

최종보고서

【 연구과제명 : 민주적 정당정치 발전을 위한 정당 운영 개선방안 연구 】

책임연구원: 지병근(조선대학교)

공동연구원: 유성진(이화여자대학교)

손정욱(가천대학교)

차현진(한국교통대학교)

2024. 12. 13.

사단법인 한국정치학회

※ 본 연구보고서는 2024년도 중앙선거관리위원회 정책연구용역과제로서
연구내용은 중앙선거관리위원회 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

목차

I. 서론	1
1. 문제의식	1
2. 연구내용	3
3. 연구방법 및 기대효과	8
II. 정당의 운영 현황과 지역정당의 적실성	10
1. 조직·예산·인력과 관련한 운영 현황과 문제점	10
2. 지역 정당의 적실성	24
III. 정당의 당원자격 유지/관리 실태와 한계	37
1. 당원 가입 절차	37
2. 당원 자격 심사 절차	39
3. 당원 자격 요건 강화	43
4. 당원 활동	47
IV. 해외사례 비교 연구	51
1. 영국	53
2. 독일	63
3. 네덜란드	72
V. 민주적 정당정치 발전을 위한 정당운영 모델	83
1. 참여의 증대와 당적 관리의 중요성	83
2. 당원 관리 시스템 구축: 민주적 정당 운영을 위한 출발점	85
3. 민주적 정당정치를 위한 정당 운영 모델	87
4. 정당의 자율성 확대를 위한 이중당적 금지 규정 폐지	90
5. 당원의 당적관리 개혁방안	96
VI. 결론	100
부록	107
참고문헌	150

표 목차

<표 1> 한국의 당원 수(2005-2023).....	2
<표 2-1> 국민의힘과 더불어민주당 당원 현황(2007-2023).....	11
<표 2-2> 2022년 지방선거에서 나타난 광역의회 정당별 의석률.....	30
<표 2-3> 2022년 지방선거 광역의회 지역별 무투표 당선 비율 순위와 투표율.....	31
<표 3> 독일 주요 정당의 당원 가입 수.....	64
<표 4> 독일 기독교사회연합(CSU) 당원 유형 및 자격사항.....	66
<표 5> 네덜란드 주요 정당의 당원 가입 수.....	74

그림 목차

<그림 1> 일반당원과 권리/책임당원 현황(2007-2023).....	14
<그림 2> 영국 정당 당원수의 역사적 추세.....	59
<그림 3> 사회민주당(SPD) 당원 가입 절차 시 이중당적 확인 과정.....	69
<그림 4> 이중당적이 허용되는 녹색좌파당과 노동당의 당원 가입 절차.....	80

부록 목차

<부록 1-1> 정당법: 입당 절차 및 이중당적 금지 조항.....	107
<부록 1-2> 공직선거법: 이중당적과 후보 등록 무효.....	109
<부록 2-1> 독일 정당법 10조(당원의 권리)(2004, 2009년 개정).....	110
<부록 2-2> 스페인 정당기본법 8조(당원의 최소권리).....	111
<부록 3-1> 복수 당적 불허 정당.....	112
<부록 3-2> 복수 당적 불허 규정 부재 정당.....	115
<부록 4> 인터뷰 질문항.....	116
<부록 5> 인터뷰 전문(더불어민주당).....	118
<부록 6> 인터뷰 전문(국민의힘).....	131
<부록 7> 인터뷰 전문(개혁신당).....	143

I. 서론

1. 문제의식

정당정치의 민주적 운영 및 조직 구성은 정치학의 오랜 연구 주제였다. 전통적인 정당 연구자들은 민주주의와 정당정치가 발전한 유럽과 미국의 사례를 기반으로 엘리트 정당, 대중 정당, 포괄 정당, 카르텔 정당, 기업형 정당 등의 개념을 통해 정당의 운영 방식을 이해하고자 했다(Duverger 1954; Panebianco 1988; Kirchheimer 1966; Epstein 1967; Katz and Mair 1995, Koole 1994; Hopkin and Paolucci 1999). 보다 최근에는 이러한 유형들 중 어떤 것이 현대 정당정치를 보다 더 잘 설명하는지, 그리고 어떤 유형이 정당의 대표성과 책임성을 더 높일 수 있는지에 대한 논의가 활발하게 진행 중이며(Pennings and Reuven 2001; Rosenbluth and Shapiro 2018; Scarrow 2015; Talyor 2022; van Haute 2015), 국내 학자들 역시 이 논쟁에 적극적으로 참여해왔다(강원택 2009; 박상훈 2023; 박찬표 2003; 윤종빈 2017; 장훈 2010; 지병근 2010). 특히 2000년대 초반부터 한국에서는 대중 정당 모델을 둘러싸고 유권자 중심의 개방적 정당을 지향하는 미국식의 ‘원내 정당론’과 지구당을 기반으로 하는 유럽식의 ‘이념형 대중정당론’을 두고 격렬한 논쟁이 진행된 바 있다(정진민 2003; 최장집·박찬표·박상훈 2007).

하지만 다양한 논쟁을 통해 정당정치의 민주적 발전을 기대했던 학계의 바람과 달리, 현실 정치에서 각 정당은 학계에서 제공한 논리를 자신들의 정치적 유불리에 따라 상황에 맞춰 차용해왔다. 예컨대, 당대표, 국회의원 후보 경선, 대통령 후보 경선 등의 당내 경선에서 누가 당의 주도권을 잡고 있느냐에 따라 당원 투표의 비중과 일반국민 참여의 비중을 변경하는 일이 빈번하게 발생하였다. 이처럼 당내 선거를 앞두고 정당 내 정치세력들의 이해관계에 따라 비일관적이고 즉흥적인 당헌·당규 개정이 반복되면서 결국 국내 정당들은 폭발적으로 증가한 당원들에 대한 체계적인 관리조치 제대로 수행하지 못하고 있는 상황에 직면하고 있다.

<표 1> 한국의 당원 수(2005-2023)

연도	당원 수(천 명)	인구대비비율	연도	당원 수(천 명)	인구대비비율
2005	2,692	5.5	2015	5,837	11.3
2006	2,930	6.0	2016	6,102	11.8
2007	3,760	7.6	2017	7,508	14.5
2008	3,878	7.8	2018	7,826	15.1
2009	4,124	8.3	2019	8,658	16.7
2010	4,791	9.5	2020	8,771	16.9
2011	5,102	10.4	2021	10,430	20.2
2012	4,782	9.4	2022	10,653	20.7
2013	5,198	10.1	2023	11,201	21.8
2014	5,246	10.2			

출처: 중앙선거관리위원회, 역대 『정당의 활동개황 및 회계보고』.

<표 1>에서 보는 바와 같이, 2023년 기준 한국의 당원 수는 약 1,120만 명으로 전체 인구의 20.7%를 차지하며 선거인 수를 기준으로 하면 무려 25.3%에 해당한다(2023년 인구는 5,171만명, 선거인 수는 4,425만명, 인구통계정보).¹⁾ 사실상 유권자 네 명 가운데 한 명이 당원인 것이다. 정당정치 역사가 가장 오래된 영국 노동당과 보수당의 당원이 전체 인구의 2% 정도이고, 대중정당 모델의 대표적인 국가인 독일 역시 사민당과 기민당의 당원 수는 전체 인구의 3%를 넘지 않는다는 점을 감안하면, 한국의 당원 수와 그 증가 속도는 매우 독특한 현상이라고 할 수 있다(중앙선관위 선거연수원, 2021).

문제는 당원의 비정상적 폭증이 대중 정당으로의 발전이라는 결과물이라기보다는 오히려 정당의 뿌리를 취약하게 하고 민주적 운영을 더 어렵게 만들고 있다는 것이다. 실제로 1992년 당내 민주화를 강조하며 예비선거제도를 새롭게 도입한 이스라엘 사례를 분석한 레이햇과 헤이잔(Rahat and Hazan, 2001)에 따르면, 예비선거로 당원 수가 폭증한 이후 동일한 개인이 두 개 이상의 정당에 당원으로 가입하는 이중 등록(double registration)의 문제, 정당활동이 아닌 오로지 예비선거 참여만을 위한 기회주의적 당원자격의 문제, 예비선거 이후 당원자격 유지를 위한 최소조건을 지키지 않는 일시적 당원의 문제 등이 나타남을 지적한 바 있다. 이러한 문제들은 당원이 폭증하는 한국 정당정치에서도 유사하게 발견되고 있다. 그런 면에서 최근 국내 정당 운영과 관련한 당원 부실 관리와 이중당적

1) 행정안전부, 「주민등록인구현황」, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=13

등의 문제점들은 당내 민주화의 확산과 맞물려 나타나는 일반적인 현상이라고 할 수 있다.

하지만 다른 국가와 비교할 때 한국은 당원의 규모가 압도적으로 증가하고 있다는 특수성에 주목할 필요가 있다. 이러한 특수성은 결국 정당 운영에 있어서 조직, 예산, 인력 등의 제도적 문제와 연결될 뿐만 아니라 각 정당의 당원자격 유지 및 관리 역량의 한계와도 맞닿아 있다. 이처럼 한국의 정당정치는 세계 정당 정치의 민주화라는 흐름 속에 있으면서 동시에 한국 고유의 독특성이 강하게 나타나는 이중성을 보여주고 있는바, 최근 한국 정당 운영에서 나타나는 당원 관리와 관련한 현황 분석과 대응책을 모색할 필요가 있다.

이런 문제의식 하에서 본 연구는 크게 다음의 네 가지 측면에 집중하고자 한다. 첫째, 정당 운영의 제도적 문제점을 분석한다. 천만 당원의 시대에 직면한 각 정당이 당원들을 효과적으로 관리할 수 있는 조직, 예산, 인력을 갖추고 있는지, 그 과정에서 어떤 문제점이 있는지, 그리고 이를 해결하기 위해 어떤 방안을 활용할 수 있는지를 모색한다. 아울러, 본 연구는 정당 설립 요건을 완화하여 지역정당의 창당을 허용하자는 주장의 적실성을 평가할 것이다. 둘째, 정당의 당원 자격 유지 및 관리 실태를 분석한다. 기존 당원의 관리 및 신규 당원의 가입 심사 실태를 확인하고, 보다 구체적으로 시도당 혹은 당원협의회 차원에서 당원 관리 실태조사 등이 진행된 바 있는지, 그리고 이를 통해 어떤 문제점과 대안이 도출될 수 있는지를 파악한다. 셋째, 오랜 역사와 전통 속에서 풍부한 당원 관리의 경험이 있는 여러 정당들과 이들이 소재한 영국, 독일, 네덜란드를 중심으로 이들이 당원 자격심사 및 이중당적 이슈를 어떻게 접근하고 있으며, 어떤 제도적 장치를 마련했는지, 그리고 이를 국내 정당법에 어떻게 적용할 수 있을지 사례 분석한다. 넷째, 이상의 분석을 기반으로 한국의 민주적 정당정치 발전을 위해 당원의 가입과 관리에 관한 현행 정당법 규정의 개정 방향을 제시한다.

2. 연구내용

1) 정당 운영의 제도적 문제점 분석

본 연구는 주요 정당들의 조직·예산·인력 현황을 파악하고 그 문제점을

분석한다. 현재 선거관리위원회가 각 정당으로부터 제출받아 작성한 연도별 『정당의 활동개황 및 회계보고』는 정당 전반의 인력 및 예산 정보를 제공하고 있으나 정당 내의 세부적 구성 및 인력 현황은 다루지 않고 있다. 본 연구는 주요 정당 관계자들과의 인터뷰 및 문헌 조사를 통해 당원 관리와 관련한 정당의 조직·예산·인력이 중앙당, 시도당, 그리고 당원협의회 차원에서 어떻게 구성되어 있는지를 보다 상세하게 살펴볼 것이다.

이 과정에서 현역 국회의원이 속해있는 당원협의회와 그렇지 않은 당원협의회의 당원 관리 현황을 면밀하게 비교 검토한다. 이러한 작업은 일반 국민과의 접근성 제고를 위해 지구당 제도를 부활시켜야 한다는 최근의 논의와도 연결된다. 2004년 ‘고비용 저효율 정치’의 주범으로 비판받으며 지구당을 폐지했으나, 이후 현역 국회의원이 있는 정당은 지역구 사무실을 활용하며 당원협의회라는 이름으로 지역구를 관리하는 반면, 현역 국회의원이 없는 정당은 그러하지 못하여 조직, 자금, 인원 측면에서 당원협의회 활동이 상대적으로 열악할 수밖에 없어 형평성 문제가 제기된 바 있다. 따라서 당 조직 관리 차원에서 가장 말단에 위치한 당원협의회를 분석하는 데 있어서 현역 국회의원의 존재 여부에 특히 주목해서 살펴볼 필요가 있다.

그뿐만 아니라 본 연구는 최근 주목을 받고 있는 지역정당 창당의 적실성을 평가할 것이다. 현행 정당법은 정당 설립을 위해서는 서울에 중앙당을 두고, 5개 이상의 시도마다 1천 명의 당원을 보유하고 있어야 한다는 점을 명시하고 있다. 그리고 이처럼 엄격한 요건으로 인해 우리나라에서는 지역정당을 창당할 수 없다. 정당 결성의 자유를 제약하는 이러한 규정이 민주화 이후에도 장기간 한국에서 유지되고 있는 이유는 기성 정당들이 기득권을 지키려는 의지에서 찾을 수도 있지만 지역주의가 팽배한 한국에서 지역 이익을 극대화하는 것을 우선시할 가능성이 높은 지역정당이 자칫 국가적 차원에서 시민들의 보편적 이익을 실현하는 데 장애가 될 수도 있다는 국민적 우려에서도 찾을 수 있다. 하지만, 지방분권 시대를 맞이하여 한국에서 지역정당은 지역 사회의 다양한 이익을 대표할 수 있을 뿐만 아니라 일당이 지배하는 영호남 지역에도 경쟁적 정당체제를 형성하는 데 도움을 줄 수 있다. 따라서 여기서는 지역정당의 창당을 둘러싼 다양한 주장과 함께 정당 설립 요건에 관한 세계적인 추세를 살펴볼 것이다.

2) 정당의 당원자격 유지·관리 실태와 한계 검토

천만 당원의 시대에 돌입했으나, 실제로 당비를 납부하는 비율을 정당별로 살펴보면, 2023년 기준으로 더불어민주당은 29.3%, 국민의힘은 20.6%, 정의당은 41.4%, 녹색당은 37.7%를 기록했다(선거관리위원회 2024). 즉, 더불어민주당 512.9만 명의 당원 중 월 천 원 이상의 당비를 내는 권리당원은 150.4만 명, 국민의힘 444.9만 명의 당원 중 월 천 원 이상의 당비를 내는 책임당원은 91.8만 명에 불과하다. 문제는 이렇게 당비를 내는 당원들 가운데 대부분은 당에 대한 소속감이 높지 않아서 당비를 지속적으로 납부하거나 당내 활동에 참여하는 이들은 거의 없다는 점이다. 당내 선거를 앞두고 대규모로 가입했던 당원들이 선거 이후 점차 사라지는 양상이 주기적으로 반복되고 있으며, 이에 따라 전체 당원의 수 또한 선거 시기에 맞춰 폭발적으로 증가하였다가 선거 이후에는 크게 감소하고 있다.

박상훈(2023)은 이러한 당원을 크게 세 가지 유형으로 분류했다. “첫째, 오래된 당원 명부에 있는 명단 가운데 당적 유지 의사를 확인하지 않은 채 누적시켜 온, 이름뿐인 당원들이다. 둘째, 새로 명단에 들어왔지만, 자기도 모르는 사이에 당원으로 가입된 사람들. 2019년 이전 신규당원들의 대부분은 종이로 된 입당원서 묶음에 포함되어 한꺼번에 가입되었는데 이들 가운데 상당수가 여기에 해당한다. 셋째, 오래전 지인의 부탁으로 당원 가입을 허락했으나, 사실상 당원으로서의 어떤 활동에서 참여하지 않은 사람들이다. 그들 역시 자신의 이름이 당원 명부에 남아 있다는 사실을 알지 못한다(박상훈 2023: 152).”

이러한 현상은 정당 운영과 관련해 여러 문제들을 야기한다. 우선 당원 폭증이 정당의 풀뿌리 조직이 활성화되어 이루어진 결과라기보다는 소수 명망가들의 팬덤이 당내 당대표를 포함한 고위 당직자 혹은 공직후보 선거에 영향을 미치기 위해 선거 직전 당내에 대규모로 유입된 결과이며, 선거가 종료된 이후 이들이 정당의 하부 조직 단위의 활동에는 참여하지 않는다는 점이다. 결국 이 과정에서 일종의 ‘매집된 당원’이 등장하게 되고, 이것이 이중당적 문제를 유발하게 된다.²⁾ 예컨대, 영남 지역에서 민주당 계열 정당의 출마자 가운데 국민의힘 당원으로 등록된 경우라든가, 반대로 호남 지역에서 국민의힘 출마자 가운데 민주당 계열 정당의 당원으로 등록된 경우가 종종 발생하게 되는 것이다.

