

# 북한의 국가형성과 인민위원회 선거\*

전현수\*\*

## I. 머리말

해방 직후 북한에서는 인민들의 자발적인 창의를 의해 각지에서 인민위원회들이 조직되었다. 북한에 진주한 소련군은 초기에 민족주의자들이 다수를 점했던 인민위원회들을 좌우 세력이 균형을 이루도록 재조직해서 인민위원회들에 행정권을 이양했다. 이로써 북한 각지에 조직된 인민위원회들은 해당 지역의 행정을 총괄하는 지방정권기관으로 기능하기 시작했다. 1945년 11월 소련군사령관의 명령에 따라 북조선행정10국이 창설되었다. 행정10국은 북한 각도 사이의 경제적 연계를 확보하고 행정경제의 각 부문을 지도하는 부문별 중앙행정기관으로 기능했다. 1946년 2월에는 각국들을 총괄하며 지도하는 중앙정권기관으로 북조선임시인민위원회가 창설되었다.<sup>1</sup>

이처럼 해방 직후 북한에서는 비교적 짧은 시기에 밑으로부터 위로 지방정권기관과 중앙정권기관이 조직되어 갔지만, 이 과정에서 대중의 직접적인 정치적 참여는 배제되었다. 북조선임시인민위원회를 비롯해서 도, 시, 군, 면, 리의 각급 인민위원회는 선거를 통해 조직된 것이 아니었다. 각급 인민위원회는 정통성과 합법성의 기반이 취약해 항구적이고 고정적이라기보다는 임시적인 정권기관의 성격이 강했다.

1946년 11월과 1947년 2-3월 북한 전역에서 실시된 도, 시, 군, 면, 리 인민위원회 선거는 대중의 직접적인 정치적 참여 속에 임시적인 정권기관들을 상설적인 정권기관들로 전환시키기 위한 프로젝트였다. 그런데 인민위원회 선거는 각급 정권기관에 정통성과 합법성을 부여하는 것으로 끝나지 않았다. 선출된 각급 인민위원회 대표들이 1947년 2월 도·시

---

\* The 8th World Congress of Korean Studies 발표 논문

\*\* 경북대학교 인문대학 사학과 교수. 경북대학교 평화문제연구소장. E-mail: jeonhs@knu.ac.kr.

1 줄고, 「소련군의 북한진주와 대북한 정책」 『한국독립운동사연구』9(청원군: 독립기념관 한국독립운동사연구소, 1995), 343-377쪽 참조.

· 군 인민위원회 대회를 개최하여 최고주권기관인 북조선인민회의와 최고집행기관인 북조선 인민위원회를 조직한 것이다. 인민위원회 선거는 북한을 독자적인 정치적 단위로 발전시키는, 북한의 국가건설 프로젝트였던 것이다.

해방 직후 북한에서 실시된 인민위원회 선거는 북한 역사에서 최초로 실시된 선거로서 이후 북한에서 정권기관을 재구성하는 수단으로 끊임없이 되풀이된 선거의 원형을 이루었다. 인민위원회 선거는 또한 노동당 - 통일전선 - 정당·사회단체 - 대중으로 연결되는 북한 정치사회의 위계질서 및 동원체계를 제도화하고 북한 사회에 소비에트민주주의를 정착시키는 계기가 되었다.

북한에서 인민위원회 선거 실시 계획은 제1차 미소공동위원회가 결렬된 직후부터 검토되기 시작했다. 연해주군관구 정치담당 부사령관으로 북한 주재 소련군정의 활동을 총괄했던 슈티코프는 1946년 6월 12일 소련 내각회의 의장 스탈린과 소련 외무상 몰로토프에게 북한에서 소련의 정치·경제적 지위를 강화하기 위해 인민위원회 선거와 산업국유화 등 광범위한 민주개혁 조치들을 시행할 것을 건의했다.<sup>2</sup> 김일성과 박헌영은 1946년 7월 비밀리에 모스크바를 방문하여 스탈린을 면담했는데<sup>3</sup>, 이때 북한에서 실시할 민주개혁 조치의 일환으로 인민위원회 선거 실시 문제가 논의되었다.<sup>4</sup> 1946년 7월 소련 내각은 슈티코프의 제안을 수용해서 북한에서 인민위원회 선거를 실시한다는 최종적인 결정에 도달했다.<sup>5</sup> 이처럼 북한 인민위원회 선거는 소련군정과 남북 노동당의 지도부에서만 아니라 스탈린을 포함하는 소련 정부 지도부에서도 검토된 중대 사안이었다. 미소공동위원회의 활동이 모스크바 삼상회의 결정에 따라 전 한국에 걸친 통일정부의 수립을 목적으로 한 것이라면, 북한에서의 각급 인민위원회 선거는 북한만의 독자적인 국가건설을 목적으로 한 것이었기 때문이다.

이처럼 북한 인민위원회 선거는 해방 직후 북한 정치사 연구에서 필수적인 통과점이 되

---

2 대외정책문서보관소 문서군 06, 목록 8, 문서함 39, 문서철 638, 91-94쪽(미소공동위원회 사업에 대한 전연방공산당(볼셰비키) 중앙위원회 결정 초안, 1946.6.12).

3 소련민정청장 레베제프는 “1946년 7월 말 김일성과 박헌영이 모스크바를 방문하여 스탈린과 회견했다.”고 증언했다. 중앙일보 특별취재반, 『비록 조선민주주의인민공화국』(서울: 중앙일보사, 1992), 326-330쪽 참조.

4 전현수 편저, 『슈티코프 일기: 1946-1948』(과천: 2004, 국사편찬위원회) 1946년 9월 9일에는 김일성으로 하여금 “모스크바 회담에 대한 일련의 후속 조치들을 실행하게 한다.”는 기록 밑에 “공업, 병원, 무역, 군대건설, 국민교육, 선거, 대외정책” 등이 열거되어 있다.

5 러시아연방 국립문서보관소 문서군 5446, 목록 98c(소련 내각 제1 부의장 미코얀 비서부), 문서철 491(조선에 대한 소련 내각 결정 준비 문서, 1946년 6월 21~7월 28일), 1-93쪽 참조.

고 있지만, 이에 대한 우리 학계의 연구는 매우 빈약한 실정이다. 해방 직후 북조선의 역사를 다룬 주요 논저들에서는 인민위원회 선거가 예외 없이 다뤄지고 있지만 개설적인 수준을 벗어나지 못하고 있다.<sup>6</sup> 조성훈의 연구가 북조선 도·시·군 인민위원회 선거를 다룬 최초의 전문적인 학술논문이라 할 수 있지만 자료 나열 이상의 정치한 분석이 시도되지 못한 아쉬움을 남기고 있다.<sup>7</sup>

우리 학계에서 북조선 인민위원회 선거에 대한 연구가 미진했던 것은 자료의 제약 때문이다. 미군 노획문서 속에는 해방 직후 북조선에서 생산된 선거 관련 자료들이 많이 포함되어 있지만, 이 자료들을 활용해서 선거 과정의 전모를 밝히기에는 제약 요소가 많다. 이 자료들은 대부분 일정한 검열을 거친 공식문서들이기 때문이다. 인민위원회 선거 과정의 전모를 파악하기 위해서는 이 선거의 기획, 준비, 시행, 결과의 전 과정에 대한 풍부한 정보를 담고 있는 소련 문서자료를 활용해야 한다.

필자는 이 논문에서 러시아연방 국방성 중앙문서보관소와 러시아연방 대외정책문서보관소에는 소장된 소련군정문서와 미소공동위원회 소련대표단 문서<sup>8</sup>를 활용해서 인민위원회 선거규정, 선거 조직 및 선전 활동, 선거 시기 민주주의민족통일전선의 역할, 선거 시기의 정치투쟁, 선거 결과와 그 의의에 대해 분석하고자 한다. 이 연구에서는 국사편찬위원회와 국립중앙도서관에서 수집한 미군노획문서도 활용했다.

## II. 인민위원회 선거규정

---

6 서동만, 『북조선 사회주의체제 성립사』 (서울: 선인, 2005); 김학준, 『미소냉전과 소련군정 아래서의 조선민주주의인민공화국 건국』 (서울: 서울대학교 출판부, 2008); 김성보, 『북한의 역사』 (서울: 역사비평사, 2011); 유길재, 「북한정권의 형성과정: 인민위원회의 조직과 활동에 관한 연구」 『북한체제의 수립과정』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991); 이주철, 「북조선로동당과 인민위원회 재편」 『한국현대사연구』 1권 2호(성남: 한국정신문화연구원 현대사연구소, 1998); 김성보, 「조선민주주의인민공화국의 수립」 『한국사』 52(과천: 국사편찬위원회, 2002).

7 조성훈은 미군 노획문서의 선거 관련 자료들과 소련군사령부 기관지 『조선신문』의 선거 관련 기사들을 분석해서 인민위원회 선거의 준비 과정과 선거 결과를 분석했다. 조성훈, 「1946년 11월 북한의 인민위원회 선거 연구」 『한국민족운동사학』 22(서울: 한국민족운동사학회, 1999) 439-475쪽.

8 이 글에서는 러시아연방 국방성중앙문서보관소(이하 ‘국방성중앙문서보관소’로 약칭)에 소장된 ‘북조선 주재 소련민정청 문서군’, ‘미소공동위원회 소련대표단 비서부 문서군’과 러시아연방 대외정책문서보관소(이하 ‘대외정책문서보관소’로 약칭)에 소장된 ‘북조선 주재 소련민정청 문서군’을 주로 활용했다.

1946년 9월 5일 북조선임시인민위원회는 「면·군·시·도 인민위원 선거에 대한 결정서」를 채택했다.<sup>9</sup> 북조선임시인민위원회는 소련군에 의한 북한 해방 이후 인민의 총의에 의해 조직된 면·군·시·도 인민위원회가 북한에서 제반 민주개혁을 실시하여 농촌에서 봉건적 잔재를 숙청하고 산업을 부흥시켜 근로대중의 생활을 향상시킴으로써 진정한 인민의 정권으로서 인민들의 무한한 신뢰를 쟁취했다고 평가하고, “인민의 주권기관인 인민위원회들을 앞으로 더욱 민주주의화 할 목적과 인민의 총의를 완전히 표현시키며 공고히 하기 위하여” 11월 3일 면·군·시·도 인민위원회 위원들을 선거한다고 결정했다.

