

2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서

정당의 사회적 기반 확대방안 연구 : 국민 참여 방안을 중심으로

2019. 11.

(사)한국정치법학연구소

2019년도 선거연수원 연구용역보고서

정당의 사회적 기반 확대방안 연구 : 국민 참여 방안을 중심으로

- 책임연구위원 : 박상철(경기대학교 정치전문대학원 교수)
- 공동연구위원 : 김현태(사)한국정치법학연구소 소장
조규범(국회입법조사처 입법조사관)
류홍채(경기대학교 정치전문대학원 초빙교수)
- 자 문 : 김용덕(경기대학교 한반도전략문제연구소 부소장)
- 연 구 기 간 : 2019. 8. 16. ~ 2019. 11. 15.
- 연 구 단 체 : (사)한국정치법학연구소

목 차

표 목 차	ii
그림목차	iii
요 약	iv
I. 문제의 제기	1
II. 정당 및 국민 참여 이론과 우리나라 실태	3
1. 정당의 기능 및 정당제도 변화	3
2. 국민의 정당참여 요인과 정당성	7
3. 우리나라 국민들의 정당참여 실태	10
III. 우리나라 정당운영 및 당원·국민의 참여형태에 대한 검토	14
1. 정당 등록 현황과 당원 및 당비납부 현황	14
2. 주요 정당의 활동 현황	21
3. 주요 정당 예산집행 현황	30
IV. 국가별 정당시스템과 국민참여 방식	39
1. 미국 : 온건적 양당제와 기부문화 및 오픈프라이머리	39
2. 영국 : 양극적 양당제와 정당참여 축소	48
3. 독일 : 온건적 다당제와 강한 정당일체감	56
4. 프랑스 : 양극적 다당제와 높은 선거참여	62
V. 우리나라 정당의 당원참여 확대를 위한 개선 방안	67
1. 정당의 정책결정·의사형성 방식의 다변화와 국민 참여 확대	67
2. 정당참여를 통한 선거참여 확대 방안	73
3. 민주시민교육 및 정당 활동 참여 효능감 제고	77
VI. 결론	81
참고문헌	84

표 목 차

<표 1> 우리나라 정당등록현황	14
<표 2> 연도별 인구수 대비 당원의 수	18
<표 3> 선거인수·당원수 증가율 및 당원수 비율	20
<표 4> 2018년도 주요 정당 당원수 및 당비납부 비율	20
<표 5> 더불어민주당 기관별 활동상황(2017-2018년)	23
<표 6> 더불어민주당 기능별 활동상황(2017-2018년)	25
<표 7> 자유한국당 기관별 활동상황(2017-2018년)	26
<표 8> 자유한국당 기능별 활동상황(2017-2018년)	28
<표 9> 각 정당별 2017년 수입내역	31
<표 10> 주요 정당의 2017년도 수입내역 비율	32
<표 11> 주요 정당의 2017년도 지출금액 및 비율	32
<표 12> 주요 정당의 2017년도 중앙당 지출금액 및 비율	33
<표 13> 주요 정당의 2017년도 시·도당 지출금액 및 비율	34
<표 14> 각 정당별 2018년 수입내역	35
<표 15> 주요 정당의 2018년도 수입내역 비율	35
<표 16> 주요 정당의 2018년도 지출금액 및 비율	36
<표 17> 주요 정당의 2018년도 중앙당 지출금액 및 비율	37
<표 18> 주요 정당의 2018년도 시·도당 지출금액 및 비율	38
<표 19> 미국의 공화당과 민주당 의석 현황	40
<표 20> 미국의 소수정당의 주요 현황	40
<표 21> 미국대통령 선거연도 직전 해의 3/4분기 정당 선호도	42
<표 22> 미국의 2019-2020 연방선거에서의 기부의 제한	44
<표 23> 영국 주요 정당의 의석수 및 2017년 총선 득표율	51
<표 24> 영국 주요 정당의 설립연도와 당원 수	51
<표 25> 독일 연방의회선거 득표율과 의석수(1988~2017)	57
<표 26> 2013년 독일연방의회선거 이후 주의회 선거결과	58
<표 27> 독일 정당의 당원 수 추이(독일 통일 이후~2016년)	59
<표 28> 2012년과 2017년의 프랑스 총선에서의 정당 득표	63
<표 29> 2017년 현재 프랑스 정당의 당원 수	64

그림목차

<그림 1> 2018년 선거인수 대비 당원의 수	19
<그림 2> 미국인의 정당 선호도 동향	41
<그림 3> 영국 총선에서의 정당별 득표율 추이	50
<그림 4> 영국 보수당, 노동당, 자유민주당의 당원 수 추이(1928~2019)	52
<그림 5> 사회적 이슈 또는 정책결정을 위한 프로세스	72
<그림 6> 정당 지도부 및 공직후보자 선출을 위한 프로세스	73
<그림 7> 국민의 정당참여를 통한 정당의 사회적 기반 확대 과정	79

요 약

이 연구의 목적은 우리나라 정당들에 대한 국민 참여를 확대하고 촉진할 수 있는 실질적 대안과 개선방안을 모색하고 당원당비 비율 제고방안, 당내 의사결정 과정에서 국민들의 참여방안 등을 제시함에 있다. 정당이 국가에 의존하는 카르텔정당화 내지 소수에 의하여 운영되는 간부정당화가 강하게 나타날 경우 국민 참여가 낮아 국민과의 거리가 멀어질 뿐만 아니라 결과적으로 사회적 기반이 약화될 것이다. 이 경우에는 정당의 당내민주주의 실현과 국민의 의사에 기반한 정당으로의 발전도 어려움에 봉착할 우려가 높다 하겠다. 따라서 한국정당의 국민 참여 방식과 현황, 정당참여의 한계와 문제점 검토, 그리고 우리나라 정당의 현실을 정확하게 진단하고 외국의 정당제도 검토를 통해 국민 참여 증대를 통한 정당의 사회적 기반 확대 방안을 모색할 필요성이 강력히 요구된다.

이론적으로 정치참여에 대한 인구조사회학적 특성에 따른 연구와 합리적 선택이론의 적용 연구 그리고 사회심리학적 접근법 연구를 검토하였다. 이 연구들을 통해 국민들의 정당참여를 확대하기 위한 조건을 확인하였다. 각 이론들은 국민들의 정당 활동 참여를 확대하고 이를 통해 정당의 사회적 기반을 확대시킬 수 있는 조건들을 제시하고 있다. 국민들의 정당 활동 참여 확대방안 모색을 위해 우리나라 정당들이 매 년 중앙선거관리위원회에 제출하는 『정당의 활동개황 및 회계보고』와 미국·영국·독일·프랑스의 당원 수와 당비납부 정도 그리고 선거시기 지지율과 의석 확보 정도 등을 주요 분석 자료로 활용하였다. 정당의 활동개황 및 회계보고는 우리나라 각 정당과 정당의 시·도당 그리고 지역위원회의 운영에 대해 객관적이고 체계적으로 확인할 수 있는 자료로서 연구대상으로 선정하였다.

우리나라 주요 정당들의 활동개황 및 회계보고에 나타난 기관별·기능별 활동을 분석한 결과 엘리트정당 및 선거정당의 특징을 강하게 보이는 것으로 확인되었다. 그리고 우리나라 정당들의 수입·지출 내역을 검토한 결과 카르텔 정당적 특성이 높은 것으로 평가되었다. 우리나라 주요 정당의 조직활동으로서 기관별·기능별 활동과 예산집행으로서 수입·지출 내역을 분석한 결과 우리나라 정당들은 국민들과 당원들의 정당 활동 참여를 유도하기 위한 노력은 물론 국민들과 당원들의 의사를 수렴하기 위한 노력도 매우 미흡한 것으로 확인되었다. 정당들이 보다 적극적으로 국민들과 당원들의 정당 활동 참여를 위한 체계를 갖추기 위해 노력해야 할 것이다.

우리나라 정당들이 국민과 당원참여를 확대하기 위해 개선해야 될 방안으로 정당의 정책결정·의사형성 방식의 다변화를 통해 국민들의 정당참여를 확대하는 방안과

정당참여를 통한 선거참여를 확대하는 방안 그리고 민주시민교육을 통한 정당 활동 참여의 효능감을 높이는 방안을 제안하였다.

I. 문제의 제기

우리나라 정당들에 대한 국민 참여를 확대하고 촉진할 수 있는 실질적 대안과 개선방안을 모색하고 당원당비 비율 제고방안, 당내 의사결정 과정에서 국민들의 참여방안 모색 등이 이 연구의 목적이다. 정당의 기본적 기능은 국민의 정치적 의사형성인바, 정당은 선거참여 및 정책 제시 등을 통하여 국민의 지지획득과 함께 국민의 정치적 의사를 형성하고 수렴하게 되며 이 과정에서 국민의 참여는 필수적으로 요구된다.

국민 참여 증대에 의한 사회적 기반이 강력하게 형성된 정당으로서는 국민의 이익과 의사를 실현하기 위하여 다양한 정책활동 등을 하고, 국민의 정당참여도 높아지는 선순환이 이루어지게 될 것이다. 이 경우 국민들이 정당에 가입하고 당비를 납부하는 당원의 증가는 물론이고 정당 등 후원회에 정치자금의 제공도 활발하게 이루어질 가능성도 높아질 것으로 기대할 수 있겠다. 이와 같이 정당이 고유의 기능을 성실히 수행하고 국민들의 정당참여도가 증가하게 되면 우리나라에도 강력한 사회적 기반을 갖춘 건강한 정당제도가 수립되는 것도 불가능하지는 않을 것이다.

반면, 정당이 국가에 의존하는 카르텔정당화 내지 소수에 의하여 운영되는 간부정당화가 강하게 나타날 경우 국민 참여가 낮아 국민과의 거리가 멀어질 뿐만 아니라 결과적으로 사회적 기반이 약화될 것이다. 이 경우에는 정당의 당내민주주의 실현과 국민의 의사에 기반을 둔 정당으로의 발전도 어려움에 봉착할 우려가 높다 하겠다. 우리의 경우도 예외가 아니어서 한국정당의 국민 참여 방식과 현황, 정당참여의 한계와 문제점 검토, 그리고 우리나라 정당의 현실을 정확하게 진단하고 외국의 정당제도 검토를 통해 국민 참여 증대를 통한 정당의 사회적 기반 확대방안을 모색할 필요성이 강력히 요구되고 있다.

정당에 대한 국민 참여 정도를 분석하기 위해서는 한국정당들의 당원 참여 현황과 공직후보자 추천에의 국민 참여, 당비 납부 및 후원금 제공 등 국민들의 사회적 기반여부를 측정할 수 있는 객관적 요소들에 대하여 정당별, 시계열적으로 분석 검토할 수 있겠다. 그리고 정당들에 대한 국민지지도는 시시각각 변하고 있는 바, 공직선거결과, 각급기관 단체에서 실시하고 있는 정당에 대한 여론조사 등의 결과도 정당과 국민과의 관계를 알 수 있는 자료가 될 수 있다. 또한 한국정당의 조직구조로 중앙당 - 시도당 - 지역위원회¹⁾ 형태가 존재하는바 이들 조직과 그 운영방식은

1) 정당조직의 최소단위인 지역위원회에 대해 더불어민주당은 지역위원회라 하고 자유한국당은 당원협의회라 하고 있다. 이 연구에서는 일반적인 최소단위로서의 의미로 지역위원회라고 표현한다. 이러한 지역위원회는 종전의 지구당과는 법적 지위가 다를 뿐 유사한

어떠한 지에 대한 검토도 요구된다.

제도적으로는 현행 정당제도 및 정치자금제도상으로 국민의 참여를 제한하거나 어렵게 하는 요인이 무엇인지, 한국 정당의 당원당비 납부율이 저조한 이유와 후원금제도의 문제점 등에 대한 미시적인 연구도 필요하다. 그리고 국민 참여 경선제도에서 국민의 참여가 낮은 이유와 문제점도 확인하고 개선되어야 할 부분이다. 특히 한국정당들의 정책과 정치적 의제에 대한 의사가 당 지도부에 의해 결정되고 있으며, 이러한 정당의 의사결정 행태가 당원과 국민들의 정치참여도가 낮은 것과의 관계도 확인해 볼 수 있겠다.

그러나 정당의 국민 참여를 위한 다양한 분석 자료의 요청에도 불구하고 다양한 자료를 연구범위에 포함시키기에는 한계가 있다. 특히 우리나라 정당들의 운영에 대한 자료가 정형화된 데이터로 분류되어 있지 않고, 정당 특유의 폐쇄성으로 각 정당에 대한 동일한 영역의 자료 수집을 통해 비교하는 작업에 한계가 있기 때문이다. 보다 객관적이고 현실적인 정당연구를 위해서는 우리나라 정당들의 운영에 관한 자료들이 체계화될 필요가 있겠다.

이 연구는 우리나라 정당들이 매 년 중앙선거관리위원회에 제출하는 『정당의 활동개황 및 회계보고』와 미국·영국·독일·프랑스의 당원 수와 당비납부 정도 그리고 선거시 지지율과 의석확보 정도 등을 주요 분석 자료로 활용하였다. 정당의 활동개황 및 회계보고는 우리나라 각 정당과 정당의 시·도당 그리고 지역위원회의 운영에 대해 객관적이고 체계적으로 확인할 수 있는 자료로서 연구대상으로 선정하였다. 그 중 2017년과 2018년도 보고서를 중심으로 주요 정당들의 조직운영에 대한 내용과 자금집행 내역을 통해 각 정당들이 당원과 국민들의 정당 활동 참여를 촉진시키기 위해 어느 정도 노력을 하고 있는가를 분석하였다. 또한 외국의 정당제도 및 당원제도 등을 분석하여 우리나라 정당의 국민 참여를 통한 사회적 기반 확대방안을 도출하기 위해 참고하였다. 마지막으로 우리나라 정당들의 국민 참여 확대를 통해 정당의 사회적 기반을 강화하기 위한 현실적인 대안들을 제시하고자 한다.

기능을 담당하고 있다.

Ⅱ. 정당 및 국민 참여 이론과 우리나라 실태

1. 정당의 기능 및 정당제도 변화

정당의 사회적 기반 확대방안을 논의함에 있어서 정당의 기능과 정당제도의 변화 과정을 살펴보는 것은 중요하다. 정당이 국민들의 의사를 대의하는 실질적인 주체이자 정부를 구성하고 운영하는 책임자로서의 정당성을 확보하기 위해 국민들의 지지기반은 필수적이기 때문이다. 정당의 개념이 형성된 이래로 참정권은 물론이고 정당과 국민과의 관계 역시 지속적으로 확대되어 왔다. 그러나 한국정치에서 정당은 국민들로부터 신임을 얻지 못하면서 대의민주주의의 위기에 대한 우려가 높아지고 있는 것이 현실이다. 이에 정당제도와 기능의 변화 과정을 살펴보고 현재 우리나라 정당들의 사회적 기반, 특히 국민 참여 확대방안의 당위성을 검토하고자 한다.

1) 민주주의 실천의 주체로서 정당의 대의성

대의민주주의 정치체제에서 국민들의 가장 바람직한 정치참여 형태는 정당활동 참여를 통해서라 할 수 있겠다. 대의민주주의 실천을 위한 정치의 주체로서 정당은 선거를 통해 주권자들로부터 권한을 위임받아 행정부와 의회에서 주어진 권한을 행사하고 상호 견제를 하는 것이 원칙이다. 그러나 대의의 원칙과 권력분립 원칙의 규범이 잘 지켜지고 있는 국가는 많지 않다. 정당이 국민의견 수렴과 정책화라는 본연의 임무를 다하기보다 권력획득이라는 정당이익을 우선하며 카르텔 정당화와 정당국가적 행태를 더 강하게 보이기 때문이다.²⁾ 따라서 정부운영의 중심이 되는 정당에 대한 적극적인 참여를 통해 국민들의 영향력 내지 지배력이 강화될 때 정당의 대의적 기능과 정부의 민주적 운영이 회복될 수 있을 것이다.

국민주권의 원리를 기초로 하는 민주주의는 근대 이후 보편적인 정치규범이 되었으나 각 국가마다의 실제에 있어서는 이념의 왜곡과 방법론의 변형으로 대의민주주의의 시스템은 많은 지적을 받고 있다.³⁾ 특히 민주주의 실천의 구체적인 방법으로서

2) 라이프홀츠(G. Leibholz)는 정당국가론에서 의회가 본연의 임무를 상실하고, 정당소속 의원이 정당에 구속되어 국민의 대표자가 아닌 정당의 대리인으로 전락함으로써 정당국가에서 대의민주주의의 대의적 요소는 더 이상 기능을 발휘할 수 없는 것으로 보았다. 박상철, 『한국정치법학론』(리북, 2008), pp. 258-259.

3) 주권은 국가의 주인이 누구인지를 구별하는 기준이자 정치행위의 정당성이고 주권의 소재에 따라 이익의 분배, 사회적 가치의 배분 방식이 달라지게 된다. 정치의 의미변화는 주권자의 변화 역사와 함께 병행하였다. 주권의 개념은 기독교의 성경에서 유래하였다.

대의민주주의에서 의회권력과 행정권력을 획득하여 정부 운영을 책임지는 정당의 자율성과 민주성이 핵심적 쟁점으로 제기되고 있다. 정당은 당원은 물론이고 다수 국민들의 지지를 통해 정치권력을 획득하고 정부정책을 담당하기 때문에 정당의 이념과 민주성이 국가의 발전방향과 민주성을 좌우하게 된다.⁴⁾

현대 국가에서 정당제도는 대의민주주의 정치체제를 유지하는데 중요한 역할을 하며, 국민주권주의의 정당성을 기반으로 정당을 통해 대부분의 정치행위가 이루어진다.⁵⁾ 통치권력이 군주로부터 의회로 넘어오고 의회의 주도권을 확보하기 위해 다수의석을 차지하고자 정치세력이나 집단이 유권자들을 동원·조직할 필요가 생겨났으며, 대의정치를 위한 근대적 의미의 정당조직이 형성·발달하였다. 명망가집단으로 시작된 정당이 보통선거권의 정착으로 대중의 지지를 확보하기 위해 민주성이 점차 강조되면서 대중정당·포괄정당·선거정당 등의 현대적 정당형태로 발전되어 왔다.⁶⁾

대의민주주의 정치체제에서 정당의 목적은 선거를 통해 정치권력을 확보하고, 국민들의 의견수렴을 통해 다양한 사회적 가치의 분배를 위한 정책을 실현하는 것이기에 정당은 정치권력을 확보하기 위해 필연적으로 다른 정당들과 경쟁한다. 이처럼 선거를 통해 정부권력을 확보하기 위한 정당 간의 경쟁과 사회적 가치 배분을 위한 정책실현의 노력 등 정당들의 행위를 정당정치라 하겠다. 따라서 정당의 기능은 정부운영과 정책실천에 있다 하겠다.⁷⁾ 이 과정에서 당원과 국민들의 참여가 보

최초의 주권은 성경에서 말하는 하느님에게 있었다. 그리고 중세 이후 절대군주제를 옹호하기 위해 홉스류의 사회계약설에 근거해 ‘왕권신수설’이 대두되면서 주권은 군주, 즉 왕에게 부여되었다. 계몽의 시대 이후 미국의 건국과 프랑스혁명을 거치면서 로크, 루소 등의 자유주의 철학에 따라 주권은 국민들에게 부여되었고, 현대정치에서 국민주권주의는 부정할 수 없는 정의로 자리 잡고 있다. 토마스 홉스, 『리바이어던』; 존 로크, 『통치론』; 장 자크 루소, 『사회계약론』 등 참조.

- 4) 정치에 대한 다양한 정의가 있지만, 데이빗 이스턴(David Easton)의 “사회적 가치에 대한 권위적 배분”이라는 정의가 간결한 문장으로 정치에 대해 가장 포괄적이면서도 적나라한 의미를 충족시키고 있는 것으로 보인다. David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, (New York: Alfred Knopf, 1953), pp. 128. 정치는 공동체 내에서 형성되는 가치의 분배와 그 정당성을 핵심으로 한다. 그리고 이러한 정치행위는 정당을 통해 이루어진다고 해도 과언이 아니다.
- 5) 사우디아라비아는 제외된다. 사우디아라비아는 UN 국가 중 유일하게 군주제를 채택하고 있다. 부탄 역시 군주제였으나 1998년 행정권을 각료회의로 이전하고, 2008년 공식적인 입헌군주제로 전환하였다.
- 6) 근대민주주의 정치체제는 국민주권주의, 권력분립주의, 법치주의를 핵심으로 하는 입헌주의가 기본원리이며, 이 중 국민주권주의가 핵심이다. 근대정당은 봉건시대의 질서와 달리 대의민주주의 확립과정에서 생겨난 정당으로서 과거 봉당적 성격의 정당과는 엄연히 구분되는 근대정치체제의 산물이다. 박상철(2008), p. 248.
- 7) 사회주의 국가들에서도 형식적으로나마 정당이 정치권력의 정당성과 국민의견 수렴을 통한 정책화의 기능을 담당하고 있으나, 실제에 있어서 자유주의 국가에서의 정당은 국민의 이익을 대변하는 반면, 현실사회주의 국가들에서는 정치권력을 정당화시키는 주변적 역할을 하고 있다. 서울대학교 정치학과 교수 공저, 『정치학의 이해』 (박영사, 2009),

장되고 정당정치의 정당성과 민주성이 확보될 때 정부운영의 정당성과 민주성 역시 보장될 수 있는 것이다.

정당의 기능 중 정부권력 확보를 위한 경쟁은 선거에서 국민들의 투표를 통해 다수의 지지를 얻기 위한 활동이다. 이 과정에서 정당은 정치인을 추천하고, 후보자를 공천하며, 권력획득 후 추진할 정책을 제시함으로써 다수 국민들의 지지확보를 위해 노력한다. 다음으로 국민들의 다양한 이익을 수렴하고, 정책화하는 것은 일상적인 정부·여당의 정책추진과 이에 대한 야당의 견제에서 나타난다. 정부·여당은 다수 국민들의 지지를 확보하여 정당성을 가지고 국정을 운영하며, 야당은 정부·여당의 정책추진 과정에서 발생할 수 있는 소수 국민들의 이익이 소외되거나 침해받을 수 있는 위험을 최소화하기 위해 견제를 하는 것이다.

정부권력을 획득하기 위한 경쟁과 국민의견의 정책화를 위한 정당들의 구체적인 기능은 다양하다. 정당은 국민과 정부의 소통기능을 담당하고, 국민들의 이익을 집합시키며, 정치사회화와 정치체제의 통합에 기여한다. 그리고 선거 시기에 유권자들을 동원하고, 선거를 통해 권력을 획득한 후 정부의 조직구성에 참여한다.⁸⁾

우리나라 정당정치의 현실은 정당이 갖추어야 할 규범적 기능과 정당성 측면 모두에서 많은 차이를 보이고 있다. 대선과 총선 그리고 지방선거를 통해 권력을 획득한 정당들이 국민들의 다양한 의견을 수렴하고 정책화하기보다 선거과정에서 선심성 공약을 남발하고, 정책과정에서 포퓰리즘으로 정책의 지속성을 확보하지 못하는 문제가 많이 발생하고 있다. 또한 여당과 야당의 관계에서도 민생문제에 대한 정책적 토론이나 합의를 우선하기보다 기득권을 유지하거나 차기 선거에서 유리한 위치를 차지하기 위한 정쟁으로 국민들의 정당에 대한 불신과 정치혐오를 증가시키고 있다. 그 결과로 국민들의 정치참여 즉 투표율과 정당지지율의 하락 그리고 당원과 국민들의 정당참여 수준이 매우 낮게 나타나고 있다.

2) 정당체도의 변화와 특징

국민들의 정당정치 참여를 제고하기 위해서는 정당체제 및 내부구조의 변화가 절실하다. 정당체제는 국가의 권력구조와 정부형태, 그리고 선거제도에 따라 형성된다. 대통령제 국가에서는 양당제가, 내각제 국가에서는 다당제가 형성되는 것이 일반적이지만 영국과 같이 내각제 국가이면서도 양당제가 형성되어 있는 국가도 있다. 영국의 경우에는 선거제도에 있어서 지역구 선거와 다수대표제를 채택함으로써

pp. 272-273.

8) Michael G. Roskin etc, 『정치학의 이해』 김계동 역, (명인문화사, 2019), pp. 226-229.

양당제를 발전시켜왔다. 정당의 내부구조는 당원들의 특성과 정당의 이념, 그리고 의사결정 절차에 따라 그 특징을 달리하게 된다. 정당 내 의사결정은 크게 당 지도부 구성과 정당의 정책방향 그리고 선거에 출마할 후보자를 선출하는 과정으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 정당체계를 살펴보면, 정당체계는 한 국가에서 정당 전체의 구조적 형태이다. 정당체계의 기준은 대체로 정당의 구성원의 특징과 목적, 수(數), 이념적 접근성, 상호작용, 사회와의 관계 및 정치체제에서의 기능 등이다.

정당의 수에 따른 분류는 일당체계, 주도권(dominant) 정당체계, 양당체계, 다당체제로 구분된다. 일당체계는 전체주의, 공산주의, 권위주의 체제에서 형성되는 정당체계로서 이들 국가에서는 권력을 획득할 수 있는 하나의 정당만이 존재하며, 이 정당이 정부의 모든 권한을 통제한다. 현실사회주의 국가의 공산당 또는 노동당, 전체주의 국가의 파시스트 정당 그리고 권위주의 국가의 정당들이 이에 해당된다.

양당체계는 두 정당이 수권능력을 보유하면서 일정 간격으로 정권교체가 이루어지는 정당체계이다. 양당체계에서 소수당인 제3당이 존재하고 일부 국민들의 지지를 획득하기도 하지만, 제3정당이 통치권력을 획득할 가능성은 매우 낮다.

다당체계는 3개 이상의 정당들이 경쟁하는 체계이다. 다당체계는 대체로 유럽에서 내각제 정치체제를 채택하고 있는 국가들에서 형성되어 있다. 다당체계의 경우 불안정성이 제기되기도 하지만, 유럽의 국가들은 정당 간 연합정치를 통해 정치의 안정성을 확보하고 경쟁하고 있다.

이념적 접근성에 따른 분류는 온건적 정당체계와 양극적 정당체제로 구분된다. 온건적 정당체계는 다수의 정당이 권력획득을 위해 경쟁하지만 정당 간 이념적 거리가 멀지 않고 비교적 가깝다. 이로 인해 이 정당체계에서의 정당 간 다양한 정치연합의 형태로 나타나며 비교적 안정적인 정치문화가 형성되어 있다. 반면, 양극적 정당체계는 다수의 정당들이 경쟁하면서 정당 간 이념적 거리가 크다. 때문에 정당 간 연합세력이 양분되어 있으며 좌우 양극에 있는 정당들은 집권정당연합과 야당연합의 관계가 적대적이다.

구성원의 특징과 목적에 따르면 간부정당, 대중정당, 선거정당, 포괄정당, 카르텔 정당으로 구분된다. 간부정당은 절대군주제에서 근대민주주의 정치체제로 전환되는 과정에서 과도적 형태의 정당으로 귀족 내지는 명망가들로 구성되었다. 대중정당은 산업혁명이 본격화되면서 노동자들의 정치참여를 통해 유권자의 수를 확보하고, 이를 통해 통치권력을 확보하기 위한 목적으로 특정 계층의 이익을 대변하기 위한 목적을 지닌다. 선거정당은 근대정치의 발전과정에서 선거가 정치의 중요한 이슈로 부각되면서 선거를 효율적으로 치르기 위한 체계를 갖춘 정당이다. 포괄정당은 대

중정당에 대한 반동으로 정당의 주요 목적이 특정 계층의 이익을 대변하는 것이 아니라 다양한 국민들의 이익을 집합하고 우선순위를 조정하는 것으로 변화되는 과정의 결과이다. 카르텔 정당은 정당의 정치자금과 연관된 것으로 각 정당이 정부의 예산을 정당에 지원시키기 위해 특정 목적으로 정당 사이의 결탁이 이루어지면서 나타난 개념이다.

다음으로 정당의 내부구조를 살펴본다. 먼저 당내 지도부 구성의 형태는 대표적인 정치지도자를 중심으로 형성되는 계파의 수에 따라 구분될 수 있다. 1인의 정치지도자를 중심, 다수의 정치지도자 간 경쟁으로 형성된 집단지도체제, 당원들의 의사결정 참여가 최대한 보장되는 형태 그리고 당원은 물론이고 일반 국민들의 의사결정 참여가 보장된 형태의 당내 의사결정구조로 나누어 볼 수 있겠다.

서구 유럽에서 근대정당이 형성되고 세계적으로 민주주의가 확장되는 과정에서 정당은 지속적으로 당내 민주주의를 최대한 확장시키는 방향으로 발전되어왔다. 이는 한국정당의 발전과정에서도 마찬가지이다. 정치지도자 1인 중심에서 집단지도체제로 발전되었고 점차적으로 당원과 국민들의 당내 의사결정 참여 사례가 증가하고 있는 것이다. 그러나 한국정당들은 여전히 당 지도부의 규율이 강하게 형성되어 있으며 의원 개인들의 자율성이 보장되어 있지 못하다. 또한 당원 및 국민들의 당내 의사결정 참여는 매우 형식적으로 이루어져 그 발전단계가 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 평가할 수 있겠다.⁹⁾

2. 국민의 정당참여 요인과 정당성

대의민주주의 정치체제에서 국민들의 대표적인 정치참여 형태는 투표이다. 그러나 보다 발전된 민주주의를 위해서는 선거를 통해 선출된 대표자들의 입법활동과 정책집행이 이루어지는 임기 동안에도 국민들이 정치적 의제와 정치활동에 대한 방향성을 제시해 주는 것은 물론 정치인들의 부당한 행위를 견제하고 통제할 수 있어야 할 것이다.

한국정치에서 국민들은 광장정치를 통해 집단적 정치의사를 표현하고 있고, 이는 일상적으로 국민들의 정치적 의사가 대표자들을 통해 실현되지 못한데서 기인하는 것으로 볼 수 있겠다. 정치인들이 국민들의 집단적 의사를 정확히 파악하고 실현하는 체계가 형성된다면 국민들의 광장정치는 최소화될 수 있을 것이다.¹⁰⁾

9) 김용복, “2002년 대선과 정당구조의 변화-정당민주화는 이루어지는가”, 『경제와 사회』 제56권, (비관사회학회, 2002), p. 60.

10) 노무현 대통령 탄핵 반대를 위한 촛불시위, 미국산 소고기 수입에 반대했던 촛불시위,

정당 활동에 당원이 아닌 일반 국민들의 참여 정도는 정당의 민주성과 자율성을 평가하는 기준이 되기도 한다. 그러나 현대정당은 근본적으로 민주주의를 추구하기 때문에 일반 국민의 참여가 많아진다고 해서 자율성을 침해당한다고 여길만한 근거는 없다.

그 첫 번째 이유는 대의민주주의 정치체제에서 정당은 공공의 성격을 가지고 있으며, 특정정당에 대한 지지 여부와 관계없이 일반 국민은 잠재적인 당원가입 대상이다. 둘째는 정당의 기능이 국민의 다양한 이익을 수렴하고, 정책화하는 것이라고 했을 때 정당의 리더십과 정책을 결정하는 과정에서 다양한 국민들의 의견을 수렴하기 위해 일반 국민들의 의사를 최대한 반영하는 것은 자율성을 포기하는 것이 아니라 정당의 기본적인 기능을 강화하는 것이다.

