지구당 폐지의 문제점과 부활을 둘러싼 쟁점 검토

전진영 | 국회입법조사처

| 논문요약 |

이 연구는 40여 년간 정당의 지역조직으로 기능해왔던 지구당이 2004년에 전격적으로 폐지된 배경을 살펴보고, 지구당 폐지의 문제점을 검토한 뒤 지구당 부활의 필요성을 논의하는 것을 목적으로 한다. 오랫동안 지구당은 '고비용 저효율 정치'의 주범으로 비판받아 왔다. 지구당이 폐지되면서 지구당이 담당하던 역할은 시·도당으로 넘어갔고, 지역선거구 수준에서 사무실이나 유급직원을 두는 것이 금지되었다.

지구당 폐지는 몇 가지 측면에서 비판받을 수밖에 없는 결점이었다. 우선, 지구당의 조직과 운영은 헌법에서 보장하고 있는 정당조직 구성의 자율성을 침해한다는 점에서 지구당 폐지는 위헌적인 요소가 있다. 또한 지구당은 단순히 경제적 효율성의 논리로 환원할 수 없는 풀뿌리 민주주의의 정치적 가치를 구현하는 조직이라는 측면도 간과되었다. 마지막으로 국회 입법과정에서 정당법개정안은 지구당 폐지의 의미나 파급효과에 대한 충분한 숙의가 없이 원내정당들의 개혁성 및 선명성 경쟁의 차원에서 결정되었다.

지구당 폐지 이후 지역조직을 대체하고 있는 당원협의회의 운영과정에서 드러나고 있는 문제점들, 즉 정당과 유권자의 소통단절, 현역의원에게 유리한 정치적 경쟁의 불공정성, 당원협의회 활동이나 회계지출에 대한 감독불가 등의 측면에서 볼 때 지역선거구 수준의 정당조직을 부활해야 한다는 것이 이 연구의 결론이다.

주제어 | 지구당, 당원, 당원협의회, 정당법, 풀뿌리 민주주의, 정치자금, 정당조직

I. 서론

한국정치에서 지구당은 정치개혁 논의가 전개될 때마다 주요 개혁대상으로 지목되었다. 지구당에 대한 비판의 핵심은 지구당이 '고비용 저효율 정치'의 주범이라는 것이었다. 즉 지구당은 정당의 기초조직으로서 제대로 기능하지는 못하면서, 불법정치자금의 유통경로이자 온갖 정치적 부정부패의 온상이라는 것이다. 결국 2004년 3월 국회정치개혁특별위원회가 지구당폐지를 내용으로 하는 정당법 개정안을 의결하면서 정당법 제정 당시부터 법정조직으로 존재해 왔던 지구당이 40여 년 만에 전격적으로 폐지되었다.

그런데 제18대 국회 들어서 원내정당의 지도부는 일제히 지구당 부활의 필요성을 주장하고 나섰다. 한나라당 박희태 대표는 2009년 2월 24일 한나라당 원외당협위원장 세미나에서 "지구당 폐지는 잘못된 제도이다(…). 세계 어느 선진국을 다녀도 지구당 없는 나라는 본 적이 없다(…). 머리만 있고 발이 없는 기현상이 오늘날의 정당법이다"고 하면서 "돈 관리를 투명하게 하면 지구당을 부활해도 별 문제가 없다"고 주장하였다. 또한 민주당의 정세균 대표 역시 2009년 3월 18일 서울시당 청년위원회 발대식에서 "4월 임시국회에서 마련될 정치개혁특별위원회에서 논의해 4월이나 6월 임시국회에서 꼭 지구당을 부활시키겠다"고 천명하였다.

이처럼 지구당이 폐지된 지 채 5년도 되지 않은 시점에서 원내 주요정당들이 '지구당 부활'을 정치개혁의 주요의제로 제기하고 있다는 사실은 지구당 폐지라는 정치적 실험이 그다지 성공적이지 못했음을 의미한다고 할 수 있다. 실제로 2004년 정치권의 지구당 폐지결정은 지구당이 담당하고 있던 기능이나 역할에 대한 충분한 숙의과정이 없이 성급하게 이루어진 측면이 분명히 있었다. 2002년 대선정치자금 사건이 터지면서 시민사회로부터 정치개혁의 강한 압력이 있었고, 그 과정에서 지구당이 불법정치자금의 유통경로로 주목되면서 폐지대상으로 논의된 것이다.

그러나 설령 한국정치에서 지구당이 정당의 지역조직으로서의 기능을 제대로 수행하지 못했다고 하더라도 법으로 폐지할 수 있는 있는 대상은 아니라는

것이 이 글의 기본적인 입장이다. 정당의 지역조직은 지역유권자와 중앙정치를 연계하는 중간조직으로서 유권자 여론수렴을 담당하고 정치적 충원기능을 담당한다는 점에서 풀뿌리민주주의의 기초조직이다. 풀뿌리 조직의 기능이 부진하다고 해서 이를 뿌리째 뽑아버리는 것은 바람직하지 않으며, 정당정치의 발전을 위해서는 오히려 기초 정당조직의 활성화가 필요할 것이다.

다음에서는 민주주의 정치이론의 측면에서나, 정당정치의 현실적인 운영의 측면 모두에서 지구당 폐지는 바람직하지 않다는 점을 논의하고자 한다. 이를 위해서 먼저 지구당 폐지론이 제기된 배경을 살펴보고, 지구당 폐지를 포함하는 정당법 개정안의 주요내용을 검토할 것이다. 그리고 지구당 폐지의 문제점을 검토한 뒤, 지구당 폐지 이후 지역수준에서 대체조직으로 기능해 온 당원협의회의 운영실태와 문제점을 살펴볼 것이다. 이와 같은 일련의 논의는 지구당 부활의 당위성에 대한 근거를 제공해 줄 것으로 보인다.

II. 지구당 폐지의 배경과 내용

1. 지구당 폐지의 배경: 고비용 저효율 정치의 주범

한국정치에서 지구당은 1962년 12월 31일 정당법이 제정된 이래로 정당의 기초적인 지역조직으로 기능해왔다. 제정 정당법에서 지구당 규정을 도입한 정치적 배경은 풀뿌리 민주주의 지역조직을 명문화하기 위해서라기보다는 신생정당의 난립을 막기 위해서, 즉 신진 정치세력에 대한 진입장벽을 설정하기 위한 것이었다. 즉 5·16 쿠데타를 통해서 집권한 박정희 정권은 전국 131개의 지역선거구 중에서 3분의 1 이상의 지구당을 가져야만 정당등록이 가능하도록 한 것이다(김용호 2008, 198).[1] 따라서 한국정치에서 지구당 조직은 애초에 유

1) 정당등록이 가능한 법정 지구당 수는 점차 완화되어서, 2004년 지구당 폐지 직전의 정당법

권자의 이익결집에 따라 자생적으로 생겨났다기보다는 지배권력의 정치적 필요에 따라서 조직화되었다고 할 수 있다.

