국회입법조사처 | 2022. 9. 15. | 제1990호

이슈와 논점
Issues and Perspectives

지역 정당의 허용 필요성과 입법 과제

정당정치의 다양성 및 지방정치의 활성화

이 정 진

현행 「정당법」은 수도에 중앙당을 두고 5개 이상 시·도당을 두어야 정당으로 등록할 수 있도록 함으로써 지역정당의 설립을 제한하고 있다. 영국, 독일, 일본에서는 정당 설립 규정을 이원화하여 지방선거 참여를 전제로 군소정당의 등록을 허용하거나 정당이 아닌 단체들도 일정 요건을 갖추면 지방선거에 참여할 수 있도록 하고 있다. 우리도 지역 수준에서의 정치적 다양성을 확보하고 정당정치와 지방정치의 활성화를 위해 지역정당의 설립을 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

1 들어가며

2022년 6월 1일 제8회 동시지방선거가 실시되었다. 지방선거는 풀뿌리 민주주의를 실현하고 지역의 일꾼을 선출하는 선거로 인식되고 있음에도 중앙정치의 이슈가 선거를 좌우하는 경향이 있다. 또한 지방선거임에도 지역에 기반을 둔 정당이 참여할 수 없는데 이는 지역정당의 설립을 법률로 제한하기 때문이다. 현행 「정당법」은 수도에 중앙당을 두고 5개 이상 시·도당을 두며, 시·도당에는 1천 명 이상의 당원을 가져야 정당으로 등록할 수 있다.[1] 이는 사실상 전국정당만을 인정함으로써 지역정당의 설립을 불가능하게 한다.

지역정당의 부재는 지역주의 정당구도에서 호남이나 영남 지역 유권자의 정당 선택권이 제한되는 결과로 이어질 수 있다. 거대 양당의 독점적 지역분점체제로 인해 중앙정치 차원에서는 정당간 경쟁이 가능하지만 지역에서는 사실상 1당 지배가 나타날 수 있기 때문이다. 이번 지방선거에서 광주나 대구의 투표율이 낮았던 이유[2]나 무투표 당선자가 다수 발생한 원인을 거대 양당의 독점적 지역분점체제에서 찾기도 한다.[3] 지방선거 결과는 다양한 요인들에 의해 영향을 받는다. 이번 지방선거의 경우 대선의 연장선상에서 투표가 이루어진 것으로 분석되고 있으며, 대통령 임기 중반에 실시되는 지방선거의 경우 대통령이나 정부에 대한 중간평가로 인식되기도 한다. 중앙정치 현안, 정당의 공천 결과 등이 영향을 미칠 수 있다. 하지만 지역정당이 허용된다면 지역 현안을 부각시킴으로써 선거에 대한 관심과 참여를 높일 수 있지 않을까?

이하에서는 국회 등에서 논의되었던 지역정당 관련 쟁점을 검토하고 해외 사례를 통해 지역정당의 의미와 입법과제를 모색한다. 이를 통해 지역정당의 도입이 지방선거에서 나타나는 지역현안의 부재와 낮은 투표율이라는 문제를 개선하기 위한 현실적인 대안이 될 수 있는지를 검토해보고자 한다.

1) 「정당법」 제3조·제17조·제18조.

2) 광주 지역의 투표율은 37.3%, 대구는 43.2%로 이번 지방선거 전체 투표율인 50.9%에 비해 낮다. 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, 〈http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml〉

3) 이번 지방선거의 무투표 당선자는 509명으로 광주·전남·전북의 더불어민주당, 대구·경북·서울 강남의 국민의힘 후보들이 다수를 차지했다. "무투표 당선 509명, 역대 최다.. 거대 양당 독식", 「YTN」, 2022.5.28., (최종 검색일: 2022.7.21.), 〈https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202205280433109143〉.

