

# 2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

## 「지역정당 활성화방안에 대한 연구 - 주요 국가의 지역정당 사례 분석을 중심으로」

책 임 연 구 원 : 송 경 재 (경희대학교 연구교수)

공 동 연 구 원 : 도 묘 연 (영남대학교 통일문제연구소 연구원)

장 우 영 (대구가톨릭대학교 부교수)

연 구 기 간 : 2019. 5. 17.- 2019. 9. 27.

연 구 단 체 : (사)한국국제정치학회

본 연구보고서는 2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.



# 목 차

## ○ 연구보고서 목차

<b>I. 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 방법론 .....	4
<b>II. 선행연구 검토</b> .....	<b>6</b>
<b>III. 한국의 정당제도에 대한 분석</b> .....	<b>10</b>
1. 지방선거의 정당참여 현황과 범규범의 변천사 .....	10
1) 지방선거의 정당참여 현황: 중앙정치의 예측성 강화 .....	10
2) 정당법의 변천사: 지구당 부활 및 설립 요건 완화 논쟁 .....	17
2. 지방분권과 지역정당 .....	23
1) 지방분권 및 지방자치에 부합하는 정당의 위상 정립 .....	23
2) 지역정당 설립을 통한 지방 차원의 정당정치 복원 .....	25
<b>IV. 해외 국가의 정당제도와 지역정당의 실태</b> .....	<b>29</b>
1. 영국: 스코틀랜드 국민당(Scottish National Party, SNP) .....	29
2. 일본: 오사카유신회(大阪維新の会, Osaka Restoration Association) .....	33
3. 독일: 기사련(Christlich-Soziale Union, CSU) .....	38
4. 캐나다: 퀘벡(Quebec) 지역정당 .....	43
5. 스페인: 카탈루냐(Cataluña) 지역정당 .....	46
6. 이탈리아: 북부리그(Lega Nord) .....	51
7. 호주: 퀸즐랜드(Queensland) 자유국민당(Liberal National Party, LNP) .....	55
<b>V. 지역정당과 지방분권의 상관성</b> .....	<b>60</b>
1. 헌법적 가치와 정당법의 관계/문제 .....	60
1) 중앙당 체제 개혁과 경량화 문제 .....	61
2) 지구당 폐지 문제 .....	62
3) 정당 등록 및 말소 문제 .....	64
4) 공직 후보자 선출 문제와 당내민주주의 .....	65
5) 정책연구소의 설치·운영과 지원 .....	66

2. 헌법적 가치와 지방분권의 관계/문제 .....	67
1) 현행헌법에서의 지방분권에 대한 규정 .....	68
2) 현행헌법에서의 지방분권 규정의 문제점 .....	68
3) 지방분권 규정에서의 헌법 개정의 방향 .....	69
4) 지방분권에서의 정당정치가 가지는 한계 .....	70
5) 지방분권을 위한 정당법 개선 방안 .....	71
3. 지역정당의 설립을 위한 법·제도적 문제와 해결 과제 .....	72
1) 지역정당의 필요성 .....	73
2) 지역정당 차원에서 정당 설립 요건에 법·제도적 문제 .....	73
3) 지역정당 설립 문제에 대한 해결방안 .....	75
4) 지역정당 설립의 장점 .....	78
<b>Ⅶ. 지역정당에 관한 유권자 설문조사 .....</b>	<b>79</b>
1. 조사의 개요 .....	79
2. 분석 .....	80
1) 표본의 개요 .....	80
2) 지역정당 일반인식 .....	81
3) 지역정당의 장점에 관한 의식 .....	82
4) 지역정당의 단점에 관한 의식 .....	87
5) 차기 선거에서의 지역정당 지지의사 .....	91
3. 설문조사 요약 .....	94
<b>Ⅷ. 요약 및 정책적 함의 .....</b>	<b>97</b>
1. 연구의 요약 .....	97
2. 정책적 함의 .....	99
<b>&lt; 참고 문헌 &gt; .....</b>	<b>104</b>
<b>○ 표 목차</b>	
<표 II-1> 국내외 연구자들의 지역정당 연구 논의 .....	7
<표 III-1> 지방선거제도의 변천과정 .....	11
<표 III-2> 2006년-2018년 지방선거 정당별 당선자 현황 및 정당구도 .....	14
<표 III-3> 2004년 정당법 개정의 주요 내용 .....	19
<표 III-4> 정당법 개정의 의견 .....	22

<표 IV-1> 2003년-2016년 스코틀랜드 의회 선거결과 .....	31
<표 IV-2> 2010년-2017년 영국 하원 선거결과 .....	32
<표 IV-3> 오사카 대도시 정책에 관한 각 정당의 정책 .....	36
<표 IV-4> 2003년-2019년 오사카 시의회 선거결과 .....	36
<표 IV-5> 2012년-2017년 일본 중의원 선거결과 .....	37
<표 IV-6> 독일 바이에른 주의회 선거결과 .....	41
<표 IV-7> 2009-2017년 독일 연방의회 선거결과 .....	42
<표 IV-8> 1970년-2018년 퀘벡주 선거결과 .....	44
<표 IV-9> 2008년-2015년 캐나다 연방하원 선거결과 .....	46
<표 IV-10> 2010년-2017년 카탈루냐 지방 선거결과 .....	49
<표 IV-11> 2011년-2019년 스페인 하원 선거결과 .....	50
<표 IV-12> 이탈리아 총선 하원 결과 .....	54
<표 IV-13> 이탈리아 총선 상원 결과 .....	54
<표 IV-14> 2009년-2015년 퀸즐랜드 주 선거결과 .....	58
<표 IV-15> 2010년-2019년 호주 하원 선거결과 .....	59
<표 V-1> 지역정당 활성화 관련 법 개정 방향 .....	77
<표 VI-1> 설문문항의 구성 .....	80
<표 VI-2> 표본의 개요 .....	81
<표 VI-3> 지역정당에 대한 긍정/부정 평가 .....	82
<표 VI-4> 지역정당 장점 평가 - 지역민의 의사수렴 .....	83
<표 VI-5> 지역정당 장점 평가 - 지역발전에 기여 .....	84
<표 VI-6> 지역정당 장점 평가 - 지역분권 촉진 .....	85
<표 VI-7> 지역정당 장점 평가 - 지역 결속력 강화 .....	86
<표 VI-8> 지역정당 장점 평가 - 민주주의 발전의 촉진 .....	87
<표 VI-9> 지역정당 단점 평가 - 지역 유명인사나 유지들만의 정당 .....	88
<표 VI-10> 지역정당 단점 평가 - 정치분열 조장 .....	89
<표 VI-11> 지역정당 단점 평가 - 지역감정 격화우려 .....	90
<표 VI-12> 지역정당 단점 평가 - 이익갈등 격화 .....	91
<표 VI-13> 차기총선에서의 지역정당 지지의사 분석 요약 .....	92
<표 VI-14> 차기 지방선거에서의 지역정당 기초단체장 후보 지지의사 분석 요약 .....	93
<표 VI-15> 지역정당의 당원이 될 의향 분석 요약 .....	94
<표 VI-16> 지역정당의 장점에 관한 의식 분석 요약 .....	95
<표 VI-17> 지역정당의 단점에 관한 의식 분석 요약 .....	96
<표 VII-1> 해외 지역정당 활성화 요인과 정책적 함의 요약 .....	101

○ 그림 목차

<그림 I-1> 연구의 개요 .....3  
<그림 I-2> 연구방법론 .....4  
<그림 I-3> 연구의 절차 .....5  
<그림 V-1> 조사과정 .....79

## 요 약 문

이 연구보고서는 최근 제기되고 있는 지역정당이 한국에서 활성화되기 위한 방안을 모색하고자 하는 시도이다. 구체적으로 우선 지역정당이 정착·발전하고 있는 해외 주요국가의 정당제도와 지역정당의 현황 및 실태를 분석하고, 이를 바탕으로 한국적 맥락에서 지역정당의 활성화 가능성을 파악하고자 했다. 연구는 기존 지역정당에 관한 선행연구가 지방분권 및 자치발전의 당위성 차원에서 논의되고 있는 한계를 넘어 지역정당이 왜 필요한지, 지역정당이 활성화되기 위한 요건은 무엇인지를 사례분석과 문헌연구, 설문조사 등의 통합적 방법론을 적용하여 분석하였다.

지역정당 활성화 방안을 모색하기 위한 연구는 먼저, 해외 사례분석을 통해 지역정당의 긍정적 가능성을 확인하였다. 사례분석 국가는 지역정당이 활성화 되어 있는 영국, 일본, 독일, 캐나다, 스페인, 이탈리아, 호주 등을 대상으로 했다. 해외 사례분석 결과 첫째, 지역정당은 평상시 지역민의 이익을 결집 및 대변하여 정책선거를 이끌 수 있다. 즉 다양한 영역에 걸쳐 있는 지역사회의 현안을 발굴하여 지방선거의 쟁점으로 부상시킬 수 있다. 둘째, 지역정당이 궁극적으로 선거에 후보자를 공천하여 당선시킴으로써, 지방의회에서 지역의 이익이 대변될 수 있는 공간을 확대할 수 있다. 지역정당의 지방의회 진출은 지방의회가 진정한 지역 이슈의 공론장으로 거듭나는 계기가 될 수 있다.

이와 함께 분석에서는 해외 지역정당의 활성화에는 다양한 요인들이 작용했다는 점을 확인했다. 첫째, 정당법상에서 정당 설립과 활동의 자유가 보장되어 있다. 둘째, 권력구조의 측면에서 연방제와 지방분권화가 정착된 국가에서 지역정당이 활성화 된다. 셋째, 지역정당 활성화에서 선거제도의 영향도 무시할 수 없다는 점을 파악했다. 넷째, 사회문화적으로는 강한 지역적 정체성과 이슈를 가진 지역에서 지역정당이 활성화되어 있었다.

그리고 한국의 상황을 파악하기 위해 국내의 법·제도적인 차원에서의 개선 방안에 대해 분석하여 지역정당을 설립함에 있어서 현재 정당법에서 규정하고 있는 정당 설립 요건이 가지고 있는 한계를 살펴보았다. 이와 함께 법체계 속에서 지역정당 필요성을 살펴본 이후에는 지역정당 설립을 위해 어떠한 법·제도적인 문제의 개선 방안이 필요한지를 분석했다.

마지막으로, 유권자들의 지역정당에 관한 설문조사(1,138명, 이메일 설문조사) 결과를 통해서 지역정당에 대한 인식을 분석하였다. 분석에서 확인되지만, 유권자들은 과거 지역감정으로 인한 지역 패권주의의 경험이 지역정당에 관한 부정적인 의식형성에 일정한 영향이 있는 것으로 보인다. 지방자치제도와 지역분권이 오랜 기간 자리를 잡았음에도 다수의 유권자들은 지역정당에 대해 지역패권주의를 경계하고 지역갈등을 우려하고 있는 것으로 나타났다. 이는 향후 지역정당의 제도화 과정에서 국민들의 지지를 받기 어려운 장애요인이 될 수 있다는 점에서 고려해야 할 부분이다. 그럼에도 불구하고 유권자들은 지역정당의 부정적인 의식이 높음에도 불구하고, 장기적으로 지역정당이 제도화될 경우 지지의사도 높은 것으로 나타나 유권자의 이중성을 보여주고 있다. 무엇보다 전국규모 선거인 차기 총선

과 지방선거에서 지지의사를 표명했다는 점에서 향후 지역정당이 지역의 이해관계를 대변하는 정책과 인물이 등장한다면 지지의사도 있는 것으로 나타났다.

본 연구보고서에서는 해외 사례분석과 지역정당에 관한 유권자 의식조사, 한국의 법·제도적인 차원의 준비방안을 분석하여 현 단계 지역정당의 장점과 단점에 대한 평가, 그리고 향후 제도정비 등은 법·제도적인 준비와 함께 유권자 인식전환 등 다층적인 방안이 필요함을 알려준다. 이에 대한 복잡성은 지역정당의 활성화 차원에서 고려할 부분이 법·제도적인 차원만이 아니라, 유권자들의 지역정당에 관한 부정적인 인식에 대한 우려감을 같이 해소해야 할 과제가 있다는 것을 의미한다. 이러한 문제를 개선하기 위한 정책적 함의는 다음과 같이 도출했다.

첫째, 우리나라의 지방분권화 추세와 선거제도 개혁의 흐름은 지역정당 활성화의 긍정적 기반이 될 수 있다. 지방분권화는 중앙정치에 예속되어 지역민의 이익에 무관심한 거대정당과 패권정당의 한계를 극복하고, 지역 이익의 결집자 및 대변자로서 지역정당이 성공할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 더불어 2020년 총선을 앞두고 국회 정치개혁특별위원회에서 합의한 권역별 연동형 비례대표제는 군소정당 혹은 지역정당이 총선에서 일정한 지지를 확보할 경우 국회에 진출할 수 있는 기회가 될 것이다.

둘째, 설문조사에서 나타난 것으로 유권자의 양면성인데 지역정당의 부정적인 문제점에 대한 의식도 강하지만, 반대로 지역정당의 긍정적인 장점에 대한 의식도 존재한다. 유권자들이 지역정당의 문제점을 정확하게 인지하고 있다는 점에서 과거 지역주의나 갈등에 대한 우려는 상대적으로 낮아진 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 지방분권화와 선거제도 개편에 부응하여 지역정당이 설립되기 위해서는 정당법의 개정이 필수적으로 요청된다. 앞선 정당법 개정 논의에서도 확인했지만, 현행 정당법 제17조가 규정하는 5개 이상의 시·도당을 가질 것, 제18조가 규정하는 시·도당의 법정당원수가 1천명 이상일 것과 같은 등록 요건을 대폭 완화해야 한다. 무엇보다 중앙당을 수도에 두어야 한다는 규정을 삭제하여 시·도 및 시·군·자치구 단위에서 정당이 설립될 수 있는 기반을 마련해야 한다. 혹은 정당 설립 규정을 5개 이상의 시·도당을 가진 ‘전국정당’과 구별되는 ‘지역정당’으로 나누어 별도로 관리할 필요도 있다. 그리고 국회의원 선거에 참여하여 의석을 취득하지 못하거나 유효투표 총수의 100분의 2이상을 득표하지 못하면 등록을 취소할 수 있도록 규정한 현행 정당법 제44조도 지역정당의 출현을 고려하여 개정되어야 할 것이다.

넷째, 이러한 법·제도적인 정비와 함께 선거관리제도의 개선도 요구된다. 지역정당의 활성화를 위해서는 지역정당 활성화와 함께 선거관리 제도의 개선도 필요하기 때문이다. 우선, 지역정당 활성화와 함께 고려해야 할 선거관리제도는 17개 광역시·도 선거관리위원회에 “정당과”를 신설하여 지역정당 활동을 지원해야 한다. 다음으로, 동등한 공직선거 참여권한을 보장해야 한다. 예를 들면, 기성 정당과 동등한 게임 참가자로 인식하여 공직선거법 등 법률적 근거에 기초하여 입후보 번호를 부여하고 비례대표 공천과정도 제시되어야 한다. 세부적인 방식은 정치권, 학계, 시민단체, 지역정치 준비 세력 등의 다양한 이해



관계를 수렴하여야 할 것이지만 기존 전국정당과 동일한 기준을 적용하는 것이 좋을 것으로 사료된다. 선거기호는 기존 아라비아 숫자와 한글 표기 방식을 혼용한 유권자 기표 방식을 그대로 준용하고 비례후보 선출방법 등도 전국정당과 동일한 방식으로 관리가 진행되어야 할 것이다. 다만 지역정당이 제도화된 첫 선거에서는 정치권 합의로 추첨식 기호배정 등의 통일적인 방침이 필요할 것이다.

요컨대, 지역정당의 설립을 불허하여 지역주의 혹은 지역 이기주의에 따른 갈등을 차단하는 것이 아니라 다양하게 표출된 지역의 이익을 정치과정 및 선거과정에서 안정적인 의사결정으로 전환시키는 제도적 장치를 마련하는 것이 민주주의 운영원리에 더욱 부합하는 것이라 할 수 있다.



# I. 서론

## 1. 연구의 목적

지역정당(또는 풀뿌리정당)은 지역의 다양한 목소리를 반영하고 지방자치와 지역균형 발전을 도모할 수 있다는 점에서 최근 관심이 제고되고 있다(고선규·이정진 2018, 112).<sup>1)</sup> 과거 지역정당은 한국 정치에서 지역주의 또는 지역패권주의와 연관되어 부정적인 이미지가 강하게 채색되어 있었으나, 최근 지방분권이 강조되고 전 세계적으로 지역정당이 활성화되면서 학계의 관심도 모이고 있다. 특히 이미 지방자치제가 성숙한 국가들인 영국, 독일, 일본, 스페인, 이탈리아 등에서는 지역정당이 활성화되어 주요 선거에서 지역정당이 선전을 하고, 의미있는 의석을 획득하고 있다.

한국에서도 지역정당 연구는 과거의 부정적인 이미지에서 벗어나 2000년대 이후부터 본격적으로 시작되었다. 초기에는 주로 지역주의 패권정당에 관한 연구가 주류를 이루었으나(이기우 2012), 최근에는 민주주의 공고화 차원에서 새롭게 주목받고 있다. 무엇보다 다수의 학자들이 주목하고 있는 것은 지방분권과 자치제도의 정착에서 중앙정당의 한계를 지적하고 지역정당의 활성화를 통한 지방자치의 강화에 주목하고 있다. 이에 많은 학자들이 연구를 시도했다. 대표적으로 강원택(2015, 25)은 지역정당을 지방자치제도의 강화를 위한 토대 차원에서 분석했으며, 유재일과 정상호(2009)는 과도한 중앙정치의 연장선상에서 발생하는 지역의 특정정당의 독주와 폐쇄적인 정치발전 차원에서 지역정당의 필요성을 강조하고 있다. 그리고 김범수(2015, 219-245)는 민주주의 학습장으로서 지방차원에서 주민이 정치결사를 체험할 기회를 제공하여 성숙한 정치적 주체가 되게 하며 지방 정당정치와 선거정치를 정상화하는 경쟁의 제도화 수준을 높여 한국 대의민주주의를 공고화하는데서 지역정당의 의미를 찾고 있다.

그러나 지역정당에 대한 낙관적인 전망만 있는 것은 아니다. 과연 지역과 중앙정치 간의 병존적인 관계가 정립되지 않은 상황에서 지역정당은 오히려 기존 한국 정치의 고질적인 병폐인 지역갈등과 분열을 더욱 확대시킬 수도 있다는 문제의식도 있다. 실제 정당 설립 요건의 완화가 정당 난립으로 인한 정치혼란을 야기할 것이라는 우려도 있다. 무엇보다 국민들의 선입견은 중요한 장벽이 될 것이다. 과거 지역주의 폐해로 발생한 지역정당에 대한 선입관은 현 단계 민주주의 논의의 중요한 영역인 지역정당의 발전을 제한하고 있기 때문이다. 때문에 지역주의 영향권에 놓인 지역 유권자들은 그 지역의 패권정당이 장악하고 있어 지역정당이 가지는 의미에도 불구하고 그 논의가 활성화되지 못하고 있는 것이 현실이다(강원택 2010, 2).

---

1) 학계와 관련 단체에서는 아직 지역정당의 명칭에 대한 혼란도 있다. 학계에서 사용되는 용어 역시 지역정당, 지방정당, 풀뿌리 정당으로 구분된다. 시민단체에서는 주로 지역정당을 풀뿌리 정당으로 표기하고 있으며, 국가보다 작은 행정 및 자치단위에서 활동하는 정당을 지방정당으로도 불린다(김범수 2015).

한국에서는 법·제도적으로도 지역정당은 아직 제도화되지 못한 상황이다. 헌법 제8조에서는 정당 설립의 자유를 보장하고 있으나, 하위법률인 정당법에서는 제한규정을 두어 지역정당 설립의 자유를 제한하고 있기 때문이다. 정당법 제3조 및 17조는 “수도에 중앙당을 두고 5개 이상의 시·도당을 갖추지 못할 경우 정당 설립이 불가능하도록 규정”하고 있어, 지역을 기반으로 활동하는 지역정당의 설립을 근원적으로 차단하고 있다. 이에 동규정은 군소정당의 난립을 방지한다는 목적에서 입법되었으나, 오히려 정당 설립의 자유를 제한하고 있다는 비판을 받고 있다(고선규·이정진 2018, 112). 이와 같이 정당법으로 지역정당의 설립을 규제하는 것은 민주주의 공고화 차원에서 최근 논의되고 있는 지방분권 및 자치의 강화라는 정치적 흐름과 배치된다.

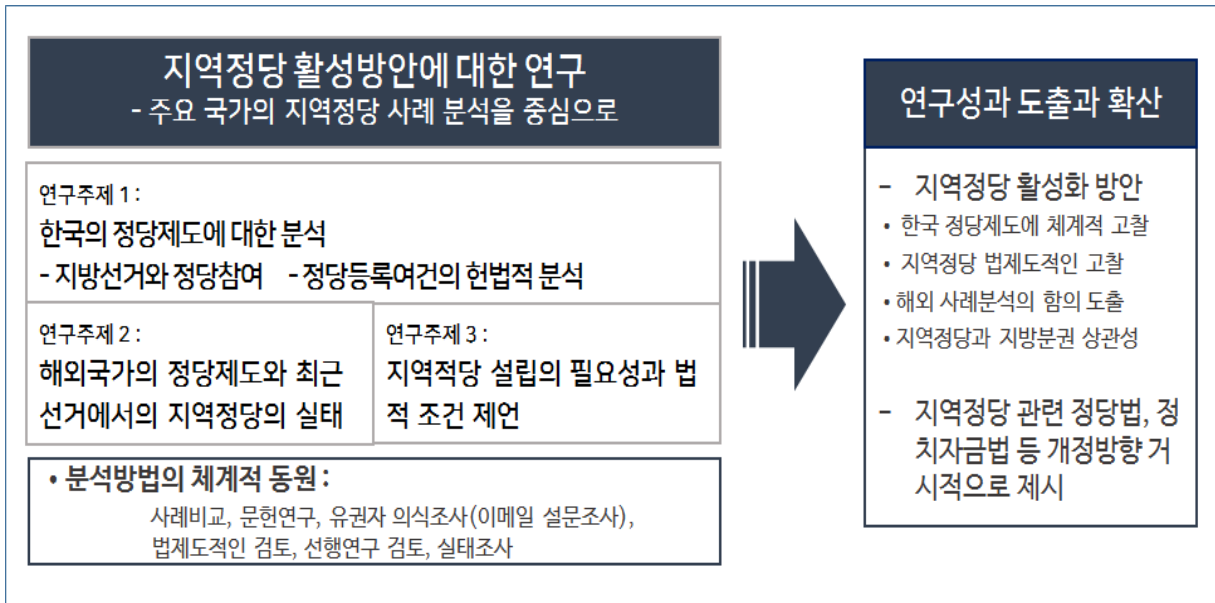
이에 지난 2018년 제7대 지방선거를 앞두고 시민단체들은 ‘중앙당의 수도 소재, 1천인 이상 당원을 보유한 5개 이상 시·도당 등록’ 등과 같이 정당법에 규정된 정당 설립에 대한 엄격한 요건을 완화하여 지역정당의 설립과 활동을 보장해야 한다는 주장을 적극적으로 제기하였다(참여연대 2017/09/26 <https://www.peoplepower21.org/Local/1528758>). 이미 정치권과 중앙선거관리위원회, 학계에서는 18대 국회부터 19대 및 20대 국회에 이르기까지 정당 설립시 중앙당을 수도권에 둔다는 규정의 삭제를 포함해 정당 설립의 완화를 골자로 하는 다양한 정당법 개정안을 발의한 상태이다.

이에 학계에서도 민주주의 공고화와 지방분권 및 자치의 활성화 차원에서 지역정당의 허용을 강조하는 주장도 설득력 있게 제기되고 있다(강원택 2010). 지역정당은 첫째, 지역정당을 기반으로 발전하는 다양한 생활정치의 활성화와 풀뿌리 민주주의의 확대에 기여할 것이다. 둘째, 지역정당의 존재는 지역 현안에 대한 빠른 대처를 가능하게 하여 국민들의 이해관계를 제도정치로 빠르게 수용할 수 있는 장점이 있다. 셋째, 정당의 이익집약 기능 차원에서도 지역정당은 지역의 다원화된 목소리를 반영한다는 점에 주목하고 있다.

이처럼 지역정당은 기존의 중앙집권적 및 전국적인 정당이 가지는 한계를 극복하는 기회가 된다는 점에서 재조명될 필요가 있다. 지역마다 각기 상이한 생활환경을 가지고 있음에도 불구하고 획일적인 발전전략이나 복지서비스를 분배하는 현행시스템은 개개인의 욕구를 충족시키지 못하는 한계에 직면하였다. 즉 지역의 현안이나 정치적 쟁점을 공론화하고 해결하는 지역단위의 정치단체나 정당이 요구되는 시대적 환경에 대한 고려가 필요한 상황이다(고선규 2014).

이처럼 한국에서 민주주의가 공고화되고 지역주의가 점차 퇴조하는 가운데, 민주주의 공고화의 중요한 쟁점으로 지방분권에 대한 논의가 확산되고 지역 차원의 참여와 분권이 새롭게 강조되고 있다. 그런 맥락에서 현행 정당법은 국민들의 자발적 정치 결사체라는 정당의 본래 의미와 달리 시민들의 자유로운 정치적 결사 및 정치참여의 기회를 가로막고 있다고 할 수 있다. 민주주의 공고화와 지방분권 및 자치라는 시대적 흐름 속에서 지역정당의 설립과 활동을 허용하는 전향적인 고민이 필요한 시기이다.

〈그림 1-1〉 연구의 개요



이상을 종합하여 본 연구보고서의 목적은 다음과 같다. 첫째, 지방분권 및 자치 발전의 측면에서 지역정당의 필요성을 검토할 것이다. 지역정당이 활성화 되면 자연스럽게 지방의 회에서 논의되는 의제에 지역민의 요구가 반영되어 지역의 문제를 지역 내에서 해결하는 움직임이 확산될 것이다. 이에 대응하여 거대정당 혹은 패권정당이 지배하는 지방에서 지역정당 중심의 지방정치 복원 가능성을 제시하고자 한다. 요컨대, 연구보고서에서는 지역정당이 지역사회에서 표출된 다양한 민의를 집약 및 대변하여 지방분권 및 자치 발전의 토대가 될 것인지 탐구할 것이다.

둘째, 지역정당의 의미를 검토하고 구체적으로 해외 국가의 정당제도와 지역정당의 현황 및 실태를 한국적 맥락에서 재해석하고자 한다. 해외의 다양한 지역정당 사례분석을 통해 지역정당의 장점과 단점을 비교·분석하여 한국에 주는 함의점과 제도적 발전 방안과 연계하여 해석할 것이다. 그리고 지역정당이 가지고 있는 본연의 순기능이랄 수 있는 선거 및 정치과정에서 지역사회 이슈의 발굴, 표출, 결집, 대변하는 역량을 강화할 수 있는 방안을 분석하고자 한다.

셋째, 현행 법·제도적인 측면에서 지역정당 설립과 활동의 가능성을 타진할 것이다. 특히, 법·제도적인 차원에서 정당법상 정당의 등록 요건에 대한 논의와 헌법재판소의 판례를 다양한 시각에서 분석 및 해석 시도하고자 한다. 이어 구체적으로 법·제도적인 개선방안도 제시할 것이다.

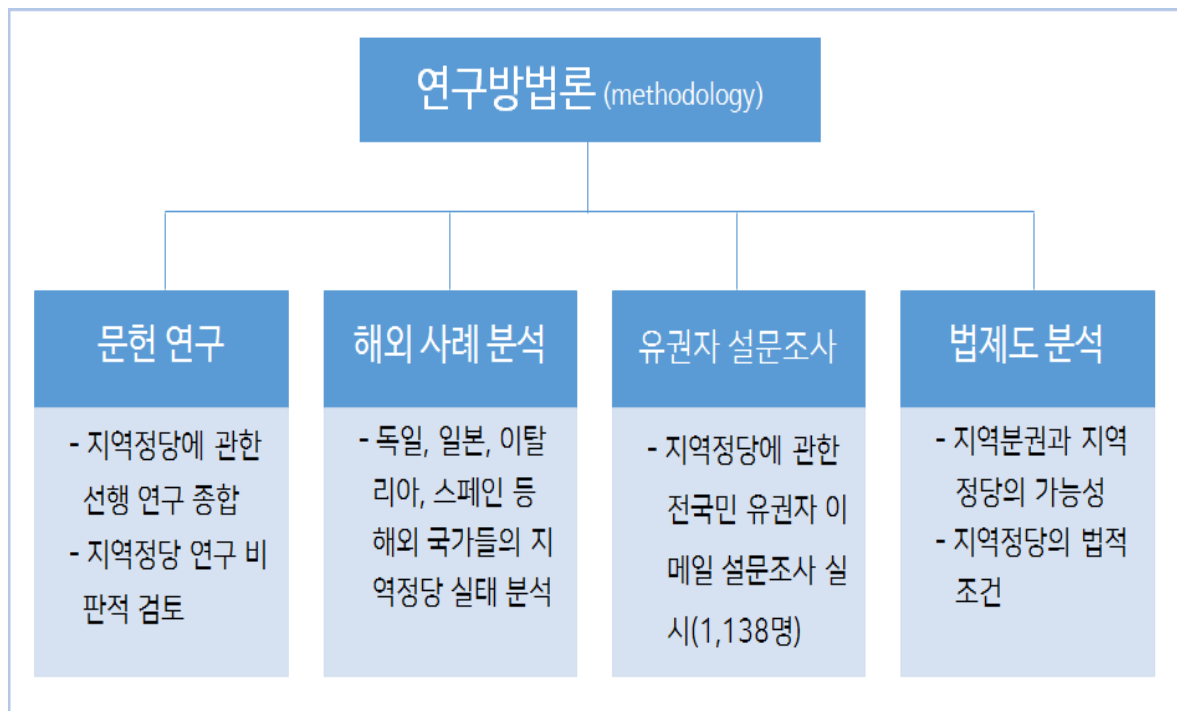
넷째, 지역정당이 지방분권과 자치에 미치는 영향에 대한 분석을 위해 지역정당에 대한 유권자 의식조사를 실시할 것이다. 유권자들의 지역정당에 대한 인식정도를 파악하여 실제 지역정당에 대한 평가와 향후 지지여부에 대한 다각적인 설문조사를 실시할 것이다. 이를 종합하여 지역정당의 등장이 기존 정당들 간의 다원적 경쟁을 가능하게 하여 지역의 요구

에 민감하게 반응할 것인지, 아니면 지역의 문제에만 매몰되는 지역 이기주의 색채를 유지할 것인지에 대한 분석을 시도할 것이다.

## 2. 연구의 방법론

본 연구는 지역정당의 활성화를 둘러싼 법·제도적인 요인, 지방분권적 요인, 해외 사례, 유권자 설문조사의 함의를 재구성한 통합적 분석을 시도하였다. 이를 위해 연구 주제와 내용별 최적의 분석전략을 설계·수행하였다. 아울러 연구진과도 고도의 책임성 및 효율적인 협업·분업 연구추진체계를 운영하고자 했다.

〈그림 1-2〉 연구방법론

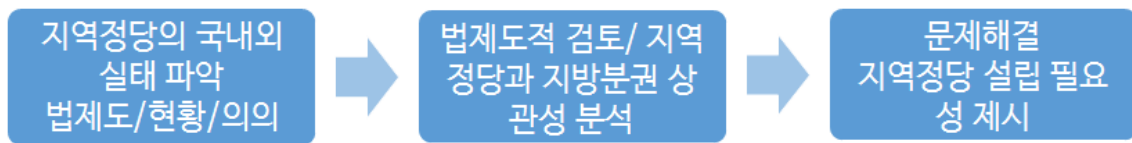


먼저, 연구방법론은 담론분석과 국내외 사례를 통해 한국적 함의를 도출하는 질적 연구(qualitative research)인 사례연구(case study)와 양적연구(quantitative research)인 설문조사(survey)를 모두 활용하였다. 질적 연구는 전체론적(holistic)이고, 인과관계가 결합적인 것으로 이해된다는 측면에서 장점을 가진다. 특히 사례연구는 구체적이고 인지화된 역사적인 접근을 통해 일반화를 시도하는 연구방법론이다(Ragin 1987). 사례로 선정된 주요 국가는 문헌연구와 인터넷 자료조사 등을 통해 분석내용의 공통점과 특성을 추출하는 연역적인 방법론을 적용하였다. 유권자설문조사는 이메일 전문조사기관에 의뢰하여 현 단계 유권자들의 지역정당에 관한 인식의 한 단면을 살펴보고자 한다. 이를 통해 지역정당에 관한 유권자들의 인식을 파악하여 법·제도적인 개선에 반영하는 기초자료가 될 것이다. 이를 바탕

으로 법·제도적인 분석을 하여 구체적인 지역정당 활성화를 위한 방안을 모색하고자 한다.

연구를 수행하기 위한 연구의 절차는 현재의 ① 실태를 파악하고 → ② 원인을 분석하여 → ③ 문제를 해결(problem solving)하는 과정이 요청된다. 이를 위해 연구에서는 ① 지역정당의 국내외 실태와 유권자 의식조사를 바탕으로 → ② 지역정당에 대한 법·제도적인 검토와 함께 지역정당과 지방분권과의 상관성을 분석하고 → ③ 지역정당 설립의 필요성을 제시하는 연구전략을 추진하고자 한다.

<그림 1-3> 연구의 절차



## II. 선행연구 검토

지역정당 활성화에 관한 본격적인 연구에 앞서 선행 지역정당에 관한 연구를 종합했다. 사실 지역정당에 관한 연구는 국내에서 꾸준히 진행되었다. 그렇지만 상대적으로 정당의 역사가 긴 선진 민주주의 국가인 미국, 영국, 독일 등에서는 지역정당과 관련한 논의가 활발하지 않은 상황이다. 이는 해당 국가들이 헌법을 비롯한 어떤 하위 법률로 지역정당에 관한 규정을 두지 않고 있기 때문으로 해석할 수 있다. 요컨대 지역정당을 규제하지 않기 때문에 상대적으로 지역정당에 관한 연구가 활발하지 않은 것이다.

그럼에도 최근 해외의 지역정당 연구는 지역 자치권과 독립 등의 이슈와 맞물리면서 다양한 실증적인 분석이 시도되고 있다. 해외에서의 지역정당에 관한 초기 연구는 주로 지역정당의 존재 근거에 대한 연구가 주류를 이루고 있다. 대표적으로 윈터(de Winter 1998)는 서유럽 국가들의 지역정당을 분석하면서 전 세계 거의 모든 국가와 모든 수준의 정부에 존재하는 지역정당이 해당 국가의 민주주의 수준을 개선하고 지역정당의 지역의 대표성을 강화한다고 강조한다. 지역정당은 기본적으로 지역 기반 사회 분열에서 비롯된 것으로 제기한다. 즉 지역 내 당사자는 특정 지역이 기존 당사자가 적절하게 해결할 수 없거나 해결할 수 없는 정치구조가 형성될 경우, 지역내 당사자를 위한 정당을 결성하게 되는데 이는 지역정당이 지역의 기반을 가지고 발전할 수 있는 토대가 된다. 대부분의 서유럽 국가의 지역정당은 바로 이러한 뿌리를 가지고 탄생했다. 나아가 일부 지역정당의 경우 민족 및 지역 정체성을 강화하고 자치권이나 독립에 대한 국가에 대한 강력한 요구를 제기하고 있다고 설명한다.

그러나 최근에는 지역 기반 사회분열의 산물로서 지역정당의 기원에 대한 전통적인 설명은 부족한 부분이 많다는 지적도 있다. 치버와 콜만(Chhibber and Kollman 1998, 329-342)은 지역사회의 분열이 지역정당의 등장에 영향을 미치는 것이 아니라 정치적, 재정적 분권화가 지역정당의 활성화에 더 큰 영향이 있다고 보았다. 이들은 미국과 인도의 지역정당을 분석하고 지방분권화가 권력 분배를 야기하고 지역정당 등장과 발전의 토대가 된다고 강조하고 있다.

이러한 입장과 유사한 지역정당에 관한 연구는 브란카티(Brancati 2007, 135-159)이다. 그는 지역정당의 발전 배경을 단순한 사회적 지역적 분열(regional cleavages)이 아니라 정치제도, 특히 정치적 분권화를 통해 설명하고 있다. 그는 1945년부터 2002년까지 전 세계 27개 민주주의 통계 분석을 바탕으로 정치적 분권화가 지역 분열의 강도와 다양한 지역의 분화와 무관하게 의회에서 지역정당의 지지가 강화되는 것을 지적한다. 특히 재정 분권화, 대통령제, 선거 비례, 지역 간 선거법 등 국가의 정치 시스템의 특징이 지역정당의 힘을 강화시키는데 더 중요하다고 분석했다. 그가 강조한 것은 정치적 분권화인데 분권화가 지역정당에 큰 영향을 미치고 지방분권화가 지역정당을 국가 차원에서보다 지방 정부 차원에서 통치할 수 있는 더 좋은 기회를 제공한다고 제시하고 있다.



이에 비해 한국에서 지역정당에 대한 연구는 2000년대 이후부터 시작되었다. 초기에는 주로 지역주의 패권정당에 관한 연구가 주류였다(이기우 2012). 이는 당시 지역정당이 주로 지역주의나 독립을 강조하며 정치권력을 강화하는 시기로, 연구들은 지역을 기반으로 하는 정당이 지역주의를 강화했고 특히 지역주의가 지나치게 강화됨에 따라 민주주의의 꽃이라고 할 수 있는 선거에서 사실상 유권자의 선택이 제약되어 정치과정이 왜곡된다는 결과가 다수를 이루었다(심지연 2004; 강명세 2005; 강원택 2008). 이에 한국에서 지역정당이 폐해적인 측면에 먼저 부각되면서 지역주의, 패권정당과 동일한 의미로 유권자에게 인식되는 계기가 되었다.

그렇지만 최근에는 지역정당의 문제점을 파악하는데서 그치지 않고 점차 해외 지역정당의 건강성과 민주주의적인 가치에 주목한 연구가 활발해지면서 지역정당에 대한 인식도 달라지고 있다. 최근의 연구는 지역정당이 활성화되어 있는 국가들을 중심으로 다양한 사례연구가 진행되고 있으며, 최근 제7대 지방선거에서 지역정당에 대한 논의가 본격화되고 있다. 2007년 이후의 주요하게 한국의 지역정당과 관련한 논의를 담은 연구들은 다음 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 국내외 연구자들의 지역정당 연구 논의

연구자	년도	주요 내용
de Winter	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역정당이 해당 국가의 민주주의 수준을 개선하고 지역정당의 지역의 대표성을 강화한다고 강조</li> <li>- 지역내의 문제를 스스로 해결하고자 하는 의지나 이슈가 강할 경우 지역정당이 활성화</li> <li>- 나아가 일부 지역정당의 경우 민족 및 지역 정체성을 강화하고 자치권이나 독립에 대한 국가에 대한 강력한 요구를 제기</li> </ul>
Chhibber and Kollman	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국과 인도의 지역정당 분석을 통해 전통적인 시각에서 제기된 지역사회의 분열이 지역정당의 등장에 영향을 미치는 것이 아니라 정치적, 재정적 분권화가 지역정당의 활성화에 더 큰 영향이 있다고 분석</li> </ul>
Brancati	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1945년부터 2002년까지 전 세계 27개 민주주의 통계 분석을 바탕으로 정치적 분권화가 지역 분열의 강도와 다양한 지역의 분화와 무관하게 국가 의회에서 지역정당이 활성화 되는 것으로 나타남</li> <li>- 정치제도 특히 정치적 분권화인데 분권화가 지역정당의 발전에 큰 영향을 주고 있다고 증명</li> </ul>

김남철	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국정당 외에 다양한 정치세력이 지방선거에 참여해야 한다는 점을 강조</li> <li>- 이를 위해 오로지 지방선거에만 참여하는 것을 목적으로 하는 지역정당이나 유권자단체의 후보추천권을 인정해야 한다고 주장</li> </ul>
강원택	2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방분권의 활성화 차원에서 지역정당의 중요성이 부각되고 있어 지역정당을 허용해야 한다고 강조</li> <li>- 중앙 정치적 단위만을 고려한 현행 정당법 규정을 이원화하여 지역 수준에서 활동하는 정당 설립이 가능할 수 있도록 정당법의 개정을 주장</li> </ul>
강경태	2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역정당의 중요성을 강조</li> <li>- 특히 지방정치를 목적으로 하는 지역정당을 활성화하기 위하여 시민단체에게 지방선거의 후보자 추천을 제안</li> </ul>
이기우	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 독일 지역정당의 법적인 지위를 살펴보고, 지역정당의 출현 배경과 지역정당에 대한 평가</li> <li>- 한국에서 지역정당의 필요성과 지역정당을 활성화하기 위한 법적 과제 제시</li> </ul>
고선규	2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본의 사례분석을 통하여 한국의 지역정당 제도화를 위한 함의점을 추출</li> <li>- 지역정당을 지방분권과 세계적인 흐름에 부합하는 것으로 인식하여 한국에도 적극적인 도입의 필요성을 강조</li> <li>- 이에 정당법의 개정 등 법·제도적인 정비의 필요성을 주장</li> </ul>
김종철	2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정당 설립의 자유라는 측면에서 현행 정당법의 위헌 가능성을 분석하여, 과도하게 엄격한 정당설립의 요건에 대한 문제점을 지적</li> <li>- 특히 지역정당의 문제를 직접 언급하지는 않았지만, 정당 설립 규제문제가 위헌 소지가 있음을 강조</li> </ul>
변영학·도묘연	2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역정당은 지역 시민사회와의 연대를 바탕으로 다양한 영역에 걸쳐 있는 지역의 현안, 특히 생활형 이슈의 조직화를 견인</li> <li>- 지방선거에서 지역의 문제를 다룰 수 있는 지역정당의 필요성을 강조</li> </ul>
고선규·이정진	2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 정당법 개정 및 지역정당과 관련하여 제기되고 있는 정치적 쟁점을 정리</li> <li>- 영국, 독일, 일본 등의 사례분석을 통해 한국의 정당법 개정과 지역정당의 활성화 방안을 제시</li> </ul>

이상의 연구를 종합하면, 최근 지적정당에 관한 연구는 첫째, 지역정당의 필요성을 지방분권과 자치 등 민주주의의 발전의 본질적인 요소로 논의하고 있다. 기존의 지역정당의 문제점을 인지하고 이에 대한 개선이라는 일차원적인 접근을 넘어 보다 높은 가치에서 민주주의 측면의 연구로 발전되고 있다는 점을 확인할 수 있다. 아울러 법·제도적인 논의가 발전하면서 구체적인 지역정당의 활성화를 위한 제도 개선을 지향하는 연구가 활발하다.

둘째, 지역정당이 활성화되어 있는 해외 국가인 독일과 일본의 사례를 중심으로 한국적인 함의를 도출하고자 하는 연구가 등장하고 있다. 일본, 독일, 캐나다, 스페인 등 세계 각국의 지역정당 현황과 이를 통한 한국적인 함의를 도출하고자 하는 연구가 서서히 등장하고 있다. 이는 단순히 지역정당 연구를 당위적인 가치를 떠나 본격적인 한국적인 적용을 시도한다는 점에서 진일보한 논의들이라고 할 수 있다.

그렇지만 선행 연구의 성과에도 불구하고 일부 부족한 부분도 발견된다. 첫째, 일부 국가의 사례연구와 한국적 함의 추출에만 머물러 있어, 지역정당의 본질적인 의미에 대한 논의를 심도 있게 다루지 못한 한계가 있다. 2000년대 이후 지역정당의 문제점을 제시한 연구 이후 최근에는 다소 활발한 논의가 진행되고 있지만 아직 지역정당의 본질과 민주주의적인 가치, 지역분권 적인 의미에 대한 논의는 뒤쳐져 있는 것이 사실이다.

둘째, 그러다 보니 지역정당이 단순히 한국에 잔존하고 있는 지역주의 문제를 극복하기 위한 제도적인 개선과 지역정당의 활성화 해법을 제시하지 못하고, 당위적인 차원에서 지역정당의 필요성을 강조하고 있는 수준이라 할 수 있다. 지역정당이 가지는 의미에 대한 확산과 함께 구체적인 실현을 위한 방안이 논의되어야 하는데, 최근이야 이러한 연구가 시작되고 있다.

셋째, 무엇보다 지역정당에 관한 국민 또는 유권자의 인식에 관한 계량적인 연구가 거의 없다는 점도 아쉬움으로 남는다. 이는 지역정당에 관한 국민인식의 흐름을 추적하여 실제 지역정당에 대한 장단점을 얼마나 인지하고 있으며, 지역정당의 의미를 유권자가 잘 파악하고 있는 기초데이터의 부재로 이어진다.

이러한 선행연구의 성과와 한계를 바탕으로 본 연구는 기존 연구와 차별성을 가지고 수행할 것이다. 첫째, 다양한 해외국가의 사례를 분석하여 지역정당의 가능성과 한계점을 다층적으로 모색하고자 한다. 둘째, 유권자 의식조사를 통해 지역정당의 문제점과 한계, 그리고 민주주의 관점에서 장점 등을 파악할 것이다. 마지막으로 이러한 현실인식과 세계적인 동향을 종합하여 바람직한 지역정당의 법·제도화 가능성과 활성화 방안을 제시하고자 한다.

### Ⅲ. 한국의 정당제도에 대한 분석

Ⅲ장에서는 본격적으로 지역정당에 관한 논의를 위해 한국의 정당제도에 대한 역사적인 변천사에 대하여 살펴보았다. 아직 한국에서는 지역정당이 지역주의와 일치하는 부정적인 의미로 사용된다. 하지만 지역정당이 가지는 건강성과 의미는 민주주의 차원에서 중요하다. 이를 규명하기 위해 이번 장에서는 지방선거에서 정당참여와 범규범의 변천사를 중심으로 지역분권과 지역정당의 의미에 대한 규범적인 논의를 살펴보고자 한다.

