

지방정치 다양성 확보를 위한 정당제도 개선방안: 지역정당 허용 논의를 중심으로*

이정진**

국문초록

현행 정당법은 수도에 중앙당을 두고 전국에 5개 이상 시·도당을 둘 경우에만 정당으로 등록할 수 있도록 제한함으로써 지역정당의 설립을 규제하고 있다. 그 결과 지방정치가 중앙정치의 영향력에서 벗어나지 못하고, 지방선거에서 지역현안이 부각되지 않는 등 지방정치가 활성화되지 않고 있다. 이에 학계와 시민사회 등에서는 지역정당을 허용하도록 정당법을 개정할 것을 요구하고 있으며, 국회에서도 관련 개정안이 수차례 발의되었다.

해외사례를 보면 미국이나 영국, 일본, 독일 등 정당정치가 발달한 국가들에서 지역정당이 허용되고 있으며, 지방선거에서 지역정당의 영향력이 확대되는 추세이다. 영국이나 일본의 경우 총선 등 전국단위 선거에서는 일정 기준을 충족시키도록 요구하지만 지방선거에서는 이러한 기준을 완화하여 다양한 정치세력이 선거에 참여할 수 있도록 허용하고 있다.

이에 풀뿌리 민주주의를 구현하고 지역에서의 정당활동을 활성화하기 위해 지방선거에 지역정당을 비롯한 다양한 정치집단의 참여를 허용할 필요가 있다. 또한 장기적으로는 정당 활동의 자유를 확대하도록 헌법의 정당 관련 규정을 검토할 필요가 있다.

주제어 : 지역정당, 정당법, 지방정치, 지방선거

* 이 연구는 한국지방의회학회의 “2022 연례학술회의” 발표문을 수정·보완한 것임

투고일 : 2022.12.12. 심사 마감일 : 2022.12.23. 최종 게재 확정일 : 2022.12.24.

** 국회입법조사처 입법조사연구관, chaorum@nars.go.kr

I. 서론

1991년 지방선거가 재실시된 후 30년이 넘는 시간이 흘렀다. 1995년 동시지방선거가 실시되면서 지역의 주민들은 4년마다 지방의회의원과 지방자치단체장을 선출하였으며, 2010년부터는 교육감선거도 함께 실시되고 있다. 2022년 6월 1일에는 제8회 동시지방선거가 실시되었다.

지방선거는 지역의 일꾼을 선출하는 선거로, 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위한 선거로 불린다. 특히 읍·면·동 단위로 치러지는 기초의원선거는 지역 주민들과 가장 밀접하게 소통하고 다양한 목소리를 반영할 수 있도록 가장 작은 단위에서 실시되는 선거이다. 이는 지방의회의원, 특히 기초의원의 경우 전국을 선거구로 하는 대통령선거나 전국의 253개 지역 선거구에서 선출되지만 전체 국민의 이해관계를 대표하는 국회의원과 달리 지역 주민의 이해관계를 대표하는 지역의 대표임을 보여준다. 따라서 지방선거라면 대선이나 국회의원선거와 달리 지역의 현안과 이슈를 다루는 선거여야 할 것이다.

하지만 실제로는 지방선거 과정이나 결과에 중앙정치의 이슈가 강하게 작용하는 것이 사실이며, 이번 지방선거와 같이 대선 직후 실시되는 선거는 대선의 연장선상에서 투표가 이루어진 것으로 분석되기도 한다. 이는 지방선거가 지역 대표를 선출하는 선거임에도 불구하고 실상은 중앙정치로부터 자유로울 수 없으며, 때로는 정부나 집권당에 대한 평가가 선거 결과에 중요한 영향을 미침을 보여준다. 또한 중앙당과 정당 지도부가 공천 과정이나 선거 과정을 주도하는 등 지역의 목소리가 반영되기 어려운 선거 환경이다.

지방선거에서 지역의 현안이 이슈화되지 못하는 또 하나의 원인은 지역을 기반으로 하는 지역정당이 참여할 수 없도록 법률로 규제하고 있다는 점이다. 현행 정당법은 정당으로 등록하기 위해서 수도에 중앙당을 두고, 5개 이상 시·도당을 둘 것을 요구하고 있다. 또한 시·도당에는 1천 명 이상의 당원을 가져야 한다. 이는 사실상 전국정당만을 인정함으로써 지역정당의 설립을 불가능하도록 만든다. 지역정당의 부재는 지방선거에서 지역 현안이 등장하지 못하도록 하고, 정당

의 공천이나 정책 방향을 중앙당이나 당 지도부에 의존하도록 만든다. 이는 지역주민들의 지방선거에 대한 관심을 낮추고 선거참여를 망설이게 하는 원인이 된다. 또한 지방자치의 발전과 지방분권의 확대라는 대한민국 정부의 발전 방향이나 시대적 흐름과도 맞지 않다. 이와 더불어 지역정당의 부재는 특정 지역의 유권자들에게 선택의 기회를 제한하는 결과로 이어질 수 있다. 거대 양당이 주축이 된 한국의 정당구도에서 호남이나 영남 유권자들에게 선택의 폭은 제한될 수밖에 없기 때문이다. 이번 지방선거의 경우 유독 무투표 당선자의 수가 많았으며, 그 다수가 기초의원선거에서 발생했다는 점은 지역정당의 부재와 무관하다고 볼 수 없다.

이처럼 지역정당의 부재는 선거에서 지역 현안이 부각되지 않을 뿐 아니라 지역주민들의 선택권을 제한하는 등의 문제를 야기하고 있다. 이하에서는 지방선거임에도 지역정당이 참여할 수 없는 원인과 배경, 지역정당 허용 관련 논의와 쟁점을 살펴보고 해외 사례를 통해 지역정당의 의미와 우리에게 주는 시사점을 모색하고자 한다.