NARS
www.nars.go.kr
발행처 국회입법조사처
발행인 이신우 국회입법조사처장 직무대리
저 자 이정진 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관
02-6788-4533 chaorum@assembly.go.kr
국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

2 지역정당 허용 논의

(1) 국회에서의 입법 논의

지역정당을 허용하자는 주장은 제19대 국회 이후 지속적으로 제기되었다. 이는 주로 「정당법」 개정을 통해 중앙당을 수도에 두고, 5개 이상 시·도당을 두도록 한 규정을 삭제함으로써 지방을 근거지로 삼는 정당의 설립을 허용하려는 것이었다. 지역정당 허용 방안은 크게 두 가지 방향에서 진행되었는데, 하나는 지방선거에만 참여하는 것을 전제로 특정 지역을 기반으로 하는 지역정당을 허용하는 방안이다. 제19대 국회에서 원혜영의원이 주장한 자치정당[4]이나 제20대 국회에서 천정배의원이 제안한 지역정당[5]이 그 사례이다.

다른 하나는 지역정당을 허용하되 활동 범위를 지방으로 제한하지 않고 총선과 대선, 지방선거에 모두 후보를 추천할 수 있도록 하는 방안이다. 제19대 국회에서 이원욱의원 등이 관련 내용을 담은 개정안을 발의하였으며,[6] 중앙당을 수도에 두도록 한 규정을 삭제하고 시·도당의 수를 현행 5개 이상에서 축소하는 내용 등을 담고 있다.[7]

지역정당의 허용을 둘러싼 입법 논의는 합의에 이르지 못하고 있다. 찬성하는 입장에서는 지역정당이 지역 현안에 대한 정치적 의사형성을 원활히 하고 지방정치의 활성화를 도모할 수 있다고 본다. 반면 지역정당이 활성화될 경우 지역주의가 심화될 것을 우려해 반대하는 목소리도 있다.[8]

4) 자치정당은 지방의회의원선거와 지방자치단체장선거에 후보를 추천할 수 있다. 「정당법」 일부개정법률안(의안번호:1914390).

5) 천정배의원은 시·도 또는 구·시·군을 활동지역으로 하는 지역정당을 허용하되, 지방선거에만 참여할 수 있도록 하는 방안을 제안하였다. 「정당법」 일부개정법률안(의안번호: 2010467).

6) 이원욱의원안(1905722), 주승용의원안(1911485), 황주홍의원안(1912244).

7) 황주홍의원이 대표발의(2014.11.3.)한 「정당법」 일부개정법률안(1912244)은 중앙당의 수도 소재 규정을 삭제하고, 1개 이상 시·도당을 가지면 정당 성립이 가능하도록 하였다,

8) 정개특위 검토보고서, 2018.11. pp. 66~68.

(2) 헌법재판소 결정에 대한 검토

헌법재판소는 2005년 지역정당을 배제하는 현행 「정당법」 규정에 대해 합헌 결정을 내린 바 있다(2004헌마246. 2006.3.30.). 헌법재판소에 따르면 정당의 등록요건으로 "5개 이상 시·도당"을 두도록 한 「정당법」 규정이 지역정당을 배제한다는 점에서 헌법에서 보장하는 정당 설립의 자유를 어느 정도 제한하고 있는 것은 인정된다. 하지만 이러한 제한은 "상당한 기간 또는 계속해서 상당한 지역에서 국민의 정치적 의사형성 과정에 참여해야 한다"는 정당의 개념에 비추어 볼 때 헌법적으로 정당화된 합리적 제한이라고 보았다. 또한 지역적 연고에 지나치게 의존하는 정당정치풍토가 우리 정치현실에서 문제가 되고 있음을 지적하면서 특정지역의 정치적 의사만을 반영하는 지역정당을 배제하려는 입법취지가 정당한 것이라고 보았다.

