

## 일본 정촌의회 의원선거의 무투표당선 증가와 지방의회 개혁\*

- 우라호로정의회를 중심으로 -

하 세 현\*\*

### •요 약•

일본 농촌 지역인 정촌의 의회 의원선거에서는 최근 무투표당선이 급격히 증가하고 있다. 무투표당선의 대거 발생은 의회제도의 존재 위기, 나아가 대의제 민주주의의 근간을 훼손할 수 있는 일이다. 이에 따라 주민들에게 입후보를 촉구해서 경쟁선거로 유도하려는 의회의 내부 개혁도 증가하고 있다. 본 논문에서는 무투표당선 상황에 직면한 특정 의회를 사례로 개혁의 내용 및 그 성과, 그리고 한국에 주는 시사점 등에 관해 연구하였다.

제18회 지방선거에서 정원 미달이라는 초유의 사태를 경험한 우라호로정의회는, 입후보자 확보를 위해 주민들의 의회에 관한 관심을 증가시키고, 의원직의 매력을 증대시키는 방향으로 개혁을 시도하였다. 구체적으로 전자를 위해서는 ‘마을 속 카페 의회’와 ‘의회의 마을 속 방문’ 프로젝트가 시행되었고, 후자는 대폭적인 의원보수 인상으로 이어졌다. 개혁의 결과, 제19회 지방선거에서는 정원에 3명이나 초과하는 입후보자가 나왔다.

이러한 성과가 일시적인 것으로 끝나지 않고 계속 이어지기 위해서는, 기존의 개혁 시도 이외에도, 주민의 공동체 의식 향상과 여성 및 청년 예비정치인의 발굴을 위한 새로운 개혁이 추진되어야 할 것이다. 향후 지방소멸이 우려되고 있는 한국 농촌 지역에서도 기초의원선거에 입후보자 확보난을 겪을 수 있다. 이런 점에서 일본 정촌의회의 개혁은 한국 지방의회에 주는 시사점도 적지 않을 것으로 생각된다.

주제어 : 무투표당선, 정촌의회 의원선거, 경쟁선거, 의회개혁, 의원보수

\* 본 연구는 스미토모재단(住友財団) 「アジア諸国における日本関連研究助成」(21803005)으로부터 지원을 받아 작성되었음. 본 연구의 일부는 ‘2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역’의 지원을 받았음.

\*\* 경북대학교

## I. 서론

일본의 자치계층 가운데 가장 하위에 위치하는 것이 정(町)과 촌(村)이다. 정촌은 우리나라의 읍면(邑面)과 비슷한 규모이지만, 자치단체로서 지위를 가진다. 일본 농촌은 1970년대 이후 도시로의 인구 이동과 저출산·고령화로 인해 지역의 왜소화가 급속히 진행되고 있다. 그 결과 적지 않은 정촌이 가까운 장래에 소멸의 위협을 안고 있다<sup>1)</sup>

정촌의 인구 생태학적 변동은 지역 정치에도 심각한 위기를 불러오고 있다. 그것은 일차적으로 지역 대의기구인 정촌의회의 의원선거에 입후보할 사람들의 부족 현상으로 나타나고 있다. 입후보자 수가 정원을 넘지 못하는 경우 일본 공직선거법에서는 투표를 거치지 않고 입후보만으로 당선을 결정하도록 하고 있다(제100조). 무투표로 당선되는 후보자는 이전에도 있었지만, 2000년대 들어와서 급격히 증가하는 추세이다.

〈표 1〉 통일지방선거의 정촌의회 의원선거의 무투표당선 상황

	무투표당선 정촌 수			무투표 당선자 수		
	선거 시행 정촌 수	무투표당선 정촌 수	무투표당선 정촌 수 비율(%)	정수	무투표당선자 수	무투표당선 비율(%)
제19회 (2019년)	375	93	24.8	4,233	988	23.3
제18회 (2015년)	373	89	23.9	4,269	930	21.8
제17회 (2011년)	374	84	22.5	4,423	893	20.2
제16회 (2007년)	448	81	18.1	5,627	743	13.2

출처) 中島学, “第19回統一地方選挙を振り返って”, 『選挙』, 72(6), 2019, p.6; 笠置隆範, “統一地方選挙を振り返って”, 『選挙時報』, 68(6), 2019, p.4.

가장 최근의 지방선거인 2019년 4월의 제19회 통일지방선거의 경우, 선거가 치러진 375개 정촌 가운데 93곳이 무투표로 당선자를 결정하였다. 무투표 실시 지역 비율은 24.8%에 이른다. 제18회에서는 23.9%, 제17회 22.5%, 제16회 18.1%의 정촌이 의원선

1) 일본의 지역소멸 문제에 관해서는 増田寛也, 2014, 『地方消滅：東京一極集中が招く人口急減』, 中央公論新社; 松宮朝・長久手町, 2016, “地方消滅論と地方都市：愛知県の事例から”, 『愛知県立大学教育福祉学部論集』, 65集 등을 참조.

거에서 투표를 시행하지 않고 당선자를 결정하였다(〈표 1〉 참조).

전체 당선자 가운데 무투표로 당선된 비율도 증가하고 있다. 〈표 1〉에서 보는 것처럼 제16회는 13.2%가 무투표 당선자였는데, 제17회는 20.2%, 제18회 21.8%, 제19회 23.3%였다. 최근에는 당선자 5명 가운데 대략 1명은 유권자의 판단을 거치지 않고, 입후보만으로 당선이 결정되고 있다. 일본 국회의원선거에서는 물론 대도시 지방선거에서도 좀처럼 볼 수 없는 현상이다<sup>2)</sup>.

현대의 대규모 민주주의 사회에서는 구성원 모두가 공동체 결정에 참여하는 것은 불가능하다. 따라서 대표자를 선출하는 선거는 민주주의 운용의 필수 불가결한 요소가 된다. 대표의 선출과정을 통해 주권자인 국민 또는 주민은 공동체의 정책 결정에 참여할 수 있으며, 대표자는 활동의 정통성을 확보할 수 있다. 그런데 무투표당선이 되면, 선택과정이 생략됨으로써 유권자는 대표자 선출에 영향을 미칠 수 없다. 유권자 의사를 확인할 수 없어 정책 결정에도 민의가 제대로 반영되지 않는다. 이처럼 무투표당선의 대거 발생은 대의제 민주주의의 근간을 흔들 수 있는 위험을 내포하고 있다.

의원선거에서 무투표당선이 속출함에 따라, 정촌의회 가운데는 후보자를 적극적으로 발굴해서 경쟁선거로 유도하려고 노력하는 곳이 적지 않다. 무투표당선이 영속적·구조적인 것이 된다면, 정촌의회는 존속 위기에 처하지 않을 수 없고, 지방 민주주의는 심각한 위기에 직면하게 되는 것이다.

무투표당선을 해소하려는 정촌의회 노력은, 상위법의 제약이 있는 선거제도 등의 개편보다는, 의회 내부 개혁에 집중되었다. 그 가운데서도 개혁의 주요 테마가 된 것이 지방의회에 대한 주민들의 관심을 증대시키고, 의원직의 매력을 향상시키기 위한 방안 모색이었다. 구체적인 개혁시도는, 정촌의회들의 전체적인 협동 태세 하에서 이루어지기보다는, 개별 의회별로 제각각 아이디어를 내고 실행되고 있다. 이런 점에서 개혁내용은 의회별로 매우 다양하였고, 개혁의 성과도 제각각일 수밖에 없었다.

이하에서는 무투표당선에 직면하고 있는 특정 정촌의회를 사례로 들어, 입후보자 확보를 위해 시도하고 있는 내부 개혁에 대해 살펴보고, 그 개혁의 적실성을 평가한다. 사례로 드는 것은 홋카이도(北海道) 우라호로정(浦幌町)의회이다. 우라호로정은 일본의 대표적인 산간오지 지역으로서 인구감소와 고령화가 급속히 진행되고 있다. 우라호로정의 의원선거에서는 2000년대 들어 두 번이나 무투표당선이 발생하였고, 이에 따라 의회는

---

2) 일본 국회의원선거에서는 1947년의 제1회 참의원 의원선거의 기후현(岐阜県) 선거구와 1951년 에히메현(愛媛県) 참의원 의원선거 보결선거에서 각각 1건씩 무투표당선이 나왔다. 역대 중의원 의원선거에서는 무투표당선이 발생하지 않았다.

