2012년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서

정당의 정책정당화 및 민주적 운영 등을 위한 제도개선 연구

2012. 08. 31

한국선거학회

제 출 문

중앙선거관리위원회위원장님 귀하

본 보고서를 '정당의 정책정당화 및 민주적 운영 등을 위한 제도개선 연구'의 최종 보고서로 제출합니다.

연구기간: 2012. 06. 29 ~ 08. 31

연구책임자 : 김영태(목포대학교)
공동연구원 : 김현태(전 충청남도선거관리위원회 상임위원)
김 욱(배재대학교)
연구보조원 : 박수형(고려대학교)

한국선거학회

정당의 정책정당화 및 민주적 운영 등을 위한 제도개선 연구

<요약>

본 연구에서는 미국, 독일, 한국 정당정치의 비교를 통해 한국 정당정치의 문제점을 파악하고, 한국 정당의 정책정당화와 민주적 운영 등을 위한 제도 개선 방안을 모색해 보았다. 본 연구가 제시하고 있는 제도개선방안을 정책정당화, 정당의 민주적 운영, 정당의 사회적 기반 확대 순으로 요약·정리해 보면 다음과 같다.

먼저 정책정당화를 위해서는 첫째, 정당의 정책연구 인력이 확대될 필요가 있으며, 이를 위해 정당의 유급사무직원수 제한 규정을 삭제하거나 당내 정책전문가는 제한대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 둘째, 중앙당과 지방 당조직에 대한 후원회제도를 신설하고, 정당후원금은 지출을 정책관련으로 제한하여 정당후원금이 정책정당화에 기여할 수 있도록 하고, 추가적으로 정책후원금제(정책펀딩)를 도입할 필요가 있겠다. 셋째, 장기적 관점에서 정당정치의 발전을 모색할 수 있도록 중앙선거관리위원회 산하에 '선거·정당연구소'와 같은 국책연구소를 설치하는 것이 바람직하다. 넷째, 현 정당의 정책연구소를 정당과는 별개의 기구로 제도화하고, 시민의 소액다수 기부에 의한 출연금을 받을 수 있도록 제도화해야 한다. 다섯째, 원내정당의 정책기능을 강화하기 위해 원내대표의 정책권한을 강화하고, 정당의 정책토론회를 지방 당조직 차원에서도 실시하여 이를 인터넷방송을 통해 방송하여 정책토론회 효과를 극대화시킬 필요가 있다. 여섯째, 애매모호한 당정관계와 관련한 규정을 정비하여 당정의 소통을 강화하고, 당정관계가 명확하고 효율성을 가질 수 있도록 해야 한다. 일곱째, 정책중심의 선거운동이 이루어질 수 있도록 선거법을 재정비하고, 비례제를 강화할 필요가 있다. 여덟째, '정당의 매니페스토'를 도입하는 한편, '정당매니페스토 평가위원회'를 두어 정당정책에 대한 국민적 관심을 제고해야 한다.

다음으로 정당의 민주적 운영을 위해서는 첫째, 중앙당의 수도소재 규정을 폐지하여 지방차원의 정당이 활성화될 수 있도록 할 필요가 있다. 둘째, 지방자치제에 상응하여 시·도 단위에 시·도당, 구·시·군 단위에 구·시·군당을 두도록 하여 지방차원의 책임정치에 기여해야 한다. 셋째, 정당의 의사결정기구 구성이 대표성을 가질 수 있도록 해야 한다. 넷째, 공직선거법에 일정 수 이상의 당원이 반드시 참여하는 선거에 의하여 다수결에 따라 공직후보자를 추천하도록 '민주적 추천기준'을 법정화하고, 정당이 공직후보자를 추천하는 때에는 민주적 추천절차에 의하였는지를 확인하는 증빙자료를 함께 제출하도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 다섯째, 최근 모바일 투표가 확산되면서 문제점도 노출하고 있는 바, 모바일 투

표의 공적관리를 제도화하고, 모바일투표를 실시하고자 하는 정당의 요청에 따라 선거관리위원회가 모바일투표를 공적으로 관리하여 그 결과를 해당정당에 통보할 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다.

마지막으로 정당의 사회적 기반 확대를 위해서는 첫째, 현행과 같이 불분명한 당원협의회와 정당사무소 제도를 폐지하고 구·시·군당으로 제도화하여 실생활 속에서 정당이 시민사회와 교류하면서 정당의 사회적 기반이 강화되도록 하는 것이 바람직할 것이다. 둘째, 시·도당과 구·시·군당을 제도화한다면, 이들의 정당 활동을 보장하기 위한 '정책후원제'를 신설하여 지방정당 조직도 정책기능을 원활하게 수행할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 셋째, 가상공간인 온라인상에서도 정당의 조직화가 가능하도록 제도적으로 뒷받침함으로써 정당의 기반이 확대될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 넷째, 예비당원제도를 도입하여 조기의 정치사회화를 통한 정당과 민주주의에 대한 훈련과 학습이 이루어질 수 있도록 한다. 다섯째, 구·시·군단위의 당원모집 또는 정책설명을 위한 공개집회 또는 공적 참관인과 함께하는 호별방문제도의 허용 등을 통해 정당의 현장조직과 조직 활동을 강화할 필요가 있다. 여섯째, 국민경선제에 상시등록제를 도입하고, 이를 정당이나 선거관리위원회에서 관리할 수 있도록 규정을 정비할 필요가 있다.

한편 본 연구에서는 정당관련 제도개선이 자칫 정당의 자율성을 훼손할 수 있기 때문에, 정당의 자율성이 훼손되지 아니하는 범위에서 정당이 정책기능을 바르게 수행하도록 하는 제도개선이 이루어져야 한다는 점과 함께 제도개선뿐만 아니라 정치의식과 행태의 변화, 민주적인 관행의 축적 및 활용 등도 정당정치 발전에 중요한 영향을 준다는 점 역시 간과해서는 안 된다는 점을 강조하였다.

목 차

Ⅰ. 문제의 제기 ····· 1

Ⅱ. 정당의 발전방향: 이론적 논의 ····· 4

Ⅲ. 한국 정당의 현실과 문제점: 미국·독일과의 비교 ····· 8

1. 미국의 정당 ····· 8

2. 독일의 정당 ····· 25

3. 한국 정당의 현실과 문제점 ····· 49

Ⅳ. 한국 정당의 정책정당화와 민주적 운영 등을 위한 제도개선 방안 ·· 79

1. 정책정당화 ····· 79

2. 정당의 민주적 운영 ····· 84

3. 정당의 사회적 기반 확대 ····· 87

Ⅴ. 결론 ····· 91

참고문헌 ····· 95

표 목차

<표 2-1> 기민당과 사민당 당원 연령별 구성 ····· 38
<표 2-2> 독일정당의 상임대표회의 의원의 비율 ····· 40
<표 2-3> 독일정당 상임대표회의 당하부조직 대표자 비율 ··· 41
<표 2-4> 주요 사회계층별 독일 정당지지 ····· 44
<표 3-1> 주요 정당의 정책담당자수 비교 ····· 52
<표 3-2> 2010년 주요정당의 정치자금 수입 현황 ····· 54
<표 3-3> 2010년 주요정당의 정치자금 지출 현황 ····· 55
<표 3-4> 정당의 정책연구소 연구인력 변화 ····· 56
<표 3-5> 정당의 정책연구소 예산 규모 비교····· 57
<표 3-6> 주요 정당의 당원수/당비납부당원수 비교 ····· 71
<표 3-7> 지구당 부활에 대한 당원의 의견 ····· 74

그림 목차

<그림 2-1> 독일 정당의 조직구조와 조직운영 ……28
<그림 2-2> 독일 기독교 민주당의 수직적 조직구조……30
<그림 2-3> 독일 사회민주당의 조직구조……33
<그림 2-4> 독일 녹색당의 조직구조 ……35
<그림 2-5> 1990년-2010년 독일 정당의 당원 수 변동……38
<그림 2-6> 독일 정당의 정책적 이념성의 변화……43

Ⅰ. 문제의 제기

현대 대의제 민주주의는 정당간의 선거경쟁을 통해 정치권력을 장악한 대표자에 의해 통치가 이루어지는 것을 기본특징으로 하고 있다. 이러한 의미에서 현대 대의제 민주주의는 정당민주주의(party democracy)라 칭해진다. 그러나 정당민주주의에서 간과하지 말아야할 중요한 전제는 정당이 다양한 사회적 요구와 이익을 집약하고, 이를 정책결정과정에 대표한다는, 즉 정당의 이익집약·대표 기능을 전제로 하고 있다는 점이다.

그럼에도 불구하고 1987년 민주화이후 25년이 넘은 현재까지도 한국의 정당과 정당정치는 제도화수준에 이르고 있지 못하고 있다. 대다수의 국민들은 여전히 정당을 이전투구의 장으로 여기며, 정치적 불신은 극에 달해 있다. 물론 그간 정치개혁과 정당개혁을 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 그러나 정당은 여전히 정치적 야망을 가진 정치인이 권력을 장악하기위한 수단 정도에 머무르거나. 무책임한 이합집산과 계파싸움만을 양산하고 있으며, 이에 따라 정당의 원내정치 역시 분열과 갈등을 조장시키기만 하고 있다.

본 연구에서는 한국정당정치의 이러한 현실에 주목하면서 정당의 정책정당화와 민주적 운영을 위한 제도개선 방안을 모색해 보는데 기본 목적이 있다. 물론 이미 언급했듯 그간 정당개혁에 관한 많은 논의가 있어 왔으며, 부분적이나마 정당개혁이 단행된 바 있다. 그러나 기존의 정당개혁에 관한 논의는 대부분 한국 정당의 부정적인 면만을 지나치게 강조하면서 나쁜 점을 없애는 데 초점을 맞추어 왔다. 가장 대표적인 것이 소위 '고비용 저효율' 정치구조의 개선이라는 명분하에 정당의 지구당을 폐지한 것이다.

본 연구는 한국 정당이 안고 있는 다양한 문제점을 분명히 인식하되, 부정적인 시각에서 나쁜 점을 없애는 방식의 개혁보다는 보다 긍정적인 시각에서 한국 정당의 발전 방향을 설정하고 이러한 방향으로 정당이 나아갈 수 있는 제도적 조건을 마련하는 방식의 개혁에 초점을 맞추고 있다. 보다 구체적으로 본 연구에서는 정당의 정책정당화, 민주적 운영, 그리고 사회적 기반의 확충이라는 세 가지 개혁의 목표에 초점을 맞추고, 이를 달성하는 구체적인 제도적 방안으로 모색해 보고자 한다. 그리고 그 과정에서 정당의 정책정당화와 민주적 운영의 모범이라고 할 수 있는 미국과 독일의 정당과 한국의 정당을 비교하는 국가 간 비교방법(comparative approach)을 활용하고자 한다.

본 연구의 주요 연구내용은 다음과 같다. 우선적으로 한국 정당의 발전 방향 혹

은 개혁 목표에 대한 이론적 논의를 진행하고자 한다. 대의제 민주주의에서 정당의 핵심적 기능 가운데 하나는 정책적 기능이다. 즉 정당은 다양한 시민사회의 정치적 이해를 집약하고, 이를 정책결정과정에 반영하여, 이를 통해 선거를 통해 심판받는다. 그러나 한국의 정당은 이러한 정책적 기능을 소홀히 취급해 왔다. 따라서 한국 정당정치의 발전을 위한 첫 번째 주요 과제는 정당의 정책기능 강화라 할 수 있다. 물론 이러한 정당의 정책기능강화는 정당과 유권자의 연계, 즉 정당과 시민사회가 상호 연계되어 있을 때 가능하다. 따라서 한국 정당정치의 두 번째 과제는 시민사회에 기반을 둔 지속가능한 정당발전을 모색하는 것이다. 한편 정당정치의 발전방향은 유권자 정당이라는 의미에서 뿐만 아니라 조직으로서 정당이라는 관점에서도 함께 모색할 필요가 있다. 이러한 점에서 정당의 공직자 선출과 당직자 선출을 핵심으로 하는 당내 민주주의의 실현 역시 한국정당정치의 핵심과제라고 할 수 있다.

다음으로, 미국·독일 등 선진민주국가 제도와 객관적 비교를 통해 한국 정당이 당면하고 있는 현실과 문제점을 분석하고자 한다. 미국과 독일은 대조적이면서도 대의제 민주주의가 오랫동안 발전해온 국가이다. 소위 대중정당모델로 알려진 독일의 정당은 당원을 중심으로 한 강한 정당의 이념형(ideal type)이라면, 포괄정당모델로 알려진 미국의 정당은 의원을 중심으로 한 약한 정당의 이념형이다. 그럼에도 불구하고 미국과 독일의 정당 모두 정책정당화와 정당의 민주적 운영, 그리고 폭넓은 사회적 기반의 확보라는 관점에서는 한국 정당에 비해 성공적이라고 할 수 있다.

따라서 미국과 독일 등과 같은 선진민주국가의 제도와 한국의 제도를 비교하는 것은 한국 정당의 현실적 문제점을 제대로 인식하는 데 도움이 될 뿐만 아니라, 향후 정당과 정당정치의 발전을 위한 제도개선 방안을 모색하는 데에도 소중한 시사점을 줄 것이다. 이러한 비교연구에 있어서 특히 본 연구가 주목하는 것은 정당의 조직, 정당의 사회적 기반, 후보자 공천 과정, 원내정당의 정책 기능 등과 같은 측면에서의 국가 간 비교이다.

마지막으로 본 연구의 핵심은 결국 한국 정당과 정당정치의 발전을 도모하기 위한 제도적 개선 방안의 마련에 있다. 보다 구체적으로는, 정책정당화를 위한 원내정당의 정책기능 강화, 사회적 기반 확대를 위한 정당의 조직 및 당원 운영 방안, 그리고 정당의 민주적 운영을 위한 후보 공천 과정의 개선 방안 등에 대한 논의에 초점을 맞추고자 한다.

이러한 개혁 방안 논의에 있어서, 본 연구는 정당에 대한 지나치게 부정적인 시각을 뛰어넘어 한국 정당과 정당정치가 더욱 발전해 나갈 수 있는 정치적, 제도적 여건을 마련해 주는 긍정적인 시각을 견지하고자 한다. 한국 정당에 대한 부정적

시각이 너무도 팽배하여 일부에서는 정당무용론까지 나오고 있는 실정이지만, 현대 민주정치에서 정당은 없어서는 안 될 너무도 중요한 제도적 장치이기 때문이다. 그리고 민주정치의 발전 과정에서 정당이란 제도가 시대와 정치적 환경의 변화에 따라 항상 적응해 왔다는 점을 감안할 때, 지나치게 인위적이고 강제적인 개혁 조치보다는 정당이 스스로 적응하고 변화해 나갈 수 있는 환경을 마련하는 방안을 강조하고자 한다. 또한 정치과정에서 정당은 홀로 독립되어 있는 것이 아니고, 선거, 선거운동, 정치자금, 이익집단, 의회정치 등과 긴밀히 연결되어 있다는 점을 감안할 때, 정당개혁을 위한 제도적 방안은 단순히 정당만을 대상으로 하는 것이 아니라 보다 포괄적이고 종합적인 시각에서 정치제도 전반에 대한 개혁방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 정당의 발전방향: 이론적 논의

본 연구는 앞서 밝혔듯 한국 정당의 발전방향과 목표를 정책기능의 강화를 통한 책임정치의 구현, 당내 민주주의의 실현, 그리고 시민사회에 기반을 둔 발전의 지속가능성 등으로 규정한다. 본 연구가 한국 정당의 발전방향과 목표를 다른 무엇보다 이들 세 가지에 초점을 맞추는 것은 후술하는 한국정당의 현실과 문제점을 고려한 것이다. 그럼에도 불구하고 여기에서는 정책과 사회적 토대에 기반을 둔 정당책임정치와 당내 민주주의가 정당정치에서 어떠한 의미를 차지하는지에 대한 논의를 간략히 살펴보는 한편, 한국정당정치 개혁과 관련해 그간 어떤 논의가 있었고, 이들 논의와 본 연구가 어떤 관계에 있는지 간략히 정리해 보도록 하겠다.

"민주주의를 만드는 것은 정당이며, 정당을 빼 놓은 현대 민주주의는 생각할 수 없다."는 샤츠슈나이더(Schattschneider)의 명제를 굳이 언급하지 않더라도 현대 대의제 민주주의가 정당을 근간으로 하고 있다는 것은 익히 잘 알려진 사실이다. 현대 대의제 민주주의에서 정당의 중요성이 이처럼 강조되는 것은 정당이 민주정치의 주권자인 시민을 정치에 참여시키고, 이를 통해 시민의 정치적 의사를 집약하며, 대표하는 기능을 수행할 뿐만 아니라, 경쟁적 선거를 통해 정부를 조직하고, 의회활동을 구조화하는데 핵심적이기 때문이다.

에버슨(Everson, 1980)에 따르면 현대 대의제 민주주의의 정당정치는 정당 다원주의(party pluralism)와 책임정당론(responsible party theory)이라는 두 가지 유형으로 구분할 수 있으며, 전자가 미국적 경험으로 대표된다면 후자는 영국이나 독일적 경험으로 대표된다. 정당 다원주의에서 정당은 상호 경쟁하는 다양한 이익집단 가운데 하나로 여겨지며, 이에 따라 정당이 특별한 지위를 부여받고 있지 않다. 이와 달리 책임정당론에서 정당은 이익집단과 동등하게 취급되는 그런 조직이 아니라, 대의제 민주주의의 본질적이고 핵심적 정치제도이다. 흔히 독일의 대의제 민주주의를 정당민주주의(party democracy)라 부르는 것도 바로 그런 이유 때문이다. "민주주의가 정당 없이 가능하다는 주장은 환상이거나 위선이다"는 켈젠(Kelsen)의 언급이나, 그리고 "정치 없는 민주주의는 없고, 정당 없는 정치는 없다."는 로시터(Rossiter)의 주장 역시 같은 맥락이다.

물론 정당을 바라보는 맥락과 현실의 정당정치가 국가별로 상이함에도 불구하고 대의제 민주주의, 특히 미국과 같은 경우에서도 책임정당의 중요성은 부정될 수 없다. 이는 1950년대 미국 정치학회가 미국 정당의 정당개혁을 위해 작성한 '더 책임있는 양당체제를 향하여(Toward a More Responsible Two-Party Systems)'라는

보고서에서 미국정당개혁의 과제로 책임정당을 적시하고 있는 것에서도 잘 드러난다.

여기에서 책임정당이란 경쟁적인 선거과정에서 정당이 정책대안을 제시하고, 정부를 장악하면 국민에게 제시한 정책대안을 실현함으로서 정책으로서 국민에게 책임을 진다는 의미를 갖는다. 따라서 책임정당은 정책지향성이 매우 강한 정당이다. 물론 이러한 책임정당 모델은 컨버스와 피어스(Converse & Pierce, 1986)가 지적하듯 버크(Burke)의 대표자 모델 가운데 하나인 신탁자(trustee) 모델에 가깝다. 여기에서 신탁자 모델이란 권력을 위임받은 대표자가 자신의 양심에 비추어 국가의 이익이 무엇인지 생각하면서 자율적으로 정책을 결정하고 이를 집행하고, 이에 때한 평가를 선거를 통해 받는 것을 의미하는 반면 신탁자 모델에 대비되는 대리인(delegate) 모델에서는 대표자가 선출자의 의견을 반영하여 정책을 결정하고 이를 집행하는 것을 의미한다.

따라서 이러한 신탁자 모델은 의회정치에서 의원의 당론에 구속되지 않는 자유투표로 현실화되어 있으며, 이런 의미에서 정당정치적 측면에서 원내정당모델에 가깝다고 볼 수도 있다. 그러나 영국과 독일의 사례에서 보듯 책임정당론이 반드시 원내정당모델을 전제하는 것은 아니다. 정당정부가 관철되는 의회제 민주주의에서 책임정당은 정치권력이 개별 의원이 아닌 집단 전체로서 정당에 위임되고, 정당정부가 위임받은 권력을 통해 집행한 정책에 대해 다음 선거에서 책임을 진다는 의미를 갖는다.

한편 래니(Ranney, 1954) 등과 같은 학자들은 정당정부에서 책임정당과 당내 민주주의가 상호 모순적 경향을 보일 수 있다는 지적을 한 바 있다. 당내 민주주의를 강조하다보면 권력이 분산됨에 따라 정당의 결집력이 약화되고, 이에 따라 정당은 정책적 일관성을 견지하기 어려울 수 있다는 것이다. 실제 당 규율이 약한 미국의 경우 정책결정은 의회 내 위원회에서의 협상과 타협에 크게 의존하고 있어 정당정책이 커다란 의미를 갖지 못한다. 그럼에도 불구하고 당내 민주주의가 책임정당과 반드시 모순되는 것은 아니며, 오히려 당내 민주주의가 관철되지 못했을 때 책임정당정치는 더욱 실현하기 어렵다. 당내 민주주의가 보장되지 않는다면 정당을 통한 정치권력의 행사가 정당성을 상실하기 때문이다. 즉 당내 민주주의를 전제할 때 책임정당이 의미를 갖는다. 물론 정당의 내부적 의사결정이 항상 민주적이지는 않았다. 미헬스(Michels)와 같은 학자는 “조직의 발전은 필연적으로 과두제를 초래한다.”는 ‘과두지배의 철칙(iron law of oligarchy)’을 언급하면서 조직으로서 정당과 민주주의는 양립이 불가능하다고 강조하기도 했다. 다만 미헬스의 지적은 당내 민주주의가 현실적으로 도달하기 매우 어려운 과제라는 것이지, 당내 민주주의가 불필요

하다는 것을 지적한 것은 아니라는 점을 분명히 인식할 필요가 있겠다.

이처럼 본 연구에서 한국 정당의 발전방향과 목표로서 제시하고 있는 정책기능의 강화를 통한 책임정치의 구현, 당내 민주주의의 실현, 그리고 시민사회에 기반을 둔 정당발전의 지속가능성은 상호 결합되어 있으면서도 상호모순적인 측면을 내포하고 있다. 따라서 한국 정당의 발전방향을 모색하는 과정에서는 이점을 충분히 고려할 필요가 있겠다.

한편 한국 정당개혁에 관한 기존 논의는 크게 보아 서구 유럽의 대중정당(mass party)에 기초해 당원정당을 대안으로 제시하는 논의들과 포괄정당(catch-all party)이나 선거전문가 정당(electoral-professional party) 모델 등에 기초해 미국식의 지지자 정당 혹은 원내정당을 대안으로 제시하는 논의로 구분할 수 있다(김영태, 2009). 여기에서 대중정당이란 의회 외부 시민사회조직에서부터 발전한 당원 중심의 정당 유형으로, 정당의 의사결정이 상향적이면서 동시에 정당의 결속력과 규율이 강한 정당 유형을 지칭한다. 이와 달리 포괄정당은 계급사회의 해체와 신중산계급의 등장, 세속화의 가속화, 교육의 증대 등 후기산업사회의 도래에 직면하여 정당이 계급성과 이념성을 탈피하고 특정 계급·계층을 초월하여 포괄적인 유권자의 지지를 획득하는 것을 목표로 하는 정당의 변화된 모습을 반영한다. 이러한 포괄정당에서는 엘리트가 정당의 의사를 결정하는 하향식의 의사결정방식이 지배적이고, 재정 역시 당원의 당비에 의존하기보다 기부와 후원금 등에 의존하고, 당원 역시 개방적으로 충원한다(Mair, 1977). 또한 포괄정당과 마찬가지로 선거전문가 정당 역시 유권자의 지지를 중시하지만 정당의 전문화 경향을 더욱 강조한다는 특징을 갖고 있다(Panebianco, 1988).

대중정당모델에 기초한 서구 유럽식의 당원정당을 주장하는 입장에서는 다른 무엇보다 사회균열을 반영하는 정당의 이익대표성과 이에 상응하는 이념성과 책임성을 강조한다. 또한 우리 정당이 계급적·이념적 정체성이 부재하고 정당의 조직운영 또한 당원과는 거리가 먼 소수 정당엘리트 혹은 정당관료에 의해 좌우되어 왔음에 주목하면서 정당 제도화의 핵심은 대중적 기반을 갖는 당원 중심정당에 천착한다. 그리고 미국식의 지지자 정당이나 원내정당모델은 의원이나 전문가가 중심이 되어 '정치의 탈정당화'를 초래할 가능성이 높으며, 이익집단의 영향력을 강화하고, 엘리트 중심의 정당운영으로 정당의 폐쇄성이 오히려 강화되는 결과를 초래할 것이라고 비판한다.

이에 반해 미국식의 지지자정당 혹은 원내정당 모델을 대안정당으로 비라보는 입장에서는 대중정당 모델이 현대 산업사회에 적합하지 않는 낡은 모델이라는 점에 주목한다. 즉 계급이 해체되고, 정당일체감이 약화되며, 선거의 유동성이 커진 현대

사회에서 당원과 이념을 중심으로 하는 대중정당은 더 이상 정당모델이 될 수 없다는 것이다. 따라서 정당이 의원과 유권자를 중심으로 하면서, 동시에 강고한 이념에 집착하기보다 유연성을 갖는 것은 불가피한 것일 뿐만 아니라 우리 사회의 정당형성(party formation)에 필수불가결하다는 것이다. 특히 원외 정당의 영향력이 강했던 과거 우리의 경험에 비추어 볼 때 원내 의원을 자율성 강화는 의회 정치를 강화하는데 커다란 도움이 될 뿐만 아니라, 유권자 중심의 정당 운영은 정당의 개방성과 유연성을 높여 대통령제에서 자칫 심각한 정국의 마비를 가져올 수 있는 정당대립을 완화할 수 있다는 것이다. 또한 미국식의 원내정당 모델은 정당의 정책기능뿐만 아니라 의회의 정책기능을 제고시켜 의회활동을 활성화시키고, 이를 통해 정당의 책임성을 강화시킬 수 있다고 강조한다.

정당개혁과 관련하여 그간 논의된 이러한 두 가지 개혁 모델은 분명 한국 정당개혁에 중요한 의미를 함축하고 있으며, 따라서 본 연구 역시 이를 충분히 고려할 필요가 있다. 본 연구가 정당개혁방안을 모색하는 과정에서 미국과 독일을 사례연구 대상으로 삼은 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 그럼에도 불구하고 정당개혁방안을 모색하는 과정에서 대중정당모델과 원내정당모델에 초점을 맞추는 경우 자칫 기존 논의에서 한 걸음도 앞으로 나아가지 못하거나 혹은 양 모델의 이념형에 함몰될 수 있다. 따라서 본 연구의 논의에서는 이들 모델을 충분히 고려하되, 이념형에 얽매이지 않고 한국적 정치현실에서 실현가능한 구체적이고 실용적인 개혁방안을 제시하는데 초점을 맞추도록 하겠다.

Ⅲ. 한국 정당의 현실과 문제점: 미국·독일과의 비교

1. 미국의 정당

미국 정당과 미국의 정당정치는 매우 예외적인 것으로 알려져 있다. 서유럽 민주국가에 비해 미국의 정당은 조직적으로 약할 뿐만 아니라, 양당제를 오랫동안 유지하면서 정당의 이념성향과 정책성향도 상대적으로 약한 편이라고 할 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 미국의 정당은 세계에서 가장 오래되고 안정적인 정당인 동시에, 미국의 민주정치 발전 과정에서 매우 중요한 역할을 수행해 왔다. 그리고 시대와 환경의 변화에 따라 변화하면서 적응하는 매우 강한 생명력과 적응력을 보여주었다.

미국 정당은 한국의 정당개혁 논의에서 가장 자주 논의되고 있다. 가장 친숙하기도 하고, 우리와 같은 대통령제를 채택하고 있기 때문이다. 여기서는 미국 정당의 주요 특징과 현황을 정당조직, 사회적 기반, 후보 지명 과정, 정책 기능의 차원에서 간략하게 살펴 본 후에, 한국 정당의 개혁과 발전 방향에 주는 시사점을 논의하기로 한다.

가. 미국의 정당 조직

약 100년 전까지만 해도 미국 정당조직은 매우 발달되어 있었다. 특히 지역(local) 수준에서 정치 기계(political machine)라고 불릴 정도로 정당은 통치에 있어서 중요한 역할을 수행하였다. 정당은 후보를 충원했고, 정책 의제를 설정했고, 유권자를 사회화하여 투표장으로 이끌었다. 그리고 정당의 주요 당원들이 공무원 직을 차지하였고, 그를 통해 유권자와 정부 간 연계가 강화되었다. 당시 정당조직은 매우 정교하게 조직되었으며, 그 정점에는 정당보스(party boss)가 위치하여 엄청난 영향력을 행사하였으며 때로는 부패의 온상이 되기도 하였다.

20세기 초반 당시 정당조직은 물질적 유인요소를 통해 움직이는 위계적인 조직이었다. 여기서 물질적 유인요소란 유권자와 지역정당 지도자를 위계적으로 연결해주는 고리였다. 당시 미국 도시에 대규모로 몰려들어온 이민자들에게 있어서, 이러한 물질적 유인요소는 매우 중요하였다. 정당 조직과 활동을 통해 일자리를 얻고, 음식 지원을 확보할 수 있었던 것이다. 물질적 혜택 외에도 정당 조직은 당원들에게 정서적 혜택도 제공하였는데, 특히 새로 도착한 이민자들에게 '한 가족'이라는 느낌을

제공하고 그들이 정착하는 데 필요한 다양한 도움과 지원을 제공하였다(Maisel 2007).

20세기를 지나면서 이러한 지역 수준에서의 정당조직은 점차 약화되었는데, 그 원인은 다양하다. 정치 부패의 노출, 개혁주의자들의 반발과 정당 개혁 노력, 그리고 과거 정당이 수행했던 사회적 복지 기능의 대부분을 정부가 책임지게 된 것 등이 주요하게 작용했다. 1970년대 들어서는 이러한 한때 막강했던 정당조직의 그림자만 남아있게 되었다.

21세기 현재에 와서는 정치 기계라고 불릴 정도로 막강한 정당조직은 이미 전설이 되어버렸지만, 그렇다고 정당조직이 완전히 사라진 것은 아니다. 과거에는 지역(local) 수준에서 정당조직이 만들어지고 이것이 군(counties)과 주(states)를 통해 전국적 수준까지 연결되었다면, 오늘날에는 정당조직의 권력은 전국 수준에서 아래 수준으로 흐르고 있다. 과거 정당조직이 후보지명과정을 장악했다면 오늘날에는 후보들 스스로가 자신들의 개인적 조직을 가지고 예비선거에 임하며, 정당조직은 지명된 후보의 요구를 지원해 주는 역할을 하고 있다. 그리고 과거 정당조직이 유권자와의 개인적 연줄과 개인적 접촉에 의존했다면, 오늘날 정당의 조직 활동은 전자커뮤니케이션을 위한 자금과 수산을 제공하는 데 초점이 맞추어져 있다(Maisel 2007).

(1) 전국 수준에서의 정당 조직

민주당과 공화당 두 정당 모두 전국 수준에서 정당 조직은 위원회라는 매우 느슨한 형태를 띠고 있다. 민주당 전국위원회(Democratic National Committee; DNC)와 공화당 전국위원회(Republican National Committee: RNC)가 그것이다.

민주당 전국위원회는 440명의 위원으로 구성되어 있는데, 한 명의 의장, 다섯 명의 부의장을 포함한 9명의 의장단에 의해 주도되고 있다. 각 지리적 영역은 해당 지역의 위원회 의장, 그리고 의장과 반대 성을 가진 사람 중에서 가장 높은 지위를 차지하고 있는 임원에 의해 대표된다. 게다가 인구 비례에 따라 50개 주에서 200명의 위원이 추가로 임명된다. 또한 전국 및 지역 수준에서의 선출직 공무원을 대표하여 27명이 위원으로 임명된다. 그리고 의장은 소수 집단의 대표성을 보장하기 위해 최대 50명의 위원을 임명할 수 있다.

공화당 전국위원회는 보다 단순하다. 각 주와 지역으로부터 한명의 의장, 한명의 남성위원, 그리고 한명의 여성위원 등 3명이 대표된다. 위원회를 주도하는 것은 역시 의장단으로, 의장단은 한 명의 의장, 의장과 반대 성을 가진 공동의장, 4명의 남

성 부의장, 4명의 여성 부의장으로 구성되며, 지역을 고려하여 선출된다.

민주당과 공화당 전국위원회가 형식적인 최고 의결기구라면, 실질적인 일상적 운영은 의장과 의장을 도우는 직원들이 담당한다. 전국위원회의 의장은 보통 그리 화려한 자리가 아니며, 저명한 정치지도자가 의장을 맡는 경우는 드물다. 현재 민주당 전국위원회 의장은 데비 와서만 슐츠(Debbie Wasserman Schultz)인데, 그녀는 만 45세의 플로리다 지역구 출신 4선 하원의원이다. 현재 공화당 전국위원회 의장은 레인스 브리버스(Reince Priebus)인데, 그는 만 40세의 변호사로 선출직을 한 번도 경험한 적 없으며, 위스컨신 주 공화당 위원회 의장을 역임한 정치자금 모금 전문가로 알려져 있다.

전국위원회 의장과 직원들은 워싱톤 본부에서 상주하고 있으며, 이들의 역할은 선거와 밀접한 연관을 맺고 있다. 정치자금을 모금하고, 전략과 전술을 수립하고, 연구를 수행하고, 후보들에게 자원을 제공하며 선거에 준비할 수 있도록 지원한다. 전국위원회의 가장 중요한 역할 중의 하나는 전국적으로 선거운동이 어떻게 진행되고 있는가를 감시 및 평가하고, 그에 따라 필요한 곳에 자원을 적절히 제공하는 것이다.

이러한 선거 관련 역할을 수행함에 있어서 민주당과 공화당 전국위원회는 소위 '힐 위원회'(Hill committee)라고 불리는 의회 위원회와 긴밀하게 협력한다. 민주당의 경우 민주당 하원선거운동위원회 (Democratic Congressional Campaign Committee; DCCC)와 민주당 상원선거운동위원회(Democratic Senatorial Campaign Committee; DSCC)가 있으며, 공화당의 경우 전국공화당하원위원회(National Republican Congressional Committee; NRCC)와 전국공화당상원위원회(National Republican Senatorial Committee; NRSC)가 있다(Maisel 2007).

이러한 의회 위원회는 역사가 오래되었지만, 과거에는 그리 중요한 역할을 수행하지 않았다. 그러나 최근 들어서는 2년마다 실시되는 의회선거에서 핵심적 역할을 수행하고 있다. 이들 위원회는 각 당 및 각 원의 당 지도부가 의장을 맡고 있으며, 그 임무는 단순하다. 하원 및 상원 선거에서 좋은 후보를 발굴하고, 자기 당 후보의 승리를 위해 지원하는 것이다.

(2) 주 수준에서의 정당 조직

주 수준에서의 정당 조직은 전국 수준에서의 정당조직과 평행선상에 있다. 민주당과 공화당 모두 각 주에서 주 위원회를 가지고 있으며, 위원회는 주 내 여러 지역 대표들로 구성되어 있다. 위원회는 자주 모이지 않으며, 일상적인 업무는 의장과

직원들에 의해 진행된다. 전국위원회와 마찬가지로 주 위원회 또한 지난 수십 년 동안 역할이 점차 증대하는 추세에 있으며, 그에 따라 주 위원회 조직의 규모와 예산 또한 증가하고 있다.

민주당과 공화당의 주 위원회의 기능은 동일하다. 일상적인 정치 활동을 유지하고, 선거가 있는 해를 준비하며 후보를 물색하고, 선거 때는 주에서 진행되는 여러 선거운동을 조정하는 것이다. 여기서 가장 중요한 것은 선거운동의 조정으로, 이러한 기능이 최근 주 위원회의 역할 강화에 직접적인 원인이었다. 주 위원회는 웹사이트를 운영하며, 주차원에서의 정치자금 모금과 자원봉사 활동을 조정한다. 해당 주의 모든 후보를 대상으로 자원봉사 정보를 모집하고, 처리하고, 분석하는 기능을 한다. 또한 여론조사를 실시하고, 유권자 등록 운동을 진행하고, 정치 광고를 실행하고, 투표 독려 운동을 벌인다.

한 가지 유의할 점은 주 수준에서의 정당 조직의 역할과 활동 범위는 주마다 상당한 차이가 존재한다는 사실이다. 예를 들어, 어떤 주에서는 주 위원회가 주차원에서의 후보지명 과정에서 특정 후보를 공개적으로 지지할 수 있으나, 다른 주에서는 공개적 지지가 금지되어 있고 중립을 유지해야만 한다. 이러한 역할 차이는 한편으로는 주의 크기 및 정당 편향성의 정도 등 현실적인 여건의 차이를 반영하는 것이지만, 다른 한편으로는 주 법률의 차이를 반영하기도 한다. 특히, 앞서 언급한 후보지명과정에서 주 위원회의 역할은 법률로 규정되어 있는 경우가 많다. 예를 들어, 코넥티컷 주의 경우, 주 위원회의 영향력은 엄청난데, 위원회가 공개적으로 특정 후보에 대한 지지를 표명할 수 있을 뿐만 아니라, 그 후보는 예비선거에서 다른 후보에게 도전받지 않는 한 자동으로 후보가 된다.

따라서 주 수준에서의 정당 조직에 있어서는 미국의 연방주의 특성이 중요하게 작용한다고 할 수 있다. 각 주마다 정당 조직의 역할에 있어서 커다란 차이가 나타나고 있다. 일반적으로 볼 때, 주 위원회의 의장은 비록 대중에게 그리 잘 알려진 사람은 아니지만, 주 위원회는 선거운동 과정에서 매우 중요한 역할을 수행하며, 그러한 역할의 중요성은 증가 추세에 있다고 할 수 있다(Maisel 2007).

