

인구감소에 따른 헌법상 국민주권주의와 선거제도의 변화*

서 보 건**

< 목 차 >

- I. 들어가며
- II. 인구구조의 변화에 따른 국민주권과 민주주의론의 변화가능성
- III. 인구변화에 맞는 새로운 선거제도의 태동
- IV. 일본에서 인구감소에 따른 새로운 선거제도의 논의
- V. 결론

I. 들어가며¹⁾

통계청에서 2010년 인구주택총조사를 자료를 이용해 인구성장 중위 가정에 의거해 작성한 「장래인구추계」에 따르면, 한국의 총인구는 2010년 4941만 명에서 2030년 5216만 명까지 성장하다가, 그 이후 감소한다(통계청, 2012: 28)고 보았다. 그리고 10여 년 사이 대한민국 인구는 2012년 합계출산율 1.30%에서 2023년 합계출산율이 0.72%가 되어 초저출산사회와 이에 따른 인구감소로 인하여 고령화 사회의 심각성을 나타내게 된다.²⁾

인구변동 요인의 양상에 따라 총인구가 정점(peak)에 이르는 시기는 그보다

* 이 연구는 2019년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

** 영남대학교 법학전문대학원 교수,

1) 본 논문은 본 논문은 “고령화 다문화 사회에서의 인구구성의 변화에 관한 헌법적 쟁점-정치적 기본권을 중심으로-”, 「정책개발연구」 제10권, 헌법재판소, 2018 중 저자가 작성한 부분을 수정 보완한 것임.

2) 송기춘, “인구감소, 지방소멸의 위험에 관한 헌법학적 문제”, 「공법연구」 제53집 제1호, 한국공법학회, 2024. 10. 1-2면.

더 빨라질 수도 있고, 더 늦어질 수도 있지만, 총인구가 일정 시점 이후 감소하는 것은 확실하다. 한국의 생산가능인구(15~64세)는 2016년 3704만 명(72.9%)으로 정점에 도달한 후 급속히 감소하고 있으며, 생산가능인구는 전체 인구보다 훨씬 먼저 감소하기 시작하고 있다. 생산가능인구가 줄어들면 잠재부양비(potential support ratio: PSR), 즉 생산가능인구(15~64세)가 노인인구(65세 이상)를 부양한다고 가정하고 산출한 ‘노인인구대비 생산가능인구의 비’가 감소하고, 경제의 잠재성장률이 하락할 가능성이 높다. 이는 국민의 소비가 감소하고, 경제의 활력이 떨어지는 것을 의미하며, 고령화 사회가 되면서 고령자가 지속적으로 증가하는 현상이 인구감소와 같이 병행될 경우, 선거에 실질적으로 참여할 수 있는 선거인구가 감소할 뿐만 아니라 기존 제도의 변화에 무감각하다고 일반적으로 보여지는 고령층이 증가하게 되어, 새로운 여론 형성에 참여하기가 어렵다는 결과가 나타날 수 있다. 이러한 인구구조의 변화에 따라 우리가 알고 있는 국민주권의 변화와 선거권을 포함한 참정권의 변화가 어떻게 발생할 것인지 헌법적인 예측이 필요할 것이다. 이에 본 논문에서 인구감소에 따른 선거제도의 변화와 함께 국민민주주의의 의미를 한번 확인하고자 한다. 인구감소에 따른 변화는 헌법상 많은 변화를 도출할 것으로 짐작되며 이에 대한 헌법적 대응의 필요성이 있으나, 이는 앞으로서의 과제로 삼고, 단지 이 글에서는 국민주권과 참정권의 변화에 대한 내용에 한정하기로 한다.

Ⅱ. 인구구조의 변화에 따른 국민주권과 민주주의론의 변화가능성

1. 고령화 사회와 다문화사회

(1) 고령화사회

高齡化社會(aging society)는 인구구조에서 점하는 중고령자의 비율이 서서히 높아지는 사회를 말한다. 고령화사회라는 용어는 1956년 국제연합 보고서에서 당시의 구미 선진국의 수준을 기초로 7%이상을 고령화한 인구(aged)로 부른

것에 유래한다고 하지만 확실한 것은 아니다.

일반적으로는 고령화율(65세 이상의 인구가 총인구에서 차지하는 비율)에 의해 7% 이상을 고령화사회(Aging Society), 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 14% 이상일 때 고령사회(Aged Society)라고 하고, 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 20% 이상일 때는 후기고령사회(post-aged society) 혹은 초고령사회라고 한다.

고령이란 용어에 대한 정의는 보편적으로 일정한 것은 아니다. 한국의 고령자 고용촉진법시행령에서는 55세 이상을 고령자, 50~54세를 준고령자(2조)로 규정하고 있으나 UN은 65세 이상의 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 7% 이상일 때 고령화사회라고 보고 있다. 인구의 고령화 요인은 출생률과 사망률의 저하에 있다. 평균수명이 긴 나라가 선진국이고 평화롭고 안정된 사회를 상징하는 의미에서 장수(長壽)는 인간의 소망이기도 하지만, 반면 고령에 따르는 질병·빈곤·고독·무직업 등에 대응하는 사회경제적 대책이 고령화사회의 당면 과제이다.

2024년 7월 10일 기준 한국의 65세 이상 주민등록인구는 1000만 62명이며, 전체 주민등록인구(5126만 9012명) 가운데 65세 이상은 19.51%이다. 2015년 기준 한국의 65세 이상 노인인구는 662만 4천 명으로 전체 인구의 13.1%이었던 것이 급속하게 증가하는 추세이며, 2026년에는 전체인구의 40%에 이를 것으로 추정된다고 보고 있다.³⁾

국제연합(UN)은 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 7% 이상인 경우 고령화사회, 14% 이상은 고령사회, 20% 이상은 초고령사회로 구분하고 있다. 2017년 말 우리나라 65세 이상 인구는 처음으로 14%를 돌파해, 본격적인 고령사회에 진입한 것으로 확인되었다.

0~14세 비율은 2008년(17.2%) 이후 매년 줄어들어 2016년 이후 65세 이상 비율이(13.5%)에서 2024년에는 19.5%로 많아지고 있다.

이처럼 1인 세대, 노인 인구가 점점 늘어나는 상황이 수치로 확인되면서 관련 사회 안전망을 구축해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

UN추계에 의하면 2025년에 65세 이상의 인구가 총인구에서 차지하는 비율은, 일본 27.3%, 스위스 23.4%, 덴마크 23.3%, 독일 23.2%, 스웨덴 22.4%, 미국

3) 인구통계에 관한 구체적인 자료는 통계청, 「인구동향조사」, 2023, 국가통계포털(KOSIS) 참조.

19.8%, 영국 19.4%로 예측되고 있다.⁴⁾

국제연합은 2050년에는 세계인구의 18%가 65세 이상이 될 것으로 예측하고 있다.⁵⁾ OECD국가에서는 2050년에는 1인의 노인을 3인 이하의 생산인구(20-65)로 유지되는 초고령사회가 될 것으로 예측하고 있다.⁶⁾

초고령사회라 불리는 일본의 경우 고령화의 속도가 단기간에 상승하여, 이는 구미제국에서 한 세기 동안 소요된 경과를 반세기도 되지 않은 시점에 도착할 것으로 예측되고 있다.

이러한 급격한 변화는 시장에도 큰 영향을 주어 실버마켓, 숙년시장 등으로 불리지면서 급속하게 노인시장은 확대되고 있다. 1999년 일본의 65세 이상의 인구는 2117만 명, 인구비율은 16.7%나 되나 벌써 초고령사회로 진입되기도 하였으며, 앞으로도 그 비율은 점점 더 급속히 진행되고 있는 실정이다.

(2) 이주민 및 다문화 증가로 인한 인구구조의 변화

다문화가족지원법 제4조(실태조사 등), 다문화가족지원법 시행규칙 제2조(다문화가족 실태조사의 대상 및 방법 등)에 따라 실시된 2015년 전국다문화가족 실태조사(국가승인통계 제11779호)에 따르면, 결혼이민자·귀화자 등의 배우자, 자녀인 전체 다문화가구는 278,036가구로 추정된다. 이는 이전 조사인 2012년에 비해 4.3% 늘어났으며, 만 9~24세 자녀의 수가 같은 기간 24% 늘어나 8만 2476명으로 증가세를 이끌었다. 16개 시도별로는 서울과 경기지역에 전체 다문화가구의 절반 정도(서울 21.6%, 경기 27.8%)가 거주하는 것으로 보이며, 다문화가구의 평균 가구원 수는 3.16명으로 3인 가구가 전체의 29.1%로 가장 많고, 2인 가구(26.3%), 4인 가구(23.9%) 순이다. 2020년 들어와서 다문화 가구는 일반 가구의 1.8%인 37만 가구이며, 2015년 대비 2020년 다문화 가구의 증가율(22.9%)은 일반 가구 증가율(9.5%)의 2.4배에 이른다. 일반 가구의 수도권 비율은 48.9%인데 반해 다문화 가구의 수도권 비율은 56%에 달해 다문화 가구 역시 수도권에 밀집하고 있음을 알 수 있다.

2020년 처음 작성된 것으로 연금/복지, 외국인, 다문화 교육/가족 등 정책 대

4) 네이버 지식백과, 고령화사회 [Aging Society, 高齡化社會] (두산백과).

5) World Population Ageing: 1950-2050, United Nations Population Division.