신인 후보 발굴을 위해 다양한 노력을 기울였다. 그 결과 2019년 선거에서는 8년 만에 투표를 시행하는 성과를 올렸다. 우라호로정의회는 구체적으로 어떠한 개혁을 이루어 냈으며, 그 한계는 무엇인지 살펴보기로 한다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 다음 장에서는 정촌의회 의원선거의 무투표당선과 관련된 기존연구 동향에 대해 언급하며, 본 연구가 가지는 의의를 제시한다. 제3장에서는 우라호로정의회가 개혁에 나서게 된 배경에 대해 알아보고, 제4장에서는 입후보자를 발굴하기 위한 일련의 개혁 및 그 성과에 대해 살펴본다. 마지막 장에서는 개혁의 한계 및 남겨진 과제, 그리고 한국 기초의회 의원선거에 주는 시사점에 대해 논의하며, 결론을 맺는다.

## II. 선행연구

일본 지방선거의 무투표당선에 관한 지금까지의 연구는 주로 무투표당선이 발생하는 원인을 밝혀보려는 데 집중되었다. 연구의 대부분은 경험적 분석을 통해 인과적 설명을 정량적으로 시도하고 있다. 구레 요시카즈(久禮義— 1992)를 필두로 해서, 이시카미 야스쿠니(石上泰州 2003), 고바야시 히데다카(小林秀高 2015), 스이즈 사에코(水津佐英子 2017), 스미 에이지(鷺見英司 2017), 카와무라 카즈노리(河村和徳 2018), 즈키야마 히로키(築山宏樹 2019), 하세현·박인술(2021) 등 일본과 한국에서 적지 않은 연구가 이루어졌다. 일본 지방선거에 있어 무투표당선은 정촌의회 의원선거 이외에도, 도도부현(都道府縣)의회 의원선거, 시정촌(市町村)장 선거에서도 적지 않게 발생하고 있다. 분석대상으로서는 단일 선거만을 대상으로 한 것도 있고, 다수의 선거에 대해 종합적으로 분석한 것도 있다.

이 가운데 정촌의회 의원선거에 관해 중점적으로 분석한 즈키야마 히로키와 하세현·박인술의 연구를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 즈키야마 히로키는 두 개의 가설을 제시한다. 의원보수가 낮은 의회의 의원선거는 무투표당선 비율이 높아지며, 단체장 선거와 동시에 치러지는 의원선거는 무투표당선 비율이 낮아진다는 것이다<sup>3)</sup>. 정촌의회 의원들은 관혼상

---

3) 일본 지방선거는 한국 지방선거와는 달리, 각종 의원선거 및 단체장 선거가 동시에 시행되지 않는 경우가 많다. 의회 해산 또는 단체장의 사퇴 등으로 임기 도중에 재선거가 치러질 경우, 당선된 사람들은 임기 4년이 보장된다. 따라서 일본의 통일지방선거는, 이러한 지역의 선거를 제외하고 치러지기 때문에, 평균 30% 정도의 지역에서만 실시되고 있다.

제나 지역행사 참석 등 지역 활동에 상당한 비용이 필요하다. 따라서 보수가 적을수록 출마는 쉽지 않게 된다. 동시선거가 치러질 경우, 단체장 선거 후보자는 당선 후 행정 집행의 편의를 위해 자신에게 동조적인 사람들의 입후보를 적극적으로 추진하게 된다.

경험적 분석을 한 결과, 의원 보수수준 및 동시선거 실시 여부는 무투표당선 원인을 밝히는 유의미한 요인이었어 드러났다. 즉 의원의 보수수준이 낮은 지역일수록 무투표당선 비율은 높았으며, 단체장 선거와 함께 실시되는 선거일수록 무투표당선 비율은 낮아졌다.

하세현·박인술은 정촌의회 의원선거에서 어떠한 요인이 무투표당선을 가져오는지를 알아보았다. 인과적 설명을 위해 선거구 정수, 신인 후보 비율, 여성 후보 수 및 비율, 보수 수준, 후보자 평균연령을 독립변수로 설정하였다. 한 선거구에서 선출하는 의원 수가 적을수록 당선 가능성은 적어진다고 생각하므로, 입후보하는 사람들은 줄어드는 경향이 있다. 새로운 후보자들이 선거에 많이 참여할수록 무투표당선 가능성은 줄어들 것이다. 보수적 농촌 지역의 특성상 정촌의회 의원선거는 본래 여성들의 참여가 많지 않은 편이다. 따라서 여성 후보들이 적극적으로 참여할수록 경쟁선거가 될 가능성은 커질 수 있다. 보수수준이 높은 지역일수록 입후보의 매력은 증가할 것이며, 자연히 무투표당선의 가능성도 줄어들 것으로 예상할 수 있다. 후보자의 평균연령이 높을수록, 지역에 관심 있는 젊은 사람이 적다는 것을 의미하며, 이는 무투표당선의 가능성을 높인다고 볼 수 있다.

분석 결과, 유의미한 요인으로서 작용한 것은 신인 후보 비율 및 의원보수 수준이었다. 신인 후보 비율이 낮을수록, 그리고 의원보수 수준이 낮을수록 무투표당선 선거구가 될 가능성은 증가하였다.

이상의 분석을 종합하면, 정촌의회 의원선거에서 무투표당선을 줄이기 위해서는 신인 후보를 적극적으로 발굴하고, 의원보수를 높여야 한다는 것을 알 수 있다. 다만 의원선거와 단체장 선거를 동시에 시행하는 문제는 국가적 차원에서의 제도 개편 논의가 있어야 한다. 임기 도중에 재선거를 통해 당선된 의원 또는 단체장에게는 4년의 임기를 보장하는 법률적 제약이 있으므로, 정촌 차원에서는 실현하기 쉽지 않은 방안이다.

무투표당선을 해소하기 위해 주민들의 입후보를 촉진하려는 각 정촌에 있어, 의회개혁의 방향도 이러한 측면에 맞추어졌다. 일본 지방자치법은 지방의원 보수를 자치단체의 재정적 여력을 고려해서 자체 조례로 정하도록 하고 있다(제20조 제4항). 따라서 의원선거에 대한 입후보 촉진책으로서의 보수인상 결정액도 정촌의회 별로 다양하다. 신인 후보를 발굴하려는 노력도, 각종 아이디어 제시 및 그 실행력이라는 측면에서, 보수수준 결정 이상으로 의회별로 다양한 모습을 보여주고 있다. 그리고 이러한 개혁이 실제 입후보자 확보에 미친 효과도 지역별로 천차만별이었다.

경쟁선거로 유도하기 위해 적지 않은 정촌의회가 개혁을 시도하고 있음에도 불구하고, 이에 관한 연구는 제대로 이루어지지 않고 있다. 물론 언론이나 지방자치 관련 잡지 등에서 의회개혁을 다룬 르포식 기사 및 개혁 당사자인 의원들의 증언은 다수 존재한다<sup>4)</sup>. 하지만 현지 관찰을 통해 개혁의 구체적인 과정 및 내용을 조사하고, 그것의 효과 및 한계점 등을 논의한 학술적 연구물은 거의 발견되지 않는다. 이러한 점에 비춰, 본 연구는 무투표당선 상황에 직면한 정촌의회의 각종 개혁조치에 관해 현지 조사를 바탕으로 경험적·동태적 연구를 하고, 그것이 주는 시사점을 발견하도록 한다. 개혁과정에 대한 사례 연구는, 기존의 실증연구를 통한 무투표당선의 원인 규명 노력이, 실제 현장에서 얼마나 적실성 있는 것이었는가를 검증하는 기회도 될 것이다.