#### 1. 지방선거의 정당참여 현황과 범규범의 변천사

##### 1) 지방선거의 정당참여 현황: 중앙정치의 예측성 강화

정당은 현대 정치의 생명선(Neumann 1956, 1)으로 불린다. 이것은 정당이 시민사회의 요구를 결집 및 대변하여 의회와 행정부를 통하여 정책적 대안으로 전환하는 핵심적인 주체라는 것을 의미한다. 대의 민주주의의 기본적인 운영원리는 시민들의 의사와 요구를 취합하여 만족스러운 정책적 결과물로 산출하는 것이며, 그 중심에서는 정당이 자리한다. 물론 정당을 포함해 시민사회 내 다양한 결사체 역시 사회 구성원들의 요구를 결집 및 대변하여 공공 정책결정에 영향을 미친다. 그러나 정당은 공공정책에 영향을 미치기 위해서 선거경쟁에 참여하는 집합체로서, 정당만이 선거에 후보자를 내세워 입법부와 행정부를 구성하고 국가의 주요정책에 영향을 미칠 수 있다(Sartori 1976). 따라서 국가와 시민사회를 매개하는 이익의 결집자 및 대변자로서 정당의 기능은 평상시 정치과정에서의 영향력 행사와 더불어 선거참여를 통해 구체화 된다.

선거과정에서 국가와 시민사회를 매개하는 정당의 역할은 후보자 공천을 통해 극대화된다. 정당의 후보자 공천은 시민의 이익을 결집하여 선거 공약화하는 계기를 제공할 수 있으며, 나아가 궁극적으로 후보자를 당선시킴으로써 행정부와 의회에서 시민들의 의사를 공공정책으로 전환시키는 계기를 제공한다. 즉 정당의 후보자 공천이 국민과 국민에 의해 선출된 의원들이 모인 의회를 연계하여 사회적 요구를 정치사회로 전달해 주는 중요한 기제가 된다는 것이다. 나아가 정치권력의 획득이라는 정당 본연의 목표도 선거참여를 통해서 이루어진다. 따라서 선거에서 후보자를 추천하여 그에 대한 선거인의 지지를 호소하고 투표 및 개표 과정을 참관하며 선거경쟁을 전개하는 것은 정당의 핵심적인 활동 중의 하나이다. 현재 우리나라는 공직선거법에서 정당이 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있도록 규정하기 때문에 대통령 선거와 국회의원 선거 및 교육감을 제외한 지방선거에서 정당공천제가 시행되고 있다.

한국의 지방선거에서 정당공천 혹은 정당표방은 오랜 역사를 가진다. 제1공화국에서 치러진 세 번의 지방선거(1952년, 1956년, 1960년)에서는 정당공천과 관련된 명시적인 규정이

없었기 때문에 사실상 정당공천이 묵시적으로 허용되었다(이정진 2018, 123). 1987년 민주화 이후 부활한 초기의 지방선거에서는 기초의원에 한해서 정당공천을 불허하였다. 그 결과 1991년 지방의회 의원선거와 1995년(제1회 동시지방선거) 및 2002년(제3회 동시지방선거) 지방선거의 경우 시·군·자치구 선거에서는 정당공천이 이루어지지 않았다. 그러나 2003년 헌법재판소가 기초의원 선거에서 정당표방을 금지한 당시 공직선거 및 선거부정방지법에 대해 위헌 결정을 내린 이후, 2005년 6월 30일 임시국회에서 공직선거법 일부가 개정되어 2006년 전국동시지방선거부터 광역 및 기초 차원의 모든 선거에서 정당공천이 시행되었다. 당시 헌법재판소는 위헌 사유로 정치적 표현의 자유와 평등의 원칙을 위배를 제시하였다. 즉 후보자의 정치적 자유와 유권자의 알 권리를 침해하고, 다른 선거와 비교하여 평등하지 않다는 것이다(이정진 2018, 124).

지방선거 중 교육감 선거는 2006년 지방교육자치에관한법률의 개정으로 2007년부터 2009년까지 교육감 잔여임기가 1년 이상 남은 지역에서 부분적으로 주민직선제가 실시되었고, 2010년 전국동시지방선거(제5회)부터 지방선거와 함께 실시되었다. 그러나 교육감 선거에서는 교육의 독립성 확보라는 원칙 하에서 정당공천을 불허하고 있다. 교육위원 선거는 2010년 시행되었으나, 일몰법(2014년 교육의원제 폐지)에 의해 2014년부터는 시행되지 않고 있다(최진혁 2018, 9).

〈표 III-1〉 지방선거제도의 변천과정

횟수	년도	선거일	선거구분		주요 특징	정당공천 허용 여부	법적 근거
			지방의원	자치단체장			
1	1952	4.25	시·읍·면 의원	(기초: 간선)	선거가능지역만 실시 (서울·경기 강원 제외)	■ 제한규정 없음	지방자치법 (국회의원 선거법 준용)
		5.10	도의원	(광역: 임명)			
2	1956	8.08	시·읍·면 의원	시·읍·면장	이승만 정부	■ 제한규정 없음	지방자치법 (국회의원 선거법 준용)
		8.13	시·도의원	(광역: 임명)			
3	1960	12.12	시·도의원	-	민주당 정부	■ 기초의원: 정당공천 불가	지방의회의원 선거법
		12.19	시·읍·면 의원	-			
		12.26	-	시·읍·면장			
		12.29	-	시·도지사			
4	1991	3.26	시·군·구 의원	(기초: 임명)	노태우 정부	■ 기초의원: 정당공천 불가	지방의회의원 선거법
		6.20	시·도의원	(광역: 임명)			
5	1995*	6.27	시·군·구 의원	시·군·구 청장	김영삼 정부 (1인 4표)	■ 광역의원: 정당공천	

6	1998	6.4	시·도의원	시도지사	김대중 정부 (1인 4표)	허용	공직선거 및 선거부정 방지법
7	2002	6.13	시·군·구 의원 시·도의원 광역의원 비례대표 (정당명부)	시·군·구 청장 시도지사	김대중 정부 (1인 5표)		
8	2006	5.31	시·군·구 의원 시·도의원 광역 및 기초의원 비례대표 (정당명부)	시·군·구 청장 시도지사 교육감 교육위원	노무현 정부 (1인 6표) 기초의원선거: 중선거구제	■ 기초 및 광역의원: 정당공천 허용	공직선거법
9	2010	6.02			이명박 정부 (1인 8표)		
10	2014	6.04		시·군·구 청장	박근혜 정부 (1인 8표)		
11	2018	6.13		시도지사 교육감	문재인 정부 (1인 8표)		

\* 1995년부터 전국동시지방선거 실시

자료: 이정진(2018) p. 123; 최진혁(2018) p. 10을 기초로 재구성

이처럼 2006년 전국동시지방선거부터 교육감을 제외한 모든 선거에서 정당공천이 허용되었다. 그러나 정당공천 문제는 최근까지도 논란이 되는 쟁점 중의 하나이다. 그 핵심은 정당공천을 매개로 지방선거에서 중앙정치의 연속성이 강화되기 때문에 최소한 기초의원 선거에서는 정당공천을 폐지해야 한다는 것이다. 사실 기초의원 선거에서 정당공천은 도입 당시부터 논란의 대상이었다. 1994년에 제정된 공직선거 및 선거부정방지법은 1995년 전국동시지방선거부터 광역 및 기초의원 선거와 단체장 선거 모두에 정당공천을 채택하였다. 그러나 당시 여당이었던 민자당에서 지방행정의 탈정치화를 내세워 결국 기초의원 선거에서는 정당공천이 배제되었다(최진혁 2018, 9). 당시의 명분 역시 기초의원은 중앙정치의 영향력에서 벗어나 지역의 인재를 선출해야 한다는 것이었다.

정당공천을 매개로 한 지방선거의 중앙정치 연속성은 선거결과를 통해서도 확인된다. 광역 및 기초 차원에서 정당공천이 허용된 2006년부터 2018년까지의 선거결과를 정리한 <표 III-2>는 다음의 두 가지 사실을 여실히 보여준다.

첫째, 거대정당과 지역 패권정당의 독식구조가 지속되고 있다. 4번의 선거에서 광역 및 기초단체장과 광역 및 기초의원의 75% 이상(2006년 열린우리·한나라 광역단체 81.8%/ 기초단체 75.7%/ 광역의회 83.6%/ 기초의회 77.9%, 2010년 한나라·민주 광역단체 81.3%/ 기

초단체 76.4%/ 광역의회 85.1%/ 기초의회 78.7%, 2014년 새누리·새민연 광역단체 100%/ 기초단체 87.2%/ 광역의회 96.9%/ 기초의회 88.7%, 2018년 더불어민주당·자유한국당 광역단체 94.2%/ 기초단체 90.3%/ 광역의회 95.7%/ 기초의회 90.5%)은 거대정당의 후보가 당선되었다.

특히 지역주의와 결합된 영남과 호남의 경우 거대 패권정당의 독식구조가 좀 더 강하게 나타난다. 영남의 경우 한나라당·새누리당·자유한국당(2006년 광역단체 100%/ 기초단체 83.3%/ 광역의회 91.1%/ 기초의회 79.1%, 2010년 광역단체 80.3%/ 기초단체 70.0%/ 광역의회 79.0%/ 기초의회 63.4%, 2014년 광역단체 100%/ 기초단체 88.6%/ 광역의회 92.1%/ 기초의회 69.7%, 2018년 광역단체 40.0%/ 기초단체 51.4%/ 광역의회 45.2%/ 기초의회 51.9%)이, 호남에서는 열린우리당·민주당·새정치민주연합·더불어민주당(2006년 광역단체 33.3%/ 기초단체 22.0%/ 광역의회 24.1%/ 기초의회 30.7%, 2010년 광역단체 100.0%/ 기초단체 83.3%/ 광역의회 88.9%/ 기초의회 70.5%, 2014년 광역단체 100.0%/ 기초단체 63.4%/ 광역의회 90.7%/ 기초의회 74.4%, 2018년 광역단체 100.0%/ 기초단체 70.7%/ 광역의회 93.3%/ 기초의회 74.8%)이 다수 의석을 차지하였다. 또한 영남과 호남에서 무소속 당선자의 과거 당적을 고려한다면, 실질적으로 지역 패권정당의 의석점유율은 더 높다고 할 수 있다. 무소속으로 당선된 의원들의 대부분은 기존 패권정당의 공천에서 탈락하여 선거에 출마한 경우가 많기 때문이다. 물론 2006년의 경우 호남에서는 열린우리당과 소수정당으로 전략한 민주당 간의 경쟁으로 열린우리당의 의석점유율이 다소 떨어졌다. 그리고 2018년 지방선거의 경우 촛불집회와 박근혜 대통령 탄핵의 영향으로 영남에서도 자유한국당의 의석점유율이 떨어지는 현상이 발견되었다.

둘째, 지방의회의 정당구도 역시 거대정당의 일당 독점구조로 점철되어 있다. 단체장과 다수당의 당적이 똑같은 단점정부의 구성 비율은 광역 차원의 경우 2006년 68.8%, 2007년 62.5%, 2014년 70.6%, 2018년 94.1%였다. 기초 차원에서는 2006년 74.9%, 2010년 64.5%, 2014년 75.7%, 2018년 75.7%가 단점정부로 구성되었다. 이러한 경향은 지역 패권정당이 지배하는 영남과 호남에서 더욱 강하게 나타났다. 영남의 경우 광역 차원의 단점정부 구성 비율은 2010년 80%를 제외하고 2006년과 2014년 및 2018년은 100%였고, 기초 차원에서는 2006년 81.9%, 2007년 60.0%, 2014년 85.9%, 2018년 74.2%였다. 호남에서는 광역 차원의 경우 단점정부의 구성은 2006년(민주당) 33.3%를 제외하고, 2010년과 2014년 2018년 모두 100%였다. 기초에서는 단점정부가 2006년(민주당·열린우리당) 46.3%, 2010년 75.6%, 2014년 63.4%, 2018년 70.7%를 차지하였다. <표 III-2>의 정당구도 유형화에서 무소속을 제외하였는데, 영남과 호남의 경우 기초단체장의 무소속 당선자의 과거 당적을 패권정당의 탈당자로 본다면, 단점정부의 비율은 훨씬 더 높을 것이다. 이러한 결과는 지방정치는 중앙정치보다 더욱 일당 지배의 속성이 강하게 나타나고 있으며, 지방의회 내에서 정당 간 경쟁에 의한 견제와 균형의 구조가 구현되지 않는다는 것을 보여준다.

<표 III-2> 2006년-2018년 지방선거 정당별 당선자 현황 및 정당구도

(단위: 명, 개, %)

		열린 우리	한나라	민주	민주 노동	국민 중심	무소속	합계	정당구도*	
2 0 0 6 년	전 체	광역단체장	1 (6.3)	12 (75.0)	2 (12.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.3)	16 (100.0)	단점: 11(68.8) 분점: 4(25.0)
		광역의회	52 (7.1)	557 (76.0)	80 (10.9)	15 (2.0)	15 (2.0)	0 (0.0)	733 (100.0)	
		기초단체장	19 (8.3)	155 (67.4)	20 (8.7)	0 (0.0)	7 (3.0)	29 (12.6)	230 (100.0)	단점: 172(74.7) 분점: 29(12.6)
		기초의회	630 (21.8)	1,621 (56.1)	276 (9.6)	66 (2.3)	67 (2.3)	228 (7.9)	2,888 (100.0)	
	영 남	광역단체장	0 (0.0)	5 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	단점: 5(100.0) 분점: 0(0.0)
		광역의회	4 (2.0)	185 (91.1)	0 (0.0)	8 (3.9)	0 (0.0)	6 (3.0)	203 (100.0)	
		기초단체장	2 (2.8)	60 (83.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	10 (13.9)	72 (100.0)	단점: 59(81.9) 분점: 3(4.2)
		기초의회	55 (6.2)	705 (79.1)	0 (0.0)	31 (3.5)	0 (0.0)	100 (11.2)	891 (100.0)	
	호 남	광역단체장	1 (33.3)	0 (0.0)	2 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)	단점: 1(33.3) 분점: 2(66.6)
		광역의회	26 (24.1)	0 (0.0)	77 (71.3)	2 (1.9)	0 (0.0)	3 (2.8)	108 (100.0)	
		기초단체장	9 (22.0)	0 (0.0)	20 (48.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	12 (29.3)	41 (100.0)	단점: 19(46.3) 분점: 10(24.4)
		기초의회	156 (30.7)	0 (0.0)	262 (51.6)	20 (3.9)	0 (0.0)	70 (13.8)	508 (100.0)	
* 무소속 단체장 및 무소속 다수당 지역은 제외										
		한나라	민주	자유 선진	민주 노동	기타*	무소속	합계	정당구도*	
2 0 1 0 년	전 체	광역단체장	6 (37.5)	7 (43.8)	1 (6.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (12.5)	16 (100.0)	단점: 10(62.5) 분점: 4(25.0)
		광역의회	288 (37.8)	360 (47.3)	41 (5.4)	24 (3.2)	12 (1.6)	36 (4.7)	761 (100.0)	
		기초단체장	82 (36.0)	92 (40.4)	13 (5.7)	3 (1.3)	2 (0.9)	36 (15.8)	228 (100.0)	단점: 147(64.5) 분점: 52(22.8)
		기초의회	1,247 (43.2)	1,025 (35.5)	117 (4.1)	115 (4.0)	79 (2.7)	305 (10.6)	2,888 (100.0)	
	영 남	광역단체장	4 (80.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	5 (100.0)	단점: 4(80.0) 분점: 0(0.0)
		광역의회	166 (79.0)	6 (2.9)	0 (0.0)	12 (5.7)	7 (3.3)	19 (9.0)	210 (100.0)	
		기초단체장	49 (70.0)	1 (1.4)	0 (0.0)	1 (1.4)	1 (1.4)	18 (25.7)	70 (100.0)	단점: 47(67.1) 분점: 3(4.3)
		기초의회	565 (63.4)	62 (7.0)	0 (0.0)	56 (6.3)	48 (5.4)	160 (18.0)	891 (100.0)	
	호 남	광역단체장	0 (0.0)	3 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)	단점: 3(100.0) 분점: 0(10.0)



	광역의회	2 (1.7)	104 (88.9)	0 (0.0)	7 (6.0)	0 (0.0)	4 (3.4)	117 (100.0)	
	기초단체장	0 (0.0)	32 (78.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (22.0)	41 (100.0)	단점: 31(75.6) 분점: 1(2.4)
	기초의회	2 (0.4)	358 (70.5)	0 (0.0)	40 (7.9)	10 (2.0)	98 (19.3)	508 (100.0)	

\* 진보신당, 국민참여당, 미래연합, 친박연합

\*\* 무소속 단체장 및 무소속 다수당 지역은 제외

		새누리	새민연	통합 진보	정의	노동	무소속	합계	정당구도*	
2 0 1 4 년	전 체	광역단체장	8 (47.1)	9 (52.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	17 (100.0)	단점: 12(70.6) 분점: 5(29.4)
		광역의회	416 (52.7)	349 (44.2)	3 (0.4)	0 (0.0)	1 (0.1)	20 (2.5)	789 (100.0)	
		기초단체장	117 (51.8)	80 (35.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	29 (12.8)	226 (100.0)	단점: 171(75.7) 분점: 26(11.5)
		기초의회	1,413 (48.8)	1,157 (39.9)	34 (1.2)	11 (0.4)	6 (0.2)	277 (9.6)	2,898 (100.0)	
	영 남	광역단체장	5 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	단점: 5(100.0) 분점: 0(0.0)
		광역의회	197 (92.1)	8 (3.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.5)	8 (3.7)	214 (100.0)	
		기초단체장	62 (88.6)	1 (1.4)	7 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	70 (100.0)	단점: 60(85.7) 분점: 3(4.3)
		기초의회	622 (69.7)	122 (13.7)	16 (1.8)	3 (0.3)	4 (0.4)	125 (14.0)	892 (100.0)	
	호 남	광역단체장	0 (0.0)	3 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)	단점: 3(100.0) 분점: 0(0.0)
		광역의회	2 (1.7)	107 (90.7)	3 (2.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (5.1)	118 (100.0)	
		기초단체장	0 (0.0)	26 (63.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	15 (36.6)	41 (100.0)	단점: 26(63.4) 분점: 0(0.0)
		기초의회	5 (1.0)	378 (74.4)	16 (3.1)	4 (0.8)	0 (0.0)	105 (20.7)	508 (100.0)	

\* 무소속 단체장 및 무소속 다수당 지역은 제외

		더불어 민주	자유 한국	바른 미래	민주 평화	정의+ 민중	무소속	합계	정당구도*	
2 0 1 8 년	전 체	광역단체장	14 (82.4)	2 (11.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.9)	17 (100.0)	단점: 16(94.1) 분점: 0(0.0)
		광역의회	652 (79.1)	137 (16.6)	5 (0.6)	3 (0.4)	11 (1.3)	16 (1.9)	824 (100.0)	
		기초단체장	151 (66.8)	53 (23.5)	0 (0.0)	5 (2.2)	0 (0.0)	17 (7.5)	226 (100.0)	단점: 171(75.7) 분점: 38(16.8)
		기초의회	1,638 (56.0)	1,009 (34.5)	21 (0.7)	49 (1.7)	37 (1.3)	172 (5.9)	2,926 (100.0)	
	영 남	광역단체장	3 (60.0)	2 (40.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	단점: 5(100.0) 분점: 0(0.0)
		광역의회	106 (48.8)	98 (45.2)	1 (0.5)	0 (0.0)	1 (0.5)	11 (5.1)	217 (100.0)	

	기초단체장	26 (37.1)	36 (51.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (11.4)	70 (100.0)	단점: 51(72.9) 분점: 11(15.7)
	기초의회	334 (37.3)	465 (51.9)	4 (0.4)	0 (0.0)	7 (0.8)	86 (9.6)	896 (100.0)	
호 남	광역단체장	3 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)	단점: 3(100.0) 분점: 0(0.0)
	광역의회	112 (93.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (2.5)	4 (3.3)	1 (0.8)	120 (100.0)	
	기초단체장	29 (70.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (12.2)	0 (0.0)	7 (17.1)	41 (100.0)	단점: 29(70.7) 분점: 5(12.2)
	기초의회	380 (74.8)	0 (0.0)	2 (0.4)	49 (9.6)	17 (3.3)	60 (11.8)	508 (100.0)	
*무소속 단체장 및 무소속 다수당 지역은 제외									

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 기초로 작성

역대 지방선거 결과는 거대정당 혹은 지역 패권정당이 지방의회 의원과 단체장을 장악한다는 것을 보여주었다. 이러한 현상은 지역주의 성향이 강한 영남과 호남에서만 관찰되는 현상이 아니며, 정도의 차이는 있으나 서울과 경기와 같은 수도권에서도 나타나고 있다. 즉 정당 간 경쟁을 위한 정치적 다원주의가 존재하지 않는다는 것이다(강원택 2010, 9). 이러한 거대정당 및 패권정당의 독식구조는 유권자의 중앙정당의 지지에 따른 연계투표가 이루어짐에 따라 발생한 결과이며, 그 결과 지방선거에서 중앙정치에의 예측성을 더욱 강화되고 있다.

지방선거에서 거대정당의 일당 지배체제가 지속되면서 정당공천제 폐지론은 더욱 힘을 얻고 있다. 폐지론자들은 지방선거의 중앙정치 예측성과 지역주의 확산 및 정당공천 과정의 문제 등을 논거로 삼아 정당공천제의 폐지 혹은 잠정적인 배제안을 주장한다(황아란 2010, 34-35). 실제로 정당의 공천과정은 지역 주민이나 평당원들보다 지역 국회의원 혹은 당협위원장의 영향이 더 큰 것이 사실이며, 특히 기초의회 선거의 경우 국회의원 영향력이 절대적으로 강하다(이정진 2018, 131-132). 또한 진성당원이 미약한 상황에서 지방선거의 공천은 사실상 정당의 지구당위원장과 중앙당 최고위원회의 지배력을 그대로 수용하여 자기사람 심기와 돈공천으로 이어지게 된다(최진혁 2018, 16). 즉 정당공천을 매개로 선거 이전의 공천과정에서부터 중앙정치인 및 중앙당의 영향이 지방선거를 관통하고 있다는 것이다. 반면 찬성론에서는 정당의 긍정적 역할, 즉 여성과 장애인 등 사회적 약자의 대표성 보안, 후보자 선택의 정보 확대 및 검증 기회 제공, 지역 정치엘리트 중앙정치 진출의 교두보 마련, 그리고 중앙정부와 지방정부 간의 유기적 매개체의 역할 등을 무시할 수 없다는 점을 제시하고 있다(황아란 2010, 33-34; 이정진 2018, 128).

그러나 지방선거의 중앙정치 예측성은 정당공천제 자체가 아니라 중앙정치의 과도한 개입에 근본적인 문제가 있다는 점을 상기해야 한다. 즉 정당이 공천을 하기 때문이 아니라 현행 중앙당 중심의 정당운영 시스템에서 하에서 중앙당의 영향력이 지방선거까지 확대되면서 발생하는 문제라는 것이다. 대의제 하에서 정당의 지방선거 참여는 정치권력을 추구

하는 본연의 발현인 동시에 지역민의 이익을 결집 및 대변하는 본질적인 기능의 발현이다. 그러나 우리의 지방선거는 유권자의 관심이 적을 뿐만 아니라 지역 이슈가 상실된 채 중앙선거의 대리전에 불과하다는 비판에 직면해 있다. 지방선거에 참여하는 거대정당의 후보자들은 지역적 이슈를 발굴하여 정책경쟁을 벌이기보다는 중앙의 이슈를 주요한 선거 전략으로 채택하여 선거경쟁에 참여하는 경향이 지배적이다. 특히 지방선거는 국회의원과 대통령 선거의 중간에 실시되어 중앙정치의 중간평가적 성격을 받기 때문에 지방선거는 더욱 중앙정치의 대리전 성격을 가질 수밖에 없다. 만약 지방선거가 중앙정치의 이슈가 아니라 지역의 정책 경연장으로 기능한다면 정당공천제 폐지론의 동력은 상실될 것이다.

따라서 정당공천제의 폐지보다는 현행 중앙당 중심의 운영체제의 개혁이 지방선거에서 거대정당의 독점구조 및 중앙정치 예측성을 타파하는 중요한 열쇠라고 할 수 있다. 즉 지방선거가 중앙당에 휘둘리지 않고 지역의 이해관계를 반영하는 정당들 간의 경쟁의 장으로 기능할 수 있는 조건을 확대해야 한다는 것이다. 이것은 정당이 지역민의 이익 결집자 및 대변자라는 본연의 역할을 복원시키는 동력이 될 수 있다. 그간 지방선거에 대한 개혁은 선거 제도적인 측면에서만 논의되는 경향이 강하였다. 2006년 전국동시지방선거(제4회)부터 도입된 기초의원 선거 중선거구제는 지역주의와 거대정당의 독식구조를 타파하고, 다양한 지역 민의를 대변하는 군소정당의 원내 진입을 유도하는 목적에서 시행되었다. 중선거구제 도입에 대한 긍정적 효과를 증명한 연구들은 2인보다 3인 및 4인 선거구에서 거대일당의 의석수가 줄어들고 군소정당의 약진이 있었다고 평가한다(김순은 2010; 김용복 2009, 49). 그러나 대부분의 연구에서는 부정적인 평가가 발견된다. 일당 독점적인 구조는 소선거구제 광역의원 선거보다는 줄어들기는 하였지만, 일당 지배적인 의석점유 현상을 막지 못했을 뿐만 아니라 선거구 크기에 비례하여 다수당의 의석점유율이 낮아지는 일정한 경향도 발견할 수 없다는 것이다(황아란 2016, 194).

그렇다면, 지방선거에서 거대정당의 독점구조 및 중앙정치 예측성을 타파하는 또 다른 대안을 모색할 필요가 있다. 최근의 연구들은 지방선거에서 다양한 정치세력이 참여할 수 있는 정당법 개정에 주목하고 있다. 즉 다양한 결사체 혹은 지역정당의 설립과 활동을 보장하도록 정당법을 개정하여 지방선거를 중앙선거의 전초전 혹은 대리전에서 벗어나 지역민의 의견이 투영되는 풀뿌리 민주주의 실현의 장으로 변화시키자는 것이다. 이러한 변화를 위해서는 지역정당의 활동을 원천적으로 금지하고 있는 현행 정당법의 개정이 선결되어야 한다.

## 2) 정당법의 변천사: 지구당 부활 및 설립 요건 완화 논쟁

한국 정당법은 1962년 제정 당시의 기본틀을 유지하면서 지속적으로 변화해 왔다. 주요한 변화의 흐름은 초기의 ‘규제’, 민주화 이후의 ‘규제 완화’, 그리고 1997년 IMF 이후 및 2004년 정당법 개정 이후의 ‘다시 규제’ 라는 일련의 과정으로 설명할 수 있다.

1962년 권위주의 정권 하에서 제정된 최초의 정당법은 정당의 구성, 성립, 발기인의 수

와 자격, 법정 지구당 수 등의 측면에서 정당설립 요건을 엄격하게 명시하였다. 또한 정당을 선거관리위원회에 등록하도록 하여 정당 설립의 자유 및 집회와 결사의 자유를 제한하는 측면이 강하였다(심지연 2004, 166). 특히 당시의 정당법(제25조)은 법정 지구당 수를 정당 설립의 공식 요건으로 명시하여 정당의 창당을 어렵게 하였다. 당시 지구당은 지역구 선거구의 1/3 이상, 지역적으로는 5개 이상 시도에, 그리고 각 지구당은 50명 이상의 법정 당원 수를 갖추어야 한다는 조건을 규정하였다. 이러한 배경에는 5.16 쿠데타 세력이 자신들에게 유리한 정치질서를 만들고, 당시 민정을 준비하던 과정에서 야당의 출현을 막으려는 정치적 목적이 자리하고 있었다(강원택 2018, 15-16). 실제로 공직 선거에 참여한 정당 수는 1948년 49개, 1950년 40개, 1954년 15개, 1958년 15개, 1960년 8개, 1963년 12개 등으로 상당히 많았다.

최초의 정당법은 현실적으로 불가능한 설립 요건을 제시하였기 때문에 정당이라는 이름의 관제 집단이나 법제 결사를 만들어낼 것이며, 궁극적으로 정당 민주주의 발전 자체를 봉쇄할 것이라는 지적을 받았으며, 정당 단속법이라는 비판까지 제기되었다(서복경 2014, 139). 법정 지구당과 지구당의 당원 수는 1969년 개정에서 지역구의 2분의 1 이상과 100인 이상으로 더욱 강화되었다. 이후 1980년 개정에서는 4분의 1 이상과 30인 이상의 당원으로 개정되어 다소 규제는 완화되었다(고선규·이정진 2018, 113-114). 그러나 유신체제와 5공화국에서 이루어진 규제 완화는 정당 설립과 활동을 활성화하려는 개혁으로 볼 수는 없다.

1987년 민주화 이후의 정당법 개정은 권위주의 체제에서 축소되었던 정당의 역할과 기능의 확대에 초점을 두었다. 1989년 개정에서는 법정 지구당 수는 지역 선거구 총수의 4분의 1 이상에서 5분의 1 이상으로 하향 조정하였다. 1993년 개정에서는 정당설립 요건 및 정당가입 자격과 절차 등을 완화 내지 간소화하여 국민의 정치참여 기회를 확대하며, 자생력 있는 정당운동을 제도적으로 보장한다는 목적을 천명하였다. 그리고 당원 가입자격 및 절차의 간소화 등 정당 관련 규제를 완화하였다. 지구당 창당준비위원회 신고 제도를 폐지하여 창당 절차를 간소화하였고, 창당방해 등의 죄를 신설하여 위계 또는 위력으로써 정당의 창당 준비활동을 방해하거나 정당 활동을 방해하여 창당준비위원회 또는 정당의 기능을 상실 또는 일시 정지하게 한 자는 7년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하였다. 또한 정당설립에 필요한 법정 지구당수를 현재의 국회의원 지역 선거구 총수의 5분의 1 이상(48개)에서 10분의 1 이상(24개)으로 완화하여 정당의 설립을 쉽게 하였다.

그러나 1997년 IMF 이후 정당법 개정의 목적은 정당운영의 투명성 확보와 고비용 구조의 개선으로 전환되었고, 그 결과 정당법 역시 정당의 설립과 운영을 규제하는 방향으로 개정되었다. 이에 따라 고비용 정치구조 개선을 위해 정당 유급사무 직원 수의 제한(2000. 2. 16), 당비 대리납부의 금지, 당내 경선 시 매수행위 금지, 그리고 정당 조직구조 개선을 위해 읍·면·동에 두던 당 연락소 폐지(2002. 3. 7) 등의 변화가 있었다(이정진 2010, 361). 고비용 저효율의 정당운동을 개혁하자는 논의는 2004년 정당법 개정을 통해 더욱 구체화되었다. 2004년 개정된 정당법의 핵심은 지구당의 폐지였다. 기존의 지구당의 역할은 시·도당으로 전환되었고, 정당의 구조는 과거 중앙당과 지구당 구조에서 중앙당과 시·도당으

로 변화하였다. 그리고 과거 지구당이 담당하던 역할, 즉 정당의 창당, 당원의 입당과 탈당, 당원명부의 관리, 정당의 해산 등과 관련된 역할도 시·도당이 맡게 되었다.<sup>2)</sup>

주목할 것은 지구당의 폐지와 정당법 개정으로 정당설립의 요건이 오히려 강화되었다는 것이다. 새로운 정당법은 5개 이상의 시도에 1천 명 이상의 당원을 갖도록 규정했는데, 이에 따르면 정당설립을 위해 필요한 당원 수는 5천 명 이상이 된다. 1969년 개정된 정당법을 제외하면 가장 많은 수의 당원을 요구하는 것이다. 즉 정치개혁이라는 명분에도 불구하고 실제로는 정당설립을 더욱 어렵게 하고, 그만큼 정당정치 활성화를 방해하는 방향으로 정당법이 개정되었던 것이다(강원택 2015, 21).

<표 III-3> 2004년 정당법 개정의 주요 내용

	기존의 정당법 (2002. 3. 7 개정)	2004년 개정 정당법 (2004. 3. 12 개정)
정당의 구성	제3조 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 국회의원지역 선거구를 단위로 하는 지구당으로 구성한다.	제3조 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다.
입당	제20조 당원이 되고자 하는 자는 서명날인을 한 입당원서를 지구당 또는 그 창당준비위원회에 제출하여 입당신청을 해야한다.	제23조 당원이 되고자 하는 자는 서명 또는 날인을 한 입당원서를 시·도당 또는 그 창당준비위원회에 제출하여 입당신청을 하여야 한다. 이 경우 전자서명법 제2조 제3호의 규정에 의한 공인전자서명이 있는 전자문서로도 입당신청을 할 수 있다.
탈당	제23조 당원이 탈당하고자 할 때에는 탈당신고서를 소속 지구당에 제출해야 하며, 소속 지구당에 제출할 수 없을 때에는 그 상급당부에 제출할 수 있다.	제25조 당원이 탈당하고자 할 때에는 탈당신고서를 소속 시·도당에 제출하여야 하며, 소속 시·도당에 제출할 수 없을 때에는 그 중앙당에 제출할 수 있다.
정당의 유급사무직원수 제한	제30조의 2 정당에 둘 수 있는 유급사무직원은 중앙당에는 150인 이내, 당지부에는 5인 이내, 지구당에는 2인 이내로 하되, 구·시·군의 당연락소에 각 1인을 둘 수 있다.	제30조 정당에 둘 수 있는 유급사무직원은 중앙당에는 100인을 초과할 수 없으며, 시·도당에는 총 100인 이내에서 각 시·도당별로 중앙당이 정한다.

출처: 전진영(2009). p. 180.

2) 그 외에도 정당의 정책기능 강화를 위해서 국고보조금 배분 대상이 되는 정당의 경우 중앙당에 정책연구소를 설립하도록 하였고, 정당법과 함께 개정된 정치자금법에서 국고보조금의 30%를 정책개발비로 사용하도록 규정하였다. 또한 재정운용의 투명성을 확보하고 부정부패는 원천적으로 차단하기 위해 중앙당에 예산·결산·회계검사를 위한 예산결산위원회 설치를 의무화하였다.

2004년 정당법 개정에 따라 소위 ‘돈 먹는 하마’로 불려오던 지구당이 폐지되어 정치자금의 투명성 확보라는 일정한 목적은 달성되었다. 그러나 지구당이 폐지되면서 시·도당 이하의 단위에서는 정당 활동의 중심점이 사라졌고, 지구당의 폐지로 선거구 단위에서 정당의 정치활동은 축소되었다는 비판이 등장하기 시작하였다. 이에 17대 국회에서 시·도당 이하 지역에서의 정당 활동이 보장될 수 있도록 정당법을 개정하자는 논의가 촉발되었고, 2005년 당원협의회의 설치를 포함하는 정당법 개정안이 정치개혁특별위원장 명의로 발의되어 본회의에서 원안이 가결되었다. 개정된 정당법에 의해 정당은 당원협의회를 설치할 수 있게 되었다.

2005년 개정된 정당법 제37조 3항에 따르면 “정당은 국회의원 지역구 및 자치구·시·군, 읍·면·동별로 당원협의회를 둘 수 있다. 다만 누구든지 시·도당의 하부조직 운영을 위하여 당원협의회 등의 사무소를 둘 수 없다”고 규정하고 있다. 여기에서 핵심은 당원협의회를 시·도당의 하부조직이 아니라 당원들의 자발적인 모임으로 규정하고 있다는 점이다. 이전의 지구당이 정당의 구성을 위해 필수적인 설치된 법정 조직이었다면, 당원협의회는 각 정당의 당헌 당규에 의해 설치된 임의 기구라는 점에서 차이가 있다(변영학·도묘연 2016, 33). 결과적으로 2004년 및 2005년 정당법 개정으로 지역의 정당운영은 지구당 체제에서 당원협의회 체제로 전환되어 지역 차원에서 정당의 활동은 새로운 변화를 맞게 된다.

현재 우리 사회에서 정당법 개정과 관련해서 제기되고 있는 쟁점은 다음의 두 가지로 제시할 수 있다. 첫째는 지구당 부활을 둘러싼 찬반 논쟁이며, 둘째는 정당설립 요건을 완화하는 정당법 개정이다. 이 두 가지 문제는 정치과정 및 선거과정에서 수행하는 정당 본연의 역할 복원이라는 측면에서 검토해 볼 수 있다.

첫째, 지구당 부활 논쟁은 지구당을 대체한 당원협의회가 지방 차원에서의 이익집약 및 대변 기능에 일정한 한계가 있다는 문제의식에서 출발한다. 2004년과 2005년 정당법의 개정으로 주민과 시민사회의 이익을 결집하여 지방의회와 집행부에서 대변하던 지구당의 역할은 임의 기구인 당원협의회로 대체되었다. 이러한 변화는 풀뿌리 조직으로서 당원협회의 역할에 대한 회의론과 함께 지구당 부활에 대한 찬반론을 확산시켰다.

지구당 부활 찬성론에서는 사무소를 갖춘 상설 기구가 아닌 당원협의회가 지역의 언론, 이익집단, 시민단체 등과의 지속적인 연계를 유지하기 힘들고, 지역 주민과의 소통에도 한계가 있다는 점을 지적하고 있다. 예를 들어 당원협의회 체제로의 변화 이후 당원 교육이나 여론 수렴 활동은 대폭 축소되었으며, 과거 지구당에서 수행하던 민원 해결 창구로서의 역할 또한 시의원과 구의원들에게 상당 부분 이관되었다는 것이다(안철현 2015, 144). 그 결과 당원협회의 설치 이후 평상시 지역에서의 정당 활동은 과거에 비해 줄어들었고, 선거 기간에는 정당보다는 후보 위주 활동이 중심을 이루는 것으로 나타났다(김용호 2008). 또한 상설 사무실의 폐지로 기존의 지구당 활동가들이 이탈하여 지역민의 정당 참여와 개방이 오히려 약화되었다. 따라서 찬성론자들은 당원협의회가 아닌 상설적 기구인 지구당의 부활을 통해 정당의 이익대변 및 집약 기능을 복원해야 한다는 점을 강조한다.

더불어 지구당의 부활은 당원과 지역의 정치활동가를 확보하는 데 도움이 된다고 본다. 즉 당원의 확보를 통해 풀뿌리 민주정치의 보루를 마련하고, 지역 사정과 지역 이슈에 유능한 지방 엘리트를 양성하는 지구당의 역할을 강조하는 것이다(이정희 2015, 83).

반면, 지구당 부활 반대론은 주민 이익의 결집 및 대변이라는 풀뿌리 정당조직의 기능은 당원협의회의 보완을 통해 가능하다고 본다. 이들은 과거의 지구당 조직에서와는 달리 위원장의 권한이 약화되었으며, 당원협의회가 다양한 방식의 조직 구성이 이루어지고 있다는 점을 긍정적으로 평가하고 있다. 당원들의 자발적인 조직이라는 점에서 현행 당원협의회는 과거 지구당 조직에 비해 다양한 방식의 참여와 운영이 가능하며, 이를 통해 지역 조직에서 풀뿌리 민주주의의 실현을 모색할 수 있다는 것이다. 물론 기존의 지구당위원장과 새로운 당원협의회장의 역할이 크게 다르지 않아 궁극적으로 지방정치에서 권력의 집중화가 해소되지 않았다고 보는 견해도 있다(김용호 2008). 이러한 당원협의회의 문제에 대해 반대론자들은 유권자들의 자발적인 참여를 보장하는 민주적 운영과 위원장에 집중된 권한을 제한하는 제도적 장치의 마련을 통해서 그 해결이 가능하다는 점을 강조한다. 따라서 현행 당원협의회의 장점을 살리고 단점을 보완한다면, 굳이 지구당을 부활이 필요하지 않다는 것이 부활 반대론의 논리이다(안철현 2015, 149).

둘째, 정당설립 요건의 완화에 대한 논의는 (1) 수도에 중앙당을 두는 조항의 폐지, (2) 시도당의 수와 시도당별 당원 수 완화, (3) 지구당 기준의 정당설립 허용으로 대변된다. 이러한 논의의 주요 목적은 전국정당이 아니라 지역정당의 설립을 가능하게 하여 지역 단위의 풀뿌리 조직으로 정당 본연의 역할을 복원하고, 시·도 및 시·군·자치구의 다양한 수준에서 정당 설립을 가능하게 하여 지역 차원에서 정당 민주주의를 복원하자는 것이다.

정당설립 완화론에서는 군사정권에서 정당설립을 엄격하게 했던 1962년의 기본틀이 현행까지 유지되는 것을 비판한다. 즉 현행 정당법이 5.16 세력이 야당과 무소속의 정치적 활동과 의회 진출을 막기 위해서 정당설립을 엄격하게 규정했던 기본틀을 그대로 유지하고 있다는 것이다. 더욱이 현행 정당법은 5개 이상의 시도에 1천 명 이상의 당원을 갖도록 규정하여 1962년 정당법보다 더 정당 설립을 어렵게 한다고 지적한다. 따라서 정치권과 학계 및 시민사회에서는 광범위한 정당 활동을 제한하는 규제 중심의 정당법 개정을 요청하고 있다. 18대에서 20대 국회까지 청원(2회) 및 의원발의 형태(4회)로 정당법일부개정법률안이 6번 제출되었고, 제20대 국회의 개헌특위 자문위원회와 한국정치학회 역시 정당 설립의 자유를 보장하도록 현행 정당법의 개정안을 제안하였다(고선규·이정진, 115-118). 또한 2018년 제7대 지방선거를 앞두고 시민단체들 역시 정당설립 요건의 완화를 강력히 요구하였다.

정당설립 요건의 완화와 관련된 정치권 및 학계와 시민사회의 의견을 정리하면 <표 III-4>와 같다. 첫째, 수도에 중앙당을 두는 규정은 삭제 혹은 수도가 아닌 곳에도 둘 수 있도록 개정할 것을 주장한다. 둘째, 시도당 수와 시도당별 당원 수는 현행 시도당 수의 규정인 5개 이상에서 1개 이상으로 축소하고, 지구당 설립을 허용할 경우 지구당의 당원은 30인 이상으로 규정할 것을 요구한다. 셋째, 지구당 기준의 창당에 대해서는 다양한 의견

이 제시되고 있다. 정당은 중앙당과 지구당(국회의원 지역 선거구 혹은 구·시·군 단위)의 이원체제로 구성하여, 필요한 경우 시·도당이나 당원협의회를 두는 체제로 변화해야 한다는 의견이 있다. 또한 정당은 지구당만으로도 설립될 수 있으며, 이 경우 지구당이 중앙당을 대신하고 지구당은 특별한 규정이 없는 한 중앙당에 적용된 관련 규정을 준용할 수 있다고 제안하고 있다. 그리고 정당이 공직선거에 후보자를 추천하기 위해서는 대통령 선거의 경우 5개 이상의 시·도당을, 시·도지사 선거의 경우 해당 시·도 1/3 이상의 자치구·시·군에 지구당을 가져야 한다는 의견도 제시되었다.

〈표 III-4〉 정당법 개정의 의견

	현행 정당법	개정 의견
수도에 중앙당을 두는 문제	정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성(3조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙당의 소재지를 수도가 아닌 곳에도 둘 수 있도록 함</li> <li>■ 중앙당을 수도에 둔다는 규정을 삭제</li> <li>■ 시·도 혹은 구·시·군을 활동구역으로 하는 지역정당 설립을 허용함</li> </ul>
시도당 수와 시도당별 당원 수 완화	<p>정당은 5개 이상의 시·도당을 가져야 함(17조)</p> <p>시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 함(18조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법정시도당 수를 5개 이상에서 1개 이상으로 축소</li> <li>■ 지구당은 30인 이상의 당원을 가져야 함</li> </ul>
지구당 기준으로 정당 설립 허용	시·도당의 창당 승인 (제9조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지구당의 창당 승인</li> <li>■ 정당이 공직선거에 후보자를 추천하기 위해서는 대통령 선거의 경우 5개 이상의 시·도당을, 시·도지사 선거의 경우 해당 시·도 1/3 이상의 자치구·시·군에 지구당을 가져야 함</li> <li>■ 지구당만으로도 정당을 구성할 수 있도록 함</li> <li>■ 정당은 중앙당과 지구당(국회의원 지역 선거구 혹은 구·시·군 단위)으로 구성하며 필요한 경우 시·도당이나 당원협의회를 둘 수 있음</li> <li>■ 지방선거에서 지역정당(해당 시도에 지구당을 가진 정당)이 후보자를 공천할 수 있도록 함</li> <li>■ 정당이 하나의 지구당만으로 정당을 구성한 경우 지구당이 중앙당을 대신할 수 있으며, 이때 지구당에 대해서는 특별한 규정이 없는 한 중앙당 관련 규정을 준용함</li> </ul>

자료: 고선규·이정진(2018), 116-118쪽을 기초로 재구성



앞선 지구당 부활의 찬반 논쟁에서 주목할 것은 반대론자들도 당원협의회가 지역민의 이익수렴을 위한 역할 확대에 실패할 경우, 그리고 민주적 운영과 고비용 저효율 구조를 만들어내지 않는 한에서 지구당의 부활을 고려할 수 있다는 의견을 제시하고 있다는 것이다. 정치권과 중앙선거관리위원회의 움직임도 지구당 부활 찬성론의 입장을 대변하고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 지역민의 의사를 수렴 및 대변하는 정당 본연의 역할 복원이라는 관점에서 지구당 부활을 위한 정당법 개정 논의를 이어갈 필요가 있다.

