

석사학위논문

# 지방분권시대의 지구당 역할변화 연구

- 제주지역 한나라당 지구당을 중심으로 -



제주대학교 행정대학원

행정학과 국제관계전공

고 동 수

# 지방분권시대의 지구당 역할변화 연구

- 제주지역 한나라당 지구당을 중심으로 -

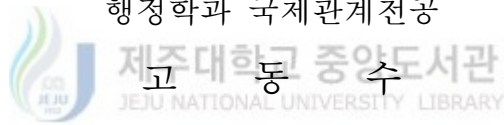
지도교수 김 진 호

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2002년 12월 일

제주대학교 행정대학원

행정학과 국제관계전공



고동수의 행정학 석사학위 논문을 확인함

2002년 12월 일

심사위원장 (인)

위 원 (인)

위 원 (인)

# 차 례

I. 서 론 .....	1
1. 문제의 제기 .....	1
2. 기존논의 검토 .....	3
1) 지구당 폐지론 .....	3
2) 지구당의 존치론 .....	7
II. 한국 정당정치의 특성과 지구당의 역할변화 요인 .....	10
1. 한국정당정치의 특성 .....	11
2. 지구당의 역할 변화요인 .....	14
III. 지구당의 역할변화와 방향:	
제주지역 한나라당 지구당을 중심으로 .....	18
1. 조사설계 .....	18
2. 기초자료분석 .....	20
3. 당원의식조사 .....	21
1) 당원활동 .....	22
2) 당에 대한 의식수준 .....	26
3) 이념적 성향 .....	29
4) 가입시기와 당비납부 .....	31
5) 지구당의 변화 .....	32



4. 지구당의 역할모색과 지방자치 발전 .....	38
1) 지구당 차원의 적극적인 대안 모색 .....	38
2) 정치의식과 정치문화 등 정치관행의 개선 .....	40
3) 지구당 활성화를 통한 지방자치 발전 .....	41
IV. 결    론 .....	56
참고문헌 .....	58
ABSTRACT .....	62
부    록 .....	64



## 표 차 례

<표 1>	성별 .....	0
<표 2>	연령 .....	0
<표 3>	최종학력 .....	2
<표 4>	본직 .....	2
<표 5>	방문경험 .....	3
<표 6>	회의경험 .....	4
<표 7>	회의성격 .....	4
<표 8>	당직경험 .....	5
<표 9>	방문경험과 회의경험의 교차표 .....	5
<표 10>	당직경험과 방문경험의 교차표 .....	6
<표 11>	강령경험 .....	7
<표 12>	당헌경험 .....	7
<표 12>	당규경험 .....	8
<표 12>	강령경험과 당규경험 교차표 .....	8
<표 13>	강령경험과 당헌경험 교차표 .....	9
<표 14>	당성향 .....	9
<표 15>	당원성향 .....	6
<표 16>	당성향과 당원성향의 교차표 .....	6
<표 17>	가입시기 .....	3
<표 18>	당비납부 .....	3
<표 19>	변화여부 .....	3
<표 20>	지구당폐지 .....	3
<표 21>	역할변화 .....	3

<표 22>	당원변화 .....	3
<표 23>	의무당비 .....	3
<표 24>	지역현안 .....	5
<표 25>	국가현안 .....	5
<표 26>	민의대표 .....	6
<표 27>	의사과정 .....	6
<표 28>	정치참여 .....	7
<표 29>	역할증대 .....	7
<표 30>	선거과정 .....	8
<표 31>	선거법개정 필요성 .....	3
<표 32>	구조개선 .....	4
<표 33>	후보중심조직 .....	4
<표 34>	공천제도 .....	4
<표 35>	대통령권한축소 .....	4
<표 36>	방문경험과 선거법개정 교차표 .....	4
<표 37>	방문경험과 구조개선 교차표 .....	6
<표 38>	방문경험과 후보중심조직 교차표 .....	5
<표 39>	방문경험과 공천제도 교차표 .....	5
<표 40>	방문경험과 대통령권한 교차표 .....	3
<표 41>	강령경험과 선거법 개정 교차표 .....	5
<표 42>	강령경험과 구조개선 교차표 .....	5
<표 43>	강령경험과 후보중심조직 교차표 .....	4
<표 44>	강령경험과 공천제도 교차표 .....	4
<표 45>	강령경험과 대통령 교차표 .....	5

# I. 서론

## 1. 문제의 제기

최근<sup>1)</sup> 한국의 정치사회에 상당한 변화가 일어나기 시작했다. 한국은 지방자치 제도가 부활하기까지도 수많은 우여곡절을 겪었으며, 이제 지방자치제가 초보적으로 자리를 잡아가고 있다. 그런데 최근에 과거에는 경험하지 못했던 당내 민주화가 빠르게 진척됨에 따라 정치사회 내의 각 행위자들은 이러한 변화에 적응해야 생존할 수 있는 분위기로 변화하고 있기 때문이다.

지방자치제 실시는 지방정치 영역에서 권력구조를 변화시켰으며, 지구당의 역할에 대해 양면적인 평가를 동반하였다. 지방자치제가 초보적으로 제도화 된 현재의 시점에서 올 초부터 나타난 제도권 정당 내 권력구조의 변화는 지방정치의 또 한번의 지각변동을 초래하게 되었다. 하지만 변화의 양상이 중앙당에서 급격하게 민주화를 향하여 돌아가고 있는 반면, 지방에서는 지방자치제 실시 후 단체장들의 부패와 비리 온상으로 변질되고 있는 대조적인 현상도 나타나고 있다.

단체장들의 부패와 비리에 대한 원인으로 ‘막대한 자금이 들어가는 선거제도, 막강한 단체장 권한, 감시제도 결여’ 등이 복합적으로 작용한 결과라고 지적하고 있다. 또 단체장이 정치자금을 모을 수 없도록 한 ‘정치자금법’과 막대한 돈이 들어가는 ‘정당공천제’ 등 모순된 선거제도가 단체장의 비리를 유혹하고있다고 덧붙였다<sup>2)</sup>. 지방자치제 이후 정당공천의 중요성이 더해감에 따라 지방정치영역에서 지구당의 위상도 높아지고 있다.

이러한 상황에서 지구당의 역할변화는 불가피한 것으로서 기존의 지구당의 한계를 지방정치 차원에서 어떻게 극복할 것인가가 지방정치 발전의 중요한 과제라고 할 수 있다. 따라서 이러한 과제를 해결하기 위해 새로운 지구당 모델이 현 상황에서 매우 절실히 요구된다고 할 수 있다.

대안적인 지구당 모델을 구상하기 위해서는 현재의 지구당의 위상에 대해 면밀한 분석이 요구된다. 즉 현재 중앙정치영역과 지방정치영역에서 지구당은 어떤 기능을 수행하

1) 본 논문은 2002년 2학기에 심사받은 논문으로서 ‘올해’라는 시제는 2002년임을 밝힌다.

2) 한겨레신문, ‘지방자치가 썩고있다’, 2002년 5월 10일자 기사.

고 있으며, 존재의 의의가 문제되는 이유는 무엇이며, 기존 조직의 한계를 극복하고 변화하는 권력구조를 민주적으로 재편하기 위해서 어떻게 대응할 것인지<sup>3)</sup>에 대한 장기적 계획이 필요하다.

이러한 문제의식을 토대로 본 논문의 연구 목적은 한국의 지방자치제 실시 이후 중앙과 지방의 연계망의 양태를 지구당을 통해 고찰함으로써 현시점에서 지구당의 새로운 모델을 정립해야 할 필요성과 모델을 구상해 보는 데에 있다. 본 논문에서 중앙과 지방의 연계망의 양태는 한국정당의 특성을 살펴보고 지방자치제 이후 지방정치에서의 지구당의 위상을 살펴봄으로써 구체화 할 것이다.<sup>4)</sup> 그리고 현시점에서 변화하는 정세에 능동적으로 대응하기 위해 새로운 지구당 모델을 지방자치의 발전이라는 목표와 부합되는 방향으로 구상해 보고자 한다.

본 논문에서 사용될 개념과 지구당<sup>5)</sup>의 개념화<sup>6)</sup>는 다음과 같다. 지구당은 각 정당이 선거지구에 설치한 지구운영체제<sup>7)</sup>를 지칭하며 중앙당은 각 정당이 지구당들을 총괄적으로 하나로 묶어주는 각 정당의 중앙운영체제<sup>8)</sup>를 지칭하는 것으로 한정하겠다. 따라서 본 논문에서는 지구차원에서의 정치를 지방정당정치로 한정하고 중앙차원에서의 정치를 중앙정당정치로 한정하여 사용함으로써 개념의 혼동을 지양하고, 민의를 효과적으로 대

3) 강원택, “지방선거에 대한 중앙정치의 영향,” 조중빈(편), 『한국의 선거 III』(서울: 푸른 길, 1999); 김병준, “지방선거제도 개선방향과 과제,” 『21세기로 향한 한국의 지방정치』, 한국정치학회 지방정치 특별학술회의(1998).

4) 박종민·신수경, “지방정치에서 정당의 역할과 한계- 한 도시 이야기,” 『정부학 연구』, 제7권 제1호(2001).

5) 정당의 구성에 대한 현행 제도는 다음과 같다. 필수기관으로 중앙당(수도에 소재)과 지구당(국회의원 지역 선거구 단위)이 있다. 임의기관으로 시·도의 당 지부와 구·시·군, 읍·면·동의 당 연락소가 있다. 정당법 제 3조는 “정당은 수도에 소재 하는 중앙당과 국회의원지역선거구를 단위로 하는 지구당으로 구성됨”, “필요한 경우에는 서울특별시·광역시·도에 당 지부를, 구·시·군, 읍·면·동에 당 연락소를 둘 수 있음”이라고 규정되어 있다. 중앙선거관리위원회, 『정당·정치자금제도연구자료집』(서울: 중앙선거관리위원회, 1998), p.19.

6) 여기서 지구당의 개념이라고 하지 않고 지구당의 개념화라고 한 것은 현재 존재하는 지구당은 각 정당이 선거구에 따라 만들어 놓은 기구를 지칭하는 것이며, 본 논문에서 구상하는 지구당의 개념이 아니기 때문이다. 즉 본 논문에서 제시하는 지구당의 개념은 현재 선거를 효율적으로 치르기 위해 만들어놓은 조직이 아니라 지방자치의 발전을 위해 중앙정치와 지방정치 간에 연계망이 중앙정당정치의 민주화와 지방정당정치의 민주화를 가장 적절하게 실현될 수 있도록 구상해 가는 추상화과정이기 때문이다.

7) 여기서는 임의기관인 당 지부와 연락소까지 지구당의 개념에 포함시키도록 하겠다.

8) 필수기관인 중앙당을 지칭한다.



표하도록 양 수준을 연계해주는 망의 역할을 하는 지구당 모델을 구상해보고자 한다.

본 논문은 지구당 역할변화의 필요성을 뒷받침하기 위해 이론적인 논의를 검토하고, 실제 당원들이 이러한 필요성에 대해 어떻게 생각하는지 의식조사를 할 것이다. 이러한 제 I 장의 문제의식을 염두에 두면서, 제 II 장에서는 한국정당의 특성과 지구당의 역할변화 요인을 살펴보고, 계속하여 제 III 장에서는 역할변화에 대한 제주지역 한나라당 지구당을 중심으로 당원들의 의식조사를 분석하여 바람직한 역할을 모색하여 보도록 하겠다. 그리고 마지막 제 IV 장 결론에서는 제 I 장에서 제시한 문제의식을 토대로 제 II 장과 제 III 장에서 조사 연구한 결과를 종합하여 지방분권시대의 지구당의 역할변화에 대해서 정리해 보고자 한다.

## 2. 기존논의 검토

### 1) 지구당 폐지론

현행 지구당은 전면적인 지방자치제 시대에 걸 맞는 정당의 공적 하부조직으로서의 차별화 된 정치활동을 보여주고 있지 못하다는 점에서 그 존속의의를 찾기 어렵다. 따라서 현행 지구당제를 폐지하고 지구당은 선거 시에만 작동되는 후보후원회 조직으로 대체하자는 의견이 꾸준히 제기되고 있는 것이다<sup>9)</sup>. 그 동안 지방자치를 실시해 오면서 여러 문제점이 지적되었지만 그 중에서도 지방선거에 정당공천제를 채택함으로써 생긴 폐해<sup>10)</sup>가 가장 심각했던 것으로 생각된다.

첫째, 한국의 지방선거는 정당공천제를 채택함으로써 '돈 많이 쓰는 선거'로 전락하였다. 지구당위원장(대부분이 지역구 국회의원)이 기초자치단체장후보공천<sup>11)</sup>을 받으려는 자에게 엄청난 금액의 공천헌금을 요구하고 있고, 정당공천을 받으려면 이 공천기부금을

---

9) 정영국, “한국정당의 지구당 조직과 기능: 문제점과 대안”, 『한국과 국제정치』, 제16집 1호 (2000), p.236.

10) 이에 대한 자세한 내용은, 황아란·김성호, “지방정치 부패구조 개선방안,” 한국지방행정연구원 연구보고서 2002-02, 2000를 참조할 것.

11) 황아란, “지방자치시대와 정당정치,” 『한국정치의 현황과 발전전략: 지방정치·거버넌스』, 한국정치학회 추계학술대회, 2001, pp. 2-4.

바쳐야 하므로 고비용(高費用)정치구조의 폐해가 정당공천과정에서부터 나타나고 있다. 그 동안 ‘공직선거 및 선거부정 방지법’을 수 차례 개정하여 선거공영제의 범위를 계속 확대했고, 선거운동과정에서 돈을 쓰는 후보자에 대한 처벌을 강화하는 등 이른바 ‘돈은 묶고, 입은 쏜다’는 선거원칙을 입법화해 왔지만 아직도 선거운동에는 여전히 돈이 많이 든다.

특히 지방정치에 뜻을 둔 인사들이 정당공천을 받으려고 그 지역구 국회의원 또는 지구당위원장에게 잘 보이기 위해 정기적으로 돈을 갖다 받치고 있어 그 폐해가 막심하다. 또한 지역구국회의원과 원외 지구당위원장 등은 이 돈을 가지고 다음 총선에서 국회의원 공천을 따내기 위해 중앙당 실세들에게 정치현금을 바치고 있다. 따라서 지방선거의 정당공천제는 정치자금 조성과 정치부패의 연결고리가 되고 있을 뿐 아니라 일부 자치단체장의 부패행위를 유발하는 원인이 되고 있다.<sup>12)</sup> 그러므로 소모적이고 부패한 중앙정치로부터 지방자치를 보호하고 ‘돈 적게 쓰는 지방선거,’ ‘주민에 의한, 주민을 위한 깨끗한 자치’를 구현하려면 지방선거에 있어 정당공천의 고리를 끊어버려야 한다.

둘째, 오늘날 지방선거에 정당공천제를 채택한 결과 ‘주민자치’는 퇴색하고 ‘정당자치’로 변질되었으며, 지방자치단체를 중앙당과 지역구국회의원에게 예속시켰다. 말이 정당공천이지 선진국처럼 지구당대회에서 당원들이 투표로 후보를 결정하는 것이 아니라 그 지역구국회의원 또는 지구당위원장이 자기에게 열심히 돈을 갖다바치는 사람, 자기에게 굽신거리며 충성심을 보이는 사람을 후보로 지명하고 있다. 국회의원과 지구당위원장들은 후일에 자기의 경쟁자가 될만한 똑똑한 인물이나 자기에게 정치자금을 대주지 않는 사람은 아무리 당원과 주민들에게 인기가 좋더라도 절대로 공천해주지 않는다.<sup>13)</sup> 지방자치란 ‘일정한 지역의 주민들이 대표를 뽑아 그 지역의 공통사무를 자주적으로 처리하는 제도’인데, 자치단체장과 의회의원을 주민이 선거함으로써 지방자치단체가 중앙정부로부터는 어느 정도 자주성을 확보했지만, 정당공천제라는 울가미에 결국 중앙당과 지역구국회의원에게 예속되고 말았다.

지방선거가 끝나면, 지방의회의 과반수의석을 차지한 정당의 국회의원과 원외지구당위원장들은 소속 지방의원들에게 ‘아무개를 의장·부의장으로, 아무개를 상임위원장으로 선출하라’고 명령을 내리기도 한다.<sup>14)</sup> 더구나 여당 국회의원과 원외지구당위원장들은 지

12) 엄태석, “지방의회와 지방민주주의,” 『한국정치의 현황과 발전전략: 지방정치·거버넌스』, 한국정치학회 추계학술대회, 2001, pp. 2-5.

13) 황아란, 앞의 책, pp. 8-10.

방의회의 원(院)구성을 함에 있어 의장단과 상임위원장들을 여당의원으로 싹쓸이하라고 지시했으며, 이 지시에 따르지 않은 지방의원들을 징계처분 했다.<sup>15)</sup>

또한 여당 시장·군수·구청장후보가 당선된 지역에서는 여당국회의원과 원외지구당 위원장이 당정협의회를 한다면서 시장·군수·구청장과 소속지방의원들을 모아놓고 ‘이래라, 저래라’ 지시를 내리고 있다. 국회의원과 자치단체장·지방의원간의 관계는 상하관계가 아닌데 마치 지방의원과 시장·군수·구청장을 자기의 부하인 양 인식하고 지방자치단체를 정당의 하급기관으로 착각하여 한심한 작태를 벌이고 있는 것이다. 그래서 ‘주민에 의한 주민자치’는 사라지고 ‘정당에 의한 정당자치, 정당의 지방지배’가 횡행하고 있다.<sup>16)</sup> ‘지역구국회의원에 의한 지명= 정당공천’인 상황에서 정당공천제는 지방자치의 발전을 저해하는 암(癌)적 존재가 되고 있다. 그러므로 지역구국회의원과 원외지구당위원장들의 자치단체 지배와 횡포를 근원적으로 차단하고 진정 주민자치를 구현하려면 이들이 지방선거에 일체 관여하지 못하도록 정당공천제를 폐지해야 한다.

셋째, 선진국에서는 지역구국회의원들이 지방의원이나 자치단체장에게 지시한다는 것을 상상조차 할 수 없고, 지방의원들이 어느 정당소속인가에 관계없이 독자적 판단과 소신에 따라 찬성 또는 반대를 하므로 아무런 문제가 없다. 그러나 중앙당과 지역구 국회의원의 지시에 따라 의정활동을 하는 것을 당연하다고 여기는 우리나라의 권위주의적 정치풍토에서는 정당공천제가 자치단체장과 지방의회간의 ‘견제와 균형’ 관계를 왜곡시키고 있다.<sup>17)</sup> 즉 자치단체장 소속정당과 의회의 과반수 의석을 점하는 정당이 같은 자치단체에서는 중앙당 또는 지역구국회의원의 지시로 단체장에 대한 의회의 견제·감시

---

14) 박재욱, “로컬 거버넌스(local governance)와 시장의 리더쉽,” 『한국정치와 발전전략: 지방정치·거버넌스』, 한국정치학회 추계학술대회, 2001, pp. 22-24.

15) 강희경, “지역사회 권력자의 연줄망 구조와 특성,” 성경룡 외, 『지방자치와 지역발전』(서울: 민음사, 1996)

16) 박종민 외, “한국 지방정치의 특성,” 『한국행정학보』, 33(2), 1999, pp. 123-139.

17) 중앙정치 수준에서 행정부와 입법부가 서로 다른 당에 의해 장악되는 상황을 일컬어 ‘분할정부’(divided government)라고 하는데, 이는 여소야대 정국 하의 국회에서 행정부인 여당이 야당의 견제를 받게 되는 것으로, 이 분할정부적 가치란 통합과 효율보다는 견제와 균형의 원리에 비중을 두는 것이다. 마찬가지로, 각 지역별로 이루어지는 지방정치에서 자치단체장과 지방의회가 서로 다른 당에 의해서 장악되는 분할정부 정국은 서로 같은 당에 의해서 독점되는 정국보다 견제와 균형이라는 민주주의적 원리에 보다 더 충실할 수 있다. 진영재, “분할정부는 지방선거에서도 연장되는가?” 1998년도 한국정치학회 연례학술회의 자료집, p. 2; 김용호, “민주화 이후 분점정부에 대한 평가,” 『한국정당정치의 이해』(서울: 나남출판, 2001), pp. 475-498.

기능이 형해화(形骸化)하고 있으며, 반대로 소속정당이 다른 자치단체에서는 정당(국회의원)의 지시로 의회가 사사건건 트집을 잡아 자치단체장을 곤경에 빠트림으로써 소모적 정쟁(政爭)을 되풀이하고 있어 행정처리가 지연되는 등 주민들이 피해를 입는 사례가 적지 않다. 이런 상황에서는 지방자치를 제대로 실시할 수 없으므로 정당공천제를 폐지해야 한다는 논리이다.

지방의회가 중앙당 조직의 하위결사대 역할을 하기 때문에 같은 당 소속의 단체장을 견제하고 감시하는 것이 현실적으로 불가능하다<sup>18)</sup>는 주장이 제기되고 있다. 사실상 현재 우리나라는 1900년대 전후 미국이 철저하게 엮관계적 지방정부를 운영한 보스정치와 유사한 상황을 보이고 있다. 미국은 이 폐단을 시정하기 위해 선거를 지배하는 정치적 정당을 약화시키고, 대선거구제를 시행하였던 것이다. 또한 미국은 현재 전국적으로 60%에 달하는 시정부들이 정당의 선거참여를 배제하고 있으며, 이들 시 정부의 대부분이 의회-관리인제를 채택하고 있다.<sup>19)</sup>

정당배제원칙의 중심 이념은 지방선거에서 정당정치를 배제하는 데 있다. 정당을 배제함으로써 기대할 수 있는 장점은 유권자들이 최선의 후보를, 정당의 문제보다는 지방의 문제에 입각하여 선택하도록 권장할 수 있다는 것이다. 물론 정당배제 선거가 효과적이라는 분명한 증거는 없다. 그러나 자료에 의하면 정당배제선거가 대선거구제에서 운영되면 보다 높은 사회적 지위를 가진 후보가 배출될 경향이 있다.<sup>20)</sup> 따라서 이 경우 대표성은 약화된다고 할 수 있다.

