

# 지구당 폐지 전후 한국정당의 변화 및 발전방안 연구

지우효\* 전성욱\*\*

## < 국문 요약 >

본 연구는 지구당 폐지 전후 한국정당의 변화를 비교분석하여, 지구당 폐지의 효과와 정책적 시사점을 제공하는데 그 목적이 있다.

중앙선관위에서 발행되는 1995년부터 2014년까지 『정당 활동개황 및 회계보고』를 통해 정당의 조직, 운영, 참여 측면에서 변화를 비교분석하였다. 분석결과, 정당 조직의 변화는 지구당 폐지 이후 당원이 급격하게 줄어들었다가 당내 경선으로 인한 지지자들의 유입으로 다시 증가추세를 보이고 있다. 운영상의 변화는 기본경비는 감소했으나, 조직 활동비를 포함한 정치 활동비 명목은 오히려 증가하여 중앙집권적 고비용체제가 여전히 유지되고 있는 것으로 나타났다. 정당에 참여도 변화는 지구당 폐지와는 무관하게 정치에 대한 국민의 무관심과 불신으로 선거투표율은 지속적으로 감소하고 있으며, 자발적 정당 후원회 활동도 침체되고 있음을 확인하였다.

결론적으로 제도적 방향은 조직의 경량화와 효율성 추구로 나아가고 있으나, 현실적 운용행태는 여전히 선거구에 기초한 고비용 정치구조를 보이고 있다.

본 연구는 민감하고 복잡한 이해관계를 가진 정치적 이슈를 실증분석을 통해 정책에 대한 효과성을 검증함으로써, 정당정치 활성화를 위한 정책적 시사점을 제공하였다는 데 의의가 있다. 이를 통해 정당참여, 민주성 제고, 대의민주주의, 대중정당이라는 정치 패러다임 정착에 기여하기를 기대한다.

[주제어] 지구당 폐지, 정당구조, 정당운영, 정치참여, 정당변화, 독립표본  $t$ -검정

---

\*지우효(E-mail: spikules@naver.com)

학위취득대학: 성균관대학교 정치외교학과 박사수료

현직: 성균관대학교

\*전성욱(E-mail: jsw7012@hanmail.net)

학위취득대학: 단국대학교

현직: 단국대정책과학연구소 연구위원

논문접수일 : 2016년 4월 5일, 논문수정일 : 2016년 4월 30일, 게재확정일 : 2016년 5월 9일

# Analysis of South Korean Political Parties' Change and Development Plans: Before and After Comparison of the Abolition of Party Chapters

Jee, Woo-hyo, Jeon, Seong-wook

## <Abstract>

This study aimed to provide policy implications through an empirical comparative analysis of the party structure, operations, and grassroots participation in the political process before and after the abolition of local parties via data from the "Political Party Activity Outlook and Financial Report" published annually by the National Election Commission over a twenty-year period between 1995 and 2014. The results of the analysis suggest that the main goals of political party reform efforts, including alleviating the high-cost, low-efficiency political processes, improving the transparency of political party operations, and the nurturing of "true" party members, were not accomplished even after the abolition of the local party chapter scheme. On the contrary, it caused more problems such as excessive centralization of party power, weak control of party members, lack of lower-level party organizations, continuation of political indifference among voters, and weakening of political participation by the public. The analysis has been conducted to contribute to the improvement of political party participation and the participatory democratic process within the Republic of Korea.

**[Keywords]** *party chapters' abolition, political party structure, political party operation, political participation, political party change, independent samples T-test*

## I. 서론

한국정치에 있어 지구당의 등장은 1962년 12월 정당법 제정으로부터 출발한다. 당시 지구당은 지역적 하부조직으로서 선거의 동원, 지역민원의 해결, 선거자금 모금 등 정당조직의 실질적 역할을 위해 도입되었다. 그러나 박정희·전두환으로 이어진 권위주의 정부에서 지구당은 국민의 통제와 동원 등을 위한 장치로 이용되었고, 시간이 지나면서 각종 권력형 비리와 불법선거 자금 동원의 온상으로 지적되면서 폐지논란이 끊이지 않았다.

특히 1987년 민주화 이후에는 지구당의 폐지는 정치개혁을 위한 최고 의제로 부상되었고, 1997년 외환위기 당시에는 ‘고비용 저효율’의 이유를 들어 지구당 폐지의 여론이 최고조에 달하게 되었다. 이 시기 지구당은 비민주적 운영형태와 지구당 위원장의 사당화, 막대한 유지비용의 투입 등 폐해가 두드러지면서 이른바 ‘돈 먹는 하마’로 전락하게 되었다.

결국 노무현 정부가 들어서면서 2004년 3월 9일 제13차 정당법 개정에서 지구당은 40여 년의 기간을 끝으로 폐지된다. 이는 이미 지구당 폐지의 여론이 거세진 상황에서 2003년 발생한 ‘차떼기 사건’ 등이 계기가 되어 정치개혁에 대한 국민적 요구가 촉발되었기 때문이라고 할 수 있다.

2004년 지구당 폐지 이후 정당구조는 ‘중앙당-시도당’ 체제로 재편되었다. 지구당이 폐지되면서 정당 하부조직의 역할은 시도당으로 넘어갔고, 더 이상 지구당 사무실이나 유급직원을 지역 선거구에 두는 것이 법으로 금지되었다. 이는 중앙당을 중심으로 정당구조가 바뀌는 정치패러다임의 변화를 의미하는 것이었다.

지구당이 폐지된 지 10년이 넘었지만, 아

직도 한국의 정당구조 및 운영방식, 정당에 대한 인식변화 등 정당정치와 대의민주주의에 대한 변화의 요구는 지속적으로 이어지고 있다. 다시 말해 지구당 폐지 이후에도 지속적으로 지구당 폐지의 적실성에 대한 논의가 이어지고 있다.

이렇게 지구당 폐지 이후 10년이 지난 지금도 지구당의 문제는 정치적 논란의 중심에 있다. 지구당 폐지와 관련한 이러한 정치적 이슈는 지구당 폐지 이후 중앙당 중심의 중앙집권적 운영방식, 지구당 폐지로 인한 지역 당원과 지지자의 참여도 하락, 민주적 의사결정과 정 약화 등 최근 정치적 상황과 무관하지 않다는 점에서 중요한 의의를 지닌다.

이렇듯 지구당 부활 논란은 지속되고 있지만, 지구당 폐지에 따른 정당 운영의 효율성에 대한 심층적인 연구와 지구당 폐지 전후 변화된 정당 환경에 대한 실증적 연구는 매우 미진한 상황이다. 현재의 지구당 부활 논의가 정당과 정치권의 변화로 이어지기 위해서는 규범적이고 이론적인 탐색과 논의도 필요하지만, 이를 뒷받침할 수 있는 실증적이고 경험적인 연구가 필요할 것이다.

이러한 시기에 지구당 폐지 전후의 실증연구들이 풍부하다면, 지구당 부활에 대한 보다 실질적인 논의를 할 수 있을 것이라 사료된다. 특히 실증적인 자료들을 토대로 지구당 폐지 전후의 정당 변화를 분석한다면, 향후 한국정당의 제도개혁에 대한 보다 심도 있는 방안을 도출할 수 있을 것이다.

본 연구는 2004년 지구당 제도의 폐지가 한국정당의 변화에 어떠한 영향을 주었는가에 초점을 맞추고자 한다. 따라서 지구당 폐지 전후 정당의 변화를 실증 분석함으로써 향후 정당의 구조와 운영상의 정책적 시사점을 제시하는데 그 목적이 있다.

## II. 선행연구 및 실증자료 분석

### 1. 기존 연구의 흐름과 분석

#### 1) 정당개혁에 대한 담론

그동안 한국정치에 있어 정당개혁의 담론은 두 가지 큰 흐름으로 볼 수 있다. 먼저 1987년 민주화 이후부터 2003년까지는 한국정당의 고비용 저효율의 구조에서 정당정치의 효율성을 강화하려는 담론이 지배적이었던, 지구당이 폐지된 2004년 이후에는 정당 민주주의의 질적 변화를 위한 담론이 대두하게 되었다(박경미 2013, 44).

한국정당에 대한 일반적인 논의를 살펴보면, 공통된 연구결과는 정당의 제도화 수준이 매우 낮다는 것이다(박윤희 2010, 4). 정영국(2000)의 연구에서는 한국정당의 기능적 특징들을 언급하며, 정책기능이 부재하여 정당이 유권자의 정책적 요구에 대응하지 못하고, 보스중심의 파벌정치로 인해 정책이나 이념이 아닌 보스의 파벌중심으로 해체와 연합을 반복하고 있다고 지적했다. 박승재(1996)는 한국의 정당정치는 대중계급의 이익을 대변하지 못하고, 정당운영자금의 비공개로 불투명한 운영을 하고 있어 부패 연루 가능성과 정치문화의 후진성을 극복하지 못하고 있다고 보았다.

또한 강원택(2003)은 한국정당이 정부에 종속되어 정강정책과 공약을 수행하지 못하고 있고, 집권당과 정부 간의 정책협회는 대부분 정부에 의해 일방적으로 주도되어 정책정당으로서의 기능을 상실한 채 국민들에게 홍보하는 역할만 하고 있다고 지적한다.