헌재 결정 이후 20년 가까운 시간이 지났다. 지역주의는 약화되었으며, 세대갈등이나 이념갈등이 선거결과에 영향을 미치고 있다. 당시 헌재는 지역정당으로 인해 소규모 지역정치단체들이 무분별하게 정당으로 편입되는 것을 우려하였지만 지역정당의 배제는 지방정치의 다양성을 약화시키고 있으며, 영호남 지역에서는 유권자의 선택권을 제한하는 결과로 이어졌다. 지역주의 심화를 우려하는 목소리도 있지만 지역정당은 지역 단위에서 정당간 경쟁을 가능하게 함으로써 지방정치를 활성화시킬 수 있다. 또한 다수의 중앙부처가 세종특별자치시로 이전하는 등 지방분권이 확대되는 상황에서 정당의 수도 소재지를 수도로 제한하는 것이 여전히 적절한지 의문이다.[9]

(3) 학계 등의 의견

한국정치학회는 2016년 「정당법」 개정의견을 통해 정당 설립 요건을 완화하여 지역 수준에서의 정당 설립을 허용할 것을 제안하였다(「정당법 개정에 관한 청원」, 2000028). 학회는 현행 「정당법」이 중앙당 소재지를 수도로 규정하여 정당 활동이 수도를 중심

9) 정개특위 검토보고서, 2015.4. p. 47.

으로 이루어지도록 함으로써 지방정치의 약화를 초래하였다고 보았다. 이에 특정 지방을 기반으로 활동하는 지역정당을 통해 지역의 이해관계를 대표할 수 있도록 중앙당의 수도 소재 규정과 5 이상의 시·도당을 갖도록 한 규정을 삭제할 것을 제안하였다. 다만 대통령선거의 경우 전국 5개 이상 시·도당을 갖춘 정당에 한해 후보 공천을 할 수 있도록 함으로써 지역정당의 활동 범위를 지방선거와 총선으로 제한하였다.

제20대 국회의 개헌특위 자문위원회도 지역정당을 허용하도록 제안하였다.[10] 자문위는 정당의 설립, 조직 및 활동의 자유는 민주정치의 기본 토대로 제한 없이 보장되어야 한다고 주장하면서 5개 이상 시·도당을 가져야 정당 설립이 허가되는 현행 「정당법」의 개정을 제안하였다. 또한 전국 정당과 지역정당의 구분 없이 모든 정당이 국회와 지방의회에 진출할 수 있어야 한다고 주장하였다.

3 해외사례

지역정당은 정당정치가 발달한 다수의 국가에서 발견된다. 미국의 경우 양당제 국가임에도 각 주별로 다양한 지역정당들이 지역의 이해관계를 대변하고 있다. 2016년 미국대선에서 민주당 경선에 출마했던 버니 샌더스 상원의원은 공식적으로는 무소속이지만 지역정당인 버몬트진보당의 지지를 받고 있다.

영국은 모든 선거에 참여할 수 있는 등록정당(registered political parties)과 지방선거 참여를 전제로 하는 군소정당(minor parties)을 구분하고 있다.[11] 군소정당은 행정구역의 최소단위에서 실시되는 선거(council elections)에 참여할 수 있으며, 전국단위 정당에게 적용되는 재정구조나 선거운동 관리자의 등록과 관련된 규정이 적용되지 않는다.[12]

10) 개헌특위 자문위원회 2소위 정당선거분과, 「개헌특위 자문위 활동보고」, 정치개혁특별위원회 회의록, 2017.9.1. p.6.

11) The Electoral Commission, *Introduction to registering a political party*, (최종 검색일: 2022.7.12.), 〈https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/intro-registration-rp.pdf〉.

12) 영국 「정당, 선거 및 국민투표법」 제34조.

