2017년도 선거연수원 연구용역보고서

국민의 정치참여 확대를 위한 정당제도 개선방안 연구

-정당법 개정방향에 대한 쟁점을 중심으로-

2017.12.26.

한국의회학회

2017년도 선거연수원 연구용역보고서

국민의 정치참여 확대를 위한 정당제도 개선방안 연구
-정당법 개정방향에 대한 쟁점을 중심으로-

책 임 연 구 위 원 : 강 장 석 (경민대학교 특임교수)

공 동 연 구 위 원 : 이 정 진 (국회입법조사처 입법조사관)

문 제 풍 (충남대학교 초빙교수)

연 구 기 간 : 2017. 9. 29 ~ 2017. 12. 26.

연 구 단 체 : 한국의회학회

목 차

Ⅰ. 연구목적과 내용 ····· 1

1. 연구목적 ····· 1

2. 연구 방법 ····· 1

3. 연구 내용 ····· 3

II. 공무원과 교원의 정치참여 ····· 5

1. 정치적 중립성에 대한 해석 ····· 5

2. 기존연구 검토 및 공무원의 정치참여 관련 찬반 논쟁 ····· 8

3. 국회에서의 입법 논의 ····· 11

4. 해외 사례 ····· 15

1) 일본 ····· 15

2) 미국 ····· 26

3) 프랑스 ····· 31

4) 영국 ····· 36

III. 정당 가입연령 ····· 44

1. 청소년의 정치참여 ····· 44

2. 정당가입 연령 규제의 문제점 ····· 45

3. 해외 사례 ····· 49

1) 영국 ····· 49

2) 미국 ····· 52

3) 독일 ····· 53

4) 프랑스 ····· 56
5) 일본 ····· 56
6) 기타 ····· 56
4. 청년층의 정치참여 확대방안 ····· 57
1) 제도적 측면에서의 참정권 확대 ····· 57
2) 청소년의 정계진출 확대 ····· 62
3) 청소년 대상 정치교육 프로그램의 활성화 ····· 63

Ⅳ. 정당설립의 조건 ····· 65
1. 지역정당이 주목받는 이유 ····· 65
2. 정당의 설립 조건 완화를 위한 정당법 개정 방향 ····· 67
3. 외국의 지역정당 사례 ····· 71
1) 일본 ····· 71
2) 독일 ····· 80
3) 미국 ····· 81
4) 호주 ····· 83
4. 지역정당 제도화를 위한 제언 ····· 86
1) 현행 정당법의 규제 요건 ····· 86
2) 다양한 정치세력의 선거참여를 위한 정당법과 공직선거법 개정 방향 ····· 87

Ⅴ. 결론 ····· 90

<참고문헌>

표 목 차

<표1-1> 심층 인터뷰 대상자 구분 ····· 2

<표2-1> 공무원의 정치적 중립성 보장 관련 법률 ····· 5

<표2-2> 공직선거법상 공무원의 선거운동 금지 관련 규정 ····· 7

<표2-3> 공무원의 정치활동 허용을 내용으로 하는 국가공무원법 개정법률안 ····· 12

<표2-4> 공무원의 정치활동 허용을 내용으로 하는 지방공무원법 개정법률안 ····· 13

<표2-5> 공무원·교원의 정당 가입 허용을 내용으로 하는 정당법 개정법률안 ····· 13

<표2-6> 지방자치법에서 규정한 정치적 목적과 정치적 행위 ····· 19

<표2-7> 교사의 정치적 행위 금지 관련 사례와 관련 법 ····· 23

<표2-8> 불법 정치행위 금지에 관한 법률 주요 내용 ····· 27

<표2-9> 공무원에게 허용되는 정치활동 ····· 28

<표2-10> 공무원에게 금지되는 정치활동 ····· 29

<표2-11> 주요 공무원 법위 및 직급 ····· 39

<표2-12> 공무원의 정치활동 구분 ····· 40

<표2-13> 공무원 그룹별 참가 가능한 정치활동 ····· 41

<표3-1> OECD 회원국 선거연령 ····· 46

<표3-2> 독일 정당법의 구성과 내용 ····· 53

<표3-3> 정당가입 연령제한 인하 혹은 폐지를 내용으로 하는 정당법 개정법률안 ····· 60

<표4-1> 정당법의 정당 창당 요건 ····· 68

<표4-2> 정당성립요건 개정을 내용으로 하는 국회 논의 ····· 69

<표4-3> 정당 창당요건 완화 관련 한국정치학회의 정당법 개정안 ····· 70

<표4-4> 일본에서 정당을 규정하는 법적근거와 조건 ····· 73

<표4-5> 선거별 확인단체의 필요한 후보자 수 ····· 74
<표4-6> 선거별 확인단체의 선거운동 내용 ····· 74
<표4-7> 선거별 확인단체의 선거홍보활동의 내용 ····· 75
<표4-8> 일본 자치단체장 중심의 지역정당 현황 ····· 77
<표4-9> 일본의 쟁점추구형 지역정당 현황 ····· 78
<표4-10> 독일의 지역정당 현황 ····· 80
<표4-11> 뉴사우스웨일즈주 선거위원회에 등록된 정당 ····· 85

요 약 문

이 연구는 헌법에서 보장하고 있는 국민의 참정권 확대와 정당정치 참여 활성화를 위한 제약요인을 검토하고 관련 법 개정 방향을 모색하는 것을 목적으로 한다. 특히 최근 정당법과 관련하여 개선 논의가 활발하게 진행되고 있는 세 가지 쟁점, 즉 공무원과 교원의 정치참여, 정당 가입 연령, 정당 설립 요건을 중심으로 현행법의 문제점과 개정 방향을 모색하였다.

우리 정당법은 국민의 정치참여를 규제하고 정당의 자유로운 정치활동을 제한하는 규정들을 가지고 있다. 공무원과 교원의 정당가입을 금지한 규정이나 정당 가입 자격을 국회의원선거권을 가진 국민으로 제한하고 있는 규정, 수도에 중앙당을 둔 전국정당이 아니면 정당으로 등록할 수 없도록 한 규정들이 그것이다. 물론 이들 규정들은 나름의 이유를 가지고 있다. 공무원과 교원의 정당 가입을 금지한 것은 헌법에서 규정하고 있는 공무원의 정치적 중립성을 지키기 위한 의도가 있다. 정당 설립 요건을 제한한 것도 군소정당의 난립으로 정치적 혼란이 나타날 수 있는 상황을 미연에 방지하기 위함이다.

그러나 지금의 정치 상황은 이러한 규제들을 지속하기가 점점 더 어려워지고 있다. 청소년과 젊은 층의 정치적 관심이 높아지고 정치적 참여에 대한 요구가 증가하면서 선거권이나 피선거권을 확대하고 정당 활동과 선거활동에 참여할 수 있도록 기존의 규제들을 풀라는 요구들이 더욱 커지고 있다. 이제는 기존의 규제를 지속하기보다 정치 참여에 대한 국민들의 요구를 반영하여 정치적 참정권을 확대할 수 있는 방향으로 관련 법들을 개정해야 할 때이다. 본 연구는 정당법을 중심으로 국민의 참정권을 제한하는 규정들을 둘러싼 논의들을 검토하고 해외 사례를 정리함으로써 정당 정치의 활성화와 국민들의 자유로운 정치 참여를 보장하는 방안들을 모색하였다.

첫째, 공무원과 교원의 정당 가입과 활동을 제한하는 것은 공무원의 정치적 중립성을 보장하기 위함이라 하더라도 국민으로서의 기본권을 지나치게 침해할 소지가 있다. 이에 기존의 규제를 완화하여 전면적인 정치 활동을 규제할 것이 아니라 정당 가입이나 개인 자격으로서의 정당 활동은 허용하되 직위를 이용한 정치 활동이나 선거운동, 정당 활동은 규제하는 것으로 관련 법을 개정할 필요가 있다. 해외사례를 보면 일본의 경우 우리와 마찬가지로 공무원의 정치적 중립성을 규정하고 대부분의 정치활동을 금지하고 있다. 하

지만 일본을 제외한 대부분의 국가들이 공무원이나 교원의 정치활동을 허용하고 있으며, 규제하고 있는 경우에도 직위와 관련된 경우로 제한하고 있다.

둘째, 정당가입이나 공직선거에 참여할 수 있는 자격을 19세 이상으로 제한하는 것은 청소년의 정치참여를 제한하는 것이며, 최근 정치적 관심이 높아지고 있는 젊은 세대의 정치참여 요구를 반영하지 못한다. 해외사례를 보면 많은 선진국에서 선거권 연령보다 정당 가입 연령을 낮게 설정하고 있으며, 어려서부터 정당 활동을 통해 정치적 관심과 민주주의에 대한 이해를 높이고 있다. 또한 당원 자격을 법으로 규정하지 않고 정당 자율에 맡기고 있는데, 정당별로 청소년들을 대상으로 하는 정치 조직을 두어 정치 교육을 하고 있다. 청년층의 정치참여 요구를 반영하고 정당 정치를 활성화하기 위해 정당 가입연령을 하향조정하는 등 제도적 측면에서의 변화와 더불어 청소년 대상 정치교육 프로그램을 활성화하고 청년층을 대표할 수 있는 젊은 정치인을 양성하려는 노력이 필요하다.

셋째, 정당 설립 요건을 완화함으로써 지역정당의 설립을 허용하고 다양한 정치단체들이 선거에 참여할 수 있도록 제도를 개선하여 국민들의 정치적 선택지를 확대할 필요가 있다. 또한 지역마다 현안이 다르고 유권자의 구성이 다르다는 점에서 지역정당은 지역의 다양한 목소리를 반영하고 지방자치와 지역균형 발전을 가져올 수 있다. 해외 사례를 보더라도 많은 국가들이 지역정당을 허용하고 있으며, 일본의 경우 지역정당이 활성화되어 최근에는 주요 선거에서 지역정당이 큰 활약을 하고 있다. 정당 설립 요건의 완화가 정당 난립으로 인한 정치 혼란을 야기할 것이라는 우려도 있다. 하지만 적어도 지방선거에서만큼은 지역정당이 허용되는 것이 필요하다.

I. 연구 목적과 내용

1. 연구 목적

본 연구는 헌법에서 보장하고 있는 국민의 참정권 확대와 정당정치 활성화를 위해 관련 법률의 문제점을 검토하고 바람직한 개정 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 자유민주주의 국가에서 선거를 통해 정치에 참여하거나 정당 활동에 참여하는 등 정치활동을 할 수 있는 권리는 국민의 기본적인 권리이다. 하지만 우리 정당법은 연령이나 직업군 등을 이유로 이러한 권리를 제한하고 있다. 대표적인 것이 공무원과 교원의 정당 가입을 금지하고 있는 정당법 제22조(발기인 및 당원의 자격)이다. 이 조항은 공무원의 정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법 규정을 반영한 것이라고 하지만 공무원이나 교원이 공적 업무를 수행한다는 직위의 특성에도 불구하고 국민으로서의 기본적인 권리인 참정권을 제한하는 것이 적절한지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 또한 동 조항은 정당에 가입할 수 있는 자격을 국회의원 선거권이 있는 자로 제한함으로써 19세 미만 청소년의 경우 정당 활동을 할 수 없도록 규제하고 있다.

한편 헌법에서 정당 설립의 자유를 보장하고 있음에도 수도에 중앙당을 두고 5개 이상의 시·도당을 갖추지 못할 경우 정당 설립이 불가능하도록 한 정당법 조항으로 인해 국민들의 정당 활동 참여 기회가 제한되고 있다. 이러한 정당법 규정은 군소정당의 난립을 방지한다는 의도에도 불구하고 지방을 중심으로 활동하는 지역정당의 설립을 금지하고 있으며, 사실상 전국정당만을 인정하도록 하고 있다. 하지만 이러한 규제는 지방자치와 지방분권의 강화라는 최근의 정치적 흐름과 배치되는 것이며, 지역을 기반으로 한 풀뿌리 민주주의의 확대를 저해하는 요인이다.

본 연구는 이러한 정당법상의 문제점들을 검토하고 해외 사례를 통한 시사점을 도출함으로써 국민의 참정권을 확대하고 정당 정치 활성화를 가져올 수 있는 정당법 개정 방향을 모색하고자 한다. 특히 앞에서 지적했던 3가지 문제들, 즉 공무원과 교원의 정치참여 제한, 정당가입 연령의 제한, 정당설립 조건 관련 규제 조항을 검토하고 이를 보완하기 위한 개정 방향을 검토할 것이다.

2. 연구 방법

연구방법은 크게 다음 네 가지 방향으로 진행하였다.

첫째, 국내외 연구문헌 분석을 통해 관련 쟁점과 찬반 논쟁, 현행 법률의 문제점 등을 검토하고 분석한다.

둘째, 제19대 국회와 제20대 국회에서 발의된 정당법일부개정법률안 가운데 공무원과 교원의 정치활동, 정당 가입 연령, 정당 설립 조건과 관련된 개정안의 내용을 분석하고 헌법개정특별위원회와 정치개혁특별위원회의 논의 내용을 정리함으로써 국회에서의 입법 논의를 정리한다.

셋째, 미국, 일본, 독일 등 주요국의 사례를 통해 공무원과 교원의 정치참여, 정당 가입 연령 및 정당 설립조건 등을 조사하고 한국 정치에 주는 시사점을 모색한다. 외국의 사례조사와 관련해서 한국과 정치문화, 제도적 특성이 유사한 일본, 그리고 선진적인 제도와 운영형태를 가진 미국, 유럽의 국가들에 주목하였다.

넷째, 정당 및 학계와 국회의 입법 관련자를 대상으로 한 심층 인터뷰를 통해 현행 법률의 문제점과 개선 방향에 대해 분석한다. 심층인터뷰 대상자는 다음과 같다.

<표 1-1> 심층 인터뷰 대상자 구분

구분	소속 및 직위
인터뷰대상자 1	국회의원보좌진(더불어민주당)
인터뷰대상자 2	국회의원보좌진(자유한국당)
인터뷰대상자 3	국회의원보좌진(국민의당)
인터뷰대상자 4	국회의원보좌진(바른정당)
인터뷰대상자 5	정당관계자(더불어민주당)
인터뷰대상자 6	국회출입기자
인터뷰대상자 7	국회출입기자
인터뷰대상자 8	정치학자
인터뷰대상자 9	정치학자
인터뷰대상자 10	정치학자

3. 연구 내용

이 보고서는 크게 다음 5개 부분으로 구성된다.

제1장에서는 연구목적과 연구방법, 연구 내용을 정리한다.

제2장에서는 공무원과 교원의 정치참여를 제한하고 있는 현행 법률의 문제점과 개선방안을 모색한다. 현행 정당법은 공무원과 교원의 정당 가입을 금지함으로써 헌법에서 보장하고 있는 정치적 권리를 제한하고 있다. 정당법은 헌법에서 규정하고 있는 공무원의 정치적 중립성을 근거로 공무원과 교원의 경우 정당의 당원이나 발기인이 될 수 없도록 하고 있다. 하지만 이러한 규제는 정치적 중립성의 의미를 지나치게 규제적으로 해석한 것이며, 헌법에서 보장하고 있는 참정권을 침해한 것이라는 비판이 지속적으로 제기되고 있다.

따라서 2장에서 정치적 중립성의 의미에 대한 기존 논의를 검토하고 현행 법률의 문제점과 공무원의 정치참여에 대한 찬반논쟁을 정리한 뒤 국회에서의 법 개정 논의를 검토한다. 또한 미국과 일본 등 주요국의 사례 분석을 통해 국민의 정치참여가 활성화되어 있는 선진국의 경우 공무원과 교원의 정치 참여에 대해 어떤 입장인지를 조사하여 한국에 주는 시사점을 도출하였다.

제3장에서는 정당가입 연령의 문제를 다루고 있다. 현행 정당법은 정당의 당원으로 가입할 수 있는 대상을 선거권 연령권자인 19세 이상의 국민으로 한정하고 있다. 하지만 이러한 법 규정은 19세 미만의 청소년과 국내에 거주하고 있는 외국인의 정당 참여를 제한함으로써 장기적으로 정당정치의 활성화를 제한한다는 비판을 받고 있다. 이에 법 개정을 통해 정당 활동에 참여할 수 있는 자의 범위를 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 특히 최근 촛불집회 등을 통해 청소년들의 정치에 대한 관심과 참여 욕구가 높아지면서 정당 가입 연령 뿐 아니라 선거권 연령 인하에 대한 요구도 높아지고 있다.

이 장에서는 이러한 논의를 조사하고 검토함으로써 현행 법 규정의 문제점을 지적하고 국회에서의 법 개정 논의를 정리하고자 한다. 또한 해외의 정당 가입 연령을 OECD 국가들 중심으로 조사하여 한국에 주는 시사점을 도출한다.

제4장에서는 정당 설립 조건의 문제점을 검토하고 관련 법률의 개정을 둘러싼 국회 및 학계의 주장과 해외 사례를 통한 시사점을 도출하고자 한다. 현행 정당법은 정당으로 등록하기 위해 수도에 중앙당을 두고 5개 이상 시·도당을 두도록 요구하고 있어 사실상 전국정당만을 인정하고 있다. 하지만

이는 헌법에서 규정하고 있는 정당 설립의 자유를 제한할 뿐 아니라 다양한 정치집단이나 단체들의 정당 등록을 규제함으로써 국민의 정치 참여를 제한하고 있다. 특히 우리나라는 지역주의 선거 풍토로 인해 영남이나 호남 등 특정 지역의 유권자들은 선택권이 제한되는 측면이 있다. 지역을 기반으로 하는 지역정당이 허용될 경우 유권자들에게 다양한 선택지를 줄 수 있다는 점에서 전국정당만을 인정하는 현행 정당법 규정의 개정이 필요하다.

제5장에서는 4장까지의 논의를 정리하고 국민의 정치참여 확대를 위해 바람직한 정당법의 개정 방향을 제시하고자 한다.

II. 공무원과 교원의 정치 참여

1. 정치적 중립성에 대한 해석

우리 헌법은 공무원을 국민전체에 대한 봉사자로서 규정하고 공무원의 신분과 더불어 정치적 중립성을 보장하고 있다.[1] 이는 공무원이 담당하는 업무가 일반 사기업과 달리 국가와 국민에 봉사하는 업무로서 공공성과 공정성을 요구한다는 판단에 근거한 것이다. 이러한 헌법 규정에 근거하여 국가공무원법과 지방공무원법, 정당법은 공무원의 정당가입을 금지하고 있다(<표 2-1> 참조).

<표 2-1> 공무원의 정치적 중립성 보장 관련 법률

관련 법	관련 조문	내용
헌법	제7조	① 공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다. ② 공무원의 신분과 정치적 중림성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.
국가공무원법	제65조(정치운동의 금지)	① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다.
	제66조(집단행위의 금지)	① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니 된다.
지방공무원법	제57조(정치운동의 금지)	① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 가입할 수 없다.
	제58조(집단행위의 금지)	① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니 된다.
정당법	제22조 (발기인 및 당원의 자격)	① 국회의원 선거권이 있는 자는 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.

1) 대한민국헌법 제7조 ① 공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다. ② 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

		1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원 2. 총장·학장·교수·부교수·조교수·전임강사를 제외한 사립학교의 교원 3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자

헌법에서 공무원의 정치적 중립성을 보장한 것은 공무원이 공적 업무를 수행하는 과정에서 특정 정치집단이나 세력을 대변하거나 이해관계를 반영할 경우 나타날 수 있는 문제들을 차단하기 위함이다. 현대 민주주의 국가에서 평화적 정권교체는 일상적으로 나타날 수 있는 정치 현상으로 직업 공무원이 정치적 편향성을 가질 경우 집권세력의 변화에 따라 이해관계나 직위의 변화가 나타날 수 있으며, 이는 공무원의 공적 업무 수행 그리고 장기적으로 국가 전체의 공적 업무 수행에 영향을 미칠 가능성이 높아진다. 따라서 안정적인 국정 운영을 위해서는 공무원의 정치적 중립을 보장할 필요가 있다(이종수 2010).

하지만 공무원의 정치적 중립성 보장이 정당이나 정치단체 활동에의 참여까지도 제한해야 하는 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 보통선거권의 확대와 더불어 선거에 참여할 수 있는 권리, 정당 등 정치활동에 참여할 수 있는 권리는 현대 민주주의 국가에서 국민의 기본적인 권리로 인정된다. 따라서 공공업무를 수행하는 공무원이라 하더라도 국민의 기본적인 권리라고 할 수 있는 참정권을 제한하는 것이 적절한가에 대한 의문 때문이다.

공무원의 정당 가입과 정치 활동을 금지하고 있는 국가공무원법과 지방공무원법, 그리고 정당법의 규정은 헌법 제7조 제2항에서 규정하고 있는 공무원의 정치적 중립성을 법률을 통해 구체적으로 보장한다는 의미를 가진다. 우리 헌법은 제7조 제1항에서 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자로 국민에 대해 책임을 지는 지위임을 규정하고 있으며, 제7조 제2항은 공무원의 신분과 정치적 중립성을 법률로써 보장한다고 명기하고 있다.

문제는 정치적 중립성을 어떻게 해석할 것인가이다. 정당 가입을 통한 정치 활동을 하는 것은 공무원의 정치적 중립성을 훼손하는 행위인가? 공무원은 공적 업무를 수행하는 사람으로 자신의 지위를 이용하여 특정 정당이나 후보에 대한 지지를 통해 선거에 영향을 미치는 행위는 금지되는 것이 적절하다. 하지만 국민의 한 사람으로 개인 자격으로 정당에 가입하거나 선거운동을 하는 행위까지 금지하는 것은 공무원의 정치적 참정권을 지나치게 제한하는 것이라는 주장이 지속되고 있다.

공무원의 정치적 중립을 어디까지 인정하는 것이 적절한 것인가와 관련된 논쟁은 정당 가입과 관련된 문제 뿐 아니라 선거운동의 자유나 정치적 표현의 자유와 관련된 논의에서도 나타난다(최희경 2010). 즉 공직선거법은 헌법에서 규정하고 있는 '공무원의 정치적 중립' 규정에 따라 공무원의 지위를 이용한 선거운동을 금지(제85조)하고 있을 뿐 아니라 선거에 영향을 미치는 행위도 금지하고 있다(제86조). 하지만 공무원의 선거운동을 전적으로 금지하고 있는 공직선거법 제86조에 대해서는 지나친 규제라는 논란이 제기되고 있다.

<표 2-2> 공직선거법상 공무원의 선거운동 금지 관련 규정

관련 조문	내용
제85조(지위를 이용한 선거운동금지)	① 공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다. 이 경우 공무원이 그 소속직원이나 제53조제1항제4호부터 제6호까지에 규정된 기관 등의 임직원 또는 공직자윤리법 제17조에 따른 영리사기업체 및 협회의 임직원을 대상으로 한 선거운동은 그 지위를 이용하여 하는 선거운동으로 본다.
제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지)	① 공무원...등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 1. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자의 업적을 홍보하는 행위 2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위 3. 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위 4. 삭제 5. 선거기간중 국가 또는 지방자치단체의 예산으로 시행하는 사업중 즉시 공사를 진행하지 아니할 사업의 기공식을 거행하는 행위 6. 선거기간중 정상적 업무외의 출장을 하는 행위 7. 선거기간중 휴가기간에 그 업무와 관련된 기관이나 시설을 방문하는 행위

이와 관련하여 헌법재판소는 2008년 공무원의 선거운동 참여를 전적으로 금지한 공직선거법 제86조제1항과 관련하여 공무원의 중립의무 실현은 '그 지위를 이용한' 행위로 제한하는 것이 적절하다는 견해를 밝힌 바 있다. 즉 "이 사건 법률조항은 소위 관권선거나 공적 지위에 있는 자의 선거 개입의

여지를 철저히 불식시킴으로써 선거의 공정성을 확보하기 위하여 공무원에 대하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위를 전적으로 금지하고 있다. 그런데 선거의 공정성을 확보하기 위하여 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향에 미치는 행위를 금지하여 선거에서의 공무원의 중립의무를 실현하고자 한다면 공무원이 '그 지위를 이용하여' 하는 선거운동의 기획행위를 막는 것으로도 충분하다. 이러한 점에서 이 서건 법률조항은 수단의 적정성과 피해의 최소성 원칙에 반한다."고 판시했다.[2)]

헌법재판소의 결정에 따라 공직선거법 제86조제1항제2호는 본래 "선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위"였던 것이 헌법재판소의 위헌결정 이후 "지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위"로 수정되었다. 즉 공무원의 선거활동의 경우에도 직위를 이용한 행위에 한정하여 금지하도록 한 것이다. 이처럼 공무원의 경우라 하더라도 정치적 중립성은 그 직무와 관련된 행위의 경우에 적용되는 것이 적절하다고 할 것이며 모든 선거운동을 금지하는 것이 부적절할 것처럼 정당 가입을 금지하는 등 모든 정당 활동을 금지하는 것도 부적절한 것이라 볼 수 있다.

2. 기존 연구 검토 및 공무원의 정치참여 관련 찬반 논쟁

헌법에서 규정한 국민에 대한 책임과 정치적 중립성이 공무원의 정치참여를 제한하는 근거가 될 수 있는가에 대해서는 학계에서도 논란이 되고 있다. 특히 정당은 국가에서 헌법으로 그 활동을 보장하고 있는 단체이며, 공무원 또한 국민의 한 사람으로 선거권과 공무담임권이 부여된다는 점에서 정당가입을 제한하는 것이 공무원의 정치참여를 제한하는 것일 수 있다는 비판이 지속되고 있다. 한편 공무원이 갖는 특수한 지위, 즉 공공업무를 수행하고, 국민에게 봉사한다는 지위로 인해 정치참여를 제한하는 것이 필요하다는 입장도 존재한다.

먼저 공무원과 교사의 정당가입 제한에 찬성하는 입장에서는 헌법 제7조가 공무원과 교사의 정치참여를 제한하는 헌법적 근거라고 주장하면서 다음과 같은 논거를 제시하고 있다(오동석 2013).

첫째, 국민 전체에 대한 봉사자론이다. 즉 국가공무원은 임용주체가 국민이

2) 헌재 2008.5.29., 2006헌마1096.

기 때문에 국민전체에 대해 봉사하고 책임을 져야 할 특별한 지위에 있으며, 공공성·공정성·성실성·중립성이 요구된다는 점에서 일반 근로자와 다른 특별한 근무관계에 있다는 것이다. 따라서 공무원과 교사의 정당가입을 제한하는 법 규정이 정당화될 수 있다.

둘째, 정치적 중립성론이다. 공무원은 시민사회의 갈등을 중립적인 위치에서 조정·중재하는 위치에 있고, 정치와 행정은 분리되어야 하며, 엽관제로 인한 폐해를 방지하기 위해 공무원의 정치적 활동은 제한될 필요가 있다는 주장이다.[3] 또한 교원의 경우 미성숙한 학생을 교육하는 직무를 수행하고 있다는 점에서 학생들의 인격 등의 형성에 영향을 미칠 수 있기 때문에 정치활동 금지가 정당하다고 인정한다.[4]

반면 공무원과 교사의 정치적 중립성 조항이 개인의 기본권을 침해해서는 안되며, 정치적 입장의 표명이나 정당 가입, 정치자금 후원 등의 정치적 기본권을 허용해야 된다는 입장에서는 다음과 같은 논거를 제시하고 있다.

첫째, 헌법에서 규정하고 있는 공무원의 정치적 중립성 보장은 공무원이 국민 전체의 봉사자로서 임무를 제대로 수행할 수 있도록 외부의 정치적인 강압으로부터 보호하려는 취지라는 것이다. 따라서 정치적 중립성을 이유로 공무원과 교원의 정치활동을 포괄적으로 제한하는 국가공무원법이나 지방공무원법, 정당법, 정치자금법은 국민으로서의 기본적인 권리를 침해하고 있다는 점에서 개정될 필요가 있다는 주장이다. 이러한 입장에서는 공무원과 교원의 정치참여를 제한하고 있는 현행 법률의 문제점을 지적하고 공무원에게 정치적 활동의 자유를 최대한 허용하되 공무수행에 중대하고 명백한 지장을 주지 않는 범위에서 최소한으로 제한할 필요가 있다고 본다.

둘째, 정치적 의사표현의 자유는 민주주의 사회의 기본적인 원칙이며, 이에 따라 공무원과 교원의 정치활동을 허용할 필요가 있다는 주장이다. 2011년 유엔 의사표현의 자유 특별보고관 프랭크 라 뤼(Frank La Rue)는 공무원의 정치적 의사표현의 자유를 직접 언급하면서 공무원노조나 교원노조의 시국선언에 대한 한국정부의 탄압에 대해 우려를 언급한 바 있다. 그는 “공무원은 객관적이고 공정해야 할 의무가 있지만 공무원 또한 개인으로서의 의사표현의 자유에 대한 권리를 가지로 있으며, 특히 교육정책과 같은 공공의 이익과 관련된 사안이거나 업무 이외의 활동일 경우 의사표현의 자유를 행사

3) 헌법재판소와 대법원은 교원노조의 정치적 의사표명을 금지하는 판례, 혹은 교원과 공무원의 정치적 의사표현을 제한하는 국가공무원 복무규정과 관련된 판례를 통해 헌법에 의해 신분이 보장되는 공무원의 경우 정치적 중립성에 국민의 신뢰를 유지하기 위해 정치적 활동에 대한 제한이 적절하다는 결론을 내린 바 있가.

4) 헌법재판소는 이러한 취지로 여러 차례 교원의 정치활동 금지를 정당화하는 판결을 내렸음. 헌재 2004.3.25. 선고, 2001헌마710 결정; 헌재 2012.7.26. 선고, 2009헌바298 결정.

할 권리가 있음"을 표명하였다.[5)]

셋째, 정당 활동은 헌법에서 보장하고 있는 국민의 정치적 권리라는 점에서 정당가입 등의 활동을 제한하는 것이 기본권 침해라는 점이다. 정당은 국민의 의사를 수렴하여 정책으로 반영하는 집단으로 우리 헌법은 정당 활동의 자유를 보장하고 있다. 따라서 정당 활동에 참여하는 것은 국민의 기본적인 정치적 권리로 볼 수 있으며, 정당 가입이나 활동을 원천적으로 봉쇄하는 것은 공무원이나 교원의 기본권을 침해하는 일일 수 있다. 따라서 정당 활동을 제한하는 경우는 직무행위에 중대하고 명백한 위해가 되는 경우로 한정할 필요가 있다. 우리 헌법은 정당 설립과 정당 활동을 보장하고 있다. 이처럼 정당 활동을 보장하면서 공무원이나 교원, 또는 미성년자라는 이유로 정당 활동을 제한하는 것은 정당 활동을 보장하고 있는 헌법의 가치에도 위배되는 것일 수 있다.

