

## 북한의

## 변화된 지방인민회의

## 대의원선거 분석

### Online Series

2023. 11. 27. | CO 23-37

박 영 자(북한연구실 선임연구위원)

#### 2023년 북한 지방인민회의 대의원선거

지난 11월 26일 북한의 도(직할시), 시(구역), 군 인민회의 대의원을 선출하는 지방인민회의 대의원선거(이하 대의원선거)가 치러졌다. 북한의 지방인민회의는 지역단위 주권기관으로 4년마다 선출되는 대의원으로 구성되며 북한판 지방의회 격이다. 금번 대의원선거는 북한의 선거법 개정<sup>1)</sup> 이후 첫 실시된 선거이다. 관례에 따라 김정은도 현지도와 함께 함경남도 룡성기계연합기업소 선거장에서 투표하였다. 금번 대의원 선거의 주요 특징은 세 가지이다. 첫째, 투표율 저하이다. 북한의 중앙선거지도위원회에 종합된 자료에 따르면 선거자의 99.63%가 투표하였다. 이는 지난 2019년 7월 21일 치러진 최종투표율 99.98%에 비하면 0.35%p 감소한 결과이다. 둘째, 이진과 달리 지역주민들이 참여하는 선거자회의를 통해 최종 후보자를 결정하는 등 인민참여의 중시이다. 셋째, 새로운 대의원 선출을 통해 지방 간부들의 책임성을 높이기 위한 행보이다.

#### 투표율 저하의 함의: 국가통제력 약화 징후

자유민주주의체제에서 선거는 국민들이 자신의 이해와 요구를 대신할 수 있는 대표자를

1) 북한의 선거법이 개정되었으나 그 전문은 아직 국내에 입수되지 않았다. 다만, 2023년 11월 8일 발행된 북한의 내각 기관지 『민주조선』에 따르면, 일부 선거구에서 대의원 후보를 복수로 선정해 일반주민이 참여하는 선거자회의를 통해 최종후보자를 선정하는 방향으로 일부 개정된 것으로 전해진다.



선출하는 제도이다. 이에 반해 북한의 선거는 전통적으로 노동당이 제시한 임무를 충실히 수행할 수 있는 인물을 선출하는 제도로, 당에 의해 자격심의를 마친 인물을 주민들이 승인하는 제도이다. 후보자에 대한 찬반투표로 진행되며 전 인민이 의무적으로 참여하여 축하해주는 일종의 ‘축제의 장’이다. 북한주민의 입장에서는 선거가 권리보다는 의무로 인식되고 있다. 따라서 역대 북한 선거의 투표율을 보면 대개 99.98%라는 자유민주주의체제에서는 보기 힘든 투표율을 기록하였다. 그 주요 배경은 주민들에게 선거참여가 의무로 자리 잡혀 있고, “년로하거나 신병 등으로 선거장에 나갈 수 없는 선거자들”을 대상으로 한 이동투표함 제도<sup>2)</sup>를 지속하기 때문이다.

그런데 금번 북한의 대의원 선거 투표율은 99.63%이다. 북한인구 약 2500만 명을 유권자로 상정하고 단순 계산할 때, 지난 2019년 7월 21일 치러진 최종투표율 99.98%에 비하면 -0.35%p 약 87,500명이 투표에 참여하지 않은 것이다. 북한당국의 발표에 따르면, “다른 나라에 가 있거나 먼 바다에 나가 일하고 있는 선거자들이 선거에 참가하지 못하였다.”<sup>3)</sup> 그러나 이 요인은 이전에도 지속된 상황이며, 더욱이 현재와 같이 국경관리가 엄혹하고 해외에 있는 이들을 본국으로 송환하는 정책흐름을 생각하면 투표율 저하의 원인으로 보기는 어렵다.

그렇다면, 투표율 저하에는 어떠한 함의가 있을까? 북한당국이 관리하지 못하는 주민들이 미세하게나마 증대한 것이다. 이동의 자유가 없는 북한에서는 전통적으로 선거를 계기로 선거자(유권자) 명부를 작성하며 주민들의 거주여부 등을 확인한다. 선거자 명부<sup>4)</sup>를 작성하면서 행불자 및 허가받지 않은 이동자들을 확인하고 그들을 추적하며 주민들을 통제관리한다. 따라서 선거자 명부에 등록된 이들은 자신이 법률을 준수하며 충실하게 생활하고 있음을 보여주기 위해서도 투표를 통해 자신의 존재를 확인시켜준다. 이러한 제도가 지속되는 상황에서도 투표율이 저하되었다는 것은 북한당국에 의해 관리되지 못하는 주민들이 미세하게나마 증대되었음을 추정하게 한다. 즉, 북한당국의 주민통제력이 이전보다 다소 약해졌을 가능성이 있다.