6) Society at a glance 2014 (Report). OECD. (2014). Chapt.3.11. doi:10.1787/soc_glance-2014-en.

상별 인구전망 자료를 제공하기 위해 제작된 통계청의 「2019년 장래인구특별추계를 반영한 내외국인 인구전망 2017-2040년」을 보면, 2020년 총인구는 5178만 명으로 내국인은 5005만 명(96.7%), 외국인은 173만 명(3.3%)이나, 2040년 총인구는 5086만 명으로 감소, 내국인 구성비는 95.5%(4858만 명)으로 감소, 외국인은 4.5%(228만 명)으로 2020년 대비 외국인의 구성비는 1.4배 높아질 전망이다.⁷⁾ 따라서 이러한 인구감소와 외국인의 증가, 다문화사회의 확대에 인하여 우리 헌법상의 이념이나 원리가 변화할 수 밖에 없는 현실이다. 특히 선거제도의 변화는 인구의 구조변화와 함께 수반되는 헌법상 문제이며, 이러한 선거는 국민주권의 기본적 이론을 바탕으로 하고 있으므로, 이하에서는 국민주권의 일반적 이론을 검토하고자 한다.

2. 국민주권과 민주주의에 따른 선거제도

(1) 국민주권과 민주주의 이해

주권이론은 18세기에 본격적으로 정립된 이론으로 국민주권론은 몽테스키외의 법의 정신에서 비롯되어 시이예서가 제3신분이란 무엇인가에서 정립하였고, 인민주권론은 루소가 사회계약론에서 정립한 것으로 사회의 각 구성원은 각기 각자의 몫을 가진다⁸⁾고 보는 것이 일반적이다. 하지만 두 가지 주권론은 모두 유토피아적 성격을 가지고 있는 것으로 각기 관찰할 경우 매우 위험한 불합리성을 초래할 수 있다는 것은 오랫동안 주장되어 왔다.⁹⁾

이러한 논쟁은 대의민주주의와 기속위임금지의 범리가 정착되어 국민주권론으로 자리매김하였으나, 제한선거가 아닌 보통선거의 일반화와 더불어 대의제의 병폐를 보완하려는 직접민주제의 도입을 통한 반대표원리의 헌법상 제도화라는 인민주권론에 현실적인 공간을 확보해 주어, 국민주권과 인민주권론은 하나의 융합되고 통합된 타협적 헌법체제로 정착되었다.¹⁰⁾

7) 인구변화에 따른 현상과 이에 대한 법적 동향에 대해서는 오시진, “인구감소 문제 대응에 관한 글로벌 법제동향 분석-가족지원, 국적, 병역을 중심으로”, 「글로벌법제전략연구 24-15⑤」, 한국법제연구원, 2024, 27-32면 참조.

8) 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2017, 135면.

9) 성낙인, 앞의 책, 158면.

10) 성낙인, 앞의 책, 158면.

우리 헌법의 경우도 이러한 현실적 국민주권을 구현하는 방법으로 자유와 권리보장을 통한 국민주권의 실질화, 대의제 병폐를 시정하기 위한 권력분립주의, 대의제의 실질화를 위한 복수정당제의 도입, 국민전체에 봉사하는 직업공무원제의 보장과 함께 간접민주제인 대의제와 직접민주제의 조화를 통한 반대표민주주의의 실현방법을 실시하고 있다.

이에 대하여 민주주의가 타협과 융합이 아니라, 국민주권주의의 결과이자 실현으로 보는 견해도 있다. 즉, 민주주의는 국민이 국가권력의 근원이자 주체이어야 할 뿐만 아니라(국민주권주의), 나아가 국가권력을 직접적이든 간접적이든 간에 스스로 행사해야 하는 원리라는 점에서 통치형태로서 민주주의는 국민이 헌법제정권력을 가지고 있다는 측면 이상의 것이며 이에 따라 민주주의를 국민주권주의의 결과이자 실현으로 보는 것이다.¹¹⁾

이러한 견해에 따르면, 헌법 제1조 제1항에서 대한민국은 민주공화국이라고 하여 민주주의를 헌법의 기본원리로 선언하고 있는 것으로, 국가권력의 기원을 밝히는 헌법 제1조 제2항은 민주주의 원리를 구체화한 것이며, 국민주권의 원리를 천명한 것으로 보는 것이다.

따라서 국민주권주의는 주권의 소재와 통치권의 담당자가 일치할 것을 요구하는 것은 아니며 국민이 국가권력을 직접 행사하는 경우뿐만 아니라 국민이 선거권의 행사를 통하여 대의기관을 구성하고 국가기관의 권한행사에 민주적 정당성을 부여하는 경우에도 마찬가지로 국민주권주의를 실현될 수 있는 것으로 직접민주주의와 간접민주주의 모두에 의하여 실현될 수 있는 것으로 국민주권주의는 국가권력의 행사방법이 아니라 단지 정당성에 관한 원리에 불과한 것으로 보기도 한다.¹²⁾ 그렇다면, 헌법의 핵심적 근원은 민주주의를 바탕으로 하여 국민주권을 구체화하는 것이라고 볼 수 있다. 결국, 민주주의와 국민주권이라는 두 이념의 가치에 대한 상호연관성과 가치를 비교해 볼 때, 이와 관련된 선거제도를 살펴볼 필요가 있다.

(2) 국민주권과 선거와의 관계

헌법상 국민주권주의를 구현하는 헌법 제1조 제1항과 제2항에서는 국민에게

11) 한수웅, 「헌법학」, 법문사, 2011, 108면.

12) 한수웅, 앞의 책, 109면.

그 주권이 있음을 밝히고 있다. 여기서 말하는 국민은 전체국민이며, 주권보유자로서의 국민이다. 이러한 국민주권주의의 법적 기초 아래 그 하위 개념으로서 주권의 현실적 행사자는 선거인 내지 유권자로 볼 수 있으며, 그 자격과 요건은 선거법상 일정한 국민에 한정하고 있는 것이다. 이러한 주권을 보유한 자로서의 국민은 주권의 행사자로서 그 역할을 수행하기 위해서 선거를 하게 된다. 선거는 선거인이 다수의 후보자 중에서 일정한 선거절차에 따라 특정인을 대표자로 결정하는 행위로서 국민의 대의기관을 구성하는 민주적 방법인 동시에 통치기관으로 하여금 민주적 정당성을 확보케 함으로써 대의민주주의를 실현하기 위한 불가결한 수단이다.¹³⁾ 결국, 국민주권의 주권자로서의 역할수행은 선거로서 나타나며, 현행 헌법상 국민투표권과 대통령 선거권, 국회의원 선거권을 가진다.¹⁴⁾

한편, 헌법에서 민주주의를 헌법의 기본원리로 보는 입장에서는 국민주권주의를 국민에 의한 정치적 지배의 정당성을 부여하는 원리로 파악하며, 국민주권주의는 국민에 의한 지배를 정당화시켜주는 역할을 수행할 뿐이라고 한다. 이는 국민주권주의는 국가권력의 구체적 행사에 대한 어떠한 지침을 제시해 주지 않는 것으로 단지 국가와 국민과의 관계에서 관할의 문제만이 있다고 볼 수도 있다.

(3) 민주주의와 선거와의 관계

국민주권주의를 이념적 법적 기초로서 파악하는 입장에서는 자유와 권리보장을 통한 국민주권의 실질화, 대의민주주의를 채택하면서 직접민주제적인 요소를 가미한 반대표민주주의를 통한 간접민주제와 대의민주제의 조화, 수평적 권력분립이 아닌 여야 간의 실질적 권력분립과 수직적 권력분립을 가미한 권력분립주의를 통한 실질화, 다원적 민주주의 이상구현을 위한 복수정당제 등을 통하여 국민주권주의를 구체적으로 실현할 수 있다. 이러한 입장에서 민주주의는 국민주권과 분리된 정치적 기본원리로 볼 수 있다. 오늘날 일반적으로 민주주의란 자유민주주의와 다원적 민주주의를 의미한다. 그러한 자유민주주의는 공

13) 허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2001, 950면.

14) 성낙인교수는 주권자로서의 국민은 주권행사자로서 국민투표권, 대표자 선거권으로서 대통령 선거권, 국회의원 선거권을 구분하기도 한다. 성낙인, 앞의 책, 139면.

산주의나 공산당까지도 허용하는 다원성을 가지고 있는 것이다.¹⁵⁾

이러한 모든 권력의 원칙이 국민에 기초하고 있는 국민주권의 정치적 바탕인 민주주의를 실현하기 위해서는 가장 많은 국민의 의사가 반영되도록 하는 것은 타당한 것이며 의사반영을 위해서는 선거제도가 필요하다. 이 경우, 선거는 보통선거여야 하며, 보다 평등한 합리적 방법을 동원하며 많은 구성원의 의사를 반영하는 선거제도가 이룩되어야 한다.

하지만, 민주주의에서는 참여자 전원의 의사합치라는 이상형의 형태는 존재하기 어려운 현실로 인하여 과반수의 의사를 전체의사로 간주하는 다수결의 기본원리가 적용되게 된다. 하지만, 다수결의 태생적인 한계는 다수가 소수를 배척하는 문제가 발생할 여지가 있어, 이는 민주주의의 전체 구성원의 의사를 반영하지 못하는 결과가 되어 왜곡된 의사로 나타나기도 한다. 따라서 민주주의의 발전을 위해서는 소수파도 포용하고 수용하는 자세가 이루어질 때 민주주의가 안고 있는 한계를 극복할 수 있다. 이러한 한계를 극복한 발전적인 보완의 대표적인 것이 참여민주주의와 숙의민주주의가 있다.