그러나 현재 정당의 중앙정치 예측화가 심화되어 있는 상황이 극복되지 않는다면, 지구당의 부활은 지역민의 요구를 결집 및 대변하지 못하는 기능상의 한계를 재현할 뿐이다. 따라서 단순한 지구당의 부활이 아니라 지역에서 정당이 중앙으로부터의 예측성을 극복하는 것이 전제되어야만 지구당이 풀뿌리 조직으로서 기능할 수 있다. 이 지점에서 정당법상의 정당설립 요건을 완화하여 다양한 층위의 정당설립을 가능하게 하는 것은 중앙정치의 예측화를 차단하는 동시에 지역의 정치과정 및 선거과정에서 정당 본연의 역할을 복원하는 중요한 계기가 될 수 있다. 즉 지역정당의 설립을 가능하게 하자는 것이다.

## 2. 지방분권과 지역정당

### 1) 지방분권 및 지방자치에 부합하는 정당의 위상 정립

지방분권촉진에 관한 특별법에서는 지방분권의 목적을 “국가와 지방자치단체의 권한 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가와 지방자치단체의 기능이 서로의 균형을 이루도록 하는 것” (제2조), 그리고 “주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간의 또는 지방자치단체 상호 간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함에 둔다” 고 명시하고 있다. 이러한 맥락에 의하면, 지방분권은 단순히 중앙정부의 권한을 지방으로 배분하는 단체자치의 차원에 머무르지 않는다. 지방정부 및 지방의회에 대한 활발한 주민참여가 전제될 때 지방자치제도 그 본연의 기능이 발현될 수 있다. 즉 단체자치와 주민자치 양자 간의 조화가 전제되어야 한다는 것이다.

3) 2016년 8월 17일 더불어민주당 전해철 의원은 지구당 부활을 포함한 정당법 개정안을 대표 발의하여, 주민의 다양한 의견과 요구를 반영하는 중요한 소통창구이자 당원 교류와 활동의 중심인 지구당을 부활의 필요성을 제시하였다. 개정안은 국회의원 지역 선거구나 구·시·군 단위로 지구당을 설치하고, 지구당에 2명 이내의 유급 사무직원을 둘 수 있게 하는 등의 운영 방식을 담고 있다. 중앙선거관리위원회는 이미 19대 국회에서 지구당 부활을 골자로 하는 의견을 제출하였다. 개정 의견은 헌법이 보장하는 정당 활동의 민주성을 보장과 국민의 정치적 의사 형성에 필요한 조직의 자율적 설립이라는 측면에서 정당의 원활한 의사 형성 기능 수행에 필요한 하부조직의 활성화를 위해 구·시·군당 설치를 허용하되, 운영자금의 투명성을 확보할 필요가 있다는 내용을 담고 있다(변영학·도묘연 2016, 67-68).

2018년 발표된 대통령의 개헌안 역시 분권과 자치의 조화를 담고 있다. “대한민국은 지방분권 국가를 지향한다”는 조항(제1조 3항)을 추가하여 국가운영의 기본 방향이 지방분권에 있음을 분명히 했고, 지방자치단체의 자주조직권 부여와 함께 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권의 강화를 공식화하였다. 또한 실질적 지방 민주주의 실현을 위해 지방정부의 자치권이 주민으로부터 나온다는 것을 명시하고, 주민이 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다는 것을 명확히 하였다. 그리고 주민들이 직접 지방정부의 부패와 독주를 견제할 수 있도록 법률상 권리로 보장되었던 주민발안, 주민투표, 주민소환 제도를 헌법에 규정하였다.

따라서 향후 지방분권을 위해서는 단체자치의 차원에서 지방분권형 헌법 개정을 비롯해 기관위임 사무의 폐지, 지방이양일괄법 제정을 통한 업무·권한·재정의 일괄 이양, 특별지방행정 기관의 기능 이관, 지방의회 인사권 독립 등을 통한 견제와 감시기능의 강화, 자치경찰제도의 도입, 그리고 지방재정 확충을 위한 국세와 지방세 비율 조정과 세원 이양 등이 이루어져야 한다(강경태 2018, 20). 더불어 주민자치를 위해서는 현재 형식적으로 시행되고 있는 주민조례제정개폐청구, 주민참여예산제, 주민소환 및 주민투표, 주민감사청구, 주민소송의 주민직접참여제도의 문제점을 시정하여 직접민주주의의 실현이라는 본연의 목적을 달성해야 하며(도묘연 2018, 89-94), 로컬 거버너스 관점에서 지방정부 및 지방의회의 의사결정에 주민과 시민사회의 참여가 활성화될 수 있는 제도적 및 실천적 방안을 모색해야 한다.

이러한 지방분권화는 거부할 수 없는 큰 흐름으로 다가오고 있지만, 지방에서 정당은 지역사회의 정책제안자 및 정책전달자로서 전혀 뿌리내리지 못하고 있다. 앞선 정당의 지방선거 참여 현황에서도 논의했지만, 지역에서 활동하는 정당의 중앙정치 예측성은 지방 차원의 정당정치 및 정당 민주주의를 가로막는 핵심적인 요인이다. 그 결과로 정당에 대한 주민의 신뢰는 매우 낮으며, 지역 차원에서 정당은 유명무실한 존재로 인식되고 있다. 즉 정치과정 및 선거과정상에서 수행해야 할 정당의 규범적 역할과는 별개로 현실에서 포착되는 정당 본연의 활동은 일정한 한계를 노정하고 있다는 것이다.

평상시 정치과정에서 정당은 주민과 시민사회의 이익투입 공간으로 활용되지 못하고 있다. 즉 중앙에 예측된 지역의 시도당에게 지역의 정책생산자 및 발굴자의 역할을 기대할 수 없다는 것이다. 지역 차원에서 활동하는 NGO는 정당을 이익표출 대상으로 인식하지 못하고 있어, 시민사회의 이해와 갈등을 조정하거나 집약하는 정당의 역할은 상당히 부재하다. 또한 실제로 정당의 일상적인 지역 활동은 미흡하며, 이러한 경향은 거대정당 혹은 패권정당에서 더욱 강하게 나타난다. 따라서 시민사회 활동가들은 현행의 중앙당 중심의 운영체제에 따른 정당의 중앙정치 예측성이 극복되지 않은 상황에서 선부른 지구당 부활은 현재의 문제점을 더 가중시킬 수 있다는 의견을 제시하고 있다(도묘연 2016, 97).

“기본적으로 지자체 단위에서 정당의 일상적인 지역활동이라는 것이 존재하지 않는다고 봐야 한다. 특히 기성정당, 새누리당이나 더 민주와 같은 정당은

중앙당의 정책을 도당 차원이나 지자체 단위에서 구현하거나 연계하는 활동을 하지 않고, 지역현안을 의회에서 혹은 시민사회에서 구현하는 것에 별다른 관심을 가지지 않는다.”

“ 최근에는 진보정당을 중심으로 지역단위에서의 활동, 즉 지역의 노동문제 (지역 사업장의 부동노동, 공무원노조, 시 출연 공연예술단체), 시내버스 등 대중교통 정책 개선을 위한 시민사회와 함께 대책위원회에서 참여하기도 했고, 밀양 송전탑이나 세월호 사건 등 전국적인 이슈에 대해 천안에서 캠페인이나 시위 등을 진행하기도 했다.”

“이렇다보니 NGO는 정책연계를 위한 파트너로 정당을 인식하지 않는 경우가 대부분이며, 연계 경험이 전무하다시피 한 상황입니다. 그러나 최근의 흐름에서 느껴지듯이 노동당이나 정의당, 녹색당 등 진보정당을 중심으로 지역단위의 활동이나 연계 및 조직 등을 시도하고 있어 앞으로는 좀 더 활발한 연계나 논의가 이뤄질 것으로 보입니다.”  
(2016년 충남 NGO 활동가 인터뷰)

한편 선거과정에서도 지역의 이슈를 공약화하여 추후 지방의회에서 대변하는 정당의 역할은 매우 부재하다. 특히 지역주의와 결합된 지방의회의 일당 독점적 정당구도는 지역 차원에서 이루어지는 정당의 민의 대변 기능을 더욱 약화시키고 있다. 이러한 경향은 군소정당과 달리 거대정당에서 더욱 강하게 나타난다. 거대정당은 중앙당의 정책을 도당이나 지자체 단위에서 구현하거나 연계하는 활동을 거의 하지 않으며, 지역적 이슈의 선거공약화에 특별한 관심을 기울이지 않고 있다(도묘연 2016). 또한 2006년 기초의회 선거까지 정당 공천제가 확대되면서 정당공천을 매개로 선거과정에서도 중앙정치의 연속성이 강화되었다는 평가가 지배적인 가운데, 정당공천제를 둘러싼 찬반 논쟁이 진행 중에 있다. 이러한 지역 내의 폐쇄적인 정당구도는 지역 정치 수준에서 정치적 다원주의가 구현되는 것을 막고 있으며, 협소한 대표성, 정치적 책임성 확보의 결여, 그리고 후견주의에 따른 정치적 부패 등의 여러 가지 심각한 정치적 문제점을 낳고 있다(강원택 2015, 11).

지역 차원에서 정당 본연의 역할, 즉 선거과정 및 정치과정에서 지역의 이슈를 결집 및 대변하는 기능은 주민참여의 활성화와 더불어 향후 지방분권을 가능하게 하는 핵심적인 사안이라고 할 수 있다. 그러나 현재의 중앙정치에 연속된 지방의 정당정치를 개혁하지 않는다면, 지방 차원에서 규범적인 정당의 역할을 기대할 수는 없다. 따라서 지방자치에 부응하는 정당법 개정과 지역정당 설립에 대한 논의 역시 지역이익의 결집자 및 대변자라는 정당 본연의 기능 복원이라는 관점에서 접근할 필요가 있다.

## 2) 지역정당 설립을 통한 지방 차원의 정당정치 복원

정당법 개정을 통한 지역정당 설립은 주민과 시민사회의 이익결집과 대변이라는 정당 본연의 기능을 확대하는 중요한 기반이 될 수 있다. 정당설립 요건의 완화에 대한 논의는

전국정당이 아니라 지역정당의 설립을 가능하게 하여 거대정당 및 패권정당 중심으로 중앙정치에 예속화된 지방정치에서 탈피하자는 논의와 연계되어 있다.

일반적으로 지역정당이란 전 국가적인 국민 의사 형성과정에서의 참여는 이차적인 목적을 가지는 반면, 주로 지역문제의 해결 내지 지역적 의사형성에 참여하는 것을 주목적으로 하는 정치적 결사체를 말한다(장영수 1995). 또한 지역정당은 지방선거에만 후보자를 공천하여 정치적 의사형성에 참여하는 정치적 결사으로써, 지방자치단체를 정치적인 논의의 중심에 두는 특징을 가진다(이기우 2012). 그러나 영국, 스페인, 이탈리아 등 서유럽의 경우에는 지역적인 기반을 가지고 설립되었으나, 지방선거뿐만 아니라 전국선거에 참여하는 정당 역시 지역정당의 범주에 포함하고 있다. 또한 독일과 일본처럼 일정한 요건을 가진 유권자 단체(Wählervereinigungen 또는 Wählergruppen)와 확인단체의 선거참여를 보장하는 경우, 이들 결사체는 큰 범주에서는 지역정당으로 분류할 수도 있다. 따라서 지역정당은 현행 정당법상의 정당처럼 대통령 선거나 국회의원 선거에 참여하는 것을 일차적 목적으로 하는 정당이 아니라, 지방선거에 참여하는 것을 일차적 목적으로 하는 새로운 유형의 정당 혹은 결사체로 정의할 수 있다. 우리의 정당법(제3조 및 제17조)은 수도에 중앙당을 두고 5개 이상의 시·도당을 갖추지 못할 경우 정당 설립이 불가능하도록 규정하고 있어, 사실상 지역을 기반으로 활동하는 지역정당의 설립을 근원적으로 차단하고 있다. 그러나 해외의 많은 국가들은 정당설립에 대한 규정이 엄격하지 않기 때문에 지역을 기반으로 설립된 다양한 정당이 설립되어 지방선거 및 전국선거에 참여하고 있다. 더불어 지역정당은 정치과정 및 선거과정에서 지역의 이슈를 발굴하여 대변하는 활동을 활발히 펼치고 있다.

현재 한국의 경우 지역정당의 설립을 허용하여 지역 차원에서 정당의 위상을 제고하고, 중앙정치에 종속되지 않는 지역의 정당정치를 복원하자는 논의가 활발히 진행되고 있다. 특히 지역의 현안과 이슈를 중심으로 정당을 조직하고 선거에 참여하는 지역정당의 활동은 다음의 두 가지 측면에서 지역이익의 결집과 대변이라는 정당의 기능을 확대하는 최선의 선택이라고 할 수 있다.

첫째, 지역정당은 평상시 지역민의 이익을 결집 및 대변하여 정책선거를 이끌 수 있다. 즉 다양한 영역에 걸쳐 있는 지역사회의 현안을 발굴하여 지방선거의 쟁점으로 부상시킬 수 있다는 것이다. 현재 중앙당 중심의 한국의 정당 시스템 하에서 지방선거 역시 중앙의 이슈에 의해서 좌우되고 있어, 지역의 이슈가 없는 지방선거라는 비판에 직면해 있다. 특히 거대정당의 시도당과 당원협의회는 지역 차원 이슈의 공약화에 별다른 관심을 기울이지 않고 있다. 지방선거는 전국선거의 전초전이나 국정에 관한 여론 조사적인 성격을 가지고 있으며, 지방선거는 다가오는 전국선거에 미칠 영향과 이를 대비하는 전국정당들의 태세정비를 위한 점검의 기회로 인식되었다. 만약 특화된 지역 이슈로 무장한 지역정당이 출현한다면, 기존의 거대정당도 지역정당에 대응한 지역화 정책을 경쟁적으로 제시할 수밖에 없게 된다. 또한 지역정당은 지역의 이익에 부합하는 정책의 발굴 및 제시를 통해 지역민의 지속적인 지지를 확보할 수 있다. 더욱이 지역정당은 거주 지역을 기반으로 한 지역 주민의 자발적 참여로 운영되기 때문에 중앙당 중심의 정당과 달리 ‘위로부터의 조직’ 과

‘동원에 의한 참여’ 라는 한국 정당의 문제점을 해결하는 대안이 될 수 있을 것이다(강원택 2010, 15).

이러한 지역에 기반을 둔 지역정당이 시민사회와의 연대를 통해 지역의 이슈를 선거과정에서 투입하면, 보다 효율적인 지역 이슈의 쟁점화가 가능하다. 일본의 경우 동경생활자네트워크와 같은 쟁점추구형 지역정당은 시민운동을 모태로 하거나 시민운동의 성격을 가지면서 발전하였다. 우리의 경우 거대정당과 달리 군소정당 혹은 진보정당은 지역적 이슈를 발굴하여 대변하는 활동을 펼치고 있으며, 이 과정에서 시민사회와 연대하여 지역 차원의 공론화 운동을 펼치고 있다(도묘연 2016, 9). 이 점은 지역민과의 최근접성을 가진 지역정당이 주민과 시민사회와의 연대를 통해 로컬 거버넌스의 실현을 촉진하는 행위자가 될 수 있다는 것을 보여 준다. 이 경우 지역정당은 거대 담론보다 생활 주변의 실질적인 문제에 보다 큰 관심을 갖게 되어 생활정치와 정당정치가 접목될 수 있는 계기를 제공할 수도 있다(강원택 2010, 16).

둘째, 지역정당은 지방의회에서 지역의 이익이 대변될 수 있는 공간을 확대할 수 있다. 앞서 논의했지만, 한국 지방의회의 가장 큰 문제는 거대정당 및 지역 패권정당의 일당 독점적 정당구도의 형성이다. 즉 거대정당 중심으로 자치단체장이 속한 정당과 지방의회의 다수당이 일치하는 단점정부가 광역 및 기초 차원에서 형성되어 있다는 것이다. 이러한 경향이 기초의회 차원에서는 점차 줄어들고 있으나, 중앙당 중심의 정당 시스템에서 지역주의와 결합된 일당 독점 구조는 여전히 한국의 지방정치를 중앙정치에 예속시키는 중요한 요인이다. 또한 2006년부터 정당공천제가 확대되면서 지방의원 역시 국회의원이거나 해당 지역 당원협의회 위원장의 강한 영향력으로 인해서 그들만의 독자성을 갖지 못하고 중앙정치에 예속되어 있다.

이러한 지방의회의 폐쇄적 구조 속에서 지역정당의 지방의회 진출은 지방의회가 진정한 지역 이슈의 공론장으로 거듭나는 계기가 될 수 있다. 지역정당의 의회 진출은 지방의회에서 논의되는 의제에 지역민의 요구가 자연스럽게 반영되는 가능성을 확대하며, 지역정당과 기존 정당들 간의 다원적 경쟁이 가능해지면서 지역의 요구에 민감하게 반응하지 않았던 거대정당 역시 지역정당에 대응하여 새로운 지역의 이슈를 발굴하게 하는 계기를 제공할 수 있다. 특히 지방의회에 진출한 지역정당이 시민사회의 지속적인 연대를 통해 지역 의제의 통과를 추진한다면, 거대정당 소속 의원들 역시 지역 의제에 민감하게 반응해야 한다는 정치적 부담을 가지게 된다. 즉 재선에 민감한 의원들이 지역민의 다수가 원하는 의제를 거부하는 것이 실제적인 부담으로 작용한다는 것이다. 이러한 지역정당의 의회 진출에 따른 변화는 지방의회의 개방성을 높이는 동시에 지방 차원에서 의회정치와 정당정치의 복원이라는 의미도 함께 가진다(변영학·도묘연 2016, 66).

이처럼 지역정당의 활성화가 지방선거 및 지방의회의 중앙정치 예속화를 방지할 수 있다는 긍정적 기대에도 불구하고, 우리나라의 경우 정당설립 요건의 완화에 따른 지역정당 설립과 활동에 대한 부정적 인식도 있다. 대표적으로 지역정당의 설립이 자격 미달의 정당 출현과 지역주의 혹은 소지역주의를 강화시킬 수 있다는 점을 들 수 있다. 2006년 헌법재

판소가 정당설립 기준에 대한 위헌 심판에서 지역정당과 군소정당의 설립을 불허하는 정당법을 ‘합리적 제한’ 이라고 규정한 것은 군소정당의 난립에 따른 극단적 다당제의 경향과 그에 따른 대의민주주의 불안정을 경계하는 것으로 볼 수 있다. 또한 정당설립에서 5개 이상의 시·도당을 가져야 한다는 조항을 합헌으로 명시한 것은 지역주의의 부작용을 경계한 것이었다(김범수 2015, 223-225). 그러나 정당이 난립하게 되더라도 결국 선거를 통해 유권자의 지지를 이끌어내야 한다는 보다 어려운 과정이 남아있기 때문에 정당의 창당요건을 굳이 강화할 필요가 없다(강원택 2010, 13). 또한 지역주의는 기본적으로 지역을 정치적 자원으로 이용하려는 중앙정치의 부정적 산물일 뿐이지 지역 자체가 문제되는 것이 아니기 때문에 오히려 지역정당을 설립하여 지역문제를 자율적으로 해결함으로써 불필요한 중앙정치의 개입을 차단하여 정치적 지역주의가 해소될 수도 있다(강경태 2009, 248).

따라서 중앙정치에 예속되지 않는 정당이 지역이익의 결집자 및 대변자로 기능하기 위해서는 지역정당의 설립이 가능하도록 현행 정당법을 개정할 필요가 있다. 대통령 선거나 국회의원 등 전국선거에 참여하지 않더라도, 지방선거 참여를 주목적으로 하는 지역정당과 선거인단체의 활동을 보장하자는 것이다. 다양한 지방 정치세력들에게 선거참여의 가능성을 열어주는 것은 헌법이 보장하는 정당설립의 자유와 함께 지방분권 및 지방자치 실현의 필수적인 요건이다. 특히 지방분권화의 맥락에서 지역정당은 집권세력에 맞서 분권의 가치를 수호하고, 지방정부가 서비스 제공의 단위가 아니라 정치적 의사결정의 포럼으로 기능하도록 만들 수 있으며, 지역의 우선순위를 결정하고 이를 둘러싼 갈등을 중재하는 역할을 통해 법적 자치권을 뛰어넘어 정치적 자치권을 확대하는 역할을 담당할 수 있다(유재원 2018, 23).

## IV. 해외 국가의 정당제도와 지역정당의 실태

앞서 III장에서 확인한 지방분권과 지역정당의 규범적인 논의에 이어 IV장에서는 구체적으로 지역정당 제도가 유지되고 있는 해외 국가의 사례를 분석하고자 한다. 지역정당은 이미 많은 국가에서 활성화되고 있으며 다양한 형태로 발전하고 있다. 일부에서는 지역 분리주의적인 경향도 있지만, 다수의 경우 지역분권과 민주주의 강화 차원에서 지역정당이 역할을 수행하고 있다. 본 장에서는 이러한 지역정당의 장단점을 파악하기 위해서 영국, 일본, 독일, 캐나다, 스페인, 이탈리아, 호주 등 지역정당이 제도적으로 정착된 국가의 사례를 심층적으로 파악하고자 한다. 특히 분석에서는 지역정당의 활성화 요인을 지방분권 정도와 선거제도, 정당제도 등과의 연관성 속에서 파악할 것이다.

### 1. 영국: 스코틀랜드 국민당(Scottish National Party, SNP)

영국은 단방제 국가이지만 벨기에, 이탈리아, 프랑스, 영국 등과 함께 분권화 과정에서 연방제적 요소를 도입했던 국가로 분류할 수 있다(Broschek 2016, 41). 즉 지방분권화가 상당히 강한 국가라는 것이다. 또한 영국은 본래 연합왕국에서 시작한 만큼 지역의 개성이 굉장히 뚜렷하고, 스코틀랜드나 북아일랜드처럼 역사적 및 문화적으로 분리 독립의 여론이 강한 지역도 있다. 지방분권화는 1997년부터 노동당의 토니 블레어 내각이 적극적으로 추진하여 잉글랜드를 제외한 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 자치를 성사시켰다. 이들 세 개 지역의 의회와 내각의 권한은 역사적 및 문화적 특성에 따라 상당한 차이가 있고, 권력 구조 역시 차이가 있다.

스코틀랜드 의회(Scottish Parliament)는 스코틀랜드법(The Scotland Act, 1998)에 의해 행정 및 재정과 관계된 독자적인 입법권을 가지며, 의원내각제적 기관통합형의 통치구조를 계승하여 다수당 대표가 제1장관이 되고, 제1장관은 스코틀랜드 행정부(Scottish Government)의 수장이 된다. 웨일즈의 경우, 웨일즈법(Government of Wales Act, 1998)에 근거하여 영국 정부로부터 이양받은 제한된 권한 내에서 행정 및 재정과 관계된 입법권을 가지며, 자신 지역과 관계된 정책에 있어서 영국의회에 입법을 수정할 수 있는 권한을 가진다. 2006년 웨일즈정부법(Government of Wales Act, 2006)에 의해 기관대립형 권력구조가 확립되어 내각은(Cabinet of the Welsh Assembly Government) 집행기관을 총 책임지는 정책결정기관으로서 9명의 내각의원(장관, Ministers)과 지역정부를 대표하는 제1장관(First Minister)의 합의제로 운영하며, 제1장관은 지방의회가 지명하되 영국 국왕이 임명권을 행사한다. 북아일랜드의 경우는 1988년 중앙정부로부터 자치정부로서 권력을 이양 받아 자치권을 행사해왔지만, 본격적인 자치정부는 2006년 북아일랜드법(Northern Ireland Act, 2006) 제정 이후 재건되었다. 2014년 12월에는 북아일랜드 정부를 구성하는 5개 정당(민주통일당, 얼스터통일당, 신플레인, 사회민주노동당 및 북아일랜드동맹당)과 영국 정부 및 아일랜드

공화국 정부가 스토몬트 하우스 합의(Stormont House Agreement)을 체결한 이후, 복지제도와 법인세 등에 대한 북아일랜드로의 권한이양에 대한 합의가 진행 중에 있다(고인석 2018, 125-128).

이러한 지방분권화의 흐름과 함께 정당 설립의 자유를 보장하는 정당법 역시 지역정당을 활성화시키는 요인이다. 영국은 1998년 ‘정당, 선거, 국민투표법 2000(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000: PPERA 2000)’ (혹은 ‘the 2000 Act’)를 제정하여 정당등록에 대한 필요 요건을 규정한 정당 관련의 법 규정을 만들었다. 실제로 1997년 총선까지 영국에서는 정당에 대한 법적 규제가 없었다. PPERA 2000의 내용은 선거위원회 창설, 정당등록, 등록정당의 회계보고 의무, 등록 정당과 당원에 대한 후원 규제, 선거캠페인 지출에 대한 규제, 제3정당 총선 캠페인 관련 규제, 국민투표, 선거캠페인과 광고, 기업의 정치 후원과 지출에 대한 규제, 부칙으로 구성되어 있다(김동훈 외 2014, 49).

PPERA 2000은 선거과정과 정당 자금 관리의 투명성 제고에 초점을 맞추었기 때문에 정당 설립과 소멸 등과 관련한 규제는 최소한으로 명시되어 있다. 정당을 설립할 때 별도의 제약은 존재하지 않으며, 정당과 관련된 사항을 신고만 하면 정당설립이 가능하다. 선거에 후보자를 내기 위해서는 선거위원회(Electoral Commission)에 정당등록이 필요한데, 정당명 및 엠블럼, 당사 주소, 당 대표를 비롯한 주요 당직자 명단, 당헌, 등록선언문 등을 작성하여 등록비(150파운드)와 함께 선거위원회에 제출하면 정당등록이 가능하다(김동훈 외 2014, 52).

반면 영국의 선거제도는 지역정당의 의회진출을 제약하기도 하고 활성화시키는 사례로 평가할 수 있다. 듀베르제의 법칙에 의하면, 다수대표제는 거대정당 혹은 다수정당의 원내 진출을 강화시킨다. 소선거구제 다수대표제를 채택하는 영국 하원의 선거제도는 보수당과 노동당의 양당제를 견인하는 주요한 요인이다. 그러나 소선거구제 하에서도 선거구 획정시 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 가중치를 인정받아 잉글랜드보다 상대적으로 의원 당 인구수가 적어도 상대적으로 이익을 보게 된다. 그 결과 소선거구제 다수대표제 하에서 치러지는 하원선거에서 특정 지역의 득표율은 높지만 전국 득표율은 그다지 높지 않은 스코틀랜드 국민당(Scottish National Party, SNP)과 플라이드 컴리(Plaid Cymru) 등의 지역정당이 상대적으로 이득을 보게 된다.

반면 영국의 지방선거 제도는 하원선거와 달리 탈단순다수제를 표방하고 있다. 스코틀랜드는 전체 의석수가 129석으로 고정된 연동형 비례대표제를 시행하고 있다. 의석추가형 비례제로 불리는 스코틀랜드 의회의 선거 방식은 우리나라 국회의원 선거와 같은 1인 2표제이며, 지역구에서 73명을 뽑고, 8개 권역에서 7명씩 모두 56명의 비례대표를 정당득표율에 맞춰 선출한다. 이 제도는 독일식 연동형 비례대표제를 모델로 삼았고, 거대정당의 지역구 의석 독점으로 발생하는 표심의 왜곡 현상을 비례대표에 의해서 보완하는 장점을 가진다.<sup>4)</sup> 현행 스코틀랜드의 제도 하에서는 5~6%의 득표율을 확보한 소수정당도 의회 진출이

4) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/887716.html>(검색일: 2019.09.01).



가능하다. 다른 지방의 의회도 스코틀랜드의 영향을 받아 런던광역시 의회와 웨일스 의회는 연동형 비례대표제를 실시하고 있으며, 북아일랜드 의회 역시 비례성을 높이는 단기이양식 투표를 시행하고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 영국의 경우 소선거구제 다수대표제를 채택한 하원선거와 달리 지방선거의 선거제도는 지역정당의 의회 진입이 쉬운 선거제도가 운영되고 있다.

영국에서는 잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈에서 활동하는 지역정당들이 다수 존재하며, 하원선거와 지방선거에 동시에 출마하는 지역정당과 지방선거에만 출마하는 지역정당이 공존한다. 스코틀랜드 국민당과 신피인(Sinn Féin) 및 북아일랜드 연합당(Alliance Party of Northern Ireland) 등은 영국 하원선거와 지방선거 모두에 참여하며, 특히 하원에서 의석을 획득하여 전국적 명성과 입지를 다지고 있다.

지역적 기반에서 설립된 다양한 지역정당 중 전국적 및 지역적 명성을 동시에 얻는 정당으로 스코틀랜드 국민당(SNP)을 들 수 있다. 스코틀랜드 국민당은 스코틀랜드의 완전한 분리독립, 즉 연합왕국으로부터의 탈퇴와 독립국으로의 분리를 추구하는 민족주의 정당이다. 스코틀랜드에서는 1970년대부터 자치의회를 설치하자는 주장이 제기되었고, 1998년 스코틀랜드법 제정 및 1999년 지방의회의 부활 이후 분리 독립에 대한 지지가 점점 더 표출되었다. 특히 2011년 지방선거를 계기로 분리 독립의 움직임은 극명하게 표출되었다. 스코틀랜드 주의회는 전통적으로 노동당이 우세한 지역이었으나, 분리 독립을 주장하는 SNP는 주의회 선거에서 2003년 27석과 2007년 47석을 획득한 이후 2011년 선거에서는 69석을 얻어 단독 과반 집권에 성공하게 된다.

〈표 IV-1〉 2003년~2016년 스코틀랜드 의회 선거결과

(단위: 개)

	노동당	보수당	자유 민주당	스코틀랜드 국민당	스코틀랜드 녹색당	스코틀랜드 사회당	기타	합계
2003	50	18	17	27	7	6	4	129
2007	46	17	16	47	2	-	1	129
2011	37	15	5	69	2	-	1	129
2016	24	31	5	63	6	-	-	129

자료: 영국 선거위원회(<https://www.electoralcommission.org.uk>)

이러한 성공을 바탕으로 SNP는 비록 실패하였으나, 2014년 9월 독립에 대한 찬반 주민투표를 성사시킨다. 당시 주민투표는 스코틀랜드 분리 독립 움직임이 지속되자, 2012년 9월 캐머런 총리와 스코틀랜드 정부 수반 간의 합의에 의해 성사되었다. 투표결과는 반대 55%, 찬성이 45%였고, 스코틀랜드 32개 지역 중 4개 지역(Glasgow, North Lanarkshire,

5) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/887717.html>(검색일: 2019.09.01).

Dundee City, West Dunbartonshire)을 제외한 27개 지역에서 부결을 선택하였다. 투표율은 84.48%로 역대 최고를 기록하였다. 주민투표의 부결에도 SNP는 2016년 주의회 선거에서 총 129석 중 63석을 얻어 강력한 지역정당의 입지를 확보하고 있다. 영국 하원이 보수당과 노동당 간의 대립구조를 이룬다면, 스코틀랜드 주의회에서는 SNP와 노동당이 대립구조를 형성하고 있다.

한편, SNP는 영국 하원선거에서도 꾸준한 의석을 획득하고 있다. 특히 SNP는 북아일랜드를 기반으로 하는 신페인과 민주연합당(Democratic Unionist Party) 및 웨일즈를 기반으로 한 플라이드 컴리에 비해 하원선거에서 월등한 의석수를 차지하고 있다. 2010년 하원 의석은 6석에 불과했으나, 2014년 독립 찬반 주민투표 이후인 2015년 하원선거에서는 56석을 얻었고, 2017년 선거에서도 35석을 획득하였다. 영국의 소선거구제 다수대표제의 특성상 SNP가 얻은 의석은 모두 스코틀랜드 지역에서 획득하였다. 이점은 스코틀랜드의 지역 이익을 대변하는 지역정당에 대한 유권자의 지지가 지방선거뿐만 아니라 전국선거에서도 확고하다는 것을 보여 준다.

〈표 IV-2〉 2010년-2017년 영국 하원 선거결과

(단위: 개, %)

	2010		2015		2017	
	의석수	득표율	의석수	득표율	의석수	득표율
보수당	306	36.1	330	36.8	318	42.4
노동당	258	29.0	232	30.5	261	40.0
자유민주당	57	23.0	8	7.9	12	7.4
민주연합당	8	0.6	8	0.6	10	0.9
스코틀랜드 국민당	6	1.7	56	4.7	35	3.0
신페인	5	0.6	4	0.6	7	0.7
플라이드 컴리	3	0.6	3	0.6	4	0.5
사회민주노동당	3	0.4	3	0.3		
녹색당	1	1.0	1	3.8	1	1.6
북아일랜드 연합당 (2015년 얼스터 연합당)	1	0.1	2	0.4		
영국독립당			1	12.7		
의장 및 무소속	2	0.07	2	0.08	2	0.07
합계	650		650		650	

자료: 영국 선거위원회(<https://www.electoralcommission.org.uk>)

## 2. 일본: 오사카유신회(大阪維新の会, Osaka Restoration Association)

일본은 1990년대 후반부터 지방분권화의 정책을 지속적으로 추진하였다. 일본은 국가 차원에서 1995년도에 지방분권추진법을 제정하였고, 2000년 ‘지방분권의 추진을 피하기 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률’ (지방분권일괄법) 및 2006년 지방분권개혁추진법을 제정하여 본격적인 지방분권화 정책을 추진하였다. 현재 일본은 단체자치에서 더 나아가 운영 차원에서 주민자치의 심화를 위한 개혁을 추진 중이다. 지방분권의 결과로 기본적으로 중앙과 지방의 관계는 상하복종에서 대등한 관계로 전환되기 시작하였다. 지방의 자율성 확보라는 관점에서 기관위임사무와 통달업무로 불렸던 중앙의 포괄적인 지휘감독권이 폐지되었다. 만약 중앙정부가 지방의 자치사무에 관여할 때는 조언·권고, 자료제출의 요구, 협의, 시정요구 중 일정한 법적 근거가 존재해야 한다(하동현 2017, 21-22). 특히 2001년 국고보조부담금 개혁, 국세에서 지방세로의 세원 이양, 지방교부세의 개혁으로 대변되는 삼위일체 개혁을 시행하여 2004년부터 2006년까지 교부세 및 국고보조금 4조 6661억 엔을 삭감하고, 3조 94억엔 규모의 세원을 지방에 넘겨줬다. 그 결과 국가세입과 지방세입의 비율은 8대 2에서 6대 4 수준으로 전환될 수 있었다(이현우 외 2009, 59-72).

이러한 지방분권화의 진전은 주민의 삶의 욕구나 지역발전 전략의 다양화로 이어지기 때문에 지역의 실정에 맞는 다양한 지역정당의 설립을 활성화시키는 이유가 된다. 우리와 마찬가지로 일본의 경우도 지방분권화의 추세 속에서도 지역의 이익을 반영하는 거대정당의 모습을 찾아볼 수 없었다. 1990년대 이후 지속되는 지방경제의 침체 속에서도 중앙집권적 정당체제로 인해 지방선거에서 지역적 이슈는 상실되었고, 그 결과는 유권자의 지방정치에 대한 무관심의 증대로 이어졌다. 즉 지방분권화의 진전 속에서도 일본의 지방선거와 지방의회는 여전히 중앙정치에 종속되어 지역사회의 독자적 의사형성이나 정책수립의 기능을 수행하지 못하고 있었다는 것이다. 더불어 지방의회의 ‘총 여당화’ 경향, 즉 지방선거에서 주요 정당들이 한 사람의 유력 후보를 동시에 지지하는 연합공천으로 당선된 후 여당을 지지하는 현상이 만연하였다(하세현 2012, 41). 이것은 우리처럼 지방의회가 거대정당의 독점구조로 인해 단점정부의 경향을 가지게 되는 주요한 이유였다고 볼 수 있다.

지방분권화와 지역의 경기 침체 속에서도, 지역민의 이익에 무관심하던 거대정당에 대한 불만은 자연스럽게 지역 단위의 정치단체나 정당설립으로 이어졌다. 특히 유럽의 다른 국가들처럼 정당설립의 자유를 보장하는 제도는 지역정당의 설립을 가속화시키는 유인이 되었다. 일본에서는 헌법 제21조 결사의 자유에 의하여 정당의 자율적인 설립과 활동 및 운영이 보장된다. 그리고 정당의 조직과 운영에 대해서는 자율적으로 위임하고 있어, 정당의 설립과 활동의 민주성은 당원 또는 국민의 판단에 위임할 문제이지 국가가 개입하거나 간섭할 문제가 아니라고 본다(고선규 2014, 41). 따라서 일본에서는 별도의 정당법이 존재하지 않는다.

일본에서 정당은 법인단체로서 정당법인단체부여법에서 규정한 정치단체로 한정되기 때

문에 법인단체로서 지역정당은 존재하지 않는다. 일본에서 지역정당을 엄밀하게 정의하면, 지역적인 주장을 근간으로 생활협동조합과 노동조합 등 지역 생활단체의 활동을 바탕으로 형성된 정치단체다. 단 이들 정치단체는 확인단체, 즉 일본의 공직선거법에서 정한 일정 조건을 만족시키는 단체나 조직에 대하여 선거운동 기간 중에 특정한 정치활동을 허용하는 단체로 인정받으며, 선거에 참여할 수 있다. 확인단체는 참의원 선거와 지방선거에 출마하는 후보자 수를 조건으로 규정한다. 참의원 선거에서는 비례대표 선거에 후보자가 있거나 전국에서 10인 이상 후보자가 있는 정치단체, 그리고 지방자치단체장 선거에서는 소속 후보자 또는 지원하는 후보자가 1인 이상 존재하는 정치단체가 확인단체로 인정된다(고선규·이정진 2018, 123). 정치단체가 확인단체로 인정을 받으면, 선거기간 중에 정치연설회 및 가두연설회, 선거포스트, 입간판, 유인물 배포, 자동차, 확성기를 사용한 홍보활동 등의 선거운동을 할 수 있다(고선규 2014, 44-45).

특히 1994년 선거제도의 개혁은 지역정당 활성화의 새로운 계기가 되었다. 전국선거에서는 소선거구제 단순다수제 및 정당명부식 비례대표제가 도입되었다. 과거 한 선거구에서 3-5명을 선출하는 중선거구제는 자민당 내 파벌들이 다수의 후보자를 공천할 수 있어 자민당 일당 우위의 소위 '55년 체제'를 뒷받침하는 제도로 기능하였다. 이에 대한 비판에 따라 새로운 선거제도는 소선거구제에 기초한 전국형 양당제의 실현을 추구하고, 비례대표제를 혼합함으로써 소선거구제가 거대정당에 유리할 수 있는 단점을 보완하였다. 새로운 선거제도는 2000년대까지 거대정당 간의 양당제를 추동하여 비례대표제의 보완에도 소수정당이 불리한 구조로 작용하였고(김용복 2012, 238-242), 2010년 이후에는 자민당이 과반의석을 차지하는 가운데 다양한 정당이 원내에 진출하는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 그러나 역설적이게도 소선거구제는 당내 공천에서 탈락한 의원들이 지역구 지지 기반을 중심으로 지역정당을 설립시키는 계기가 되었다. 즉 중선거구제 하에서 복수의 의원이 존재했던 지역구에서 한 명만 공천을 받게 되자, 다른 의원들이 탈당해 지역정당을 창당한 것이다.

일본의 지방선거 제도 역시 지역정당의 의회진출을 돕는 일정한 역할을 하고 있다. 도도부현 의회선거는 다수대표제를 채택하고 있으나, 소선거구제에서 중대선거구(2-17명)에 의해서 운영된다. 시구정촌 의회선거의 경우 정령지정도시의 시의회원 선거는 도도부현 의회선거와 마찬가지로 소선거구제와 중대선거구제를 동시에 채택하며, 그 외 시구정촌 의회선거는 대선구제로 운영된다(정미애 2013, 110-111). 더불어 2011년 지방자치법 개정 이후 지방의회 의원 정수 역시 개별 지방정부의 조례에 의해서 정하도록 하였고, 의원 정수의 확대는 무소속 후보자의 당선에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다(권영주 2013, 57). 따라서 일본의 지방의회 선거는 비례대표제를 채택하지는 않으나 대선구제의 특성상 당선에 필요한 득표수가 적어 지역정당의 의회 진출이 상당히 유리할 수 있으며, 의원 정수 구성의 자율성은 무소속 혹은 소규모 지역정당이 의석을 차지하는 긍정적 기반이 될 수 있다.

일본의 지역정당은 1970년대부터 활성화되었다. 일본의 지역정당은 크게 자치단체장(정

치가) 중심, 쟁점추구형 지역정당, 의원형 지역정당으로 구분할 수 있다(고선규 2014).<sup>6)</sup> 이들 지역정당은 유럽의 경우처럼 지방선거에만 출마하기도 하고, 전국선거와 지방선거에 동시에 출마하기도 한다. 최근 일본에서는 새로운 정당이 전국 단위에서 먼저 창당되는 것이 아니라 지역정당이 지방선거에 승리하여 일정한 지지를 획득한 후, 전국선거에 참여하여 전국 단위로 확장해 가는 추세가 만들어지고 있다(고선규·이정진 2018, 128). 오사카유신회가 일본유신회로, 동경도민퍼스가 희망의 당으로 변모한 경우가 대표적인 경우이다.

다양한 일본의 지역정당 중 성공한 대표적인 사례로 2010년 자치단체장(정치가) 중심으로 설립된 오사카유신회를 들 수 있다. 오사카유신회의 성공은 오사카도 구상이라는 지역적 이슈를 선거 쟁점화하는 전략에 의해서 가능할 수 있었다. 당시 오사카는 지역경제의 침체가 장기화되면서 도쿄에 버금가는 경제력을 자랑했던 과거의 위상이 급격히 추락하고 있었다. 1990년대 이후에는 지역경제 공동화를 걱정하지 않으면 안 되는 상황에까지 이르렀고, 시민들의 부채도 가중되고 있었다. 그러나 중앙정부나 기성정당은 지방 도시들이 겪고 있는 어려움에 대한 심각성이나 위기의식을 별로 가지지 못했고, 기성정당들이 경제위기에 대응해 내놓는 정책은 기껏해야 중앙정부로부터 교부세나 보조금을 증액한다는 것이었다. 이러한 상황에서 오사카도 구상이라는 공약은 주민들로 폭발적인 호응을 불러일으키게 된다(하세현 2012, 78-80).

특히 오사카유신회의 오사카도 구상은 다른 거대정당들이 오사카의 문제를 선거이슈로 상정하는 계기를 마련하여 지방선거를 지역 정책을 둘러싼 쟁점선거로 이끌었다. 오사카도 구상이 주민들로부터 지지를 얻으면서 자민당, 민주당, 공명당, 공산당, 모두의 당 등 기존 정당들도 경쟁적으로 오사카도 구상에 대응하는 선거공약을 발표하기 시작하였다. 즉 이전에 지역적 이슈에 무관심했던 거대정당 혹은 기성정당들이 지역이슈를 선거 전면에 내세우기 시작한 것이다. 그 결과 과거와 달리 지방선거는 전국선거의 전초전 혹은 대리전이 성격을 벗어나 지역의 정책선택을 둘러싼 쟁점선거의 양상을 강하게 띠게 되었다. 오사카에서는 2015년 오사카도 구상에 대한 찬반 주민투표가 진행되어 찬성 49.6%, 반대 50.45%로 부결되기도 하였다.

---

6) 자치단체장(정치가) 중심의 지역정당의 특징은 자치단체장이 가지고 있는 인기에 의존하고 있는 측면이 강하다. 자치단체장이 지방정부의 행정개혁을 추진하기 위하여 지방의회 내 다수와 형성을 목표로 하는 경우 많으며, 중앙정부에 지방분권을 요구하기 위하여 지방의 요구를 명시적으로 제시하는 수단으로 만들어지기도 한다(한의석 2012). 오사카유신회, 감세일본 등이 전형적인 사례이다. 쟁점추구형 지역정당은 지역의 정책과제에 관심을 가진 유권자를 지지기반으로 탄생한 경우이다. 대표적으로 1970년대부터 존재해왔던 동경생활자네트워크조직, 가나가와현을 지역기반으로 하는 가나가와네트워크운동, 생협운동 등을 들 수 있다. 그리고 지방분권을 중요한 쟁점으로 만들어진 대표적인 지역정당인 교토당은 지역분권과 자립형 지방정치 등을 주장하고 있다. 의원형 지역정당은 소선거구 비례대표병립제 도입 이후 의원들 간의 경쟁이 치열해지면서 등장하였다. 소선거구제도는 이전의 중선거구제도와는 달리 정당공천의 중요성이 증가하게 되었고, 그 결과 자민당 의원 간에 치열한 경쟁이 전개되었던 지역에서는 당내 공천신청에서 탈락한 경우에 탈당하여 지역구 지지기반과 지역의원을 토대로 지역정당을 창당하게 되었다(고선규 2014).

〈표 IV-3〉 오사카 대도시 정책에 관한 각 정당의 정책

정당	주요 정책 요약
오사카유신회	오사카시와 사카이시를 해체·재편성하여 ‘오사카도’를 설치. 해체되는 양 시에는 특별구를 두고, 구청장은 공선제를 실시함.
자민당	장기적으로 부(府)를 해체하고, 보다 광역행정 단위인 ‘관서주’를 지향함. 오사카시와 사카이시의 단체장·의원들이 광역적 과제를 협의하는 오사카 광역전략협의회를 설치함.
민주당	오사카부와 오사카시의 상호협조 조정을 위한 ‘부시 공동사무센터’를 설치. 주민에게 밀접한 행정사무는 기초자치단체에 위임함.
공명당	부내 43개 시정촌을 자치능력을 배양할 수 있는 규모로 통폐합함. 모든 자치단체로 구성하는 ‘신 오사카 서미트’를 설치함
공산당	오사카부 체제는 현 상태로 유지하고, 주민의 복지와 생활을 향상시키기 위한 방안을 마련함.
모두의 당	지역주도형 도주제 실현을 위한 첫 단계로서 ‘오사카도’를 실현시킴.

출처: 하세헌(2012).

