

# 폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로

강원택 | 숭실대학교

민주화의 진전에도 불구하고 지방 수준에서는 그동안 다당적 경쟁이라는 민주주의의 기본적 원리가 제대로 이뤄지지 못했다. 지역적으로 분할된 정당 지지 구도 속에서 각 지역 '내부에서는' 의미 있는 경쟁이 제대로 이뤄지지 못한 채 지역별로 '일당 지배 체제'가 확립되어 왔기 때문이다. 단순다수제 선거제도와 지역주의 투표 행태의 결합은 이러한 배타적이고 폐쇄적인 구조를 더욱 공고하게 만들었다. 따라서 지역 단위 선거에서도 정당 체계가 보다 개방적이고 다당적 경쟁이 허용될 수 있도록 만드는 일이 무엇보다 중요하다. 이 글의 목적은 한국 정당 체계가 지역 수준에서 나타나는 이와 같은 폐쇄성을 극복하고 보다 개방적인 형태로 나아가도록 하기 위한 제도적 개선책을 모색하고자 하는 것이다. 이 글의 주장은 중앙 정치적 단위만을 고려한 현행 정당법 규정을 이원화하여 지역 수준에서 활동하는 정당 설립이 가능할 수 있도록 법 규정을 바꿔야 한다는 것이다. 현행 법규는 서울 중심의 하향식 정당 창당을 전제로 하는데 지역 수준에서 활동하는 정당 창당이 가능할 수 있도록 법 규정을 바꿔야 한다는 것이다. 이런 여건이 마련되어야 지역주의에 토대를 둔 폐쇄적인 정당 구조, 지역별 일당 지배 체제의 문제점을 근본적으로 극복할 수 있으며, 자발적 참여의 확대, 상향식 정당 건설, 그리고 생활정치의 활성화가 가능해 질 수 있을 것이다.

**주제어:** 정당법, 지역당, 생활정치, 다원적 정당 경쟁, 지역주의 정당

## I. 서론

자유 민주주의 체제의 핵심적 작동 원리 중 하나는 여러 개의 상이한 정치 집단이 국민의 지지를 얻기 위해 선거에서 경쟁한다는 것이다. 각 정당이 국민들의 관심을 끌만한 정책을 개발하거나 매력적인 후보를 영입하려고 애쓰는 것은 선거 경쟁에서 선택의 대안이 되기 위한 것이다. 다운즈(Downs 1957)가 시장에서의 기업 경쟁으로부터 선거에서 정당 경쟁의

논리를 유추한 것은 이런 점에서 볼 때 설득력이 있다. 정당 간 공정한 경쟁 구도의 확립은 민주화 이후 한국 정치에서도 매우 중요한 과제였다. 민주화로 이끈 '직선제 개헌'의 구호는 다른 아닌 공정한 경쟁의 틀에 대한 국민적 여망의 발로였기 때문이다. 민주화의 진전과 함께 1997년과 2007년 두 차례 선거를 통해 여야 간 정권 교체가 이뤄지면서 정당 간 경쟁의 틀은 비교적 공고하게 확립되었다. 정당 지지가 지역주의에 기반해 왔지만 지역 간 대결과 연합을 통한 경쟁이 정파 간 권력 교체로까지 이어지는 등 지역주의 정당 구도라고 해도 다당적 경쟁의 확립이라는 점에서는 민주주의 공고화에 적잖게 기여해 왔다.

이처럼 중앙 정치에서 다당적 경쟁과 그로 인한 권력의 이전이 이제 당연한 것으로 받아들여지고 있는 것과는 달리 지방 수준(sub-national level)에서는 다당적 경쟁이라는 민주주의의 기본적 원리가 제대로 이뤄지지 못했다. 그 원인은 역시 지역주의 정당 구도 때문이다. 중앙 정치에서와는 달리 지역적으로 분할된 정당 지지 구도 속에서 각 지역 '내부에서는' 의미 있는 경쟁이 제대로 이뤄지지 못한 채 지역별로 '일당 지배 체제'가 확립되어 왔다. 지역주의 영향권에 놓인 지역의 유권자들은 그 지역의 패권 정당 이외에는 사실상 수용 가능한 대안 세력을 갖지 못했다. 더욱이 단순다수제 선거제도와 지역주의 투표 행태의 결합은 이러한 배타적이고 폐쇄적인 구조를 더욱 공고하게 만들었다. 중앙 정치 수준에서와는 달리 지역 단위에서 지역주의는 다당적 경쟁을 어렵게 함으로써 유권자들의 정치적 선택의 폭을 크게 제약해 온 것이다. 다시 말해 지역주의는 지역 수준에서 정당 정치의 독과점 혹은 카르텔 구조를 확립하여 새로운 대안 세력의 출현을 막고 유권자의 정치적 선택을 제약함으로써 궁극적으로 선거 경쟁의 역동성을 약화시켜 왔다. 따라서 지역 단위 선거에서도 정당 체계가 보다 개방적이고 다당적 경쟁이 허용될 수 있도록 만드는 일이 무엇보다 중요하다.

이 글의 목적은 지역 수준에서 나타나는 정당 체계의 폐쇄성을 극복하고 보다 개방적인 형태로 나아가도록 하기 위한 제도적 개선책을 모색하고자 하는 것이다. 특히 이 글에서 주목하는 점은 현행 정당법에서 규정하고 있는 정당 설립의 요건과 관련된 것이다. 이 글의 주장은 중앙 정치적 단위만을 고려한 현행 정당법 규정을 이원화하여 지역 수준에서 정당 설립이 가능할 수 있도록 바꿔야 한다는 것이다. 다시 말해 현행 방식은 서울 중심의 하향식 정당 창당을 전제로 하는 것인데, 지역을 근거로 한 정당 창당이 가능할 수 있도록 법 규정을 바꿔야 한다는 것이다. 이런 여건이 마련되어야 지역주의에 토대를 둔 폐쇄적인 정당 구조, 지역별 일당 지배 체제의 문제점을 근원적으로 극복할 수 있다는 주장이다.

특히 이런 개선 방향은 지방화, 분권이 강조되는 최근의 추세와도 부합한다. 그동안

한국 정치의 또 다른 문제점은 서울의 정치만이 모든 정치적 논의의 중심에 놓여 있었다는 사실이다, 지방자치가 꾸준히 발전되어 왔고 분권적 거버넌스가 세계화와 함께 거부할 수 없는 큰 흐름으로 다가오고 있지만 실질적으로 지방정치(local politics)<sup>1)</sup>를 활성화하려는 노력은 크게 부족했다(박재욱·류재현 2000). 지방정치 역시 국회의원이거나 해당 지역 당원협의회 위원장(혹은 과거의 지구당 위원장)의 강한 영향력으로 인해서 지방의회 의원이 독자성을 갖지 못하고 중앙 정치에 예속되어 왔다는 비판이 많았다. 지방정치의 독자성이 취약하게 된 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만 지역 패권 정당이 존재하는 상황에서 지방 정치 역시 그 정당의 '독점적' 영향권에서 벗어나기 어렵다는 사실과 긴밀한 관련이 있다. 이런 점에서 볼 때 지방 정치에서 폐쇄적 정당 구조를 깨트리는 것은 지방정치가 중앙 정치의 의존, 예속으로부터 벗어나 독자성을 회복하도록 하는데도 매우 중요한 조건이 되는 것이다. 이런 문제의식으로부터 지역주의 정치 극복과 정당 체계의 개방성 강화를 위한 제도적 개선책에 대해서 살펴보기로 한다.