참여민주주의는 국민투표나 주민투표 등과 같은 제도화된 참여 이외에도 인터넷의 보편화에 따른 전자민주주의 시대를 맞이하여 사이버 공간에서의 참여를 통하여 간접적으로 이상을 구현하는 것이다.

숙의민주주의는 엘리트주의와 실적주의를 수용한 자유민주주의의 한 변형에 불과하다는 비판도 있지만, 사회구성원들의 삶에 유용한 지식을 기반으로 하여 문제해결을 숙의하고 가장 경제적이고 효율적인 해답을 찾아내는 것이다.¹⁶⁾

따라서 민주주의의 발전적 보완을 위해서 선거제도는 민주주의의 실질화를 위해서 보다 다양한 의견이 반영될 수 있는 기회를 실질적으로 부여할 때 그 의미를 찾을 수 있으며, 참여민주주의의 관점에서 인터넷이나 사이버상의 기술을 활용하여 보다 다양한 의견을 반영하는 제도가 필요할 것이다. 또한 숙의민주주의의 관점에서 단순히 다수결에 의한 선거의 결과가 아니라 그 과정의 민주성을 부각하는 제도가 요구되는 바이다. 따라서 이러한 국민주권에 맞는 민주주의를 실현하기 위해서는 어떠한 선거제도가 필요한지 검토가 필요할 것

15) 사회적 이데올로기에 기초한 인민민주주의는 그 기본적 이념을 달리하는 전체주의적 성격을 띠고 있으므로 대한민국은 분단국가의 특수성을 감안하여 배척하고 있는 것이다. 성낙인, 앞의 책, 143면.

16) 성낙인, 앞의 책, 144면.

이다.

Ⅲ. 인구변화에 맞는 새로운 선거제도의 태동

1. 고전적 현대적 국민주권론의 한계

오늘날 고전적 민주주의는 실질적 민주주의를 저해하는 몇몇 요소가 있는데 그중 대표적인 것이 국민주권을 통치권의 정당화원리로 보는 견해에서 국민을 다양한 개성과 능력과 이해관계를 가지는 무수한 인간의 집단을 상징적으로 표현하기 위한 ‘관념적인 크기’에 지나지 않는다고 보는 국민에 대한 인식의 문제, 선거를 통한 국가기관 구성은 통치권을 정당화하는 기본권의 행사일 뿐이며 국민투표는 예외적인 국민의 주권행사로 보는 것, 무기속위임의 한계에 대한 문제점을 제기하면서 보다 실질적인 국민주권의 행태로 나아가려고 하고 있다.¹⁷⁾ 이러한 문제점을 바탕으로 현재의 국민주권이라는 대원칙이 실질화 되지 못한 원인에 대해서는 여러 가지 견해가 있을 수 있다.

첫째 이념적 문제가 아니라, 국민의 주권을 제대로 실현할 수 있는 수단이 없기 때문에 국민이 정치나 기타의 결정에 제대로 참여할 수 없었다는 점을 부각하는 것이다. 민주주의의 성공을 위해서는 시민의 참여를 전제로 하는 것으로 보는 입장이다.

둘째, 표현의 자유를 실질적으로 행사하고 국정운영에 적극적으로 참여하기 위해서는 정보의 실질화가 이루어져야 한다는 측면을 부각하는 것이다. 정보의 편재현상 내지는 정보의 독점으로 인해 국민은 제대로 된 판단을 할 수 없다는 것이다. 이를 위해서는 정보의 민주화와 평등화가 요구되기도 한다.

셋째, 기존의 대의제가 국가기관 중심의 권력구조하에서 권력을 독점화하고 있어 주권자인 국민이 권력을 담당하는, 나아가 시민사회가 주권을 행사할 수 있는 조직화가 되어 있지 않다는 문제점에 기인한다고 보는 것이다.¹⁸⁾

17) 오충환, “국민주권을 통치권의 정당화원리로 보는 것에 대한 비판”, 『헌법학연구』 제17권 제1호, 한국헌법학회, 2011. 3., 4면.

18) 장용근, “국민주권론의 비판적 재구성-대표제와 직접민주주의의 관계를 중심으로”, 『세계헌법연구』 제13권 제1호, 세계헌법학회한국학회, 2007, 112-114면.

2. 다양한 구성원 포섭을 위한 새로운 민주주의의 등장

민주주의의 개념정의에 대해서는 많은 논의가 전개되어 왔으며, 진정한 민주주의 체제란 무엇인가를 의문에 대해서는 일반적으로 가장 많은 구성원들이 정치적으로 평등하게 참여하는 권력체제이며, 일반적으로 자유민주주의 또는 다원적 민주주의로 보고 있다.¹⁹⁾

이러한 맥락에서 다원적 민주주의란 다수의 정당과 이익단체가 국민과 국가 사이에서 정치적 의사결정과정의 매개체로 활동하는 민주주의를 말한다.

다원적 민주주의는 견해와 이익의 정치적 다양성을 인정하는 민주주의, 특히 정당과 이익단체에 의하여 조직되고 형성되는 견해와 이익의 다양성을 인정하는 민주주의라는 의미에서 자유민주주의는 정치적 자유 및 사회단체의 자유로운 결성과 활동에 기초하고 있으므로 필연적으로 다원적이라고 볼 수 있다.

서구의 민주주의가 보통·평등선거원칙으로 표현되는 선거의 민주주의로 인해 정당과 이익단체가 탄생되었다는 것을 본다면 오늘날 변화된 사회 속에서 정당과 이익단체가 새로운 주역으로 등장하게 된 것이다. 따라서 다원적 민주주의 관점에서 이를 대변하기 위해 새로운 선거제도의 방식이 전개되기도 한다.

3. 새로운 선거제도의 헌법적 해석의 변화

(1) 민주주의의 헌법적 수용에 따른 새로운 변화

현대 자유민주주의 체제의 전개과정에서 국민주권의 원리는 직접민주정 보다는 오히려 간접민주정 즉, 대의제를 채택하게 되었다. 권력의 원칙인 국민을 대표하는 대표자 선임행위는 민주주의적 원리에 입각하여야 한다. 특히 오늘날 대의제는 자유임의 법리에 입각하고 있기 때문에 민주주의적 선거제도의 중요성이 강조된다.

대의제를 바탕으로 한 국민주권의 표현인 민주주의의 근본적인 의문이 제기되면서 그 새로운 수용의 변화된 모습이 요구된다.

먼저, 대의민주주의가 안고 있는 문제는 첫째, 대의민주주의가 과연 시민의

19) 성낙인, 앞의 책, 142면.

집합적 의사 즉 공동의사(common will)를 대변할 수 있는지에 대한 의문이다. 이는 시민들 간의 면대면(face-to-face) 토의를 통해 집단적 의사가 확인되지 않고 투표를 통해 시민들의 의사가 집합되는 선호집합적(aggregative) 민주주의이므로 시민의 공동의사가 선거의 결과로 나타나는 것이 아니라, 시민의 의사들 중 가장 많은 득표를 한 어느 특정한 의사(particular will)만 대변되는 문제점을 안고 있다. 둘째, 대의민주주의는 모든 시민이 합의할 수 있는 공동의사와 공동선을 발견하는 것을 목표로 하는 것이 아니라, 갈등하는 이익들이 자신의 선호가 사회적 선호(집단의사)로 채택되기 위해 경쟁하는 구조로 이루어져 있어, 갈등하는 사적인 이기적 이익 간의 균형을 추구하는 시장에 불과하다고 볼 수 있다. 셋째, 대의민주주의는 선거라는 장치를 통해 주권자인 시민을 대리하는 대표자에게 권력을 위임하고, 또한 권력을 위임받은 대표들로 하여금 위임자인 시민들의 복리를 극대화하도록 책임지게 하는 것이다. 하지만, 현실적으로 모든 시민 대신, 강력한 특수집단의 이익을 대변하거나 대표가 자신의 사익을 추구하고, 다수결원리에 따라 소수파의 의사를 무시할 가능성이 다수 존재한다는 문제가 있다. 넷째, 대의민주주의는 정보부족과 냉담, 무관심으로 인하여 선거 때에만 참가하는 단속적인(intermittent) 성격만이 부각되어 민주주의 주체로서의 교육의 효과가 발생하지 않아 결국, 귀족적 민주주의로 몰락하는 경향을 띄게 되며,²⁰⁾ 그 내용이 투표율의 저하라는 현상으로 나타나기도 한다.

(2) 민주주의의 주체에 대한 변화

현행 헌법상 민주주의는 국민주권을 전제로 전개되어 왔다. 하지만, 오늘날 현실에서는 앞서 본 바와 같이 외국인 이주자와 다문화가족의 형성으로 인하여 국민에게만 한정하는 것이 민주주의 개념을 실질적으로 대변하는 것인가에 대한 논의의 전개 가능성이 있다. 일반적으로 외국은 상호주의의 원칙에 따라 성질상 일정부분의 기본권에 대해서만 권리를 인정받는다는 것이 기본적으로 인식되고 있다. 이에 국민이라는 개념의 확장된 형태를 살펴볼 수 있을 것이다.