즉 정당 활동에 대한 일반 국민들의 참여확대를 통한 민주성의 강화는 정당의 기본기능을 강화시키는 것이라 할 수 있으며, 자율성 척도의 대상은 정부·이익단체·시민사회 등과의 관계를 고려해야 할 것이다. 따라서 당원 및 일반국민들의 당내 의사결정 참여가 지속적으로 보장되고 확대되는 것이 정당의 사회적 기반이 강화되는 것이며 정당기능의 활성화와 정당성이 담보될 수 있는 것이다.

그렇다면 어떠한 경우에 국민들은 적극적으로 정치에 참여할 수 있는가에 대해 살펴본다. 국민들의 정치참여에 영향을 미치는 요인에 대한 연구는 대표적으로 인구사회학적 특징과 합리적 선택이론 그리고 사회심리학적 접근방식 등이 있다.

인구사회학적 특징의 연구는 1950년대 이후 전 세계적으로 점차 투표율의 하향 추세가 지속되자 유권자의 투표 참여를 증가시키기 위한 목적에서 투표 참여에 영향을 미치는 연구들이 다수 진행되면서 발전해왔다.¹¹⁾ 이 연구들은 유권자들이 지니고 있는 사회경제적 요인의 영향력에 주목한다. 개인의 연령, 학력, 종교, 소득 등의 잠재적인 성향이 투표 참여에 많은 영향을 미친다는 것이다.¹²⁾

박근혜 대통령 탄핵을 촉구했던 촛불시위는 대표적인 광장정치였다. 정치인들의 행위가 국민들의 의사와 일치하지 않을 때 정당이 효과적으로 국민들의 의사를 확인하고 정책에 반영하기 위한 제도적 장치가 있었다면 이처럼 비효율적인 국민들의 광장정치는 최소화될 수 있을 것이다.

11) Russell J. Dalton, "Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation", *Political Studies*, Vol 56, (2008), pp. 76-98.

12) 라자스펠드는 유권자의 정치적 선호는 인종, 계층, 종교, 지역 등의 어떠한 사회 네트워크에 소속되어있는지에 따라 주요한 영향을 받는다고 주장하였다. 특히 계층에 따른 정치·사회적 동질성에 가장 주목하였는데, 사회경제적 수준이나 종교, 그리고 거주지역 등 소속된 사회적 계층의 정치적 선택이 자신의 성향과 다를 경우 사회적 계층의 선택을 따르는 경향이 있다는 것을 확인하였다. Paul. F. Lazarsfeld, B. Berelson & H. Gaudet, *The people's choice*, (Duell, Sloan & Pearce, 1944) 참조. 한편 콜롬비아 학파의 이러한 연구는 1948년 미국 대선에서의 유권자들을 대상으로도 진행되었는데, 뉴욕 주엘미라 카운티 유권자를 대상으로 그들의 친구, 가족 등과 같은 1차적인 그룹에 초점을 맞추어 선거캠페인에 영향을 미치는 역학과 정치적 이슈에 대한 인식에 있어 개인 간의 연

인구사회학적 특징 연구는 국민들의 정당참여의 조건에 대한 기준을 제시하고 있다. 정당이 모든 국민들의 이익을 동시에 대변할 수 없기에 각 정당은 정책적 기준을 당헌·당규·정강에서 밝히고 있으며 서로 다른 계층을 중심으로 사회적가치의 분배기준을 제시한다. 따라서 국민들은 정당들의 정강·정책을 보고 어느 정당에 참여할 것인가를 결정할 때 소득, 계층, 지역, 성별, 정치적 성향 등 개인의 인구사회학적 특징에 따르는 것이다. 각 국가별로 정당들의 이념적 거리가 가까운 경우도 있으며 많은 분화가 이루어져 있는 경우도 있다.¹³⁾

합리적 선택이론(rational choice theory)은 국민들의 정치참여에 대한 연구를 경제학적으로 접근한 연구방법을 사용하였다. 특히 다운스(Downs)는 유권자를 합리적 존재로 보고, 유권자들이 선거 때가 되면 정책 공약을 평가하여 자신들의 의견과 유사한 정책을 제시한 정당에게 투표한다고 설명했다.¹⁴⁾ 합리적 선택이론은 국민들의 정당참여 기준을 정치적 효용감에서 찾을 수 있는 근거를 제시해주고 있다. 유권자가 선거 시기에 정책과 공약을 평가하여 자신에게 가장 이익이 되는 정치인을 선택하듯이 국민은 일상적인 생활 속에서 각 정당들의 정강·정책을 보고 어느 정당이 자신에게 가장 큰 이익을 줄 것인가를 판단할 것이다. 그리고 개인은 자신이 원하는 정책을 추진하는 정당이 그 정강·정책을 실현시킬 때 정치적 효능감을 높게 느끼면서 더 강한 정당지지자가 될 것이며 더 나아가 정당가입도 적극적으로 할 것이라는 것을 유추해 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 사회 심리학적 접근, 투표 참여에 있어 정당일체감의 중요성에 대해 강조 한 연구가 있다. 1950년대부터 전국적으로 실시된 ‘미국선거연구(National Election Studies, NES)’를 통해 정당일체감, 이슈에 대한 의견, 후보자 이미지 등이 투표에 영향을 미친다는 것을 경험적으로 확인하였다.¹⁵⁾ 하지만 이후 정당일체감의 쇠퇴와 함께 안정성과 지속성에 대해서 논란이 일기 시작했다.¹⁶⁾ 수정주의자

계, 대화, 상호작용 등에 대한 네트워크와의 관계를 살펴보았다(Berelson et al. 1954). 연구결과 집단의 동질성이 가장 중요한 투표 선택 요인으로 나타났으며, 그들은 선거에서의 선택이 집단의 규범을 따르는 행위이며, 이성이나 계산보다는 정치적 성향이 더욱 강하다고 주장하였다. Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld, William N. McPhee, William N. McPhee, *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, (University of Chicago Press, 1954) 참조.

13) 미국의 경우에는 공화당과 민주당의 이념적 분화가 크지 않은 것으로 평가되는 반면 영국과 독일, 프랑스 등 유럽국가들의 정당들의 이념적 분화가 큰 것으로 나타나고 있다.

14) Anthony Downs, "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2, (1957), pp. 135-150.

15) Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes, *The American Voter*, (Chicago: University of Chicago Press, 1960) 참조.

16) Donald Philip Green & Bradley Palmquist, "How stable is party identification?", *Political Behavior*, Vol 16, (1994), pp. 437-466.

들은 정당일체감이 실제로 안정성을 가지고 있는지와 단기적이고 인지적인 투표 결정 요인들이 투표 참여와 정당일체감에 미치는 영향력이 존재한다는 사실을 검증하여 기존의 미시간 학파에게 의문을 제기하였다.¹⁷⁾

피오리나는 회고적 투표나 전망적 투표의 영향력을 제시하면서 정당일체감은 과거의 정당들에 대한 개인의 평가에 근거하여 요약된 것으로 다른 인지적인 요인들의 영향을 받아 형성되는 것이라며 정당일체감의 안정성에 대해 지적하였다.¹⁸⁾ 그럼에도 여전히 투표 참여에 있어 정당일체감의 강한 영향력은 다수의 국내외 연구에서 확인되고 있다.¹⁹⁾

개인의 정치참여 요인에 대한 인구사회학적 특성에 따른 연구, 합리적 선택이론의 적용 연구 그리고 사회심리학적 접근법 연구들은 국민들이 선거시기가 아닌 일상적인 정치활동과 정당참여를 확대하고 이를 통해 정당의 사회적기반을 확대시킬 수 있는 조건들을 제시해 주었다. 인구사회학적 특징은 국민이 자신이 지지하거나 가입하고자 하는 정당을 결정하는 기준이 되고, 합리적 선택이론은 국민이 정당에 대한 정치적 효능감의 수준을 결정하며 사회심리학적 접근법은 개인과 정당과의 일체감 수준을 결정하는 기준이 되는 것을 확인하였다. 국민들의 정치참여에 대한 인구사회학적 특징연구, 합리적 선택이론, 사회심리학적 접근법 등의 연구방법들은 국민의 정당참여 요인을 확인하는데 중요한 시사점을 제공해주고 있다.

3. 우리나라 국민들의 정당참여 실태

대의민주주의 정치체제에서 국민들의 대표적인 정치참여는 투표이다. 그러나 보다 발전된 민주주의를 위해서는 선거를 통해 선출된 대표자들의 입법과정과 정책과정에 더 많은 국민들의 의사가 반영될 수 있는 제도들이 도입되어야 할 것이다.

17) Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg, eds. *Controversies in Voting Behavior*, 4th ed. (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2001).

18) Morris P. Fiorina, "Some Problems in Studying the Effects of Resource Allocation in Congressional Elections" *American Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, (1981), pp. 543-567.

19) 구체적으로 니엘센과 라센(Nielsen and Larsen)은 경제학적 마케팅 연구에서 착안하여 2010년, 2012년 덴마크에서 실시한 패널조사를 토대로 정당에 대한 브랜드가 유권자의 투표행태에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 이 연구에 따르면 정치적 브랜드가 정당에 대한 투표선택에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 다른 추가적인 정치적 변수를 통제한 상태에서도 이 같은 영향력이 발견되었는데, 이러한 검증 과정에서 정당일체감이 유권자의 정치 투표선택에 강하고 유의미한 영향력을 미친다는 것을 경험적으로 확인할 수 있었다. S. W. Nielsen and M. V. Larsen, "Party brands and voting", *Electoral Studies*, 33, (2014), pp. 153-165.

대의정치에서 정치과정이 정당을 중심으로 이루어지는 것이 일반적이지만 국민들의 정치참여가 선거에 국한되어서는 민주주의를 실천하는데 많은 한계점을 가진다. 특히 정당정치가 과두적이고 카르텔화 될 때 대의민주주의의 다양한 병폐들이 노정된다. 따라서 일반 국민들이 정치적이고 정책적인 문제들에 직접적으로 참여하고 영향력을 미치는 참여민주주의의 확대는 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

우리나라에서 참여민주주의에 대한 논의는 특히 2002년 대선을 전후로 활발하게 이루어졌다. 당시 새천년민주당이 대통령 후보자 경선에서 전례 없던 국민경선제를 도입하면서 국민들의 정치참여가 선거에서 뿐만 아니라 당내 의사결정과정, 그 중에서도 대통령 후보자를 결정하는 공천과정에서도 이루어질 수 있었다. 이후 국민들의 당내 의사결정참여가 지속적으로 확대되어 총선과 지방선거에서 각 정당들은 국민들의 참여를 확대하는 국민경선제를 공천방식의 기본적인 형태로 삼고 있다. 그러나 국민 참여경선제는 정당들이 여론조사를 동원하면서 표의 등가성문제 등 다양한 부작용이 발생하고 있는 것은 물론 국민 참여경선제가 가지는 본래의 취지도 왜곡되고 있다.

국민들의 정당 활동 참여의 또 다른 형태로 당명을 변경하는데 공모의 형식을 취한 사례를 들 수 있다. 현재 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당 등 많은 우리나라 정당들은 당명을 공모를 통해 변경하였다. 이는 한나라당이 새누리당으로 당명을 변경하면서 최초로 도입되었는데 이후 많은 정당들이 당명변경에 국민을 대상으로 하는 공모제를 활용하고 있다. 각 정당들이 당명을 변경하면서 공모제를 채택한 것은 국민의견 수렴이라는 측면에서 긍정적으로 볼 수 있겠으나, 당명을 변경하게 되는 과정과 정치적 이유는 한국정치의 현실을 보여주는 대목이라 하겠다.²⁰⁾

국민들은 정당 활동 중 다양한 집회 또는 행사에 동원의 형태로 참여하고 있다. 각 정당들은 중앙당과 시도당에서 많은 교육과 행사를 진행한다. 이러한 당내 프로그램은 대부분 당원들이 동원되지만 소수의 일반 국민들도 동원되는 사례가 많다. 그리고 최근 정치적인 문제에 대한 국민들의 다양한 의견이 표출되는 집회가 매우 빈번하게 열리고 있다. 이 과정에서 정당들은 당원들을 동원하고 다수의 일반국민들이 참여하고 있다.²¹⁾

20) 한나라당에서 새누리당으로, 다시 자유한국당으로의 당명 변경은 국민들의 당에 대한 불신과 정당지지율 하락이 원인이었으며, 사실상 창당에 준하는 당내 쇄신의 노력을 보이기 위한 것이었다. 그리고 더불어민주당은 새정치민주연합에서 안철수계가 탈당하여 국민의당을 창당하면서 당의 정체성과 이미지를 회복하기 위해 새로운 당명을 공모를 통해 변경하였다.

21) 2017 광화문 촛불집회 이후 박근혜 전 대통령이 탄핵되면서 보수진영은 지속적으로 광화문에서 주말마다 태극기 집회를 열고 있다. 그리고 최근 조국 법무부 장관의 임명과 사퇴 과정에서 발생한 정치적 갈등으로 광화문과 서초동 검찰청 앞에서 보수진영과 진보진영이 대립하고 있다. 그러나 최근 이루어지고 있는 보수·진보진영의 집회는 시민들의

그리고 국민들은 당비와 정치후원금 등 정치자금 기부의 형태로 정당 활동에 참여하고 있다. 더불어민주당과 자유한국당은 2018년 기준으로 각각 당원가입 현황이 약 380만명으로 발표하였고 당비를 납부하는 당원으로 더불어민주당은 권리당원이 약 150만명, 자유한국당이 약 32만명으로 나타나고 있다. 그리고 당원과 일반 국민들은 정치인들에게 일정 금액의 정치후원금을 기부하고 있다.²²⁾ 당비와 정치후원금은 일정 금액까지 세금혜택을 주고 있다.

그 외에도 국민들의 정당참여 형태는 각 정당의 홈페이지를 통한 의견개진과 SNS를 통한 의사표현 그리고 여론조사기관의 조사참여 등 다양한 형태로 이루어지고 있다. 특히 SNS의 기술적 발달로 국민들은 정당 또는 정치인을 대상으로 단체 SNS에 참여하면서 정치적 의사표현을 하고 있다. 그러나 대부분의 SNS가 특정 정치인을 위한 팬클럽 형태로 구성되어 있어서 SNS 내에서의 표현은 매우 편향적이거나 일방적인 주장이 대부분이다. 때문에 SNS에서 건전한 정치적 의사소통을 위해서는 정치문화의 개선이 필요한 부분이다.²³⁾ 그리고 많은 여론조사 기관들에서 대통령과 각 정당의 지지율 조사를 정기적으로 실시하는데, 당원 및 일반국민들이 과거와 달리 보다 적극적으로 여론조사에 참여하고 있는 것으로 보인다.

위에서 검토한 바와 같이 우리 국민들은 당원가입을 하기도 하지만, 정당에 대한 지지 정도에 따라 공천과정에서 국민경선제, 각 정당들의 다양한 공모, 당내행사 또는 집회 등의 동원, 정치자금 기부, SNS 및 여론조사 참여 등의 형태로 정당 활동에 참여하고 있다. 그러나 이 중 국민 참여경선제와 여론조사 참여의 방법을 제외하고는 대부분의 활동이 폐쇄적이고 배타적인 성격을 보이고 있기 때문에 국민들의 다양한 정당 활동 참여에도 불구하고 정당의 의견수렴을 통한 정책집약, 그리고 정당의 민주적 의사결정과정의 영역에서는 긍정적인 영향을 주지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있겠다.

다음 장에서는 우리나라 주요 정당인 더불어민주당과 자유한국당을 중심으로 각 정당들의 조직운영 행태와 예산집행 현황을 분석함으로써 정당들이 당원과 국민들

자발적 참여라기보다 각 정당들에 의한 동원을 통해 형성되는 집회로 보인다. 특히 태극기집회의 경우 우리공화당이 주도하고 있음을 노골적으로 표현하고 있으며 일부 자유한국당 의원들도 적극적으로 참여하고 있다.

22) 정치후원금은 기탁금과 후원금으로 구분되어 있다. 기탁금은 정치자금을 기부하고자 하는 개인에게 선거관리위원회가 받아서 요건을 갖춘 정당에 지급하는 제도이다. 그리고 후원금은 정치인이 정치자금을 직접 기부받는 과정에서의 부정부패를 방지하기 위해 후원회를 통해 일정 금액 내에서의 정치자금을 후원받는 형태이다.

23) 대표적으로 네이버 밴드, 카카오톡 단체방 등에서 각 정당과 유명 정치인을 위한 활동이 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 이러한 공간에서는 특정 정당과 정치인들의 정책과 발언에 대한 비판적 의견이나 토론이 이루어지기보다 일방적 정보전달이나 지지의 표현이 대부분이며, 이에 공감하지 못하는 참여자에 대한 배타적이고 심한 경우 욕설이나 비하 등의 세속적 표현도 무차별적으로 이루어지고 있다.

의 정당 활동 참여를 유도하기 위한 노력의 여부를 확인할 것이다. 이를 통해 우리나라 정당의 특성을 파악하고 개선점을 찾고자 한다.

Ⅲ. 우리나라 정당운영 및 당원·국민의 참여형태에 대한 검토

1. 정당 등록 현황과 당원 및 당비납부 현황

1) 우리나라 정당 등록 현황

세계적으로 정당정치에 대한 해당 국가 국민들의 불신을 고조되어가고 있다.²⁴⁾ 정당정치 위기의 세계적인 추세는 우리나라에서도 마찬가지이지만, 이념의 양극화와 지역적 편중이라는 측면에서 한국정당들에 대한 국민들의 불신 정도는 매우 심각한 수준으로 보인다.²⁵⁾

우리나라에서 정당정치의 위기에도 불구하고 현재 중앙선거관리위원회에 등록된 정당의 수는 <표 2>에서 보이는 바와 같이 총 34개에 이른다. 이 중 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 정의당, 민주평화당 등을 제외하고는 체계적인 정당조직을 갖추었다고 볼 수 없는 것이 현실이다. 이처럼 기본적 조건도 갖추지 못한 유명무실한 정당의 난립은 역설적으로 기성정당들에 대한 국민들의 불신이 원인이라고 할 수 있겠다.

구체적인 우리나라 정당들의 운영의 실태를 보면 대체적으로 유사한 구조를 가지고 있다.²⁶⁾ 전국대의원대회 또는 전당대회에서 당대표와 다수의 최고위원을 선출하여 집단지도체제를 구축하고 있으며, 일반당원과 당비납부당원(권리당원, 책임당원)은 당내 리더십 선출과 공천과정에서 참여하게 된다. 그런데 당대표의 권한이 매우 강력하고 최고위원회는 대부분 당대표의 의사결정에 동의하는 형태를 취하고 있다. 이 과정에서 당원과 일반국민들의 의견을 수렴하는 절차는 눈에 띄지 않는다. 이는 전형적인 엘리트정당의 구조를 보이고 있는데, 당대표 중심의 규율이 강하게 작용되고 있기 때문에 원내정당의 자율성도 높지 않은 특성을 보이고 있다.

24) 외국의 정당정치 위기에 대해서는 José R. Montero and Richard Gunther, *Introduction: Reviewing and Reassessing Parties* (Oxford University Press, 2002); Angelo Panebiaco, *Political Parties: Organization of Political Parties*, Trans. by Frederick Clark, Vol.I & II, (The Macmillan Company, 1988) 등을 참조.

25) 2010년 촉발된 한국정당의 위기는 당시 일부 여론조사에서 무당층이 정당지지자보다 많은 것으로 조사된 사례도 수차례 있었으며, 그 이후 지속적으로 국민들의 정당에 대한 불신은 유지되고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 2019년 현재 패스트트랙 정국에서 보여주는 한국정당들의 기능장애는 국민들의 정치혐오와 불신을 가속화시키고 있다.

26) 정당법 제17조와 제18조에서는 정당의 등록요건을 명시하고 있는데, 5개 이상의 시·도당이 구성되어야 하고, 각 시·도당의 법정 당원수는 1천인 이상이어야 한다.

<표 1> 우리나라 정당등록현황

2019. 09. 17. 현재

구분	명칭	등록연월일	대표자
1	더불어민주당(민주당, 더민주)	2014-03-26	이해찬
2	자유한국당(한국당)	1997-11-24	황교안
3	바른미래당	2018-02-19	손학규
4	정의당	2012-10-31	심상정
5	민주평화당(평화당)	2018-02-07	정동영
6	우리공화당	2017-09-04	홍문종, 조원진
7	민중당	2017-10-26	이상규
8	가자코리아(코리아)	2012-11-13	류승구
9	경제애국당	2016-03-21	김경세
10	공화당	2014-05-14	신동욱
11	국가혁명당(국혁명당)	2019-09-11	허경영
12	국민새정당	2017-04-15	신재훈
13	국민 참여신당(참여신당)	2015-12-02	박성태
14	국민행복당(행복당)	2015-10-07	김천식
15	국제녹색당	2007-08-08	이래원
16	그린불교연합당(불교당)	2012-12-11	이대마
17	기독교당	2014-05-01	박두식
18	기독교자유당	2016-03-16	고영일
19	노동당	2012-10-22	박성철
20	녹색당	2012-10-22	신지예, 하승수
21	대한민국당(대민당)	2012-07-16	이동진
22	민중민주당	2016-11-21	한명희
23	새누리당	2017-04-10	안태식
24	우리미래(미래당)	2017-03-20	오태양, 김소희
25	인권정당	2016-03-21	최용상
26	자유새벽당(새벽당)	2019-07-15	박결
27	진리대한당(대한당)	2016-02-15	이석인
28	친박연대	2012-11-13	이은영
29	통합민주당(통민주당)	2016-05-16	안동욱
30	한국국민당	2015-08-04	윤영오
31	한나라당	2013-04-15	권순덕
32	한누리평화통일당(한누리당)	2016-02-15	이경열
33	한반도미래연합(한미연)	2016-03-21	김정선
34	홍익당	2017-04-10	윤홍식

2) 당원수 및 당비납부 현황

정당운영과 활동에 있어서 당원과 당비는 효율성과 정당성의 기초이다. 따라서 정당의 당원 충원과 이를 통한 당비납부율의 증가는 매우 중요한 요소라 할 것이다. 국민들의 정당가입 이유와 그 효과에 대해 살펴본다.²⁷⁾

정당에서 당원가입의 이유를 크게 세 가지 기준으로 설명할 수 있다. 첫 번째는 정당이 당의 이익을 극대화하기 위해 당원가입을 유인하는 것이다. 정당은 선거과정에서 보다 많은 유권자를 동원하기 위해 다양한 방법을 활용하는데, 당원의 수를 많이 확보하게 될 경우 선거과정에서 경쟁정당보다 많은 유권자를 동원할 수 있는 조건이 형성되므로 선거에서 유리한 조건을 만들 수 있다. 또한 정당의 입장에서 당원의 수가 많을 때 재정적 이익을 증가시키며 정당운영의 정당성을 향상시킬 수 있다. 이처럼 정당이 당원을 충원시키기 위해 노력할 때에는 당원들에게 상응하는 이익을 제공해야 한다. 국민들이 당원가입을 고려할 때 자신이 당원으로서 어떠한 권리와 이익이 발생할 것인가에 따라 결정이 달라질 수 있기 때문이다.²⁸⁾

두 번째는 개인으로서 국민이 자신의 개인적 이익보다 정당을 통한 정치적 의사를 실현하고 소속정당의 성공을 추구한다는 것이다. 당원은 일반적인 정당지지 집단과는 달리 당에 대한 충성도가 높고 정당과 민주주의의 수준에 대한 만족도가 높다는 것이다. 그리고 당원가입자는 비당원 지지자들보다 정당의 이념과 정책에 대한 확신이 높으며, 정당에 대한 안정적인 지지를 보이는 경향이 있다는 것이다.²⁹⁾ 이는 정당가입자의 경우 개인적 이익보다 사회적 가치에 대한 목표를 정당을 통해 달성하고자 하기 때문에 정당과의 관계를 밀접하게 유지하는 것으로 이해될 수 있다.

마지막으로 당원가입 결정이 정치참여에 대한 외적환경의 영향을 받는다는 것이다. 부모의 정치적 성향, 대중매체, 학교, 사회집단과 같은 사회적 환경의 영향이 정당가입을 결정하는데 중요한 원인으로 제시된다.³⁰⁾ 이는 특히 현대사회에서 정보통

27) 한정훈, “한국정당의 당원과 당비”, 『미래정치연구』 제9권 제1호, (미래정치연구회, 2019), pp. 92-93 참조.

28) Peter B. Clark and James Q. Wilson. “Incentive Systems: A Theory of Organizations,” *Administrative Science Quarterly*, 6(1) (1961); Patrick Seyd and Paul Whiteley, *Labour’s Grass Roots*, (Oxford: Clarendon Press, 1992); Paul Whiteley and Patrick Seyd, *High-Intensity Participation: The Dynamics of Party Activism in Britain*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002).

29) Hooghe, Marc, and Ann-Kristin Kölln. “Types of Party Affiliation and the Multi-Speed Party: What Kind of Party Support is Functionally Equivalent to Party Membership?” *Party Politics*, DOI: 10.1177/1354068818794220, 2018.

30) M. Bruter and S. Harrison, *The Future of Our Democracies: Young Party Members in Europe*, (New York: Palgrave Macmillan, 2009); William Cross and

신기술의 발달로 정치영역에서 의사형성의 수단으로 SNS의 활용이 높아지면서 국민들의 정치에 대한 관심은 물론이고 정당정치에 대한 관심도 증가시키는 효과를 보이고 있다. 다만, 사이버공간에서의 정치적 의사표현과 정당 활동의 수준이 국민들의 당원가입에 대한 결정 여부에 중요하게 작용할 것이다.

스캐로우는 정당과 국민과의 관계를 전통적 당원, 가벼운 당원, 사이버 당원, 관계유지자, 추종자, 그리고 새로운 청중으로 유형화하였다.³¹⁾ 여기서 가벼운 당원은 전통적 당원보다 당비납부의 부담이 적은 대신 권리와 이익 또한 적게 가진다. 그리고 사이버회원은 정당의 홈페이지 등 온라인을 통해 당원가입을 하고 주로 사이버공간에서 활동하는 개인들이다. 사이버당원의 경우 전통적 당원과 가벼운 당원 그리고 관계유지자나 추종자 등과 중첩되지만 주로 오프라인이 아닌 온라인을 통해 활동한다는 차이점을 가진다. 그리고 관계유지자나 추종자들은 당비는 납부하지 않으면서도 정당의 활동에 일정한 기여를 하는 유권자를 말한다. 이는 정당의 형태가 명망가 정당에서 이념정당으로 그리고 선거정당, 포괄정당에서 지지자정당으로 발전되면서 나타나는 정당과 국민과의 관계형성을 유형화시킨 것으로 보인다.

국민들의 정당가입에 대한 다양한 원인으로 인해 우리나라에서는 전체 유권자 수 대비 당원의 수는 약 18%에 달한다. 2017년 제19대 대선 당시 유권자수는 약 4,248만명에 이른다. 이 중 60대 이상이 1천만명을 넘어 가장 많은 비율을 차지하고 20대가 약 677만명으로 가장 적은 비율을 보였다. 그리고 여론조사기관의 조사 결과를 보면 대체적으로 국민들의 정당지지 비율은 약 80%를 차지하고 무당층이 20%에 이른다. 이는 우리 국민들이 적극적인 정당가입은 하지 않더라도 각 정당에 대한 선호와 지지 입장을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

먼저 우리나라 정당들의 당원수를 살펴보면 2018년 말 현재 780만명이 넘어섰으며 이는 2008년 당시 약 380만명에서 10년 간 2배 이상 증가한 수치이다. 우리나라 정당의 당원 수는 2002년 대선에서 새천년민주당의 국민경선제 도입으로 당원의 수가 급격하게 증가하기 시작하면서 해년마다 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 아래 그림은 2008년부터 2018년까지 인구수 대비 당원 수 변동 상황을 보여주고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 지속적으로 당원수가 증가했음을 알 수 있다. 특히 우리나라 정당의 당원 수는 다른 해와 비교했을 때 2010년과 2017년에 급격하게 증가한 것을 볼 수 있다. 그 이유에 대해서는 뒤에서 당시의 정치적 상황을 살펴봄으로써 확인할 것이다.

Lisa Young, "The Contours of Political Party Membership in Canada", *Party Politics*, 10(4), (2004), pp. 427-444 참조.

31) S. Scarrow, *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*, (Oxford: Oxford University Press, 2015). pp. 30-31.

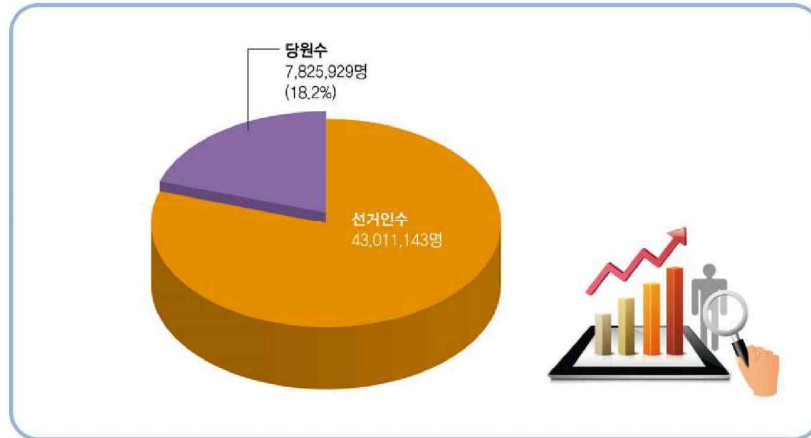
<표 2> 연도별 인구수 대비 당원의 수

연도별	총인구수	당원수	당원 증가수	당원수/인구수(%)
2008	49,540,367	3,877,970	-	7.8
2009	49,773,145	4,123,687	245,717	8.3
2010	50,515,666	4,790,526	666,839	9.5
2011	48,988,833	5,101,584	311,058	10.4
2012	51,040,980	4,781,867	-319,717	9.4
2013	51,296,287	5,198,389	416,522	10.1
2014	51,327,916	5,245,611	47,222	10.2
2015	51,529,338	5,837,061	591,450	11.3
2016	51,696,216	6,101,987	264,926	11.8
2017	51,778,544	7,507,952	1,405,965	14.5
2018	51,826,059	7,825,929	317,977	15.1

우리나라 정당의 당원가입 형태는 대체적으로 국민들이 정당 또는 정당 활동을 지지하기 위한 자발적 가입이라기보다는 선거시기가 다가올 때 경선을 대비한 예비 후보자들의 당원모집 활동의 결과로 당원이 증가하는 경향이 강하다. 특히 2010년과 2017년의 당원가입 수가 급격하게 증가한 것은 2010년의 지방선거와 2017년의 대통령선거를 앞두고 후보자들 간 공천경쟁이 매우 컸었기 때문인 것으로 파악된다. 제4회 전국동시지방선거는 열린우리당·한나라당·민주당·민주노동당·국민중심당 등 5개 정당이 참여했으나 그 중에서 열린우리당·한나라당·민주당의 3개 정당이 핵심적 경쟁정당으로 선거에 참여하였다. 그리고 2014년 제6회 동시지방선거에서는 새누리당·새정치민주연합·통합진보당 등 3개 정당이 경쟁하는 구도였다. 그러나 2010년 제5회 전국동시지방선거에서는 한나라당·민주당·자유선진당·민주노동당·창조한국당 등 5개 정당이 경쟁구도를 형성하였고 준비과정에서부터 각 정당들의 선거경쟁이 치열하게 진행되면서 정당모집활동 또한 활발하게 이루어진 결과로 보인다.

