

한국 정당운영의 현황과 당내 민주주의 실현을 위한 과제*

윤종빈 | 명지대학교

+ 국문요약 +

이 글은 키(Key)의 정당 기능의 세 가지 범주의 틀에서 우리나라 정당의 조직과 운영의 현황을 살펴보고 당내 민주주의 개선을 위한 과제를 제시하였다. 한국정당학회의 당원인식 조사와 미래정치연구소의 전문가 인터뷰 자료 분석의 결과, 우리나라 정당의 조직과 운영은 민주성과 대표성, 그리고 유권자 참여가 부족한 것으로 나타났다. '조직으로서의 정당'의 측면에서는 당비를 내는 당원이 의사결정을 주도하지 못하고 제도적 반응성이 미흡하다. '정부 내 정당'의 측면에서는 정부를 구성한 여당이 대통령의 영향력으로 독자적인 정책기능을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 대통령이 국회와 대립될 경우 국회는 행정부 견제 기능이 약화되는 악순환이 거듭되고 있다. '유권자 속의 정당'의 측면에서는 정당의 유권자 참여와 동원이 미흡하고 정당-유권자 소통 또한 미흡하다. 한국 정당의 위기를 극복하고 궁극적으로 대의민주주의를 실현하기 위한 당내 민주주의를 위해서는 정당들이 당원을 확보하기 위해 노력하고 당원과의 소통을 강화해야 한다. 또한 유권자들이 정당과 자유롭게 소통할 수 있는 채널이 구축되어야 하는데 온라인의 SNS공간은 물론 지역정당조직의 물리적 공간이 필요하다. 또한 당내 후보공천과정이 당원에 의해 주도되어야 일반 유권자들이 당원이 되고자 하는 유인책이 될 것이다.

주제어 | 정당조직, 정당운영, 당내 민주주의, 정치적 대표의 실패, 대의민주주의

* 논문의 수정과 보완에 큰 도움을 주신 익명의 세 분 심사자에게 진심으로 감사를 드림. 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924104).

I. 서론

한국정치의 가장 큰 문제점을 한 마디로 요약하자면 ‘정치적 대표의 실패(representation failure)’라고 볼 수 있다. 이는 정치행위자가 활동하는 규범이자 환경인 정치제도는 물론 정치인의 의식과 행태가 점차 시민의 요구에 제대로 반응하지 못하고 오히려 그 간극이 커지고 있다는 의미이다. 즉, 대표자가 활동하는 공간이자 구조인 정당과 국회가 국민대표 기능을 제대로 수행하지 못한 채 그들만의 이해관계에 매몰되어 국민들과 물리적·의식적으로 점차 유리되고 있는 상황이다. 가장 최근의 한 조사에 따르면, 행정부인 정부는 물론 정치의 핵심적인 제도인 정당과 국회에 대한 국민의 신뢰가 심각한 수준인 것을 알 수 있다. 10점 만점에 정부에 대한 신뢰는 3.25, 국회에 대한 신뢰는 2.77, 정당에 대한 신뢰는 2.39인 것으로 나타났다.¹⁾

우리 정치제도가 3권 분립의 대통령제를 채택하고 있지만 행정부가 법안을 제출할 수 있도록 허용한 점과 국회의원이 장관을 겸직할 수 있도록 한 내각제적인 요소가 순수한 대통령제의 작동을 어렵게 하고 있다. 과거 민주화 이전부터 형성된 인물(보스) 중심의 정치가 국회운영의 주도권을 정당에게 부여해 3권 분립의 원칙은 훼손되어 왔다. 특히 정당은 교섭단체 제도를 통해 국가가 지원하는 보조금과 국회운영을 위한 다양한 법적·제도적 프리미엄을 보장받음으로써 실질적으로 국정운영에 있어서 국회보다 더 우위의 위상을 가지게 되었다. 이러한 가운데 거대정당들은 공정하지 못한 국고보조금 배분 방식과 선거제도에 의해 군소정당에 균립하는 견고한 기득권 집단이 되었다.

그동안의 인물 중심의 후진적 정당제도는 당내 의사결정 구조의 왜곡을 초래해왔다. 물론 과거에 비해 어느 정도 개선이 되었지만 아직도 3김 시대의 지역과 인물을 기반으로 한 정당정치의 유산에서 벗어나지 못한 우리 정당은 수직적 의사결정구조를 가지고 있고 소수 지도부가 당내 공천권과 자금운영에 커다란 영향력을 행사하고 있는 현실이다. 그러다보니 소수 인물을 중심으로 형성된 당내 계파가 정당과 국회운영을 좌지우지하고 국민을 바라보는 정치보다는 당내 기득권과 이권 다툼에 몰두해 국민 눈높이와 동떨어진 행태를 보여주고 있다. 우리 정치의 가장 중요한 행위자인 정당의 왜곡된 행태와 이에 대한 국민 불신은 국민대표기능의 저하라는 대의제 민주주의의 근본적인 한계를 노출하게 되었다.

1) 명지대 미래정치연구소, 『정당과 사회통합에 대한 국민의식조사』(2017).

한국 정당정치에 대한 연구가 양적·질적으로 괄목할만하게 성장했음에도 불구하고 이와 같은 문제점이 지속되는 것에 대해 정당 관련 학자들의 자성과 책임감이 필요하다. 정당 모델, 당내 경선, 정당의 조직과 운영, 정당의 선거 유동성, 지도부와 당원의 이념적 성향 및 정책 입장 등 다양하고 많은 연구가 진행되었음에도 불구하고 한국 정당정치는 크게 개선되지 않고 있다. 이와 같이 정당의 정치대표성의 실패는 민주화 이후 한국정치가 퇴행한다는 비판의 가장 주요한 원인으로 작용하고 있는 실정이다. 페닝스와 하잔의 지적과 같이 우리나라 정당정치의 위기는 시민과의 유대감 약화와 당원의 부재 등이 주요 원인이 되고 있다(Pennings and Hazan 2001).

이 글은 우선 우리나라 정당의 운영과 조직의 현실을 진단하고 이를 토대로 문제점을 간략히 살펴본 후, 보다 큰 틀에서 당내 민주주의의 개선을 위한 과제는 무엇인지 논의하고자 한다. 경험적 분석을 위한 자료의 한계로 연구의 범위와 방법이 다소 제한적이지만 탐색적 연구를 통해 한국 정당이 나아가야 할 방향성에 대한 논쟁점을 제공한다는 측면에서 충분한 의의를 가질 수 있다고 본다.

II. 정당개혁 모델과 정당의 조직 및 운영

한국 정당개혁의 방향성과 대안을 제시하기 위해서는 한국적 정당 모델에 대한 논의가 선행되어야 하는데, 국내에서는 일반적으로 키이(V. O. Key)의 분석틀을 활용해 정당의 현실을 파악하고 논의의 지평을 넓혀왔다. 그는 정당의 기능을 ‘조직으로서의 정당(parties as organization)’, ‘정부 내 정당(parties in government)’, ‘유권자 속의 정당(parties in the electorate)’의 3가지 범주로 분석하였다(Key 1958).²⁾ <표 1>에서와 같이 이러한 틀에 따라 한국 정당의 현실을 살펴보면 우선 중앙당 조직은 비대한 반면 지역

2) 그가 정의한 정당 개념의 3가지 범주를 원문 그대로 인용하면 다음과 같다. “Within the body of voters, as a whole, groups are formed of persons who regard themselves as party members ... In other sense the term party may refer to the group of more or less professional political workers ... At times party denotes groups within the government ... Often it refers to an entity which rolls into one the party-in-the-electorate, the professional political group, the party-in-the-legislature, and the-party-in-the-government ... In truth, this all-encompassing usage has its legitimate application, for all the types of groups called party interact more or less closely and at times may be as one”(1958, 180-182).