물론, 외국인의 개념은 국가라는 거주 공간단위를 기본적 전제로 하여 발생한 것이므로 국가가 없으면 국민개념은 존재하지 않는 비국민인 외국인 개념도

20) 이동수, “대의민주주의를 넘어서”, 『OUGHTOPIA』 제20권 제1호, 인류사회재건연구원, 2005, 286-288면.

성립할 여지가 없는 것이지만, 모든 국가권력의 기반과 국민의 기본권은 국가를 전제로 한 것이다. 하지만, 갈수록 국가의 개념이 희박해져²¹⁾ 국민과 비국민의 차이는 없이 단지 인간의 권리로서 접근한다면 민주주의의 주체의 문제도 달라질 수 있을 것이다. 다른 접근의 방법으로는 외국인 문제는 당해 국가의 인권에의 관여와 밀접하게 관련하여 역사적으로 도출될 수 있는 가능성도 있다.²²⁾

헌법이 보장하는 권리의 대부분은 인간이라는 것에 유래하는 만인이 향유해야 하는 것으로 소위 자연권사상에 근거하는 것이다. 이러한 헌법의 발상이 국민을 염두에 둔 것이라도 인간의 권리로 선언되어 객관화된 이상은 같은 인간으로서 외국인에도 인정되어야 할 가능성은 있다. 또한 헌법은 국제평화주의 내지 국제협조주의를 취하고 있으므로 헌법이 보장하는 권리에 내외국인을 동등하게 대우하는 것이 헌법상 원칙에 부합하는 가능성은 있다. 그렇다면, 그 시도의 하나로 외국인의 범위를 단순히 국적상의 문제로 구분할 것이 아니라, 외국인의 범주를 세분화하여, 예를 들어 일본의 경우의 정주외국인개념이나 영주 시민권 등의 개념으로 구분하는 것도 하나의 방법일 것이다.

국가를 구성하는 국민에게 국민주권론은 현대 민주주의 국가에서 근본이기도 하지만, 그 범위에 따라서는 국민의 범위를 좁히게 하는 가장 큰 이론적 장애 요소가 되기도 한다. 국민주권은 주권에 의해서 국가의사를 전반적·최종적으로 결정할 수 있는 최고권력, 국정의 방향을 최종적으로 결정할 수 있는 권력 또는 권위 등 다양한 의미와 형태로 사용되어지며, 주권자인 국민은 국가구성원인 국민과 일치하여야 하는 것으로 보는 것이 일반적일 것이다. 또한 국민주권에 있어서 국민의 의미는 이념적으로는 국가의 구성원이 전체국민을 의미하는 이념적 주권자로서 파악하는 국민주권이념설과 주권의 현실적 행사자는 유권적 시민의 총체인 유권자집단이 행사하는 현실적 주권자인 국민주권규범설로서 구분²³⁾되기도 하여 이념과 현실을 달리 평가하면서 국민에게 모든 권한을

21) 유럽연합의 경우는 특수한 경우라 할 수 있으며, 대부분 국가의 개념은 여전히 지금과 같이 단일적으로 이루어질 것이나, 경제통합을 바탕으로 하여 정치통합이 이루어진 유럽의 사례와 같이 민족개념의 희박성, 세계화에 따라 그것이 영원하지는 않을 것이다.

22) 米澤廣一, 『國際社會と人權』, 講座憲法學第二卷主權と國際社會, 有斐閣 1994, 177면.

23) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2001, 133면, 그러나 주권의보유자로서의 국민을 바라볼 때 부르주아적인 국민이 아니고 개개인으로서의 인민을 들 수도 있으며 인민은 전체로서의 국민이 아니라 개개인이 주권을 分有하며, 여기서 인민은 사회계약참가자 개개인을 의미한다고도 한다, 김철수, 「헌법학신론」, 박영사, 2009, 95면.

부여하고 있다. 이에 대해서 인민주권의 구상을 보다 넓게 체계적으로 평가하여 시민의 주권으로서 개념정의를 확대하려는 시도도 일본에서 외국인에게 참정권을 부여하려는 논거로 주장되는 것도 있다. 그 내용은 인민주권의 구상이 권력을 철저히 민주화해서 사회의 다수자의 의사나 이익을 국가의 의사 이익으로 보아 권력의 남용을 최소화하는 것이다. 그것은 인민을 구성하는 시민 모두에게 법률의 제정에 참가할 권리를 인정하고 시민의 다수자의 의사나 이익을 법률내용으로 하는 것을 보장함에 따라 입법에 시민의 다수자에 대한 인권보장으로서의 기능을 부여하고 있으며, 그 결과, 자신의 의사나 이익이 법률의 내용으로 된다는 것은 자신과 법률과의 사이의 모순이 없어지는 결과가 되기 때문에²⁴⁾ 더욱 민주적이라고 볼 수 있다. 물론 인민주권론에 대해서는 비판이 많이 있으나,²⁵⁾ 실제로 구체적 존재인 구성원인 시민의 의미를 통한 현대적 변화가 시도하는 것은 주목²⁶⁾할 바이며, 앞으로 다양화된 사회에서는 그 구성의 논리가 필요할 것이다. 그 대표적인 논의가 국민개념을 상대화하여 국민개념을 확장하려는 시도일 것이다.

국민주권이 국적의 내용을 규정하는 것은 그 자체로서 모순이 되는 것은 아니다. 국민주권원리에서 구체적으로 공권력을 행사하는 자는 구체적 존재인 국민에서 정당화의 근거를 찾고 있으며 그 구체적 국민은 법률상 국적제도를 전제로 할 때만 확정되는 것이고 이는 법률에 의해 주권자의 구체적 범위를 결정한다는 것은 헌법이 스스로 규정한 것이다.

24) 인민전체로서의 국민의 개념은 자격에서 평등한 인격성을 지닌 국가적 존재에 참여하여, 그럴 경우 계급에 관계되지 아니하는 시민은 근본적으로 통일되어진 인민으로서의 국민이다.

25) 이러한 비판에는 역사적, 실증적 연구의 원점을 공유하면서 프랑스혁명의 구조나 역사인식, 에 대한 경제사학이나 비교공법학사학등의 성과를 보면서 본격적으로 비판하는 견해도 있고, 헌법학계에서는 상대적으로 해석론적 관심에 근거한 인민주권원리의 비판(민중의 무능성, 구체화의 곤란성, 자기모순성을 이유로 하는 비판)과 주권론에 대한 소극적학설과 인민주권에 대한 부정적인 평가를 내리는 견해 등이 다양하게 전개되고 있다. 辻村みよ子, 主權論の今日の意義と課題, 主權と自由の現代的課題, 勁草書房, 1994, 45-48면.

26) 이에 대해 주권론의 연구자인 辻村교수는 종래의 국민주권을 전국민주체설, 인민주권을 유권자주체설로 설명하는 경향이 있지만, 정치적인 의사결정능력자를 가르키는 인민은 반드시 실정법상의 유권자와 동일시되지 않기 때문에 인민주권설을 유권자주체설로 표현하는 적절하지 않으며 인민주권에서는 주권자로서의 인민을 구성하는 것은 정치적 의사결정능력을 가지는 시민이며 이것을 정치적 의사결정능력설이라 부른다. 따라서 국민의 분류를 전체국민설과 국민 가운데 정치적 의사결정능력자로 보는 것으로 분류하고, 그 안에 국법상의 유권자와 정치적인 의사결정능력이 있는 시민의 총체로서의 인민으로 분류하는 방식을 취하고 있다. 辻村, 앞의 책, 76-77면 참조.

그러나, 이에 대해서 종래의 국민주권의 학설은 그 의미에 대해서 충분히 고려하지 않고 주권자체의 국민을 국적보유자로 해석한 것은 헌법 각 부분에서 밝히는 국민과 *people*과 구분될 수 있으며, 이는 국민이나 국적법상의 국민과는 반드시 일치하는 것은 아니며, 국민주권을 나시온주권적으로 해석한다면 주권주체는 국적보유자의 전체로 되기 때문에 종래의 결론이 나오기는 쉽지만, 그러나, 예를 들어 논리적으로 이 경우에도 헌법자체에 선거권자를 국적보유자에 한정하는 것이 표시되어 있는 것은 아니므로, 선거권의 행사의 요건은 법률이 정하는 바, 일정한 외국인에게도 참정권을 승인할 여지는 있다고 해석되기도 한다.²⁷⁾

민주주의 측면에서 본다면, 국민주권과 연계해서 권력의 정당성은 결국 민의에 근거한 정치를 구현하는 것으로 민주주의 정치는 인민에 의한 자기통치, 자기의 정치적 결정에 자기가 따르는 것으로 볼 때 그 주체는 그 정치사회에서 그 정치적 결정에 따르는 자라고 할 수 있다. 따라서 국제사회에서 항상 변동과 이동이 일어나고 있으며, 선진대부분의 국가가 다문화사회로 형성되어 가고 있는 상황에서 국적의 규정으로 인한 획일적 범위의 획정에 대한 확대가능성에 대해서 이론적 접근이 필요할 것이다.

또 다른 하나는 일본에서 선거권의 권리성, 외국인의 참정권인정의 논거로 거론되는 시민주권론으로서의 국민개념도 있다.

