



제422회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

정당법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 중앙당 소재지 수도 한정 규정 삭제 등 〉
■ 민형배의원 대표발의(의안번호 제2206673호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 중앙당 소재지 수도 한정 규정 삭제	3
2. 시·도당 법정당원수 차별화	7

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 민형배의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 12. 18.
3. 회 부 일 : 2024. 12. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

정당법상 중앙당 소재지를 수도로 한정하는 규정을 삭제하고자 합니다. 대한민국이라면 어디서나 중앙당 소재를 둘 수 있도록 해 정치균형발전을 위한 보다 근본적 제도를 마련하기 위한 것입니다.

현행법상 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성합니다. 중앙당 소재지를 수도로 한정하고 있습니다. 국가 균형발전을 저해하는 요소라는 비판이 제기됩니다. 중앙당 소재지를 정당 정책에 따라 자유롭게 결정할 필요가 있다는 주장도 있습니다.

시·도당의 법정당원수를 일률적으로 정한 것도 문제입니다. 현행법은 모든 시·도당이 1천명 이상의 당원을 가지도록 규정합니다.

2020년 12월 31일 기준 경기도 주민 수는 1,340만명이 넘습니다. 상대적으로 제주특별자치도 주민 수는 약 67만명에 불과합니다. 주민 수가 20배가량 크게 차이 납니다. 동일한 법정당원수 기준적용은

형평성에 어긋납니다. 더욱이 주민 수가 적은 지역은 시·도당창당 제약요인으로 작용합니다. 해당 지역 주민의 뜻을 제대로 정치에 반영하지 못한다는 우려의 목소리가 높습니다.

이에 중앙당 소재지를 수도로 한정하는 규정을 없애고, 시·도당 법정당원수를 해당 시·도당 관할구역 주민 수를 고려하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 내용도 담았습니다. 주권자 시민의 뜻을 제대로 반영하고, 정당 활동을 보다 자유롭게 보장하기 위한 것입니다(안 제3조 및 제18조제1항). 분원을 둘 수 있도록 함(안 제30조제1항 및 제38조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 중앙당 소재지 수도 한정 규정 삭제(안 제3조)

개정안은 정당의 중앙당을 수도 이외의 지역에도 둘 수 있도록 중앙당의 소재지를 수도로 한정하는 규정을 삭제하려는 것임.

현행	개정안
제3조(구성) 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 “시·도당”이라 한다)으로 구성한다.	제3조(구성) -----중앙당----- ----- ----- -----.

현행법상 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성하도록 되어 있음.¹⁾

「정당법」 제3조는 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당을 정당의 성립에 반드시 있어야 할 필수적 상설기관으로 명시하고 있는 바,

중전의 (국회의원지역선거구를 단위로 하는) 지구당을 폐지하고 시·도당을 도입²⁾하는 등 수 차례의 법률개정에도 불구하고, 중앙당의 소

1) 「정당법」 제3조는 시·도당의 소재지를 특별시·광역시·도로 한정하고 있으나, 이는 입법미비사항으로, 실무상 세종특별자치시 및 제주특별자치도도 포함하여 운영하고 있음. 현재 세종시당은 6개, 제주도당은 7개가 운영중임.

2) 법률 제7190호, 2004. 3. 12, 일부개정, 시행 2004. 3. 12

재지를 수도로 한정하는 규정은 1962년 12월 「정당법」 제정³⁾ 이래 일관되게 유지되고 있음.

개정안은 중앙당의 소재지를 수도로 한정하는 규정을 삭제하여 지역 정당의 설립을 가능하게 함으로써, 지역 소멸에 대응하고 지역 균형 발전을 도모하려는 취지로 보이며,

이러한 개정안의 내용은 특히 법정 시·도당수(5 이상의 시·도당) 및 시·도당의 법정당원수(1천인 이상의 당원)와 연계하여 아래와 같은 찬성과 반대의 의견이 제시되어 왔음.