총선과 지방선거에 모두 출마하는 지역정당과 지방선거에만 참여하는 지역정당이 공존하며, 군소정당으로 출발해서 등록정당으로의 전환도 가능하다.[13]

독일의 경우 창당을 위한 법적 요건에 제한이 없고, 지구당만으로 정당을 구성할 수 있기 때문에 지역에 기반을 둔 정당의 설립이 가능하다.[14] 또한 정당과 구분되는 정치적 결사를 허용하고 있어서, 지방선거의 경우 정당 뿐 아니라 다양한 정치 단체들이 참여할 수 있다.[15] 지역정당은 쓰레기 수거나 하수처리 등 생활정치의 영역에서 발생하는 쟁점들을 주로 다루고 있으며, 전국 정당과의 연계를 통해 활동하기도 한다. 독일의 지역정당들 다수는 지역단위 선거에만 참여하지만 기사련(Christlich-Soziale Union, CSU)은 지방선거와 연방선거에 모두 참여한다.[16]

일본은 일정 조건을 갖추어 단체로 등록하면 정당이 아니더라도 선거 참여가 가능하다. 「공직선거법」은 정당을 포함하여 일정 기준을 충족시키는 정치단체가 공직선거에 후보를 추천할 수 있도록 규정하고 있다.[17] 다만 후보자를 추천할 수 있는 공직선거의 종류는 정당이나 정치단체에 소속된 의원 수, 선거에서의 득표율 등에 따라 다르다. 중의원이나 참의원선거의 경우 5인 이상의 중의원의원 혹은 참의원의원이 소속된 단체, 혹은 최근 총선에서 2% 이상을 득표한

13) 송경재 외, 「지역정당 활성방안에 대한 연구: 주요 국가의 지역정당 사례 분석을 중심으로」, 중앙선관위 연구용역보고서, 2019, p.31.

14) 독일 「정당법」 제7조(정당의 구성) ①정당은 지구당으로 구성된다. 지구당의 규모와 범위는 당헌으로 정한다.

15) 정치적 결사는 정치적 목적을 위해 비교적 장기간에 걸쳐 결합하고 조직된 단체로 독일 「기본법」과 「결사법」은 정당이 아닌 정치적 결사를 인정하고 있다. 독일 연방헌법재판소는 1960년 「정당법」의 적용을 받는 정당에만 지방선거 참여를 허용한 주들의 지방선거법 규정에 대해 "지방선거의 후보자 공천이 국가조직을 지향하는 정당에만 배타적으로 허용되어서는 안된다"는 취지에서 위헌결정을 내림으로써 지방선거에 다양한 정치세력이 참여할 수 있는 계기를 마련했다. 이기우, 「독일 지역정당의 법적지위와 정책적 함의」, 『지방자치법연구』 제12권 3호, 2012, pp.169~170.

16) 기사련은 바이에른주를 기반으로 설립된 지역정당이지만 전국정당인 기민련(Christlich Demokratische Union, CDU)과 연대하여 연방선거에 참여하고 있다. 기민련은 바이에른주에서 실시되는 선거에 후보를 내지 않으며, 기민련과 기사련은 연방선거에서 서로를 지원하는 한편 연방하원에서 하나의 교섭단체를 구성하고 있다.

17) 정치단체의 명칭, 본부 소재지, 대표자의 명칭, 강령·당칙·규약 등을 기재하여 정치단체로 신고한 뒤 후보자를 추천할 수 있다. 일본 「공직선거법」, 제86조~제86조의7.

단체로 참여 기준을 제한하고 있지만 지방선거의 경우 이러한 제한이 없다.

지역정당의 영향력이 강화되는 것은 세계적인 추세이다. 영국의 스코틀랜드 국민당(SNP)은 2011년 이후 스코틀랜드 의회에서 단독 과반의석을 차지하고 있으며, 전국 단위 선거에서도 꾸준히 의석을 확보하고 있다. 일본의 경우 1990년대 이후 지방의회에서 지역정당이 차지하는 비중이 높아지고 있는데 일본 정부의 분권화 정책이 그 배경이라고 할 수 있다. 지역정당은 지역의 이슈를 제기하면서 지방선거를 중심으로 세력을 넓혀가고 있다.