〈표 1〉 키이의 정당기능 범주의 내용과 한국 정당의 평가

영역	정당기능의 내용	한국 정당 평가
유권자 속의 정당	- 유권자의 자발적 참여 - 정당과 유권자 간의 소통	- 참여와 동원의 부재 - 정당과 유권자의 괴리
조직으로서의 정당	- 당내 민주주의 실현 - 중앙당과 지역정당조직의 역할 분담	- 당원참여의 부족 - 상향식 공천의 제도적 미비
정부 속의 정당	- 정당의 각료 충원 및 정부 구성 - 교섭단체인 정당의 의회 운영 (행정부와 의회 관계 규정)	- 책임정당정치의 미흡 - 행정부·여당 대 야당의 대결구도

당 조직과 당원 멤버십은 매우 취약하고, 둘째, 여당이 대통령과 정부에 종속되어 정책적 자율성을 상실해 교섭단체인 정당이 운영하는 우리 국회는 여야 대결구도가 아니라 정부·여당 대 야당의 갈등구도로 만들어져 책임정당정치는 실종되었으며, 마지막으로 정당의 시민 대표성이 취약하여 유권자의 정당에의 참여와 관심이 저조해 정당과 유권자의 간극은 점차 커져왔다.

이러한 키이의 분석틀을 기반으로 국내에서 꾸준히 논의되는 정당개혁 모델을 살펴보면,³⁾ 우선 한국 정당의 조직적 취약성을 극복하기 위한 대안으로 대중정당 모델이 제시되었는데 이는 이념을 기반으로 한 당원의 자발적이고 적극적인 활동을 토대로 한 것으로 ‘조직으로서의 정당’ 기능의 중요성을 강조한 것으로 볼 수 있다. 서구에서 대중정당은 보통선거권의 확대라는 정치적 환경의 변화 속에서 유권자의 표심이 중요해짐에 따라 일반 당원이 당의 의사결정과정에서 중요한 역할을 시작한 것을 의미한다. 당의 중심 주체가 간부정당 모델의 엘리트에서 노동자·농민 등의 당을 구성하는 당원으로 바뀐 것이다. 하지만 우리나라에서는 자발적 당원을 확보하는 것이 쉽지 않기 때문에 당원 중심의 의사결정을 통한 정당 민주화의 적실성에 대한 논쟁이 지속되고 있다.

한편으로는 특정 계층이 아닌 일반 유권자의 주도적인 참여와 역할에 의해 정당이 운영되는 ‘유권자 속의 정당 모델’이 논의되어 왔다. 특히 ‘포괄정당 모델’은 당의 이념과 특정 계층의 멤버십을 중시하는 대중정당과 달리 유권자의 표심에 따라 당의 정책과 정체성이 변화 가능한 모델이다. 서구에서 탈물질주의와 복지국가의 본격적인 등장으로 이념적 양극화와 계급 균열이 약화됨에 따라 정당들이 유권자 전체를 대상으로 선거지지를 추구하

3) 서구 정당 모델의 내용과 한국적 적용의 한계에 대한 자세한 논의는 강원택(2009) 및 강주현(2012)의 글 참조.

기 시작한다. 그러나 대중정당에 비해 당원들의 지위와 역할은 약화되었고 당 지도부의 역할은 상대적으로 강조된 측면이 있다. 또한 정당의 유권자에 대한 동원과 연계가 약화되어 정당 민주화의 실현에는 한계가 있다.

다음으로는 현역의원들이 중심이 되는 ‘원내정당 모델’이다. 이는 ‘정부 속의 정당’의 기능을 강조한 것으로 현역 국회의원들이 교섭단체를 구성해 여당은 정부의 구성에 참여하고 야당은 국회에서 정부·여당을 견제하는 것이다. 정당의 지역조직은 선거 때만 집중적으로 가동되고 당내의 최종적인 의사결정기구인 현역의원들의 집합체인 의원총회인 중앙당 중심의 정당 모델이다. 앞서 서술한 대중정당이 탈이념화, 탈근대화 등의 사회변동으로 위기를 맞게 되자 2003년에 열린우리당을 중심으로 현역 국회의원이 중심이 되는 원내정당으로의 개혁의 필요성이 대두되었으나 이 또한 유권자에 대한 동원과 소통이 원활하지 않아 현실적으로 적용되기에는 어려움이 많았다. 이러한 역사적 경험을 통해 원내정당이 성공하려면 지역구 차원에서 유권자와의 소통이 강조되는 원외정당의 기능이 보완되어야 한다는 교훈을 얻었다.⁴⁾

한편 국가의 보조에 의해 정당의 재정이 좌우되는 카르텔 정당 모델 또한 어느 측면에서는 ‘정부 속의 정당’의 기능을 강조한 것으로 정부는 정당정치 발전을 위해 보조금을 지급하고 정당은 정부의 정책집행에 협력자로서 기능을 수행하는 모델이다.⁵⁾ 그러나 앞서 포괄정당과 카르텔 정당 모델은 우리나라 정당정치의 역사적 발전 과정의 맥락에 대한 심도 있는 논의가 미흡한 상황에서 그 적실성 또한 제한적이라는 것이 학계의 일반적인 평가이다(강원택 2009; 장훈 2012; 윤종빈 2013).

이상에서 논의한 각각의 정당 모델은 키이의 분석들에 의해 상호배타적으로 분류할 수 있는 것은 아니지만 세 가지 틀에서 한국 정당들을 평가할 수 있는 토대를 제공한다는 점에서 의의가 있다. 우선, 조직의 차원에서 우리 정당들은 유권자와 당원의 의사 수렴을 위한 충분한 제도적 반응성이 있다고 긍정적으로 평가하기는 어렵다. 당내 공천과 당내 의사결정에서 당원의 의사가 아래로부터 민주적으로 반영되고 있는지 검증해볼 필요가 있을 것이다. 원외정당조직이 유권자와의 소통을 통해 선거과정에서 풀뿌리 이슈와 현안을 발굴하고 이를 현역의원들이 원내의 입법과정에 반영하는 노력이 필요할 것이다. 또한 유사한 맥락에서 유권자 속의 정당 차원에서는 제도적 반응성뿐만 아니라 유권자에

4) 원내정당의 한국적 적실성에 대한 논의는 오랫동안 지속되었다.

5) 카르텔정당 개념은 우리나라 정당을 준국가기관으로 인식했다는 문제점이 지적되기도 하였다(심지연·김민전 2006, 546).

대한 실질적 반응성의 제고를 위해 유권자의 참여와 동원을 제고하려는 정당의 노력이 필요하다.

