

정교분리와 지방자치 리더십에 대한 정치윤리적 연구

김찬동 (충남대학교 교수)

I. 들어가는말

II. 정교분리와 민주주의

1. 정교분리의 개념
2. 정교분리의 역사
3. 민주주의와 법치주의

III. 한국의 정치-종교분리와 민주주의

1. 한국의 헌법가치
2. 이상과 현실
3. 종교의 정치권 접근과 법치

IV. 한국의 정치-자치분리와 풀뿌리민주주의

1. 지방자치와 풀뿌리민주주의
2. 정당의 자치권력 포획
3. 정치로부터 분리된 자치의 고유성회복과 합리성기반의 지역문제해결

V. 나오는 말 : 자치리더십 육성

DOI: <http://dx.doi.org/10.21050/CSE.2026.64.04>

• ABSTRACT •

A Political-Ethical Study on the Separation of Church and State and Local Governance Leadership

Prof. Kim, Chandong (Chungnam National University)

Local autonomy in Korea has now entered its thirty-fifth year since its institutional restoration. Yet, the system remains highly centralized and has not been operated on the basis of civic society's genuine right to self-governance. Furthermore, in local elections, the phenomenon persists whereby political parties dominate local autonomy through their nomination authority. This paper seeks to explore the necessity of institutional design that separates local autonomy from the state's partisan politics, grounding its theoretical and philosophical justification in the theological doctrine of the separation of church and state.

To this end, the study examines concepts of church-state relations as developed in theology, their historical trajectory, and the influence of the Enlightenment and the Reformation on the emergence of secular states and democratic governance. It then considers how the principle of separation of church and state has been incorporated into the constitutional values and provisions of Korea. The analysis also addresses the gap between the ideal and the reality in the actual processes of national governance.

Within the framework of local autonomy, the paradigm of institutional self-governance and the system of party nomination are shown to have hollowed out grassroots democracy, allowing political parties to exercise hegemonic control over local self-government. In conclusion, for Korean local autonomy to be restored to its authentic character, institutional reform is required—specifically, the separation of politics from autonomy.

Key words: Separation of church and State, Local Governance Leadership, Democracy, Reformation, Party Nomination Authority

I. 들어가는말

한국의 지방자치는 제도부활이후 35년이 되고 있는데, 지역의 문제를 지역정부가 스스로 결정하고 책임있게 풀어가는 자치다운 자치가 제대로 되고 있지 않다는 비판이 여전하다. 최근에는 수도권인구가 비수도권인구보다 많아지고, 대학생청년들이 수도권으로 이동하는 비수도권의 인구 유출이 심각하다. 이유는 비수도권에는 좋은 일자리가 없어서, 수도권으로 이동한다는 것이고, 비수도권의 인구감소와 지역경제의 쇠퇴는 심각한 상황이다.

이에 중앙정부는 균형발전정책을 국정과제로 우선적으로 추진하여왔다. 수도의 세종시 이전이나 전국 10여곳에 혁신도시를 만들어서 공공기관을 이전시키는 정책, 지역재생을 위한 수십조원의 재정투자도 그러한 균형발전정책의 일환이었다.

그러나 수도권과 비수도권의 격차는 여전히 벌어지고 있는 중이고, 비수도권의 혁신도시건설은 오히려 구도심권의 쇠퇴를 재촉하는 현상으로 공가와 상가공실의 증가로 이어지기도 한다.

다시말해 지방자치제도를 부활한지 35년이 되고 있지만, 지방자치단체의 평균재정자립도는 60%대에서 40%대로 오히려 떨어져 있고, 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 국고보조금의 절대액수는 급격하게 지속적으로 늘어나고 있다. 지방자치제도가 제대로 작동하지 않고 있으며, 오히려 중앙정부에 대한 의존이 더 심화되고 있다.

왜 이렇게 한국의 지방자치는 제도를 부활하였음에도 불구하고, 더 중앙정부 곧 국가의존적이 되고 있는가? 다양한 분석이 있지만, 여기서는 한국의 지방자치제도가 단체자치시스템이어서 주민주권에 입각한 주민자치시스템이 도입되지 않아, 자치가 국가권력과 중앙정치에 예속되어 있기 때문이란 분석이 있다.

그래서 자치가 자치답게 운영되기 위해서는 국가권력이나 정치로부터 자유롭게 운영될 수 있는 공간이 마련되어야 하고, 그것은 현재와 같이 시군구라는 큰 인구규모에서 자치를 하는 것이 아니라, 읍면 혹은 리마을과 같은 공동체 단위에서 자치할 수 있는 시스템이 도입되고, 그것을 기반으로 하여 상층적으로 자치계층이 제도설계되어야 하지 않느냐는 주장을 하고 있다.

현재와 같이 시군구 지방자치단체에서 읍면동은 행정관리의 하부행정조직이어서 아무리 주민자치회와 같은 자치모형을 도입하려고 해도, 결과적으로 행정예산으로 운영되는 행정의존적인 구조에서 벗어날 수 없고, 행정예산으로 운영되는 주민자치제도는 정치나 정당의 정강에 따라서 중단되거나, 정치에 의해 지배받는 제도가 되지 않을 수 없게 되었다는 것이다.

이것은 한국에 도입되었던 주민자치위원회 제도와 주민자치회 시범 실시, 서울형 주민자치제도 등에서 여실히 드러났고, 2019년 지방자치법 전부개정에서 신설되려고 하였던 주민자치회 조문이 최종 국회심의과정에서 삭제되는 결과로 이어졌던 것이다. 그리고 2022년 지방자치선거에서, 단체장이나 지방의회의 다수정당이 바뀐 곳에서는 주민자치 관련 예산이 대거 삭감되기도 하였던 것이다.

여기서 한국의 주민자치가 자치답게 되기 위해서는 정치로부터 독립적이고 분리된 자치공간 혹은 자치영역이 확보되어야 하는 것이 아니냐는 문제제기를 하게 된다. 자치를 정치로부터 분리하는 것이 과연 가능한 것인가?

본 고는 이러한 문제제기에 답하기 위해서 신학에서 논의되었던 정교분리이론이라고 하는 것에 주목하게 되었다. 정치와 교회, 정치와 종교는 분리되어서 각각 독립적인 영역을 자율적으로 운영하고, 종교가 정치를

지배하려 해선 안되고, 정치도 종교의 자율적인 운영을 보장하기 위해서 개입하지 않아야 한다는 부분에 주목하게 된다.

즉 한국의 지방자치가 자치답게 운영되기 위해서는 자치가 정치로부터 독립되어서, 자율적으로 운영할 수 있는 공간 즉 영역을 확보해 내어야 하는 것이다. 즉 정치로부터 탈정치화시킨 자치영역을 어떻게 확보할 수 있을까? 신학에서 논의되었던 정교분리이론으로부터 그 아이디어를 탐색해 보고자 한다.

II. 정교분리와 민주주의

1. 정교분리의 개념

정교분리는 국가와 종교의 관계에 관한 원칙이다. 어떤 시기에는 종교가 국가권력보다 우위에 있는 시기도 있었고, 어떤 시기에는 국가권력으로부터 종교의 영역을 분리시켜 독립을 요구하는 시기도 있었다. 전자의 시기에는 정교일치의 시기이고, 후자의 시기는 정교분리의 시기라고 할 수 있다. 따라서 어떤 의미에서는 종교가 국가권력과의 관계에서 보다 영향력이 있는 시기와 그렇지 못하여 국가권력으로부터 독립과 자유를 지향한 시기에 전개된 이론이 정교분리라고 할 수도 있다. 어떤 의미에서는 상황에 따라서 정치와 종교의 관계에 대한 규정이 달라지는 상당히 가변성을 가지는 원칙일 수도 있는 이론이다.

기독교의 정교분리사상은 두 공동체, 두 도성, 두 권력, 두 겹 사상을 통하여 전개되었다. 이것은 각각 다른 성경의 인용에서부터 시작되었지만, 궁극적으로는 국가와 교회의 분리를 주장하였다.

초대교회의 두 공동체 이론(two communities theory)은 기독교가 탄압하는 로마정부와 이방세계로부터 생존하기 위한 정교분리이론이었다. 두 공동체이론은 초기교부들이 교회와 세속사회의 구분을 강조한 저술에서

나타난다. 초기교회는 장로, 집사, 주교 등 직제를 두어 이들을 통해 공동체를 세우고 신앙을 지도하였다¹⁾. 또 어거스틴의 두 도성이론(two cities theory)을 통해 하나님의 도성이 곧 가톨릭의 제도적인 교회로 동일시하여, 성직계급을 통하여 교회를 통솔하고 교회의 통일을 시도하는 것을 합리화하였다. 어거스틴은 하나님의 도성에 속하지 않은 부분이 있고, 교회밖은 하나님의 도성이 속하지 않은 영역이 있다고 하였다. 그러면서, 하나님의 도성은 하나님에 대한 사랑에 기초하고, 세속의 도성은 자기사랑에 기초한다고 구분하였다.²⁾ 하나님의 도성은 지상의 가시적인 왕국이 아니라고 하면서, 지상 왕국이 멸망할지라도 하나님의 도성은 새로운 지상왕국을 사용하며 영원히 존재하는 것이라는 것을 역설하였다.³⁾

한편 두 권력이론(two powers theory)은 국가와 교회의 분리를 주장하여, 교회의 독립성과 신앙의 자유를 보장받기 위하여 교회에서 주장한 것이었지만, 교권이 신장되면서, 교황은 오히려 국가를 지배하려고 하는 이론으로 나아갔다. 교황 켈라시우스 1세가 주장하였고, 동로마황제와 교황간의 권력관계를 정립하여, 교회권위의 우위를 주장하였다. 그러나 결국 시대의 흐름에서 교권은 세속권력에 억압당하는 시기가 나타나게 되었다. 이리하여 세속권력에 교회권력이 지배되어, 교회로서의 순수성을 잃고 오히려 부패하게 되기도 하였다.