## II. 현행 정당법 상의 정당 설립 규정 검토

비교정치적으로 볼 때 정당의 설립 요건을 법으로 엄격하게 규정하고 있는 민주주의 국가는 그리 많지 않다. 정당이라는 조직의 출현과 발전이 서구의 경우 민주주의의 역사적 발전 과정 속에서 시민사회로부터 자발적으로 조직되었거나 혹은 의회 내에서 형성된 집단이 선거권의 확대와 함께 유권자 집단과의 정치적 연계를 도모하고자 한 것과 관련되어 있기 때문이다(Duverger 1964). 즉 서구에서 정당은 국가 기구적 속성보다는 자발적 결사체의 속성을 그 기원부터 강하게 지니고 있었다. 그러나 최근에 들어서는 카르텔 정당(cartel party)의 등장처럼 국가 보조금 등 국가 지원을 받게 되는 경우가 많아지면서 서구 정치에서도 공적 자금 지원의 조건 등 정당에 대한 법적 규정이 필요하게 되었고, 또 2차 세계대전 이후 독일에서처럼 민주주의 체제의 위협이 될 수 있는 정당의 등장을 억제하기 위한 차원에서 정당법이 제정되기도 했다. 영국에서는 1990년대에

1) 여기서 말하는 지방정치는 광역자치단체나 기초자치단체 등 국가 하위 단위(sub-national)에서 이뤄지는 정치적 활동을 의미하는 것이다. 그동안 우리나라에서 일반적으로는 지방자치라는 용어가 더 많이 사용되어 왔지만 이는 지방 수준에서 나타나는 민주적 참여나 정치적 행위를 의미하기보다 행정적 의미로 해석되는 경우가 많아 여기서는 지방정치로 표현을 통일했다.

정치인들의 부패 관련 스캔들이 이어지면서 정치자금 규제 등의 목적으로 2000년 정당, 선거, 국민투표법(Political Parties, Elections and Referendum Act 2000)이 제정되었다.

이처럼 민주주의 진전과 함께 자연스럽게 정당이 형성, 발전되어 온 서구 민주주의 국가와는 달리 2차 세계대전 이후 독립한 국가들에서는 권력 장악과 통치를 위한 정치적 동원의 목적에서 정당이 '만들어지면서' 이에 대한 법적인 요건이 필요하게 되었다. 우리나라에서 최초의 정당에 관한 규정은 1946년 11월 23일 공포한 미군정 법령 55조의 '정당에 관한 규칙'으로 "어떤 형식로나 정치적 활동에 종사하는 자로서 된 3인 이상의 단체"로 규정하였다. 매우 느슨한 형태의 규정임을 알 수 있다. 제2공화국 때인 1960년 7월 1일 공포된 '신문 등 정당의 등록에 관한 법률'에서는 정당의 등록, 정당의 인원 수, 활동 개황, 회계 개황 등을 국무원 사무처장에게 보고하도록 규정하였다(김수갑 2005, 186).

우리나라에서 정당을 본격적인 법적 규제의 대상으로 삼게 된 것은 5·16 군사 쿠데타 이후의 일이다. 제2공화국의 정치적 '혼란의 극복'을 쿠데타의 명분으로 삼았던 박정희 세력의 입장에서는 "종전의 무질서했던 정당체계를 새롭게 하고 새로운 정당체제를 통해 의회정치 질서의 확보와 향상을 도모"하겠다는 차원에서 정당법을 제정하게 된 것이다. 박정희의 표현을 빌리면, "파당 의식 속에서 국회가 정쟁을 위한 무대가 됨으로써 의사당이 시장바닥과 다를 것이 없고 의원이 정치 브로커로 변해 버린 혼란 상태를 그대로 두고서 진정한 정당 정치와 민주주의가 발전하기를 바라는 것은 쓰레기통에서 장미꽃이 피기를 바라는 것과 조금도 다를 바 없다는 것"(심지연 2004, 165-166 재인용)이다. 이에 따라 1962년 처음 만들어진 정당법에서는 법정 지구당 수를 국회의원 지역구 선거구의 1/3 이상으로 하고, 지역별로도 서울, 부산, 각 도의 다섯 곳 이상에 시·도당을 두고 최하위 단위인 각 지구당의 최소 당원 수는 50인 이상으로 한다고 규정했다(<표 1> 참조). 이 때 만들어진 조항은 이후 정당법의 근간으로 큰 변화 없이 매우 오랜 시간동안 이어져 오게 된다. 그러나 이 때 제정된 정당법은 정당의 구성, 성립, 발기인의 수와 자격, 법정 지구당 수 등의 면에서 요건을 지나치게 강화하고 또 선관위에 등록하도록 함으로써 본래의 의도와는 달리 정당 설립의 자유나 집회, 결사의 자유를 제한하는 측면이 있었다는 비판(심지연 2004, 166)을 받을 만했다. 특히 이런 정당 설립 요건의 강화는 혁신계 정당 출현 가능성을 배제하고자 하는 의도를 지녔다. 이러한 법 규정에 따르면 최소한 44개의 지구당에 2,200명 이상의 법정 당원 수를 갖춰야 했는데 당시까지 가장 강력한 혁신 정당이었던 진보당의 당세가 가장 확장되었던 1956년의 지구당 수가 39개였다는 사실을 고려하면 혁신계 정당을 설립한다는 것은 매우 현실적으로 매우 어려운 일이 된 것이다

(김수갑 2005, 187).

이러한 정당 규정은 1969년에는 더욱 강화되어 법정 지구당의 수를 국회의원 지역구 선거구의 1/2 이상으로까지 늘렸고 지구당의 최소 당원 수도 100인 이상으로 강화했다. 하지만 1972년에는 이처럼 엄격한 설립 요건을 지역구 선거구의 1/3, 최소당원 수 50인, 그리고 시·도당의 숫자도 세 곳 이상으로 하향 조정하여 정당 설립 요건을 완화했지만 이것이 유신체제 하에서 이뤄진 결정이라는 점에서 정당 활동을 활성화하기 위한 시도로 볼 수는 없을 것 같다. 이러한 법 규정은 1980년 전두환의 5공화국 출범 이후에는 법정 지구당의 수를 국회의원 지역구의 1/4 이상으로 더 낮아졌고 최소 당원 수도 30인 이상으로 완화되었다. 이 때 만들어진 정당 설립 요건은 이후에도 대체로 큰 변화 없이 유지되어 왔는데 법정 지구당 요건만이 민주화 이후 크게 완화되었다. 1989년에는 법정 지구당 요건이 1/5 이상으로 완화되었고 1993년에는 1/10 이상으로까지 그 요건이 대폭 줄어들었다. 2004년 정치관계법 개정과 함께 지구당을 폐지하기로 하면서 이와 관련된 법적 조항은 폐기되었다.