넷째, 해외 사례를 보면 공무원이나 교사의 정치활동을 금지하고 있는 경우는 찾아보기 어려우며, 정당 가입 등은 기본적인 권리로서 허용하고 있다는 것이다. 독일이나 프랑스의 경우 정치 활동은 모든 국민의 기본적인 권리로 누구에게나 인정된다. 미국이나 영국의 경우도 정당가입 등의 기본적인 권리가 허용되지만 직책에 따라 일부 정치활동은 제한되기도 한다. 이처럼 해외사례를 보더라도 정당가입 등의 기본적인 권리는 허용되는 것이 바람직하며, 단지 직무와 관련하여 일부 정치활동에 대한 제한을 하는 방안을 검토할 수 있다.

정당 및 관련 전문가 인터뷰 결과에 따르면 다수의 인터뷰 대상자들은 공무원의 정치활동 규제를 완화하는 것이 해외사례 등을 감안할 때 앞으로의 추세라고 보았다. 다만 그러한 규제의 완화가 바람직한가에 대해서는 의견이 갈렸는데, 정당가입을 허용하더라도 공무원의 정치적 중립은 지속될 수 있도록 제도적인 보완책이 필요하다는 입장을 보인 대상자들이 많았다. 그 가운데 일부는 정당가입을 허용할 경우 정치적 정파성이 발생할 수 있으며, 이로 인해 의도하지 않더라도 본인의 공공업무 수행에 영향을 미칠 수 있다는 입장을 보여주었다. 특히 교원의 경우 교육과정에서 편파적인 내용을 전달할 수 있으며, 이러한 행동이 성장하는 학생들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려를 표명하였다. 따라서 공무원의 정치활동에 대한 규제를 완화하더라도 공공업무 수행에 미치는 영향을 통제할 수 있는 제도적 보완장치를 마련할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

---

5) Frank La Rue, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. Addendum: Mission to the Republic of Korea, A/HRC/17/27/Add.2, 2011.3.12., 오동석, 2013, p.9에서 재인용.

한편 공무원의 정당가입 허용에 찬성하는 입장에서는 공무원의 정치적 중립성 못지않게 국민으로서의 기본권인 참정권을 부여하는 것이 필요하다는 주장이 많았다. 따라서 공무원의 정치적 중립성을 보장하더라도 이는 직무와 관련된 부분으로 제한해야 하며, 공무원이라는 신분이나 직업으로 인해 모든 국민에게 부여되는 정치적 참여의 권리와 정치적 표현의 자유를 침해받아서는 안 된다고 보았다.

3. 국회에서의 입법 논의

현행 정당법과 국가공무원법, 지방공무원법은 공무원과 교원의 정당가입과 정치활동을 금지하고 있다. 하지만 이러한 법 규정이 공무원과 교원의 정치적 기본권을 지나치게 침해하는 것이라는 비판이 지속적으로 제기되면서 관련 법률의 개정을 내용으로 하는 법률안들이 국회에 발의되어 논의되고 있다.

공무원과 교원의 정치참여 보장을 위한 국회에서의 입법 논의는 관련 법률을 개정하여 정당가입 등의 정치활동을 허용하도록 하는 내용이다. 다만 그 구체적인 내용에서는 차이를 보이는데 정치참여를 포괄적으로 금지하고 있는 현행 규정을 삭제하는 안과 현행 규정을 개정하여 정당가입이나 정치활동은 허용하되 지위를 이용하여 정치적 행위를 하는 것은 금지하도록 하는 방안으로 구분할 수 있다.

제20대 국회에 공무원의 정치활동을 포괄적으로 금지하고 있는 현행 국가공무원법 혹은 지방공무원법 개정안이 발의되어 있다. 그 가운데 윤소하 의원이 발의한 개정안은 정당이나 정치단체를 결성하거나 참여하지 못하도록 하고 있는 포괄적 금지조항을 개정하여 지위를 이용한 정치적 행위를 금지하는 것으로 제한하자는 내용이다. 즉 현행법률이 공무원의 정치적 자유와 집단행동을 원천적이고 포괄적으로 금지하고 있어 일반 국민으로서 누릴 수 있는 집회·결사의 자유를 거의 누리지 못하고 있으므로 이러한 포괄적 규정을 개정할 필요가 있다는 주장이다. 또한 해외사례를 보더라도 유럽의 경우 대부분의 국가들이 정당가입 뿐 아니라 정치활동을 규제하지 않고 있으며, 공무원의 정치활동을 제한하고 있는 국가의 경우에도 직무와 관련된 행위로 제한하고 있으며 정당가입이나 정치자금 지출 등은 허용하고 있다는 점에서 우리와 같은 포괄적 규제 대신 직무와 관련된 행위를 규제하는 것으로 개정하자는 입장이다.

한편 박주민의원안과 이재정의원안은 정당이나 정치단체의 결성 혹은 참여를 금지하고 있는 조항을 삭제함으로써 공무원의 정치 참여에 대한 규제를 폐지하자는 입장이다. 박주민의원안의 경우 헌법에서 규정하고 있는 정치적 중립성은 공무원이 정치적 상하관계에 예속됨이 없이 공정하게 직무를 수행할 것을 강조하는 의미이며, 공무원이 대한민국 국민으로서 헌법에 보장된 권리를 제한하는 의미는 아니라고 보고 있다. 이는 공무원의 정치적 중립성에도 불구하고 개인으로서의 정치참여 권리를 더욱 적극적으로 보장하려는 입장으로 정당가입이나 집단행동의 자유를 보장하려는 것이다.

<표 2-3> 공무원의 정치활동 허용을 내용으로 하는 국가공무원법 개정법률안

의안번호	발의연월일	대표발의	주요 내용
5938	2017.3.2	윤소하 의원	제65조 제1항을 개정하여 정당이나 정치단체의 결성이나 참여를 제한하고 있는 포괄적 금지 조항을 “지위를 이용하여 정치적 행위를 하여서는 안된다”는 조항으로 수정함 제66조 제1항을 개정하여 공무원이 노동운동이나 그 밖의 공무 외의 일을 위한 집단행동을 할 수 없도록 한 포괄적 금지 조항을 “직무집행을 현저히 해치는 집단행동을 할 수 없다”는 제한적 금지 조항으로 수정함
7673	2017.6.29	박주민 의원	제65조 제1항(정치운동의 금지)을 삭제함 제66조(집단행위의 금지)를 삭제함
8346	2017.8.2	이재정 의원	성실의무를 준법의무로 한정함 공무원이 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 가입할 수 없게 한 조항을 삭제함 공무원의 집단 행위 금지 조항을 삭제함

윤소하의원이나 박주민의원, 이재정의원은 동일한 맥락에서 지방공무원법의 경우에도 정당활동이나 집단행위를 금지하고 있는 현행법에 대한 개정안을 제출하였다.

<표 2-4> 공무원의 정치활동 허용을 내용으로 하는 지방공무원법 개정법률안

의안번호	발의연월일	대표발의	주요 내용
5937	2017.3.2	윤소하 의원	제57조 제1항을 개정하여 정당이나 정치단체의 결성이나 참여를 제한하고 있는 포괄적 금지 조항을 “지위를 이용하여 정치적 행위를 하여서는 안된다”는 조항으로 수정함 제58조를 개정하여 공무원이 노동운동이나 그 밖의 공무 외의 일을 위한 집단행동을 할 수 없도록 한 포괄적 금지 조항을 “직무집행을 현저히 해치는 집단행동을 할 수 없다”는 제한적 금지 조항으로 수정함
7674	2017.6.29	박주민 의원	공무원이 그 지위를 이용하지 않는 한도 내에서 정당활동을 허용함(제57조) 공무원의 집단행위 금지 조항을 삭제함(제58조)
8348	2017.8.2	이재정 의원	성실의무를 준법의무로 한정함 공무원이 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 가입할 수 없게 한 조항을 삭제하고 공무원의 지위를 이용하여 선거에 관여하는 행위에 한정하여 제한함 공무원의 집단 행위 금지 조항을 삭제함

한편 제20대 국회에 공무원·교원의 정당가입을 허용하는 내용의 정당법 개정법률안이 3건 발의되어 논의중이다.

<표 2-5> 공무원·교원의 정당 가입 허용을 내용으로 하는 정당법 개정법률안

의안번호	발의연월일	대표발의	주요 내용
5939	2017.3.2	윤소하의원	공무원과 공무원 신분을 가진 교원 등의 정당 가입을 허용함
7666	2017.6.29	박주민의원	공무원과 공무원 신분을 가진 교원 등의 정당 가입을 허용함

8349	2017.8.2	이재정의원	공무원과 사립학교 교원 등도 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 함

한편 국회에서는 2018년 지방선거를 목표로 한 개헌특위와 개헌특위 자문위원회가 구성되어 운영되었는데, 개헌특위에서도 공무원의 지위나 조건과 관련된 내용이 논의되었다. 하지만 그 내용을 구체적으로 살펴보면 정당가입이나 단체활동에 대한 규제 등 공무원의 정치적 중립성과 관련된 내용이 아니라 공무원의 근로조건과 관련된 내용이다.

개헌특위 자문위원회는 분과별로 소위를 구성하여 논의를 진행했으며, 정당선거분과에서 현재까지 논의가 진행되어 개정의견을 제시한 부분은 다음과 같다.

1. 정당설립의 자유 확대, 2. 정당 국고보조금 규정의 폐지 또는 보완, 3. 국회 양원제 도입 여부, 4. 국회의원 정수 조정, 5. 비례성 강화를 위한 연동형 비례대표제 선거제도 도입 여부, 6. 결선투표제 도입 여부, 7. 선거관리 관련 조항, 8. 남녀동수제, 9. 선거연령의 하향조정이 그것으로 주로 선거제도나 정당제도의 개혁과 관련된 부분이 중심이 되었다.

다만 공무원의 근로(노동) 3권을 보장하고 강화하는 내용에 대해서는 논의가 이루어졌는데, 헌법에서 규정하고 있는 공무원의 중립성이 근로자로서의 공무원의 권리를 제한하는 것이 적절한가에 대한 논의였다. 그 내용을 살펴보면 우리 헌법은 근로자의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동 3권을 보장하고 있다. 하지만 공무원의 경우 국민에 봉사하는 직무라는 점에서 필요할 경우 이러한 권한을 제한할 수 있다고 규정하고 있다.

> 헌법 제33조 ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.
> ② 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.
> ③ 법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

개헌과 관련된 논란은 현행 헌법 조항이 근로자의 권리는 인정하면서도 근로자인 공무원에 대해서는 이러한 권리를 제한하고 있다는 점에서 공무원의

근로 3권을 강화해야 한다는 주장에서 불거졌다. 하지만 현행 헌법 조항의 개정에 반대하는 입장에서는 직무수행의 공공성·중립성이 요구되는 공무원의 특별한 근무관계를 감안하여 현행과 같은 제한을 유지해야 한다고 보고 있다.

이와 관련하여 헌법 개정을 주장하는 입장에서는 공무원의 근로 3권을 원칙적으로 인정하는 것이 필요하다고 본다. 다만 공무원의 특수 지위를 인정하여 '법률로써 제한할 수 있다'고 규정하는 것이 적절하다고 본다. 이러한 입장은 기본적으로 공무원이라 하더라도 그 직무와 무관하게 근로자로서의 권리는 인정할 필요가 있다는 것이다. 구체적으로는 공무원의 단체행동권 제한 규정을 군인과 경찰공무원 등에 대해서만 제한하는 방안 등이 논의되고 있다.

4. 해외 사례

1) 일본

(1) 공무원 정치활동 제한의 특징

일본에서 국가공무원은 국가공무원법과 인사원 규칙의 규정에 따라 공정한 공무집행을 위해 정치적 중립이 요구된다. 그 결과, 정치활동의 대부분이 금지되어 있다. 그리고 공무원의 정치활동 금지를 위반한 경우, 징계처분과 동시에 형사처벌이 내려지기도 한다.

일본에서 공무원의 정치활동을 제한하는 법적 모델은 미국에서 1939년에 제정된 「불법 정치행위 금지에 관한 법률(Hatch Act)」이었다. 미국에서 이 법은 공무원의 정치활동을 금지하는 법이 아니라 정치의 운영, 정치적 홍보활동에 적극적 참여를 금지하는 법이라는 성격을 가진다. 그러나 이 법이 일본으로 도입되는 과정에서 공무원의 정치활동을 금지하는 법으로 목적이 변화하였다. 또한 미국에서「불법 정치행위 금지에 관한 법률(Hatch Act)」은 1993년 개정과정을 통해 공무원의 근무시간 외 정치활동은 자유롭게 하도록 개정되었다. 그러나 일본에서는 이러한 변화가 전혀 반영되지 않고 있다.

일본에서 공무원의 정치활동 제한 내용과 처벌의 정도는 미국, 영국, 독일, 프랑스 등과 비교하여도 제한 정도가 광범위하고 처벌 정도도 매우 강한 성격을 가진다. 일본과 같이 공무원의 정치활동 제한을 위반한 경우, 징계처

분과 형사처벌을 병행하여 부과하는 나라는 보기 드물다. 유럽의 국가들은 역사적으로 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 두 차례 전쟁을 경험하면서 막대한 피해를 입게 되었다. 이러한 반성으로부터 민주주의를 발전시키게 되었다. 공무원도 국민이라는 인식에서 가능한 한 범위 내에서 정치활동을 허용하고 있다(野見山 廣 2011). 그리고 유럽의 국가들은 특정한 정치활동을 제한하는 경우에도 모든 공무원에게 일률적으로 제한하는 것이 아니라 직위, 직책, 직종에 따라 차등적으로 설정하고 있는 점이 특징이다. 예를 들어, 미국에서는 상무성 직원이 공무출장 중, 아침시간에 유급휴가를 활용하여 정당의 공직후보자를 위한 조찬모임에서 강연을 하는 것이 가능하다. 이와 달리 일본에서는 직위, 직종에 구분하지 않고 모든 공무원에게 일률적으로 제한하고 있는 점이 특징이다.

대부분의 국가에서 공무원의 정치활동은 헌법에서 보장한「표현의 자유」를 명분으로 허용하고 있다. 일본의 경우, 헌법 제21조에서「표현의 자유」를 명기하고 있다. 그리고 1979년 일본은「시민적 권리 및 정치적 권리에 관한 국제조약 」에 가입하였다. 국제 조약은 국내의 법률보다 상위를 차지한다. 그럼에도 불구하고 일본에서는 여전히 공무원의 정치활동이 금지되고 있다는 점에서 비판이 높다. 일본의 국내 법률이 국제조약에 조응하는 형태로 개정되고 해석되어야 함에도 불구하고 공무원의 정치활동이 전적으로 금지되고 있다는 점에서 반발이 적지 않다.

학설적으로도 법률 및 규칙이 헌법에 위반한다는 의견이 대다수이다. 이러한 맥락에서 공무원의 정치활동은 최소한 근무시간 이외 그리고 일상적인 복장으로 공무원이라고 보기 어려운 복장을 한 경우에는 허용되어야 한다는 개정 요구가 강하다(haruyama saeki, sakakibara, isimura, abe, simizu).

(2) 공무원의 정치활동 제한 내용

일본에서는 2007년 국민투표법(2007년 법률 제51호)이 제정되었다. 국민투표법 제정과정에서 국민투표 도입 시, 공무원의 선거운동 범위가 정치적 쟁점이 되었다. 결국, 국민투표법 부칙에 국민투표 시, 공무원의 국민투표 운동, 의사표현에 제한이 없도록 공무원의 정치활동 제한을 정한 국가공무원법, 지방공무원법 규정에 대한 검토와 필요한 법제상의 조치를 강구하도록 명기하고 있다. 이러한 부칙 규정 명기는 국가공무원법, 지방공무원법, 인사원(人事院) 등 관련 규정에 대한 개정을 요구하게 되었다. 2013년 6월 내각인사원은 「일반직 공무원의 정치적 행위 제한」규칙을 개정하였다.

일반직 공무원의 정치적 행위는 국가공무원법 제102조 및 인사원 규칙 14-7(정치적 행위)에 의거하여 제한되고 있다. 제한의 대상이 되는 정치적 행위는 인사원 규칙 14-7에서 「정치적 목적」, 「정치적 행위」를 한정적으로 나열하고 있다. 정치적 목적에 따라 특정한 정치적 행위를 제한하고 있다.

우선, 국가공무원법 제102조에서 직원은 정당 또는 정치적 목적을 위해 기부금, 기타 이익을 요구하거나 수령, 그 어떠한 방법으로도 이런 행위에 관여해서는 안 된다. 그리고 직원은 선거권 행사 이외에 인사원 규칙에서 정한 정치적 행위를 해서는 안 된다고 규정하고 있다. 동시에 공직 선거에서 공직의 후보자가 될 수 없고 정당, 정치단체의 임원, 기타 이와 유사한 단체의 구성원이 되는 것은 불가능하다고 규정하고 있다.

공무원의 정치적 행위와 관련하여 인사원규칙(人事院規則) 14-7 (정치적 행위)」 은 제 5조에서 “정치적 목적”으로 8가지 항목을 명시하였으며, 제 6조는 금지 및 제한되는 정치적 행위로서 17가지 항목을 명시하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

가. 정치적 목적의 정의

① 규칙 14-5에 의거한 공직선거[6]에 있어서 특정 후보자를 지지하거나 이에 반대하는 것

② 최고재판소의 재판관 임명에 관한 국민심사에 있어서 특정 후보자를 지지하거나 이에 반대하는 것

③ 특정 정당 및 그 외의 정치적 단체를 지지하거나 반대하는 것

④ 특정 내각을 지지하거나 반대하는 것

⑤ 정치적 결정에 영향을 미칠 의도로 특정 정책을 주장하거나 이에 반대하는 것

⑥ 국가의 기관 또는 공공 기관에서 결정한 정책 (법령, 규칙 및 조례를 포함)의 실시를 방해하는 것

⑦ 지방자치법에 의거한 지방공공단체의 조례 제정 또는 개정, 사무감사의 청구에 관한 서명을 성립시키거나 하거나 무산시키고자 하는 것

⑧ 지방자치법에 의거한 지방공공단체의 의희 해산 및 법률에 의거한 공무원의 해직청구에 관한 서명을 성립, 무산시키고자 하는 행위 및 이와 같은 청구에 의거한 해산, 해직에 찬성하거나 반대하는 것

6) 중의원의원, 참의원의원, 지방공공단체의 수장, 지방공공단체의 의회의원, 해구조업조정위원회의 위원

나. “정치적 행위”의 정의

① 정치적 목적을 위하여 직위명, 직권, 그 외 공사의 영향력을 이용하는 행위

② 정치적 목적을 위해 기부금, 기타 이익을 제공하거나 또는 제공하지 아니하고 기타 정치적 목적을 가지는 어떠한 행위를 하거나 하지 않음에 대한 대상 또는 보복으로써, 임용, 직무, 급여 기타 직원의 지위에 관하여 어떠한 이익을 얻거나 또는 얻으려 꾀하거나 또는 얻게 하려고 하거나 또는 불이익을 주거나, 주려고 도모하거나 또는 주려고 선동하는 것

③ 정치적 목적을 가지고 부과금, 기부금, 회비 또는 그 외의 금품을 요구, 수령하거나 방법을 불문하고 이와 같은 행위에 관여하는 행위

④ 정치적 목적을 가지고 전 호에서 규정한 금품을 국가공무원에게 증여, 지불하는 행위

⑤ 정당 및 기타 정치적 단체의 결성을 기획하여 결성에 참여, 원조하는 행위 및 이와같은 단체의 임원, 정치적 고문, 기타 유사한 역할을 가진 구성원이 되는 행위

⑥ 특정 정당 및 기타 정치적 단체의 구성원이 되거나 혹은 되지 않도록 권유운동을 하는 행위

⑦ 정당 및 기타 정치적 단체의 기관지, 그 외의 간행물을 발행, 편집, 배부하거나 이를 원조하는 행위

⑧ 정치적 목적을 가지고 제 5항 제 1호에 규정된 선거, 동 항 제 2호에 규정된 국민심사의 투표, 동 항 제 8조에 규정된 해산, 해직 투표에 있어서 투표하게끔 또는 하지 않게끔 권유하는 행위

⑨ 정치적 목적을 위하여 서명운동을 기획, 주재, 지도하거나 그 외 이에 적극적으로 참여하는 행위

⑩ 정치적 목적을 가지고 다수의 행진, 기타 시위운동을 기획, 조직, 지도하거나 이와 같은 행위를 원조하는 행위

⑪ 집회, 기타 다수의 사람과 접할 수 있는 장소에서 확성기, 라디오, 기타 수단을 이용하여 공적으로 정치적 목적을 가진 의견을 진술하는 행위

⑫ 정치적 목적을 가진 문서, 도화를 구가 및 행정집행법인의 청사, 시설 등에 게시하거나, 게시시키는 행위, 그 외 정치적 목적을 위해 국가 및 행정집행법인의 청사, 시설, 자재, 자금을 이용하거나 이용시키는 행위

⑬ 정치적 목적을 가진 서명, 무서명의 문서, 도화, 음반, 형상을 발생하여 회람, 게시, 배부, 다수의 사람을 향하여 낭독, 청취시키는 행위, 또는 이와 같은 것을 제작, 편집하는 행위

⑭ 정치적 목적을 가진 연극을 연출, 주재하거나 이를 원조하는 행위

⑮ 정치적 목적을 가지고 정치상의 주의/주장, 정당 및 그 외 정치단체의 표시에 이용되는 깃발, 완장, 기장, 금장, 복장, 기타 이와 유사한 것을 제작하거나 배부하는 행위

⑯ 정치적 목적을 가지고 근무시간 중 전 호에 명시한 것을 착용하거나 표시하는 행위

⑰ 명의 및 형식을 불문하고, 이상의 각 호에 명시된 금지, 제한사항을 일탈하는 행위

(3) 지방 공무원에 대한 제한 사항

지방공무원은 정당, 기타 정치단체의 결성에 관여하거나 단체의 임원이 될 수 없다. 그리고 정당이나 정치단체의 구성원이 되도록 권유하거나 되지 않도록 권유 운동을 해서는 안 된다. 일본에서 지방자치단체는 직원의 정치적 중립을 보장함으로써 지방자치단체의 행정 집행 및 지방독립행정법인의 업무를 공정하게 처리할 하기 위해서 정치활동을 제한하고 있다.

지방공무원은 국가공무원보다는 제한적인 범위에서 규제되고 있다. 지방공무원은 지방공무원법 제 36조 제1항, 제2항에 의거하여 자신이 소속된 지방공공단체 이외 지역에서는 원칙적으로 규제를 받고 있지 않는 점이 특징이다. 더욱이 위반에 대한 제재도 징계처분에 그치고 있다(지방공무원법 제60조, 제61조). 지방공무원의 경우, 국가공무원보다 제재규정이 완화되어 있지만 원칙적으로 정치적 활동을 제한하고 있다는 점에서는 공통적이다.

지방 공무원은 지방공무원법 제 36조 2항에서 규정한 정치적 목적에 해당하는 활동은 규제의 대상이다. 이 법에서 정치적 목적은 다음과 같이 ①과 ②, 두 가지로 규정하고 있다.

<표 2-6> 지방자치법에서 규정한 정치적 목적과 정치적 행위

구분	내용
정치적 목적	① 특정의 정당, 정치단체, 내각, 지방자치단체의 집행기관에 대한지지 또는 반대 ② 공직선거 또는 투표에서 특정한 사람이나 쟁점(사건)에 대한지지 또는 반대
정치적 행위	① 공직선거, 투표에서 투표권유 운동

	② 서명운동에 적극적인 관여 ③ 기부금 등의 모금에 관여 ④ 문서, 도화를 청사에 게시하는 행위 ⑤ 기타 조례로 정하는 정치적 행위

이상에서 열거한 바와 같이 개개의 구체적인 행위가 제한조항에 저촉되는지에 대해서는 행위의 실태, 상황 등을 고려하여 판단한다. 지방공무원은 누구나 법에 위배되는 정치적 행위를 직원에게 요구해서는 안 된다. 또한 지방공무원에게 정치적 행위를 하도록 부추키고 장려하는 것도 법에 저촉되다. 공무원에게 규제 대상이 되는 정치행위를 하도록 또는 하지 않도록 하고 그에 대한 보상, 보복으로 임용, 직무, 급여, 지위 등 어떤 형태의 이익, 불이익 제공, 약속해서는 안 된다. 동시에 지방 공무원법에서 규정한 위법한 행위를 수행하지 않았다고 해서 불이익을 받지 않도록 해야 한다.

기타 조례로 정하는 정치적 행위에 대해서는 자치단체가 자발적으로 조례를 제정하고 있다. 현재 조례를 제정한 자치단체는 오사카(大阪)시, 후쿠오카(福岡)시, 이타미(伊丹)시, 니이하마(新居浜)시, 노베오카(延岡)시 등이다.

(4) 오사카市(시)의 조례 내용

오사카시는 2012년 7월 30일, 직원의 정치적 행위의 제한에 관한 조례를 제정하였다. 지방자치단체가 조례를 제정하는 근거는 지방공무원법 제 36조 제2항에서 지방공무원의 정치활동 제한과 관련하여 지방자치단체는 조례를 제정하여 해당 자치단체 공무원의 정치활동을 제한 할 수 있다는 조항이다. 오사카시는 직원의 정치적 중립성을 보장하고, 市(시)가 추진하는 행정의 공정한 운영을 확보하여 시민들로부터 신뢰받는 시정을 실현한다는 것이 목적이다(제1조).

오사카시에서는 지방공무원법 제 36조 제1항, 제2항에 따른 제한 사항은 모든 지방공무원이 공통적으로 해당되므로 시 직원에게도 금지함과 동시에 추가적으로 제한 사항을 조례로 규정하게 되었다. 조례로 추가적으로 금지하는 행위는 다음과 같다.

① 직위명, 직권 또는 기타 공사의 영향력을 행사하는 행위

② 부과금, 기부금, 회비 또는 기타 금품을 국가공무원, 오사카市 공무원에게 제공, 지불하는 행위

③ 정당, 기타 정치단체의 기관지, 신문, 기타 간행물을 발행, 편집, 배포,

또는 이러한 행위를 원조하는 행위

④ 다수가 참여하는 행진, 시위행위를 기획, 조직, 또는 지도를 지원하는 행위

⑤ 집회, 또는 공공의 장소에서 확성기, 라디오, 기타 수단을 이용하여 공공연하게 정치적 목적의 의견을 발표하는 행위

⑥ 정치적 목적을 가진 서명활동, 무서명의 문서, 도화, 음반, 형상을 발행, 회람, 게시, 배포, 낭독, 청취시키거나 이를 위하여 저작, 편집하는 행위

⑦ 정치적 목적의 연극을 연출하고 주재하거나 원조하는 행위

⑧ 정치상의 주의, 주장이나 정당, 정치단체를 표시하는 깃발, 완장, 기장, 복장 등 이와 유사한 것을 제작, 배포하는 행위

⑨ 근무시간 중에 ⑧에 해당하는 것을 착용, 표시하는 행위

⑩ 어떠한 형식이나 명의에 관계없이 ①-⑨에서 금지 또는 제한행위를 피하기 위한 행위

이상과 같은 행위는 오사카시가 조례를 제정하여 제한하고 있다(제2조). 그리고 지방자치단체 공무원의 경우, 자신이 소속된 지방공공단체 이외 지역에서 이루어지는 제한 행위에 대해서는 원칙적으로 규제를 받지 않는다. 그러나 오사카시의 경우, 시 직원이 시의 구역(구에서 근무하는 직원은 구 지역) 밖에서 시의 구역 안으로 전화, 팩스, 기타 방법으로 행하는 정치적 행위는 시의 구역 안에서 이루어 진 것으로 간주하고 있다(제3조).

오사카市(시) 직원의 정치 행위 제한사항을 위반한 경우, 처분에 대해서도 규정하고 있다(제4조). 임명권자는 직원이 지방공무원법 제 36조 제1항, 제2항, 제3항까지의 규정을 위반하는 정치적 행위를 한 경우, 「지방공무원의 정치적 행위에 대한 질문주의서」에 대한 국회법 제75조 제2항의 규정에 따른 내각의 답변(內閣衆質 180 제288호)에서 직원의 정치적 행위 위반에 대한 징계처분은 조례에서 별도로 추가할 필요가 없다고 명시하고 있다. 그러므로 처벌은 지방공무원법 제 29조에 따라 징계처분으로는 감급(減給), 정직 또는 면직 처분할 수 있도록 하고 있다. 또한 임명권자는 교육공무원의 정치행위 위반에 대해서는 교육공무원특례법 제102조 1항의 규정에 위반하여 정치적 행위가 이루어진 경우, 지방공무원법 제 29조에 따라 징계처분으로는 감급(減給), 정직 또는 면직 처분할 수 있도록 규정하고 있다(제4조).

오사카市에서 자체적으로 조례를 제정하면서 시 직원에 대한 정치활동 금지의 내용과 범위를 확대시키게 되었다. 지방자치법에서는 공직선거, 투표에서 투표권유 운동, 서명운동에 적극적인 관여, 기부금 등의 모금에 관여, 문

서, 포스터, 도화를 청사에 게시하는 행위 등에 대해서만 제한하고 있다. 그러나 오사카시 조례에서는 정치적 목적을 가진 문서의 배포, 데모활동 기획, 정치적인 연극 연출 등으로 확대하였다. 전체 제한 항목을 국가공무원법 수준으로 확대하였다는 점에서 강화되었다고 볼 수 있다. 시 직원의 정치활동 위반에 대한 징계에 대해서도 지방공무원법에서 규정하고 있지 않은 징역형을 추가하는 것으로 조례 조안이 만들어졌으나 지방공무원법에 위반한다는 중앙정부의 의견에 따라 삭제되었다. 결국 처벌에 해당하지 않은 면직을 포함한 감봉(減俸), 정직 등으로 결정되었다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 오사카시의 공무원 정치활동 제한 조례는 국가차원의 규정보다도 강화되는 형태로 제정되었다. 자치단체장과 지방의회의 다수당이 같은 정당이나 계열의 정치적 노선을 견지하고 있다는 측면에서 조례제정은 자치단체장의 의도에 따라 크게 영향을 받고 있다. 이러한 우려가 대표적으로 나타난 사례가 오사카시 조례이다. 조례에서 규정한 제한 내용이 확대되는 것은 물론 위반에 대한 징계도 징역형 또는 원칙적 면직으로 초안에서는 상정되었다. 결국 감봉(減俸), 정직, 면직 등으로 결정되었지만, 징계 조항을 강화하려는 시도가 이뤄졌다. 이렇게 자치단체장의 정치적, 이념적 성향에 따라 지방공무원의 규제강화에 대하여 공무원노조, 변호사협회 등은 반발하고 있다(每日新聞. 2012년 7월 25일).

