

영호남 1당 독점 사례로
본
지방선거제도 개혁
토론회

일시 | 2026년 2월 9일 (월) 오후 1시 30분

장소 | 국회 의원회관 제1세미나실

공동주최 | 시민사회단체연대회의

정치개혁특별위원회 ·

광주시민단체협의회 ·

대구시민단체연대회의 ·

국회시민정치포럼

목차

프로그램	3
인사말 / 이용선 국회 시민정치포럼 대표의원 · 더불어민주당 국회의원	4
인사말 / 차규근 국회 시민정치포럼 대표의원 · 조국혁신당 국회의원	6
인사말 / 박미경 광주시민단체협의회 상임대표	8
인사말 / 진영종 시민사회단체연대회의 공동대표	10
[발표1] 6월 지자체 선거를 정치개혁의 출발점으로 / 최영태	12
[발표2] 대구 지역 사례로 본 현황과 개혁과제 / 이상민	18
[발표3] 2026년 헌재 결정과 정치개혁 / 강문대	22
[발표4] 제8회 동시지방선거 기초의회선거 중대선거구제 시범실시의 의미와 한계 /	
이정진	26

프로그램

13:30 사회	백미순 참여연대 공동대표
인사	국회 시민정치포럼 대표의원 더불어민주당 이용선 국회의원 국회 시민정치포럼 대표의원 조국혁신당 차규근 국회의원
13:40 발표1	6월 지자체 선거를 정치개혁의 출발점으로 최영태 / 전남대 명예교수
14:00 발표2	대구 지역 사례로 본 현황과 개혁과제 이상원 / 뉴스민 편집장
14:20 발표3	2026년 현재 결정과 정치개혁 강문대 / 민주사회를 위한 변호사모임 정치개혁TF 단장 · 변호사
14:40 발표4	제8회 동시지방선거 기초의회선거 중대선거구제 시범실시의 의미와 한계 이정진 / 국회 입법조사처 정치의회팀장
15:00 질의응답 및 자유토론	
15:30 폐회	

인사말



이용선 / 국회 시민정치포럼 대표의원 · 더불어민주당 국회의원

여러분 반갑습니다. 오늘 이 자리는 우리 지방자치의 현주소를 깊이 있게 점검하고, 향후 지방선거 제도의 개선 방향을 폭넓게 모색하기 위해 마련된 매우 뜻깊은 자리입니다. 지방선거는 중앙정치와 달리 생활 속 문제를 가장 직접적으로 다루는 민주주의의 핵심 과정임에도 불구하고, 그 중요성에 비해 제도적 한계가 오랫동안 지적되어 왔습니다. 오늘 논의되는 내용 하나하나가 앞으로의 변화에 중요한 밑거름이 될 것이라 생각하며, 참석해 주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

대구와 광주를 서로 다른 역사적·정치적 배경 속에서 고유한 지역 정체성을 형성해 왔습니다. 특정 정당이 강세를 보이게 된 이유 또한 서로 다르게 축적된 사회적·정치적 경험에서 비롯된 것입니다. 하지만 이러한 차이에도 불구하고 두 지역 모두에서 정당 독점적 구조가 굳어지고, 공천이 사실상 당선으로 연결되는 현상이 장기간 반복되었다는 점에서는 동일한 문제의식을 갖게 됩니다.

결과적으로 ‘경쟁 부재’속에서는 지방정부와 지방의회가 서로 견제하고 균형을 이루어야 하는 본래의 민주주의 작동 원리가 충분히 실현되기 어렵습니다.

지역 정치가 건강하게 발전하기 위해서는 서로 다른 정치적 가치가 공정하게 경쟁할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 합니다. 특정 진영의 일방적 우세가 아니라, 다양한 의견과 철학이 경쟁하고 조정되는 과정이 있어야 지역사회도 더 성숙해질 수 있습니다. 그 과정 속에서 새로운 인물과 정책이 등장하고, 지역 주민께서 체감할 수 있는 변화를 만드는 선순환이 가능해질 것입니다.

특히 2026년 지방선거를 앞둔 지금이야말로 지방자치의 발전을 가로막는 제도적 문제를 바로잡고, 지역 주민의 정치적 권리를 실질적으로 보장하는 제도를 만들어야 할 시점입니다.

오늘 토론회를 준비해 주신 시민사회단체연대회 정치개혁특별위원회, 대구시민단체연대회의, 광주시민단체협의회 등의 노고에 깊이 감사드립니다. 영·호남의 사례를 중심으로 논의되는 오늘의 주제는 단순히 지역의 문제가 아니라 대한민국 지방민주주의의 구조적 문제를 이해하는 데 매우 중요한 출발점이 될 것입니다.

오늘의 논의가 머물러 있는 진단에서 나아가, 실질적인 제도 개선과 정책 변화를 이끌어내는 현실적 해법으로 이어지기를 기대합니다. 여러분의 지혜와 경험, 그리고 깊이 있는 논의가 지방정치의 새로운 길을 여는 중요한 디딤돌이 될 것이라 확신합니다.

바쁘신 가운데 참석해 주신 모든 분들께 다시 한번 깊이 감사드리며, 오늘 토론회가 지방선거 제도 개선의 의미 있는 전환점이 되기를 진심으로 바랍니다. 감사합니다.

인사말



차규근 / 국회 시민정치포럼 대표의원 · 조국혁신당 국회의원

안녕하십니까. 조국혁신당 대구시당위원장이자 시민정치포럼 공동 대표의원인 차규근입니다.

지난번 국회 소통관에서 대구와 광주의 시민사회가 한목소리로 ‘지방정치 개혁’을 선언하던 그 뜨거운 순간을 기억합니다. 그 연대의 정신이 오늘 구체적인 대안을 모색하는 공론의 장으로 이어진 것을 진심으로 뜻깊게 생각하며, 영호남의 시민들이 지역적 한계를 넘어 오직 ‘풀뿌리 민주주의의 정상화’를 위해 마음을 모아주신 것에 깊은 경의를 표합니다.

우리는 12.3 내란을 저지하며 한국 민주주의의 회복탄력성을 증명했습니다. 하지만 우리 삶의 터전인 지역 곳곳의 풀뿌리 민주주의는 여전히 암담합니다. 특정 정당이 지역 정치를 사유화하는 ‘일당 지배 구조’가 견고한 성벽처럼 버티고 있기 때문입니다. 견제와 균형이 사라진 자리에는 어김없이 부패와 무능, 오만과 태만이 독버섯처럼 피어나고, 그 피해는 고스란히 지역 주민들의 몫이 되고 있습니다.

지난 지방선거의 무투표 당선자는 무려 489명에 달합니다. 유권자는 후보자의 자질을 검증하고 투표로 심판할 최소한의 권리조차 얻지 못했습니다. 선택지가 사라진 투표용지는 사실상 민주주의의 마비를 의미합니다. 이제는 고인 물을 퍼내고 민심의 물길을 터야 합니다.

2026년 지방선거는 우리 민주주의가 다시 한번 도약하느냐, 아니면 낡은 독점 구조에 침몰하느냐를 결정짓는 분수령입니다. 더불어민주당과 국민의힘 모두, 눈앞의 당리당략 대신 시민들의 절박한 요구에 응답해야 합니다. 기득권을 내려놓고 선거법 개정에 즉각 동참하는 것만이 국민의 엄중한 심판을 면할 수 있는 유일한 길임을 명심해야 할 것입니다.

조국혁신당은 영호남 시민사회와 끝까지 연대하겠습니다. 내란 세력을 심판했던 뜨거운 열망으로 지역의 기득권 카르텔을 깨뜨리고, ‘비례성·다양성·대표성’이 살아 숨 쉬는 진짜 지방자치를 여러분과 함께 완수하겠습니다.

다시 한번 뜻깊은 토론을 준비해 주신 관계자 분들과 참석해 주신 모든 분들께 감사드립니다.

인사말



박미경 / 광주시민단체협의회 상임대표

광주와 대구는 권위적 정부에 맞선 국민들의 위대한 저항과 이에 대한 반혁명 시도가 물결치며 형성된 87년 정치 체제의 한계를 여실히 보여주는 지역이다. ‘민주 대 반민주’의 정치 구도 하에서 광주와 전남은 민주당에 대한 배타적 지지를, 대구와 경북은 국민의힘에 대한 배타적 지지를 보내왔다.