<표 1>을 보면 우리나라 정당법에서 규정하는 정당 설립을 위한 하부 조직의 형식적인 요건이 매우 강조되고 있음을 알 수 있다. 실제 창당 절차<sup>2)</sup> 역시 그리 간단하지 않다. <표 2>는 중앙선거관리위원회에서 안내하는 창당 절차이다. 우리나라에서 창당 절차는 중앙당 창당으로부터 시작되며 창당 준비 과정마다 신고, 승인, 신청, 공고 등 구체적인 법 조항의 규정을 많이 받는다는 것을 알 수 있다. 즉 정당 창당 과정에 국가의 규제 혹은 개입의 여지가 많다. 우리나라에서 창당 과정이 절차적으로 복잡하고 규제가 많다는 것을 보기 위해서 다른 나라의 경우에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

영국에서는 1998년 정당 등록법(the Registration of Political Parties Act 1998)이 처음으로 제정되었다. 이 법에서는 정당의 등록 업무를 별도의 기구 설치 없이 일반 기업의 등록 업무를 관장하는 기존의 회사등록국(the Registrar of Companies)에 맡겼으나, 2000년 정당, 선거, 국민투표법 제정과 함께 선거관리위원회가 설립되면서 정당 등록 업무를 선관위로 이전하도록 하였다. 정당 등록이 법적으로 규정되었음에도 불구하고 영국에서 정당의 등록은 매우 간단하다. 선거관리위원회에 다음의 네 가지 사항을 제출하고 150파운드(28만 원 정도)의 등록비를 내면 자동적으로 등록이 된다. 제출해야 하는 사항은 ① 정당명(party name), ② 당직자의 이름과 주소(names and addresses of certain office

2) <http://www.nec.go.kr/> (검색일 2009. 11. 20).

〈표 1〉 정당 설립을 위해 요구되는 조직 구성의 법적 요건

	법정 지구당의 수	시도당의 수	지구당 최소 당원의 수	비고
1962년 12월 31일	지역구 선거구 총수의 1/3 이상	서울, 부산시, 도 가운데 다섯 곳 이상 분산	50인 이상	국가재건최고 회의 제정
1969년 1월 23일	지역구 선거구 총수의 1/2 이상	위와 같음	100인 이상	7대 국회 개정
1972년 12월 30일	지역구 선거구 총수의 1/3 이상	서울, 부산시, 도 가운데 3 이상 분산	50인 이상	비상 국무 회의 개정 (유신체제)
1980년 11월 25일	지역선거구 총수의 1/4 이상	서울, 부산시, 도 가운데 5 이상 분산 + 한 곳에 지구당 총수의 1/4 초과 불가	30인 이상	국가보위입법 회의 개정 (5공화국)
1989년 3월 25일	지역구선거구 총수의 1/5 이상	위와 같음	위와 같음	13대 국회 개정
1993년 12월 27일	지역구 선거구 총수의 1/10 이상	위와 같음	위와 같음	14대 국회 개정
1997년 12월 13일	1/10 이상	위와 같음	위와 같음	15대 국회 개정
2004년 3월 12일	폐지	5 이상의 시·도당	시·도당 1천인 이상	16대 국회 (지구당 폐지됨)

출처: <http://likms.assembly.go.kr> 국회법률정보지식시스템

holders), ③ 당헌 사본 1부(a copy of the party's constitution), ④ 정당의 자금 관리 업무를 규정하는 회계절차(a financial scheme which sets out arrangements for regulating the financial affairs of the party)<sup>3)</sup> 등이다. 영국의 경우 법적 규정이 마련되었다고 해서 정당 설립에 대한 조건이 까다롭다고 보기는 어렵다.

3) 이 밖에 정당은 세 종류까지의 정당 상징(emblems)을 등록할 수 있고, 일단 등록이 된 정당은 반드시 모든 종류의 선거에 후보자를 출마시켜야 한다는 규정도 포함되어 있다.

〈표 2〉 우리나라의 정당 창당 절차

단계		구체적 내용
제1단계	중앙당 창당 준비위원회 결성신고	가) 20인 이상의 발기인이 창당발기인대회를 개최하여 발기취지, 규약, 명칭을 정하고 대표자 회계책임자 등을 선임하여 중앙당창당준비위원회를 결성 나) 중앙당창당준비위원회 결성신고 다) 신고일로부터 6월 이내에서 창당활동
제2단계	시·도당 창당 및 등록신청	가) 10인 이상의 발기인이 발기인대회를 개최하여 발기취지, 대표자 등을 정하여 시·도당 창당 준비위원회를 결성 나) 관할 시·도안에 주소를 둔 1,000인 이상의 당원 확보 다) 시·도당창당대회를 개최하여 대표자·간부 등을 선임 라) 중앙당창당준비위원회의 승인을 받은 후 시·도 선거관리위원회에 시·도당 등록신청 및 회계책임자 선임신고
제3단계	중앙당창당 및 등록신청	가) 5개 이상의 시·도당 등록 등 창당준비 완료 나) 집회개최일 전 5일까지 일간신문에 창당대회 개최공고 다) 중앙당창당대회를 개최하여 강령(기본정책) 및 당헌의 채택, 대표자·간부 등을 선임 후 중앙선거관리위원회에 등록신청 및 회계책임자 선임신고

이번에는 미국 캘리포니아 주에서의 정당 설립에 대해 살펴보기로 한다.<sup>4)</sup> 연방제 국가인 미국에서는 연방 정부 차원에서는 정당 설립 요건이 별도로 규정되어 있지 않으며 각 주 별로 조금씩 상이한 정당 설립 규정이 존재한다. 캘리포니아 주에서 정당 설립을 위해서는 정당 등록(by registration)이나 청원(by petition)의 방식을 따를 수 있다. 정당 등록을 위해서는 유권자의 1% 이상이 정당 명칭이 포함된 등록 서약서를 작성해야 하고, 청원에 의한 경우에는 여러 카운티에 거주하는 10% 이상의 유권자의 서명을 받아야 한다. 또한 정당 등록을 위해서는 코커스나 전당대회에서 정당 명칭을 정하고 임시 당직자를 선출해서 이름과 주소를 명기하여 주 국무장관에게 공식적으로 제출하면 된다. 영국과 미국의 사례가 보편적인 정당 설립 요건을 대표한다고 볼 수는 없을지 몰라도 우리나라에서의 정당 설립과 비교하면 그 절차가 상대적으로 간단하다고 할 수 있다. 특히 영국과 비교하면 우리나라의 정당 설립 절차는 너무 복잡하며, 미국 캘리포니아 주의 경우 주 유권자의 1%, 10% 요건이 현실적으로 어려운 제약 조건이 될 수도 있겠지만 그 절차가 복잡하다고 볼

4) [http://www.sos.ca.gov/elections/elections\\_1.htm](http://www.sos.ca.gov/elections/elections_1.htm)(검색일 2009. 11. 18).

수는 없다.

한편, <표 1>에서 본 우리나라 정당 결성의 또 다른 특성은 서울 중심의 사고, 중앙 정치 중심이라는 점이다. 정당법 제3조(구성)에는 “정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다”고 규정되어 있는데, 이와 같이 서울에 중앙당을 두어야 한다는 규정은 1962년 정당법 제정 당시부터 존재해 온 것이다. 당시 법규에서는 중앙당 산하에 지구당, 당 지부 혹은 연락사무소를 하위 단위에 둘 수 있도록 했고 2004년 지구당을 폐지하기로 한 이후에는 서울에 두어야 하는 중앙당 하부에 시·도당을 둘 수 있도록 했다.