### Ⅲ. 개혁 배경 : 제18회 통일지방선거의 우라호로정의회 의원선거

우라호로정은 홋카이도의 동남쪽에 위치하며, 동쪽은 구료(丘陵)산맥, 남쪽은 태평양에 접하고 있다. 남북으로 길게 뻗은 낮은 산림지대가 전체 면적의 7할을 차지하고 있으며, 이 구릉지를 이용한 낙농업이 지역의 중심 산업을 이루고 있다. 인구는 2020년 10월 현재 4,387명이다. <그림 1>에서 보는 것처럼 60년대 초반에는 14,000명이 넘었다. 하지만 60년대 중반 이후 도시로의 인구 유출이 심해지고, 80년대 초반에는 지역경제의 중추를 이루고 있던 탄광마저 문을 닫음으로써 인구가 급격히 줄어들었다.

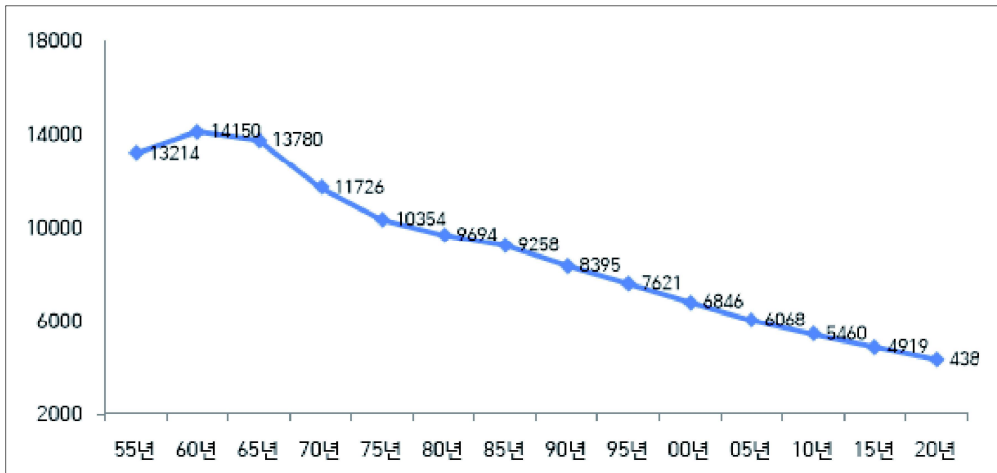
인구감소와 더불어, 80년대 이후 일본 농촌 지역이 겪는 대표적 현상의 하나인 고령화도 우라호로정에 밀어닥쳤다. <그림 2>에 나타나 있는 것처럼 65세 이상 주민 비율은 1980년대 중반에 처음으로 10%를 넘어섰고, 1996년에는 20%를 넘었으며, 그 후에도 고령화는 급속히 진행되었다. 2020년에는 전체 주민의 4할 이상이 65세 이상이었다. 주민 평균연령도 54.2세나 되었다<sup>5)</sup>.

우라호로정의회가 입후보자 확보난을 겪게 된 것도 근본적으로는 지역의 인구감소와 고령화에 원인이 있었다. 입후보자 예비군을 구성하는 절대 인구수가 줄어들었고, 더욱이

4) 朝日新聞, 2019/04/23; 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実績”, 『地方議法人』, 46(7); 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実績”, 『地方議法人』, 47(11); 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; 寺島渉, 2019, 『地方議会改革の10年』, 自治体研究社; 毎日新聞, 2017/07/10; 2019/04/18 등을 참조.

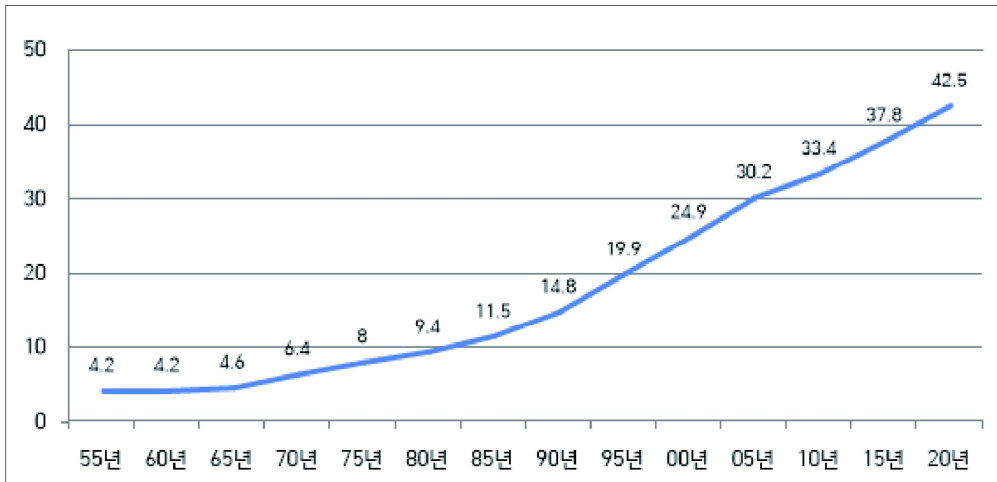
5) 일본국세조사 홈페이지, 검색일 2022/11/14.

그 인구도 매우 늘어가는 상황에서는 지역사회에 봉사하려는 젊고 의욕 있는 사람을 구하기 쉽지 않았다. 뒤에서 언급하는 것처럼 의원들의 보수가 일반 샐러리맨과 비교해서 절대적으로 낮은 현실도 입후보자 확보에 마이너스 요인으로 작용했다.



주) 단위: 명. 출처) 일본국세조사 홈페이지(<http://www.e-stat.go.jp>), 검색일: 2022/11/14.

〈그림 1〉 우라호로정 인구 변동



주) 단위: %. 출처) 일본국세조사 홈페이지, 검색일: 2022/11/14.

〈그림 2〉 우라호로정 65세 이상 인구 비율

우라호로정이 의원선거에서 입후보자 부족을 절실히 느끼고, 그 후 의회개혁에 본격적으로 나서게 된 것은 제18회 통일지방선거(2015년 4월 실시)가 직접적인 계기가 되었다. 이 선거에서 입후보자는 정원에 한 명 모자라는 10명뿐이었다. 입후보자 전원이 주민의 투표를 거치지 않고 당선되고도, 한 명의 결원이 발생하였다.

정의회는 계속되는 인구감소 및 주변 정촌에서 빈발하고 있는 무투표당선 상황을 고려해서, 선거가 있기 한 해 전인 2014년 3월에 13명이었던 정원을 11명으로 2명 줄였다. 더욱이 출마를 촉진하기 위해 의원보수를 145,000엔(円)에서 이번 선거에 당선되는 의원들부터는 175,000엔으로 대폭 인상하였다. 이는 무투표당선을 막는다고는 하지만, 전례가 없는 매우 과감한 조치였다. 하지만 정수를 2명 삭감하고 보수를 30,000엔이나 올렸음에도 불구하고, 정원에 미달하는 결과를 받게 되었다<sup>7)</sup>. 우라호로정의회 의원선거에서는 2003년 제15회 통일지방선거에서도 무투표당선이 발생하였다(〈표 2〉 참조). 하지만 그때는 입후보자 수가 정원에 부족하지는 않았다. 입후보자 수가 정원을 밀돌아 결원이 발생한 것은 이번이 처음이었다.

〈표 2〉 우라호로정의회 역대 의원선거 입후보 상황

	제9회 (1979)	제10회 (1983)	제11회 (1987)	제12회 (1991)	제13회 (1995)	제14회 (1999)	제15회 (2003)	제16회 (2007)	제17회 (2011)	제18회 (2015)
정수	22	20	20	20	20	18	16	13	13	11
입후보자 수	24	21	21	21	21	19	16	15	14	10
경쟁 배수	1.09	1.05	1.05	1.05	1.05	1.05	1.0	1.15	1.07	0.90

주) 제일 윗 칸의 상단은 통일지방선거 회수, 하단은 실시 연도.  
출처) 浦幌町議會, 2017, “議員のなり手不足検証報告書”. p.26.