4 입법과제

1962년 제정된 「정당법」은 정당을 법적 규제의 대상으로 보고 일정 규모를 갖출 경우에만 정당 설립을 허용하고 있다. 지구당이 존재하던 시기에는 법정 지구당의 수를 일정 수준 이상 갖출 것을 요구했으며, 2004년 「정당법」 개정으로 지구당이 폐지된 이후에는 5개 이상 시·도당을 둘 경우에만 정당 설립을 허용하고 있다. 또한 수도에 중앙당을 두어야 한다는 규정을 두어 지역을 토대로 하는 정당의 설립을 제한하고 있다.

헌법재판소는 지역주의 정치풍토의 문제점을 지적하면서 지역정당을 배제하는 입법취지가 정당한 것으로 보았다. 하지만 폐쇄적인 지역주의 정당구도에서 지역정당은 지역 유권자들의 정치적 대안이 될 수 있다. 지역정당으로 인한 정당정치의 혼란이나 지역주의 심화가 우려된다면 우선 지방선거만이라도 지역정당을 허용하고, 단계적으로 모든 선거에 적용하는 것이 적절한지를 검토할 수 있다.

이를 위해서는 중앙당의 소재지와 정당 규모를 제한하고 있는 「정당법」의 개정 등이 필요하다. 첫째, 중앙당의 수도 소재 규정을 삭제하는 방안을 검토할 필요가 있다. 중앙당을 수도에 두도록 한 「정당법 」 제3조는 지역에 기반을 둔 지역정당을 배제하기 위한 규정이라고 볼 수 있다. 하지만 행정수도의 이전이 진행되고 국가균형발전이 국가적 목표가 되고 있는 현 상황에서 정당의 중앙당을 수도에만 두도록 한정하는 것은 국가의 정책 목표에 부합하지 않다.[18)]

둘째, 5개 이상 시·도당을 두고 시·도당에 1천인 이상의 당원을 두어야 정당으로 등록할 수 있는 현행 정당 성립 요건을 완화함으로써 지방선거에서 다양한 목소리가 반영될 수 있어야 한다. 독일의 경우 지구당만으로 정당을 구성할 수 있으며, 영국이나 일본의 사례를 보더라도 지방선거에 참여하는 정당에 대해서는 전국 정당 규모의 기준을 요구하지 않는다.

셋째, 「정당법」 개정을 통해 정당 성립 요건이 완화될 경우 관련 규정에 맞추어 「정치자금법」을 개정할 필요가 있다. 예컨대 시·도당 대신 지구당과 중앙당으로 정당을 구성하도록 하거나 독일 사례와 같이 지구당만으로 정당 성립이 가능하도록 할 경우 지구당에 후원회를 두되 회계보고를 의무화하는 등 투명성을 강화하는 방안도 함께 마련되어야 할 것이다.

5 나가며

지방자치와 지방분권의 확대는 많은 국가에서 지역정당의 영향력 확대로 이어지고 있다. 이러한 시대 상황과 정치환경의 변화로 인해 정당제도에 대한 입법정책적 재고가 필요한 시점이다.

지역을 기반으로 하는 지역정당은 하나의 방안이 될 수 있다. 지역정당을 비롯한 다양한 정치집단이 참여한다면 지방선거가 중앙정치를 기반으로 한 거대담론에서 벗어나 일상적인 생활과 밀접하게 지역의 이슈들이 논의되는 장으로 변모될 수 있을 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

18) 제21대 국회에서 민형배의원(2112802)과 김두관의원(2114952)은 수도권과 비수도권의 불균등을 시정하고 지역균형발전을 도모하기 위해 「정당법」의 수도 소재 조항을 삭제하는 내용의 「정당법」 일부개정법률안을 발의하였다. , `

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처
Tel. 02-6788-4510
발간등록번호 31-9735006-000619-14
ISSN 2005-744X