아래 그림은 2018년 기준으로 선거인수 대비 당원의 수를 보여주고 있다. 2018년 전체 선거인 수는 4천3백11만 여명에 이르고 이 중 당원의 수는 약 780만 명으로 18.2%의 비율을 보이고 있다. 유권자 5명중 1명이 당원이라고 할 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 현실적으로는 우리 주변에 당원인 사람을 쉽게 찾아보기 어렵다. 본인이 당원인 사실을 알고 있지만, 당원으로서의 권리를 알고 있거나 스캐로우의 유형에서 전통적 당원 또는 가벼운 당원의 특성으로 적극적인 정당 활동을 하는 경우는 드문 것으로 볼 수 있다.

<그림 1> 2018년 선거인수 대비 당원의 수



우리나라 정당들은 이합집산과정에서 정당과 정당 사이의 합당이 이루어질 때 당원명부를 변동 없이 승계하고 있다. 정당 간 합당을 하는 경우 정당법에 근거해서 이전 정당의 당원은 합당한 당의 당원이 되도록 하고 있기 때문이다.³²⁾ 이 과정에서 기존 당원들에게 합당된 새로운 정당의 당원자격 유지에 대한 의사를 확인하지 않는 것은 정당과 당원 간의 일체감을 지속적으로 감소시키는 영향요인으로 작용할 것으로 보인다.

그러나 정당법에 분당의 경우는 규정되어 있지 않다. 분당을 할 경우 당원은 자신이 탈당계를 제출하고 새로운 정당으로 가입하는 절차를 거쳐야 한다. 실제로 탈당계와 입당원서가 작성되어 각 정당에 제출되고 있다. 그러나 과거 지구당 또는 시·도당에서 중앙당으로 한 번에 수 십, 수 백 장씩의 탈당계와 입당원서가 팩스로 전달되는 사례가 적지 않았다. 이는 소위 분당의 경우 당원이 탈당과 입당의 절차를 자신의 의지에 따라 직접 하는 것인지 의구심을 들게 한다.³³⁾ 이처럼 합당과 분당의 경우 당원의 자격이 당원의 의사에 따라 결정되는 것이 아니라 법과 정치인들의 의사에 따라 변경되는 것은 매우 불합리한 제도와 실천으로 볼 수 있겠다.

아래의 표는 2016년에서 2018년 사이 선거인 수와 당원 수의 증감을 보여주고 있다. 2017년에 전년대비 선거인수는 약 35만 8천명이 증가하였고 2018년에는 약 33만 3천여 명이 증가하였다. 당원의 수는 전년대비 2017년은 약 140만 명이 증가하였으나 2018년에는 약 31만 8천여 명이 증가하는데 그쳤다.

2017년 대선 당시 정당별로는 더불어민주당이 86만 2천여 명 증가하였고 자유한

32) 「정당법」 제21조(합당된 경우의 당원) 제19조(합당)의 규정에 의한 합당의 경우 합당 전 정당의 당원은 합당된 정당의 당원이 된다. 이 경우 합당 전의 입당원서는 합당된 정당의 입당원서로 본다.

33) 대체로 국회의원 또는 정치인이 모집한 당원들이 서류상으로 탈당 후 새로운 정당으로 가입하게 되어 당적을 변경하는 것으로 생각해 볼 수도 있겠다.

국당이 23만 6천여 명 증가하였다. 특히 더불어민주당의 당원 수가 급증했던 이유는 박근혜 전 대통령의 탄핵으로 실시된 제19대 대선에서 더불어민주당은 문재인·이재명·안희정 등 국민들로부터 인지도가 높고 경쟁력 있는 예비후보자들이 경선에서 경쟁하면서 당원모집 활동이 활발하게 이루어진 결과로 판단할 수 있다. 자유한국당 역시 대선후보 공천방식을 국민경선제로 채택하면서 더불어민주당과 차이는 있지만 당원모집 활동에 적극적으로 임한 결과로 보인다.

<표 3> 선거인수·당원수 증가율 및 당원수 비율

구분	2016년	2017년	2018년	2017-2018 증감
선거인수	42,320,329	42,678,353	43,011,143	332,790
당원수	6,101,987	7,507,952	7,825,929	317,977
비율(%)	14.4	17.6	18.2	0.6

※ 선거인수 : 해당연도 12. 31. 현재 19세 이상 주민 수

아래의 표는 더불어민주당과 자유한국당의 당원 수와 그 중 당비를 납부하는 당원의 비율을 나타내고 있다. 더불어민주당과 자유한국당의 당원 수는 전체 당원수의 약 88%를 차지하고 있다.³⁴⁾ 이 중에서 더불어민주당은 당비를 납부하는 당원의 비율이 23.4%로 약 83만 4천 여명이고 자유한국당의 경우에는 당비납부 비율이 10.4%로 33만 5천명으로 나타났다. 더불어민주당과 자유한국당의 전체 당원 중 당비를 납부하는 당원은 약 130만 8천여 명으로 당비 납부 비율은 약 18.7%로 나타나고 있다. 더불어민주당의 당원대비 당비납부자 비율이 자유한국당의 2배에 달하는 것으로 나타났다.³⁵⁾

<표 4> 2018년도 주요 정당 당원수 및 당비납부 비율

정당	구분	당원수	납부자수	당비납부 비율(%)	등록된 시도당수
합계		7,825,929	1,460,580	18.7	34
더불어민주당		3,579,111	878,114	24.5	17
자유한국당		3,340,979	430,736	12.9	17

34) 2018년 전체 당원 수는 7,825,929명이며 이 중 더불어민주당과 자유한국당의 당원 합계는 6,920,090명으로 88.4%에 달한다.

35) 그 외 군소정당들의 경우 당비를 납부하는 당은 바른미래당, 정의당, 민중당, 대한애국당, 노동당, 녹색당, 국민행복당, 대한민국당, 새누리당, 우리미래당 등이다. 이들 정당의 경우 당비납부 당원의 비율이 높게 나타나고 있지만, 이 중 바른미래당의 당원 수가 약 30만 명을 넘는 수준이고 대한애국당의 당원 수가 129,468명으로 나타났다. 그리고 민주평화당이 96,109명, 정의당이 49,670명, 민중당이 55,481명, 국제녹색당이 11,906명, 노동당이 13,705명, 새누리당 31,705명, 우리미래 11,323명이다. 그 외 정당들의 경우는 1만 명 이하의 당원수를 확보하고 있다.

우리나라 정당들 중 더불어민주당과 자유한국당의 당원 수 비율이 높고 그에 따른 당비 납부 당원 수를 양당이 절대적인 다수를 차지하고 있는 것은 우리나라 정당체계의 양당제적 특징을 보여주는 것이다. 그러나 각 당의 전체 수입액 중 당비와 기탁금 그리고 후원회 기부금이 차지하는 비중은 매우 낮은 것으로 나타난다. 2017년 기준 더불어민주당의 전체 예산은 약 1,300억 원이지만 이 중 당비는 약 111억원, 기탁금은 약 14억 원 그리고 후원회 기부금이 3억 원으로 약 128억 원 정도이다. 전체 수입액의 10%에 못 미치는 정치자금 모금 실태를 보이고 있다. 당비의 비율로만 본다면 더 낮은 수준이다. 자유한국당의 경우도 유사한 상황을 보이고 있다. 자유한국당의 전체 수입액은 약 1,130억 원이지만 당비가 약 10억여 원이고 기탁금은 14억여 만원, 후원회 기부금은 약 2억 9천여 만 원이다. 양 정당에 대한 정부의 보조금이 더불어민주당이 249억 원이고 자유한국당도 비슷한 수준의 245억 원으로 나타났다. 소위 정당의 재정자립도가 매우 낮은 수준인 것이다.

살펴본 것처럼 우리나라 주요 정당이 처해 있는 낮은 수준의 당원수와 당비납부율을 볼 때 각 정당들이 당원은 물론 더 나아가 국민들이 정당 활동에 적극적으로 참여하도록 하기 위해 다양하고 많은 노력들을 해야 할 것으로 보인다. 당원의 구성에 있어서도 당원이 정당과의 일체감을 가지고 높은 충성도를 보이면서 적극적인 정당 활동을 할 수 있는 유인책과 프로그램들을 적극 개발할 필요가 있어 보인다.

정당의 당원모집 활동이 동원과 재정적 이익 그리고 정치적 정당성이라는 측면이 중요하다고 할 때 우리나라 주요 정당들의 현실은 모든 부분에서 성공하지 못한 것으로 평가할 수 있겠다. 보다 많은 당원들과 국민들이 적극적으로 정당 활동에 참여한다는 것은 그만큼 국민들의 다양한 의견이 정당을 통해 정책에 반영될 가능성이 높다는 것이다. 더 나아가 정당 활동에 대한 국민들의 효능감이 증가하게 되면 또 다른 국민들이 더 적극적으로 정당에 가입하거나 직간접적으로 정당 활동에 참여할 수 있는 이유가 될 수 있을 것이다. 다음에서는 구체적으로 우리나라 주요 정당 중 더불어민주당과 자유한국당의 활동내역을 검토함으로써 당의 운영과정에서 국민들의 참여 기회가 어느 정도 보장되었는가를 살펴보고자 한다.

2. 주요 정당의 활동 현황

1) 더불어민주당 활동 현황 검토

정당이 강조되었던 서구의 전통적인 정당민주주의, 의회민주주의 국가들에서도

정당의 실효성이 약화되고, 유럽국가의 정당들도 국고보조금이 정당운동을 위한 예산에 있어서 높은 비중을 차지하고 있다.³⁶⁾ 서구의 국가들에서 대중정당이 약화되고 정당들의 득표전략이 전통적인 당원을 통해 이루어졌던 과거와 달리 정보통신기술의 발달로 당원의 동원보다 ‘지지자’의 동원에 더 많은 노력을 기울이고 있다.³⁷⁾

이처럼 세계적인 정당체계의 변화만 놓고 본다면 이는 정당의 위기라고 평가하기보다 시민·국민들의 정치수준이 높아지고 그만큼 민주주의가 발전한 것으로 평가할 수 있겠다. 다만 정당정치의 위기로 평가받는 것은 시민·국민들의 정치문화적 수준이 높아지고 있음에도 불구하고 정당문화와 정치인들의 인식이 과거 명망가정당 내지는 대중정당적 구조에 머물러 있기 때문이라 할 수 있겠다.

근대화 과정에서 부의 축적으로 전반적인 경제적 여건은 개선되었으나 국민들의 교육수준과 정치문화가 향상되기 이전에는 정치엘리트들의 전문성과 지도력이 상당한 영향력을 가질 수 있었다. 그러나 국민이 대중에서 시민으로 전환되고, 이에 더해 정보통신기술의 발달로 정치에 대한 정보와 지식이 보편화되고 있는 현대사회에서 정당을 중심으로 형성된 대표자들이 시민들의 의견을 우선시하지 않고, 자신과 정당의 이익을 대변하는 현상이 ‘시민’들에게 ‘발견’되었다. 시민들은 정당과 대표자들에게 그 동안의 관행을 버리고 정당이 전체 국민, 일반 시민들의 의사를 존중하고 이익을 대변하도록 혁신하기를 요구하고 있으나 정당과 대표자들이 시민들의 요구에 부응하지 못하는 것이 정당정치의 위기를 초래하게 된 것이다.

우리나라의 정당 역시 세계적 경향과 크게 다르지 않다. 여전히 정치인과 국민의 대표자인 의원들은 국민들을 향해 엘리트주의적인 발언을 하고 있으며, 국민의 의사를 수렴하기보다 국민을 계몽의 대상, 교육의 대상정도로 여기고 있음이 수차례 언론보도를 통해 확인되었다. 이러한 정당정치문화에 따라 정당은 그 자율성이 고도로 보장되어 있고 폐쇄성이 높은 편이다. 그러나 정당의 기능과 역할에 비추어 볼 때 다른 정당 내지는 국가기관의 간섭과 개입으로부터는 자율적이어야겠으나 당원과 일반 국민들을 대상으로 할 때는 개방적이고 적극적인 참여방안을 수행해야 할 것으로 보인다.

아래의 표는 더불어민주당의 2017년과 2018년의 기관별 활동상황이다.

36) 샤흐슈나이더(Schattschneider)는 대의민주주의 정치체제에서 정당을 정치의 생명선이라고 규정하면서 정당이 현실적으로 민주주의를 실천하는데 가장 실용적인 제도라고 한 바 있다. E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, (Illinois: The Dryden Press, 1960) 참조.

37) Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, Vol.1 No.1, (1995) 참조.

<표 5> 더불어민주당 기관별 활동상황(2017-2018년)

대분류	중분류	활동 내용	활동회수	
			2017	2018
의결기관	전국대의원대회		0	1
	중앙위원회		1	2
	당무위원회		5	10
	의원총회		51	42
심의기관	정책위원회	전체회의	49	32
		당정협의	19	36
집행기관	공보국	브리핑	1229	1,331
		논평	424	167
		회의	279	
		간담회	206	
		기자회견	33	
		성명	1	
		설명회	1	
		선거유세	77	
	자치분권국		77	62
	노동대외협력국		18	66
	민생지원국		12	
	을지키는 민생실천위원회		106	71
	국제국		24	48
	전략기획국		213	201
	홍보국		16	
	미래소통국			18
	디지털미디어국		27	
	직능국		162	37
	여성국		21	22
	평가감사국		16	30
	예산결산위원회		4	3
	특별활동위원회		101	29
	청년국			21
	민원법률국			525
	교육연수국			26

더불어민주당의 의결기관은 전국대의원대회, 당무위원회, 의원총회로 구분하였다.³⁸⁾ 심의기관은 정책위원회이며 집행기관은 자치분권국, 노동대외협력국, 민생지

원국 등 당의 정책적 특성에 맞도록 13개의 국·위원회로 구성되어 있다.

더불어민주당은 2017년 한 해 동안 전국대의원대회는 개최된 바 없고 중앙위원회 1회, 당무위원회 5회, 의원총회 51회를 개최하였다. 당내 의사결정 과정에서 의결기관 중 의원총회가 절대적으로 많은 활동회수를 차지하고 있는 것은 원내정당의 특성을 보이는 것이다. 더불어민주당은 집권여당으로서 야당들과는 달리 보다 많은 국민의견을 수렴하고 이에 근거해 정책화해야 하는 책임이 있음에도 불구하고 의결과정에서 당소속 의원들을 중심으로 의사결정을 해 왔음을 볼 수 있다. 심의기관으로서 정책위원회는 전체회의 49회와 당정협의 19회의 활동을 했다. 2018년도 의결기관 활동은 전국대의원대회가 1회, 중앙위원회는 2회, 당무위원회 10회, 의원총회 42회, 정책위원회 32회, 당정협의회가 36회였다. 이 중 의원총회가 가장 많았고 당정협의회와 정책위원회 순으로 많은 활동을 한 것을 볼 수 있다.

다음으로 살펴볼 기관으로는 더불어민주당의 실무를 담당하는 각 집행기관들의 활동상황이다. 집행기관은 크게 공보국, 자치분권국, 노동대외협력국 등 13개의 국·위원회로 구성되어 있으며 집행기관들의 2017년 활동상황은 총 3,047회에 달한다. 그 중 공보국의 활동이 2,250회로 가장 많이 활동했음을 볼 수 있다. 세부적으로는 브리핑이 1,229회로 가장 많았고 논평이 424회, 회의가 279회, 간담회가 206회, 기자회견 33회, 성명 1회 설명회 1회 그리고 선거유세가 77회로 나타났다. 공보국의 주요 활동내용은 브리핑과 논평 등 당의 입장을 국민들에게 알리는 활동이 주를 이루고 있다. 이는 더불어민주당이 공보국의 활동을 통해 당에 대한 홍보활동을 가장 적극적으로 해 왔음을 볼 수 있는 부분이다.

그 외 집행기관 중 활동내역이 가장 높은 곳은 전략기획국(213회)과 직능국(162회), 을지키는 민생실천위원회(106회), 특별활동위원회(101회) 그리고 자치분권국(77회) 순이다. 노동대외협력국, 민생지원국, 국제국, 홍보국, 디지털미디어국, 여성국, 평가감사국, 예산결산위원회 등은 한 해 동안 30회 미만의 활동을 한 것으로 나타났다.

더불어민주당 집행기관들의 2018년 활동상황은 2,657회로 나타났다. 2017년과 마찬가지로 공보국의 활동이 1,498회로 가장 많았으며 이 중 브리핑이 1,331회로 대부분을 차지하고 있다. 그 외 집행기관 중 활동이 가장 많았던 곳은 민원법률국으로 525회의 활동내역이 있다.³⁹⁾

38) 각 정당은 의원총회를 개별 기관으로 보고 의결기관에 포함시키지 않았으나 의원총회의 성격이 정당정치 과정에서 정치·사회적 이슈에 대한 당의 방향이나 정책을 결정하는데 많은 역할을 하는 특성을 고려해 이 연구에서는 의결기관으로 포함시켜 분석한다.

39) 더불어민주당의 2018년도 활동개황 및 회계보로를 보면 민원법률국은 법률위원회와 민원처리 분야로 나누어 활동하였다. 법률위원회의 주요 활동 내용을 보면 재·보궐선거 확정 및 예상 지역구 선별, 당 관련 소송 대응 및 관리, 소속 국회의원 관련 재판 관리,

아래의 표는 더불어민주당의 2017년과 2018년의 2년 동안 기능별 활동상황을 나타낸 것이다. 더불어민주당의 2017년도 기능별 활동상황을 보면 조직활동 72회, 홍보활동 40회, 조사·연구활동 2회, 교육훈련활동이 29회로 나타나 있다. 그리고 2018년 기능별 활동상황은 조직활동 46회, 홍보활동 8회, 조사·연구활동 1회, 교육훈련활동 5회로 나타났다. 2018년도의 특이사항으로는 당 차원의 SNS 활동을 활발하게 한 것으로 보인다.

<표 6> 더불어민주당 기능별 활동상황(2017-2018년)

구분	2017년	2018년
조직활동	72	46
홍보활동	40	8
조사·연구활동	2	1
교육훈련활동	29	5
기타활동		<ul style="list-style-type: none"> • 홈페이지 운영 • SNS운영(페이스북, 트위터, 플러스친구, 인스타그램 등) • 팟캐스트 방송 운영 • 6·13 지방선거 홍보페이지 제작 운영 • 전당대회 홍보 및 후보자페이지 운영 • 유튜브 방송 콘텐츠 제작·운영

이상으로 더불어민주당의 2017년과 2018년의 활동상황을 검토해 보았다. 더불어민주당은 주로 공보국을 통한 정당의 홍보활동에 많은 비중을 두고 있었음을 확인할 수 있었다. 당원 수와 권리당원의 수가 다른 정당에 비해 매우 높은 수준에 있음에도 불구하고 실제로 당원들과의 소통과정을 확인할 수 있는 활동이 눈에 띄지 않고 있다. 물론 공보실의 홍보활동이 당원과 국민들에 대한 정보제공의 기능을 하는 것이라 할 수 있겠으나, 이는 일방적인 홍보활동으로 평가할 수 있다. 특히 2018년도의 SNS 활동이 대폭 증가한 것으로 보이지만, 이러한 활동들 역시 당의 정책을 홍보하는 성격이 높기에 당원과 국민들의 의견을 수렴하고 이를 당의 진로나 정책에 반영하기 위한 노력은 소홀히 한 것으로 평가할 수밖에 없었다.

특히 우리나라의 정보통신환경은 정당이 국민들과의 쌍방향 소통을 하고자 하면

제7회 지방선거 주요사무 관련 당헌·당규 검토, 공명선거 감시단 구성, 등이며, 민원사항은 정책위원회와 관련부처에 이첩, 내부종결의 활동이었다. 중앙선거관리위원회, 『2018년도 정당의 활동개황 및 회계보고』 (중앙선거관리위원회, 2019), pp. 57-63. 민원법률국의 활동 중 내부종결은 개인 및 단체의 제보, 억울함 호소 등의 민원사항에 대해 당 차원에서 대응하기 어려운 민원들의 종결처리방식으로 보인다.

얼마든지 많은 변화를 줄 수 있는 조건이 형성되어 있다. 그럼에도 불구하고 공보실을 통한 언론과 대중매체 중심의 홍보활동에 치중되어 있는 것은 더불어민주당 스스로가 당원 및 국민들의 정당 활동 기회를 제공하지 않고 있는 것으로 평가할 수 있겠다.

2) 자유한국당 활동 현황 검토

자유한국당의 정당 활동 현황도 더불어민주당과 마찬가지로 기관별 활동상황과 기능별 활동상황으로 분류되어 있다. 자유한국당의 의결기관은 전당대회, 전국위원회, 상임전국위원회, 최고위원회, 비상대책위원회, 당무회의(기타회의), 의원총회로 구성되어 있다. 비상대책위원회는 2017년 박근혜 대통령의 탄핵과 관련되어 있다.

자유한국당의 의결기관들은 2017년 전당대회를 2차례 개최하였고 전국위원회 1회, 상임전국위원회 4회, 최고위원회 38회, 비상대책위원회 48회, 당무회의(기타회의) 39회 그리고 의원총회가 63회 개최되었다. 자유한국당이 2017년도에 전당대회를 2차례 개최하게 된 것은 박근혜 대통령 탄핵으로 실시되는 대통령선거 후보자를 선출하기 위해 3월 31일 전당대회를 개최하였고, 책임당원 50%와 전국여론조사 50%로 홍준표 경남도지사를 대통령 후보로 선출하였다. 그리고 제19대 대통령선거 이후 7월 3일 전당대회를 개최하여 대선후보였던 홍준표를 당대표로 선출하였다. 그리고 비상대책위원회는 새누리당 시기에 제20대 총선 패배 후 최순실게이트, 박근혜 대통령 탄핵안 국회 가결 등 당의 이미지를 쇄신하기 위해 2016년 12월 비상대책위원회를 구성하였던 것이 2017년 2월 13일 전국위원회를 통해 당명을 개정 한 이후 3월 31일 전당대회를 개최하여 홍준표 후보를 선출할 때까지 유지되었다. 심의기관인 정책위원회는 105회 개최되었다. 자유한국당 의결기관의 2018년도 활동 내역을 보면 전국위원회 2회, 상임전국위원회 3회, 비상대책위원회 48회, 당무위원회 41회 중앙위원회 5회, 의원총회가 65회 개최되었음을 볼 수 있다.

<표 7> 자유한국당 기관별 활동상황(2017-2018년)

대분류	중분류	활동 내용	활동회수	
			2017	2018
의결기관	전당대회		2	
	전국위원회		1	2
	상임전국위원회		4	3
	최고위원회의		38	29
	비상대책위원회		48	48
	당무회의(기타회의)		39	41

	중앙위원회			5	
	의원총회		63	65	
심의기관	정책위원회		105	97	
집행기관	기획조정국		31	43	
	조직국		8	1	
	여성국		40	40	
	직능국		125	49	
	청년국		18	4	
	연수국		1		
	홍보국		8		
	국제국		36		
	당무감사실		45		
	원내행정국		88	96	
	정책국		5		
	공보실	논평		862	
		현안브리핑		372	
		보도자료		685	
	국민소통국		상시		
	예산결산위원회		4	4	
	특별활동위원회	정책국		34	
		기획조정국			5
		여성국			4
직능국				3	
청년국				28	
인프라실				9	

다음으로 살펴볼 기관으로는 자유한국당의 실무를 담당하는 각 집행기관들의 활동상황이다. 집행기관은 크게 기획조정국, 조직국, 여성국 등 15개의 국·위원회로 구성되어 있으며 집행기관들의 활동상황은 총 2,362회에 달한다. 2017년도 집행기관들의 구체적인 활동으로는 공보실의 활동이 1,919회로 가장 많은 활동내역을 보였다. 세부적으로는 논평이 862회, 현안브리핑이 372회, 보도자료 제공이 685회였다. 공보실의 주요 활동내용은 논평과 현안브리핑 그리고 보도자료 배포 등 더불어민주당과 유사하게 당의 입장을 국민들에게 알리는 활동이 주를 이루고 있다. 이는 자유한국당도 더불어민주당과 같이 2017년도 공보실의 활동을 통해 당에 대한 홍보활동을 가장 적극적으로 해 왔음을 볼 수 있는 부분이다. 그러나 2018년도 자유한국당의 공보실 활동은 보고되지 않았다.

그 외 집행기관 중 활동내역이 가장 높은 곳은 직능국이 125회, 원내행정국이

88회로 많은 활동내역을 보이고 있다. 기획조정국, 조직국, 여성국, 청년국, 연수국, 홍보국, 국제국, 당무감사실, 정책국, 국민소통국, 예산결산위원회, 특별활동위원회 등은 45회 미만의 활동내역이 있다.

아래의 표는 자유한국당의 2017년과 2018년도의 기능별 활동상황을 나타낸 것이다. 더불어민주당의 기능별 활동상황을 보면 조직활동 47회, 홍보활동 457회, 조사·연구활동 22회, 교육훈련활동이 177회, 대민봉사활동 7회, 기타활동이 873회로 나타나 있다. 기타활동에서 눈에 띄는 부분은 정책제안(322회)과 국민소통센터(57회)의 활동내역이다.

자유한국당의 기능별 활동상황은 총 1,583회로 더불어민주당의 143회와 비교할 때 매우 많은 활동내역을 보여주고 있다. 그리고 각 집행기관의 기능활동을 세분화하여 비교적 체계적으로 활동상황을 기록하고 있는 것으로 볼 수 있겠다. 또한 대민봉사활동과 기타활동이 추가되어 비교적 자세한 정당 활동의 내역을 확인할 수 있다.

자유한국당의 2017년 활동상황을 검토한 결과 기관별 활동내역에서는 더불어민주당과 유사하게 공보국을 통한 홍보활동이 많은 비중을 차지하고 있는 것을 볼 수 있다. 의결기관의 활동 내역에서도 더불어민주당과 같이 의사결정과정이 당내 지도부를 중심으로 형성되고 있으며 당원과 국민들이 참여할 수 있는 부분은 없었다. 그러나 자유한국당의 기능별 활동 내역을 보면 더불어민주당과 많은 차이를 보이는 내용들이 있다.

<표 8> 자유한국당 기능별 활동상황(2017-2018년)

분류	부서	세부내용	2017년	2018년
조직활동	여성국		31	
	직능국		6	39
	연수국		1	
	홍보국		8	
	공보실		1	
	조직국			1
	청년국			5
홍보활동	청년국		1	5
	연수국		2	
	홍보국		453	139
	국제국	업데이트	상시	
	정책국		1	
	국민소통센터	홍보	상시	

조사·연구활동	여성국		4	2
	직능국		6	3
	국제국		1	
	당무감사실		2	
	정책국		9	
	청년국			3
교육훈련활동	총무국		4	
	여성국		2	
	직능국		1	3
	연수국		167	
	원내행정국		3	3
	조직국			23
	청년국			8
대민봉사활동	여성국		3	
	직능국		1	1
	청년국		2	4
	홍보국		1	
기타활동	시민참여활동	직능국	26	1
		홍보국	8	13
		청년국		3
		국민소통센터	57	
	인터넷을 통한 정당 활동	홍보국	51	61
	청년국		2	
	국민소통센터	정책제안	322	
		개인민원	48	
		집단민원	185	
		부서이첩	137	
	기타	37		

자유한국당은 조사·연구활동이 22회로 더불어민주당이 2회 실시한 것과는 큰 차이를 보이고 있다. 또한 연수국 활동이 167회로 당원들의 교육활동도 활발하게 이루어졌던 것으로 보인다. 그리고 기타활동 내역에서 직능국의 시민참여활동, 국민소통센터 운영과 국민소통센터의 정책제안, 개인 및 집단민원 등의 활동은 자유한국당이 당원 및 국민과의 소통을 더 활발하게 한 것으로 평가할 수 있는 부분이다. 하지만 이러한 평가에도 불구하고 2017년과 2018년 자유한국당의 정당지지도가 높지 않은 것은 최순실 게이트와 박근혜 대통령 탄핵이라는 정치적 사건과, 이후

새롭게 구성된 당지도부의 정치력에 문제가 원인이라고 할 수 있겠다.

실제로 최순실 게이트가 발생하기 이전까지는 새누리당의 정당지지도가 바른미래당보다 높게 나타나 있었다. 이전의 정당지지도에서 자유한국당의 전신인 새누리당이 더불어민주당보다 높은 당지지율을 보였던 것은 자유한국당이 전통적으로 당원 및 국민과의 소통에 있어서 체계적으로 활동하였으며, 이를 통해 당원들에 대한 교육·연수활동을 통한 당과 당원의 일체감을 높이는 기능이 작동되고 있었다는 것을 반증하는 것이라 하겠다. 그러나 자유한국당의 연수국은 2018년도에는 거의 활동을 하지 않은 것으로 나타났다.

양 정당의 기관별 활동과 기능별 활동은 유사한 부분과 상이한 부분이 있다. 양당은 기관별 활동에 의결기관, 심의기관, 집행기관으로 동일하였고, 기능별 활동으로는 조직활동, 홍보활동, 조사·연구활동 그리고 교육훈련활동을 주요 활동상황으로 동일하게 분류하고 있다. 그런데 자유한국당은 기능별 활동 상황에 대해 대민봉사활동과 기타활동 영역을 세분화하였다.

3. 주요 정당 예산집행 현황

1) 총괄 현황

우리나라 정당의 수입내역은 당비, 기탁금, 후원회 기부금, 보조금, 차입금 그리고 기타수입으로 구성되어 있다. 2017년 전체 수입액 약 4천억 원 중 당원 및 국민들이 납부한 당비와 기탁금 그리고 후원회 기부금은 약 553억 원으로 불과 13.86%로 매우 낮은 수준으로 확인되었다. 그리고 정부보조금이 약 840억 원으로 21.10%를 차지하고 있고 차입금이 약 88억 원으로 2.10%이며 기타수입이 약 1,320억 원으로 33.13%를 차지하고 있다.

그런데 33.3%의 높은 비중을 차지하고 있는 기타수입에 대한 설명을 보면 ‘기관지발행사업 수입과 그 밖의 수입을 포함한 금액’으로 되어 있는데, 실제 2017년의 기관지 발간 수입은 더불어민주당이 약 6천 1백만 원으로 보고되었고, 다른 정당들의 해당 항목 수입은 전혀 없는 것으로 확인되었다. 우리나라 정당의 기타수입 내역을 구체적으로 확인할 길이 없는 것은 매우 우려스러운 부분이다.

또한 전체 정당의 수입액 중 높은 비중을 차지하고 있는 항목이 차입금으로 22.10%이며 정부 보조금이 21.10%이다. 결과적으로 우리나라 정당들의 2017년도 수입의 약 55.23%가 그 출처를 정확하게 확인할 수 없는 것은 우리나라 정당의 수

입구조가 보다 많이 투명해져야 할 필요성이 있다는 것을 보여주는 것이다. 수입 내역에 대한 투명성이 확보되지 않으면 정당에 대해 신뢰 할 수 없으며, 불필요한 오해를 받을 수 있기 때문이다.

<표 9> 각 정당별 2017년 수입내역

(단위 : 백만원)

구분	합계	전년도 이월	당비	기탁금	후원회 기부금	보조금	차입금	기타
합계	399,421	39,181	46,017	4,479	4,859	84,276	88,290	132,319
더불어민주당	139,442	8,239	14,040	1,444	330	24,965	40,887	49,537
자유한국당	124,191	25,005	12,191	1,413	294	24,583	25,143	35,562
국민의당	90,282	4,620	2,097	1,342	4	17,678	19,570	44,971
바른정당	16,108	32	3,273	5	903	11,483	12	400
정의당	13,652	669	4,059	275	1,446	5,492	656	1,055
민중당	5,158	125	3,160	0	790	28	595	460
대한애국당	945	0	521	0	400	7	2	15
기타정당	9,643	491	6,676	0	692	40	1,425	319

우리나라 주요정당인 더불어민주당과 자유한국당의 2017년도 수입내역을 구체적으로 검토해 보면, 더불어민주당과 자유한국당의 2017년도 총수입 합계는 약 2,636억여 원으로 전체정당 수입액 3,994억여 원 중 66%를 차지하고 있다.