(3) 지역 수준에서의 정당 조직

앞에서 언급한대로 100년 전 정치기계가 활발하게 작동하던 시절, 정당조직의 핵심은 지역 수준에 있었다. 그러나 과거의 전설적인 강력한 지역 정당조직은 이미 오래 전에 사라져버렸다. 그러나 지역 수준 정당조직은 여전히 존재하며, 선거 정치에 있어서 중요한 역할을 수행하고 있다.

미국의 정당은 역사적으로 분권화된 조직으로 시작되었다. 지역 수준에서 풀뿌리 조직으로 시작된 것이 주 수준을 넘어, 전국 수준의 조직으로 발달된 것이다. 지역 수준에서 위원회가 만들어지면, 그 지도자들이 주 위원회를 구성하고, 다시 주 위원회의 지도급 인사들이 전국위원회를 구성하는 진정한 의미의 "아래로부터 위로"(bottom up) 방식의 조직이었다.

그러나 오늘날 정당 조직은 과거와는 사뭇 다른데, 핵심은 어느 수준에 권력이 존재하는가의 문제이다. 과거 미국 정당조직에 있어서 권력의 핵은 지역 수준의 위계적 정당조직의 수장인 정당 보스였다. 그들이 일자리를 통제하였기 때문이다. 오늘날 정당 조직의 권력은 바로 정치자금에 대한 통제권으로부터 발생한다. 그런데 정당조직을 운영하는 데 사용되는 자금의 대부분은 전국적 수준에서 모금되고 있다. 그에 따라 지역 수준 정당 조직에 비해 전국 수준의 정당 조직과 그 지도자들의 영향력이 과거에 비해 증가한 것은 분명하다(Maisel 2007).

그렇다고 지역 수준 정당조직의 역할이 중요하지 않다는 것은 아니다. 그들은 여전히 정당의 전통적 역할을 수행하고 있는데, 바로 후보를 충원하고 자원봉사자를 조정하고 충성파 정당지지자들에게 에너지를 불어넣어주는 일이다. 자당의 후보를 입으로 선전하며, 일대일로 유권자들을 만나 선거운동을 벌이고 투표참여를 독려하는데, 이러한 전통적 선거운동은 지방선거에서는 여전히 중요하다. 수십 년 전만 해도 이러한 활동은 노동집약적이었다. 유권자 명부를 만들고, 봉투에 주소를 기입하고, 전화를 걸고, 홍보물을 전달하는 일들을 위해 많은 자원봉사자가 필요했던 것이다.

이러한 개인 수준에서의 선거활동이 지역 정당 수준에서는 여전히 이루어지고 있다. 그러나 인터넷 등 전자 커뮤니케이션 기술의 발달로 이러한 전통적 정당 활동이 점차 쉬어지고 있는 것은 분명하다. 가장 낮은 수준에서의 지역 정당조직조차도 웹사이트를 운영하고, 자원봉사자들은 전자메일을 통해 정보를 주고받는다. 특히 2004년 민주당 하워드 딘(Howard Dean) 후보가 예비선거에서 보여 준 인터넷을 통한 자금 모금 방식의 효율성은 지역수준 정당조직의 활동에 심대한 영향을 미쳤다.

(4) 당 대회 (Party Conventions)

민주당과 공화당 양당 모두에게 있어서, 4년에 한 번씩 개최되는 전국 당대회(Democratic National Convention, Republican National Convention)는 당의 공식적 의사 결정의 최정점에 위치하고 있다. 그러나 실제로 당대회에서 중요한 결정이 이

루어지는 경우는 별로 없다. 두 정당의 대통령 후보가 공식적으로 선포되지만, 실제 결정은 이미 이루어진 상태이다. 대통령 후보가 연설할 기회를 가지며, 대통령 선거 운동의 본격적인 시작을 알리는 상징적 의미가 크다.

그럼에도 불구하고 당대회는 매우 중요한 기능을 수행한다. 첫째는 연대감 증진이다. 당대회는 정당 충성파들이 함께 모여 단결을 과시하고, 지명된 후보를 중심으로 영광된 미래를 준비하는 시간을 제공해 준다. 둘째는 정당 기능의 기본 규칙을 정하는 것인데, 특히 중요한 것은 다음번 후보지명 절차에 대한 규칙을 정한다는 사실이다.

추가적으로, 전국 당대회는 주요 이슈에 대한 정당의 입장을 담은 정당강령(party platform)을 통과시키는 기능을 한다. 때때로 당 대회에서 강령을 둘러싼 철학적 논쟁이 벌어지기도 하지만, 후보에 의해 강령 작성이 철저히 통제되는 경우도 있다. 물론 미국 정당의 강령의 구속력은 유럽의 내각제 국가에 비해 약한 것이 사실이지만, 그래도 유권자에게는 매우 중요한 요소임에 틀림없다. 따라서 많은 대통령 후보들은 정당강령 작성 과정에 적극적으로 참여하기를 원하는 것이다. (Maisel 2007)

주차원의 당대회는 주마다 그 성격에서 차이가 나는데, 이는 주 정당 조직이 후보지명 과정에서 수행하는 역할이 다르기 때문이다. 주 정당조직이 후보지명에 결정적 역할을 하는 경우, 주 당대회는 논쟁적일 확률이 높다. 후보들 간의 차이가 규칙 제정이나 강령 작성에서 극명하게 드러나는 경우가 많다. 또한 후보 지명이 끝나고 나면 단결을 과시할 때도 있지만, 때로는 분열된 채로 끝나기도 한다. 한편 주 정당조직이 후보지명에 실질적 역할을 하지 못하는 경우, 주 당대회는 단순히 정당 단결을 과시하는 상징적인 모임으로 끝나게 된다.

나. 미국 정당의 사회적 지지 기반

미국 정당정치의 맥락에서 민주당원(Democrats) 혹은 공화당원(Republicans)이라는 표현은 매우 애매모호하다. 이것은 크게 세 가지 방식으로 분석이 가능하다. 첫째는 어느 정당 명부에 등록되어 있는가의 여부를 보는 것이다. 이 방식은 유럽의 정당에서 널리 사용되는 방식으로, 가장 객관적이고 공식적인 분류 방법이다. 그런데 문제는 미국의 많은 주들은 정당원 명부를 가지고 있지 않다는 사실이다. 예를 들어, 메인 주의 민주당원은 등록된 당원일 수 있지만, 위스컨신 주는 당원 명부를 가지고 있지 않다. 이러한 주들 간의 차이 때문에, 당원 명부 등록(party enrollment) 여부는 분석에 유용한 개념이 아니다.

둘째는 유권자가 어느 정당 후보에게 투표했는가에 따라 민주당원과 공화당원을

구분하는 방식이다. 이 방식은 실제 행동을 바탕으로 당원을 판단한다는 장점이 있으나, 지나치게 단기적이고 제한적이다. 많은 유권자가 선거 때마다 지지 정당을 바꾸며, 동일한 시점에서 실시되는 선거에서도 서로 다른 정당에게 표를 던지기도 하기 때문이다. 예를 들어, 어떤 유권자가 대통령 선거에서는 민주당 후보에게 표를 던지고, 하원 선거에서는 공화당 후보에게 표를 던졌다고 할 때, 이 유권자를 어떻게 분류할 지의 문제가 발생한다.

세 번째 방식은 설문을 통해 유권자의 심리적, 정서적 상태를 묻는 것이다. 이것이 바로 정당일체감(party identification) 개념이다. 정당일체감은 유권자에게 본인이 어느 정당에 심리적으로 소속감을 느끼는 지 스스로 평가하도록 요청하는 방식이다. 앞에서 살펴 본 공식 당원 등록 여부나 투표 행태와는 전혀 다른 방식으로, 명부 등록보다 현실적이면서, 투표 행태보다 안정성을 가지고 있다는 측면에서 가장 유용한 방식이라고 할 수 있다.

정당일체감을 통해 유권자 사이에서 민주당원과 공화당원을 분류하는 경우, 지난 수십 년 동안 민주당원의 수가 공화당원의 수보다 상당히 많았으며, 어느 정당에도 속하지 않는다는 무당파(independents)의 수는 상대적으로 가장 적었다. 그러나 최근 들어서 공화당원의 수가 증가하면서, 민주당원과 공화당원 수의 차이가 거의 줄고 있다. 동시에 무당파의 수 또한 증가하면서, 미국 유권자 중에서 세 집단이 차지하는 비율은 거의 비슷해지고 있다. 2006년 갤럽이 실시한 조사 결과에 따르면, 미국 유권자의 35%가 민주당과 일체감을 느끼고 있으며, 32%는 공화당과 일체감을 느끼고 있으며, 31%는 무당파라고 응답하였다(Maisel 2007).

무당파 유권자들은 선거 결과에 결정적인 영향력을 행사하곤 한다. 이들은 다양한 집단으로 구성되어 있다. 일부는 정치에 상당한 관심을 가지고 있지만 어느 정당과도 일체감을 느끼지 못하는데, 자신들의 정치적 견해가 두 정당의 견해와 일치하지 않기 때문이다. 일부는 한 때 특정 정당과 일체감을 느꼈다가 점차 그 정당에 실망하게 되었으나 아직 다른 정당으로 이동할 의사가 없는 사람들이다. 일부는 정치에 관심은 있지만 당파성을 가진 정치인을 신임하지 않기 때문에 무당파를 유지하는 사람들이다. 마지막으로 무당파 중 상당수는 정치나 정부에 관심이 없으며, 당파성을 가질 만큼 정치적 정보와 지식을 가지지 않고 있는 사람들이다. 따라서 무당파중 일부는 가장 정치 정보가 많고 가장 정치에 관심이 많은 사람이며, 또 다른 일부는 정치에 대한 정보가 가장 적고 관심도 가장 적은 사람들이다.

비록 최근 들어 무당파의 수가 증가한 것은 사실이지만, 여전히 심리적으로 두 정당과 일체감을 느끼고 있는 유권자의 비율이 70%에 육박하고 있다. 게다가 무당파라고 응답한 유권자들에게 그래도 어느 정당과 조금이라도 가깝게 느끼냐고 추가

로 물어볼 경우, 그 중 상당수는 두 정당 중 하나를 선택한다. 위의 2006년 갤럽 조사의 경우 이러한 추가 질문에 대한 응답을 고려하여 다시 분류하면, 전체 응답자 중 민주당원 50%, 공화당원 41%로 늘어난다(Maisel 2007). 이는 미국 정당이 비록 공식 조직 면에서는 유럽정당에 비해 약하지만 정당의 사회적 지지 기반은 매우 튼튼하다는 사실을 보여준다.

다. 미국 정당의 후보 지명 과정

미국 정당에 있어서 가장 특징적인 것 중의 하나는 후보 지명 과정이다. 민주당과 공화당의 후보 공천은 서유럽정당의 후보 공천과 매우 다르다. 한마디로 말하면 매우 분권화되어 있으며, 동시에 상대적으로 많은 사람이 과정에 참여할 수 있도록 하고 있다. 이러한 미국 정당의 후보 지명 과정은 미국 정당의 당내 민주주의가 얼마나 진전되었는가를 보여주는 것이며, 동시에 앞에서 살펴본 정당의 두 가지 측면(즉 조직으로서의 정당과 유권자 내의 정당)간의 관계를 반영하고 있다.

(1) 후보 지명 방법의 역사적 발전 과정

가장 오래된 미국 정당의 후보지명 방법은 코커스(caucus)이다. 과거에 주로 사용된 코커스는 의회 코커스인데, 현직 의원들로 구성된 정당지도자들이 비공식적으로 만나 각종 선거에서의 후보를 결정하고, 선거 전략을 수립하고, 또한 강령을 논의했다. 1824년 이전까지 의회 코커스는 주 수준과 전국 수준에서의 공직 후보(대통령 포함)를 지명하는 데 있어서 성공적으로 활용되어 왔다.

의회 코커스의 가장 큰 문제점은 참여자의 폭이 의회 내 정당지도자로 제한되었다는 것이며, 이는 이 방식이 비민주적이라는 비판을 불러일으켰다. 특히 1824년 대통령선거에서 당시 공화당이 앤드류 잭슨(Andrew Jackson)을 후보로 지명하는 데 실패하자, 이 방법에 대한 비판이 쏟아졌다. 결국 그 이후 이 방법은 대통령 후보를 지명하는 데 있어서는 사용되지 않게 되었다.

오늘날 과거와는 전혀 다른 형태의 코커스가 대통령 후보 지명과정에서 사용되고 있다. 일부 주(대표적으로 아이오와 주)에서는 예비선거(primary) 대신 코커스를 통해 당 대회 대의원을 선출하고 있는데, 현대의 코커스는 과거의 의회 코커스와는 달리 훨씬 더 개방적이며, 등록된 당원은 누구나 참여할 수 있도록 하고 있다. 비록 예비선거에 비해서는 개방성이 떨어지지만, 과거의 의회코커스에 비하면 훨씬 더 개방적이고 민주적인 방법이라고 할 수 있다.

개혁주의자들은 의회 코커스의 대안으로 당대회(party convention)를 주장하였다. 당시 당대회는 이미 일부 주에서 사용되고 있었는데, 이를 대통령 후보 지명에 사용하자는 것이었다. 이 방법의 가장 큰 장점은 참여자의 폭을 넓히고, 지역적 기반을 고려하면서 당내 여러 세력들에게 고른 대표성을 부여할 수 있다는 것이었다. 또한 과거 의회코커스가 비공개적인 일종의 비밀 모임이었다면, 당대회는 훨씬 공적이고 공개적인 모임이다. 각 지역과 각 정치세력을 대표하는 대의원들은 당대회에 참여하여 공개적인 토론과 논의를 거쳐 후보를 지명하는 것이다. 대의원의 선출은 주 수준과 지역 수준 정당조직을 통해서 이루어졌는데, 당대회의 중요성이 증가하면서 대의원 선출에 있어서 지역정당 지도자들의 입김이 더욱 강화되는 모습이 나타났다(Hetherington and Larson 2010).

1830년대부터 당대회가 두 정당의 대통령후보를 지명하는 데 사용되기 시작하였는데, 이 방법 또한 점차 비판의 대상이 되었다. 당대회가 겉으로는 대표성을 확보한 것처럼 보이나, 실상은 여전히 정당 지도자들에 의해 좌지우지되고 있으며, 그 과정에서 많은 부패가 발생하고 있다는 비판이었다. 일부 주에서는 법률로 당대회를 더욱 철저히 규제하려고 노력하였으나, 일반 대중의 의구심은 줄어들지 않았다. 그러다가 20세기 초반 들어서 개혁주의자들은 소위 “보스와 기계”(boss and machine)의 영향력이 지나치게 발휘되는 기존의 구조를 타파하고 일반 유권자에게 지명권을 돌려주는 새로운 대안으로서 직접 예비선거(direct primary)를 제안하게 되었다.

직접 예비선거는 의회 선거 후보 지명권 (혹은 대통령선거의 경우 당대회 대의원 선출권)을 정당조직 대신 유권자에게 주는 방식이다. 유권자들이 직접 투표를 통해 후보나 대의원을 선출하는 것이다. 1903년 위스컨신 주가 최초로 주차원의 선출직 후보를 지명하는 데 있어서 이 방법을 채택하였으며, 그 이후 점진적으로 이 방법을 채택하는 주의 수가 증가하였다(Hetherington and Larson 2010, 73).

예비선거의 가장 큰 매력은 단순성에 있다. 예비선거는 후보 지명권을 정당조직과 정당지도자에게서 일반 유권자에게 주는 것일 뿐만 아니라, 통제권을 정당조직에게서 주로 주는 것이기도 하다. 왜냐하면 예비선거는 주의 법률에 근거하고 있기 때문이다. 예비선거는 주 의회가 결정한 일자에 공적 자금으로 실시되는 공식 선거이며, 정당이 아니라 공직자들에 의해 관리된다. 이러한 관점에서 보면, 예비선거는 당내 민주주의를 법률적으로 강제하는 시도라고 해석할 수 있을 것이다(Hetherington and Larson 2010, 73).

(2) 예비선거의 유형

현재 가장 많이 사용되고 있는 후보지명 방식인 예비선거의 유형은 크게 다섯 가지이다. 첫째는 폐쇄형 예비선거(closed primary)로서 28개 주에서 사용되고 있다. 폐쇄형 예비선거는 특정 정당에 등록된 유권자만 그 정당의 예비선거에 참여할 수 있도록 한다. 어떤 주는 예비선거일 전에 정당 등록을 하도록 요구하며, 어떤 주는 선거 당일 투표소에서 당원 등록을 허용하기도 한다.

개방형 예비선거(open primary)는 15개 주에서 사용되고 있는데, 이 제도 하에서 유권자는 어떤 정당에 등록되어 있더라도 혹은 어느 정당에도 등록되어 있지 않더라도 자신이 원하는 정당의 예비선거에 참여할 수 있다. 역시 주마다 약간의 차이가 존재하는데, 어떤 주는 어떤 정당의 예비선거에 참여할 지를 천명해야 하며, 어떤 주는 공개적인 천명을 요구하지 않는다. 정당조직의 관점에서 볼 때, 개방형 예비선거는 그리 바람직한 제도라고 할 수 없다. 그리고 정당 지도자들은 반대당원들이 자당의 예비선거를 공습할 가능성을 항상 우려해야 한다.

포괄 예비선거(blanket primary)는 가장 개방적인 제도이다. 이 제도 하에서 어떤 유권자도 예비선거에 참여할 수 있으며, 투표장에서는 모든 정당의 후보 명단이 포함된 투표용지를 부여받는다. 따라서 어떤 공직은 민주당 후보에게 투표하고, 또 다른 공직은 공화당 후보에게 투표하는 것이 가능하다. 알라스카, 캘리포니아, 워싱톤 3개 주가 이 제도를 사용해 왔는데, 2005년 미국 연방대법원이 이 제도를 위헌이라고 판결하면서 이 제도는 사라지게 되었다.

비당파적 예비선거(nonpartisan primary)는 정당을 명시하지 않은 채 실시되는 예비선거이다. 많은 주에서 판사, 학교운영위원 등과 같은 지역 공무원을 선출할 때 이러한 방식을 사용한다. 네브라스카 주는 주 의원을 선출할 때도 이 방식을 사용한다. 그런데 이러한 비당파적 선거에서도 정당이 비공식적으로 특정 후보를 충원하거나 지지하는 경우가 종종 있다. 표면적으로는 비당파적 선거이나, 실질적으로는 당파성이 존재하는 것이다.[1] 한국에서도 지난 지방선거에서 교육감 선출이 정당 공천이 없음에도 불구하고 실질적으로 특정 정당이 특정 후보를 지지하는 현상이 나타났다.

결선 예비선거(runoff primary)는 1개 정당이 독점적 지위를 갖는 정치적 환경에서 나타나는 현상이다. 많은 남부 주에서 사용되는데, 독점적 지위를 갖는 정당의 예비선거에서 어느 후보도 과반 득표를 하지 못하는 경우, 1위, 2위 후보 두 명을 두고 결선 예비선거가 실시된다. 그 정당의 후보로 선출되면 실질적으로 당선이 확정되기 때문에, 후보의 수가 많아지고 그에 따라 표가 분산되는 현상이 나타나게

1) 이와 맥락은 다르지만 유사한 현상으로, 지난 2010년 한국의 지방선거에서 교육감 선출이 정당 공천이 없음에도 불구하고 실질적으로 특정 정당이 특정 후보를 지지하는 현상이 나타난 바 있다.

되는 것이다. 일부 주에서는 결선 예비선거와 비당파적 예비선거를 결합하기도 한다.

(3) 예비선거 제도에 대한 평가

예비선거 제도의 가장 큰 장점은 민주성에 있다. 예비선거 제도의 도입으로 정당 지도자들이 적극적인 일반 당원들의 이익과 감정에 보다 더 민감하게 반응하게 되었으며, 이것이 당내 민주주의에 기여한 것은 분명하다. 정당조직과 정당지도자들이 후보를 공개적으로 지지하는 경우, 과거보다 일반 당원의 의사를 더욱 반영하게 된다. 공개적으로 지지한 후보가 예비선거에서 패할 가능성을 줄이기 위해서이다. 많은 경우에는 정당조직이 아예 공개적 지지를 하지 않고 예비선거에서 중립을 유지하기도 한다.

예비선거가 정당조직을 완전히 없애버린 것은 아니지만, 정당에게 다음과 같은 많은 문제점을 안겨준 것은 분명하다. 선거비용의 증가를 가져왔고, 정당 조직이 충성적 당원에게 지명을 통해 보상할 수 있는 능력을 감소시켰고, 정당 지도자나 정당 정책에 적대적인 사람들에게 기회를 제공함으로써 정당 응집력을 훼손하고, 정당내 갈등과 분파주의를 증가시켰다. 특히 개방형 예비선거의 경우 정당조직에 대한 부정적 영향력이 더욱 크다고 할 수 있다.

또한 예비선거는 기대만큼 정치에 경쟁을 가져오지 못했다. 대부분의 예비선거에서 현직자가 승리하고 있는데, 1980년 이후 단지 4명의 상원의원만이 예비선거에서 패하였으며, 같은 기간 동안 10명 이상의 하원의원이 예비선거에서 패배한 것은 1992년 단 한번 뿐이었다(Hetherington and Larson 2010, 79). 그리고 오직 한 명의 후보만 출마하는 예비선거의 수도 상당히 많다.

예비선거에 참여하는 유권자의 비율도 생각보다 높지 않다. 예비선거제도가 유권자의 참여를 장려하기 위해 고안된 제도인 것은 분명하나, 그 효과는 그리 크지 않은 것이다. 대부분의 유권자가 예비선거에 참여하지 않는 것이다. 2008년 예비선거의 경우, 21개 주가 대통령 예비선거와 다른 날에 도지사 및 상원의원 예비선거를 실시하였는데, 투표율이 단지 14퍼센트에 그쳤다. 대통령예비선거와 도지사 및 상원의원 예비선거를 동일한 날에 실시한 주의 경우에도 투표율은 26.5%에 그쳤다(Hetherington and Larson 2010).

라. 미국 정당의 정책 기능

일반적으로 미국 정당은 유럽의 정당에 비해 정책 기능이 약한 것으로 알려져 있다. 정책을 결정하는 미국 의회는 정당 중심보다는 위원회 중심으로 조직되어 있다. 따라서 정당보다는 위원회가 정책을 논의하고 결정하는 주요 지점이 되는 것이다. 그러나 최근에는 미국 정당의 정책 기능이 강화되고 있는 것으로 알려지고 있다. 의회 내에서 주요 이슈에 대해서 정당별로 투표하는 성향이 강화되고 있으며, 대통령직 또한 점차 당파성을 띠면서 최근의 대통령들은 자신이 속한 정당의 정책을 강력하게 추진하는 경향을 보이고 있다. 여기서는 미국 정당의 정책 기능에 도움을 주는 조직과 모임을 간략하게 소개하기로 한다.

(1) 의회 내 정책위원회

의회 내 정당의 정책 기능을 강화하기 위해 만들어진 대표적인 제도는 정책위원회(policy committee)이다. 미국의회 조직에 대한 상하원 공동위원회는 1946년 보고서에서 두 정당의 기본 정책 결정 기능을 위해 정책위원회의 설치를 제안하였다. 이에 1947년 상원에서는 두 정당 모두 정책위원회를 만들었다. 하원에서는 공화당이 먼저 1949년에 정책위원회를 만들었고, 민주당은 1973년 정책위원회를 만들었다(Hetherington and Larson 2010, 179).

정책위원회가 의회 정책에 대한 정당의 책임성을 증대해 줄 것이라는 기대는 현실화되지 못했다. 미국 의회의 전반적인 구조를 감안할 때, 정책위원회가 정당의 전반적 정책의 개발을 담당하는 기구로서 제대로 작동하지 못하는 것이 그리 놀라운 일은 아니다. 정책위원회의 권한 강화는 현재 의회 내 권력의 핵심적 위치를 차지하고 있는 하원의장, 각 당 원내총무, 위원회 의장 등에게 위협이 될 것이다. 정책위원회가 정당의 정책 결정에 핵심적 역할을 수행하게 된다면, 위원회 제도의 정책 능력은 그만큼 감소하게 될 것이며, 많은 개별 의원들 또한 자신들의 권력이 감소한다고 느끼게 될 것이다. 정책위원회가 원래 의도대로 작동했더라면, 의회 내 권력 구조의 재편이 초래되었을 것이 분명하다.

이러한 제한에도 불구하고, 정책위원회가 아무런 유용성이 없는 것은 아니다. 민주당, 공화당 양당 모두 쟁점 토론과 여러 입장의 타협과 협상을 위한 장(forum)이 필요한데, 정책위원회가 바로 이러한 토론과 타협의 장을 제공해 주는 것이다. 게다가 정책위원회의 전문 직원들은 연구 및 조사 도움을 필요로 하는 개별 의원들에게도 매우 도움이 되는 것으로 판명되었다. 가장 중요하게, 정책위원회는 정당지도자와 개별의원들 간 의사소통의 경로로서 잘 작동하고 있다는 점에서, 매우 유용한 제도적 장치라고 할 수 있다.

(2) 의회 내 비공식 정책 그룹

정책을 논의하는 공식적 기구인 정책위원회 외에도, 다양한 종류의 비공식 정당 조직이 의회 내에 존재하며, 이들 또한 정기적으로 모여 정책, 법안, 전략 등에 대해서 논의한다. 이러한 비공식 정책 그룹 중 포괄적으로 정책을 논의하는 집단으로는, 민주당에서는 보수성향의 블루독 민주당원(Blue Dog Democrats), 중도성향의 신민주연합(New Democrat Coalition), 자유주의성향의 진보모임(Progressive Caucus) 등이 있으며, 공화당에서는 보수성향의 공화연구위원회(Republican Study Committee), 중도성향의 수요집단(Wednesday Group) 등이 있다(Hetherington and Larson 2010, 180).

이러한 포괄적 성격의 비공식 모임들은 정당 내 특정 분파의 정책입장을 증진하기 위해서 만들어진 것으로 구성원들에게 정책과 관련한 다양한 정보를 제공해 준다. 이들 집단 대부분은 의회 내 정책 의제에 초점을 맞추고 있지만, 일부 집단은 한발 더 나아가 자신들이 속한 정당 강령의 내용에 영향력을 미치고자 노력하기도 한다.

이러한 포괄적 정책그룹들과 별도로, 미국 의회 내에는 보다 전문화된 정책모임들도 약 12개 정도 존재한다. 이들은 대개 특정의 이익을 도모하기 위해 만들어진 것인데, 지역, 경제, 인종, 성(gender) 등의 문제에 초점을 맞추고 있다. 이들 전문화된 정책모임들은 앞에서 언급한 포괄적 정책그룹과 때로는 서로 경쟁하고 때로는 서로 협력하기도 한다. 그런데 이러한 전문화된 정책모임이 활발하게 활동하고 있다는 사실은 미국 의회가 얼마나 다양한 이익을 대변하고 있으며, 또한 의회 내 권력이 얼마나 분열되어 있는 지를 반영한다(Hetherington and Larson 2010, 180).

(3) 정책연구소

미국의 정당들은 정당연구소를 소유하지 않고 있다. 그 대신 정당과는 독립되어 있는 다양한 정책연구소(think tank)가 존재하고 있으며, 이들은 진보와 보수 정책이념으로 나뉘어 민주당과 공화당을 각기 배후에서 지원하고 있다. 이들 정책연구소의 일반적인 기능은 정책혁신에 필요한 정보와 지식을 제공하는 것이며, 보다 적극적으로는 특정한 정치이념을 정책과정에 구현하고 정당화하는 정치적 역할을 수행하기도 한다. 특히 정책연구소는 사회문제에 대한 정책아이디어를 제공함으로써 정책 의제화(policy agenda setting) 기능을 수행하며, 과학적인 평가와 분석을 바탕으로 정책대안을 제시하기도 한다.

미국의 정책연구소는 2차대전 이후 그 수가 급증하였는데, 물론 이는 국제정치에서 미국의 영향력 증대를 반영하는 것이었다. 미국의 정책연구소들 중에는 진보, 보수 이념을 분명히 표방하는 연구소도 있고, 특정이념을 표방하지 않고 중도성향 혹은 중립적 성격을 유지하는 연구소도 있다. 대략적으로 볼 때, 미국 정책연구소 중 절반 이상이 특정 이념을 표방하고 있으며, 이들 중 약 65%정도가 보수 성향의 연구소이고 나머지 35% 정도가 진보 성향의 연구소인 것으로 알려지고 있다(정광호 2004).

우리에게 가장 잘 알려진 미국의 대표적인 정책연구소는 브루킹스 연구소(Brookings Institution)와 헤리티지 재단(Heritage Foundation)이다. 이 두 연구소는 각기 진보성향과 보수 성향을 대표하는 연구소로 알려져 있으나, 실제로 두 연구소의 성격은 상당히 차이가 난다. 먼저 브루킹스 연구소는 1927년 설립된 가장 오래된 연구소 중의 하나로, 성향은 중도-진보로 보수보다는 진보에 가깝다고 할 수 있다. 그러나 브루킹스 연구소는 학문적 연구를 강조하는 성격을 가지고 있으며, 비당파적 정책아이디어를 지지하는 문화를 가지고 있기 때문에 당파성은 상대적으로 약한 편이라고 할 수 있다. 미국 내에서 가장 영향력이 큰 연구소로서, 연구소와 연구원이 자체적으로 주제를 정하여 학술적 논문을 주로 발표하는 것으로 알려지고 있다(정광호 2004).

반면 헤리티지 재단은 1973년 설립되었는데, 설립 당시부터 분명히 보수 성향을 띠고 있었다. 브루킹스 연구소가 학술적 성격이 강하다면, 헤리티지 재단은 정치적 이데올로기적 기반을 가지고 있다는 특징을 가지고 있다. 따라서 연구 주제도 조직 리더에 의해 주어지는 경우가 많으며, 특정이념과 특정정치집단을 옹호하는 성격의 연구가 주를 이루고 있다. 이러한 분명한 당파적 성격 때문에, 헤리티지 재단은 브루킹스 연구소에 비해서는 권위와 영향력이 다소 떨어지는 것으로 평가되고 있다.

마. 한국 정당개혁과 발전에 주는 시사점

앞에서 언급한 바와 같이 한국의 정당 개혁과 발전 논의에 있어서 미국 정당은 자주 등장한다. 여기서는 미국 정당이 한국의 정당 발전에 주는 시사점을 몇 가지 주요 측면에서 논의한다.

(1) 원내정당화 주장

한국에서 소위 “원내정당화”를 주장하는 학자들은 미국의 정당을 모델로 하고 있

지만, 실제 미국 정당을 원내정당이라고 할 수는 없다. 미국 정당이 유럽 정당에 비해 원외 정당조직이 약하고 느슨한 것은 분명하지만, 그렇다고 원외 조직이 없는 것은 아니다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 미국은 전국적 차원, 주차원, 그리고 지역 차원에서 분명한 정당조직을 가지고 있다. 그리고 이들 조직이 과거 정당보스와 정치 기계가 활약하던 시대에 비해 약해진 것은 사실이나, 여전히 중요한 정치적 기능을 수행하고 있으며, 최근 들어 그 기능이 더욱 중요해지고 있다.

사실 정상적인 정당이라면 원내 조직과 원외 조직을 모두 가지고 있어야 한다. 정당이 유권자와 정부를 연결해주는 고리 역할을 수행하기 위해서는 두 조직 모두 필요하다. 따라서 한국적 맥락에서 원외 조직을 인위적으로 축소시키고(지구당 폐지 등), 원내 조직만을 강화하자는 주장은 타당성이 없다. 과거 원외조직이 비대적으로 발달했다면, 그에 상응하는 원내조직을 발전시키면 될 것이다. 하지만 “원내정당화”의 명분하에서 원외정당을 인위적으로 축소하는 것은 한국의 정당 발전에 전혀 도움이 되지 않는다.

(2) 포괄정당 모델과 당원의 성격

미국 정당이 유럽의 정당에 비해 분명히 다른 점은 포괄정당적 성격이 강하다는 것이다. 유럽 정당이 다수 일반 유권자를 공식 당원으로 가지고 있는 대중정당적 성격이 어느 정도 남아 있는 반면에, 미국 정당은 공식 당원의 형태보다는 심리적으로 특정 정당과 일체감을 느끼는 정당일체감에 근거한 비공식적 심리적 당원(혹은 당 지지자)의 형태로 발전되어 있다. 이러한 미국 정당의 포괄정당적 성격은 한국 정당의 발전에 중요한 시사점을 주고 있다.

사실 대중정당에서 포괄정당으로의 변화는 전 세계적인 추세이며, 대중정당 모델의 대표적인 사례였던 서유럽정당들로 점차 포괄정당적 성격이 강화되고 있다. 따라서 한국의 정당도 이러한 흐름을 피할 수는 없다. 그러한 측면에서 한국도 공식 당원 외에 특정 정당을 안정적으로 그리고 열렬히 지지하는 유권자를 일종의 심리적 당원으로 인정할 필요는 있다. 그리고 이 문제는 뒤에서 논의할 후보 공천 과정 문제와 긴밀히 연결되어 있다.

그러나 여기서 분명히 해야 할 것은 정당정치의 관점에서 볼 때 포괄정당 모델이 대중정당 모델보다 바람직한 것은 결코 아니라는 것이다. 이러한 포괄정당적 성격의 강화는 피할 수 없는 시대적인 흐름이며, 따라서 이에 적응할 필요는 분명 존재한다. 하지만 마치 포괄정당을 바람직한 모델로 상정하여 인위적으로 공식 당원을 없애거나, 혹은 공식 당원의 지위를 보장하지 않는 우를 범해서는 안 될 것이다. 미

국의 정당도 주마다 차이가 있지만 공식 당원 명부를 가지고 있으며, 이들에게는 일정한 권리가 보장되고 있다.

(3) 후보 공천 과정과 개방형 예비선거의 도입

미국 정당의 또 다른 특징 중의 하나는 분권화이며, 그에 따른 후보공천 과정을 당 지도부가 주도하기보다는 일반 유권자에게 많은 권한을 주고 있다는 사실이다. 바로 앞에서 논의한 예비선거 제도를 통한 후보공천이다. 한국에서도 그동안 당 지도부에 의한 하향식 공천의 문제점과 그를 둘러싼 각종 비리문제가 불거지면서, 최근 이러한 예비선거 제도, 특히 그 중에서도 개방형 예비선거 제도의 도입이 활발히 논의되고 있다.

그런데 이러한 논의에 있어서 한 가지 유의할 점은 예비선거 제도가 장점과 함께 분명한 단점도 가지고 있다는 사실이다. 앞에서 논의한 바와 같이, 예비선거제도가 당내 민주화를 도모하고 참여를 촉진한다는 장점을 가지고 있기는 하나, 정당의 응집력을 훼손한다는 중요한 문제점도 가지고 있기 때문이다. 특히 최근 한국에서 도입이 논의되고 있는 개방형 예비선거 제도의 경우 더욱 더 정당정치에 부정적인 영향을 미칠 확률이 높기 때문에 미국 내에서도 상당한 비판의 대상이 되고 있다.

사실 미국의 개방형 예비선거 제도는 당원 명부가 없는 주가 많으며 심리적 지지자를 당원으로 인정하는 미국 정치의 현실을 반영하는 제도인데, 이를 한국에 무조건 도입하는 것은 문제가 있다. 한국의 경우도 진선당원이 부족한 상태에서 특정정당을 지지하는 유권자들에게도 후보 공천에 참여할 기회를 주는 공천 과정의 개방화는 분명 일리가 있다. 그러나 미국의 개방형 예비선거 제도를 모방한 완전국민경선제의 도입보다는 기존 당원에게 상대적으로 높은 비중을 인정해 주면서, 적극적인 정당 지지자의 참여를 보장하는 선에서의 제도 개선이 바람직할 것이다.

(4) 미국 정당이 우리가 나아가야 할 바람직한 모델인가?

한국의 정당 개혁 논의에서 가장 많이 자주 논의되는 것이 미국의 정당 모델이다. 이는 크게 두 가지에서 기인한다. 첫째는 정당 개혁을 논의하는 학자들 대부분이 미국식 민주주의와 미국 정당에 익숙하기 때문이다. 둘째는 한국이 미국과 마찬가지로 대통령제 국가이기 때문에, 의원내각제를 채택하고 있는 유럽국가의 정당보다는 미국의 정당이 한국에 적실성을 갖는다고 생각하기 때문이다(김욱 2008).

그러나 과연 미국정당이 바람직한 모델인가에 대해서는 다시 한 번 깊이 생각할

필요가 있다. 사실 어떠한 측면에서 보면 미국 정당(보다 넓게는 미국식 민주주의)은 예외적인 사례라고 할 수 있다. 미국 정당은 유럽의 정당에 비해서 조직적으로 약하며, 양당제의 특성으로 인해 이념성향도 분명하지 않으며, 정책 기능도 결코 강하다고 할 수 없다. 따라서 많은 정당연구자들은 미국의 정당과 정당정치를 비판적으로 바라보고 있으며, 이에 대해서는 미국 내에서도 상당한 합의가 이루어지고 있다. 따라서 미국 정당을 무조건 바람직한 모델로 상정하는 것은 문제가 있다.

그럼에도 불구하고, 미국 정당은 분명 강점을 가지고 있으며, 부분적으로 우리에게 소중한 시사점을 제공해 준다. 앞에서 언급한 바와 같이, 미국 정당은 비록 조직적으로는 느슨한 형태를 띠고 있으나 심리적 정당 일체감이라는 형태를 통해서 비교적 단단한 사회적 기반을 가지고 있다. 그리고 이러한 심리적 지지자 형태의 정당의 사회적 기반은 유럽정당의 공식당원을 통한 사회적 기반보다 한국적 맥락에서 보다 적실성을 가질 수 있다. 비슷한 맥락에서, 미국의 개방적이고 분권화된 후보공천 과정은 한국의 정당에게도 일부 적용될 수 있다. 다만 앞에서 언급한대로 완전 국민경선제의 도입은 바람직하지 않다.