II. 지방선거와 정당

1. 지방선거와 정당

지방선거는 대한민국 건국 이후 제헌헌법에서 지방자치를 명기함으로써 그 근거를 마련했으며, 1952년 처음 실시되었다. 첫 선거는 1952년 실시된 시·읍·면의회의원선거와 도의회의원선거였다. 이후 1956년과 1960년까지 3차례 실시되면서 선거의 대상도 기초 및 광역단위의 단체장까지 포함하는 선거로 확대되었으나 권위주의 정부 출범 이후 폐지되었다. 오늘날과 같은 동시지방선거가 실시된 것은 1995년부터이다. 민주화 이후 개정된 1987년 헌법은 제8장에 지방자치를 관련 규정을 명시하였고, 지방자치단체에 지방의회를 두도록 규정하였다.¹⁾ 이를 근거로 지방자치제가 다시 실시되면서 1991년 지방의회의원선거를 시작으로 1995년부터는 지방의회의원과 지방자치

단체장을 동시에 선출하는 동시선거로 실시되고 있다. 2022년에는 제8회 전국동시지방선거가 실시되었으며, 지방선거가 재실시된 지도 횟수로 벌써 30년이 지났다.

〈표 1〉 한국의 역대 지방선거

선거명	선거일	선거 대상	투표율*
1952년 선거	1952.4.25	시·읍·면의회의원	
	1952.5.10	도의회의원	
1956년 선거	1956.8.8	시·읍·면의회의원 시·읍·면의 장	
	1956.8.13	시·도의회의원	
1960년 선거	1960.12.12	시·도의회의원	
	1960.12.19	시·읍·면의회의원	
	1960.12.26	시·읍·면의 장	
	1960.12.29	서울시장 / 도지사	
1991년 선거	1991.3.26	구·시·군의회의원	
	1991.6.20	시·도의회의원	
제1회 전국동시 지방선거	1995.6.27	구·시·군의회의원 시·도의회의원 구·시·군의 장 / 시·도지사	68.4%
제2회 전국동시 지방선거	1998.6.4	구·시·군의회의원 시·도의회의원 구·시·군의 장 / 시·도지사	52.7%
제3회 전국동시 지방선거	2002.6.13	구·시·군의회의원 시·도의회의원(지역구+비례) 구·시·군의 장 / 시·도지사	48.8%
제4회 전국동시 지방선거	2006.5.31	구·시·군의회의원(지역구+비례) 시·도의회의원(지역구+비례) 구·시·군의 장 / 시·도지사	51.6%
제5회 전국동시 지방선거	2010.6.2	구·시·군의회의원(지역구+비례) 시·도의회의원(지역구+비례) 구·시·군의 장 / 시·도지사 교육감 / 교육의원	54.5%

1) 헌법 제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다. 제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다. ②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

제6회 전국동시 지방선거	2014.6.4.	구·시·군의회의원(지역구+비례) 시·도의회의원(지역구+비례) 구·시·군의 장 / 시·도지사 교육감	56.8%
제7회 전국동시 지방선거	2018.6.13.	구·시·군의회의원(지역구+비례) 시·도의회의원(지역구+비례) 구·시·군의 장 / 시·도지사 교육감	60.2%
제8회 전국동시 지방선거	2022.6.1.	구·시·군의회의원(지역구+비례) 시·도의회의원(지역구+비례) 구·시·군의 장 / 시·도지사 교육감	50.9%

주1: 투표율은 제1회 전국동시지방선거 이후 선거만을 대상으로 하였으며, 시·도지사 선거를 기준으로 함

주2: 교육의원선거는 제5회 선거에서만 전국에서 실시되었고, 제6회 이후 제주특별자치도에서만 실시 됨

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 역대선거정보(<http://www.nec.go.kr>)

이처럼 지방선거의 역사가 오래 되었음에도 불구하고 지방선거에 대한 관심은 총선이나 대선에 비해 낮은 것이 사실이며, 중앙정치의 영향에서 벗어나지 못하고 있다. 앞의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 제1회 동시지방선거에서 68.4%를 기록한 이후 지방선거 투표율은 점차 하락하여 2022년 선거에서는 50.9%로 낮아졌다. 지방선거임에도 지역에 기반을 두고 있는 지역정당의 선거 참여가 허용되지 않는다는 점은 지방선거에 대한 무관심의 한 이유라고 볼 수 있다. 지방정치가 발달한 해외 국가들의 경우 지역정당이나 시민단체 등 다양한 정치세력의 지방선거 참여를 허용하는 것과 달리 한국은 정당의 성립을 엄격히 규제하고 있으며, 전국단위 정당을 제외한 다른 정치집단의 선거 참여를 제한하고 있다. 총선에 참여하기 위해서는 일정 기준을 충족시켜야 하는 영국이나 일본의 경우에도 지방선거에는 기준을 완화하거나 그러한 기준 없이 다양한 정치세력의 참여를 허용하고 있다. 이는 지방선거로 선출되는 지방의회나 지방정부가 지역 현안에 대해 논의하고 정책을 결정하는 곳이기 때문이다. 따라서 전국단위의 득표율이나 하원 의석 점유율 등 총선에서 요구되는 기준이 지방선거에서는 요구되지 않는 것이다.²⁾

2. 정당법과 지역정당에 대한 규제

한국은 1962년 정당법 제정 시기부터 정당의 성립 기준을 엄격히 규정하였으며, 전국단위 정당으로 제한하였다. 이는 정당을 국민의 자유로운 의사 결집을 위한 단체로 인식하기보다 통제와 규제의 대상으로 인식하였던 당시의 정치상황에서 비롯되었다. 당시 군부 집권세력은 1963년 1월 1일 정치활동을 재개하기에 앞서 정당법을 제정하였으며, “국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 확보하고 정당의 민주적인 조직과 활동을 보장함으로써 민주정치의 건전한 발달에 기여”한다는 제정 목적에도 불구하고 일정 수준 이상의 조직과 당원을 갖추어야 정당 등록이 가능하도록 함으로써 사실상 정당 설립을 규제하였다.