또한 지역정당인 오사카유신회의 등장은 지역의 정책선택을 둘러싼 쟁점선거를 가능하게 하는 동시에 투표율 상승을 견인하였다. 즉 지방선거가 정당 간의 정책 대결로 이루어진 결과로 유권자들의 지방선거에 대한 관심도 증대된 것이다. 제17회 통일지방선거의 전체 투표율이 하락하는 상황에서도 오사카의 투표율은 오히려 상승하는 것으로 나타났다. 오사카 시장선거의 경우 17.3%의 투표율 상승이 이루어졌으며, 시의회의 경우도 약 3% 정도의 투표율이 상승하였다. 그리고 오사카유신회의 등장은 지방선거에서 유권자의 후보 선택 기준을 후보에서 정당으로 변화시키는 계기가 되었다. 전통적으로 일본의 지방선거에서 유권자들은 정당보다 인물을 중시하는 경향이 지배적이었다. 1995년 이후부터 그 간격은 좁아지고 있었으나, 여전히 정당에 대한 지지가 강하게 나타나지는 않았다. 그러나 2011년 지방선거에서 정당이 중요하다는 인식이 2007년 조사에 비해 15.3% 가량 증가하면서 유권자들의 후보자 선택 기준이 인물에서 정당으로 전환하게 되었다(하세헌·강명구 2012, 118).

〈표 IV-4〉 2003년-2019년 오사카 시의회 선거결과

(단위: 개, %)

	정수	오사카 유신회	민주당	자민당	공명당	공산당	무소속 기타
2003	89		17(19.1)	31(34.8)	19(21.3)	13(14.6)	7(7.9)
2007	89		17(19.1)	30(33.7)	20(22.5)	16(18.0)	6(6.8)
2011	86	33(38.4)	8(9.3)	17(19.8)	19(22.1)	8(9.3)	1(1.2)
2015	86	36(41.9)		19(22.1)	19(22.1)	9(10.5)	3(3.5)
2019	83	39(47.0)		19(22.9)	18(21.7)	4(4.8)	3(3.6)

자료: 오사카시 선거관리위원회(<http://www.city.osaka.lg.jp>).

2011년 제17회 통일지방선거에서 오사카유신회 소속 후보자는 오사카 부지사과 시장에 당선되었으며, 부의회와 시의회에서 오사카유신회가 다수당이 되었다. 2007년 오사카시 의회 선거에서 자민당과 민주당 의석은 2007년에 비해 반으로 줄어들었으며, 무소속 의석도 확연히 줄어들었다. 그러나 2015년과 2019년 선거에서 오사카유신회는 각각 36석(41.9%)과 38석(47.0%)을 획득해 과반 의석을 확보하지는 못하였으나, 거대정당의 연합인 자민당과 공명당보다는 우위의 의석을 차지하고 있다. 특히 2019년 지방선거에서 오사카유신회 후보가 오사카부 지사와 시장으로 당선되면서, 오사카도 구상에 대한 이슈가 또 다시 오사카의 이슈로 부상하고 있다.

오사카유신회의 성공은 일본 전역에서 지역정당 창당의 붐을 일으켰다. 오사카유신회 역시 오사카 지역의 지지를 기반으로 전국정당인 일본유신정당으로 변모하였다. 일본유신회는 2012년 중의원 선거에서 54석(지역구 14석, 비례대표 40석), 2014년에는 41석(지역구 11석, 비례대표 30석)을 얻어 전국정당화에 성공하였다. 그러나 2017년 선거에서는 11석(지역구 3석, 비례대표 8석)만을 획득하였다. 주목할 것은 2019년 중의원 선거에서는 동경을 기반으로 설립된 지역정당인 동경도민퍼스트가 희망의 당으로 변모한 후, 중의원 선거에서 50석(지역구 18석, 비례대표 32석)을 획득하여 전국정당화에 성공하였다는 점이다.

<표 IV-5> 2012년-2017년 일본 중의원 선거결과

(단위: 개, %)

	2012			2014			2017		
	지역구	비례대표	합계	지역구	비례대표	합계	지역구	비례대표	합계
자유민주당	237 (43.3)	57 (27.6)	294	222 (48.1)	68 (33.1)	291	218 (47.8)	66 (33.3)	284
공명당	9 (1.4)	22 (11.8)	31	9 (1.45)	26 (13.7)	35	8 (1.5)	21 (12.5)	29
민주당 입헌민주당	27 (22.8)	30 (15.9)	57	38 (22.5)	35 (18.3)	73	18 (8.5)	37 (19.9)	55
희망의 당							18 (20.6)	32 (17.4)	50
일본 유신회	14 (11.6)	40 (20.3)	54	11 (8.16)	30 (15.7)	41	3 (3.2)	8 (6.1)	11
일본 공산당	0 (7.8)	8 (6.1)	8	1 (13.3)	20 (11.4)	21	1 (9.0)	11 (7.9)	12
사회민주당	1 (0.7)	1 (2.3)	2	1 (0.8)	1 (2.5)	2	1 (1.1)	1 (1.7)	2
다함께당	4 (4.7)	14 (8.7)	18						

일본 미래의 당	2 (5.0)	7 (5.6)	9						
신당대지	0 (0.5)	1 (0.5)	1						
차세대당 (일본의 마음)				2 (0.7)	0 (2.7)	2			
생활당				2 (1.0)	0 (1.9)	2			
국민신당	1 (0.1)	0 (0.1)	1						
무소속	5 (1.6)		5	8 (2.9)		8	22 (7.8)		22
합계	300	180	480	295	180	475	289	176	465

( )는 지역별 및 비례대표 정당별 득표율임

\* 무소속으로 출마하고 자민당의 추가공인(입당)을 받은 1명을 추가함.

자료: NHK선거WEB(<http://www.nhk.or.jp>).

### 3. 독일: 기사련(Christlich-Soziale Union, CSU)

독일은 지역정당의 자유로운 설립과 활동이 보장된 대표적인 국가이다. 특히 연방제는 지역정당의 성장에 중요한 환경으로 작용한다. 연방제라는 정치적 분권화는 지역정당이 중앙의회에서보다는 지방 혹은 주 의회에서 더 폭넓게 정치에 참여할 기회, 즉 입법부의 아젠다에 대한 통제권을 가지게 한다. 일반적으로 정당의 영향력은 획득한 의석에 비례하여 제약을 받기 때문에 특정 지역을 기반으로 형성된 지역정당은 연방 수준보다는 지역 차원에서 유권자들로부터 지지를 받을 가능성이 많다. 그러나 지역정당이 지방 차원에서 이미 구축한 사무실 임대료, 스텝 인건비, 미디어 미용 등의 물적 및 인적 자원과 이미 확보한 지역민들의 지지는 연방선거 참여의 유리한 조건이다. 또한 지역민의 입장에서 연방선거에 참여하는 지역정당은 지역 이익의 강력한 옹호자로 간주되기 때문에 지역정당은 연방선거에서도 일정한 지지를 확보할 수 있게 된다(Brancati 2007; 정하운 2013, 41).

독일은 중앙집권적 통일국가보다는 제후국으로 나누어진 연방국가의 전통 속에서 지방 정부는 외교와 국방을 제외한 거의 모든 권한을 수행해 왔다. 그 결과 지역마다 별도의 지역정당이 존재할 정도로 지방정치에서 정당의 개입은 광범위하게 이루어진다(주용학 2007). 정당의 후보자 공천은 지구당이 담당하며, 무소속 후보자는 법적으로는 가능하지만 실제로는 거의 없다. 정당 공천자의 경우 선거공약은 지역적 이슈가 중심이 되며, 연방의 집권당과 지방의회의 다수당이 다른 경우가 매우 흔하지만 별다른 정치적 갈등이나 마찰이 나타나지 않는다. 그리고 지방의회의 운영에 대한 중앙당의 관여는 거의 없으며, 지방의회는 지역적 이해관계만 다루기 때문에 중앙당이 지역의 이해에 반하는 지시를 내릴 필요가 없다(박수민 2007).



연방제와 함께 소선거구제 하의 연동형 비례대표제로 의석을 산정하는 선거제도 역시 지역정당의 활성화의 주요한 기반이다. 주시하다시피, 비례대표제는 다수대표제에 비해 정당난립으로 의회정치를 불안정하게 한다는 부정적 평가와 군소정당의 원내 진출을 확대한다는 긍정적 평가가 공존한다. 직접선거로 선출되는 독일의 연방하원 선거제도는 연방제라는 특성을 전제로 발전하였다. 연방하원은 전체 의석을 각 주의 투표수에 비례하여 배분하는 주별 독립식 의석배분 방식을 채택함으로써 득표수에 따라 각 주별 의석할당을 우선하고, 이를 개별 정당에 배분한다. 이것은 주의 자율성을 존중하는 동시에 연방의 단일성을 추구하면서 생겨난 제도로 볼 수 있다. 단 의석배분은 정당투표 결과에 따라 정당득표 5% 이상 지역구의석 3석이상인 정당에게 배분된다.

특히 독일의 선거제도는 1인 2표제에 따른 혼합선거제, 즉 소선거구제 다수대표제와 정당명부식 비례대표가 혼합되어 있으나, 기본적으로 정당의 의석 배분은 정당득표율에 따라 결정된다. 이를 “인물지향적 비례선거제(personalisierten Verhältniswahl)” 로 부르기도 한다. 연방의회와 대부분의 지방의회는 초과의석으로 생긴 불비례성을 보충하기 위해 다른 정당에게 보정의석을 배정하고 있으나, 주의회별로 차이는 있다. 인구규모가 작은 브레멘과 자란트는 완전 비례대표제를 택하고 있어 초과의석과 보정의석을 배정하지 않는다. 과거에는 대부분 주의회에서 비례대표 의석의 배정의 조건으로 최소 5% 득표 조건을 제시하였고, 베를린시, 브란덴부르크주, 쉘레스비히 홀스타인 주의 경우 지역구 1석을, 작센주의 경우 2석을 배출한 정당에는 5% 이상 득표하지 않아도 의석을 배정하였다. 그러나 2014년 이후에는 지방선거에서 봉쇄조항이 완전 폐지되어 지역정당의 지방의회 진출의 제도적 기반은 더욱 확대되었다.

독일은 우리처럼 정당법이 존재하지만, 우리와 달리 정당법상에서 정당 설립 요건으로 당원 수 및 지역분포 등에 관한 규정을 명시하지 않기 때문에 정당 설립이 자유롭다. 정당의 설립을 위해서는 선거참여의 진지성, 선거참여에 대한 기간요건, 전체 구성원 또는 이사회 구성원의 다수가 독일 국민이고 그 소재지가 정당법이 효력이 미치는 범위 내에 있어야 한다(제2조 3항)는 정당법상의 일정한 조건만 충족시키면 된다(김남철 2007).<sup>7)</sup> 특히 1992년 연방헌법재판소의 판결에 따라 정치적 결사체의 정당 활동을 금지하는 정당이 위헌 판결을 받은 이후, 일본과 유사하게 주민들의 자발적 정치결사체인 유권자단체(Wählerversammlungen 또는 Wählergruppen)의 선거참여를 허용하고 있다. 생태·환경 도시로 유명한 프라이부르크의 경우 살기 좋은 프라이부르크와 청년 프라이부르크 등의 정치단체가 시의회에 진출하여 다른 전국정당 및 지역정당과 경쟁하고 있다.

7) 선거참여의 진지성 여부에 대해 정당법 제2조 1항에서는 “정당은 지속적 또는 장기간 동안 연방과 주의 영역에서 정치적 의사형성에 영향을 미치고 연방의회와 주의회에서 국민의 대표로서 참여하고자 하는 시민들의 결사체이다. 이러한 시민들의 결사체는 사실관계에 대한 전체적인 모습에서, 특히 조직의 공고성, 구성원 수, 공공에 나타나는 모습에 있어서 그 목적설정의 진지성에 관하여 충분히 보장하여야 한다” 고 규정하고 있다. 선거참여에 대한 기간요건에 대해 제2조 2항에서는 “6년 동안 연방의회 또는 주의회 선거에 자신들의 고유한 후보자 명부를 가지고 선거에 참여하지 않는 경우 정당의 법적 지위가 상실된다” 고 규정하고 있다.

독일은 헌법에 해당하는 연방기본법에 의해서 정당을 헌법적 존재로 규정하고 있다. 동법 제21조에서는 국민의 정치적 의사 형성에 영향을 미치는 정당설립의 자유를 보장하며, 단 정당의 내부적 질서는 민주주의적 기본원칙들에 부합해야 한다고 명시하고 있다. 이에 더하여 1967년 별도의 연방정당법을 제정하여 정당 설립, 조직, 공직 후보 선정, 국고 지원, 회계와 재정 등 정당의 창설과 구성에 대해 상세하게 규정하였다. 정당법 제1장 1조는 정당을 자유민주주의 기본질서의 필수적인 헌법적 존재로 규정해 독일을 정당민주주의 국가라는 점을 명시하고 있다. 정당설립을 위한 별도의 승인절차는 없으나, 선거에 참여하기 위해서는 연방선거관리위원회(the Federal Returning Officer's Office)의 심사를 거쳐야 한다(김동훈 외 2016, 45).

연방제 하에서 정당설립을 제한하지 않는 정당법과 소선거구제의 제약하에서도 정당득표율을 기준으로 의석을 산정하는 선거제도 하에서, 독일은 다양한 지역정당이 설립되어 활동하고 있다. 독일에서 지역정당은 일반적으로 연방정치로의 진출을 목적으로 하지 않고 지방선거에만 후보자를 공천하는 정치적 결사를 지칭한다. 지역정당은 지방적 차원의 의사형성에만 참여하기 때문에 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 정당법상의 정당과는 구분되지만, 지방자치 영역에서는 일반 정당에 비해 불리한 대우를 받지 않도록 하고 있다(강재규 2012, 17). 그러나 기사련(Christlich-Soziale Union, CSU)처럼 특정한 지역의 지방선거에 후보자를 등록하는 동시에 연방선거에 참여하는 지역정당도 존재한다(이기우 2012). 반면, 바이에른 주의 바이에른당과 구 동독 지역의 이익을 대변하는 민사당(PDS) 및 독일 북부에 기반을 둔 독일당(Die Deutsche partei) 등은 지방선거에만 참여하는 대표적인 지역정당이다.

독일의 지역정당 가운데 기사련은 바이에른주를 기반으로 설립되었으나, 연방하원 선거에도 참여하여 전국적 명성과 지역적 입지를 확보한 지역정당이다. 기사련은 기독교 노동조합의 일부와 바이에른 지방의 가톨릭 정당의 합당에 의해 1945년에 창당되면서 자연스럽게 지방 중심적이고 가톨릭 가치가 강조되는 특성을 갖게 되었다. 그러나 기사련은 지역정당으로 출발하여 창당 이후부터 지방 분권적 주장을 변함없이 강하게 펴왔지만, 동시에 전국정당인 기민련(Christlich Demokratische Union, CDU)과 매우 긴밀한 연대관계를 유지하여 연방하원 선거에서는 기민당과 연정을 구성하여 왔다. 기사련과 기민련은 독일 연방의회에서 원내교섭단체를 구성하였고, 기민/기사연합(CDU/CSU)은 독일 사회민주당과 함께 독일 정당의 양대 세력을 이루고 있다. 기민련은 바이에른 지역에서의 선거에서는 후보를 내지 않고 기사련 후보를 지원하는 반면, 연방 차원의 선거에서는 기사련과 기민련은 자매정당으로 서로의 입장을 조율하면서 연대하고 있다(고선규·이정진 2018, 126).

기사련의 성공은 강한 지방분권을 추구하는 정책에 의해서 가능할 수 있었다. 독일에서 바이에른 주는 독립국가로 불리만큼 지역색이 강한 지역이다. 다른 지방처럼 지역언어인 바이에른어를 구사하며, 텔레비전에서 독일 국가보다 바이에른 주가를 먼저 연주할 정도로 지역색이 강하다. 또한 바이에른주는 2014년 스코틀랜드 분리독립 찬반 주민투표 당시 참관단을 보내 분리독립에 대한 관심을 보이기도 하였다.<sup>8)</sup> 기사련은 지방분권을 요구하는

동시에 정치적 적대세력에 대해서는 타협보다는 쟁점을 부각시키면서 지역에서 지역민들의 지지를 지속적으로 확보하고 있다. 또한 농부나 자영업자 이외에 사무직 종사자나 노동자들이 당원으로 상당수 포함되어 있다는 점도 다양한 지지 세력을 확보하여 지역에서 안정적인 지지를 획득하는 기반이 된다(차명제 1999, 174). 또한 연방의회에서 기민련과의 연정을 구성하지만 독자적인 입장을 피력하여 지역의 지지 기반을 구축하고 있다. 일반적으로 기사련은 국내 문제 및 사회적 이슈에 대해 기민련보다 보수적인데 비해, 재정 문제에 대해서는 더 진보적인 성향을 가지고 있는 것으로 평가된다.

〈표 IV-6〉 독일 바이에른 주의회 선거결과

(단위: %)

	기사련	사민당	자민당	녹색당	공화당	유권자 연합	좌파당	공산당 <sup>1)</sup>	제국당 민족당 대안당 <sup>2)</sup>	기타 <sup>3)</sup>	투표율
1946	52.3	28.6	5.6					6.1		7.4	75.7
1950	27.4	28.0	7.1					1.9		35.6	79.9
1954	38.0	28.1	7.2					2.1		24.6	82.4
1958	45.6	30.8	5.6						0.4	17.6	76.6
1962	47.5	35.3	5.9							11.3	76.5
1966	48.1	35.8	5.1						7.4	3.5	80.6
1970	56.4	33.3	5.5					0.4	2.9	1.5	79.5
1974	62.1	30.2	5.2					0.4	1.1	1.1	77.7
1978	59.1	31.4	6.2	1.8				0.3	0.6	0.5	76.7
1982	58.3	31.9	3.5	4.6				0.2	0.6	0.9	78.0
1986	55.8	27.5	3.8	7.5	3.0				0.5	1.9	70.3
1990	54.9	26.0	5.2	6.4	4.9					2.6	65.9
1994	52.8	30.0	2.8	6.1	3.9				0.1	4.3	67.9
1998	52.9	28.7	1.7	5.7	3.6	3.7		0.0	0.2	3.5	70.0
2003	60.7	19.6	2.6	7.7	2.2	4.0				3.2	57.1
2008	43.4	18.6	8.0	9.4	1.4	10.2	4.4		1.2	3.4	57.9
2013	47.7	20.6	3.3	8.6	1.0	9.0	2.1		0.6	7.13	63.6
2018	37.2	9.7	5.1	17.6		11.6	3.2		10.2	5.4	72.3

1) 1954년까지 KPD, 1970년부터 DKP

2) 독일제국당/독일민족민주당(DRP/NPD): 1958년 독일제국당(DRP: Deutsche Reichspartei), 1966년부터 독일민족민주당(NPD), 2018년 독일대안당(AfD)

3) 바이에른당 2.1%, 생태민주당(ÖDP) 2.0%, 해적당(Piraten) 2.0% 등  
 자료: 독일연방선거관리위원회(<http://www.bundeswahlleiter.de>).

8) [http://news.jtbc.joins.com/article/ArticlePrint.aspx?news\\_id=NB10575382](http://news.jtbc.joins.com/article/ArticlePrint.aspx?news_id=NB10575382)(검색일: 2019.09.01).

기사련은 전후 최초로 치러진 1946년의 바이에른 주의회 선거에서 52.3%를 획득한 이후 줄곧 과반수 정도의 지지를 얻어 왔으며, 1974년 선거에서는 62.1%를 얻어 역대 최고를 기록하였다. 2003년 60.7%의 득표율을 획득 이후 다소 지지율이 떨어지고 있고, 2008년과 2013년 주의회 선거에서는 각각 43.4%와 47.7%를 얻어 과반의 득표율을 확보하지 못한 체 제1당 지위를 유지하고 있다. 최근 치러진 2018년 선거에서는 지지율이 더욱 떨어져 37.2%를 획득하였다. 그러나 2차 대전 이후부터 현재까지 바이에른 주의 정치를 거의 좌지우지할 만큼, 바이에른 주에서 활동하는 다른 정당들에 비해 월등히 앞선 득표율을 획득하고 있다.

더불어 기사련은 전후 치러진 연방하원 선거에서도 5-10%의 안정적인 득표율을 확보하고 있고, 기민련과의 연정을 구성해 연방하원 선거에 참여하고 있다. 소선거구제와 연동형 비례대표제에 의해 2009년과 2013년 연방하원 선거에서는 정당득표율 각각 6.5%와 7.2%를 얻어 45석과 65석을 획득하였다. 가장 최근에 치러진 2017년 선거에서는 정당득표율 6.2%를 획득해 46석을 차지하였다.

<표 IV-7> 2009-2017년 독일 연방의회 선거결과

(단위: 개, %)

	2009			2013			2017		
	지역구	비례대표	합계	지역구	비례대표	합계	지역구	비례대표	합계
기독교민주연합 (CDU)	173 (32.0)	21 27.3	194	191 (37.21)	64 (34.13)	255	185 (30.2)	15 (26.8)	200
사회민주당 (SPD)	64 (27.9)	82 (23.0)	146	58 (29.44)	135 (25.73)	193	59 (24.6)	94 (20.5)	153
독일을 위한 대안 (AfD)							3 (11.5)	91 (12.6)	94
자유민주당 (FDP)	0 (9.4)	93 (14.6)	93				0 (7.0)	80 (10.7)	80
좌파당 (DIE LINKE)	16 (11.1)	60 (11.9)	76	4 (8.22)	60 (8.59)	64	5 (8.6)	64 (9.2)	69
동맹 90/녹색당 (GRÜNE)	1 (9.2)	67 (10.7)	68	1 (7.29)	62 (8.45)	63	1 (8.0)	66 (8.9)	67
바이에른 기독교 사회연합 (CSU)	45 (7.4)	0 (6.5)	45	45 (8.12)	11 (7.42)	56	46 (7.0)	0 (6.2)	46
합계	299	323	622	299	332	631	299	410	709

주: ( )는 지역별 및 정당별 득표율임

자료: 독일연방선거관리위원회(<http://www.bundeswahlleiter.de>).

#### 4. 캐나다: 퀘벡(Quebec) 지역정당

캐나다 역시 독일과 함께 연방제 하에서 지역정당의 자유로운 설립과 활동이 보장된 국가이다. 연방제 하의 내각책임제라는 측면에서 독일과 비슷하지만 연방선거와 지방선거 모두 소선거구제 다수대표제의 선거제도에 의해서 의석이 배분된다는 점에서 차이가 있으며, 연방정부 및 주정부의 수상은 다수당에서 배출된다. 총리와 주의회 총리에 의해 임명되는 연방의 상원과 달리 하원은 유권자들의 직접투표에 의해 구성되며, 하원 정수는 308명으로 각주의 인구수에 따라 배분된다. 단 소규모 주들이 대규모 주들에 압도당하지 않도록 한다는 캐나다 연방의 의지에 따라 인구 감소에 의석수의 15% 이상의 상실은 방지한다는 원칙을 가지고 있다.

주지하다시피, 다수대표제는 양당제를 촉진하는 반면 비례대표제는 군소정당과 지역정당의 원내 진출에 의한 다당제를 촉진한다. 캐나다 연방하원이 오랫동안 거대정당인 보수당과 자유당의 양당구도를 형성한 것도 소선거구제 다수대표제와 무관하지 않다. 그러나 캐나다는 이러한 선거제도 하에서도 지역정당이 활성화된 사례이다. 이것은 정당법상의 정당설립의 자유와 연방제의 전통이 강력하게 작동한 결과로 볼 수 있다. 캐나다에서 정당은 하나 이상의 구성원을 후보로 지지하여 선거참여함으로써 공적 업무에 참여하는 것을 기본 목적으로 하는 조직으로 정의된다. 별도의 정당법은 존재하지 않으며, 정당의 설립과 활동은 선거법(Canada Elections Act)의 틀에서 규율된다. 그러나 선거법은 정당을 구성하는 법적, 내적 및 재무적 구조를 규제하지 않는다. 1974년부터 정당의 자발적 등록제도가 확립되어 선거에 참여하고자 하는 정당은 최고 선거관리 책임자(the Chief Electoral Officer of Canada)에 등록함으로써 정치적 책임과 일정한 혜택을 보게 된다. 정당으로 등록하기 위해서는 최소 250명 유권자와 정당대표 및 최소 3명의 정당관리자의 성명과 주소와 함께 정당 명칭 및 로고, 당의 기본 목적 등에 대한 자료를 제출하면 된다.

캐나다에서는 연방 하원의원 선거에 후보를 내는 연방 수준의 정당들과 주의회 선거를 비롯해 지역 고유의 정치공간에서 활동하는 정당들이 공존하고 있다. 그러나 일반적으로 연방정당은 연방 수준의 이해관계에만 관심을 집중하고, 지방의 문제에 대해서는 대체로 관여하지 않는다. 국민들의 사고 역시 연방정당의 자치단체 예속화를 방지하기 위해서는 독자적인 지역정당의 출현을 바람직한 것으로 인식하고 있다. 따라서 캐나다에서 주 차원의 선거와 지방자치는 연방정당이 배제되고, 지방선거는 주 자체만을 위한 독자적인 지역정당들이 주도하는 특징을 가진다(정하운 2013, 34).

특히 퀘벡주는 퀘벡의 이익을 대변하는 지역정당이 가장 활성화되어 있는 지역이다. 퀘벡 지역정당의 활성화에는 퀘벡의 독립을 둘러싼 지역민의 이해관계를 반영하려는 정당정치가 중요한 요인으로 작용했다. 1960년대에 비약적 경제성장을 바탕으로 자유화를 주장했던 조용한 혁명(Révolution tranquille, Quiet Revolution) 이후 퀘벡은 연방의 공용어인 영어를 배제한 채 프랑스어만을 공용어로 채택하였으며, 1980년과 1995년은 분리독립에 대한

주민투표를 실시하기도 했다. 1995년 투표에서는 영어권 주민 90%가 독립에 반대했기 때문에 반대 50.6%, 찬성 49.4%라는 근소한 차이로 독립은 부결되었다(김응운 2010). 실제 퀘벡지역은 프랑스 문화에 퀘벡 거류민 문화가 혼합된 독자적인 문화 정착에 성공하였지만, 이러한 문화적 전통은 프랑스 통치시대가 끝나고 영국 통치가 시작된 현재에 이르기까지 영어권 문화와 갈등을 발생시키면서 캐나다 연방 내 이른바 ‘별도 사회(distinct society)’를 구성하여 왔다(정하운 2013, 39-40). 그 결과 1960년대 조용한 혁명 이후 퀘벡의 정치는 연방주의와 독립주의라는 대립축에 기초한 지역정당들 간의 정당정치가 활성화되었다.

〈표 IV-8〉 1970년-2018년 퀘벡주 선거결과

(단위: 개, %)

	퀘벡 자유당 (PLQ)	퀘벡당 (PQ)	퀘벡 미래연합 (CAQ)	퀘벡연대 (QS)	국민 연합당	민주 행동당	기타 정당	합계
1970	72 (45.40)	7 (23.06)			17 (19.60)		12 (11.19)	108
1973	102 (54.65)	6 (30.22)			0 (4.92)		2 (9.92)	110
1976	26 (33.78)	71 (41.37)			11 (18.20)		2 (5.55)	110
1981	42 (46.07)	80 (49.26)						122
1985	99 (55.99)	23 (38.69)						122
1989	92 (49.95)	29 (40.16)					4 (3.69)	125
1994	47 (44.40)	77 (44.75)				1 (6.46)		125
1998	48 (43.55)	76 (4.87)				1 (11.81)		125
2003	76 (45.99)	45 (33.24)				4 (18.18)		125
2007	48 (33.08)	36 (28.35)				41 (30.84)		125
2008	66 (42.08)	51 (35.17)		1 (3.78)		7 (16.37)		125
2012	50 (31.20)	54 (31.95)	19 (27.05)	2 (6.03)				125
2014	70 (41.52)	30 (25.38)	22 (23.05)	3 (7.63)				125
2018	31 (24.82)	10 (17.06)	74 (37.42)	10 (16.10)				125

\* ( )는 정당별 득표율임

자료: <http://www.electionsquebec.qc.ca>.

퀘벡에서 활동하는 전통적인 지역정당은 퀘벡자유당(Parti Libéral du Québec, PLQ)과 퀘벡당(Parti Québécois, PQ)이다. 연방주의를 추구하는 퀘벡자유당과 독립주의를 추구하는 퀘벡당은 각각 지역민의 이익을 대변하면서 1970년대 이후 주의회에서 양대 축을 이루어 왔다. 그러나 2018년 선거에서는 양대 정당이 아닌 비교적 최근에 설립된 지역정당인 퀘벡미래연합(Coalition Avenir Québec, CAQ)이 과반수 이상의 의석을 차지하여 집권당이 되었다. 유권자들은 기존 양대 정당인 퀘벡자유당과 퀘벡당이 아닌 제3의 신생정당을 선택함으로써 기성 정치 세력에 대한 염증과 새로운 변화에 대한 희망을 표출하였다. 2018년 선거는 퀘벡 분리독립 문제가 유권자의 결정에 영향을 미치지 않은 선거가 되었다. 퀘벡미래연합의 집권은 분리독립에 대한 유권자의 관심이 줄어든 현재의 상황과 새로운 정당을 바라는 지역민의 요구가 표출된 것으로 해석되며, 기존 퀘벡당을 지지하던 불어권 유권자의 표심이 불어권의 언어와 문화보호에 적극적인 입장을 취한 퀘벡미래연합과 극좌 성향의 퀘벡연대(Quebec Solidaire, QS)로 이동한 결과로 볼 수 있다. 또한 최근에는 분리독립에 대한 퀘벡 유권자들의 관심이 줄어들면서 새로운 지역정당에 대한 기대가 확산되고 있다고 해석할 수 있다.

한편, 퀘벡의 이익을 대변하는 정당이지만 연방선거에만 참여하는 퀘벡연대(BQ : Bloc Québécois) 역시 지역정당의 성격을 가진다. 퀘벡연대는 독일의 기사런처럼 지역에 기반을 두고 설립되었지만, 지방선거에는 참여하지 않고 연방선거에만 참여한다. 퀘벡연대는 1991년 락미슈 협정(Accord du Lac Meech) 불발에 불만을 품고 탈당한 캐나다 보수당과 자유당의 퀘벡인들이 회동하여 만든 정당이다. 락미슈 협정은 1987년 멀로니(Brian Mulroney) 당시 캐나다 수상과 각 주의 수상이 락 미슈에서 합의하여 채택된 캐나다의 헌법개정안으로, 퀘벡을 ‘별도사회’로 인정하는 것을 골자로 하였다. 그러나 마니토바(Manitoba) 주 의회의 비준 거부로 인해 락미슈 협정은 최종 부결되었고, 이에 반발하여 결성된 퀘벡연대는 퀘벡 주의 독립을 당론으로 내세우고 있다. 이념적으로는 중도에 가깝다.

퀘벡연대는 1993년 하원 총선에서 54석을 얻어 자유당에 이어 두 번째로 많은 의석을 확보하여 일약 제1 야당으로 부상하였다. 퀘벡연대는 퀘벡 내의 여러 노동단체의 지지를 받고 있다. 또한 독립주의를 옹호하는 지역정당인 퀘벡당과는 긴밀한 협력관계를 유지하고 있지만, 두 정당은 조직적으로 연결되어 있지 않다. 퀘벡연대는 캐나다 연방차원에서 퀘벡인의 권리와 이해를 보장하고 퀘벡 독립을 위한 우호적 여건을 형성할 목적으로 창설되어진 민족주의 정당으로, 캐나다 연방체제를 전적으로 수용하지 않겠다는 일관된 입장을 주장하면서 연방하원에서 오직 퀘벡지역에서만 후보를 내고 있다(김웅운 2010).

퀘벡연대는 창당 이후 첫 번째 연방선거에서 총 75석의 퀘벡의석 중 54석을 획득하는 성공을 거둔 이후 연방의회 내 의석수는 점차 감소하고 있다. 1997년 44석, 2000년 38석, 2004년 54석, 그리고 2008년 49석을 획득하여 40% 근방의 득표율로 대략 50석 근방의 연방하원 의석을 유지하였다. 그러나 2011년 연방선거부터 지지율은 급속히 하락하기 시작하여 2011년 선거에서는 4석, 2015년에는 10석만을 획득하였다.

〈표 IV-9〉 2008년-2015년 캐나다 연방하원 선거결과

(단위: 개, %)

	2008		2011		2015	
	의석수	득표율	의석수	득표율	의석수	득표율
보수당	143	37.6	166	39.6	99	31.9
신민주당	37	18.2	103	30.6	44	19.7
자유당	77	26.2	34	18.9	184	39.5
퀘벡 블럭	49	10.0	4	6.0	10	4.7
녹색당	0	6.8	1	3.9	1	3.5
기타 및 무소속	2	1.2				
합계	308		308		308	

자료: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=ele&document=index&lang=e>.

## 5. 스페인: 카탈루냐(Cataluña) 지역정당

스페인은 단일국가이지만 강력한 지방분권화 정책 하에서 지역정당이 활성화된 국가이다. 스페인은 형식적으로는 단일국가 내에서 지방자치체를 운영하는 국가이지만 사실상 연방국가의 성격을 가지며, 유럽 국가 중 벨기에, 이탈리아, 프랑스, 영국과 함께 단방국가에서 분권화와 연방제적 요소를 도입한 국가로 분류된다(Broschek 2016, 41). 1978년 헌법에서 지방분권화를 공식적으로 천명한 이후, 1979년 최초의 지방자치단체 선거가 민족주의 및 지방주의 운동이 극렬했던 바스크(Pais Vasco)와 카탈루냐(Cataluña)에서 실시되었고, 이후 다른 지방에서도 자치정부가 설립되었다.

스페인 헌법 제137조에 따라 국가는 시(Municipio), 주(Provincia), 광역자치단체(Comunidades Autonomas)로 구성되고, 각 지방자치단체는 헌법 제140조에 의해 시에 적합한 지방정부를 구성할 수 있다. 또한 지방자치제도를 통해 공공서비스와 정책수단이 점진적으로 국가에서 광역지방자치단체로 이전되고 있고, 광역지방자치단체는 보건과 교육 및 사회 서비스 등과 같은 개인을 위한 서비스를 각 자치단체에 적합한 방식으로 제공하고 있다. 그러나 단일국가의 기본틀 하에서 지방자치단체의 권한은 헌법 149항에 근거하여 연방정부에 의해 제한되기도 한다.

연방제에 버금하는 지방분권화 정책과 함께 정당 설립의 자유를 보장하는 정당법은 지역정당 활성화의 중요한 기반이다.<sup>9)</sup> 스페인은 1974년 민주화 이후 자유화정책(La Apertura) 하에서 정치결사를 허용하는 정치결사법을 제정하였고, 1976년에는 신정치결사법의 제정과 형법상 정당활동 금지규정(형법 제172조는 20인 이상의 집회, 가두시위, 정치

9) 스페인 정당법에 대한 논의는 문현진(2014)를 참고함.



선전 및 정당결성을 범죄로 규정)의 개정 및 1977년 정치단체등록제 실시 등으로 자유로운 정당활동이 보장되기 시작하였다. 이러한 정당 활동의 보장은 1978년 4월 최초의 정당법 제정을 통해 더욱 확장되었고, 이후 2002년 새롭게 제정된 정당기본법은 정당 설립과 활동에 대한 기본틀을 제공하고 있다.

정당기본법은 헌법 제6조에서 명시하는 정당설립의 자유에 기초하여 제1조에서 창당의 자유에 대해 언급한다. 정당 설립을 위해서는 발기인의 정보, 정당의 명칭, 대의기관의 임시 구성원, 정당 사무소의 소재지 및 정당을 운영하기 위해 필요한 강령과 당헌이 포함된 창당결의문을 준비하여 기타 제반서류와 함께 스페인 내무부의 정당등록소(Registro de Partidos Políticos)에 제출하면 된다. 정당은 등록신청을 하면 법인격을 부여받게 된다.

단 정당기본법은 정당 설립에 대한 엄격한 규정을 두지 않으나, 불법적이고 반민주적인 정당의 설립과 활동에 대한 규제 조항을 명시하고 있다. 2002년 정당기본법의 제정은 구정당법(1978년)에서 구체적으로 명시되지 않았던 정당 설립과 조직 및 활동에 대한 구체적인 규정을 마련하기 위해서 제정되었으나, 주요한 목적은 자유민주주의 체제에 반하는 폭력적·테러리즘적인 활동을 행하는 정당의 행위를 방지하고 해산시키는 절차를 마련하는 것이었다. 정당법기본법에서는 형법 제21장-제24장에의 규정하는 중범죄(반헌법적 범죄, 공법 질서를 해하는 범죄, 반역죄나 반국가적 범죄 등 국가방위와 관련된 범죄, 국제사회의 법익을 해하는 국제범죄)로 인하여 형사적 처벌을 받은 사람은 정당을 설립할 수 없으며, 위법적인 정당활동에 대한 강력한 규제를 하고 있다. 정당기본법 제정 이전 민족주의에 기초해 분리독립 운동이 강했던 바스크 지역에서는 “바스크지방의 자유(Euskadi Ta Askatasuna, ETA)” 라는 테러단체에 의한 폭력과 범죄행위가 정치적 문제로 떠올랐고, 이들 테러단체는 지금은 해산되었으나 구정당법 하에서 1978년 4월 사회주의 정당이자 자신들의 독립을 목표로 하는 에리 바타수나(Herri Batasuna)를 설립하기도 하였다. 이러한 상황에서 만들어진 정당기본법은 정당설립 자체를 규제하기보다는 형법과 민주주의의 테두리를 벗어나는 정당 및 단체들의 설립과 활동에 대한 규제의 성격이 강하다고 할 수 있다.

더불어 정당명부식 비례대표제에 근거한 선거제도 역시 지역정당의 활동의 우호적인 조건 중의 하나이다. 스페인은 내각책임제 하에서 양원제를 채택하고 있으나, 상원은 강력한 지역주의 경향을 반영해 지역대표체로 구성되며, 정부는 국민 전체를 대표하는 제1의회인 하원을 통해 구성된다. 총 350명을 선출하는 하원의 선거제도는 두 도시(Ceuta, Melilla)에서만 예외적으로 단순다수제로 한 명씩 선출할 뿐 나머지는 모두 정당명부식 비례대표제로 운영된다. 선거구는 모두 50개이며 각 선거구별로 2석을 기본으로 배분한 후 인구수에 따라 추가 배분한다(정병기 2017, 185).<sup>10)</sup> 개별 정당은 후보자 명단(서열순 명기)을 유권자에게 제시하고, 각 후보 득표수를 당해 선거구의 선출 의석수와 같아질 때까지 1,2,3,.....

10) 상원은 총 264석 중 208석이 다수대표제로 직접 선출되며 56석은 지역 의회를 통해 선출된다. 대개 선거구별로 4명씩 선출되며, 예외적으로 세 지역(Gran Canaria, Mallorca, Tenerife)에서 3명씩, 두 지역(Ceuta, Melilla)에서 2명씩, 일곱 지역(Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote, La Palma)에서 1명씩을 선출된다(정병기 2017, 185).

숫자로 나누어서 다수 득표순으로 후보자들에게 의석을 배분하는 동트식(d'Hondt)식 비례대표제에 의해 의석을 배분한다. 단 선거구 총 유효투표수의 3/100이상 득표치 못한 정당은 의석을 배분받지 못한다. 기관통합형의 내각책임제 하에서 단원제로 구성되는 지방의회 선거 역시 정당명부식 비례대표제 의해서 의석을 배분한다.

현재 스페인에서는 70여개의 전국정당 및 지역정당이 활동하고 있다. 지역정당은 지방선거뿐만 아니라 전국선거에 동시에 참여한다. 역대 하원 선거에서 제1당과 제2당인 인민당(Partido Popular, PP)과 사회노동자당(POSE)을 제외하고, 대부분 지역적 기반 위에서 설립되어 전국선거에 참여한 정당들로 볼 수 있다. 또한 지역정당은 연합정치의 전통 속에서 전국정당 간 그리고 지역정당 간의 연합을 형성하여 전국선거와 지방선거에 참여한다. 전국정당의 입장에서 지역정당의 지역적 기반이 강하기 때문에 지역정당과의 선거연합은 선거 승리의 필수 요건이 될 수밖에 없다. 2019년 하원 선거에 참여한 POSE는 카탈루냐 사회당(PSC)과 선거연합을 형성하였고, 유니도스 포데모스(UNIDOS PODEMOS)는 포데모스(PODEMOS), 연합좌파(IU), 공정(eQuo), 우리가 할 수있는 공통의 변화 (ECP), 조립(Batzarre), 공통의 북아르곤(AAeC) 등의 지역정당의 연합체였다. 2017년 카탈루냐 지방선거에서 POSE는 지역정당인 PSC와 연합을 형성하여 참여하였다.

광역자치단체(Comunidades Autonomas) 수준에서 설립된 정당 중 카탈루냐의 지역정당이 최근 가장 주목을 받고 있다. 카탈루냐 지역은 바스크 지방과 함께 분리독립 운동이 강한 대표적인 지역이다. 2014년과 2017년 10월 1월 치러진 두 번의 분리독립 주민투표에서 각각 81%와 96%의 찬성표를 얻은 것은 그만큼 지역 내에서 분리독립의 여론이 강하다는 것을 보여준다. 실제로 카탈루냐는 스페인어와 카탈루냐어를 공용어로 사용하고 있다. 카탈루냐 자치정부의 2008년 조사에 따르면, 15세 이상 카탈루냐인의 45.9%가 스페인어를, 35.6%가 카탈루냐어를, 그리고 12%는 모두 사용하고 있었다.<sup>11)</sup> 또한 스페인의 주류 민족이자 같은 라틴 계열의 민족인 카스티야인과 구별되는 정체성을 가지고 있다. 이러한 카탈루냐인의 정체성은 카스티야에 대한 대항 의식과 카탈루냐 독립운동의 주된 근거이기도 하다. 2017년 10월 27일 카탈루냐 정부는 분리독립 찬반 주민투표 결과(찬성 91.96%, 반대 9.84%)에 의해 카탈루냐 독립 및 카탈루냐 공화국을 선포하였으나, 스페인 정부는 이를 인정하지 않고 독립 선언을 무효화하였다.

이러한 지역적 정체성과 분리독립의 요구로 인해 카탈루냐 지방에서는 전국정당보다는 지역정당의 영향력이 훨씬 강하다. 2010년부터 2017년까지 치러진 4번의 지방선거에서 전국정당인 PP가 얻은 의석은 총 135석 중 2010년 18석, 2012년 19석, 2015년 11석, 2017년 3석에 불과하다. 그리고 PP의 의석은 점차 줄어들고 있다. 현재 카탈루냐에서는 시민-시민의 당사자(Cs), 카탈루냐를 위해 함께(JuntsxCat), 카탈루냐 공화좌파당(ERC-CatSi), 카탈루냐 사회당(PSC), 공동의 카탈루냐-포데모스(CatComú-Podemos), 인기 있는 Unity Candidacy(CUP), 카탈루냐 인민당(PPC) 등의 지역정당이 지방선거에 참여하고 있으며, 이

11) <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=conj>(검색일: 2019. 08.10).

들은 카탈루냐의 독립 혹은 반독립을 주요 슬로건으로 내세워 주민들로부터 일정한 지지를 획득하고 있다.

현재 카탈루냐 지방의회는 독립과 반독립을 내세우는 지역정당들 간의 대립구도가 형성되어 있다. 총 135석 중 2010년 지방선거에서는 독립진영의 CIU(62석)와 ERC(10석)가 72석을, 2012년의 경우는 CIU(50석)와 ERC(21석) 및 CUP(3석)가 74석을, 그리고 2015년에는 JUNTSxCAT(62석)와 CUP(10석) 72석을 획득하여 과반 의석을 차지하였다. 2017년 10월 분리독립 주민투표가 실시되기 이전까지는 독립진영이 상대적인 우위를 점하고 있었다. 그러나 분리독립 주민투표와 이후 스페인 정부와의 갈등을 겪는 상황에서 치러진 2017년 12월 지방선거에서는 독립진영의 JUNTSxCAT(34석)와 ERC(32석) 및 CUP(4석)가 70석을 획득하였고, 반독립진영, 즉 Cs(37석), PSC(17석), CatComú-Podemos, PP(3석)가 65석을 차지하여 지방의회에서 양 진영 간의 팽팽한 갈등구도가 형성되고 있다. 분리독립에 대한 주민투표에서 찬성이 압도적 다수를 차지했음에도 독립과 반독립 진영 간의 대립구도가 형성된 것이다.

<표 IV-10> 2010년-2017년 카탈루냐 지방 선거결과

(단위: 개, %)

2010년		2012년		2015년		2017년	
CIU	62 (39.6)	CIU	50 (31.2)	JUNTSx CAT	62 (39.54)	Cs	36 (23.35)
PSC	28 (18.9)	ERC	21 (13.9)	Cs	25 (17.93)	JUNTSx CAT	34 (21.66)
PP	18 (12.7)	PSC	20 (14.6)	PSC	16 (12.74)	ERC- CatST	32 (21.38)
ERC	10 (7.2)	PP	19 (13.2)	CatSiqu eesPot	11 (8.94)	PSC	17 (13.86)
ICV- EUiA	10 (7.6)	ICV- EUiA	13 (10.0)	PP	11 (8.50)	CatCo mú-Pod emos	8 (7.46)
SI	4 (3.4)	Ciutada ns	9 (7.7)	CUP	10 (8.20)	CUP	4 (4.46)
Ciutada ns	3 (3.5)	CUP	3 (3.5)			PP	3 (4.24)
합계	135	합계	135	합계	135	합계	135

주: ( )는 정당별 득표율임.

자료: <https://www.sfu.ca>.

카탈루냐의 독립진영을 대표하는 CIU와 ERC 및 JUNTSxCAT와 반독립진영을 대표하는 Cs는 단독으로 혹은 연합을 형성하여 전국선거에도 참여하여 일정한 의석을 획득하고 있다. 2019년 하원선거에 참여한 카탈루냐 공화좌파당(ERC-Sobiranistes)은 카탈루냐 공화좌파당(ERC)과 주권(Sobiranistes)의 연합하여, 카탈루냐 위해 함께(JxCat-Junts)는 카탈루냐 유럽 민주당(PDeCAT)과 카탈로니아의 민주수렴(CDC) 및 카탈루냐를 위해(JxCat)의 연합하여 하원선거에 참여하였다.