미국에서는 최근 정당의 부활을 논의하고 있다. 상대적으로 약화되었던 미국의 정당이 다시 강화되고 있다는 것이다. 유권자 사이에서도 그렇고, 특히 정부 내에서 정당의 역할이 강화되고 있다. 대통령은 점차 당파적인 성격을 가지고 본인이 속한 정당의 정책을 추진하고, 의회 내에서도 민주, 공화 양당은 과거보다 분명한 이념적 성향을 드러내며 정책적으로 경쟁하고 있다. 그에 따라 의회 내 의원들 간에 정당라인을 따라 투표하는 현상 또한 강화되고 있다(Aldrich 2011). 그리고 대통령 후보공천 과정에서도 겉으로는 일반 유권자에게 통제권을 준 것 같지만, 실제로는 여전히 정당지도부 (과거보다는 지도부의 범위가 확대되기는 했지만)가 결정적 영향력을 행사한다는 주장이 제기되고 있다(Cohen et. al. 2008).

상대적으로 약한 것으로 평가되고 있던 미국의 정당이 최근 다시 강화되고 있다는 사실은 현대 민주정치에서 정당의 역할이 얼마나 중요한가를 반증하는 사례이다. 또한 시대와 상황에 따라 정당이 어떻게 그에 적응해 가는지를 보여주는 사례이기도 하다. 어쩌면 한국의 정당개혁 논의에서 우리가 가장 유념해야 할 점은 바로 이 두 가지 점일지도 모른다. 정당은 현대 민주정치에서 매우 중요한 역할을 수행하고 있으며, 시대와 상황에 따라서 적응해가면서 발전하고 있다. 따라서 한국의 정당개혁이 자칫 정당의 역할을 인위적으로 축소하거나 약화하는 방향으로 나아가서는 안 될 것이다.

2. 독일의 정당

2차 세계대전 이후 독일은 일반적으로 대의제 민주주의의 모범국가로 받아들여지고 있다. 이러한 독일 대의제 민주주의의 근간은 정당이며, 바로 이러한 의미에서 독일의 민주주의는 정당민주주의로 일컬어진다. 이러한 측면에서 독일 정당정치는 우리 정당의 정책정당화와 정당의 민주적 운영에 시사 하는바가 크다. 여기에서는 독일 정당의 조직 구조와 운영에 대해 살펴보기 위해 먼저 독일 정당법을 중심으로 정당조직과 운영에 관한 제도적 틀을 검토해 본 다음, 독일 기민당, 사민당, 녹색당 등의 정당규약을 중심으로 독일 개별 정당의 조직 구조와 운영 제도를 살펴본다. 다음으로 본 연구의 주된 초점이 되는 독일 정당의 당내 민주주의 문제, 독일 정당의 사회적 기반과 정책정당의 문제, 원내 정당과 원외 정당의 관계 문제 등을 중심으로 독일 정당의 조직과 운영의 실제를 검토해 본다. 또한 독일 정당정치에 관한 마지막 부분에서는 독일정당정치, 특히 독일 정당의 정책정당화에 커다란 의미를 함축하고 있는 환경적 요인으로서 독일연방의회선거제도에 대해 간략히 살펴본다.

가. 독일 정당의 조직과 운영에 대한 제도적 규정

독일 정당의 조직과 운영 구조는 기본적으로 정당법의 규제를 받고 있다. 다른 선진 국가와 달리 독일의 경우 특히 정당의 조직과 운영 구조를 정당법에 상세히 규정하고 있으며, 이에 따라 개별 정당에 따라 차이를 보이는 부분도 없지 않지만 독일 정당의 조직 구조와 운영은 정당법의 규정을 크게 벗어나지 않는다. 여기에서는 이를 고려하여 독일 정당법에서 정당의 조직과 운영에 대해 어떻게 규정하고 있는지를 살펴보자.

독일 정당법의 정당규정은 독일 헌법인 기본법(Grundgesetz)에서 규정하고 있는 원칙을 근간으로 하고 있다. 따라서 독일 정당의 조직과 운영을 이해하기 위해서는 먼저 기본법의 정당규정을 살펴볼 필요가 있다. 기본법에 따르면 정당은 정치적 의사형성을 담당하는 대의제 민주주의 정치제도로서 헌법조직으로서의 정당성을 확보하고 있으며, 대의제 민주주의 정치제도에 상응하게 정당은 자유롭게 설립할 수 있지만, 정당의 운영이 민주주의의 기본원칙에 부합해야한다는 점을 명확히 하고 있다. 정당관련 사안을 규정하고 있는 독일 기본법 21조는 보다 구체적으로 다음과 같다: “(1) 정당은 국민의 정치적 의사형성에 영향을 준다. 정당설립은 자유이다. 정당의 내부질서는 민주적 기본원칙에 상응해야 한다. 정당은 재정의 수입 출처와 사

용처, 그리고 자산에 대하여 공개 보고해야 한다. (2) 정당의 목표와 지지자들의 행위가 자유민주주의 기본질서를 침해하거나 거부한다든지 또는 독일연방공화국의 존속을 위협하는 정당은 위헌적이다. (3) 세부적인 사항은 연방법으로 정한다."

독일 정당법은 바로 이러한 헌법적 원칙과 위임 규정에 따라 정당의 개념정의에서부터 기존 요건, 정당의 기능, 조직구성, 재정운영 등에 이르기까지 광범위하게 정당 관련 사안을 정하고 있다. 이러한 독일 정당법에 따르면 먼저 정당이란 '지속적이고 장기간 동안 연방 혹은 주(Land)에서 정치적 의사형성(politische Willensbildung)에 영향을 미치고, 연방의회(Bundestag)나 주의회(Landtag)에서 국민을 대표하는데 함께 하려는 시민들의 결사체(정당법 2조 1항)'이다. 이러한 정당은 다른 여러 가지 조건 이외에도 당 강령(programm)과 규약(Satzung) 등을 가져야 하며, 정당의 규약이 바로 각 정당의 조직과 운영 구조를 규정하고 있는 것이다. 이처럼 독일 정당법에서는 정당의 조직과 운영에 관한 사안을 세부적으로는 정당규약에서 자율적으로 정하게 하고 있지만, 정당의 조직과 운영에 관한 기본적인 사안을 정당법 자체에 규정하고 있으며, 규약은 이를 벗어날 수 없다.

다음으로 독일 정당법에 따르면 독일 정당의 근간은 당원이다. 이러한 의미에서 독일 정당법은 정당 조직구성의 지역적 원칙과 함께 그 배경으로 당원의 참여가 정당조직의 기본임을 분명히 하고 있다. 즉 '지역조직은 개별 당원이 정당의 정치적 의사형성에 적정한 영향을 줄 수 있도록 편재되어야 한다(7조 1항).'는 규정에서 확인할 수 있듯, 모든 개별 당원이 정당의 의사결정과정에 참여할 수 있도록 조직을 구성해야 한다는 점을 명확히 하고 있으며, 바로 이러한 의미에서 독일의 정당은 기본적으로 당원 중심의 정당이라고 할 수 있다. 여기에 덧붙여 독일 정당법에서는 당원 가입 거부와 출당 조치에 엄격한 제한을 두고 있다. 예컨대 독일정당법은 당규나 의도적으로 위반하고 이를 통해 정당에 중대한 해를 미친 경우에만 당원을 출당시킬 수 있으며, 이 경우를 포함한 모든 당원의 출당조치는 독립적인 심판원(Schiedgericht)의 결정에 따라야 한다고 규정해(10조), 당 지도부의 임의적 판단에 따라 특정 당원을 정당으로부터 배제시키지 못하도록 하고 있다. 언 듯 별다른 의미를 갖지 못하는 것으로 보이는 이러한 출당에 관한 규정은 과거 당 지도부를 반대하는 정파를 정당에서 배제시키는 방법으로 출당조치가 있었던 경험을 배경으로 출당관련 규정이 정당법 개선과정에서 새롭게 추가되었다는 점에서 잘 확인할 수 있다.

한편 독일 정당법은 이러한 정당의 당원 중심성과 함께 이미 언급했듯 조직구성의 지역적 원칙을 채택하고 있다. 즉 정당의 조직과 관련하여 독일정당법에서는 '정당은 지역조직으로 구성된다(7조 1항)'고 규정하여 소위 정당 조직구성의 지역적 원

칙(Territorialprinzip)을 분명히 하고 있으며, 바로 이러한 바로 이러한 지역적 편재 원칙에 따라 독일정당은 지구당, 그리고 지구당의 연합체로서 상위 지역조직을 구성할 수 있다. 독일 정당법에서는 이러한 상위 지역조직을 명시적으로 지정하고 있지는 않지만 광역지구(Kreis)차원의 광역지구당조직(Kreisverband), 주(Land) 차원의 주당(Landverband), 연방 차원의 연방당(Bundesverband)를 고려하고 있으며, 정당의 여건에 따라 하위 조직 단위와 상위 조직 단위는 자율적으로 구축할 수 있도록 하고 있다.

또한 독일 정당법에서는 정당의 기능적 역할 분담과 관련해 정당과 지구당의 기본 조직기구로 집행위(Vorstand)와 당원대회(Mitgliederversammlung)을 두어야 한다고 명시하고 있다. 물론 지역조직의 법적 근간이 되는 지구당의 상위 지역조직의 경우 당원 대회를 대의원대회(Vertreterversammlung)로 대체할 수 있으며, 이때 대의원은 하위조직에서 최대 2년 임기로 직접 선출해야 한다(8조). 이러한 당원대회와 대의원 대회(전당대회 포함)는 각 해당 지역조직의 최고의결기관이며, 최소 2년에 한번은 개최되어야 한다. 해당 지역조직의 최고의결기관으로서 전당대회(대의원 대회 등 포함)는 당강령(parteiprogramm), 규약(Satzung), 당비규정, 심판소(Schiedgericht) 규정, 당의 해산과 합당 등을 결정하며, 의장단(Vorsitzender), 집행위(Vorstand), 기타 당조직 기구의 구성원과 대의원을 선출할 수 있는 권한을 갖는다(9조 3항, 4항). 또한 전당(대의원) 대회의 세부적 구성은 당규에 위임하고 있으나, 원칙적으로 대의원 대회를 구성하는 대의원의 수는 하부지역조직의 당원 수를 기본으로 하면서, 부가적으로 이전 선거의 득표율에 비례하여 정하도록 하고 있다(13조). 특히 여기에서 흥미로운 것은 집행위나 다른 당조직 기구의 구성원과 같은 당직자나 의원의 경우 하위 지역조직의 직접 선출을 통하지 않고도 당규에 따라 전당대회의 구성원이 될 수 있지만, 전당대회를 구성하는 대의원의 최대 20%까지만 구성원이 될 수 있도록 하고 있다는 점이다(9조 2항). 이는 전당대회가 당직자나 의원과 같은 일부 당 엘리트에 의해 좌우되는 것을 막고, 실질적으로 당원에 의해 정당의 의사결정이 이루어지게 하겠다는 의도다.

다음으로 최소 2년 단위로 전당대회에서 선출되는 집행위(Vorstand)는 최소 3인 이상으로 구성되며, 집행위는 상시적이고 원활한 업무처리를 위해 집행위 구성원 가운데 일부를 상임대표회의(geschäftsführender Vostand, Präsidum)를 구성할 수 있다. 또한 당직자 등 전당대회에서 선출하지 않은 의원이나 다른 당직을 맡고 있는 사람도 집행위 당직을 맡을 수 있다. 다만 이들은 집행위 구성원의 최대 20%까지만 허용하도록 하여, 일부 당직자에게 당직이 편중되는 것을 막고 있다. 또한 집행위 의장(Vorsitzender)과 회계감사(Schatzmeister)는 정당 정책연구소의 유사 직

위를 맡을 수 없도록 하여, 정책연구소와 정당이 정치자금 측면에서 뿐만 아니라 조직적으로도 완전히 자율성을 갖도록 하고 있다.

<그림 2-1> 독일 정당의 조직구조와 조직운영

기구(Organe) / 지역편재 (Gliederung)	심판원 (Partei-gericht)	당원/ 대의원대회 (전당대회) Mitglieder oder Deligiertenver-sammlung (Parteitag)	집행위 (Vorstand)	일반 위원회 (Allgemeiner Partei-auschuß)
연방 (Bundes-verband)	연방심판원 (Bundes-parteigericht)	연방전당대회 (Bundes-parteitag)	연방집행위 (Bundes-vorstand)	연방위원회 (Bundes-auschuß)
주 (Landes-verband)	주심판원 (Landes-parteigericht)	주전당대회 (Landes-parteitag)	주집행위 (Landes-vorstand)	주위원회 (Landes-auschuß)
광역지구 (Kreis-verband)	광역지구당 심판원 (Kreis-parteigericht)	광역지구당 대의원대회 (Kreisdeligierten-versammlung)	광역지구당집행위 (Kreis-vorstand)	광역지구당위원회 (Kreis-auschuß)
현장조직 (Ortsverband)		당원대회 (Mitgliederver-sammlung)	지역구집행위 (Orts-vorstand)	

자료: Bodo Zeuner. 1979. Innerparteiliche Demokratie

한편 독일 정당법에서는 정당의 운영과 관련하여 이미 언급했듯 기본법이 규정하고 있는 당내 민주적 의사결정의 원칙에 따라 상향식으로 의사결정이 이루어지도록 하고 있다(표 참고). 즉 독일 정당의 의사결정은 각급 당원대회나 대의원대회가 최고의결기구이며, 집행위나 위원회, 심판원 등과 같은 정당법에서 규정하고 있는 각종 기구는 당원대회나 대의원 대회를 통해 비밀투표를 통해 직접 선출하도록 규정하고 있다(15조 2항). 또한 각급 정당의 의사결정과정에서 당원(혹은 대의원)의 의사는 모두 동등해야하며, 특별한 규정이 없는 한 단순다수결로 의사결정이 이루어지도록 하고 있다. 특히 독일 정당법은 이미 언급한 것처럼 일부 소수 정치엘리트들이 정당의 의사결정과정을 좌지우지하거나 당직을 독점하지 못하도록 대의원대

회의 대의원에 당직자나 의원이 최대 20%만 차지할 수 있도록 함과 동시에 각급 집행위는 최대 20%, 그리고 일반 위원회는 최대 1/3에 한해서 비선출직을 허용하고 있다. 여기에 덧붙여 독일 정당법은 당직자나 당후보자의 선출과 의사결정과정에서 해당 심급의 조직이외 어떠한 조직의 의사결정에 구속을 받지 않도록 규정하고 있다(15조 3항). 예컨대 지구당 집행위나 지역집행위 혹은 지역위원회가 지구당 당원대회에 앞서 특정한 의사결정을 하고 이를 지구당 당원대회가 따르도록 하는 것을 금지하고 있다는 것이다.

나. 독일 정당의 조직 구조: 각 정당의 정당규약을 중심으로

(1) 기독교 민주당(기민당: CDU)

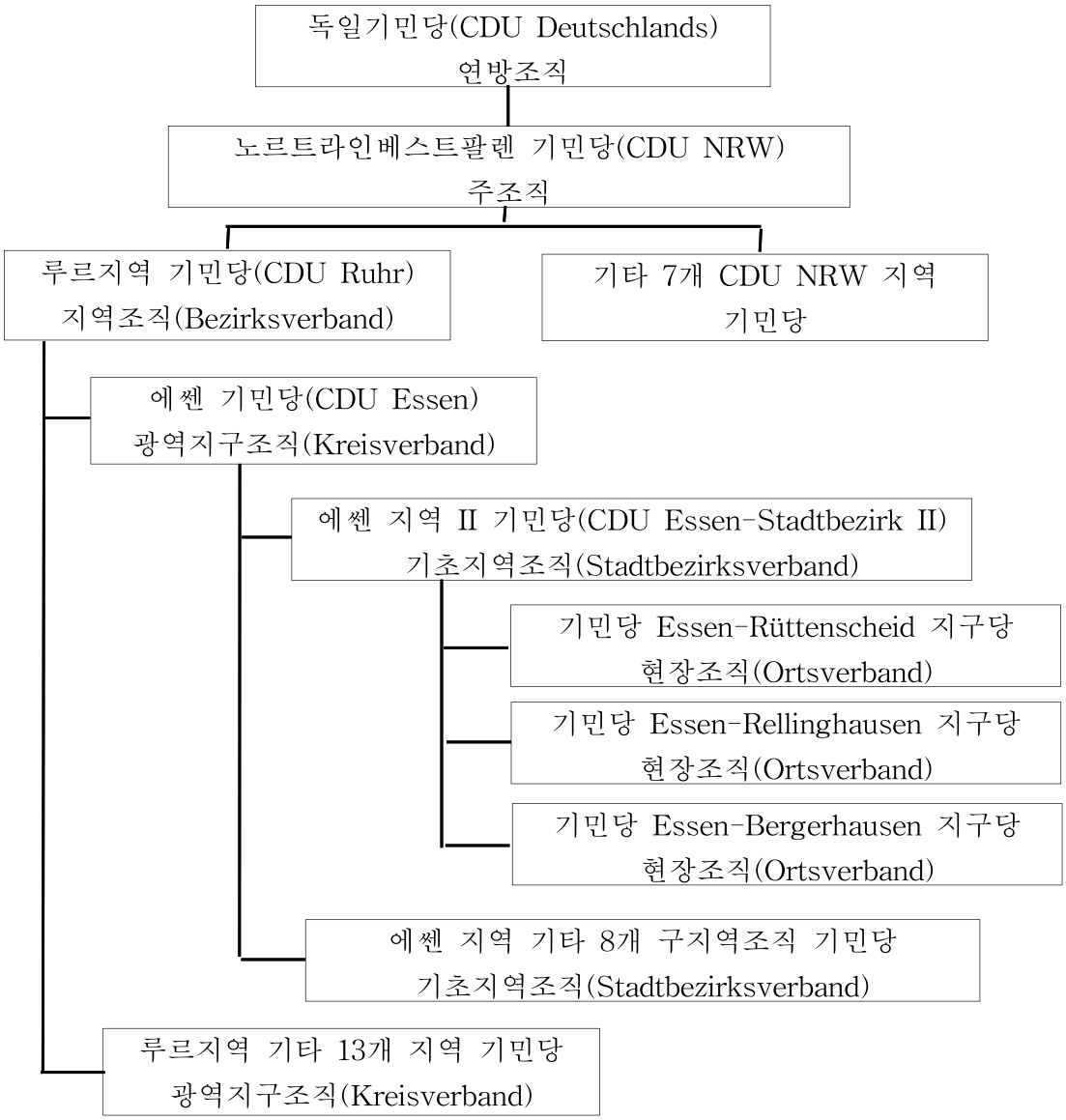
독일 기독교 민주당(기민당; CDU)의 지역별 조직은 기본적으로 앞서 살펴본 독일 정당법이 규정하고 있는 지역적 원칙에 의거하고 있다. 기민당 당규(Statut der CDU)에 따르면 기민당의 수직적 조직편재는 연방당(Bundespartei), 주당(Landespartei), 광역지구당(Kreisverbände), 기초자치단체당(Stadtbezriksverbände, Gemeinedeverbände), 그리고 현장조직(Ortsverbände)으로 이루어지며, 주당(Landespartei)과 광역지구당(Kreisverbände)의 중간 층위인 몇 개의 당(Kreisverbände)를 묶은 지역당(Bezirksverband)을 설치할 수 있다(기민당 당규 16조).

보다 구체적으로 2010년 8월 현재 독일연방차원의 독일 기민당(Bundesverband CDU Deuschlands)는 17개의 주당(Landesverband CDU)으로 구성된다.[2] 다만 기민당의 경우 기민당이 선거경쟁에 나서지 않는 바이에른주의 경우 주당이 없으며, 니더작센(Niedersachen) 주의 경우 세 개 지역(Braunschweig, Nidersachen, Oldenburg)에 각각의 주당(Landesverband)이 따로 존재한다. 주 차원의 정당조직의 하위 지역조직으로는 정당법에서 규정하고 있는 지역정당조직인 광역지구당(Kreisverbände)이 조직되어 있거나 혹은 경우에 따라 광역지구당(Kreisverbände)과 주당(Landesverband)의 중간 지역조직인 Bezirksverbände가 조직되어 있다. 기민당의 경우바덴뷰르텐베르크(Baden-Würtenberg), 헤쎈(Hessen), 니더작센(Nidersachen), 노르크라인베스트팔렌(Nordrhein-Westfahlen), 라인란트팔츠(Rheinland-Pflaz) 등 5개 주에 Bezirksverband가 있으며, 이들 주의 경우 Bezirksverband의 하위 지역조직으로 광역지구당(Kreisverbände)이 조직되어 있다.

2) 독일 기민당의 지역적 조직편재는 Kurth, 2010을 따랐다.

정당법에 규정된 지역정당조직인 광역지구당(Kreisverband)은 행정조직인 에쎈, 쾰른, 뒤셀도르프 등과 같은 자치시(kreisfreie stadt)의 경우 기초지역당(Stadtbezirksverbände)이, 그렇지 않은 광역지구(Landkreise)의 경우 기초지역당(Stadtbezriksverbände 혹은 Gemeinedeverbände)가 정당법이 규정하고 있는 최하위 조직인 지구당(Ortsverbände) 조직 중간에 위치한다(그림 참고).

<그림 2-2> 독일 기독교 민주당의 수직적 조직구조



자료: Jean Pierre Kurt, 2010.

이러한 독일 기민당의 수평적 조직편재에서 핵심적 지위를 차지하고 있는 조직단위는 광역지구당(Kreisverband) 조직이다. 기민당 당규(Statut der CDU) 18조에 따르면 '광역지구당(Kreisverband)은 독자적 규약과 주 당규약에서 규정한 독자적 재정권과 갖는 기민당의 가장 하위의 자율적 조직체이다.' 이러한 기민당 광역지구당은 광역지구당 전당대회와 광역지구당 집행위를, 그리고 필요에 따라 광역지구당 위원회를 설치한다. 특히 주목할 점은 기민당의 당원이 되려는 자나 혹은 당을 탈퇴하려는 경우 광역지구당의 승인을 받아야 한다는 점이다. 또한 광역지구당 당원 25% 이상이나 하위 지구당 25% 이상의 요구로 전당원대회나 대의원대회를 소집할 수 있으며, 당원은 여기에서 공직후보나 당직자의 선출 등을 포함한 당의 의사결정 과정에 참여할 수 있다. 또한 모든 당원은 광역지구당의 전당원대회나 대의원 대회에 발언권을 가지며, 안건상정권한도 갖는다. 이처럼 기민당 광역지구당은 실질적인 의미에서 일반 당원들이 일상적인 정당 활동에 참여할 수 있는 공간이며, 이러한 점에서 기민당의 경우 광역지구당이 정당의 수직적 조직편재에서 핵심적 지위를 차지하고 있다고 할 수 있다.

한편 기민당의 당규에 따르면 연방기민당은 독일 정당법에서 규정하고 있는 것처럼 기능적으로 연방전당대회(Bundesparteitag), 연방위원회(Bundesausschuss), 그리고 연방집행위(Bundesvorstand) 등의 기구를 갖는다. 먼저 기민당의 최고의결기구인 연방전당대회(Bundesparteitag)는 광역지구당, 상위 지역당(Bezirk), 그리고 주당 당대회에서 선출된 1,000명의 대의원으로 구성한다(기민당규 28조). 1000명의 대의원 가운데 200명은 주의회 선거에서 기민당이 얻은 득표율에 따라, 그리고 나머지 800명은 주별 당원 수에 비례하여 배분한다. 최소 2년 주기로, 연방집행위나 주당 1/3의 요구로 소집되는 연방전당대회는 기민당의 정책 기본방향, 당강령을 규정하며, 이는 기민당 연방의회 원내교섭단체나 연방정부에 구속력을 갖는다. 또한 연방전당대회는 연방집행위 등을 비롯한 연방당의 주요 당직자를 선출하며, 당의 해산과 합당 등 정당법에서 규정하고 있는 다양한 사안에 대한 의결권을 갖는다.

다음으로 연방위원회(Bundesausschuss)는 연방전당대회에 귀속되지 않는 다른 모든 사안에 대한 의결권을 갖는 기구이다. 이러한 연방위원회는 2년 임기로 주당대회에서 선출된 대표자(각 주당별 4,000명당 1명)와 연방집행위, 연방집행위가 1년 임기로 선출한 외곽조직(Vereinigung)의 대표, 그리고 연방당전문위원회(Bundesfachausschüsse) 의장과 기민/기사당 기독교 그룹(CDU/CSU EAK) 연방의장 등이 포함된다. 독일 기민당을 이끌고 연방전당대회와 연방위원회의 의결을 집행하는 연방집행위(Bundesvorstand)는 명예의장, 의장(Vorsitzender), 사무총장(Generalsekretär), 4명의 부의장, 감사(Bundesschatzmeister), 그리고 나머지 7명의

최고위원(Präsidium) 구성원과 26명의 나머지 집행위 위원 등으로 구성된다.

(2) 사회민주당(사민당: SPD)

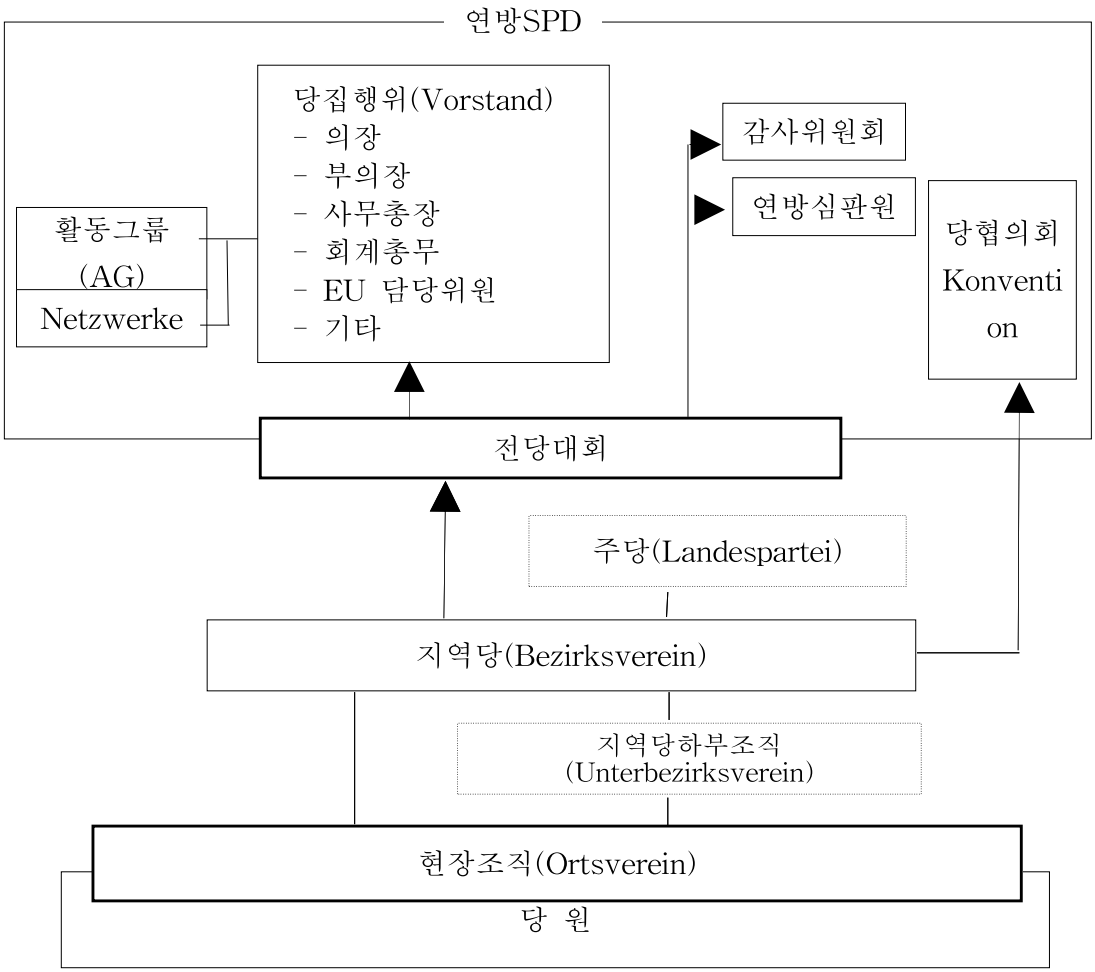
독일 사민당의 조직편재 역시 기민당과 마찬가지로 독일 정당법에 기초하고 있으며, 이에 따라 기본적으로 기민당과 커다란 차이를 보이지 않는다. 그럼에도 불구하고 사민당의 조직편재는 기민당과 여러 가지 측면에서 차이가 있다. 보다 구체적으로 먼저 수직적인 지역적 조직편제를 살펴보면 사민당의 당규는 현장조직(Ortsverein), 지역당 하부지역조직(Unterbezirksverein), 지역당(Bezirksverein)을 당 조직의 가장 하위단위조직으로, 그리고 이 가운데 지역당(Bezirksverein)을 당의 기초조직으로 규정하고 있다(사민당규 8조). 물론 사민당 역시 지역당의 연합조직인 주당을 조직할 수 있다. 그러나 기민당과 달리 지역당(Bezirksverein)이 당 조직의 근간이며, 이는 당원의 가입과 탈퇴가 지역당을 통해 이루어지며, 전당대회 대의원과 공직선거후보자 역시 지역당 차원에서 선출한다. 기민당이 광역지구조직(Kreisverband)을 당원의 일상적인 정당 활동의 근간으로 삼고, 전당대회 대의원과 당직자를 주당대회에서 선출하고 있는 것과 큰 차이를 보이는 부분이다.

독일 연방사민당의 수평적인 기능적 조직기구 역시 기민당과 별 다른 차이는 없다. 연방당조직을 구성하는 주요 기구로는 전당대회(Parteitag), 집행위(Parteivorstand), 당협의회(Parteikonvetion)과 함께 연방감사원(Kontrollkommission)과 연방심판원(Schiedskommission)이 있다. 연방 전당대회(Bundesparteitag)는 당집행위와 지역당대회(Bezirksparteitag)에서 선출된 600명의 대의원으로 구성된다. 대의원은 각 지역당 별로 기본 2명이 배정되며, 나머지 대의원은 각 지역당의 당원수에 비례하여 할당된다. 전당대회는 매 2년마다 개최되는 정기 전당대회(ordentliche Parteitag)와 필요에 따라 개최되는 특별 전당대회(Außerordentliche Parteitag)로 구분되며, 특별 전당대회는 전당대회의 결정이나 집행위 1/3 이상 혹은 감사원 전체, 또는 지역당 집행위 2/3 이상의 요구가 있을 때 개최한다. 전당대회의 안건은 집행위가 정한 8명의 집행위 구성원과 각 지역당별 대표 1인 등으로 구성된 안건상정위원회(Antragskommission)에서 결정하며, 전당대회는 집행위, 연방감사원, 연방심판원 등 주요 당직자에 대한 선출권과 함께 주요 안건에 대한 의결권을 갖는다.

당을 실질적으로 이끄는 연방 당집행위(Parteivorstand)는 의장, 5명의 부의장, 사무총장, 회계총무, 유럽연합 담당 집행위 위원, 그리고 추가적인 위원 등으로 구성되며, 35명을 초과할 수 없다. 과거 당협의회(Parteirat)를 대체하는 당협의회(Parteikonvent)는 당집행위와 지역당에서 선출된 200명의 대표자(각 지역당별 기본

1인, 나머지는 지역당별 당원수 비례)로 구성되며, 다른 당조직에 고유한 업무로 규정되지 않은 모든 사안과 전당대회 위임 사안 등에 대한 의결권을 갖는다. 한편 다른 정당들이 상임대표회의(Präsidium)를 전당대회에서 선출하는 것과 달리 예외적으로 사민당의 경우 연방 당집행위(Parteivorstand)에서 상임대표회의(Präsidium)를 선출한다.

<그림 2-3> 독일 사회민주당(SPD)의 조직구조



자료: 사민당 당규에 기초해 필자가 작성

(3) 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)

독일 녹색당 조직의 지역적 편재 역시 앞서 살펴본 기민당이나 사민당과 커다란 차이를 보이지 않는다. 녹색당 당규 9조 1항에 따르면 녹색당은 현장조직과 기초그

룹(Basisgruppen), 광역지구조직과 상위 지역조직, 그리고 주조직 등을 당 조직의 구성요소로 규정하고 있다. 이들 지역조직 가운데 정당 활동의 중심이 되는 조직단위는 기민당과 마찬가지로 광역지구(Kreis) 단위로 조직된 광역지구당(Kreisverband)이라고 볼 수 있다. 당의 최종의결기구인 전당대회에 파견할 대의원을 광역지구당에서 선출하기 때문이다. 그러나 당원의 가입과 탈퇴가 광역지구당을 통해 이루어지는 기민당과 달리 녹색당의 경우 당원의 가입과 탈퇴는 거주 지역 최하위 조직단위에서 이루어진다(당규 4조 1항). 또한 녹색당은 당내에 분권화와 풀뿌리 민주주의(Basisdemokratie)를 발전시키기 위해 지역의 하위 단위 조직, 즉 현장조직, 광역지구당 그리고 주당의 자율성이 확보되어야 함을 강조하고 있다(10조).

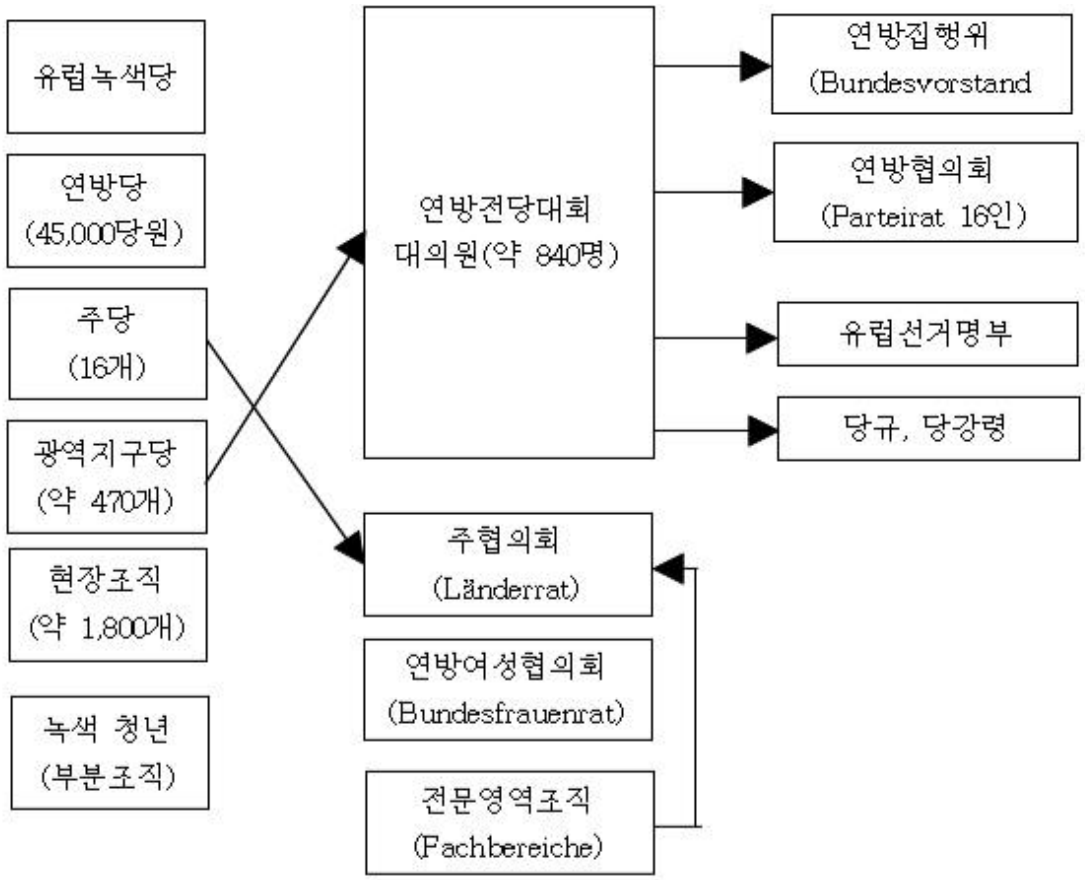
녹색당의 이러한 분권화와 풀뿌리 민주주의에 대한 강조는 전당대회(Bundesversammlung)에서도 확인된다. 먼저 녹색당은 전당대회를 최소 1년 단위로 개최하도록 규정하여, 전당대회 개최요건을 최소 2년 단위로 규정하고 있는 다른 정당들과 달리 당원들의 의사가 정당 활동에 보다 잘 반영되도록 하고 있다. 또한 다른 정당들이 전당대회 구성원을 대의원과 함께 당집행위를 포함시키고 있는 반면, 녹색당은 광역지구당에서 선출한 대의원으로만 규정하고 있다는 점도 눈에 띈다(12조 1항). 광역지구당별 녹색당 전당대회 대의원 수는 각 광역지구당 당원 수에 비례하도록 하고 있으며(다른 당들과 달리 선거결과는 반영하지 않음), 모든 광역지구당에 최소 1인의 대의원을 보장한다. 풀뿌리 민주주의에 대한 녹색당의 강조는 연방당원 1/10 이상이 특별 전당대회 개최를 요구할 수 있고, 20명 이상의 당원이 공동으로 전당대회 안건을 상정할 수 있다는 점에서 또 다시 확인된다(12조 5-6항).

기민당의 연방위원회(Bundesausschuss), 그리고 사민당의 연방 당 협의회(Parteikonvention)와 조직구성에서 유사성을 갖는 녹색당의 조직기구는 연방협의회(Parteirat)가 아니라 주협의회(Länderrat)다. 그러나 기민당의 연방위원회나 사민당의 당 협의회가 자문적 성격이 강한 반면, 녹색당의 주협의회는 전당대회 사이에 최고의결기구로 규정되어, 전당대회에 거의 동일한 위상을 가지고 있다. 이러한 녹색당의 주협의회는 연방협의회 위원, 주당별 기본 2인(1인은 주당 집행위 구성원) + 당원 1,000명당 1인의 주당 대표자, 당대변인 2인, 원내총무, 유럽의회 의원 대표 2인, 녹색청년(Grünen Jugend) 대표 2인, 5개 전문영역(Fachbereich) 각 대변인 등으로 구성되며, 정기적으로 년 2회에 개최된다.