대선에서 보여주는 이 두 지역의 투표율은 경이적이다. 그리고 특정 정당이 얻는 득표율은 더욱 경이적이다. 놀라운 결집, 과잉되었다고 느낄 만큼 정치에 대한 높은 열기가 느껴진다. 정반대의 경이로운 사실도 있다. 이 지역의 지방선거 투표율은 전국에서 가장 낮다. 광주는 지난 지방선거에서 40%에도 미치지 못하는 투표율을 기록했다. 무투표 당선은 60% 수준에 이른다. 대구도 이에 못지 않다. 대선 때의 열기를 고려하면 이해할 수 없을 정도로 선거에 대해 무관심하다.

이 두 지역이 보이는 공통점이 많다. 일당독점 체제, 일상의 민주주의에 대한 상대적 무관심, 낮은 정치적 효용감을 반영하는 높은 초선 비중, 전국 꼴지의 경제력. 시민을 바라보는 정치가 아니라 윗줄을 바라보는 정치.

극단적인 정치 과잉 현상과 무관심이 교차하는 이면에 적대적 공존 질서를 유지하며 정치 기득권을 유지하려는 양당 정치인의 왜곡된 정치 욕망과 비민주적인 선거제도가 자리하고 있다. 이를 바꾸지 않으면 지역발전도 성숙한 민주주의도 없다.

광주와 대구는 이런 낮은 정치구조를 바꾸겠다고 이미 두 차례에 걸쳐 정치개혁 공동 토론회를 개최했다. 각각 민주당과 국민의힘에 정치개혁에 나설 것을 재촉하고 있다. 그러나 민주당과 국민의힘의 움직임은 굵뜨기 그지없다. 여전히 적대적 공존질서의 꿀맛을 즐기기에 여념이 없다.

이 자리를 빌어 다시 한번 촉구한다. 민주당과 국민의힘은 당장 국민 참정권을 확대하고 비례성과 대표성을 높여 한국 정치의 효용성을 높일 선거제 개혁에 나서라. 이것이 광주시민과 대구시민의 요구이다.

이 자리가 정치권의 정치개혁 논의를 활발히 이어가는 계기이기를 바란다. 함께해준 모든 이에게 감사의 인사를 드린다.

인사말



진영종 / 시민사회단체연대회의 공동대표

2026년 6. 3 지방선거를 맞이하여 정치개혁의 발걸음을 내딛어야만 합니다!

들리지 않는 목소리가 없고, 보이지 않는 시민이 없게 하는 것이 정치의 목표입니다.

보수의 목소리건, 진보의 목소리건, 다수의 목소리건 소수의 목소리건 모두 소중한 유권자의 목소리입니다. 오늘 소위 보수의 심장 대구의 시민사회단체와 민주의 성지 광주 시민사회단체가 6. 3 지방선거를 앞두고 한국의 풀뿌리 민주주의와 민주주의 일반을 울곧게 세우기 위하여 다시 국회에서 모여 토론회를 갖습니다. 보수의 심장과 민주의 성지에서처럼 시민의 목소리가 이렇게 처참히 무시당하는 경우를 우리는 일찍이 보지 못했습니다. 시민의 목소리를 무시하는 보수 정당, 민주의 가치를 내팽기치는 민주 정당은 이제 사라져야만 합니다. 이것이 우리가 광장에서 한목소리로 외쳤던 사회개혁의 방향인 것입니다.

내란 이후 사회 개혁을 갈망하는 시민사회와 정당들이 모여 정치개혁을 위한 한 목소리를 수차례 냈습니다. 이제는 행동해야 할 때입니다. 정당은 바로 선거법 개정을 위한 작업에 돌입하고, 시민사회는 시민사회가 할 수 있는 모든 방법을 총동원해서 정치개혁에 나서야할

것입니다. 이를 위해 대구와 광주의 시민사회단체들이 발벗고 나섰습니다. 절박한 순간입니다. 시간이 갈수록 절박함은 더해지고, 행동 없이 시간이 지나면 지날수록 우리 민주주의는 절망할 것입니다. 보수의 심장 대구와 민주의 성지 광주가 함께 한국의 풀뿌리 민주주의를 복원하고자 오늘 다시 한자리에 모였습니다.

빛의 광장에서 우리는 진정한 민주주의를 경험했습니다. 다양한 시민의 목소리가 터져나온 진정한 민주주의의 목소리를 들었습니다. 다양한 목소리가 함께 한 진정한 민주주의가 윤석열을 탄핵시키고, 현재 내란을 청산하는 바로 그 원동력인 것입니다. 이제 빛의 광장에서 울려 퍼졌던 다양한 목소리를 담은 정치개혁에 여기 모인 시민단체들과 정당들이 함께 나서야 합니다. 정치개혁은 그 어떤 개혁보다 시급하게 우리 앞에 주어졌습니다. 누구도 부정하지 못할 것입니다.

6월 3일 전국동시 지방선거가 실시됩니다. 6. 3선거에서는 빛의 광장에서 시민들이 명령했던 다양한 목소리를 담아내는 민주주의를 실현해야만 합니다. 이를 위해서 다양성과 비례성에 기초하여 지방의회가 구성될 수 있게 지방선거제도를 당장 바꾸어야 합니다. 양대 정당이 나눠먹는 2인 선거구제를 당장 철폐하고 다양한 목소리를 지방의회에 담아내기 위해 중대선거구제를 지금 당장 도입해야만 합니다. 모든 정당이 약속했던 내용 아닙니까? 그리고 이것이 바로 우리가 광장에서 목격했던 민주주의의 힘이었습니다. 거대정당이 당선을 의미했던 과거의 2인 선거구제를 당장 철폐해야 합니다. 이에 반대하는 정당은 민주주의에 거스르는 정당입니다.

뿐만 아니라 모든 목소리가 들리는 지방자치를 이루기 위해서는 비례성을 대폭 확대해야 합니다. 지방자치는 결코 정치적 기득권자들의 잔치판이 되어서는 안됩니다. 이것은 절박한 우리 민주주의의 과제입니다. 지방선거에서 비례대표제를 현대보다 대폭 강화해야만 합니다. 지방자치는 민주주의의 꽃입니다. 가장 풀뿌리에서부터 다양한 목소리가 함께 우리의 미래를 만들어 나가야 합니다. 이를 위해서는 유권자들의 의지가 지방의회의 구성에 그대로 반영되어야만 합니다. 이런 민주주의를 꽃피우기 위해서 비례성을 반드시 높여야만 합니다. 들리지 않는 목소리가 없고, 모든 목소리가 더 큰 하나의 목소리를 만드는 민주주의를 위해 비례성은 반드시 확대되어야만 합니다.

6. 3 지방선거는 진정한 민주주의의 위해 정치적 축제의 장이 되어야만 합니다. 모든 정당과 유권자가 자신의 의견을 자유롭게 표현하고 토론할 수 있는 선거법만이 이를 보장할 것입니다. 유권자의 목소리를, 소수자의 의견을 억압하는 선거법은 당장 철폐되어야만 합니다.

내란을 청산하고 민주주의를 더 단단하고 풍부하게 하기 위해서는 정치개혁, 특히 6. 3지방선거를 앞두고 특히 정치제도의 개선이 지금 당장 시행되어야만 합니다. 이를 위해 여기 모이신 모든 분들이 이제 행동에 바로 나서야 할 때입니다.

감사합니다.

6월 지자체 선거를 정치개혁의 출발점으로

최영태 / 전남대 명예교수

1. 정치개혁은 중앙·지방정치 모두를 살리는 길

1) 다당제 구현을 통해 양대 정당의 적대적 공생 관계를 완화하자

대한민국의 민주주의는 경제발달과 함께 제3세계 국가의 부러움과 모방의 대상이 되고 있다. 그러나 우리의 민주주의에는 여전히 개선해야 할 내용이 많다. 무엇보다 먼저 거대 양당의 적대적 공생 관계에서 파생되는 극단의 정치와 이로 인해 파생된 국론 분열을 치유해야 한다. 또 하나, 양당이 극단적 대립을 하면서 초저출생 현상에 따른 국가 위기, 부동산값 폭등에 따른 빈부차 심화, 지역 소멸 위기, 미·중 갈등 심화 속에서 한국 외교가 안게 될 어려움 등 중요한 과제들이 관심 밖으로 밀려나고 있다.

2024년 말 윤석열이 선포한 비상계엄은 국민과 국회의 신속하고 용기 있는 조치로 무산시켰지만, 그 이후 우리 정치가 돌아가는 모습은 민주주의가 여전히 불안한 국면에 처해 있음을 여실히 드러내 주고 있다. 양대 정당 중의 하나인 국민의힘이 극우세력에 의해 좌지우지 되고 있다. 우리나라 국민 중 20-30%가 극우적 성향을 지니고 있는 한 극우적 정치세력은 항상 존재할 수밖에 없다. 우리의 과제는 이들 극우 정치세력과 공존하면서 민주주의를 지키는 방법을 고안해 내는 것이다.