최초의 인민위원회 선거 구상은 면·군·시·도 인민위원회 선거를 함께 실시하되 리 인민위원회는 선거하지 않는다는 것이었다. 그러나 1946년 9월 7일 북조선임시인민위원회는 「리 인민위원회 구성 및 면·리 인민위원회 선거에 대한 결정서」를 채택하여 리 인민위원회를 3~5명의 위원으로 구성하고, 면 인민위원회 선거는 1947년 초까지 연기하며, 리와 면 인민위원회 선거를 동시에 실시하기로 결정했다.<sup>10</sup>

불과 이틀 사이에 면·리 인민위원회 선거 정책이 급변한 이유는 불분명하다. 면 인민위원회 선거를 군·시·도 인민위원회 선거와 함께 실시하는 것은 선거 경험이 전혀 없었던 북조선임시인민위원회로서는 부담스러운 일이었을 것이다. 리 인민위원회를 선거하지 않기로 한 최초의 구상은 인민위원회가 면 단위까지만 조직되고 리 단위까지는 거의 조직되지 않았던 현실<sup>11</sup>을 반영한 것으로 보인다. 결국 북조선임시인민위원회는 군·시·도 인민위원회 선거를 통해 경험을 축적한 후 3~4개월 정도 더 준비하면 면·리 인민위원회 선거도 실시할 수 있을 것이라 판단한 듯하다.

북조선임시인민위원회는 1947년 1월 7일 면·리 인민위원회 선거 실시에 대한 결정서를 채택했다. 북조선임시인민위원회는 “지방주권기관을 일층 더 민주주의화시키며 인민의 의사를 더욱 원활히 표현시키며 또는 면과 리(동)의 고정적 주권기관인 인민위원회들을 더욱 공고히 할 목적으로” 선거를 실시한다고 천명했다. 리 인민위원회 선거일은 1947년 2월 24·25일(월요일, 화요일)로, 면 인민위원회 선거일은 3월 5일(수요일)로 확정되었다.<sup>12</sup>

9 『北韓關係史料集』 V(과천: 국사편찬위원회, 1987), 25-26쪽.

10 『北韓關係史料集』 V, 33쪽.

11 최용달, 「북조선 면 및 리(동) 인민위원회 위원 선거에 관한 결정 초안에 대한 보고」 『北韓關係史料集』 XI(과천: 국사편찬위원회, 1991), 571쪽.

12 『北韓關係史料集』 V, 85-86쪽.

북조선임시인민위원회는 선거 실시 결정과 함께 ‘도·시·군·면·리 인민위원회에 관한 규정’<sup>13</sup> 및 ‘도·시·군·면·리 인민위원회 위원의 선거에 관한 규정’<sup>14</sup>도 채택했다. 인민위원회 규정은 조선에서 통일적인 민주주의 임시정부가 조직되기 전까지 북한의 최고정권기관은 북조선임시인민위원회이며, 도·시·군·면·리의 지방정권기관은 각급 인민위원회라는 것을 법적으로 분명히 했다. 선거규정에 의해 선거의 근본원칙이 확립되고, 선거자 명부 작성 절차, 선거구와 선거분구의 조직 방법, 각급 선거위원회의 조직과 그 임무, 후보자 추천 절차, 선거 절차 및 선거결과 확정 방법 등이 결정되었다.

선거규정은 인민위원회 선거가 일반적 평등적 직접적 선거원칙에 기초하여 비밀투표로 시행된다는 사실을 분명히 했다. 만 20세에 달한 북한의 일체 국민에게는 정신병자 및 재판소의 판결에 의해 선거권을 박탈당한 자를 제외하고는 재산상태, 지식정도, 거주지역, 신교여하를 불문하고 선거권과 피선거권이 부여되었다. 여자들에게도 남자와 동등하게 선거권과 피선거권이 부여되었다. 그러나 친일분자<sup>15</sup>는 선거권과 피선거권을 갖지 못했다. 선거규정은 면 및 시 지역에 정상적으로 혹은 임시적으로 거주하며 선거일에 이르러 만 20세에 달한 선거권을 가진 국민들을 전부 선거자명부에 등록하도록 했다.

도·시·군 인민위원회 선거는 선거구로 구분해서 시행하되 선거구를 인구수에 따라 조직하기로 했다. 시 인민위원 선거에서는 인구 10,000~50,000명의 도시에서는 2,000명에 1개 선거구를, 인구 50,000~100,000명의 도시에서는 3,000명에 1개 선거구를, 인구 100,000~200,000명의 도시에서는 5,000명에 1개 선거구를, 인구 200,000명 이상의 도시에서는 8,000명에 1개 선거구를 조직하며, 도 인민위원회 선거에서는 인구 20,000명에 1개 선거구를 조직하도록 했다. 선거표를 접수하기 위해 인민 거주지역에 선거분구를 조직하되, 인구 500명 내지 1,000명에 1개 선거분구를 조직하도록 했다.

면 인민위원회 선거도 선거구로 구분해서 시행하기로 했다. 인구 3,000~5,000명의 면에서는 300명에 1개의 선거구를, 인구 5,000~10,000명의 면에서는 500명에 1개의 선거구를,

---

13 『北韓關係史料集』 V, 19-23쪽.

14 『北韓關係史料集』 V, 26-32쪽; 86-95쪽.

15 선거 규정 제1조에는 친일분자에 속하는 자들을 다음과 같이 정했다. (1) 조선총독부의 중추원 참의, 고문 전부, (2) 도회의원, 부회의원의 조선인 전부, (3) 일제시기에 조선총독부 및 도의 책임자로서 근무한 조선인 전부, (4) 일제시기에 경찰, 검사국, 재판소의 책임자로서 근무한 조선인 전부, (5) 자발적 의사로 일본을 봉조할 목적으로 일본 주권에 군수품 생산 기타의 경제자원을 제공한

인구 10,000명 이상 되는 면에서는 700명에 1개의 선거구를, 인구 20,000명 이상 되는 면에서는 1,000명에 1개의 선거구를 조직하도록 했다. 면 인민위원회 선거에서는 선거분구가 조직되지 않았다. 면 인민위원회 선거에서는 선거구가 동시에 투표하는 장소, 즉 선거분구의 기능을 했다. 리 인민위원회 선거에서는 선거구가 조직되지 않았다. 어떠한 리(동)에서든 리(동)장이 있는 곳에서는 리(동) 인민위원회를 선거하도록 했다. 리 인민위원회 선거는 리의 행정구역에 따라 시행된 것이다.<sup>16</sup>

선거규정은 선거사업의 준비와 지도를 담당할 각급 선거위원회를 조직하도록 했는데, 북조선임시인민위원회에 11명으로 구성된 중앙선거지도위원회를, 도 인민위원회에 11명으로 구성된 도선거위원회를, 시 인민위원회에 7명으로 구성된 시선거위원회를, 군 인민위원회에 7명으로 구성된 군선거위원회를, 면 인민위원회에 5명으로 구성된 면선거위원회를 조직하도록 했다. 규정은 또한 선거구와 선거분구에도 각각 선거위원회를 조직하도록 했는데, 도 인민위원 선거를 시행하는 구 선거위원회는 7명으로, 시·군·면 인민위원 선거를 시행하는 구 선거위원회는 각각 5명으로, 분구 선거위원회는 5명으로 조직하도록 했다.

도·시·군·면 인민위원 후보자를 추천할 권리는 북조선임시인민위원회에 등록된 일체의 민주주의 정당·사회단체 및 선거자들의 총회에 부여되었다. 추천받는 후보자의 수는 제한되지 않았다. 민주주의 정당·사회단체에는 공동후보를 추천할 권리와 신문, 라디오, 집회 및 연설을 통해 자기 후보자에 대한 선전선동을 행할 권리가 부여되었다. 추천받은 후보자는 선거일 20일 전까지 해당 구 선거위원회에 등록해야 했다. 추천된 후보자는 한 선거구에서만 투표 받을 수 있으며, 각 선거구에서는 오직 한 사람의 인민위원만이 당선될 수 있었다.

도·시·군 인민위원 선거 절차는 다음과 같다. 선거는 선거표를 투표함에 집어넣는 방식으로 시행하되, 각 선거자는 선거표 2장을 받아서 그 중에 1장은 도 위원을 선거하고, 다른 1장은 시에서는 시 위원을, 군에서는 군 위원을 선거하는데 쓴다. 투표함은 후보자 한 사람에게 대해 흑백 2개를 놓아두되 백색 함은 후보자를 찬성하는 투표함으로, 흑색 함은 후보자를 반대하는 투표함으로 활용한다. 선거자는 선거표를 감추어 쥐고 투표함에 접근해서 후

---

자, (6) 친일단체의 지도자로서 열성적으로 일본제국주의를 봉조·활동한 자.  
16 박철, 김택영, 「북조선 면 및 리(동) 인민위원회 위원 선거는 어떻게 진행될 것인가」 『北韓關係史料集』 XI, 582쪽.

보자를 찬성할 때는 백색 함에 반대할 때는 흑색 함에 선거표를 집어넣는다. 최고 투표수를 얻은 후보자를 당선자로 인정하되, 그 선거표는 당해 구 전 투표자의 반수 이상이 되어야 유효한 것으로 한다. 면 인민위원 선거 절차도 이와 같았다. 다만 도·시·군 인민위원 선거에서는 도와 시·군 인민위원 선거를 한꺼번에 진행했기 때문에 선거자들이 순차로 두 인민위원 선거표를 받아야 했지만, 면 선거에서는 면 인민위원만 선거하기 때문에 선거자들은 한 번만 선거표를 받게 된 것이 차이점이었다. 그리고 일시에 2명 이상의 후보자에게 투표할 때는 각 후보자의 투표함에도 전부 손을 넣도록 했다.<sup>17</sup>

리(동) 인민위원 선거 절차는 면 인민위원 선거와 상당히 달랐다. 리(동) 인민위원회는 현재 리(동)장이 있는 행정구역에 조직하게 했다. 현재의 행정구역을 변경하지 않고 선거를 실시하는 것이다. 인구 1,000명 미만의 리(동)에서는 5명의 위원을, 1,000명 이상 되는 리(동)에서는 7명의 위원을 선거하도록 했다.