녹색당을 대표하는 연방집행위는 2년 임기로 연방 전당대회에서 선출한 2명의 의장(여성 1인), 사무총장, 회계총무, 기타 2명의 구성원 등 총 6인으로 구성된다. 또한 당직과 공직의 겸직을 막기 위해 의원이 연방집행위 구성원의 1/3을 넘어서는 안 되며, 연방의회와 주의회, 그리고 유럽의회 원내대표나 연방정부나 주정부의 각

료, 그리고 유럽연합 집행위원 등은 연방집행위의 구성원이 될 수 없다. 녹색당의 이러한 겸직금지 규정은 1년 임기의 소위 보직 순환제와 함께 녹색당 정당조직의 특성을 아주 잘 드러내는 것으로 간주되어 왔다. 그러나 1년 임기의 보직 순환제는 연방집행위의 임기를 2년으로 늘리고, 녹색당 개혁과정에서 재선이 가능케 함으로서 이제는 완전히 폐지되었다. 한편 연방협의회(Parteirat)는 연방의장, 사무총장, 그리고 연방전당대회에서 선출된 나머지 구성원 등 총 16인이 2년 임기로 구성하며, 자문적 성격을 갖는다. 녹색당 연방집행위와 연방협의회의 구성과 권한을 고려할 때 연방집행위는 다른 정당의 상임대표회의(Präsidium), 연방협의회는 집행위(Vorstand)에 상응한다고 볼 수 있다. 한편 녹색당의 경우 과거 당을 대표하는 의장(Parteivorsitzender) 제도가 없고 이에 대신해 2명의 대변인(SprecherInnen)을 두었지만, 지금은 다른 정당과 마찬가지로 의장제도를 두고 있다.

<그림 2-4> 독일 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)의 조직구조



외곽조직

녹색대학생	녹색기업가	녹색고령층	지방자치조직	뵐(Böll)연구소

자료: 녹색당 홈페이지

다. 독일 정당의 조직과 운영 실제

(1) 독일 정당의 조직 운영과 당내 민주주의

앞서 독일 정당의 조직구조와 운영에 대해 독일 정당법과 각 정당의 당규를 중심으로 살펴보았다. 여기에서는 독일 정당의 실질적 운영에 대해 본 연구의 주요 주제 가운데 하나인 당내 민주주의 문제를 중심으로 살펴보기로 하자. 당내 민주주의 문제는 제도적(형식적)이고 실질적인 정당의 수평적 권력분립과 수직적 권력 분립의 틀에서 당의 의사결정권을 누가 행사하느냐의 문제라고 할 수 있다. 수평적으로 당 지도부보다 당원이, 수직적으로 당 중앙(독일의 경우 연방)보다 하층지역조직이 제도적·실질적 의사결정 권한을 가질 때 당내 민주주의가 보장되어 있다고 할 수 있다.

먼저 독일 정당의 수직적 권력분립 차원에서 의사결정의 주요 단위는 어디인지 살펴보자. 앞서 살펴보았듯 개별 정당마다 다소간 차이는 있지만 제도적으로 독일 정당은 대부분 기층 현장조직 -> 기초자치단위 조직 -> 광역자치단위조직 -> 주 단위 조직 -> 연방단위 조직으로 구성되어 있다. 이들 단위 조직 가운데 제도적으로나 실질적으로 독일 정당정치에서 가장 중요한 의미를 갖는 조직단위는 광역자치단위의 조직이라고 볼 수 있다. 기민당이나 녹색당 등의 광역자치당(Kreiverband)가 여기에 해당하며, 예외적으로 사민당의 경우 몇 개의 광역자치단위조직이 결합한 지역당조직(Bezirksverband)이 이러한 위상을 갖고 있다. 이들 단위조직이 독일정당에서 중요한 의미를 갖는 것은 이미 언급했듯 당원의 가입과 탈퇴가 이루어지는 단위조직이자(단, 녹색당은 하위조직도 가능), 당의 최고의결기관인 전당대회 대의원을 선출하며, 다른 무엇보다 특히 각종 공직선거후보를 선출하는 단위조직이기 때문이다. 물론 최근 들어 사민당이나 기민당의 경우 광역자치단위 조직보다 주 단위 조직인 주당의 역할과 권한이 커지는 경향을 보이는 경우도 나타나고 있다(Alemann 2001). 그러나 이는 여전히 제한적이며, 특히 이것이 중앙당, 즉 연방당의 권한이 강화되고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 예컨대 중앙당 지도부는 지역단위조직에서 선출한 공직선거후보에 대한 거부권을 가지고 있으나 아직까지 연방

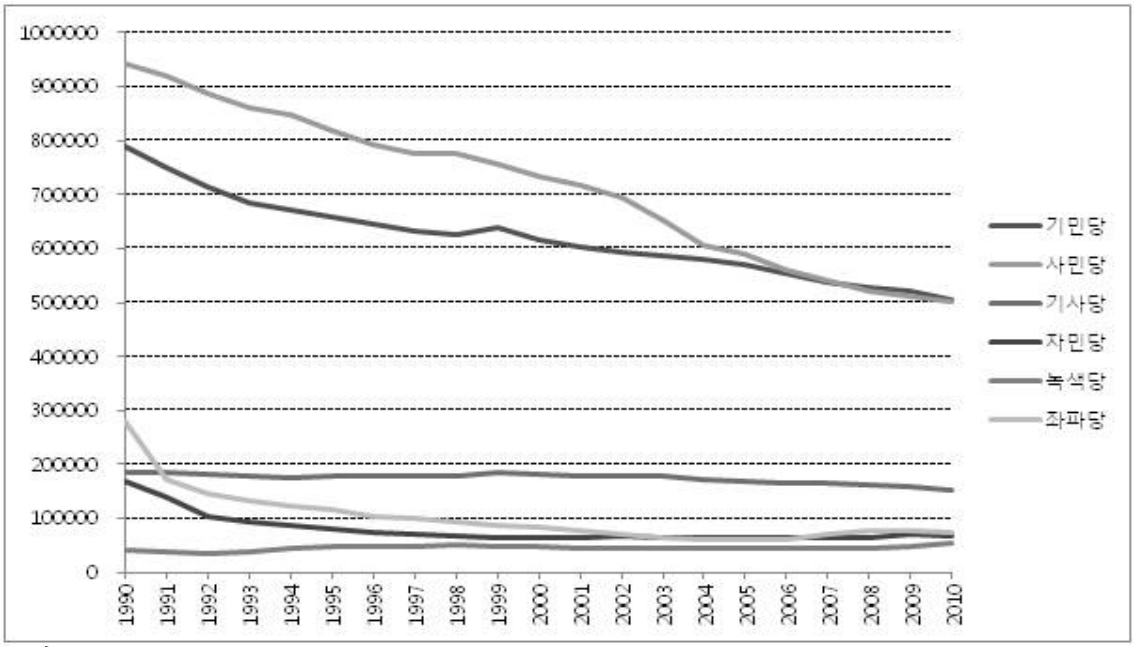
당 지도부가 거부권을 행사한 전례는 없으며, 연방당 지도부가 가지고 있는 지역단위조직에 대한 통제권도 형식적 의미만을 가질 뿐이다. 이처럼 독일 정당은 정당권력이 수직적인 차원에서 철저히 분권화되어 있다고 할 수 있다.

다음으로 수평적인 차원에서 독일 정당의 권력분립을 당원의 권한이라는 측면에서부터 살펴보자. 독일 정당이 당원 중심의 정당이라는 점은 익히 잘 알려져 있다. 여기에서 독일 정당이 당원 중심 정당이라는 것은 다른 무엇보다 독일 정당이 다수 당원의 당비를 중심으로 정당이 운영된다는 것을 의미하며, 따라서 당원 중심의 정당이라는 것이 반드시 당원에게 당내 의사결정과 관련한 권한이 보장되어 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 앞서 살펴본 것처럼 독일 정당에서 당내 의사결정과 관련하여 일반 당원이 갖는 유일한 권한은 대의원 선출권이며, 형식적으로 실질적으로 중요한 의미를 갖는 것은 당원이 아니라 바로 대의원이다. 따라서 독일 정당은 대의원 정당이라고 할 수 있다.

물론 대의원들이 의사결정 권한을 행사할 수 있는 기구는 전당대회이다. 따라서 전당대회가 형식적이라면 대의원의 의사결정권한 역시 별다른 의미를 갖지 못한다고 볼 수 있다. 독일의 전당대회 역시 당 지도부와 안건위원회(Antragskommission)에 의해 주도되며, 이에 따라 형식적으로 진행되는 경우도 적지 않다. 그럼에도 전당대회 대의원은 전당대회 현장에서 긴급안건과 의사진행 관련 안건을 상정할 수 있으며, 이를 통해 전당대회에 중요한 변화를 줄 수 있다. 각 당의 전당대회를 살펴보면 실제 그러한 경우가 종종 나타나곤 하며, 특히 녹색당의 경우 대의원이 역할이 중요하다. 물론 녹색당의 이러한 예외성은 제도적 차이라기보다 정당문화의 소산이라고 할 수 있다.(Poguntke, 2001) 여기에 덧붙여 전당대회 대의원은 다른 무엇보다 당 지도부를 비밀투표를 통해 선출할 권한을 갖는다는 점과 함께, 해당 지역단위의 대의원 대회에서 각종 공직후보를 선출한 권한을 가지고 있다는 점은 결코 간과할 수 없는 중요한 의사결정권한이라고 할 수 있다. 따라서 독일 정당의 경우 당원의 의사결정권한은 제한적이라 할지라도 대의원은 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

한편 1990년대 이후 각 당이 전체 당원조사나 수상후보나 공직선거후보 선출을 위한 전체 당원투표 등과 같은 풀뿌리 민주주의 제도의 도입을 통해 당원의 권한을 확대하려는 정당개혁이 이루어지고 있다는 것도 간과할 수 없다. 독일 정당이 이와 같은 정당개혁에 적극적인 것은 다른 무엇보다 독일 정당의 핵심이었던 당원이 빠르게 감소하고, 이에 따라 당원 가운데 노년층의 비율이 증가하는 당의 노쇠화 현상이 급격하게 진행되고 있기 때문이다(그림 2-5와 표 2-1 참고).

<그림 2-5> 1990년-2010년 독일 정당의 당원 수 변동



자료: Oskar Niedermayer, 2011

<표 2-1> 기민당과 사민당 당원 연령별 구성(1990-2007)

	기민당			사민당		
	~29	30~59	60~	~29	30~59	60~
1990	6.6	63.7	29.2	10.2	65.2	24.6
1991	6.8	63.1	29.6	9.9	65.0	25.2
1992	6.2	62.8	30.6	9.1	65.3	25.6
1993	5.7	62.3	31.7	8.5	65.4	26.0
1994	5.4	61.2	33.0	8.1	65.6	26.4
1995	5.2	59.8	34.5	7.4	65.2	27.4
1996	5.1	58.6	36.0	6.9	64.7	28.3
1997	4.9	57.0	37.7	6.5	64.1	29.4
1998	5.1	55.3	39.3	5.6	61.7	32.7
1999	5.5	53.7	40.4	4.6	58.9	36.5
2000	5.5	51.8	42.4	4.4	57.6	38.1
2001	5.3	50.4	44.0	4.4	56.5	39.2
2002	5.2	49.4	44.9	4.6	55.0	40.4
2003	5.4	48.6	45.7	4.6	53.2	42.2
2004	5.5	48.0	46.2	4.8	52.5	42.7
2005	5.6	47.9	46.2	5.6	50.8	43.6
2006	5.4	47.2	47.1	5.7	49.2	45.1
2007	5.1	46.5	48.0	5.8	47.5	46.7

자료: Oskar Niedermayer, 2011.

당원 감소와 당의 노쇠화를 배경으로 진행된 독일 정당의 정당개혁을 최근 사민당의 정당개혁을 사례로 하여 당내 민주주의 문제를 중심으로 살펴보자. 2011년 12월 베를린 연방전당대회를 통과한 사민당의 당개혁안('Partei in Bewegung - Organisationspolitisches Grundsatzprogramm der SPD')의 가장 중요한 특징으로 사민당은 이번 당 개혁이 과거 하향식 위주의 당 개혁이 아닌 당원과 각급 당 조직의 의견이 최대한 수렴된 상향식의 당 개혁이었음을 강조하고 있다. 실제 사민당은 2009년 연방선거 패배이후 곧바로 당 개혁 작업에 착수하면서 가장 먼저 2010년 3월에서 5월까지 각 현장조직(Ortsvereine)과 하위 지역당(Unterbezirke)에서 당원의 의견을 수렴하여(당원여론조사가 수반됨), 이에 대해 분석·토론·종합하는 한편, 연방 집행위(Parteivorstand) 산하에 당개혁 논의기구를 설치하고 각급 조직 대표자와 전문가 등과 수차례 논의하였다. 또한 2011년 4월 주당 대표자들이 참여하는 조직위원회를 설치, 그 동안의 논의를 바탕으로 당개혁안을 도출하였으며, 이에 대해 이후 2차례의 컨퍼렌스와 각급 당 조직에서의 논의를 반영하여 최종적으로 마련된 당개혁안을 전당대회에 회부한 바 있다.

이처럼 광범위한 당원과 전문가 등의 참여 속에 준비되고, 2011년 12월 베를린 연방전당대회를 통과한 당개혁안('Partei in Bewegung - Organisationspolitisches Grundsatzprogramm der SPD')에서 제시된 당개혁의 주된 방향은 당원 확대, 당의 개방화, 당원의 권한 강화와 참여확대를 통한 당내민주주의 강화, 당 지도부 개편과 현장조직의 권한 강화, 사회조직과의 연대 강화 등이라고 할 수 있다(SPD. 2011. Beschluss: Aenderungen Organisationsstatut unf Wahlordnung im Rahmen des Organisationspolitisches Grundsatzprogrammes 참고). 보다 구체적으로 사민당은 이번 당개혁에서 첫째, 당원발안에 의한 당원투표의 의결정족수를 당원 1/3 출석과 출석 1/2 찬성에서 당원 1/5 출석과 출석 1/2 찬성으로 완화하는 한편, 당원투표방식으로 우편투표도 가능토록 했다. 둘째, 연방 집행위(Parteivorstand) 선출과정에서 당원여론조사를 실시할 수 있도록 하였다. 다만 여론조사의 경우 이를 투표결과에 직접 반영하는 것은 아니며, 이는 단지 여론조사결과로 나타난 당원의 의사가 대의원 투표 과정에 반영될 수 있도록 하자는 의도에서 마련한 제도이다. 셋째, 지역당을 대표하여 전당대회에 참여하는 지역당 선출 대의원의 숫자를 480명에서 600명으로 상향 조정하고, 각 지역당에 기본 2명 배정 후 당원수에 비례하여 추가 산정토록 하였다. 넷째, 연방 집행위(Parteivorstand)를 최대 45명에서 35명으로 축소하는 한편, 자문기구인 연방당협의회(Parteirat)를 폐지하고, 의결기구로서 지구당대회에서 선출된 200명의 대의원과 연방 당대표자회의(Parteivorstand)로 구성되는 연방당협의회(Parteikonvent)를 설치하여, 전당대회가 없는 해에는 년 2회, 나머지는 년 1회

개최하여 당 의사결정 과정에 하위 당조직과 당원의 의사반영이 강화되도록 하였다.

정당의 권력분립과 관련하여 간과할 수 없는 또 다른 문제는 정당 권력이 특정 소수 정치엘리트에게 집중되는 문제이다. 예컨대 소수의 의원이 당직이 독점하거나 소수 당 지도부가 당직을 겸직함으로서 당직을 독점할 경우 당내 민주주의가 관철되기는 어렵다. 예컨대 <표 2-2>에 제시되어 있듯 독일 정당의 연방당 상임대표회의(Präsidium) 구성에서 의원의 비율은 80년대 이후 점차 증가하는 추세를 보였다. <표 2-2>에 제시되어 있지 않지만 60년대의 경우 당 지도부 가운데 의원 비율은 기민당의 경우 초반 86%, 후반 90%였으며, 사민당의 경우 각각 78%와 82%였다. 이처럼 독일정당정치 초기에는 당직과 공직이 크게 구분되지 않았다. 그러나 70년대에 접어들어 당직과 공직을 구분하는 경향이 나타났으나, 이후 다시 양자를 구분하는 경향이 쇠퇴하고 있는 실정이다. 이와 대조적으로 연방당 상임대표회의(Präsidium) 구성원 가운데 당하부조직의 대표자 비율은 <표 2-3>에 제시되어 있듯 그리 높은 편이 아니며, 80년대에 비해 90년대에 다소 감소하였다. 물론 독일 정당의 당하부조직 대표자의 비율은 예컨대 영국 노동당과 비교할 때 상대적으로 높은 편이며, 따라서 비교적 당직의 집중화가 약한 편이라고 할 수 있다. 아무튼 독일 정당의 경우 최근 이러한 정당권력의 집중을 막기 위해 예컨대 전당대회에서 선출하지 않은 의원이나 다른 당직을 맡고 있는 당직자 등과 같은 소위 당연직(ex officio-Mitglieder)은 집행위 구성원의 최대 20%까지만 허용하도록 정당법을 개정하여, 일부 당직자에게 당직이 편중되는 것을 막고 있으며, 녹색당의 경우 여기에서 한 걸음 더 나아가 다른 정당의 상임대표회의(Präsidium)와 동일한 성격과 권한을 갖는 연방집행위(Bundesvorstand)구성원의 1/3 이상을 의원이 차지할 수 없으며, 연방의회와 주의회, 그리고 유럽의회 원내대표나 연방정부나 주정부의 각료, 그리고 유럽연합 집행위원 등은 연방집행위의 구성원이 될 수 없다고 규정하고 있다.

<표 2-2> 독일 정당의 상임대표회의(Präsidium) 의원의 비율

정당	80년대초	80년대말	90년대초	90년대말
사민당	50% 6/12	67% 8/12	64% 9/14	77% 10/13
기민당	43% 6/14	54% 7/13	76% 13/17	61% 11/18

자료: Detterbeck, 2002.

<표 2-3> 독일정당 상임대표회의(Präsidium) 당하부조직의 대표자 비율

정당	80년대초	80년대말	90년대초	90년대말
사민당	33% 4/12	33% 4/12	29% 4/14	15% 2/13
기민당	36% 5/14	31% 4/13	18% 3/17	28% 5/18
영국 노동당	7% 2/30	0% 0/29	0% 0/30	21% 7/33

자료: Detterbeck, 2002.

마지막으로 독일 정당의 당내 민주주의와 관련하여 공직후보와 당직자 선출 과정, 그리고 당내 중요 정책 결정과정을 보다 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 독일정당의 공직후보자와 당직자 선출 과정을 살펴보면 우선 독일정당의 공직후보자와 당직자 선출 과정은 정당에 따라 크게 차이를 보이지 않는다. 보다 구체적으로 공직후보자 선출과정을 살펴보면 지역구 출마를 위한 후보는 해당 선거구의 대의원 대회에서 선출하거나, 혹은 전 당원 투표를 통해 선출한다. 과거에는 대의원대회를 통한 선출이 일반적이었지만, 최근 들어 전체 당원이 참가하는 당원투표가 증가하는 추세이며, 사민당의 경우처럼 당원이 아닌 일반 유권자가 참여하여 정당의 공직후보자를 선출하는 경우도 있다. 비례대표선거를 위한 비례명부는 해당 정당 지역조직의 전당대회에서 투표를 통해 작성한다. 예컨대 연방하원선거의 비례대표는 주단위로 선출되기 때문에 명부 역시 주명부로 작성하며, 주명부는 주 전당대회에서 직접투표방식으로 결정한다. 즉 주 전당대회에 참여한 대의원은 직접투표방식으로 동순위경쟁자에 대해 투표하거나, 특정 순위에 단수후보가 출마한 경우 찬반투표를 행한다. 정당명부의 작성은 일반적으로 지역구후보에게 우선권(우선 순위)이 주어지는 경우가 많으며, 다음으로 지역적·집단적 안배가 이루어진다. 기민당의 경우 특히 특별당 조직이나 지역당 조직에 대한 안배가 강조되는 반면, 사민당의 경우 정당 내 좌·우 분파의 내적 역량에 따라 순위배정이 크게 변화한다. 한편 사민당의 경우 1993년부터 명부순위 가운데 10순위 안에 주당 지도부가 비당원을 추천을 예약할 수 있도록 하고 있다. 물론 이러한 비당원 추천이 직접적인 공천을 의미하는 것은 아니다. 또한 기민당과 사민당 모두 비율은 다소 상이하지만 여성할당제를 실시하고 있다. 또한 연방당 지도부와 주당 지도부는 당원투표나 대의원 투표를 통해 선출된 지역구후보에 대해 거부권을 행사할 수 있으나, 대의원대회에서 결정한 비례대표명부에 대해서는 거부권을 행사할 수 없다. 또한 지역구후보에 대해 연방당 지도부와 주당 지도부가 거부권을 행사하는 경우 경선이 다시 실시되며, 재경

선을 통해 선출한 후보에 대해서는 또 다시 연방당 지도부와 주당 지도부가 거부권을 행사할 수 없다. 다만 아직까지 당 지도부가 거부권을 행사한 전례는 없다.

다음으로 독일정당의 정책적 의사결정은 제도적으로 지역단위의 해당 전당대회가 최종 의사결정기구이다. 이러한 점에서 독일정당의 정책결정과정은 기본적으로 상향식이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 연방당과 같은 상위단위 조직의 경우 전당대회 개최가 쉽지 않기 때문에 일상적인 정책결정은 연방당 집행위에서 이루어진다. 게다가 90년대 이후 최근에는 미디어 정치의 증대와 전문성의 요구로 인하여 의원들의 영향력이 커지고 있기도 하다. 이처럼 연방차원의 정책적 의사결정과정에서 당원의 역할은 제한적이지만, 하위 지역단위로 갈수록 정책결정과정에서 당원의 중요성은 증대한다. 특히 독일정당의 정책방향은 큰 틀에서 보면 기본강령이나 선거강령에서 규정된다고 볼 수 있는데, 이들 강령작성 과정에 당원참여는 매우 일반적이며 최근들어 더욱 강화되고 있다.

예컨대 독일 사민당의 기본강령개정과정을 살펴보면 다음과 같다. 정당강령의 작성과정에서 당원과 일반 유권자의 참여방식은 강령작업의 초기 단계에서 특정한 목표를 제안하는 방식을 통해서나, 혹은 강령위원회의 제안을 검토하고 이에 대한 입장을 표명하는 방식으로 이루어질 수 있다. 예컨대 1999년 베를린 전당대회의 강령개정 의결에 따른 2000년대 초반 독일 사민당의 기본강령 개정작업은 기본강령위원회가 구성되면서부터 시작되었다. 강령개정작업을 주도하는 기본강령위원회에는 주당조직(Landesverband)과 지역당 조직(Bezirksverband)의 대표가 함께 참여하며, 주제 영역에 따라 활동그룹(AGs)도 구성된다. 각 활동그룹은 강령위원회를 위한 '시안(Impuls-Papiere)'을 마련하며, 강령위원회는 이를 심의·승인한다. 강령위원회의 심의를 통과한 '시안'은 다음으로 광범위한 토론을 위해 당원들에게 제공된다. 강령위원회는 이에 기초해 강령 '초안(Entwurf)'을 작성하며, 경우에 따라 전체 당원조사를 실시하기도 한다. 이러한 '초안' 혹은 초안의 수정안은 광범위한 토론이후 전당대회에서 찬반표결로 강령으로 확정된다.

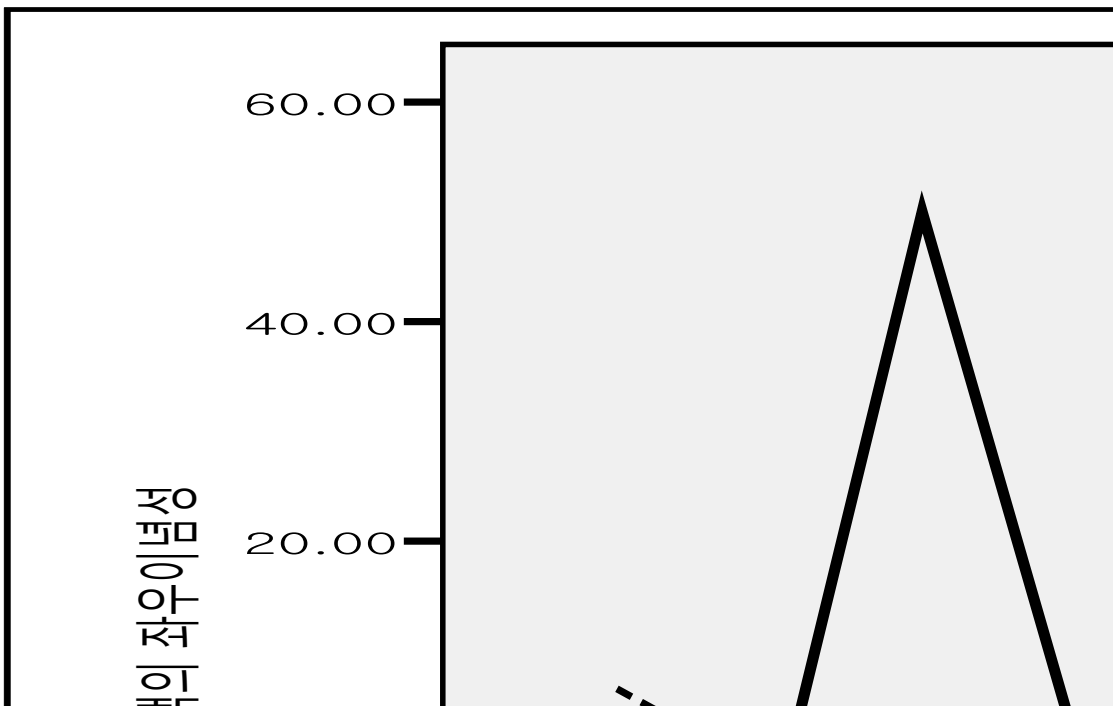
(2) 독일 정당의 사회적 기반과 정책정당

독일 정당은 이념적으로나 정책적으로 뚜렷이 구별되는 정책정당적 성격을 갖는 것으로 익히 잘 알려져 있다. 예컨대 독일 기민당이 기독교 민주주의 이념에 기초하고 있다면, 사민당은 사회민주주의에, 녹색당은 탈물질주의에 기초하고 있으며, 자유민주당은 자유민주주의를, 좌파당은 민주사회주의를 자신들의 이념적 가치로 표방하고 있다. 물론 2차 대전 이후 후기산업사회의 발전과 함께 각 정당의 이러한

이념적 색채가 약화된 것은 분명하다. 그럼에도 독일 정당은 여전히 정책적 차별성을 가지고 있다는 것 역시 부정할 수 없는 사실이다.

독일정당의 이러한 정책적 차별성은 예컨대 '비교강령연구프로젝트(comparative Manifesto Project: CMP)'의 자료(Volkens et. al. 2010)에서 잘 확인할 수 있다. 비교강령프로젝트 자료는 1949년부터 2009년까지의 연방의회선거에서 각 정당이 제시한 선거강령(선거공약)을 분석한 것으로, 단순히 정당의 좌-우 이념성을 측정한 것이 아니라, 국제관계, 국내 정치적 자유와 민주주의, 정치체제, 경제, 복지와 삶의 질, 사회분야 등과 관련한 각 정당의 정책적 위치를 선거강령에 대한 내용분석을 통해 측정하고 이를 좌-우 이념성으로 종합한 것이다. <그림 2-6>에 제시된 독일 정당의 정책적 이념성의 변화를 살펴보면 1949년 연방의회선거이후 최근에 이르기까지 독일의 두 거대 정당인 기민당과 사민당은 정책적으로 뚜렷이 구분되고 있다는 것을 알 수 있다. 물론 1960년대 기민당과 사민당이 정책적으로 매우 근접한 경우도 없지는 않다. 그러나 1960년대를 예외로 본다면 독일의 양대 정당은 정책적으로 뚜렷한 차별성을 가지고 있다. 독일정당은 이처럼 정책적으로 뚜렷이 구분될 뿐만 아니라, 정당의 이러한 정책적 차별성은 집권 후 연방정부정책에 반영되어 정당구성에 따른 정부정책의 차별성으로 연결되고 있다(Klingenemann).

<그림 2-6> 독일 정당의 정책적 이념성의 변화



자료: Volkens et. al. 2010.

독일 정당이 이처럼 정책적으로 뚜렷이 구분되고 있다는 것은 또 다른 한편으로는 각각의 독일 정당이 서로 뚜렷이 구분되는 각각의 사회적 기반을 가지고 있다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 익히 잘 알려진 것처럼 독일 정당정치는 다른 무엇보다 종교적 균열(cleavage)과 산업-노동 간 사회적 균열이라는 두 가지 균열에 기초하고 있으며, 종교적 균열에 기반을 둔 정당이 기민당이라면, 산업-노동 간 사회적 균열에 기반을 둔 정당이 사민당이다. 물론 후기산업사회의 진전과 함께 기민당과 기독교인, 특히 가톨릭, 그리고 사민당과 노동자, 특히 노동조합에 조직된 조합원 노동자와의 굳건한 연계가 약화된 것도 사실이지만, 그렇다고 독일 정당과 사회집단의 연계가 완전히 붕괴한 것도 아니다.

<표 2-4> 주요 사회계층별 독일 정당지지: 2009년 독일연방의회선거 사례

		기민당*	사민당	자민당	좌파당	녹색당	기타
선거결과		33.8	23.0	14.6	11.9	10.7	6.0
직업	노동자	31	25	13	16	7	8
	사무직	33	24	15	12	12	5
	공무원	36	26	12	8	15	4
	자영업	36	15	24	8	13	5
	농업	58	12	15	9	3	3
노동조합	조합원	24	34	9	17	10	5
	비조합원	35	21	16	11	11	6
종교	가톨릭	44	20	15	6	10	5
	개신교	33	26	14	10	12	6
	기타	22	21	15	22	12	8

자료: Forschungsgruppe Wahlen, 2009.

예컨대 <표 2-4>에 제시된 것처럼 지난 2009년 독일연방의회선거에서 기민당은 전체적으로 33.8%의 지지를 얻은 반면, 가톨릭 교도층에서는 이보다 10% 정도 높은 44%의 지지를 얻었다.(2002년 선거와 2005년 선거에서 사민당은 노동자층에서 가장 높은 득표율을 기록했지만, 2009년 선거의 경우 노동자층의 지지는 2005년에 비해 무려 12% 감소한 25%에 머물러 노동자층과 사민당의 연대효과는 약했다. 그러나 이는 사민당이 신자유주의 정책을 도입해 노동자들이 실망한 결과이며, 이를 반영하듯 노동자층 상당수가 좌파당을 지지한 것으로 나타난다.) 이와 마찬가지로 23.0%의 득표율을 기록한 사민당은 조합원 노동자층에서는 34%의 지지를 얻어 조

합원 노동자층이 다른 계층에 비해 10% 정도 더 사민당을 지지했다는 것을 알 수 있다.

물론 이러한 독일 정당의 뚜렷이 구분되는 정책적 차별성과 사회적 기반은 독일 사회의 역사적 전통과 정당정치의 역사성 등과 같은 다양한 요인의 영향을 반영하고 있다. 그럼에도 불구하고 특히 독일 정당조직의 구조적 특성과 정당정책연구소의 영향에 주목할 필요가 있다. 전통적으로 독일 사민당은 노동조합과, 기민당은 기독교 교회와 밀접한 관계를 맺고 있었다. 예컨대 노동조합 가입은 곧 사민당원이 되는 것을 의미했다. 이러한 독일 정당과 사회집단이나 사회조직과의 관계는 정당마다 다소 차이가 있기는 하지만 당내 사회연합이나 정당의 외곽조직에서 확연히 드러난다.

예컨대 앞서 살펴 본 정당조직구조에서 언급하지 않았지만 기민당 당규(38조-39조)에 따르면 기민당은 청년연합(Junge Union Deutschlands, JU), 독일 기민련 여성연합(Frauen-Union der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, FU), 독일기독노동자연합(Christlich Demokratische Arbeitnehmerschaft Deutschlands, CDA), 독일 기민·기사련 지방자치연합(Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands, KPV), 기민·기사련 중산층·경제연합(Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU, MIT), 동·중부 독일 연합(Ost- und Mitteldeusche Vereinigung in der CDU/CSU, OMV), 독일 기민련 고령자연대(Senioren Union der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, SU) 등과 같은 특정 사회집단을 대표하는 조직을 두고 있다. 사민당 역시 당규 10조의 규정에 따라 특정 사회집단이나 사회조직, 그리고 특정 사회문제를 논의하고 이를 대표할 수 있는 활동가집단(Arbeitsgemeischften) 이나 주제포럼(Themenforen), 활동가협의회(Arbeitskreise), 프로젝트그룹(Projectgruppe) 등을 조직할 수 있다. 당규에는 명시되지 않았지만 현재 사민당에는 사민당 65+ 활동가집단(Arbeitsgemeinschaft SPD 65+), 기독교인 활동가협의회(Arbeitskreise Christinnen und Christen) 25개의, 교육포럼(Forum Bildung) 등과 같은 25개의 조직이 있다. 녹색당의 경우도 당규 상 기본조직에 속하는 녹색청년(Grüne Jugend)와 함께 당 외곽조직으로 녹색 대학생 그룹(Grüne Hochschlgruppen), 녹색기업인(Unternehmensgrün), 녹색 고령층(Grüne Alte), 지방자치연합(Kommunalpolitische Vereinigung) 등을 두고 있다.

정당마다 다르긴 하지만 여기에서 흥미로운 것은 당과 이들 조직의 관계이다. 기민당의 경우 위에 언급된 조직들은 당규에 규정된 공식 조직이면서, 당의 통제를 받는다. 예컨대 기민당내 각종 연합은 독자적 규약을 갖지만, 그 규약은 사무총장의 승인을 받아야 하며, 연합의 대표(Hauptgeschäftsführer) 역시 사무총장이 임명한다.

또한 이들 연합은 당규 상 연합 고유의 권한이 없다. 다시 말하면 이들 조직은 당원 가운데 특정 사회집단을 조직한 조직체일 뿐이다.

이와 달리 사민당의 조직들은 상당 경우 이중적 지위를 점하고 있다. 사실 사민당 내에 사회집단을 대표하는 조직은 1973년 노동자 문제 활동 집단(Argeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen, AfA)에서 시작된다. 당시 노동자 문제 활동집단의 구성원은 모두 당원이었으며, 당의 공식조직이었다. 그러나 노동자 문제 활동집단과 유사한 당내 공식 조직이었던 사민당 청년조직(Jusos)이 당으로부터 분리하여 독자적 조직을 구축하려고 시도하면서 문제가 야기되었다. 이에 따라 사민당 청년조직은 부분적으로 당내 조직이라는 성격을 띠면서도 부분적으로는 당으로부터 독립된 성격을 갖는 조직이라는 이중성을 갖게 되었다. 사민당의 활동가집단(Arbeitsgemeischften)이나 주제포럼(Themenforen), 활동가협의회(Arbeitskreise), 프로젝트그룹(Projectgruppe) 등은 모두 이러한 성격을 가지고 있다. 즉 이들 조직은 당규에서 언급하고 있는 조직이기는 하지만, 조직적으로 완전한 자율성을 가지고 있으며, 당원이 아닌 일반 시민들도 이들 조직에 참여하여 활동할 수 있다. 뿐만 아니라 사민당의 경우 이들 조직은 전당대회에 안건을 상정할 수 있는 안건상정 권한과 함께 발언권도 가지며, 특히 이들 가운데 당원을 전당대회 대의원(최대 대의원의 1/5)을 파견할 수 있다. 이처럼 사민당내 사회집단을 대표하는 조직은 당 조직이라는 특성과 함께 일반 사회단체와 마찬가지로 정당으로부터 독립성도 보장받아 일반사회단체라는 특성을 동시에 가진다.

물론 기민당도 기독교 단체 등과 같은 다양한 사회단체와 연대를 꾀하지만 당내에서 사회를 대표하는 조직과 일반 사회단체는 엄밀히 구분된다. 이 점은 녹색당의 경우에서 보다 명확해진다. 앞서 언급한 녹색당의 녹색청년(Grüne Jugend)은 당의 공식조직으로, 당의 의사결정과정에 참여할 수 있는 권한을 갖지만, 녹색 대학생 그룹(Grüne Hochschlgruppen), 녹색기업인(Unternehmensgrün), 녹색 고령층(Grüne Alte), 지방자치연합(Kommunalpolitische Vereinigung) 등과 같은 조직은 녹색당 친화적 외곽 사회조직이며, 당의 의사결정과정에 참여할 수 있는 권한을 보장받고 있지 못하다. 독일 정당과 사회집단의 연계, 즉 정당의 사회적 기반이라는 측면에서 흥미를 끄는 부분은 물론 사민당의 경우이다. 즉 사민당의 경우 시민사회적 기반이 확고한 것으로 잘 알려져 있는데, 사민당의 이러한 시민사회적 기반은 바로 앞서 설명한 사민당 고유의 조직구조를 배경으로 하고 있으며, 또한 이것이 정책정당화에 초석이 되고 있다는 점에 더욱 주목할 필요가 있다.

