

몽골선거제도에 관한 고찰*

Study on Electoral System in Mongolia

바트첵게르 투멘뎀베렐** · 김 갑 석***

BATTSENGEL TUMENDEMBEREL · GIM GAB SEOK

목 차

- I. 서론
- II. 몽골선거제도의 역사와 내용
- III. 몽골선거제도의 문제점과 발전방안
- IV. 결론

국문초록

몽골은 사회주의를 거쳐 민주주의를 받아드림으로서 오늘날 정치·경제적 발전을 이루고 있다. 그 동안 사회주의체제로 인하여 민주적 선거제도를 실시하는데 어려움이 있었지만 1992년 헌법을 제정하고 선거권을 기본권으로 인정하였다.

1992년 헌법 제정 이후로 몽골은 민주주의적 선거방식에 따라 국회의원선거를 7번, 대통령선거를 6번 실시하였다. 몽골은 민주주의를 가장 안정적으로, 어떠한 충돌 없이 도입했다는 점에서 높은 평가를 받고 있지만 짧은 기간에

논문접수일 : 2016. 09. 29.

심사완료일 : 2016. 10. 20.

게재확정일 : 2016. 10. 20.

* 본 논문은 바트첵게르 투멘뎀베렐, “몽골 선거제도의 선진화방안에 관한 비교법적 연구”, 대구대학교 대학원 법학석사학위논문(2016.8.)을 인용하여 정리한 것입니다.

** 대구대학교 일반대학원 법학과 박사과정(주저자)

*** 법학박사 · 대구대학교 법과대학 강사(교신저자)

타국의 선거제도를 모방하고 이를 제도로서 적용하여 시행하였기 때문에 미흡한 점이 있다.

현재 몽골은 민주적 선거를 도입하고 있지만, 선거제도 시행에 있어서 노정되고 있는 여러 문제점이 발생되고 있다. 첫째는 국가의 특성으로 인해 국민들의 선거참여가 적어 대표자 선출에 있어 국민들의 의견이 반영되기 어려운 점이고, 둘째는 위헌판결로 인하여 비례대표제가 사라져, 유효투표를 사표로 만들기 때문에 국민의 의사를 정확히 반영할 수 없게 되는 점이다.

또한 몽골은 지역적 특성상 유목민족이 많아 몽골은 수도에서 지방까지 거리가 매우 멀어 투표하러 가는 데에 시간과 공간적 비용이 많이 든다. 이는 전체인구의 60%이상이 수도에 살고 있지만 실제 주소를 지방에 두고 울란바타르에 거주하는 경우가 많고, 대학의 90%가 울란바타르에 있기에 주소지가 다른 인구집중 현상이 매우 높다.

몽골의 선거제도의 발전을 위해서 몽골에 첫째, 사전투표제를 도입하여야 한다. 왜냐하면 시간적·공간적 비용 또 국민의 거주지 이전과 상관없이 어디에서나 투표가 가능하며 국민의 기본권보장은 물론 지속적으로 하락하고 있는 투표율에도 긍정적 효과를 미칠 수 있기 때문이다. 둘째, 비례대표제를 재도입하여야 한다. 이는 양당제를 막을뿐더러 소수자의 의회진출을 늘려 사회 여러 층의 의견을 법률화하여 그들의 기본권을 보장할 수 있을 것이다.

주제어 : 사전투표제도, 비례대표제도, 몽골의 선거제도, 몽골선거관리위원회, 몽골 통합선거법

1. 서론

헌법은 국민의 기본권보장은 물론 국가의 통치조직을 구성하게 하는 것으로서 국가 내에서 최고법으로 기능한다. 몽골에 있어서 헌법의 출발점은 1924년이다. 몽골은 1924년에 드디어 최고법으로서 헌법을 제정하게 되었는데, 사회주의를 최고의 원리로 규정하였다. 이 때문에 몽골은 소련 다음으로 사회주의

체제를 완전히 인정하는 나라로 거듭났다. 이후 70여 년 동안 소련의 영향력 하에 놓이게 되고 결국 이를 반대하는 민주세력들의 반대에 의하여 1990년에 민주화운동이 이루어진다. 즉 몽골은 사회주의를 거쳐 민주주의를 받아들임으로서 오늘날 정치·경제적 발전을 이루고 있다. 몽골은 그 동안 사회주의체제로 인하여 민주적 선거제도를 실시하는데 어려움이 있었지만 1992년 신헌법을 제정하고 선거권을 기본권으로 인정하였다. 신헌법 제정 이후로 몽골은 민주주의적 선거방식에 따라 국회의원선거를 7번, 대통령선거를 6번 실시하였다.

몽골은 민주주의를 가장 안전적으로, 어떠한 충돌 없이 도입했다는 점에서 높은 평가를 받고 있지만 짧은 기간에 타국의 선거제도를 모방하고 이를 제도로서 적용하여 시행하였기 때문에 미흡한 점이 있다. 하나의 체제에서 또 다른 하나의 체제전환 하는 과정에서 여러 문제가 생기기 마련이라는 점에 비추어 보면 몽골의 선거제도는 급속한 발전을 이루고 있다고 하겠다.

하지만 몽골은 수도에서 지방까지 거리가 매우 멀어 투표하러 가는 데에 시간과 공간적 비용이 많이 든다. 왜냐하면, 몽골은 지역특성상 유목민이 많다. 또한 전체인구의 60%이상이 수도에 살고 있지만 실제 주소를 지방에 두고 울란바타르에 거주하는 경우가 많다. 또한 대학교의 90%이상이 울란바타르에 있고, 여기에 다니는 학생의 절반 이상이 지방에 주소를 두고 있다.¹⁾ 이는 몽골인구가 선거기간 중 주소지에 투표를 하러가야 하는 인구가 많다는 것을 의미한다.

몽골은 1992년 신헌법의 시행으로 민주적 선거제도를 도입하고 있지만, 선거제도의 시행에 있어서 노정되고 있는 여러 문제점을 개선하기 위하여 법률을 통해서 구체화하고 있다. 몽골에 있어서의 선거법은 선거를 목전에 두고서 개정하는 경우가 대부분이라고 할 수 있다. 즉 상황에 맞추어서 또는 어느 하나의 정치세력이나 일부분의 사람들에게 유리하도록 법률개정을 하거나 여러 법률을 제정·개정하는 모습을 보이고 있다. 어떠한 법률을 제정·개정을 하게 되면 국가최고법인 헌법에 위반되지 않도록 해야 하고 무엇보다 국민의 기본권을 보장할 수 있어야 한다. 몽골은 2012년 국회의원선거법 개정에 있어서

1) <http://ubseg.gov.mn>.