더불어민주당은 2017년도 총수입이 1,394억여 원이었다. 그 중 당원 및 국민들로부터 납부된 당비, 기탁금, 후원회 기부금 합계는 약 1,581억여 원으로 11.35%에 불과하였다. 그리고 정부보조금이 약 250억여 원으로 17.9%를 차지하고 있다. 그런데 차입금과 기타수입의 합계가 약 904억여 원으로 전체수입의 64.85%로 매우 높은 비중을 차지하고 있다.

자유한국당은 2017년도 총수입이 약 1,242억여 원이었다. 그 중 당원 및 국민들로부터 납부된 당비, 기탁금, 후원회 기부금 합계는 약 139억여 원으로 전체 수입액 중 11.20%에 불과하였다. 더불어민주당의 11.35%와 유사한 비중이다. 자유한국당의 정부 보조금은 약 246억여 원으로 19.79%를 차지하고 있다. 그런데 자유한국당 역시 차입금과 기타수입의 합계가 607억여 원으로 전체수입의 48.88%를 차지하고 있다. 더불어민주당의 같은 항목 비중보다는 낮지만 자유한국당 역시 차입금과 기타수입이 높은 비중을 차지하고 있는 것이다.

<표 10> 주요 정당의 2017년도 수입내역 비율

(단위 : 백만원)

구분	합계	전년도 이월	당비	기탁금	후원회 기부금	보조금	차입금	기타
전체정당	399,421	39,181	46,017	4,479	4,859	84,276	88,290	132,319
	100%	9.81%	11.52%	1.12%	1.22%	21.10%	22.10%	33.13%
더불어민주당	139,442	8,239	14,040	1,444	330	24,965	40,887	49,537
	100%	5.91%	10.07%	1.04%	0.24%	17.90%	29.32%	35.53%
자유한국당	124,191	25,005	12,191	1,413	294	24,583	25,143	35,562
	100%	20.13%	9.82%	1.14%	0.24%	19.79%	20.25%	28.63%

정당의 지출내역은 선거비용, 기본경비, 정책개발비, 조직활동비, 여성정치발전비, 그 밖의 경비로 구성되어 있다. 다음에서는 정당의 지출내역 중 선거비용을 제외한 주요 정당들의 2017년도 지출금액을 검토해 본다. 더불어민주당의 주요 지출금액은 2017년 한 해 동안 약 863억여 원이었다. 이 중 정당운영에 필요한 기본경비가 약 250억여 원으로 29.03%를 차지하고 정책개발비는 약 43억여 원으로 4.94%, 조직활동비는 153억여 원으로 17.77%, 여성정치발전비는 약 13억여 원으로 1.50%를 차지하였다. 그리고 그 밖의 경비로 약 400억여 원이 사용되어 46.76%의 비중을 차지하고 있다.

자유한국당의 주요 지출금액은 2017년 약 770억여 원이었다. 이 중 정당운영에 필요한 기본경비가 약 273억여 원으로 35.53%를 차지하였다. 그리고 정책개발비는 약 43억여 원이고 조직활동비는 153억여 원이며 여성정치발전비는 약 13억여 원으로 나타났다. 그 밖의 경비가 약 402억여 원 지출되어 46.76%로 매우 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 11> 주요 정당의 2017년도 지출금액 및 비율

(단위 : 백만원)

구분	2017년	
	금액	비율
더불어민주당	주요 지출 합계	86,031 100%
	기본경비	24,973 29.03%
	정책개발비	4,254 4.94%
	조직활동비	15,288 17.77%
	여성정치발전비	1,287 1.50%
	그밖의 경비	40,229 46.76%

자유한국당	총지출	76,926	100%
	기본경비	27,333	35.53%
	정책개발비	8,371	10.88%
	조직활동비	11,042	14.35%
	여성정치발전비	1,706	2.22%
	그밖의 경비	28,474	37.01%

2) 중앙당 및 시·도당의 지출 현황

다음으로는 주요정당의 2017년도 중앙당과 시·도당 지출금액과 각 항목별 비율을 검토하고자 한다.

더불어민주당 중앙당의 주요 지출금액은 2017년 한 해 동안 약 638억여 원이었다. 이 중 정당운영에 필요한 기본경비가 약 129억여 원으로 20.14%를 차지하고 정책개발비는 약 33억여 원으로 0.52%, 조직활동비는 93억여 원으로 14.5%, 여성정치발전비는 약 13억여 원으로 2.02%를 차지하였다. 그리고 그 밖의 경비로 약 400여억 원이 사용되어 62.82%의 비중을 차지하고 있다.

자유한국당 중앙당의 주요 지출금액은 2017년 약 551억여 원이었다. 이 중 정당운영에 필요한 기본경비가 약 172억여 원으로 31.21%를 차지하였다. 그리고 정책개발비는 약 21억여 원으로 0.39%이고 조직활동비는 78억여 원으로 14.10%이며 여성정치발전비는 약 17억여 원으로 3.08%를 차지했다. 그 밖의 경비가 약 282억여 원 지출되어 51.23%로 매우 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 12> 주요 정당의 2017년도 중앙당 지출금액 및 비율

(단위 : 백만원)

구분	2017년		
	금액	비율	
더불어민주당	총지출	63,763	100%
	기본경비	12,845	20.14%
	정책개발비	329	0.52%
	조직활동비	9,247	14.50%
	여성정치발전비	1,287	2.02%
	그밖의 경비	40,055	62.82%
자유한국당	총지출	55,090	100%
	기본경비	17,191	31.21%
	정책개발비	213	0.39%
	조직활동비	7,767	14.10%
	여성정치발전비	1,696	3.08%
	그밖의 경비	28,223	51.23%

더불어민주당 시·도당의 주요 지출금액은 2017년 한 해 동안 약 129억여 원이었다. 이 중 정당운영에 필요한 기본경비가 약 70억여 원으로 54.11%를 차지하고 정책개발비는 약 2억7천여만 원으로 2.07%, 조직활동비는 55억여 원으로 42.83%, 여성정치발전비는 전혀 지출되지 않았다. 그리고 그 밖의 경비로 약 1억3천여만 원이 사용되어 0.99%의 비중을 차지하고 있다.

자유한국당 중앙당의 주요 지출금액은 2017년 약 109억여 원이었다. 이 중 정당운영에 필요한 기본경비가 약 71억여 원으로 65.40%를 차지하였다. 그리고 정책개발비는 약 6억5천여만 원으로 5.93%이고 조직활동비는 29억여 원으로 26.60%이며 여성정치발전비는 약 1천여만 원으로 0.09%를 차지했다. 그 밖의 경비가 약 2억여 원 지출되어 1.98%의 비중을 차지하고 있다.

<표 13> 주요 정당의 2017년도 시·도당 지출금액 및 비율
(단위 : 백만원)

구분	2017년		
	금액	비율	
더불어민주당	총지출	12,927	100%
	기본경비	6,995	54.11%
	정책개발비	268	2.07%
	조직활동비	5,536	42.83%
	여성정치발전비	0	0.00%
	그밖의 경비	128	0.99%
자유한국당	총지출	10,883	100%
	기본경비	7,118	65.40%
	정책개발비	645	5.93%
	조직활동비	2,895	26.60%
	여성정치발전비	10	0.09%
	그밖의 경비	215	1.98%

2018년 전체 수입액 약 2천540억여 원 중 당원 및 국민들이 납부한 당비와 기탁금 그리고 후원회 기부금은 약 804억 원으로 31.62%였다. 그리고 정부보조금이 약 884억 원으로 34.79%를 차지하고 있고 차입금이 약 146억 원으로 5.73%이며 기타수입이 약 647억 원으로 33.13%를 차지하고 있다.

우리나라 주요정당인 더불어민주당과 자유한국당의 2018년도 수입내역을 구체적으로 검토해 보면, 더불어민주당과 자유한국당의 2018년도 총수입 합계는 약 1,761억여 원으로 전체정당 수입액 2,542억여 원 중 69.30%를 차지하고 있다.

더불어민주당은 2018년도 총수입이 932억여 원이었다. 그 중 당원 및 국민들로부터 납부된 당비, 기탁금, 후원회 기부금 합계는 약 297억여 원으로 41.86%에 이른다. 그리고 정부보조금이 약 250억여 원으로 31.82%를 차지하고 있다. 그리고 차입금과 기타수입의 합계가 약 192억여 원으로 전체수입의 20.59%의 비중을 차지하고 있다.

<표 14> 각 정당별 2018년 수입내역

(단위 : 백만원)

구분	합계	전년도 이월	당비	기탁금	후원회 기부금	보조금	차입금	기타
합계	254,148	24,079	71,631	4,006	4,727	88,411	14,559	46,735
더불어민주당	93,243	5,341	37,614	1,269	150	29,669	2,028	17,172
자유한국당	82,894	11,683	14,969	1,293	-	27,415	2,854	22,680
바른미래당	38,604	5,709	3,330	1,177	19	20,236	4,000	4,133
민주평화당	8,547	-	2,091	2	-	5,067	1,092	295
정의당	17,458	673	5,570	254	2,106	5,371	1,724	1,760
민중당	6,933	130	3,902	8	1,411	595	602	285
대한애국당	2,441	82	1,716	3	150	58	10	122
기타정당	4,028	461	2,439	-	591	-	249	288

자유한국당은 2018년도 총수입이 약 829억여 원이었다. 그 중 당원 및 국민들로부터 납부된 당비, 기탁금, 후원회 기부금 합계는 약 163억여 원으로 전체 수입액 중 19.62%에 불과하였다. 자유한국당의 정부 보조금은 약 274억여 원으로 33.07%를 차지하고 있다. 그리고 차입금과 기타수입의 합계가 255억여 원으로 전체수입의 30.80%를 차지하고 있다.

<표 15> 주요 정당의 2018년도 수입내역 비율

(단위 : 백만원)

구분	합계	전년도 이월	당비	기탁금	후원회 기부금	보조금	차입금	기타
전체정당	254,148	24,079	71,631	4,006	4,727	88,411	14,559	46,735
	100%	9.47%	28.18%	1.58%	1.86%	34.79%	5.73%	18.39%
더불어민주당	93,243	5,341	37,614	1,269	150	29,669	2,028	17,172
	100%	5.73%	40.34%	1.36%	0.16%	31.82%	2.17%	18.42%
자유한국당	82,894	11,683	14,969	1,293	0	27,415	2,854	22,680
	100%	14.09%	18.06%	1.56%	0.00%	33.07%	3.44%	27.36%

주요 정당들의 2018년도 지출금액을 검토해 보면, 더불어민주당의 2018년 주요

지출금액은 한 해 동안 약 619억여 원이었다. 이 중 정당운영에 필요한 기본경비가 약 222억여 원으로 35.81%를 차지하고 정책개발비는 약 38억여 원으로 6.09%, 조직활동비는 292억여 원으로 47.13%, 여성정치발전비는 약 13억여 원으로 2.15%를 차지하였다. 그리고 그 밖의 경비로 약 55억여 원이 사용되어 8.82%의 비중을 차지하고 있다.

자유한국당의 2018년 주요 지출금액은 약 528억여 원이었다. 이 중 정당운영에 필요한 기본경비가 약 205억여 원으로 38.79%를 차지하였다. 그리고 정책개발비는 약 65억여 원으로 12.35%이고 조직활동비는 135억여 원으로 25.63%이며 여성정치발전비는 약 16억여 원으로 2.93%를 차지하였다. 그 밖의 경비가 약 107억여 원 지출되어 20.30%를 차지하고 있다.

<표 16> 주요 정당의 2018년도 지출금액 및 비율

(단위 : 백만원)

구분	2018년		
	금액	비율	
더불어민주당	총지출	61,845	100%
	기본경비	22,146	35.81%
	정책개발비	3,768	6.09%
	조직활동비	29,149	47.13%
	여성정치발전비	1,330	2.15%
	그밖의 경비	5,452	8.82%
자유한국당	총지출	52,745	100%
	기본경비	20,458	38.79%
	정책개발비	6,514	12.35%
	조직활동비	13,521	25.63%
	여성정치발전비	1,547	2.93%
	그밖의 경비	10,705	20.30%

다음으로는 주요정당의 2018년도 중앙당과 시·도당 지출금액과 각 항목별 비율을 검토해 보면, 더불어민주당 중앙당의 주요 지출금액은 2018년 한 해 동안 약 316억여 원이었다. 이 중 정당운영에 필요한 기본경비가 약 104억여 원으로 32.87%를 차지하고 정책개발비는 약 3천5백여만 원으로 0.11%, 조직활동비는 155억여 원으로 48.96%, 여성정치발전비는 약 13억여 원으로 4.16%를 차지하였다. 그리고 그 밖의 경비로 약 44억여 원이 사용되어 13.9%의 비중을 차지하고 있다.

자유한국당 중앙당의 주요 지출금액은 2018년 약 284억여 원이었다. 이 중 정당 운영에 필요한 기본경비가 약 122억여 원으로 43.08%를 차지하였다. 그리고 정책 개발비는 약 1억9천여만 원으로 0.66%이고 조직활동비는 52억여 원으로 18.21%이며 여성정치발전비는 약 15억여 원으로 5.44%를 차지했다. 그 밖의 경비가 약 93억여 원 지출되어 32.61%를 차지하고 있다.

<표 17> 주요 정당의 2018년도 중앙당 지출금액 및 비율
(단위 : 백만원)

구분	2018년		
	금액	비율	
더불어민주당	총지출	31,615	100%
	기본경비	10,392	32.87%
	정책개발비	35	0.11%
	조직활동비	15,479	48.96%
	여성정치발전비	1,316	4.16%
	그밖의 경비	4,393	13.90%
자유한국당	총지출	28,363	100%
	기본경비	12,220	43.08%
	정책개발비	187	0.66%
	조직활동비	5,165	18.21%
	여성정치발전비	1,543	5.44%
	그밖의 경비	9,248	32.61%

더불어민주당 시·도당의 주요 지출금액은 2018년 한 해 동안 약 222억여 원이었다. 이 중 정당운영에 필요한 기본경비가 약 73억여 원으로 32.78%를 차지하고 정책개발비는 약 7억7천여만 원으로 3.45%, 조직활동비는 132억여 원으로 59.49%, 여성정치발전비는 1천 4백여만 원이 지출되어 0.06%를 차지하였다. 그리고 그 밖의 경비로 약 9억4천여만 원이 사용되어 4.21%의 비중을 차지하고 있다.

자유한국당 중앙당의 주요 지출금액은 2017년 약 109억여 원이었다. 이 중 정당 운영에 필요한 기본경비가 약 71억여 원으로 65.40%를 차지하였다. 그리고 정책개발비는 약 6억5천여만 원으로 5.93%이고 조직활동비는 29억여 원으로 26.60%이며 여성정치발전비는 약 1천여만 원으로 0.09%를 차지했다. 그 밖의 경비가 약 2억여 원 지출되어 1.98%의 비중을 차지하고 있다.

<표 18> 주요 정당의 2018년도 시·도당 지출금액 및 비율

(단위 : 백만원)

구분		2018년	
		금액	비율
더불어민주당	총지출	22,188	100%
	기본경비	7,273	32.78%
	정책개발비	766	3.45%
	조직활동비	13,200	59.49%
	여성정치발전비	14	0.06%
	그밖의 경비	935	4.21%
자유한국당	총지출	16,795	100%
	기본경비	6,506	32.78%
	정책개발비	731	3.45%
	조직활동비	8,125	59.49%
	여성정치발전비	4	0.06%
	그밖의 경비	1,429	4.21%

IV. 국가별 정당시스템과 국민참여 방식

1. 미국 : 온건적 양당제와 기부문화 및 오픈프라이머리

1) 정당제도

미국의 정당체제는 양당제로 알려진 바와 같이 민주당과 공화당이 지배하고 있다. 1787년 미국의 헌법제정 당시에는 정당이 없었기 때문에 미국헌법은 정당을 언급하고 있지 않고 법률과 관습을 통하여 정당제도를 운영하고 있다. 미국헌법에서 정당을 언급하지 않지만 미국 연방대법원은 민주당 전당 대회에 참가하는 일리노이 주 대의원 선출 과정의 적정성을 다룬 *Cousins v. Wigoda* 사건의 판결에서 결사의 자유를 보장하는 수정헌법 제1조⁴⁰⁾를 근거로 결사의 한 유형인 정당이 헌법상 보호를 받는다고 판시하였다.⁴¹⁾ 이 견해는 그 후 판결에서도 유지되고 있는데, 정당에 대한 공적 규제와 합헌성은 가장 엄격한 심사기준에 의해서 판단하도록 하고 있다.⁴²⁾ 즉 정당에 대한 규제가 합헌적이기 위해서는 1) 해당 규제에 기인하는 한도를 넘는 권리 침해가 있을 것, 2) 해당 규제가 부득이한 공적 이익의 달성을 목적으로 할 것, 3) 권리침해의 정도가 최소인 수단으로 그 목적을 달성할 것이라는 요건을 충족시킬 경우에만 가능하다는 것이다.⁴³⁾

미국에서 정당에 대한 법적 규제는 주로 선거과정에서 정당을 통제하기 위하여 주(州) 차원의 입법으로 행해지고 있다. 공직선거후보자 지명과 관련한 정당의 전당 대회에서의 폐해를 시정하고자 일반 당원의 후보자지명과정에 참여할 수 있게 하는 예선제도(primary system)가 도입됨으로써 정당은 법적으로 규제되었다.⁴⁴⁾

1866년에 제정된 캘리포니아주의 예선규제법인 「자발적 결사보호 및 사기처벌법」(An Act to Protect the Elections of Voluntary Associations and to Punish Frauds Therein)과 뉴욕주의 「정당의 예비선거, 간부회의 및 전당대회 보호법」(An Act to Protect Primary Meetings, Caucus and Conventions of Political Parties)은 미국 내 각 주에 많은 영향을 미쳤다. 이후 1880년대에는 예비선거에

40) 미국 수정헌법 제1조는 결사의 자유 보장을 명문으로 인정하고 있지는 않지만 연방대법원은 *NAACP v. Alabama* 주 사건(357 U.S. 449 (1958))에서 이를 인정하였다.

41) *Cousins v. Wigoda*, 419 U.S. 477 (1975).

42) *Kusper v. Pontikes*, 414 U.S. 56-57 (1973).

43) *Eu v. S.F. Cty. Democratic Cent. Comm.*, 489 U.S. 214 (1989).

44) Harold F. Gosnell and Richard G. Smolk, *American Parties and Elections*, (Merrill Publishing Co., 1976), p.132.

관한 입법을 다수의 주가 실시하게 되었고, 1903년에 위스컨신주에서 최초로 정당의 직접적인 예선제도에 대한 포괄적 입법을 실시하게 되었다.⁴⁵⁾

연방차원에서의 정당에 대한 규제는 1952년 「연방부패행위방지법」(Federal Corrupt Practice Act)을 제정하여 정당의 재정통제가 가능하도록 하였다. 이후 1971년 「연방선거운동법」(Federal Election Campaign Act)을 통하여 정치자금의 투명성 보장을 위한 정치자금공개제의 전면적 정비와 정당에 대한 기부를 제한하기 시작하였다. 현재 미국의 정당시스템은 민주당과 공화당이 지배하는 2당 체제인데, 이 두 정당은 1852년 이래 모든 미국 대통령 선거에서 승리하여 미국 의회를 통제하고 있다.⁴⁶⁾

<표 19> 미국의 공화당과 민주당 의석 현황

당 명	2016 대통령선거	상원	하원	주의회 의원	주의회	주지사
공화당	선거인단 : 306(57%) 유권자 : 62,955,202 (46.06%)	53 (53%)	199 (45%)	3,830 (52%)	30 (60%)	27 (54%)
민주당	선거인단 : 232(43%) 유권자 : 65,794,399 (48.14%)	45 (45%)	235 (54%)	3,446 (47%)	18 (36%)	23 (46%)

그러나 미국은 다수의 소수정당도 보유하고 있는데 2016년 선거에서 대통령후보를 지지한 기준으로 자유당, 녹색당과 헌법당이 많은 지지를 받은 정당이다. 아래의 표는 미국의 소수정당 중 자유당, 녹색당, 헌법당의 주요 현황이다.

<표 20> 미국의 소수정당의 주요 현황

당 명	이념	설립연도	2016 대통령선거	주의회 의원
자유당	자유주의	1971	4,489,221(3.28%)	1(0.01)
녹색당	녹색정책	2001	1,457,216(1.07%)	-
헌법당	고보수주의	1992	203,010(0.15%)	-

45) Ruth Scott and R. Hrebenar, *Parties in Crisis : Party Politics in America*, (John Wiley & Sons, 1979), p.123.

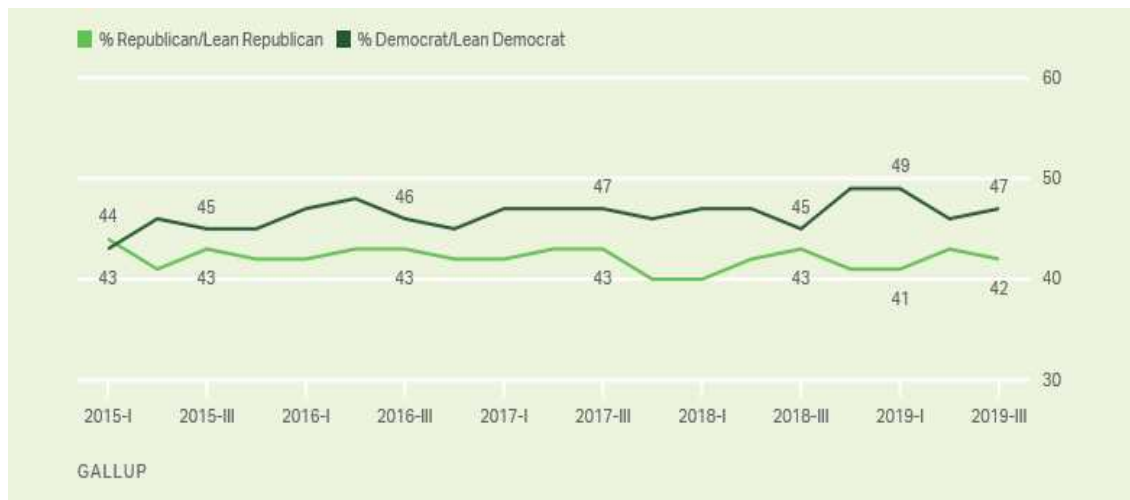
46) List of political parties in the United States, WIKIPEDIA, <https://en.m.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties_in_the_United_States> (2019.10.11. 최종검색)에서 발췌하여 정리함.

2) 당원의 규모

미국 갤럽(Gallup)에 따르면 2019년 9월 현재 미국인의 29%는 민주당, 31%는 공화당, 38%는 무소속으로 조사되었다.⁴⁷⁾ 무소속의 경우 민주당이나 공화당으로의 선호도는 민주당 선호가 49%, 공화당 선호가 44%로 나타났다.

또한, 현재 미국인들은 민주당을 선호하는 무소속자들이 공화당을 선호하는 무소속자들보다 많은 것으로 확인되었다. 최근의 47%의 민주당 우위는 지난 5년 동안 갤럽이 측정해 온 수치와 거의 일치하고 있다. 올해 1/4분기 8%라는 민주당의 우위보다는 약간 낮지만 2/4분기 3% 차이보다는 약간 격차가 벌어진 상태이다.⁴⁸⁾

<그림 2> 미국인의 정당 선호도 동향



지난 5년 동안 민주당은 정당 선호도에서 평균 4% 정도의 우위를 점해오고 있다. 2014년 중간선거에서 미국상원 선거에서 승리한 이후 2015년 1/4분기 1%의 공화당 우위는 2018년 후반기와 2019년 상반기에 8% 민주당 우위로 변화하고 있음을 알 수 있다. 미국의 당파성은 투표 선호도와 밀접한 관계가 있기 때문에 대통령선거를 대비하는 각 정당의 상대적인 우위를 나타낸다. 민주당은 대체로 당파성

47) Party Affiliation, Gallup, <<https://news.gallup.com/poll/15370/party-affiliation.aspx>> (2019.10.11. 최종검색)에서 발췌하여 인용함.

48) Jeffrey M. Jones, Democrats Hold Edge in U.S. Party Affiliation in 3rd Quarter, Gallup, 2019.10.7., <<https://news.gallup.com/poll/267239/democrats-hold-edge-party-affiliation-3rd-quarter.aspx>> (2019.10.11. 최종검색)에서 발췌하여 편집함. 미국 갤럽은 2019년 3분기에 12,000명 이상의 미국 성인을 인터뷰하였고, 2019년 1분기와 2분기에는 각각 6,000명 이상을 인터뷰하였다.

에서는 유리한 위치이지만, 공화당은 민주당보다 더 높은 비율의 투표로 선거의 경쟁력을 높이는 경향이 있는 것으로 보인다. 미국의 대통령 선거연도 직전 연도의 3/4분기의 당파성은 다음 선거에서 어떠한 결과를 초래하는지에 대한 강력한 예측 인자는 아니다.⁴⁹⁾ 다른 연도들에서는 공화당이 2004년과 2016년에 승리하고 민주당은 1992년, 1996년, 2012년에 승리하였다.⁵⁰⁾

<표 21> 미국대통령 선거연도 직전 해의 3/4분기 정당 선호도

(단위 : %)

연 도	민주당/민주당 선호	공화당/공화당 선호	민주당 우위율
1991	48	49	-1
1995	44	44	0
1999	47	42	5
2003	46	45	1
2007	51	39	12
2011	46	45	1
2015	45	43	2
2019	47	42	5

3) 정치자금제도

풀뿌리 민주주의(grassroot democracy)로 알려진 미국의 민주주의에서는 개인의 정치참가가 중요한 요소이다. 개인의 기부금은 정치자금의 주요한 공급원이 되기 때문에 직접적인 우편이나 대규모 파티 등의 수단을 통해 개인의 기부금을 조직적으로 모금하는 방법도 발달하고 있다. 한편, 기업의 기부의 경우 1907년부터 노조의 기부가 1940년대부터 금지되어 있지만 기업과 노동조합의 정치활동을 위한 별도분리기금(Separated Segregated Fund : SSF, 이른바 PAC)을 설립하여 그 구성원 등으로부터 개인 기부금을 모으고 간접적으로 기부하는 것은 합법화되어 있다.⁵¹⁾

49) 민주당은 1999년에는 6%, 2007년에는 10% 유리한 고지를 점한 바 있다. 당은 유권자 투표에서는 승리하였지만 2000년 선거인단 투표에서는 패배하였고 2008년에는 두 투표 모두에서 승리한 바 있다.

50) Jeffrey M. Jones, *Democrats Hold Edge in U.S. Party Affiliation in 3rd Quarter*, (Gallup, 2019.10.7.), <<https://news.gallup.com/poll/267239/democrats-hold-edge-party-affiliation-3rd-quarter.aspx>> (2019.10.11. 최종검색)에서 발췌하여 편집함.

미국의 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act)은 정치자금과 선거운동 비용을 구별하지 않는 일원적인 규제방식을 택하고 있다. 이 법에서 ‘기부’(contribution)란 “연방공직선거에 영향을 미칠 목적으로 행하여지는 일체의 증여, 예약금, 대부금, 선금 또는 금전이나 유가물의 기탁”⁵²⁾이나 “목적의 제한 없이 정치위원회에 무상으로 제공된 타인의 용역에 대하여 다른 사람이 보수로서 지급하는 것”⁵³⁾을 말한다. 한편, ‘지출’(expenditure)이란 “연방공직선거에 영향을 줄 목적을 가진 자에 의한 구매, 지급, 배분, 대부금, 선금, 기탁 또는 금전이나 유가물의 증여”⁵⁴⁾나 “지출을 행하기 위한 서면계약, 약속 또는 합의”⁵⁵⁾를 말한다.

누구라도 연방공직선거후보자와 그의 수권정치위원회에 대하여는 총 2,000달러를 초과하여 기부할 수 없고,⁵⁶⁾ 어느 후보자의 수권정치위원회가 아닌 전국 단위의 정당이 설립하여 운영하는 정치위원회에 대해서는 연간 총 25,000달러를 초과하여 기부할 수 없도록 규제하고 있다.⁵⁷⁾ 어떠한 복수후보자 정치위원회도 연방공직선거와 관련한 후보자와 그의 수권정치위원회에 대하여는 총 5,000달러를 초과하여 기부할 수 없고,⁵⁸⁾ 어느 후보자의 수권정치위원회가 아닌 전국 단위의 정당이 설립하여 운영하는 정치위원회에 대해서는 연간 총 15,000달러를 초과하여 기부할 수 없다.⁵⁹⁾ 이러한 기부의 제한은 동일한 정당의 전국, 주, 지역 또는 지방위원회인 정치위원회 사이의 양도금에는 적용되지 않는다.⁶⁰⁾ 당비와 관련하여서 미국은 각 주의 정당에서 자체적으로 당비에 관한 규정을 두고 있으며, 각 주의 정당과 연방 상원과 하원의 정당이 필요한 자금을 각각 별도로 모금하는 구조를 채택하고 있다.

한편, 연방선거운동법은 리더십 정치활동위원회(Leadership PAC)을 설치하여 운용할 수 있도록 하고 있다. 리더십 정치활동위원회는 연방공직을 위한 선거의 후보자나 연방공직에 재직 중인 개인에 대하여 그 후보자나 개인에 의해 직접 또는 간접적으로 설립, 출연, 운영, 관리되는 정치위원회로서 그 후보자나 개인의 수권위원회가 아닌 정치위원회이다.⁶¹⁾

51) Federal Election Commission, Separate Segregated Funds and Nonconnected PACs, pp.1-2. <<https://transition.fec.gov/pages/brochures/ssfvnonconnected.pdf>>(2019.10.11. 최종검색).

52) 52 U.S.C. §30101(8)(A)(i).

53) 52 U.S.C. §30101(8)(A)(ii).

54) 52 U.S.C. §30101(9)(A)(i).

55) 52 U.S.C. §30101(9)(A)(ii).

56) 52 U.S.C. §30116(a)(1)(A).

57) 52 U.S.C. §30116(a)(1)(B).

58) 52 U.S.C. §30116(a)(2)(A).

59) 52 U.S.C. §30116(a)(2)(B).

60) 52 U.S.C. §30116(a)(4).

61) 52 U.S.C. §30104(i)(8)(B).