둘째, 매집된 당원의 급증은 당원을 관리해야 하는 정당 차원에서도 큰 문

2) 여기서 ‘매집된 당원’이란 자신의 의사와 크게 상관없이 강력한 팬덤들에 의해 그 주변 인물들이 당원으로 동원되는 것을 가리킨다(박상훈 2023).

제이다. 500만 명 내외의 당원들 중에 70~80%의 당원들이 정당의 일상활동에는 참여하지 않고 있으며, 새롭게 유입된 당원들도 당원협의회 차원에서 풀뿌리 활동을 기반으로 정당의 영향력을 확대하려는 노력을 기울이지 않고 사라지는 일이 반복되고 있다. 이에 따라 정당 차원에서도 일반당원과 책임당원(국민의힘) 또는 권리당원(민주당)을 구분해 관리하는 것이 점차 힘들게 되었다. 결국 당원이 참여할 수 있는 당내 조직이 사실상 결여된 상태에서 무정형의 당원들을 대상으로 하는 정당의 관리가 사실상 불가능해지는 상황이 초래되는 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에서 주요 정당의 당원자격 유지 및 입당 심사 절차와 관련한 실태를 분석한다. 기본적으로 각 정당은 당헌과 당규에 따라 입당시 지원 자격과 기존 당원의 자격 유지의 조건들을 명시하고 있다. 예를 들어, 더불어민주당은 온라인 혹은 입당원서를 본인이 거주하는 시도당에 팩스로 발송함으로써 당원 가입이 가능하다. 이때 월 1,000원의 당비를 내면 권리당원의 자격을 인정하며, 공직 및 당직 선거에서 권리당원 선거인단으로 참여하기 위해서는 권리행사 시행일로부터 6개월 이전까지 입당하고 권리행사 시행일 전 12개월 이내에 6회 이상 당비를 납부해야 한다. 국민의힘 역시 온라인 혹은 시도당 팩스 발송을 통한 입당이 가능하며 월 1,000원의 당비를 내면 책임당원의 자격이 주어진다. 국민의힘의 책임당원 유지 조건은 더불어민주당보다 수월하다. 권리행사 시점으로부터 최근 1년 중 3개월 이상의 당비를 납부했을 경우에 책임당원 선거인단으로 참여할 수 있다.

하지만 기본적인 조건들이 명시되어 있더라도 각 정당이 당원 입당 및 자격 심사를 얼마나 제대로 시행하고 있는지는 별개의 문제다. 본 연구는 중앙당과 시도당 차원에서 실제로 당원 자격 심사 및 자격 유지와 관련해 어떤 조치들을 취하고 있는지, 그리고 그 과정에서 어떤 문제점들이 있는지를 추적한다.

3) 당원 자격심사 및 이중당적 관련 해외 사례 비교 연구

본 연구는 영국, 독일, 네덜란드의 정당 사례를 통해 당원 자격심사 및 이중당적에 대한 사항들을 살펴본다. 한국과 유사하게 세 나라의 주요 정당들 역시 중앙당 차원에서 당원 관리가 이루어지고 있으며, 이를 위해 당원자격의 취득과 유지에 관한 다양한 규정을 마련하고 있다. 이들 가운데 영국은 양당제를 유지하고 있지만, 독일과 네덜란드는 다당제를 유지하며 의회 내 다수 정당이 의석

을 보유하고 있으며 선거 전후로 정당 간 연합이 빈번하게 이루어지고 있다. 영국의 노동당과 보수당은 복수정당 가입을 허용하지 않고 있지만, 독일과 네덜란드는 의회 진출 정당의 수가 많고, 유권자가 복수의 정당에 가입하는 사례가 빈번할 가능성이 높기 때문에 비교 사례로 적합하다고 판단된다. 이들 사례에 대한 비교분석은 한국 정당의 제도 개선은 물론 이와 관련한 우리나라의 정당법과 공직선거법을 개정하는 데 유용한 함의를 찾을 수 있을 것으로 기대한다.

4) 민주적 정당정치 발전을 위한 정당 운영 모델 제시

정당 내에서의 후보 선정 혹은 후보 공천은 민주적 정당정치 발전 과정에서 핵심적인 기능이며 최근 한국의 당원 급증이라는 흐름도 결국 당내 경선과 긴밀하게 연결되어 있다. 후보 선정 혹은 후보 공천 과정에서 당원의 중요성이 중요해지고 있음에도 불구하고 당내 풀뿌리에 기반하지 않은 당원들이 선거 직전 급증하는 현상이 반복되면서 결국 국내 정당들은 당원명부 관리라는 기본적인 업무조차 제대로 진행되지 못할 뿐만 아니라, 이중당적자의 현황조차 충분히 파악하기 힘든 상황에 직면하고 있다.

따라서 본 연구는 큰 틀에서 한국의 당원 충원 시스템의 특성을 분석하고 그것이 갖는 한계점들을 제시한 후, 이를 극복하기 위한 대안 모델을 제시하고자 한다. 기존의 연구들을 통해 후보선정과정을 유형화하고 후보선정의 분권화 정도, 후보선정 주체의 포괄성 정도를 한국 정당정치 상황을 고려할 때, 어느 정도 수준으로 유지해야 하는지를 살펴볼 것이다(Ware 1996; Gallagher and Marsh 1988; Ranney 1981; Rahat and Hazan 2001). 후보선정의 분권화의 경우 후보를 중앙당 차원에서 결정할 것인지, 아니면 지역당 차원에서 결정할 것인지를 문제이며, 후보선정 주체의 포괄성의 경우는 일반유권자, 당원, 선출된 기구, 정당지도자 중에 어느 집단의 비중을 더 높일 것이냐의 문제이다. 여기서 당원의 조건은 정당 활동 및 당비 등의 기준을 통해 보다 세분화할 수 있는 만큼, 이런 세부조항들의 조정을 통해 당내 경선에 참여하는 당원의 권한을 차등하는 방식 등도 고려할 수 있을 것이다. 그 외에도 본 연구는 최근 논란이 되고 있는 지구당 부활 문제 또한 대안모델을 구축하는 데 고려할 것이다.

또한 다른 국가와의 비교 연구를 통해 각론 차원에서 당원 관리 및 자격 요건 심사와 관련하여 국내 정당들이 고려할 만한 당규 혹은 법안들을 파악하고

이것이 큰 틀에서 본 연구가 제시하는 모델과 어떠한 제도적 정합성을 갖는지를 설명할 것이다. 다시 말해서 본 연구는 정당 차원에서 체계적인 당원 관리를 위해 당규 혹은 법제화를 통해 어떤 개선 방안을 도출할 수 있는지를 모색함으로써 큰 틀에서의 민주적 정당 운영 모델과 함께 구체적인 실행 계획도 함께 제시하고자 한다.

3. 연구방법 및 기대효과

1) 연구방법

본 연구는 크게 두 가지 연구 방법을 활용한다. 첫째, 연구 문헌 및 1차 자료 분석이다. ① 선거관리위원회 및 국회가 각 정당으로부터 받은 자료에 기반해 작성한 자료 분석을 통해 전반적인 당원 관리 실태를 파악하고, ② 영국, 독일, 네덜란드 등의 해외 사례 분석을 통해 당원 관리 및 자격 심사 등과 관련해 국내 정당들이 참고할 만한 당규 혹은 법안들을 찾아내며, ③ 민주적 정당 운영과 관련한 기존 연구들과 한국의 당원 관리 실태를 종합적으로 고려하여 한국에 적합한 정당 운영 모델을 도출한다.

둘째, 정당 관계자와의 인터뷰이다. 이는 서면 인터뷰와 대면 심층 인터뷰를 모두 포함한다. 당원 자격 유지 및 입당시 당원자격 심사, 그리고 이중당적 관리와 관련한 실태조사는 공개된 문건이 거의 없기 때문에 결국 해당 업무를 담당하는 정당 관계자와의 인터뷰가 필수적이다. 이 과정에서 당원 개인정보 문제, 정당 관계자와의 협조 문제, 현실적으로 당원 관리가 제대로 진행되지 않는 문제 등 제약이 있을 것으로 예상되나, 이런 시도를 통해 현재 각 정당의 당원 관리 실태를 직간접적으로 파악할 수 있을 것으로 기대한다. 특히 정당 관계자와의 인터뷰 과정에서 당원 관리와 관련한 정당의 자체 조사 결과를 확보할 수 있다면 본 연구에 도움을 얻을 수 있을 것이다. 실제로 각 정당은 민주연구원과 여의도연구원 등 자체 연구소를 두고 이를 통해 당협별 혹은 시도당별로 당원들에 대한 설문조사를 정기적으로 실시하는바, 적극적인 협조 요청을 통해 이런 설문조사 중 본 연구에 필요한 자료들이 있는지를 면밀하게 조사할 것이다.

2) 기대효과

본 연구를 통해 기대하는 효과는 크게 세 가지다. 첫째, 기존 한국 정당 운영과 관련한 연구는 주로 서구 민주주의 국가들을 대상으로 개발된 유형을 한국에 어떻게 적용할 것인지를 중심으로 논쟁을 형성해 왔으나, 실제로 국내 정당이 어떻게 운영되고 있는지에 대한 심층 분석은 많지 않았다. 기존의 연구들과 달리 본 연구는 국내 당원의 현황과 이를 관리하는 주요 정당들의 당원 관리 실태를 조사하여 정당 운영의 한계점을 밝히고 이를 기반으로 한국의 당원 충원 구조가 갖는 일반성과 특이성을 이해하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

둘째, 당원 자격심사 및 이중당적 확인과 관련한 해외사례 비교연구를 통해 우리나라 정당법 혹은 당규에 적용할 수 있는 항목들을 제공할 수 있을 것이다. 이때 법적 혹은 정당 내규 차원의 정보 제공뿐만 아니라, 당원의 자격과 이중당적이라는 개념에 접근하는 다양한 정당들의 정치철학적 기반을 소개함으로써 정당들이 이 문제들을 보다 근본적으로 바라볼 수 있는 시각을 확보하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

셋째, 한국의 정당정치 상황에 적합한 정당 운영 모델을 제시함으로써 각 정당이 관리할 수 있는 당원 충원 구조를 어떻게 구축할 수 있는지에 대한 함의를 제공할 것이다. 서구 정당들의 유형에 기반한 정당 운영 모델은 국내 현실 정치와 상당한 괴리가 있으며, 이로 인해 한국 정당정치의 발전에 필요한 좌표를 제시하는 데에는 한계가 있다. 당원이 풀뿌리 차원에서 정당활동의 주축이 되고, 그들이 정당의 주요 결정과정에 참여하는 이상적인 형태의 당원 중심 정당이라는 비전은 역설적으로 폭증한 당원들에 의해 무력화되었다. 정당의 당원자격 실태조사에 기반한 본 연구는 21세기에 적합한 새로운 한국형 정당 운영 모델을 모색하는 데 기여할 것으로 기대한다.

II. 정당의 운영 현황과 지역정당의 적실성

1. 조직·예산·인력과 관련한 운영 현황과 문제점

1) 당원 증가 현황

2000년대 이후 한국 정당 조직은 크게 두 가지 특징을 갖는다. 첫째, 당원의 급증이다. <표 2-1>에서 보는 바와 같이, 당비를 내지 않아도 되는 일반당원뿐만 아니라 정기적으로 당비를 내야 하는 권리당원 혹은 책임당원 모두 꾸준한 증가 추세를 보였다. 국민의힘의 경우, 2007년 약 165만 명이던 일반당원은 2023년에는 445만 명으로 2.7배 증가했고 같은 기간 책임당원은 20만 명에서 91.8만 명으로 4.6배 증가했다. 더불어민주당의 증가폭은 더 컸다. 2007년 165만 명이었던 일반당원은 2023년 513만 명으로 3.1배 늘어났고 권리당원은 14.9만 명에서 150만 명으로 10배 이상 급증했다.

두 정당에서 당원은 왜 이렇게 급증했는가? 기본적으로 2000년대 이후 상향식 공천 흐름이 자리잡으면서 당내 경선에 대한 대중의 관심이 크게 높아졌기 때문이다(강원택 2010; 지병근 2010). 2002년 제16대 대통령선거를 앞두고 새천년민주당과 한나라당은 대선후보 경선에서 최초로 당원뿐만 아니라 일반 국민이 참여하는 상향식 국민참여경선을 도입했다. 새천년민주당은 대의원 1만 5천 명, 일반당원 2만 명, 국민선거인단 3만 5천 명 등 총 7만 명으로 구성된 투표인단을 통해서 16개 시도를 순회하는 지역별 경선을 거쳐 대통령 후보를 선출했다. 한나라당도 이 흐름에 동참했다. 당원 2만 5천 명과 일반국민 2만 5천 명 등 5만 명의 선거인단을 통해 국민경선을 치렀다. 이를 통해 대중들이 선거에서뿐만 아니라 당내 경선 과정에도 영향력을 미칠 수 있음을 자각하게 되었고, 이후 정치과정에 적극적으로 참여하길 원하는 대중들이 당원으로 대거 유입됐다. 실제로 2003년 기준으로 열린우리당의 권리당원은 12,474명, 새천년민주당의 권리당원은 11,802명, 한나라당의 책임당원은 15,661명에 불과했으나, 2년 후인 2005년 열린우리당의 권리당원은 496,536명으로 약 40배 급증했고, 민주당(구 새천년민주당)은 216,488명으로 18배 증가했고, 한나라당의 책임당원은 259,649명으로 16배 이상 급증했다.

<표 2-1> 국민의힘과 더불어민주당 당원 현황(2007-2023)

연도	국민의힘		더불어민주당	
	일반당원	책임당원	일반당원	권리당원*
2007	1,650,011	200,583	1,654,627	148,779
2008	1,794,071	199,436	1,643,021	23,233
2009	1,952,466	209,769	1,647,895	64,470
2010	2,090,976	293,470	1,918,474	160,820
2011	2,225,898	212,351	2,072,739	168,741
2012	2,474,036	202,722	2,132,510	117,634
2013	2,596,763	190,082	2,421,461	373,578
2014	2,708,085	253,552	2,430,111	316,836
2015	3,020,776	378,456	2,671,954	256,197
2016	2,991,365	329,952	2,705,938	287,114
2017	3,227,708	335,000	3,568,111	834,573
2018	3,340,979	430,736	3,579,111	878,114
2019	3,475,372	373,342	4,065,408	1,026,804
2020	3,489,924	347,322	4,053,466	896,296
2021	4,070,005	609,090	4,853,266	1,295,909
2022	4,298,593	897,336	4,849,578	1,402,809
2023	4,449,281	918,000	5,129,314	1,504,222

출처: 중앙선거관리위원회, 『정당의 활동개황 및 회계보고』 각 연도.

* 더불어민주당의 권리당원은 크게 두 유형으로 구분된다. 유형 1은 당원 가입 이후 한 번이라도 당비를 내면 인정하는 권리당원이다. 더불어민주당 조직국 당직자와의 인터뷰에 따르면, 2024년 9월 기준으로 유형 1에 속하는 권리당원은 대략 257만 명이라고 한다. 유형 2는 1년간 월 천 원 이상의 당비를 6회 이상 납부한 당원으로 당내 선거에서 선거권이 있는 권리당원이다. <표 2-1>의 권리당원은 매년 당비를 내는 당원이기 때문에 유형 2에 해당한다.

하지만 상향식 공천제도의 도입이라는 구조적 설명만으로 최근의 당원 급증을 설명하기에는 한계가 있다. 이를 설명하는 유력한 가설로는 당대표 및 대선후보를 중심으로 하는 이른바 ‘팬덤 당원’의 등장이다(박상

훈, 2023). 이들 대부분은 시도당을 통해 종이 입당원서를 제출하기보다는 온라인을 통해 중앙당에 바로 입당원서를 제출한다. 이들은 지역구의 국회의 원이나 시도당의 당직자들보다 당내 유력 대권주자들과 직접 연결되기를 바란다. 팬덤 당원의 특징에 대한 박상훈은 다음과 같이 정리했다.

“신규 팬덤 당원들은 정당의 오래된 지역 기반이나 하부 기반을 허물고 싶어 한다. 대의원이 중심이 된 당의 대의 체계를 없애고 당대표와 당원의 직접 소통, 직접 결정을 원하고 그에 따라 당이 하향식으로 일사불란하게 움직이길 바란다. 경쟁하는 정당들에 대해 최대한 적대적이고 공격적인 입장을 견지한다. 의견이 다르면 당직자나 의원, 동료 당원 누구라도 관용하지 못한다. 다른 정당보다 당내 이견 집단을 더 싫어하고 혐오하는 것으로 보일 정도다. 그런데도 자신들의 무례한 행동을 개혁적이고 민주적인 것으로 당연시한다. 이들로 인해 정치 양극화는 빠르게 심화되었다.