2010년 하원선거에서는 독립진영의 CIU(16석)와 ERC(3석)가 19석을 획득하였다. 그러나 2015년과 2016년의 경우는 반독립진영의 Cs와 독립진영의 ERC가 각각 40석과 9석 및 32석 및 9석을 차지하여 반독립진영이 우세하였다. 2019년의 하원선거에서도 반독립진영인 Cs는 57석을, 독립진영인 JUNTSxCAT는 7석을 획득하여 하원선거에서 독립진영이 우세하였다. 이러한 하원의원 선거결과는 카탈루냐에서 형성된 독립진영과 반독립진영 간의 대립이 전국선거에도 그대로 투영된다는 것을 보여주며, 전국선거에서는 카탈루냐 반독립진영이 상대적인 우위를 점하고 있다는 점을 확인시켜 준다. 단 2019년 하원선거에서 카탈루냐 지방에서는 독립진영 ERC의 득표율이 24.6%(15석)이 반독립진영인 Cs 득표율 11.6%(5석) 보다 높았다.

<표 IV-11> 2011년-2019년 스페인 하원 선거결과

(단위: 개, %)

2011년		2015년		2016년		2019년	
PP	186 (44.65)	PP	123 (28.72)	PP	137 (33.03)	PSOE	123 (28.68)
PSOE	110 (28.76)	PSOE	90 (22.01)	PSOE	85 (22.66)	PP	66 (16.7)
CIU	16 (4.17)	PODEMOS	69 (20.66)	UNIDOS PODEMOS	71 (21.1)	Cs	57 (15.86)
IU	11 (6.92)	C' s	40 (13.93)	C' s	32 (13.05)	UNIDOS PODEMOS	42 (14.31)
AMAIUR	7 (1.37)	ERC- CATSI	9 (2.39)	ERC- CATSI	9 (2.63)	VOX	24 (10.26)
UPyD	5 (4.7)	DL	8 (2.25)	CDC	8 (2.01)	ERC-S OBIRA NISTES	15 (3.89)
PNV	5 (1.33)	PNV	6 (1.20)	PNV	5 (1.2)	JxCAT- JUNTS	7 (1.91)

ERC	3 (1.06)	UNIDAD POPUL AREN COMÚN	2 (3.67)	EH Bildu	2 (0.77)	PNV	6 (1.51)
BNG	2 (0.76)	EH Bildu	2 (0.87)	CCa- PNC	1 (0.33)	EH Bildu	4 (0.99)
CC-NC- PNC	2 (0.59)	CCa- PNC	1 (0.33)			CCa- PNC	2 (0.53)
COMPR OMIS-Q	1 (0.51)					NA+	2 (0.41)
FAC	1 (0.41)					COMPR OMIS 2019	1 (0.66)
GBAI	1 (0.17)					PRC	1 (0.2)
합계	350		350		350		350

주: ( )는 정당별 득표율임.

자료: <https://resultados.elpais.com>.

## 6. 이탈리아: 북부리그(Lega Nord)

이탈리아는 지중해 반도국가로서 오랜 분열 상태를 벗어나, 19세기 말에 통일 국가를 이루었다. 1861년 비토리오 에마누엘레 2세를 국왕으로 하는 이탈리아 왕국이 성립되었다. 그러나 이후 1922년 정국의 혼란을 틈타 나타난 각지의 파시스트들은 ‘로마 진군’이라는 형식으로 무혈 쿠데타를 일으켜 무솔리니(Mussolini) 정권이 탄생했다. 그렇지만 무솔리니 정권은 붕괴되고 제2차 세계대전 이후인 1946년 왕정을 폐지하고 공화제 채택이 결정되어 현재와 같은 의원내각제 정치체제를 구성하였다. 그러나 이탈리아는 19세기말 통일 이후 160여년이 흐른 지금도 여전히 남북문제라는 지역주의와 분리주의 운동이 공존하고 있다. 이러한 정치적·역사적·지역적 특성은 현재도 이탈리아에서 지역정당의 지지 배경이 되기도 한다. 이점은 이탈리아에서 지역주의에 기반한 정당과 분리주의 정당은 이탈리아 정치체제를 이해하는 데에도 중요하다(김종범 2017).

영국과 마찬가지로 이탈리아는 단방제 국가이지만 분권화 과정에서 연방제적인 요소를 가미하여 분권화된 정치체도를 가지고 있다(Broschek 2016). 그러나 통일 이후에도 이탈리아 정치체도는 겉으로는 안정되는 듯 했으나, 내부적으로 유동성이 강한 특색을 보인다. 대표적 정당인 기독교민주당은 제3당인 사회당 및 기타 중소정당과의 연립정권으로 40여년간 장기집권에 성공하였으나, 군소정당 난립과 당내 파벌간 알력이 심화되어 정치적인 안정을 이루지는 못했다. 실제 이탈리아에서는 1996년 5월까지 내각이 55회나 바뀌었고,

그 내각의 평균 집권기간도 10개월이 되지 않았다고 한다.

한편, 이탈리아 정치사에서 빼놓을 수 없는 사건은 1990년대에 나타난다. 1990년대 이탈리아는 정치적으로 내외부적인 격동의 시기를 보내게 된다. 먼저, 국제적인 차원에서 1990년대 초반 미소간의 냉전이 사라지고, 특히 동유럽 공산주의 국가가 붕괴됨에 따라 이탈리아 내의 좌파정치세력은 큰 변화에 직면하게 되었다. 이에 따라 그 동안 보수-진보 두 진영 중심의 정당체제가 붕괴되면서 이탈리아 공산당(Partito Comunista Italiano)은 좌파민주당(Democratici di sinistra)으로 변신하고, 좌파적인 성향을 가진 정당은 분열을 계속했다. 이러한 흐름은 단지 좌파정당만의 문제는 아니라 우파정당도 마찬가지이다. 1992년 정치권 수뢰사건에 대한 검찰조사인 이른바 ‘깨끗한 손(mani pulite)’에 의해 장기집권을 했던 기독교민주당(Democrazia Cristiana)과 사민당(Partito Socialista Italiano)이 부패로 인해 해체되고 만다. 그 결과 기독교민주당은 군소정당으로 분리되고 사민당은 해체되었다.

이후 다양한 정당이 등장하는데, 이러한 변화의 시기에 그동안 중앙정당에 비해 주목을 받지 못했던 지역정당이 보다 전면에 나서게 되는 계기가 되었다. 정치적 변화 와중에 이탈리아에서도 지역정당이 활성화 된다. 대표적인 지역정당은 북부동맹(Lega Nord)과 민족동맹(Alleanza Nazionale)과 같은 정당이다. 이탈리아에서는 북부 지역정당만이 아니라 각 지역을 대변하는 지역정당이 활성화되어 있다. 피에몬테 주의 피에몬테 북부동맹은건당, 에밀리아로마냐 주의 에밀리아 북부동맹, 로마냐 북부동맹, 볼차노 주의 볼차노 자유당, 리구리아 주의 리구리아 북부동맹, 시칠리아 주의 민주개혁약속당 등 수 많은 지역정당이 활동하고 있다.

이탈리아의 지역정당이 활성화 된 이유는 지역분권적인 전통과 함께 낮은 지역정당의 진입장벽도 중요한 영향이 있다. 첫째, 이탈리아는 기본적으로 지방분권적인 전통이 강한 정치구조를 가지고 있다. 이미 로버트 퍼트넘(Putnam)이 언급한 바와 같이, 남부 이탈리아 지방과 북부 이탈리아 지방의 사회적 자본(social capital)과 시민참여 수준이 다르고, 특히 북부지역의 시민참여와 공동체성이 강한 특성이 있다. 이러한 지역에 대한 인식과 정치제도도 정착된 이탈리아에서는 오래전부터 지역정당이 발전할 수 있는 토대가 준비되어 있었다. 둘째, 이탈리아에서는 정당을 유지하는 법적 조항이 낮다. 기준은 1명 이상의 하원 의원 또는 유럽의회위원을 보유하거나, 지난 전국선거(총선, 유럽의회 선거)에서 0.5% 이상 득표, 3개 이상의 지방의회 의석을 보유하는 것으로 규정되어 있어 다수의 지역정당들에게 유리한 정치 환경이 조성되었다. 이에 따라 선거관리 측면에서 이탈리아는 정당과 후보의 기호제도 자체가 없거나, 정당에게 전국적인 통일기호를 주지 않는다. 지방선거만 참여하는 지역단체가 지역정당의 모습으로 활동할 수 있다. 그렇기 때문에 선거관리도 용이한 측면이 있다(최백순 2017).

2017년 이전까지만 해도 이탈리아는 비례대표제와 ‘다수 프리미엄’이라는 독특한 제도를 운영했다. 이 다수 프리미엄 제도는 이탈리아에서 정치 역학상 과반 정당이 나오기 힘든 상황을 반영하여 안정적인 다수파를 만들기 위한 제도적인 고안의 산물이다. 선거에서 제1당에게 의석의 55%를 보장하는 제도라고 할 수 있는데(정병기 2000), 지나치게 다수

당에 유리한 문제가 발생했다. 이런 문제점을 반영하여 2017년에 선거제도는 혼합형 비례대표제로 다수대표제와 비례대표제를 혼합하는 제도로 개편되었다. 그리고 2018년 총선에서는 개정 선거법으로 선거가 진행되었다.

이탈리아 의회는 양원제로서 상원과 하원으로 구성된다. 다른 내각제 국가와 다르게 이탈리아는 상원과 하원의 권한이 비슷한 특징을 가지고 있다. 영국과 미국의 하원이 상원에 비해 권한이 강한 특징이 있다면, 이탈리아는 분권적인 구조로 의회를 구성했다. 우선, 하원(Camera dei deputati)은 630명으로 구성되어 있으며, 232석은 소선거구제를 통해, 386석은 정당명부 비례대표제를 통해 선출되는데, 상원과 달리 전국구 비례대표제이다. 12석은 해외 거주 이탈리아인들을 위한 의석으로 배정되어 있다. 상원(Senato della Repubblica)은 320석으로 116석은 소선거구제를 통해, 193석은 정당명부 비례대표제를 통해 선출된다. 비례대표는 20개 주(region)마다 권역별 비례대표제에 의해 선출한다. 나머지 6석은 해외 거주 이탈리아인들을 위한 의석이다. 그리고 이탈리아는 독특한 제도를 운영하고 있는데 그것이 바로 종신 상원의원제도이다.<sup>12)</sup>

이러한 정치 환경에서 등장한 대표적인 지역정당은 북부리그이다. 북부리그는 1989년 북부 이탈리아 지역 자치를 주장하며 창당한 당이다. 이 정당은 북부지역 자치를 주장하는 만큼 북부지역을 주요 지지기반으로 삼으며, 창당 초기부터 성공적으로 지역정당으로 자리를 잡았다. 북부리그는 초창기에는 이탈리아 파르마(Parma) 지역에 위치한 포(Po) 강(江)을 경계로 북부지역의 독립을 주장하기도 했다. 1991년 전당대회에서 지역정당 이미지 불식을 위해 이탈리아 연방 북부 동맹(이탈리아어: Lega Nord-Italia Federale)으로 당명을 변경하고 이후 몇 차례 당명을 변경하지만 역사적인 연원은 북부리그에 두고 있다. 북부리그 계열의 정당의 정치적 성향은 1994년 총선부터 우파연합에 속해서 연립정권에 참여하고 있다.

그렇지만 북부리그는 2000년대 이후 지나치게 강경한 독립정책에 따라 지지집단이 이탈하는 위기상황에 직면했다. 그 영향으로 선거에서 지지가 하락하고 당의 위상도 하락하는 경험을 했다. 대표적으로 2013년 총선에서는 4% 득표에 그쳐 정치적으로 위기에 직면하기도 한다. 하지만 이후 유럽의 난민문제가 제기되면서 북부리그는 난민 차단정책을 주장하며 다시 지지율이 상승했다. 이후 좀 더 극우적인 정책을 제시하며 단일소득세 도입, EU 내 공평한 난민분산 수용 등을 주장하고 있다. 2017년에는 북부 지역 기반 정당 이미지 불식을 위해 당명을 기존 “북부리그”에서 “리그당”으로 변경하여 우파연합 내 최대 정당 지지율 17.4%로 원내 제 3정당의 지위를 획득하는 성과를 거두기도 했다. 이어 2018년 6월 1일 오성운동당과 연정 정부를 출범하기도 하였다.

이처럼 리그당(구 북부리그)는 종래에는 이탈리아 북부의 분리 독립운동을 주도하였으나 여론 악화에 따른 지지기반 약화, 정치권내 소외 등에 대한 반성으로 연방제 채택을 궁극

---

12) 대통령은 조국의 명예를 높인 유공자를 종신 상원의원으로 임명할 수 있고 전임 대통령도 종신 상원의원이 된다.

적인 목표로 설정하고 지방 분권의 강화를 주장하는 정당으로 탈바꿈했다.

주요 지지기반은 북부 자영업자, 북부 인종주의자, 북부 분리주의자, 전문직을 가진 소득 구분 중상 이상의 계층이다(김종범 2017). 현재는 지역정당임에도 전국정당으로 성장할 정도로 활발한 정치활동을 진행하고 있다. 지난 2018년 총선에서 리그당(구 북부리그)는 하원에서 17.37%로 3번째 정당으로 위상이 격화되었다. 상원에서도 17.62%의 지지를 얻어 역시 3번째 정당이 되었다.

〈표 IV-12〉 이탈리아 총선 하원 결과

년도	득표수	득표율	의석 수
1992년	3,395,384	8.6	55 / 630
1994년	3,235,248	8.4	117 / 630
1996년	3,776,354	10.8	59 / 630
2001년	1,464,301	3.9	30 / 630
2006년	1,749,632	4.6	28 / 630
2008년	3,024,758	8.3	60 / 630
2013년	1,390,156	4.1	20 / 630
2018년	5,691,921 (원내 3당)	17.37	124 / 630

〈표 IV-13〉 이탈리아 총선 상원 결과

년도	득표수	득표율	의석 수
1992년	2,732,461	8.2	25 / 315
1994년	자유의 기둥과 연합	-	60 / 315
1996년	3,394,733	10.4	27 / 315
2001년	자유의 집과 연합	-	17 / 315
2006년	1,530,667	4.5	13 / 315
2008년	2,644,248	7.9	26 / 315
2013년	1,328,555	4.3	18 / 315
2018년	5,317,019 (원내 3당)	17.62	58 / 315

이와 같이 이탈리아는 전통적으로 자치독립에 대한 지향성이 강한 북부지역을 중심으로 한 북부리그를 모태로 한 정당이 발전하고 있으며, 2019년 현재 원내 3정당으로 지지를 받고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 지역정당으로 북부리그는 부침이 있었다. 초기 지나치게 강경한 독립주의적인 성향으로 지지를 받았지만, 너무 강경한 분리 독립주장이 오히려 지지세를 확장하는데는 제약이 되었다. 그 이후 분권과 자치를 강조하고, 최근에는 유럽을 휩쓴 극우적인 난민정책을 바탕으로 다시 지지세를 결집하여 제3당으로 도약했다(최백순 2017; 정병기 2000). 그런 차원에서 본다면, 이탈리아의 북부리그를 모태로 한 지역정당은



지역의 이해관계와 분리 독립을 지향하며 시작했으나, 점차 세력이 커짐에 따라 정치적인 입지를 강화했고 현재는 전국정당으로 성장한 케이스라고 할 수 있다.

## 7. 호주: 퀸즐랜드(Queensland) 자유국민당(Liberal National Party, LNP)

호주는 캐나다와 독일의 경우처럼, 내각책임제 하의 연방제 구조 하에서 지역정당이 활성화된 사례이다. 연방 차원의 경우, 양원제 하에서 하원 다수당의 대표가 연방수상으로서 실질적으로 국가를 통치하며, 상원은 거의 동등한 권한을 갖는다. 다만 상원은 예산안을 발의나 수정에 대한 권한이 없고, 예산안에 대한 반대의 권한을 가진다. 반면 주 차원에서는 양원제와 단원제가 혼합되어 운영되고 있다. 5개 주(뉴사우스웨일즈, 빅토리아, 서부호주, 남부호주, 타스마니아)는 양원제를 채택하고 있으나, 퀸즐랜드 주와 호주 수도 준주(Australian Capital Territory) 및 노던 준주(Northern Territory)는 단원제를 채택하고 있다.<sup>13)</sup>

1901년 연방국가로 독립한 이후, 호주의 정부구조는 연방정부, 주(States) 및 준주(Territory) 정부, cities · municipalities · shires로 구성되는 지방정부(Local Government)의 3층 체계를 이루며, 지방정부는 6개의 주와 북부 준주(Northern Territory)에 설치되어 있다. 호주의 연방과 주정부의 권한은 연방헌법에서 규정하고 있으나 실제로는 과세, 사회복지 등 다양한 분야에서 권한의 중첩이 발생하고 있으며,<sup>14)</sup> 물론 연방헌법과 주 헌법의 불일치가 발생할 경우에는, 연방헌법이 법률적 우위를 가진다(윤성현 2017, 33-34).

호주는 연방제의 전통에서도 불구하고, 독일과 캐나다와 달리 주의 정체성이 강하지 않은 특성을 가진다. 1901년 연방 출범 이전에는 식민지 주마다 독특한 정체성이 존재했었다. 그러나 제1차 세계대전을 겪으면서 새로운 호주인의 정체성이 형성되면서 주별 정체성은 약화되었다(Heike 2006, 230). 이처럼 주별 정체성 약화는 문화적 및 역사적 전통에 따라 주별 정체성이 형성된 다른 유럽의 연방제 국가와 비교할 때, 지역정당 활성화의 일정한 제약 요인이 될 수 있다. 그럼에도 정당의 설립과 활동의 자유를 광범위하게 보장하는 제도는 지역정당 활성화의 중요한 기반으로 작용한다. 호주의 정당등록 규정은 선거에 참여하여 후보를 공천할 수 있는 정당의 기준을 규정하는 것이며, 정당은 일정한 요건만 갖

---

13) 호주는 입헌군주제 하에서 명목상 국가 원수는 영국에 거주하는 엘리자베스 여왕이며, 연방수상은 행정 수반의 역할을 가지며, 국왕의 역할을 대신하는 총독(Governor-General)을 두고 있다. 주 차원에서도 하원 다수당의 대표인 주지사(state premier)는 행정에서의 최고 책임자(head of government)이며, 명목상 최고 지도자는 영국 여왕이 임명하는 주총독(state governor)이 담당하고 있다(강원택 2012, 195-196).

14) 연방과 주는 헌법에서 보장한 권한에 따라 협조적인 성격의 연방제(co-ordinate federalism)의 특성을 보였다. 그러나 1942년 연방정부가 독점적인 소득세를 부과하는 권한을 행사하는 제도가 도입되어 개별 주는 독자적인 소득세를 도입하지 못하는 대신 연방정부가 주 정부에 교부금을 제공하도록 했다. 이 제도의 도입으로 연방정부는 교육, 보건, 교통 등 전통적으로 주 정부의 소관이었던 정책 분야에 대해 특별 교부금이나 대여 등의 수단을 통해 영향력을 행사할 수 있게 되었다(강원택 2012, 199).

추면 연방, 주 및 준주, 지방 차원에서 자유롭게 설립될 수 있다.

호주에서는 별도의 정당법이 없으며, 정당등록에 관한 사항은 연방선거법(Commonwealth Electoral Act, 1918)과 주의 선거법 및 지방자치법 등에 의해서 규정을 받는다. 연방선거법에서는 정당을 다른 단체와는 달리 선거에서 후보자를 추천하고 후보자의 당선을 위해 선거운동을 지원하는 단체라고 규정하고 있다. 연방정당 및 연방정당의 지역당, 주 및 준주와 지방을 기반으로 설립된 지역정당이 연방선거(federal election), 주선거(state election) 및 준주선거(territory election), 지방선거(local election)에 참여하기 위해서는 호주선거관리위원회(Australian Electoral Commission)와 해당 지역 선거관리위원회의 등록절차를 거쳐야 한다.

선거참여를 위한 정당등록 요건은 간단하다. 연방선거에 참여하는 정당은 상원 및 하원 의원 선거 출마자의 공천을 목적하는 단체로서 적어도 1명 이상의 연방의회 의원(타 정당에 소속되지 않아야 함) 혹은 연방선거인 명부에 등록된(타정당과 관련되어 있지 않아야 함) 500명 이상의 회원을 갖추고, 정당명과 정당대표 및 정당임원의 서명, 당헌 등 등록에 필요한 서류를 갖추어 호주 선거관리위원회에 등록하면 된다. 모든 연방정부에 등록된 정당도 주(state) 또는 준주(territory) 선거에 참여하기 위해서는 개별 선거위원회에 등록해야 한다(중앙선거관리위원회 2012, 57). 뉴사우스웨일주의 경우 주 선거에 참여하려는 정당은 총선거법(Parliamentary Electorate and Elections Act 1912)에 따라 명확한 목적을 가진 정당조직과 최소한 750명의 당원 및 \$2,000의 등록신청비를 제출하면 등록이 가능하다. 또한 지방선거에 참여하는 정당은 지방정부법(Local Government Act 1993)에 따라 명확한 목적을 가진 정당조직과 100명의 정당원을 확보하면 등록이 가능하며, 별도의 등록신청비는 없다(중앙선거관리위원회 2017, 376).

반면 호주의 선거제도는 지역정당의 의회진출을 제약하기도 하고 활성화시키는 사례로 볼 수 있다. 대부분 연방과 주의 하원은 우선순위투표제(Preferential Voting System)를, 상원은 비례대표제를 채택하고 있다. 그러나 주 차원에서 단원제로 구성된 퀸즐랜드 주는 우선순위투표제를, 호주 수도 준주(Australian Capital Territory) 및 노던 준주(Northern Territory)는 비례대표제를 운영한다. 각 지역별 인구비례에 따라 구성(150석, 임기 3년)된 연방하원 선거는 소선거구제 하에서 출마한 후보 모두에 대해 유권자가 지지하는 1, 2, 3,....순번을 기표하게 하는 우선순위투표제 혹은 대안투표제를 채택하고 있다.<sup>15)</sup> 이 선거제도는 단순다수제를 근간으로 하므로 거대정당에 유리하고 군소정당에 불리하다. 호주의 거대정당인 노동당(Liberal Party of Australia)과 자유당(Australian Labor Party)의 양당제를 견인한 주요한 요인이었다. 그러나 1차 투표에서 과반수가 획득한 후보자가 없는 박빙의 경합구 지역에서는 군소정당이나 무소속 후보 지지자들의 2, 3순위 선택이 당락을 좌우하

15) 우선순위투표제는 절대다수제를 지향하기 때문에 단순다수표제와 달리 1차 개표결과 50% 이상 득표한 후보자가 없을 경우 당선권에서 탈락한 꼴찌 후보자가 받은 2순위 표를 상위 득표자들에게 분배하게 되며, 여기서도 과반수 득표자가 나오지 않으면 다시 하위 2번째 득표자의 표를 같은 방식으로 계산되며, 이러한 과정은 과반수 득표자가 나올 때까지 되풀이 된다.

는 경우가 생길 수 있다. 예를 들어 거대정당의 후보가 1순위에서 1위를 차지했지만 50%의 득표율을 확보하지 못해 차순위표 개표에 들어갈 경우, 군소정당 지지층의 차순위표가 집중된 다른 정당의 후보가 당선될 수 있다. 호주에서는 선거 이전 당선 가능성이 높은 후보와 낮은 후보가 선호투표 교환 협상이 종종 이루어진다. 만약 거대정당과 군소정당이 경쟁하는 선거구에서 군소정당들 간의 선호투표 교환이 이루어진다면, 군소정당의 후보의 당선이 가능할 수도 있다.

반면, 지역대표성에 따라 구성된(6개주 12명씩·준주 2명씩 의석할당, 임기 6년, 3년마다 절반씩 선출) 연방상원은 각 주를 선거구로 놓고 경쟁하는 대선거구제 방식을 취하며, 단기 이양식 비례 투표제(single transferable vote) 하에서 정당 및 후보자의 득표수에 비례하여 의석을 배분하므로 군소정당과 지역정당에 다소 유리하다. 실제로 하원선거에서 의석을 차지하지 못하거나 적은 의석을 획득한 군소정당이 상원에서는 의석을 획득하거나 더 많은 의석을 차지하는 경우가 많다. 녹색당(Australian Greens)의 경우 2016년 및 2019년 연방선거에서 하원의석은 각각 1석을 차지했으나, 상원의석은 각각 9석과 6석을 차지하였다. 군소정당 혹은 지역정당의 원내진출을 돕는 선거제도의 장점은 주 선거에서도 비슷하게 적용된다.

현재 호주에서는 연방선거와 주선거 및 지방선거에 참여하는 다양한 지역정당이 활동하고 있다. 주 차원에서 활동하는 지역정당은 주 선거보다는 지방선거에 참여하는 경우가 더 많으며, 주 선거에서는 지역정당보다는 연방정당의 지역당이 더 많이 참여한다. 뉴사우스웨일즈주의 경우 지방선거 참여를 위해 지방정부법에 의해 지방정부에 등록된 정당은 29개에 달한다. 반면 주 선거참여를 위해 총선거법에 의해 선거관리위원회에 등록된 14개 정당 중 호주건물당(Building Australia Party)은 뉴사우스웨일즈주에만 등록된 정당이며, 13개는 연방정부의 지역당이다. 주에만 등록된 대표적인 지역정당은 빅토리아주 보트윈로컬당(Vote 1 Local Jobs), 서호주의 써머타임당(Daylight Saving Party), 서호주불소주입반대당(Fluoride Free WA Party), 줄리마더슨당(Julie Matheson for Western Australia), 소상공당(Micro Business Party) 등이 있다. 그리고 선거관리위원회에 등록하지 않은 지역정당도 존재한다(선거연수원 2017, 377).

다양한 지역정당 중 전국적 입지와 지역적 명성을 확보한 대표적인 정당으로 퀸즐랜드주를 기반으로 설립된 자유국민당(Liberal National Party, LNP)을 들 수 있다. 퀸즐랜드는 호주의 다른 주와는 비교되는 지역적 특색을 가지고 있다. 퀸즐랜드는 전통적으로 1차 산업에 중점을 두고 있기 때문에 빅토리아와 뉴사우스웨일즈, 심지어 남호주보다도 제조업과 중공업이 덜 발달되어 있었다. 또한 유일하게 단원제를 채택하고 있으며, 인구의 분산화가 이루어져 있다. 주민의 60% 이상이 주도에 거주하는 다른 주와 달리 퀸즐랜드 인구 중 약 45%가 브리즈번(Brisbane)에 거주하며, 나머지 주민은 설탕 산업이 발달된 북부 해안, 양모 산업 및 광업의 중심지인 서부지역, 낙농 및 밀 재배 지역의 남동지역에 거주하고 있다. 따라서 퀸즐랜드는 경제는 브리즈번과 주요 산업을 이끄는 지역들 간의 양대 축을 기준으로 나뉘어져 있다.

이러한 경제발전의 특색은 주민들이 자유당보다 목축업자와 농부 및 농촌 지역 유권자의 이익을 대변하는 국민당을 지지하는 이유가 되었다(Barrigos 2018). 자유국민당은 자유당 지역당과 퀸즐랜드에서 의미 있는 의석을 획득하고 있었던 국민당(National Party of Australia)의 지역당이 합당하여 설립된 정당이며, 이들 정당들 간의 합병은 1970년대 이래 퀸즐랜드에서 대부분의 의회를 장악했던 노동당에 대응하기 위한 전략이었다.

2008년 창당 이후 LNP는 주의회에서 노동당과 함께 다수당의 지위를 확보하고 있다. 2006년 주의회 선거에서는 노동당이 전체 89석 중 59석을 얻어 과반을 차지했고, 자유당과 국민당이 획득한 의석은 각각 8석과 17석에 불과했다. 그러나 양당의 통합 이후 치러진 2009년 선거에서 LNP는 34석을 획득하여 통합 이전에 비해 9석을 더 얻는 성과를 거두었다. 특히 2012년 선거에서는 78석을 얻어 과반 의석을 넘는 압도적인 의석을 차지하여 퀸즐랜드의 대표정당으로 성장하였다. 그러나 LNP는 2015년 및 2017년 선거에서는 각각 42석과 37석을 획득하여 과반 정당의 지위를 상실했다. 그럼에도 LNP는 연방정당의 지역당인 노동당과 양당체제를 구축하고 있다.

〈표 IV-14〉 2009년-2015년 퀸즐랜드 주 선거결과

(단위: 개, %)

	Labor Party	Liberal National Party	Independent politician	Katter's Australian Party	One Nation	Greens	합계
2009	51 (42.25)	34 (41.60)	4 (5.65)				89
2012	7 (26.66)	78 (49.66)	2 (3.16)	2 (11.53)			89
2015	44 (37.47)	42 (41.32)	1 (3.63)	2 (1.93)			89
2017	48 (35.43)	39 (33.69)	1 (4.58)		1 (13.73)	1 (10.00)	93

자료: 퀸즐랜드 선거관리위원회(<https://www.ecq.qld.gov.au>)

LNP는 주의회 선거뿐만 아니라 연방하원 선거에서도 국민/자유 연합의 일원으로 참여하여 일정한 의석을 획득하고 있다. 국민/자유 연합은 자유당과 국민당 양당 간의 연합체로 출발하였으나, 2010 연방선거부터 퀸즐랜드 기반의 LNP와 노턴 준주 기반의 지역자유당(Country Liberal)이 동참하였다. 현재 호주의 연방하원과 상원은 모두 노동당과 국민/자유 연합 간의 양당체제가 구축되어 있다. LNP는 2008년 설립 이후 최초로 참여한 2010년 연방하원에서 21석(9.12%)을 획득한 이래로 2013년 22석(8.92%), 2016년 21석(8.52%), 그리고 2019년 23석(8.67%)의 비교적 안정적인 의석을 지속적으로 획득하고 있으며, 국민/자유 연합 내에서

는 자유당 다음으로 많은 의석을 차지하고 있다.

〈표 IV-15〉 2010년-2019년 호주 하원 선거결과

(단위: 개, %)

		2010		2013		2016		2019	
		의석수	득표율	의석수	득표율	의석수	득표율	의석수	득표율
국민/ 자유 연합	Liberal	44	30.46	58	32.02	45	28.67	44	27.99
	Liberal National Party	21	9.12	22	8.92	21	8.52	23	8.67
	National	6	3.43	9	4.29	10	4.61	10	4.51
	Country Liberal	1	0.31	1	0.32	0	0.24	0	0.27
	합계	72		90		76		77	
Labor		72	37.99	55	33.38	69	34.73	68	33.34
independents		4	2.52	2	1.37	2	2.81	3	3.37
Greens		1	11.76	1	8.65	1	10.23	1	10.40
National Party		1	0.34						
Nick Xenophon Team						1	1.85		
Palmer United Party				1	5.49				
Katter's Australian				1	1.04	1	0.54	1	0.49
Centre Alliance								1	0.33
합계		150		150		150		151	

자료: 호주 선거관리위원회(<https://www.aec.gov.au>)

## V. 지역정당과 지방분권의 상관성

이상 한국의 정당제도에 대한 분석과 함께 해외 사례분석을 실시했다. 이번 장에서는 지역정당이 왜 중요한지를 법·제도적인 차원에서 구체성을 가지고 제시하고자 한다. 이를 위해 앞서 사례분석에서 제기된 함의를 바탕으로 V장에서는 헌법적인 가치 차원에서 지역정당이 왜 중요한지, 그리고 지역정당을 활성화하기 위한 제도적인 문제와 해결과제는 무엇인지 제시할 것이다.

### 1. 헌법적 가치와 정당법의 관계/문제

오늘날 대의 민주주의 제도를 채택하고 있는 국가들에서 시민들이 국가에 정치적 의사를 펼치기 위해서는 정당이 필수적인 존재이다(Laski 1931). 정당이 오늘날 필수적인 존재인 이유는 정당이 다수의 시민들의 다양한 정치적 갈등을 집약하고 이를 바탕으로 의회에서 의정활동을 하거나 행정부를 구성하였을 때 정책을 집행하는 역할을 하기 때문이다. 물론 시민과 정부 사이를 연결하는 것은 정당 이외에도 시민단체, 이익단체 등 다양한 조직체들이 그 역할을 하기도 했다. 그럼에도 불구하고 정당 조직만이 선거에 후보자를 내세우고, 의회나 행정부를 구성한다는 점에서 다른 조직들과 다르다고 할 수 있다(Sartori 1976).

이처럼 정당은 민주주의를 위해서 중요한 역할을 한다는 점에서 국가에서 일정 수준 보호를 해 줄 필요가 있다. 이러한 보호 및 지원의 일환으로서 헌법 혹은 정당법이 있다. 예를 들어 헌법에 따르면 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”(헌법 제8조 3항)고 명시되어 있다. 또한 선거운동의 기회균등(헌법 제116조 1항)과 선거공영제(헌법 제116조 2항)에서도 정당의 선거운동에 관해 헌법에서 규정하고 있다.

이러한 헌법 이외에 정당에 대한 규정을 자세히 하고 있는 것은 정당법이다. 정당법은 헌법의 규정에 따라 정당 관련 내용들을 법적으로 다룬다. 따라서 정당법은 헌법에서 정당을 어떻게 규정하는지에 따라 함께 변화해 왔다(박명호 2015). 정당법은 제2공화국 헌법에서 정당과 관련된 헌법조항이 처음으로 언급된 이후 계속 변화를 겪어왔다.

해방 이후부터 굴곡진 변화를 겪어 왔던 한국 정치의 역사와 함께 정당법도 변천 과정을 겪어 왔다. 그리고 가장 최근에 이루어진 정당법 개정은 2004년이였다. 앞서 연구에서도 논의했지만, 2004년 정당법 개정은 정당운영의 투명성을 확보하는 일정한 성과를 거두었다. 그러나 정당의 이익결집 및 대변 기능의 약화에 따른 지구당 부활 찬반 논쟁, 정당설립 요건 완화를 둘러싼 논쟁 등 여전히 정당법이 가지는 문제점들과 해결방안들에 대한 논의가 지속되고 있다. 따라서 본 절에서는 2004년에 개정된 정당법을 토대로 헌법적 가치와 정당법의 관계 및 문제점을 살펴볼 것이다.

## 1) 중앙당 체제 개혁과 경량화 문제

2004년 정당법이 개정이 되면서 중앙당에 대한 규정도 변화가 있었다. 이러한 변화가 한국 정당에 도움이 되는가에 대해서는 여전히 논쟁이 있다. 이러한 점에서 중앙당의 체제 개혁의 필요성과 중앙당 조직 규모의 경량화에 대한 문제를 살펴보고자 한다.

첫째, 정당에서의 시민들의 참여 형태와 관련한 두 가지 모델에 대해 살펴보겠다. 대의 민주주의에서 정당은 시민들의 의견과 다양한 갈등들을 집약하는 역할을 한다는 점에서 정당에서의 시민들의 정치 참여 확대는 대의 민주주의에서 중요한 문제이다. 오늘날 현대 사회에서 이러한 중요성을 가지고 있는 정당 정치는 대의 민주주의에서 시민들과의 매개 역할을 하는 정당에 시민들이 어떻게 참여를 시킬 것인가에 관한 대표적인 두 가지 모델로서 당원중심의 대중 정당 모델과 유권자 중심의 원내 정당 모델이 있다. 이 두 가지 모델에 대한 설명은 다음과 같다.

먼저, 대중 정당 모델을 살펴보면 다음과 같다. 대중정당은 사회에 다양한 계급·계층이 큰 변화가 없는 고정된 사회에서 시작이 되었던 모델로서 정당의 당원들이 중심이 되는 정당모델이다. 이러한 대중 정당 모델은 산업화 시대에 노동자와 자본가 사이에 갈등이 발생하던 시기에 등장한 모델이라고 할 수 있다. 이 대중 정당 모델에서 정당은 경제적·사회적·문화적 균열들을 정치적으로 조직화하고 합리적인 절차를 통해서 대표성을 확립하는 것을 대의제 민주주의의 이상적인 형태로 보고 있다. 또한 경제적·사회적·문화적으로 균열된 계급적·계층적 조직원들이 집단적 정체성을 가지고 있는 상태에서 자신들의 정치적 이익을 대변해주는 정당에 당원으로 가입하여 당 조직과의 관계를 형성한다(정병화 2017).

다음으로 또 다른 형태의 모델인 원내 정당 모델을 살펴보면 다음과 같다. 원내 정당 모델은 대중 정당 모델처럼 고정된 계급·계층에 바탕을 둔 것이 아니라 시민사회의 다층적 구성원 즉 정부간 기구, 초국가기구 지방정부, 기업, 시민단체, 일반 유권자들의 쟁점과 이슈에 민감한 네트워크 정당 내지 실용적인 정당을 지향한다(정병화 2017). 이 모델은 산업혁명 당시에 등장한 대중 정당 모델과 달리 후기 산업사회로의 이동으로 등장하였다. 따라서 원내 정당 모델이 주목을 받았던 시대적 배경은 산업화 시대처럼 단순한 노동자와 자본가의 대결구도가 아니라는 점에서 고정된 계급·계층적 이익보다는 유동적이고 파편화된 다원화된 이익의 표출이 커지고 있는 시대였다. 또한 이 모델에서는 하버마스 등이 주장한 심의 민주주의 모델을 선호하며, 의원은 다양한 시민사회의 구성원들과 토론 및 대화를 하면서 공익적 합의를 도출하는 토의자의 역할을 하는 것이라고 보았다(임성호 2008) 다시 말해서, 원내 정당 모델에서 정당은 당원이 아닌 시민들의 참여를 독려하며, 의원은 이러한 참여를 하는 시민들과 협의를 하고 토의를 하는 대상으로 인식한 것이다.

이러한 대중 정당 모델과 원내 정당 모델을 비교한다면 먼저, 대중 정당 모델은 산업 시대를 배경으로 계급이 고정된 상황 속에서 당원을 중심으로 정당 정치를 이루어지는 모델이라고 할 수 있다. 반면에 원내 정당 모델은 후기 산업 시대를 배경으로 다원화된 사회가

되면서 자연스레 갈등도 다양화 되고 이러한 다양한 의견을 가진 시민들이 정당에 의견을 적극적으로 개진하면서 의원들과 동등하게 토의를 하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 대중 정당 모델과 원내 정당 모델을 분명히 다른 특징을 가진다고 할 수 있다.

정병화(2017)는 두 모델 중 원내 정당 모델이 오늘날 현대 사회에서 시민들의 정당 정치 참여를 독려할 수 있을 것이라고 주장한다. 왜냐하면 특정 계급을 대표하는 경직된 구조와 이념을 가진 대중 정당 모델에 비해서 원내 정당 모델은 개방성과 네트워크를 중시한다는 특징이 있다. 이러한 점에서 원내 정당 모델은 다양한 시민들이 정치에 참여할 수 있는 구조를 형성한다는 점에서 민주주의에 긍정적인 작용을 할 수 있다. 이러한 관점에서 중앙당은 현역 의원들이 구성원인 원내정당과 시민들의 참여가 이루어질 수 있는 중앙당집행기구로 나누어 운영이 되어야 한다(정병화 2017). 또한 현재 한국 정당 정치에서 행해지는 것과 달리 당대표는 원외 인사가 말고, 의원들 또한 원외에 있는 당직을 맡는 것을 금지하여 당을 이원화하여 정당이 운영될 필요가 있다(정병화 2017). 이 두 가지 방안은 시민들의 정치 참여를 촉진하는 방안이라고 할 수 있다.

둘째, 중앙당의 규모에 관한 개혁이 필요하다. 정당법에서 중앙당의 규모와 관련하여 중앙당의 경우 유급사무원의 수를 100인, 시·도당의 경우 5인을 초과할 수 없도록 하였다(정당법 제5장 제30조). 이는 정당 운영비에서 많은 비중을 차지하는 인건비 절감을 통해 중앙당의 규모를 줄이기 위한 것이다. 이를 두고 중앙당을 의원들로 구성된 원내정당과 중앙당집행기구로 이원화하는 방안도 논의된다(김수갑 2005). 이 방안은 중앙당을 원내에 두어 의원총회를 정당의 최고 의사결정기구로 두는 것이다(박명호 2004). 이러한 조직의 이원화 작업을 통해 중앙당의 규모를 줄일 수 있을 것이다.

지금까지 중앙당에서의 체제 개혁 내용들을 살펴보았다. 요컨대, 정당 조직에 있어서 다양한 시민들이 참여하는 원내 정당 모델이 적합하다는 점을 살펴보았다. 그리고 중앙당 규모에 있어서는 규모가 크다는 지적과 함께 규모를 제한하는 규정을 만들었는데 오히려 중앙당을 이원화하는 차원으로 개선을 하여 규모의 문제를 해결할 필요가 있음을 살펴보았다.

## 2) 지구당 폐지 문제

다음으로 지구당 폐지에 관한 내용을 살펴보면, 지구당은 2004년 3월에 정당법 개정을 통해 전면 폐지되었다. 기존에 존재하고 있던 지구당이 폐지된 원인은 다음과 같다. 첫째, 지구당은 직능 조직들을 통해 운영이 되었고 피라미드 구조로 이루어지면서 많은 활동비가 지출되었다(이현출 2004; 박명호 2015). 예를 들어 2002년 당시 기준으로 수도권에서는 최소 월 1,000만원, 지방에서는 월 300만 원 이상의 금액이 활동비로 사용되었다(정운재 2002; 이현출 2004). 이처럼 지구당이 운영되기 위해서 많은 정치적 비용들이 들어가고, 매우 수직적인 형태를 가진다는 점에서 정당 정치에 있어서 필요한 존재인가에 대한 문제 제기가 이루어져 왔다.



둘째, 지구당위원장이 마음대로 지구당을 운영한다는 문제점이 지적되었다. 지구당 위원장은 지방 선거 등에서 막대한 영향력을 행사함에 따라 당내 민주주의를 저해한다는 문제 제기들이 있었다(정진민 2003). 지구당 위원장은 해당 지역에서 권력이 막강하고 이에 따라 공천권에 영향을 끼치면서 지방 선거 등 여러 선거에서 공정성에 시비가 발생하였다. 이러한 선거에서의 공정성 시비는 정당의 주요 역할 중 하나가 선거에서 후보자를 내세워 당선시키는 것이라는 점에서 매우 중요한 사안이라고 할 수 있다.

이러한 문제점들이 나타나면서 많은 사람들이 지구당 폐지를 주장하였다. 그 결과, 2004년 정당법이 개정되면서 지구당이 완전히 폐지되었다. 지구당 폐지는 1962년 정당법 제정 이후 처음으로 완전히 폐지가 된 것이다. 그러나 지구당은 여러 문제점들이 지적되었지만 지구당의 역할은 대의 민주주의에서 그 역할을 무시하지 못 한다. 따라서 지구당이 폐지된 대신에 정당은 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 구, 시, 군마다 1개소의 정당 선거 사무소를 설치할 수 있게 되었다(선거법 제 61조의 2). 하지만 이처럼 지구당이 폐지한 것에 대한 대안으로 정당 선거 사무소가 대안으로 제시되었지만 그럼에도 불구하고 여러 가지 한계들이 지적되고 있다.

지구당이 폐지된 것에 대한 문제점들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지구당은 지역에 민심을 듣고 시민들의 소통 창구로서 기능을 가지고 있다는 점에서 이를 완전히 폐지한 것은 문제로 지적이 된다. 이는 헌법 제8조 제2항에 정당의 조직의 자유의 중요한 헌법적 근거가 되며, 이러한 관점에서 지구당의 완전한 폐지는 위헌의 소지가 있다(정병화 2017). 즉 국회의원 지역선거구 단위에 있는 지구당은 해당 지역구민과 정당의 상호작용을 하는 말단조직의 역할을 하였다(박명호 2015). 이처럼 말단 조직의 역할을 하는 지구당은 토대로서의 정당 역할을 한 것이며 풀뿌리 당원조직으로서 유권자들의 정치참여의 기본 단위였다(Mair 1994). 이러한 말단 조직 역할을 하는 기구를 폐지한 것은 시민들과의 소통을 할 수 있는 통로를 막아버렸다는 점에서 민주주의에서 문제라고 할 수 있다. 또한 헌법에 내용과도 위배되는 요소가 있다는 점에서 지구당의 완전한 폐지는 문제점을 가진다고 할 수 있다.

둘째, 지구당 폐지 이후 이를 대체하기 위한 여러 사조직들이 나타나면서 이를 운영하는 추가 비용이 발생하고 있다는 점이다. 기존에 지구당의 문제점으로 지적되었던 내용 중 하나가 지구당이 많은 비용을 발생시킨다는 점이었다. 그러나 지구당이 폐지된 이후에 지구당을 대체하려는 목적을 가진 사조직들 또한 많은 비용이 발생한다는 점에서 비용 문제를 해결하지 못 했다는 것을 알 수 있다(정진민 2008). 이를 통해 지구당이 폐지되었더라도 여전히 비용 문제가 해결되지 않았다는 점에서 지구당의 폐지가 비용 문제에 대한 해결책이 아님을 알 수 있다.

셋째, 지구당의 대안 조직으로서의 당협위원회의 당협위원장도 여전히 막강한 권력을 가지고 있다는 점이다. 기존에 지구당 위원장은 막강한 권력을 가지고 있어서 정당 민주주의에 악영향을 미친다고 지적을 받아왔다. 하지만 이러한 문제를 해결하기 위해 등장한 당원협의회는 경우에도 당협위원장이 다음 선거 후보로 나오고, 당협위원회를 운영한다는 점에

서 지구당과 다르지 않다는 지적도 있다(정진민 2008). 즉, 지역 단위의 정당 조직 리더의 권력이 막강하다는 문제점은 여전히 존재하고 있음을 알 수 있다.