또 중세말기의 두 검 이론(two swords theory)은 통합된 기독교 세계에서 상위권력인 국가로부터 교회를 보호하기 위한 수단으로 제시된 정교분리이론이었다. 교황과 황제는 각각 영적 검과 세속적 검을 행사하며, 궁극적으로 교회권위가 우위에 있음을 주장하였고, 성속권력의 분리와

1) 김동주, 『기독교로보는 세계역사』 (경기도:킹덤북스, 2024). 147.

2) 유희림, 『정치학의 이해』 서울대학교정치외교학부정치학전공교수진 (서울: 박영사, 2019). 46-49.

3) 김동주, 『기독교로보는 세계역사』, 147

긴장을 구조화하였다. 이 이론은 교황 보니파티우스 8세(1294-1303)가 주장하였다.

한편, 정교분리이론은 유럽의 역사적 전개를 통하여 교회세력이 약화되면서 세속군주의 세력이 강화되면서, 이를 정당화하기 위한 이론으로서 사회계약사상과 두 왕국의 개념을 통하여 강화되었다.

종교개혁가들은 각 개인의 신앙의 자유를 주장해야 할 필요성이 있었다. 즉 교황의 지배하에 있는 가톨릭교회로부터 개신교의 개혁을 정당화하기 위해서는 개인의 양심과 신앙의 자유를 강조하게 된 것이다. 그리하여 종교는 하나이지만, 그 종교의 경전해석이나 그 결과의 표현, 실천의 책임은 각 개인에게 있다는 개혁은 결과적으로 기존의 정치권력과 혼합된 종교로부터 새로운 개혁을 위하여 정교분리를 주장해야 하였던 것이다.

종교개혁가들은 로마서13장에 따라서 국가에 전적으로 복종해야 하지만, 예외적으로 국가가 신에 불복종할 때는 국가에 복종할 의무가 없다는 신념을 가지고 있었다.

따라서 정교분리는 정치와 종교를 분리한다는 의미로 이해된다. 한국 헌법 제20조 2항에서도 정치와 종교는 분리된다고 규정하고 있다. 분리는 서로 나누어 떨어진다는 의미를 가지고 있기에, 국가와 종교 사이의 상호작용을 완전히 부정하는 의미로 이해될 수 있다. 그러나 현실적으로 국가는 다양한 영역과 필연적으로 상호관계를 맺을 수 밖에 없고, 종교영역에 대해서도 상호작용을 단절할 수는 없다.

오히려 정교분리는 역사적으로 특정한 종파나 교파에 대해서 국가가 특권을 부여하지 않도록 한다는 의미이고, 국가는 국가내의 존재하는 모든 종교과 종파, 무신론자에 대해서도 중립적이어야 한다는 의미이다. 따라서 정교분리는 국가가 종교적으로 대립되는 집단들을 포괄하여, 그

대립성을 상대화함으로써, 국가적 통일성을 유지하기 위한 중립성으로 이해할 수 있다⁴⁾.

요컨대, 정교분리는 종교의 관점에서 보면, 종교가 정치영역에 개입하지 않고 중립적이어야 한다는 의미이다. 만일 종교가 정치에 개입하여 정치권력을 장악하게 되면, 오히려 세속세계의 평화와 안정이 깨어질 수 있다.

그러나 종교가 정치에 중립적이라고 해서, 종교인이 모든 정치적 발언과 행위를 포괄적으로 금지하는 것은 아니다. 세속화되고, 다원화된 민주주의 국가에서 누구든지 민주적 의사결정과정에 정치적 영향력을 행사할 수 있는 기회가 부여되어야 한다. 다만 정치적 공간에서 종교인의 정치적 발언이나 행위는 자신의 특수한 종교적 신념이 아니라, 비종교인도 공감할 수 있는 합당한 근거에 기초하여 제시되어야 한다.

2. 정교분리의 역사

로크(John Locke, 1632-1704)는 계몽주의의 대표적인 정치사상가로서, 정교분리를 강하게 주장하였다. 로크는 자유주의 사상을 바탕으로 교회와 국가사이의 타락한 동맹을 끊어야 하고, 양심의 자유를 제한하는 것에 대해 중지할 것을 주장하였다. 로크는 국가의 업무와 종교적 관행을 명확히 구분하는 것이 중요하고, 둘 사이에 정확한 경계선을 정하는 것이 필요하다고 주장하였다.

그리하여 국가는 종교(교회)와 절대적으로 분리되고 구별되어야 한다고 하는 정교분리를 주장하면서, 국가권력이 종교에 관여할 수 없다고

4) 여기서, 자치의 입장에서는 자치의 고유성을 확립하여 나너의 관계를 통한 공동체적 신뢰와 사랑을 위하여, 정치로부터의 중립성, 정당으로부터의 중립성을 확보해 내어야 자치가 자치다워질 수 있고, 정치에 의해 지배받는 자치가 되지 않을 수 있을 것이다.

하였다⁵⁾. 국가는 국민들의 육체적인 삶, 생명, 자유, 재산을 향유하는 것에 그 역할이 있고, 개인을 보호하기 위해 존재하는 것이다.

한편 종교는 사람의 마음의 내적인 설득에 필요하고, 마음은 오직 하나님만이 만지고 지킬 수 있는 것이다. 그래서 사람의 내면을 위한 예배의식을 강제적 복종이나 외부압력으로 그 신념을 강요할 수 없다는 것이다. 그러면서도 로크는 보편적 기독교를 지향하기 위해 세속의 행정관리와 지역사회의 협조를 전제하였다.

여기서 성경에서는 정치와 종교의 관계에 대해서 어떻게 말하고 있는가를 살펴보자. 구약에서는 정교일치이지만, 이스라엘 왕국의 건설은 종교주도형 정교일치를 약화하게 되는 분기점이 되었다. 즉 사무엘 선지자에 의하여, 국사는 왕권에 귀속되고, 제사장이나 선지자집단은 종교적인 업무를 관할하는 역할의 분화가 나타났다. 그렇지만, 국사의 방향을 신의 법도와 규례가 주도적인 영향을 미치는 신정정치가 지속되었다.

그러나 종교와 정치(국사)의 분리로 인하여 양자간에는 갈등과 충돌이 자주 나타났고, 국가권력에 의하여 종교인은 박해받기도 하였다. 솔로몬 이후 북왕국과 남왕국으로 분리되면서, 왕이 국사에서 제사장이나 선지자를 배척하게 되면서, 결과적으로 제도적인 정교분리현상이 나타나게 되었다.

신약성경에서는 예수가 가이사의 것은 가이사에게 하나님은 하나님께 바치라(마22:21)고 하면서, 종교와 정치의 영역을 분리하라고 가르쳤다. 그리하여 교회는 국가에 순종하라고 가르쳤고, 하나님은 세상 정부를 세운다(롬13:3-4)고 하였다. 그리스도인은 세상 정부가 주는 질서로부터 유익을 얻게 되므로, 국가가 하나님의 명하는 것을 금지하지 않는 한 국가

5) 이 점에서 국가의 정치권력과 자치영역이 절대적으로 분리되고 구별되어서, 정치-자치가 분리되면서, 국가의 정치권력이 자치영역에 관여할 수 없다는 이론을 자치제도설계에 도입할 수 있을지에 대한 논거를 찾고 싶은 것이다.

에도 순종하라고 가르친다. 그러나 하나님의 명하는 것을 금한다면, 권세를 가진 사람보다 하나님께 순종해야 한다는 것을 가르치고 있다(행5:29)

즉 기독교는 하나님의 왕국과 세속국가를 구분하여 세속국가의 권위를 인정하고 있다. 차이는 그리스도의 왕국은 무력으로 다스리지 않는다는 점에서 세속왕국과 차이가 있다. 예수는 그리스도의 나라는 이 땅에 속한 것이 아니라고 하면서, 세속권력과 직접적인 충돌을 피하였다. 오히려 지상적 왕권을 명확하게 거부하였고, 세속권력과는 다른 질서에 의하여 세워지는 것으로 인간은 이를 이해하지 못한다는 것을 알려주었다. 즉 신약성서의 예수의 가르침은 정치와 종교의 분리사상을 내재하고 있는 셈이다.⁶⁾

16세기의 종교개혁은 바로 중세말기의 두 개의 검 통치사상으로부터의 해방을 외치는 것이었다. 교황의 전제로부터 교회해방, 교회법과 성직주의로부터 개인의식의 해방, 교회의 특권과 권력으로부터 국가공권력의 분리를 요구한 것이었다. 개신교 혁명은 그리스도인의 해방과 자유를 위한 방향성을 가지고 있었다.