비례대표제를 도입하여 처음으로 재외국민은 국회의원비례대표제 선거권을 가지게 되었다. 그러나 2016년 헌법재판소의 결정에 의하여 비례대표제가 위헌판결이 나면서 재외국민은 국회의원선거권이 박탈당하였다. 또한 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방의회의원선거법을 통합시켜 통합선거법을 제정하였는데 제정·개정 기간의 제한 없이 언제든지 제정·개정이 가능하도록 하여 선거권자들을 미혹에 빠지게 하고 있다. 이는 국민의 의사에 따른 국가기관의 구성 등을 보다 완벽하게 보장하는 것보다는 정치적 주도세력의 이해득실이 많이 반영될 수 있도록 하는 것으로 해석된다. 이는 선거권자의 투표 결정과정에 부정적인 영향을 미칠뿐더러 민의의 전달이 여과 없이 이루어져야 하는 진정한 대의민주주의의 발전을 후퇴시키게 하는 것이다.

이에 본 연구는 몽골의 현재 선거제도를 살펴보고 문제점과 발전방안을 제시하고자 한다.

II. 몽골선거제도의 역사와 내용

1. 몽골선거제도의 역사

몽골 선거제도 민주화를 시기적으로는 구분하면 다음과 같다. 첫째, 1923년부터 1949년이다. 이 시기의 선거제도의 특징은 간접적이고, 모든 국민이 선거권을 갖지 못하였을 뿐만 아니라 비공개투표가 아닌 공개투표를 하는 등 독재체제의 모습을 취하고 있었다.²⁾ 1923년에 제정된 지방행정규정, 1924년에 제정된 인민대회선출규정과 헌법에 국민의 선거권과 피선거권을 처음으로 규정하였다. 지방행정규정에 의하면, 1923년에는 지방에 10게르(가구), 바그, 슴, 호쇼, 아이막이라는 행정구역이 있었고, 각 지역에서 대표를 선출할 때마다 대회가 열렸다. 이 대회에서는 10게르(가구) 회에서 바그 대표를, 슴 회에서 호쇼 대표를, 호쇼 회에서 아이막 대표를, 아이막 회에서 인민대표를 공개 투표

2) Б. Чимэд, 「Сонгуульд суралцахуй», ADMON LCC, 2008, 25тал.

에 의하여 선출했다. 국민들은 바그대표만을 직접 선출할 수 있었고, 그 다음 단계의 선거에는 참여하지 못하였다. 즉, 대의민주주의를 채택하고 있는 것이다. 이 선거 방식을 1924-1928년까지 매년 실시하고, 1930, 1934, 1940, 1949년에 각각 실시하였다.

둘째, 1951부터 1980년 후반이다. 1944년부터는 모든 국민에게 선거권을 부여하기 시작하였다. 1949년에 실시한 9번째 인민대표대회 선거는 보통·자유·직접·비밀 원칙에 따른 형식을 갖추고 실시되었다. 하지만 일당정치체제 하에서 선거권자들은 정당에 대한 선택은 물론 입후보에 대한 선택, 또한 선거참여 과정 등이 제한적이었기 때문에 한 정당만의 결정을 따르는 형식이었다. 이와 같은 선거방식은 1990년대 중반까지 유지되었다.

셋째, 1980년 중반부터 소련에서 일어난 페레스트로이가 개혁 운동이 몽골에도 영향을 미쳐 1988년 12월에 개최된 몽골인민혁명당 중앙위원회 제5차 전원회의에서 그 동안 해 온 정치정책을 비판적인 시각에서 반성하고, 사회생활의 모든 부문을 포괄한 개혁을 시행하기 위해 몇 가지 조치를 취했다.³⁾ 특히 이 전원회의에서 사회를 민주화하고, 정보 공개를 원칙적으로 하고, 인재 영성 정책 변화를 가져 오고, 나아가 몽골인민혁명당의 강력과 몽골인민공화국 헌법을 개정하기 위한 조치를 취했지만 사회생활 전반을 포괄한 문제 해결 방법을 찾지 못했다.⁴⁾ 이 후 1989년 민주화를 지지하는 민주세력들의 집회가 열려 몽골인민혁명당 중앙위원회, 몽골인민공화국 인민대회의에서 다당제 정치생활의 법적 보장, 국민의 권리를 정치 활동보다 존중, 몽골인민공화국 인민대회의 제도를 의회제도로 전환, 선거제도를 개혁하여 인민대회의 대표 선거를 1990년 상반기에 실시, 언론의 자유, 특별 수단 지급의 중지 등의 내용을 포함한 청원서를 제출했다.

1990년 들어서면서 시민단체와 민주연맹은 인민혁명당 중앙위원회 정치국의 해산을 요구함으로써 제8차 당 중앙위원회에서 당지도부의 총사직, 다당제 도입과 정치활동의 자유화를 목표로 하는 정당법 및 헌법 개정을 추진하겠다는

3) 젠드자브사랑체제, “몽골의 정당 간 선거정책 분석과 정책적 시사점에 관한 연구”, 전북대학교 대학원 석사학위논문, 2015.8, 21면.

4) 젠드자브사랑체제, 상계논문, 21면.

내용을 결의하기로 하고, 몽골인민혁명당은 일당 독재를 인정함과 더불어 몽골 인민혁명당을 유일한 정치집단으로 규정하고 있는 헌법 제82조를 수정함으로써 민주선거와 다당제의 기초가 마련되고 최초로 야당인 민주당이 탄생하게 된다. 1990년 몽골인민공화국의 인민대표대회의 선거법, 1992년 몽골국회선거법을 등을 제정함으로써 몽골에서의 민주적 선거가 자리를 잡기 시작하였다.

2. 몽골선거제도(2015 통합선거법)의 내용⁵⁾

가. 선거권과 피선거권

몽골에서의 선거권은 만18세 이상의 몽골 국적 국민이 가진다. 하지만 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 금지판결을 받은 자와 금고 이상의 형을 받고 그 집행이 종료되지 아니한 자는 선거권을 갖지 못한다. 몽골의 선거권은 대통령선거와 국회의원선거, 지방의회의원선거에 동일하게 적용된다.

몽골에서의 피선거권은 대통령선거와 국회의원선거, 지방의회의원선거에 따라 다르다. 먼저 대통령선거에서는 국회에 의석을 가진 정당은 당일로 또는 통합하여 각자 한명의 후보자를 추천할 수 있다. 즉, 정당이 아닌 개인은 대통령선거에 출마할 수 없다. 대통령선거의 피선거권은 만45세 이상의 몽골 국적을 가진 자이면서 최근 5년 동안 국내에 거주하고 있어야 한다. 또한, 법원에서 법인이거나 개인에게 갚아야 할 빚이 있다는 사실이 인정이 되지 아니한 자, 범죄에 의한 처벌이 없는 자 그리고 공무원인 경우 선거가 있는 해 1월 1일 전에 그 직을 그만둔 자만이 대통령선거의 피선거권을 가지게 된다.

둘째로 국회의원선거는 2016년 5월 5일 선거법 개정에 따라 선거에 참여하려는 정당, 연합은 후보자를 투표일 전 37일부터 5일 동안, 무소속 후보자는 선거일 37일 전부터 7일 동안 후보자 등록을 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한, 후보자들의 한쪽 비율이 최소한 20% 이상이 되어야 한다. 국회의원선거에

5) <http://www.gec.gov.mn>(이하의 몽골통합선거법의 내용은 몽골선거관리위원회 홈페이지에서 Сонгуулийн тухай хууль[몽골통합선거법]을 인용하여 정리하였다).