그런데 결원을 한 명으로 막은 것도 출마를 독려하기 위해 뛰어다니던 의원들의 지대한 노력이 있었기에 가능했다. 정식 입후보등록에 앞서 우라호로정 선거관리위원회는 입후보 예정자를 대상으로 사전심사를 하였는데, 이에 응한 사람은 현직 의원 신분의 9명뿐

- 
- 6) 이하의 우라호로정의회 의원선거의 무투표당선 실태 및 이를 해소하기 위한 일련의 개혁에 대한 설명은 우라호로정 의회사무국 직원 및 주민과의 인터뷰, 지역신문인 十勝毎日新聞・北海道新聞, 대한정치학회 보고서 2000, 74-80 등을 참조해서 작성하였다. 일일이 인용하는 것의 번거로움을 피하기 위해 특정 개인의 의견을 제시하는 것을 제외하고는 인용 표시를 하지 않기로 한다.
- 7) 제18회 통일지방선거의 정촌의회 의원선거에서는 우라호로정의회 의원선거 이외에도, 3곳의 정촌의회 의원선거에서 입후보자 수가 정원에 1명씩 부족하여 의회 구성에 결원이 발생하였다.



이었다. 정원에 2명이 부족하였다. 현직 의원 3명이 은퇴를 결정한 상황에서 신인 입후보 예정자는 한 명도 없었다<sup>8)</sup>. 공직선거법에는 정의회 선거에서 정수의 1/6을 넘는 결원이 발생했을 경우 재선거를 하도록 정해져 있었다(제34조, 제110조 제1항). 어떻게 하든지 최소한 한 명을 더 입후보시키지 못하면, 무투표당선은 물론, 재선거를 시행할 수밖에 없었다.

정의회 의원선거 역사상 처음으로 결원이 발생하고, 재선거 시행 마저 우려되는 상황을 맞이한 것에 대해 의원들은 큰 충격을 받았다. 당시 다무라 히로쿠니(田村寛邦) 의장은 언론 인터뷰에서 “지방의회의 존속 의미마저 의심되는 상황”이라고 낙담한 심경을 밝혔다<sup>9)</sup>. 한편 의원들 사이에서는, “이번 선거가 무투표당선이 되는 것은 피할 수 없다 하더라도, 재선거로 들어가는 것만은 막아야 한다”는 공감대가 형성되었다<sup>10)</sup>. 통일지방선거 후에 따로 재선거가 시행된다 해도 출마자가 확보된다는 보장이 없었고, 더욱이 재선거에 들어가게 되면 우라호로정이 전국적으로 스포트라이트를 받게 되는 문제점도 있었다. 재선거를 피하기 위해서는 어떻게 하든지 한 명 이상의 후보자를 발굴하지 않으면 안 되었다.

다무라 의장 등 의원들은 출마자를 구하기 위해 분주히 움직였다. 우선 은퇴를 계획하고 있던 2명의 현직 의원들에게 재입후보를 강력히 요청하였다. 하지만 모두 “생업과 의원직을 양립시키기 어렵다”, “건강상 더 이상 의원직을 수행할 수 없다”, “지금의 의원보수로는 생활을 유지해 나갈 수 없다” 등의 이유를 내세우며 거절하였다. 다음으로 의원들은 40, 50대 주민 몇 사람에게도 출마하도록 권유하였지만, 이들도 “지금 하는 일이 바빠서 도저히 무리”라는 반응이었다<sup>11)</sup>.

이러한 가운데 입후보등록 마감 전날이 되어서야 겨우 목재 가공제조업을 하는 68세의 사와구치 도시하루(沢口敏晴) 씨를 설득하는 데 성공하였다. 그는 정 소방단장을 오랫동안 역임해 왔는데, “처음에는 많이 주저하였지만, 지역사회에 대한 봉사의 연장 선상에서 출마를 결심하였다”고 한다<sup>12)</sup>. 신인 후보 한 명을 확보하게 됨으로써 재선거에 돌입하는 일은 어떻게든 막을 수 있게 되었다. 하지만 여전히 정원에 한 명이 부족한 상황이었고, 입후보자 전원이 투표를 거치지 않고 당선이 결정되는 것에는 변함이 없었다.

8) 제17대 통일지방선거에서 당선된 13명의 의원 가운데, 임기 도중에 결원이 1명 발생하였다. 따라서 이 시점에서 우라호로정의회 의원 수는 12명이었다.

9) 毎日新聞, 2015/04/21.

10) 北海道新聞, 2015/04/22.

11) 北海道新聞, 2015/12/19.

12) 北海道新聞, 2015/12/19.

〈표 3〉 제18회 통일지방선거 우라호로정의회 의원선거 입후보자

성명	성별	나이	직업	현직/신인	당선 회수
阿部優	남	66	농업	현직	5
森秀幸	〃	60	농업	현직	4
田村寛邦	〃	68	농업	현직	6
福原仁子	여	72	무직	현직	4
河内富吉	남	64	자영업	현직	5
安藤忠司	〃	60	무직	현직	2
杉江博	〃	68	농업	현직	4
差間正樹	〃	64	회사 임원	현직	2
二瓶隆	〃	67	이용업	현직	3
沢口敏晴	〃	68	목재 가공제조업	신인	

출처) 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>), 검색일: 2022/11/16.

한편 정 내 인구감소 및 고령화가 급속히 진행되고 있는 점을 고려할 때, 결원 한 명으로 막아 재선거를 피할 수 있었던 것에 안도하고 있었을 수만은 없었다. 이번 선거의 입후보자 10명 전원이 60세 이상이었고, 65세 이상도 6명이나 되었다(〈표 3〉 참조). 고령 의원들 가운데 몇몇이 이번을 마지막으로 은퇴하게 된다면, 다음 선거에서도 무투표 당선자가 재현되고, 나아가 결원이 발생하지 않는다는 보장이 없었다.

## IV. 우라호로정의회 개혁

### 1. 개혁과정

제18회 통일지방선거 이후, 새롭게 구성된 우라호로정의회의 최대 과제가 된 것이 입후보자 확보문제였다. 일본 지방자치법에는 지방의회가 구성되지 않을 시에는, 지방의회를 폐지하고, 주민이 직접 의안 등을 심의하는 ‘주민총회’ 제도가 마련되어 있었다(제94, 95조). 전후 일본의 정급 자치단체에서는 직접민주주의 제도인 주민총회가 도입된 예가 없었다<sup>13)</sup>. 하지만 만일 지난 선거처럼 출마자가 정원에 미달하는 경우가 앞으로도 계속

13) 촌급 자치단체에서 주민총회를 개최한 사례는 1951년부터 1955년까지 4년간 도쿄도(東京都) 우즈키촌(宇津木村)에서 실시된 한 건이 있었다. 주민총회와 관련해서는 江藤俊昭, 2017, “住民総会による議会廃止の

될 경우, 의회가 폐지되고, 주민총회가 설치되는 일도 배제할 수 없었다. 이는 이원대표제(二元代表制), 즉 주민이 직접 집행부 수장과 의회 의원을 선출하도록 규정한 현행 지방자치제도의 근간을 흔들 수 있는 획기적인 사건이기도 했다.

10명의 의원으로 구성된 새 의회는 출범 직후인 2015년 6월, 의원협의회를 개최하여 입후보자 부족 해소를 위해 의회개혁에 매진할 것을 결의하였다. 의원 전원이 당파를 초월해서 일치단결하여 이 문제에 임한다는 결의를 보여주기 위해 일련의 개혁 활동을 ‘팀의회(チーム議會)’로 표방하였다.

개혁의 첫출발로서 의회는 이 문제에 관해 주민들의 관심을 불러일으키기 위해 전문가 초빙 강연회를 개최하였다. 2015년 10월 말, ‘의원선거의 입후보자 부족을 생각한다(議員のなり手不足を考える)’를 주제로 삿포로대학의 아사노 카즈히로(淺野一弘) 교수가 강연에 임하였다. 아사노 교수는 “인구감소 등으로 결원이 많아지면, 의회가 사라지는 때가 올지도 모른다. 정수를 충족시키지 못하면, 집행부에 대한 견제기능이 약화하고, 정책 입안 능력도 줄어들 수 있다”라고 입후보자 부족이 가져올 수 있는 문제점을 지적하였다. 그리고 이를 해결하기 위해서는 “무엇보다 의원들이 주민과 직접 대화하는 기회를 늘려야 한다”라고 제안하였다. 강연회에는 의원 10명 전원과 주민 36명이 참여하였다. 특히 해결 방안으로서 제시된 ‘의원과 주민 사이의 소통 기회 증대’에 대해서는 참석자들로부터 많은 공감을 불러 일으켰다<sup>14)</sup>.