이렇듯 기존 정당개혁에 대한 담론들은 한국정당이 지닌 태생적 한계점을 지적하면서, 정당의 제도화, 정당민주주의의 발전, 정책정

당으로의 전환 등을 주장하였다.

반면 사회적 변화와 더불어 정치적인 환경도 변화를 거듭하면서 정당체제에 대한 변화의 요구도 커지게 되었다. 특히 주목할 만한 변화는 기존 정당의 전통적인 역할과 비중이 시민단체나 언론매체로 이행되고 있는 점이다. 이러한 큰 흐름에서의 정당의 사회적 역할의 하락은 한국 뿐 아니라 서구 민주주의 국가에서도 발견되는 공통적인 현상이라 할 수 있다.

강원택(2009)은 정당조직 발전과정에 대한 논의를 통해 정당의 변화와 발전에 있어 방향성이 있는가에 대한 논의를 하였다. 그는 한국정당의 당원 감소와 충성도 하락, 정치 기부금 감소 등의 다양한 특성들에 주목하면서, 한국사회 특유의 높은 정보화 수준과 이에 반해 취약한 정당 소속감으로 정당변화에 대한 다양한 시각이 존재함을 주장하였다(강원택 2009, 139).

이처럼 정당개혁에 대한 담론들은 한국 내 정당정치의 책임과 가치에 대한 비중의 증대와 더불어 사회적 변화에 따른 정당의 새로운 성격변화에 대한 제언에 초점을 맞추고 진행되어 왔다.

#### 2) 지구당 폐지이후 정당연구

2004년 지구당이 폐지된 이후 정당연구는 정당정치에 있어 향후 발전방향에 대한 논의가 주를 이루었다. 지구당이 사라지고, 중앙당-시도당 체제에서 과연 한국정치에 적실성 있는 올바른 정당모형은 무엇인가에 대한 논의가 시작된 것이다. 이러한 대립적 연구의 큰 틀은 원내정당모형과 대중정당모형의 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

원내정당모형은 지역정당의 강화보다 행정부에 대한 국회의 위상강화와 중앙당 조직에 대한 원내의원 그룹의 정책기능 향상에 초점을

맞추는 정당모형이다(이현출 2005, 96). 원내 정당모형은 당원보다는 유권자 중심의 정당운영을 하면서, 사회전반의 문제해결을 원내에서 국회의원의 정치활동을 통해 해결하고자 모색한다.

정진민(2005)은 지구당 폐지 이후 정당들의 구조와 운영방식을 어떻게 할 것인가에 초점을 두었다. 결론적으로 그는 한국정당의 구조적 틀을 원내정당모형에 두어야 한다고 주장한다. 따라서 당원들에게 과도한 권한을 부여하지 않고 유권자 중심의 사회적 통합과 조정 역할에 대한 역할을 국회의원들이 원내에서 정치활동을 통해서 해야 한다고 주장한다(정진민 2005).

반면 대중정당모형은 당원들의 참여와 이념적 정체성을 극대화하는 방향으로 조직을 확대하는 정당모형이다(이현출 2005, 96). 이 모형은 진성당원을 확보하고 당원에 의한 상향식의사결정형태로 지구당을 강화해야 한다는 주장의 정당모형이라 할 수 있다.

김진호·고경민(1999)은 중앙당과 지구당 권력배분 개선을 통해 구조적 측면에서 지구당을 보완하고 주민참여 강화를 통한 지방정치 활성화를 주장하였다.

정연정(2009)도 거시적 차원에서 지구당은 정당발전에 필수적 요소이며, 탈정당화를 막는 것이 정당정치에 첫 출발점이라고 지적한다. 마지막으로 정진영(2009)도 현재 당원협의회 운영의 문제점을 지적하고 대중정당모델로의 전환을 통한 지구당의 부활을 주장한다.

노동일(1999)은 중앙당과 지구당의 관계형성에 있어 보다 민주적인 관계를 제시하였다. 그는 정당의 민주화란 중앙당과 지구당의 관계에서 지구당의 자치가 이루어 질 때 가능하며, 이것이 지방자치의 출발이라 주장한다(노동일 1999, 5). 따라서 지구당 위원장의 선임도 경

선에 의해 지구당 내에서 이루어져야 한다고 주장한다. 이는 지구당을 통한 정당의 민주화와 지방자치에 기반한 풀뿌리 민주주의를 주장한 것이라 할 수 있다.

이경태(1999)는 노동일(1999)과 비슷한 관점으로 지구당의 효율적 운영방안을 제시하고 있다. 그는 영국의 사례를 비교하면서, 중앙당과 지구당의 종속관계가 강하다는 것을 지적한다. 따라서 영국의 사례처럼 중앙당과의 주종관계를 끊고, 독립된 정당으로서 지구당의 권한을 강화해야 한다고 역설한다.

그리고 원내정당과 대중정당 모형의 절충을 주장한 주요연구는 다음과 같다.

이현출(2005)은 정당개혁의 기본방향을 토대로서의 정당, 공직에서의 정당, 중앙당으로서의 정당이라는 세 가지 측면에서 파악하고 있다(이현출 2005, 116). 그는 중앙당으로서의 정당의 측면은 축소되어야 하는 반면, 토대에서의 정당은 조직의 진성당원과 구조의 민주화를 통해 현재의 모순을 극복해야 한다고 주장한다(이현출 2005, 117).

김용호(2008)는 이제는 당원 중심의 정당으로 전환되어야 한다고 말한다. 이를 위해 정당은 지역의 정당 지지자들을 당원으로 흡수하여 대중정당의 형태로 발전해야 한다는 것이 주요 논지이다.

이정진(2010)은 지구당 폐지를 둘러싼 원내정당론과 대중정당론의 두 가지 유형들을 분석하고 민주화와 금융위기를 거쳐 오면서 변화하는 정치적 담론들의 변화를 분석하였다. 그 결과 토대로서의 정당을 지지하면서 진성당원의 충원으로 지역정당 활성화의 필요성을 언급하였다. 그러나 성급한 지구당 재건은 과거로 회귀이기 때문에 현재의 환경에 대한 신중한 관점을 더욱 견지해야 한다고 말한다.

<표 1> 원내정당 및 대중정당모형 관련 연구

정당 모형	연도	저자	문헌 및 주요내용	시사점 및 의의
원내 정당 모형 연구	1995	신명순	•정당조직 운영 비교분석 •미국 캐나다 영국의 중앙/지구당 비교	•정당규모 축소 •정책정당으로 전환 주장
	2000	정영국	•정당의 지구당 조직/기능 •정치의 경제적 효용 비판	•동원 체제에서 정책 중심으로 전환
	2005	정진민	•지구당폐지 이후 새로운 정당구조 •17대 국회, 정당정치 연구 •지방정치 활성화와	•원내정당화 추진 주장
대중 정당 모형 연구	1999	김진호 고경민	지구당 개혁 •구조적 측면의 지구당의 보완 •중앙/지방정치 관계 평가	•중앙-지구당 권력배분 개선
	1999	노동일	•중앙/지방 간 민주적 관계해석	•지구당위원장 경선, 지구당 자율성 보장
	1999	이경태	•지구당 효율적 운영방안 제시 •저비용 고효율의 지구당 운영방안	•자금관리 운영의 투명화
	2009	정연정	•정당의 지방조직 활성화 방안 도출 •지구당 폐지 이후 효과 분석	•정당발전 미미 •지구당 부활 주장
	2009	정진영	•지구당 폐지의 문제점과 쟁점 •지구당 부활 필요성 검토	•지구당 이미지 개선 필요
원내 및 대중 정당 절충 연구	2005	이현출	•정당개혁과 지구당 폐지 •정당정치의 제도화방안 연구	•대중정당과 원내정당의 두 모델 절충
	2009	윤종빈	•지구당 폐지와 한국정당의 민주성 •지구당 폐지에 대한 당원 의식변화	•강한 부활 의견(신중한 접근 필요)
	2010	이정진	•지구당 폐지의 담론 •지구당 폐지의 정당법 개정 과정 연구	•원내정당/대중 정당 간 두 입장 연구필요

위 <표 1>은 위에서 언급한 선행연구에 대한 개괄적 요약이다. 이는 많은 선행연구들 중 일부이나, 이 글의 참조를 위해 관련된 내용과 시사점을 기술한 것이다.

위의 선행연구들은 크게 대중정당모델과 원내정당모델로 구분하여 각 모델에 기반하여 한국정당의 나아갈 방향과 시사점을 주로 제시하고 있다. 그러나 지구당 폐지 이후 한국정당

변화에 대한 실증적 비교분석을 통해 향후 한국정당의 패러다임과 지향하는 모델정립에 대한 시사점을 제시한 연구는 부족한 실정이다.

따라서 지구당 폐지 전후의 한국정당 변화를 객관적 자료에 근거하여 실증분석함으로써 앞으로 한국 정당이 지향할 모델과 패러다임 재정립에 기초자료로써 정책적 시사점을 제시하는 것이 본 연구의 차별성이라 하겠다.

### 3) 기존 연구의 한계

기존의 연구는 주로 서구이론의 분석틀이나 모형을 차용하여 이를 통해 한국의 정당정치를 설명하고자 하는 데 많은 노력을 경주해왔다. 그러나 강원택(2009, 133)의 논의처럼 한국의 정치과정에서 나타난 독특하고 고유한 현상에 대한 이론화 작업이나 개념화에 대한 시도가 상대적으로 활발했다고 보기는 어렵다. 특히 미시적 차원에서 정당 내부나 정당 간 상호작용과 역학관계를 분석하려는 시도와 노력이 부족하였다.

