

기윤실 모두를위한정치운동

전국동시지방선거 제도개혁 포럼

2026년 3월 4일(수) 저녁 7시
기윤실 B1 동네극장

무투표 당선 송진미 박사 (국회입법조사처)

결선투표제 도입 좌세준 변호사 (법무법인 한맥)

정당 공천 시스템 박제민 공동대표 (녹색정치연구소)

지역정당 안현식 교수 (동명대학교)



기윤실 기독교윤리실천운동

[기윤실 모두를 위한 정치 운동] 전국동시지방선거 제도 개혁 포럼

- Ⅰ 발간일 2026년 3월 4일
- Ⅰ 발행인 지형은
- Ⅰ 편 집 김현아
- Ⅰ 디자인 이명진

주소 (02578) 서울시 동대문구 안암로6길 19, 202호

홈페이지 www.cemk.org 전화 02-794-6200 메일 cemk@hanmail.net

*본 자료집은 기윤실 홈페이지(www.cemk.org) 자료실에서 다운로드 받으실 수 있습니다.

*무단 전재 및 재배포 금지

 (사) 기독교윤리실천운동

순서 및 목차

Ⅰ 사회 정재훈 기윤실 좋은사회운동본부장, 변호사

Ⅰ 발제

1. 무투표 당선 제도의 현황과 문제점, 그리고 대안에 관하여 5p
- 송진미 국회입법조사처 정치의회팀 입법조사관
2. 지방자치단체장 결선투표제 도입의 쟁점과 전망 11p
- 좌세준 법무법인 한맥 변호사
3. 정당공천 어떻게 바꿀 것인가? 20p
- 박제민 녹색정치연구소 공동대표
4. 한국정치 혁신과 지역 정당 27p
- 안현식 동명대학교 교수

Ⅰ 전체 대화

무투표 당선 제도의 현황과 문제점, 그리고 대안에 관하여¹⁾

송진미

국회입법조사처 정치의회팀 입법조사관

1. 국내 무투표 당선 제도와 관련 법

- 현행 「공직선거법」 제188조제2항에 따르면 지역구 국회의원선거에서 후보자가 1인이거나, 후보자등록 마감 후 선거일 투표개시 시각 전까지, 또는 투표개시시각부터 투표마감시각까지 후보자가 사퇴, 사망 또는 등록무효되어 후보자가 1인이 된 경우, 투표를 실시하지 않고 그 후보자를 당선인으로 결정함
- 무투표 당선은 국회의원·지방의회의원 및 지방자치단체장·교육감·제주특별자치도 교육의원 선거를 대상으로 하며, 당선 결정 시기는 선거일임

「공직선거법」 관련 조항

제188조(지역구국회의원당선인의 결정·공고·통지)

② 후보자등록마감시각에 지역구국회의원후보자가 1인이거나 후보자등록마감후 선거일 투표개시시각전까지 지역구국회의원후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 지역구국회의원후보자가 1인이 된 때에는 지역구국회의원후보자에 대한 투표를 실시하지 아니하고, 선거일에 그 후보자를 당선인으로 결정한다.

제190조(지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지)

② 후보자등록마감시각에 후보자가 당해 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 아니하거나 후보자등록마감후 선거일 투표개시시각까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 후보자수가 당해 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 아니하게 된 때에는 투표를 실시하지 아니하고, 선거일에 그 후보자를 당선인으로 결정한다.

제191조(지방자치단체의 장의 당선인의 결정·공고·통지)

③ 제187조제4항 및 제188조제2항부터 제6항까지의 규정은 지방자치단체의 장의 당선인의 결정에 이를 준용한다.

- 「공직선거법」 제275조에 따라 무투표 당선인으로 결정될 후보자는 무투표 당선이 결정된 때부터 자신의 당선을 위한 선거운동을 할 수 없음

1) 본 발표문은 “송진미, 「무투표 당선 제도의 쟁점과 대안: 유권자의 참정권 보장에 관하여」, 『이슈와 논점』 제 1993호, 2022.”를 바탕으로 하여 작성된 자료입니다.

제275조(선거운동의 제한·중지) 지역구국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 후보자등록마감후 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 된 경우 해당 선거구의 후보자가 그 선거구에서 선거할 정수범위를 넘지 아니하게 되어 투표를 하지 아니하게 된 때에는 그 사유가 확정된 때부터 이 법에 의한 해당 지역구국회의원선거, 해당 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 선거운동은 이를 중지한다.

- 다만, 「공직선거법」 제59조 제2호·제3호·제4호의 누구든지 할 수 있는 선거운동 방법으로 같은 정당이나 같은 정당이 추천한 후보자를 위한 선거운동을 하는 것이 법 제88조 단서에 따라 가능하다고 볼 여지가 있음

「공직선거법」 관련 조항

제59조(선거운동기간) 선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)제1항 및 제2항의 규정에 따라 예비후보자 등이 선거운동을 하는 경우
2. 문자메시지를 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 자동 동보통신의 방법(동시 수신대상자가 20명을 초과하거나 그 대상자가 20명 이하인 경우에도 프로그램을 이용하여 수신자를 자동으로 선택하여 전송하는 방식을 말한다. 이하 같다)으로 전송할 수 있는 자는 후보자와 예비후보자에 한하되, 그 횟수는 8회(후보자의 경우 예비후보자로서 전송한 횟수를 포함한다)를 넘을 수 없으며, 중앙선거관리위원회규칙에 따라 신고한 1개의 전화번호만을 사용하여 한다.
3. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편(컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송할 수 있는 사람은 후보자와 예비후보자에 한한다.
4. 선거일이 아닌 때에 전화(송·수화자 간 직접 통화하는 방식에 한정하며, 컴퓨터를 이용한 자동 송신장치를 설치한 전화는 제외한다)를 이용하거나 말(확성장치를 사용하거나 옥외집회에서 다중을 대상으로 하는 경우를 제외한다)로 선거운동을 하는 경우
5. 후보자가 되려는 사람이 선거일 전 180일(대통령선거의 경우 선거일 전 240일을 말한다)부터 해당 선거의 예비후보자등록신청 전까지 제60조의3제1항제2호의 방법(같은 호 단서를 포함한다)으로 자신의 명함을 직접 주는 경우

제88조(타후보자를 위한 선거운동금지) 후보자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자는 다른 정당이나 선거구가 같거나 일부 겹치는 다른 후보자를 위한 선거운동을 할 수 없다. 다만, 정당이나 후보자를 위한 선거운동을 함에 있어서 그 일부가 다른 정당이나 후보자의 선거운동에 이른 경우와 같은 정당이나 같은 정당의 추천후보자를 지원하는 경우 및 이 법의 규정에 의하여 공동선임된 선거사무장 등이 선거운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 선거별 국내 무투표 당선자 현황(2010년~)

1) 지방선거

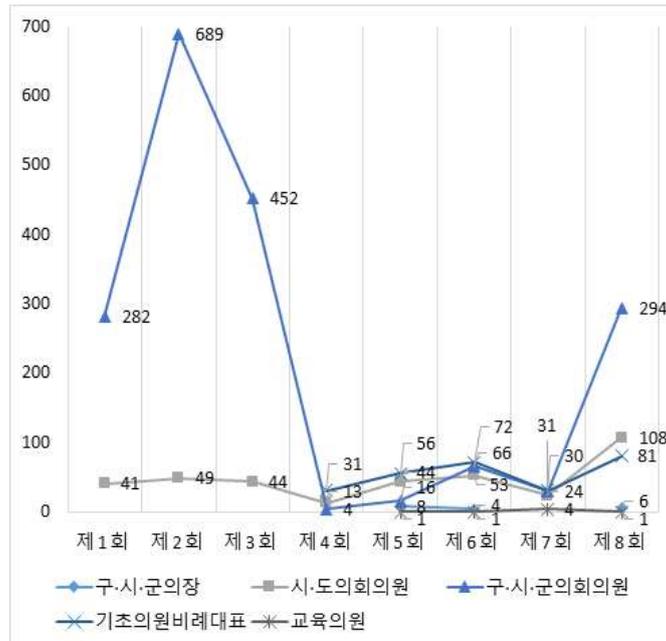
- 역대 전국동시지방선거 무투표 당선자 현황은 [그림 1]과 같음
- 2010년 이후 선거를 살펴보면, 제5회보다 제6회 지방선거에서 무투표 당선자가 증가했으며, 제7회 지방선거에서 89명까지 감소함. 하지만 제8회 지방선거에서 무투표 당선자는 490명으로 급증함
- 제7회 지방선거와 비교해서 제8회 지방선거의 무투표 당선자 수는 구·시·군의 장은 0명에서 6

명, 구·시·군의회의원은 30명에서 294명, 기초비례대표의원은 31명에서 81명, 시·도의회의원은 24명에서 108명으로 각각 증가했고, 교육의원만 4명에서 1명으로 감소함

□ 제8회 지방선거에서 전체 당선인 수 대비 무투표 당선자 비율이 가장 높은 지역은 전라북도 (24.5%)였으며, 서울시(21.4%)가 그 뒤를 이었음

[그림 1] 역대 지방선거 선거·회차별 무투표 당선 수

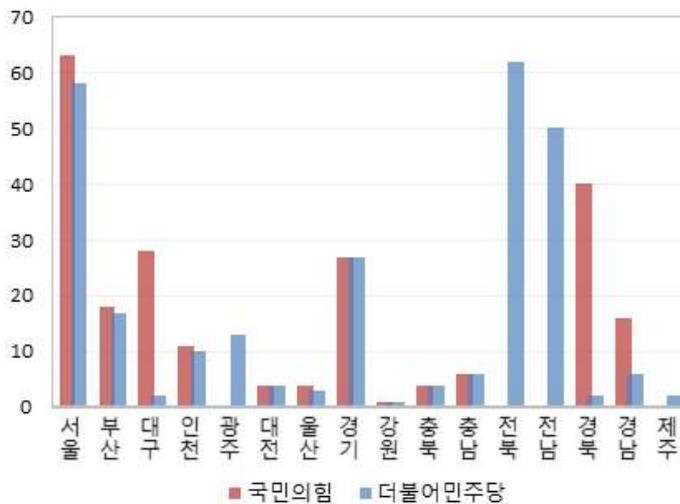
단위: 명



※ 자료: 중앙선거관리위원회

[그림 2] 제8회 지방선거 시/도·정당별 무투표당선 수

단위: 명



※ 주: 교육의원은 제외함, 세종특별자치시는 무투표당선자 없음

※ 자료: 중앙선거관리위원회

- 서울특별시와 전라북도는 무투표당선자 비율은 비슷하지만, 정당 구성에는 차이가 있음: 제8회 지방선거 기준, 수도권·충청·부산·울산 등에서는 국민의힘과 더불어민주당 소속이 비교적 균형을 이루고 있음. 영남은 국민의힘(약 90%), 호남은 더불어민주당(100%)으로 특정 정당에 집중됨
- 영·호남의 편중 현상은 지역주의적 정치 구조와 관련됨: 열세 정당은 당선 가능성이 낮다고 판단해 후보를 내지 않는 경향이 있으며, 이로 인해 경쟁이 형성되지 않고 무투표당선이 발생함
- 제7회 지방선거에서도 대구·경북은 자유한국당, 광주·전라는 더불어민주당이 전원 무투표당선되는 유사한 양상이 나타남
- 수도권은 상대적으로 정당 간 편차가 적으나, 선거구 구조의 영향이 큼: 서울시 무투표당선자 121명 중 대부분(109명)이 구의회의원이며, 거의 모두 2인 선거구에서 발생함. 2인 선거구 98개 중 50개에서 100명의 무투표당선자가 나왔고, 3인 이상 선거구에서는 사례가 매우 적거나 없음.
- 이는 정당의 전략적 공천과 관련됨: 2인 선거구에서 복수 공천 시 표 분산 위험이 커지므로, 양대 정당이 1명씩만 공천하는 전략을 택하고, 그 결과 경쟁이 성립되지 않아 무투표당선으로 이어지는 경우가 다수 발생함

2) 국회의원선거

- 2010년 이후로 치러진 국회의원선거에서 무투표 당선된 사례는 제20대 총선에서 경상남도 통영시고성군에서 당선된 경우가 유일함

3) 재·보궐선거

- 2010년 이후 치러진 보궐선거 중 무투표 당선된 선거는 구·시·군의회의원선거, 시·도의회의원선거가 있고, 당선자는 총 7명임
- 2012년 4월 11일 전라북도 전주시제1선거구, 2016년 4월 13일 경상북도 구미시제3선거구 시·도의회의원 재·보궐선거에서 1명씩 무투표 당선됨
- 2015년 10월 28일 부산광역시 해운대구다선거구, 2017년 4월 12일 경상북도 군위군가선거구 구·시·군의회의원 재·보궐선거에서 1명씩 무투표 당선됨
- 2020년 4월 15일 전라남도 순천시사선거구, 함평군가선거구, 경상북도 구미시바선거구 구·시·군의회의원 재·보궐선거에서 1명씩 총 3명 무투표 당선됨

3. 지방선거 무투표당선의 주요 문제점/쟁점

무투표당선은 행정 효율성과 비용 절감이라는 장점이 있으나, 선거권 보장, 비례대표의 경우 최소득표율 제도의 정합성, 유권자의 알 권리 및 대표성 확보라는 측면에서 복합적인 쟁점을 내포하고 있음

1) 유권자의 선거권 보장 문제

- 무투표당선은 투표 없이 당선인을 확정함으로써 유권자의 선택 기회를 제한한다는 비판이 있음. 투표가 이루어지지 않으면 공약에 대한 사전 평가, 정책 성과에 대한 사후 평가가 약화되고, 대표자에 대한 통제 기능이 약해질 수 있음
- 「공직선거법」 제191조 제3항(지방자치단체장 무투표당선)에 대해 위헌소송이 제기된 바 있으며(헌재 2016.10.27. 2014헌마797), 현재는 선거 절차 간소화와 비용 절감이라는 공익을 인정하였으나, 소수의견은 선거권 제한과 대표성 약화를 우려함