전문가 강연회 내용 및 10월 초에 실시한 정민 대상 설문 조사를 바탕으로<sup>15)</sup>, 의원들은 구체적인 개혁 방향을 논의하였다. 그 결과 최종적으로 두 개 과제, 즉 주민의 의회에 관한 관심 증대방안과 의원보수 인상안이 도출되었다.

먼저 주민들이 의회에 관심을 가지도록 유도하기 위해서는 의원들이 주민과 대화하는 기회를 자주 가질 필요가 있다는 데 의견을 모았다. 의회는 ‘정민에게 열린 가까운 주민 참여 의회’를 캐치 프레이즈로 내걸고, 주민과 직접 소통하는 방안을 모색하였다.

주민에게 열린 가까운 의회를 만들기 위한 최초의 시도는 2016년 2월 9, 10일 양일에 걸쳐 지역 내 4개소에서 개최된 의회보고회 자리였다. 이틀간 주민 54명이 참여하였다.

検討)から住民自治を考える：なり手不足問題の解消の路を探る(上)”, 『地方議会人』, 48(5), pp.38-43; 真鍋貞樹, 2020, “町村における住民総会の源流と今日の議論”, 『拓殖大学政治行政研究』, 11, pp.1-18 등을 참조.

14) 十勝毎日新聞, 2015/10/23.

15) 설문 조사는 정민 2,000명을 대상으로 의회 활동과 입후보자 부족 문제에 대해 어떠한 인식을 하고 있는가를 알아보기 위해 실시되었다. 무투표당선을 해소할 수 있는 대책에 대해서 주민들이 가장 많이 응답한 것은 ‘정민의 정정(町政)에 관한 관심을 높여야 한다’(54.2%)였고, 그 다음으로 ‘의회의 역할에 대해 정민에게 널리 알려야 한다’(43.2%), ‘의원이 정민과 대화를 적극적으로 해야 한다’(38.1%), ‘의회와 의원의 활동을 정민에게 알려야 한다’(30.0%)의 순이었다(浦幌町議會, 전계 보고서, p.122).

의회보고회 자체는 별달리 새로운 것이 아니었다. 2013년에 제정된 의회기본조례에 입각해서 매년 1회씩 정기적으로 개최해 오고 있는 것이었다. 하지만 개최 방식에서는 큰 변화가 있었다. 지금까지는 참석주민들에게 의회 활동에 대해 의원들이 일방적으로 설명하고는 끝내버리곤 하였다. 질문을 받는 경우도 거의 없었다. 이번 보고회에서는 의회 측이 지난 일 년간의 활동실적을 보고하고 난 뒤, 3개 그룹으로 나뉘어 가벼운 분위기에서 주민들이 의견을 제시하고, 이에 대해 의원들이 답변하는 식으로 진행하였다. 이른바 ‘월드 카페(World Café) 방식’의 도입이었다<sup>16)</sup>. 주민과 의원 사이 대화의 주요 의제가 된 것이 의원선거에 있어서 입후보자 부족 문제였다. 주민들로부터는 “현행 보수로는 젊은 사람들이 하고 싶어 하지 않는다”, “지역별·단체별로 할당해서 그 대표로서 활동하게 하면 어떨까” 등의 의견이 제시되었다<sup>17)</sup>.

의회보고회에 비교적 많은 수의 주민이 참여하고, 진행방식에 호의적 평가가 나온 것을 확인한 의회는 주민과 소통하는 기회를 더욱 확대하는 방안을 모색하였다. 논의 끝에 소통기회의 제도화 방안으로서 제시된 것이 ‘마을 속 카페 의회(まちなかカフェDE議会)’와 ‘의회의 마을 속 방문(まちなかおじやまDE議会)’ 프로그램이었다.

‘마을 속 카페 의회’는 정민들이 자주 방문하는 마트나 공공장소의 한 부분에 가볍게 차를 마실 수 있는 장소를 만들어, 주민들과 의원들이 편안하게 대화하기 위해 계획된 것이다. 들른 주민들에게는 의원들이 손수 커피나 차를 대접하면서 자연스럽게 정 내의 여러 문제에 대해 의견을 내도록 유도하였다. 분기별로 한 번씩 연 4회 개최가 목표였다.

첫 번째 ‘마을 속 카페 의회’는 2016년 3월 첫째 주 일요일, 평소 주민들의 이용 빈도가 높은 중앙공민관 로비 한 코너를 빌려서 개최하였다. 오전 9시 30분부터 오후 3시까지 문을 연 카페에 주민 10명이 들렀다. 의원들은 전원이 오전 오후 교대로 참석하였다. ‘코로나19 펜데믹’으로 인해 중단될 때까지 모두 15번 개최하였다. 회수가 거듭됨에 따라 주민의 관심도 증대되어 갔다. 많을 때는 50명 정도가 들르기도 하였다<sup>18)</sup>. ‘마을 속 카페 의회’는 주민과 의원 사이의 교류 이외에도, 전시 등을 통해 의회 활동을 홍보하거나 입후보를 촉구하는 기회로도 활용되었다<sup>19)</sup>.

‘의회의 마을 속 방문’은 의원들이 각종 단체나 학교, 주민들의 모임을 직접 방문하여

16) ‘월드 카페 방식’은 카페에 있는 것 같은 편안한 분위기 속에서, 참가자들이 소수로 구성된 테이블로 나뉘어서 가볍게 얘기를 나누면서 함께 아이디어를 발전시켜 나가는 회의 양식이다(浦幌町議会, 2019, 『うらほろ議会だより』, 第183号(2019年 4月 25日發行), p.19).

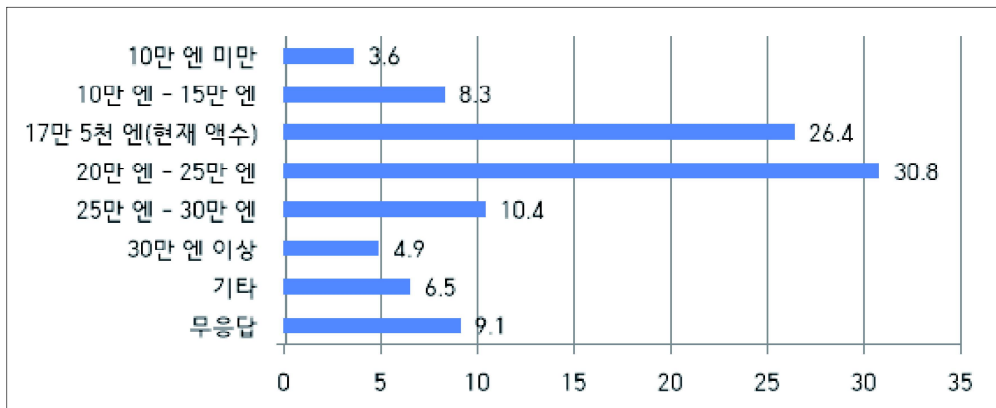
17) 北海道新聞, 2016/02/12.

18) 우라호로정의회 홈페이지([http://www.urahoro.jp/soshiki\\_shigoto/gikaijimukyoku](http://www.urahoro.jp/soshiki_shigoto/gikaijimukyoku)), 검색일 2023/01/25.

19) 우라호로정 의회사무국 카와카미 노부요시 씨 인터뷰, 2023/01/10.

의회 활동을 알릴 뿐만 아니라, 참석자들과 자유로운 대화를 통해 의회에 대한 거리감을 좁히려는 의도에서 계획되었다. 방문은 보통은 단체 등의 요구가 있을 때 이루어졌지만, 의원들 쪽에서 먼저 예정된 회합에 가겠다는 의사를 표시함으로써 성사될 때도 있었다. 코로나19가 발생하기까지 모두 8번 실시되었다. 초등학교 방문이 1회, 민간 소방단체 방문 4회, 그 외 지역의 주민단체 모임 3회였다<sup>20)</sup>.