앞선 논의한 한국 정당의 위기의 보다 근본적인 원인은 정당의 조직과 운영이 민주적이지 못하기 때문이다. 당내 의사결정과정의 투명하고 민주적이라면 정당에 대한 신뢰가 제고되어 일반 유권자들이 당원이 되는 것을 꺼리지 않을 것이다. 우리 정당들은 과거에 비해 중앙당 조직은 비대해졌지만 중앙의 권한을 수평적으로 분산하는 것에는 소홀해 당내 민주주의가 약화되었다. 미헬스는 ‘과두제의 철칙(iron law of oligarchy)’에서 조직이 커질수록 정치적 자원과 영향력이 소수에 집중되는 경향이 있다고 보았다(Michels 1962). 정당의 조직구조가 분권화되어 아래로부터 유권자의 의사를 수렴할 수 있는 틀이 만들어져야 정부의 정책과 국회의 법률안에 유권자의 의사가 반영될 수 있다. 중앙당 조직구조, 지구당 부활, 당내 경선의 개방성, 정치자금의 수요와 공급 등의 문제가 아직도 오랜 숙제로 남아 있는 것은 당내 민주주의가 실현되지 못했기 때문이다. 정당 민주화의 문제는 기존의 포괄성과 분권화 개념보다는 당원의 참여의 차원에서 분석해야 그 실현 가능성이 높아진다는 지적(지병근 2010)에 주목할 이유가 있다. 또한 완전국민참여경선제의 실시로 정당의 개방성은 확대되었지만 대표성과 책임성은 오히려 약화된 측면이 있다는 지적(윤종빈 2008; 2012) 또한 간과해서는 안 될 것이다.

이 글은 정당운영의 현실을 분석하고 당내 민주주의 확립을 위한 개선 방안을 모색하기 위해 설문조사, 표적집단면접(FGI: Focus Group Interview) 자료 등을 활용하였다. 우선 설문조사의 경우 명지대학교 미래정치연구소와 명지대학교 대의민주주의와 사회통합연구단(SSK)이 2015년 리서치랩에 의뢰하여 실시한 「정당과 사회통합에 대한 국민의식조사」와 선거연수원과 한국정당학회가 2010년에 공동으로 수행한 「당원의식조사」를 살펴 보았다. 「정당과 사회통합에 대한 국민의식조사」는 2015년 5월 14일에서 20일까지 전국 성인 남녀 1,000명을 대상으로 성별·연령별·지역별로 비례 할당 후, 무작위 추출하여 유무선 혼합 RDD(Random Digit Dialing)를 이용한 전화면접조사로 이루어졌다. 「당원의식조사」의 경우 2010년 선거연수원에서 주관한 당원교육에 참가했던 당원 총 3,032명을 대상으로 수행된 것이다.

설문조사 외에도 본 연구는 정당 내의 상황을 보다 구체적으로 살펴보기 위해 명지대학교 미래정치연구소와 대의민주주의와 사회통합연구단(SSK)이 공동으로 수행한 표적집단면접(FGI) 자료를 사용하였다. 인터뷰는 2016년 4월부터 5월까지 정당 당직자, 국회의원 보좌진 등 총 20명을 대상으로 수행되었다. 인터뷰 대상자는 모두 정당 관계자로 구성되어 있으며 소속 정당은 새누리당 9명, 더불어민주당 10명, 국민의당 1명으로 당시 여·

야 정당이 고르게 분포되어 있다(부록 1) 참조). 인터뷰는 1대 1 면접방식으로 약 1시간 정도 진행되었으며 정당정치 개혁, 정당정치와 민주주의 발전, 정당개혁의 방안 등 20개 내외의 질문의 응답으로 구성되었다.

정당의 조직을 구성하는 가장 중요한 일부는 당원이다. 당원의 규모와 적극성은 당의 조직은 물론 의사결정 구조까지도 좌우하는 중요한 변수이다. <표 2>는 우리나라 정당이 얼마나 유권자 속에 자리하고 있는지를 단적으로 보여주는 통계 결과이다. 즉, 국민들의 어느 정도가 정당의 당원으로 가입해 활동하고 있는지를 보여주는 것으로 2005년부터 2015년까지의 총 인구 수와 당원 수, 그리고 인구 수 대비 당원 수를 요약한 결과이다. 전반적인 추이만을 볼 때 인구 수 대비 당원 수가 조금씩이나마 점차적으로 증가하고 있는 것으로 볼 수 있지만 그 규모가 10% 전후의 수준에 머물러 있어 유권자 속에 침투하지 못한, 유권자와의 소통에 소홀한 우리나라 정당의 현실을 보여준다. 당원 확보를 위해서는 정당의 인위적인 노력도 필요하지만 보다 근본적으로는 정당과 정치에 대한 불신을 해소하기 위한 정당의 노력이 선행되어야 한다는 사실을 단적으로 보여준다. 적극적인

<표 2> 인구 수 대비 당원의 수

(단위: 명)

연도별	총 인구 수	당원 수	당원 수/인구 수(%)
2005	48,782,274	2,692,103	5.5
2006	48,991,779	2,929,098	6.0
2007	49,268,928	3,759,045	7.6
2008	49,540,367	3,877,970	7.8
2009	49,773,145	4,123,687	8.3
2010	50,515,666	4,790,526	9.5
2011	48,988,833	5,101,584	10.4
2012	51,040,980	4,781,867	9.4
2013	51,296,287	5,198,389	10.1
2014	51,327,916	5,245,611	10.2
2015	51,529,338	5,837,061	11.3

출처: 중앙선거관리위원회, 정당의 활동개황 및 회계보고(2015)

당원의 존재는 정당의 존립은 물론이고 당의 민주적 운영을 위한 매우 중요한 기초가 될 것이고 향후 정당정치 발전의 토대가 되기 때문이다.

표적집단면접(FGI)에서도 이러한 응답을 찾을 수 있었다. 여러 응답자들이 정당 차원에서 당원이 접촉이나 상향식 공천 등에서 소외받고 있다고 우려했다. 또한 정당 내에서 당원의 중요성을 강조하며, 당원 중심의 정당으로 한국의 정당개혁이 이루어져야 한다는 응답이 많이 있었다. 인터뷰대상자 5는 “공식행사를 제외하고는 당원 접촉 방식은 다양하지 못하다”는 의견을 나타냈으며, 상향식 공천의 제도화에 있어 당원의 영향력이 미비하기에 좀 더 확대되어야 한다는 의견도 다수를 차지했다(인터뷰대상자 6, 8, 10, 13, 17, 19, 20).

한편 많은 응답자들이 당원의 중요성을 강조하였다. 인터뷰대상자 8과 15는 당원이 당의 중심이고 주인이라며 중요성을 강조했으며, 인터뷰대상자 16은 당원이 국회의원들에게 일반 유권자를 소개해주기도 하고 지역구 행사에 초청하는 등 일반 유권자와의 연결고리 역할을 수행한다고 말하며 선거에서의 당원의 중요성을 언급하였다. 선거에서 당원이나 지지나, 혹은 유권자 중 어느 집단에 더 중점을 두냐는 질문에 대해 인터뷰대상자 16은 다음과 같이 응답했다.