연방선거운동법은 기부를 양적으로 제한하는데 그 목적은 후보자나 정당에게 폭은 넓지만 너무 많지 않은 자금을 모으게 함으로써 부유한 기부자들이 정치에 과도한 영향력을 미치는 것을 방지하는 것에 있다. 연방선거운동법은 기부자나 수령자에게 세세하게 구분된 양적 제한을 설정하고 있다. 이 제한은 후보의 개인 펀드로부터의 기부를 제외한 모든 형태의 기부에 적용된다. 예를 들어, 개인은 후보자의 정치 위원회에 대해서는 선거마다 2,800달러까지 기부할 수 있고, PAC에 대해서는 연간 5,000달러까지 기부할 수 있다. 이러한 개별적 제한과 별도로 개인의 기부에 대해서는 연간 106,500달러까지의 제한이 있지만 주·구·지역 정당위원회 간이나 전국 정당위원회 간의 기부에는 다음 표와 같이 제한이 설정되지 않았다.⁶²⁾

<표 22> 미국의 2019-2020 연방선거에서의 기부의 제한

구 분		수령자				
		후보자 위원회	PAC	주·구·지역 정당위원회	전국 정당위원회	기타 정당위원회 계좌
기부자	개인	선거당 2,800달러	연간 5,000달러	연간 10,000달러	연간 35,500달러	연간 계좌당 106,500달러
	후보자 위원회	선거당 2,000달러	연간 5,000달러	무제한	무제한	
	PAC (복수후보자)	선거당 5,000달러	연간 5,000달러	연간 5,000달러	연간 15,000달러	연간 계좌당 45,000달러
	PAC (복수후보자 이외)	선거당 2,800달러	연간 5,000달러	연간 10,000달러	연간 35,500달러	연간 계좌당 106,500달러
	주·구·지역 정당위원회	선거당 5,000달러	연간 5,000달러	무제한	무제한	
	전국 정당위원회	선거당 5,000달러	연간 5,000달러	무제한	무제한	

미국에서는 1979년 연방의회가 연방대법원의 판결에 따라 정치자금 규제를 자유화하였다. 그 핵심적인 내용은 주와 지역의 정당들이 정당설립활동, 예컨대 유권자 등록, 투표독려, 정책메시지 전파 활동 등을 위해 모금하고 지출하는 자금들에 대한 규제를 대폭 완화한 것이다. 이와 같은 연방선거에 참여하는 후보들을 정당설립활동을 통해 주와 지역의 정당들이 지원하는데 소요되는 자금을 소프트 머니라고 부르게 되었다. 즉, 소프트 머니란 연방선거운동법의 규제 밖에서 유통되어 연방선거

62) Federal Election Commission, Contribution limits, <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/>> (2019.10.11. 최종검색).

이외의 정치활동을 위해 이용되는 자금의 총칭을 말한다.⁶³⁾ 연방선거운동법이 연방 선거에 직접 영향을 주는 자금, 즉 하드 머니만을 규제대상으로 하는 형식을 취하고 있었기 때문에 연방선거 이외의 일반적인 정치활동이나 주·구·지역선거를 위한 활동에 이용한다는 명목으로 고액의 소프트 머니가 유통되게 되었다.

2002년의 「초당파 선거운동자금 개혁법」(Bipartisan Campaign Reform Act⁶⁴⁾)은 정당의 전국 조직에 의한 소프트 머니 조달 등을 금지하는 동시에 소프트 머니를 이용한 선거 전의 정치 광고에도 제한을 가하였다.⁶⁵⁾ 그러나 정당의 주·구·지역 선거 조직에 대하여는 연간 10,000달러까지의 소프트 머니 기부는 허용되고 있다.

1976년 Buckley v. Valeo 사건⁶⁶⁾의 판결에서 연방대법원은 후보자의 지출에 대한 규제는 헌법이 보장하는 표현의 자유를 침해한다고 판시하였다. 이 때문에 지출을 제한하는 것은 대통령선거에서는 국고 보조를 수령하려고 하는 후보자 및 정당에 한정되어 각각 지출한도액이 설정되게 되었다.

4) 공직후보자 추천제도

미국 정당의 특징은 각 정당의 공천자를 결정하는 예비선거제도를 도입하였다는 점이다. 예비선거란 대통령이나 연방의회 의원, 주지사, 주의회 의원 등의 공직에 대해서 각 정당의 공천후보자를 당원 등이 참가하는 선거에 의해서 결정하는 제도이다.⁶⁷⁾ 예비선거는 각 주법의 규정에 따라 실시되는데 그 비용은 공적 비용에서 지출되는 경우가 많다.

미국에서 예비선거의 역사는 1903년 위스콘신 주에서의 도입으로 거슬러 올라간다. 이 당시 19세기 말부터 발달한 지방정당 조직이 지도부의 강력한 지도 아래 선거를 통해 공직 독점을 도모하고, 독점한 공직자가 가지는 임명권한을 통하여 다수

63) <<https://www.investopedia.com/ask/answers/08/hard-money-soft-money.asp>> (2019.10.11. 최종검색).

64) BCRA, McCain-Feingold Act, Pub.L. 107-155, 116 Stat. 81, 2002.3.27. 제정, H.R. 2356.

65) 「초당파 선거운동자금 개혁법」의 주요한 규정에 대해서 표현의 자유를 침해한다는 위헌소송이 제기되었지만 미국 연방대법원은 2003년 12월 이 법의 규정을 거의 모두 합헌이라고 판단하였다.

66) 424 U.S. 1 (1976).

67) 미국에서 예비선거제도는 전국적으로 방식이 일정한 본선거와 달리 각 주별로 주법에 의하여 규율되고 있다. 그 종류로는 폐쇄형 예비선거(closed primary), 반폐쇄형 예비선거(semi-closed primary), 개방형 예비선거(open primary), 포괄형 예비선거(blanket primary), 비정파형 포괄형 예비선거(nonpartisan blank primary) 등 여러 유형의 방식이 사용되고 있다. 최병훈, 국민 참여경선제의 합헌성 확보를 위한 개선방안 연구 -미연방대법원의 Jones 판결과 '정당의 3자구성모델이론'을 중심으로-, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2009, p.45.

의 공직에 지지자들을 취임시켰다. 이러한 사람들의 강력한 지지를 동원하여 차기 선거에서의 공직 독점을 유지한다는 조직강화의 순환원리를 만들면서 지방 정치에 압도적인 힘을 발휘한 것이다. 이러한 지방정당 조직에 의한 지역정치권력의 독점은 부정과 부패를 초래하여 커다란 문제가 되었다. 예비선거는 이와 같은 상황을 타파할 목적으로 도입되었고 이후 각 주에서 연이어 도입되었다. 현재는 대통령이 나 연방의회 의원 이외의 주지사나 주의회 의원 등 정당의 공천후보자 결정방법으로 미국 전역으로 확산되었다.⁶⁸⁾

주목할 만한 것은 이러한 예비선거제도의 도입에 따라 정당의 공천후보자의 실질적인 결정권이 정당지도부로부터 예비선거의 유권자로 넘어간다는 것이다. 정당지도부는 그들의 추천후보자를 밝힐 수는 있지만 그 후보자에게 당의 자금이나 조직을 이용하게 할 수는 없고, 중립적인 입장에서 예비선거를 집행하는데 전념할 수밖에 없다는 것이다. 예비선거에서 정당의 중립의무는 후보자 중심의 선거운동을 촉진하는 한 요인이 되었다. 즉, 예비선거에서 각 후보자는 소속정당의 자원을 동원한 선거운동을 하기 위하여 자신의 자금을 조달하고 선거운동조직을 구축하여야만 했다. 그 결과 공천후보자는 예비선거에서 자신의 자금력과 조직력을 활용하여 본선거를 치르고, 소속정당의 자금과 인적 자원에 크게 의존하지 않게 된 것이다. 많은 부분을 자력으로 당선된 후보자가 소속정당에 대하여 자율성을 가지는 것은 당연하다고 할 수 있다. 예비선거제도 도입 이후의 정당은 실질적인 공천권을 상실하게 됨에 따라 의문이 드는 소속 공직자에 대한 공천취소나 당적박탈과 같은 제제수단을 빼앗기게 되었다. 또한 독자적인 자금이나 조직을 가지는 공천후보자에 대하여 자금이나 조직을 통하여 영향력을 행사할 수 없게 되어 그 역할을 한정하면서 특화하게 되었다.⁶⁹⁾

미국헌법은 정당에 대해서 직접적으로 언급하지 않는 반면에 정당에 대한 공적 규제의 근거가 되는 규정을 두고 있다. 대통령을 직접 선거하는 선거인단 선출방법 규정이 각주에서 행하도록 정하고 있는 미국 헌법 제2조제1항제2호제1문⁷⁰⁾은 그 대표적인 예이다. 이 규정의 의의는 대통령선거인의 선출방법에 관한 결정권한을 각 주에 유보하는 것으로, 그 권한이 미치는 범위는 선거인의 선출의 범위에 대한 인식에 따라서 달라진다. 이에 각 정당이 후보자를 결정하는 과정, 즉 예비선거까지

68) 최병훈(2009), pp.43-45 참조.

69) 예비선거와 대표성의 관계에 관하여는 Elisabeth R. Gerber and Rebecca B. Morton, "Primary Election Systems and Representation", *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 14, No. 2, Oxford University Press, 1998 참조.

70) 미국 헌법 제2조제1항제2호 : 각주는 그 주의 의회가 정하는 방법에 의하여 미국의회에 그 주가 보내는 상원의원 및 하원의원의 총수와 동수의 선거인을 임명한다. 다만 하원의원 또는 미국에서 위임에 의한 또는 유급의 관직에 있는 자는 선거인이 될 수 없다.

포함된다면 결사의 자유를 누리는 정당이 공천후보자를 자유롭게 결정할 권리와 긴장관계를 가지게 된다. 또한 이와 같은 규정으로서 미국 헌법 제1조제2항제1호⁷¹⁾과 수정헌법 제17조⁷²⁾를 생각할 수 있다. 이 조문들은 각 주의 연방의회의원선거의 선거인 자격으로서 해당 주의 주의회 의원선거의 자격요건을 충족하여야 한다고 규정하고 있다. 이 규정이 본선거 뿐만 아니라 예비선거의 선거인 자격을 규율하고 있다고 한다면 위와 같은 긴장관계가 생길 가능성이 있다.

이러한 긴장관계가 표출된 사안으로는 *Tashjian v. Republican Party of Connecticut* 사건이 있다. 이 사건은 연방의회의원선거 등의 예비선거 유권자의 범위를 당원만으로 하던 것에서 유권자등록 시에 소속정당을 신고하지 않은 자들까지로 확대하려 했던 주 공화당이 이를 당원만으로 한정하는 주법의 위헌성을 주장하여 제소한 사건이다. 이 사건에서 연방대법원은 1) 정당은 헌법상의 결사의 자유를 가진다는 것, 2) 미국 헌법 제1조제2항제1호, 미국 수정헌법 제17조의 규정은 연방의회의원선거의 예비선거에 적용된다는 것, 3) 이들 규정은 주의회의원선거의 자격요건을 만족하는 사람이 연방의회의원선거의 유권자이면 되는 것이지, 반드시 양자의 자격요건이 일치할 필요는 없다는 것, 4) 주정부가 주장하는 해당 규정의 입법 목적은 부득이한 공적 이익이 인정되지 않음을 지적하는 결론을 통하여 해당 규정을 위헌이라고 판시하였다.⁷³⁾ 또 이 판결은 이 판결이 미치는 범위에 대하여 예비선거의 자격요건을 제한하는 주법이 모두 자동적으로 위헌으로 평가된다는 취지가 아니라, 그러한 규정은 개별적으로 판단되어야 한다면서 보완적이고 한정적임을 밝히고 있다.⁷⁴⁾

또한 *Democratic Party of United States v. Wisconsin ex rel. LaFollette* 사건에서는 민주당 전당대회에의 대의원을 주 민주당이 선출하는 방법에 관하여 위스콘신 주법과 전국민주당 규약의 우선순위에 대하여 논란이 되었다. 이 사건에서 연방대법원은 전당대회에서의 주 대표 구성의 결정방법에 대해서 정당이 내리는 결정은

71) 미국 헌법 제1조제2항제1호 : 하원은 2년마다 각주의 주민이 선거하는 의원으로 구성된다. 그리고 각주의 선거인은 주의회 중 다수의 의원을 가진 원의 선거인에 요구되는 자격을 구비해야 한다.

72) 미국 수정헌법 제17조 : 미국의 상원은 각주 2인 씩의 상원의원으로 구성된다. 상원의원은 그 주의 주민에 의하여 선출되고 6년의 임기를 가진다. 각 상원의원은 1표의 투표권을 가진다. 각주의 선거인은 주의회 중 의원수가 많은 일원의 선거인에 요구되는 자격을 가져야 한다. 상원에서 어떤 주의 대표의원에 결원이 생긴 때에는 그 주의 행정부는 결원을 보충하기 위하여 선거명령을 발하여야 한다. 다만 주의회는 주민이 의회가 정하는 바에 의한 선거에 의하여 결원을 보충할 때까지 그 주의 행정부에게 임시로 임명하는 권한을 부여할 수 있다. 이 수정은 헌법의 일부로서 효력을 발생하기 전에 선출된 상원 의원의 선거 또는 임기에 영향을 주는 것으로 해석하지 못한다.

73) 479 U.S. 208 (1986).

74) 479 U.S. at 225 (1986).

헌법상 보호를 받는다고 판시하였고, 전당대회의 대의원 선출방법에 대하여 전국정당규약이 주법에 우선한다는 결론을 내렸다.⁷⁵⁾

이 밖에 *Eu v. San Francisco County Democratic Central Comm* 사건에서 연방대법원은 예비선거에서 정당이 특정하는 후보를 추천하는 것을 금지한 주법의 헌법적합성을 심사하였다.⁷⁶⁾ 이 판결에서 결사의 자유는 정당의 이념과 선호를 가장 대표하는 자를 선출할 권리를 포함하므로 해당 규정은 이 권리를 침해한다고 판단하였다. 최근에는 포괄적 예비선거제도 도입이 논란이 된 *California Democratic Party v. Jones* 사건을 주목할 만하다. 이 사건에서 연방대법원은 해당 제도가 정당이 공천후보자 선출과정을 통제하고, 정체성을 규정할 권리를 침해하므로 미국 헌법에 위배된다고 판시하고 있다.⁷⁷⁾

정당은 예비선거의 실시를 통하여 선거과정의 일부를 담당한다는 점에 착안하여, 그 한도에서 공적 기능을 수행하는 단체로서 법적 규제를 강화하여 왔다. 그러나 이러한 일련의 연방대법원 판결로 정당은 미국 헌법상 결사의 자유로 보호되는 것이 확인되어 정당의 규제입법은 일정한 범위에서 위헌으로 평가되게 되었다. 그 결과 정당은 사적 단체로 활동할 수 있는 영역이 회복되고 있다고 할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 주법에 따르는 정당규제의 헌법적합성에 대하여 미국 연방대법원은 개별 안건별로 판단하는 입장을 취하고 있어서 아직 미해결의 영역이 적지 않게 남아있다고 할 수 있다.⁷⁸⁾ 한편, 주법에 따르는 정당규제는 주 정당의 조직과 운영방식 또는 전국정당의 조직에까지 미치는 것도 적지 않은 것으로 볼 수 있다. 이러한 점을 살펴보면 미국의 정당조직을 고찰하기 위해서는 향후 미국의 연방대법원의 판단을 예의주시할 필요가 있다.

2. 영국 : 양극적 양당제와 정당참여 축소

1) 정당제도

영국의 정당은 1688년 명예혁명 시기에 형성되기 시작하였다. 영국 역사상 처음으로 생긴 정당은 휘그당(Whigs)이지만, 이 당은 중산계급을 대표하여 선거제도·국

75) 450 U.S. 107 (1981).

76) 489 U.S. 214 (1989).

77) 530 U.S. 567 (2000).

78) John F. Bidy, *Politics, Parties, and Elections in America*, 5th ed., (Belmont : Wadsworth, 2003), pp. 125-126.

회·자선사업의 개혁을 목표로 하여 비국교도나 상인 등이 다수를 차지하였다. 한편 반대당인 토리당(Tory)은 왕의 편을 드는 그룹을 기원으로 하여 왕실과 국교회의 전통적 제도와 기존 특권의 유지를 목표로 하여 주로 국교도와 지주계급으로부터 형성되었다. 양당의 정책은 통상정책, 제국영토정책, 건강복지, 교육 등의 분야에서 차이가 있었다. 그 당시 선거권은 영국국민 중 얼마 안되는 사람에게만 주어졌고, 영국의회에서의 세력도도 휘그당과 토리당의 두 정당이 의석의 대부분을 차지하는 상태가 계속되었다. 이후 1832년의 선거법을 개정한 ‘개혁법’(Great Reform Act 1832) 전후에 휘그당은 ‘자유당’, 토리당은 ‘보수당’이라고 불리게 되었고, 19세기 중반부터 빅토리아 여왕 시대를 맞아 산업과 무역이 약진하면서 모범적인 의회정치가 발전하기 시작하였다.⁷⁹⁾ 19세기 후반에는 보수당의 디즈레일리(Benjamin Disraeli)와 자유당의 글래드스톤(William Ewart Gladstone)이라는 양대 정치가가 나오고 보수당과 자유당에 의한 전형적인 양대정당제가 발전하였다.

19세기 후반 영국의 최대문제는 선거법 개정이었지만 제1차 선거법 개정으로 선거권을 획득하지 못한 노동자들에 의한 사회와 정치의 개혁요구가 높아지면서 노동조합과 차티스트(Chartist) 등의 항의운동단체(protest groups)의 설립으로 이어지게 되었다. 노동자단체는 변화와 개혁을 표방하던 자유당과 연합하였으나 지지부진한 개혁으로 인하여 점차 자유당과 대립하게 되었다. 강력한 노동자정당의 조직을 위해서는 사회주의자와 노동조합의 동맹이 필요하다는 생각으로부터 1900년에 65개의 노동조합과 세 개의 사회주의단체의 대표자에 의한 회의가 소집되어 노동대표위원회가 조직되었다. 이후 노동대표위원회는 점차 정당의 형태를 갖추면서 1906년 총선을 계기로 ‘노동당’으로 당명을 바꾸었다.⁸⁰⁾

몇 차례의 선거제도 개혁으로 선거권이 확대되면서 노동당의 세력은 확대되었고, 1922년 총선에서 자유당을 능가하는 보수당에 이어 제2당으로 되었으며, 이듬해 자유당의 지지를 얻어 맥도널드를 수반으로 하는 제1차 노동당 내각을 조직하였다. 이후 노동당은 자유당을 대신해 영국 의회 내의 2대 정당의 한 축을 차지하게 되었고,⁸¹⁾ 영국 의회에서는 현재까지 보수당과 노동당이 번갈아 정권을 잡고 있다.

현재의 영국의회에서는 보수당과 노동당의 2개 주요 정당이 대부분의 의석을 차

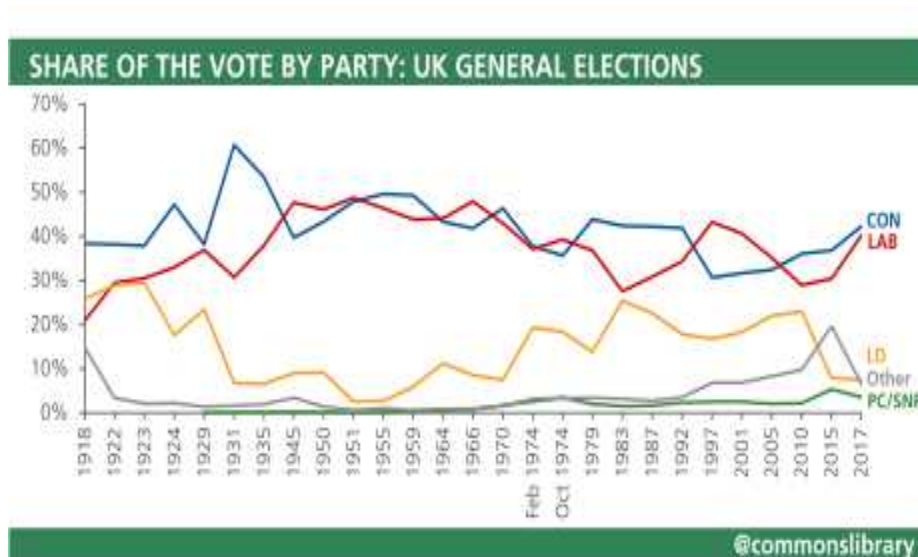
79) Robert Willman, “The Origins of 'Whig' and 'Tory' in English Political Language”, *The Historical Journal*, Vol. 17, No. 2, 1974, pp. 247-248.

80) <<https://www.britannica.com/topic/Labour-Party-political-party>> (2019. 10.11. 최종검색).

81) 1951년 선거에서 노동당은 48.8%를 득표하였고, 보수당은 48.0%를 획득하였지만, 의석수에서는 보수당이 321석, 노동당이 295석을 차지하면서 완전한 양당제가 구현되기 시작하였다. 한국정당학회, 영미·유럽 정당제도 및 연합정부의 구성과 특수성에 관한 연구(중앙선거관리위원회 연구용역보고서), 2012, p.19.

지하고 있다. 또한, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드에서 민족주의와 영국으로부터의 분리를 주장하는 군소정당도 나타나고 있지만 이들은 소수파에 지나지 않고 아직 정권을 잡을 정도의 세력은 아니다. 그러나 국가선거 이외의 선거에서는 주요 3대 정당 이외의 군소정당도 비교적 의석을 확보하고 있다. 다음의 그래프는 1918년부터 2017년까지 영국 총선거에서 정당별 득표율이다.⁸²⁾

<그림 3> 영국 총선에서의 정당별 득표율 추이



주) CON : Conservatives(보수당), LAB : Labour(노동당), LD : Liberal Democrats(자유민주당), PC : Plaid Cymru(웨일즈 민족당), SNP : Scottish National Party(스코틀랜드 국민당)

영국의 선거위원회(Electoral Commission)의 정당등록부에는 영국에서 선거를 위하여 등록한 정당들을 기재하고 있다. 정당등록법(Registration of Political Parties Act), 2006년 선거관리법(Electoral Administration Act 2006), 2000년 정당, 선거 및 선거법(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000) 등 영국의 현행 선거법에 따르면 오직 등록된 정당이름만 선거의 투표용지에 사용될 수 있다. 2019년 10월 14일 현재 영국의 선거관리위원회에 등록된 영국과 북아일랜드의 정당 수는 412개이다.⁸³⁾

영국의 보수당과 노동당은 하원을 지배하는 양대정당이다. 현재 보수당은 영국

82) UK Election Statistics: 1918-2019 - A century of elections, 영국의회 홈페이지 <<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7529>>에서 발췌 인용함(2019.10.11. 최종검색).

83) 영국 선거위원회 홈페이지 <<https://www.electoralcommission.org.uk/>>에서 검색(2019.10.14. 최종검색).

하원의 288석을 차지하고 있고, 노동당은 245석을 차지하고 있다.⁸⁴⁾

<표 23> 영국 주요 정당의 의석수 및 2017년 총선 득표율

정당	하원	스코틀랜드 의회	웨일즈 의회	북아일랜드 의회	런던의회	유럽의회	지방정부	2017 총선 득표율(%)
보수당	288	31	11	-	8	4	7,530	42.4
노동당	245	23	29	-	12	10	6,344	40.0
스코틀랜드 국민당	35	63	-	-	-	3	433	3
자유민주당	19	5	1	-	1	16	2,552	7.4

2) 당원의 규모

영국 노동당의 당원 수는 2019년 7월 현재 180,000명으로 조사되었고, 비슷한 시기 보수당은 180,000명, 스코틀랜드 국민당은 125,534명, 자유민주당은 115,000명, 잉글랜드와 웨일즈 녹색당은 29,000명, 웨일즈 민족당은 10,000명으로 조사되었다.⁸⁵⁾

<표 24> 영국 주요 정당의 설립연도와 당원 수

정당	설립연도	당원 수(명)	집계시기
노동당	1990	485,000	2019년 7월 현재
보수당	1834	180,000	2019년 7월 현재
스코틀랜드 국민당	1934	125,534	2018년 12월 현재
자유민주당	1988	115,000	2019년 8월 현재
잉글랜드와 웨일즈 녹색당	1990	48,500	2019년 7월
영국독립당	1993	29,000	2019년 4월
웨일즈 민족당	1925	10,000	2018년 10월

2019년 보수당은 영국에서 두 번째로 큰 정당으로 2018년 스코틀랜드 국민당에

84) WIKIPEDIA, List of political parties in the United Kingdom, <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties_in_the_United_Kingdom>에서 발췌하여 정리함(2019.10.14. 최종검색).

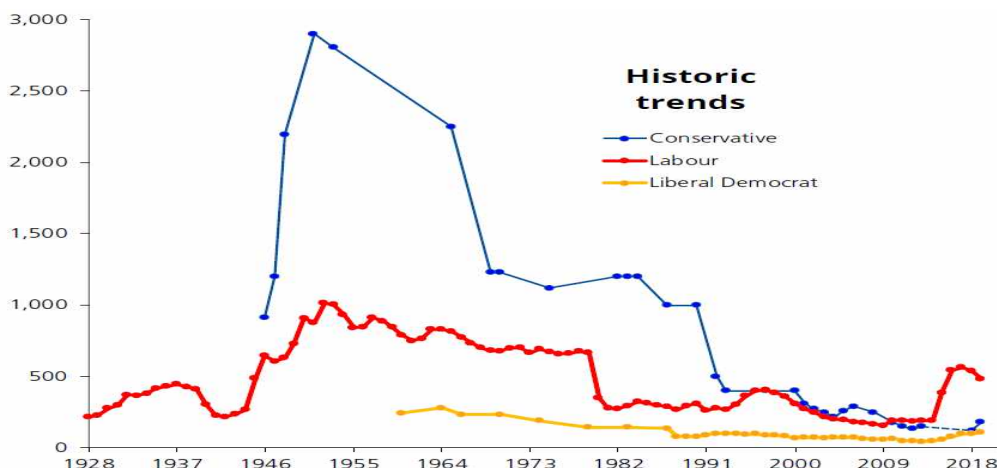
85) House of Commons Library, *Membership of UK Political Parties, Briefing Paper*, 2019.8.9., p. 4.

1순위 앞서 있다. 2018년 집계에서 스코틀랜드 국민당의 당원은 4월 118,162명에서 12월 125,482명으로 증가한 것으로 나타났다. 영국의 보수당, 노동당 및 자유민주당의 당원 수는 2013년 유권자의 0.8%로 사상 최저였던 것에 비해 2019년에는 약 1.7%로 증가했다. 영국 전역에서 노동당의 당원은 2013년 0.4%에서 2017년 1.2%로 증가하다가 2018년 8월 1.1%로 떨어졌다. 스코틀랜드 전역에서 스코틀랜드 국민당 의원이 모두 스코틀랜드에 있다고 가정했을 때 스코틀랜드 국민당 당원은 2013년 유권자의 0.6%에서 2018년 3%대로 증가하였다.⁸⁶⁾

영국의 정당들은 당원의 통계를 공표할 법적 의무를 가지지는 않는다. 2018년 12월 영국 선거위원회의 발표에 따르면 노동당 당원은 518,659명으로 2017년 564,443명보다 감소하였고, 스코틀랜드 국민당 당원은 125,534명으로 같은 해 4월 118,162명보다 증가하였다. 자유민주당 당원은 95,000명으로 2017년 12월 97,403명보다 감소하였고, 잉글랜드와 웨일즈 녹색당 당원은 2017년 12월 42,413명에서 38,707명으로 감소하였다. 한편 영국독립당은 2017년 23,280명보다 증가한 26,447명으로 발표되었다.⁸⁷⁾

역사적으로 영국 정당의 당원 수를 보면 1950년대 초에는 보수당과 노동당이 정점에 달했다. 1953년에 보수당은 2,800,000명의 당원을 가지고 있었고 노동당은 10,000,000명 이상의 당원을 가지고 있다고 주장했다. 1997년 총선과 2010년 총선 이후 노동당 당원 수는 보수당 당원 수를 앞질렀다.⁸⁸⁾

<그림 4> 영국 보수당, 노동당, 자유민주당의 당원 수 추이(1928~2019)
(단위 : 천명)



86) House of Commons Library(2019), pp. 4-5.

87) House of Commons Library(2019), p. 5.

88) House of Commons Library(2019), p. 7에서 발췌 인용함.

3) 정치자금제도

영국의 정치자금 규제는 1883년의 「부패 및 위법행위방지법」(Corrupt and Illegal Practices Prevention Act 1883) 이후 후보자의 지출제한을 중심으로 이루어진다. 영국에서는 개인이 지출하는 자유와 정당이 기부를 요구해 경쟁하는 자유는 건전한 민주주의의 한 측면으로 여겨진다. 따라서 정치자금의 규제는 기부의 제한보다는 지출의 제한이나 수지의 공개에 의해서 이루어지고 있다.⁸⁹⁾

기존에는 정당과 정치단체에 대한 정치자금 규제는 존재하지 않았지만, 1990년대 이후 자금 수요의 증대와 외국으로부터의 현금 스캔들 등을 배경으로 하여 2000년에 「정당, 선거 및 국민투표에 관한 법률」(Political Parties, Elections and Referendums Act)이 제정되었다. 이 법률은 정당에 대한 지출제한이나 수지보고 의무를 처음으로 도입하는 등 획기적인 개혁을 포함하고 있어 영국의 정치자금제도를 크게 변혁시켰다고 할 수 있다.⁹⁰⁾ 또한, 기업 및 노동조합이 실시하는 기부에 대해서는 각각 회사법 및 노동조합법에 의한 제약이 있지만 모두 양적인 제한은 마련되어 있지 않다.

기부자로 허용되려면 1) 선거인명부에 등록된 자, 2) 영국 내에서 영업활동을 하는 회사로서 2006년 회사법에 따라 등록되고 영국이나 다른 회원국가 내에 법인조직으로 설립된 경우, 3) 등록된 정당, 4) 1992년 노동조합 및 노동관계법 또는 1992년 산업관련 북아일랜드령 상의 명부에 등재된 노동조합, 5) 2000년 유한책임 회사법에 등재되어 영국 내에서 영업활동을 하는 유한책임회사, 6) 1974년 공제조합법에 의해 등록된 공제조합 등으로 한정된다.⁹¹⁾

영국의 노동조합법은 노동조합이 정치자금으로 연간 2,000파운드 이상을 지출할 경우 정치지출에 관한 세부사항을 공표하도록 규정하고 있다.⁹²⁾ 특정인의 정당에 대한 기부금 액수가 7,500파운드를 초과하는 경우 일정한 형식을 갖춘 서면공개서를 정당에 제출하여야 한다.⁹³⁾

「정당, 선거 및 국민투표에 관한 법률」은 의회 총선거에서 정당에 의하여 발생되는 선거운동비용의 한도를 정하고 있다. 등록된 정당이 잉글랜드, 스코틀랜드 또는

89) Kathryn Rix, "The Elimination of Corrupt Practices in British Elections? Reassessing the Impact of the 1883 Corrupt Practices Act", *The English Historical Review*, Vol.123, No.500, 2008, p. 65.

90) Justin Fisher, "The political parties, elections and referendums act 2000", *Representation*, Vol.38 No.1, 2001, p. 11.

91) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, §54.

92) Trade Union Act 2016, §12. 이는 1992년 노동조합법을 개정한 것이다.

93) Political Parties and Election Act 2009, §9(2)n

웨일즈에서 하나 이상의 선거구를 다룰 경우 정당의 선거운동비용의 한도는 30,000 파운드에 영국 해당지역에서 정당이 경쟁하고 있는 선거수를 곱한 금액이다.⁹⁴⁾ 그 이상의 금액인 경우 잉글랜드는 810,000파운드, 스코틀랜드는 120,000파운드, 웨일즈는 60,000파운드를 적정금액으로 정하고 있다.⁹⁵⁾ 등록된 정당이 북아일랜드에서 하나 이상의 선거구에서 겨룰 경우, 북아일랜드의 관련지역에서 정당의 선거운동 비용의 한도는 30,000파운드에 북아일랜드에서의 선거구수를 곱한 금액이다.⁹⁶⁾

유럽의회 총선거의 경우 등록된 정당이 잉글랜드에서 출마한 경우 관련지역에서의 선거운동 비용의 한도는 45,000파운드에 선거에서 그 지역에 돌아올 유럽의회 의원의 수를 곱한 금액이다.⁹⁷⁾ 그리고 스코틀랜드에서의 한도는 정당이 다투는 각 선거구별로 12,000파운드씩으로 한도로 정하고 있다.⁹⁸⁾ 웨일즈에서의 선거운동 비용의 한도는 정당이 다투는 각 선거구 별로 10,000파운드이고,⁹⁹⁾ 북아일랜드 의회 총선거의 경우 각 선거구별로 17,000파운드로 정하고 있다.¹⁰⁰⁾

정당은 선거운동비용보고서 및 연차보고서 외에도 7,500파운드를 넘는 기부에 관한 분기(총선거간 중에는 매주)의 기부보고서를 선거위원회(Electoral Commission)에 제출해야 한다.¹⁰¹⁾ 정당의 선거구 지부도 1,500파운드를 넘는 기부에 대해서 기부보고서를 제출할 필요가 있고,¹⁰²⁾ 후보자에 대해서도 선거운동 비용보고서 제출이 의무화되어 있다. 제출된 수치보고서의 내용은 인터넷 상에서 열람이 가능하다.