정당 참여에 관한 논쟁은 다음과 같이 요약될 수 있다. 정당참여 선거제도는 신참자의 정치참여를 제한할 수 있다. 지방선거의 후보가 되려면 정당의 공천을 얻어야 하기 때문이다. 따라서 젊고 유능한 정치인이 충원되기 어려울 수 있다. 그리고 지방문제의 대부분은 정당 정치적인 것이라기보다는 행정의 문제이다. 더욱이 정당이 국가적 사업들을 지방에서도 시행하고자 할 것이기 때문에 지역의식이 약화될 수 있다는 점등이 단점으로 지적된다. 반면에 정당은 지방의 정치적 논쟁의 초점과 단결력을 부여할 수 있고, 정치에 대한 관심과 선거 참여율을 높일 수 있으며, 선거 시 유권자들이 책임소재를 식

---

18) 2001년 2월 12일자 조선일보.

19) 김진호·강영훈·이현출·한석지·고경민 (공역), 『미국지방정치론』, J. M. Burns, J. W. Peltason, T. E. Cronin, D. B. Magleby (공저), (서울: 대왕사, 2001).

20) 박재욱, “대기업 도시의 성장연합과 권력엘리트: 울산과 포항의 사례를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, Vol. 13, No. 1, 1997.

별하기에 편리하다는 장점도 주장된다.

종합해 보면, 정당공천제 폐지에의 반대론자들은 주로 정당의 기득권세력들이다. 중앙당은 정당공천제로 지방자치단체에 대한 지배를 강화하려 하고있으며, 국회의원과 원외지구당위원장들은 정당공천제를 무기로 정치현금을 거둬들이는 한편, 지방의원과 자치단체장을 손아귀에 장악하려 하고 있다. 그렇지만 지방자치는 정당의 당리당략이나 국회의원을 위하여 실시하는 것이 아니고 국민을 위하여 실시하는 것이므로 국회의원과 원외지구당위원장들의 횡포를 막고 지방자치를 주민들에게 되돌려주기 위해 정당공천제를 폐지해야 한다는 논리이다.

## 2) 지구당의 존치론

특정 지역에 기초해서 존재하는 정당의 지역주의적 존재양식, 다양한 사회세력의 요구와 무관하게 작동하는 보수일변도의 정당, 지도자 1인에 의해 운영되는 사당적 정당, 불안정한 휘발성의 정당이라는 특성은 지구당의 필요성을 부정하는 정당형태라 할 수 있다. 특정 지역 전체가 지지하는 상황에서 지구당의 역할은 불필요하며, 1인 지도자에 의해 사회적 요구와 무관하게 작동하는 상황에서 지구당이 할 수 있는 역할은 지극히 부차적인 의미를 가질 뿐이다. 빈번한 이합집산과 합종연횡의 상황은 지구당이 정당의 기초 조직으로써 착근할 수 있는 기회를 박탈하게 된다. 따라서 이러한 정당에서 지구당이라는 개념은 권력이라는 도구적 목적을 위해 일시적으로 필요한 조직 이상의 것이 아닌 것이다.

한국 정당의 이러한 문제점은 필연적으로 지구당의 문제점을 파생시킨다. 결국 지구당 문제는 지구당에서 비롯된 고유한 문제가 아니라 지구당을 운영하는 중앙당의 문제, 즉 우리 정당이 가지고 있는 문제의 일부로서 존재하는 것이다.<sup>21)</sup> 따라서 지구당 문제의 이러한 본질적 측면을 간과하고 지구당 폐지론을 주장하는 것은 지구당의 문제를 극히 피상적인 차원에서 파악하는 것일 뿐만 아니라 지구당 문제의 근원인 중앙당 혹은 정당 일반의 문제를 은폐하는 결과를 가져온다는 한계를 내포하고 있다. 지구당 폐지론자들의 오류는 다음 세 가지 측면에서 지적될 수 있다.<sup>22)</sup>

---

21) 이에 대한 자세한 내용은, 중앙선거관리위원회, 『정당발전토론회 발표논문집』, 2000을 참조할 것.

22) 김진호, “지방분권시대의 지구당역할,” 『법과 정책』, 제7호(2001), pp. 9-10.

첫째, 지구당 폐지론자들은 지구당의 문제점에 대해서는 현상적으로 관찰하면서도 그러한 문제점이 발생하는 배경이나 근본적인 원인에 대해서는 관찰하지 않는다. 우리 정당정치에서 지구당은 중앙당의 부속기관에 불과한 정치적 지위를 강요받아 왔다. 정당이 수시로 명멸하고 지구당이 오직 중앙당의 필요에 의해, 중앙당의 재정적 지원에 따라 조직되고 폐지되는 상황에서 지구당은 중앙당의 정치적 필요성을 충족시켜주는 들러리 조직이었다. 연구자들이 지구당의 문제점이 중앙당의 문제점의 파생물이라는 점을 파악한 후 중앙당과의 관계에서 지구당을 관찰해야 함에도 불구하고 중앙당과 분리된 지구당에 국한된 관찰로 문제점을 파악한 뒤 지구당 폐지론이라는 극단적인 정치적 논리에 동조하게 된 것이다.

둘째, 지구당 폐지론자들은 지구당을 폐지하면 정치와 정당이 어떻게 발전하게 되는지에 대한 명확한 대안도 없이 단지 편협한 ‘비용’의 관점에서 지구당 문제에 접근하고 있다. 지구당 폐지를 주장하기 위해서는 지구당을 폐지하면 비용이 줄어들 뿐만 아니라 정당의 민주적 운영과 민의의 효율적 대변이 가능할 것이라는 전망을 제공해야 할 것이다. 그러나 현재의 정당구조에서 지구당을 폐지할 경우 과도적이고 비민주적인 정당은 더욱 비민주적인 것이 되고 지역이나 시민사회와는 더욱 괴리될 것이 명백하다. 그렇게 될 경우 우리 정당에는 지구당 없는 ‘중앙당 독재’만 남게 될 것이라는 전망이 지배적이다. 반면 잘못된 정치적 관행을 개선하지 않는 한 정치적 비용이 줄어들 것이라는 전망은 명확하지 않다. 이런 점에서 지구당 폐지론은 “목욕물을 버리면서 애까지 버리는 것”이자 “빈대잡자고 초가삼간 태우는 격”이라 할 수밖에 없다.

셋째, 지구당 폐지론자들은 매우 특수한 정치상황 하에서 선거정당의 형태로 작동하고 있는 미국의 사례를 즐겨 인용하는 반면 지구당이 자율성의 바탕 위에서 강력한 권한을 보유하고 있는 유럽 등 대다수 국가의 경우는 언급하지 않고 있다. 지구당 대신 지역위원회 형태로 움직이고 있는 미국의 경우 우리와 정당체계가 판이할 뿐만 아니라 지구당을 대신하는 수많은 결사 등 다종다양한 사회적 의사소통체계가 형성되어 있다는 사실에 대해서도 애써 외면하고 있다.<sup>23)</sup> 이런 상황에서 언론에 반영된 ‘국민여론’을 빌미로 대통령과 청와대, 집권여당까지 나서서 지구당 폐지론’을 주장하는 것은 지구당의 문제점이 정당, 특히 중앙당의 문제에서 비롯된 것이라는 사안의 본질을 은폐하는 것일

23) 이에 대한 자세한 내용은, S. P. Huntington(저), 『미국정치론: 부조화의 파라다임』, 장원석(역), (서울: 오름, 1999); 장원석 “인터넷과 미국의 선거운동,” 『법과 정책』, 제7호(2001), pp. 175-188를 참조할 것.



뿐이다.

정치개혁의 과제로 설정된 지구당 폐지론은 국민여론에 영합하기 위한 허구적 대중요법에 불과한 처방이거나 정작 지적되어야 할 정당의 문제점을 비켜가기 위한 고도의 전술적인 구호일지도 모른다는 것이다. 아니라면 재계의 차원에서 정치권의 과도한 정치자금 수요로부터 벗어나고자 하는 재계의 요구를 반영하는 것이거나 정치권력과 경제권력의 대결과정에서 정치적 무력화를 추구하는 경제권력의 전술의 일환일지도 모른다.

폐지론과 존치론의 논쟁은 지방자치제 실시 이후 지속적으로 논의되어왔다. 그러나 두 입장은 지방자치이후 변화해 가는 정치현실에 부합되지 않는 지구당의 모습에 대한 비판의식이 담겨 있다는 점에서는 맥을 같이 한다.<sup>24)</sup> 다만 정치현실을 변화하는 방법에서 차이가 날 뿐이다. 변화하는 정치현실에 부합하기 위해 개선해야 할 방향을 찾으려면 현 상황을 면밀해 분석해야 한다.<sup>25)</sup> 따라서 다음 장에서는 존폐 논쟁의 기저에 깔려 있는 한국정당의 특성을 살펴보겠다. 이와 같은 작업을 통해 존폐여부<sup>26)</sup>를 주장하기보다는 비판의식에 대한 현실적인 대안을 찾을 수 있을 것이다.



---

24) 정세욱, “지방자치제도의 발전방향,” 『지방분권시대 어떻게 꽃 피울 것인가?』, 한국지방자치학회 세미나, 2001, pp. 57-80.

25) 정영국, “한국정당의 지구당조직과 기능,” 『한국과 국제정치』, 16권 1호(2000).

26) 김진호, “지방자치 위기에 대한 진단과 제언,” 『지방의정』, 제8호(2001), pp. 9-17.

## II. 한국 정당정치의 특성과 지구당의 역할변화 요인

한국정당제의 성격이 서구정당제의 분류로 정확히 규정지을 수 없는 이유는 바로 한국정당제에는 권위주의적 억압과 민주주의적 지지라는 모순되는 측면이 동시에 존재하고 있기 때문일 것이다<sup>1)</sup>. 1987년 민주화 이후 한국정당은 정치지도자를 정점으로 하는 후원자-수혜자 관계의 선거기구라는 점에서 그 기본적인 특성에 변화가 없었다. 즉 민주화 이후의 대표적 정치지도자인 소위 3김씨 중심의 선거기구라는 관점에서 본다면 오히려 민주화 이후의 정당체계는 지극히 안정적인 것으로 볼 수도 있다<sup>2)</sup>.

역설적으로, 3김 정치의 안정성은 정당정치의 민주화에 부정적인 요인으로 작용하였다. 즉 이러한 안정성이 지속적으로 이어져 오면서 민주성이 결여된 운영체제, 지구당의 사당화, 지역주의 토대의 지역당과 지역패권적 1당 지방정부, 전근대적인 당원구조, 국회를 외면하는 장외정당정치와 같은 현상이 나타나기 시작했다.

따라서 한국의 정당은 당비를 내고 일상적인 당 활동에 참여하는 일반당원이 지표상으로도 1%가 채 되지 않는 간부정당<sup>3)</sup>(cadre party)적 특성과, 이념이나 정책보다 선거에서의 승리 그 자체를 목적으로 하는 선거전문가정당<sup>4)</sup>(electoral professional party), 모든 계층의 지지를 추구함으로써 어떤 계층이나 집단의 이해와 요구도 반영하지 않는 무색무취한 포괄정당<sup>5)</sup>(catch-all party)의 특징을 갖게 되었다<sup>6)</sup>.

1) 한국정치학회 편, 『한국의 정치』(서울 : 범문사, 1993), p.215.

2) 정진민, '민주화 이후 한국의 정당정치와 발전 방향', 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당 발전』(서울: 한울, 1998), pp.184-185.

3) 간부정당은 뒤베르제(M. Duverger)의 개념으로 대중정당에 대비되는 정당유형. 후보지명 및 정당정책의 결정이 소수의 엘리트나 실력자에 의해 이루어지는 정당을 말한다. 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』(서울 : 후마니타스, 2002), p.23에서 재인용.

4) 선거전문가 정당은 정당 고유의 정책이나 이념을 실현하기보다 선거승리 그 자체에 목표를 두으로써 선거캠페인 전문가들의 영향력이 큰 정당을 가리킨다. 안젤로 파넬비안코(A. Panebianco)가 발전시킨 개념. 최장집, 위의 책, p.23에서 재인용.

5) 오토 키르히하이머(O. Kirchheimer)가 사용한 개념으로, 종래 계층적 기반을 달리하였던 유럽 정당들이 선거에서 승리하기 위해 모든 계층의 유권자에게 지지를 호소하는 새로운 경향의 정당유형을 가리킨다. 최장집, 위의 책, p.23에서 재인용.

6) 최장집, 위의 책, p.23.



## 1. 한국정당정치의 특성

첫째로는 민주성이 결여된 운영체제이다.

정당의 성격이 어떤 모습으로 변화되든 정당은 당 내외의 권력배분 문제에 따라 정당의 구조적 특성이 좌우된다고 할 수 있다. 정당의 수뇌와 당권의 이행 형식으로 지명되느냐, 또는 열성적인 당원들에 의하여 선출되느냐, 아니면 일선 당원들에 의하여 선출되느냐 하는 점과, 정책의 결정이 당 수뇌의 의사를 당원들이 이행하느냐 또는 당 수뇌가 당원들의 의사를 반영하느냐 하는 점에 따라 구조를 구별할 수 있다<sup>7)</sup>. 이러한 기준에 입각하여 한국 정당사를 평가하면 지나치게 중앙집권적·과두적 권력구조라는 특성이 이어져 왔다는 것을 알 수 있다.

정당은 국민의 서로 다른 이익을 어느 정도 결집하고 표명함으로써 다수 국민의 지지를 받아 정권을 획득하려는 단체이다<sup>8)</sup>. 하지만 한국정당은 다양한 이익들을 결집하기보다는 특권층의 이익만을 반영하고, 다수국민의 지지를 선거를 통해 받았다는 점을 강조하는 모순적인 성격이 강한 단체이다. 또한 정당은 자발적이고 민주적인 결사체인 데도 한국의 정당은 가장 타율적이고 비민주적인 조직 가운데 하나이다. 우선 집권당은 대통령의 강력한 통제 속에서 관료사회와 다름이 없다. 대통령이 당에 대해 기침을 하면 당은 뒤따라 기침을 앓는다. 그러다 보니 당은 청와대만 쳐다볼 수밖에 없다. 당대표를 비롯한 모든 당직과 심지어는 국회의장, 국회의 여당 원내총무를 비롯한 국회직, 국회의 원후보의 공천 등 모든 인사권을 대통령이 당총재 자격으로 행사하고 있는 실정이다.

지금까지 과반수이상의 다수의석을 여당이 차지해왔다는 점에서 국회는 행정부에 예속될 수밖에 없었고, 대통령제 권력구조의 필수요건인 3권 분립을 통한 견제와 균형은 사실상 허구였다. 야당의 경우도 정도의 차이는 있지만 계보중심의 나눠먹기 식이었다. 강력한 보스가 당을 장악하면 계보는 힘이 약화되고 그러한 보스가 뒤로 물러나 통제력이 약화되면 계보들이 득세하게 되는 것이다. 이러한 계보정치는 민주적 합의를 가장한 그들간의 독과점 지분체제에 불과하다.

이러한 비민주적 정당운영에 익숙해진 정치권은 오히려 편리하고 그것이 안전한 구조로 여겨진다. 당의 최고 결정권자의 눈 밖에만 나지 않으면 다음 선거의 공천이 경쟁

7) 이현출, 『정당과 민주주의』(서울 : 오름, 1997), p.115.

8) 김광웅 외, 『한국의 선거정치학』(서울 : 나남, 1990), p. 134.

없이 보장될 수 있다는 점에서 오히려 유리한 것이다. 절대순종과 안전한 자리유지의 보완체계에다가 지역구조는 외풍을 막고 뿌리를 튼튼히 해주는 울타리로 작용하기 때문에 기득권자들은 여기에 안주하려든다.

둘째로는 지구당의 私黨化이다.

지역주의는 지역맹주를 중심으로 하는 압도적 지지기반을 갖고 있다는 점에서 맹주에 의해 사당적 정당화가 가능한 상존 세력이다. 사당은 정당의 생성 소멸 등의 변화나 운영이 유권자의 표나 당의 확립된 규칙과 절차에 의해 이루어지기보다는 특정인의 의사에 의하여 좌우되는 정당을 말한다.

가부장적 사당은 제도중심의 운영보다는 보스전횡으로 인하여 형식적인 규정과 절차가 있지만 그러한 부수적인 장치들이 원칙의 문제에 영향을 미칠 수는 없다. 이러한 전근대적 정당구조는 대내외적 폐쇄성과 권위주의적 위계 구조적 특성을 갖는다. 정당은 보스에 의한 독과점 체제 속에 인물이 충원되며 이러한 상황에서 당원들은 보스에 휘둘리게 된다는 것이다.

세 번째로는 지역주의 토대의 지역당과 지역패권적 1당 지방정부이다.

지역주의는 시·도를 단위로 하여 특정의 지역출신이 당의 지도자로 있는 경우 선거에서 그 정당에게 압도적인 지지를 보내는 대신 다른 정당에 대해서는 배타적인 현상을 말한다. 지역당은 전국적으로 균형된 지지를 받는 것이 아니라 특정지역을 중심으로 하는 지역주의에 바탕을 둔 정당이다. 지역주의 상황에서 지역당은 명분이나 정책과 관계없이 연고지역으로 몰 표를 받게된다.

지방선거는 지역주의를 바탕으로 지역별 1당 지방정부를 초래하였다. 특정지역에서 연고정당은 정당공천의 광역 및 기초단체장과 광역의원 그리고 정당 내천의 기초의원까지를 석권하여 1당 지방정부를 구성하게 된다. 중앙이건 지방이건 이러한 1당 체계는 정당적 대의정치의 의미를 살리기 어려운 것은 당연하다. 견제와 균형관계에 위치해야될 자치단체의 집행부와 의회가 한집안의 형제끼리 차지한데서 유권자들은 비판과 견제보다는 야합을 하게되는 악순환을 가져오게 된다는 것이다.

네 번째로는 전근대적인 당원구조이다.

우리나라의 정당들은 특정 지도자의 자의에 의하여 정당의 통합과 분열이 이어져와 정당의 영속성이 약하고 체계의 혼란과 그로 인한 정치적 불안정을 초래한다. 여당은 집권자의 정치적 운명에 따라 명멸하였고 야당은 집권당에 따라 춤을 추었다. 야당은 집권당이 강하고 야당에 대한 통제력이 강화되면 통합하고 분당의 기로에서도 이를 극복하

였다. 그러나 집권당이 약하게 보이고 야당에 대한 권력의 통제가 느슨해지거나 야당의 지도자들이 독자세력을 형성하여 당권이나 대권도전의 문턱에 서게 되었을 때 경쟁에서 패하거나 승산이 없으면 경쟁을 피해 분당하여 신당을 창당하였다.

이러한 역사적 관점에서 보면 한국정당체제는 항상 불안정한 상황에 놓이게 될 수밖에 없다. 탈 권위주의 정치체계에서는 과거의 같이 정치권력에 의해 야당을 통제하거나 집권당이 일반적으로 압도적인 강세를 유지할 수 없고 여야정당이 항상 유동적인 승패 상황에 직면할 수밖에 없을 것이고 이것은 결국 정당의 분열과 離合集散이 반복될 가능성을 예견해 준다. 정당체제의 불안정성은 정치 그 자체의 불안정을 가져온다.

정당이 공당으로서 제도화되어 있다기보다는 지역주의를 바탕으로 私黨化되어 있기 때문에 지역맹주의 이해에 따라 천의 얼굴로 변한다. 이러한 연고의 단위가 최소한 2개 이상의 광역단체를 단위로 하기 때문에 국회에서 원내교섭단체구성의 의석확보가 가능하다는 점에서 언제든지 새로운 정당의 급조가 가능한 상황이다. 이 바람에 정당은 찢기고 정당의 묘지에 옛 당 이름을 새긴 비석의 수가 늘어나면서 정당명부에서는 또 다른 새 이름의 꼬리표가 이어지게 된다.

정당의 당원은 일반적으로 지구당(branch)이라고 불리는 정당의 지역단위에 당원으로 가입한다. 정당은 정치단위의 가장 밑바탕에 정당조직을 유지하면서 자기 정당을 지지해 줄 잠재적 지지자를 동원하려 한다<sup>9)</sup>. 하지만 한국은 지역단위에 당원으로 가입기보다는 동원되어 심지어는 자기가 당원인지 아닌지조차도 잘 모르는 전근대적인 당원 구조를 갖고 있다. 따라서 한국정당은 방대한 당원규모에도 불구하고 대중정당으로 분류되기 어렵다. 당원들 중 그 정당이 추구하는 정치적 이념이나 정책노선을 지지하고 실현시키기 위해 참여하는 당원은 거의 없고, 대부분이 비자발적인 ‘역지 당원’에 불과하기 때문이다<sup>10)</sup>.

또한 정당은 자기당의 당원이 얼마나 되는가를 잘 파악하고 있을 것 같지만 일부 정당에서는 자기 당의 당원수가 얼마인지를 아는 사람이 아무도 없을 정도로 중앙당이 제대로 조직되어 있지 못한 경우가 많다. 정당이 밝히는 당원 수에 대해서 그것을 그대로 믿기보다는 의심을 품는 것이 좋다. 정당들은 실제 당원 수보다 이것을 부풀려서 밝히기를 좋아한다<sup>11)</sup>.