국가적 난제를 해결하기 위해서는 정치권이 경쟁하면서도 협력하는 정치문화를 정립해야 한다. 독일의 양대 정당이었던 기민당과 시민당은 전후 네 차례나 대연정을 실시했다. 2025년 연정은 트럼프의 관세 정책 및 극우 정당인 독일을 위한 대안(AfD)에 공동 대처하기 위해서였다. 우리나라도 1998년 김대중·김종필 공동정부가 출현하여 3년 10개월 동안 순항한 경험이 있다. 국가적 난제를 해결하기 위해서는 연합정치가 가능해야 한다.

연합정치가 가능해지려면 다당제 정치 질서가 선행되어야 한다. 다당제 정치 질서의 확립을 위해서는 필연적으로 정치개혁이 이루어져야 한다. 대통령 선거 결선투표제와 국회의원 중대선거구제 도입, 국회의원 비례의석 확대, 국회 교섭단체 요건 완화 등이 필요한 이유이다.

2) 6월 지자체 선거를 정치개혁의 출발점으로

거대 정당의 적대적 공생 관계는 풀뿌리 민주주의에도 심대한 위협이 되고 있다. 특히 국민의힘과 민주당이 각각 독점적 영역을 구축하고 있는 영호남 지역에서 그렇다. 영호남에서 각각 광역 및 기초단체장 대부분을 차지하고 있는 국민의힘과 민주당은 광역의회와 기초의회에서도 절대다수를 차지하고 있다. 예를 들면 광주광역시의회의 경우 23명 의원 중 22명이 민주당 소속이다. 대구광역시의회의는 33명 중 32명이, 부산광역시의회의는 46명 중 42명이 국민의힘 소속이다.

광주·전남, 대전·충남, 대구·경북, 부산·울산·경남 등에서 시도 통합논의가 한창이다. 시도 통합이 이루어지면 중앙 정부가 행사했던 권한 중 일부가 지방에 이양될 예정이다. 그럼 통합 단체장은 시도지사가 인사·예산권 등에서 행사했던 막강한 권한에 다시 중앙 정부가 이관한 권한까지 합하여 지금보다 더 막강한 권한을 행사하게 된다. 그런데도 정치권은 통합 단체장을 견제할 의회의 기능 강화나 다른 견제장치에 관해서는 관심이 없다.

광역의회의 무력한 모습을 하나 소개하겠다. 현재 4개 지역에서 추진하고 있는 시도 통합은 광역자치단체의 존립 형태를 바꾸는 중차대한 사안이다. 광주전남이 통합을 추진하기 시작한 것은 불과 한 달 밖에 안 된다. 정치권은 시간이 없어 주민투표 대신 시도의회의 결의로 주민 의견수렴 절차를 대신하겠다고 했다. 시민사회는 주민투표가 물리적으로 불가능하면 속의 공론화 절차라도 밟으라고 요구했다. 광주 시민사회는 시의회와 간담회 자리에서 의결 날짜를 2-3일 늦추면서 더 많은 고민을 하라고 요구했다. 그러나 시의회는 이런 요구를 철저히 외면했다. 광주시의회는 통합의 근거가 되는 ‘전남광주통합특별시 설치 특별법안’을 법안의 실질적 내용을 공개한 바로 다음 날인 2월 4일 통과시켜버렸다. 시민들이 법안 내용을 검토하고 의견을 개진할 물리적 시간과 기회를 전혀 주지 않았다. 시의원들은 공천권을 쥔 국회의원들의 허수아비에 불과했다. 지방의회의 민낯을 잘 드러내 준 사건이었다. 또 이게 바로 우리 정치의 현주소다.

광주교육시민연대는 광주 YMCA, 광주 YWCA, 광주교육연구소, 광주청소년노동인권네트워크, 광주청소년정책연대, 학벌없는사회를위한시민모임, 광주흥사단, 광주대안교육협의회, 광주참교육학부모회 등 단체로 구성되었다. 이들 단체 대부분은 시도 통합에 찬성한다. 그런데도 이들 단체들은 2월 6일 광주시의회의 ‘광주광역시와 전라남도 통합에 대한 의견청취’ 원안 가결 결정에 대해 헌법소원심판을 청구하고, 해당 의결의 효력 정지를 구하는 가처분 신청을 헌법재판소에 제출했다. 오죽했으면 이렇게 했겠는가.

지금까지 논의된 정치개혁이 성과를 보지 못한 것은 그 내용이 국회의원들의 이해관계와 밀접하게 연관되어 있기 때문이었다. 지방정치 영역도 국회의원들의 이해관계와 밀접하게 관련되어 있지만, 국회의원 선거 제도만큼 직접적이지는 않을 것이다. 정치권과 시민사회가 오랫동안 논의하고 준비했던 정치개혁을 지방자치 영역에서 먼저 실험해 보자. 이번 6월 지자체 선거를 앞두고 먼저 지방자치단체장 및 지방의회 의원 선출방식부터 개선해보자.

정치개혁은 통합 단체장 출현에 따른 최소한의 견제장치를 마련하는 일부터 시작하자. 영호남 지역에서 제3당들이 통합 단체장을 견제할 최소한의 의석이라도 확보할 수 있게 하자. 광역의회의 경우 대도시이라도 중대선거구제를 도입하자. 기초의회의 경우 2~4인 선거구를 3인 이상 선거구로 바꿔 중대선거구제의 성격을 강화하자. 광역의회 비례대표 의원 숫자를 전체 의원 숫자의 30%로 확대하자. 또 하나, ‘묻지 마 투표’ 행위가 성행하는 지역에서는 비례대표 비율을 확대해도 유의미한 성과를 기대할 수 없다. 아예 특정 정당이 전체 의회 의석의 3/4 이상을 초과하지 못하도록 하자.

호남과 영남에서 민주당과 국민의힘 공천은 곧 당선이나 마찬가지이다. 이들 지역에서 일반 유권자의 투표는 단순 인준 투표 행위에 그치고 있다. 양 정당의 후보 경선제도를 바꿔야 한다. 예를 들면 민주당이 호남지역 민주당 후보 경선에서 단체장과 국회의원 후보의 경우 일반 시민 50%, 권리당원 50%의 비율을 채택하고 있는데 80(70)% 대 20(30)%의 비율로 일반 유권자의 비율을 확대해야 한다.

2. 정치개혁의 전제는 영호남 유권자들의 각성

1) 광주와 대구의 사회경제적 낙후

대구 경북과 광주 전남은 거대 양당 구도를 이루고 있는 우리나라 정치의 핵심 인자들이다. 대구·경북은 보수의 중심으로, 광주와 전라남북도는 민주개혁진영의 중심으로 각각 기능하면서 우리 정치의 양대 축을 이루었다. 산업화와 민주화에 모두 성공한 나라라는 점에서 대구·경북과 광주 전라남북도가 우리 정치에서 행한 역할도 긍정적 평가를 받을 요소가 많다는 점을 부정하지 않는다.

그러나 빛이 있으면 그림자도 있다는 말처럼, 광주·전남북과 대구·경북의 정치적 역할과 지위에는 어두운 점도 있다. 그 대표적인 사례가 동기나 원인의 차이에도 불구하고, 결과적으로 거대 양당제의 고착과 정치의 극단화를 위한 거점 역할을 하고 있다는 점과 양 지역의 사회경제적 쇠퇴 현상이 심각한 수준이라는 점이다.

인구와 그 지역적 분포는 국토환경을 지배하는 핵심 인자이다. 우리나라의 인구는 1949년 2,018만 명에서 2025년에는 그 2.5배인 5,117만 명을 넘어섰다. 그런데 광주를 포함한 호남의 2025년 인구 491만 명은 정부 수립 후 처음 인구 조사가 시행된 1949년 509만 명보다 더 적다. 이 기괴한 현상은 전국 대비 호남 인구의 비율에서 더 분명하게 드러난다. 호남의 인구는 1949년 전국 인구 중 25.3%를 차지했는데 2025년에는 9.6%로 줄어들었다.

대구·경북은 인구가 절대 수치에서는 증가했지만(320만 명→468만 명) 전국 인구비 중에서 차지하는 비율은 크게 줄었다. 1949년 15.9%에서 2025년 9.5%로 줄었다. 대구·경북의 전국 대비 인구 비율이 1949년에는 대전·충남과 비슷(15.6%)했는데, 2025년에는 대전·충남보다 더 떨어졌다(대전·충남은 15.6→10.9).