“당연히 당원에 좀 더 포커스를 두고 있다. 선거가 동심원이다. 의원님이 중심에 있고 지지하는 1차 그룹, 2차 그룹, 3차 그룹이 있고, 일반 유권자들이 있다. 이분들이 활력을 해줘야 일반 유권자에게까지 영향력이 미쳐진다. 선거의 기본 원리다. 이분들을 평소에 제대로 관리하지 못하면 일반 유권자들과 접촉할 수 있는 기회 자체가 상당히 줄어들게 된다. 그러니까 당연히 당원 관리를 잘해야 한다”(인터뷰대상자 16).

인터뷰 대상자 6의 경우 역시 한국 정치가 개혁해야 하는 방향을 묻는 질문에 가장 첫 번째로 당원에 대한 중요성을 강조했다.

“당원 중심의 정당으로 거듭나야 될 것이다. 당원이 철저히 배제되는 모습의 현 상황에서는 정당개혁이 이뤄지지 않을 것이라 생각한다”(인터뷰대상자 6).

이렇듯 당원의 중요성이 강조되지만 우리나라 유권자는 정당에 가입하는 비율이 낮을 뿐만 아니라 당원으로 가입하더라도 책임 있는 당원으로서 당비를 내는 비율 또한 낮다. <표 3>은 주요 정당의 당비 납부자의 수를 정리한 것이다. 정당별로 비교해보았을 때 새누리당계 정당의 당비 납부자 수가 상대적으로 많았다. 그러나 새누리당계 당비 납부자

〈표 3〉 주요 정당의 당비 납부자 수 추세

(단위: 천 명)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
새누리당	259	278	200	199	209	293	212	202	190	253	378
민주당	496	95	86	23	64	160	168	117	373	316	256
정의당	69	54	51	40	34	56	62	42	32	10	18

참고: 새누리당은 2012년 이전은 한나라당이며 민주당은 2005, 2006년은 열린우리당, 2007년은 통합민주당, 2014년은 새정치민주연합, 2015년은 더불어민주당임. 정의당의 경우 2010~2013년은 통합진보당, 2014~2015년은 정의당임

자료: 중앙선거관리위원회, 「정당의 활동개황 및 회계보고」

수는 하락과 상승을 반복하는 모습을 보이다가 2014년 이후에는 다소 증가하는 추세를 보였으며, 민주당계 정당 또한 2010년 이후 전체적으로 상승하는 추세인 것으로 나타났다. 그러나 최순실 사건과 조기대선을 치르는 전후 과정에서 현재에 이르기까지 정당경쟁 체제와 정당지지율에 상당한 변화가 있었다는 사실을 감안할 때 주요 정당별 당비 납부자 수는 변동이 있었을 것으로 예상된다.⁶⁾

정당조직에 속해있던 응답자들도 우리나라의 당비를 내는 진성당원이 부족하다는 견해를 보였다(인터뷰대상자 2, 13, 19). 인터뷰대상자 13은 “당 내에서도 돈을 내는 진성당원들이 직접 의사결정구조에 참여하는 비율이 비교적 낮다. 당비를 납부하는 당원이라도 의사결정과정에서 참여하는 경우는 전당대회 때 당 대표, 최고위원을 뽑는 한 번에 그친다”고 말했다. 또한 인터뷰대상자 17은 정당정치 개혁에 있어 “당원들이 내는 당비를 어떻게 활용하느냐하는 것에서부터 정당조직이라는 것 자체가 좀 더 구체화되고 체계화될 필요가 있다”고 응답했다. 이 밖에도 공천과정에서 당원의 낮은 영향력 등에 대한 공통된 의견이 존재했다(인터뷰대상자 6, 8, 10, 13, 17, 19, 20). 이러한 응답을 종합하여 볼 때 진성당원 확보를 위해 정당은 당원들의 정당 내 의사결정과정, 공천과정 등에서의 권리를 확대하고 더 나아가 당비 활용의 구체화, 투명화가 이루어지도록 노력해야 할 것이다.

또한 정당이 당비를 내는 당원 확보를 위한 최고의 적기는 총선과 대선, 그리고 지방선거에서 당내 경선에 참여하는 유권자들을 적극적으로 영입하는 것이다. 이들을 잠재적인

6) 실제로 중앙선거관리위원회가 금년 1월부터 5월까지 국회의원 후원금 모집 현황을 조사한 결과, 모금액 상위 10명 중 여당인 더불어민주당 소속 의원이 4명으로 가장 많이 포함된 것으로 나타났다(문화일보, 17/09/06). 이를 통해 정당별 당비 납부 현황 또한 변동되었을 것으로 추측할 수 있다.

〈표 4〉 주요 정당의 국고보조금 의존도(%)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
새누리당	43.8	32.3	22.5	22.3	26.1	33.9	25.7	33.0	18.5	37.2	34.9
민주당	46.6	35.9	32.6	30.1	50.2	36.4	39.6	37.7	18.3	36.9	37.3

참고: 새누리당은 2012년 이전은 한나라당이며 민주당은 2005, 2006년은 열린우리당, 2007년은 통합민주당, 2014년은 새정치민주연합, 2015년은 더불어민주당임
 자료: 중앙선거관리위원회, 「정당의 활동개황 및 회계보고」

당원으로 볼 수 있으며 향후 당을 위한 자발적인 봉사 또한 가능한 유권자로 볼 수 있다. 따라서 당내 경선과정에 참여한 유권자를 대상으로 보다 적극적으로 소통해 이들의 연락처는 물론 정책에 대한 선호도 등의 자료를 확보해 정당의 정강·정책이 유권자의 의식과 태도의 변화에 부응하여 발전할 수 있도록 적극적으로 노력해야 한다.

정당의 재정 의존도는 정당 운영의 실재를 알 수 있는 매우 중요한 자료가 된다. 재정은 당원의 당비와 국고보조금으로 구분할 수 있는데, 〈표 4〉에 나타난 바와 같이 새누리당계 정당은 의존도가 2014년과 2015년 현재 전체 예산의 3분의 1을 넘는 것으로 나타났고 민주당계 정당 또한 비슷한 수준임을 알 수 있다. 이처럼 주요 정당의 국고보조금 의존도는 상당히 높은 수준으로 정당의 활동이 국가에 의해 보호되고 지원되는 선거공영제가 지속되는 한 정당의 국가보조금에 대한 의존은 피할 수 없을 것으로 본다. 다만 향후에도 지속적으로 정부가 정당에게 경상비와 선거보조금을, 공직선거 출마자에게 선거보전금을 지급하는 것이 국민에게 설득력이 있을지에 대해서는 별도의 논의가 필요하다고 본다. 현재와 같이 정당에 대한 국민의 신뢰가 낮고 정당 및 국회의 정책과 입법 생산성이 기대만큼 충족되지 못할 때 정당 활동을 위해 국가가 보조금을 제공하는 것이 언제까지 지속되어야 하는지, 당원 확보와 생산적인 정당정치를 위한 노력이 전제되지 않고 지급해야 하는지, 정당의 책임성을 담보로 한 지급 방식은 없는지 등에 대한 논의가 필요하다(윤종빈 2013).