일본에서 공무원에 대한 정치활동 규제는 1948년 강화되었다. 이 시기는 전후 초기 일본에서 미국식 민주주의 도입에 따라 노동조합 운동이 활발하게 진행되었던 시기이다. 그리고 일본 국내에서 공산주의세력이 확대되는 것을 막기 위하여 공무원의 정치활동 규제를 강화하였다. 1950년 지방공무원법 제정과정에서도 국가공무원에 준하는 규제가 시도되었으나 '인권침해'를 명분으로 국회가 반발하여 현재와 같이 완화된 형태로 도입되었다.

일본에서 이루어지는 공무원, 교사에 대한 정치활동 규제는 지나치게 과도하다는 비판이 적지 않다. 최근 일본에서는 지방공무원의 정치활동 규제는 조례에 따라 속박하기보다는 노사교섭, 행정활동을 철저하게 투명화 하는 것을 통해 유권자가 체크하는 방식으로 진행되는 것이 바람직하다는 의견이 제기되고 있다(晴山一穗·佐伯裕二·榊原秀訓·石村　修·安部浩己·清水敏 2011).

(5) 교사에 대한 정치활동 제한: 공립학교 교사의 정치적 행위 제한

일본에서 정치적 행위 금지 또는 제한의 대상이 되는 교육공무원은 학교의 교장, 교감, 교사, 양호교사, 간호교사, 상근 강사, 재임용단기간근무강사,

실습조교, 기숙사지도원 등을 포함한다.

공립학교 교사는 지방자치단체의 교육활동에 종사하는 공무원이며 학교를 설치, 운영하는 지방자치단체의 공무원이다. 공무원은 앞에서 언급한 바와 같이 일부 지방자치단체의 봉사자가 아니라 국민 전체의 봉사자이다. 동시에 국가가 운영하는 행정의 공정성 확보를 위한 관점에서도 일정한 범위의 정치적 행위는 제한하는 것이 불가피하다. 그리고 공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 하는 것이 금지되어 있다. 교육공무원에 대해서는 교육의 정치적 중립성 원칙에 따라 학교에서 특정 정당의 지지 또는 반대를 위한 정치 활동을 금지하고 있다. 더욱이 선거운동 등 정치적 행위에 대해서는 교육공무원특별법, 공직선거법에서 특별하게 규정하고 있기도 하다.

일반직 지방공무원의 정치적 행위는 지방공무원법에 따라 규제되지만, 공립학교 교육공무원에 대해서는 교육공무원특례법에서 국가공무원법에 따르도록 규정하고 있다. 그러므로 공립학교 교사는 국가공무원법 및 인사원 규칙에 의한 정치적 행위 제한이 적용된다. 결국 공립학교교사의 정치적 행위 제한은 다른 지방공무원과는 다르다. 제한의 지리적 범위도 근무지역 내부, 외부를 막론하고 전국이 적용대상이 된다.

이외에도 공직선거법에서는 공무원이 그 지위를 이용하여 선거운동을 하는 것이 전면적으로 금지되어 있다. 또한 그 지위를 이용하여 후보자의 추천, 후원단체의 결성에 참가하는 것과 같은 선거운동이 금지되어 있다. 공직선거법에서는 교사가 학교에서 아동, 학생에게 교육상의 지위를 이용하여 선거운동을 하는 것이 금지되어 있다. 교사의 신분을 가지고 있는 한, 근무시간 내외는 물론, 휴가, 휴직, 육아휴직, 정직 등 실제로 직무에 종사하지 않는 경우에도 교육상의 지위를 이용한 선거운동은 금지되고 있다.

교사는 이러한 정치적 행위 금지, 제한 규정을 위반한 경우에는 공무원의 복무의무위반으로 징계처분 대상이 된다. 특히, 교육상의 지위를 이용한 선거운동은 1년 이하 금고, 또는 30만 엔 이하의 벌금 부과 대상이 된다(공직선거법 239조). 금고이상의 형이 확정된 경우, 교사면허가 취소(교육직원면허법 제10조)될 뿐 만 아니라 공무원으로서 그 직을 상실한다(지방공무원법 제28조 제4항).

<표 2-7> 교사의 정치적 행위 금지 관련 사례와 관련 법

행위의 구분	행위의 예	관계법
후보자 추천	특정 후보자의 당선을 위해 학부모회 모임에서 후보자 추천한 행위	공직선거법 136의 2, 137조 규칙 6: ①, ⑧, ⑪

	교장, 교사의 지위를 이용하여 투표권유, 연설회 개최, 기타 선거운동 기획에 관여한 행위	공직선거법 136의 2, 137조 규칙 6: ①, ⑧, 기타
	특정한 후보자를 지지하기 위하여 교장, 교사의 지위를 이용하여 후보자의 후원단체를 결성하고, 그 구성원이 되길 권유한 행위	공직선거법 136의 2, 137조 규칙 6: ①, ⑤, ⑥
투표의뢰 및 권유	학부모회의에서 특정 후보자에게 투표해 줄 것을 의뢰한 행위	공직선거법 136의 2, 137조 규칙 6: ①, ⑧, ⑪
	학교에서 아동, 학생, 보호자에 대한 면접 지도에서 자신이 지지하는 정당, 후보자의 이름을 거론한 행위	공직선거법 136의 2, 137조 규칙 6: ①
	가정방문에서 특정의 정당이나 후보자에게 투표할 것을 권유한 행위	공직선거법 136의 2, 137조 규칙 6: ①, ⑧
	선거운동원으로 후보자의 자동차에 탑승하여 투표 참여를 호소한 행위	규칙 6: ⑧
	교직원으로서 지위를 이용하여 전화로 투표를 의뢰하는 행위	공직선거법 136의 2, 137조 규칙 6: ①, ⑧
서명운동	특정한 정당이나 후보자 이름을 들면서 찬성 또는 반대 서명운동을 하는 행위	공직선거법 138의 2 규칙 6: ⑨
	앞의 서명운동에 협력하도록 권유하는 행위	규칙 6: ⑨
데모, 행진	특정한 정당이나 후보자를 지지 또는 반대하기 위한 데모, 시위운동을 기획, 지도, 지원하는 행위	규칙 6: ⑩
	선거운동을 위해 자동차를 타거나 대오를 만들어 걸어가는 행위	공직선거법 제 140조
신문, 잡지, 비라 등	특정한 정당이나 후보자를 지지 또는 반대하기 위하여 신문, 잡지, 비라 등을 발행, 회람, 게시, 배포, 낭독, 편집하는 행위	공직선거법 142, 143, 146, 148 규칙 6: ⑦, ⑬
광고, 포스터, 인사장 등	선거용 포스터를 부착하는 행위	규칙 6: ⑬
	교사가 지도하는 학생에게 선거용 포스터를 부착하도록 시키는 행위	공직선거법 136의 2, 137조 규칙 6: ①
	특정한 정당이나 후보자를 추천하는 보호자에게 보내는 문서를 학생에게 지참하여 전	공직선거법 136의 2, 137조, 142

	달하는 행위	규칙 6: ①, ⑬
	선거운동 기간 중 정당, 후보자, 그 가족, 선거운동원 등의 이름이 기재된 연하장 등을 게시, 배포하는 행위	공직선거법 142, 143, 146조 규칙 6: ⑬
	당직실에 특정 후보자의 당선을 기원하는 포스터를 붙이는 행위	공직선거법 143, 146조 규칙 6: ⑬
	선거운동용 포스터나 엽서에 추천인으로 이름을 등재하는 행위	공직선거법 제136의 2, 137조 규칙 6: ①
연설 등	선거운동을 위해 가두연설, 후보자 지원연설을 하는 행위	규칙 6: ⑧, ⑪
	불특정다수의 사람에게 특정 정당이나 후보자를 지지 또는 반대하는 의견을 연설하는 행위	규칙 6: ⑪
	선거운동을 위해 연설회에서 피켓, 고성으로 선거운동을 방해하는 행위	공직선거법 225, 230
정치자금 모금	특정한 정당이나 후보자의지지 또는 반대하기 위해 정치자금을 모금, 계획, 참여하는 행위	규칙 6: ③

(6) 위반에 대한 처벌

일본에서 국가공무원의 정치적 활동 및 행위는 국가공무원법 제102조에서 규정하고 있다. 그리고 이를 근거로 국가인사원규칙 14-7에서 금지되는 구체적인 내용을 명시하고 있다. 금지규정에 대한 위반에 대해서는 국가공무원법 제82조에 따라 징계처분의 대상이 될 뿐 만 아니라 국가공무원법 제110조 제1항 19호에 따라 3년 이하의 징역 또는 100만 엔 이하 벌금이라는 상당히 무거운 형사처벌 대상이 되고 있다. 지방공무원에 대해서는 지방공무원법에 따라 정치적 활동이 제한되고 있다.

일본에서 공무원의 정치적 활동은 공무원의 권리라는 의식보다는 의무(공무원의 복무)라는 인식이다. 특히, 국가공무원의 경우, 모든 정치적 활동이 규제 대상에 포함된다고 해도 과언이 아니다. 이러한 측면에서 일본에서 공무원의 정치적 활동은 전면 금지라고 평가하기도 한다. 정치적 활동 위반에 대한 제재가 징계처분과 형사처분으로 이중 처벌의 성격을 가지고 있다(晴山一穗 2010).

2) 미국

(1) 공무원의 정치 활동 제한의 특징

미국 공무원제도는 경쟁시험을 기준으로 채용하는 능력주의 공무원시스템이 확립되어 있지만, 선거에서 승리한 당선자가 공무원을 채용하는 엽관제도 전통에 따라 정치적 임용이 많은 것이 특징이다. 공무원은 경쟁시험을 통해 채용되는 경쟁직(Competitive Service:일반직), 예외직(Excepted Service), 고위직(Senior Executive Service) 공무원으로 구별된다. 예외직 공무원은 고위관리직, 정치적으로 임명되는 「Schedule C」가 해당된다. 고위관리직은 각 부처의 장관이 임명하는데 정부 전체 공무원의 10% 이내에서 정치적 임명이 가능하다. 「Schedule C」는 기밀사항을 취급하는 공무원, 정책결정에 관련된 공무원으로 장관의 비서, 보좌관 등이 해당된다. 그리고 우정공사 직원, 외교관, 법무부 연방수사국(FBI) 직원도 예외직에 해당한다.

미국에서 공무원의 정치활동 제한은 일반직 채용 공무원만이 적용대상이었으나 점차로 전체 직원으로 규제가 확대된 점이 특징이다. 공무원의 정치활동 제한은 1883년 합중국공무원제도의 기율 및 개선에 관한 법(Pendleton Civil Service Act)에서 시작되었다. 이 법은 엽관제도의 폐해를 방지하고 인종, 종교, 정당 등에 관계없이 자격시험을 통해 공무원을 임용할 것을 규정하였다. 그리고 공무원의 정치헌금을 규제하였다.

1907년에는 대통령령으로 일반직 공무원에 대해 자유롭게 투표에 참여하는 권리 이외, 특정 소수에게 정치적 의견을 표명할 수 있는 자유, 정치활동에 적극적으로 참가하는 것을 금지하였다.

1930년대 대공항이 발생하면서 새로운 행정기관과 공무원 증원이 이루어졌다. 새롭게 증원되는 공무원의 대부분이 일반직이 아니라 예외직 공무원으로 채용되었다. 예외직 공무원의 정치적 권한 남용과 취업 알선을 통해 투표동원이 성행하게 되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 1939년에 「불법 정치행위 금지에 관한 법률(Hatch Act)」이 제정되었다. 정·부통령, 장관, 차관 등을 제외한 연방행정기관 공무원의 선거운동, 직권을 이용한 정치활동 금지가 포함되었다. 이 법에서는 공무원의 정치활동과 선거운동 위법 행위가 구체적으로 제시되었다. 1940년 일부 수정을 거쳐 현재까지 골격이 유지되고 있다.

<표 2-8> 불법 정치행위 금지에 관한 법률(Hatch Act) 주요 내용

대상	연방행정기관의 직원 -정·부통령, 백악관에 채용된 직원, 장관, 장관보좌관, 상원의 동의로 대통령이 임명하는 자, 외교정책 관련 직원 등은 제외 -워싱톤 주변 및 기타 연방직원이 선거인의 대부분을 차지하는 자치단체에 대해서는 금지 활동 (2)에 대하여 제외 가능
금지사항	직원은 선거에 개입할 목적 또는 선거 결과에 영향을 미칠 목적으로 자신의 권한, 영향력을 행사해서는 안 됨 직원은 정치활동 및 정치적 홍보활동에 적극적으로 참가해서는 안 된다. 그러나 i) 직전 대통령선거인선거에서 후보자를 출마시킨 정당의 후보자가 없는 선거, ii) 전국적인 쟁점, 주 규모의 정당과 관련성이 없는 문제(예를 들어, 헌법 개정, 국민투표, 주민투표, 조례제정, 이와 유사한 성격의 문제)에 대해서는 (2) 제한이 적용되지 않음
공무원의 권리	직원은 자신의 선택에 따라 투표하는 권리 및 모든 정치적 문제, 후보자에 대해서 의견을 표명하는 권리를 가짐
제재	Hatch Act 위반에 대한 처분은 면직[7]

(2) Hatch Act 법 개정과 정치활동의 제한 완화

공무원의 정치활동 규제를 완화하기 위한 법 개정은 노동조합을 중심으로 한 사회적 압력에 따라 1976년, 1990년에 의회에서 가결되었다. 그러나 그 당시에는 공화당 출신이었던 대통령들이 거부권을 행사하여 법률이 성립되지 못했다. 1993년에 이르러 민주당 출신 클린턴 대통령이 법 개정을 지지하고 나서면서 법 개정이 실현되었다. 민주당과 클린턴 대통령이 법 개정을 지지한 배경에는 민주당 관련 공무원에 편향된 법 위반 사전 경고가 있었기 때문이다. 실제로 1983년부터 1987년까지 통계에 따르면, 법 위반 사전 경고 조치가 취해진 사례를 정당별로 보면 민주당 관련이 73%, 공화당 관련은 19%로 나타났다(竹尾隆 2004).

7) 면직 처분에 대하여 법 위반의 정도를 따지지 않는다는 점에서 과도한 처벌이라는 비판이 일게 되면서 1950년 개정에서 정직 90일, 다시 1962년 개정에서는 정직 30일로 처벌 규정이 변경되었다.

미국에서 공무원의 정치활동 제한이 적용되는 대상은 대통령과 부통령을 제외하고 모든 연방정부의 일반직 직원(civilian employees), 우정공사 직원 그리고 워싱톤 D.C. 직원이다. 연방정부 직원은 크게 세 가지로 분류된다. 1) 특별하게 배려가 적용되는 직원(미국 내에서 근무하면서 정책결정에 관여하는 자, 연방 상원의 승인을 얻어서 대통령이 임명하는 자, 백악관에 고용된 직원), 2) 정당 활동에 참가 가능한 직원, 3) 추가적으로 제한을 받는 직원 등이다. 추가적인 제한을 받는 직원은 연방선거관리위원회, 연방수사국(FBI), 중앙정보국(CIA), 국가안전보장회의, 법무부 형사국에 소속한 직원, 고위 관리직 등이다. 이러한 직원들은 정당 캠페인(partisan political campaigns), 정당 활동(partisan political management)에 종사하는 것이 금지되어 있다. 특히 후보자가 민주당이나 공화당을 대표하여 입후보하는 경우, 캠페인에 참가하는 것이 금지되어 있다.

(3) 공무원의 정치활동으로 금지 또는 허용되는 행위

미국의 경우 공무원의 정당 가입과 관련해서는 제한이 없지만 정당 활동은 조건부로 허용하고 있다. 따라서 공무원들은 정치 문제 및 후보자에 대한 의견을 표현할 수 있고 정당에 가입하거나 정치자금을 기부하는 행위, 후보자나 정치적 쟁점에 대해 의견을 표명하는 행위 등이 허용된다. 다만 공무원 신분으로 특정 정당에 대한 자금의 유치와 제공을 유도하는 발언이나 행위는 금지된다.

공무원은 근무 중, 정부의 집무실, 건물, 제복 착용, 기장 착용, 정부기관의 자동차 사용 중에는 정치활동을 할 수 없다. 앞의 분류에서 1) 특별하게 배려되는 직원은 비용이 국고에서 지출되는 것이 아니라면, 정치활동에 종사하는 것이 가능하다. 이러한 제한 사항 이외에, 2)의 정당 활동에 참가 가능한 직원 및 3)의 추가적인 제한이 적용되는 직원은 다음과 같이 제한 또는 허용된다.

<표 2-9> 공무원에게 허용되는 정치활동

대상	허용되는 정치활동
공통	① 비당파적 선거에서 공직 후보자가 되는 행위[8] ② 투표자 등록, 자신의 결정에 따라 투표하는 행위 ③ 후보자나 정치적 쟁점에 대한 의견을 표명하는 행위[9] ④ 정치단체에 헌금

	⑤ 정치자금조달 활동에 참가하는 행위 ⑥ Referendum의 설문, 헌법개정, 자치단체 조례에 대한 찬성, 반대 캠페인에 참석하는 행위
2)의 정당 활동에 참가 가능한 직원	① 정치 집회의 참가하여 적극적으로 활동하는 행위 ② 정당에 가입, 적극적인 회원이 되는 행위 ③ 정당이 참여하는 선거에 참여하여 후보자의 지원 연설, 선거캠페인용 홍보물(campaign literature)을 배포하는 행위 ④ 정당에서 당직을 갖는 행위
3)의 추가적인 제한이 적용되는 직원	① 정당 후보자가 없는 선거에서 캠페인에 참여하는 행위 ② 정치 집회에 참가하는 행위 ③ 정당에 가입하는 행위

<표 2-10> 공무원에게 금지되는 정치활동

대상	금지되는 정치활동
공통	① 선거 결과에 관여, 영향을 줄 목적으로 직무상의 권한 또는 영향력을 행사하는 행위 ② 상사- 부하 관계가 아닌 등의 일정한 조건에 해당하지 않는 경우, 정치헌금을 요구하거나 수수하는 행위 ③ 정부기관과 거래가 있는 사람에게 정치활동을 요구 또는 방해하는 행위 ④ 정당이 참여하는 선거에서 후보자가 되는 행위 ⑤ 근무 중에 정치적 성격을 가진 뱃지를 착용하는 행위
3)의 추가적인 제한이 적용되는 직원	① 정당이 참여하는 선거에서 후보자에 대한 찬성, 반대 캠페인을 하는 행위 ② 헌금을 모금하거나 정치자금 조달을 티켓을 판매하는 행위 ③ 정당이 참여하는 선거에서 캠페인 홍보물을 배포하는 행위 ④ 정치 집회를 조직, 기획, 운영하는 행위

8) 비당파적 선거는 정당(통상은 민주당, 공화당)을 대표하는 후보자가 없는 선거를 의미한다. 예를 들면, 지구의 학교이사회 선거가 대표적이다.

9) 의견 표명은 후보자나 정치적 쟁점에 대한 개인의 의견을 표명한 편지 등을 언론사에 보내는 등의 행위이다.

	⑤ 당직을 보유하는 행위

이렇게 공무원의 정치 활동이 허용 또는 제한되는 경우에도 지역적인 특례가 적용된다. 연방직원은 원칙적으로 정당이 참여하는 선거에서 공직 후보자가 되는 것이 금지되어 있지만, 대다수의 유권자가 연방정부의 직원으로 구성된 자치단체(예를 들어, 워싱톤 D. C. 주변의 자치단체) 등에서 무소속으로 입후보하는 것은 가능하다.

(4) 위반에 대한 처벌

공무원의 정치활동 제한법을 위반한 경우에는 처벌 받게 된다. 일반직 공무원보호위원회(MSPB)의 판단에 따라 30일 이상 무급 정직 처분도 가능하다. 동시에 공무원은 누구나 연방정부의 직원에 대하여 정치활동(선거에서 후보자에 대한 투표, 정치헌금 등)을 장려 또는 금지하도록 강요하는 것은 금지되고 있다. 이를 위반하면, 벌금 또는 3년 이하의 금고의 처벌을 받는다. 벌금과 금고형이 동시에 부과되는 경우도 있다.

(5) 교원의 정치활동

미국의 교원은 상당한 정도로 '허용적인 정치참여'가 인정되지만 이러한 정치 참여가 독립적인 교원의 지위에 근거한 것은 아니다. 교원 신분이 아니라 '공공분야 근로자에 대한 정치참여허용'의 범주 안에서 정치참여가 허용된다. 예를 들어, 펜실베니아 공공고용관계법(The Public Employ Relations Act; Act 195)은 공공분야의 근로자에 대한 노동관계를 규정하고 있으며, 이 법에서 규정한 정치활동 조항은 교원들의 정치활동 근거조항이기도 하다. 따라서 교원들의 경우 공공고용관계법에 위반되지 않는 범위 안에서 정치활동이 허용된다.

한편 교원들은 이익단체를 구성하여 특정 후보를 지지하거나 정치자금을 모금하는 등 정치활동을 펼치고 있다. 미국의 대표적인 교원단체인 전국교육연합(NEA: the National Education Association)과 전국교사연맹(AFT: the American Federation of Teacher)은 산하에 정치활동위원회를 두고 정치기금을 모금하거나 특정후보를 지지하는 등의 활동을 하고 있다.

그러나 각 주나 카운티별로 정치참여에 대한 제한은 다양하게 이루어지고

있다. 그 가운데 공통적인 제한들은 교직업무를 수행해야 하는 기간에 있어서 정치활동 금지, 교사라는 지위를 정치 목적에 이용하는 행위의 금지, 정치활동을 위한 모금에서 강요의 금지, 교원단체의 가입여부와 가입단체의 선택 등에 있어서 강요의 금지 등이다. 이러한 제한 조항을 위반했을 경우 벌칙조항도 있다.

3) 프랑스

(1) 정치활동 제한의 특징

프랑스는 제도적으로 직업을 막론하고 정치참여는 누구에게나 주어지는 당연한 권리라고 보기 때문에 공무원과 교원에 대하여 가장 자유로운 정치참여를 보장하고 있다. 따라서 모든 공무원과 교원은 자유롭게 정당에 가입할 수 있고, 직접적이고 적극적인 방법으로 정치활동을 할 수 있다.

프랑스의 경우 공무원과 교원의 정치참여를 보장할 뿐 아니라 활발한 정계입문의 통로로 사용되고 있다. 공무원의 신분으로 국회의원에 출마가 가능하고, 당선되어도 공무원의 신분이 보장되기 때문에, 휴직의 형태로 의원직을 수행한 다음 공무원직에 복직할 수 있다.

프랑스는 큰 정부를 지향하는 전통을 가진 국가로 알려져 있다. 엘리트 관료양성기관인 ENA(국립행정학교)가 존재하며, 공무원 신분을 유지하면서 국영기업, 민간기업, 의원도 될 수 있는 '임관후보' 제도를 운영하는 것이 특징이기도 하다. 프랑스에서 관료는 정치적으로 임용되는 직위(각 부처의 국장급 이상 고위직, 장관 보좌관 등)를 사임한 이후에도 공무원으로 다시 복귀가 가능하다. 이러한 특성 때문에 많은 엘리트 관료가 정치적으로 임용되는 자리에 임명되고 있다. 각 부처의 고위직급과 장관 보좌관은 자유 임용직으로 복무규정이 존재하는 것은 아니지만, 직업공무원 출신자에 한해서는 일반직 공무원의 신분규정이 적용되고 있기도 하다.

프랑스에서 국가공무원법은 1983년에 마련되었다. 이 법은 기존의 4개 법안이 통합되는 형태로 이루어졌는데 ① 공무원의 권리 및 의무를 규정하는 제1부(1983년 7월 13일 법), ② 국가공무원에 대해 규정한 제2부(1984년 1월 11일 법), ③ 지방공무원에 대해 규정한 제3부(1984년 1월 26일 법), ④ 공공의료, 요양시설에 직원에 대해 규정한 제4부(1986년 1월 9일) 등으로 이루어진 공무원법이다.

프랑스의 공무원은 국가공무원과 지방공무원의 신분을 가진 직원

(fonctionnaire), 보조직원, 임시직원, 수습직원, 계약직원 등 그 이외의 직원(agent public non titulaire)으로 구분된다. 공무원 복무규정은 전자에게 적용된다. 프랑스에서 공무원은 군인을 제외하고 단결권, 단체교섭권(협약 체결권 제외), 쟁의권이 인정되고 있다. 단 경찰관, 교정직, 사법공무원은 쟁의권이 인정되고 있지 않다.

프랑스에서 공무원의 정치적 활동을 직접적으로 규제하는 법적 규정은 일부 공무원을 별개로 하면 일반적으로 존재하지 않는다. 공무원의 정치적 활동은 공무원의 권리로서 인정되고 있는데 표현의 자유로 취급하고 있는 점이 특징이다. 그리고 공무원의 정치적 활동은 원칙적으로 자유이지만, 일정한 한도를 넘어설 경우, 판례법상 제약이 발생한다. 공무원의 정치적 활동이 제약받는 경우에도 처벌은 징계처분에 한정되고 형사 처벌의 대상이 되지는 않는다.

프랑스에서 공무원의 정치적 활동과 관련해서 핵심적인 쟁점은 행위에 대한 판례법적 제한이 어떠한 경우에, 어느 정도의 처벌이 부과되는가 하는 점이다. 프랑스 행정재판소 판례는 개별 사건에 따라 공무원의 정치적 활동 제약 여부, 제약의 정도, 실태 등에 대한 구체적인 판단을 집적해 왔다. 이렇게 축적된 판례는 '신중의무(obligation de reserve)'라는 개념으로 명시되고 있다. 이 '신중의무' 라는 개념도 공무원의 정치적 활동은 자유이며, 공무원의 권리라는 기본적인 입장에서 제약이 부과된다는 의미에서는 특별하게 다르지 않다.

프랑스에서 공무원의 정치적 활동이 권리나 인권으로 인식되는 경향은 프랑스 혁명이후, 인권을 중시하는 오랜 전통의 산물이다. 인권존중의 전통은 제4공화국(1946-1958), 제5공화국(1958년 이후)에서 헌법제정, 그리고 1970년대 이후, 인권보장기관으로 성격을 강화시킨 헌법원의 위헌심사제도가 발달하면서 헌법적 근거를 가질 수 있게 되었다.

프랑스에서 공무원의 정치활동은 1789년 인권선언에서 규정한 의견의 자유(제10조)와 표현의 자유(제11조)를 근간으로 1946년에 제정된 제4공화국 헌법이후, 헌법전문에 명시된 기본권(기본적 인권)을 전제로 성립되었다. 그래서 프랑스의 공무원은 일반시민과 마찬가지로 공적 자유의 일환으로 표현의 자유를 보장받는다. 또한 공무원에게 자신의 의견을 자유롭게 외부에 표현하는 것을 인정하고 있다. 공무원의 표현의 자유는 서적, 논문, 언론에서 발언 등을 통해서도 가능하다. 이러한 의견 표명은 다루는 주제가 공무원의 직무에 관련된 경우, 정부에 대한 반대, 비판을 표명하는 경우에도, 사전에 상사의 허가를 필요로 하지 않는다고 인정한다.

다만 직무와 관련된 정치활동에 대해서는 활동이 제한되기도 한다. 공무원은 직무 수행 중에는 정치활동과 관련하여 자신의 의견이 공평함을 잃어버리는 경우가 있어서는 안 된다. 동시에 공무원은 자신이 관여하는 공무에서 이용자를 평등하게 취급해야 하며, 차별적인 행위를 하는 경우 처벌된다. 결국 공무원은 직무수행 중에는 중립의무를 지켜야한다. 직무수행과 관련해서는 표현의 자유나 공무원의 정치활동의 자유는 제한될 수 있다. 여기에서 말하는 중립의무는 공무원 개인이 정치적 중립이 되어야 한다는 의미가 아니라 국민에 대해서 공무를 수행하는 경우, 중립적이고 공평하게 집행해야 한다는 것을 의미한다. 이것은 공평과 중립적인 직무상의 의무를 의미한다. 그러므로 위반에 대해서도 특정인을 차별적으로 대우하는 것, 직무를 공무원 자신의 정치적, 종교적 홍보에 이용하는 행위 등 공무상 중립성이나 공평성의 관점에서 허용되지 않는 행위의 사례로서 명시한다.

공무원의 정치활동이 직무와 무관할 경우, 원칙적으로 자유로운 활동이 보장된다. 예를 들어, 정당내의 적극적인 활동을 포함한 정당 가입, 문서나 구두로 행하는 언론활동 등이 원칙적으로 자유롭게 허용된다. 공무원의 정치활동은 직무 이외의 영역에 있어서 자신의 정치적, 철학적, 종교적 및 기타 견해를 자신이 원하는 대로 자유롭게 표명하는 것이 가능하다. 공무원의 정치활동의 자유는 학설상으로도 표현의 자유로서 광범위하게 인정하고 있다.

그러나 전적으로 자유롭다고 표현하기는 어렵다. 표현의 자유 원칙은 '최소한의 억제의무(devoir de reserve minimum)' 가 동반하는 일정 정도의 제한을 가지고 있다. 즉, 공무원은 직무 이외에서 원칙적으로 공무원의 정치활동의 자유를 가지지만, 정치적 의견을 표명하는 경우, 의견을 표명하는 방법에서 일정한 절도를 유지해야 한다. 즉 '신중의무'가 바로 그것이다.

프랑스에서 공무원의 정치활동을 일정 정도 제한하는 '신중 의무'는 장기간에 걸쳐 형성된 판례이다. 즉, 법률로 규정된 의무는 아니다. 프랑스에서 공무원의 정치활동을 법률이 아니라 판례로 규제하는 이유는 오랜 역사를 가진 인권보장의 전통에 배려하고 공익의 요청에 조응해 온 최고행정법원의 입법자의 신뢰와 평가가 있어서 가능하다(晴山 一穗 2010).

최고행정법원의 판례에서 제시되는 '신중 의무'의 판단기준은 공무원의 지위가 상위에 있을수록 더 강하게 요청된다. 즉 고위직 공무원일수록 일반공무원보다 '신중 의무'를 강력하게 요청한다는 것이다. 직무의 내용과 관련해서는 군인, 경찰관, 사법관, 교원 등에 대해서 일반 공무원에 비해서 판례상 '신중 의무'를 엄격하게 적용한다. 그리고 공개성의 유무나 정도에 따라서도 '신중 의무' 적용이 달라진다. 예를 들어, 청중들 앞에서 연설하거나 유인물

을 배포하는 행위, 혹은 언론에 대한 의견 표명 등 공개의 범위가 넓은 수록 '신중 의무'이 적용이 엄격하다.