서 피선거권은 만25세 이상의 몽골국적의 국민이어야 한다. 대통령 피선거권과 달리 국내 거주요건을 두고 있지는 않다. 또한, 법원에서 법인이나 개인에게 갚아야 할 빚이 있다는 사실이 인정이 되지 아니한 자, 범죄에 의한 벌이 없는 자 그리고 공무원인 경우 선거가 있는 해 1월 1일 전에 그 직을 그만둔 자, 그 외 후보자가 기업의 51% 이상의 지분을 소유하고 있는 경우 해당 기업은 부실채권이 없어야 국회의원 피선거권을 가질 수 있다.

셋째로 지방의회의원선거에 참여하려는 후보자나 정당은 지방의회의원선거 투표일 47일 전부터 5일 동안 후보자를 추천할 수 있다. 지방의회의원선거의 피선거권은 만25세 이상인 관할구역에 등록이 되어 있는 자이어야 하며, 추가적으로 법원에서 법인이나 개인에게 갚아야 할 빚이 있다는 사실이 인정이 되지 아니한 자, 범죄에 의한 처벌을 받은 적이 없는 자, 그리고 공무원인 경우 그 직을 그만두어야 한다. 지방의회의원은 다른 선거와 투표일 150일 전에 해당 지역에 주민 등록을 해야 피선거권이 생기는 것이 특징이다.

나. 선거구 획정

몽골에서는 선거일 150일전에 국회의원과 지방의회의원 선거구를 정하여서 국회에 통보하면 국회에서 의결을 거쳐 선거관리위원장이 공포해야 한다. 국회의원선거 선거구는 2012년에 국회의원선거에서 국회의원선거구를 26개 선거구에서 총 76명의 국회의원을 선출하였다. 그 중 48명은 직접선거를 통해 국회의원을 선출하고, 나머지 28명은 비례대표제를 통하여 국회의원을 선출하였다. 그 후 2015년에 선거법이 개정되어 국회의원의 선거구가 76개의 소선거구로 나누어졌다. 또한 76명의 국회의원을 모두 국민에 의한 직접선거에 의해 선출되었다. 이는 몽골의 선거구가 대선거구제에서 소선거구제로 바뀐 것을 의미한다.

대선거구제는 하나의 선거구에서 여러 명의 대표자를 선출하고 가능한 사표를 적게 하여 소수대표를 가능하게 하고, 부정투표의 위험을 감수시키고 인물선택의 범위를 확대시키는 장점이 있는 반면 대선거구제의 단점으로는 소수정당의 출현으로 정치적 불안정이 초래될 가능성이 커지고 선거권자와 후

보자의 밀접관계가 어려울 수 있는 것이 있다.⁶⁾

소선거구제는 하나의 선거구에서 한 명의 당선자가 나오고 양당제에 유리하게 적용하며 소수당의 출현을 어렵게 만들고, 또한 소선거구제는 대선거구제와 달리 선거권자와 후보자 관계 개선이 쉽고 선거비용도 적게 드는 등의 장점이 있다.⁷⁾ 하지만 사표의 발생을 막을 수 없고, 선거구의 인구를 균등하게 확정하는 것도 어렵다는 단점이 있다.⁸⁾

현재 몽골은 다당제를 인정하고 많은 소수정당과 여성 정치가들이 활동을 하고 있고 이들의 정치 참여를 높여주고, 국민들의 더 많은 의견을 듣고 실현하려 하면 현시점에서는 소선거구제보다 대선거구제가 유리할 것으로 보인다. 국회의원 선거구와 지역대표의 숫자도 역시 그 지역 인구에 따라 결정된다.

다. 선거인명부의 작성

선거인명부를 국가전문등록청⁹⁾에 등록이 되어 있는 선거권자 정보에 의해 작성된다. 선거인명부는 종이와 전자 형태의 2가지로 작성된다. 선거인명부에는 선거권자의 성, 이름, 나이, 성별, 주민번호, 관할 지역 등의 내용을 포함해야 하며 전자 인명부인 경우 선거권자의 지문도 같이 기록된다. 선거권자는 선거일 전에 선거인명부에 자기의 선거권의 유무를 확인할 수 있다.¹⁰⁾ 선거권자는 자기가 등록되어 있는 관할구역에 투표권을 행사할 수 있으며 거주지 이전을 할 경우 선거일 14일 전에 관할투표소에 거주지 이전을 신청하고 거주지 이전 한 관할구역투표소에 거주지 이전한 것에 대한 신청서를 제출해야 대통령선거와 국회의원선거권이 있다. 국가는 헌법에 따라 국민이 선거를 자유롭게 할 수 있는 법적제도나 기술적 장치를 마련해주어야 할 의무를 지고 있다. 그래서 선거 과정 절차를 단순화하여 선거권자의 편의를 우선으로 하고

6) 이부하, 「민주적 선거를 위한 선거제도 개편」, 피앤씨미디어, 2015, 63면.

7) 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2016, 163면.

8) 정중섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2013, 919면.

9) 11월이 되면 국가전문등록청에서 인구총조사(хүн амын тооллого)를 실시한다.

10) 선거권의 유무를 확인하는 사이트는 <https://burtgel.gov.mn>이다.

제도를 마련해주면 투표율이 상승하게 되고 이로 인해 진정한 대의민주주의가 실현될 것이다. 한편 재외국민은 재외국민 인명부를 선거일 40일전부터 20일 동안 해당국에 있는 대사관에 직접오거나 우편, 전자우편, 팩스 등으로 등록을 할 수 있다.¹¹⁾ 등록을 할 때 선거관리위원회의 신청서와 여권 복사본이란 같이 제출해야 하며 투표는 직접 대사관에 가서 한다.¹²⁾

라. 선거운동과 선거비용

선거운동은 국회의원선거인 경우 선거일 18일 전부터 시작하여 투표일 전에 끝난다. 그러나 대통령선거 후보자인 경우 선거일 20일전부터 선거홍보운동을 할 수 있다. 선거운동 할 때 현수막 등 시설물, 인쇄물, 확성장치·녹음기·녹화, 어깨띠 또는 정당의 명칭 및 정당의 기, 선거권자들과의 회의, 후보자 선거 사무실 운영, TV와 라디오 광고 및 방송 토론, SNS등을 사용할 수 있다. 국민 TV이나 라디오 방송 시간을 중앙선거관리위원회에서 정해주며, 국민 방송사는 선거방송을 유료로 전송해서는 안 된다. 반면 개인 사업을 목적으로 한 방송사는 유료방송을 정송할 수 있으나 하루 2시간 안으로 선거운동 방송을 전송한다. 이 밖에 행위 선거권자들에게 금품 등의 뇌물을 주거나 무료 의료서비스, 관광, 콘서트 등의 행위, 종교 단체, 종교 행위를 이용하여 선거권자의 의사결정에 어떠한 영향을 미치는 등 행위를 해서는 안 된다. 또한 선거 기간 동안 외국인 투자자 및 외국인의 도움을 받는 것을 금한다.

