

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「일본 지방선거의 무투표당선에 대한 실증분석과 사례 연구」

책 임 연 구 원 : 하세헌(경북대학교 교수)

연 구 기 간 : 2020. 6. 10. - 2020. 10. 23.

연구수행기관 : 대한정치학회

본 연구보고서는 2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구 범위 및 내용	2
제2장 이론분석 및 선행연구 검토	4
제1절 일본 지방선거의 특징	4
1. 일본의 지방자치제도	4
2. 일본의 지방선거제도	5
1) 통일지방선거의 구조 및 특성	5
2) 선거권 및 피선거권	8
3) 의회 의원선거의 선거구 및 정수	9
제2절 무투표당선의 정의 및 문제점	11
1. 무투표당선의 정의	11
2. 무투표당선의 문제점	15
1) 선거의 의의	15
2) 무투표당선의 문제점	18
제3절 선행연구 검토	20
제3장 제19회 통일지방선거의 무투표당선 분석	26
제1절 제19회 통일지방선거 무투표당선 현황	26
1. 무투표당선 실태	26
1) 선거별 무투표당선 상황	26
2) 선거별 경쟁률	35
2. 지역별 무투표당선 상황	40
제2절 무투표당선자의 특성	49
1. 성별	49
2. 연령대	51
3. 선거구 상황	54

제3절 제19대 통일지방선거의 무투표당선 요인 분석	59
1. 연구설계와 변수측정	59
1) 변수 측정과 가설도출	59
2) 모델 설정	62
2. 분석 결과	65
제4장 무투표당선 증가에 대한 대책	70
제1절 자치단체 및 중앙정부의 대응	70
1. 자치단체의 대응	70
1) 오오카와촌(大川村) : ‘촌민총회’ 개최 시도 및 ‘겸업금지 규정’ 완화	70
2) 우라호로정(浦幌町) : ‘길거리 카페 의회’와 ‘의회의 길거리 방문’	74
3) 이즈나정(飯綱町) : ‘정책서포터 제도’와 ‘의회소식지 모니터 제도’	80
4) 다카기촌(喬木村) : ‘휴일·야간 의회’ 실시	85
2. 총무성의 대응	88
제2절 지방선거에 있어 입후보자 확보를 위한 방안	91
1. 의회제도 개혁	91
1) 정촌의회 의원보수 증대	91
2) 휴일·야간 의회 개최	97
2. 선거제도 개혁	100
1) 겸직금지 완화	100
2) 여성참여 증대방안	104
3) 도도부현의회 의원선거 선거구제 개편	109
제5장 결론	112
1. 논의의 정리	112
2. 한국에 주는 시사점	115
참고문헌	124

【 표 목 차 】

<표2-1> 통일지방선거 실시 자치단체 수	7
<표2-2> 제19대 통일지방선거 의회선거의 의원정수 개선 상황	7
<표2-3> 제19회 통일지방선거 실시 상황	8
<표2-4> 2011년 지방자치법 개정 이전의 지방의회 의원정수	10
<표2-5> 인구규모별 지방의회 의원 정수	11
<표3-1> 제19대 통일지방선거 무투표당선 상황	27
<표3-2> 제18대 통일지방선거 무투표당선 상황	27
<표3-3> 역대 통일지방선거에 있어 도도부현의회 선거의 무투표당선 추이	30
<표3-4> 대규모 시의 의회 의원선거에 있어 정수 및 후보자 수	32
<표3-5> 도쿄도 구의회 의원선거의 정수 및 후보자 수	33
<표3-6> 제19회 통일지방선거 정촌의회 의원선거의 결원 발생 지역	34
<표3-7> 역대 통일지방선거 경쟁률	36
<표3-8> 통일지방선거의 무투표당선 비율, 투표율, 경쟁률 관계	40
<표3-9> 제19회 통일지방선거 도도부현의회 선거의 도도부현별 무투표당선 상황	41
<표3-10> 제19회 통일지방선거 일반시장 선거의 도도부현별 무투표당선 상황	44
<표3-11> 제19회 통일지방선거 정촌 장선거의 도도부현별 무투표당선 상황	46
<표3-12> 제19회 통일지방선거 정촌의회 의원선거의 도도부현별 무투표당선 상황	47
<표3-13> 각 선거별 무투표당선 상위 도도부현	48
<표3-14> 각 선거별 입후보자 성별 분포	49
<표3-15> 각 선거별 당선자 연령대 분포	52
<표3-16> 도도부현의회 의원선거 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수	55
<표3-17> 도도부현의회 의원선거 지역규모별 무투표당선 선거구 수	56
<표3-18> 도도부현의회 의원선거 지정시 지역의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수	56
<표3-19> 도도부현의회 의원선거 일반시 지역의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수	57
<표3-20> 도도부현의회 의원선거 정촌 지역의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수	58
<표3-21> <모델 1>의 변수 요약치	63
<표3-22> <모델 2>의 변수 요약치	64
<표3-23> <모델 3>의 변수 요약치	64

<표3-24> 도도부현의회 의원선거(모델 1)의 무투표당선 결정요인	65
<표3-25> 정촌의회 의원선거(모델 2)의 무투표당선 결정요인	66
<표3-26> 시정촌장 선거(모델 3)의 무투표당선 결정요인	67
<표4-1> 역대 선거별 오오카와촌의회 의원선거 입후보 상황	71
<표4-2> 제19회 통일지방선거 오오카와촌의회 의원선거 입후보자	74
<표4-3> 역대 선거별 우라호로정의회 의원선거 입후보 상황	75
<표4-4> 우라호로정 앙케이트 조사결과	76
<표4-5> 우라호로정 ‘길거리 카페 의회’ 개최 상황	77
<표4-6> 우라호로정 ‘의회의 길거리 방문’ 개최 상황	78
<표4-7> 제19회 통일지방선거 우라호로정의회 의원선거 입후보자	79
<표4-8> 우라호로정의회의 관심도에 대한 앙케이트조사 결과	80
<표4-9> 역대 선거별 이즈나정의회 의원선거 입후보 상황	81
<표4-10> 이즈나정 정책서포터 활동 상황	83
<표4-11> 2017년 10월에 실시된 이즈나정의회 의원선거 입후보자	85
<표4-12> 역대 선거별 다카기촌의회 의원선거 입후보 상황	86
<표4-13> 2017년 6월에 실시된 다카기촌의회 의원선거 입후보자	87
<표4-14> 집중전문형 의회와 다수참가형 의회의 이미지	90
<표4-15> 자치단체 의회 종별 평균보수	92
<표4-16> 정촌 인구 규모별 의원 평균 보수	92
<표4-17> 정촌의회 의원 정무활동비 지급액수	93
<표4-18> 일반시의회 의원 정무활동비 지급액수	93
<표4-19> 각 도도부현의회 의원 일인당 정무활동비(월액)	94
<표4-20> 각 지정시의회 의원 일인당 정무활동비(월액)	95
<표4-21> 정촌의회 의원선거의 무투표당선 지역과 투표실시 지역의 의원보수 비교	95
<표4-22> 정촌의회에 있어 투표실시 지역과 무투표당선 지역의 의원보수 분포	95
<표4-23> 정촌의회 의원 직업 분포	98
<표4-24> 정촌의회 의원 연령 분포	98
<표4-25> 휴일·야간 의회 개최상황	99

<표4-26> 통일지방선거의 여성 당선인 비율	106
<표4-27> 도도부현의회 의원선거 정수별 선거구 분포 상황	109
<표4-28> 도도부현의회 의원선거의 정수별 무투표당선 비율	110
<표5-1> 장래 시도별 65세 이상 인구 비중 추계	117
<표5-2> 광역의회 지역구 선거 경쟁률 및 60세 이상 후보자 비율	118
<표5-3> 기초의회 지역구 선거 경쟁률 및 60세 이상 후보자 비율	118
<표5-4> 지방의원 지역구 선거 후보자 성별 비율	121
<표5-5> 지방의원 지역구 선거 무투표당선 비율	122

【그림 목차】

<그림2-1> 통일지방선거 실시율	6
<그림3-1> 역대 통일지방선거의 국회의원 무투표 당선 추이	28
<그림3-2> 무투표당선 비율과 선거 경쟁률 비교	37
<그림3-3> 통일지방선거의 각 선거별 투표율 변화	38
<그림3-4> 무투표당선자의 남녀 비율(%)	50
<그림3-5> 투표실시 당선자의 남녀 비율(%)	50
<그림3-6> 도도부현의회 의원선거의 당선자 연령대 비교(%)	53
<그림3-7> 시장선거의 당선자 연령대 비교(%)	53
<그림3-8> 정촌 장선거의 당선자 연령대 비교(%)	54
<그림3-9> 정촌의회 의원선거의 당선자 연령대 비교(%)	54
<그림3-10> 도도부현의회 의원선거 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수 비교(%)	55
<그림3-11> 도도부현의회 의원선거 지역규모별 무투표당선 선거구 수 비교(%)	56
<그림3-12> 도도부현의회 의원선거 지정시의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수 비교(%)	56
<그림3-13> 도도부현의회 의원선거 일반시의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수 비교(%)	58
<그림3-14> 도도부현의회 의원선거 정촌의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수 비교(%)	58
<그림4-1> 무투표 당선을 해소하기 위한 방안에 대한 의견(%)	96
<그림4-2> 역대통일지방선거 의회 의원선거 여성후보자 비율 추이	105
<그림4-3> 제19회 통일지방선거 의회 의원선거 남녀 후보자 비율	106
<그림5-1> 농촌인구 비율 변동	116
<그림5-2> 65세 이상 인구 비율 변동	116

요 약 문

■ 연구의 필요성

일본의 지방선거는 최근에 들어 활기가 매우 떨어져 있음을 볼 수 있다. 선거 때마다 투표율이 감소해 갈 뿐만 아니라, 경쟁률도 감소해 가고 있다. 그런데 무엇보다 일본 지방선거를 위기적 상황으로 만드는 것이 무투표당선의 급증이다. 무투표당선은 후보자 수가 정수와 같거나 미달할 경우에 발생한다(일본 공직선거법 제100조).

선거에서 무투표당선이 많이 나온다는 것은 선거의 활기를 저해할 뿐만 아니라, 대의제 민주주의의 근간을 흔들 수 있는 매우 심각한 현상이다. 유권자는 대표선출에 자신의 의사를 반영시킬 수 없고, 대표자는 자신을 알릴 기회를 박탈당해 버린다.

일본의 무투표당선 증가가 기본적으로 농촌인구의 감소 및 고령화에 있는 이상, 일본과 비슷한 사회변화 패턴을 보여주는 한국에 있어서도 장래 지방선거의 무투표당선 증가를 배제할 수 없다. 따라서 일본 지방선거의 무투표당선 실태 및 원인에 대해 상세히 분석하는 것은, 앞으로 한국 지방선거의 정상적인 실시를 위해 시사점을 얻을 수 있다는 점에서 큰 의미 있는 일이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 일본 지방선거 가운데서도, 제19회 통일지방선거에 초점을 맞춰, 무투표당선의 실태를 파악하고, 무투표당선이 발생하는 원인을 밝혀보며, 무투표당선을 줄이기 위한 다양한 노력들을 살펴본다.

■ 일본 지방선거의 무투표당선 실태

<표1>에서 보는 것처럼 제19회 통일지방선거에서 실시된 각종 선거 가운데서도, 무투표당선이 대거 발생한 선거는 도도부현의회 의원선거, 일반시장 선거, 정촌 장선거, 정촌의회 의원선거였다. 무투표당선 비율은, 도도부현의회 의원선거에서 26.9%, 일반시장 선거 31.4%, 정촌 장선거 45.5%, 정촌의회 의원 선거 23.3%였다. 의회 의원선거를 대상으로 무투표당선이 발생한 선거구 수를 보면, 도도부현의회 선거에서 39.3%, 정촌의회 의원선거에서 24.8%의 선거구에서 무투표당선이 발생했다.

<표1> 제19회 통일지방선거 무투표당선 상황

	무투표당선 수			무투표당선 선거구 수		
	정수	무투표 당선 수	무투표 당선율	선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율
도도부현지사	11	0	0			
도도부현의회	2,277	612	26.9	945	371	39.3
지정시시장	6	0	0			
지정시의회	1,012	34	3.4	160	7	4.4
시장	86	27	31.4			
시의회	6,726	182	2.7	294	11	3.7
구장	11	0	0			
구의회	785	0	0	20	0	0
정촌장	121	55	45.5			
정촌의회	4,233	988	23.3	375	93	24.8
합계	15,268	1,898	12.4	1,794	482	26.9

반면 도도부현지사 선거, 지정시 시장 및 의회 선거, 도쿄도 특별구의 장 및 의회 선거에서는 무투표당선이 거의 발생하지 않는다. 이들 선거는 정치적 위상이 높거나 대도시에서 치러지는 선거라는 특성을 가진다.

이전의 지방선거에서도 무투표당선은 적지 않게 볼 수 있었지만, 최근에 와서 이러한 경향은 더욱 증대되고 있다. 도도부현의회 의원선거의 예를 들면, 무투표당선 비율은 제16회에서 16.4%, 제17회 17.6%, 제18회 21.8%, 그리고 제19회 26.9%로 지속적으로 증가하고 있다. 다른 종류의 선거에서도 마찬가지로 경향을 보여준다. 이전에는 무투표당선이 주로 농촌지역에서 발생하였지만, 최근으로 올수록 도시 지역으로 확산되고 있는 추세이다.

무투표당선이 빈발함에 따라 지방선거의 경쟁률도 감소하고 있다. 도도부현의회 의원선거를 예로 들어 보면, 제16회에서는 1.48:1이었는데, 제19회에는 1.34:1로 낮아지고 있다. 무투표당선이 빈발하고 선거 경쟁률이 낮아짐에 따라 유권자의 투표 참여도 감소하고 있다. 도도부현의회 의원선거의 경우 투표율이 제16회에는 52.3%였는데, 제19회에는 44.0%로 격감하였다(<표2>).

<표2> 도도부현의회 의원선거의 경쟁률 및 투표율

	제16회	제17회	제18회	제19회
경쟁률	1.48:1	1.48:1	1.43:1	1.34:1
투표율(%)	52.3	48.2	45.1	44.0

<표3> 각 선거별 입후보자 성별 분포

		남성	여성	합계
도도부현의회 의원선거	무투표 당선자	590 (96.4)	22 (3.6)	612 (100.0)
	투표실시 당선자	1,457 (87.5)	208 (12.5)	1,665 (100.0)
시장선거	무투표 당선자	25 (92.6)	2 (7.4)	27 (100.0)
	투표실시 당선자	55 (93.2)	4 (6.8)	59 (100.0)
정촌 장선거	무투표 당선자	55 (100.0)	0 (0.0)	55 (100.0)
	투표실시 당선자	66 (100.0)	0 (0.0)	66 (100.0)
정촌의회 의원선거	무투표 당선자	880 (89.1)	108 (10.9)	988 (100.0)
	투표실시 당선자	2,827 (87.4)	409 (12.6)	3,236 (100.0)

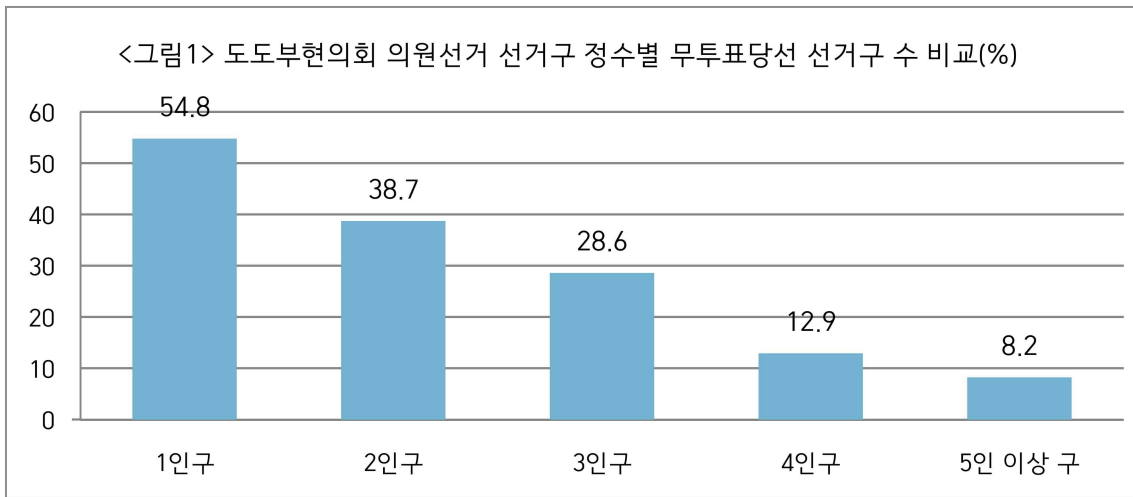
무투표당선은 주로 인구가 적고, 고령인구가 많은 소규모 자치단체에서 많이 발생하고 있다. 이들 소규모 자치단체에서는 도도부현의회 및 정촌의회 의원선거에서 무투표당선 발생을 억제하기 위해 선출 정수를 지속적으로 줄여왔다. 그럼에도 불구하고 무투표당선은 오히려 늘어나고 있다.

당선자의 성별과 연령대에 대해서 투표실시 지역과 무투표당선 지역을 비교해 보면, 다음과 같다. 먼저 성별을 보면, 남성 당선자가 무투표당선 지역에서 압도적으로 많았다(<표3>). 60대 이상 고령 당선자도 무투표당선 지역에서 훨씬 많이 나왔다(<표4>). 이런 점에서도 무투표당선은 남성 중심 사회이고, 고령층이 많은 농촌지역에서 많이 발생하고 있음을 볼 수 있다. 도도부현의회 선거를 대상으로 무투표당선의 선거구 크기 및 지역별 발생 상황을 보면, 정수가 적을수록, 자치단체 규모가 작을수록 무투표당선이 많이 발생하였다(<그림1>, <표5>).

무투표당선 결정요인을 구하기 위해 실시한 실증분석을 종합할 때, 단체장 선거와 의원선거의 무투표당선 원인은 다르게 나왔다. 시정촌장 선거에서는 강력한 기반을 이룩한 현직 단체장의 출마로 인해, 다른 후보들이 입후보를 포기함으로써 무투표당선이 주로 발생하였다. 반면 정촌의회 의원선거에서는 역내 인구의 감소, 고령화 현상 등이, 도도부현의회 의원선거에서는 이러한 요인 이외에 선거구 및 정당적 요인이 중요한 요소로 작용하였다.

<표4> 각 선거별 당선자 연령대 분포

		20대	30대	40대	50대	60대 이상	계
도도부현의회 의원선거	무투표 당선자	1 (0.2)	34 (5.6)	112 (18.3)	180 (29.4)	285 (46.6)	612
	투표실시 당선자	8 (0.5)	140 (8.4)	367 (22.0)	481 (28.9)	669 (40.2)	1,665
시장선거	무투표 당선자	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (7.4)	10 (37.0)	15 (55.6)	27
	투표실시 당선자	0 (0.0)	2 (3.4)	14 (23.7)	13 (22.0)	30 (50.8)	59
정촌 장선거	무투표 당선자	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (3.6)	10 (18.2)	43 (78.2)	55
	투표실시 당선자	0 (0.0)	1 (1.5)	2 (3.0)	12 (18.2)	51 (77.3)	66
정촌의회 의원선거	무투표 당선자	2 (0.2)	16 (1.6)	76 (7.7)	168 (17.0)	726 (73.5)	988
	투표실시 당선자	9 (0.3)	89 (2.8)	276 (8.5)	562 (17.4)	2,300 (71.1)	3,236



<표5> 도도부현의회 의원선거 지역규모별 무투표당선 선거구 수

선거구	선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율(%)
지정시	163	40	24.5
일반시	645	250	38.8
정촌	137	81	59.1
합계	945	371	39.3

▣ 후보자 확보를 위한 방안

무투표당선이라는 지방 민주주의의 위기 상황을 맞이하여, 이를 해소하기 위한 노력도 다양하게 이루어지고 있다. 무투표당선이 발생하고 있는 각 자치단체에서는 독자적으로 주민들의 입후보를 촉진하기 위한 정책들을 펴고 있으며, 중앙정부에서도 총무성 주도 하에 연구회를 개최하여 방안을 강구하였다.

무투표당선을 경험하거나 그 위험에 처해 있던 자치단체가 입후보자 확보를 위해 기울인 노력들을 소개하면 다음과 같다. 오오카와촌(大川村)은 촌의회 의원선거의 무투표당선을 경험한 뒤, 일시적으로 의회를 폐지하고 대신에 ‘촌민총회’를 개최하는 것을 연구하기도 하였다. 결국 주민들의 입후보에 많은 지장을 초래하고 있던 겸업금지 규정을 촌의회의 결정으로 대폭 완화함으로써, 입후보자 확보에 성공하였다.

우라호로정(浦幌町)은 주민들의 의회에 대한 관심을 높여 입후보를 촉진하기 위해 이른바 ‘길거리 카페 의회’와 ‘의회의 길거리 방문’이라는 이벤트를 정기적으로 개최하였다. 이를 통해 주민들의 의회에 대한 관심과 이해도가 높아졌고, 입후보자도 늘어났다.

이즈나정(飯綱町)은 입후보자 확보책으로 주민들이 의회에 직접 정책을 제안하는 ‘정책서포터 제도’와 의회 소식지에 대해 평가하는 ‘의회소식지 모니터 제도’를 운용하였다. 이를 통해 다수의 주민들이 지역의 사정에 대해 관심을 갖게 되었고, 또 이러한 활동을 한 사람들 가운데 몇 명이 의원선거에 출마하였다.

다카기촌(喬木村)은 회사원 등이 일을 가진 채로 의원활동을 쉽게 하도록 하기 위해, 의회심의를 휴일 및 야간에 개최하는 것을 결정하였다. 다른 자치단체에서도 방청 등의 목적으로 휴일이나 야간에 의회를 개최한 적은 있지만, 상시적으로 휴일 및 야간에 개최하는 것은 다카기촌이 처음이었다.

총무성은 의원선거에 인재를 폭넓게 확보하기 위해서는 의회의 탄력적 운영이 필요하다는 전제 하에 ‘집중전문형’과 “다수참가형”이라는 지방의회에 관한 두 개의 새로운 모습을 제시하였다. 전자는 소수의 의원이 전업으로 활동하고, 집행기관에 대한 감시 등에 적극적으로 참가하는 것을 상정하였다. 후자는 다수의 의원이 비전업으로 활동하고, 보다 주민에 가까운 입장에서 활동할 것을 상정하였다. 하지만 총무성의 제안은 각 자치단체, 자치단체 연합회로부터의 강한 반발에 부딪쳤고, 구체적인 정책으로는 진전되지 못하였다.

무투표당선을 줄이기 위해 여러 방안들이 시행되었지만, 뚜렷한 해결책은 되지 못하고 있다. 자치단체의 대책들은 의회제도 개혁 등 자체에서 시행할 수

있는 범위 내의 노력에 머물고 있고, 중앙정부 차원에서도 보다 근원적으로 해결할 수 있는 개선책들을 제시하지 못하고 있다.

본 연구에서는 지금까지의 연구결과를 바탕으로 일본 지방선거에서 후보자를 확보하기 방안을 제시하였다. 첫째, 의원보수의 인상이다. 정촌의회 의원들의 월 평균보수는 213,738엔(2017년 4월 기준)에 불과하다. 다른 직종의 보수체계와 비교해도 현저히 낮은 액수이다. 더욱이 정촌의회 의원들은 의원활동에 필요한 제반경비에 사용되는 정무활동비도 대부분 지급받지 못하고 있다. 생활에 필요한 적절한 보수가 지급될 때, 젊은 샐러리맨 등이 의원직에 도전할 수 있을 것이다. 실증연구에서도 정촌의회 의원선거에서는 보수의 높고 낮음이 무투표당선에 크게 영향을 미치고 있었다.

둘째, 휴일·야간 의회의 상시 개최이다. 현재와 같이 의회운영을 평일 낮에 해서는 샐러리맨은 지방의회에 진출하고 싶어도 어렵게 된다. 이러한 점이 농업, 자영업 등 자유 직종에 종사하는 사람들로 의회를 구성하게 하는 요인이 되고 있다. 특히 정촌의회는 업무의 부담으로 볼 때, 휴일 및 야간에 의회를 개최해도 큰 지장을 초래하지 않는다. 의회심의회가 휴일과 야간에 열린다면, 직업을 가진 샐러리맨들이 입후보하는데 좋은 조건이 될 수 있다.

셋째, 겸직금지 규정의 완화이다. 공무원은 정치적 중립이 있기 때문에 선출직에 입후보하는 것이 금지되어 있다. 공무원도 자신이 근무하고 있지 않은 자치단체의 의원으로서 입후보할 수 있도록 허용하여야 할 것이다. 회사원은 법적으로는 입후보에 제약이 없다. 하지만 공직 입후보와 관련된 휴가제도, 당선 후의 휴직제도, 임기 종료 후의 복직제도 등이 제대로 갖춰지지 않은 상태에서는, 입후보가 쉽지 않다. 독일 등 선진국에서 채택하고 있는 ‘공직출마 일시휴직제’ 등을 일본에 도입할 필요가 있다.

넷째, 여성의 참여를 촉진할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 먼저 ‘정치는 남성의 분야’라는 성별역할분담 의식의 개선 및 일과 의원직을 양립할 수 있는 제도 개선이 이루어질 필요가 있다. 그리고 선거제도 개혁을 통해서 여성이 입후보하기 쉬운 환경을 만들어야 한다. 정당추천이 제도화되어 있는 도도부현의회 의원선거는 비례대표제를 도입하고, 교호순번제를 채택하여 여성에게 인센티브를 제공할 필요가 있다. 정당이 개입하지 않고 대선거구제로 치러지는 정촌의회 선거에서는 투표방법으로 제한연기제를 도입하여 여성의 당선 가능성을 높여야 할 것이다.

마지막으로 선거구제를 채택하고 있는 도도부현의회 의원선거에서는 3명 이상 다인 선출 선거구를 대폭 확대해야 한다. 현재 1, 2인 선거구가 전체의 70% 이상을 차지하고 있으며, 대부분의 무투표당선은 여기에서 발생한다. 특

히 1인구에서는 반 정도의 선거구에서 무투표당선이 발생하고 있다. 3명 이상 선출하게 되면 상대적으로 당선의 허들이 내려감으로써, 여성·젊은 인재·소수 정당 정치가들이 도전하기에 보다 좋은 조건이 된다.

■ 한국에 주는 함의

한국은 지방선거에서 아직 무투표당선이 많이 발생하지 않고 있다. 가까운 장래에도 일본처럼 무투표당선이 대규모로 발생할 것으로는 보이지 않는다. 한국은 자치단체의 규모가 일본보다 훨씬 크며, 무엇보다 정당이 모든 선거에 적극적으로 개입하고 있다.

하지만 지금 이상으로 인구가 줄어들고 인구구성의 고령화가 진행된다면, 무투표당선이 급격히 늘어나는 상황도 배제할 수 없다. 특히 농촌지역에서의 인구감소와 고령화는 빠르게 진행되고 있다. 일본의 사례를 볼 때, 인구감소와 고령화는 입후보자 확보에 상당한 지장을 초래할 수 있다.

한국도 이미 지방선거에서 인구감소와 고령화의 영향을 받고 있는 것으로 보인다. 무투표당선 상황까지는 이르지 않고 있지만, 2000년대에 들어와 광역의원 및 기초의원 선거의 경쟁률은 점점 낮아지고 있다. 이 기간 동안 선출 정수는 광역의원선거에서는 늘어났고, 기초의원선거에서는 거의 변화가 없는데, 두 선거 모두에서 입후보자 수는 감소하는 추세이다. 그리고 후보자의 고연령

<표6> 광역의회 지역구 선거 경쟁률 및 60세 이상 후보자 비율

동시지방선거 회수	정수	후보자 수	경쟁률(%)	60세 이상 후보자 수	60세 이상 후보자 비율(%)
제4회(2006년)	655	2,062	3.15	267	13.0
제5회(2010년)	680	1,764	2.59	252	14.3
제6회(2014년)	705	1,719	2.44	291	16.9
제7회(2018년)	737	1,886	2.56	432	22.9

<표7> 기초의회 지역구 선거 경쟁률 및 60세 이상 후보자 비율

동시지방선거 회수	정수	후보자 수	경쟁률(%)	60세 이상 후보자 수	60세 이상 후보자 비율(%)
제4회(2006년)	2,513	7,968	3.17	1,183	14.9
제5회(2010년)	2,512	5,822	2.32	1,000	17.2
제6회(2014년)	2,516	5,377	2.14	1,065	19.8
제7회(2018년)	2,541	5,318	2.09	1,289	24.2

화도 빠르게 진행되고 있다(<표6>, <표7>).

이러한 상황을 고려할 때, 한국에서도 장래 무투표당선의 빈발에 대비해서 입후보자를 확보하기 위한 대책을 미리 강구할 필요가 있다. 주요한 대책들을 들면 다음과 같다.

첫째, 기초의원의 보수를 인상해서 의원직을 보다 매력적인 직업으로 만들 필요가 있다. 기초의원의 보수는 공무원 평균임금과 비교해도 매우 낮은 편이다. 의원생활을 전업으로 의원들이 충분히 생활할 수 있을 정도의 보수를 제공해야 한다.

둘째, 현재는 대부분 자유 직종에 종사하는 사람들만이 의회에 진출할 수 있다. 국민의 대부분을 차지하는 샐러리맨들은 실질적으로 배제되고 있다. 입후보자 풀을 늘리기 위해서는 공무원이 지방선거에 입후보하는 것을 법적으로 허용하고, 회사원들의 입후보에 도움이 되도록 ‘공직출마 일시휴직제’와 같은 제도를 도입할 필요가 있다.

셋째, 여성들이 입후보할 수 있는 환경정비가 필요하다. 생활정치를 주로 다루는 지방의회에 여성들이 보다 많이 진출하도록 해야 한다. 여성을 지역정치의 담당자로 받아들이는 의식개선이 있어야 하고, 가정 일과 의원생활을 양립할 수 있도록 보육제도 정비, 휴일 및 야간 의회 개최 등의 제도개선이 필요하다.

넷째, 정치적 소수자들의 당선에 유리하도록 선거구제 또는 선거방법을 개편할 필요가 있다. 광역의원 선거를, 현행 소선거구제에서 3-5명을 선출하는 중선거구제로 개편할 필요가 있다. 또한 광역의원 및 기초의원 선거에 제한연기제 투표법을 도입하여 여성이나 소수정당·무소속 후보들이 선출되기 쉽도록 해야 한다. 이러한 조건들이 갖춰질 때, 기성정당 소속이 아닌 사람들도 더 많이 도전할 수 있을 것이다.

마지막으로 지방의원 선거 출마자에게는 기탁금 납부제도를 폐지할 필요가 있다. 입후보자 확보를 염려해야 하는 상황이 되면, 기탁금제도는 본래의 의미를 상실하게 된다. 기탁금제도가 폐지되면, 특히 여성과 젊은 인재의 입후보에는 적지 않은 도움이 될 것이다.

제1장 서론

1. 연구의 목적

일본의 지방선거를 관찰해 보면, 이전에 비해 선거의 활기가 점점 떨어지고 있는 것을 발견할 수 있다. 투표율이 선거가 실시될 때마다 감소할 뿐만 아니라¹⁾, 선거 경쟁률도 떨어지고 있다. 그런데 무엇보다 일본 지방선거의 가장 큰 특징은 무투표로 당선되는 비율이 매년 증가하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 무투표당선이란 “선거 시에 후보자 수가 정수와 같거나, 또는 정수 미만이 되었을 때, 유권자에 의한 투표를 거치지 않고 후보자가 그대로 당선되는 것”을 말한다.

2019년 4월에 치러진 제19회 통일지방선거에서는 전체 정수 15,268명 가운데 1,988명이 무투표로 당선되었다. 무투표당선 비율은 12.4%에 이르렀다. 2015년의 제18회 통일지방선거에서도 11.4%가 무투표로 당선되었다. 그리고 2011년 제17회 9.4%, 2007년 제16회 7.8% 등 최근으로 올수록 무투표당선 비율은 급격히 증가하고 있다.

일본의 국회의원 선거인 중의원 및 참의원 선거에서는 무투표당선이 거의 나오지 않고 있다²⁾. 그리고 한국의 동시지방선거에서도 무투표당선은 거의 찾아볼 수 없다. 2018년 6월에 실시된 제7회 동시지방선거의 경우, 광역 및 기초단체장 선거에서는 무투표당선이 전혀 나오지 않았으며, 시·도의원 지역구 선거에서 24명, 구·시·군의원 지역구 선거에서 30명이 나왔을 뿐이다³⁾. 이런 점에서 일본 지방선거에서 볼 수 있는 높은 무투표당선 비율은 일본 지방선거를 특징짓는 매우 주요한 요소의 하나라고 할 수 있다.

선거에서 무투표당선이 많이 나온다는 것은 선거의 활기를 저해할 뿐만 아니라, 대의제 민주주의의 근간을 흔들 수 있는 매우 심각한 현상이라고 할 수 있다. 무투표당선으로 생기는 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 현직자의 공적을 평가할 수 없어 책임정치를 실현할 수 없다. 둘째, 유권자가 누

1) 통일지방선거에서 도도부현의회 선거의 투표율은 제16회 52.3%, 제17회 48.2%, 제18회 45.1%, 제19회 44.0%였다. 시정촌의회 선거의 투표율은 제16회 54.6%, 제17회 49.9%, 제18회 47.3%, 제19회 46.1%였다.

2) 일본 국회의원선거에서 무투표로 당선된 경우는 1947년에 실시된 제1회 참의원선거의 기후현(岐阜県) 선거구에서 1건이 있으며, 보결선거에서는 1951년의 에히메현(愛媛県) 선거구가 무투표로 당선되었다. 중의원선거에서 무투표로 당선된 사례는 한 건도 없다.

3) 시·도의원 지역구 선거의 전체 정수는 737명으로 무투표당선 비율은 3.3%였고, 구·시·군의원 지역구 선거의 정수는 2,541명으로 무투표당선 비율은 1.2%였다.

가 입후보했는지도 모르는 가운데 대표가 선출되는 것은 정치에 대한 흥미와 관심을 저해하게 된다. 셋째, 선거를 통해 유권자의 의사를 확인하는 절차가 생략됨으로써 정책결정 및 정책집행에 민의가 제대로 반영되지 않는다. 넷째, 대표자가 유권자에 의해 결정되는 것이 아니라, 입후보자의 의사만으로 결정됨으로써 선거제도 자체의 형해화가 이루어진다.

이처럼 지방선거에서 무투표당선의 증가는 지방자치, 나아가 민주주의 운영의 필수 요소인 선거의 의미를 상실하게 하는 요인이 되고 있다. 한편 무투표당선의 증가 경향에 맞춰 이를 억제하기 위해 그 원인을 파악하고 대책을 마련하기 위한 일본정부 및 자치단체의 노력도 활발해지고 있다. 지방선거 실시를 책임지고 있는 총무성은 산하에 연구회를 조직하여 지방선거에 입후보하기 쉬운 환경을 조성하기 위해 다양한 정책제안을 하였으며, 전국정촌회의의장회는 정촌의회 의원선거에서 무투표당선을 줄이기 위해 의원보수를 현실화해야 한다는 보고서를 발간하기도 하였다. 각 자치단체 수준에서도 무투표당선을 줄이기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다.

일본의 무투표당선 증가가 기본적으로 농촌인구의 감소 및 고령화에 있는 이상, 일본과 비슷한 사회변화 패턴을 보여주는 한국에 있어서도 장래 지방선거의 무투표당선 증가를 배제할 수 없다. 이런 점에서 일본 통일지방선거의 무투표당선 현황을 상세히 분석하고, 그것이 발생하는 원인은 무엇이며, 무투표당선을 줄이기 위해 어떠한 대책들을 세우고 있는가를 연구하는 것은, 앞으로의 한국 지방선거의 정상적인 실시를 위해 시사점을 얻는다는 점에서도 큰 의미 있는 일이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 일본 지방선거에서 볼 수 있는 현저한 특징 중의 하나인 무투표당선의 현황을 파악하고, 그 원인과 대책을 살펴보며, 나아가 그것이 한국에 주는 함의를 찾는데 목적을 두고 있다.

2. 연구 범위 및 내용

이러한 목적에 입각해서 본 연구가 기본적으로 분석의 대상으로 삼는 것은 가장 최근에 실시된 제19회 통일지방선거이다. 구체적으로는 제19회 선거에서 나타난 무투표당선의 실태를 파악하고, 무투표당선이 발생하는 원인을 실증분석에 의해 밝혀보며, 무투표당선을 줄이기 위한 다양한 노력들을 살펴보기로 한다.

제19회 지방선거의 무투표당선 현황을 충분히 이해하기 위해서는 그 선거만 봐서는 상세하게 파악하기 어려울 것이다. 역대 지방선거의 무투표당선 결과를

시계열적으로 살펴보고, 비교적 시점에서 제19회 지방선거를 위치시키는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 자료 입수가 가능한 역대 통일지방선거의 무투표당선에 대해서도 살펴보고, 비교적 시각에서 제19회 지방선거의 특징을 파악할 것이다.

본 연구는 위에서 언급한 목적과 범위에 입각해서 다음과 같이 연구를 진행한다. 이론분석 및 선행연구 검토를 하는 제2장에서는 먼저 제1절에서 일본 지방선거의 구조 및 통일지방선거의 방식에 대해서 알아봄으로써, 이하에서의 실태분석을 위한 법적 제도적 이해의 기반을 제공한다. 제2절에서는 무투표당선에 대한 명확한 이미지를 설정함과 동시에, 무투표당선의 문제점에 대해 구체적으로 지적한다. 이러한 검토를 통해 무투표당선을 줄여야 하는 당위론적 논거가 도출될 것이다. 제3절에서는 무투표당선에 관한 일본 내의 선행연구를 검토하여 연구의 동향을 파악할 뿐만 아니라, 기존 연구에는 어떠한 문제점이 있는가를 밝힌다. 이를 통해 본 연구가 나아가야 할 전체적 방향 및 분석에 사용될 재료 등이 설정될 것이다.

제3장 실태분석에서는 제1절에서 제19회 통일지방선거의 무투표당선 현황을 제시한다. 일본의 지방선거에서는 세부적으로 10개의 선거가 실시된다. 우선 제19회 선거의 각 선거별로 무투표당선 결과에 대해 전국적인 현황을 파악한다. 이어서 각 선거별로 지역별(도도부현별) 특징을 조사함으로써, 지역 인구규모, 도시/농촌 등의 지역적 속성에 따라 무투표당선에 나타난 특징을 조사할 것이다. 제2절에서는 무투표당선자의 특성에 대해서 살펴본다. 무투표당선자의 성별, 연령 등을 조사하고, 어떠한 사람들이 무투표당선이 많이 되는가를 파악한다. 그리고 선거구의 크기에 따른 무투표당선의 특징에 대해서도 살펴본다. 제3절에서는 무투표당선이 발생하는 요인을 파악하기 위해 실증분석을 행한다. 통일지방선거에서 무투표당선이 많이 발생하는 선거는 도도부현의회 의원선거와 시장선거, 정촌 장선거, 정촌의회 의원선거인데, 여기서는 이 네 개 선거를 대상으로 분석을 시도한다.

제4장 사례연구에서는 제1절에서 입후보자를 확보하여 무투표당선을 막기 위해 노력하고 있는 지역을 선정하여, 왜 무투표당선의 위기에 있는지, 그리고 무투표당선을 줄이기 위해 자치단체 차원에서 어떠한 노력을 하고 있는지 등에 대해 조사한다. 그리고 중앙정부 차원에서는 어떠한 대처를 하고 있는지도 알아본다. 제2절에서는 이러한 논의에 입각해서, 지방선거의 무투표당선을 줄이기 위한 구체적인 방안들을 제시한다.

마지막 제5장에서는 지금까지의 논의를 정리하고, 일본 지방선거에서의 무투표당선이 한국 선거에 주는 시사점 등을 제시하며, 결론을 맺도록 한다.

제2장 이론분석 및 선행연구 검토

제1절 일본 지방선거의 특징

1. 일본의 지방자치제도

일본의 지방자치는 제도 형태적 측면에서 한국의 지방자치 제도와 매우 흡사한 모습을 가지고 있다. 먼저 자치단체의 기관구성은 의회와 단체장(수장)이 주민들로부터 직접 선출되는 이원대표제(二元代表制)를 취하고 있다. 이는 중앙정부의 대통령제 정부형태와 같은 것으로, 각기 정통성을 가지는 의회와 단체장은 상호 견제와 균형(check and balance)을 취하면서 자치단체를 운영하고 있다.

다음으로 자치계층은 2층제 구조를 취하고 있다. 주민과 제일차적 관계를 가지는 자치단체를 기초자치단체라고 하며, 그 위에 다수의 기초자치단체들을 아우르는 광역자치단체가 위치하고 있다. 광역자치단체의 종류로는 도도부현(都道府縣)이 있으며, 전국에 47개가 존재한다. 구체적으로는 수도인 도쿄도(東京都), 홋카이도(北海道), 오사카부(大阪府), 교토부(京都府) 이외에, 43개의 현(縣)이 있다. 광역자치단체 명에 붙이는 도도부현은 그 지역이 가지는 역사적 의미 또는 지역의 특성을 나타내기 위해 관례적으로 그렇게 쓸 뿐이며, 각 광역자치단체의 기능 및 권한에 있어서는 차이가 없다.

기초자치단체의 종류로는 시구정촌(市區町村)이 있으며, 2019년 4월 현재 전국에 모두 1,741개가 있다⁴⁾. 시에는 두 종류가 있는데, 지정시(指定市)와 (일반)시이다. 지정시 제도는 일종의 대도시 특례제도로써 인구 50만이 넘는 대도시가 지정 대상이 된다. 지정시는 자치구역상으로는 도도부현에 속하지만, 광역자치단체 급의 권한이 부여된다. 현재 전국에 20개 시가 지정시로 지정되어 있다. 시는 한국의 시와 같이 인구가 밀집되어 있고 도시화가 진전된 지역을 일컫는다. 현재 772개가 있다. 특별구(特別區)는 도쿄도에만 존재하며, 23개가 있다. 지정도시에도 구가 설치되어 있지만, 그것은 행정구이며 자치기능은 부여되어 있지 않다. 농촌지역의 기초자치단체는 정과 촌으로 이루어지며, 보통 1만 명 전후의 인구를 가진다. 정이 촌보다는 인구 규모가 큰 경우가 일

4) 전후 직후에는 기초자치단체의 수가 만개 정도였으나, 그 후 중앙정부 주도 하에 몇 번의 시정촌 합병이 이루어져 점차 수가 줄어들었다. 1955년에는 8천개 정도로 줄어들었고, 1990년에는 4,000개 정도였다. 2000년대 초반에 소위 '헤이세이(平成)의 대합병'에 의해 지금의 수준까지 감소하였다.

반적이다. 현재 926개의 정촌이 있다.

2. 일본의 지방선거제도

1) 통일지방선거의 구조 및 특성

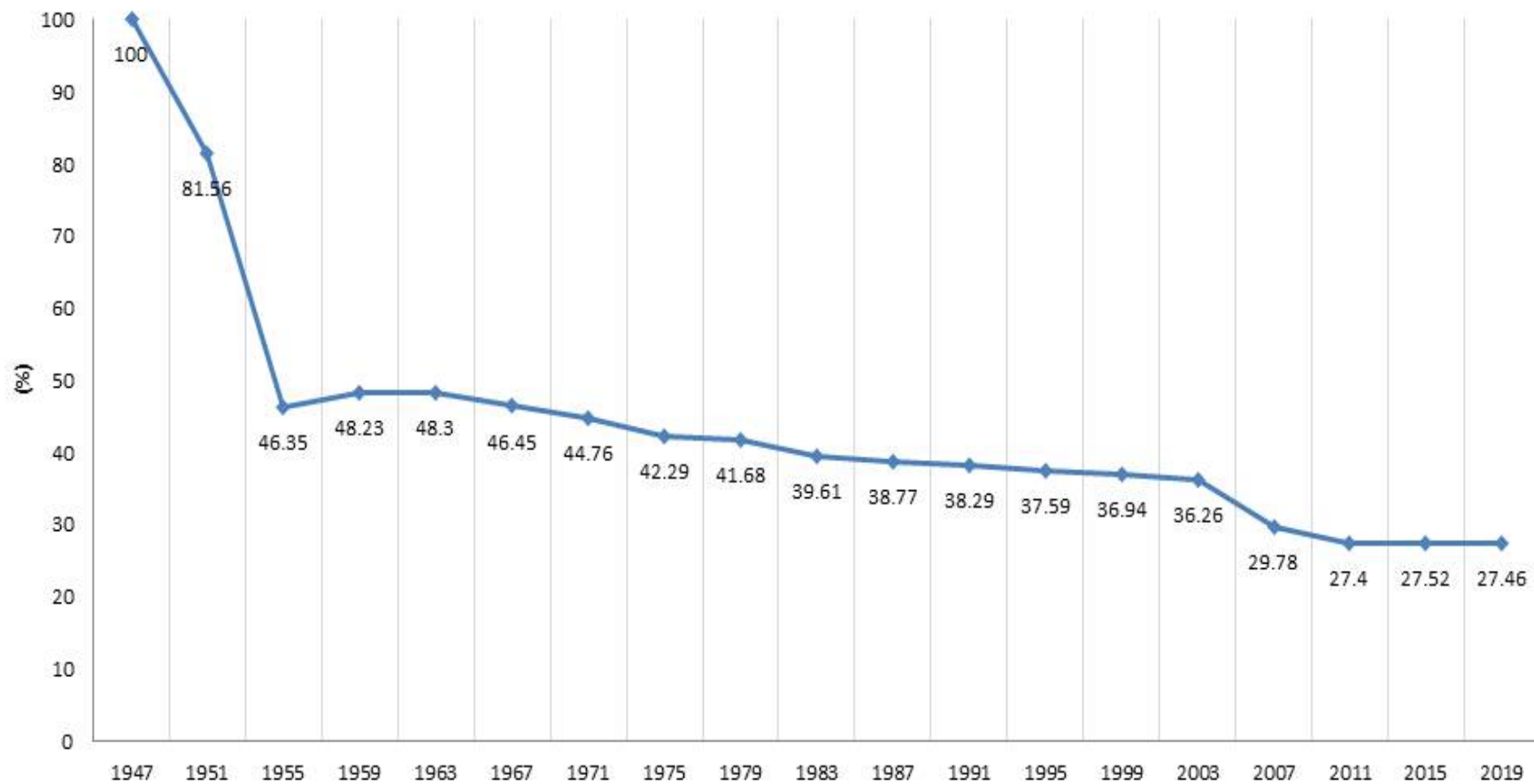
현행 지방자치법 하에서 주민들은 지방선거 시에 자기가 속해 있는 광역자치단체와 기초자치단체의 의회의원 및 수장을 선출하는 선거에 참여하게 된다. 의원과 수장은 모두 임기가 4년이며, 따라서 이들에 대한 선거도 4년마다 치러진다. 일본에서도 한국과 유사하게 4년마다 각 지역의 지방선거를 대거 묶어서 함께 치루는 ‘통일지방선거’가 실시된다.

그런데 한국에서는 ‘동시지방선거’라고 해서 4년마다 모든 지방자치단체 선출직이 일거에 함께 선출된다. 전임자의 사퇴·사망 등으로 재·보궐 선거에서 당선된 사람들도 한국에서는 다음 동시지방선거까지만 임기가 보장된다. 반면 일본에서는 재·보궐 선거에서 당선된 사람에게도 임기 4년을 보장한다. 따라서 일본의 통일지방선거는, 한국의 동시지방선거와는 달리, 자치단체의 모든 선출직이 함께 선출되는 것은 아니다.

예를 들어 2019년 4월에 실시된 제19회 통일지방선거에서는 <표2-1>에서 볼 수 있는 것처럼, 도도부현 및 시구정촌 합쳐서 1,788개 자치단체 가운데, 단체장 선거가 235곳, 의회의원 선거가 747곳에서만 실시되었다. 전체 자치단체 가운데 통일지방선거에 참여한 자치단체의 비율(실시율)은 27.46%에 지나지 않는다. 구체적으로는 도도부현 지사선거에서 전체 47개 자치단체 가운데 11곳에서만 실시되었고, 도도부현의회 의원선거에서는 47개 가운데 41곳에서 실시되었다. 지정시의 시장선거는 20개 가운데 6곳, 의회 의원선거는 17곳에서 실시되었다. 시의 경우, 시장선거는 전체 772곳 가운데 86곳에서, 의회 의원선거는 294곳에서 실시되었다. 특별구 선거에서는 23곳 가운데 구 장선거가 11곳, 의회 의원선거 20곳에서 이루어졌다. 926개의 정촌에서는 장선거가 121곳, 의회 의원선거가 375곳에서 각각 실시되었다. 2015년의 제18대 통일지방선거의 실시율도 제19대와 비슷한 경향을 보여주고 있다. 한편 제19대 통일지방선거의 지방의회 선거에 있어서 전체 정수에 대하여 개선(改選)된 정수와 그 비율은 <표2-2>와 같다.

재·보궐 선거에서 당선된 사람에게도 임기 4년을 보장하는 일본과 같은 제도 하에서는, 사퇴·사망, 의회해산 등과 같은 재·보궐 선거 실시요인이 계속해서 발생하기 때문에, 시간이 흐를수록 통일지방선거에 실시되는 지방선거의 수는 감소할 수밖에 없다. 그것은 <그림2-1>이 잘 보여주고 있다. 전후 최초

<그림2-1> 통일지방선거 실시율



출처) 小谷克志 2015, 4; 中島学 2019, 3. 주) 단위는 %.