시민주권론이란 헌법해석론 및 입법론으로서 현실에 주권자의 주권행사를 활성화하는 방법을 문제로 삼는 경우에는 기본적으로 주권주체 및 주권행사자를 확대해서 주권행사수단의 확대를 위한 개념으로서 사용되어질²⁸⁾ 수 있는지에 대한 가능성을 살펴보는 것이다.

그 예로서 프랑스 혁명기의 1793년 헌법이 인민주권의 입장을 전제로 외국인을 주권자로서의 시민으로서 인정하였기 때문에 유럽의 최근의 논의에서도 외국인의 권리(참정권)를 인정하려고 하는 입증이 강하게 주장되고 있고, 유럽연합 가맹국의 국민에 한하여 유럽시민으로 국적과 분리된 새로운 시민권 개념을 사용하여 넓게 구식민지출신의 이민노동자에게도 시민권을 인정할 것인가, 또

27) 辻村みよ子, 主權論の今日的意義と課題, 主權と自由の現代的課題, 勁草書房, 1994, 45-48면.

28) 개개의 시민이라는 것은 주권자 인민을 구성하는 구체적인 개인으로서의 시민, 즉 정치적 권리의 주체가 주체로서의 시민이라는 협의로 사용되어지며 소위 정치적 시민을 의미하는 것이다.

는 참정권을 인정할 것인가에 대한 논의가 계속되고 있는 것이다.

따라서 새로운 시민권으로서 영주시민권론의 논의도 가능할 것이다.²⁹⁾

4. 선거제도의 변화가능성

(1) 참여민주주의론의 확대

자유위임에 기초한 대의제 민주주의는 현실적으로 대안이 존재하지 않기 때문에 사실상 대의제와 민주주의를 동일선에서 비교하고 있다. 하지만, 대의제는 다수의 무관심 속에서 대표를 선출한다는 구조적인 문제로 인하여 그 한계가 있는 것으로 완벽한 민주주의 실현을 할 수 없는 것이다. 또한 주권자의 정치적 무관심속에서 이루어진 자유위임의 경우는 주권자의 의사를 무시 또는 왜곡할 수 있는 위험성을 내포할 수밖에 없다.³⁰⁾

결국 대의제는 주권자의 의사와 대표자의 의사의 괴리를 어떻게 좁히는가, 또는 조정하는가의 문제로 귀결될 수 있다.

오늘날과 같은 형태의 대의민주적 기본질서에서 선거의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 주권자인 국민은 선거를 통해 자신의 대표자를 선출하고, 이들에게 국가권력의 행사를 위한 민주적 정당성을 부여한다. 선거는 선출된 대표자가 계속적으로 국민의 의사를 존중하도록 유도하는 통제의 기능도 수행한다. 나아가 선거는 소수가 다수로 될 수 있는 기회균등을 보장해 주며, 소수자를 보호하는 기능도 담당한다. 민주주의의 운명은 선거에 달려있다는 주장도, 오늘날 선거에게 부여되는 위와 같은 의의와 기능을 강조한 것으로 이해할 수 있다.

선거를 통한 민주주의의 올바른 실현을 위해서 무엇보다도 중요한 것은 선거에 대한 국민의 참여를 가능한 한 최대한으로 보장하는 것이다. 자신들의 대표자를 선출하는 과정에 국민의 참여가 제한된다면 이는 진정한 국민주권의 실현이라고 보기 어려우며, 제한된 선거를 통해 선출된 자 역시 전체 국민의 대표

29) 다문화에 관한 부분은 서보건, “다문화사회와 헌법상 국민개념의 변용”, 「유럽헌법연구」 제13호, 유럽헌법학회, 2013. 6., 310-314면에서 발췌.

30) 장영수, “참여민주주의의 실현과 국민소환제 도입의 문제점”, 「공법학연구」 제7권 제2호, 한국비교공법학회, 2006, 8면.

자로서 민주적 정당성을 부여받았다고 인정하기 어렵기 때문이다. 선거를 통한 민주주의의 실현을 위해 가장 중요한 요건은 선거권부여의 최대화와 선거권제한의 최소화인 것이다.³¹⁾

(2) 실버민주주의론의 등장

민주주의의 다양한 유형과 논거 중에서 최근에 일본에서 초고령사회로 인하여 고령자를 우대하는 정책에 대한 젊은 층의 두려움을 나타내는 표현으로 실버민주주의가 거론되고 있다.

이는 심각한 세대 간 격차의 원인의 하나이며, 앞으로도 저출산, 고령화의 진전이 진행될 것으로 보이고, 현재의 연령별 투표율을 전제로 한다면 투표로 나타나는 민의도 고령화에 맞게 진척될 것이라고 보고 있다. 실버민주주의는 주권자의 의사를 대변하는 자들이 계속해서 고령화하여 민의도 고령화될 것으로 본다.

그러나 정치적 다수파를 형성하여 스스로의 이익의 실현을 도모하는 것이 민주주의의 정당한 측면이라고 본다면 고령자에게만 이타심을 요구하고 도덕적인 관점에서 단죄하는 것은 문제가 있다. 실버민주주의가 문제 되는 것은 정당 간이나 대표자가 고령자의 민의를 획득하기 위해 고령화된 주권자의 의사를 통해 정치에 압력을 가하기 때문에 문제가 된다. 고령자에게 수익이 되는 현재의 재정이나 사회보장제도의 근본적인 개혁에 극히 소극적이 되면 장래 세대나 젊은 세대에 부담을 지우게 되어 사회의 지속가능성에 위기를 불러일으키게 된다. 예를 들어 연금개혁을 하지 않으면 재정적자로 인하여 미래세대의 부담이 증가하게 되는 것이나 대표자는 누구도 선뜻 무거운 짐을 지려고 하지 않는다는 것이다. 의료보험체계를 본다면 고령자의 의료보험이용이 많아 보험수혜를 받는 데 반하여 젊은 층은 고령자층에 비해 수혜를 보지 못함에도 많은 보험료를 지불한다는 것이 불평등하다고 생각되어진다.

문제의 근본적인 해결은 미래에도 경제가 성장하고 소득이 증가하여 상대적 박탈감이 없으면 그러한 문제를 해결할 수 있을 것이나, 현실은 저출산으로 인하여 경제활동인구의 감소로 인한 경제불황을 우려하는 현실에서 도출된다.

31) 홍일선, 어린이선거권에 대한 헌법적 논의-선거권은 생래적 권리인가? 公法學研究 第13卷 第4號171, 172면.

IV. 일본에서 인구감소에 따른 새로운 선거제도의 논의

1. 실버민주주의 대두와 선거제도 변화의 요구

(1) 일본의 고령자 우대정책에 따른 세대 간 갈등

실버민주주의는 일반적으로 고령자우대의 정치에 따라 필요한 개혁이 저해되는 현상이라고 정의된다. 저출산 고령화가 됨에 따라 고령자에 대한 우대정책이 지속적으로 유지되고 있는 것이 문제의 근간에 있다. 1980년 이후 일본의 사회보장비용은 증가경향에 있으며, 그 대부분을 차지하고 있는 것이 고령자를 위한 지출이다. 고령화의 진전에 따라 고령자를 위한 지출은 증가하고 있지만, 고령자 1인당 환산하면 최근에는 감소경향에 있다. 1인당 고령자를 위한 지출이 2002년경에 감소경향에 있으므로 일견 실버민주주의가 퇴보하였다고 보여질 수도 있지만, 그러나 그것은 GDP나 국민소득, 후기고령자의 비율 등 그 외의 요소를 고려할 필요가 있다. 실제로 1인당 고령자를 위한 지출은 명목 GDP와 일치하고 있으므로 최근의 감소경향은 일본의 성장저하율이 주요한 원인이 된다.

다음으로 고령자와 현역세대의 지출구조를 확인하면 국제적으로 보면 일본의 1인당 고령자를 위한 지출은 금액에서는 결코 높은 수준은 아니지만, 한편 현역세대를 위한 지출 대비로 본 경우 일본은 15배, 미국 20배, 독일 6배, 프랑스 7배로 고령자우대의 지출구조로 되어 있다.

2016년 제48회 중의원 선거에서는 유아교육의 무상화나 고등교육의 부담경감 등 기존 고령자중심의 사회보장을 저소득자나 젊은 층에 대한 사회보장 형태로 변경하는 것이 쟁점이 되고 나서부터 실버민주주의에 대한 세대 간 격차 확대가 문제가 되었다.

특히, 2016년 영국의 EU 탈퇴에 대한 국민투표에서 잔류파의 비율이 높은 젊은 층의 의견은 이탈파의 비율이 높은 고령자에게 밀리게 되었다. 그 결과 젊은 층의 미래에 대해 고령자 측은 자신만의 이익을 생각한다는 의견이 제기되면서 양 계층 간에 갈등이 유발된 것도 일본에서 실버민주주의 문제를 논의하게 된 배경이기도 하다.

선거는 민주주의의 기본이념이며 1인 1표의 보통선거와 다수결의 원칙에 따

라 이루어진다.