공무원의 '신중 의무'는 공무원이 표명한 의견의 내용에 따라서도 달라진다. '신중 의무'는 지나친 표현에 대한 제약을 가하는 의미이므로 의견 표명의 허용정도를 일탈했는가 여부가 기준이 된다. 일반적으로 표현된 내용이 일정 정도의 범위를 벗어나, 상대에 대한 지나친 비판, 공격, 중상, 굴욕 등이 동반되는 경우, '신중 의무' 위반으로 보고 있다. 비판이나 공격 등의 정도가 강할수록 '신중 의무'가 엄격하게 적용되고 있다. 노동조합 활동의 위임을 받거나 노조활동의 일환으로 이루어지는 정치활동에 대한 '신중 의무' 적용은 전적으로 예외는 아닐지라도 느슨하게 적용되고 있다.

(2) 공무원의 정치활동 범위

프랑스의 경우도 미국과 마찬가지로 공무원의 직위나 범주에 따라 정당가입이나 선거운동이 허용되거나 허용되지 않는다. 다음의 구분은 각각의 정치활동에 대해 허용되는 공무원과 제한되는 공무원의 분류이다.

가. 정당의 당원가입이 허용되는 공무원의 범위

군인을 제외한 모든 공무원은 자신의 의사에 따라[10] 정당가입이 허용된다. 다만 선출직 공직에 출마한 군인의 경우, 선거기간 동안과 선출 후 공직임기 동안 정당가입 금지가 중지되며, 파견자 신분으로 분류된다. (「국방법 L4121-3조」[11]·「군인직위법 2005년 3월 24일 n° 2005-270법 5조」)

나. 정치활동(선거운동)이 허용 또는 제한되는 공무원의 범위

원칙적으로 모든 공무원에게 정치활동이나 선거운동이 허용된다. 이는 공

10) 관련 규정 (「국방법 L4121-3조」)
공무원 권리와 의무 관련 규정 「1983년 7월 13일 n°83-634법 6조」「2016년 4월 20일 n°2016-483법」에 따라 개정. (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Article 6, Modifié par LOI n°2016-483 du 20 avril 2016)
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704 (검색일. 2016년 11월 3일)

11) 「국방법 L4121-3조」, 「2008년 5월 26일 2008-493법 3조」에 따라 개정. (Code de la défense - Article L4121-3, Modifié par LOI n°2008-493 du 26 mai 2008 - art. 3)
https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307&idArticle=LEGIARTI000018882506 (검색일. 2016년 11월 3일)

무원은 공무원이라는 직위에도 불구하고 그 이전에 시민이라고 인식되기 때문이다. 따라서 모든 공무워에게 정당가입 및 선거운동 그리고 선출공직 입후보 등의 자율권이 주어진다.(「1946년 헌법 전문 제 1조」·「국가공직관련 1984년 1월 11일 n° 84-16 법」)

하지만 정치활동이 부분적으로 제한되는 직군들이 있다. 다음이 그러한 사례들이다.

① 군인은 정당가입이 금지된다. (「군인직위법 2005년 3월 24일 n° 2005-270법 5조」)

② 경찰청장(Préfet)의 경우 정치적 중립이 요구되며 피선거권에 대한 엄격한 규제와 더불어 유보 의무가 엄격하게 적용된다.(「선거법 LO132조, L195조, L231조」)

③ 사법관은 모든 공직의 겸임이 금지되며 피선거권이 제한된다.(「사법관직위 관련 조직법, 1958년 12월 22일 n° 58-1270 명령법 8조,9조,10조」)

다. 공무원의 정치활동 제한 내용

① 허용되는 행위

- 기본권과 관련하여 공무원도 시민과 같은 권리를 행사한다. 즉 정당가입과 정치활동, 선출직 입후보와 직무수행에 대한 자율권이 보장된다.

- 공무원 신분과 정치자금 관련 규정에 따라, 업무 시간 이외에 이루어지는 정당 활동이 허용된다.

② 제한·금지되는 행위

- 근무시간 중에 이루어지는 정치활동은 제한된다. 공무원이 자발적이든 요청에 의한 것이든, 무상으로 제공하든, 정당 혹은 선출직 입후보자를 위해 활동하는 모든 업무 수행은 선거법 위반이다.(「선거법 L52-8조」)

- 근무시간에 이루어지는 공무원의 정치활동은 유보(중립) 의무를 직접적으로 위배한 것으로 위법이다.(「1950년 3월 3일 최고행정법원의 델 자메 판결」).

- 공무원의 개인이나 단체에 대한 차별은 형법에 따라 처벌된다.(「형법 432-7조」)

- 경찰청장과 고위경찰의 피선거권은 엄격히 제한된다.

- 군인의 정당가입과 정치활동이 금지된다.

- 사법관은 공직 겸직이 금지된다.

- 선출직 공직자 후보의 불법이득과 공자금 횡령은 5년 이하의 징역과 50만유로 이하 벌금에 처해진다.(「형법 432-12」)
- 공문서 파손이나 위조, 위장취업 등은 10년 이하의 징역과 1백 만유로 벌금에 처해진다.(「형법 432-15」· 「파리지방법원 2011년 12월 15일 n° 9834923017 판결」)

라. 공무원의 정치자금 기부

공무원의 정치자금 기부행위는 원칙적으로 허용되며, 다른 국민들과 동일한 규제가 적용된다. 즉 공무원도 일반 유권자처럼 동일 선거에 한 명 또는 여러 후보자에게 4,600유로 이상 기부[12] 할 수 없으며, 한 개인의 연간 기부금이나 당비 총액이[13] 7,500 유로를 초과할 수 없다.

(3) 교원의 정치활동

교원도 다른 모든 공무원들과 마찬가지로 언제든지 선출직으로 진출하면 자동적으로 휴직이 가능하고, 정해진 기간의 임무를 마치면 복직할 수 있는 권리를 가지고 있다. 거의 대부분의 교원들은 교원노조의 조합원으로 가입되어 있으며, 각각의 교원노조는 모두 정치적인 성향을 명확히 드러내고 있다.

교원들의 경우 개인적으로 정당에 가입하여 정치에 직접적으로 참여하기도 한다. 특히, 초·중등 교사들이 개인적인 정당 활동을 통해 정치에 입문하는 경우가 매우 빈번하여, 지방의원은 물론 다수의 국회의원과 유럽의회 의원을 배출하고 있다. 이처럼 프랑스는 공무원과 교원의 정치참여를 허용하는 것은 물론 이를 장려하는 제도적 기반을 갖추고 있다.

4) 영국

(1) 공무원 제도의 특징과 정치 활동 제한

12) 정치기부금 관련 규정. 「선거법 L52-8조」「2005년 12월 30일 n°2005-1719 법 5조」에 따라 개정. (Code électoral - Article L52-8, Modifié par Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 - art. 5)
https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&idArticle=LEGIARTI000006353127&dateTexte=20100212 (검색일 2016년 11월 3일)

13) 「1988년 3월 11일 N°88-227 투명정치자금관련법」 (Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069061 (검색일: 2016년 7월 9일)

영국의 공무원제도는 보수당과 노동당 간 정권교체를 전제로 중립적인 입장에서 정책에 대해 조언하고 집행하는 공무원이라는 전통이 오랫동안 확립되어 왔다. 영국의 공무원은 전통적으로 국왕의 봉사자로서 국왕에 대해서 충실하게 봉사하는 의무를 가진다. 공무원 제도는 국왕의 전권사항으로 형성되었다. 그러므로 역사적으로 오랜 시간을 거치면서 형성되었기 때문에 성문화된 공무원제도를 가지고 있지는 않다. 성문화된 법률이 아니라 추밀원령(국왕이 명하는 명령Order in Council)에 따라 능력주의 원칙이 만들어졌다. 그 외 구체적인 임용이나 급여, 복무 등에 관한 기준은 국가공무원 복무규정(Civil Service Code), 국가공무원 운영 규정(Civil Service Management Code: CSMC)에 따른다. 이 두 규정은 2010년 헌법 개정 및 통치법의 제정에 의거하여 내각부에서 제정한다.

국가공무원 복무규정(Civil Service Code)은, 「헌법개혁 및 거버넌스법 2010」(Part 1)에 법적 근거를 두고 있다. 청렴성(integrity), 성실성(honesty), 객관성(objectivity), 공평성(impartiality) 등 4가지 핵심가치를 기반으로 하고 있으며, 정부가 발간하는 총선 및 국민투표 선거 전 기간 공무원 행동지침의 기본이 되고 있다.

복무규정은 상기 4가지 핵심가치 외 정치적 중립성(political impartiality)을 별도로 명기한다. 개인의 정치적 관점과 별개로 정치적 중립을 준수할 것을 요구한다. 이러한 규정에 따라 공무원은 ①정당의 정치적 목적을 위해 공공자원을 사용해서는 안 되며, ②공무상 제공하는 어떤 행위에도 개인의 정치적 관점을 투영해서는 안 된다. 한편 행정 각 부처는 소속 공무원들이 공무규정의 내용 및 가치를 숙지할 수 있도록 해야 한다. 소속 공무원 본인이 숙지하고 있는 복무규정의 내용과 자신이 전달받은 업무행위가 상충한다고 인지하는 경우, 해당 공무원은 관련 문제를 제기할 수 있으며 각 부처는 해당 공무원이 이에 따른 불이익을 받지 않도록 해야 할 의무가 있다고 규정한다.

복무운영규정(Civil Service Management Code: CSMC)은 복무규정을 포괄하는 상위규정이다. 공무원 행동수칙 및 규율을 포함하여 급여나 휴직 등을 전반적으로 다룬다. 2015년판 CSMC 제4장은 정치적 중립 및 정치활동 제한에 관한 사안을 다루고 있으며, 주요 관련 내용은 다음과 같다.

① 재직 중 정부 내 업무경험을 담은 개인 회고록 출간 또는 홍보를 할 수 없으며, 은퇴 후에도 관계 부처의 장 및 국내직 공무원(Home Civil Service)의 장에게 사전 허가를 구해야 한다.

② 공무원은 익명으로도 정치적 사안에 대한 의견을 밝히는 여론조사 및

연구프로젝트에 참여해서는 안 된다.

③ 공무원 노조의 경우, 정부 정책에 대한 의견을 표명할 수 있으나, 공무원이 아닌 노조 대표자로서의 의견임을 명확히 해야 한다.

④ 복무운영규정을 적용하는 데 있어 정부 각 부처는 장관 혹은 고위공무원단의 개인 사무실에 근무하거나, 정치적으로 민감한 사안 혹은 국방사안 등을 다루는 곳에 근무하는 경우, 이익단체나 공공단체, 지방정부 및 외부단체 등을 상대하는 경우, 외국 정부를 상대해 국가를 대표하는 경우 등을 '민감직'으로 설정해 구분·관리하고 있다.

(2) 공무원의 정치활동 제한 내용

영국의 경우 기본적으로 공무원의 정당 가입을 제한하지 않고 있다. 정치활동의 자유는 역사적으로 인정되어온 기본권의 하나로써 인정되기 때문이다. 그러나 공무원의 지위에 따라 정치활동의 범위를 제한하고 있다. 제1집단이라 불리는 최 말단직은 정치활동이 완전하게 보장된다. 중간집단인 서기직은 국회의원에의 출마가 금지되고, 기관장의 허가를 얻어 정치활동을 할 수 있다. 행정직 또는 이에 해당하는 상위 직급의 공무원은 정당 가입 이외의 모든 정치활동이 금지된다.

가. 공무원의 구분

영국 공무원은 크게 3가지 직군으로 구분된다. 첫째는 정치적으로 자유로운(politically free) 공무원이다. 이 직군에 속하는 공무원들은 사무직 노동자가 아닌 공무원들(industrial and non-office grades)로 주로 말단직 공무원이 여기 속한다.

둘째, 정치적으로 제한된(politically restricted) 공무원이다. 여기에는 고위공무원단(members of the Senior Civil Service), 고위공무원단 차하위 수준의 공무원(Grades 6 and 7), 속진임용제도(Fast Stream Development Programme)[14] 소속 공무원들이 해당된다. 고위공무원은 Grade 5 이상으로 각 부처의 과장급 이상에 해당하는 간부급 공무원이다. Grade 1은 사무차관 등 최고위직을 가리킨다. Grade 2까지는 수상에게 임명권이 있다. Grade 2 이하는 각 부처의 사무차관 또는 agency의 장에게 임명 권한이 있다. Grade 6과 Grade 7은 각 부처의 과장과 계장 사이의 직급을 의미한다.

14) 속진임용제도: 고위관료 채용제도. 정부 내부를 포함, 대학 학업성적이 상위인 자를 대상으로 내각실이 주관하는 공개경쟁시험.

셋째, 앞에서 설명한 분류에 해당하지 않는 공무원이다.

<표 2-11> 주요 공무원 범위 및 직급[15)]

	과거직급명칭		현재명칭
고위공무원단	Cabinet Secretary & Head of the Civil Service		
	Permanent Secretary (Civil Service Head of each department)		
	Deputy Secretary	Grade 2	Direct General
	Under Secretary	Grade 3	Director
	Assistant Secretary	Grade 5	Director or Assistant Director
고위공무원단 차하위 그룹	senior Principal	Grade 6	Deputy Director, Assistant Director
	Principal	Grade 7	Team Leader, Policy Manager etc.

나. 공무원의 정치적 중립

국가공무원 복무규정(Civil Service Code)에서는 공무원이 갖추어야 할 4가지 핵심가치를 「청렴성(integrity), 성실성(honesty), 객관성(objectivity), 공평성(impartiality) 등으로 규정한다. 이와 더불어서 공무원의 정치적 중립을 요구하고 있다. 공무원의 정치활동 제한에 대해서는 국가공무원 복무규정(Civil Service Code)에서 상세하게 규정하고 있다. 그리고 총선거, 지방선거, 그리고 국민투표 등에 대해서는 내각부에서 가이드라인을 제시하고 있다.

또한 내각규범에 따라서 장관은 공무원의 정치적 중립성을 존중하고 공무원에게 국가공무원 복무규정(Civil Service Code)에 저촉되는 행위를 요구해서는 안 된다. 내각규범(Ministerial Code)은 영국 정부가 각료들에게 요구하는 7대 기본 원칙으로는 자기희생(selflessness), 진실성(integrity), 객관성(objectivity), 책임감(accountability), 투명성(openness), 정직성(honesty), 지도력(leadership) 등을 제시하고 있다.

15) http://www.civilservant.org.uk/information-grades_and_roles.html (검색일: 2016.10.21.)

정치적 중립성 유지를 위해 장관은 다음과 같은 책무를 진다. 첫째, 공직 수행을 위해 정부 비용으로 제공받은 각종 시설을 정당 혹은 자신이 속한 선거구용으로 활용할 수 없다. 둘째, 소속 선거구에 영향을 미칠 수 있는 정책결정을 하는 경우, 집단 간 갈등이 발생하지 않도록 각별한 주의가 요망된다. 셋째, 재정을 비롯한 모든 부문에 있어 공적 임무와 사적 이익(가족·친지 등 포함) 사이에 상충되는 부분이 발생하지 않도록 해야 한다. 사안에 따라 사무차관 및 자문위원 등을 통해 조언을 구할 수 있다.

(3) 공무원의 정치활동 제한

공무원의 정치활동은 전국적 활동과 지역 활동에 따라 그리고 공무원의 분류에 따라 제한이 달라진다.

<표 2-12> 공무원의 정치활동 구분

구분	활동사례
전국적인 정치활동	① 당파적인 정치조직에서 의회, EU의회와 관련하여 영향을 줄 수 있는 지위 ② 전국적인 정치 쟁점에 대하여 공적으로 발언하는 행위(서적 출판, 언론기고, 논문발표, 기타 홍보물에 의견 표명) ③ 의회, EU의회선거에 입후보한 후보자 또는 정당을 위해 호별 방문하는 행위
지역 차원에서의 정치활동	① 지방자치단체의 선거에 출마하는 행위 ② 정당이나 당파성이 정치단체에서 지역차원의 정당정치에 영향을 미치는 지위에 취임하는 행위 ③ 지역의 정치 문제에 대하여 공적으로 의견을 표명하는 행위(서적 출판, 언론기고, 논문발표, 기타 홍보물에 의견 표명) ④ 지방자치단체 선거의 후보자 또는 정당을 위해 호별 방문하는 행위

공무원은 근무 중이나 제복을 착용하고 있는 중 또는 공공시설 내에서는 정치활동을 할 수 없다. 또한 공무원은 공적인 입장에서 정당이나 정치단체

또는 그 후원에 의해서 개최되는 외부 회의에 참가할 수 없다. 노동조합에 의해 이루어지는 활동에 참가하는 경우에는 허가가 필요하지 않다.

공무원의 정치활동 관련 분류에 따라 정치적으로 자유로운 그룹은 모든 정치활동에 참가할 수 있다. 정치적으로 제한을 받는 그룹은 전국적인 활동에 참가 할 수 없지만 지역의 정치 활동에는 허가를 얻으면 참가할 수 있다. 중간 그룹은 허가를 받으면 어느 쪽에도 참가가 가능하다. 각 부처는 중간그룹 내 일정한 그룹의 공무원에 대해서 특별하게 사전허가(mandate)를 통해 참가를 허락할 수 있다. 이러한 허가는 각 부처의 재량에 따른다.

<표 2-13> 공무원 그룹별 참가 가능한 정치활동

정치활동의 범위	정치적으로 자유로운 그룹	중간 그룹	정치적으로 제한받는 그룹
전국	가능	허가제	불가능
지역	가능	허가제	허가제

그러나 공무의 특성상 중립성을 요구하는 분야에 근무하는 그룹에 대해서는 허가를 거부할 수 있다. 사전 허가가 제한되는 직은 장관을 보좌하여 정책을 결정하는 직, 고위직 공무원, 국가의 안전보장에 관련된 직 등이다. 사전 허가를 통해서 전국적인 활동 또는 지역적인 정치활동에 참여하는 경우에도 각 부처가 정한 조건을 준수해야 한다. 각 부처는 상황의 변화에 따라 사전에 통고 없이 정치활동 허가를 취소할 수도 있다. 각 부처는 허가를 취소 또는 거부하는 공무원에 대하여 결정의 이유를 충분히 설명해야 한다. 그리고 공무원은 공무원 불복심의위원회(Civil Service Appeal Board)에 불복종 심사를 청구할 수 있다. 각 부처는 적극적으로 정치활동을 희망하는 공무원에 대해서 가능한 한 그의 희망에 부응하는 인사정책을 제공해야 한다.

영국에서 공무원은 의회선거와 EU의회 선거의 피선거권을 가지고 있지 않기 때문에 선거에 출마하기 위해서는 사직해야 한다. 낙선 후에는 복직이 인정되는 경우가 있다. 정치적으로 자유로운 그룹은 낙선 후, 일주일 이내에 복직을 신청하면, 이를 허가해야 한다. 당선된 경우에도 의원 사직 후, 3개월 이내에 복직을 신청하는 등 조건을 만족하는 경우, 이를 허락해야 한다.

조건을 만족시키지 못하는 경우에는 각 부처의 재량에 따라 결정한다. 정치적으로 자유로운 그룹 이외의 그룹에 대해서도 공무원이 낙선 이후, 복직을 신청하는 경우, 각 부처의 재량에 따라 결정하지만 가능한 한 복직을 인정하는 방향으로 재량 행사를 장려하고 있다.

(4) 정치적으로 자유롭지 못한 공무원에 대한 제한

정치적으로 자유로운 유형에 속하지 않은 공무원은 장관에게 충실하고 효과적으로 봉사할 수 있도록 특정 정당에 편향된 개인적인 정치적 견해를 표명해서는 안 된다. 특히 자신이 보좌하는 장관의 소관 업무에 대해서는 각별하게 주의하지 않으면 안 된다. 즉 주무 부처 장관의 책임에 영향을 미치는 업무에 대해서는 비평을 전적으로 삼가야 한다. 그리고 공무원으로서 당파적이거나 정치적 논쟁에서 자신의 견해가 여론의 주목을 받게 되어 장관이나 부처의 업무에 혼란이 발생하지 않도록 주의해야 한다. 정치활동에 자유로운 그룹에 속하지 않고 정치활동에 허가를 필요로 하는 공무원은 중립성을 의심받지 않도록 정치적 쟁점에 관하여 적절하게 침묵을 지키는 것이 필요하다.

(5) 정치활동 위반에 대한 처벌

공무원의 정치활동과 관련된 규범을 위반하였을 경우 형사 처벌이 아니라 공무원에 대한의 징계 처분의 대상이 된다.

(6) 교원의 정치활동

교원들의 경우 공무원의 지위를 가지고 있지는 않으며, 정치적 자유를 향유하는 국민의 신분으로서 정당가입의 자유가 보장된다. 현직교사들은 교직에 근무하면서 당원으로 활동하는데, 당원으로서 지구당 주요행사에 참가하는 것은 물론이고, 선거 시에는 수업이 끝난 후 선거운동에도 참여할 수 있다.

교원들의 경우 선거에도 직접 출마할 수 있는데, 자신이 근무했던 학교가 있는 지역구에서 출마하는 것만 제외하고는 다른 제약조건이 없다.

교원노조는 각 구성원의 성향이 다양하다는 이유로 단체로 특정 정당에 가입하거나 지지선언을 하지 않지만, 합법적으로 정치 기금을 조성하고 선거

운동에도 적극적으로 참여한다.

III. 정당 가입 연령

1. 청소년의 정치참여

청년, 혹은 청소년들은 상대적으로 정치에 무관심한 세대로서 정당가입이나 선거참여 등 전통적인 유형의 정치 참여가 저조한 것으로 알려져 있다. 우리나라의 경우도 예외가 아니어서 20대를 중심으로 한 젊은 층은 정치에 대한 관심이나 참여 정도가 높지 않았다. 또한 정당이나 이익집단을 통해 정치활동을 주로 하는 기성세대와 달리 청년들의 정치참여는 온라인과 오프라인을 연계하면서 이루어지는 경향이 있다. 즉 온라인에서의 공론화 과정을 거쳐 오프라인에서의 정치적 행동이나 결집으로 이어지는 경우가 많으며, 효순이 미선이 추모집회나 광우병 논란으로 인한 촛불집회, 박근혜 대통령 탄핵 관련 촛불집회의 경우가 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

따라서 기성세대에 비해 청년들은 정당을 통한 정치참여가 활발하지 않았으며, 선거 참여나 투표율 또한 상대적으로 다른 연령대의 유권자들에 비해 낮다는 특징을 가진다. 하지만 2000년대 이후 청년들의 정치참여가 증가하고 있는 추세이며, 촛불집회 참여 등을 계기로 청소년들의 정치적 관심이 늘고 있다. 특히 최근의 대통령 탄핵 관련 촛불집회는 청소년들의 정치에 대한 관심과 참여를 높이는 계기가 되었다.

하지만 현행법은 정당가입이나 공직선거에 참여할 수 있는 자격을 19세 이상으로 제한하고 있어 최근 정치적 관심이 증가하고 있는 청소년들의 정치활동을 금지하고 있다. 그 뿐 아니라 청소년의 선거운동 또한 제한하고 있어 정치에 관심을 가지고 참여하려는 청소년들의 요구를 반영하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다.

또한 대학생이나 청년층을 대상으로 하는 정책은 주로 고용정책이나 주거지원, 등록금 지원, 사회보장제도 등이며, 정치관련 정책은 찾기 어렵다는 특징을 보인다. 이는 대학생이나 청년층이 직면하고 있는 중요한 문제들이 청년 실업, 비정규직 문제, 등록금 부담, 대학가 거주문제 등이기 때문이며, 한국의 정당이나 정치인들이 청년층 혹은 청소년층을 정치적으로 무관심한 대상으로 규정하고 있기 때문이다.

하지만 주거나 복지, 연금이나 일자리의 문제가 확대되면서 최근에는 오히려 세대정치의 등장 가능성이 거론되고 있다. 즉 청년층을 중심으로 고령화에 대한 복지부담이나 좋은 일자리 감소와 같은 사회적 문제 해결의 방식으로 정치 참여와 정치 세력화가 논의되고 있는 것이다. 이는 청년세대와 노인

세대의 갈등과 세대간 불평등 문제는 결국 정치적으로 해결될 수밖에 없다는 인식으로부터 비롯되었다. 이처럼 세대갈등의 정치적 표출 가능성이 높아지면서 청년들의 정치참여에 대한 요구 또한 높아지고 있다.

최근에는 청년세대의 정치적 대표성을 제고하기 위한 방안으로 선거권 개시 연령의 하향조정, 정당 가입 연령의 하향조정, 청소년의 선거활동 허용 및 비례대표 청년 할당제등이 논의되고 있다. 그 가운데서 가장 논의가 활발하고 다수의 동의를 얻고 있는 쟁점은 선거권 연령을 현행 19세에서 18세로 낮추자는 주장이다. 우리나라는 현재 19세 이상의 국민에게 선거권을 부여하고 있으나 선거권을 확대하고 청년층의 정치참여를 활성화하기 위해 선거권 개시연령을 18세로 낮추자는 주장이 그것이다. 이러한 주장은 최근 일본이 선거권 개시 연령을 20세에서 18세로 낮추면서 더욱 탄력을 받고 있다.

한편 비례대표 청년할당제는 여성할당제와 마찬가지로 비례대표의 일정 비율을 청년에게 할당하자는 주장으로 제19대 국회에서 법안이 발의되어 논의된 바 있다. 또한 2012년 총선에서 민주통합당이 비례대표의 일부를 청년에게 할당하여 청년비례대표를 선정한 사례가 있다. 하지만 민주통합당 사례는 처음 도입과 관련해서 사회적으로 큰 관심을 끌었던 것과 달리 실제 비례대표를 선정하는 과정에서는 대표 선정의 기준이 명확하지 않고 체계적으로 운영되지 않아 당시 비례대표 선발에 참여했던 청년들이나 외부로부터 한계가 많다는 지적을 받았다. 또한 처음 도입 시기에 제시했던 것과 달리 비례대표의 수도 축소되면서 의미가 축소되었다.

2. 정당가입 연령 규제의 문제점

공직선거법의 경우 선거권이나 피선거권 등에서 청소년들의 정치참여를 제한하고 있으며, 정당법 또한 정당가입 연령을 선거권자인 19세로 제한하고 있다. 정당 가입 연령을 선거권 연령인 19세로 제한하는 것과 관련해서는 세 가지 측면에서 문제를 제기할 수 있다.

첫째, 정당에 가입하여 활동할 수 있는 연령과 선거권을 부여하는 연령을 일치시키는 것이 합리적인가에 대한 의문이다. 선거권은 자신의 정치적 선택에 대해 책임질 수 있는 연령 조건이 필요할 수 있다. 하지만 정당 활동은 정치에 관심을 가질 수 있는 계기가 될 수 있으며, 청소년의 정당 활동을 허용할 경우 정치적 사안에 대해 관심을 갖고 정당 활동에 참여함으로써 다양한 정치적 쟁점이나 현안에 대한 이해를 높일 수 있다. 또한 정당 활동을 통해 민주시민교육도 가능하다는 점에서 긍정적이다. 스웨덴 등 민주시민교육

이 발전한 국가의 경우 정당이 주최하는 다양한 정치활동에 어린이들과 청소년들이 참여하여 활동하는 것을 볼 수 있다.

해외 사례를 보면 많은 선진국에서 선거권 연령보다 정당 가입 연령이 낮다. OECD 국가 사례를 보면 대부분의 국가에서 선거연령은 18세인데, 정당 가입 연령은 14세~18세로 다양하다. 일본은 정당 가입 연령이 선거연령과 같은 18세이지만, 영국이나 독일, 프랑스, 스위스, 캐나다 등은 선거연령보다 정당가입 연령이 낮다.

둘째, 정당가입 연령을 법으로 규정하는 것이 적절한가에 대한 문제이다. 한국은 정당 가입 연령을 법으로 규정하고 있지만 대부분의 국가들은 정당의 당헌·당규로 가입 연령을 규정하고 있으며, 별도의 법적 규제가 없다. 이는 정당에 대한 각국의 규제가 다르기 때문이기도 하다. 우리나라를 제외하고 정당의 성립이나 구성을 법으로 규제하고 있는 나라는 독일이나 터키 정도이다. 독일의 경우 과거 나치당의 경험 때문에 민주주의를 위협하는 정당의 출현을 방지하기 위해 정당의 설립이나 운영을 법으로 규제하고 있다. 하지만 다른 대부분의 민주주의 국가들은 정당 설립이나 운영을 법으로 규제하지 않으며, 정당 자율에 맡기고 있다. 따라서 당원 가입 연령 또한 정당의 당헌이나 당규로 정하고 있을 뿐 법적인 제한이 없다.

셋째, 19세 이상의 국민에게 선거권을 주고 있는 현행 법률의 규정이 적절한가에 대한 의문이다. 선거권은 국민으로서 정치에 참여할 수 있는 가장 기본적인 권리이다. 따라서 많은 국가들에서 선거권 연령을 점차 낮추는 추세이며, OECD 국가들 가운데 한국이 유일하게 19세이다. 2016년 일본이 기존 19세에서 18세로 선거권 연령을 인하함에 따라 우리나라를 제외한 다른 OECD 국가들은 모두 18세 혹은 그보다 낮은 연령의 국민들에게 선거권을 부여하고 있다. 따라서 선거권 연령을 19세로 규정하고 있는 한국의 사례는 해외사례에 비추어볼 때 젊은 층의 선거참여를 제한하는 사례라고 볼 수 있으며, 선거권 연령에 맞추어 정당가입을 가능하도록 한 현행법으로 인해 청소년들의 정당 활동을 제한하고 있다고 볼 수 있다.