리(동) 인민위원 선거는 2일에 걸쳐 실시하기로 했다. 첫째 날에는 리(동) 선거자 총회를 개최하고, 둘째 날에는 추천된 후보자들에 대한 투표를 실시하는 것이다. 선거자 총회는 2월 24일에, 투표는 25일에 진행하기로 했다. 선거자 총회의 목적은 1945년 8월 15일 이후 리(동)장이 추진해 온 사업의 경과보고를 듣고, 후보자를 추천하여 투표하기 위해 토론하는 것이다. 선거자 총회는 리(동) 선거위원장이 소집하며, 위원장이 의장이 되었다. 선거자 총회에는 선거권을 가진 자만이 참가할 수 있지만, 상급 인민위원회와 정당·사회단체의 대표들에게도 참가할 수 있는 권리가 부여되었다. 총회는 리(동) 선거자 총수의 절반 이상이 출석해야 성립되었다.

투표 방법과 절차는 다음과 같다. 투표는 리(동) 선거위원회에서 미리 장식한 특별한 옥내에서 진행해야 한다. 이 투표실에는 흑백 두 개의 투표함을 설치하는데, 백 함은 찬성을, 흑 함은 반대를 위한 것이다. 이 두 함을 놓아둔 곳에는 어떤 선거표를 넣는지 다른 사람이 알 수 없도록 병풍으로 가려 막아야 한다. 투표실에는 후보자수가 얼마가 되든지 투표함은 백 함 1개와 흑 함 1개만 설비한다. 선거자는 투표실에 들어가서 선거위원장 또는 선거위원에게 공민증을 보이고 선거자 명부와 대조를 마친 후 후보자 명부에 기록되어 있는 순서에 따라 제일 처음 등록된 후보자에 대해 투표하기 위한 선거표를 받는다. 선거자는 투표함에 접근하여 그 후보자를 찬성할 때는 백 함에 반대할 때는 흑 함에 선거표를 넣는다. 선거자

---

17 위의 책, 588쪽.

는 다시 선거위원장 또는 선거위원에게 가서 그 다음 순번의 후보자에 대한 선거표를 받아 가지고 전과 같은 절차에 따라 투표함에 넣는다. 이렇게 해서 전체 후보자에 대한 투표를 차례로 다 진행한다. 만일 선거자가 후보자의 이름을 분별할 수 있으면 전체 후보자들에 대한 선거표 전부를 일시에 받아 투표할 수도 있다. 리(동) 선거위원회는 각 후보자에 대한 투표 결과를 용이하게 집계하기 위해 선거표마다 미리 후보자의 성명을 기입해 두어야 한다.<sup>18</sup>

이처럼 리(동) 인민위원 선거 방법은 면 인민위원 선거 방법과 같지 않다. 면 인민위원 선거에서는 선거구를 구분하여 진행하고, 각 구마다 한 사람의 면 인민위원만 선거하지만, 리 인민위원 선거에서는 선거구가 없고 투표는 추천된 후보자의 전수를 순차대로 리 인민위원 투표 장소에서 일시에 진행하는 것이다. 리 인민위원 선거의 복잡성은 선거자가 선거위원회 위원장이나 선거위원에게 한 번만 가서 선거표를 받는 것이 아니라 후보자의 수대로 여러 번 가서 선거표를 받아야 하는 점에 있다. 이러한 복잡한 절차를 규정해 놓은 것은 농촌에서는 상당한 수의 선거자가 문맹이라는 사실을 고려해서, 문맹자들도 모두 선거에 참가할 수 있게 배려하기 위한 것이었다.<sup>19</sup>

### Ⅲ. 선거 준비 활동과 민주주의민족통일전선의 역할

1946년 9월 5일 선거 규정이 채택되자 북한 전역에서 선거 조직 사업이 광범위하게 전개되었다.<sup>20</sup> 북조선임시인민위원회 산하에 11명으로 구성된 중앙선거지도위원회가 조직되었다. 중앙선거위원회는 선거표의 양식, 구 및 분구 선거 관련 회의록 양식, 선거권 증명서 양식, 당선 증명서 양식 등을 제정하여 인쇄했다.

선거 사업을 지도하기 위해 각급 선거위원회가 조직되었다. 1946년 9월 5~10일 북한

---

18 위의 책, 592-593쪽.

19 위의 책, 593쪽.

20 이하 도·시·군 인민위원회 선거 조직 사업에 대해서는 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 5, 41쪽을 참조할 것. 면·리 인민위원회 선거 조직 사업에 대해서는 국방성중앙문서보관소, 문서군 북조선 주재 소련민정청, 목록 106547, 문서철 10, 226-239쪽(이그나찌예프 대좌, 1947년 2월 26일 현재 면 인민위원회 선거 준비 보고)와 대외정책문서보관소 문서군 0480, 목록 3, 문서함 3, 문서철 7, 7-8쪽을 참조할 것.



각 도에서 인민위원회 총회가 개최되어 7개의 도 선거위원회가 조직되었다. 9월 10~20일 북한 각 시·군에서 인민위원회 총회가 개최되어 12개의 시 선거위원회와 93개의 군 선거위원회가 조직되었다. 9월 21~22일 중앙선거위원회에 의해 도·시·군 선거위원회 대표자 회의가 소집되어 선거 관련 각종 지시가 하달되었다.

각급 인민위원회는 선거구와 선거분구를 조직했다. 도 인민위원회 선거를 위한 선거구 452개, 시 인민위원회 선거를 위한 선거구 287개, 군 인민위원회 선거를 위한 선거구 2,720개가 조직되었다. 북한 전체에 3,459개의 선거구가 조직되었다. 선거분구는 평균적으로 인구 1,000명 당 1개를 조직했다.

9월 20~25일 도·시·군 인민위원회 선거를 위한 구 선거위원회가 조직되었다. 도 인민위원회 선거를 위한 구 선거위원회는 452개, 시 인민위원회 선거를 위한 구 선거위원회는 287개, 군 인민위원회 선거를 위한 구 선거위원회는 2,720개가 조직되었다. 이와 동시에 12,365개의 분구 선거위원회가 조직되었다. 이렇게 해서 북한에 모두 15,936개의 선거위원회가 조직되었는데, 각급 선거위원회에서 활동한 위원 총수는 80,470명에 달했다.

면 인민위원회 선거를 위해 13,462개의 선거구가 조직되었다. 면·리 인민위원회 선거를 관리하기 위해 6개의 도 선거위원회, 91개의 군 선거위원회, 799개의 면 선거위원회, 9,643개의 리 선거위원회가 조직되었다. 면 인민위원회 선거를 위해 13,462개의 구 선거위원회와 대도시의 농촌 지대에서 실시되는 리 인민위원회 선거를 위해 11개의 시 선거위원회가 조직되었다. 전체 선거위원회 위원 총수는 122,044명에 달했다.

선거 준비 사업에서 가장 곤란한 문제 가운데 하나가 선거자 명부를 작성하는 일이었다. 이때까지 북한에서 주민수가 정확히 집계된 적이 없었기 때문에 선거자 등록 사업은 상당한 곤란을 겪었다. 도·시·군 인민위원회 선거에서 선거자 명부에 등록된 선거자수는 4,516,120명에 달했다. 리 인민위원회 선거에서는 3,859,319명의 선거자가, 면 인민위원회 선거에서는 3,766,995명의 선거자가 등록되었다.

도·시·군 인민위원회 선거에서 선거권을 박탈당한 사람은 모두 4,387명이었다. 575명이 친일분자로 규정되어 선거권이 박탈되었으며, 198명이 재판소 판결에 의해 선거권을 상실했고, 3,614명이 정신병자로 분류되어 선거에 참가하지 못했다.<sup>21</sup> 면·리 인민위원회 선거에서 선거권이 박탈된 사람은 모두 4,673명인데, 이 가운데 친일분자로 분류되어 선거권을

상실한 사람이 420명, 정신병자로 분류되어 선거권을 상실한 사람이 4,246명, 재판소 판결에 의해 선거권을 상실한 사람이 7명이었다. 선거권을 박탈당한 사람들의 수가 매우 적었다는 사실은 인민위원회 선거가 모든 주민이 참가하는 ‘보통’ 선거에 근접했음을 보여주는 것이다.

추천된 후보자들을 등록하는 사업이 구 선거위원회에 의해 진행되었다. 도 인민위원 후보자가 459명, 시 인민위원 후보자가 293명, 군 인민위원 후보자가 2,769명으로 모두 3,521명의 후보자가 등록되었다.<sup>22</sup> 1947년 2월 15일까지 13,462개의 선거구에서 13,708명의 면 인민위원 후보자가 등록되었다.<sup>23</sup>

인민위원회 선거 시기 각급 인민위원회와 정당·사회단체는 대중들 속에서 광범위한 선전 활동을 전개했다. 선전 활동을 효과적으로 전개하기 위해 선거 선전실이 설치되었다. 북조선임시인민위원회는 다음과 같이 결정했다. “일반 선거자 및 민중에 대한 정치교육을 옹기 실시하고 민주주의민족통일전선에서 추천한 후보자들을 위한 선전을 충분히 전개하며 선거에 관한 규정을 선거자들에게 깊이 인식시킬 목적으로 도·시·군·면, 기업소, 선거구 및 선거분구에 선전실을 설치하여 선거 기간 중 군중에 대한 정치교육과 선전사업의 중심이 되게 한다.”<sup>24</sup> 선거 기간 중 11,595개의 선전실이 설치되었다. 선전실은 마을, 도시, 기업소, 기관에서 전개되는 대중선전 및 문화교양 활동의 거점이 되었다.<sup>25</sup>

인민위원회 선거 시기 선전 활동의 기본 방향은 다음과 같이 설정되었다. 1) 북한에서 실시된 민주개혁의 성과와 인민위원회의 역할에 대해 전면적으로 홍보할 것. 특히 토지개혁 법령에 대해 홍보할 것. 2) 남북한 주민의 처지의 근본적인 차이에 대해 해설할 것. 남한의 미군 당국과 김구·이승만 매국도당의 반동적인 정책을 폭로할 것, 3) 선거의 정치적 본질과 선거 절차에 대해 해설할 것, 4) 세계에서 가장 선진적인 민주주의인 소련 민주주의의 원칙들, 문화·경제·정치 생활의 모든 영역에서 소련이 거둔 성과를 조선 인민에게 광범위하게

---

21 박철, 김택영, 앞의 글, 『北韓關係史料集』 XI, 577쪽.

22 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 33, 19쪽.

23 국방성중앙문서보관소, 문서군 북조선 주재 소련민정청, 목록 106547, 문서철 10, 227-228쪽.