저출산에 따른 인구감소 고령화가 진행되는 일본에서는 고령자의 비율이 높고 정치적 참여가 젊은 층에 비하여 높은 편이므로 이러한 큰 지지층에 대해 정치가가 배려하는 것은 당연한 것일 수 있다. 그러나 국가의 장래와 국가 공동체를 생각하기 보다는 고령자의 의향을 우선 시키는 정책을 추진하게 된다면 인구구조상 점점 소수파로 전략해 가는 젊은 층 세대의 목소리는 다수결의 원칙에 따라 무시 또는 경시될 수 있을 것인가라는 논의가 진행되고 있는 실정이다. 따라서 의료나 연금과 같은 사회보장의 현상, 미래세대에 대한 재정적 부담 등이 현실적인 문제로서 다가오고 세대 간 격차의 불평등에 대한 문제제기가 계속해서 진행되고 있는 시점에서 실버민주주의가 발생하는 요인과 방식을 검증해 나아갈 필요가 있을 것이다.

(2) 실버민주주의의 환경요인

(가) 유권자의 고령화

일본에서는 세계에서 고령화가 가장 빨리 진행되고 있는 국가이다. 저출산 고령화에 따라 상대적으로 고령자의 비율은 높다. WHO에서는 전 인구에서 접하는 65세 이상의 고령자의 비율이 14% 이상이면 고령사회, 21%이상을 초고령사회로 정의하고 있지만, 일본에서는 2007년에 21%를 넘어 세계에서 처음으로 초고령사회로 되어 그 비율은 현재에도 증가하고 있다. 고령화율이 상승함에 따라 전유권자에서 접하는 고령자의 비율은 높아지게 됨에 따라 정치적 참여 또한 증가하게 되었다. 정치가가 고령자를 배려한 정책을 우선적으로 내놓는 배경이 여기에 있다. 1950년에는 전유권자 중 젊은 세대의 비율은 50%를 넘고 있었지만, 2015년에는 30%정도까지 저하하고 있다. 반대로 고령세대의 비율은 14%에서 40%까지 증가하고 있다. 또한 2050년에는 유권자의 반 이상이 고령세대로 될 것으로 예상하고 있다.

(나) 세대간의 투표율격차: 젊은이의 낮은 투표율

고령화에 따라 젊은 층의 투표율이 저하되는 것에 비교하면 고령자의 정치적 참가는 더욱 높아지고 있다. 세대별 중의원 선거의 투표율 보면, 어느 세대든 전체적으로 투표율은 저하하고 있고, 국민의 선거 혹은 정치에 대한 관심도 갈

수록 하락하고 있다. 그러나, 여기서 문제가 되는 것은 젊은 세대의 투표율이 고령 세대의 투표율보다도 한층 더 낮아 그 격차는 확대경향에 있다는 것이다.

1969년 제32회 중의원 총선거에서는 젊은 세대와 고령 세대의 투표율의 차이가 7%였지만, 14년 뒤인 제47회 중의원 총선거에서는 25%까지 확대되고 있는 실정이다.

유권자가 자치하는 고령 세대별 비율의 증가에 따라 고령 세대의 투표율이 상대적으로 증가하고 총투표수에 접하는 고령 세대의 비율은 한층 높아지고 있다.

(다) 소선거구에 의한 선거편차

일본의 중의원 총선거는 소선거구비례대표 병립제(정수 465)를 채용하고 있다. 289개의 소선거구에서 각각 가장 많은 득표를 한 후보자가 당선되고, 11개의 비례대표구에서 정당별 득표수에 따라 176명이 선출되고 있으며, 외국의 선거제도도 소선거구를 포함하는 다수대표제에서 비례대표제로 바뀌어가고 있는 실정이다. 그 배경에는 다수대표제가 비례대표제에 비해 소수의견을 반영하기 어렵다는 문제가 있기 때문이다. 특히, 다수대표제 중에도 하나의 선거구에서 한 명의 의원을 선출하는 소선거구제는 그 피해가 상당하다.

(라) 선거권연령의 인하

2015년 6월 17일 선거권연령을 18세로 인하하는 내용의 공직선거법의 일부를 개정하는 법률이 성립되었다. 선거권연령이 인하된 것은 70년 만이며 젊은이의 유권자의 수를 증가시킴으로서 정치적 참여를 높이게 되었다. 그러나 그 효과는 한정적이라는 의견이 많다.

선거권연령이 20세 이상에서 이루어진 마지막 중의원선거인 2014년 제47회 중의원총선거와 18세로 인하되고 나서 이루어진 2017년 제48회 중의원 총선거의 연령별 투표율 점유율 추이를 보면, 선거연령을 18세로 인하하여도 20세 이하의 투표율은 1% 정도만 상승하고, 60세 이상의 고령자의 투표율은 여전히 높은 것으로 나타나고 있다. 가령 선거권의 연령 인하에 따라 20대 이하의 층과 70대 이상의 층의 투표율이 같기 위해서는 선거권의 연령을 5세 정도를 더 인하하여야 하지만, 이는 현실성이 빈약하다고 볼 수 있다. 하지만, 장기적으로 18세 이하인 16세 선거권까지 논의가 본격적으로 이루어질 가능성도 있다.

(3) 실버민주주의의 해결을 위한 선거제도

(가) 계층 간 투표율차이의 축소

실버 민주주의 해결에 우선 고려해야 할 것은 고령자와 젊은 층의 투표율 격차를 줄이는 것이다. 일본은 고령자와 젊은 층의 투표율의 차이가 크며, 고령자의 정치적 참여 확대에 많은 노력을 가하고 있다. 그러나, 외국과 비교해 보면 일본의 젊은 층이 결코 무관심한 것은 아니다.

또한 밝은 선거추진협회 젊은 유권자의 의식조사(제3회)에 따르면,³²⁾ 20대의 정치관심도는 1988년 47.8%에서 2009년에는 60%로 상승하고 있다. 1표의 영향력이 적다고 느끼고 있는 젊은 층이 증가함에 따라 정치가 사이에서도 젊은 층의 표를 획득하려고 의욕적인 움직임을 보이기도 한다. 고령자만에 편향된 사회보장이 아니라 전세대를 아우를 수 있는 전세대형의 사회보장제도 검토 등은 그 예이다. 젊은 층의 정치적 관심을 높여서 세대 간의 투표율 격차를 시정하는 새로운 구조를 검토하는 경향이 점점 높아지고 있다.

(나) 인터넷 투표제의 도입

고령자와 젊은 층의 투표율의 차이를 메우기 위해서는 젊은 층의 투표율을 상승시키는 것이 중요하다. 일본노동조합총연합회가 실시한 젊은 층의 관심과 선거에 대한 의식에 관한 조사에서는³³⁾ 젊은 층에게 선거가 어떻게 바뀐다면 투표를 하려는 마음이 강하게 될 것인가라는 질문에 인터넷으로 투표하면 좋겠다는 회답이 54.6%로 2위의 회답에 비해 2배 이상이나 되었다. 또한 밝은 선거추진협회에서는 투표에 가지 않는 사람에게 어떠한 상황이면 투표에 갈 것이냐는 질문에 대해서 20대 30대는 역이나 쇼핑센터, 편의점에서도 투표할 수 있다면 간다라는 대답이 가장 많았다. 이 두 개의 조사를 보면 유권자의 비용(투표소에 가기 위한 시간, 노력, 교통비 등)이 적은 투표제도가 있으면 젊은 층의 투표율이 올라갈 것이라고 보고 있다.

특히 인터넷에 의한 투표는 자택에서 투표가 가능하다는 의미에서 전세대에

32) 明るい選挙推進協会 「若い有権者の意識調査(第3回)

<http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/>.

33) 日本労働組合総連合会 「若者の關心と政治や選挙に對する意識に關する調査」

www.jtuc-rengo.or.jp/info/chousa/data/20150803.pdf.

걸쳐 편의성이 높은 투표방식일 뿐만 아니라, 특히 젊은 층의 투표율을 높이는 데 유효하다고 볼 수 있다. 지금까지 적당한 투표장소가 없거나 불편하다는 것을 이유로 투표소에 가지 않은 유권자도 인터넷 투표라면 가능할 수도 있다.

언제든지 적당한 후보자나 정당이 나타나면 투표할 자세를 보이는 것이기 때문에 입법자는 자신에게도 올지 모르는 지지층을 의식하지 않을 수 없다. 또한 전자투표는 인건비 등의 비용삭감이나 개표의 집계실수, 개표시간의 단축 등의 효과도 기대할 수 있다. 비밀 등의 기술적인 문제나 부정 익명성에 관한 문제 등이 극복할 과제로 남아 있지만, 여러 장점을 생각한다면 도입을 고려해 보아야 할 것이다. 예를 들어 분산형과 불가역성에 의해 강한 비밀보장을 가진 블록체인 등 새로운 기술의 도입도 적극적으로 검토해야 할 것이다.

(다) 의무투표제의 도입

일단, 고령자를 포함한 전체 투표율이 상승한다면 고령자와 젊은 층의 투표율 차이를 줄일 수 있을 것이다. 해외의 사례에서도 투표율이 높아짐에 따라 고령자와 젊은 층의 투표율의 차이는 줄어들고 있다. 그러나 유권자 전체에서 50%정도, 젊은 층에서는 40%를 하회하는 투표율인 10%를 단번에 올리는 것은 어려울 것이다. 여기서 의무투표제 도입을 검토해 볼 수 있다. 의무투표제를 실시하는 이탈리아, 벨기에, 호주는 고령자보다도 젊은 층의 투표율이 올라가고 있는 실정이다.