1517년 마틴 루터(1483-1546)는 교회법과 당국자들을 신랄하게 비판하면서, 성서의 힘으로 교회와 국가에 대한 급격한 개혁을 주장하였다. 루터는 세속 통치권을 행사하던 교황주의 중세교회의 월권을 비판하면서, 중세교회의 개혁을 주장하였다.⁷⁾ 루터는 그리스도인은 세속왕국과 하늘 왕국에 동시에 속한 두 왕국의 시민이고, 각각의 정부의 지배아래 있다는 것이다. 세속왕국은 창조된 영역이고 자연과 시민의 생활공간인데, 여기서 인간은 이성과 법에 의해서 살아간다. 반면 하늘왕국은 구속의 영역이고 영적이고 영원한 생명의 공간으로서 인간은 믿음과 사랑을 우선하

6) 강휘원, “기독교의 정교분리사상: 성서시대부터 계몽주의사상까지,” 『신학사상』 136(2007) 233-264.

7) 위의 글, 9.

여 살아가는 것이다. 두 왕국은 서로 평행한 형태의 의와 정의, 정부와 질서, 진리와 지식을 지니고 있으며, 서로 상호작용하고 의지하지만, 궁극적으로는 다르다는 것이다. 세속왕국은 죄에 의해 왜곡되어 법에 의해 다스려지지만, 하늘왕국은 은혜에 의해서 회복되고, 복음을 통해서 인도 되는 것이다.

그러면서도 루터는 교회가 정치적이거나 법적인 권위체가 아니라고 했다. 교회는 무력을 사용할 수 없고 관할 구역내에서 일상의 시민법을 시행할 책임도 없는 것이다. 교회와 교회 지도자들은 법적인 일로부터 분리되어 있고, 단지 복음을 전파하고 성례를 행하며, 젊은이들을 가르치고 불우한 이웃을 돕는 일에 참여하도록 소명을 받은 것이라고 했다.

그렇지만 교회는 법률을 집행하는데 협조하고, 성직자들은 불의를 비판하고, 필요할 때는 세속 행정관들에게 조언을 하되, 법적인 권한은 국가의 손에 있다는 것이다. 또 지방행정관들은 자신이 속한 지역에서 자연법의 적용을 돕고 하나님의 정의를 비추도록 소명을 받은 하나님의 대리 통치자라고 하였다.

3. 민주주의와 법치주의

정교분리원칙은 17-18세기 계몽주의 사상에 의하여 그 기반을 얻게 되었다. 인간의 이성에 대한 확신과 낙관을 가진 계몽주의자들은 종교에서도 이성에 기초한 이신론, 자연종교, 이성종교를 주장하게 되었고, 신앙의 자유와 종교적 관용, 교권으로부터의 해방 등을 요구하였다.

이러한 계몽사상을 기초로 하여 제도적으로 국가는 종교로부터 해방된 존재로 규정하였고, 1789년 프랑스 혁명의 ‘인간과 시민의 권리선언’에서는 국가는 종교적 색채가 배제된 순수한 사회체로 규정된 것이다. 다시말해, 국가는 개인의 자연적 권리와 자유를 보장하기 위한 정치적 결사체가

라는 것이다. 그리하여 국가는 종교에 대해 중립적 입장을 취하게 되었고, 종교가 국가의 영역으로부터 시민사회의 영역으로 옮겨졌다는 것이다.

그리하여, 미국은 1791년 연방수정헌법 제1조에서 정치와 종교의 분리 원칙을 헌법에 명시하였다. 미국 헌법의 설계자들인 제퍼슨, 매디슨 등은 하나님과 성경을 인정하기는 하였지만, 계몽주의와 자유주의 사상의 영향을 받아, 이성을 중시한 이신론자들이었다.

이들은 영국의 시민혁명과 프랑스 혁명사상의 영향을 받은 계몽주의자들로서 민주주의 이상을 신봉한 자유사상가들이었다. 종교는 계시보다는 이성에 의존하여야 하고, 종교는 초자연적인 것보다는 눈에 보이는 도덕과 윤리적인 것에 초점을 맞추는 세속화된 종교를 강조하였다. 이들은 당대의 정치철학과 정부구조와 같은 정치사상에도 정통하였다.

이들에 의하여 확립된 정교분리원칙은 다양한 종교에 대한 관용을 가져왔고, 이러한 관용은 종교적으로는 칼빈주의적인 청교도 정신의 약화를 가져왔다.⁸⁾ 미국에서 정교분리를 헌법에 규정하였음에도 불구하고, 실제로는 미국의 국교로서의 역할을 하게 되었는데, 이는 4세기 초 콘스탄티누스적 기독교 현상이 미국 기독교에서 나타나기 시작한 것과 유사하다. 즉 과거에 교회가 행하였던 것을 국가가 그 대리자로서 그 일을 대신하게 된 것이다.

즉, 정교분리사상은 종교의 자유를 확보하는데 도움이 된다. 또 고대로부터 정교분리사상은 국가로부터 종교를 보호하기 위한 이론이었다. 또 어떤 의미에서는 종교의 신자들의 양심을 국가나 다른 종교단체의 침해로부터 보호하기 위한 기능도 가지고 있다.

드디어, 국가는 세속화되어 종교로부터 해방되어, 근대국가는 종교에 대해서 중립적인 국가 즉 무신론적인 국가가 되었다. 세속화된 국가에서

8) 위의 글, 16.

는 국가는 외적인 평화와 질서를 보장하는 주권적 결정통일체이고, 주권자의 의무는 시민들의 행복을 보장하는 것이라고 홉스가 주장하였다. 그래서 국가는 외부의 적으로부터의 방어, 내부적 평화의 보존, 공공의 안전과 일치하는 범위내에서의 부의 획득, 순수한 자유의 완전한 향유를 보장하는 것이어야 한다. 그리하여 국가는 종교로부터 독립된 순수한 세속적인 목적인 시민의 삶을 보존하는 것에 국한한다는 것이다.

그리하여 국가는 이 목적을 달성하기 위한 국가이성의 준칙에 따라서 통치하는 것이어야 한다. 이러한 국가의 고유의 합리성의 발견은 중세의 정치질서를 지배하고 있던 우주론적 신학과의 단절을 의미하는 것이었다.⁹⁾

세속국가는 개인의 신앙과 양심과 같은 종교적 도덕적 판단에 더 이상 개입하지 않음으로써, 개인의 신앙과 세계관의 자유를 포괄적으로 보장하는 세계관적으로 중립적인 국가를 의미한다. 이러한 세속국가의 중립성의 원칙을 통해 절대적인 타당성을 주장하는 종교적 진리문제에 대해 개입하지 않는 것이다. 세속국가는 오직 시민이 자유롭고 평화롭게 살 수 있는 공공질서를 산출하는 과제를 가지는 것이다. 이리하여, 세속국가는 종교적 진리의 문제를 배제함으로써 대립되는 종교의 공존이라는 목적을 달성하는 것이다¹⁰⁾.

결과적으로 종교는 국가영역에서 시민사회영역으로 이동하게 되었다¹¹⁾. 즉 세속국가의 공인종교의 부정과 이로 인한 종교의 사사회는 종교

9) 성정엽. “헌법의 정교분리원칙의 의미.” 『법학논문』 70(2020), 1-26.

10) 근린자치는 정책의 보수와 진보라고 하는 정책의 양극화문제를 배제함으로써, 대립되는 정책의 어느 한쪽으로 편향되지 않음으로 대립되는 정책과 정당, 그리고 정당이 자치의 영역에서 공존할 수 있게 제도설계되어야 한다. 이것이 정치·자치의 분리이론이다.

11) 이점에서 지방자치는 시민사회영역에 속한 것으로 보아야 한다. 현재의 한국의 지방자치(단체자치)제도는 정부영역에 속하여 중앙정부의 하부행정기관처럼 운영되고 있다는 것이 문제의 본질이다. 따라서 지방자치를 자치답게 하기 위해서는 근린자치를 시민사회영역에서 태동하고 작동할 수 있도록 정부영역의 정치권력이나 지방자치제도는 절제되어야 한다. 몇 걸음 물러나서 시민사회영역에서 근린자치가 태동할 수 있는

의 후퇴나 소멸을 목적으로 하는 것이 아니다. 오히려 세속국가에서 종교의 사사회는 개인과 종교단체가 국가의 간섭이나 억압에서 벗어나서 종교적 자유를 향유할 수 있게 만든다. 종교의 사사회는 종교를 개인적 내면의 신앙문제로 축소시키고, 종교를 공적영역으로부터 추방시킨다는 의미가 아니다.¹²⁾

오히려 종교의 사사회는 개인과 종교단체에 대한 신앙의 자유를 보호하는 역할을 넘어서서, 종교와 정치권력의 유착관계를 끊어내어, 정치권력을 탈신성화함으로써, 종교가 정치권력을 정당화하는 도구로 작동하는 것을 막게 하는 것이다.