의회가 다음 과제로 착수한 것이 의원보수 인상이었다. 주민들에게 입후보를 촉구하기 위해서는 현행 보수로는 도저히 무리라는 판단을 내렸다. 앞의 정민 대상 설문 조사에 있어서도 보수인상에 대해 매우 긍정적인 결과가 나왔다. ‘인상’(46.1%) 의견이 ‘현행 유지’(26.4%), 또는 ‘인하’(11.9%) 의견보다 높았다(〈그림 3〉 참조). 그리고 ‘마을 속 카페 의회’에 참석한 주민들로부터도 적극적으로 출마를 요구하기 위해서는 보수를 올려야 한다는 의견이 적지 않았다.



출처) 우라호로정의회 홈페이지, 검색일 2023/01/27. 주) 단위: %.

〈그림 3〉 적정한 의원보수 수준

우라호로정의회의 의원보수는 월액 175,000엔이었다. 이 액수도 제3장에서 언급한 것처럼 2014년 10월에 월 30,000엔을 올려, 제18회 통일지방선거에서 당선된 의원들부터 적용하고 있는 것이었다. 하지만 인상된 보수도 전국 927개 정촌의회 의원의 월 평균 213,141엔은 물론, 홋카이도 내 144개 정촌의회 의원의 평균 177,487엔보다 적은 것이었다<sup>21)</sup>. 더욱이 〈표 4〉에서 보는 것처럼 우라호로정이 속해 있고, 인근 18개 정촌으로

20) 우라호로정의회 홈페이지, 검색일 2023/01/26.

21) 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”. p.40; 総務省, “地方公務

구성된 짓쇼(十勝) 지구 내에서도 밑에서 네 번째로 낮은 액수였다.

〈표 4〉 홋카이도 짓쇼 지구 의회 의원보수

	정촌	의장 보수	부의장 보수	의원보수
1	音更町	351,000	275,000	235,000
2	幕別町	323,000	258,000	212,000
3	芽室町	306,000	244,000	204,000
4	土幌町	310,000	245,000	195,000
5	新得町	296,000	233,000	188,000
6	広尾町	294,000	235,000	185,000
6	本別町	292,000	230,000	185,000
6	池田町	296,000	234,000	185,000
9	鹿追町	290,000	227,000	183,000
9	清水町	275,000	219,000	183,000
11	足寄町	278,000	223,000	179,000
12	豊頃町	278,000	221,000	178,000
13	大樹町	270,000	215,000	175,000
13	浦幌町	280,000	220,000	175,000
13	陸別町	286,000	217,000	175,000
16	上土幌町	261,000	210,000	165,000
17	更別村	258,000	203,000	162,000
18	中札内村	254,000	201,000	161,000
평균		288,777	228,333	184,722

주) 단위: 엔. 2015년 7월 1일 현재. 출처) 浦幌町議會, 전계 보고서, p.47.

일반적으로 정촌의회 의원들의 보수는 샐러리맨의 평균 임금(2018년 기준, 월 367,200 엔)과 비교하면 지극히 낮은 수준에 있었다. 월 200,000엔도 되지 않는 액수로는, 다른 생계수단이 없는 경우, 생활 유지가 쉽지 않았다. 교육과정에 있는 어린 자녀를 둔 경우에는 한층 더 생활이 어려울 수밖에 없었다. 이러한 점이 특히 젊은 사람들의 입후보 의지를 가로막는 주요한 요인이 되었다.

그런데 보수인상의 필요성은 인정되었지만, 정의 재정상태는 그렇게 넉넉하지만은 않

員給与実態調査結果”(http: www.soumu.go.jp/main\_sosiki/jichi\_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/h29\_kyuuyo\_1.html).

았다.

이러한 상황에서 보수인상에 대한 주민들의 동의를 얻기 위해서는 합당한 산출 근거가 필요했다. 의원과 사무국 직원들이 함께 논의한 결과, 의원보수는 단체장 보수의 1/3 정도가 적정하다는 결론에 이르렀다. 일 년 내내 근무하는 단체장에 비해 의원들의 활동 일수는 100일 정도였다. 단체장 급료가 월 700,000엔이므로, 그 1/3에 해당하는 231,000엔이 적정 보수로서 산출되었다<sup>22)</sup>.

우라호로정의 독자적인 산정방식에 의한 새로운 보수액은 이전보다 56,000엔이나 인상되는 것이었다. 이를 두고는 정의 재정 형편을 고려할 때, 너무 과도한 인상이라는 주장이 일부 주민들로부터 제기되었다. 의회에서는 이를 다시 논의한 끝에, 212,000엔으로 인상하는 것으로 최종 결론에 이르렀다. 이 액수도 이전보다 월 37,000엔의 대폭 인상이었다. 짓쇼 지구 내에서는 두 번째로 높은 순위에 해당하였다. 적용은 다음 선거에서 당선된 의원들부터 하기로 하였다.

지방의원들의 의정활동과 관련된 제반 경비 지출을 공적으로 보조하기 위해 설정된 것이 정무활동비 제도이다. 주로 조사·연구를 위해 필요한 자료 구매나, 현지 조사, 세미나 참석 등에 사용되고 있다. 정무활동비의 도입 여부는 각 자치단체의 재정 상황을 고려해서 자체 입법으로 정하게 되어 있었다(地方自治法 제100조 14항). <표 5>에서 보는 것처럼 도도부현의회 및 지정시의회 전부와 대부분 시·구의회에서는 정무활동비 제도를 도입하고 있지만, 정촌의회 가운데는 20% 정도만이 도입하고 있었다.

<표 5> 지방의회 정무활동비 도입 상황

	단체 수	정무활동비 도입 단체 수	도입 비율(%)
도도부현(都道府県)의회	47	47	100.0
지정시(指定市)의회	20	20	100.0
시·구(市·区)의회	814	718	88.2
정촌(町村)의회	926	190	20.5

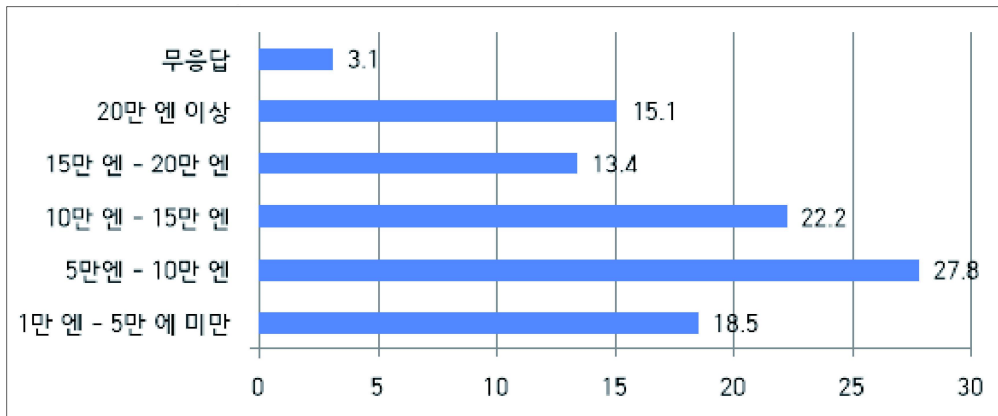
주) 2017년 7월 1일 기준.

출처) 倉谷麻耶, 2019, “地方議會議員の報酬 手当等の待遇”, 『調査と情報』, No.1,053. pp.7-8.

우라호로정의회에서도 의원보수 인상에 대한 논의와 함께, 정무활동비 제도를 도입하는 의견이 의원들로부터 제기되었다. 정무활동비를 지급하는 안에 대해서는 정민 설문

22) 浦幌町議會, 전계 보고서, pp.51-65; 町村議會議員報酬等のあり方検討委員会, 전계 보고서, p.44.

조사에서도 반드시 부정적이지만은 않았다. 과반이 넘는 57.3%가 ‘필요하다’고 응답하였<sup>23)</sup>. 지급 액수로는 연간 5만 엔~10만 엔이 가장 많은 27.3%이었고, 10만 엔~15만 엔이 22.2%이었다(〈그림 4〉 참조). 하지만 의원보수를 대폭 인상하면서 정무활동비마저 지급하게 된다면, 정의 재정 운용에 상당한 부담으로 작용할 수 있다는 의견도 만만찮았다. 의원들 사이에 갑론을박이 오간 끝에 결국 정무활동비 도입은, 이번에는 하지 않고, 장기적인 검토과제로 넘기기로 하였다.