24 1946.9.21, 북조선임시인민위원회 결정 제84호, 「도·시·군 인민위원회 위원 선거에 대한 선전실 설치에 대한 북조선임시인민위원회의 결정서」 『北韓關係史料集』 V, 36쪽.

25 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 14-22쪽.

소개할 것.<sup>26</sup>

선전 활동은 집회, 후보자들과 유권자들의 만남, 선전원들의 보고와 대담, 정당·사회단체 지도자들과 문화예술인들의 라디오 방송 연설, 출판물에 의한 선전활동, 아마추어 예술 활동 등 다양한 형식과 방법으로 전개되었다.

인민위원회 선거에서 북조선 민주주의민족통일전선<sup>27</sup>은 조직·동원자적 역할을 수행했다. 5백만 명의 정당·사회단체 회원들을 결속시킨 민전은 단일한 대오를 형성하여 선거에 나섰다. 1946년 9월 13일 북조선 민전은 중앙위원회 회의를 개최하여 중앙선거관리위원회 위원장 주영하의 「북조선 도·시·군 인민위원회 선거와 북조선 민전의 과업에 대한 보고」를 청취하고 이를 전적으로 지지하는 결정서를 채택했다.<sup>28</sup> 주영하는 입후보자의 성원과 성분에 대해서는 정당·사회단체가 민전을 통해 협의해서 결정하되, 정당·사회단체의 당원수·회원수와 사회적 활동의 중량에 비례해서 후보자수를 결정할 것을 권고했다. 그는 낙후한 여성들을 정치적으로 고양시키기 위해 적어도 10~15%의 여성이 선거되도록 배려해 줄 것을 요청했다. 또한 조선 인민의 대다수가 정당에 가입하지 않은 사정을 고려해서 적어도 위원의 반수 이상은 정당 이외에서 선출하되, 노동자, 농민, 기업가, 상인, 수공업자, 종교가 등 각계각층의 대표들로 인민위원회를 구성할 것을 권고했다.<sup>29</sup>

1946년 9월 18일 민전 중앙위원회는 다시 회의를 소집해서 민전의 유일한 선거강령<sup>30</sup>과 정치구호<sup>31</sup>를 채택했다. 민전은 선거강령에서 선거자들에게 다음과 같이 호소했다. “만약 여러분이 부강한 조선 완전자주독립국가 건설을 원망한다면 또 만약 여러분이 북조선에서 여러분의 이익을 위하여 투쟁하는 초병으로서 있을 진정한 민주주의적 정권기관을 선거하려면

---

26 대외정책문서보관소 문서군 0480, 목록 3, 문서함 3, 문서철 7, 16-17쪽.

27 이하 ‘민전’으로 약칭한다. 민전은 1946년 7월 22일 17개의 정당·사회단체를 망라하여 결성되었다. 북조선 전역에 6개의 도 위원회, 13개의 시 위원회, 39개의 군 위원회가 조직되었다. 민전은 1948년 2월 1일 현재 5,180,000명의 회원을 망라했다.(대외정책문서보관소, 문서군 0480, 목록 4, 문서철 46, 63-65쪽)

28 北朝鮮中央民戰書記局, 『民主建國에 있어서 北朝鮮民戰의 役割, 北朝鮮民戰重要文獻集』(平壤: 朝鮮出版社, 1947), 192-194쪽. 이하 ‘『북조선 민전 중요 문헌집』’으로 약칭한다.

29 朱寧夏, 「北朝鮮 道市郡 人民委員會 選舉規定에 關한 報告」『북조선 민전 중요 문헌집』, 189-190쪽.

30 『북조선 민전 중요 문헌집』, 208쪽의 1-10과 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 68-73쪽 참조.

31 민전의 정치구호는 국방성 중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 76-79쪽을 참조할 것.

북조선 민전에서 추천한 후보자에게 찬성하여 투표하기를 호소한다. 우리는 전조선적으로 인민공화국을 건설하기 위하여 인민의 정권기관인 인민위원회에 모든 주권을 넘겨주기 위하여 선거에 진출한다. 우리는 북조선 민전에서 추천한 후보자를 찬성하여 만장일치로 투표함으로써 진실한 인민의 정권인 인민위원회를 완전히 지지한다는 것을 말로가 아니라 실천으로 시위하자!”<sup>32</sup>

민전 중앙위원회가 작성한 27개 항의 정치구호에는 일반 시민, 노동자, 농민, 사무원, 인텔리, 기업가, 수공업자, 상인, 종교단체 교역자와 일반 신도, 청년 등을 위한 맞춤형 공약이 제시되어 있다. 예를 들면 기업가, 수공업자, 상인에게는 사유 재산이 보호되고 산업, 수공업, 상업 발전을 위한 기업 활동이 보장되기를 원한다면 민전 후보자들에게 찬성투표를 던지라고 요청하고 있다. 종교단체 교역자와 일반 신도에게는 북조선 민전만이 신앙과 종교 의식을 거행할 자유를 보장할 수 있으니 민전 후보자에게 찬성투표를 던지라고 호소하고 있다.<sup>33</sup> 민전의 선거강령과 정치구호는 선거운동 과정에서 정당·사회단체의 활동을 규제하는 기본적인 문서가 되었다.

1947년 1월 11일 북조선 민전은 중앙위원회 회의를 개최하여 선거위원장 주영하의 「북조선 면·리 인민위원회 선거와 북조선 민전의 당면 과업에 대한 보고」를 청취하고 이를 전적으로 지지하는 결정서를 채택했다.<sup>34</sup> 주영하는 진정한 민주정치가 인민대중 속에 침투되기 위해서는 선거를 통해 면·리 인민위원회를 더욱 민주주의화하고 더욱 강화하는 것이 필요하다고 주장했다. 그는 면·리 인민위원회 선거는 지금까지의 모든 민주과업을 하부 말단에까지 구체적으로 침투시키며 인민대중을 민주주의적으로 교육하고 훈련하고 조직하는데 있어서 획기적 의의를 갖는 것이라고 역설했다.<sup>35</sup>

주영하는 면·리 인민위원회 선거를 성공적으로 완수하기 위한 북조선 민전의 당면 과업을 다음과 같이 제시했다. 첫째, 민전 산하의 정당·사회단체는 유일한 결합 밑에서 선거사업을 전개한다. 둘째, 사업능력과 대중의 신임 여하를 기준으로 가장 우수한 인물을 유일한 후보로 내세운다. 셋째, 유일한 선거강령에 기초해서 선전선동 사업을 조직한다. 넷째, 중앙

---

32 『북조선 민전 중요 문헌집』, 208쪽의 4-5; 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 68-73쪽.

33 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 77-78쪽.

34 『북조선민전 중요 문헌집』, 277-279쪽.

35 『북조선민전 중요 문헌집』, 295-296쪽.

으로부터 각 도·시·군에 민전의 선거선전위원회를 조직하여 유일한 선거강령으로부터 이탈을 방지한다. 다섯째, 면 인민위원 선거에서 유일한 후보자를 내세우되 무소속 여하를 불문하고 그 지방 인민이 선호하는 사람을 추천한다. 여섯째, 면 인민위원 후보자를 추천하기 위해 군 민전 대표들이 면의 정당·사회단체 대표들과 협의해서 구 선거자 총회에 의견을 제출한다. 일곱째, 면·리 인민위원 선거에서 여성 대표가 15% 이하가 되지 않도록 여성을 적극 추천한다. 여덟째, 리 인민위원 선거에서 이전 지주들을 후보자로 추천하지 못하도록 해서 이전 지주들이 정권기관에 참여하지 못하게 한다.<sup>36</sup>

민전 중앙위원회는 면·리 인민위원 선거가 북한의 민주개혁에서 일보진전을 의미하며, 조선 인민의 의사와 열망을 표현하는 것이라고 평가하고, 정당·사회단체의 공동의 정치노선을 다음과 같이 천명했다. “당면한 면·리 인민위원 선거에 있어서 제정당과 사회단체들은 유일한 단결로 공동적으로 인민위원 후보들을 추천하며 선거에 관한 통일된 표어를 발표할 것이다. 민전에 가입한 제정당과 사회단체들은 선거준비사업에 있어서 전 북조선 인민들이 일치로 지지한 정치경제강령을 반영하는 1946년 9월 13일에 발표된 민전 중앙위원회의 선거행동강령을 근본적으로 채택할 것이다.”<sup>37</sup>

민전 중앙위원회는 인민위원회 선거에서 선전활동을 통일적으로 조직하고 지도하기 위해 평양에 중앙선거선전위원회를, 각 도와 군에도 도·군 선거선전위원회를 설치하고 민주선전실을 선거선전실로 전환해서 대중선전을 전개했다.<sup>38</sup> 북조선 민전 도·시·군 위원회들은 각급 인민위원회에 원조를 제공하고, 선거위원회 위원들을 선발하여 그들의 활동을 지원하며, 선전실과 선거구를 설치해서 그 사업을 조직하는 활동을 전개했다.<sup>39</sup>

북한에서 정치적 영향력이 큰 세 정당 - 로동당, 민주당, 청우당은 인민위원회 선거에서 뚜렷이 구별되는 태도를 취했다.<sup>40</sup> 로동당은 선거운동 시기 처음부터 끝까지 적극적으로 활동하며 지도적인 역할을 수행했다. 로동당은 다른 정당들에 비해 훨씬 많은 당원들을 각급 선거위원회에 파견하여 선거위원회 사업의 조직자로 활약했다. 도·시·군 인민위원회 선거

---

36 『북조선민전 중요 문헌집』, 282-286쪽.

37 『북조선민전 중요 문헌집』, 296-301쪽.

38 『북조선민전 중요 문헌집』, 291-292쪽.

39 대외정책문서보관소 문서군 0480, 목록 3, 문서함 3, 문서철 7, 11-12쪽.

40 이하 정당들의 활동에 대해서는 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 11-13쪽 및 대외정책문서보관소 문서군 0480, 목록 3, 문서함 3, 문서철 7, 13-16쪽을 참조할

시기 로동당이 파견한 선전원 수는 45,029명으로, 정당들이 파견한 선전원 총수에서 36%를 차지했다. 면·리 인민위원회 선거 시기 정당들에 의해 선발된 선전원들 가운데 25,629명, 즉 48%가 로동당원이었다. 이러한 적극적인 활동의 결과 로동당의 정치적 입지는 한층 강화되었다.