세속국가는 종교적 진리나 종교적 권위가 아니라 법에 의하여 통치하게 된다. 따라서 세속국가의 법은 전통적인 종교나 도덕적 기초에서 해방되어, 세속적이고 합리적인 근거를 확보하여야 한다. 세속국가에서 법의 효력근거는 국가적 권위이고, 현대 민주주의 헌법에서 국민주권 곧 시민과 주민이 주권자가 되는 것이다. 법은 인간과 신의 관계가 아니라, 인간과 인간의 관계, 인간과 국가권력과의 관계를 규정한다. 법은 인간의 구원이나 도덕적 완성을 목표로 하는 것이 아니라, 인간사회의 외적 질서의 수립을 목적으로 하는 것이다. 따라서 법의 세계는 도덕과 진리의 질서가 아니라, 평화와 자유의 질서이다.¹³⁾

III. 한국의 정치-종교분리와 민주주의

1. 한국의 헌법가치

한국의 헌법 제 20조는 정교분리를 명확히 밝히고 있다. 즉 1항에서

여유와 여지를 남겨주어야 한다.

12) 성경엽, “헌법의 정교분리원칙의 의미”.

13) 위의 글.

모든 국민은 종교의 자유를 가진다와 2항에서 국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다는 규정을 가지고 있다.

즉 한국 헌법은 정교분리를 명확히 하면서, 국가가 특정 종교를 국교로 지정하지 않으며, 정교의 영역에 간섭하거나, 종교가 정치에 과도하게 영향을 미치는 것을 막아서, 모든 국민이 신앙와 정치적 자유를 보장하고 있는 것이다.

정교분리는 정치와 종교가 분리된다는 것을 의미하지만 그 개념의 구성요소를 보면, 4가지로 정리할 수 있다. 첫째 국교를 인정하지 않는다는 것이다. 둘째, 정치와 종교의 분리로서, 국가가 종교의 내면적 신앙생활에 간섭하지 않고, 종교단체나 성직자가 정치에 직접적으로 개입하여 국가정책을 좌우하지 않아야 한다는 것이다. 셋째는 종교의 자유보장이다. 즉 국가는 특정종교를 우대하거나 차별하지 않고, 모든 종교를 동등하게 대우해야 한다는 것이다. 넷째는 시민의 자유보장이다. 즉 종교와 정치가 결합하여 발생할 수 있는 소외와 갈등을 막고, 시민의 자유와 권리를 보호해야 한다는 것이다.

한국헌법의 이 규정은 그 연원이 미국수정헌법 제1조에서 온 것이다. 1791년 미국수정헌법에서는 ‘의회는 종교를 국교로 정하거나 종교의 자유로운 실천을 금지하는 법을 제정해서는 안된다’고 규정한 것이다. 즉 개인의 종교 자유를 보장해야 한다는 것이다. 국가권력의 종교탄압을 피해온 이민자들의 역사적 경험에서 비롯된 원칙이라고 할 수 있다. 여기서는 종교가 정치와 사회에 영향을 미치는 것을 제한한 것은 아니라고 할 수 있다.

비교법적으로 보면, 한국헌법에서는 20조 1항에서 종교의 자유를 가진다는 것을 먼저 규정하고 있고, 2항에서 국교는 인정되지 아니하고, 종교와 정치는 분리된다고 규정하고 있어, 마치 종교가 정치에 영향을 주어서

는 안된다는 것으로 인식할 수 있다. 분리라는 개념을 문자 그대로 이해하는 경우에는 국가정치와 종교는 단절되어야 한다는 의미가 될 수 있다. 이 점은 미국 수정헌법에서는 단절을 의미한 것이 아니라, 국가정치가 종교의 자유를 금지해서는 안된다는 의미인 것이다.

헌법규정이 이렇게 정치와 종교의 분리를 규정하였지만, 실제로는 정교분리가 문자 그대로 적용된 것이라고 할 수는 없다. 오히려, 국가의 발전을 위하여 종교가 협력하고 국가 공공영역에서 종교적 언어나 의식을 도입하기도 하였던 것이다. 한국의 경우, 국가발전이 미숙할 때, 교회가 사회복지, 교육, 문화영역의 발전을 주도함으로써, 교회의 성장이 곧 국가 발전을 견인한 측면도 있다. 근대화와 독립운동, 625전쟁, 새마을운동 등의 과정에서 교회가 주축이 되어, 국가의 안보와 발전을 주도한 측면이 있다. 결과적으로 종교는 국가정치에 협력적이거나, 정치과정에 깊이 간여하는 현상이 나타난 것이다.

즉 현실에서는 1948년 제헌헌법부터 규정되어 있는 정교분리원칙이 지켜지지 않고, 정치와 종교간의 유착이나 종교적 성향을 가진 정치세력이 등장하여, 헌법적 가치와 규정을 회복해야 할 필요성이 제기되고 있다.

2. 이상과 현실

한국에서의 정교분리는 19세기말과 20세기초에 개신교 선교사들의 국교제도 금지와 교파교회의 전통이 들어오면서, 종교의 정치개입금지를 강조하였다. 그리하여, 신앙은 개인적 차원임을 강조하면서, 기독교와 정치와의 거리를 유지함으로써, 당시 조선의 복잡한 정치적 상황속에서 현실정치와 연결되어 피해를 보지 않도록 하였던 것이다.

그러나 이러한 정교분리원칙은 당시 일본의 조선에 대한 지배가 강화되면서, 결과적으로 일본의 식민지배정책과 부합하게 되는 측면이 있었

다. 또 일제강점기에 정교분리정책은 기독교 입장에서는 선교와 교회의 존립을 위한 것이었지만, 일제의 입장에서는 교회의 항일적 저항운동을 차단할 목적으로 정교분리를 이용하였던 것이다.

그러나 일제말기 일본이 전시체제로 들어가게 되자, 기독교를 포함한 모든 종교를 국가의 지시와 통제하에 놓음으로써, 종교의 자율성과 독립성이 침해되었던 것이다. 결과적으로 정교분리라는 원칙도 일제의 국가권력에 의하여 무력화되었던 경험이 있다.

또 정교분리원칙을 헌법에 규정하였음에도 불구하고 현실적으로는 제대로 지켜지지 않았던 역사를 가지고 있다. 즉 제1공화국에서는 개신교 배경을 가진 이승만 대통령의 집권으로 개신교와 정치권력과의 유착관계가 강하였다.

그리고 군사정권출범한 후에 기독교계의 보수진영은 정권의 반공이념에 적극적으로 공감하여, 유신체제의 정당화에 앞장서기 시작하였다. 그 결과 정부의 적극적인 협력으로 교세가 급증하는 반대급부를 얻을 수 있었다. 기독교 보수진영은 정교분리를 기본적으로 국가권력에 복종하는 것으로 간주하였고, 그 성경적 근거를 로마서 13장을 인용하였던 것이다.¹⁴⁾ 그리고 기독교진보진영의 군사정권에 대한 저항과 민주화운동을 정교분리원칙의 위반이라고 간주하였다. 즉 정교분리원칙은 기독교에서는 종교조직의 제도적 이익을 얻기 위하여 도구적 이론으로 사용하였고, 국가는 정부가 종교계로부터의 정치적 비판과 저항을 차단하기 위한 수사학적 도구로 활용되었던 것이다. 이론과 현실의 묘한 괴리이다.

한편 정교분리의 이론과는 거리가 있는 모습이었지만, 기독교의 국가안보와 국가정책에 협력한 측면도 있다. 즉 국가의 발전과 함께 기독교도 발전해 온 셈이다. 즉 6·25전쟁시기에 교회는 전쟁지원에 앞장섰다.

14) 위의 글.

1950년 7월 대한기독교구국회를 결성하여, 반공설교를 하였고, 전쟁포로들에게 2년간에 걸친 교화를 통해, 5000명의 신자를 얻기도 하였다. 또 군대에서 군목들이 포로들에게 설교 또는 강연, 사상전향교육을 하였는데, 이는 교회의 역할이 정치에 상당한 영향력을 미친 것이다¹⁵⁾.

또 1970년대 새마을운동도 초기 새마을운동 지도자학교는 교회목사와 장로들이 가르치면서, 박정희 대통령의 농어촌을 살리는 운동에 주도적으로 협력하였다. 농어촌을 살리는 방법으로 정부가 수조원의 예산을 들여도 쉽지 않았기에, 한국교회를 주축으로 새마을운동을 일으키고, 농촌 주민들이 마음을 새롭게 하여 스스로 일어설 수 있도록 도와야 농어촌 발전이 가능하다는 것이었다.

그러다가, 기독교보수진영은 김대중정부이후 정교분리원칙을 재해석하여, 적극적인 정치참여를 주장하였다. 즉 정교분리의 원래 의미는 교회가 정치에 참여하지 못하게 하는 것이 아니라, 정치가 교회에 간섭하지 못하도록 하는 것이었다고 하는 것으로 해석한 것이다.

기독교보수진영은 개신교의 역사적 경험에서 비롯된 반공주의를 표방하면서 정치적 활동을 하기 시작한 것이다. 노무현 정부에서는 전시작전통제권환수반대, 사립학교법 개정, 주한미군철수반대 등을 주장하면서, 정치적 보수단체와 공동으로 대규모 집회를 개최하였다. 정치적 주장을 종교계에서 적극 참여하게 된 것이다. 이명박정부와 박근혜정부에서도 구국기도회 등으로 대규모 집회를 열었고, 2004년부터는 기독교 정당을 만들어 제도권 정치영역에 진입을 시도한 것이다.

원래 정교분리원칙은 국가의 세속화라는 명제를 가지고 정립된 이론인데, 한국에서는 정교분리를 기독교계가 처한 현실정치적 역학관계속에서 그 정치적 영향력을 확장하기 위한 도구적 이론으로 사용한 측면이 있다.