III. 정당운영의 현실에 대한 국민인식

우리나라 정당의 조직과 운영에 대한 논의에 앞서 정당에 대한 총체적인 차원의 유권자 인식을 살펴보는 것은 매우 중요하다. 현실의 심각성에 대한 인식이 어느 정도인지 파악되어야 개선 방안의 방향성이 달라질 수 있기 때문이다.

한국 정당의 사회적 위상을 단적으로 보여주는 수치는 <표 5>에서 쉽게 알 수 있다.⁷⁾ 한국 정당에 대한 국민의 신뢰도는 대통령과 정부기관에 비해 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있다. 대통령에 대한 신뢰도는 5.10, 행정부에 대한 신뢰도 4.82, 사법부에 대한 신뢰도 4.82인 것에 비해 정당에 대한 신뢰도는 3.66으로 국회에 대한 신뢰와 동일한 값으로 나타났다. 앞서 살펴본 바와 같이 국가가 보장하는 헌법적 지위에 비해 한국 정당의 사회적 위상은 그다지 높지 않다고 볼 수 있다. 이와 같은 결과는 이미 다수의 다른 조사에서도 수차례 확인된 바로 우리나라 정당에 대한 국민들의 총체적인 불신이 자리 잡고 있다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

이렇듯 정당에 대한 불신이 팽배한 원인에 있어서는 다양한 견해가 존재한다. 표적집단 면접(FGI)에 참여했던 응답자들은 정당의 이권(혜게모니) 싸움, 선거에만 주력하는 지나

<표 5> 주요기관에 대한 신뢰도

기관	신뢰도(평균)
정부(행정부)	4.82
국회(입법부)	3.66
법원(사법부)	4.82
정당	3.66
정치인	3.04
대통령	5.10
전체	4.19

자료: 정당과 사회통합에 대한 국민의식조사(2015). 전혀 신뢰하지 않은 경우인 '0'에서 완전히 신뢰하는 경우인 '10' 사이의 점수를 가짐

7) 한국 정당의 유권자 연계 수준과 정당정치 만족도는 윤종빈 외(2014) 참조.

친 당리당락적 행위, 예측 불가능한 공천과 정당 시스템, 이념적 나태로 인한 정책개발의 부재, 생활정치의 부족 등이 우리나라 정당정치의 신뢰를 하락시킨다고 지적했다. 특히 인터뷰대상자 18은 우리나라 정치권이 유권자에 대한 반응성을 가지고 있지 않기에 전반적으로 정치에 대한 신뢰가 낮아진다고 응답했다.

“정치신뢰가 낮은 것은 기본적으로 정치라는 것이 반응하지 않는 정치, 민주주의에서 가장 중요한 것이 반응성인데, 유권자의 목소리와 의사가 정치 과정에 수렴되어서 그것이 정책으로 표출되어야 한다. 유권자가 아파하고 힘들어하는데 정치권이 반응하지 않는 그런 반응하지 않는 정치가 사실은 제일 중요한 것이 아닌가 생각한다. 유권자들 만나보면 “정치하는 놈들 다 똑같다. 그 놈들은 자기들 아쉬울 때 와서는 굽신굽신하는데 선거만 끝나고 나면 코빼기도 볼 수 없다”는 것이다. 이런 것이 결국에는 정치신뢰를 가장 떨어뜨리는 이유라 생각한다”(인터뷰대상자 18).

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 정당에 대해서는 유권자의 신뢰가 극히 낮지만 정당의 필요성에 대해서는 다소 의외의 결과지만 사회적 공감대가 형성되어 있는 것으로 나타났다. <표 6>은 “선생님께서서는 한국정치가 제대로 운영되기 위해서 정당이 필요하다고 생각하십니까?”라는 문항에 대한 빈도분석을 실시한 결과로 응답자의 12.5%가 ‘매우 필요하다’고 응답했고 70.4%는 ‘필요하다’고 응답해 국민 다수가 정당의 필요성에 대해서는 공감하는 것을 알 수 있다. 긍정적인 응답이 82.9%로 나타난 것은 상당히 높은 수치로 정치와 정당에 대한 일반적인 비판 및 불신과 달리 대의제에서 정당의 기능이 필요하다는 원칙에는 국민 다수가 인정하고 있는 것을 알 수 있다. 정당이 제 기능을 회복해 대의제를 살려야 한다는 국민적 기대가 밑바탕이 된 결과라고 생각된다.

〈표 6〉 정당의 필요성에 대한 의견

	빈도		%	
매우 필요하다	125	828	<u>12.5</u>	82.9
필요하다	703		<u>70.4</u>	
필요하지 않다	139	171	13.9	17.1
전혀 필요하지 않다	32		3.2	
총계	999		100	

자료: 정당과 사회통합에 대한 국민의식조사(2015)

〈표 7〉 정당의 역할 수행에 대한 만족도

	빈도		%	
	매우 만족한다	2	262	0.2
대체로 만족한다	260	26.0		
별로 만족하지 못한다	550	738	55.0	73.8
전혀 만족하지 못한다	188		18.8	
총계	1000		100	

자료: 정당과 사회통합에 대한 국민의식조사(2015)

정당에 대한 신뢰도는 낮지만 정당의 필요성에 대해서는 국민적 공감대가 있는 상황에서 정당의 기능에 대한 평가는 신뢰도와 같이 매우 낮은 상황이다. 〈표 7〉은 “한국 정당이 국민의 목소리를 반영하는 역할 수행에 대해 얼마나 만족하십니까?”라는 질문에 대한 빈도분석의 결과이다. 응답자의 과반(55%)이 정당의 역할 수행에 대해 ‘별로 만족하지 못한다’고 응답했으며, ‘전혀 만족하지 못한다’는 응답은 18.8%로 나타났다. 대략 국민 4명 중 3명인 73.8%의 유권자들은 정당의 국민대표 기능 수행에 대해 부정적으로 평가하고 있는 것을 알 수 있다.

우리나라 국민들은 정당의 필요성에 대해서는 인정하지만 그다지 신뢰하지 않으며 현실정치 차원에서도 정당의 대표기능에도 만족하지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 한국의 민주주의의 발전 과정에서 권위주의 정부의 억압에서도 여당의 독주를 견제하고 감시한 우리 정당의 순기능은 부인할 수 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고 현재의 승자독식의 정치구도에서 우리 정당들은 국민의 목소리를 대변하기보다는 자신들의 이해관계에 매몰되는 경향이 있다.

비록 정당의 당원 비율이 높지 않지만, 당원으로 가입한 유권자들의 정당 생활에 대한 만족도는 매우 높은 것으로 나타났다. 〈표 8〉은 최근의 자료는 아니지만 당원을 대상으로 조사한 연구의 분석결과로 2008년과 2010년의 정당생활 만족도를 비교한 것이다.⁸⁾ 일단 전체적으로 2008년에는 80.8%, 2010년에는 79.1%의 조사대상자가 만족하는 것으로 나타났다. 정당별로 보았을 때 2008년과 2010년 모두 당원들의 만족도는 민주노동당,

8) 당원을 대상으로 실시한 설문조사 자료가 부족한 상황이기 때문에 최근의 자료를 활용하지 못했지만 향후 정당 민주화를 개선하기 위해 당원 의식조사가 지속적으로 실시될 필요가 있다.

