

- I. 남아프리카공화국의 헌정사적 배경
- II. 남아프리카공화국의 삼권분립
- III. 남아프리카공화국 입법부의 역사
 - 1. 1910~1961년
 - 2. 1961~1984년
 - 3. 1984~1994년
 - 4. 1994년 이후
- IV. 남아프리카공화국 입법부의 구성
- V. 남아프리카공화국의 수도와 입법부의 이전 논쟁
- VI. 남아프리카공화국 입법부의 권한

I. 남아프리카공화국의 헌정사적 배경

우리나라의 경우, 대통령중심제이면서도 대통령제와 내각제를 혼합한 통치체제를 구축하고 있지만, 남아프리카공화국의 경우 대통령제이면서도 내각제적 성격이 더욱 가미된 독특한 통치체제를 가지고 있다.

오랜 기간 동안 백인정권에 의한 흑인들에 대한 차

남아프리카공화국의 입법체제

이 유 봉
(한국법제연구원)

[특집 V]

G20 정상회의의 개최를 통하여 한국에 대한 선진국과 신흥국 간의 가교역할이 기대되고 있습니다. 이에 세계의 글로벌화로 인하여 중요성이 부각되고 있는 국가들에 대한 기초법적 정보를 제공하고자 본 특집을 편성하였습니다.

별정책(아파르트헤이트)이 존재하여 왔던 남아프리카공화국에서는, 넬슨 만델라 대통령이 이끄는 아프리카민족회의(이하 'ANC' 약칭함)의 노력으로, 1994년 4월 27일, 최초로 실시된 자유평등선거를 실시하게 되었다. 이 선거에서 ANC는 과반수가 넘는 62%를 득표하였고, 1994년 5월 27일, ANC의 지도자인 넬슨 만델라가 남아프리카 공화국 최초의 흑인대통령으로 취임하였다.

1996년 10월, 제헌의회에서 신헌법이 채택되었고, 같은 해 12월, 넬슨 만델라 대통령이 이에 서명함으로써, 1997년 2월부터 신헌법이 발효되기 시작하였고, 1999년 6월 완전하게 발효됨으로써, 남아프리카공화국은 인종차별철폐를 비롯한 인권보장측면이 특히 강조된 선진형 헌법을 구비하게 되었다.

II. 남아프리카공화국의 삼권분립

남아프리카공화국은 삼권으로 구성된 정부로 이루어진 헌법적 민주공화국이지만, 앞서 기술한 바와 같이 내각제와 대통령제의 특성을 결합한 매우 독특한 체제로 운영되고 있다. 영국식 의회나 정부체계하에서는 국회에서 다수석을 점하고 있는 정당의 당수나 정당간 연합이 대통령을 지명한다. 또한 대통령과 장관들은 선출직 국회의원으로 구성되는 의회에 책임을 진다. 또한 남아프리카 공화국의 전통지도자들로 구성된 자문기구가 중앙의, 그리고 지방적 수준에서 운영되고 있다.

다른 입헌민주국가들과 마찬가지로, 남아프리카공화국헌법도 권력의 분립을 선언하고 있다. 입법권은 중앙정부 차원에서는 국회(The National Assembly)에, 지방자치단체 차원에서는 지방의회(the National Council of Provinces)에 부여되어 있고(제43조)¹⁾, 행정권은 국가원수이자 정부수반인 대통령과 (부통령을 포함하는) 내각에게, 지방자치단체차원에서는 주지사에게 지방행정권이 부여되어

1) Constitution of the Republic of SA 1996, Articles 43. Legislative authority of the Republic 43. In the Republic, the legislative authority—

(a) of the national sphere of government is vested in Parliament, as set out in section 44;

(b) of the provincial sphere of government is vested in the provincial legislatures, as set out in section 104; and

(c) of the local sphere of government is vested in the Municipal Councils, as set out in section 156.