그동안 서울에 중앙당을 두어야 한다는 규정이 정치적으로 문제가 된 적은 없다. 그러나 지방자치제도가 정착되어 가고 있고 분권화가 중요한 시대적 화두가 되고 있는 상황에서 이러한 법적 규정은 지방정치의 활성화를 막고 정당이 지역을 기반으로 자생적으로 성장해 올 수 있는 기회를 막는 ‘의도하지 않은’ 정치적 결과를 낳고 있다. 어떤 면에서 본다면 이러한 규정은 ‘모든 것이 서울로 통하는’ 중앙집권적 사고, 서울 중심의 사고를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 지방화, 분권화의 시대에는 정당의 중앙당이 반드시 서울에만 위치해야만 한다는 규정에 대해 의구심을 제기해 볼 수 있다. 그러한 판단은 정당 스스로 내리면 될 일이지 법적인 규정을 통해 강제할 필요까지는 없다는 것이다. 이런 조항이 문제가 되는 것은 글머리에서 제기한 것처럼 지방 수준에서의 일당 지배 체제를 깨기 위해서는 특정 지방을 거점으로 하는 대안적 정당의 출현을 용이하도록 만드는 일이 중요한데, 서울에 중앙당을 설립하도록 한 현행 규정이 이를 어렵게 만들고 있기 때문이다.

또 한편 이러한 법 규정은 정당 설립이 ‘위로부터의 하향식’ 혹은 ‘중앙으로부터 지방으로의 위계적’ 방향으로 이뤄진다는 것을 전제로 하고 있다. <표 2>에서 본 정당 설립 절차가 그런 특성을 잘 나타내고 있다. 그러나 정당이 자생적인 결사조직이라면 정당 설립의 방향이 굳이 하향식이어야 하거나 반드시 위계적인 형태로 이뤄져야 할 필요는 없다. 지방을 중심으로 정당 설립의 운동이 먼저 일어나고 이것이 전국적으로 확산되면서 중앙당의 결성에까지 이르는 정당 설립의 역의 방향 역시 가능해야 하기 때문이다.

그런 점에서 볼 때 정당 설립 요건을 어렵게 하고 또 서울에 중앙당을 두도록 한 현행 정당 설립 규정은 권위주의 시대의 인식을 그대로 담고 있거나, 적어도 중앙집권적 인식을 반영한 것이라고 할 수 있다. 지방정치가 성장해 가고 있고, 세계적으로 분권화가 시대적 화두가 되고 있는 오늘날에 이런 규정은 아래부터 자생적으로 발전해 오는 정당의 출현을 어렵게 만들고 있다.

### III. 지역주의와 폐쇄적 정당 정치

지역주의가 한국 정당 정치의 폐쇄적 구조에 영향을 미쳐 왔다는 비판은 새삼스러운 것이 아니다. 특히 대통령 선거나 국회의원 선거에서 각 정당 후보자가 얻은 지역별 득표를 보면 그 지역 내에서 '정치적 다원주의'가 제대로 이뤄지지 못하고 있다는 것을 잘 보여준다. 지역적으로 선호되는 정파의 후보가 지역 유권자의 표를 휩쓸고, 또 국회의원 선거나 지방선거에서라면 지역의 의석을 사실상 독점하는 현상이 반복해서 나타났다. 간혹 소수의 무소속 후보나 갑자기 떠오른 제3당이 일시적으로 지역의 일부 의석을 차지한 적은 있지만 그런 결과가 지역주의 정당의 패권적 지위에 심각한 위협이 된 적은 없었다. 말하자면 여전히 지역 수준에서 우리 정치는 정치적 다원주의가 결여된 일당 지배 체제로 남아 있는 것이다. 그런데 이런 문제점이 보다 심각하게 나타나는 것은 지방 정치 수준이다. 지역주의 정당체계라고 해도 국회에서는 다당적 경쟁이 이뤄지기 때문에 중앙 정치 수준에서는 정치적 다원주의가 실현되고 있다. 그러나 지역주의 정치 구도 하에서 지방정치는 사실상 '1당 지배 체제'이다. 각 지역의 '패권정당'이 기초와 광역의 구분 없이 지방의회와 지방자치단체장을 모두 차지하고 있다. 이러한 현상은 비단 지역주의 영향 하에 놓여 있는 곳에만 해당되는 것은 아니며 서울과 경기 지역과 같은 곳에도, 정도의 차이는 있지만, 마찬가지로 적용할 수 있다. 그 까닭은 지방선거가 중앙 정치의 영향을 많이 받기 때문이다. 예컨대 노무현 정부의 인기가 낮았던 2006년 지방선거에서는 한나라당이 수도권에 많은 지방정부를 휩쓸었다.

이러한 결과는 경험적 분석을 통해서도 확인되고 있다. 김용복(2009, 264)의 분석에 따르면, 지역주의 투표 행태로 인해 광역의회 내 독점적인 정당 지배가 강화되어 왔고 제1당의 의석 독점율이 점점 높아져 왔다. 1995년 제1회 동시지방선거에서 광역의회 내 제1당의 지역구 선거에서 의석 독점율은 40.3%, 1998년 지방선거에서는 44.0%, 2002년 지방선거에서는 70.8%, 2006년 지방선거에서는 79.2%로 점점 더 높아져왔음을 알 수 있다. 특히 2006년 지방선거에서는 충남(55.8%), 전북(58.8%), 제주(65.5%)를 제외한 나머지 지역에서는 그 지역의 패권 정당이 거의 80% 이상이 넘는 의석을 차지했다. 이에 비해서 광역의회 선거에서 비례대표의 경우에는 최고 66.6%, 최저 33.3%, 평균 48.7%로 지역구 선거에 비해서 한 정당의 독점의 정도가 현저하게 낮았다. 단순다수제 선거제도와

〈표 3〉 2006년 지방선거에서 단체장-지방의회 다수당의 동일성

	단점 정부	분점 정부	경합 상황	기타*
광역 단체장	15 (93.8%)	-	-	1 (63%)
기초 단체장	171 (74.4%)	26 (11.3%)	4 (1.7%)	29 (12.6%)

자료: 김용복(2009, 264).

\* 단체장이 무소속인 경우

지역주의가 결합하여 폐쇄적인 지역 대표성이 강화되고 있음을 여기서도 확인할 수 있다.<sup>5)</sup> 이처럼 지역 대표성이 강화되는 데에는 여러 가지 원인이 있을 수 있을 것이다. 그런데 여기서 주목하는 점은 그 원인에 대한 분석보다 지방정치의 폐쇄성이다.