<표2-1> 통일지방선거 실시 자치단체 수

		도도부현		지정시		일반시		특별구		정촌		소계		합계
		지사	의원	시장	의원	시장	의원	구청장	의원	정촌장	의원	장	의원	
제 19 대	단체수 (a)	47		20		772		23		926		1,788		1,788
	실시단체 수(b)	11	41	6	17	86	294	11	20	121	375	235	747	982
	실시율 (b/a)	23.4	87.2	30.0	85.0	11.1	38.1	47.8	87.0	13.1	40.5	13.1	41.8	27.46
제 18 대	단체수 (a)	47		20		770		23		928		1,788		1,788
	실시단체 수(b)	10	41	5	17	89	295	11	21	122	373	237	747	984
	실시율 (b/a)	21.3	87.2	25.0	85.0	11.6	38.3	47.8	91.3	13.2	40.2	13.3	41.8	27.52

출처) 笠置隆範 2019, 2. 주) 실시율 단위는 %.

<표2-2> 제19대 통일지방선거 의회선거의 의원정수 개선 상황

	도도부현 의회선거	지정시 의회선거	일반시 의회선거	특별구 의회선거	정촌 의회선거	합계
전체 정수	2,687	1,182	17,208	902	11,107	33,086
개선 정수	2,277	1,012	6,726	785	4,233	15,033
개선율	84.7	85.6	39.1	87.0	38.1	45.4

출처) 中島学 2019, 3. 주) 개선율 단위는 %.

로 통일지방선거가 실시된 1947년 제1회 선거에서는 모든 지방자치단체가 함께 일제히 선거를 실시하였으므로, 지방선거 실시율은 100%였다. 하지만 그 후 계속해서 줄어들어, 최근에 와서는 3할 정도의 수준에 머물고 있다.

한국에서 동시지방선거의 실시 시기는 공직선거법에 규정되어 있다. 이 법에 따라 동시지방선거는 자동적으로 ‘임기 만료일 전 30일 이후 첫 번째 수요일’에 실시되게 되어 있다(한국 공직선거법 제34조). 반면 일본에서 4년에 한 번 시행되는 통일지방선거는 그 때마다 선거 기일을 통일하기 위한 ‘임시특례법(臨時特例法)’을 제정해서 실시하고 있다. 제19회 통일지방선거를 위한 임시특례법의 정식 명칭은 ‘지방공공단체의 의회의원 및 장의 선거기일 등의 임시특례에 관한 법률(地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律)’이다.

제19회 통일지방선거에 관한 임시특례법은 2018년 10월에 개최된 제197회 임시국회에서 첫 심의에 들어가 12월에 성립하였다. 이 법률의 취지는 2019년 3월부터 5월까지의 3개월간에, 전국 다수의 지방자치단체에 있어서 그 의회의원 및 장의 임기만료가 예정되어 있는 상황을 고려해서, 이들 선거의 기일을

<표2-3> 제19회 통일지방선거 실시 상황

선거 구분	선거 기일 고시일	선거 기일(투표일)
도도부현 지사	3월 21일(목)	4월 7일(일)
도도부현 의회의원	3월 29일(금)	
지정시 시장	3월 24일(일)	
지정시 의회의원	3월 29일(금)	
(일반) 시구 장	4월 14일(일)	4월 21일(일)
(일반) 시구 의회의원		
정촌 장	4월 16일(화)	
정촌 의회의원		

통일하는 것에 의해 국민의 지방선거에 대한 관심을 증대시킴과 동시에 선거의 원활하며 효율적인 집행을 꾀하려고 하는 것이었다.

통일하는 선거의 범위는 원칙적으로 2018년 3월 1일부터 5월 31일까지의 사이에 임기가 만료되는 선거였다⁵⁾. 선거 기일에 대해서는 도도부현 및 지정시의 선거에 대해서는 4월 7일(첫째 일요일), 지정시 이외의 시, 정촌 및 특별구의 선거는 4월 21일(셋째 일요일)에 각각 통일하였다⁶⁾. <표2-3>은 2019년 4월에 실시된 제19회 통일지방선거의 실시 상황을 제시하고 있다.

2) 선거권 및 피선거권

지방선거뿐만 아니라, 중의원 및 참의원 선거에 있어서도, 선거권은 일본 국적을 보유하고 있는 18세 이상의 일본국민에게만 부여되어 있다. 한국처럼 정주 외국인에 대한 지방선거 참여는 허용되고 있지 않다. 그리고 지방선거에 참여하기 위해서는 3개월 이상 동일 시구정촌에 주소를 두고 있지 않으면 안 된다. 더욱이 유권자는 선거인 명부에 등록되어 있지 않으면 안 된다. 선거인 명부의 등록은, 주민기본대장의 기록을 바탕으로 시정촌의 선거관리위원회가 등록자격을 조사해서 등록을 하는 이른바 ‘직권등록주의’에 입각해서 이루어지고 있다.

지방선거의 피선거권을 가지기 위해서는 일본국적을 가지는 이외에 각 선거

5) 위 법률에 의해 2019년 6월 1일부터 10일까지의 사이에 임기가 만료되는 경우에는 통일지방선거 일정에 맞춰서 행해도 되고, 다른 일정에 실시해도 되었다. 그 이외의 날에 임기가 만료되는 경우에는 임기 만료 30일 전까지 각 자치단체는 자체적으로 선거 기일을 정해서 선거를 실시해야 한다(공직선거법 제33조 1항).

6) 이전의 통일지방선거에서는 4월 둘째 및 넷째 일요일에 선거를 실시하는 것이 대부분이었지만, 이번 2019년 선거에서는 4월 넷째 주 일요일이 일본의 황금연휴(골든 위크)가 시작되는 날이었으므로, 선거인의 편의를 고려해서 첫째·셋째 일요일로 정하였다.

별로 최저 연령기준을 충족시키지 않으면 안 된다. 도도부현 지사 선거에 입후보하기 위해서는 30세 이상, 도도부현의회 의원선거·시구정촌 장선거·시구정촌의회 의원선거에 입후보하기 위해서는 25세 이상을 각각 요건으로 하고 있다. 또한 도도부현의회 의원선거 및 시구정촌의회 의원선거의 피선거권에 대해서도, 선거권의 경우와 마찬가지로, 3개월 이상 당해 시구정촌에 주소를 두고 있지 않으면 안 된다. 반면 지사 및 시구정촌 장선거의 경우, 널리 인재를 구한다는 방침으로부터 지방의원과 같은 주소 요건은 없다(山崎幹根 2010, 70-71).

지방의회 의원은 겸직·겸업 금지의 규제 대상이 되므로, 지방선거에 다음과 같은 지위에 있는 사람은 출마할 수 없다. 중의원의원 또는 참의원의원, 다른 자치단체의 의회의원, 자치단체의 상근직원, 자치단체의 재임용 단시간 근무직원, 재판관, 교육위원회의 위원, 해구(海區)어업조정위원.

3) 의회 의원선거의 선거구 및 정수

도도부현의회 의원선거의 선거구는 시구정촌의 구역을 단위로 해서 자체의 조례로 정하게 되어 있다. 각 선거구의 정수는 원칙적으로 인구 비례로 해서 조례로 정하게 되어 있다. 현재 도도부현의회 의원선거의 선거구 정수를 보면, 대략 1인구가 4할 정도, 2인구가 3할 정도, 3-4인구가 2할 정도, 5-17인구가 1할 정도로 되어 있다. 이처럼 1-2인 선거구가 대부분을 차지하고 있는 것이, 뒤에서 살펴보는 것처럼, 도도부현의회 의원선거에서 무투표당선을 대거 발생시키는 요인이 되고 있다.

시구정촌의회 의원선거는 원칙적으로 시구정촌 전역을 하나의 선거구로 하는 대선거구제로 실시된다. 다만 대도시인 지정시에 있어서는 행정구별로 선거구를 구성해서 실시하고 있다. 그리고 시구정촌에 있어서도 조례로 복수의 선거구 설치가 가능하다. 하지만 시구정촌 가운데 2019년 제19회 통일지방선거에서 복수의 선거구를 설치한 곳은 한 곳도 없다⁷⁾.

의원 정수는 최소 5명에서 최대 50명까지 시구정촌별로 상당한 차이를 보여 주고 있다. 이처럼 자치단체 구역 전역을 하나의 선거구로 하다 보니, 많은 의원 수를 선출하게 되는 대규모 시 및 구에 있어서는 유권자의 후보자에 대한 식별의 어려움. 정보부족 등의 문제점이 제기되어 왔다. 따라서 대규모 시와 구에 대해서는 선거구를 설정할 뿐만 아니라, 선거제도도 유권자와 후보자의 거리감을 좁힐 수 있는 소선거구제 또는 중선거구제로 개편하자는 논의가 있

7) 2000년대 초반에 시정촌의 합병이 활발하게 이루어졌을 때는, 일시적으로 구(舊) 시정촌의 구역을 선거구로 해서 복수의 선거구를 두는 경우가 있었다. 하지만 합병 후 시간이 흐름에 따라 지역 내 선거구는 폐지되게 되었다.

어 왔지만, 좀처럼 실현되지 않고 있다.

원래 도도부현 및 시구정촌 의회의원의 정수는 지방자치법에 인구규모에 비례해서 그 상한이 정해져 있었고, 그 상한 내에서 각각의 자치단체는 자체의 조례로 정할 수 있게 되어 있었다(<표2-4> 참조). 하지만 2011년의 지방자치법 개정으로 인구구분에 의한 의원정수 상한이 철폐되어, 정수 결정은 완전히 각 자치단체의 조례에 위임되게 되었다. 하지만 그 후에도 의원정수를 대폭 증대시키는 자치단체는 없었고, 모든 지방의회는 <표2-4>에 나와 있는 인구 구분에 따른 상한선 내에서 정수를 정하고 있다. <표2-5>에서는 자치단체 의회의 인구 규모별 평균 정수를 제시하고 있다.

투표방법은 도도부현의회 의원선거 및 시구정촌의회 의원선거 모두 단기비

<표2-4> 2011년 지방자치법 개정 이전의 지방의회 의원정수

	인구 구분	정수 상한 수
도도부현	도쿄도	130명
	100만 이상	120명
	75만 - 100만 미만	46명
	75만 미만	40명
시구	250만 이상	96명
	210만 이상 250만 미만	88명
	170만 이상 210만 미만	80명
	130만 이상 170만 미만	72명
	90만 이상 130만 미만	64명
	50만 이상 90만 미만	56명
	30만 이상 50만 미만	46명
	20만 이상 30만 미만	38명
	10만 이상 20만 미만	34명
	5만 이상 10만 미만	30명
	5만 미만	26명
정촌	2만 이상	26명
	1만 이상 2만 미만	22명
	5천 이상 1만 미만	18명
	2천 이상 5천 미만	14명
	2천 미만	12명

출처) 『朝日新聞』 1999.2.10

<표2-5> 인구규모별 지방의회 의원 정수

단체 구분	인구 분포	자치단체 수	평균 의원 정수	의원 1인당 평균 주민 수
정촌	116명-52,081명	927	12.0	992
시구	5만명 미만	272 (33.4)	17.6	1,939
	5만-10만 미만	256 (31.4)	21.1	3,328
	10만-20만 미만	155 (19.0)	25.8	5,437
	20만-30만 미만	46 (5.7)	31.3	7,896
	30만-40만 미만	28 (3.4)	36.7	9,413
	40만-50만 미만	22 (2.7)	39.5	11,260
	50만 이상	15 (1.8)	46.3	13,477
	지정시	20 (2.5)	59.1	23,235
도도부현	570,825명- 13,637,346명	47	57.2	47,528

출처) 総務省自治行政局(2019), “地方議会に関する基礎資料”

주) 1) 데이터는 2018년 1월 시점.

2) 「자치단체 수」란의 괄호 내 숫자는 전체 시구 수에 차지하는 비율(%).

이양식투표제를 채택하고 있고, 정수만큼 상대다수 득표자가 당선자가 된다. 그리고 투표 시에는 해당 후보자의 이름을 투표용지에 직접 적는 소위 ‘자서식(自書式)’을 채용하고 있다.

도도부현 지사 및 시구정촌 장의 선거는 말할 것도 없이 당해 자치단체 전역을 하나의 선거구로 해서 1명의 수장을 선출한다.

제2절 무투표당선의 정의 및 문제점

1. 무투표당선의 정의

앞에서 언급한 것처럼 무투표당선의 증가는 일본 지방선거의 가장 큰 특징 중의 하나로 말할 수 있다. 통일지방선거에서뿐만 아니라, 통일지방선거 시기 이외에 치러지는 지방선거에 있어서도 무투표당선은 빈발하고 있다. 무투표당선의 구체적인 상황에 관해서는 제3장에서 상세하게 설명하지만, 여기에서는

무투표당선과 관련된 규정에 대해서 살펴본다.

무투표로 당선되는 경우에 대해서는 일본 공직선거법에 명확하게 규정하고 있다. 즉 “선거 시에 후보자 수가 정수와 같거나, 또는 정수 미만이 되었을 때, 유권자에 의한 투표를 거치지 않고 후보자가 그대로 당선되는 것”(제100조 제6항)을 말한다. 구체적으로 설명하면, 단체장 선거의 경우에는 후보가 1명인 경우가 무투표당선의 대상이 되는 선거이며, 입후보자가 없을 때는 재선거가 실시된다. 의원 선거의 경우에 무투표당선이 발생하는 것은 입후보자 수가 정수 이하일 때이다. 단, 결원이 정원의 1/6 이상일 경우에는 결원 부분에 한해서 50일 이내에 재선거를 실시한다(제34조, 제110조 제1항, 제266조 제1항)⁸⁾.

무투표당선 규정은 일본에서 남성 보통선거권이 실현되었던 1925년에 선거법을 개정하면서 처음으로 도입되었다. 당시는 민주주의가 시대적 조류로서 크게 확산되고 있던 시기였으므로, 오히려 후보자의 난립을 걱정하던 시절이었다. 따라서 제정 당시에는 입후보자 수가 정수를 넘지 않는 것은 지극히 예외적인 일로 여겨졌다. 이 무투표당선 규정은 지방선거뿐만 아니라, 중의원 의원 선거 및 참의원 의원선거와 같은 국정선거에도 똑같이 적용된다.

입후보자 수가 정수 이하여서 무투표 당선인 된 경우에는 정견방송이나 선거공보의 배부는 이루어지지 않는다(공직선거법 제151조 제2항, 제171조). 이러한 상황에서는 지역에 당선자가 배출되어도 유권자로서는 당선자가 누구인지 어떤 정책을 가지고 있는지 알 수 없게 된다. 유권자의 ‘알권리’를 무시하는 이와 같은 무투표당선 제도에 대해서는 비판이 적지 않게 제기되어 왔다. 찬반투표를 실시해서 주민의 최소한의 의견을 반영시키는 통로를 마련해야 한다는 의견도 있었다. 하지만 선거관리의 효율성, 경비의 절감이라는 측면에서 장점을 내세우며 무투표당선 제도를 옹호하는 주장도 만만찮은 편이다.

한편 선거가 실시된 경우 당선되기 위해서는 최저득표 요건이 있다. 당선인의 득표수는 유효득표의 총수를 정수로 나눈 수의 1/4을 넘지 않으면 안 된다(공직선거법 제95조). 반면 무투표 당선자는 선거 자체가 치러지지 않기 때문에 이러한 요건에도 해당되지 않는다. 또한 선거로 선출된 단체장이나 의원에 대해서 주민들이 신임을 거둬들이는 제도인 주민소환(리콜)에 있어서는, 통상의 선거를 통해서 당선된 경우에는 당선 후 1년 이내에는 해직청구 활동을 할 수 없도록 되어 있다. 반면 무투표당선으로 선출된 사람들에게는 취임 후 1년 이내라도 해직청구를 할 수 있다(지방자치법 제84조).

공직선거에서 무투표로 당선시키는 규정은 일본뿐만 아니라, 다른 외국에서

8) 2000년대에 들어와 당선자의 부족 수가 의원정원의 1/6을 넘어 재선거를 실시한 사례는 2004년 나가노현(長野県) 우리기촌(売木村), 2007년 나라현(奈良県) 키타야마촌(北山村), 2019년 군마현(群馬県) 쇼와촌(昭和村)이 있다.

도 사례를 살펴볼 수 있다. 한국의 공직선거법에서도 약간 복잡하게 규정하고 있지만, 지방선거에서 선출하는 단체장과 의회의원에 대해서 무투표당선을 인정하고 있다. 즉 “후보자 등록마감 시각에 후보자가 1인이거나 후보자 등록 마감 후 선거일 투표개시 시각 전까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효가 되어 후보자 수가 1인이 된 때에는 투표를 실시하지 아니하고, 선거일에 그 후보자를 당선인으로 결정한다”고 규정하였다(한국공직선거법 제188조 제2항, 제191조 제3항)⁹⁾. 그리고 무투표로 당선이 확정된 때에는 일체의 선거운동은 금지되며(한국공직선거법 제275조), 또 이를 위반한 자에게는 300만원 이하의 과태료에 처하게 된다(한국공직선거법 제261조 제6항)¹⁰⁾. 다만 대통령선거의 경우에는 무투표당선이 적용되지 않는다. 헌법에는 “대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다”(대한민국헌법 제67조 제3항)고 규정하여, 후보자가 1인일 경우에도 선거를 실시하도록 하고 있다.

지방선거뿐만 아니라 국회의원선거에서 후보자가 1인일 경우 무투표당선을 허용한 현 공직선거법에 대해서는 유권자의 참정권 제한, 선거운동 제한 등의 이유로 일부 연구자들이 법률 개정을 요구하고 있기도 하다(김래영 2018(a), 153-164; 2018(b), 23-29; 표명환 2016, 480-481). 더욱이 지방자치단체장 선거에서 무투표당선 조항이 헌법에 위배된다는 위헌소송이 제기되기도 하였다(공직선거법 제191조 제3항 등 위헌확인, 사건번호 2014 마797). 이에 대해 헌법재판소는 무투표당선 조항은 입법권한 하에 있는 것으로 헌법에 위배되지 않는다는 판단을 내렸다. 헌법재판소의 판결 내용은 다음과 같다.

“심판대상조항의 입법목적은 선거에 소요되는 여러 가지 절차를 간소화하여 행정적 편익을 도모하고 선거비용을 절감하는 등 선거제도의 효율성을 제고하기 위한 것으로 그 정당성을 인정할 수 있으며, 후보자등록기한까지 후보자가 1인일 경우 투표를 생략하고 해당 후보자를 당선자로 결정하는 것은 이러한 입법목적을 달성하기 위한 적절한 수단이라 할 수 있다.

지방자치단체장의 장 선거에 있어서는 ‘유효투표의 다수’를 얻은 자가 당선인으로 결정되는 것이 원칙이므로 후보자가 1인일 경우에는 단 1표를 얻더라도

9) 지방의회 의원선거에서 무투표당선 제도는 1949년 7월에 제정된 지방자치법에 처음으로 도입된 이래, 그 후 선거관련 법률의 제정·개정에도 있어서도 계속해서 규정되어 왔다. 반면 자치단체장 선거에서 무투표당선은 오랫동안 인정되지 않다가 2010년의 공직선거법 개정으로 처음으로 인정되었다. 지방의원 및 단체장 선거에 있어서 무투표당선 규정의 연혁에 관해서는 김래영 2018(a), 142-144; 표명환 2016, 474-475을 참조.

10) 우리나라는 후보자의 선거관련 비용을 국가가 보전해 주는 선거공영제를 채택하고 있는데, 무투표당선이 확정된 사람에게까지 선거운동을 허용해 비용을 보전해 주는 것은 비효율적이기 때문에 이러한 규정이 마련되었다고 한다(김래영, 2018(a)).

출마한 후보가 당선인이 된다. 다만 후보자가 1명일 경우에도 투표를 실시하여 일정비율 이상의 득표를 할 경우에만 당선자로 인정하는 방법도 있겠으나, 당선자의 결정방식은 사회적, 경제적, 기술적 여건 등 여러 가지 요건을 종합적으로 고려하여 입법자가 결정할 사항으로 입법형성의 자유가 인정되는 부분이며, 당선인이 반드시 일정비율 이상의 득표를 해야 민주적 정당성이나 대표성을 획득한다고 볼 수도 없다.

후보자가 1인일 경우에도 투표를 실시하도록 하면 당선자가 없어 재선거를 하게 되는 경우도 발생할 수 있는데, 이 경우 재선거 실시에 따르는 새로운 후보자 확보 가능성의 문제, 행정적인 번거로움과 시간·비용의 낭비는 물론이고 지방자치단체의 장 업무의 공백 역시 필연적으로 뒤따르게 된다. 입법자가 위와 같은 사정을 고려하여 후보자가 1인일 경우 투표를 실시하지 않고 해당 후보자를 지방자치단체의 장 당선자로 정하도록 결단한 것은 입법목적 달성에 필요한 범위를 넘은 과도한 제한이라 할 수 없으므로 심판대상조항은 청구인의 선거권을 침해하지 않는다(헌재 2016.10.27. 2014헌마797, 공보 241, 1711,1712).”

미국에서는 주마다 선거제도가 다르기 때문에 무투표당선에 대해서도 규정을 하고 있는 주가 있는 반면, 그렇지 않은 주가 있다. 대부분의 주에서는 입후보자 수가 정수 이하라도 투표용지에는 후보자의 이름이 기재되고, 유권자는 이에 대해 선택을 할 수 있으므로 형식상은 무투표 상황은 아니다. 하지만 정수 이하만 입후보한 항목에 대해서는 집계를 하지 않고 당선이 선언되는 것이 일반적이다. 더욱이 미국의 선거제도에서는 선거 때마다 연방의회 의원으로부터 지역의 도서관 임원에 이르기까지 다종다양한 다수의 선거가 하나의 투표용지에 기재되어 행해지기 때문에, 모든 투표항목에 걸쳐서 입후보자가 정수 이하가 되는 경우는 거의 찾아볼 수 없다. 또한 미국에서는 투표용지에 인쇄되어 있는 후보자 이외의 인물에 대해서도 투표자는 스스로 기입해 넣을 수 있는 이른바 ‘추기투표(追記投票)’ 제도를 채택하고 있다. 이러한 경우에는 투표용지에 인쇄되어 있지 않은 다른 인물이 당선될 여지도 남아 있게 된다.

이전의 러시아에서는 입후보자 수가 정수 이하인지 아닌지를 불문하고, 후보자가 1명이라도 있는 경우에는 「모든 후보자에 대해 반대」라는 투표항목을 설정해서 신임투표를 실시하는 제도가 존재하였다. 선거를 실시하지 않고 무투표당선이 되는 것은 선거에 민의를 반영하지 못한다는 비판에 대한 응답이었다. 하지만 러시아에서도 최근에 이러한 제도가 폐지가 되고, 입후보자가 정수 이하인 경우에는 선거를 실시하지 않고 당선이 되도록 하였다(<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%84%A1%E6%8A%95%E7%A5%A8%E5%BD%93%E9%81%B8>).

영국에서도 무투표당선 제도가 있다. 무투표당선은 하원의원 선거에서는 거의 찾아볼 수 없지만, 지방선거에서는 상당히 광범하게 발생하고 있다. 지방선거 실시 때마다 대략 20% 정도는 무투표로 당선되고 있다. 그리고 지방선거 가운데서도 도시지역보다는 농촌지역에서 많이 볼 수 있다. 영국 지방선거에서 무투표당선이 많이 나타나는 이유는 주민들의 정치적 무관심 이외에, 지방의원 선거의 선거구제로서 소선거구제를 채택하고 있는 것에 원인을 찾을 수 있다(中村宏 1993, 60-61).

싱가포르에서도 무투표당선 제도가 인정되고 있다. 실제 국회의원 선거에서 무투표로 당선자가 결정되는 선거구가 많이 나오고 있다. 싱가포르에서는 야당 후보의 입후보에 많은 제약을 가하고 있고, 선거운동에도 다양한 제한이 있으므로, 여당인 인민행동당 후보 한 사람만 입후보하게 되는 선거구가 적지 않다. 무투표당선 제도는 만년 집권당인 인민행동당(PAP)에 의한 ‘헤게모니 정당제(Hegemonic Party System)’를 지탱하는 장치로서 기능하고 있다는 비판이 많이 가해지고 있다¹¹⁾(전제국 2001, 181-229).

2. 무투표당선의 문제점

무투표당선 제도는 앞에서 살펴본 것처럼 일본을 비롯한 많은 국가들에서 채택을 하고 있다. 무투표당선 제도를 실시하는 근본적인 이유는 무엇보다 선거관리의 효율성과 경비의 절감이라는 이점이 있기 때문이다. 하지만 간접민주주의 제도를 취하고 있는 현대 민주주의 국가에 있어 선거는 유권자들이 자신의 정치적 의사를 표명할 수 있는 거의 유일한 기회라는 점에서 무투표당선은 적지 않은 문제점도 내포하고 있다. 이하에서는 민주주의 사회에서 선거가 가지는 의의에 대해서 간단히 언급하고, 이에 입각해서 민주주의의 운용에 있어 무투표당선이 가지는 문제점에 대해 살펴보기로 한다.

1) 선거의 의의

고대 도시국가 아테네에서와 같이 직접민주주의 제도를 채택할 수 없는 현대국가에서는 국민들이 대표를 선출하여, 그 대표자에게 국가의 정책결정을 맡기는 대의제 민주주의(representative democracy)를 취하고 있다. 대의제 민주주의 하에서 국민들이 대표자를 선출하는 행위가 곧 선거가 된다. 따라서 선

11) 싱가포르가 독립한 이후 1968년부터 1981년까지 13년간은 의회 전체 의석을 인민행동당이 독점하였다. 1984년 총선거에서 야당 의원 2명이 처음으로 의회에 입성하였고, 그 후 야당이 조금씩 의석수를 증가시켜 갔다. 2020년 7월에 실시된 총선거에서는 전체 89석 가운데 야당인 노동자당(WP)이 최초로 두 자리 수인 10석을 차지하였다(『한겨레신문』 2020.7.12.).

거는 국민과 대표자를 연결하는 제도화된 채널이라고 할 수 있다. 선거를 통해서 주권자인 국민들은 대표자를 통제할 수 있으며, 나아가 자신의 이익을 실현할 수 있는 것이다.

이러한 측면에서 볼 때, 선거는 “국민들이 자신들의 이해나 요구를 관철시키는 것을 목적으로 대표자를 선출하는 행위”라고 정의할 수 있다. 이러한 정의에 입각할 때, 선거는 대표자의 선출이라는 인적 요소의 충원과 그 대표자를 통하여 선출한 사람들의 의지를 관철시키는 정신적 요소의 실현이라는 두 가지 의미를 담고 있다(이정식 1999, 497-498).

이처럼 대의제 민주국가에서는 대표자를 선출하는 과정을 통해 정책결정에 국민의 의사가 반영되기 때문에, 선거에서 가장 중요한 것은 대표선출 과정에 국민의 의사를 정확히 반영할 수 있는 시스템을 만드는 것이다. 이를 위해 모든 민주주의 국가에서는 보통·평등·직접·비밀선거 원칙을 일차적으로 보장하고 있다. 이러한 원칙은 서구 국가에서 참정권 확대를 위한 일련의 노력 과정에서 확립된 것으로서 민주적 선거운동의 가장 기본적 원리를 표명한 것이라고 할 수 있다. 한국의 헌법에서도 선거 실시의 기본원칙으로서 보통·평등·직접·비밀선거를 보장하고 있다(대한민국 헌법 제41조 제1항, 제67조 제1항).

그러나 이와 같은 선거원칙이 확립되었다고 해서 전체 국민을 정확히 대표할 수 있는 대표자가 선출되는 것으로 단정할 수 없다. 왜냐하면 모든 선거구민이 자기의 의사에 따라서 투표를 했다고 하더라도 선거구제, 투표방법, 당선자 결정방법 등을 어떻게 하는가에 따라 유권자의 의사는 왜곡될 수 있기 때문이다. 특히 여기에서 언급하고 있는 무투표당선 제도가 있는 경우에는 유권자가 자기의사를 표명할 수 있는 기회조차 주어지지 않는다. 따라서 선거가 민주적으로 시행되기 위해서는 외형적인 민주성의 담보뿐만 아니라, 국민의 자유로운 참여와 의사반영이라는 점에서 실질적인 진전이 있어야 한다.

대의제 민주주의에 있어 선거의 중요성에 대해서는 미국의 정치학자 로버트 다알(Dahl 1971)의 설명을 대표적으로 인용할 수 있다. 그는 민주주의를 ‘이상으로서의 정치체제’와 ‘현실의 구체적인 정치체제’로 구분하고 있다. 이상적인 민주 정치체제는 자유·평등·정의 등이 완벽하게 구현되는 사회이지만, 현실에서는 좀처럼 실현하기 어렵다. 그는 이상에는 못 미치지만 어느 정도 그것에 가까운, 즉 현실적으로 존재하는 상당한 정도로 민주화된 체제를 ‘폴리아키(polyarchy)’로 부르고 있다(이극찬 1999, 539-540). 그는 폴리아키를 실현시키기 위해서는 적어도 8가지의 조건을 구비해야 한다고 주장하는데, 그 중 5개가 선거와 관련된 것이었다. 이 5개의 조건에 대해서 구체적으로 살펴보면

다음과 같다.

첫째, 선거에 의해 선출된 공직자만이 공공정책을 통제할 헌법상의 권리를 가져야 한다. 민주주의는 주권자인 국민의 의사를 기본으로 운용된다는 것을 원칙으로 한다. 선거를 통해 국민의 위임을 받은 사람만이 정책결정에 관여할 수 있다는 것은 민주주의의 가장 기본적인 요소라고 할 수 있다. 그런데 여기서 중요한 점은, 공직자 선출이 제도적인 선거에 의해 이루어졌는가 여부보다는, 선출과정에 실질적으로 유권자의 의사가 반영되었는가의 여부이다.

둘째, 자유롭고 공정하며 정기적인 선거만이 이들 공직자를 선출하는 유일한 수단이 되어야 한다. 선거가 주기적으로 시행되지 않아, 대표자의 권력행사 과정과 결과에 대한 국민들의 의사와 평가를 전달할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않다면, 국민의 의사는 무시될 수밖에 없다. 따라서 민주주의 국가에서는 국민들이 지속적으로 대표자의 위임된 권력행사에 대한 심판의 기회가 주어져야 하고, 이를 통해 국민의 선호에 반응하지 못하는 공직자를 물러나게 하는 투표의 책임성이 보장되어야 한다(이종우 2015, 13).

셋째, 선거권이 거의 모든 성인에게 인정되어야 한다. 선거가 존재하고 선거 자체가 아무리 공정하게 이루어진다 하더라도 소수의 참여만 허용된다면 민주주의라고 할 수 없다. 특히 다당이 강조하고 있는 것은 보통선거권 정도의 행사를 보장하는 것에서 나아가, 선거권을 가진 누구나가 실제 선거권을 행사하는데 지장이 없어야 한다는 점에 있다. 예를 들면, 근무 시간의 제약으로 투표하러 갈 수 없다든지, 과도한 법적 제약에 의해 선거권 행사가 제한을 받는 일 등이 없어야 한다는 것이다.

넷째, 거의 모든 선거민이 공직에 입후보하는 것이 가능해야 한다. 입후보의 자유는 후보자의 입장에서든 유권자의 입장에서든 다원적 가치의 표출과 이에 대한 실질적 선택의 측면에서 중요한 요소이다. 선택의 자유가 보장된다 하더라도 단일 가치 또는 인물에 대한 선택만이 제공되는 환경에서는 국민 선택의 실질적 자유는 제한될 수밖에 없다(이종우 2015, 14-15).

다섯째, 정치지도자들이 국민의 지지와 투표를 얻기 위하여 서로 경쟁할 권리를 가져야 한다. 이는 민주주의 사회에서 경쟁선거의 원리를 표명한 것으로서, 자유로운 출마가 허용됨은 물론, 자신을 알리기 위해 선거과정에서 의사표명의 자유가 보장되어야 함을 의미한다. 후보자들은 정부나 정당의 정책에 대해 자유롭게 비판할 수 있어야 하며, 권력이나 특정 집단의 견제나 간섭에서도 자유로워야 한다. 또한 재산의 다과에 따른 선거운동의 불리를 극복하기 위하여 선거과정이 공적인 관리체제 하에서 시행되는 것도 필요하다. 과도한 공탁금 문제도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다¹²⁾.

이처럼 다알도 민주주의의 실현에 있어 선거의 중요성을 강조하고 있다. 특히 그는 단순히 선거가 시행되는 것뿐만 아니라, 그 과정에서 실질적인 참여와 다양한 의견표출이 보장되는 것이 중요함을 강조하고 있다. 따라서 선거가 얼마나 민주적으로 제도화되고 실시되는가 하는 것은 대의제 민주주의의 성패를 좌우하는 결정적인 요소가 될 수 있다.

2) 무투표당선의 문제점

선거는 위에서 살펴본 것처럼 대의제 민주주의의 가장 근간을 이루는 제도임을 알 수 있다. 또한 선거는 유권자가 투표에 참가하는 것에 의해 주권자로서의 의사를 정치에 반영시킬 수 있는 가장 중요하며 기본적인 기회이다. 이러한 측면에 비춰봤을 때, 무투표당선이 가져오는 문제점으로는 크게 대의제 민주주의에 있어 필수요소인 선거의 형해화(形骸化)를 초래한다는 점과 대표자의 책임성 저하를 가져오기 쉽다는 점을 들 수 있다.

가. 선거의 형해화

무투표당선이 되면 선거자체가 실시되지 않음으로써 대의제 민주주의에서 선거가 수행하는 기능들은 발휘되기 어렵게 만든다. 구체적으로는 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다.

첫째, 무투표당선은 선거를 치루지 않고 당선을 획득하는 것을 의미한다. 민주주의 사회에서 대표자는 국민들에 의해 선택되는 것이 철칙이다. 이런 점에서 대표자가 유권자에 의해 결정되는 것이 아니라, 입후보자의 의사만으로 결정된다는 것은 대의제 민주주의의 근간을 흔들 수 있는 여지가 있다.

둘째, 유권자의 선택의 기회를 봉쇄한다. 유권자 측으로부터 보면, 무투표당선은 선거전을 통해서 각 후보자가 호소하는 정책을 알 기회를 잃어버리게 만든다. 무투표당선이 결정된 경우에는 선거공보가 배부되지 않을 뿐 아니라 정견방송도 이루어지지 않는다. 따라서 현직 후보자의 업적을 평가할 기회를 가질 수 없게 되고, 또 복수의 후보자를 비교 검토해서 보다 좋다고 생각하는 후보자를 뽑을 기회를 상실하게 된다.

셋째, 후보자의 입장에서 무투표당선은 문제점을 가진다. 후보자들은 자신의 정책 및 소신을 유권자에게 적극적으로 알리고 싶어도 알리 기회가 없게 된다. 그리고 당선자는 유권자의 의사를 확인하지도 못한 채 정책결정의 장애 임할 수밖에 없다.

12) 나머지 폴리아키의 조건은 다음과 같다. 시민은 정부의 편견이 반영되지 않은 정보원에 대한 접근을 보장받아야 한다. 가장 기본적인 쟁점에 대해서도 자기의 정치적 권리를 표명할 시민적 권리가 보호되어야 한다. 시민은 정당, 이익집단, 그 밖의 상대적으로 독립된 단체를 만들 권리를 가져야 한다.

넷째, 유권자의 대표자에 대한 통제기능의 상실이다. 현대의 대중화된 민주주의 사회에서 선거참여는 국민이 그 주권에 의해서 대표자를 통제할 수 있는 가장 효과적이고 최상의 방법이라고 할 수 있다. 하지만 무투표당선은 이러한 통제의 장을 상실하게 한다. 선거가 없으면 사전 통제(정책평가)뿐만 아니라, 사후 통제(업적평가)도 작동되지 않는다. 선거를 통한 민주주의의 전개가 절단되는 것이다.

다섯째, 유권자의 선거에 대한 무관심을 조장할 수 있다. 유권자의 선거참여에 관한 기존의 연구에 의하면, 후보자 간의 경쟁도는 유권자의 선거참여에 큰 영향을 미친다. 유권자는 정수보다 많은 입후보자가 있고, 경쟁률이 높은 선거일수록 투표장에 갈 확률이 높고, 경쟁이 낮은 선거가 될수록 기권하는 경향이 있다. 무투표당선은 선거의 경쟁 자체를 없애는 요인이 되기 때문에, 유권자의 선거에 대한 관심을 낮추는 요인이 된다. 다음 선거에서 정수 이상의 후보자가 입후보하여 선거를 실시하게 되어도, 이전 선거에서 무관심해진 유권자는 선거에 참여할 의욕이 낮아질 수밖에 없다. 그리고 무투표당선에 의해 특정 후보자들이 계속 당선될 때, 유권자의 선거에 대한 무관심은 한층 커져갈 수밖에 없다. 더욱이 유권자가 누가 입후보했는지도 모르는 가운데 대표가 선출되는 것은 선거에 대한 흥미와 관심을 저해하게 되는 요인이 되기도 한다.

여섯째, 당선자의 자질 저하를 가져올 우려가 있다. 경제학자인 슐페터는 “선거를 후보자들이 유권자의 지지를 얻기 위해서 경쟁하는 시장(political market)으로 이해”하면서, “경쟁적 선거의 실시와 그 제도적 보장이 민주주의의 중요한 요소”라고 주장하였다. 그리고 이러한 “경쟁에 의해 선출된 후보자는 상대적으로 우수한 후보가 될 가능성이 높다”고 주장한다(조지프 슐페터 2011, 479-485). 무투표당선은 경쟁적인 선거 자체를 불가능하게 한다. 그 결과 경쟁적인 선거에 의해 보다 유능한 후보자를 뽑는다는 민주주의의 전제도 성립하기가 어렵게 된다.

또한 후보자 측으로부터 보면, 무투표당선은 선거전의 수고를 덜게 하는 특징을 가진다. 무투표당선이 결정되면 후보자들이 유권자에게 평가를 받는 기회를 생략시킴으로써, 후보자들은 자연스럽게 정책을 고안하고 세련되게 할 필요성을 느끼지 않게 된다. 이 역시 정치가의 자질을 저하시키는 요인이 된다.

일곱째, 지방자치와 관련된 문제점이다. 지방자치의 실시는 주민의 생생한 목소리를 직접적으로 행정에 반영시킨다는 목적을 가진다. 이른바 풀뿌리 민주주의(grass-roots democracy)의 실현이다. 그런데 무투표로 당선이 되면, 주민과 대표자의 관계가 단절됨으로써 정책결정 및 정책집행에 지역의 민의를 제대로 반영할 수 없게 된다. 이러한 점은 국정에 있어서도 기본적으로 나타나

는 문제점이지만, 지방자치의 이념에 비춰봤을 때 더욱 큰 문제점이라고 하지 않을 수 없다.

나. 대표자의 책임성 저하

현대 간접민주주의에서는 주인(principal)인 국민은 자신의 이익을 직접 실현하는 것이 아니고, 대리인(agency)인 대표자를 선출해서 그 실현을 위임하는 형식을 취한다. 따라서 대표자는 국민들의 이익 실현을 위해 노력하지 않으면 안 된다. 하지만 현대사회에서는 주인보다는 대리인 자신의 이익을 우선시하는 일이 종종 벌어진다. 이른바 ‘에이전시 슬랙(agency slack)’ 현상이다. 이와 같은 현상이 발생하는 이유는 국민이 정치가를 감시하는 수단으로서의 선거가 충분히 기능하지 않기 때문이다. 일반적으로 선거는 몇 년 만에 한 번씩 치러지며, 선거과정을 통해 후보자는 수많은 정책상의 문제들에 관해서 상세히 의견표명을 하는 것도 어렵다. 대표자는 이러한 선거의 특성을 이용해서 사적 이익에 기여하는 부적절한 정책을 실현하려는 유혹에 빠지기도 한다. 정상적으로 선거가 치러져도 이러한 문제점이 등장하는데, 더구나 무투표당선이 된다면, 대표자의 주인에 대한 책임성은 더욱 낮아질 수밖에 없다.

실제 미국 주의회를 대상으로 실시한 연구에 의하면, 무투표로 당선된 의원들은 선거로 선출된 의원들에 비해, 기명투표나 의원입법 제안 등의 의회활동을 충실히 하지 않고 있음이 밝혀졌다(Konisky and Ueda 2011, 199-229). 또한 경쟁적이지 않은 선거는 경제성장률 등의 경제적 업적에까지 부정적 영향을 끼친다는 연구결과도 있다(Besley 2010, 1,329-1,352).

제3절 선행연구 검토

한국에서 무투표당선에 관한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 그 근본적인 이유는 국회의원선거는 물론 지방선거에서도 무투표로 당선되는 사례가 그다지 많지 않기 때문이다. 국회의원선거에서 2000년대 이후에는 2016년 제20대 총선에서 1건이 있었으며, 가장 최근의 지방선거인 제7회 동시지방선거에서는 전체 당선자 3,994명 가운데 85명(2.1%)이 무투표로 당선되었을 뿐이다¹³⁾. 단체장 가운데는 한 명도 없고, 모두 기초 및 광역의원들 가운데서 무투표당선자가 나왔다. 그렇기 때문에 무투표당선은 사회적 이슈로도 등장하지 않아 왔고, 연구자들의 관심도 거의 끌지 못했다.

13) 제7회 동시지방선거에서 선출된 집행부와 의회의 내역을 보면, 광역 단체장 17명, 광역의원 824명, 기초단체장 226명, 기초의원 2,927명이다. 이 가운데 무투표로 당선된 사람은 광역의원 50명, 기초의원 30명이다.

지금까지 한국의 무투표당선에 관한 연구동향을 보면, 무투표당선 현상을 분석한 정치학적 시각의 연구는 전혀 발견할 수 없다. 다만 한국의 무투표당선 제도의 법적 문제점을 지적한 법학 분야의 연구는 몇 편 존재한다. 이들 연구를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 표명환(2016)은 우리나라 헌법이 주권자인 국민의 의사를 대표기관에 의하여 실현하는 대의제를 근간으로 하고 있으면서도, 공직선거법에서 국회의 원선거 무투표당선을 허용하고 있는 것은 헌법과 조화되지 않는다고 주장한다. 즉 헌법에서 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의한 국회의원 선출, 그리고 공직선거법이 선거의 방법으로 기표에 의한 투표를 규정하고 있는 점 등을 들어 무투표 당선인 결정은 입법자의 자유영역이라고 할 수 없고, 국민주권의 원리 및 대의제에 조화되지 않는 것으로 폐지되어야 한다고 주장한다. 공직선거법의 개정방향으로는 입후보자 수가 1명인 경우에도 찬반투표를 실시할 것을 제안한다.

김래영(2018(a))은 국회의원 비례대표선거와 지방의회의원 비례대표선거에서 무투표당선을 허용한 것의 불법성 및 모든 무투표당선에 대해 선거운동을 금지한 조항의 문제점에 관해서 논의한다. 먼저 현행 공직선거법은 유효투표 총수의 100분의 3 혹은 100분의 5 이상의 득표를 비례대표 의석배분의 최저조건으로 설정하고 있다. 그럼에도 불구하고 국회의원선거 및 지방의회 의원선거의 비례대표선거에서 후보자가 정수를 초과하지 않을 때 무투표당선을 인정하는 것은 위 규정에 정면으로 반한다. 나아가 이는 국민의 선거권을 침해하고 국민의 주권에 위반되는 위헌적 공권력 행사라고 주장한다. 한편 공직선거법은 무투표당선의 사유 중 후보자 등록 마감 후의 사망, 사퇴, 결격으로 인한 경우에만 선거운동의 제한·중지 규정이 적용된다고 명시하고 있다. 후보자 등록 마감 시에 후보자가 1인이거나 의원정수를 초과하지 않아 무투표 당선되는 경우에는 선거운동이 제한되지 않는다. 따라서 모든 무투표당선의 경우에 선거운동을 금지하는 것은 명백한 헌법위반이라고 주장하고 있다.

김래영(2018(b))은 동시지방선거와 관련해서 제기되어 온 문제들인 사전투표와 선거운동 기간, 비례대표제 폐지, 국회 내 의석수를 기준으로 한 전국적 통일기호 부여, 무투표 당선자의 선거운동 금지 등에 대해서 의견을 제시한다. 그 중에서 무투표당선이 된 경우에 일체의 선거운동을 금지한 것은 위헌이라고 주장한다. 즉 공직선거법 제275조는 후보자 등록 후 사퇴, 사망, 등록무효된 경우에 무투표 당선된 때만을 규정하고 있어, 후보자 등록 시부터 정수 미달로 무투표 당선된 경우에는 그 적용이 없다. 따라서 후발적 사유로 의원 정수에 미달된 때에만 선거운동 제한·중지 규정이 적용된다고 보아야 한다. 그

러나 이 경우에도 유권자의 알 권리나 후보자 혹은 무투표 당선자의 선거운동의 자유는 여전히 보호되어야 하므로, 이를 침해하는 선거운동 제한·중지 규정은 폐지되어야 한다고 주장한다.

무투표당선과 관련된 한국에서의 기존연구는 헌법과 관련해서 무투표당선제도 자체의 부당성을 지적하는 것과 무투표로 당선된 자에 대해 선거운동을 금지한 것에 대한 이의제기로 정리할 수 있다. 이처럼 지금까지의 무투표당선에 대한 연구는 법적·제도적 측면에 치중한 연구경향을 보였고, 무투표당선의 실태에 입각해서 그 원인을 면밀히 밝혀보려는 실증적이며 동태적인 연구로는 나아가지 못하고 있음을 알 수 있다.

한국에서 무투표당선에 대한 관심이 사회적·학문적으로 높지 않은 상황이므로, 일본 지방선거의 무투표당선에 대해서도 한국 학계에서는 전혀 관심을 보이지 않고 있다. 다만 언론 등에서 일본선거의 특이한 사례로서 무투표당선의 현황과 원인을 르뽀식으로 소개하는 정도에 머물고 있다.

일본 국내에서도 무투표당선이 지방선거의 큰 문제점이 되고 있음에도 불구하고, 무투표당선에 대한 연구는 그다지 활발하다고는 할 수 없다. 지금까지 무투표당선에 대한 일본에서의 연구는 크게 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 선거가 끝나고 난 뒤, 지방자치 또는 지방선거 관련 잡지에서 지방선거 결과를 분석하면서, 그 선거의 특징의 하나로서 무투표당선의 현황을 정리하고 원인을 밝혀보는 것이다(佐藤仁志 2015 ; 小谷克志 2015 ; 河村和徳 2018 ; 笠置隆範 2019 ; 中島学 2019 ; 中川内克行·井上明彦 2019). 이러한 연구에서는 이전 선거와의 비교적 시점에서 가능한 현황을 상세히 설명하고, 무투표당선의 지역적, 단체 규모별 특징을 밝혀보려는 데 중점을 두었다. 이들 연구에 대한 독자들도 전문 연구자라기보다는 지방자치 관련 종사자와 일반인들이기 때문에, 연구방식은 매우 서술적이며, 나열적이라고 할 수 있다.

두 번째 측면의 연구는 전문 연구자들에 의해 학술지에 실린 연구들을 들 수 있다. 이들 연구에서는 무투표당선이 대거 발생하게 되는 원인에 관해 주로 초점을 맞추고 있다. 대표적인 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

이 분야의 선구적인 연구로는 구레 요시카즈(久禮義一 1992)의 연구를 들 수 있다. 그는 제12회 통일지방선거의 결과로부터 무투표당선의 원인을 고찰하고 있다. 특히 도도부현의회 선거에서 무투표당선이 많았던 원인을 첫째, 민주·공산·민사·사회연합당이 후보자를 이전 선거보다 대폭 줄였던 점, 둘째, 도도부현의회 선거에서 정수 1인 선거구가 많았던 점, 셋째, 주민의 지방선거에 대한 관심이 낮았던 점 등 세 가지를 들고 있다. 하지만 그는 원인 규명과

관련해서 데이터를 평면적으로 비교 분석한 가운데 결론을 내렸다는 점에서 아쉬움이 남는다.

이시카미 야스쿠니(石上泰州 2003)는 제15회 통일방선거의 무투표당선 동향에 대해 검토하고 있다. 도도부현선거에서 공산당이 후보자를 적극적으로 내세운 곳에서는 무투표당선이 감소하였고, 반대로 후보자를 적게 낸 곳에서는 무투표당선이 증가하는 경향이 있음을 밝히고 있다. 또한 위의 연구와 마찬가지로 도도부현의회 선거의 무투표당선은 의원 정수에도 영향을 받고 있음을 명확히 하고 있다. 선거구의 정수가 적을수록 무투표당선이 나올 빈도는 높고, 정수가 많아질수록 무투표당선의 빈도는 낮아진다고 주장한다.

위의 두 연구는 무투표당선의 원인을 정당의 공천 여부, 선거구별 정수 등 기존에는 그다지 관심을 두지 않던 부분에까지 폭을 넓혀 연구했다는 점에서 이 분야의 연구에 적지 않은 기여를 하고 있다. 하지만 이들 연구는 인과관계적 설명을 정량적으로 시도하기보다는, 선거결과 데이터를 정성적으로 분석하여 그 특징을 제시하는 데 그치고 있다. 또한 이들 연구는 지방선거의 여러 종류 가운데서도 도도부현의회 선거에만 관심을 두고 있다. 일본 지방의회 선거에서 정당이 후보자 공천에 관여를 하고, 또한 한 지역 내에 다수의 선거구를 두고 있는 선거는 도도부현의회 선거가 거의 유일하다. 이러한 점이 있기 때문에 위의 연구들에서 무투표당선의 주요 요인으로서 정당, 선거구 요인을 지적할 수 있는 것이다.