9) 신명순, 『비교정치』(서울 : 박영사, 2000), p.210.

10) 정영국, 앞의 책, p.241.

11) 신명순, 앞의 책, p.212.

마지막 다섯 번째로는 국회를 외면하는 장외정당정치이다.

정당은 국회의석의 확보로 인하여 사회의 공공조직에서 국가의 공식조직으로서의 성격부여와 국고보조금<sup>12)</sup>을 받는다. 따라서 정당은 국회를 중심으로 활동해야 하는데 정당은 집이고 국회는 여관인 실정이다. 정치인들은 국회에서 토론과 타협의 정치보다는 장외에서 강경투쟁으로 유권자들의 지지를 끌어내려 한다. 이것을 차별성, 선명성, 소신 등으로 포장하려 든다. 정당의 대부분 활동을 대권, 당권 중심의 정쟁으로 일관하는 경향이다. 특정인들의 대권도전에 정당이 찢기고 그 활동도 정권획득과 관련되는 정쟁우선주의로 나가기 때문에 생활정치기능(다양한 이익의 표출, 적절한 이익의 집약)을 제대로 수행하지 못하여 유권자들의 비난과 불신의 대상으로 전락하게 되었다. 결국 소모적 정쟁 속에 생산적 생활정치를 외면하는 결과를 가져온다.

## 2. 지구당의 역할 변화요인

첫 번째로는 당내 민주화의 진전이다.

한국의 정당에 대해서 ‘인물정당’, ‘지역정당’ 등 많은 수식어구들이 따라다니지만, 한국의 정당정치에 있어서 가장 두드러지게 제기되는 문제점은 당내부적으로 비민주적 의사결정구조를 지속적으로 유지해 왔다는 것이다. 1987년 민주화 이후의 한국 정당들 역시 정치지도자를 중심으로 하는 인물중심의 정당이고, 정치지도자를 정점으로 하는 후원자-수혜자 관계의 선거기구라는 점에서 기본적인 특성에 변화가 없었다<sup>13)</sup>. 즉 이러한 특성이 개선되지 않은 채, 제도권 영역에서 여야가 경쟁하는 정당체제는 자신의 문제는 가려두고 남의 탓으로 돌리는 것과 다를 바가 없는 체제라 할 수 있다.

이와 같은 당내 민주화에 대한 문제는 그동안 지속적으로 제기되었으나, 당내 민주화는 전혀 진척되지 않았다. 왜냐하면 한국의 정당은 제도화 수준이 낮아서 명망 있는 특정인물에 의해 당의 존립이 결정됨에 따라 정당이 아닌 특정인물을 중심으로 정치세력이 결집되었고, 또한 당권을 장악하고 있는 사람은 자신의 권력을 유지해 줄 수 있는 강력한 무기인 의사결정권의 독점을 포기하려하지 않았기 때문이다.

12) 국고보조금의 지불방법과 한계에 대한 자세한 설명은 박효중, 『정당국고보조금제 비판과 대안』(서울: 자유기업센터, 1997)을 참조.

13) 정진민, 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』(서울: 한울, 1998), pp. 184-185.

그러나 최근에 들어서 지역주의의 힘이 3김이 제도권에서 은퇴할 시기가 임박해 옴에 따라 과거에 비해 약화되어 가고 있다. 즉 지역주의를 이용하여 세력을 결집해오던 정당들이 지역적 대표성으로 당권을 독점했던 정당의 보스들이 은퇴시기가 임박해오기 시작하면서 기존의 방식으로의 세력확장 내지는 세력유지가 어렵게 되었다<sup>14)</sup>. 따라서 지역적 대표성이라는 측면에서 3김의 기득권을 이어받을 인물이 부재하고, 지역주의에 대한 지속적인 문제제기와 맞물린 당내 민주화에 대한 요구들이 대안으로 제시된 것이다. 이번에 제도권 정당에서 최초로 실시된 상향식 경선제는 이러한 맥락에서 설명될 수 있다.

민주당이 지난해 보궐선거에서 참패하게 되자, 한나라당과 차별성을 부각시켜 새로운 이미지를 형성하여 세력을 확장하지 않으면 존립조차 위협받을 수 있다는 위기의식이 당내 제도의 변화를 가져왔다. 따라서 그동안 베일에 가려져 왔던 후보자 결정과정에 당원과 국민이 일정부분 참여하여 선출하는 경선제의 실시가 논의되었고, 기존의 당내 권력구조를 변화시키는 작업이 신속하게 진행하게 되었다. 비록 개혁의 동기는 집권 정당의 위기의식에서부터 출발한 것이지만, 결과적으로 제1야당인 한나라당의 개혁까지 동반했다는 점에서 당내민주화를 촉진시키는 계기로서 작용했다.

당내민주화의 진척이 조금씩 진전의 기미가 보임에 따라 향후 한국의 정당은 과거와는 달리 제도화된 정당의 형태가 출현할 수 있는 가능성이 조금은 생겼다. 즉 현재까지 지속적으로 보스에 의해 정당이 출현하고 사라졌던 양상이 보스의 권한을 축소시키면서 견제기능을 정착시킴에 따라 일개 보스의 의지로 인한 정당존폐에 대한 결정이 어려워졌다.

이러한 분위기 속에서 지구당은 과거 중앙당의 명령을 하달하던 기능과 지구당 위원장이나 현역의원들의 지역구 관리를 위한 개인조직의 기능이 중앙당의 개혁과 맞물려 지구주민들의 참여를 이끌어 중앙당의 개혁에 동참할 수밖에 없다. 그렇지 않고 과거의 형태를 유지하면 중앙당을 통한 정당의 통합이 중앙당만의 의지로 끝맺음되기 때문에 최대한 중앙당에서는 지구당의 개혁을 강요할 것이며, 또한 지구당에서는 현재의 기득권을 유지하는 세력이 이러한 의지를 따라주지 않았을 때 중앙당과 지구당은 갈등상황이 불가피하게 된다.

그리고 현재 한국의 정당체제는 중앙중속적인 성격이 매우 강하기 때문에 이러한 개

---

14) 1987년 이후부터 3김은 경쟁과정에 각기 지역적 대표성을 토대로 세력확장을 도모했다.

혁이 지구당의 행동으로 이어지기까지는 그다지 어렵지 않을 것이다. 다만 여기서 나타날 수 있는 문제는 지구당의 기득권 세력들이 얼마나 자신들의 기득권을 어느 정도까지 포기하여 지구주민들의 참여를 이끌어 내겠는 가이다. 즉 지구당 내의 기득권 세력이 지구당 내의 의사결정과정에 참여의 폭을 넓힘으로써 발생할 수 있는 현재 기득권의 위축을 어느 정도까지 수용할 것인가라는 문제에 대해 각 지구당에서 어떻게 반응하는가에 따라 향후 지구당의 형태가 재정립될 것이다. 이와 관련하여 지구당 내부의 민주화 요구의 확산은 다음 절에서 서술해보겠다.

두 번째로는 지구당 내부 민주화요구의 확산이다.

정치의 기초단위인 지구당의 민주화는 가능한가. 국회의원 후보를 비롯한 지역의 공직후보를 중앙당이 아닌 당원들이 직접 뽑는 것은 요원한 일인가. 이것은 공직후보 선출권을 당원이나 대의원들이 갖는 게 지구당 민주화의 핵심이자 풀뿌리 민주주의의 궁극적 과제이다. 즉 공천 민주화는 반드시 시행해야 한다. 그러나 우리나라 같은 1인 보스 중심의 私黨(사당)적 정당체계에서 중앙당의 간섭을 받지 않고 지구당을 운영한다는 건 불가능에 가깝다.

지구당 민주화란 중앙당의 영향력과 지배력을 약화시키는 ‘害黨(해당)행위’ 라는 인식이 있기 때문이다. 중앙당을 총재가 이끌 듯, 지구당은 위원장이 끌어나가는 게 당연하다고 생각하는 것이 관행이 되고 말았다. 일례로 지구당에서 정기대회나 개편대회, 당원 수련대회, 의정보고 대회 등 무수한 행사들을 개최할 때마다 소요되는 엄청난 돈을 조달하는 문제를 놓고 일반당원 그 누구도 책임을 지려 하지 않는다. 따라서 재정의 상당부분을 지원하는 중앙당과 위원장에 의해 지구당이 좌지우지될 수밖에 없다.

하지만 사회적으로 정치개혁의 요구가 거세게 일어나면서 이 같은 권위주의적 잔재에 대한 회의와 반성이 움트고 있는 것도 사실이다. 중앙당의 영향력을 최소화하고 위로부터의 일방 통행적인 공천을 불식시키는 게 급선무이다. 중앙당은 전국 지구당 네트워크의 센터 역할을 해야 할 것이다. 이 같은 이상적인 구도로 변모하기 위해서는 지구당 상층부의 개혁 실천 의지와 함께 지구당 당원의 ‘실질화’가 동시에 담보돼야 한다는 지적이 많다. 당원의 실질화란 곧 자발적인 당비 납부와 당무 참여를 통해 이뤄진다. 이것은 당원들 스스로가 정치참여의 폭을 넓혀 ‘힘’을 기르고, 그 안에서 지구당의 주요사안을 결정하는 구조로 될 때 비로소 상향식 의사결정구조의 토대가 마련된다.

중앙당이 공직선거 후보를 공천하는 한국 정당들의 하향식 공천제도와 달리 정당문화가 발달한 유럽과 미국의 정당들은 상향식 공천제를 명문화하고 있다.<sup>15)</sup>



마지막 세 번째로는 당원 의식의 변화이다.

한국 정당사에 있어서 당원들은 이름만 주인이지 실제로는 ‘가짜당원’이 대다수였다. 당원들은 이념적 또는 정책적인 이유에서 자발적으로 정당에 참여하여 당비를 내고 선거운동을 하는 소위 진성 당원들이 아니고 정당지도자나 이들과 수혜의 관계에 있는 추종자들이 주로 물질적인 대가를 지불하고 동원한 비자발적인 당원들이 대부분이었다<sup>16)</sup>.

현재까지 그러한 양태는 지속되고 있음에도 불구하고, 변화의 계기가 보이기 시작했다. 당내 민주화의 진척과 지구당 민주화 요구의 확산이 당원들의 정치적 효능감을 증대시키는데 기여한 것이다. 아직까지 미비하지만 당원들에게 경선투표권의 행사와 경선과정에서 주체적으로 참여할 수 있는 계기가 생긴 것은 향후 당원들의 정치적 효능감을 증대시킬 수 있을 것이며, 또한 정치참여를 상당히 증가시킬 수 있을 것이다.

그리고 당원들의 정치적 효능감의 증대는 참여과정에 주체의식을 일깨워 줄 가능성이 크다. 즉 과거에 수동적으로 참여<sup>17)</sup>했던 것은 조직의 구성원으로서 권리와 의무에 대해 대부분이 알지 못했으며, 설령 명시되어 있는 권리와 의무를 안다하더라도 현실에서는 행사할 수 없다고 생각하는 것이 대부분이었다. 그러나 정치적 효능감이 위에서 설명한 변화와 더불어 증대되면 한번 행사한 권리와 의무는 지속적으로 행사하려고 할 가능성이 크다.



---

15) 영국의 경우 중앙당은 하원의원 후보 희망자들로부터 공천 신청을 받아 명부를 작성한 뒤 각 지구당에 내려보낸다. 해당 지구당은 명부내 인물들을 대상으로 대의원 비밀투표를 실시해 후보를 확정하고 중앙당은 지구당의 경선결과를 따른다. 미국은 지구당이 없다. 대신 상·하원 예비선거제도가 지구당 역할을 대신한다. 예비선거란 당 공천자 선출과정을 통칭한다. 지구당이 없으므로 예비선거에 참여하는 투표인의 선정기준은 주마다 약간씩 다르지만 대략 두 가지로 대별된다. 첫째는 일종의 폐쇄식 형태로, 특정정당을 지지한다고 신고한 사람들(미국식 개념의 당원)에게만 투표권을 부여한다. 둘째는 개방식으로, 신고여부와 무관하게 선거구 내 모든 거주자들이 특정 당내 경선에서 투표할 수 있다. 이 같은 예비선거를 거쳐 선출된 후보자들이 당의 공식 후보로 인정된다. 미국은 특히 당내경선을 국가기관이 관리해 공정성을 보장한다. 독일은 영국처럼 공천자를 해당 선거구의 대의원 대회에서 투표로 선출한다. 대의원들은 당원총회에서 선출된다. 단 정당의 주(州) 의장단은 당원총회 또는 대의원 대회의 결정에 이의제기를 할 수 있다. 이 경우 재투표가 실시되며 그 결과는 최종 효력을 지닌다. 오스트리아도 지구당에서 후보를 선정한다. 하지만 중앙당의 개입여지를 일부 두고 있다.

16) 정진민, 앞의 책, p188.

17) 과거 당원들은 정당활동에 참여했다기 보다 동원되었다는 표현이 적절할 것이다.

### Ⅲ. 지구당의 역할변화와 방향 : 제주지역 한나라당 지구당을 중심으로

지구당의 역할에 대해 당원들이 어떤 의식을 갖고 있는지 알 수 있다면 이상적인 지구당의 모델을 만드는데 상당히 유용할 것이다. 즉 이상적인 지구당 모델을 구상하는 과정은 현재 지구당의 역할에 대한 당원들의 만족여부와 변화방향은 당원들이 갖고 있는 의식에 대한 조사가 선행되어야 할 것이다. 따라서 이번 장에서는 지구당의 역할에 대한 당원들의 의식을 조사하여 지구당의 역할변화에 대한 빈도분석과 교차분석을 시도하겠다. 분석은 SPSS 10.0버전으로 진행하였다.

지구당원들의 의식을 조사하기 위해서 현재 한국에 있는 모든 정당의 지구당을 조사해야 할 것이다. 그러나 그러한 조사연구를 진행하는 것은 비용의 문제뿐만 아니라 막대한 인력이 소요되기 때문에 본 연구자의 능력으로는 도저히 불가능하다. 그러나 이런 의식조사를 지역의 수준과 특정정당의 지구당에 한정시켜 분석한다면 향후 타정당과 타지역으로 확대할 필요성이 인정되는 탐색형 연구로서 가치를 인정받을 수 있을 것이다. 따라서 본 논문에서는 조사 대상을 본 연구자가 거주하고 있는 제주지역의 한나라당으로 한정하였고, 조사와 관련하여 연구자의 시각에 따라 변화요인을 살펴보고, 역할변화의 방향을 제시하도록 하겠다. 또한 90년대 이후로 제주지역은 정당선호 성향이 강해져 왔다는 주장<sup>1)</sup>이 설득력이 얻고 있기 때문에, 제주지역에서의 조사는 정당정치가 정착되어 가는 지역 연구에 유용한 이론적인 기반을 제공해 줄 것이다.

#### 1. 조사설계

위와 같이 조사 대상을 한정시켜 본 연구자는 연구의 목적에 맞게 구조화 된 설문지<sup>2)</sup>를 작성하였다. 조사일시는 2002년 10월1일부터 10월15일까지 15일 동안 이루어졌다.

---

1) 양창윤, “지역 정치문화와 선거 : 제주도 국회의원선거를 중심으로”, 한국정치학회보 35권 3호, 2001. pp.185-189.



회수율이 낮을 것을 감안하여 선정된 샘플에 대해서는 면접조사와 전화조사를 하였다. 조사 대상의 모집단은 제주지역 한나라당 당원이다. 현재 제주지역에서 선관위에 등록된 자료에 의거해 등록된 당원은 20,039명이다. 표본산출에 대한 신뢰도가 95%의 수준에서 Isaac, Stephen, and William B. Michael의 표본 산출크기를 따랐을 때 377명 이상이어야 표본오차율이  $\pm 5\%$ 이다. 따라서 본 연구자는 당원 수에 비례하여 제주시지부에 300부, 북제주군지부에 100부, 서귀포·남제주군지부에 80부를 할당하여 지부 별로 무작위추출법을 사용하여 작성자를 선정하였다. 최종적으로 설문지 회수결과 응답한 설문지는 총 450개이다.

N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S
10	10	85	70	220	140	440	205	1200	291	4000	351
15	14	90	73	230	144	460	210	1300	297	4500	354
20	19	95	76	240	148	480	214	1400	302	5000	357
25	24	100	80	250	152	500	217	1500	306	6000	361
30	28	110	86	260	155	550	226	1600	310	7000	364
35	32	120	92	270	159	600	234	1700	313	8000	367
40	36	130	97	280	162	650	242	1800	317	9000	368
45	40	140	103	290	165	700	248	1900	320	10000	370
50	44	150	108	300	169	750	254	2000	322	15000	357
55	48	160	113	320	175	800	260	2200	327	<u>20000</u>	<u>377</u>
60	52	170	118	340	181	850	265	2400	331	30000	379
65	56	180	123	360	186	900	269	2600	335	40000	380
70	59	190	127	380	191	950	274	2800	338	50000	381
75	63	200	132	400	196	1000	278	3000	341	75000	382
80	66	210	136	420	201	1100	285	3500	346	100000	384

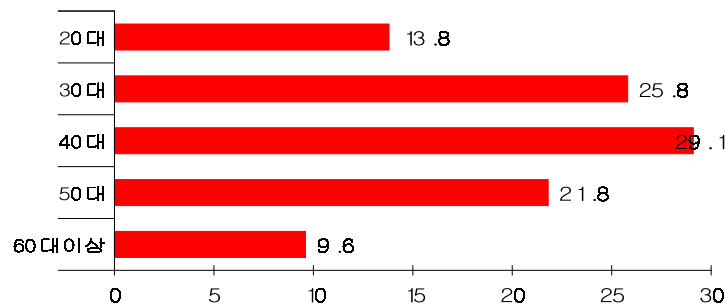
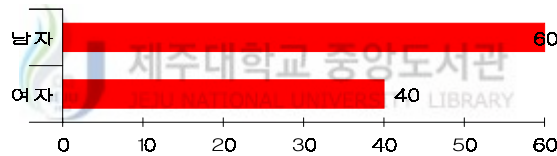
※ 출처 : Isaac, Stephen, and William B. Michael, *Handbook in research and evaluation*, (San Diego, CA: Edits Publishers, 1989), pp. 607-610.

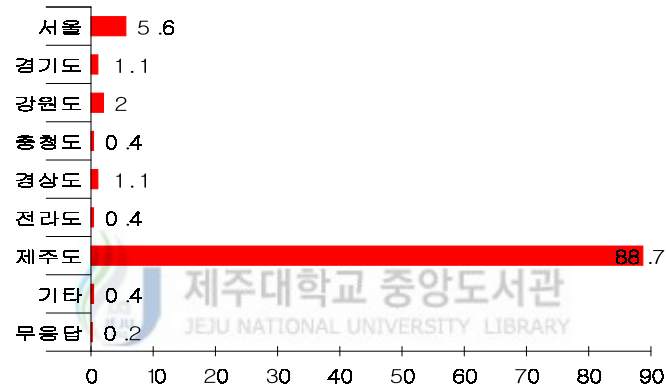
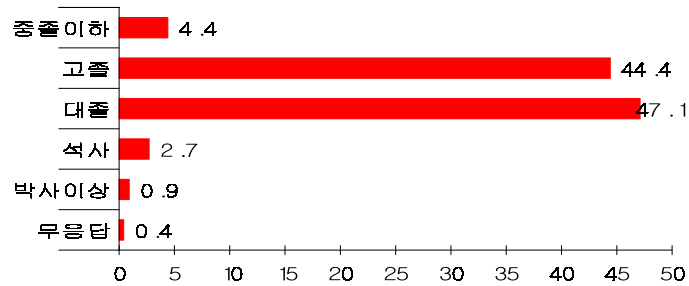
※ (N: 모집단, S: 표본크기)

2) 부록에 설문지를 첨부하였다.

## 2. 기초자료분석

본 설문은 1991년 지방자치의 부활이후 급변하는 정치적 환경의 변화 속에서 특히 지구당의 역할변화를 위해 제주지역 거주 주민 중 특정정당의 당원을 대상으로 지구당에 대한 의식구조와 이를 통한 역할변화에 대한 의견을 묻고자 실시한 것이다. 총 조사대상자는 450명이며, 남자와 여자의 성비는 60%:40%(270명:180명)이었으며, 연령대는 투표자격이 있는 성인남녀를 대상으로 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상으로 분류할 때, 각각 13.8%, 25.8%, 29.1%, 21.8%, 9.6%의 비율을 보여 40대의 당원이 가장 높은 비율을 보였으며, 다음으로 30대와 50대의 연령순으로 나타났다. 최종학력은 고등학교 이상 졸업자가 전체 응답자의 94.7%로 나타났고, 대학이상의 고학력자는 과반수를 조금 넘는 50.7%이다. 본적은 출신지역임과 동시에 지역 성향을 이어받는 중요한 변수로 작용할 수 있다고 보아 물어본 결과 제주지역이 본적지인 응답자는 전체의 88.9%로 나타났고, 다음이 서울 5.6%, 강원도 2.0%의 순으로 나타나 절대다수가 제주도가 본적지인 것으로 분석되었다.





### 3. 당원의식조사

일반 유권자가 당원이 되는 경로는 크게 5가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 정당의 이념과 정책노선을 지지하여 가입하는 경우. 둘째, 사업상의 필요나 지방의회 후보출마 등 보다 상승된 사회적 관계망을 형성하기 위하여 가입하는 경우. 셋째, 지구당 위원장과의 혈연, 지연, 학연 등의 개인적 연분으로 가입하는 경우. 넷째, 정당활동 및 선거활동을 통하여 금전적 혜택을 추구하여 가입하는 경우. 다섯째, 선거기간동안 이른바 “당

원배가 운동”기간 동안에 지구당 당직자나 선거운동원들의 강요에 의해 반강제로 이름만 빌려주는 경우이다<sup>3)</sup>).