주) 단위: %. 출처) 浦幌町議會, 전계 보고서, p.70.

〈그림 4〉 필요하다고 생각되는 정무활동비 연간 액수

## 2. 제19회 통일지방선거 우라호로정의회 의원선거의 입후보 상황

입후보자 확보를 위해 시도된 일련의 개혁은 다음 선거에서 곧바로 결과로 나타났다. 2019년 4월에 실시된 제19회 통일지방선거에서는 모두 14명이 입후보를 하였다. 정원 11명에 3명이나 초과하는 성적이었다. 불과 4년 전 선거에서 정원 미달이었던 상황을 고려하면, 의원들은 물론이고 정민들 모두 놀라지 않을 수 없는 성과였다. 더욱이 〈표 2〉에서 보는 것처럼 정원을 3명이나 넘는 경우는 지난 40년 동안에 한 번도 없었다.

이번 선거는 역대 정촌의회 의원선거 가운데 가장 많은 무투표 지역 및 당선자를 배출하였다. 더욱이 8개 정촌은 입후보자 수가 정수에 미달하여 결원이 발생하였다<sup>24)</sup>. 홋카

23) 반면 ‘필요 없다’는 반응은 33.6%, ‘무응답’ 1.5%였다. 구체적으로는 浦幌町議會, 전계 보고서, p.70을 참조.

24) 입후보자 수가 정원에 미달한 지역은 홋카이도의 아즈베정(厚部町), 오키베정(興部町), 나카사우치촌(中札内村), 하마나카정(浜中町), 나가노현(長野県)의 다츠노정(辰野町), 아마우치정(山内町), 아이치현(愛知県)의 사치다정(幸田町), 구마모토현(熊本県)의 쓰나기정(津奈木町)이다(選挙ドットコム(<https://go2senkyo.co>)).



이도에서만 4개 정촌에서 정원 미달이 나왔다. 무투표당선, 나아가 정원 미달이 급격히 증가되고 있던 상황이었으므로, 우라호로정의회가 올린 이번 성과는 더욱 빛을 발하게 되었다.

입후보한 14명 가운데 현직 의원 신분은 9명이고, 신인이 5명이었다. 신인이 이처럼 많이 입후보한 것도 이례적인 일이었다. 현직 의원들의 직업이 대부분 농업 아니면 자영업이었던 것에 비해, 신인 입후보자들은 회사원, 사법서사, 어업 등 다양한 직종에 종사하고 있었다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 제19회 통일지방선거 우라호로정의회 의원선거 입후보자

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

출처) 대한정치학회, 전계 보고서, p.79.

입후보자들의 연령도 상당히 내려갔다. 제18회 선거에서는 전원이 60세 이상이었다. 하지만 이번에 입후보한 신인들 가운데는 25세의 남성이 있었고, 이외에 30대 2명, 40대가 1명이었다. 입후보자 전체의 평균연령은 59.7세였다. 이전 선거의 66.1세에 비해서는 6살 이상이나 낮아졌다<sup>25)</sup>. 이들 신인 후보 가운데는 의회가 실시한 ‘길거리 카페 의회’나

m), 검색일 2023/01/25).

25) 대한정치학회, 전계 보고서, p.79.

‘의회의 마을 속 방문’ 프로그램을 경험하고, 의회에 관심이 생겨 출마를 결심하게 되었다는 사람도 적지 않았다<sup>26)</sup>.

재선을 추구하는 현직 의원들 입장에서 입후보자를 늘리는 것은 반드시 유리하다고만 할 수 없다. 하지만 의회 존폐 위기 상황에서 의원들은 “어떻게 하든지 의회를 존속시켜야 한다”는 데 의기투합하였다. 이러한 원팀(one team) 정신으로 의원들은 후보자 발굴에 적극적으로 나섰다, 그러한 노력이 기대 이상의 결과로 맺어지게 되었다.

## V. 결론

제18회 통일지방선거에서 우라호로정의회 의원선거는 초유의 정원 미달이라는 사태가 발생하였다. 입후보자 전원이 무투표로 당선되고도 정수에 한 명이 부족한 상황이었다. 이 선거에서 당선된 의원들은 이를 ‘대의제도의 위기’로 간주하고, 의원 전원이 일치단결하여 의회개혁에 나섰다.

정의회가 추진한 의회개혁은 다음의 두 가지 측면에 중점을 두었다. 정민들에게 의회에 관한 관심을 증대시키는 것과 의원직에 대한 매력을 높이기 위한 방안 모색이었다. 전자에 해당하는 것이 ‘마을 속 카페 의회’와 ‘의회의 마을 속 방문’ 프로젝트였다. 후자는 보수인상으로 이어졌다. 이러한 개혁의 결과 제19회 통일지방선거에서는 정원에 3명이나 초과하는 후보자가 출마하였다. 예상을 초과하는 대성공을 거두게 되었다. 우라호로정의회의 개혁과정과 그 성과에 대해서는 여러 매체에서 대대적으로 보도되기도 하였다.

하지만 제19회에서의 이러한 성과가 앞으로도 계속 이어질 것인가에 대해서는 현재로는 단정적으로 ‘그렇다’라고 말하기는 쉽지 않은 상황이다. 우라호로정은 인구 4천 명이 조금 넘는 매우 작은 자치단체이며, 무엇보다 인구감소와 고령화의 진행이 멈추지 않고 있다. 이 두 요인이 진전되면 될수록 정 내 문제에 관심이 있는 (상대적으로) 젊은 사람들의 확보는 더욱 어렵게 될 수밖에 없다.

지역사회 문제해결에 참여하려는 주민들의 공동체 의식이 점점 약해지고 있는 점도 우려의 대상이다. 현지에서 만난 한 주민은 “주민의 생활 스타일이나 가치관이 다양해지고, 개인주의적 성향이 강해짐에 따라, 전반적으로 지역사회에 대한 참여의식이 떨어졌다. 이전에는 자기 마을의 발전을 위해서라면 (떠밀려서라도) 입후보하는 이른바 ‘지구 추천’이

---

26) 每日新聞, 2019/04/18.

라는 관행도 있었지만, 현재는 이마저도 없어졌다”라고 한탄하듯이 말했다. 의원 후보자의 지속적인 발걸을 위해서는 주민들에게 지역사회 운용에 있어 방관자가 아닌 당사자의 의식을 얼마나 가지게 하느냐가 중요해 보인다.

이외에도 앞으로 있을 정의회 의원선거에서 무투표당선 발생을 억제하기 위해서는 다음과 같은 측면에서 의회의 더 한층의 개혁시도가 요구된다. 첫째, 여성 입후보자 발걸을 위해 노력해야 한다. 정원을 초과한 성과를 거둔 제19회 선거에서도 여성 입후보자는 한 명에 불과했다. 신인이 5명이나 되었지만, 그중에는 여성이 한 명도 없었다. 제18회에서도 여성은 한 명이었으며, 그 현직 의원이 이번에도 재출마하였다. 지방의회는 복지·육아·환경정비 등 주로 생활 밀착형 문제를 다루고 있으므로, 여성의 섬세한 감성이 발휘될 기회는 더욱 많다. 여성 정치가를 양성하기 위해서는 여성들을 대상으로 하는 ‘정치 강좌’를 정기적으로 개최하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

둘째, 젊은 사람들이 지역 활동에 적극적으로 참여하도록 유도해야 한다. 이번에는 40대 이하의 젊은 입후보자가 4명이나 되었고, 어느 정도 성과를 올린 것으로 보인다. 하지만 입후보자의 주력은 여전히 60대 이상이다. 입후보자 부족 문제를 근본적으로 타개하기 위해서는 젊은 사람들의 정(町)정치에 대한 관심을 끌어낼 필요가 있다. 이전에는 정내의 청년단, 상공회, 농협청년단, 각종 스포츠 클럽 등에 젊은 사람들이 활발히 참여하였고, 이를 통해 지역에 대한 애착이 깊어지고, 지역을 이끌어갈 인재들이 육성되었다. 하지만 지금은 이러한 활동이 거의 유명무실해졌다. 젊은 사람들이 지역에 관해 관심을 가질 수 있도록, 우선 이러한 집단활동에 적극적으로 참여하도록 유도하는 방안이 강구되어야 할 것이다<sup>27)</sup>.