이러한 지구당 폐지에 관해 여전히 많은 문제점들이 있는데, 이에 대한 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 지구당 완전지구당을 개선하는 것이 완전한 폐지보다 헌법의 테두리 안에서 시민들의 정치참여를 독려할 수 있는 방안일 것이다. 예를 들어 시민참여를 확대하기 위해 지구당의 운영 및 조직에 대해 명확히 정당법에 명시하고, 최소 인원만 그 기구에 두게 하는 것이다(정병화 2017).

둘째, 지구당이 부활을 하더라도 운영의 민주화는 전제가 되어야 한다. 지구당 위원장의 사조직화를 방지하기 위한 제도들이 필요하다. 예를 들어 지역구 단위 조직으로 운영을 하기 위해 1인이 아닌 3-5인으로 구성된 운영위원회를 구성할 필요가 있다(정진민 2005). 혹은 3인 이상의 공동 대표를 두는 공동 대표제 도입도 지구당 민주화의 해결 방안이 될 수 있다(김용호 2008; 이현출 2005).

지금까지 지구당 폐지에 관한 내용들을 살펴보았다. 기존에 지구당은 비용이 많이 든다는 점과 지구당 위원장의 권력이 막강하여 정당 민주주의를 해친다는 문제점이 제시되면서 이를 해결해야 한다는 차원에서 정당법이 개정되고 결국 완전 폐지되었다. 그러나 지구당이 폐지가 되었지만, 그 대안으로 나온 조직체에서도 여전히 같은 문제점이 발생하고 있으며, 지구당이 가지는 지역주민들과의 소통 창구였던 장점마저 지구당 폐지로 사라짐에 따라 오히려 폐지가 더 많은 문제를 야기하는 듯한 모습을 보이고 있다. 이러한 점을 종합해 볼 때, 지구당 문제에 있어서 완전히 지구당을 폐지하기 보다는 지구당이 가지고 있는 문제점들을 개선하는 방안들을 통해 문제를 해결해 나가는 것이 더 바람직하다는 것을 알 수 있다.

### 3) 정당 등록 및 말소 문제

다음으로 정당 등록 및 말소에 관련한 문제점과 개선 방안에 대해 살펴보고자 한다. 먼저, 정당 등록에 관한 법적 내용을 살펴보면 다음과 같다. 현행 정당법은 총선에 참여하여 의석을 얻지 못하거나 2% 이상을 득표하지 못할 경우 정당등록을 취소하도록 규정하고 있다(정당법 제44조 제1항 제3호). 게다가 2004년 이후 개정된 정당법에서는 5개 이상의 시·도당을 가져야 한다는 점(정당법 제 17조), 각 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다는 점(정당법 제18조 제1항)이다. 하지만 헌법재판소의 위헌 결정으로 효력을 상실함에 따라 중앙선관위에서는 해당 규정에 대한 개정 의견을 제시하였다. 중앙선관위는 이 조항을 삭제할 경우, 정당 난립이 우려될 것을 주장하였다. 한편 한국정치학회는 해당 조항 삭제를 제안하였다. 왜냐하면 정당 난립의 부작용보다는 정당 설립의 자유를 강조한 취지로 보인다.

정당 등록이 어려워지면 발생하는 문제점은 다음과 같다. 먼저, 기득권을 가지고 있는 소수의 몇몇 정당들이 국민의사형성 과정을 독점하는 문제가 발생할 수 있다(정병화

2017). 이렇게 소수 정당이 국민들의 의사가 형성되는 과정을 독점한다면 정당 조직은 본래 목적인 시민참여를 활성화하기 위한 제도적 장치가 아니라, 오히려 시민의 정치적 참여를 규제하는 부작용을 낳을 수 있다.

다음으로 정당등록취소 제도에 관해 살펴보면 다음과 같다. 현행 정당법에 따르면, 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하여 의석을 얻지 못하고 유효 투표총수의 100분의 2 이상을 득표하지 못할 때 등록이 취소된다(정당법 제44조 제1항 제3호). 또한 등록 취소된 정당의 명칭과 같은 명칭은 등록 취소된 날부터 최초로 실시하는 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거일까지 정당의 명칭으로 사용할 수 없다(정당법 제41조 제4항). 이 내용들을 살펴보면 신생정당이나 소수정당에 대해 진입장벽이 있음을 의미하며 합헌성에 있어 논쟁이 있다.

이에 대해 헌법재판소는 위헌 결정을 내렸으며 위헌의견은 다음과 같다. “정당의 개념 표지와는 무관한 국회의원 총선거에서의 성공 여부라는 우연한 사정에 기초하여 정당을 소멸시킴으로써 정당의 존속을 불가능하게 하고, 계속적으로 진지하게 정당 활동을 수행하는 과정에서 국민대중의 지지를 획득하여 보다 굳건한 정당으로 성장할 수 있는 신생정당들을 정치생활의 영역으로부터 축출하여 신생정당의 진입을 가로막으며 소수의견의 정치적 결집을 봉쇄하고 기성의 정당체제를 고착화시키는데 기여하는바 할 것이고, 정당설립의 자유제한에 있어 비례성원칙을 지키지 못 하여 정당설립의 자유를 침해하고 헌법에 위반된다.”는 취지였다.<sup>16)</sup> 다시 말해서 등록취소규정이 득표율이 저조하다는 이유로 사후적인 등록취소를 통해 정당의 존립을 가능하지 못 하게 하므로 신생정당의 진입을 방해한다는 점에서 정당설립의 자유를 침해하는 것이다(이종수 2007).

이러한 점들을 종합해보면, 현재 정당법 개정 이후 한국의 정당 등록 및 말소 문제는 정당 설립을 제한한다는 문제점이 있음을 알 수 있다. 물론, 이러한 방향의 규정이 생긴 이유는 소수 정당 난립을 막기 위함이었다. 하지만한 정당설립의 자유가 실질적으로 보장되어야 하고, 정당이 아닌 정치적 결사체의 존재와 활동이 보장되어야 할 필요성이 있음을 알 수 있다.

#### 4) 공직 후보자 선출 문제와 당내민주주의

다음으로 공직 후보자 선정 과정과 헌법과의 관계에 있어서 논의를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 후보자 선정과정이 정당의 영역인지 혹은 헌법의 영역인지에 대한 논의가 있다. 정당법의 경우, 2004년 개정된 정당법에 따르면 “정당은 공직선거 후보자를 추천하기 위하여 선거를 실시할 수 있으며 그 구체적 절차는 당헌으로 정한다.”고 규정하였다(정당법 제31조 2항). 정당 내 민주주의에 관한 후보자 선정 과정을 민주적인 절차에 따라 이루어지도록 해야 하는 방안에 대해서 논의가 있다. 한편 헌법의 경우, 헌법 제8조 제2항은 정

16) 헌재 2006.4.27. 2004헌마562

당의 자유를 넘어 정당의 목적, 조직 및 활동이 민주적이어야 한다는 당내민주주의를 규정하고 있다(헌법 제8조 제2항). 이는 정당 간 경쟁이 공정하게 이루어지더라도 정당이 과도적으로 조직되어 있으면 국민의 의견을 국가의 정책결정에 제대로 반영하기 어렵기 때문이다(송석윤 2014).

하지만 후보자 선정 과정이 정당의 영역이라고 본다면 헌법 8조의 적용을 받는 것으로 볼 수 있고, 이 기준에 따라 후보자 선정 과정 자체를 지나치게 통제한다면 정당의 자율성이 침해받게 된다고 보았다(정병화 2017). 반면에 공직 후보자 선정 과정을 정당만의 영역이 아닌 선거의 영역 일부라고 본다면 적절한 통일성이 필요하다고 볼 수 있다.

이러한 문제들에 관한 해결 방안으로는 다음과 같다. 첫째, 공직 후보자 선정 과정을 어느 정도 제도화하여 일정한 통제가 필요하다. 당내 경선을 실시할 수 있다는 내용의 선택적 규정을 강행규정으로 바꿀 필요가 있고, 선거관리위원회 차원에서 당내 경선을 관리하고, 감독할 필요가 있다(정병화 2017; 박명호 2015). 이처럼 민주주의에서 정당이 가지는 중요성을 생각해 볼 때 공직 후보자 선정 과정을 단순히 정당의 영역으로만 보는 것은 한계가 있다. 왜냐하면 선거에 나올 후보자를 선출하는 것은 당내 직위를 맡을 간부를 선출하는 것과는 다르기 때문이다.

둘째, 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성된 현행법을 지방자치기관인 시·군·구에도 지구당을 두는 것으로 변경해야 한다(박명호 2004). 이처럼 지방자치기관 단위까지 지구당을 두고 상향식 공천이 이루어지도록 하면 정당민주화를 높이는데 기여할 수 있다.

지금까지 정당의 공직 후보자 선출 문제와 당내 민주주의 차원에서의 문제점들을 살펴 보았다. 정당 내 간부를 뽑는 것은 정당 차원의 문제이지만 선거에 나오는 후보자를 선출하는 것은 단순히 정당만의 일이 아님을 알 수 있다. 따라서 정당에서의 후보자 선출에 있어서 일정 정도의 통일된 규정이 필요하다는 점, 현행법의 규정에 있어서 좀 더 하위의 지방 조직으로까지 확대가 필요하다는 점을 조명했다.

## 5) 정책연구소의 설치·운영과 지원

마지막으로, 정책연구소의 설치와 운영에 관한 내용을 살펴보고자 한다. 정책연구소는 정당이 입법 활동을 하기 위한 전략 등을 수립하는 중요한 역할을 한다. 현행 정당법에 따르면 보조금 배분 대상 정당은 정책의 개발·연구 활동을 촉진하기 위하여 중앙당에 별도 법인으로 정책연구소를 운영하여야 한다고 규정하고 제38조 제2항에는 국가는 정책연구소의 활동을 지원할 수 있다고 규정하고 있다(정당법 제38조 제1항). 이러한 규정에 의해 설립된 정책 연구소의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 정책연구소가 전문성과 인력 부족으로 단기적인 선거 전략 연구에 매몰되어 있다(이정진 2016). 정책연구소는 정당이 시민들의 의견을 수렴한 내용들을 연구하고, 이를 바탕으로 원내에서 입법 활동을 하거나 정부의 정책 방향에 영향을 미치는 중요한 역할을

하는 기구이다. 그러나 한국의 정책연구소는 전문성이나 인력이 부족하여 장기적인 계획을 수립하거나 연구 활동에 전념하기 보다는, 단기적 차원에서 선거 전략을 연구하는 역할을 하는데 그친다. 이는 국가 예산을 받고 운영되는 정책연구소라는 점에서 국가의 힘을 낭비하는 것이다.

둘째, 정당법에 따라 정책연구소를 위한 예산 지원은 교섭단체를 구성한 정당에게만 보조금 대부분을 지급하고, 교섭단체를 구성하지 못한 정당은 보조금을 거의 받지 못 한다는 문제가 있다(최용기 2010). 이처럼 교섭단체를 구성한 정당에 대해서는 보조금을 지급하고 교섭단체를 구성하지 못한 소수정당에게는 정책연구소 활동을 지원하지 않는 것은 헌법 제8조에 보장된 복수정당체 보장과 국가의 정당 보호 및 정당 운영에 필요한 자금보조 및 헌법 제11조의 평등의 원칙에 위배된다고 할 수 있다(최용기 2010).

이러한 문제점들에 대한 개선방안으로는 다음과 같다. 중앙선관위는 정당법 개정안에 정책연구소 인력의 전문성을 강화하고 수익사업을 허용해야 한다(최용기 2010; 이정진 2016). 이는 재정적 능력이 있는 정당의 정책연구소는 법인으로 설치·운영할 수 있도록 자율성을 보장해야 한다는 것이 핵심이다. 이렇게 할 때 전문성을 가진 인력을 확보할 수 있고, 그 결과 단기적인 선거 전략을 수립하는 것에 그치는 것이 아니라 장기적인 정책 계획을 수립할 수 있을 것이다.

지금까지 정책 연구소에 관한 정당법 규정들을 살펴보았다. 현재 정책 연구소와 관련된 규정으로서 가지고 있는 문제점들은 전문성 부족으로 인해 단기적 선거 전략만 수립한다는 점, 예산 지원이 교섭단체를 구성한 몇몇 정당에게만 이루어지고 있다는 점이다. 따라서 이에 대한 해결 방안으로 정책 연구소의 전문성 확대와 비용을 감당하기 위한 방안으로 수익 사업 허용을 제시하였다. 이를 통해 좀 더 전문적인 정책 연구소가 운영이 되어 장기적으로 국가 정책에 대한 계획 수립이 가능해져 국가 차원으로도 긍정적인 영향력이 나올 수 있음을 알 수 있다.

## 2. 헌법적 가치와 지방분권의 관계/문제

본 절에서는 헌법적 가치와 지방분권의 관계 및 문제를 살펴보려고 한다. 민주화 이후에 사회적으로 개헌에 대한 논의가 오랫동안 이어져 왔었다. 이에 따라 지방 분권에 대해서도 활발히 논의가 이루어지고 있다. 물론 이러한 지방 분권에 대한 논의에 있어서 정당도 포함이 된다. 왜냐하면 현재 한국의 정당이 지방 분권에 맞지 않는 모습을 보이고 있기 때문이다. 즉 한국 정당 또한 매우 중앙집권적 요소가 강하다는 특징을 가지고 있다. 따라서 지방분권을 위해서는 한국의 정당도 같이 이러한 방향으로 개선이 필요할 것이다.

본 절의 진행 순서는 다음과 같다. 먼저, 현행 헌법에서 지방 분권을 어떻게 규정하고 있는지 살펴볼 것이다. 그리고 나서 현행 헌법에서의 지방 분권 규정이 어떠한 문제점을 지니고 있는지 살펴볼 것이다. 이러한 문제점을 살펴본 이후에 헌법 개정이 어떠한 방향으

로 나아갈지 제시하고자 한다. 이처럼 헌법 개정에 대한 논의를 하고 나서 정당도 함께 연결해 살펴볼 것이다. 따라서 지방분권에서의 정당정치가 가지는 한계점들을 지적하고 지방분권을 위해 정당법을 어떻게 개선해 나갈지 살펴볼 것이다.

## 1) 현행헌법에서의 지방분권에 대한 규정

먼저, 지방분권과 헌법에 대한 논의에 앞서 현행 헌법에서는 어떻게 지방분권을 규정하고 있는지 간략히 살펴보고자 한다. 헌법재판소에 따르면 지방자치제를 “일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방주민의 복리에 관한 사무·재산관리에 관한 사무·기타 법령이 정하는 사무(헌법 제117조 제1항)를 그들 자신의 책임 하에서 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도”로 정의하고 있다.<sup>17)</sup>

또한 헌법에서 지방분권에 관한 규정을 살펴보면 다음과 같다. 헌법 제117조는 지방자치단체의 존립과 권능을 보장하는 동시에 지방자치 단체 종류의 법정주의를 규정한다(헌법 제117조). 헌법 제118조는 지방자치단체의 기구와 조직구성방법을 규정한다(헌법 제118조). 이 두 개의 조항을 통해 헌법에서는 지방분권을 규정하고 있다.

이처럼 헌법에 명시되어 있는 규정들을 통해 지방자치제도가 단순히 형식적으로 지역, 주민, 자치기구의 존재만으로 이루어지는 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 지방자치제도가 이루어지기 위해서는 단순히 지방자치를 위해 필요한 기구가 존재한다는 것에서 끝나는 것이 아니라 주민들 스스로가 직접 참여하여 자치 기구를 구성하고, 이렇게 구성된 자치 기구는 독립성 등을 갖추어 실질적으로 지방 자치를 할 수 있는 요소들을 갖출 때 지방자치가 이루어질 수 있다는 것을 알 수 있다(김수연 2010).

## 2) 현행헌법에서의 지방분권 규정의 문제점

다음으로 현행헌법에서의 지방분권의 관한 규정의 문제점들을 살펴보고자 한다. 첫째, 현행 헌법에서는 지방자치제도를 자세하게 규정하고 있지 않다. 헌법의 전문과 부칙을 제외한 조항들 중 지방자치와 직접적인 관련이 있는 조항은 제117조와 제118조 두 조항뿐이다. 심지어 두 조항에서도 지방자치에 대한 구체적인 내용은 포함되어 있지 않다. 물론 헌법에서 지방자치제에 관해 모든 내용들을 구체적으로 규정하는 것은 불가능하며, 헌법의 특성 상 어느 정도 추상적인 특성이 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 헌법에서 단지 2개의 조항만으로 지방자치제도를 규정하는 것은 지방 자치를 실현하기 위해서 한계를 가질 수밖에 없다.

17) 헌재 1991.03.11. 91헌마21결정

둘째, 지방 자치에 대한 규정을 법률로만 다루고 있다는 점에서 한계가 있다. 지방자치에 관한 규정을 법령의 범위 안에서만 다루고 있는 것이다. 또한 지방자치단체의 종류를 법률로 정하도록 위임함에 따라 상대적으로 지방자치를 불안하게 만드는 요인이 될 수 있다(김수연 2010). 이를 통해 지방 자치에 대한 규정이 상위법 차원에서 이루어지고 있지 않다는 점에서 지방 자치를 실현함에 있어 불안정성을 제공한다고 할 수 있다. 그리고 이러한 불안정성은 지방 자치를 실현하는데 한계라고 할 수 있다.

이를 정리해보면, 현행 헌법에서의 지방 분권에 관한 규정이 지닌 문제점은 지방분권의 대한 규정이 헌법에 거의 규정이 되지 않았다는 점과 법률로만 다루고 있다는 점이다. 이러한 결과 헌법 개정을 할 때 지방 분권에 관한 규정들을 좀 더 다듬을 필요가 있다.

### 3) 지방분권 규정에서의 헌법 개정의 방향

앞서 현행 헌법에서의 지방자치제도와 관련된 규정을 살펴본 결과, 헌법에서 지방분권을 잘 다루지 않았음을 알 수 있었다. 또한 이처럼 헌법에서 잘 다루지지 않았을 때의 문제점을 살펴보았다. 이러한 문제점을 지닌 헌법을 지방분권의 내용을 규정하는 방향으로 개정할 필요가 있다. 그렇다면 어떠한 방식으로 개정을 해야 할 지에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 지방 자치에 대한 내용을 가능한 명시적으로 규정할 필요가 있다(김수연 2010). 물론 기존에 헌법 하위에 있는 지방 자치법에서 지방자치를 다루고 있기는 하지만 지방 자치법만으로 지방 자치를 규정하는 것은 한계가 있다. 따라서 상위법인 헌법으로 지방 자치를 규정할 필요가 있다. 이처럼 상위법 차원에서 지방 자치를 다룬다면 기존에 법률로만 지방 자치를 다루는 것보다 상대적으로 불안정성을 줄일 수 있을 것이다.

둘째, 현행 헌법에서는 여전히 과거에 소극적인 관점에서 지방 자치를 규정하고 있다는 점에서 오늘날 변화된 현대 사회에 맞게 현대적인 관점에서의 헌법 개정이 필요하다(김수연 2010). 다시 말해서 지방 자치의 특수한 내용들을 규정하는 식의 적극적인 관점에서의 지방 자치를 규정할 필요가 있다. 또한 현대 사회에서 중요한 요소인 효율성 측면에서 지방 자치가 가지는 장점은 공공재를 효율적으로 배분할 수 있다는 것이다. 왜냐하면 중앙정부에 비해 지방정부는 상대적으로 더 지역주민들의 선호를 잘 인지하고 이를 충족시킬 수 있기 때문이다(김기호 2018). 이러한 점들을 고려할 때 오늘날 사회변화에 대응할 수 있는 형태의 헌법 개정이 필요하다.

셋째, 국제 사회의 환경적 변화에 따른 유연한 대응을 할 수 있는 차원에서 지방자치를 다룰 필요가 있다(김수연 2010). 현재 우리나라의 정부 시스템은 지방분권보다는 중앙집권적인 형태의 정부의 특징을 가지고 있다. 이러한 중앙집권적인 형태의 정부는 유연성이 부족하여 빠르게 변화하는 환경에 대응하기가 어렵다는 문제가 있다. 이를 극복하기 위해서는 지방자치를 통해 분권화된 정부의 형태로 각 지역 별로 급변하는 세계의 변화에 대응을 할 필요가 있다. 따라서 이러한 의사결정이 가능한 형태의 방향으로 헌법 개정이 필요하다.

마지막으로, 통일된 한국의 미래를 대비하는 차원에서 지방자치에 관한 규정을 강화하는 방향의 헌법 개정이 필요하다(김수연 2010). 남북한이 분단을 한지 오랜 시간이 지나면서 남북한 사이에 정치적·경제적·사회적·문화적 이질성은 점점 커지고 있는 상황이다. 이러한 이질성을 극복하기 위해서는 국가라는 하나의 공동체는 유지한 채 지역문제에 관련된 정책들에 관해서만 결정을 지역주민들이 스스로 하는 실질적인 지방정치체계가 필요하다. 이러한 방향의 헌법 개정을 통해 미래의 통일을 할 경우를 대비할 수 있을 것이다.

이를 종합해 보면, 향후 헌법 개정에 있어서 헌법에 지방 자치를 명시해야 한다는 점, 현대적 관점에서 지방 자치를 논의해야 한다는 점, 국제 사회 차원에서의 급변하는 정세에 대응을 해야 한다는 점, 통일 이후에 변화를 대비해야 한다는 점에서 헌법 개정이 이루어져야 함을 알 수 있다.

#### 4) 지방분권에서의 정당정치가 가지는 한계

오늘날 대의 민주주의제에서 지방분권을 이루기 위해서는 헌법 개정만으로 지방분권을 이루는 것에는 한계가 있다. 대의 민주주의 특성 상 매개역할을 하는 정당의 역할이 중요하다. 이러한 점에서 지방분권 실현에 있어서 정당에 관해 논의할 필요가 있다. 지금부터 현행 정당법에서 지방분권을 저해시킬 수 있는 요소가 무엇인지에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 정당이 존재하기 위해서 수도에 중앙당이 소재해야 한다는 내용은 지역정당을 억제시키는 요소 중 하나이다. 현행 정당법에 따르면 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다고 되어 있다(정당법 제3조). 이러한 규정은 지방정당의 설립가능성을 저해하는 요소라고 할 수 있다.

둘째, 지방자치에 있어서 ‘정당공천제’를 계속 유지해야 하는가에 대한 의문이 있다. 현재 지방의회의 후보자를 선출하기 위해 전국 단위 정당의 공천이 이루어지고 있다. 왜냐하면 전국 단위의 정당이 전국적 이슈와 관련이 적은 지방선거에 영향력을 행사하면서 각 지역들이 가지고 있는 문제들이 다뤄지기 어렵다는 문제가 있기 때문이다(주용학 2007). 게다가 중앙정치인이나 중앙정당이 공천에 미치는 영향력 때문에 문제를 야기한다. 특히 지역구 의원이 지방 선거에 공천권의 영향력을 행사하면서 지방의원들이 공천 혹은 재공천을 위해 공천비리를 저지르는 문제가 발생하는 경우도 있다(홍재우 2014).

셋째, 2004년 정당법 개정으로 지구당이 폐지된 후 지역에서의 정당 조직이 부재한 상황에서 지역주민과의 소통이 부족한 상황도 문제이다. 지구당은 각종 문제들로 폐지가 되었지만 지역주민들의 여론을 수렴할 수 있는 긍정적 기능도 하고 있었다는 점에서 완전한 폐지는 결국 여론 수렴이나 정치교육 등과 같은 정당과 유권자의 소통 부족, 지역에서의 정당 활동 부실로 이어졌다.

마지막으로, 정당법의 구조에도 불구하고 현실적으로 지역주의에 기반하는 정당체계의 문제가 상존하고 있다. 전국적 차원에서는 지역주의에도 불구하고 정당간의 균형이 어느 정도 유지되지만 지방자치제에서는 일당이 지배하는 경우가 발생하여 정치세력간의 견제



와 균형이 제대로 작동하지 못 하고 있다(강명구·하세현 2014). 다시 말해서 지역정당이 없는 상황 속에서 지역주의로 인해 특정 전국 단위 정당이 모든 의석을 가지는 결과를 야기하는 경우가 있었다.

지금까지 지방 분권에 있어서 현재 정당 정치가 가지는 한계에 대해 살펴보았다. 이를 종합해 보면 정당 설립 조건에서 중앙당이 수도에 위치해야 한다는 점, 지방 자치 선거에서도 중앙당에서 후보자를 내세운다는 점, 지구당 폐지로 인해 지방 단위에서 시민들과 소통을 할 수 있는 창구가 없다는 점, 지역주의에 기반하는 정당체계를 가지고 있다는 점은 향후 지방 분권으로 나아가는 데 있어서 정당 정치가 가지고 있는 한계라고 할 수 있다.

## 5) 지방분권을 위한 정당법 개선 방안

대의 민주주의에서 지방 분권을 이루기 위해서는 현행 정당법을 포함한 정당 정치 차원에서의 변화가 필요하다. 왜냐하면 현행 정당법 또한 지방분권적 형태가 아닌 중앙집권적 형태의 특징이 많기 때문이다. 또한 앞서 살펴본 것처럼 지방 분권을 하려면 정당 정치도 이에 맞는 구조적 특성을 가져야 하는데 그러한 특징이 없기 때문이다. 그리고 이러한 구조적 특성의 변화를 가져오려면 정당 관련 규정들을 하고 있는 정당법의 개선이 필요하다. 따라서 이번에는 지방 분권을 위해서 필요한 정당법의 개선 방안이 무엇인지에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 어느 정도 지방정당을 허용하도록 하는 것이 필요하다. 현행 정당법에서 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다(정당법 제3조), 5개 이상의 시·도당으로 구성한다(정당법 제17조)는 규정을 살펴보면 이미 지역정당을 만들기 어려운 환경이라는 것을 알 수 있다. 이러한 규정들을 완화하여 지방에도 정당을 설립하는 것이 수월해지도록 만들 필요가 있다. 이러한 규정이 변화되면 지역정당들이 만들어질 수 있고 그 결과, 지방 분권 시대에서 그 지역에 대해 잘 아는 정당이 지역 주민들의 의견을 수렴하여 의사 결정을 할 수 있어서 주민들을 대표하는 역할을 수월하게 수행할 수 있을 것이다.

둘째, 지구당 부활을 고려해 볼 필요가 있다. 2004년 정당법 개정으로 지구당이 폐지된 후 정당의 공식 조직은 중앙당과 시·도당으로 구성되며 지역에서의 정당 활동은 임의 조직인 당원협의회를 통해 이루어지고 있다(이정진 2016). 그러나 기존에 지구당이 지적 받아왔던 비용 문제와 위원장의 막대한 권한이 집중된다는 문제는 제도가 바뀐 이후에도 개선되지 않았다. 오히려 지역에서의 정당 조직 부재로 유권자의 소통 부족과 지역에서의 정당 활동 부실이라는 문제점만을 더 야기하였다. 따라서 정당법에 지구당 조직 운영 명시, 회계의 투명한 관리 등을 통해 지구당이 지적받았던 문제점을 개선하면서 지구당을 유지하는 방향으로 가는 것이 지방 분권 시대에 지역 주민들의 의견을 수렴하는 것에도 긍정적인 작용을 할 것이다(김용호 2008).

셋째, 어느 정도 적어도 광역지방자치단체 차원에서는 지방정당의 설립가능성을 열어두

어야 할 필요가 있다. 현재 지역주의 정당체계는 지방정치에서 일당의 지배적 구조를 야기하고 있다는 점에서 문제가 있다(강명구·하세현 2014). 다시 말해서 지역주의가 나타나는 한국정치 특성 상 특정 정당이 특정 지역에서 다수의 의석 수를 차지하는 모습이 나타난다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지방 의회 차원에서라도 지역정당을 허용하게 한다면 지역정치에서의 견제와 균형을 확보할 수 있을 것이다(송석운 2014).

지금까지 지방 분권을 위해 정당법이 어떠한 방향으로 개선이 되어야할 지에 대해 살펴 보았다. 논의된 내용들을 종합해 보면 어느 정도 지역정당이 허용될 필요가 있다는 점, 정당법 개정으로 완전히 폐지가 된 지구당을 부활시킬 필요가 있다는 점, 중앙 정치까지는 아니어도 광역지방자치단체 수준에서는 지방 정당을 설립할 수 있도록 요건을 완화해야 한다는 점이 있다. 이러한 방향으로 정당법의 개선이 이루어질 때 지방 분권이 이루어지는데 정당 정치가 방해하는 요소가 되지는 않을 것이다.

### 3. 지역정당의 설립을 위한 법·제도적 문제와 해결 과제

본 절에서는 지역정당을 설립하기 위해 법·제도적으로 어떠한 문제점을 가지고 있는지 살펴볼 것이다. 앞선 내용들에서 살펴본 것처럼 현행 헌법은 지방 분권에 대한 규정이 미약할 뿐만 아니라 지방 분권에 맞는 정당 정치가 이루어져야 하는데 기존에 한국 정당은 그러한 조건을 갖추지 못한 것이 현실임을 알 수 있다. 현재 한국 정당이 지방 분권 차원에서 가지고 있는 가장 큰 문제점은 다른 구조적 특성들과 마찬가지로 정당 또한 중앙집권적인 모습이 가지고 있다는 점이다.

헌법에서 시민들의 정치 참여를 권유하고 있다는 점에서 지역정당의 존재는 시민들의 정치 참여를 촉진하는 매개체가 될 수 있다. 특히 다원화된 오늘날 사회는 다양한 종류의 갈등이 발생함에 따라 정당도 이러한 변화에 맞추어 변화가 필요하다. 또한 이처럼 사회가 다양화 되어감에 따라 지역 차원에서는 더욱 그 지역만이 가지는 문제들이 발생하고 이러한 점은 중앙 정당이 해결하기에 비효율적인 경우도 있다(고선규·이정진 2018). 이러한 점에서 지역정당 설립에 관한 논의가 이루어질 필요가 있다.

따라서 본 절은 다음과 같은 순서로 진행될 것이다. 먼저, 지역정당을 설립함에 있어서 현재 정당법에서 규정하고 있는 정당 설립 요건이 가지고 있는 한계를 살펴볼 것이다. 그리고 나서 왜 오늘날 지역정당이 필요한지 살펴볼 것이다. 이렇게 지역정당 필요성을 살펴본 이후에는 지역정당 설립을 위해 어떠한 개선 방안이 필요한지 살펴볼 것이다. 이를 살펴본 이후에 지역정당 설립의 장점을 살펴본 이후에 해외에서는 어떻게 지역정당이 설립 혹은 운영되고 있는지 살펴볼 것이다.

## 1) 지역정당의 필요성

지역정당의 필요성에 대해 살펴보기에 앞서 ‘지역정당’ 개념과 ‘지방정당’ 개념의 의미를 구분해 보고자 한다. 지역정당은 중앙집권적인 전국 단위 정당의 대칭되는 개념으로서 각 지역들 내 존재하는 정당을 의미한다. 한편, 지방정당은 수도의 대칭되는 개념으로서 중앙당-지방조직의 관점이 아니라 지역 그 자체를 의미한다(고선규 2014). 이러한 개념을 바탕으로 한국에서의 지역정당이 필요한 이유에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 최근 세계화에 따라 지역 간, 도시 간 경쟁이 일어나면서 지역의 의사결정이 매우 중요해지게 되었다(고선규 2014). 과거에 국가를 중심으로만 교류나 경쟁이 있었던 시기에는 국가의 수도를 중심으로 교류를 하였기 때문에 지역정당의 필요성이 낮았다. 그러나 오늘날에는 단순히 국가의 중앙부를 중심으로만 교류를 하는 것이 아니라 국가 내 특정 지역 간 교류가 활발해지고 있기 때문에 지역의 발전전략과 의사결정 전략이 중요해졌으므로 그 지역에 있는 지역정당의 필요성이 대두되고 있다. 즉 국가 단위로만 해외와 접촉을 하는 것이 아니라 지역 단위에서도 지역 단위 나름대로의 해외와 접촉을 한다는 점에서 지역정당의 필요성은 과거에 비해 더 커졌음을 알 수 있다.

둘째, 시민들의 요구가 다원화됨에 따라 지역정당의 필요성이 커지고 있다. 과거에 중앙집권적 사회에서 분권사회로 변화가 일어나고 있는 동시에 주민들의 삶에 대한 욕구, 발전 전략이 다원화되었다(고선규·이정진 2018). 이는 과거에 비해 갈등이 다양화 되었다는 것을 보여준다. 이러한 변화로 인해 전국을 단위로 하는 정당이 다양한 정치적 균열을 집약하고 이를 정치적으로 풀어나가는 역할을 하는 것이 어려워졌다. 따라서 특정 지역의 현안들을 해결하기 위해서는 전국적인 정당보다 그 지역에 있는 정당이 정치적 쟁점을 제시하고 이를 해결하기 위한 아젠다들을 제시하기도 한다. 이러한 점에서 과거에 비해서 지역정당이 더욱 필요하다는 것을 알 수 있다.

지금까지 지역정당 설립의 필요성에 대해 살펴보았다. 지역정당의 필요성은 공통적으로 과거와 다른 오늘날의 특성으로 인해 나타났음을 알 수 있다. 즉 세계화 시대로 국가 차원에서만 해외와 교류를 하는 것이 아니라 지역 단위에서 해외와 교류를 한다는 점, 과거에 비해 다양한 갈등의 발생으로 이를 소수의 정당이 모두 다루기에는 한계가 있다는 점이 오늘날 지역정당의 필요성을 키웠다고 할 수 있다.

## 2) 지역정당 차원에서의 정당 설립 요건에 법·제도적 문제

지역정당 설립에 관한 문제와 해결 방안을 살펴보기에 앞서 정당 설립에 관한 정당법 내용을 살펴보고자 한다. 이와 관련된 내용을 살펴보면 “정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다(정당법 제3조). 5개 이상의 시·도당을 요구하고 있다(정당법 제17조)” 는 조항이 있다. 이 두 개의 조항을 통해 현행 정당법이 전국 정당만을 인정하고 지방정당의 발생을 억압하는 환경을 조성한다는 것을

알 수 있다. 즉 수도에 중앙당을 두는 문제, 시·도당의 수와 시·도당별로 두는 당원의 수 문제, 지구당을 기준으로 창당을 허용하는 문제가 있다. 물론 이러한 규정이 생긴 이유는 정당의 난립을 막고자 하는 의도에서 마련된 것이며 사실상 전국정당만을 인정한 것으로 규정이다. 하지만 동시에 이러한 정당 설립에 관한 규제는 또 다른 문제점들을 야기한다.

이러한 정당법의 규정의 문제점들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 수도에 중앙당을 두는 것은 지역정당 설립을 원천적으로 봉쇄함으로써 지방정치의 중앙에 대한 예측을 강화한다는 문제점이 있다(박명호 2015). 이러한 모습은 지역정당이 아닌 중앙의 정당을 중심으로 정당 정치가 이루어진다는 점에서 중앙에서의 영향력이 지방으로까지 확대되어 중앙에 종속되는 현상이 강해지게 된다. 또한, 이러한 중앙 정당에 종속되는 현상은 특정 지역과 관련성이 낮은 해당 지역만이 가지고 있는 이슈들을 다룬다는 점에서 지역 주민들의 의견을 대표하는 능력이 낮아진다. 즉 지역만이 가지고 있는 문제를 해결하기 어렵게 되는 것이다. 또한, 수도를 기점으로 정치활동을 수행하도록 하여 지방정치가 활성화하지 못하도록 하고, 정당이 지역을 기반으로 자생적으로 성장하는 것을 막는다(고선규·이정진 2018). 따라서 지방정치도 중앙에 예측된다는 문제점이 발생하게 된다. 이를 통해 정당법의 규정이 정당 정치가 중앙에 종속되도록 하는 구조를 만들었고 이러한 구조는 지방 정당이 존재하기 힘들게 하였으며, 이는 지역의 정치적 의사를 대표하지 못한다는 문제점을 야기하였다는 것을 알 수 있다. 이러한 대표성이 가지는 문제점은 대의 민주주의제에서 중요한 문제라는 점에서 진지하게 고민할 필요가 있다.

둘째, 다원화된 사회에서 다양해진 국민들의 이해관계를 수용하기 어려운 환경을 조성한다. 오늘날 우리 사회는 과거에 비해 매우 다원화가 되었고, 이에 따라 국민들의 이해관계도 다양한 형태로 표출되면서 정당이 이러한 다양한 이해관계를 집약시키는 능력이 필요하게 되었다(고선규·이정진 2018). 이러한 점에서 정당 설립 요건을 완화시켜 다양한 정당들이 선거에 나올 수 있도록 하여 유권자들의 선택 폭을 넓게 만들 필요가 있다. 왜냐하면, 소수의 몇몇 정당만을 가지고 다양한 갈등을 대표하기에는 문제가 있기 때문이다.

셋째, 지역마다 가지는 다양한 현안들을 다루기 어렵다는 한계가 있다(고선규·이정진 2018). 지역마다 그 지역만이 가지는 지역 현안들이 있다. 정당설립 요건에 의해 지역정당이 설립되기 어려운 환경은 지역의 다양한 여론을 수렴하기 어렵게 만들 것이다. 또한, 지역민들의 선호에 따르는 의사 결정이 이루어지기 어렵게 할 것이다. 왜냐하면, 전국 단위를 범위로 하는 중앙당이 여러 지역이 가지고 있는 여러 가지 갈등을 모두 다루기에는 한계가 있기 때문이다. 결국, 이러한 문제점으로 인해 지역에서 발생하는 문제들을 정치적으로 해결할 수 있는 능력이 떨어지는 문제가 발생하게 된다. 이처럼 지역 문제를 정치적으로 해결하지 못한다는 것은 민주주의 차원에서도 무시하지 못할 엄중한 문제라는 점에서 이에 대한 해결이 필요하다.

### 3) 지역정당 설립 문제에 대한 해결방안

앞서 지역정당 설립에 있어서 법·제도적 문제들을 살펴보고 지역정당을 설립해야 하는 필요성에 대해 살펴보았다. 그러나 법·제도적 대안을 설계하는 것은 심층적인 논의를 요한다. 특히 학문적 차원의 논의와 현실적 차원의 준용이 합리적으로 연동되어야 신뢰받는 규칙으로 작동할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 학계와 중앙선거관리위원회<sup>18)</sup>의 입법 대안을 중심으로 해결방안을 논의하기로 한다.

첫째, 헌법에 명시된 정당설립·활동에 대한 이념과 취지를 대전제로 법·제도적 대안을 설계해야 한다. 현행 헌법(8조)은 크게 네 차원에서 정당설립·활동을 정의한다. 우선 헌법 8조 1항(정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다)은 ‘정당설립의 제약을 최소화하고 정당 간의 활발한 경쟁’을 정의한다. 이어서 헌법 8조 2항(정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사 형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다)은 ‘정당의 민주적 운영과 그것을 위한 일정한 조직의 구성’을 정의한다. 다음으로 헌법 8조 3항(정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다)은 ‘정당활동을 보호·촉진해야 할 국가의 의무와 정당의 권리’를 정의한다. 마지막으로 헌법 8조 4항(정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 어긋날 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다)은 ‘정당해산 방식과 관련한 국가 개입의 원칙’을 정의한다.

둘째, 상기의 헌법 정신에 근간하면 정당법 제44조(등록의 취소)에 대한 헌법재판소의 위헌 결정은 정당설립에 대한 최소한의 제약을 일깨운다. 이 조항에서는 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당이 의석을 한 석도 얻지 못하고 득표수가 유효투표 총수의 100분의 2를 넘지 못할 때 등록을 취소하고(제44조 제1항 제3호), 등록이 취소된 정당의 명칭은 취소일 이후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 국회의원 선거일까지 다시 사용할 수 없도록 하였다(제41조 제4항). 이러한 판결의 취지는 군소정당의 난립을 방지하려는 목적에 비교해 정당설립의 자유를 침해하는 정도가 지나치게 크다는 것을 뜻한다. 따라서 헌재의 위헌 결정에 따라 사문화된 동 조항은 과잉금지원칙에 부합하도록 합리적 수준에서 개정되어야 한다.

셋째, 정당법 제44조의 개정과 관련해서 헌법 정신에 따라서 정당정치의 현실성을 고려할 필요가 있다. 중앙선관위의 입장을 따르면 해당 규정을 단순히 삭제할 경우 사실상 한번 등록된 정당은 항구적으로 존속하기 때문에 정당이 난립할 가능성이 증폭되므로, 특정 집단이 정당 명칭을 선점하는 등의 역기능이 그대로 있을 수 있어 등록취소 조항은 존치하되 입법목적은 달성할 필요가 있다. 이러한 점에서 중앙선관위의 개정안대로 임기만료에

18) 2016년 8월 25일 중앙선거관리위원회는 지역 차원의 정당 활동 활성화를 위한 구·시·군당 설치, 정책연구소의 정책개발기능 강화, 정당의 등록·취소요건 정비, 정당등록신청 심사 강화 등을 포함한 정당법 개정 의견을 국회에 제출하였다.

의한 국회의원선거에 2회 연속 참여하여 의석을 획득하지 못하고 지역구 또는 비례대표 국회의원선거에서 2% 이상 득표하지 못할 때 정당등록을 취소하는 선에서 입법 대안을 합리화하는 방안이 타당할 것이라 판단된다(중앙선거관리위원회 정치관계법 개정 의견, 2006). 한국정치학회는 정당설립의 자유를 제한하는 부작용을 고려해서 해당 조항을 삭제할 것을 제안한 바 있지만, 현재가 국민의 정치적 의사 형성에 참여할 능력이 없는 정당을 배제하는 방안으로 최소 수준의 득표에 실패한 정당의 등록취소에 대하여 입법목적의 정당성을 인정했다는 점을 고려할 필요가 있다(이정진 2016).

넷째, 전국단위 선거와 지방선거를 이원화하여 정당설립 요건을 구분할 필요가 있다(고선규·이정진 2018). 이러한 이원화를 통해 지역정당 설립으로 인해 군소정당이 난립할 수 있다는 우려를 불식시킬 수 있다. 이러한 방식을 채택한 해외 사례는 다음과 같다. 영국의 경우, 정당 등록방식이 이원화되어 있는 시스템이다. 전국단위 정당 외에 소수 정당도 등록 규정이 별도로 있다. 소수 정당의 규정에 따르면 소수 정당은 잉글랜드, 웨일즈 지역에서의 기초 자치단체선거에서 후보자를 출마시킬 수 있다(고선규·이정진 2018). 이러한 사례들을 통해 지방선거에서만 지역정당들의 설립 요건을 완화하는 이원화된 방식을 생각해 볼 수 있다.

다섯째, 중앙에 초점을 두는 정당설립 요건을 수정하는 방안이 있다. 한국정치학회에 따르면, 중앙당을 수도에 두어야 한다는 규정을 폐지하고 지방선거에서 전국 단위에 조직을 구성하지 못했더라도 후보자 공천이 가능하도록 해야 한다고 주장하였다.<sup>19)</sup> 또한, 한국정치학회에서는 지구당을 다시 허용하여 지구당만 있어도 정당 등록이 가능하도록 만들어 정당설립 요건을 완화시킬 필요가 있다고 하였다(이정진 2016). 즉 현재 정당설립 요건이 수도에만 집중되어 있다는 점과 정당설립 요건이 너무 엄격하다는 것은 지역정당 설립에 걸림돌이라고 할 수 있다. 따라서 정당을 설립하는 요건을 현행 기준보다 완화하는 방식을 통해 지역정당 설립을 용이하게 할 수 있다.

여섯째, 당원협의회가 사무실을 운영하거나 유급 직원을 둘 수 없도록 한 규정과는 달리 실제로는 다양한 명목으로 운영되고 있어 이 규정은 현실에 맞지 않는 데다 이미 사문화되었다고 볼 수 있다. 중앙선거관리위원회는 이와 관련해서 정당을 중앙당과 자치구·시·군에 소재하는 구·시·군당으로 구성하고, 기존의 시·도당은 임의기구로 두는 방안을 제시하였다. 부연하면 과거 지구당의 폐해가 되풀이되는 것을 방지하기 위하여 구·시·군당의 대표자는 당원이나 대의원 선거로 선출하고 공직선거 입후보할 경우 해당 선거 1년 전에 사퇴하도록 하였으며 회계보고 의무를 두어 정치자금의 수입과 지출 공개를 의무화하였다(중앙선거관리위원회 정치관계법 개정 의견 2006). 이러한 정치적 현실 인정과 투명성 제고가 더욱 강화된다면 지역정당 활성화에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

일곱째, 정당설립의 법적 요건으로서 정치단체의 선거참여 규제를 폐지하거나 완화할 필

---

19) 국회정치발전특별위원회 선거제도개혁소위원회·한국정치학회, 2016.09.01. 선거·정치자금·정당 개혁을 위한 토론회 자료집.

요가 있다. 일본의 경우 확인단체라는 정당에 비해 상대적으로 느슨한 형태의 조직을 조건으로 한다. 확인단체란 일본의 공직선거법에서 규정한 일정 조건을 만족시키는 단체나 조직에 대하여 선거운동 기간에 특정한 정치활동을 허용하는 단체를 말한다(고선규 2014). 독일의 경우에는 당헌, 정강, 주 지구당의 이사 명단, 직책 등을 작성하여 선거관리위원장에게 제출하면 정당 혹은 정치단체의 지위를 부여받을 수 있다. 또한, 미국의 경우, 선거에서 일정 정도 이상의 의석수를 확보하거나 지지율을 확보한다면 정당으로 인정을 받을 수 있고, 국가 차원에서의 지원을 받을 수 있다(고선규·이정진 2018). 이러한 해외 사례들을 통해 정치단체들의 정치참여를 용이하게 하는 방식도 고려할 필요가 있다.

지금까지 지역정당 설립을 위해 개선해야 할 방안들을 살펴보았다. 이 내용을 종합해 보면 정당설립 요건을 완화할 필요가 있다는 점, 정당설립을 중앙에 두어야 하는 내용을 수정할 필요가 있다는 점, 정치단체의 기준을 지방선거 차원에서라도 완화할 필요가 있다는 점을 살펴보았다.