<표 3-1> OECD 회원국 선거연령

국가	구성	상원	하원	선거제도 유형	선거연령
Australia	양원	76	150	다수대표제	18
Austria	양원	62	183	비례대표제	16(2007~)
Belgium	양원	60	150	비례대표제	18

Canada	양원	105	338	다수대표제	18
Chile	양원	38	120	비례대표제	18
Czech Republic	양원	81	200	비례대표제	18
Denmark	단원	-	179	비례대표제	18
Estonia	단원	-	101	비례대표제	18
Finland	단원	-	200	비례대표제	18
France	양원	348	577	다수대표제	18
Germany	양원	69	598	혼합형	18
Greece	단원	-	300	비례대표제	18
Hungary	단원	-	199	혼합형	18
Iceland	양원	-	63	비례대표제	18
Ireland	양원	60	166	비례대표제	18
Israel	단원	-	120	비례대표제	18
Italy	양원	315	630	비례대표제	18
Japan	양원	242	480	혼합형	18(2015~)
Korea	단원	-	300	혼합형	19
Luxembourg	단원	-	60	비례대표제	18
Mexico	양원	128	500	혼합형	18
Netherlands	양원	75	150	비례대표제	18
New Zealand	단원	-	120	혼합형	18
Norway	단원	-	169	비례대표제	18
Poland	양원	100	460	비례대표제	18
Portugal	단원	-	230	비례대표제	18
Slovak Republic	단원	-	150	비례대표제	18
Slovenia	양원	40	90	비례대표제	18
Spain	양원	266	350	비례대표제	18
Sweden	단원	-	349	비례대표제	18
Switzerland	양원	46	200	비례대표제	18
Turkey	단원	-	550	비례대표제	18
United Kingdom	양원	845	650	다수대표제	18
United States	양원	100	435	다수대표제	18

이러한 문제제기를 통해 보면 정당 가입연령 제한을 낮추거나 폐지할 경우 청소년기부터 정당 활동을 경험하도록 함으로써 정치에 대한 관심과 민주시민의식을 함양할 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

정당가입 연령 제한과 관련하여 인터뷰에 응한 전문가들은 대부분 정당가입 연령을 낮추는 것에 찬성했다. 정당가입 연령을 낮출 경우 청소년의 정치활동을 활성화하고 정치참여를 확대한다는 의미가 있을 뿐 아니라 정당정치가 활성화되는 계기가 될 것이라는 지적이 많았다. 또한 청소년의 정당정치 경험은 민주시민교육의 일환으로 볼 수 있다는 점에서 장기적으로 민주주의를 심화, 발전시키는데 도움이 될 것이라고 보았다.

“시민사회의 발전은 단순히 학교를 통해 이루어지는 교육-피교육 관계를 통해 이루어진다고 볼 수 없다. 직접적인 정치 참여와 그로 인한 경험이 축적된다면 이는 시민사회의 성숙으로 이어질 것이다. 또한 청소년들이 단순히 수혜적인 입장이 아니라 정당 활동을 통해 자신들의 의견을 정당 정책에 반영할 수 있다는 점에서 정당정치 발전에도 도움이 될 것이다.”(인터뷰대상자 1)

반면 당원가입연령을 인하한다고 하더라도 큰 의미가 없을 것이라는 지적도 있었다. 즉 선거권 연령 인하나 정당가입 연령 인하는 실제 당사자들의 권리를 확대하려는 의도보다 관련 정당의 이해관계를 반영할 뿐이라는 지적이었는데, 미국의 경우 선거권을 18세로 인하하게 된 계기가 민주당과 보수당의 이해관계가 일치하면서 가능했다는 것이다. 당시 보수당에서는 선거권 연령을 낮춤으로써 베트남전에 참전할 수 있는 대상자를 확대할 수 있었고, 민주당에서는 젊은 층에서 민주당 지지가 높다는 것 때문에 선거권 연령 인하에 동의했다는 것이다. 따라서 선거권 연령 인하에 앞서 실제 청소년들의 정치적 관심이나 선거참여 요구 등을 충분히 수렴할 필요가 있다는 주장도 있었다.

한편 정당가입 연령을 인하할 경우 어느 정도의 연령이 적절한가에 대한 질문에 대해서는 다수의 응답자들이 18세로 인하하는 것을 선호하였다. 하지만 일부 응답자는 정당 가입이나 정당 활동은 연령제한을 없애거나 14세 정도로 훨씬 낮출 필요가 있다는 의견을 제시하였는데, 이는 어려서부터 정치 활동에 참여할 경우 정치교육이나 민주시민교육이 활성화되는 계기가 된다는 이유에서였다. 정당 활동을 통해 민주주이를 실제 체험할 수 있고, 정치에 대한 관심도 높아지게 될 것이라고 보았다.

청소년의 정치참여 확대는 선거권 연령이나 정당가입 연령 뿐 아니라 피선거권과 관련해서도 제기되고 있다. OECD 국가들 중 다수는 피선거권 연령을 20세 이하로 규정하는 반면 한국은 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체장 선거의 피선거권 연령을 “25세 이상”으로 제한하고 있어 다른 국가들에 비해 젊은 층이 공직선거를 통해 국회나 자치단체장 등에 출마할 수 있는 기회를 제한하고 있기 때문이다.

3. 해외 사례

한국의 경우 정당법에 정당 가입 자격을 규정하고 있으며, 가입 연령을 선거권자인 19세로 제한하고 있다. 하지만 대부분의 국가들은 우리와 같은 정당법을 가지고 있지 않을뿐더러 법으로 정당 가입 자격이나 연령을 규정하는 경우가 거의 없다. 정당 가입연령은 동일국가 내에서도 정당별로 다른 경우가 많은데 예를 들어 독일의 경우 기민당은 16세인 반면, 사민당은 14세이다. 이는 대부분의 국가들이 별도의 정당법을 가지고 있지 않아 당원 자격 등을 당헌·당규로 규정하고 있기 때문이다.

독일 외에도 캐나다, 뉴질랜드 등에서 정당별로 당원 가입 연령이 다른데, 대체로 진보정당의 당원 가입 연령이 보수정당보다 낮다. 대부분의 국가에서 정당 가입 연령은 선거권 연령과 동일하거나 그보다 낮은 것을 볼 수 있다.[16] 영국, 독일, 프랑스, 스위스, 캐나다, 이탈리아, 뉴질랜드 등은 정당 가입 연령이 선거연령보다 낮다. 반면 한국, 일본과 오스트리아의 경우 정당가입 연령이 선거연령과 동일하다. 나라별로 정당 가입연령을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 앞에서도 말한 것처럼 동일 국가에서도 정당별로 당원 가입 자격이 다른 경우가 많고 그에 따라 정당 가입 연령도 다르다. 이하에서는 각국 주요 정당들의 당원 가입 연령을 살펴본다.

1) 영국

영국의 경우 당원가입 연령을 규제하는 법률적 제한이 없고 정당의 당헌과 당규로 당원자격을 규정하고 있다. 따라서 정당별로 당원가입 연령과 자격이 다른데, 주요 정당인 보수당과 노동당의 경우에도 당원가입 연령이 다르다. 보수당의 경우 별도의 연령 제한이 없으며, 보수당의 목표와 가치를 공유하

16) OECD 국가들의 선거연령은 대부분 18세이고 예외적으로 한국은 19세, 오스트리아는 16세이다.

고 당헌을 준수하는 자는 누구나 당원이 될 수 있다고 규정하고 있다. 반면 노동당은 당원자격을 15세 이상으로 제한하고 있다.

이처럼 정당의 당원이 될 수 있는 별도의 자격을 두지 않거나 청소년층의 정당 가입을 허용하고 있기 때문에 정당 내에 청소년 조직을 두고 청소년들에 대한 정치교육을 실시하고 있을 뿐 아니라 관심 있는 청년들의 정계 진출을 당 차원에서 지원한다. 어려서부터 정당 활동을 통해 정치적 관심이 높은 청소년들의 경우 당내에서 다양한 활동을 경험하고 이를 바탕으로 정치인의 길을 가기도 한다. 즉 정당이 정치교육을 담당하는 중요한 기관으로서의 역할을 하는 것이다.

보수당과 노동당과 같은 주요 정당들은 당내에 청년조직을 두고 있는데 보수당의 경우 30세 미만 청년층을 대상으로 “보수당의 미래”(Conservative Future)라는 청년 조직을 운영하고 있다. 청년 조직의 구성 목적은 30세 미만 젊은이들을 대상으로 보수당의 지지기반을 넓히고 당의 정책에 대한 관심을 높이는 것으로 젊은 층의 참여를 확대하여 보수당의 당원을 충원할 수 있다. 최근 유럽의 정당들은 젊은 층의 정치적 무관심으로 인해 당원수가 지속적으로 감소하는 현상을 보이고 있다. 이로 인해 젊은 층을 대상으로 당원 배가운동 등을 벌이고 있으며, 청년조직을 통해 젊은 당원들을 충원하고 정치 참여를 확대하고자 노력하고 있다.

보수당은 당헌에서 청년 조직의 구성에 대해 규정하고 있다(당헌 제71조).[17] 보수당의 당헌에 따르면 연령 제한을 제외하고 보수당 당원으로 가입하는데 별도의 가입 조건은 없다. 다만 연령별로 차등을 두어 당비를 내도록 하고 있는데, 청년 당원으로 가입할 경우 연간 5파운드의 당비를 내지만, 23세 이상인 경우 연간 25 파운드의 당비를 내도록 하고 있다. 청년 조직에 가입한 당원은 당내 선거에서의 선거권을 가지며, 공직선거 후보자 공천 및 당대표와 지역 위원장의 선출 과정에 참여할 수 있는 투표권을 갖게 된다. 또한 당 대회에 참석할 수 있는 자격을 가진다.

보수당 청년 조직은 영국에서 가장 큰 규모의 청년 정치조직으로 전국적으로 15,000명 이상의 청년이 가입하여 활동하고 있다. 청년 조직의 구성은 크게 전국 조직과 지역 조직으로 구분할 수 있는데, 전국 조직의 경우 당대표가 명예 고문(Honorary Patron)을 역임하고 있다. 지역 조직은 지역 지부들로 구성되며, 각 지부에는 선출직 지부장을 둔다. 청년 조직은 지역별, 직군별로 구성되어 있으며, 직장인, 학생, 여성 등 자신이 직군이나 성별에 맞는 별도의 청년 조직에 가입하여 활동할 수 있다. 직장인 조직(young

17) Conservative Future Constitution, 1. Name and Purpose.

professional)은 30세 미만 보수당원으로 직업을 가진 사람들로 구성되며, 학생 조직의 경우 대학별로 지부를 구성하고 있다.

한편 노동당(Labour Party)은 당 내에 "청년 노동당"(Young Labour)이라는 조직을 두어 젊은 당원들의 활동을 지원하고 있다. 청년 노동당원은 26세 이하의 노동당원으로 구성되는데, 연령 등에 따라 크게 세 그룹으로 나뉘며, 어느 집단에 속하는가에 따라 납부하는 당비 등의 의무가 달라진다. 첫째, 20세에서 26세 그룹으로 이들은 월 1파운드의 당비를 납부해야 한다. 둘째, 14세~19세 그룹으로 이들에게는 연간 1파운드의 당비 납부 의무가 있다. 셋째, 학생 그룹으로 이들은 연간 1파운드의 당비를 납부한다. 이처럼 연령에 따라 당비를 차등납부하게 함으로써 19세 미만의 청소년층이나 학생들도 큰 부담없이 정당 활동을 경험할 수 있도록 하고 있다.

영국 노동당 규칙(The Rules of the Labour Party)은 26세 이하의 모든 노동당원은 청년 노동당에 편성된다고 규정하고 있다(노동당 규칙 제1장 제2조 당 조직 및 결연조직, 제11장 청년 노동당을 위한 규정). 청년 노동당은 젊은 유권자들의 노동당 지지를 확대하고 젊은 층의 관심사를 노동당 정책에 반영한다는 목적을 가지고 있다. 청년 노동당 조직은 기본적으로 지역 단위로 구성되며, 청년 노동당 조직을 통해 정치에 관심을 갖는 청년들을 발굴하고 노동당의 인재로 키우고 있다.

청년 노동당은 전국위원회와 집행위원회를 통해 조직을 관리하고 운영한다. 청년 노동당 전국위원회(Young labour National Committee)는 지역별, 직능별로 구성되는 다양한 청년 조직의 활동을 연결하는 전국조직이며, 전국위원회 위원들은 임기 2년의 선출직이다. 위원들은 총 31명으로 의장과 부의장 외에 지역 또는 직역별 대표들로 구성되는데 여성, 동성애자, 유색인, 노조, 학생 대표 등의 직역대표들과 런던, 웨일스, 사우스웨스트 대표 등의 지역대표들로 구성되며,[18] 전국위원회는 평균 3달에 1번 개최된다.

노동당은 당규를 통해 청년 노동당 조직이 자체 자금조성 및 지출이 가능하도록 하였다(노동당 규칙 제11장). 이는 청년 조직이 독자적인 기구로서 예산을 운용하고 조직을 관리할 수 있도록 한 것이다. 지역 단위로 구성된 청년 노동당 조직의 경우 회계정보를 지역위원장에게 제출해야 하며, 선거구 노동당과 합의하여 청년 노동당 당원의 당비를 청년 노동당 조직과 지역 노동당 조직에 일정 비율로 할당하여 운용하도록 하고 있다. 청년 노동당 지역조직이 해산될 경우 모든 자금 및 자산은 청년 노동당 전국위원회에 귀속된다.

18) 구체적인 내용은 청년 노동당 홈페이지(http://www.younglabour.org.uk/yourylnc) 참조.

2) 미국

미국은 당원의 자격을 규정하고 있는 별도의 법규나 전국단위의 규제가 없다. 미국은 전국단위의 정당조직인 전국위원회가 있지만 전국위원회의 주요 역할은 4년마다 실시되는 대통령선거를 지원하고 당대회를 통해 대선 후보자 선출을 지원하는 것이다. 평상시 당원 관리나 지역에서의 정당 운영은 주 정당을 통해 이루어지며, 당원 자격 또한 주 정당의 당헌이나 당규로 규정하고 있는데 미주리주의 경우 민주당 당원 가입 연령은 18세 이상으로 제한하고 있다.

미국의 정당들은 청년 조직을 통해 청소년의 정치 교육과 정치경험 기회를 제공하고 있으며, 정치에 관심을 가진 청소년의 정계 진출을 지원한다. 미국 민주당은 당내에 청년위원회(Youth Council)를 구성하여 운영함으로써 청년층의 정치활동을 지원하고 있다.[19] 청년위원회는 민주당 전국위원회(Democratic National Committee:DNC)에 속한 공식 조직으로 2005년 신설되었으며, 공식명칭은 민주당 전국위원회 산하 청년 조직 위원회(Democratic National Committee's Youth Coordinating Council)이다.

청년위원회에는 36세 이하의 민주당 전국위원회 위원 모두가 소속되며, 청년들의 당내 활동 활성화를 도모하기 위해 활동하고 있다. 청년위원회에는 36세 이하 전국위원회 위원 뿐 아니라 전국위원회의 4개 지역(동부, 중서부, 서부, 남부) 조직으로부터 각각 2명씩 선출된 총 8명의 위원들이 포함되어 활동한다. 청년위원회의 활동은 전국위원회 뿐 아니라 지역이나 주 단위에서의 정당 활동과도 연계되어 이루어지고 있다.

청년을 대상으로 하는 정당 조직은 당원 뿐 아니라 학생도 대상이다. 민주당은 청년층의 지지가 높은 정당으로 청년위원회 외에 대학 내에서 민주당 조직을 운영하고 있으며, 희망 연구소(Hope Institute)를 통해 청년인재 양성을 도모하고 있다. 희망 연구소는 정치적으로 재능 있는 청년들을 발굴하여 지원하는 프로그램으로 정치 캠페인, 선거자금 모금, 정치조직 구성 등의 내용을 교육하고 기성 정치인이나 보좌진, 정치컨설턴트 등으로부터 조언을 받을 수 있도록 지원하는 기구이다. 희망 연구소 프로그램을 통해 보다 많은 청년들이 선거에 출마하는 등 적극적인 정치참여를 할 수 있다.

한편 미국은 선거운동에 대한 규제가 거의 없는 국가로서 청소년의 선거운동이 허용된다. 연방선거운동법(Federal Election Campaign Law)의 경우

19) 이하의 내용은 미국 민주당 홈페이지(http://www.democrats.org/groups/youth_council) 내용을 정리한 것임

선거운동자금과 관련된 내용이 대부분을 차지하고 있으며, 별도의 선거운동 관련 규제가 없어 언제든지, 누구나 선거운동을 할 수 있다. 특히 미국은 표현의 자유를 강조하는데, 정치에서 표현의 자유는 절대적 의미에서 보장이 되며, 선거운동과 관련하여 어떠한 제약도 없다.

선거운동은 미연방헌법 수정 제1조 표현의 자유에 의해 최대한 보장되는 것으로서 방송, 신문이나 잡지 등의 인쇄매체, 옥외광고, 대량우편, 인터넷 등 선거운동 방법에 대한 규제가 전혀 없다. 또한 선거운동기간이 정해져 있지 않아 언제든지 선거운동이 가능하며, 등록한 선거운동원만이 선거운동을 하는 제약도 없다. 원하는 개인은 누구나 자신이 지지하는 후보를 홍보하고 투표 독려할 수 있으며, 청소년이라고 예외가 아니다. 이는 선거운동의 주체, 선거운동 기간, 선거운동 방법 등에 대해 포괄적이고 세밀한 규제를 하고 있는 한국의 공직선거법과 다른 점이라고 할 수 있다.

3) 독일

독일의 경우 우리와 비슷한 정당법을 가지고 있지만 당원 가입 자격이나 연령을 법으로 규정하고 있지는 않으며, 정당이 당헌이나 당규를 통해 자율적으로 결정한다. 독일 정당법은 정당의 헌법상 지위와 개념, 후보자 추천, 국고보조 및 회계보고, 위헌정당금지 등의 내용으로 구성된다.[20] 독일에서 정당은 헌법상 필수적인 구성요소로 정치적 여론형성, 공직선거 후보자 추천, 국민의 정치참여 도모 등의 임부를 수행한다. 정당법은 정당의 개념과 법적 지위를 규정하고 있는데, 정당은 상당기간 정치적 의사형성에 영향을 미치는 단체로서 6년간 연방하원선거나 주의회 선거에 후보자를 추천하지 않을 경우, 구성원이나 이사회구성원의 과반수가 외국인인 경우 정당으로서의 법적 지위를 상실한다.

<표 3-2> 독일 정당법의 구성과 내용

구분	내용
제1장 총칙	제1조(정당의 헌법상 지위와 임무) - 정당은 헌법상 필수적인 구성요소로 정치적 여론형성, 공직선거 후보자 추천, 국민의 정치참여 도모 등의 임부를 수행함을 규정함 제2조(정당의 개념)

20) 자세한 내용은 「정당법」(독일), 국회도서관역, 2010 참조

	- 정당은 상당기간 정치적 의사형성에 영향을 미치는 단체로서 6년간 연방하원선거나 주의회선거에 후보자를 추천하지 않을 경우, 구성원이나 이사회구성원의 과반수가 외국인인 경우 정당으로서의 법적 지위를 상실함
제2장 내부규정	제6조(당헌과 정당) - 성문화된 당헌과 정강을 가져야 함 제7조(정당의 구성) - 정당은 지구당으로 구성되며, 지구당의 규모와 범위는 당언으로 정함 o 그 외에 당원의 권리, 당원총회와 전당대회, 집행부 구성 등의 내용을 규정
제3장 후보자의 추천	연방하원의원선거에서 후보자 추천은 비밀투표로 하여야 함 구체적인 내용은 정당의 당헌·당규로 규정
제4장 국고보조	제18조(국고보조의 원칙과 범위) - 국고보조금의 배분기준은 유럽의회의원선거, 연방하원의원선거, 주의회의원선거에서 정당의 득표수, 당원당비, 의원특별당비 및 기부금 수입금으로 연간 지급되는 전체 국고보조금의 총액을 133,000,000 유로로 제한함
제5장 회계검사보고	제23조(회계검사보고 공개의무) - 정당은 자금 출처와 사용 내역을 공개하여야 함 제25조(기부금) - 정당은 기부금을 받을 수 있으며, 1,000유로까지 현금으로 받을 수 있음 o 그 외에 회계검사보고에 포함되어야 하는 내용, 회계검사보고에 대한 감사 등의 내용을 규정함
제6장 부정확한 회계검사보고에 대한 절차와 형벌규정	부정확하게 기재된 회계검사보고로 인해 국고보조금 총액이 부정확하게 확장된 경우 환수 규정 및 벌칙규정, 고의로 회계내역을 왜곡하거나 은폐한 자에 대한 형별규정을 설명
제7장 위헌정당금지의 집행	위헌판결을 받은 정당의 해산과 관련된 집행절차와 위헌정당 판결을 받은 정당의 대체조직 구성을 금지한다는 내용을 포함하고 있음
8장 종결규정	

독일의 경우 정당법을 가지고 있지만 정당법에서 당원 자격이나 당원 가입 연령을 규제하지 않고 있어서 정당이 자율적으로 당헌이나 당규를 통해 당원자격을 정하고 있다. 대부분의 정당들은 우리 정당법이 규정하고 있는 19세보다 낮은 연령의 청소년에서 당원 가입을 허용하고 있다. 보수정당인 기민당의 경우 16세 이상이면 당원 가입이 허용되고, 사민당의 경우 14세 이상이면 당원 자격이 부여된다.

독일 사민당은 14세 이상의 청년들이 정당 활동과 정치활동이 가능하도록 함으로써 청년들의 정치참여를 지지하고 있다. 14세 이상이면 당원가입이 가능하며, 별도의 청년 조직인 “청소년사회주의자”를 운영하고 있어서 당원으로 가입하지 않고도 사회당에서 활동할 수 있다. 청소년사회주의자에 가입된 청소년은 당비가 면제되며, 당원총회 참석 등의 정당 활동에 참여할 수 있도록 배려함으로써 어려서부터 정당 활동을 경험할 수 있도록 하고 있다(사민당당규 제10조제1항~제3항). 다만 청소년사회주의자를 대표하여 이사회에 참여하는 자는 반드시 당원이어야 한다(사민당당규 제10조제3항).

한편 독일은 정치재단 등을 통해 어려서부터 정치교육을 받을 수 있는 기회가 많고 정당에서도 청소년들이 정치활동이나 정당 활동을 경험할 수 있는 기회를 제공함으로써 정치에 관심이 있는 젊은 정치인들을 육성하고 있다. 이러한 사회적 배경으로 인해 독일은 18세 이상 유권자에게 피선거권을 부여하고 있으며, 어려서부터 정치활동을 해온 젊은 정치인들이 정계에 진출하는 사례들을 볼 수 있다.

독일의 경우 선거운동에 대한 규제가 없어 자유롭게 선거운동을 할 수 있으며, 청소년의 경우에도 선거운동 관련 제한이 없다. 연방선거법이나 정당법 등에서 선거운동과 관련된 별도의 규제가 없는데, 이는 선거운동 방법이나 기간, 운동원 등과 관련된 규제를 두고 있는 한국과 다르다. 연방선거법의 유일한 규제 조항은 선거 당일 투표소에서의 선거운동과 투표 결과에 대한 여론조사 공표에 대한 내용이다.[21]

우리의 헌법에 해당하는 독일연방공화국 기본법은 누구든지 자신의 의견을 자유롭게 발표, 전달할 수 있는 표현의 자유와 집회·결사의 자유를 보장하고 있다. 이러한 기본권의 연장선상에서 자유로운 선거운동이 보장된다.

---

21) 선거 당일 투표시간 중에는 투표소가 설치된 건물 내와 건물 입구에서 직접적으로 언어, 음향, 문서, 도화 등을 통해 선거인에게 영향을 미치는 모든 행위와 서명운동이 금지된다고 규정하고 있다(연방선거법 제32조). 또한 선거를 마친 투표자의 투표권 행사 내용에 관한 여론조사 결과는 투표시간 종료 이전에 공표할 수 없다(동법 제32조 제2항).

4) 프랑스

프랑스는 청소년의 정당 활동이나 정치 활동이 상대적으로 활발한 국가로 사회당의 경우 15세 이상의 청소년은 당원으로 가입하고 활동할 수 있다. 또한 15세~28세 연령의 청년층을 대상으로 “청년사회주의자운동(MJS)”이라는 청년조직을 운영하고 있으며, 청년사회주의자운동은 청년기에 사회주의자들과 함께 활동하고자 하는 당원 혹은 비당원 청년들의 조직이다(사회당규칙 제8조제2항). 이러한 청년조직은 청소년과 청년의 정치 참여를 확대하고 정당 활동을 독려하기 위해 운영되며, 사회당 청년조직에 속한 구성원들은 자신이 속한 위치에 따라 다양한 정당 활동에 참여할 수 있다. 또한 당원으로 가입하지 않고도 사회당의 활동에 참여할 수 있도록 함으로써 정당 활동의 외연을 넓히고 청소년의 자유로운 참여를 장려하고 있다.

청년사회주의자운동에서 선출된 책임자는 사회당에서 자신들의 단계에 부합하는 기관에 참관할 자격을 가지는데, 회장은 전국사무국과 전국위원회, 지방대표단은 지방위원회, 연맹지도부는 연맹위원회, 그룹책임자는 자신이 당적을 두고 있는 분회 행정위원회에 참관할 수 있다.

청년조직에 속한 구성원들은 사회당 당원으로 가입하거나 가입하지 않고 활동할 수 있는데, 당원으로 가입할 경우 당원과 동일한 투표권을 가진다. 또한 청년조직 구성원이 당원으로 가입할 경우 가입 첫 해의 당비는 면제되기 때문에 청년조직의 구성원들이 당원으로 가입할 수 있는 유인책이 되고 있다(사회당규칙 제2조제1항제9호). 한편 청년사회주의자운동에 참여하기 위해서는 소정의 참가비를 제출해야 하며 이 참가비를 제출한 회원에 한해 가입 첫 해의 추가 당비를 면제한다.

5) 일본

일본의 경우 정당들은 대부분 선거권 연령과 동일한 18세 이상으로 당원 자격 규정을 제한하고 있다. 자민당은 당규에서는 별도의 연령 제한 규정이 없지만 민진당이나 공명당은 당헌이나 당규로 당원 자격을 18세 이상으로 제한하고 있다.

6) 기타

스위스와 오스트리아의 경우 많은 정당들이 당원가입 가능한 연령을 16세

이상으로 규정하고 있다. 스위스 국민당이나 오스트리아 사민당이 그 사례이다.

캐나다의 경우 자유당(Liberal Party)과 캐나다보수개혁연합(Canadian Reform Conservative Alliance)의 당원 가입연령이 다르다. 자유당은 14세 이상인 사람은 누구나 자유당의 당원이 될 수 있는 반면, 캐나다보수개혁연합은 16세 이상에게 당원자격을 부여한다.

호주의 경우 보수 정당인 호주 자유당(The Liberal Party of Australia)은 거주민으로 선거권을 가진 자는 누구나 정당 가입이 허용된다. 한편 진보 정당인 호주 노동당(Australian Labor Party)의 경우 거주민으로 노동당의 가치에 동의하고, 다른 정당에 가입하지 않은 자는 누구나 가입이 허용된다.

이탈리아 국민연맹당(Allenza Nationale)의 경우 14세 이상 입당이 가능하다.

뉴질랜드 국민당(National Party)의 경우 선거권을 가진 자는 입당이 가능하다. 뉴질랜드는 선거권 연령이 18세이다. 따라서 뉴질랜드 국민당의 당원 가입 연령은 18세이다. 반면 노동당(Labour Party)의 경우 15세 이상 입당이 가능하다.

4. 청년층의 정치참여 확대 방안

청소년의 정치참여 확대를 위해서는 다음 세 가지 방안을 검토할 수 있다. 첫째, 선거권 및 피선거권 개시연령 하향 조정, 정당 가입 연령의 하향 조정, 선거운동 규제 완화 등을 통해 제도적 측면에서 참정권을 확대하는 것이다.

둘째, 청년후보 가산점제 및 청년비례대표제 등을 통해 청년층의 정계진출을 확대하는 방안이다.

셋째, 청소년 대상 정치교육 프로그램의 활성화 등을 통해 정치에 대한 청소년들의 관심을 높이는 방안이다.

1) 제도적 측면에서의 참정권 확대

(1) 선거권 및 피선거권 개시연령 하향 조정

제도적 측면에서 청소년의 참정권을 확대하는 방안으로는 선거권 개시연령 하향 조정이 가장 중요한 이슈이다. 선거권 연령 하향 조정은 제20대 총선을 앞두고 청소년 단체 등을 중심으로 요구가 개진되면서 다수의 법률안들

이 제출되었다. 이는 공직선거에 참여할 수 있는 선거권을 19세 이상 국민으로 제한하고 있는 현행 공직선거법을 개정하여 선거권 연령을 낮추어야 한다는 주장이다.

> 공직선거법 제15조(선거권)
> ① 19세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다.
> ② 19세 이상으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다.

선거권 연령의 하향 조정 요구는 청소년의 정치참여 확대 뿐 아니라 여타 법률과의 형평성 문제를 들고 있다. 「병역법」상 지원에 의한 군복무가 인정되는 연령이나 「공무원임용시험령」상 8급 이하 일반직이나 기능직 공무원 채용시험에 응시할 수 있는 연령, 「근로기준법」상 도덕상 또는 보건상 유해한 사업에 사용할 수 있는 연령이 모두 18세 이상으로 규정되어 있기 때문이다. 또한 세계적으로 선거연령의 하향조정이 이루어지고 있는 추세 등에 따라 공직선거의 선거연령을 18세로 낮추어야 한다는 주장 또한 지속적으로 제기되고 있다. 선거권 개시연령을 18세로 낮출 경우 청년층의 정치참여가 확대될 수 있을 것이다. 제20대 국회 정개특위에서는 선거연령을 18세로 인하하는 내용의 공직선거법 개정법률안이 10건 이상 발의되어 논의중이다.

한편 선거권 연령 인하와 더불어 제20대 국회에서는 피선거권 연령 하향조정 또한 논의되고 있다. 현행 「공직선거법」은 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체장 선거의 피선거권 연령을 “25세 이상”으로 규정하고 있지만 이는 청년층의 정계진출을 제한함으로써 청년층의 요구가 정치적으로 대표되는 것을 제한한다는 지적이다. 또한 프랑스 하원이나 호주, 독일, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스, 오스트리아 등 많은 국가에서 18세 이상에게 피선거권을 부여하고 있다는 점에서 청년층의 정치참여 확대를 위해 피선거권을 하향조정하자는 주장이 제기되고 있다.

공직선거법 제16조(피선거권)
② 25세 이상의 국민은 국회의원의 피선거권이 있다.
③ 선거일 현재 계속하여 60일 이상(公務로 外國에 派遣되어 選擧日전 60日후에 귀국한 者는 選擧人名簿作成基準日부터 계속하여 選擧日까지) 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 그 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있다.

제19대 국회에서도 피선거권 연령을 19세 혹은 20세로 인하하려는 취지의 개정안이 발의되었으나 임기만료 폐기되었다. 김광진의원안(2014.1.21. 발의)은 19세 이상, 이언주의원안(2014.3.21. 발의)은 20세 이상으로 피선거권을 하향조정하는 내용이다. 제20대 국회의 경우 박주민의원과 송옥주의원이 피선거권 연령을 각각 18세 이상과 19세 이상으로 하향조정하는 개정안을 발의하였다. 또한 청년유권자의 대표성 확대를 위해 피선거권 연령을 선거권 연령과 일치시키는 내용의 청원이 5건 소개되었다. 이는 피선거권 연령 인하에 대한 필요성이나 요구가 국회의원들보다 시민단체나 청소년단체 등에서 더욱 활발하게 진행되고 있음을 보여준다.