4) 공직후보자 추천제도

영국의 주요 3개 정당인 보수당, 노동당, 자유민주당은 기본적으로는 유사한 조직구조를 가지고 있다. 영국의 정당은 원내정당, 중앙당, 일반당원이라는 세 부분으로 이루어진 피라미드형 조직을 취하고 있다. 영국의 3개 주요정당이 다른 당과 다른 특징을 가지고 있기도 한데, 노동당의 경우 노동조합이나 페이비언협회(Fabian Society) 등의 당우단체가 당조직의 결정과정에 관여할 수 있는 연합조직이라는 특징을 가진다. 그리고 당의 의사결정기관인 노동당 집행위원회(National Executive

94) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Appendix 9, §3(2)(a).

95) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Appendix 9, §3(2)(b).

96) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Appendix 9, §3(4).

97) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Appendix 9, §4(2).

98) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Appendix 9, §5(2).

99) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Appendix 9, §6(2).

100) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Appendix 9, §7(2).

101) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Appendix 9, §62(4)(a).

102) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Appendix 9, §62(6A)(b).

Committee)와 최고결정기관인 당대회에서 노동조합이나 당운동가의 영향력이 강하다는 점도 특징이다. 그러나 신노동당(New Labour)의 등장 이후 당의 중요사항 결정에 일반당원 누구나가 참가할 수 있게 되었다. 1인 1표 제도를 도입하는 등 일련의 당 개혁이 이루어짐에 따라 노동조합 및 당 운동가의 영향력은 억제되고 일반당원의 지지를 기반으로 하는 당대표의 리더십이 강화되었다.¹⁰³⁾

한편, 보수당은 1997년까지 원내 보수당 및 당사와 일반 당원조직(각 선거구의 보수당 협회)이 상호독립적인 관계에 있다는 점이 다른 당과의 차이점이었다. 1997년 총선패배 이후의 당조직 개혁에 의하여 원내정당과 원외정당 조직이 합쳐졌고, 당대표선거 및 하원후보자 선정에 대하여는 1인1표제에 따른 일반당원의 참여방식이 도입되었다. 더욱이 2005년 총선의 지휘를 맡은 마이클 하워드(Michael Howard) 대표는 당 안팎의 유력인사들로 당 이사회(Party Board)를 당 본부에 설치하여 정책형성, 조직운영, 선거전략의 모든 측면에서 대표의 리더십을 지원하는 구조를 만들었다. 즉, 영국의 보수당은 당대표를 정점으로 하여 조직의 장악력을 높이고 있다.¹⁰⁴⁾

영국의 제3당인 자유민주당의 조직적 특징은 선거구, 지역, 지방(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈), 전국 등 4개의 단계로 이루어진 분권적인 조직형태를 채용하고 있다는 점이다. 당의 최고결정기관은 전국단위의 전당대회이며, 당대표 선거를 포함한 중요사항의 의사결정에 대해서는 1인 1표제가 원칙이다. 실제 자유민주당의 당원수는 다른 두 당에 비해 적지만 일반당원 차원의 활동은 매우 활발하여 지방정치 단계에서 당의 약진을 뒷받침해 왔다. 특히, 창당 직후의 침체를 당대표인 패디 애쉬다운(Paddy Ashdown)의 리더십에 의해서 극복했던 점에서 볼 수 있듯이 당의 기본정책은 톱 다운식 의사결정이 이루어졌음을 알 수 있다.¹⁰⁵⁾

이상과 같이 1990년 이후 영국의 주요 3당은 한편으로는 일반당원이 당의 의사결정에 참여할 기회를 확대하면서, 다른 한편에서는 당대표의 리더십을 강화시켜 왔다. 주요 3당의 하원 선거후보자 선정과정 역시 기본적으로는 유사하게 다섯 단계로 구성되어 있다.

첫 번째 단계는 하원선거에서의 입후보 지방자 자신이 당 본부가 소유한 당 공천후보자 리스트에 등록신청을 하는 것이다. 다음 두 번째 단계로 당 본부는 등록신청자를 심사하고 심사를 통과한 개인의 이름을 당 공천후보자 리스트에 게재한다.

103) Mec Russell, Building New Labour, *The Politics of Party Organisation*, (Palgrave Macmillan, 2005), pp. 256-283.

104) Mec Russell(2005) 참조.

105) Andrew Russell and E. Fieldhouse, *Neither Left nor Right? The Liberal Democrats and the Electorate*, (Manchester University Press, 2005), pp. 53-85.

세 번째 단계로 후보자 선정의 장소는 지역구 단위의 지구당으로 옮긴다. 우선 원칙적으로는 해당 선거구의 후보자 선정에 응모한 리스트 게재자 중에서 후보자를 선출하고, 남은 후보자의 이름을 ‘쇼트 리스트’(short list)에 게재한다. 그 쇼트 리스트에 게재된 후보자 중에서 선거구 정당의 일반당원 투표에 의해 입후보자를 선출한다. 마지막으로 지구당의 결정을 받아 당 본부가 정식으로 후보자를 공천하여 각 선거구의 정당후보자를 결정한다.¹⁰⁶⁾

3. 독일 : 온건적 다당제와 강한 정당일체감

1) 정당제도

제2차 세계대전 이후 분단된 독일은 서독에서는 기민/기사연(CDU/CSU)과 사민당(SPD)을 중심으로 자민당(FDP)과 녹색당(Die Grüne)이 연정의 구도를 가지는 온건 다당제의 정당체제를 가지고 있었다.¹⁰⁷⁾ 반면, 동독 지역에서는 통일사회당(SED)이 독재체제를 구축해서 다른 정당들은 대중들을 동원하는 수단으로 기능하게 되는 비경쟁적 정당체제를 가지게 되었고 독일의 흡수통일에 따라 동독식 정당체제는 서독식 경쟁체제로 전환되었다. 이 과정에서 통일사회당(SED)은 민사당(PDS)으로 재창당되었고, 다른 정당들은 대부분 서독의 정당으로 흡수되어 구서독 정당들과 민사당(PDS)이 대립하는 구도가 형성되었다.¹⁰⁸⁾

2017년 9월 24일 독일 연방의회선거에서는 투표율이 지난 선거보다 4.6% 늘어난 76.2%로 상승했지만, 1998년 정권교체 선거에서의 82.2%, 가장 투표율이 높았던 1972년 선거의 91.1%와 비교하면 훨씬 낮은 비율이었다. 독일에서는 사전에 신청하면 투표소에 가지 않고 우편으로 투표할 수 있는 우편투표제도가 실시되고 있다. 투표율이 저하되는 경향이 있기 때문에 2017년 연방의회선거에서 각 정당은 우편투표제도의 이용을 호소하였다. 그 결과 우편투표의 비율은 2013년 선거의 24.3%, 2017년 선거에서는 28.6%에 달하였다. 여성의원의 비율은 2013년 선거의 36.5%에서 30.9%로 약간 감소하였다. 녹색당과 좌익당에서는 여성의원이 과반수를 넘고 있다.¹⁰⁹⁾

106) Andrew Russell and E. Fieldhouse(2005) 참조.

107) 정병기, “통일 독일 구동독 지역 정당체제 : 연방주별 특수성이 반영된 새로운 다양성”, 『한국정치학회보』 제45집 제4호, 2011, p. 319.

108) 한국정당학회, 『영미·유럽 정당제도 및 연합정부의 구성과 특수성에 관한 연구』(중앙선거관리위원회 용역과제), (중앙선거관리위원회, 2012), p. 42.

109) 독일에서는 녹색당과 사민당을 시초로 하여 여성 쿼터제를 실시하고 있다.

기민/기사연(CDU/CSU)은 득표율이 8.6% 줄었지만 32.9%로 제1당을 유지할 수 있었다. 독일의 메르켈 수상은 비판을 받기는 했지만 적지 않은 지지를 얻은 것이다. 그것에 대해서 대연정 파트너인 사민당(SPD)은 전후 최저인 20.5%로 5.2% 감소하였다. 그 결과 대연정의 양대 정당의 득표율은 도합 53.4%로 종래 가장 적은 비율을 얻었다.¹¹⁰⁾

한편 독일을 위한 대안(AfD)은 지난 선거보다 7.9%가 증가한 12.6%를 획득하였다. 처음으로 5%를 넘겨 단번에 제3당이 되었다. 자민당(FDP)은 이전 선거에서 5%를 넘지 못하고 의석을 잃었지만 이번에는 5.9%가 증가한 10.7%로 다시 5% 조항을 넘어서면서 의석을 획득할 수 있었다.

다섯째, 독일을 위한 대안(AfD)과 제3당이 되려고 경쟁하는 가운데 녹색당과 좌익당은 비록 제3당이 되지 못했지만 지난 선거보다 득표율을 미세하게 증가시키며 선전하였다.¹¹¹⁾

<표 25> 독일 연방의회선거 득표율과 의석수(1988~2017)

(단위 : %)

구분	1998	2002	2005	2009	2013 (의석수)	2017 (의석수)
투표율 (합계)	82.2	79.1	77.65	70.8	71.53 (631)	76.2 (709)
기민/기사연 (CDU/CSU)	35.5	38.5	35.1	33.8	41.5 (301)	32.9 (246)
사민당 (SPD)	40.9	38.5	34.25	23.0	25.7 (193)	20.5 (153)
동맹90/녹색당 (B'90/GRÜNE)	6.7	8.6	8.12	10.7	8.4 (63)	8.9 (67)
자민당 (FDP)	6.2	7.4	9.83	14.6	4.8	10.7 (89)
좌익당 (DIE LINKE, 이전 PDS*)	5.1*	4.0*	8.71	11.9	8.6 (64)	9.2 (69)
독일을 위한 대안(AfD)	-	-	-	-	4.7	12.6(94)
기 타	-	-	-	-	-	5.0

주) 민주사회주의당(PDS)은 2007년 좌익당으로 통합됨.

110) Bundestag election 2017, <<https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html>> (2019.10.17. 최종검색).

111) Ergebnisse der Bundestagswahlen, <https://de.wikipedia.org/wiki/Ergebnisse_der_Bundestagswahlen>에서 발췌하여 편집함(2019.10.18. 최종검색).

다음 표는 2013년 독일연방의회선거 이후의 주의회 선거결과이다. 작센(Sachsen)의 경우 이전 투표율인 52.2%보다 낮은 49.2%의 총투표율을 보였는데, 기민연이 39.4%로 가장 많은 득표율을 보였고 좌익당이 18.9%로 그 뒤를 차지하였다. AfD는 구동쪽 주의 주의회 의원 선거에서의 두 자리 수의 득표는 크게 밀렸지만, 3개주에서 5%를 웃돌아, 각각 처음으로 의석을 획득하고 있다.

독일을 위한 대안(AfD)의 경우 2014년 5월 25일 유럽의회선거에서 7.1%로 7석을 얻은 이후 각 주의회 선거에서 5%조항을 돌파할 의석을 얻어 16개주 중에서 14개주에서 의석을 획득하고 있다. 특히 베를린 주를 포함하여 구동쪽의 5개 주에서 두 자리 수의 득표율을 보이고 있다.¹¹²⁾

<표 26> 2013년 독일연방의회선거 이후 주의회 선거결과

(단위 : %)

주	선거일	투표율	기민연	사민당	녹색당	좌익당	자민당	독일 대안	기타
Sachsen	2014.8.31.	49.2	39.4	12.4	5.7	18.9	3.8	9.7	10.1
Thüringen	2014.9.14.	52.7	33.5	12.4	5.7	28.2	2.5	10.6	7.2
Brandenburg	2014.9.14.	47.9	23.0	31.9	6.2	18.6	1.5	12.2	6.6
Hamburg	2015.2.15.	56.5	15.9	45.6	12.3	8.5	7.4	6.1	4.2
Bremen	2015.5.10.	50.2	22.4	32.8	15.1	9.5	6.6	5.5	8.0
Baden- Württemberg	2016.3.13.	70.4	27.0	12.7	30.3	2.9	8.3	15.1	3.7
Rheinland- Pfalz	2016.3.13.	70.4	31.8	36.2	5.3	2.8	6.2	12.6	5.0
Sachsen- Anhalt	2016.3.13.	61.1	29.8	10.6	5.2	16.3	4.9	24.3	8.9
Mecklenburg- Vorpommern	2016.9.4.	61.6	19.0	30.6	4.8	13.2	3.0	20.8	8.6
Berlin	2016.9.18.	66.9	17.6	21.6	15.2	15.6	6.7	14.2	9.1
Saarland	2017.3.26.	69.7	40.7	29.6	4.0	12.9	3.3	6.2	3.4
Schleswig- Holstein	2017.5.7.	64.2	32.0	27.2	12.9	3.8	11.5	5.9	6.7
Nordrhein- Westfalen	2017.5.14.	65.2	33.0	31.2	6.4	4.9	12.6	7.4	4.7
Niedersachsen	2017.10.15.	63.1	33.6	36.9	8.7	4.6	7.5	6.2	2.4

112) Wahlergebnisse, <<http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/index.htm>>에서 각 주의 선거결과에서 발췌 편집함(2019.10.18. 최종검색).

2) 당원의 규모

1990년 독일이 통일되던 해에 독일의 양대 정당 중 사민당(SPD)은 94만 명의 당원을, 기민연(CDU)은 78만 명의 당원을 가지면서 정당과 일체감을 가진 지지자들을 보유하고 있었다. 그러나 2016년에 접어들면서 사민당(SPD)은 43만 명, 기민연(CDU)은 43만 명으로 급감하면서 정당에 대한 지지가 없는 층이 증대하고 있다. 독일의 여론조사기관 포르사(Forsa)는 정당의 지지율 조사에서 ‘기권자 내지 미결정자’의 비율을 공포한 바 있는데, 이에 따르면 2019년 1월부터 2019년 10월 사이의 비율은 17%~27%로 나타났다.¹¹³⁾

<표 27> 독일 정당의 당원 수 추이(독일 통일 이후~2016년)

(단위 : 명)

연도	기민연	사민당	기사연	자민당	녹색당	좌익당	독일대안
1990	789,609	943,402	186,198	168,217	41,316	280,882	
1998	626,342	775,036	178,755	67,897	51,812	94,627	
2002	594,391	693,894	177,705	66,560	43,881	70,805	
2005	571,881	590,485	170,117	65,022	45,105	61,270	
2009	521,149	512,520	159,198	72,116	48,171	78,046	
2010	505,314	502,062	153,890	68,541	52,991	73,658	
2011	489,896	489,638	150,585	63,123	59,074	69,458	
2012	476,347	477,037	147,965	58,675	59,653	63,761	
2013	467,076	473,662	148,380	57,263	61,359	63,756	17,687
2014	457,488	459,902	146,536	54,967	60,329	60,551	20,385
2015	444,400	442,814	144,360	53,197	59,418	58,989	16,385
2016	431,920	432,706	142,412	53,896	61,596	58,910	26,409
1990년 과의 차이	-357,689	-510,696	-43,786	-114,321	+20,280	-221,972	

자료출처 : Oskar Niedermayer, “Die Bundestagswahl 2017: ein schwarzer Tag für die Volkspartei,” In: Gesellschaft·Wirtschaft·Politik (GWP) Heft 4/2017, S.375.

113) Forsa의 여론조사 “만일 다음 일요일이 연방선거라면...”(Wenn am nächsten Sonntag Bundestagswahl wäre ...)의 결과, <<http://www.wahlrecht.de/umfragen/forsa.htm>> 참조(2019.10.18. 최종검색).

3) 정치자금제도

독일은 정치자금에 관한 일반법을 별도로 두고 있지 않고 「정당법」(Gesetz über die politischen Parteien : Parteiengesetz)에서 규정하고 있다. 1970년대부터 어려운 정당재정의 재건과 우회헌금으로 비판을 받던 자금조달 방법의 투명화를 모색하되, 1982년에 정당자금규제의 재검토 과제로 정당재정에 관한 전문가위원회가 설치되었다. 1983년 4월에 제출한 보고서에서 위원회는 재외독일인의 기부를 제외한 외국으로부터의 기부를 전면적으로 금지하고 기부제한의 위반에 대한 제재로 정당국고보조의 감액을 권고하였다. 같은 해 6월 권고에 따라서 정당법을 개정하는 「정당재정 개편에 관한 법률안」이 제출되어 연방의회에서 수정된 후 1984년 12월에 정당법의 개정법으로 만들어졌는데, 여기서 외국으로부터의 기부의 제한은 대폭 완화되었다.¹¹⁴⁾ 이후 독일 정당법의 해당 규정은 유럽연합(EU) 등에 관하여 약간의 개정을 거쳐서 현재에 이르고 있다.¹¹⁵⁾

정당은 정당법이 정하는 몇 가지 기부를 제외하고 정당법 시행지역 외로부터의 기부를 받을 권한이 없다.¹¹⁶⁾ 그 예외로는 독일기본법 상의 독일인, 유럽연합시민 또는 기업에서 그 지분의 50% 이상을 기본법 상의 독일인 또는 유럽연합시민이 가지는 경우 또는 그 본점이 유럽연합 회원국에 있는 재산에서 직접 정당에 납품된 기부가 있다. 또한 소수민족의 정당에 대하여 이와 동일민족에 속하는 자가 거주하는 나라로서 독일연방공화국과 국경을 맞대고 있는 경우에 출연하는 기부나 외국인 1인에 대하여 1,000유로를 넘지 않는 기부 역시 예외적으로 가능하도록 규정하고 있다.¹¹⁷⁾

외국인과 외국법인이라는 헌금주체의 규제가 아니라 국외자금의 국내유입 규제를 원칙으로 하면서, 예외적으로는 헌금의 주체에 주목하여 국외자금이라 하더라도 상술한 예외에 해당하는 기부는 허용하고 있는 점이 독일에서의 기부 제한의 특징이다. 따라서 정당법의 문맥으로 보면 독일 내에 주소를 가진 외국인 또는 사무소를 가진 외국법인에 의한 독일 내 정치헌금은 금지되지 않는다고 볼 수 있다. 또한, 정당은 독일계 또는 유럽연합계의 외국기업에 의한 기부를 수수할 수 있다. 여기서 소수민족의 정당은 주로 덴마크인의 정당을 의미한다.¹¹⁸⁾

114) Gesetzentwurf, BT-Drs. 10/183, 21. 06. 83; Beschlußempfehlung, BT-Drs. 10/684, 25. 11. 83.

115) 6. PartGÄndG. (BGBl. I S. 142, 145; Gesetzentwurf, BT-Drs. 12/5774, S.6, 17.

116) 독일 정당법 상의 정당은 6년간 독일 연방의회선거 또는 주선거에 후보자를 내세운 적이 있어야 한다. Parteiengesetz, §2(2).

117) Parteiengesetz, §25(2)3.

118) Gesetzentwurf, BT-Drs. 12/5774, S. 23; Vgl. Wolfgang Schreiber, Hdb des

독일에서 정당의 기부를 기재한 회계보고서는 감사인의 감사를 거쳐서 연방국회 의장에게 제출하여야 한다. 의장은 그 내용의 적정성을 의심할만한 구체적인 사유가 있는 경우에는 감사인의 감사증명을 요구하거나 스스로 선정하는 감사인에게 다시 감사를 위탁할 수 있다. 법률상 정당이 적법하게 얻은 기부의 금액에 따라서 국고보조금이 배분되기 때문에¹¹⁹⁾ 회계보고서의 허위기재가 확인된 경우 의장은 정당에 대한 보조금의 금액을 정정하고 차액반환 요구할 수 있고, 이에 대한 제재로 차액의 2배에 상당하는 금전의 지급을 청구할 수 있다. 또한 허위기재와 관련된 개인도 처벌대상이지만 발각 전에 자수한 자에 대해서는 그 처벌이 면제된다.¹²⁰⁾

연방의회의원의 정치활동에 대한 기부는 의원법 상 의회규칙의 행위규범으로 규제되고 있다. 외국으로부터의 기부에 대해서는 정당법의 규정이 준용되어 의장은 의무위반 혐의가 있는 의원을 조사하고 이를 사실로 인정할 때에는 공표한다.¹²¹⁾

4) 공직후보자 추천제도

독일 정당법은 공직선거 후보자를 추천할 때는 비밀투표를 거치도록 규정하고, 공천은 선거법과 당헌당규에 의하여 이루어져야 함을 규정하고 있다.¹²²⁾ 또한 독일 연방선거법은 다른 정당에 소속되지 아니하며 선거구후보자의 선출을 위한 당원총회나 이를 위한 특별 또는 일반 대의원회의에서 선출된 자만이 정당후보자로서 선거구후보추천에 지명될 수 있도록 규정하고 있다.¹²³⁾ 후보자와 대의원회의의 대의원은 비밀투표로 선출한다. 선거권이 있는 회의참가자는 이들을 추천할 권리가 있다. 후보자에게는 자신과 자신의 정견에 관해 발표할 수 있는 충분한 기회가 주어려야 한다. 후보자 선출은 연방하원의 임기개시 후 32월 이후에, 대의원회의의 대의원의 선출은 연방하원의 임기개시 후 29월 이후에 실시할 수 있다. 연방하원의 임기가 조기에 종료된 경우에는 이를 적용하지 아니한다.¹²⁴⁾ 주당의 의장단 또는 주당이 없는 경우 그 선거구가 속한 주당의 지역당 의장 또는 이를 위하여 당헌에서 규정하고 있는 기타기관은 당원총회 또는 대의원회의의 결정에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 이의가 제기된 때에는 재투표를 실시하여야 한다. 그 결과는 최종적 효

Wahlrechts zum BT: Kommentar zum BWG, 7. Aufl. Köln: Carl Heymanns, 2002. §6 Rdnr. 23.

119) Parteiengesetz, §18(1).

120) Parteiengesetz, §23(2), §23a(2), §23b, §31a, §31b, §31d.

121) Verhaltensregeln für MdB, §8 1-3 .

122) Parteiengesetz, §17.

123) Bundeswahlgesetz, §21(1).

124) Bundeswahlgesetz, §21(3).

력을 갖는다.¹²⁵⁾ 대의원회의의 대의원선출, 당원총회 또는 대의원회의의 소집과 정족수 및 후보자선출절차 등의 세부사항은 정당이 당헌에서 정한다.¹²⁶⁾ 회의장소와 시간, 소집의 형식, 출석한 당원의 수와 투표의 결과 등이 기록된 후보자의 선출에 관한 의사록의 사본은 선거구후보자추천서와 함께 제출하여야 한다.¹²⁷⁾

독일의 후보자 선출과정은 당원총회와 대의원회의가 민주적으로 이루어지는지에 대하여 공적인 감독기관이 심사하도록 하여 실질적인 분권화가 확보되도록 하고 있다. 독일의 후보자 선정과정이 법률로 상세히 규정되어 있고, 여기서 규정된 후보자 선출과정에 각급의 선거위원회가 실질적인 권한을 가지고 개입하고 있다.

4. 프랑스 : 양극적 다당제와 높은 선거참여

1) 정당제도

프랑스의 우파정당은 대통령이나 대통령후보를 중심으로 당을 결속시키는 특징을 가지고 있다. 당의 명칭도 정당을 의미하는 parti 보다는 연합의 의미를 담은 rassemblement라는 용어를 많이 사용하여 지도자를 중심으로 결집한 집단임을 나타내고 있다. 프랑스 공화국연합(RPR)의 당 조직은 각 지구당 위원회, 도당 위원회, 전국평의회와 정치국으로 구성되고 전당대회를 통해서 당의 대표를 선출한다. 한편 좌파의 중심인 사회당은 교원노조 정도와 일정한 관련이 있고 전통적 노동자보다는 화이트 칼라 중심의 정당이다. 사회당은 1971년 전당대회에서 몇 개의 사회주의 계열의 정당들을 통합하면서 통합사회당으로 거듭나게 되었고, 이후 제도권 정당으로서의 면모를 갖추기 시작하였다.¹²⁸⁾

프랑스는 다당제 정치체제로 경쟁에 참여하는 정당들의 수가 많기 때문에 권력 행사에 참여하기 위해서는 어떠한 정당도 선거연합을 만들거나 협정을 맺기 위해 하나 이상의 다른 정당들과 협상할 필요가 있다. 프랑스의 지배적인 정당들도 당내 파벌주의가 심각하기 때문에 내부적으로 연합하는 추세가 강하다. 프랑스는 제5공화국의 성립과 함께 절대다수대표제를 도입하여 제2차 투표방식을 두어 제1차 투표에서 5% 유효투표를 얻은 후보자만이 참가할 수 있는 투표방식을 채택하였다.

125) Bundeswahlgesetz, §21(4).

126) Bundeswahlgesetz, §21(5).

127) Bundeswahlgesetz, §21(6).

128) 예컨대, 정치국 당원은 선출로 구성되지만 당집행위원회는 당대표와 사무총장이 임명하고 사무총장은 당대표가 임명하는 체제이다. 한국정당학회(2012), pp. 29-30.

제2차 투표에 대한 제한은 1966년 10%로 높아졌고 이후 12.5%로 변경되었다. 2차 투표는 결선투표로서 최다득표자가 당선된다.¹²⁹⁾

최근까지 프랑스 정부는 비교적 안정된 두 개의 연합체를 가지고 있는데, 그 하나가 사회당(PS : Parti Socialiste)이 주도하고 유럽생태 녹색당(EELV : Europe Écologie - les Verts)과 좌익급진당(PRG : Parti Radical de Gauche)이 소수 파트너로 참석하는 중도좌파와 공화당¹³⁰⁾(LR : Les Républicains)과 민주당/무소속연합(UDI : Union des Démocrates et Indépendants , UDI)이 이끄는 중도우파이다.¹³¹⁾

이러한 경향은 제2차 투표에서 진보 성향의 앙마르슈(LaREM : La République En Marche!)의 에마누엘 마크롱(Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron)이 우익인 국민연합(NR : Rassemblement national)의 마린 르 펜(Marion Anne Perrine "Marine" Le Pen)을 꺾은 2017년 대선 이전까지였다. 제3의 당에서 대통령이 나온 것은 이번이 처음이고, 대선 제2차 투표에서 주요한 연정이 거의 나타나지 않은 것도 처음이었다. 이어서 2017년 연방의회 선거에서 앙마르슈(LaREM : La République En Marche!)가 350석의 과반수 의석을 차지하면서 상당한 승리를 거두게 되었고, 전통적인 연합체는 둘 다 큰 패배를 당하게 되었다.¹³²⁾

<표 28> 2012년과 2017년의 프랑스 총선에서의 정당 득표

정당명	2012		2017	
	의석수(석)	비율(%)	의석수(석)	비율(%)
앙마르슈(LeREM)	-	-	308	28.2
공화당(LR)	194	27.1	113	15.8
국민전선(FN)	2	13.6	8	13.2
앵수미즈(FI)	(1)	좌파전선(FG)	17	11.0
사회당(PS)	280	29.4	29	7.4
생태녹색당(EELV)	17	5.5	1	4.3
민주운동(MoDem)	2	1.8	42	4.1
민주당/무소속연합(UDI)	18	3.4	18	3.0

129) 프랑스에서의 대통령 선거는 상위 두 명에 대해서만 2차 투표가 실시되는 결선투표로 이루어진다.

130) 여기에는 이전 선임자였던 대중운동연합(UMP : Union pour un Mouvement Populaire)과 공화국연합(Rassemblement pour la République)을 포함한다.

131) WIKIPEDIA, List of Political Parties in France, <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties_in_France> (2019.10.20. 최종검색).

132) Parties and Elections in Europe, <<http://www.parties-and-elections.eu/france.html>> (2019.10.20. 최종검색).

공산당(PCF)	(7)	좌파전선(FG)	10	2.7
약진하는 공화국(DLF)	(2)	소수우파(DVD)	1	1.2
좌익급진당(PRG)	12	1.7	3	0.5
좌파전선(FG)	10	6.9	-	-
중도연합(AC)	2	0.6	-	-
소수우파(DVD)	15	3.5	6	2.8
소수좌파(DVG)	22	3.4	12	1.6
기타	3	3.1	9	4.2
총의석	577	100	577	100
투표참여율(제1차)	57.2%		48.7%	

2) 당원의 규모

2017년 현재 프랑스 공화당(LR) 당원 수는 91,949명, 국민전선(FN)의 당원 수는 37,148명, 국민공화연합(UPR)은 35,492명으로 조사되었다.¹³³⁾

<표 29> 2017년 현재 프랑스 정당의 당원 수

정당명	당원 수
공화당(LR)	91,949
국민전선(FN)	37,148
국민공화연합(UPR)	35,492
사회당(PS)	21,047
공산당(PCF)	22,209
노동자투쟁(LO)	8,255
민주운동(MoDem)	7,648
약진하는 공화국(DLF)	6,242
생태녹색당(EELV)	5,640
좌파당(Parti de gauche)	5,272

133) Degré de dépendance aux banques et à l'État des 10 premiers partis politiques français par nombre d'adhérents estimé en 2017 에서 발췌 편집.

<<https://www.upr.fr/france/la-tres-instructive-publication-des-comptes-2017-des-partis-politiques-par-la-cnccfp-lupr-le-plus-grand-parti-independent-de-france-et-le-3e-par-le-nombre-dadherents/>> (2019.10.20. 최종검색).

프랑스에서 정당에 가입하려면 만 16세 이상이어야 하고, 미성년자인 당원의 법적 후견인의 사전 서면동의를 조건으로 재산의 처분권 행사를 제외한 협회 운영에 필요한 모든 행위가 가능하다. 당원은 투표권, 정보 열람 및 정보를 제공받을 권리, 교육받을 권리 등이 있고 의무로는 당헌·당규와 당의 원칙 및 정치이념 준수와 당비 납입 등이 있다.¹³⁴⁾

3) 정치자금제도

프랑스에서는 「1990년 선거운동 비용제한 및 정치자금의 정화에 관한 법률」에 의한 선거법 개정에서 외국의 기부가 금지되었다. 프랑스의 정치자금 규제는 1988년 3월 정치자금정화법과 조직법에 의한 선거법 개정으로 시작하였지만, 그 해 6월 총선에서는 인접국의 텔레비전을 이용한 선거운동비용 지출보고가 없는 등 제도의 불비가 알려지면서 법 개정에 이르게 되었다.¹³⁵⁾ 또한 정치자금을 둘러싼 부패구조가 개선되지 않았기 때문에 1995년 선거법의 개정에서 법인의 기부가 전면적으로 금지되었다.