민주당은 인민위원회 선거에 적극적으로 나서지 않았다. 민주당은 선거운동에 늦게 합류했고 선거자들에 대한 선전 활동도 적극적으로 전개하지 않았다. 민주당은 인민위원회에서 더 큰 비중을 차지하기 위해 새 당원들을 임의로 모집하는 정책을 취했다.<sup>41</sup> 민주당 대표들은 도·시·군 선거위원회 회의에서 민주당원을 더 많이 인민위원 후보자로 추천할 것을 주장했다. 민주당에서는 일반 당원들만이 아니라 지도 간부들조차도 민전의 선거강령에 반대하거나 선거 자체를 반대하는 발언을 일삼았다.

청우당은 도·시·군 인민위원회 선거에 적극 참가했다. 청우당은 로동당과 긴밀히 협력하며 기독교 목사들의 선거반대 운동을 비판했다. 천도교 교역자들은 교도들에게 인민위원회 선거에 적극 참여할 것을 호소했다. 이처럼 청우당은 선거운동에 적극 참여했지만 속내는 다소 복잡했다. 청우당 위원장 김달현은 쉬티코프와의 대담에서 인민위원회 선거가 도지사 선출보다는 좋은 일이지만 이 선거가 통일에 반대가 되어서는 안 된다고 주장했다. 청우당의 몇몇 군당에서는 선거일을 포함해서 8일간 종교적 행사를 추진했다. 이것은 명백히 선거에 부정적인 영향을 주는 것이었다.<sup>42</sup> 면·리 인민위원회 선거에서 청우당 지도부는 인민위원 수를 균등하게 배분할 것을 요구했다. 청우당의 일부 도당 위원회 지도자들은 민전 위원회의 구조에 대해 불만을 나타냈다. 이들은 민전에서 사회단체들을 배제하고 정당들의 균등한 대표성에 기초해서 민전 위원회를 재조직할 것을 요구했다.

인민위원회 내에서 더 많은 의석을 차지하려는 열망 때문에 정당들 사이에는 갈등과 반목이 존재했음에도 불구하고, 북조선 민전은 정당·사회단체의 통일을 보장하여 인민위원회 선거에 긍정적인 영향을 끼쳤다.

---

것.

41 김일성은 민주당에서 “‘이번 기회에 당원을 늘쿠어 가지고 자당의 세력을 확대하여 보자’ 생각하여 가지고 무원칙하게 당의 문호를 열어 놓아서 되는 대로 당원을 받아들였던 것이다.”라고 비판했다. 『북조선 민전 중요 문헌집』, 287쪽.

42 『쉬띠코프 일기』 1946.10.28.

#### IV. 선거 시기의 정치투쟁

인민위원회 선거는 선거 참가율과 찬성 투표율만을 놓고 보면 성공적인 선거로 평가될 것이다. 그러나 인민위원회 선거는 통일과 화합으로 승화되지 못하고 선거 지지파와 반대파의 분열로 북한 사회의 균열을 확대시키는 결과를 가져왔다. 김일성은 선거를 이틀 앞두고 행한 연설<sup>43</sup>에서 인민위원회 선거의 순조로운 진행을 방해하기 위해 각종 ‘요언’을 퍼뜨리는 자들이 있다고 지적하고, 이에 대해 경각심을 높일 것을 주문했다. 이 연설은 북한 사회가 선거를 둘러싸고 찬반양론으로 분열되어 있음을 공식적으로 확인해준 셈이다.

김일성이 언급한 선거비방 행위는 네 가지다. 첫째 인민들 자신이 선거하는 정권은 진실한 정권이 될 수 없으며 인민이 스스로 정치를 할 수 없다는 주장, 둘째 선거가 시기상조니 이를 연기해야 한다는 주장, 셋째 승려들과 목사들이 인민위원으로 선거되어서는 안 되며 교인들도 선거에 참가해서는 안 된다는 주장, 넷째 인민위원회 위원으로 여성을 선거하지 말며 심지어 여성을 선거에 참가시키지 말자는 주장이다.

인민이 정권을 선거할 수 없거나 여성을 선거하거나 선거에 참여시켜서는 안 된다는 주장은 북한 사회 저변에 봉건적이며 가부장적인 유교 윤리가 강하게 남아 있음을 보여주는 것이다.<sup>44</sup> 그러나 선거 시기상조론은 인민위원회 선거가 단독정부 수립으로 귀결되어 통일정부 수립에 장애가 될지도 모른다는 의구심에서 나온 것이다. 기독교회의 선거 반대는 인민위원회 선거가 일요일 선거<sup>45</sup>로 치러지게 되어 주일성수(主日聖守)라는 기독교의 교리적 실천 의무를 정면으로 부정했기 때문이고, 교직자들을 인민위원으로 추천하는 등 정교분리(政教分離)라는 기독교회의 오랜 전통을 무시했기 때문이다. 이처럼 인민위원회 선거에 내포된 여러 문제들이 선거반대 운동에 명분을 제공해 준 것이다.

선거 반대파들은 인민위원회 선거가 소련군이 꾸민 일로 소련군의 지시에 따라 실시되는

---

43 김일성, 「歷史的인 民主選舉日을 앞두고 朝鮮人民에게 告함」 『북조선 민전 중요 문헌집』, 212-227쪽.

44 “농민들 사이에서는 우리가 권력기관을 선거한다는 것이 무슨 말인가, 권력은 하늘이 내려주거나 군주가 임명해야 얻게 되는 것이다.”라는 정서가 팽배해 있었다. 『쉬떡꼬프 일기』 1946.9.18.

45 일요일 선거는 소련 선거제도의 전통을 답습한 것이다. 소련에서는 사회주의 혁명 이후 일체의 선거가 일요일에 시행되었다. 열친 대통령 등장 이후에도 선거를 일요일에 시행하다가, 1996년 대통령 선거에서 비로소 평일 선거가 도입되었다.

꼭두각시놀음이라고 주장했다. 반대파들은 선거구마다 하나의 후보자만 추천하고, 이 후보자를 주민들이 추천하는 것이 아니라 민전 소속 정당·사회단체만이 추천하게 하는 것은 민주주의를 위반한 것이라고 비판했다. 반대파들은 북조선에서 실시된 민주개혁에 대해서도 부정적으로 평가했다. 반대파들은 인민위원회들에 의해 실시된 민주개혁은 조선중앙정부가 없는 상황에서 불법적으로 시행된 것이기 때문에 중앙정부가 수립되면 지금까지 취해진 모든 조치들은 폐지될 것이라고 주장했다.<sup>46</sup>

반대파들은 테러나 방해활동에 이르기까지 정치투쟁의 다양한 형태와 방법을 활용했다. 그러나 반대파들은 조직적인 대규모 저항이 불가능한 사정을 고려해서 소규모 집단이나 개별적인 거사자들을 주로 내세웠다. 가장 널리 확산된 투쟁 방법 가운데 하나가 다양한 형태의 뼈라를 살포하는 행위다. 뼈라의 작성자들은 선거 보이코트만이 아니라 정치 지도자들에 대한 테러의 실행까지 선동했다. 일부 뼈라에서는 인민위원회에 대한 인민들의 신망을 훼손하기 위해 김일성은 진짜가 아니라 가짜라거나, 이제 곧 모든 인민위원회들이 해체될 것이라는 선동까지 활용했다.<sup>47</sup>

기독교회는 인민위원회 선거에 조직적으로 저항했다.<sup>48</sup> 기독교 목사들은 선거에 반대하는 내용의 설교를 하거나, 신자들의 집을 방문해서 선거에 참여하지 말라고 권고했다. 특히 기독교 목사들은 여성들을 인민위원으로 선거하는 것에 반대했다. 이들은 여성이 정치 활동에 참여하게 되면 가정이 붕괴될 것이라고 말했다. 목사들은 노동자와 농민을 인민위원으로 선거하는 것에도 반대했다. 이들은 노동자와 농민이 교양이 없고 책임 있는 사업을 수행할 만큼 준비되어 있지 못하다고 주장했다.

기독교 목사들은 선거 직전에 평양, 해주 등 일부 도시들에서 비밀 집회를 개최했다. 평양시에서 열린 비밀 집회에서는 다음과 같은 결정이 채택되었다. 첫째, 교회와 국가를 분리한다. 둘째, 기독교 신자들과 교역자들은 정치 활동이나 집회 및 시위에 참가해서는 안 된다. 왜냐하면 교회는 정치 문제에 관여하거나 개입해서는 안 되기 때문이다. 셋째, 학교와

---

46 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 23쪽.

47 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 23-24쪽.

48 기독교인들의 선거반대 운동에 대해서는 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 24-25쪽; 국방성중앙문서보관소 문서군 북조선 주재 소련민정청, 목록 102038, 문서철 2, 396-398쪽(이그나찌예프, 인민위원회 선거에 반대하는 기독교회의 반동적 활동에 대한 보고, 1946년 10월 30일)을 참조할 것.



일체의 교육기관에서 반종교 과목을 가르치거나 반종교 교육을 실시해서는 안 된다. 넷째, 1946년 11월 3일 일요일로 예정된 인민위원회 선거일을 평일로 바꾼다. 만일 이것이 불가능하다면 선거 실시를 11월 3일 24시 이후까지 더 연장한다. 이 결정이 채택된 후 일부 목사들은 후보자 추천을 거부하거나 각급 선거위원회에서 일하는 것을 거부하고 신도들 사이에서 선거반대 운동을 전개했다.