선거비용 중 선거실시와 관련한 정부부담 금액은 인구수를 선거구와 비례하여 결정한 중앙선거관리위원회의 결정에 의해 국회가 의결한다. 선거실시와 관련한 정부부담금액은 선거기관운영에 관한 비용, 후보자증과 선거관리 직원 중, 대통령후보자의 보호 및 경비에 관한 비용, 투표용지 인쇄, 보호, 전송에 관한 비용, 선거실시에 필요한 기술 및 기계, 선거인명부 작성 등의 비용을 국

11) 형식적으로는 법에 규정되어 있지만, 실질적으로 우편이나 전자우편, 팩스를 이용하는 방법에 있어서는 제한적이다.

12) 본인이 거주하고 있는 국가에 대사관이 없는 경우에는 근처 국가의 대사관으로 가서 투표를 해야 하기에 번거로움이 있다.

가에서 부담한다. 선거에 참여하는 정당과 후보자는 선거 홍보를 하는데 필요한 금액을 지불해야 한다. 선거운동 비용은 기부, 정당의 재산과 후보자의 재산에서 나온다. 국가감독기관은 선거구의 인구수, 지세 등에 의해서 선거일 120전에 선거비용 최대금액을 정한다. 지방의원선거인 경우 선거일 90일 전에 정해야 한다. 또한, 국회의원선거 비용을 관할선거구 지세, 인구수, 교통 등에 의해 선거구마다 선거비용이 다르게 정해진다.

기부는 현금과 물건이라는 종류를 지니고 있다. 또한 기부를 한 자는 몽골 국민이어야 하며 개인이 3백만 투그릭, 법인이 천오백만투그릭까지 기부를 할 수 있다. 그러나 외국인이나 외국법인, 국제기구, 지방자치단체, 미성년자 등이 기부를 하지 못 한다. 2016년 선거최대비용은 44억투그릭이라고 정하고 있지만 몽골통합선거법에는 선거최대비용을 초과할 경우 법적 처벌 규정은 없다.¹³⁾

마. 선거방법

선거는 기표 방법에 의한 투표로 한다. 투표는 본인이 직접 투표소로 가서 하는 방식과 본인이 직접 투표소에 갈 수 없는 사람들을 위해 만든 기표상자¹⁴⁾ 방식이 있다. 투표할 시에 선거권자가 비밀로 투표할 수 있는 기표소를 마련해야 하며 선거권자 300명마다 하나의 기표소를 설치해야 한다. 기표상자로 투표할 경우는 선거권자가 비밀로 투표할 수 있는 이동식 기표소를 마련해야 하며 공식투표일 전날 투표를 한다. 선거는 1인 1투표로 한다. 선거시간은 오전 7:00시부터 오후 10:00까지 선거를 실시하며 선거일 14일 전부터 투표소를 설치하고 선거권자들에게 공포해야 한다. 재외국민 선거는 그 시간을 국회에서 정하며 그 지역의 시간으로 오전 7:00부터 오후 10:00까지로 한다. 단, 재외국민은 국회의원선거와 지방의회의원선거권이 없다.

13) 다만, 몽골선거법제정 전에 적용하던 국회의원선거법 제37조3항에 의하면 선거비용을 초과할 경우 정당에게는 한달 최저입금을 10배에서 20배로 올린 금액의 벌금, 후보자를 최저입금의 10배에서 15배 올린 금액의 벌금을 내게 되어 있었다.

14) 장애인, 환자, 노인을 위해 관할 구역 선거관리 직원들이 직접 방문하여 투표 하는 방식을 말한다.

바. 당선인

먼저, 대통령선거이다. 몽골대통령선거는 2단계로 이루어진다. 1단계는, 선거권자들이 보통·자유·직접·비밀선거에 의해 선거에 참여한다. 1단계 선거에서는 과반수의 투표를 획득한 후보자를 대통령에 당선된 것으로 보고 국회는 그의 직을 승인하는 법률을 의결한다. 만약 후보자 중에서 과반수의 투표 획득자가 없는 경우 국회가 1단계에서 가장 많은 표를 획득한 후보자 2명을 골라 다시 투표를 실시한다. 대통령은 국가의 상징이며 임기는 4년이며 한 번의 연임이 가능하다.

둘째로 국회의원선거이다. 몽골 국회의원선거는 관할구역에서 가장 많은 투표를 획득하고 투표한 선거권자들의 28%이상의 투표를 받은 후보자를 당선인으로 결정한다. 몽골국회의원의 수는 76명이며 2012년 국회의원선거부터는 48명을 다수대표제로, 나머지 28명을 비례대표제를 선출하기 시작하였다. 당사 선거구는 26개의 대선구로 구성을 하였다. 하지만 2015년 5월에 헌법재판소에서 비례대표제가 몽골헌법에 규정하고 있는 직접선거 원칙에 위반된다는 결정을 하여 비례대표제가 폐지되었다. 이로 인하여 몽골선거법을 다시 개정하였는데 국회의원의석수는 76명인 그대로 두고 선거구를 소선거구로 변경을 하였다. 즉, 지역구의 의석수는 76명이 되는 셈이다. 몽골국회의원의 임기는 4년이고 법률에 의하면 국회의원의 연임에 관한 규정을 두지 않고 있으며 이는 여러 번의 연임이 가능한 것으로 해석된다.

셋째로, 지방의회의원선거는 1996년부터 실시하기 시작하였으며 당선인에 대한 방식은 국회의원선거와 같다.

사. 몽골의 선거종류

몽골 선거는 정기 선거, 특별선거, 보궐선거, 재선거로 나뉜다. 먼저 정기선거는 몽골 국회의원의 정기선거는 국회의원의 임기를 4년으로 정하여 4년마다 한번 실시되는 선거를 의미한다. 1992년 신헌법 제정 이후로 6번의 국회의원 정기선거를 실시하였다. 국회의원선거는 전국적으로 아니면 일부 지역에 갑작스러운 재난, 사회적 불안정과 혼란스러움, 전쟁 등의 비상사태가 벌어질

경우 이러한 사태가 해결되고, 새로 당선된 국회의원이 국회의원 선서할 때까지 국회의 권한은 유지된다.

둘째, 특별선거(нөхөн сонгууль)는 국회와 지방의회가 임기 4년을 못 채우고 해산하거나, 대통령이 사퇴, 사망하거나 본인의 판단에 의하여 대통령 직을 그만 했을 경우 부정기선거를 실시한다. 몽골헌법 제22조에 의하면, 국회의원의 3분의 2이상이 국회가 더 이상 존재를 할 수 없다고 판단했을 경우와 같은 이유로 대통령이 국회의장과 합의 되면 국회가 스스로 해산될 수 있다. 만약 국회가 해산할 결정을 했다면 다음 국회의원들이 선출되고 선서할 때까지 국회는 유지된다고 하고 있다. 또한 몽골헌법 제37조 제2항에는 의하면 대통령이 임기 중에 사망하거나 기타의 사유로 인하여 그 자격을 상실할 경우 새로 대통령이 당선될 때까지 국회의장이 그의 업무를 대신한다. 또한 보궐선거는 대통령이 그의 자격을 상실한 날로부터 4개월 안에 보궐선거를 실시하여야 한다고 규정하고 있다.