1962년 제정된 정당법은 정당을 중앙당과 지구당으로 구성하도록 하되, 중앙당을 수도에 두어야 한다고 규정하였다. 또한 지구당은 국회의원 지역 선거구 총수의 3분의 1 이상을 가져야 하고, 전국 5개 이상 시·도에 분산하도록 규정하였는데, 이러한 규정은 사실상 전국 규모의 정당만을 인정한 것이다.³⁾ 이러한 규정은 2004년 정당법 개정으로 지구당이 폐지된 이후에는 수도에 중앙당을 두고 5개 이상 시·도당을 두어야 정당으로 인정하도록 바뀌었다.⁴⁾ 이처럼 정당법은

2) 영국의 경우 지방선거에만 참여하는 소수정당은 재정구조나 등록 조건 등이 엄격하지 않다. 일본의 경우 총선에 참여하기 위해서는 중의원이나 참의원에 5인 이상의 소속 의원이 있거나 최근 총선에서 2% 이상 득표율을 요구하지만 지방선거 참여 정당에게는 이러한 조건이 요구되지 않는다.

3) 정당법(1962.12.31. 제정) 제3조(구성) ①정당은 수도에 소재하는 중앙당과 국회의원지역선거구를 단위로 하는 지구당으로 구성한다. 제25조(법정지구당수) 정당은 국회의원선거법에 의한 지역선거구총수의 3분의 1 이상에 해당하는 지구당을 가져야 한다. 제26조(지구당의 분산) 전조의 규정에 의한 지구당은 서울특별시, 부산시와 도중 5 이상에 분산되어야 한다.

4) 정당법(2022.1.21. 일부개정) 제3조(구성) 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 “시·도당”이라 한다)으로 구성한다. 제4조(성립) ①정당은 중앙당이 중앙선거관리위원회에 등록함으로써 성립한다. ②제1항의 등록에는 제17조(법정시·도당수) 및 제18조(시·도당의 법정당원수)의 요건을 구비하여야 한다. 제17조(법정시·도당수) 정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다. 제18조(시·도당의 법정당원수) ①시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다.

제정 이후 지금까지 중앙당을 수도에 두도록 하고 일정 수 이상의 지구당이나 시·도당을 두도록 하며, 전국적으로 정당 조직이 분포되어야 한다는 규정을 둠으로써 지역정당의 설립 자체를 제도적으로 제한하고 있다.

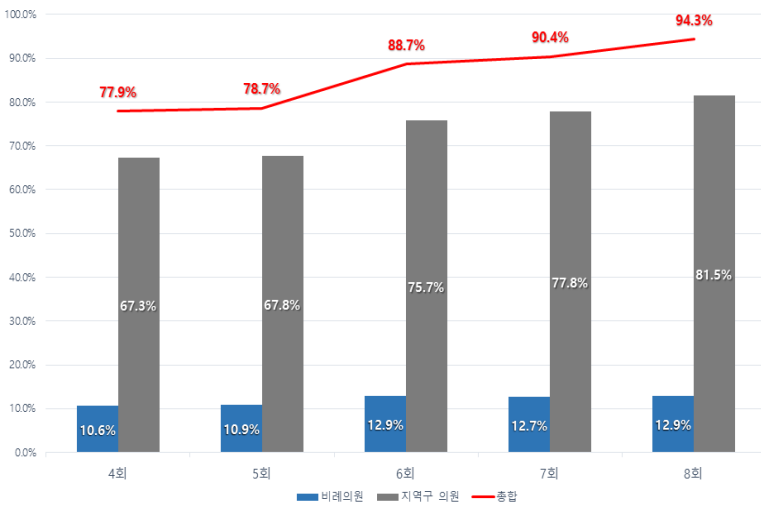
현행법상 지방선거에 후보로 출마하기 위해서는 정당의 후보자로 추천을 받거나 일정 수 이상 선거권자의 추천을 받아야 한다. 비례대표 선거의 경우 정당명부제를 채택하고 있기 때문에 정당의 추천을 받아야 후보 등록이 가능하며, 지역구선거의 경우 광역의원은 100인 이상, 기초의원은 50인 이상 선거권자의 추천을 받으면 정당 추천 없이 후보 등록이 가능하다.⁵⁾ 단, 이 경우 정당추천이 아닌 무소속 후보로 입후보하게 된다. 이러한 정당법상의 제약으로 인해 지역정당 혹은 지역의 정치단체나 시민단체에서 후보를 추천하고 싶어도 선거권자의 추천을 받아 무소속 후보로 등록할 수밖에 없다. 또한 비례대표선거에는 후보를 추천할 수 없다.