표1) 지역별 연도별 인구 변화(단위 천)

권역	1949년 (인구 및 비율)	1980	2000	2025	(1949/2025)
전국	20,188(100%)	37,536(100)	46,136(100)	51,170(100)	153% 증가
수도권	4,186(20.7)	13,298(35.5)	21,354(46.3)	26,066(50.9)	522% 증가
충청권	3,154(15.6)	4,380(11.7)	4,680(10.2)	5,556(10.9)	43% 감소
호남권	5,098(25.3)	6,068(16.2)	5,240(11.3)	4,917(9.6)	160% 감소
대구권	3,206(15.9)	4,955(13.2)	5,206(11.3)	4,881(9.5)	67% 감소
부경권	3134(15.5)	6482(17.3)	7656(16.6)	8813(17)	10% 증가
강원권	1118(5.5)	1791(4.8)	1487(3.2)	1512(2.9)	74% 감소
제주권	254(1.26)	463(1.2)	513(1.1)	667(1.3)	3% 증가

출처: 통계청 통계를 재구성.

사회경제적 현상과 관련하여 또 하나 눈여겨볼 지표가 있다. 1인당 지역별 생산액이다. 1인당 생산액이 곧바로 1인당 소득 수준을 말하는 것은 아니지만, 이 지표는 그 지역의 생산 활동의 수준을 말하기 때문에 지역발전 지표와 불가분의 관계가 있다. 1인당 생산액에서 전국 17개 지자체 중에서 대구는 17위이고 광주는 16위였다. 대구에서 발행하는 『매일신문』의 2016년 4월 12일 자 신문의 칼럼 「바보야, 문제는 대구 경제야!」에 따르면 대구지역 1인당 생산액은 1992년부터 2016년까지 22년 동안 7개 특별시·광역시 중에서 매번 꼴찌를 기록했다. 이 현상은 그 후에도 계속되어 2023년 통계에서도 최하위였다. 그 바로 위 꼴찌는 광주였다.

표2) 지역별 1인당 생산액(2023년)(단위 만원)

순위	지역	1인당 생산액	비고
1	울산시	7751	
2	충남	5894	
3	서울	5161	
4-14위			생략
15	부산시	3161	
16	광주시	3090	
17	대구시	2674	

출처: 경향신문 2023.12.22.

2) 대통령 권력에 대한 과잉 기대의 문제점

좀 이상하지 않은가? 박정희가 정권을 잡은 1961년부터 1997년 김영삼 정부까지 37년, 그리고 이명박 박근혜 윤석열 정부 13년 등 총 50년 동안 우리나라 정치의 중심을 이루었던 대구 경북이 전국 인구비에서도 쇠퇴하고, 더욱이 1인당 생산액에서는 전국 최하위를 기록한다는 사실이 말이다.

호남의 경우는 더욱 말할 것도 없다. 호남은 정치적으로 천수답 지역이다. 호남에 친화적인 민주당 정부가 들어서면 좀 혜택을 누리는 듯하다가 보수 정부가 들어서면 혹독한 가뭄 현상을 겪게 된다는 뜻이다. 1961년부터 2025년까지 65년의 시기 중 가뭄을 겪은 기간이 50년이고 비가 와서 농사를 제대로 지은 시기는 불과 16년에 불과했으니 호남이 사회경제적으로 쇠퇴를 거듭한 현상은 전혀 이상한 현상이 아니다. 그런데 대구 경북의 침체는 확실히 이해 불가의 현상이 아닐 수 없다.

광주와 대구의 사회경제적 쇠퇴의 주요 원인 중 하나를 정치 과잉 현상에서 찾고 싶다. 대통령 권력에 대한 과도한 기대, 지역발전과 지역 정치에 대한 상대적 경시가 이런 현상을 초래한 것이다. 민주당이 공천한 시도지사, 국회의원, 시군구청장, 시도의회 의원, 기초의회 의원 모두에게 ‘묻지 마’ 투표를 하는 것은 대통령 권력만 차지하면 다른 것은 크게 중요하지 않다는 혹은 상관하지 않겠다는 의식의 발로이다. 단체장, 국회의원, 시도의원 선거에서 민주당이 압도적 지지로 당선되지 않으면 대통령 선거에서 부정적 영향이 미칠지 모른다는 우려가 이런 결과의 주요 배경이다. 결국, 이런 정치 풍토는 대통령 권력과 중앙 정치의 승리를 만병통치약으로 생각하고, 모든 판단 기준을 거기에 맞추는 현상과 불가분의 관계를 맺고 있다. 매사를 중앙 정치의 시각에서 판단하다 보니 일당 지배의 지역 정치 정도는 사소한 것으로

여긴다. 지역발전의 후퇴도 기꺼이 감수하겠다는 의미이다. 그러면서 다른 한편으로는 지역이 쇠퇴한다고 한탄한다. 민주도시 광주에 ‘민주주의의 두 얼굴’이 존재하는 배경이다.

대구라고 크게 다르지 않다고 본다. 대통령 권력의 획득이 곧 대구·경북의 이익을 대변한다는 생각이 온통 머릿속을 지배하고 있으며, 다른 모든 정치 행위에 앞서는 것 같다. 여기에 지역주의까지 덧붙여져 광주와 대구 모두에게 내 편의 장점보다 상대방의 부정적 측면을 더 우선시하는 경향이 강해졌다. 내 편에 좀 문제가 있기는 하지만 상대방의 더 큰 악을 제압하는 것이 더 중요하니 내 편의 부정적 측면을 눈감고 관대하게 넘어가자는 것이다. 여기에 다시 보수와 진보 진영 간의 경쟁이 적대적 감정으로 확대되었다. 그 결과 보수와 진보의 선악 개념은 지역주의의 벽마저 뛰어넘을 만큼 큰 위력을 발휘하고 있다. 호남이 영남 출신인 노무현, 문재인, 이재명에게 압도적 지지를 보낸 것이나. 대구·경북이 영남 출신인 노무현과 이재명보다는 충청 출신인 이회창과 윤석열에게 더 큰 지지를 보낸 것이 이를 잘 말해 주고 있다.

광주와 대구 모두 대통령 권력이 만병통치약은 아니라는 인식을 해야 한다. 그래야 ‘묻지 마 투표’ 현상이 완화될 수 있다. 그래야 양 지역에서 선거 때 상대 정당은 물론이요 제3정당에 대한 관심을 갖게 될 것이다. 정치개혁은 정치권의 각성과 함께 대구와 광주, 더 넓게는 호남과 영남 유권자의 대통령 권력에 대한 과잉 기대 현상을 극복해야 가능할 것으로 생각한다.

대구 지역 사례로 본 현황과 개혁과제

이상원 / 뉴스민 편집장

1. 그들만의 잔치

6.3 지방선거가 넉 달도 남지 않은 시점, 광역단체장과 교육감 예비후보 등록이 지난 3일부터 시작됐다. 1월말 2월초에 바빴다. 광역/기초 단체장 출마선언이 잇따랐기 때문이다. 그런데, 그들만의 잔치라는 게 확연하게 확인된다.

6일 오후 기준으로 전국 광역단체장 예비후보자 등록 현황은 모두 25명. 분위기 좋은 여당 더불어민주당은 8개 선거구에 12명, 국민의힘은 6개 선거구에 7명이 후보 등록을 한 상태다.

국민의힘 후보 7명은 대구 1명, 경북 2명으로 근 절반을 TK에서 출마한 상태다. 예비후보 등록자는 빙산의 일각이다. 현재까지 언론을 상대로 공식적인 출마 선언을 한 국민의힘 후보는 대구에서만 이재만, 추경호, 주호영, 최은석, 윤재옥, 홍석준 등 6명에 달하고, 오늘(9일)도 1명(유영하)이 추가된다. 현역 국회의원만 5명이다. 경북도 최경환, 이강덕, 김재원 등 3명에 이철우 현 지사도 3선 도전 의사를 밝힌 상태다.

그런데, 그외 정당의 출마 선언은 없다. 겨우 홍의락 전 의원 정도가 대구시장에 나서겠다는 의사를 밝힌 바 있지만 아직 출마선언을 하지 않았다. 당내 내부 문제도 좀 있는 거 같긴 한데 여하튼. 후보를 내지 않는 건 아니라고 한다. 하지만 기대를 모으거나, 잔치라고 할 만큼 분위기가 달아오르지 않는다. 국민의힘은 현역 국회의원이 시장에 달려들고, 3선 연임 제한으로 공석이 되는 구청장 자리를 노리는 이들이 연일 출마 러시를 하는데 더불어민주당과 기타 다른 정당들은 조용한 상태다.

