

중국 인민대표대회 선거제도의 발전과정과 문제점

Research on the Development Process and Problems of China's Electoral System of the People's Congress

채 영 호*
Cai, Yong-Hao

목 차

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| I. 들어가며 | IV. 중국 인민대표대회 선거제도의 문제점 |
| II. 중국 인민대표대회 선거제도의 발전과정 | V. 중국 인민대표대회 선거제도에 대한 보완건의 |
| III. 인민대표대회 선거제도에 관한 헌법규정 | VI. 나가며 |

중국에서 인민이 국가권력을 행사하는 기관은 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회이고, 인민대표대회는 민주선거로 구성되며 인민에 대해 책임지고 인민의 감독을 받는다고 규정하고 있다.

중국의 첫 선거법은 1953년에 제정되어 60여 년의 발전을 거쳐 현재 인민대표대회 선거제도로 정착되었다. 선거법은 여러 차례의 개정을 거쳐 대표의 대표성, 농촌과 도시 간의 평등성, 대표와 선거인 간의 관계, 선거절차 등 여러 방면에서 여러 모로 발전을 가져왔다. 그러나 헌법에서의 집권당에 관한 규정, 엘리트민주주의의 선호와 대표들의 권한행사의 부진 등의 원인으로 선거주체가 대표에 대한 영향력과 그에 대한 감독이 약하고, 입후보자에 대한 요해가 부족하며 경쟁선거가 형식에 그치어 선거인이 선거에 대한 적극성이 부족한 등 여러 가지 문제점을 안고 있다.

중국의 선거제도는 이러한 문제점들을 조화롭게 해결해 나가야 한다. 중국의 현실에 입각하여 직접선거로 선출된 대표들의 권한 확대와 파면제도의 활용을 통한 대표에 대한 견제의 강화를 주요내용으로 하는 선거제도를 고민해 볼 수 있다.

[주제어] 중국, 인민대표대회, 선거제도, 파면제도, 발전과정, 문제점

투고일 : 2014. 12. 26. / 심사회의일 : 2015. 1. 13. / 게재확정일 : 2015. 2. 3.

* 중국 연변대학법학원 부교수, 법학박사, 동북아법학연구소 소장

Associate Professor, Director of Northeast of Asia Law Institute, Ph.D. in Law, School of Law, Yanbian University, China

I. 들어가며

선거는 대의제의 기초이고 선거법은 인민이 국가주인으로서의 권력을 행사하는 보장이다. 중국의 최초 선거법은 1953년에 제정되었고, 1979년에 대폭 개정되었으며, 그 후 30여 년간의 실천 중 5차례의 개정을 거쳐 점차 현재의 선거제도로 정착되었다. 중국 선거법의 발전과정을 보면 1979년 선거법이 입후보자의 소개, 대표의 파면 등에 관한 규정에서 다소 개방되었다가 다시 엄격해지는 양상을 보이고 있다.

중국의 시각에서 보면 한국의 선거법은 아주 발달했고 개방적이다. 그러나 대신 직접 선거에 의한 맹목성도 있다고 느껴진다. 선거인과 대표간의 지나친 긴밀한 관계는 대표의 능동적인 역할을 약화할 우려가 있다고 생각된다.

II. 중국 인민대표대회 선거제도의 발전과정

중국의 최초 선거법은 1953년의 중앙인민정부위원회 제22차 회의에서 통과되어 보통, 평등, 직접선거와 간접선거를 결합한 인민대표대회 선거제도를 확립하였다. 1953년 선거법은 총직, 지방 각급 인민대표대회 대표 인원수, 전국인민대표대회 대표 인원수, 각 소수민족의 선거, 선거위원회, 선거인 등록, 입후보자 추천, 선거절차, 선거파괴에 대한 제재와 부칙 등 10부분으로 구성되었다. 중국은 1953년 선거법에 근거하여 처음으로 되는 전국적인 기층선거를 진행하였고, 그 기초상에서 전국인민대표대회 대표를 선출하여 1954년에 개최된 제1기 전국인민대표대회에 합법성을 부여하였고 국가권력을 합법화하였으며¹⁾ 정부와 인민의 관계를 밀접히 하였고 인민들의 국가주인의식과 법률의식을 대폭 제고하였다. 물론 비경쟁 선거, 거수표결 등 여러 가지 부족점도 많이 남겨 놓았다.

문화대혁명시기에는 법률이 효력을 발생하지 못하였고, 1979년에 이르러 제5기 전국인민대표대회 제2차 회의에서 선거법을 개정하여 선거제도의 발전을 추진하였다. 1979년 선거법은 1953년 선거법에 비하여 경쟁선거, 표결방식, 직접선거범위, 선거구 획정방

1) 1949년 새 중국은 중국인민정치협상회의공동강령에 기초하여 성립되었다. 그러나 공동강령의 제정기관인 중국인민정치협상회의는 전국적인 보통선거로 구성된 대표기관이 아닌 원인으로 그 합법성이 결핍하였다. 중공중앙은 구소련의 건의로 헌법을 제정하기로 결정하였고 1953년에 선거법을 제정하여 전국인민대표대회를 구성하였다. 胡錦光、韓大元, 中國憲法, 北京: 法律出版社, 2010, 44-47쪽 참조.

법, 입후보자 추천방법, 대표에 대한 감독과 파면절차 등의 방면에서 큰 발전을 가져왔다.

개혁개방 후 사회주의 시장경제의 발전과 사회주의 민주정치의 수요에 적응하기 위하여 중국은 인민대표대회 선거제도에 관하여 일련의 개혁을 진행하였다. 1982년 제8기 전국인민대표대회 제5차 회의, 1986년 제6기 전국인민대표대회 상무위원회 제18차 회의, 1995년 제8기 전국인민대표대회 상무위원회 제12차 회의, 2004년 제10기 전국인민대표대회 상무위원회 제12차 회의와 2010년 제11기 전국인민대표대회 제3차 회의에서는 1979년 선거법을 5차례 개정하여 중국의 인민대표대회 선거제도의 발전을 추진하였다.²⁾

1. 인민대표대회 대표의 대표성을 확대하였다. 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표회는 인민을 대표하여 국가권력을 행사하는 기관으로서 그 대표성이 확보되어야 한다. 1979년 선거법은 5차례의 개정을 거쳐 화교, 외국에 거주하고 있는 중국공민, 소수 민족, 부녀, 홍콩과 마카오 공민, 기층대표의 인원수를 점차적으로 증가하는 것을 통하여 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회의 대표의 범위를 확대하였다.

