한의 선거제도와 투표 행태 분석.” 『한국동북아 논총』. 제26집, 2003.
- 성낙인. 『통일헌법상 권력구조에 관한 연구』. 서울: 서울대학교 통

- 일연구소, 2008.
- 손기웅. 『남북한 환경분야 교류협력방안: 다자적 양자적 접근』. 민족통일연구원, 1996.
- 송태수. “독일 통일에서 정당의 역할” 『사회과학연구』. 제4권 1호. 2006.
- 송우현. 『민족통일과 선거관리위원회의 대응』. 대전광역시 선거관리위원회 직원연구논문, 2003.
- 신두철. “독일의 다원주의 정치교육의 의미와 체계,” 『NGO연구』 제3권 1호, 2005.
- 신두철. “독일정치재단에 대한 고찰과 시사점 연구.” 『한독사회과학논총』. 제19권 3호, 2009.
- 신두철. “시민교육과 정치참여에 대한 고찰.” 『한국시민윤리학회보』. 제12집, 2009.
- 신두철·김원 역. 『선거법과 정당제도』. 서울: 엠-에드, 2005.
- 신두철·허영식. 『민주시민교육의 정석』. 서울: 오름출판., 2008.
- 심성보. 『인간과 사회의 진보를 위한 민주시민교육』. 서울: 살림터, 2011.
- 안성호. “남과 북 정치통합연구- 남북통합선거문제제점 및 대비방안.” 『북한연구학회보』 3(1), 1999.
- 유진숙. “독일 통일의 국내정치적 결정요인 분석: 수상리더십과 정당정치적 요인.” 『한국정치학회보』. 제45집 제4호. 2011.
- 유현중. “스페셜 이슈: 2012 양대선거와 선관위의 역할.” 『지방행정』 61(7), 2012.
- 이경희. “남북한 통일에 대비한 민주시민교육의 문제점과 극복방안.” 『한국동북아논총』. 제54집, 2010.
- 이계만. “북한 개정 선거법의 내용과 평가.” 『한국동북아논총』. 제11집, 1999.
- 이종우. “정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제- 정치관계 법제 중심으로.” 『의정연구』 4(1), 2009.

- 임성호. “선거관리와 대의민주주의 거버넌스: 그 관계의 양면성.” 『국정관리연구』 3(1), 2008.
- 임종훈. “국가권력구조의 개편방향.” 『헌법학연구』. 12권 4호, 2006.
- 정병기. “통일독일 구동독 지역 정당체제: 연방주별 특수성이 반영된 새로운 다양성.” 『한국정치학회보』. 제45집 제4호, 2011.
- 정영화. “남북평화변영을 위한 헌법적 과제.” 『공법연구』. 33집 5호, 2005.
- 정원칠. “한국전쟁 발발 60주년: 변화하는 한국민의 대북인식과 통일인식.” 『EAI 여론브리핑』. 제 84호, 2010.
- 중앙선거관리위원회 보도자료. “전 세계 선거관련 국제기구 대표단, 대한민국을 ‘세계 민주선거 지원기구’ 유치국으로 선정.” 2013.3.27.
- 중앙선거관리위원회. “민주주의와 함께 한 선관위 50년.” 『e-선거정보』 2013-12호, 2013.
- 중앙선거관리위원회. “사상최대 규모의 선거를 치룹니다.” 『e-선거정보』 2010-15호, 2010.
- 중앙선거관리위원회. 『제 18대 대통령선거 총람』. 경기도, 과천시: 중앙선관위 선거1과, 2013.
- 중앙선거관리위원회. 『제 19대 국회의원선거 총람』. 경기도, 과천시: 중앙선관위 선거1과, 2012.
- 최종고. “남북한 법제비교의 과제와 방법.” 『법제연구』. 2권 1호, 1992.
- 카르스텐 그라보프. “독일의 정당민주주의와 정당재단의 역할.” 『정당민주주의와 정당재단의 역할 세미나』. No. 1, 2006년 12월.
- 통일연구원. 『2009 북한 개요』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 통일연구원. 『통일한국의 민주적 정당제도 발전방향』. 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서. 서울: 통일연구원, 2012.
- 하세헌. “지방분권 실현과 지방정당의 육성.” 『한국지방자치연구』. 9권, 2007.

- 한만길. “통일교육 방향은 성숙한 민주시민 육성.” 『통일한국』. 5월호, 2008.
- 함성득. “한국 대통령제의 발전과 권력구조 개편: ‘4년 중임 정·부통령제’ 도입에 관한 소고.” 『서울대학교 법학』. 50권 3호, 2009.
- 허문영 · 이정우. 『통일한국의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 허영식. “독일의 민주시민교육 운영체제.” 『한국민주시민교육학회보』. 1997.
- 홍재우. “민주주의와 선거관리: 원칙과 평가.” 『의정연구』. 제16권 3호, 2010.

Almond, G. & Verba, S. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Bärbel, Möller. "Parteien im lokalen Raum: Empirische Befunde aus Jena und Frankfurt (Oder)." Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), *Parteien und Wähler im Umbruch. Parteiensystem und Wählerverhalten in der ehemaligen DDR und den neuen Bundesländern*, Opladen 1994.

Barber, Benjamin R. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Bausback, Winfried. *Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*. Frankfurt am Main: Lang, 1998.

Beck, Ulrich. *Weltrisikogesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhkamp, 2007.

Behnke, Joachim. *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*. Baden-Baden: Nomos, 2007.

