



지구당 부활의 쟁점과 시사점

제22대 국회에서 지구당 부활 가능할까?

이정진·허석재

고비용 구조와 위원장으로서의 권한 집중을 이유로 지구당이 폐지된 후 20년이 지났다. 최근 지역에서의 정치참여를 확대하고 정당 활동을 활성화하기 위해 지구당 부활이 필요하다는 주장이 힘을 얻으면서 국회에서도 입법 논의가 이루어지고 있다. 지구당 부활을 위해서는 정치자금을 투명하게 운영하고 당원들의 실질적인 참여에 기반한 민주적 의사결정 절차를 확립하는 방안 마련이 병행되어야 할 것이다.

1 지구당 부활, 왜 논란이 되는가?

최근 정치권에서 지구당 부활이 주요 쟁점으로 부상하고 있다.¹⁾ 국민의힘 내부에서 취약한 지역조직이 총선 패배의 원인으로 지목되면서 부활론이 힘을 얻고 있고, 더불어민주당 이재명 대표도 지구당 부활 필요성을 언급하였다.

지구당은 1962년 「정당법」 제정 당시부터 국회의원 선거구 단위로 설치하도록 규정되었다. 이후 지구당은 입당·탈당 등 당원 관리와 교육을 담당하고 정당과 유권자를 연결하는 정당 구성의 기본 단위로 자리잡았다. 하지만 지구당 위원장으로서의 권한 집중과 ‘돈먹는 하마’로 불리던 고비용 구조로 인해 2004년 폐지되었다. 지구당이 없어지면서 지역에서 유권자와 소통할 수 있는 통로가 없어지고 정당 활동이 위축되자 2005년 「정당법」 개정을 통해 국회의원선거구 혹은 구·시·군 단위로 당원협의회를 운영할 수 있도록 하되 사무소 설치 금지하였다.

그로부터 20년이 흘렀다. 과거의 지구당과 달리

1) 김형선, 「“공정한 경쟁” vs “돈 먹는 하마” 지구당 놓고 뜨거운 논쟁, 『내일신문』, 2024.6.3.

당원협의회는 임의기관으로 당원 관리나 교육을 할 수 있는 권한이 없다. 사무소를 둘 수 없어서 당협위원장은 “휴대폰 위원장”이라는 말도 나오고, 편법으로 사무소를 운영하는 사례도 발견된다. 이에 지구당 부활 필요성이 제기되고 있다.

이하에서는 국회에서의 입법 논의와 쟁점을 살펴서 왜 지구당 부활이 주장되고 있는지, 지구당이 부활될 경우 과거와 같은 권한 집중이나 운영비 문제를 해결할 수 있는 방안은 무엇인지에 대해 알아보고자 한다.

2 현행 당원협의회와의 한계

(1) 지구당 폐지의 배경과 과정

과거 지구당은 중앙당과 함께 법적 정당 조직으로서의 지위를 가지고 있었으며, 지역에서 정당 활동의 중심점이었다. 평상시에는 지역별 하위조직과 여성위원회나 청년위원회 등 분과위원회를 중심으로 당원 교육, 민원 해결, 여론 수렴 등의 기능을 수행했으며, 선거기간에는 선거운동 사무실로 사용되었다. 그 외에 산악회, 친목회, 조기축구회 등 지구당 위원



장을 중심으로 운영되는 사조직도 많았다.

지구당 운영비는 주로 위원장이 책임지고 있었는데, 사무실 임대료, 직원 월급 외에 지역에서의 경조사비와 각종 행사 비용, 조직책 관리 비용 등으로 상당한 경비가 필요했다. 지역에서 걷히는 당비와 보조금 일부가 지구당에 배정됐지만 운영비의 대부분은 위원장이 부담하는 구조였다.

이처럼 고비용 구조와 위원장 중심의 운영으로 인해 지구당 제도의 개선 필요성이 제기되었다. 2002년 불법 대선자금 수사를 계기로 지구당이 불법자금 수수의 원인으로 지목되었고, 2004년 「정당법」 개정을 통해 지구당을 폐지하게 되었다. 지구당 폐지 이후 정당은 중앙당과 시·도당으로 구성하도록 하고 시·도당 이하의 정당 조직은 두지 않도록 하였다. 지구당 폐지는 고비용 구조 타파라는 측면에서 긍정적으로 평가되었지만 선거구 단위에서 정당활동이 위축되고, 유권자의 정당참여도 제한된다는 문제가 지적되었다.