2. 농촌과 도시 대표 간의 평등을 가강하였다. 중국은 장기간 도시인구비율이 적은 점과 노동계급이 주로 도시에 집중된 점을 감안하고 중국헌법 제1조에서 규정한 노동계급이 국가정치생활에서의 지도적 지위를 보장하기 위하여 선거법은 전국인민대표대회에서의 도시와 농촌의 대표 한 명이 대표하는 인구수를 부동하게 규정하였다. 중국의 도시인구의 비율은 1953년에 전국의 13.26%, 1979년에 18.96%, 1995년에 29.04%, 2009년에 46.6%에 이르렀다.³⁾ 이러한 변화에 따라 선거법도 1979년의 도시와 농촌의 대표 한 명이 대표하는 인구수의 비례를 1:8로부터 점차적으로 1:1로 완화하였고, 2010년의 개정에서는 대표 한 명이 대표하는 인구수가 대체로 비슷하여야 한다고 강조하였다.

3. 인민대표대회 대표와 선거인의 연계를 가강하였다. 인민대표대회 대표는 선거인으로부터 선출되고, 선거인에 대해 책임진다. 선거인이 인민대표대회 대표를 선출하는

2) 중국 인민대표대회 선거제도의 선거절차에 관한 구체적인 내용은 蔡定劍, 中國人民代表大會制度, 北京: 法律出版社, 1998, 142-174쪽; 陳斯喜, 人民代表大會制度概論, 北京: 中國民主法制出版社, 2008, 111-141쪽; 조영남, “중국 인민대표대회에 관한 연구-개혁기(1978-1998)의 구조와 역할 변화를 중심으로”, 서울대학교대학원 박사학위논문, 1999, 59-76쪽 참조.

3) 王兆國, <關於〈中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法修正案(草案)〉的說明>, 第十一屆全國人民代表大會第三次會議, 2010, 3, 8.

목적은 자신을 대신하여 국가권력을 행사함으로써 자신의 권리를 보장하려는 데 있다. 따라서 선거인들의 국가주인의 지위를 보장하려면 반드시 자신이 만족하는 대표를 선출 하여야 하고, 그러하려면 입후보자에 대하여 깊은 이해가 있어야 한다. 1953년 선거법은 선거를 진행하기 전에 입후보자의 명단을 공포하여야 한다고만 규정하였고, 1979년 선거법은 여러 가지 형식으로 입후보자를 선전할 수 있다고 규정하였다. 그러나 1982년 개정안은 이를 “선거인 소조회의에서 입후보자를 소개할 수 있다.”고 개정하여 소개의 범위를 제한하였다. 2004년 개정안은 선거법에서 규정한 입후보자의 소개방식이 너무 간단하여 다수의 선거인이 입후보자를 이해하지 못한 상황에서 투표를 진행하는 현실을 고려하여⁴⁾ “선거위원회는 입후보자와 선거인과의 면담을 조직하여 선거인의 물음에 응하게 할 수 있다.”고 규정하였다. 그러나 이는 선거인의 요구에 따른 주동적인 면담이 아니라 선거위원회의 권한에 의한 피동적인 면담이다. 2010년 개정안은 기층선거에서 입후보자에 대한 소개가 너무 간단하여 선거인의 투표적극성에 영향을 주는 점을 감안하고 선거인의 입후보자에 대한 이해를 증진하게 하기 위하여⁵⁾ “선거위원회는 선거인의 요구에 근거하여 입후보자와 선거인과의 면담을 조직하여야 하고, 입후보자가 자기소개를 한 후 선거인의 물음에 응하여야 한다.”고 규정하였다.

4. 비밀투표의 원칙을 가강하였다. 비밀투표는 비밀을 보수함으로써 선거인의 우려를 제거하고 자유롭게 자신의 의사를 밝힐 수 있다는 데 그 우점이 있다. 1953년 당시는 문맹이 많고 선거경험이 결핍한 실제적인 문제점들을 고려하여 기층선거에서 거수표결의 방식을 채택하였지만, 20여 년이 지난 1979년 선거법부터는 거수표결의 방식을 취소하고 비밀투표의 원칙을 강조하였다. 그러나 중국의 특수한 사정으로 인하여 이 원칙은 잘 보장되지 못하였다. 2010년 개정안은 선거 진행 시 반드시 비밀기표소를 설립하여야 한다고 명확히 규정함으로써 비밀투표에 대한 보장을 강구하였다.

5. 선거인이 대표에 대한 파면을 어렵게 하였다. 인민은 국가의 주인으로서 우수한 대표를 선출하여 국가관리를 위임할 권한이 있을 뿐만 아니라 적합하지 않은 대표를 파면할 권한도 있다. 1953년 선거법은 이에 관한 구체적인 규정을 두지 않았다. 1979년 선거법은

4) 胡康生, 《關於〈中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法修正案(草案)〉的說明》, 第十屆全國人民代表大會常務委員會第十一次會議, 2004. 8. 23.

5) 王兆國, 앞의 보고서.