있다(제85조, 제125조).²⁾ 사법권은 헌법법원(The Constitutional Court),³⁾ 최고항소법원(the Supreme Court of Appeal) 그리고 고등법원(the High Court)에 있다(제165조).⁴⁾

권력분립에 따라 국기기능이 각각 분리되어 있음에 반하여, 그러한 권한이 항상 별도의 사람이나 기관에 의해 행해지는 것은 아니다. 다른 내각제 국가들과 마찬가지로, 대부분의 내각구성원들이 동시에 입법부의 구성원들이다. 대통령은 장관들을 임명할 경우 2명 이상의 국회 외의 인사를 임명할 수 없으며, 대통령 또는 내각은 국회 과반수에 의해 불신임이 있는 경우에는 해임된다(제102조).⁵⁾

이들 남아프리카공화국의 모든 정부기구는 국가의 최고법인 헌법원칙에 따른다.

-
- 2) Constitution of the Republic of SA 1996, Articles 85. Executive authority of the Republic 85.
- (1) The executive authority of the Republic is vested in the President.
 - (2) The President exercises the executive authority, together with the other members of the Cabinet, by—
 - (a) implementing national legislation except where the Constitution or an Act of Parliament provides otherwise;
 - (b) developing and implementing national policy;
 - (c) co-ordinating the functions of state departments and administrations;
 - (d) preparing and initiating legislation; and
 - (e) performing any other executive function provided for in the Constitution or in national legislation.
- 3) Constitution of the Republic of SA 1996, Articles 85, 91. 내각 구성원들은 대통령에 의해서 선출되고 해임된다.
- 4) Constitution of the Republic of SA 1996, Articles 165. Judicial authority 165.
- (1) The judicial authority of the Republic is vested in the courts.
 - (2) The courts are independent and subject only to the Constitution and the law, which they must apply impartially and without fear, favour or prejudice.
 - (3) No person or organ of state may interfere with the functioning of the courts.
 - (4) Organs of state, through legislative and other measures, must assist and protect the courts to ensure the independence, impartiality, dignity, accessibility and effectiveness of the courts.
 - (5) An order or decision issued by a court binds all persons to whom and organs of state to which it applies.
- 5) Constitution of the Republic of SA 1996, Articles 102. Motions of no confidence 102.
- (1) If the National Assembly, by a vote supported by a majority of its members, passes a motion of no confidence in the Cabinet excluding the President, the President must reconstitute the Cabinet.
 - (2) If the National Assembly, by a vote supported by a majority of its members, passes a motion of no confidence in the President, the President and the other members of the Cabinet and any Deputy Ministers must resign.
-

Ⅲ. 남아프리카공화국 입법부의 역사

남아프리카공화국의 입법부는 격동의 역사를 거치면서 몇 차례의 변화를 겪었다. 1994년의 최초의 민주선거가 열리기 전까지, 1910년부터 1994년까지는 주로 국민의 대표인 입법부는 소수에 해당하는 백인들에 의하여서만 선출되었다. 역사적 단계에 따라 입법부에 있어서의 특징적 변화를 기술해 보면 다음과 같다.

1. 1910~1961년

1910년, 남아프리카공화국이 건국되었을 당시, 의회는 양원으로 구성되었으며, 국왕, 상원, 그리고 의회로 구성되어졌다(아프리카어로는 ‘볼크스라드’). 국왕은(1952년부터는 여왕) 총독에 의하여 대표되어졌다. 최초의 10년 동안은, 상원은 4개의 지역에서 선출된 상원들과 총독들로 구성되었다. 상원의 수는 그때마다 변화하였다. 상원의장은 상원의원들 가운데에서 상원의원들에 의해 선출되었다. 하원은 유권자들에 의해 직접 선출되는 의원들로 구성되어진다. 각 하원의원은 선거구를 대표하며, 그들 중 대부분은 정당기반으로 선출되어진다. 선거구와 의석수는 인구의 증가에 따라 맞춰서 증가하는 경우가 있다. 하원은 하원 내에서 하원의원들에 의하여 선출되는 대변인에 의하여 대표되어진다. 오로지 백인들만이 상원의원이나 하원의원이 될 수 있었다. 원래 4개의 전 지방에서 백인에게 선거권이 주어졌었고, 그 중, 케이프지방(Cape Province)과 나탈(Natal)지방에서는 흑인에게, 케이프지방(Cape Province)에서는 유색인종들에게 주어졌었는데, 최저연령은 모두 21세였다.