이후 40여 년간 한국정치에서 지구당은 민주주의 정치에서 정당의 지역조직이 담당할 것으로 기대되는 역할을 제대로 수행하지 못했다. 서구 민주주의 국가, 특히 대중정당이 우세한 유럽의 경우 지역정당은 여론수렴과 정치적 충원, 선거캠페인, 정치자금모금 등에서 적극적인 역할을 수행한다(Norton 2007). 또한 지역정당의 활동은 무급의 자발적 활동가, 즉 자원봉사자들의 적극적인 활동에 주로 의존한다. 유럽 대중정당의 지역조직에 비하면 미국의 지역정당은 훨씬 약하다고 평가받지만, 미국에서도 공화당과 민주당의 지역조직은 카운티 수준에서 중요한 기능을 담당하고 있다. 주로 선거기간에 집중적인 활동을 하지만, 활동적이고 전문적인 지역조직의 경우에는 후보자 충원과 모금활동을 수행한다(Maisel and Brewer 2008, 58).

반면, 한국에서 지구당 조직은 중앙의 정치와 유권자를 연계하는 풀뿌리 조직으로서의 기능은 매우 취약했고, 주로 정치인이 국민들을 정치적으로 동원하는 수단, 특히 선거동원의 기제로 이용되어 왔다. 지구당 운영과정에서 드러난 가장 큰 문제는 지구당운영에 막대한 비용이 든다는 점이었다. 지구당은 위원장을 중심으로 부위원장 · 고문 · 사무국장 · 부장 · 동책 · 통책 · 반책까지 방대한 조직으로 운영되었으며, 이런 조직을 운영하는 데는 상당한 인건비가 들었다. 지구당 운영을 위해서는 사무실 임대와 상근직원을 필요로 하였으며, 그 외에도 지역주민 경조사비, 행사비, 당원 및 조직관리비 등의 비용지출이 불가피했다. 지역에 따라 편차는 있었지만 수도권의 경우 선거가 없는 평상시에도 최소한 월 1,000만 원 이상, 지방의 경우에도 월 300만 원 이상의 운영비가 들었다(정윤재 2002; 이필재 2003).[2)]

지구당 운영비를 조달하는 책임은 전적으로 지구당위원장에게 있었다. 국가

에는 "정당은 국회의원 지역선거구 총수의 10분의 1 이상에 해당하는 수의 지구당을 가져야 한다"고 규정되어 있었다(정당법 제25조).

2) 천정배 의원은 언론과의 인터뷰에서 월 1,000만 원~2,000만 원 정도 드는 지구당 운영경비를 지구당위원장제를 폐지하면 300만 원~500만 원 규모로 줄일 수 있다고 밝힌 바 있다(이필재 2003).

의 지원이나 별다른 소득이 없는 경우 지구당위원장은 지구당운영비 마련을 위해 불법정치자금의 유혹에 취약했다. 지구당 운영경비의 조달을 지구당위원장에 의존하면서 지구당이 사당화(私黨化)되는 문제점도 심각해졌다. 지구당 위원장은 지구당 수준의 모든 의사결정을 독식했으며, 시 · 도의원이나 기초단체장 후보경선에 적극 개입하는 등 지역수준의 정치에서 제왕처럼 군림하였다. 따라서 지구당은 유권자의 여론을 수렴하고 정치적 이념이 같은 사람을 결집시켜서 정치적 충원을 담당하는 풀뿌리 민주주의 조직으로서 기능하지 못하고, 주로 현역정치인이나 정치후보자의 선거조직관리와 선거동원의 수단으로 이용되어왔다는 비판을 받았다(김용호 2002; 정영국 2000).

특히 선거철에는 지구당 운영에 막대한 비용이 소요되었기 때문에, 중앙당 차원에서 불법 정치자금을 조성해서 지구당으로 공급하는 악순환이 되풀이되었다. 대선이나 총선이 끝나고 나면 불법정치자금 수수사건이 터졌고, 그때마다 지구당 조직은 정치비리의 온상으로 주목받으면서 '돈먹는 하마' 라는 비판을 면치 못했다.

이와 같은 지구당의 조직과 운영에서 문제점이 드러나면서 정치개혁이 논의될 때마다 지구당개혁은 주요의제로 제기되었고, 심지어 지구당 폐지가 곧 정당개혁과 동의어로 여겨지기까지 했다. 특히 언론계와 재계는 지구당의 전면적 폐지를 통한 정치개혁을 강하게 주장하였다.[3] 반면 학계의 경우 지구당 개혁의 필요성에는 공감하면서도 지구당폐지를 주장한 것은 아니었다. 이는 비록 지구당의 기능과 역할이 부진하다고 해도 정당의 기본역할과 조직원리에 비추어볼 때 지구당 전면적 폐지는 바람직하지 않다는 인식이 지배적이기 때문으로 볼 수 있다.

한국정치에서 정당개혁의 필요성에 대한 인식은 광범위하게 확산되어 있었지만, 개혁의 방향과 관련해서는 상당한 논쟁이 있었다. 정치개혁을 위한 공청회나 토론회에서 제시된 정당개혁의 방향은 크게 두 가지 입장으로 구분된다. 첫 번째 입장은 유럽식 대중정당모델을 도입하는 것이다. 대중정당모델에서는

3) 지구당 폐지를 주장한 언론보도는 『한국일보』(02/07/30), 『세계일보』(02/12/25), 『문화일보』(02/12/25) 등이 있다.

정당의 역할로 사회갈등과 균열을 표출하고 대변하는 사회통합적 기능을 강조한다(최장집 2002; 박찬표 2003; 정대화 1998). 따라서 풀뿌리 민주주의의 기초로서 정당의 지역조직은 매우 중요하기 때문에 정당개혁은 지구당 폐지가 아닌 지구당 활성화를 내용으로 한다. 즉 진성당원의 확대와 상향식 공천제의 확립을 통한 지구당의 활성화만이 정당개혁의 근본적 처방이 될 수 있다는 것이다.

두 번째 입장은 원내정당화모델을 주창한다. 이 입장은 당원중심 정당구조를 폐기하고, 지구당 조직을 축소하거나 선거시에 중점적으로 활동하는 정당구조로 전환할 것을 제안한다(정진민 2003; 김용호 2002; 임성호 2003). 이는 탈산업사회 · 지식정보사회로 변화하고 있는 정당환경을 고려할 때 정당의 원내조직이 주도적으로 주요기능을 수행하는 것이 바람직하다는 입장이다. 원내정당화를 주장하는 입장에서 지구당조직의 개혁과 관련된 제안은 중앙당의 경량화와 함께 지구당위원장제도의 개혁에 집중되었다. 지구당의 사당화를 막기 위해서 지구당을 선거에 출마하지 않는 지역구 인사로 구성된 운영위원회가 담당하거나, 지구당의 관할구역을 확대하여 광역의 지역당으로 전환하는 방안들이 제안되었다(정진민 2003).