지방선거에서 이러한 현상이 특히 문제가 되는 것은 한 정당이 지방의회뿐만 아니라 그 지역의 자치단체장까지 모두 차지하게 됨으로써, 정치적 다원주의에 기초한 지방의회와 단체장 간의 견제와 균형이 이뤄지지 못하기 때문이다. <표 3>은 2006년 지방선거에서 단체장과 지방의회 다수당이 한 정당에 의해 차지하게 된 경우를 정리한 것이다. 광역자치단체의 경우에는 16개 중 무려 15개 지역에서 단체장과 지방의회 다수당이 같은 정당 소속이었다. 한 곳의 예외도 경쟁 정당 소속이 아니라 무소속 후보였다. 따라서 광역자치단체는 완벽하게 단점정부적 형태로 구성되었던 것이다. 이런 현상은 기초자치단체의 경우에도 정도의 차이는 있지만 대체로 유사하게 나타났다. 전체 기초 자치 단체 가운데 74.4%가 단체장과 지방의회 다수당이 동일한 단점정부였으며 분점정부는 11.3%에 불과했다. 이러한 분석에서 알 수 있듯이 지방정치는 중앙 정치에서보다 더욱 일당 지배의 속성이 강하게 나타나고 있으며 지방의회 내에서 정당 간 경쟁에 의한 견제와 균형의 구조를 어렵게 만들고 있다.

지방선거에서 이처럼 단점정부가 생성되는 것은 부분적으로 동시선거의 영향일 수 있다. 미국 대통령 선거에서 나타나듯이 인기 있는 대통령 후보자의 인기로 인해 같은 정당 소속의 연방의회나 주 선거의 후보자들이 이득을 보는 효과(coattail)가 동시 선거에서는 나타날 수 있다. 혹은 지방선거가 중앙 정치의 영향을 크게 받는 만큼(강원택 1999), 단체장이든 지방의회 의원이든 무관하게 유권자들이 특정 정당에 대한 호불호, 혹은

5) 강명세(2005)는 2004년 16대 총선까지의 분석을 토대로 대통령 선거와 국회의원 선거의 경우 지역주의 정치가 점차 더욱 강화되고 있다고 주장한다.

대통령의 중간평가적 판단에 따라 여러 명이 동시에 선출하는 동시 선거에서 한 정당 후보에 대한 일관투표(straight-ticket voting)를 행한 결과일 수도 있다.

이런 요인을 감안하더라도 지방정치에서 한 정당의 의석 독점의 규모는 매우 심각한 상황으로 보인다. 이런 결과가 발생하게 된 원인은 무엇보다 지역주의 정당 정치 때문일 것이다. 지역 유권자들에게 오직 한 정당만이 정치적으로 수용되고 다른 정당들은 의미 있는 대안으로 받아들여지지 않기 때문에 한 정당이 그 지역의 의석을 독점하는 결과가 나타난 것이다. 이러한 지역 내의 폐쇄적인 정당 구조는 지역 정치 수준에서 정치적 다원주의가 구현되는 것을 막고 있으며, 협소한 대표성, 취약한 정치적 견제 구조, 정치적 책임성 확보의 결여, 후견주의에 따른 정치적 부패 등 여러 가지 심각한 정치적 문제점을 낳고 있다.

#### IV. 제도적 개선책의 모색

이런 문제점을 교정하기 위해 그동안 적지 않은 개선의 방안이 제시되어 왔다. 지역의 폐쇄적인 정당 구조 타파를 위한 방안의 검토는 그동안 주로 선거제도 개선을 통한 방안이 집중되어 왔다. 혹은 지방선거의 경우에는 정당 공천을 금지시킴으로써 정당 구조의 폐쇄성을 극복하자는 제안도 있었다.<sup>6)</sup> 지방선거에 정당 공천을 폐지하자는 것은 지방정치가 중앙정치에 예속되는 것을 막기 위해서 그 연결고리인 정당의 존재를 끊어야 한다는 것인데 대중적인 효과가 일시적으로 있을지 모르지만 정당 정치의 책임성이라든지 유권자에 대한 정치적 정보의 제공이라는 측면에서 본다면 근원적인 해결책이라고 보기는 어렵다. 한편, 선거제도 개선 방안은 현재 의석의 독점이 곧 100%의 득표율을 의미하는 것은 아니기 때문에 비례성을 높여 다른 정당의 의석 확보를 돕자는 취지로 볼 수 있다. 이러한 선거제도 개선 방안은 일당 지배 체제 극복에 중요한 방안이 될 수 있다. 이러한 접근법은 또 한편으로는 유권자의 정치적 선택이 의석으로 전환되는 과정에서 다수제적 방식에 의해 '왜곡되시' 않도록 보장함으로써, 투표 선택에도 영향을 미칠 수 있다는 의미도 담고 있다. 말하자면 당선 가능성이 낮은 정당을 지지할 경우 사표(死票)가 될지 모른다는 우려로 인해 당선 가능성이 높은 정당 후보를 선택하는 전략적 투표(strategic voting)의

6) 예컨대 전자는 김용복(2009), 강원택(2006), 후자는 육동일(2006) 등이 이에 해당한다.

확률을 낮출 수도 있다. 그런 만큼 비례성 높은 선거제도의 도입은 지역 내 일당의 독점적 구조를 완화시키는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

그런데 이러한 접근법이 정치적 수요자라 할 수 있는 유권자와 관련된 해결책이라면, 이 글에서 관심을 갖는 방안은 정치적 공급자인 정당을 통한 해결방안이다. 즉 전자가 유권자의 의사를 보다 정확하게 의식으로 전환하는 형태에 주목한다면, 이 글에서는 다수의 경쟁력 있는 정당이 지역 수준에서 생겨나야 한다는 점을 강조한다. 즉, 지방정치가 폐쇄적인 일당 독점의 구조에서 벗어나기 위해서는 지역 수준에서 정치적 다원성이 확보될 수 있는 환경을 만들어 주어야 한다는 것이다. 그런데 현재의 정당 체계는 지역주의적 대립 구도 하에 놓여 있기 때문에 특정 지역에 강한 지지 기반을 구축한 정당은 다른 지역에서는 의미 있는 대안으로 받아들여지지 못하는 한계를 지니고 있다. 예를 들면, 영남에서 강한 지지를 얻고 있다면 호남이나 충청에서는 대안적 정치 세력으로 수용되지 못하고 있는 것이다. 이런 상황에서라면 그 지역의 패권 정당에 실망한 경우라고 해도 그러한 실망감이 곧 다른 정당으로의 지지의 이동으로 이어지지 못하는 것이다. 대구에서 한나라당에 실망한 경우라고 해도 그것이 바로 민주당에 대한 지지로 옮겨가게 되는 것은 아니라는 말이다. 즉 지역별로 정당 지지의 고정성(immobility of party support)이 존재한다. 이런 여건 하에서는 지역 수준에서 상이한 정치 세력 간의 다원적 경쟁을 기대하기는 어렵다.

중앙 정치에서 활동하는 정당들이 지역 내부에서는 의미 있는 대안으로 수용되지 못한다면 지역을 기반으로 하는 새로운 정치 세력이 지역 내부에서 등장할 수 있는 통로를 마련해 주는 일이 지역 내부의 정치적 다원주의를 확보하기 위해서 필요한 일이 될 것이다. 즉 전국적인 정당이 아니더라도 지역 수준에서 활동할 수 있는 정당의 출현을 허용함으로써 지역 내부에서 일당 지배체제에 대한 도전이 이뤄질 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 앞에서 살펴본 것처럼 중앙당을 서울에 두어야 하고, 다섯 곳 이상의 시·도당을 두도록 규정하고 있는 현행 정당법을 개정해야 한다. 즉 전국 정당이 아니더라도 특정 지역에 국한하여 활동하는 정당의 설립이 가능하도록 법적 요건을 개정해야 한다는 것이다.