의회의 구성은 헌법개정에 의해 변화되는 경우가 많았다. 1930년부터, 백인은 선거권을 보유하고, 상원의원과 하원의원의 직무를 담당할 수 있었다. 1934년, 의회는 “연합국의 내외에서 주권적 입법권”을 가지는 것으로 선언되었다.⁶⁾ 1937년부터는, 흑인 유권자들이 다른 인종들과 분리되었다. 예를 들면, 상원에서는 흑인들은 4명의 선출된 상원들에 의해 대표되었고, 하원에서는 흑인 유권자들만에 의한 별도의 선거에 의해 선출된 세 원주민 부족을 대표하는 하원의원들에 의해 대표되어졌다.⁷⁾ 1950년부터는, 당시 남아프리카 행정부하에 있던 남서아프리카의 백인 유권자들이 4명의 상원과 6명의 하원의원에 의해 대표되어졌다. 1957년 이

6) Status of the Union Act 1934.

7) Representation of Natives Act 1936.

후에도, 유색인종인 유권자들은 백인 유권자들과 분리되어졌다. 상원에서 유색인종은 별도의 상원의원에 의해서 대표되었고, 하원에서도 유색인종 유권자들만에 의해 선출된 하원의원에 의해 대표되었다.⁸⁾

1960년에는 흑인 유권자들이 자신의 대표를 뽑는 방식은 폐지되었다. 1960년에는 투표연령이 21세에서 18세로 낮아졌다. 1960년에 거행되었던 투표에서, 근소한 차로 앞선 백인 투표자들이 국가를 통치령에서 공화국으로 바꾸는 데 찬성하였다.

2. 1961~1984년

1961년, 남아프리카공화국이 성립되었다. 의회구성에 있어서의 유일한 변화는 여왕의 자리를 대통령이 대신하게 된 것이었으며,⁹⁾ 그 밖에도 몇몇 주요한 변화가 이후에 이루어졌다. 1968년, 유색인종에 의한 대표방식이 끝나고, 상원과 하원이 모두 백인들만에 의해 대표되어졌다. 1981년, 상원이 폐지되었고, 의회는 양원적 입법부로 변화되었다. 1981년부터 서남아프리카는 의회에 대표자를 낼 수 없게 되었다.

3. 1984~1994년

1984년에 도입된 신헌법은 유색인종에게, 나아가 유색인종인 남성뿐 아니라 여성에게도 선거권을 다시 부여하였고, 인도인에게도 이를 부여하였다. 신헌법은 백인으로 구성된 하원(영연방 제국의 입법부: House of Assembly)을 유지하고, 유색인종을 대표하는 하원(a House of Representatives), 인도인들을 대표하는 하원(House of Delegates)을 창설함으로써, 3원적 입법부를 설립했다. 흑인은 계속하여 제외되게 되었다.

각 원은 유권자를 대표하도록 선출된 의원들, 하원의원들에 의해 선출된 몇몇 의원들, 주 대통령에 의해 제청된 의원들로 구성되었다. 각 원은 각 인종집단에 게 전속되는 고유한 업무에 관한 법률을 제정하고, 모든 인종들에 영향을 미치는 일반 업무에 대하여는 입법활동에 함께 참여하였다.¹⁰⁾ 실제로, 다른 두 하원을 합

8) Separate Representation of Voters Act 1956.

9) Republic of South Africa Constitution Act 1961.

10) Republic of South Africa Constitution Act 1961.

한 것보다 더 많은 하원의원들을 보유한 하원(the House of Assembly)은 계속하여 입법부를 지배하였다.

4. 1994년 이후

다수의 흑인들은 여전히 참정권이 박탈되어 있었고, 새로운 헌법체계 또한 유색인종과 아시아인들에게는 합법성이 결여된 것이었고, 그들 중 다수가 선거에 불참했다. 1993년 후반, 3원적 의회에 의해 통과되어진 최후의 입법은 1993년의 법 제200호, 「1993년, 남아프리카공화국 헌법」이었는데, 1994년 4월 27일에 공포되었고, 이 날을 인종을 구분하지 않은 최초의 선거일이기도 하였다.