대표에 대한 감독, 파면 및 보충선거에 관한 내용을 단독 장절로 규정하여 “모든 공민 혹은 단위는 파면요구를 제출할 수 있고, 접수기관은 제때에 조사를 조직하여야 한다.”고 명확히 규정하였다. 1986년 개정안은 이를 삭제하고 대표의 사직에 관한 규정을 추가하였고, 1995년 개정안에 이르러서는 다시 대표에 대한 파면절차를 구체적으로 규정함으로써 선거인과 선거단위에서 법에 따라 파면권을 행사할 수 있도록 보장하였다. 2004년에 이르러서는 일부 지방에서 대표가 선출된 후 새로운 대표대회도 개최되기 전에 선거인들이 공동서명으로 대표파면을 요구하는 현상이 나타났다. 따라서 일부 입법자들은 선거법의 직접선거로 선출된 대표에 대한 파면절차가 너무 용이하여 대표파면에 대한 신중성이 부족하다고 인식하여 현급 인민대표대회 대표의 파면요건을 엄격히 하였다.⁶⁾

6. 절차를 엄격히 하여 공정성을 체현하였다. 1953년 선거법은 실천경험이 부족한 이유로 구체적인 집행절차가 결핍하였다. 1979년 선거법은 5차례의 개정을 거쳐 선거구 획정, 각급 인민대표대회 대표 인원수, 경쟁선거의 비례, 대표자격의 중지, 예선, 위법행위에 대한 처벌 등 내용을 구체적으로 규정하여 인민대표대회 대표선거를 법정화, 절차화, 공정화하였다.

〈표 1〉 중국 1979년 선거법 5차례의 개정안 주요내용

개정내용		개정연도	1979년	1982년	1986년	1995년	2004년	2010년
대표의 광범성	화교		따로 규정	적당한 수				
	외국에 거주하는 중국공민				원적지 혹은 출국 전의 거주지의 선거에 참가			
	소수민족		취거경내에 동일 소수민족의 총인구수가 경내 총인구의 10% 미만일 경우, 대표 한 명이 대표하는 인구수는 현지의 1/2 이상이어야 함.	취거경내에 동일 소수민족의 총인구수가 경내 총인구의 15% 미만일 경우, 대표 한 명이 대표하는 인구수는 현지의 1/2 이상이어야 함.	취거경내에 동일 소수민족의 총인구수가 경내 총인구의 15% 이상, 30% 미만일 경우, 대표 한 명이 대표하는 인구수는 현지보다 적을 수 있음. 다만 해당 소수민족의 대표 인원수는 총 대표 인원수의 30%를 초과 못함.			

6) 胡康生, 앞의 보고서.

	부녀				적당한 수의 대표가 있어야 하고 점차적으로 증가함		
	기층대표						전국인민대표대회에 적당수의 기층대표가 있어야 함.
	홍콩, 마카오 공민					따로 규정	
농촌과 도시의 대표 한 명이 대표하는 인구수 비례	자치주, 현, 자치현 인민대표대회	4:1	특수한 진은 4:1 보다 작아도 됨.				1:1
	성, 자치구 인민대표대회	5:1	5:1	5:1	4:1		1:1
	전국인민대표대회	8:1	8:1	8:1	4:1		1:1
입후보자 소개		여러 가지 형식으로 선전	선거인 소조회의에서 소개할 수 있음.	선거인 소조회의와 대표소조회의에서 소개할 수 있음.		입후보자와 선거인과의 면담을 조직하여 질문에 응하게 할 수 있음.	선거인의 요구에 근거하여 입후보자와 선거인과의 면담을 조직하고 질문에 응하여야 함.
비밀투표							비밀기표소를 설치
대표파면 규정		모든 공민과 단위는 모두 파면요구를 제출할 수 있고, 접수기관은 반드시 제때에 조사를 조직하여야 함.		대표 본인이 사직을 제출할 수 있음.	현, 향급은 원 선거구의 30명 이상 선거인의 공동서명으로 제출. 현금 이상은 주석단 혹은 1/10 이상 대표들의 공동서명, 상무위원회 주임회의 혹은 1/5 이상의 상무위원회 위원들의 공동서명으로 제출함.	현급은 원 선거구의 50명 이상 선거인의 공동서명으로 제출함.	

Ⅲ. 인민대표대회 선거제도에 관한 헌법규정

중국헌법 제2조는 “중화인민공화국의 모든 권리는 인민에게 있다. 인민이 국가권력을 행사하는 기관은 전국인민대표대회와 지방 각급의 인민대표대회이다.”라고 규정하고

있다. 중국은 이 조문에 근거하여 대의제를 실시하고 있고, 인민은 선거를 통해 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회를 구성하여 국가주인으로서의 권력을 행사하고 있다.

중국헌법은 인민대표대회 대표를 선거하는 주체, 선거원칙, 인민대표대회 대표에 대한 자리매김과 파면 등 4가지 방면으로 중국의 선거제도에 관하여 규정하고 있다.

1. 인민대표대회 대표를 선거하는 주체

헌법 제59조는 전국인민대표대회는 성, 자치구, 직할시, 특별행정구와 군대에서 선출된 대표로 구성된다고 규정하였다. 헌법 제97조는 성, 직할시, 구를 설치한 시 인민대표대회 대표는 하1급의 인민대표대회에서 선출하고, 현, 구를 설치하지 않은 시, 구, 향, 민족향, 진의 인민대표대회 대표는 선거인의 직접선거를 통해 선출된다고 규정하였다. 즉 현, 구를 설치하지 않은 시, 구, 향, 민족향, 진의 인민대표대회 대표의 선거주체는 선거인이고, 구를 설치한 시, 직할시, 성, 전국인민대표대회의 대표의 선거주체는 하1급 인민대표대회이다.

2. 인민대표대회 대표의 선거원칙

헌법은 인민대표대회 대표선거에 관한 구체적인 절차를 두고 있지 않고 몇 가지 지켜야 할 원칙만 규정하고 있다. 헌법 제3조 제2항은 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회는 민주선거에 의해 선출된다고 규정하고 있다. 헌법 제59조와 제97조는 직접선거와 간접선거의 겸용원칙을 규정하고 있고, 제33조 제2항의 평등권에 관한 규정은 선거의 평등성원칙을 명확히 하였으며, 제34조에서는 선거의 보통성원칙을 규정하고 있다.