먼저, 찬성측 입장을 보면, 현재의 정당 설립이나 등록 취소 요건을 최소화하여 헌법 제8조에 규정된 정당설립의 자유를 보장할 필요가 있다는 의견,⁴⁾ 지역정당을 설립하지 못하게 하는 현행 법률은 지방정치에 중앙에 대한 예속을 강화하고, 지역주의 정당 구도에서 호남이나 영남 지역의 경우 사실상 유권자의 정당 선택권을 제한한다는 의견,⁵⁾

지역정당이 지역 현안에 대한 정치적 의사형성을 원활히 할 수 있고 지방정치의 활성화에 도모할 수 있다는 의견,⁶⁾ 현행 규정과 같은 정당 설립의 제한은 헌법이 정한 ‘정당의 자유’에 맞지 않는다는 등의 의견

3) 법률 제1246호, 1962. 12. 31, 제정, 시행 1963. 1. 1

4) 강원택 외, 「한국정치학회 정당법 일부 개정 청원(청원번호:2000028)」, 한국정치학회, 2016.10.18.

5) 고선규·이정진, 「지역정당 활성화를 위한 제도개선 방안」, 의정논총 제13권 제1호, 2018.6., p.115

6) 이정진, 「지역 정당의 허용 필요성과 입법 과제」, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1990호, 2022.9.15., p.2

이 제시됨.⁷⁾

반대측 주장으로는, 지역정당이 활성화될 경우 지역주의가 심화될 수 있다는 의견,⁸⁾ 현행 규정은 정당의 난립을 방지함으로써 정치적 안정성을 도모하려는 취지라는 의견,⁹⁾

헌법의 대의민주적 기본질서가 제 기능을 수행하기 위해서는 의회 내의 안정된 다수세력이 필요하다는 의견,¹⁰⁾ 현행 규정은 지역적 연고에 지나치게 의존하는 정당정치 풍토를 고려하여 특정 지역의 정치의사만을 반영하려는 지역정당을 배제하려는 취지라는 등의 의견이 제시됨.¹¹⁾

현행법 제12조제1항 각 호¹²⁾에 열거된 중앙당의 등록신청사항을 보면 제2호에서 “사무소의 소재지”가 규정되어 있으나,

7) 개헌특위 자문위원회 2소위 정당선거분과, “개헌특위 자문위 활동보고”, 국회 정개특위, 2017.9.

8) 이정진, 「지역 정당의 허용 필요성과 입법 과제」, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1990호, 2022.9.15., p.2

9) 고선규·이정진, 「지역정당 활성화를 위한 제도개선 방안」, 의정논총 제13권 제1호, 2018.6., p.115

10) 한국의회학회, 「국민의 정치참여 확대를 위한 정당제도 개선방안 연구」, 선거연수원 연구용역보고서, 2017, p.65

11) 헌재 2004헌마246

12) 「정당법」

제12조(중앙당의 등록신청사항) ①중앙당의 등록신청사항은 다음 각 호와 같다.

1. 정당의 명칭(약칭을 정한 때에는 약칭을 포함한다)
2. 사무소의 소재지
3. 강령(또는 기본정책)과 당헌
4. 대표자·간부의 성명·주소
5. 당원의 수
6. 당인(黨印) 및 그 대표자 직인의 인영
7. 시·도당의 소재지와 명칭
8. 시·도당의 대표자의 성명·주소

중앙당은 시·도당과 달리 지역적 경계를 전제로 하여 그 영역 내에서 일정 수의 당원을 가져야 하는 조직이 아니라는 점에서, 중앙당의 수도 소재 규정은 중앙당의 사무소를 대한민국의 수도인 서울특별시의 경계 내에 어디에든 두기만 하면 충족되는 것으로 보임.

따라서, 개정안과 같이 중앙당의 수도 소재 규정을 삭제하더라도 중앙당과 시·도당의 조직체계에는 변화가 없고 단지 중앙당의 사무소를 서울특별시의 경계 안에 두어야 한다는 조건만 해제된다는 점에서 법체계상 특별한 문제는 없는 것으로 보이나,

위에서 살펴본 바와 같이 지역정당의 활성화를 위해 중앙당의 수도 소재 규정을 삭제할 것인지의 여부와 관련하여 찬·반 의견이 제시되고 있으므로 이를 고려하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 정당의 중앙당 소재지를 수도 외의 지역에 둘 수 있도록 할 것인지는 지역균형 발전의 필요성, 우리나라의 정당정치 풍토, 정당활동의 자유확대 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

2. 시·도당 법정당원수 차별화(안 제18조)