결국 한국의 정당연구는 주로 중앙당에 한정되어 정당지도자나 정당제도 중심으로 연구가 진행되어 왔기 때문에 정당의 기반이라고 할 수 있는 진성당원이나 정당 내 현황분석 등에 관한 심층적 연구가 빈약하였다(김용호 2008, 197). 또한 정당 내부의 당원과 지구당, 상향식 의사결정과정, 후보선출 방식과 내부조직 및 구성원의 역학관계 등 한국 정당정치가 지니고 있는 세부적 변화를 분석하려는 시도도 미진하였다(이현우 2008; 주인석 2009).

더구나 한국정당의 환경들은 서구정당모형을 적용시키는 데는 적실성에 한계가 있다(강원택 2009, 145). 한국 정당이 특정 정당모형에 속하지 않고 다양한 유형으로 규정되는 주된 이유는 정당의 특성이 지닌 유기적인 적응력과 한국 정당체제가 다양한 정당유형에 중첩

된 형태를 취하기 때문으로도 볼 수 있다(김종갑 2007, 223). 더구나 한국정당은 발생의 역사적 기간도 짧았고, 짧은 기간에 많은 변화를 겪어 오면서 변화에 적응하는 새로운 형태의 정당모형으로 정착하게 된 것이다.

이러한 한국정당의 특성을 올바르게 파악하기 위해서는 사과의 유연성을 지녀야 한다. 이는 시대와 국가, 사회적인 변화가 나라마다 다른 개별적 특성 속에서 적실성 있는 정당의 연구를 위해서 한국 정당의 특성을 세부적으로 연구하는 토대가 마련되어야 한다는 것이다.

따라서 본 연구는 서구정당모형의 틀에서 벗어나고자 한다. 그리고 정당의 성격을 규정하기 전에 한국정당의 변화에 대한 실증적 분석을 통해 시간 순에 따라 정당의 흐름을 먼저 파악하는 연구를 하고자 한다.

## 2. 연구 분석방법과 실증적 자료

### 1) 연구 분석틀

정당운영에 대한 기존연구는 조직적인 측면과 기능적인 측면의 논의에 머물렀으나, 당원의 참여도, 정당 후원 등 기존 정당과 지구당 관계에 있어서 정당의 변화를 분석하기 위한 분석틀로 조직적 측면과 기능적 측면, 참여적 측면을 설정할 수 있다(김경석 2001, 38).

특히 주목하는 것은 지구당이 폐지되는 2004년에 있었던 정당법의 변천과정이다. 왜냐하면 2004년 정당법의 개정은 이후 정당법의 새로운 틀을 제시한 것으로 지금까지 한국정당을 규율하고 있기 때문이다(박명호 2014, 28). 2004년의 정당법 개정을 통하여 지구당 폐지 등의 일련의 정당개혁이 이루어졌다고 해도 무방하다. 정당법은 2004년 이후에도 수차례 개정되었지만 2004년 개정의 내용적 범주를 벗어나지 못했고, 2004년 개정판의 보완적

개정 수준이었다. 이런 의미에서 현재까지 정치개혁의 중심이 되었던 2004년 정당법 개정의 주요내용을 우선적으로 검토할 필요가 있다(박명호 2004, 28).

2004년 개정된 정당법의 주요 내용은 ① 지구당을 폐지하고 중앙당 조직을 경량화 하였으며, ②기존 고비용 저효율의 운영방식을 효율적으로 개선하고, ③정당의 정책기능 강화, 정치참여 확대 등을 포함하고 있다(박명호 2014, 28). 따라서 2004년 정당법은 크게 조직의 슬림화, 운영의 효율성, 참여의 민주성 등 세 측면에서 개정이 이루어졌다고 볼 수 있다.

구체적으로 첫째, 중앙당 조직의 슬림화, 지구당 폐지를 통한 정당의 조직과 구조적 측면에서 변화를 도모하였다. 둘째, 운영적 측면에서는 중앙당 운영비, 정책개발비 등 경상경비와 선거비용 등에서 효율성을 꾀하고자 하였다. 셋째, 참여적 관점에서는 정당후원회 현황 및 기부금 등 정치참여 확대를 통한 민주성을 확보하고자 하였다.

먼저, 지구당 폐지 전후 정당의 조직변화에서 주목할 점은 정당 조직의 슬림화(경량화)이다. 조직의 슬림화는 결국 저비용 구조를 가져오며, 기능적 측면에서 효율성을 증가시키는 첫 출발이기 때문이다. 이를 위한 측정변수로 ①당원수의 변화 ②정당사무소 설치현황 ③정당 유급직 사무원수 등을 설정하고 이들 변수의 변화를 살펴보았다.

둘째, 운영적 측면에서는 운영 효율성을 분석하기 위한 것이다. 특히 한국정당은 불필요한 비용을 줄이고, 효율성을 높이도록 운영되고 있는가에 대한 분석이 필요하다. 따라서 정당운영의 고비용은 해소되었고 저효율성은 개선되었는가에 대한 연구주제를 설정하였다. 이를 측정하기 위해서 ①정당운영의 기본경비의

변화 ②정책개발비의 변화 ③선거비용의 변화 등 측정변수의 변화를 연구하였다.

마지막으로 참여적 측면에서 국민의 선거에 대한 참여도의 변화와 정당 내 참여도에 대한 변화를 분석하고자 하였다. 이를 위한 측정변수로는 ①대선, 총선, 지선에 대한 투표율변화 ②정당후원회 등록현황 ③정당후원회 수입현황 등을 설정하였고, 이들의 흐름을 파악하고자 하였다.

따라서 2004년 정당법으로 지구당 폐지 전후 정당변화를 실증적으로 분석하기 위해 세 가지 관점에서 아래 <표 2>와 같이 분석틀을 설정하였다.

<표 2> 지구당 폐지 전후 정당변화의 분석틀

분석 관점	분석의 구체적 내용(세부 연구목표)	측정변수
조직적 측면 (체계성)	•정당조직과 구조적 측면에서 변화가 있는가?	•당원수 변화 •정당사무소 설치수 변화 •유급직 사무직원수 변화
운영적 측면 (효율성)	•고비용의 정치가 해소되었는가? •운영의 효율성이 제고되었는가?	•기본경비의 변화 •정책개발비의 변화 •선거비용의 변화
참여적 측면 (민주성)	•국민의 정치참여도가 높아졌는가? •정당 내 참여가 활발해졌는가?	•선거투표율 변화 •정당후원회 등록 및 수입현황

## 2) 실증자료 : 정당의 활동개황 및 회계보고(1995~2014)

지구당의 부활 논의가 지속적으로 이어지고 있음에도 불구하고 지구당 조직과 운영에 대한 실증적 연구는 쉽게 찾기 어려운 실정이다. 그동안의 연구들은 지구당의 구조적 개선안을 제시하거나, 이론적 접근을 바탕으로 지구당 존재에 대한 타당성을 주제로 한 연구들

이 많았다(정상호 2011; 김준석 2015).

하지만, 지구당 폐지 전후기간 동안 연도별로 세분화하여 지구당이 어떻게 구성·운영되어 왔는지, 매년 어떠한 변화를 보이는지, 지구당 재정은 어떻게 사용되었는지에 대한 구체적이고 실증적인 분석은 미미하였다고 할 수 있다.

특히 지구당 부활에 대한 논의에 앞서 선행되어야 할 연구는 지구당 폐지 전후의 정당들의 구성·운영 등에 관한 현황과 변화를 비교 분석하는 실증적 연구가 필요하다고 하겠다. 따라서 경험적 연구의 틀 안에서 지구당 폐지 전후 정당체제에 대한 실증 비교분석을 하고자 한다.

특히 중앙선관위에서 출간된 『정당의 활동개황 및 회계보고』(이하 정당 활동개황)의 관련 데이터를 1995년부터 2014년까지 총 20년간의 자료를 분석하고자 한다. 이 자료는 정당의 중앙당과 지역하부조직 구조 및 운영에 대해 기록된 집합적 계량자료이다.

중앙선관위에서는 1995년부터 현재까지 매년 각 분야에 대해 정당별로 취합된 자료를 통합하여 발간하고 있다. 이 자료집의 구성은 정당 등록현황, 정당 운영 및 활동상황(당원수, 당비납부현황, 정당운영현황 등), 정당별 개별 활동상황, 정당별 정책추진 내용과 계획, 정당별 회계보고 현황(수입 및 지출 내역, 재산규모, 후원회의 재산 및 수입지출 현황) 등으로 구성되어 있다. 이는 한국 정당의 조직·운영·재정·활동 등을 총괄해서 파악할 수 있는 사실상 정당관련 전수조사 자료라 할 수 있다.

따라서 본 연구는 20년간의 정당 활동개황을 분석하여 지구당 폐지 전후의 정당의 변화에 대하여 연구하고자 한다. 그동안 지구당 관련 연구들의 진전에도 불구하고, 기존의 연구의 대부분이 이론적, 규범적 접근에 한정되었

다는 점에서 지구당 실증 분석은 그동안 논의와 차별성이 있다고 하겠다.