어느 경로로 당원이 되느냐에 따라 정당 소속감이 다르게 나타날 수 있으며, 당에 대한 의식수준 역시 다르게 나타날 수 있다. 따라서 당원들의 의식조사는 당원의 활동, 당에 대한 의식수준, 이념적 성향, 가입시기와 당비납부, 지구당의 변화라는 차원으로 나누어서 살펴보았다.

### 1) 당원활동

당원 적극적으로 지구당 활동에 참여한다는 것은 그 당원이 소속 지구당의 기득권의 영역에 매우 가까이 있을 가능성이 크다. 일부 적극적 참여양상을 보이는 당원들은 다양한 ‘선택적 동기들’에 바탕을 둔 당원이거나, 위원장과의 사적인 연구에 따른 ‘정분의 표출’을 위한 당원들이다<sup>4)</sup>. 당 차원에서는 적극적인 활동을 하는 당원을 중심으로 당 사업에 필요한 자원들을 동원하려고 할 것이다. 이러한 과정에 참여했던 당원들은 높은 정당 일체감을 갖게 될 것이며, 적극적인 활동을 통해 지구당에서 나타나는 문제점을 체감(體感)해 볼 수 있을 것이다. 따라서 적극적인 활동을 한 당원이 느낀 지구당의 문제점과 소극적인 활동을 한 당원이 느낀 지구당의 문제점이 다르다면, 지구당 내의 기득권 층만이 공감하고 있는 문제일 가능성이 커진다. 즉, 적극적인 활동을 한 당원이 과대 대표된 의식은 지구당 내부 권력관계에 대한 불만이나, 지구당 의사결정과정의 비효율성과 같은 일반적인 당원들이 느끼지 못하는 문제와 관련이 깊을 것이다.

당원활동의 심도를 측정하기 위해 지구당 방문 경험, 회의경험, 당직경험이라는 차원으로 조작 정의하여 살펴보았다. 개념의 신뢰성을 높이기 위해 세 차원에서 활동이 어느 정도 유사하게 나타났는가를 살펴보았다. 따라서 당원활동이 적극성 여부를 측정하는 것은 역할변화의 필요성에 대한 의식 조사를 하는데 있어서 선행되어야 했다.

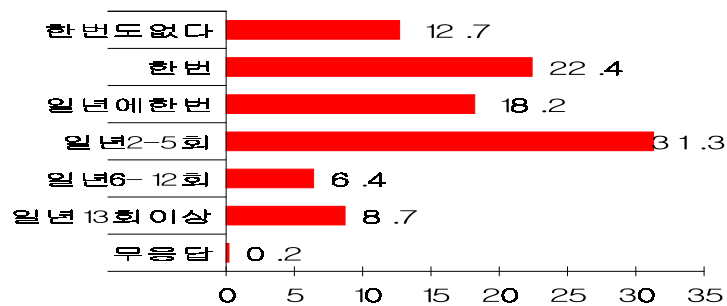
지구당사에 방문한 적이 있는 가라는 질문에 대해 매달 1회 이상씩 즉, 년 13회 이상 방문한 사람은 8.7%에 불과했으며, 2-5회 정도가 가장 많아 31.3%를 기록했다. 일년에 한 번정도 혹은 한번, 심지어 한번도 없다는 사람이 전체의 53.3%로 나타나 과반수 이

---

3) 정영국, 앞의 책, p.240.

4) 정영국, 앞의 책, p.241.

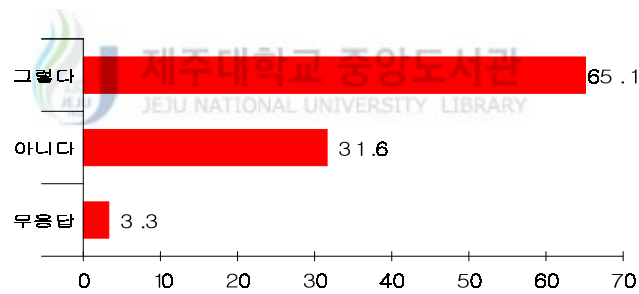
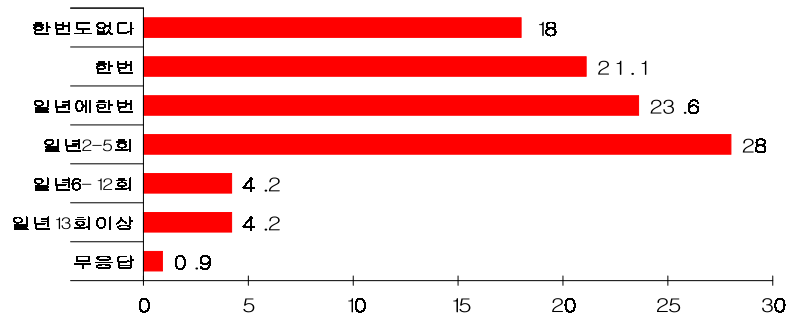
상이 지구당을 일년에 한 번 이하 방문한 것으로 응답하여, 지구당에 특별한 관심이 없는 것으로 나타났다. 강제성이 없는 자발적 의사에 따라 당원이 되었다고 할 때, 지구당에 방문한다는 것은 곧 당원의 적극적인 정치적 관심도를 가장 잘 표출할 수 있는 자료이므로 현재 한나라당 제주지역의 지구당은 당원들의 활발한 정치토론의 장으로써 활용되지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 매달 1회 이상 방문하는 사람들이 전체의 10%에도 미치지 못함으로써 정기적으로 찾아오는 사람들의 절대숫자가 매우 적다는 것을 알 수 있다.



지구당사에서 개최되는 회의에 참석한 경험이 있는가에 대한 질문에는 당사를 방문한 횟수와 무방하지 않다. 즉, 지구당사를 일년에 13회 이상 방문한 사람의 경우가 8.7%인데 반해 회의에 참석한 경험이 있는 사람은 이에 절반도 미치지 못하는 4.2%로 나타나 그나마 월 1회 이상 방문하는 사람들 중에서도 절반이상은 회의참석 등 적극적인 지구당활동이나 의견피력의 장으로써 활용되지 못하고 있음을 알 수 있다.

지구당은 지구당대회 이외에도 다양한 단위의 회의가 있다. 위원장 주재회의로는 분과위원장 회의, 고문 및 자문위원 회의, 부위원장 회의, 협의회장 회의 등이 상시화 되어 있다. 이 밖에도 사무국장이 주재하거나, 조직부장, 청년부장, 여성부장 등 지구당 당직자들이 주재하는 회의도 있다. 그러나 이들 회의들은 지구당 위원장 교체나 선거시기 이외에는 특별한 정책 안건 없이 통상적인 조직유지 차원의 안건을 위주로 이루어지는 것이 대부분이다. 평상시의 지구당 사무국 활동은 크게 위원장 활동은 크게 위원장 활동 보조, 지구당 조직관리, 통상적인 연락업무, 지역구 민원처리 등이 대부분이다. 이중 가

장 중요한 업무는 역시 위원장 활동 보조이다. 지구당은 선거 시기 및 지구당 주요행사를 제외하고는 「위원장 활동」이 주된 행사 내용을 구성하고 있고 공식 정당조직으로서 민의 수렴이나 정책조사 등의 활동은 거의 없다<sup>5)</sup>.

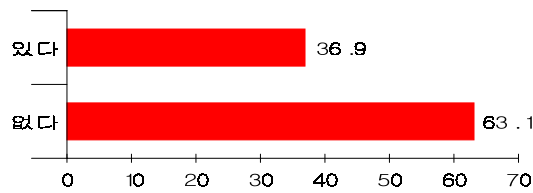


그러나 조사에서 회의의 성격에 대해서는 당의 정책형성을 위한 민의의 수렴이 목적이었다는 의견이 65.1%로 나타났으며, 기초적인 회의일 지라도 민의의 수렴이 목적이 되고있다는 의견이 그렇지 않다는 의견보다 두 배 이상 높게 나타나 왔다. 이것은 위의 보도가 1999년이라는 점을 고려했을 때 지방자치 이후 지구당 내에서 민의 수렴의 기능이 점차 증대되었다고 추론 할 수 있다. 하지만 실질적으로 회의에 참석하는 사람이 절

5) 『조선일보』, 1999년 5월 15일. 정영국, 앞의 책, p.242에서 재인용.

대적으로 부족하다는 점에서는 앞으로 회의 참여율을 높이되 정책자료로 활용함은 물론 다양한 지구당 활성화를 위한 대안마련과 적극적인 노력이 필요하다고 할 것이다. 가장 중요한 관건은 역시 보다 많은 사람들이 지구당사에 자주 나오면서 각종 회의에 참석하는 참여율을 일단 높여야 할 것이라는 점이다.

당직을 맡은 적이 있는냐는 질문에 대해 36.9%가 당직을 맡은 적이 있다고 응답했으며, 63.1%가 당직을 맡은 적이 없다고 응답했다.



<표 9> 방문경험과 회의경험의 교차표

		회의 경험							전체
		무응답	한번도 없다	한번	일년에 한번	일년에 2회에서 5회 정도	일년에 6회에서 12회 정도	일년에 13회 이상	
방 문 경 험	무응답	빈도 방문경험의 %				1 100.0%			1 100.0%
	한번도 없다	빈도 방문경험의 %		37 64.9%	12 21.1%	5 8.8%		3 5.3%	57 100.0%
	한번	빈도 방문경험의 %	2 2.0%	30 29.7%	50 49.5%	19 18.8%			101 100.0%
	일년에 한번 정도	빈도 방문경험의 %		5 6.1%	14 17.1%	58 70.7%	5 6.1%		82 100.0%
	일년에 2회에서 5회 정도	빈도 방문경험의 %	2 1.4%	5 3.5%	19 13.5%	20 14.2%	91 64.5%	4 2.8%	141 100.0%
	일년에 6회에서 12회 정도	빈도 방문경험의 %		1 3.4%			15 51.7%	13 44.8%	29 100.0%
	일년에 13회 이상	빈도 방문경험의 %		3 7.7%		4 10.3%	14 35.9%	2 5.1%	16 41.0%
전 체	빈도 방문경험의 %	4 0.9%	81 18.0%	95 21.1%	106 23.6%	126 28.0%	19 4.2%	19 4.2%	450 100.0%

지구당 방문경험과 회의 경험을 교차분석한 결과 회의경험과 방문경험은 매우 깊은 상관관계가 있음을 알 수 있다. 즉, 지구당 방문을 많이 한 사람일수록, 지구당 회의에 많이 참석하였다.

<표 10> 당직경험과 방문경험의 교차표

		당 직 경 험		전체
		있다	없다	
방 문 경 험	무응답	빈도 방문경험의 %	1 100.0%	1 100.0%
	한번도 없다	빈도 방문경험의 %	15 26.3%	42 73.7%
	한번	빈도 방문경험의 %	10 9.9%	91 90.1%
	일년에 한번정도	빈도 방문경험의 %	12 14.6%	70 85.4%
	일년에 2회에서 5회 정도	빈도 방문경험의 %	79 56.0%	62 44.0%
	일년에 6회에서 12회 정도	빈도 방문경험의 %	19 65.5%	10 34.5%
	일년에 13회 이상	빈도 방문경험의 %	30 76.9%	9 23.1%
	전체	빈도 방문경험의 %	166 36.9%	284 63.1%

지구당 방문경험과 당직경험을 교차분석한 결과 매우 깊은 상관성이 있음을 알 수 있다. 즉, 방문경험이 많아질수록 당직을 경험한 비율이 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 방문경험, 회의경험, 당직경험이라는 세차원에서 당원활동의 심도를 측정하는 것은 신뢰성을 증가시킬 수 있다. 따라서 당원활동과 개혁의 필요성에 대한 교차분석을 실행하면 유의미한 결과를 도출할 수 있을 것이다.

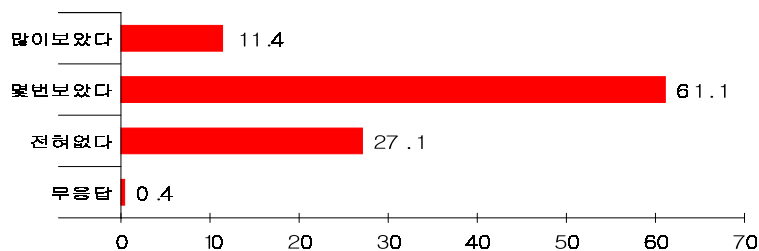
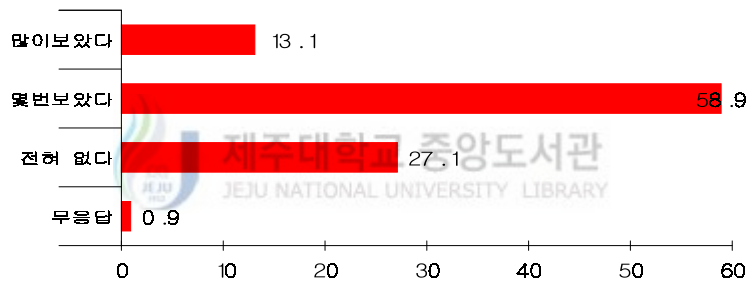
## 2) 당에 대한 의식수준

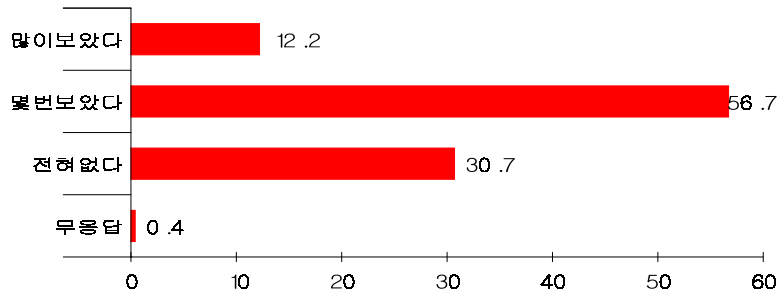
당원은 비주체적으로 동원되어 활동을 하는 사람으로부터 주체적으로 가입하여 적극적으로 활동을 하는 사람까지 그 정도는 사안과 의식수준에 따라 다르게 나타날 수 있다. 당에 대한 의식수준이 높은 사람은 당의 개혁논의에 대하여 주도적인 의사를 개진할 가능성이 크며, 논의 과정에 주체적인 입장을 갖고 주도적으로 타당원들을 설득하는 경



향이 있다. 하지만 당에 대한 당원의 의식수준을 측정하는 일은 매우 어렵다. 의식수준을 알기 위해서 당원 개개인의 의식구조를 파악하는 것은 불가능하기 때문이다. 따라서 의식수준을 측정하기 위해 세차원에 대한 강령, 당헌, 당규의 인지로 조작정의하여 측정하였다. 당에 강령, 당헌, 당규가 있다는 것을 아는 사람은 최소한 당이 어디에 근거하여 운영되는지에 대하여 안다는 것이며, 이것을 읽은 횟수가 많으면 많을수록 당론과 당활동에 대해 주체적으로 의식할 가능성이 크다고 볼 수 있다. 당원의 의식수준의 신뢰성을 높이기 위해 세차원 간의 상관성의 정도를 측정할 것이다.

정당에 가입하고 나서, 혹은 정당에 가입하면서 당령과 당헌 및 당규를 알고 있는가에 대한 질문에서는 우선 응답자의 27.1%가 당의 강령을 전혀 본 적이 없다고 응답하였고, 몇 번 보았다는 응답자는 58.9%로 나타나 많이 보았다는 응답자인 13.1%에 비해 본 적이 없다는 응답자가 두 배나 많았다. 또한 당헌을 본적이 있는가에 대한 응답자는 많





이 보았다는 응답자가 11.3%로 나타나 강령을 많이 보았다는 응답자보다 더욱 적었다. 응답자의 약 1/3가량은 전혀 당의 강령과 당헌을 본 적도 없는 사람으로써 이는 본인 스스로 자신의 이념과 정치적 신념에 맞추어 당을 선택하였다고 보기 어려우며, ‘동원된 당원’으로 해석할 수 있다.

강령경험과 당헌경험을 교차분석한 결과 매우 깊은 상관성이 있는 것으로 나타났다. 또한 강령경험과 당규경험을 교차분석한 결과 매우 깊은 상관성을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그러나 1/3이상의 당원들이 ‘전혀 본 적이 없다’고 응답한 것은 당에 대한 당원의 의식수준이 낮은 비율이 1/3 정도라는 것을 의미하며, ‘동원된 당원’의 수가 상당히 많다는 것을 알 수 있다.

<표 12> 강령경험과 당규경험 교차표

		당 헌 경 험				전체	
		무응답	많이 보았다	몇번 보았다	전혀 본적이 없다		
강령 경험	무응답	빈도 방문경험의 %	2 50.0%			2 50.0%	4 100.0%
	많이 보았다	빈도 방문경험의 %		33 55.9%	21 35.6%	5 8.5%	59 100.0%
	몇번 보았다	빈도 방문경험의 %		10 3.8%	230 86.8%	25 9.4%	265 100.0%
	전혀 본적이 없다	빈도 방문경험의 %		8 6.6%	24 19.7%	90 73.8%	122 100.0%
전체		빈도 방문경험의 %	2 0.4%	51 11.3%	275 61.1%	122 27.1%	450 100.0%

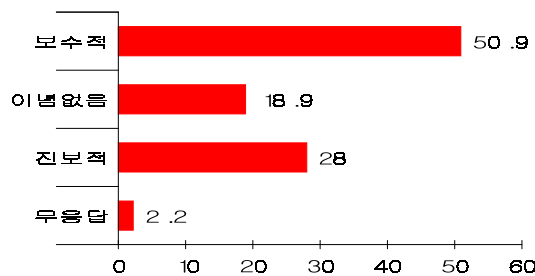
<표 13> 강령경험과 당헌경험 교차표

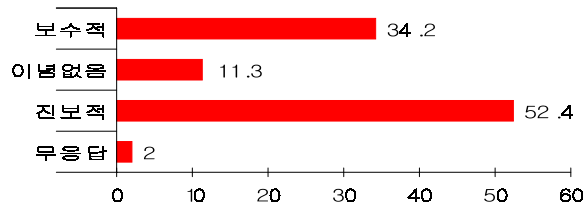
		당 규 경 험				전체	
		무응답	많이 보았다	몇번 보았다	전혀 본적이 없다		
강령 경험	무응답	빈도 방문경험의 %	2 50.0%			2 50.0%	4 100.0%
	많이 보았다	빈도 방문경험의 %		34 57.6%	22 37.3%	3 5.1%	59 100.0%
	몇번 보았다	빈도 방문경험의 %		16 6.0%	203 76.6%	46 17.4%	265 100.0%
	전혀 본적이 없다	빈도 방문경험의 %		5 4.1%	30 24.6%	87 71.3%	122 100.0%
전체		빈도 방문경험의 %	2 0.4%	55 12.2%	255 56.7%	138 30.7%	450 100.0%

### 3) 이념적 성향

정당의 이념적 성향은 당원들의 정당일체감을 형성하는데 주요인이 된다. 그러나 현재 한나라당은 보수정당으로 지칭되고 있는데, 이에 대해 당원들은 어떻게 평가를 하고 있으며, 개인의 이념적 성향과 일치하는지를 살펴봄으로써 이념적 성향을 파악해 보았다.

현재 가입한 정당과 자신의 정치적 성향을 묻는 질문에서는 조금 상반된 결과를 나타냈다. 소속정당의 성향에 대해서는 전체의 과반수가 조금 넘는 50.9%가 보수적이라고 대답한 반면, 자신들의 정치적 성향에 대해서는 진보적이라고 응답한 수치가 52.9%로 나타났다. 이에 대해서는 다양한 해석을 할 수 있는데, 자신은 진보적이라고 생각하는





주관적 판단과 함께 정당의 평가에는 매우 객관적인 태도를 지닌다거나, 자신의 정치적 성향과는 다르더라도 제주지역이 갖는 소지역주의 혹은 혈연, 학연, 지연 등의 연고주의가 빚어낸 결과이거나, 혹은 개인적인 다양한 이해관계가 얽혀 있다거나, 자신에 대한 성향분석에 대해 매우 주관적인 태도를 갖는 다거나 등의 해석이 가능할 것이다.

그러나 현재 가입한 정당의 성향과는 관계없이 자신의 정치적 성향에 대해서는 진보적이라고 말함으로써 만약의 경우 지구당개혁이나 정당개혁에 대해서는 잠재적 지지층으로 고려할 수 있다는 점이다. 여기에 덧붙여 정당의 이념이 없다는 응답자가 18.9%, 자신의 정치적 이념이 없다는 소위 무관심층도 11.3%로 나타났다는 점이다.