원내정당화를 정당개혁의 방안으로 제시한 입장이 기존의 지구당 운영에 대해서 매우 비판적이었던 것은 사실이지만, 지구당의 전면적 폐지를 주장한 것은 아니었다. 그러나 2002년 대선자금과 관련하여 불법 정치자금문제가 터지면서 재계를 비롯한 시민사회에서 정치개혁의 요구가 높아지면서 정당개혁의 방안으로 지구당폐지가 본격적으로 논의되기 시작했다. 지구당 폐지를 선도적으로 주장한 것은 재계였다. 전국경제인연합회는 2003년 11월 6일 정치제도 전반에 걸친 개혁안을 직접 발표하였는데, 여기에는 경제단체를 통한 정치자금제공, 선관위 지정계좌로 정치자금 일원화 등과 함께 중앙당과 지구당의 대폭축소가 그 내용에 포함되어 있었다(중앙일보 2003년 11월 6일).[4)]

이 같은 재계의 움직임과 함께 정치개혁을 열망하는 국민들의 여론은 정치권을 상당히 압박하였다. 특히 2004년 4월에 실시될 제17대 총선을 목전에 둔 상

4) 전국경제인연합회 산하 한국경제연구원은 2002년에도 중앙당 규모를 축소하고 지구당을 폐지할 것을 주장한 바 있다(한국경제연구원 2002).

황에서 원내정당들은 사회전반에 확산되어 있는 정치개혁의 욕구를 충족시키지 않고서는 총선승리가 어렵다는 인식을 하고 있었다. 따라서 한나라당과 민주당 등 원내정당들은 앞 다투어 정치개혁안을 내놓았고, 그 내용에 지구당 폐지라는 '파격적인 정치실험' 이 포함되어 있었던 것이다. 당시 정치개혁의 핵심은 고비용의 정치구조를 개선하는 것이었는데, 그 방안으로 정치자금의 투명화와 선거운동의 규제뿐만 아니라 돈 먹는 지구당조직을 아예 없애버리는 것까지 포함된 것이다.

그렇다면 2004년 3월 개정된 정당법에서 지구당 폐지와 관련된 구체적인 내용은 무엇인가? 다음에서는 우선 지구당 폐지와 관련된 정당법 개정안의 내용과 의미를 살펴보고, 지구당 폐지과정의 문제점을 여러 측면에서 살펴보고자 한다.

2. 2004년 개정 정당법의 주요 내용

정당법 제3조는 정당의 구성에 관하여 규정하고 있는데, 정당법 제정 이래로 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 국회의원 선거구를 단위로 하는 지구당으로 구성되어 왔다. 2004년 정당법 개정의 핵심내용은 선거구 단위의 지구당을 폐지하고 시 · 도당이 그 역할을 맡도록 한 것이다. 이에 따라 정당의 구성은 중앙당과 지구당에서 중앙당과 시 · 도당으로 바뀌었으며, 과거 지구당이 담당하던 역할, 즉 정당의 창당, 당원의 입당과 탈당, 당원명부의 관리, 정당의 해산 등과 관련된 역할을 시 · 도당이 맡게 되었다.

그런데 지구당의 폐지와 관련하여 개정과정에서 가장 논란이 된 부분은 선거시에 선거운동이나 후보자 공천 등의 문제를 어떻게 처리할 것인가였다. 이 문제를 해결하기 위해서 선거철에는 선거사무를 처리하기 위해 선거일 전 120일부터 선거일 후 30일까지 구 · 시 · 군마다 1개의 정당선거사무소를 설치할 수 있도록 하였다(「공직선거법」제62조의 2). 이는 선거운동에 있어서의 공정성 시비를 차단하기 위한 조처였다. 개정안이 지구당을 폐지하면서도 현직 국회의원의 개인사무소는 허용하고 있었기 때문에 선거 시에 현직이 아닌 후보자는 절

〈표 1〉 2004년 정당법 개정내용 비교

	기존의 정당법 (2002. 3. 7 개정)	2004년 개정 정당법 (2004. 3. 12 개정)
정당의 구성	제3조 정당은 수도에 소재하는 **중앙당**과 국회의원지역선거구를 단위로 하는 **지구당**으로 구성한다	제3조 정당은 수도에 소재하는 **중앙당**과 특별시 · 광역시 · 도에 각각 소재하는 **시 · 도당**으로 구성한다
입당	제20조 ①당원이 되고자 하는 자는 서명날인을 한 입당원서를 **지구당** 또는 그 창당준비위원회에 제출하여 입당신청을 해야 한다	제23조 ①당원이 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 ①당원이 탈당하고자 할 때에는 탈당신고서를 소속 **지구당**에 제출해야 하며, 소속 지구당에 제출할 수 없을 때에는 그 상급당부에 제출할 수 있다	제25조 ①당원이 탈당하고자 할 때에는 탈당신고서를 소속 **시 · 도당**에 제출하여야 하며, 소속 시 · 도당에 제출할 수 없을 때에는 그 중앙당에 제출할 수 있다
정당의 유급사무직원수 제한	제30조의 2 ①정당에 둘 수 있는 유급사무직원은 중앙당에는 150인 이내, 당지부에는 5인 이내, **지구당에는 2인 이내**로 하되, 구 · 시 · 군의 당연락소에 각 1인을 둘 수 있다	제30조 ①정당에 둘 수 있는 유급사무직원은 중앙당에는 100인을 초과할 수 없으며, 시 · 도당에는 총 100인 이내에서 각 시 · 도당별로 중앙당이 정한다

대적으로 불리할 수밖에 없기 때문이다. 그러나 선거가 없을 때에는 현역 국회의원만이 개인사무실을 설치하여 운영할 수 있다는 점에서 여전히 개정안은 현역 국회의원에게 유리한 내용을 담고 있는 것이고, 따라서 공정성 문제는 남게 되었다.

2004년 정당법 개정안의 또 다른 주요내용은 '중앙당의 경량화' 이다. 과거 중앙당의 경우 유급사무원을 150인 이내로 두도록 되어 있었지만, 개정안은 유

급사무원을 100인 이내로 두도록 줄였다. 유급사무원 수의 감축은 과거 정당운영경비의 상당부분을 차지하였던 인건비를 줄이고자 하는 취지에서 이루어진 것이었다. 구 · 시 · 군의 당 연락소 유급사무직원을 없앤 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 그동안 정당운영경비의 상당부분이 정당본연의 기능을 수행하기 위해 지출되었다기보다는 정당조직의 운영을 위한 인건비로 사용되었다는 점에서 중앙당의 경량화가 시도된 것이다.

그 외에도 정당의 정책기능 강화를 위해서 국고보조금 배분대상이 되는 정당의 경우 중앙당에 정책연구소를 설립하도록 하였다(제29조의 제3항). 즉 정당법과 함께 개정된 정치자금법에서 국고보조금의 30%를 정책개발비로 사용하도록 규정한 것이다. 또한 중앙당에 예산 · 결산 · 회계검사를 위한 예산결산위원회 설치를 의무화하였다(제29조의 제2항). 이는 정당의 재정운용을 투명화함으로써 부정부패를 원천적으로 막기 위한 조처였다. 그리고 최초로 입당과 탈당을 서면뿐만 아니라 전자서명을 통해 가능하도록 함으로써 지구당 폐지와 함께 이전에 지구당이 담당하였던 업무처리를 간소화할 수 있는 방안을 마련하였다.