(2) 당원협의회 운영과 한계

기존의 지구당이 수행하던 업무는 시·도당으로 이관되었으나, 10명 내외의 사무직원으로 운영되는 시·도당이 지역구 관리나 당원 교육, 여론 수렴 등을 담당하기에는 한계가 있었다.²⁾ 이에 2005년 「정당법」 개정을 통해 당원들의 자발적인 정당 활동을 위한 임의조직으로 당원협의회를 설치할 수 있도록 했다.

현재 정당조직은 수도에 소재하는 중앙당과 특별사관역사도에 소재하는 시도당으로 구성되어 있으며, 국회의원 선거구 혹은 구·시·군, 읍·면·동 단위로 당원협의회를 설치할 수 있다. 당원협의회는 임의조직으로서 사무소를 둘 수 없도록 되어 있으며, 시도당의 허가 없이는 자체 교육이나 행사를 실시할 수도 없다. 과거의 지구당처럼 운영되는 것을 우려하여

당원협의회 활동을 최소한으로 제한한 것이다.

현재 주요 정당은 국회의원선거구 단위로 당원협의회를 운영하고 있으며,³⁾ 당원 관리나 교육 등 과거 지구당의 역할 상당 부분을 실제로 담당하고 있다.⁴⁾ 문제는 이러한 역할에도 불구하고 권한은 없어서 시·도당을 통해 업무를 처리해야 한다는 점이다. 사무소 설치가 법으로 금지돼 있으나, 연구소나 포럼 등의 명목으로 사무소를 운영하기도 한다. 지역 주민이나 당원들과 만나고 민원을 처리하기 위한 공간으로서의 사무실이 필요하기 때문이다.

현역 의원들은 후원회 사무실을 지역구 사무실처럼 사용하는 데 반해, 원외 위원장은 사무소 설치가 불법이므로 형평성 문제도 지적된다. 이러한 한계로 인해 정당의 당세가 약한 지역에서는 당원협의회 활동이 더욱 어려운 것이 현실이다.

3 지구당 부활 관련 입법 논의

현행 당원협의회 제도의 한계를 보완하기 위한 입법 논의는 크게 두 방향에서 진행되고 있다. 첫째, 임의조직으로서의 당원협의회를 유지하되 사무소 설치를 허용하는 방안이다. 둘째, 정당의 구성요건으로서의 지구당을 부활시키는 방안이다.

(1) 당원협의회 사무소 설치 허용

당원협의회 운영과 관련하여 사무소 설치 금지가 가장 큰 문제로 지적되는바, 「정당법」 제37조제3항의 단서조항⁵⁾을 삭제할 수 있다. 이 방안은 법률 개정이 간편하거나와 고비용 구조와 비민주적인 운영을 이유로 폐지된 지구당을 부활시킬 필요는 없다는 판단이 깔려 있다.

3) 더불어민주당은 '지역위원회'라는 명칭을 사용한다.

4) 이정진, 「당원협의회 운영실태와 개선과제」, 『NARS 현장실태조사』 제9호, pp.24~26.

5) 제37조 ③정당은 국회의원지역구 및 자치구·시·군, 읍·면·동별로 당원협의회를 둘 수 있다. 다만, 누구든지 시·도당 하부조직의 운영을 위하여 당원협의회 등의 사무소를 둘 수 없다.

2) 「정당법」은 시도당에 둘 수 있는 유급 사무직원의 총수를 100명으로 제한하고 있다. 「정당법」 제30조.

제20대 국회에서 함진규의원은 당원협의회에 2명 이내의 사무직원과 100제곱미터 이내의 사무소를 둘 수 있도록 하는 내용의 개정안을 발의하였다.⁶⁾ 제21대 국회에서 김민철의원은 여론조사결과 평균 지지율이 5% 이상인 정당에 한해 당원협의회에 사무소를 둘 수 있도록 하고 사무소의 회계 상황을 매년 선관위에 보고하도록 하는 내용의 개정안을 발의하였다.⁷⁾

(2) 지구당 조직 부활

정당의 구성단위로서 지구당을 부활시키고 후원회 설치를 허용하되, 회계보고 규정을 통해 운영의 투명성을 담보하는 방안이 있다. 지구당 부활을 주장하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 당원협의회에 사무소 설치를 허용할 경우 사실상 지구당과 차별성이 없다. 둘째, 「정치자금법」 등 정당정치 환경의 변화로 지구당이 부활하더라도 과거와 같은 폐단이 되풀이되지는 않을 것이다. 셋째, 국회의원 선거구 단위로 설치되는 지구당은 정당조직의 근간으로, 정당정치가 발달한 주요국에서 지역단위에서의 정당조직을 법으로 금지하는 사례는 찾기 어렵다.