그런데 정당 창당 규정을 완화하는 것에 대해서는 여러 가지 이견이 있을 수 있다.<sup>7)</sup>

7) 사회당은 2004년 개정된 정당법 25조 “정당은 5 이상의 시도당을 가져야 한다”는 규정과 27조 “시도당은 1천 인 이상의 당원을 가져야 한다”는 규정이 헌법상 보장된 결사의 자유를 침해한다고 2004년 3월 26일 헌법소원심판을 헌법재판소에 청구하였다. 그러나 헌법재판소는 이 규정이 헌법에 어긋난 입법 목적을 가진 것으로 단정하기 어렵다는 취지로 그 청구를 기각했다.

아마 제일 먼저 제기될 수 있는 비판은 창당 조건의 완화가 정당의 난립으로 이어질 수 있으며, 특히 '자격 미달'의 정당이 생겨날 수 있다는 우려일 것이다. 그러나 기본적으로 정당 설립은 그 목적이 기존 정치 체계나 사회 질서에 대한 심각한 위협을 의도하고 있지 않다면 자유롭게 허용되는 것이 자유 민주주의 체제의 원리에 부합하는 일이다. 또한 정당이 '난립'하게 되더라도 결국 선거를 통해 유권자의 지지를 이끌어내야 한다는 보다 어려운 과정이 남아 있는 것이므로 정당 창당 요건을 굳이 강화할 필요는 없다고 생각된다. 2008년 실시된 국회의원 선거에 비례대표 후보를 중앙선거관리위원회에 등록한 정당의 수는 모두 15개였다. 그러나 당선자를 낸 정당은 여섯 개에 불과했다.

두 번째로 제기될 수 있는 비판은 지역을 기반으로 하는 정당의 설립을 허용하면 지역주의를 강화하거나 혹은 또 다른 소지역주의를 낳을 가능성이 있다는 점이다. 만일 이런 점이 우려된다면 한 가지 해결책으로 정당 설립의 요건을 이원적으로 나누는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 즉 전국 단위 선거에서 후보자를 내고 경쟁에 참여하는 정당과 지방선거 수준에서 후보자를 내고 경쟁에 참여할 정당의 설립 요건을 서로 구분하자는 것이다. 이원적인 형태로 법 규정을 개정하여 지역 수준에서 활동하는 소규모 정당의 출현은 가능하도록 허용하자는 것이다. 전국적인 수준에서 활동하는 정당의 설립 요건은 현행 방식처럼 다소 엄격한 규정을 그대로 적용하더라도 지역에서 활동하는 지역 정당의 설립 요건은 이와는 달리 크게 완화해 주자는 것이다. 이를 위해서는 현재 정당법에 규정하고 있는 것과는 별개의 완화된 규정이 도입될 필요가 있다. 지방 수준에서 활동할 정당에 대해서는 중앙당을 서울에 두어야 하고 다섯 개 이상의 지방에 시·도당을 두어야 한다는 규정이 적용되지 않아야 할 것이다.

이런 방안은 영국에서 유사한 사례를 찾아볼 수 있다. 영국은 앞에서 언급한 대로 몇 가지 정당 설립 요건을 구비하여 등록하면 되지만 정당 등록의 방식은 두 가지로 구분된다. 하나는 전국적인 수준에서 경쟁하는 정당 설립이고 이와는 별개로 '소수 정당(minor parties)'으로의 등록 규정이 별도로 마련되어 있다. 소수 정당은 잉글랜드와 웨일즈 지역의 기초 지방자치(parish council elections in England and community council elections in Wales) 선거에 후보자를 낼 수 있는 정당이다. 소수 정당의 등록 요건은 일반적인 '등록 정당'과 같지만 등록비가 싸다. 독일의 정당법에서도 지역적으로 활동하는 정당의 설립을

허용하고 있다.<sup>8)</sup> 또한 잘 알려진 대로, 기사당(CSU)은 연방 수준에서는 기민당(CDU)과 연합을 이루고 있지만 지역적으로는 바이에른 주에만 후보자를 내는 지역당이다. 일본에서도 생활자네트워크처럼 지방선거에만 후보자를 내는 정당이 허용되고 있다(고선규 2007).

이와 같이 지방 수준에서만 활동하는 정당 설립의 허용은 크게 네 가지 점에서 현재 한국 정치의 문제점을 해소하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있다. 첫째, 지방 정치의 활성화와 지역주의의 폐단을 극복하는데 도움이 될 수 있다. 이러한 지역 정당 설립을 허용하지는 것은 폐쇄적인 지역당 구조를 지역 내부에서부터 극복할 수 있는 환경을 조성하는 하자는 것이다. 지방 정치의 '1당 지배 체제'를 극복하고 지역 내부의 정치적 경쟁과 상호 견제의 시스템을 만들기 위해서는 지역 내에서 보다 수용 가능한 정당의 출현을 가능하도록 만들 필요가 있다는 것이다. 중앙 정치 수준에서 활동하는 정당들 간 지역주의적 경쟁 구도가 하루아침에 사라질 것을 기대하기 어려운 것이 현실이라면, 지역 수준에서 유권자들에게 정치적으로 수용되는 대안적 정당이 지역 내에서 출현할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 현실적인 대안이 될 수 있다. 각 지역에 오랫동안 거주하면서 활동해 온 지역의 구체적인 현안을 두고 활동을 벌여온 지역의 활동가, 명망가들이 정치적 조직체를 만들 수 있다면 적어도 지역주의 경쟁 정당과는 달리 지역 유권자에게 보다 쉽게 파고들 수 있을 것이다. 환경 운동, 투명사회 운동, 지역개발 운동 등 다양한 지역 활동가들이 존재하는 만큼 이들이 지역 내부의 네트워크를 통해 대안적 정치세력을 조직할 수만 있다면 지방선거에서라면 상당한 정치적 호소력을 지닐 수도 있을 것이다.

또한 '정당 간' 다원적 경쟁이 가능해진다면 지방정부 운영에 있어서도 지금처럼 견제가 제대로 이뤄지지 못하는 일당 지배의 문제점을 극복하고 지방정치의 개방성과 투명성을 높이는 데도 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 이는 지방정치 혹은 지방선거에 대한 유권자의 관심을 제고하는데도 도움을 줄 수 있다. 현재의 구도 속에서는 사실상 경쟁이 제대로 이뤄지지 못하기 때문에 만약 그 지역 패권정당에 대한 거부감이 있는 유권자라면 사실상 정치적 선택의 권리를 제대로 행사할 수 없는 상황에 처할 수밖에 없다. 이러한 대안의 부재가 선거나 지방정치에 대한 무관심으로 이어지고 지방선거에서의 낮은

8) <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/ParteienG.htm#7>(검색일 2009. 11. 5). "Where the organization of a party is limited to the territory of a city-state, there is no requirement that regional organizations should be set up."

투표율의 한 원인이 되고 있다. 지방 정당의 출현이 지역 수준에서 '실질적인 경쟁'으로 이어질 수 있다면 지방선거에 대한 지역 주민의 관심을 높이는 데도 기여할 것이다.