그러나 반대파들의 이 모든 시도는 선거에 영향을 주지 못했다. 그것은 반대파들이 대중들 속에서 튼튼한 지지기반을 확보하지 못했기 때문이다. 대다수의 노동자, 농민, 인텔리는 인민위원회 선거를 지지했다. 상인들, 기업가들, 수공업자들은 처음에는 대부분 관망적인 태도를 취했다. 이들은 북조선임시인민위원회가 「개인 소유권을 보호하며 산업 및 상업 활동에 있어서의 개인의 창발성을 발휘시키기 위한 대책에 대한 결정서」를 채택한 이후 비로소 자신들의 태도를 바꿔 선거에 적극적으로 참여했다. 이전 지주들은 선거에 조직적으로 반대하지 않았다. 많은 지주들에게 토지는 추가적인 수입원이었기 때문이다. 인민위원회가 일부의 토지만 몰수하고 나머지는 남겨줘 경작할 수 있게 한 지주들은 선거에 긍정적인 태도를 취했다. 대다수가 남한으로 도주하고 일부만이 북한에 잔류한 대지주들은 인민위원회에 적대감을 드러내지는 않았지만 선거 때 확실히 반대투표를 했다. 이들은 선거 반대파의 주요 기반이 되었다.<sup>49</sup>

토지개혁 1주년 기념일과 겹치는 면·리 인민위원회 선거는 인민대중의 정치적 동원이 한층 고조된 상황에서 진행되었다. 압도적 다수의 선거자들은 선거가 인민대중을 위해 실시되는 것이며 나라의 앞날을 위해 정치적으로 매우 중요한 의미를 갖는 것이라는 북조선 민전의 주장을 수용했다. 선거는 인민대중이 인민위원회와 나라의 민주화 정책을 적극 지지하고 있다는 사실을 다시 한 번 보여주었다. 사무원, 교사 및 인텔리 층도 선거에 적극 참여했다. 상인, 기업가 및 종교단체 성직자들, 특히 천주교와 불교의 교역자들은 대부분 선거에 긍정적인 태도를 취했다. 이들은 선거위원회에서 적극적으로 활동했고, 선거자 총회에서 연설했으며, 심지어 일부는 추천된 후보자들을 위한 선전 활동에도 참여했다.<sup>50</sup>

기독교회의 성직자들과 신도들도 선거에 적극 참여했다. 도·시·군 인민위원회 선거에서 기독교회가 조직적인 반대운동을 전개한 것을 생각하면 극적인 변화라 할 것이다. 이것

---

49 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 25쪽.

50 대외정책문서보관소 문서군 0480, 목록 3, 문서함 3, 문서철 7, 25-28쪽.

은 면·리 인민위원회 선거가 일요일 선거가 아닌 평일 선거로 치러지게 되어 기독교회가 반대운동을 일으킬 빌미를 주지 않았기 때문이다. 물론 선거 운동 초기부터 기독교회가 모두 인민위원회 선거에 우호적인 태도를 취했던 것은 아니다. 면·리 인민위원회 선거에서도 종교인들이 인민위원 후보자로 추천되어 교회와 국가의 분리를 주장하며 성직자들의 정치 참여를 거부했던 기독교회와의 갈등 요소는 여전히 남아 있었다.

면·리 인민위원회 선거에서 기독교인들의 선거 반대운동이 조직적으로 표출된 곳은 황해도였다.<sup>51</sup> 1947년 1월 27일 박정목, 조복화, 김영운 등 안악군의 목사들은 금주금연을 권장하고 굶주리는 자들을 돕는다는 구실로 약 1천 명의 신도들을 모아 집회를 개최했다. 집회 초기에는 술과 담배의 해악에 대한 발언이 많았다. 그러나 곧 이어 북조선임시인민위원회의 정책에 대한 신랄한 비판이 쏟아지기 시작했다. 이 목사들은 토지개혁 법령이 농민들을 기아상태로 내몰고, 남녀평등권 법령은 매춘을 조장한다고 비판하며 ‘인민들에게 해로운’ 법령을 절대 지지하지 말고, 선거에도 참가하지 말라고 호소했다. 황해도 소련군 경무사령부는 2월 4일 선거반대 운동을 주도해 온 목사들을 체포하고, 이 목사들의 선거반대 운동을 비판하는 사업을 전개했다. 황해도 인민위원회도 선거에 호의적인 목사들을 소집하여 선거지지 집회를 개최했다. 이러한 조치들에 힘입어 1946년 11월에 있었던 것과 같은 조직적인 선거반대 운동이 일어나지 않게 된 것이다.

## V. 투표 결과와 선거의 의의

도·시·군 인민위원회 선거에서 선거구에 등록된 선거자 총수는 4,516,120명이며, 이 중 투표에 참가한 선거자 수는 4,501,813명으로 투표 참가율은 99.68%에 달했다. 투표에 참가한 선거자 중 북조선 민전에서 추천한 후보자에게 찬성투표를 던진 선거자 수는 4,369,428명이고, 반대투표를 던진 선거자 수는 131,757명이었다. 찬성 투표율이 97.06%, 반대 투표율이 2.93%였다.<sup>52</sup> 선거 결과 도 인민위원 당선자 수는 452명, 시 인민위원 당선

---

51 황해도 사례에 대해서는 국방성중앙문서보관소, 문서군 북조선 주재 소련민정청, 목록 106547, 문서철 10, 113-114쪽(기독교인들의 집회에 대한 보고, 1947년 3월 11일)과 대외정책문서보관소 문서군 0480, 목록 3, 문서함 3, 문서철 7, 27-28쪽을 참조할 것.

52 북조선인민위원회기획국편찬, 「1946년도 북조선인민경제통계집」(1947.12) 『북한경제통계자료집』

자 수는 287명, 군 인민위원 당선자 수는 2,720명으로, 북한 전체에서 인민위원 당선자 수는 3,459명에 달했다. 이들은 모두 북조선 민전의 후보들이다. 인민위원 당선자들의 정당별, 성별 구성은 다음과 같다. 노동당원(31.8%), 민주당원(10.0%), 청우당원(8.1%), 무소속(50.1%). 남자(86.9%), 여자(13.1%).<sup>53</sup>

무소속 위원이 인민위원 중에서 반수 이상을 차지했다. 조선 인민의 대다수가 정당에 가입하지 않은 사정을 고려해서 위원 후보 반수 이상을 정당 이외에서 추천하자는 민전의 후보 추천 원칙이 준수된 것이다. 무소속을 제외하고는 노동당, 민주당, 청우당 순으로 위원이 많다. 노동당은 전체 위원수에서 31.8%를 차지하고 있다. 이것은 민주당에 비해서는 3배 이상, 청우당에 비해서는 약 4배 가까이 많은 것이다. 이것은 선거 결과 노동당이 도·시·군 인민위원회에서 지도적인 지위를 획득했다는 사실을 말해준다. 인민위원 당선자들의 성별 구성을 보면 남성이 압도적인 비중을 점했지만 여성도 적지 않은 비중을 차지했다. 해방 직후 남존여비의 사회 현실을 고려할 때 이 결과는 놀라운 것이다. 이것은 낙후한 여성들을 정치적으로 고양시키기 위해 10~15%의 여성이 선거되도록 한 민전의 후보 추천 원칙이 적용된 결과이다.

인민위원들의 사회성분별 구성은 다음과 같다. 농민(36.4%), 사무원(30.6%), 노동자(14.5%), 인텔리(9.0%), 상인(4.3%), 종교인(2.7%), 기업가(2.1%), 이전지주(0.4%)<sup>54</sup>. 농민 출신 인민위원의 비중은 농민이 전체 주민의 압도적 다수를 점하는 북한의 인구구성을 놓고 볼 때 매우 낮다. 농민 대다수가 문맹이었기 때문에 농민 출신 위원들로 도, 시, 군 단위의 행정을 담당하게 하는 것은 여러모로 무리라고 판단되었을 것이다. 사무원 출신 인민위원의 비중은 전체 주민의 계층별 구성을 고려할 때 매우 높다. 이것은 사무원이 인민위원회 활동에 유리한 조건을 갖추고 있는 사정을 반영한 것이다. 상인, 기업가, 이전 지주 등 유산계층과 종교인도 일정한 비중을 점하고 있다. 이것은 각계각층의 대표들로 인민위원회를 구성하려는 민전의 후보 추천 원칙이 준수된 것이다. 종교인도 94명이 인민위원으로 당선되었다. 종교인을 인민위원으로 선거하지 말라는 기독교회의 요청은 거부되었다.

면·리 인민위원회 선거에서 선거자 명부에 등록된 선거자 총수는 각각 3,859,319명과

---

(춘천: 翰林大學校 出版部, 1994), 142쪽; 김두봉, 「북조선 도시군 인민위원회 위원 선거 총결보고」 『북조선 민전 중요 문헌집』, 239쪽.

53 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 31쪽.

3,768,692명에 달했다. 리 인민위원회 선거에서 투표에 참여한 선거자 수는 3,853,684명으로 투표율은 99.85%에 달했다. 면 인민위원회 선거에서는 투표에 참가한 선거자 수가 3,766,614명으로 투표율은 99.94%에 달했다.<sup>55</sup>

리 인민위원회 선거에서는 9,642개의 리 인민위원회 선거에 56,624명이 입후보하여 53,314명이 당선되었다. 낙선자수는 3,310명에 달했다. 면 인민위원회 선거에서는 801개의 면 인민위원회 선거에 13,649명 입후보하여 13,444명이 당선되었다. 낙선자수는 205명에 달했다.<sup>56</sup> 리 인민위원회 선거에서는 투표자의 86.63%가 당선된 후보자에게 찬성투표를 했고, 13.3%가 반대투표를 했다. 면 인민위원회 선거에서는 투표자의 96.2%가 민선 추천 후보자에게 찬성투표를 던졌고, 3.8%만이 반대투표를 던졌다. 리 인민위원회 선거에서 찬성투표 비율이 도·시·군·면 인민위원회 선거에 비해 낮게 나온 이유는 찬성투표가 분산되었기 때문이다. 리 인민위원회 선거에서는 선출되어야 할 인민위원 수(53,314명) 보다 3,310명이나 더 많은 후보자들이 입후보했고, 그 결과 649,328표가 낙선한 후보자들에게 투표되었던 것이다.<sup>57</sup>

면·리 인민위원은 로동당(59.1%), 무소속(28.0%), 민주당(7.7%), 청우당(5.2%) 순으로 그 수가 많다.<sup>58</sup> 도·시·군 인민위원회에서는 무소속이 가장 큰 비중(50.1%)을 차지했지만, 면·리 인민위원회에서는 로동당이 과반을 훨씬 넘어 가장 큰 비중을 차지했다. 이에 반해 면·리 인민위원회에서 민주당과 청우당의 비중은 도·시·군 인민위원회에서의 비중(10%와 8.1%)보다도 더 낮아졌다. 면·리 인민위원회에서 로동당의 영향력이 크게 확대되고 민주당과 청우당의 영향력이 축소된 것은 로동당의 경우 리 단위까지 조직화가 진전된 반면, 민주당과 청우당은 리 단위까지 조직화가 진전되지 못한 사실을 반영하는 것이다.<sup>59</sup>

---

54 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 31쪽.