지구당 폐지와 중앙당 경량화라는 큰 방향에서의 정당법 개정은 그동안 학계에서 진행된 정당개혁의 양대 담론 즉, 대중정당모델과 원내정당모델 중에서 원내정당모델에 더 가깝다고 할 수 있다(유진숙 2007; 하네스 모슬러 2008).[5] 앞에서 살펴보았듯이 원내정당론을 지지하는 입장이 지구당의 전면적 폐지를 주장한 것은 아니었지만, 지구당 축소와 중앙당 경량화를 주장해왔기 때문이다.

그런데 대중정당모델을 대표하는 영국이나, 원내정당모델을 대표하는 미국은 모두 유권자 속의 정당조직인 지역정당을 갖고 있으며, 지역정당은 후보자 선출, 선거캠페인, 선거자금 모금 등에서 중요한 기능을 수행한다. 이 국가들에서 정당조직은 피라미드 조직으로 구조화되어 있으며, 유권자와 접촉하는 가장 낮은 단계의 지역조직은 국회의원을 선출하는 지역구 단위에 따라 구성되어 있

5) 유진숙은 원내정당모델을 선거전문정당(electoral professional party)모델로 지칭하였다. 대중정당모델은 유럽을 중심으로 한 정당모델로 기간당원구조와 강한 이념적 정체성을 특징으로 한다. 반면 선거전문정당모델은 미국과 캐나다를 중심으로 한 모델로, 원내정당 및 개방성, 약한 이념적 정체성을 특징으로 한다.

다. 지역의 정당조직은 구성은 각 정당의 자율에 맡겨져 있으며, 법으로 규제하는 사항이 아니다. 한국의 경우처럼 정당의 지역조직 운영을 법으로 규정하거나 금지하는 것이 오히려 매우 예외적인 경우라 할 수 있다.

앞서 논의한 바와 같이 2004년의 지구당 폐지는 사회전반에 확산되어 있는 강도 높은 정치개혁의 요구 속에서 전격적으로 결정된 측면이 강하다. 즉 지구당 폐지의 의미나 파급효과, 지구당 폐지 이후 지역수준에서 정당활동의 양상 등에 대한 충분한 고민이나 논의과정이 없이 지구당 폐지가 결정된 것이다. 이로 인해서 지구당이 폐지된 직후부터 지역차원의 정당조직과 관련된 정당법 개정안이 제출되는 등 사실상의 지구당 부활논의가 제기되었다. 다음에서는 지구당폐지과정의 문제점을 살펴보고, 지구당 폐지 이후 지역차원 정당활동의 현황과 문제점을 검토함으로써 지구당 부활의 필요성을 제시하고자 한다.

III. 지구당 폐지과정의 문제점

1. 정당 조직구성의 자율성 침해: 위헌논의

정당은 특정한 정치적 이념이나 목표를 갖고 정권획득을 목적으로 하는 자발적인 결사체이다. 이를 위해서 정당은 중앙 및 지역조직을 구성하며, 정당조직의 구성은 민주성의 원칙을 충족시키는 한 정당의 자율에 맡겨지는 것이 일반적이다. 2004년 지구당 폐지의 가장 큰 문제점은 정당의 지역조직인 지구당운영을 법으로 금지함으로써 정당이 갖는 조직구성의 자율성을 침해했다는 것이다. 정당조직결성의 자유는 헌법에 보장된 자유이기 때문에 지구당 폐지는 헌법위반으로 볼 수 있다.[6]

---

6) 헌법 제8조 제1항 "정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다," 헌법 제8조 제2항 "정당은 그 목적 · 조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 필

이런 지적은 사실 지구당폐지론이 대두될 당시부터 강하게 제기되었다. 2003년 당시 한나라당 정치발전특위 현경대 위원장은 지구당 폐지에 반대하면서 "선거구마다 당원조직을 관리하는 기구이름이 뭐든 아무래도 좋다. 헌법에는 국민이 의사형성에 필요한 조직을 갖추라고 되어 있다…당원 없는 정당이 있을 수 있나? 지구당을 없애면 중앙당 관리만 하라는 말이냐? 이름을 바꾸는 것은 좋지만 관리조직을 없애는 것은 위헌이다"고 주장하였다. 노무현 대통령도 2003년 11월 12일 언론과의 인터뷰에서 "지구당을 폐지하면 정당의 기초가 무너져 정당제도가 바로 설수 없어 실현될 수 없다"고 반대의사를 표명하였다(천영식 2003).

특히 자발적인 진성당원을 중심으로 지구당을 운영해왔던 민주노동당은 2004년 정당법 개정으로 지구당 등록이 말소되자, 정당의 구성을 중앙당과 시·도당으로 규정한 정당법 제3조의 위헌심판을 요청하였다(헌법재판소 2005). 지구당 폐지는 헌법 제8조 제1항이 보장하고 있는 정당설립과 활동의 자유, 제2항이 보장한 조직선택과 결성의 자유를 침해했다는 것이 민주노동당의 주장이었다.

민주노동당이 지구당 폐지를 위헌이라고 주장하는 근거는 다음과 같다. 우선 지구당이 상향식 민주주의의 토대가 되는 '풀뿌리 당원조직'이라는 점에서 지구당 폐지는 정당제도의 본질적 내용을 침해한 것이다. 또한 지구당 폐지의 명분으로 제시된 고비용저효율의 문제는 지구당 자체의 문제라기보다는 잘못된 조직운영에서 야기된 것이다. 진성당원으로 이루어진 민주노동당 지구당은 이런 문제가 전혀 없었음에도 지구당을 폐지한 것은 과잉침해라는 것이다. 이에 대해서 헌법재판소는 지구당 폐지가 정당조직의 자유를 제한하기는 하지만, 기본권의 본질적 내용을 침해한다고 보기는 어려우며, 과잉금지원칙에도 위배되지 않는다고 결정하였다.[7]

헌법재판소의 판결에도 불구하고, 여전히 지구당 폐지가 헌법이 보장하고 있는 정당활동을 제한한다는 위헌성 논란은 해소되지 못하고 있다. 정당법에 따

요한 조직을 가져야 한다."

7) 헌재 2004. 12. 16 2004 헌마 456.

르면 정당이란 "국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직"이다(정당법 제2조). 또한 정당법의 목적은 "정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 필요한 조직을 확보하고 정당의 민주적인 조직과 활동을 보장함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여"하는 것이다(정당법 제1조). 헌법뿐만 아니라 정당법에서도 정당은 국민의 '자발적 조직'이며, 정당의 '민주적 조직과 활동'을 보장해야 함을 밝히고 있는 것이다.