〈표 8〉 당원의 정당생활 만족도(%)

정당	2008년	2010년
한나라당	85.1	82.8
민주당	74.0	75.2
민주노동당	88.6	85.7
전체	80.8	79.1

자료: 한국정당학회, 「당원의식조사」(2010)

한나라당, 민주당순으로 높은 것으로 나타났다. 이러한 조사는 한국정당학회와 선거연수원이 공동으로 기획한 것으로 당원교육 및 당원행사에 참여한 참석자들을 대상으로 조사한 것이기에 예상보다 높은 수준의 만족도를 보여주었다고 평가할 수 있다. 인터뷰대상자 13은 당원의 경우 당 내에서 직접 의사결정구조에 참여할 수 있는 권리가 적음에도 “그들의 정체성을 당에 두며 충성도 또한 당에게” 준다고 응답했다. 이렇듯 당원의 경우 당내 충성도가 높고, 당원을 대상으로 한 행사에 참여한 적극적인 활동가들에게 조사가 이루어졌기에 상대적으로 더 만족하는 것이라고 생각된다. 이와 같이 일반 유권자들을 당원으로 영입해 관련 교육과 행사에 자주 참여시킨다면 당에 대한 지지도가 제고될 것으로 본다.

당내 민주주의의 현실을 파악하는 가장 직접적인 질문은 당내 주요 안건에 대해 당원 스스로 효능감을 느끼고 있는지 여부이다. 〈표 9〉는 세 가지 측면에서 당원의 당내 의사결정에서의 효능감을 보여주고 있는데, 2008년과 2010년 모두 ‘정당 의사결정 영향도’에서 영향이 있다는 비율이 없다는 비율에 비해 높은 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 응답 항목 중 ‘보통’의 수치가 너무 많아 긍정적 혹은 부정적 응답의 비율이 어느 한쪽도 과반을 넘어 우세하지 않다는 자료의 한계가 있다. 또 다른 매우 중요한 설문으로 ‘정당 후보자 결정 영향도’는 당내 후보자 선출에 있어서 당원의 영향력을 말해주는 것으로 당내 민주주의의 수준을 말해주는 핵심적인 지표이다. 2008년과 2010년 모두 ‘영향이 없다’는 응답이 ‘영향이 있다’는 응답에 비해 수치가 높은 것을 알 수 있다. 물론 ‘전혀 영향이 없다’는 응답이 각각 22.3%와 22.8%로 상당히 높아 일반화가 쉽지 않은 결과라고 생각된다. 다시 말해서, 우리나라 당원들이 당내 의사결정과정에서 참여가 보장되는 등 크게 소외되어 있지는 않지만 중요한 의사결정에서 주체적으로 참여하고 있다는 생각은 가지고 있지 않은 것을 알 수 있다. 또한 일부 당원들은 의사결정과정에서 완전히 배제되어 있다고 생각하고 있는 것을 알 수 있다. 표적집단면접(FGI)에서는 당원이 당내 의사결정

〈표 9〉 정당 중요활동에 당원 의견 반영도 비교(%)

정당 활동	연도	전혀 영향 없음	영향 없음	보통	약간 영향	아주 영향 많음
정당의사결정 영향도	2008	19.9	8.7	53.7	7.9	9.7
	2010	24.4	15.2	29.0	12.5	18.9
정당 선거공약 반영도	2008	19.6	8.7	51.3	9.0	11.4
	2010	22.0	17.7	30.7	12.7	16.9
정당후보자결정 영향도	2008	22.3	8.6	44.4	8.2	16.4
	2010	22.8	16.3	28.6	14.1	18.0

자료: 한국정당학회, 「당원의식조사」(2010)

과정에 참여하는 경우가 저조하다는 응답이 많았다.

IV. 당내 민주주의 실현을 위한 과제

지금까지 이 글은 키이(V.O. Key)의 분석틀을 활용하여 우리나라 정당의 위기와 현실을 진단하였다. 첫 번째로, ‘조직으로서의 정당’ 차원에서는 당비를 내는 자발적인 당원과 지역의 조직이 취약하다고 파악하였다. 두 번째의 ‘정부 내 정당’ 차원에서는 정당이 정부를 구성하지만 대통령의 영향력이 과다하여 여당은 정책주도성을 발휘하지 못하고 우리 국회는 행정부를 견제하지 못해 대통령과 국회가 대립할 경우 정부·여당 대 야당의 갈등 구조가 형성되어왔다고 평가하였다. 마지막으로 ‘유권자 속의 정당’ 차원에서는 거대정당의 독식으로 다양한 이념과 정책을 가진 정당들이 부재해 정당과 시민의 간극이 커졌고 이에 따른 대표성의 한계를 지적하였다. 이러한 분석틀을 바탕으로 우리나라 정당의 당내 민주주의 개선을 위한 방향성을 제시하자면 다음과 같다.

우선 ‘유권자 속의 정당’ 차원에서 당원 확보를 위한 적극적인 노력을 통해 당원과 유권자와의 소통의 양과 질을 제고해야 한다. 대의민주주의 활성화를 위해 가장 중요한 요소는 정치와 정당의 유권자에 대한 대표성을 높이는 것인데 이는 정당-유권자 간의 지속적인 소통 없이는 불가능하다. 이와 함께 뉴미디어, 사물인터넷 시대의 기술적 환경 변화에

대응한 새로운 소통 방식에 대한 고민과 개발 및 적용이 필요하다.

한국정당학회의 2010년 조사에는 정당의 유권자 접촉과 관련된 것으로 “자발적으로 당원 가입, 집회 또는 행사 참여, 선거캠프 자원봉사, 이메일, SNS를 이용한 정당 또는 정치인과의 접촉을 시도한 경험이 있습니까?”라는 질문이 있는데 응답자의 12.1%만이 접촉한 경험이 있다고 응답하였고 87.9%는 접촉 경험이 없다고 응답하였다. 후속 질문으로서 이러한 접촉 경험이 있는 12.1%의 응답자만을 대상으로 구체적으로 어떤 방식으로 접촉했는지를 복수응답이 가능하도록 질문한 결과, ‘정당 집회·행사 참여’(48.8%)와 ‘당원 가입’(26.4%)이 가장 높게 나타났고 ‘선거캠프 자원봉사’(22.3%)와 ‘정치인·정당에게 전화 걸기’(18.2%) 및 ‘정치인·정당 SNS접촉’(17.4%)순으로 나타났다. 이러한 결과가 시사해주는 바는 정당·정치인과 접촉한 유권자의 경우 다양한 방식으로 정당에 참여하고 있지만 아직은 쌍방향적인 소통의 채널이 활성화되어 있다고 평가하기 어렵기에 향후 보다 다양한 소통 채널의 개발이 필요하다고 생각된다. 대의민주주의와 당내 민주주의 실현을 위한 기반으로 향후 우리 정당들이 유권자와의 소통과 접촉을 높일 수 있는 법·제도적 장치의 마련에 대한 고민이 절실하다.