한편 이들 연구에서는 무투표당선의 원인에 대해서만 관심을 기울이고 있고, 무투표당선을 줄이기 위한 대책에 대해서는 논의를 하지 않고 있다. 무투표당선을 감소시키기 위한 방안을 제시한 대표적 연구는 스이즈 사에코(水津佐英子 2017)를 들 수 있다. 이 연구에서는 2015년 지방선거의 도도부현의회 선거와 정촌의회 선거에 대한 실증분석을 통해서 무투표당선의 원인을 밝히고 그에 입각해서 선거의 경쟁률을 높이기 위한 정책제언을 다섯 개 내놓고 있다. 첫째, 샐러리맨이 적극적으로 입후보할 수 있도록 입후보 및 검직과 관련된 법정비. 둘째, 의회의 야간·휴일 개최 촉진. 셋째, 새로운 의원보수제도의 도입. 넷째, 피선거권 연령의 인하. 다섯째, 선거공탁금 제도의 폐지. 하지만 이 연구에서 제시되고 있는 제언들은 기존의 정부 보고서 등에서 모두 다루고 있는 것이며, 각 지역에서 입후보를 촉진하기 위해 독자적으로 시행하고 있는 제도들에 대한 검토가 없는 점은 아쉽다.

무투표당선에 관한 기존연구들의 문제점에 입각해서, 본 연구는 일본 지방선거에서 무투표당선이 발생하는 원인을 실증적 연구를 통해 인과적 측면에서 규명하려고 한다. 선행연구 가운데 실증적 분석을 한 대표적 연구는 고바야시

히데다카(小林秀高 2015), 스미 에이지(鷺見英司 2017), 즈키야마 히로키(築山宏樹 2019)를 들 수 있다.

고바야시 히데다카는 제15, 16, 17회 통일지방선거의 기초단체 선거를 대상으로 분석을 하고 있다. 그가 세운 가설은 첫째, 인구변동이 클수록 무투표당선의 가능성은 높아지고, 둘째 제1차 산업 종사자 비율이 높을수록 무투표당선의 가능성은 낮아진다는 것이다. 인구변동의 크기는 시민사회가 얼마나 강력한가를 측정하는 지표로서 이용되고 있다. 인구가 감소하면 구성원의 연대의식이 약해지므로, 시민사회를 약화시키게 된다. 인구 증가도 거주민과 신주민 사이에 적절한 의사소통이 이루어지지 않을 때에는 시민사회를 약화시키는 요인으로 작용한다. 또한 시정촌의원의 직업으로서 가장 많은 것이 농업이므로, 제1차 산업 종사자 비율이 높은 지역은 무투표당선이 될 가능성이 낮아진다고 가설을 세운다.

분석 결과, 가설 첫 번째에 대해서는 시구의회, 정촌의회, 시구장 선거를 대상으로 한 분석에서 유의한 결과를 얻었다. 인구 증가 및 감소에 상관없이, 인구 변동율이 높은 지역일수록 무투표당선이 많아졌다. 두 번째 가설은 정촌장, 정촌의회를 대상으로 한 분석에서는 가설과 역의 결과가 나타났다. 제1차 산업 비율이 높은 지역일수록 무투표당선이 많아졌다. 그 외 시구의회, 정촌의회, 시구장 선거에서는 인구 밀도가 낮은 지역일수록 무투표당선이 많아지고 있음을 확인하고 있다.

스미 에이지는 시구장 선거의 무투표당선을 분석하고 있다. 그가 가설로 삼은 것은 다음과 같다. 첫째, 후보자가 복수의 정당으로부터 지지를 받을 경우, 정치적 경쟁이 약화되어 무투표당선의 발생확률이 높아진다. 둘째, 다선일수록 무투표당선의 발생확률이 높아진다. 셋째, 높은 무투표당선 비율이 계속된 도도부현일수록 지역 내 자치단체의 무투표당선 발생 가능성은 높아진다. 넷째, 시정촌 합병은 자치단체 내의 정치적 경쟁을 높이는 요인이 되기 때문에, 합병 후는 무투표당선 비율이 낮아진다.

분석 결과, 복수의 정당지지 요인은 무투표당선에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 재선 회수 두 번째부터 네 번째까지의 현직이 출마했을 때는, 신인이 출마했을 때보다 무투표당선의 발생비율이 높았지만, 다섯 번째 이후는 유의미한 영향을 미치지 않았다. 과거의 선거에 있어 무투표당선 비율이 높은 도도부현일수록 각 도도부현 내 시구 전체의 무투표당선 발생확률도 높았다. 마지막으로 합병 자치단체는 합병 이후 첫 번째 선거에서는 무투표당선 비율이 낮아졌지만, 두 번째 이후의 선거에서는 무투표당선 비율이 오히려 높아졌다. 그 외 이전 선거가 무투표당선이었을 경우와 자치단체의 인구규모가

작을수록 무투표당선의 가능성은 높아지는 것으로 나타났다.

즈키야마 히로키는 시정촌의회를 대상으로 연구를 하였다. 그의 가설은 첫째, 의원보수가 낮은 의회의 선거는 무투표당선 발생확률이 높아진다는 것이다. 시정촌의회 의원들은 관혼상제나 지역행사에 대한 참가 등 선거구 활동에 적지 않은 비용을 지출해야 하는데, 보수수준이 낮을 경우 입후보하기가 쉽지 않다. 특히 젊은 세대가 의원직을 전업으로서 유지하기는 더욱 어려워진다. 둘째, 단체장 선거와 함께 실시되는 의회선거는 무투표당선 발생확률이 낮아진다는 것이다. 동시선거가 치러질 경우, 단체장은 협력적인 의원을 증가시킬 목적으로 자신을 지지하는 후보의 출마를 적극적으로 추진하게 된다. 의원 측도 단체장 지지에 편승해서 당선을 얻으려는 세력이나, 반대로 단체장에 반발해서 대립후보의 옹립을 시도하려는 세력이 출마를 서두르게 된다.

분석 결과, 가설 첫 번째와 두 번째 모두 시의회를 대상으로 한 분석에서는 통계적으로 유의미한 결과를 얻을 수 없었지만, 정촌의회 및 시정촌의회를 대상으로 한 분석에 있어서는 유의미한 결과를 얻었다. 그 외에 확인된 것으로서, 시의회에 있어서는 인구규모가 적을수록, 정촌의회에 대해서는 제3차 산업 취업자 비율이 높을수록 무투표당선 발생확률은 높게 나왔다. 또한 시의회에 있어서는 중의원 혹은 참의원 의원선거와 동시선거의 경우 무투표당선 비율이 낮아지는 것으로 나타났다.

이상 살펴본 연구들은 변수설정의 과정이나 통계분석 기법 등에 있어 무투표당선의 실증연구에 관한 좋은 사례가 되고 있다. 다만 한 가지 아쉬운 점은 각 연구들이 무투표당선이 많이 발생하는 선거들 가운데 일부 선거만을 대상으로 분석함으로써, 무투표당선의 실태에 관한 전체상을 정립하기에는 부족한 점이 있었다는 것이다.

본 연구에서는 가장 최근의 통일지방선거인 제19회를 대상으로 무투표당선이 발생하는 원인을 밝혀보고자 한다. 분석을 위한 변수는 앞에서의 연구들을 참조하지만, 무엇보다 자료의 입수 가능성을 고려하여 설정할 것이다. 그리고 분석대상 선거도 뒤에서 언급하는 바와 같이 무투표당선이 많이 발생하는 도도부현의회 의원선거, 시장 선거, 정촌 장선거, 정촌의회 의원선거에까지 범위를 확대하려고 한다. 그리고 이러한 실증연구에 입각해서 무투표당선을 줄이기 위한 방안에 대해서도 논할 것이다. 구체적인 대책에 관해서는 기존의 연구에서 논의되어 왔던 것은 물론 각 자치단체에서 독자적으로 시행하고 있는 입후보 촉진책에 대해서도 살펴볼 것이다.

제3장 제19회 통일지방선거의 무투표당선 분석

제1절 제19회 통일지방선거 무투표당선 현황

1. 무투표당선 실태

1) 선거별 무투표당선 상황

먼저 제19회 통일지방선거에 있어서 무투표당선의 전체적인 동향에 대해서 살펴보기로 한다. <표3-1>은 제19회 통일지방선거에서 실시된 각종 선거의 무투표당선 상황을 제시한 것이다. 이번 통일지방선거에서는 총 15,268명이 선출되었는데, 그 중 1,898명이 무투표로 당선되었다. 무투표로 당선된 비율은 12.4%이다. <표3-2>에서 보는 것처럼, 지난 제18회 통일지방선거에 비해 전체 무투표당선자 수는 124명 증가하였고, 무투표당선 비율은 1.0% 상승하였다.

제2장에서 언급한 것처럼 단체장은 해당 지역 전체를 선거구로 해서 당선자를 결정하지만, 지방의회 선거의 경우, 도도부현의회 의원선거와 지정시의회 의원선거에서는 지역 내에서 복수의 선거구를 설정해서 의원을 선출한다. 반면 시의회 의원선거, 구의회 의원선거, 그리고 정촌의회 의원선거는 지역 전체를 하나의 선거구로 해서 해당 정수를 선출한다. <표3-1>로부터 제19회 통일지방선거의 각종 지방의회 의원선거에서 후보자 수가 정수를 넘지 않아 무투표로 당선된 선거구 수를 보면, 전체 1,794개 선거구 가운데 482개 선거구에서 투표를 실시하지 않고, 출마자 모두가 당선이 되었다. 무투표당선 선거구 비율은 26.9%나 되었다. 전체 선거구 가운데 네 개 중의 하나는 무투표로 당선이 결정되었다. 이를 제18회 선거와 비교하면, 무투표로 당선된 선거구 수는 55개가 증가하였고, 무투표당선 선거구 비율은 3.3%나 상승하였다.

일본 지방선거에서 무투표당선 현상은 최근에 들어 갑자기 발생한 것은 아니다. 이전부터 무투표당선은 지방선거에서 적지 않게 볼 수 있었다. 이를 해결하기 위해 사회 정치적으로 다양한 노력도 기울여져 왔다. 하지만 최근 들어 그러한 경향은 더욱 강화되고 있고(<그림3-1> 참조), 위에서 본 것처럼 전체 정수에 대해 10% 이상이나 차지하게 되었다.

제19대 통일지방선거의 각 선거별 무투표당선 실태를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 47개 도도부현 가운데 이번 통일지방선거에서 지사선거가 실시된 지역은 11개가 있었다. 하지만 무투표로 당선된 곳은 한 곳도 없었다. 제18회

<표3-1> 제19회 통일지방선거 무투표당선 상황

	무투표당선 수			무투표당선 선거구 수		
	정수	무투표 당선 수	무투표 당선율	선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율
도도부현지사	11	0	0			
도도부현의회	2,277	612	26.9	945	371	39.3
지정시시장	6	0	0			
지정시의회	1,012	34	3.4	160	7	4.4
시장	86	27	31.4			
시의회	6,726	182	2.7	294	11	3.7
구장	11	0	0			
구의회	785	0	0	20	0	0
정촌장	121	55	45.5			
정촌의회	4,233	988	23.3	375	93	24.8
합계	15,268	1,898	12.4	1,794	482	26.9

출처) 中島学 2019, 6 ; 笠置隆範 2019, 4를 참고로 필자가 작성.

주) 무투표당선율 및 무투표당선 선거구 비율 단위는 %.

<표3-2> 제18회 통일지방선거 무투표당선 상황

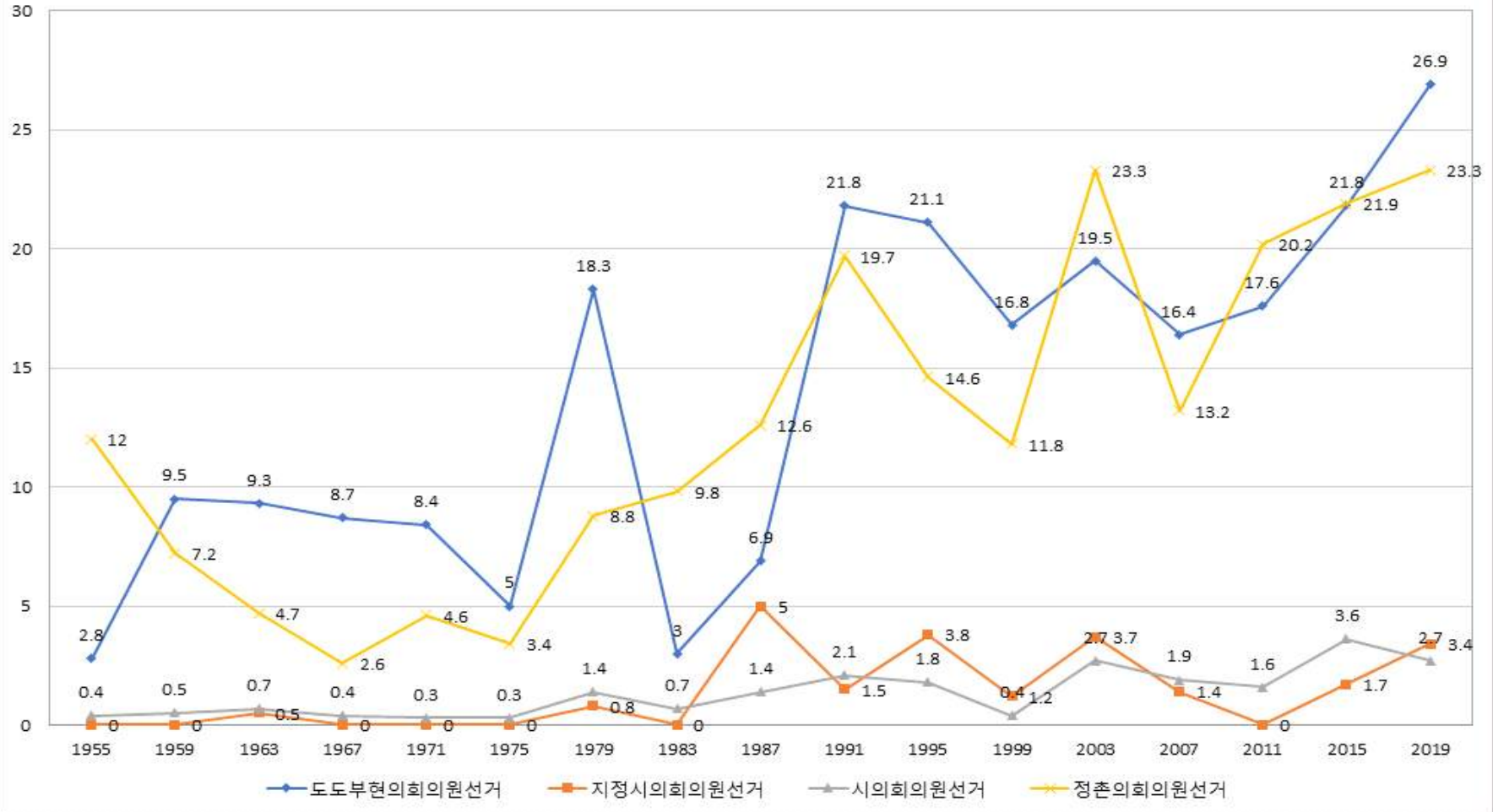
	무투표당선 수			무투표당선 선거구 수		
	정수	무투표 당선 수	무투표 당선율	선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율
도도부현지사	10	0	0			
도도부현의회	2,284	501	21.9	960	321	33.4
지정시시장	5	0	0			
지정시의회	1,022	17	1.7	160	2	1.3
시장	89	27	30.3			
시의회	6,865	246	3.6	296	15	5.1
구장	11	0	0			
구의회	817	0	0	21	0	0
정촌장	122	53	43.4			
정촌의회	4,269	930	21.8	373	89	23.9
합계	15,494	1,774	11.4	1,810	427	23.6

출처) 中島学 2019, 6 ; 笠置隆範 2019, 4를 참고로 필자가 작성.

주) 1) 무투표당선율 및 무투표당선 선거구 비율 단위는 %.

2) 제18회 선거에서 홋카이도 다테시(伊達市)는 전국에서 유일하게 의원선거에서 2개의 선거구를 두었다. 따라서 제18회에서 선거가 실시된 시의 수는 295개인데, 선거구 수는 296개가 된다. 제19회 선거에서는 다테시도 복수의 선거구를 폐지하였다.

<그림3-1> 역대 통일지방선거의 의회의원 무투표 당선 추이



출처) 中島学 2019, 7. 주) 단위는 %.

선거에서는 10곳에서 실시되었는데, 역시 무투표당선은 하나도 나타나지 않았다. 도도부현 지사선거에 주민직선제가 도입된 1947년부터 현재까지 70여 년간 무투표로 당선된 사례는 모두 20건이 있었다. 도도부현 지사는 우리나라의 광역자치단체장에 해당하는 자리로서 정치적 비중도 꽤 높은 편이다. 따라서 그 선거전은 언론의 집중적인 조명을 받으며, 더욱이 각 정당들이 적극적으로 공천에 참여하기 때문에 무투표로 당선되는 경우는 그다지 흔한 사례라고는 할 수 없다.

도도부현의회 의원선거를 보면, 제19회는 개선 정수 2,277명 가운데, 무투표로 당선된 사람은 612명이었다. 무투표당선 비율은 26.9%에 이른다. 제18회에 비해서는 무투표당선 수에 있어 111명, 무투표당선 비율에 있어서는 5.0% 각각 증가하였다. 무투표로 당선된 선거구 수를 보면, 전체 945개 가운데 371개 선거구가 입후보자 수가 정수를 넘지 못하여 무투표당선이 되었다. 전체 선거구 가운데 약 4할에 이르는 선거구에서 투표가 실시되지 않고 당선이 결정되었다. 이전 선거에 비해 무투표당선 선거구 수는 50개, 무투표당선 선거구 비율은 5.9% 각각 증가하였다.

<표3-3>은 역대 통일지방선거에 있어 도도부현의회 선거의 무투표당선 추이를 나타내고 있다. 이 표로부터 도도부현의회 의원선거에서 과거에도 적지 않은 무투표당선자가 나왔음을 알 수 있다. 그런데 무투표당선이 전반적으로 늘어나고는 있었지만, 제18회까지는 무투표당선 수가 많을 때도 500명 대 중후반, 비율은 대략 20% 전후를 보이고 있었다. 하지만 이번 제19회 선거에서는 대폭 늘어나 처음으로 무투표당선자 수가 600명 대를 넘어섰으며, 그 비율도 20%대 중반을 넘었다.

더욱이 <표3-3>을 보면, 개선 정수는 1999년 이후 지속적으로 줄어들고 있음을 알 수 있다¹⁴⁾. 반면 무투표당선자 수는 기본적으로 늘어나는 추세에 있다. 1999년 제14회 선거부터 2019년 제19회 선거 사이의 20년간을 비교해 보면, 개선 정수는 327명이나 감소하였는데, 무투표당선자 수는 오히려 164명 증가하였다. 무투표당선 비율은 이 기간 동안 10.1%나 상승하고 있다. 선거 때마다 개선 정수를 줄여나간 가장 큰 이유는 무투표당선의 발생을 억제하려는 데 있었다. 선출될 정수는 줄어드는데, 반대로 무투표로 당선되는 수는 대폭 늘어나는 것에 일본 지방선거의 심각한 문제점을 발견할 수 있다.

<표3-3>에서 보는 것처럼 제19회 선거는 무투표당선 선거구 수에 있어서도

14) 제16회 선거에 비해 제17회 선거에서 개선 정수가 일거에 214명이나 줄어든 것은, 각 도도부현의회에서의 정수 삭감 외에, 2011년 3월에 발생한 '동일본 대지진'으로 인해 지진 피해가 컸던 4개현(岩手県, 宮城県, 福島県, 茨城県)에서, 그 해 4월에 예정되어 있던 제17회 통일지방선거를 함께 치루지 못하고, 선거를 10월로 연기하였기 때문이다.

<표3-3> 역대 통일지방선거에 있어 도도부현의회 선거의 무투표당선 추이

선거 회수 (연도)	개선 정수	무투표당선 수	무투표당선 비율	개선 선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율
제19회 (2019년)	2,277	612	26.9	945	371	39.3
제18회 (2015년)	2,284	501	21.9	960	321	33.4
제17회 (2011년)	2,330	410	17.6	987	263	26.6
제16회 (2007년)	2,544	416	16.4	1,064	265	24.9
제15회 (2003년)	2,634	513	19.5	1,162	364	31.3
제14회 (1999년)	2,669	448	16.8	1,112	308	27.7
제13회 (1995년)	2,607	550	21.1	1,110	351	31.6
제12회 (1991년)	2,693	587	21.8	1,148	379	33.0
제11회 (1987년)	2,670	183	6.9	1,145	131	11.4
제10회 (1983년)	2,660	80	3.0	1,228	48	3.9
제9회 (1979년)	2,645	485	18.3	1,128	340	30.1

출처) 石上泰州 2020, 120.

주) 무투표당선 비율 및 무투표당선 선거구 비율의 단위는 %.

역대 두 번째로 많았고, 무투표당선 선거구 비율에 있어서는 역대 통일지방선거 가운데 최고를 기록하였다. 도도부현의회 선거에서 무투표당선이 많이 나오게 된 원인에 대해서는, 무투표당선이 많이 발생한 다른 선거와 함께, 제3절에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

제19회 통일지방선거의 지정시 시장선거는 전체 20개 가운데 6곳에서 실시되었고, 무투표로 당선된 곳은 한 곳도 없었다. 지난번 선거에서도 실시된 5곳 모두 투표를 실시하여 당선자를 결정하였다. 역대 지정시 선거에서 무투표로 당선된 사례는 2011년 제17회 통일지방선거에서 하마마쓰시(浜松市) 시장선거가 유일하였다. 지정시 시장은 대도시의 시장이기 때문에, 그 정치적 위상은 상당한 수준에 있다고 할 수 있다. 따라서 지사선거와 마찬가지로 지정시 시장 선거에도 각 정당들이 적극적으로 참여하고 있으며, 그러한 이유로 인해 무투표당선이 좀처럼 나오지 않고 있다.

17개 지정시에서 실시된 의회 의원선거에서도 무투표당선은 거의 찾아볼 수 없다. 제19회에서는 무투표로 당선된 사람이 전체 1,012명 가운데 34명(3.4%)에 머물렀다. 무투표당선 선거구도 전체 160개 가운데 7개(4.4%)뿐이었다. 하

지만 이번 지정시의회 선거의 무투표당선 상황은 제18회의 그것보다는 일정 부분 악화한 것임을 알 수 있다. 제18회에서는 무투표로 당선된 사람은 17명(1.7%), 무투표당선 선거구는 2개(1.3%)에 지나지 않았다. 제19회는 제18회에 비해 무투표당선 수에 있어서 17명, 무투표당선 선거구는 5개가 각각 증가하였다¹⁵⁾.

지정시의회 의원선거에서 무투표당선이 거의 나오지 않는 이유는 정당들이 적극적으로 참여하고 있는 점 외에, 선거구를 대선거구로 하고 있는 것을 들 수 있다. 지정시는 대도시이기 때문에 내부에 행정구를 두고 있는데, 선거구는 행정구를 단위로 해서 설정하고 있다. 따라서 각 선거구는 대부분 10명 이상을 뽑는 대선거구제가 채택되고 있다. 소선거구제에 비해 대선거구제에서는, 일반적으로 당선이 상대적으로 수월할 것이라는 인상을 주기 때문에, 소수 정파 혹은 무소속 후보들의 입후보를 촉진하는 측면이 있다.

일반시의 시장선거에서는 <표3-1>에서 보는 것처럼 상당한 비율로 무투표당선이 이루어지고 있다. 제19회에서는 실시된 86곳 가운데 27곳에서 무투표당선이 나왔다. 3할 이상의 시장선거에서 무투표당선이 이루어지고 있다. 제18회에서는 선거 대상 89곳 가운데 27곳(30.3%)에서 무투표당선이 나왔다. 무투표당선 비율은 제19대가 18대에 비해 1.1% 상승하였다.

시의회 의원선거에서는 시장선거와는 반대로 무투표당선이 거의 나오지 않고 있다. 전체 정수 6,726명 가운데 182명만이 무투표로 당선되었다. 무투표당선 비율은 2.7%이며, 무투표당선은 예외적 현상임을 알 수 있다. 무투표당선이 나온 지역도 전체 294개 선거구 가운데 11곳(3.7%)에 지나지 않았다. 제18회에서도 무투표당선자가 246명(3.6%)이었으며, 무투표당선 선거구도 15개(5.1%)에 머물렀다. 제18회와 비교할 때 제19회의 시의회 의원선거는, 도도부현의회 및 지정시의회 의원선거와는 달리, 무투표당선자 수 및 선거구 수 모두 감소하고 있다.

시의회 의원선거도 시 전체를 하나의 선거구로 해서 선거가 실시된다. 시 가운데서도 특별한 경우에는 인구 5만이 안 되는 경우도 있지만, 대부분의 시는 인구 규모가 5만~50만 사이에 있다. 따라서 시의회 의원선거의 선거구제는 한 선거구에서 다수의 의원 수를 선출하는 대선거구제가 된다. 그 중에는 초대형 선거구도 적지 않다. <표3-4>에서 보는 것처럼 인구 62만 명의 후나바시(船橋市)의회 의원선거의 정수는 50명이었고, 인구 57만의 카와구치시(川口市)의 정수는 42명이다. 제19회 통일지방선거의 후나바시의회 선거에서 마지막 50등

15) 도쿄를 제외한 가장 많은 인구를 보유하고 있는 요코하마시(横浜市)의 의회 의원선거에서도 무투표당선자가 나왔다. 무투표당선이 나온 요코하마시 가나가와구(神奈川区) 선거구에서는 정원 5명에 5명만 입후보하였다. 요코하마시에서는 전후 최초의 무투표당선 사례이다.

<표3-4> 대규모 시의 의회 의원선거에 있어 정수 및 후보자 수

시	도도부현	인구 수	정수	후보자 수	경쟁율
船橋市	千葉県	622,890	50	60	1.20
川口市	埼玉県	578,112	42	58	1.38
八王子市	東京都	577,513	40	50	1.25
姫路市	兵庫県	535,664	47	57	1.21
宇都宮市	栃木県	518,594	45	57	1.27
市川市	千葉県	481,732	42	56	1.33
金沢市	石川県	465,699	38	43	1.13
長崎市	長崎県	429,508	40	45	1.13
藤沢市	神奈川県	423,894	36	49	1.36
高松市	香川県	420,748	40	48	1.20
豊田市	愛知県	412,542	45	50	1.11
岐阜市	岐阜県	406,735	38	52	1.37
宮崎市	宮崎県	401,138	40	56	1.40

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>)를 바탕으로 필자가 작성.

으로 당선된 후보는 2,000표를 얻고도 당선되었고, 카와구치시의회 선거에서 42등으로 당선된 후보는 2,372표를 얻었다. 이처럼 소수의 표만 얻고도 당선되는 상황이라면, 자연스럽게 입후보하려는 사람들은 많아지게 된다. 따라서 시의회 의원선거에서 무투표로 당선되는 경우도, 규모가 작은 시가 아니라면, 거의 찾아볼 수 없게 된다.

제19회 통일지방선거의 구장 및 구의회 의원선거에서는 무투표당선이 전혀 나오지 않았다. 제18회 선거에서도 마찬가지다. 특별구는 도쿄에만 설치되어 있다. 정치의 중심지이고, 정치에 관심이 많은 사람들이 거주하는 수도에서의 선거인만큼, 무투표당선이 나오지 않는 것은 당연한 결과라고 할 수 있다. 더욱이 각 구의회 의원선거에서 선출하는 정수도 상당한 수에 이른다(<표3-5> 참조). 예를 들어 인구 90만의 세타가야구(世田谷区)는 정수가 50명이고, 이를 하나의 선거구에서 선출하게 된다. 이러한 경우 앞에서 시의회 의원선거에 대해서 설명한 초대형 선거구의 효과가 구의회 의원선거에서도 작용하게 된다.

다음으로 정촌장 선거를 살펴보기로 한다. 제19회 선거에서 정촌장 선거는 전국에서 121개 정촌에서 실시되었는데, 그 중에 55곳에서 무투표당선이 나왔다. 무투표당선 비율은 45.5%에 이른다. 제18회 선거에서도 무투표당선자는 53명이었고, 무투표당선 비율은 43.4%이었다. 제19회와 제18회 모두 정촌장

<표3-5> 도쿄도 구의회 의원선거의 정수 및 후보자 수

구	인구수	정수	후보자 수	경쟁률
世田谷区	903,346	50	75	1.50
練馬区	721,722	50	62	1.24
大田区	717,082	50	70	1.4
江戸川区	681,298	44	58	1.32
杉並区	563,997	48	70	1.46
板橋区	561,916	46	56	1.22
江東区	498,109	44	57	1.30
品川区	386,855	40	51	1.28
北区	341,076	40	52	1.30
新宿区	333,560	38	53	1.40
中野区	328,215	42	60	1.43
豊島区	291,167	36	51	1.42
目黒区	277,622	36	51	1.42
黒田区	256,274	32	37	1.16
港区	243,283	34	54	1.59
渋谷区	224,533	34	55	1.62
文京区	219,724	34	44	1.29
荒川区	212,264	32	41	1.28
中央区	141,183	30	44	1.47
千代田区	58,406	25	37	1.48

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>)를 바탕으로 필자가 작성.

선거가 실시된 곳의 거의 반 정도에서는 출마자가 1명뿐이었고, 따라서 투표를 거치지 않고 당선자가 결정되었다. 제19회는 제18회에 비해 무투표당선 수 및 비율에 있어 약간 증가하고 있다.

정촌의회 의원선거에 있어서는 정수 4,233명 가운데 988명이 무투표로 당선되었다. 무투표당선 비율은 23.3%이었다. 제18회도 비슷한 경향을 보여주고 있는데, 무투표당선자 수는 930명이었고, 무투표당선 비율은 21.8%이었다. 정촌의회 의원선거에서는 5명 가운데 1명 이상은 무투표로 당선되고 있음을 알 수 있다. 무투표당선이 발생한 정촌도 대거 나오고 있다. 제19회에서는 선거가 실시된 375개 정촌 가운데 93곳이 무투표 지역이었다. 무투표 지역비율은 24.8%에 이르렀다. 제18회에서도 373개 정촌 가운데 89곳에서 무투표를 실시하였고, 그 비율은 23.9%이었다. 최근의 통일지방선거에서는 4개 정촌 가운데

<표3-6> 제19회 통일지방선거 정촌의회 의원선거의 결원 발생 지역

정촌	도도부현	정수	입후보자 수
厚部町	北海道	11	10
興部町	”	10	9
中札内村	”	8	7
浜中町	”	12	10
辰野町	長野県	14	13
山内町	”	14	13
幸田町	愛知県	16	15
津奈木町	熊本県	10	9

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>)를 바탕으로 필자가 작성.

거의 1개 정촌에서는 선거 없이 의원을 선출하고 있다.

더욱이 <표3-6>에서 보는 것처럼 이번 정촌의회 의원선거의 무투표당선 지역 가운데는 정수를 채우지 못해 결원이 발생한 지역도 8곳이나 되었다. 그 중에 하마나카정(浜中町)은 두 명이 결원되었고, 그 외에는 한 명씩 결원되었다. 제18회에서는 결원이 발생한 정촌이 4곳 나왔다. 도도부현의회 의원선거나 지정시의회 의원선거, 시의회 의원선거에서는 무투표당선 지역이라도 결원이 발생한 곳은 없다. 정촌은 다른 지역에 비해 인구규모가 작고, 고령화가 빠르게 진행되는 지역이므로, 무투표당선에서 나아가 결원이 발생하는 지역도 빠르게 늘어나고 있다¹⁶⁾.

이상으로 제19회 통일지방선거를 중심으로 일본 지방선거의 무투표당선 실태를 살펴봤다. 제19회는 실시 선거별로 약간의 차이는 있지만, 전반적으로 역대 통일지방선거에서 가장 무투표당선이 많이 발생한 선거였음을 알 수 있다. 그리고 통일지방선거의 다양한 선거 가운데서도 무투표당선 발생 빈도가 높았던 것은 도도부현의회 의원선거, 시장선거, 정촌장 선거, 정촌의회 의원선거임을 알 수 있다.

한편 무투표당선이 많이 발생할수록 선거의 경쟁률도 낮아지는 것이 일반적이다. 무투표당선의 증가가 경쟁률의 하락에 미친 영향을 확인하도록 한다.

16) 정촌 선거에서는 장선거와 의회선거 동시에 무투표로 당선이 결정되거나, 연속으로 무투표당선되는 경우도 급격히 늘어나고 있다. 홋카이도 지치부베쓰촌(秩父別村)에서는 장선거와 의회 의원선거 모두 무투표당선이 되었고, 특히 장선거는 12회 연속 무투표당선이었다. 그리고 아이치현(愛知県) 토요네촌(豊根村)과 쿠마모토현(熊本県) 미즈우에촌(水上村)에서도 장선거와 의원선거 모두 무투표당선이 되었다.

2) 선거별 경쟁률

먼저 제19회 통일지방선거의 각 선거별 경쟁률을 살펴보도록 한다. 경쟁률은 후보자 수에 대해 개선 수로 나눈 값이다. <표3-7>은 통일지방선거의 제16회부터 제19회까지 각 선거별 경쟁률을 제시하고 있다. 도도부현 지사선거에 있어서 제19회는 개선 수 11명에 대해서 30명이 입후보하였다. 경쟁률은 2.73배였다. 제18회 선거보다는 증가하였지만, 2007년 이후의 네 번의 선거 가운데서는 두 번째로 낮은 경쟁률을 보이고 있다. 도도부현의회 의원선거에서는 2,277명을 선출하는데 3,062명이 입후보하였다. 경쟁률은 1.34배였다. 직전 선거보다 0.09배 저하하였고, 2007년 이후에는 가장 낮은 경쟁률을 보였다.

지정시 시장선거에서는 제19회의 경우 6곳에서 선거가 실시되었는데, 17명이 입후보하여 2.83배의 경쟁률을 보였다. 네 번의 선거 가운데서는 제16회에 이어 두 번째로 낮은 경쟁률이었다. 단 지정시 시장선거는 선거 실시 자체가 매우 적은 상황이기 때문에, 경쟁률은 선거 때마다 후보자의 수에 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 지정시의회 의원선거에 있어서는 개선 수 1,012명에 대해 1,396명이 입후보하였다. 경쟁률은 1.38배였다. 제18회 선거보다 0.06배 감소하였고, 네 번의 통일지방선거 가운데는 두 번째로 낮은 경쟁률을 보였다.

일반시 시장선거에서는 선거가 실시된 86곳에서 161명이 출마하였다. 경쟁률은 1.87배였는데, 네 번의 선거 가운데 가장 낮았다. 일반시의회 의원선거에서는 개선 수 6,726명에 대해 8,063명이 출마하여 1.20배의 경쟁률을 보였다. 제18회 선거보다는 0.02배 낮아진 결과이고, 이 역시 지난 네 번의 선거 중에서는 가장 낮은 수치이다.

특별구 장선거에서는 11명을 선출하는데 31명이 입후보하였다. 경쟁률은 2.82배로서, 2007년 이후 가장 낮은 경쟁률이었다. 특별구의회 의원선거에 있어서는 785명 선출에 대해 1,078명이 입후보하였고, 1.37배의 경쟁률이었다. 이는 제16회에 이어서 두 번째로 낮은 경쟁률이었다.

정촌 장선거에 있어서는 선거가 실시된 121개 정촌에서 208명이 출마하여 1.72배의 경쟁률을 보였다. 제18회보다는 0.09배 증가하였고, 네 번의 선거 가운데 제17회에 이어 두 번째로 높은 경쟁률이었다. 정촌의회 의원선거에서는 개선 수 4,233명에 대해서 4,775명이 입후보하였다. 경쟁률은 1.13배였고, 제18회와 같은 수준이었다. 네 번의 선거 가운데서는 제18회와 함께 가장 낮았다.

제19회 통일지방선거의 단체장선거를 종합해서 보면, 235명을 선출하는데 447명이 입후보하여 1.90배의 경쟁률이었다. 이는 역대 네 번의 선거 가운데 가장 낮은 경쟁률이었다. 의원선거를 종합하면, 15,033명의 개선 수에 대해서

<표3-7> 역대 통일지방선거 경쟁률

			제16회 (2007년)	제17회 (2011년)	제18회 (2015년)	제19회 (2019년)
도도부현	지사선거	개선 수	13	12	10	11
		후보자 수	44	39	25	30
		경쟁률	3.38	3.25	2.50	2.73
	의회 의원선거	개선 수	2,544	2,330	2,284	2,277
		후보자 수	3,773	3,457	3,272	3,062
		경쟁률	1.48	1.48	1.43	1.34
지정시	시장선거	개선 수	3	5	5	6
		후보자 수	8	15	17	17
		경쟁률	2.67	3.00	3.40	2.83
	의회 의원선거	개선 수	928	924	1,022	1,012
		후보자 수	1,301	1,361	1,476	1,396
		경쟁률	1.40	1.47	1.44	1.38
일반시	시장선거	개선 수	95	88	89	86
		후보자 수	222	203	179	161
		경쟁률	2.34	2.31	2.01	1.87
	의회 의원선거	개선 수	7,999	7,104	6,865	6,726
		후보자 수	9,929	8,625	8,383	8,063
		경쟁률	1.24	1.21	1.22	1.20
특별구	구장선거	개선 수	13	13	11	11
		후보자 수	38	46	32	31
		경쟁률	2.92	3.54	2.91	2.82
	의회 의원선거	개선 수	841	821	817	785
		후보자 수	1,110	1,162	1,135	1,078
		경쟁률	1.32	1.42	1.39	1.37
정촌	정촌장 선거	개선 수	156	121	122	121
		후보자 수	270	201	199	208
		경쟁률	1.73	1.66	1.63	1.72
	의회 의원선거	개선 수	5,627	4,423	4,269	4,233
		후보자 수	6,544	5,026	4,832	4,775
		경쟁률	1.16	1.14	1.13	1.13
합계	장선거	개선 수	280	239	237	235
		후보자 수	582	504	452	447
		경쟁률	2.08	2.11	1.91	1.90
	의원선거	개선 수	17,939	15,602	15,257	15,033
		후보자 수	22,657	19,631	19,098	18,374
		경쟁률	1.26	1.26	1.25	1.22
	계	개선 수	18,219	15,841	15,494	15,268
		후보자 수	23,239	20,135	19,550	18,821
		경쟁률	1.28	1.27	1.26	1.23

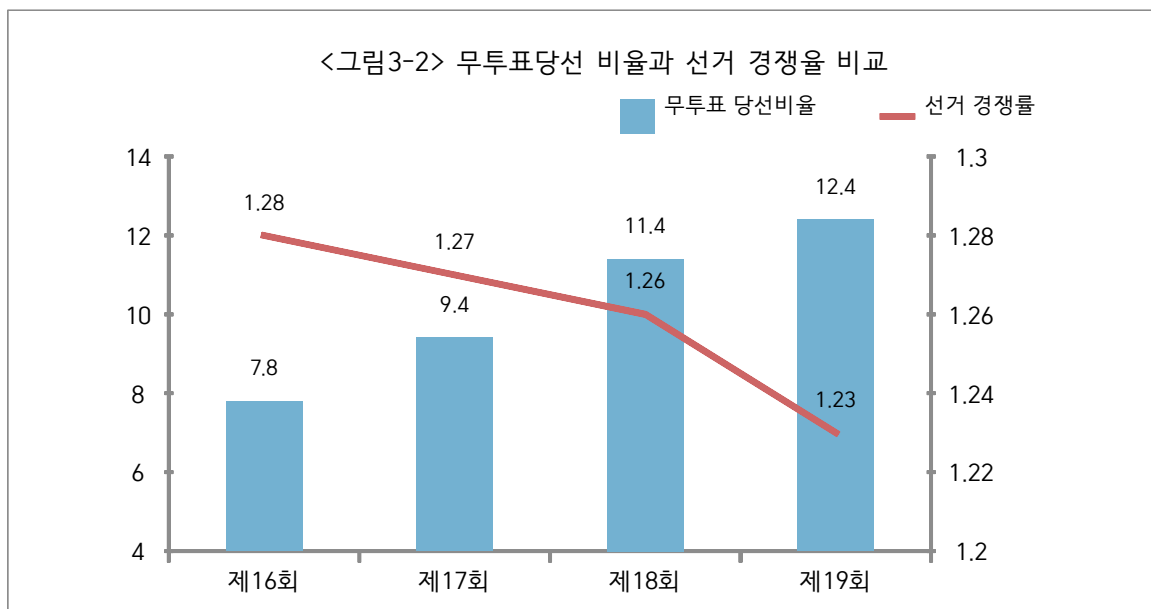
출처) 中島学 2019, 4 ; 小谷克志 2015, 5를 참고로 필자가 작성.

18,374명이 입후보하여 경쟁률은 1.22배였다. 이 역시 2007년 이후 가장 낮았다. 단체장선거와 의원선거를 합한 전체 경쟁률을 보면, 개선 수 15,268명에 대하여 18,821명이 입후보하였다. 경쟁률은 1.23배였다. 네 번의 통일지방선거 가운데서는 가장 낮았다. 가장 높은 2007년의 제16회에 비해서는 0.05배 낮아졌다.

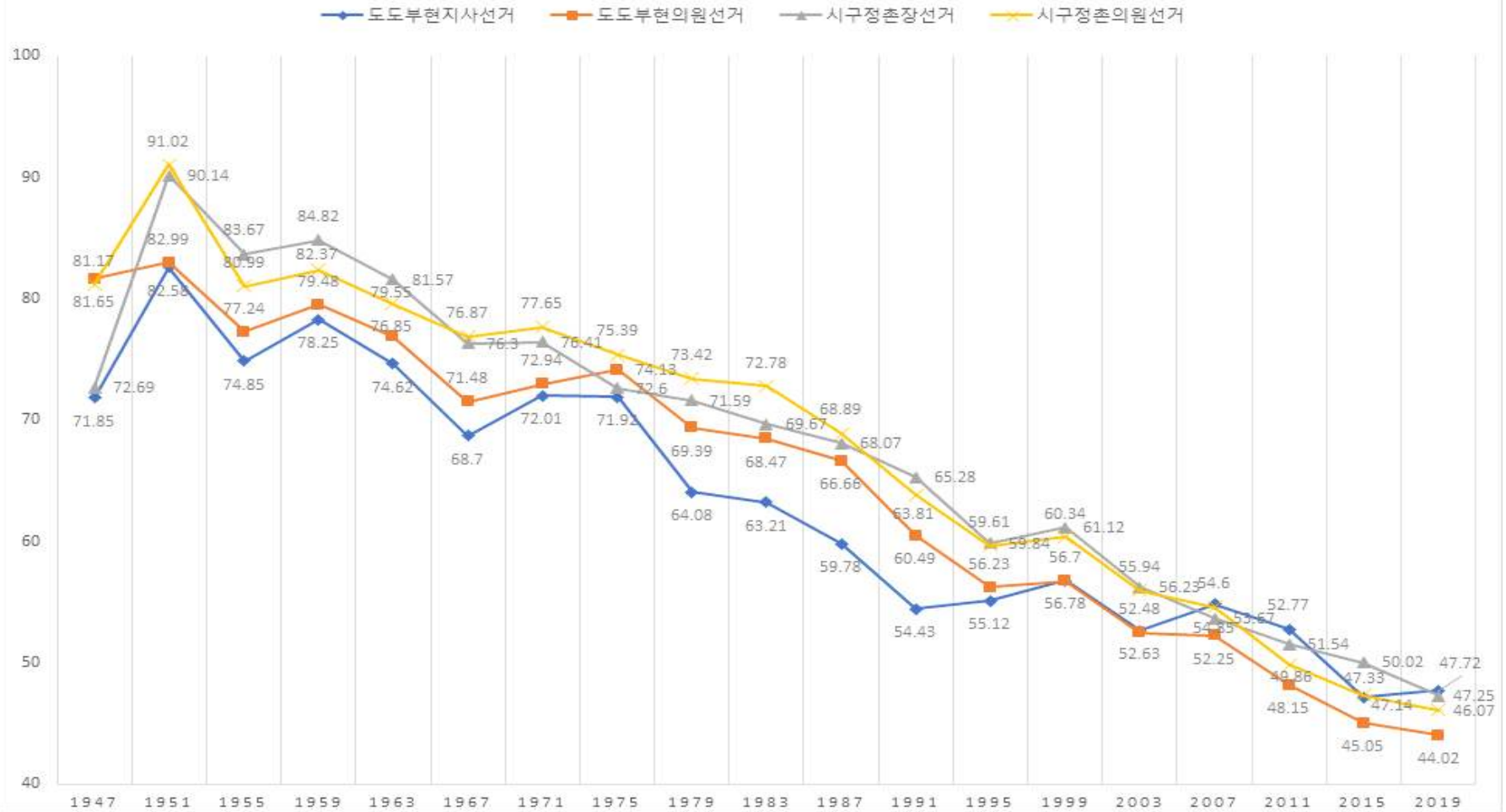
다음으로 통일지방선거의 회수별 경쟁률의 변화 동향을 보기로 한다. 통일지방선거의 경쟁률은 앞에서 설명한 것처럼 제16회에서 최근으로 올수록 떨어지고 있음을 알 수 있다. 전체 경쟁률은 제16회가 1.28배, 제17회 1.27배, 제18회 1.26배, 제19회 1.23배로 지속적으로 감소하고 있다. 각종 단체장 선거를 합산한 경쟁률도 제16회에 비해 제17회에서 일시적으로 상승한 것을 제외하면 감소추세에 있다. 의원선거를 합산한 경쟁률도 기본적으로 통일지방선거가 실시될수록 감소하고 있다. 각 개별 선거의 추이도 일부의 예외는 있지만, 전반적으로 선거 회수가 흐를수록 경쟁률이 감소하고 있음을 볼 수 있다.

이처럼 선거 경쟁률은 통일지방선거 회수가 흐를수록 감소하고 있는데, 반면 무투표당선 비율은 최근으로 올수록 증가하고 있다. 이는 각 통일지방선거의 전체 경쟁률과 무투표당선 비율을 비교한 <그림3-2>에 명확히 나타나고 있다. 선거 경쟁률과 무투표당선 비율 사이에는 추세가 반대로 움직이고 있다. 이로 부터 무투표당선의 증가가 선거 경쟁률을 낮추는데 적지 않은 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

무투표당선이 늘어나 선거 경쟁이 줄어들면, 유권자의 선거에 대한 관심도 줄어들 수밖에 없다. 유권자의 투표행태에 관한 기존 연구에 의하면, 많은 후



<그림3-3> 통일지방선거의 각 선거별 투표율 변화



출처) 中島学 2019, 8. 주) 단위는 %.

보들이 출마하여 선거전이 치열하게 전개될수록 유권자의 선거에 대한 흥미는 높아지고, 따라서 투표에 대한 관심도 높아진다고 한다(강원택 2015, 337-366 ; 류재성 2009, 235-259; 황아란 2011, 5-24). <그림3-3>은 역대 통일지방선거에서 각 선거별 투표율 변화를 나타내고 있는데, 최근으로 올수록 투표율은 급격히 낮아지고 있음을 볼 수 있다. <그림3-3>을 무투표당선 비율을 나타낸 <그림3-1>과 합쳐서 살펴보면, 양자는 기본적으로 반대 방향을 가리키고 있음을 알 수 있다. 무투표당선 비율이 증가할 때, 투표율은 감소하고 있다. 이로부터 무투표당선의 증가는 투표율의 하락에도 적지 않게 작용하고 있음을 추론해 볼 수 있다.

이를 좀 더 확인해 보기 위해 제19회와 제18회 통일지방선거의 투표율 변동과 같은 시기의 선거 경쟁률 및 무투표당선 비율의 변동과의 관계를 살펴보기로 한다. <표3-8>로부터 먼저 무투표당선이 발생한 선거를 대상으로 세 요소 간의 관계를 살펴본다. 도도부현의회 의원선거와 지정시의회 의원선거, 일반시시장선거에 있어서는 세 요소 간 관계가 모두 아주 정합적이다. 즉 무투표당선 비율이 증가하면, 선거 경쟁률이 떨어지고, 투표율도 감소한다. 정촌의회 의원선거에 있어서도 이 관계는 거의 관련성을 맺고 있다. 즉 무투표당선 비율이 증가하자 경쟁률에는 변화가 없었지만, 투표율은 크게 감소시키고 있다. 반면 무투표당선과 경쟁률, 투표율 사이에 반대 경향 또는 일부만 관련성을 보이는 것도 있다. 일반시의회 의원선거는 무투표당선 비율이 감소하였음에도 경쟁률과 투표율은 하락하였다. 정촌 장선거에서는 무투표당선 비율이 높아졌는데도, 경쟁률은 약간 상승하였고, 투표율은 감소하였다. 몇몇 선거에서의 부분적인 예외가 보이지만, 대체로 무투표당선 비율과 경쟁률, 투표율 사이에는 강한 관련성이 있음을 알 수 있다.

무투표당선이 발생하지 않은 선거에서도 경쟁률과 투표율 사이에는 대부분 정합적 관계가 발견된다. 도도부현지사 선거에서는 경쟁률이 증가할 때, 투표율도 증가하였다. 지정시의회 선거에서도 경쟁률이 감소할 때, 투표율도 떨어지고 있다. 특별구의회 의원선거에서도 경쟁률이 하락하였을 때, 투표율도 감소하였다. 다만 특별구 장선거에서는 경쟁률이 하락하였는데도 불구하고, 투표율은 증가하였다.

이처럼 제18회와 제19회 사이에는, 몇몇 개별 선거에서 세 요소 간에 정합적 관계가 발견되지 않는 경우도 존재하지만, 무투표당선 비율-경쟁률-투표율 사이, 혹은 경쟁률-투표율 사이에는 논리적 방향이 대체로 일치하고 있음을 확인할 수 있다. 즉 무투표당선 발생이 증가하면, 경쟁률 저하에 영향을 미치고, 이는 투표율 하락을 가져오는 요인이 되고 있다. 이는 엄밀한 분석은 못되

<표3-8> 통일지방선거의 무투표당선 비율, 투표율, 경쟁률 관계

		투표율 변동			경쟁률 변동	무투표당선 비율 변동
		제18회 (a)	제19회 (b)	증감 (b-a)		
도도부현	지사선거	47.14	47.72	+0.58	+0.23	-
	의회 의원선거	45.05	44.02	-1.03	-0.09	+5.0
지정시	시장선거	51.57	50.86	-0.71	-0.57	+1.7
	의회 의원선거	44.28	43.28	-1.00	-0.06	-
일반시	시장선거	50.53	47.50	-3.03	-0.14	+1.1
	의회 의원선거	48.62	45.57	-3.05	-0.02	-0.9
특별구	장선거	44.11	44.21	+0.10	-0.09	-
	의회 의원선거	42.81	42.63	-0.18	-0.02	-
정촌	장선거	69.07	65.23	-3.84	+0.09	+2.1
	의회 의원선거	64.34	59.70	-4.64	0	+1.5

출처) 투표율 변동은 中島学 2019, 8. 그 외는 필자가 작성.