개정안은 시·도당의 법정당원수를 1천명 이내의 범위에서 해당 시·도당의 관할구역 주민 수를 고려하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제18조(시·도당의 법정당원수) ① 시·도당은 <u>1천인</u> 이상의 당원을 가져야 한다. <후단 신설>	제18조(시·도당의 법정당원수) ① - ----- <u>1천명</u> 이내의 범위에서 <u>중앙선거관리위원회규칙으로 정하</u> <u>는 수</u> -----. <u>이 경우 중앙선거관리위원회규칙으</u> <u>로 정하는 시·도당의 법정당원수</u> <u>는 해당 시·도당의 관할구역 주민</u> <u>수를 고려하여 시·도당별로 달리</u> <u>정하여야 한다.</u>
② (생략)	② (현행과 같음)

현행법상 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성되어 있고, 시·도당은 1천명 이상의 당원을 가져야 함.¹³⁾

개정안은 시·도당의 법정당원수를 1천명 이내의 범위에서 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하도록 하려는 것으로, 시·도별 주민 수를 고

13) 「정당법」 제3조는 시·도당의 소재지를 특별시·광역시·도로 한정하고 있으나, 이는 입법미비사항으로, 실무상 세종특별자치시 및 제주특별자치도도 포함하여 운영하고 있음. 현재 세종시당은 6개, 제주도당은 7개가 운영중임.

려하여 시·도당의 창당요건인 법정당원수를 차별화함으로써 인구가 적은 시·도의 경우에도 정당조직을 통해 해당 지역 주민의 의사가 정치적 의사결정에 효과적으로 반영되도록 배려하려는 취지로 보임.

정당조직의 법정당원수와 관련한 입법연혁을 보면, 시·도당(법정당원수 1,000명 이상)을 도입한 2004년 3월 법률개정 이전에는 (국회의원지역선거구를 단위로 하는) 지구당을 두도록 하되 그 법정당원수는 1962년 「정당법」 제정 시 50인 이상이었으나, 이후 100인 이상¹⁴⁾으로 그 요건이 강화되었고 다시 50인 이상¹⁵⁾으로 환원되었다가 30인 이상¹⁶⁾으로 재차 완화된 바 있음.

종전의 지구당과 현행의 시·도당을 직접 비교하는 것은 적절치 않은 측면이 있으나, 아래의 표와 같이 국회의원지역선거구당 시·도당의 법정당원수를 구해보면, 서울과 경기를 제외한 다른 시·도의 경우는 종전의 지구당 법정당원수인 30인보다 많은 상황으로 시·도당 도입으로 법정당원수 요건이 종전보다 강화된 것으로 볼 수 있고,

특히, 제주특별자치도의 경우는 국회의원지역선거구당 시·도당의 법정당원수가 333명에 이르고 있어, 제안이유에 명시된 바와 같이 시·도당 창당의 제약요인으로 작용하여 해당 지역 주민의 의사가 정치과정에 반영되는데 걸림돌이 될 우려도 있을 것으로 보임.

14) 법률 제2089호, 1969. 1. 23, 일부개정, 시행 1969. 1. 23

15) 법률 제2403호, 1972. 12. 30, 일부개정, 시행 1972. 12. 30

16) 법률 제3263호, 1980. 11. 25, 일부개정, 시행 1980. 11. 25

<국회의원지역선거구당 법정당원수 현황>

(단위: 명, 개, %)

	인구	국회의원 지역선거구	국회의원지역선거구당 시·도당의 법정당원수*	지구당 법정당원수 대비**
서울	9,335,495	48	20	69.4
부산	3,268,993	18	55	185.2
대구	2,364,334	12	83	277.8
인천	3,018,589	14	71	238.1
광주	1,409,624	8	125	416.7
대전	1,439,687	7	142	476.2
울산	1,098,312	6	166	555.6
세종	390,603	2	500	1666.7
경기	13,690,645	60	16	55.6
강원	1,518,700	8	125	416.7
충북	1,591,100	8	125	416.7
충남	2,136,632	11	90	303.0
전북	1,739,751	10	100	333.3
전남	1,789,610	10	100	333.3
경북	2,533,979	13	76	256.4
경남	3,230,071	16	62	208.3
제주	670,632	3	333	1111.1