55 한림대학교아시아文化研究所, 1994, 『북한경제통계자료집』, 翰林大學校 出版部, 144쪽.

56 위의 책, 144쪽.

57 국방성중앙문서보관소, 문서군 북조선 주재 소련민정청, 목록 106547, 문서철 10, 241쪽.

58 리 인민위원 통계는 국방성중앙문서보관소, 문서군 북조선 주재 소련민정청, 목록 106547, 문서철 10, 247쪽(1947년 2월 25일 북조선 리 인민위원회 구성에 대한 정보)에서 가져왔다. 면 인민위원 통계는 대외정책문서보관소 문서군 0480, 목록 4, 문서함 14, 문서철 46(북조선 주재 소련민정청 3개년 사업 보고), 43-44쪽과 「면 인민위원회 당선 통계표」, 『北韓關係史料集』 XI, 656쪽을 대조해서 만들었다. 면·리 인민위원 합계 통계는 대외정책문서보관소 문서군 0480, 목록 3, 문서함 3, 문서철 7, 4쪽에서 가져왔다.

59 국방성 중앙문서보관소, 문서군 북조선 주재 소련민정청, 목록 106547, 문서철 10, 149-164쪽.

면·리 인민위원의 성별 구성을 보면 남성이 86.5%로 압도적인 비중을 점했지만 여성도 13.5%라는 적지 않은 비중을 차지했다. 면·리 단위의 농촌이 도시보다 남존여비의 가부장적 질서가 훨씬 강했던 사정을 고려하면 이 결과는 놀라운 것이다. 김일성은 도·시·군 인민위원회 선거에서 여성이 남성보다 열성적으로 참가하여 선거의 승리를 보장할 수 있다고 평가하고, 면·리 인민위원회 선거에서 여성을 더 많이 내세울 것을 요청했다.<sup>60</sup> 민전 또한 여성 대표가 15% 이하가 되지 않도록 여성을 적극 추천한다는 원칙을 제기했다. 이처럼 여성의 눈부신 진출에는 낙후한 여성을 정치적으로 고양시키려는 정책적 의도가 깊이 반영된 것이다.

면·리 인민위원 수는 농민(80.9%), 사무원(11.4%), 노동자(5.4%), 상인(1.1%), 인텔리(0.7%), 기업가(0.3%), 종교인(0.2%), 이전지주(0.01%) 순으로 많다.<sup>61</sup> 농민의 비중은 인민위원의 압도적 다수를 점하고 있다. 농민의 비중은 면보다 리에서 훨씬 높다. 사무원의 비중은 순위로는 두 번째인데 리와 면에서 그 비중이 크게 차이가 난다. 면 인민위원회에서는 29.1%로 상당히 높은 비중을 점했다. 이것은 도·시·군 인민위원회에서 사무원이 차지한 비중 30.6%와 거의 비슷한 것이다. 그러나 리에서는 6.9%로 의미 있는 비중을 점했다고 할 수 없다. 도·시·군·면 행정에서는 사무원의 수요가 많지만, 리 행정에서는 사무원의 수요가 적은 현실을 반영한 것이다. 도·시·군 인민위원회에서 10%를 점한 인텔리의 비중도 면·리 인민위원회에서는 크게 하락했다. 사무원과 마찬가지로 면과 리 단위에서는 인텔리의 수요뿐만 아니라 그 절대수가 적기 때문이다.

상인, 기업가, 이전 지주 등 유산계층과 종교인도 일정한 비중을 점하고 있다. 이것은 각 계층의 대표들로 인민위원회를 구성하려는 민전의 후보 추천 원칙이 반영된 것이다. 그러나 상인을 제외하고는 기업가, 이전지주, 종교인의 비중은 각각 1%에도 미치지 못하는 상징적인 것으로 바뀌었다. 이전 지주는 53,314명의 인민위원 중에서 17명에 불과하다. 이것은 이전 지주들을 후보자로 추천하지 못하게 해서 이전 지주들이 정권기관에 참여하지 못하게 한다는 민전의 후보자 추천 원칙이 수용된 결과이다. 종교인도 107명이 인민위원으로 선출되었는데 그 비중은 0.2%에 지나지 않는다.

북한의 인민위원회 선거는 북조선인민위원회와 북조선 민전의 완전한 승리로 막을 내렸

---

60 『북조선 민전 중요 문헌집』, 293쪽.

61 이 통계의 출전은 각주 58)과 동일하다.

다. 이것은 예외적으로 높은 투표율(도 99.6%, 시 99.35%, 군 99.72%, 면 99.94%, 리 99.85%)과 민전 후보자에 대한 찬성 투표율(도 97.1%, 시 95.42%, 군 96.95%, 면 96.20%, 리 86.63%)이 잘 증명해 준다. 이러한 성공은 고도로 조직화된 소비에트 선거제도의 작동에 따른 동원의 결과이지만, 수세기에 걸친 압제에 시달려 온 북한 인민이 자신의 전 생애에서 처음으로 정권기관을 선거하는 방식으로 자신의 정치적 권리를 행사하고 자신의 의사를 표시할 수 있는 가능성을 획득했다는 사실에 의해서도 설명될 수 있을 것이다.

1946~1947년 인민위원회 선거를 통해 소비에트 선거제도와 소비에트 민주주의가 북한 사회에 본격적으로 이식되었다. 인민위원회 선거는 일반적 평등적 직접적 선거원칙에 기초하여 비밀투표로 실시되었다. 만 20세에 달한 북한의 일체 공민에게 선거권과 피선거권이 부여되었다. 여자들에게도 남자와 동등하게 선거권과 피선거권이 주어졌다. 인민이 정권기관을 선거하는 것, 여성이 공직 선거에 출마하는 것, 지식과 재산이 없는 노동자 농민이 공직에 진출하는 것은 조선시대나 일제강점기에는 감히 생각해 볼 수도 없는 일이었다. 이런 점에서 인민위원회 선거를 ‘민주개혁’의 구성 부분의 하나로 파악하거나, 인민위원회 선거를 ‘진보적이며 민주적인 선거’라고 주장하는 것에는 납득할 만한 점이 있다.<sup>62</sup>

그런데 ‘악마는 디테일에 있다.’(The Devil is in the details)는 말처럼 북한의 선거제도에 는 민주적 선거를 가로막는 무수한 장치들이 그물처럼 얽혀있다. 북한 선거에서는 후보자 추천 권한이 민전에 가입한 정당·사회단체에만 주어진다. 민주국가에서도 정당들에 후보자 추천권이 부여되지만, 제도화된 정당의 틀 바깥에서도 자유롭게 입후보가 이루어져 다양한 후보자들이 유권자의 표를 놓고 경쟁하는데 반해, 북한의 선거에서는 민전만이 정당·사회 단체와 협의해서 선거구마다 하나의 후보자만 공동후보로 추천하고, 선거자들은 이 후보자에 대해 찬반투표를 실시한다. 선거규정상 선거구에서 추천받는 후보자의 수는 제한되지 않지만, 거의 대부분의 선거구에서 민전은 단일후보를 추천했다. 도·시·군 인민위원회 선거에서는 3,459개의 선거구에서 3,521명이 입후보하여 3,459명이 당선되고 62명이 낙선했다.

---

62 김일성은 인민위원회 선거야말로 가장 진보적이며 민주적인 선거라고 주장했다. 김일성은 노동자와 농민이 자기의 대표를 정권에 많이 선거한다는 것은 참된 민주주의 사회가 아니고서는 상상도 하기 어려운 일이라고 주장했다.(김일성, 「인민위원회 위원 선거에 대하여」 『김일성저작집』 2, 418-429쪽). 주영하도 북한의 선거제도가 소련을 제외한 세계 어느 국가의 선거제도보다도 진보적이고 민주적이라고 주장했다.(朱寧夏, 「北朝鮮 道市郡 人民委員會 選舉規定에 關한 報告」 『북조선 민전 중요 문헌집』, 183쪽).

전체 선거구의 1.8%에 해당하는 62개의 선거구에서만 후보자가 2명 추천되고 98.2%의 선거구에서는 1명의 후보자만 추천되었다.<sup>63</sup> 면 인민위원회 선거에서는 13,444개의 선거구에서 13,649명이 입후보하여 13,444명이 당선되고 205명이 낙선했다. 전체 선거구의 1.5%에 해당하는 205개의 선거구에서만 후보자가 2명 추천되고 98.5%의 선거구에서는 1명의 후보자만 추천되었다.<sup>64</sup> 일부 선거구에서 복수의 후보자가 추천된 것은 선거자들의 선택의 폭을 넓히기 위해서가 아니라 정당들 사이에 후보자 조율이 실패한 결과이다. 중앙선거위원장 주영하는 인민위원회 선거에서 민전이 유일한 후보자를 내세워야 한다고 강조했다.<sup>65</sup> 각급 인민위원회와 로동당 지도부는 인민위원회 선거에서 선거구마다 2명 이상의 후보자를 추천하는 것을 완강히 거부했다. 그렇게 할 경우 민전 추천 후보자에 대한 찬성 투표율이 하락할 것을 염려했기 때문이다.<sup>66</sup> 이처럼 민전의 공동후보제는 사실상 단일후보제라고 할 수 있다. 이 방식은 민전의 틀 바깥에서 후보자들이 자유롭게 입후보할 권리를 원천적으로 차단했고, 선거자들이 다양한 후보자들 중에서 자신의 이해를 대변하는 후보자를 선택할 가능성을 크게 제한했다.<sup>67</sup>

리 인민위원회 선거에서는 민전이 후보자를 추천하지 않고 리의 선거자 총회에서 인민들이 직접 후보자를 추천하는 방식이 도입되었다. 민전의 공동후보제가 비민주적이라는 비판을 받아왔기 때문에 인민들이 총회에서 후보자를 직접 추천하는 ‘진보적이며 민주적’인 방식을 도입했다는 것이다.<sup>68</sup> 그러나 이 방식이 외부의 개입 없이 리의 인민들만이 자율적으로 총회를 개최해서 자유로운 토론을 거쳐 후보자를 추천하는 직접 민주주의를 의미했던 것은 아니다. 실제로 후보자 추천은 면 단위의 인민위원회와 정당·사회단체 대표들이 사전에

63 국방성중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 20, 31쪽.

64 한림대학교아시아文化研究所, 앞의 책, 144쪽.

65 『북조선 민전 중요 문헌집』, 282쪽.