2) 비례대표 최소득표율과의 충돌 문제

- 비례대표지방의회의원 선거에는 무투표당선에 관한 명시적 규정이 없음에도, 실무상 후보 수가 정수를 넘지 않으면 무투표당선으로 처리되고 있음
- 제8회 지방선거에서 기초의원 비례대표 무투표당선자는 81명으로 역대 최다였음
- 현행법은 비례대표에 대해 정당 최소득표율 5%를 요구하지만, 투표가 없으면 이를 산정할 수 없어 법 체계와의 정합성 문제가 제기됨

3) 유권자의 알 권리와 선거운동 금지

- 「공직선거법」 제275조에 따라 무투표당선이 확정되면 선거운동은 중지됨
- 이로 인해 유권자는 후보자의 공약과 정책을 충분히 알기 어렵고, 후보와 유권자 간 소통 및 정책 검증 과정이 제한됨
- 후보자 역시 자신의 정책과 비전을 설명할 기회를 상실하여, 당선 이후 주민 지지 기반 형성에 더 많은 노력이 필요할 수 있음

4. 지방선거 무투표 당선 제도의 개선방안에 대한 검토

1) 3인 이상 선거구 확대

- 무투표당선 비율을 줄이기 위해 1·2인 선거구를 축소하고 3인 이상 선거구를 확대하는 방안이 검토될 수 있음
- 서울시 사례에서 보듯, 무투표당선의 대부분이 2인 선거구에서 발생하는 등 선거구 규모와 밀접한 관련성이 확인됨
- 일본 사례 분석에서도 선거구 정수가 작을수록 무투표 가능성이 높다는 결과가 제시됨
- 3인 이상 선거구 확대는 정당 간 경쟁을 촉진하여 무투표 비율을 낮출 가능성이 있음
- 추가적으로, 후보가 1인일 경우 찬반투표를 실시하는 방안도 대안이 될 수 있으나, 기준 득표율과 부결 시 처리 절차에 대한 제도 설계가 필요함

2) 비례대표 무투표당선 규정 정비

- 무투표당선 규정과 비례대표 정당 최소득표율 규정 간의 충돌 가능성을 해소할 필요가 있음:

지방의회 비례대표에 대한 무투표당선 조항을 법률에 명확히 규정하거나, 비례대표 선거를 반드시 실시하도록 제도를 정비하는 방안이 검토될 수 있음

- 다만, 단일 정당만 후보 명단을 제출할 경우 사실상 찬반투표가 되므로, 이에 대한 보완 장치 마련이 요구됨
- 현실적으로는 무투표당선 관련 규정을 명문화하여 법적 명확성을 확보하는 방안이 보다 타당할 수 있음

3) 무투표당선 예정자 선거운동 제한 완화

- 무투표당선 예정자에 대한 선거운동 전면 금지를 완화하여 유권자의 알 권리를 보장할 필요가 있음
- 국회에 선거운동 허용, 선거공보 의무화, 후보자 정보공개 강화 등을 내용으로 한 개정안이 발의된 바 있음
- 일정 범위의 정보 제공을 허용함으로써 선거의 효율성은 유지하되 유권자와 후보의 참정권을 보다 충실히 보장하는 방향으로 제도 개선이 필요함 고심

5. 정리하며

무투표당선은 선거 비용과 절차를 줄이는 효율적 장치이지만, 유권자의 선택권과 알 권리를 제약할 우려가 있음. 향후 제도 개선은 효율성과 민주적 정당성 간의 균형을 고려하여, 점진적으로 참정권 보장을 확대하는 방향으로 이루어져야 함

지방자치단체장 결선투표제 도입의 쟁점과 전망

좌세준

법무법인 한맥 변호사

I. 개요

○ 지방선거 30년과 결선투표제

- 1995. 6. 27. 실시된 제1회 전국 동시 지방선거, 2026. 6. 3. 실시될 제9회 전국 동시 지방선거
- 결선투표제는 대통령 선거 결선투표제 중심으로 논의되어 오다가, 지방자치단체장 선거 결선투표제 도입 논의로 이어짐²⁾
- [표1]의 모든 법률안은 지방자치단체장과 함께 대통령 선거에 결선투표제를 도입하는 내용을 담고 있으며³⁾, 제22대 국회에는 박성준 의원이 대표 발의한 공직선거법 일부개정 법률안(의안번호 2202619), 천하람 의원이 대표 발의한 공직선거법 일부개정 법률안(의안번호 2203037)이 제출되어 있음.

[표 1] 지방자치단체장 결선투표제 도입 입법례

의안번호	제안일자	대표발의	주요 내용
2008413	2017.08.07	노회찬	· 결선투표일: 선거일 후 14일 · 후보자가 1명이면 유효투표 1/3 이상 득표 당선
2113325	2021.11.16	이은주	· 결선투표일: 선거일 후 14일 · 후보자가 1명이면 유효투표 1/3 이상 득표 당선
2119459	2023.01.13	이탄희	· 결선투표일: 특정하지 않음 · 결선투표 득표 동수이면 지방의회 재적 과반 출석 다수 득표로 당선인 결정
2121287	2023.04.12	박성준	· 결선투표일: 선거일 후 14일 (사전투표일: 선거일 후 10일)
2202619	2024.08.07	박성준	· 결선투표일: 선거일 후 7일 (사전투표일: 선거일 후 3일)

자료: 의안정보시스템

- 2) 하승수 <지방자치단체장부터 결선투표제를!> 2025. 7. 29.(매일노동뉴스)
<함께 만드는 지방선거제도 개혁 토론회>(조국혁신당, 진보당, 기본소득당, 사회민주당), 2025. 11. 12.
<2026 지방선거, 독점을 깨고 다양성·비례성을 높여라!>, 2025. 12. 23. 시민사회단체연대회의 정치개혁특별위원회 국회 기자회견, “시도지사(광역단체장) 선거에 결선투표제를 실시하고 추후 확대”
- 3) 허석재 <공직선거법 일부개정법률안(의안번호 2203037) 입법영향분석—지방자치단체장 선거의 결선투표제 도입> 2025. 2. 7.(국회입법조사처), 5p.

○ 단순다수제와 결선투표제⁴⁾

- 한 선거구에서 1명을 선출하는 '소선거구제'에서 상대다수(plurality) 득표로 당선인을 결정하게 되면 양대 정당 간 경쟁구도가 되는 경향이 있음. 당선가능성이 낮은 제3후보에 대한 지지표는 당선인 결정에 반영되지 않는 소위 '사표(死票)'가 될 공산이 크기 때문에, 제3후보를 지지하는 유권자는 1·2위 후보 중에 상대적으로 더 좋아하거나 덜 싫어하는 편을 선택하는 전략적 투표행위를 할 유인이 발생함.
- 단순다수제를 채택하고 있는 대부분의 국가에서 소수정당은 자신들에 대한 지지가 전략적 동기에 의해 다른 정당에게 이전되지 않도록 선거제도 개편을 추진해 왔음. 일반적으로 소수정당의 의회 진출을 위해서는 한 선거구에서 선출하는 의원의 수를 늘리는 선거구 크기(District Magnitude) 확대가 유효한 방법이나, 지방자치단체장과 같이 1인을 선출하는 선거는 소선거구제를 전제로 하기 때문에 '선출 방식' 보완이 이루어져야 함.
- 결선투표제(run-off system)는 1차 투표에서 과반수 득표자가 없는 경우, 통상 1·2위 간 2차 결선투표를 실시하여 과반수를 득표한 후보자가 당선되도록 하는 제도임.

II. 프랑스 대통령 선거 결선투표제의 시사점⁵⁾

○ 1962. 10. 드골의 대통령 직선제, 결선투표제 개헌

- 1958. 10. 프랑스 제5공화국 성립 당시, 드골 대통령 간접선거 : 베르사유 궁에서 상하원 의원이 간접 선거
- 1962. 10. 드골은 대통령 직선제, 결선투표제 도입 개헌 단행

○ 프랑스 대통령 선거 결선투표제에 대한 평가

- 프랑스의 대통령 결선투표제는 이후 60여 년 동안 “정치적 다양성을 보존하는 효과”, “이념과 정치적 연대”, “살아있는 정치 학습장”이라는 평가를 받음.

“대선투표는 대통령을 선출하는 장이기도 하지만 정당과 정당 간의 힘의 관계를 확인할 수 있는 장이기도 하다. 낙선자들이 얼마나 많은 표를 얻었는지, 소수정당들이 선거에 참여해서 1차 투표에서 얼마나 지지자들을 얻었는지 알아보는 것이 매우 유익하고 중요하다. 이것은 민주주의 삶을 위해서는 굉장히 중요하다” (장 프랑수아 라즐리에, ENS 경제연구소장)

4) 이하 내용은, 위 허석재의 '입법영향분석' 2p~4p를 요약한 것임.

5) 이하 내용은 중앙선거관리위원회 선거방송 [세계 민주주의를 만나다] <프랑스 대통령 결선투표제>(2019. 12. 18. <https://www.youtube.com/watch?v=Wgq2SLAEh00>)의 내용을 요약한 것임.

“1차 투표는 일반적으로 스스로를 기쁘게 하는 투표를 합니다. 저는 저와 가장 비슷한 후보에게 투표합니다. 하지만 결선투표는 합리적이게 되죠. 두 후보 중 가장 최선으로 생각되는 후보를 선택합니다. 훨씬 더 제한적이죠.” (미셸 비비오르카, 사회학자)

○ 결선투표제의 명암 : 중도우파와 중도좌파의 양당제 고착

- 1962년부터 1997년까지 프랑스 대선에서는 항상 중도좌파, 중도우파가 결선투표에 진출함으로써 결과적으로 양당제가 고착화되는 현상을 보여줌.

“결선투표제는 격렬한 반대를 일으키지 않는 모나지 않은 온건 성향의 정당들에게 유리한 제도라고 볼 수 있습니다. 실제로 프랑스에서는 중도좌파와 중도우파 정당이 굉장히 오랜 시간 동안 번갈아가며 집권했습니다. 결선투표에 중도좌파와 중도우파들만이 계속해서 진출해 왔기 때문에 다른 가능성은 존재하지도 않았습니다. 때문에 오랜 다당제 전통에도 불구하고 결선투표제가 결국에는 프랑스 정치를 양당제로 변모시키고 있다는 분석도 있었습니다.” (오창룡, 고려대학교 노르딕베네룩스센터 연구교수)

- 2002년 대선에서는 리오넬 조스팽(중도 좌파)의 당선을 낙관했으나, 장 마리 르펜(극우)의 선전, 1차 투표에서 리오넬 조스팽과 함께 경쟁력 있는 중도좌파 정당 후보와 경합하는 바람에 결선투표에 자크 시라크(중도 우파) 장 마리 르펜(극우)이 진출, 자크 시라크 당선

“프랑스 국민들은 결선투표 투표방식에 애착을 갖고 있고 굉장히 익숙해져 있습니다. 왜냐하면 프랑스인들은 결선투표에 자신들의 의사를 반영하기 때문입니다. 2002년 리오넬 조스팽 전 총리가 결선투표에 오르는 것에 실패한 후에 프랑스인들은 예전보다 훨씬 더 지지 정당의 후보자가 결선투표에 갈 수 있도록 1차 투표에서 더욱 표심을 반영합니다.” (레미 페로, 프랑스 사회당 부사무총장)

○ 프랑스 정치 지형의 변화와 결선투표제

- 2017년 대선에서 사회당을 탈당한 에마뉘엘 마크롱(중도파, 자유주의자 표방)의 등장, 극우 후보 마린 르펜의 지지율 상승 등 프랑스 정치 지형의 변화는 결선투표율 하락(2007년 84%, 2012년 80.35%, 2017년 74.56%), 기권자 증가(2022년 결선투표에서 백지투표가 6%, 약 220만 표 발생) 등의 현상을 보여주고 있으나, 결선투표를 통한 극우 후보자 당선 저지의 효과는 여전히 유지되고 있음.

“이 시스템은 어느 정도 수준을 보장합니다. 이것이 결선투표제의 실질적인 장점이라고 생각합니다. 프랑스에서는 가까운 미래에 이 선거제도가 현재 다른 유럽 국가에서 나타나는 극우 성향 후보들을 막을 수 있다고 생각하고 있습니다. 결선투표에서 극단주의 후보들을 국민 대다수가 거부할 수 있다고 생각하고 있습니다. 당연히 1차 투표 방식에서는 이를 보장할 수 없습니다. 이것이 1번만 투표하는 선거제도와 다른 결선투표제의 장점입니다.” (장 프랑수아 라즐리에, ENS 경제연구소장)

III. 쟁점과 전망

1. 역대 지방자치단체장 선거 결과와 결선투표제

- 역대 지방자치단체장 선거 중 주요 '광역자치단체장' 선거에 한정해서 보면, 결선투표제가 가능(필요)했던 선거는 다음과 같음.