다음으로 ‘정부 내 정당’의 차원에서는 정부를 구성한 여당이 보다 독자적인 정책기능과 정당운영 능력을 회복해 우리 국회가 대통령과의 갈등으로 정부·여당 대 야당의 대결구도로 흐르지 않도록 노력해야 한다. 국회를 운영하는 핵심적인 행위자인 교섭단체들이 정상적이고 생산적인 국회운영 및 행정부 견제가 이루어질 수 있도록 자율성과 전문성의 확보를 위해 노력해야 할 것이다. 우리나라 국회는 대통령제하의 삼권분립의 한 축으로서 과거에 비해 입법생산성은 물론 행정부 견제기능에서 많은 발전을 이루어왔지만 국회를 운영하는 교섭단체인 정당들이 아직도 이해관계에 매몰되어 국회의 발전에 시너지 효과를 못 내고 있다. 의원내각제와 달리 여야 정당 모두 행정부를 견제할 책임을 갖고 있지만 일부 의원들이 장관을 겸직할 수 있는 내각제 요소를 갖고 있고 행정부가 법안을 제출할 수 있으며 대통령이 엄청난 인사권과 재정권을 가지고 있기에 여당은 대통령과 청와대에 종속될 수밖에 없는 상황이 지속되고 있다. 이와 같은 제도들이 개선되어야만 정당의 기능이 회복되고 국회 또한 입법부로서의 위상을 갖게 될 것이다.

마지막으로 조직으로서의 정당 차원에서는 유권자들이 자신의 의사를 편리하게 전달할 수 있는 채널로서의 지역 조직이 마련되어야 한다. 최근 정치권에서는 2004년에 폐지된 지구당 부활을 다시금 논의하고 있는데, 한 가지 우려되는 점은 아직도 정치자금의 투명성이 미흡한 상황에서 ‘돈 먹는 하마’라는 오명이 재현될 수 있다는 점이다(윤종빈 2011).⁹⁾ 그럼에도 불구하고 정당이 유권자와 소통하는 채널로서 긍정적인 기능을 수행하는 지역

의 정당 조직의 필요성은 지속적으로 제기되어 왔다. 한국정당학회의 2010년 조사에서도 지역 정당조직이 필요하다고 응답한 당원들이 67.6%로 불필요하다는 응답인 18.1%에 비해 4배 이상 큰 수치를 보여주고 있다.

또한 당내 민주주의 실현을 위해 가장 중요한 당원들이 주도적으로 공천권을 행사할 수 있는 정당조직의 마련이 필요하다. 비대한 중앙당의 조직을 분권화하고 지역의 정당 조직이 아래로부터 구축될 수 있도록 권한과 자금이 분산되어야 한다. 경상비 보조금과 정책연구 보조금이 중앙에 집중되지 않고 지방의 정당 조직에도 투입될 수 있도록 제도적 개선을 통한 중앙선관위의 관리·감독이 필요하다.

당내 민주주의 실현을 위해 무엇보다도 중요한 것은 당내 공천과정이 보다 투명하고 공정하게 이루어질 수 있는 의사결정 시스템이 필요하다는 점이다. 그래야만 당내 경선에 참여한 일반 유권자들의 만족도가 높아질 것이고 그러한 경험을 바탕으로 당원이 되고자 하는 의지도 제고될 것이다. 한국정당학회의 2010년 조사에 따르면, 당의 후보자 결정에 영향을 주지 못하고 있다고 응답한 비율은 31.4%이고 영향을 주고 있다고 느끼는 응답자는 25.8%로 나타났다. 이와 같은 결과는 당내 후보자 공천이 당원이 아닌 중앙당의 소수에 의해 좌우되고 있다는 것을 보여주는 것이다. 같은 조사에서 정당정치 발전을 위해 ‘당원의 권한과 자율성 확대’가 얼마나 중요하다고 생각하는지에 대한 설문에서는 49.6%가 중요하다고 응답하였고 5.2%만이 중요하지 않다고 응답하였다. 또한 표적집단면접(FGI)의 응답자들도 공천과정에 있어 당원의 영향력 확대와 투명성 제고에 대해 의견을 모았다.

“당원을 중심으로 한 상향식 공천이 이뤄져야 할 것이다”(인터뷰대상자 6).

“당의 중심과 당의 주인은 당원이라 생각한다. 어찌됐든 당원이 제일 중요하기 때문에 당원들을 중심으로 해서 당의 일꾼과 인재를 배출할 수 있는 효율적인 시스템을 우선적으로 구축하는 것이 제일 중요하다는 생각을 갖고 있다. 오픈프라이머리, 100% 국민선선제보다는 당원의 비중이 좀 더 커져야 한다고 생각한다”(인터뷰대상자 8).

“전략공천이라고 해서 나쁜 것만은 아니고, 마찬가지로 상향식 공천이라고 해서 좋은 것만도 아니다. … 때문에 공관위 구성은 객관적이고 공정하게 이루어져야 할 것이다”(인터뷰대상자 9).

“사람을 바꾼다는 것이 개혁이 아니다. 항상 나오는 얘기지만 … 가장 큰 것이 공천이다.

9) 정치자금의 투명성에 대한 우려는 정당후원회가 부활해 정치자금 모금의 통로가 확대됨에 따라 더욱 커지고 있다. 지구당 부활의 전제 조건은 정치자금의 소요를 최소화해 정치인을 잠재적인 범법자로 만들지 않는 방안을 마련하는 것이다. 과거 형태의 지구당이 아닌 새로운 형태의 지구당 모형을 미시적으로 디자인해야 할 것이다.

공천을 어떻게 하는 것이 투명하게 하는 것인가에 대한 고민이 더 많이 필요한 것 같다”(인터뷰대상자 17).

“의원들이 당론에 엮이는 이유는 결국 공천 때문이다. 뭇보이기 때문이다. 공천 같은 경우에도 더 많이 개방화되고 투명화되어야 한다. 공심위 같은 곳에서 찍어 내리는 공천은 없어야 한다고 생각한다”(인터뷰대상자 19).

V. 결론

이 글은 키(Key)의 정당 기능의 세 가지 범주에서 우리나라 정당의 조직과 운영의 현황을 살펴보고 당내 민주주의 개선을 위한 과제를 제시하였다.

앞선 한국정당학회의 당원인식 조사와 미래정치연구소의 전문가 인터뷰 자료에 대한 분석의 결과, 우리나라 정당의 조직과 운영은 민주성과 대표성이 부족하다고 평가할 수 있다. ‘조직으로서의 정당’의 측면에서는 당비를 내는 당원이 의사결정을 주도하지 못하고 중앙당의 소수에 의해 의사결정이 좌우되는 제도적 반응성이 미흡한 경향이 있다. 미헬스가 지적한 것처럼 소수의 지도부에 권력이 집중되어 당원들은 당내 중요한 의사결정은 물론 후보자 결정과정에서도 충분한 영향력을 행사하지 못하고 있다. ‘정부 내 정당’의 측면에서는 정부를 구성한 여당이 대통령의 영향력으로 독자적인 정책기능을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 대통령이 국회와 대립될 경우 국회는 행정부 견제기능이 약화되는 악순환이 거듭되고 있다. ‘유권자 속의 정당’의 측면에서는 정당이 유권자와의 쌍방향의 소통이 부족하고 소통의 방식 또한 다양한 정보통신기술의 발전을 반영하지 못하고 단순한 정보 전달 수준에 머물러 있어 정당의 유권자에 대한 실질적 대표성 기능이 제대로 작동하지 못하고 있다. 이러한 세 가지 측면에서 볼 때, 우리나라 정당의 당내 민주주의는 아직도 실현되지 못하고 소수의 지도부가 주도하는 비민주적인 의사결정 및 의사소통의 구조 속에서 당원의 책임과 권한은 미흡한 상황이라고 볼 수 있다.