3. 인민대표대회 대표에 대한 자리매김

헌법은 어떠한 대표를 선거하여야 하는가에 관하여 직접적인 규정을 두고 있지 않고 인민대표대회 대표가 수행하여야 할 의무에 관하여 규정하고 있다. 헌법 제2조는 인민대표대회 대표는 인민을 대신하여 국가권력을 행사하는 주체라고 규정을 하였고, 제76조 제1항에서 인민대표대회 대표는 모범적으로 헌법과 법률을 준수하고, 국가의 비밀을

수호하며 자기가 참가한 생산, 사업과 사회활동 중에서 헌법과 법률의 실행을 협조하여야 한다고 규정하였으며, 제2항에서는 전국인민대표대회 대표는 원 선거단위와 인민들과 밀접한 연계를 보존하고 인민들의 의견과 요구를 청취·반영하며 인민을 위하여 복무하여야 한다고 규정하고 있다. 이외에 제72조, 제73조와 제75조에서는 인민대표대회 대표의 직권행사방식이 인민대표대회에 의안을 제출하고 국무원 혹은 국무원의 각 부서에 질의안을 제출하며 회의에 참가하여 발언하고 표결에 참가하는 것이라고 규정하였다.

보다시피 중국헌법은 인민대표대회 대표가 인민의 모범이어야 하고 전문직이 아니며 원 선거단위와 인민의 이익을 동시에 대표하고 인민을 대신하여 의안과 질의안을 제출하며 정확하게 발언하고 표결할 수 있는 사람일 것을 요구하고 있다.

4. 적합하지 않은 대표에 대한 파면

헌법 제3조는 대표와 인민의 관계에 관하여 “대표는 인민에 대하여 책임지고 인민의 감독을 받는다.”라고 총칙적인 규정을 두고 있고, 헌법 제77조와 제102조는 파면주체를 구체적으로 규정하고 있다. 즉 전국인민대표대회와 성, 직할시, 구를 설치한 시의 인민대표대회 대표는 원 선거단위의 감독을 받고 원 선거단위는 법률이 규정한 절차에 따라 본 단위에서 선출한 대표를 파면할 수 있으며,⁷⁾ 현, 구를 설치하지 않은 시, 구, 향, 민족향과 진의 인민대표대회 대표는 선거인의 감독을 받고 선거인은 법률이 규정한 절차에 따라 그들이 선출한 대표를 파면할 수 있다고 규정하고 있다.⁸⁾

7) 현급 이상 지방 각급 인민대표대회 회의기간에는 주석단 또는 10분의 1 이상 대표의 공동서명으로 해당급 인민대표대회가 선출한 상1급 인민대표대회 대표에 대한 파면안을 제출할 수 있다. 인민대표대회 폐회기간에는 현급 이상 지방 각급 인민대표대회 상무위원회 주임회의 또는 상무위원회 5분의 1 이상 구성원의 공동서명으로 상무위원회에 해당급 인민대표대회가 선출한 상1급 인민대표대회 대표에 대한 파면안을 제출할 수 있다(선거법 제48조). 현급 이상 지방 각급 인민대표대회가 선출한 대표의 파면은 각 해당급 인민대표대회 대표의 과반수로 통과되고, 폐회기간에는 상무위원회 구성원의 과반수로 통과된다(선거법 제50조).

8) 현급의 인민대표대회 대표에 대한 파면안은 원 선거구의 50명 이상 선거인의 공동서명으로 제출할 수 있고, 향급의 인민대표대회 대표에 대한 파면안은 원 선거구의 30명 이상 선거인의 공동서명으로 제출할 수 있다(선거법 제47조). 현급과 향급의 인민대표대회 대표의 파면은 원 선거구 선거인의 과반수로 통과된다(선거법 제50조).

Ⅳ. 중국 인민대표대회 선거제도의 문제점

1979년 선거법은 5차례의 개정을 거쳐 인민대표대회 선거제도를 더 한층 보완하였고, 사회주의 민주와 법제의 발전을 추진하였으며 인민의 민주권리를 보장하고 인민대표대회제도를 보완하는 데도 적극적인 작용을 일으켰다. 그러나 여전히 일부 문제점들도 남겨놓고 있다.

1. 현행 인민대표대회 선거제도의 문제점

1.1 선거주체가 대표에 대한 영향력이 약하다.

인민대표대회 대표의 선거주체에 관하여 중국헌법은 향진, 현급 인민대표대회 대표는 선거인이 선거하고 현급 이상의 인민대표대회 대표는 하1급 인민대표대회에서 선거한다고 규정하고 있다. 그러나 다수의 중국공민은 인민대표대회 대표의 선거가 형식에 불과할 뿐 선거된 대표들이 자기의 투표를 거쳐 당선되었다고 생각하지 않는다.⁹⁾ 즉 선거인은 대표와 밀접한 연계가 있다고 느끼지 못하고 있고, 대표들도 마찬가지이다. 이는 중국의 선거가 위로부터 아래로의 관리에 치우치고 있고 “당위가 지도하고 인민대표대회에서 주관하며 각 단위가 배합”하는 모식하에서 지나치게 조직의 의도를 강조한 데 그 원인이 있다고 생각된다. 선거인의 이러한 인식은 선거참여의 적극성에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 인민대표대회 대표들의 책임의식과 그들에 대한 감독에도 불리하다.

1.2 선거인이 선거에 대한 적극성이 부족하다.

선거는 국가권력을 선거인으로부터 대표에게로 수권하는 수단이지 대표가 선거인으로부터 국가권력을 가져가는 데 대한 장식이 아니다. 때문에 선거에서는 선거인이 주도적 위치에 있어야 한다. 선거법의 규정에 의하면 중국의 간접선거는 각급 인민대표대회 상무위원회에서 주관하고, 직접선거는 인민대표대회 상무위원회의 지도를 받는 선거위원회에서 주관한다. 비록 선거법 제29조에서 선거인이 임후보자를 추천하는 것에 관하

9) 蔡定劍, 《中國選舉狀況的報告》, 北京: 法律出版社, 2002, 519쪽.