※ 서울시장

제1회(1995. 6.)	제5회(2010. 6.)
정원식(민자) 20.67	<u>오세훈(한) 47.43</u>
<u>조순(민주) 42.35</u>	<u>한명숙(민) 46.83</u>
박홍래(친민) 0.51	지상욱(자) 2.04
고순복(한국) 0.21	노회찬(진) 3.26
김명호(무) 0.20	석종현(미) 0.41
김옥선(무) 0.36	
<u>박찬중(무) 33.51</u>	
정기용(무) 0.12	
황산성(무) 2.01	

※ 부산시장

제2회(1998. 6.)
<u>안상영(한) 45.14</u>
하일민(새) ⁶⁾ 11.40
<u>김기재(무) 43.45</u>

※ 대구시장

제1회(1995. 6.)
- 조해녕(민자) 16.87
<u>이의익(자민) 22.14</u>
<u>문희갑(무) 36.79</u>
안유호(무) 2.84
이해봉(무) 21.35

6) 새정치국민회의

※ 광주시장

제3회(2002. 6.)
 이환의(한) 11.00
박광태(새)7) 46.81
 박종현(민노) 7.40
 정구선(무) 2.48
 정동년(무) 27.04
 정호선(무) 5.23

※ 인천시장

제1회(1995. 6.)	제6회(2014. 6.)
<u>최기선(민자)</u> 40.81	<u>유정복(새누리)</u> 49.95
<u>신용석(민주)</u> 31.73	<u>송영길(새)8)</u> 48.20
강우혁(자민) 27.44	신창현(통진) 1.83

※ 대전시장

제3회(2002. 6.)	제4회(2006. 5.)	제5회(2010. 6.)
<u>염홍철(한)</u> 46.61	<u>염홍철(열린우리)</u> 41.14	<u>박성효(한)</u> 28.50
<u>홍선기(자민)</u> 40.20	<u>박성효(한나라)</u> 43.83	김원웅(민) 23.28
김현태(무) 3.83	최기복(민주) 1.21	<u>염홍철(선진)</u> 46.67
정하용(무) 9.34	박춘호(민노) 2.82	김윤기(진보) 1.53
	남충희(국민중심) 10.45	
	고낙정(한미준) 0.51	

※ 울산시장

제2회(1998. 6.)
심완구(한) 42.74
 차화준(자민) 7.91
 강정호(국민) 9.89
송철호(무) 39.44

※ 경북 도지사

제1회(1995. 6.)
이의근(민자) 37.94
 박준홍(자민) 27.71
이판석(무) 34.33

※ 전남, 경남 도지사는 제1회~제8회 모두 50% 이상 득표자 당선

7) 새천년민주당
 8) 새정치민주연합

- 위 결과에서 보는 것처럼, 양당제가 견고해지기 시작한 제6회 지방선거 이후에는 거대 양당 후보가 50% 이상 득표하여(인천 제외) 결선투표제가 작동하기 위한 선거 결과가 발생하지 않았음.
 - 시·도지사 당선인 중 양당의 점유율은 제1회 60%, 제2회 75% 정도였으나, 제6회 이후 당선된 거의 모든 단체장이 양당 소속이었음⁹⁾
 - 구·시·군의 장 선거 당선인의 경우 양당의 점유율이 1995년 제1회 선거 당시 67%대였으나, 2022년 제8회 선거에서는 92%까지 상승하였음¹⁰⁾
- 위와 같은 현상은 결선투표제가 도입되는 경우, 입후보자 수의 증가, 유권자들의 1차, 2차 투표에서의 선호 후보 변화에 따라 일정 부분 변화 가능할 것으로 예상할 수 있음. 다만, 소수 정당들이 지방자치단체장 선거에서 결선투표의 효과를 전략적으로 활용할 수 있기 위해서는 ‘결선투표제’의 도입만으로는 부족하고 국회의원 선거에서 정당 득표율과 의석 배분의 비례성을 높이는 등의 선거법 개정 등을 포함한 전면적인 선거제도 개혁이 동반되어야 할 것임.

2. 쟁점과 전망¹¹⁾

(1) ‘콩도르세 승자’의 선출이 가능한 선거제도

- 선거에서 유권자의 선호를 가장 잘 반영하는 후보자가 당선되는 지 여부를 판단하는 중요한 기준의 하나는 ‘콩도르세 승자(Condorcet winner)’ 원칙임
 - 콩도르세 승자는 양자 대결을 통해 누구에게나 승리하는 후보자를 의미함. 양자대결을 전제하므로, 과반 득표를 달성하게 됨. 반면, 콩도르세 패자는 양자대결에서 모두에게 패배하는 후보자를 의미함
 - 여러 후보자 가운데 상대다수 득표자를 당선인으로 결정하는 단순다수제에서는 콩도르세 승자가 낙선할 수 있으며, 대표적인 사례 중 하나가 1987년 제13대 대통령선거임. 당시 36.64%를 득표해 당선된 노태우 후보는 김영삼(28.03%), 김대중(27.04%) 후보와 일대일 대결이었다면 패배했을 것으로 추정됨. 김종필(8.06%), 신정일(0.20%) 등 군소후보를 제외한다면, 노태우는 주요 후보 모두에게 패배하는 콩도르세 패자였을 공산이 큼.
- 1인을 선출하는 소선거구에서 단순다수제로는 콩도르세 승자를 당선시키지 못할 확률이 상당하므로, 대안적인 선출방식에 대해 많은 연구가 진행되었음.

(2) 이탈리아 시장 선거 사례 분석

- 이탈리아 시장 선거는 비슷한 조건에서 인구 규모의 차이에 따라 단순다수제와 절대다수제를 병용하고 있어 제도 효과를 분석하기에 알맞은 사례로 평가됨
 - 이탈리아에서는 1993년 법 개정을 통해 거주 인구의 규모에 따라 15,000명 미만이면 단순다수제를, 15,000명 이상이면 결선투표제를 채택함

9) 제8회 제주도지사 당선자 원희룡은 무소속(2017년 탄핵 국면에서 새누리당 탈당)

10) 위 허석재의 ‘입법영향분석’, 13p~14p

11) 이하의 내용은 위 허석재의 ‘입법영향분석’(23p~38p)을 중심으로 정리한 것임

- 2022년 지방선거 자료를 보면, 단순다수제를 실시한 시에 비해 결선투표제(절대다수제)를 실시한 시의 후보자 수가 많은 것을 알 수 있음
- 단순다수제 선거구의 1위 득표율과 절대다수제 선거구 1차 투표 1위자의 득표율 분포를 보면, 단순다수제에서 득표율이 현저히 높은 것을 알 수 있음. 이는 절대다수제에서 후보자 수가 많을 뿐 아니라, 후보자들이 상대적으로 고른 득표를 하기 때문임.

(3) 한국의 지방선거 현황

- 우리 지방자치단체장 선거를 보면, 후보자 수가 많으면 당선인의 득표율이 상대적으로 낮고, 후보자 수가 적으면 득표율이 상대적으로 높은 것으로 나타남.
- 최근 3번의 구·시·군의 장 선거를 보면, 당선인의 득표가 과반수였던 곳에서는 유효 후보자 수 평균이 2명으로 수렴하는 반면, 당선인 득표수가 과반에 미치지 못한 곳에서는 2.5~3.0명으로 나타남
- 이와 같이 후보자 수의 증가가 최다 득표자의 득표율을 떨어뜨리는 패턴을 볼 때, 결선투표제 도입을 통해 후보자 수가 늘어나면 과반수 득표자의 부재로 인한 결선투표 대상 선거구도 늘어날 것으로 예상할 수 있음.

(4) 결선투표제 도입으로 인한 기대 효과

- **진심투표의 활성화**
- 결선투표제는 단순다수제에 비해 사표방지 심리가 낮아지므로 유권자가 자신의 후보자 선호에 따라 진심투표(sincere voting)를 하는 것이 용이함. 다만, 이론적으로는 경쟁구도에 따라 전략적 투표(strategic voting) 선택을 할 유인은 있음.
- 진심인 후보자 선호(순수선호)를 전제로 할 때 하위권 후보를 지지하는 유권자는 상위 후보자 가운데 상대적으로 나은 후보가 1차에서 당선되도록 투표할 수 있고(①), 반대로 결선투표가 성사되도록 상위 후보자 가운데 상대적으로 나은 후보에게 전략적으로 투표할 수도 있음(②). 반면, 1, 2위권 후보자를 진심으로 선호하는 유권자는 2위 자리를 다투는 후보자 가운데 덜 싫어하는 후보자나(③), 2차 선거에서 패할 것으로 예상되는 후보자(④)에게 전략적으로 투표할 수 있음.
- 브라질 지방선거를 사례로 분석한 연구에 따르면 ①, ②와 같은 전략적 투표는 단순다수제에서와 비슷한 비율로 나타나고 ③, ④와 같은 선택은 아주 미미한 비율에 그치고 있음.

(5) 1차 투표와 2차 투표 간 최다 득표자의 변동

- 결선투표제의 도입 취지는 1차 투표에서 최다 득표자가 콩도르세 승자가 아닐 수 있으므로 2차 투표를 통해 유권자의 과반수 지지를 얻는 후보자를 가려내는 데 있음
- 이탈리아와 독일의 최근 시장선거 결과를 보면, 결선투표를 통해 최다 득표자의 변경 사례는 소수에 머물고 있음. 2022년 이탈리아 지방선거에서 결선투표 결과 1차 선거의 1·2위가 결선

투표에서 뒤바뀐 선거구는 12곳이고, 1차 투표 1위자가 최종 당선된 선거구는 46곳임

- 독일 노르트라인-베스트팔렌주에서 2020년 9월 13일 동시에 358개 선거구에서 시장 (Bürgermeister) 선거가 치러졌는데, 102개 선거구에서 과반수 득표자가 없어, 9월 27일 결선투표가 치러짐. 결선투표를 통해 28곳에서만 1차 투표 2위자가 당선인이 되었음

- 결선투표를 실시한 다수 선거구에서 1차 투표의 순위가 유지되는 것으로 나타나며, 이는 결선투표제에서 일반적으로 나타나는 현상임

(6) 1차 투표와 2차 투표 간 투표율 변동

- 1차 투표에 비해 **2차 투표에서 투표율이 하락하는 것은 일반적인 현상임**

- 1차 투표에서 유권자가 자신의 선호에 따른 진심투표를 했다고 가정하면, 1차 투표에서 지지한 후보가 탈락한 유권자는 2차 결선투표에서는 상대적인 선호가 낮은 후보 간에 선택해야 하므로 기권할 동기가 있음
- 짧은 기간 내에 두 차례 투표권 행사로 인해 기회비용이 증가하므로 투표율이 낮아질 수 있음

- 2019년 노르트라인-베스트팔렌주 의회는 기민당(CDU)과 자민당(FDP)이 다수를 차지하고 있었는데, 낮은 투표율로 당선인의 정당성이 낮아진다는 이유로 결선투표제를 폐지하고 단순다수제로 전환하는 입법을 하였음

- 이에 대해 2019년 12월 주 헌법재판소는 투표율은 당선인의 정당성을 평가하는 하나의 기준에 불과하다며 위헌결정을 하였고, 이에 따라 결선투표제가 유지됨.

(7) 결선투표로 인한 비용 증가

- 박성준, 천하람 의원이 대표 발의한 공직선거법 개정안에 대하여 국회예산정책처는 2026년으로 예정된 제9회 전국동시지방선거에서 193억원의 추가 재정이 소요되는 것으로 전망함.

- 국회예산정책처는 제8회 전국동시지방선거에서 시·도지사 및 구·시·군의 장 선거 득표율을 기준으로 결선투표 수요를 산출하여 계산함. 이러한 추계는 현행 단순다수제에서 실시된 선거를 토대로 산출된 것인데, 법률안이 통과되어 절대다수 득표로 당선 기준이 상향될 경우 결선투표가 필요한 선거구는 상당히 많아질 것으로 예상됨.
- 최근 제8회 지방선거는 역대 선거 가운데 경쟁률이 가장 낮았는데, 결선투표제가 도입되면 더 많은 후보자가 입후보하게 될 것임. 이로 인해 1차 투표에서 과반수 득표자가 없는 선거구도 크게 늘어날 것임

- 후보자 수가 늘어나면 선거관리 비용이 발생할 뿐 아니라, 기탁금 반환 및 선거비용 보전 대상자도 늘어날 수 있음 : 후보자가 15% 이상 득표하면 전액, 10~15% 득표하면 반액을 반환·보전함(공직선거법제57조, 제122조의2).

3. 박성준, 천하람 의원 대표 발의한 「공직선거법 일부개정 법률안」의 개요

(1) 지방자치단체장선거의 당선 기준 변경

- “지방자치단체의 장의 당선인의 결정·고지·통지”에 대한 「공직선거법」 제191조 제1항에서 당선인을 ‘유효투표의 다수를 얻은 자’로 규정하고 있는 현행 법령을 ‘유효투표의 과반수를 얻은 자’로 변경함
 - 이와 관련하여 법령상 용어 정의(제3조제2항 신설), 방송연설(제71조 제1항 제3호·제5호 후단 신설), 후보자 연설방송(제72조제1항 개정), 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회(제82조의2 제2항제1호 및 제3항 개정) 등에 대해 결선투표 관련 규정을 삽입함
- 결선투표에 있어 후보자 게재순위는 1차 투표 게재순위에 따름(제150조 제3항단서 신설)

(2) 지방자치단체장 선거 결선투표 관련 규정 신설

- 지방자치단체장의 선거에서 유효투표 과반수를 얻은 후보자가 없는 때에는 결선투표를 실시함(제194조의2 제1항 신설)
- 결선투표는 1차 투표 7일 후에 실시되며(제194조의6 신설), 선거기간은 관할선거관리위원회의 결선투표 공고일 다음 날부터 선거일 후 7일이 되는 날까지임(제194조의5 신설)
- 결선투표의 선거운동 방법은 현행법상 선거공보, 방송연설, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회로 한정함(제194조의8제2항 신설)

IV. 결론

- 결선투표제의 제도적인 장점은 한국 정치에서 어느 정도 작동할 것인가?
- 개헌과 결선투표제
- 결선투표제에 대한 정당, 지역 및 후보자들의 이해타산을 공직선거법 개정 과정에서 어떻게 차단하고 배제할 것인가?
- 연동형 비례대표제 도입 이후 나타난 위성정당 창당 등, 정치권의 변칙적 대응을 차단하는 방법에 대한 철저한 사전 검토가 필요함. **그림**

정당공천 어떻게 바꿀 것인가?

박제민

녹색정치연구소 공동대표

1. 이론적인 이야기들: 좋든 싫든, 정당

오늘날과 같이 정치 행위의 규모와 범위가 크게 확장된 상황에서, 정치의 주체는 개인이 아니라 정당일 수밖에 없다. 우리 헌법 제8조는 정당 설립의 자유와 복수정당제를 보장함으로써 정당을 단순한 사회단체가 아니라 ‘헌법상의 필수 기관’으로 규정하고 있다. 헌법재판소는 정당을 “오늘날 대중민주주의에 있어서 국민의 정치의사 형성의 담당자이자 매개자이며, 민주주의에 있어서 필수불가결한 요소”(2004. 3. 25. 선고, 2001헌마710)라고 정의한다.

그렇다면 정당이란 무엇인가. 정당을 오랫동안 연구해온 앨런 웨어(Alan Ware)는 정당을 다음과 같이 설명한다. 물론 각 정의에는 한계와 반론도 존재한다.