이유는 물어보나마나다. 당선 가능성이다. 아니 그걸 넘어서 선거비용 보전도 있다. 가능성 낮은 단체장 선거에 과감히 나설 후보가 사실상 없다. 그러다보니 해당 지역의 지역위원장들이

총대를 메거나 다행히 다른 후보가 나서면 지역위원장이 얼씨구나 좋구나 감사해 하는 실정이다.

기자 입장에선 선거가 되어도 긴장감이 없다. 선거가 시작과 동시에 끝나기 때문이다. 국민의힘 후보 경선이 본선인 셈인데, 나름 독립언론 하는 입장에선 그 본선은 가치가 없다. 의미 있는 의제가 없고, 논쟁도 없기 때문이다. 그덕에 다른 기획보도를 할 수 있다는 건 장점이다.

2. 보수적으로 경직된 공직사회

홍준표 전 대구시장 시절 대구시 공직 사회가 보인 기상 천외한 모습들도 개인적으로 1당 독점 구조가 굳어진 정치 구조 영향이 크다고 생각한다. 홍 전 시장 시절의 문제점은 여러가지가 있지만 핵심은 단체장의 부당하거나 불법적인 지시에 대해서도 공직자 중 거부하거나 소극적인 반항조차 하지 않는 태도였다.

사례가 몇 가지 있다. 하나는 지난 2023년 6월 대구퀴어축제 방해 사태다. 아는 분들도 있으시겠지만 이날 대구에선 기상천외한 일이 벌어졌다. 경찰과 대구시 공무원들이 대치하며 서로를 향해 물리력을 행사하는 일이 벌어진거다. 홍 전 시장이 퀴어축제 개최에 반대하는 뜻을 밝히다 급기야 축제 당일 공무원 수백명을 동원해 축제 방해에 나섰기 때문이다. 경찰이 합법적으로 신고되어 진행되던 축제를 방해하는 공무원들과 대치하면서 “우리도 공무원이다. 다치지 않도록 좀 이동해주시라”고 읍소하는 웃픈 광경이 펼쳐진거다.

결과적으로 이일로 대구시는 법정 다툼 끝에 퀴어축제 조직위원회에 약 800만 원을 손해배상금으로 지급해야 했다.

또 다른 일은 대구MBC에 대한 취재거부 사태다. 홍 전 시장의 말 한 마디로 대구시와 공공기관 등이 대구MBC 취재진의 취재를 방해하고 나선 일이다. 8개월 넘게 계속되다 대구MBC가 취재방해 금지 가처분 소송에서 승소하고 나서야 노골적인 취재방해가 멈췄을 뿐, 홍 전 시장이 사직할 때까지 암묵적인 대구MBC에 대한 취재방해는 이어졌다.

상식적이지 않은 단체장의 지시를 일사분란하게 대구시와 산하 공공기관이 수행하면서, 법적으로 이 같은 행위는 헌법이 부여한 언론의 자유를 침해하는 일이라고 판단까지 받는 수모를 겪었다.

정보 비공개도 빈번했는데, 특히 홍 전 시장과 관련성이 있는 정보는 그냥 비공개가 원칙이었다. 개인적으로 홍 전 시장이 재임하던 1,000일 동안 정보공개청구를 통해 여러 취재활동을 했고 비공개 결정에 불복해 행정심판, 행정소송 뿐 아니라 손해배상 청구 소송까지 해서 인정 받기까지 했다.

이러한 일련의 사태가 단순히 홍준표라는 개인적 캐릭터 탓 때문은 아니라는 게 홍준표 퇴직 후 공직사회를 보면서 깨달은 점이다. 대구시의 시장은 홍준표 이거나 좀 덜 홍준표인 사람들로 매번 채워져왔기 때문에 공직사회의 경향성이 이렇게 잡힌 걸로 보인다. 만약 전혀 다른 인물 또는 정치세력이 집권할 가능성이 50% 넘게 있다면 공직사회가 이렇게 굴러갈까 하는 의문이 있다.

왜냐하면 홍준표 시절 대구시에서 기획조정실장을 하며 홍 전 시장의 행동대장 같은 역할을 했던 이는 이후 행정안전부로 돌아갔지만, 대구시에서 행한 무수한 문제들이 제기되면서 주요 보직 인사에서 배제되기도 했지만 대구시에선 그런 게 없었다. 홍 전 시장 시절 중용된 공무원들이 그대로 중용되고 있고, 계속 중용될 여지가 크다. 그렇다면 굳이 대구시 공무원들이 외부에서 아무리 문제라고 지적한들 조심할 이유가 없지 않을까 싶다.

3. 집행부와 한몸, 지방의회

아시겠지만, 지난 2022년 지방선거에서 대구시의원 33명 중 20명이 무투표로 당선됐다, 모두 국민의힘 소속이다. 역대급 무투표 당선 선거로 알고 있다. 그렇게 의회에 입성한 의회는 32대 1로 구성된 압도적 국민의힘 우위 의회로 운영됐다. 국민의힘으로 구성된 의회가 국민의힘 단체장을 견제하는 일을 기대하긴 어렵다.

오히려 적극적으로 대구시가 하는 일을 보조하는데 발을 맞췄다. 2022년 7월 임기 초반에 홍 전 시장이 행한 이른바 개혁 조치에는 조례 제정이 수반되어야 하는 일이 많았는데, 집행부가 입법 절차를 거치면 입법예고 기간 등을 고려할 때 시간이 많이 걸리니까 의원들을 통해 이른바 ‘청부입법’을 했다.

신속한 입법 조치가 필요하다면 우회적으로 할 수 있는 일이라고 생각하지만, 한두 건도 아니고 필요할 때마다 청부 입법이 이뤄졌고 그럴때마다 의회는 큰 논의 절차 없이 조례를 통과시켰다.

타당 의원 1, 2명이 들어오는 건 사실 의회에서 활동 자체가 어렵다고 봐야 한다. 일단 조례를 발의하려면 재적 의원의 ⅓ 이 서명을 해야 하는데, 33명인 대구시의회 기준으로 보면 최소 7명이 동의해줘야 조례라도 한 건 발의가 가능하다. 지난 8대 의회에선 민주당 의원 5명이어도 조례 발의를 하려면 1, 2명의 국민의힘 의원의 협조가 필요했다.

이런 지경이면 개인 실력도 문제겠지만, 1, 2명 정도로는 의회 내부에서 적정선을 지킬 수 밖에 없는 구조가 된다.

무엇보다 의회 내에선 온정주의가 팽배해진다. 작년 5월에 경북도의회 박성만 의장이 뇌물을 받은 혐의로 구속 기소됐다. 그런데 경북도의회 의장은 여전히 박성만이다. 작년 10월에

보석으로 석방되긴 했는데, 그 사이 누구도 박성만 의장의 의원직 사퇴는 고사하고 의장직 사퇴조차 언급하지 않았다. 경북도의회는 현재 전체 61명이고 민주당은 2명이다.

이런 지경이 되면 언론에서도 아 이걸 지적하고, 비판하는 게 의미가 있나? 싫어진다.

4. 선거제도 개혁 필요성을 앞당기는 행정통합

위와 같은 상황에서 만약 선거제도 개혁 없이 행정통합이 이뤄진다면 대구경북특별시는 사실상 보수정당이 경영하는 독립 국가로 봐도 무방해질거다. 단체장에게 많은 권한이 주어지지만 이를 견제할 수 있는 건 거의 없기 때문이다. 최소한 의회에 국민의힘 의원의 협조 없이 조례를 발의할 수 있는 규모의 민주당 또는 진보정당 의원이 입성하지 않으면 최소한의 견제 조차 이뤄지지 않는 무소불위의 소통령이 탄생할 공산이 크다.

광역의회 비례대표라도 지역구의 20% 가량되는 국회 수준으로 늘리고 연동형 비례대표를 도입하거나, 헌법 불합치된 선거구 인구편차 문제를 해소하는 방안으로 선거구를 묶고 중대선거구를 도입하는 방안 등도 고려해야 한다.

당장 중대선거구가 일당독점 구조의 변화를 만들어내진 못하겠지만, 변화의 가능성이라도 틈을 수 있을 걸로 기대되기 때문이다. 33석 중 20석 무투표 당선 이유가 현행 소선거구 제도에 기인한다는 걸 부인할 수 없는 사실이다.

2026년 헌재 결정과 정치개혁

강문배 / 민주사회를 위한 변호사모임 정치개혁TF 강문대 단장·변호사

국회는 통상 총선 및 지방선거를 앞두고 정치개혁특별위원회(이하 ‘정개혁위’)를 설치하여 선거제도의 미비점을 보완해 왔습니다. 그런데 이번 지방선거를 앞두고 구성된 정개혁위는 역대 가장 늦은 출발을 기록했습니다. 산적한 정치개혁 과제들을 고려할 때, 이러한 지연은 거대 양당의 개혁 의지가 부족하다는 사실을 드러내 주는 것입니다.