3. 양대 정당 중심의 지방선거

지역정당을 제한하는 정당법 규정은 지역구 중심의 선거제도와 맞물려 지방의회에서 양대 정당의 패권을 강화하고 다양한 정치세력의 지방선거 참여를 제한하고 있다. 현행 지방의회의원 선거제도는 지역구 선거와 비례대표 선거가 병립형으로 실시되는 혼합선거제를 채택하고 있지만 비례대표선거의 비중이 10%에 불과하여 사실상 지역구 선거 중심으로 실시되고 있다. 특히 광역의회 지역구선거는 소선거구 다수대표제로 실시되고 있어 양대 정당에게 유리하다. 기초의회 지역구선거의 경우 여성이나 장애인 등 소수자와 소수정당의 의회진출을 확대하여 기초의회의 다양성과 비례성을 높인다는 취지로 중선거구제를 채택하였으나 제도 도입의 취지를 살리지 못하고 있다(이정진 2022b). 중선거구제가 도입된 제4회 동시지방선거 이후 최근까지 기초의회에서 양대 정당의 의석 점유율은 지속적으로 증가해왔으며, 직

5) 공직선거법 제47조(정당의 후보자 추천) 및 제48조(선거권자의 후보자 추천).

전 선거인 제8회 동시지방선거 결과 94.3%가 거대 양당 소속 당선자이다.



〈그림 1〉 제4회~제8회 기초의회선거 양대 정당 당선인 비율

자료: 중앙선거관리위원회, 선거통계시스템, <<http://info.nec.go.kr/electioninfo/>>, 이정진. 2022. “제8회 동시지방선거 중대선거구제 시범실시의 효과와 한계.” p.5.

지역주민과의 연계성을 강화하고 지역현안을 다루어야 할 지방선거에 지역정당이 참여할 수 없는 상황은 결과적으로 거대 양당 중심의 선거로 이어지게 된다. 특히 지역주의 정당체제로 인해 더불어민주당이나 국민의힘이 정치적 대안으로서 역할을 하지 못하는 영호남 지역에서 지역정당의 부재는 유권자들의 정치적 선택지를 축소시킨다. 제8회 동시지방선거에서 광주·경북의 투표율은 37.3%, 대구는 42.3%로 평균 투표율인 50.9%에 비해 낮았다. 이는 거대 양당 중심의 독점적 지역분점체제로 인해 선택지가 줄어든 지역 주민들이 선거에 참여하지 않았던 결과라고도 볼 수 있다(이정진 2022a).

지역정당의 부재는 무투표 당선자의 양산이라는 결과로도 이어진다. 2022년 지방선거에서 무투표 당선자는 총 490명으로 그 가운데 광역의회의원이 108명, 기초의회의원이 375(지역구 294+비례대표 81)명으로 전체 무투표 당선자의 98.6%를 차지한다. 무투표 당선자들은

대부분 거대 양당 소속 후보들로, 지방선거가 양대 정당 중심으로 실시되고 있음을 보여준다.

무투표 당선은 투표 없이 당선인이 결정된다는 점에서 유권자의 선거권을 침해한다(송진미 2022). 특히 지역 주민들과의 직접 접촉이 강조되는 기초의회에서 다수의 무투표 당선자가 배출되었다는 점은 지방선거에서 지역주민들이 소외되고 있음을 보여준다. 동시선거로 실시되는 지방선거에서 소수 정당의 후보자 공천은 한계를 가진다. 지역정당이 허용된다면, 지역별로 다양한 지역정당들이 지역의 현안을 내세워 지방선거에 참여할 수 있다. 이는 지방선거에서 정치적 다양성과 주민 대표성을 높일 수 있는 방안이 될 수 있다.

III. 지역정당 허용 논의

1. 정당법 개정을 통한 지역정당 허용 방안

정당법을 개정하여 지역정당을 허용하도록 하자는 주장은 시민사회나 학계를 중심으로 꾸준히 제기되어왔다. 국회에서도 제19대 이후 관련 개정 법률안이 제출되었으나 상임위나 정개특위에서 중요한 의제로 다루어지지 않았다. 국회의 다수를 점하고 있는 더불어민주당이나 국민의힘 등 양대 정당은 전국정당으로, 지역정당 허용 등 선거에 참여할 수 있는 정치단체의 외연을 넓히는데 무관심할 뿐 아니라 지역정당을 허용할 경우 자칫 지방선거에서 경쟁자의 확대로 이어질 수 있기 때문이다. 따라서 관련 개정 법률안의 발의에도 소극적이고 발의된 법률안이 심도있게 논의되지도 않았던 것이다.

학계에서는 전국 정당만을 허용하고 있는 현행법을 개정하여 정당의 설립 요건을 완화하고 지역 수준에서의 정당 설립을 허용할 것을 제안했다. 한국정치학회는 2016년 정당법 개정에 관한 청원을 국회에 제출했는데, 중앙당 소재지를 수도로 규정하고 5개 이상 시·도당을 두어야 한다는 규정을 삭제하여 지역 정당을 허용하는 내용을 담고 있다.⁶⁾ 이는 현행 정당법이 수도에 중앙당을 두도록 함으로써 정당

활동이 수도를 중심으로 운영되도록 하여 지역에서의 정당 활동을 약화시키고 지방정치의 약화로 이어졌다고 보기 때문이다. 또한 정당 성립에 대한 지나친 규제로 인해 시민들의 자유로운 정당 결성 및 정치활동을 제한하고 있으므로 헌법 제8조에서 보장하고 있는 정당설립의 자유를 보장하기 위해 이러한 규제를 풀 것을 요구하였다. 다만 대통령선거의 경우 전국 5개 이상 시·도에 정당 조직을 둔 정당에 한해 후보 추천이 가능하도록 함으로써 지역정당의 활동 범위를 지방선거와 총선으로 제한하였다.