〈표 V-1〉 지역정당 활성화 관련 법 개정 방향

법	개선방안	법제적 해결방안
헌법	지방분권 개헌	- 지방자치 기능의 명시적 규정화 - 상위법(헌법)에서의 지방자치 규정을 통한 지방자치 안정성 강화
정당법	중앙당 설치 요건	○ 정당법 제3조 삭제 또는 개정 - 중앙당이 수도에 소재해야 한다는 조항
	정당 설립의 자유 강화	○ 정당법 제17조 삭제 - 5개 이상의 시·도당 설치 의무화 폐지 ○ 정당법 제18조 제1항 삭제 - 각 시·도당별 1천인 이상 당원 등록 폐지
	상향식 공직후보 선출과 당내민주주의 강화	○ 정당법 제1조 등 - 중앙당·시·도당 체제를 시·군·구당을 둘 수 있도록 지구당 편제 개편을 통한 상향식 공천 유도 ○ 정당법 제31조 제2항 - 공직후보 선출 과정의 일정한 통제와 제도화
	정책연구소 전문성 강화 및 지원 내실화	○ 정당법 제38조 제2항 개정 - 국가의 정당 정책연구소 활동 지원을 통한 전문성 확대와 수익사업 허용
	지구당 부활	○ 정당법 조항 부활 - 2004년 정당법에서 폐지된 지구당 부활 - 3인 이상의 공동대표제 또는 3~5인의 운영위원회 도입

#### 4) 지역정당 설립의 장점

다음으로 지역정당의 설립에 있어서 장점에 대해 살펴보고자 한다. 첫째, 다양한 지역 주민들의 요구를 기존에 전국 단위의 정당보다 지역정당이 상대적으로 더 이슈화시킬 수 있다. 과거에 비해 다원주의화 된 사회가 됨에 따라 다양한 정치적·경제적·사회적·문화적 균열이 나타났고 기존에 전국 단위의 정당은 이러한 다양한 갈등들을 다루기에는 한계가 있음을 드러냈다. 그러나 특정 지역에 있는 지역정당은 해당 지역의 이슈들을 다룬다는 점에서 지역 이슈를 다룰 수 있다는 장점이 있다(이기우 2012).

둘째, 세계화로 인해 지역 간 경쟁이 증가하면서 지역의 의사결정과 지역의 전략이 중요해진다는 점에서 지역정당은 이러한 변화에 대응을 더 수월하게 할 수 있다. 국가 간 경쟁만 있던 당시에는 중앙에서 단일의 전략을 세우기만 하면 되었지만, 지역 간 경쟁의 경우에는 단일한 전략으로 경쟁에 대응하기에는 어렵다. 왜냐하면, 지역 간 상이한 문화 등이 있기 때문이다. 따라서 이러한 상이한 점들이 존재한다는 점에서 특정 지역이 가지고 있는 특성을 고려하여 의사결정을 하고 전략을 세워야 한다. 그리고 이를 위해서는 지역정당이 존재할 때 전국 단위 정당만이 존재할 때보다 상대적으로 수월하게 다룰 수 있다.

셋째, 거대한 담론에 대한 논의에서 벗어나 주민들의 삶과 밀접한 관련이 있는 생활정치 영역에서의 이슈들을 다룰 수 있다는 장점이 있다. 생활정치의 예로는 우리 동네에서의 쓰레기 분리수거 문제, 부녀회 등이 있다. 이는 중앙 정치 차원에서 주로 논의되는 이슈들과 달리 우리 생활에 직접적으로 영향을 미치는 문제들이다. 이러한 것을 지역정당이 있으면 생활정치 차원의 정치가 이루어질 수 있다.

넷째, 지역정당을 통해 지역사회에서의 여성의 정치참여를 증가시킬 수 있는 토대를 마련할 수 있다(하세현·윤이화 2012). 지역에 있는 여성 단체들도 지방정당으로 전환하여 지역 발전을 위해 활동을 할 수 있다. 일본의 지역정당인 동경생활자 네트워크의 활동을 통해 여성들이 경제적, 정치적 영역에서 주요한 역할을 할 수 있다. 즉, 지역정당이 있으면 해당 지역에 있는 여성들이 전국 단위의 중앙 정당에 눈치를 보지 않고 자신이 살고 있는 지역의 이슈들을 해결할 수 있다. 이러한 차원에서 지역정당은 기존에 정치 활동에서 소외 받았던 여성들의 정치참여에도 긍정적인 역할을 할 수 있다.

이를 종합해 보면, 지역정당 설립은 다양한 지역 주민의 이슈를 대표할 수 있다는 점, 세계화에 따른 지역 전략의 필요성 증대라는 변화에 맞추어 나간다는 점, 거대담론이 아닌 주민들의 실생활과 밀접한 관련이 있는 생활 정치 차원에서 의미가 있다는 점, 지역 사회에서 여성의 정치참여를 증대시킬 수 있다는 점에서 장점이 있다는 것을 알 수 있다.



## Ⅵ. 지역정당에 관한 유권자 설문조사

이상 본 연구는 지역정당의 활성화를 위한 해외사례 분석, 국내 정당제도에 대한 분석, 그리고 법·제도적인 문제와 해결방안에 대하여 살펴보았다. 그렇지만 한국적 맥락에서 과연 지역정당 활성화와 지역정당의 가능성은 여전히 미지수인 것이 사실이다. 아직 다수의 여론이 지역정당을 지역주의와 패권주의 등의 부정적으로 보는 면이 있기 때문이다.

이런 차원에서, Ⅵ장에서는 구체적인 실증조사를 통해 한국 유권자들이 생각하는 지역정당에 대하여 살펴보려고 한다. 이를 위해 연구에서는 한국의 유권자 1,138명을 대상으로 이메일 설문조사를 실시하였다. 설문문항은 지역정당에 대한 인식, 장점과 단점에 대한 이해, 그리고 이후 지역정당의 전망에 관한 설문을 구성하여 조사하였다. 분석의 개요와 세부적인 내용은 다음과 같다.

### 1. 조사의 개요

설문조사의 절차는 다음과 같이 진행되었다. 먼저, 첫 단계에서는 지역정당에 관한 문헌과 선행분석을 통해 설문 문항을 설계에 반영하였다. 가장 기본적으로 문헌연구를 통하여 지역정당의 개념을 일반화하여 국민들이 설문조사에서 쉽게 인식할 수 있도록 규정하였다. 이어 전문가들의 논의를 거쳐 설문조사 문항을 체계적으로 구분하였다.

〈그림 V-1〉 조사과정



먼저, 지역정당의 개념은 선행 연구자(강원택 2015; 김범수 2015; 고선규·이정진 2018)들의 논의를 종합하여 “지역정당”을 특정 지역에서 강한 지지를 확보하고 있거나 추구하는 정당으로 조작화(operationailzation)하였다.

그리고 설문 응답자의 이해를 돕기 위한 지역정당에 대한 설명은 ‘해당 지역의 이익을 실현하기 위하여 결성되는 경우가 많으며, 특히 국회의원선거와 지방선거 등 공직선거에서 자당의 후보를 공천하거나 다른 정당과의 선거연합을 도모하는 방식으로 권력 획득을 추구하는 정치집단’으로 규정했다.

다음으로 설문문항의 구성은 다음과 같다.

〈표 VI-1〉 설문문항의 구성

	측정 영역 구분	문항 요약
1	지역정당 일반 인식	지역정당에 대한 긍정/부정 평가
2	지역정당 장점	지역민의 의사수렴
		지역발전에 기여
		지역분권 촉진
		지역 결속력 강화
		민주주의 발전의 촉진
3	지역정당 단점	지역 유명인사나 유지들만의 정당
		정치분열 조장
		지역감정 격화 우려
		이익갈등 격화
4	지역정당 지지의사	차기 총선에서의 지역정당 지지의사
		차기 지방선거에서의 지역정당 지지의사
		지역정당의 당원이 될 의사

이상의 설문문항을 바탕으로 이메일 서베이 전문기관인 <마크로밀엠브레인>에 의뢰해 선거권을 가진 만 19세 이상 국민을 대상으로 2019년 6월 17일부터 6월 21일까지 5일 동안 이메일로 조사했다. 매일발송 건수는 7,984건이며 응답은 1,283건을 완료해서 응답률은 16.35% 이다. 이 중에서 성별, 연령별, 인구수 비례에 따른 할당표집 추출법을 사용하여 1,138명을 추출하였고 수집된 표본은 사회과학 통계프로그램인 SPSS ver. 22를 이용하여 빈도분석과 교차분석 등을 실시했다.

## 2. 분석

### 1) 표본의 개요

추출된 표본은 남성 576명(50.6%), 여성 562명(49.4%)이다. 표본은 선거권이 있는 19세 이상 성인을 추출하였고, 19세~29세 이하 223명(19.6%), 30대 229명(20.1%), 40대 258명(22.7%), 50대 260명(22.8%), 60대와 70대 168명(14.8%)로 구성되었다.

학력은 고졸 미만 21명(1.8%), 고졸 188명(16.5%), 대재와 대졸 797명(70.0%), 대학원재학 이상 132명(11.6%)로 표집되었다. 보너스를 포함한 월 평균 가계소득은 200만 원 이하 104명(9.1%), 201~400만원 403명(35.4%), 401~600만원 343명(30.1%), 601~800만원 170명(14.9%), 801만 원 이상 118명(10.4%)이다.

〈표 VI-2〉 표본의 개요

구 분		빈도	%
합 계		1,138	
성	남자	576	50.6%
	여자	562	49.4%
연령	만19~29세	223	19.6%
	30대	229	20.1%
	40대	258	22.7%
	50대	260	22.8%
	60대 이상	168	14.8%
최종 학력	고졸미만	21	1.8%
	고졸	188	16.5%
	대재/대졸	797	70.0%
	대학원재 이상	132	11.6%
가계 소득	200만 원 이하	104	9.1%
	201~400만원	403	35.4%
	401~600만원	343	30.1%
	601~800만원	170	14.9%
	801만 원 이상	118	10.4%

## 2) 지역정당 일반인식

먼저, 조사한 것은 국민들의 지역정당에 관한 일반인식이다. 분석 결과, 지역정당에 대한 평가는 부정적인 평가가 긍정적인 평가보다 많은 것으로 나타났다. 부정적인 인식은 66.5%로 긍정적인 의식보다 높았다. 사회경제변인별로 교차분석의 결과는 성별을 제외하면 통계적으로 유의하지 않았다. 그리고 성별 유의수준이 90%이기 때문에 통계적으로 낮은 수준이다. 연령별, 학력, 소득별로도 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

이는 지역정당에 관한 국민들의 인식이 그다지 긍정적이지 않으며, 이는 특정 집단에서만 한정된 것이 아니라 전체적인 유권자 인식이라는 것을 확인했다.

〈표 VI-3〉 지역정당에 대한 긍정/부정 평가

	구분	지역정당에 대한 긍정/부정 평가				계	$\chi^2$ 검정
		매우 부정적	약간 부정적	약간 긍정적	매우 긍정적		
성별	남자	98(17.0%)	289(50.5%)	182(31.6%)	7(1.2%)	576	$\chi^2 = 6.841$ (p=.077)
	여자	69(12.3%)	301(53.6%)	189(33.6%)	3(0.5%)	562	
연령	19~29세	28(12.6%)	118(52.9%)	74(33.2%)	3(1.3%)	223	$\chi^2 = 14.763$ (p=.255)
	30~39세	31(13.5%)	123(53.7%)	73(31.9%)	2(0.9%)	229	
	40~49세	35(13.6%)	144(55.8%)	77(29.8%)	2(0.8%)	258	
	50~59세	48(18.5%)	134(51.5%)	76(29.2%)	2(0.8%)	260	
	60세 이상	25(14.9%)	71(42.3%)	71(42.3%)	1(0.6%)	168	
학력	고졸미만	3(14.3%)	12(57.1%)	6(28.6%)	0(0.0%)	21	$\chi^2 = 4.537$ (p=.873)
	고졸	23(12.2%)	97(51.6%)	67(35.6%)	1(0.5%)	188	
	대재/대졸	120(15.1%)	416(52.2%)	252(31.6%)	9(1.1%)	797	
	대학원재이상	21(15.9%)	65(49.2%)	46(34.8%)	0(0.0%)	132	
소득	200만원이하	17(16.3%)	56(53.8%)	28(26.9%)	3(2.9%)	104	$\chi^2 = 11.754$ (p=.466)
	201~400만원	60(14.9%)	210(52.1%)	130(32.3%)	3(0.7%)	403	
	401~600만원	49(12.5%)	184(53.6%)	114(33.2%)	2(0.6%)	343	
	601~800만원	28(16.5%)	82(48.2%)	60(35.3%)	0(0.0%)	170	
	801만원이상	19(16.1%)	58(49.2%)	39(33.1%)	2(1.7%)	118	
전체		167(14.7%)	590(51.8%)	371(32.6%)	10(0.9%)	1,138	

주: 선생님께서는 특정 지역의 이익을 추구하는 “지역정당”에 대해 어떻게 생각하십니까?

### 3) 지역정당의 장점에 관한 인식

다음으로는 구체적으로 지역정당의 장점에 관한 유권자 의식을 조사했다. 세부적으로 유권자들의 지역정당에 관한 장점 인식을 파악한다는 점에서 구체화된 유권자 의식을 파악하는데 도움이 될 것이다.

지역정당의 장점 중에서 첫째, ‘지역정당은 지역민의 의사를 수렴할 수 있다’는 질문을 사회경제변인으로 교차분석한 결과 연령, 학력, 소득별 차이는 없는 것으로 나타났다. 그렇지만 여성 유권자가 남성에 비해 지역정당이 지역민의 의사를 수렴할 수 있다는 응답이 높은 것으로 산출되었다(p<.01). 지역정당이 지역민의 의사를 수렴하는데 긍정적인 응답은 63.0%로 부정적인 응답은 37.0%보다 높았다. 이는 지역정당이 지역민의 의사수렴에 유용한 장점이 있다는 것을 유권자들이 인식하고 있음을 의미한다.

〈표 VI-4〉 지역정당 장점 평가 - 지역민의 의사수렴

	구분	지역민의 의사수렴				계	$\chi^2$ 검정
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다		
성 별	남자	48(8.3%)	191(33.2%)	308(53.5%)	29(5.0%)	576	$\chi^2 = 12.851$ (p=.005)
	여자	26(4.6%)	156(27.8%)	352(62.6%)	28(5.0%)	562	
연 령	19~29세	19(8.5%)	71(31.8%)	125(56.1%)	8(3.6%)	223	$\chi^2 = 10.564$ (p=.567)
	30~39세	18(7.9%)	65(28.4%)	133(58.1%)	13(5.7%)	229	
	40~49세	15(5.8%)	78(30.2%)	153(59.3%)	12(4.7%)	258	
	50~59세	15(5.8%)	81(31.2%)	145(55.8%)	19(7.3%)	260	
	60세 이상	7(4.2%)	51(31.0%)	104(61.9%)	5(3.0%)	168	
학 력	고졸미만	1(4.8%)	7(33.3%)	13(61.9%)	0(0.0%)	21	$\chi^2 = 8.244$ (p=.510)
	고졸	11(5.9%)	54(28.7%)	107(56.9%)	16(8.5%)	188	
	대재/대졸	53(6.6%)	240(30.1%)	468(58.7%)	36(4.5%)	797	
	대학원재이상	9(6.8%)	46(34.8%)	72(54.5%)	5(3.8%)	132	
소 득	200만원이하	8(7.7%)	35(34.6%)	52(50.0%)	8(7.7%)	104	$\chi^2 = 11.754$ (p=.466)
	201~400만원	22(5.5%)	129(32.0%)	231(57.3%)	21(5.2%)	403	
	401~600만원	21(6.1%)	96(28.0%)	212(61.8%)	14(4.1%)	343	
	601~800만원	14(8.2%)	56(32.9%)	95(55.9%)	5(2.9%)	170	
	801만원이상	9(7.6%)	30(25.4%)	70(59.3%)	9(7.6%)	118	
전체		74(6.5%)	347(30.5%)	660(58.0%)	57(5.0%)	1,138	

주 : 지역정당은 지역민의 의사를 수렴할 수 있다.

다음으로 지역정당의 장점에 대한 유권자 평가문항은 ‘지역정당은 지역발전에 기여할 수 있다’이다. 교차분석 결과, 여성 유권자가 지역정당이 지역발전에 기여할 것이란 응답이 높았다(p<.01). 그 이외에 학력이나 연령, 소득의 차이는 존재하지 않았다. 지역발전에 긍정적이라는 응답이 67.5%로 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 VI-5〉 지역정당 장점 평가 - 지역발전에 기여

	구분	지역발전에 기여				계	$\chi^2$ 검정
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다		
성별	남자	56(9.7%)	155(26.9%)	321(55.7%)	44(7.6%)	576	$\chi^2 = 15.248$ (p=.002)
	여자	25(4.4%)	134(23.8%)	358(63.7%)	45(8.0%)	562	
연령	19~29세	13(5.8%)	49(22.0%)	147(65.9%)	14(6.3%)	223	$\chi^2 = 7.681$ (p=.810)
	30~39세	18(7.9%)	57(24.9%)	133(58.1%)	21(9.2%)	229	
	40~49세	20(7.8%)	70(27.1%)	147(57.0%)	21(8.1%)	258	
	50~59세	22(8.5%)	68(26.2%)	150(57.7%)	20(7.7%)	260	
	60세 이상	8(4.8%)	45(26.8%)	102(60.7%)	13(7.7%)	168	
학력	고졸미만	1(4.8%)	8(38.1%)	10(47.6%)	2(9.5%)	21	$\chi^2 = 5.138$ (p=.822)
	고졸	13(6.9%)	42(22.3%)	114(60.6%)	19(10.1%)	188	
	대재/대졸	57(7.2%)	202(25.3%)	467(60.0%)	60(7.5%)	797	
	대학원재이상	10(7.6%)	37(28.0%)	77(58.3%)	8(6.1%)	132	
소득	200만원이하	8(7.7%)	25(24.0%)	59(56.7%)	11(11.5%)	104	$\chi^2 = 7.852$ (p=.797)
	201~400만원	28(6.9%)	112(27.8%)	233(57.8%)	30(7.4%)	403	
	401~600만원	22(6.4%)	84(24.5%)	211(61.5%)	26(7.6%)	343	
	601~800만원	12(7.1%)	41(24.1%)	108(63.5%)	9(5.3%)	170	
	801만원이상	11(9.3%)	27(22.9%)	68(57.6%)	12(10.2%)	118	
전체		81(7.1%)	289(25.4%)	679(59.7%)	89(7.8%)	1,138	

주 : 지역정당은 지역발전에 기여할 수 있다.

지역정당의 장점에 대한 유권자 인식에서 ‘지역정당은 지역분권을 촉진할 수 있다’ 는 질문은 여성 유권자가 지역정당이 지역분권을 촉진할 것이란 응답이 높았다(p<.001). 이는 여성들이 지역분권에 지역정당이 보다 긍정적인 기능을 할 것으로 보았다는 것을 의미한다. 그렇지만 연령, 학력, 소득별 차이는 없었다. 전체적인 측면에서도 부정적인 응답이 43.4%로 낮은 수준이었다.

〈표 VI-6〉 지역정당 장점 평가 - 지역분권 촉진

	구분	지역분권 촉진				계	$\chi^2$ 검정
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다		
성별	남자	61(10.6%)	216(37.5%)	280(45.1%)	39(6.8%)	576	$\chi^2 = 25.542$ (p=.000)
	여자	21(3.7%)	196(34.9%)	312(55.5%)	33(5.9%)	562	
연령	19~29세	14(6.3%)	69(30.9%)	123(55.2%)	17(7.6%)	223	$\chi^2 = 7.083$ (p=.852)
	30~39세	18(7.9%)	84(36.7%)	115(50.2%)	12(5.2%)	229	
	40~49세	19(7.4%)	100(38.8%)	122(47.3%)	17(6.6%)	258	
	50~59세	19(7.3%)	95(36.5%)	127(48.8%)	19(7.3%)	260	
	60세 이상	12(7.1%)	64(38.1%)	85(50.6%)	7(4.2%)	168	
학력	고졸미만	0(0.0%)	7(33.3%)	10(47.6%)	4(19.0%)	21	$\chi^2 = 10.861$ (p=.285)
	고졸	12(6.4%)	75(39.9%)	91(48.4%)	10(5.3%)	188	
	대재/대졸	58(7.3%)	278(34.9%)	409(51.3%)	52(6.5%)	797	
	대학원재이상	12(9.1%)	52(39.4%)	62(47.0%)	4(4.5%)	132	
소득	200만원이하	8(7.7%)	41(39.4%)	47(45.2%)	8(7.7%)	104	$\chi^2 = 6.556$ (p=.885)
	201~400만원	26(6.5%)	153(38.0%)	200(49.6%)	24(6.0%)	403	
	401~600만원	24(7.0%)	121(35.3%)	177(51.6%)	21(6.1%)	343	
	601~800만원	13(7.6%)	57(33.5%)	92(54.1%)	8(4.7%)	170	
	801만원이상	11(9.3%)	40(33.9%)	56(47.5%)	11(9.3%)	118	
전체		82(7.2%)	412(36.2%)	572(50.3%)	72(6.3%)	1,138	

주 : 지역정당은 지역분권을 촉진할 수 있다.

지역정당의 장점 중에서 ‘지역정당은 우리 지역의 결속력을 강화시킬 것이다’ 라는 질문은 여성 유권자가 지역정당이 지역결속력을 강화할 것으로 응답했다(p<.001). 하지만 이는 남성 유권자에 비해 상대적으로 높은 응답으로 전체 총합으로 비교하면 긍정적인 응답보다 부정적인 응답이 52.3%로 높았다. 그리고 연령별로는 통계적으로 고연령층의 긍정 응답비율이 높은 것으로 나타났다(p<.1). 한편, 학력, 소득별 차이는 없는 것으로 산출되었다.

〈표 VI-7〉 지역정당 장점 평가 - 지역 결속력 강화

	구분	지역 결속력 강화				계	$\chi^2$ 검정
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다		
성별	남자	76(13.2%)	241(41.8%)	229(39.8%)	30(5.2%)	576	$\chi^2 = 12.217$ (p=.007)
	여자	41(7.3%)	238(42.3%)	257(45.7%)	26(4.6%)	562	
연령	19~29세	23(10.3%)	102(45.7%)	92(41.3%)	6(2.7%)	223	$\chi^2 = 19.089$ (p=.086)
	30~39세	34(14.8%)	90(39.7%)	91(39.7%)	14(6.1%)	229	
	40~49세	30(11.6%)	111(43.0%)	103(39.9%)	14(5.4%)	258	
	50~59세	21(8.1%)	111(42.7%)	114(43.8%)	14(5.4%)	260	
	60세 이상	9(5.4%)	65(38.7%)	85(51.2%)	8(4.8%)	168	
학력	고졸미만	1(4.8%)	10(47.6%)	10(47.6%)	0(0.0%)	21	$\chi^2 = 6.047$ (p=.735)
	고졸	20(10.6%)	72(38.3%)	85(45.2%)	11(5.9%)	188	
	대재/대졸	79(9.9%)	342(42.9%)	340(42.7%)	36(4.5%)	797	
	대학원재이상	17(12.9%)	55(41.7%)	51(38.6%)	9(6.8%)	132	
소득	200만원이하	8(8.7%)	44(42.3%)	44(42.3%)	7(6.7%)	104	$\chi^2 = 3.201$ (p=.994)
	201~400만원	42(10.4%)	170(42.2%)	175(43.4%)	16(4.0%)	403	
	401~600만원	34(9.9%)	146(42.8%)	144(42.0%)	19(5.5%)	343	
	601~800만원	20(11.8%)	72(42.4%)	71(41.8%)	7(4.1%)	170	
	801만원이상	12(10.2%)	47(39.8%)	52(44.1%)	7(5.9%)	118	
전체		177(10.3%)	479(42.1%)	486(42.7%)	56(4.9%)	1,138	

주 : 지역정당은 우리 지역의 결속력을 강화시킬 것이다.

지역정당의 장점 중에서 유권자들은 ‘지역정당은 우리나라 민주주의 발전을 촉진할 것이다’ 질문에 65.0%가 민주주의 발전을 촉진하지 않을 것으로 응답했다. 이는 지역정당의 부정적인 문제점에 대한 인식도 여전히 유권자들이 강하다는 것을 의미한다. 통계적으로도 분산된 수치가 도출되어 집단별로 큰 차이는 발견되지 않았다.



〈표 VI-8〉 지역정당 장점 평가 - 민주주의 발전의 촉진

	구분	민주주의 발전의 촉진				계	$\chi^2$ 검정
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다		
성별	남자	107(18.6%)	272(47.2%)	175(30.4%)	22(3.8%)	576	$\chi^2 = 8.192$ (p=.042)
	여자	76(13.5%)	284(50.5%)	189(33.6%)	13(2.3%)	562	
연령	19~29세	30(13.5%)	112(50.2%)	77(34.5%)	4(1.8%)	223	$\chi^2 = 8.286$ (p=.762)
	30~39세	38(16.6%)	113(49.3%)	66(28.8%)	12(5.2%)	229	
	40~49세	47(18.2%)	122(47.3%)	82(31.8%)	7(2.7%)	258	
	50~59세	43(16.5%)	126(48.5%)	84(32.3%)	7(2.7%)	260	
	60세 이상	25(14.9%)	83(49.4%)	55(32.7%)	5(3.0%)	168	
학력	고졸미만	3(14.3%)	13(61.9%)	4(19.0%)	1(4.8%)	21	$\chi^2 = 3.481$ (p=.942)
	고졸	29(15.4%)	90(47.9%)	63(33.5%)	6(3.2%)	188	
	대재/대졸	129(16.2%)	384(44.2%)	260(32.6%)	24(3.0%)	797	
	대학원재이상	22(16.7%)	69(52.3%)	37(28.0%)	4(3.0%)	132	
소득	200만원이하	18(17.3%)	47(45.2%)	34(32.7%)	5(4.8%)	104	$\chi^2 = 9.944$ (p=.621)
	201~400만원	61(15.1%)	203(50.4%)	123(30.5%)	16(4.0%)	403	
	401~600만원	56(16.3%)	172(50.1%)	105(30.6%)	10(2.9%)	343	
	601~800만원	25(14.7%)	83(48.8%)	61(35.9%)	1(0.6%)	170	
	801만원이상	23(19.5%)	51(43.2%)	41(34.7%)	3(2.5%)	118	
전체		183(16.1%)	556(48.9%)	364(32.0%)	35(3.1%)	1,138	

주 : 지역정당은 우리나라 민주주의 발전을 촉진할 것이다.

#### 4) 지역정당의 단점에 관한 인식

다음으로 분석한 것은 지역정당의 단점에 관한 유권자 인식 설문조사이다. 연구에서는 지역정당의 단점을 4가지로 설문하여 분석했다.

먼저 ‘지역정당은 지역의 유명인사나 유지들만의 정당이 될 것이다’ 라는 질문에는 61.4%가 그렇다는 긍정 응답이 나왔다. 특히 연령이 높을수록 지역 유명인사나 유지들만의 정당이 될 것이란 의식이 강한 것으로 나타났다(p<.05). 그러니 연령, 학력, 소득별 차이는 없는 것으로 산출되었다. 이 결과는 유권자들은 앞서 지역정당의 장점과 함께 지역정당의 단점에 대한 인식도 존재함을 알려준다.

〈표 VI-9〉 지역정당 단점 평가 - 지역 유명인사나 유지들만의 정당

	구분	지역 유명인사나 유지들만의 정당				계	$\chi^2$ 검정
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다		
성별	남자	57(9.9%)	167(29.0%)	240(41.7%)	112(19.4%)	576	$\chi^2 = 3.387$ (p=.336)
	여자	51(9.1%)	165(29.4%)	257(45.7%)	89(15.8%)	562	
연령	19~29세	20(9.0%)	81(38.6%)	83(37.2%)	34(15.2%)	223	$\chi^2 = 22.708$ (p=.030)
	30~39세	28(12.2%)	66(28.8%)	100(43.7%)	35(15.3%)	229	
	40~49세	25(9.7%)	76(29.5%)	112(43.4%)	45(17.4%)	258	
	50~59세	23(8.8%)	55(21.2%)	128(49.2%)	54(20.8%)	260	
	60세 이상	12(7.1%)	49(29.2%)	74(44.0%)	34(19.6%)	168	
학력	고졸미만	3(14.3%)	7(33.3%)	6(28.6%)	5(23.8%)	21	$\chi^2 = 11.546$ (p=.240)
	고졸	26(13.8%)	54(28.7%)	83(44.1%)	25(13.3%)	188	
	대재/대졸	64(8.0%)	238(29.9%)	348(43.7%)	147(18.4%)	797	
	대학원재이상	15(11.4%)	33(25.0%)	60(45.5%)	24(18.2%)	132	
소득	200만원이하	13(12.5%)	30(28.8%)	41(39.4%)	20(19.2%)	104	$\chi^2 = 9.361$ (p=.672)
	201~400만원	34(8.4%)	124(30.8%)	178(44.2%)	67(16.6%)	403	
	401~600만원	32(9.3%)	92(26.8%)	155(45.2%)	64(18.7%)	343	
	601~800만원	18(10.6%)	51(30.0%)	65(38.2%)	36(21.2%)	170	
	801만원이상	11(9.3%)	35(29.7%)	58(49.2%)	14(11.9%)	118	
전체		108(9.5%)	332(29.2%)	497(43.7%)	201(17.7%)	1,138	

주 : 지역정당은 지역의 유명인사나 유지들만의 정당이 될 것이다.

다음 질문은 ‘지역정당은 우리사회의 정치분열을 더 크게 조장할 것이다’ 이다. 분석결과 유권자들 중에서 남성들이 분열가능성에 대한 인식이 높은 것으로 나타났고(p<.01), 연령이 높을수록 정치분열 우려감을 높게 보고 있었다(p<.05). 다만, 학력, 소득별 차이는 없는 것으로 나타났다. 전체적으로 정치분열의 가능성이 높은 것으로 보는 의견이 높았다(56.6%).

〈표 VI-10〉 지역정당 단점 평가 - 정치분열 조장

	구분	정치분열 조장				계	$\chi^2$ 검정
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다		
성별	남자	36(6.3%)	198(34.4%)	244(42.4%)	98(17.0%)	576	$\chi^2 = 16.405$ (p=.001)
	여자	24(4.3%)	236(42.0%)	245(43.6%)	57(10.1%)	562	
연령	19~29세	13(5.8%)	102(45.7%)	87(39.0%)	21(9.4%)	223	$\chi^2 = 22.423$ (p=.033)
	30~39세	18(7.9%)	91(39.7%)	93(40.6%)	27(11.8%)	229	
	40~49세	14(5.4%)	97(37.6%)	114(44.2%)	33(12.8%)	258	
	50~59세	8(3.1%)	87(33.5%)	123(47.3%)	42(16.2%)	260	
	60세 이상	7(4.2%)	57(33.9%)	72(42.9%)	32(19.0%)	168	
학력	고졸미만	1(4.8%)	10(47.6%)	8(28.6%)	4(19.0%)	21	$\chi^2 = 8.057$ (p=.528)
	고졸	13(6.9%)	79(42.0%)	74(39.4%)	22(11.7%)	188	
	대재/대졸	39(4.9%)	300(37.6%)	356(44.3%)	105(13.2%)	797	
	대학원재이상	7(5.3%)	45(34.1%)	56(42.4%)	24(18.2%)	132	
소득	200만원이하	6(5.8%)	44(42.3%)	36(34.6%)	18(17.3%)	104	$\chi^2 = 9.982$ (p=.617)
	201~400만원	18(4.5%)	139(34.5%)	190(47.1%)	56(13.9%)	403	
	401~600만원	17(5.0%)	136(39.7%)	145(42.3%)	45(13.1%)	343	
	601~800만원	13(7.6%)	67(39.4%)	70(41.2%)	20(11.8%)	170	
	801만원이상	6(5.1%)	48(40.7%)	48(40.7%)	16(13.6%)	118	
전체		60(5.3%)	434(38.1%)	489(43.0%)	155(13.6%)	1,138	

주 : 지역정당은 우리사회의 정치분열을 더 크게 조장할 것이다.

다음은 ‘지역정당으로 인해 지역감정이 커질 것이다’에 관한 유권자 인식조사 결과이다. 분석에서는 지역감정이 커질 것이란 응답 비중이 높은 것으로 나타났다(63.6%). 성별로는 여성 유권자가 지역감정 격화에 대한 우려감이 조금 높게 나타나고(p<.05), 연령이 높을수록 지역감정 격화를 우려하는 의식이 강하다(p<.05). 그리고 학력이 높을수록 지역정당의 부정적인 문제라고 할 수 있는 지역감정 격화의식이 높은 것으로 나타났다(p<.1).

<표 VI-11> 지역정당 단점 평가 - 지역감정 격화우려

	구분	지역감정 격화 우려				계	$\chi^2$ 검정
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다		
성별	남자	37(6.4%)	172(29.9%)	239(41.5%)	128(22.2%)	576	$\chi^2 = 8.938$ (p=.030)
	여자	29(5.2%)	177(31.5%)	266(47.3%)	90(16.0%)	562	
연령	19~29세	19(8.5%)	77(34.5%)	93(41.7%)	34(15.2%)	223	$\chi^2 = 23.219$ (p=.026)
	30~39세	22(9.6%)	71(31.0%)	94(41.0%)	42(18.3%)	229	
	40~49세	8(3.1%)	83(32.2%)	117(45.3%)	50(19.4%)	258	
	50~59세	9(3.5%)	72(27.7%)	127(48.8%)	52(20.0%)	260	
	60세 이상	8(4.8%)	46(27.4%)	74(44.0%)	40(23.8%)	168	
학력	고졸미만	0(0.0%)	10(47.6%)	6(28.6%)	5(23.8%)	21	$\chi^2 = 15.538$ (p=.077)
	고졸	14(7.4%)	64(34.0%)	83(44.1%)	27(14.4%)	188	
	대재/대졸	50(6.3%)	239(30.0%)	354(44.4%)	154(19.3%)	797	
	대학원재이상	2(1.5%)	36(27.3%)	62(47.0%)	32(24.2%)	132	
소득	200만원이하	6(5.8%)	39(37.5%)	40(38.5%)	19(18.3%)	104	$\chi^2 = 9.982$ (p=.617)
	201~400만원	28(6.9%)	115(28.5%)	183(45.4%)	77(19.1%)	403	
	401~600만원	15(4.4%)	97(28.3%)	165(48.1%)	66(19.2%)	343	
	601~800만원	12(7.1%)	58(34.1%)	68(40.0%)	32(18.8%)	170	
	801만원이상	3(4.2%)	40(33.9%)	49(41.5%)	24(20.3%)	118	
전체		66(5.6%)	349(30.7%)	505(44.4%)	218(19.2%)	1,138	

주 : 지역정당으로 인해 지역감정이 커질 것이다.

마지막 지역정당의 단점에 대한 설문조사는 ‘지역정당으로 인해 지역 간 이익갈등이 커질 것이다’ 분석 결과, 이익갈등을 우려하는 응답비중이 높은 것으로 나타났다(67.6%). 이는 지역정당이 등장할 경우 지역간 이익경쟁 문제가 심각할 수도 있다는 것을 의미한다. 하지만 유권자들이 단점에 대한 인식도 분명한 만큼 향후 정치적 선택에서 현명한 판단을 할 것으로 기대된다. 그리고 이익갈등은 4050세대에서 상대적으로 높게 나타났다(p<.05). 그리고 학력, 소득별 차이는 없었다.

〈표 VI-12〉 지역정당 단점 평가 - 이익갈등 격화

	구분	이익갈등 격화				계	$\chi^2$ 검정
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다		
성별	남자	33(5.7%)	143(24.8%)	264(45.8%)	136(23.8%)	576	$\chi^2 = 17.569$ (p=.001)
	여자	23(4.1%)	169(30.1%)	287(51.1%)	83(14.8%)	562	
연령	19~29세	12(5.4%)	85(29.1%)	109(48.9%)	37(16.6%)	223	$\chi^2 = 24.183$ (p=.019)
	30~39세	22(9.6%)	62(27.1%)	103(45.0%)	42(18.3%)	229	
	40~49세	9(3.5%)	69(26.7%)	133(51.6%)	47(18.2%)	258	
	50~59세	7(2.7%)	66(25.4%)	137(52.7%)	50(19.2%)	260	
	60세 이상	6(3.6%)	50(29.8%)	69(41.1%)	43(25.6%)	168	
학력	고졸미만	0(0.0%)	7(33.%)	9(42.9%)	5(23.8%)	21	$\chi^2 = 7.146$ (p=.622)
	고졸	10(5.3%)	56(29.8%)	92(48.9%)	30(16.0%)	188	
	대재/대졸	43(5.4%)	218(27.4%)	380(47.7%)	156(19.6%)	797	
	대학원재이상	3(2.3%)	31(23.5%)	70(53.0%)	28(21.2%)	132	
소득	200만원이하	7(9.7%)	34(32.7%)	45(43.3%)	18(17.3%)	104	$\chi^2 = 8.963$ (p=.706)
	201~400만원	14(3.5%)	108(26.8%)	201(49.9%)	80(19.9%)	403	
	401~600만원	17(5.0%)	86(25.1%)	176(51.3%)	64(18.7%)	343	
	601~800만원	10(5.9%)	53(31.2%)	74(43.5%)	33(19.4%)	170	
	801만원이상	8(6.8%)	31(26.3%)	55(46.6%)	24(20.3%)	118	
전체		56(4.9%)	312(27.4%)	551(48.4%)	219(19.2%)	1,138	

주 : 지역정당으로 인해 지역 간 이익갈등이 커질 것이다.

### 5) 차기 선거에서의 지역정당 지지의사

다음, 차기 선거에서 지역정당 지지의사 분석결과는 상당히 의외의 결과가 도출되었다. 지역정당에 관한 부정적인 의식이 강함에도 차기총선과 지방선거에서의 지지의사는 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

우선, 2020년 총선에서 지역정당을 지지하겠다는 응답이 55.2%로서 지지하지 않겠다는 응답 44.8%보다 높은 것으로 나타났다. 이는 지역정당 전반에 관한 부정적인 인식이 있기는 하지만 지역정당이 가지고 있는 장단점을 고려할 경우 상대적으로 지지의 가능성에 무게를 실어준 것이라 할 수 있다. 세부적으로 본다면, 통계적으로 성별로는 여성의 지지의사가 높았다( $\chi^2 = 15.335$  p=.002). 그리고 연령별로는 고연령층의 적극지지 경향이 매우 큰 것으로 나타났다( $\chi^2 = 77.430$  p=.000). 세부적으로 보면 60대 이상의 매우 긍정적인 응답은

26.6%로서 전 연령층에서 가장 강한 것으로 나타났다. 그리고 50대도 18.5%로 집계되었다. 이는 20대 5.8%, 30대 6.1%에 비하면 매우 큰 차이가 있는 것으로 조사되었다. 이 결과는 지역정당이 제도화될 경우 여성과 고연령층의 지지를 받을 가능성이 있음을 알려준다.

〈표 VI-13〉 차기총선에서의 지역정당 지지의사 분석 요약

	구분	차기총선에서의 지역정당 지지의사				계	$\chi^2$ 검정
		매우 부정적	약간 부정적	약간 긍정적	매우 긍정적		
성별	남자	54(9.4%)	219(38.0%)	231(40.1%)	72(12.5%)	576	$\chi^2 = 15.335$ (p=.002)
	여자	22(3.9%)	214(38.1%)	260(46.3%)	66(11.7%)		
연령	19~29세	8(3.6%)	105(47.1%)	97(43.5%)	13(5.8%)	223	$\chi^2 = 77.430$ (p=.000)
	30~39세	23(10.0%)	91(39.7%)	101(44.1%)	14(6.1%)	229	
	40~49세	22(8.5%)	102(39.5%)	115(44.6%)	19(7.4%)	258	
	50~59세	17(6.5%)	89(34.2%)	106(40.8%)	48(18.5%)	260	
	60세 이상	6(3.6%)	46(27.4%)	72(42.9%)	44(26.6%)	168	
학력	고졸미만	0(0.0%)	11(52.4%)	7(33.3%)	3(14.3%)	21	$\chi^2 = 12.427$ (p=.190)
	고졸	12(6.4%)	58(30.9%)	86(45.7%)	32(17.0%)	188	
	대재/대졸	52(6.5%)	315(39.5%)	340(42.7%)	90(11.3%)	797	
	대학원재이상	12(9.1%)	49(37.1%)	58(43.9%)	13(9.8%)	132	
소득	200만원이하	10(9.6%)	40(38.5%)	41(39.4%)	13(12.5%)	104	$\chi^2 = 9.024$ (p=.701)
	201~400만원	25(6.2%)	160(39.7%)	165(40.9%)	53(13.2%)	403	
	401~600만원	18(5.2%)	130(39.7%)	157(45.8%)	38(11.1%)	343	
	601~800만원	14(8.2%)	67(39.4%)	69(40.6%)	20(11.8%)	170	
	801만원이상	9(7.6%)	36(30.5%)	59(50.0%)	14(11.9%)	118	
전체		76(6.7%)	433(38.0%)	491(43.1%)	138(12.1%)	1,138	

주: 선생님께서는 2020년 21대 국회의원선거에서 선생님의 선거구에 지역정당 후보가 출마한다면 투표할 의향이 있습니까?

한편, 차기 지방선거에서 지역정당 기초단체장 후보 지지의사는 54.2%로, 국회의원의 경우 지역정당 후보를 지지할 의향이 있다는 응답 55.2%와 큰 차이가 없었다. 역시 여성일수록(p<.001), 고연령층일수록(p<.001) 지역정당 후보에 대한 지지도가 강한 것으로 나타났다. 가장 큰 차이는 국회의원선거와 마찬가지로 연령별 차이이다. 고연령층 특히 50대 이상의 지지의사비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 VI-14〉 차기 지방선거에서의 지역정당 기초단체장 후보 지지의사 분석 요약

	구분	차기 지방선거에서의 지역정당 기초단체장 후보 지지의사				계	$\chi^2$ 검정
		매우 부정적	약간 부정적	약간 긍정적	매우 긍정적		
성 별	남자	71(12.3%)	210(36.5%)	238(41.3%)	57(9.9%)	576	$\chi^2 = 26.419$ (p=.000)
	여자	23(4.1%)	218(38.8%)	266(47.7%)	53(9.4%)	562	
연 령	19~29세	12(5.4%)	106(47.5%)	94(42.2%)	11(4.9%)	223	$\chi^2 = 50.927$ (p=.000)
	30~39세	26(11.4%)	83(36.2%)	106(46.3%)	14(6.1%)	229	
	40~49세	24(9.3%)	105(40.7%)	111(43.0%)	18(7.0%)	258	
	50~59세	22(8.5%)	87(33.5%)	118(45.4%)	33(12.7%)	260	
	60세 이상	10(6.0%)	47(28.0%)	77(45.8%)	34(20.2%)	168	
학 력	고졸미만	0(0.0%)	10(47.6%)	8(38.1%)	3(14.3%)	21	$\chi^2 = 9.133$ (p=.425)
	고졸	13(6.9%)	61(32.4%)	92(48.9%)	22(11.7%)	188	
	대재/대졸	69(8.7%)	310(38.9%)	342(42.9%)	76(9.5%)	797	
	대학원재이상	12(9.1%)	47(35.6%)	64(48.5%)	9(6.8%)	132	
소 득	200만원이하	13(12.5%)	39(37.5%)	38(36.5%)	14(13.5%)	104	$\chi^2 = 13.801$ (p=.314)
	201~400만원	30(7.4%)	156(38.7%)	182(45.2%)	35(8.7%)	403	
	401~600만원	21(6.1%)	137(39.9%)	156(45.5%)	29(8.5%)	343	
	601~800만원	19(11.2%)	59(34.7%)	73(42.9%)	19(11.2%)	170	
	801만원이상	11(9.3%)	37(31.4%)	57(48.3%)	13(11.0%)	118	
전체		94(8.3%)	428(37.6%)	506(44.5%)	110(9.7%)	1,138	

주: 선생님께서는 2022년 제8회 지방선거에서 지역정당의 기초단체장 후보가 출마한다면 투표할 의향이 있습니까?

마지막으로, 지역정당 당원이 될 의향을 질문한 경우, 긍정적인 응답이 54.2%로 부정적인 응답보다 높은 것으로 나타나, 지역정당에 대한 긍정적인 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 남성일수록(p<.1), 고소득층일수록(p<.05) 지역정당 당원이 될 의향이 높은 것으로 나타났다. 이는 앞서의 여성의 지지의사가 높은 점과 결부하여 해석한다면 여성은 지지 경향이 강하고, 남성은 직접 당원이 되는 경향이 상대적으로 조금 강한 것을 알 수 있었다.