<표 16> 당성향과 당원성향의 교차표

		당원성향				전체	
		무응답	보수적	이념이 없다	진보적		
당성향	무응답	빈도 당성향의 %	5 50.0%	5 50.0%		10 100.0%	
	보수적	빈도 당성향의 %	4 1.7%	114 49.8%	15 6.6%	96 41.9%	229 100.0%
	이념이 없다	빈도 당성향의 %		27 31.8%	30 35.3%	28 32.9%	85 100.0%
	진보적	빈도 당성향의 %		8 6.3%	6 4.8%	112 88.9%	126 100.0%
전체		빈도 당성향의 %	9 2.0%	154 34.2%	51 11.3%	236 52.4%	450 100.0%

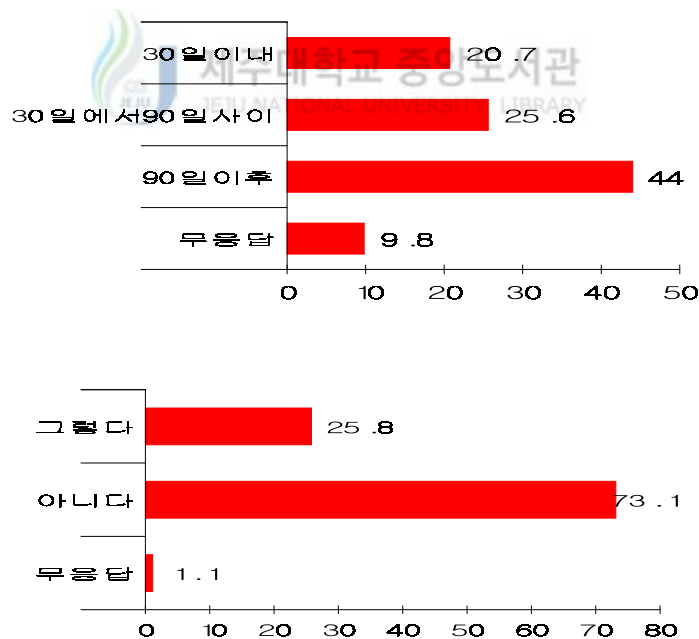
당성향과 당원성향을 교차분석한 결과 깊은 상관성이 발견되지 않았다. 즉, 당성향과 당원성향 간에는 위에서 설명했던 것과 같은 불일치가 있다. 하지만 보수정당 내에서도 진보적인 성향의 당원의 수치가 높게 나타났다는 점은 지구당 개혁에 있어 긍정적으로

작용할 가능성이 큰 것으로 해석할 수 있다.

#### 4) 가입시기와 당비납부

일반적으로 정당에의 가입과 탈퇴는 평상시 자유롭게 이루어지는 것이지만, 한국의 경우 특히 선거철을 앞두고 선거전략상 혹은 선거운동의 일환으로 정당가입을 권유해온 것이 사실이다. 이는 평소의 자기 소신대로 정당에 가입하거나 정치적 활동을 하는 일상적인 정치행위를 하는 것이 아니라 마지못해 선거철에 가입함으로써 그 자체로써 지구당의 자발성과 민주성 및 생활정치의 장으로 확대하지 못했던 원인이라고 여겨진다. 이번 조사에서는 정당가입 후 선거까지의 시기를 물어본 결과 응답자의 56%가 선거를 앞두고 3개월 이전에 가입한 것을 알 수 있다. 물론 시기적으로 선거철이 오히려 정치적

<표 17> 가입시기

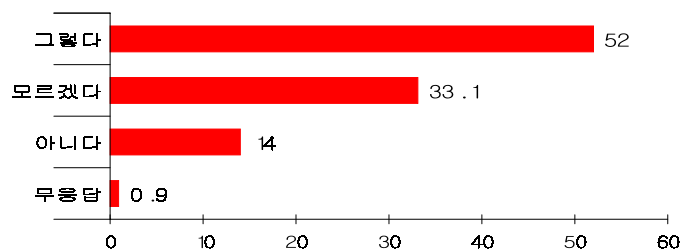


관심이 고조되기도 할뿐더러 지난 시기 우리 한국정치사에서 정당의 이합집산이나 선거철을 겨냥해 새로운 정당이 생성·소멸되는 등 정당의 수명이 짧았던 것도 하나의 원인으로 볼 수 있을 것이다. 특히 당비를 납부하는 비율을 보면 정당에 가입하고 당비를 납부하지 않는 비율이 73.1%로 나타나 자발적인 서포터스의 입장이 아니라는 점을 자연스럽게 노정시키고 있다. 결국 현재 제주지역의 한나라당 지구당 당원들의 경우 2/3가량이 당비를 납부하지 않으며, 반 이상이 선거 3개월 이내에 가입한 사람들로써 비교적 당원으로서의 경험이 일천한 사람들이 많다는 것을 알 수 있다.

### 5) 지구당의 변화

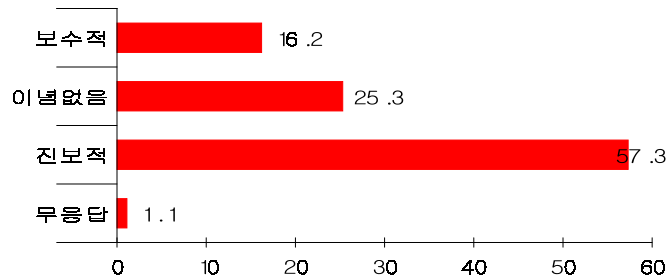
지구당은 지방자치제 실시 이후 그 역할이 변화해왔다. 지방자치제 실시이전 지구당은 중앙당의 선거를 치루기 위해 존재하는 역할만을 하였다. 그러나 이러한 생각에 대해 비판을 제기하는 사람이 많기 때문에 현재 ‘지구당이 변화하였는지’에 대한 인식여부와 ‘변해야 하는지’에 당위여부를 살펴보았다. 또한 변화를 하였다면 어떻게 변화해 왔는지를 살펴보고, 지속적으로 논쟁이 되어온 지구당 폐지론에 대한 입장을 살펴보고, 아울러 당원이 변해야 하는지에 대하여도 살펴보았다.

지방자치제 이후 지구당이 변화했다는 입장이 52%이고, ‘모르겠다’가 약33%, 아니다가 14%로 나타났다. 변화했다는 입장이 압도적으로 높게 나타났다.

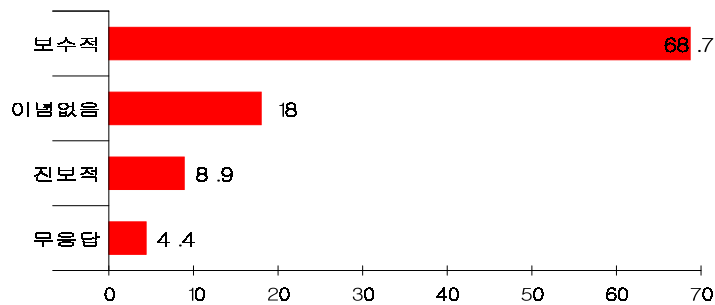


지구당 폐지에 대한 입장은 폐지해서는 안된다는 입장이 약57%, 모르겠다가 25%, 폐지해야 한다가 약16%로 나타났다. 이것으로 지구당 폐지에는 부정적인 입장이 매우

많다는 것을 알 수 있다. 따라서 현재 지구당 폐지논쟁은 폐지하지 말아야 한다는 쪽에 더 힘이 실린 것으로 볼 수 있다. 그러나 16.2%는 지구당 폐지에 찬성을 하고 있어 현재의 지구당의 위상과 역할에 대해 실망하고 있거나 부족하다고 느끼는 사람들이 적지 않다는 것을 보여주고 있다.

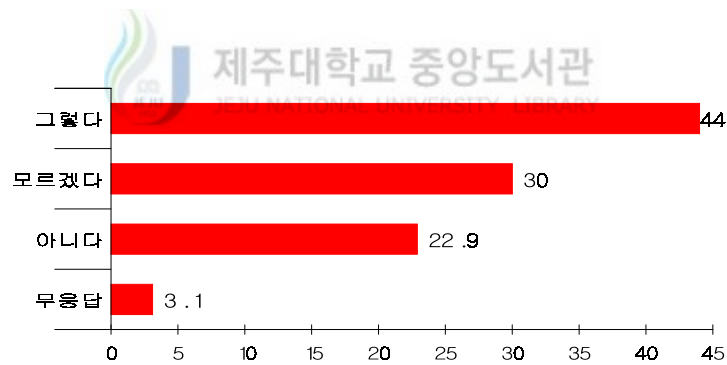
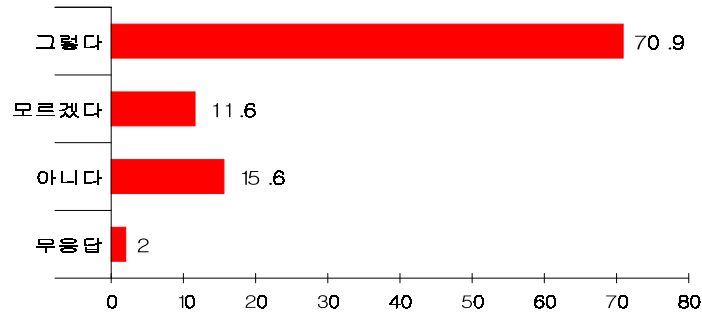


지구당의 역할 변화에 대해 68.7%가 그렇다고 함으로써 필요하지 않다고 응답한 사람(8.9%)에 비해 압도적으로 많았다. 앞으로 지구당의 역할은 반드시 변화가 필요하다고 보여진다.



지구당의 변화를 유도하는 것은 역시 사람일 것이다. 이에 대해 현재의 당원들 역시

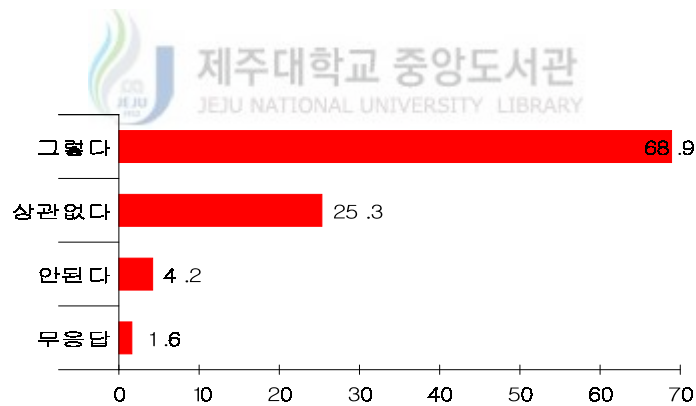
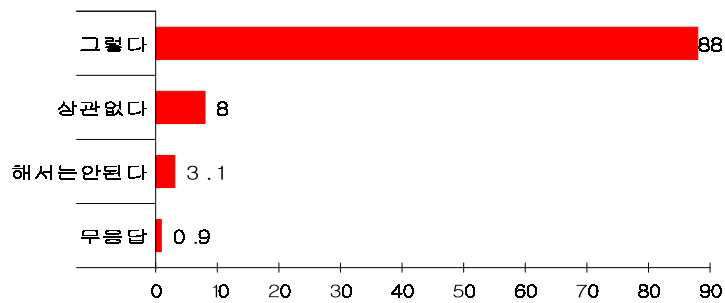
도 70.9%가 당원이 변해야 지구당이 변모할 것이라고 대답했으며, 당비의무화에 대해서도 반대의 의견(22.9%)보다 찬성(44%)하는 의견이 2배 가량 높았다. 당원들의 자체적 변화를 유도하고 합리적으로 당비를 의무화해가는 개혁방향을 원한다는 함의를 담고 있다고 할 것이다.



지구당이 지역현안과 국가현안 문제에 대한 논의의 범위를 설정하는 것은 지구당이 민의수렴의 범위를 한정시키는 작업이라 할 수 있다. 당원들이 지구당을 통해 어느 정도까지 민의수렴을 원하는지 알아보는 것은 지구당개혁에 중요한 자료로 활용될 수 있다. 지역현안문제에 대해서는 응답자의 88%가 그렇다고 응답했으며, 국가현안문제에 대해서는 이보다 조금 낮은 68.9%가 그렇다고 응답했다. 반면 지역현안과 국가현안에 대해 논

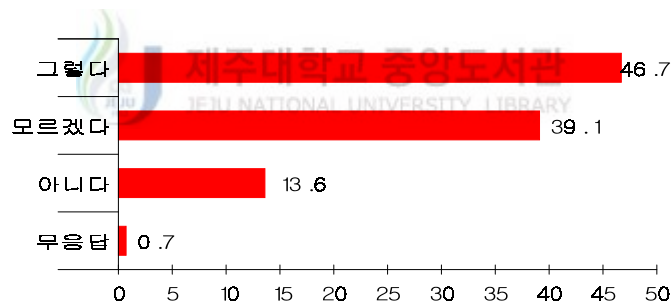
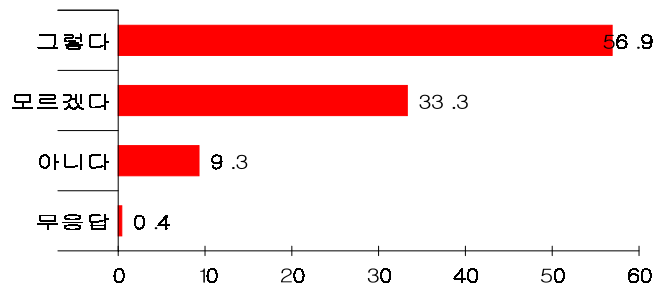


의해서는 안된다는 의견은 각각 3.1%, 4.2%에 불과했다. 따라서 지구당은 최우선적으로 지역현안문제를 논의하고 해결책을 제시해야 하는 지방정치의 가장 기초단위라는 점에서는 당원들 대다수가 동의하는 것이다. 또한 가능하다면 국가현안문제에 대해서도 지구당 차원에서 중앙당 혹은 중앙정부에 대해 의견을 전달하고자 하는 상향식 의사결정을 원하는 당원들이 매우 많다는 것을 알 수 있다.



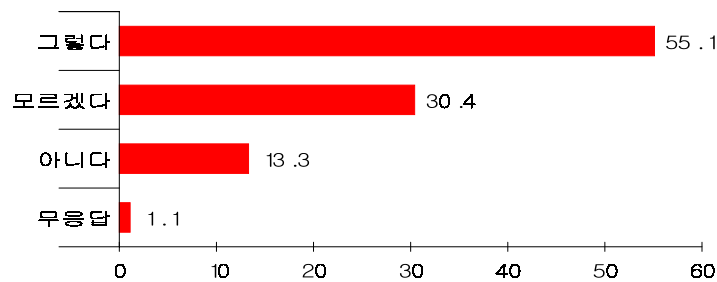
지구당의 역할 중 지역의 민의를 반영하고 있는 지를 물어 보았는데, 지구당이 지구의 민의를 대변하고 있다는 응답자가 56.9%로 나타나 긍정적인 답변이 과반수를 넘었으나, 모르겠다고 응답한 사람 또한 전체 응답자의 1/3이나 대답해 적지 않은 사람들이 지구당에서 민의를 반영하는 지에 대해서 의심을 갖고 있는 것으로 나타났다. 대의민주주

의를 표방하는 지구당에서 당원들조차 자신의 의사가 제대로 반영되고 있는지 아닌지를 모르고 있다는 것은 지방자치가 실행된지 10년이 지난 지금까지 지구당 활성화는 물론 당내민주주의 또한 매우 더디게 진행되고 있다는 현실을 반영한다. 그러므로 지구당의 역할변화에 가장 중점을 두어 개혁해야 할 부분은 지역의 민의를 대표하는 것이다.

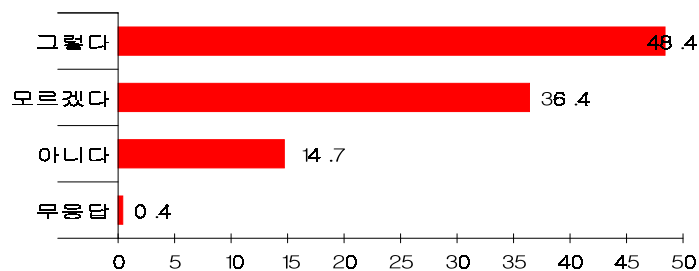


지방자치제도의 실시이후 지구당의 역할이 달라졌는지에 대한 문제와 의사결정과정의 민주화는 지방자치의 발전을 가늠하는 중요한 척도임과 동시에 정당정치 발전지표로 볼 수 있는 중요한 문제이다. 지구당의 역할변화에 대한 질문에서는 그렇다는 응답이 과반수를 넘는 52.9%가 그렇다고 대답했으며, 지방자치제 실시 이후 당의 정책결정과 후보선출과정에서 지구당의 의사결정과정의 과거보다 민주화되었다고 응답한 사람이 47.3%로 나타났다. 민주화에 대한 동의는 긍정적인 사람보다 모르거나 아니라고 대답한

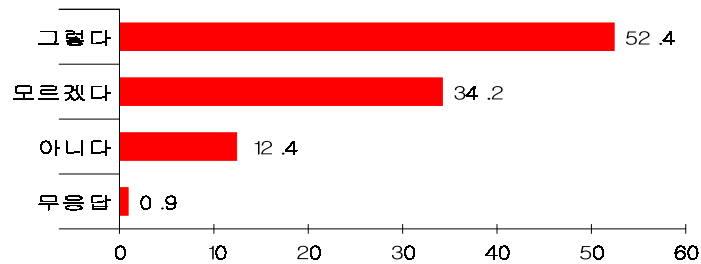
사람이 많았는데, 특히 당내 민주주의에 대해 무관심한 계층이 39.1%로 나타난 점은 민주주의의 주요 요소인 참여적 문화가 아직은 미진하다고 평가 할 수 있다. 구체적으로 당원들이 지구당을 통해 정치참여를 하고 있는가에 대한 응답 역시 그렇다는 응답자가 56.1%, 모르겠다 30.4%, 아니다 13.3%로 나타나 지구당의 역할 변화와 당내 민주화에 대한 응답과 거의 비슷한 응답율을 보였다.



보다 구체적인 질문을 위해 이를 나누어서 물어본 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방자치제 실시 이후 지구당이 정책결정과정에서 과거보다 역할이 증대되었다고 생각하십니까? 에 대해 응답자의 48.9%가 그렇다고 응답했으며, 모르겠다와 아니다 각각 36.4%, 14.7%로 나타났다. 둘째, 지방자치제 실시 이후 선거과정에서의 역할 증대에 대해서는 정책결정과정의 역할 증대보다 그렇다는 응답자가 52.4%로 조금 더 높게 나타났다.



지방자치제 실시 이후 우리의 삶의 방식과 정치의식은 많은 분야에서 변화를 겪고 있다. 특히 의회와 지방정부간의 변화된 모습은 이러한 지방자치제도를 극명하게 볼 수 있는 오늘의 모습이다. 그러나 정당정치의 근간이 되는 지구당의 활성화를 위해서는 선거과정은 물론이고 정책결정의 상향적 민주화를 이룩하는 것이 필수적인 요소일 것이다.



#### 4. 지구당의 역할모색과 지방자치 발전

##### 1) 지구당 차원의 적극적인 대안 모색

법·제도적인 장치 외에도 지구당이 지역에서 적극적인 활동을 통해 지구당 운영을 활성화하면서도 비용을 줄일 수 있는 방안들이 많이 있다. 무엇보다도 먼저 지구당을 지역사회에 적극적으로 개방하여 지역주민과의 접촉면적을 확대하려는 노력이 필요하다. 지구당을 폐쇄적인 방식으로 운영하면서 당원의 당비납부를 증대시키거나 지역주민의 이해와 참여를 향상시킬 수는 없다. 지구당의 문턱을 낮추어 지구당이 지역의 토론마당이자 사랑방으로서 역할을 수행할 수 있도록 문호를 개방하는 동시에 수입과 지출 등 재정상황을 공개하고 지구당의 활동을 주민들에게 알림으로써 지구당과 지역사회의 유대를 강화할 수 있다.

지구당이 중앙당의 정치행사나 지역의 정치행사 뿐만 아니라 지역사회의 각종 공익적 활동과 행사를 공동으로 주최하거나 적극적으로 참여하는 것 역시 지구당과 지역사회를 연결할 수 있는 좋은 방안이다. 이 과정에서 지역의 대학생이나 젊은 주부 등 활동

적인 연령층의 자원봉사 참여를 촉진한다면 비용을 줄이면서도 활동을 강화할 수 있을 것이다. 지구당이 지역사회에서 공익적 활동에 기여한다는 인식을 제공한다면 자원봉사자의 참여를 유도하는 것은 그다지 어려운 일이 아니다. 특히 환경과 교통문제, 상하수도 문제 등은 지구당과 지역사회가 공동으로 해결할 수 있는 좋은 의제들이다. 이를 위해서는 지구당 조직을 개인적 이해관계를 해결하는 민원부서로 간주하는 사고방식에서 벗어나 지구당을 지역발전을 위해 공동으로 노력하고 협력하는 지방정치의 주체로 발전시켜야 한다. 이런 점에서는 개별적인 지역유권자 못지 않게 지역의 시민운동이나 사회단체와 협력관계를 구축하는 것이 필요하다.

제도적인 차원의 문제와 결부된 것이지만 지구당 수준에서 스스로 결정할 수 있는 방안으로 지구당위원장을 선출하거나 지구당의 주요 간부를 선출하는 방식을 공개적으로 추진할 수도 있다. 지구당에 대한 지역주민들의 부정적 인식이 지구당의 족벌운영과 폐쇄적인 운영이라는 점을 감안한다면 위원장과 사적으로 관계된 인사들을 적극적으로 배제하고 위원장을 비롯한 주요 간부를 당원들의 투표 등의 방식으로 민주적인 절차에 따라 공개적으로 선출할 경우 지구당에 대한 부정적 인식을 상당 부분 해소할 수 있을 것이다.