주) 1) '경쟁률 변동'은 <표3-5>에서 각 선거별 제18회 선거와 제19회 사이의 변동율임.

2) '무투표당선 비율 변동'은 <표3-1>과 <표3-2>에서 각 선거별 제18회 선거와 제19회 사이의 변동율임.

지만, 이로써 무투표당선과 경쟁률, 투표율 사이의 대체적인 경향은 파악할 수 있을 것이다.

2. 지역별 무투표당선 상황

위에서 제19회 통일지방선거를 중심으로 선거별 무투표당선 실태에 대해서 살펴보았다. 제19회는 역대 통일지방선거 가운데서도 무투표당선 발생 빈도가 가장 높은 선거에 해당한다. 그런데 제19회 통일지방선거에서 실시된 10개 종류의 선거 가운데서도, 무투표당선이 많이 발생하는 선거가 있고, 정상적으로 투표가 실시되는 것이 일반적인 선거도 있다. 도도부현 지사선거, 지정시 시장선거, 지정시의회 의원선거, 일반시의회 선거, 구 장선거 및 구의회 의원선거가 후자에 속한다. 전자에는 도도부현의회 의원선거, 일반시 시장선거, 정촌 장선거, 정촌의회 의원선거가 해당한다. 이러한 구분은 제19회 선거에만 해당되는 것이 아니고, 역대 지방선거에서도 기본적으로 볼 수 있는 현상이다. 이하에서는 무투표당선이 많이 이루어진 네 개 선거를 대상으로 지역별 상황에 대해서 설명한다.

먼저 도도부현의회 의원선거에 대해 살펴본다. <표3-9>는 제19회 통일지방

<표3-9> 제19회 통일지방선거 도도부현의회 선거의 도도부현별 무투표당선 상황

도도부현	개선 정수	무투표 당선 수	무투표 당선 비율	제18회 무투표 당선비율	개선 선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율
北海道	100	35	35.0	27.7	46	21	45.7
青森県	48	8	16.7	10.4	16	6	37.5
秋田県	43	17	39.5	16.3	14	8	57.1
山形県	43	17	39.5	45.5	17	9	52.9
栃木県	50	11	22.0	16.0	16	6	37.5
群馬県	50	8	16.0	18.0	18	6	33.3
埼玉県	93	32	34.4	11.8	52	22	42.3
千葉県	94	25	26.6	25.3	42	17	40.5
神奈川県	105	20	19.0	18.1	48	13	27.1
新潟県	53	9	17.0	30.2	27	7	25.9
富山県	40	7	17.5	22.5	13	4	30.8
石川県	43	12	27.9	25.6	14	7	50.0
福井県	37	10	27.0	29.7	12	4	33.3
山梨県	37	11	29.7	28.9	16	5	31.3
長野県	57	11	19.3	25.9	23	9	39.1
岐阜県	46	22	47.8	32.6	26	16	61.5
静岡県	68	13	19.1	20.3	33	10	30.3
愛知県	102	41	40.2	29.4	55	26	47.3
三重県	51	13	25.5	29.4	17	5	29.4
滋賀県	44	6	13.6	27.3	13	3	23.1
京都府	60	13	21.7	1.7	25	5	20.0
大阪府	88	13	14.8	0	53	8	15.1
兵庫県	86	15	17.4	20.7	39	15	38.5
奈良県	43	8	18.6	9.1	16	4	25.0
和歌山県	42	14	33.3	28.6	14	7	50.0
鳥取県	35	3	8.6	14.3	9	2	22.2
島根県	37	4	10.8	13.5	12	4	33.3
岡山県	55	16	29.1	16.4	19	10	52.6
広島県	64	28	43.8	34.4	23	14	60.9
山口県	47	11	23.4	0	15	5	33.3
徳島県	38	11	28.9	35.9	13	6	46.2
香川県	41	19	46.3	65.9	13	9	69.2
愛媛県	47	10	21.3	8.5	13	5	38.5
高知県	37	7	18.9	8.1	17	5	29.4
福岡県	87	31	35.6	23.3	45	18	40.0
佐賀県	38	11	28.9	34.2	13	7	53.8
長崎県	46	9	19.6	17.4	16	7	43.8
熊本県	49	21	42.9	20.8	21	12	57.1

大分県	43	14	32.6	27.9	16	8	50.0
宮崎県	39	15	38.5	43.6	14	7	50.0
鹿児島県	51	11	21.6	13.7	21	9	42.9
합계	2,277	612	26.9	21.9	945	371	39.3

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>)를 바탕으로 필자가 작성.

주) 무투표당선 비율 및 무투표당선 선거구 비율의 단위는 %.

선거의 도도부현의회 의원선거를 도도부현별로 무투표당선자 수와 선거구 수를 제시한 것이다. 무투표당선자 비율이 가장 높은 곳은 기후현(岐阜県)으로 47.8%에 이른다. 개선 정수 46명 가운데 22명이 무투표로 당선되었다. 다음으로 높은 곳은 카가와현(香川県)이며, 무투표당선 비율은 46.3%이다. 세 번째로 높은 곳은 히로시마현(広島県)으로 무투표당선 비율은 43.8%이다. 그 외 무투표당선 비율이 40%가 넘는 곳이 2곳 더 있다. 정수의 30% 이상 무투표당선이 된 지역을 보면 전체 41개 도도부현 가운데 13개가 여기에 포함된다.

제18회 선거에서 무투표당선 비율이 가장 높았던 곳은 카가와현(香川県)으로 65.9%였다. 그 다음으로 높은 곳이 야마가타현(山形県)으로 45.5%였다. 제18회에 비해 제19회에서는 무투표당선 비율이 증가한 지역이 많은데, 모두 25개 광역자치단체에서 증가하였다. 대폭 증가한 지역을 보면, 제18회에는 무투표당선이 없었던 오사카부(大阪府)와 야마구치현(山口県)에서 이번에는 14.8%와 23.4%를 각각 기록하였다. 교토부(京都府)에서는 지난 번 선거에서는 1.7%였지만, 이번에는 21.7%였다. 아키타현(秋田県)은 16.3%에서 39.5%로 23.2%나 증가하였다. 사이타마현(埼玉県)은 11.8%에서 34.4%로, 쿠마모토현(熊本県)은 20.8%에서 42.9%로 각각 상승하였다.

반면 제19회에서 무투표당선 비율이 가장 낮은 곳은 돗토리현(鳥取県)으로 8.6%였다. 개선 정수 35명 가운데 무투표로 당선된 사람은 3명에 머물렀다. 그 다음으로 낮은 곳은 시마네현(島根県)으로 무투표당선 비율은 10.8%이다. 세 번째로 낮은 곳은 시가현(滋賀県)으로 13.6%이다. 제18회에서는 무투표당선이 없었던 2곳에 이어, 교토부의 1.7%와 고치현(高知県) 8.1%, 에히메현(愛媛県) 8.5%의 순이다.

<표3-9>로부터 도도부현별로 전체 선거구 수 가운데 무투표당선 선거구 수가 차지하는 비율을 보기로 한다. 제18회 선거에서는 개선 대상이 된 41개 도도부현 가운데, 오사카부와 야마구치현을 제외한 39개 광역자치단체에서 무투표 선거구가 나왔다. 하지만 이번 선거에서는 개선 대상 41개 전 도도부현에서 무투표당선 선거구가 나왔다. 도도부현별로 볼 때, 무투표당선 선거구 비율이 가장 높은 곳은 카가와현으로 무려 69.2%에 이른다. 전체 13개 선거구 가

운데 9개 선거구에서 선거를 치루지 않고 당선자가 결정되었다. 그 다음이 기 후현으로 26개 선거구 중 16개 선거구(61.5%)에서 무투표로 당선이 되었다. 세 번째로 높은 곳은 히로시마현으로 23개 선거구 가운데 14개(60.9%)가 무투 표당선 선거구였다. 41개 도도부현 가운데 무투표당선 선거구가 반 이상이 되는 지역도 10개나 된다¹⁷⁾.

무투표당선자 비율이 높은 곳 순위와 무투표당선 선거구 비율이 높은 곳 순위는 도도부현별로 유사한 경향을 보여주고 있다. 또 하나 도도부현의회 의원 선거에 있어 특징적인 것은 대도시 선거구에서도 무투표당선이 속출하였다는 점이다. 지금까지는 인구가 적고 따라서 선출 정수가 소규모인 농촌지역 선거 구에서 무투표당선이 많이 나왔다. 하지만 이번에는 히로시마시(広島市) 내 8 개 선거구 가운데 6개에서 무투표당선이 된 이외에, 교토시(京都市)의 11개 선거 구 중 5개, 하마마쓰시(浜松市)의 7개 선거구 가운데 4개 등 지정시 선거구 에서도 무투표당선이 많이 나왔다.

도도부현별로 무투표당선 선거구가 가장 덜 나온 지역은 오사카부이다. 전체 53개 선거구 가운데 8개에서 무투표로 당선이 결정되었다. 무투표당선 선거구 비율은 15.1%이다. 오사카부는 일본 서부의 중심으로서 인구가 밀집되어 있으며, 더욱이 대부분 시 지역으로 구성되어 있다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같 이 선거구당 선출 인원수가 많은 대형 선거구를 구성하는 곳이 많다. 그 다음 으로 무투표당선 선거구 비율이 낮은 곳은 교토부로서 20.0%이다. 세 번째로 낮은 곳은 돗토리현으로 22.2%이다.

다음으로 시장 선거에 있어 도도부현별 무투표당선 지역을 살펴본다. 시장 선거에서는 개선 대상 86개 시 가운데 27곳에서 무투표당선이 이루어졌는데, <표3-10>은 이를 도도부현별로 정리한 것이다. 한 곳이라도 개선 대상이 된 광역자치단체는 31곳이며, 그 중에 16곳에서 무투표당선이 나왔다. 무투표당 선이 가장 많이 발생한 곳은 홋카이도이다. 전체 11개 시 가운데 5곳에서 후 보자가 1명뿐이어서 투표를 실시하지 않고 당선이 결정되었다. 개선 대상이 된 전체 시장 선거 수가 많지 않기 때문에, 각 도도부현별 개선 지역 수는 그 다지 많지 않은 편이다. 이러한 한계는 있지만, 도도부현별로 봤을 때 개선 대 상 전체가 무투표당선이 된 곳이 5개 현에 이른다.

시장 선거의 도도부현별 무투표당선 상황으로부터는 지역별로 뚜렷한 특징 은 발견할 할 수 없다. 하지만 상대적으로 인구가 많을 뿐만 아니라, 그 안에 규모가 큰 도시를 포함하고 있는 지역에서 무투표당선이 상대적으로 덜 발생

17) 시마네현의회 의원선거에서 중산간 지역인 오쿠이즈모정(奥出雲町)의 니타(仁多)선거구는 정원 1명 인데, 입후보자가 1명밖에 없었다. 이 선거구는 9회 연속 무투표당선이었고, 지난 31년간 한 번도 선거전이 벌어지지 않았다.

<표3-10> 제19회 통일지방선거 일반시장 선거의 도도부현별 무투표당선 상황

도도부현	개선 지역 수	무투표당선 지역 수	무투표당선 비율
北海道	11	5	45.5
岩手県	1	1	100.0
秋田県	1	0	0
山形県	1	0	0
茨城県	3	1	33.3
栃木県	1	0	0
群馬県	2	1	50.0
埼玉県	2	0	0
千葉県	4	1	25.0
東京都	5	0	0
神奈川県	3	0	0
新潟県	1	0	0
石川県	1	1	100.0
福井県	1	0	0
山梨県	2	0	0
長野県	2	2	100.0
岐阜県	4	3	75.0
静岡県	1	1	100.0
愛知県	6	3	50.0
三重県	2	2	100.0
京都府	3	0	0
大阪府	10	1	10.0
兵庫県	3	1	33.3
奈良県	3	2	66.7
広島県	2	0	0
山口県	1	0	0
香川県	2	1	50.0
福岡県	3	0	0
長崎県	2	0	0
熊本県	1	0	0
大分県	2	1	50.0
합계	86	27	31.4

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>)를 바탕으로 필자가 작성.

주) 무투표당선 비율 단위는 %.

하고 있다. <표3-10>으로부터 이러한 범주에 드는 도도부현으로는 우선 도쿄도(東京都), 카나가와현(神奈川県), 사이타마현(埼玉県)을 들 수 있다. 이들 광역자치단체는 모두 수도권에 위치하고 있으며, 이번 선거에서 무투표당선이 된

시장 선거가 하나도 없다. 일본 간사이(関西) 지방의 중심 지역인 오사카부와 효고현(兵庫縣), 교토부, 그리고 수도권인 치바현(千葉縣)은 무투표로 당선된 곳이 없거나 한 곳 있는 정도이다. 특히 오사카부는 선거가 실시된 10개 시 가운데 한 곳에서만 무투표당선이 나왔다.

<표3-11>은 정촌 장선거를 대상으로 도도부현별 무투표당선 상황을 정리한 것이다. 개선 지역은 모두 121곳이었으며, 그 중 55곳에서 무투표당선이 되었다. 절대 수로 무투표당선이 가장 많이 나온 곳은 홋카이도이다. 전체 35개 정촌 장선거에서 21곳에서 무투표당선이 되었다(60.0%). 홋카이도를 제외하면 각 도도부현별로는 개선 대상이 된 곳이 그다지 많지 않기 때문에, 시장 선거에서처럼 도도부현별로 특징을 지적하는 것은 쉽지 않다. 그 가운데서도 개선 지역 모두가 무투표당선이 된 곳은 6개 현에 이른다. 이들 현은 개선이 된 곳이 각각 한곳씩이었다. 각 도도부현별 개선 수가 많지 않기 때문에, 5곳 이상 개선이 이루어진 도도부현을 대상으로 무투표당선 상황을 살펴본다. 군마현(群馬縣)은 6곳 가운데 4곳에서, 구마모토현은 8곳 가운데 4곳, 후쿠시마현(福島縣)은 5곳 중 3곳에서 각각 무투표당선이 이루어졌다. 반면 나가노현(長野縣)은 7곳 가운데 1곳, 후쿠오카현(福岡縣)은 7곳 중 2곳에서 각각 무투표당선이 나왔다.

마지막으로 정촌의회 의원선거에 대해서 도도부현별로 제시한 것이 <표3-12>이다. 무투표당선은 개선 정촌의회가 있는 42개 도도부현 가운데 28개 단체에서 나왔다. 먼저 이 표로부터 개선 정수에 차지하는 무투표당선 상황을 보면, 그 비율이 가장 높은 곳은 야마구치현이다. 22명 정수에 전원이 무투표로 당선되었다. 그 다음으로 아키타현은 선출 예정 18명 가운데 10명(55.6%), 나가노현은 301명 가운데 140명(46.5%)이 각각 무투표로 당선되었다. 무투표당선 비율이 30%가 넘는 도도부현도 9곳에 이른다. 특히 홋카이도의 무투표당선 비율은 29.3%이지만, 무투표당선자 수는 가장 많은 312명을 기록하였다.

도도부현별 개선 선거구 수에 접하는 무투표당선 선거구 비율을 보기로 한다. 그 비율이 가장 높은 곳은 앞에서 언급한 바와 같이 야마구치현으로 2개 정촌의회 의원선거구 모두가 무투표당선이 되었다. 이번 제19회 통일지방선거에서 정촌의회 의원선거의 전체 선거구 수는 375개이지만, 도도부현별 선거구 수는 큰 편차를 보인다. 따라서 10개 이상의 선거구를 가지는 도도부현만을 대상으로 무투표당선 실태를 보면, 가장 무투표당선 선거구 비율이 높은 지역은 나가노현으로 44.4%에 이른다. 전체 27개 선거구 가운데 12개에서 무투표당선이 나왔다. 그 다음으로 군마현이 13개 선거구 가운데 5개(38.5%), 홋카이도가 100개 선거구 중 32개(32.0%)에서 각각 무투표당선이 되었다.

<표3-11> 제19회 통일지방선거 정촌 장선거의 도도부현별 무투표당선 상황

도도부현	개선 지역 수	무투표당선 지역 수	무투표당선 비율
北海道	35	21	60.0
青森県	1	0	0
岩手県	1	1	100.0
秋田県	1	0	0
山形県	1	0	0
福島県	5	3	60.0
茨城県	3	2	66.7
栃木県	2	1	50
群馬県	6	4	66.7
埼玉県	1	0	0
千葉県	1	1	100.0
東京都	2	1	50.0
神奈川県	2	0	0
石川県	1	0	0
山梨県	1	1	100.0
長野県	7	1	14.3
岐阜県	4	1	25.0
静岡県	3	1	33.3
愛知県	2	0	0
三重県	2	1	50.0
滋賀県	1	0	0
兵庫県	1	1	100.0
奈良県	3	1	33.3
和歌山県	1	0	0
鳥取県	1	1	100.0
広島県	1	0	0
徳島県	4	1	25.0
高知県	3	2	66.7
福岡県	7	2	28.6
佐賀県	1	1	100.0
長崎県	2	0	0
熊本県	8	4	0.5
宮崎県	4	2	50.0
鹿児島県	2	1	50.0
沖縄県	1	0	0
합계	121	55	45.5

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>)를 바탕으로 필자가 작성.

주) 무투표당선 비율 단위는 %.

<표3-12> 제19회 통일지방선거 정촌의회 의원선거의 도도부현별 무투표당선 상황

도도부현	개선 정수	무투표 당선 수	무투표당선 비율	개선 선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율
北海道	1,064	312	29.3	100	32	32.0
青森県	185	28	15.1	16	2	12.5
岩手県	42	12	28.6	3	1	33.3
秋田県	18	10	55.6	2	1	50.0
山形県	100	20	20.0	9	2	22.2
茨城県	34	0	0	3	0	0
栃木県	70	16	22.9	5	1	20.0
群馬県	155	56	36.1	13	5	38.5
埼玉県	161	28	17.4	12	2	16.7
千葉県	71	26	36.6	5	2	40.0
東京都	61	8	13.1	6	1	16.7
神奈川県	52	0	0	4	0	0
新潟県	55	12	21.8	5	1	20.0
富山県	7	0	0	1	0	0
石川県	63	23	36.5	5	2	40.0
福井県	36	0	0	3	0	0
山梨県	62	8	12.9	6	1	16.7
長野県	301	140	46.5	27	12	44.4
岐阜県	79	17	21.5	8	2	25.0
静岡県	76	12	15.8	6	1	16.7
愛知県	173	27	15.6	13	2	15.4
三重県	23	0	0	2	0	0
滋賀県	14	0	0	1	0	0
京都府	24	10	41.7	2	1	50.0
兵庫県	29	0	0	2	0	0
奈良県	178	34	19.1	18	4	22.2
和歌山県	52	0	0	5	0	0
鳥取県	30	10	33.3	3	1	33.3
島根県	18	0	0	2	0	0
岡山県	26	0	0	3	0	0
広島県	28	0	0	2	0	0
山口県	22	22	100.0	2	2	100.0
徳島県	55	0	0	5	0	0
香川県	47	0	0	4	0	0
高知県	84	10	11.9	9	1	11.1

福岡県	254	52	20.5	20	5	25.0
佐賀県	31	0	0	3	0	0
長崎県	65	24	36.9	5	2	40.0
熊本県	152	29	19.1	13	3	23.1
大分県	70	20	28.6	6	2	33.3
宮崎県	115	22	19.1	11	2	18.2
鹿児島県	51	0	0	5	0	0
합계	4,233	988	23.3	375	93	24.8

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>)를 바탕으로 필자가 작성.

주) 무투표당선 비율 및 무투표당선 선거구 비율의 단위는 %.

이상으로 제19회 통일지방선거에서 무투표당선이 많이 발생한 도도부현의회 의원선거, 일반시장 선거, 정촌 장선거, 정촌의회 의원선거를 대상으로 각 도도부현별 무투표당선 상황을 살펴봤다. 네 개 선거를 종합해 볼 때, 도도부현 전체를 망라할 수 있는 뚜렷한 특징은 발견되지 않는다. 그런데 <표3-13>에서 무투표당선 상위에 올라 있는 자치단체를 정리한 것을 보면, 각 선거에서 무투표당선이 많이 나오는 지역은 상대적으로 인구 규모가 작으며, 농촌형 자치단체의 특성을 가지는 지역임을 알 수 있다. 하지만 인구가 적은 농촌형 자치단체 가운데서도 무투표당선이 발생하지 않는 지역도 적지 않으므로, 도도부현별 특징으로서 이를 일반화하는 데는 문제가 있어 보인다. 반면 적어도 인구 규모가 크고, 수도권 또는 간사이 지역의 중심에 위치하고 있는 도도부현에서는 무투표당선은 그렇게 흔하게 볼 수 있는 현상은 아님을 알 수 있다. 따라서 크게 봐서 무투표당선은 인구가 적은 농촌지역으로 갈수록 많이 발생하는 경향이 있다고 말해도 좋을 것이다.

<표3-13> 각 선거별 무투표당선 상위 도도부현

		무투표당선 상위 도도부현		
		1	2	2
도도부현의회 의원선거	무투표당선자 비율	기후현	카가와현	히로시마현
	무투표당선 선거구 비율	카가와현	기후현	히로시마현
정촌 장선거		군마현	쿠마모토현	후쿠시마현
정촌의회 의원선거	무투표당선자 비율	야마구치현	아키타현	나가노현
	무투표당선 선거구 비율	나가노현	구마현	홋카이도

주) 시장선거는 도도부현별로 무투표당선자 수가 많지 않으므로 제외하였음.

제2절 무투표당선자의 특성

이하에서는 무투표당선이 많이 나온 도도부현의회 의원선거, 시장 선거, 정촌 장선거, 정촌의회 의원선거를 대상으로, 무투표로 당선된 사람들의 특성에 대해서 살펴본다. 여기에서 주요 관심의 대상이 되는 것은 성별, 연령대, 그리고 선거구 크기에 따른 무투표당선 상황이다.

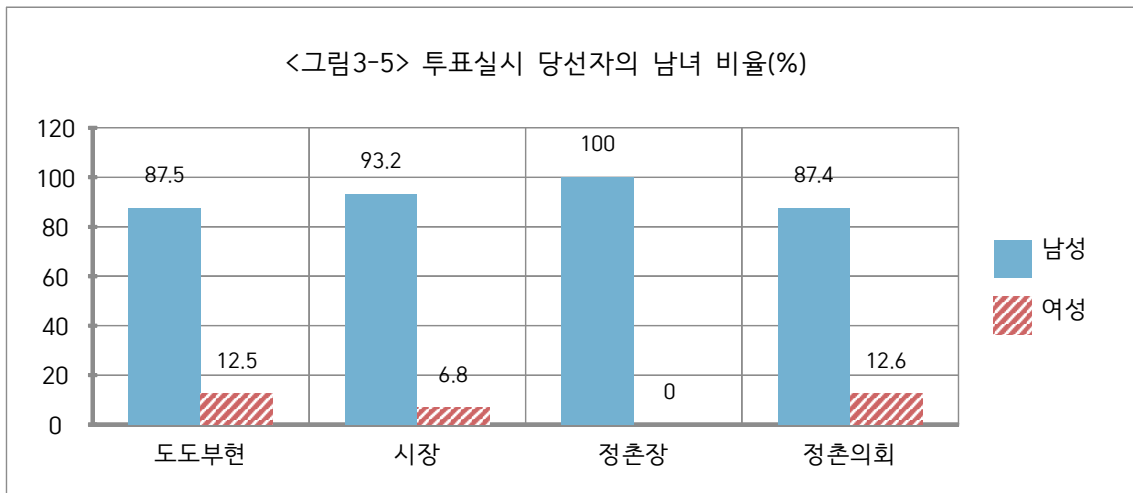
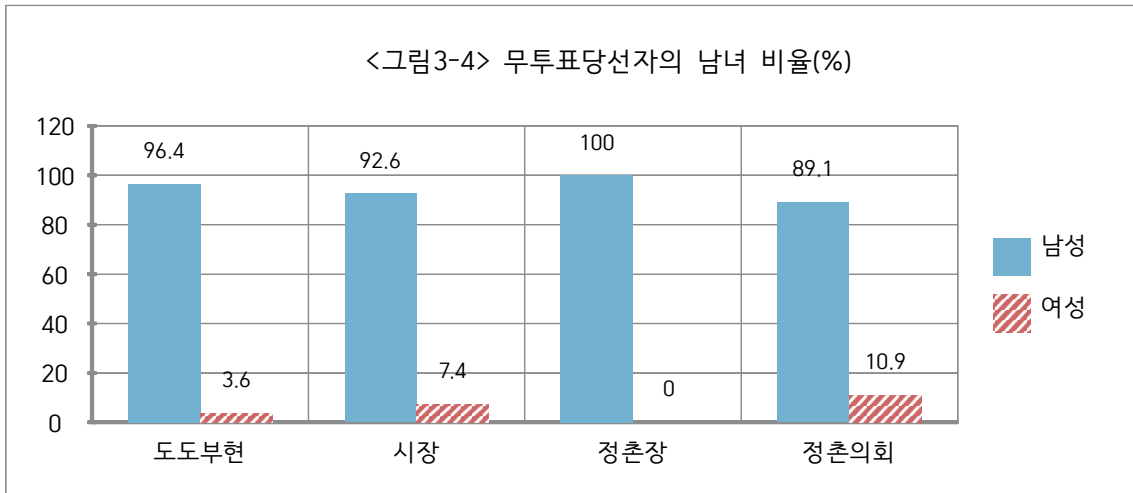
1. 성별

<표3-14>는 각 선거별로 당선자의 성별분포를 조사한 것이다. 먼저 도도부현의회 의원선거의 무투표당선자를 보면, 전체 612명의 무투표당선자 가운데 남성이 590명(96.4%), 여성이 22명(3.6%)이다. 남성이 압도적으로 다수를 차지하고 있고, 양자의 차이는 92.8%나 되고 있다. 반면 투표실시 당선자는 전체 1,665명 가운데, 남성이 1,457명(87.5%), 여성이 208명(12.5%)이다. 남성

<표3-14> 각 선거별 입후보자 성별 분포

		남성	여성	합계
도도부현의회 의원선거	무투표당선자	590 (96.4)	22 (3.6)	612 (100.0)
	투표실시 당선자	1,457 (87.5)	208 (12.5)	1,665 (100.0)
	전체	2,047 (89.9)	230 (10.1)	2,277 (100.0)
시장선거	무투표당선자	25 (92.6)	2 (7.4)	27 (100.0)
	투표실시 당선자	55 (93.2)	4 (6.8)	59 (100.0)
	전체	80 (93.0)	6 (7.0)	86 (100.0)
정촌 장선거	무투표당선자	55 (100.0)	0 (0.0)	55 (100.0)
	투표실시 당선자	66 (100.0)	0 (0.0)	66 (100.0)
	전체	121 (100.0)	0 (0.0)	121 (100.0)
정촌의회 의원선거	무투표당선자	880 (89.1)	108 (10.9)	988 (100.0)
	투표실시 당선자	2,827 (87.4)	409 (12.6)	3,236 (100.0)
	전체	3,707 (87.8)	517 (12.2)	4,224 (100.0)

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>)를 바탕으로 필자가 작성.



이 여성에 비해 77.0% 더 많이 당선되고 있다. 무투표당선자와 투표 실시 당선자 구별할 것 없이 남성 당선자 비율이 압도적으로 높은 가운데, 특히 무투표 당선자들 가운데 남성이 훨씬 많이 당선되고 있음을 알 수 있다(<그림3-4>와 <그림3-5> 참조).

시장선거를 보면, 무투표당선자 27명 가운데, 남성이 25명(92.6%), 여성이 2명(7.4%) 당선되었다. 남성이 여성에 비해 85.2%나 더 많이 당선되고 있다. 투표 실시 당선자 가운데서는 전체 59명 중 남성이 55명(93.2%), 여성이 4명(6.8%)이었다. 양자의 차이는 86.4%이다. 특히 시장선거에서는 무투표당선자의 남성 당선자 비율이 투표 실시 당선자의 그것에 비해 약간이지만 낮게 나타나고 있다.

정촌장 선거의 경우, 무투표당선자 55명은 전원이 남성이었고, 여성은 한 명도 당선되지 않았다. 투표 실시 당선자들도 전원이 남성이었다. 시골 지역인 정

촌에서는 여성이 단체장이 되는 것이 쉽지 않음을 알 수 있다.

정촌의회 의원선거를 보면, 무투표당선자는 전체 988명 가운데 남성이 880명(89.1%), 여성이 108명(10.9%)이었다. 양자의 차이는 78.2%였다. 투표실시 당선자 중에는 각각 남성이 2,827명(87.4%), 여성이 409명(12.6%)이었다. 남성이 74.8% 더 높았다. 무투표당선자와 투표실시 당선자의 성별을 비교해 보면, 남성 비율의 경우 무투표당선자가 약간 더 높았다.

각 선거를 종합적으로 살펴보면, 무투표당선자의 성별 분포는 남성에게 압도적으로 기울어 있음을 알 수 있다. 남녀 차이가 가장 높은 선거는 여성이 한 명도 당선되지 않은 정촌 장선거이다. 반면 무투표당선자 가운데 여성 비율이 가장 높은 선거는 정촌의회 의원선거이다. 여성들은 전체의 1할 정도 당선되고 있다. 이 점은, 같은 정촌이지만, 단체장 선거에서는 한 명도 여성이 당선되지 않은 것과는 아주 대조적 현상이라고 할 수 있다. 한편 무투표당선자와 투표실시 당선자를 비교해 볼 때, 시장선거를 제외하면, 무투표당선자들 가운데 남성 당선자 비중이 더 높음을 알 수 있다.

2. 연령대

<표3-15>는 각 선거별로 당선자 연령대 분포를 살펴본 것이다. 이 표를 일별해 볼 때, 무투표로 당선된 사람이나, 투표를 통해 당선된 사람이나 60대 이상 고령 당선자가 압도적으로 많음을 알 수 있다. 먼저 도도부현의회 의원선거에서 무투표로 당선된 사람들의 연령대 분포를 보면, 50대가 3할 정도, 60대 이상이 5할 가까이를 차지하고 있다. 40대 이하는 모두 합쳐서 24.1%에 지나지 않는다. 무투표당선자의 연령대 분포를 투표실시 당선자의 그것과 비교해 보면, 무투표당선자들 가운데 더한층 고령자가 많음을 알 수 있다. 60대 이상의 비율에서 무투표당선자는 투표실시 당선자에 비해 6.4%나 높았다(<그림 3-6> 참조).

시장선거의 경우, 무투표당선자 가운데 60대 이상은 5할을 넘어서고 있다. 50대가 4할 가까이를 점하고 있으며, 40대 이하는 7.4%에 지나지 않는다. 시장선거에서도 투표실시 당선자에 비해 무투표당선자의 고령화 경향이 더 높게 나타나고 있다. 연령대 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 60대 이상을 비교하면, 무투표당선자가 투표실시 당선자에 비해 4.8% 높다. 무투표당선자 가운데는 30대가 한 명도 없지만, 투표실시 당선자 중에는 2명이 있다(<그림 3-7> 참조).

정촌 장선거의 고령화 비중은 더욱 증가하고 있다. 무투표로 당선된 사람들

<표3-15> 각 선거별 당선자 연령대 분포

		20대	30대	40대	50대	60대 이상	계
도도부현의회 의원선거	무투표 당선자	1 (0.2)	34 (5.6)	112 (18.3)	180 (29.4)	285 (46.6)	612
	투표실시 당선자	8 (0.5)	140 (8.4)	367 (22.0)	481 (28.9)	669 (40.2)	1,665
	전체	9 (0.4)	174 (7.6)	479 (21.0)	661 (29.0)	954 (41.9)	2,277
시장선거	무투표 당선자	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (7.4)	10 (37.0)	15 (55.6)	27
	투표실시 당선자	0 (0.0)	2 (3.4)	14 (23.7)	13 (22.0)	30 (50.8)	59
	전체	0 (0.0)	2 (2.3)	16 (18.6)	23 (26.7)	45 (52.3)	86
정촌 장선거	무투표 당선자	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (3.6)	10 (18.2)	43 (78.2)	55
	투표실시 당선자	0 (0.0)	1 (1.5)	2 (3.0)	12 (18.2)	51 (77.3)	66
	전체	0 (0.0)	1 (0.8)	4 (3.3)	22 (18.2)	94 (77.7)	121
정촌의회 의원선거	무투표 당선자	2 (0.2)	16 (1.6)	76 (7.7)	168 (17.0)	726 (73.5)	988
	투표실시 당선자	9 (0.3)	89 (2.8)	276 (8.5)	562 (17.4)	2,300 (71.1)	3,236
	전체	11 (0.3)	105 (2.5)	352 (8.3)	730 (17.3)	3,026 (71.6)	4,224

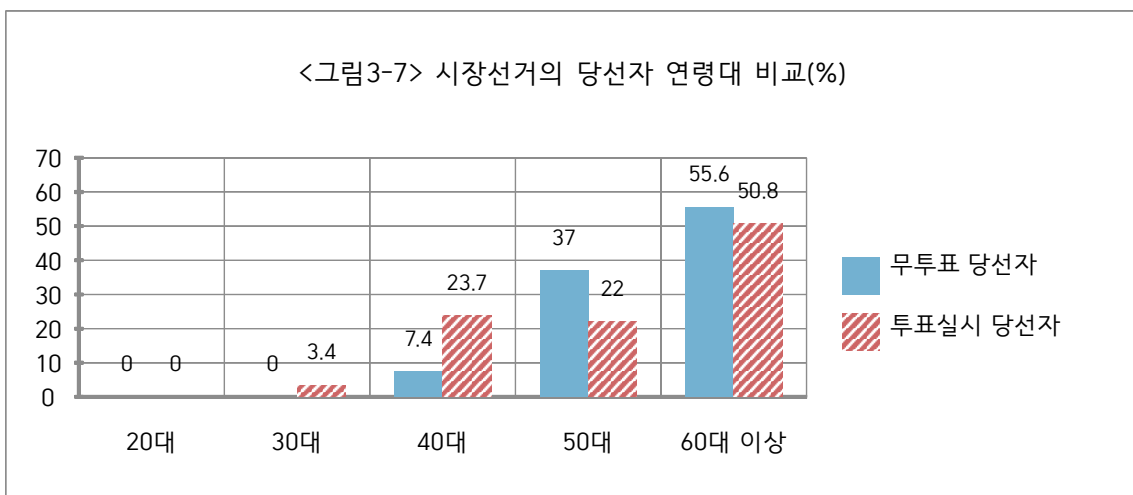
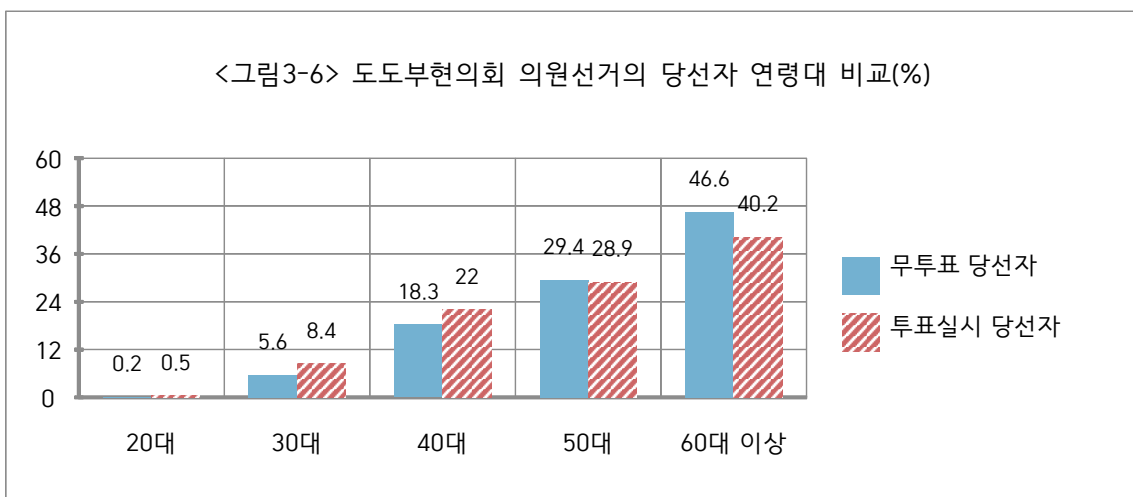
출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>)를 바탕으로 필자가 작성.

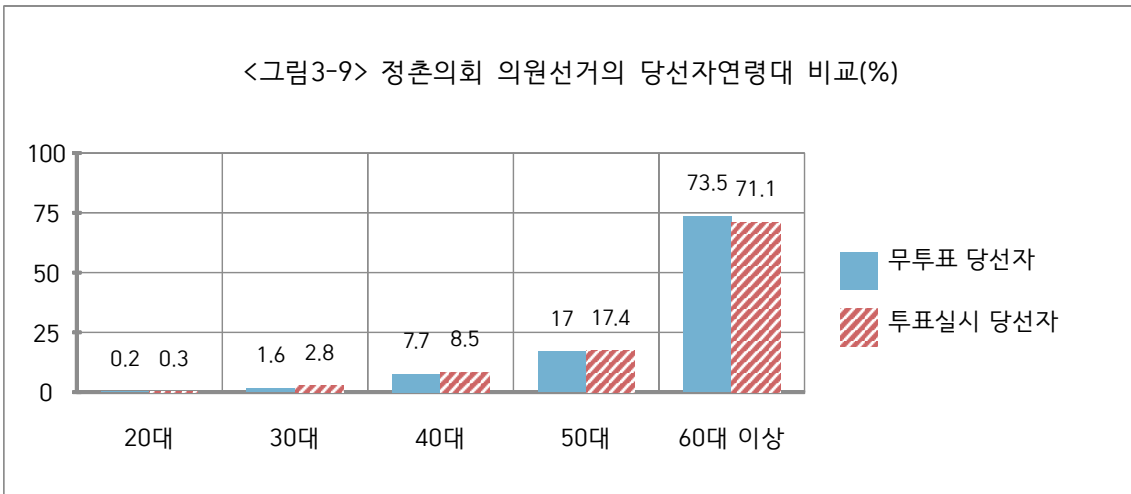
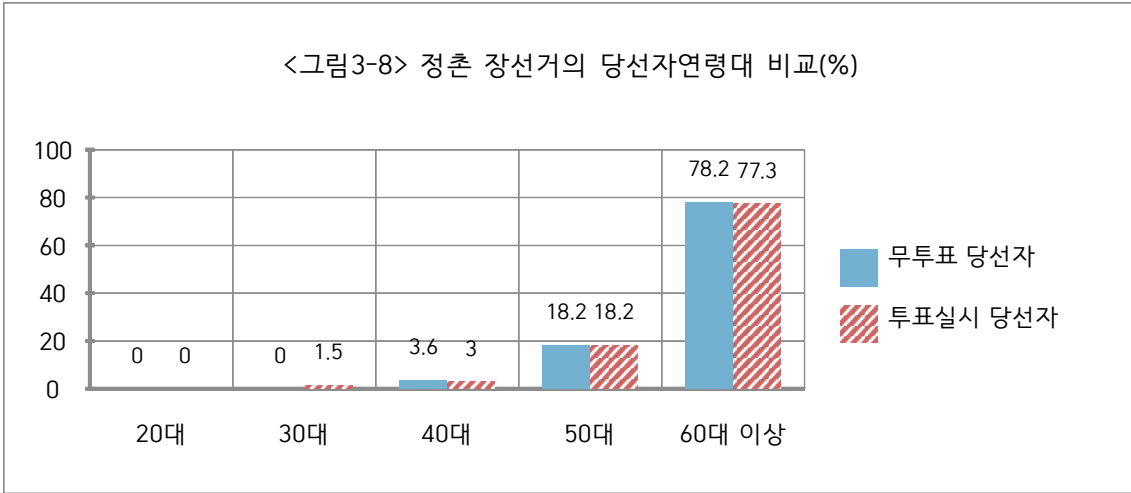
가운데 60대 이상은 8할 정도를 차지하고 있다. 그 다음이 50대로 2할 정도, 40대가 3.6%를 점하고 있다. 이를 투표실시 당선자와 비교해 보면, 양자 간에는 큰 차이를 발견할 수 없다. 60대 이상 비율은 무투표당선자가 0.9% 높을 뿐이다. 다만 무투표당선자 중에는 30대가 없는데 비해, 투표실시 당선자 가운데는 30대가 1명 존재한다(<그림3-8> 참조).

정촌의회 의원선거에서도 무투표당선자의 경우 60대 이상은 73.5%로 압도적 다수를 차지하고 있다. 50대는 17.0%를 점하고 있으며, 40대 이하를 모두 합쳐도 10.5%밖에 되지 않는다. 이를 투표실시 당선자와 비교하면, 60대 이상은 무투표당선자가 2.4% 높고, 40대 이하는 투표실시 당선자에 비해 1.1% 낮게 나타난다. 다른 선거와 마찬가지로 정촌의회 의원선거도 무투표당선자의 연령대가 투표실시 당선자의 연령대에 비해 상대적으로 높음을 알 수 있다(<그림3-9> 참조).

종합적으로 살펴볼 때, 무투표당선자의 연령대 분포는 60대 이상 당선자가 압도적으로 많고, 당선자의 연령이 상당히 고령화되어 있음을 알 수 있다. 도

도부현의회 의원선거의 경우만 60대 이상이 50%에 미달하고, 다른 선거는 모두 60대 이상 비율이 과반수를 훨씬 넘고 있다. 정촌 장선거와 정촌의회 의원선거의 경우, 60대 이상 비율은 각각 78.2%와 73.5%에 이른다. 다음으로 무투표당선자의 고령화 경향이 투표실시 당선자의 그것에 비해 더 많이 진전되고 있음을 볼 수 있다. 이러한 상황에 입각해서 판단할 때, 무투표로 당선이 되는 사람들은, 지역적으로 고령화가 상당히 진전되어 있고, 출마자가 대부분 고령자인 농촌지역에서 많이 배출되고 있음을 알 수 있다. 이 점은 앞에서 언급한 지역별 특징에서 지적한 것과 동일한 맥락의 결과라고 할 수 있다.





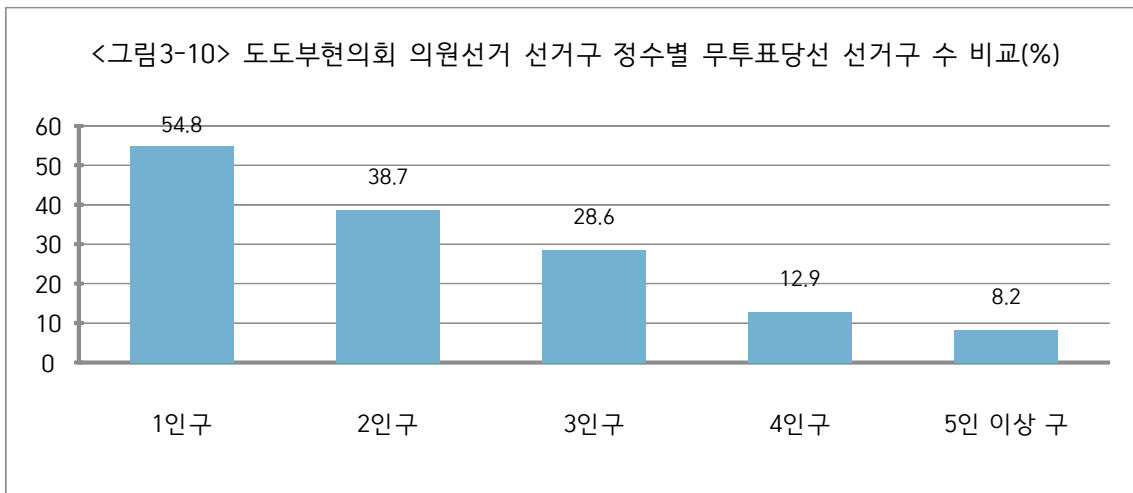
3. 선거구 상황

도도부현의회 의원선거를 대상으로 무투표당선은 어떠한 선거구에서 많이 발생하는지를 살펴본다. <표3-16>은 선거구의 크기에 따른 무투표당선 선거구 수를 제시하고 있다. 이 표로부터 알 수 있는 것처럼, 선거구에서 선출하는 인원수가 적을수록 무투표당선 선거구 비율은 증가하고 있다. 5인 이상 선출하는 선거구에서는 무투표당선 선거구 비율이 8.2%밖에 되지 않는데 비해, 1인 선거구에서는 54.5%의 선거구, 즉 과반 이상의 선거구에서 무투표당선이 되었다. 이는 앞에서 언급한 것처럼, 정치인들은 대선거구가 될수록 당선 기회는 늘어난다고 생각하기 때문에, 이들의 입후보를 촉진하는 효과가 작동한 것에 기인한다(<그림3-10> 참조).

<표3-16> 도도부현의회 의원선거 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수

선거구	선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율(%)
1인구	372	204	54.8
2인구	300	116	38.7
3인구	126	36	28.6
4인구	62	8	12.9
5인 이상 구	85	7	8.2
합계	945	371	39.3

출처) 総務省(2019), “都道府県議会議員の選挙区の設定について”. 이하의 <표3-17>부터 <표3-20>도 동일함.



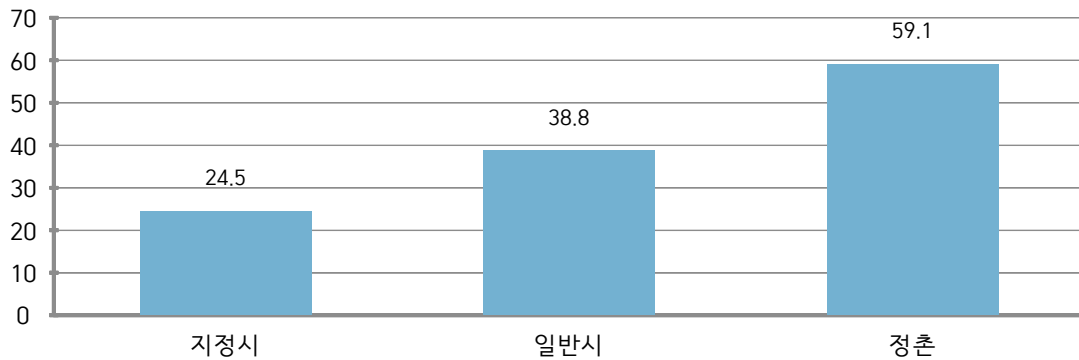
다음으로 도도부현의회 의원선거는 지역규모별로 봤을 때, 어느 지역에서 많이 발생하고 있는가를 보기로 한다. <표3-17>은 도도부현의회 의원선거의 각 선거구를 지정시, 일반시, 정촌으로 나눈 뒤, 각 지역별로 무투표당선 선거구 발생상황을 조사한 것이다. 지정시에서는 무투표당선 선거구가 지정시 전체 선거구의 1/4 정도 되었다. 반면 일반시에서는 4할 정도, 정촌에서는 6할 정도의 선거구에서 무투표당선이 되었다. 지역규모별로 봤을 때, 도도부현의회 의원선거의 무투표당선은 인구가 많은 지역에서 인구 적은 지역으로 갈수록, 또 대도시에서 농촌지역으로 갈수록 무투표당선 선거구가 늘어나고 있음을 알 수 있다(<그림3-11> 참조).

지역규모별로 선거구 크기에 따른 무투표당선 선거구 수를 살펴본다. 먼저 지정시에 대해서 보면, <표3-18>에서 볼 수 있는 것처럼, 도도부현의회 의원선거의 전체적인 경향과는 다른 모습을 보이고 있다(<표3-16> 참조). 지정시의

<표3-17> 도도부현의회 의원선거 지역규모별 무투표당선 선거구 수

선거구	선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율(%)
지정시	163	40	24.5
일반시	645	250	38.8
정촌	137	81	59.1
합계	945	371	39.3

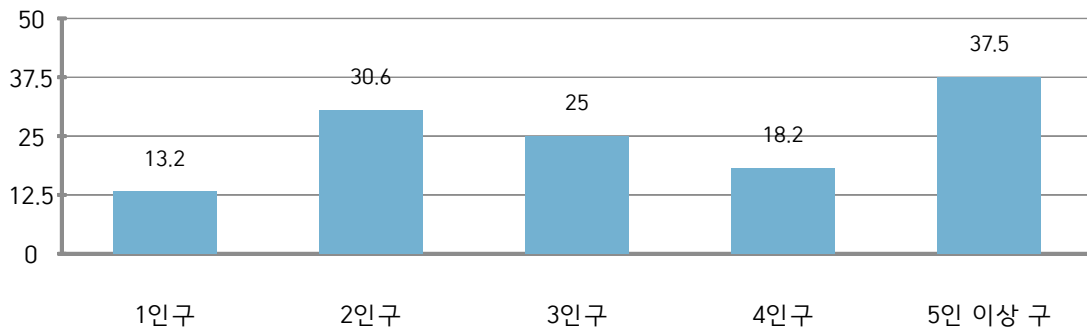
<그림3-11> 도도부현의회 의원선거 지역규모별 무투표당선 선거구 수 비교(%)



<표3-18> 도도부현의회 의원선거 지정시 지역의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수

선거구	선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율(%)
1인구	38	5	13.2
2인구	62	19	30.6
3인구	44	11	25.0
4인구	11	2	18.2
5인 이상 구	8	3	37.5
합계	163	40	24.5

<그림3-12> 도도부현의회 의원선거 지정시의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수 비교(%)



도도부현의회 의원선거 선거구 가운데 가장 많은 무투표당선 선거구가 나온 것은 5인 이상 선출구로 비율은 37.5%이다. 반면 무투표당선이 가장 적게 나온 것은 1인 선거구로서 13.2%이다. 지정시의 각종 선거에서는 각 정당들이 적극적으로 공천을 행하고 있는데, 일단 이러한 요인에 의해 1인 선거구에서 무투표당선이 가장 적게 나온 것으로 보인다. 하지만 구체적인 원인에 대해서는 좀 더 깊은 연구가 필요할 것으로 생각된다(<그림3-12> 참조).