셋째, 보궐선거는 몽골선거법 제8조 제7항에 의하면 국회의원, 지방의회의원의 의석이 비웠을 경우 실시하는 선거를 보궐선거이라 한다고 규정하고 있다. 사실상 대통령 보충선거가 없는 것으로 해석이 된다.

넷째, 재선거는 ①국회의원선거 및 지방의회의원선거인 경우 정기선거, 부정기선거, 보충선거를 몇 개의 선거구에 실시된 선거를 무효 결정할 경우 하는 선거와 ②대통령선거인 경우 정기선거, 부정기선거나 대통령후보자 중에서 다수투표를 획득한 자가 없는 경우 하는 선거를 말한다. 국회의원 재선거를 실시할 경우 중앙선거관리위원회가 30일 이내 공포, 대통령 재선거를 국회가 30일 이내 공포, 지방의회의원 재선거를 아이막(도), 두레(구) 관할선거관리위원회가 30일 이내 공포해야 한다.

아. 선거소송과 선거범죄의 처벌

선거권자의 선거와 관련된 된 소청을 관할구역선거관리사무소에 소청을 해야 한다. 관할구역관리사무소는 선거권자 인명부와 관련된 업무, 선거관리사무소 직원이 선거권자들의 의사결정에 방해가 될 행위를 하는 등을 해결한다. 그밖

에 행정심판을 지방법원이나 고등법원에서 판결한다. 중앙선거관리위원회는 정당의 등록, 정당후보자 이외의 후보자를 후보자등록에서 빼는 등의 문제를 소청 받고 나서 3일 이내, 관할구역선거관리사무소의 결정에 대한 소청, 선거관리위원회의 결정에 대한 소청은 소청을 받은 일로 14일 이내 결정해야 한다.

선거소송 및 선거범죄의 처벌에 있어서 선거법에 후보자를 범죄현장에서 그의 범죄를 입증할 수 있는 증거물과 같이 체포할 수 있지만 다른 어떠한 경우로도 의심하여서는 안 된다고 규정하고 있으며 후보자를 우대 보호하고 있는 모습을 보이고 있다. 관할구역선거관리사무소 장과 비서 등의 직원의 범죄 처벌을 선거법에 구체적으로 규정하고 있지만 후보자 범죄처벌에 대해서는 구체적인 규정은 없다. 시·도선거관리위원회, 구·군·읍 선거관리위원회에서 선거와 관련 업무를 하는 관정에서 부정행위를 하거나 관련 법률을 위반 할 경우 형사, 민사, 행정 등의 처벌을 가하지만 대부분의 처벌이 벌금형이다. 벌금형의 기준은 몽골의 최저 임금을 기준으로 한다. 현재 몽골의 최저 임금이 한 달 192,000투그릭이다. 선거법을 위반한 자에게 최저 임금을 적게는 6배 많게는 20배로 올린 금액의 벌금형 규정들을 두고 있다.

자. 공무원의 정치적 중립의무

국가 공무원 법률 제10조 제6항에 의하면, 국가 공무원은 국가업무를 하는 동안에 정당의 영향을 받지 아니하며 만약 어느 정당의 회원일 경우 국가업무를 시작한지 7일 안에 정당의 회원 탈퇴하고 기관장과 해당 정당에 문서로 알려야 한다고 규정하고 있다. 하지만, 이 조항을 위반할 경우 처벌 규정을 두지 않고 있다. 이 때문에 특히 지방에서는 특정 후보자의 선거운동을 공무원들이 하는 경향이 많다. 지방 행정청 공무원들을 비롯하여 의사, 교사 등의 직업을 가진 공무원들이 선거운동을 많이 한다. 국가 공무원은 유권자들의 보통·자유·직접·비밀선거에 어떠한 정치적 영향을 미치거나 의사 결정을 하는데 있어서 방해가 될 경우 1년 동안 국가 업무를 하지 못 하게 되어 있지만 공무원이 후보자를 도와 직접 선거운동을 할 경우 처벌 규정은 없다. 공무원을 개인이라는 입장에서 봤을 때 당연히 정치적 의사를 표출할 수 있지만 국가공

무원이라는 입장에서 봤을 때 정치적 중립성을 지켜야 할뿐더러 선거운동을 할 경우 일반국민의 정치적 의사결정에 영향을 미칠 수 있다고 생각한다.

Ⅲ. 몽골선거제도의 문제점과 발전방안

1. 사전투표제도

대의민주주의에 있어서 선거가 핵심이 되고, 국민은 평등하게 자유로운 의사 결정에 의하여 대표를 선출할 수 있어야 한다. 부정선거의 의혹, 투표 평등 기회, 정치에 대한 국민의 불신과 정치에 대한 무관심은 물론 투표를 하는데 드는 시간적·공간적 비용 때문에 투표율이 지속적으로 하락하고 있다.

몽골선거법에 따라 유권자의 거주지 이전을 투표일 전 60일부터 정지하며, 반드시 거주지 이전을 해야 하는 유권자는 관할구역선거관리사무소에 이전신청서를 제출하고 그 다음 이전한 곳에 관할구역선거관리사무소에 거주지 이전을 신청해야 한다. 또 투표일 전 14일부터는 유권자의 거주지 이전 신청이 불가능하다.

유권자는 정치에 대한 불신이 깊어져 있는 이 상황에서 이러한 복잡한 절차를 꺼치면서도 선거를 하려 하지 않을 것이다. 몽골 국민은 지방에서 도시로 거주지를 이전하려는 특성을 가지고 있다. 2014년 연구 결과에 따르면 울란바토르에 거주지 이전 신청을 한 국민은 31,365명인 반면 도시에서 지방으로 옮기는 국민은 10,009명에 밖에 없었다. 지방에 살던 사람은 행정적 업무에 대한 지식이 부족하며 이를 두려워할뿐더러 거주지 이전 신청에 대한 중요성을 생각을 안 하고 때로는 중요하다고 생각은 해도 행정적 업무 절차의 복잡성 때문에 거주지 이전신청을 못하고 주소지를 지방에 두고 도시에 사는 경향이 많다. 또한 지방에서 울란바토르 같은 큰 도시에 거주지를 이전하면 게르촌이나 도시 밖에 사는 경우가 대부분이다. 투표를 하러 고향에 간다고 했을 때 자동차로 짧아도 3시간 길면 7일 동안 이동을 해야 하며 이에 들 시간과 경제적인 부담이 상당할 것이다.

그리고 대학생과 군인, 근로자 등 단기간 거주자들은 투표를 하는데 어려움이 있다. 몽골에는 100개의 대학교가 운영이 되고 있으며 이 중에서 9개의 대학교가 지방에 있고 나머지는 울란바타르에 있다. 대학생 수가 현재 162,626명이다. 이 중에서 몇 명의 학생들이 지방에서 왔다는 정확한 조사 결과는 없지만 대학 기숙사 신청을 희망한 학생만 해도 11,740명이다.¹⁵⁾ 이 밖에 자취를 하거나 가까운 친척 집에 사는 대학생들이 더 있다고 봤을 때 지방에서 울란바타르에 공부하러 온 대학생들의 수는 상당히 많을 것으로 예상된다. 또한 몽골의 선거는 보통 6월 말에 실시된다. 하지만 이 시기에 방학을 아직 안 한 대학교도 있을 것이고 지방에 일자리가 별로 없기 때문에 대학생들은 도시에서 일하면서 학원 다니거나 등록금 벌이 때문에 지방에 가려하지는 않기 때문에 선거 참여에 어려움이 있다. 마지막으로 해외에 장기간 거주를 하거나 단 기간 유학, 의료, 관광, 출장 등으로 외국에 가는 것이 현대 몽골에서는 아주 흔한 일이다.