2) 『조선중앙통신』, 2023.11.27.

3) “조선민주주의인민공화국 도(직할시), 시(구역), 군인민회의 대의원선거에 선거자의 99.63%가 참가,” 『로동신문』, 2023.11.27., 3면.

4) 선거자 명부에는 해당 지역에 거주하는 선거할 권리를 가진 모든 공민을 등록하는데, 등록 내용은 선거자의 이름, 성별, 생년월일, 정확한 거주지이다.

## 후보자 결정과정에서 인민의 참여

북한당국은 금번 대의원선거를 준비하며 올해 11월 내내 노동당중앙위원회 기관지 『로동신문』과 각종 교양사업을 통해 김정은이 주창하는 “인민대중제일주의”를 다양하게 강조하였다.<sup>5)</sup> 금번 대의원선거를 총화하면서도, “각급 인민회의대의원선거법이 새롭게 수정·충실됨으로써 인민주권을 반석같이 다지고 사회활동의 모든 분야에서 인민대중제일주의를 더욱 철저히 구현하기 위한 또 하나의 튼튼한 법적 담보가 마련되게 되었다.”며 선거가 주민들의 “신성한 권리”임을 강조하고 있다.<sup>6)</sup> 아직 개정된 북한의 선거법 전문이 대외적으로 공개되지는 않았다. 그럼에도 불구하고 금번 대의원선거 준비 과정을 보면 미세한 변화를 확인할 수 있다.

그것은 이전 선거와 달리 각 지역주민들이 참여하는 선거자회의를 통해 최종후보자를 결정하는 등 인민참여를 중시하는 행보이다. 구체적으로 후보자 검증 과정에서 주민들의 참여 독려이다. 개정 전 선거법인 2020년 북한의 각급 인민회의 대의원선거법에서는 후보자 추천에서 주민참여 가능성은 확인할 수 있으나, 검증 과정에 주민참여는 확인하기 어렵다.<sup>7)</sup> 그런데 금번 개정 선거법을 적용하는 과정에서 북한당국은 대의원후보자의 자격심의를 위한 선거자회의를 활발히 전개하였다. 선거자회의 시 선거구 안의 간부들뿐 아니라 근로자들이 참가하게 하여, “대의원후보자들이 인민의 대표로서의 자격을 충분히 갖추고 있는가 하는 것을 후보자의 경력과 공로내용, 자격기준, 선거자들의 의견에 근거하여 공정하게 심의평가”하였다고 한다. 또한 이를 통해 “헌신적으로 분투하고 있는 일꾼들과 근로자들 가운데서 다수의 지지표를 받은 대의원후보자”가 등록되었다고 선전한다.<sup>8)</sup>

합의를 통한 추대와 축하를 중시하는 북한의 선거제도 특징상 복수의 대의원후보자가 등록되지는 않았던 것으로 보인다. 2020년 선거법 ‘제42조(한 선거구에 등록될 대의원후보자수) 각급 인민회의 대의원선거에서 한 선거구에 등록될 대의원후보자수는 제한하지 않는다’라는

5) 사실, “지방인민회의 대의원선거를 높은 정치적열의와 로력적성으로 맞이하자,” 『로동신문』, 2023.11.8., 1면.

6) “우리의 혁명주권을 반석으로 다져 인민의 내 나라를 길이 빛내여갈 강렬한 열망의 분출,” 『로동신문』, 2023.11.27., 3면.

7) 구체적으로 2020년 대의원선거법에서 관련 조항은 다음과 같다. 제35조(대의원후보자의 추천권자) 각급 인민회의 대의원후보자는 선거자들이 직접 추천하거나 정당, 사회단체가 공동으로 또는 단독으로 추천한다. 추천자는 추천한 대의원후보자를 구선거위원회에 알려야 한다. 제37조(대의원후보자의 자격심의를 위한 선거자회의) 대의원후보자의 자격심의를 위한 선거자회의는 주민거주지역 혹은 기관, 기업소, 협동농장, 학교, 군부대에서 한다. 선거자회의에서는 추천된 대의원후보자를 참가시킬 수 있다. 제38조(대의원후보자의 자격심의내용) 대의원후보자의 자격심의를 위한 선거자회의에서는 추천된 후보자의 이름, 성별, 연령, 사는 곳, 정당, 사회단체, 직장직위, 경력을 소개하여야 한다. 회의에 참가한 선거자들은 추천된 대의원후보자가 인민의 대표자로서의 자격을 갖추고 있는가 하는 것을 심의하여야 한다.