제20대 국회의 개헌특위 자문위원회 역시 지역정당을 허용할 것을 제안하였다.⁷⁾ 자문위는 정당의 설립, 조직 및 활동의 자유가 민주정치의 기본 토대임을 지적하면서 정당법 개정을 통해 현재 5개 이상 시·도당을 가져야 정당 설립이 허용되는 관련 규정의 삭제 또는 개정을 제안하였다.

국회에서도 제19대 이후 중앙당의 수도 소재 규정을 삭제하는 등 지역정당을 허용하는 내용을 담은 정당법 일부개정법률안이 발의되었다. 지역정당 허용 방안은 크게 다음 두 가지 방향에서 진행되었다(이정진 2022a). 첫째는 정당 설립 규정을 이분화하여 지방선거 참여를 전제로 지역정당의 설립을 허용하는 방안이다. 원혜영의원(19대 국회)이나 천정배의원(20대 국회)이 관련 내용을 담은 개정 법률안을 발의하였다.⁸⁾ 원혜영의원은 ‘자치정당’이라는 개념으로 지방의회의원 선거와 자치단체장선거에 후보를 추천할 수 있는 정당을 허용할 것을 제안하였으며, 천정배의원은 구·시·군이나 시·도를 활동지역으로 하는 지역정당을 허용하되 지방선거에만 참여할 수 있도록 하는 방안을 제안하였다.

둘째는 선거 참여 범위를 제한하지 않고 지역정당을 허용하는 방안

6) 청원번호 2000028, 정당법 개정에 관한 청원(강원택), 2016.10.18. <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_L1T6N1Z0D1O8N1E0Z0U3V4D2N3U0S2>.

7) 제20대 국회 개헌특위 자문위원회, 「개헌특위 자문위 활동보고」, 정치개혁특별위원회 회의록, 2017.9.1., p.6.

8) 원혜영의원 대표발의, 정당법 일부개정법률안(의안번호 1914390), 2015.3.20.; 천정배의원 대표발의, 정당법 일부개정법률안(의안번호 2010467), 2017.11.29., 의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>>.

이다. 제19대 국회에서 황주홍의원 등 다수 의원들이 관련 개정법률안을 발의하였다.⁹⁾ 황주홍의원은 중앙당의 수도 소재 규정을 삭제하고 1개 이상 시·도당을 가지면 정당 성립이 가능하도록 하고, 대선과 총선, 지방선거에 모든 정당이 후보를 추천할 수 있도록 할 것을 제안하였다. 참여할 수 있는 선거에 제한을 두지 않고 지역정당을 허용하도록 하는 방안은 제20대 국회 개헌특위 자문위원회에서도 제안했던 내용이다.

제21대 국회에도 관련 개정안이 발의되었다. 민형배의원과 김두관의원, 이상민의원은 정당법의 중앙당 수도 소재 규정을 삭제하는 내용의 개정안을 발의하였다.¹⁰⁾ 이상민의원안은 그에 더하여 5개 시·도당을 두고 시·도당에 1천인 이상의 당원을 두도록 한 규정도 삭제하고 중앙당(전국 어디나)과 그 하부조직만을 두면 정당 구성이 가능하도록 하였다. 또한 별도의 사무소를 두지 않더라도 정당 활동이 가능하도록 온라인 정당의 개념을 도입함으로써 법률상 정당 개념의 경계를 확대하였다.

2. 현행 정당법의 위헌성 논란

지역정당을 허용할 것인지 여부에 대한 입법 논의는 아직 진행 중이다. 그간 지역정치의 활성화와 지역 주민들의 다양한 의견을 반영하기 위해 지역정당이 필요하다는 주장들이 있어 왔지만 한편에서는 지역주의 심화, 군소정당의 난립 등을 이유로 지역정당의 허용에 부정적인 입장을 보이기도 했다.

헌법재판소는 2005년 판결을 통해 지역정당과 군소정당을 배제하는 현행 정당법 규정이 합헌이라고 결정한 바 있다.¹¹⁾ 현재는 현행 정당법이 정당의 등록요건으로 5개 이상 시·도당을 두도록 규정함으로써

9) 이원욱의원안(의안번호 1905722), 주승용의원안(의안번호 1911485), 황주홍의원안(의안번호 1912244).

10) 이 법안들은 수도권과 비수도권의 지역간 불균형을 해소하고 균형발전을 도모하기 위해 중앙당을 수도에 두도록 하는 정당법 규정을 삭제하는 내용 등을 담고 있다. 민형배의원안(의안번호 2112802), 김두관의원안(의안번호 2114952), 이상민의원안(의안번호 2117721).

11) 2005헌마246, 2006.3.30.

헌법에서 보장하는 정당 설립의 자유를 일정 정도 침해하는 측면은 있지만 정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다는 규정에 비추어볼 때 합리적인 제한이라고 보았다. 또한 한국의 지역주의 정치풍토에서 특정지역의 정치적 의사만을 반영하는 지역정당을 배제하는 것은 정당하다고 보았다.

또한 2022년에는 시·도당의 법적 당원수를 1,000명으로 제한하는 정당법 조항이 위헌이 아니라고 결정하였다.¹²⁾ 우리 헌법은 정당이 국민의 의사형성에 필요한 조직을 가지도록 규정하고 있으며, 시·도당에 1,000명 이상의 당원을 두도록 한 정당법 조항은 정당활동의 자유를 과도하게 제한한다고 볼 수 없다는 것이다. 다만 3명의 재판관은 해당 조항이 신생정당과 군소정당의 정당설립의 자유를 제한한다고 보아 반대의견을 제시하였다. 정당설립의 자유는 헌법에서 보장하는 권리인데, 시·도당의 창당 요건으로 최소한의 당원수를 일률적으로 정한 것은 이러한 자유를 과도하게 침해한다고 본 것이다. 정당정치가 발달한 국가들의 경우 정당의 규모와 조직은 정당 자율적으로 결정하도록 하며, 법률로 규제하는 사례를 찾아보기 어렵다. 독일의 경우 정당법을 가지고 있지만 지구당만으로 정당을 설립할 수 있도록 하는 등 정당 활동의 자유를 최대한 보장한다.