〈표 VI-15〉 지역정당의 당원이 될 의향 분석 요약

	구분	지역정당의 당원이 될 의향				계	$\chi^2$ 검정
		매우 부정적	약간 부정적	약간 긍정적	매우 긍정적		
성별	남자	253(43.9%)	220(38.2%)	85(14.8%)	18(3.1%)	576	$\chi^2 = 6.325$ (p=.097)
	여자	275(48.9%)	209(37.2%)	70(12.5%)	8(1.4%)	562	
연령	19~29세	96(43.0%)	92(41.3%)	29(13.0%)	6(2.7%)	223	$\chi^2 = 9.132$ (p=.692)
	30~39세	115(50.2%)	73(31.9%)	34(14.8%)	7(3.1%)	229	
	40~49세	127(49.2%)	91(35.3%)	35(14.0%)	4(1.6%)	258	
	50~59세	114(43.8%)	104(40.0%)	35(13.5%)	7(2.7%)	260	
	60세 이상	76(45.2%)	69(41.1%)	21(12.5%)	2(1.2%)	168	
학력	고졸미만	12(57.1%)	8(38.1%)	1(4.8%)	0(0.0%)	21	$\chi^2 = 6.707$ (p=.168)
	고졸	88(46.8%)	68(36.2%)	26(13.8%)	6(3.2%)	188	
	대재/대졸	368(46.2%)	296(37.1%)	114(14.3%)	19(2.4%)	797	
	대학원재이상	60(45.5%)	57(43.2%)	14(10.6%)	1(0.8%)	132	
소득	200만원이하	43(41.3%)	40(38.5%)	13(12.5%)	8(7.7%)	104	$\chi^2 = 23.856$ (p=.021)
	201~400만원	194(48.1%)	147(36.5%)	52(12.9%)	10(2.5%)	403	
	401~600만원	165(48.1%)	128(37.3%)	44(12.8%)	6(1.7%)	343	
	601~800만원	78(45.9%)	69(40.6%)	22(12.9%)	1(0.6%)	170	
	801만원이상	48(40.7%)	45(38.1%)	24(20.3%)	1(1.8%)	118	
전체		94(8.3%)	428(37.6%)	506(44.5%)	110(9.7%)	1,138	

주: 선생님께서는 지역정당의 당원이 될 의향이 있습니까?

### 3. 설문조사 요약

분석 결과 우선, 지역정당에 대한 긍정적인 장점을 강조하는 집단은 여성들이 매우 강한 것으로 나타났다. 첫째, 지역민의 의사수렴(p<.01), 둘째, 지역발전에 기여(p<.01), 셋째, 지역분권 촉진(p<.001), 넷째, 지역결속력 강화(p<.001), 다섯째, 민주주의 발전 촉진(p<.05)이라는 장점에서 모두 통계적으로 남성보다 유의한 것으로 나타났다. 이는 남성에 비하여 여성들이 지역정당의 장점을 보다 높게 보고 있음을 알려준다.

둘째, 지역결속력 강화가 고연령층에서 높은 지지를 받고 있는 것을 제외하면 다른 변인에 대한 통계적인 차이는 발견되지 않았다. 다만 지역결속력 차원에서는 통계적으로 고연령층의 긍정 응답비율이 높은 것으로 나타났다(p<.1). 그리고 학력과 소득은 지역정당의 장점에 대해 큰 차이가 존재하지 않은 것으로 조사되었다.



〈표 VI-16〉 지역정당의 장점에 관한 의식 분석 요약

구분	변인별	$\chi^2$ 검정	해석
지역민의 의사수렴	성별	$\chi^2 = 12.851$ (p=.005)	- 여성 유권자가 남성에게 비해 지역정당이 지역민의 의사를 수렴할 수 있다는 응답이 높음(p<.01) - 연령, 학력, 소득별 차이는 없음
	연령	$\chi^2 = 10.564$ (p=.567)	
	학력	$\chi^2 = 8.244$ (p=.510)	
	소득	$\chi^2 = 12.297$ (p=.422)	
지역발전에 기여	성별	$\chi^2 = 15.248$ (p=.002)	- 여성 유권자가 지역정당이 지역발전에 기여할 것으로 응답(p<.01) - 연령, 학력, 소득별 차이는 없음
	연령	$\chi^2 = 7.681$ (p=.810)	
	학력	$\chi^2 = 5.138$ (p=.822)	
	소득	$\chi^2 = 7.852$ (p=.797)	
지역분권 촉진	성별	$\chi^2 = 25.542$ (p=.000)	- 여성 유권자가 지역정당이 지역분권을 촉진할 것이란 응답이 높음(p<.001) - 연령, 학력, 소득별 차이는 없음
	연령	$\chi^2 = 7.083$ (p=.852)	
	학력	$\chi^2 = 10.861$ (p=.285)	
	소득	$\chi^2 = 6.556$ (p=.885)	
지역 결속력 강화	성별	$\chi^2 = 12.217$ (p=.007)	- 여성 유권자가 지역정당이 지역결속력을 강화할 것으로 응답(p<.001) - 연령별로는 통계적으로 고연령층의 긍정 응답비율이 높음(p<.1) - 학력, 소득별 차이는 없음
	연령	$\chi^2 = 19.089$ (p=.086)	
	학력	$\chi^2 = 6.047$ (p=.735)	
	소득	$\chi^2 = 3.201$ (p=.994)	
민주주의 발전의 촉진	성별	$\chi^2 = 8.192$ (p=.042)	- 여성 유권자가 지역정당이 민주주의 발전에 기여할 것이란 응답이 높음(p<.05) - 연령, 학력, 소득별 차이는 없음
	연령	$\chi^2 = 8.296$ (p=.762)	
	학력	$\chi^2 = 3.481$ (p=.942)	
	소득	$\chi^2 = 9.944$ (p=.621)	

한편, 지역정당의 단점에 관한 의식은 알고 있다는 응답이 전반적으로 높게 나왔다. 세부적으로 본다면, 첫째, 지역 유명인사나 유지들만의 정당이라는 의식은 연령이 높을수록 지역 유명인사나 유지들만의 정당이 될 것이란 의식이 강한 것으로 조사되었다(p<.05). 둘째, 정치분열을 조장한다는 조사는 남성(p<.01)과 연령이 높을수록(p<.05) 우려감이 높은 것으로 나타났다. 셋째, 지역감정 격화 우려는 전체 유권자들이 긍정 응답의 비중이 높았다(63.6%). 그리고 여성 유권자(p<.05), 연령이 높을수록(p<.05), 학력이 높을수록(p<.1) 지역정당이 지역감정 격화의식이 높아질 것이라 우려했다. 마지막으로, 지역정당이 이익갈등을 격화시킬 것이란 조사에서는 긍정 응답의 비중이 높았는데(67.6%), 특히 4050세대에서 상대적으로 높게 나타났다(p<.05).

〈표 VI-17〉 지역정당의 단점에 관한 의식 분석 요약

구분	변인별	$\chi^2$ 검정	해석
지역 유명인사나 유지들만의 정당	성별	$\chi^2 = 3.387$ (p=.336)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연령이 높을수록 지역 유명인사나 유지들만의 정당이 될 것이란 의식이 강함(p&lt;.05)</li> <li>- 연령, 학력, 소득별 차이는 없음</li> <li>- 긍정 응답의 비중이 높음(61.4%)</li> </ul>
	연령	$\chi^2 = 22.708$ (p=.030)	
	학력	$\chi^2 = 11.548$ (p=.240)	
	소득	$\chi^2 = 9.361$ (p=.672)	
정치분열 조장	성별	$\chi^2 = 16.405$ (p=.001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남성들이 분열가능성에 대한 인식이 높음(p&lt;.01)</li> <li>- 연령이 높을수록 정치분열의 우려감을 높게 보고 있음(p&lt;.05)</li> <li>- 학력, 소득별 차이는 없음</li> </ul>
	연령	$\chi^2 = 22.423$ (p=.033)	
	학력	$\chi^2 = 8.057$ (p=.528)	
	소득	$\chi^2 = 9.982$ (p=.617)	
지역감정 격화 우려	성별	$\chi^2 = 8.938$ (p=.030)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 긍정 응답의 비중이 높음(63.6%)</li> <li>- 여성 유권자가 지역감정 격화에 대한 우려감이 조금 높게 나타남(p&lt;.05)</li> <li>- 연령이 높을수록 지역감정 격화를 우려하는 의식이 강함(p&lt;.05)</li> <li>- 학력이 높을수록 지역감정 격화 의식이 높음(p&lt;.1)</li> <li>- 학력, 소득별 차이는 없음</li> </ul>
	연령	$\chi^2 = 23.219$ (p=.026)	
	학력	$\chi^2 = 15.538$ (p=.077)	
	소득	$\chi^2 = 10.042$ (p=.612)	
이익갈등 격화	성별	$\chi^2 = 17.569$ (p=.007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 긍정 응답의 비중이 높음(67.6%)</li> <li>- 이익갈등은 4050세대에서 상대적으로 높게 나타남(p&lt;.05)</li> <li>- 학력, 소득별 차이는 없음</li> </ul>
	연령	$\chi^2 = 24.183$ (p=.019)	
	학력	$\chi^2 = 7.146$ (p=.622)	
	소득	$\chi^2 = 8.963$ (p=.706)	

특히 주목해서 보아야 할 것은 현재의 인식과 차기 선거에서의 지지의사이다. 차기 선거에서 지역정당 지지의사 분석결과와 상당히 의외의 결과가 도출되었다. 지역정당에 관한 부정적인 의식이 강함에도 차기총선과 지방선거에서의 지지의사는 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 그리고 사회경제적인 집단별로 차이는 있지만 지역정당에 대한 긍정적인 면과 부정적인 면을 정확하게 인지하는 유권자가 높은 비중을 차지하고 있다. 이 결과는 유권자들의 시민의식이 지역정당의 장점과 단점을 잘 파악하고 있으며, 또 한편으로는 지역정당이 가지는 긍정적인 기능에 대한 인식을 잘 하고 있다는 것을 의미한다.

## VII. 요약 및 정책적 함의

### 1. 연구의 요약

본 연구보고서는 지역정당의 의미를 검토하고 구체적으로 해외 주요 국가의 정당제도와 지역정당의 현황 및 실태를 분석하였다. 그리고 이를 통해 한국적 정치구조에서 지역정당 활성화가 가능한지를 파악하고자 했다. 연구는 기존 선행연구가 지방분권 및 자치 발전의 당위성 차원에서 논의되고 있는 지역정당을 구체적인 현실 정치에서 구현 가능한지를 다양한 시각에서 분석하고자 했다. 주요 연구의 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저 지역정당은 해외 사례분석을 통해 다음의 두 가지 측면에서 긍정적 가능성을 보여 준다. 첫째, 지역정당은 평상시 지역민의 이익을 결집 및 대변하여 정책선거를 이끌 수 있다. 다양한 영역에 걸쳐 있는 지역사회의 현안을 발굴하여 지방선거의 쟁점으로 부상시킬 수 있다. 둘째, 지역정당이 궁극적으로 선거에 후보자를 공천하여 당선시킴으로써, 지방의회에서 지역의 이익이 대변될 수 있는 공간을 확대할 수 있다. 지역정당의 지방의회 진출은 지방의회가 진정한 지역 이슈의 공론장으로 거듭나는 계기가 될 수 있다. 그 결과 지역정당은 지역 이익의 결집자 및 대변자의 역할을 수행하는 동시에 전국정당으로 성장하여 중앙정치와 지방정치를 유기적으로 연계하는 역할을 담당하고 있다.

이와 함께 해외 사례분석에서 지역정당이 활성화될 수 있는 정치적인 환경 특히 지방자치제도와의 관계 속에서 요인을 추출했다. 첫째, 정당법상에서 정당설립과 활동의 자유가 보장되어 있다. 일본은 별도의 정당법이 존재하지 않으며, 헌법에서 보장하는 결사의 자유에 의하여 전국 혹은 지역 단위에서 다양한 정당과 정치단체 및 유권자단체가 설립될 수 있다. 그리고 이들 단체는 일정한 요건을 갖추면 지방선거나 전국선거에 자유롭게 참여할 수 있다. 영국, 독일, 캐나다, 스페인, 이탈리아는 정당의 설립과 활동을 규율하는 관련법이 제정되어 있으나, 우리처럼 정당설립 자체에 대한 엄격한 규제 조항이 없기 때문에 사실상 전국 및 지역정당의 설립과 활동이 자유롭다.

둘째, 권력구조의 측면에서 연방제와 지방분권화의 흐름을 지적할 수 있다. 일반적으로 연방제라는 정치적 분권화는 지역의 이익을 대변하는 지역정당의 설립과 활동을 촉진하는 환경으로 작용하며, 연방제하에서 설립된 지역정당은 지방선거뿐만 아니라 지역 차원에서 구축된 물적 및 인적 자원과 친숙함을 활용하여 전국선거에서도 유권자들의 지지를 확보하는 장점을 가진다. 독일과 캐나다 및 호주는 연방제 하에서 지역정당이 활성화된 대표적 국가이며, 영국과 스페인은 단방제 국가이지만 연방제에 버금가는 지방분권화의 노력이 지역정당 활성화의 기반이 되었다. 일본은 1990년대 후반부터 이루어진 분권화의 흐름 속에서도 지역사회의 이익에 민감하게 반응하지 않는 기성정당에 대한 반발로 지역정당이 활성화된 사례이다. 이탈리아는 지역정당이 초기에는 분리주의적인 경향이 강했지만, 점차 지역분권적인 지역정당으로 자리잡고 있다. 그리고 호주는 연방제 국가임에도 지역선거에

서 제한이 없는 제도 때문에 지역정당이 활성화되고 있다.

셋째, 지역정당 활성화에서 선거제도의 영향도 무시할 수 없다. 듀베르제에 따르면, 다수대표제는 양당제를 촉진하고 비례대표제는 다당제를 촉진하는 경향이 있다(Duverger 1963, 217). 이 가설이 옳다면 다수대표제는 거대정당의 원내진출을, 비례대표제는 군소정당 혹은 지역정당의 원내 정당화를 가속화시킨다. 스페인의 경우는 지방선거와 하원선거 모두 정당명부식 비례대표제를 채택하고 있어 지역정당의 원내진출이 쉬운 경우이다. 독일의 지방선거와 연방하원 선거는 기본적으로 소선거구제 다수대표제와 정당명부식 비례대표제의 혼합제를 채택하고 있으나, 의석배분은 정당득표율에 따라 이루어지는 연동형을 채택하고 있다. 이탈리아도 선거제도 차원에서 지역정당의 원내진출이 유리한 구조이다. 일본의 전국선거는 우리처럼 병립형의 소선거구제 다수대표제와 정당명부식 비례대표제를 혼용하고 있으나, 우리와 달리 비례대표 의석이 전체 의석의 약 37%를 차지하고 있어 지역정당의 의회 진출이 상대적으로 유리하다. 또한, 일본의 지방선거는 비례대표제를 채택하지 않고 소선거구제와 대선구제를 혼용하고 있으나, 대선구제는 득표율이 적은 지역정당의 의회진출을 쉽게 하는 기반이 될 수 있다. 영국과 호주는 소선거구제 다수대표제와 비례대표제를 혼용하는 사례이다. 영국의 하원선거는 소선거구제 다수대표제를 채택하고 있으나, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈에 가중치를 부여하여 인구가 적어도 의석을 더 많이 배정받는 선거구 획정 방식은 지역정당의 하원 진출을 가능하게 한다. 반면 영국의 지방선거는 탈다수대표제의 경향이 반영되어 연동형의 소선거구제 다수대표제와 정당명부식 비례대표제의 혼합제 혹은 비례대표제를 채택하여 적은 득표를 얻은 지역정당의 지방의회 진출이 용이하다. 호주의 경우는 연방과 주의 상원선거는 비례대표제를 채택하여 지역정당의 원내 진출에 친화적이지만, 연방과 주의 하원 선거는 절대다수대표제를 근간으로 한 우선순위투표제를 채택하고 있다. 그러나 우선순위투표제는 유권자의 2, 3순위 선택에 따라 당락을 좌우될 수 있기 때문에 거대정당과 지역정당이 경합하는 선거구에서는 군소정당 간의 선호투표 협상을 통해 지역정당의 원내진출의 여지가 있다. 그러나 캐나다는 지방선거와 전국선거 모두 소선거구제 하의 단순다수대표제를 취하고 있으나, 지역정당이 지방의회에서 다수당의 지위를 차지하고, 하원에서 일정한 의석을 획득하는 경우이다. 이러한 이유로 캐나다 퀘벡정당의 경우는 별도 사회를 구성한 퀘벡의 정체성과 주의 자율성을 보장하는 연방제 특성을 지적할 수 있다.

넷째, 사회문화적으로는 강한 지역적 정체성과 이슈를 가진 지역에서 지역정당이 활성화되어 있었다. 독일의 바이에른 주는 독립국가로 불릴 만큼 독자적인 언어와 정체성을 가지고 있으며, 기사련은 바이에른의 강력한 분권화 정책을 주장하면서 지역민의 지지를 확보하고 있다. 영국의 스코틀랜드 국민당, 퀘벡의 지역정당, 카탈루냐의 지역정당, 이탈리아의 지역정당은 역사적 및 문화적으로 형성된 독자적인 정체성을 바탕으로 분리 독립까지 주장하면서 지역민의 이익을 대변하고 있다. 실제로 이들 일부 국가에서는 분리 독립에 대한 주민투표가 실시되기도 했다. 일본의 오사카유신회는 오사카도 구상이라는 지역적 이슈를 중심으로 지역민의 지지를 확보하고 있으며, 호주의 퀸즐랜드 자유국민당은 설탕, 양모,

광업, 낙농 및 밀 등 지역의 산업적 이익을 대변하여 지역에서 입지를 다지고 있다.

이와 함께 법·제도적인 차원에서의 개선 방안에 대해 분석하였다. 첫째, 지역정당을 설립함에 있어서 현재 정당법에서 규정하고 있는 정당 설립 요건이 가지고 있는 한계를 살펴보고 있다. 둘째, 구체적으로 법체계 속에서 지역정당 필요성을 살펴본 이후에는 지역정당 설립을 위해 어떠한 개선 방안이 필요한지를 제시했다. 분석은 헌법적인 가치와 지방분권의 관계를 분석하여 지역정당의 필요성과 의미에 대한 시각을 제시했다.

마지막으로, 유권자들의 지역정당에 관한 설문조사 결과를 통해서 첫째, 과거 지역감정으로 인한 지역 패권주의의 경험이 지역정당에 관한 부정적인 인식형성에 일정한 영향이 있음을 확인했다. 보다 세밀한 분석과 심층적인 조사가 보완되어야 할 것이지만, 지방자치제도와 지역분권이 오랜 기간 자리를 잡았음에도 다수 유권자들은 지역정당에 대해 지역 패권주의를 경계하고 지역갈등을 우려하고 있는 것으로 나타났다. 이는 향후 지역정당 제도화 과정에서 장애요인이 될 수 있다는 점에서 고려해야 할 부분이다. 둘째, 지역정당의 부정적인 인식이 높음에도 불구하고 지역정당이 제도화될 경우 지지의사도 높은 것으로 나타나 유권자의 이중성을 보여주고 있다. 무엇보다 전국규모 선거인 차기 총선과 지방선거에서 지지의사를 표명했다는 점에서 향후 지역정당이 지역의 이해관계를 대변하는 정책과 인물이 등장한다면 지지의사도 있는 것으로 나타났다.

요컨대, 지역정당 활성화를 위해서는 해외 사례분석과 지역정당에 관한 유권자 인식조사, 한국의 법·제도적인 차원 등의 연구를 통해서 현 단계 지역정당의 장점과 단점, 그리고 향후 법·제도 정비의 방안 등 다양한 층위에서의 준비가 필요함을 알려준다. 그리고 법·제도의 정비와 관련해서도 다양한 고려가 필요하다. 정당법의 개정과 관련하여 연구보고서에서도 상술하였지만, 학문적 논의와 현실적 차원의 준용이 합리적으로 연동되어야 신뢰받는 규칙으로 작동할 것이다. 그리고 지역정당의 활성화 차원에서 고려할 부분은 단순히 법·제도적인 차원만이 아니라 유권자들의 지역정당에 관한 부정적인 인식에 대한 우려감을 같이 해소해야 할 과제가 있다. 그런 맥락에서 지역정당이 당위적인 차원에서 추진될 경우 자칫 유권자들의 부정적인 인식을 자극하여 제대로 된 논의가 진행되지 않을 가능성도 있다. 따라서 해외사례, 국내의 정치적인 역학, 그리고 중앙정치와 지역정치와의 바람직한 관계 정립 등 다양한 측면을 고려할 필요가 있을 것이다. 이에 대한 보다 구체적인 정책적인 함의는 다음 절에서 다루도록 한다.

## 2. 정책적 함의

이상 연구에서 설문조사와 해외사례 국내의 관련 법·제도 간의 관계에 대해 분석했다. 특히 지역정당이 활성화되어 있는 일본, 영국, 독일, 캐나다, 스페인, 이탈리아, 호주 지역정당의 사례는 우리와 달리 정당이 중앙정치의 연속성에서 벗어나 지역 차원에서의 자율적인 설립과 활동을 통해 성공할 수 있다는 사실을 보여준다. 영국의 SNP, 일본의 오사카

유신회, 독일의 기민련, 캐나다 퀘벡의 지역정당, 스페인 카탈루냐, 이탈리아의 지역정당은 지방의회에서 다수당의 지위를 확보하고 있다. 더불어 중앙의회(혹은 연방의회)에서도 의미 있는 의석을 차지하고 있었다. 이것은 지역정당이 기본적으로 지방선거에서 지역민으로부터의 확고한 지지를 확보하는 동시에 지역의 지지 기반에 기초하여 전국선거에서도 일정한 위상을 확보하고 있다는 것을 의미한다. 지역정당은 앞서 지시한 바와 같이 지역이익의 결집자 및 대변자의 역할을 수행하고 장기적으로 전국정당으로 성장하여 중앙정치와 지방정치를 연계한다면 가장 긍정적인 선순환 효과가 있을 것이다.

이러한 해외의 경험은 우리나라 역시 지역정당의 설립과 활동을 보장해야 하는 시대적 흐름이 형성되었다는 점을 상기시켜 준다. 이에 마지막으로 우리나라에서 지역정당의 활성화를 위한 제도적 개혁의 과제를 제시하고 있다.

첫째, 우리나라의 지방분권화의 추세와 선거제도 개혁의 흐름은 지역정당 활성화의 긍정적인 기반이 될 수 있다. 지방분권화는 중앙정치에 예속되어 지역민의 이익에 무관심한 거대 정당과 패권정당의 한계를 극복하고, 지역 이익의 결집자 및 대변자로서 지역정당이 성공할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 더불어 2020년 총선을 앞두고 국회 정치개혁특별위원회에서 합의한 권역별 연동형 비례대표제는 군소정당 혹은 지역정당이 총선에서 일정한 지지를 확보할 경우 국회에 진출할 기회가 될 것이다.

둘째, 설문조사에서 나타난 것으로 유권자의 양면성인데 지역정당의 부정적인 문제점에 대한 의식도 강하지만, 장점에 대한 인식도 존재한다. 과거 지역패권주의로 인한 지역감정과 갈등 문제도 분명히 인식하지만 지역정당이 가지는 건강성과 장점 특히 지역민의 의견수렴, 지역발전에 대한 기대감, 지역분권의 촉진, 지역결속력 강화 등에서 긍정적인 응답도 도출되었다. 유권자들의 지역정당의 문제점을 정확하게 인지하고 있다는 점에서 과거 지역주의나 갈등에 대한 우려는 상대적으로 낮아진 것으로 해석할 수 있다. 하지만 일부이지만, 지역개발이나 갈등요소로서의 지역정당의 문제점도 심각하게 인식하고 있다.

셋째, 지방분권화와 선거제도 개편에 부응하여 지역정당이 설립되기 위해서는 정당법의 개정이 필수적으로 요청된다. 앞선 정당법 개정 논의에서도 확인했지만, 현행 정당법 제17조가 규정하는 5개 이상의 시·도당을 가질 것, 제18조가 규정하는 시·도당의 법정당원수가 1천명 이상일 것과 같은 등록 요건을 대폭 완화해야 한다. 무엇보다 중앙당을 수도에 두어야 한다는 규정을 삭제하여 시·도 및 시·군·자치구 단위에서 정당이 설립될 수 있는 기반을 마련해야 한다. 혹은 정당 설립 규정을 5개 이상의 시·도당을 가진 ‘전국정당’과 구별되는 ‘지역정당’으로 나누어 별도로 관리할 필요도 있다(강재규 2012, 17). 즉 전국적인 수준에서 활동하는 정당의 설립 요건은 현행 방식처럼 다소 엄격한 규정을 그대로 적용하더라도 지역에서 활동하는 지역정당의 설립 요건은 크게 완화해 주자는 것이다(강원택 2015, 13). 더불어 국회의원선거에 참여하여 의석을 취득하지 못하거나 유효투표 총수의 100분의 2이상을 득표하지 못하면 등록을 취소할 수 있도록 규정한 정당법 제44조는 학계와 시민단체, 정치권의 의견수렴이 필요하다. 제44조 규정을 단순히 삭제할 경우, 사실상 한번 등록된 정당은 계속 존속하기 때문에 정당 난립 가능성이 크고 정당 명칭

선점에 따른 역기능이 있어 등록취소 조항은 존치하되 입법목적은 달성할 필요가 있다. 이를 고려하여 중앙선관위가 제출한 개정안대로 임기만료에 의한 국회의원선거에 2회 연속 참여하여 의석을 획득하지 못하고 지역구 또는 비례대표 국회의원선거에서 2% 이상 득표하지 못할 때 정당등록을 취소하는 방향으로 개정해야 할 것이다.

넷째, 이러한 법·제도적인 정비와 함께 중앙선거관리위원회와 17개 광역시·도 선거관리위원회 선거관리 제도의 개선도 요구된다. 지역정당의 활성화를 위해서는 지역정당 활성화와 함께 선거관리 제도의 개선도 필요하기 때문이다. 우선, 지역정당 활성화와 함께 고려해야 할 선거관리제도는 17개 광역시·도 선거관리위원회에 “정당과”를 신설하여 지역정당 활동을 지원해야 한다. 기존 지역 선관위에서 선거업무를 전담하는 “선거과”와 함께 지역정당 업무를 전담할 수 있는 조직적 정비가 사전에 논의되어야 할 것이다. 특히, 지역 선관위 정당과를 중심으로 지역별 지역정당 이슈 점검 및 활성화 방안을 자체적으로 마련해야 할 것이다. 다음으로, 동등한 공직선거 참여권한을 보장해야 한다. 이를 위해서는 선거관리의 세부적인 지침을 정비해야 할 것이다. 예를 들면, 기성 정당과 동등한 게임 참가자로 인식하여 공직선거법 등 법률적 근거에 기초하여 입후보 번호를 부여하고 비례대표 공천과정도 제시되어야 한다. 세부 방식은 정치권, 학계, 시민단체, 지역정치 준비 세력 등의 다양한 이해관계를 수렴하여야 할 것이지만 기존 전국정당과 동일한 기준을 적용하는 것이 좋을 것으로 사료된다. 선거기호는 기존의 아라비아 숫자와 한글 표기 방식을 혼용한 유권자 기표 방식을 그대로 준용하고, 비례후 선출방법 등도 전국정당과 동일한 방식으로 관리가 진행되어야 할 것이다. 다만 추천인과 기준 등의 세부사항은 인구수와 지역적인 특색을 반영하여 유권자 선택의 혼란을 최소화해야 할 것이다. 그리고 지역정당이 제도화된 첫 선거에서는 정치권의 합의로 첫 번째 선거에 한해 “추첨식 기호배정” 등의 통일적인 방침이 필요할 것이다.<sup>20)</sup>

물론 이러한 제도적인 선거관리 정비는 아직 지역정당 관련 법·제도 개선 이후의 일일 수도 있지만, 지역정당 논의가 이미 시민사회와 학계, 지역을 중심으로 확산되고 있는 만큼 다양한 차원에서 고민을 시작할 필요가 있다. 그리고 이를 위한 조직적인 정비를 통해 공정한 선거관리에 만전을 기울여야 할 것이다.

〈표 VIII-1〉 해외 지역정당 활성화 요인과 정책적 함의 요약

	함의	주요 내용
1	해외 지역정당 활성화의 요인	1) 정당법상에서 정당 설립과 활동의 자유가 보장 2) 권력구조 측면에서 연방제와 지방분권화 3) 단순다수제에 비해 비례대표제가 강화된 선거 제도의 정착

20) 현행 선거관리에서는 의석수에 따른 기호 배분이 되므로 첫 번째 선거에 한해서는 이런 기준을 적용하기 힘든 점을 반영하여 추첨제도의 도입도 검토할 만하다.

		4) 사회문화적으로는 강한 지역적 정체성과 이슈를 가진 지역에서 지역정당이 활성화
2	지역분권과 지역 민주주의에 대한 공감대 확보	- 설문조사 결과, 지역정당에 대한 유권자 인식 조사에서 지역분권과 지역정당의 장/단점을 정확히 인식 - 과도한 부정적인 전망보다는 보다 큰 민주주의 가치를 위한 지역정당의 도입이 필요
3	정당법과 공직선거법 개정이 선행되어야	- 지방분권화와 선거제도 개편에 부응하여 지역정당이 설립되기 위해서는 정당법의 개정이 필수적 - 이미 지역정당과 관련하여 제기된 정당법 조항을 중심으로 개정 진행(제17조, 제18조, 제44조 등)
4	선거관리 제도의 개선	- 정당법, 선거관련법의 개정이 전제 - 기성 정당과 동등한 게임 참가자로 인식하여 공직선거법 등 법률적 근거에 기초한 선거관리 제도 개선 - 지역 선관위에서 지역정당을 담당할 의 ‘정당과’ 조직 신설 - 지역정당의 정당기호, 비례후보 공천 등 기존 방식을 준용하여 유권자 혼란 최소화 - 다만 지역정당이 제도화된 첫 선거에서는 정치권의 통일적인 합의로 추첨식 기호배정 등의 통일적인 배정 필요

이상 연구에서 알 수 있듯이, 지역적 정체성과 지역적 이슈로 무장한 지역정당의 활성화는 지방정부 간 혹은 지방정부와 중앙정부 간의 갈등을 초래할 위험은 남아있다. 대표적인 것이 특정한 지역만의 이익을 대변하는 지역주의 혹은 지역이기주의의 부작용을 우려하는 것이다. 그렇지만 유권자 설문조사에서도 확인되지만, 부정적인 인식도 있지만, 긍정적인 인식도 비슷한 수준이기 때문에 지역정당이 반드시 부정적인 것은 아니다. 하지만 이러한 부정적 의견은 한국 사회에서 여전히 존재한다. 실제 2006년 헌법재판소가 정당설립에서 5개 이상의 시도당을 가져야 한다는 조항을 합헌으로 규정하여 지역정당을 불허한 이유는 지역적 연고에 지나치게 의존하는 정당정치 풍토에서 특정 지역의 정치적 의사만을 반영할 수 있다는 우려를 전제한 것이었다.

그러나 근본적으로 지역주의 혹은 지역이기주의를 방지하기 위해서 지역정당 설립을 불허한다는 논리는 자칫 민주주의의 근본적인 원리를 부정하는 결과를 낳을 수 있다. 정당 간 견제와 균형의 가능성, 경쟁을 통한 책임정치의 실현이라는 효과를 작동하지 못하게 할



수 있다. 또한, 사회의 다양한 이익표출을 담당할 다양한 정당의 설립을 제한하여, 정당과 의회라는 대의기구가 사회를 온전하게 대표하지 못하는 문제를 발생시킨다(김범수 2015, 224). 따라서 지역민의 이익을 결집 및 대변하는 지역정당의 활동은 본질적으로 정치과정 및 선거과정에서 상호 이익의 충돌에 따른 갈등을 수반하게 된다. 이러한 문제는 결사의 자유와 정당 설립의 자유를 보장하는 다원주의 사회에서 거부할 수 없는 숙명일 것이다. 따라서 지역정당의 설립을 불허하여 지역주의 혹은 지역이기주의에 따른 갈등을 차단하는 것이 아니라 다양하게 표출된 지역의 이익을 정치과정 및 선거 과정에서 안정적인 의사결정으로 전환하는 제도적 장치를 마련하는 것이 민주주의 운영원리에 더욱 들어맞는다는 점을 상기할 필요가 있다.

## < 참고 문헌 >

- 강원택. 2015a. “총론: 지방자치를 보는 새로운 시각.” 『한국 지방자치의 현실과 개혁 과제』. 서울: 사회평론아카데미.
- \_\_\_\_\_. 2015b. “제한적 정당 경쟁과 정당 활동의 규제: 정당법의 기원과 변천을 중심으로.” 『한국정당학회보』 14권 2호, 5-32.
- \_\_\_\_\_. 2012. “호주 연방제의 특성과 변화.” 『아시아리뷰』 2권 1호, 187-205.
- \_\_\_\_\_. 2010. “폐쇄적 지역정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로.” 『한국정치연구』 19집 1호, 1-20.
- \_\_\_\_\_. 2008. 『한국 정치 웹 2.0에 접속하다』. 서울: 책세상.
- 강경태. 2009. “정당공천에 개선방안: 기초의회 의원선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제8권 1호, 225-253.
- 강경태. 2018. “지방분권, 주민자치 및 균형발전: 개념과 함의.” 한국정치학회, 『지방분권과 균형발전: 정치학자들의 관찰』, 11-41. 서울: 푸른길.
- 강명구·하세헌. 2014. “지역정당에 대한 정당일체감과 지방정치.” 『한국정치학회보』 48집 1호, 55-77.
- 강명세. 2005. “지역주의 정치와 한국정당체제의 재편.” 『한국정당학회보』, 4권 2호, 193-218.
- 강원택. 2015a. “총론: 지방자치를 보는 새로운 시각.” 『한국 지방자치의 현실과 개혁 과제』. 서울: 사회평론아카데미.
- 강재규. 2012. “지역정당 설립 등 지역정치결사 자유의 확대방안.” 『한국지방정부학회 학술발표논문집』. 357-389.
- 권영주. 2013. “일본의 지방선거에 있어서 정당공천의 현상과 제도: 왜 무소속이 많은가?” 『한국지방자치학회보』 25권 1호, 39-61.
- 고선규. 2014. “지역정당의 제도화를 위한 입법조건: 일본의 사례와 시사점.” 『입법과 정책』 6집 1호, 39-68.
- 고선규·이정진. 2018. “지역정당 활성화를 위한 제도개선 방안.” 『의정논총』 13권 1호, 111-132.
- 김기호. 2018. “지방자치권 강화를 위한 헌법 개정에 관한 연구.” 『토지공법연구』 83집 1호, 295-323.
- 김남철. 2007. “다양한 정치세력의 지방선거참여를 위한 법적과제.” 『공법연구』 35집 3호, 173-199.
- 김동훈 외. 2016. 『의회제도와 문제해결능력: 이익집단, 정당, 권력구조』 서울: 한국의회발전연구회.
- 김만흠. 2010. “지역균열의 정당체제와 선거제도 개혁 - 기호순번제의 폐지와 석패율제의 도

- 입을 중심으로.” 지역주의 극복과 사회통합을 위한 국회의원 선거제도 개선토론회.
- 김범수. 2015. “지방정당의 법제화 방향.” 『선거연구』 6호, 219-245.
- 김수갑. 2005. “정당법의 문제점과 개선방안.” 『공법연구』 33집 1호, 181-209.
- 김수연. 2010. “지방자치제의 헌법 개정의 필요성과 방향.” 『한국헌법학회』 16권 2호, 299-337.
- 김영태. 2011. “지역정당구조와 중대선거구제.” 『미래정치연구』 1권 1호, 113-135.
- 김용복. 2012. “일본 선거제도 개혁과 정당체계의 변화.” 『한국정당학회보』 11권 1호, 229-257.
- \_\_\_\_\_. 2009. “지방의회 역할과 선거제도의 개선: 비례성의 제고와 정당정치 활성화.” 『세계지역연구논총』 27집 3호, 35-63.
- 김용호. 2008. “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가.” 『한국정당학회보』 7권 1호, 195-210.
- 김응운. 2010. “캐나다 퀘벡의 정당 및 정당체제에 관한 연구.” 『국제지역연구』 14권 1호, 31-46.
- 김종갑. 2012. “지역주의 완화를 위한 선거제도 개혁방안.” 『선거연구』 2호, 51-74.
- 김종범. 2017. “이탈리아 대중정당을 통해 본 분리와 통합의 딜레마.” 한국정당학회 하계세미나 자료집.
- 김종철. 2016. “정당법상 위헌요소에 관한 소고: 정당의 헌법상 지위를 중심으로.” 『선거연구』 7호, 35-57.
- 도묘연. 2018. “주민참여, 직접민주주의, 동네민주주의.” 한국정치학회, 『지방분권과 균형발전: 정치학자들의 관찰』, 68-113. 서울: 푸른길.
- \_\_\_\_\_. 2016. “NGO의 지방의회 대상 이익표출활동의 현황과 한계 요인.” 『국제정치연구』 19권 1호, 75-100.
- 문현진. 2014. “스페인 「정당기본법」에 관한 연구-정당해산절차를 중심으로.” 『법제논단』 6월, <http://www.moleg.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=52285&rs=/viewer/result/201909>.
- 박명호. 2015. “정당법 10년 성과와 과제.” 『의정연구』 21권 1호, 6-29.
- \_\_\_\_\_. 2004. “개정 정당법의 검토: 지구당과 당내경선제의 보완을 중심으로.” 『헌법학연구』 10권 2호, 43-66.
- 박수민. 2007. “지방선거에서 정당참여의 정책적 대안 모색: 2006년 지방선거를 중심으로.” 울산대학교 석사학위논문.
- 변영학·도묘연. 2016. 『한국 국회의 의정기능 활성화 방안 연구: 지방의회 참여 제도화를 위한 주민-NGO-정당 간 네트워크를 중심으로』. 서울: 한국의회발전연구회.
- 서복경. 2014. “한국 정치결사 제한체제의 역사적 기원.” 『동향과 전망』 통권 90(봄), 120-152.
- 선거연수원. 2017. 『해외 연구관 보고서』. 경기도: 중앙선거관리위원회.
- 송석윤. 2014. “정당민주주의와 정당법: 정당개혁의 관점에서.” 『공법연구』 42집 3호,

1-30.

- 심지연. 2004. 『한국정당정치사: 위기와 통합의 정치』. 서울: 백산서당.
- 안철현. 2015. “지구당 부활 논쟁의 재검토.” 『한국지방자치연구』 16권 4호, 140-141.
- 유재원. 2018. “한국사회에서 지방분권의 이해와 분권전략의 탐색.” 『한국행정학보』 52권 3호, 3-28.
- 유재일 · 정상호. 2009. “지방정치에서 정당정치의 위상과 과제.” 『한국과 국제정치』 25권 1호, 149-177.
- 윤성현. 2017. 『주요 외국의 지방자치제도 연구: 호주』. 서울: 한국법제연구원.
- 윤종빈. 2011. “지구당 폐지와 한국정당의 민주성.” 『한국정당학회보』 10권 2호, 67-92.
- 이기우. 2012. “독일 지역정당의 법적지위와 정책적 함의.” 『지방자치법연구』 12권 3호, 1-20.
- 이정진. 2018. “지방선거와 정당의 역할: 지방정치 활성화를 위한 제도적 개선방안.” 한국정치학회, 『지방분권과 균형발전: 정치학자들의 관찰』, 114-146. 서울: 푸른길.
- \_\_\_\_\_. 2016. “중앙선거관리위원회 개정의견을 통해 본 정당법 개선과제.” 『이슈와 논점』 1199호-20160908.
- \_\_\_\_\_. 2010. “지구당 폐지를 둘러싼 담론구조와 법 개정 논의.” 『한국정치외교사논총』 31집 2호, 353-384.
- 이정희. 2015. “지방정치와 정당정치의 윈윈 전략연구: 지구당 부활과 지방선거 공천제 논쟁을 중심으로.” 『현대정치연구』 8집 2호, 71-95.
- 이종수. 2007. “정당제민주주의의 현안문제의 검토: 현행 정당등록제도 및 정당등록취소제도와 정치자금제도를 중심으로.” 『헌법학연구』 13권 2호, 103-136.
- 이현우 · 이미애 · 좌승희. 2008. 『일본 삼위일체개혁의 적용 가능성과 한계에 관한 연구』. 경기도: 경기연구원.
- 이현출. 2004. “선거운동에서의 공평성 확보.” 『한국정당학회보』 3권 1호, 221-252.
- 임성호. 2008. “지구화 시대에 집합한 정당모델의 제도 기반.” 한국세계지역학회 · 경희대학교 인류사회재건연구원 · 전남대학교 세계한상문화연구원 공동학술대회 발표문.
- 장영수. 1995. “지방자치와 정당.” 『정당과 헌법질서』. 서울: 박영사.
- 전진영. 2009. “지구당 폐지의 문제점과 부활을 둘러싼 쟁점 검토.” 『현대정치연구』 2권 2호, 173-196.
- 정미애. 2013. “지방선거에서 여성의 정치대표성: 일본의 사례를 중심으로.” 『아태연구』 20권 3호, 101-130.
- 정병기. 2017. “민주화 이후 스페인 정당 체제 변화: 파편화 양당제의 형성과 해체.” 『유럽연구』 35권 2호, 179-202.
- \_\_\_\_\_. 2011. “정당구도에 따른 지방의회의 다양화와 의정활동 전망.” 『국회입법조사처보』 통권 9호, 29-34.
- \_\_\_\_\_. 2000. “이탈리아 정치적 지역주의의 생성과 북부동맹당(Lega Nord)의 변천.”

- 『한국정치학회보』, 34권 4호. 397-419.
- 정병화. 2017. “시민참여 활성화를 위한 ‘정당법’ 개선에 관한 연구.” 『법학연구』 28권 2호, 353-374.
- 정용하. 2010. “선거제도와 지역성: 중선거구제를 통한 지역성의 발견.” 『한국민족문화』 37호, 3-38.
- 정윤재. 2002. “민주당 현직 지구당 위원장의 ‘심경고백’ : 봉건적 먹이사슬 구조를 깰 수 없다면.” 『월간 말』 196호, 66-69.
- 정진민. 2005. “17대 국회와 새로운 정당정치: 지구당 폐지 이후의 새로운 정당구조와 당은 중심 정당운영의 범위.” 『의정연구』 11권 1호, 5-27.
- \_\_\_\_\_. 2008. “정당정치의 제도화와 한국 정당의 과제.” 『한국정치연구』 17집 2호, 33-53.
- \_\_\_\_\_. 2003. “정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로.” 『한국정당학회보』 2권 2호, 23-29.
- 정하윤. 2013. “정당체계와 지역정당: 캐나다 퀘벡연대(Bloc Quebecois)의 사례를 중심으로.” 『국제지역연구』 17권 2호, 29-48.
- 주용학. 2007. “5.31 지방선거 결과분석 및 정책적 함의.” 『한국비영리연구』 6권 1호, 39-75.
- \_\_\_\_\_. 2005. “정당공천제 확대 실시가 지방자치에 미치는 영향.” 『자치발전』 8호, 31-37.
- 중앙선거관리위원회. 2012. “주요 국가의 정당제도.” 『2012-1 해외통신원보고서』. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 차명제. 1999. “독일의 정당제도.” 권세기(편저). 『독일의 대의제 민주주의와 정당정치』, 159-193. 서울: 세계문화사.
- 최백순. 2017. “부유한 북부 가난한 남부.” 레디앙 2017년 6월 17일 <http://www.redian.org/archive/111513>
- 최용기. 2010. “정당법의 개정방안.” 『헌법학연구』 16권 1호, 315-340.
- 최진혁. 2018. “우리나라 지방선거의 과제: 정책선거 강화를 중심으로.” 『지방행정연구』 32권 2호, 3-32.
- 하동현. 2017. “일본 지방분권 개혁의 성과와 함의.” 『경남발전』 141호, 20-26.
- 하세현. 2012. “지방정당 대두와 일본 지방정치 활성화.” 『일본연구논총』 35권, 61-92.
- 하세현·강명구. 2012. “선거경쟁과 지방정치: 대구와 오사카의 지방정치 비교.” 『지방정부연구』 16권 2호, 103-123.
- 하세현·윤이화. 2012. “지방정당을 통한 여성의 정치참여 활성화와 향후 과제: 일본의 지역 정당 ‘동경생활자 네트워크’ 를 중심으로.” 『국제정치논총』 52집 2호, 289-310.
- 한의석. 2012. “오사카유신회와 하시모토 토오루.” 『21세기정치학회보』 22집 2호, 247-266.
- 홍재우. 2014. “지방자치의 정치화와 민주주의 그리고 정당.” 『21세기정치학회보』 24집

- 3호, 135-160.
- \_\_\_\_\_. 2009. 『오늘 다시 선거를 생각한다: 정치공학의 그림자』. 서울: 새로운 코리아구상을 위한 연구원.
- 황아란. 2016. “지방선거.” 강원택 편, 『지방정치의 이해 2』, 183-209. 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. 2010. “지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 현황.” 『21세기정치학회보』 22집 2호, 31-53.
- Barrigos, Rebecca. 2018. “Why Queensland is different.” 『Marxist Left Review』 <https://marxistleftreview.org> (검색일: 2019. 9. 23).
- Brancati, D. 2007. “The Origins and Strength of Regional Parties.” *British Journal of Political Science* 38(1): 135-159.
- Broschek, Jörg. 2016. “Federalism in Europe, America and Africa: A Comparative Analysis.” edited by Wilhelm Hofmeister, *Federalism and Decentralization: Perceptions for Political and Institutional Reforms*, 23-50. Singapore · Philippines: Konrad Adenauer Stiftung, Local Government Development Foundation.
- Chhibber, Pradeep and Kollman, Ken. 1998. “Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States.” *American Political Science Review* 92: 329-342.
- de Winter. Lieven. 1998. *Regionalist Parties in Western Europe*. New York: Routledge.
- Duverger, Maurice. 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Methuen.
- Heike, Hermanns. 2006. “오스트레일리아: 연방주의와 국가 발전.” 박응격 외, 『서구 연방주의와 한국』, 203-233. 서울: 인간사랑.
- Laski, H. 1931. *An Introduction to Politics*. London: George Allen and Unwin, Ltd.
- Mair, P. 1994. “Party Organizations: From Civil Society to the State.” edited by Katz R. and P. Mair, *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Neumann, S. 1956. *Modern Political Parties*. Univ. of Chicago Press.
- Saiz, Marlin, and Geser, Hans. 1999. *Local parties in political and organizational perspective*. Oxford: Routledge.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tocqueville, A. 2000. *Democracy in America*. Translated and edited by Harvey C. Mansfield and Delba Winthrop. Chicago: The University of Chicago Press.

2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

**「지역정당 활성화방안에 대한 연구: 주요 국가의  
지역정당 사례 분석을 중심으로」**

발행일 | 2019년 9월 27일

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-503-2190

인 쇄 | 경성문화사 02-786-2999

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)