이를 정당화하는 논리가 ‘당원 중심주의’다. 이들은 지역도 대의원도 필요 없는 새로운 정당 모델을 추구한다. 기존의 지역, 직능, 대의원 기반의 정당 구조를 대신해 최근 입당한 권리/책임당원과 당대표를 직접 연결시키는 새로운 정당 구조를 만들고 싶어 한다. 정당 직접 민주주의, 당원 직접 정치는 그들의 이상이고 신조다. 그들은 자신과 뜻을 같이 하는 사람과만 정치하길 원한다(박상훈, 2023: 160-161).”

한편, 정당을 관리하는 당직자들의 분석은 다소 달랐다. 국민의힘과 더불어민주당과의 중앙당 조직국 관계자들은 당원이 가장 크게 증가하는 시기는 대선 경선이 아니라 지방선거 시기라고 주장했다. 지방선거는 기초의원부터 광역단체장까지 대규모의 후보군이 등장하고 각 후보를 상향식 공천제도를 통해 선발하는 경우가 늘어나면서 지인들을 당원으로 가입하는 현상이 전국 차원에서 대규모로 진행된다는 것이다.

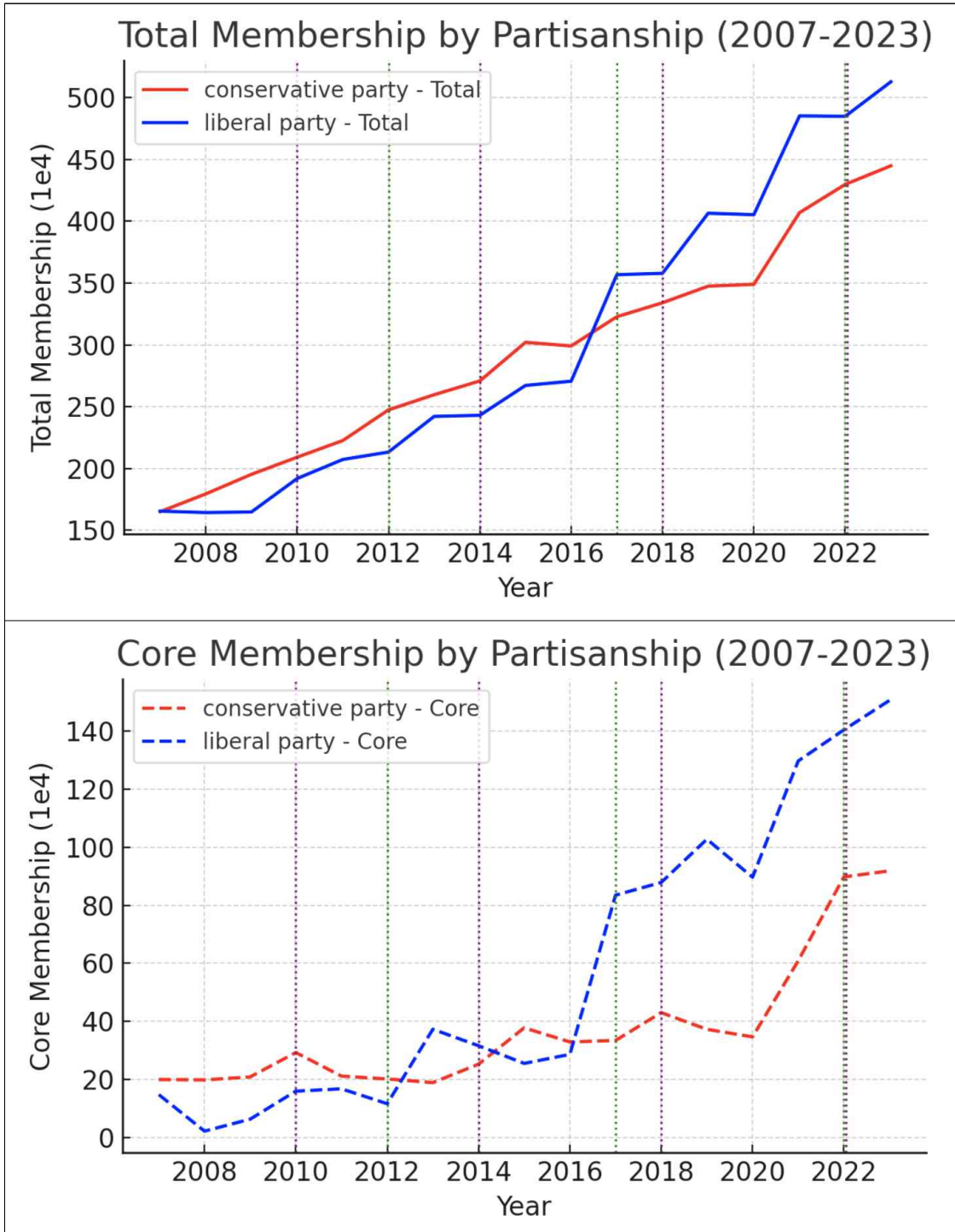
“당원 가입이 가장 크게 급증하는 것은 대선 경선이나 당대표 경선이 아니라 지방선거를 앞둔 시기이다. 지방선거는 후보군들도 많고 지역도 매우 세

분화되어 있기 때문에 대규모 당원 총원 경쟁이 벌어진다. 최근 당내 공천은 특별한 경우가 아니라면 경선을 통해서 선발하고 그런 경향이 갈수록 증가하는 추세이기 때문에 지방선거에 출마하는 후보들은 공천 경선 과정에서 자신에게 우호적인 선거인단을 최대한 많이 확보하기 위해서 자기 지인들과 지지자들의 입당원서를 받아서 제출하는 경우가 많다. 그리고 이러한 당원 확보 전략이 단순히 후보자 개인 차원에서 진행되는 것이 아니라 그 후보의 캠프 전체 차원에서 대규모로, 그리고 조직적으로 진행되기 때문에 지방선거를 앞둔 짧은 기간 동안 당원들이 크게 급증하는 경향이 있다(ooo 국민의힘 관계자).”

“당원이 가장 크게 증가하는 것은 역시 지방선거 기간이다. 대선 경선때도 많이 증가하지만, 상대적으로 이 시기에 증가하는 인원에 대해서는 행정적으로 과부하가 걸리지는 않는다. 지난 22년 3월 대선이 끝난 후에 이른바 팬덤 정치라는 이름으로 당원이 짧은 기간 안에 17만 명이 증가했지만, 실제로 당직자 차원에서는 크게 할 일이 없었다. 팬덤 정치에 따른 증원은 대부분 온라인으로 진행되기 때문이다. 하지만 지방선거의 경우에는 당원 가입의 상당수가 종이 입당원서다. 출마자 및 출마자 캠프에서 최대한 많은 지역 내의 지인들을 만나서 입당원서를 걷어오기 때문이다. 이렇게 전국 차원에서 종이 원서가 대량으로 들어오기 때문에 이를 시도당의 소수 인원들이 전산 시스템에 일일이 입력을 해야 한다. 지역위원회에서는 입력이 불가능하다. 지방선거를 앞두고 80만 명 정도가 순식간에 증가한 적도 있다(ooo 더불어민주당 관계자).”

<그림 1>은 국민의힘과 더불어민주당의 당원 증감을 그림으로 나타낸 것이다. 위에 그림은 일반당원 현황이며, 아래 그림은 해당 연도에 당비를 낸 책임당원 혹은 권리당원 현황이다. 대통령 선거가 있던 2012년, 2017년, 2022년은 초록색의 수직선으로 표시했고, 지방선거가 있던 2010년, 2014년, 2018년, 2022년은 보라색의 수직선으로 표시했다.

<그림 1> 일반당원과 권리/책임당원 현황(2007-2023)



우선 일반당원의 경우를 살펴보면, 국민의힘은 비교적 지속적이고 완

만한 형태의 우상향 모습을 보이는 반면, 더불어민주당은 몇 차례 당원 상승의 모멘텀을 통해 계단식으로 상승함을 발견할 수 있다. 더불어민주당의 첫 번째 모멘텀은 2010년 지방선거를 앞두고 나타났다. 2009년 164만 명이었던 일반당원이 지방선거가 있던 2010년에는 207만 명을 기록하며 43만 명이 늘어났다. 두 번째 모멘텀은 2017년 대선을 앞두고 나타났다. 2016년 270만 명이던 일반당원은 2017년 약 357만 명으로 무려 87만 명이 급증했다. 마지막 모멘텀은 2022년 대선과 지방선거가 함께 실시되기 전인 2021년이다. 2020년 405만 명이던 일반당원은 대선 경선이 치러진 2021년에 485만 명으로 증가하며 일 년 사이에 80만여 명이 늘어났다. 반면, 국민의힘은 대선과 지방선거가 함께 실시된 2022년을 앞두고 크게 증가한 경우를 제외하면 큰 모멘텀 없이 꾸준히 증가하는 모습을 보였다.

다음으로 당비를 내는 권리당원/책임당원의 증감 현황을 살펴보자. 당비를 내는 당원들의 변화폭은 일반당원의 변동폭보다 더 역동적이다. 더불어민주당의 경우, 2017년 대선과 2022년 대선 및 지방선거를 앞두고 큰 폭의 당원 증가가 있었음을 알 수 있다. 2016년 약 29만 명이었던 권리당원은 2017년 83만 명으로 약 2.9배까지 폭등했다. 이 시기 이전까지 당비를 내는 당원의 규모가 국민의힘과 비슷했던 민주당은 줄곧 2017년을 기점으로 당비를 내는 당원의 규모 측면에서 국민의힘을 크게 앞서 나갔다. 이런 급증 현상은 2022년 대선과 지방선거를 앞두고 다시 한번 나타났다. 대선 경선이 있던 2021년을 앞두고 한 차례, 그리고 지방선거 경선을 앞둔 2021년에 한 차례 나타났다. 2020년 90만 명 규모였던 권리당원은 2021년 대선 경선을 앞두고 약 130만 명으로 늘어났고, 뒤이어 지방선거와 대선을 앞두고 다시 140만 명으로 증가했다. 반면, 2020년까지 40만 명을 넘지 못했던 국민의힘의 책임당원은 2022년 대선과 지방선거를 앞두고 약 90만 명까지 두 배 이상 급증했다. 주목할 점은 국민의힘 발표에 따르면, 2021년 6월부터 9월 사이 이준석 대표 체제하에서 책임당원이 26만 명이 늘었으며, 이중 절반 이상이 40대 이하였다는 점이다(박상훈, 2023: 161).

이상의 자료만으로 당원 증감의 원인을 정확히 분석하기는 쉽지 않다. 당원들은 한 번 가입하면 계속 그 자격을 유지하는 것이 아니라 당비 납부 여부 및 본인의 의사에 따라 얼마든지 탈퇴가 가능하기 때문이다. 어떤 성향의 사람들이 당원에서 탈퇴하고, 또 어떤 성향의 사람들이 새롭게 당원으로 가입하는지에 대한 원인분석은 보다 정교한 분석 과정을 거쳐야 할 것이다. 다만, 현재까지 주요 선거 국면에서의 당원 증감의 현상만을 바탕으로 거칠게 분석을 해보면, 적어도 2010년대 이후 당원의 급증은 지방선거에 따른 하부 조직의 대규모 입당보다는 대선 혹은 당대표 등과 같은 특정 인물에 대한 선호와 연결되어 있는 양상을 보인다는 점이다.

그렇다면 당원을 직접 관리하는 당직자들은 왜 인터뷰에서 지방선거를 통한 당원의 모집 규모가 훨씬 크다고 말했을까? 이에 대한 실마리는 지방선거 과정에서 유입되는 당원과 대선 과정에서 유입되는 당원의 입당 형태의 차이에서 비롯된다고 유추해 볼 수 있다. 즉 지방선거에서 대규모로 유입되는 당원들은 대부분 출마자나 출마자의 캠프가 조직적으로 지인들을 직접 대면 접촉을 통해 모집하는 경우가 많기 때문에 당원 접수의 형태도 종이 입당원서를 활용하는 반면, 대선이나 당대표 선거는 앞서 언급한 팬덤 당원들을 중심으로 온라인 가입이 주를 이룬다. 따라서 입당 절차를 관리하는 당직자 입장에서 보면, 업무의 강도가 지방선거 과정에서 훨씬 강하게 느껴질 수밖에 없는 것이다.

“현재 입당 과정은 모두 시도당에서 처리를 하고 있다. 평소에는 특별한 로드가 걸리진 않는다. 평상시 입당은 대부분 온라인으로 처리가 되고 있기 때문이다. 문제는 지방선거 과정에서 급증하는 입당은 상당 부분 소위 말하는 종이 입당 신청자가 많기 때문에 행정 처리 업무에 있어서 과부하가 걸리게 된다. 이 때는 일시적으로 아르바이트 직원을 고용해서 입당 처리를 진행한다(ooo 국민의힘 관계자).”

“이렇게 (지방선거 과정에서) 업무가 과도하게 몰릴 경우에는 아르바이트를 고용할 수밖에 없다. 하지만 최근 선관위에서는 입당원서를 처리하는 것

은 정당의 고유 업무이기 때문에 계약직을 고용해서 해당 업무를 처리하는 것을 금지하고 있다. 하지만 호남 지역의 경우에는 너무 많은 당원 신청이 일시에 몰리기 때문에 정규직 당직자만으로 처리하기에는 한계가 있다. 그래서 최근에 발의된 정당법 중에서 시도당 인원 쿼터 100명으로 제한되어 있는 것을 없애자는 안이 올라와 있다(ooo 더불어민주당 관계자).”

당원 증가와 관련해 신생정당은 거대 양당과는 다른 양상을 보였다. 지방선거보다는 창당 과정에서 창당을 주도했던 주요 인물들에 대한 팬덤 당원들이 대규모로 유입된다는 것이다. 2024년 1월에 창당한 개혁신당의 관계자는 다음과 같이 말했다.

“신생 정당들의 특징은 상당수의 당원들이 당의 이념이나 강령보다는 특정 인물의 팬덤으로서 당에 가입한다는 것이다. 물론 최근엔 거대 정당들도 이런 경향이 있지만, 신생 정당들은 당원 가입에 있어서 소수의 인물들과의 연결 현상이 더욱 크게 나타난다. 따라서 당내 인물들 간의 경쟁 관계, 혹은 탈당 등의 이슈가 발생할 경우, 당원들의 숫자도 크게 요동치는 경향이 있다.”

2) 조직 인력 현황

(1) 중앙당 및 시도당 당원 관리 인력

2000년대 이후 한국 정당 조직이 갖는 두 번째 특징은 중앙당 및 시도당 조직의 축소다. 현재 한국의 정당 조직 및 인력 구성은 정당법에 의해 제한되어 있다. 2010년 개정된 정당법 제30조에 따르면, “정당에 둘 수 있는 유급사무직원은 중앙당에는 100명을 초과할 수 없으며, 시·도당에는 총 100인 이내에서 각 시·도당별로 중앙당이 정” 하도록 규정하고 있다. 2023년을 기준으로 더불어민주당은 중앙당 96명, 시도당 98명의 유급사무직원을 두고 있으며, 국민의힘은 중앙당 68명, 시도당 73명의 유급사무직원을 두고 있다.

이 중에서도 당원을 관리하는 인원은 두 정당 모두 중앙당 조직국 7~8명, 그리고 17개 시도당에 각각 1명씩으로 구성되어 있다. 특히 당원의

입당 절차를 비롯한 전반적인 업무는 시도당에서 상당 부분을 처리하고 있기 때문에 지방선거 등과 같이 당원 가입 업무가 과도하게 몰릴 경우에는 시도당의 다른 당직자들도 당원 업무에 참여하기도 한다. 그럼에도 불구하고 국민의힘과 더불어민주당은 모두 당원을 관리하는 인력 부족을 호소하고 있었다. 늘어나는 당원의 규모에 비해 이를 관리하는 인력이 턱무니없이 부족하다는 것이다.

“중앙당과 시도당에서 근무하는 당직자의 인원은 정당법에 명시되어 있다. 우리 정당법은 당직자를 중앙당 100명, 시도당 100명을 넘지 않도록 규정하고 있다. 중앙당에서 당원 조직을 관리하는 조직국은 8명으로 구성되어 있고, 시도당의 경우 전국에 17개로 나뉘져 있으니, 보통 시도당별로 4-5명 정도 규모로 당직자가 분포되어 있다고 보면 된다.

과거에는 시도당 산하에 지구당이 존재했었다. 하지만 지구당이 사라지고 난 뒤에 당원협의회를 둘 수 있도록 했는데 문제는 당원협의회는 사무실을 둘 수 없다는 것이다. 사무실을 못 두니까 당직자도 근무할 수가 없는 상황이고, 결국 당원협의회 위원장이 당협을 관리해야 하는 열악한 구조이다. 해당 지역에 현역 의원이 있을 경우에는 지역 사무실이 존재하기 때문에 그나마 어느 정도 당원 관리를 할 수 있지만, 그렇지 않은 경우에는 하부 조직 차원에서 당원 관리가 쉽지 않다(ooo 국민의힘 관계자).”