프랑스의 공직후보자는 어떠한 비용에 대해서도 직접 또는 간접적으로 외국 또는 외국법에 의한 법인에서의 기부 또는 물질적 원조를 받아서는 안된다.¹³⁶⁾ 금지대상은 ‘외국 또는 외국법에 의한 법인’의 기부이므로 외국인 개인의 기부는 금지되지 않는다고 볼 수 있다. 또한 정당 또는 정치단체를 제외한 법인은 후보자의 선거운동에 관한 기부나 기타의 자금 제공이 금지되어 있다. 따라서 후보자는 내외와 외국자본계 기업인지 아닌지를 불문하고 법인인 회사의 기부를 받아서는 안 된다. 정당에 대해서도 마찬가지로 외국으로부터의 기부 및 법인의 기부가 금지되어 있다.¹³⁷⁾

후보자의 수지보고 제출처인 선거운동 및 정치자금 전국위원회는 수지보고의 절차 또는 내용에 위반이 있으면 접수를 거부할 수 있다. 그 거부에 정당한 사유가

134) 선거연수원, 『각국의 정당·정치자금제도 비교연구』 (중앙선거관리위원회, 2016), p. 50.

135) Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000341734>> (2019.10.18. 최종검색).

136) 유럽의회선거의 후보자에 대해서는 선거운동 비용의 상한 규정을 정하는 수준(Loi no° 77-729 du juillet 1977, art. 19-1)으로 외국에서의 기부 수수를 금지하는 규정은 가지고 있지 않다.

137) Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, art. 11-4. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000321646>> (2019.10.18. 최종검색).

있을 경우에 해당 후보자는 법원의 결정에 따라 1년간 피선거권을 가질 수 없다. 정당의 수지보고 제출처인 위 위원회에서 그 기부제한에 위반이 있다고 인정된 해당 정당은 그 다음해 정당국고보조를 받을 권리를 박탈당한다.¹³⁸⁾

4) 공직후보자 추천제도

프랑스 사회당(PS)의 공직후보자 선출은 성별의 평등원칙을 적용하여 명부투표 선거의 후보자 명단은 남녀의 수가 같아야 하며 전체적으로 일정하게 분포되어 있어야 한다.¹³⁹⁾ 인구가 20,000명 이상인 시의 사회주의자 지도부 후보지명과 도시 사직을 제외하고 모든 지방단위 후보자 지명에서 후보자는 전국위원회의 인준을 거쳐야 최종적으로 확정된다.¹⁴⁰⁾ 공직선거 후보자가 되려면 등록일 기준 당비와 의원 부담금을 납부해야하고, 상·하원의 의원후보자는 3년 연속 당적을 보유하여야 한다.¹⁴¹⁾ 대통령선거 후보자는 분회 총회에서 당원 전체가 비밀투표로 지명하는데 1차 투표에서는 과반수를 득표한 후보가 지명된다. 1차 투표와 동일한 방법으로 진행되는 2차 투표에는 최다 득표한 2인의 후보자가 출마할 수 있다.¹⁴²⁾ 상·하원 의원선거 및 지방자치단체선거의 후보자는 도당총회에서 당원의 투표로 선출한 후 상·하원 의원선거후보자는 중앙위원회 또는 위임받은 집행부의 승인을, 지방자치단체선거 후보자는 해당 도당위원회의 승인을 받아야 한다.¹⁴³⁾

한편, 프랑스 공화당(LR)은 총재와 부총재, 사무총장과 선거담당 부사무총장, 의회 의장과 원내대표, 청년대표 등으로 중앙공천위원회를 구성하여 공천에 관한 업무를 전담하고 있다. 중앙공천위원회는 공천과정에서 당원들의 의견을 수렴해야 하며, 공천 완료 후 상·하원의원 공천후보자명단, 유럽의회 공천후보자명단, 지방자치단체 공천후보자명단은 중앙위원회의 승인을 받도록 하고 있다. 공화당의 대통령 후보는 모든 시민들의 참여를 허용하는 경선을 통해 선출하고 경선참여를 희망하는 다른 정당도 정치국과 사전 협의를 통해 경선에 참여할 수 있는 길을 열어두고 있는 점은 주목할 만하다.¹⁴⁴⁾

138) Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, art. 11-6, art. 9., <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000321646>> (2019.10.18. 최종검색).

139) 프랑스 사회당 당규 제9조제1항제3호. 중앙선거관리위원회, 『외국의 정당법 및 당헌·당규집』 (중앙선거관리위원회, 2004), p. 613 참조.

140) 프랑스 사회당 당규 제9조제1항제2호. 앞의 주.

141) 선거연수원(2016), p. 72.

142) 프랑스 사회당 당규 제9조제1항제4호. 중앙선거관리위원회(2004), p. 613.

143) 선거연수원(2016) 참조.

144) 선거연수원(2016), pp.72-73 참조.

V. 우리나라 정당의 당원참여 확대를 위한 개선 방안

1. 정당의 정책결정·의사형성 방식의 다변화와 국민 참여 확대

2002년 대선에서 새천년민주당이 대통령 후보자 공천제도로써 국민 참여경선제를 도입하면서 정치활동에 대한 욕구가 높은 우리나라 국민들의 정치참여 공간이 확대되었다. 이에 대한 학계의 반응으로 참여민주주의에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 그리고 정치에 관한 정보의 습득, 선거참여, 정당 활동, 정치자금의 기부 등 시민들의 정치참여 방식도 다양해져 왔다.¹⁴⁵⁾

시민들의 정치참여에 대한 욕구와 실천의 증대에도 불구하고 우리나라 정당들은 시민들이 정당 활동에 적극적으로 참여할 수 있는 환경조성에 소홀히 하거나 역행하고 있는 모습까지 보이고 있다. 공직후보자에 대한 상향식 공천제도는 점차적으로 퇴보하고 있으며, 정당의 의사결정이나 지도부 선출방식 등도 이전과 비교할 때 시민들의 참여공간을 많이 제한하고 있는 것이다. 대표적인 사례로는 당대표 선출과정에서 선거인단을 모집하여 직접선거를 하던 방식이 단순 여론조사로 대체된 것이다. 정당의 사회적 기반을 확대하기 위한 기본조건은 최대한 많은 시민들이 정당 활동에 참여하는 것이다. 이 과정에서 시민들의 효능감을 높이는 것이 정당가입 및 정치자금 기부의 가장 효과적인 유인책이 될 수 있을 것이다. 시민들의 정당 활동 참여 효능감을 높이기 위해서는 무엇보다도 자신의 의견이 정당의 운영과 활동에 많은 영향을 주는 것으로 느낄 수 있어야 한다. 이를 위해서는 정당이 보다 적극적으로 시민들의 의견을 수렴하고, 이에 대한 결과를 공유할 수 있어야 한다. 그 구체적인 방법으로서 전자정당화를 통한 다양하고 폭넓은 의견수렴과 빅데이터 기술의 활용을 통한 적극적인 민심의 분석 그리고 정당이 당원 및 국민들과의 일상적인 소통을 위해 지역위원회회의의 기능과 역할을 강화하는 방안을 제시한다.

145) 로버트 달(Robert A. Dahl)은 정치적 역할에 따라 권력자, 권력추구자, 정치관심층, 정치무관심층으로 시민들의 정치적 유형을 구분하였다. 이러한 유형에 따라 시민들의 정치참여 형태도 다양한데, 브라이언 존슨(Bryan D. Jones)은 시민들의 정치참여 유형을 “정치에 관한 정보의 획득, 정치문제에 관한 토론 참여, 투표참여, 타인에게 특정 정치인에게 투표하도록 권유, 적극적인 선거운동, 정당 및 정치인 지지의사 표시, 이익집단 가입, 정치인 또는 공무원 접촉, 정치집회 참여, 적극적인 정당참여, 정당 내 역할 담당, 정치자금 기부, 정치자금 모금활동, 공직선거 출마, 정치적 직책 획득” 등 15가지를 제시하였다. Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, 5th ed. (Englewood Cliffs, N.J.; Prentice Hall, 1991), p. 96; Bryan D. Jones, *Governing Urban America: A policy Focus*, (Boston Little, Brown and Company, 1983), p. 100.

1) 전자정당화를 통한 다양하고 폭넓은 의견수렴

우리나라의 정치문화는 정보통신기술의 적용으로 SNS 등을 활용한 정치적 의견 표출과 정치과정에서의 기술적 적용으로 시민들의 정치에 대한 관심과 참여 욕구가 증대되고 있다. 다만 정치권의 국민정서에 반하는 정치행태가 정당정치에 대한 불신과 정치혐오를 가중시키고 있는 것이 현실이다. 이러한 문제는 비단 현재의 상황만이 아니라 1987년 민주화 이후 지속적으로 노정되고 지적되어온 문제이다.¹⁴⁶⁾

정보화 사회의 발전과 시민들의 소셜미디어의 활용은 국민들의 정치참여에 대한 욕구와 방법에 있어서 참여민주주의의 가능성을 높이고 있다. 국민들은 정치적인 정보를 취득하고 이에 대한 의견표출이 일상화되고, 과거 매스미디어를 통해 일방적으로 전달되던 정치정보들에 대해 적극적인 평가와 개선의견을 실시간으로 생산하고 공유하고 있다.

인터넷을 활용한 시민사회의 활동과 개인들의 정보공유는 정당정치 영역에서도 많은 영향을 미쳤다. 인터넷과 소셜미디어의 확산은 사회적 의사소통 구조와 정치 커뮤니케이션 과정에서도 획기적인 발전을 이루었다. 시민들은 적극적으로 개인미디어를 통해 자신들의 정치적 의견을 가감 없이 대중들에게 노출시키며, 대중들은 이에 대한 적극적이고 직접적이고 즉각적인 반응을 통해 다양한 대중의 의사를 형성시켜가고 있다.

그러나 우리나라 정당들은 고도로 발달되고 있는 정보통신기술과 시민들의 인터넷을 통한 쌍방향의 정치적 소통과 참여의지를 적극적으로 활용하지 못하고 여전히 일방적인 정보전달과 정당 활동의 홍보용 정도로 이용하고 있는 것을 확인하였다.

인터넷을 통한 시민들의 정치적 활동과 의사표현은 폐쇄적이었던 정당 활동을 개방적이고 대중과 소통할 수 있는 가능성을 높이면서 정당과 대중이 보다 가까워질 수 있는 유용한 도구로서 등장하였다.¹⁴⁷⁾

146) 박상철은 우리나라의 정당정치가 사회체계의 변화와 그 양태를 제대로 반영하지 못하고 심각한 위기상황에 직면해 있으며 우리사회의 구조변화와 문제점들에 대한 정당법제의 불비 내지 왜곡현상이 국민들의 탈정당화 내지 정당퇴조현상을 도처에 노정시키고 있다고 지적하였다. 박상철, 『한국정치법학론』(리북, 2008), p. 215; 박상철, “현대정당제도의 공법적 고찰”, 성균관대학교대학원 박사학위논문, 1992, p. 7.

147) 대표적인 사례로, 최근 일본과의 과거사 및 무역 갈등이 발생했을 때 국민들은 전통적인 방식으로 광화문 광장에서 일본을 규탄하는 대규모 집회를 개최하기도 했으나, 인터넷을 통한 NO Japan 운동이 확산되면서 광장집회의 참여를 확대시킬 수 있었다. 특히 다양한 개인미디어를 운영하는 시민들이 전문적이고 복잡한 반도체산업과 한일관계, 국제관계, 국제법 등을 쉽게 해석하고 설명하면서 소셜미디어를 통해 다수의 국민들과 공유하고, 국민들은 이에 반응하여 쉽고 빠르게 결집되고 동시적인 의사소통으로 효과적인 집단적 행동을 보일 수 있었다. 그리고 일본제품에 대한 정보를 공유하는 홈페이지, 카페 등을 개설하여 그 동안 정확하게 알지 못했던 제품들에 대한 정보를 생산하고 공유함으

우리나라 정당들도 정보화 사회의 발전에 부응하며 전자정당화를 추진하였다. 2001년 당시 새천년민주당은 ‘e-민주당 기획안’ 초안을 마련하여 전자정당화를 추진하려 했으나 실현되지 못했다. 그러나 노무현 대통령 당선 이후 대선 과정에서 돌풍의 주역이었던 젊은 세대들의 정치참여를 확대하기 위해 전자정당화는 본격적으로 추진되었다.¹⁴⁸⁾ 그러나 20여 년이 지난 현재 각 정당들의 전자정당화 수준은 시간의 경과와 기술의 발전에 비하면 너무나 낮은 수준으로 진행되고 있는 것으로 평가할 수 있다.

주요 정당들의 홈페이지는 여전히 정당과 당원 및 국민들 사이의 쌍방향 소통을 하기에 부족한 환경으로 구성되어 있다. 또한 정당들의 홈페이지는 정당의 정책과 일정들을 일방적으로 홍보하는 수준에 머물러 있으며, 국민들은 자신들의 의견을 게시판에 작성하는 정도이다. 국민들의 의견개진에 대한 정당의 수용과 그에 따른 활동이 이루어지기에는 많이 부족한 것이 현실이다.

스마트폰의 대중화와 소셜미디어의 확산 그리고 이에 수반되는 소통을 위한 기술은 혁명이라 할 수 있을 만큼 크게 발전했으며, 시민들의 기술 활용도와 참여도 역시 높은 수준으로 발전하였다. 그럼에도 불구하고 우리나라 정당들은 이에 적극적인 대응을 못하고 있으며 정당 활동에 적용시키는 수준이 낮은 것이다. 한국정당들은 키(V. O. Key)의 유권자 속 정당(parties in the electorate)의 개념을 이해하고 실천할 수 있는 가장 유용한 수단이 바로 전자정당이라는 점을 알아야 한다.¹⁴⁹⁾

전자정당화를 완성시키기 위한 다양한 기술들은 이미 완성되어 있다. 우리는 정당들이 전자정당화를 통해 무엇을 실천할 것인가에 관심을 가지고 논의해야 한다. 정당은 민주주의를 실천하기 위한 정치과정의 핵심적인 주체로서 그 운영에 있어서 어떤 조직보다 민주적이어야 한다. 그럼에도 불구하고 정당운영의 실제에 있어서는 폐쇄적이고 과두적이며 엘리트주의적인 경향을 보이고 있는 것이 현실이다. 이러한 정당의 현실이 국민들의 무관심과 지지층의 감소로 이어지는 것이라 하겠다.

전자정당화를 추진함에 있어 가장 중요한 요소는 개방성이다. 정당의 개방성을 위해서는 인터넷을 통한 당원가입이 용이해야 하고, 정당 활동에 대한 충분한 정보가 실시간으로 공개·공유될 수 있어야 하고, 정당과 관련된 정치자금은 물론이고 소속의원들의 정치자금의 흐름도 상당부분이 공유되어야 한다. 이러한 정당의 개방

로써 일본제품 불매운동이 성공할 수 있는 토대를 만들었던 것이다.

148) 당시 열린우리당은 전자정당 구축사업을, 한나라당은 디지털정당화 등을 추진하면서 각 정당의 전자정당화를 위한 작업이 시작되었다. 박상철(2008), p. 226.

149) 키(V. O. Key)는 정당의 기능을 조직으로서의 정당, 정부 속 정당, 유권자 속의 정당으로 구분하고 유권자 속의 정당은 정당이 지지자의 자발적 참여를 활성화하고 정당과 유권자 간 소통을 강화한다는 측면에서 중요하다고 주장하였다. V. O. Jr. Key, *Politics, Parties & Pressure Groups*, (New York: Thomas Y. Crowell, 1964) 참조.

성은 정당운영의 투명성을 높이게 되는데, 이는 당원과 국민들로부터 정당이 신뢰를 회복할 수 있는 기본적인 과제일 것이다.

두 번째는 정당의 책임성과 반응성이다. 이는 그 동안 한국정치에서 정당들이 지녀온 고질적인 병폐를 개선하기 위한 방법으로 유용하다. 당원과 국민들은 시시각각, 각계각층에서 정당을 통해 의견을 제시하고 정책에 대해 평가하고 그에 대한 정당의 반응을 기대하고 있다. 그러나 기존 정당들의 행태는 국민들의 기대에 부응하지 못하고 선별적이고 홍보성 반응에 치중했던 것이 사실이다. 전자정당화는 정보통신기술의 활용으로 국민들의 기대에 대한 정당의 책임성과 반응성을 높일 수 있는 유용한 수단이다.

2) 빅데이터 기법 활용으로 적극적 의견수렴

빅데이터의 정치적 활용은 한국과 미국의 대선은 물론이고 각종 선거에서 적극적으로 활용되고 있다. 빅데이터는 제4차산업시대의 핵심기술¹⁵⁰⁾로 경제영역에서 개발되었으나 그 개념과 유용성이 인정되어 정치영역에 도입되어 활용되고 있다.

유권자들이 사용하고 있는 소셜미디어는 정치빅데이터 생산의 대표적인 시스템이다. 수없이 많은 유권자들은 SNS상에서 자신들의 개인적인 영역뿐만 아니라 사회적이고 공적인 문제, 정치에 대한 의견, 국가사회에 대한 다양한 정보들을 생산하고 축적해가고 있다. 빅데이터 기술은 이처럼 온라인상에 존재하는 거대한 정보들을 기술적으로 집약시켜 데이터화하는 것이다.

빅데이터의 정치적 유용성은 예측성이 핵심이다. 국민들이 소셜미디어에서 표출하는 정치적·정책적 의사표현을 체계화시켜 시민들의 숨겨진 욕구와 기대 즉 정치적 투입에 대한 정보를 취득할 수 있다는데 있다. 기존 정당들의 시민들에 대한 의견수렴은 주로 여론조사 등을 통해 이루어졌는데, 빅데이터를 활용할 경우 보다 정확하고 다양한 당원 및 시민들의 의사를 확인할 수 있는 것이다.

빅데이터를 통한 국민의 정치적 의사에 대한 현재와 향후 변화에 대한 방향을 미리 예측하는 것은 정당이 추구해야 할 가치와 정책추진에 있어서 중방향성을 제시해 줄 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 빅데이터 분석을 통해 지금까지 발견하지

150) IT 시장조사 기관인 Gather는 빅데이터를 2012년의 10대 전략기술 중 하나로 선정하고 2013년에는 10대 전략기술 트렌드 중 하나로 선정하였다. 2012년 다보스포럼에서 ‘대전환을 위한 새로운 자본주의 모델의 모색’이라는 주제로 현대사회의 정치, 경제, 사회, 문화적인 문제들을 해결하기 위한 주제가 발표되었다. 이 포럼에서 빅데이터 세션 중 하나로 데이터 지능이 의사결정을 변화시키는 새로운 접근이었다. 동성혜, “빅데이터의 정치적 유용성 : 미국과 한국의 대통령선거 캠페인 분석”, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2015, pp. 6-7.

못했던 당원 및 유권자들의 상황을 보다 명확하게 이해하고 분석할 수 있다. 예를 들어 2008년 미국 대선에서 버락 오바마 후보는 유권자들에 대한 빅데이터를 구축하고 분석하여 유권자 개인별, 집단별 맞춤형 선거전략을 수립하고 실행하였다. 이는 오바마가 대통령에 당선되는데 핵심적인 역할을 한 것으로 평가받고 있다.¹⁵¹⁾

이처럼 빅데이터의 정치적 유용성은 정당이 시간과 장소에 구애받지 않고 당원과 국민들의 정치적·정책적 의사형성과 변화를 분석할 수 있다는 데에 있다. 그리고 이를 통한 마이크로 타게팅 기법을 활용하여 정당 활동의 효과적으로 실현시킬 수도 있다. 당원과 국민의 입장에서 소셜미디어는 위기에 직면한 대의민주주의를 복원시키고 개인이 의제설정과 정책결정과정에서 참여하고 영향을 미칠 수 있는 직접민주주의의 도입을 실현시킬 수 있다는 것이다.

최근 국회에서 소위 데이터 3법이 통과될 것으로 예상된다.¹⁵²⁾ 이 세 개 법안의 개정안의 핵심내용은 개인정보를 가명정보(비식별처리개인정보)화 하여 수집·이용·제공할 수 있도록 규제를 완화하는 것이다. 그 동안 우리나라에서 빅데이터 산업이 발전할 수 없는 환경이었던 데이터의 유통이 가능하게 될 것으로 기대된다. 이처럼 제도의 변화와 기술의 발달이 비단 경제영역에서 뿐만 아니라 정치영역에서도 정당, 당원, 국민들에게 유용하게 활용될 수 있어야 할 것이다.

정당 활동에서 빅데이터의 활용은 정당이 당원과 국민들의 의견을 수렴하는데 보다 적극적으로 노력한다는 의미가 있다. 빅데이터가 가지는 예측성과 다양성 그리고 정확성은 정당이 당원과 국민들에게 언제 무엇을 어떻게 제공해야 하는가를 예측하고 실천할 수 있게 만드는 기술이다. 만약 정당이 당원과 국민들의 의사를 먼저 확인하고 시민들이 원하는 정치를 실천할 때 대의민주주의는 더욱 발전할 수 있을 것으로 기대된다.

3) 지역위원회의 기능 강화와 역할 증대

중전의 지구당에 해당하는 지역위원회는 정당조직의 기초단위로서 당과 당원 그리고 국민들과 밀접하게 소통할 수 있는 환경에 있다. 국민들의 당원가입과 정당에 대한 민원소원 등의 창구역할을 하는 등 정당의 일선 현장에서 가장 생생하고 많은 국민들의 목소리를 들을 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현재 우리나라 정당의 지역위원회는 제도적으로 자생적이고 자치적인 특성을 가지고 있으며, 대부분의 지역위원회는 해당 지역구 국회의원 또는 선출된 위원장에 의해 운영되고 있다.

151) 정우진, 『빅데이터를 말하다』 (클라우드북스, 2013), p. 50.

152) 데이터 3법은 신용정보법, 개인정보보호법, 정보통신망법을 이르는 말이다.

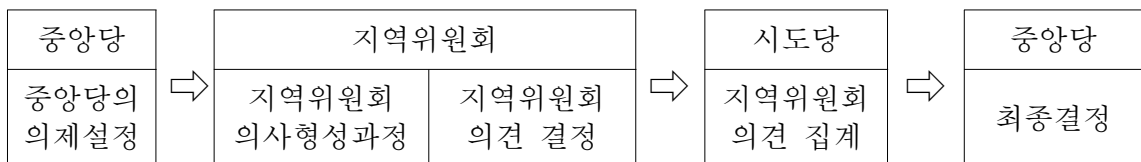
정당의 사회적 기반을 강화시키고 국민들의 정당참여를 확보하기 위해서는 지역위원회의 기능과 역할을 적극적으로 강화할 필요가 있다. 현재 지역위원회 조직 내에서는 정당 활동에 매우 적극적인 당원들 외에 보통의 당원들과 일반 시민들이 지역위원회의 사무실을 방문하거나 지역위원회가 주체가 되는 정당행사에 참여하는 비중이 높지 않은 것이 현실이다. 중앙당의 정책적 변화와 시·도당의 지원을 통해 정당이 지역위원회를 통해 국민과 정당 간 일상적 의사소통이 활발해지도록 제도를 개선하는 것이 바람직할 것이다.

먼저 정당의 정강·정책 등을 결정함에 있어서 적극적인 지역위원회의 역할이 확대될 필요가 있다. 현재의 구조는 앞서 주요 정당의 활동내역에서 검토했던 바와 같이 의제설정과 정책결정 과정은 대부분 의원총회를 통해 이루어지고 있는 것을 확인하였다. 그러나 중대한 사회적 이슈가 되는 의제에 있어서 보다 많은 당원과 국민들의 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 지도부의 결정이 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 이러한 체계를 갖추는 것이 과거에는 무척 어려운 과정이었지만, 지금은 다양한 정보통신기술의 활용으로 어렵지 않게 실천할 수 있는 환경이 조성되어 있다.

구체적인 과정을 제시하자면, 사회적 이슈가 되는 의제 또는 정책을 결정해야 할 때, 중앙당은 기존의 당론에 입각하여 의제설정을 통해 정책방향을 제시하고 이에 대해 지역위원회는 당원과 시민이 참여하는 공청회·토론회 등의 의사형성 과정을 실시한다. 그리고 이 과정에서 합의된 의견이나 의견이 일치되지 않을 경우 투표를 통해 단일한 의견을 시·도당을 통해 중앙당에 전달하도록 하는 것이다.

중앙당에 전달된 지역위원회들의 의견을 취합하여 당 지도부에서 최종적 결정을 하거나 중대사안의 경우에는 필요에 따라 전당대회를 개최해 결정하는 절차를 도입할 필요가 있다. 이 과정에 대해 일부 비효율적이라는 의견이 있을 수 있으나 민주주의 체제에서 절차적 정당성이 확보될 때 정치행위의 효율성이 가장 높아진다는 것을 강조한다. 아래 <그림 5>는 이와 같은 사회적 이슈 또는 정책결정을 위한 프로세스를 그림으로 표현한 것이다.

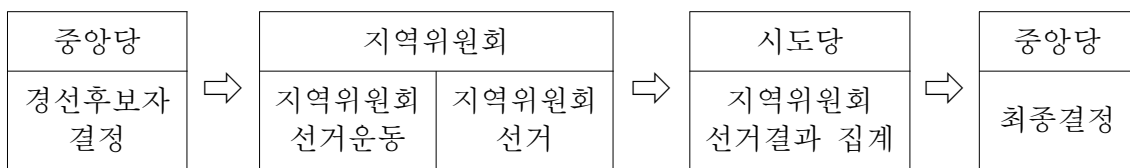
<그림 5> 사회적 이슈 또는 정책결정을 위한 프로세스



당내 선거방식 역시 위에서 제시한 정당의 의사형성과 정책결정 과정과 동일한

방법으로 실시할 것을 제안한다. 당내 선거는 대통령 후보자, 정당 조직의 각 단위 지도부, 지역구 국회의원 후보자, 비례대표국회의원 후보자, 지방자치단체장 및 의회 의원 후보자 등을 결정하기 위해 실시되고 있다. 당내 선거 단위에 따라 결정할 후보자와 투표에 참여할 대상의 범위를 결정하고 순차적인 투표와 집계를 통해 당 지도부와 공직후보자를 결정하는 방식이 도입된다면 당원과 국민들의 정치참여에 대한 관심과 실천이 증가할 수 있을 것이다. 다음 <그림 6>은 이와 같은 정당의 지도부 및 공직후보자를 결정하기 위한 프로세스를 표현한 것이다.

<그림 6> 정당 지도부 및 공직후보자 선출을 위한 프로세스



지역위원회의 기능을 강화시키고 역할을 확대시키는 것은 정당이 당원과 국민들에게 신뢰를 확보할 수 있는 좋은 방안이다. 특히 지역위원회를 통해 당원과 국민의 정당 활동 참여 공간을 확대하는 것은 참여민주주의와 정치적 자치활동이라는 측면은 물론 풀뿌리 민주주의 근간인 지방정치 발전을 위해서도 국민들의 정치 효능감을 제고하는데 크게 기여할 수 있을 것이다. 결국 국민들의 정치효능감이 제고됨에 따라 당원의 가입 및 정치기부금의 증가도 기대할 수 있을 것으로 보인다.

2. 정당참여를 통한 선거참여 확대 방안

1) 공직후보자 추천 과정에서 일반국민의 참여기회 확대

정당공천이 비민주적이고 불법적일 때 비민주적 국가구성과 직결되기 때문에 공천시스템에 있어서 민주화와 정당 자율성 확보는 중요하다. 각 나라의 정당공천시스템은 연방제·단일제, 내각제·대통령제에 따라 정당의 민주화와 자율성 확보 수단이 각기 다르게 나타난다. 연방제와 내각제를 채택하고 있는 독일을 비롯한 영국·일본 등은 이 문제에 관한한 정당공천을 공직선거과정의 일부로 규정하거나, 일반당원 또는 일반국민까지 민주적 참여를 확대하고 있다. 반면, 대통령제를 실시하고 있는 미국은 정당책임정치에 대한 새로운 시도로서 정당운영의 자율성 확보에 많은 의미를 구도 있다. 반면 이탈리아의 경우는 정당공천의 중앙집중적 성격을 상

당부분 유지하고 있다.

정당의 활동 목적이 정권교체에만 있는 것이 아니라 사회구성원의 이익표출과 집약, 사회적 갈등의 조정, 정치적 과제의 설정, 시민교육 등 다양하다. 선거에 있어서 정당의 활동은 정치엘리트의 효율적 조직구성과 정책구상에 크게 의존하지만 통상적인 정치활동으로서의 정당 활동은 다원화된 사회일수록 보다 민주적이어야 하고 하부조직 즉 평당원의 활동이 활발하게 확산되는 것이 더욱 중요하다.¹⁵³⁾

정당이란 대체로 동일한 정치목적은 가진 국민의 자발적인 조직체이기 때문에 다원적 사회조직에 입각하고 있는 민주주의국가에 있어서 복수정당제는 필수불가결하다. 복수정당제는 입헌주의의 중요한 구성부문이기 때문에 정당운영의 다양한 자율성은 민주주의의 핵심요소이다. 이에 정당공천에 있어서 정당내부운영의 자율성 부문은 어떠한 상위의 제한규율도 존재하지 않는다. 정당운영의 최소한의 자율성 보장은 구체적으로 일반선거원칙이 실제로 동일할 정도로 적용될 수는 없고, 당내 의사결정과정의 법적 요구와 강제도 정치개혁차원과 비교할 때 그 강도가 약할 수밖에 없다.¹⁵⁴⁾

제17대 총선에서 각 정당은 당내경선 또는 개혁공천을 통하여 정당 상호간 경쟁구도 즉 경쟁적 정당체계의 기본틀을 갖추는 듯 보였으나 제18대 총선 직후 공천갈등과 여·야 또는 보수·진보 간의 불균형적 정치구도의 재현은 정당내부의 민주적, 자율적 공천시스템 부재와 이에 따른 정당체계의 구조화 실패에서 기인한다고 볼 수 있겠다.

한국 정당공천시스템의 문제는 정당공천 일반원칙인 민주화와 자율성 확보에 있어서 법적 불비는 물론이고 정치현실에 있어서도 비민주적이고, 무책임한 정치행태가 계속되고 있다는데에 있다. 정당공천의 법적 성격에 대한 내부운용문제와 선거과정의 일부분이라는 논쟁을 근거할만한 법적·정치적 근거가 전혀 없는 것이 한국정당공천시스템의 현실이다.

정당의 자율성을 최대한 확보하되 당내민주주의를 공직선거과정의 일부로서 강력히 통제할 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 당원이 아닌 일반국민이 정당행사에 참여하는 것이 통상적인 정당 활동의 범위가 아니라 할 수 있겠으나 정당의 민주적 정당성의 측면에서는 일반국민들도 대통령 또는 국회의원, 지방자치단체장의 후보

153) 참여민주주의론을 주창한 워커(Walker)는 민주주의 엘리트주의자들이 사회운동을 무시하는 것은 엘리트이론의 중대한 결점이며, 또한 그들은 민주주의에서의 규범적 의미를 변질시켜버림으로써 오히려 민주주의를 보수적인 교류리 전략시켰다고 비판한다. Jack Walker, "A Critique of Elitist Theory of Democracy", *American Political Science Review*, Vol. 60 NO. 2, (1966) 참조.

154) 홍일선, "정당의 공천관련 문제해결을 위한 헌법적 기준", 『공법연구』 제34집 제4호, (한국공법학회, 2006), p. 349.

를 선택할 기회를 갖는다는 점에서 적극적으로 참여의 기회를 확대해야 할 것이다.

2) 정당의 선거공약 및 정책선정의 국민 참여 확대

국민주권은 국민이 주권을 직접적으로 행사할 때 가장 이상적인 것이다. 그러나 국민 개개인이 현실정치에 참여함으로써 자신의 주권을 행사하는 정치의 실현은 현실적으로 어렵기 때문에, 국민은 선거를 통해 대표자를 선출하고 이들이 주권을 대의해서 행사하는 대의제, 의회주의가 발전하였다. 대의민주주의에서 정당은 사회의 다양한 정치적 요구를 집약시켜 정책에 반영시키는 정치의 주체로서 근대국가에서 민주주의의 발전과 함께 성장하였다. 따라서 현대정당은 국민의 다양한 의사를 집약하고 정형화하여 의회에서 법률에 반영하고 정부의 운영이 법치적이고 민주적으로 운영되는가를 감시하는 역할을 담당하는 것이 원칙이다.