정당의 지역조직은 국민의 정치적 의사형성에서 중요한 역할을 하고, 지방의 유권자와 중앙정치를 매개하는 중간조직으로서 기능한다는 점에서 모든 민주주의 국가에서 발견되며, 이의 설립을 국가가 규제하는 경우는 거의 없다. 비록 한국에서 지구당이 풀뿌리 조직으로서 제 역할을 하지 못하고, '돈 정치'의 폐해를 낳았다고 하더라도, 정당의 지역조직을 법으로 결성할 수 없도록 하는 것은 헌법에 보장된 정당조직결성의 자유와 상충되는 부분이 있다는 점을 부인하기 어렵다. 따라서 지구당 폐지의 위헌적인 측면은 지구당이 폐지된 직후부터 지역 정당조직을 부활시킬 것을 주장하는 입장의 논거로 제시되었던 것이다(이현출 2005; 박명호 2004; YMCA 시민정치운동본부 2004).[8)]

2. 경제적 효율성 논리가 지배한 지구당 폐지

지구당 폐지문제가 논의될 때마다 제시된 논거는 '고비용 저효율의 정치'였다. 이는 지구당 운영을 위해 필요한 조직과 인력에 소모되는 비용은 막대하지

8) 한국 YMCA 시민정치운동본부는 "제17대 국회, 정치개혁 의제설정을 위한 토론회"는 2004년의 개정 정당법이 국민이 상향식으로 지역단위에서 일상적인 정당정치활동에 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있지 않다고 비판하였다. 이는 헌법 제8조의 정신에 부합되지 않으며, 따라서 법적 지구당을 부활하고 지구당의 생산적 민주적 운영 및 통제에 대한 기제를 대폭 마련하거나, 아니면 지구당 구성여부를 정당의 자율에 맡겨야 한다고 주장하였다(한국 YMCA 시민정치운동본부 2004).

만, 실제로 지구당이 정치과정에서 정당의 지역조직에 기대되는 제 기능과 역할을 하지 못하고 있다는 비판이다. 이 비판은 분명 타당하지만, 이것이 지구당 폐지의 논리적 근거가 되기에는 두 가지 점에서 문제가 있다.

우선 지구당 조직운영은 단순히 비용-이익이라는 경제적 효율성의 문제로 환원될 수 없는 중요한 정치적 가치를 가지고 있다. 정치적 제도나 절차는 경제의 영역과는 구분되는 고유한 논리와 명분에 따라 운영된다. 경제적 효율성의 관점에서 보면 선거제도야말로 비효율적인 제도이다. 그러나 선거는 국민의 정치참여를 통해 대표자를 선출하는 대의민주주의의 핵심적 기제이다. 선거를 통해 정치권력이 정당성을 부여받다는다는 점에서 선거제도는 정치과정에서 대표성과 민주성을 담보하는 중요한 기능을 담당한다. 이는 엄청난 선거관리비용과 낮은 투표율에도 불구하고 선거제도가 지속되고 있는 이유이다.

마찬가지로 한국정치 과정에서 지구당 조직이 풀뿌리 조직으로서 제 역할을 제대로 못했다는 사실로 인해서 지구당 조직이 정치적 대표성과 민주성의 측면에서 갖는 기능과 중요성까지 부정할 수는 없는 것이다. 지역정당 조직은 미국처럼 느슨한 선거정당조직 형태이건, 영국처럼 대중정당 조직의 형태이건 간에 유권자와 중앙정치를 이어주는 매개 역할을 한다. 이 점에서 지구당 조직은 제 기능을 하도록 끊임없이 개혁해 나가야 할 대상이지, 전면적으로 폐지해 버릴 수 있는 대상은 아니다.

두 번째로 지구당 조직의 가장 큰 문제로 지적된 고비용문제는 기본적으로 '돈의 문제' 이다. '돈쓰는 정치' 에 대한 규제는 정당법보다는 정치자금법과 공직선거법에서 규제하고 있는 내용이다. 실제로 2004년 일련의 정치개혁법의 핵심은 돈 드는 정치구조를 개혁하기 위해서 정치자금법과 공직선거법을 대폭 개정한 것이었다. 이는 '돈 먹는 하마' 가 돈을 못먹게 하기 위한 조치들로 비유할 수 있다. 고비용이 드는 정치활동을 규제하고 정치자금을 투명하게 운영하는 정치개혁이 이루어진 상황에서 지구당을 운영해 보았더라면 '돈먹는 하마' 로서 지구당의 문제점에 대한 보다 정확한 진단과 처방이 가능했을 것이다.

그런데 정치자금법 및 공직선거법 개정과 함께 지구당을 폐지해버린 것은 아예 '돈먹는 하마' 자체를 없애버리는 선택이었다. 지구당 운영에서 제기된 고비용의 문제를 해결하기 위해서 '정치자금' 을 묶는 동시에 정당조직을 희생시

킨 것은 정치개혁의 명분에 쫓긴 성급한 시도였다고 볼 수밖에 없다.

3. 국회 입법과정에서 충분한 심의의 부재

2004년에 통과된 일련의 정치개혁법안은 기본적으로 '범국민정치개혁협의회'라는 자문기구가 제안한 것을 토대로 한 것이었다. 여야정당은 16대 국회 들어서 정치개혁의 필요성에는 공감하면서도 구체적인 내용에서는 이해관계를 달리했다. 여야정당이 이해관계의 충돌로 교착상태에 빠지자 박관용 당시 국회의장은 시민단체 및 학계, 전문가로 구성되는 초당파적인 '범국민정치개혁협의회(이하 범개협)'라는 자문기구의 설치를 제안하였다. 각 당 원내총무, 정책위원회 의장단 및 국회정치개혁특별위원회(이하 정개특위) 위원장은 이를 수용하고, 범개협이 제안한 안을 전면적으로 받아들이기로 정치적으로 합의하였다. 범개협은 11월 20일 제1차 회의를 시작으로 12월 11일까지 총 9차례의 회의에서 도출한 정당법, 정치자금법, 공직선거법의 정치개혁안을 국회의장에게 제출하였다.

범개협의 개혁안이 국회에 제출된 후 정개특위는 정치자금법소위원회, 공직선거법소위원회, 정당법소위원회를 구성하여 각각의 개정안을 구체적으로 심사하였다. 지구당 폐지를 논의한 정당법소위원회는 총 2차례의 회의를 열어서 축조심사를 진행한 후 그 결과를 정개특위 전체회의에 보고하였고, 소위원회가 보고한 내용을 심사하여 최종 의결하였다.

국회의 입법과정에서 우선 지적될 수 있는 점은 정개특위에서 논의의 근거로 삼고 있는 범개협의 개혁안이 20여 일 만에 만들어졌다는 것이다. 지구당 폐지뿐만 아니라 정치자금 모금한도 및 개인의 기부한도를 대폭 낮추고 경조사비 및 음식접대를 금지시키는 등 엄청난 변화를 내용으로 하는 정치개혁안을 충분히 논의하기에는 20여 일은 짧은 시간일 수 있다. 더군다나 사실상 정당법개정안의 내용을 확정한 정당법소위원회 심사 역시 2차례밖에 열리지 않았다. 지구당폐지라는 의제가 정치과정에서 미치는 영향력과 그 중요성을 감안하면 국회의 논의과정은 충분했다고 보기 어렵다.