※ 1,000명(시·도당의 법정당원수) ÷ 해당 시·도의 국회의원지역선거구의 수

※※ [국회의원지역선거구당 법정당원수 ÷ 30(종전 지구당의 법정당원수)] × 100

자료: 인구수(행정안전부 홈페이지 참조(<https://jumin.mois.go.kr/index.jsp>), 2024년 11월 기준), 「공직선거법」 【법률 제20370호, 2024. 3. 8. 일부개정, 시행 2024. 3. 8.】 【별표 1】

따라서, 정당 난립 방지 등 현행법의 취지¹⁷⁾와 시·도별 주민 수 및 실질적 형평성 제고의 필요성 등을 고려하여 시·도당 법정당원수의 적정 규모에 대한 논의가 필요하다고 보임.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 시·도당 법정당원수를 1천

17) 현행법에서 시·도당의 법정당원수를 1,000명으로 설정한 것은 정당 난립을 방지하고 군소정당의 출현을 배제하기 위한 것임(2004. 1. 27, 제16대 국회 제244회(임시회) 제2차 정치개혁특별위원회 정당법 소위원회 회의록 참조)

명 이내에서 시·도별로 달리 정하는 것은 시·도당 활동 수행을 위한 최저 당원 수, 지역 균형 발전 필요성, 정당활동의 자유 확대 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이나, 시·도당 법정당원수는 법 제 44조에 따른 정당등록의 취소 규정과 직결되어 있어 정당존립의 본질적 부분을 구성하므로, 법률에서 직접 규정하는 것이 바람직하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343

[참고자료]

<시·도당별 각 정당의 당원의 수>

2023.12.31. 기준

구분	합계	더불어 민주당	국민의힘	조국혁신당*	정의당	기본 소득당	진보당	한국 의회당	가나 코리아	가락당	가자!평화 인권당	가자 환경당	국가 혁명당
합계	11,201,374	5,129,314	4,449,281	17,218	48,366	23,271	98,074	5,568	5,363	10,782	6,481	7,477	31,871
서울	1,931,309	904,719	694,855	1,163	9,019	3,877	13,030	1,081	1,123	1,478	1,042	1,471	3,579
부산	583,879	174,068	274,609	1,159	2,127	4,625	6,791	1,015	-	1,300	1,103	1,412	2,987
대구	403,192	47,827	249,010	1203	1,239	-	1,669	-	-	1,450	-	-	1,616
인천	509,831	195,818	241,896	1,140	4,521	3,457	2,258	-	1,017	1,026	-	-	1,760
광주	586,560	431,262	69,491	1,148	2,315	3,102	10,459	1,127	-	1,164	-	1,080	1,242
대전	391,695	157,906	202,377	1,141	1,280	-	4,816	-	-	1,149	1,016	-	1,973
울산	276,906	69,440	173,747	1,115	1,418	-	5,719	-	-	1,711	-	-	1,146
세종	47,145	22,311	16,389	1276	1,040	-	-	-	-	-	-	-	1,235
경기	2,199,927	1,016,062	882,944	1,116	9,440	6,818	22,005	1,160	1,035	1,504	1,106	1,178	4,672
강원	364,961	122,828	214,668	1,131	1,032	-	2,251	-	1,095	-	-	-	1,389
충북	414,138	163,920	210,293		1,162	-	2,265	-	-	-	-	-	1,492
충남	528,217	223,728	250,897	1,003	1,410	-	3,165	-	1,093	-	-	-	1,785
전북	844,169	684,770	74,816	1,109	3,376	-	3,552	-	-	-	1,101	-	1,286
전남	784,615	594,288	60,533	1,189	4,378	1,392	10,826	1,185	-	-	-	1,023	-
경북	534,948	51,207	396,189		1,254	-	2,245	-	-	-	-	-	1,491
경남	593,398	155,969	354,127	1,094	2,111	-	5,788	-	-	-	1,113	1,313	2,675
제주	206,484	113,191	82,440	1231	1,244	-	1,235	-	-	-	-	-	1,543

*등록 당시 당원수(2024. 3. 7. 중앙당 등록)

*2024년 정기보고는 현재 취합 중

※ 자료: 중앙선거관리위원회