헌법재판소의 결정은 당시의 시대적 상황을 반영한다. 2005년의 결정으로부터 20년 가까운 시간이 흐른 지금, 지역정당을 제한하는 정당법 규정이 여전히 정당한지는 의문이다. 지역주의 정치풍토가 사라졌다고 할 수는 없지만 그 이유만으로 지역에서의 다양한 정치적 의사형성을 제한하는 것은 지방자치와 지방분권의 확대를 도모하려는 시대정신과도 부합하지 않는다. 2022년의 결정은 정당 규모를 엄격히 규정하고 있는 정당법 조항들이 헌법이 보장하는 정당설립의 자유를 제한하는 것은 아닌지 입법자의 검토가 필요함을 보여준다.

이와 관련하여 헌법 제8조가 정당 설립의 자유를 제한하는 근거 규정이 될 수 있다는 점에서 개정을 검토할 필요가 있다. 최근에는 헌법의 정당 관련 규정을 개정하여 정당 설립의 자유를 보다 두텁게 보장할

12) 녹색당은 정당법 제3조의 수도 소재 조항에 대해서도 헌법소원심판을 청구하였으나, 이는 녹색당이 2012년 등록된 정당으로 기본권 침해 사유가 발생한 날로부터 1년이 훨씬 지나 심판 대상이 되지 않는다는 이유로 각하되었다. 2019헌마445, 2022.11.24.

것을 제안하는 의견들도 보인다. 제20대 국회에서 활동했던 개헌특위 자문위원회는 헌법 제8조 제2항의 ‘정당은 ... 국민의 정치적 의사형성에 필요한 조직을 갖추어야 한다’는 규정이 지역정당을 제한하는 근거로 해석될 수 있으므로 관련 규정을 삭제할 것을 제안하였다.¹³⁾

헌법의 정당 조직 관련 규정의 삭제는 제20대 국회에 제출된 문재인 대통령의 헌법개정안에도 담겨 있다. 개정안은 현행 규정은 정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 갖추도록 함으로써 소수정당, 신생정당, 풀뿌리 지역정당의 등장을 가로막는 기능을 하고 있으므로 정당의 조직요건을 폐지하여 정당의 자유를 보다 두텁게 보장할 것을 제안하였다.¹⁴⁾

IV. 해외 사례

1. 영국

정당정치가 발달한 국가들에서는 지역정당을 비롯하여 다양한 정치 세력이 지방선거에 참여할 수 있도록 하고 있다. 영국의 경우 정당의 기준을 이원화하여 등록정당(register political parties)과 소수정당(minor parties)을 구분하고 있다.¹⁵⁾ 등록정당은 일정 기준을 충족하여 등록하도록 하고 총선이나 지방선거 등 모든 선거에 참여할 수 있는 자격을 가진다. 반면 소수정당은 등록정당과 달리 선거운동과 관련된 엄격한 규정이나 재정구조가 요구되지 않으며, 행정구역의 최

13) 헌법 제8조 ①정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다. ②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.

14) 의안번호 2012670, 대한민국헌법 개정안(대통령), 2018.3.26. 의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_S1N8H0U3D2M6Y1W4W5I9F4R0K4P8Z5>.

15) 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>.

소 단위에서 실시되는 선거(council elections)에 참여할 수 있다.¹⁶⁾ 소수정당으로 출범해서 세를 확장하여 등록정당으로의 전환도 가능해서, 총선과 지방선거에 모두 참여하는 지역정당과 지방선거에만 참여하는 지역정당이 공존한다(송경재 외 2017, 31). 대표적인 지역정당인 스코틀랜드 국민당(SNP)은 2011년 이후 스코틀랜드 의회에서 단독 과반의석을 차지하고 있으며, 전국 단위 선거에서도 꾸준히 의석을 확보하여 2019년 총선 결과 전체 65석 가운데 48석을 차지하였다. 스코틀랜드 국민당의 사례는 지역정당이 지역의 이해관계를 대변함으로써 전국정당과 차별성을 갖고 지역 주민들이 선택하는 대안이 될 수 있음을 보여준다(차재권 외 2021, 124).

2. 독일

독일은 우리와 마찬가지로 정당법을 가지고 있는 몇 안되는 국가 중 하나이다. 다만 우리와 달리 창당을 위한 법적 요건에 제한이 없고, 지구당만으로 정당을 구성할 수 있기 때문에 지역에 기반을 둔 정당의 설립이 가능하다.¹⁷⁾ 또한 정당과 구분되는 정치적 결사를 허용하고 있어서, 지방선거의 경우 정당뿐 아니라 다양한 정치 단체들이 참여할 수 있다.¹⁸⁾

독일은 연방국가로 주 단위로 실시되는 지방선거의 경우 주마다 선거 규칙이나 방식이 다양하다. 과거 일부 주에서는 정당으로 등록한 경우에만 지방선거에 후보를 공천할 수 있도록 하였다. 하지만 1960년 독일 연방헌법재판소가 정당법의 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

16) 영국 「정당, 선거 및 국민투표법」 제34조. 이정진(2022)에서 재인용.