### Ⅲ. 지구당 폐지 전후 정당변화

2004년 한국정당의 주요 개혁조치 중의 하나가 지구당 폐지였지만, 이는 성과와 한계를 동시에 노출했다고 평가한다(김용호 2008). 따라서 3장에서는 집합적 자료를 토대로 지구당 폐지 전후의 정당의 변화를 조직적, 운영적, 참여적 측면에서 실증적으로 분석한다.

#### 1. 조직적 측면의 정당변화

2004년 개정 정당법은 정당의 조직 구성과 관련하여 그동안 정당조직의 최하위 단위였던 국회의원 지역선거구 단위의 법정 지구당 제도를 폐지하고 정당의 구성을 중앙당과 시도당으로만 하도록 하였다(제3조). 또한 정당의 유급사무원수를 중앙당은 100인 이내로, 시도당은 5인 이내로 축소하였다(제30조의2 제1항).

이것은 조직적 측면에서 2004년을 중심으로 정당의 조직구조를 슬림화하기 위한 시도라고 할 수 있다. 따라서 지구당 폐지 전후의 정당변화를 통해 조직의 슬림화에 대한 변화를 파악할 수 있다.

##### 1) 당원수의 변화

한국 정당에 있어 당원수의 변화는 2004년 지구당 폐지를 기점으로 큰 변화를 가져왔다. 지구당이 폐지되기 직전 해인 2003년에는 5,203,750명이었던 것이 2004년 종합한 결과는 1,954,522명으로 대폭 감소하였다. 이러한 비율은 2003년 1896개의 전국적인 하부조직

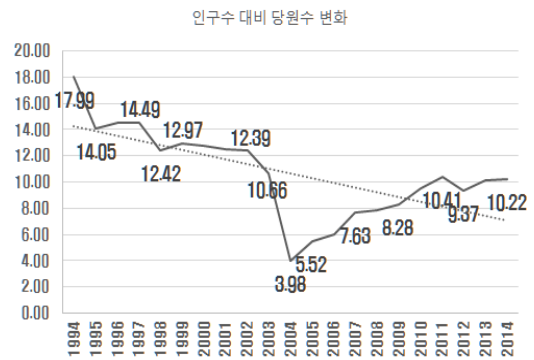
인 지구당이 모두 사라지면서 나온 결과였다.

<그림 1>은 2004년 지구당 폐지 이후 급격히 줄어든 당원수를 나타낸다. 하지만 시도당 차원에서 당원명부를 관리하고, 지속적 당원 가입 촉진으로 꾸준히 당원 수는 증가하고 있다.

그러나 2005년 다시 당원협의회를 들 수 있는 조항을 만들어 정당 내에서는 당원 배가에 집중하는 모습이다. 지금 현재 당원은 2014년 기준으로 5,245,611명으로 지구당이 폐지되기 전보다는 적지만, 지금 추세대로라면 당원의 영입은 지구당 폐지 이전의 수준으로 회복될 것으로 판단된다.

현재 이렇듯 증가하는 당원에 대한 관리는 각 정당의 시도당에서 인적사항을 관리하며, 지역별 당원협의회를 두어 선거 시 동원하는 형태로 이루어진다. 평상시에는 각 지역별 당원명부는 특별히 관리되지 않는 실정이다.

문제는 이렇게 늘어나는 당원에 대한 관리와 교육프로그램이 현재는 턱없이 부족하거나 유명무실하다는 것이다. 따라서 지구당 폐지 이후 다시금 늘어나는 당원의 관리에 대한 문제는 앞으로 지속적으로 야기되리라 생각된다.



<그림 1> 인구수 대비 당원 수 변화

전체적으로 한국정당들의 당원수는 총 유권자 중 당원의 비율을 가리키는 ‘조직화정도’

를 보면, 유럽과 비교하여도 높은 수준이다. 그러나 문제는 능동적으로 참여하는 당원의 비율이 높은 편이 아니라는 사실이다(이현출 2000, 41).

한국의 당원은 국민들 사이에서 당의 지지를 획득하는 적극적인 활동을 하는 편이라기보다는 자기 표를 소속 당에게 약속하는 대신 그 무엇인가의 혜택을 받아내는 그런 당원이라고 할 수 있다(신명순 1994, 89). 당원의 질적인 측면에서 자율적이고 자발적으로 활동하는 당원의 비율은 적고, '폼샷당원'이라는 말처럼 정치적 동원이나 개인의 이해관계를 통해서 정당 활동을 하는 당원의 수는 상당히 높은 편이다.

2004년 이후 다시 당원이 증가한 이유는 정당 내부경선을 통해 공직선거 후보자를 선출하는 정당 내 경선이 이루어지면서 후보 지지자들의 당원등록이 급속히 전개되었기 때문으로 분석된다. '6·2 지방선거'가 있었던 2010년은 주요 정당의 당원 수가 2009년과 비교해서 666,839명이나 급증한 것으로 나타났다. 특히 당원이 참여하는 경선을 치른 정당에서 당원이 급증한 것으로 나타나 '유령당원', '종이당원', '이중당원' 등의 의혹이 여전한 것으로 분석된다.

인구수 대비 당원비율에 대해 지구당 폐지 이전과 이후의 변화에 대한 t-검증결과는 아래 표와 같다. 지구당 폐지 이전에 비해 이후시점에 당원비율이 5.4%정도 감소한 것으로 나타났다. 이 차이는 Levene의 등분산 검정의 유의확률이 0.587로 유의수준  $\alpha=0.05$ 보다 크므로 귀무가설을 기각하지 못하여 등분산 가정에 문제가 없다. 등분산의 양측 검증에서 t통계량 값은 -5.991, 유의확률  $P=0.000$ 으로 나타나 0.1%의 유의수준에서도 귀무가설을 기각하고 대립가설  $H_1: \mu_1 \neq \mu_2$  (두 모집단의 평균은 다르다)를 채택하게 된다. 즉 지구당 폐지 이전과

이후의 당원비율 값은 유의미하게 차이가 나는 결론을 내릴 수 있다.

<표 3> 인구수 대비 당원비율의 집단통계량

구분	N	평균	표준 편차	평균의 표준오차	
인구수 대비 당원비율	$\geq 2004$	11	8.0767	2.14316	.64619
	$< 2004$	10	13.4683	1.96245	.62058

<표 4> 인구수 대비 당원비율 독립표본 t-검증 결과

구분	Levene의 등분산 검정		평균의 동일성에 대한 t-검정				
	F	유의 확률	t	자유도	유의 확률 (양쪽)	평균차	차이의 표준 오차
인구수 대비 당원비율	.305	.587	-5.991	19	.000	-5.39157	.89988

## 2) 정당 사무소 설치 현황

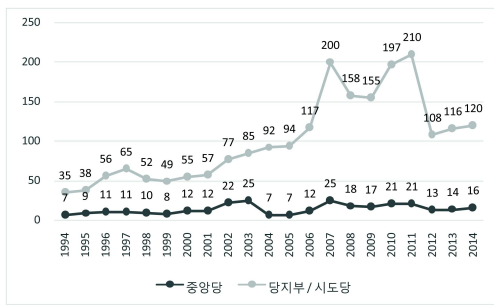
지구당이 폐지되기 전 정당사무소는 크게 중앙당-지구당으로 분류할 수 있다. 이러한 분류는 2004년 지구당 폐지로 중앙당-시도당 체제로 변화하게 된다. 지구당은 정당의 지역하부조직으로서 국회의원의 선거구와 대부분 일치한다. 하지만 모든 선거구에 지구당을 둔 것은 아니며, 현직 국회의원을 둔 정당의 선거구는 지구당을 두어 현역의원을 지구당위원장으로 두는 체제를 지속적으로 이어왔다.

<그림 2>를 보면, 2004년 이후 지구당은 사라지고, 시도당의 수가 증가하는 추세를 알 수 있다. 이것은 지구당의 폐지로 중앙당-시도당 체제로 재편되었기 때문이다. 그래프는 시도당의 증가를 보여주지만, 이것은 지구당이 사라진 상황에서 유일하게 당원을 관리할 수 있는 조직이 시도당이라는 것을 설명해주고 있

다.

2003년까지 지구당은 꾸준한 증가추세를 보이면서 기존 국회의원 선거구를 중심으로 중앙당 중심보다는 다소 완화된 지역 선거구 중심의 정당 하부조직 활동을 할 수 있었다. 물론 지구당에 존재했을 때에도 중앙당 중심의 정당운영이 이루어졌으나, 지구당은 선거구 내 당원가입과 관리 및 지구당 대회를 통한 정당 하부조직으로서의 기능을 일정부분 하고 있었다.

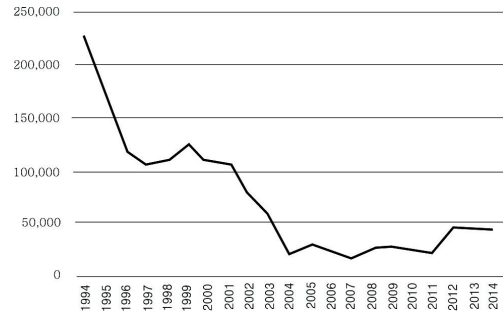
오히려 구조적으로 볼 때 중앙당-시도당 체제를 지니고 있는 현재의 정당조직 구조는 중앙당 중심의 운영이 확고히 자리 잡게 되면서 지방하부조직의 기능이 사라졌기 때문에 조직적 측면에서는 중앙당 중심의 구조가 더욱 진행되고 있다고 볼 수 있다.