여 규정한 것처럼 선거법에서 선거인의 선거를 보장하는 규정들을 두고 있지만 이러한 규정들은 여전히 조작되는 경우가 많다. 인민대표대회 대표 선거에서의 지나친 “지정인 선거”¹⁰⁾는 선거인들의 선거에 대한 적극성에 큰 영향을 주고 있다.¹¹⁾ 다수의 선거인들은 결과가 이미 정해져 있으니 투표는 가치가 없는 노동에 지나지 않는다고 생각하는 경우가 많다. 선거와 이익의 분리, 선거인의 선거절차의 민주성과 공정성에 대한 의심, 선거인의 선거작용에 대한 부정 등은 선거인의 선거에 대한 혐오감을 초래하고 있다.¹²⁾ 이는 점차적으로 중국의 인민대표대회 선거제도를 파괴하고 나아가 중국헌정의 기초를 부식시킬 우려가 있다.

1.3 입후보자의 좋고 나쁨을 판단하기 어렵다.

헌법은 어떠한 사람을 인민대표대회 대표로 선거하여야 하는가에 대하여 명확히 답을 주고 있다. 문제점은 현실생활에서 어떻게 대표의 좋고 나쁨을 판단할 수 있는가 하는 점이다. 좋은 사람이라 하여 좋은 대표로 될 수 있다고 단언할 수는 없다. 좋은 사람은 법률을 잘 준수하겠지만 인민대표대회 대표의 직무를 잘 수행하여 인민의 이익을 수호할 수 있다고는 말하기 어렵다. 그렇다고 능력 있는 사람이 우수한 대표로 될 수 있다고도 말하기 어렵다. 능력이 뛰어나 일을 잘 처리할 수 있다고는 할 수 있지만 그의 입장과 출발점이 어떠한지에 대해서는 판단이 어렵다.¹³⁾ 때문에 훌륭한 대표를 선출하려면 반드시 입후보자의 인품, 능력, 경력을 비롯한 여러 가지 정보를 알아야 한다.

유감스럽게도 중국의 현행 법률은 이에 대한 보장이 부족하다. 입후보자 소개는 형식적인 기초 정보에 그치어 그에 대한 이해가 충분하지 못하다. 입후보자의 사적정보와 사업정보에 대한 지나친 보호는 선거인으로 하여금 입후보자의 좋고 나쁨을 판단할

10) 지정인선거란 선거인으로 하여금 특정된 자격에 부합되는 입후보자를 선출하게끔 요구하는 것을 말한다. 이러한 특정된 자격은 입후보자의 법률적 자격과는 관련이 없다. 예를 들면 일부 지방에서는 대표의 광범성을 고려하여 대표들의 구성을 구체적으로 각 민족, 각 지역 등으로 구체적으로 요구하고 있다. 周靜, 《我國選舉制度的不足及其完善》, 黑龍江大學碩士研究生學位論文, 2011, 12-13쪽.

11) 특히 간접선거 중 입후보자인선에 대한 심사와 확정에 있어서 반드시 인민대표대회 조직구성인 후세대양성을 고려하여야 하고, “민주협상” 후 모든 입후보자는 해당 인민대표대회의 표결을 거쳐야 하며, 인민대표대회에서 표결하기 1~2주일 전에 입후보자 명단은 상급 인민대표대회 상무위원회의 진일보 심사를 거쳐야 한다. 孫哲, 全國人大制度研究(1979-2000), 北京: 法律出版社, 2004, 237쪽.

12) 蔡定劍, 앞의 책, 166-170쪽.

13) 중국의 각급 지도자선발표준을 보더라도 “덕재겸비, 덕이 우선(德才兼備, 以德爲先)”을 주장하고 있다.

수 없게 한다.

또한 어떠한 대표가 좋은 대표인지에 대한 표준도 모호하다. 강제위임하에서 인민들의 뜻대로 고분고분 일하는 대표가 좋은지, 아니면 자유위임의 원칙하에 잠시는 인민들의 뜻과 다를지라도 결과적으로 인민들의 이익을 보장하는 대표가 좋은지 명확하지 못하다.¹⁴⁾ 직접민주주의에 대한 지나친 해석적용은 대표에 대한 자유위임을 강제위임으로 잘못 이끌 우려가 있다.

1.4 경쟁선거는 형식에 그치고 있다.

선거법 제30조의 규정에 의하면 인민대표대회 대표는 경쟁선거를 거쳐 선출된다. 그러나 실천 중 입후보자를 확정하는 절차에서 조직의 의도를 확보하기 위하여 많은 지방에서는 입후보자 간에 큰 경쟁력이 없게끔 하여 배동선거현상이 선명하게 나타나고 있다. 설사 경쟁력이 있는 입후보자가 나타났다고 하더라도 선거법은 주동적인 경쟁선거를 지지하고 있지 않기 때문에¹⁵⁾ 입후보자의 주동적인 선거인과의 면담도 보장하고 있지 않다. 따라서 입후보자는 주동적으로 자기의 정견과 주장을 발표할 수 없다.¹⁶⁾ 현실상 중국에서 조직의 의도와 달리 인민대표대회 대표로 당선되는 것은 아주 어려운 일이다.

1.5 인민대표대회 대표에 대한 감독이 부족하다.

중국에는 대표가 선거인을 두려워하지 않는 이상한 현상이 존재하고 있다. 이는 주로

14) 사회가 발전할수록 지식의 다양성과 전문성, 정보의 제한성 등의 원인으로 인하여 국가주인인 일반 국민들은 엘리트에 비해 장악하는 지식정보가 많이 적고 따라서 사건에 대한 판단에 있어서 맹목성이 있다고 생각한다.

15) 선거법 제31조는 “추천된 입후보자 수가 이 법 30조에서 정한 최고차액비례를 초과하면 선거위원회는 각 해당 선거구의 선거인소조에서 토의, 협상하게 하고 다수 선거인의 의견에 근거하여 정식 입후보자 명단을 확정한다. 정식 입후보자에 대해 의견이 일치하지 않을 경우에는 예선을 실시하고 예선 시 득표의 많고 적음의 순위에 근거하여 정식 입후보자 명단을 확정한다.”고 규정하였다.