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

18) 정치적 결사는 정치적 목적을 위해 비교적 장기간에 걸쳐 결합하고 조직된 단체로 독일 「기본법」과 「결사법」은 정당이 아닌 정치적 결사를 인정하고 있다(이기우 2012, 69~170).

참여할 수 있는 계기를 마련했다(이기우 2012, 170). 지방선거에 참여하는 대표적인 정치 집단으로는 유권자연합을 들 수 있다. 유권자연합은 정치적 결사의 일종으로, 명부식 비례대표제를 실시하는 독일에서 무소속 후보자들이 명부를 작성하기 위한 방편으로 만든 일종의 선거연합이라고 할 수 있다(김영태 2007, 82).

지역정당들은 지역의 현안을 강조하며 쓰레기 수거나 하수처리 등 생활정치의 영역에서 발생하는 문제들을 주로 다루고 있다(이정진 2022a). 독일의 지역정당들 다수는 지방선거에만 참여하지만 기사련(Christlich-Soziale Union, CSU)처럼 지방선거와 연방선거에 모두 참여하는 정당도 있다. 기사련은 바이에른 주를 기반으로 설립된 지역정당이지만 전국정당인 기민련(Christlich Demokratische Union, CDU)과 연대하여 연방선거에도 참여한다. 기사련과 기민련은 자매정당으로 불리며 연방하원의원선거에서 기민련은 기사련이 활동하는 바이에른주에는 후보를 공천하지 않으며, 기민련과 기사련은 연방선거에서 서로를 지원한다. 한편 연방의회에서 기민련과 기사련은 하나의 교섭단체를 구성하여 함께 행동한다.

3. 일본

일본은 일정 조건을 갖추어 단체로 등록하면 정당이 아니더라도 선거 참여가 가능하다.¹⁹⁾ 공직선거법은 정당을 포함하여 일정 기준을 충족시키는 정치단체는 공직선거에 후보를 추천할 수 있도록 규정하고 있다. 정치단체의 명칭, 본부 소재지, 대표자의 명칭, 강령·당칙·규약 등을 기재하여 정치단체로 신고하면 공직선거에 후보자를 추천할 수 있다.²⁰⁾ 다만 공직선거의 종류에 따라 후보를 추천할 수 있는 단체의 자격 기준을 달리하고 있는데, 전국선거인 참의원선거나 참의원선거의 경우 총선에서 일정 득표율 이상을 득표하도록 요구하고 있지

19) 일본의 경우 정당의 조직이나 구성 등을 규정한 「정당법」이 없다. 「정당조성법」이나 「정치자금규정법」에서 ‘소속국회의원 5인 이상 혹은 직전 국정선거에서 2% 이상 득표율을 기록한 정치단체’를 정당으로 규정하고 있으나 이는 정치자금의 배분 등을 위한 규정이다.

20) 일본 「공직선거법」, 제86조~제86조의7.

만 지방선거는 이러한 제한이 없다. 예컨대 중의원이나 참의원선거에 후보를 추천하기 위해서는 5인 이상의 중의원의원 혹은 참의원의원이 소속된 단체, 혹은 최근 총선에서 2% 이상을 득표해야 한다. 하지만 지방선거의 경우 별도의 제한을 두지 않고 정치단체로 등록하면 후보를 추천할 수 있다.²¹⁾

일본의 지역정당은 그 역사가 오래되었으며, 1990년대 이후 지방의 회에서 지역정당이 차지하는 비중이 점차 커지고 있다. 이는 막부시대부터 시작된 일본의 지방자치 전통과 일본 정부의 분권화 정책, 지역정당의 설립이 자유로운 제도적 환경에서 그 원인을 찾을 수 있다. 또한 중선거구제에서 소선거구제로 전환된 1994년의 선거개혁도 하나의 원인으로 거론되는데, 선거제도 개혁 이후 소선거구제하에서 당내 경선에서 탈락한 후보자들이 지역 기반을 바탕으로 정치단체를 결성하여 선거에 참여하는 계기가 되었다(송경재 외 2019, 33~34).

일본의 지역정당은 크게 두 종류로 구분할 수 있다. 하나는 가나가와 네트워크로 대표되는 시민단체 기반의 정당이고, 다른 하나는 감세일본, 도민퍼스트회, 오키나와 사회대중당 등 지방단체장이 주도하여 만든 지역정당들이다. 전자가 지역의 시민운동이 주축이 되어 생성된 정당이라면, 후자는 자치단체장의 주도로 만들어진 하향식 정당이라고 할 수 있다. 정당의 창당 방식이나 양태는 다르지만 두 유형 모두 지역의 현안을 강조한다는 점에서 공통점을 가진다.

나고야 시장 카와무라 타카시(河村隆之)가 주축이 되어 창당한 지역 정당인 감세일본의 경우 세금감면, 주민자치, 분권화, 주민참여 확대 등을 주장했다. 도민퍼스트회는 2017년 고이케 유리코(小池百合子) 도쿄도지사가 창당한 지역정당으로 공항 재정비, 재해 대비 등 도쿄 지역의 생활정치 의제를 강조하였다. 오키나와 사회대중당은 1950년 오키나와 주지사인 타이라 타츠오(平良辰雄)의 주도로 창당된 지역정당으로 미군기지 문제 등 지역 이슈를 중심으로 오키나와 자치권을 주장하였다. 한때 가나가와 네트워크 등 시민단체 기반의 지역정당이 활발하게 활동했지만 최근에는 단체장 중심의 지역정당들의 영향력이 확산되는 추세이다. 1990년대 이후 일본의 지방선거에서 지역정당이

21) 일본 「공직선거법」 제86조~제86조의4.