<그림 2> 중앙당과 시도당 사무소 설치현황

그러나 당원 수 대비 시도당 사무소 수를 보면 오히려 지구당 폐지 이전에 비해 그 개수가 줄어들었음을 보이고 있다.

아래 <그림 3>에서 보듯이 이는 지구당폐지 이후 정당의 구조적 측면에서 슬림화를 도모하고, 운영 측면에서 일정부분 효율성을 제고했다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 앞서 시도당의 당원관리 측면에서 볼 때 지구당 폐지 이전에 비해 역할이 미흡한 점을 뒷받침한다고 볼 수도 있다.



<그림 3> 당원수 대비 정당사무소 설치수

### 3)유급직 사무직원수

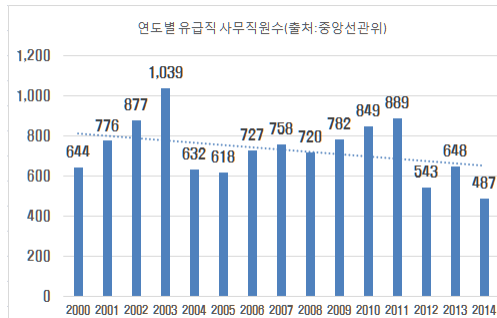
2004년 이전 정당 내 유급직 사무직원의 수는 인원수가 매우 많으면서도 세분화되어 있었다(김정석 2001, 17). 그러나 정당법 개정 이후 유급사무원에 대한 규정이 보다 엄격해졌다. 기존 정당법은 정당이 유급사무원을 중앙당에는 150인 이내, 당지부에 5인 이내, 지구당에는 2인 이내, 그리고 구시군의 당 연락소에는 각 1인을 둘 수 있도록 규정하고 있었다(박명호 2014, 33). 그러나 중앙당의 경량화와 관련하여 개정법은 최대 100인, 시도당은 총 100인 이내에서 각 시도당 별로 배분하도록 유급사무원 수를 감소시켰다(윤종빈 2011, 71).

결론적으로 지금의 정당사무소의 수와 당원을 관리하는 시도당 유급직원의 수로는 지속적으로 증가하는 당원의 관리는 사실상 어렵다고 할 수 있다. 이는 현재 한국 정당이 평상시에는 유급직원을 통한 당원 관리는 미흡한 상황인 반면, 선거 시에만 당원을 동원하고 관리하는 시스템에서 기인하는 원인으로 해석할 수 있다.

<그림 4>에서 보면 지구당 폐지 시점 이전에는 유급직 사무직원의 수가 점차 늘고 있는 추세를 보이다가, 정당법 개정으로 유급직 사무직원의 수가 축소되면서 급격하게 줄어들게 된다. 그러나 2006년부터는 본격적으로 시

도당체제로 전환되면서 시도당 단위의 사무직원을 채용하면서 유급직원 수는 점차 늘고 있다.

2012년과 유급직원 수가 떨어지는 이유는 대선과 총선이 동시에 치러진 해로 후보 단일화 및 정당 간 통합 등이 이루어지면서 군소 정당의 수가 줄어들어 따라 그 소속된 유급직원수가 줄어든 것으로 판단된다.



<그림 4> 2000년 이후 유급직 사무직원수 변화

## 2. 운영적 측면의 정당변화

2004년 정당법 개정 이후 운영적 측면에서 몇 가지 변화가 있었다. 먼저 정당의 예산과 지출 등 재정을 효율적으로 관리하기 위해 중앙당 내 예산결산위원회를 설치하도록 하였다(정당법 제29조 제2항). 더불어 정당에 입당과 탈당, 대의기관 결의 시 전자문서와 전자서명을 활용토록 하여 운영적 측면에서 간소화 및 효율화를 도모하고자 하였다.

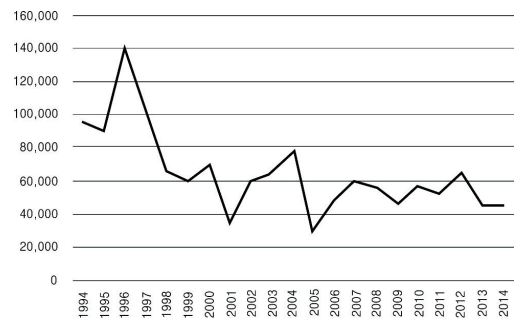
이러한 운영적 측면의 변화들은 2004년 지구당 폐지 이후 새로운 정당 운영의 변화를 형성하였다. 하지만 아직도 많은 부분 개선의 여지를 남겨두고 있다. 특히 현재 당이 자발적으로 사용내역을 공개하지 않으면 일반유권자들은 당비 혹은 국고보조금 등에 대한 사용출

처를 확인하기 어려운 실정이다. 재정 투명성을 확보하지 못한다는 것이다. 이러한 운영상의 변화들을 앞서 언급한 측정변수를 통해서 분석하도록 한다.

### 1) 중앙당 운영비 변화

정당의 지출과 관련해 그 체제를 유지하기 위해 소요되는 자금이 필수지만 지출의 약 80~90%가 기본 경비, 그 밖의 경비, 조직 활동비 등 운영자금에 투입되고 있다. 기본 경비에는 인건비와 사무소 설치 운영비 등이 포함되며 조직 활동비는 당원에 대한 교육과 연수, 전당대회·창당대회를 비롯한 정당의 행사 관련 비용이 포함된다.

<그림 5>을 보면, 1994년 이후 정당의 기본경비의 사용비율은 감소하는 추세를 보이고 있다. 정당의 기본경비는 유급사무직원의 인건비와 사무소 설치 및 운영에 관련된 제반 비용이라 할 수 있다. <그림 5>에서 보듯이 정당의 기본경비가 1994년도 이래 점차 줄어드는 경향이 있다가 2004년 지구당 폐지 이후에 급격히 감소하여 지속적으로 감소되는 추세를 보이고 있다.



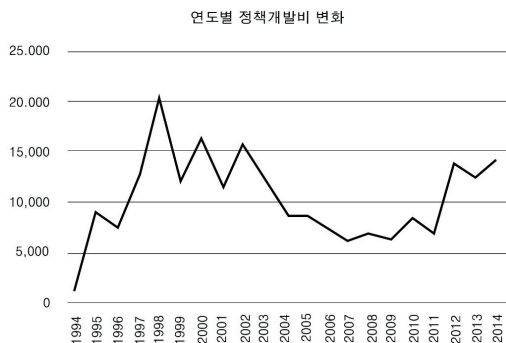
<그림 5> 정당에 사용되는 기본경비 변화(백만원)

그 이유는 2004년 이전에도 제도적 측면에서 정당의 방만 운영 등이 여론에 질타를 받

으면서 정당운영의 효율성을 제고하려는 노력의 결과로 볼 수 있다. 그 이후 2004년 지구당 폐지 이후부터는 지역조직인 지구당에서 관리하던 유급직원의 수가 대폭 감소되면서 운영경비가 급격하게 줄어들면서 정당의 기본경비가 감소된 결과라고 판단된다. 이것은 분명히 외형적인 정당의 기본경비의 감소를 불러왔던 이유로 작용하였다.

## 2) 정책개발비의 변화

1995년 정당 활동개황 자료를 보면 지구당 활동에 있어 조직·홍보위원회와 당원단합 활동은 비교적 활발하게 이루어지고 있으나, 정책연구 활동 및 대민봉사활동은 상대적으로 부족하다고 기술하고 있다(중앙선관위 1995, 13). 구체적으로 지구당 폐지이전의 정당 자금지출비중을 보면 정책중심의 정책개발비보다 인건비나 경상운영비의 비중이 높았다(김경석 2001, 17).



<그림 6> 정당의 정책개발비 증감추이(백만원)

이러한 추세에서 정당의 운영적 효율성을 도모하기 위해 2004년 개정 정당법은 정당의 정책개발 기능 강화를 위한 정책연구소를 정당별로 신설하게 되었다. 이러한 측면에서 정책개발비 변화 분석을 통해 정당의 운영 효율성

을 측정할 수 있다.

<그림 6>은 연도별 정책개발비는 2004년까지 점차 줄어드는 추세를 보이다가 2004년 이후 오히려 증가하는 추세를 나타낸다. 하지만 지금까지 정당이 사용하는 전체 비용에서 정책개발비가 차지하는 비용은 기본경비를 제외하고 정당 총 지출액에서 6.5~7%의 작은 액수에 해당된다(정당 활동개황). 이것은 정당이 정책 개발에 실질적으로 투자하는 비용이 적을 수밖에 없고, 정책연구소의 기능 또한 전문적인 연구에는 한계를 나타내기 마련이다.

실제로 정책연구소는 소수 인력에 의한 여론조사나 정당이 필요한 단기적인 의안 개발에만 중점을 두는 추세이다. 정책개발비를 증가시키기 위해서는 정당운영을 보다 더 효율적으로 개선하여 기본경비의 지출을 줄이고 정책개발비의 비중을 높여야 할 것이다.