시민사회가 요구해온 수많은 과제 중 물리적 시간의 한계로 인해 이번 정개혁위에서 의결될 법안이 많지 않을 수도 있습니다. 하지만 헌법재판소가 최근 선고한 두 가지 결정은 국회가 결코 경시할 수 없는 헌법적 가치를 담고 있습니다. 이에 해당 결정들의 의미를 분석하고, 이를 바탕으로 한 국회의 개혁 입법 과제를 짚어보고자 합니다.

1. 광역의회 선거구 인구 편차 3:1 결정의 함의 (헌법재판소 2025. 10. 23. 선고 2022헌마1247 결정)

한국 정치사에서 선거구 간 인구 편차 기준은 평등선거의 원칙에 따라 끊임없이 강화되어 왔습니다. 1995년 헌법재판소가 4:1 기준을 제시한 이래, 국회의원 선거구는 2:1까지 좁혀졌으며 광역의회는 3:1의 기준을 유지해 왔습니다. 이는 단순히 ‘1인 1표(one man, one vote)’의 형식을 넘어, 각 투표의 성과가치가 평등해야 한다는 ‘1표의 등가성(one vote, one value)’ 원칙을 실현하기 위한 사법부의 의지였습니다.

헌법재판소는 2025년 10월 23일, 전라북도 장수군 선거구 등을 대상으로 한 사건에서 다시 한번 광역의회 선거구 인구 편차 3:1 기준을 확인하며 헌법불합치 결정을 내렸습니다. 이 결정에서 주목해야 할 점은 다음과 같습니다.

먼저, 현재는 예외 없는 기준 준수가 필요하다고 판단하였습니다. 공직선거법 제22조 제1항 단서 규정은 인구 5만 명 미만의 자치구·시·군에 최소 1명의 의원을 보장하도록 하고 있습니다. 현재는 위 규정 자체를 위헌으로 보지는 않았지만, 해당 규정을 근거로 3:1 기준을 벗어난 선거구를 확정하는 것은 자의적인 선거구 확정으로서 위헌이라고 판시했습니다. 현재는 비록 농어촌 지역의 특수성과 지역 대표성을 고려하더라도, 인구 편차가 하한 50%를 벗어나는 것까지 정당화할 수는 없다고 본 것입니다. 즉, 특정 지역의 인구가 평균 인구수 대비 현저히 적음에도 불구하고 단독 선거구를 유지하는 것은 타 지역 유권자의 투표 가치를 상대적으로 하락시키는 위헌적 조치임을 명확히 한 것입니다.

다음, 위 결정은 전북특별자치도에 국한되지 않습니다. 다른 지역에서도 이 기준을 준수해야 합니다. 이번 결정은 전북특별자치도를 대상으로 했으나, 2025년 10월 인구 기준에 따르면 전국적으로 상한 초과 32개, 하한 미달 28개 등 총 60개 선거구가 재확정 대상에 해당합니다.

현재, 선거구 확정시 위 현재 결정을 준수하는 방법은, ▲공직선거법 제22조 제1항 단서 규정(인구 5만 미만 지역에 최소 1명의 의원을 보장하는 내용)을 삭제하는 방법, ▲의석수를 늘리는 방법¹, ▲공직선거법 제26조 제1항(시·도의원 지역구 확정 시 '자치구·시·군을 구역으로 하거나 분할'하는 것만 허용하고 인접한 2 이상의 자치구,시,군의 관할구역을 합하는 방식의 선거구 확정 불허용)을 개정하는 방법(장수군처럼 인구가 너무 적어 단독 선거구를 구성할 수 없는 경우, 인접한 시·군과 합하여 하나의 선거구를 만들 수 있도록 하는 허용하는 내용)이 있을 수 있습니다. 국회가 어떤 방법을 선택할지 알 수 없지만, 어느 것도 쉽게 취할 수 있는 것은 아닙니다. 국회가 빨리 입법 방향을 정하여 국민의 의견을 수렴해야 할 것입니다.

한편, 접근 방법을 완전히 달리하여 시·도 의회 선거에서도 중대선거구제를 도입하고(정춘생 의원안, 의안번호 2211844), 권역별 정당명부제를 도입하는 방안(임미애 의원안, 의안번호 2213202) 등을 논의할 수도 있을 것인데, 전자에 대해서는 그 적정성에 대한 논란이 있을 것으로 보이고, 후자에 대해서는 촉박한 일정으로 인해 현실적으로 도입하기가 어려운 실정입니다.

어떻든 표의 등가성을 준수해야 한다는 것 및 그 기준이 어떠한지 해야 한다는 것은 현재가 다시 한번 확실히 밝혔으므로, 국회가 신속하면서도 폭넓은 입법 논의를 진행해야 합니다. 그렇게 하지 않을 경우, 선거무효 여부에 대한 논란이 제기될 수 있고, 현재의 반복되는 헌법불합치 결정이 뒤따를 수 있습니다.

¹ 최근 광주+전남, 대전+충남, 대구+경북의 행정통합이 이뤄질 경우 의석수 증원 요구는 더 많아질 것으로 예상됩니다. 실제 광주시의회는 최근 광주, 전남 통합에 따라 광주지역의 광역의원을 23석 추가해야 한다는 입장을 내놓은 상황입니다.

2. 국회의원 선거 봉쇄조항(3%) 위헌 결정의 의미 {헌법재판소 2026. 1. 29. 선고 2020헌마956, 2024헌마 271(병합) 결정}

비례대표 의석 배분 시 일정 비율 이상의 득표를 요구하는 ‘봉쇄조항’은 본래 군소 정당의 난립을 막고 의회 운영의 효율성을 기하기 위해 도입되었습니다. 그러나 2026년 1월 29일, 헌법재판소는 공직선거법 제189조 제1항 제1호에 대해 위헌 결정을 내렸습니다. 현재는 봉쇄조항이 더 이상 ‘정당 난립 방지’라는 목적에 기여하기보다, 오히려 새로운 정치 세력의 진입을 원천 봉쇄하여 기득권 양당 체제를 공고히 하는 ‘장벽’으로 기능하고 있음을 지적했습니다.

아울러 헌법재판소는 봉쇄조항을 두는 취지가 의원내각제 국가에서는 필요성이 있으나 우리나라와 같은 대통령제 국가에서는 그 필요성이 상당히 작아진다는 점도 적시하였습니다. 또한 헌법재판소는 봉쇄조항을 폐지하여 소수정당이 늘어나더라도 현재 국회법은 20석 이상의 교섭단체를 중심으로 국회 운영을 하고 있기 때문에, 군소정당 난립을 통한 국회의 원활한 운영이 저해될 가능성이 매우 낮다고 보았습니다.

한편, 현재는 봉쇄조항을 두는 것 자체가 위헌임을 선언한 것으로 보이는바, 향후 입법 과정에서 1%나 2% 수준의 다소 낮은 저지선을 신설하는 것 역시 위헌으로 선언될 가능성이 큼니다.

그리고 이번 결정으로 인해 지방의회 비례대표에 적용되는 5% 봉쇄조항(제190조의2) 역시 법리적으로 그 정당성을 유지하기 어렵게 되었습니다. 비록 현재 대부분의 지방의회 비례대표 의석이 적어(대부분 10석 미만) 봉쇄조항 폐지만으로 의석 변동이 일어나지는 않을 것으로 보이지만, 경기도의회와 같이 비례 의석수가 상대적으로 많은 곳에서는 의석 변동이 일어날 수 있고, 향후 지방의회의 비례대표 의석이 늘어날 가능성이 있으며(이에 관한 법률안이 다수 발의되어 있습니다. 대표적인 것이 이해식의원안, 의안번호 2213833호입니다). 봉쇄조항의 존재는 소수정당의 도전 자체를 봉쇄하기도 하고, 선거인의 투표 성향에도 영향을 줄 수 있으므로 삭제되는 것이 바람직합니다. 이에 대한 헌법소송이 제기될 것으로 예상되는데, 국회가 입법을 통해 삭제하는 것이 더 좋을 것입니다.

3. 결어 : 대의제 민주주의의 다양성 회복을 위하여

헌법재판소의 이번 결정들은 우리에게 두 가지 명확한 과제를 던져주었습니다. 하나는 지역 대표성을 감안하더라도 표의 등가성이 양보될 수는 없다는 것이고, 다른 하나는 소수 정당의 진입장벽을 쌓아서는 안 된다는 것입니다.