제21대 국회에서 지구당을 부활시키는 내용을 담은 「정당법」 개정안이 다수 발의되었다.⁸⁾ 개정안은 국회의원선거구 혹은 구·시·군 단위로 정당의 법정조직을 두어 사무실 설치와 유급 사무직원을 허용하는 내용을 담고 있다. 개정안별로 ‘지구당’, ‘지역당’, ‘구·시·군당’ 등 다른 명칭을 사용하고 있지만, 모두 기존 지구당을 부활시키는 내용이다. 제21대 국회 정개특위에서는 국회의원선거구 단위로 지구당을 부활시키도록 하되 명칭은 ‘지역당’으로 하는 방향으로 논의가 진행되었다.

6) 함진규의원안 (의안번호: 2001263, 제안일자: 2016.7.28.).

7) 김민철의원안 (의안번호: 2102386, 제안일자: 2020.7.27.).

8) 이원욱의원안(2102848), 우원식의원안(2103065), 김영배의원안(2105886), 박재호의원안(2108034), 이은주의의원안(2113337), 노용호의원안(2116740).

4 지구당 부활 관련 쟁점

(1) 설치 단위 및 정당 구성

지구당을 부활시킬 경우 설치 단위를 국회의원 선거구로 할 것인지 혹은 자치구·시·군 단위로 할 것인지가 쟁점이다. 선거구 단위로 설치해야 한다는 입장에서는 지구당이 지역 정당활동의 중심점이면서 선거운동의 거점이라는 점을 강조한다. 과거 지구당은 국회의원선거구 단위로 설치되었으며, 현재 더불어민주당이나 국민의힘 등 주요 정당이 선거구 단위로 당원협의회를 설치·운영하고 있는 것도 그런 이유에서이다.

반면 과거 지구당의 폐해를 되풀이하지 않기 위해 행정구역 단위로 설치되어야 한다는 입장도 있다.⁹⁾ 인구가 적은 곳에서는 생활권이 다른 지역들이 한 선거구에 속할 수 있는데, 이런 경우 선거구 단위는 유권자와 정당의 가교 역할을 수행하기에 부적절할 수 있다. 또한 지구당이 선거구 단위로 설치되면 위원장이 권한을 독점하고 과도한 운영비 부담을 질 수 있다는 우려도 있다.

지구당을 부활시킬 경우 시·도당 및 당원협의회를 존치할 것인지도 논의 대상이다. 현행 「정당법」은 정당의 구성을 중앙당과 시·도당으로 규정하고 있는데, 지구당 부활시 시·도당을 폐지하자는 안과 존치하되 임의조직으로 두는 안, 현행 구성을 유지하고 지구당을 추가로 설치하는 안이 제시되었다.¹⁰⁾ 당원협의회 또한 폐지할 것인지, 혹은 임의기구로 두고 읍·면·동 단위로 유지할 것인지도 논의대상이다.

(2) 고비용 구조 차단과 정치자금 투명화

지구당 부활시 지구당 운영 경비를 마련하기 위해

9) 중앙선거관리위원회는 자치구·시·군 단위로 하는 ‘구·시·군당’을 두고, 해당 지방의회 청사에 사무소를 설치할 수 있도록 하는 방안을 제시하였다. 중앙선거관리위원회, 「정치관계법 개정의견」, 2021.5.25.

10) 국회사무처, 「정치개혁특별위원회회의록(정치관계법심사소위원회) 제4호, 2022.4.22.

정치자금을 적절하게 제공할 수 있는 통로가 마련되어야 할 것이다. 고비용 구조와 그로 인한 정치부패가 지구당 폐지의 한 원인이었던 만큼 합법적인 정치자금을 통해 운영의 자율성과 투명성을 담보할 필요가 있다.