한편 독일 정당의 정책정당적 특성과 관련하여 살펴 볼 필요가 있는 것 가운데 하나는 정당 친화적 정치재단이다. 독일의 정당친화적 정치재단은 현재 기콘라드

아데나우어재단(Konrad-Adenauer-Stiftung: KAS), 프리드리히 에버트 재단(Fridrich-Ebert-Stiftung: FES), 프리드리히 나우만 재단 (Fridrich-Naumann-Stiftung: FNS), 한스 자이델 재단(Hanns-Seidel- Stiftung: HSS) 하인리히 뵐 재단 (Heinrich-Boell-Stiftung: HBS), 로자-룩셈부르크 재단(Rosa-Luxemburg-Stiftung: RLS) 등이 있다. 이들 정치재단은 정당과 일정한 연관을 가지면서도, 정당과 독립된 조직이다. 즉 이념이나 세계관의 측면에서는 각 재단이 특정 정당과 맥락을 같이하면서도, 재정적 측면이나 조직적인 측면 그리고 활동적인 측면 모두에서 독립성을 갖는다. 특히 독일의 정치재단은 특정 정당의 세계관이나 가치관에 입각하여 공공의 목적을 위한 활동, 특히 정치교육활동을 전개하는 것을 목적으로 하고 있으며, 일반적인 정당의 싱크탱크인 정당 정책연구소와 구분된다. 예컨대 명시적인 선거기간 동안 정치재단은 여론조사 활동을 수행할 수 없으며, 일상적인 경우도 학문연구 차원에서 여론조사를 실시할 수 있지만 선거운동을 위한 여론조사는 실시할 수 없다. 마찬가지로 세미나, 토론회, 정치대화 등을 통한 정치교육 역시 특정 정당의 당원만을 대상으로 할 수 없으며, 모두 시민에게 개방적이어야 한다. 이들 정당이 정당의 일상적 정당 활동이나 선거운동을 돕는 기능을 수행할 수 없다. 이처럼 독일의 정당 친화적 정치재단은 정치권력을 획득하기 위해 선거에서 상호 경쟁하는 과정을 통해 국민들의 정치적 의사를 결집하는 정당조직적 성격을 갖는 것이 아니라, 정치적 의사의 형성과 결정과정에 시민들이 참여할 수 있는 기반과 여건을 마련해 주는 조직이라고 할 수 있다. 따라서 이들 정당친화적 정치재단은 일반 시민의 민주시민의식 함양이라는 측면과 함께 장기적이고 포괄적인 측면에서 정책정당화에 기여하는 것이지, 특정 선거 국면이나 일상적인 활동에서 정책정당화에 기여하고 있는 것은 분명히 아니다.

라. 독일 정당의 시사점

지금까지 살펴본 독일 정당의 사례가 당내 민주주의 발전과 정책정당화에 함축하는 바를 간략히 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 독일 정당은 기본법의 정당의 민주적 운영에 관한 조항과 독일 정당법 15조와 17조의 규정에 따라 모든 정당이 집행위원(Vorstandmitglieder), 대의원대회 의장, 상위 지역조직의 의장 등과 같은 당직자뿐만 아니라 공직선거후보자, 그리고 각급 전당대회 대의원 등을 모두 비밀선거로 선출하고 있다. 대의제 민주주의의 근간이 비밀선거를 통한 대표자의 선출이라는 측면에서 당내 민주주의의 역시 당직자와 공직후보자의 비밀투표를 통한 직접선출이 핵심적이라 할 수 있다. 우리의 경우 당

직자는 차치하고 공직후보자 역시 대부분 비밀선거를 통한 직접선출 방식이 아닌 중앙당의 지명방식이 일반적이라는 점을 고려할 때 독일의 사례는 의미 깊다.

둘째, 독일 정당은 제도적으로 실질적으로 중앙당이라고 할 수 있는 연방당조직이 정당 활동과 권력의 중심이 아니다. 이미 살펴보았듯 독일 정당의 중심은 광역자치단체 수준의 정당조직 광역지구당(Kreiverband)이다(사민당의 경우 예외적으로 지역당(Bezirkspartei)). 광역지구당은 독자적 규약을 가질 뿐만 아니라, 당원의 가입과 탈퇴가 이루어지는 조직단위이며, 전당대회 대의원을 선출하는 조직단위이다. 당원의 당비 역시 광역지구당 단위에서 납부되어, 재정적으로 독립성을 가지며, 대부분의 공직선거후보자 선출 역시 광역지구당 단위에서 이루어진다. 이처럼 독일 정당은 권력이 중앙인 연방당에 집중되어 있는 것이 아니라 지역단위로 분권화되어 있으며, 연방당으로부터 자율성을 보장받는다. 정당권력이 완전히 중앙에 집중되어 있는 한국적 현실과 매우 대비되는 것이라 할 수 있다.

셋째, 독일 정당에서 당직자와 같은 정당 엘리트도 중요한 의미를 갖겠지만, 대의원의 역할과 권한 역시 간과할 수 없다. 독일 정당의 의사결정과정에서 대의원이 결정적 권한을 갖고 있기 때문이다. 다만 독일 정당에서도 최근 전체 당원 투표제의 도입이나 당원여론조사 제도의 도입 등과 같은 정당개혁을 통해 당의 의사결정과정에서 개별 당원의 의사를 반영하려는 경향이 강하다. 정당의 기본이 당원이라는 점에서 당원의 권한 확대의 개별 당원의 정당 활동 강화와 당원 확대, 그리고 당내 민주주의의 강화를 위해서도 필수불가결하다.

넷째, 독일 정당의 정책정당적 특징은 다른 무엇보다 사회적 이해관계를 당내 의사결정과정에 반영하려는 노력의 산물이며, 여기에서 당 내외 기반조직은 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히 사민당의 경우처럼 조직적 자율성과 독자성을 보장받으며, 당조직의 성격과 함께 일반 사회적 성격을 갖는 다양한 시민사회연계조직은 정당의 사회적 기반 구축과 정책정당화에서 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 사민당의 경우는 특히 정당정치에 대한 불만족이 매우 높고, 정당의 사회적 토대와 연계성이 약한 한국 정당에게 시사 하는 바가 크다.

마지막으로 본 연구에서는 언급하지 않았지만 독일 정당의 정책정당적 특징과 견고한 사회적 뿌리는 독일의 연방의회 선거제도와 밀접한 관련을 맺고 있다. 즉 인물화된 비례제로 알려진 독일의 선거제도는 정당이 선거과정에서 중심적 의미를 갖기 때문에 정당의 정책정당화와 사회적 연계를 강화한다. 이처럼 정당의 정책정당화와 사회적 토대 구축에 정치제도 역시 중대한 의미를 갖는다는 것을 간과해서는 곤란하다.

3. 한국 정당의 현실과 문제점

여기서는 독일과 미국 정당들의 구조 운용상황 등을 살펴보고 한국 정당의 현실과 문제점을 알아본다. 한국정당의 현실과 문제점은 한국 정당의 정책기능과 한계, 한국 정당의 취약한 당내 민주주의, 한국 정당의 허약한 사회적 기반 순으로 정리하였다. 다만, 한국 정당의 현실과 문제점에 있어서 바람직한 사항에 대하여는 본 연구의 범위가 아니므로 가급적이면 문제점이나 한계를 중심으로 살펴보았다.

가. 한국 정당의 정책기능 수행과 한계

한국 정당은 우리나라에 민주정치가 도입되면서 창당과 소멸 및 이합집산과정을 거치면서 정치적 영역에서 영향력을 크게 미친 정치세력 중의 하나였다. 주요 집권당(자유당, 민주공화당, 민주정의당)은 집권자의 통치수단으로 창당하였지만, 많은 정당들이 그동안 생성과 소멸을 거듭해 오면서도 정치과정에서 중요한 역할을 해왔다는 점을 부인할 수 없다. 더구나 한국 정당은 제2공화국의 헌법에서 국가의 보호를 받고, 정당해산을 엄격히 제한하는 규정(당시 헌법 제13조제2항)을 둠으로써 헌법에 편입되었으며, 명실상부한 헌법상의 기관으로서의 지위도 인정하기에 이르렀다.

한국의 정당발전은 서구와 달리 초기 국가 형성기를 거쳐 권위주의 정권을 유지하고 이에 대항하는 관계 속에서 발전하면서 자연스럽게 민주대 반민주의 대결양상을 보였으나, 민주화 이후 오늘날은 사회가 복잡하게 분화하고 경제적인 문제가 중요시됨에 따라 종전의 민주대 반민주 등의 정당 간 경쟁은 그 의미가 약화되고 오히려 가치와 이념의 분화 내지는 차별성에 따른 정책경쟁으로 변화의 과정을 겪고 있다. 특히 2011. 10. 26 실시되었던 서울시장 보궐선거는 이러한 양상을 분명하게 보여 주었던 선거 결과 내지는 정치현상의 하나라고 할 수 있다.[3] 2012년에 실시된 제19대 국회의원선거에서 당선된 국회의원의 이념성향조사 결과에 따르면 정당별 이념적 입장 차이는 이전보다 더욱 뚜렷해졌다(이에 대하여 강원택 2012, 27-46 참조).

그렇지만 이러한 일부 현상을 가지고 한국정당이 정책정당으로서 책임 있게 정치과정에서 제 기능을 다하고 있다고는 할 수 없을 것이다.[4] 왜냐하면 아직까지 정당

3) 지방선거에서부터 촉발된 학생들에 대한 무상급식 제공에 대한 찬·반 내지는 견해의 차이문제는 오세훈 서울시장이 주민투표의 실시와 시장직 사퇴과정을 거치면서 이를 확대시켜 국민적 관심을 불러 일으켰고, 한국 정당의 이념이나 정책 차별성과 이러한 사회문제들에 대한 시민들의 정치적 의사형성에 많은 영향을 미쳤다.

4) 한국에서 책임정당정치 저해요인으로 정통성 부재, 낮은 정책차별성, 비합리적 지역주의, 후보선출의 비민주성을 드는 견해도 있다(가상준 외 2009, 43-50 참조)

자체와 그 환경적 요인(국회, 정부, 시민단체 등과의 관계), 그리고 정당간의 경쟁체제, 선거 등에서 정당의 정책기능을 수행하는데 문제를 안고 있기 때문이다.

(1) 정책관련 조직(인력)과 운영, 예산문제

한국 정당의 발전 역사가 짧기는 하지만, 우리나라 정당이 오늘날의 정당이 될 수 있었던 것은 그동안 정당에 참여한 정치지도자와 당료들에 의한 조직발전이 눈부시게 기여를 하였다는 점을 부인할 수 없다.

과거 집권당(민주공화당 이후)의 조직은 그 창설동기가 어찌되었던 1965년부터 공채(1기)를 통하여 당료들을 채용하였다. 당료에 대한 공개채용은 그 이후에도 민주정의당, 민주자유당, 신한국당, 한나라당, 새누리당에 이르기까지 계속하여 오늘에 이르고 있다. 반면에, 야당의 경우에는 주로 권위주의 정권에 대한 투쟁적 인사들이 사조직(계파에 소속되어 있거나 국회의원 보좌관 등)을 통하여 정당의 당료에 충원되어 민주화 이전까지는 오늘날과 같은 전문성을 갖춘 당료를 찾아보기가 어려웠다. 민주화 이후 1987년부터 통일민주당과 평화민주당에서 정책전문위원 등을 공채(각각 1기)로 채용하면서 점차 이들 정당의 조직에도 폐쇄성을 극복하고 전문가들의 참여가 증가하여 오늘날 거의 모든 정당들이 공개채용방법으로 당료를 채용하게 되는 등 정당의 조직은 날로 발전되어 왔다.

그렇지만 정당 조직에 전문가들의 참여가 증가하긴 하였으나, 정당이 정책기능을 완벽하게 수행하고 있는 것은 아니다. 정책정당화와 관련하여 제도적으로나 운용적인 측면에서 문제를 안고 있다. 특히 정책정당 발전에 장애를 일으키는 정당자체의 문제로서 정당내의 정책관련 조직과 운영, 정당조직의 운용실태, 당원의 참여양상, 정책관련 예산문제 등이 있다.

첫째, 제도적인 문제이다. 그동안 정당으로 하여금 정책기능을 잘 수행하도록 하기 위한 많은 노력이 있었다. 특히 제도적으로도 이를 뒷받침하기 위하여 정당법 개정을 통하여 정책정당으로 발전을 도모하였다. 즉 2004년 법 개정을 통하여 중앙당은 당해 연도의 정책추진내용과 그 추진결과 및 다음 연도의 주요 정책추진계획을 중앙선거관리위원회에 보고하여야 하되(정당법 제35조제1항 후단), 동 보고시 정치, 사법윤리, 재정경제, 통일외교통상, 국방, 행정자치, 교육, 과학기술정보통신, 문화관광, 농림해양수산, 산업자원, 보건복지, 환경, 노동, 건설교통 및 여성분야로 구분하여 작성하도록 하며, 정책추진실적은 목표달성도 등 각종 지표를 사용하여 작성하도록 하고 있다(정당사무관리규칙 제20조).

현재 정당이 제출하는 정책추진결과와 정책추진계획은 그 내용이 형식적이고, 특

히 목표달성도의 표시를 정당자율로 하고 있어 추상적이고 그 추진결과에 대한 신뢰도도 확인하기 어려운 실정이다. 아울러 이러한 정당의 정책추진계획 등에 대하여는 시민들이 관심이 낮다는데 문제가 있다.

한편, 중앙선거방송토론회는 정당의 정강·정책을 알릴 수 있도록 연 2회 이상 보조금 배분대상정당 중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정한 자를 초청하여 정책토론회를 개최하도록 규정하고 있다(정당법 제39조). 이것은 정당의 정책정당화를 위한 대중매체 활용이라는 것을 법제화 한 것으로 매우 발전적인 조치였다. 다만, 정당의 정책토론회가 개최횟수도 적고 정치현안을 중심으로 정당 간 쟁점이 있는 사항을 토론의제로 하여야 하는데 이것이 쉽지 아니하며 토론방송에 대하여도 시청률 5%정도로 국민의 관심이 그리 크지 않다는데 문제가 있다.[5)]

둘째, 각 정당의 정책담당부서는 주로 정책위원회에서 담당하고 있다. 이들 정책위원회는 몇 개의 세분화된 분과로 나누어져 있다.

한나라당의 경우 정책위원회를 의원총회 산하에 두고(새누리당 당헌 제87조제1항), 정책위원회사무처 내에 정책국과 민원국 등을 두고 있다(새누리당사무처규정 제31조). 사실상 공약 등 정책개발은 정책조정위원회 내의 정책연구위원(수석전문위원, 전문위원, 심의위원)이 담당하고 있다. 이들 정책연구위원의 자격기준에 대하여는 새누리당정책위위원회규정(당규) 별표에서 정하고 있다. 일반 당무는 중앙사무처[6)]와 전략기획본부[7)], 홍보기획본부[8)] 등을 두어 처리한다(새누리당 당헌 제36조). 시·도당에는 시·도당정책개발위원회에서 정책에 관한 사항을 다루고 있다(새누리당 지방조직운영규정 제16조).

민주통합당의 경우는 정책위원회를 당내에 두어 당 정책 및 각급 선거공약의 개발을 담당하고 있다(민주통합당 당헌 제50·51조). 정책위원회내에 정책실과 정책홍보국을 두고 있다(민주통합당중앙조직규정 제87·88조). 민주통합당에서도 실질적으로 정책조정 및 정책개발에 관한 업무는 정책조정위원회 내의 수석전문위원, 전문

5) 2010년 정당의 정책토론회 시청률(1차 : 오전10-12, SBS는 오후 1:30부터 녹화방송, 2차 : 23:00부터)

조사자	KBS1		MBC		SBS		비 고
	1차	2차	1차	2차	1차	2차	
AGB닐슨미디어리서치	1.9	1.5	1.3	1.6	0.5	0.8	1차 평균:5.8% 2차 평균:6.5%
TNS 미디어코리아	1.5	1.3	0.5	1.2	0.5	0.4	

※ 구체적인 자료는 중앙선거방송토론위원회, 『2010 선거방송토론백서』 2010, p.243 참조

6) 중앙당사무처의 경우 당무집행기구로 기획조정국, 총무국, 조직국, 여성국, 직능국, 청년국, 재외국민국, 국제국, 사무총장 비서실을 두고 있다(새누리당사무처규정 제3조).

7) 전략기획본부에 전략기획국과 정국대응전략을 수립하는 상근전략기획위원을 두어 주요 현안에 대한 주요정치현안 분석 및 대응전략을 수립하고 있다(새누리당사무처규정 제13조 내지 제15조).

8) 홍보기획본부에는 대변인, 홍보국, 디지털팀을 두어 각종 홍보 및 미디어 대책을 담당하고 있다(새누리당사무처규정 제16조 내지 제21조).

위원, 심의위원 등이 담당하고 있다(민주통합당중앙조직규정 제84조). 일반 당무는 총무국 등에서 담당하되 각종 위원회 밑에 사무국을 두는 형태를 취하고 있다.[9] 시·도당에는 시·도당정책실에서 정책에 관한 사항을 다루고 있다(민주통합당 지방조직규정 제40조).

이러한 정책업무를 담당하고 있는 조직의 특징을 살펴보면, 새누리당의 경우 종전에 당내에 있던 정책관련부서들을 의원총회 산하로 옮겨 외형상으로는 그동안 학계의 한 축에서 꾸준히 주장해왔던 원내정당화를 시도하고 있는 것으로 보이고 민주통합당은 대중정당에 충실하게 따르고 있다는 점이다.

정책을 실질적으로 다루고 있는 정책연구위원 등을 보면 각 정당별로 아래 표와 같다. 그런데 표에서 나타나와 있는 바와 2002년도와 10년이 지난 2012년 현재, 새누리당은 29명이나 적어졌고 민주통합당의 경우는 43명이나 적어졌다. 이는 2002년 당시에는 정책연구소가 당내에 당기구의 하나로 존재하였으나 현재는 독립된 기구로 존재하기 때문이기도 하지만, 정책연구소(아래의 '정당의 정책연구소 연구인력 변화' 참조)를 감안하면 큰 변화는 보이지 않는다. 따라서 사회가 복잡해지고 갈등도 많아지는 등 정당의 정책기능 수행이 더욱 필요로 하는 오늘날에 종전과 같은 시스템과 적은 인적 자원을 가지고 대응하기에는 한계가 있다. 특히 정책국 등에 근무하는 박사학위 소지자의 수(새누리당 13, 민주통합당 12)를 보면 전문가 참여가 턱없이 부족하다는 것을 알 수 있다.

<표 3-1> 주요 정당의 정책담당자수 비교[10]

구 분	2002	2012	증감	비 고
새누리당	61	32(13)	▽29	한나라당
민주통합당	68	25(12)	▽43	새천년민주당

셋째, 각 정당이 가지고 있는 여타의 조직은 주로 선거에 대응하여 기능하도록 조직화되어 있는 점도 정당의 정책기능 수행에 한계를 가져온다. 즉 정당이 시민사회와 국가 사이의 매개역할을 수행하려면 결국은 국민의사를 모아 정책에의 투입과 반영을 통하여 하여야 하는데, 주로 주민들의 민원을 해결해 주거나 공직선거에서

9) 민주통합당의 일반 당무는 조직국, 노동국, 전략기획국(정국현안 분석 및 대책수립 등 담당), 홍보국, 교육연수국, 대외협력국, 생활정치국, 인터넷소통국, 인권법률국, 민원실, 국제국, 지방자치국, 여성국 등에서 처리하고 있다(민주통합당 중앙조직규정 제57조 이하).

10) 본 자료 해당연도에 당해 정당에 구두로 문의하여 얻은 자료이며, 2002년 자료는 정책연구소 설치 전에 정당의 순수 정책관련 연구원들의 수이다. 2012년 자료중 ( )는 정책을 담당하고 있는 박사학위를 가지고 있는 자의 수이다.

선거전위대로서 표를 얻는 도구로 정당의 조직이 활용됨으로써 국민의 의사가 정당을 통하여 국정에 반영되는 일이 봉쇄되거나 약하게 이루어지는 문제가 발생하는 것이다.

우리나라 정당의 태생이 원래 아래로부터 필요에 의하여 이루어진 것이 아니라 위로부터 권력의 쟁취를 위한 도구로 출발한 태생적 한계로 인하여 수단과 방법을 가리지 아니하고 국가권력의 획득을 위한 수단으로 정당을 이용함으로써 정당의 공적 기능이 약화되고 정책정당으로서 발전이 더딘 것이다. 정당은 정치적 영역에서 주체에서 권력획득의 수단으로 전략함으로써 정당의 책임성은 약화되고 있다.

더구나 일반 당원들에게는 정당의 정책개발 과정에 참여할 수 있는 통로가 미약하고, 제도적으로 이를 보장해주지 못하고 있어 일반 당원들이 소속 정당에 대하여 소외감을 느끼고 있다는 점은 정책정당화와 당내민주주의의 실현을 위해서도 매우 우려할 만한 사항이다.[11]

넷째, 정책정당을 지향하기 위해서는 정당을 둘러싸고 있는 정책인프라가 어느 정도 형성되고 가동되어야 한다. 즉 정당이 정책정당이 될 수 있도록 관련 제도와 인력 및 시설 등이 뒷받침되어야 하고 긴밀하게 운용되어야 한다. 정당을 둘러싼 외부적 환경적인 요소로서 정책개발 및 연구 인력의 동원이 가능하고 당해정당에 소속되지 아니하였다하여도 일반 연구단체 등이 존재하여 정당과 정당의 정책연구소 등과 유기적으로 협력하여 정책정당화를 기할 수 있어야 정책정당으로의 발전이 강화될 수 있다.

그러나 우리나라의 경우 정당을 둘러싸고 있는 정책인프라가 충분하게 구비되어 있다고 할 수 없다. 즉 개인(인물)중심의 선거제도를 비롯하여 여러 요인으로 인하여 대통령후보자 등 특정인의 주변에서 자문을 해주는 교수 등이 있는데 이것도 정책정당화에는 크게 기여하지 못하고 있다.[12] 오히려 선거의 개인화를 더욱 강화시켜 정당의 정책인지 개인의 정책인지 구분을 못하게 되는 문제점을 노출시키기도 한다. 대통령선거에서 강력하게 나타나는 현상으로 후보자의 정책발표가 우선시 되는 행태도 정책정당화에 역행한 행태이다[13]. 아울러 최근에 보수 또는 진보를 표방하는 시민사회단체나 연구단체가 나타나 정책정당화에 어느 정도 기여한 바는 있다고 볼 수 있으나, 이들의 일부는 선거라는 권력게임에 직접 나서는 등의 행태를 보

11) 한국정당의 당원들은 정책에 대한 정당의 입장을 누가 실제로 결정하고 있나?는 물음에 원래는 대의원이나 일반당원들이 결정하여야 한다고 생각하지만, 실제는 고위당직자가 40.0%, 국회의원 31.5%로 결정하고 있다고 답하고 있다(강원택 2008, 109-128).

12) 대부분의 대통령선거 당내경선후보자의 캠프에는 교수 등 전문가들이 참여하여 당해 정치인을 위하여 정책자문을 해주는 것이 일반화되어 있다.

13) 최근 새누리당은 제18대 대통령선거 공약 개발단(5000만 행복본부)을 국회의원 100명, 원외위원장 50명으로 구성하여(YTN, 12. 07. 31) 해당 후보 캠프 정책팀과의 조율을 거쳐 공식 대선 공약을 내놓을 예정이라고 한다.

임으로서 한계를 보이고 있다.[14]

다섯째, 정당이 정책정당으로 거듭나기 위해서는 물적 자원인 정치자금이 필요하다. 현행제도에 의하면 정당은 정치자금을 당원이 내는 당비, 기탁금, 국가로부터의 정당보조금 등에 의하여 조달하고 있다. 아래의 표는 2010년도 정당이 중앙선거관리위원회에 보고한 회계보고에 나타난 정당 정치자금의 주요 수입원이다.

<표 3-2> 2010년 주요정당의 정치자금 수입 현황[15]

구 분	순수입 총액 (이월액 제외)	주요 수입원(백만원)			비고
		당비	기탁금	국고보조금	
새누리당	72,010	21,387 (29.7%)	3,187 (4.4%)	28,980 (40.2%)	차입금, 기타 수입원 제외
민주통합당	63,918	21,120 (33.0%)	2,667 (4.2%)	23,760 (37.2%)	
통합진보당	16,662	7,703 (46.2%)	469 (2.8%)	4,054 (24.3%)	민주노동당

위의 표에서 나타난 바와 같이 정당은 주 수입원은 당비와 국고보조금이며, 새누리당과 민주통합당은 국고보조금이 당비보다 높고, 통합진보당은 당비의 비율이 더 높은 편이다. 당비의 부담률이 낮다는 것은 당원의 참여가 적다는 것이며, 이것은 당원들이 소속정당에 대한 소속감도 낮고, 소속정당으로부터 본인의 정치적 의사를 실현할 수 없어 기대하지 않기 때문이다. 이와 더불어 정당이 당원이 아닌 지지자로부터는 정치자금을 받을 수 없는 것도 정당의 정책정당화에 장애를 가져온다. 정당을 지지하는 시민들은 투표 외에 정치적 의사 표현의 하나의 수단인 정치자금 제공으로 자신의 정치적 의사가 정당에 의하여 실현되기를 기대하는데, 제도적으로 정치자금을 정당에 제공할 수 없도록 되어 있어, 정당으로부터 정책정당으로 발전을 하도록 하는데 전혀 기여를 못하고 있다.

다음은 2010년도 주요 정당의 정치자금중 정책개발 및 추진 등에 지출한 집행내역이다.

14) 시민단체의 구성원(운동가)으로서 현실의 정치에 참여한 예는 여·야를 구분하지 아니하고 다수가 있다(뉴라이트전국연합, 참여연대 등).

15) 중앙선거관리위원회, 『2010년도 정당활동개황 및 회계보고』 2011, p.652. 필자가 재구성하였음.

<표 3-3> 2010년 주요정당의 정치자금 지출 현황[16)]

구 분	총지출액	주요 집행 내역			비고
		선거비용	정책개발비	여성정치발전비	
새누리당	64,175	7,828 (12.2%)	3,544 (5.5%)	1,210 (1.9%)	기본경비, 조직활동비, 그밖의 경비 제외
민주통합당	60,933	8,917 (14.6%)	2,594 (4.3%)	1,203 (2.0%)	
통합진보당	18,903	3,350 (17.7%)	644 (3.4%)	448(2.4%)	민주노동당

위의 표에서 나타나듯이 정책개발비는 공히 전체 정치자금 총지출액 대비 5%내·외로 다른 비용보다 현저히 낮다. 이렇게 낮은 정책개발비의 지출비율은 다른 연도와 거의 유사하다. 물론 다른 비용들이 정책과 관련이 전혀 없다고는 할 수 없으나, 기본경비와 조직활동비 등 정당의 조직활동과 유지에 드는 비용 지출이 크다(거의 80%내·외)는 점은 문제를 안고 있다. 얼마를 정책개발비에 지출하여야 하는지의 기준을 설정하기는 어렵더라도 그 구성비에 있어서 어느 정도 균형이 맞아야 할 것이다. 더구나 외형적으로 정책개발비 지출비율이 높더라도 실질적인 정책정당으로의 발전이 아니라면 의미가 없다.

(2) 정책연구소

정책정당을 지향하고 정당의 정책기반을 굳건히 한다는 취지에서 제도화된 것이 정당의 '정책연구소'이다.[17)] 이러한 정당의 정책연구소는 "정당과 공식적인 관계를 유지하면서 정당이 필요로 하는 정책을 제공하는 기구(이재철 외 2008, 157)"로 싱크탱크이며, 교육이나 연수기능을 수행한다는 점에서 독일의 정당재단과 유사한 기능을 수행하는 기구이다. 2002년부터 제안되기 시작한 정책연구소(김현태 2002, 120)는 2004년 정당법 개정시 도입된 것이며, 정치자금법상 보조금 배분대상정당은 중앙당에 정책의 개발·연구활동을 촉진하기 위하여 별도의 법인을 설치·운영하도록 하고 있다(정당법 제38조). 정책연구소는 매년 당해 연도의 활동실적을 다음 해 2월 15일까지 중앙선거관리위원회에 보고하고 당해 정당의 인터넷홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 공개하여야 하며(정당법 제35조제3항), 중앙선거관리위원회는 보고받

16) 중앙선거관리위원회, 『2010년도 정당활동개황 및 회계보고』 2011, p.653, 자료는 필자가 재구성하였음.
17) 중앙선거관리위원회 "정당법 개정의견(2003)" 참조

은 연간 활동실적을 당해 인터넷홈페이지 등을 이용하여 공개하여야 한다(정당법 제35조제4항). 정책연구소의 도입 의도는 한국정당이 100년 정당을 지향하도록 한 것이다.

그러나, 현실은 정당의 정책연구소가 부여된 제 기능을 하지 못하고 있다는 것이 문제이다. 정책연구소는 전문성 결여(소수의 연구요원), 독립성문제, 예산의 부족, 담당직무의 한계 등이 문제로 지적되고 있다. 이재철 등(2008, 160-161)은 정책연구소의 문제로 전문성 문제, 독립성 문제, 예산의 비효율적 집행, 불균형적인 연구활동 등을 지적하고 있다.

첫째 정책연구소에서 정책을 담당하는 연구원이 태부족하여 전문성에 한계를 갖고 있다. 정당의 정책을 연구하는 기관이라고 한다면 상설적으로 연구를 담당하는 어느 정도 연구 인력이 필요한데 각 정당의 정책연구소의 연구 인력은 빈약하기 짝이 없다. 아래의 표를 보면 정책연구소의 연구 인력의 변화를 알 수 있다. 석사 및 박사학위를 가진 전문연구인력도 정당 간에 차이가 크고 집권당인 새누리당의 경우에는 정책연구소로 발령을 내놓고 국회 등에 파견한 인력이 2010년 38명, 2011년 40명이나 되어 실질적으로 연구에 종사하는 인력은 적은 편이다.

<표 3-4> 정당의 정책연구소 연구인력 변화[18)]

구 분	2005	2010	2011	비 고
여의도연구소 (새누리당)	48	68(17)	63(11)	( )내는 석사와 박사
민주정책연구원 (민주통합당)	37	52(29)	56(20)	
새세상연구소 (통합진보당)	13	10(6)	12(7)	

둘째, 정책연구소는 독립적이지 못하다. 정책연구소는 성격상 민법상 비영리를 목적으로 설립된 법인의 하나이다. 따라서 법률적으로만 보면 정당과는 독립된 단체로서 기능할 수 있다. 따라서 정당이 소멸해도 정관의 개정으로 정책연구소는 민법상 독립된 법인으로 독자적으로 존재할 수도 있다(중앙선거관리위원회의 설립허가 취소는 별론). 그런데 우리의 경우 정책연구소를 자율성이 전혀 없는 정당의 부설기관으로 보는 문제점을 갖고 있다. 정책연구소의 설립목적은 정관에 나와 있고 설립

18) 각 정당(새누리당. 민주통합당. 통합진보당)의 정책연구소의 정기보고서(정책연구소 현황 및 연간 활동실적) 2005, 2010, 2011 참조. 2005년 자료에서는 박사와 석사 등을 구분하여 기재하지 아니하였다. 자료는 필자가 재구성하였음.

목적의 범위 안에서 당해 정당과 유기적 협력관계를 유지하면서 활동할 수 있어야 하는데, 정당의 인적·물적 지배를 통하여 실제적으로는 정당의 참모기구 내지는 집행기구와 같이 운용되고 있는 문제점을 안고 있다.

셋째, 정책연구소의 예산도 정책연구기관이라고 하기에는 소규모이다. 정책연구의 양과 질을 감안하면 연구 인력과 함께 그에 소요되는 예산이 충분히 확보되지 아니하면 연구소로서 제 기능을 수행할 수 없다. 잔액을 남기는 등 정책개발에 사용하는 예산의 집행에도 문제가 있지만, 국고보조금에만 의존하는 예산의 확보도 문제이다. 제도적으로는 정치자금법(제28조제2항)에서 경상보조금의 100분의 30이상을 정책연구소에 배분하도록 하고 있다. 아래의 표에서 지출액을 보면, 새누리당과 민주통합당과의 차이는 2011년 기준 거의 2배 가까이 나고 있어 전문 연구인력과의 교차하여 비교하면 정당별로 생산성에 차이가 발생한다는 점을 알 수 있다. 다만, 외형적으로 지출액의 과다가 정책연구소의 실질적인 생산성을 나타낸 것이 아니고, "직원급료로 지급하는 비율이 높다는 비판"이 없지 아니하다(동아일보 11. 07. 26).

<표 3-5> 정당의 정책연구소 예산 규모 비교(단위: 백만원)

구 분	2005	2010	2011	비 고
여의도연구소 (새누리당)	3,923/3,134	8,692/8,024	8,025/7,367	수입액/지출액
민주정책연구원 (민주통합당)	4,223/3,096	4,577/4,097	4,302/3,918	명칭변경
새세상연구소 (통합진보당)	698/434	955/726	871/708	명칭변경

특히 정책연구소의 수입과 관련하여 동 기구가 성격상 민법상 비영리를 목적으로 설립된 법인의 하나이므로 외부의 출연을 받는 것은 문제가 될 수 없는데도, 외부의 출연을 받지 못하도록 운용하는 것은 법리를 오해하는 결과라고 본다.[19] 정치연구소의 설립취지가 당해 정당이 오래 존속하여 제 기능을 다하도록 기반을 다지고 지원하도록 하는데 있다는 점을 보면 현행과 같은 법운용은 정책정당화에 반하는 문제점을 안고 있다. 따라서 정책연구소가 정당의 정책을 연구·개발하고, 지원할 수

19) 독일의 정당재단은 재단법인으로서 우리와 달리 외부의 출연을 받을 수 있다. 이 문제와 관련하여 중앙선거관리위원회가 유권해석을 통하여 외부의 출연을 받을 수 없다고 한 부분은 민법상 문제가 있다. "정당이 「정당법」 및 당헌·당규 등에 따라 당원으로부터 당비를 받는 외에 귀문과 같이 정책연구소가 회원으로부터 회비를 받거나 제3자로부터 기부금을 받는 것은 「정치자금법」 제2조제1항에 위반될 것임." 2008. 7. 18 중앙선관위 질의회답

있도록 관련 인력과 함께 예산도 충분히 확보할 수 있도록 할 필요가 있다.

넷째, 정책연구소의 기능과 실적을 살펴보면 정책연구소의 설립취지에 맞게 제 기능을 다하고 있는지가 문제된다. 즉, 정책연구소가 당해 정당이 추구하는 가치와 이념, 철학과 이에 합당한 정책을 연구하고 개발하여 당해 정당에 제시하는 기능을 하여야 함에도, 그 연구에 한계가 있고 정책과는 거리가 먼 단기적인 선거대응전략을 수립하는 등 장기적이고 거시적인 정책과는 거리가 있는 활동을 한다는 점에서 원래의 설립취지에 부합하지 아니하는 면이 있다.

(3) 원내정당화

국회 내에 20인 이상의 동일정당 소속 국회의원으로 원내 교섭단체를 구성할 수 있다(국회법 제33조제1항). 원내대표라 불리는 원내교섭단체의 대표의원은 소속정당의 의원총회에서 선출되고, 의원들의 상임위원회 배정이나 각종 현안에 대한 원내대책을 강구하는 등의 역할을 하고 있다. 원내교섭단체(실질적으로 해당정당)에게는 사무실과 운영인력, 예산을 국회가 지원하고 별정직공무원인 정책연구위원을 두어 원내의 활동을 하도록 하고 있다.

국회의원에 대한 입법지원 등도 국회의원개인의 보좌관과 비서, 각 상임위원회에 배치되어 있는 전문위원과 입법심의관・입법조사관, 그리고 입법조사처와 예산정책처 등에 의하여 이루어지고 있다.

원내정당화는 정책정당의 발전과 관련하여 우리나라에서 오랫동안 연구되고 첨예하게 토론되어지는 개념이다.[20] 정당이 추구하는 정책의 구체적인 형태는 입법과 예산 수립으로 이루어지기 때문에 원내정당화 하면 바람직한 정당간의 정책경쟁이 국회 내에서 이루어질 것이라는 것이 원내정당화의 주장 근거가 되고 있고 일부 국회의원들에 의하여 강력한 지지가 있었다. 즉 “원내정당화의 핵심 내용은 우선 후보선출 및 선거운동 지원과 같은 선거 관련 업무와 당원관리, 정책홍보, 자금모금 등 주로 정당의 원외조직(원외정당) 관장사항을 제외한 정책개발, 입법 등 나머지 정당의 업무들은 정당의 원내조직(원내정당)에서 주도적으로 다루도록 하자는 것”(정진민 2007, 117)이다. 이에 반하여 대중정당으로의 발전을 주장하는 것은 정당의 기본인 기능에 초점을 맞추어 시민사회와 국가와의 매개역할을 수행하는 정당으로

20) 우리나라의 정당발전사와 관련하여 제헌의회 초기이후 일본을 통하여 유입된 유럽식 정당모델(대중정당)을 추구하였으나, 점차 미국에서 교육을 받고 들어온 일련의 학자들에 의하여 미국식 원내정당(유권자-지지자정당 중심)모델이 주창되어 2000년 이후 국민경선제 채택, 지구당 폐지 등 일부 제도화에 이르렀었다. 그 결과 정당의 사회적 기반이 더욱 약화되는 등 부작용이 발생하고 있는 바, 앞으로 한국 정당의 발전모델을 특정한 모델을 상정할 것이 아니라 토착화된 한국 실정에 부합되는 ‘한국적 정당발전모델’을 형성하고 발전시킬 필요가 있다.

의 발전이 요구된다는 점이다(이론적 논쟁과정에 대하여는 채진원 2009, 5-37 참조). 어떠한 발전모델이 한국 정당이 지향하여야 할 모델인지에 대한 논란에도 불구하고 국정에 관한 사항에 한하여 정당이 추구하는 이념과 가치는 정책으로 발현되고 이러한 정책은 입법이나 예산의 형식으로 실현되기 때문에 정당이 정책정당으로 발전되어 국회를 중심으로 경쟁체제가 구축된다면 이상적일 것이다.