16) 1979년 선거법은 입후보자를 여러 가지 형식으로 선전할 수 있다고 규정하였고, 1982년 개정안은 선거인 소조회의에서 소개를 할 수 있다고 규정하였으며, 2004년 개정안은 입후보자와 선거인과의 면담을 조직하여 질문에 응하게 할 수 있다고 규정하였고, 2010년 개정안은 선거인의 요구에 근거하여 입후보자와 선거인과의 면담을 조직하고 질문에 응하여야 한다고 규정하였다. 특히 1982년의 개정은 1980년 전후에 대학교에서 나타난 경쟁선거를 상대로 제정한 것으로서 그 목적은 경쟁선거를 제한하려는 데 있었다(蔡定劍, 앞의 책, 17쪽.). 보다시피, 입후보자는 주동적으로 자기를 선전할 수 있던 데로부터 피동적으로 선전 할 수밖에 없게 되었다.

선거인이 인민대표대회 대표에 대한 감독이 부족하고 대표직에 대한 영향이 적은 데 있다. 헌법 제64조의 규정에 의하면 인민대표대회의 결의는 다수결의 원리를 채택하고 있고 집단책임제를 실행하고 있다. 집단책임제는 개인책임제와 달리 결과만으로는 그 책임을 구체적으로 물을 수 없다. 서방국가들은 선거인과 대표 간의 밀접한 관계를 통하여 이 문제를 해결하고 있다. 즉 대표는 선거인의 지지를 얻기 위하여 주동적으로 선거인을 향해 자기의 태도와 입장을 밝히고 있다.¹⁷⁾ 그러나 중국은 여러 차례에 거치는 간접선거와 선거의 불투명성으로 인하여 인민대표대회 대표들은 선거인이 자기에 대한 태도에 관심이 적고 선거인은 선거에 대한 적극성이 부족하다.

따라서 헌법 제77조와 제102조의 대표파면에 관한 규정은 대표의 주요기능인 표결에 대한 감독과 책임 추궁으로 작용하지 못하고 있다. 중국에서 파면된 대표는 주로 민의를 이탈해서가 아니라 부패거나 범죄 등의 원인 때문이다.

2. 현행 인민대표대회 선거제도 문제점의 원인분석

위의 문제점들을 정리하여 보면 중국의 현행 인민대표대회 선거제도의 문제점은 한마디로 선거에서의 외부요소의 작용이 크고 선거주체와 대표 간의 관계가 느슨한 점이다.

현대 민주주의 국가에서 대표의 기능은 주로 의안제출·심사권, 인사임면권과 조사감독권의 행사이다. 정당국가에서 이러한 권한의 행사는 정당의 영향을 크게 받고 있다. 중국은 헌법서문에서 중국공산당의 집권당의 지위를 확보하고 있고 중국공산당은 온정적인 집권을 위하여 대표의 권한행사에 대한 통제를 엄격히 하고 있다. 따라서 이는 대표의 기능을 약화시키고 나아가 인민대표대회 선거제도에 큰 영향을 주고 있다.

2.1 엘리트민주주의

중국 대의민주주의 특징 중의 하나가 엘리트주의를 강조한다는 점이다. 중국의 선거법개정을 보면 지금까지의 법률개정의 중점이 선거절차에 관한 내용과 선거의 평등권 보장에 관한 내용들이었고 간접선거로부터 직접선거로의 변화는 없다. 현행 선거법에 의하면 전국인민대표대회의 대표로 선출되려면 일반적으로 3차의 간접선거를 거쳐야

17) 물론 이는 선거인과 대표 간의 관계를 강제위임으로 끌고 가는 문제점도 안고 있다. 선거인과 대표 간의 관계가 지나치게 긴밀하면 대표의 능동적인 역할을 약화할 우려가 있다.

하고 입법권의 주요행사기구인 전국인민대표대회 상무위원회의 위원으로 선출되려면 4차의 간접선거를 거쳐야 한다. 이러한 여러 차례의 간접선거는 선거주체와 대표들 간의 거리를 멀리하고 있기에 대표들의 의지표현을 자유롭게 하는 반면 선거주체의 대표에 대한 구속력을 약화시킨다.

중국의 각급 지도자선출을 보더라도 그러하다. 중국에서 지도자로 선출되려면 인민대표대회에서의 선거절차 전에 반드시 ‘당정지도간부선발임용공작조례(党政领导干部选拔任用工作条例)’의 요구를 만족시켜야 한다. 해당 조례에 따르면 지도자로 선출되려면 반드시 하급 두 개 이상의 직위에서 사업한 경험이 있어야 할 뿐만 아니라 실제적으로 사업한 시간적인 제한도 있다.¹⁸⁾ 이러한 규정은 인사임면권에 관한 대표의 작용을 약화시키고 선거인으로 하여금 선거에 대한 관심을 잃게끔 한다.

2.2 대표들의 권한 행사의 부진

중국에서의 의안제출·심사권은 인민대표대회에서 행사한다. 중대한 의안은 1년에 한 번씩 개최되는 인민대표대회에서 직접 행사하고 기타 의안은 폐회기간에 인민대표대회 상무위원회에서 행사한다. 비록 법적으로 의안은 국가기관과 대표단 혹은 대표들의 공동서명으로 제출되지만¹⁹⁾ 현실상 대표들만의 공동성명으로 제출되는 경우가 매우 적다.²⁰⁾ 조사감독권의 행사를 보더라도 대표에 대해 견직을 요구하고 있기 때문에 대표의 권한행사가 활발히 진행되지 못하고 있다.²¹⁾ 이는 집권당의 집정에 유리한 점이 있지만 반면에 대표들의 실질적인 작용을 약화시키고 나아가 대표에 대한 선거주체의 기대를

18) 당정지도간부선발임용공작조례 제7조.

19) 전국인민대표대회조직법 제10조.