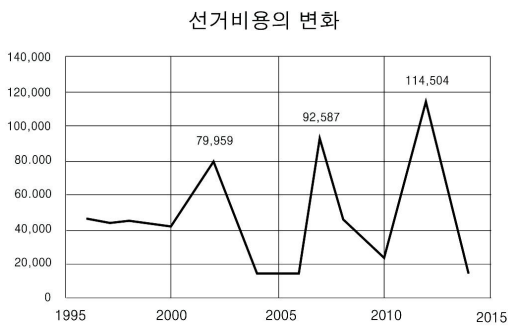
정당의 정책능력은 전문가들이 참여하는 당 정책연구소나 연구재단 같은 싱크탱크가 지속적으로 뒷받침해야 발전한다. 특히 국고보조로 지원하는 정당자금 중 정책개발비를 정당에 주어서는 안 된다는 것이 학자들의 대체적인 주장이다. 정당들이 독립된 정책연구소를 만든 뒤 원래 설립목적에 맞는 정책적 연구를 지향하는 것이 필요하다. 하지만 지금 정당의 정책연구소들은 정당의 선거기획이나 홍보전략의 연구에 치중한다.

## 3) 선거비용의 변화

2004년 정당법 개정 이후 선거 시 운동장 합동연설회가 폐지되고 미디어 선거구조로 바뀌면서 선거의 규모가 대폭 축소되었다. 이런 사회적·정치적 변화와 함께 정당의 선거비용이 감소했는지 아니면 오히려 증가했는지를 분석하면 정당의 고비용 저효율을 판단하는데 직접적 도움이 될 것이다.

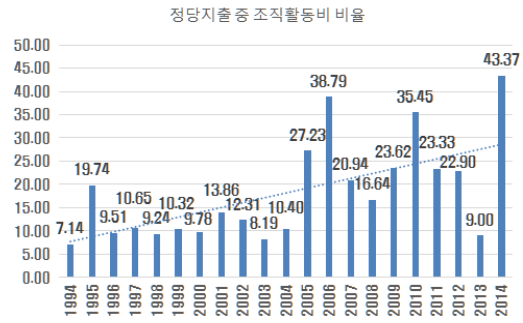
<그림 7>을 보면 대선이 있는 시기 선거비용은 급격히 증가하는 것을 알 수 있다. 그러나 총선과 지방선거 시기는 다소 하락세를 보인다. 그렇지만 종합적인 선거비용의 추세선은 전반적으로 증가세를 보여준다. 이는 합동연설회의 폐지 및 선거규모의 축소에도 불구하고 정치적 요인으로 인해 선거비용의 효율성은 떨어진다고 볼 수 있다.

선거비용에 대한 비효율적 운영은 선거비용 명목에 포함되는 조직활동비의 변화 추이를 보면 더욱 명확하게 알 수 있다. 정당의 조직활동비 변화추이는 <그림 8>에서처럼 점차 늘어나는 추세를 보이고 있다. 이것은 정당운영의 효율성 제고를 위한 정당법의 개정과 중앙선관위의 지속적인 관리감독에도 불구하고 점차 증가하는 형태를 보여준다.



<그림 7> 정당의 선거비용의 변화(백만원)

그 이유는 지구당 폐지이후 지역조직이 줄어들었음에도 불구하고 오히려 중앙당의 조직활동비 등 중앙당 중심의 운영체제로 전환되면서 중앙집권적 운영이 강화되고 선거에 투입되는 비용이 증가하기 때문이다.



<그림 8> 정당의 조직활동비 지출 변화(백만원)

조직활동비는 2002년 대선 때에 차떼기 정당사건 등 정당 운영에 대한 여론이 악화되던 시기와 지구당이 폐지된 시점에는 일시적으로 감소추세를 보이고 있다. 여론과 정치적 계기에 따라 조직활동비의 변화추이가 영향을 받고 있음을 알 수 있다.

정당법 개정, 선관위의 관리감독 강화 등 제도적인 개혁과 효율성 제고를 통해 기본경비의 지출은 전반적으로 감소되었으나, 선거비용과 조직활동비 명목은 증가추세를 보이는 것으로 나타났다.

이는 아직도 정당의 중앙집권적 운영과 비효율성에 대해 더 큰 변화가 필요하다는 점을 시사한다.

### 3. 참여적 측면의 정당변화

정당의 참여적 측면에서 보면 2004년 개정된 정당법은 정당의 공직후보자의 추천과 여성의 정치참여확대를 위한 방안을 마련하고 있다(박명호 2014, 29). 2004년 정당법 개정 취지와 목적을 고려하여 지구당 폐지 전후 정당변화를 실증적으로 측정하기 위한 변수로 선거활동 변수인 선거 투표율 변화분석과 비선거활동 변수인 정당후원회 현황 변화를 다루고자 한다.

〈표 5〉 지구당폐지 전후 역대  
주요선거 투표율

선거유형	선거일	지구당 유무	투표율(%)		
			대선	총선	지선
제15대 대선	97.12	○	80.7		
제2회 지선	98.06	○			52.7
제16대 총선	00.04	○		57.2	
제3회 지선	02.06	○			48.9
제16대 대선	02.12	○	70.8		
제17대 총선	04.04	×		60.6	
제4회 지선	06.05	×			51.6
제17대 대선	07.12	×	63.0		
제18대 총선	08.04	×		46.1	
제5회 지선	10.06	×			54.5
제19대 총선	12.04	×		54.2	
제18대 대선	12.12	×	75.8		
제6회 지선	14.06	×			56.8

정당 참여도에 대한 분석기간은 2004년 지구당 폐지가 확정된 시점으로 전후 대전과 총선, 지방선거를 비교분석한다. 폐지 전후 선거에서 변화하는 당원수와 투표율, 그리고 정당의 후원금 모금 현황 등의 분석을 통해 지구당 폐지 이후 참여적 측면의 정당변화를 분석하고자 한다.

### 1) 선거 투표율 변화

참여적 측면에서 정당의 가장 큰 변화는 투표율의 감소와 정당에 대한 지지 감소 현상이다. 이러한 감소현상은 지구당 폐지와는 다소 무관하게 민주화 이후 투표율의 감소가 나타나기 시작했으며 정당에의 지지율 감소를 동반한 것이다.

최근 선거의 투표율 변화에서 역대 대선에서는 민주화 초기에 비해서는 투표율이 지속적으로 하락하는 경향이 있다. 이러한 투표율의 하락은 총선에도 비슷한 경향이 나타나 대체로 하락세를 보이고 있다. 17대 때는 하락추세에서 투표율이 상승한 것은 탄핵정국이라는 정치

상황이었으므로 상승세의 전환이라고 보기는 어렵다. 지방선거의 투표율은 대선이나 총선보다는 훨씬 낮은 투표율을 보여 하락추세의 모습이다. 투표율의 지속적인 하락은 한국 사회에서 정당의 역할이 한국인으로 하여금 정치에 지속적으로 관심을 하락시키는 결과를 가져왔다(성병욱 2015, 226).

아래 〈그림 9~11〉에서처럼 투표율 변화는 전반적으로 하향추세에 있다. 이는 정치에 대한 국민적 관심도 하락에서 그 원인을 찾을 수 있다.

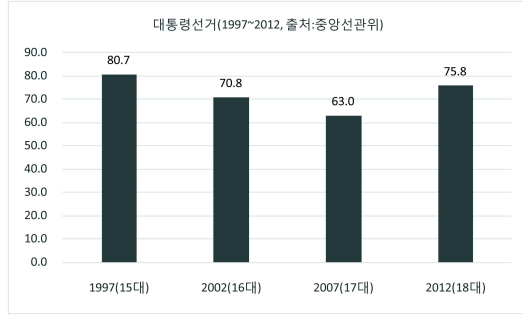
특히, 지구당제도와 가장 관련이 큰 국회의원 총선거는 1948년 제1대 선거에 95.5%의 높은 투표율에서 지속적으로 투표율이 떨어져 지구당이 폐지된 1개월 후인 2004년 제17대 총선은 60.6%, 최근 2012년 19대 총선이 54.2%의 투표율을 보이고 있다.

대선은 국가적인 관심도가 크고 후보의 소속정당과 인지도가 크게 영향을 미치는 선거이고, 지방선거는 후보의 지역 내 인지도나 특정정당의 지역별 지지도에 영향을 주로 받는 경향이 있다. 따라서 두 선거는 지구당 폐지와 같은 정치적 계기가 선거에 큰 영향을 미치지 않고, 선거에 대한 국민적 관심도가 투표율 변화에 절대적 영향을 미친다고 볼 수 있다. 그래서 지구당 폐지 시점까지 지속적으로 투표율이 떨어지는 추세를 보이고 있다고 판단된다.

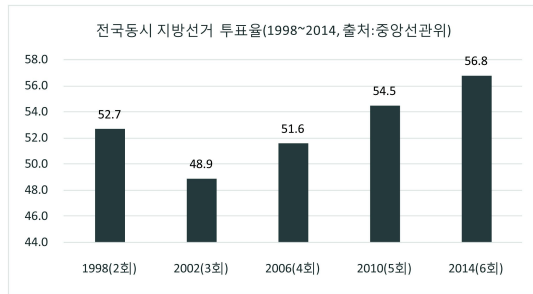
그러나 선거 투표율의 경우 지구당 폐지와 상관없이 지속적으로 하락의 추세를 보이고 있고, 투표율의 등락은 투표 당시의 사회적 이슈나 인물 중심적인 영향력이 크게 작용한다고 판단된다. 따라서 지구당 폐지와 투표율의 하락은 서로 유의미한 상관관계가 희박한 것으로 볼 수 있다.