15) 이재욱, 2025. 2.27. 코람데오닷컴. 한국의 정교분리, 교회는 어떤 역할을 해왔는가?

요컨대, 정교분리가 이론상으로는 상호 분리되어 각각의 영역에서 독자성을 가지고 운영하고, 상대영역에 개입하지 않는 것이지만, 현실에서는 세속국가의 정치영역에서 종교적 주장이나 의식이 행해지기도 하고, 종교영역에서도 국가의 위기와 발전을 위하여 정치권력에 협력하기도 하였던 것이다. 그러다가 국가권력을 담당하게 된 정당이 진보적 정당인 경우, 기독교 보수계열에서는 반공이나 동성애반대 등의 경험적 혹은 종교적 이념을 주장하면서, 정치과정에 적극 개입하고, 정치적 주장과 표현을 하게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 행동이 정교분리원칙을 벗어나는 것이 아니라고 해석하게 된 것이다. 그것은 정교분리이론을 국가정치가 종교에 개입하지 않아야 한다는 한 측면만을 강조하였기 때문이다.

3. 종교의 정치권 접근과 범치

2024년 10월27일 12·3계엄이 일어나기 불과 한달전에 정치와 종교의 공모에 대한 전조증상이 나타났다. 거의 모든 개신교 교단과 주요 교회들이 힘을 합쳐 연합집회를 연 것이다. 거룩한 가정, 거룩한 나라를 모토로 하면서, 동성애와 차별금지법 반대를 표방하였는데, 당시 윤석열 정권의 핵심 정책들을 노골적으로 선전하고 옹호하는 모습도 있었다.¹⁶⁾ 이 집회를 주도한 사람들이 손현보목사(세계로교회)와 이재훈목사(온누리교회) 등 있었는데, 정치와 종교의 관계가 과연 바르게 정립된 것인가와 앞으로 어떻게 이 관계를 정립해야 할 것인가를 다시 생각하게 한다.

역사적으로보면, 정치와 종교는 스스로 절대화를 꿈꾸면서 부딪히기도 하였지만, 둘이 함께 손을 잡으면 누구도 막을 수 없는 절대권력이 되기도 하였다. 정치는 합법적인 세속권력을 주도하지만, 국민의 지지를 얻기

16) 구교형, “정치와종교, 공존과 공멸의 경계,” 「도시개혁」 30(서울:경실련, 2025).

위해 혈안이다. 종교는 무조건적인 충성을 끌어내는 마법처럼 보인다. 한국 개신교는 이성을 따지지 않고 오직 믿기만을 강조하는 경향이 있어서, 보수든 진보든 정치권은 종교화된 정치를 추구하기도 한다.

종교는 하나님의 절대적 대리자라고 하지만, 한국 개신교는 과학적 합리성과 경험주의를 토대로 한 고등교육과 대중 민주주의의 확산, 그리고 교회와 목회자의 전횡과 부도덕성이 겹쳐 종교적 권위와 신뢰가 급격히 추락하였다.¹⁷⁾ 이에 주류 개신교는 신뢰와 설득, 진정성의 본래 자리를 내던지고, 다수와 주류전통을 앞세워 정치권력의 중심에 서기 위해 정치화된 종교를 추구하고 있는 것이다.

여기서, 정치와 종교에 대한 올바른 관계맺기를 어떻게 해야 할 것인가를 정리해 두어야 한다. 윤석렬의 단죄로 정치화된 종교가 수면아래로 가라앉아 있지만, 언제 다시 정치권과 권력을 통해 다시 결합하여, 나라와 종교를 위협에 빠뜨릴 수 있는 것이다. 정교분리가 21세기 한국사회에서 다시 필요한 이유이다.

정교분리의 원칙을 명확히 하고, 이를 실천해 나갈 수 있는 리더십이 필요하다. 정교분리를 구현할 수 있는 리더십은 정치-교회관계에 대한 올바른 마인드를 가져야 한다. 즉 정치는 만능도 아니고 절대선도 아니라는 점이다. 또 종교는 권력의 힘으로 이 땅을 신의 나라로 만드는 것이 아니라라는 점을 다시 확실히 해야 한다. 종교는 현실정치의 실세가 되거나, 종교자체를 기업화하는 것이 아니다. 인류와 사회가 끝까지 고수해야 할 원칙과 기초를 밝히고, 하나님을 대리하여 가장 무시받고 천대받는 사람들의 목소리를 대신 들려줄 수 있어야 한다.

시대와 사회가 무너지지 않도록 터를 지키고, 자본과 권력의 침탈을 막기 위한 독과 같은 존재여야 한다. 이를 위해서는 종교는 정치로부터

17) 위의 글.

명확히 분리되어 있어야 한다. 종교는 예언자적 역할에 그쳐야 한다. 정치가 제대로 길을 갈 때는 힘을 실어주면서도 기본을 벗어나면, 가장 신랄한 비판자가 될 수 있어야 하는 것이 종교의 자리이다.¹⁸⁾

국민은 국가의 영역과 종교의 영역이라고 하는 두 개의 영역에서 살아 가고 있다. 즉 예수와 바울, 어거스틴이 말한 두 개의 정부영역에서 살아 가고 있는 셈이다. 즉 영적인 정부와 세속적 정부속에서 동시에 살아가고 있는 것이다.

종교와 정치는 그 추구하는 목적이 다르다. 종교의 본질은 개인의 구원과 도덕적 완성 등 초월적이고 정신적 가치를 추구하는 것인데, 정치는 현세의 인간사회의 안전, 질서, 평화를 건설하고 유지하는 것이다.

정치가 자신의 가치와 이익을 관철하려하면서, 상대방이 납득할 수 있는 합리적 근거를 제시하지 못하고, 자신의 가치를 절대화하면서 다른 가치를 허위로 간주하고 부정한다면, 정치는 작동하지 못한다.

역사적으로 정치영역에서 진리에 대한 확신을 하는 것은 독재와 억압적인 정치체제로 이어진다. 따라서 민주적인 사회에서는 정치영역에서 절대적 진리나 절대적으로 타협할 수 없다고 하는 정책을 추진하는 것은 허용되지 않는다. 이점에서 최근 한국의 기독교극우파가 반공과 친미, 차별금지법과 페미니즘 혐오를 절대가치로 주장하면서, 극단화되는 것은 정교분리가 아니다.

종교단체가 특정정당이나 공직 선거후보자를 지지하거나 반대하는 것은 금지된다. 종교단체는 비영리단체로서 정부로부터 각종 세제혜택을 받고 있는데, 이는 단체의 공익적 성격 때문이다. 따라서 종교단체가 특정정당이나 후보자에 대한 지지나 반대는 공익적 목적을 넘어서는 정치적 목적을 가지므로 금지되어야 한다. 그럼에도 종교단체가 특정공직후

18) 위의 글.

보를 지지하거나 반대하는 선거운동에 직간접으로 참여하였다면, 이를 금지하고 면세혜택을 박탈하여야 한다.

요컨대, 한국사회에서 종교단체가 정치권력을 잡으려하거나 정치과정의 정당을 만들어서 참여하는 것은 종교로서의 본질을 훼손하는 것이다. 이 점에서 헌법 20조의 정교분리원칙이 지켜져야 하고 회복되어야 한다. 세속국가는 합리적인 이성과 다원적인 설득과정을 통하여 운영되도록 해야지, 절대적 가치와 도덕규범과 윤리규정을 가지고 현실의 세속국가의 정책을 바꾸기 위하여 종교영역이 정치에 직접 참여하고 마치 정치적 주도권을 잡으려고 행동해서는 정교분리의 원칙을 위반하는 것이다. 정치와 종교는 분리되어 각자의 자율성과 독립성을 가지고 있어야 한다.

IV. 한국의 정치-자치분리와 풀뿌리민주주의

1. 지방자치와 풀뿌리민주주의

지방자치와 국가의 관계를 분리의 관계로 볼 것인가, 아니면 통합의 관계로 볼 것인가가 정치-자치분리에 관한 이론이다. 정치와 자치를 일원론으로 보면, 국가가 주도적으로 지방자치까지 개입하는 국가중심적 지방행정이 나타날 것이다. 반면, 정치와 자치를 이원론 즉, 자치와 정치를 분리의 관계로 본다면, 국가권력으로부터 지방자치의 고유성과 독자성을 지키고, 자치다운 공동체를 우선하는 근린공동체자치가 가능할 것이다.

한국의 지방자치제도의 역사를 보면, 국가로부터 자치의 고유한 권리와 역할을 확보할 수 있는 자치리더십이 부재하였다고 할 수 있다. 즉 1952년의 지방자치법이 제정되었던 것도 건국이후 이승만대통령이 국회에서 재선이 어렵게 되자, 지방자치를 이용하여, 대통령 재선을 위한 도구적으로 활용되었던 측면이 있다. 따라서 지방자치를 통하여 주민들이 주권을 가지고 공동체를 형성하고 그 누층적 계층구조를 통하여 지역문

제를 해결함으로써, 자치리더십을 경험하고 육성하는 자치시스템을 도입하고자 하는 제도설계 의지를 가지고 있지 않았다는 것이다.