- 정당은 국가 내에서 ‘정권 획득’을 목표로 사람들을 조직하는 제도이다. (그러나 정권 참여를 거부하거나 체제 변혁을 목표로 하는 정당도 존재한다.)
- 정당은 자신의 목적을 추구하기 위해 ‘정당한 수단’을 사용한다. (하지만 역사적으로 무장투쟁을 선택한 정당도 있었다.)
- 정당은 선거 경쟁의 기회가 주어질 때 선거에 참여한다. (그러나 항의의 표시로 선거를 ‘보이콧’하는 정당도 있다.)
- 정당은 특정 집단의 좁은 이해를 넘어 보다 넓은 대표성을 지향한다. (그러나 기본소득, 동물권, 반이민 등 특정 의제에 집중하는 ‘원-이슈 정당’도 존재한다.)
- 정당은 유사한 신념과 가치, 태도를 공유하는 사람들의 모임이다. (그러나 대규모 정당의 경우 내부의 이념과 가치가 크게 분화되거나, 특정 지도자에 대한 개인적 충성으로 결속되기도 한다.)

이처럼 개별 정의는 현실의 다양한 사례를 모두 포괄하기 어렵다. 이러한 한계를 보완하기 위해 웨어는 보다 느슨한 정의를 제시한다. 즉, “정당이란 자주 정부의 공직을 차지하려는 시도를 통해 국가에 영향력을 행사하려는 조직이며, 단일한 사회적 이익을 넘어서는 일정한 ‘집합적 이익’을 추구하는 기관”이라는 것이다.

그렇다면 정당은 구체적으로 어떤 기능을 수행하는가. 이를 정리하면 다음과 같다.

- 이익의 표출과 집약: 사회 구성원들의 다양하고 파편화된 요구를 수렴하고(표출), 이를 실현 가능한 정책 대안으로 묶어내는 과정(집약)을 수행한다. 이를 통해 사회적 갈등을 제도권 안에서 질서 있게 처리한다.
- 정부의 조직과 통제: 선거에서 승리한 정당은 내각을 구성하거나 주요 공직자를 배출해 국정을 운영하는 여당이 된다. 반대로 패배한 정당은 야당으로서 권력 남용을 견제하고 비판하며, 차기 집권을 준비하는 대안 세력으로 기능한다.
- 정치적 충원과 참여: 정당은 공천 과정을 통해 정치 지도자를 발굴하고 훈련한다. 또한 시민이 당원 활동이나 정당 후원을 통해 정치 과정에 직접 참여할 수 있는 통로를 제공함으로써 대의민주주의의 한계를 보완한다.
- 정치사회화: 정당은 정강과 정책을 제시하고 정치적 쟁점을 설명함으로써 시민의 정치적 이해를 높이고 민주 시민으로서의 가치 형성을 돕는다.
- 사회통합과 민주주의 발전: 서로 다른 이해관계를 가진 집단 간의 대화와 타협을 촉진하여 사회적 합의를 형성한다. 정당이 이러한 기능을 제대로 수행할 때 사회적 갈등은 완화되고 민주주의는 안정적으로 유지된다.

이 가운데 특히 ‘정치적 충원과 참여’ 기능은 정당의 공천과 직접적으로 연결된다. 이제 이론적인 이야기들을 바탕으로, 지방선거에서의 정당공천 문제와 그 대안을 살펴보도록 하자.

2. 지방선거와 정당공천: 이전과 이후 — 기초의원 선거를 중심으로

1) 정당공천 이전: ‘색깔 경쟁’ 속 환경·녹색 후보의 약진

우리나라는 1987년 지방자치법이 부활한 이후 1991년 약 31년 만에 지방선거를 실시했고, 1995년부터는 전국동시지방선거 체제가 정착되었다. 그러나 이 시기 기초(시·군·구)의원 선거에서는 정당 표방이 금지되어 있었다.

정당을 공식적으로 내세울 수 없는 상황에서도, 후보들은 색깔이나 상징을 통해 사실상 정당 소속을 드러내는 방식으로 경쟁에 나섰다. 한편 환경 단체를 중심으로 한 시민사회는 ‘환경 후보’를 발굴·지원하며 지방자치의 새로운 모델을 모색했다.

그 결과 1995년 제1회 지방선거에서는 46명의 환경 후보가 선정되어 이 중 31명이 당선되었고, 1998년 제2회 지방선거에서는 39명 중 22명이 당선되었다. 2002년에는 한 단계 더 나아가 ‘녹색 후보’를 직접 출마시키며 정책 대안 운동으로서의 녹색정치를 실험했고, 50명의 후보 중 15명이 당선되었다.

이처럼 이 시기는 시민사회 기반의 다양한 정치 실험이 가능했던 시기이기도 했다. 특히 환경·녹색 후보들은 정당의 조직력에 의존하지 않고도 일정한 성과를 거두며, 지역사회에 기반한 대안 정치의 가능성을 보여주었다.

2) 정당공천 이후: 양당 중심 구조와 지방정치의 약화

2006년 제4회 전국동시지방선거부터 기초의원 선거에도 정당공천이 도입되었다. 이는 헌법재판소의 위헌 결정, 책임정치 구현이라는 정치적 명분, 그리고 중선거구제 도입과 지방의원 유급제 등 제도 변화가 결합한 결과였다.

정당공천은 유권자의 선택을 돕고, 정당이 공직자에 대한 책임을 지도록 하며, 후보 검증을 강화한다는 점에서 긍정적 기대를 모았다. 그러나 실제 효과는 이러한 기대와 상당한 괴리를 보였다.

무엇보다 두드러진 변화는 양당 중심 구조의 강화와 지방정치의 중앙정치 종속이었다. 지역 국회의원이 기초의원 공천권을 사실상 장악하면서, 지방정치는 지역 주민이 아니라 중앙정치의 이해관계에 의해 좌우되는 경향이 강해졌다. 이 과정에서 공천 과정의 불투명성이나 금권 문제 역시 반복적으로 제기되었다.

특히 주목해야 할 점은, 정당공천의 도입이 오히려 지방정치의 다양성과 질을 약화하는 결과를 낳았다는 점이다. 정당의 조직과 공천에 의존하지 않았던 시민사회 기반 후보들—특히 환경·녹색 후보들—은 경쟁에서 급격히 불리해졌다.

2006년 지방선거에서 풀뿌리·녹색 정치 세력은 ‘풀뿌리초록정치네트워크’를 구성해 21명의 후보를 출마시키고, 이를 기반으로 정당 창당까지 모색했다. 그러나 정당공천이 본격적으로 작동하고 양당 구도가 강화되는 가운데, 과천과 춘천에서 단 2명만이 당선되는 데 그쳤다.

이는 단순히 특정 세력의 선거 패배를 의미하는 것이 아니라, 정당공천으로 인해 지역사회에 기반한 다양한 정치 실험이 제도적으로 배제되는 구조가 형성되었음을 보여준다. 결과적으로 지방정치는 정당 간 경쟁의 장으로 재편되었지만, 주민 대표성과 정책 다양성은 오히려 축소되는 역설이 발생했다.

3) 그래도, 정당!

정당공천이 지방정치의 다양성과 자율성을 약화했다면, 정당을 배제하는 것이 대안이 될 수 있을까? 앞서 살펴본 것처럼, 현대 민주주의에서 정당은 국민의 정치적 의사를 조직하고 국가 권력을 구성하는 핵심적인 매개이다. 정당을 배제한 정치 체제는 책임정치의 실현이나 정책 경쟁의 구조를 안정적으로 유지하기 어렵다. 실제로 정당공천 이전 시기에도 ‘비공식 정당 경쟁’이 존재했듯이, 정당을 제도적으로 배제한다고 해서 정당 정치가 사라지는 것도 아니다.

문제는 정당의 존재 자체가 아니라, 현재의 정당공천 구조가 지방정치를 왜곡하고 있다는 데 있다. 즉, 지방정치의 질 저하와 중앙정치 종속이라는 문제는 ‘정당공천 여부’의 문제가 아니라 ‘어떤 방식으로 공천이 이루어지는가’의 문제로 보아야 한다. 따라서 필요한 것은 정당공천의 폐지가 아

나라, 공천 과정의 민주성과 투명성을 강화하고 지역사회 대표성을 회복하는 방향으로의 제도개혁이다. 이제 이러한 문제의식을 바탕으로, 지방선거 공천제도의 구조적 문제와 개혁 방안을 구체적으로 살펴보고자 한다.

3. 문제: 정당공천이 지방정치를 어떻게 왜곡하는가?

정당공천은 책임정치의 구현과 후보 검증 강화를 목표로 도입되었지만, 실제로는 지방정치의 자율성과 다양성을 약화하는 방향으로 작동해왔다. 특히 공천 과정의 운영 방식은 제도 도입 당시의 기대와 달리 불투명성과 권력 집중, 부패라는 구조적 문제를 드러내고 있다.

1) 중앙정치의 입김과 강제

우선, 공천권이 중앙정치에 집중되면서 지방정치가 종속되는 문제가 심화하고 있다. 현실적으로 기초·광역의원 후보의 공천은 중앙당 지도부나 지역구 국회의원의 영향력 아래 이루어지는 경우가 많다. 그 결과 지역의 상황과 무관하게 중앙에서 특정 인물을 전략적으로 내려보내는 하향식 공천이 반복된다. 이러한 방식은 지역에서 오랫동안 활동해온 인재들의 참여를 위축시키고, 지역 정치의 기반을 약화한다.

더 심각한 문제는 지방의원의 역할 자체가 변질한다는 점이다. 공천권을 쥔 국회의원의 영향력이 절대적인 상황에서, 지방의원은 지역 주민의 대표라기보다 공천권자에 대한 정치적 의존 관계에 놓이게 된다. 그 결과 지방의회는 집행부를 견제하는 본래의 기능을 수행하기보다, 국회의원의 정치적 기반을 유지하는 조직으로 전략할 위험이 커진다. 이러한 구조 속에서 지방선거는 지역 현안을 둘러싼 정책 경쟁이 아니라 중앙정치의 대리전으로 치러지게 되고, 지방자치의 의미는 점차 약화한다.

2) 호떡 뒤집듯, 매번 바뀌는 공천-룰

둘째, 공천 규칙 자체가 일관된 원칙 없이 선거 때마다 달라지는 문제가 반복되고 있다. 공천 방식과 경선 기준은 사전에 안정적으로 정립되기보다, 선거가 임박한 시점에서야 결정되거나 수정되는 경우가 많다. 이 과정에서 여론조사 반영 비율이나 가산점 기준이 특정 후보에게 유리하게 조정된다는 의혹이 끊이지 않는다. 그 결과 공천은 제도적 기준에 따라 이루어지는 것이 아니라, 당내 권력관계에 의해 좌우된다는 인식이 강화된다.

이러한 불확실성은 정치 참여 자체를 위축시키는 요인이 된다. 오랜 기간 지역에서 활동하며 기반을 다져온 정치 신인이라 하더라도, 마지막 순간에 변경된 규칙으로 인해 기회를 상실할 수 있기 때문이다. 결국 예측할 수 있고 안정적인 '시스템 공천'이 자리 잡지 못하고, 특정 인물이나 계파의 영향력에 의존하는 '사람 중심 공천'이 반복된다. 더 나아가 공천 확정이 늦어지면서 유권자는 후보자의 자질과 정책을 충분히 검증할 시간을 확보하지 못하고, 선거는 형식적 선택에 그칠 위험이 커진다.

3) 공천현금

셋째, 공천권을 둘러싼 금권정치와 부패의 문제가 여전히 존재한다는 점이다. 일부 지역에서는 공천을 받기 위해 금품이 오가는 관행이 반복적으로 드러나고 있으며, 이는 공천의 기준을 능력이나 정책이 아니라 재력으로 왜곡시킨다. 이러한 구조에서 선출된 정치인은 임기 중 투자한 비용을 회수하려는 유인을 하게 되고, 이는 각종 이권 개입이나 인사 비리로 이어질 가능성을 높인다. 결국 피해는 지역 행정의 질 저하와 시민의 부담 증가로 돌아간다.

또한 이러한 금권 중심 구조는 정치 진입의 문턱을 높인다. 자금력이 부족한 청년이나 시민사회 출신 인재를 애초에 공천 경쟁에 참여하기 어려워지고, 정치 영역은 점점 더 폐쇄적이고 기득권 중심으로 재편된다. 이는 지방정치의 다양성을 약화하는 또 하나의 중요한 요인이 된다.

이러한 문제는 정당공천 자체에 있다기보다, 공천 권한이 소수에게 집중되고 그 과정이 불투명하게 운영되는 구조에 있다. 이제 이러한 문제의식을 바탕으로, 공천 과정의 구조적 한계를 보완하고 지방정치의 질을 회복하기 위한 개선 방안을 살펴볼 필요가 있다.

4. 개선책: 뻔하지만, 그렇기에 반드시 가야 할 방향

앞서 살펴본 문제들은 공천 권한의 집중과 운영 방식의 불투명성에서 비롯된다. 따라서 해법은 공천 과정을 민주적이고 투명하게 재구성하는 데서 찾아야 한다. 이는 새로운 제도를 도입하는 문제라기보다, 이미 오래전부터 제기되어 온 원칙들을 실제로 구현하는 문제에 가깝다. 어쩌면 ‘뻔한’ 이야기일 수 있지만, 그렇기에 더욱 회피할 수 없는 과제이기도 하다.

1) 지역당 공천 권한 강화

우선 가장 중요한 과제는 공천 권한을 중앙에서 지역으로 실질적으로 이양하는 것이다. 현재 지방선거 공천은 형식적으로는 정당의 결정이지만, 실제로는 중앙당 지도부나 지역구 국회의원의 영향력 아래 놓여 있는 경우가 많다. 이러한 구조에서는 지방정치가 지역 주민이 아니라 중앙정치의 이해관계에 종속될 수밖에 없다. 따라서 공천의 실질적인 결정권은 지역당에 부여되어야 하며, 중앙당이나 현역 국회의원의 개입은 제도적으로 제한될 필요가 있다.