한국 정당의 위기를 극복하고 궁극적으로 대의민주주의를 실현하기 위해서는 정당 민주화가 당면한 과제이다. 앞서 논의한 당내 민주주의를 위한 과제를 요약해보면, 가장 시급한 것은 정당들이 당원을 확보하려는 노력을 기울이고 당원과의 소통을 강화하는 것이다. 당비를 내고 자발적으로 참여하는 당원의 수가 많아야만 당내 의사결정구조도 하향식이 아닌 상향식으로 바뀔 수 있고 당원에 의한 의사결정이 대표성을 가질 수 있다.

다음으로는 유권자들이 정당과 자유롭게 소통할 수 있는 채널이 구축되어야 한다. 물론 지금도 지역의 선거사무소와 SNS를 통해서 소통할 수 있지만 소선거구제를 채택하고 있는 상황에서 지역구에 물리적인 소통의 공간이 있다면 더욱 효율적일 것이다. 과거의 돈 먹는 하마인 지역구 사무실의 형태가 아니라 불법 정치자금으로부터 자유로운 돈이 들지 않는 새로운 방식의 지역구 사무실이 필요하다. 또한 당원으로서 매우 중요한 프리미엄인 당내 후보 공천과정이 당원에 의해 주도될 수 있는 시스템을 만들어야 한다. 그래야만 보다 투명하고 공정한 경쟁이 가능하며 나아가 공천에 참여한 일반 유권자가 당원이 되고자 하는 의지 또한 제고될 것이다.

〈부록 1〉 표적집단면접(FGI) 대상자 명단

순번	성별	일시	소속 및 직위	경력 사항
1	남	2016.04.26	더불어민주당 국회의원 보좌진	당직자, 보좌진
2	남	2016.04.29	더불어민주당 시당 당직자	총선 비례대표 후보, 당직자
3	남	2016.05.02	더불어민주당 당원	총선 비례대표 후보
4	남	2016.05.03	더불어민주당 대선캠프 사무장	보좌진, 선거 캠프
5	남	2016.05.04	새누리당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
6	남	2016.05.09	새누리당 국회의원 보좌진	보좌진
7	여	2016.05.10	더불어민주당 당선인 캠프 팀장	선거 캠프
8	남	2016.05.11	새누리당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
9	남	2016.05.11	새누리당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
10	여	2016.05.13	새누리당 전문위원	당직자
11	남	2016.05.13	새누리당 국회의원 보좌진, 당협위원회 사무국장	선거 캠프
12	남	2016.05.14	더불어민주당 중앙위원회 위원, 당협위원장	총선 후보, 기자
13	여	2016.05.17	대학교 강사	보좌진, 선거 캠프
14	여	2016.05.18	국민의당 국회의원 보좌진	보좌진
15	남	2016.05.18	더불어민주당 국회의원 보좌진	보좌진
16	남	2016.05.20	더불어민주당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
17	남	2016.05.30	한나라당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
18	남	2016.06.02	국회공무원	당직자
19	남	2016.07.06	더불어민주당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
20	남	2016.07.08	새누리당 국회의원 보좌진	보좌진

참·고·문·헌

강원택. 2008. “한국 정당의 당원 연구.” 『한국정치학회보』 42-2. 109-128.

_____. 2009. “한국 정당 연구에 대한 비판적 검토.” 『한국정당학회보』 8-2. 119-141.

강주현. 2012. “정당운영에 대한 당원 인식과 선거운동에 관한 연구.” 『분쟁해결연구』 10. 93-122.

명지대 미래정치연구소. 2015. 『정당과 사회통합에 대한 국민의식조사』.

_____. 2017. 『정당과 사회통합에 대한 국민의식조사』.

문화일보. 2017. “정권교체 따라간 돈 … 민주, 모금액 상위권 ‘최다.’” 9월 6일 자.

박경미. 2016. “한국 정당 조직의 제도적 특성 분석 및 개선방안.” 19대 대선, 정당의 국민소통 활성화 방안 모색 세미나 발표문(11월). 미래정치연구소.

박찬표. 2003. “한국 ‘정당민주화론’의 반성적 성찰: ‘정당민주화’인가 ‘탈정당’인가?” 『사회과학연구』 11. 137-164.

심지연·김민진. 2006. 『한국정치제도의 진화 경로』. 서울: 백산서당.

윤종빈. 2008. “2007년 대선과 정당의 후보 선출: 대통합민주신당과 한나라당을 중심으로.” 『세계 지역연구논총』 26-1. 31-55.

_____. 2011. “지구당 폐지와 한국정당의 민주성.” 『한국정당학회보』 10-2. 67-92.

_____. 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점.” 『한국정당학회보』 11-2. 5-37.

_____. 2013. “한국 정당 연구의 이론적·방법론적 대안의 모색.” 『미래정치연구』 3-1. 5-18.

윤종빈·정희옥·김윤실. 2014. “한국 정당의 유권자 연계 수준과 정당정치 만족도.” 『한국정당학회보』 13-2. 31-62.

이종수. 2012. “정당활동에의 시민참여와 당내민주주의.” 『공법연구』 41. 27-56.

장 훈. 2010. 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』. 서울: 나남.

_____. 2012. “한국 정당연구의 적실성 문제와 역사적 접근으로의 전환.” 장훈·임성학 외 편. 『한국 정당정치 연구방법론』. 서울: 나남.

중앙선거관리위원회. 2015. 『정당의 활동개황 및 회계보고』.

지병근. 2010. “후보선출권자(selectorate)의 개방과 분권화가 대안인가?” 『현대정치연구』 3-2. 217-249.

한국정당학회. 2010. 『당원의식조사』. 중앙선거관리위원회 선거연수원 정책연구용역 최종보고서.

Key, Jr. V. O. 1958. *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Crowell.

Michels, Robert. 1962. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press.

Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazan. 2001. “Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences.” *Party Politics* 7, No.3. 267-275.

[Abstract]

The Reality of Party Operation and the Solution of Intra-party Democracy in Korea

Yoon, Jongbin | Myongji University

This paper reveals the reality of party operation and suggests the solutions of intra-party democracy in Korea. This study found that political parties in Korea are limited in the aspect of democracy, representation and participation. Based on the classification of V. O. Key, in terms of organization, Korean political parties are short of members who provide membership fees and participate actively. In terms of party-in-government, parties disturb the checks of inter-parties in legislature. finally, in terms of party-in-electorate, voters tend not to participate in party activities. As a key of representative democracy, the close linkage of party-voter is essential for intra-party democracy.

-
- Keyword: Party Organization, party operation, intra-party democracy, failure of political representation, representative democracy