피선거권을 하향조정할 경우 청소년들의 정계진출 기회를 늘려 참정권을 확대하는 효과가 있을 것으로 보이며, 청소년 대표들의 의회 진출이 늘어날 경우 청소년 관련 법률안이나 정책 개발에도 도움이 될 것으로 예상할 수 있다.

(2) 당원가입 연령 하향 조정

선거권 및 피선거권 연령 인하에 앞서 고려되어야 할 것은 당원가입 연령을 낮추는 것이다. 현행 정당법은 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있는 자격을 국회의원선거권이 있는 자로 제한하고 있으므로 현행법상 19세 이상의 국민에게만 정당 가입을 허용하고 있다.

정당법
제22조 (발기인 및 당원의 자격)
① 국회의원 선거권이 있는 자는 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다.
② 대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.

하지만 선거권 연령과 정당 가입 연령을 맞추어야 할 필요성은 크지 않다. 또한 또한 시민교육이나 정치교육의 일환으로서 정당 활동을 경험할 수 있게 한다는 점에서 장기적으로 민주주의의 발전에도 기여할 수 있을 것이다. 선거권이나 피선거권 관련 규제는 정당마다 입장이 다르다는 점에서 법 개정이 어려울 수도 있다. 하지만 당원가입 연령은 청소년의 정치 참여를 확대하는 방안이면서 정당 정치를 확대할 수 있다는 점에서 법률 개정에 반대하는 입장이 상대적으로 적다는 점에서 비교적 법률 개정이 쉬울 수 있다.

제20대 국회에는 관련 내용의 정당법 개정안이 4건 발의되어 논의되고 있다.

<표 3-3> 정당 가입 연령제한 인하 혹은 폐지를 내용으로 하는 정당법 개정법률안

의안번호	발의연월일	대표발의	주요 내용
1402	2016.8.4	박주민의원	정당 발기인 및 당원의 자격 조건을 15세 이상으로 하향 조정함
6756	2017.4.14	소병훈의원	정당 가입연령의 제한을 폐지함
6785	2017.4.19	송옥주의원	정당 가입연령의 제한을 폐지함
8349	2017.8.2	이재정의원	정당 가입 연령 제한을 폐지함

(3) 선거운동 규제 완화

청소년의 정치적 의사표현 활성화를 위해 그들에게 친숙한 인터넷 혹은 모바일 공간에서 자유로운 의사표현이 가능한 환경을 마련해야 한 필요가 있다. 온라인 선거운동을 통한 청년층의 정치참여가 활발한 미국이나 유럽의 경우 온라인 선거운동을 폭넓게 인정하고 있다. 유럽의 경우 이용자 중심의 자율규제시스템을 선호하고 있으며, 미국의 경우 인터넷 선거운동에 대한 특정한 법적 규제 없이 포괄적인 온라인 선거운동의 자유를 보장하고 있다.[22)]

일차적으로는 선거 시기 인터넷 혹은 모바일을 통한 정치적 의사표현에 대

22) 차재권, 2012,「19대 총선에서 SNS의 영향력 평가 및 정책과제」, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, p.126.

한 규제를 줄여 젊은 층의 의사가 충분히 반영되도록 해야 할 것이다. 또한 선거기간 외에도 정치적 이슈에 대한 공론장이나 청년들의 여론 수렴을 위한 온라인 공간을 활성화함으로써 청소년의 정치참여를 확대할 수 있다.

한편 19세 미만 미성년자의 경우 선거운동을 할 수 없도록 되어 있는 현행 「공직선거법」의 개정을 통해 미성년자의 선거운동을 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

> 공직선거법 제60조(선거운동을 할 수 없는 자)
> ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.
> 1. 대한민국 국민이 아닌 자
> 2. 미성년자(19세 미만의 자를 말한다)
> 3. 제18조(선거권이 없는 자)제1항의 규정에 의해 선거권이 없는 자
> 4. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의회의원외의 정책직공무원을 제외한다)은 그러하지 아니하다.
> 5. 이하 생략

다만 현행법상 19세 미만의 미성년자는 선거권이 없다는 점에서 선거권이 없는 미성년자에게 선거운동을 허용하는 것에 대한 반대의견도 있기 때문에 신중한 검토가 필요하다. 기존 개정안들을 살펴보면 미성년자의 선거운동을 허용하는 내용의 개정안은 선거권 연령을 인하하는 내용을 포함하고 있다.

(4) 투표시간 연장

현행 「공직선거법」 제155조는 투표시간을 선거일 오전 6시부터 오후 6시까지로 규정하고 있으며(제1항), 사전투표의 경우에도 마찬가지이다(제2항). 선거일이 임시공휴일임에도 업무가 지속되는 경우가 있음을 감안하면, 투표시간을 연장하는 것은 청소년의 투표율을 높이는 방안이 될 수 있다. 많은 청소년들이 아르바이트 등 비정규직 일자리에 취업중인 현실을 감안하면 투표시간 연장은 청소년의 참정권을 확대하는 방안이 될 수 있다.

또한 사전투표의 경우 선거일전 5일부터 2일 동안으로 제한되어 있어 투

표기간 또한 연장할 필요가 있다는 지적이 있다.[23] 구(舊) 선거법에서는 부재자투표기간이 3일이었으나 2004년 개정 당시 2일로 축소되었다. 또한 선거일이 주로 수요일이므로 사전투표기간은 금요일과 토요일이 된다. 2014년 동시지방선거 당시 사전투표율을 보면 금요일(4.8%)보다 토요일(6.7%)이 투표율이 높다는 점에서 사전투표기간을 3일로 늘리고 일요일을 포함시킬 경우 사전투표율이 높아질 것이라는 예상이 가능하다.

2) 청소년의 정계진출 확대

청소년은 청년실업, 비정규직 문제, 등록금 지원, 사회보장제도 등에 관심이 많지만 이들의 목소리를 반영할 수 있는 20, 30대 젊은 정치인의 부족은 청년층의 정치에 대한 관심을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 청소년의 정치참여 활성화 방안으로 20, 30대 젊은 정치인을 양성해야 한다는 목소리가 높다.

최근에는 비례대표의 일정 의석을 청년층에게 할애하는 정책도 논의되고 있다. 이는 20대 청년층의 의회내 대표성을 보장함으로써 주체적으로 당면한 문제의 해법을 모색할 수 있도록 하기 위한 방안이다. 그 일환으로 민주통합당은 2012년 총선에서 청년비례대표를 선정하여 젊은 층의 목소리를 대변하려는 정책을 도입하였다. 2011년 12월 28일부터 2012년 1월 28일까지의 서류접수 기간에 총 389명의 지원자가 접수했으며, 정책콘테스트, 연설회, 정치캠프 등을 통해 심사를 진행하여 비례대표 후보로 선정하였다. 애초 20대 및 30대 남녀 각 1명씩(총 4명)을 비례대표 당선권 순위에 배정할 계획임을 밝혔으나 청년비례대표 선출방식에 대한 논란이 지속되면서 결과적으로 2명의 후보만이 배정되었다.

지방의회 등에서 청년후보 가산점제를 도입하여 청년들의 정치 활동을 지원하겠다는 논의도 있었다.[24] 2012년 4월 문성근 당시 민주통합당 대표는 지방의회에 청년이 입후보할 수 있도록 가산점제를 도입하겠다고 밝힌 바 있다.

한편 정당 차원에서 젊은 정치인을 양성하고 공천하려는 노력이 필요하다. 외국의 경우 청소년 혹은 청년층을 대상으로 하는 정당조직이나 정당내 지원활동이 활성화되어 있으며 이는 정당의 청년층 지지기반을 넓히는 방안이다. 반면 우리나라의 경우 청년조직이 운영되고는 있지만 40대가 청년당원

23) 고윤환, 2005, 「선거기권 방지를 위한 부재자투표제도의 개선방안에 관한 연구」, 인하대대학원 박사학위논문, pp.197-198.
24) 조용술, 2012,「4.11 총선, 청년 정치 진출의 한계와 가능성」, p.22.

으로 규정될 정도로 청년층의 정당 활동이 활성화되지 않고 있다. 따라서 청년을 대상으로 하는 교육 프로그램이나 소통 노력이 필요하다.

또한 장기적인 측면에서 비례대표제의 확대를 통한 청소년의 정치참여 확대를 검토할 필요가 있다. 한국은 국회의원과 지방의회의원 선출제도로서 지역구선거와 비례대표선거가 혼합된 혼합제 선거방식을 채택하고 있다. 비례대표의 경우 직능이나 지역, 혹은 소수자를 대표하는 제도로서 지역구선거에서 선출되기 어려운 다양한 사회계층을 대표하는 의원들이 선출된다. 하지만 현행 선거제도는 비례대표의 비중이 낮다는 한계가 있다. 소선거구 다수대표제로 실시되는 지역구선거에 비해 비례대표를 통해 청소년과 같은 정치적 약자들이 의회에 진출할 수 있는 가능성이 높다는 점에서 비례대표제의 확대는 청소년의 정치적 대표성을 확대하는 방안이 될 수 있다.

3) 청소년 대상 정치교육 프로그램의 활성화

청소년 대상 정치교육은 학교에서 이루어지는 공교육과 중앙선거관리위원회 산하 선거연수원에서 주관하는 민주시민교육이 주된 교육이다. 공교육의 경우 초·중·고교의 사회과 과목으로 정치교육을 실시하고 있다. 선거연수원은 민주시민정치교육을 담당하는 기관으로 해외사례 연구, 학생과 교사, 일반인을 대상으로 하는 연수, 민주주의 홍보 및 통일대비 교육 등을 실시하고 있다. 그 밖에 국회의 의정연수원(의정연수), 통일부(통일교육), 정당(청년교육) 등에서 청소년 혹은 일반국민을 대상으로 정치교육이나 통일교육 등을 실시하고 있지만 프로그램이 한정적이고 기관의 주요 업무가 아니다.

청소년의 참정권 확대를 위해서는 이들을 대상으로 하는 정치교육을 활성화하고 다양한 정치참여 경험을 쌓도록 함으로써 정치에 대한 관심을 높일 필요가 있다. 외국의 경우 어렸을 때부터 공교육 기관 뿐 아니라 시민단체 혹은 정치재단을 통해 다양한 정치교육을 받을 수 있는 기회를 제공하고 있다.

독일의 경우 프리드리히 에버트 재단 등 정치재단을 통해 다양한 정치교육 프로그램을 운영하고 있으며, 시민대학, 기업이나 시민사회가 배경인 재단들, 노동조합 등의 부설 교육기관들에서 자유민주주의와 관련된 시민교육을 실시하고 있다. 미국의 경우 시민단체들이 중심이 되어 정치교육을 실시하고 있으며, 각각의 연령층에 맞는 다양한 정치교육 프로그램을 운영하고 있다.

또한 정당 차원에서 청소년을 대상으로 하는 조직의 결성이나 정치참여 프로그램을 만들어 어렸을 때부터 정당정치를 경험할 수 있는 기회를 제공한다.

IV. 정당 설립의 조건

1. 지역정당이 주목받는 이유

한국의 정당법은 ‘지역정당’과 ‘군소정당’을 배제하기 위한 법률조항(정당법 제3조, 제 17조, 제 18조)을 가지고 있다. 이러한 법조항을 설정한 것은 헌법의 대의민주적 기본질서가 제기능을 수행하기 위해서는 의회 내의 안정된 다수세력이 필요하다는 취지에서이다. 또한 지역적 연고에 지나치게 의존하는 정당정치풍토가 문제시 되고 있는 점을 고려할 때, 단지 특정지역의 정치적 의사만을 반영하려는 지역정당을 배제하기 위함이라고 명시하고 있다(헌재 판결문 2004헌마246 전원재판부). 더구나 ‘5 이상의 시 · 도당’과 ‘각 시 · 도당1,000명 이상의 당원’이라는 두 가지 기준을 정당 등록의 조건으로 명시하고 있는 것은 정당이 특정 지역에만 조직이 형성되는 것을 막고 5개 이상의 지역 내에 일정수 이상의 당원이 활동 할 것을 요구함으로써 선거단체 및 소규모 지역정치단체들이 무분별하게 정당에 편입되는 것을 억제하기 위한 수단으로 인식하고 있다.

우리 헌법 제8조 2항은 정당의 조직요건과 관련하여 “국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직”을 가져야 한다고 규정하고 있다. 정당법 제2조에서는 “이 법에서 정당이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천, 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다”고 규정하고 이를 구체화하기 위하여 정당법 제3조, 제 17조, 제 18조를 각각 규정하고 있다. 이러한 헌법해석의 측면에서 보면, 정당의 등록조건을 ‘5 이상의 시 · 도당’과 ‘각 시 · 도당별로 1,000명 이상의 당원’이라는 두 가지 기준으로 제한하고 있는 현행 정당법의 규정은 합헌이다(헌재 판결문 2004헌마246 전원재판부). 즉, ‘5 이상의 시 · 도당’조직을 요구하는 것은 전국정당으로서 기능과 위상을 충실히 수행하기 위해서이고, ‘각 시 · 도당에서 1,000명 이상의 당원’을 요구하는 것은 각 시 · 도의 인구를 고려해 볼 때, 군소정당이나 신생정당이라 하더라도 과도한 부담이 되지 않는다고 인식하고 있다.

그리고 정당법에서 상정하고 있는 정당은 ‘상당한 기간 계속해서’, ‘상당한 지역에서’ 국민의 정치적 의사형성과정에 참여해야 한다고 보고 있다. 정당이 올바르게 국민의 정치적 의사형성을 가능하도록 하기 위하여 등록조건을 입법화하고 있다. 정당의 개념적 징표로서 ① 국가와 자유민주주의 또는 헌

법질서를 긍정할 것, ② 공익의 실현에 노력할 것, ③ 선거에 참여할 것, ④ 정강이나 정책을 가질 것, ⑤ 국민의 정치적 의사형성에 참여 할 것, ⑥ 계속적이고 공고한 조직을 구비 할 것, ⑦ 구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비할 것 등을 들고 있다(헌재 판결문 2004헌마246 전원재판부). 그러나 이러한 정당의 개념적 징표는 조직의 수 또는 당원의 수와 같은 규모와 관련성이 높다고 보기는 어렵다. 여전히 문제가 되고 있는 것은 정당은 '상당한 기간 계속해서', '상당한 지역에서' 국민의 정치적 의사형성과정에 참여할 수 있는지 여부가 정당 등록의 가부가 되고 있음을 알 수 있다. 결국 정당이 안정적이고 지속적으로 국민의 의사형성과정에 참여할 수 있도록 하기 위하여 등록 제도를 채택하고 있다.

정당의 등록조건을 '5 이상의 시 · 도당'과 '각 시 · 도당별로 1,000명 이상의 당원'이라는 두 가지 기준으로 규정한 법 조항의 합법성을 이해하기 위해서는 한국 정당정치의 역사, 현재 정당정치가 처해 있는 시대적 상황 및 지역적 특성, 국민일반의 가치관, 법감정, 그리고 그 규율로 인한 파급효과 등을 종합적으로 고려하여 정당의 시간적 계속성, 조직성 및 지역적 광범위성을 고려할 필요가 있다고 보았다(헌재 판결문 2004헌마246 전원재판부 413). 한국의 역대선거에서 참여정당수를 살펴보면, 1948년 49개, 1950년 40개, 1954년 15개, 1958년 15개, 1960년 8개, 1963년 12개 등으로 나타났다. 이처럼 다수의 정당이 난립함으로 인해 정치적 불안정이 초래되었다는 인식으로 인해 1962년 제정된 정당법에서 정당은 '상당한 기간 계속해서', '상당한 지역에서' 유지될 것을 정당의 구성요건으로 이해하게 된 것으로 볼 수 있다.

역사적으로 정당법은 법정 지구당수에 대한 규제를 통한 정당 설립 요건을 규정해왔다. 1962년 제정된 정당법 제25조(법정지구당수)는 "정당은 국회의원선거법에 의한 지역선거구 총수의 3분의 1 이상에 해당하는 지구당을 가져야 한다"고 규정하고 있다. 그리고 제26조(지구당의 분산)에서는 "지구당은 서울특별시, 부산시와 도 중 5 이상에 분산되어야 한다"고 규정, 제27조(지구당의 법정당원수)에서는 "지구당은 50인 이상의 당원을 가져야 한다"고 규정하였다.

이러한 규정은 몇 차례 개정되었으나 법정 지구상 수와 지구당별로 두어야 하는 당원 수에 대한 규정은 지속적으로 유지되었다. 1969년 개정에서는 법정 지구당 수는 2분의 1 이상으로(제25조), 지구당은 100인 이상의 당원을 가져야 하는 것으로 개정되었다. 또 다시 1980년 개정에는 법정 지구당 수는 4분의 1 이상으로(제25조), 지구당은 30인 이상의 당원으로 개정되었다.

1989년 개정에서는 법정 지구당 수는 지역선거구의 5분의 1 이상으로(제25조), 지구당 당원수는 30인 이상으로 유지되고 있다. 1993년 개정에서는 지역선거구 총수의 10분의 1 이상으로 축소되었고, 지구당은 30인 이상의 당원으로 유지되고 있다. 하지만 2004년 지구당이 폐지되면서 기존의 지구당 수에 대한 규정은 시·도당과 시·도당별 당원수에 대한 규정으로 변화되었으며, 현재 정당의 등록조건은 '5 이상의 시 · 도당'과 '각 시 · 도당별로 1,000명 이상의 당원' 으로 규정되어 있다.

이처럼 정당의 등록 조건은 역사적으로 완화되고 변화되어 왔지만 여전히 일정 수 이상의 정당 조직과 당원수를 요구한다. 정당의 등록 조건은 1960년대 농업사회나 단일이익으로 구성된 유권자를 전제로 만들어졌다고 생각된다. 그러나 2010년대의 한국 사회는 인구분포나 국민이익의 다원화라는 측면에서 구조적 변화가 발생하였다. 그러므로 이러한 변화를 반영한 정당의 등록요건의 완화가 필요하다. 최근 글로벌화의 진전은 지역간, 도시간 경쟁으로 이어지면서 지역의 발전전략과 의사결정과정은 매우 중요해지게 되었다. 이러한 측면에서 지역정당에 대한 관심이나 제도화는 시기적으로도 매우 적절하다고 볼 수 있다. 더구나 분권사회의 진전과 지역주민의 삶의 욕구나 발전전략이 다원화 되면서 기존의 중앙집권적, 전국적인 정당의 역할에도 한계상황이 노정되기에 이르렀다. 이러한 상황에서 지역의 현안이나 정치적 쟁점을 공론화하고 이를 해결하려는 지역단위의 정치단체나 정당의 출현은 시대적 당위성이기도 하다.

2. 정당의 설립조건 완화를 위한 정당법 개정 방향

현행 정당법에 따르면 수도에 중앙당을 두고 5개 이상 시·도당을 두어야 하며, 시·도당에는 1천인 이상의 당원을 가져야 정당으로 등록할 수 있다. 이는 정당의 난립을 방지함으로써 정치적 안정성을 도모하기 위한 것이다. 하지만 본 조항은 사실상 전국정당만을 인정함으로써 지역정당의 설립을 불가능하게 한다는 점에서 지방정치의 중앙에 대한 예속을 강화한다는 비판이 가능하다. 또한 지역주의 정당구도에서 호남이나 영남 지역 유권자의 정당 선택권을 제한한다는 비판이 제기되고 있다.

따라서 지역단위의 풀뿌리정당 설립이 가능하도록 정당법을 개정함으로써 지역의 다양한 이해관계를 반영하고 지역주민들의 참여의 폭을 넓힐 필요성이 있다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다. 이를 위해서는 지역정당의 설립을 제한하고 있는 현행 정당법상 일부 조항을 개정할 필요가 있다. 개정이 필요

한 정당 창당 요건 관련 조항은 아래 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 정당법의 정당 창당 요건

관련 조항	내용
제3조(구성)	정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다.
제4조(성립)	① 정당은 중앙당이 중앙선거관리위원회에 등록함으로써 성립한다. ② 제1항의 등록에는 제17조(법정 시·도당수) 및 제18조(시·도당의 법정 당원수)의 요건을 구비하여야 한다.
제17조(법정 시·도당수)	정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다.
제18조(시·도당의 법정당원수)	① 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 법정당원수에 해당하는 수의 당원은 당해 시·도당의 관할 구역 안에 주소를 두어야 한다.

정당 창당 요건 완화와 관련하여 제18대 국회에서 광역단위의 지역정당을 설립할 수 있도록 정당법을 개정하는 내용의 청원이 접수된 바 있다. 강기정 의원이 소개한 청원(2010.1.25 제출)은 지역 정당의 설립이 가능하도록 중앙당을 수도에 둔다는 조항을 삭제하고 1개 광역 단위에서 1천인 이상의 당원을 가질 경우 광역단위의 지역정당을 설립할 수 있도록 정당법을 개정할 것을 내용으로 하는 것이었으나 임기만료 폐기되었다.

정개특위 검토보고서에서는 본 청원에 대해 지역주민의 지방정치 참여를 촉진한다는 점에서 긍정적인 측면을 갖지만 군소정당의 난립 혹은 지역주의 심화 등 부정적인 측면을 초래할 수도 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시한 바 있다.

19대 국회에서도 중앙당을 수도에 두는 규정을 삭제하는 등 지역정당의 활성화를 내용으로 하는 개정법률안이 3건 발의되었으나 법 개정으로 이어지지 않고 임기만료 폐기되었다.

<표 4-2> 정당성립요건 개정을 내용으로 하는 국회 논의

구분	의안/청원번호 (제안일시)	주요 내용
정당법 일부개정법률안 (황주홍의원 대표발의)	12244 (2014.11.3)	중앙당을 수도에 둔다는 규정을 삭제함 시 · 도당의 수를 5개 이상에서 1개 이상으로 축소
정당법 일부개정법률안 (주승용의원 대표발의)	11485 (2014.8.27)	중앙당의 수도 소재 규정을 삭제함
정당법 일부개정법률안 (이원욱의원 대표발의)	5722 (2013.6.27.)	중앙당을 수도에 둔다는 규정을 삭제함 복수의 시 · 도당 설치를 허용
청원 (강기정의원 소개)	1800130 (2010.1.25.)	중앙당을 수도에 둔다는 규정 삭제 1개 광역 단위에서 1천인 이상의 당원을 가질 경우 광역단위의 지방정당을 설립할 수 있음

정당의 설립 요건을 법으로 엄격하게 규정하고 있는 민주주의 국가는 많지 않다. 수도에 중앙당을 두도록 한 규정은 지방정치의 활성화를 막고 정당이 지역을 기반으로 자생적으로 성장할 수 있는 기회를 저해하고 있다(강원택 외, 2009). 중앙당 소재지를 수도로 규정하여 정당 활동의 중심을 수도로 한정할 경우 지방정치의 약화를 초래할 수 있다. 특정 지역을 기반으로 활동하는 지역정당의 활성화를 통해 지역의 이해관계를 정당이 대표할 수 있도록 하여야 할 것이다. 일부에서는 지역정당의 설립으로 인한 정당 난립이나 지역주의 심화를 우려하지만 전국단위 선거와 지방선거를 이원화하여 정당설립 요건을 구분할 경우 이러한 우려를 불식시킬 수 있다. 영국의 경우 정당 등록방식이 이원화되어 있는데, 전국단위 정당 외에 소수 정당(minor parties)의 등록 규정이 별도로 마련되어 있다. 소수 정당은 잉글랜드와 웨일즈 지역의 기초 지방자치 선거에 후보자를 낼 수 있다.

학계에서도 중앙정치 중심의 하향식 정치구조와 지역주의 극복을 위해 지역수준에서의 정당 설립이 가능하도록 정당 성립 요건을 완화하는 내용의 정당법 개정 필요성이 주장되고 있다. 한국정치학회는 2016년 정당법 개정의견으로 정당 설립 요건을 완화하여 지역수준에서의 정당 설립을 허용할 것을 제안하였다.[25] 그 내용은 중앙당의 수도 소재 규정을 폐지하고, 지방선

25) 한국정치학회는 2016년 9월 공직선거법, 정당법, 정치자금법 등 정치관계법 개정의견을 제안하였다. 국회정치발전특별위원회 선거제도개혁소위원회·한국정치학회, 2016.9.1., 선거·정치자금·정당 개혁을 위한 토론회 자료집

거의 경우 전국 단위 조직이 없더라도 후보자 공천이 가능하도록 하는 것이다. 개정의견에 따르면 정당 창당요건을 완화하여 지구당만으로도 정당 등록이 가능하도록 하고 있으므로 이에 상응하여 정당의 창당준비 활동도 자유롭게 할 수 있도록 법규를 단순화할 필요가 있다.

아래의 <표 4-3>는 정당 창당요건 완화를 내용으로 하는 한국정치학회의 정당법 개정의견으로 정당 창당 요건 완화와 더불어 지구당 부활을 제안하고 있으며, 정당 구성의 기본 단위로서 지구당을 두도록 하였다.

<표 4-3> 정당 창당요건 완화 관련 한국정치학회의 정당법 개정안

	현행 규정	개정의견
정당 성립 요건 완화	정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성(3조)	① 정당은 중앙당과 지구당(국회의원 지역선거구 혹은 구·시·군 단위)으로 구성하며 필요한 경우 시·도당이나 당원협의회를 둘 수 있음 ② 정당이 하나의 지구당만으로 정당을 구성한 경우 지구당이 중앙당을 대신할 수 있으며, 이 때 지구당에 대해서는 특별한 규정이 없는 한 중앙당 관련 규정을 준용함
	정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 함(17조)	삭제
	시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 함(18조)	지구당은 30인 이상의 당원을 가져야 함
	<신설>	제29조의1(정당의 공직후보 추천) ① 정당이 공직선거에 후보자를 추천하기 위해서는 대통령선거의 경우 5 이상의 시·도당을, 시·도지사 선거의 경우 해당 시·도 1/3 이상의 자치구·시·군에 지구당을 가져야 함
창당준비 위원회 관련 규정 완화	정당의 창당활동은 발기인으로 구성된 창당준비위원회가 하도록 함(제5조)	① 정당의 창당활동은 창당준비위원회가 하도록 함 ② 정당의 창당활동은 민주적이어야 하며, 창당집회는 공개되어야 함
	창당준비위원회의 성립요건(제6조)	삭제
	신고관련 사항(제7조)	삭제

	창당준비위원회의 활동범위(제8조)	삭제
	시·도당의 창당 승인(제9조)	지구당의 창당 승인
	창당집회의 공개(제10조)	삭제

한국정치학회의 정당법 개정의견은 제20대 국회에 청원으로 접수(2016.10.18.)되어 안전행정위원회에 계류중이다. 청원인은 정치학회장인 강원택, 소개의원은 국회정치발전특별위원회위원장인 김세연의원과 동위원회의 선거제도개혁소위원장인 유승희의원이다.

한편 제20대 국회에서 활동중인 개헌특위 자문위원회에서도 지역정당을 허용도록 제안하였다.[26] 자문위는 정당의 설립, 조직 및 활동의 자유는 민주정치의 기본 토대라는 점에서 제한 없이 보장되어야 한다고 주장하면서, 5개 이상 시·도당을 가져야 정당 설립이 허가되는 현행 정당법 규정의 개정을 제안하였다. 다만 기존의 논의들이 지방선거와 전국선거를 구분하여 지역정당의 경우 지방선거에 한해 선거참여를 허용하도록 하는 방안이 주로 논의되었으나 개헌특위에서는 이러한 제한이 '정당의 자유'라는 헌법정신에 맞지 않는다고 지적하면서 지역정당이 지방선거 뿐 아니라 전국선거에도 참여할 수 있도록 할 것을 제안하였다.

3. 외국의 지역정당 사례

1) 일본

(1) 지역정당의 법적 지위

2017년 7월 2일에 실시된 동경도의회의원선거에서 동경 도민퍼스트(First)가 공천후보자 50명 중에서 49명이 당선되는 획기적인 결과를 보여주면서 다시금 지역정당이 정치적으로 주목받게 되었다. 동경 도민퍼스트(First)는 2016년 7월 31일 실시된 동경도지사 선거에서 당선된 고이케유리코(小池百合子) 도지사를 중심으로 만들어진 지역정당이다. 동경 도민퍼스트(First)는 2016년 9월 16일, 동경도선거관리위원회에 정치단체「도민퍼스트

26) 개헌특위 자문위원회 2소위 정당선거분과, "개헌특위 자문위 활동보고", 국회 정개특위 발표자료, 2017.9.1.

(First)會」를 등록하면서부터 시작하였다. 이후, 동경도의회에 확인단체(지방의회 내 회파)로 등록하였다. 2016년 9월 20일, 고이케지사를 지지하는 동경도의회 의원들로 구성된 정치단체로 발족하였다. 2017년 1월에는 동경도의회 내 지역정당으로 등록하게 되었다. 동경도의회 도민퍼스트(First)의원단으로 등록한 것이다.

일본에서도 정당법과 같이 정당에 대한 포괄적이고 일반적으로 규정하는 법률 제정이 시도되기도 하였으나 실패하고 말았다[27]. 그렇지만 1982년에 공직선거법이 개정되어 참의원선거에서 정당명부식 비례대표제도가 도입되었고 1994년에는 정당중심의 선거정치 실현을 목표로 소선거구비례대표병립제가 도입되었다. 소선거구제 도입과 더불어 정당조성법, 정당교부금 교부를 위한 정당 등에 대한 법인격 부여법안이 만들어졌다(浅野一郎, 2003: 261).

지역정당의 법적 지위에 대하여 살펴보기로 하자. 앞에서 언급한 바와 같이 일본에는 정당법이 존재하지 않는다. 법인단체로서 정당은 「정당법인단체부여법」에서 규정한 정치단체에 한정되어 있다. 그러므로 법인단체로서 지역정당은 존재하지 않는다. 다만 확인단체(지방의회 내 회파)로서 지역정당만이 존재한다. 일본에서 정치단체의 법적근거는 공직선거법과 정치자금규정법에서 규정하고 있다. 공직선거법에서는「정당·기타 정치활동을 행하는 단체」또는「정당·기타정치단체」가 존재한다. 그리고「후원단체」가 존재한다. 정치자금규정법에서「정치단체」는 지역정당과 다르다. 결국 일본에서 지역정당은 특정지역에서 한정적으로 활동하고 있는 확인단체의 조건을 만족시키는 정치단체를 말하고 있다(河村和徳, 2011).