특히 전략 공천이나 단수 공천과 같이 중앙당이 특정 후보를 사실상 임명하는 방식은 엄격하게 제한되어야 한다. 지역 경선 결과를 중앙당이 임의로 뒤집을 수 있는 구조 역시 개선되어야 하며, 이를 위해서는 「공직선거법」뿐만 아니라 각 정당의 당헌·당규 차원에서 명확한 규정을 마련할 필요가 있다. 중앙당의 역할은 후보를 ‘선정하는’ 것이 아니라, 지역당의 공천 절차가 법과 당규에 따라 공정하게 이루어졌는지를 점검하고 승인하는 데에 국한되어야 한다.

이와 함께 지역당 조직 자체의 역량을 강화하는 것도 중요한 과제이다. 과거 지구당 폐지 이후 지역 조직은 선거 시기에만 작동하는 취약한 구조로 남아 있는 경우가 많다. 이를 개선하기 위해서는 지역당이 상시로 인재를 발굴하고 교육할 수 있는 행정적·재정적 기반을 갖추어야 한다. 이러한 구조가 정착될 때, 지역에서 오랜 기간 활동해온 당원과 활동가들이 자연스럽게 공천을 받고 지방정치에 진입하며, 장기적으로는 전국 정치로 성장하는 경로도 형성될 수 있다.

2) 상향식 공천, 당원 투표 의무화

공천 권한을 지역으로 이양하는 것만으로는 충분하지 않다. 지역당 중심 구조가 자칫 지역 토호 세력과의 유착이나 폐쇄적인 정치 구조로 이어질 위험도 존재하기 때문이다. 따라서 공천 과정에는 객관적이고 개방적인 선출 및 검증 시스템이 결합하여야 한다.

무엇보다 상향식 경선을 원칙으로 하는 후보 선출 방식이 정착되어야 한다. 당원이 직접 참여하는 투표와 공개 경쟁을 통해 후보를 선출함으로써, 특정 인물이나 계파의 영향력을 최소화하고 후보자의 자질과 활동을 보다 객관적으로 평가할 수 있도록 해야 한다. 이는 정치 신인에게도 공정한 기회를 제공하고, 지역 주민과 당원의 평가를 기반으로 한 대표성을 강화하는 효과를 가져온다.

또한 후보자 평가 기준 역시 보다 체계화될 필요가 있다. 지금처럼 중앙당이 일률적인 기준을 적용하는 방식에서 벗어나, 각 지역의 특성과 요구를 반영한 평가 지표를 마련해야 한다. 예를 들어 지역사회 기여도, 조례 제정 실적, 주민 민원 해결 능력과 같은 요소를 정량화하여 일정 기준을 충족한 후보만 공천 대상이 되도록 한다면, 공천 과정의 객관성과 예측 가능성을 높일 수 있다.

3) 시스템화

궁극적으로는 공천 과정 전반을 ‘시스템화’하는 것이 중요한 과제이다. 현재와 같이 선거 때마다 공천-률을 새로 정하는 관행은 정당 정치의 신뢰를 훼손하는 대표적인 사례이다. 이는 마치 대통령 선거나 국회의원 선거를 앞두고 매년 선거 규칙을 바꾸는 것과 다르지 않은 일이다. 시대 변화에 따라 제도를 개선하는 것은 필요하지만, 공천의 기본 원칙과 절차는 안정적으로 유지되어야 한다.

이와 함께 공천 시기를 정례화하는 제도적 개선도 필요하다. 현재처럼 차일피일 미루다가 선거 직전에 후보가 확정되는 구조에서는 유권자가 후보자의 자질과 정책을 충분히 검증하기 어렵다. 공천 절차를 법적으로 일정 시점 이전에 완료하도록 의무화함으로써, 유권자가 충분한 정보를 바탕으로 선택할 수 있는 시간을 보장해야 한다.

마지막으로 공천 과정의 투명성과 공개성을 획기적으로 높일 필요가 있다. 지역당의 공천 심사 과정, 후보자의 이력과 평가 결과 등을 유권자가 확인할 수 있도록 공개하는 시스템을 구축해야 한다. 이러한 정보 공개는 공천 과정의 공정성을 담보하는 동시에, 정치에 대한 시민의 신뢰를 회복하는 중요한 기반이 될 것이다.

* * *

결국 공천 개혁의 핵심은 권한의 분산, 절차의 민주화, 그리고 과정의 투명화에 있다. 이는 새로운 해법이라기보다 이미 오래전부터 제기되어 온 원칙들이다. 그러나 바로 그래서, 지금까지 실현되지 못했던 이 ‘뻔한 과제’를 실제 제도로 구현하는 것이야말로 지방정치의 질을 회복하기 위한 가장 현실적인 출발점이라고 할 수 있다.

5. 정당이 제대로 굴러가야 한다.

문제는 정당공천의 존재 자체가 아니라, 정당이 지방정치를 조직하는 방식에 있다. 정당은 현대 민주주의에서 불가피한 제도이며, 정치적 의사를 조직하고 책임정치를 구현하는 핵심 주체이다. 그러나 현재와 같은 공천 구조 아래에서는 정당이 민주주의를 매개하기보다 오히려 왜곡하는 역할을 하고 있다.

특히 지방정치는 중앙정치의 하위 구조로 전락하고 있으며, 지역사회에 기반한 다양한 정치 실험은 제도적으로 배제되고 있다. 이는 단순한 제도적 결함이 아니라, 민주주의의 기반을 약화하는 구조적 문제이다.

따라서 정말 필요한 것은 정당을 정당답게 민주적 방식으로 운영해 나가는 것이다. 특히 공천에 있어서는 선출 권한의 분산, 상향식 선출 의무화, 그리고 투명성과 개방성을 확보하는 그 출발점이다.

정당을 바꾸지 않고는 지방정치도 바뀌지 않는다. 그리고 지방정치가 바뀌지 않는 한, 민주주의는 약해질 수밖에 없다. 좋은 싫든, 정당이! 정당이 제대로 굴러가야 지방정치도, 전국 규모의 정치도, 민주주의도 잘 굴러가는 법이다. **그날**

참고문헌

- 박상훈. 2017. 『정당의 발견』. 후마니타스.
- 박제민, 박진영, 손어진. 2025. “한국의 녹색정치 담론 형성과 정치세력화 과정 연구”. 『녹색정치연구소 연구보고서』, 1-44.
- 심지연 외. 2004. 『현대 정당정치의 이해 (개정판)』. 백산서당.

한국정치 혁신과 지역 정당

안현식

동명대학교 교수

1. 들어가는 말

대한민국의 문화적 역량이 세계를 훌륭하게 이끌고 있다. K-pop, K-movie, K-food 등 과거에는 상상하기 어려웠던 성과를 보여주고 있다. 그러나 한국땅에서 정치는 여전히 후진성을 벗어나지 못하고 있다. 최근 윤석열 전 대통령의 내란사태와 탄핵에 이은 이재명 정부의 출범에 기대를 걸고 있지만, 아직도 정제되지 않은 미디어들의 난무와 종교세력과의 결탁 등 한국 정치는 여전히 취약한 구조임을 부인할 수 없다.

그럼에도 우리는 새로운 K-정치를 꿈꾸어야 한다. 언젠가는 대한민국의 정치가 많은 국제 사회로부터 귀감이 되어서 K-정치라는 단어가 세계 곳곳의 정치와 관련하여 오르내리는 상상이 필요하다. 그것은 단순히 우리가 K-문화를 해냈으니 K-정치도 해보자는 것, 이제 정치도 다른 나라 사람들이 부러워하는 것으로 만들어 보자는 엉뚱한 기대인 것만은 아니다. 정치는 우리의 삶을 너무나 깊게 본질적으로 지배하고 있기 때문이다. 정치가 바뀌지 아니하면 K-컬처가 아무리 세계화 된다 하더라도 국민의 일상의 삶은 답답하고 젊은이들은 불안한 미래를 고민하는 세상일 수 밖에 없다. 최근에 불거진 천인공노의 내란사태, 사법부와 검찰에 남아있는 적폐, 세계 최저의 출산율, 지역의 소멸 등을 해소하기 위한 정치적 혁신에 대한 희망의 끈을 놓지 않아야 할 것이다.

2. 중앙집중 권력 구조

한국은 주요 선진국에 비해 중앙 권력이 지나치게 비대해 있다. 특히 지역쇠퇴와 수도권 집중 문제는 중앙집권적 국가 권력의 구조에 가장 큰 이유가 있다고 할 수 있다. 헨더슨(J. Vernon Henderson, 1988)의 도시집중 연구에서 도시집중 현상에 가장 큰 영향을 주는 변수는 도시화 된 총인구 규모와 정부 형태라는 결론을 도출해 냈다¹²⁾. 국가 권력과 정부의 형태에 따라 도시집중의 양상이 달라진다는 것이다.

표 1은 주요 선진국과 우리나라의 국가체제와 수도의 인구 규모를 보여주고 있다. 표에서 보는 바와 같이 연방제를 택하는 나라들은 수도권 집중이 약한 반면에 중앙집권제를 택하는 나라일수록

12) J. Vernon Henderson, Urban development: Theory, fact, and illusion, OUP Catalogue 1991, Oxford University Press.

수도권 집중이 심각한 것을 볼 수 있다. 연방제를 택하고 있는 미국과 독일 등 주요 G7 연방제 국가에는 지역 불균형 문제가 존재하지 않는다. 우리보다 6배의 인구를 가진 미국은 50개 주이며, 우리보다 3,000만 명 정도 많은 독일은 16개의 주를 가지고 있다. 각 주들이 연방제 하에서 독립적인 정치와 행정이 일어나기 때문에 수도권에 몰려들 이유가 없다. 인구 800만인 행복지수가 1등인 소국인 스위스도 26개의 주(Canto)에 의해 지방분권이 이루어지고 있고 연방보다 더 강력한 연합제를 가지고 있으면서도 최고의 번영을 누리고 있다.

표 1. 주요 선진국의 국가체제에 따른 국가와 수도권 인구 비율 (단위: 만명)

국가명	국가체제	전체 인구	수도 인구	수도	수도인구 비율(%)
미국	연방제	32,950	70	워싱턴 DC	0.2
독일	연방제	8,324	365	베를린	4.4
스위스	연방제	864	13	베른	1.5
호주	연방제	2569	40	캔버라	1.6
캐나다	연방제	3801	100	오타와	2.
프랑스	분권제	6,739	216	파리	3.2
영국	연방제/중앙집권제	6,722	898	런던	13.4
일본	중앙집권제	12,580	1396	도쿄	11.1
한국	중앙집권제	5,178	977	서울	18.9

프랑스의 경우는 전통적으로 중앙집권적 틀이 강했으나 1980년대부터 분권(decentralization) 개혁이 추진되어 오다가 2003년 헌법을 개정하여 분권 국가로 자리를 잡아가고 있다¹³⁾. 이를 통해 지방정부의 권한과 재원을 대폭 강화하고, 보충성의 원리(the principle of subsidiarity)에 따라 법규제정권, 과세권, 주민투표제 등을 실시하고 있다. 보충성의 원리에 따르면 행동의 우선권은 언제나 ‘소단위’에게 있는 것이고, ‘소단위’의 힘만으로 처리될 수 없는 사항에 한해서만 ‘차상급단위’가 보충적으로 개입할 수 있다.

그러나 중앙집권 형태인 한국이나 일본 및 영국의 경우 지역 불균형 문제가 복잡한 사회문제로 나타나고 있다. 영국의 경우 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스 및 북아일랜드로 네 개의 구성국(연방국)이 연합하여 구성하고 있는데 각 연방국은 독립적 지방의회를 두고 있고, 지방정치 조직은 역사적 상황과 주민의 선택에 따라 다양하게 구성되어 있다. 잉글랜드의 경우 런던시에는 별도의 자치권이 부여되지 않고 있는 것을 볼 때, 큰 연방제하에서 연방국 내에서는 중앙집권적인 특징이 있다고 할 수 있다¹⁴⁾. 네 개 나라로 분할된 연방제이지만 런던의 인구가 상당한 비율을 차지하고 있고, 갈수록 심해지는 런던 집중 현상이 갈등의 요인이 되고 있다. 브렉시트가 중앙집중에 대한 반발이 영향을 준 것으로 보는 관점도 있다.

13) 배준구, 프랑스 지방분권 이후 지방자치단체의 개혁과 특징: 2003년 지방분권 개헌을 중심으로, 「프랑스문화연구」 제24집 2012. pp. 69~95.

14) 고인석, 영국의 권력구조와 지방분권, 법이론 실무연구, 2018, vol.6, no.1, pp. 97-114.

우리나라를 보면, 우선 다른 나라들에 비해 압도적으로 많은 인구가 수도에 집중되어 있는 것을 볼 수 있다. 선진국 중 수도인구 비율이 가장 높은 일본보다도 70% 더 많은 비율을 보이고 있다. 그만큼 수도권 집중과 이에 따른 문제가 심각할 수 있다는 것을 짐작하게 한다. 수도권 집중이 심화될수록 수도권 지역도 함께 어려움에 봉착하게 된다. 부동산 폭등, 출산율 저하 등 부작용이 현저하게 나타나고 있는 것으로 볼 때, 국가 경쟁력의 관점에서도 중앙집권 국가 체제의 한계에 도달한 상황이라 할 수 있다. 결국 중앙집중과 지역소멸이라는 흐름을 되돌리기 위해서는 지역의 주권이 강화되는 국가체제와 정치적 틀의 전환이 요구됨을 알 수 있다.

3. 지방분권-탈중앙정치

그동안의 한국의 정치 경제 사회의 발전 프레임은 성장축 모델이라는 중앙집중 형식을 취해 왔다. 정치적으로는 중앙을 해바라기처럼 바라보고 중앙의 자원을 경쟁적으로 배분받아 온 향양(向央) 정치의 틀을 가지고 있다. 경제적으로도 서울이라는 성장축을 중심으로하여 지역이 산업별 특성화로 배분하는 구조이다. 중앙의 기획 기능 집중과 주도권 하에 국가 전체 효율성에 고도로 집중함으로써 근대화의 목표를 일부 성취할 수 있었다. 그러나 지역은 자생성과 자주성은 위축될 수 밖에 없었고 지역 스스로 중앙 정치에 종속되는 문제가 누적되어왔다. 지역들은 중앙집중 틀에 갇혀서 중앙에서 베푸는 자원을 더 많이 배분받기 위해 서로 경쟁하는 구조였다. 역대 정부에서 지역균형 지방분권 등의 의제를 다루어 왔지만, 그 조차도 우선순위에 밀리면서 상황은 더 악화되고 있다. 이와 같은 문제점에 대해 지역 시민사회의 노력이 20여년간 지속되어 왔지만 지역쇠퇴의 흐름을 바꾸기에는 역부족인 상황이다. 지역이 스스로 보다 강력한 정치적 역량을 발휘할 때가 되었다.