다른 차원에서 지구당 위원장이 현역 국회의원을 역임할 경우 국회의원과 지구당 위원장을 분리하는 독일식 대안도 적극적으로 모색할 수 있다. 중앙선관위 역시 하나의 대안으로 검토하고 있는 이 방안은 국회의원과 위원장을 분리함으로써 국회의원의 의정활동과 위원장의 지구당 활동을 동시에 추진하는 계기가 될 뿐만 아니라 지구당의 사당화를 제도적으로 방지하는 장치가 될 수 있다는 점에서 긍정적인 측면을 가지고 있다고 할 수 있다. 특히 이 방안은 중앙선관위가 2000년 4·13총선 당시 선관위 직원들이 직접 선거현장에서 파악한 문제점을 바탕으로 1년여에 걸쳐 각계의 의견을 집약해 5월 9일 정치관계법 개정 의견에서 중요하게 다루고 있는 지구당 민주화를 위한 제도개혁이다. 선관위에 따르면, 지구당 위원장이 지구당을 1인 지배하는 현실을 깨기 위해서는 각 지역에서 국회의원, 자치단체장과 이들 후보자로 선출된 사람은 지구당의 대표자가 될 수 없도록 하고, 지구당에는 3명 이상의 공동대표를 두도록 하는 조항을 제시했다.<sup>6)</sup> 작금의 현실은 지구당 위원장이 바뀌면 당 간부 및 당 조직이 동시에 교체되는 등 지구당이 사당화되어 있어 지구당 뿐만 아니라 한국 정당 자체가 국민정당으로 발전하는 데

---

6) 조선일보, 2001년 5월 10일자, 4면

걸림돌이 되고 있다. 이런 점에서 '위로부터의 개혁'이 가장 현실적 대안이면서 가장 큰 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

## 2) 정치의식과 정치문화 등 정치관행의 개선

지구당의 공천권, 지구당 당원의 당비납부, 국고보조금의 지구당 배분과 매칭펀드, 지구당 차원의 노력 등을 제도적 차원의 방안이라고 할 때 이러한 법·제도적 장치는 제도를 실행하는 사람의 의식과 결부됨으로써 효력을 발휘할 수 있다. 따라서 이 문제는 정치의식과 정치문화 등 정치관행을 새로이 재정립하는 것에 의해 가능해진다. 이 과정은 중앙당과 지구당이 각각 별도로 추진할 수 있다. 중앙당 차원에서 추진해야 할 과제는 우리의 정당이 지금까지의 전근대적이고 구태의연한 정당운영에서 근대적이고 합리적인 정당운영으로 일신되어야 한다는 문제의식을 확고하게 정리하고 주도적으로 실천하는 것이다. 특히 지구당이 확고한 자율성을 보장받는 서구정당과 달리 중앙당의 역할이 큰 우리의 상황에서는 중앙당의 선도적인 역할이 매우 중요하다. 이러한 관점에서 지구당을 중앙당의 부속기관으로 간주하는 중앙집권화된 정당의 관점을 폐기하고 중앙당과 지구당이 자율적인 관계를 전제로 상호 수평적으로 존재하는 관계라는 사실을 인식하여 지구당의 자율성과 권한을 최대한 신장하는 방향으로 노력하여야 한다.

지구당 차원에서 추진해야 할 과제는 지구당 스스로의 자율성과 책임의식을 강화하면서 이를 지구당 운영에 적용하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 중앙당이나 정치지도자에 대한 정신적, 재정적, 정책적 의존에서 벗어나야 한다. 특히 지구당이 중앙당에 대한 정신적 의존에서 벗어나지 않는 한 지구당의 활성화는 불가능하다. 재정적 독립은 정신적 독립 다음의 문제이다. 지구당이 중앙당에 대해서 자율성을 획득하는 과정은 동시에 지구당이 지역사회에 깊이 뿌리를 내리는 과정이라 할 수 있다. 이것은 지구당이 당원의 규모를 확대하고 당원의 적극적인 참여를 유도함으로써 지구당을 지역주민이 참여하고 토론하는 정치의 마당으로 만들어나가는 과정이기도 하다.

지방자치를 민주주의의 도장이라고 하는 것처럼 지구당 활동을 지방정치의 관점에서 현장정치, 생활정치의 관점에서 민주주의를 실천하고 교육하는 도장으로 인식하고 활용하는 노력 역시 필요하다. 이런 점에서 지구당 운영을 지구당 위원장이 배타적으로 독점하거나, 지구당을 위원장 개인의 사조직처럼 운영하는 관행을 폐지하여야 한다. 이를 위해서는 지구당 대의원을 선정하는 과정에서 특정 세력, 특정 인맥을 과도하게 임명하거

나 위원장의 친인척이나 동료로 채움으로써 스스로 지구당을 폐쇄적인 조직으로 전락시켰던 그간의 관행을 개선하여야 한다. 이것을 지구당 운영의 개방화라고 한다면 지구당은 이러한 개방화를 통해서 지역사회의 다양한 단체 및 조직과 긴밀하게 협의할 수 있게 될 것이며, 이러한 방식을 통해서 지역사회에 뿌리를 내린 튼튼한 정치조직으로 발전할 수 있게 될 것이다.

이러한 노력이 성공하기 위해서는 무엇보다도 유권자들이 지역주의나 연고주의에 매몰되어 후보자의 인품이나 능력을 무시하고 학연과 지연 등 연고주의에 매몰되거나 금품이나 향응에 집착하여 투표하는 등의 구태의연한 사고방식에서 벗어나야 한다. 마찬가지로 언론 역시 연고관계를 부추기고 지역갈등을 촉진하거나 양비론적 시각에서 보도하는 태도를 버려야 한다.

### 3) 지구당 활성화를 통한 지방자치 발전

그 동안 정치개혁에 대한 무수한 논의에도 불구하고 실제로 정당개혁의 가능성은 거의 없어 보인다. 반면 현존 정당에 대한 국민들의 불신이 더욱 고조되고 있는 상황에서 학계나 시민단체 등에 의한 아래로부터의 개혁 가능성은 여전히 존재하고 있다.

현시점에서 정당개혁의 목표는 매우 간명하다. 그 중에서도 소수 정치지도자에 의해 결정권이 독점되는 사당화 된 보스정당에서 벗어나 대중의 지지를 받는 公黨으로 거듭나는 것이 가장 시급한 과제이다. 그래야만 지역대결구도를 벗어날 수 있고, 시민사회와 적극적으로 호흡할 수 있으며, 당비와 후원금에 기초한 정당의 재정자립화를 달성할 수 있다. 정당이 이념과 노선에 따라 분화 발전하는 것도 이러한 조건에서만 가능해진다.

이러한 상황은 전체 정당 차원에서 중앙당과 지구당의 수평적 재구조화를 촉진할 뿐만 아니라 이러한 재구조화를 통해서 반대로 정당의 민주화가 촉진될 수도 있다. 이것은 지구당의 자율성 확대를 의미한다. 정당의 조직적 기초인 지구당이 자율성의 토대 위에서 활성화되지 않고서는 정당이 발전할 수 없다. 지구당의 활성화는 정당의 시민사회적·지역적 기초를 강화하고 재정적 자립도를 높임으로써 정당의 자생성을 높여준다.

결국 지구당이 활성화되어야 당원이 증가하고 당비가 확충됨으로써 정당이 활성화되고 발전한다는 논리가 가능해진다. 또한 지구당의 활성화가 정당의 민주주의를 가능하게 하는 초석이라는 사실도 분명해진다. 이런 점에서 예의 지구당 폐지론은 정당의 민주주

의와 정당의 발전을 저해하는 주장임을 알 수 있게 된다.

위에서 실시한 조사에서 지구당의 역할변화에 필요한 기본적 요건들을 설문하였다. 이번 장에서는 지구당의 역할변화 방향에 대한 당원들의 의식을 빈도분석하고, 변화의 필요성을 살펴보겠다. 그리고 당원활동과 당에 대한 의식수준의 개념화를 통해 개념의 신뢰성을 앞장에서 점검하였기 때문에 당원활동<sup>7)</sup>과 지구당의 역할변화의 필요성의 상호관계를 교차분석하였고, 당에 대한 의식수준<sup>8)</sup>과 지구당의 역할변화의 필요성의 상호관계를 교차분석을 실시하였다.

### (1) 선거법개정을 통한 정당활동 촉진

선거는 ‘상향기능(bottom-up functions)<sup>9)</sup>’과 ‘하향기능(top-down functions)<sup>10)</sup>’을 동시에 수행함으로써 민주주의를 실현하기 위해 필요한 본래의 역할을 수행할 수 있게 된다. 이러한 기능을 제대로 충족시키기 위해서는 지구당의 역할은 매우 크다. 즉, 당과 당원의 관계는 당차원에서 중앙과 지방을 연계되는 중앙당과 지구당조직을 통하여 이루어지기 때문에 지구당이 없는 당조직은 허상에 불과한 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 선거법은 지구당과 당원들의 민주적 참여를 보장하기 보다 오히려 민주적 참여를 제약하는 한계를 갖고 있다.

당원의식조사에서 선거법 개정의 필요성을 묻는 질문에 약75%가 개정의 필요성에 동의하고 있다. 현재 문제가 되고 있는 선거법을 살펴보면 다음과 같다. ‘공직선거법 및

---

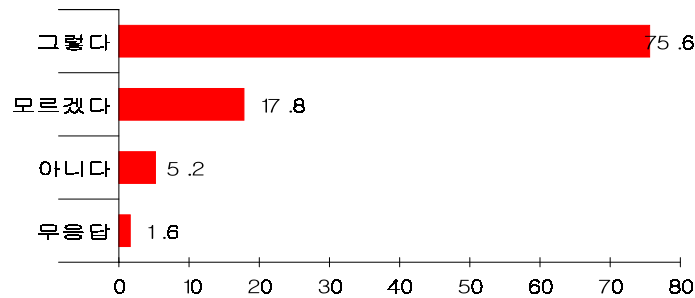
7) 당원활동을 회의참여경험으로 한정시켜 살펴보았다.

8) 당에 대한 의식수준을 강령에 대한 인지로 한정시켰다.

9) 선거의 상향기능은 네가지가 있다. 첫째, 유권자들은 선거를 통해 자신들을 대신하여 국정을 이끌어 나갈 대표를 선출하기 때문에 대표성을 부여한다. 둘째, 선거는 유권자가 선택할 수 있는 다양한 대안을 제시하며, 유권자는 선거를 통해서 정부와 정책을 선택하기 때문에 선거는 정부가 결정하지 못한 정책을 확정하는 기능을 수행할 수도 있고, 경우에 따라서는 무정부 상태를 해결한다. 셋째, 선거를 통해 누가 정부를 구성하여 통치할 것인가 결정된다. 넷째, 유권자들은 선거를 통해 정부의 정책에 실질적인 영향을 행사함으로써 정책의 결정기능을 수행한다. 안순철, 『선거체제의 비교』, 서울 : 법문사, 1998. pp.46-47.

10) 하향기능은 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 선거는 ‘선거인의 명령(투표자들이 부여하는 권위적 요구)’을 부여함으로써 하향적 통제의 수단이 되는 전제가 된다. 둘째, 선거는 합법적 절차를 통해 정부가 구성되었음을 밝히는 것으로 정통성을 부여해 정부가 권위를 인정받을 수 있게 된다. 셋째, 선거는 통치엘리트의 권력과 권위를 강화하는 수단이다. 안순철, 위의 책, pp.48-49.참조.



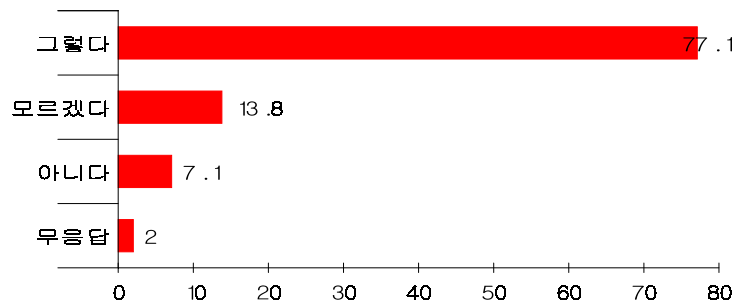


선거부정방지법<sup>11)</sup>은 선거와 관련된 정당활동을 지나치게 제한하여 선거기간 개시일 30일 전부터 선거일까지 소속당원의 연수, 단합대회, 당원교육, 선거구 당직자회의 등 당원집회를 금하고 있다.(선거법 141-143조). 오히려 당원들의 활동이 필요한 절정기에 정당은 경원시해야 하는 실정이다. 반면에 유권자들이 지방공직후보자의 목소리를 들어야 하는 지방선거에 지방공직후보자의 목소리대신 지방선거를 중앙당의 대권전으로 활용하려는 중앙정치인들의 목소리만 들리게 만들었다(선거법 77조). 따라서 기부행위는 엄격히 제한하되 선거기간의 선거구별 정당활동에 대한 제한은 최소화하여 선거기간중 선거구내의 정당활동을 촉진시키고 정당연설회도 지구당내의 당원으로 한정하여 건설한 지구당 발전을 돕는 방향으로 선거법을 개정해야 한다.

## (2) 지구당 구조의 개혁

정당 내의 영향력은 당수를 비롯한 지도부가 갖는 당권이 가장 강력하다. 당권은 당수 1인에 집중되거나 또는 몇사람이 공유하는데 전자를 단일지도체제, 후자를 집단지도체제로 부른다<sup>11)</sup>. 현재 제도권에 있는 당은 대개 단일지도체제에서 집단지도체제로 변화해가는 기로에 서있다. 당내 민주화가 단일지도체제에 대한 개선의 요구를 포함하여 진행되고 있기 때문이다. 이러한 변화는 지구당에서 결정할 수 있는 결정권을 지구당에서 위원장이 독점하고 있는 단일지도체제적인 구조에도 영향을 줄 수밖에 없다.

11) 최한수, 『한국정당정치변동 I』, 서울 : 세명서관, 1999, p.5.



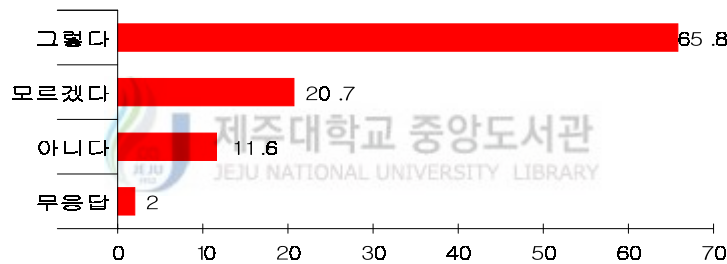
당원들의 의식조사에서 지구당 구조의 개혁필요성을 물어본 결과 약77%가 구조개선의 필요성에 동의하고 있다. 현행 정당구조는 행정단위에 대칭으로 만들어져 있다. 여당은 단계별로 관의 지원을 받는데 유용한 구조이다. 야당도 이에 대항하기 위해 비슷하게 짜여져 있다. 그러나 이러한 조직은 만년 여당의 경우 동원정당으로써의 기능에는 쓸모가 있을지 모르나 지방자치시대, 공무원의 중립이 확립되어 가는 상황에서는 오히려 거추장스러운 조직이다. 정당의 일선조직은 선거구민의 의견을 듣고 선거구민의 애환을 알며, 선거 때에 득표활동을 하는 것이 중요한 역할이다. 그렇다면 이제 지구당을 이러한 방향으로 개편해야 한다. 우선 명칭부터 현행 「지구당」구조를 「선거구협의회」로 전환한다. 협의회는 지방선거직 후보자와 선거구를 각 정당별로 적절하게 분할하여 지역 및 직능단체 대표로 구성하되 지역대표는 광역시·도를 한 단위로 하여 인구비례, 직전 선거의 득표율, 활동당원수(자원봉사, 당비, 후원회 활동)등을 기준으로 지역대표 책임자 회의에서 종합평가하여 할당하는 경쟁체제를 도입한다.

선거구협의회는 국회의원후보자의 후원조직인 협의회(의장)와 위원장(지역구 국회의원 또는 후보)으로 이원화하여, 위원장(국회의원 또는 후보)은 소속정당의 지역구 협의회 소속으로 국회(또는 도지부 및 중앙당대표로)에 파견된 대표이고 선거구의 실무운영은 협의회 의장 주도로 이루어지도록 한다. 선거구협의회는 구의원의 후원회성격과 대의원회의 성격을 겸하기 때문에 중·대선거구를 채택해도 지역대표기관으로 존속하여 분할관리 하도록 하고 협의회 단위이하 공직후보(광역의회의원후보, 기초자치단체 장 및 의원 후보)의 추천 또는 인준권을 보유한다. 대통령후보선출을 전당대회에서 한다는 점을 감안하여 협의회는 도지부 및 중앙당대회 참여대의원(도지부로부터 할당)을 선발하

는 역할도 담당한다. 그러나 여기에서 획기적인 변화는 기존 지구당에 중앙당 소속의 사무국장제를 협의회에는 중앙당 사무국소속의 위원장 보좌역으로 대체하여 대외연락가 및 민원처리, 총무업무를 담당하며 순환배치가 가능토록 하여 선거구 관리경험을 교류하도록 한다. 시·도 단위는 이러한 유형의 시·도 선거구 협의회를 구성할 수 있다.

### (3) 후보중심의 선거운동조직

후보중심의 선거운동조직으로 개편해야할 필요성을 물어본 결과 약65%가 동의하였다. 왜냐하면 대통령선거와 각종 선거는 후보중심의 선거조직이 중심이 되어 정책개발 및 선거운동을 주도하고 따라서 평상시의 당 조직은 방대할 필요가 없기 때문이다. 권위주의시대의 정통성 위장에 동원대상이었던 당원구조와 만년 집권당의 관 의존형 위계구조의 조직을 재정비하여 민주정치시대, 지방분권시대의 정당구조로 환골탈태해야 한다.



기존의 정당구조는 권위주의 정권이 정통성 위장에 필요했던 전근대적 동원당원구조의 잔재로 유리할 때는 거추장스럽고 필요할 때는 활용불능인 당원구조로서, 1) 형식적 요건을 위한 연고주의적 지구당 대의원 2) 무소신, 비자발, 비자의적인 관변의 해바라기성, 모래알 당원 3) 선거에 품삯으로 길들여진 품삯당원, 돈넣어야 작동하는 공중전화당원구조로 구성되었다고 할 수 있다. 효율적인 참여라는 요건을 충족시키기 위해서는 개인의 입장과 그의 근거를 표현할 수 있는 기회가 필요하다<sup>12)</sup>. 즉, 전근대적 동원당원 구조는 효율적인 참여에 반하는 구조로서, 당원의 입장과 당원들이 제시하는 주장들을 표

12) 로버트 달 저, 이만희 옮김, 『다원민주주의의 딜레마』, 서울 : 도서출판 인간사랑, 1990. p. 97.

현하고 이를 수렴할 수 있는 기회가 지구당 차원에서 제공되어야 할 것이다.

특히 지방자치로 인해 한국정당의 일선구조가 격변하게 되었다. 특정 지역을 제외하고 야당 단체장 지역에서는 종래의 관변단체 구성원 중심의 여당조직은 사실상 약화되는 반면 단체장에 따라 야당조직의 체계화, 활성화가 예상된다. 이러한 현상은 여·야 정당의 균형있는 발전을 초래한다는 점에서 긍정적이다. 일선 정당구조의 변화는 유권자들의 정당에 대한 인식의 큰 변화를 가져와 여·야당을 떠나 지지하는 정당에 대한 정당일체감을 유발할 계기가 될 수도 있다. 더 나아가 여·야 정당은 균형된 하부구조를 토대로 하여 수평적인 정권교체의 기틀이 될 수도 있는 것이다. 따라서 바람으로 선거하던 야당도 이제 조직을 갖게 되었고 관권에 의존하여 일선조직을 독점적으로 유지해 오던 여당도 시장·군수가 정당소속, 그것도 야당소속인 지방정치시대에 맞는 정당구조를 가져야 한다. 야당의 일선 조직이 활성화 되면 필연적으로 여당조직은 현재까지의 구조적 특성으로 볼 때 「식물조직화」할 우려가 있다. 그러나 이런 현상도 바람직스럽지 못하다. 야당의 조직이 새롭게 발전하는 것처럼 여당의 조직도 건전하게 발전해야 하는 것이다. 일선정당조직의 제로섬 게임의 시대를 끝내고 이제 포지티브섬 게임의 세대를 열어야 할 것이다.

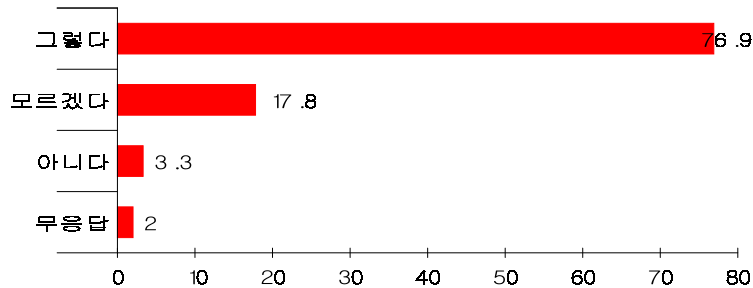


#### (4) 공천제도의 개혁

후보자들이 정당에 가입하는 이유는 다양하다. 무엇보다도 그럴싸한 이유는 정당이 후보자들에게 “상표(brand name)”를 주기 때문이다. 광고에서 유명상표는 많은 양의 정보뿐만 아니라 정보의 질을 보장한다. 따라서 후보자의 공천은 갖 학위를 받은 사람이 명문대학의 교수가 될 때 얻는 보너스 명성과 같이 후보자는 정당에 가입함으로써 정당이 가지고 있는 기존의 명성과 권위를 한꺼번에 얻을 수 있다<sup>13)</sup>. 후보자 공천은 (candidate selection)은 ‘정당들이 투표 용지와 선거 매체에 특정인을 그들이 추천한 후보로 규정하고 지정하기로 결정하는, 대체로 법외적인, 과정’을 의미한다<sup>14)</sup>. 현재 한국의 공천제도는 당총재가 가장 큰 영향력을 행사하는 하향식 공천제도이다. 당총재가 공천권을 독점하였기 때문에 당소속 의원이나 선거에 출마하고자 하는 정치지방생들은 당총재에게 절대적으로 복종할 수밖에 없는 실정이다.

13) 권인석, “정당관련 유권자 행태의 이론적 분석”, 한국정치학회보 34권 2호, 2000. p.89.

14) 오스틴 래니 저, 권만학 외 역, 『현대정치학』, 서울: 을유문화사, 1994, p.258.