2015년에 몽골 전체 인구수는 3,057,778명이다. 이 중에서 1,975,714명이 해외에 출국하였으며 출장 업무의 이유로 53,532명, 개인 일로 1,642,834명, 관광은 104,253명, 해외에 장기간 동안 거주 중인 국민은 6,766명이다.¹⁶⁾ 세계의 58 개의 나라에 단·장기간 동안 거주하고 있는 국민은 150,000여명 정도가 거주하고 있다. 그렇기 때문에 재외국민의 선거를 국내 선거와 다름없이 중요하게 인식을 해야 할 필요성이 생기고 있다. 재외국민의 선거를 2012년 비례대표국회의원선거와 2013년 대통령의 선거를 각각 실시하였지만 2012년 비례대표국회의원선거에 2779명이 투표를 하였다. 이렇게 투표율이 적은 이유는 재외국민은 투표일 전 20-40일 사이에 해당국에 있는 대사관에 가서 선거인명부 등록을 신청하고 선거일 15일 전 3일 동안 대사관에서 투표를 해야 하는 등의 번거로움이 있기 때문이다. 즉 선거권자가 선거에 참여하기 위해 2번 이상의 대사관을 방문해야 한다. 또한 대사관이 없는 나라에 거주하고 있는 재외국민은 해당국에서 가까운 나라에 가서 투표를 해야 하는 번거로움까지 있다.

예를 들어, 파키스탄에 거주하고 있는 국민은 중국에 있는 대사관에, 멕시코에 거주하는 국민은 미국에 있는 대사관에 가야 한다. 현재 대구대학교에 다

15) <http://ubseg.gov.mn>.

16) <http://1212.mn>.

니고 있는 선거권이 몽골학생이 100가까이 된다. 대구에서 투표하러 서울까지 가는 시간이 왕복 5시간, 비용은 10만원 가까이 든다. 힘들게 공부를 하고 있는 유학생들에게는 10만원이 큰돈일 것이다. 서울 갔다 오는데 걸리는 5시간이라는 것이 어떻게 보면 짧은 시간일 수도 있지만 5시간 동안 아르바이트를 하면 3만원을 벌고, 1시간반짜리 인터넷 강의를 들으면 3개를 들을 수 있는 시간이다. 현행법상 선거참여에 대한 신청은 인터넷이나 우편으로 가능하다고 규정은 하고 있지만 현실에서는 실행이 되고 있지 않다. 예를 들어, 유권자인 내가 선거참여에 대한 이의신청을 인터넷으로 한다 했을 때 어느 사이트에서 언제 어떻게 해야 하는가 등 이해가 없다. 즉, 형식적인 법적 규정은 있지만 실질적인 효력은 없는 셈이다. 또한 몽골의 비례대표제가 없어짐으로서 재외 국민은 현재 대통령선거권만이 있다.

결과적으로 종합해 봤을 때, 지방에 주소지를 두고 도시에 거주하는 국민을 비롯해 대학생, 군인, 근로자 그리고 재외국민은 투표참여에 어려움이 있다. 이는 법적 제도적인 문제도 있겠지만 현실에서는 시간적·공간적 비용의 부담 때문이라고 할 수 있다.

이러한 이유 때문에 유권자는 소중한 투표권을 행사하지 못하는 것은 보통 선거·평등선거 원칙에 위반 될 뿐만 아니라 국민의 기본권이 침해되고 있다고 할 것이다. 이러한 복합적인 문제를 해결하기 위해서는 한국의 선진적인 제도인 사전투표제도를 도입함으로써 시간적·공간적 비용을 줄여 투표율 상승에 긍정적 영향을 미칠 뿐만 아니라 국민의 기본권을 보장해 줄 것으로 기대된다. 국내 선거인 국회의원선거, 대통령선거, 지방의회의원선거에 적용할 것은 물론 재외국민의 선거에도 적용하는 것이 효과적이라고 본다. 현재 한국은 재외국민의 비례대표국회의원선거와 대통령선거를 실시하고 있다. 재외국민은 대통령과 비례대표국회의원의 선거권만을 부여하고 지역국회의원 선거권을 부여하고 있지 않은 것은 보통·평등선거 원칙에 위배된다는 의견이 있다. 재외국민에게 대통령선거와 지방선거 등의 선거권은 부여하면서 오로지 지역국회의원선거권을 부여하지 않은 것은 헌법상 보장된 평등선거와 보통선거의 원칙은 물론 헌법재판소의 불합치결정취지에도 맞지 않다고 할 것이며 재외국민의 공직선거의 대상에 있어서 지역 국회의원선거도 반드시 포함하여야

한다고 하여 재외국민에게도 지역 국회의원선거권을 부여를 주장하였다.¹⁷⁾

한국의 사전투표제도를 몽골에 적용함에 있어서 한국과는 다르게 재외국민의 지역 국회의원선거에도 사전투표제도를 도입해야 한다. 몽골은 한국과 같이 통신망을 이용한 통합인명부를 사용하여 아무리 해외에 있지만 본국 주민등록증에 있는 주소에 따라 관할 구역에 투표를 할 수 있는 기회를 제공할 필요성이 있다. 또 해외에서 지역 국회의원선거에 참여해야 하는 것은, 해외에 있는 국민으로써 국가에 대한 관심이 많고 IT 기술 발달에 따라 후보자 정보에 대한 접근이 쉬워지고 있기 때문이다. 이 경우 국내 유권자들은 물론 재외국민의 평등권이 보장됨으로서 보통선거의 원칙이 성공적으로 실행이 될 것이다. 또한 해마다 하락하고 있는 투표율에도 긍정적 영향을 미침으로서 국민주권주의가 완성될 것으로 본다.

단점으로는 사전투표제도를 적용함에 있어서 여러 가지 문제들이 발생할 것은 분명하다. 사전투표제도를 통신망을 이용한 것이기 때문에 해킹 등으로 인한 보안의 문제 또한 한국에서 주장되고 있는 바와 같이 비밀선거원칙을 위반할 우려 등이 있지만 이는 향후 기술적 발전에 따라 충분히 해결이 가능한 문제이다.

사전투표제의 또 다른 특징이 사전투표소가 설치된 곳이면 어디에서나 자유롭게 투표를 할 수 있다. 하지만 몽골선거법 제65조 제1항에는 유권자는 관할구역에만 투표를 할 수 있다고 규정하고 있어 법률적인 충돌도 있을 것이지만 법률개정의 방법에 의하여 해결이 가능할 것이라고 본다.