의무투표에 위반한 경우에 대한 대응은 제각각으로 멕시코, 이탈리아는 실질적으로 벌금은 없다. 한편 벨기에, 호주에서는 벌금 등의 벌칙을 둔 결과 투표율을 상승시키는 효과를 나타내고 있다. 단 투표를 의무화함에 따라 유권자의 부담을 생각하지 않을 수 없으며 의무투표제의 도입은 보다 유권자에게 비용을 전가하지 않고 투표를 할 수 있는 인터넷투표 등의 정비와 동시에 이루어질 수 있을 것이다.

2. 선거권 연령의 점진적 하락

선거권 연령의 하락은 오랫동안 논의된 사항이기는 하나, 유권자 수의 감소로 인하여 민주주의의 정당성이 점점 퇴색되어 가고 있어, 투표자의 연령 하락에 대한 논의는 계속적으로 진행되고 있다. 2016년 7월 제24회 참의원 통상선

거 중 참의원선거에서는 국정선거에서는 처음으로 선거권의 연령이 20세에서 18세로 인하되어 소위 18세 선거권이 도입된 것이다.

일본 총무성에 따르면 18세 투표율은 51.28%, 19세의 투표율은 42.30%, 18세와 19세를 합친 10대의 투표율은 46.78%이라는 결과가 되었다. 10대의 투표율은 20대와 30대의 각각의 투표율을 상회하는 것이기는 하나, 이는 18세 선거권이 도입된 이후 처음 실시된 국정선거이기 때문에 사회적인 주목도가 높고 연일 보도가 되어 18세와 19세의 투표행동을 의식하는 빈도가 높아진 가능성이 있다. 사회적으로 18세 선거권 열풍에 따라 결과적으로 그 풍조가 당사자인 18세와 19세의 투표행동의 동기부여가 되었다고 볼 수 있다.

따라서 더 많은 투표율의 제고를 위해서는 좀 더 하향된 선거연령의 조정이 필요하지 않는가에 대한 논의가 전개되고 있다.

18세로 인화된 고교생의 경우, 일반적으로 고등학교 3학년이며, 같은 고등학교에 재학 중인 고등학교 2학년생에게 차별을 두는 것은 합리적인 차별인지에 대한 논의의 전개도 필요하다.

3. 인구감소에 따른 1인 1표 가치의 환산

중의원 선거제도의 수정을 둘러싼 논의는 주로, 아담스식 방식이라는 인구에 따른 각 도도부현의 소선거구의 수를 정하는 계산식의 도입에 대해 논의하고 있다.

아담스식 방식은 미국대통령인 존 퀸 아담스가 고안한 것으로 일본의 중의원에 해당하는 프랑스의 국민의회 등에서도 채용되고 있다.

이러한 아담스방식은 이하를 반올림하기 때문에 극단적인 예기로 인구가 0이 아닌 이상 의석이 배분된다. 국민이 1인이라도 있는 이상 대표를 보낼 수 있는 권리를 완전히 뺏을 수 없다는 생각에 인구가 적은 곳에 유리하게 적용할 수 있는 최대의 특징이 있다.

하지만, 아담스방식을 중의원의 선거제도에 도입하기 위해서는 1표의 가치의 차이를 가능한한 축소하는 것이 목적이지만, 가장 큰 의의는 앞으로 인구가 변동할 때에 자동적으로 각 도도부현에 의석이 배분되어 선거의 공정성이 높아진다는 것에 있다.

지금까지 중의원은 다른 배분방식을 사용하였지만, 최고재판소에 의해 위헌

으로 결정되어 2012년에 폐지되었고 지금 각 도도부현의 의석배분은 법률에 규정되어 있다.

아담스 방식을 도입한다면 앞으로 정치가가 판단할 필요도 없이 인구변동에 따라 자동적으로 각 도도부현에 의석이 배분된다.

한편, 아담스방식의 도입은 지방을 황폐화시킨다는 반대의 목소리가 높다.

실제로 이 방식은 많은 지방자치체의 의석이 삭감되기 때문이다. 일본은 2015년 10월에 이루어진 국세조사에서 47개 都道府縣 중 39개의 道府縣의 인구가 감소하였음에도 東京·神奈川·埼玉·千葉의 동경권의 인구는 5년간 50만 명 이상이 증가하였다. 수도권으로의 인구집중은 보다 심각하게 증가하고 있으며, 단순히 인구만이 아니라 의석의 배분을 결정함에 있어서도 과소화가 진행되고 있다는 지방의 우려는 더욱 커지고 있다.

이에 대해서 인구의 감소나 과소화의 문제는 정책에 의해 대응해야 하는 것으로 이를 위해 도시와 지방에서 1표의 가치에 차이가 있어서 합당하지 않다. 국회의원은 국민전체의 대표이며 지방의 대표가 아니라는 반론도 있다. 실제 지금은 지방선출의 의원이 많지만, 도시와 지방 간 격차가 확대되는 것은 선거제도의 문제가 아니라 정치의 문제로 보아야 한다고 볼 수 있다. 그러나 지방에 한하지 않고 소수파, 소위 마이너리티의 의견을 어떻게 국정에 활용할 것인가는 1표의 격차와 같이 지금까지 기나긴 논의를 계속해 온 큰 문제이다. 그 균형을 잡는 것에 대해서는 충분한 검토가 필요하다.³⁴⁾

마지막으로 아담스방식 도입의 시기에 대해서 민진당(民進党)은 즉시 도입하여 6년 전의 2010년 국세조사의 데이터를 가지고 계산하여야 한다고 주장하고 있다. 이에 대한 여당인 자민당은 정수삭감과 격차시정을 우선시켜 아담스방식 도입은 2020년 조사 후에 해야 한다고 주장하고 있다. 한편 공산당은 소선거구 그 외에 문제가 있으면 근본적인 개혁이 필요하다는 입장이다. 중의원은 과거 3회의 선거가 모두 위헌상태라는 이상한 상태가 계속되고 있고, 의원정수의 삭감도 당시의 총리가 약속하고 3년 반이나 경과하고 있으며, 이번에도 정치가 이대로라면 국민의 정치불신이 높아지고 국회의 권위가 위험하다는 위기감이 있다고 비판하고 있다. 하지만, 결과는 자민당의 안으로 결정되게 된다.

이에 대해 사법부는 보다 적극적인 판단을 내리고 있다.

34) <http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/241921.html>

「衆院選舉制度改革「アダムズ方式」導入の意義」(時論公論)2016年04月07日(木)太田眞嗣 解説委員.

일본 최고재판소는 2009년 이전은 현저한 격차(중의원 3배, 참의원 6개)만을 위헌으로 판단하였지만, 2009년 이후는 1표의 격차를 시정하기 위한 적극적인 판단을 내리고 있다. 단, 정수배분을 위한 내지 위헌상태로 하는 판결을 하여도 사정판결의 법리에 의해 선거 그 자체는 유효한 것으로 보고 있다. 또한 투표가치의 불평등이 일반적으로 합리성을 결여하고 있는 상태가 위헌상태이며, 이것이 합리적인 기간 내에 시정되지 않은 경우에 위헌으로 된다고 보고 있다. 그후, 2011년, 2013년 최고재판소 판결에서도 위헌상태라고 하면서도 선거자체는 유효하다고 판결을 하였고, 그 후 2017년 6월 소선거구수를 6개 삭감하고 13개의 도도부현에서 1표의 격차가 2배미만이 되는 선거구 획정법안이 국회에서 성립하였지만 아담스방식에 대한 도입은 2020년 이후로 연기된 상황이다.

여기서 최근 2018년 2월, 1표의 격차가 최대 1.98배였던 2016년 10월의 중의원선거는 투표가치의 평등을 요구하는 헌법에 위반된다고 하여 愛知、三重、岐阜의 3개현의 24개 소선거구 모두에 대해서 선거무효를 구하는 소송의 판결에서 나고야 고등재판소는 위헌상태라고 판단하였다. 재판부는 선거구가 최대격차가 거의 2배에 가깝다고 보고, 최고재판소가 1인당 유권자수를 가능한 한 평등하게 할 것을 요구하고 있으며, 2배 미만이면 용인된다는 취지가 아니라고 판단하였다.

2016년 선거를 둘러싸고 변호사단체가 전국 14개의 고등재판소에 제기한 16건의 소송에서 기존에 나온 10건은 합헌이었으나, 이 결정은 처음으로 위헌결정을 내렸다.

일본 최고재판소는 도도부현에 우선 1석씩 배분하는 1인 배분방식이 격차가 발생하는 주요원인이라고 하여 2009년, 2012년, 2014년 중의원 선거를 위헌상태로 판단하였다. 이에 16년의 선거는 97개의 선거구로 구역을 변경하여 실시된 당일 유권자수는 최다인 동경의 13개 구와 최소인 도토티(鳥取) 1구와의 격차가 1.98배로 되었다. 소선거구제 도입 이후 처음으로 격차가 2배를 밑도는 것이었다. 나아가 국회가 인구비율을 보다 정확하게 반영할 수 있는 아담스방식의 도입을 결정하고도 실시하지 않아, 1인 배분의 방식이 완전히 폐지되지 않은 상태이다. 결국, 전체적인 인구감소와 특정 도시에 인구가 집중되는 현상으로 인하여 1인 1표 가치가 완전하게 성립될 수 없는 현상이 진행되고 있는 상황에서 선거제도에 대한 변화에 주목하여야 할 것이다.