차지하는 비중은 점차 확대되고 있다. 지역정당은 지역의 이슈를 제기하면서 지방선거를 중심으로 세력을 넓혀가고 있으며, 지역에서의 상승세를 기반으로 전국정당으로 전환되는 사례도 볼 수 있다. 오사카 지역정당인 오사카유신회가 전국정당인 일본유신회로 전환된 것이 대표적인 사례이다.

지역정당의 영향력 확대는 이들 국가만의 사례라고 볼 수 없으며, 전세계적인 추세이다. 지역정당은 정당정치가 발달한 다수 국가에서 발견되고 있으며, 지방자치와 지방분권이 확산되는 상황에서 지역정당은 지역의 이슈를 제기하면서 지방선거를 중심으로 세력을 넓혀가고 있다(이정진 2022a).

V. 결론

현행 정당법은 정당을 법적 규제의 대상으로 보고 일정 규모를 갖출 경우에만 정당 설립을 허용하고 있다. 하지만 우리 헌법은 정당 설립의 자유를 보장하고 있으며, 지방자치와 지방분권의 시대에 지역 현안에 대한 관심을 높이고 지역주민들의 정치 참여를 확대하기 위해 지역정당을 허용할 필요가 있다.

해외사례를 보면 지방선거의 경우 다양한 정치집단이 참여할 수 있도록 문호를 개방하고 있다. 영국은 정당 설립 규정을 이원화하여 지방선거 참여를 전제로 한 소수정당의 등록을 허용하고 있으며, 일본이나 독일의 경우 정당이 아닌 정치단체들도 일정 요건을 갖추면 지방선거에 참여할 수 있다. 이는 지방선거가 갖고 있는 지역 자치와 풀뿌리 민주주의의 성격, 그리고 지역주민과 밀접하게 연결되어 있는 지방의회에 지역주민의 다양한 목소리가 반영되도록 하기 위함이다.

우리의 경우 지방선거가 재 실시된 지 30년이 지났음에도 여전히 지방선거에 지역의 현안이 부재하며 중앙정치의 영향력에서 벗어나지 못하고 있다. 이는 지역정당 등 다양한 정치세력의 선거 참여를 제한하고 있기 때문이다. 이에 지역 수준에서의 정치적 다양성을 확보하고 지방분권과 지방자치를 활성화하기 위한 방안을 모색해야 할 때이다.

지역을 기반으로 하는 지역정당은 하나의 방안이 될 수 있다. 지역정당은 그 규모는 작지만 지역을 기반으로 결성된 정치단체로 지역주민들과 더 긴밀하게 연결되어 있으며, 중앙정치에서 놓치기 쉬운 지역의 현안들에 관심을 집중한다. 지역정당을 비롯하여 다양한 정치단체들의 선거 참여를 허용한다면 지방선거에서 지역이슈의 실종이나 중앙정치가 되풀이되는 상황은 개선될 수 있을 것이다. 영호남과 같이 특정 정당이 독점적 지위를 누리는 지역에서는 지역주민들의 정치적 선택지를 넓히는 효과도 기대할 수 있다. 특히 기초단위 선거의 경우 기초의회가 누구를 대표하는지, 그 역할이 무엇인지를 고려한다면 지역의 목소리를 반영할 수 있도록 제도적 변화가 필요하다.

참고문헌

- 김영태. 2007. “독일의 지방선거와 민주주의.” 『한국지방정치학회보』 제 1권 제2호.
- 송경재 외. 2019. “지역정당 활성화방안에 대한 연구: 주요 국가의 지역정당 사례 분석을 중심으로.” 『중앙선관위 연구용역보고서』.
- 송진미. 2022. “무투표당선제도의 쟁점과 대안.” 『이슈와 논점』 제1993호(2022.9.22.).
- 이기우. 2012. “독일 지역정당의 법적 지위와 정책적 함의.” 『지방자치법연구』 제12권 제3호.
- 이정진. 2022a. “지역 정당의 허용 필요성과 입법 과제.” 『이슈와 논점』 제1990호(2022.9.15.).
- 이정진. 2022b. “제8회 동시지방선거 중대선거구제 시범실시의 효과와 한계.” 『NARS 입법·정책』 제123호(2022.12.30.).
- 차재권 외. 2021. “지역정치 활성화를 위한 지역정당 설립방안 연구.” 『한국지방정치학회보』 11집 1호.
- 국가법령정보시스템 <<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>>
- 국회 회의록시스템 <<https://likms.assembly.go.kr/record/>>
- 의안정보시스템 <<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>>
- 헌법재판소 홈페이지 <<https://www.ccourt.go.kr/site/kor/main.do>>

Development of Local Politics through Permitting Local Political Parties

Jeong Jin Lee*

Abstract

The current Political Party Act regulates the establishment of regional parties by limiting registration as a political party only when there is a central party in the capital city and five or more city/provincial parties nationwide. This is the reason why local politics cannot escape from the influence of central politics and local issues are not highlighted in local elections. Academia and civil society are demanding that the Political Party Act be amended to allow local parties, and related amendments have been proposed several times in the National Assembly.

Looking at overseas cases, regional parties are allowed in countries with developed party politics, such as the United States, the United Kingdom, Japan, and Germany, and the influence of regional parties in local elections is increasing.

Therefore, in terms of realizing grassroots democracy, it is necessary to allow participation of various political groups, including local parties, in local elections. In addition, in the long term, it is necessary to review the constitutional party-related provisions to expand the freedom of political party activities.

**Keywords : Local Political Parties, Political Party Law, Local Politics,
Local Election**

* Legislative Researcher, National Assembly Research Service. chaorum@nars.go.kr