안정적인 정당-유권자 연계의 부재는 단기적인 정치 행사의 영향력을 확대하고 새로운

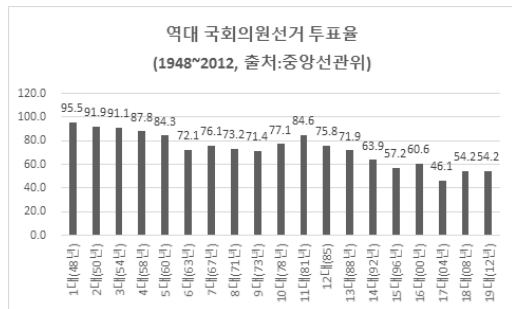
정당이나 정치인의 출현을 용이하게 하여 정당 체계의 불안정성과 선거 결과의 유동성을 증가시킨다(류재성 2012, 107). 따라서 총선이 1992년 이래로 지속적인 하락세를 보이는 이유는 정치적 무관심, 국민적 정서, 정치적 환경 등의 영향이 크다고 볼 수 있다.



<그림 9> 대선 투표율변화 (%)



<그림 10> 지방선거 투표율변화 (%)



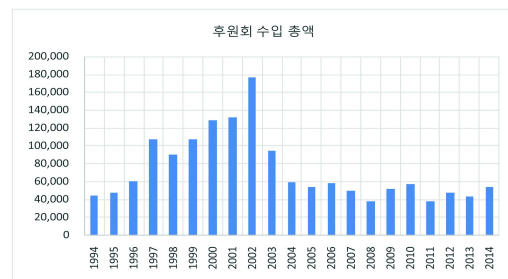
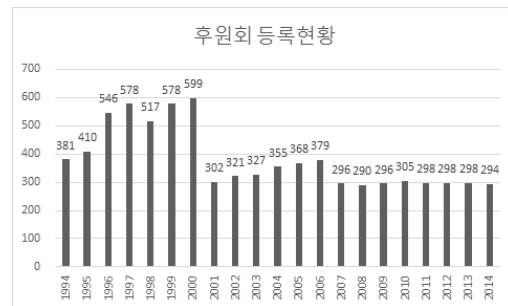
<그림 11> 총선 투표율변화 (%)

## 2) 정당 후원회 등록 및 수입 현황

중앙선관위는 2004년 3월 정치자금법 개정안에 포함된 정당의 후원회 폐지 조항의 적용을 2006년 3월에 적용하여 중앙당 및 시도당에 있던 후원회도 폐지되었다. 따라서 기존 후원회의 잔여재산은 중앙당에 인계되었고, 앞으로는 국회의원 후원회를 통한 후원금 기부만이 가능한 상황이다.

국회의원 후원회가 정당에서 기부 받는 유일한 후원금 창구였지만, 지구당 제도의 폐지로 당원들이 급격히 이탈하였고 이는 지역구 국회의원 후원회의 쇠퇴를 동반하였다고 볼 수 있다. 따라서 2004년 이후 정당 후원회의 활동은 더욱 미미하다고 할 수 있다.

정당 후원회 수입과 지출 변화도 아래 <그림 12>와 같이 지구당 폐지 이전에 비해 대폭 감소한 것으로 나타났다. 그러나 후원회 등록의 저하는 지구당 폐지 이전부터 시작된 현상으로 볼 수 있다. 이 결과 역시 투표율과 마찬가지로 지역조직과는 무관하게 하락을 보인다.



<그림 13> 정당 후원회 수입총액(백만원)

특히 후원회 수입과 지출현황을 구체적으로 보면, 지출 감소폭에 비해 수입 감소폭이 더 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 수입이 더욱 줄어든다는 것은 정당에 대한 관심, 참여도가 더욱 낮아지고 있음을 시사한다. 따라서 정당후원회 현황은 지구당 폐지와는 무관하게 하락추세를 보이고 있다.

#### IV. 결론 및 시사점

지금까지 지구당 폐지 전후 한국정당의 조직, 운영 및 참여의 세 가지 측면에서 정당변화를 비교 분석하였다.

분석결과에 대한 개괄적 결론과 함의는 <표 6>과 같다.

<표 6> 본 연구의 개괄적 함의

분석틀	측정 변수	지구당 폐지 전후 변화	결론적 함의
조직적 측면 (체계성)	당원수의 변화	•지구당 폐지를 기점으로 당원 수 대폭 감소 •감소 이후 지속적인 당원 영입으로 꾸준한 증가	•당내경선으로 지지자 당원가입 •인구대비 당원비율 높으나, 활동당원 비율 낮음
	정당사무소 설치 현황	•04년 이후 지구당 사무소 사라짐 •시도당 사무소는 꾸준히 증가하나 미흡 •정당법으로 강제로	•중앙당 중심 구조 공고화 •당원의 교육/관리 소홀
	유급직 사무직원 수	유급직원 축소 •시도당 사무소 증가와 더불어 늘어나는 추세	•효율성 차원에서는 비용절감
운영적 측면 (효율성)	기본 경비 변화	•지구당 폐지와 상관없이 여론 영향	•지출감소 추세
	정책개발비 변화	•04년 정책연구소 신설 •04년 감소 후 09년 이후 증가추세	•정책개발비용 증가 요망
	선거비용 변화	•선거규모의 축소 •대선 시기 선거비용 급증 •조직활동비 증가추세	•선거비용 효율성 저하 •중앙당 중심 구조 •고비용 환경 개선 안됨
참여적 측면	선거 투표율	•투표율 지속적 감소 •지구당 폐지와 무관	•지구당 폐지와 무관

(민주성)	변화		•부관심과 국민적 혐오
	정당 후원회 현황	•06년 이후 정당 후원회 등록 수 하락 •지구당 폐지와 무관	•후원회 수입감소폭 큼 •정당참여도 하락

첫째, 정당 구조상의 변화를 보면, 전체 선거인구수가 지속적으로 증가함에도 불구하고 정당의 당원수는 지구당 폐지를 기점으로 지역 조직의 폐지에 따라 감소추세를 보였다. 그러나 정당별로 당내 경선이 이루어지면서, 지지자들의 가입으로 다시 당원의 증가추세에 있다.

그러나 현재 정당의 사무소와 유급직 직원의 수를 고려할 때 증가하는 당원에 대한 체계적 교육이나 효율적 관리가 이루어지고 있지 않다. 이는 당원의 정당 활동 기회를 할애하지 못하고, 선거 시에만 일시적으로 동원되는 정당 환경을 벗어나지 못하는 요인이 되고 있다.

둘째, 정당 운영상의 변화를 보면, 지구당이 폐지되면서 정당의 전체적인 규모와 정당의 재산이 축소되었다. 구체적으로 정당에 소요되는 기본경비 즉, 유급직원의 인건비나 정당의 운영과 관리에 소요되는 경상경비는 지속적으로 감소되었음을 알 수 있다.

이에 반해 조직 활동비는 꾸준히 증가추세를 보인다. 조직활동비는 성격 상 선거나 주요 이슈가 있을 때 중앙당에서 지출되는 정치 활동비 성격으로 지구당 폐지와 무관하게 여전히 증가되고 있다는 점이다. 이는 지구당은 폐지되었으나, 중앙당 중심의 고비용 정치는 뚜렷한 제도개선이 이루어지지 않고 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

셋째, 정당 참여율의 변화를 살펴보면, 선거 투표율은 대선, 국회의원 총선거, 지방선거 모두 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 이는 사회 전반적으로 정치에 대한 불신과 무관심의 영향에 기인한다. 특히, 지구당과 같은

정당의 지역조직에 크게 영향을 받는 선거인 국회의원 총선거 투표율의 경우, 지구당 폐지 이전에는 지역조직의 동원과 활용에 많은 영향을 받았고, 지역조직이 사라지면서 투표율 하락으로 이어졌음을 확인하였다.

또한 지구당 체제 하에서 활성화 되어 있었던 정당 후원회의 활동도 지구당 폐지 이전부터 하락추세를 보이고 있다. 이는 정치에 대한 국민적 관심도가 떨어지고, 중앙당 중심의 인물 중심적이고 정치적 이슈에만 관심을 두고 있는 데 비해, 정치활동에 대한 실질적 참여는 상대적으로 활발하게 이루어지지 못하는 점을 알 수 있다.

본 연구의 실증적 분석결과를 토대로 대중 정당모형과 원내정당모형의 적실성을 검토한다면, 지구당 폐지 이후 한국정당의 구조는 원내 정당모형의 제도적인 틀 아래서 정당구조가 형성되었으나, 현실적으로는 지구당 폐지 이전의 지역구 관리 체제를 그대로 답습하고 있음을 알 수 있다. 이는 저비용 고효율의 정당구조를 만들기 위한 정치적 노력에도 불구하고, 여전히 지역하부조직의 운영이 이루어지면서 효율성에 악영향을 주고 있다는 반증이다.

따라서 정당제도에 있어 효율성을 추구하고자 한다면, 지역정당조직에 대한 경량화와 정당 운영경비에 대한 현실화를 도모해야 한다. 또한 효율성보다 정당의 활성화를 이루고자 한다면, 지방 하부조직 정비와 유급직사무원의 증원 등 조직을 더욱 키워야 할 것으로 사료된다.