“당원 관리와 관련해서 당내에는 권한의 정도에 따라 크게 두 그룹이 있다. 우선 진짜 당원을 관리하는 그룹과 단순 민원 응대를 위해 당내 시스템에 접근해서 민원 응대를 하는 정도의 권한을 갖는 그룹이 분리되어 있다.

우선 당직자 중에서 당원 정보를 관리하는 인원은 중앙당에 3명, 그리고 17개 시도당마다 1명씩, 총 20명이 존재한다. 누구에게, 어느 정도까지 당원 정보를 허용할 것인지에 대해서는 기본적으로 중앙당 조직국에서 방향을 정한다고 보면 된다.

사실상 당원 관리자는 시도당에서 거의 모든 실무 업무를 책임지고 있기 때문에 시도당에서 근무하는 100명이 사실상 당원 관리와 관련한 민원을 응대하기 위해 주민번호가 포함된 민감한 정보도 볼 수 있도록 접근 권한을 허용해주고 있다.

현역 국회의원이 있는 지역위원회의 경우에는 보통 해당 지역의 사무국장들이 지역 관리 책임자가 되고 이분들에게 당원 명부를 교부해주고 있다. 현역 국회의원이 없을 경우에는 원외 지역위원장이 존재하는데, 이 분에게 당원 명부를 교부하기도 하고 원외 지역위원장 중에서도 사무국장이 있는 분들이 있다면 그 분에게 당원명부를 관리한다. 과거 지구당이 있을 때는 이런 과정이 보다 체계적으로 진행됐었는데, 현재는 지역위원회 차원에서 피고용인을 둘 수 없기 때문에 원외 지역위원장의 사무국장들은 무급 봉사자라고 할 수 있다(ooo 더불어민주당 관계자).”

또한 당원 조직을 관리하는 인력은 중앙당의 경우 보통 2년에서 4년 주기로 담당 업무가 변경되었다. 물론 중앙당의 경우에는 정치적 상황에 따라 당대표가 갑작스럽게 물러나고 비상대책위원회 체제가 등장하는 경우가 발생할 수 있고, 그럴 경우 급작스럽게 부서 이동을 하는 경우도 발생을 하지만, 전반적으로는 2~4년 이내에 중앙당 조직국의 인원들이 점진적으로 순환 근무를 하고 있다. 반면, 시도당에서 당원을 관리하는 인력들은 큰 변동 없이 해당 업무를 지속하고 있었다. 더불어민주당의 경우에는 과거 시도당의 인력이 비정규직으로 구성되었고, 그 임기도 시도당위원장의 임기와 함께 연동되는 경우가 많았지만, 최근 해당 인력들을 정규직으로 변경하면서 당원 조직관리에 대한 전문성을 높이고 있었다.

“중앙당은 2년에서 4년 주기로 바뀌는 것 같다. 반면에 시도당은 거의 고정되어 있다. 예전에는 시도당 당직자들이 전부 계약직이었다. 과거에는 시도당위원장님들이 선발하는 인원들이 계약직으로 근무하고 시도당위원장의 임기 종료와 함께 시도당 당직자의 임기도 끝나는 경우가 많았다.

하지만 2019년부터 2020년 사이에 시도당 당직자들 중에 전문성과 민감성을 갖는 재무 담당자와 당원 관리 책임자를 최우선으로 정규직화했다. 그런데 인원이 충분하다면 순환 근무를 할 수도 있을텐데, 현재 시도당별로 4~5명의 인원이 근무를 하고 있고, 앞서 정규직으로 선발한 인원들은 재무와 당원 관리라는 특기를 갖고 있기 때문에 순환 근무가 쉽지 않은 것이다.

당직자 인원이 상대적으로 많은 경기도당의 경우에는 순환을 하고 있는데, 막상 시행을 해보니 인수인계가 제대로 진행되지 않아서 결국 예전에 근무했던 인원이 다시 당원 관리 업무로 복귀하는 일이 반복되고 있다(ooo 더불어민주당 관계자).”

한편, 신생정당들은 당원을 관리하는 인력의 규모도 상대적으로 작았다. 개혁신당의 경우, 중앙당에서 두 명의 당직자가 총 7만 3천여 명의 당원을 관리하고 있으며 시도당별로 당원을 관리하는 시스템은 아직 충분히 갖추지 못한 상황이었다.

(2) 당원 관리 예산

국민의힘과 더불어민주당 모두 당원 관리와 관련해서 구체적인 예산의 규모를 밝히지는 않았지만 가장 큰 예산이 소요되는 항목에 대해서는 인터뷰에서 말해주었다. 우선 국민의힘은 당원 관리 중에서도 전산 시스템 구축과 운영 비용을 강조했다. 국민의힘의 일반당원 규모가 450만 명에 이르는 상황에서 이들에 대한 인적 사항을 관리하는 비용이 많이 소요된다는 것이다. 개인정보에 대한 관심이 높아지고 있는 만큼 보안 문제에 많은 예산을 투입하며 450만 명의 정보를 최적화하고 지속적으로 업데이트할 뿐만 아니라 만일의 경우에 대비해 별도의 자료 백업이 필요하기 때문에 서버 확보에서 많은 예산이 소요된다고 하였다.

반면 더불어민주당은 당원 조사에 많은 예산이 투입된다고 밝혔다. 민주당의 당헌당규상 일 년에 한 번씩 전 당원 조사를 해야 하는데, 큰 선거가 있으면 하기 힘들지만, 특별한 경우가 아니라면 가능한 범위 내에서 당원 전수 조사를 시행하고 있다고 당 관계자는 언급했다. 당원 데이터에 500만

명이 들어가 있다 보니 이 자료를 시도당에 요청해서 현황 파악하기가 사실상 불가능하기 때문에 콜센터를 운영해 현황을 파악한다. 특히 유선번호가 등록된 당원분들이 있는데, 이분들 같은 경우는 유선번호가 변경되지 않았는지 확인할 필요가 있다. 왜냐하면 당에서 ARS 투표를 하고 있는데, 이때 유선번호를 활용하는 경우가 있기 때문이다. 따라서 기존에 등록된 유선번호가 여전히 당원 정보와 일치하는지 확인하고 업데이트하는 작업들이 필요하다. 이 인원들에 대한 현황을 파악하는 데만도 큰 비용이 소요된다.

(3) 지구당의 필요성

정당의 당원 관리자들은 전반적으로 지구당의 필요성에 공감했다. 이는 앞서 살펴본 2000년대 이후 한국 정당 조직의 두 가지 특징과 맞물린 상황 하에서 나온 결과라고 할 수 있다. 다시 말해서 관리해야 할 당원들은 기하급수적으로 증가하는데, 이를 관리해야 하는 인원 규모는 일정 규모로 제한하고 특히 당원 관리의 가장 하부조직인 지구당은 폐지해 버렸기 때문이다. 특히 국민의힘 관계자인 ooo는 2024년 초에 중앙당으로 올라오기 이전에 20여 년간 경북지역의 시도당에서 당원관리 업무를 총괄해 왔던 인물이었기 때문에 상대적으로 민주당에 비해 지구당의 필요성을 강조했다.

“2004년에 오세훈법이 통과되면서 지구당이 폐지됐는데, 조직국 입장에서는 지구당 부활이 필요하다고 생각한다. 중앙당에 들어오기 전에 대구시당 및 경북도당에서 20여년 넘게 일을 했다. 그만큼 일선 현장의 목소리를 많이 접했다. 과거에는 지구당 차원에서 국민들과의 접촉면이 많았다. 그만큼 국민이 원하는 걸 잘 들어주고 체크할 수 있었는데, 지구당이 사라지고 시도당 차원에서 이런 문제를 커버하기가 매우 힘들다.

예를 들어서 경북은 우리나라 국토의 30%가 넘는데, 이렇게 큰 지역을 4-5명의 시도당 직원들이 커버할 수 있겠는가? 포항의 어느 한 지역이 어떻게 돌아가고 있는지, 그곳의 국민들이 어떤 애로사항이 있는지, 이런 부분들이 당과 유기적으로 연결되기가 쉽지 않고 그만큼 생활 정치가 작동하기가 힘들다. 반대로 영덕군에 지구당을 둔다고 하면, 영덕군 내에서 움직이는 여론

이나 민원, 주민들의 요구사항을 당 차원에서 수집하기가 쉽다. 이렇게 지구당에서 취합한 의견이 시도당으로 올라오고 그것이 다시 중앙당으로 전달되어 각 지역에 맞춤형으로 필요한 정책 개발로 연결될 수 있을 것이다.

그다음으로 그나마 지역구에 국회의원들이 있는 곳에는 지구당 사무실이 어느 정도 지구당의 역할을 커버해 줄 수 있지만, 문제는 지구당 사무실이 없는 곳은 이런 창구 자체가 사실상 막혀있는 상태다. 지구당 사무실을 만들 수 없기 때문에 주민들을 만날 장소도 마련하기 어렵고, 또 장소가 없으니 직원을 두지도 못하기 때문에 주민들의 목소리를 수렴하는 데 한계가 있는 것이다. 게다가 국회의원들은 후원회가 있어서 이를 바탕으로 정치에 활용할 수 있는 반면, 국회의원이 아닌 당협위원장들은 후원을 모집할 수 없기 때문에 돈이 없는 당협위원장은 정치를 하고 싶어서 할 수가 없고 그만큼 정치 신인들은 기존 국회의원들과의 경쟁에서 이기기 힘든 구조가 고착화된다.

아까 말씀드렸던 것처럼 선거를 앞두고 대규모 당원 관련 업무가 모두 시도당으로 모이게 되는데, 시도당별로 인원이 4~5명에 불과하기 때문에 과부하가 걸리기 마련이다. 이 문제 역시 지구당이 부활해 당원 관리 업무를 분산시켜 준다면 큰 어려움없이 해결될 수 있으리라고 본다(ooo 국민의힘 관계자).”

반면, 민주당은 지구당에서 발생하는 회계처리 문제에 대한 우려를 표명하기도 했다. 과거 지구당 폐지의 명분이기도 했던 지구당 차원의 음성적 회계처리 문제는 자칫 정치에 대한 불신과 혐오를 더 부추길 수도 있기 때문이다. 또한 이 문제를 감시하기 위한 중앙당 차원의 인력 소모도 매우 클 것으로 예상되는 만큼, 결국 현재 중앙당과 시도당의 인력구조를 계속 제한한 상황에서 지구당만 부활시킬 경우, 이를 적절하게 관리하지 못하는 문제와 연결될 수도 있음을 우려했다. 하지만 그럼에도 불구하고 지구당의 부활은 현역 국회의원이 없는 지역구에서 당의 풀뿌리 조직을 견고하게 하는데 도움을 줄 수 있음을 강조했다. 다만, 여기서도 지구당의 권한을 어느 정도 수준까지 보장하느냐가 중요하다고 보았다. 과도한 권한은 과거에 발생했

던 지구당의 폐해를 증가시킬 수도 있기 때문이다.

“(당 내부에서는 지구당의 부활에 대해) 걱정하는 사람들이 많다. 가장 큰 걱정은 역시 회계처리 문제다. 현재 시도당 회계만 하더라도 중앙당에서 골치 아픈 일이 많이 발생하는데, 이게 전국의 지역위원회로 확산될 경우에는 회계 문제가 발생할 확률이 훨씬 높아지게 될 것이다. 이 문제를 다 모아서 시도당에 보고해야 하고, 이를 바탕으로 또 중앙당에 보고해야 하는데, 현재 인력구조 하에서는 엄청난 과부하가 중앙에 걸릴 것이다.

물론 이런 실무적인 걱정을 논외로 한다면 지구당 부활을 통해서 현역 국회의원 없는 지역에서 당원 관리를 하는 데는 도움이 될 것으로 본다. 지역위원회 차원에서는 사실상 돈 관리, 조직 관리를 하기가 쉽지 않기 때문이다. 예컨대, 영남 지역에 있는 민주당 지역위원장들의 경우에는 지구당 부활을 강하게 요구하리라고 생각한다.

이 문제는 지구당의 권한을 어느 정도까지 보장해주느냐에 따라 그 성격이 달라질 것이다. 지구당을 부활시키고 지구당에 너무 많은 권한을 부여할 경우 과거에 발생했던 폐해가 급격하게 커질 수도 있다. 현재 지구당 부활과 관련한 발의된 법안들을 꼼꼼하게 살펴보고, 미시적 차원에서 지구당의 역할을 어느 정도 수준까지 허락 혹은 제한할 것인지를 고민해 봐야 할 것이다 (000 더불어민주당 관계자).”

신생정당도 지구당의 필요성을 강조했다. 특히 소선거구 일인대표제 하에서 신생정당들은 지역구 국회의원을 배출하기 어렵기 때문에 대부분의 당선자를 비례대표제를 통해 확보하고 있다. 이런 상황에서 지구당이 존재하지 않는다면 지역구 차원의 정당 활동에 큰 제약이 된다는 것이다. 개혁신당 관계자는 이 문제와 관련해 다음과 같이 발언했다.

“지구당 부활이 회계 책임 문제가 있기 때문에 민감하긴 하지만 온라인 상의 한계가 있기 때문에 오프라인으로 당원들이 모일 수 있는 근거를 만든다

는 차원에서 지구당의 부활은 필요하다고 생각한다.

현역 국회의원들은 평소에 연 1억 5천만 원, 선거가 있는 해에는 3억 원의 후원금을 모을 수 있고, 보통 이런 후원금을 지역구 사무소를 기반으로 확보하고 있다. 따라서 특정 지역에서 국회의원을 배출하지 못한 정당들은 해당 지역 내에서의 활동이 상대적으로 크게 제약된다. 부정 회계의 우려가 있다면 연 5천만 원으로 운영자금을 제한하더라도 지구당을 부활해서 정당의 풀뿌리 조직을 튼튼하게 하는 것이 중요하다고 생각한다.”

2. 지역정당의 적실성

지역정당의 적실성과 관련한 논의는 지구당의 폐지 이후 더욱 가속화되고 있다. 인터뷰에 응한 주요 정당들은 공통적으로 지구당의 부활에 대하여 긍정적인 입장을 보였다. 지구당을 통해 지역 주민들의 의견을 수렴할 수 있어 각 지역 고유의 의제를 형성하는 데 기여할 수 있기 때문이다. 지구당은 1962년 정당법 제정 당시 국회의원 선거구 단위로 설치하도록 하였으며, 입당 및 탈당과 같은 당원 관리와 교육을 담당하며 정당과 유권자를 연결하는 정당 조직의 기반이다(이정진, 허석재 2024). 지구당은 위원장으로 권력이 집중된다는 문제와 조직을 운영하는 데 구조적으로 높은 비용이 요구된다는 문제를 근거로 2004년 폐지되었다(이정진 2024a). 하지만 주요 정당들은 당원 관리의 어려움 등을 근거로 지구당 부활이 필요하다는 입장을 보이며, 제22대 국회에서 양대 정당인 국민의힘과 더불어민주당 모두 지구당 부활을 추진하고 있다.

지난 2004년 지구당이 폐지된 배경에는 크게 지구당 운영에 대한 문제제기, 정당 개혁에 대한 국민들의 요구, 지구당이 부재해도 정치 활동이 가능했던 현직 국회의원들의 지구당 폐지 수용을 들 수 있다(이정진 2024b). 먼저 지구당 활동이 지구당 위원장 자신을 위한 선거운동의 발판이 될 수 있었다. 지구당은 국회의원 선거구 단위로 운영되었고, 지구당 위원장은 보통 현직 국회의원이나 국회의원 선거에 출마하는 정치인이 맡았다. 지구당 위원장은 지구당 운영비를 사무실 임대나 직원 월급과 같은 사무실 경비를 사용하는 것 이외에도 지역주민들의 경조사비, 행사 진행비 등을 사용하였다(정윤재 2002). 이러한 관행을 바탕으로 지구당

은 선거 기간이 되면 지구당 위원장의 선거활동 조직으로 전환되는 모습을 보였다(안영배 1993). 이처럼 지구당 활동이 구조적으로 정경유착을 야기할 수 있다는 점에서 지구당 폐지 논의가 진행되었다. 이러한 상황에서 정당정치 개혁을 요구하는 국민들의 목소리가 커졌고, 현역 국회의원들은 국회의원의 경우 지역 단위의 후원회 사무실을 운영할 수 있도록 하고 지구당을 폐지하는 데 동의하였다.