V. 결론

인구가 감소하여 저출산 고령화 사회가 된다는 것은 헌법적으로 많은 변화를 야기시킬 수 있다. 우선, 국민주권에 변화가 생길 수 있으며, 이는 선거제도에 대한 변화가 발생할 수 있다. 또한 지역 간 불균형으로 인하여 지방자치제도의 존재가 위협받게 되고, 나아가 평등과 정의에 대한 근본적인 의문이 생길 수도 있다. 이것은 앞으로 연구해야 할 과제라고 볼 수 있다. 우선, 이 글에서는 국민주권과 민주주의, 선거제도에 대한 부분에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 하였다.

인구구조에서 저출산으로 인하여 새로운 인구가 줄고 노인인구가 증가하여 고령화 사회가 된다는 것은 선거에 실질적으로 참여할 수 있는 선거인구가 감소한다는 것으로 새로운 여론 형성에 참여하기가 어렵다는 것을 말한다. 이러한 인구구조의 변화에 따른 선거권을 포함한 참정권의 변화가 어떻게 발생할 것인지 예측할 것이 필요하다.

이는 대의제를 바탕으로 한 국민주권의 표현인 민주주의의 근본적인 의문이 제기되면서 그 새로운 수용의 변화된 모습이 요구된다. 그 대표적인 예가 참여민주주의의 확대와 실버민주주의론 등 다양한 선거제도의 변화를 의미하게 된다.

이러한 논의를 우리와 같이 인구감소가 급격하게 진행되고 있는 일본의 선거제도의 논의를 통해서 우리의 개선방향을 앞으로 살펴보아야 할 것이다. 즉, 지금 대한민국헌법에서 추구하고 있는 국민주권과 민주주의를 통한 현행 선거제도인 지역구에 대한 소선거구 다수대표제와 정당명부식 비례대표제를 혼합한 투표방식이 앞으로도 계속해서 유지되어야 한다는 것은 진정한 국민주권과 민주주의를 통한 대의제의 기본이라고 하기에는 한계가 있다. 특히, 지역이 소멸되어가고 있는 현실에 맞는 선거제도의 방식에 대한 연구가 도입되어야 할 것이다.

[참고문헌]

- 김철수, 「헌법학신론」, 박영사, 2009.
- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2001.
- 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2017.
- 한수웅, 「헌법학」, 법문사, 2011.
- 허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2001.
- 니시카와 나가오, 「국민이라는 괴물」, 소명출판, 2002.
- 서보건, “다문화사회와 헌법상 국민개념의 변용”, 「유럽헌법연구」 제13호, 유럽헌법학회, 2013.
- _____, “다문화가족통합을 위한 법제 연구 - 한일비교-”, 「공법학연구」 제11권 제1호, 한국비교공법학회, 2010.
- 오충환, “국민주권을 통치권의 정당화원리로 보는 것에 대한 비판”, 「헌법학연구」 제17권 제1호, 한국헌법학회, 2011,
- 이동수, “대의민주주의를 넘어서”, 「OUGHTOPIA」 제20권 제1호, 인류사회재건연구원, 2005.
- 장용근, “국민주권론의 비판적 재구성-대표제와 직접민주주의의 관계를 중심으로”, 「세계헌법연구」 제13권 제1호, 세계헌법학회한국학회, 2007.
- 조찬래 외 2인, 충남대 산학협력단, “각국의 민주시민교육 제도 및 관련법안 연구”, 중앙선거관리위원회, 2011.
- 「衆院選舉制度改革 「アダムズ方式」導入の意義」(時論公論)2016年04月07日(木)太田眞嗣
解説委員.
- 米澤廣一, 國際社會と人權, 「講座憲法學第二卷主權と國際社會」, 有斐閣 1994, 177면.
- 辻村みよ子, 主權論の今日的意義と課題, 「主權と自由の現代的課題」, 勁草書房, 1994.
- 芦部信喜, 「憲法 第六版」, 岩波書店, 2015.
- 辻村みよ子, 「「權利」としての選舉權」, 勁草書房, 1989.
- 浦田一郎, 「公務員の選定・罷免權」樋口陽一, 佐藤幸治編 「憲法の基礎」, 青林書院
新社, 1975.
- 第186回國會參議院憲法審査會, 平成26年6月2日.
- Rights 編, 現代人文社, 2002年.
- 根森健, 歲選舉權の實現と憲法訴訟, 「法政理論」第39卷第4号, 2007年.

判例時報1287号65頁, 1988.

南 武志, シルバー民主主義の克服, 「金融市場」2015年11月号.

吉岡直子, 高校生の政治活動の自由と制約・禁止-判例及び通知・通達を切り口に-, 西南學院大學人間科學論集第13卷第1号, 2017.8.

池田考司, 18歳選挙権實現の今, 幅廣い政治教育の實踐を創り出したい- 「中立」という言葉を使った制限を超えて-日本教育學會第75回大會, The 75th Annual Conference of Japanese Educational Research Association, 266-267.

清水仁志, シルバー民主主義と若者世代 ~超高齡社會における1人1票の限界~, ニッセイ基礎研 レポート 2018.3.

高柳直正, 高校生の政治活動と規制の論理, 人文學報71, 35 - 52, 1969. 3. 東京都立大學人文學部.

徐龍達, 「定住外國人の地方參政權」, 日本評論社, 1992.2.

浦部法穂, 「外國人の參政權再論」, 「人權理論の新展開」, 憲法研究會編, 1994年.

江橋崇, 「自己決定權を支える人權行政」, 「岩波講座・現代の法14, 自己決定權と法」, 岩波書店, 1998年.

渡辺久丸, 「外國人の人權と日本國憲法-特に定住外國人の參政權に限定して」, 「島大法學」三六卷第四号, 1993年.

江橋崇, 「外國人の參政權」樋口陽一編 「現代立憲主義の展開・芦部信喜先生古稀祝賀・上」, 有斐閣, 1993年.

後藤光男, 「外國人の人權」, 「憲法の争点2 ジュリスト増刊」, 有斐閣, 1999.

最高裁平成7年2月28日第3小法廷判決, 判例時報1523号49頁.

日本經濟新聞, 2015년 6월 19일자.

일본문부과학성 홈페이지 <http://www.mext.go.jp>

明るい選挙推進協會 <http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/>

日本労働組合總連合會 www.jtuc-rengo.or.jp/info/chousa/data/20150803.pdf

[국문초록]

인구감소에 따른 헌법상 국민주권주의와 선거제도의 변화

서 보 건*

인구가 감소하여 저출산 고령화 사회가 된다는 것은 헌법적으로 많은 변화를 야기시킬 수 있다. 우선, 국민주권에 변화가 생길 수 있으며, 이는 선거제도에 대한 변화가 발생할 수 있다. 또한 지역 간 불균형으로 인하여 지방자치제도의 존재가 위협받게 되고, 나아가 평등과 정의에 대한 근본적인 의문이 생길 수도 있다. 이것은 앞으로 연구해야 할 과제라고 볼 수 있다. 우선, 이 글에서는 국민주권과 민주주의, 선거제도에 대한 부분에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다.

인구구조에서 저출산으로 인하여 새로운 인구가 줄고 노인인구가 증가하여 고령화 사회가 된다는 것은 선거에 실질적으로 참여할 수 있는 선거인구가 감소한다는 것으로 새로운 여론 형성에 참여하기가 어렵다는 것을 말한다. 이러한 인구구조의 변화에 따른 선거권을 포함한 참정권의 변화가 어떻게 발생할 것인지 예측할 것이 필요하다.

이는 대의제를 바탕으로 한 국민주권의 표현인 민주주의의 근본적인 의문이 제기되면서 그 새로운 수용의 변화된 모습이 요구된다. 그 대표적인 예가 참여민주주의의 확대와 실버민주주의론 등 다양한 선거제도의 변화이다.

이러한 논의를 우리와 같이 인구감소가 급격하게 진행되고 있는 일본의 선거제도의 논의를 통해서 우리의 개선방향을 살펴보고자 한다.

주제어 : 인구감소, 헌법, 국민주권주의, 선거제도, 실버민주주의

* 영남대학교 법학전문대학원 교수,

[Abstract]

The Impact of Population Decline and Low Birth Rates on Constitutional Changes*

SEO, Bo-Keon**

The phenomenon of population decline and the emergence of a low-birth-rate, aging society can bring about significant constitutional changes. First, it may lead to changes in national sovereignty, which in turn could impact electoral systems. Additionally, regional disparities may threaten the existence of local self-governance, raising fundamental questions about equality and justice. These are issues that require further research. This article will focus on the implications for national sovereignty, democracy, and electoral systems.

In a demographic structure characterized by low birth rates, a decline in new population growth, and an increase in the elderly population, there is a corresponding decrease in the number of voters who can actively participate in elections. This indicates that it becomes more difficult to engage in the formation of new public opinions. It is necessary to predict how changes in suffrage, including voting rights, will occur in response to these demographic shifts.

This raises fundamental questions about democracy, which expresses national sovereignty based on a representative system, and demands a reimagining of its acceptance in a transformed form. Examples of this include the expansion of participatory democracy and the emergence of "silver democracy", which reflect various changes in electoral systems.

To explore these issues, this article examines discussions surrounding Japan's electoral system, a country experiencing rapid population decline similar to our own, to derive directions for improvement.

* This work was supported by the 2019 Yeungnam University Research Grant.

** Professor, Yeungnam University Law School.

Key words : Population Decline : Constitution Law: Popular Sovereignty :
Electoral System : Silver Democracy