또 10년간의 지방자치 경험을 통하여 시읍면자치를 실시하였지만, 1956년이후로는 시읍면장을 직선하여 지방자치문화의 제도적 기관인 지방의회의 실질적인 영향력을 견제하여, 대통령과 중앙정부의 하부행정기관으로 삼으려는 제도설계 의지가 숨어 있었다고 할 수 있다.

결국, 지방의회의 단체장 불신임권 행사라든지 지방의회해산과 같은 지방자치의 불안정을 이유로 1961년에는 시읍면 의회와 도의회를 통한 지방자치를 폐지하고, 중앙정부가 임명하는 도지사과 시장군수를 통하여 직접 지방행정을 통제하는 중앙집권행정이 된 것이다.

그러다가 30년이 지나 한국사회의 민주화가 진전되면서, 1991년부터 지방자치제도를 광역시도와 시군구 계층에 도입하게 되었고, 이는 지방의원들의 선거를 통해 지방의회를 구성하는 것을 의미하였다. 즉 지방자치단체의 지방의회를 주권자인 주민들이 선출할 수 있도록 지방자치에 대한 주권을 회복시켜 준 것이다.

그런데, 지난 34년간의 지방자치제도 운영을 통하여 알게 된 것은, 한국에 도입되어 있는 지방자치제도란 것이 첫째, 단체자치에 불과하여, 주민자치 제도 자체가 결여되어 있었다는 것¹⁹⁾과 둘째, 재정자립도²⁰⁾에 기

19) 주민자치제도라 함은 지방정부가 자체적인 사업추진능력을 가지고, 중앙정부의 지원에 의존하지 않고 지방재정을 운영할 수 있는 자율성과 책임성을 가지고 있는 것이다. 즉 단체자치라 함은 자치라고 하지만, 이러한 자체기획능력이나 재정자율성을 가지고 있지 못하여, 재정권과 조직권을 중앙정부에 의존하게 되는 것이다. 단체자치의 경우, 중앙-지방정부간 관계에서 기능배분에서 과도하게 중앙정부에 치우쳐 있게 되고, 중앙정부는 지방정부에 대한 통제와 감독을 과도하게 행사하여, 지방자치를 무력화시킬 수 있다. 이것이 가능한 법적 구조로는 지방자치단체의 입법권이 제약되어 있어서, 법령의 범위내에서만 조례와 규칙을 제정할 수 있도록 하는 제도 설계 의지가 깃들여 있다. 이 틈을 파고 들어 지역의 국회의원들은 국회입법권을 활용하여, 지방정치와 지방행정에까지 법률로서 지배하는 것이 가능하게 되고, 결과적으로 특정정당의 정책을 통하여, 지방정치를 하부구조화함으로써, 행정분권을 해도, 입법분권없이 진정한

반하여 자치입법권을 가질 수 있는 조직자치(organized autonomy)가 아니라, 미조직자치(unorganized autonomy)에 불과하다는 점이다²¹⁾. 셋째 비교자치학의 관점에서 한국의 풀뿌리자치단위가 공동체자치를 기반으로 하여 도시자치로 발전한 제도발달경로를 가지지 못하였다는 점이다²²⁾. 국가행정이 관리하기 편리한 규모로서 구역이 구분되었고, 이는 시군구자치라는 형태로 나타났으며, 시군구구역의 상위 기관으로 광역시도 구역을 두고 이를 국가가 직할하는 영역으로 두었다는 점이다. 그러면 서도 형식적인 자치로서 지방의회를 구성하도록 하였지만, 여전히 국가

지방분권이 이루어지기 어렵게 되는 것이다.

- 20) 한국의 지방자치단체의 재정자립도는 2021년 43.6%이며, 이는 1991년의 66.4%에 비해 하락한 것이다. 특히 군지역의 경우는 2022년 기준으로 15.6%로서 매우 열악하여, 자치라고 하기가 민망할 정도이다. 군지역의 자치는 폐지하는 것이 이론적으로 타당하다. 또 중앙정부로부터의 보조금의 비중이 36%로서 지방자치단체 세입 345조원중 124조이다. 보조금의 절대액은 점점 더 늘어나고 있고, 이는 지방자치단체의 중앙정부 사업에 대한 예측이 절대금액에서 더욱 심화되는 것이다.
- 21) 여기서 조직자치의 개념은 조직교회라는 기독교계의 용어를 빌려온 것이다. 즉 조직교회는 것은 당회가 구성되어 독립적으로 행정과 사역을 온전히 수행할 수 있는 체계를 갖춘 개체교회를 의미하는데, 장로교의 정치체제에서 사용하는 것이다. 즉 교회가 일정한 요건을 구비하여 자치적으로 운영될 수 있는 상태가 되었다는 의미이고, 이는 조직교회가 되기 위해서는 당회(session)이 구성되어 있어야 하고, 당회는 교회의 치리와 행정을 담당하는 핵심적인 의결기구이다. 당회는 목사와 장로2인이상으로 구성된다. 또 일정한 수 이상의 교인이 있어야 한다. 이는 교단이 정한 기준에 따라 일정한 수 이상의 세례교인이 있어야 한다. 다음으로 가장 중요한 것이 재정적 자립이다. 교회의 운영과 사역을 자체적으로 감당할 수 있는 재정적 능력을 구비해야 하는 것이다. 이러한 요건을 갖추지 못하게 되면, 상급기관 즉 노회(presbytery) 등의 직접적인 관리와 지원을 받게 되고, 이러한 교회를 미조직교회(unorganized church) 혹은 개척교회(pioneer church)라고 한다.
- 22) 한국의 지방자치에서 풀뿌리 민주주의가 결여되어 있다는 것은 주민의 직접 참여제도로서의 주민투표, 주민소환, 주민소송 등에 대한 참여경험이 거의 없다는 것에서 실증된다. 즉 2022년 조사에서 79%가 직접민주주의 제도에 대한 참여경험조차 없는 것이다. 풀뿌리 민주주의를 위한 지방정치인들의 리더십이 있어야 하고, 주민참여를 위한 프로그램과 재정지원이 필요하다. 또 자치는 이웃의 자치단체와의 협력과 조화가 필요한데, 지역 이기주의나 지역갈등을 해결해 내는 역량을 구비하지 못하면, 오히려 국가의 강제적 개입을 초월할 수 있다. 따라서 자치단체간의 협력과 조화를 위한 자치문화를 형성할 수 있는 자치리더십이 필요하다.

행정이 지방행정의 집행부를 법령과 예산권, 감사권을 가지고 통제하는 행정시스템을 지속하여 계수하고 있다는 점이다.

21세기 2025년의 시점에서 한국의 지방자치는 심각한 위기에 직면하고 있다. 수도권과 비수도권의 격차가 심화되었고, 청년대학생들은 수도권으로 학업과 일자리를 찾아서 블랙홀처럼 몰려들고 있다. 결과적으로 비수도권의 지방자치단체 특히 인구 5만이하의 시군구들은 지방소멸의 위기를 직면하고 있다. 빈집이 늘어나고, 지방상권이 쇠퇴하고 있다.

그럼에도 불구하고, 지역재생정책을 중앙정부가 주도적으로 추진하고, 지역에 혁신도시를 중앙정부가 주도적으로 균형발전정책이라는 명분으로 기존도시의 외곽에 신도시를 조성하면서, 구도심들의 쇠퇴는 불에 기름을 부은 듯이 확산되고 있다. 지방자치단체는 더 이상 지역발전을 위한 역량과 리더십을 상실했고, 오히려 국가와 중앙정부에 재정적으로 의존하는 것이 지역경제에 도움이 된다고 인식할 정도이다.

결과적으로 지방자치를 부활하여 35년을 지속하여 왔고, 지방분권개혁을 위한 노력도 정권이 바뀔때마다 국정공약으로 중시되었지만, 균형발전정책에 자치분권개혁정책은 후순위로 밀려나게 되기도 했다. 국가권력에 점점 포획되어져 가고 있는 자치는 어떻게 그 자율성과 역량을 형성해 나갈 수 있을 것인가? 과연 자치의 독립성과 자율성을 확보해 나갈 이론이라도 있는 것인가? 이러한 절망감속에서 정교분리라는 이론을 통해 교회가 과연 국가권력으로부터 어떻게 교회로서의 독립성과 중립성을 확보 하면서, 역사속에서 교회로서의 자치력을 가지게 된 것일까가 궁금해지는 것이다.

2. 정당의 자치권력 포획

정당은 공천권 행사를 통하여 지방자치단체장과 지방의회 의원들의 선

거과정에 깊이 간여하고 있다. 결과적으로 지방자치의 핵심적 기관인 지방의회와 집행부의 행정은 정당의 정책적 선호와 정치적 이해관계에 깊이 연루되게 되어 있다.

4년마다 실시되는 선거는 지방자치행정의 정책집행과정이 마치 차기 선거를 위한 표발을 확장하는 과정처럼 이루어지기도 한다. 또 지방자치단체의 지방의원들은 차기 선거의 공천권을 가지고 있는 자기당 소속의 국회의원들의 선호와 지원을 위해 줄을 서지 않을 수 없게 만들고, 결과적으로 중앙정부의 정당-지방자치단체의 의원과 단체장-지방자치단체의 의회와 집행부 행정에까지 정치가 자치에 권력적으로 개입하는 경로가 형성되어 있는 것이다.