4년간의 논의 후에, 1994년에 도입된 과도기 신헌법은 마침내 전 인종에 의한 민주주의를 도입하였고, 18세 이상 선거권을 부여하고, 기타 동일한 조건하에 모든 인종의 남녀에게 선거권을 부여하였다.

의회는 상원(a Senate)과 하원(a National Assembly)으로 재구성되었다. 상원은 90명의 상원의원들로 구성되었는데, 그 중 10명은 9개의 지방에서 각각 선출되어진다. 그리고 상원들 가운데 선출된 상원의장이 의장직을 수행하도록 되었다. 하원은 비례대표, 정당 명부에 대하여 유권자들의 투표로 선출된 400명의 의원들로 구성된다. 하원의원들은 선거구를 가지지 않으며, 각 정당은 전국에서 득표한 비율대로 의석을 배분받는다. 하원의원들에 의해 선출된 의장이 의장직을 수행한다.

1997년 남아프리카공화국의 현행 헌법이 시행되어, 상원은 각 지방에서 선출된 10명의 대표로 구성된 90명의 국가지방위원회(National Council of Provinces: NCOP)에 의해 대체되었다. 그 구성원들에 의해 선출된 의장이 NCOP의 의장직을 수행한다.

IV. 남아프리카공화국 입법부의 구성

남아프리카공화국의 양원은 하원인 국회(The National Assembly), 그리고 상원인 지방국가위원회(National Council of Provinces)로 구성된다. 국회구성원의 절반은 정당비례대표명부로부터 선출되고, 다른 절반은 전국명부에 의하여 선출된다. 1997년 2월 3일, 신헌법의 시행에 따라, 상원을 지방국가위원회로 대체하였는데, 근본적으로는 그 구성원이나 정당에 있어서는 변화가 없었다. 총선거는 적

어도 5년에 한 번 개최된다.

국회는 비례대표제하에서 직선되는 350에서 400명의 국회의원으로 구성된다(국회 구성 의원들의 최소 인원은 없다).¹¹⁾ 지방국가위원회(the National Council of Provinces)는 9개의 지역의회에서 각각 10명씩 선출된 90명의 대표로 구성되며, 각 대표는 하나의 투표권을 가진다. 대표의 수는 당해 지역의 지방의회에서의 의석수에 비례하여 각 정당들에 할당되어진다.¹²⁾

현재 남아프리카공화국의 400명으로 대표되는 하원에서의 다수당은 넬슨 만델라 대통령이 이끌었던 아프리카민족회의가 과반석 이상을 보유하고 있으며, 그 밖에 민주연합, 잉카타자유당, 행동당, 신국민당 등이 의석을 점하고 있다.

< 남아프리카공화국 입법부의 구성과 다수당 >

▣ 연합의회(Parliaments of the Union)(1910~1961)

	기간	다수당
제1차 의회	1910 ~ 1915	남아프리카당
제2차 의회	1915 ~ 1920	남아프리카당
제3차 의회	1920 ~ 1921	남아프리카당
제4차 의회	1921 ~ 1924	남아프리카당
제5차 의회	1924 ~ 1929	국민당
제6차 의회	1929 ~ 1933	국민당
제7차 의회	1933 ~ 1938	연합당
제8차 의회	1938 ~ 1943	연합당
제9차 의회	1943 ~ 1948	연합당
제10차 의회	1948 ~ 1953	국민당
제11차 의회	1953 ~ 1958	국민당
제12차 의회	1958 ~ 1961	국민당

▣ 남아프리카공화국의 제하원(1910~1961)

	기간	다수당
제1차 의회	1910 ~ 1915	남아프리카당
제2차 의회	1915 ~ 1920	남아프리카당
제3차 의회	1920 ~ 1921	남아프리카당
제4차 의회	1921 ~ 1924	남아프리카당
제5차 의회	1924 ~ 1929	국민당
제6차 의회	1929 ~ 1933	국민당
제7차 의회	1933 ~ 1938	연합당

11) The Constitution of the Republic of SA(1996, Article 46) specifies only that the members of the National Assembly be elected “in terms of an electoral system that… results, in general, in proportional representation”. The Electoral Act(1998, Schedule 1A) lays out the detail of the system of representation.