두 번째는 이러한 방안은 '상향식' 정당의 수립의 가능성을 높일 수 있다. 정당은 자발적 참여에 의한 결사체라고 정의되지만 현실적으로 우리나라의 정당은 대체로 정치 지도자나 명망가들에 의한 '하향적인 형태로' 정당이 건설되었다. 과거 이승만, 박정희, 전두환 등 권위주의 시대의 정당 결성은 말할 것도 없고 민주화 이후에도 정치인 개인의 카리스마적 리더십이 정당 결성의 핵심적 요인이었다. 소수 정당의 경우에도 정주영, 이인제, 정몽준과 같은 정치인의 개인적 필요에 의해 정당이 결성되었다. 아마도 예외적인 경우가 전국적인 네트워크를 가진 노동조합 운동 조직에 기반하여 창당된 민주노동당일 것이다. 그러나 민주노동당 역시 하위 단위의 정치 조직이 결집하여 정당을 결성한 것이라기보다 노동운동 지도자들을 중심으로 조직 결성이 추진되었다는 점에서 그 방식은 하향식인 셈이다.

그런데 만일 지역 수준에서 활동할 수 있는 정당이 허용되고 이들이 각 지역에서 일정하게 정치적 성공을 거두게 된다면 이들 간의 정치적 연대를 통해 새로운 전국적인 정당의 출현도 기대해 볼 수 있다. 예를 든다면, 가칭 충청녹색당이 충청 지역에 만들어지고, 영남 지역에는 이와 유사한 성격의 가칭 푸른영남당이 창당되어 성공적으로 지방정치에 뿌리내리게 된다면 이와 같은 지역적 기반을 가진 지역 정당들 간의 정치적 연계를 통해 궁극적으로 전국적인 수준에서 활동하는 정당의 결성을 시도할 수 있다. 즉 그동안의 정당 결성이 서울을 중심으로 한 중앙 정치적 수준에서 주도적으로 창당 노력이 이뤄지고 이를 지방으로 확산해 가는 형태였다면 그 역의 방향, 즉 지방 조직을 토대로 상향적 형태로 정당이 결성되는 형태도 생각해 볼 수 있다는 것이다.

이런 기대감이 의미가 있는 것은 이러한 상향식 정당 건설이 지역 수준에서 주민의 참여를 토대로 한 정당 건설의 가능성을 높일 수 있기 때문이다. 지역 정당은 아무래도 거주 지역을 기반으로 한 지역 주민의 자발적 참여에 의한 형태로 운영하게 될 것이기 때문에 그 전의 정당 결성처럼 '위로부터의 조직'과 '동원에 의한 참여'라는 한국 정당의 문제점을 해결하는 방안이 될 수 있을 것이다. 사실 한국 정당에 소위 '진성 당원'의 수가 적은 것은 지역 수준에서의 참여를 통한 정치적 조직의 결성이 제대로 이뤄지지 못한 때문이다. 그런 점에서 유권자의 실질적인 삶의 단위인 지역에서 정치적 참여와 정당 활동의 활성화는 하향식 동원에 의존해 온 한국 정당의 관행을 극복하는데도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

세 번째, 지역 수준에서 정당 결성의 조건을 완화하는 것은 지방정치에서 엘리트 중심의

폐쇄적인 구조를 타파하는데도 도움을 줄 수 있다. 여기에는 두 가지 의미가 포함되어 있다. 하나는 지역 패권 정당 출신의 현역 국회의원, 혹은 당원협의회 위원장이 지방선거에 출마할 주요 후보들의 공천권을 장악함으로써 지방정치가 중앙정치에 예측된다고 하는 문제점을 개선하는데 도움을 줄 수 있다. 그동안 지방 선거와 관련하여 정당 공천을 둘러싼 논란이 종종 제기되었는데, 정당 공천 제도를 폐지해야 한다는 주장의 핵심 논리는 정당 공천을 중앙 정치가 지방 정치를 통제하고 지배함으로써 지방 정치의 자율성이 훼손된다는 것이었다. 즉 '정당 공천은 지방선거를 집어삼키고 흔적도 찾기 어렵게 만드는 블랙홀'이며 '모든 지역적인 이슈와 공약도 공허한 외침이 될 것'이라는 주장이다(이기우 2009, 16). 그런데 지역 내부에서 중앙 정치권 인사와 연계되지 않은 새로운 정치 세력이 등장할 수 있다면 중앙정치에 예측되지 않은 채 내부적인 자율성을 갖는 지방정치를 기대해 볼 수 있다.

또 다른 하나는 지방 정치 내부의 엘리트 층원 구조의 개방성을 높일 수 있을 것이라는 점이다. 그동안의 지방정치는 지역의 특정 고등학교 출신 등 학연이나 지연 등에 의한 폐쇄적인 층원 구조를 갖거나 소위 지방 '토호'에 의해 장악되는 현상을 보이기도 했다. 이런 현상이 생겨나게 된 것은 그만큼 지방 정치 내 엘리트 층원 구조가 제한적이었음을 의미하는 것이다. 그러나 지방 내부에서 새로운 정치 세력이 등장할 수 있는 공간을 마련해 준다면 이러한 지역 정치의 폐쇄적인 엘리트 층원 구조의 문제는 상당히 해결될 수 있을 것이다.

네 번째는 생활 정치가 정당 정치에 접목될 수 있는 계기를 마련될 수 있다. 거대 담론이나 상위 정치(high politics)적 이슈가 중시되는 중앙 정치에 비해 지역에서의 정치는 보다 일상적인 생활에 밀착된 이슈의 의미가 크다고 할 수 있다. 실제로 지방정부의 중요한 기능은 이와 같은 일상생활과 밀착된 공공 서비스의 제공이다. 따라서 지역 수준에서 활동하는 정당이 생겨날 수 있다면 그 정당은 거대 담론보다 생활 주변의 실질적인 문제에 보다 큰 관심을 갖게 될 것이다. 그런 만큼 생활정치가 정당 정치와 접목될 수 있는 계기가 마련될 것이다. 말하자면, 정치가 나의 일상생활에서 멀리 떨어져 있는 것이 아니라 바로 삶의 주변에서 만날 수 있는 역할을 해 줄 수 있을 것이다.

사실 생활정치의 중요성은 정보화의 진전과 함께 더욱 증대되고 있다. 인터넷의 등장 이후 나타나고 있는 한 가지 중요한 특성은 정치적으로 논의와 관심의 대상이 되는 의제의 속성이 변화하고 있다는 점이다. 과거에는 자유, 인권, 체제, 이념과 같은 '무겁고 거대한' 속성을 지닌 의제가 정치적 토의를 주도했다면, 이제는 일상생활에서 발생하는 사소해

보이는 일조차 정치적으로 중요한 의미를 갖게 되었다. 인터넷이 중요한 소통의 도구로 자리잡게 되면서 개인의 '사소하고 주변적인' 이슈가 언제든지 사회적으로 의미를 갖는 이슈로 변화할 수 있는 개연성이 커졌다. 예컨대, 대구 어린이집에서 폭행당한 어린이 사건을 사회적인 이슈화 한 것이나 서귀포 부실 도시락 사건, 김포외고 문제 유출 사건 등 일상생활 속에서 평범한 개인이 접한 '사소할 수 있는' 이슈가 사회적으로 중요한 의미를 갖게 된 사례들이다(강원택 2008, 46-47). 말하자면 일상의 정치(life-style politics)가 이제 중요한 정치적 논의를 주도하게 되었다. 이처럼 정보화로 인해 생활 정치의 중요성이 더욱 커진 만큼 일상적인 삶의 단위에 보다 가까운 지방정치의 수준에서 적극적으로 활동하는 정당의 출현은 정당이 생활정치에 접목할 수 있는 좋은 계기를 마련할 것으로 기대된다.