이제 국회는 정개특위의 뒤늦은 출발을 반성하고, 현재의 결정 취지에 부합하는 선거제도 개편에 착수해야 합니다. 소수정당들 역시 이번 결정을 지렛대 삼아 구체적인 입법안을 제시하고 국민을 설득해야 할 것입니다.

제8회 동시지방선거 기초의회선거 중대선거구제 시범실시의 의미와 한계

이정진 / 국회 입법조사처 정치의회팀장

제8회 동시지방선거 중대선거구제 시범실시

- 기초의회의원선거에서 중대선거구제 시범실시
 - 11개 지역의 30개 선거구에서 중대선거구제 확대실시
- 3-5인 선거구를 통한 소수정당의 참여 및 기초의회의 다양성 확보 취지
 - 일단 시범실시를 통해 중대선거구제 확대가 지방의회의 다양성 확대에 도움이 되는지를 알아보기 위한 시도
- 시범실시 결과 3-5인 선거구에서 소수정당 당선비율이 높게 나타났으며, 광주와 대구 지역에서 일당독점 현상 다소 완화

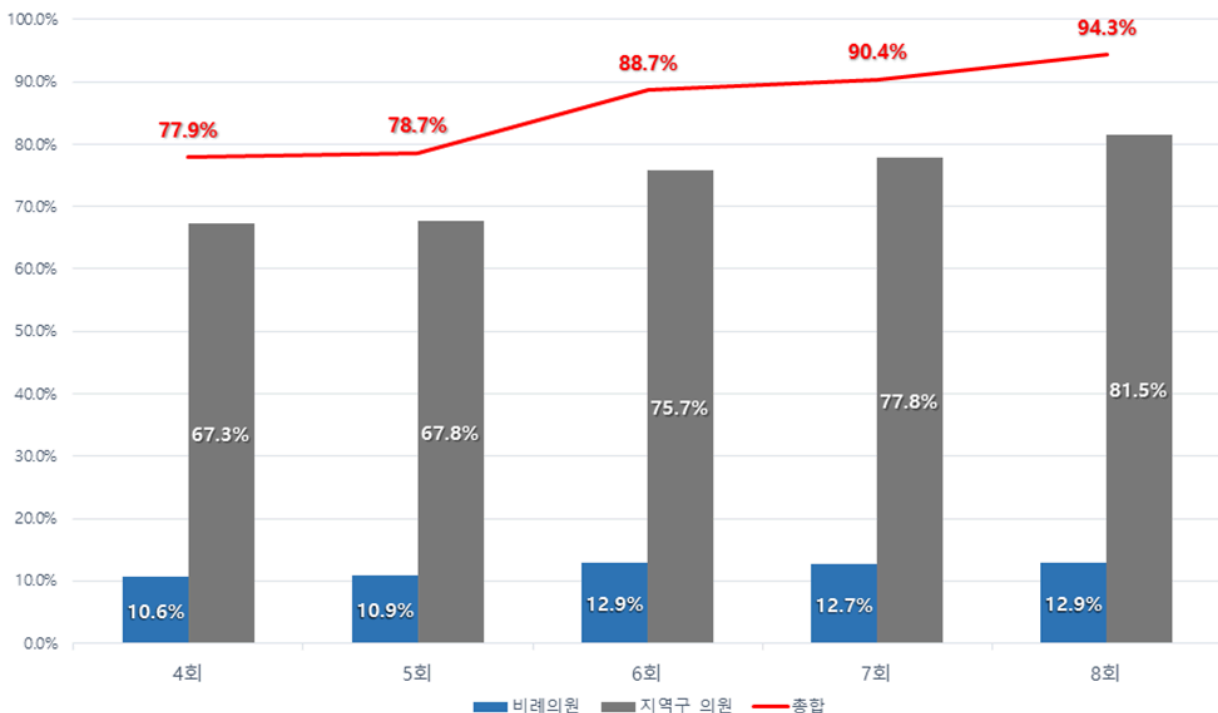
중대선거구제 확대 시범실시 배경(1)

- 현행 중선거구제(2~4인 선거구)가 도입취지인 소수자의 의회 참여와 지역의 다양한 목소리 반영에 실패하고 있다는 인식
 - 2006년 기초의회선거에 정당추천 허용하면서 중선거구제 도입
 - 소수정당이나 여성, 장애인 등 다양한 정치세력의 참여를 확대하고 거대정당으로의 표의 집중을 방지하려는 취지
 - 하지만 거대 정당 후보의 당선율이 지속적으로 증가하는 등 도입 취지를 살리지 못함

중대선거구제 확대 시범실시 배경(2)

- 거대 양당의 독점적 지역분점체제로 인해 영호남 지역에서 1당 지배구조 고착화

<기초의회선거 양대정당 소속 당선인 비율>



중대선거구제 확대 시범실시 배경(3)

- 제4회 지선 이후 무투표 당선자 지속적으로 증가
 - 제8회 동시지방선거 결과 무투표 당선자가 크게 증가하였는데, 특히 지역구 기초의회선거의 경우 2인 선거구에서 다수 발생하였음
 - 서울시의 경우 154개 구의원선거구 중 2인 선거구 98개. 이 가운데 50개 선거구에서 100명이 무투표 당선

의원 정수	후보자 수	무투표당선 선거구 수		무투표당선자 수	
2인 선거구	2인	137	(95%)	274	(93%)
3인 선거구	2인 ¹⁾	1	(1%)	2	(1%)
	3인	6	(4%)	18	(6%)
총합계		144	(100%)	294	(100%)

1) 군산시나선거구: 3인 선거구에 2인의 후보가 출마하여 무투표 당선되었음

〈기초의회선거(2022) 광역의회의 선거구 확정 현황〉

	2022년 선거구획정위안				2022년 시도의회 확정안				증감 (2인 선거구)
	2인	3인	4인	5인	2인	3인	4인	5인	
강원	8	41	3	0	8	41	3	0	0
경기	84	71	5	1	87	69	5	1	3
경남	54	34	6	0	57	32	6	0	3
경북	68	37	1	0	68	37	1	0	0
광주	2	16	2	0	1	18	1	0	-1
대구	6	20	7	1	18	20	1	1	12
대전	4	13	2	0	4	13	2	0	0
부산	18	27	10	0	39	25	1	0	21
서울	98	50	3	3	98	50	3	3	0
울산	14	4	1	0	14	4	1	0	0
인천	16	20	4	0	14	24	2	0	-2
전남	36	33	11	0	38	33	10	0	2
전북	38	31	1	0	38	31	1	0	0
충북	27	19	2	0	27	19	2	0	0
충남	25	24	6	1	31	24	3	1	6
합계	498	440	64	6	542	440	42	6	44
	49.5%	43.6%	6.3%	0.6%	52.6%	42.7%	4.1%	0.6%	(3.1%)

중대선거구제 확대 시범실시 배경(4)

- 기초의회선거에서만이라도 다양한 목소리가 반영될 수 있도록 3인 이상 선거구를 확대하고 소수정당의 참여를 높이기 위한 제도의 필요성이 강조됨
- 민주당 이재명 후보의 대선공약, 윤석열 당선인과 심상정 후보, 안철수 인수위원장, 이준석 대표 등이 중대선거구제 확대에 동의
- 제21대 국회에서는 제8회 동시지방선거를 앞두고 기초의회선거에서 중대선거구제를 확대함으로써 지역에서의 일당 독식구조를 완화시키려는 논의가 이루어짐

기초의원 중대선거구제 확대 시범 실시 지역

- 시범실시의 목적: 기초의원 중대선거구제 확대의 도입 효과를 검증하기 위해 제8회 동시지방선거에 한해 시범실시
- 시행지역: 전국 11곳의 국회의원 선거구에 기초의원 선거구당 선출 인원을 3~5인으로 확대(기존 2~4인 선거구)
- 서울 4곳(서초구갑, 강서구을, 성북구갑, 동대문구을), 경기 3곳(구리시, 용인시정, 남양주시병), 인천(동구미추홀구갑), 대구(수성구을), 광주(광산구을), 충남(논산시계룡시금산군) 등 총 11곳의 30개 기초의회 선거구(109석)
- 11곳 중 9곳이 더불어민주당 국회의원선거구, 2곳(대구/서초구갑)만 국민의힘 국회의원선거구임