우리나라 정당 중에서 새누리당이 정책위원회를 의원총회 아래에 두어 원내정당화를 제도적으로 뒷받침하고 있으나 아직까지 원내정당화에 성공했다고 판단하기에는 이르다. 대통령선거가 실시되고, 지방선거에 정당이 참여하고 있어 한국 정당의 정책경쟁이 반드시 국회 내에서만 이루어지는 것도 아니기 때문이다.

이렇게 많은 논란에도 불구하고 현실의 정당은 정진민(2011, 153)이 주장한 것처럼 대중정당에서 포괄정당으로, 포괄정당이 유권자정당으로 순차적으로 발전되는 것도 아니지만, 원내정당화를 통한 정책정당화의 이점이 있다는 점은 부인할 수 없으므로 지금까지의 대중정당으로의 모습을 견지하려는 정당의 자체 노력이 요구되면서, 원내에서는 원내대로 정당간 정책경쟁이 이루어져야 할 것이다. 그렇지만, 사회의 갈등이나 발전방향에 대한 모색이나 해결대안의 제시 보다는 선거 전략상 또는 정치권력 투쟁적인 면만이 두드러지는 현실에서 원내를 통한 정책정당화는 요원하다할 것이다.

한편, 원내에서의 정책경쟁은 궁극적으로 의원들의 개인적인 입법활동과 정당의 통제라는 양날에 의하여 제한을 받고 있다. 즉 국회의원들은 입법활동을 개인적으로 자율적으로 할 수 있는데 반해 정책정당화의 도모는 국회의원 개인에 대한 규율을 의미하기 때문이다.

(4) 행정부 우위의 당정관계

정당과 행정부(대통령)간의 관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 당해 정당이 제시한 정책공약의 성패와 정치권력의 모양새가 결정된다. 즉 당정간의 관계가 선순환으로 작동하면 정당정치가 책임정치로 발전되지만, 만약 그 관계가 원만하지 아니하면 문제가 발생할 수 있다.

정당정치에 있어서 정책정당에 의한 책임정치를 구현하는 가장 바람직한 모습은 선출직공직자가 소속정당이 제시한 정책과 소속정당이 주장하는 가치와 이념의 범위 안에서 선출직공직자가 선거 등에서 제시한 정책을 추진하고 이에 대한 책임을 지는 것이다. 이 경우 정당은 행정부를 통하여 정책 추진과 통제가 가능하고, 행정부는 입법과정에서의 정당 협조와 정당의 지지를 얻을 수 있어서 서로 간에 이익이

되는 정치과정이라고 할 수 있다.

행정부와 정당은 당정간의 정책협의를 국무총리훈령인 당정협의업무운영규정[21]에 의하여 하고 진행하고 있다. 당정협의는 여당(여당과 정책공조를 합의한 정당도 여당으로 봄)과는 고위당정협의회를 월1회 정기적으로 운영하고(같은 규정 제7조의2), 행정부의 각 부·처·청 및 위원회와 여당의 정책위원회간에는 2개월에 1회씩 "부처별 당정협의회"를 운영한다(같은 규정 제8조). 여당이 없는 경우에는 필요에 의하여 정당과 정당정책협의회를 운영한다(같은 규정 제7조의2). 그리고 필요한 경우 "정당에 대한 정책설명회개최"와 "정당에 대한 정책자료 제공"의 방법으로 정당과의 협의를 제도화하고 있다.

그렇지만 정당에 의한 책임정치가 강조되고 있는 시점에 당정협의를 위한 규정이 국무총리훈령으로 제정되어 있다는 것은 업무의 중요성에 비추어 제도화수준이 매우 약할 뿐만 아니라 현실에서는 당정관계가 이상적으로 이루어지고 있지는 않다는 것이 문제이다. 우리나라의 경우 당정관계가 집권당과 정부의 경우 당정협의라는 명목으로 가끔씩 회의를 하지만, 행정부의 전문성과 힘의 우위로 인하여 주로 정부가 집권당에 일방적인 설명을 하거나 국회의 입법과정에 협조를 요청하는 수단으로 활용되고 있는 것이 현실이다. 이 경우 집권당의 관계자가 정부에 대하여 정부 정책에 대한 소속정당의 의사나 입장을 밝혀 반영을 요구하는 경우도 없지 아니하지만 책임정치 차원의 집권당에 의한 행정부의 정책통제가 제도화 수준으로 이루어지고 있지 아니하다.[22] 주요 국정현안에 대한 당정간 논의는 책임정치차원에서 반드시 내실 있게 진행되는 것이 바람직하다.

특히, 문제되는 것은 대통령의 정치적 입장에 따라 엄격하게 당정분리를 주장하는 경우 정당에 의한 책임정치의 실현은 불가능하다는 점이다.[23] 한편으로는 대통령이 정당을 장악하는 경우에는 정당의 자율적인 운영은 불가능하며 오직 대통령의 일방적인 정책 추진에 대한 거수기적 역할을 하게 되는 문제점이 있다. 우리의 경우 민주화 이후 당정관계에 대한 평가에서 "전반적으로 원활하게 운영되지 못하고 있으며 행정부와 여당간 갈등 그리고 국회 내 정당간 갈등을 유발시켰다"는 견해(가상준 외 2012, 199)와 같이 대통령 직선제 이후 당정관계가 명확하게 제도화되어 있지 못하고 정권마다 차이는 있으나 집권초기에는 원활하게 당정협의를 하다가 후

21) 당정협의업무운영규정(국무총리훈령 제506호)은 "행정부가 정당과의 정책협의업무를 수행함에 있어서 필요한 사항을 정함으로써 당정협의업무의 책임성과 효율성을 높이는 것을 목적"으로 제정된 규정이다(제1조).

22) 현실적으로 대통령제에 의한 정당의 정책통체가 어렵지만, 우리의 경우 장관 등 정무직에 국회의원 등이 진출할 수 있어 어느 정도는 정당에 의한 정책통제와 조율이 가능하다.

23) 노무현대통령이 당의 자율성 존중 및 초당적 국정운영을 선언하며 당정분리를 추구하였으나 현실적으로는 정당과 대통령간의 정책협의 등에 문제가 많았다. 단적인 사례로 노무현대통령이 소속 정당과 상의 없이 2003년 12월 19일 노사모를 주축으로 여의도에서 당선 1주년을 축하하는 "Remember 12·19"행사 참석, 2006년 여름 한나라당 박근혜 대표에게 대연정을 제안한 사례가 있었다(김용호 2008, 205 참조).

반으로 갈수록 당정협의가 불협화음을 내어 결국에는 현직 대통령의 탈당이나 당정협의가 전혀 이루어지지 않는 등 문제를 안고 있다. 최근에도 고위당정협의는 2011년 10·26 재·보궐선거 이후 새누리당이 비상대책위원회 체제로 전환하면서 10개월 정도 중단된바 있었다.

야당의 경우는 정부와의 접촉이 집권당과 달리 국회를 통한 접촉과 대통령의 여·야영수회담 개최, 정부의 필요에 의한 야당과의 당정협의[24] 외에는 정부 측과 접촉할 기회가 많지 아니하다. 정책의 일방적 설명을 위하여 관계 장관이 야당의 대표 등을 방문하거나, 아니면 야당지도자 등의 정부에 대한 항의방문 등을 계기로 당해 정당의 정치적 의사를 행정부에 표명하는 제한적 활동을 할 수 밖에 없다. 집권당이 과반의석을 차지하지 못한 분점정부 하에서는 야당과의 당정협의는 더 긴요하다 하겠으나, 그 동안 대통령과 야당 대표(원내대표 포함)와의 만남의 결과가 정치적 권력투쟁이나 해당 정당 내에서의 갈등이 증대되는 결과가 다수 있었다는 점은 한국정치에서 당정협의 특히 야당과의 협의가 얼마나 어려운 사항인지를 가늠하게 한다. 따라서 대통령제에서 대통령과 야당들과의 관계설정은 자주 만나는 '정치적인 관행'의 축척이 중요하다. 상호 존중 속에 비록 가치와 이념이 달라 차이가 있음이 확인되더라도 자주 국정을 만나 토론하고 협의하는 것이 국정운영에 도움이 될 것이다.

(5) 정당의 경쟁체제

정당의 경쟁체제는 여러 요인에 의하여 결정된다. 현행 국회의원선거제도(비례대표제와 소선거구제)의 제도적 효과를 비롯하여 정당보조금제, 정당성립제도, 공직후보자 추천제도, 가치와 이념의 분화, 유권자의 요구, 정치지도자의 정략 등 정당체제의 결정에 많은 요인들이 관여한다. 가장 바람직한 것은 정당이 추구하는 가치와 이념의 분화에 의하여 정당이 형성되고 경쟁하여 정책정당화가 되는 것이다. 경험적으로 우리나라의 경우 그동안 국회의원선거 결과와 대통령선거 결과를 종합해 보면 양당제에 근접한 정당체제라고 할 수 있다. 대부분의 공직선거에 있어서 제1당과 제2당간의 유효한 경쟁이 이루어지고 있고 선거결과에도 이러한 양당체제가 발견되고 있다.[25]

그러나 우리의 경우 정당의 분화와 이합집산이 가치와 이념에 의하여 이루어지는

24) 정부-민주당, 내달 첫 당정협의 개최(뉴시스 10. 09. 24), 정부, 선진당과도 당정협의 추진(뉴시스 10. 09. 27).

25) 한국정치에서 주로 국회의원총선거마다 원내교섭단체를 구성할 수 있는 정당이 제1당과 제2당이었으며, 대통령선거의 경우에도 제1당 내지는 제2당의 대통령후보자가 유효한 경쟁을 하는 현실을 보면, 양당체제는 상당히 굳건하다.

것이 아니라, 대부분 공직선거에 즈음하여 민주적 공천이 이루어지지 않음에 따라 공천반발 등에 의하여 이루어지고 있다. 한나라당과 친박연대(2008), 민주통합당과 정통민주당(2012), 신한국당과 국민신당(1997) 등의 사례를 보면 우리나라 정당의 분화가 어떻게 이루어졌는지를 경험적으로도 알 수 있다. 이러한 정당의 분화는 정책정당화 와는 아무런 관련이 없기 때문에 문제가 된다. 오직 선거에서 당선되기 위하여 당을 만드는 인위적 이합집산은 생명력도 약하고 그 결과도 빈약하였다는 점이 정당사에서 밝혀지고 검증되고 있다. 정당의 발생과 소멸은 다양한 요인에 의하여 결정될 수 있지만, 최근 한국의 경우 선거전략 차원에서 발생하는 경우가 많다는데 문제가 있다.[26] 선거직전에는 형식적으로 보면 다당에 의한 경쟁체제인 것처럼 보이나 실제는 양당 경쟁체제인 것이다. 최근의 조사에 의하면 정당의 이념이나 가치, 정책에 있어서 분화가 정당 간에 명확해졌다는 조사결과[27]를 보면 한국의 정당에 있어서도 정책정당화가 가능하다는 추론이 가능하다. 이러한 정당간 또는 그 소속 국회의원들의 이념적 분화는 정책정당으로의 발전을 예고하고 있다고 보아도 될 것이다.

한국정치에서 정당간의 경쟁과 관련하여 어떠한 상황에서 경쟁이 이루어지고 있는지에 대하여도 살펴보아야 한다. 한국정당에 대한 진단은 “한국 정당들은 대부분 권위주의시대의 정당을 계승”(길정아 2011, 301)하고, “한국의 정당정치는 구체제의 정당들이 독과점체제를 유지하는 카르텔 정당체제가 지배“(장훈 2003, 32-33)한다는 견해, “이데올로기와 지역주의에 근거를 둔 보수주의 카르텔 정당체제는 해체되어 가면서 반공 보수주의와 (신)자유주의적 보수주의 및 진보정당이 각축하는 새로운 구도로 진행되고 있다”(정병기 2009, 68)는 견해 등 다양하게 이루어지고 있지만, 현실에서 정당의 경쟁은 독과점 경쟁체제(지방의 일부는 독점적 무경쟁체체)로서 구조적으로 정책경쟁이 잘 이루어지지 않고 있다는 점은 변함없다. 정당이 국민의 정치적 의사형성을 위한 활동(정책활동)을 적극적으로 전개하고 국민은 공직선거에서의 지지와 평상시 정치자금의 기부 등의 방법으로 서로 상호작용을 하게 되는데, 평상시 상호작용을 할 수 있는 통로가 폐쇄되어 있다. 즉, 우리의 경우 정치자금의 기부와 관련하여 정당을 지지하는 시민들의 정치자금 기부제도인 정당후원회제도를 폐지하여 시민과 정당과의 접근을 차단하고 있을 뿐만 아니라 국회의원후원회의 경

26) 이에 대하여 곽진영(2009, 142)은 “민주화이후 대통령선거 때마다 목도해온 정당간의 이합집산은 정책적인 필요에 의한 것이 아니라 선거에서의 승리만을 위한 원심적인 경쟁의 양상을 보여준 것이었다는 점에서 소모적인 성격이 강하다“고 주장한다.

27) 19대 총선결과 “예전에 비해서 한국 정당의 이념적 차별성이 점점 더 뚜렷해지고 있다는 점은 부인할 수 없고”, “새누리당은 보수 정당으로서, 민주통합당은 (자유주의적) 진보 정당으로서, 그리고 통합진보당은 좌파 정당으로서 각각의 정체성을 강화시켜 왔다”는 평가(강원택 2012, 45)는 한국정치의 흐름을 이해하는데 참고할 만하다.

우 모금한도(1년 1억5천만 원, 선거 있는 년도는 3억 원까지)를 제한하고 있어 국민의 지지가 많으면 많을수록 정당이나 정치인이 그만큼 정치자금도 더 모을 수 있어야 하고 그에 수반하여 국민의 정치적 의사를 구현하는 정책활동을 정당이 경쟁적으로 할 수 있어야 하는데 그렇지 못하고 있는 것이다. 다른 측면에서 보면 한국정치에서 정당간의 자유경쟁과 공정경쟁이 담보되고 있지 못하다고 할 수 있다(자세한 사항은 김현태 2007. 참조).

아울러, 정치시장이나 선거시장에서의 정당간 정책경쟁도 정상적으로 이루어지고 있지 아니하다. 이러한 영역에서 정당의 참여가 제한되고, 정책에 대한 선전 등이 제약을 받아 활발하게 정당간 정책경쟁이 이루어지고 있지 않는 것이다. 이것은 후술하는 개인본위의 선거제도의 영향도 크다.

(6) 개인중심의 선거제도

정당은 공직선거를 통하여 국가권력을 합법적으로 획득하게 된다. 정당은 공직선거에서 자당소속 후보자를 직접 등록하거나 후보자를 추천하는 방법으로 참여하고 선거운동 등에 나서서 자기당 소속 후보자가 당선되도록 적극적으로 선거에 참여한다.

그러나, 우리의 경우 정당중심의 선거제도가 아니어서 정당이 주체적으로 선거에서 전면적으로 나설 수 없도록 제도화 되어 있다. 즉 대통령선거와 비례대표의원선거에서 정당이 후보자를 직접 등록하도록 하고 있고, 기타 선거에서는 후보자 본인이 정당의 추천을 받아 공직후보자로 등록하도록 하고 있으며(공직선거법 제49제2항), 선거운동도 정당중심이 아닌 후보자 중심으로 제도화 되어 있어 정당이 자체적으로 자당소속 후보자를 위하여 선거운동을 할 수 있는 경우는 거의 없다. 이것은 우리나라 선거제도를 설계하면서 정당본위의 선거제도가 아닌 개인 중심의 선거제도를 상정했기 때문이다.

오늘날 대의제민주주의에서 정당은 불가피한 필요적 존재로 인식되고 있고 정당은 공직선거에서 정책을 통하여 경쟁하는 것이 바람직한 모습이다. 그런데도 불구하고 정당이 공직선거에서 변두리 참여자로 변질되고 후보자 개인중심의 정책경쟁이 이루어짐으로써 정책정당화를 약화시키고 정당에 의한 책임정치를 실현하지 못하는 결과가 초래되고 있는 것이다.

더구나 현행 비례대표국회의원선거제도와 관련하여 그 정수가 적고, 종전의 1인 1표에 의한 전국구제도에서 1인 2표의 정당투표에 의한 비례대표선거로 된 것이 얼마 되지 아니하여 정당간의 치열한 정책경쟁을 유발하지 못하고 국민들로부터도 큰

관심을 유발하지 못하고 있는 실정이다.

(7) 정당과 시민(단체)

정당은 시민사회에서 그 기반을 구축하고 존재한다. 이러한 과정에서 정당은 국민의 정치적 의사를 형성하고 집약하면서 정책으로 제시하는 등 정책정당이 된다. 정당과 시민과의 관계에 있어서 제약을 가져오는 사항으로 시민의 정당에의 참여문제, 지역주의 문제, 시민단체와의 관계를 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 시민들의 정당참여와 관련하여 참여통로가 폐쇄적이고 제한적이다. 정당이 시민사회에 기반을 두어 존립하는 것이 본질적인 특성이라고 한다면, 시민과의 교류가 왕성하게 이루어져야 한다. 적극적인 지지자는 당원이 되어 활동할 것이다. 적극적 지지자이지만 당원으로서 지위를 갖기 어렵거나 일반적인 지지자인 경우에는 입당은 하지 아니하지만 그 정당이 추구하는 이념과 가치에 동조하고 그 정당이 추진하는 정책에 지지를 보낼 것이다. 공직선거시는 그 정당이 추천한 공직후보자에 대한 지지를 보낼 것이다.

그런데, 우리의 경우 평상시에는 시민이 정당에 지지를 보낼 수 있는 통로가 마련되어 있지 아니하다. 즉 정당 지지자가 단순히 선거에서 그 당이 추천한 후보자에게 투표를 한 것만으로 그 정당이 추구하는 가치와 이념, 그리고 정책을 선택하도록 하는 것은 한계가 있는 것이다. 따라서 평상시 정당과 시민과의 교류의 방법으로 자신의 정치적 의사를 대변하는 정책 등을 추진하는 정당에 대하여 정치자금을 제공할 수 있도록 하고, 이와 관련한 책임정치를 못하는 경우에는 평소에도 정치자금의 제공을 철회함으로써 정당과 시민간의 상호작용이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 정당과 시민과의 교류활성화는 정치발전의 선순환은 물론이고 정책정당화와 함께 정당의 책임성을 증가시킬 수 있다.

둘째, 한국 정당의 정치적 가치와 이념의 분화에 따른 정당 간의 경쟁이 국민적 관심을 가지게 된 것은 그리 오래전이 아니다. 산업화에 따른 사회적 약자의 출현과 그 규모의 증대에 따라 최근 한국 정치에서는 대표적으로 성장이냐 분배냐의 가치 논쟁이 유발되었고 궁극적으로는 정당간의 정책경쟁이 될 것으로 보는 긍정적인 시각이 나타났다.

그러나, 이러한 긍정적 시각에도 불구하고 한국 정치에서 정책경쟁을 저해하는 요소의 하나로 지역주의가 거론되고 있다. 지역주의는 지역적으로 정치적 지지와 후원이 편중되거나 고착시키는 현상을 의미하는바 오늘날 해결해야할 현안중의 현안이다. 원칙적으로 정당이 추구하는 가치와 이념의 구체적인 표현인 정책에 대한

선택이 지지와 후원으로 나타나야 하는데, 지역주의라는 요소에 의하여 무비판적 지지와 후원을 하는 행위가 일어난다. 특히 이러한 지역주의는 지방정치에서 일당 우위의 무경쟁체제에 의한 폐단으로 나타나고 있어 심각한 정치발전의 큰 장애요소라고 할 수 있다.

지역주의는 매니페스토운동에도 많은 영향을 미치고 있다. 공직선거에서 매니페스토운동 자체도 현재 명목상 시민사회에서 전개되고 있는 것으로 보이나 그 태생상 아래로부터 일어난 것이 아닌 소수의 엘리트에 의해 제기되었다가 정부(중앙선거관리위원회)의 노력에도 불구하고 국민의 관심을 크게 유발시키지는 못하는 문제가 있는데, 지역주의는 여기에 더하여 정책에 대한 국민의 관심을 저하시키는 동력으로 작용한다. 그렇지만 매니페스토 정책선거 운동이 지향하는 정책경쟁 선거와 정치는 그 취지가 무시되어서는 안 될 것이다.

셋째, 시민사회단체와 정당은 경쟁적 관계에 놓여 있는 것이 오늘날 현실이다. 다양한 시민사회단체는 국가와 시민사이의 매개기능을 수행하면서 정당은 아니지만 정당과 유사한 역할을 수행하고 있다. 특히 노무현 정권에서의 시민단체는 정치권력에도 진출하는 등 정당 이상으로 기능하였다. 오늘날 “노사모로 대표되는 새로운 정치집단은 정당을 우회하여 시민사회의 정치적 요구가 인터넷을 통해 결집될 수 있음을 잘 보여주고 있고,”(강원택 2008, 112) 뉴라이트관련 시민단체의 구성원들도 정치적 의사를 표명해오다가 제18대 국회의원선거에 입후보하여 직접 정치활동에 나서는 일련의 일들이 발생하였다.

따라서 시민단체가 정당과 유사한 활동을 전개하는 경우 기존의 정당의 경쟁력은 약화되고 정책기능 수행에 한계를 가져오게 된다.

나. 한국 정당의 취약한 당내 민주주의

오늘날 한국 정당은 정치적 주체로서 국민의 정치적 의사형성을 위하여 활동하고 궁극적으로 정권 획득을 할 수 있는 즉 수권정당의 면모를 가졌다. 이제는 종전의 정당과 달리 점차 조직과 활동 면에서 현대적인 정당의 모습으로 발전하고 있는 것이다.

그런데, 우리 정당의 경우 정당의 발전역사도 짧고 그동안의 정당운영에 있어서 1인 지배 내지는 계파정치 등의 영향으로 당내민주주의가 완벽하게 정착·실현되고 있지는 못하다. 권위주의를 부정하면서도 권위주의적인 모습을 보이며, 당내민주주의를 하여야한다고 주장하면서도 사당화의 논란이 제기되고 있다.

당내민주주의의 구현과 관련하여 핵심적인 논의사항은 두 가지이다. 하나는 중앙

집권적 정당구조문제이고, 또 하나는 공직후보자 추천에 있어서 민주적 추천문제이다.

(1) 중앙집권적 정당구조

정당조직의 의사결정구조와 관련하여 중앙집권적 의사결정구조는 정당의 당내민주주의와도 관련이 깊다. 정당 내에서 당이 추구하는 가치와 이념은 정책노선으로 구체화되면서 나타난다. 그런데 이러한 정책노선 등을 결정하면서 한국 정당이 중앙집권적 의사결정구조를 가지고 있어 토론을 통한 합리적 정책결정보다는 1인 또는 정당 내에 존재하는 계파에 의하여 좌지우지되고 있는 것이 현실이다. 우리나라의 경우 3김으로 대표되는 정당체제의 해소 후에도 계파가 완벽하게 해소된 것은 아니며, 지역 또는 종전 3김체제 관계자들을 기반으로 빈자리를 서브리더들이 차지하고 이들에 의하여 중앙집권적으로 정당이 운영되고 있다. 물론 중앙집권적 문화는 정치적 영역에서만 문제되고 있는 것은 아니며, 행정부를 비롯한 정부와 사회전반에 걸쳐 존립하는 단체에서 보이는 광범위하게 보이는 현상이다. 교통이나 통신의 발달, 정보화 등에 따라 중앙집권화 현상을 대부분의 조직이나 단체에서 나타나고 있는 것을 부정할 수 는 없으나 우리의 경우 권위주의 정권하의 부작용과 지방자치의 발전 지연 등으로 더욱 더 강화된 면이 없지 아니하다.

이러한 중앙집권적 정당조직의 운영은 정책노선의 토론과 결정과정에 당원의 참여를 막고 소수 몇 사람이 이를 결정하고 다른 일반 당원들은 이를 수용하고 따르도록 하는 권위주의적인 양상을 초래하게 된다. 따라서 당내의 소통은 물론이고 당외부의 소통까지도 장애를 일으켜 정책정당으로서 책임성은 어디서도 찾아 볼 수 없는 문제를 야기하게 된다.

아울러 정당의 중앙당은 어느 정도 정당으로서 조직과 예산을 확보하여 운영되고 있으나 시·도단위나 구·시·군단위에서는 조직(인적자원 포함)이나 예산 면에서 빈약하기 이를 데 없어 더더욱 정당의 중앙집권화를 초래하고 정책에 있어서도 중앙당만이 핵심적인 것으로 인식되고 있는 실정이다.

정당의 중앙당은 수도에 두어야 하고, 정당창당조건 등 정당법의 내용을 보더라도 중앙집권적 결과를 예정하고 있다. 정당의 설립부터 운영까지 위로부터의 하향적인 즉 중앙집권적인 의사결정구조를 가지고 있어 아래로부터의 하의상달이 제한되고 있는 것이다.

한편, 정당에 있어서 당원은 기본적인 구성요소이다. 당원이 없으면 정당은 존재할 수 없다. 당원이 정당의 의사결정이나 정책결정에 참여하는 것은 당연하며 본질

적인 과정이다. 정당은 시민사회 속에 존재한다. 이 과정에서 당원은 시민사회의 의사를 당에 전달하고 당의 정책 등을 시민사회에 알리면서 당의 영향력을 확대하고 공직선거에서 당해 정당 소속 후보자의 당선을 위하여 노력하게 된다.

그러나 실제에 있어서는 한국 정당의 경우 당원이 정당의 의사나 정책 결정과정에 참여할 수 있는 통로가 막혀 있고, 대부분의 정책 등에 대한 결정이 위로부터 이루어지고 있는 것이 현실이다. 주요 사항에 대하여 전당대회 등에서 참석자인 대의원 등에 의하여 추인을 받는 경우가 있으나, 이에 대한 토론이 시간적으로도 어려울 뿐만 아니라 수백에서 수천 명 이상이 참석하는 곳에서 물리적으로도 불가능하다. 더구나 정당의 주요 의사를 결정하는데 있어서 일반 당원에게 직접 물어보는 경우는 거의 없다는 점에서 당원의 참여는 극히 제한적이며 폐쇄적이라는 것을 알 수 있다. 정당의 정책결정 과정에의 당원 참여문제는 결국 당내민주주의와 직결된다.

(2) 공직후보자 추천문제

정당은 법적 정의에 의하면 “국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직”이다(정당법 제2조). 따라서 공직후보자를 추천하고 선거운동을 전개하는 일은 정당의 중요한 업무에 속한다. 선거에 참여할 수 있는 정당은 정당법상 등록을 필한 정당에 한하며, 모든 공직선거에 참여할 수 있다. 정당은 소속 당원을 공직후보자로 추천하되(공직선거법 제47조 제1항), 정당의 후보자추천은 민주적인 절차에 의하여야 한다(같은 조제2항). 이러한 규범적인 규정의 존재여부와 관계없이 정당이 후보자를 추천하는데 있어서 당원의 의사가 반영되는 방법인 민주적인 추천방법을 적용하여야 한다. 당내민주주의는 당원에 의사에 의하여 정당을 운영하는 것을 의미하므로 공직후보자 추천에 있어서 당원의사의 반영은 정당의 본질적인 사항에 해당한다. 특히 정당은 현대 대의제민주정치제도 하에서 민주주의 원칙을 적용하여야할 가장 핵심적인 요소이므로 당내민주주의 실현은 필연적인 것이다.

그러나 우리의 현실은 정당의 공직후보자 추천이 이러한 규범적이고 이상적인 방법으로 이루어지고 있지 않다는데 문제가 있다. 특히 민주적 추천의무규정에도 불구하고 정당이 민주적인 절차에 의한 추천하였는지를 확인하고 이를 위반하였을 때 제재할 수 있는 규정이 마련되어 있지 아니하다. 더구나 민주적 추천의 의미가 무엇을 뜻하는지도 명확한 개념정의가 있지 아니하여 이의 운용에 논란의 여지가 없

지 아니하다.[28] 기본적으로 당원의 총의 또는 대표성을 갖춘 당원의 의사가 반영된 추천이라면 민주적인 추천이라고 보아야 할 것이다.[29]

실제로 주요 정당의 후보자추천과정을 살펴보면, 대통령선거의 경우에는 어느 정도 민주적인 추천과정을 거쳐 확정하고 있다. 제18대 대통령선거와 관련하여 새누리당이나 민주통합당의 경우 당원이 포함된 선거인 등에 의하여 대통령후보자 경선을 실시하고 있거나 실시하려고 계획 중에 있기 때문이다.[30] 국민경선제이거나 당원만을 대상으로 하는 당원경선제의 여부는 문제되지 아니한다. 제16대 대통령선거에서 도입된 국민참여경선제는 대통령선거뿐만 아니라 이후 실시된 제17대 국회의원선거와 제4회 전국동시지방선거에서도 일부 시행되었다.

그러나 국회의원선거는 이와 다르다. 제17대 국회의원선거에서는 경선제를 도입하여 시행하던 정당들이 제18대 국회의원선거에서는 당내외의 인사가 참여하는 공직후보자추천심사위원회(한나라당), 공직선거후보자추천심사위원회(통합민주당), 소위 공심위를 통하여 공천자를 검증하고 심사하여 각 정당의 최고위원회 의결을 거쳐 후보자를 추천하였다. 이리하여 18대 국회의원선거에 대하여는 “경선의 실종, 공천심사위원장들의 지나친 영향력 행사, 공천과정의 운영기준에 대한 당내의 갈등, 공천탈락자의 대거 탈당 및 무소속 출마”(길정아 2011, 298-299)라는 문제점을 노출하였다는 비판이 제기되었다. 한마디로 종전의 상향적인 민주적 추천과는 거리가 먼 방법으로 공천이 이루어 진 것이다. 이와 같은 현상은 제19대 국회의원선거에서도 복수로 경선을 실시한 지역도 있었지만, 새누리당과 민주통합당에서 공심위를 통한 추천이 거의 유사하게 이루어졌다.[31] 통합진보당의 경우는 당원에 의한 경선을 실시하였으나 비례대표국회의원후보자의 결정에 있어서 모바일투표를 도입하여 실시함으로써 경선에 참여하는 선거인의 확정과 이중투표 등 선거부정 논란에 휩싸여 문제가 되고 있다.

한국 정당에 있어서 공직후보자의 추천에 있어서 아직까지도 당원의 의사가 반영되지 아니하는 방법으로 이루어지고 있는 점은 당내민주주의 확립과 관련하여 중대한 문제이다. 당원 등의 참여에 의한 한국 정당의 후보선출방식이 제도화와 공고화가 되기도 전에 비록 당헌과 당규의 절차에 따른 위원회제 기구(공심위)에서 심사

---

28) 이와 관련하여 법원(하급심)은 정당의 민주적 추천에 대하여 사법심사의 대상이라는 입장(서울남부지법, 2006. 5. 15. 2006카합941 결정)이며, 당헌당규의 규정에 의한 전략공천은 민주주의원칙에 반하지 아니한다는 입장(서울남부지법, 2006. 5. 15 2006카합1149 결정 등)이다.

29) 같은 의견으로 2001. 7. 19. 헌법재판소결정 2000헌마91등 참조. “헌법이 요구하는 정당민주주의의 요청을 충족시키려면, 비례대표후보자의 선정과 순위확정이 당원총회나 대의원대회 등을 통하여 민주적 절차를 거쳐 이루어져야 한다.”

30) 완벽한 국민경선제 등 경선에 참여하는 선거인의 범위 등에 관한 논란은 민주적인 추천의 본질적인 요소는 아니다. 오로지 당원 등 선거인 의사의 반영여부와 방법, 절차에 관한 사항이 민주적 추천의 본질에 해당한다.

31) 제19대 국회의원총선에서 새누리당은 개방형 국민경선 80, 전략공천 20%, 민주통합당은 국민참여경선 70%, 전략공천 30%로 공천방식을 정하고 공심위에서 단수를 추천하는 것으로 운용하였다(신율 2012 참조)

하고 선정하였다고 하지만, 일반적인 민주적인 방식은 아니라는데 문제가 있다. 우리는 “정당의 후보선출방식의 변화가 밀실공천, 전략공천 등과 정당 민주주의에 대한 비판에서 시작되었다”(박경미 2008, 41)는 점에 유의할 필요가 있다. 후보자 선정절차를 규정하고 있는 당헌당규 자체가 민주적 규범에 부합하지 아니할 뿐만 아니라 소위 형식적 민주주의에 해당하는 사항이라는 것이다. 이렇게 국회의원선거와 지방선거에서 민주적 추천이 잘 이루어지지 않는 이유는 정당의 하변 즉 사회적 기반이 약하고 진성당원이 적으며, 절차의 정당성보다는 결과만을 우선시하는 당선우선주의 때문이다.

한편, 정당은 공직선거후보자를 추천하기 위한 경선을 실시할 수 있는데 공직선거법에서는 이를 당내경선이라고 정의하고 있다(공직선거법 제57조의2제1항). 당내경선과정은 공직선거와 같이 그 경쟁이 치열하므로 절차와 결과가 합법적이고 자유롭고 공정하게 실시되어야 한다. 당내경선에 문제가 있다면 후보자 추천에 정당성이 없게 되고 공직에 적합한 후보자를 선정할 수 없기 때문이다. 이러한 이유로 정당의 자율영역에 대한 국가의 개입에 의한 선거관리(공적관리)가 필요하게 되어 최근에 이에 대하여 제도화에 이르게 되었다.[32] 공적관리에 의한 당내경선의 경우는 다른 특별한 경우가 없다면 민주적 추천에 해당한다고 보아도 될 것이다.[33]

다. 한국 정당의 허약한 사회적 기반

정당에 대한 여러 가지 시각(대중정당, 선거-지지자정당 등)에도 불구하고 근본적으로 정당은 시민사회 속에 존재하지 않으면 존재가치가 없다. 시민사회와 동 떨어져서 홀로 존재하는 정당이란 있을 수 없는 것이다.

그런데도 불구하고 사회가 다변화하고 정치적 관심이 적어짐에 따라 시민사회 속에 존재하여야할 정당에 위험이 점차 증가하였다. 즉 당원들의 이탈과 새로운 당원의 확보 어려움으로 정당의 기반이 약화되고, 우리의 경우 지구당제도를 폐지함으로서 지방단위의 정당활동이 거의 무력화되었으며, 지역단위에서 시민의 정당에 대한 관심도 적어져 정당의 사회적 기반은 어느 때보다 더 약화되었다.

특히, 한국 정당은 사회적 기반이 확고한 상태에서 약화된 것이 아니라 사회적

32) 2005. 8. 4 공직선거법 개정시 제6장의2에 ‘정당의 후보자 추천을 위한 당내경선’에 관한 규정을 신설하였다.

33) 정당의 당내 경선방법에 대하여는 당헌·당규에서 정하고 있고, 주로 당내경선의 선거인을 대상으로 직접선거나 여론조사의 방법으로 한다(한 가지 방법 또는 한 가지 외에 다양한 방법을 혼용 사용). 투표는 직접투표, 모바일투표, 여론조사방식에 의한다. 공직선거법상 정당의 경선후보자를 대상으로 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사도 경선방법의 하나로 인정하고 있다(공직선거법 제57조의2제2항). 당내경선의 선거인의 투표가치는 대부분의 정당에서 주로 선거에 직접 참여하는 선거인에게 1인1표를, 여론조사는 1인1표의 원칙을 적용하지 아니하고 있다.

기반의 제도화가 이루어지기도 전에 그 기반이 약화되거나 상실상태에 이르렀기 때문에 다시 이를 회복하거나 취약성을 보완하기 위해서는 심도 있는 검토가 요구된다.

(1) 정당의 조직·운영 측면

오늘날 정당들은 공통적으로 사회의 다변화와 함께 교통·통신의 발전 및 정보 교류의 신속화 등으로 인하여 많은 변화에 직면해 있다. 대중정당을 지향하였던 유럽 등의 정당이나 미국의 선거 전문가 정당이든지간에 여지없이 정당조직화와 운영에 문제를 안고 있다. 물론 정보화시대를 맞이하여 당원관리라든지 빠른 정보 전달 등의 이점이 없는 것은 아니지만, 현실에서는 정당발전에 장애를 일으키는 문제들이 존재한다. 정당의 조직·운영 측면에서 정당의 사회적 기반을 약화시키는 면으로는 정당의 구조변화와 정당의 지속성문제, 새로운 당원확보 문제가 있다.

첫째, 우리의 경우 종전에는 당원의 참여에 의한 정당운영이라는 대중정당을 지향하는 방향으로 정당이 조직화하고 운영되었는데 2004년 정당법 개정 후에는 지구당을 폐지하면서 새로운 형태의 정당 조직화를 추구하게 되었다. 결과적으로는 당비를 내는 소수 당원을 염두에 두면서 선거 때에만 활성화하는 모델인 지지자 정당화를 추구하게 되었다.[34] 이러한 정당조직화의 변화는 정당의 사회적 기반을 약화시킨 결과를 초래하게 되었으며, 실질적으로 중앙당 중심의 정당운영이 더욱 강화되어 지방단위의 정당조직화는 거의 와해되고 오히려 1인에 의한 사적 영향력이 더욱 강화되었다.