8) “각지 선거구에서 대의원후보자의 자격심의를 위한 선거자회의 활발히 진행,” 『조선중앙통신』, 2023.11.9.

조항에서 확인할 수 있듯이, 이전에도 법률상 후보자 수는 제한하지 않았다. 단일 후보자에 대한 찬반투표는 금번 선거에서도 지속된 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 북한당국이 금번 대의원선거를 통해 민심을 살피려는 의지는 다양하게 표출되었다. 올해 대대적인 노력동원과 통제에 의한 북한주민들의 불만에 대한 대처의 일환으로 추정된다.

### 간부 규율과 책임성 강조

금번 대의원선거에서는 김정은 정권이 선거를 통해 지방 간부들의 책임성을 높이려는 의도도 두드러진다. 이는 선거를 총화하며 “당과 정부의 간부들은 국가의 부흥발전과 인민의 리익실현을 위해 헌신적으로 분투”하라는 지시에서도 확인할 수 있다.<sup>9)</sup> 이미 선거준비 과정에서 김정은은 “오늘 우리 혁명앞에 가로놓인 중첩되는 난관과 시련, 우리 세대에 맡겨진 강국건설대업은 일군들이 만짐을 지고 비상한 사업능력과 열정, 투신력을 발휘할 것을 요구하고 있습니다.”라며, 간부들의 “실력문제”를 제기하였다. “사소한 정체나 탈선도 허용되지 않는 오늘의 진군에서 일군이려면 마땅히 당중앙의 전략전술적 구상과 방침에 립각한 뚜렷한 발전방향과 단계별 계획을 가지고 단위사업을 성공적으로 이끌어 나가는 책략가가 되어야 한다.”고 그 의미를 강조하였다.<sup>10)</sup>

당·수령과 대중을 연결하는 간부들을 규율하며 책임성을 고조시키기 위한 행보이다. 특히 지난 10년 이상 김정은 정권의 평양중심 시혜정책으로 인해 북한의 중앙과 지방 간 격차가 커진 상황에서, ‘지방의 자립과 자력갱생’을 책임져야 하는 지방간부들의 책임성을 높이고 있다. 지역단위 주권기관인 북한의 지방인민회의의 임무와 권한은 첫째, 지방의 인민경제발전 계획과 그 실행에 대한 심의·승인, 둘째, 지방예산과 그 집행에 대한 심의·승인, 셋째, 해당 지역에서 국가의 법을 집행하기 위한 대책 수립, 넷째, 해당 인민위원회 위원장, 부위원장, 사무장, 위원 선거 또는 소환, 다섯째, 해당 재판소의 판사, 인민참심원 선거 또는 소환, 여섯째, 해당 인민위원회와 하급 인민회의의 그릇된 결정·지시를 폐지하는 것이다.

대의원들은 겸직을 하며 지방 경제와 지역주민의 생활을 관리하는 역할을 하고 있다. 따라서 현재와 같이 김정은 정권이 첨단전략무기 개발과 국방력 강화에 온 힘을 집중하는 상황에서, 지방은 내핍과 희생으로 중앙을 지원하며 지역단위의 다양한 문제를 해결해야만 한다. 이를 담당해야 하는 간부들의 일탈을 방지하고 주민들의 동요를 막아내기 위해서는 각 단위 간부들

9) “당과 정부의 간부들 각지 선거자들과 함께 도, 시, 군인민회의 대의원선거에 참가,” 『로동신문』, 2023.11.27., 3면.

10) 사설, “일군들은 당과 국가앞에 지닌 책무를 자신있게 감당하는 실력가가 되자,” 『로동신문』, 2023.11.10., 1면.



에 대한 규율과 책임성 강화가 필요하다. 금번 대의원선거는 이러한 임무를 수행할 수 있는 지역단위 간부를 선출하는 사업이었다. ©KINU 2023

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.