기초의원 중대선거구제 확대 시범 실시 결과

- 선거 결과
 - 30개 시범실시 지역 기초의원선거구 중 17개 선거구에 소수정당 후보 추천
 - ➔ 정의당이 11곳, 진보당이 7곳에 후보를 공천하였으며, 그 가운데 광주 광산구다 선거구의 경우 정의당과 진보당이 모두 후보를 추천하였고 진보당 후보가 당선되었음
 - 시범실시 지역 가운데 소수정당 후보가 당선된 지역은 2곳(광주 광산구을/인천 동구미추홀구갑)임
 - ➔ 광주 광산구의회의 3석(정의당 1석, 진보당 2석), 인천 동구의회의 1석(정의당)
 - ➔ 30개 선거구 109석 가운데 4석(3.6%)
 - 그 외 선거구에서는 양대 정당 후보가 당선되었음
 - ➔ 모든 선거구에서 양대 정당의 후보자 수의 합이 당선인 수와 같거나 많음
 - ➔ 광주 광산구을의 경우 국민의힘은 후보를 추천하지 않았음

〈시범 실시 지역에서의 정당별 당선 결과〉

선거구		더불어민주당	국민의힘	정의당	진보당	계
서울 (8)	서초구가	1	3	0	0	4
	서초구나	1	2	0	0	3
	강서구라	2	1	0	0	3
	강서구마	2	2	0	0	4
	성북구가	3	2	0	0	5
	성북구나	3	2	0	0	5
	동대문구마	2	2	0	0	4
	동대문구바	3	2	0	0	5
경기 (6)	구리시가	3	1	0	0	4
	구리시나	2	1	0	0	3
	용인시차	2	1	0	0	3
	용인시카	2	2	0	0	4
	남양주시바	2	1	0	0	3
	남양주시사	2	3	0	0	5
인천 (4)	동구가	1	2	1	0	4
	동구나	1	2	0	0	3
	미추홀구가	2	1	0	0	3
	미추홀구나	2	1	0	0	3
대구 (2)	수성구마	1	4	0	0	5
	수성구바	1	3	0	0	4
광주 (3)	광산구다	2	0	0	1	3
	광산구라	2	0	0	1	3
	광산구마	2	0	1	0	3
충남 (7)	계룡시가	1	2	0	0	3
	계룡시나	2	1	0	0	3
	금산군가	1	2	0	0	3
	금산군나	1	2	0	0	3
	논산시가	3	2	0	0	5
	논산시나	1	2	0	0	3
	논산시다	2	1	0	0	3
계		55	50	2	2	109

선거결과의 함의

1) 소수정당의 의회진출 확대

- 시범실시 지역의 당선자 109명 가운데 소수정당 당선자는 4명(3.7%)에 불과하고, 나머지 104명(96.3%)은 거대 양당 후보자
- 소수정당 당선자의 전국 평균이 0.9%라는 점에서 시범지역의 당선율은 상대적으로 높음
- 후보자 수에서도 시범실시 지역 전체 후보자(188명)중 소수정당 후보자(18명)는 9.6%에 불과
- 지역구 기초의회선거의 전체 후보자 4,424명 중 소수정당 후보자는 238명(정의당 105명, 진보당 100명)으로 5.4%를 차지함
- 정의당(6/6인)과 진보당(14/17인) 당선자 대다수는 3~5인 선거구에서 당선
- 시범실시 지역에서 당선된 2명은 3인 선거구에서 3위로 당선되었음

2) 정당 독점구도 완화

- 광주 지역에서 소수 정당의 의회 진출 확대
- 시범실시 지역에서 소수정당 후보자가 당선된 지역은 인천(1), 광주(3)로 당선자 다수가 광주지역에서 당선되었으며, 호남 지역의 정치적 다원주의를 제고하는 효과를 보여줌
- 전국적으로도 소수정당 당선인의 70%가 호남지역이었으며, 부산, 대구, 대전, 충남, 경남, 경북에서는 1명도 당선되지 않는 등 지역별 편중이 큼
- 대구 지역에서 더불어민주당 후보의 당선 가능성을 높여 지역의 정당 독점구도를 완화시킴
- 시범실시 지역인 수성구마와 수성구바 선거구에서 민주당 후보가 1명씩 당선
- 결과적으로 호남과 영남 지역에서 중대선거구제가 지역정당구도의 완화라는 점에서는 효과를 보였음

<3-5인 중대선거구 시범실시 지역 후보 득표율(%)>

시 도 명	구 시 군 명	선 거 구 명	더불어민주당	국민의힘	정의당	진보당	무소속
인 천	동구	동구 가	<u>25.38</u> /11.71	<u>32.85</u> /13.74	<u>16.20</u>		
		동구 나	<u>35.41</u> /13.75	<u>27.58</u> / <u>17.93</u>		8.31	
	미추 홀구	미추 홀구 가	<u>34.69</u> / <u>11.82</u>	<u>46.48</u>		6.99	
		미추 홀구 나	<u>32.08</u> / <u>17.64</u>	<u>36.40</u> /13.86			
대 구	수성 구	수성 구마	<u>13.81</u> /6.52	<u>32.61</u> / <u>12.35</u> / <u>19.83</u> <u>/13.05</u>		1.79	
		수성 구바	<u>14.50</u>	<u>33.08</u> / <u>11.92</u> / <u>20.23</u>			9.19/9.39/ 1.65
광 주	광산 구	광산 구다	<u>36.94</u> / <u>15.61</u> /13. 95		15.15	<u>18.32</u>	
		광산 구라	<u>37.28</u> /18.92/ <u>20.3</u> <u>4</u>			<u>23.43</u>	
		광산 구마	<u>44.13</u> / <u>22.28</u> /8.5 2		<u>16.34</u>		8.70

3) 시범실시의 한계

- 시범실시 지역은 전체 지역선거구 2,601개 가운데 30개 선거구(1.15%)에 불과
- 선거 한 달 전(4.22)에 시범실시 지역이 확정됨으로써 정당이나 후보자가 준비할 시간 부족
- 시범실시 지역이 소수정당에게 유리하거나 기존의 정당 구도와 무관하게 선정(민주당 소속 국회의원의 선거구 중심으로 선정)
- 시범실시 결과만으로 중대선거구제 확대가 미칠 영향을 추론하기는 한계가 있음

4) 소수정당의 한계는 제도의 문제만이 아닐 수도

- 정의당은 제7회 지방선거(17석)에 비해 제8회 지방선거(6석)에서 1/3로 축소
- 기초의회선거에서 정의당과 진보당 후보 당선 지역은 대부분 호남에 국한됨(정의당 6석 중 4석(66.6%), 진보당 17석 가운데 12석(70.6%))
- 서울, 경기 등 시범실시 지역에서도 정의당은 당선자를 배출하지 못함
- 이는 ‘선거구제’ 효과가 아니라 ‘호남 선거구’ 효과(이념적 진보성+민주당 견제)일 가능성을 보여줌
- 소수정당의 당선은 선거제도의 문제와 더불어 지역에서의 지지기반 확대가 중요

5) 광주 등 특정 지역의 경우 소수정당이 대안이 될 수 있나?

- 광주 광산구는 시범실시 지역 가운데 유일하게 모든 선거구에 소수정당이 후보를 추천했음. 또한 3곳의 선거구 모두에서 소수정당 후보가 당선되었음
- 정의당과 진보당의 당선자 대부분은 호남 지역에서 선출되었음. 이는 호남 지역에서 국민의힘이 대안정당으로서의 역할을 하기 어려운 정치적 상황에서 소수정당이 정치적 대안이 될 수 있으며, 중대선거구제의 확대가 소수정당에 힘을 실어주는 계기가 될 수도 있음
- 하지만 광산구 사례에서 나타난 소수정당의 약진에서 중대선거구제의 확대가 미친 영향에 대해서는 회의적인 시각도 있음. 민주당에 대한 견제, 정당의 경쟁력 등 여러 요인의 영향일 수 있음

6) 대구/경북 지역에서 중대선거구제 확대시 민주당이 대안이 될 수 있는가?

- 대구/경북의 경우 시범실시 지역을 포함하여 모든 선거구에서 정의당이나 진보당의 당선자는 0명이었음
- 대구의 경우 소수정당의 지역적 기반이 약할 뿐 아니라 더불어민주당이 대안정당의 역할을 한다는 지적도 있음
- 광주와 호남 지역에서 국민의힘 당선자는 0명인 반면, 대구/경북 지역에서 민주당 당선자는 각각 22.9%, 8.4%를 차지함
- 대구시 시범실시 지역에서는 민주당이 두 선거구 모두에서 1명의 당선자 배출

토론회 자료집

영호남 1당 독점 사례로 본 지방선거제도 개혁 토론회

발행일 2026. 2. 9.

발행처 시민사회단체연대회의 정치개혁특별위원회

광주시민단체협의회

대구시민단체연대회의

국회 시민정치포럼

담 당 참여연대 의정감시센터

오유진 선임간사 02-725-7104 aw@pspd.org

시민사회단체연대회의

박해인 활동가 02-734-3924, civic21@civilnet.net