지구당 부활을 주장하는 사람들은 지구당의 폐지로 현직 의원과 사무소를 둘 수 없는 원외 당협위원장 간의 형평성 문제가 야기될 수 있다는 점과 지구당이 폐지되었음에도 편법으로 운영되고 있음을 지적하며 지구당 부활이 필요하다고 강조한다(이정진 2024b). 반면 정당의 지구당을 부활한다고 해서 지구당이 목표하는 지역 고유의 의제가 형성되거나 생활밀착형 정당정치가 실현되는 것은 아님을 지적하며 그 대안으로 지역정당을 제시하기도 한다(구본상 2024). 이 장을 통해 지역정당의 등장배경과 주요 쟁점, 지역정당의 해외사례를 살펴볼 것이다.

1) 지역정당의 정의와 등장 배경

지역정당(local party)은 ‘특정 지역에서 지지 기반을 갖고 지역문제 해결 또는 지역적 의사 형성에 참여하는 것을 주목적으로 하는 정치적 결사체 또는 정치 주체로서의 정당’을 의미하며, 전국정당에 대응하는 개념이다(조규호 2023: 44). 이는 지난 2004년 폐지된 정당의 지구당(local party branches)과는 구별되는 지역 의제에 초점을 맞춘 생활밀착형 정치 결사체라고 할 수 있다. 따라서 지역정당은 특정 광역시·도 혹은 작게는 시·군·구 내에서 등록하고 활동하는 정당이라고 할 수 있다. 그러나 현재 우리나라의 <정당법>은 일반적인 의미의 지역정당 설립을 허용하지 않는다. 지역정당 설립이 허용되지 않는 근거 조항은 아래와 같다.

제3조(구성) 중앙당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다.

제17조(법정시·도당수) 정당은 5이상의 시·도당을 가져야 한다.

제18조(시·도당의 법정당원수) ①시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다.

②제1항의 규정에 의한 법정당원수에 해당하는 수의 당원은 당해 시·도당의 관할구역 안에 주소를 두어야 한다.

이처럼 우리나라의 <정당법>에 지역정당 창당이 불가한 조항이 포함된 이유는 역사적으로 거슬러 올라가 정당법이 설립되던 시기의 정치적 맥락을 통해 이해할 수 있다. 1962년 최초로 통과된 정당법의 설립 목표는 군소정당의 난립을 막고, 소수의 정당을 기반으로 하는 체제를 확립하는 것이었다. 따라서 다양한 유권자의 입장을 반영할 수 있는 정당들이 등장하는 것보다 그들을 효율적으로 통제하고자 하는 목적이 더 주요하였다. 2006년 헌법재판소는 2006년 지역정당의 설립을 배제하는 현행 <정당법>을 합헌으로 결정하였다(헌재 2006.3.30. 2004헌마 246.). 헌법재판소는 정당을 “상당한 기간 또는 계속해서” “상당한 지역에서” 국민의 정치적 의사형성 과정에 참여해야 하는 주체로 정의하고, 이 정의에 따라 지역정당 설립을 제한하는 것이 합리적이라고 판단하였다. 하지만 김종서(2022)는 정당의 개념표지를 헌법의 규정 자체에서 찾은 것이 아니라 한국과 독일의 정당법을 바탕으로 제시했음을 지적하고 있다. 헌법에서 직접적으로 요구하는 정당의 개념표지는 “국민의 정치적 의사형성에 참여” 할 것이라는 표지 하나뿐인데 정당법에서 제시한 정당의 추가된 요소를 등록요건으로 삼는 것이 적절하지 않다는 것이다.

지난 2023년 9월 26일, 헌법재판소는 지역정당 설립을 제한하는 정당법 조항이 헌법에 어긋나지 않는다는 판결을 다시 한 번 내렸다.³⁾ 이는 직접행동영 등포당, 과천시민정치당, 은평민들레당 등이 제8회 전국동시지방선거를 앞두고 선거관리위원회에 정당 등록을 신청했으나 지역정당에 대한 규정이 없음을 근거로 정당 등록이 반려되자 헌법소원 심판을 청구한 것에 대한 판단이었다. 결정문에서 4인의 재판관(이은애, 이종석, 이영진, 김형두)은 합헌 결정과 함께 “지역정당을 허용하면 지역주의를 심화시키고 지역 간 이익 갈등이 커지는 부작용을 야기할 수 있다” 는 의견을 제시했다. 반면, 5인의 재판관은 이에 대한 반대의견을 제시했다. 유남석, 문형배, 정정미 재판관은 “거대 양당에 의해 정치가 이뤄지는 현실에서 전국정당 조항은 지역·군소·신생정당이 정치 영역에 진입할 수 없도록 높은 장벽을 세우고 있고, 각 지역 현안에 대한 정치적 의사를 반영할 수 있는 정당의 출현을 배제하여 풀뿌리 민주주의를 차단할 위험이 있다” 는 의견과 함께 반대 입장

3) 이병준, “‘은평민들레당 안된다’ …과반 반대에도 ‘지역정당 불허’ 합헌 왜.” 2023.10.04. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25196851>

을 제시하였다. 또한 김기영, 이미선 재판관도 “국민의 정치적 의사 형성의 참여라는 정당의 핵심 기능을 수행하기 위해 반드시 전국 규모의 조직이 필요하다고 볼 수는 없다”는 반대입장을 표명했다. 그 결과 헌법재판관 9명 가운데 5명이 반대의견을 제시했음에도 불구하고, 위헌 결정을 위한 정족수인 6인을 채우지 못해 합헌 결정이 나온 것이다. 지역정당 설립과 관련한 헌법재판소의 이번 결정은 결과적으로는 지난 2006년의 2004헌마246 판결과 동일하다. 하지만 이 판결을 통해 점차 지역정당 설립의 당위성이 높아지고 있다는 해석이 가능하다. 2006년에는 지방정당의 설립 제한이 합헌이라는 헌법재판관의 ‘전원일치’ 판결이 있었던 반면, 이번 결정에서는 재판관 9인 가운데 5인이 반대의견을 제시했기 때문이다.

지역정당의 창당을 우려하는 가장 주요한 이유 중 하나는 바로 한국사회의 주요 균열로 고려되는 지역주의를 심화시킬 수 있다는 점이다. 2006년 헌법재판소는 우리 정치 현실에서 지역적 연고에 지나치게 의존하는 정당정치 풍토가 중요한 문제로 부각되고 있음을 지적했다. 특정 지역의 정치적 의사를 반영하는 지역정당이 이를 심화시킬 수 있기 때문에 지역정당을 배제하는 입법 취지가 정당하다는 것이다. 그러나 일각에서는 지역정당의 창당이 오히려 지역주의를 타파할 수 있는 방안이라고 주장한다.

특정 지역에서 경쟁력이 있는 기성정당 이외의 정치세력은 현행 정당법에 따라 전국정당의 요건을 갖추지 못하면 결국 무소속으로 출마할 수밖에 없다. 따라서 기성정당을 중심으로 한 현재의 정당법 하에서는 지역신생정치세력이 성장하기 어렵고, 결과적으로 지역주의적 정치풍토가 확대되는 악순환을 반복시킨다는 것이다 (김종서 2022).

현행법에 따라 지역정당이 창당할 수 없음에도 불구하고, 지역정당을 창당하고자 하는 시도는 꾸준히 존재하였다. 첫 시작은 2006년 제4회 전국동시지방선거를 앞두고 옥천에서 등장한 풀뿌리옥천당이였다. 이들은 군의원 선거에서 1명의 후보를 냈으나 모임 이름에 ‘당’이라는 명칭을 포함한 것이 정당법에 위반되어 대표를 비롯한 주요 구성원이 기소되었다.⁴⁾ 이후 지역정당을 표방하는 지역 기반 정치 결사체는 ‘마포파티’와 같이 정당법을 위반하지 않는 방안으로 무소속 후보를 출마시키거나, ‘새로운 대구를 열자는 사람들’과 같이 전국정당과 연합하여 후보를 출마시켰다. 또한 비교적 최근 등장한 직접행동영등포당, 과천시민

4) 심규상. “‘당’명칭 사용제한은 헌법 위반.” 2006.12.05. 오마이뉴스. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000378030

정치당, 은평민들레당은 현행법상 법적 제한이 명확함에도 불구하고 지역정당 창당을 위한 시도를 지속하고 있다. 예를 들어, ‘직접행동영등포당’은 강령과 당헌, 당규를 정비하고 집행부 체계를 갖춰 정당 등록을 시도하였고, 선거관리위원회에 의해 반려되자 2021년 11월 30일 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구하였다(2021헌마1465). 과천시민 주민주동조직인 ‘과천시민정치 다함’은 2021년 12월 ‘과천시민정치당’ 창당을 시도하였으나 선거관리위원회로부터 창당등록신청서가 반려되자 즉시 헌법소원을 청구했다(2022헌마215). 은평구에서 구정감시와 구의정감시를 수행하는 정치조직인 ‘은평민들레당’ 또한 창당이 금지되어 헌법소원 심판청구를 제기하였다(2021헌마396). 이처럼 법적·현실적 한계에도 불구하고, 지역정당을 창당하려는 지역차원에서 유권자들의 지속적인 요구와 꾸준한 노력이 있었음을 알 수 있다.

한편 지방자치법의 개정으로 현 정당법상 불가능했던 지방정당의 가능성이 열렸다는 주장이 제기되고 있다.⁵⁾ 지방자치법 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)에 따르면, “지방자치단체의 의회와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.” 또한 “제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 <주민투표법>에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.” 윤왕희(2022b)는 지방자치법의 전면 개정을 통해 지역정당 설립의 새로운 법적·논리적 근거가 마련되었다고 주장한다.

2) 지역정당의 필요성과 우려점

법적 한계에도 불구하고 지역정당을 창당하려는 시도가 꾸준히 지속되는 가운데 지역정당의 필요성을 강조하는 연구들은 지역정당의 설립이 양당제 중심의 정당 시스템을 개혁하는 데 기여할 수 있으며, 풀뿌리 민주주의를 강화하고 지방자치를 발전시켜 궁극적으로는 지역 불균형을 해소할 수 있다고 주장한다. 반면, 지역정당을 허용할 경우 발생할 수 있는 우려점에 대한 지적도 제기된다.

지역정당을 허용하는 것에 대한 가장 큰 반대 근거는 바로 지역정당이 지역주의를 심화시킬 수 있다는 점이다. 지역정당이 특정지역을 기반으로 지역 내 문제를 해결하기 위해 창당된다는 점에서 한국 사회의 주요한 정치균열로 고려되는

5) 김윤미. “‘주민자치정당(지역정당)’ 왜 필요한가?” 2023.07.05. 주민자치. <http://www.citizenautonomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=5602>

지역균열을 강화할 수 있다는 것이다.

그러나 지역정당의 활성화를 주장하는 학자들은 1990년대 이후 독립적 지역정당이 가장 활성화된 국가인 네덜란드의 사례를 살펴보아도 지역정당의 설립으로 지역주의가 심화되는 결과를 보이지 않는다는 분석을 제시하며, 지역정당의 필요성을 주장한다(구본상 2024). 또한 지역정당이 부재하고 거대 양당을 중심으로 한 현 상황에서 단일 후보로 인한 무투표 당선이 지배적이기 때문에 오히려 지역균열이 해소되고 있지 않는다고 강조한다(윤왕희 2022b). 최근 선거 결과를 바탕으로 지역정당의 필요 근거를 살펴볼 것이다.

(1) 양당제 중심의 정당 시스템 개혁

최근 선거결과를 살펴보면 한국 정치의 거대 양당 중심의 정치질서가 지방선거에서도 그대로 반영되어 있음을 확인할 수 있다. 2022년 제8회 지방선거에서 제1당과 제2당이 지방의회 의석의 90% 이상을 차지하였다. 양당의 의석 독점은 특히 지역균열을 반영하는 대표적인 지역인 영남과 호남에서 두드러졌다. 즉 영남지역에서 국민의힘, 호남지역에서 더불어민주당이 광역의회 의석을 각각 독점하였다. 영남과 호남 두 지역의 지방선거에서 나타난 정당별 의석률은 아래와 같다.

<표 2-2> 2022년 지방선거에서 나타난 광역의회 정당별 의석률⁶⁾

		국민의힘	더불어민주당	진보당	무소속
영남	부산	100	0	0	0
	대구	100	0	0	0
	울산	100	0	0	0
	경북	94.5	0	0	5.5
	경남	96.6	3.4	0	0
호남	광주	0	100	0	0
	전북	0	97.2	2.8	0
	전남	0	94.5	3.6	0

(단위: %)

영남지역에서는 경북 내 5.5%의 무소속, 3.4% 더불어민주당 의석을 제외한 모든 의원이 국민의힘 소속이며, 호남지역에서는 전북 내 2.8%의 진보당, 전남 내 3.6%의 진보당을 제외한 모든 의원이 더불어민주당 소속이다. 이 결과가 시사하는 바는 지역정당의 설립이 지역주의를 강화하는 것이 아니라 현재의 양당제 중심의 정당 체계가 이미 지역주의를 심화시키고 있다는 것이다. 이러한 상황에서 지역정당은 특히 지역균열이 나타나는 지역에서 기존 균열을 완화할 수 있는 새로운 정치세력의 역할을 수행할 수 있다.

한편 지역균열이 나타나는 지역에서 당선 가능성이 없는 상대정당(호남의 경우 국민의힘, 영남의 경우 더불어민주당)은 후보 등록을 하지 않기 때문에 무투표 당선의 증가를 야기한다. 이는 유권자의 입장에서 후보를 선택할 수 있는 권리가 없음을 의미한다. 2022년 지방선거 결과 중 영남과 호남지역에서 나타난 무투표 당선자 비율은 이러한 현상을 구체적으로 보여준다.

6) 출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. 윤왕희(2022b) 재인용.

<표 2-3> 2022년 지방선거 광역의회 지역별 무투표 당선 비율 순위와 투표율⁷⁾

순위	지역	의원정수	무투표 당선자 수	무투표 당선자 비율	투표율
1	대구	29	20	69.0%	43.2%
2	전북	36	22	61.1%	48.7%
3	광주	20	11	55.0%	37.7%
4	전남	55	26	47.3%	58.5%
5	경북	55	17	30.9%	52.7%

위의 표는 2022년 광역의회선거에서 지역별 무투표 당선자 비율이 높은 5개 지역의 의원정수, 무투표 당선자 수와 비율, 투표율을 정리한 것이다. 무투표 당선자 비율이 가장 높은 지역은 대구로 총 29명의 의원 가운데 20명이 무투표로 당선되었다. 다음으로 전북과 광주는 각각 61.1%, 55%의 무투표 당선자 비율을 기록하며 절반 이상의 의원이 무투표 당선되었다. 지난 지방선거에서 무투표 당선 비율이 높은 지역이 모두 영남과 호남이라는 점은 해당 지역에서 양대 정당이 아닌 새로운 정당이 등장할 필요가 있다는 점을 시사한다. 무투표 당선자 비율만큼 눈여겨보아야 하는 수치는 바로 유권자들의 투표율이다. 대구, 전북, 광주 지역에서는 40% 내외의 낮은 투표율을 보이는 데, 이는 경쟁 후보가 없는 상황에서 유권자들 또한 투표에 참여할 유인이 감소했기 때문이라고 해석할 수 있다. 특히 2022년 지방선거 투표율은 지난 2018년 투표율과 비교하면 전반적으로 감소세를 보인다. 제7회 지방선거 투표율은 각각 대구 57.3%, 전북 65.3%, 광주 59.3%, 전남 69.3%, 경북 64.8%이다. 두 선거를 비교하면 제8회 지방선거 투표율이 모두 감소하였음을 확인할 수 있다.

지역정당의 필요성을 강조하는 사람들은 거대 양당으로 인해 야기되는 여러 문제들을 해결할 수 있는 대안이 바로 지역정당이라고 주장한다. 거대 양당의 카르텔 공천이 국민들의 정치 불신을 심화시킬 수 있는 데 이러한 문제를 지역정당이 해결할 수 있다는 것이다(강원택 2010).

(2) 풀뿌리 민주주의 강화

지역정당의 창당을 시도했던 지역정치 결사체들은 거대 양당정치의 폐해로부터 벗어나 직접 민주주의를 실천하기 위해 지역정당이 필요하다고 주장한다. 실

7) 출처: 윤현식(2023)

제 사례로 경기도 과천시민들은 정당공천제를 통해 과천 주민들의 생각을 실현시킬 수 있는 후보들을 추천하여 2006년 지방선거 과천시의회 의석 2석, 2010년 지방선거 의석 4석을 확보했다. 이후 지역정치를 실현시킨 ‘과천풀뿌리’는 2013년 지방선거에서 무소속으로 후보자를 등록시켜 의석 2석을 확보했다. 당선된 주민 후보들은 간호사, 회계사로 일하며 평범하게 살아가던 사람들이었지만, 당선 이후 지역민으로 직접 지역 현안을 이끄는 데 주도적인 역할을 하였다.⁸⁾

과천의 사례와 같이 지역정당의 필요성을 강조하는 사람들은 사회 구성의 가장 작은 지역 단위부터 풀뿌리형 민주주의를 실시하는 것이 중요하다고 주장한다(조규호 2023). 풀뿌리 민주주의는 공동체 성원이 자신의 이해관계에 관한 사안들의 공적 해결책을 모색하는 과정에 직접 참여하여 문제의 해결에 기여한다(윤현식 2023). 이러한 풀뿌리 민주주의를 강화하는 것이 사회 구성원 누구나 주인 의식을 바탕으로 지역문제 해결에 참여하는 직접 민주주의가 현재 한국사회가 당면한 공동체 위기의 문제를 해결할 수 있는 방안이라는 주장이다. 즉 지역정당은 지역주민들의 정치참여 활성화에 기여하고, 이는 궁극적으로 시민들을 지역문제 해결의 방관자가 아닌 주도적 해결의 주체로 변화시킬 수 있다.