이런 시사점에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 지구당 폐지 전후의 정당 변화를 살펴보기 위해 지구당 폐지 시점인 2004년을 중심으로 폐지 전후 각각 10년간을 연구기간으로 설정하였다. 따라서 정당의 지구당 폐지 전후 변화를 분석함에 있어 연구

결과를 일반화 하는데 기간 상 제약이 있을 수 있다.

둘째, 중앙선관위에서 출간하는 자료를 토대로 한 것은 다소 현실과 맞지 않는 측면이 있다. 선관위의 자료를 가지고 정당구조를 분석하는 것은 한계가 있다는 점이다. 따라서 보다 현실적이고 실증적인 연구를 위해서는 심층적인 사례연구와 인터뷰 및 설문기법을 통하여 추가적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강원택, 2009, “한국 정당 연구에 대한 비판적 검토.” 『한국정당학회보』, 8(2), pp. 119-141.
- 고경민·김진호, 1999, “지방정치의 활성화와 지구당 개혁.” 『法和 政策』, 5, pp. 23-43.
- 김용호, 2008, “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가.” 『한국정당학회보』, 7(1), pp. 195-210.
- 김일영·이정진·함규진, 2011, 『정당과 정당체계의 변화』, 서울: 오름.
- 김종갑, 2007, “오픈프라이머리 도입 논의와 한국적 수용 가능성.” 『社會科學研究』, 15(2), pp. 214-236.
- 김준석, 2015, “주요 정당의 지구당 조직과 운영에 대한 실증 분석.” 『한국정당학회보』, 14(3), pp. 5-39.
- 노동일, 1999, “중앙정치와 지방정치 관계의 현황 및 평가.” 『社會科學』, 11, pp. 1-26.
- 박경미, 2013, “한국의 정당개혁 담론 변화와 정당의 적응성.” 『한국정치연구』, 22(2), pp. 27-48.
- 박명호, 2014, “정당법 10년 성과와 과제.” 『의정연구』, 21(1), pp. 6-29.
- 박윤희, 2010, “한국 정당의 특징 및 선거전문 정당에 관한 연구.” 『사회과학 담론과 정책』, 3(1), pp. 1-26.
- 박세일·장훈·이내영·서병훈, 2003, 『정치개혁의 성공조건』, 서울: 동아시아연구원.
- 신명순, 1995, “정당조직운영의 비교분석.” 『東西研究』, 7(1), pp. 5-57.
- 안희수·이정식·손호철·정영태·서규환·윤근식·박상병, 1995, 『한국정당정치론』, 서울: 나남출판.
- 윤종빈, 2011, “지구당 폐지와 한국정당의 민주성.” 『한국정당학회보』, 10(2), pp. 67-92.
- 이경태, 2000, “지구당의 효율적인 운영방안.” 『社會科學研究』, 7(3), pp. 409-439.
- 이상목, 2009, “정치자금법의 변화와 정당민주주의의 발전.” 『21세기 정치학회보』, 19(1), pp. 115-141.
- 이정진, 2010, “지구당 폐지를 둘러싼 담론구조와 법 개정 논의.” 『한국정치외교사논총』, 31(2), pp. 353-384.
- 이현우, 2008, “사회적 상이성과 정당의 대응.” 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의, pp. 2549-2564.
- 이현출, 2005, “정당개혁과 지구당 폐지.” 『한국정당학회보』, 4(1), pp. 91-120.
- 장훈, 2009, “정치개혁의 사상.” 『21세기 정치학회보』, 19(3), pp. 121-144.
- 전진영, 2009, “지구당 폐지의 문제점과 부활을 둘러싼 쟁점 검토.” 『현대정치연구』, 2(2), pp. 173-196.
- 정상호, 2011, “정당 재편 시기(1990~1995) 야당의 지구당 연구: 민주당 충주, 중원 지구당의 사례 분석.” 『한국정치연구』, 20(1), pp. 259-290.
- 정연정, 2009, “정당의 지방조직 활성화 방안.” 『21세기 정치학회보』, 19(3), pp. 171-196.
- 정영국, 2000, “한국정당의 지구당 조직과 기능-문제점과 대안.” 『한국과 국제정치』, 16(1), pp. 225-249.
- 정진민, 2005, “17대 국회와 새로운 정당정치: 지구당 폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원중심 정당운영의 범위.” 『의정연구』, 19, pp. 5-27.
- 주인석, 2009, “한국 정당발전의 유형화에 대한 비판적 검토.” 『한국정당학회보』,

8(1), pp. 5-36.

중앙선거관리위원회, 1995-2014, “정당의 활동개황 및 회계보고.” 과천: 중앙선거관리위원회.

최장집, 2003, “한국 민주주의의 제도디자인 서설.” 『亞細亞研究』, 46(4), pp. 155-191.

하네스 모슬러(Hannes, Mosler), 2008, “지구당은 왜 2004년에 폐지되었는가? : 다중(多重)흐름모형을 적용한 정당조직개혁 결정과정 연구.” 『韓國政治研究』, 17(2), pp. 121-161.

국문참고문헌의 영어표기  
(Korean References in Roman Alphabet)

- Chang Jin-sook. 2010. "Legal Status and Human Rights of Female Marriage Immigrants." *The Journal of Correction Welfare* 20: 73-93.
- Choi Jang-jip. 2003. "A Preface to Institutional Design for Korean Democracy." *The Journal of Asiatic Studies* 46(4): 155-191.
- Chung Jin-min. 2005. "New Party Organizations and the Limits of Member-Centered Party Management after the Abolition of Local Branches of Korean Political Parties." *Journal of Legislative Studies* 19: 5-27.
- Chung Yeon-chung. 2009. "A Research on Alternatives for Facilitating Political Parties' Local Organization." *The 21st Century Political Science Review* 19 (3): 171-196.
- Jang Hun. 2009. "The Ideas of Political Reform: The Coordinator of Institution, Interests, and Norms." *The 21st Century Political Science Review* 19 (3): 121-144.
- Jeon Jin-young. 2009. "Review of the Abolition of Local Party Branches." *Journal of Contemporary Politics* 2 (2): 173-196.
- Jeong Sang-ho. 2011. "Research on the Opposition during the Realignment of Political Parties (1990~1995): Focusing on District Party Chapters of Democratic Party in Chungju and Jungwon." *The Journal of Korean Political Studies* 20 (1): 173-196.
- Joo In-suck. 2009. "Critical Review on the Development Models for Korean Political Parties." *Korean Party Studies Review* 8 (1): 5-36
- Jung Young-gook. 2000. "Organizational System and Functions of the District Party Chapters in Korean Politics: An Alternative Argument." *Korea and World Politics* 16 (1): 225-249.
- Kang Won-taek. 2009. "A Review of Research Trends of South Korea's Political Parties." *Korean Party Studies Review* 8(2): 119-141.
- Kim Jong-gab. 2007. "The Open Primary and its Applicability in Korea." *Social Science Research* 15 (2): 214-236.
- Kim Jun-seok. 2015. "How Political Parties Organize and Fund Local Party Chapters Before the Enactment of the 2004 Political Party Act." *Korean Party Studies Review* 14 (3): 5-39.
- Kim Yong-ho. 2008. "An Evaluation on Recent Party Reforms in South Korea." *Korean Party Studies Review* 7 (1): 195-210.
- Lee Gyeong-tae. 2000. "A Study on Efficient Managements of Party Branches." *Social Science Research* 7(3): 409-439.
- Lee Hyun-chool. 2005. "Research on the Legal Reform and Political Discussions." *Korean Party Studies Review* 4 (1): 91-120.
- Lee Jeong-jin. 2010. "Research on the Legal Reform and Political Discussions of Electoral District Chapters in Korea." *Journal of Korean Political and Diplomatic History* 31 (2): 353-384.
- Lee Sang-mook. 2009. "The Impact of Political Fund Regulations on the Development of

- Democratic Party Politics in Korea." *The 21st Century Political Science Review* 19 (1): 115-141.
- Mosler, Hannes. 2008. "Why were District Party Chapters Abolished in 2004? Looking at the Policy Processes of Party Organization Reform through the Lens of the Multiple Streams Model." *The Journal of Korean Political Studies* 17 (2): 121-161.
- Noh Dong-il. 1999 "The Situation and Evaluation on the Relationship Between the Central and the Local Politics-the View of Political Development." *Social Science Research* 11: 1-26.
- Park Kyung-mee. 2013. "Changes of Party Reform Discourse and Party Adaptability in South Korea." *The Journal of Korean Political Studies* 22 (2): 27-48.
- Park Myong-ho. 2014. "A Study on the Amendment Law of Political Parties." *Journal of Legislative Studies* 21 (1): 6-29.
- Park Yun-hee. 2010. "Study on the Characteristics of Korean Political Parties and the Electoral-professional Party." *Discourse and Policy in Social Science* 3 (1): 1-26.
- Shin Myung-soon. 1995. "Effectiveness of Political Protest in Korean Politics." *Journal of East and West Studies* 7 (1): 5-57.
- Yoon Jong-bin. 2011. "The Abolition of Local Party Organization and Intra-party Democracy in Korea." *Korean Party Studies Review* 10 (2): 67-92.