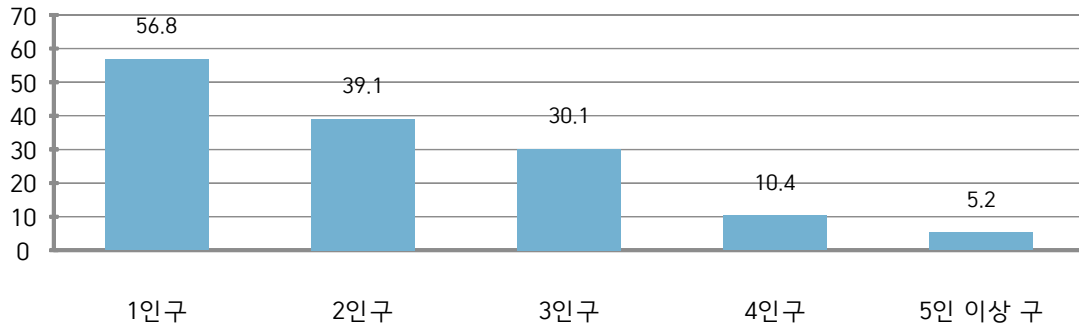
일반시와 정촌 지역의 도도부현의회 의원선거에서는 <표3-16>에서 볼 수 있는 전체적인 경향과 아주 합치하는 결과를 볼 수 있다. 일반시 선거구의 경우, <표3-19>에서 볼 수 있는 것처럼, 1인구 무투표당선 비율이 가장 높은 56.8%이며, 5인구 이상에서는 5.2%에 지나지 않는다(<그림3-13> 참조). <표3-19>로부터 정촌 지역 선거구에서도 1인구에서 무투표당선 비율이 가장 높으며, 비율은 67.9%에 이르고 있다. 반면 3인구와 4인구에서는 1/3 정도만이 무투표당선 선거구가 되고 있다(<그림3-14> 참조).

지역 규모별로 봤을 때도, 지정시 지역이 예외적 상황이지만, 전반적으로는 선거구 크기와 무투표당선 비율 사이에는 역의 관계가 성립하고 있다고 말해도 좋을 것이다. 즉 선거구 정수가 많을수록 무투표당선자는 적게 나오며, 반대로 정수가 적을수록 무투표당선자는 많아지고 있다.

<표3-19> 도도부현의회 의원선거 일반시 지역의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수

선거구	선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율(%)
1인구	250	142	56.8
2인구	197	77	39.1
3인구	73	22	30.1
4인구	48	5	10.4
5인 이상 구	77	4	5.2
합계	645	250	38.8

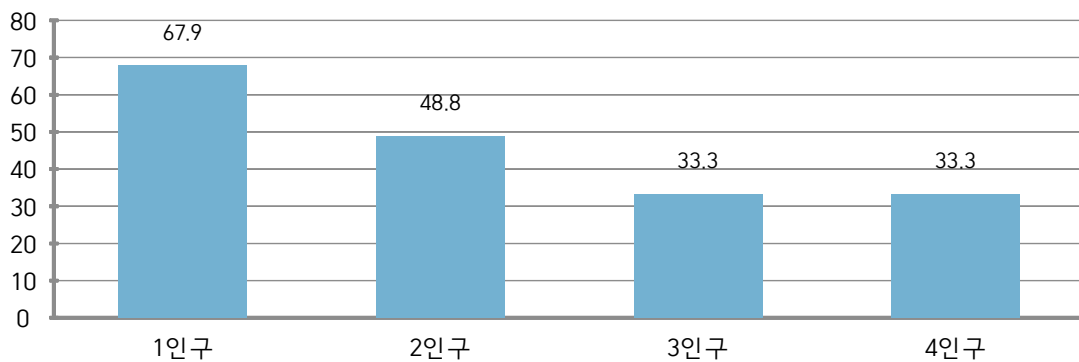
<그림3-13> 도도부현의회 의원선거 일반시의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수 비교(%)



<표3-20> 도도부현의회 의원선거 정촌 지역의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 수

선거구	선거구 수	무투표당선 선거구 수	무투표당선 선거구 비율(%)
1인구	84	57	67.9
2인구	41	20	48.8
3인구	9	3	33.3
4인구	3	1	33.3
5인 이상 구	0	-	-
합계	137	81	59.1

<그림3-14> 도도부현의회 의원선거 정촌의 선거구 정수별 무투표당선 선거구 비교(%)



제3절 제19대 통일지방선거의 무투표당선 요인 분석

여기에서는 제19대 통일지방선거에서 무투표당선이 많이 발생한 4개 선거, 즉 도도부현의회 의원선거, 시장 선거, 정촌장 선거, 정촌의회 의원선거를 대상으로 무투표당선이 많이 발생하는 요인에 대해 분석한다. 다만 시장 선거와 정촌장 선거는 실시 건수가 그다지 많지 않으므로, 두 선거를 합쳐서 분석했다¹⁸⁾.

1. 연구설계와 변수측정

본 연구가 분석을 위해 사용한 통계 프로그램은 STATA16 버전이다. 본 연구의 데이터 셋은 선거닷컴(<https://go2senkyo.com>)과 정치야마(<https://seiji-yama.jp>)에서 제공하는 자료를 바탕으로 수집하였다. 두 사이트는 일본선거에 관한 다양한 정보를 제공하는 사이트로서 다수의 선행연구들이 사용했던 신뢰할 수 있는 정보 제공처라고 생각된다. 본 연구에서 데이터 작성은 두 사이트에서 제공한 자료를 교차 검증한 후 이루어졌다.

1) 변수 측정과 가설도출

본 연구의 목적은 무투표당선의 결정요인을 밝히는 것이다. 따라서 종속변수는 무투표당선 지역 유무로 설정하였다. 무투표당선 지역이면 1, 선거가 실시된 지역구이면 0으로 코딩하였다.

다음으로 독립변수를 살펴본다. 본 연구에서 독립변수로 삼은 것은 정수, 신인후보 비율, 여성후보 여부, 참여 정당 수, 보수 수준, 그리고 후보자의 평균 연령이다. 먼저 무투표당선에 가장 직접적으로 영향을 끼친다고 생각되는 변수는 선거구의 정수이다. 일반적으로 한 선거구에서 선출하는 정수가 적을수록 당선의 가능성이 낮아진다고 생각하기 때문에 입후보를 하려는 사람은 적어진다. 반대로 정수가 많을수록 당선 가능성이 높아진다고 생각하기 때문에 후보자 수는 증가하는 경향이 있다. 정수에 대해서는 도도부현의회 의원선거와 정촌의회 의원선거에 대해서만 살펴봤다. 정수는 해당 선거구의 선출 인원수를 바탕으로 코딩하였다. 따라서 본 연구에서 도출한 가설은 아래와 같다.

18) 한편 두 선거는 동질적인 특성을 가졌다고 볼 수 있다. 두 선거는 지역의 크기만 다를 뿐, 단체장 1인을 선출하는 단순다수제를 채택하고 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 두 선거의 결과를 합쳐 데이터 셋을 구성한 뒤, 무투표당선 선거구의 결정요인을 분석했다.

가설1) 정수가 적은 선거구는 정수가 많은 선거구에 비해 무투표당선이 발생할 가능성이 높을 것이다.

둘째, 신인후보 비율은 해당 선거구가 경쟁적인지 아닌지를 확실하게 나타내는 지표 중 하나이다. 무투표당선은 후보자의 수가 정수에 미치지 못할 때 발생한다. 따라서 새로운 후보자가 선거에 많이 참여할수록, 무투표당선 가능성이 줄어듦 것으로 예상할 수 있다. 본 논문에서 신인후보의 비율은 해당 지역구의 전체 후보자들 수에서 신인 후보자의 수를 나눈 값을 의미한다. 신인후보를 판별하는 기준은 해당 지역구에서 당선 이력이 없는 후보자로 정의하였다. 예를 들어 다른 지역구나 다른 선거에서 당선된 이력이 있는 후보자라 할지라도, 그 사람이 해당 선거구에서 당선된 이력이 없다면 신인 후보자로 집계하였다.

가설2) 신인후보의 비율이 낮은 선거구는 신인후보의 비율이 높은 선거구에 비해 무투표당선이 될 가능성이 높을 것이다.

셋째, 여성후보 변수는 무투표당선을 만드는 데 중요한 변수로 작용할 수 있다. 일본에서 여성의 정치참여 수준은 매우 낮은 편이다. 여성이 후보자로 등록되어 있는 경우, 해당 선거는 여성이 후보자로 등록되지 않은 선거보다 상대적으로 경쟁적인 선거라고 평가할 수 있기 때문이다. 본 연구는 도도부현의회 의원선거와 정촌의회 의원선거에서는 여성후보 변수를 여성후보자의 비율로 측정하였다. 여성후보의 비율은 해당 선거구의 전체 후보자들 수에서 여성 후보자의 수를 나눈 값으로 계산하였다. 시정촌장 선거에서 여성후보 변수는 여성후보가 해당선거구에 존재하는지 여부를 살펴봤다. 여성후보가 있는 지역은 1, 여성후보가 없는 지역은 0으로 코딩하였다. 시정촌장 선거에서 여성후보 변수를 더미화한 이유는, 시정촌장 선거는 1명을 선출하는 선거이기 때문에, 후보자 수가 의원선거에 비해 많지 않기 때문이다.

가설3) 여성 후보의 비율이 낮거나 여성 후보자가 없는 선거구는 여성 후보 비율이 높거나 여성 후보자가 존재하는 선거구에 비해 무투표당선이 될 가능성이 높을 것이다.

넷째, 참여 정당 수는 도도부현의회 의원선거를 분석한 모델에서만 독립변수로 포함하였다. 제1절에서 언급한 것처럼 시정촌장 선거 및 정촌의회 의원선

거에서는 보통 정당공천이 이루어지지 않기 때문이다. 정당 참여 변수는 선행 연구에서도 무투표당선을 설명하는 핵심 변수의 하나로서 여겨왔다(久禮 1992; 石上 2003). 참여 정당 수가 많을수록 그 만큼 후보자 수는 많아지고, 따라서 무투표당선이 될 가능성도 낮아질 수밖에 없다. 정당참여 변수는 해당 선거구에 참여한 정당 수를 집계하였다. 예를 들어 특정 선거구에서 자민당 후보자 2명, 공명당 후보자 1명, 공산당 후보자 1명이 있을 경우, 정당 수를 3개로 계산하였다.

가설4) *참여 정당 수가 적은 선거구는 정당 수가 많은 선거구에 비해 무투표당선이 발생할 가능성이 높을 것이다.*

다섯째, 대표자가 받는 보수도 무투표당선을 발생시키는 중요한 요인이 될 수 있다. 보수수준은 선거에 입후보하려는 사람들에게 있어서 뿐만 아니라, 일반인들에게도 직업선택의 중요한 기준이 되고 있다. 일본에서는 의원 및 단체장의 보수는 지역의 사회경제적 상황 등을 고려해서 자치단체가 독자적으로 결정하도록 되어 있다. 보수수준이 높은 지역일수록 입후보의 매력은 증가하고, 무투표당선이 될 가능성은 낮아질 것으로 예상할 수 있다. 데이터는 총무성 자치행정국에서 2018년에 발행한 『地方公務員給与実態調査結果』에서 조사했다.

가설5) *보수수준이 낮은 선거구는 보수수준이 높은 선거구에 비해 무투표당선이 될 가능성이 높을 것이다.*

마지막으로 드는 변수는 후보자의 평균 연령이다. 일반적으로 후보자의 평균 연령이 낮다는 것은 지역에 관심이 많은 젊은 사람이 많다는 것을 뜻한다. 반대로 후보자의 평균 연령이 높을수록 지역에 관심이 있는 젊은 사람이 적다는 것을 의미한다. 따라서 후보자의 평균연령이 낮을수록 많은 사람이 입후보하고, 무투표당선이 될 가능성은 낮아질 것이다.

가설6) *후보자의 평균 연령이 높은 선거구는 후보자의 평균 연령이 낮은 선거구에 비해 무투표당선이 될 가능성이 높을 것이다.*

통제 변수는 노인인구 비율, 지역 인구수, 그리고 총세입액을 포함했다. 데이터는 선거닷컴(<https://go2senkyo.com>)에서 제공하는 자료를 사용했다. 먼

저, 노인인구 비율을 살펴보면, 고령화된 곳일수록 선거에 입후보할 후보자들의 인적자원이 줄고 있다는 것을 의미한다. 따라서 노인인구 비율이 높은 선거구일수록 입후보자수는 줄어들 것이다. 같은 맥락에서 지역 인구수도 무투표당선을 발생시키는 중요한 요인이 되고 있다. 인구가 많은 지역은 인구가 적은 지역에 비해 선거에서 입후보할 수 있는 인적자원이 풍부하다고 추정할 수 있다.

총세입액을 통제변수로 설정한 이유는 두 가지다. 하나는 세입이 높은 지역이라면, 세입이 낮은 지역에 비해 더 많은 인구가 살고 있을 것이라고 생각할 수 있기 때문이다. 다른 하나는 세입액이 많은 지역이라면, 세입이 낮은 지역에 비해 젊은 인구 비율이 높을 것이라 예상할 수 있기 때문이다. 실제 세금을 많이 부담하는 것은 젊은 세대라고 할 수 있다. 따라서 총세입액이 많다는 것은 해당 지역에 젊은 사람들이 많이 살고 있다는 것을 의미한다. 젊은 인구가 해당 지역에서 많이 살고 있다면, 고령화 지역에 비해 선거에 입후보할 수 있는 인적자원도 풍부하다는 것을 의미할 수 있다. 통제 변수로 설정된 가설은 아래와 같다.

가설7) 노인인구의 비율이 높은 선거구는 노인인구 비율이 낮은 선거구에 비해 무투표당선이 발생할 가능성이 높을 것이다.

가설8) 인구가 적은 지역은 인구가 많은 지역에 비해 무투표당선이 될 가능성이 높을 것이다.

가설9) 총 세입액수가 적은 지역은 총 세입액수가 많은 지역에 비해 무투표당선이 될 가능성이 높을 것이다.

2) 모델 설정

앞에서 제시했던 가설들을 경험적으로 검증하기 위한 분석 모델은 세 가지로 구성하였다. 본 연구는 종속변수를 더미 변수(dummy variable)로 구성하였기 때문에, 로짓분석(logit analysis)을 사용해 무투표당선의 결정요인을 분석하였다.

먼저 <모델1>은 도도부현의회 의원선거에서 무투표당선 결정요인을 수식화한 것이다. <모델1>에서 독립변수로서는 해당 선거구의 정수, 신인후보 비율, 후보자 평균연령, 여성후보 비율, 참여정당 수, 마지막으로 의원 1인당 보수를 포함하였다. <모델1>은 아래의 <모델2> 및 <모델3>과 달리 통제 변수로서 노인인구 비율, 인구수, 총세입액을 포함시키지 못했다. 도도부현의회 의원선거에서는 자료의 부족으로 인해, 이들 변수에 관한 데이터를 입수할 수가 없었

다. 반면 선거구별 다양한 정보를 입수할 수 있었던 정촌의회 의원선거 및 시정촌장 선거(<모델2> 및 <모델3>)에서는 통제 변수를 포함하였다. <모델1>의 수식은 아래와 같다. <모델 1>을 구성하고 있는 변수의 요약치는 <표3-21>에서 확인할 수 있다.

<모델1>

도도부현 의회선거에서 무투표당선 지역구 결정요인 $i =$

$$a + b_1 \text{의석수} + c_2 \text{신인후보비율} + d_3 \text{후보자의 평균연령} \\ + e_4 \text{여성후보 비율} + f_5 \text{참여정당수} + g_6 \text{1인당 의원 월급} + E$$

<표3-21> <모델1>의 변수 요약치

변수 명	사례수	평균	표준편차	최소값	최대값	왜도	첨도
무투표당선 유무	945	0.393	0.489	0	1	0.440	1.194
정수	945	2.410	2.204	1	17	3.262	16.207
신인후보 비율	945	26.282	27.355	0	100	0.684	2.631
후보자 평균연령	945	56.359	8.196	3	86.5	-0.228	4.687
여성후보 비율	945	8.867	16.212	0	100	1.925	6.827
참여정당수	945	1.724	1.258	0	7	1.249	4.335
의원보수 월액 (단위100엔)	945	8358.455	829.815	6510	9770	-0.102	2.689

<모델2>는 정촌의회 의원선거에서 무투표당선 결정요인을 수식화한 것이다. <모델2>에서 독립 변수로서는 해당 선거구의 정수, 신인후보 비율, 후보자 평균연령, 여성후보 비율, 의원 1인당 월급을 포함하였다. 여기에서는 총세입, 노인인구 비율, 그리고 인구수를 통제 변수로 사용했다. <모델2>의 수식은 아래와 같다. <모델2>를 구성하고 있는 변수의 요약치는 <표3-22>에서 확인할 수 있다.

<모델2>

정촌 의회 선거에서 무투표당선 지역구 결정요인 $i =$

$$a + b_1 \text{의석수} + c_2 \text{신인후보비율} + d_3 \text{후보자의 평균연령} + e_4 \text{여성후보 비율} \\ + f_5 \text{1인당 의원 월급} + g_6 \text{노인인구 비율} + h_7 \text{도시 총 세입} + j_8 \text{도시 인구} + E$$

<표3-22> <모델2>의 변수 요약치

변수 명	사례수	평균	표준편차	최소값	최대값	왜도	첨도
무투표당선 유무	375	0.25	0.432	0	1	1.167	2.362
정수	375	11.29	2.693	6	20	0.436	2.732
신인후보 비율	375	26.66	13.059	0	75	0.348	3.299
후보자 평균연령	374	63.08	3.053	50.92	71.5	-0.354	3.485
여성후보 비율	375	11.30	9.257	0	42.86	0.668	3.258
의원보수 월액 (단위 100엔)	375	2089.883	432.8214	1000	4000	0.588	3.587
인구수	373	11086.46	10321.590	335	49230	1.415	4.503
총 세입액	373	6535045	3373544	1010798	19600000	1.060	4.164
65세 이상 인구 비율	375	33.59	8.436	0	103.27	1.244	15.357

<표3-23> <모델3>의 변수 요약치

변수 명	사례수	평균	표준편차	최소값	최대값	왜도	첨도
무투표당선 유무	207	0.396	0.490	0	1	0.425	1.180
신인후보 비율	207	43.406	38.814	0	100	0.183	1.635
후보자 평균연령	207	62.07	7.241	42	83.66	-0.376	3.064
여성후보 비율	207	0.12	0.327	0	1	2.328	6.417
의원보수 월액 (단위 100엔)	207	7824.1	1408.636	2590	11800	-0.093	3.81
인구수	206	59347.17	93993.680	615	535664	2.603	10.254
총 세입액	206	24900000	36600000	1939290	216000000	2.863	12.092
65세 이상 인구 비율	206	31.76	7.485	16.38	56.09	0.668	3.081

<모델3>은 시정촌장 선거에서 무투표당선 결정요인을 수식화한 것이다. 독립 변수로서는 신인후보 비율, 후보자 평균연령, 여성후보 비율, 의원 1인당 월급을 포함하였다. <모델3>에서는 <모델1>과 <모델2>에서 포함하였던 참여정당 수와 정수를 모델에서 제외하였다. 노인인구 비율, 총세입, 그리고 인구수를 통제 변수로 사용했다. <모델3>의 수식은 아래와 같다. <모델3>을 구성하고 있는 변수의 요약치는 <표3-23>에서 볼 수 있다.

<모델3>

시·정촌장 선거에서 무투표당선 지역구 결정요인 $i =$

$$a + b_1 \text{신인후보비율} + c_2 \text{후보자의 평균연령} + d_3 \text{여성후보의 유무} \\ + e_4 \text{단체장 월급} + f_4 \text{노인인구비율} + g_5 \text{도시 총 세입} + h_6 \text{도시 인구} + E$$

2. 분석 결과

<표3-24>, <표3-25>, <표3-26>은 각각 도도부현의회 의원선거, 정촌의회 의원선거, 시정촌장 선거에서 무투표당선 결정요인을 분석한 결과이다. 먼저 도도부현의회 의원선거의 분석 결과를 살펴본다.

<표3-24>에서 통계적으로 유의미한 변수는 정수, 신인후보 비율, 여성후보 비율, 참여 정당 수, 1인당 의원 월급 액수이다. 분석결과를 요약하면, 도도부현의회 의원선거에서 해당 지역구의 정수가 많을수록, 신인후보 비율이 높을수록, 여성후보의 비율이 높을수록, 참여 정당 수가 많을수록 투표를 실시한 선거구가 될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 흥미로운 점은 1인당 의원 월급 액수이다. 의원 월급 액수는 예상한 바와 달리 방향성이 반대로 나타났다. 다시 말해서, <표3-24>의 결과는 도도부현의원 의원선거에서 특정 지역에서 1인당 의원 보수액이 높다면, 무투표당선 선거구가 될 가능성이 높다는 것을 나타낸다. 아마도 이 결과를 그대로 받아들이는 것은 문제가 있어 보인다. 도도부

<표3-24> 도도부현의회 의원선거(모델 1)의 무투표당선 결정요인

변수	계수	P-value	표준오차	승산비 (odd ratio)
정수	-0.305	0.003**	0.103	0.737
신인후보 비율	-0.599	0.000***	0.004	0.942
후보자 평균연령	-0.009	0.447	0.012	0.991
여성후보 비율	-0.026	0.000***	0.007	0.974
참여정당 수	-0.651	0.000***	0.140	0.522
1인당 의원 월급	0.000	0.000***	0.000	1.000
상수	-0.631	0.623	1.285	0.532
사례 수	945			
Pseudo R2	0.425			
Correctly classified	85.93%			

p<0.1*, p<0.05**, p<0.01***

<표3-25> 정촌의회 의원선거(모델 2)의 무투표당선 결정요인

변수	계수	P-value	표준오차	승산비 (odd ratio)
정수	0.137	0.125	0.089	1.146
신인후보 비율	-0.044	0.000***	0.011	0.957
후보자 평균연령	0.231	0.629	0.048	1.023
여성후보 비율	-0.005	0.739	0.016	0.995
1인당 의원 월급	-0.001	0.004**	0.000	0.999
65세 이상 인구비율	-0.033	0.092*	.0198	0.967
총 세입	-0.000	0.051*	0.000	1.00
인구수	-0.000	0.729	0.000	1.00
상수	1.954641	0.562	3.374	7.061
사례 수	372			
Pseudo R2	0.110			
Correctly classified	76.61%			

p<0.1*, p<0.05**, p<0.01***

현의회 의원의 월급은 매우 높은 수준에 있기 때문에, 보수 자체로는 입후보 유인 요인이 되지 못하고 있는 것이다. 제4장에서 보는 것처럼 도도부현의회 의원의 평균 월급은 810,183엔에 이른다. 이는 일본에서 다른 어떤 직종과 비교해 봐도 매우 높은 수준의 보수로 볼 수 있다.

<표3-25>에서 정촌의회 의원선거의 무투표당선 결정요인을 보면, 신인후보 비율, 1인당 월급액, 65세 이상 노인인구 비율, 총세입액 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉 정촌의회 의원선거에서 해당 선거구의 신인후보 비율이 높을수록, 1인당 의원 월급액이 높을수록, 지역의 총세입 액수가 많을수록, 그리고 65세 이상 인구비율이 높을수록 투표를 실시한 선거구가 될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

여기서 주목해야 할 점은 1인당 의원 월급액이다. 정촌의회 선거에는 의원 보수가 많을수록 무투표당선 가능성을 낮추는 것으로 나타났다. 이 결과는 도도부현의회 선거의 그것과는 반대 경향을 나타낸다. 정촌의회 선거에서는 기대한 바와 같이 의원 보수의 효과가 정방향으로 작동한 이유는 정촌의회 의원들의 보수가 너무 적기 때문이다. 정촌의회의 의원들의 평균 월급은 218,738엔에 지나지 않는다. 이는 도도부현의회 의원들의 평균 월급액과 비교해서 적을 뿐만 아니라, 일본에서 다른 직종과 비교해도 적은 편에 속한다. <표3-25>의

분석결과에서 또 하나 주목해야할 점은 65세 이상 인구비율이 통계적으로 유의하다는 점이다. 이 결과는 정촌의회 의원선거에서 인구 구성이 고령화된 지역일수록, 투표를 실시하게 될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이는 기존 연구들과는 상반되는 결과로 추가적인 연구가 필요해 보인다.

<표3-26>은 시정촌장 선거에 있어서 무투표당선 결정요인을 나타낸다. 분석 결과는 신인후보 비율과 여성후보 유무 변수만이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 분석 결과를 해석하면 시정촌장 선거에서는 해당 선거구가 신인후보 비율이 높고, 여성후보가 있다면, 투표를 실시한 선거구가 될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

여기서 주목해야할 점은 단체장 월급 변수이다. 시정촌장 선거의 분석에서 단체장 월급 변수는 통계적으로 유의미하지 않았다. 그 이유는 시정촌장의 월급은 도도부현의회 의원들의 그것과 마찬가지로 이미 상당한 수준에 있기 때문이다. 시정촌장들이 받는 월급은 시장 평균이 782,567엔, 정촌장 평균이 716,312엔으로 적지 않은 편이다.

<표3-26> 시정촌장 선거(모델 3)의 무투표당선 결정요인

변수	계수	P-value	표준오차	승산비 (odd ratio)
신인후보 비율	-0.040	0.000***	0.006	0.96
후보자 평균연령	0.007	0.783	0.027	1.01
여성후보 유무	-2.188	0.011**	0.861	0.11
단체장 월급	0.000	0.458	0.000	1.00
65세 이상 인구비율	-0.006	0.823	0.029	0.99
도시 총 세입	-0.000	0.392	0.000	1.00
도시 인구	0.000	0.562	0.000	1.00
상수	-0.017	0.995	2.741	0.983
사례 수	206			
Pseudo R2	0.325			
Correctly classified	88.83%			

p<0.1*, p<0.05**, p<0.01***

지금까지의 분석을 정리하면, 도도부현의회 의원선거에서는 정수, 신인후보 비율, 여성후보 존재 여부, 참여정당 수가 무투표당선 결정에 중요한 변수로 작용하고 있음을 알 수 있다. 정촌의회 의원선거에서는 신인후보 비율과 의원

보수수준이, 시정촌장 선거에서는 신인후보 비율과 여성후보 존재 여부가 무투표당선에 중요한 의미를 가졌다. 신인후보의 증가는 어느 선거에서나 무투표당선을 줄이는 요소로 작용하고 있다. 이는 충분히 예상 가능한 결과로, 무투표당선을 줄이기 위해서는 기본적으로 신인후보 발굴을 위해 노력해야 할 것을 알려주고 있다. 도도부현의회 의원선거 및 시정촌장 선거에 있어서 무투표당선을 줄이기 위해서는 여성후보의 입후보가 중요하다는 결과인데, 이것도 신인후보 증가와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

이러한 결과로부터 볼 때, 시정촌장 선거의 무투표당선은 신인(여성)후보의 부족이라는 아주 단순한 요소로 인해 발생하고 있음을 알 수 있다. 그러면 보수도 적지 않고, 사회적 지위도 상당한 수준에 있는 시정촌장을 뽑는 선거에 왜 신인들이 도전하지 않는가? 일본의 시정촌장 선거에서는 보통 정당추천이 이루어지지 않음으로 후보자는 대부분 무소속이다. 또한 1명을 뽑는 소선거구제로 선거가 치러짐으로써, 당선이 되기 위해서는 최다득표를 하지 않으면 안 된다. 따라서 기존에 강력한 지역적 기반을 구축한 현직 단체장이 출마할 경우, 당선 가능성이 거의 없는 다른 후보들은 대개 출마를 포기하게 된다(河村和徳 2018, 37). 바로 시정촌장 선거에서는 정당추천이 없는 가운데 현직 단체장 출마라는 요소가 무투표당선을 야기하는 주요한 요인이 되고 있다.

한편 도도부현의회 의원선거에서는 신인 및 여성 후보 요소 이외에, 선거구의 정수, 참여정당 수가 무투표당선과 중요한 관련을 맺고 있다. 도도부현의회 의원선거에서 선거구 설치와 정당추천은 이 절에서 분석대상이 된 다른 선거에서는 볼 수 없는 특이한 점이다. 선거구의 선출 인원수는 무투표당선 가능성에 크게 영향을 끼치므로, 선거구별 정수를 확대하기 위해 노력해야 할 것이다. 또한 선거구 정수와 정당들의 참여결정도 밀접한 관련을 가진다. 정촌의회 의원선거에서는 신인 후보자 발굴을 위해 노력해야 함과 아울러, 신인 후보자를 발굴하기 위해서도 의원보수 증액이 중요함을 알 수 있다.

이와 같은 논의를 종합해 볼 때, 입후보자 부족에 의한 무투표당선은 엄밀한 의미에서는 시정촌장 선거에서는 발생하지 않는다고도 볼 수 있다. 즉 시정촌장 선거에서는 입후보하려는 사람이 없다는 것보다는, 강력한 현직 단체장의 존재로 인해 입후보를 포기하는 경우가 대부분이다. 무투표당선을 줄이기 위한 방안도 후보추천에 정당의 적극적 참여를 독려하는 것 외에는 별다른 방법이 없다.

반면 도도부현 및 정촌의 일부 지역에서는 역내 인구의 감소, 고령화 현상, 의원보수 수준, 선거구 요인 등이 작용하여 의회 의원선거에 후보자로 나서려는 사람들 자체가 줄어들고 있다. 따라서 인구사회학적 측면에서 무투표당선은

주로 도도부현의회 및 정촌의회 의원선거에서 발생한다고 볼 수 있다. 자연히 무투표당선 발생을 억제하기 위한 대책 강구도 지방의회 의원선거에 초점이 맞춰지고 있다. 다음 장에서는 여기에서의 실증분석을 기반으로 해서, 도도부현의회 및 정촌의회 의원선거에 대한 후보자 확보방안에 대해 살펴보기로 한다.

제4장 무투표당선 증가에 대한 대책

앞 장에서 특히 도도부현현의회 및 정촌의회 의원선거에서 입후보자 부족현상이 심각하게 발생하고 있음을 살펴보았다. 입후보자 부족으로 인한 무투표당선은 기본적으로 인구가 적고 저출산·고령화가 진행되고 있는 농촌형 자치단체에서 대거 발생하고 있지만, 최근에는 도시형 자치단체로 점점 확산되고 있는 추세이다. 이하에서는 무투표당선이 증가하고 있는 상황에 직면해서, 일본에서는 어떠한 대응을 하고 있는가를 살펴본다. 제1절에서는 먼저 무투표당선을 줄이기 위해 적극적으로 노력하고 있는 몇 개 지역을 선정해서 그 대응에 대해서 알아보고, 이어서 지방선거를 총괄하고 있는 총무성의 산하 연구회가 제시한 무투표당선 증가 대처방안에 대해서 설명한다. 제2절에서는 지금까지의 연구에 입각해서, 도도부현현의회 및 정촌의회 의원선거에서 무투표당선을 감소시키기 위한 방안을 제시한다.

제1절 자치단체 및 중앙정부의 대응

1. 자치단체의 대응

지방선거에서 입후보자 부족에 의해 무투표당선이 발생하고, 이것이 지방 민주주의를 위협할 근본적인 요인이 된다고 판단한 일부 자치단체에서는 입후보자를 증가시키기 위한 다양한 노력을 벌이고 있다. 이하에서는 그 대표적인 사례 지역을 4곳 선정해서 입후보자를 발굴하고 선거를 성립시키기 위해 어떠한 노력을 기울여 왔는가를 설명한다.

1) 오오카와촌(大川村) : ‘촌민총회’ 개최 시도 및 ‘겸업금지 규정’ 완화

오오카와촌은 시코구(四国) 지방의 2,000m 급 이상의 큰 산들이 대거 몰려 있는 산간 지역의 중앙에 위치해 있는 산골 오지(奧地) 마을이다. 오오카와촌이 속해 있는 고치현(高知県)의 현청 소재지 고치시(高知市)로부터는 깎아지른 듯한 산길을 넘어 자동차로 1시간 반 이상 달려가야 닿는 곳이다. 1960년대까지만 하더라도 ‘구리광산 촌’으로 번창했고, 인구도 4,000명 이상이였다. 하지만 1972년에 폐광이 되고, 그와 동시에 댐 건설로 촌의 중심부가 수몰됨에 따라 인구가 급격히 감소해 갔다. 2019년 2월말 시점에서 인구는 406명으로, 섬 지역을 제외하면 일본에서 가장 작은 자치단체이다. 65세 이상 인구비율은

43.2%에 이르고 있다(오오카와촌 홈페이지(<http://www.vill.okawa.kochi.jp.cache.yimg.jp>)).

인구감소는 촌의회의 입후보자 감소로 이어졌다. 이에 대처하기 위해 2003년에는 의회 의원정수를 10명에서 8명으로 줄였다. 하지만 그 해 4월에 치러진 제15회 통일지방선거에서는 입후보자수가 정수에 미달하는 7명에 머물렀고, 모두 무투표당선이 되었다(<표4-1> 참조)¹⁹⁾. 정수 미달에 직면한 촌의회는 “어떻게 하든지 지방선거를 성립시켜야 한다”는 일념으로, 2007년 4월의 제16회 통일지방선거를 앞두고는 정수를 6명으로 또 다시 2명을 줄였다(毎日新聞, 2007.2.5). 이러한 정수 삭감에 힘입어, 2007년 선거와 2011년 선거는 입후보자가 정수를 넘어 선거가 실시되었다. 그런데 2015년 제18회 통일지방선거에서는 입후보자가 6명에 머물러 또 다시 무투표당선이 되었다. 이 선거를 앞두고서는 75세를 넘는 고령 의원 2명이 은퇴를 희망하고 있었다. 하지만 신인 입후보자가 전혀 나타나지 않는 가운데 “의회가 소멸되어서는 안 된다”는 데 모두의 의견이 일치하였고, 결국 현직의원 전원이 재차 입후보하는 것으로 합의를 보았다. 이로써 가까스로 정수 미달이라는 상황은 피할 수 있었다(毎日新聞, 2017.7.10).

2015년 선거는 현직의원이 모두 재출마를 선택함으로써 정수 미달 위기를 극복할 수 있었지만, 2019년 제19회 통일지방선거에서 정수 미달 상황이 다시 연출되는 것은 아닌가 하는 우려가 촌의회뿐만 아니라 촌집행부에도 확산되었다. 의원들의 평균연령은 이미 70세를 넘었고, 고령 의원들 가운데는 다음 선거에서는 은퇴를 하겠다는 사람들도 있었다. 현행 공직선거법에는 의원 결원이

<표4-1> 역대 선거별 오오카와촌의회 의원선거 입후보 상황

	정수	후보자수	투표실시 여부
제15회 통일지방선거 (2003년 4월)	8	7	무투표당선 (정수 미달)
제16회 통일지방선거 (2007년 4월)	6	9	투표실시
제17회 통일지방선거 (2011년 4월)	6	7	”
제18회 통일지방선거 (2015년 4월)	6	6	무투표당선
제19회 통일지방선거 (2019년 4월)	6	7	투표실시

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>).

19) 오오카와촌 촌장 선거는 2006년 선거와 2010년 선거에서는 각각 후보자가 2명이어서 선거를 실시하였지만, 이후 2011년, 2015년, 2019년에 실시된 촌장 선거에서는 각각 후보자가 1명뿐으로, 선거가 실시되지 않고 무투표당선이 되었다.

정수의 1/6을 넘을 경우 결원 분에 대해서 재선거를 실시하도록 되어 있다(공직선거법 제34조, 제110조 제1항, 제266조 제1항). 만일 다음 선거에서 1명 이상이 은퇴를 하고 새로운 입후보자가 나오지 않을 경우, 무투표당선이 되는 것은 물론, 재선거를 실시해야 한다. 그리고 재선거를 실시한다 해도 결원을 보충할 수 있다는 확신이 서지 않는 상황이었다.

이러한 가운데 2017년 4월, 오오카와촌 촌장은 “촌의회의 입후보자 부족이 심각해지는 상황에서 촌의회를 폐지하고 주민이 직접 의안 등을 심의하는 ‘촌민총회 제도’에 대해서 검토를 개시할 방침”임을 분명히 했다. 촌장의 이와 같은 표명은 촌민총회를 적극적으로 실현한다기보다는 만일 의회의 존립이 어려워지는 상황이 올 때를 대비하기 위한 대비책으로서의 성격이 강하였다²⁰). 6월에 들어와 오오카와촌은 고치현과 공동으로 촌민총회에 관한 구체적인 방안 등을 조사·연구하기 위한 공동연구팀(‘촌민총회 검토회의’)을 출범시켰다((毎日新聞, 2017.7.10).

‘촌민총회’는 주민의 대표를 선출해서 그들에게 의사결정을 맡기는 현행 대의제(간접) 민주주의에 대신해서, 주민이 직접 지역의 현안을 심의하는 직접 민주주의제도이다. 이러한 형태의 의사결정 방식에 대해서는 현행 지방자치법에 정과 촌만이 도입할 수 있게 되어 있다(시 지역은 제외). 지방자치법 제94조에는 정촌은 각자 조례를 제정해서 의회를 폐지하고, 정촌총회를 둘 수 있으며, 제95조는 정촌총회의 운영에 관해서는 의회에 관한 규정이 준용된다고 규정하고 있다. 그런데 지방자치법에 정촌총회에 관해서는 이 2개 조항만 있을 뿐, 실시 방법 등에 대해서는 법률에서는 명확히 규정하고 있지 않았다. 따라서 실질적으로 정촌총회로 이행하기 위해서는 각 자치단체의 조례로 구체적인 운영방안 등을 정하지 않으면 안 되었다. 현행법상 정촌총회의 사례는 1951년부터 1955년까지 4년간 도쿄도 하치조코지마(八丈小島)의 우즈키촌(宇津木村)에서 실시된 한 건이 있을 뿐이었다²¹).

그런데 촌장은 2017년 9월에 들어와 촌민총회에 대한 조사·연구를 중단할 것을 공표하였다. 그 이유는 첫째, 정촌총회의 운영방법이 법령에서 상세히 제시되어 있지 않은 이상, 자치단체 수준에서 구체적으로 설계를 하는 것은 도저히 무리이며, 둘째, 보다 현실적인 이유로 적어도 다음 선거(제19회 통일지방선거)에서는 정수를 넘는 입후보자를 확보할 가능성이 생긴 점을 들었다. 후자와 관련해서는 집행부가 전체 촌민을 대상으로 실시한 앙케이트 조사에서 “장

20) 촌장은 2017년 6월의 의회 운영위원회 발언에서 “나는 의회 존립이 제일차적으로 중요하다고 생각하고 있다. 하지만 의회가 성립되지 않을 때에는 어떻게 할 것인가? 미리 준비해 두어야 할 필요가 있다”고 언급하였다(NHK 방송, 2019.3.26.).

21) 전전(戰前)의 사례로는 카나가와현(神奈川県) 아시하라군(是柄郡) 아시노유촌(芦之湯村)의 예가 있다.

래 의원에 입후보해도 좋다'라는 의견이 일부 촌민으로부터 나왔던 것을 반영하고 있다. “우리 촌의회가 사라질지도 모른다”는 위기의식과 촌의회를 존속시키기 위한 촌장을 비롯한 의원들의 노력에 촌민들의 마음이 조금씩 움직인 결과였다(NHK 방송, 2019.3.26).

촌민총회 설치 논의가 중단되고, 의회를 유지하는 것이 결정되었지만, 2년 앞으로 다가온 선거의 입후보자를 확보하는 문제는 여전히 과제로 남았다. 촌은 촌민들의 출마 의향을 파악하기 위해 앞에서 든 앙케이트 조사를 기반으로 촌 내 기업에 대해 종업원의 입후보를 허용할 의향이 있는지를 묻는 조사를 실시하였고, 그리고 젊은 사람들과의 의견교환 모임도 수차례 가졌다. 그러한 가운데 입후보를 촉진하기 위해서는 현행 겸업금지 규정을 완화하는 것이 필요하다는 데 의견이 모아졌다.

지방자치법에서는 “당해 자치단체로부터 일을 도급받는 관계에 있는 단체나 기업의 임원 등은 의원직과 겸업할 수 없도록”(제93조 2항) 규정되어 있다. 지역의 계약체결이나 재산 취득 또는 처분에 대해 의결하는 입장에 있는 의원이 스스로가 당사자가 되지 못하도록 하려는데 목적이 있었다. 하지만 오오카와촌은 극히 작은 자치단체로서 일자리가 한정되어 있었다. 농민 등의 자영업자나 공무원을 제외하면, 거의 모든 촌민이 촌과 어떤 형태로든 관계를 맺고 있는 직장에서 일을 하고 있었다. 이러한 점이 촌민들로 하여금 적극적으로 의원선거에 입후보하는 것을 막는 족쇄로서 작용하고 있다는 지적이 앞의 의향조사에서 많이 나왔다.

제19회 통일지방선거가 4개월 앞으로 닥쳐온 가운데, 2018년 12월에 촌장은 이번 선거에 촌민이 입후보하기 쉬운 환경을 만들기 위해, 도급의 범위를 비롯해서 의원과 겸업할 수 있는 직종을 명확히 하는 조례를 제정해 줄 것을 의회에 요청했다. 3개월 정도의 논의를 거친 후, 의회는 겸업금지의 대상을 대폭 축소하는 것을 주요 내용으로 하는 「오오카와촌의회 의원의 겸업금지를 명확히 하는 조례(大川村議会議員の兼業禁止を明確にする条例)」(2019년 4월 1일 시행)를 제정했다. 이 조례는 4월 16일에 고시된 촌의회 의원선거부터 적용되었다.

조례는 제1조에서 “의회의원의 겸업금지 범위를 명확히 하여 의회의원의 입후보자 부족을 가능한 해소하고, 촌의회를 유지하는 것을 목적으로 한다”고 규정함으로써 이 조례가 의원의 입후보 부족에 대한 대책임을 명시했다. 겸업금지 규제에 대해서는 제3조에서 촌 내의 기업이나 단체의 임원 가운데, “촌의 운영상 필요성이 높은 사업을 보조금을 받으면서 운영하거나”, “촌으로부터 지정을 받아 시설을 관리하는 경우”, 또는 “촌과 토지임차 거래를 행할 시 영리

<표4-2> 제19회 통일지방선거 오오카와촌의회 의원선거 입후보자

성명	성별	나이	직업	현직/신인	당선 여부
和田延男	남	70	농림업	현직	당선
和田民生	〃	62	농림업	현직	〃
竹島正起	〃	34	농업	신인	〃
和田正行	〃	28	농업	신인	〃
岩崎一仁	〃	71	농업	신인	〃
平賀進介	〃	81	농림업	현직	〃
川上文人	〃	66	농업	현직	낙선

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>).

목적이 아닌 경우” 등은 규제 대상이 아님을 명확히 했다. 더욱이 제4조에서는 기업이나 단체가 촌으로부터 일을 도급받고 있다 해도, 그것이 의원활동을 공정·적정하게 행하는데 지장을 초래하지 않는다고 인정될 때“도 겸업금지의 대상에서 제외되었다. 그리고 제5조에서는 주민에게 자신이 규제 대상인지 아닌지를 알리기 위해 ‘(의원과 다른 일의 겸업이 인정되는) 기업이나 단체를 매년 촌장이 공표할 것”을 규정하였다.

촌민총회 설치 논의를 둘러싸고 다시 제기된 입후보자 부족현상은 촌민들의 의회 유지에 대해 의식을 환기하는 계기가 되었다. 또한 겸업금지를 완화하는 조례 제정은 입후보자의 대상을 확대하는 효과를 가져왔다²²⁾. 그 결과 2019년 4월의 제19회 통일지방선거에서는 정수를 한 명 초과하는 7명이 출마하여, 오오카와촌으로서는 8년만에 의원선거를 실시하게 되었다(朝日新聞, 2019.4.23). <표4-2>에서 보는 것처럼 젊은 사람의 입후보도 대폭 늘어났다. 평균연령은 58.9세로, 제18회 통일지방선거 때의 70.2세보다 10살 이상이나 젊어졌다. 그리고 제18회에서는 전원이 60세 이상이었지만, 이번 선거에서는 20대와 3대가 1명씩 포함되었다. 더욱이 신인이 3명이나 입후보하였다.

2) 우라호로정(浦幌町) : ‘길거리 카페 의회’와 ‘의회의 길거리 방문’

우라호로정은 홋카이도 동부 해안에 면해 있는 인구 4,600명 정도의 작은 자치단체이다. 1960년대 초반까지만 하더라도 탄광 개발로 번창하였고, 인구도 가장 많을 때는 1만 4천명이 넘었다. 그러나 60년대 이후 도시부로 인구유출이 심해지고, 80년대 초에 탄광마저 문을 닫음으로써, 현재는 광활하게 펼

22) 이번 선거에 입후보한 신인 후보자 가운데 촌의 삼림조합 이사를 맡고 있던 사람은, 이 조례에 의해 의원과 겸업이 인정된다고 명시적으로 공표됨으로써, 출마를 결심하게 되었다고 한다(朝日新聞, 2019.4.23.).

<표4-3> 역대 선거별 우라호로정의회 의원선거 입후보 상황

	정수	후보자수	투표실시 여부
제16회 통일지방선거 (2007년 4월)	13	15	투표실시
제17회 통일지방선거 (2011년 4월)	13	14	”
제18회 통일지방선거 (2015년 4월)	11	10	무투표당선 (1명 정원 미달)
제19회 통일지방선거 (2019년 4월)	11	14	투표실시

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>).

쳐진 구릉지를 이용한 낙농업 등이 중심 산업을 이루는 평범한 시골 지역이다 (우라호로정 홈페이지(<http://www.urahoro.jp.cache.yimg.jp>)).

우라호로정에서 의회 의원선거의 입후보자 부족 문제를 현실적으로 느끼게 된 것은 2015년 4월의 제18회 통일지방선거에서였다. 의원선거의 입후보자수는 정원 11명에 한 명이 모자라는 10명뿐이었다. 현직의원 중 1명이 은퇴를 하고, 남은 현직 의원이 전원 재출마하였음에도 불구하고, 신인이 등장하지 않아 이러한 결과가 나왔다. 우라호로정의회 의원선거에서는 처음으로 선거를 실시하지 않고 당선자를 배출하게 되었다²³⁾. 그것도 정원을 채우지 못하는 상황이었다(<표4-3> 참조).

더욱이 2000년대에 들어와 전국의 소규모 자치단체에서 무투표당선이 빈발하고 있는 상황을 주시하고 있던 우라호로정의회에서는 이번 선거를 앞두고 의원 정수를 기존의 13명에서 11명으로 2명 줄였다. “어떻게 하든지 무투표당선은 막아야 하겠다”는 생각에서의 교육지책이었다(NHK 방송, 2019.3.14.). 그리고 입후보를 유도하기 위해 의원보수를 기존의 14만 5천 엔에서 17만 5천 엔으로 일거에 3만 엔이나 올렸다. 이와 같이 정수를 삭감하고, 보수를 인상하였음에도 불구하고 정수 미달 상황이 되자, 정의회 의원 및 정민들에게 주는 충격은 상당히 클 수밖에 없었다(全国町村議会議長会 2017, 57-58).

제18회 통일지방선거 끝난 뒤, 의회 존속에 대한 위기감을 느낀 10명의 의원들이 결성한 것이 ‘팀 의회’였다. 의원 전원이 당파를 초월해서 한 팀이 되어 의회개혁과 입후보자 발굴을 위해 노력하겠다는 결의의 표시였다. 이후 새롭게 시작된 우라호정의회는 의원선거의 입후보자 부족문제를 해결하는 데 최우선 과제를 두었다.

먼저 팀 의회는 2015년 10월, 정민이 입후보자 부족문제에 대해 어떠한 인

23) 정장 선거에서는 2007년에 선거를 실시한 이후, 2011년 선거, 2015년 선거 연속해서 무투표당선이 되었다. 2019년 선거에서도 무투표로 당선되었다.

<표4-4> 우라호로정 앙케이트 조사결과

정의회 의원선거에서 선거를 실시하는 것이 좋은지 무투표당선이 좋은지?	
선거를 실시하는 편이 좋다	66.0
무투표당선이 좋다	6.8
모르겠다	24.1
무응답	3.1
정민들에게 의원선거에 입후보를 촉진할 수 있는 방법은 무엇인지?(복수 응답)	
정민에게 정정(町政)에 대한 관심을 높이도록 해야 한다	54.2
의회의 역할을 정민에게 널리 알린다	42.2
의원이 정민과의 대화를 적극적으로 행한다	38.1
의회와 의원의 활동을 정민에게 알린다	30.0
의원보수를 인상한다	24.9
의원에게 정무활동비를 지급한다	22.6
기타	5.0
무응답	5.9
의원보수는 얼마가 적정한가?	
10만 엔 미만	3.6
10만 엔 - 15만 엔	8.3
17만 엔 5천 엔(현재 액수)	26.4
20만 엔 - 25만 엔	30.8
25만 엔 - 30만 엔	10.4
30만 엔 이상	4.9
기타	6.5
무응답	9.1

출처) 우라호로정의회 홈페이지(http://www.urahoro.jp/soshiki_shigoto/gikaijimukyoku).
주) 단위는 %.