(3) 지역 불균형 해소 및 지방자치 발전

마지막으로 지역정당은 지방자치 발전을 통해 지역 불균형 해소에 기여할 수 있다. 지역소멸은 최근 한국에서 가장 심각하게 대두되는 사회문제이다. 2024년 4월 통계청과 한국고용정보원의 발표한 ‘지방소멸위험지수’에 따르면 전국 228개 시·군·구 중 소멸 위기에 진입했거나 소멸 고위험에 해당하는 지역은 108곳으로 절반에 가깝다.⁹⁾ 지방소멸은 수도권인구 집중으로 인한 지역인구 감소 때문에 발생한다. 지역정당을 강조하는 학자들은 중앙에 집중된 권력, 권한, 결정권이 수도권으로의 인구 집중을 심화시키고 강조하고 있다. 따라서 주민, 시민, 국민이 마을, 지역, 국가에 대한 권한을 갖도록 하는 것이 이러한 문제를 해결하는 첫걸음이라고 분석한다(이창용 2023). 이때 지역정당은 해당 지역이 직면한 고유한 문제와 요구사항에 더욱 집중할 수 있다. 이는 지방자치의 활성화로 이어질 것이다.

8) 윤유경, “이준석 신당도, 이낙연 신당도 되는데, 지역정당은 왜 안돼?” 2024.04.23. 경인일보. <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=316756>

9) 임혜순, “지방소멸 위기를 넘어 ‘잘 축소하는’ 도시전략을.” 2024.09.30. 강원도민일보. <https://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=1267949>

실제로 국외 사례를 살펴보면, 지역정당은 지방자치가 발전한 선진 국가인 일본, 독일, 영국, 스페인 등의 국가에서 나타난다. 해당 국가에서 지역정당은 지역민들이 주도적으로 지역문제를 해결하도록 하여 지역주민의 정치참여를 활성화 한다는 평가를 받는다. 일본 오사카 지역에서 설립된 유신회는 오사카 도시 개혁과 지방분권을 주요한 정책으로 제시한다. 또한 독일 기독교사회연합(CSU)은 바이에른 주에서 활동하는 지역정당이지만, 중앙정당인 기독교민주연합(CDU)과 연합을 구성하여 연방 정치에도 주요한 영향력을 행사하고 있다. 이처럼 국외에서 지역정당들은 한편으로는 지역을 대표하여 지방자치 발전에 기여하고, 다른 한 편으로는 특정 지역에서의 영향력을 기반으로 중앙에 진출하여 그 지역을 대변할 수 있다. 따라서 지역정당들이 활성화되면 각 지역의 지방자치를 발전시킴과 동시에 지역 간 격차를 감소시키는 데 중요한 역할을 수행할 수 있다.

3) 지역정당의 해외사례가 주는 시사점

한국과 같이 <정당법>을 근거로 지역정당 설립을 제한하는 민주주의 국가는 전무한 상황이다. 오히려 독일과 같이 지구당을 중심으로 정당 개념을 설정하거나 네덜란드와 스페인과 같이 지역정당 설립의 실질적인 제한이 없는 국가가 대부분이다. 영국이나 일본과 같이 지역정당에 대한 제약이 포함된 국가들도 지역정당이 전국이나 광역 수준의 선거가 아닌 기초단위 선거에 참여할 수 있다는 최소한의 규정만을 가진다. 따라서 한국과 같이 지역정당의 등록을 제한하는 경우는 찾기 어렵다고 할 수 있다.

그렇다면 지역정당은 전국정당과 비교하여 어떠한 역할을 수행할 수 있는가? 지역정당이 전국정당과 연합하여 영향력을 행사하는 독일과 중앙정부에 지방의 요구를 전달하는 역할을 수행하는 일본의 사례를 살펴볼 것이다.

(1) 독일

독일은 유럽 국가들 중 <정당법>을 처음으로 제정한 국가이지만, 정당 창당과 관련한 법적 요건에는 제한이 없다. 독일의 지역정당은 전국정당과 연합하는 형태로 나타나고, 때로는 지역정당이 활발한 지역에서 지역정당이 극우정당의 성장을 저지하는 효과를 보이기도 한다.

독일의 대표적인 지역정당은 바이에른 주에서만 활동하는 기독교사회연합(CSU)이다. 기독교사회연합은 전국정당인 기독교민주연합(CDU)과 정당 연합을 구성

한다. 두 정당은 독일 연방의회에서 단일한 정당처럼 공동의 후보와 총리를 출마시킨다. 두 정당은 의회에서 단독으로 활동하거나 호명되지 않고 모든 입안과 표결 등의 과정에서 기독교민주당/기독교사회연합(CDU/CSU)이라는 단일한 원내 교섭단체로 활동한다. 각 정당이 독립적인 원내교섭단체가 아니기 때문에 개별적인 단독 활동은 불가능하다.

의회 내에서는 기독교사회연합과 기독교민주당 두 정당이 하나의 정당과 같이 행동하지만, 기독교사회연합은 지구당의 성격과는 다른 지역정당의 특징을 보인다. 첫째, 기독교사회연합은 지구당과는 다르게 자체적인 당 조직, 정책, 지도부를 가진 독립적인 정당이다. 둘째, 기독교사회연합과 기독교민주당은 각자 활동 지역을 침범하지 않는다. 기독교사회연합이 바이에른 주 내에서만 활동하는 반면, 기독교민주당은 바이에른 주를 제외한 나머지 독일 전역에서 활동한다. 셋째, 정책적인 차원에서 기독교사회연합은 바이에른의 이익을 강조할 뿐 아니라 종종 기독교민주당보다 보수적인 입장을 취한다. 마지막으로 기독교사회연합은 오랜 기간 바이에른 주 정부를 운영한 경험을 바탕으로 연방 정치에도 상당한 영향력을 행사한다.

다음으로 독일 내 지역정당은 때때로 극단적인 성향의 정당이 급부상하는 것을 방지하는 데 영향을 미친다. 최근 다수 유럽 국가들에서 이념적으로나 정책적으로 극단적인 주장을 제시하는 극우 혹은 극좌 정당이 강세를 보인다. 얀코프스키 외(Jankowski et al. 2022)는 극우 성향의 전국정당인 ‘독일을 위한 대안’의 후보나 정당이 출마하지 않는 지역에서 지역정당이 성공하는 모습을 보인다는 것을 발견했다. 이는 극우정당과 지역정당이 추구하는 바가 일치한다기보다는 두 정당이 서로 대체재적 관계에 있다는 것을 의미한다. 즉 지역정당이 활성화된 곳에서는 오히려 극우정당이 득세하기 어렵다는 것을 시사한다. 따라서 지역정당은 특히 극우정당이 부재한 곳에서 시의회 구성에서 중요한 역할을 수행할 수 있다.

(2) 일본

지방선거에서 다양한 지역정당이 참여하는 대표적 사례 중 하나는 일본이다. 특히 일본의 선거제도는 다수제와 비례대표제를 혼용하고 있다는 점에서 제도적으로도 한국과 매우 유사하다고 할 수 있다. 일본은 헌법에 정당 규정이 따로 존재하지 않으며 정당법 또한 없다. 다만 <공직선거법>에서 선거와 관련한 규정들을 제시하면서 정당을 규정하는 대신에 ‘정당 기타 정치활동을 행하는 단체’라고 지칭하고 있다. 일본의 <공직선거법 제86조의 4 중의원의원 또는 참의원비례대표 선출의원선거 이외 선거의 후보자 입후보신고 등>의 내용을 살펴보면 후보자는

인적 정보 이외의 소속 정당 기타 정치단체의 명칭을 기재해야 한다. 정당 기타 정치단체는 확인서를 교부받았을 때 선거 등의 정치활동을 할 수 있다. 정당 기타 정치단체의 정치활동을 규제하는 <공직선거법 201조 제14장의3 선거에 있어서 정당 기타 정치단체 등의 정치활동>에 따르면 정당 기타 정치단체의 정치활동을 규제하는 내용에 대해서는 세세히 명시되어 있다. 반면 어떠한 단체를 정당으로 규정할 것인가에 대한 내용은 찾기 어렵다.

일본은 포괄적인 정당에 대한 법률이 없기 때문에 지역정당의 법적지위는 확인단체제도를 기반으로 한다(김혜인 2018). ‘확인단체제도’란 일정 수 이상의 후보자를 입후보시키고, 이에 대한 확인서를 교부받은 정당·정치단체에 한해서 일정한 제약 하에서 정치 활동을 허용하는 제도이다(공직선거법 201조 6의 3).¹⁰⁾ 확인단체제도는 1970년 개정을 통해 지방의회 선거제도에 확대되었고, 이후 특정 지역이나 정치, 사회, 경제적 쟁점을 표방하는 정치단체 및 대안정당의 등장에 영향을 미쳤다.

일본에서 지역정당이 전국적으로 확산하게 된 계기는 1994년 중선거구제에서 소선거구·비례대표병립제로의 선거제도 변화이다. 한 선거구에서 복수의 지역구 의원을 선출하는 중선거구제에서 여러 명의 의원을 배출했던 정당의 후보들 가운데 일부가 당내 공천을 받지 못하자 특정 지역구의 지지기반을 바탕으로 지역정당을 창당한 것이다. 그뿐 아니라 도시 간 경쟁이 치열해지자 지역 고유의 발전전략을 모색하기 위한 대안으로 지역정당이 등장했다. 한 예로, 나고야시 ‘감세일본’ 지역정당은 주민세 10% 감세를 공약이라는 단일한 이슈를 중심으로 등장하였다. 이처럼 특정 지역의 경제적 발전전략을 추구하는 지역정당은 중앙집권적 조세제도에 대항한 지역의 입장을 제시한다는 특징이 있다. 마지막으로 지역의 정책과제가 중앙정부나 국회에서 정책과제로 채택되지 못할 때 해당 쟁점을 추구하는 지역정당이 등장한다. 지방분권을 중요한 쟁점으로 삼아 등장한 교토당, 지역정당 이와테 등이 대표적인 ‘쟁점추구형’ 지역정당이다.

일본에서 지역정당의 정치 활동이 활성화됨에 따라 지역정당을 보유한 지역은 기존의 중앙-지방 관계에서 나타난 수동적 역할에서 벗어나 지역의 목소리를 중앙정부에 제시하는 독자적인 채널을 보유할 수 있게 되었다. 이를 통해 지역정당이 지방선거의 자율성과 지방의회의 자주성을 회복하는 데 긍정적인 역할을 수행

10) 일본에서 지역정당, 확인단체라는 개념이 공식적으로 쓰이지는 않는다. 헌법에 정당규정이 따로 존재하지 않고, 포괄적인 정당에 대한 법률이 없기 때문이다. 일본에서 지역정당의 법적지위는 확인단체제도를 기반으로 한다. 자유민주당과 같은 일본의 대표 정당은 법인단체로서 정당이다. 이 정당들은 '정당법인단체부여법'을 통한 정치단체이다. 반면, 지역정당은 법인단체가 아닌 확인단체로 존재한다. 따라서 일본에서의 지역정당은 특정지역에서 한정적으로 활동하는 확인단체의 조건을 만족시키는 정치단체를 의미한다(김혜인 2018: 134).

한다는 평가가 지배적이다(김혜인 2018). 실제로 지역정당이 부재한 지역과 비교하여 지역정당이 있는 지역의 지방선거 투표율이 상승하고 있다. 앞서 예로 제시한 2009년 나고야 시장선거의 투표율은 50.5%를 기록하며 직전 선거와 비교하여 23%p 증가한 투표율을 보였다. 이처럼 일본에서의 지역정당은 특정 이슈를 중심으로 형성되기도 하고, 쟁점을 중심으로 형성되기도 한다. 또한 지역정당을 통해 지방의 요구가 중앙정부에 반영된다는 것을 확인할 수 있다.

Ⅲ. 정당의 당원자격 유지/관리 실태와 한계

1. 당원 가입 절차

과거 당원 가입 절차가 전산화되지 않았던 시기에는 선거를 앞두고 대량의 종이 입당원서가 시도당으로 접수되었고 입당원서에 적혀 있는 이름, 주민번호, 주소가 서로 일치하는지를 점검할 수 있는 시스템이 제대로 갖추어 있지 않았다. 실제로 2019년 조사에 따르면, 자신이 당원임을 인지하고 있는 조사 대상은 5.8%에 불과했다(허석재, 2019). 또한 2023년 더불어민주당 광주시당은 당원 정비를 위해 전체 당원의 15%인 6만 명을 무작위로 선별해 조사한 바 있는데, 전체 조사 인구의 약 40%는 당비를 내지 않거나 존재하지 않는 계좌번호를 기입한 것으로 나타났다(kbc광주방송 2023.02.23.). 박상훈(2023)은 그 원인으로 이른바 ‘매집된 당원’을 지적했다. 후보자의 친지 혹은 지연 및 학연으로 연결되어 있는 사람들이 당원으로 가입하는 것을 넘어서 후보자의 조직관리자를 통해 해당 지역의 직능단체, 종교단체, 노동조합, 체육계, 동창회 등에서 모은 명단을 그대로 입당원서로 옮겨 적어 제출하는 경우가 발생해왔던 것이다(박상훈, 2023: 153).

하지만 당직자와의 인터뷰에 따르면, 국민의힘과 더불어민주당 모두 당원 가입의 전산화와 개인정보 확인 절차에 따라 이러한 ‘매집된 당원’의 대규모 입당은 사실상 불가능하다. 개인정보 확인 절차는 크게 두 단계를 거친다. 우선 입당원서에서 이름과 주민등록번호를 받고 이를 나이스(NICE)를 통해 실명 정보를 확인하는 시스템을 확보해 개인정보가 불일치할 경우, 당원 가입이 불가능하다. 다음으로 대리 가입을 막기 위해 1인 1계좌만 가능하도록 전산 시스템을 갖추고 있다. 본인의 은행 계좌나 본인 명의의 휴대전화 계좌일 경우에만 당원 등록이 가능한 것이다. 예를 들어, 한 가족의 구성원이 세 명일 경우에, 세 명이 모두 당원에 가입하고 이 세명의 당비가 가족 구성원 중 한 명의 계좌에서 한번에 출금되도록 하는 것이 불가능하다. 따라서 이름, 주민등록번호, 그리고 은행계좌 이 세 가지 항목을 조합할 경우, 대리 가입의 문제와 신원 확인의 문제가 상당 부분 걸러질 수 있다.

물론 여전히 남는 문제들이 있다. 우선 전산화 작업 이전에 가입했던

당원들을 점검할 필요가 있다. 과거에 가입한 당원들 중에는 여전히 당비 대납의 경우가 많이 있었기 때문에 이에 대한 전수조사를 진행해야 한다. 특히 당비를 계속 내는 당원들의 경우에는 전체 당원에 비해 그 숫자가 현격하게 줄어들기 때문에 이런 당원들을 대상으로 등록된 계좌 정보를 받아 실명과 다른 인원들을 찾아낼 수 있을 것이다.¹¹⁾ 이런 과정을 통해 1인 1계좌라는 원칙을 전체 당원에게 동등하게 적용할 필요가 있다.

한편, 000 더불어민주당 관계자는 동일계좌 당비 납입에 대해서 원칙적으로 동의하고 그 방향으로 강화되는 것이 적절하다고 강조하면서도 실무 차원에서 접하게 되는 고충을 다음과 같이 얘기했다.

“동일계좌 당비 납입의 경우 원칙적으로 신청인과 동일한 이름 및 계좌에서 나가야만 당원 가입이 가능하다. 하지만 과거부터 관성적으로 해왔던 경우가 많기 때문에 이걸 아주 엄격하게 금지하고 있지는 않은 것이 사실이다. 입당원서를 내면서 가족관계증명서도 함께 제출하면서 당원 가입을 희망하시는 분들이 있는데, 이 부분이 애매한 측면이 있다. 특히 외국에 계신 분 중에 당원 가입을 희망하시는 분들이 생각보다 많은데, 이분들 중에 한국에 통장이 없는 분들이 있기도 하다. 그런데 이렇게 해외에 계신 분들이 당내에서 목소리가 크다보니, 이분들의 형제자매 중에 누군가가 가족관계증명서와 같은 서류를 들고 와서 당원 가입서를 제출하고 당비는 자신이 내는 걸로 하겠다고 하는 경우가 발생한다. 이럴 경우에 가입을 시켜주는 경우가 있는데, 바람직한 방향은 아니다. 당비 대납은 원칙적으로 하면 안된다고 생각하기 때문이다.”