한국에서도 2022년 6월에 치러진 제8회 동시지방선거에서 무투표당선이 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 많이 발생하였다. 광역의원 지역구 선거에서는 당선자의 13.6%, 기초의원 지역구 선거에서는 11.3%가 각각 무투표로 당선되었다. 광역의원 지역구 선거는 소선거구제로 치러지는데, 무투표당선은 특정 정당이 패권적 지배체제를 구축하고 있는 영남과 호남에서 대부분 발생하였다. 중선거구제로 시행되는 기초의원 선거에서는 2인 선거구에서 주로 나타났다. 지역적으로는 민주당과 국민의 힘이 강고한 양당체제를 형성하고 있는 수도권에서 다수가 나왔다<sup>28)</sup>.

27) 젊은 사람들의 지역 정치에 대한 무관심 증대는 우라호로정뿐만 아니라, 다른 지역에서도 많이 나타나고 있다. 이에 대한 대처방안에 대해서는 寺島涉, 2019, 『地方議會改革の10年』, 自治体研究社, pp.143-156을 참조.

28) 제8회 동시지방선거의 무투표당선에 관해서는 하세현, 2022, “지방선거의 무투표당선 실태 및 입후보자 증대 방안”, 『대한정치학회보』, 30집 3호, pp.228-240을 참조.

이렇게 볼 때, 무투표당선이 발생하는 원인은 일본과 한국에서 다름을 알 수 있다. 일본 정촌의회 의원선거에서는 입후보하려는 사람이 절대적으로 부족한 데에 근본 원인이 있었다. 반면 한국에서는 선거제도와 결합하여 일당 또는 양당이 확고한 지배체제를 구축함으로써 여타 정당 또는 무소속 후보들이 입후보를 포기한 것에 원인을 찾을 수 있다.

따라서 한국의 광역의원선거는 물론, 기초의원선거에서도 가까운 장래에 입후보자 부족으로 인한 무투표당선이 대거 발생할 가능성은 높지 않을 것으로 보인다. 농촌지역 기초의원 선거 단위인 군(郡)의 규모가 정촌에 비해서 월등히 크고, 무엇보다 정당들이 지방의원 선거에 적극적으로 개입하고 있다. 하지만 한국 농촌 지역의 인구감소 및 고령화의 진전이 지금 이상으로 급격히 이루어진다면<sup>29)</sup>, 기초의원 선거에도 입후보자 부족 현상이 나타날 가능성을 배제할 수만은 없다. 그런 점에서 일본 정촌의회 의원선거의 입후보자 부족 실태 및 입후보를 촉진하려는 의회의 개혁을 살펴보는 것은, 한국 기초의원 선거의 입후보 상황에 관해 장래를 예측하고, 아울러 이를 대비하는 데 있어 시사하는 점이 적지 않다고 생각된다.

본 연구에서는 우라호로정의회에서 일련의 개혁이 시행되었고, 그 결과 다음 선거에서 경쟁선거가 이루어졌다는 점에서 개혁이 성과를 거둔 것으로 판단을 내렸다. 하지만 개혁이 얼마나 적실성 있는 것이었고, 장래에도 계속 효과를 거둘 수 있는 것이었는지에 대해서는 우라호로정의회만을, 그것도 4년이라는 짧은 시기 동안만 관찰해서는 정확한 평가를 할 수 없다. 개혁을 추진하고 있는 다수의 정촌의회들과 비교적 시각에서 위치를 지우고, 또 앞으로 지속해서 우라호로정의회의 노력과 선거결과를 추적 조사할 때, 제대로 된 평가가 가능할 것이다. 이 점에 대해서는 향후의 연구과제로 삼기로 한다.

## 참고문헌

- 대한정치학회, 2020, “일본 지방선거의 무투표당선에 대한 실증분석과 사례 연구”(중앙선거관리위원회 법제과 용역연구보고서).
- 하세현·박인술, 2021, “일본지방선거의 무투표당선 선거구 결정요인 분석”, 『미래정치연구』, 제11권 제2호.
- 하세현, 2022, “지방선거의 무투표당선 실태 및 입후보자 증대 방안”, 『대한정치학회보』, 30집 3호.
- 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.

29) 한국 농촌의 대부분 지역은 급격한 인구감소로 인해 지역소멸을 걱정하지 않을 수 없는 상황이다. 한국 고용정보원은 2020년 5월 기준으로 전국 228개 시군구 가운데 105개(46.1%)가 30년 내로 소멸할 것으로 추산하고 있는데, 이들 소멸대상 대부분은 군 지역이다(한국고용정보원 홈페이지(<https://www.keis.or.kr/>), 검색일 2023/01/24).

- 浦幌町議會, 2017, “議員のなり手不足検証報告書”.
- 浦幌町議會, 2019, 『うらほろ議会だより』, 第183号(2019年 4月 25日發行).
- 江藤俊昭, 2017, “住民総会による議会廃止(の検討)から住民自治を考える : なり手不足問題の解消の路を探る(上)”, 『地方議会人』, 48(5).
- 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』, 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一分析(特集 岐路に立つ日本政治)”, 『海外事情』, 63(11).
- 笠置隆範, “統一地方選挙を振り返って”, 『選挙時報』, 68(6), 2019.
- 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.
- 鷺見英司, 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).
- 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実績”, 『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実績”, 『地方議会人』, 47(11).
- 総務省, “地方公務員給与実態調査結果”(http://www.soumu.go.jp/main\_sosiki/jichi\_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/h29\_kyuuyo\_1.html).
- 中島学, “第19回統一地方選挙を振り返って”, 『選挙』, 72(6), 2019.
- 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”.
- 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).
- 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.
- 寺島渉, 2019, 『地方議会改革の10年』, 自治体研究社.
- 増田寛也, 2014, 『地方消滅: 東京一極集中が招く人口急減』, 中央公論新社.
- 松宮朝・長久手町, 2016, “地方消滅論と地方都市: 愛知県の事例から”, 『愛知県立大学教育福祉学部論集』, 65.
- 真鍋貞樹, 2020, “町村における住民総会の源流と今日の議論”, 『拓殖大学政治行政研究』, 11. 選挙ドットコム(<https://go2senkyo.com>).
- 일본국세조사 홈페이지(<http://www.e-stat.go.jp>).
- 우라호로정의회 홈페이지([http://www.urahoro.jp/soshiki\\_shigoto/gikaijimukyoku](http://www.urahoro.jp/soshiki_shigoto/gikaijimukyoku)).
- 한국고용정보원 홈페이지(<https://www.keis.or.kr/>).

【 Abstract 】

**The increase in non-voting elections in the municipal assembly elections  
and Provincial Council Reform in Japan**

Ha, Sehun

In the parliamentary elections of municipalities, which are rural areas in Japan, the number of non-voting elections is rapidly increasing. A large number of non-voting elections can threaten the existence of the parliamentary system and undermine the basis of representative democracy. Correspondingly, internal reforms of the National Assembly, which are trying to urge residents to run for office and lead them to competitive elections, are also increasing. In this thesis, we studied the contents and results of the reform, and the implications for Korea, taking a specific parliament facing a no-vote situation as an example.

The Urahoro Council, which experienced an unprecedented situation of insufficient quota in the 18th local elections, attempted reforms to increase the interest of the residents in the assembly and to increase the attractiveness of the parliamentary position in order to secure candidates. Specifically, for the former, the ‘Café Congress in Village’ and ‘Visit to Village by Parliament’ projects were implemented, and the latter led to a drastic increase in the remuneration of members. As a result of the reform, in the 19th local elections, more than three candidates appeared in the quota.

In order for these achievements to continue without ending with a temporary one, it seems that new reforms should be promoted to improve the sense of community among residents and to discover women and young politicians to prepare, in addition to the existing reform attempts. Even in rural areas in Korea, which are concerned about the future local extinction, there may be difficulties in securing candidates for elections for local council members. In this respect, it is thought that the reform of the Japanese municipal assembly will have many implications for the local assembly in Korea.

**Key Words** : non-voting elections, municipal assembly elections, competing election, the reform of local council, the remuneration of local council member