식을 하고 있으며, 그 해결책은 무엇인가를 알아보기 위해, 18세 이상 정민 2,000명을 무작위로 추출해서 ‘의회 정민 앙케이트 조사’를 실시했다²⁴⁾. <표 4-4>의 앙케이트 조사결과에서 보는 것처럼, 정민들은 정의회 의원선거에 있어 ‘무투표당선이 되는 것’(6.8%)보다 ‘선거를 실시하는 것’(66.0%)을 압도적으로 더 많이 선호하고 있었다. 정민들로 하여금 정의회 선거에 입후보를 하도록 하기 위해서는, ‘정민의 정정(町政)에 대해 관심을 높여야 한다’(54.2%), ‘의회의 역할에 대해 정민에게 널리 알려야 한다’(43.2%), ‘의원이 정민과 대화를

24) 조사는 2015년 10월에 실시되었으며, 조사대상 2,000명 가운데 유효 응답자는 614명(30.7%)이었다.

적극적으로 해야 한다’(38.1%) 등의 방안이 상위에 랭크되었다. 그리고 의원보수에 대해서도 현행 17만 5천 엔보다 ‘올려야 한다’는 의견(46.1%)이 ‘현행 유지’(26.4%), 또는 ‘내려야 한다’(11.9%)는 의견보다 높았다.

이와 같은 정민들의 의견을 바탕으로 팀 의회는 논의를 거듭한 끝에, 입후보를 촉진하기 위해서는 무엇보다 주민과 접촉기회를 늘려 의회·의원에 대한 인식도를 높이는 것이 중요하다는 결론에 도달하였다. 그리고 의회·의원과의 정민들의 대화·소통의 구체적 방안으로 제기된 것이 ‘길거리 카페 의회(まちなかカフェDE議会)’와 ‘의회의 길거리 방문(まちなかおじゃまDE議会)’ 프로젝트였다.

‘길거리 카페 의회’는 사람들이 모이는 슈퍼마켓이나 공연장 등의 한 구석에 카페 코너를 설치해서, 그곳을 방문한 주민들이 차를 들면서 가벼운 마음으로

<표4-5> 우라호로정 ‘길거리 카페 의회’ 개최 상황

연월일	시간	장소	방문자 수	
2016년 3월 6일(일)	09:30 - 15:00	中央公民館	10명	
2016년 5월 14일(토)	10:00 - 12:00 13:00 - 15:00	フクハラ浦幌店 (슈퍼마켓 체인)	10명	
2016년 8월 6일(토)	10:00 - 12:00 13:00 - 15:00	フクハラ浦幌店	18명	
2016년 11월 5일(토)	10:00 - 18:00	教育文化センター	10명	
2017년 3월 5일(일)	09:30 - 12:00	中央公民館	20명	
2017년 5월 20일(토)	10:00 - 16:00	教育文化センター	11명	의원선거 입후보 촉구관련 전시 (약 150명 관람)
2017년 8월 5일(토)	10:00 - 16:00	フクハラ浦幌店	40명	
2017년 10월 7일(토)	10:00 - 16:00	教育文化センター	20명	의원선거 입후보 촉구관련 전시 (약 150명 관람)
2018년 3월 4일(일)	09:30 - 12:00	中央公民館	5명	
2018년 5월 19일(토)	10:00 - 16:00	フクハラ浦幌店	50명	
2018년 7월 21일(토)	10:00 - 16:00	教育文化センター	10명	의원선거 입후보 촉구관련 전시 (약 200명 관람)
2018년 11월 17일(토)	10:00 - 16:00	教育文化センター	7인	의회활동 등에 관한 전시 (약 200명 관람)
2019년 3월 3일(일)	09:30 - 12:00	中央公民館	15명	
2019년 8월 3일(토)	10:00 - 16:00	フクハラ浦幌店	23명	
2019년 11월 16일(토)	10:00 - 16:00	フクハラ浦幌店	12명	

출처) 우라호로정의회 홈페이지(http://www.urahoro.jp/soshiki_shigoto/gikaijimukyoku).

의원들과 환담·교류하는 장(場)을 만들려는 것이다. 아울러 의회와 관련된 전시물을 게재한다든지 주민 앙케이트 조사를 실시해서, 의회의 활동을 주민들에 홍보함과 아울러 주민의 목소리를 정책결정에 반영하려는 목적도 가졌다. ‘길거리 카페 의회’는 기본적으로 연 4회 개최를 목표로 하였다. <표4-5>는 우라호로정 의회의 ‘길거리 카페 의회’ 개최 실적이다.

‘의회의 길거리 방문’은 의원들이 정 내의 각종 회합이나 단체·학교 등을 직접 방문하여 주민과 자유롭게 의견교환을 하며, 또 의회가 하는 일을 알리려는 목적에서 기획된 것이다. 개최는 단체 등의 요구가 있을 때, 수시로 이루어진다. <표4-6>은 그동안의 ‘의회의 길거리 방문’ 실적이다.

한편 팀 의회는 의원선거 입후보를 유도하기 위해서는 의원보수를 인상하는 것이 필요하다는 결론에도 도달했다. 재정상황이 어려운 가운데 의원보수를 올리기 위해서는 정민들을 설득할 수 있는 합리적인 산정기준이 필요했고, 이른바 ‘우라호로 방식(浦幌方式)’이라는 새로운 보수산정 방식을 개발했다. 즉 의원의 활동일수를 정장(町長) 활동일수의 33%에 해당하는 100일로 계산하고, 이에 입각해서 정장 급료인 70만 엔의 33%에 해당하는 23만 1,000엔이 의원의 적당한 보수라고 추산하였다(町村議会議員報酬等のあり方検討委員会 2019, 44; 全国町村議会議長会 2017, 59). 하지만 이 액수를 두고는 정의 재정상황을 볼 때는 너무 급격한 인상액이라는 주민들의 반대 의견도 적지 않았다. 결국 의회 내에서 논의한 결과, 제19회 통일지방선거 후인 2019년 5월부터는 21만 2천 엔으로 인상하는 것으로 결론을 맺었다.

<표4-6> 우라호로정 ‘의회의 길거리 방문’ 개최 상황

연월일	시간	방문 대상	장소	참가자 수
2016년 11월 20일(일)	10:00 - 12:00	우라호로 소방단 제1분단	우라호로 소방서	15명
2017년 2월 10일(금)	13:00 - 13:45	우라호로 소학교 5, 6학년 학생	카미 우라호로 회관	8명
2017년 11월 26일(일)	14:00 - 16:00	우라호로 소방단 제2분단	우라호로 소방서 요시노 분견소	12명
2018년 7월 25일(수)	19:30 - 20:30	우라호로정 여성 단체연락협의회	중앙공민관	11명
2018년 8월 27일(월)	17:00 - 19:00	NPO法人オ-ティナリ-サーヴァンツ	다방	2명
2018년 10월 31일(수)	17:00 - 18:30	우라호로 소방단 제4분단	우라호로 공민관	24명
2018년 11월 29일(목)	19:00 - 21:00	うらほろスタイル	うらほろスタイル 사무실	12명
2019년 12월 21일(토)	15:00 - 17:00	우라호로 소방단 제3분단	厚内공민관	10인

출처) 우라호로정의회 홈페이지(http://www.urahoro.jp/soshiki_shigoto/gikaijimukyoku).

<표4-7> 제19회 통일지방선거 우라호로정의회 의원선거 입후보자

성명	성별	나이	직업	현직/신인	당선 여부
阿部優	남	70	농업	현직	당선
森秀幸	"	64	농업	현직	"
田村寛邦	"	72	농업	현직	"
栗山博文	"	36	어업	신인	"
福原仁子	여	76	무직	현직	"
沼尾正哉	남	25	아르바이트	신인	"
安藤忠司	"	68	무직	현직	"
沢口俊治	"	71	목재가공 제조업	현직	"
高橋たくみ	"	38	회사원	신인	"
河内富吉	"	68	자영업	현직	"
伊藤光一	"	46	사법서사	신인	"
仁平隆志	"	71	이용업	현직	낙선
田中光一	"	66	무직	신인	"
岩田照	"	65	회사원	신인	"

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>).

2015년 선거에서의 정수 미달이라는 초유의 사태를 겪은 우라호로정의회가 의원 입후보자 발굴을 위해 기울인 이러한 노력은 다음 선거에서 결실을 맺게 되었다. 2019년의 제19회 통일지방선거에서는 정원을 3명이나 초과하는 14명이 입후보를 하였다. <표4-7>에서 보는 것처럼 신인도 5명이나 되었다. 신인들 가운데는 회사원, 사법서사 등 다양한 직종의 사람들이 포함되었다. 50대 이하의 젊은 사람도 5명이나 입후보하였다. 이는 지난번 선거에서 입후보한 사람들은 전원이 60세 이상이었던 점과 대조를 이룬다. 그리고 평균 연령도 제19회는 59.7세로, 제18회의 66.1세에 비해, 6살 이상이나 낮아졌다. 제19회 선거에 입후보한 젊은 사람들 가운데는 ‘길거리 카페 의회’나 ‘의회의 길거리 방문’ 프로젝트를 통해 의원들과 가까이 접촉하여 의회에 대해 보다 상세히 알게 됨으로써, 출마를 결심한 사람들도 있었다고 한다(毎日新聞 2019. 4.18).

더욱이 길거리 카페 의회’나 ‘의회의 길거리 방문’ 등을 통해 우라호로정이 적극적으로 주민들에게 다가가려고 한 것은, 의원선거에 대한 입후보를 촉진하는 데 도움이 되었을 뿐만 아니라, 주민의 의회에 대한 관심도를 높이는 데도 기여하였다. <표4-8>에서 보는 것처럼, 주민들의 의회에 대한 관심은 2015년 조사보다는, 위에서의 다양한 노력을 기울인 이후인 2019년 조사에서 훨씬 높아지고 있음을 알 수 있다. 2019년 조사에서 ‘관심이 있다’와 ‘어느 쪽인가 하

<표4-8> 우라호로정의회의 관심도에 대한 앙케이트조사 결과

	2015년 조사	2019년 조사 ²⁵⁾
관심이 있다	18.6	39.3
어느 쪽인가 하면 관심이 있다	29.3	29.5
어느 쪽이라고도 말할 수 없다	26.2	18.0
어느 쪽인가 하면 관심이 없다	14.7	6.6
관심이 없다	8.8	0
무응답	2.4	6.6

출처) 우라호로정의회 홈페이지(http://www.urahoro.jp/soshiki_shigoto/gikaijimukyoku).

주) 단위는 %.

면 관심이 있다'를 합계한 응답은 68.8%였다. 2015년 조사에서는 양자를 합계한 것이 47.9%에 지나지 않았다. 4년 사이에 의회에 대한 관심도가 20.9%나 상승했다. 반면 의회에 대한 무관심('관심이 없다'+ '어느 쪽인가 하면 관심이 없다')은 2015년의 23.5%에서 2019년 6.6%로 감소하고 있다.

기존 의원들의 입장에서 신인 입후보자를 발굴하는 것은 자신들의 라이벌을 증가시키는 것이 되기도 한다. 하지만 팀 의회로 뭉친 우라호로정 의원들은 정수 미달이라는 위기적 상황을 맞이하여, 일치단결해서 의원선거 입후보자 발굴을 위해 노력했다²⁶⁾. 그 결과 의회도 정상적으로 존속시킬 수 있었으며, 주민들의 의회에 대한 관심과 이해도 높일 수 있었다.

3) 이즈나정(飯綱町) : '정책서포터 제도'와 '의회소식지 모니터 제도'

이즈나정은 나카노현의 최북단에 위치하고 있으며, 2005년 무례촌(牟礼村)과 사미즈촌(三水村)이 통합하여 탄생했다. 주요산업은 벼농사·사과 등의 과수업을 중심으로 한 농업이다. 또한 이즈나히가시고원(飯綱東高原)의 온천, 스키장, 골프장 등의 시설을 중심으로 한 관광업도 발달했다. 인구는 2019년 4월 현재 12,450명이며, 65세 이상 인구비율은 45.5%에 이른다(이즈나정 홈페이지 (<http://www.town.iizuna.nagano.jp.cache.yimg.jp>)).

이즈나정은 2005년에 합병하면서 두 촌 합계 36명이었던 의원정수를 18명으로 줄였다. 더욱이 주변 자치단체에서 무투표당선이 다수 발생하고 있는 것을 감안하여, 2009년 정의회 의원선거를 앞두고는 또 다시 정수를 15명으로

25) 2019년 조사는 122명을 대상으로 조사하였다.

26) 우라호로정의회는 입후보자 확보를 위해 자체적으로 할 수 있는 노력 이외에, 국가적인 제도의 개정이 필요한 것을 연구해서 '입후보자 부족 대책'이라는 건의서를 정부에 제출했다. 이 건의서에는 샐러리맨 등이 의원선거에 입후보하기 환경정비로서 장려금 제도나 의회활동을 위한 휴가·변칙근무 제도의 창설 등이 포함되었다(浦幌町議会 2017).

<표4-9> 역대 선거별 이즈나정의회 의원선거 입후보 상황

	정수	후보자수	투표실시 여부
2005년 10월 30일 선거	18	22	투표실시
2009년 10월 25일 선거	15	16	”
2013년 10월 23일 선거	15	17	”
2017년 10월 22일 선거	15	16	”

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>).

줄었다. 그런데 이전 2005년 선거에서는 정수 18명에 22명이 입후보하였는데, 2009년 선거에서는 정수 15명에 16명밖에 입후보하지 않았다(<표4-9> 참조). 투표율도 2005년 선거에서는 81.7%였지만, 2009년 선거에서는 77.3%로 하락하였다. 지방의회 의원선거에 출마하려는 사람들이 급격히 감소하고 있고, 유권자들의 관심도 줄어들고 있음이 드러나고 있었다.

한편 2007년 통일지방선거에서는 선거실시 정촌의회의 13.2%가 무투표로 의원을 선출하고 있었다. 이즈나정의 주변 자치단체인 시모요촌(下条村), 하라촌(原村)의회 의원선거에서도 무투표로 당선이 되었다. 소규모 정촌에서 시작한 무투표당선은 보다 규모가 큰 시정촌으로 확산되고 있는 추세였다. 이즈나정으로서도 2009년 선거에서는 입후보자가 정원을 한 명 넘어서서 겨우 무투표당선은 면했지만, 언제 입후보자 수가 정원 이하가 될지 모르는 형국이었다. 따라서 이즈나정에 있어서도 곧 닥칠지도 모르는 무투표당선의 쓰나미를 어떻게 벗어나는가가 당면과제가 되었다.

2009년 11월에 새롭게 4년의 임기를 시작한 이즈나정의회 의원들은 즉시 의회운영위원회를 중심으로 정민의 입후보 촉진을 위한 방안 마련에 들어갔다. 의원 간의 상호토론은 물론, 입후보자 확보를 위해 노력하고 있는 다른 자치단체를 견학하거나, 관련 연구자를 초빙해서 강연회를 개최하는 등 다양한 논의를 한 결과, 2010년 2월에 두 가지 방안에 의견의 일치를 보았다. 즉 주민들로 하여금 의회에 대한 관심을 높이는 것과 주민들이 입후보하기 쉬운 환경조성이 그것이었다. 전자는 의회에 대한 관심을 높여 의원 입후보자 예비군을 양성하려는 것이었고, 후자는 의원생활을 보다 매력 있는 직종으로 만들려는데 목적이 있었다.

먼저 주민들의 의회에 대한 관심을 증가시키는 방법으로서 구체적으로 제시된 것이 ‘정책서포터 제도’와 ‘의회소식지 모니터’ 제도였다. 정책서포터 제도는 정민들 가운데 정의 주요 정책에 대해 관심이 있는 사람들을 모집하여, 의회가 정한 정책과제에 대해 의원들과 함께 일정 기간 동안 정책연구회를 개최

하고, 그 성과를 정책제언으로 정리하여 정장에게 제출하는 것이었다. 이 제도의 창설 의도에는 주민이 정책적 논의에 참가하는 것을 통해서 의회활동에 관심을 가지게 하며, 궁극적으로는 정책서포터 가운데 의원 입후보자가 나올 것을 기대하는 것이 포함되었다(全国町村議会議長会 2016, 63). 이즈나정의회는 정책서포터제를 보다 체계적으로 운용하기 위해 ‘이즈나정 의회기본조례(飯綱町議会基本条例)’에 규정하였다²⁷⁾.

제1기 정책서포터는 2010년 4월에 출범하여, 그해 11월까지 약 7개월간 활동하였다. 지금까지 정책서포터는 4기에 걸쳐 구성되었다. 각 기의 구성 및 운영은 다음과 같이 이루어졌다. 구성은 정민들로부터 공모 및 의원의 위촉에 의해 이루어졌으며, 기마다 구성원 수는 약간의 차이가 있었지만 대략 15명 전후였다. 의회는 각 기마다 2개씩의 정책의제를 제시하였고, 정책서포터는 2개 팀으로 나눠 각기 하나씩 맡아 정책형성에 들어갔다. 각 팀에는 의원들도 상임위원회 별로 배치하여, 의원들과 정책서포터가 함께 학습회를 개최하거나 자유토론을 하였다. 회의는 월 1, 2회 정도, 각각 2시간 정도 개최되었다. 정책서포터는 4기까지 모두 58명이 참여하였다(佐藤研資 2019, 15; 이즈나정의회 홈페이지(<https://www.town.iizuna.nagano.jp/gikai/>)).

정책서포터와 의원들이 논의한 결과는 정책제언으로 정리되어 정장에게 제출되었다. 지금까지 각 기마다 2개의 정책의제에 대한 2개의 정책제언을 하였고, 모두 8개의 정책제언이 이루어졌다(<표4-10> 참조. 제1기는 ‘이즈나정에 있어서 행재정개혁 추진을 위한 정책제언’과 ‘도시와의 교류사업을 다양하게 발전시키고, 정 인구의 증가를 목표로 하는 정책제언’을 하였고(2011년 11월), 제2기는 ‘어린이 양육지원을 위한 방안’(2013년 11월)과 ‘집락(集落)기능의 강화와 정행정과의 협동추진을 위한 방안’(2014년 6월)에 관해서 정책제언을 하였다. 제3기는 ‘이즈나정에 있어 노인세대의 새로운 생활방식에 관한 제언’과 ‘도시와 농촌의 공생방안에 관한 정책’에 관해 제언하였고(2015년 12월), 제4기에서는 ‘일본 제일의 살고 싶은 마을 만들기: 20년 후를 위해 지금 해야 할 일’, ‘매력 있는 농업 재생을 지향하기 위하여’(2018년 11월)에 관해서 각각 정책제언을 하였다. 이 가운데 제2기가 제안한 정책들은 정의 정책으로 직접적으로 채용되었다. 즉 ‘어린이 양육지원을 위한 방안’은 2014년도 예산편성에서 시간 외 보육료의 일부 무료화라는 형식으로 반영되었으며, ‘집락(集落)기능의 강화와 정행정과의 협동추진을 위한 방안’은 의원제안에 의해 ‘집락진흥지원기본조례(集落振興支援基本条例)’로 2014년 9월에 입법화가 되었다(이즈나정

27) 제7조, “의회는 정책제언 활동에 적극적으로 임해야 한다. 그러한 가운데 주민 시선에서의 정책연구의 일환으로서 「정책서포터제도」를 둘 수가 있다”.

<표4-10> 이즈나정 정책서포터 활동 상황

제1기	활동 기간	2014년 4월 - 11월
	구성	12명(남성: 10명, 여성: 2명)
	회의 개최	A팀: 6회, B팀: 6회
	연구 테마	A팀: 행재정 개혁 B팀: 도시와 교류, 인구증가
	정책 제언	A팀: 이즈나정에 있어서 행재정 개혁 추진을 위한 정책제언 B팀: 도시와의 교류사업을 다양하게 발전시키고, 정 인구의 증가를 목표로 하는 정책제언
제2기	활동 기간	2013년 6월 - 2014년 6월
	구성	15명(남성: 8명, 여성: 7명)
	회의 개최	A팀: 6회, B팀: 8회
	연구 테마	A팀: 집락(集落)기능의 강화 및 행정과의 협동 B팀: 새로운 인구 증가책
	정책 제언	A팀: 집락기능의 강화와 정행정과의 협동추진을 위한 방안 B팀: 어린이 양육지원을 위한 방안
제3기	활동 기간	2015년 6월 - 12월
	구성	16명(남성: 7명, 여성: 8명)
	회의 개최	A팀: 7회, B팀: 7회
	연구 테마	A팀: 이즈나정에 있어서 고령자 세대의 새로운 생활방식(건강전략)의 제기 B팀: 도시와 농촌의 공생: 새로운 산업을 창출하고, 젊은 사람의 정주 촉진을
	정책 제언	A팀: 이즈나정에 있어 노인세대의 새로운 생활방식에 관한 제언 B팀: 도시와 농촌의 공생방안에 관한 정책
제4기	활동 기간	2018년 11월 -2019년 5월
	구성	15명(남성: 10명, 여성: 5명)
	회의 개최	A팀: 9회, B팀: 8회
	연구 테마	A팀: 일본 제일의 살고 싶은 마을 만들기: 20년 후를 위해 지금 해야 할 일 B팀: 매력 있는 농업 재생을 지향하기 하기 위하여
	정책 제언	A팀: 일본 제일의 살고 싶은 마을 만들기: 20년 후를 위해 지금 해야 할 일 B팀: 매력 있는 농업 재생을 지향하기 하기 위하여

출처) 이즈나정 홈페이지(<https://www.town.iizuna.nagano.jp/gikai/>).

의회 홈페이지(<https://www.town.iizuna.nagano.jp/gikai/>)).

‘의회소식지 모니터’는 이즈나정의회가 매년 4회씩 발행하고 있는 의회소식지(『いずな町議会だより』)에 대해 정민들이 평가하는 제도이다. 의회가 발행하고 있는 소식지에 대해 소수의 주민들이 모터링을 하는 제도는 다른 자치단체에서도 많이 채용하고 있다. 이즈나정의 의회소식지 모니터제도의 특징은 50

명 정도라는 대규모의 인원을 위촉하고 있을 뿐만 아니라, 그 임무로서 소식지의 내용에 대해 좋고 나쁨을 평가하는 것은 물론, 이러한 활동을 통해서 의회에 대해 관심을 가지게 하며, 또한 정 내의 각각의 마을에서 의회활동에 대해 화제로 삼도록 유도하는 데 목적이 있었다(全国町村議会議長会 2016, 64).

의회소식지 모니터 제도는 2010년에 57명의 위원으로 출범하였다. 위원은 의원의 추천 또는 공모로 의장이 임명하며, 임기는 2년이다. 2020년 8월에 제 5기 50명이 위원으로 임명되었다. 주기적으로 대량으로 배출되는 의회소식지 모니터들은 의회의 응원단으로 큰 역할을 하고 있다는 평가이다(寺島渉 2018, 17-18).

다음으로 주민들이 의원선거에 입후보하기 쉬운 환경조성에 대해 언급한다. 이러한 측면에서 이즈나정의회가 초점을 두고 개혁을 한 것이 ‘의원보수 인상’이었다. 의회는 2013년 12월에 ‘의원 정수·보수 등 조사연구특별위원회’를 설치해서 2년 여간 논의한 결과, ‘의원정수는 15명 현행 유지’, ‘의원보수 증액’이라는 방침을 결정했다. 의원보수 인상에 대해 정민들의 동의를 얻기 위해 정내 8개소에서 ‘정민과 의원의 간담회’를 개최하였고(2016년 10월 - 2017년 3월), 그 가운데서 의원선거 입후보를 촉진하기 위해서는 의원보수를 인상해야 함을 호소하였다. 입후보자 확보를 위한 의회의 평소의 노력에 대해서 숙지를 하고 있던 주민들은 의회의 이러한 호소에 대해 대체로 호의적인 반응을 보였다(寺島渉 2018, 17)

결국 2017년 3월의 정례회에서 조례가 개정되어, 의원보수는 16만 엔에서 17만 4천 엔으로 인상되었다. 2017년 9월의 정례회에서는 월 1만 엔의 ‘정무활동비지급에 관한 조례(政務活動費至急に関する条例)’가 새롭게 제정되었다. 정무활동비는 의원들의 의정활동과 관련해서 소요되는 비용 가운데 일정 부분을 지급하는 것으로, 주로 의정조사 활동비, 도서 구입, 외부 세미나 참석비 등으로 사용된다. 이렇게 보수 인상과 정무활동비 신설을 통해 의원활동에 대한 환경은 약간이지만 개선이 되게 되었다.

<표4-9>는 이즈나정의회 의원선거에서 입후보 상황을 제시하고 있다. 위에서 살펴본 입후보 촉진을 위한 여러 제도 시행의 결과, 이즈나정의회 의원선거에서는 아직까지 무투표당선이 발생하고 있지 않다. 주위의 비슷한 환경 및 규모를 가지는 정촌에서 무투표당선이 빈발하고 있는 것과는 좋은 대조를 이루고 있다. 2013년 선거에서는 정원에 2명 초과하는 17명이 입후보하였으며, 2017년 선거에서는 정원을 1명 초과하고 있다. 그리고 2013년 선거에서는 신인이 7명, 2017년 선거는 신인이 6명 입후보하고 있다. 2013년 선거의 경우, 정책서포터와 의회소식지 모니터 출신의 신인이 각각 1명씩 입후보하여 모두

<표4-11> 2017년 10월에 실시된 이즈나정의회 의원선거 입후보자

성명	성별	나이	현직/신인	당선 여부
滝野良枝	여	42	신인	당선
中島和子	”	65	”	”
青山弘	남	61	”	”
伊藤まゆみ	여	59	현직	”
原田幸長	남	63	신인	”
荒川詔夫	”	73	현직	”
清水満	”	70	”	”
樋口功	”	66	신인	”
清水ひとし	”	71	”	”
原田重美	”	74	”	”
渡辺地賀雄	”	73	”	”
大川憲明	”	70	”	”
目須田修	”	72	”	”
風間行男	”	73	”	”
石川信雄	”	53	”	”
三ツ井忠義	”	57	”	낙선

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>).

당선되었다. 2017년 선거의 입후보자 가운데는 정책서포터 출신이 3명, 의회 소식지 모니터 출신이 2명이 포함되었다(寺島渉 2018, 18; 町村議会のあり方に関する研究会 2018, 参考資料27; 福田健志 2020, 5). 더욱이 이번 선거에서는 정책서포터 출신의 42세 여성이 최다득표로 당선되었다(<표4-11> 참조). 입후보자 부족 사태를 미연에 방지하기 위해 이즈나정의회가 취해 온 이와 같은 전략적 시도는 어느 정도 결실을 거두고 있음을 볼 수 있다.

4) 다카기촌(喬木村) : ‘휴일·야간 의회’ 개최

다카기촌은 나가노현 남부의 이다분지(飯田盆地)를 가로지르는 덴류강(天竜川)의 하단에 위치하고 있는 소규모 자치단체이다. 주 산업은 농업이고, 고령자 비율이 높은 편이다. 1950년대에는 인구 1만을 돌파한 적도 있었지만, 지금은 도시로의 유출, 저출산의 영향으로 6,300명 정도에 머물고 있다. 65세 이상 고령자 비율은 33.0%에 달한다(다카기촌 홈페이지(<http://www.vill.takagi.nagano.jp.cache.yimg.jp>)).

다카기촌에서는 2001년 6월에 실시된 촌의회 의원선거에서 무투표로 출마자

<표4-12> 역대 선거별 다카기촌의회 의원선거 입후보 상황

	정수	후보자수	투표실시 여부
2001년 6월 12일 선거	18	18	무투표당선
2005년 6월 10일 선거	12	14	투표실시
2009년 6월 14일 선거	12	12	무투표당선
2013년 6월 9일 선거	12	14	투표실시
2017년 6월 11일 선거	12	12	무투표당선

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>).

전원이 당선되었다. 입후보자 부족에 직면한 촌의회는 2005년 6월의 의원선거를 앞두고는 정수를 기존의 18명에서 12명으로 줄였다. 정수를 6명이나 줄인 효과가 있어 2005년 6월 선거에서는 입후보자 수가 정수를 2명 넘어섰다. 그런데 2009년 6월의 촌의회 의원선거에서 재차 입후보자 수가 정수와 동일하게 되었다(<표4-12> 참조). 이전 임기 동안 촌민들이 의회에 대해 보다 친근감으로 갖도록 의회보고회의 개최, 의회모니터 제도의 도입 등 의회와 주민과의 거리를 좁히려는 노력을 한 직후에 나온 무투표당선 사태에 지역사회가 받은 충격은 적지 않았다(町村議会議員報酬等のあり方検討委員会 2019, 43). 이후 다카기의회에서는 무투표당선의 회피를 위한 대책 마련이 중요과제가 되었다.

선거 끝난 뒤 새롭게 임기를 시작한 의회는 즉시 ‘의회개혁검토위원회’를 설치하여, 촌민의 의원선거에 대한 입후보를 촉진하기 위한 방안 마련에 들어갔다. 위원회에서 논의를 한 결과, 촌민이 자신의 일과 의회활동을 병행할 수 있는 대책을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다는 결론에 도달하였다. 그리고 그 구체적인 방안으로서는 휴일과 야간에 의회를 개최하는 안을 결정하였다. 휴일과 야간에 의회를 개최하게 되면, 젊은 샐러리맨도 출마할 수 있을 뿐만 아니라, 주민들의 의회 방청도 보다 쉬워짐으로써 촌민들의 의회에 대한 관심도 높일 수 있는 장점이 있었다. 하지만 당시는 의회사무국에 직원이 2명밖에 없는 상황에서 휴일 및 야간에까지 근무하는 데 필요한 인적자원의 부족, 그리고 초과근무수당의 경비부담 등의 문제로 실현에까지는 이르지 못하였다.

‘휴일·야간 의회’ 개최가 다시 현실적인 문제로서 부상하게 된 것은 2017년 6월에 실시된 다카기촌의회 의원선거에서 무투표당선의 발생이었다. 다카기촌 의회로서는 2000년대에 들어와 3번째 겪는 무투표당선이었다. 무투표당선은 다카기촌의회 의원선거뿐만 아니라, 전국의 소규모 시정촌 의회 의원선거에서 빈발하고 있는 상황이었다. “여기에서 조치를 취하지 않으면, 무투표당선 상황은 아마도 구조화될 염려가 있다”는 위기감이 촌의회 구성원들에게 확산되어

갔다(江藤俊昭 2017, 37).

새롭게 구성된 촌의회는 의원선거에 입후보할 수 있는 인력 풀의 확대를 위해서 회사원, 자녀양육 중에 있는 주부 등이 입후보할 수 있는 환경조성이 필요하다는 결론에 도달하고, 이전에 논의한 바 있는 '휴일·야간 의회' 개최를 현실적인 처방으로 삼았다. 이러한 결론에 이르는 데는 현 의원들의 연령 및 직업 구성이 다양해진 것도 큰 몫을 차지하였다. 이전 임기의 의원들은 모두 60·70대의 고령자들이었는데 반해, 현 의원 12명 가운데는 70대 4명, 60대 5명 이외에, 50대 2명, 40대가 1명 있었다. 그리고 이전 의원들의 직업은 농업 9명, 자영업 3명이었는데 비해, 현 의원들은 농업 6명, 전업농가 1명, 자영업 1명, 회사원 2명, 단체직원 1명, 개호지원 전문원이 1명이 있었다(<표4-13> 참조). 이러한 의원들의 연령 및 직업 구성의 변화를 볼 때, 휴일 및 야간에 의회를 개최해서, 생업과 의원직을 겸업할 수 있는 환경을 만든다면, 보다 젊고 다양한 직종의 사람들을 의원 후보자로 끌어들이 수 있을 것이라는 믿음이 생겼던 것이다(다카기촌의회 홈페이지(<http://www.vill.takagi.nagano.jp/bun-yaGikai>)).

촌의회는 '휴일·야간 의회'에 관해 주민들의 이해를 구하기 위해 '주민설명회'를 개최하였고, 업무 부담이 증가될 수밖에 없는 촌집행부 직원들의 양해를 구하기 위해 직원노동조합과 협의회도 개최하였다. 이러한 과정을 거친 후, 촌

<표4-13> 2017년 6월에 실시된 다카기촌의회 의원선거 입후보자

성명	성별	나이	직업	현직/신인	당선 여부
中森高茂	남	58	회사원	현직	당선
小池豊	”	67	농업	”	”
下岡幸文	”	62	농업	”	”
後藤章人	”	64	자영업	”	”
晝神二三男	”	73	농업	”	”
木下温司	”	70	농업	”	”
佐藤文彦	”	47	회사 임원	신인	”
下平貢	”	51	농업(전업)	”	”
福沢眞理子	여	64	개호지원 전문원	”	”
東原靖雄	남	73	농업	”	”
後藤澄寿	”	70	농업	”	”
桜井登	”	67	단체 직원	”	”

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>).

의회는 2017년 12월의 정례회부터 ‘휴일·야간 의회’를 실시할 것을 결정하였다. 휴일 및 야간에 의회를 개최하는 것은 다른 자치단체에서도 볼 수 있는 일이다. 다만 이러한 자치단체에서는 의회에 대한 주민들의 관심을 증대시키고, 방청객을 늘리기 위해 일시적으로 실시하는 이벤트적인 성격이 강하였다. 하지만 다카기촌의회의 ‘휴일·야간 의회’ 개최는 샐러리맨 등 주간에 다른 직업을 가진 사람들을 의원직에 도전하게 하려는데 목적이 있었으며, 무엇보다 상시적인 ‘휴일·야간 의회’ 실시를 시도하였다는 점에서 차이가 있었다.

다카기촌의 ‘휴일·야간 의회’는 다음과 같은 방식으로 운영되었다. 본회의 일반질의회는 토요일과 일요일 가운데 하루를 선택해서 실시하였다. 상임위원회는 기본적으로 평일 야간에 7시부터 9시까지 개최하였다. 그리고 예산결산특별위원회도 6월과 12월에 야간에 실시했다. 다만 본회의의 개회 및 폐회, 회기 시작 전의 의회운영위원회 등은 주간에 개최했다. 야간에 회의를 개최하면, 심의 시간이 제한되기 때문에 충분한 심의를 할 수 없는 경우가 있다. 이를 방지하기 위해 집행부로부터 미리 의안에 관한 참고자료를 제출받고, 간단한 질의에 대한 회답은 사전에 의원들 사이에 공유하는 등 심의의 간소화를 위해 노력하였다(江藤俊昭 2017, 37-38; 町村議会のあり方に関する研究会 2018, 参考資料22).

‘휴일·야간 의회’ 개최가 보다 효율적이고 항구적으로 운영되기 위해서는 충분한 심의시간의 확보, 의회사무국 직원의 부담증가, 의회심의에 참여하는 직원들의 인건비(초과근무수당) 증가 등에 대해 앞으로도 개선해야 될 여지가 많이 있어 보인다. 하지만 ‘휴일·야간 의회’에 대해 주민들의 반응은 호의적인 것으로 보인다. ‘휴일·야간 의회’ 실시 전에는 본회의 심의에 방청객이 평균 4-5명밖에 되지 않았는데, 실시 후 첫 일반질문 시에는 20명 정도가 방청하였다(信州毎日新聞 2017.12.21). 그리고 제도 실시 후 1년이 지난 뒤 의원들을 상대로 실시된 양케이트 조사에서도 의원들은 대체로 ‘휴일·야간 의회’를 적극적으로 평가하고 있었다(다카기촌의회 홈페이지(<http://www.vill.takagi.nagan.o.jp/bunyaGikai>)). 다카기촌의 다음 의원선거는 2021년 6월에 예정되어 있다. 다카기촌의회가 입후보자 확보를 위해 기울인 이와 같은 노력이 실제 출마자 증가로 이어질 것인지 기대가 된다.

2. 총무성의 대응

최근 지방선거에서 무투표당선이 많이 발생하고 있는 것에 입각해서, 총무성은 소규모 시정촌 의회에 있어서 입후보자 부족 사태를 타개하기 위한 대책을

검토하기 위해 2017년 7월에 ‘정촌의회의 현실에 관한 연구회(町村議会のあり方に関する研究会)’를 출범시켰다. 연구회는 지방선거 및 지방의회를 전공한 8명 연구자로 구성되었으며, 공식 연구회를 8차례 개최했다. 연구회에서 논의를 바탕으로 2018년 3월에 ‘정촌의회의 모습에 관한 연구회 보고서(町村議会のあり方に関する研究会報告書)’를 공표하였다. 이 보고서에서 입후보자 확보를 위해 제시한 대책을 소개하면 다음과 같다(町村議会のあり方に関する研究会 2018).

보고서는 의원선거에 있어서 인재의 폭넓은 확보를 위해서는 현실적으로 의회의 탄력적 운영이 필요하다는 전제 하에서 ‘집중전문형’과 ‘다수참가형’이라는 지방의회에 관한 두 개의 새로운 모습을 제시하였다. 이 두 개의 의회 형태와 현 의회체제를 유지하는 ‘현상유지’ 가운데, 각 자치단체는 조례로 선택할 것을 제안하였다.

‘집중전문형’은 소수의 의원이 전업으로 활동하고, 집행기관에 대한 감시뿐만 아니라, 자치단체의 운영에도 적극적으로 참가하는 것을 상정하고 있다. 의원에게는 일정 수준의 생활을 보장할 수 있는 정도의 보수를 지급한다. 의원이 소수로 구성되기 때문에, 다양한 민의를 반영하는 데는 문제가 있을 수 있다. 이를 보완하기 위해 추천 등의 방법에 의해 무작위로 선정된 주민이 ‘의회참가원’으로서 조례나 예산 등의 중요한 의안에 대해서 의원과 논의하는 제도를 도입할 것을 제안하고 있다.

‘다수참가형’은 다수의 의원이 비전업으로 활동하고, 보다 주민에 가까운 입장에서 의회활동에 참가할 것을 상정하고 있다. 의원에게는 부수입 정도의 보수를 지급한다. 상사회기제를 도입해서 심의일정을 분산시킴과 동시에, 휴일과 야간에 중점적으로 의회를 개최한다. 의원의 부담을 경감시키기 위해 의회의 의결사항으로부터 계약체결이나 재산 취득·처분을 제외하는 한편, 도급에 관련된 겸업금지를 완화한다.

특히 회사원의 의원선거 입후보를 촉진하기 위해, ‘집중전문형’에 있어서는 입후보에 관련되는 휴가의 취득 등에 대해서, 그리고 ‘다수참가형’에 있어서는 그것에 덧붙여 의원활동에 관련되는 휴가의 취득 등에 대해서, 사용자로부터 불이익 처분받는 것을 금지하였다. 더욱이 보다 많은 후보자를 확보하기 위해서 현행 공무원의 입후보를 제한하는 규정을 재검토하도록 하였다²⁸⁾. 구체적으로 ‘집중전문형’에 있어서는 입후보를 위해 퇴직한 공무원이 본래의 직에 복직하는 것, ‘다수참가형’에 있어서는 일반직 공무원이 재직할 채로 근무지 이

28) 지방공무원은 원칙적으로 지방자치법에 의해 지방의원과의 겸직이 금지되어 있고(제92조 제2항), 공직선거법에 의해 지방의원 선거에 입후보가 금지되어 있다(제89조). 지방공무원법에 의해서는 정치적 행위에 일정한 제한이 가해지고 있다(제36조).

<표4-14> 집중전문형 의회와 다수참가형 의회의 이미지

	집중전문형 의회	다수참가형 의회
의원활동	주요한 직무로서 전업으로 활동	부수적 직무로서 비전업으로 활동
권한	지방자치법 제96조 제1항을 유지 (적극적으로 제96조 제2항을 활용해서 정책형성에 관여)	계약·재산 등에 관한 의결사항을 제외
의원보수·정수 등	생활급을 보장하는 수준 소수로 의원 구성	생활급 보장 없음 다수 의원으로 구성 선출방법의 변경
겸직금지 등	도급금지를 유지; 공무원의 입후보 퇴직 등의 복직제도	도급금지를 완화 다른 자치단체의 상근 직원과의 겸직 가능
의회운영	본회의 중심주의(위원회제 폐지) 평일 주간에 회의 개최	상시 회기제에 의한 심의일정의 분산 휴일·야간에 회의 개최
근로자의 참가	입후보에 관련되는 휴가 취득에 대해서 불이익 취급을 금지	입후보 및 의원활동(휴일·야간 중심)에 관련되는 휴가 취득에 대해서 불이익 취급을 금지
주민참가	의회참가원의 활용	다수의 유권자가 의원으로서 참가

출처) 町村議会のあり方に関する研究会 2018, 12.

의의 자치단체 의회 의원이 되는 것을 가능하게 할 것을 제안하였다(<표4-14> 참조).

본 보고서에 대해서는 휴일·야간 의회 개최를 중심으로 하는 의회운영 개선안에 대해서는 기대하는 의견도 있었지만, 전국정촌의회의장회나 전국시의회의장회 등으로부터는 비판적인 의견이 중심을 이루었다. 문제점으로서 지적된 것은 첫째, ‘집중전문형’에서는 집행부와 의회의 거리가 가까워지는 것에 의해, ‘다수참가형’에서는 의결사항으로부터 계약체결이나 재산의 취득·처분을 제외한 것에 의해, 의원대표제로서의 수장과 의회의 긴장관계가 유지되기 어렵다는 지적이었다(辻陽 2019, 228-231). 둘째, ‘집중전문형’에서는 정수가 축소되기 때문에, 당선 요건이 강화되고 의원의 부담이 증대될 수밖에 없다. ‘다수참가형’에서는 의원보수가 낮은 채로 유지되는 문제점이 있다. 이러한 문제점을 가지기 때문에 어느 형을 채택하든 입후보 부족의 해결책은 되지 않는다는 주장이었다(全国町村議会議長会 2018; 全国町市議会議長会 2018; 福田健志 2020, 11-12).

이와 같은 반발에 직면해서, 그 후 보고서를 현실화시키기 위한 구체적인 논의는 더 이상 진행되지 못한 채로 지금까지 오고 있다. 총무성은 2019년 6월에 새롭게 「지방의회·의원의 모습에 관한 연구회」를 설치해서 지방 의회와 선거의 문제에 대해 보다 근본적인 입장에서 개선책을 내놓으려고 하고 있다.

제2절 지방선거에 있어 입후보자 확보를 위한 방안

앞 절에서 살펴본 것처럼 무투표당선이라는 위기적 상황에 직면한 자치단체 및 중앙정부는 이를 줄이기 위해 다양한 노력을 하고 있었다. 여기에서 언급하지 않은 자치단체들 가운데서도 입후보 촉진을 위해 나름의 개혁을 하고 있는 곳도 많이 있다. 그런데 각 자치단체의 노력은 자신들이 할 수 있는 법적 허용 범위 내에서만 머무르는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 이들 자치단체가 제시하는 대책들의 대부분은 의회 내부개혁을 통해 의원직에 대한 매력을 높여서 입후보를 촉진하려는 데 중점이 두어지고 있다. 그렇다 보니, 각 자치단체의 개혁은 개별 자치단체 내부에서는 입후보를 촉진하는 일정한 효과를 거두고 있지만, 유사한 상황에 처해 있는 다른 자치단체에도 적용될 수 있는 포괄적 개혁방안은 되지 못하고 있다. 반면 지방자치·지방정치를 연구하는 학자들, 그리고 총무성 산하 각종 연구회는 의회개혁뿐만 아니라, 선거제도 개혁 등 보다 정치적·법률적 측면에까지 관심을 넓혀 제언을 하고 있다.

이하에서는 일본 지방선거에서 무투표당선 발생을 줄이기 위한 방안을 제시한다. 구체적인 방안을 설정하는 데 있어서는, 본 연구의 제19회 통일지방선거에 대한 실증분석을 통해 드러난 무투표당선 요인을 기반으로 해서, 각 자치단체 및 중앙정부의 대책들, 일반 연구자들 및 각종 연구회가 제시하고 있는 개선점 등을 종합적으로 고려하였다. 방안 제시는 크게 의회제도 개혁과 선거제도 개혁으로 나뉘어서 살펴본다. 전자는 각 자치단체 의회의 의지만으로 개선할 수 있는 것인데 반해, 후자는 국회에서의 법률 개정이 있어야만 가능한 것이다.

1. 의회제도 개혁

이 측면에서의 개혁은 의원들이 활동하는 환경을 보다 우호적으로 만듦으로써 입후보를 촉진하려는 데 초점이 맞춰져 있다. 구체적으로 의원보수 증대와 휴일·야간 의회 개최를 제시한다.

1) 정촌의회 의원보수 증대

제3장 제3절의 경험적 분석에서 드러난 바와 같이, 도도부현의회 의원선거 및 시정촌장 선거에서는 자치단체별 보수의 차이가 무투표당선 발생에 별다른 영향을 끼치고 있지 않았지만, 정촌의회 의원선거에서는 보수의 높고 낮음이 무투표당선에 크게 영향을 미치고 있음을 볼 수 있었다. 실제 이하에서의 분석

<표4-15> 자치단체 의회 종별 평균보수

도도부현의회	지정시의회	일반시의회	특별구의회	정촌의회	정촌장
810,183	792,325	406,134	609,000	213,738	716,312

주) 2017년 4월 1일 기준. 단위는 엔(円). 출처) 倉谷麻耶 2019, 4.

에서 볼 수 있는 것처럼, 도도부현의회 의원 및 시정촌장의 보수는 일반적 사회기준으로 봐도 적지 않은 데 비해, 정촌의회 의원들의 보수는 상당히 낮은 편이다.

<표4-15>는 각 자치단체별 의회의 의원과 정촌장의 평균 월보수액을 제시한 것이다. 정촌의원의 평균 월보수액은 213,738엔에 지나지 않는다²⁹⁾. 도도부현의회 의원들의 약 26%, 일반시의회 의원들의 53%, 정촌장의 30% 수준이다. 특히 정촌의회 가운데서도 인구 규모에 따라 보수 월액의 편차는 상당한 차이가 있다(<표4-16> 참조). 인구 5천 명 미만의 작은 자치단체에서는 평균 178,270엔밖에 되지 않는다. 다른 직장이 없는 경우, 이 정도의 보수로는 도저히 생계를 유지하기가 어려운 상황이다. 이러한 점이 젊은 세대의 사람들이 정촌의회 의원선거에 입후보하는 것을 주저하게 만드는 주요인이 되고 있다.

지방자치법에는 지방의회 의원보수에 대해 뚜렷한 기준을 제시하지 않고 있다. 다만 “자치단체에 대해서 의원에게 보수를 지급할 것”(제20조 제1항)과, 그 금액 및 지급방법은 자체의 조례로 정하도록 하고 있을 뿐이다(제20조 제4항). 그런데 일본에서 지방의회 의원들에게 지급하는 보수는, 의원이 행하는 과업에 대한 반대급부로서의 성격을 가지며, 생활급으로서의 요소를 포함하지 않고 있다는 데 특징이 있다(福田健志 2020. 9). 예를 들어 민간인이 정부의 위원회에 참여하는 대가로 받는 수당과 비슷한 성격을 가진다. 이 점 일반 공

<표4-16> 정촌 인구 규모별 의원 평균 보수

인구 규모	평균 보수 월액(엔)
5,000명 이하	178,270
5,000명 - 1만 명	207,575
1만 명 - 1만 5천 명	220,146
1만 5천 명 - 2만 명	234,505
2만 이상	260,478

주) 2017년 7월 1일 기준. 출처) 全国町村議会議長会(b) 2018, 16.

29) 원화로 환산하면 2,370,354원임(2020년 9월 25일 현재 환율).

<표4-17> 정촌의회 의원 정무활동비 지급액수

액수	단체 수	비율(%)
5,000엔 미만	17	8.9
5,000엔 이상 - 1만 엔 미만	73	38.4
1만 엔 이상 - 1만 5천 엔 미만	66	34.7
1만 5천 엔 이상 - 2만 엔 미만	13	5.8
2만 엔 이상	21	11.1
합계	190	100.0

주) 2017년 7월 1일 기준. 출처) 倉谷麻耶 2019, 8.

<표4-18> 일반시의회 의원 정무활동비 지급액수

액수	단체 수	비율(%)
1만 엔 미만	46	6.4
1만 엔 이상 - 2만 엔 미만	238	33.1
2만 엔 이상 - 3만 엔 미만	169	23.5
3만 엔 이상 - 5만 엔 미만	118	16.4
5만 엔 이상 - 10만 엔 미만	78	10.9
10만 엔 이상 - 20만 엔 미만	47	6.5
20만 엔 이상	22	3.1
합계	718	100.0

주) 2017년 12월 31일 기준. 단위는 엔(円). 출처) 倉谷麻耶 2019, 8.

무원들이 생활급으로서 받는 ‘급료’와는 많은 차이를 보인다. 의원보수에 대한 이러한 인식에 바탕을 두고서 1978년에 전국정촌의회의장회 정책심의회는, 단체장과 의원의 연간 직무수행 일수를 비교하여, 의원보수를 단체장 급여의 30-31% 수준으로 하는 것이 적당하다는 결론을 내렸다. 이때 정해진 가이드라인이 지금까지 별다른 변화 없이 내려오고 있다(佐藤研資 2019, 9-10).

한편 정촌의회 의원들은 보수가 낮을 뿐만 아니라, 의원활동에 필요한 제반 경비에 사용되는 정무활동비도 대부분 지급받지 못하고 있다. 전체 926개 정촌 가운데 「정무활동비지급조례」를 제정하고 있는 곳은 190곳(20.5%)에 지나지 않는다(<표4-17> 참조). 반면 일반시는 772개 가운데 718개(93.0%)에서 조례를 제정하고 있다(<표4-18> 참조). 47개 도도부현의회와 20개 지정시의회는 모든 곳에서 정무활동비를 지급하고 있다(<표4-19>, <표-4-20> 참조). 더욱이 정촌의회 의원들이 1인당 지급받는 액수(평균 9,445엔)도 다른 자치단체 종별 의회에 비해 월등히 낮은 액수이다.