물론 종전의 대중정당을 지향한 우리나라 정당들에는 소위 당비를 내는 당원들에 의하여 운영되는 것이 아니라 대부분 당비내지 않는 당원, 오히려 선거 등에 동원되고 이의 대가로 보상을 받으려는 당원 즉 무늬만 당원이 대부분이었다. 따라서 2004년 법 개정이전에도 정당의 사회적 기반이 매우 약했는데, 법개정 이후에는 지구당 등을 폐지하는 등의 사유로 인하여 정당의 사회적 기반은 더욱 약화되었다. 흥미 있는 사실은 지구당폐지 이후 진성 당원의 참여에 의한 상향적 공천제의 적용으로 다음 표에 나타나 있는 바와 같이 2005년 정당의 당원현황을 보면 매우 고무적인 현상이 보였으나, 2010년에는 2000년 수준으로 회귀하였다는 사실이다. 즉 진성당원이라고 불리는 당비를 납부한 당원의 경우 2005년도에는 상당한 수준으로 늘었다가, 2010년에 2000년도 수준으로 급격하게 떨어졌다. 2004년부터 2005년까지에

34) 김용호. 2004년 정당법 개정 후 우리나라 정당들은 고비용을 해소하기 위 해 지구당을 폐지하면서“품삯을 받고 일하는 당원”을 없애면서 새로운 정당 조직 모델로 지지자 정당을 염두에 두게 되었다. p.199

는 진성당원에 의한 상향식 공천제의 도입으로 당비대납 등 부작용이 없지 아니하였지만, 당비납부가 증가하였다는 점에서 정당의 사회적 기반을 강화시킬 수 있는 계기였음에는 부인할 수 없을 것이다.

<표 3-6> 주요 정당의 당원수/당비납부당원수 비교[35)]

구분	2000년	2005년	2010년	비고
새누리당	2,676,324 /11,697 (0.41%)	1,152,167 /259,649 (22.5%)	2,090,976 /293,470 (14.0%)	한나라당(2000, 2005)
민주통합당	1,736,138 /7,065 (0.41%)	1,391,360 /713,024 (50.5%)	1,918,474 /160,820 (8.4%)	새천년민주당(2000), 연리우리당+민주당(2005)
통합진보당	4,658 /1,782 (38.26%)	69,888 /69,888 (100%)	76,053 /43,384 (57.0%)	민주노동당(2000, 2005)

둘째, 정당의 지속성이 단절되고 있는 점도 정당의 사회적 기반을 약화시키고 있다. 즉 정당은 정체성을 확립하여 꾸준히 시민사회(유권자) 속에 존재하여야 하는데, 우리의 경우 공직선거 전후로 이합집산이 심하게 일어나고 있다. 이러한 정당의 변화가 이념이나 가치, 정책의 차이에서 발생되는 것이 아니고 공천에 대한 반발 또는 권력획득에 대한 전략에서 나온다는 점이 문제이다. “정당이 빈번히 정체성을 바꾸고 이합집산을 반복하는 조건에서 유권자와 안정적인 채널을 만들어낼 수는 없으며, 정당이 유권자에게 이념, 정책, 조직을 매개로 채널을 제공해주지 못하는 조건에서 유권자가 안정적인 지지를 보내줄 수는 없는 일이다.”(서복경 2012, 26).

한편, 정당의 명칭변경도 정당의 정체성과 지속성에 영향을 미친다. 최근에 한나라당이 새누리당으로, 민주당이 민주통합당으로 민주노동당이 통합진보당으로 명칭이 변경되었다. 종전에도 이러한 정당의 명칭변경 사례는 많다. 그렇지만 정당의 명칭이 변경되었다고 하여 다른 정당이 되는 것도 아니며, 정당의 본질이 바뀐 것도 아니다. 책임정치나 사회적 기반강화 차원에서 오히려 정당의 명칭변경은 이득이 되지 아니한다.

셋째, 정당의 지방조직의 와해는 당원의 이탈과 함께 새로운 당원의 확보문제에 봉착하였다. 사당이라는 비판이 없지 아니하였지만, 제도적으로는 공적 논의가 가능한 지구당이 있는 경우에는 관할 구역 안에서 당원의 확보가 선거지지자 또는 선거

35) 중앙선거관리위원회, 『정당의 활동개황 및 회계보고』 2000, 2005, 2010, 자료는 필자가 재구성하였음.

운동원의 확보 차원이든 아니든 이루어지고 있었다.

그러나 지구당이 없어진 이후에는 시민사회와의 교류가 더욱 축소되어 새로운 당원을 확보하는 것이 문제되고 있다. 공적인 정당 조직이 있어도 사회의 다변화 등으로 정당에 대한 관심이 적어진 현실에서 이러한 공적 조직이 없어진 상태에서의 당원확보, 시민들의 정당에의 입당을 통한 시민사회와의 교류는 거의 방치되고 있다고 해도 과언이 아니다.

종전에도 당원이 될 수 있는 연령(19세)이 너무 높아 실질적으로 정치사회화를 통한 정당원으로서의 태도 등을 학습할 기회를 갖지 못하여 대학에 입학한 후에나 정당과 정치 등에 관심을 갖게 됨으로써 건전한 정치발전에 큰 기여를 못하고 있는 것이 우리의 현실이었는데, 지방단위의 정당조직 약화는 더욱더 이를 어렵게 만들고 있다. 적어도 고등학교 등에서 정치적 태도와 인식을 바르게 하고 평가할 수 있는 능력을 함양하여야 하는데 이에 대한 노력이 거의 이루어지지도 않고 오히려 교육의 중립성을 들어 정치나 정당 이야기를 꺼리는 경우가 많다는 점은 정당정치의 발전에 전혀 도움이 되고 있지 아니하다. 교육의 중립성이라는 개념을 정당이나 정치를 멀리하는 것이 아니라 하나의 가치관이나 특정한 정당을 강조하거나 배제하지 아니하고 중립을 지키라는 개념을 교육 현장이나 정치적 영역에서 잘못 이해하여 논란을 키우고 있다.

사람은 흥미 있는 일에 관심을 갖는다. 흥미가 없으면 관심도 없고 참여도 없다. 정치와 정당도 마찬가지이다. 시민들이 정당에 관심을 갖고 참여하려면 적어도 참여에 따른 이익이 전제되어야 한다. 시민과 가장 가까이 있어야 할 정당조직이 없음으로서 자신의 정치적 이해나 의사를 실현해 줄 수 있는 정당을 찾을 수 없고, 정당에 가입하더라도 실제 활동할 수 있는 영역이 좁아 신진인사의 정당 가입이 어려운 것이다. 물론 우리나라와 같이 정당 가입을 금지하고 있는 범위가 너무 넓다는 것도 현실적으로 문제된다. 국민의 정치적 의사표현은 선거시 투표로서만 행하는 것이 아니고 정당가입이나 정당이 추진하는 정책에 대한 지지, 또는 정치자금의 제공 등으로 나타날 수 있는데 너무 좁게 당원이 될 수 있는 자의 범위를 규정하면 정당의 활성화에 장애를 가져온다.

(2) 지구당 및 지방의 정당정치

풀뿌리 민주주의의 근간인 지방자치는 정당과 관련이 깊다. 우리와 같이 정당의 참여가 모든 지방선거에서 허용되는 정치체제에서는 정당의 역할은 매우 중요하다. 지방정치에서의 정책에 의한 책임정치를 구현할 주체이기 때문이다. 지방과 관련하

여 정당의 사회적 기반을 취약하게 만드는 문제로서는 지구당폐지, 지방단위의 정당정치 미약 등을 들 수 있다.

첫째, 우리나라의 지구당은 많은 논란 끝에 2004년 정당법 개정으로 폐지되었고 그 폐지에 따른 위헌시비까지 낳았었다.[36] 폐지의 대표적인 이유는 고비용의 해소라는 것이다. 그로부터 지구당이라는 명칭은 사라졌으나 지역단위에서 당원간의 협의 등의 필요성에 따라 정당은 국회의원지역구 및 자치구시구·시·군, 읍·면·동별로 당원협의회를 둘 수 있도록 정당법을 개정하였다(정당법 제37조제3항전단). 대부분의 당원협의회의 위원장은 현역 국회의원이 있는 경우에는 이들이 당원협의회의 위원장을 차지하고 있다. 종전의 지구당의 모습과 거의 다름이 없다.[37]

또한, 정당은 선거에 있어서 당해 선거에 관한 정당의 사무를 처리하기 위하여 선거구안에 있는 구·시·군(하나의 구·시·군이 2 이상의 국회의원 지역구로 된 경우에는 국회의원지역구)마다 1개소의 정당선거사무소를 설치할 수 있다(공직선거법 제61조의2제1항). 원래 정당은 중앙당과 시·도당으로 구성되기 때문에 구·시·군단위로 이루어지는 선거에 관한 정당사무의 처리에 시간이 많이 걸리고 그 효율을 기할 수 없어 구·시·군단위의 임시 정당선거사무소를 설치하도록 한 것인데, 종전의 지구당이 맡았던 선거사무를 처리하게 되었다.

선거별 정당사무소의 설치기간은 대통령선거는 최장 270일, 국회의원선거는 최장 150일 등이다(같은 법제61조의2제1항1·2·3). 2012년 같이 한 해에 2개의 선거를 실시하는 경우에는 1년 이상 정당선거사무소가 존재할 수 있다. 이들 정당선거사무소에는 당원 중에서 소장 1인을 두어야 하며, 2인 이내의 유급사무직원을 둘 수 있다(같은 법제61조의2제2항).

비록 지구당은 폐지되었으나 국회의원지역선거구 단위 등으로 이를 대체하는 조직이 등장하였으며, 이들 대부분의 조직을 좌지우지하는 사람이 국회의원 등으로 채워졌다는 점은 지구당폐지의 취지 중에 사당화를 방지하는 목적도 있었기 때문에 매우 역설적이지 않을 수 없다. 즉 "과거 지구당 위원장은 당원협의회 위원장이 되었고, 지구당 사무실을 없애는 대신 시 도당 사무실이나 인터넷과 전화 등으로 연락을 취하고 있다"(김용호 2008, 198)는 것이다. 더구나 현역 국회의원들의 영향력이 종전보다 더 확대되어 지방정치에서 1인 지배 내지는 사당화가 강화되었고, 지구당폐지이후 "일부 취약지역의 경우 기초조직의 와해, 지구당 대체조직인 당원협

36) 이에 대하여 헌법재판소는 "지구당 등이 정당의 핵심기능을 수행하는데 유용한 조직이기는 하지만 지구당이 없더라도 이런 기능을 수행하는 것이 불가능하지 않고 특히 교통, 통신, 대중매체가 발달한 오늘날 지구당이 국민과 정당을 잇는 통로로서 갖는 의미가 매우 완화됐기 때문에 지구당 금지가 기본권의 본질적 내용을 침해하는 것이라고 할 수 없다"고 합헌결정을 한바 있다(헌재결정 2004. 12. 16, 2004헌마456).

37) "한 달 운영비로 최소 1000만원 이름만 바뀐 '지구당'도 공범", "의원이 당협·지역위원장 관행"이라는 언론의 비판이 있었다(문화일보 12. 01. 10).

의회 위원장 인선과정에서의 금품살포, 당비대납, 조직동원 등의 구태 발생의 문제점이 제기되고 있다"(이현출 2005, 111-112)는 점을 종합하면 지구당 폐지로 정당의 사회적 기반은 더욱 약화되고 있다고 볼 수 있다.

대체적으로 지구당 폐지이후의 평가는 고비용을 줄일 수 있다는 긍정적 평가에도 불구하고 상당수의 지구당 간부와 당원들의 이탈, 새로운 지방당원 미확보, 정당의 지방조직 와해, 지방정치와의 부조화 등의 문제가 제기되고 있다. 특히 "일방적으로 '당원 없는 정당', '자발적 참여 없는 정당' '이념 없는 정당'으로 우리나라 정당정치를 규정하고 조직으로서의 정당을 약화시키는 것을 정치개혁이라는 이름으로 진행하는 것은 바람직하지 아니하다"는 견해(강원택 2008, 109-128)와 같이 지구당이 안고 있었던 고비용이나 사당화의 폐해를 없애자고 지구당이 제대로 작동하면 정당정치에 크게 도움이 되는데도 불구하고 신자유주의 광풍 속에 제도자체를 없애는 것은 정당성도 부족하고 정치개혁의 본질도 아니다. 더구나 당사자들인 정당의 당원 대부분도 지구당 폐지에 대하여는 다음과 같이 부활해야 한다는 의견을 가지고 있다는 점은 누구를 위하여 지구당을 폐지하였는지 의문이 된다.

<표 3-7> 지구당 부활에 대한 당원의 의견[38)]

구 분	부활 필요	부활 불필요	무응답
2010년 당원의식조사(한국정당학회 2010)	67.6%	18.1%	14.2%
2007년 당원의식조사(한국정당학회 2007)	91.9%	8.1%	-

결과적으로 명칭만 바꾸었을 뿐 종전 지구당의 역할 즉 "주로 단합대회와 야유회, 송년회 등 친목도모를 목적으로 한 1회성 행사가 대부분이고, 민원의 청취와 자문"(정상호 2011, 269)을 해왔는데 현재 당원협의회가 그 역할을 변함없이 하고 있다는 점은 개혁의 한계이다.

둘째, 지방단위의 미약한 정당정치 문제이다. 지구당 폐지로 대표되는 정당조직의 개편과 함께 중앙당 중심의 정당운영은 중앙정치 즉 소위 '여의도정치'는 강화되었는지는 모르겠으나, 시·도이하 특히 구·시·군단위의 지방정치는 그 기반을 거의 상실하였다.

현행 공직선거법상 자치구·시·군단위에서 지방자치단체의 장과 의회의원을 선출하고 있고, 이와 관련된 공직선거후보자의 추천에 있어서 정당의 추천도 가능하도

38) 당원의식조사는 선거연수원의 당원교육을 계기로 실시한 것이며, 그 조사 대상 당원이 연도에 따라 차이가 있다.

록 제도화 되어 있다. 따라서 지방단위에서도 정당정치는 반드시 요구된다. 그래야만 지방단위에서도 정책정당으로서 책임정치를 구현할 수 있기 때문이다. 생활 속에서 시민사회의 정치적 의사를 지방권력에 매개하는 지방단위의 정당 기능 수행이 필요하다.

그런데, 우리의 경우 현재 현역 국회의원 등이 위원장으로 있는 당원협의회의가 그 기능을 수행하기에는 한계가 있으며, 정당선거사무소도 법적 직무와 짧은 존치기간으로 지방정치의 주체의 하나로서 정당 기능을 수행할 수 없는 것이 현실이다. 오히려 지방단위에서의 지방자치단체장이나 지방의회의원 들의 경우 소속정당의 공직대표로서 기능을 할 수 없을 뿐만 아니라 정당에 의한 공적 논의보다는 개개 정치인의 사적 논의를 통한 시민사회와의 교류를 할 수 밖에 없어 정당중심의 지방정치는 기대하기 힘들게 된다.

이렇게 지방단위에서의 정당 기반의 약화는 풀뿌리 민주주의를 상징하는 지방자치에서 정당의 책임성을 찾을 수 없을 뿐만 아니라 중앙당과 국회의원 등에 의한 지배력 강화로 이어지는 문제점을 안고 있다.

한편, 정당의 사회적 기반의 약화로 지방단위의 정당발전이 이루어지지 아니하는 경우에는 지방단위에서 정당간의 경쟁에도 문제가 발생된다. 현재와 같이 지역주의에 의하여 구조화된 정당체제 하에서는 일당 우위의 정당만이 존재하게 되어 실질적인 정당경쟁에 의한 지방정치가 어렵게 되고 정당의 사회적 기반은 더욱 약화되는 문제점을 발생시킨다.

(3) 시민의 정당(정치)에의 참여

시민들은 특정 정당에 가입하지 아니하고도 해당 정당에 지지를 보내고 선호하는 등 정치적 의사를 표시하고 있다. 이점과 관련하여 정당의 사회적 기반을 취약하게 만드는 사항으로 국민경선제와 정당에 대한 정치자금의 기부문제, 시민정치문제를 살펴본다.

첫째, 우리의 경우 국민경선제로 불리는 정당의 공직선거후보자 결정제도는 국민들에게 정당과 소속 후보자에 대한 관심을 증대시키는 등 정치적 효과가 컸던 것이 사실이나, 한편에서는 기존 당원들의 참여를 저하시켜 정당의 기반을 약화시키는 문제를 일으켰다. 특히 여론조사 결과를 반영하여 후보자의 당선가능성을 측정하는 수단으로 활용하는 것은 일면 의미가 있겠으나, 동 결과를 후보자추천방법으로 활용하는 것은 선거원칙이나 책임성 등 많은 문제가 있다.[39] 아무튼 국민경선제에 따

39) 여론조사를 활용한 공천의 문제점으로 책임 있는 선출권자의 역할 기대 어렵고, 보편적이고 직접적인 민주적

라 당원들의 의사보다는 일반 시민들의 의사에 의하여 대통령후보자 등이 결정되는 현실을 보고 당원으로서 당해 정당에의 소속감 등의 상실을 가져와 기존 당원의 정당참여를 축소시키고, 당원참여의 축소는 결과적으로 정당의 사회적 기반 약화로 나타나고 있다. “정당에 대한 외부적 영향력을 증대시킴으로써 결과적으로 정당의 정체성과 응집력을 약화시키는 주요 한 요인으로 작동하였다”는 점(이동윤 2008, 32)이나 “당원과 유권자가 거의 동일한 비중으로 표를 행사하기 때문에 이러한 경선제도는 당원의 지위를 훼손하여 당원이 되려는 노력에 오히려 방해가 되고 있다”는 점(김용호 2008, 204)은 국민경선제가 참여를 확대하고 후보자와 정당에 대한 국민적 관심을 높인다는 장점에도 불구하고 정당의 기반을 약화시키는 부작용을 가지고 있다(국민경선제의 장단점에 대하여는 김형준 2012, 20-21 참조). 이에 대하여 “당원이 아니 일반 유권자도 참여하는 상향식 후보선출로 인하여 초래될 수 있는 정당의 약화 문제는 전국단위 비례대표 국회의원후보 선출권은 중앙당에 비례대표 지방의회의원후보 선출권은 지역당에 부여함으로써 어느 정도 완화될 수 있다”는 견해(정진민 2005, 16)도 있지만, 당원들을 자신의 손으로 공직후보자에 대한 추천하고 결정하고자 하는 욕구가 해소될지는 의문이다.

한편, 공직선거후보자 추천 국민경선제를 실시한 후, 경선제에 참여한 일반 시민에 대한 후속적인 관리가 전혀 이루어지고 있지 아니하고 있는바, 국민경선제가 갖는 1회성 행사로서의 한계이다. 더구나 참여한 시민들은 자신이 선택한 후보자가 공직후보자로 당선(확정)되지 아니하는 경우에는 더욱더 무관심을 보여 정당으로부터 멀어지는 현상이 발생하고 있다. 이러한 행태는 정당의 사회적 기반을 더욱 약화시키는 방향으로 전개된다는데 문제가 있다. 정당지지자에 대한 장기적이고 체계적인 관리가 요구된다.

둘째, 정당과 국회의원은 정치활동에 소요되는 정치자금을 정치자금법에 의하여 조달하고 집행한다. 현행 정치자금법은 2004년 개정 전과 달리 정당후원회를 폐지하고 일부 공직선거후보자와 국회의원 등 정치인 개인중심의 후원회제를 채택하고 있다. 이러한 제도변경은 매우 중요한 정책의 변화이며, 개인 중심의 선거제도와 맞물려 정당의 사회적 기반을 약화시키는데 일조를 하고 있다.

일반 시민이 정당을 지지하는 방법은 정당이나 정당추천후보자에 대한 투표, 정당에의 입당, 정당에 정치자금 제공 등 다양하다. 정치적 지지의 가장 일반적인 방법은 소속정당(비례대표선거)이나 정당이 추천한 후보자에 대한 투표를 하는 것이다. 그렇지만 이러한 선거에 참여하여 지지정당 등에 투표하는 것은 선거 때만 가능한 제한적 방법이다. 좀 더 장기적으로 지지를 보내고 정당을 위해 활동하는 방

참여의 원칙에 어긋나며, 정당정치를 약화시킬 수 있음이 지적되고 있다(지병근 2010, 71).

법으로는 특정 정당에 입당하여 당비를 내고 정당을 위하여 활동을 하는 방법이다. 이러한 방법 외에 정당에 입당은 하지 아니하지만 적극적으로 지지를 보내는 방법으로는 정치자금을 해당 정당에 제공하는 것이다. 이렇게 다양하게 정당에 참여할 수 있는 방법이 제도화 되어 있고, 실질적으로도 시민들이 적극적으로 참여를 한다면 정당의 사회적 기반은 굳건해질 것이다.

그러나, 우리의 경우 현행 정치자금법상 당원이 아닌 일반 시민이 정당에 정치자금을 제공할 수 있는 방법은 선거관리위원회를 통한 '기탁금제도'가 있을 뿐 다른 제도가 마련되어 있지 못하는데 문제가 있다. 현행의 기탁금제도는 기탁금 제공자인 시민의 의사와 상관없이 국고보조금의 배분비율에 따라 해당 정당에 배분됨으로써 시민의 정치적 의사를 표시하는 도구(제도)로서 의미가 거의 없는 제도이다.

원래 정당의 사회적 기반을 강화하는 제도의 하나로서 정당후원회제도가 마련되어 있었는데, 2004년 정치자금법 개정으로 이를 폐지하였는바 이는 정당의 사회적 기반을 약화시키고 정부보조금에 의존케 하는 등 부작용을 일으키고 있다. 정당이 일반 시민으로부터 정치자금을 제공받을 수 있는 제도가 있느냐의 여부는 결국 그 제도의 실질적인 효과 즉 시민의 정치자금 제공 실적의 많고 적음이 문제가 아니다. 일반 시민이 정당에 대하여 정치적 의사표현을 할 수 있느냐 없느냐의 문제는 정당의 존립과 직결된다. 정당은 시민사회와 교류하면서 존재하여야 한다. 만약 시민사회와 유리된 체로 존재한다면, 정당을 대체하는 시민단체와 비교하여 그 경쟁력이 떨어질 뿐만 아니라 그러한 시민단체는 일반 시민의 지지표현으로 기부를 받을 수 있는데도 불구하고 정당에게는 허용되지 아니함으로써 형평성의 문제도 발생하게 된다. 따라서 우리나라와 같이 정당후원회 제도를 가지고 있지 아니한 현실에서는 그동안 형성된 정당의 사회적 기반이 무너지고 정당발전에 치명적인 해를 가져올 위험이 있다.

셋째, 한국 정당의 사회적 기반 약화를 가져오는 것으로 요즘 문제되고 있는 것은 기성 정당이 존재함에도 불구하고 시민이 직접 정치에 뛰어 들어 정치권력을 획득하려고 한다는 점이다. 이것은 기성 정당에게는 치명적 타격을 준다. 이러한 현상은 최근에 실시된 서울시장선거에서 당선된 박원순 시장이나 그 당시 서울시장의 출마를 고려하였다가 박원순 시장에게 양보한 후 제18대 대통령선거에의 출마여부가 논란을 불러일으키고 있는 '안철수 현상'은 시민정치의 대표적인 모습이다.

소위 시민정치는 기성 정당들이 시민들의 정치적 요구를 수용할 수 없거나 시민들이 소셜미디어로 무장하여 정당보다는 더 소통하면서 결집하여 정당을 대체할 수 있을 때에 나타난다. 이 경우 시민들은 정치적 영역에서 주체적으로 나서 선거에 입후보하여 현실정치에 참여하게 된다. 물론 기성 정당에 입당하거나 또는 기성 정

당과 정책연합을 통하여 현실 선거에 참여하기도 하는데, 이것이 한국사회에서 1회성이 아니라 기성 정당의 기능수행에 문제가 있다고 판단된다면 언제라도 나타날 수 있다는데 문제가 있다. 오늘날 한국 정당들은 국민경선제를 통하여 시민들의 정당참여를 확장시켜 놓았으나, 이를 축소하는 폐쇄적인 방향으로 나가는 경우 정당들에 대한 시민사회의 평가는 시민정치를 더욱 가속화할 가능성이 없지 아니하다.

Ⅳ. 한국 정당의 정책정당화와 민주적 운영 등을 위한 제도개선 방안

우리가 외국 정당을 살펴보는 것은 그들이 그동안 축적하였던 경험과 제도들을 살펴봄으로써 우리의 현실과 제도가 안고 있는 문제점 등을 알아보기 위한 것이다. 외국 정당과 우리나라 정당을 비교함은 외국 정당들이 바람직하고 우리나라 정당들은 바람직하지 않다는 것은 아니다. 또한, 외국의 제도를 도입하면 반드시 성공하는 것도 아니다.

이러한 관점에서 여기서는 우리나라의 실정에 가장 적합한 정당의 정책정당화와 민주적 운영 등을 위한 제도개선 방안이 무엇인지를 강구하고 이를 정리하였다. 한국 정당의 정책정당화와 민주적 운영 등을 위한 제도개선 방안은 앞에서와 같이 정책정당화 방안, 정당의 민주적 운영을 위한 방안, 정당의 사회적 기반 확대를 위한 방안 순으로 제시한다.

1. 정책정당화

정당의 정책정당화의 주된 책임은 정당에 있다. 정당자치의 원칙에 따라 아무리 제도화로 이를 지향한다 하더라도 한계가 있다. 따라서 정책정당화가 성공하려면 정당의 자체 노력이 전제되고 이에 부가적으로 관련법 등의 개정에 의한 제도화가 요구된다.

이곳에서는 정당의 정책기능 수행의 문제와 한계를 극복하여 정책정당화가 이루기 위한 제도화방안으로 정당의 정책연구인력 확대, 정책정당을 위한 후원회제 도입, '선거·정당연구소'(국책연구소) 신설, 정당의 정책연구소 확대 운영, 원내정당화 강화, 당정관계관련 규정 정비, 정당중심의 선거제도 마련, '정당매니페스토제'를 제시한다.

가. 정당의 정책연구인력 확대

정당법 제30조의 규정에 의하면 중앙당에 유급사무직원을 100인을 초과할 수 없도록 규정하고 있고 정책연구소의 인력은 그 제한대상에서 제외하고 있다. 정당의 유급사무직원의 제한제도는 정당의 고비용을 해소한다는 명문으로 도입되었으나, 정당의 정책기능 수행 등 경쟁력 을 약화시키는 요인이 되고 있다. 즉 정당의 고비

용 문제는 정당 스스로 운영하여 해결하여야 함에도 법으로 사무직원수를 제한함으로써 정당간의 경쟁을 무의미하게 만드는 것이다. 국민의 지지를 많이 받은 정당은 정당의 조직도 클 것이고 그만큼 수권정당으로서 능력도 가질 수 있는데 이를 제한함으로써 정당간의 능력의 차이를 하향적으로 같은 수준으로 만드는 문제가 있다.

따라서 현행의 중앙당 유급사무직원수 제한규정은 삭제하는 것이 바람직하고, 만약 이를 그냥 두는 경우는 별도 인원으로 보는 정책연구소의 인력과 같이 정당내의 정책전문가(석·박사 이상 또는 유경력자를 말함)의 수는 그 제한대상에서 제외되도록 개정하는 것이 바람직하다.

나. 정책정당을 위한 후원회제 도입

정당후원회제의 폐지도 국민의 부담을 줄인다는 명분으로 이루어졌는데, 이는 정당의 경쟁력을 약화시켰을 뿐만 아니라 정당에 대한 일반 시민지지자의 정당에의 참여 또는 후원하는 통로를 완벽하게 폐쇄시키는 결과를 초래하였다. 따라서 일반 시민들은 자신의 정치적 의사를 대변하고 실현시켜줄 수 있는 정당을 공직선거에서만 이따금씩 찾게 되어 이들의 정당에 대한 관심은 더욱 축소되고 있는 것이다.

따라서 당원이 아닌 일반 시민(기업, 단체 제외)들도 평소에 정당에 대하여 정치적 의사표현을 할 수 있도록 정당(중앙당)에 대한 정치자금후원회제를 도입하되, 종전과 달리 기부 받은 정치자금을 정당이 정책연구와 개발, 추진에만 사용하도록 제한하며, 국민적 관심사항 등 특정 정책에만 사용할 수 있는 특정정책후원금제(정책펀딩)를 아울러 도입하여 정당으로 하여금 정책기능을 수행할 수 있는 예산을 확보할 수 있도록 하여야 한다. 물론 이 경우 소액다수에 의한 후원금을 설정하여야 하되, 모금한도는 없애 지지가 많은 정당일수록 더 많은 정책후원금을 확보할 수 있도록 하여 정당간의 경쟁을 담보하여야 한다.

아울러 지방당차원의 정책후원제를 신설하여 지방당도 정책기능을 원활하게 수행할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 정책후원은 지방당이 필요로 하는 분야의 전문가(예시, 시·도당 10인, 구·시·군당 5인 이내)들이 대가 없이 당해정당(중앙당)의 가치와 이념에 부합하는 지방단위의 정책의제 발굴 및 형성 등에 재능기부를 하는 형식으로 제도화하면 된다.

다. '선거·정당연구소'(국책연구소) 신설

우리 헌법에서는 다른 나라와 달리 정당에 대한 민주적 운영과 국민의 정치적 의

사형성 기능(정책기능)을 수행하도록 요구하고 있다. 헌법에서 요구하는 정당의 수준과 현실에서 전개되고 있는 정당과는 그 괴리가 너무 큰 것이 우리나라 정당의 실정이다.

한편, 우리의 정치개혁은 백가쟁명형태로 산발적으로 전개되어 정치개혁의 방향성을 일치시키기도 어렵고, 중앙선거관리위원회의 노력에도 불구하고 땜질식으로 선거 및 정당, 정치자금제도에 대한 개선이 이루어지고 있어 정치개혁의 한계에 놓여 있다.

따라서 정당을 조기에 헌법적 수준으로 높여 정당이 정책기능을 잘 수행(정당의 정책책임성 강화)하도록 하고, 우리나라 선거, 정당, 정치자금제도 등에 관한 정확한 실태조사와 함께 장기적이고 거시적인 관점에서 정치개혁을 할 필요성이 있기 때문에 이에 대한 대안으로 다수의 전문가를 참여시키는 '선거·정당연구소'를 중앙선거관리위원회 산하에 설치하여 운영하는 것이 바람직하다. 아울러 이러한 정치적 영역의 국책연구소는 정당의 '정책연구소(법인)'와 함께 각종 외부 연구기관과 네트워크화 함으로써 연구의 질을 높이고 상승효과를 거둘 수 있도록 하여야 할 것이다.

라. 정책연구소 확대 및 운영 정상화

현행 정책연구소는 민법상 법인으로 설립되었지만, 조직 면에서는 정당의 내부기구로 취급되고 예산 면에서는 정당에 지급되는 국고보조금의 일부만을 가지고 사용하도록 함으로써 정책연구소 본연의 기능수행에 문제가 있다. 즉 정책연구소는 당해 정당의 가치와 이념, 정책을 거시적. 장기적 입장에서 연구하고 뒷받침하여 소위 100년 정당이 될 수 있도록 정책지원을 하는 기구로서 임무를 다하여야 하는데 현실은 전혀 그러하지 아니하다.

따라서 현행 정책연구소의 규모를 키우고 그 기능을 제대로 수행할 수 있도록 정당과는 별개의 기구로 제도화하고, 정책연구소가 시민의 소액다수 기부에 의한 출연금을 받을 수 있도록 하여야 한다. 정당의 정책연구소가 예산과 조직, 활동의 독립성을 강화하는 방향으로 제도화 된다면, 정책관련 인력을 육성하여 정당에 충원할 수 있을 뿐만 아니라 관계정당의 정책기능 수행에 많은 도움을 줄 수 있어 100년 정당 발전에 크게 도움이 될 것이다.

마. 원내정당화 강화

한국 정당은 지금까지 대중정당을 지향하였었다. 2000년에 이르러 기존 조직은

선거 등에만 운용하고 나머지는 원내에서 기능하도록 하자는 원내정당화의 주장이 강력하게 제기되었다. 원내정당화의 논거는 원내를 통하여 정당이 정책경쟁을 하도록 하자는 것인데, 우리의 정당에서는 그 방향성이 충돌(대중정당으로의 운영과 원내정당화 필요성 충돌)되므로 양쪽의 이점이 최대화되도록 하는 한국적인 정당발전 방향을 모색하는 것이 바람직하다.

따라서 기성 정당의 운용은 대중정당화로 하되, 원내에서는 정책을 중심으로 정당간의 기능이 수행되도록 원내정당을 강화하여야 한다. 원내총무를 원내대표로 명칭을 바꾸고[40] 새누리당과 같이 정책위원회를 원내대표 산하에 두는 등의 원내정당화를 위한 시도가 있었는데, 여기에 더하여 원내대표와 정당의 정책위의장이 겸임하거나 또는 정책위의장을 원내대표의 산하에 두도록 하여 원내대표에게 정책에 대한 권한을 강화시키는 방향으로 가는 것이 바람직하다(각 정당의 당헌 개정 권장사항).

아울러 정당의 정책토론회(정당법 제39조)에서 원내대표가 지정한 자가 정책토론회에 참석할 수 있도록 하고 인터넷방송 등에서 방송 가능하도록 제도화 한다. 정책토론회와 관련하여 시·도와 구·시·군단위에서도 실시하되 인터넷방송을 이용하도록 함으로써 그 효과를 극대화하는 방향으로 운용해야 한다.

한편, 이러한 원내정당화는 시·도와 구·시·군에도 적용되도록 제도화하여 전체 정치체제에서 가동되도록 하는 것이 바람직하다.

바. 당정관계관련 규정 정비

현행의 당정관계는 통치행위 또는 고도의 정치행위의 하나이다. 우리나라의 경우 장기적이고 상설적인 당정관계를 유지 발전시키는 제도가 마련되어 있지 아니하다. 국무총리 훈령으로 정해져 있는 '당정협의규정'도 행정부의 내부규정에 불과하여 그 실효성에도 의문이 많다.

따라서 집권당은 책임정치 측면에서, 야당은 정부 등과의 소통측면에서 공론의 장이 반드시 요구되므로, 중앙정부를 비롯하여 지방자치단체까지 당정관계를 법률로 제도화 할 필요가 있다. 그래야 영수회담에 따른 부작용(일명 '변절논쟁' 등)을 없앨 수 있는 공론의 장이 만들어지고 절차나 내용적인 측면에서 내실을 다질 수 있다.

아무리 소통을 강조하여도 소통할 수 있는 계기(기회)가 없다면 소통은 이루어질

40) 종전의 원내총무에게 정당의 대표 권한을 부여하자고 주장(김현태 2002. 119)이후, 2003년 열린우리당이 창당하면서 당헌에 원내대표를 제도화하였으며, 현재는 모든 정당이 당헌에 '원내대표'를 제도화 하고 있다(새누리당 당헌 제82조, 민주통합당 제62조).

수 없다. 추구하는 가치와 이념이 다르고 견해차가 있더라도 관계자가 공식적으로 만날 수 있는 공론의 장은 반드시 요구된다.

사. 정당중심의 선거제도 마련

우리나라 선거제도가 개인중심의 선거제도에 따라 공직선거마다 정당은 후보자 공천과 정책의 언론 발표를 하고 난 뒤에는 다른 할 일이 거의 없다. 즉 선거영역에서 정당이 할 일이 별로 없고 모든 것이 후보자 중심으로 이루어져 후보자간 경쟁으로 흐르게 되는 것이다. 그 결과 후보자간의 치열한 경쟁으로 금품과 위법선거로 전개될 위험이 있고, 후보자가 발표하고 주장하는 선거공약(정책)도 정당과는 무관한 것으로 되어 정당의 정책에 대한 책임성이 사라지고 만다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 공직선거제도를 정당중심으로 개편하여 정당간에 정책경쟁이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 구체적으로 모든 선거의 후보자등록에 있어서 대통령과 비례대표국회의원선거와 같이 정당을 등록주체로 하고, 선거운동과 투·개표 참여 등에 있어서도 정당이 주도적으로 할 수 있도록 하여야 한다. 특히 정당이 정책을 제시하고 이를 수행할 자기당 소속후보자들에 대한 선거운동이 가능하도록 전면적인 정당중심의 선거제도 개혁이 요구된다. 이 경우 무소속은 예외적으로 규정한다.

더구나 국회의원선거의 경우 비례대표제의 강화(의원수 증가)는 정당투표를 심화시켜 정당간 정책경쟁을 더욱 발전시킬 것이다. 이러한 예는 유럽에서 독일, 네덜란드 등 비례대표 또는 대선거구제 채택 국가에서 많이 발견되고 있다.

아. 정당매니페스토

현재 정당(중앙당)은 매년 당해 정당이 추진한 정책추진내용과 그 추친결과 및 다음 연도의 주요정책추진계획을 중앙선거관리위원회에 보고하도록 하고 있다(정당법 제35조제1항). 그런데 지금까지의 경과를 보면, 보고서의 내용이 너무 간결하여 일반인이 알아 볼 수 없을 뿐만 아니라 인터넷상에서 공개하지만 이에 대한 관심이 없어 그 실효성이 약하다.

국민의 관심을 높이고 정당정책의 질을 높일 수 있도록 “정당의 매니페스토”(조진만 2008, 129)제도 도입이 필요하다. 즉 정당이 선거가 없는 해에는 정당의 정책계획을 매니페스토방식으로 발표하고 보고하도록 하고, 이를 널리 공개하여 국민이 알 수 있도록 하며, 이를 의제로 하여 정책토론회를 개최하며, 국민들이 쉽게 정당

의 정책계획을 이해하고 정당간의 차이점이 무엇인지 알 수 있도록 전문가가 참여하는 '정당매니페스토 평가위원회'를 두어 그 결과를 인터넷 등에 공개함으로써 정당의 정책에 대한 국민적 관심을 높여야 한다(순위를 제시하거나 적합성 등을 평가하는 것이 아니라 정책의 의미와 보수·진보 등 그 정책의 성격을 구체화).

2. 정당의 민주적 운영

정당의 민주적 운영도 정책정당화와 마찬가지로 주된 책임은 정당에 있다. 정당은 헌법적 기관이고 국가의 보호를 받고 국가로부터 보조금을 받고 있으므로 일반 결사체와는 그 성격이 다르다. 따라서 다른 조직과 달리 민주적인 원칙에 따라 당을 운영하고 지도자를 뽑아야 한다.