이를 위해 지구당에 후원회를 설치하거나 보조금을 지급하도록 하는 방안, 당비를 사용하도록 하는 방안 등이 논의되고 있다. 후원회 설치에 대해서는 찬반이 있으나 현실적으로 운영의 자율성을 위해서는 필요하다는 견해가 우세하다.¹¹⁾ 후원회 설치를 허용할 경우 기부 및 모금 한도를 정해야 할 것이다. 현행 법은 정당에 지급되는 경상보조금을 정책연구소에 30%, 시·도당에 10%, 여성정치발전에 10%, 청년정치발전에 5%를 배분·지급하도록 하고 있다.¹²⁾ 지구당에 보조금을 지급할 것인지, 지급한다면 어느 정도의 비율로 배분할 것인지도 논의사항이다.

지구당에서 기부금과 보조금을 받을 수 있게 되면 회계처리 및 보고 절차를 법률로 명시하고, 수입과 지출을 투명하게 공개하도록 하는 방안도 마련되어야 할 것이다.

5 지구당 부활의 전망과 과제

최근 국민의힘 당대표 경선에서 다수의 후보자가 지구당 부활을 지지했다. 당원 중심 정당을 지향하는 더불어민주당도 지구당 부활을 추진하고 있다.¹³⁾ 지구당 부활에 대해서 여·야가 '한 목소리'를 내고 있다. 과거에도 여·야가 지구당 부활을 추진한 적이 있으나,¹⁴⁾ 쉽사리 법 개정이 이뤄지지 않은 이유는 지구당이 부정·부패의 온상이라는 낙인이 찍혀 있기

때문이다. 최근까지도 전·현직 의원들의 불법 정치자금 수수가 밝혀진 바 있고, 쪼개기 후원 등의 문제도 나타나고 있다. 지구당 부활은 이런 문제를 더욱 심화시킬 수 있다는 우려가 있다.¹⁵⁾

반면 과거에 비해 자발적인 당원의 수가 크게 늘어난 만큼 불법자금 수요는 줄었다는 평가가 있다.¹⁶⁾ 지구당 폐지 이후 20년간 당비 내는 당원의 수가 15.6배 늘어 250만 명을 넘었고, 정당 수입에서 당비가 차지하는 비중도 매우 커졌다.¹⁷⁾ 당원기반이 확충된 만큼 지역 단위에서 숙의와 토론을 위해 지구당의 역할이 필요하다는 것이다.

현재 지구당의 필요성은 주로 원외 정치인의 후원금 모금과 정치 활동을 보장하기 위한 차원에서 논의되고 있는데, 당협위원장이 아닌 다른 정치신인에게도 또 다른 진입장벽으로 작용한다는 지적도 있다.¹⁸⁾ 지도부가 당협위원장을 낙점하는 구조에서 지구당 부활은 중앙당에 대한 지역의 예속을 심화한다는 비판도 있다.¹⁹⁾

이러한 우려를 불식하기 위해서는 지구당 운영을 위한 정치자금의 투명성을 확보하는 것과 더불어 당원들의 실질적인 참여에 기반한 민주적 의사결정 절차를 확립하는 일이 병행되어야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

11) 제21대 국회 정개특위 정치관계법심사소위원회에서는 지구당 운영의 자율성을 위해 후원회 설치에 필요하다는 것으로 의견이 수렴되었다. 국회사무처, 「정치개혁특별위원회회의록(정치관계법심사소위원회)」 제4호, 2022.4.22.
 12) 「정치자금법」 제28조제2항.
 13) 김지현, 「모처럼 여야 한목소리.. 지구당 부활」, 『법률신문』, 2024. 6. 28.
 14) 김종우, 「여야, 지구당 부활 '한목소리」, 『부산일보』, 2009.1.11.

15) 송경재, 「과거의 부정·편법 살아날 것이다」, 『한겨레신문』, 2024.6.20.
 16) 서복경, 「정당의 조직구성권 보장해야」, 『한겨레신문』, 2024.6.20.
 17) 지난 20년간 양대 정당의 총수입 중 당비 비율의 변화는 다음과 같다.
 · 새천년민주당('03) 2.7% → 더불어민주당('23) 31.9%.
 · 한나라당('03) 9.0% → 국민의힘('23) 31.3%. (중앙선관위 자료).
 18) 김치연, 「유승민 "지구당 부활, 정치지망생에 불공정한 또다른 진입장벽」, 『연합뉴스』, 2024.6.2.
 19) 안준현, 「오세훈 "지구당 부활, 제왕적 당 대표 강화할 뿐」, 『조선일보』, 2024.5.31.