정당법 상 현행제도 중 제31조를 보면 “정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 함”<sup>15)</sup>라고 규정되어 있다. 그럼에도 불구하고 각 정당에서 실시하는 공천과정은 매우 폐쇄적이며 비민주적인 특징을 공유하고 있다. 각 당에서는 당헌·당규집에 명시되어 있는 공직후보의 추천제도의 특징은 공직의 정치적 영향력의 비중이나 그 중요도에 따라서 당원의 참여 허용과 정당지도자의 영향력 수준이 다르게 명시되어 있다. 국회의원 후보자의 추천에는 당원의 참여가 배제되고 당 간부의 영향력이 크지만 자치단체장 후보자의 추천에는 당원의 참여가 부분적으로 허용되고 있다. 정치적으로 중요성이 높은 국회의원은 당총계가 직접 후보자 추천권을 행사하는 지명모형을, 그렇지 않으면 당원의 참여를 부분적으로 허용하는 절충모형을 채택하고 있다<sup>16)</sup>.

공천제도 개혁의 필요성에 대하여 물어본 결과 약76%가 동의하였다. 정당의 민주성은 우선 인물총원에서부터 이루어져야 하고 이를 위해서는 공천제도의 개혁하여 중앙당에 공직후보 공천심사위원회를 설치하여야 한다. 한국정당의 당내 민주화를 위해서는 무엇보다도 공직후보자의 결정방식이 바뀌어야 한다<sup>17)</sup>. 국회의원의 자율성 및 정당인물총원의 대표성을 높이고 당원의 참여폭을 확대하면서도 한국정치문화의 특성을 감안하여 중앙당에 독립적인 「공직후보심사위원회」를 설치하도록 한다.

공천심사위원회는 당대표가 지명하는 위원장(위원 약간명)과 당 중진을 중심으로 하되 시·도별 공천심사에는 해당 시·도 위원장이 참가하도록 하며, (1)국회의원후보의

15) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p.74.

16) 홍득표, “정당의 공직후보 결정 모형에 관한 연구”, 한국정치학회보, 34권 3호, 2000. p.181.

17) 홍득표, 위의 논문, p.189.

확정 (2)광역단체장후보의 확정 (3)지역공천심사위원회 분쟁조정 등을 담당하도록 한다. 국회의원후보 공천은 각 지역별 특성을 고려하여 광역시와 도를 분리하여 선출방법을 다양화한다. 즉 광역시 선거구는 중앙당 공천심사위원회에서 지역구 협의회 임원의 의견을 참작하여 후보자를 결정한 후 지역구대의원들의 추인을 획득하는 협의 하향식 방법으로 한다.

광역시는 선거구내의 인물에 대한 정보가 부족할 뿐만 아니라 지역의 선거구민이나 정당의 당원도 출신이나 거주사실보다 유능한 인물충원을 해야하는 실정이다. 광역자치단체 가운데 도 단위의 각 국회의원 선거구는 시와 군을 구별하여 각각 다음과 같이 구별하여 각각 다음과 같이 후보자를 공천하도록 한다.

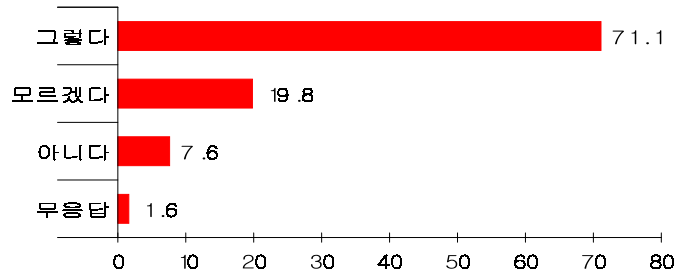
- ① 하향식 제한경선방법 : 중앙당 공천심사위원회에서 추천한 약간명을 대상으로 제한경선.
- ② 상향식 선정방법 : 도지부와 선거구협의회에서 대표성 있는 인사들이 심사추천한 약간명의 후보를 중앙당 공천심사위원회에서 확정하는 방법.
- ③ 중앙당-지역구 연석협의로 확정방법 : 지역구협의회와 도지부, 중앙당이 각기 후보를 추천하여 그들을 대상으로 선거구협의회대표와 도지부간부, 중앙당 공천심사 위원간의 협의를 통해 결정.

의원 후보선출방법을 지역별로 다양화해야 하는 이유는 신인 충원을 통한 인물교체, 지역구 대의원 구성의 전근대성, 도시지역의 무연고상에 의한 인물에 대한 정보부재 등 우리의 정치 및 선거문화의 특수성을 감안하여 여러 유형을 각 지역특성과 연결하여 정당 나름의 선택방향을 정해서 할 수 있도록 하기 위해서이다.

#### (5) 대통령의 당권한 축소

여당의 중앙당 조직구조에서 대통령의 당권한을 축소하는 것에 대한 필요성을 물어본 결과 약71%가 동의하는 것으로 나타났다. 현재 대통령이 행정부와 당권을 장악하고 있는 문제점은 정당의 수직적 권력구조를 개혁하는데 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 따라서 대통령은 국민통합의 상징으로 취임 1년 안에 주요 업무의 권한과 책임을 당대표에게 제도적으로 위임하고 당의 상징적 존재로서의 총재직을 담당한다. 대통령인 당총재는 당의 장악력 유지를 위해 국회직을 제외한 중요 부서의 인사권만을 행사하여 당의 자율

성을 확립하고 여야경쟁관계에서 국가원수로서의 이미지 손상을 최소화한다.



(6) 당원활동과 역할변화

당원활동에 있어서 앞에서 살펴본 세차원에서 매우 깊은 상관성이 발견되었기 때문에 당원활동을 조작정의한 부분 중 방문경험을 중심으로 살펴보겠다.

제주대학교 중앙도서관  
 <표 36> 방문경험과 선거법개정 교차표

			선거법				전체
			무응답	그렇다	모르겠다	아니다	
방문 경험	무응답	빈도 방문경험의 %			1 100.0%		1 100.0%
	한번도 없다	빈도 방문경험의 %	2 3.5%	28 49.1%	22 38.6%	5 8.8%	57 100.0%
	한번	빈도 방문경험의 %	5 5.0%	69 67.3%	24 23.8%	4 4.0%	101 100.0%
	일년에 한번정도	빈도 방문경험의 %		62 75.6%	14 17.1%	6 7.3%	82 100.0%
	일년에 2회에서 5회 정도	빈도 방문경험의 %		127 90.1%	10 7.1%	4 2.8%	141 100.0%
	일년에 6회에서 12회 정도	빈도 방문경험의 %		22 75.9%	5 17.2%	2 6.9%	29 100.0%
	일년에 13회 이상	빈도 방문경험의 %		33 84.6%	4 10.3%	2 5.1%	39 100.0%
	전체	빈도 방문경험의 %	7 1.6%	340 75.6%	80 17.8%	23 5.1%	450 100.0%

방문경험이 한번도 없는 사람은 지구당의 역할변화에 선거법 개정의 필요성에 대한 응답에 동의한다와 하지 않는다는에 비슷한 비율로 응답하였다. 그러나 한번이라도 방문한 경험이 있는 사람부터 일년에 13회 이상 방문한 사람까지는 매우 많은 사람들이 선거법 개정의 필요성에 공감하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 당원활동에 조금이라도 참여하는 사람부터는 선거법 개정의 필요성을 느끼고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 매우 적극적인 사람만이 필요성을 느끼는 것은 아니라는 점에서 필요성에 대해서 당원활동이 적극적인 사람만이 과대대표 되지는 않다고 볼 수 있다.

당원활동과 지구당 구조의 개혁에 대한 필요성에 대한 의식을 교차분석한 결과 당원활동의 적극성의 정도와는 약간 독립적으로 개혁의 필요성을 공감하고 있는 것으로 나타났다.

<표 37> 방문경험과 구조개선 교차표

			구 조 개 선				전체
			무응답	그렇다	모르겠다	아니다	
방 문 경 험	무응답	빈도 방문경험의 %			1 100.0%		1 100.0%
	한번도 없다	빈도 방문경험의 %	2 3.5%	41 71.9%	12 21.1%	2 3.5%	57 100.0%
	한번	빈도 방문경험의 %	5 5.0%	65 64.4%	23 22.8%	8 7.9%	101 100.0%
	일년에 한번정도	빈도 방문경험의 %		67 81.7%	6 7.3%	9 11.0%	82 100.0%
	일년에 2회에서 5회 정도	빈도 방문경험의 %	2 1.4%	118 83.7%	13 9.2%	8 5.7%	141 100.0%
	일년에 6회에서 12회 정도	빈도 방문경험의 %		27 93.1%	2 6.9%		29 100.0%
	일년에 13회 이상	빈도 방문경험의 %		29 74.4%	5 12.8%	5 12.8%	39 100.0%
	전체	빈도 방문경험의 %	9 2.0%	347 77.1%	62 13.8%	32 7.1%	450 100.0%

당원활동과 지구당의 후보자 중심조직으로의 개혁에 대한 필요성에 대한 의식을 교차 분석한 결과 당원활동의 적극성이 부족한 사람들은 개혁의 필요성에 어느 정도 동의하지만, 동의하지 않는 사람들도 상당부분 있는 것으로 나타났다. 또한 매우 적극적인 활동가들은 59%정도가 동의하지만 나머지 40%정도는 개혁의 방향에 적합한지에 대해 다소 의문을 표시하거나 부정적인 입장에 있는 것으로 나타났다.



<표 38> 방문경험과 후보중심조직 교차표

		후 보 중 심 조 직				전체	
		무응답	그렇다	모르겠다	아니다		
방문 경험	무응답	빈도 방문경험의 %		1 100.0%	1 100.0%	1 100.0%	
	한번도 없다	빈도 방문경험의 %	4 7.0%	38 66.7%	18 31.6%	9 15.8%	57 100.0%
	한번	빈도 방문경험의 %	5 5.0%	81 80.2%	30 29.7%	2 2.0%	101 100.0%
	일년에 한번정도	빈도 방문경험의 %		68 82.9%	13 15.9%	13 15.9%	82 100.0%
	일년에 2회에서 5회 정도	빈도 방문경험의 %		100 70.9%	20 14.2%	16 11.3%	141 100.0%
	일년에 6회에서 12회 정도	빈도 방문경험의 %		22 75.9%	4 13.8%	3 10.3%	29 100.0%
	일년에 13회 이상	빈도 방문경험의 %		36 92.3%	7 17.9%	9 23.1%	39 100.0%
	전체	빈도 방문경험의 %	9 2.0%	346 76.9%	93 20.7%	52 11.6%	450 100.0%

<표 39> 방문경험과 공천제도 교차표

		공 천 제 도				전체	
		무응답	그렇다	모르겠다	아니다		
방문 경험	무응답	빈도 방문경험의 %		1 100.0%		1 100.0%	
	한번도 없다	빈도 방문경험의 %	2 3.5%	38 66.7%	17 29.8%		57 100.0%
	한번	빈도 방문경험의 %	7 6.9%	81 80.2%	11 10.9%	2 2.0%	101 100.0%
	일년에 한번정도	빈도 방문경험의 %		100 82.9%	12 14.6%	2 2.4%	82 100.0%
	일년에 2회에서 5회 정도	빈도 방문경험의 %		100 70.9%	33 23.4%	8 5.7%	141 100.0%
	일년에 6회에서 12회 정도	빈도 방문경험의 %		22 75.9%	4 13.8%	3 10.3%	29 100.0%
	일년에 13회 이상	빈도 방문경험의 %		36 92.3%	3 7.7%		39 100.0%
	전체	빈도 방문경험의 %	9 2.0%	346 76.9%	80 17.8%	15 3.3%	450 100.0%

당원활동과 공천제도에 대한 개혁의 필요성에 대한 의식을 교차분석한 결과 당원활동이 매우 소극적인 사람들은 약65%정도만 필요하다고 응답한 반면, 조금이라도 활동

하는 사람들부터는 개혁의 필요성을 대다수가 공감하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 개혁의 필요성에 대해 약76%가 동의하는 입장이라는 점과 부정적인 입장이 불과 3%라는 점은 대다수 사람들이 공천제도의 개혁의 필요성을 강하게 느끼고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 40> 방문경험과 대통령권한 교차표

		대통령권한				전체	
		무응답	그렇다	모르겠다	아니다		
방문 경험	무응답	빈도 방문경험의 %			1 100.0%	1 100.0%	
	한번도 없다	빈도 방문경험의 %	2 3.5%	32 56.1%	21 36.8%	2 3.5%	57 100.0%
	한번	빈도 방문경험의 %	5 5.0%	65 64.4%	25 24.8%	6 5.9%	101 100.0%
	일년에 한번정도	빈도 방문경험의 %		66 80.5%	14 17.1%	2 2.4%	82 100.0%
	일년에 2회에서 5회 정도	빈도 방문경험의 %		108 76.6%	23 16.3%	10 7.1%	141 100.0%
	일년에 6회에서 12회 정도	빈도 방문경험의 %		20 69.0%	5 17.2%	4 13.8%	29 100.0%
	일년에 13회 이상	빈도 방문경험의 %		29 74.4%	5 12.5%	10 25.65%	39 100.0%
	전체	빈도 방문경험의 %	9 2.0%	346 76.9%	80 17.8%	15 3.3%	450 100.0%

정당활동과 대통령 당권한 축소의 필요성에 대하여 교차분석한 결과 정당활동이 매우 소극적인 사람을 제외하고 나머지 사람들은 대통령의 당권한 축소에 동의하는 입장으로 나타났다. 즉, 정당활동을 조금이라도 하는 사람들은 대통령의 당권한 축소에 대한 필요성을 강하게 느끼는 것으로 나타났다.

당원활동과 개혁의 필요성에 대한 교차분석의 결과는 본 연구자가 제시한 5가지의 개혁방향에 대해 대다수의 당원들이 동의하고 있는 것으로 나타났다. 특히 당원활동이 매우 소극적인 사람을 제외하고, 조금이라도 활동하고 있는 사람들부터 매우 적극적으로 활동하고 있는 사람들까지 광범위하게 필요성을 느끼고 있다는 점에서 당원활동이 적극적 활동가의 의견이 과대대표되지 않은 개혁의 필요성을 대다수 당원들이 체감하고 있다는 사실은 지구당 역할변화의 과제가 시급한 사안임을 반증하는 것이다.

(7) 당에 대한 의식수준과 역할변화

앞에서 당에 대한 의식수준에 대하여 조작정의를 하여 강령, 당헌, 당규의 인지정도를 측정하였다. 그 결과는 매우 깊은 상관성이 발견되었으며, 이에 따라 당에 대한 의식수준과 역할변화의 필요성에 대한 교차분석을 강령경험을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

<표 41> 강령경험과 선거법 개정 교차표

			선거법 개정				전체
			무응답	그렇다	모르겠다	아니다	
강령 경험	무응답	빈도 방문경험의 %	2 50.0%			2 50.0%	4 100.0%
	많이 보았다	빈도 방문경험의 %		40 67.8%	13 22.0%	6 10.2%	59 100.0%
	몇번 보았다	빈도 방문경험의 %	3 1.1%	209 78.9%	43 16.2%	10 3.8%	265 100.0%
	전혀 본적이 없다	빈도 방문경험의 %	2 1.6%	91 74.6%	22 18.0%	7 5.7%	122 100.0%
전체		빈도 방문경험의 %	7 1.6%	340 75.6%	80 17.8%	23 5.1%	450 100.0%

교차분석결과 의식수준에 상관없이 선거법개정에 대한 필요성을 강하게 느끼는 것으로 나타났다.

<표 42> 강령경험과 구조개선 교차표

			구조개선				전체
			무응답	그렇다	모르겠다	아니다	
강령 경험	무응답	빈도 방문경험의 %	2 50.0%		2 50.0%		4 100.0%
	많이 보았다	빈도 방문경험의 %		38 64.4%	9 15.3%	12 20.3%	59 100.0%
	몇번 보았다	빈도 방문경험의 %	5 1.9%	203 76.6%	39 14.7%	18 6.8%	265 100.0%
	전혀 본적이 없다	빈도 방문경험의 %	2 1.6%	106 86.9%	12 9.8%	2 1.6%	122 100.0%
전체		빈도 방문경험의 %	9 2.0%	347 77.1%	62 13.8%	32 7.1%	450 100.0%

교차분석결과 당구조개선에 대해서 당에 대한 의식수준이 낮을수록 개선의 필요성을

강하게 느끼는 것으로 나타났다. 즉, 당에 대한 의식수준이 높을수록 당구조 개선에 대해서 약간 우려하는 사람들의 비율이 상당수 있는 것으로 나타났다. 이것은 지구당 내에서 기득권을 갖고 있는 사람들은 구조개선에 대해서 부정적인 입장을 어느 정도 갖고 있으며, 전혀 지구당 내에 기반이 없는 사람일수록 당구조개선에 동의할 가능성이 크다는 것을 보여주는 것이다.

<표 43> 강령경험과 후보중심조직 교차표

		후 보 중 심 조 직				전체	
		무응답	그렇다	모르겠다	아니다		
강령 경험	무응답	빈도 방문경험의 %	2 50.0%		2 50.0%	4 100.0%	
	많이 보았다	빈도 방문경험의 %		34 57.6%	11 18.6%	14 23.7%	59 100.0%
	몇번 보았다	빈도 방문경험의 %	5 1.9%	196 74.0%	43 16.2%	21 7.9%	265 100.0%
	전혀 본적이 없다	빈도 방문경험의 %	2 1.6%	66 54.1%	37 30.3%	17 13.9%	122 100.0%
전체		빈도 방문경험의 %	9 2.0%	296 65.8%	93 20.7%	52 11.6%	450 100.0%

교차분석결과 의식수준이 매우 높은 사람과 매우 낮은 사람은 절반 조금 넘게 후보 조직으로의 개편의 필요성을 느끼는 것으로 나타났다. 그러나 반대입장이 의식수준이 높은 중 23%정도로 비교적 높게 나왔다는 것은 현재 지구당에서 기득권을 잡고 있는 사람은 현행제도를 유지하려는 경향을 갖고 있다는 것을 나타낸다.

<표 44> 강령경험과 공천제도 교차표

		공 천 제 도				전체	
		무응답	그렇다	모르겠다	아니다		
강령 경험	무응답	빈도 방문경험의 %	2 50.0%	2 50.0%			4 100.0%
	많이 보았다	빈도 방문경험의 %		38 64.4%	17 28.8%	4 6.8%	59 100.0%
	몇번 보았다	빈도 방문경험의 %	5 1.9%	218 82.3%	35 13.2%	7 2.6%	265 100.0%
	전혀 본적이 없다	빈도 방문경험의 %	2 1.6%	88 72.1%	28 23.0%	4 3.3%	122 100.0%
전체		빈도 방문경험의 %	7 1.6%	346 76.9%	80 17.8%	15 3.3%	450 100.0%

교차분석결과 의식수준이 비교적 높은 사람들 중 일부가 약간 우려를 하고 있으나 전반적으로 대다수 사람들이 개선의 필요성에 공감하는 것으로 나타났다. 즉, 정치의식 수준에 관계없이 대다수 사람들이 공천제도의 개선의 필요성에 매우 공감하고 있는 것으로 나타났다.

<표 45> 강령경험과 대통령 교차표

		공 천 제 도				전체	
		무응답	그렇다	모르겠다	아니다		
강령 경험	무응답	빈도 방문경험의 %	2 50.0%	2 50.0%		4 100.0%	
	많이 보았다	빈도 방문경험의 %		38 64.4%	17 28.8%	4 6.8%	59 100.0%
	몇번 보았다	빈도 방문경험의 %	5 1.9%	218 82.3%	35 13.2%	7 2.6%	265 100.0%
	전혀 본적이 없다	빈도 방문경험의 %	2 1.6%	88 72.1%	28 23.0%	4 3.3%	122 100.0%
전체		빈도 방문경험의 %	7 1.6%	346 76.9%	80 17.8%	15 3.3%	450 100.0%

교차분석결과 정치의식수준에 관계없이 대통령의 당권한 축소에 대다수 사람들이 동의하고 있는 것으로 나타났다. 한편 의식수준이 비교적 낮은 사람들에게서 모르겠다고 응답한 비율이 높게 나타난 것은, 대통령의 당권한 축소와 지구당의 역할변화라는 차원의 상관성을 제대로 인식하지 못해서라고 해석할 수 있다.

당에 대한 의식수준과 역할변화 방향에 대한 교차분석을 한 결과 당에 대한 의식수준이 비교적 높은 사람들에게서 개혁 방향에 대한 약간 우려심리가 나타나고 있음을 알 수 있고, 당에 대한 의식수준에 상관없이 전반적으로 개혁의 필요성에 공감하는 사람들이 매우 많다는 것을 알 수 있다.

## IV. 결 론

지구당의 존재의의에 대한 논의를 검토한 것과 같이 지구당 폐지론이 나타나게 된 배경은 지방선거에서 시작된 하향식 정당공천제의 시행이다. 그러나 하향식 정당공천제의 시행에 따른 문제들의 출현은 지구당 제도의 부작용으로 지적하는 것은 본질적인 문제를 간과하고 현상적인 문제를 푸는 것에 불과할 뿐이다. 그러므로 현재 지구당 제도가 갖고 있는 문제들을 정확히 파악하는 것이 필요했다.

그래서 한국정당의 특성을 살펴보았다. 한국 정당의 특성은 민주성이 결여된 운영체제를 갖고 있고, 지구당은 사당화되어 있으며, 지역주의 토대의 지역당과 지역패권적 1당 지방정부를 구성하고 있고, 전근대적 당원구조를 갖고 있으며, 국회를 외면하는 장외 정당정치를 해왔다는 특성이 있다.