확인단체는 일본의 공직선거법에서 정한 일정 조건을 만족시키는 단체나 조직에 대하여 선거운동기간 중에 특정한 정치활동을 허용하는 단체를 말한다. 일본에서는 시정촌의회선거(정령지정도시 제외)나 町村長선거 이외의 공직선거에서 선거기간 중에 정당 · 기타 정치단체가 정치연설회, 가두연설회를 개최하거나 선거포스터, 입간판, 유인물 배포, 자동차, 확성기를 사용한 홍보활동은 금지되어 있다(공직선거법 제201조의 5-9). 이를 위반하면 처벌대상이 된다(제252조3).

그러나 예외조항으로서 일정 수 이상의 후보자를 입후보시키고 이에 대한 확인서를 교부받은 정당·정치단체에 한해서 일정의 제약 하에서 앞에서 금지한 정치활동을 허용하는 제도가 마련되어 있다(공직선거법 201조 6의3). 이

27) 정당법의 제정 시도는 1946년 전후 제1회 총선거에서 약소정당의 난립을 배경으로 내무성 지방국이 만든 안과 사회당, 민주당, 자유당, 국민협동당 4당이 법률안을 마련하였다. 1954년에는 改進黨안, 1961년 제1차 선거제도심의회에 제출된 호소가와(細川) · 야베(谷部)안, 1983년 자민당의 정당법요강, 1989년 참의원자민당의 정당법요강 원안 등이 존재한다.

러한 제도를 확인단체제도라고 한다. 그러나 일본의 공직선거법, 공직선거법시행령, 공직선거법시행규칙등 어디에도「확인단체」라는 명칭이 공식적으로 사용되고 있지는 않다. 그렇지만 앞에서 설명한 확인서를 교부받은 정당·정치단체를 일반적으로「확인단체」라고 부르고 있다.

현재, 확인단체제도가 운영되고 있는 선거는 참의원의원선거, 도도부현의회의원선거, 정령지정도시의회의원선거, 도도부현지사선거, 시장선거등 5개 선거이다. 중의원의원선거에서는 확인단체제도를 운영하고 있지 않고 있다.

<표 4-4> 일본에서 정당을 규정하는 법적근거와 조건

	공직선거법상 「정당 등」	정치자금규정법상 「정당」	정당조성법상 「정당」
정의	후보자의 입후보가 가능한 정당의 요건 1.「중의원소선거구」 -다음 ①②어느 하나에 해당(제86조) 2.「중의원비례대표명부제출정당」 -다음 ①②③의 어느 하나에 해당(제86조2) 3.「참의원비례대표명부제출정당」 -다음 ①②④의 어느 하나에 해당(제86조3) ①소속국회의원5인이상 ②직전 국정선거에서 득표율 2%이상 ⅰ직전중의원소선거구선거 ⅱ직전중의원비례대표선거 ⅲ직전참의원선거구선거 ⅳ직전참의원비례대표선거 ③명부등재자수가 해당선거구정원의 10분의 2이상 ④선거구 또는 비례대표를 포함하여 후보자 10인 이상	다음의 어느 하나에 해당하는 정치단체(제3조②) ①소속국회의원5인 이상 ②직전 국정선거에서 득표율 2%이상 ⅰ직전중의원소선거구선거 ⅱ직전중의원비례대표선거 ⅲ직전참의원선거구선거 ⅳ직전참의원비례대표선거 ⅴ전전 참의원 선거구선거 ⅵ전전참의원비례대표선거	다음의 어느 하나에 해당하는 정치단체(제2조) ①소속국회의원5인 이상 ②국회의원 1인 이상 소속하고 다음의 국정선거에서 득표율 2%이상 ⅰ직전중의원소선거구선거 ⅱ직전중의원비례대표선거 ⅲ직전참의원선거구선거 ⅳ직전참의원비례대표선거 ⅴ전전 참의원 선거구선거 ⅵ전전참의원비례대표선거

확인단체는 참의원선거, 지방선거에 출마하는 후보자 수를 조건으로 규정한다. 참의원선거에서는 비례대표선거에 후보자가 있거나 전국에서 10인 이상 후보자가 있는 정치단체는 이에 해당한다. 지방자치단체장 선거에서는 소속 후보자 또는 지원하는 후보자가 1인 이상 존재하는 경우, 확인단체로 인정된다.

<표 4-5> 선거별 확인단체의 필요한 후보자 수

선거의 종류	후보자 또는 지원후보자
참의원	-비례대표선거에 후보자 입후보 -전국적으로 소속 후보자가 10인 이상
도도부현의회의원선거/정령시의회의원선거	-소속 후보자가 3인 이상
참의원/도도부현의회의원선거/정령시의회의원선거의 재선거, 보궐선거, 증원선거	-소속 후보자가 1인 이상
자치단체장 선거(町村長선거 제외)	-소속 후보자·지원후보자 1인 이상

확인단체가 되면, 각종 선거에서 정당과 유사한 형태의 선거운동이 가능하다. 정치연설회, 가두연설회, 선거용 유세차량 활용, 확성기 사용 등이 가능하다(<표 4-6> 참조). 예를 들어, 참의원선거에서 확인단체는 중의원선거구별로 1회씩 정치연설회를 개최할 수 있다. 참의원선거구는 도도부현(우리나라 광역시·도)이 하나의 선거구이다. 그러므로 선거구 안에 복수의 중의원선거구가 존재한다. 확인단체는 각 중의원소선거구별로 정치연설회를 1회씩 개최할 수 있다. 그리고 연설용 자동차를 활용하여 오전 8시부터 밤 8시까지 가두연설회도 가능하다. 선거유세용 자동차도 6대가 사용하다. 후보자 수가 5명 초과할 때마다 1대씩 늘어난다. 시장선거에서는 소속 후보자별로 2회, 선거유세용 자동차는 1대를 활용할 수 있다.

<표 4-6> 선거별 확인단체의 선거운동의 내용

선거의 종류	정치연설회	가두연설회	선거유세용자동차	확성기사용
참의원	중의원소선거구별로 1회	정차중의 정치활동용자동차위와 그 주변(08:00-20:00)	6대(소속후보자 수가 10명을 초과한 경우, 5명 초과할 때마다	정치연설회,가두연설회, 선거유세용자동차에서 사용가능

			+1대)	
도도부현지사선거	중의원소선거구별로 1회	공 통	1대	공 통
도도부현(정령시)의회	소속후보자수×4회	공 통	1대(소속후보자수가 3명을 초과한 경우, 3명초과할때마다 +1대)	공 통
시장선거	소속후보자수×2회	공 통	1대	공 통

<표 4-7> 선거별 확인단체의 선거홍보활동의 내용

선거의 종류	선거포스터게시	입간판	선거홍보물
참의원	70,000매(소속후보자수가 10명을 초과한 경우, 5명초과할때마다 +5,000매)	-연설회별로 5매 -연설회장내, 자동차게시용은 무제한	등록한 홍보물3종류
도도부현지사선거(참의원재보궐선거)	중의원소선구별로 500매	공 통	등록한 홍보물2종류
도도부현(정령시)의회	선거구별100매(선거구소속후보자가1인 이상인 경우, 1인당+50매)	공 통	등록한 홍보물2종류
시장선거	1,000매	공 통	등록한 홍보물2종류

그리고 연설용 자동차를 활용하여 오전 8시부터 밤 8시까지 가두연설회도 가능하다(<표 4-6>참조). 선거운동과 더불어 선거홍보활동도 입간판, 선거 포스터, 선거홍보물 활용 등이 가능해진다. 예를 들어, 참의원선거에서는 선거포스터 70,000매, 입간판 연설회별로 5매, 선거 홍보물은 등록한 3종의 홍보물이 사용 가능해진다. 시장선거에서는 선거포스터 1,000매, 입간판 연설회별로 5매, 선거 홍보물은 등록한 2종의 홍보물이 사용하다.

(2) 지역정당의 현황

가장 최근에 지역정당이 다시 주목을 받게 된 것은 2017년 동경도의회선거이다. 동경 도민퍼스트(First)가 지역정당으로 시민들에게 직접적으로 알려지게 된 계기는 2017년 7월 동경도의회의원선거에서 독자적으로 후보자를 공천하고 압승을 거두게 되면서부터이다. 동경 도민퍼스트(First)는 4월 11일 당 강령을 발표하고 도의회의원선거 매니페스토를 5월 23일 발표하였다. 5월 30일 고이케지사가 5월 30일, 당대표 발표하면서 도지사의 인기에 편승하여 국민적인 관심도 높아지게 되었다. 도의회선거에 후보자는 동경 도민퍼스트(First)가 자체적으로 운영하는「希望의 塾)라는 당내 정치학교 수료생을 중심으로 공천이 이루어졌다. 선거에서는 추가 공천자를 포함하여 55명이 당선되어 도의회 제1당으로 부상하였다. 선거협력을 추진한 공명당, 생활자 네트워크 등을 포함하면, 79석으로 과반수를 이상을 차지하게 되었다. 일본에서 이렇게 지역정당이 탄생하고 지방선거에서 압승을 거둘 수 있는 것은 지역정당을 가능하게 하는 제도적, 정치사회적 특성이 존재한다.

일본 지역정당은 크게 세 가지형태로 분류할 수 있다. ① 자치단체장(정치가)이 만든 지역정당 ② 쟁점 추구형 지역정당 ③ 의원들로 구성된 지역정당 등이다(河村 2013). 이러한 분류에 포함되지 않는 지방정당들도 매우 많다. 특히, 지방의회에 의석을 가지는 지역정당은 물론 의석을 가지지 못하는 확인단체들도 무수히 존재하고 있다.

우선, 지역정당 중에서 가장 존재감을 나타내고 있는 것이 자치단체장(정치가) 중심의 지역정당이다. 2005년에 홋가이도지역을 기반으로 만들어진 신당대지(新党大地), 2006년에는 시가현(滋賀県)도지사가 중심이 된 지역정당이 존재하였지만, 2010년 오사카지역의 하시모토(橋本徹)지사가 유신정당(大阪維新の会)을 만든 이후 더욱 활성화되었다. 2011년 통일지방선거를 계기로 일본에서는 지역정당이 전국적으로 붐이 일게 되었다. 특히, 오사카지역에서 하시모토(橋本徹)지사가 오사카유신회(大阪維新の会)를 결성하여 당선된 이후 일본 전역에서 지역정당이 결성되고 있다. 이후, 오사카유신회(大阪維新の会)는 전국정당인 일본유신정당으로 변모하였다.

또 다른 대표적인 자치단체장 주도의 지역정당은 가와무라(河村)나고야시장이 만든 감세일본(減税日本)이다. 자치단체장 주도의 지역정당은 자치단체장의 인기에 의존하는 측면이 강하다. 그리고 자치단체장이 지방정부의 행정개혁을 추진하기 위하여 지방의회 내 다수파 형성이 목표인 경우가 많다.

2000년대 이후, 일본정치에서 중요한 정치적 쟁점 중의 하나가 지방분권

이었다. 오사카유신회는 제2수도 건설과 지방분권, 감세일본은 지방분권과 주민세 인하와 같은 조세 자율성 등을 쟁점으로 제시하였다. 이러한 측면에서 지역정당은 중앙정부에 지방분권을 요구하는 수단으로 활용되기도 한다. 2017년의 동경都民퍼스트는 고이케유리코(小池百合子)지사가 동경도정을 개혁하기 위한 정치적 동력을 마련하기 위하여 추진한 지역정당이다.

<표 4-8> 일본 자치단체장(정치가) 중심의 지역정당 현황

	지역	창당년도	대표정치가	주요정책
新党大地	北海道	2005년	鈴木宗男	홋카이도형 뉴딜정책 지역분권
大阪維新の会	大阪	2010년	橋本　徹	오사카도 구상 일본형정치시스템의 변화
減税日本	名古屋市	2010년	河村　たかし	주민세 10% 감세 의원보수삭감 의원정수 축소
日本一愛知の会	愛知県	2010년	大村秀章	도민세 10% 감세 中京都 구상
埼玉改援隊	埼玉市	2011년	清水勇人	행정개혁 지역주권
対話でつなごう滋賀の会	滋賀県	2006년	嘉田有紀子	嘉田有紀子지사 지지단체 의회내 다수파 형성
三木新党8人のサムライ	三木市	2011년	萩本吉秀	지방의회 의원수 축소
とことん防府	山口県防府市	2011년	松浦正人	지방분권 행정, 재정개혁 지방의회 의원수 축소
동경都民퍼스트	동경도	2017년	고이케유리코(小池百合子)	기득권익 일소 동경도정의 리셋 시민중심의 정치

다음으로 쟁점 추구형 지역정당은 정책과제 개선을 목적으로 만들어진 정당이다. 즉, 지역의 정책과제에 관심을 가진 유권자를 지지기반으로 탄생한

지역정당이 쟁점추구형 지역정당이다. 여기에 해당하는 지역정당은 1970년대부터 존재해 왔던 동경생활자네트워크조직, 가와가와현을 지역기반으로 하는 가나가와네트워크 운동, 생협운동, 대리자 파견운동, 그리고 녹색당과 같이 환경문제를 쟁점으로 조직된 전국의 녹색당 그린재팬 등이다. 그리고 지방분권을 중요한 쟁점으로 만들어진 대표적인 지역정당이 교토(京都)당, 지역정당 이와테 등이다. 이러한 지역정당들은 지역분권과 자립형 지방정치 등을 주장하고 있다.

<표 4-9> 일본의 쟁점추구형 지역정당 현황

	지역	창당년도	대표정치가	주요쟁점
東京生活者ネットワーク	東京	1977년	都의원 중심	생활협동조합 운동
神奈川ネットワーク運動	神奈川県	1984년	도의원, 지방의원중심	생활협동조합 운동
緑の党グリーンズジャパン	日本地域別	1994년	中山 均	녹색당 환경문제
京都党	京都府	2010년	村山祥榮	京都문제는 교토시민의 손으로 결정
地域政党いわて	岩手県	2010년	椎名素夫	자립형 정치
沖縄社会大衆党	沖縄県	1950년	糸数慶子	오키나와의 본토 복귀
なら分権の会	奈良県	2011년	吉田広明	지역주민의 자치실현 지방분권

일본 전국에서 지역정당의 정치활동이 활성화에 다양한 효과들이 나타나고 있다. 우선, 무엇보다도 각 지역이 기존의 중앙-지방 관계의 수동적인 발전전략에서 벗어나 중앙정부에 대해서도 지역의 목소리를 독자적으로 낼 수 있는 채널이 형성되었다는 점에서 긍정적으로 기여하고 있다고 본다. 그리고 지역간 연대를 통해서 공동대응이 확대되고 있다는 점에서도 효과가 크다고 생각된다. 특히 오사카유신회(大阪維新の会)의 성공은 중앙정부나 국회가 대응방안을 진지하게 모색하는 계기가 되었다는 점에서 일본의 중앙-지방관계의 변화, 지방분권의 가속화, 지역의 자율성 강화 등에도 기여할 것으로 보

인다(고선규 2014).

2017년 동경도의회의원선거에서 새롭게 등장한 지역정당 동경 도민퍼스트(First)는 의석 면에서 과반수를 차지하는 여당으로 급부상하게 되었다. 특히, 여당 자민당이 여당을 차지하고 있었으나 선거에서 참패하고 말았다. 여당 자민당의 참패는 아베수상의 정치적 리더십에도 막대한 타격을 주게 되었다. 아베수상은 모리토모, 가케학원 등 정치적 스캔들의 영향으로 지지율이 하락하게 되었다. 동경도의회 선거는 아베수상에게 선거 패배와 정권운영 전략을 수정하게 만드는 계기가 되었다. 동경 도민퍼스트(First)는 오랫동안 자민당이 지배해 온 도의회 및 지방정부 개혁을 선거 이슈로 부각시켰다. 결국 전국적인 정당이 지배해 온 지방정부와 의회를 개혁하는 계기를 만들었다는 점에서 지역정당의 의의는 긍정적으로 평가되고 있다. 즉 지역정당은 지역이 직면한 다양한 이슈를 부가시키고 그것을 해결할 수 있는 동력을 제공해 주고 있다.

그리고 오사카유신회(大阪維新の会)는 오사카지역에서 정지적 지지를 기반으로 전국정당을 추진하였다. 동경 도민퍼스트(First)는 2017년 10월 중의원선거에서 희망의 당으로 전국정당화에 성공하였다. 고이케지사와 민진당의 의원들이 합류하면서 새롭게 창당된 희망의 당은 2017년 총선애서 50석을 차지하였다. 유신정당은 이번선거에서 11석을 차지하였다. 이 두 정당은 지역정당에서 출발하여 전국정당으로 변모한 정당이다. 일본에서는 새로운 정당의 창당이 전국적인 이슈를 토대로 만들어지는 것이 아니라 지역정당이 만들어지고 선거에서 승리하면서 전국적인 정당으로 확장해가는 추세가 만들어지고 있다.

지역정당이 성공하는 이유는 국민들의 관심이 지역이나 생활정치로 이동하면서 지역적인 이슈가 유권자의 지지를 받기 쉬운 환경의 변화가 존재하기 때문이다. 일본에서 지역정당이 활발하게 활동하게 된 배경에는 지방의회의 구조개혁이 진전되지 않게 되면서 주민의 불만이 높아진 상황이 존재한다는 걸 지적하지 않을 수 없다.

지역정당에 대한 비판도 만만치 않다. 일본은 지방자치의 기본원리로서 이원대표제를 채택하고 있다. 즉 지방의회의원도 주민이 직접 선출하고 자치단체장도 주민이 직접 선출한다. 결국 두 대표기관간의 상호 견제와 균형을 강조하는 원리이다. 그러나 최근의 자치단체장 주도의 지역정당이 강세를 띠면서 지방의회의 기능이 약화되는 경향이 있다. 자치단체장은 자신의 주장하는 정책이나 개혁을 위하여 의회의 다수파 형성에 주력하고 있다. 오사카市. 나고야市, 시가현 경우에서 보는 바와 같이 의회는 자치단체장이 추천, 지원

하는 후보가 당선되어 다수파를 구성하게 된다. 결국 이러한 상황은 이원대표제를 무력화시키게 되고 단체장의 일방독주를 측면 지원하는 형태가 될 우려가 크다(고선규 2014).

2) 독일

독일에서 정당에 대한 구체적인 사항은 연방 법률을 통해 규정하고 있다. 정당의 개념에 대해서도 정당법(제2조)에서 규정하고 있다. 독일에서 정당은 시간적으로 장기간, 지속적으로 정치적 의사형성에 영향을 미치고, 장소라는 측면에서는 연방 또는 주 단위에서 정치적 의사형성에 기여해야 한다. 그리고 정당의 목적은 연방의회, 주 의회에서 국민을 대표하는 것을 목적으로 삼아야 한다. 정당 조직의 범위, 지속성, 당원의 수, 대중에게 정당의 모습을 드러내는 활동을 통해 그 목적을 보장받아야 한다. 지역정당은 일반적으로 연방정치에 진출을 목적으로 하지 않고 지방선거에 후보자를 공천하여 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 정치적 결사를 지칭한다. 독일에서는 기사당(CSU)처럼 일정한 지역에서만 후보자를 등록하지만 연방의회선거에도 다른 전국정당(예를 들어, 기민당(CDU))과 연합하여 참여하는 지역정당도 존재한다.

독일에서는 정당의 지위를 인정받기 위해서는 「정당법 제6조제3항」에 따라 연방선거관리위원장에게 정당의 당헌과 정강, 정당 및 주지구당(Landesverband)이사의 명단 및 직책 등을 제출해야 한다. 현재 정당 또는 정치적 결사체의 지위를 인정받고 있는 단체는 총 113개이다. 물론 주 또는 지역단위에서 활동하는 정당 내지 정치적 결사체의 경우라도 정당으로서의 지위를 인정받기 위해서는 「정당법 제6조제3항」에 따라 연방선거관리위원장에게 보고가 이루어지도록 규정하고 있다.

<표 4-10> 독일의 지역정당 현황

주	정당명
브란덴부르크	시민운동연합(BVB) 자유유권자연합(FW)
브레멘	브레멘민주국민당(BDV) (자민당(FDP)과 연합)
	성난 주민(BIW)

바덴-뷔어템베르크	민주국민당(DVP) (자민당(FDP)과 연합)
바이에른	기사당(CSU)
슐레스비히-홀슈타인	남슐레스비히 선거연합(SSW)

1994년에서 2010년 사이에 실시된 주 의회의원 선거에서 지역정당은 평균적으로 거의 1/3(29.3%)을 득표하였고, 전국정당은 모두 합하여 56.3%를 차지하한 것으로 나타났다[28].

독일에서 지역정당은 정당법에서 별도로 규정받고 있지 않다. 1960년 7월, 연방헌법재판소는 지역단위의 정치적 결사체가 후보자를 낼 수 없도록 한 잘란트주의 지방선거법 규정에 대해서 위헌판결이 내려졌다. 그리고 연방헌법재판소는 위 판결에서 "기본법 제28조에 의한 지방자치의 헌법상보장으로부터 지방선거에서 후보자 공천은 국가조직을 지향하는 정당에만 배타적으로 허용되어서는 안 된다는 결론을 내렸다. 즉, 유권자단체(시정당, 지역정당)에게 후보자공천권(Wahlvorschlagsrecht)과 그 입후보자에게 지방선거에 평등한 참여를 보장해야 한다."고 판시한 것이다. 또한 연방헌법재판소는 1960년 11월 2일 노르트라인-베스트팔렌주의 지방선거법에 대한 헌법소원에서도 지방선거에서 예비후보리스트를 정치적 정당에만 보장하고 있는 지방선거법의 규정을 위헌으로 판시하게 되었다.[29]

독일에서 지역정당은 기존의 전국 정당에 대해 거부감을 가진 시민들로부터 대안적 정치세력으로 지지를 받았다. 그리고 지역정당의 출현이 1960년대 청소년들의 길거리 투쟁이나 80년대의 녹색당의 반핵운동이나 평화운동 등과 마찬가지로 독일민주주의의 쇠퇴에 따른 대안세력의 등장으로 보기도 한다.

3) 미국

미국에서는 전형적인 양당제 정당시스템이 작동하고 있음에도 불구하고 다양한 제3당, 지역정당이 존재한다. 지역정당은 특정 주별로 그 주 내에서 특정한 가치와 이익을 위해 형성되어 활동하고 있다. 대표적으로 알라스카주

28) Holtmann, Everhard, Parteifrei im Parteistaat- Kommunale Wählergemeinschaften in der politischen Landschaft der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bestansaufnahme, in: Morlok, Martin/Poguntke,Thomas/Walther, Jens(Hrsg.), Politik an den Parteien vorbei, Freie Wähler und kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Baden-Baden 2012, S.28.

29) BverGE11, 355

의 알라스카 독립당 (Alaskan Independece Party), 캘리포니아 주의 캘리포니아 국민당 (California National Party), Natural Law Party, 메사츄세스주의 연합독립당 (United Independent Party), 벌몬트의 벌몬트 진보당 (Vermont Progressive Party), 뉴욕주의 뉴욕 자유당 (Liberal Party of New York) 등이다.

미국연방규정집 (Code of Federal Regulations, CFR)에서 정당은 "연방정부를 위한 선거에 후보를 내는 단체 (association), 위원회 (committee), 조직 (orgarization)"으로 규정한다. 그리고 지역정당과 전국정당의 개념에 대하여 명시적인 규정은 없다. 다만, 전국위원회 (national committee)와 주위원회 (state committee)의 상대적인 관계를 통해 전국정당과 지역정당 (local party or regional party)으로 나누고 있다. 그러므로 넓은 의미에서 보면, 지역정당은 50개 주 전체에 정당의 주위원회를 구성하고 있지 않는 경우 지역정당으로 규정할 수 있다(선거연수원, 2017). 좁은 의미에서 지역정당은 단 한 개의 주에 기반하여 주위원회를 구성하고 그 하위에 지역위원회 (District or Local committee) 등이 구성된 정당을 지칭한다.

미국에서 지역정당이 정당으로서 지위를 인정받는 것은 주에 따라서 다르다. 각 주별로 정당의 자격요건과 설립에 대한 상이한 규정을 가지고 있기 때문이다. 개별 주에서 정당으로 등록하여 정당의 지위를 확보하기 위해서는 일정 조건을 충족하여야 하기도 한다. 일반적으로 선거에서의 득표, 등록당원의 수, 그리고 등록된 유권자의 서명 등을 정당 등록기준으로 정하고 있다. 또한 주에 따라 다수정당 (major party)과 소수정당 (minor party)을 구분하여 설립기준을 상이하게 규정하고 있다. 예를 들어, 콜로라도 주에서 다수당 또는 소수당으로 인정받기 위해서는 다음과 같은 자격이 필요하다.

(1) 소수정당 (minor party):

① 자격을 갖춘 정치 단체 (qualified political organization; QPO)의 후보자가 주내 최근 2개 공직선거에 입후보하여 5% 이상의 유권자로부터 득표할 것

② 선거가 있는 해 7월 1일까지 1,000명 이상의 등록당원을 확보하고 할 것

③ 선거가 있는 1월 둘째 금요일까지 1,000명 이상의 콜로라도에 등록된 유권자들로부터 서명을 받아 제출할 것 등을 규정하고 있다.

(2) 다수정당 (major party)

① 자격을 갖춘 정치 단체 (qualified political organization; QPO)의 후보자가 주내 최근 2개 공직선거에 입후보하여 10% 이상의 유권자로부터 득표할 것

② 등록 당원에 대해서는 소수당과 동일 조건이다.

한편, 일부의 주에서는 선거에서 일정 이상의 득표를 획득하면, 정당의 지위를 부여하기도 한다. 예를 들어, 코네티컷(Connecticut), 일리노이(Illinois), 인디아나(Indian), 켄터키(Kentucky), 뉴저지(New Jersey), 뉴욕(New York), 펜실베니아(Pennsylvania), 버지니아(Virginia), 워싱턴(Washington), 웨스트 버지니아(West Virginia), 워싱턴 D.C.(Washington, D.C.) 등 11개 주에서는 특정 후보가 정당의 이름으로 선거에 입후보하기 전에는 정당으로서의 지위를 부여하지 않고 있다. 선거에서 특정 후보가 정당의 이름으로 입후보하여 정해진 득표를 한 경우, 그 이후에 정당으로서의 지위를 부여하는 방식이다. 우선, 특정 주에서 정당으로 지위를 획득하게 되면, 민주당, 공화당과 같이 전국정당과 동일한 법적 지위를 주 내에서도 얻게 된다.

미국정치에서 지역 정당은 양당제의 이념적 구조 속에서 부족한 공백을 채우는 역할을 수행하기도 한다. 대표적으로 성공한 지역정당으로는 벌몬트 진보당 (Vermont Progressive Party)이다. 벌몬트 주에 한정한 지역정당으로 진보적 가치를 지향하는 벌몬트 진보당은 민주당과 공화당에 이어서 주에서 제3당의 지위를 확보하고 있다.[30] 벌몬트 주의회 상원 2명, 하원 7명, 시의회 4명 등 총 22명이 공직에 진출하고 있다.

미국에서 지역정당은 역사적으로 양당제가 확고한 미국의 정치지형에서 제3당 또는 소수의 지역정당은 공직선거의 후보가 되기 위한 서명규정(ballot access)과의 투쟁을 통해 자신들의 법적 지위를 확대해 왔다. 각 주별로 후보자에게 요구하고 있는 입후보를 위한 유권자 서명 기준이 거대 양당을 제외한 신생 소규모 정당에게 지나치게 엄격하다는 소송에서 해당 규정의 위헌결정을 통해 소규모 정당이 입후보 할 수 있는 기회를 확대해 왔다. Illinois State Board of Elections v. Socialist Workers Party (1979), Norman v. Reed, 그리고 U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton (1995)등의 판례가 대표적이다[31].

---

30) Vermont Progressive Party, http://progressiveparty.org/elected-progressives/ (검색일 : 2017.11.23.)

31) Illinois State Board of Elections v. Socialist Workers Party (1979) 사례
일리노이 (IL) 주에서 사회주의 노동자당 (Socialist Workers Party)이 1977년에 제기한 소송에서 미국의 대법원은 1977년 시카고 시장에 입후보하기 위해 25,000명 이상의 유권자의 서명을 조건으로 규정한 것은 자격을

4) 호주

호주에서 정당은 다른 단체와는 달리 선거에서 후보자를 내 세우고 후보자의 당선을 위해 선거운동을 지원하는 단체라고 규정하고 있다(연방선거법 제4조(Commonwealth Electoral Act 1918)). 뉴사우스웨일즈주에서는 「총선거법(PE&E Act)」과 「지방정부법(LG Act)」하에 등록한 '정당(party)'은 법인설립 여부와는 상관없이 하나의 목표를 갖거나 혹은 의회선거에서 후보자를 당선시키기 위한 활동을 하는 개인 혹은 조직을 지칭한다.

호주에서 정당은 선거관리위원회에 등록이 필요하다. 주선거(state election)에 출마하려는 정당은 「총선거법(Parliamentary Electorate and Elections Act 1912(NSW), 이하 PE&E Act)」에 따라 정당등록을 하고, 지방선거(local election)에 출마하기 위해 등록하려는 정당은 「지방정부법(Local Government Act 1993(NSW), 이하 LG Act)」의 기준에 따라 등록이 필요하다.

정당으로 등록하기 위해서「총선거법」에서는 최소한 750명의 정당원과 명확한 목적을 가지고 있고 정당조직을 가지고 있어야 한다. 「지방정부법」에서는 100명의 정당원과 정당의 설립목적을 가진 정당조직을 요구하고 있다.「총선거법」에 의해 정당등록을 하기 위해서는 정당등록신청비가 $2,000이고, 「지방정부법」 등록에는 신청비가 없다. 정당이 정당 등록신청을 하고 지방선거에 후보자를 내기 위해서는 선거 공천 종료 12개월 전부터 등록된 정당이어야 한다.

주 선거관리위원회에 등록된 정당은 주 선거 뿐 만 아니라 지방선거에서도 등록정당으로서의 권리를 누릴 수 있다. 그러므로 자동적으로 지방선거에서도 후보자를 공천할 수 있다. 예를 들어. 뉴사우스웨일즈주 「지방정부법(Local Government Act 1993)」에 의해 정당등록은 30개가 지방선거에 등록되었다.

미국에서는 정당 등록이 필수는 아니지만 정당이 등록하는 경우, 해당 선거관리위원회에서 필요로 하는 절차를 따라야하고 법적 기준을 잦추어야 한다. 또한 신청한 정당이 등록기준에 적합하며 적절한 신청절차를 거쳤다고 한다면 선거관리위원회에서는 반드시 등록을 허가해야만 한다[32]. 정당 등록

갖추지 못한 후보자의 입후보를 제한한다는 취지에도 불구하고 신생정당에게 지나치게 가혹하며, 이는 수정헌법 제14조의 동등보호 조항 (Equal Protection Clause)에 반하여 위헌이라고 판결하였다.