지역의 문제를 해소하기 위한 정치 혁신의 방향을 정리한다면 “지역소멸에서 지역소생으로, 단극체제서 다극체제로, 중앙집중에서 분권화로, 향양정치에서 탈중앙정치로, 단방제에서 준연방제로의 프레임 전환”이 될 것이다. 다시 말해 새로운 프레임의 지향점은 다극적 탈중앙(탈양, 분권화; decentralization)¹⁵⁾이고 구체적인 제도적 형식은 준연방제이다. 다극적 탈중앙과 준연방제는 지역 스스로 자주·자생·자강하여 결국 대한민국 전체를 도약시킬 수 있는 길이다. 이러한 프레임의 전환은 지역 살리기뿐 아니라 한국 정치 난맥상도 풀어낼 수 있는 중요한 핵심 키이기도 하다.

준연방제로 얻어지는 유익은 종합적이고 총체적이기도 하다¹⁶⁾. G7 주요국이 채택하고 있는 것이 연방제임을 기억할 필요가 있다. 먼저 준연방제는 제왕적 대통령제의 고질병 퇴치가 가능하다. 연방형식이니 자연히 대통령의 역할은 지역으로 분권화되어 독선적 정치가 불가능한 효과가 나타나게 될 것이다. 출산절벽 문제도 준연방제 안에서 보다 쉽게 해소될 수 있다. 현재와 같이 서울과 지역이 획일적으로 정책이 시행되기보다는 지역이 다양한 조건 하에서 다양한 정책을 적용하여

15) 지방분권이라는 말을 학계와 시민단체에서 많이 사용하고 있는데, 영어표현은 decentralization(탈중앙, 혹은 탈양)이다.

16) 한국 정치 혁신을 위한 연방제 도입 논의는 방대하게 이루어지고 있다. 주요 참고자료: 김성호, "우리나라 지방분권과 연방제," 지방행정, vol. 67, no.772, pp. 32~35, 2018. 안성호, "왜 연방제인가?," 지방행정, vol. 67, no.772, pp. 24~27, 2018. 문재인, "정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제," 한국지방재정논집, vol. 24, no. 1, 2019.

최적한 정책을 도출할 수 있다. 대학 문제도 자연스런 해결이 가능하다. 중앙 중심의 단극 체제가 아닌 지역별 다극 체제하에서 지역 대학의 경쟁력을 강화시킬 수 있고 자연스럽게 인서울의 극심한 경쟁으로부터 벗어나는 것이 가능할 것이다. 부동산 문제도 마찬가지이다. 지역마다 부동산 정책을 독립적으로 추진하여 적실한 정책을 도출할 수 있고 그 결과를 타 지역에 파급 적용할 수 있다. 근본적으로는 지역의 독립적 정주 여건을 만들어 서울 인구 집중 현상과 지역의 젊은이들이 서울로 몰려가서 발생하는 열악한 거주 환경을 해소할 수 있다. 지역대학 문제는 말할 것도 없다. 지역대학이 지역혁신의 주체로서의 역할이 주어지고 지역과의 긴밀한 협력을 통해 지역에 최적한 혁신을 주도하게 될 것이다. 준연방제는 지역에서 지역의 문제를 해결하고 수도권 집중을 줄이기 위한 가장 확실한 조치이다. 서울은 너무 집중되어 문제이고 지역은 너무 빠져나가서 문제를 함께 정리할 수 있는 새로운 프레임이다.

지방정부의 재정도 마찬가지이다. 경쟁적으로 중앙정부 예산을 일단 따 놓고 그 운영이나 출구에는 책임을 지지 않아 발생하는 예산 낭비가 수도 없이 발생하는 것을 보아왔다. 더 많은 예산을 지방정부에 배분하고 스스로 최대의 효율성을 발휘할 수 있도록 하는 것이 세금의 낭비를 줄이는 방법이 될 것이다. 효과가 검증되지 않은 지역 숙원사업에 거대 세금이 투자되어 효과 없이 돈먹는 하마가 된 예를 얼마나 많이 봐 왔는가? 이렇듯 준연방제는 여러 가지 면에서 국가적 효율성을 극대화할 수 있는 틀이 될 것이다.

다극적 탈중앙과 준연방제로의 이행을 위해서는 개헌 과정에서 함께 고려되어야 여러 가지 의제들이 있다. 구체적으로는 지방분권 국가의 명시, 국가법률과 지방법률의 이원화, 지방세의 과반 이상으로의 확대, 지방정부 과세자치권, 사법 분권, 자치 경찰 등의 아젠다들이 적절히 반영되어야 할 것이다. 준연방제가 정착이 되면서 점진적으로 지역의 행정, 사법, 입법권이 지역의 상황에 따라 독립적으로 유지하면서 중앙정부와 긴밀한 협조를 유지하는 새로운 국가 운영의 틀이 필요하다고 할 수 있다.

우리가 부러워하는 미국 독일 스위스는 연방제 국가들로서 지역의 글로벌화가 결국 나라 전체의 경쟁력으로 나타난다. 독일의 경우 바이에른주가 지역 정치를 중심으로 발전하는 모습을 잘 보여준다. BMW 자동차의 흰색과 하늘색은 독일 바이에른주의 깃발이자 알프스의 눈과 하늘을 나타내며, BMW 자체가 바이에른 자동차회사라는 이름 자체이다¹⁷⁾. 바이에른의 주도 뮌헨의 뮌헨공대와 뮌헨대가 인력과 연구의 혁신을 뒷받침하고 있다. 오랜 역사 동안 이러한 산학연의 협력이 지속되어, 현재 바이에른은 경제 규모에서 하나의 주가 세계 경제의 17위권의 영향력을 지니고 있다. 바이에른주는 주에 근거한 지역정당으로 기독교사회연합(CSU, Christlich-Soziale Union in Bayern)이 활동하고 있고, 독일 연방의 정치에 있어서도 독일 기독교민주연합(CDU, Christlich Demokratische Union Deutschlands)¹⁸⁾과 연맹관계를 구축하여 독일 전체에 강력한 영향력을 행사하고 있다. 지역이 정치적으로 독립성을 가졌을 뿐 아니라 중앙 정치에도 상당한 역할을 해내고 있음을 참고할 필요가 있다.

준연방제를 향한 발걸음은 한 단계씩 점진적으로 시도되어야 할 것이다. 먼저 현 제도 속에서 지역이 역동성을 되찾을 수 있도록 하는 분권화 대책들이 실현되어야 할 것이다. 준연방제는 중앙

17) 바이에른 원동기공업 주식회사(Bayerische Motoren Werke)

18) 헬무트 콜, 앙겔라 메르켈 등이 CDU의 대표적인 지도자이다.

중심의 단극체제 속에서 얻어진 성과를 다극 체제로 확산시키는 것이며, 지역 스스로 외부 도움 없이 생존하고 발전하는 구조를 만드는 것이다. 이러한 변화가 이루어진다면 향양정치에서 벗어나 지역의 주체들이 스스로 잠재력을 발휘하는 K-정치의 틀로 자리잡게 될 것이다.

4. 탈양정치를 위한 지역정당

정치 선진국들과 비교 했을 때도 한국 정치혁신을 위해서는 중앙에 집중된 권력을 지역에 상당 부분 이양하는 분권이 동시에 확보되어야 한다. 그러나 중앙의 권한을 지역으로 배분하는 것은 쉽지 않은 과정이다. 중앙의 권한을 내어놓는 일이기 때문에 이를 제도화 하는 것은 강력한 지역의 정치 역량이 뒷받침되어야 한다. 이를 추진할 수 있는 틀이 바로 지역정당이다. 그러나 표 2와 같이 G7과 같은 주요 선진국에서는 지역정당이 합법적이지만 우리나라는 아직 법적 지지받지 못하고 있다. 본 절에서는 지역정당의 합법화 추진과 실정법하에서의 지역정당의 실현을 위한 방법론들을 살펴본다.

표 2. G7 및 한국의 지역정당 허용 여부 비교

국가	지역정당 허용 여부	주요 특징 및 사례
대한민국	불허	정당법 제3조 및 제17조에 따라 수도에 중앙당을 두고, 5개 이상의 시·도당(각 1천 명 이상 당원)을 확보해야 함. 사실상 '전국 정당'만 법적 지위 인정.
독일	허용	지방선거만을 위한 '지역 유권자 단체(Wählergruppe)' 활동이 매우 활발함. 바이에른주의 기독교사회연합(CSU)은 지역 정당이면서 중앙 정치의 핵심축임.
영국	허용	스코틀랜드 국민당(SNP), 웨일스당(Plaid Cymru) 등 특정 지역의 이익을 대변하는 정당들이 연방 의회 및 지역 의회에서 강력한 영향력 행사.
캐나다	허용	퀘벡주의 이익을 대변하는 **블록 퀘벡(Bloc Québécois)**이 대표적. 연방 선거에서 퀘벡 지역에만 후보를 내기도 제3당의 지위를 유지하기도 함.
일본	허용	'오사카 유신회'처럼 특정 지역 기반의 정당이 존재함. 법적으로 전국 조직망을 갖추지 않아도 정당이냐 정치단체로 등록하여 선거 참여 가능.
이탈리아	허용	과거 '북부동맹(Lega Nord)' 등 북부 지역 자치를 주장하는 지역정당들이 연립 정부의 주요 파트너로 참여하며 국가 정치를 주도해 온 역사.
프랑스	허용	코르시카나 브르타뉴 등 지역 색채가 강한 곳에 지역 정당이 존재함. 다만 중앙 집권적 전통으로 인해 전국 정당에 비해 영향력은 상대적으로 제한적임.
미국	허용	법적 제한은 없으나 승자독식(First-past-the-post) 선거제도 때문에 양당제가 공고하여 지역 정당이 중앙 정치(연방 의회)에 진출하기 매우 어려운 구조.

1) 지역정당 합법화를 위한 헌법소원

지역정당의 필요성에 대한 학계와 시민사회의 제안에도 불구하고 그동안 정당법은 지역정당을 지원하기보다는 오히려 지역정당의 등장을 막는 형태로 개정이 되어왔다. 정당법 개정의 역사를 보

면 지역 문제에 대한 이해나 새로운 정당의 등장을 방해하고 있다. 그 흐름은 무엇보다도 기존의 한국 정치는 지역정당에 대한 필요성을 인식하고 있지 못했음을 반증하는 것이다.

2023년 10월 지역정당 설립을 금지한 정당법 전국정당 조항에 대해 헌법재판소가 합헌 결정했다¹⁹⁾. 재판관 9명 중 과반(5명)이 위헌 의견을 냈지만, 위헌 결정을 위한 정족수(재판관 6명)를 채우지 못했다. 시민사회단체는 국회가 정당법 개정에 나서야 한다고 촉구했다. 합헌 의견은 “우리나라의 지역 연고에 지나치게 의존하는 정당정치 풍토 현실에선 지역정당을 허용하면 지역주의를 심화하고 지역 간 이익갈등이 커질 수 있다”며 “전국정당조항은 정당이 특정 지역에 편중되지 않고 전국적인 규모의 구성과 조직을 갖춰 국민의 정치적 의사를 균형 있게 결집해 국가 정책에 영향 미치도록 한 것”이라고 기각 이유를 설명하고 있다²⁰⁾.

2) 정당법 개정 문제

2004년도에 일부 개정된 정당법은 당시 정치권의 문제점으로 등장했던 차떼기 정치 현금 문제를 개선하기 위해 지구당을 폐지하는데 초점을 맞추고 있었다²¹⁾. 지구당 폐지에 따라 창당의 조건을 정함에 있어서 지구당 대신 시도당을 당원모집의 단위로 개정하였으나 기존의 창당 조건에 비해 더욱 까다로운 조건을 걸어 신생당의 창당을 막는 기능을 하고 있다.

개정 전의 법정 지구당 수는 국회의원 지역선거구 총수의 10분의 1 이상에 해당하는 수의 지구당을 가져야 하고 각 지구당은 30인 이상의 당원을 가져야 하도록 되어 있었다²²⁾. 그러나 2004년 지구당 폐지 이후에는 5개 이상의 시도당을 가져야 하고 시도당 단위로 1천인 이상의 당원이 가입되어야 한다²³⁾. 시도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다는 것에 대한 헌법소원도 있었지만 2022년 선고에 의하면 결국 그대로 유지하는 것으로 판결이 났다. 그 결정 요지를 보면, “우리나라에 현존하는 정당의 수, 각 시·도의 인구 및 유권자수, 인구수 또는 선거인수 대비 당원의 비율, 당원의 자격 등을 종합하여 보면, 시·도당은 1,000명 이상의 당원을 가져야 한다고 규정한 법정당원수 조항이 신생정당의 창당이나 기성정당의 추가적인 시·도당 창당을 현저히 어렵게 하여 시·도당창당준비위원회의 대표자들에게 지나치게 과도한 부담을 지운 것이라고 보기 어렵다”는 것이다²⁴⁾.

19) 2004년도에 있었던 2004헌마456 결정은 기존 전국정당의 하부조직인 지구당(지역선거구 단위)을 폐지한 것이며, 순수한 독립적 지역정당(전국조직 없이 특정 지역만 기반으로 독립 창당하는 형태)과는 직접적 연관이 없다. 그러나 지역정당 금지 논의에서 간접적 선례로 작용했다.

20) 2023헌가23, 한겨레, 현재, ‘지역정당 금지’ 정당법 “합헌”…재판관 다수 “정치 자유 침해”, https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1110719.html

21) 일명 오세훈법이라고 알려져 있다.