이런 문제를 해결하기 위해 당원 관리 담당자는 선거관리위원회에서 동일계좌 당비 납입과 관련해 강력한 지침을 보내줄 것을 요구했다. 당 실무자 입장에서는 이런 지침을 근거로 위와 같은 요구들을 보다 엄격하게 걸러

11) 하지만 실무자들은 현실적으로 이런 점검을 바로 진행하기가 어려운 점이 있다고 말했다. 예컨대, 더불어민주당 중앙당에서 이런 분석 작업을 진행할 수 있는 인원은 현재 1명인데 여러 다른 업무들을 병행하고 있어 당원 관리 작업에 집중하기가 쉽지 않다는 것이다. 민주당 당직자는 중앙당 조직국의 가장 큰 미션이 선거와 가장 긴밀하게 연결되어 있는 ‘지역 조직 관리’를 돕는 데 있기 때문에 당원의 입당, 복당, 탈당, 그리고 당원 통계의 업무는 후순위로 밀리는 경향이 있다고 지적했다. 결국 이런 문제를 해결하기 위해서는 인력을 보강해야 하고, 이는 정당법 개정을 통해 중앙당과 시도당의 인원 제한을 대폭 완화함으로써 어느 정도 해결할 수 있다고 보았다.

낼 수 있을 것으로 기대할 수 있으리란 것이다.

당원 가입 확정 소요 기간은 국민의힘과 더불어민주당 모두 특별한 경우가 아니면 일주일 이내에 입당처리를 완료한다. 당비를 내는 권리당원이거나 책임당원의 경우 계좌이체를 통해 당비를 납부하고 온라인으로 입당 서류 제출 완료를 클릭하는 순간 확인 절차가 완료된다. 종이서류를 통해 입당원서를 제출하는 분들은 시도당에서 접수를 하는데, 신청인이 특별한 문제가 없을 경우, 시도당에서 입당원서에 기재된 내용을 전산에 등록해서 완료하면 그 즉시 당원으로 가입되고 신청서를 제출한 분들에게 메시지로 입당 완료 안내가 발송된다. 탈당의 경우도 마찬가지다. 탈당을 신청할 경우, 탈당되었다는 안내 메시지가 발송된다. 다만, 지방선거 전에 종이로 입당 원서가 대규모로 시당에 몰릴 경우에는 경우에 따라서 한 달에서 두 달이 걸리기도 한다. 예컨대, 더불어민주당의 경우 인력에 비해 당원이 많은 호남 지역의 경우 종종 이런 일이 발생한다고 한다.

2. 당원 자격 심사 절차

1) 일반적인 절차

법상 당원 자격심사와 관련해서 각 정당은 크게 세 가지를 고려한다. 우선 첫 번째는 미성년자의 입당이다. 현재 정당법상 만 16세 이상의 미성년자도 부모의 동의가 있으면 입당이 가능하다. 따라서 만 16세 이상인 미성년자가 입당 신청을 할 경우에는 부모의 동의서를 반드시 함께 제출하도록 하고 있다.

두 번째는 공무원 여부이다. 현재 정당법상 공무원이 아닌 자는 누구나 당원에 가입할 수 있도록 되어 있다. 하지만 정당은 당원 신청자가 공무원인지 아닌지를 알 수 있는 장치가 사실상 없다. 당원 신청자를 신뢰할 수 밖에 없는 구조이다. 또한 기존에 당원이었더라도 중간에 신분이 공무원으로 변경되는 경우가 있는데, 이 역시도 본인이 해당 내용을 알려주지 않는 이상은 처리하기가 어렵다. 이렇게 되면 공무원이면서 당원인 경우가 종종 발생하기도 한다. 이런 개인정보를 행정안전부가 각 정당에 제공할 수 있으냐의

문제가 있을 것이다. 결국 현재 정당법과 정당 운영과 관련해서는 그런 점에서 충돌하기 지점이 발생한다.

세 번째는 당에서 탈당한 후에 다시 재입당을 신청한 경우이다. 탈당한 정보를 당이 갖고 있기 때문에 재입당을 하기 위해서는 당원자격심사위원회를 통해 일정한 심사 절차를 거치게 된다. 경우에 따라서는 당내에서 논란을 일으키고 탈당을 한다든가, 아니면 공천을 받기 위해 입당했다가 공천을 받지 못해서 탈당 후에 다른 정당으로 가는 경우도 있다. 이런 이력이 있는 분들은 정당의 이념과 부합하는지를 심사하는 절차를 거치게 되어 있다. 물론 단순히 과거의 이력만으로 평가하는 것은 아니고 면접심사를 통해 과거 행동에 대한 반성의 자세가 되어 있는지, 그 당시 불가피한 상황이 있었는지, 향후 당에 어떤 방식으로 기여할 수 있는지 등을 판단한다. 이런 심사 절차는 보통 시도당 차원에서 진행한다.

2) 이중당적자

국민의힘과 더불어민주당 관계자 모두 기본적으로 이중당적자에 대해 부정적인 입장을 표명했다. 그 이유에 대해 정당법에서 이중당적을 금지하고 있을 뿐만 아니라, 복수의 정당에 가입하는 것은 자신의 정치적 신념과도 부합하지 않는다고 판단하기 때문이라고 밝혔다. 하지만 현실적으로 각 정당은 당원에 대한 정보를 다른 정당들과 공유하지 않기 때문에 누군가가 입당원서를 제출했을 때, 해당 인원이 다른 정당에 가입했는지를 확인할 수 있는 장치가 현재 마련되어 있지 않다는 점을 인정했다.

일반적으로 이중당적자가 발각되는 경우는 크게 다음의 두 가지다. 첫째, 선출직에 나가기 위해 공천을 신청하게 되면 이중당적 여부를 추후에 확인할 수 있다. 선출직에 나올 경우에는 선거관리위원회에서 당적 조회를 하기 때문이다. 즉 선출직에 출마하는 인원에 대해서는 선관위가 각 정당에 공문을 보내서 해당 인원이 당원인지 아닌지를 파악해서 조사하고 있다. 이때서야 비로소 다른 정당에 가입한 적이 있는지를 확인할 수 있는 것이다.

두 번째는 누군가의 신고를 통해서 아는 경우가 많다. 이중당적을 갖고 있는 사람들이 인터넷 커뮤니티 등에 본인이 민주당 당원인데, 이번에 조국혁신당에도 당원으로 가입했는데 가능하더라. 뭐 이런 얘기들을 써놓는 경

우가 있는데, 이런 과정에서 댓글로 이중당적 고발하겠다는 반응이 나오고 실제로 경찰에 해당 내용을 신고해서 문의가 오는 경우가 있다. 물론 법원의 영장이 발부되거나 하지 않는 이상은 이중당적 여부를 묻는 경찰의 질문에 대해서는 가급적 적극적으로 협조하지는 않는다.

간혹 본인의 의사와 무관하게 이중당적자가 되는 경우가 발생한다. 자신의 의사와 상관없이, 혹은 본인도 모르는 사이에 다른 정당에 가입이 되는 경우다. 이러한 사유로 이중당적에 대한 억울함을 토로하는 분들의 경우, 정당에서는 해당 인원이 다른 정당에 입당 후에 당비를 본인 계좌에서 납부한 내역이 있는지를 가장 먼저 파악한다. 만약 당비를 납부한 경우가 없다면 이런 분들은 이중당적으로 인정하지 않고 관련한 당내 처벌 규정을 적용하지 않는다. 다음과 같은 사례들이 있다. 어떤 변호사 당원이 이중당적 문제가 발생한 적이 있었는데, 나중에 확인해 보니 어학연수차 해외로 출국하는 날짜에 다른 정당에 입당원서가 접수되어 처리된 경우가 있었다. 또한 군대에서 훈련받는 기간 중에 다른 정당에 입당원서가 접수되는 경우도 있었다. 이런 경우에는 증빙서류를 통해 이중당적이 아닌 것으로 중앙당 차원에서 판단을 내린다.

한편 군소정당들은 이중당적에 대해 다소 다른 입장을 보였다. 개혁신당의 관계자는 해당 정당에서 출마를 고려하고 있다면 이중당적을 가져서는 안되겠지만, 그 외에 당원으로서의 활동에 집중하는 시민들의 경우에는 이중당적 여부를 시민들의 자발적인 선택에 맡기는 것이 더 좋다고 언급했다.

3) 사망자 당적 처리

당원 자격과 관련해서 또 하나의 애로사항이 사망한 당원의 당적 처리와 관련한 것이다. 현재는 당원이 사망하더라도 그 가족이 당에 알려주지 않는다면 사망여부를 확인할 방법이 없다. 예컨대, 더불어민주당의 경우 당원 명부를 보면 100세 이상이 4천 명이 넘는다. 이 중에서 상당수는 사망했을 가능성이 있지만, 현재는 그냥 당원으로 계속 남아 있는 상황이다.

이 문제에 대해 정당 관계자는 정당법으로 “당원이 사망했을 경우 당적을 말소해야 하며 해당 정보를 행정안전부에서 공유할 수 있다” 는 조

향이 필요하다고 보았다. 물론 정당 차원에서는 당원 정보를 행정안전부가 갖고 있는 것이 적절하나의 문제제기가 있는 것도 사실이다. 하지만 이미 현재 실명 인증 정보를 위해서 나이스라는 외부 업체와 협업을 하고 있는 상황인 만큼, 당원 전수까지는 아니더라도 사망자 정보 정도는 행정안전부하고 공유할 필요가 있음을 강조했다. 이를 위해 정당이 요청할 경우 장기 당비 미납자의 사망 여부를 행정안전부가 확인해 줄 수 있도록 허용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

4) 회비 미납 당원 처리

당원 관리가 전산화되어 있기 때문에 당비를 일정 기간 내지 않을 경우, 자동적으로 권리당원 혹은 책임당원이 아닌, 일반당원의 지위를 갖게 된다. 과거에는 선거를 앞두고 대규모로 당원이 유입되었다가 선거가 끝나면 회비를 내지 않는 당원이 크게 증가하곤 했다. 이는 앞서 언급한 바와 같이, 소수의 사람들이 대규모의 당원을 가입시키고 한 계좌에서 복수의 당비를 납입하는 것이 충분히 걸러지지 않은 상황과 맞물렸기 때문이라고 볼 수 있다. 하지만 최근엔 온라인 입당 및 1인 1계좌 시스템을 도입해 당내 선거 이후에도 권리당원 혹은 책임당원이 큰 규모로 감소하지는 않았다. 이와 관련해 민주당 관계자는 다음과 같이 말했다.

“지난 총선 직전에 선거권을 갖는 권리당원이 125만 명 정도였는데, 최근 까지도 당비를 내고 있는 당원 규모가 110만 명이 넘는다. 여러 가지 원인이 있겠지만, 가입할 때는 아는 지인들의 부탁으로 가입을 한 후에 해지 절차가 까다롭지는 않지만 당비도 월 1천 원만 내면 되기 때문에 굳이 애써 해지를 하려고 하지는 않기 때문일 것이다.

대부분의 당원들은 정치 고관여층이라기보다는 당내 경선만 간헐적으로 참여하는 수준이다. 그래서 정당 밖에서 얘기하는 것처럼 특정 인물에 대한 정치 팬덤 당원들에 의해 정당 전체의 방향이 좌우되느냐라고 하면 꼭 그렇지 않은 않다.

선거권이 있는 권리당원이 100만 명이 넘지만, 이 당원들을 관리하는 지역 조직들이 촘촘하게 작동하고 있다. 각 지역의 지역위원장들을 중심으로 해서 하부 조직들이 수시로 자신이 연결한 권리당원들에게 연락을 취하면서 관리를 하고 있다. 그래서 당 조직국에서 지역 조직 관리를 가장 중시하고 있는 것이다(ooo 더불어민주당 관계자).”

3. 당원 자격 요건 강화

1) 당원 교육 의무화

국민의힘은 당규를 통해 “책임당원은 당비규정에 정한 당비를 권리 행사 시점에서 1년 중 3개월 이상 납부하고 연 1회 이상 당에서 실시하는 교육 또는 행사 등에 참석한 당원을 말한다” 고 규정하고 있다. 하지만 국민의힘 조직국 관계자와의 인터뷰에 따르면, 중앙당이나 시도당 차원에서 전체 책임당원을 대상으로 하는 교육 프로그램이 체계적으로 제공되지는 않았다. 또한 사실상 교육을 이수하지 않거나 당의 행사에 참여하지 않더라도 책임당원 자격이 박탈되는 경우는 거의 없었다. 물론 이런 문제점에 대해서 중앙당 조직국도 잘 인지하고 있으며, 이를 보완하기 위한 다양한 프로그램들을 구상 중이다. 이와 관련한 당직자의 인터뷰 내용을 살펴보자.

“국민의힘 책임당원들은 1년에 한 번 이상 당원 교육을 받아야 한다. 당규에 책임당원 조건으로 명시되어 있다. 책임당원의 자격을 유지하기 위해서는 최소 월 1천 원 이상, 1년에 3개월 이상 당비를 납부하고 최소 1년 안에 당이 주최하는 교육을 1회 이상 이수한 자로 명시하고 있는 것이다.

하지만 중앙당이나 시도당 차원에서 모든 당원들을 대상으로 교육을 체계적으로 제공하는 프로그램이 마련되어 있지는 않다. 당 행사에 참석을 하는 경우도 교육으로 볼 수 있기 때문에 인정을 해준다. 그럼에도 불구하고 전체 책임당원들이 교육에 참여했는지를 매년 점검하는 것은 사실상 불가능한 상황이다. 규정에는 있지만 유명무실한 상황이다.

중앙당 조직국은 크게 조직부와 연수부가 있다. 조직부는 당원 전체를 관리하면서 입당 및 탈당 등의 시스템을 만드는 부서이고 연수부는 당원들을 대상으로 교육을 담당하는 부서이다. 그만큼 당원 교육은 조직국의 중요한 파트 중에 하나이다.

그런 측면에서 최근 한동훈 당 대표 체제 이후에 당원 교육에 대한 얘기를 나누고 있다. 선거 직전에 당원으로 가입했다가 그 이후에 정당활동을 거의 하지 않는 당원들이 늘어나는 상황 속에서 우리 당이 추구하는 보수의 가치라든지 시장원리라든지 이런 내용들에 대한 교육을 강화하자는 논의를 하고 있다. 그래서 내년부터는 분기별로 새롭게 가입한 당원들을 모아서 강의도 하고 당의 방향성과 정체성에 대해서도 교육을 진행해 보려고 한다.

또한 현재 국민의힘이 여당인 만큼, 윤석열 정부가 추구하는 국정 과제라든가, 현재 의료 대란을 어떻게 바라봐야 하는지, 왜 의대 증원이 필요한지, 연금 노동 개혁과 관련해서는 윤석열 정부가 어떤 계획을 갖고 있는지를 당원들에게 설명하는 자리를 만들려고 한다(ooo 국민의힘 관계자).”

반면, 더불어민주당은 권리당원의 자격 요건 중에 당비 납부 외에 당원 교육이나 행사 참석의 의무화 규정이 없다. 전반적으로 더불어민주당은 국민의힘에 비해 당원 교육을 의무화하는 방안에 대해 비관적이었다. 민주당 관계자는 이 부분을 권리당원 자격 요건에 포함시킬 것인지를 놓고 당내 교육연수원과 논의한 적이 있으나 그 효과에 대해서는 부정적이라는 평가가 나와 해당 조항을 당규에 넣지 않았다고 한다. 이와 관련해서 다음의 인터뷰 내용을 살펴보자.

“국민의힘은 당원 교육을 받는 것을 당원 자격 유지 조건으로 넣는 것으로 알고 있는데, 민주당은 관련 조항이 없다. 당내의 교육연수원과도 이 문제를 놓고 얘기한 적이 있는데, 그 효과에 대해서 부정적이었다. 지금도 당원들이 원하면 당의 철학 등과 관련해서 온라인으로 교육 자료를 얼마든지 들을 수

있다. 하지만 당 차원에서 이 부분을 크게 중시하지 않고 있고, 그만큼 당원 교육 콘텐츠의 질도 높지 않은 게 사실이다. 또한 당의 윤리 교육과 같은 내용도 추가하면 좋겠지만, 당에서는 사실 이 부분에 대해서도 큰 관심이 없는 상황이다.

실제로 예전에 정당 활성화 방안의 일환으로 당원 교육 필요성에 대한 이야기가 나왔고 온라인 플랫폼을 만들어서 당원 교육을 진행하기로 했다. 본격적인 시행에 앞서 베타 버전으로 실시를 해봤는데, 당원들의 참여도 저조하고 그 콘텐츠도 부족한 부분이 많아서 더 이상 진행하지 않았다(ooo 더불어민주당 관계자).”