단순히 심사시간의 측면에서뿐만 아니라 심사내용에 있어서도 지구당 폐지의 정당성에 대한 충분한 논의가 이루어지지 않았다. 의원들은 "왜 지구당을 폐지해야 하는지"에 대한 충분한 심의가 없이 단지 정치개혁을 위해서는 지구당을 폐지해야 한다는 명분에만 집착하는 태도를 보였다. 특히 원래 범개협이 제출한 안에서는 지구당 조직을 자율적으로 운영하고 선거구별 지역조직에 유급 상근직원을 1인 둘 수 있도록 하였는데, 오히려 정개특위 회의에서 이 부분이 삭제되었다.[9] 범개협에 위원으로 참여했던 한 정치학자는 이를 제17대 국회의원 선거를 앞두고 국회 원내정당들이 개혁선명성 경쟁을 벌인 결과로 분석하였다(장훈 2004).

지구당 폐지 이후 지역에서 정당운영방식에 대해서 정개특위 위원들이 논의를 하지 않은 것은 아니었다. 지역단위에서 일체의 조직을 금지시키는 것과 관련해서 정개특위 위원들간에 상당한 논쟁이 있었다. 김성호 의원은 시 · 도당 이하의 수준에서는 어떤 형태의 조직이건 금지시켜야 한다고 주장한 반면, 김성순 의원은 소선거구제를 채택하고 있으면서 선거구 단위에서 당원협의회와 같은 협의체의 모임조차 금지하는 것은 비현실적이라고 주장하였다. 중앙선거관리위원회의 정당국장 역시 일체의 지역조직을 불허하는 것이 현실적으로 실효성을 있을지에 대해서는 의문을 표하였다.[10]

그럼에도 불구하고 현역의원들이 지구당 폐지에 적극적인 태도를 보였던 이유는 현역의원의 입장에서는 지구당 폐지로 손해 볼 것이 없기 때문이었다. 즉 현역의원은 지구당이 폐지되어도 지역구에 의원사무실을 운영할 수 있었기 때문에 오히려 선거경쟁에서는 유리한 '현역의 잇점'을 누릴 수 있게 된 것이다. 따라서 국회의원의 입장에서는 지구당 폐지가 개혁적 이미지를 제고하는 동시에 현역의 실리를 챙기는 선택이었다.

결국 정당법소위원회에서 위원들이 지구당 폐지와 관련해서 결론내린 것은 "일단 지구당 폐지는 확실하게 하되, 해보고 부작용이 생기면 그때 다시 개정하

9) 전재희 의원은 "이는 현행 지구당을 두는 것과 별 차이가 없기 때문에…(중략) 지구당 자체의 설치를 금지하는 것이 타당하다"고 주장하였다(제16대 국회 제244회 정치개혁특별위원회 제15차 회의록 p. 12).

10) 제16대 국회 제244회 정개특위 정당법소위원회 제2차회의 회의록 p. 6.

도록 하자"는 것이었다.[11] 이와 같은 발언은 국회에서의 지구당 폐지과정이 얼마나 졸속으로 이루어졌는지를 단적으로 보여준다. 즉 국회의원들은 지구당 폐지의 필요성이나 영향력에 대한 충분한 고민이 없이, 지구당 폐지가 갖는 개혁적 이미지에 더 집착하였던 것이다.

IV. 지구당 폐지 이후 지역 정당조직의 활동과 문제점

지구당 폐지 이후 각 정당들은 시·도당 이하의 정당조직 운영에 어려움을 겪었다. 기존에 존재하던 지구당 수준의 당원조직을 유지하기 위한 새로운 지역조직의 필요성이 제기되자, 2005년 국회는 다시 정당법을 개정하여 시·도당 이하 지역조직으로 당원협의회를 둘 수 있도록 하였다. 개정된 정당법 제37조 3항에 따르면 "정당은 국회의원 지역구 및 자치구·시·군, 읍·면·동별로 당원협의회를 둘 수 있다. 다만 누구든지 시·도당의 하부조직의 운영을 위하여 당원협의회 등의 사무소를 둘 수 없다"고 하고 있다. 여기에서 핵심은 당원협의회를 시·도당의 하부조직이 아니라 당원들의 자발적인 모임으로 규정하고 있다는 점이다. 즉 이전의 지구당은 정당의 구성을 위해 필수적인 법정 조직이었지만, 당원협의회는 각 정당의 당헌당규에 의해 설치된 임의기구라는 차이가 있다.

당원협의회 운영 초기에 선관위는 당원협의회를 시·군·구의 행정단위별로 설립하도록 권유하였다. 이는 국회의원 선거구별로 당원조직의 설립을 허용할 경우 결국은 지구당 유사조직이 될 수 있다는 우려 때문이었다. 그러나 정당법에는 지역조직을 반드시 행정단위별로 만들어야 한다는 조항이 없었으며, 국회의원 선거구가 정당활동의 근간이 될 수밖에 없다는 점에서 국회의원 선거구가 지역조직 활동의 중심이 되었다.

---

11) 제16대 국회 제244회 정개특위 정당법소위원회 제2차회의 회의록 p. 8.

현재 각 정당의 당헌 · 당규에 규정된 바에 따르면 한나라당은 당원협의회, 민주당은 지역위원회, 민주노동당은 지역위원회라는 명칭으로 지역 정당조직을 운영하고 있다. 한나라당과 민주당의 경우 당원협의회의 구성단위는 국회의원 선거구인 반면, 민주노동당은 시 · 군 · 구별로 당원협의회를 운영하고 있다(김용호 외 2008, 21). 당원협의회(지역위원회)와 이전 지구당 간의 가장 큰 차이는 당원협의회는 사무실을 설치하거나 유급직원을 둘 수 없다는 점이다.

그렇다면 당원협의회는 이전의 지구당 조직의 운영과정에서 드러났던 문제를 해결하면서 지역수준에서 자발적인 정당조직으로서 기능하고 있는가? 당원협의회의 실제 운영실태와 운영과정에서 드러난 문제점에 대한 평가는 지구당 부활논쟁에서 가장 중요한 부분이다. 왜냐하면 당원협의회 운영의 실패는 곧 지구당 부활의 논거와 직결될 것이기 때문이다.

과거 위원장 중심의 지구당운영에 비해서 당원협의회는 조직운영이 민주화되고 개방되었다는 평가를 받는 것이 사실이다(김용호 외 2008). 그럼에도 불구하고 5년여의 당원협의회의 운영경험에서 드러난 여러 문제점들은 다시 지구당 부활논의를 제기하고 있다. 지구당 폐지 이후 정당의 지역활동에서 드러나고 있는 문제점은 다음과 같다.[12)]

첫째, 지구당 폐지는 풀뿌리 민주주의의 관점에서 정당이 유권자와 소통할 수 있는 공식적 통로를 차단하였고, 그 결과 대의민주주의 실현의 근간이 되는 정당정치는 후퇴하였다. 이로 인해 지난 5년 동안 정당은 유권자로부터 더욱 멀어지는 결과가 초래되었다. 비록 당원협의회의 설립은 인정하고 있지만, 당원협의회가 사무실을 설치하거나 유급직원을 둘 수 없도록 하고 있다는 점에서 사실상 지역구 단위의 공식적인 정당조직은 인정하고 있지 않은 것이다. 과거 지구당은 유권자와 지역정당뿐만 아니라 일반당원간의 의사소통과 교류의 공간으로 기능하였다. 지구당 사무실의 폐지로 인해 각종 회합이 감소하였고, 과거 지구당이 담당하던 민원을 시 · 도당이 처리하고 있지만 지구당만큼 다양한

12) 지구당 폐지 이후 5년여 밖에 지나지 않았기 때문에 아직 충분한 경험적 연구가 없는 형편이다. 여기에서는 김용호 교수의 당원협의회 운영실태 보고서(2008)와 국회입법조사처의 당원협의회 운영에 관한 현장조사보고서(이정진 2009)를 중심으로 지구당 폐지 이후 발생하고 있는 문제들을 검토하기로 한다.