22) 시행 2002. 3. 7. [법률 제6661호, 2002. 3. 7., 일부개정] 제25조 (법정지구당수) 정당은 국회의원지역선거구총수의 10분의 1 이상에 해당하는 수의 지구당을 가져야 한다. <개정 1969·1·23, 1972·12·30, 1980·11·25, 1989·3·25, 1993·12·27> 제27조 (지구당의 법정당원수) 지구당은 30인이상의 당원을 가져야 한다. <개정 1969·1·23, 1972·12·30, 1980·11·25>

23) 시행 2004. 3. 12. [법률 제7190호, 2004. 3. 12., 일부개정] 제25조 (법정시·도당수) 정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다. 제27조 (시·도당의 법정당원수 <개정 2004.3.12>) 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다. <개정 1969.1.23, 1972.12.30, 1980.11.25, 2004.3.12>

24) 헌법재판소 2022. 11. 24. 선고 [정당법 제3조 등 위헌확인] 정당의 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다고 규정한 정당법 제18조 제1항이 과잉금지원칙을 위반하여 각 시·도당창당준비위원회의 대표자인 청구인

개정 전의 경우 전국적으로 248개의 지구당이 있었으므로 지구당의 총 개수의 1/10에 해당하는 25개 지구당에 30명의 당원 가입 기준으로 보았을 때 750명을 모집하면 창당이 가능하였다. 그러나 2004년 이후 개정된 정당법에 따라 5개 시도당 마다 1000명씩 모아야 하므로 5000명의 당원가입이 필요하게 되었다. 창당을 위해 거의 7배의 당원 모집 부담을 지야하는 상황이 되고 말았다. 결국은 지구당 폐지의 법 개정이 창당 기준을 무겁게 만들어 신생당의 출현을 막는 기능을 하고 있다.

왜 그 당시에 지구당 폐지를 하면서 창당은 어렵게 만들었는지는 알 수 없다. 그러나 애초에 한국 정치에서 지구당은 1962년 12월 31일 정당법이 제정된 이래로 정당의 기초적인 지역조직으로 기능해왔다. 제정 정당법에서 지구당 규정을 도입한 정치적 배경은 풀뿌리 민주주의의 지역조직을 명문화하기 위해서라기보다는 신생 정당의 난립을 막기 위해서, 즉 신진 정치세력에 대한 진입장벽을 설정하기 위한 것이었다²⁵⁾. 지역정당은 기본적으로 제한된 지역 내에서 당원 모집을 해야하므로 애초에 지역정당이 등장할 수 있는 법적 환경이 아님을 알 수 있다.

3) 실정법 하에서의 지역정당

그렇다면 현 정당법 하에서의 지역정당의 가능성은 없는 것인가? 지난 2020년 지방자치법의 전부개정이 국회를 통과한 후 2022년 1월부터 시행되고 있다. 이에 따라 학계에서도 실정법하에서의 지역정당에 대한 구체적인 방안들이 연구 발표되고 있다. 그 중 두 개의 안을 소개하고자 한다.

가) 이원적 '주민자치정당'안

이원적 주민자치정당 구성안은 그동안 정당 설립요건을 엄격하게 규정하고 있는 현행 정당법을 개정하기 위한 노력은 계속되어 왔지만 의미있는 성과를 거두지 못한 상황에서, 이를 일정 부분 해소할 수 있는 대안으로 제안된 방안이다. 지방자치법 전면 개정에 따른 정치적 환경의 변화로 지방자치단체의 구성자치권(structural autonomy)이 강조됨으로써 지역정당 설립에 대한 새로운 근거가 마련되었다고 보고 있다²⁶⁾.

이에 따라 전국 정당과 지역 정당의 이원 체계를 정립하고, 전부 개정된 지방자치법에 기반하여 지역정당 시스템을 지방자치 관련 법률과 조례로 규정하는 이원적 '지역정치당'을 구성하는 방안이다. 즉 지역정당은 전국정당과는 독립적이면서도 지역에 관한 의제만을 대상으로 정치활동을 한다. 기존에 지역정당으로 명명되던 'local party'를 지역주민들의 자치역량 강화와 정치적 대표체제의 변화를 의도한다는 의미에서 '주민자치정당'으로 새롭게 지칭하여 기존의 정당과는 양립하면서도 독립적인 역할을 부여하고 지역 주민들로부터의 참여를 이끌어내는 방안이다.

그러나 이 방안은 몇 가지 한계가 있을 수 있다. 먼저 지역의 의제를 풀기 위한 지역정당의 제

들의 정당의 자유를 침해하는지 여부 판단.

25) 전진영, "지구당 폐지의 문제점과 부활을 둘러싼 쟁점 검토," 국회입법조사처, 현대정치연구, 제2권 제2호, 2009.

26) 윤왕희, 한국에서 지역정당(local party)은 어떻게 가능할 수 있을까? : 지방자치법 전면개정과 '주민자치정당' 허용 방안을 중심으로, 한국지방정치학회보, 제12권 제2호, 2022.

도화가 지역문제에만 역할을 제한 함으로써 더 큰 틀에서 다극적 준연방제를 추진하는 정치적 동력을 제한하는 역효과가 우려된다. 중앙의 권한을 상당부분 지역으로 이첩하여야 지역의 자치 기능이 제대로 발휘될 텐데, ‘지역자치당’의 틀 안에 간혀서 전국적 정치 의제를 추진할 수 있는 동력을 담보하기 어려울 수 있다는 문제가 있다. 또한 중앙과 지방이 여전히 정치 위계적으로 작동하여 지역의 중앙 의존성을 벗어나는데 걸림돌로 작용할 수 있는 문제가 예상되는 부분이다.

나) 시민단체 창당안

시민단체 창당안은 우회적인 대안으로 시민단체의 연합들이 전국적으로 연대체를 형성해 법정당원 수를 충족하는 중앙당을 형식만 갖추어 설립하는 방안이다. 전국적인 네트워크를 가지고 있는 시민단체가 연합해서 당을 만들고 그 안에서 지역정당의 실질적 내용을 실행할 수 있다는 것이다. 실질적인 정당 조직은 전국 지역 네트워크별로 지역 관련 의제를 내거는 실질적인 의미에서의 지역정당을 설립해서 운영해 나가는 방식이다²⁷⁾.

이 안은 한국 사회에 지역정당의 필요성에 대한 시민단체가 다수 있고 이들의 연합이 가능하다고 보는 전제를 깔고 있다. 그러나 시민단체가 한 정당으로 정치화 하는데는 많은 논쟁을 유발할 수 있다. 시민단체가 정당을 창당하거나 연합하는 순간에 시민단체로서의 초당적 입장이 무너질 수 있고 다른 정치적 입장을 가진 정당의 공격으로부터 방어하기가 쉽지 않은 점에서 한계가 있는 접근으로 볼 수 있다.

4) 플랫폼 정당²⁸⁾

앞에서 살펴본 대로, 기존의 정치 구조하에서 지역정당을 자발적으로 허용하는 법개정이 이루어질 가능성은 거의 없다. 또한 현 정당법 안에서 지역정당의 역할을 할 수 있는 가능한 방법으로 제시된 이원적 ‘주민자치정당’안은 그 자체로 법 개정이 필요할 뿐 아니라 원리적 의미에서의 지역정당의 의미를 퇴색시키는 문제가 있고, 시민단체 창당 안도 현실성이 떨어지는 문제가 있다.

다른 대안은 없을까? 이를 극복하고 현 정당법에 저촉되지 않으면서 지역정당을 추진하는 방안이 바로 ‘플랫폼 정당’이다. 플랫폼이라는 말에서 보듯이 플랫폼 정당은 지역정당들이 올라탈 수 있는 전국적인 정당이다. 지역에서 지역정당을 추진해 온 정치 결사체를 중심으로 전국적인 네트워크화와 연합을 이루어 정당법의 기준에 따른 전국적 플랫폼 정당을 설립한다. 각 지역마다의 정치 결사체는 플랫폼 정당의 하부 조직이기는 하나 완전한 독립적 지역정당이라고 할 수 있다. 이러한 플랫폼 정당은 중앙당이 큰 의미를 가지지 않고 실질적으로 지역정당을 지원하기 위한 역할에만 집중한다. 플랫폼 정당의 제도적 지원과 보호 아래에 광역시도와 구·군·시 단위의 지역정당의 자율적 정당활동을 보장하게 된다. 전국적인 플랫폼 정당의 이름을 사용하여야 하지만 지역정당의 이름을 병기하여 공적으로 활용할 수 있다. 지역에 터한 이름을 가진 지역정당 활동이 가능하며 실질적 지역정치 기반을 마련할 수 있다.

27) 차재권, 옥진주, 이영주, 지역정치 활성화를 위한 지역정당 설립 방안 연구: 해외 주요국 지역정당 사례의 비교 분석, 한국지방정치학회보, 제11권 제1호, 2021.1

28) ‘직접민주지역자치당’이 플랫폼 정당 형태를 띄며 창당을 추진하고 있음. www.지역자치당.kr 홈페이지 참조.

이러한 플랫폼 정당은 지역의제를 다루는 지역정당 역할과 함께 정당법 개정과 준연방제 헌법 개정을 추진하는 전국적 정치와 지역문제를 해결하는 정치 세력으로서의 역할을 충분히 발휘할 수 있다. 이미 선진국에서 보편화된 지역정당을 합법화 시키고 보충성의 원리를 준수하여 지역 정치의 활성화에 기여하고 지역의 문제를 지역 스스로 해결하는 지역정치 발전을 도모할 수 있다.

5. 지역주의 극복을 위한 지역정당

지역정당을 추진하다 보면 여러 가지 비판적인 시각도 마주하게 된다. 대표적으로, 한국 사회가 지역주의로 몸살을 앓고 있는데 지역정당을 허용하게 되면 지역주의가 더욱 심각해지지 않겠느냐는 것이다. 그러나 지역정당은 지역주의와는 거리가 있을 뿐 아니라 오히려 지역주의의 문제를 감소시키는 기능을 할 수 있다. 지역주의의 원인을 살펴보고 지역정당이 지역주의를 없애는 역할을 할 수 있음을 할 수 있는지 생각해 보자.

지역주의 문제는 호남과 영남 사이에 정치적인 편향이 정상 수준 이상인 것을 대표적으로 꼽는다. 선거 때마다 영남은 보수정당, 호남은 진보정당이 남한 땅을 반으로 가르는 현상은 바람직하지 않은 것이다. 그러나 지역주의 문제가 있다고 하면서 정작 지역은 점진적으로 쇠퇴하고 있다. 지역주의가 위력을 발휘한다면 지역은 어떤 힘의 중심으로 작동하고 있어야 한다. 지역주의의 문제의 원인은 오히려 지역 외부에서 찾아보아야 한다.

첫 번째로 한국의 지역주의는 지역에 연고를 둔 정치세력의 기득권 유지용으로 활용하기 위한 왜곡되고 조작된 개념이다. 알려진 바와 같이 호남과 영남의 갈라치기는 박정희 정권에서 시작되었다고 할 수 있다. 군사 쿠데타 이후 독재체제를 유지하기 위한 수단으로 지역감정이 사용되었다. 특히 선거를 앞두고 정치적으로 적대관계에 있던 김대중 후보의 지역적 배경에 대한 차별화 방식으로 지역주의가 활용되었다. 5.18 민주화 운동도 대구·경북을 중심으로 한 군부 세력이 정권을 탈취하기 위한 수단으로 군개입을 시도한 것에 대한 시민들의 저항으로 이루어진 것이다. 이러한 비극적 역사의 경험은 피해 지역을 중심으로 독재 정권에 대한 거부감과 함께 지역 간의 반감으로 연결되고 지역적 정치진영이 구축되었다고 할 수 있다. 따라서 지역주의는 그 발생부터 정치적 목적으로 조작되고 악용되었던 것이다.

두 번째로 지역주의의 원인은 중앙에 지역이 종속된 구조 때문에 강화되었다고 할 수 있다. 한국의 재정권이 중앙에 77%까지 집중되어 있고 지역에서는 중앙의 자원을 배분받기 위해 서로 경쟁하는 구조가 만들어졌다. 지역은 중앙의 시혜를 얻기 위해 경쟁에 나섰고 대신 다른 지역은 기회를 박탈당하는 문제가 누적되어왔다. 따라서 지역의 정치 엘리트 뿐 아니라 지역주민들도 내가 살고 있는 지역만 혜택을 보면 된다는 왜곡된 의식이 생기게 되었다. 이러한 지역 간의 경쟁주의는 배타적 지역 이기주의로 퇴보하게 된 것이다.

사실 이러한 한국의 지역주의의 문제점은 모두 잘 알고 있으나 해결의 방안을 찾지 못하고 있다. 필자는 망국적 지역주의의 폐해를 개선하는 방법이 오히려 지역정당이 될 수 있다고 본다. 만약 지역에 자율권과 상당한 재정권이 주어지면 지역 단위로 가용할 수 있는 자원을 이용하여 지역을 발전시킬 수 있는 여건이 갖추어진다. 따라서 굳이 중앙의 자원을 차지하기 위한 경쟁을 벌일

필요가 없기 때문에 경쟁에 내몰리는 상황으로부터 벗어날 수 있다. 지역 단위로 독립성과 자율성이 부여된다면 타지역에 대한 상대적 박탈감으로부터 자유로울 수 있게 되는 것이다.

또한 지역정당은 중앙 중심의 정당에 비해 지역으로만 한정된 정치세력을 가지고 있기 때문에, 지역정당 간의 연대와 연정이 자연스럽게 된다. 지역정당의 지향이념과 의제가 일부 다를 수 있지만 지역의 쇠퇴라는 문제를 해결하기 위해 힘을 합쳐야 하는 상황이 만들어질 수 밖에 없다. 지역정당을 중심으로 지역의 주체들이 힘을 합치는 과정에서 자연스럽게 지역주의는 점진적으로 사라지는 효과가 발생하게 된다.

또한 지역당 간의 연정은 중앙 중심의 정치 구조를 무너지게 하는 효과를 가져오게 되므로, 중앙의 역할이 줄어들면서 지역 문제는 지역 스스로 해결한다는 태도로의 확장이 가능하다. 대신 중앙 정치의 의제를 위해 자연스럽게 힘을 합치는 상황이 만들어진다. 중앙의 자원이 지역에 배분된 상태에서 지역이 스스로 발전할 수 있는 조건이 보장된다면 선의의 경쟁 외에 지역 간에 다투어야 할 이유가 없다. 이에 따라 매 선거 때 마다 불거지는 지역별 정치 지향의 갈라짐도 최소화될 수 있을 것이다. 이렇듯 지역정당이 지역주의 문제를 해소하는 방안이 될 수 있다.