<표4-19> 각 도도부현의회 의원 일인당 정무활동비(월액)

	회파 몫	개인 몫	합계		회파 몫	개인 몫	합계
北海道	100,000	430,000	530,000	滋賀県	300,000		300,000
青森県		310,000	310,000	京都府	540,000		540,000
岩手県		310,000	310,000	大阪府	590,000		590,000
宮城県	350,000		350,000	兵庫県	450,000		450,000
秋田県	30,000	280,000	310,000	奈良県	20,000	280,000	300,000
山形県	30,000	280,000	310,000	和歌山県	30,000	270,000	300,000
福島県	350,000		350,000	鳥取県		250,000	250,000
茨城県	300,000		300,000	島根県	30,000	270,000	300,000
栃木県	300,000		300,000	岡山県		350,000	350,000
群馬県	300,000		300,000	広島県	350,000		350,000
埼玉県	500,000		500,000	山口県		350,000	350,000
千葉県	50,000	350,000	400,000	徳島県	200,000		200,000
東京都	500,000		500,000	香川県		300,000	300,000
神奈川県	530,000		530,000	愛媛県		330,000	330,000
新潟県	66,000	264,000	330,000	高知県	140,000	140,000	280,000
富山県	300,000		300,000	福岡県	500,000		500,000
石川県	300,000		300,000	佐賀県	300,000		300,000
福井県	300,000		300,000	長崎県	40,000	260,000	300,000
山梨県	50,000	230,000	280,000	熊本県	300,000		300,000
長野県	290,000		290,000	大分県	300,000		300,000
岐阜県		330,000	330,000	宮崎県	100,000	200,000	300,000
静岡県	450,000		450,000	鹿児島県	300,000		300,000
愛知県	500,000		500,000	沖縄県	100,000	150,000	250,000
三重県	150,000	180,000	330,000				

주) 2017년 12월 31일 기준. 단위는 엔(円). 출처) 倉谷麻耶 2019, 11.

정촌의회 의원선거에 무투표당선이 빈발하는 주요한 요인이 의원의 낮은 보수에 있다고 인식한 전국정촌의회의장회는 2019년 3월에 ‘정촌의회의원의 의원보수 등에 관한 보고서’를 공표하고, 정촌의원의 보수를 대폭 인상할 것을 주장하였다. 이 보고서에서는 무투표당선과 의원보수와의 관련성을 입증하는 논거를 두 개 들고 있다. 첫째, 무투표당선이 된 정촌의 의원보수 평균 월액은, 투표가 실시된 곳의 그것에 비해, 2만 2천 엔이나 낮았다(<표4-21> 참조). 둘째, 무투표당선 비율과 의원보수 수준 사이에는 역비례 관계에 있다(<표4-

<표4-20> 각 지정시의회 의원 일인당 정무활동비(월액)

	회파 몫	개인 몫	합계		회파 몫	개인 몫	합계
札幌市	400,000		400,000	名古屋市	500,000		500,000
仙台市	350,000		350,000	京都市	140,000	400,000	540,000
埼玉市	140,000	200,000	340,000	大阪市	570,000		570,000
千葉市	300,000		300,000	堺市	300,000		300,000
横浜市	350,000		350,000	神戸市	380,000		380,000
川崎市	450,000		450,000	岡山市	135,000		135,000
相模原市	100,000		100,000	広島市	300,000		300,000
新潟市	30,000	120,000	150,000	北九州市	350,000		350,000
静岡市	250,000		250,000	福岡市	90,000	260,000	350,000
浜松市	150,000		150,000	熊本市	200,000		200,000

주) 2017년 12월 31일 기준. 단위는 엔(円). 출처) 倉谷麻耶 2019, 11.

<표4-21> 정촌의회 의원선거의 무투표당선 지역과 투표실시 지역의 의원보수 비교

	정촌의회 수	평균 월액(엔)
무투표당선 의회	191	195,496
투표실시 의회	736	217,446

주) 2016년 7월 1일 기준. 출처) 町村議会議員報酬等のあり方検討委員会 2019, 12.

<표4-22> 정촌의회에 있어 투표실시 지역과 무투표당선 지역의 의원보수 분포

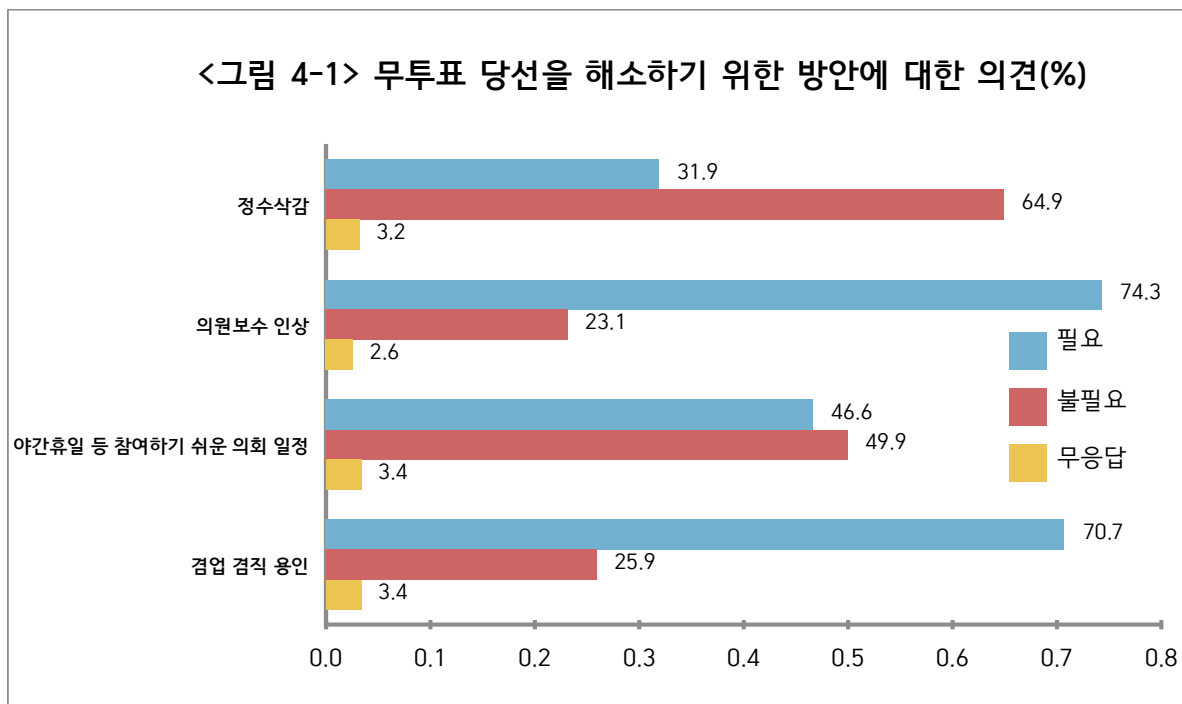
구분	보수(엔)	투표실시 지역		무투표당선 지역	
		의회 수	비율(%)	의회 수	비율(%)
상위 10%	264,000 이상	83	11.3	10	5.2
상위 20%	243,400 이상 - 264,000 미만	82	11.1	10	5.2
상위 30%	232,000 이상 - 243,400 미만	83	11.3	14	7.3
상위 40%	224,000 이상 - 232,000 미만	75	10.2	16	8.4
상위 50%	212,000 이상 - 224,000 미만	82	11.1	11	5.8
상위 60%	200,000 이상 - 212,000 미만	90	12.2	16	8.4
상위 70%	189,400 이상 - 200,000 미만	58	7.9	23	12.0
상위 80%	176,000 이상 - 189,000 미만	67	9.1	23	12.0
상위 90%	163,000 이상 - 176,000 미만	59	8.0	34	17.8
하위 10%	163,000 미만	57	7.7	34	17.8
합계		736	100.0	191	100.0

주) 2016년 7월 1일 기준. 출처) 町村議会議員報酬等のあり方検討委員会 2019, 13.

22> 참조). 의원보수 수준이 낮아질수록 무투표당선 비율은 높아지고 있는 것이다. 특히 월보수액 17만 6천 엔 미만의 의회에서는 무투표당선이 되는 비율이 투표실시 의회의 2배 이상이 되고 있다(町村議会議員報酬等のあり方検討委員会 2019, 12-13)³⁰⁾.

의원들 사이에서도 무투표당선을 줄이기 위해서는 보수인상이 필요하다는 의견이 주류를 이루고 있다. NHK 방송이 “무투표당선을 해소하기 위해 필요한 방안이 무엇인지?”에 대해 전체 시정촌의회 의원들을 대상으로 실시한 설문조사에서, 의원들의 74.3%는 ‘보수 인상’이 필요하다는 의견을 보였다(NHK 방송, 2019.3.26)(<그림4-1> 참조). 그리고 입후보 촉진을 위한 다양한 방안들 가운데서 보수인상에 대한 의견이 가장 높게 나왔다³¹⁾.

이상에서 살펴본 바와 같이 특히 정촌의회 의원들의 입후보를 촉진하기 위해서는 현재의 열악한 보수수준을 올리는 것이 무엇보다 중요한 방안이 될 수 있다. 일본에서 중급규모 회사의 대졸 초임도 월 200,000만 엔을 넘고 있다. 한국의 군의회 의원들의 평균 월 보수도 300만원 전후인 것을 감안하면, 일본 정촌의회 의원들의 보수수준이 얼마나 낮은지 알 수 있다. 이처럼 낮은 보수



출처) NHK 방송 2019.

30) 검토위원회가 전국 정촌의회 의장들을 대상으로 실시한 설문조사에 의하면, 의장들의 68.4%는 ‘의원 선거의 입후보자 부족은 의원보수가 영향을 미치고 있다’고 응답하였다. 반면 ‘영향을 미치지 않고 있다’고 응답한 것은 18.7%였다(町村議会議員報酬等のあり方検討委員会 2019, 21).

31) 설문조사는 2019년 1월부터 3월까지 전국의 시정촌의회 의원 32,450명에 대해 실시되었으며, 유효 응답자는 9,726명(응답율 59.4%)이었다.

가 정촌의회 의원선거에 입후보하는 사람들이 대부분 고연령의 연금수급자나 자영업자·농업자에 편중되게 하는 주요인이 되고 있다.

따라서 우선 지방자치법에 지방의원의 보수를 생활급 성격을 가지는 급료로 명시적으로 규정하는 것이 필요하다. 그리고 각 자치단체는 의원들이 생활에 지장을 초래하지 않을 정도의 보수를 지급해야 한다. 이렇게 함으로써 샐러리맨들과 학교에 다니는 자식을 둔 젊은 사람들도 의원선거에 도전할 수 있게 될 것이다.

한편 의원의 금전적 메리트 향상과 관련해서, 일반 회사원과 동일하게 의원도 ‘후생연금(厚生年金)에 가입할 수 있도록 할 필요가 있다³²⁾. 지방의원의 후생연금 가입을 요구하는 의견서가 지방의회로부터 중앙정부 후생성에 빈번하게 제출되어 왔다. 하지만 재정압박에 시달리는 중앙정부는 이에 적극적으로 대응을 하고 있지 못하는 실정이다.

2) 휴일·야간 의회 개최

대부분의 의회에서는 본회의·위원회 개최 등 의회운영을 평일 낮에 하고 있다. 또한 정례회 및 임시회와 같은 회기제를 채택하여 회기 내에 집중적으로 회의를 개최하는 방식을 취하고 있다. 이러한 상황에서는 자유직이 아닌 샐러리맨이 지방의회에 진출하고 싶어도 어렵게 된다. 특히 뒤에서 언급하는 바와 같이 대부분의 회사에서 입후보를 위한 휴가 및 휴직을 얻는 것이 쉽지 않은 상황과 어울려, 젊은 회사원이 의원선거에 입후보하는 데에 큰 장애 요인으로 작용한다.

실제 <표4-23>과 <표4-24>에서 보는 바와 같이 현재 정촌의회의 의원으로서 활동하고 있는 사람들은 평일 낮에 자유롭게 시간을 낼 수 있는 사람들이 대부분이다. 직업 구성을 보면 거의 모두가 농업 또는 자영업 관련 직종에 종사하고 있다. 나이도 60대 이상 의원 비율이 압도적으로 다수를 차지하고 있다. 주로 본래의 직업에서 은퇴한 사람들이 제2의 인생으로서 의원선거에 출마하고 있음을 볼 수 있다.

제3장에서 살펴본 것처럼 도도부현의회 및 정촌의회 의원선거에서는 무투표당선이 빈발하고 있다. 이하에서 설명하는 바와 같이 도도부현의회 의원선거에서 무투표당선이 일어나는 원인은 주로 선거구 및 정당 참여여부 등의 요인에 의한 것이지만, 정촌의회 의원선거에서는 지역의 인구감소 및 고령화라는 요인이 크게 작용하고 있다. 정촌 지역에서는 정촌의회 의원선거에 나갈 수 있는

32) 지방의원의 공적 연금제도는 1961년에 ‘호조연금제도(互助年金制度)’로서 출발하였다. 하지만 2000년대에 들어와 각 자치단체 의회의 대규모 정수 삭감으로 재정 상황이 악화하여, 2011년에 폐지되었다(佐藤研資 2019, 10).

<표4-23> 정촌의회 의원 직업 분포

농업	의원 전업	건설업	도소매 판매업	숙박 음식업	제조업	어업	임업	기타	합계
3,002 (27.7)	2,520 (23.2)	683 (6.3)	661 (6.1)	397 (3.7)	282 (2.6)	168 (1.5)	112 (1.0)	3,032 (27.9)	10,857 (100.0)

출처) 全国町村議会議長会 2020, 6.

주) 괄호 안의 수치는 합계에서 차지하는 비율(%)

<표4-24> 정촌의회 의원 연령 분포

25세 이상-30세 미만	30세 이상-40세 미만	40세 이상-50세 미만	50세 이상-60세 미만	60세 이상-70세 미만	70세 이상-80세 미만	80세 이상
18 (0.2)	117 (1.1)	759 (7.0)	1,642 (15.1)	5,006 (46.1)	3,056 (28.1)	259 (2.4)

출처) 全国町村議会議長会 2020, 5.

주) 괄호 안의 수치는 합계에서 차지하는 비율(%)

인력 풀 자체가 점점 줄어들고 있는 것이다. 이러한 점에서 회사원이 자기 일을 가진 채로 의원활동을 할 수 있다면, 출마자 후보군은 상당히 확대될 것이다. 그런데 이들 회사원을 의회로 유인하기 위해서는 현재의 의회 운영방식에 근본적인 변혁을 가하지 않으면 안 된다.

본 연구에서는 특히 정촌의회 의원선거에 입후보자를 많이 확보하기 위해서는 직업을 가진 샐러리맨들의 참여를 위한 환경조성이 중요하고, 그러한 점에서 정촌의회의 운영방식을 현재의 평일·주간에서 휴일·야간으로 변경할 필요가 있음을 주장한다³³⁾. 의원 전체가 모여 심의하는 본회의는 토·일요일에 개최하며, 소수 의원으로 심의를 하는 상임위원회는 평일 야간에 개최하도록 한다. 상임위원회도 심의할 안건이 많거나 집중심의를 할 필요가 있을 때는 본회의가 열리지 않는 휴일에 개최할 수 있을 것이다.

현재 정촌의회 운영상황을 보면 휴일·야간으로 변경해도 의회운영에 별다른 지장을 초래하지 않을 것으로 생각된다. 전국의 정촌의회의 연간 평균 회기일수는 42.6일 정도이며, 본회의 연간 개최회수는 15.9회, 각 상임위원회별 평균 개최회수는 9.7회이다. 일정을 잘 조정한다면, 휴일·야간 개최로도 충분히 대응 가능한 상황이다. 그리고 휴일과 야간에 개최한다면, 주민들의 방청에도 편의를 제공할 수 있으며, 의회와 주민들의 거리를 좁히는 데도 기여할 수 있을 것이다.

33) 도도부현의회의 경우는 회기 일수가 연간 평균 111.4일이나 되고, 다루는 안건도 많을뿐더러 중요하고 긴급을 요구하는 안건도 상대적으로 많기 때문에, 휴일·야간에 의회를 개최하는 것은 적당하지 않다고 생각된다.

<표4-25> 휴일·야간 의회 개최상황

	휴일 의회 개최			야간 의회 개최		
	개최 자치단체 수	평균 개최 회수	개최하지 않은 자치 단체 수	개최 자치단체 수	평균 개최 회수	개최하지 않은 자치 단체 수
2019년	33 (3.6)	1.5	893	14 (1.5)	2.6	912
2018년	27 (2.9)	1.4	900	14 (1.5)	1.9	913
2017년	27 (2.9)	1.4	900	14 (1.5)	1.9	913
2016년	32 (3.4)	1.3	896	16 (1.7)	1.8	912
2015년	32 (3.4)	1.3	896	18 (1.9)	1.8	910
2014년	31 (3.3)	1.4	897	18 (1.9)	1.9	910
2013년	32 (3.4)	1.4	898	19 (2.0)	1.7	911
2012년	43 (4.6)	1.4	889	19 (2.0)	1.5	913
2011년	30 (3.2)	1.2	902	15 (1.6)	1.2	917
2010년	29 (3.1)	1.4	912	18 (1.9)	1.7	923
2009년	36 (3.6)	1.4	956	20 (2.0)	1.5	972
2008년	39 (3.9)	1.5	965	17 (1.7)	1.5	987
2007년	29 (2.8)	1.6	993	19 (1.9)	1.3	1,003
2006년	31 (3.0)	1.3	1,010	19 (1.8)	1.4	1,022

출처) 全国町村議会議長会, 각 연도별 “町村議会実態調査結果の概要”.

주) 괄호 안의 수치는 전체 자치단체 수에서 차지하는 비율(%).

현재도 전국 정촌의회 가운데는 ‘휴일·야간 의회’를 개최하는 곳이 있다. <표4-25>에서 보는 바와 같이 2019년의 경우, 휴일에 의회를 개최한 자치단체는 33곳, 야간 의회는 14곳에서 개최되었다. 하지만 전체 정촌 가운데 휴일 및 야간 의회를 개최한 곳의 비율은 각각 3.3%와 1.4%에 지나지 않는다. 더욱이 휴일·야간 의회를 개최한 곳도, 평균 개최 회수는 모든 곳에서 2회 이하에 불과하다. 대부분 주민의 방청 증대를 목적으로 한 이벤트적인 것에 지나지 않았던 것을 의미한다. 이처럼 거의 모든 회의는 평일 낮에 개최하고, 일 년에 한 두 번 일시적으로 휴일·야간에 개최하는 것으로는, 직업을 가진 샐러리맨에 대한 유인책은 되지 못한다.

따라서 회사원을 의원선거에 입후보하도록 하기 위해서는 상시적으로 휴일·야간 의회를 개최하도록 해야 할 것이다. 앞 절의 사례연구에서 살펴본 것처럼, 나가노현 다카기정에서는 2017년 12월에 전국에서 최초로 상시적으로 휴일·야간에 의회를 개최하는 것을 조례로 정하였다. 정의회의 이러한 시도는 일을 계속하면서 의원활동이 가능하도록 하려는 것으로서, 젊은 현역 세대가 의원에 입후보할 수 있는 환경을 만들려는 것이었다.

물론 휴일·야간 의회 개최에 대해서는 부정적 시각도 존재한다. 의원활동은 회의출석만으로 완결되는 것이 아니며, 평일 낮에 주민과의 접촉을 통한 지역 사정 파악도 주요한 의정활동이 된다. 회의시간 확보에 제한이 있기 때문에, 충분한 심의가 되지 않을 염려가 있다. 그리고 회의심의에 출석해야 하는 공무원에게 과도한 부담을 지우게 된다(佐藤研資 2019, 16). 이와 같은 문제점에 대해서는 당장 해결할 수 없는 것도 있지만, IT 기술의 이용, 회의의 간소화, 의회 예산의 증액 등을 통해 적절히 해결해 나가도록 노력해야 할 것이다.

한편 휴일·야간 의회 개최가 보다 효율적으로 운용되기 위해서는, 현재의 ‘회기제’³⁴⁾를 대신해서 ‘통년(通年) 회기제’를 채택하는 것이 필요하다. 통년 회기제란 의회운동을 몇 개의 회기로 나누지 않고, 의회를 상시 개회상태로 두는 것을 말한다. 이 제도를 통해서 본회의 및 상임위원회 회의를 일 년 내에 골고루 분산시킬 수 있다. 또한 특정 요일에 본회의나 상임위원회를 개최하는 ‘정례일 제도’도 시행할 수 있으므로, 의원들에게 의회심의 일정을 예측 가능하게 한다. 상시적 휴일·야간 의회 개최에 통년 회기제를 통한 정례일 제도가 덧붙여짐으로써, 회사원들에게는 일과 의원활동을 양립할 수 있는 보다 좋은 환경이 만들어질 것이다.

2. 선거제도 개혁

선거제도 개혁은 무투표당선을 줄이기 위한 보다 직접적인 방법이라고 할 수 있다. 구체적인 방안으로서는 의원겸직 금지규정의 완화, 여성참여 확대 그리고 도도부현의회 의원선거에서의 선거구제 개편 등을 제시한다.

1) 겸직금지 완화

앞에서도 언급한 것처럼, 일본 지방의원들의 직업을 보면, 자영업자·농업종사자 등 자유 직종에 종사하는 사람이 대부분이며, 샐러리맨처럼 고용되어 있

34) 의회의 회기는 임시회와 정기회로 구성되며, 대부분의 정촌의회에서는 일 년에 4회 정도(대부분 3월, 6월, 9월, 12월)의 정기회를 개최하고 있다.

는 사람들의 의원직 진출은 매우 적은 편이다. 무투표당선을 줄이기 위해서는 국민의 대다수를 차지하고 있는 공무원·회사원 등이 지방선거에 출마할 수 있도록 제도적 개선을 할 필요가 있다.

현재 지방의회의원은 일반적으로 다른 직업과의 겸직이 금지되어 있지 않다(지방자치법 제92조). 하지만 일반 공무원은 법적인 문제로 출마가 금지되어 있으며, 회사원은 회사 내부의 규정 등으로 인해 사실상 출마가 어려운 상황이다³⁵⁾. 공무원과 회사원의 공직출마와 관련된 법적인 측면을 살펴보면 다음과 같다.

공직선거법에서는 “국가와 지방공공단체의 공무원, 행정집행법인·특정지방독립행정법인의 임직원은 재직 중에 공직 후보자가 될 수 없다”고 규정하고 있다(제89조). 그리고 “후보자가 된 시점에서 공무원을 사직한 것”으로 간주하고 있다(동법 제90조)³⁶⁾. 덧붙여 국가공무원법은 “공무원의 정치적 행위의 제한”(제102조 제2항)과 “정당 및 기타 정치적 단체의 임직원이 될 수 없음”(제102조 제3항)을 규정하고 있다.

공무원의 공직 입후보를 금지하고 있는 것은 공무원에게는 직무전념의무뿐만 아니라, 무엇보다 정치적 중립성이 요구되기 때문이다(국가공무원법 제96조, 지방공무원법 제30조). 역대 법원의 판결에 있어서도 공무원의 정치적 중립성에 대해서는 강하게 옹호되고 있다. 2012년의 사회보험청 직원사건과 세다가야(世田谷)사건에 대해서 최고재판소는 “공무원의 직무상의 중립성이 행정의 중립성에 직결됨으로써, 국민의 신뢰를 유지해 왔고, (공무원의 중립성은) 헌법의 요청에 부합하며, 국민 전체의 이익이 된다”고 판결하였다(最高裁判所 第二小法廷判決, 「最高裁判所刑事判例集」第66卷第12号, 1,337頁)(出雲明子 2016, 11-12).

이처럼 일본에서는 공무원이 공직에 입후보하는 순간 퇴직 처리되기 때문에 공직에 출마하는 것은 불가능하다. 입후보한 공무원이 당선이라도 된다면 의원직에 전념할 수 있지만, 만일 낙선한다면 복직할 수 있는 길도 없다. 공무원의 공직 입후보를 금지한 것에 대해서는 찬성과 반대의 다양한 입장이 있다. 입후보를 옹호하는 의견으로서는, 첫째, 공무원들이 의원직을 겸직함으로써 부패가 줄어들 수 있고, 둘째, 공무원의 전문성이 의회의 행정감시기능을 향상시키는 데 도움이 되며, 셋째, 유럽의 몇몇 선진국가들에서도 공무원의 공직 출마를 허용하고 있는 점을 들 수 있다. 프랑스와 독일에서는 겸직 자체는 제한이 있

35) 중소기업청의 2016년 조사에 의하면, ‘겸업·부업을 인정하지 않는’ 기업 비율이 전체의 85.3%에 이르고 있다(水津佐英子 2017, 25).

36) 다만 내각총리대신, 국무대신, 내각관방부장관, 내각총리대신보좌관, 부대신, 대신정무관 대신보좌관 등과 같은 정무관은 예외로 하고 있다.

지만, 휴가나 휴직 등을 이용해서 입후보 및 의원활동 하는 것은 널리 인정되고 있다(出雲明子 2016, 14-16). 반면 공무원의 입후보 허용에 대해 반대하는 의견도 적지 않다. 첫째, 도도부현의 공무원이 주소를 둔 시정촌의 의회의원을 겸직할 경우, 보조금의 교부 등 이해가 걸린 문제가 발생할 수 있으며, 둘째, 복직제도에 대해서도, 정치적 행위에 종사한 사람을 재차 공무원에 복직시키는 것은 공무원의 정치적 중립성을 훼손할 수 있다(佐藤研資 2019, 12-13)는 점을 들고 있다.

한편 회사원의 공직선거 입후보는 법적으로 널리 인정되고 있다. 노동기준법 제7조에서는 공민권 행사를 보장하고 있다. 즉 “사용자는, 노동자가 노동시간 중에 선거권 및 기타 공민으로서의 권리를 행사하고, 또는 공공의 직무를 집행하기 위해서 필요한 시간을 청구했을 때는 거부해서는 안 된다. 단 권리의 행사 또는 공공 직무의 수행에 방해되지 않는 한도 내에서 청구된 시간을 변경할 수 있다”. 이 규정에 따르면 사용자는 의원이라는 공공의 직무를 수행하기 위해서 필요한 시간이 청구되었을 때는 거부할 수 없다. 따라서 회사원은 적어도 법적으로는 일을 그만두지 않고서도 입후보하는 것이 가능하다.

하지만 당선 후에도 의원직과 본래 일을 양립시키는 것은 쉽지 않다. 지금까지의 전례를 보면, 휴가 등을 이용하여 의원직에 도전해서 당선된 사람들도 그 후 대부분 퇴직을 하고 있다. 과거의 판례도 “사원이 의원선거에 입후보하는 경우에, 사용자가 그 사람을 무급의 특별휴직처분하는 것은 타당하다”고 판결하였다(大津地方裁判所判決(昭和58年7月18日, 「労働判例」, 第417卷 70頁). 더욱이 “의원활동에 의해 회사업무의 수행이 현저히 지장을 초래할 염려가 있을 경우에는, 고용자가 노동자를 해직 등의 불이익 처분에 처하는 것은 허용된다”고 판결하고 있다(最高裁判所第二小法廷判決(昭和38年6月21日), 「最高裁判所民事判例集」, 第17卷5号 754頁; 東京高等裁判所判決(昭和58年4月26日), 「労働関係民事判例集」, 第34卷2号 263頁)(福田健志 2020, 7-8). 공직 수행에 따른 이와 같은 신분상의 불이익이 예상되는 경우, 회사원들이 입후보 결정을 그렇게 쉽게는 할 수가 없을 것이다.

일본의 기업들 가운데는 입후보휴가제나 공무휴직제를 사내 규칙으로 정한 곳도 있으나, 일부에 지나지 않는다. 입후보휴가제와 공무휴직제를 운영하고 있는 기업에서조차 제도 이용자 중에는 복직 후의 신분보장에 대해 불안을 느끼는 사람도 적지 않다고 한다(福田健志 2020, 7). 따라서 지방의원 선거에 대한 입후보를 비롯한 공민권 행사에 대해 불이익 처분을 당하지 않도록 하는 규정을 법률로 명확히 정할 필요가 있다. 또한 기업의 이해와 협력을 얻기 위해 의원직 수행과 관련해서 휴직을 허용한 기업에 대해서는 보조급 지급이나

법인세의 감면 등과 같은 우대조치를 취할 필요가 있다.

공민권 행사보장과 관련해서 참고가 되는 것이 재판과정에 일반인이 참여하는 ‘재판원 제도’이다³⁷⁾. 노동기준법에서는 회사 종사원이 재판원에 선출되었을 경우, 기업은 그것을 거부한다든지 회사업무를 강제한다든지 할 수가 없게 되어 있다(제7조). 또한 기업은 회사원이 재판원으로 참여하기 위해 회사를 쉬었다는 이유로, 해고 등 불이익 처분을 할 수가 없다(재판원법 제100조)(水津佐英子 2017, 26). 이 재판원 제도를 의원선거 입후보 대상자들에게도 적용한다면, 보다 많은 회사원들을 지방선거로 유인할 수 있을 것이다.

공무원에 대해서도, 지방정치에 관심 있는 사람들이 지방선거에 적극적으로 도전할 수 있도록, 겸직금지 규정을 대폭 완화하는 것이 필요하다. 대부분의 자치단체에서는 인구가 감소하고 있고, 특히 소규모 자치단체에서는 고령화로 인해 지방선거에 출마할 인재가 급속히 줄어들고 있다. 공무원이 공직에 출마할 수 있게 된다면, 지방선거의 입후보자 부족 문제는 어느 정도 해소될 수 있을 것이다. 나아가 행정에 숙달된 인재의 유입을 통해 지방의회의 전문성 향상에 도움이 될 것이다. 공무원의 겸직금지 완화는 구체적으로 다음의 두 가지 측면에서 이루어지는 것이 바람직스럽다.

첫째, 일반직 공무원이 공무원으로서의 신분을 유지한 채로, 자신이 소속하는 자치단체 이외의 자치단체 지방의원과 겸직하는 것은 허용해야 한다. 본인이 소속해 있는 자치단체에 의원으로서 겸직할 경우에는 이해관계의 상충이 일어날 수 있으며, 정치적 중립이라는 원칙에도 위배될 수 있다. 의원직을 수행 중일 때는 당해 공무원이 그 자치단체로 파견을 나간 것으로 간주한다.

둘째, 완전한 겸직이 어려울 경우, 공무원이 입후보하고 선거운동을 하기 위한 휴가(휴직)제도, 의원활동 기간 중의 휴직제도, 임기만료 후의 복직제도를 신설할 필요가 있다. 이러한 점에서 독일의 제도는 많은 참고가 된다. 연방의회법과 주의원법에서는 선거준비를 위해 2개월간의 무급휴직을 인정하고 있으며, 의원으로서 활동한 기간을 공무원의 근무연수에 산입하도록 하고 있다. 또한 의원임기가 끝난 뒤 3개월 이내에 신청한 경우에는, 신청 후 3개월 이내에 본래의 직에 복귀시키도록 하고 있다(出雲明子 2016, 15-16). 일본에서 공직 출마를 위한 휴직·복직제도가 도입될 경우, 공무원들 가운데서도 적지 않은 사람이 의원선거에 입후보할 것으로 기대된다.

37) 일본에서 재판원 제도는 살인·강도치상·상해치상·방화 등 중대 형사재판에 일반 시민이 재판원과 함께 참여하여, 유죄·무죄, 형량 등을 정하는 제도이다. 2004년에 관련 법률이 성립하였고, 2009년 5월부터 시행되었다. 재판원 제도가 한국의 ‘배심원 제도’와 다른 것은, 후자는 시민이 유죄·무죄를 정하고 재판관이 형량을 정하는 데 비해, 전자는 시민과 재판원이 함께 유죄·무죄는 물론, 형량까지도 정한다.

2) 여성참여 증대방안

제3장 제3절의 실증분석에서 확인된 것처럼, 무투표당선은 여성이 많이 입후보하는 지역일수록 적게 나왔다. 분석 대상이 된 도도부현의회 의원선거, 시정촌 장선거, 정촌의회 의원선거 모두 동일한 결과가 나왔다. 따라서 무투표당선을 줄이기 위한 하나의 방법으로서 여성들이 많이 당선될 수 있는 환경을 만드는 것이 중요하다. 이하에서는 선거제도 개혁을 중심으로 여성들이 보다 많이 선출직에 참여할 수 방안에 대해 논의한다.

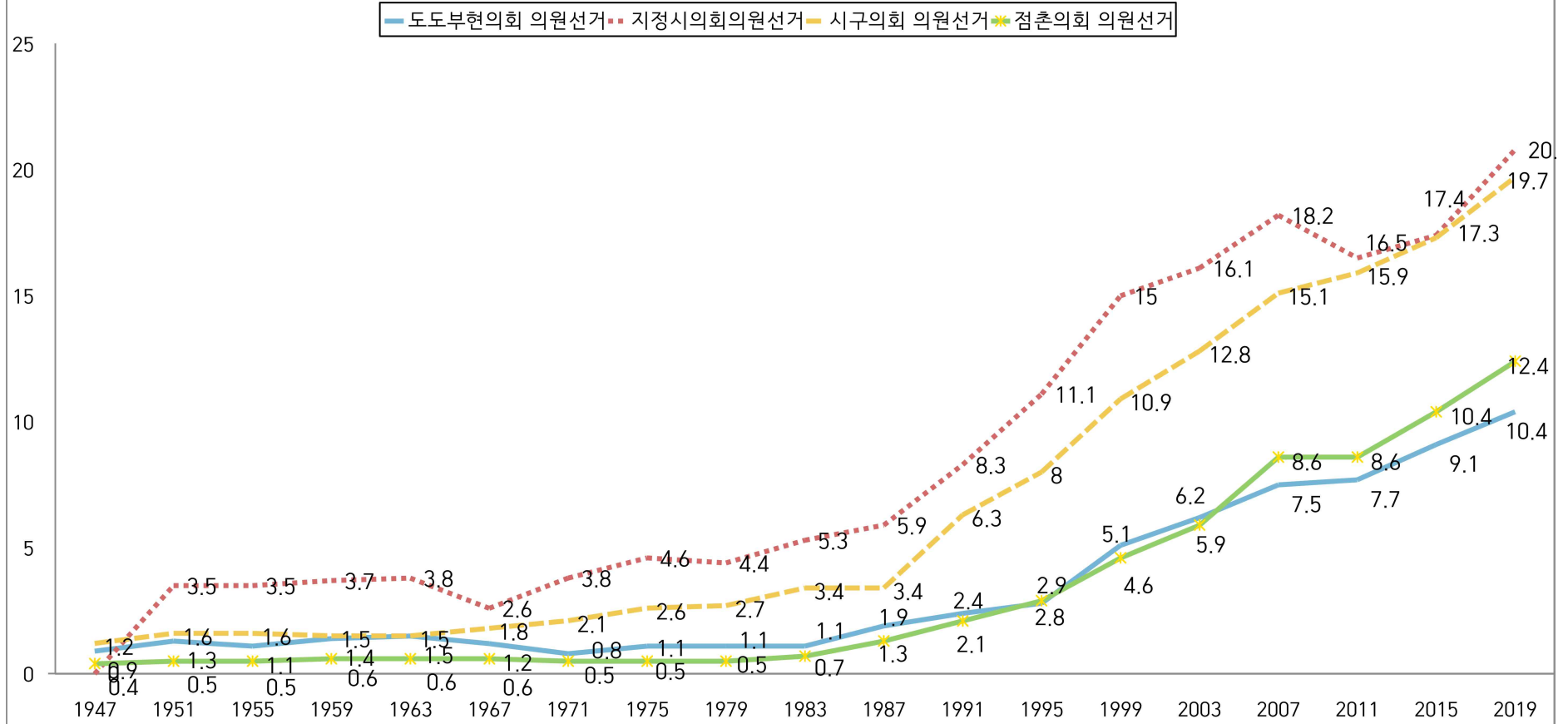
먼저 여성들의 지방의회 선거 입후보 실태부터 보기로 한다. <그림4-2>에서 볼 수 있는 것처럼, 여성들의 입후보 비율은 통일지방선거가 실시될 때마다 증가하는 경향이 있지만, 여전히 낮은 상황에 있다. 역대 통일지방선거에서 여성의 입후보 비율이 가장 높았던 제19회 통일지방선거만 해도, 도도부현의회 의원선거에서 11.6%, 지정시의회 의원선거에서 17.8%, 시구의회 의원선거에서 19.7%, 그리고 시정촌의회 의원선거에서 12.4%였다. 지정시 및 시구 의회 의원선거에서는 20% 전후의 비율을 보였지만, 도도부현 및 시정촌 의회 의원선거에서는 1할대 초반에 머물고 있다(<그림4-3> 참조).

입후보 비율이 낮다 보니, 전체 당선자에서 차지하는 여성 비율 역시 매우 낮다. <표4-26>에서 보는 것처럼, 제18회 통일지방선거의 경우 여성 당선자 비율은 도도부현의회 의원선거에서 9.1%, 정촌의회 의원선거에서 10.4%였다. 제19회 통일지방선거에서는 각각 10.4%와 12.4%였다. 정촌의회의 경우 여성 의원이 한 명도 없는 곳이 정의회 27%, 촌의회 55%나 되고 있다(NHK 방송, 2019).

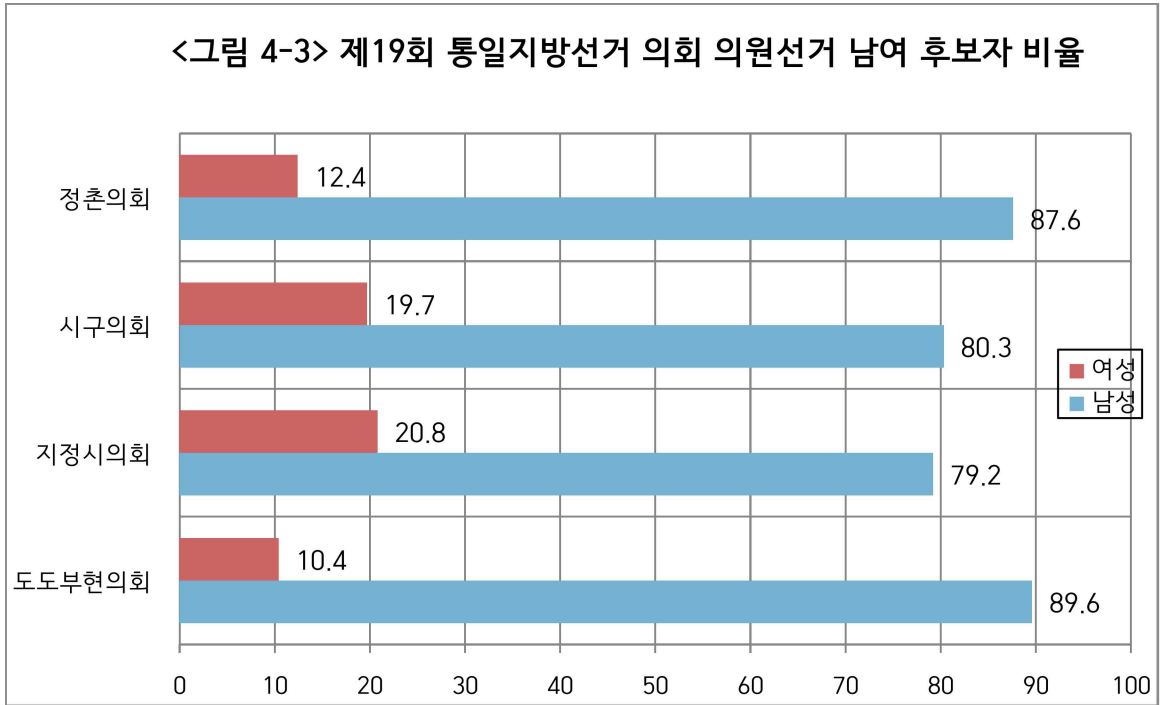
지방선거에 대한 여성들의 낮은 참여의 원인으로서, 2015년에 내각부가 여성들을 대상으로 조사한 결과에 의하면, 다음과 같은 점들이 제시되고 있다. 첫째, 지역사회에는 ‘정치는 남성의 일’로 간주하는 성별역할분담 의식이 강하게 남아 있다. 둘째, 가정생활과 의원활동을 양립시킬 수 있는 환경이 미정비 상태에 있다. 셋째, 선거운동에 소요되는 경제적 부담을 여성이 감당하기 쉽지 않다(佐藤研資 2019, 15).

여성들이 지방선거에 많이 입후보하도록 하기 위해서는 이 조사에서 드러난 원인들에 대해 의식 및 법제도 개혁을 통해 실행에 옮기는 것이 중요하다. 첫 번째 요인은 일본 지역사회의 보수적·폐쇄적 풍토를 지적한 것으로 단번에 개선할 수 있는 것은 못 된다. 하지만 무투표당선의 빈발이라는 민주주의의 위기 상황을 맞이하여 여성을 지역정치의 주요한 담당자로서 받아들이는 의식개혁이 있어야 할 것이다. 주민들을 대상으로 지속적인 홍보 및 교육이 필요하고, 여성들도 평소에 지역사회 문제 해결에 적극적으로 참여함으로써 사회적·정치

<그림 4-2> 역대통일지방선거 의회 의원선거 여성후보자 비율 추이



출처) 笹置隆範 2019, 10. 주) 단위는 %.



출처) 甁置隆範 2019, 15. 주) 단위는 %.

<표4-26> 통일지방선거의 여성 당선인 비율

	제18회 통일지방선거(2015년)			제19회 통일지방선거(2019년)		
	여성 당선인 수	당선인 총 수	비율 (%)	여성 당선인 수	당선인 총 수	비율 (%)
지사 선거	1	10	10.0	0	11	0
도도부현의회 의원선거	207	2,284	9.1	237	2,277	10.4
지정시 시장선거	0	5	0	0	6	0
지정시의회 의원선거	178	1,022	17.4	211	1,012	20.8
시장 선거	4	89	4.5	6	86	7.0
시의회 의원선거	1,103	6,865	16.1	1,239	6,724	18.4
구장 선거	0	11	0	0	11	0
구의회 의원선거	227	817	27.8	243	785	31.0
정촌장 선거	0	122	0	0	121	0
전촌의회 의원선거	443	4,265	10.4	523	4,222	12.4
합계	2,163	15,490	14.0	2,459	15,255	16.1

출처) 中島学 2019, 12.

적 역량을 쌓아나가야 한다.

가정생활과 의원활동의 양립을 위한 환경정비로서는 우선 의원의 출산휴가

제도 도입, 의회 내 보육시설 확충 등이 필요하다. 이러한 점은 특히 젊은 여성들을 지방선거로 유입시키는데 기여할 것이다. 앞에서 언급한 ‘휴일·야간 의회’의 상시 개최도 남편과의 육아분담을 통해 의원활동에 참여하는 데 도움을 줄 수 있다. 선거운동 과정에 소요되는 경제적 부담을 완화하기 위해서는 선거 공영제를 강화함과 동시에 공탁금 제도를 폐지하도록 해야 할 것이다. 일본에서는 정촌의회 의원선거를 제외한 각종 선거에 입후보를 하기 위해서는 일정액의 공탁금을 납부하지 않으면 안 된다³⁸⁾. 공탁금 제도는 무분별한 입후보를 방지하기 위해서 만들어진 것이지만, 도도부현의회 선거를 비롯한 몇몇 선거에서는 오히려 후보자 확보에 어려움을 겪고 있는 실정이다. 공탁금 제도가 폐지된다면, 보다 많은 여성들이 경제적 부담을 덜 느끼면서 선거에 나갈 수 있을 것이다.

그런데 이와 같은 의식 및 제도적 측면에서의 개선도 중요하지만, 다른 한편으로 여성들의 참여를 획기적으로 증대시키기 위해서는 선거제도 개혁도 병행되어야 할 것이다. 사회경제적으로 불리한 상황에 처해 있는 여성들이, 남성들과 동등한 입장에서 경쟁해서는 승리하기가 쉽지 않다. 여성들의 당선을 위한 보다 유리한 조건이 조성될 때, 여성들은 입후보에 의욕을 가지게 될 것이다.

여성들의 공직선거 참여 비율을 획기적으로 개선하기 위해 일본 국회는 2018년에 「정치분야에 있어서 남녀공동참가 추진에 관한 법률(政治分野における男女共同参画の推進に関する法律)」을 제정하였다. 이른바 ‘남녀균등법’으로 불리는 이 법률은, “정당 및 기타 정치단체는 국정선거나 지방선거에 후보자를 추천함에 있어서 남녀 후보자 수가 균등하게 되도록 하기 위해서, 목표설정 등에 자주적으로 노력해야 할 것”을 규정하고 있다. 이 법이 시행된 후 최초로 적용된 선거가 2019년 4월의 제19회 통일지방선거였다. 그 결과 <그림4-2>에서 보는 것처럼, 제19회는 제18회에 비해, 여성 후보자 비율이 일정 부분 증가하고 있다. 하지만 이 법은 어디까지나 강제력을 동반하지 않는 이념법적 성격을 가졌기 때문에, 여성 후보의 대폭 증가로는 이어지지 못했다. 더욱이 정촌의회 의원선거의 경우에는, 본래 정당의 추천을 받고 입후보하는 사람이 거의 없기 때문에, 이 법의 영향력은 제한적일 수밖에 없었다.

한국을 비롯한 여러 나라의 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 여성들의 입후보에 유리한 환경을 만들기 위한 제일차적 방안은 선거제도 개편을 통한 인센티브의 제공이다. 일본에서도 여성참여 증대와 관련해서 다양한 선거제도 개편 논의가 이루어지고 있다. 특히 논의의 초점이 되고 있는 것이 무투표당선이 대거

38) 공직선거법 제92조에 공직선거에 입후보하기 위한 공탁금은 다음과 같이 규정되어 있다. 도도부현지사선거 300만엔, 도도부현의회 의원선거 60만엔, 지정시 장선거 240만엔, 지정시의회 의원선거 50만엔, 일반시 장선거 100만엔, 일반시의회 의원선거 30만엔, 정촌 장선거 50만엔

발생하며, 또 여성들의 입후보 비율이 매우 낮은 도도부현의회 및 정촌의회 의원선거이다. 지금까지의 논의를 참고하며, 이들 두 선거에서 여성들의 입후보를 증대시키기 위한 방안을 모색하면 다음과 같다.

다른 나라의 사례에 의하면, 명부식 비례대표제를 채용한 곳에서 여성의원 비율이 증가하는 경향이 있다. 소선거구제나 중대선거구제 하에서는 정당은 후보자를 추천함에 있어서 당선가능성을 제일차적 요소로 간주하지 않을 수 없기 때문에, 현역 의원이나 지역적 기반이 뛰어난 사람(대부분 남성)을 먼저 공천할 수밖에 없다. 반면 명부식 비례대표제 하에서는 여성들을 의도적으로 다수 공천할 수 있으며, 또한 할당제(쿼터제)를 통하여 특정 순번에 여성을 위치시킬 수도 있다.

프랑스에서는 최상위 자치단체인 레지옹(region)과 최하위 자치단체인 코뮌(commune)의 의회 의원선거에서 비례대표제를 채택하고 있다. 그리고 명부작성 시에는 남녀를 교대로 기재할 것을 의무화시키고 있다³⁹⁾(大山礼子 2017, 34-35). 그 결과 이들 자치단체에서는 여성 비율이 거의 5할을 점하고 있다. 한국에서도 광역 및 기초의회 의원선거의 비례대표선거에서는 여성을 홀수번에 위치시키게 함으로써 지방의회 비례대표선거에서는 여성 비율이 5할을 넘고 있다, 다만 비례대표로 선출하는 인원수가 지역구 선출 인원수의 10%에 지나지 않기 때문에, 의회 전체로서의 여성 비율은 그다지 높지 않은 편이다⁴⁰⁾.

일본의 도도부현의회 의원선거에서는 정당이 후보자 추천에 적극적으로 개입하고 있기 때문에, 명부식 비례대표제를 채용할 조건은 갖춰져 있다. 도도부현의회 의원선거를 현행 중대선거구제에서 명부식 비례대표제로 완전히 개편하고, 또한 한국이나 프랑스처럼 명부작성에 있어 남녀교호(男女交互) 순번제를 채택할 것을 제안한다⁴¹⁾. 이렇게 될 때, 여성들은 적극적으로 지방의원에도전할 것이며, 도도부현의회 의원선거에서의 무투표당선 문제도 해소되는 길이 열릴 것이다.

정촌의회 의원선거에서는, 앞에서 언급한 것처럼, 정당이 거의 개입하지 않는다. 출마자 대부분이 무소속인 상황에서는 비례대표제는 적용할 수 없다. 이러한 가운데 정촌의회 의원선거에서 여성의 당선에 유리한 제도로 개편하기 위해서는 ‘제한연기제(制限連記制)’ 투표방식의 도입이 하나의 방안이 될 수 있다. 제한연기제는 유권자로 하여금 선거구 의원정수의 일부를 투표케 함으로

39) 인구 1,000명 이하의 코뮌에서는 비례대표제를 채용하지 않고 있다.

40) 제7대 동시지방선거에 있어 광역 및 기초 의회 의원선거의 전체 당선자에 차지하는 여성 비율은 각각 23.4%와 37.5%이다.

41) 지정시의회 의원선거도 정당의 참여가 적극적으로 이루어지고 있으므로, 비례대표제를 도입하는 것이 좋을 것이다.

써, 소수 후보에게도 당선의 기회를 부여하려는 방법이다.

현재 정촌의회 의원선거는 정촌 전체를 하나의 선거구로 하는 대선거구제를 채용하고 있다. 유권자는 아무리 선출 정수가 많아도 1표만 행사한다(대선거구 단기투표제(單記投票制)). 이러한 제도 하에서는 아무래도 그 한 표가 유력 후보에게 가기가 쉽다. 반면 유권자가, 만일 20명 선출하는 데는 2표, 30명을 선출하는 데는 3표 등 복수의 후보자를 선택할 수 있게 된다면, 유권자가 2번째, 3번째 선택으로서는 여성이나 젊은 사람 등 지금까지의 평균적 의원상과는 다른 후보자에게 투표할 수도 있을 것이다(大山礼子 2017, 36-37). 이처럼 지금까지와는 달리, 여성들의 당선 가능성이 대폭 높아질 때, 보다 많은 여성들이 정촌의회 의원선거에 도전하게 될 것이다.