현대정치에서 정당정치의 왜곡이 심각해지면서 일부에서는 “국민의 지배가 아니라 정당의 지배”라고까지 비판되고 있다. 현대 민주주의는 정당민주주의라고 할 수 있을 정도로 현대정치에서 정당은 필수적인 요소이자 주체로서 위상을 가지고 있다. 세계 모든 국가에서 민주국가든 아니든 간에 정치과정에서 정부의 운영을 담당하고 정치적 조직으로서 공적 기능을 담당하는 것은 부정할 수 없다.¹⁵⁵⁾

정당이 수행하는 정치적 기능과 역할에 대한 제고를 통해 보다 제 기능을 발휘할 수 있도록 견인하는 것이 중요하다. 우리나라 헌법에서 보장된 정당제도는 민주성과 국민의 정치적 의사형성을 명시하는 매우 간결한 문장으로 이루어져 있다.¹⁵⁶⁾ 정당이 국민과 정부를 중개하는 매개자로서 정치적 중심 기능을 수행하여 국민의 다양한 정치적 의사형성 과정에 적극 참여함으로써 정부의 정책과정에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 권리와 의무를 부여한 것이다. 특히 선거과정에서 국민의 의사를 대변할 수 있는 정치인을 중원하고, 다양한 사회적 의사를 집약하여 정책화하며, 선거활동을 통해 권력을 획득하기 위해 다른 정당과 경쟁하게 된다. 결국 정

155) 자유주의 국가에서는 정당 간 경쟁이 보장되어 복수정당체제를 형성하고 있고, 각 정당은 행정권력과 입법권력을 획득하기 위해 경쟁을 하게 된다. 그에 따라 빈번한 정권교체가 이루어지고, 이러한 권력의 교체 과정이 민주주의를 발전시키고 국민의 권리를 보장할 수 있는 장치로서 작동되고 있다. 그런데 사회주의 국가에서도 국가의 민주성과 인민의 권리보장이라는 측면을 제외한다면 공산당 일당독재로 역시 당이 국가의 운영을 담당하고 있다. 또한 사우디아라비아, 아랍에미레이트 등 여전히 군주국가임을 표방하고 있는 나라들 역시 정당제도를 도입하고 정당을 통해 국가의 운영을 맡기고 군주는 최종적 의사결정자로서의 기능만 담당하고 있다. 따라서 현대사회에서 실질적으로 국가운영을 담당하는 정치주체는 정당이 유일하다 해도 과언이 아닐 것이다.

156) 헌법 제8조 제2항에 따르면 “정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.”고 하여 헌법상 부여된 정당의 과제와 기능을 “국민의 정치적 의사형성에 참여”로 명시적으로 규정하고 있다.

당은 정부의 권력을 획득하고 정책을 실현하는 것이 목적이며, 이는 주권자인 국민의 지지를 통해서만 이루어질 수 있기 때문에 정당에 대한 국민의 감시와 통제가 필요하고 그 가장 효율적이고 효과적인 방법이 국민들의 적극적인 정당 활동 참여에 있다 할 것이다.

국민들이 정당 활동에 참여할 수 있는 방법은 다양하지만, 핵심적인 활동으로 본다면 선거활동과 정책활동으로 볼 수 있으며, 국민의 정치의사형성의 최고 영역이라고 할 수 있는 선거운동과정에서의 참여는 물론 선거활동에는 공천시스템까지 포함시켜야 할 것이다. 이는 권력획득과 정책실현이라는 정당의 기본적인 목적에 근거한 것이다. 따라서 국민의 선거과정에서 공천과정 등에 직접 참여하고 공약과 정책 과정에 참여하여 적극적인 의견을 개진하는 것은 정당의 법적 근거나 민주주의의 원리, 정책선거 구현에 비추어서도 어긋남이 없을 것이다.

3) 정당지도부 구성에의 일반국민 참여 기회 확대

정당운영 방식에 있어서 당원과 당 지도부 관계의 세계적인 경향은 대중정당 중심의 정당특성이 포괄정당·선거정당화 되면서 정당의 기반이 되었던 당원제가 약화되는 경향이 지속되고 있다. 당원제의 약화는 정당의 기능 그리고 당원과 정당지도부와의 관계변화에도 영향을 주고 있다. 정당이 선거 정당화되면서 당원보다는 일반국민을 대상으로 하는 지지자 확보를 위한 노력을 증가시키면 당원과 비당원의 구분에 큰 의미가 사라져가고 있다. 유권자 지향성이 강화되면서 정당의 기능은 정치엘리트층을 충원하고 능력 있는 인재를 선거 후보자로 공천하는 것에 집중되어 왔다. 이에 따라 정당의 내부 구조는 자연스럽게 명망가 정당화되는 경향까지 보이고 있다.¹⁵⁷⁾

우리나라에서도 1987년 민주화 이후 지도부 중심의 정당운영에 대한 문제의식과 정당운영의 민주화에 대한 요구로 지속적인 정당혁신이 이루어져 왔다. 현재 우리나라 주요 정당들은 당의 대표자를 선출하는 것은 물론이고 다수의 최고위원을 선출하여 집단지도체제를 구성하고 있다. 그러나 당대표를 선출하는 과정이 대의원이

157) 정당정치의 세계적인 경향에 대해서는 정진민, 『정당정치 변화와 유권자 정당』 (인간사랑, 1998); Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, Vol.1 No.1. (1995); Lars Bille, "Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990", *Party Politics*, Vol. 7 No. 3. (2001); Paul Pennings and Reuven Y. Hazan, "Democratizing Candidate Selection: Cause and Consequences", *Party Politics*, Vol. 7. No. 3. (2001) 등 참조.

참여하는 전당대회 내지 전국대의원대회를 통해 실시되고 있다. 주요 정당이 더불어민주당과 자유한국당은 기존에 대의원 중심으로 당대표를 선출하던 방식을 일반 당원과 국민들이 참여할 수 있는 개방형으로 전환하였으나 여전히 일반 국민들의 참여가 제한되어 있는 것은 물론이고 일반당원들의 참여 역시 매우 낮은 수준이라 할 것이다.¹⁵⁸⁾

세계적인 정당구조의 변화 경향에도 불구하고 우리나라 정당들은 꾸준히 당원의 수가 확대되어 오고 있으며, 강한 당원제의 기반과 함께 비당원인 일반국민들을 대상으로 하는 동원노력도 많아지고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 정당들이 국민들로부터 신뢰를 얻지 못하고 있는 것은 실제 당원 및 국민들의 정당에 대한 효능감이 매우 낮기 때문이다.

우리나라 정당은 대통령 선거 후보자를 선출하는 방식으로 완전개방형 경선제를 운영한 바 있다. 2002년 당시 대통령 후보자 선출을 위한 국민경선제의 도입은 많은 국민들의 정치에 대한 관심과 효능감을 극대화시키는데 크게 기여했다. 정당이 정부권력을 획득했을 때 정부의 정책결정 및 정부구성을 담당하기 때문에 정당의 대표자 내지 지도부는 실질적인 정부운영의 주체라 할 수 있을 것이다. 때문에 정당지도부가 법적으로 공직자는 아니지만, 실질적으로는 공직자 이상의 권리와 책임을 가진 것으로 볼 수 있겠다. 이처럼 중요한 정당지도부를 선출함에 있어서 보다 많은 국민들의 참여를 보장하는 것은 정당민주화는 물론이고 정부운영의 정당성과 민주성까지 확보할 수 있을 것이다.

3. 민주시민교육 및 정당 활동 참여 효능감 제고

국민이 높은 민주시민으로서의 자질을 갖추고 있을 때 정당은 국민의 통제를 통해 본연의 기능을 담당할 수 있다. 사회적 구조의 다변화와 가치에 대한 다양한 욕구의 분화는 정치, 경제, 사회, 문화적으로 해결해야 할 과제를 증가시키고 있다. 구조화된 사회적 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치가 정치시스템이지만 최근 우리나라 정당들의 책임정치 약화는 사회적 문제를 효율적으로 해결하기보다 정치권이 사회적 문제화 되고 있는 것이 현실이다.

개인의 의견을 집합시켜 정치적 의사를 형성하고 정치과정에 적극적으로 참여할 때 정당을 중심으로 하는 대의민주주의는 발전해 갈 수 있는 것이다. 따라서 정당

158) 더불어민주당의 당대표 선출방식은 대의원 45%, 권리당원 40%, 일반당원(여론조사) 5%, 일반국민(여론조사) 10%이고, 자유한국당은 선거인단 70%, 국민여론조사 30%의 선출방식을 운영하고 있다.

의 사회적 기반으로 국민 참여를 확대시키기 위한 기본조건으로 국민들의 민주 시민으로서의 역량을 강화하는 것이 중요한 부분이다.

국민을 대상으로 하는 민주시민교육은 정당의 핵심 기능 중 하나이다.¹⁵⁹⁾ 정당은 일상적인 당원교육·시민교육을 통해 당원과 국민들의 정당일체감을 확보하고 이에 따라 선거 및 정당 활동에 당원과 지지자들을 효과적으로 동원할 수 있다. 국민들의 정당 활동 참여 증대는 결과적으로 정당가입 가능성을 높임으로써 정당의 사회적 기반을 강화시킬 수 있는 유인이라 할 것이다.

정당의 민주시민교육은 국민들에게 사회적으로 구조화된 다양한 가치의 분화를 제시하고, 해당 정당의 입장에 대해 공감대를 형성함으로써 국민들의 적극적인 정치참여를 유도할 수 있는 효과를 가진다. 더 나아가 정당을 통해 형성된 개인의 정치적 의사는 타 정당에서 민주시민교육을 통해 정치적 의사가 형성된 타인과의 합리적인 토론과 합의 그리고 새로운 의사형성 가능성의 환경을 제공할 수 있다. 따라서 교육의 형식과 내용에 있어서는 각 정당의 자율성을 최대한 보장하면서도 정당의 당원과 국민에 대한 민주시민교육을 의무화하는 것이 필요하다.

구체적으로 지역위원회는 당원과 일반 국민들을 대상으로 하는 민주시민교육을 일상화 하고 시·도당은 지역위원회의 임원 및 주요 당원들에 대한 교육을 담당하며 중앙당은 시·도당의 임직원들에 대한 교육을 담당하는 체계적인 교육과정을 구축하도록 해야 할 것이다. 그러나 중앙정부 차원의 민주시민교육에 대한 논의는 구체화되고 있지 못하고 있으며 몇몇 지방정부에서 조례를 통해 민주시민교육을 시행하고 있다.¹⁶⁰⁾ 정당의 민주시민교육을 통해 국민들의 민주시민역량과 정치에 대한

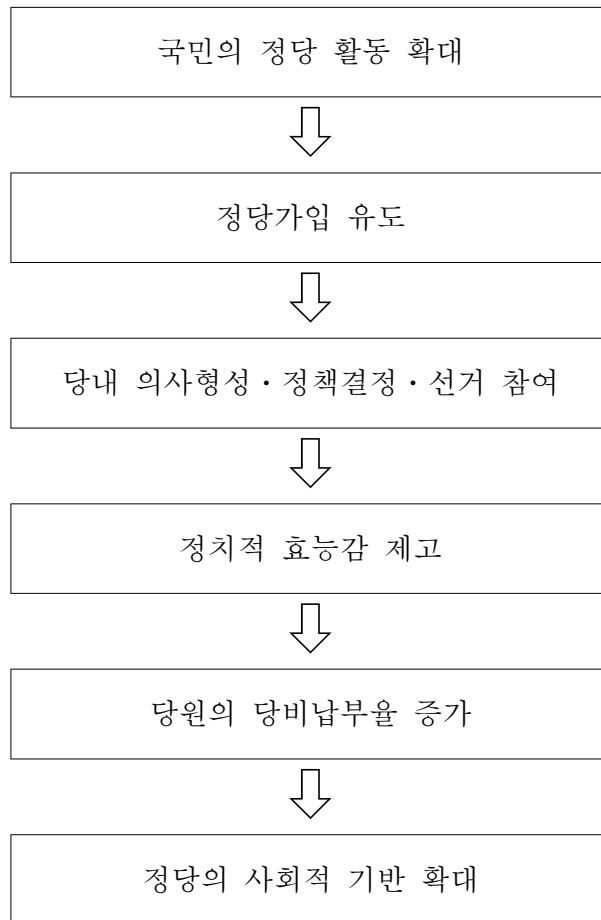
159) 각 국가에서는 민주시민교육에 대한 표현을 서로 다르게 사용하고 있다. 독일에서는 ‘정치교육(politische Bildung)’이라고 하고 있고, 미국이나 영국, 프랑스에서는 ‘시민교육(civic education ; citizenship education)’이라는 표현을 사용하고 있다. 민주시민교육이라는 용어와 관련하여 우리나라에서는 ‘시민교육, 시민성교육, 정치교육, 시민정치교육, 민주정치교육, 민주시민정치교육, 민주교육, 민주주의교육 등’ 다양하게 사용하고 있는 것이 현실이다. 그렇지만, 시민교육은 시민에 대한 교육으로서의 의미와 겹치고, 정치교육(political education)이라는 용어는 학문적인 용어이긴 하나 우리나라에서 체제유지교육 또는 의식화교육이라는 부정적 사용례가 있었기 때문에 이들과 구분하고 인권이나 환경, 법질서 등 여러 영역에서도 사용가능하므로 국가기관과 학계 및 시민단체에서 광범위하게 사용되고 있는 민주시민교육으로 통일하여 사용하는 것이 바람직하다고 본다. 예를 들어 선거연수원이나 의정연수원에서 하는 민주시민교육은 주로 정치교육이 주를 이룰 것이지만, 인권과 관련한 시민교육을 정치교육이라고 표현하기에는 한계가 있다. 민주시민교육의 개념에 대하여는 음선필, “민주시민교육의 국제적 동향과 시사점,” 한국법제연구원 연구보고서, 2013, pp.25-26과 허영식·신두철 공편, 『민주시민교육핸드북』 (오름, 2007), pp.17-24 참조.

160) 현재 각 정당에는 정책연구소의 설치와 여성정치발전을 위한 예산을 의무적으로 배당하도록 되어 있다. 또한 민주시민교육과 관련된 법안이 상정되어 있으나 보수·진보 간, 정부 부처 간 합의가 이루어지지 않아 매 국회마다 임기만료 폐기되고 있는 실정이다. 지방정부에서는 서울특별시, 경기도 등 광역단위의 지방정부와 수원시, 성남시 등 기초단

책임감과 높아지게 된다면 정당의 사회적 기반 확대를 위한 국민의 정당 활동 참여도 역시 증가할 것으로 기대할 수 있겠다.

정당은 대의민주주의 정치체제에서 필수적인 요소로서 정치교육을 담당하는 매우 중요한 있는 주체이다. 앞서 주요 정당의 활동 내역 검토를 통해 우리나라 정당은 당원연수, 집회, 선거참여, 다양한 정치아카데미를 통해 당원교육을 실시하고 있는 것을 보았다. 그러나 우리나라 정당의 당원교육은 개인이 가치의 다변화에 따른 사회적 구조의 다변화와 다양한 정치적 관점을 이해하고 선택할 수 있는 민주시민으로서의 역량교육이기보다 정당에 대한 홍보와 선거동원을 위한 활동의 성격이 강한 것으로 보인다.

<그림 7> 국민의 정당참여를 통한 정당의 사회적 기반 확대 과정



정당의 당원 및 국민들에 대한 민주시민교육은 직접적으로는 국민의 정당참여를 활성화시키는 효과를 얻을 수 있고, 간접적으로는 정당참여 효능감 증가에 따른 당

위의 지방정부에서 실시하고 있다.

원가입 및 당비납부 비율 증가를 기대할 수 있는 부분이다. 따라서 정당의 민주시민교육 의무화는 국민의 정당 활동 확대를 통해 정당가입을 유도하고, 당내 의사형성·정책결정·선거 참여로 정치적 효능감을 제고시켜 자연스럽게 당원의 당비납부율을 증가시킬 수 있는 요인이라 할 것이다. 이를 통해 국민의 정당참여 제고에 의한 정당의 사회적 기반 확대를 달성할 수 있을 것으로 기대할 수 있겠다.

한편, 정당의 당원 및 일반 유권자를 비롯한 예비유권자도 포함한 예비당원의 정치적 의사형성 및 표현, 정치참여의 절차와 방법 등에 대한 민주시민교육과 관련하여 전문기관이라 할 수 있는 중앙선거관리위원회 선거연수원의 역할은 매우 중요하다 하겠다. 이들에 대한 올바른 민주시민교육은 근원적으로 정치문화와 정치행태를 점진적으로 바꿀 수 있고, 대립과 투쟁에서 대화와 타협의 정치로 전환할 수 있기 때문에 심도 있게 이를 강화할 수 있다는 다양한 방법을 모색할 필요가 있다. 각 정당들이 당원 및 예비당원에 대한 민주시민교육을 실시함에 있어서 선거연수원과의 협력을 강화하는 것도 좋은 방안일 것이다.

VI. 결론

이 연구는 정당의 사회적 기반 확대를 위한 국민의 정당 활동 참여방안을 찾는 것에 그 목적이 있다. 대의민주주의 정치체제에서 정당의 기본적 기능이 국민의 정치적 의사형성, 다른 정당과의 경쟁을 통한 정부권력의 획득과 정부의 구성, 정책수립과 추진이기 때문에 정당의 운영의 민주성과 정당성은 국가운영의 민주성 및 정당성과 직결되는 것이다. 따라서 정당의 사회적 기반으로 국민이 적극적인 정당 활동을 통해 정당의 정당성과 민주성을 뒷받침해 주는 것이 중요한 문제이다.

일반 국민들의 정당 활동 참여 정도에 대해 정당의 자율성과 민주성 논란이 있는 것도 사실이다. 그러나 정당의 자율성은 국가기구 내지는 이익단체나 시민단체로부터의 자율성 문제이다. 반면 모든 국민은 잠재적으로 당원으로 가입할 수 있는 가능성이 있고 정당의 기능과 역할이 소속 당원들에게만 해당되는 것이 아니기에 당원이 아닌 일반 국민들이 정당 활동에 적극적으로 참여하는 것을 정당의 자율성 침해로 보아서는 안될 것이다. 오히려 국민들의 정당참여 확대를 위해 정당이 적극적으로 방안을 모색할 때 정당의 민주성은 높아질 것이며, 정당의 민주성이 높아진다는 것은 정부권력을 획득했을 때의 정당성이 높아진다는 것을 의미한다 하겠다.

이론적으로 정치참여에 대한 인구사회학적 특성에 따른 연구와 합리적 선택이론의 적용 연구 그리고 사회심리학적 접근법 연구를 검토하였고, 이를 통해 국민들의 정당참여를 확대하기 위한 조건을 확인하였다. 각 이론들은 국민들의 정당 활동 참여를 확대하고 이를 통해 정당의 사회적 기반을 확대시킬 수 있는 조건들을 제시하고 있음을 알 수 있었다. 인구사회학적 특성에 따른 연구들은 국민이 지지하거나 가입하여 활동할 수 있는 정당을 선택하는 기준이 되고, 합리적 선택이론을 적용한 연구는 정당에 대한 개인의 정치적 효능감 수준을 결정하며, 사회심리학적 접근법은 개인과 정당과의 일체감 수준을 결정하는 기준이 되는 것을 확인하였다. 사회적으로 형성된 균열구조와 개인의 정당에 대한 만족도 그리고 정당과의 일체감 수준에 따라 개인의 정당 활동 참여의 수준이 결정된다는 것이다.

우리나라 정당이 국민들의 참여를 보장하기 위한 노력을 어느 정도하고 있는가를 파악하기 위해 『2017년도 정당의 활동개황 및 회계보고』와 『2018년도 정당의 활동개황 및 회계보고』를 주요 분석 자료로 활용하였다. 두 보고서 중에서 주요 분석내용은 우리나라 정당의 현황과 당원의 수, 주요 정당의 활동현황과 예산집행 현황이다. 주요 정당의 활동현황은 각 기관별 활동상황과 기능별 활동상황을 분석하였고, 예산집행 현황은 우리나라 전체 정당의 수입·지출 총괄, 주요 정당의 수입

과 지출 총괄, 중앙당과 시·도당의 지출현황을 분석하였다. 그리고 주요 외국으로서 미국, 영국, 독일, 프랑스에 대해 정당제도, 당원의 규모, 정치자금제도, 공직후보자 추천제도를 분석하고 우리나라 정당제도와 비교를 통해 수용할 수 있는 제도를 찾고자 하였다.

우리나라 주요 정당들의 활동개황 및 회계보고에 나타난 기관별·기능별 활동을 분석한 결과 엘리트정당 및 선거정당의 특징을 강하게 보이는 것으로 확인되었다. 정당의 의사는 대부분 의원총회와 정책위원회 그리고 당지도부에 의해 결정되고 있었으며, 국민들의 의견을 수렴하기 위한 과정과 노력은 확인할 수가 없었다. 또한 국민과의 소통방식에 있어서도 정당 활동에 대한 일방적인 홍보활동이 주를 이루고 있었다. 국민들의 의사를 확인하기 위한 조사·연구활동이나 공청회 등의 활동이 매우 저조한 것으로 확인되었다. 이러한 분석 결과는 국민들이 정당에 대한 정치적 효능감 또는 정당일체감을 갖기에는 매우 부족한 것이며 우리나라 정당들이 국민들과의 소통을 위해 보다 많은 노력을 해야 한다는 것을 보여주었다.

우리나라 정당들의 수입·지출 내역을 검토한 결과 카르텔 정당적 특성이 높은 것으로 평가되었다. 우리나라 정당들은 정당운영에 있어서 국고보조금의 비중이 매우 높은 것으로 확인되었다. 주요 정당들이 수령하는 국고보조금의 비중이 당비 및 후원금에 비해 2배 가까이 많은 것으로 조사되었는데, 이는 국민들의 정당 활동 참여를 활성화하여 사회적 기반을 강화함으로써 정당의 재정자립도를 높여야 할 것으로 보인다. 또 다른 특징으로 주요 정당의 수입내역 중 차입금의 비중이 매우 높게 나타나고 있었다.

주요 정당들의 지출내역에 있어서는 기본경비와 그 밖의 경비가 높은 비중을 차지하고 있었으며 조직활동비와 정책개발비의 비중은 낮은 것으로 확인되었다. 우리나라 정당들이 국민들의 정당 활동 참여를 확대하기 위해서는 정책개발비와 조직활동비의 비중을 높임으로써 국민들이 참여할 수 있는 기회를 확대시켜야 할 것으로 보인다. 특히 그 밖의 경비의 비중이 매우 높은 것은 정당의 회계가 더 투명하게 개선되어야 한다는 것을 보여주고 있었다.

우리나라 주요 정당의 조직활동으로서 기관별·기능별 활동과 예산집행으로서 수입·지출 내역을 분석한 결과 우리나라 정당들은 국민들과 당원들의 정당 활동 참여를 유도하기 위한 노력은 물론 국민들과 당원들의 의사를 수렴하기 위한 노력도 매우 미흡한 것으로 확인되었다. 정당들이 보다 적극적으로 국민들과 당원들의 정당 활동 참여를 위한 체계를 갖추기 위해 노력해야 할 것이다.

분석 결과에 따라 우리나라 정당들이 국민과 당원참여를 확대하기 위해 개선해야 될 방안을 제시하였다. 먼저 정당의 정책결정·의사형성 방식의 다변화를 통해 국민

들의 정당참여를 확대하는 방안을 제시하였다. 특히 정보화 시대의 기술력을 활용하여 국민 및 당원들과의 쌍방향 소통을 위한 실질적인 전자정당을 구축하여 다양하고 폭넓은 의견을 수렴하는 방안을 제시하였다. 그리고 국민들의 직접적인 참여는 아니지만, 정당이 보다 적극적으로 국민들의 의사를 확인하고 집약시키기 위한 방안으로 빅데이터 기법의 활용을 제시하였다. 빅데이터는 제4차 산업시대의 핵심 기술로 정당이 국민들이 정치적으로나 정책적으로 어떤 것들을 선호하고 원하는지를 확인하는데 중요하게 활용될 수 있을 것이다. 그리고 풀뿌리 민주주의의 근저라고 할 수 있는 지역위원회의 기능과 역할을 강화함으로써 정당이 국민 및 당원들과 현장에서 소통하고 일체감을 높이는 방안을 제시하였다.

다음으로는 정당참여를 통한 선거참여를 확대하는 방안을 제시하였다. 특히 정당의 공천과정에서 공직후보자를 추천하는데 일반국민의 참여기회를 확대하는 것은 정당 활동에 있어서 국민들의 참여도를 높이는데 핵심적인 것이라 할 수 있다. 그리고 정당의 정책과 선거공약 등도 국민들과의 소통을 통해 결정하는 절차를 도입하는 것을 제시하였다. 국민들의 입장에서 자신들의 의견이 투영된 정책과 선거공약이 정당에 의해 실현될 것이라는 기대감이 높아질 때 선거운동에의 참여를 포함한 국민의 정치적 의사형성 활동과 정당 활동 역시 활발하게 할 것으로 기대할 수 있기 때문이다. 더 나아가 정당지도부를 구성하는 과정에서도 보다 많은 국민들의 참여 기회를 부여할 것을 제안하였다.

마지막으로 민주시민교육을 통한 정당 활동 참여의 효능감을 높이는 방안을 제안하였다. 당원 및 국민을 대상으로 하는 교육은 정당의 기능 중 매우 중요한 것이라 할 것이다. 민주시민교육을 통해 개인이 정치에 참여하는 것이 민주주의 체제에서 얼마나 중요한 것인지, 정치과정과 그 결과에 따라 달라질 수 있는 생활의 모습, 그리고 정치적인 문제에 있어서 최종적인 책임이 국민 자신에게 있다는 것 등 다양한 민주시민교육을 통해 보다 많은 국민이 정당 활동 참여와 정치참여하도록 유도하는 것이 우리나라 정당들이 해야 할 중요한 기능 중 하나이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김용복, “2002년 대선과 정당구조의 변화-정당민주화는 이루어지는가”, 『경제와 사회』 제56권, 비판사회학회, 2002.
- 동성혜, “빅데이터의 정치적 유용성 : 미국과 한국의 대통령선거 캠페인 분석”, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2015.
- Michael G. Roskin etc, 『정치학의 이해』 김계동 역, 명인문화사, 2019.
- 박상철, 『한국정치법학론』 리북, 2008.
- 박상철, “현대정당제도의 공법적 고찰”, 성균관대학교대학원 박사학위논문, 1992.
- 서울대학교 정치학과 교수 공저, 『정치학의 이해』 박영사, 2009.
- 선거연수원, 『각국의 정당·정치자금제도 비교연구』 중앙선거관리위원회, 2016.
- 정병기, 통일 독일 구동독 지역 정당체제 : 연방주별 특수성이 반영된 새로운 다양성, 한국정치학회보 제45집 제4호, 2011.
- 정진민, 『정당정치 변화와 유권자 정당』 인간사랑, 1998.
- 중앙선거관리위원회, 『2018년도 정당의 활동개황 및 회계보고』 중앙선거관리위원회, 2019.
- 중앙선거관리위원회, 『2017년도 정당의 활동개황 및 회계보고』 중앙선거관리위원회, 2018.
- 최병훈, “국민 참여경선제의 합헌성 확보를 위한 개선방안 연구 -미연방대법원의 Jones 판결과 ‘정당의 3자구성모델이론’을 중심으로-”, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2009.
- 한국정당학회, “영미·유럽 정당제도 및 연합정부의 구성과 특수성에 관한 연구” 『중앙선거관리위원회 연구용역보고서』 2012.
- 한정훈, “한국정당의 당원과 당비”, 『미래정치연구』 제9권 제1호, 미래정치연구회, 2019.
- 정우진, 『빅데이터를 말하다』 클라우드북스, 2013.
- 홍일선, “정당의 공천관련 문제해결을 위한 헌법적 기준”, 『공법연구』 제34집 제4호, 한국공법학회, 2006.

2. 해외문헌

- Biddy, John F., *Politics, Parties, and Elections in America*, 5th ed., Belmont : Wadsworth, 2003.
- Bille, Lars, “Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960–1990”, *Party Politics*, Vol. 7 No. 3. 2001.
- Bruter, M. and S. Harrison, *The Future of Our Democracies: Young Party Members in Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Clark, Peter B. and James Q. Wilson. “Incentive Systems: A Theory of Organizations,” *Administrative Science Quarterly*, 6(1) 1961.
- Cross, William and Lisa Young, “The Contours of Political Party Membership in Canada”, *Party Politics*, 10(4), 2004.
- Gerber, Elisabeth R. and Rebecca B. Morton, “Primary Election Systems and Representation”, *Journal of Law, Economics, & Organization* Vol. 14, No. 2, Oxford University Press, 1998.
- Dahl, Robert A., *Modern Political Analysis*, 5th ed. Englewood Cliffs, N.J.; Prentice Hall, 1991.
- Easton, David, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Alfred Knopf, 1953.
- Fisher, Justin, “The political parties, elections and referendums act 2000”, *Representation*, Vol. 38 No. 1, 2001.
- Gosnell, Harold F. and Richard G. Smolk, *American Parties and Elections*, Merrill Publishing Co., 1976, p.132.
- Hooghe, Marc, and Ann-Kristin Kölln, “Types of Party Affiliation and the Multi-Speed Party: What Kind of Party Support is Functionally Equivalent to Party Membership?”, *Party Politics*, 2018.
- Jones, Bryan D., *Governing Urban America: A policy Focus*, Boston Little, Brown and Company, 1983.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics* Vol. 1 No. 1. 1995.
- Key, V. O. Jr., *Politics, Parties & Pressure Groups*, New York: Thomas Y.

- Crowell, 1964.
- Montereo, José R. and Richard Gunther, *Introduction: Reviewing and Reassessing Parties*, Oxford University Press, 2002.
- Nielsen, S. W. and M. V. Larsen, “Party brands and voting”, *Electoral Studies*, 33, 2014.
- Panebiaco, Angelo, *Political Parties: Organization of Political Parties*, Trans. by Frederick Clark, Vol. I & II, The Macmillan Company, 1988.
- Pennings, Paul and Reuven Y. Hazan, “Democratizing Candidate Selection: Cause and Consequences”, *Party Politics*, Vol. 7. No. 3. 2001.
- Rix, Kathryn, “The Elimination of Corrupt Practices in British Elections? Reassessing the Impact of the 1883 Corrupt Practices Act”, *The English Historical Review* Vol. 123, No. 500, 2008.
- Russell, Andrew and E. Fieldhouse, *Neither Left nor Right? The Liberal Democrats and the Electorate*, Manchester University Press, 2005.
- Russell, Mec, *Building New Labour, The Politics of Party Organisation*, Palgrave Macmillan, 2005.
- Scarrow, S. *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Schattschneider, E. E. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Illinois: The Dryden Press, 1960.
- Scott, Ruth and R. Hrebenar, *Parties in Crisis : Party Politics in America*, John Wiley & Sons, 1979, p.123.
- Seyd, Patrick and Paul Whiteley, *Labour's Grass Roots*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Walker, Jack, “A Critique of Elitist Theory of Democracy”, *American Political Science Review*, Vol.60 NO.2, 1966.
- Whiteley, Paul and Patrick Seyd, *High-Intensity Participation: The Dynamics of Party Activism in Britain*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.