20) 입법현실을 보면 전국인민대표대회와 상무위원회에서 통과한 법률안 중 약 30%는 전국인민대표대회 상무위원회 법제사업위원회와 전국인민대표대회 전문위원회에서 제출한 것이고, 약 60%는 국무원에서 제출한 것이며, 중앙군사위원회, 최고인민법원과 최고인민검찰원에서 제출한 것은 10% 미만이다(陳斯喜, 人民代表大會制度概論, 北京:中國民主法制出版社, 2008, 208쪽). 이는 주로 대표들 간의 교류에 대한 제한 때문이라고 생각된다. 전국인민대표대회에서 의사가 전체회의에 전달되려면 반드시 소조회의, 대표단회의, 대표단장회의를 거쳐야 한다. 이러한 “별집”구조는 대표들의 작용을 제한하고 있다.

21) 2010년 6월 하순 중국 사천성 덕양시 나강현(四川省德陽市羅江縣)에서는 “전문직인민대표대회 대표 공작실(專職人大代表工作室)”을 설치·운영하였으나 실행운영 23일 만에 상급의 원인으로 인하여 문을 닫게 되었다. 이어서 2010년 10월 28일에 개정된 ‘전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회 대표법’ 제5조는 “대표는 각자의 생산과 사업을 이탈하여서는 안 된다.”라고 보충·규정하였다. 胡錦光, 2010年中國十大憲法事例評析, 北京:法律出版社, 2011, 80-83쪽 참조.

약화시키며 선거주체로 하여금 선거에 대해 신심을 잃게 한다.

V. 중국 인민대표대회 선거제도에 대한 보완건의

1. 대표와 선거인 간의 거리를 좁혀야 한다.

간접민주제에 직접민주의 제약이 없으면 우리가 선출한 대표가 진정으로 인민을 위하여 일할 수 있도록 보장하기 어렵고 민주 실현에도 불리하다. 직접민주의 범위를 확대하는 것은 정부와 인민의 긴장된 관계를 완화하고 인민의 감독능력을 가강하며 부패를 방지하는 데 유리하고 중국의 인민대표대회제도와 민주제도의 발전에도 유리하다.

비록 직접선거의 범위를 확대하는 것은 민주발전의 추세이지만 중국에서 직접선거의 범위를 확대하는 것을 동의하는 사람은 소수를 차지한다. 북경대학교 인민대표대회와 의회연구센터의 조사에 의하면 중국에서 현재 직접선거의 범위를 확대할 수 있다고 생각하는 사람은 30%이고, 국민소질이 제고된 후 직접선거의 범위를 확대하는 것이 합리하다고 생각하는 사람은 37%이며, 경제가 발전한 후 직접선거의 범위를 확대하는 것이 합리하다고 생각하는 사람은 18%이고, 중국은 특수하여 영원히 직접선거를 할 수 없다고 생각하는 사람은 6%이다.²²⁾ 직접선거를 반대하는 원인을 정리하여 보면 주로 헌법개정엔 긴 과정이 필요하고, 현재 대표들의 제한적인 작용이 선거인들의 적극성을 불러일으키지 못하며, 직접선거를 하면 인민대표대회 주석단에서 제출한 인민대표대회 상무위원회의 구성원과 정부관원들의 인선에 불확정적인 요소가 존재한다는 등의 이유이다.²³⁾

만약 현재 단계에서 직접선거의 범위를 확대하는 것이 적합하지 않다면 우선 간접민주의 거리를 줄일 수 있다. 예를 들면 전국적인 중대한 사안에 관하여 전국인민대표대회에서가 아니라 선거인의 직접선거로 선출된 현급 인민대표대회 대표의 범위에서 표결하는 것을 고려해 볼 수 있다. 즉 현재 3단계를 거치는 간접선거의 요소를 1단계로 줄여 전국 현급 대표 범위에서 표결하는 것이다. 이는 직접민주와 한걸음 더 가까워질 뿐만 아니라 완전한 직접민주로 인한 맹목성도 극복할 수 있다.

22) 蔡定劍, 앞의 책, 382쪽.

23) 蔡定劍, 위의 책, 387쪽.

2. 경쟁체제를 가강하고 대표의 직무이행의 투명성을 제고하여야 한다.

선거제도에서 제일 중요한 점은 인민들이 자기가 선거하려는 입후보자를 정확히 선출하여 인민을 대표하여 국가권력을 행사하는 것이다. 중국의 인민대표대회 대표의 선거에서 제일 큰 문제점은 인민과 대표 간의 연계가 밀접하지 못한 점이다. 선거인은 선거시 입후보자가 어떠한 사람인지 잘 알지 못하고²⁴⁾ 자기가 선거한 대표가 선출된 후 무엇을 하고 있는지에 대해서도 알지 못하고 있기 때문에 대표에 대한 감독은 불가능하다. 대표의 직무이행 정황을 요해하는 것은 인민들에게 보장되어야 할 알 권리에 속하고 인민대표대회 대표가 원 선거단위와 인민들의 이익을 정확히 대표하고 있는가를 판단할 수 있는 제일 직접적인 방법이다. 따라서 인민대표대회 대표들의 직무이행 정황을 제때에 공개하는 것이 타당하다. 생각건대 대표들마다 사이트를 설치하여 대표직무이행 상황을 제때에 공개하게 하는 방법이 적합하다.

3. 파면제도를 개혁하여 선거인의 권한을 확대하여야 한다.

선거는 국가권력을 합법적으로 이전하는 경로로서 현대 민주주의 국가에서는 없어서는 안 될 제도이다. 파면은 적합하지 않은 대표를 제거하여 대의민주주의를 보장하는 수단으로서 선거의 보충이다. 서방국가에서는 4년에서 7년 사이를 임기로 선거를 진행하여 민주정당성을 확보하고 있다. 마르크스주의 학자들은 이러한 다당제의 선거를 자산계급의 유취에 지나지 않는다고 비판하고 있다. 그렇다면 중국에서 5년에 한 번씩 진행되는 선거는 어떻게 이해하여야 하는가? 중국은 서방국가의 다당제와는 달리 헌법에서 이미 중국공산당의 집권당 지위를 명확히 하고 있어 선거를 통한 집권당 교체는 불가능하다.²⁵⁾ 따라서 선거는 민의를 수렴하는 주요수단으로 활용되고 있다. 그러나 3차례의 간접선거를 거쳐 중앙에 전달되는 민의는 어느 정도 정확할 것인가도 의문이다.