Birkmeier, Olga. Kai-Friederike Oelbermann, Friedrich

- Pukelsheim, and Matthias Rossi. Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahl. Augsburg: Universität Augsburg Institut für Mathematik, 2010.
- Catón, Matthias. Wahlsysteme und Parteiensysteme im Kontext: Vergleichende Analyse der Wirkung von Wahlsystemen unter verschiedenen Kontextbedingungen. Ph. D. dissertation, University of Heidelberg, 2009.
- Deucher, R. *Citizenship, Enterprise and Learning*. Trentham Books, 2007.
- Gabriel, Oscar W. Politische Einstellungen und Politisches Verhalten, in: ders. Everhard Holtmann(Ug.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, München-Wien 1997.
- Grotz, Florian. *Verhältniswahl und Regierbarkeit. das deutsche Wahlsystem auf dem Prüfstand*. Gerd Strohmeier(ed.). Wahlsystemreform. Baden-Baden: Nomos, 2009.
- Gutmann, Amy. *Democratic Education*. Princeton: princeton University Press, 1999.
- Höffe, Otfreid. *Ist die Demokratie zukunftsfähig?*. München: Verlag C.H. Beck, 2009.
- Joachim, Raschke. "SPD und PDS. Selbstblockade der Opposition?." *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/1994.
- Jung, Mathias. "Parteiensystem und Wahlen in der DDR. Eine Analyse der Volkammerwahl vom 18. Maerz 1990 und der Kommunalwahlen vom 6. Mai 1990." in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 26-90.
- Kiefer, Markus. "Innerparteiliche Lenkungs- und Kontrollstrukturen

- der CDUD und deren Wirksamkeit von 1952 bis 1989", Michael Richter/Martin Reißmann(Hg.), Die Ost-CDU. Beiträge zu ihrer Entstehung und Entwicklung, Wiemar-Köln-Wien 1995.
- König, Klaus und Knoll, Thomas. Bundeskanzler, Regierungsfunktion, Regierungszentrale, Graf von Westphalen, Raban(Hrsg.), Deutsches Regierungssystem, München : Oldenbourg, 2001.
- Liebscher, Reinhard. *SOZIALREPORT 2008-Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern*, Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e. V. Berlin, 2008.
- Lipson, Leslie. *The Great Issues of Politics. Englewood Cliffs*, N.J.: Prince Hall, 1981.
- Meyer, Gerd. "Auf dem Weg zu Freiheit und Einheit: Die politische Kultur der DDR im Umbruch," in Landeszentrale fuer politische Bildung, Baden-Wuerttemberg(hrsg.), Der Buerger im Staat, 40. Jg. Heft 2(Juni), 1990.
- Niedermayer, Oskar. "Das gesamtdeutsche Parteiensystem." Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer und Richard Stoess, Hg. Parteiendemokratie in Deutschland, 106-130. Opladen: Westdeutscher Verlag. 1997.
- Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW. Kommunalwahlssystem in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Information 14/177, Landtag NRW 14. Wahlperiode, 2005.
- Rainer, Linnemann. *Die Parteien in den neuen Bundesländern*. Konsituierung, Mitgliederentwicklung, Organisationsstrukturen, Münster-New York. 1994.
- Sander, W. "Politische Bildung nach der Jahrtausendwende: Perspektiven und Modernisierungsaufgaben." in: *Aus*

- Politik und Zeitgeschichte*, B 45, 2002.
- Sander, Wolfgang. “Geschichte, theoretische Konzeption und aktuellen Herausforderung der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland.” 『민주시민교육을 제1차 한독국제학술회의 자료집』, 2004.
- Schiele, Siegfried. “Ein halbes Jahrhundert staatliche politische Bildung in Deutschland in Ostdeutschland”. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2004.
- Schmeitzner, Mike. “Die SPD und die deutsche Frage 1989/90.” Klaus-Dietmar Henke ed. *Revolution und Vereinigung 1989/90*. München: deutscher taschenbuchverlag. 2009.
- Schmidt, Manfred G. *Demokratietheorien*. Opladen: Leske+Budrich. 2000.
- Schröder, Meinhard. “Aufgaben der Bundesregierung; Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung.” Handbuch des Staates, Band II, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhofm Heidelberg, 1987.
- Siaroff, Alan. *Comparative European party systems :an analysis of parliamentary elections since 1945*. New York: Garland Pub. 2000.
- Steinbrecher, Markus. *Politische Partizipation in Deutschland*. Baden-Baden, 2009.
- Strohmeier, Gerd. *Wahlssysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl*. Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2, 2006.
- Ute, Schmidt. *Von der Blockpartei zur Volkspartei? Die Ost-CDU im Umbruch 1989-1994*. Opladen 1997.

“공직선거법 제56조 제1항 제1호 위헌확인.”(2008.11.27. 2007헌마1024),
<http://search.court.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_P1.do> (검색일: 2013.5.3).
국가통계포털. <<http://kosis.kr/>> (검색일: 2013.6.1).
선거연수원 홈페이지. <www.civicedu.go.kr>.
“주요남북한지표” <http://kosis.kr/bukhan/bukhanStats/bukhanStats_03_01List.jsp>
(검색일: 2013.4.21).
중앙선거관리위원회 홈페이지. <www.nec.go.kr>.
“Deutscher Bundestag Stenografischer Bericht 222. Sitzung,”
<<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17222.pdf>> (검색일: 2013.5.3).