정당 설립 규정이 완화된다고 해도 지역 선호 정당의 독점적 체제는 좀처럼 쉽게 깨지지 않을 가능성이 크다. 조직, 자금, 인력 등에서 지역을 단위로 하는 소 정당의 역량은 상대적으로 뒤질 것이고 인지도에서도 취약할 것이다. 더욱이 현재 우리의 정당체계가 지역을 기준으로 하는 사회 균열에 기초해 있는 만큼, 그 하부 단위에서 새로운 정당이 출현하게 되더라도 정치적으로 성장하는 데는 한계가 있을 수도 있다. 그러나 사회적 균열이 정당 형성의 기반이 되기도 하지만, 사르토리(Sartori 1968)가 지적한 대로, 정당이 정치적 동원을 위해 사회적 균열을 새로이 만들어 내거나 이용할 수도 있는 것이다. 무엇보다 현재와 같은 정치 환경을 그대로 두고서는 지역별로 정당의 독점적인 대표성의 문제를 해결하기 어렵다. 따라서 정당 창당 요건의 완화를 통해 지역 수준에서 스스로 정치적 폐쇄성을 뚫고 나올 수 있는 여지를 마련해 주는 것이 변화를 이끌어내기 위한 첫걸음이 되는 것이다.

## V. 결론

이 글은 지역주의 정치의 문제점을 극복하고 정당 정치의 새로운 활력을 찾기 위한 방안으로 지역으로부터의 정당 구조 변화를 주장했다. 구체적으로 지역 수준에서 활동할 수 있는 정당의 출현이 가능하도록 정당법 상의 정당 설립 요건을 완화하거나 혹은 정당 창당 조건을 이원적으로 구분할 것을 제안했다.

앞에서 논의한 대로, 지역주의 정치의 영향은 어떤 면에서 본다면 중앙 정치보다 지방 정치 수준에서 더욱 심각하게 나타나고 있다. 지역주의 영향권에 놓인 지역 유권자들은

그 지역의 패권 정당 이외에는 사실상 수용 가능한 대안 세력을 갖지 못했기 때문에, '일당 지배 체제' 하에 놓여 있어야 했다. 이런 폐쇄적인 구조가 지방정치의 활성화를 막고 또 지방정치가 중앙정치에 예측되는 결과도 낳았다. 따라서 지역 내부에서 이러한 독점적이고 폐쇄적인 정치적 틀을 깰 수 있도록 새로운 대안 세력의 출현을 가능하게 만들어야 할 필요가 있다. 하위 행정 단위에서 활동하는 정당의 출현은 우리나라 정당의 문제점인 자발적 참여의 결여, 하향식이고 위계적인 정당 운영의 문제점을 극복하고 정당이 생활정치에 보다 밀착하게 해 주는 긍정적인 효과도 기대할 수 있게 한다. 그러한 지역 단위의 정당은 일상적인 삶의 단위인 지역에서 주민의 참여와 지지를 기반으로 할 것이기 때문이다.

그동안 한국 민주주의가 공정한 정치적 경쟁의 틀을 정착시키는데 주력해 왔다면 이제 보다 큰 관심을 가져야 하는 것은 민주주의의 심화, 정치적 서비스의 질의 향상과 같은 자유 민주주의 정치의 보다 근원적인 가치에 대한 것이다. 그런 점에서 볼 때 일상적인 삶의 단위에 보다 가까운 지역 수준에서 정치가 활성화되도록 하는 일은 한국 민주주의의 질적 발전이라는 측면에서도 대단히 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

## 참고문헌

- 강명세. 2005. "지역주의 정치와 한국정당체제의 재편." 『한국정당학회보』 4권 2호, 193-218.
- 강원택. 2008. 『한국 정치 웹 2.0에 접속하다』. 서울: 책세상.
- 강원택. 2007. 『인터넷과 한국 정치: 정당 정치에 대한 도전과 변화』. 서울: 집문당.
- 강원택. 2006. "풀뿌리 민주주의와 지방정치의 활성화: 지방선거제도 개혁 방안." 『미래의 정치, 신뢰의 정치』. 경기개발연구원 GRI총서 10, 155-172.
- 강원택. 1999. "지방선거에 대한 중앙정치의 영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치의 대리전?" 조준빈 편. 『한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로』, 77-114. 서울: 푸른길.
- 김용복. 2009. "지방의회 선거제도의 개선방안: 비례성의 제고와 정당 정치의 활성화." 21세기 정치학회 2009년 연례공동학술회. 11월
- 고선규. 2007. "일본지방선거의 특징과 문제점." 한국일본학연협회 제5회 학술대회 및 한국일본어문학회 25회 학술대회. 7월.
- 김수갑. 2005. "정당법의 문제점과 개선 방안." 『공법연구』 33집 5호, 181-208.
- 박재욱, 류재현. 2000. "로컬 거버넌스(local governance)와 시장의 리더십." 한국행정학회 2000

년도 하계학술대회. 6월.

심지연. 2004. 『한국정당정치사: 위기와 통합의 정치』. 서울: 백산서당.

육동일. 2006. “지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로.” 『한국 지방자치학회보』 18권 1호, 5-26.

이기우. 2009. “2010 지방선거와 시민사회의 대응 토론문.” 생명과 평화 포럼 창립 기념 세미나. 11월.

장수찬. 2006. “충청 지역주의의 변화와 지역정당해체.” 『한국정당학회보』 5권 1호, 147-170.

중앙선거관리위원회. 2000. 『政黨法變遷狀況 1962-2000』.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Low.

Duverger, Maurice 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, 3rd edition. North and North (trans.). London: Methuen.

Sartori, Giovanni. 1968. “The Sociology of Parties: A Critical Review,” Otto Stammer, ed. *Party Systems, Party Organizations, and the Politics of New Masses*, 1-25. Berlin: Institute for Political Science, Free University at Berlin.

ABSTRACT

---

## Seeking a Political Reform: How to Enhance Competitiveness of Regional Politics in South Korea

Won-Taek Kang | Soongsil University

The purpose of this article is to explore an institutional reform to enhance political competitiveness between political parties. Regional rivalry causes immobility of party choice, which upholds a kind of cartel politics based on regionally concentrated support. The article argues that local-based parties should be allowed to form to break through exclusiveness of regionalistic party politics. Current legal provisions stipulates that in order to set up a party its headquarter should be located in the capital city and form more than five regional branches nationwide. These provisions effectively prohibit forming an alternative party which is to challenge a regionally dominant party. Such institutional reform will be able to provide local voters with a viable alternative from within a local level.

**Keywords:** regionalism, cartel politics, regional rivalry, Political Party Act