민의수렴을 하지는 못하고 있다.[13] 즉 지구당이 폐지되면서 유권자들의 정치적 참여기회는 더욱 제한받게 되었고 정당은 유권자로부터 멀어졌다는 평가가 일반적이다.

둘째, 당원협의회가 국회의원 지역구 단위로 설치 · 운영되고 있기 때문에 현역의원이 있는 정당과 그렇지 않은 정당 간에 당원협의회 활동에서 형평성의 문제가 제기되고 있다(정진민 2008, 137). 현역의원은 대부분 지역구에서 당원협의회 위원장을 맡고 있는데, 현역의원은 지역구에 사무실을 설치할 수 있을 뿐만 아니라, 의정보고 등의 정치활동도 허용된다. 또한 국회로부터 지원받는 보좌진 인력을 지역조직에 활용할 수도 있다. 반면 원외 당원협의회 위원장은 이런 활동이 모두 금지되어 있다.[14] 따라서 이런 차이는 다음 선거에서 현역의원의 기득권을 보장하는 '현직의 이점(incumbency advantage)'을 야기하며, 이는 정치적 경쟁의 공정성을 침해한다는 비판을 받을 수밖에 없다.

과거에 지구당 위원장제도는 능력 있고 경쟁력 있는 정치후보자에 대한 진입장벽으로 기능한다고 비판을 받았었는데, 지구당이 폐지되면서 오히려 지역단위의 정치후보자 입장에서는 게임의 불공정성이 더욱 심해졌다고 할 수 있다. 이 부분은 2004년 국회의 정당법개정안 심사과정에서도 논의된 바 있다. 현역의원과의 형평성 문제가 제기되자, 당시 심사에 참여한 한 위원은 다른 후보자도 선거 120일 전부터 선거사무소 설치가 가능하기 때문에 별 문제가 없다고 주장하였다. 그러나 이런 인식은 정당의 지역조직을 선거시 동원 및 활동조직으로만 이해하고 있음을 보여주는 것이다. 선거동원이 정당이 주요기능인 것은 사실이지만, 풀뿌리 지역조직으로서 지역정당조직은 상설사무실을 필요로 하는 것이 당연하다.

셋째, 각 정당은 사실상 다양한 편법을 동원해서 지구당 사무실에 해당되는 당원협의회 공간을 운영하고 있다. 문제는 당원협의회는 법정 조직이 아니기

---

13) 민주노동당은 지구당이 폐지된 후 정당의 지역활동이 극도로 위축되었다고 주장하면서 당원협의회는 세부규정 미비로 한계를 갖는다고 비판하였다. 민주노동당 제18대 국회 정개특위 대응팀, 2008, "정채개혁특별위원회 대응방향," http://cafe.naver.com/kdlpkdlp/76.

14) 박희태 한나라당 대표는 2009년 2월 24일 한나라당 원외당협위원장 세미나에서 사무실이 없는 당협위원장의 처지를 '핸드폰위원장'으로 표현한 바 있다.

때문에 그 활동내역이나 회계내역이 중앙선거관리위원회의 감독 대상이 아니라는 점이다. 이는 오히려 음성적이고 탈법적인 정당활동을 양산할 수 있는 위험이 있다. 따라서 시 · 도당 이하 단위에서 사무실 설치를 금지하고 있는 현행 정당법은 지역정당 수준의 정치현실을 전혀 반영하고 있지 못하다는 비판을 받고 있다. 오히려 당원협의회를 지구당처럼 법정 조직으로 인정하고 사무실 설치와 유급직원 고용을 허용하되, 선관위가 조직과 자금의 운영을 철저히 감독하는 것이 현실적이면서 바람직한 대안일 수 있는 것이다.

V. 결론

제18대 국회가 개원한 후 한나라당과 민주당 대표가 지구당 부활의 필요성을 역설하면서 지구당 부활 가능성이 매우 높아졌다. 2009년 2월 10일 여야 원내대표가 정치개혁특별위원회(정개특위)의 구성에 합의하고 위원선임까지 마쳤음에도 불구하고 쟁점법안을 둘러싼 여야간의 대립으로 인해서 정치관계법의 심의가 이루어지고 있지 못한 실정이다. 정개특위에는 지구당 부활문제를 포함하는 정당법뿐만 아니라, 2010년 지방선거에서 적용될 지방선거제도 개정과 정치자금 개정안 등이 상정되어 있다.

현재 정개특위에 계류되어 있는 정당법 개정안은 강기정 의원이 대표발의한 것으로, 그 주요내용은 국회의원 지역구 단위로 1개의 지역사무소를 둘 수 있도록 하고, 지역사무소는 시 · 도당의 하부조직으로 규정하는 것이다.[15] 이 개정안과 현행 정당법의 가장 큰 차이는 현행 정당법에 따르면 시 · 도당 하부조직의 운영을 위하여 당원협의회 등의 사무소를 둘 수 없지만, 개정안은 시 · 도당의 하부조직으로 지역사무소 설치를 허용하고 있는 것이다.

이 개정안을 포함하여 정당의 지역조직과 관련해서 제17대에서 발의되었던

15) 국회의안정보 시스템, http://likms.assembly.go.kr

정당법 개정안의 특징은 사실상 지역정당의 사무실 설치와 유급 사무직원의 고용을 내용으로 하고 있으면서도 '지구당' 이라는 명칭을 쓰고 있지 않다는 점이다.[16] 그 배경에는 과거의 지구당 운영경험으로 인한 지구당의 부정적 이미지와 함께, 지구당이란 용어를 그대로 쓸 경우 지구당 폐지의 정치적 실험을 실패로 인정하는 부담이 존재하기 때문으로 보인다. 그러나 정당지역조직이 국회의원 선거구를 단위로 조직되고, 사무실 설치 및 유급직원의 고용을 허용한다면, 지역조직의 명칭을 무엇으로 부르건 간에 과거의 지구당 조직의 부활과 크게 다르지 않을 것으로 보인다.

지방선거 및 국회의원 선거에서 정당공천이 선거구를 기본단위로 이루어지고, 지역수준의 정치활동이 선거구를 토대로 이루어지는 정치현실에서 정당의 기초조직 운영을 법으로 금지하고 있는 것은 민주주의 정치이론의 측면과 정치현실의 운영 측면 모두에서 타당하지 않다. 원칙적으로 정당법은 정당조직에 대한 포괄적 규정만을 하고 구체적인 정당조직의 운영은 각 정당이 당헌 · 당규에서 결정하도록 자율에 맡기는 것이 타당할 것이다.