3) 도도부현의회 의원선거 선거구제 개편

도도부현의회 의원선거에서 무투표당선을 줄이기 위해서는, 앞의 여성참여 증대방안에서 살펴본 것처럼, 선거제도 자체를 비례대표제로 개편하는 것이 보다 근본적인 처방이 될 수 있다. 비례대표제가 채용되면, 여성·젊은 사람 등 정치적 소수자들을 대거 의회로 유입시킬 수 있을 뿐만 아니라, 정당들도 후보자 발굴을 위해 지금 이상으로 노력할 것이다. 하지만 선거제도를 현행 지역구 선출제에서 정당이 중심이 되는 비례대표제로 개혁하는 데는 관련되는 당사자의 이해관계 조정 및 합의가 필요하다. 이 방안의 실현을 위해서는 보다 장기적인 관점에서의 추진 노력이 필요해 보인다.

비례대표제가 당장 도입되기 어렵다면, 지역구 선출이라는 큰 틀은 유지한

<표4-27> 도도부현의회 의원선거 정수별 선거구 분포 상황

정수	선거구 수	비율(%)	정수	선거구 수	비율(%)
1	460	40.4	10	6	0.5
2	343	30.1	11	7	0.6
3	148	13.0	12	3	0.3
4	82	7.2	13	3	0.3
5	37	3.2	14	2	0.2
6	17	1.5	15	3	0.3
7	10	0.9	16	2	0.2
8	9	0.8	17	1	0.1
9	6	0.5	합계	1,139	100.0

출처) 総務省 2014.

<표4-28> 도도부현의회 의원선거의 정수별 무투표당선 비율

	1인구	2인구	3인구 이상	전체 선거구		1인구	2인구	3인구 이상	전체 선거구
北海道	61.1	59.0	6.7	40.4	滋賀県	0	60.0	28.6	38.5
青森県	71.4	0	0	31.3	京都府	16.7	0	0	4.0
岩手県	100.0	40.0	0	37.5	大阪府	0	0	0	0
宮城県	57.1	50.0	0	34.8	兵庫県	76.2	16.7	0	42.5
秋田県	80.0	0	14.3	35.7	奈良県	50.0	16.7	0	18.8
山形県	62.5	71.4	25.0	57.9	和歌山県	100.0	25.0	33.3	50.0
福島県	57.1	50.0	25.0	42.1	鳥取県	100.0	0	25.0	33.3
茨城県	40.9	42.9	14.3	36.1	島根県	40.0	0	25.0	25.0
栃木県	75.0	20.0	14.3	31.3	岡山県	37.5	60.0	0	31.6
群馬県	71.4	40.0	0	38.9	広島県	75.0	100.0	30.8	52.2
埼玉県	25.9	12.5	0	17.3	山口県	0	0	0	0
千葉県	60.0	35.3	0	39.1	徳島県	66.7	50.0	40.0	50.0
東京都	0	0	0	0	香川県	66.7	40.0	60.0	53.8
神奈川県	26.7	35.3	5.9	22.4	愛媛県	50.0	33.3	0	23.1
新潟県	72.7	36.4	0	44.4	高知県	33.3	0	0	18.8
富山県	50.0	57.1	0	38.5	福岡県	60.0	28.6	0	35.6
石川県	83.3	60.0	0	53.3	佐賀県	33.3	50.0	50.0	46.2
福井県	40.0	100.0	33.3	41.7	長崎県	75.0	25.0	0	43.8
山梨県	33.3	42.9	25.0	35.3	熊本県	40.0	42.9	0	33.3
長野県	63.6	20.0	20.0	38.5	大分県	57.1	33.3	33.3	43.8
岐阜県	55.6	16.7	33.3	44.4	宮崎県	85.7	100.0	25.0	71.4
静岡県	30.8	41.7	0	27.3	鹿児島県	45.5	16.7	0	28.6
愛知県	52.0	27.3	12.5	36.4	沖縄県	-	16.7	0	7.7
三重県	50.0	87.5	0	47.1	전국평균	48.7	31.9	10.6	32.2

출처) 河村和徳 2018, 38. 주) 1) 단위는 %. 2) 이 표는 2013년 시점에서 총무성이 전국의 도도부현별 선거구에 대해 조사한 결과이다.

채로, 선거구제를 조정함으로써 무투표당선을 줄이는 방법을 생각해 볼 수 있다. 현재 도도부현의회 의원선거는 그 각각 구역 내에서 군·시·행정구를 선거구로 해서 치러진다. 각 선거구는 인구 규모가 천차만별이기 때문에, 선거구별로 선출하는 정수는 1-17명으로 편차가 매우 큰 편이다. 예를 들어 가고시마현(鹿児島県)의 경우, 전체 21개 선거구 가운데, 과반수의 11개가 1인 선출구, 9개가 2-4인 선출구, 1개가 17명을 선출한다. 전국적으로 보면, 대략 1인구가

4할, 2인구가 3할, 3인구가 1할대 초반, 4인 이상구가 나머지를 차지한다(<표 4-27> 참조).

그런데 <표4-28>에서 보는 바와 같이, 무투표당선은 1인구와 2인구에서 대거 발생한다. 1인구에서는 전체의 48.7%의 선거구에서 무투표당선이 발생하였고, 2인구에서는 31.9%에서 발생하였다. 특히 1인구에서는 반 정도의 선거구에서 무투표당선이 발생하고 있다. 1인 선거구에서는 최다득표를 하지 않으면 당선될 수 없는데, 현직의원이 이미 강력한 지역적 기반을 구축한 상태에서 재선을 추구하고 있으므로, 대항마가 좀처럼 나오기 쉽지 않다. 이 점 시장 및 정촌장 선거에서 무투표당선이 많이 나오는 이유와도 같은 맥락을 이루고 있다. 또한 1인구는 대부분이 농촌지역에 위치하고 있으며, 보수적 성향을 가진다. 이러한 곳에서는 자민당이 압도적으로 우세하기 때문에, 다른 정당 및 무소속 후보들은 출마를 포기하는 경우가 많다. 2인 선출구에서는 국정의 제1당과 제2당이 한 석씩 나눠 가지는 경향이 있으므로, 소수 정당 및 무소속 후보자들이 도전하기 쉽지 않은 구조이다(河村和徳 2018, 37-38).

도도부현의회 의원선거에서는 선출 정수가 적은 선거구일수록 무투표당선의 가능성이 높아짐을 알 수 있다. 따라서 무투표당선을 줄이기 위해서는, 1-2인 선거구를 대폭 통폐합하여 3-5인구 중심의 선거구제로 개편하는 것이 필요해 보인다. 제3장 제3절의 경험적 분석에서도 선거구 정수와 무투표당선 여부는 상관관계가 있음이 입증되었다. 3-5인을 선출하는 중선거구제 하에서는, 1-2인 선거구에 비해, 당선 상한선이 내려감으로써 개인도 적극적으로 나서려 할 뿐만 아니라, 각 정당에서도 적극적으로 후보자를 옹립하려고 할 것이다.

시골 지역인 정촌의 의회 의원선거에서는 인구감소·고령화, 낮은 보수 등으로 인해 입후보하려는 인적자원 자체가 부족한 실정이다. 반면 도도부현의회의 경우에는 의원보수가 상당한 수준에 있고, 권한과 역할의 범위도 꽤 넓은 편이다. 따라서 선거에 입후보하려는 잠재적인 후보자는 적지 않게 발견된다. 선거구제 개편을 통하여 당선의 허들을 낮춰 준다면, 이들을 실제 입후보로 유인할 수 있게 될 것이다.

제5장 결론

1. 논의의 정리

지금까지의 분석에서 일본 지방선거에서는 무투표당선이 상당히 많이 발생하고 있음을 살펴보았다. 지방선거에서 실시되는 각종 선거 가운데서도, 특히 무투표당선이 많이 발생하는 선거는 도도부현의회 의원선거, 일반시장 선거, 정촌 장선거, 정촌의회 의원선거였다. 2019년 4월에 실시된 제19회 통일지방선거에서의 무투표당선 비율을 보면, 도도부현의회 의원선거에서 26.9%, 일반시장 선거 31.4%, 정촌 장선거 45.5%, 정촌의회 의원선거 23.3%였다. 이들 선거에서는 당선되는 사람들의 2-4할 정도는 투표를 실시하지 않고 당선이 결정되었다.

일본 지방선거에서의 무투표당선 문제는 최근에 와서 발생한 것은 아니고, 이전부터 존재해 왔다. 하지만 최근으로 올수록 무투표당선 비율이 증가하고 있다는 데에 문제의 심각성을 발견할 수 있다. 예를 들면, 도도부현의회 의원선거의 무투표당선 비율은 제16회 통일지방선거(2007년)에서 16.4%, 제17회(2011년) 17.6%, 제18회(2015년) 21.8%, 그리고 제19회(2019년)에서는 26.9%로 증기하였다. 이전에는 무투표당선이 인구가 적고 고령층이 많은 농촌지역에서 주로 발생하였지만, 최근으로 올수록 점점 도시지역으로 확산되고 있는 추세이다. 지난 통일지방선거에서는 일본 제2의 도시인 요코하마시의 현의회 의원선거에서도 무투표당선이 발생하였다.

무투표당선이 빈발함에 따라 지방선거의 경쟁률도 크게 감소하고 있다. 전체 경쟁률이 제16회에서는 1.28:1이었는데 비해, 제19회에는 1.23:1로 감소하고 있다. 무투표당선이 빈발하고 선거 경쟁률이 감소함에 따라 유권자의 투표 참여도 감소하고 있다. 도도부현의회 의원선거의 경우 투표율이 제16회에는 52.25%였는데, 제19회에는 44.02%였다. 무투표당선의 증가는 일본 지방선거의 활력을 떨어뜨리는 주요 요인이 되고 있다.

무투표당선이 발생하는 원인은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 강력한 지지기반을 구축한 현직자가 출마하는 경우이다. 현직자는 임기 기간 중 단체장 또는 의원 활동을 통해서 자신의 업적을 홍보할 기회를 많이 가진다. 따라서 현직자는 선거에서 여타 후보에 비해 월등한 경쟁력을 가지며, 다른 후보들은 감히 도전하려고 마음을 먹지 못한다. 이러한 요인에 의한 무투표당선이 발생하는 것이 시장 및 정촌장 선거이다. 시정촌장 선거 가운데서도

주로 인구 규모가 작은 지역에서 주로 발생하고 있다. 더욱이 일본의 시정촌장 선거에서는 후보추천에 있어 정당이 개입하지 않는 것이 일반적이다. 모든 후보가 무소속인 상황에서는 현직자가 절대적으로 유리할 수밖에 없다. 이러한 점으로부터 볼 때, 시장 및 정촌장 선거에서의 무투표당선 빈발은, 입후보하려는 사람이 부족해서라기보다는, 강력한 현직자의 존재로 인해 입후보를 포기하기 때문에 발생하는 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 인구가 감소하고 있고, 고령화가 급속히 진행되고 있는 경우이다. 대부분의 소규모 농촌지역 자치단체에서는 특히 의원선거에 입후보하려는 사람들이 줄어들고 있다. 낮은 보수 등 의원직을 수행하는 것의 매력도 높지 않은 것에도 원인이 있지만, 무엇보다 인구감소·고령화의 영향으로 지방선거에 출마할 인적 풀이 축소되고 있는 것이 가장 큰 요인이다. 이러한 요인에 의해 무투표당선이 주로 발생하는 것이 도도부현의회 및 정촌의회 의원선거이다.

그런데 일본의 소규모 자치단체에서의 저출산·고령화 현상, 그 결과로 인한 인구감소는 앞으로도 계속 진행될 것이라는 예측이다. 2017년 조사에 의하면, 인구 1,000명 이하의 자치단체 수는 30개였다. 하지만 2030년에는 42개, 2040년에는 60개로 증가할 것으로 보인다. 이와 같은 상황이 진행된다면, 특히 정촌의회 의원선거의 입후보자 부족 문제는 더욱 심각해질 것이다.

지방선거에서 무투표당선의 빈발은 지방정치의 활력을 떨어뜨릴 뿐만 아니라, 민주주의 운용의 가장 기본적인 제도라고 있는 선거를 형해화시킬 수 있다. 후보자는 자신의 정책을 설명할 기회를 가지지 못하며, 유권자는 자신이 좋아하는 후보를 선택할 기회를 박탈당한다. 그리고 유권자와 대표자 간의 책임성을 약화시킴으로써 대표자의 업적수행 능력을 약화시키는 문제점도 발생한다.

이와 같은 지방 민주주의의 위기상황을 맞이하여 지방선거에서 입후보자 부족 문제를 해소하여 무투표당선을 줄이려는 노력도 다양하게 이루어지고 있다. 그런데 시장 및 정촌장 선거에서 무투표당선을 감소시키는 것은 사실 쉽지 않다. 무투표당선은 주로 정당추천이 이루어지지 않은 상태에서 현직자의 절대적 우세라는 요인에서 출발한다. 따라서 해결방법이라면, 이들 단체장 선거에도 정당이 개입하도록 하는 것이 거의 유일한 방법이다. 하지만 이들 선거에 대한 정당의 후보 무추천 관행은 오랜 일본정치의 관습으로 고착되어 온 것이기 때문에, 이른 시일 내에 변화를 유도하기는 쉽지 않다.

반면 도도부현의회 및 정촌의회 의원선거는 기본적으로 입후보자의 부족으로 인해 무투표당선이 발생한다. 지역민들 가운데 입후보할 의향이 있는 사람들을 발굴한다면, 입후보자 부족 문제는 어느 정도는 해소될 수 있을 것이다.

의원직을 수행할 수 있는 좋은 환경을 조성한다든지, 보다 입후보하기 쉬운 제도를 만든다면, 지금까지 입후보에 관심이 없었던 사람도 출마를 결정할 수도 있다.

본 연구에서는 무투표당선을 감소시키기 위한 방안을 제시하였다. 그러한 방안의 강구에는, 제3장의 실증연구로부터 추출된 무투표당선 결정요인들을 중심으로 해서, 각 자치단체 및 중앙정부의 대처방안, 그리고 이 분야 연구자들의 각종 연구를 참고하였다. 한편 방안 제시는 인구사회학적 측면에서 입후보자 증대가 가능하다고 생각되는 도도부현의회 및 정촌의회 선거를 대상으로 하였다.

첫째, 의원보수의 인상이다. 특히 정촌의회 의원의 월 보수는 20만엔 대 초반에 머물러 있다. 사회적 임금체계와 비교할 때, 매우 낮은 수준이다. 이러한 낮은 보수수준이 젊은 사람들을 의회로 유인하지 못하는 큰 요인이 되고 있다.

둘째, ‘휴일·야간 의회’의 상시 개최이다. 현재 의회심의회는 평일 낮에 개최됨으로써, 샐러리맨 등 직업을 가진 사람들이 의원직에 도전하는 것을 어렵게 만들고 있다. 휴일과 야간에 개최된다면, 회사원뿐만 아니라, 남편과의 양육분담을 통해 젊은 여성들도 대거 참여할 수 있게 될 것이다.

셋째, 겸직금지 규정의 완화이다. 공무원은 정치적 중립이 있기 때문에 선출직에 입후보하는 것이 금지되어 있다. 공무원도 자신이 근무하고 있지 않은 자치단체의 의원으로서 입후보할 수 있도록 허용하여야 할 것이다. 회사원은 법적으로는 입후보에 제약이 없다. 하지만 공직 입후보와 관련된 휴가제도, 당선 후의 휴직제도, 임기 종료 후의 복직제도 등이 제대로 갖춰지지 않은 상태에서는, 입후보가 쉽지 않다. 독일 등 선진국에서 채택하고 있는 ‘공직출마 일시휴직제’ 등을 일본에 도입할 필요가 있다.

넷째, 여성의 참여를 촉진할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 무엇보다 일본사회에 뿌리 깊게 박힌 ‘정치는 남성의 분야’라는 성별역할분담 의식이 바뀌어져야 하고, 일과 의원직을 양립할 수 있는 환경도 조성해야 하지만. 선거제도 개혁을 통해서도 여성이 입후보하기 쉬운 환경을 만들 수 있다. 외국의 사례를 보면, 여성의 참여를 증대시키는 가장 확실한 방법은 비례대표제를 채용하는 것이다. 정당추천이 제도화되어 있는 도도부현의회 의원선거는 비례대표제를 도입하고, 교호순번제를 채택하여 여성에게 인센티브를 제공할 필요가 있다. 정당이 개입하지 않고 대선거구제로 치러지는 정촌의회 선거에서는 투표방법으로 제한연기제를 도입하여 여성의 당선 가능성을 높여야 할 것이다.

마지막으로 선거구제를 채택하고 있는 도도부현의회 의원선거에서는 3명 이상 다인 선거구를 대폭 확대해야 한다. 현재 1, 2인 선거구가 전체의 70% 이

상을 차지하고 있으며, 대부분의 무투표당선은 여기에서 발생한다. 특히 1인구에서는 반 정도의 선거구에서 무투표당선이 발생하고 있다. 3명 이상 선출 선거구에서는 상대적으로 당선자의 허들이 내려감으로써, 출마 후보자들의 입후보 의욕을 증가시킬 수 있다.

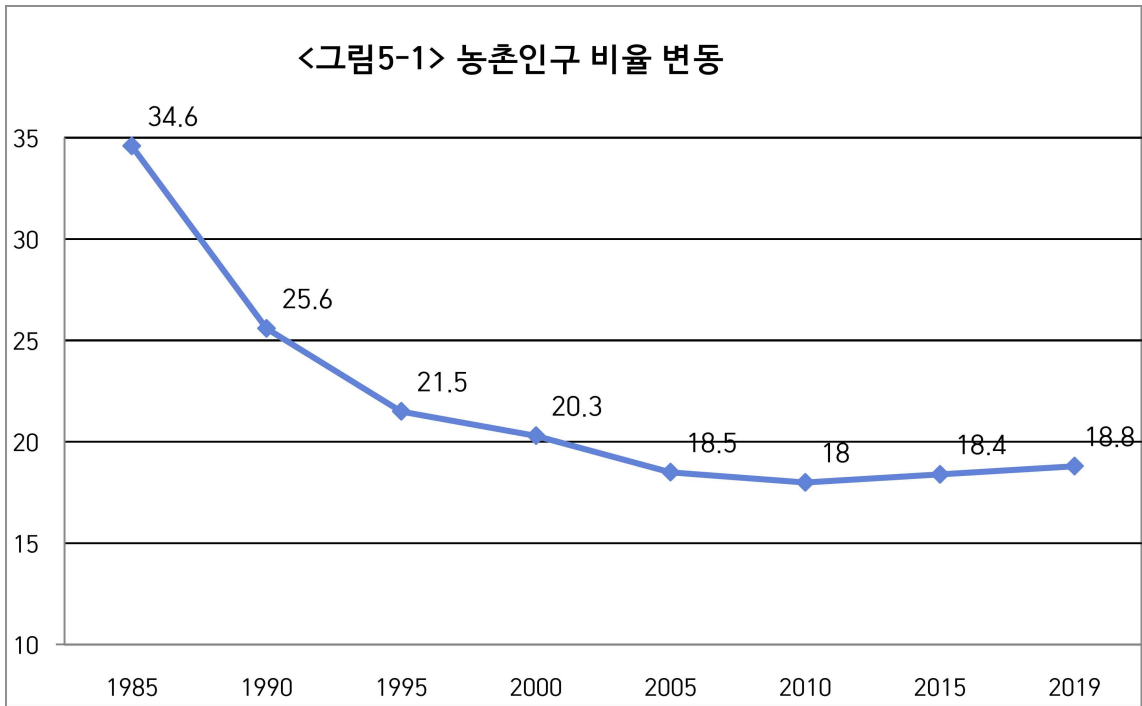
2. 한국에 주는 시사점

일본 지방선거에서 보이는 무투표당선의 대거 발생은, 인구감소 및 고령화로 인한 농촌사회의 축소라는 점에서 일본과 비슷한 환경에 있는 한국의 지방선거에도 주는 함의가 적지 않다고 생각된다. 다만 한국과 일본은 처해 있는 상황이 다른 측면도 있기 때문에, 한국에서 당장 일본과 같은 입후보자 부족상황에 직면할 것으로는 생각되지 않는다. 먼저 한국의 농촌지역 기초자치단체인 군(郡)의 인구규모는 일본의 정촌의 그것에 비해서 월등히 크다. 군의 인구는, 섬 지역인 울릉군을 제외하면, 소규모 자치단체라도 거의 2만명을 넘고 있다. 반면 일본의 정촌 가운데, 인구 1만명 이하인 곳이 전체 926곳 가운데 509곳(55.0%)에 이른다. 지방선거에 후보자를 제공할 수 있는 기본적 여력이 한국의 군 지역이 훨씬 우세한 편이다.

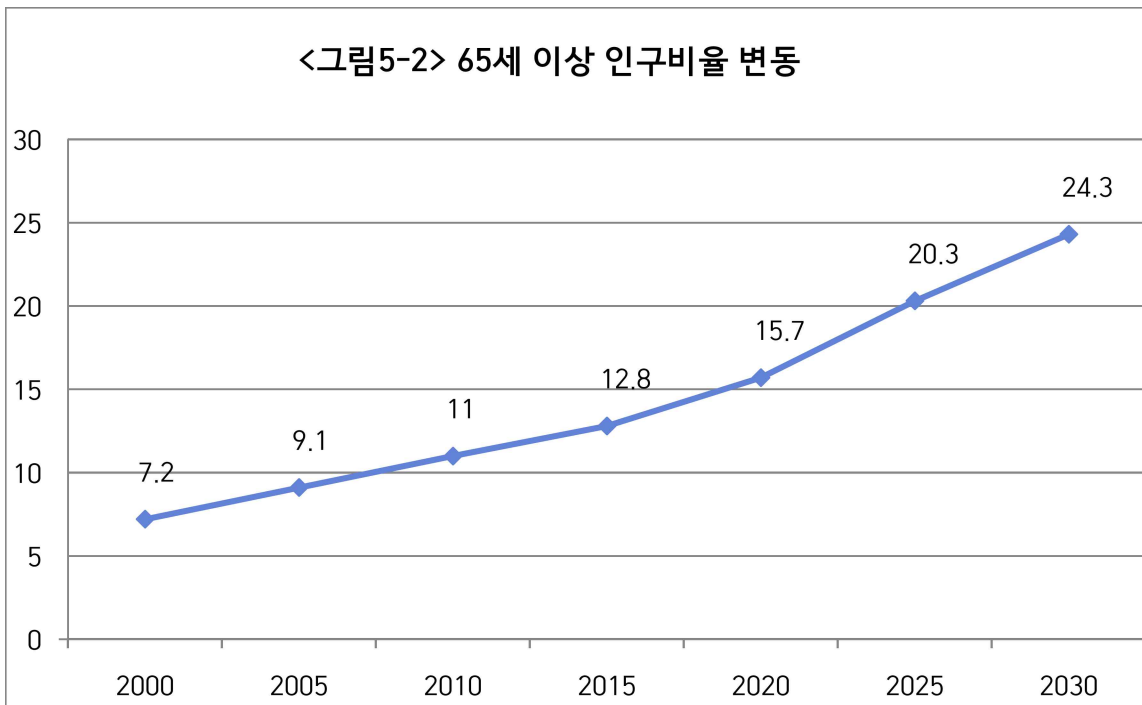
무엇보다 한국과 일본의 근본적인 차이는, 일본은 기초자치단체 선거에 정당이 거의 개입하지 않는데 비해, 한국은 정당이 후보공천에 적극 개입하고 있는 점이다. 한국에서는 각 정당들이 입후보자 대상자들을 적극적으로 발굴하고 추천한다. 선거제도도 광역의원 지역구 선거는 소선거구제이고, 기초의원 지역구 선거는 2-4명을 선출하는 중선거구제이다. 선거구당 선출하는 인원이 많지 않은 가운데, 선거전이 정당 대결 양상을 보임으로써, 입후보자 수가 정원을 미달하는 경우는 그렇게 많이 생기지 않는다.

하지만 지금 이상으로 인구가 줄어들고, 인구구성의 고령화가 진행된다면, 무투표당선이 급격히 늘어나는 상황도 배제할 수 없다. 실제 한국에서 인구감소 및 고령화는 빠르게 진행되고 있다. 전체 인구가 2020년경부터 감소로 돌아설 것으로 예상되는 가운데, 특히 농어촌 지역에서의 인구감소는 심각한 상황에 있다. <그림5-1>에서 보는 바와 같이, 농촌인구 비중은 상당히 줄어들고 있다. 아마도 앞으로 이러한 현상은 더욱 가속화될 것으로 예상된다. 고용정보원의 예상에 의하면, 2017년을 기준으로 한국의 226개 시·군·구 중에서 30년 내로 84개가 소멸될 것으로 전망되고 있다⁴²⁾. 그 대부분은 농촌의 군 지역이다.

42) 현재 3,482개 읍·면·동 중에는 30년 내로 1,368개가 사라질 것으로 전망되고 있다.



출처) 통계청 국가통계포털(KOISIS). 주) 단위는 %.



출처) 통계청 국가통계포털(KOISIS). 주) 단위는 %.

<표5-1> 장래 시도별 65세 이상 인구 비중 추계

	2020년	2025년	2035년
서울시	15.9	19.9	28.4
부산시	19.0	24.4	33.4
대구시	16.3	21.1	31.2
인천시	13.7	18.4	28.4
광주시	13.9	18.0	27.3
대전시	14.1	18.4	27.7
울산시	12.3	17.3	28.2
세종시	9.7	11.6	18.3
경기도	13.0	17.0	26.2
강원도	20.4	25.6	35.9
충청북도	17.7	21.6	31.4
충청남도	18.9	21.5	30.4
전라북도	21.1	25.2	34.7
전라남도	23.3	27.4	37.1
경상북도	21.4	25.7	36.1
경상남도	17.1	21.4	31.7
제주도	15.5	18.5	26.9
전국	16.1	20.3	29.5

출처) 통계청 국가통계포털(KOISIS). 주) 단위는 %.

고령화도 빠르게 진행되고 있다. 한국은 2020년에 65세 이상 인구가 전체의 15.7%로 이미 ‘고령 사회’에 진입하였다. 2025년에는 20.3%로 ‘초고령 사회’로 진입하고, 2030년에는 1/4이 고령 인구가 될 것으로 예상된다(<그림5-2> 참조). 농촌지역의 고령화 비율은 2018년에 21.5%로, 도시지역 12.8%보다 훨씬 높다(황의식 외 2019, 9). 2018년 현재, 전체 82개 군 가운데 40개(48.8%)에서 65세 이상 인구가 30%를 넘어서고 있다(국가통계포털(KOSIS)). 통계청의 장래 추계에 의하면, 2035년의 65세 이상 인구 비중은. 농촌을 많이 포함하고 있는 도(道) 지역은 경기도와 제주도를 제외하고는 모두 30%를 넘어설 것으로 예상되고 있다(<표5-1> 참조).

한편 2000년대에 들어와 지방의원 선거의 경쟁률은 점차 줄어드는 추세에 있고, 입후보자 가운데 고령층은 점점 늘어나고 있다. <표5-2>와 <표5-3>에서 보는 바와 같이. 광역의회 및 기초의회 의원선거의 경쟁률은 선거 회수별로 약간의 변동은 있지만, 전반적으로 감소하고 있는 추세이다. 제4회와 제7회를 비

<표5-2> 광역의회 지역구 선거 경쟁률 및 60세 이상 후보자 비율

동시지방선거 회수	정수	후보자 수	경쟁률(%)	60세 이상 후보자 수	60세 이상 후보자 비율(%)
제4회(2006년)	655	2,062	3.15	267	13.0
제5회(2010년)	680	1,764	2.59	252	14.3
제6회(2014년)	705	1,719	2.44	291	16.9
제7회(2018년)	737	1,886	2.56	432	22.9

출처) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).

<표5-3> 기초의회 지역구 선거 경쟁률 및 60세 이상 후보자 비율

동시지방선거 회수	정수	후보자 수	경쟁률(%)	60세 이상 후보자 수	60세 이상 후보자 비율(%)
제4회(2006년)	2,513	7,968	3.17	1,183	14.9
제5회(2010년)	2,512	5,822	2.32	1,000	17.2
제6회(2014년)	2,516	5,377	2.14	1,065	19.8
제7회(2018년)	2,541	5,318	2.09	1,289	24.2

출처) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).

교해 볼 때, 광역의회 선거는 경쟁률이 0.59배 줄어들었고, 기초의회 선거는 1.08배나 감소하였다. 이와 같은 경향은 입후보자 수의 변동에 보다 명확하게 드러난다. 이 기간 동안 광역의회 선거의 정수는 82명 늘어났는데, 후보자 수는 오히려 176명 줄었다. 기초의회 선거의 정수에는 거의 변화가 없지만, 후보자 수는 2,650명이나 줄었다.

반대로 전체 후보자 수에 차지하는 60세 이상 고연령층의 입후보 비율은 선거가 거듭될수록 증가하고 있다. 특이한 점은 광역의원 및 기초의원 선거 모두 제7회의 고령 후보자의 비율이, 이전 선거에 비해 대폭 증가하였다는 점이다. 이전까지는 매 선거마다 1-2% 정도씩 점증하는 경향을 보여주었다. 하지만 제7회는 제6회에 비해, 광역의회 선거에서 일거에 6.0%, 기초의회 선거에서 4.4%가 상승하였다. 제7회의 경우에는 광역의회 및 기초의회 의원선거에 출마한 후보자 가운데 대략 4명 중의 1명 정도는 60세 이상이었다.

2006년 이후의 지방선거에서 보이는 이와 같은 경쟁률 저하 및 60세 이상 고령층 후보자의 증가 현상은, 앞으로의 지방선거에서도 계속될지 주목된다. 그런데 이와 같은 경쟁률의 저하 및 고령 후보자의 증가 현상이, 앞에서 언급한 우리 사회의 인구감소 및 고령화의 직접적인 영향인지에 대해서는 여기서 결론내리기가 쉽지 않다. 양자의 상관관계에 대한 좀 더 세밀한 연구가 필요해 보인다.

아직 한국 지방선거에서 무투표당선은 많이 발생하지 않고 있다. 최근의 제 7회 동시지방선거의 경우, 광역의원 지역구 선거에서 무투표로 당선된 사람은, 전체 당선자 737명 가운데 24명(3.3%)이었다. 기초의원 지역구 선거에서는 전체 2,541명 가운데 30명(1.2%)이 무투표당선자였다. 제6회에서는 각각 7.5%와 2.6%였다. 이 정도의 비율은 아직 추세적 무투표당선의 등장으로서 단정 지을 수준은 아닌 것으로 보인다. 하지만 앞에서 살펴본 것처럼, 인구감소 및 고령화가 급격히 진행되는 가운데 있으므로, 장래에 농촌지역을 중심으로 무투표당선이 대거 발생하지 않는다고도 할 수 없을 것이다.

지방선거에서 입후보자 수의 대폭 감소, 나아가 무투표당선자의 대량 배출은 풀뿌리 민주주의의 근간을 흔들 수 있는 요인이므로, 한국에서도 일본의 지방 선거에서 대거 나타나고 있는 무투표당선 현상을 타산지석으로 삼고, 대책을 마련할 필요가 있다. 대책 마련에 있어 일본의 각종 노력은, 유사한 사회적·제도적 환경에 있는 한국에 큰 시사점으로 작용할 것이다.

장래 지방선거에서 입후보자 부족에 의한 무투표당선이 대거 발생하는 상황을 상정할 경우, 입후보자를 확보하기 위한 방안에는 다음과 같은 점들이 있을 수 있을 것이다. 첫째, 의원보수 인상이다. 어느 직종이나 신규인력을 유입시키는 데는 보수인상만큼 좋은 수단은 없다. 한국 지방의원의 보수 제도는 2006년 이후, 이전의 무보수 명예직에서, 유급직으로 변경되었다. 2018년의 의원 월 평균보수는 광역의원이 479만원, 기초의원이 322만원이다. 이 정도의 액수가 많은 지 적은 지에 대해서는 판단을 내리기 쉽지 않다. 하지만 2018년 공무원 월 평균보수가 522만원에 이르고 있고, 임금 근로자 평균이 297만원인 것을 감안하면, 기초의원의 경우 그렇게 많은 액수라고 하기는 어려울 것이다. 더욱이 의원직을 전업으로 하는 사람들을 유인하기에는 충분치 않아 보인다. 또한 일본처럼 지방의원과 일반 샐러리맨 사이의 보수 격차가 심해지고, 지방 의원들에 대한 인식이 그다지 호의적이 되지 못할수록 주민들의 입후보 욕구는 감소해 가지 않을 수 없을 것이다. 따라서 무투표당선이 배출되는 상황을 고려하면서, 기초의원의 보수인상에 대해서도 적극적으로 대처해 나가야 할 것이다.

둘째, 공무원 및 회사원이 지방의원에 입후보할 수 있는 보다 좋은 환경이 마련될 필요가 있다. 공무원은, 일부를 제외하고는, 법적으로 선출직에 입후보하는 자체가 금지되어 있다⁴³⁾. 회사원은 법적으로는 문제가 없지만, 현실적으로 퇴사를 하지 않는 한 공직선거에 나갈 수 없다. 한국에서도 무투표당선이

43) 공직선거법 제53조에 따르면, 일부의 예외를 제외하고, 일반 공무원이 공직선거의 후보자가 되고자 할 경우 선거일 90일 전까지 그 직을 그만두어야 한다.

사회적 문제로까지 진전될 경우, 공무원과 회사원도 입후보할 수 있도록 법적 환경을 만들 필요가 있다. 현재 대부분의 의원들은 농민·자영업자 등 자유 직종에 종사하는 사람들이다. 그런데 이들만으로서 입후보자가 부족하게 된다면, 국민 대다수를 차지하는 공무원과 회사원으로부터 보충을 받아야 할 것이다. 공무원과 회사원이 출마할 수 있게 된다면, 의원구성의 다양성을 기하는 데도 도움이 될 것이다. 또한 공무원은 행정시스템 등에 대해 전문성이 있으므로, 의회의 기능을 향상시키는 데에도 큰 도움이 될 것이다.

공무원이 공직선거에 입후보하는 것을 금지하고 있는 공직선거법을 개정해서, 지방의원에 한해서 출마하는 것을 허용해야 할 것이다. 다만 자신이 근무하고 있는 자치단체에 대해서는 입후보를 금지하고, 다른 자치단체 의원선거에 대해서만 허용해야 한다. 이렇게 함으로써, 불필요한 정치적 중립성 논란을 피할 수 있다. 의원으로서 근무할 동안에는 휴직 처리하며, 임기를 마친 후에는 본래의 직에 대한 복귀를 보장해야 할 것이다.

회사원도 지방선거에 적극적으로 입후보할 수 있도록 사회적 환경을 조성해야 할 것이다. 대부분의 회사에서는 내규 또는 관행으로 회사원들의 공직선거 출마를 금지하고 있다. 입후보하기 위해서는 직을 그만두지 않으면 안 되는 경우가 일반적이다. 이러한 상황에서 생업을 그만두고 입후보하려는 사람은 많지 않을 것이다. 회사원들이 법적으로 지방선거에 대한 입후보를 인정받기 위해 선진국에서 채용하고 있는 ‘공직출마 일시휴직제’와 같은 제도를 도입할 필요가 있다. 이 제도 하에서 회사원들은 입후보하기 위한 휴가, 임기 중의 휴직, 임기 후의 복직 등을 보장받도록 해야 한다. 그리고 보다 적극적인 조치로 입후보를 허용한 기업에 대해서는 보조금 지급이나 법인세 감면 같은 인센티브를 제공할 필요가 있다.

한편 회사원이 일과 의원생활을 양립할 수 있도록 하기 위해, 소규모 자치단체 의회에서는 회의를 휴일이나 야간에 개최하는 것도 검토할 필요가 있다. 군 지역 의회는 심의를 휴일·야간에 개최해도 업무수행에 큰 지장을 주지 않을 것이다. 대부분의 회사에서는 겸직을 인정하지 않는 경우가 많은데, 공직 봉사를 위해서는 겸직금지를 완화하도록 경영자 단체 등과 협정을 맺거나 법률제정을 할 필요가 있다. 이런 환경을 만듦으로써, 다른 직업을 가진 회사원들, 특히 젊은 인재들이 의원선거에 적극적으로 입후보하도록 유도할 수 있다.

셋째, 여성들이 입후보할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 여성들이 지방선거에 많이 참여한다면, 무투표당선 발생의 우려는 상당 부분 해소될 것이다. 그런데, <표5-4>에서 보는 바와 같이, 여성들의 지방의회 의원선거에 대한 입후보는 그다지 많지 않다. 역대 선거에서 여성 입후보 비율이 가장 높았던 제7

<표5-4> 지방의원 지역구 선거 후보자 성별 비율

	광역의원 지역구 선거			기초의원 지역구 선거		
	남	여	합계	남	여	합계
제4회	1,955 (94.8)	107 (5.2)	2,062 (100.0)	7,578 (95.1)	390 (4.9)	7,968 (100.0)
제5회	1,610 (91.3)	154 (8.7)	1,764 (100.0)	5,271 (90.5)	551 (9.5)	5,822 (100.0)
제6회	1,521 (88.5)	198 (11.5)	1,719 (100.0)	4,620 (85.9)	757 (14.1)	5,377 (100.0)
제7회	1,612 (85.5)	274 (14.5)	1,886 (100.0)	4,326 (81.3)	992 (18.7)	5,318 (100.0)

출처) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).

주) 괄호 속의 수치는 합계에서 차지하는 비율(%).

회 지방선거에서 조차 광역의회 의원선거 14.5%, 기초의회 의원선거 18.7%에 지나지 않는다. 여성들의 입후보 비율이 이렇게 낮은 것은, 여성들의 정치에 대한 소극적인 태도도 있지만, 여성들의 정치참여에 대한 다양한 걸림돌이 있기 때문이다.

여성들을 지방선거에 많이 입후보하도록 하기 위해서는 무엇보다 여성들의 정치참여에 대한 사회적 인식의 개선이 따라야 할 것이다. 일부 보수적인 농촌 사회에서는 여전히 정치는 남성의 일로 간주하는 의식이 남아 있다. 지방의회는 주로 지역사회의 교육이나 사회복지를 담당하는 곳이므로, 여성의 활약이 더욱 기대되는 곳이다. 지방자치에 있어 여성참여의 중요성에 대해 교육과 홍보를 강화하는 한편, 여성들의 사회적 역량을 계발하기 위해서 ‘여성 정치아카데미’와 같은 사회적 교육시설도 확대해 나가야 할 것이다. 의원생활과 가정생활을 양립할 수 있는 사회적 조건을 갖추는 것도 중요하다. 특히 양육과정에 있는 젊은 여성들이 의회에 쉽게 참여할 수 있도록 의회 내 보육시설 확충, 양육 지원금 확대 등을 모색해 볼 필요가 있다. 의회 개최가 휴일과 야간에 이루어진다면, 남성과의 양육분담을 통해, 여성들이 의회심의에 보다 쉽게 참여할 수 있을 것이다.

넷째, 선거방법 또는 선거구제 개편이다. 무투표당선을 방지하는 가장 확실한 방법은 지방의회 의원선거에 전면적인 비례대표제를 채택하는 것이다. 비례대표제 하에서는 각 정당들이 적극적으로 나서서 후보자를 발굴하고 추천할 것이기 때문에, 무투표당선은 좀처럼 발생하지 않을 것이다. 전면적인 비례대표제 채택이 어렵다면, 현행 지역구의원 선출의 10%인 비례대표 선출인원을 대폭 확대할 필요가 있다. 지역구 선거에서의 무투표당선 상황을 보이며, 비례대표 선출인원을 전체의 30% 또는 50%로 단계적으로 늘릴 필요가 있다. 비례

<표5-5> 지방의원 지역구 선거 무투표당선 비율

	광역의원 지역구 선거			기초의원 지역구 선거		
	정수	무투표당선자 수	비율	정수	무투표당선자 수	비율
제4회	655	13	1.98	2,513	4	0.16
제5회	680	44	6.47	2,512	16	0.64
제6회	705	53	7.52	2,516	66	2.62
제7회	737	24	3.26	2,541	30	1.18

출처) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).

주) 비율 단위는 %.

대표 선출 인원이 증대되면, 무투표당선을 예방하는 효과가 있을 뿐만 아니라, 여성 및 젊은 인재의 의회진출을 촉진하는 성과도 거둘 수 있을 것이다.

무투표당선을 줄이기 위한 방안으로서 비례대표제 확대 이외에, 선거구제 개혁으로 광역의원선거에 중선거구제를 도입할 필요가 있다. 현재 광역의회 의원 선거에서는 한 선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제를 채택하고 있다. 소선거구제에서는 최다득표를 한 사람만이 당선이 된다. 앞에서 살펴본 것처럼, 소선거구제에서는 강력한 지역적 기반을 가지는 유력후보 또는 유력정당 소속 후보가 출마할 경우, 다른 후보들은 입후보를 포기하는 경우가 생길 수 있다. 실제 <표5-5>에서 보는 바와 같이, 우리나라의 역대 지방선거에 있어서도, 중선거구제로 치러지는 기초의회 선거보다, 소선거구제로 치러지는 광역의원 선거에서 무투표당선 비율이 훨씬 높았다. 따라서 광역의회 의원선거를 3-5명 정도를 선출하는 중선거구제로 개편할 필요가 있다. 이 제도 하에서는 당선의 커트 라인이 대폭 내려감으로써, 정당소속 후보들뿐만 아니라 무소속 후보들도 많이 입후보할 수 있을 것이다.

그리고 기초의원선거도 현행 2-4명 선출에서 3-5명 선출로 개편한 가운데, 광역의원 및 기초의원 선거의 투표방법으로서 제한연기제를 채용하는 것도 무투표당선 방지에 도움을 줄 것이다. 예를 들어 3명 선출구에서는 유권자가 2표, 4-5명 선출구에서는 3표까지 투표하도록 한다. 유권자 입장에서는, 한 표 밖에 행사하지 않는 현행 단기투표제에 비해서, 연기투표제 하에서는 다양한 성향의 후보들을 선택할 수 있다. 따라서 이 제도 하에서는 두 번째나 세 번째의 선택을 노리고, 유력정당 소속이 아닌 소수정당 정치가나 여성 등 정치적 소수자들이 보다 많이 도전할 수 있을 것이다.

마지막으로 지방의원선거 출마자에 대한 기탁금 납부제도를 폐지할 필요가 있다. 기탁금제도는 기본적으로 무분별한 입후보를 예방하여 선거 과열을 막기 위해 만들어진 제도이다. 공직선거법 제56조에서는 광역의원선거 출마자에게

는 300만원, 기초의원선거 출마자는 200만원을 납부하도록 하고 있다⁴⁴). 그런데 오히려 입후보자 수급에 문제가 생기는 상황이 발생한다면, 기탁금 제도는 아무런 의미가 없을뿐더러, 입후보의 장애 요인이 될 수 있다. 의욕은 있지만 경제적으로 풍족하지 못한 여성이나 젊은 사람들에게는 이와 같은 액수도 부담이 될 수 있다.

이상 장래 한국 지방선거에서 무투표당선이 대거 발생하는 상황을 염두에 두고, 이를 줄이기 위한 방안에 대해서 살펴보았다. 무투표당선의 발생 상황에 맞춰 이와 같은 방안들을 적절히 조합하고 또 단계적으로 실시하는 것이 필요할 것이다.

44) 대통령선거 출마자는 3억, 국회의원선거 출마자 1,500만원, 광역단체장(교육감) 출마자 5,000만원, 기초단체장 출마자 1,000만원을 각각 기탁금으로 납부해야 한다.

참고문헌

- 강원택, 2015, 『2014년 지방선거 분석』, 나남.
- 김래영, 2018(a), “공직선거법상 무투표당선과 관련한 몇 가지 쟁점”, 『법과 사회』, 제58호.
- 김래영, 2018(a), “제7회 전국동시지방선거와 관련한 공직선거법 상의 몇 가지 쟁점”, 『法學論叢』, 제42권 제3호.
- 류재성, 2009, “지역구 선거경쟁과 국회의원 선거 투표율 : 제14-18대 총선”, 『대한정치학회보』, 제17권 1호.
- 이극찬, 1999, 『정치학』, 법문사.
- 이정식, 1999, 『정치학』, 대왕사.
- 이종우, 2015, 『한국선거발전론』, 박영사.
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).
- 전제국, 2001, “싱가포르의 정당정치”, 『동남아의 정당정치』, 오름.
- 조지프 슈페트, 2011, 『자본주의·사회주의·민주주의』, 한길사.
- 통계청 국가통계포털(KOISIS).
- 표명환, 2016, “공직선거와 당선인 결정방식”, 『토지공법연구』, 제73집 제2호. 『한겨레신문』.
- 황아란, 2011, “기초단체 지방선거 투표율의 결정요인 분석 : 2011년 지방선거의 변화와 특징”, 『한국지방자치학회보』, 제23권 1호.
- 황의식 외, 2019, 『새로운 농정비전과 정책과제』, 한국농촌경제연구원.
- Besley, T., T. Person, and D. Sturm, 2010, “Political Competition, Policy and Growth : Theory and Evidence from United States,” *Review of Economic Studies*, No. 77.
- Dahl A. Dahl, 1971, *Polyarchy : Participation and Opposition*, Yale University Press.
- Konisky, D., and M. Ueda, 2011, “The effects of Uncontested Elections on Legislator Performance”, *Legislative Studies Quarterly*, No. 36. 『朝日新聞』.
- 石上泰州, 2003, “第15回統一地方選挙の分析：脱政党と無投票当選”, 『選挙学会紀要』, 第1号.
- 石上泰州, 2020, “無投票当選の計量分析”, 『法学研究』, 第93卷, 第1号.

- 出雲明子, 2016, “公務員の被選挙権・兼職に関する制限緩和の可能性”, 『東海大学紀要政治経済学部』.
- 浦幌町議会, 2017, “議員のなり手不足検証報告書”.
- 江藤俊昭, 2017, “魅力ある議会の創造こそが「解消」の正攻法”, 『地方議会人』, 47(11).
- 小谷克志, 2015, “第18回統一地方選挙を振り返って”, 『選挙』, 68(6).
- 大山礼子, 2017, “地方議会に女性議院を送るために”, 『都市問題』, 第108巻 第5号.
- 河村和徳, 2018, 「無投票当選がもたらすインパクト」, 『月刊自治研』, No.60 (707).
- 倉谷麻耶, 2019, “地方議会議員の報酬 手当等の待遇”, 『調査と情報』, No.1,053.
- 小林秀高, 2015, “地方選挙における無投票当選と投票率低下の分析(特集 岐路に立つ日本政治)”, 『海外事情』, 63(11).
- 笠置隆範, 2019, “統一地方選挙を振り返って”, 『選挙時報』, 68(6).
- 佐藤研資, 2019, “地方議会議員のなり手不足の現状と対策”, 『立法と調査』, No.417.
- 佐藤仁志, 2015, “統一地方選挙を振り返って”, 『選挙時報』, 64(7).
- 水津佐英子・前鳥大輝・三羽将大・後藤はるか・佐々木響介, 2017, 「地方議会の競争促進に関する実証分析」, WEST論文研究発表会.
- 鷲見英司, 2017, “首長選挙における無投票当選の発生要因(特集 まちづくりの公共選択)”, 『公共選択』, (68).
- 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>).
- 全国町村議会議長会, “2016, 議員のなり手不足の一助になるか、政策サポーター制度：長野県飯綱町議会の改革の事績”, 『地方議会人』, 46(7).
- 全国町村議会議長会, 2017, “危機を糧に、身の丈に合った改革を進め、「なり手不足問題」に切り込む：北海道浦幌町議会の改革の事績”, 『地方議会人』, 47(11).
- 全国町村議会議長会, 2018(a), “「町村議会のあり方に関する研究会 報告書」に対する意見書”(2018.3.26).
- 全国町村議会議長会(b), 2018, “第63回町村議会実態調査結果の概要”(平成29年7月1日現在).
- 全国町村議会議長会, 2020, “第65回町村議会実態調査結果の概要”(令和1年7月1日現在).

- 総務省, 2014, “都道府県議会議員の選挙区等の状況(平成25年9月1日現在)”.
- 総務省, 2019, “都道府県議会議員の選挙区の設定について”.
- 総務省自治行政局, 2019, “地方議会に関する基礎資料” 地方議会・議員のあり方に関する研究会.
- 総務省自治行政局選挙部, 2017, 『第18回統一地方選挙調』.
- 築山宏樹, 2019, “地方議会選挙の無投票当選の要因 : 市町村議会議員選挙データに基づく実証的検討 (特集 地方選挙への視角)”, 『都市問題』 110(7).
- 町村議会議員報酬等のあり方検討委員会, 2019, “町村議会議員報酬等のあり方最終報告”.
- 町村議会のあり方に関する研究会, 2018, “町村議会のあり方に関する研究会報告書”.
- 辻陽, 2019, 『日本の地方議会 : 都市のジレンマ, 消滅危機の町村』, 中央公論新社.
- 寺島渉, 2018, “地方議員のなり手不足問題の要因と背景 : その打開策を考える”, 『信州自治研』, No.319.
- 中川内克行・井上明彦, 2019, 「2019年統一地方選挙総括 : 衰弱する地方議会、選挙が形骸化」, 『日経グローバル』.
- 中島学, 2019, “第19回統一地方選挙を振り返って”, 『選挙』, 72(6).
- 中村宏, 1993, “イギリスの地方議会についての一考察”, 『神戸学院法学』, 第23巻 4号.
- 福田健志, 2020, “町村議会のなり手不足”, 『調査と情報』, No.1,094. 『毎日新聞』.
- 山崎幹根, 2010, “現代日本の地方選挙制度の概要と現状について”, 『유럽헌법연구』, 제7호.
- NHK 방송, 2019, “「女性議員ゼロ」 地方議会の19%で”, 『政治マガジン』 (2019.3.25).

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

**「일본 지방선거의 무투표당선에
대한 실증분석과 사례 연구」**

발행일 | 2020년 10월

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-503-2190

인 쇄 |

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)