중국에서의 선거의 의의는 서방국가와 달리 주로 임기가 만료된 대표와 적합하지

24) 鄒平學 교수는 중국의 현행 선거법 제33조의 “선거인소조회의와 대표소조회의에서 입후보자를 소개할 수 있다.”라는 규정을 삭제하고 1979년 선거법 제30조의 “각 당파, 단체와 선거인은 여러 가지 형식으로 입후보자를 선전할 수 있다.”라고 한 규정을 회복할 것을 주장하고 있다. 鄒平學, 中國代表制度改革的實踐研究, 重慶: 重慶出版社, 2005, 103쪽.

25) 중국의 대의제는 특수하다. 중국 인민은 헌법을 통해 장기간 중국공산당에게 집권당의 지위를 수권하였고 선거는 이를 개변할 수 없다. 만약 선거의 결과가 다르게 된다면 이는 헌법과 모순되는 것으로 중국의 헌정은 자기모순에 빠지게 된다.

않은 대표들에 대한 교체에 불과하다. 적합하지 않은 대표에 대한 교체는 파면의 기능이다. 선거인이 선거한 다수의 대표들은 우수하다고 생각된다. 때문에 소수의 적합하지 않은 인민대표대회 대표들을 교체하기 위하여 전국적으로 선거를 자주 진행하는 것은 적합하지 않다. 반면에 파면제도를 보완하여 적합하지 않은 대표들을 제때에 파면할 수 있게끔 선거인이 대표를 파면할 수 있는 경로를 원활하게 하는 것이 더욱 효과적이라고 생각한다. 파면의 대상은 직접선거로 선출된 대표뿐만 아니라 간접선거로 선출된 대표도 포함하는 것이 합리하다. 이는 직접민주주의를 더욱 잘 체현할 수 있고 선거인들의 적극성도 불러일으킬 수 있으며 선거제도의 목적도 더욱 잘 달성할 수 있다. 이러한 의미에서 인민대표대회 대표들의 임기의 연장도 고려해 볼 수 있다.

Ⅵ. 나가며

중국의 인민대표대회 선거제도는 60여 년의 역사를 거쳐 많은 발전을 해 왔다. 발전과정 중 1979년 선거법에서는 개방적인 양상을 보였고, 그 후 다시 엄격히 규정되었으며 현재는 점진적으로 발전하고 있다. 다만 엘리트민주주의를 선호하고 집권당이 헌법으로 정해져 있는 등의 원인 때문에 선거인과 대표 간의 관계, 대표의 역할 등에 관한 자리매김이 아직도 정확히 되어 있지 않고 있다. 중국의 인민대표대회 선거제도는 이러한 문제점들을 조화롭게 해결해 나가야 한다.

과도적인 방법으로 직접선거로 선출된 대표들의 권한 확대와 파면제도의 활용을 통한 대표에 대한 견제의 강화를 주요내용으로 하는 선거제도를 고민해 볼 수 있다. 즉 선거인의 직접선거로 선출된 현급 인민대표대회 대표의 범위에서 전국적인 중대한 사안에 대하여 표결하고, 대표에 대한 파면을 보다 용이하게 규정하여 선거인이 직접선거로 선출된 대표와 간접선거로 선출된 대표에 대해 모두 파면할 수 있는 구조를 갖추으로써 선거인과 대표 간의 관계를 현재보다 조금 더 긴밀히 하여 지나친 간접선거와 직접선거의 부적절한 영향을 약화하는 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 胡錦光、韓大元, 中國憲法, 北京: 法律出版社, 2010.
- 陳斯喜, 人民代表大會制度概論, 北京: 中國民主法制出版社, 2008.
- 鄒平學, 中國代表制度改革的實證研究, 重慶: 重慶出版社, 2005.
- 孫哲, 全國人大制度研究(1979-2000), 北京: 法律出版社, 2004.
- 蔡定劍, 《中國選舉狀況的報告》, 北京: 法律出版社, 2002.
- 蔡定劍, 中國人民代表大會制度, 北京: 法律出版社, 1998.

2. 학위논문

- 조영남, “중국 인민대표대회에 관한 연구- 개혁기(1978-1998)의 구조와 역할 변화를 중심으로”, 서울대학교대학원 박사학위논문, 1999.
- 周靜, 《我國選舉制度的不足及其完善》, 黑龍江大學碩士研究生學位論文, 2011.

3. 보고서

- 王兆國, 《關於<中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法修正案(草案)>的說明》, 第十一屆全國人民代表大會第三次會議, 2010. 3. 8.
- 胡康生, 《關於<中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法修正案(草案)>的說明》, 第十屆全國人民代表大會常務委員會第十一次會議, 2004. 8. 23.

[Abstract]

Research on the Development Process and Problems of China's Electoral System of the People's Congress

Cai, Yong-Hao*

According to the Constitution of the People's Republic of China,, all power in the People's Republic of China belongs to the people. The organs which the people exercise state power through are the National People's Congress and the local people's congresses at various levels. All of the people's congresses are constituted through democratic election. They are responsible for the people and accept their supervision.

China's first Electoral Law was enacted in 1953. After the development of more than 60 years, electoral system of the people's congress formed. Through several revisions of electoral law, it has made great progress in some respects. Such as, the universality of deputy, balance between rural and urban areas, the relationship of deputy and constituents, the electoral procedure. However, there are some existing problems. For example, electoral body's weak influence and supervision on deputy, insufficient understanding about candidates, not aggressive constituents, etc. Above problems are based on these reasons. The Constitution on the provisions of the ruling party is not perfect, and the implementation of elite democracy and exercise of deputy authority are inadequate, and so on.

China should properly solve the problems on electoral system. Expanding the power of deputies who are elected through direct election, perfecting the removal system, and strengthening containment on deputy might be considered.

[Key Words] China, The people's congress, Electoral system, Removal system, Development process, Existing problems

* Associate Professor, Director of Northeast of Asia Law Institute, Ph.D. in Law, School of Law, Yanbian University, China