지방자치제 실시 이후 지구당의 위상은 지구당 폐지론이 등장할 정도로 매우 부정적이었다. 그러나 당내민주화가 진행되고, 지구당 내부 민주화 요구의 확산과 더불어 당원 의식이 변화함에 따라 지구당의 역할은 변화가 불가피해졌다. 따라서 지금 시점에서 지구당의 개념화는 현재 존재하고 있는 지구당 차원의 적극적인 대안 모색과 더불어 국민들의 정치의식과 정치문화 등 정치관행을 개선하기 위한 방향으로 정립되어야 한다.

제주지역 한나라당의 당원들의 의식조사를 통해 현재 당원들이 지구당의 역할변화의 필요성에 매우 공감하고 있다는 것을 알 수 있었다. 또한 지금 시점에 효율적이고 민주적인 지구당을 지방자치의 발전이라는 맥락에서 개념화하기 위해서는 다음과 같은 사항이 반영되어야 한다는 것을 인식하고 있다. 이러한 의식이 지구당 내의 기득권 층이나, 활동가나 이론가들만이 느끼는 것이 아니라는 점을 교차분석을 통하여 확인 할 수 있었다. 따라서 지구당의 역할변화는 다음과 같은 기초에서 진행되어야 할 것이다. 첫째, 선거법을 개선해야 한다. 둘째, 행정단위에 대칭되어 있는 지구당 구조를 앞에서 제시한 선거구협의회의 구조로 전환해야 할 것이다. 셋째, 후보중심의 선거운동조직의 형태로 만들어져야 할 것이다. 넷째, 공천제도를 지역별로 다양화해야 할 것이다. 다섯째, 대통령의 당권한을 축소시켜야 한다.

현재 진행되고 있는 정당의 당내 민주화는 향후 각 정당들의 권력구조형태의 변화를 초래할 것이며, 의사결정권이 당원들에게 상당히 많이 위임될 가능성이 커질 것이다. 왜

나하면 하향식 공천제도에서 상향식으로의 변화는 당원들의 권리를 증대시키는데 크게 기여할 것이며, 당론결정에 당원들의 권리가 확대되면 당내의사결정구조의 투명성에 대한 요구도 높아질 것이기 때문이다.

2002년 대선에서 노무현 후보자가 당선됨으로써 정치개혁에 대한 목소리가 여기저기서 터져 나오고 있다. 정치개혁 논의에는 정당개혁도 주요 의제로 포함되어 있다. 본 연구자는 그런 논의에 대해서 일정한 개혁의 방향성을 제시해 줄 수 있다. 즉, '지구당 폐지론'이 부활하여 위세를 떨치면서 정당개혁을 위해 지구당을 폐지해야 한다는 주장을 펼치고 있으나, 적어도 제주지역에서 한나라당에서 만큼은 지구당 폐지론보다는 지구당에 소속된 당원들의 민주적 정치참여 유도해낼 수 있는 지구당으로의 역할 변화를 요구하는 목소리가 더 크다는 점을 상기시켜 줄 수 있다. 또한 본 연구자는 이런 목소리는 비단 제주지역 한나라당의 당원들만의 생각이 아니라, 전 국민들의 생각일 가능성이 크다고 생각하며, 본 연구의 지평을 확대해야 할 필요성을 더욱더 체감하게 되었다.

본 논문은 지구당의 개별적 사례연구를 집중적으로 한 것이 아니라는 점에서 지구당의 운영방식이 조금 다른 부분에 대해서는 파악할 수는 없다는 한계를 가지고 있다. 그러나 현재 한국에서 지구당에 대한 연구가 거의 전무하다라는 측면에서 본 논문은 이론 탐색형 연구의 가치를 지니기 때문에 향후 일반적 지구당에 대한 이론구축과 지구당의 개혁방향에 상당히 유용할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

#### <단행본>

- A. Ware. 『정당과 정당체제』. 경기도 : 중앙선거관리위원회, 1999.
- G.사르토리, 어수영 역. 『현대정당론』. 서울 : 동녘, 1995.
- 岡澤憲芙, 이명남 역. 『현대정당론』. 서울 : 문원, 1990.
- 김광수. 『선거와 정당』. 서울 : 박영사, 2002.
- 김광웅 편. 『한국의 선거정치학』. 서울 : 나남, 1990.
- 김용호. 『한국 정당정치의 이해』. 서울 : 나남출판, 2001.
- 김재한. 『한국의 권력구조 논쟁』. 서울 : 풀빛, 1997.
- 김재한. 『한국의 선거 I』. 서울 : 나남, 1993.
- 로널드 칠코트, 김영철·강명세 역. 『비교정치학』. 서울: 이론과 실천, 1987.
- 로버트 A. 달, 이만희 역. 『다원민주주의의 딜레마』. 서울 : 인간사랑, 1990.
- 박찬욱 편. 『비례대표 선거제도』. 서울 : 박영사, 2000.
- 박찬욱. 『15대 총선분석』. 서울 : 세종연구소, 1996.
- 박효종. 『정당국고보조금제 비판과 대안』. 서울 : 자유기업센터, 1997.
- 번스 외 (저), 김진호 외 (역). 『미국지방정치론』. 서울 : 대왕사, 2001.
- 벤자민 바아버, 박재주 역. 『강한 민주주의』. 서울 : 인간사랑, 1992.
- 새천년민주당 서울 도봉을지구당. 『5·15 예비선거 보고서 : 민주당 도봉을지구당 상황  
식 공천 평가 및 개선방향』. 서울 : 새천년민주당 서울 도봉을지구당, 2000.
- 신명순. 『비교정치』. 서울 : 박영사, 2000.
- 신정현. 『한국 정치체도의 개혁 : 정당과 국회를 중심으로』. 서울 : 집문당, 2002
- 안순철. 『선거체제비교』. 서울 : 법문사, 1998.
- 오스틴 래니 외 (저), 권만학 외 (역). 『현대 정치학』. 서울 : 을유문화사, 1994.
- 이현출 . 『정당과 민주주의』. 서울 : 오름, 1997.
- S.P. 헌팅톤(저). 장원석(역). 『미국정치론: 부조화의 파라다임』. 1999.



- 정진민. 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』. 서울 : 한울, 1998.
- 조정현 『한국 정치와 정당체계 변동 : 정당의 생성·소멸, 통합·분열 과정 분석』. 서울 : 오름, 2000.
- 중앙선거관리위원회. 『정당·정치자금제도연구자료집』. 서울 : 중앙선거관리위원회, 1998.
- 최장집. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울 : 후마니타스, 2002.
- 최한수. 『한국정당정치변동 I』. 서울 : 세명서관, 1999.
- 최한수. 『현대정당론』. 서울 : 을유문화사, 1993.
- 최한수. 『한국선거정치론』. 서울 : 대왕사, 1996.
- 추부길 엮음. 『통합선거법 및 정치자금법』. 서울 : 모스트 커뮤니케이션, 1996.
- 한국정치학회, 김상준 외. 『한국의 정치』. 서울 : 법문사, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『의회·정당·선거, 1 : 한국선거연구』. 서울 : 한국정치학회, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『의회·정당·선거, 2 : 의회정치와 정당체제』. 서울 : 한국정치학회, 1999.

#### <논문>

- 강근형. “한국정치문화의 성격에 관한 고찰”. 『제주대학교논문집』. 제22집, 1986.
- 강원택. “김영삼 정부시기의 정당정치의 특징과 개혁의 한계”. 『한국정치학회 9월 월례 발표회』. 1997.
- 곽진영. “정당체제의 사회적 반영의 유형과 그 변화”. 『한국정치학회보』. 32권 1호, 1997.
- 곽진영. “한국정당의 사회적 대표성: 제4대 지방선거를 중심으로”. 『한국정치학회 99년 추계학술회의』. 1999.
- 권인석. “정당관련 유권자의 이론적 분석: 모형화를 향하여”. 『한국정치학회권』. 34권 2호, 2000.
- 김재한·아렌트 레입하트. “합의제와 한국의 권력구조”. 『한국정치학회보』. 31권 1호, 1997.
- 김진호. “제주 지방의회의원의 충원에 대한 연구”. 『제주도연구』. 제16집. 1999.
- 김태룡. “김영삼 정부시기의 정치개혁과 정당기능의 변화”. 『한국정치학회 9월 월례 발표회』. 1997.
- 신기현. “국회의원과 지역구 관리”. 『한국정치학회 하계학술대회 논문집 제2권』. 1996.

- 심지현·김민전. “한국 정당의 수입구조 연구”. 『한국과 국제정치』. 18권 3호, 2002.
- 이홍중. “한국의 정당과 권력구조: 정치문화 및 책임정당 논의를 중심으로”. 『한국정치학회 97년 연례학술대회』. 1997.
- 장원석, “인터넷과 미국의 선거운동”. 『법과 정책』. 제7호. 2001.
- 장 훈. “한국 민주화 10년의 정당정치: 연속성과 변화”. 『6·10 민주화운동 학술회의』. 10권, 1997.
- 정영국. “한국정당의 지구당 조직과 기능”. 『한국과 국제정치』. 16권 1호, 2000.
- 정용대. “한국정당정치의 문제점과 정당법의 개정방향”. 『한국정치학회 98년 연례학술회의』. 1998.
- 정진민. “정당개혁 : 정당환경 변화와 개혁방향”. 『한국 정치학회 98년 국가전략 특별학술회의』. 1998.
- 정진민·황아란. “민주화 이후 한국의 선거정치”. 『한국정치학회보』. 33권 2호, 1999.
- 최장집. “한국의 선거제도와 정당체제의 변동”. 『한국정치학회 98년 춘계학술회의』. 1998.
- 최한수. “지방의회와 정당의 역할”. 『한국정치학회 한국정치학회 민선자치 2주년 기념 학술심포지움』. 1997.
- 홍득표. “정당의 공직후보 결정모형에 관한 연구”. 『한국정치학회보』. 34권 3호, 2000.

#### <학위논문>

- 김근영. 『한국정당의 변천과정과 정당체계에 관한 연구(1948-1997)』. 국방대 안전보장대학원 석사학위논문, 2002.
- 조의환. 『한국 정당의 파벌에 관한 연구 :역대 정권의 주요 정당을 중심으로』. 동국대학교 대학원 박사학위논문. 2002.
- 정희용. 『한국 국회의원후보자의 정당공천제 :영국·미국·독일과의 비교』. 경북대 대학원 석사학위논문, 2002.
- 김경석. 『지구당의 효율적인 운영방안에 관한 연구 :서울특별시 지구당을 중심으로』. 국민대 정치대학원 석사학위논문, 2001.
- 유창선. 『한국 지역정당체제의 성립과 전개에 관한 연구 :포괄정당적 동질성이 지역정당체제에 미친 영향을 중심으로』. 연세대 대학원 박사학위논문, 2001.
- 조민수. 『참여민주주의의 활성화를 위한 정당의 역할 :정당의 공직선거후보자 충원과정 을 중심으로』. 인천대 행정대학원 석사학위논문, 2001.

- 최장섭. 『한국정당의 후보자 선정모델 연구』. 단국대 대학원 석사학위논문, 2000.
- 최종이. 『지방선거와 정당참여에 관한 연구 :대구광역시를 중심으로』. 계명대 정책대학원 석사학위논문, 2000.
- 박상훈. 『한국 지역정당체제의 합리적 기초에 관한 연구 :합리적 선택이론을 통해서 본 민주화 이행기 유권자 투표행위 분석』. 고려대 대학원 박사학위논문, 2000.
- 김연기. 『한국지방의회 구성과 의정활동에 관한 연구 :대구광역시의의회를 중심으로』. 건국대 대학원 박사학위논문. 1999.

## 2. 외국문헌

- Duverger, Maurice. *Political Parties : Their Organization and Activities in the Modern State*, Trans, by Barbara and Robert North, London : Methuen & Co. Ltd. 1967.
- \_\_\_\_\_. *Party Politics and Pressure Groups : A Comparative Introduction*. Trans. by David Wagoner, New York : Thomas Y. Crowell Company. 1972.
- Lipset, S. M. *Political Man : The Social Bases of Politics*. Baltimore : Johns Hopkins University. 1960.
- \_\_\_\_\_, Rokkan, s. eds. *Party Systems and Voter Alignment : Cross-National Perspectives*. New York : The Free Press.1970.
- LaPalombara, Joseph and Myron Weiner. eds. *Political Parties and Political Development*. Princeton : Princeton University Press. 1966.
- Lijphart, Arend. *Democracies : Patters of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haver : Yale University Press. 1984.
- Neumann, Sigmund. *Modern Political Parties : Approaches to Comparative Politics*. Chicago : University of Chicago Press. 1956.
- Sartory, Giovanni. *Parties and Party Systems : A Framework for Analysis*. Cambridge : Cambridge University Press. 1976.

## ABSTRACT

### **A STUDY ON THE ROLE CHANGES FOR THE BRANCH OF POLITICAL PARTY IN THE TIMES OF DECENTRALIZATION: FOCUSING ON THE BRANCH OF THE NATIONAL GRAND PARTY IN JEJU**

Dong-Soo Ko

Department of Business Administration

Graduate School of Business Administration

Cheju National University

Supervised by Professor Jin-Ho Kim

Korean society has recently undergone significant changes. Koreans have been experiencing a revival of local autonomy. Every individual in the society has tried to adapt to changes brought by democratization.

The enforcement of local autonomy brought about changes to the power structure in local political society and elicited insights on the value of current district party chapter roles. The change of power structure in a political party which had an incumbent Assemblyman also brought about crucial movements again, since local autonomy and democratization in Korea was rapidly institutionalized on the occasion of the local election and the presidential election in the year of 2002. But while parts of the central political party moved toward democratization, there appeared also the negative aspects in the local politics.

The causes of political corruption among the local governors resulted from a variety of factors, such as an expensive election system, governor power, the absence of an institutional monitor. Problematic election systems like, 'The Political Funds Law' that doesn't raise funds for the governor and 'party nomination of candidates' requiring excessive funds tempt the local governor to be corrupt.

After the enforcement of local autonomy, the more important the party

recommendation of candidates, the more roles of the branch of political party held in local politics areas. Since the party chapter didn't seek to change itself in this situation, it posed a challenge for local political development. In conclusion, This study presents a new model for a party chapter. the new model seeks to solve these problems.

This study analyzes the mode of relations between the central party and local party chapters after the revival of local autonomy. The study reviews the present position of a district party chapter in order to design an alternative model. It provides a long-term plan for functioning relationship between the central party and the local party chapter. To analyze the mode of relations between both of them, this study specifically examines characteristics of Korean parties and the position of a local party chapter in local politics. Then the study maps out a new local party chapter model that is congruent with the development of local autonomy.

This study previews the theoretical discussions about local party chapters for the need of role change of a district party chapter. To demonstrate the need for role changes, this study surveys party member's awareness of party roles.

In the survey results, most of Grand National Party's party members in Jeju island agree on the need go change the local party's role. Therefore this study presents some directions for change as follows: first, it is necessary to amend election institutions. Second, it is necessary to reform power structure. Third, it is necessary to reorganize the chapter into a central organization of candidates similar to the election campaign organization during the election process. Fourth, it is necessary to reform party's nomination institution. Fifth, it is necessary to increase the local chapter's autonomous rights by reducing the hegemony of the state president.

(부록)

## <설문지>

### 주제 : 지방분권시대의 지구당의 역할변화

안녕하십니까?

저는 제주대학교 행정대학원 국제관계전공에 재학중인 대학원생입니다. 평소 지구당의 역할에 대해 관심을 갖고 연구해 왔는데, 제가 “지방분권시대의 지구당의 역할변화”라는 주제로 석사학위논문을 쓰려고 합니다. 그러나 제 짧은 식견으로는 지구당의 역할변화의 필요성과 방향에 대해서 확신을 할 수 있는 논거를 제시할 수 없기 때문에, 이번 기회에 역할변화의 필요성과 방향에 대한 당원들의 의식을 조사해야 한다고 마음먹게 되었습니다. 더욱이 이러한 연구를 계기로 한나라당 제주지역 당원들의 의식을 조사하고, 이후 다른 당과 다른 지역의 지구당원의 의식조사가 이루어지게 된다면 학술적으로 매우 기여할 수 있는 바가 크다고 생각합니다. 즉 제 연구가 한국의 지구당의 역할 확립과정에 바람직한 방향을 제시할 수 있는 연구로 인정받게 된다면, 정당개혁으로 바로 이어질 수 있는 소중한 글이 될 수 있다고 믿고 있습니다. 응답내용들은 일체 신변을 보장할 수 있도록 통계처리될 것이며, 또한 연구용으로만 사용할 것이기 때문에 신변에 불이익이 되는 일은 없을 것입니다. 귀하의 소중한 응답 하나하나가 정당 민주주의의 발전에 기여한다고 생각하시어 소신껏 응답하여 주시면 고맙겠습니다.

2002. 10.

제주대학교 행정대학원 국제관계 전공 고동수  
지도교수 김진호

※ 다음의 질문들은 ‘지구당의 역할에 대한 당원들의 의식’을 조사하기 위한 목적으로 만들어졌습니다. 귀하께서는 소신껏 각 문항에 대해 평소 생각하는 것과 일치하는 번호를 적어주십시오.

1. 귀하의 성별은 무엇입니까? (        )  
① 남    ② 여
2. 귀하가 해당하는 연령대를 선택하여 주십시오. (        )  
① 20대   ② 30대   ③ 40대   ④ 50대   ⑤ 60대 이상
3. 귀하가 해당하는 최종학력을 선택하여 주십시오. (        )  
① 중학교 졸업 이하   ② 고등학교 졸업   ③ 대학 졸업(전문대학 포함)   ④ 석사   ⑤ 박사 이상
4. 귀하가 해당하는 본적을 선택하여 주십시오. (        )  
① 서울   ② 경기도   ③ 강원도   ④ 충청도   ⑤ 경상도   ⑥ 전라도   ⑦ 제주도   ⑧ 기타
5. 당원 가입 후 현재까지 지구당을 방문한 경험이 있습니까? (        )  
① 한번도 없다   ② 한번   ③ 일년에 한번정도   ④ 일년에 2회에서 5회정도  
⑤ 일년에 6회에서 12회 정도   ⑥ 일년에 13회 이상
6. 귀하는 지구당에서 열린 회의에 참석하신 경험이 있습니까? (        )  
① 한번도 없다   ② 한번   ③ 일년에 한번정도   ④ 일년에 2회에서 5회정도  
⑤ 일년에 6회에서 12회 정도   ⑥ 일년에 13회 이상
7. 귀하는 지구당에서 임명한 특정직을 맡은 적이 있습니까? (        )  
① 있다   ② 없다
8. 귀하가 참석한 회의는 당의 정책형성을 위한 민의 수렴을 목적으로 하는 것이었습니까? (        )  
① 그렇다   ② 아니다
9. 귀하가 가입한 후 치른 선거는 몇일 후였습니까? (        )  
① 30일 이내   ② 30일~90일 사이   ③ 90일 이후
10. 귀하는 당비를 납부하고 계십니까? (        )  
① 그렇다   ② 아니다

11. 귀하는 당의 강령을 읽은 경험이 있습니까? ( )  
 ① 많이 보았다 ② 몇 번 보았다 ③ 전혀 본 적이 없다
12. 귀하는 당의 당헌을 읽은 경험이 있습니까? ( )  
 ① 많이 보았다 ② 몇 번 보았다 ③ 전혀 본 적이 없다
13. 귀하는 당의 당규를 읽은 경험이 있습니까? ( )  
 ① 많이 보았다 ② 몇 번 보았다 ③ 전혀 본 적이 없다
14. 귀하는 당의 이념과 정책의 성향이 어떻다고 생각하십니까? ( )  
 ① 보수적이다 ② 이념이 없다 ③ 진보적이다
15. 귀하의 정치적 성향은 어떻다고 생각하십니까? ( )  
 ① 보수적이다 ② 이념이 없다 ③ 진보적이다
16. 귀하는 지구당에서 지역현안에 대한 논의를 해야 한다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 하든 안하든 상관없다 ③ 해서는 안된다
17. 귀하는 지구당이 국가정치현안에 대한 논의를 해야 한다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 하든 안하든 상관없다 ③ 해서는 안된다
18. 귀하는 지구당이 지구의 민의를 대표한다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
19. 귀하는 지방자치제 실시 이후 지구당의 역할이 과거와 달라졌다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
20. 지방자치제 실시 이후 당의 정책결정과 후보선출 과정에서 참여하는 지구당의 의사 결정 과정이 과거보다 민주화되었다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
21. 당원들이 지구당을 통해 정치참여를 하고 있다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
22. 지방자치제 실시 이후 지구당이 정책결정과정에서 과거보다 역할이 증대되었다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다



23. 지방자치제 실시 이후 지구당이 선거과정에서 과거보다 역할이 증대되었다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
24. 지방자치제 실시 이후 '지구당을 없애야 한다'는 주장이 있는데 이에 대해 동의하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
25. 지구당의 역할이 변해야 한다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
26. 지구당의 역할변화를 위해 당원이 변해야 한다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
27. 지구당원의 당비가 의무적이 된다면 찬성하시겠습니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
28. 지구당의 새로운 역할을 모색하기 위해 선거법 개정이 필요하다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
29. 지구당의 새로운 역할을 모색하기 위해 현재 지구당 구조를 개선할 필요가 있다고 생각하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
30. 지구당의 새로운 역할을 모색하기 위해 선거과정에 후보중심의 선거운동을 조직하자는 의견에 찬성하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
31. 지구당의 새로운 역할을 모색하기 위해 공천제도를 개혁하자는 의견에 찬성하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다
32. 중앙당과 지구당의 자율성을 높이기 위해 대통령의 당권한 축소가 필요하다는 데에 동의하십니까?( )  
 ① 그렇다 ② 모르겠다 ③ 아니다