이 문제를 해결하기 위해 지방자치에 대한 고유권설에 입각한 지방자치제도를 도입해야 한다는 주장과 국가의 권한을 지방자치로 이양해야 한다는 논의, 그리고 지방분권개혁을 위한 조직 및 재정 권한을 지방으로 이양해야 한다는 논의가 있었던 것이다. 그리고 지방자치의 고유성과 국가정치로부터의 자율성을 확보하기 위하여 기초지방자치단체인 시군구에는 정당공천권을 부여하지 않았던 것이다.

그러나 현실은 지방자치도 정당정치에 의한 책임정치를 해야 한다는 명분으로 2004년 지방자치제도 개혁과정에서 기초지방자치단체인 시군구에 대한 정당의 공천권을 도입하였고, 지방의원들에 대한 명예직 봉사를 유급직 공무원으로 전환하면서, 지방의회의 전문성을 높이는 개혁이라고 주장한 것이다.

결과적으로 지방의회 의원들의 학력수준은 높아지는 경향은 있었지만, 국회의원의 보좌관으로 근무했던 사람들이 대거 지방의회의원으로 들어오게 되면서, 지방의회는 중앙정당의 통제를 받고 중앙정당의 공천권을 가진 사람들에 대한 충성을 다짐하는 사람들로서 채워지는 현상이 나타

났다.

더 이상 지방자치를 지방주민들의 자율적인 선택과 지방자치에 대한 봉사과 헌신에 기반한 자치인재를 육성하는 것이 어려워지게 되었고, 결과적으로 지방자치단체의 자치역량은 떨어지고, 중앙정치에 줄을 댈 수 있는 사람들이 진출할 가능성이 높아지게 된 것이다.

또 정당공천권은 한국의 지방자치의 건전성과 역량을 후퇴시키고, 중앙정부에 대한 예측을 심화시키는 제도적 장치이기도 하다. 즉 양대정당 구조가 형성되어 있고, 특정지역에서는 특정정당의 공천이 곧 당선으로 연결되는 현상이 굳어져 있는 상황에서, 공천을 위한 헌금을 후보자들에게 요구하게 되고, 뇌물성 공천 헌금과 이로 인한 금전상의 비리가 한국의 지방자치 발전을 퇴행시키는 것이다.

또 하향식의 공천권행사는 지방자치가 주권자인 주민들의 의견과 참여를 촉진시키기 보다는 공천권을 가진 중앙정부의 정당의 정치에 예측되게 되고, 결과적으로 중앙정부와 지방정부의 관계가 수평적인 역할분담 관계로 지향해 나가는 것을 저해하고 있는 것이다

또 공천과정에서 계파간의 갈등이 심화되거나, 특정세력이나 당대표의 입김이 강하게 작용하여, 사유화 논란이 일어나게 된다. 이는 정당의 민주적 발전을 저해하고, 정당정치에 대한 불신을 심화하게 된다.

지방자치의 입장에서 보면, 자치의 정치와 행정과정을 통하여 자치 리더십을 가진 자치인재들이 발굴되고, 양성되어야 하는데, 참신한 정치신인들의 공정한 경쟁 기회를 막아, 자치역량을 떨어뜨리는 것이다. 공천자와 후보자간의 관계를 보면, 후보자의 역량이나 자질보다는 공천권자에 대한 충성도가 더 중시되고, 유력자에 대한 출서기문화가 만연하게 되어, 건강한 자치문화를 저해하게 된다.

최근에는 공천과정에서 당원과 비당원의 여론조사를 조작하거나, 종교

단체의 당원가입과 같은 선거부정문제가 나타나기도 한다. 물론 이 문제를 해결하기 위하여, 정당에서는 상향식 국민경선(오픈 프라이머리)을 도입한다든지, 공천 심사과정을 투명하게 하고, 외부인의 참여를 통해 민주화하는 노력을 시도하고 있다.²³⁾

그렇지만 구조적이고 본질적인 지방자치의 문제를 해결하지 않고서는 정당공천권의 폐해를 해결하기 어려울 수 있다. 즉 정당공천권은 폐지되어야 한다. 특히 기초지방자치단체의 지방의원과 단체장에 대한 비정당 선거 선언이 있어야 한다. 이는 곧 자치와 정치의 분리 즉 정_자 분리를 선언하고, 이를 지켜나갈 수 있는 법규범과 법문화를 새롭게 형성하여야 하는 것이다. 문제는 과연 이 지향점으로 어떻게 가야하는가와 과연 그것이 가능한 선례가 있는가라는 점이다. 어떻게 정치-자치분리라고 하는 원칙을 적용해 나갈 아이디어를 찾아낼 것인가이다. 여기서 바로 정교분리 원칙으로부터의 경험과 현상으로부터 교회가 국가정치로부터 그 자율성과 독립성을 확보해 내듯이, 자치도 국가정치로부터 자치의 자율성과 독립성을 확보해 낼 것이냐의 문제이다²⁴⁾.

3. 정치로부터 분리된 자치의 고유성회복과 합리성기반의 지역문제해결

한국의 지방자치의 난제를 해결하기 위해서는 먼저 정치와 자치의 분리, 즉 정-자 분리가 선행되어야 한다. 이를 위해서 현재의 정당공천제는 폐지되어야 한다. 최소한 지방자치 영역에서는 중앙정치와는 다른 기원과 영향력을 가진 다원적인 정치세력들이 자치를 위한 정치를 할 수 있도록 지방정당이 허용되어야 한다. 또 정당의 운영은 풀뿌리 민주주의의

23) KBS 2025.1.9. 모든 공천권은 유권자에게 완전국민경선제 도입 필요

24) 강진구. 2024.10.21 한국일보. 정치신인은 브로커의 먹잇감...불법 선거대가는 돈과 인사권

토양 위에서 민주적으로 운영되어야 하고, 과도적이거나 전제적인 정당 운영은 금지되어야 하고, 그러한 여건과 조건을 구비하지 않았을 때는 정당의 설립을 허가하지 않아야 한다.

두 번째로 한국의 지방자치의 난제를 풀어내기 위해서는 풀뿌리 자치 단위를 부활하도록 해야 하고, 그 자치단위는 조직자치와 미조직자치로 구분하여 자치역량의 구비여부에 따라서 변별되도록 해야 한다. 풀뿌리 자치단위는 공동체 규모의 자치로서, 생활자치라고도 할 수 있고, 동질적인 공공서비스를 공유하는 주민들로 구성된 구역 혹은 도시규모의 자치라고 할 수도 있다.

중요한 것은 이러한 공동체 규모의 자치와 구역규모의 자치에서 주민 주권이 실천될 수 있는 자치문화와 자치리더십, 그리고 자치규범이 존재해야 한다. 여기에 대한 중요한 현실의 사례가 교회공동체의 자치운영방식이다. 한국의 초기 교회형성시에 외국 선교사들에 의해 한국교회가 자립, 자전, 자치할 수 있도록 네비우스원칙이 제시된 바 있고, 역사적으로 한국교회는 네비우스의 원칙에 따라 독노회가 만들어져서, 교파를 초월하여 하나의 노회가 만들어지기도 하였던 적이 있다.

장로교의 경우, 목사와 장로2명으로 당회가 구성되어야 조직교회로 인정되었고, 조직교회는 교회운영을 자율적이고 독자적으로 할 수 있는 의사결정권과 집행권을 가지고 있다. 반면, 미조직교회의 경우는 상위기관인 노회의 관리와 통제를 받았고, 목회를 위한 목사도 노회에서 파견하여 운영하는 것이다.

이 사례는 한국의 자치제도 설계에 도입될 수 있다. 즉 자치를 할 수 있는 역량과 조건을 구비한 곳에서는 총회나 대의제에 의한 지방의회를 구성해서, 의사결정과 집행을 스스로 하고, 그에 대한 책임도 주권자인 주민들에게 지게 하는 것이다. 그러나 자치의 역량이나 조건이 구비되지

못한 곳에는 상위기관에 의한 관리와 통제를 받는 것이다.

이를 한국의 지방자치시스템에 적용해보면, 공동체규모나 구역 혹은 도시규모의 자치는 농촌지역은 마을이나 리단위의 자치로, 도시지역은 읍이나 시의 자치로 재설계되어야 한다. 주민자치의 실질화 논의에서 주로 제안되고 있는 통리단위의 주민자치 방안은 이러한 풀뿌리 주민자치 사상에서 주장되고 있는 것이다.

그리고 자치역량이 구비되지 않은 곳에서는 보다 상위의 계층인 군이나 도의 관리와 통제를 받는 것이다. 또 자치를 하다가도 분규로 인하여 자치관리가 어렵게 될 때, 상위 기관의 관리와 통제를 받게 되는 것이다.

이때, 자치제도는 중앙정치의 정당은 개입할 수 없도록 해야한다. 여기에 정교분리이론이 개념적으로 역사적으로 전개해왔던 경험을 적용할 수 있으면 좋을 것이다. 자치는 국가권력으로부터 독립되어 운영되어야 하고, 자치는 자치답게 스스로 결정하고 집행하며, 책임을 지는 고유한 영역으로 인정되어야 한다.