2. 비례대표제도

비례대표제란 전체 선거영역을 하나의 선거구로 하여 각 정당의 제시한 명부를 선택하고 명부에 던져진 표에 비례하여 대표를 정하는 방법을 말한다.¹⁸⁾ 즉, 비례대표제도는 소수정당을 보호하고 의회 진출 기회를 부여함으로써 사

17) 정극원, “재외국민선거권 부여와 공직선거법 개정안에 관한 검토”, 『토지법연구』 제43집 제3호, 한국토지공법학회, 2009, 568면.

18) 김학성, 『헌법학원론』, 피씨앤미디어, 2016, 175면.

회의 모든 계층의 의견을 반영할 수 있고 다수대표제 투표와 달리 사표처리를 막고 양당제에서 다당제로 체계 변환을 할 수 있는 기회를 보장한다.¹⁹⁾ 비례대표제의 시작은 1899-1920년 사이에 영국을 제외한 서유럽국가들의 의회선거에서 도입되기 시작했으며 벨기에와 네덜란드에서는 카톨릭 세력에 의해, 아일랜드에서는 프로테스탄트 세력에 의해, 덴마크에서는 독일계 소수집단에 의해, 핀란드에서는 스웨덴계 소수집단에 의해서 비례대표제가 주장되었다.²⁰⁾ 정치적으로 소수자 지위에 있던 집단들이 1인 또는 다인 선거구에서 적용된 다수제가 자신들의 정치적 영향력 신장을 방해한다는 것을 인식하면서 선거제도의 개혁을 요구하게 되었던 것이다.²¹⁾ 현대적 비례대표 제도는 다수대표제가 가지고 있는 정당의 득표율과 의석비율이 비례적이지 못하다는 문제의식에서 그 보완책으로 등장하게 되었는데, 다수대표제와 달리 비례대표제도는 한선거구에서 여러 명의 의원들이 선출되고, 의석은 정당이 획득한 득표율을 기본으로 하여 배분하는 것을 특징으로 하고 있다.²²⁾ 비례대표제는 투표의 산술적 계산가치의 평등뿐만 아니라 성과가치의 평등도 동시에 실현할 수 있다는 점에서 평등선거원리에 가장 부합한 제도라고 할 수 있다.²³⁾ 그렇기 때문에 소선거구제에서 사표 처리된 소수정당이나 다양한 사회세력들의 의회 진출이 가능해진다. 비례대표의 발명 혹은 도입의 가장 큰 목적은 다수대표제 선거로 당선되지 못하는 세력의 진출을 위한 것이다.²⁴⁾

몽골은 2012년 국회의원선거에 비례대표제를 처음으로 도입하였다. 이는 헌법에 비례대표제에 대한 아무런 규정이 명시되어 있지 않은 상황에서 하위법률은 국회의원선거법에 선거구를 지역구국회의원과 전국구국회의원으로 나누었다. 몽골국회의원선거법 제7조 제1항에 몽골국회의원선거는 다수대표제와

19) 성낙인, 전게서, 166면 참조.

20) 조원용, “비례대표제의 합헌적 개선방안: 지지 정당 없음의 처리와 비례대표 추천제 도입을 중심으로”, 「공법연구」 제43집, 한국공법학회, 2014, 57면.

21) 박찬욱, 「비례대표 선거제도」, 박영사, 2000, 12면.

22) 이공주, “비례대표제도와 기본권의 충돌에 관한 연구”, 「법학연구」 제53집, 한국법학회, 2014, 136면.

23) 성낙인, 전게서, 166면.

24) 조원용, 전게논문, 58면.

비례대표제에 대한 규정이 있고 동법 제120 제3항에 '몽골국회의원 48명이 다수대표제로, 28명은 비례대표로 선출한다.'고 규정하여 비례대표제를 인정하고 있었다. 하지만 이러한 규정은 몽골헌법 제21조 제2항에 '몽골국회의원을 선거권이 있는 국민이 직접 선출한다.'와 동 조 제3항에 '국회의원 피선거권은 만 25세 이상인 선거권이 있는 국민을 선출한다.'는 조항 때문에 위헌이 되어 2016년 4월 22일부터 폐지되었다. 즉, 2016년 국회의원선거부터 몽골의 국회의원선거는 다수대표제로만 하게 된 것이다.

다수대표제란 앞서도 언급했다시피 선거인으로부터 다수득표를 얻은 자를 당선자로 결정하는 선거제도이다. 다수대표제는 기술적으로 쉬운 방법을 통하여 안정적 다수파를 확보할 수 있다는 점에서 좋은 평가를 받고 있다. 반면 많은 유효투표를 사표로 만들기 때문에 국민의 정확한 의사가 반영되기 어렵다는 의견이 많다. 이러한 점은 거대 정당에게 유리하게 작용하며 소수파의 의회진출기회를 차단하게 됨으로서 정치 세력의 불균형이 이루어질 수 있다는 것을 예상해야 한다.

한편 비례대표제는 다수대표제의 이러한 문제점을 극복하기 위해 각 정치 세력의 득표율에 비례하여 대표자를 배분하는 방식이며 국민의 의사를 보다 정확하게 반영할 수 있고 국민적 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 현재 세계 각 국에서 채택되고 있다. 소선거구제에서 사표로 머물게 되는 군소정당 내지 새로운 정치세력의 의회에 진출함으로써 민주주의의 또 다른 소수파 보호를 구현할 수 있다.²⁵⁾ 또한 득표수를 정확하게 반영하여 대표를 선출할 수 있다는 점과 소수정당에도 의석배분하여 소수당의 의사에 대한 다수파의 횡포를 방지하고 정당정치의 활성화에 기여할 수 있다.

몽골은 1992년 신헌법에 제정 이후로는 다당제를 인정한 민주주의 국가로 거듭나게 되었다. 헌법재판소는 헌법에 위반된 법률을 무효로 하여 위헌 판결을 할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이러한 면에서 본다면 몽골에서의 비례대표제가 헌법에 위반된 경우 헌법재판소의 결정을 따라야 하는 것은 당연하다. 하지만 다당제를 인정한 이 상황에서 비례대표제가 없어진다는 것은 소수정

25) 성낙인, 전게서, 166면.

당의 의회진출을 차단할뿐더러 정치세력의 불균형이 발생할 것이고 몽골의 민주주의를 후퇴시킬 수 있다고 할 수 있다.