66 국방성중앙문서보관소, 문서군 북조선 주제 소련민정청, 목록 106547, 문서철 10, 165쪽.

67 김일성은 여러 정당이 난립하여 서로 경쟁하고 싸움을 하는 자본주의적 선거는 ‘진정한 민주주의적 선거’가 아니라고 주장했다. 그는 민전의 추천 방식이 진보적이며 민주적이라고 평가했다. 그는 후보자 추천에서 민전의 몇몇 위원들이 담합해서 자기들 마음대로 후보자를 정해서 인민들에게 강요하는 오류가 범해졌지만, 이것은 집행 방식이 잘못된 것이지 민전의 추천 방식 자체가 나쁜 것이 아니라고 강변했다. 후보자를 추천할 때 해당 지방의 사정을 가장 잘 아는 정당·사회단체 대표들이 모여 토론해서 의견의 일치를 본 후 열성자 회의를 열어 이 후보자를 소개하고 여기서 찬동을 얻으면 후보자 추천 대회를 통해 유권자들의 찬동을 얻어 최종 후보자로 추천하는 방식을 취한다면 문제가 없을 것이라고 봤다. 『북조선 민전 중요 문헌집』, 286-291쪽.

68 『북조선 민전 중요 문헌집』, 286쪽.

협의를 거쳐 후보자들을 선발하면<sup>69</sup>, 선거자 총회에서 개개인에 대해 찬반토론을 거쳐 거수로 가부를 물어 최종 후보자를 확정하는 절차로 진행되었다.<sup>70</sup> 이 후보자 추천 프로세스는 각 리의 ‘로동당 열성분자’가 조율했다.<sup>71</sup> 이것은 정당·사회단체 대표들이 협의해서 민전의 공동후보를 확정하면 각 선거구의 선거자 총회에서 이 후보자에 대해 검토해서 최종 후보자로 승인하는 도·시·군·면 인민위원회 선거의 후보자 추천 방식과 크게 다르지 않은 것이다.

도·시·군·면 인민위원회 선거에서는 민전이 후보자 추천의 최종 권한을 행사했지만, 리 인민위원회 선거에서는 후보자 추천의 최종 권한이 선거자 총회에 귀속되었다. 실제로 리 선거자 총회의 열띤 토론 속에서 총회에 추천된 후보자들이 기각되거나 사퇴하거나 새로 추천되는 경우가 많았다.<sup>72</sup> 이처럼 리 선거자 총회에서 후보자 개개인에 대한 찬반토론을 벌여 선거자들이 직접 최종적인 후보자를 선발하게 한 것은 낙후한 농민들을 선거투쟁에 끌어들이고 그들의 정치적 의식을 고양시키려는 의도가 작용된 것이다. 이 경우 선거자 총회는 자유로운 의견교환에 기초한 민주적인 의사결정의 장이 되기보다는 인민재판식 중우정치로 기울 가능성이 컸다. ‘로동당 열성분자’가 추천 프로세스를 주도하고 각급 인민위원회와 정당·사회단체의 대표들이 참관하는 총회에서 인민들이 외부의 시선을 의식하지 않고 자율적인 선택을 한다는 것은 불가능한 일이다.

투표 과정에서도 찬반투표가 흑백함 투표 형식으로 이루어져 비밀투표가 보장되지 못하고 반대가 원천적으로 봉쇄되었다. 흑백함 투표는 인민의 절대 다수가 문맹인 사정을 고려해서 문맹자들도 선거에 쉽게 참여하게 하려는 의도에서 도입된 것이다. 그러나 흑백함 투표에서는 투표의 비밀성을 보장할 수 없었다. 도·시·군 인민위원회 선거에서는 투표함이 설치된 곳을 분리·차단해야 한다는 규정이 없었다. 면·리 인민위원회 선거에서 투표함을 놓아둔 곳을 병풍으로 가려 막아 어디에 선거표를 넣는지 다른 사람이 알 수 없도록 해야 한다는 지침이 하달되었다. 그러나 선거 지침에 그려진 투표소 도식을 보면 투표함을 놓아둔 곳과 선거위원실이 완전히 분리·차단되지 못했다. 북한에서 제작된 인민위원회 선거 다큐멘터리 필름을 보면 병풍이 너무 낮고 폭도 좁아 투표 행위의 비밀성을 보장할 수 없다는

---

69 국방성중앙문서보관소, 문서군 북조선 주재 소련민정청, 목록 106547, 문서철 10, 135쪽.

70 박철, 김택영, 앞의 글, 『北韓關係史料集』 XI, 591쪽.

71 국방성중앙문서보관소, 문서군 북조선 주재 소련민정청, 목록 106547, 문서철 10, 150쪽.



것이 너무도 명백하게 드러났다. 이러한 기제가 민전 추천 후보자에 대해 찬성 투표율을 97.06%로 끌어올린 것이다.

북한의 선거제도는 북한 정치사회의 구성 요소들을 하나의 이탈자도 생기지 않게 물샐틈 없이 조직화한다. 인민위원회 선거 프로세스는 다음과 같다. (1) 소련군정/로동당에서 선거 실시를 결정하고 목표를 제시한다. (2) 북조선임시인민위원회에서 선거 규정과 절차를 만들어 구체적인 실행 방안을 확정한다. (3) 민주주의민족통일전선에서 정당·사회단체 간에 위원을 배분하고 공동으로 후보자를 추천한다. (4) 각급 인민위원회와 정당·사회단체가 대중들을 동원하여 계획된 목표를 달성한다. 이처럼 당 - 북조선임시인민위원회 - 통일전선 - 각급 인민위원회/정당·사회단체 - 대중으로 연결되는 동원 체계 속에서는 북한 사회의 견고한 통일성을 훼손하는 이탈행위가 불가능해진다. 선거구마다 마을마다 선거자 총회를 개최해서 후보자들을 추천하고 또 후보자들에 대해 투표도 하는 선거 절차 속에서는 자유로운 의사표시가 불가능해진다. 이러한 기제가 100%에 가까운 투표 참가율을 보장한 것이다.

1946-1947년 북한의 인민위원회 선거는 오늘날의 민주적인 선거와 비교해 보면 그 제 한성이 너무도 확연히 드러난다. 이 때문에 대부분의 연구자들은 인민위원회 선거를 흑백함 선거로 규정하면서 선거의 민주성에 의문을 표시했다. 사쿠라이 히로시는 선거가 “민주주의 민족통일전선이 추천한 후보자에 대한 찬반을 묻는 형식으로 진행되었는데 찬성은 흰 상자, 반대는 검은 상자에 투표하는 방식을 취했다. 따라서 이는 무기명이기는 하지만 비밀투표라고는 말할 수 없다”<sup>73</sup>고 지적했다. 심지연은 “투표는 후보자에 대해 흑백 두 개의 투표함을 놓고 후보를 지지하는 사람은 백색 함에, 반대하는 사람은 흑색 함에 선거표를 넣도록 규정되어 반대표를 던지기란 사실상 불가능에 가까웠다”<sup>74</sup>고 평가했다. 서동만은 “전 조선에 걸쳐 최초의 근대적 선거라는 의의를 가지고 있었지만, 공동입후보자에 대한 찬부만을 묻도록 흑백함에 투표하는 방식이 사용되었다. 비밀투표가 아니고 실질적인 공동투표였다”<sup>75</sup>고 평가했다.

이러한 평가는 오늘의 관점에서 보면 너무도 당연한 것이다. 그러나 우리가 북한 인민위원회 선거의 역사적 의의에 대해 평가할 때 고려하지 않으면 안 되는 사실은 어느 시대나

---

72 국방성중앙문서보관소, 문서군 북조선 주재 소련민정청, 목록 106547, 문서철 10, 165쪽.

73 연세대학교 대학원 북한현대사연구회, 『북한현대사』(서울: 공동체, 1989), 281쪽.

74 심지연, 『잊혀진 革命家의 肖像: 金主奉 研究』(서울: 인간사랑, 1993), 126쪽.

완전한 민주주의를 구현할 수는 없다는 것이다. 즉 민주주의는 항상 역사적인 제한성을 갖는다는 사실이다. 또한 당대인의 민주주의에 대한 인식의 정도도 고려해야 한다는 것이다. 오늘의 관점에서 보면 비민주적인 요소라 할지라도 당대인은 그것을 민주적이라고 받아들였을 수 있다는 사실이다. 이처럼 오늘의 관점만이 아니라 당대인의 관점까지도 포함해서 본다면 북한의 인민위원회 선거는 북한 역사에서 최초로 실시된 근대적인 선거로 인민에게 근대 사회의 정치적 권리인 선거권과 피선거권을 부여했지만 동시에 인민의 선거권과 피선거권에 상당한 제약도 가했다고 평가할 수 있을 것이다. 북한 인민은 근대 시민으로서의 권리를 얻었지만 이 권리는 당과 국가가 설정한 제한과 구속을 뛰어넘을 수 없는 것이었다. 인민은 시민적 권리를 얻었지만 당과 국가의 구속도 스스로 내면화해야 했던 것이다.

도·시·군 인민위원회 선거가 끝나고 면·리 인민위원회 선거가 실시되기 직전인 1947년 2월 17~25일 북조선 도·시·군 인민위원회 대회가 개최되어 북한의 최고주권기관인 북조선인민회의가 선거되고 이 인민회의에서 다시 북한의 최고집행기관인 북조선인민위원회가 조직되었다. 면·리 인민위원회 선거가 종료되면서 “북조선의 정권기관은 최고정권기관으로부터 하부말단기관에 이르기까지 그 전부가 선거를 거쳐 확고한 법적 기관으로 고정화되었다.”<sup>76</sup> 면·리 인민위원회 선거가 종료되면서 북한의 국가건설 프로젝트도 일단락된 것이다. 북한의 국가체제는 선거를 통해 구성되는 각급 인민위원회를 기초로 하면서 입법기관과 집행기관으로 그 기능이 분화되었다. 각급 인민위원회에서 노동당의 지배적 지위가 확립되면서 북한의 국가체제는 노동당의 지도적 역할이 보장되는 당·국가 체제로 발전했다.

---

75 서동만, 앞의 책, 185쪽.

76 「1947.3.22. 북조선인민위원회 결정 제11호, 인민위원회 위원 선거의 총결과 금후의 중심임무에 관한 결정서」 『北韓關係史料集』 V, 99-100쪽.