12) Constitution of the Republic of SA 1996, Articles 60(1), 61(1), 65(1), Schedule 3, Part B.

	기간	다수당
제8차 의회	1938 ~ 1943	연합당
제9차 의회	1943 ~ 1948	연합당
제10차 의회	1948 ~ 1953	국민당
제11차 의회	1953 ~ 1958	국민당
제12차 의회	1958 ~ 1961	국민당

▣ 1994년 신헌법상의 하원(1994~)

	기간	다수당
제1차 남아프리카공화국 민주의회	1994 ~ 1999	아프리카민족회의
제2차 남아프리카공화국 민주의회	1999 ~ 2004	아프리카민족회의
제3차 남아프리카공화국 민주의회	2004 ~ 2009	아프리카민족회의
제4차 남아프리카공화국 민주의회	2009 ~	아프리카민족회의

V. 남아프리카공화국의 수도와 입법부의 이전논쟁

정부의 활동은 프레토리아에서 이루어지지만, 국회(the National Assembly)와 상원(Parliament)은 케이프타운에 있다. 이는 연합의 성립에 기인하는데, 어느 도시를 국가수도로 하느냐에 관하여 네 개의 지방들 간에 의견의 불일치가 존재하였다. 그 타협의 산물로, 케이프타운이 입법수도로 지정되었고, 브뤼폰타인은 사법수도, 프레토리아가 행정수도로 지정되었다. 아프리카민족회의(African National Congress: ANC)정부는 현재 체제가 국가부처로서는 너무 방만하고, 공무원과 외교관들은 의회가 회기 중일 때 신속하게 움직여야 한다고 주장하면서, 의회를 프레토리아에 이전할 것을 제안하였다.

그러나 많은 케이프타운 사람들은 ANC가 권력을 집중하려 한다면서 그러한 이전에 반대하였다. 헌법에는 공익, 보안, 편의를 근거로 케이프타운 이외의 지역에 의회를 이전하는 것을 허용하는 조항이 존재하였고,¹³⁾ 그 조례와 명령에는 의회가 케이프타운 이외의 지역에 위치하도록 하는 것이 허용되고 있다. 국회규칙 제24호는 의장이 이에 따라 하원을 대표하는 각 당의 원내총무와 각 하원의 의장들과의 협의를 거친 후 케이프타운에 있는 하원을 그 외의 지역에 위치하도록 할

13) The Constitution of the Republic of SA 1996, Articles 51(3).

(3) Sittings of the National Assembly are permitted at places other than the seat of Parliament only on the grounds of public interest, security or convenience, and if provided for in the rules and orders of the Assembly.

수 있다고 하고 있다. 지방국가위원회 규칙 제21호는 위원회가 다른 곳에 위치할 수 있도록 하는 방안을 통과하였다.

VI. 남아프리카공화국 입법부의 권한

각 원은 고유의 기능과 권한을 보유한다. 하원은 대통령의 선출, 입법, 집행부 공무원들의 업무가 적절하게 수행하도록 보장하는 역할을 수행하며, 국민의 대표가 공적으로 사회적 논쟁을 토론할 수 있는 장을 마련하는 역할을 한다. 의장은 하원 대변인들의 대표이다. 지방국가위원회(The National Council of Provinces) 또한 입법적 역할을 담당하며, 지역에 영향을 미치는 사안에 대한 논쟁의 장을 제공하기도 한다. 그 주된 역할은 지역적 이익이 정부가 활동하는 국가적 영역에서 고려되어지도록 하는 데 있다. 지방국민회의의 의장은 그 원의 대변인들의 장이다. 상원의 가장 중요한 기능은 국민에게 서비스를 제공하는 정부의 예산을 승인하는 것이다. 예산안은 재정부장관에 의해 하원에 제출되며, 이후 각 원들이 정부의 각 부처에 배분된 예산액에 대한 토의절차를 진행한다. 이 절차를 거친 후에, 상원은 예산을 승인한다. 상원은 공공자금이 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 도움이 되도록 지출되도록 감시하는 것이다.