6. 사사기의 신정분권정치-기독교 아나키즘

앞에서 살펴본 바와 같이 지역정당은 중앙과 지역의 균형발전과 향양정치의 폐해를 극복하기 위한 필수적인 과제이다. 또한 지역정당이 단순히 존재하는 것에서 끝나는 것이 아니라 나아가 탈양적 준연방제가 실현될 수 있도록 하는 견인차의 역할이 이루어져야 한다. 이러한 분권 탈양의 정치는 사사기의 신정분권정치에서도 드러난다.

이스라엘의 출애굽과 가나안 진출에 있어서 하이라이트는 시내산의 언약이다. 모세의 지도력 하에 이스라엘 백성은 가나안으로 직행하기 전 시내산 앞에 도착한다. 여기서 하나님은 선택된 백성으로서의 이스라엘과 상호 언약을 맺기를 원하셨다. 시내산에서 하나님은 해 모세를 통해 민법 종교법(제사법 절기법 등)을 명령한다. 먼저 십계명을 주시고 바로 민법을 주시는데, 출애굽기 20장에서 십계명이 끝나자마자 21장에서 23장까지 이스라엘 백성 사이에 필요한 민법 부분이 나온다. 이 민법이 바로 정의로 번역되는 미슈파트인데, 이 미슈파트 지키겠다는 언약을 하나님과 이스라엘 백성 간에 맺었던 것이다. 레위기에 나타나는 각종 종교법을 가지고 언약을 한 것이 아니고 민법을 가지고 언약식을 했다는 것에 주목할 필요가 있다.

이 미슈파트는 성문법으로서 이스라엘의 40여년의 광야 생활에서의 법임과 동시에 이어 궁극적 목표였던 가나안 국가의 법이라고 할 수 있다. 젓과 꿀이 흐르는 땅에 정착한 이스라엘 국가의 정치 형태는 완전한 연방제와 탈양-분권제였다. 공정한 제비뽑기로 지파별 지역을 확정한 후에 지파별 지역별 독립성을 보장하는 형태였다. 지파별로 장로와 천부장 백부장 십부장 형식의 독립적 사법 체제를 구성하였고 하나님의 명령하신 성문법인 미슈파트-정의에 따라 지파별로 장로를 중심으로 판결이 이루어 지도록 하였다. 완전한 신정적 분권정치가 가능한 이상국가가 될 수 있었다. 물론 이스라엘 백성들은 가나안 신정분권 정치를 구현하는 실패하였다. 여호수아 세대들이 죽은 후에 남은 후손들은 하나님의 법-미슈파트를 저버렸고 토착 우상 신앙에 물들고 마침내 하나님을 떠나는 우를 반복하였다. 결국 하나님을 떠난 이스라엘 백성은 엄연히 주어진 성문법이 있었음에도 불

구하고 자기 소견의 옳은 대로 행동했고 결국은 왕을 요구하기 까지 가게 되었다. 그렇다면 군왕 정치는 정치는 성공하였는가? 사울 다윗 솔로몬 중 다윗만이 성공한 왕이었다. 이어지는 남북시대에도 북 이스라엘의 왕들 중에 한명의 왕도 신앙을 제대로 따르지 못했으며 남 이스라엘도 반 이상이 하나님의 뜻을 저버렸다. 군왕정치 결국 실패한 것이다.

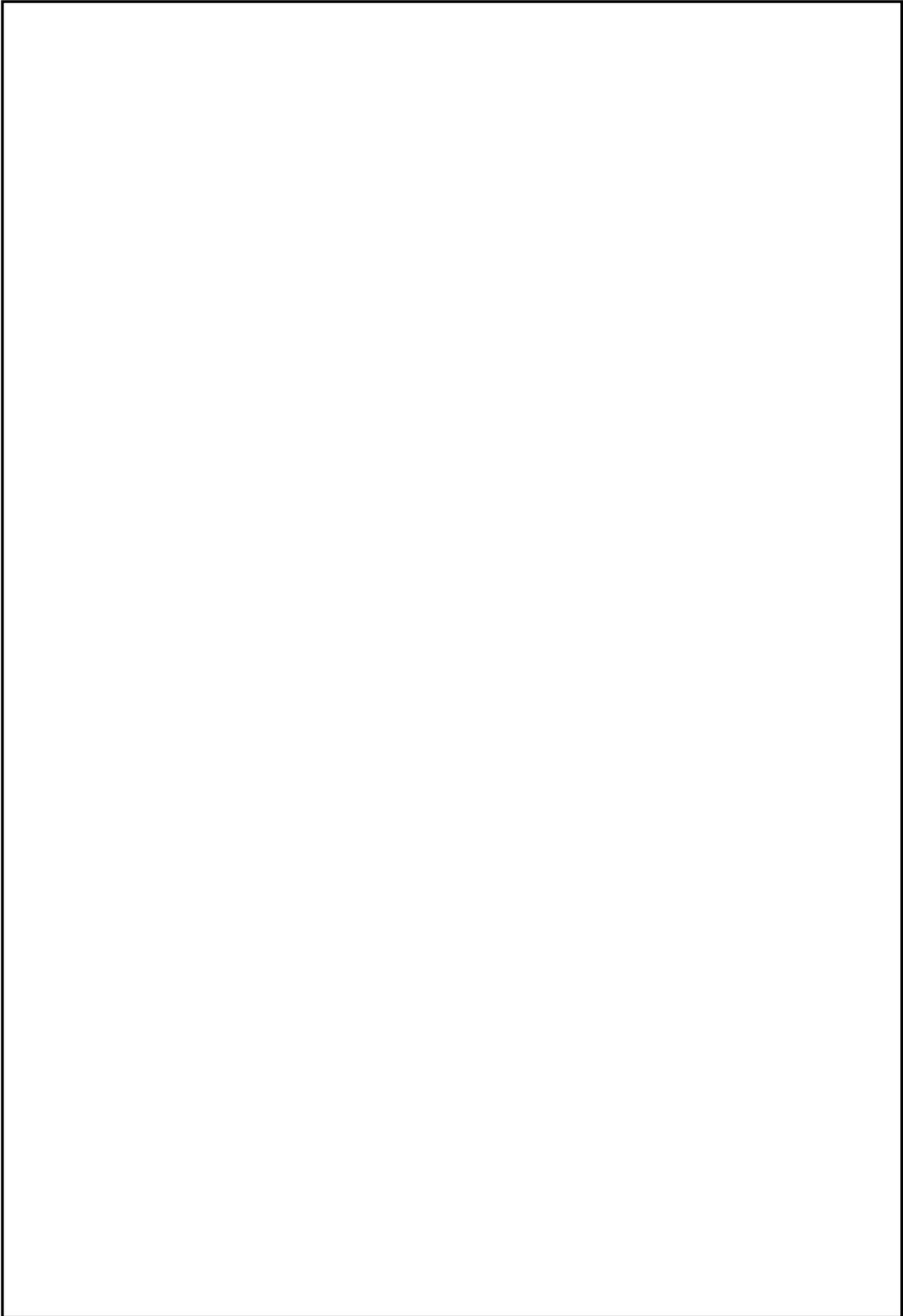
그럼에도 불구하고 우리는 하나님이 기대하시는 어떤 정치 체제에 대한 영감을 얻을 수 있다. 애굽의 노예생활에서 40년간의 광야생활 후에 들어가 젓과 꿀이 흐르는 땅에서 최초로 만들어진 정치체제는 신정분권정치였다. 사사기는 300여년 간 유지되면서 15명의 사사들-사무엘 포함이 영적 회복과 외침 극복을 이끌었다. 만약 군왕정치가 하나님의 뜻이었다면 짧은 시기를 지나 바로 왕국이 등장하지 않았을까?

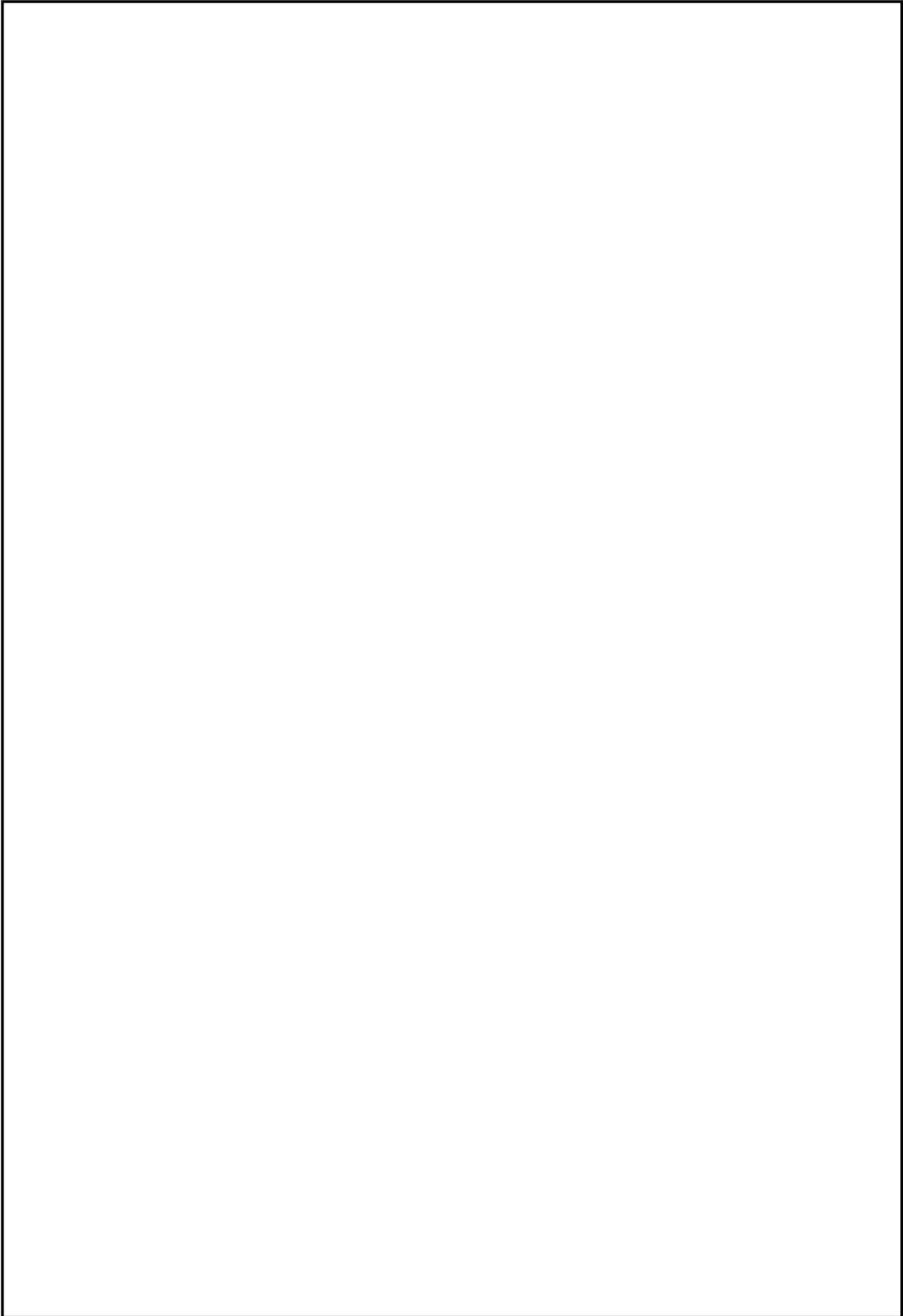
또한 이것은 기독교 아나키즘의 정신과 연결된다. 기독교 아나키즘의 이상향이야말로 사사기에 나타나는 정치 체제와 가장 잘 결부될 수 있다. 지역의 독립성이 있으면서도 중앙 정치의 간섭은 최소화 하고 그 소규모 지역을 중심으로 자율적 정치행위를 직접적으로 구현하는 정치체제와 유사하다. 젓과 꿀이 흐르는 땅은 경제적으로 풍요했을 뿐 아니라 정치적으로도 왕권에 의한 국가 폭력으로부터도 자유로운 이상적 나라를 선물로 주시고자 하는 것이 하나님의 뜻이 아니었는지 영감적 상상을 해본다. 하나님은 그러한 기대를 가지고 300여년간 기다려 주신 것이 아닐까? 마침내 왕권의 위험성을 경고 했음에도 불구하고 사무엘의 자녀들에게 사사직 세습을 실패하면서 이스라엘 백성들의 요구로 군왕제로 바뀌게 된 이상적 신정분권 정치의 실패를 사사기는 보여주는 것이 아닐까?

7. 나가는 말

본 고에서는 대한민국의 정치구조가 중앙집중 형태를 띠게 됨으로써, 지역은 쇠퇴하고 서울은 포화되어 더 이상의 발전을 기대하기 어려운 상황임을 분석하였다. 이를 개선하기 위해서는 중앙의 권한을 지역 자치단체에 넘겨줌으로써 지방 분권화 혹은 탈중앙화가 필수적이며 지역 주권을 강화하기 위한 정치 체제로서 준연방제가 지향점이 되어야 함을 강조하였다. 이러한 정치구조의 대 전환을 위해 정치적 역량을 가지고 실행에 옮기기 위한 장치로서 지역정당의 중요성을 강조하였다. 지역정당이 한국에서는 합법화되지 못했기 때문에, 현재의 제도적 틀 안에서 지역정당을 실현하기 위한 플랫폼 정당 운동도 소개하였다.

현재 플랫폼 정당의 형태로 지역정당들의 창당 움직임이 활발하게 이루어지고 있다. 각 지역마다 지역정당이 출현하여 지역 주권을 함께 추동하는 정치세력으로서 역할을 하게 된다면 분권-탈중앙을 통한 K-정치가 현실이 될수 있을 것이다. 사사기에서 시도되었던 신정 분권정치의 이상에 영감을 받으며. 







(사) 기독교윤리실천운동

www.cemk.org