이곳에서는 정당의 민주적 운영에 도움이 될 수 있는 방안으로 중앙당 수도소재 규정 폐지, 지방당 조직화, 이익대표당원제 및 참여보장, 공직선거후보자 민주적 추천 강화, 정당의 모바일 투표에 대한 공적관리 방안을 제시한다.

가. 중앙당 수도소재 규정 폐지

정당의 구성요건의 하나로 '수도에 소재하는 중앙당'으로 규정하고 있다(정당법 제3조). 동 취지가 전국적인 정당과 중앙정치를 염두에 두었기 때문이다. 즉 지방정치와 대비하여 중앙정치를 중요시하는 입법 정책적 고려라고 할 수 있다.

그런데 오늘날은 교통·통신 등의 발달로 종전의 공간적 차이는 별 의미가 없어졌고, 중앙에 못지않게 지방정치도 중요하므로 정당의 중앙당사무소를 어느 지역에 두든 정당의 자율로 하도록 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 중앙 중심의 입법태도는 정당민주주의 이념에 반하기 때문이다.

나. 지방당 조직화

현행 정당법에 의하면 시도에 '시·도당'을 두도록 하고 있다(정당법 제3조). 동 규정은 정당구성요건의 하나이다. 이러한 시·도당은 5이상에 두어야 한다(같은 법 제17조). 이러한 규정들은 종전에 국회의원지역선거구총수의 10분의 1 이상에 해당하는 수의 지구당(구 정당법 제25조)을 가져야 하고, 지구당은 특별시·광역시·도중 5이상에 분산(구 정당법 제26조제1항)되어야 하는 것을 2004년에 개정한 것들이다.

2004년을 기준으로 정당개혁을 하기 전에는 정당의 기초를 지구당으로 하였고

시·도당은 정당성립요건도 아니고 그 지위가 상대적으로 약하였다. 그런데 2004년 정당개혁 이후에는 지구당을 없애고 시·도당을 정당의 기초단위로 그 법적 지위를 변경하였다. 이렇게 제도가 바뀐 이유는 지구당을 폐지하였기 때문이다.

그러나, 지방자치가 전면적으로 실시되고 있고, 정당이 지방선거에 참여하고 있기 때문에 정당의 추천을 받아 당선된 공직자들은 정당과 무관할 수 없고 정당에 의한 책임정치에서 자유로울 수 없다. 따라서 지금까지 우리나라 정당들이 중앙중심의 정치에 익숙해 있더라도 지방차원의 정당에 의한 책임정치를 강화하여 지방에서의 정당정치를 강화할 필요가 있다.

이러한 차원에서 지방자치가 실시되고 있는 단위로 시·도단위는 시·도당, 구·시·군단위에서 구·시·군당을 조직화하여 활성화되도록 할 필요가 있다. 중앙에 비례하여 지방도 중요시하고 활성화함으로써 균형적인 정당민주주의가 실현될 수 있고 책임정치도 강화될 수 있기 때문이다. 아울러 이러한 지방당에는 종전과 달리 1인이 대표가 될 수 없도록 위원회제를 도입하고 선출직공직자와 공직후보자(공직후보자가 되고자하는 자 포함)는 지방당의 집행기관의 장이 될 수 없도록 함으로써 민주성이 확보되도록 하여야 할 것이다.

또한, 정당의 지방당에 사고가 발생하는 경우 정당의 기능 수행에 문제가 발생하므로 책임정치 차원에서 각 정당의 당헌에 사고 당부처리 담당부서를 반드시 두도록 하고 사고 당부가 발생하였는데도 일정기간(예, 3개월 등) 이내에 이를 정상적으로 조직화하지 못하는 경우에는 경상보조금을 삭감하는 제도를 도입할 필요가 있다. 정당조직의 완전한 운영은 국가와 사회를 위해서도 반드시 요구되기 때문에 당해 정당에게만 맡기지 말고, 중앙선거관리위원회에 내에 정당에 대한 조직지원 부서를 신설 또는 강화하여 정당이 온전하게 기능하도록 훈련(연수), 정보제공 등도 요구된다.

다. 이익대표당원제 및 참여보장

당원의 정당내의 의사결정과정에의 참여는 정당이 정하는 바에 의한다. 그렇지만, 의사결정기구의 구성에 있어서 대표성이 없는 경우에는 문제가 될 수 있기 때문에 당원의 참여를 활성화하여 당내민주주의가 실현되도록 제도화할 필요가 있다. 즉 연령별, 직역별 등으로 당원을 구분하여 이들의 일정비율은 당내의 각종 회의 등에 참여할 수 있도록 보장하는 것이다.

물론, 정당법에서 강행규정으로 정할 수는 없고 정당의 당헌이나 당규로 이익대표당원제를 규정하도록 하여 정당별로 자율적으로 시행하도록 하면 된다.

라. 공직선거후보자 민주적 추천 강화

현행의 민주적 추천절차 이행 의무규정(공직선거법 제47조제2항)의 실효성 확보가 매우 중요하다. 현행과 같이 규정만 하고 이의 실효성을 확보할 수 있는 장치가 없으면 계속적으로 당내에서 공직후보자를 추천할 때에 문제가 된다. 비록 당헌이나 당규의 절차에 따라 공천이 이루어졌다하더라도 1인 또는 소수의 사람(세력)에 의하여 공천이 이루어지는 경우 이에 반발하는 등 문제가 일어나고, 형식적으로는 합법성을 구비한 것으로 보일 수 있으나 이것이 민주적 추천절차에 의한 것이 아니기 때문에 실질적인 법치주의 정신에도 반하게 되는 문제점이 있다.

따라서 공직선거법에 일정 수 이상의 당원이 반드시 참여하는 선거에 의하여 다수결에 따라 공직후보자를 추천하도록 '민주적 추천기준'을 법정화하고 정당이 공직후보자를 추천하는 때에는 민주적 추천절차에 의하였는지를 확인하는 증빙자료(선거록이나 회의록 등)를 함께 제출하도록 하여 이러한 기준에 부합하지 아니한 자는 후보자로 등록되지 아니하도록 할 필요가 있다. 이 경우 법에서는 일정기준(예, 중앙당은 100인 이상, 시·도당은 50인 이상, 구·시·군당은 20인 이상)만을 제시하고 어떤 당원이 어느 규모로 참여하여야 되는지는 각 정당의 자율로 당헌당규에 정하도록 하면 된다. 물론 이러한 민주적 추천절차에 의하되 복수 선정도 가능하도록 하여 최종적인 선택권을 다른 기구에서 할 수 있도록 함으로써 정당의 특수성이 반영되도록 하면 현실적으로 실현가능성이 높아질 것이다. 이와 더불어 민주적 추천을 안 한 경우에는 선거보조금을 감액하는 제도를 도입하여 이의 실효성을 높여야 한다.

한편, 국민경선제를 실시하는 경우에는 당원의 권리 등이 훼손되지 아니하도록 각 정당별로 당비납부 당원의 참여를 반드시 보장하도록 할 필요가 있다(당비납부 당원을 참여시키지 아니하는 국민경선제는 무료로 규정).

마. 정당의 모바일 투표에 대한 공적관리

당원의 참여가 날로 하락하고 있는 현실에서 당원의 참여를 확대하기 위한 방법으로 모바일투표는 매우 매력적일 수밖에 없다. 그러나 본인인증 등 절차가 복잡하고 직접 본인이 투표했는지를 확인할 수 없기 때문에 그 실효성에 의문이 되고 '통합진보당의 사태'에서와 같이 선거부정시비가 발생할 수 있어 아무런 장치 없이 이를 도입하기에는 한계가 있다.

따라서 모바일 투표관리를 공적관리로 제도화하여, 모바일투표를 실시하고자 하

는 정당은 선거관리위원회에 요청하고, 요청받은 선거관리위원회는 모바일투표를 공적으로 관리하여 그 결과를 해당정당에 통보하는 방식(현행 당내경선 방식과 동일)으로 한다면 정당이 관리할 때보다는 더 엄정하게 관리될 것이다. 완벽한 관리를 위하여 선거관리위원회 내에 이를 담당할 전담부서(외부 전문가 참여)를 설치하여 관리하는 것이 바람직하다.

3. 정당의 사회적 기반 확대

정당의 사회적 기반 확대는 정당의 노력도 필요하지만, 정당을 둘러싸고 있는 환경적 요인도 매우 중요하다. 사회가 다변화하고 변화의 속도가 광폭으로 진행되고 있는 정보화시대에 종전의 시스템과 구성원으로는 정당 발전을 기대할 수 없다. 오늘날은 그냥 그 자리에 있으면 다른 것들은 모두 변하기 때문에 정당의 경우도 변화하지 아니하면 경쟁에서 도태되고 제 기능을 수행할 수 없게 된다.

여기서는 정당의 사회적 기반 확대방안으로 구·시·군단위 정당조직 제도화, 시·도당과 구·시군·당에 정치자금과 정책에 관한 후원회제 또는 후원제 도입, 인터넷상 정당조직의 제도화, 예비당원제 도입, 구·시·군차원의 정당활동 보장을 제시한다.

가. 구·시·군단위 정당조직 제도화

지구당 폐지는 정당자체와 우리 사회에 많은 영향을 미쳤다. 정당은 정당대로 축소되고 구·시·군단위 또는 국회의원지역선거구단위에서 정당활동을 할 수 없게 되었고, 시민사회는 정치적 의사를 정당에 표명하고 교류할 공간적 거리가 멀어지게 되었다.

지구당의 폐지가 고비용의 해소와 사당화의 폐해를 해소할 목적으로 추진되었으나, 공직선거가 있을 때는 정당이 하여야 할 각종 신고 및 제출 등 선거업무를 담당할 정당의 기구가 필요했고, 평상시에는 당원간의 교류 등이 필요하였다. 이에 따라 공직선거와 관련하여 정당사무소를 설치할 수 있도록 하였고, 종전의 국회의원지역구와 자치구·시·군, 읍·면·동단위로 당원협의회를 둘 수 있도록 하였다(정당법 제37조제3항). 결과적으로 종전의 지구당과 유사한 조직이 명칭만 변경된 채 다시 만들어진 것이다.

그런데 문제는 종전의 비판받았던 사당화의 폐단이 이러한 조직에도 어김없이 발생하고 있다는 점이다. 즉 당원협의회의 위원장은 현역 국회의원으로 채워지고, 이들에 의하여 당원협의회가 운영되는 것이다. 더구나 국회의원이나 원외 위원장들이

지방선거에서 영향을 미치어 당원의사와 다르게 공천을 하는 사례가 발생됨에 따라 지구당 폐지의 효과는 거의 사라지고 말았다(구체인 당원협의회의 실태 등은 김용호 외 2008 참조).

따라서 현행과 같이 불분명한 당원협의회와 정당사무소 제도를 폐지하고 구·시·군당으로 제도화[41]하여 실생활 속에서 정당이 시민사회와 교류하면서 정당의 사회적 기반이 강화되도록 하는 것이 바람직하다(선출직공직자와 공직후보자 등에 대하여는 당운영 배제정책 병행).[42] 구·시·군(지구당) 수준에서의 정당조직은 사회적 기반 강화 외에도 지방정치의 정당책임정치 강화, 정당 기능의 정상화를 위해서도 반드시 요청된다(앞의 '지방당 조직화' 참조).,

나. 시·도당과 구·시·군당에 정치자금과 정책에 관한 후원회제 또는 후원제 도입

시·도당과 구·시·군당을 제도화한다면, 이들의 정당활동을 보장하기 위한 제도의 도입이 필요하다. 즉 지방단위에서도 시민 지지자들이 자신의 정치적 의사표현의 방법의 하나로 지방당에 정치자금을 기부할 수 있도록 하여야 한다. 왜냐하면, 지방단위에서 책임정치를 실현하고 정당의 사회적 기반을 넓혀 단단하게 하기 위해서는 끊임없이 시민들이 정당에 관심을 갖고 지지를 표명할 수 있는 통로를 만들 필요가 있기 때문이다.

이들 지방당에 종전의 정치자금후원회를 둘 수 있도록 하거나 비용문제 등으로 어려움이 있다면, '선거관리위원회를 통한 특정정당 정치자금후원제'를 도입하여 정당은 정당대로 정치자금을 확보할 수 있도록 하고, 시민 지지자들은 정당에 정치자금 기부를 통한 정치적 의사를 표명할 수 있도록 함으로써 정당의 사회적 기반 형성을 확고히 하도록 하여야 한다.

아울러 지방당차원의 정책후원제를 신설하여 지방당도 정책기능을 원활하게 수행할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 정책후원은 정당이 필요로 하는 분야의 전문가들이 당해정당(중앙당)의 가치와 이념에 부합하는 지방단위의 정책의제 발굴 및 형성 등에 재능기부를 하는 형식으로 제도화하면 된다.

다. 인터넷상 정당조직의 제도화

오늘날 정당활동은 현실(오프라인)에서만 이루어지지 않는다. 이제는 가상공간(온

41) 중앙선거관리위원회는 이와 관련하여 2번에 걸쳐 정당법 개정의견(1999, 2003)을 국회에 제출한 바 있다.
42) 이에 대하여 "정치권에서 주장하는 당장의 지구당 부활은 시기상조이며 지구당 폐지 이후, 그 제도적 효과에 대한 좀 더 엄밀한 평가가 선행되어야 한다."고 주장하는 견해도 있다(윤종빈 2011, 90).

라인)에서도 가능하다. 따라서 기존의 오프라인을 전제하고 조직화하고 제도화한 것을 변화된 상황에 맞게 정당조직과 활동에 관한 법제도 고쳐야 한다.

따라서 가상공간인 온라인상에서도 정당의 조직화가 가능하도록 하여 정당의 기반이 확대되도록 하는 것이 바람직하다(예, 가칭 사이버○○당 또는 ○○당온라인당). 이들 당원에게도 일반 당원과 같이 선거권 등 당원으로서 권리를 부여하고 당비를 납부하도록 의무를 부여하여야 한다. 만약 온라인상에서 입·탈당이 이루어지고 정당활동이 가능하다면 기존의 정당활동에 많은 변화가 이루어지고 시민들의 정당참여도 더욱 활발하게 증가할 것이다. 이 경우 현실과 달리, 주된 활동은 온라인상에서 이루어지지만 현실에서의 정당활동은 부수적인 성격이 될 것이다.

라. 예비당원제 도입

우리나라는 당원이 될 수 있는 연령이 19세이다. 따라서 이들 연령에 도달할 때까지는 정당에서 멀어져 있다가 갑자기 정치적 영역에서 선거에 참여하든 당원이 되어 활동하든 등장하게 되는데, 전혀 당원으로서의 준비가 되지 아니한 상태에서 정치에 발을 담그게 된다.

따라서 예비당원제도를 도입하여 15세부터는 정당의 예비당원이 될 수 있도록 하여 정치사회화를 통한 학습이 되도록 하고 당원으로서의 권리와 의무까지도 체득해 가도록 하는 것이 정치발전 측면과 정당의 사회적 기반확대 측면에서 바람직하다. 이들 예비당원과 일반 당원에 대한 민주시민교육차원의 연수는 선거연수원과 각급 선거관리위원회에서 프로그램을 마련하여 실시하는 방법으로 하면 될 것이다.

더구나 오늘날은 젊은 청소년들이 정치에 관심이 적다. 이러한 현상은 세계적인 현상이고 점차 증가하는 추세이다. 이를 극복하기 위해서라도 젊은 청소년 때부터 정당과 교류할 수 있도록 통로를 만들 필요가 있다. 아울러 이들은 선거운동을 할 수 없기 때문에 공직선거에의 개입이 차단되어 정치과잉 현상은 일어나지 아니할 것이다.

마. 구·시·군차원의 정당활동 보장

정당조직 중에서 시민사회와 가장 근접하게 존재할 수 있는 것이 구·시·군단위의 정당조직이다. 그런데, 우리의 공직선거법에서는 당원들의 집회 등에 대하여는 매우 엄격하게 제한하고 있다. 정당의 유지에 필요한 최소의 활동만 보장하고 있다.

그러나, 정당활동은 선거에 임박할수록 활발하게 전개된다. 특히 시민사회와 가장

가까이 있는 구·시·군당의 경우 시민사회와 교류가 활발하게 이루어 질 수 있도록 그 활동을 보장할 필요가 있다. 그 방안으로 구·시·군단위의 당원모집 또는 정책설명을 위한 공개집회 또는 공적 참관인과 함께하는 호별방문제도의 허용 등을 고려해 볼 수 있다.

바. 국민경선제 보완

현행의 당내경선에 대한 선거관리위원회 위탁관리제를 보완하여 “전국 동시 ‘국민경선’ 실시방안”(중앙선거관리위원회 개정의견 2011)을 고려해 봄직하다. 왜냐하면 일시에 실시함으로써 정당과 정당이 추천하려는 후보자에게 국민적 관심을 높여 정당의 사회적 기반 형성에 도움이 될 수 있기 때문이다.

한편, 현행의 국민경선제를 계속 실시하는 경우에는 국민경선제가 안고 있는 경선선거인 모집의 과열 문제와 경선후의 방치 문제 등을 해결하여야 한다.

현재는 선거 때마다 경선선거인을 모집함으로써 후보자간 경쟁이 심하게 진행된다. 따라서 이러한 문제점을 해소하고 국민경선제가 완전성을 갖도록 하기 위하여 ‘상시적 경선선거인제도’가 요구된다. 사실상 경선에 참여하는 선거인인 시민은 당원을 포함하고 있으며, 당해 정당이나 특정후보자에 대한 적극적인 지지자(supporter)의 한사람이다. 따라서 선거시 갑자기 동원할 것이 아니라 평상시 이러한 지지자를 정당이 실시하는 선거에 참여할 수 있도록 제도화하자는 것이다. 상시등록제를 실시하고 이를 정당이나 선거관리위원회에서 관리하도록 한다. 다만, 등록대상을 무한정 개방하는 것보다는 앞서 제기된 정당후원회에 후원금을 냈거나 정책후원, 정당에의 재능기부, 정책연구소 출연기부를 한 자 등 해당 정당(정책연구소 포함)에 대하여 기여 또는 후원한 자에 한하여 선거권을 부여한다면 종전과 같은 과열 모집 또는 동원 등은 사라지고 정당의 지지기반이 확대되고 정당의 경쟁력도 강화될 것이다.

아울러 이 제도는 평상시 이들에 대한 관리(e-당보 또는 당소식지 송부 등)를 할 수 있기 때문에 사후 방치하는 문제도 사라지는 이점이 있다.

Ⅴ. 결론

지금까지 한국 정당의 정책정당화와 민주적 운영 등을 위한 제도개선 방안을 도출하기 위하여 정당의 바람직한 발전방향, 한국 정당의 문제점과 한계를 미국과 독일의 정당과 비교 등을 통하여 알아보았다.

우선 정당의 바람직한 발전방향과 기준으로 '정책기능의 강화를 통한 책임정치의 구현, 당내 민주주의의 실현, 시민사회에 기반을 둔 지속가능한 정당발전'으로 설정하였는바, 이는 정당의 발전된 모습이 무엇인지를 알기 전에는 현실에 존재하는 정당에 대한 문제점 등을 파악하기 어렵기 때문이었다. 더구나 이러한 기준은 결과적으로 제도개선방안의 지침으로도 활용되었다.

한국 정당의 현실과 문제점은 독일·미국과의 비교를 통하여 살펴보았는바, 정당의 구조, 공직후보자 추천 과정, 정당과 의회와의 관계, 원내정당의 활동상황 등 가급적 다각적인 방향에서 살펴보았다. 그러나 광범위하게 살펴보는 것은 논점을 흐릴 위험이 있어서 되도록 본 본문이 제시하고자하는 제도개선 측면을 고려하여 그 범위를 제한하였다.

한국 정당의 정책정당화 등을 위한 제도개선방안은 현실적으로 실현가능성이 있는 분야를 대상으로 정리하였고 정당자체의 개혁이나 정치문화와 관련된 사항은 논의를 자제하였다. 결론적으로 한국 정당이 지금까지 우리나라 민주주의 제도화와 공고화에 많은 기여를 해왔지만, 아직까지는 보완하거나 개선할 사항이 존재한다는 것이며, 정당정치의 중요성을 감안하여 가능한 범위에서 정치개혁을 지속적으로 하여야 한다는 점이다.

현실에서 정당을 포함한 정치개혁은 쉽지 아니하다. 이해관계자가 많고 각각의 정치주체들의 이해가 충돌되기 때문이다. 우리는 선거구 획정에서 보이는 정당과 정치인 등 이해관계자의 모습에서 얼마나 정치개혁이 어려운지를 가늠할 수 있다. 설사 정치주체들의 모두 공감하는 정치개혁안이 설계되고 확정되었다 하더라도 그 성패에 대해서는 아무도 모르기 때문에 함부로 정치개혁을 추진하기도 곤란하다.

특히 정당문제는 정당자치와 국가의 개입이라는 근본적인 가치의 충돌이 일어나는 영역이어서 어떻게 개혁방향을 설정하여야 하는지가 문제된다. 따라서 정당을 포함한 정치개혁은 충분한 검토를 한 후 추진하여야 하며 국가의 개입과 정당의 자율성(정당자치) 보장문제, 정당개혁의 방향성문제를 고려하여 정치개혁을 추진하되, 정치의식과 행태 변화와 민주적인 관행의 축적 및 활용을 동시에 수반하여야 성공할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 이를 좀 더 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국가의 개입과 정당의 자율성(정당자치) 보장문제이다. 정당은 시민사회 속에 존재하는 단체로서 자율적인 조직이다. 따라서 단체자치의 이념에 따라 자신의 의사를 스스로 확정하고 이를 집행할 수 있어야 한다. 정당에 대한 헌법태도 등에 따라 정당에 대한 국가의 개입이 일어나게 되었다. 이러한 국가의 개입은 각국의 정치상황에 따라 다르지만 우리의 경우 정부에 의한 정당해산 등이 문제가 되어 이를 방어하기 위한 목적에서 제2공화국에서부터 헌법질서에 정당을 포함[43]시키기 시작하였다. 이후 제3공화국에 와서 오늘날과 유사한 골격의 정당에 관한 헌법조항이 만들어졌다.[44]

오늘날 정당에 관하여 정당설립의 자유, 복수정당제, 정당의 조직·활동의 민주성, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 조직 확보의무, 국가의 정당 보호의무, 국고보조금제도, 위헌정당해산제도를 헌법에서 규정하고 있다(헌법 제8조제1-4항). 이러한 조항들은 정당에 대하여 긍정적이면서도 다른 한편으로는 국가의 개입을 초래하고 있다. 즉 헌법조항의 실천을 위하여 정당법을 제정하면서 정당성립요건 등을 둠으로써 자율적인 영역에서 존재하여도 되는 정당에게 일정요건을 갖추도록 강제함으로써 국가의 개입이 초래된 것이다.

따라서 정당에 관한 사항을 입법정책적으로 해결하기 위하여 정당법 등을 개정하는 것은 정당에 대한 규제와 동시에 정당자치에 반하는 문제가 발생된다. 물론 정당에 이익이 되는 경우도 있겠지만 대부분은 정당의 조직이나 활동에 대한 제한 또는 금지 등으로 규제에 해당된다.

정당에 대하여 국가의 개입이 많아지면 정당의 자율성이 적어지는 문제가 일어나지 아니하도록 제도개선에는 일정한 한계가 존재한다. 이러한 한계를 인식하지 아니하고 정당에 대하여 입법적으로 해결하려는 것은 정당에 대한 바른 시각은 아니다. 정당의 자율성이 훼손되지 아니하는 범위에서 정당이 정책기능을 바르게 수행하도록 하는 방법으로 제도개선이 이루어져야 한다.

둘째, 정당개혁의 방향성을 일치시켜야 한다. 정당의 자율성을 존중하면서 정당이 정책기능 등을 바르게 수행하도록 제도개선을 도모한다고 하여도 이와 같은 제도개선이 같은 방향이어야 제도개선 효과가 발생한다. 거시적 입장에서 정책정당화와 당내민주주의, 정당의 사회적 기반 강화 등의 추진방향을 설정하고 이러한 방향으로 제도개선을 노력하여야 한다.

정당개혁과 관련하여 일반적으로 오류를 범했던 것중 하나가 고비용이면 모든 것

43) 제2공화국의 헌법이 정당에 관하여 전혀 언급하지 아니한 제1공화국의 헌법과 달리 정당에 관한 규정을 둔 이유는 자유당정권하에서 야당으로서 받은 갖은 탄압에 대한 반성과 헌법적으로 자유민주질서에 반하는 정당의 탄생을 억제시키기 위한 것이었다.

44) 제3공화국 헌법에서는 정당에 대하여 많은 규정을 두어 정당에 대한 국가의 개입이 증가하였고, 국회의원선거에서 무소속 출마제도를 없애 정당중심의 정치를 지향하였다.

이 잘 못된 것으로 여겼다는 것이다. 지구당문제와 정당후원회가 그러한 예이다. 즉 지구당과 관련하여 정당의 기초적인 기구임에도 불구하고 고비용을 유발하는 것으로 여겨 이를 해소하기 위하여 그러한 폐해를 없애는 방법으로 제도개선을 하는 것이 아니라 그 원인을 유발하였던 기구(지구당) 자체를 없애는 방법으로 이루어진 것이다. 따라서 우리는 정당의 경쟁력을 약화시키고 그 기반을 잃어버림으로써 시민사회에서 정당이 점점 멀어져가고 있는 실정이다.

아울러, 정당의 정책책임성을 높이기 위해서는 정당법만을 개정해서는 성공할 수 없다. 공직선거에서 정당중심의 선거제도로 개편하여 정당이 공직선거에서 정책을 가지고 경쟁하도록 선거제도를 같은 방향으로 개혁하여야 한다.

셋째, 정치의식과 행태 변화를 동반하여야 한다. 정당 개혁에 있어서 국민적 합의에 의하여 개혁안이 합의·마련되어 이를 시행한다하더라도 이것이 성공되려면 제도개혁과 더불어 각 참여 주체들의 정치의식과 행태의 변화가 수반되지 아니하면 실패할 가능성이 높다. 우리의 경우 지구당 폐지를 단행했던 2004년도 정치개혁에 있어서 고비용 해소와 사당화의 방지라는 목적을 달성하지 못하고 만 사례는 시사한 바가 크다. 명칭만 바뀌었을 뿐 국회의원 등이 지역을 장악하고 영향을 미치고 있다는 점을 보면 얼마나 정치개혁이 어렵다는 것을 알 수 있다. 아무리 훌륭한 제도를 마련하였다고 하더라도 이의 실행에 있어서 정치의식과 행태변화가 수반되지 아니하면 그 제도의 공고화는 요원하고 실패할 확률이 높아진다.

넷째, 민주적인 관행의 축적 및 활용을 하여야 정치개혁의 성공가능성이 높아지고 민주주의 공고화가 심화된다. 제도개혁에 있어서 모든 사항을 제도화할 수 없을 뿐만 아니라 일정부분은 민주적 관행의 축적에 의하여 해결하여야 한다. 이렇게 제도화할 수 없는 영역에 대하여는 참여자에 의한 합리적이면서 민주적 관행 즉 참여자에 의한 합리적 해결방안의 지속 적용에 의하여 이를 해결하는 것이 바람직하다. 제도이전에 우리 사회에서 이러한 자기관리가 가능하여야 사회적 갈등 등을 쉽게 해결할 수 있다.

오늘날 우리가 정치적 영역에서 직면하고 있는 여·야간, 계층간, 대통령과 야당간 갈등 등에 대하여 참여자 스스로 해결할 수 있어야 하는데, 대부분의 갈등을 쉽게 해결하지 못하고 극단적인 방법인 농성, 단상 점거 등 물리적 방법으로 귀결되는 것은 우리사회의 합리적이고 민주적인 관행의 축적이 많지 않기 때문이다. 특히 정치권력이 투쟁적 성격을 띠게 되면 서로 양보 없는 상황이 되고 만다. 여·야간에 이루어지고 있는 정권교체의 역사가 얼마 되지 아니하여 이러한 관행 축척이 별로 없고 정치세력간의 만남 자체도 부족하여 서로의 이해 폭이 좁기 때문에 발생되는 것으로 보인다.

이념과 가치의 차이가 존재하더라도 궁극의 목적은 국민의 복리증진이나 개인의 행복의 증진에 있으므로 수단적인 정책이나 노선의 차이는 극복 못할 사항도 아니다.

<참고문헌>

가상준, 안순철. 2012. “민주화 이후 당정협의의 문제점과 제도적 대안.” 『한국정치연구』 21집 2호, 87-112.

가상준, 윤종빈. 2009. “정당정치와 책임정당정치.”『한국과 국제정치』 25권 1호, 33-60.

강원택. 2008. “한국 정당의 당원 연구: 이념적 정체성과 당내민주주의.”『한국정치학회보』 42집 2호, 109-128

강원택. 2012. “19대 국회의원의 이념 성향과 정책 태도.” 19대 총선결과평가 학술회의발표문.

곽진영. 2009. “한국 정당의 이합집산과 정당체계의 불안정성.”『한국정당학회보』 8권 1호, 115-146.

길정아. 2011. “국회의원후보자 선정과정의 동학: 제18대 총선에서 한나라당과 통합민주당의 공천을 중심으로.” 『한국정치연구』 20집 1호, 291-316.

김 욱. 2002. “정책정당 발전을 위한 외부적 요인: 선거제도를 중심으로.” 「한국정당학회보」 창간호.

김 욱. 2008. “대통령제와 정당정치.” 「서석사회과학논총」 1집 2호.

김영태. 2009. “정당발전과 내부개혁.” 『한국과 국제정치』 25권 1호, 119-148.

김용호 외. 2008. “당원협의회(지역위원회) 실태 조사와 제도개선 방안.” 중앙선거관리위원회 용역 연구보고서.

김용호. 2008. “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가.” 『한국정당학회보』 7권 1호, 195-210.

김현태. 2002. “정당의 정책기능 강화 방안(국회를 중심으로).” 중앙선거관리위원회. 『선거관리』 48호, 109-126.

김현태. 2007.『한국의 선거운동제도와 정치발전: 자유, 공정 그리고 민주주의』 서울: 오름.

김형준. 2012. “각 정당의 대통령 후보 선출 방식, 어떻게 해야 하나.” 경실련주최 대통령 후보 선출방식토론발표문. 서울. 6월.

민주정책연구원. 2005. 2010. 2011. “정책연구소 현황 및 연간 활동실적.” 민주통합당 정책연구소 정기보고서.

박경미. 2008. ″18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.″ 『한국정당학회보』 7권 2호, 41-63.

새세상연구소. 2005. 2010. 2011. “정책연구소 현황 및 연간 활동실적.” 통합진보당 정책연구소 정기보고서.

서복경. 2012. ″19대 총선과 정당체제의 사회적 기반.″ 19대 총선 평가와 분석 공동

학술토론회발표문집.

신 율. 2012. “정당의 공천개혁 평가.” 특별학술회의 발표문(제19대 총선과 한국정치). http://www.civilzine.or.kr/(검색일 : 2012. 8. 6).

여의도연구소. 2005. 2010. 2011. “정책연구소 현황 및 연간 활동실적.” 새누리당 정책연구소 정기보고서.

윤종빈. 2011. “지구당 폐지와 한국정당의 민주성.” 『한국정당학회보』 10권 2호, 67-92.

이동윤. 2008. “정당의 후보선출제도와 정당정치의 문제점: 제17대 대통령선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 7권 1호, 5-37.

이재철, 이현우, 장지호. 2008. “McGann지표를 활용한 국내 주요 정당정책연구소 평가.” 『정책분석평가학회보』 18권1호, 153-175

이현출. 2005. “정당개혁과 지구당폐지.” 『한국정당학회보』 4권 1호, 91-120.

장 훈. 2003. “카르텔 정당체제의 형성과 발전: 민주화 이후 한국의 경우.” 『한국과 국제정치』 19권 4호, 31-59.

정광호. 2004. “미국 정책연구소의 역할 분석.” 중앙선거관리위원회 보고서 「정책정당으로 가는 길: 정책연구소의 비전과 발전 전략」.

정병기. 2009. “민주화 이후 한국 정당체제의 현황과 전망: 보수적 지역주의 카르텔 정당체제의 형성과 해체.” 『대한정치학회보』 17집 2호, 45-71.

정상호. 2011. “정당의 재편시기(1990-1995) 야당의 지구당연구: 민주당 충주·중원지구당의 사례분석.” 『한국정치연구』 20집 1호, 259-290.

정진민. 2005. “지구당 폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원중심 정당운영의 범위.” 『의정연구』 11권 1호, 5-27.

정진민. 2007. “민주화 이후의 정치제도.”『국가전략』 13권 2호, 115-140.

정진민. 2011. "정당의 후보선출과 공정성: 유권자정당모델을 중심으로." 『의정연구』 17권 3호, 145-170.

조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안.” 『한국정당학회보』 7권 2호, 111-135.

중앙선거관리위원회. 2000. 2005. 2010. 2011.『정당활동개황 및 회계보고』

중앙선거관리위원회. 2003. 정당법 개정의견

지병근. 2010. “서베이 민주주의(Survey Democracy)? : 6. 2 지방선거 후보 공천사례를 중심으로.” 『한국정치연구』 19집 3호, 57-76.

채진원. 2009. “원내정당모델의 명료화: 대안적 정당모델과의 비교 논의.” 『의정연구』 16권 2호, 5-37.

한국정당학회. 2007, 2010. “당원의식조사.” 『선거연수원 용역 보고서』

헌재결정 2001. 07. 19. 2000헌마91

헌재결정 2004. 12. 16, 2004헌마456
서울남부지법, 2006. 05. 15. 2006카합1149 결정
서울남부지법, 2006. 05. 01. 2006카합941 결정
중앙선거관리위원회 질의회답 2008. 7. 18
뉴스 1, 2012. 7. 12
뉴시스 2010. 9. 24, 2010. 9. 27
동아일보 2011. 07. 26

Aldrich, John H. 2011. *Why Parties? A Second Look*. Chicago: The University of Chicago Press.

Beyme, Klaus von. 1985. *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Gower.

Beyme, Klaus von. 2000. *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wäahlerparteien.* Wiesbaden.

Cohen, Marty, David Karol, Hans Noel, and John Zaller. 2008. *The Party Decides: Presidential Nominations Before and After Reform*. Chicago: The University of Chicago Press.

Coneverse, Phillip and Pierce, Roy. 1986. *Political Representation in France*. Cambridge: Harvard University Press.

Detterbeck, Klaus. 2002. *Der Wandel politischer Parteien in Westeuropa*. Kööln.

Duverger, Maurice. 1963. *Political Parties.* New York: John Wiley & Sons Inc.

Elster, Jon. (ed.) 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Everson, David. 1980. *American Political Parties*. New York: Basic Books Ins.

Fishkin, James S. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.

Green, John and Daniel J. Coffey. 2011. *The State of the Parties: The Changing Role of Contemporary American Parties*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

Hetherington, Marc J. and Bruce A. Larson. 2010. *Parties, Politics, and Public Policy in America*, 11th edition. Washington, DC: CQ Press.

Katz, Richard & Mair, P. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics*. Vol. 1.

Katz, Richard & Mair, P. 1996. "Cadre, Catch-All, or Cartel? A Rejoinder." *Party*

Politics. Vol. 2.

Katz, Richard S. and Peter Mair (eds.). 1994. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.

Katz, Richard S. and Robin Kolodny. 1994. "Party Organizations as an Empty Vessel: Parties in American Politics." In Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.n

Key, V. O. 1964. *Politics. Parties, and Pressure Groups*. New York: Crowell.

Kirchheimer, Otto. 1965. "Der Wandel des westeuropäaischen Parteisystems." in: *Politische Vierteljahresschrift.* 6(1).

Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of the Western European Party Systems." LaPalombara, J. & Weiner, M. eds. *Political Parties and Political Development.* Princeton: Princeton University Press.

Klingemann, Hans-Dieter. 1999. "Kontinutät und Veränderung des deutschen parteiensystems. 1948-1998". Kaase, M. · Schmid, G. *Eine lernende Demokratie.*

Löosche, Peter and Walter, Franz. 1992. *Die SPD: Klassenpartei - Volkspartei - Quotenpartei.* Darmstadt.

Mair, P. & Biezen, I. "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000." *Party Politics*. Vol.7. No. 1.

Mair, Peter. ed. *The West European Party Systems*. Oxford:Oxford University Press.

Maisel, L. Sandy. 2007. *American Political Parties and Elections: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Mintzel, Alf. 1984. *Die Volkspartei*. Opladen.

Mintzel, Alf. 1990. "Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik." in: *Aus Politik und Zeitgeschichte.* B 11/89

Neumann, Sigmund. ed. 1956. *Modern Political Parties: Approaches to comparative Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: organization and Power*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.

Poguntke, Thomas. 1998. "Die Büdnisgrüen in der babylonischen Gefangenschaft der SPD." in: Oskar Niedermayer (ed.). *Die Parteien nach der Bundestagswahl.* Opladen.

Poguntke, Thomas. 2000. *Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im europäschen Vergleich*. Wiesbaden.

Polantzas, N. 1971. *Political Power & Social Classes*. London: Verso.

Ranny, Austine. 1954. *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urban Champaign IL: University of Illinois Press.

Raschke, Joachim. 1993. *Die Grüunen. Wie sie wurden, was sie sind*. Kööln.

Rose, Richard. 1976. *The Problem of Party Government*. New York: Penguin Press.

Rudzio, Wolfgang. 1991 *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen.

Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government in the United States*. New York: Rinehart.

Schmid, Josef. 1990. *Die CDU. Organisationsstrukturen, Politik und Funktionsweisen einer Partei im Föeralismus*. Opladen.

White, J. Kenneth. 2006. "Definition of Party." Katz, R. & Crotty, W. eds. *Handbook of Party Politics*. London: Sage.

Wiesendahl, Elmar. 1998. *Parteien in Perspektive. Theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien*. Opladen

Wolinetz, Steven. 1990. "The Transformation of the Western European Party System." Mair, P. ed. *The West European Party Systems.* Oxford:Oxford University Press.