그래서 몽골에서도 세계 여러 나라와 같이 비례대표제를 도입할 필요성이 있다. 현재 몽골에서는 24개의 정당이 활동을 하고 있는데 현재 존재하고 있는 정당은 2006-2010년 사이에 설립된 정당은 15개, 나머지 정당은 2010년 이후로 설립된 신생정당이다. 하지만 몽골은 지금까지도 몽골인민당과 몽골민주당이라는 양당제를 보이고 있다. 새로 설립된 신생 정당이나 소수의 의경을 보다 정확하게 반영하여 사회의 여러 계층의 의견을 모아 입법화하기 위해서는 소수자의 국회 진출이 반드시 필요하기 때문에 몽골에서의 비례대표제의 도입은 반드시 필요하다. 한국의 비례대표제를 몽골에서 적용할 경우 한국과 같이 비례대표후보자를 정당이 공천하도록 하지만 정당이 공천한 후보자에 대해 국민투표를 실시하여 선출된 후보자를 비례대표후보자로 인정하는 방향으로 하여 여러 분야의 지식인들을 후보자로 선출할 수 있도록 해야 한다고 본다. 또한 2016년 현재 몽골국회의원선거구는 76개로 하고 있는데 이를 기존의 26개의 선거구로 나누어 선거구마다 정당별로 하나의 비례대표후보자를 추천하는 방법도 있을 수 있다. 이 경우 현실적으로 유권자가 정당을 선택하는 것이 아니라 정당이 추천한 비례대표 후보자를 선택한다는 의미에서 직접 선거원칙에 위배되지 않을 것이다.

IV. 결론

선거를 민주주의의 꽃이라 한다. 민주주의는 의사표현이 보장되고 정치질서에 참여하는 것을 본질적인 내용으로 한다. 자유로운 선거가 보장되어야만 이와 같은 본질적 내용을 실현할 수 있다. 유권자는 선거제도를 이해하고, 정치 집단이나 후보자에 대한 정보제공에 의하여 투표행사를 결정할 수 있어야 투표행사를 하는데 있어서 평등하고 편리성을 보장받을 수 있다.

몽골은 농촌지역에서는 투표소와는 멀리 거주하고 있는 선거권자가 많은데, 선거일 하루 만에 선거를 할 수 없게 되는 경우가 많다. 이러한 문제를 해결

하기 위하여 사전투표제를 도입해야 한다. 몽골에 사전투표제도를 도입하게 되면 한국과 같이 선거일전에 2일 동안 전국의 읍면·동사무소에 설치된 투표소에서 근무시간 안에 어느 때에 가더라도 투표를 할 수 있게 된다. 사전투표제는 장소적 구애를 받지 않을뿐더러 2일 동안의 시간에 투표를 하면 되는 것이므로 시간적 제약도 적게 받는다. 사전투표제는 선거업무의 부담을 주는 것이지만, 유권자에게 선거참여의 편의를 제공하게 되어 선거참여율을 높이게 된다. 높은 선거참여율은 선거에서의 선거권자의 의사를 더 많이 반영할 수 있게 하여 민주주의의 발전에 기여하게 된다.

현재 몽골에는 소수정당의 의회진출 기회를 열어주어 사회의 여러 계층의 의견을 반영하고 제도적으로 보장할 필요성이 있기 때문에 비례대표제도를 재도입해야 한다. 비례대표제를 몽골에서도 도입할 경우 한국과 같이 비례대표후보자를 정당이 공천하도록 하지만 정당만이 후보자를 공천하는 것이 아니라 정당이 공천하는 후보자에 대하여 국민투표를 실시하고 선출된 후보자를 비례대표 후보자로 인정하는 방향으로 해야 한다. 이 경우 직접선거원칙에 위반 되지 않을뿐더러 여러 분야의 지식인들이 의회진출기회가 늘어날 것으로 본다. 물론 이 경우 제도적인 문제들이 발생할 것은 당연하지만 이는 향후의 법률적·제도적 개선의 방법을 통하여 해결할 수 있을 것이다.

결론적으로 몽골에 첫째, 사전투표제를 도입할 경우 국민의 시간적·공간적 비용 또 거주지 이전과 상관없이 어디에서나 투표가 가능하며 국민의 기본권 보장은 물론 지속적으로 하락하고 있는 투표율에도 긍정적 효과를 미칠 것으로 본다. 둘째, 비례대표제를 재도입할 시 양당제를 막을뿐더러 소수자의 의회진출을 늘려 사회 여러 층의 의견을 법률화하여 그들의 기본권을 보장할 수 있을 것이다.

참고문헌

- Б. Чимэд, 「Сонгуульд суралцахуй」, ADMON LCC, 2008.
 김학성, 「헌법학원론」, 피씨엔미디어, 2016.

- 바트첵게르 투맹뎀베렐, “몽골 선거제도의 선진화방안에 관한 비교법적 연구”, 대구대학교 대학원 석사학위논문, 2016.8.
- 박찬욱, 「비례대표 선거제도」, 박영사, 2000.
- 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2016.
- 이공주, “비례대표제도와 기본권의 충돌에 관한 연구”, 「법학연구」 제53집, 한국법학회, 2014.
- 이부하, 「민주적 선거를 위한 선거제도 개편」, 피앤씨미디어, 2015.
- 정극원, “재외국민선거권 부여와 공직선거법 개정안에 관한 검토”, 「토지법연구」 제43집 제3호, 한국토지공법학회, 2009.
- 정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2013.
- 젠드자브사랑체제, “몽골의 정당 간 선거정책 분석과 정책적 시사점에 관한 연구”, 전북대학교 대학원 석사학위논문, 2015.8.
- 조원용, “비례대표제의 합헌적 개선방안: 지지 정당 없음의 처리와 비례대표 추첨제 도입을 중심으로”, 「공법연구」 제43집, 한국공법학회, 2014.

[Abstract]

Study on Electoral System in Mongolia

BATTSENGEL TUMENDEMBEREL

Ph.D. program, Graduate Daegu University

GIM GAB SEOK

Lecturer, Daegu University, Ph. D.

After going thorough socialism and then accepting democracy, Mongolia has currently grown politically and economically. The country had difficulty implementing a democratic electoral system due to socialistic system that

had been established for long, but legislated for a new constitution and acknowledged suffrage as one of the basic human rights.

Since the new constitution enacted in 1992, Mongolia has conducted 7 times of parliamentary elections, and 6 times of presidential election with democratic elections method. Although Mongolia is highly evaluated to have introduced the most safe democracy without any conflicts, it has insufficient points. Because it imitated the electoral system of other countries and enforced applying as system in the short term.

Although Mongolia introduced a democratic election currently, several problems exposed in enforcement of the electoral system have been occurred.

First, because of the nature of the country, it is difficult to reflect the people's opinion in the representative election owing to less election participation of people.

Second, as proportional representation system disappeared due to the unconstitutional decision, it cannot reflect the people's opinion accurately because valid votes become dead votes.

In addition, because Mongolia consists of many different nomadic tribes due to its geographical characteristic, so it takes a long way and time to get to the capital city to exercise a vote. Although more than 60% of the total population live in the capital city, it is true that many of them have actual residential address in local areas, living in Ulaanbaatar. It is because 90% of universities are located in Ulaanbaatar, which draw population here and makes it highly dense.

First, in order to develop the electoral system in Mongolia, Mongolia should introduce early voting system. Because it makes voting possible anywhere regardless of residence moving of the people, guarantees the basic rights of the people and can have a positive effect on even continuously dropping voting rate. Second, Mongolia should re-introduce the proportional representation system. Because it prevents the two-party system and legislates

the opinions of various classes of society, by increasing the parliament advance of the minority, resulting in ensuring their basic rights.

Key words : early voting system, proportional representation system, electoral system in Mongolia, Mongolia Election Administration Commission, Mongolia Integrated Election Law