지구당 폐지 이후 당원협의회가 선거구 단위에서 운영되고 있으며, 당협위원장을 현역의원이나 의원후보자가 맡고 있다는 점에서 사실상 당원협의회는 유사 지구당조직이라고 할 수 있다. 사무실 설치 및 유급사무직원 고용이 금지되어 있기 때문에 당원협의회의 운영은 지구당 운영에 비해서 비용이 훨씬 적게 드는 것이 사실이다. 그러나 경제적 비용감소를 위해서 치른 정치적 비용 역시 적다고 할 수 없다. 즉 유권자와의 소통경로 봉쇄로 인한 정당정치의 후퇴, 정치적 경쟁의 공정성 문제 등도 고려되어야 한다. 민주주의의 운영에서는 경제적 비용뿐만 아니라 이와 같은 정치적 비용도 감안되어야 한다.

엄격해진 정치자금법과 공직선거법의 원칙적인 집행으로 인해서 고비용의 정치환경이 상당히 개선되었다는 점은 지구당 부활에 유리한 조건이다. 현행 규정에 따르면 화환보내기나 경조사비의 지출이 엄격히 금지되어 있기 때문에 지구당이 부활된다고 하더라도 과거에 비해 지구당 운영경비는 훨씬 줄어들 것

16) 제17대 국회에서는 남경필의원 대표발의안과 노회찬의원 대표발의안이 임기만료로 폐기된 바 있다.

이라는 것이 현장정치인들의 전망이다. 또한 지역유권자들의 정치의식 수준이 높아지고, 정당에 대한 국고보조금 지급제도 역시 지구당이 부활된다더라도 예전의 문제점이 반복되지는 않을 것이라는 기대를 갖게 한다.

그럼에도 불구하고 지구당 폐지 이후에도 당원중심의 상향식 의사결정과 후보자 선출, 당비에 기반한 진성당원 중심의 운영이라는 정당운영의 민주화는 여전히 요원해 보인다. 결국 정당개혁의 문제는 단순히 지구당 폐지와 같은 조직차원의 문제를 넘어서서 보다 거시적이고 장기적인 정치개혁의 틀 속에서 고민해야 할 것이다. 정당정치에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 참여적인 정치문화를 육성하는 것이 한국 정당정치의 발전을 위해 시급한데, 이 점에서도 정당의 지역조직은 활성화되어야 할 것이다.

[참고문헌]

김용호. 2008. “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가.”『한국정당학회보』 통권 12호: 195-209.

_____. 2002. “고비용 정당구조와 정치자금제도 개선방안.”『대한정치학회보』 제10집 제2호.

_____. 2001.『한국 정당정치의 이해』. 서울: 나남출판.

김용호 외. 2008.『당원협의회(지역위원회) 실태조사와 제도개선방안』. 중앙선관위 연구용역.

박명호. 2004. “개정정당법의 검토.”『헌법학 연구』 제10권 제2호: 43-65.

박찬표. 2003. “한국 ‘정당민주화론’의 반성적 성찰: ‘정당민주화’ 인가 ‘탈정당’ 인가.”『서강대학교 사회과학연구』 제11집.

유진숙. 2007. “세계화와 한국정당.”『한국과 국제정치』 제23권 제2호: 161-185.

이정진. 2009.『당원협의회 제도의 현황과 발전방안』. 국회입법조사처 현장조사보고서.

_____. 2008. “지구당 폐지이후 지역에서의 정당활동.”『국회입법조사처보』 창간호.

이필재. 2003. “지구당위원장제 폐지 무장해제인가, 승부수인가.”『월간중앙』 29권 5호(통권 330호).

이현출. 2005. “정당개혁과 지구당 폐지.”『한국정당학회보』 제4권 제1호: 91-120.

중앙선거관리위원회. 2003.『외국정당 · 정치자금제도 자료집』. 서울: 동일인쇄사.

임성호. 2003. “원내정당화와 정치개혁.”『의정연구』 제9권 제1호.

장영수. 2005. “지구당 폐지의 위헌성과 그로 인한 기본권 침해에 대한 헌법소원의 적법성.”『고시연구』 12월호: 25-37.

장 훈. 2004. “정치개혁의 이론과 실제의 거리: 범국민정치개혁협의회 참여경험을 중심으로.”『한국정치학회소식』 제28권 제2호: 9-10.

정영국. 2000. “한국정당의 지구당조직과 기능: 문제점과 대안.”『한국과 국제정치』 제32호: 225-250.

정윤재. 2002. “봉건적 먹이사슬 구조를 깰 수 없다면.” 월간『말』 10월호.

정진민. 2009. “원내정당론을 둘러싼 오해들에 대한 정리.”『한국정치연구』 제18집 제1호: 29-49.

_____. 2008.『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』. 서울: 인간사랑.

_____. 2005. “지구당 폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원중심 정당운영의 범위.”『의정연구』제19호: 5-26.

_____. 2003. “정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로.”『한국정당학회보』제2권 제2호.

천영식. 2003. “지구당폐지-넘어야 할 산 첩첩.”『월간중앙』29권 12호(통권 337호): 150-155.

하네스 모슬러. 2008. “지구당은 왜 2004년에 폐지되었는가: 다중흐름모형을 적용한 정당조직개혁 결정과정 연구.”『한국정치연구』제17집 제2호: 121-161.

한국YMCA 시민정치운동본부. 2004. “제17대 국회, 정치개혁 의제설정을 위한 토론회” 자료집.

한국경제연구원. 2002.『차기정부 정책과제—모두 잘사는 나라 만드는 길』.

헌법재판소. 2005. “정당법 제3조 등 위헌확인.” 헌법재판소 결정해설집(2004).

Norton, Bruce F. 2007. *Politics in Britain*. Washington D. C.: CQ Press.

Maisel L. Sandy, and Mark D. Brewer. 2008. *Parties and Elections in America*. Washington D. C: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Aldrich, John H. 1999. “Political Parties in a Critical Era.” *American Politics Quarterly* 27-1: 9-32.

【ABSTRACT】

Review of the Abolition of Local Party Branches

Jeon, Jinyoung | National Assembly Research Service

The purpose of this study is to review the abolition process of the local party branches, and evaluate the process. The local party branch has been criticized as the main channel of illegal political money, so the party reform was focused on it.

But the abolition of the local party itself raises several points. First of all, regulating party organization by law is against the Constitution, as freedom of party organization is the constitutional freedom. And local party organization plays important role in realizing grass-roots democracy. so it is not to be evaluated on the economic efficiency point of view. Finally, Legislative process of Party Act amendment prefered speed to elaboration.

After the abolition of party branches, newly emerging grass-roots party organizations are replacing it. But another problems are newly emerging: lack of communication between the party and the electorate, unfair political competition between imcumbent and the challenger in local politics, and difficulty in supervising the party activity. Taking all changes and problems into considerations, it is necessary to restore the local party branches.

Key Words | local party branch, party member, Party Act, grass-roots democracy, party organization, political money