자치문제 즉 생활문제와 생활문화, 생활경제 문제를 해결하는 지역문제의 해결은 우선적으로 풀뿌리 자치가 다룰 수 있는 우선권이 있도록 해야 한다. 이것이 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)이다²⁵⁾. 헌법 제23조와 제119조에서 경제질서에서 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 최대한 보장하는 시장경제질서이므로, 국가적인 규제와 통제를 가하는 것은 보충의 원칙에 입각하여야 하고, 시장경제질서의 기초인 사유재산제도와 경제행위에 대한 사적 자치의 원칙이 존중되는 범위내에서만만 허용된다고 헌법재판소는 판시하고 있다²⁶⁾.

또 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제7조에서도 자

25) 보충성의 원칙은 행동의 우선권이 언제나 소단위에 있는 것이고, 소단위의 힘만으로 처리할 수 없는 상황에 한해서 차상급단위가 보충적으로 개입할 수 있다는 것이다.

26) 88헌가13

치분권은 주민의 자발적인 참여를 통하여, 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고, 자기의 책임하에 집행하도록 하도록 하는 것과 국가와 지방자치단체는 그 역할을 합리적으로 분담하여 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 내실있는 지방자치를 실현하는 것을 기본이념으로 한다고 규정되어 있는 것이다.

이러한 헌법규범과 지방자치에 관한 법률이 지향하는 지방자치를 구현하기 위해서는 풀뿌리 공동체 주민자치가 실현되도록 제도설계가 새롭게 되어야 한다. 새로운 제도설계는 누가 어떻게 리더십을 가지고 만들어갈 것인가가 남겨진 과제이다.

V. 나오는 말 : 자치리더십 육성

개혁은 리더십을 필요로 한다. 특히 한국과 같이 중앙집권적인 시스템을 자치분권시스템으로 개혁하는데는 강력한 리더십이 있어야 가능하다. 리더십에는 마인드와 방법론과 전략이라고 하는 3요소가 상호 시너지효과를 거둘 수 있어야 발현될 수 있다.

한국의 지방자치를 자치답게 실질적으로 실현하기 위해서는 중앙집권적 시스템에 대한 강력한 자치 리더십이 있어야 한다. 자치리더십은 자치에 대한 철학, 가치관, 신념을 가진 마인드의 소유자가 있어야 하고, 그것을 문화와 생활속에서 교육하고 체화할 수 있도록 하는 방법론이 개발되어야 한다. 또 자치문화를 현재의 법체계와 정책과정속에서 확산하기 위해서는 전략이 개발되어, 개혁의 목표와 도구, 입법자와 집행자들을 동기 부여할 수 있어야 한다.

자치리더십은 국민주권이라고 하는 헌법가치에 대한 확고한 철학과 가치관, 신념으로부터 시작될 수 있다. 국민주권은 하나의 주권이기는 하지만, 곧 주민주권과 시민주권으로 각각 분할되지만, 그러한 주민주권이나

시민주권은 곧 국민주권과 일체가 되는 위상을 가진다는 이론이 정립되어야 한다.

이 부분도 현재의 행정학계나 법학계 속에서 어떻게 혁신적으로 그리고 창의적으로 전개해 나갈 것인가는 미래의 남겨진 과제이다. 그러나 신학에서 하나의 하나님의 존재양식이 삼위일체(perichoresis)의 하나님으로서 성부하나님, 성자하나님 그리고 성령 하나님이 각각 독립적으로 존재하면서도 상호 사랑하고 내주하며 침투하면서 하나의 공동체를 이루고 있다는 개념이 정립되어 있는데, 이 이론을 한국의 행정학과 지방자치론에 도입하면 그렇게 어려운 작업이 아닐 수 있다.

국민주권은 헌법 제1조의 가장 근간이 되는 가치이고 이론이다. 지금까지는 하나의 국민주권으로서 곧 국가의 권력은 불가분이라고 하는 대륙법계의 전통적 주장에 갇혀있었다. 그러나 국민주권은 시민주권과 주민주권으로 구성되는 삼위일체와 같은 요소의 하나로서 인식하여, 주민주권과 시민주권이 각각 지방자치의 영역에서 독립적인 위상과 통치권을 가지고 있는 것이라고 하는 철학으로 전개되어야 한다²⁷⁾. 그리고 이러한 철학을 소유한 정치가와 관료들이 지방자치정책에 대한 주도적인 역할을 하게 될 때, 한국의 풀뿌리 지방자치는 가능할 수 있다.

특히, 이러한 자치리더십을 가지고 정책을 결정하고 집행하게 된다면, 자치는 국가정치로부터 독립적이고 자율적인 위상을 가지고 분리되어야 한다. 국가정치는 자치에 개입하지 않아야 한다. 자치는 국가정치로부터 일정한 거리를 두고, 자치를 위한 법제와 재정역량, 그리고 조직과 인적 역량을 구비할 때 비로서 조직자치(organized autonomy)가 될 수 있는

27) 이 부분에 대해 심사위원 중 한 분은 삼위일체론을 이렇게 주민주권, 시민주권, 국민주권으로 분화시켜 주권개념으로 연결하는 것은 개념적 비약이 크고, 신학개념의 사용방식도 학술적으로 정당하지 못하다는 지적을 해 주셨다. 앞으로 지방자치이론과 신학적 융복합을 통해 개발해 나가야 할 과제라고 생각한다.

것이다. 그렇지 못할 경우에는 비조직자치로서 상위기관의 통제와 관리를 받으면서 운영되도록 하는 것이다. 자치에 대한 철학과 가치관, 그리고 인식과 발상의 전환이 선행되어야 한국의 지방자치는 미래가 있을 수 있다. 그 동력과 통찰력을 신학의 정교분리이론에서 가져올 수 있으면 좋겠다.

참고문헌

- 강휘원. “기독교의 정교분리사상: 성서시대부터 계몽주의사상까지.” 『신학사상』 (한신대신학사상연구소, 2007). 233-264
- 구교형. “정치와 종교, 공존과 공멸의 경계.” 『도시개혁』 30호(서울: 경실련, 2025).
- 김동주. 『기독교로보는 세계역사』(경기도:킹덤북스, 2024).
- 김찬동. 『주민자치패러다임과 자치분권시스템 개혁』(대전: 충남대학교 출판문화원, 2024)
- _____. 『주민자치제도와 민주주의 혁신』(대전:충남대학교 출판문화원, 2022)
- _____. 『주민자치정책론』(대전:충남대학교 출판문화원, 2019)
- _____. 『주민자치제도의 재설계』(대전:궁미디어, 2017)
- _____. 『주민자치의 이해』(대전:충남대학교 출판문화원, 2015)
- 서울대학교정치외교학부정치학전공교수진. 『정치학의 이해』(서울:박영사, 2019)
- 서운발. “국가중립성 논의와 정교분리.” 『신앙과 학문』26(2)(기독교학문연구회, 2021) 139-162.
- 성정엽. “헌법의 정교분리원칙의 의미.” 『법학논문』 70(경북대학교, 2020). 1-26.
- 유홍림. 『정치학의 이해』 서울대학교정치외교학부정치학전공교수진. (박영사, 2019)
- 이 철. “개신교보수교단 지도자들의 어제의 정교분리 오늘의 정치참여-분리에서 참여로의 전환에 대한 이유와 명분에 대한 연구.” 『대학과 선교』37(한국대학선교회, 2018), 143-176.
- 전준봉. “칼뱅의 이중정부론에 비추어 본 한국교회의 정교분리사상: 자상적 칼빈주의.” 『개혁논총』20 (개혁신학회, 2011). 71-103.
- 최근영. “한국기독교에서 교회와 국가관계: 선교초기부터 해방이전까지 정교분리 논의를 중심으로.” 『신학사상』157 (한신대학교신학사상연구소, 2012). 231-268.
- 홍기원. “구미 근현대헌법상 종교와 정치의 관계의 변천-형식적 정교분리에서 정교 허용의 시대로” 『외법논집』 41(3). (한국외국어대학교법학연구소, 2017) 185-204.

논문투고일: 2025년 12월 10일

심사개시일: 2026년 03월 16일

게재확정일: 2026년 04월 15일

• 국 문 초 록 •

한국의 지방자치는 그 제도가 부활한지 35년째가 되고 있지만, 여전히 중앙집권적이고, 시민사회의 자치권에 기반한 운영이 되고 있지 못하다. 또 지방자치선거에서는 정당공천권에 의하여 정치가 지방자치를 지배하는 현상이 여전히 나타나고 있다. 지방자치가 국가의 정당정치로부터 분리된 제도설계가 필요한데, 이에 대한 이론적 근거와 철학적 근거를 신학이론의 정교분리에서 찾아보려는 것이 이 글의 목적이다.

이를 위해 신학에서 연구된 정교관계에 대한 개념, 역사, 계몽주의와 종교개혁, 세속국가에 대한 민주주의에 미친 영향을 살펴보면, 한국의 헌법가치와 조문에 들어온 정교분리를 살펴본다. 그리고 실제의 국정운영과정에서 양자간의 이상과 현실의 괴리도 살펴본다. 그리고 지방자치제도에서 단체자치 패러다임과 정당의 공천권이라는 제도가 풀뿌리민주주의를 형해화하고 지방자치에 정치에 권력적 지배력을 가지게 되었다는 것을 분석한다. 결론적으로 한국의 지방자치가 자치답게 회복하기 위해서는 정치와 자치의 분리라는 제도개혁이 필요하다.

주제어: 정교분리, 자치리더십, 민주주의, 종교개혁, 정당공천