국회의 주요기능을 열거하면 다음과 같다.¹⁴⁾

- * 법률의 제정
- * 행정부의 감시와 감독
- * 입법절차와 다른 절차들에서 대중적 참여를 증진
- * 공동운영 정부에의 참여, 촉진, 감독수행
- * 국제사회에의 소속과 참여(지역, 대륙, 국제기구 등에의 참여)

14) The Constitution of the Republic of SA 1996, Articles 55, Powers of National Assembly 55.

(1) In exercising its legislative power, the National Assembly may -

(a) consider, pass, amend or reject any legislation before the Assembly; and
(b) initiate or prepare legislation, except money Bills.

(2) The National Assembly must provide for mechanisms -

(a) to ensure that all executive organs of state in the national sphere of government are accountable to it; and

(b) to maintain oversight of -

(i) the exercise of national executive authority, including the implementation of legislation; and
(ii) any organ of state.

위의 권한들 중 주요사항에 대하여 좀 더 부연설명을 하면 다음과 같다. 국가의 입법권은 국회(The National Assembly)와 지방국가위원회(the National Council of Provinces)로 구성된 의회에 부여되어 있다.¹⁵⁾ 입법부는 헌법개정권한도 가지는데, 헌법은 국회의석수 4분의 3 이상의 동의와 9명의 지방위원회 대표들 중 6명 이상의 동의가 있어야만 개정되어질 수 있다.¹⁶⁾ 그중에서도 특히, 지방위원회에 영향을 미치는 개정과 권리헌장에 관한 제2장의 개정은 의회 3분의 2 이상과 지방위원회 9명의 대표 중에 6명 이상의 동의가 있어야 가능하다. 다른 내용에 관한 개정은 국회에서의 3분의 2이상의 동의만을 필요로 한다.¹⁷⁾ 1997년 2월 3일, 신헌법의 시행에 따라, 상원을 지방국가위원회라는 신기구로 대체하였는데, 근본적으로는 그 구성원에 있어서는 변화가 없었지만, 그 책임에 있어서는 다소 변한 부

15) The Constitution of the Republic of SA 1996, Articles 44(1).44.

(1) The national legislative authority as vested in Parliament -

(a) confers on the National Assembly the power -

(i) to amend the Constitution;

(ii) to pass legislation with regard to any matter, including a matter within a functional area listed in Schedule 4, but excluding, subject to subsection (2), a matter within a functional area listed in Schedule 5; and

(iii) to assign any of its legislative powers, except the power to amend the Constitution, to any legislative body in another sphere of government; and

(b) confers on the National Council of Provinces the power -

(i) to participate in amending the Constitution in accordance with section 74;

(ii) to pass, in accordance with section 76, legislation with regard to any matter within a functional area listed in Schedule 4 and any other matter required by the Constitution to be passed in accordance with section 76; and

(iii) to consider, in accordance with section 75, any other legislation passed by the National Assembly.

(2) Parliament may intervene, by passing legislation in accordance with section 76(1), with regard to a matter falling within a functional area listed in Schedule 5, when it is necessary -

(a) to maintain national security;

(b) to maintain economic unity;

(c) to maintain essential national standards;

(d) to establish minimum standards required for the rendering of services; or

(e) to prevent unreasonable action taken by a province which is prejudicial to the interests of another province or to the country as a whole.

(3) Legislation with regard to a matter that is reasonably necessary for, or incidental to, the effective exercise of a power concerning any matter listed in Schedule 4 is, for all purposes, legislation with regard to a matter listed in Schedule 4.

(4) When exercising its legislative authority, Parliament is bound only by the Constitution, and must act in accordance with, and within the limits of, the Constitution.

16) The Constitution of the Republic of SA 1996, Articles 51(3).

17) Constitution of the Republic of SA 1996, Article 74.

분이 있었다. 즉, 이 기구는 소수민족들의 문화적, 그리고 언어적 전통에 대한 보호를 비롯하여, 지역적 이익을 보호하기 위한 특수한 권한을 가지게 되었다. 이와 같이 통상의 입법에 있어서는, 양 원이 권한을 나눠 가지지만, 예산의 심사, 과세를 위한 제안권한은 모두 하원인 국회에 있다.