32) 뉴사우스웨일즈주에서의 정당 등록신청 과정과 해당 정책에 관한 설명, NSW 선거위원회 홈페이지, http://www.elections.nsw.gov.au/publications/policies/LE_00-1562_Party_Registration_Policy_and_Procedures_V4F_AC.p

신청에 필요한 서류는 다음과 같아. ⅰ) 등록신청을 위한 상세내역서류, ii) 정당조직에 대한 사본, iii) 정당등록을 위해 필요한 일정 인원 이상의 정당원 서명이 필요하다. 그리고 정당으로 등록이 완료되면, ⅰ) 정당은 선거에 후보자를 공천할 수 있고, ii) 투표용지에 후보자 이름 옆에 정당명이 기재되고, iii) 정당은 선거일에 후보자 관련 자료 등 선거캠페인 자료를 만들어 배포할 수 있고, iv) 후보자는 자신이 속한 정당 혹은 지지하는 정당을 밝힌 선거캠페인 자료를 등록할 수 있다. 또한「선거자금지출과 공개에 대한 법(Election Funding, Expenditure and Disclosure Act 1981)」에 따라 보조금도 받을 수 있다.

<표 4-11> 뉴사우스웨일즈주 선거위원회에 등록된 정당[33]

등록된 정당이름	해당 정당의 등록된 약어	지구당 대표
동물정의당 (Animal Justice Party)	AJP	Carol Ann Bellenger
호주보수당(Australian Conservatives)	Conservatives	Sally-Anne Vincent
호주사이클리스트당(Australian Cyclists Party)		Omar Ibrahim Khalifa
호주노동당 (Australian Labor Party)	Labor	Kaila Murnain /Patrick Garcia
호주건물당 (Building Australia Party)	Building Australia	Raymond Robert Stanton Brown
기독민주당 (Christian Democratic Party)	Christian Democratic Party	Frederick John Nile / Ian Edward Smith
지역노동당 (Country Labor Party)	Country Labor	Jay Suvaal / Bryce Wilson
자유당 (The Liberal Party of Australia)	Liberal	Christopher Stone / Stuart Smith, Simon McInnes
호주국민당 (National Party of Australia)	The Nationals	Nathan Timothy Quigley / Thomas Aubert
수산농업당 (Shooters, Fishers and Farmers Party)	Shooters, Fishers and Farmers	Grant Layland / Robert Leslie Brown, Filip Despotoski
사회연합당 (Socialist Alliance)		Kathryn Fairfax / Peter Boyle
녹색당		Geoffrey Ash /

df (검색일 : 2017. 11.)

33) 뉴사우스웨일즈주 지방정부에 등록된 정당은 29개에 이른다. 위 표는 뉴사우스웨일즈주 선거위원회에 주선거에 등록된 정당 리스트임, NSW 선거위원회 홈페이지, http://www.elections.nsw.gov.au/candidates_and_parties/registered_political_parties/list_of_registered_parties (검색일 : 2017. 11.)

(The Greens)		Christopher Henry Maltby, Seamus Lee
안락사당 (Voluntary Euthanasia Party)	Voluntary Euthanasia Party	Pamela Burling / Eliot Redelman

4. 지역정당 제도화를 위한 제언

1) 현행 정당법의 규제 요건 완화

한국의 정당규정 요인은 일본, 미국, 독일과는 전적으로 다르다. 한국에서는 정당법이 존재하므로 정당은 법에 따라 등록이 이루어져야만 한다. 물론 등록에는 일정한 조건을 충족시켜야만 한다. 한국에서는 정당 설립이 인정되기 위해서는 우선 정당 조직요건을 충족시켜야 한다. 서울에 중앙당을 두고(제3조), 전국에 5개 시 · 도에서 시 · 도당을 설립해야 한다(제17조). 각각의 시 · 도당은 1,000명 이상 당원을 보유하지 않으면 안 된다(제18조). 더구나 설립된 정당도 국회의원선거나 지방선거에 참여하지 않거나, 국회의원선거에서 의석을 얻지 못하고 유효투표 총수의 2% 이상 득표하지 못한 때에는 등록이 자동적으로 취소된다(제44조 2항, 3항). 이 이외에도 창당준비위원회 발기인 수, 정당의 합당, 입당, 탈당, 정당의 운영, 정당의 소명, 벌칙까지 법률로서 명시되어 있다. 기존정당이 헌법재판소의 판결로 해산되었을 경우, 해산된 정당의 강령과 동일하거나 유사한 재창당 금지, 유사명칭 사용금지 등 다양한 조항을 정당법에서 규정하고 있다.

현재와 같은 정당법이 존재하는 한 지역정당의 출현은 불가능하다. 정당법에서 규정하고 있는 법정 시 · 도당 수, 시 · 도당의 당원 수 등이 우선적으로 개정되어야 가능하다. 그리고 일본에서 사용되고 있는 확인단체의 명칭사용에 있어서 정당임을 표시하는 문자를 사용하지 못하게 하고 있다. 더구나 정당법의 개정이 국회에서 이루어지게 되고 카르텔 정당화 되어 있는 정치현실을 고려할 때 간단한 일은 아닐 것이다. 한국에 지역정당의 출현은 정당법의 개정을 통해서 가능하지만 정당법의 개정이 현실적으로 용이하지 않으므로 다른 우회 전략이 필요할 것으로 보인다. 한국은 헌법에서 정당에 대한 규정을 두고 있으며 정당 설립의 자유와 복수정당제 그리고 정당에 대한 법적 보호가 규정되고 있음에도 불구하고 현실적으로 지역정당과 같은 정당 또는 단체의 설립은 불가능하다.

일본의 지역정당을 이해하는데 있어서 중요한 접근법 중의 하나는 헌법적

가치를 구체적인 법률로 제정하는 과정에서 허용되는 국민의 대표 또는 입법권을 행사하는 국회의 자율성을 어느 범위까지 허용할 것인가라는 문제에 주목할 필요가 있다. 다른 말로 표현하면, 헌법적 가치나 권리를 구체적인 법이나 제도로 설계하는 과정에서 국회에 위임하는 권한이나 범위는 지역정당의 탄생에 매우 중요한 변수가 될 수 있다. 실제로 일본에서 최고재판소의 판결을 살펴보면, 국회가 제정한 공직선거법, 정치자금규정법이 이러한 권한의 범위 내에서 제정되었는가? 라는 문제가 근본적으로 제기되고 있다. 헌법적 가치를 실현하는 범위의 일탈여부가 중요한 위헌판단의 요인이 되고 있다.

2007년 6월 13일 최고재판소의 판결에서 정당에게만 허용하고 있는 TV, 라디오 정견방송을 후보자에게는 금지하는 조항(공직선거법 제150조 1)은 1994년 정치개혁 이후 일본정치가 표방하고 있는 정당중심, 정책중심의 선거실현을 위한 입법목적에 비춰 볼 때 합리성을 가지고 있다고 판결하였다. 특히, 최근의 선거운동이 미디어를 중심으로 이루어지고 있다는 측면에서 매우 커다란 차별이라고 말하지 않을 수 없다. TV정견방송연설의 차별은 위헌소송의 가장 핵심적인 내용이 되고 있다. 하지만 다수의 반대의견 즉 위헌적 요소를 내포하고 있다고 판결하였다. 일본의 경우, 헌법이 상정하고 있는 정당 활동이 지나치게 우대받고 있는지에 대한 국회의 입법 자율성이 소극적으로 인정되고 있다. 정당중심, 정책중심의 선거실현이라는 입법목적에 의거하여 볼 때 비로써 합목적성을 지니게 된다는 것이다.

이러한 관점에서 살펴볼 때 한국은 헌법에 정당 설립의 자유가 보장되고 있음에도 불구하고 정당법에 설립의 구체적인 조건으로 진입장벽을 설치하고 있고 이것이 합헌으로 인정되는 현실을 고려할 때 국회에 위임하는 권한의 범위가 매우 넓게 해석되고 있다고 볼 수 있다. 지역정당과 관련된 입법전략은 정당법의 개정과 같은 직접적인 입법조치보다는 헌법적 가치를 구체화하는 공직선거법, 정치자금법, 국회법 등과 같은 관련법의 정합성 내지는 정당법과 공직선거법의 분리, 정답법과 정치자금법의 분리 적용 같은 측면에서 접근해 보는 것이 보다 더 효율적일 것이다.

2) 다양한 정치세력의 선거참여를 위한 정당법과 공직선거법 개정 방향

한국의 경우, 공직선거법에서 정당소속 후보자와 무소속 후보자간의 선거운동 제한은 일본과 대동소이하다. 그러나 정당의 후보자 추천이나 선거방송토론, 비례대표선거에 출마제한 등 정당 우위적인 규정이 존재한다. 공직선

거법과 관련하여 지역정당이 가능하게 하기 위해서는 단체의 선거참여나 단체의 정당 표방 등을 가능하게 하는 법 개정이 필요하다. 현재 한국에서도 단체의 선거운동 금지규정은 완화되고 있는 추세이다. 이러한 추세를 반영하여 단체의 선거운동과 후보자 지원, 추천 등과 같은 제도를 마련하는 방안이 필요하다. 일본에서 운영하고 있는 확인단체와 같은 제도적 방안이 모색되어야 할 것이다. 미국에서는 선거에서 특정 후보가 정당의 이름으로 입후보하여 정해진 득표를 한 경우, 그 이후에 정당으로서의 지위를 부여하는 방식채택하고 있다. 즉, 사전에 조건을 갖춘 정당만이 선거에 참여하는 것이 아니라 선거에 참여하여 일정한 조건을 획득하면, 정당으로서 법적 지위를 인정하는 방안이다.

일본은 정당법이 존재하지 않기 때문에 한국과 같은 설립조건을 법률로 제한하고 있지 않는다. 다만 선거를 통해서 일정정도 이상 의석을 획득하거나 지지를 확보하는 경우에 정당으로 인정하고 제도적 지원이 이루어지고 있다. 한국도 정당법에 의한 정당을 설립하는 방법과 선거를 통해서 유권자들의 지지를 획득한 정치단체에 정당의 지위를 부여하는 방안도 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 현재 기초자치단체의 의회선거는 2-4인을 선출하는 중선거구를 채택하고 있어서 지역정당의 출현이 불가능한 것은 아니다.

일본은 선거에 따라 정치단체나 선거에 참여하는 후보자 수를 차별적으로 인정하여 선거참여를 허용하고 있다는 점에서 매우 시사적이다. 일본은 정당간 정책경쟁을 중요시하는 중의원선거에서는 확인단체 제도를 운영하고 있지 않다. 참의원선거에서는 전국에서 10인 이상의 후보자를 출마시킨 단체에게 확인단체 지위를 부여하고 있다. 지방선거에서는 더 적은 후보자 수를 요구하고 있다. 한국도 국회의원선거나 대선과 같은 선거는 제외하더라도 지방선거에서 차별적인 후보자 수를 통해 선거참여를 허용하고 準정당의 지위를 부여하는 방법은 고려할 가치가 있다.

정당법과 관련해서는 정당설립의 조건을 완화할 필요가 있다. 중앙과 시·도당 개념은 전국민을 대표하는 정당설립을 전제로 마련된 요건이라고 생각된다. 1962년 정당법이 마련된 시기는 권위주의정권이 출범한 초기이고 한국사회의 사회경제적 구성도 현재와는 사뭇 달랐다. 지금은 수도권에 전체 인구의 절반 가까이가 집중되어 있는 상황이고 국민의 이익이나 의사가 다원화, 다양화 된 사회임을 고려할 때 이러한 조건 완화는 필요하다고 보여진다. 결국 한국사회의 국가의사형성과정이 이전과 비교할 때 매우 다차원적인 측면에서 다양한 집단의 참여 속에서 이루어지고 있음을 감안할 때 이러한 조건 완화는 불가결하다.

인터뷰에 응한 입법전문가들 또한 정당 설립 조건의 완화를 대부분 찬성했다.

“정당설립 요건을 완화하여 자유롭게 정당을 설립할 수 있도록 할 경우 유권자의 선택이 다양해질 수 있다.”(인터뷰대상자 2)

“정당 설립 요건을 완화하면 지역의 풀뿌리 정치가 발전을 할 것이다. 지역마다 현안이 다르고 유권자 구성이 다른 만큼 다양한 지역의 목소리가 반영될 수 있도록 정당 설립 요건을 완화할 필요가 있다.”(인터뷰대상자 7)

다만 정당 설립과 관련된 조건을 폐지하기보다는 일정 정도의 제한을 둘 필요성을 제기하기도 하였다.

“현행과 같이 전국정당만을 허용하는 법 규정은 완화되어야 한다고 봅니다. 다만 이러한 규제를 전면적으로 폐지하기보다는 일정 정도의 제한을 두어 정당 난립을 방지할 필요가 있습니다.”(인터뷰대상자 5)

반면 정당 설립 요건이 완화될 경우 정당의 난립과 그로 인한 정치적 혼란을 우려하는 목소리도 있었다.

“정당 설립 요건을 완화할 경우 정당 난립으로 인해 유권자들에게 혼란을 초래할 수 있다. 그보다는 기존 정당과 유권자들의 소통을 원활히 하고 정당정치가 시민사회를 반영할 수 있도록 노력할 필요가 있다.”(인터뷰대상자 9)

한국의 경우는 정당을 설립해야만 선거에 참여하여 국민의 지지나 의석을 획득할 수 있도록 되어 있다. 정당은 선거에서 정책이나 후보자를 제시하여 국민으로부터 지지를 받게 됨으로써 선거에서 제시한 공약을 실현하기 위한 정당활동을 전개할 수 있어야 한다. 더구나 지방선거는 지방의 현안을 지역의 대표들이 결정하는 선거임에도 불구하고 현재와 같은 정당의 설립규정을 가진 정당만이 참여할 수 있도록 한 것은 논리적으로 모순이다. 그러므로 지방선거에 참여하는 정당은 기존의 정당 설립요건을 완화할 필요가 있다. 정당은 국민을 대표하는 부분적 집합을 의미한다. 현재 한국은 지역구선거는 지역대표, 비례대표는 국민 전체의 직능이나 집단을 대표한다. 그러한 측면에서 볼 때, 비례대표에 정당의 후보자만 출마 가능하도록 한 것은 지나친

제한이라고 볼 수 있다. 후보자 개인이나 다양한 단체가 참여할 수 있도록 하는 것은 본래의 취지와도 부합할 것이다. 결국 공직선거법의 개정을 통해 비례대표선거에도 정당이 아닌 단체가 입후보 가능한 제도적 방안이 마련되어야 할 것이다.

최근 글로벌화의 진전은 지역간, 도시간 경쟁으로 이어지면서 지역의 발전전략과 의사결정과정은 매우 중요해지게 되었다. 이러한 측면에서 지역정당에 대한 관심이나 제도화는 시기적으로도 매우 적절하다고 볼 수 있다. 더구나 분권사회의 진전과 지역주민의 삶의 욕구나 발전전략이 다원화 되면서 기존의 중앙집권적, 전국적인 정당의 역할에도 한계상황이 노정되기에 이르렀다. 이러한 상황에서 지역의 현안이나 정치적 쟁점을 공론화하고 이를 해결하려는 지역단위의 정치단체나 정당의 출현은 시대적 당위성이기도 하다. 이러한 측면에서 일본의 지역정당은 한국에 적지 않은 시사점을 제시해주고 있다. 한국의 정치, 경제시스템이 이러한 시대적 흐름에 조응하는지 점검해 볼 필요가 있을 것이다.

V. 결 론

현대 민주주의 국가에서 국민들의 정치활동은 일반적으로 정당을 통해 이루어진다. 정당은 공직선거에 후보자를 추천하고 국민들의 의견을 수렴하여 정책 방향을 제시함으로써 국가와 시민사회를 연결하는 고리 역할을 수행한다. 따라서 자신이 지지하는 정당에 참여하여 후보자 공천 과정이나 정책 결정과정에 참여하는 것은 현대국가의 국민이라면 누구에게나 주어져야 하는 기본적인 권리이다. 또한 정당 활동을 통해 정치적 쟁점에 대해 논의하고 국가나 지방자치단체의 정책 방향에 대해 토론하는 과정에서 유권자들은 자연스럽게 민주시민으로서의 자질을 함양할 수 있게 된다. 또한 정당 활동에 적극적으로 참여할 경우 정당 후보로서 공직에 출마할 수 있는 기회도 제공된다. 이처럼 정당은 국민들이 정치에 참여하는 가장 기본적이고 중요한 도구이다.

하지만 우리 정당법은 국민의 정치참여를 규제하고 정당의 자유로운 정치활동을 제한하는 규정들을 가지고 있다. 공무원과 교원의 정당가입을 금지한 규정이나 정당 가입 자격을 국회의원선거권을 가진 국민으로 제한하고 있는 규정, 수도에 중앙당을 둔 전국정당이 아니면 정당으로 등록할 수 없도록 한 규정들이 그것이다. 물론 이들 규정들은 나름의 이유를 가지고 있다. 공무원

과 교원의 정당 가입을 금지한 것은 헌법에서 규정하고 있는 공무원의 정치적 중립성을 지키기 위한 의도가 있다. 정당 설립 요건을 제한한 것도 군소정당의 난립으로 정치적 혼란이 나타날 수 있는 상황을 미연에 방지하기 위함이다.

그러나 지금의 정치 상황은 이러한 규제들을 지속하기가 점점 더 어려워지고 있다. 청소년과 젊은 층의 정치적 관심이 높아지고 정치적 참여에 대한 요구가 증가하면서 선거권이나 피선거권을 확대하고 정당 활동과 선거활동에 참여할 수 있도록 기존의 규제들을 풀라는 요구들이 더욱 커지고 있다. 특히 지난 2016년 겨울 전개되었던 촛불집회는 젊은 층의 정치에 대한 관심과 참여를 높이는 계기가 되었다. 이제는 기존의 규제를 지속하기보다 정치참여에 대한 국민들의 요구를 반영하여 정치적 참정권을 확대할 수 있는 방향으로 관련 법들을 개정해야 할 때이다. 본 연구는 정당법을 중심으로 국민의 참정권을 제한하는 규정들을 둘러싼 논의들을 검토하고 해외 사례를 정리함으로써 정당 정치의 활성화와 국민들의 자유로운 정치 참여를 보장하는 방안들을 모색하였다. 특히 우리와 유사한 법제도를 가지고 있는 일본 사례를 구체적으로 살펴봄으로써 우리 정치에 주는 시사점을 찾고자 하였다.

첫째, 공무원과 교원의 정당 가입과 활동을 제한하는 것은 공무원의 정치적 중립성을 보장하기 위함이라 하더라도 국민으로서의 기본권을 지나치게 침해할 소지가 있다. 이에 기존의 규제를 완화하여 전면적인 정치 활동을 규제할 것이 아니라 정당 가입이나 개인 자격으로서의 정당 활동은 허용하되 직위를 이용한 정치 활동이나 선거운동, 정당 활동은 규제하는 것으로 관련 법을 개정할 필요가 있다. 현재 국가공무원법, 지방공무원법, 정당법은 공무원과 교원의 당원가입과 당원활동을 전면적, 원천적으로 금지하고 있다. 이러한 법률의 개정을 통해 당원가입은 허용하되 지위를 이용한 정치적 행위에 한하여 금지하도록 할 필요가 있다.

해외사례를 보면 일본의 경우 우리와 마찬가지로 공무원의 정치적 중립성을 규정하고 대부분의 정치활동을 금지하고 있다. 하지만 일본을 제외한 대부분의 국가들이 공무원이나 교원의 정치활동을 허용하고 있으며, 규제하고 있는 경우에도 직위와 관련된 경우로 제한하고 있다. 또한 영국이나 프랑스의 경우 기본적으로 정당 가입 등의 정치 활동을 허용하지만 직위에 따라 허용되는 정치활동의 범위가 다른 것을 볼 수 있다.

둘째, 정당가입이나 공직선거에 참여할 수 있는 자격을 19세 이상으로 제한하는 것은 청소년의 정치참여를 제한하는 것이며, 최근 정치적 관심이 높아지고 있는 젊은 세대의 정치참여 요구를 반영하지 못한다. 해외사례를 보

면, 대부분의 국가들이 당원 가입 연령을 법으로 규정하지 않고 정당 자율에 맡기고 있으며, 청소년들이 당원으로 가입하여 정당 활동을 하는 것이 가능하다. 이는 대부분의 국가들이 별도의 정당법을 가지고 있지 않아 당원 자격 등을 당헌·당규로 규정하고 있기 때문이며, 대체로 진보정당의 당원 가입 연령이 보수정당보다 낮다. 영국 노동당은 15세 이상이면 당원 가입이 가능하고 독일의 경우 기민당은 16세 이상, 사민당의 경우 14세 이상이면 당원 자격이 부여된다. 프랑스 사회당은 15세 이상의 개인에게 당원 가입이 허용된다.

OECD 국가 사례를 살펴보아도 대부분의 국가에서 선거연령은 18세이다. 그러나 정당가입 연령은 14세~18세로 다양하다. 유일하게 일본만이 정당 가입 연령이 선거연령과 같은 18세이다. 영국이나 독일, 프랑스, 스위스, 캐나다 등은 선거연령보다 낮다. 또한 정당 가입 연령을 법으로 규정하고 있는 한국과 달리 대부분의 국가들이 정당의 당헌·당규로 가입 연령을 규정하고 있으며, 별도의 법적 규제가 없다. 그러므로 정당 가입연령 제한을 낮추거나 폐지할 경우, 청소년기부터 정당 활동을 경험하도록 함으로써 정치에 대한 관심과 민주시민의식을 함양할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이므로 관련 법률의 개정을 검토할 필요가 있다.

또한 제도적 측면에서의 개선과 더불어 정당 차원에서 청소년 대상의 정치교육 프로그램을 개발하고 청소년들과 소통하려는 노력이 필요하다. 외국의 경우 청소년 혹은 청년층을 대상으로 하는 정당조직이나 정당내 지원활동이 활성화되어 있으며, 당원이 아닌 청소년들의 경우에도 정당 활동 참여 기회가 주어진다. 프랑스 사회당이나 독일 사민당의 경우 당원으로 가입하지 않고도 청소년 조직에 가입하여 활동할 수 있다. 반면 우리나라의 경우 청년조직이 운영되고는 있지만 30대가 청년당원으로 규정될 정도로 청년층의 정당 활동이 활성화되지 않고 있음. 따라서 청년을 대상으로 하는 교육 프로그램이나 소통 노력이 필요하다.

정당 뿐 아니라 다양한 기관들에서 청소년들을 대상으로 하는 정치교육을 활성화하고 다양한 정치참여 경험을 쌓도록 함으로써 정치에 대한 관심을 높일 필요가 있다. 외국의 경우 어렸을 때부터 공교육 기관 뿐 아니라 시민단체 혹은 정치재단을 통해 다양한 정치교육을 받을 수 있는 기회를 제공하고 있다. 독일의 경우 프리드리히 에버트 재단 등 정치재단을 통해 다양한 정치교육 프로그램을 운영하고 있으며, 시민대학, 기업이나 시민사회가 배경인 재단들, 노동조합 등의 부설 교육기관들에서 자유민주주의와 관련된 시민교육을 실시하고 있다.

미국의 경우 시민단체들이 중심이 되어 정치교육을 실시하고 있으며, 각각의 연령층에 맞는 다양한 정치교육 프로그램을 운영한다. 또한 정당 차원에서 청소년을 대상으로 하는 조직의 결성이나 정치참여 프로그램을 만들어 어렸을 때부터 정당정치를 경험할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 한국의 경우에도 정당, 선거연수원, 국회 등이 주체가 되어 청소년 대상 정치교육을 활성화할 필요가 있다.

셋째, 정당 설립 요건을 완화함으로써 지역정당의 설립을 허용하고 다양한 정치단체들이 선거에 참여할 수 있도록 제도를 개선하여 국민들의 정치적 선택지를 확대할 필요가 있다. 또한 지역마다 현안이 다르고 유권자의 구성이 다르다는 점에서 지역정당은 지역의 다양한 목소리를 반영하고 지방자치와 지역균형 발전을 가져올 수 있다. 해외 사례를 보더라도 많은 국가들이 지역정당을 허용하고 있으며, 일본의 경우 지역정당이 활성화되어 최근에는 주요 선거에서 지역정당이 큰 활약을 하고 있다. 정당 설립 요건의 완화가 정당 난립으로 인한 정치 혼란을 야기할 것이라는 우려도 있다. 하지만 적어도 지방선거에서만큼은 지역정당이 허용되는 것이 필요하다.

지역정당이 존재하는 국가의 경우, 정당의 법적 요건으로 정치단체의 선거참여를 규제하고 있지 않다. 일본은 확인단체라는 느슨한 형태의 조건을 제시하고 있다. 독일에서는 정당의 당헌, 정강, 주 지구당의 이사의 명단, 직책 등을 선거관리위원장에게 제출하면, 정당 또는 정치단체의 지위를 인정하고 있다. 미국에서도 자격을 갖춘 정치단체가 공직선거에서 5%의 득표를 얻거나 1,000명 이상의 당원을 확보하면, 지역정당으로 인정받고 있다. 호주에서는 100명 이상 당원, 일정 조건을 갖추고 주 선거관리위원회에 등록을 하면, 정당의 지위를 인정받을 수 있다.

일본의 경우와 같이 선거를 통해서 일정정도 이상 의석을 획득하거나 지지를 확보하는 경우에 정당으로 인정하고 제도적 지원이 이루어지고 있다. 한국도 정당법에 의한 정당을 설립하는 방법과 선거를 통해서 유권자들의 지지를 획득한 정치단체에 정당의 지위를 부여하는 방안도 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 그리고 선거에 따라 정치단체의 후보자 수를 차별적으로 인정하여 선거참여를 허용하고 있다는 점에서 매우 시사적이다. 결국, 선거에 참여할 수 있는 다양한 기회는 제공하되, 유권자에게 지지를 획득하면 정당으로 지위를 인정하는 방안도 고려할 필요가 있다.

참고문헌

강원택. 2010. “폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로”. 『한국정치연구』. 제19집 제1호.

강원택 외. 2009. 『정보화와 정치관계법의 변화 방향』. 국회입법조사처 정책연구용역보고서

고선규. 2015. “지역정당의 제도화를 위한 입법조건: 일본의 사례와 시사점”. 『입법과 정책』, 제6권 1호.

국회정치발전특별위원회 선거제도개혁소위원회·한국정치학회. 2016. 『선거·정치자금·정당 개혁을 위한 토론회 자료집』

김영태. 2007. “독일의 지방선거와 민주주의”. 『한국지방정치학회보』. 제1권 제2호.

오동석. 2013. “한국의 법치주의와 교원의 정치활동의 제한”. 한국교육법학회·한국법제연구원 주최, ‘법치주의와 교원의 정치활동의 제한: 비교법적 관점에서의 고찰’ 세미나 발표문.

이기우. 2012. “독일 지역정당의 법적지위와 정책적 함의”. 『지방자치법연구』, 통권 제35호. 제12권 3호.

이정진. 2016. “중앙선거관리위원회 개정의견을 통해 본 정당법 개선과제”. 국회입법조사처, 『이슈와 논점』 제199호.

이종수. 2010. “공무원·교원의 정치적 기본권이 지닌 헌법적 의미와 한계”. 『연세 공공거버넌스와 법』. 제1권 제2호.

정병기. 2011. “정당구도에 따른 지방의회의 다양화와 의정활동 전망”. 국회입법조사처보 통권 제9호.

최순영. 2015. 「직위분류제 확대와 연계한 공무원 인사관리의 개선방안」, KIPA 연구보고서 2015-14, 한국행정연구원, p. 156.

최희경. 2010. “정치적 표현에 관한 헌법적 고찰: 선거운동의 자유를 중심으로”. 『이화여자대학교 법학논집』. 제15권 제1호.

하세헌. 2012. 지방정당 대두와 일본지방정치의 활성화. 『일본연구논총』. 제35호, 61-90.

한의석. 2012. 오사카유신회: 위기의 일본과 변화의 열망. 한국정당학회 하계학술회의발표논문.

青井未帆. 2010. 「国家公務員の政治的行為の自由と刑事制裁」,『学習院法学』 第32巻3号.

竹尾隆. 2004. 「アメリカにおける改正の背景」『神奈川法学』. 37巻１号.

田中　守. 1963. 『行政の中立性理論』, 東京：頚草書房.
榊原秀訓. 2009. 「イギリスにおける国家公務員の政治活動の自由」. 『南山法学』　第32巻3号・4号.
佐伯祐二. 1996. 「アメリカ公務員法における政治的行為の制限」. 『広島法学』20巻 2 号.
佐伯祐二. 2006. 「合衆国公務員との比較からみた政治行為の制限について」. 『広島法学大学院論集』 第 2 号.
那須典子. 2011. 「米英仏における公務員の政治的行為の制限」. 『立法と調査』　No.318.
晴山一穂. 2010. 「フランスにおける公務員の政治活動」. 『専修大学ローージャーナル』　第5号.
晴山一穂·佐伯裕二·榊原秀訓·石村　修·安部浩己·清水敏. 2011. 『欧米諸国の公務員の政治活動の自由』, 東京：日本評論社.
人事院. 2013. 「国民投票運動と国家公務員の政治的行為の制限の関係」.
人事院. 2013. 「一般職国家公務員の政治的行為の制限」.
文部科学省. 2017. 「政治的行為の制限について」.
晴山一穂·佐伯裕二·榊原秀訓·石村　修·安部浩己·清水敏. 2011. 『欧米諸国の公務員の政治活動の自由』東京：日本評論社.
浅野一郎. 2003. 『選挙制度と選挙』. 東京: 信山社.
飯田健. 2012년 5월) 議員行動に対する政策要因の影響: 大阪維新の会の事例を通じて. 2012年度日本選挙学会報告論文.
上神貴佳. 2013. 『政党政治と不均一な選挙制度－国政・地方政治・党首選出過程』. 東京: 東京大学出版会.
河村和徳. 2008. 『現代日本の地方選挙と住民意識』. 東京: 慶應義塾大学出版会.
河村和徳・竹田香織. 2009. 系列再編の視点から見る政権交代－宮城県選挙区. 白鳥浩(編).　『衆参ねじれ選挙の政治学－政権交代下の2010年参院選』(pp239-263). 東京: ミネルヴァ書房.
河村和徳. 2011. 地域政党の新時代到来？. 公職研. 616호. 10-20.
河村和徳. 2012. 地域政党の勢力拡大と保守政治. 東北亞歷史財團國際學術會議發表論文.