한편, 더불어민주당은 공직 선거에 출마하는 당원들에 대해서는 당에서 제공하는 교육을 의무적으로 듣도록 하고 있다. 1년에 4시간씩, 4년 동안 총 16시간을 들어야 하며, 강의는 주로 온라인을 통해서 진행된다. 하지만 이런 교육에 대해서도 당직자는 기본적으로 회의적인 입장을 표명했다. “들어야만 하기 때문에 듣는 것이지, 그 내용 자체가 크게 도움이 되거나 하지는 않는다” 는 것이다.

개혁신당의 경우, 당원교육은 공직 출마자에 대해서만 진행되고 있으며, 당원 교육 이수가 당원 자격 유지와 연결되어 있진 않다. 개혁신당 총무 국장은 아직 구상 단계이긴 하지만, 개혁신당은 향후 당의 하부 조직 차원에서 ‘정치학교’ 를 운영할 계획을 갖고 있다고 밝혔다. 당협 단위에서 당원들 간에 독서나 영화 모임을 활성화하고 주요 이슈에 대해서 당이 취해야 할 입장들을 하부 차원에서 컨센서스를 만들어 발현시키기 위해 정치학교를 활용할 계획이다.

2) 당원 자격 요건 강화 필요성

국민의힘과 더불어민주당의 당직자들은 당원 자격의 요건을 보다 강화할 필요가 있다는 데 공감대를 형성했다. 구체적인 방안으로는 주로 현재 월 1천에 불과한 당비를 2천 원으로 올리고 그 기간도 현재 3개월(국민의힘) 혹은 6개월(더불어민주당)보다 더 늘릴 필요가 있다고 보았다. 이를 통

해 이른바 ‘유령당원’을 좀 더 걸러내고 소속감이 높은 진성당원들을 중심으로 당 활동을 운영할 수 있으리란 것이다.

사실 국민의힘의 경우, 2010년대 이후 당원 자격 요건이 점차 완화되었다. 본래 국민의힘 책임당원의 자격요건은 월 2천 원씩 6개월 당비를 납부하도록 규정하고 있었다. 하지만 홍준표 당대표 시절에 당원 수를 늘릴 필요가 있다는 얘기가 나왔고 그 이후에 책임당원의 조건을 당비를 월 1천 원으로 낮추고 그 기간도 3개월로 줄이는 방향으로 그 기준을 완화했다. 이렇게 당원 기준을 낮추고 당원들이 늘어나면 당원이 크게 늘어났다는 홍보 효과도 있고 늘어난 만큼, 당비도 늘어날 것이라는 기대감이 있었던 것이다. 실제로 이후 당원은 크게 증가했지만, 그렇다고 당비가 크게 늘지는 않았다. 당비를 절반으로 줄인데다가 새로 가입한 당원들의 경우 지속적으로 당비를 내는 당원들의 비율도 상대적으로 낮기 때문이었다.

이를 다시 되돌리기 위한 국민의힘 내부의 목소리가 늘 존재하지만 이를 반대하는 목소리도 무시하기가 쉽지 않은 상황이다. 당원자격을 강화할 경우, 영남권에서는 당원 유지가 가능할 수 있지만, 국민의힘의 기반이 취약한 호남권에서는 현재 1천 원에도 가입을 안하는데 2천 원으로 올리면 당원 확대는 더 어려워지고 호남에서의 외연 확장은 더 위축될 것이라는 것이다. 다시 말해서 당내에서 지지기반이 튼튼한 영남권에서는 당원 자격 요건 강화를 하더라도 큰 반대가 없지만, 상대적으로 당내에서 취약한 지지기반을 갖는 지역에서는 강력하게 반대 목소리를 내고 있는 것이다. 요컨대, 현재 완화된 당원 규정은 사실상 당내 취약 지역의 의견을 대변하고 있는 상황이다. 따라서 국민의힘 당직자는 이런 반대를 무시하면서 당원 자격을 강화하기가 생각보다 쉽지 않은 일이라고 분석했다.

더불어민주당 당직자의 입장도 크게 다르지 않았다. 현재 더불어민주당의 권리당원은 크게 두 부류로 나뉘어지는데, 우선 입당 후에 한 번이라도 당비를 낸 적이 있다면 권리당원의 자격을 부여한다. 다음으로 당내경선 과정에 참여하는 선거권을 부여하는 권리당원이 있다. 당내 선거 권리 행사를 기준으로 1년간 월 1천 원 이상의 당비를 6회 이상 납부한 사람들이 선거권이 있는 권리당원이 된다. 이에 대해 중앙당 조직국 당직자들은 적어도 평생 한 번만 당비를 내면 권리당원의 자격 요건을 부여하는 조항은 삭제할

필요가 있음을 강조했다. 조직 관리 차원에서도 현재 인원으로 257만 명의 권리당원을 관리하기는 쉽지 않은 만큼, 적어도 1년에 한 번 이상은 당비를 내야 권리당원의 자격을 유지한다는가 하는 조항을 신설해야 한다고 보았다. 하지만 이러한 방향에 대해 당 지도부는 동의하기가 쉽지 않을 것으로 봤다. 사무총장 혹은 당대표의 입장에서는 본인이 당직을 맡은 상황에서 권리당원의 숫자가 줄어드는 것에 대한 부담감이 클 것이기 때문이다. 이런 상황에서 당원의 자격 요건 강화는 당분간 쉽지 않을 것으로 전망했다.

개혁신당의 경우, 월 2,000원의 당비를 내면 으뜸당원으로 가입할 수 있다. 으뜸당원이 되면 당 홈페이지에 마련된 당원 게시판을 사용할 수 있다. 다시 말해서 당원 가입시 가입한 아이디로 로그인을 해야만 게시판에 글을 업로드할 수 있는 것이다. 그 밖에도 당내 경선 과정에 참여하기 위해서는 당내 선거일을 기준으로 으뜸 당원으로 6개월 이상 가입해야 한다.

4. 당원 활동

1) 지역 조직 활동

지역조직 차원에서 각 정당은 다양한 활동을 통해 당원 모임을 조직한다. 국민의힘의 경우 시도당 차원에서 여성위원회, 청년위원회, 홍보위원회, 디지털위원회, 대학생위원회 등 상설위원회 활동을 활발하게 진행하고 있다. 각 위원회에 속한 당원들은 서로 비슷한 연령대에서 비슷한 관심사를 갖는 당원들로 구성이 되어 있고 당 발전을 위한 정책 회의를 개최하기도 하고 지역 내에서 봉사활동도 조직해 활동한다.

최근 더불어민주당은 젊은 당원들을 중심으로 ‘줍깅’이라는 활동이 활발하게 진행 중이다. 산책로에서 조깅도 하고 쓰레기도 줍는 활동을 하는 것이다. 이러한 오프라인 활동 외에도 온라인 모임이 활성화되어 있다. 당내에서도 정치적으로 다양한 의견을 가진 분들이 존재하기 때문에 뜻이 맞는 당원들끼리 카톡방, 텔레그램방, 그리고 네이버밴드 등을 활용해서 커뮤니티 활동을 하고 있다. 참여하는 인원도 다양하다. 만 명 이상이 가입된 곳도 있고 역구 차원에서는 150명 내외로 구성되어 있기도 하다.

2) 당원의 정책 제안 통로

당원들이 당헌이나 당규의 개정 혹은 정당의 정책입안 과정에 참여하는 제도적 장치들은 충분히 활용되지 못하는 것으로 나타났다. 더불어민주당 당직자는 사실상 통로가 없다고 봐야 할 것 같다고 분석하며 각 당원이 속해있는 지역의 국회의원들에게 자신의 생각을 전달하고 이를 통해서 의견이 중앙에 반영되는 방법이 가장 효과적이라고 보았다.

물론 제도적 장치가 아예 존재하지 않는 것은 아니다. 국민의힘은 당 홈페이지에 당원들이 의견을 제시할 수 있는 게시판이 있다. 여기에 당원들이 자신들의 의견을 자유롭게 올릴 수 있다. 또한 국민의힘 조직국 내에 국민소통센터라는 것이 있다. 일종의 민원창구라고 할 수 있는데 여기에 올라오는 당원들의 요구사항 및 건의사항을 매일 정리해서 당 지도부에 보고하는 시스템이 마련되어 있다.

더불어민주당에는 당원들이 활용할 수 있는 청원 사이트가 있다. 5만 명 이상의 당원의 동의를 받은 청원서를 제출할 경우에는 중앙당에서 공식적으로 해당 청원서에 대해 답변을 하도록 되어 있다. 실제로 2022년 8월에는 약 6만 4,000명의 당원의 동의를 얻은 청원서가 접수되어 이에 대해 당 지도부가 직접 답변을 제시한 바 있다. 당시 청원인은 “검찰공화국을 넘어 검찰 독재가 되어가고 있는 지금, 야당인 민주당 의원들에 대한 무차별한 기소가 진행될 것”이라며 “민주당 의원 모두와 당원 동지들을 위해 제9장 윤리심판원 제80조의 개정이 꼭 필요하다”고 밝혔다. 민주당 당헌 80조는 “뇌물과 불법 정치자금 수수 등 부정부패 관련 법 위반 혐의로 기소된 당직자의 직무를 정지할 수 있다”고 규정한다. 다만 정치탄압 등 부당한 이유 있다고 인정되면 당 윤리심판원에서 징계 처분을 취소할 수 있게 했다. 청원인은 징계 결정 주체를 윤리심판원에서 최고위원회로 바꾸고, 징계 여부도 당원투표로 정하자고 주장했다. 유력 당권주자인 이재명 의원이 당대표가 된 후 기소되면 대표 직무를 정지당할 수 있는 상황에 대비한 것으로 해석된다(경향신문 2022.08.05.). 하지만 이런 경우는 매우 예외적인 경우에 해당되며, 대개의 경우 기준이 매우 높기 때문에 청원서를 활용하는 경우는 많지 않다.

3) 당내 활동 활성화 방안

더불어민주당과 국민의힘은 당내 선거에 참여하는 것 외에 다양한 정당 활동에 당원들이 적극적으로 참여하기 위한 유인을 제공하기 위한 노력은 크게 기울이지 않는 것으로 보인다. 당내 기여도에 따라 그에 걸맞는 혜택을 제공하자는 것인데, 조직국 관계자들은 이에 대한 고민을 하고 있지만 현실적으로 쉽지 않다는 점을 토론했다. 국민의힘 관계자 000은 다음과 같이 말했다.

“명시되어 있는 규정은 없지만, 이에 대한 고민과 논의도 항상 진행되어 왔다. 예를 들면, 신규 당원보다 10년 이상씩 당비도 내고 당원으로도 적극적으로 활동해온 당원들은 더 높게 평가를 해주고 그만큼 권한도 부여해야 하는 것 아닌가라는 것이다. 이런 게 당내 기여도라고 할 수 있다. 하지만 공천과정에서 이러한 활동 기간을 계량화하더라도 궁극적으로 공천의 최종 결과는 정성적인 평가들도 함께 들어가거나 당원선거 등을 통해서 결정되기 때문에 당내 활동에 비해 특별한 권한이 비례해서 강화되지는 않고 있다.

게다가 호남처럼 책임당원의 숫자가 매우 작은 경우에는 일반당원에게도 당내경선에 참여할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 호남에서는 국민의힘의 당원의 숫자가 워낙 작고 가입했다는 것 자체만으로도 큰 의미를 갖고 있기 때문이다. 따라서 공천관리위원회는 호남의 경우 적절한 인원을 일반당원 중에서 뽑아서 투표권을 제공하곤 한다.”

한편, 최근 급증한 ‘팬덤당원’ 들에 의해 오히려 당원들의 과도한 당무 개입의 문제는 없는지에 대해서는 국민의힘과 더불어민주당의 입장이 다소 갈렸다. 국민의힘 당직자에 따르면, 과거에는 국민의힘이 갖는 정당의 이념적 성향 자체에 호감을 갖고 오랜 기간 당원 생활을 하신 분들이 많았다고 한다면, 최근에는 정당의 이념적 성향도 물론 중요하겠지만, 정당보다는 인물들을 중심으로 당원들이 가입하는 상황이 나타나고 있기 때문에 당내에 다소 혼란이 야기되는 측면이 있다고 언급했다.

반면에 더불어민주당 당직자는 선거권이 있는 권리당원의 경우에는 그래도 1년간 6회 이상 당비 납부하고 6개월 이상 입당한 사람들로 구성되어 있기 때문에 크게 문제가 되지는 않는다고 보았다. 따라서 당원의 숫자를 줄이는 것은 크게 의미가 없다고 보았다. 다만 정당 활동을 하지 않는, 즉 당비를 내지 않는 당원들에 대해서는 정리하는 것이 중요하다는 점을 지적했다. 새로 가입하는 당원들의 자격 요건을 바꿀 것이 아니라, 이미 당원으로 들어와 있는 인원들 중에 몇 년간 사실상 활동이 없다면 당원 자격이 박탈된다든지 하는 조항이 필요하다는 것이다.

IV. 해외사례 비교 연구

이 장에서는 해외 정당들의 당원 자격심사 및 이중당적 확인 관련 사례들을 분석하여 우리나라 정당법에 적용 가능 여부를 논하고자 한다. 이를 위해 여기서는 영국의 노동당(Labour Party)과 보수당(Conservative Party), 독일의 사민당(SPD), 네덜란드의 녹색좌파노동당(PvdA) 등 서구의 대표적인 정당들을 연구 범위에 포함할 것이다. 다만, 나중에 서술하겠지만, 이들과 달리 복수 정당 가입을 허용하는 영국의 협력당(The Co-operative Party)과 여성평등당(The Women's Equality Party), 스코틀랜드의 녹색당(The Green Party) 등 일부 사례도 분석 대상에 포함할 것이다.

모든 국가의 정당들이 채택하고 있는 규정을 확인할 수는 없지만 대부분은 이중당적을 허용하지 않고 있는 것으로 보인다. 정당 가입은 정치적 기본권에 해당하지만, 이중당적은 그렇지 않다. 비록 현대 민주주의 정당이 과거와 달리 이념 정당의 특성이나 정당 규율이 약해지고 있지만, 집권을 통해 자신들이 지향하는 정책을 실현하려는 기본 속성을 유지하고 있기에 선거에서 협력 상대가 아니라 경쟁 상대인 다른 정당에 동시 가입하는 것을 허용할 이유가 없기 때문이다.

하지만 한국과 같이 이중당적 금지를 법제화한 경우는 찾기 힘들다. 이는 정당 가입에 관한 규정이 정당 자체의 자율적 영역에 해당하기에 이를 국가가 법제화할 필요가 없다는 인식이 세계적으로 보편적임을 보여준다. 다시 말해 이중당적을 허용하지도 않지만, 이를 금지하지도 않는 자율 영역으로 두고 이를 법제화하지 않는다는 것이다.¹²⁾

이에 대해서는 UN의 파트너 기관으로 안보관련 포괄적 사안의 해결을 위해 아시아, 유럽, 북미 57개국이 참여하는 유럽안전과협력기구(OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe) 유럽민주제도와 인권위원회(ODIHR, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights)의 정당규제에 관한 지침(Guidelines on Political Party Regulation, Second Edition)(2023)에 언급된 다음과 같은 주장을 보더라도 알 수 있다.

12) 영국은 이중당적을 포함하여 당원에 대한 법규정은 찾기 어렵다(Representation of the People Act 2000, Registration of Political Parties Act 1998, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000). 이는 일본의 경우에도 마찬가지이다(政治資金規正法, 政党助成法 등, <https://laws.e-gov.go.jp/>).

<복수당적 제한>

역사적으로 동시에 여러 정당에 가입하는 것은 권장되지 않았지만, 자유로운 결사는 개인의 기본 권리이므로 일반적으로 개인이 단일 조직에만 가입하도록 의무화하는 법적 요건에 의해 제한되어서는 안 된다. 따라서, 한 정당에만 가입할 수 있도록 제한하는 법률은 그러한 제한을 정당화할 수 있는 합당한 이유를 보여줘야 한다. 이러한 법률은 따라서 신중하게 평가되어야 하며, 유럽인권법원(European Court of Human Rights, ECHR)과 합치하는 경우에만 유지되어야 한다. 특히, 지역 또는 지방 수준에서만 경쟁할 수 있도록 허용하는 하위 정당 구조를 가진 국가에서는 여러 정당에 참여할 수 있는 능력은 개인의 자유로운 의사 표현에 중요하다. 동시에, 개별 정당의 내부 규정은 다른 정당에 가입하거나 참여하는 당원 자격 종료를 허용할 수 있다.

출처: ODHR(2020), <https://www.osce.org/odihr/538473>

‘정당 데이터베이스(Political Party Database, Version 4, 2022)’에는 51개국 268개 정당에 관한 정보가 있다(조사 시기 2011~2019). 이 데이터베이스에 포함된 48개국 224개 정당들의 경우 이중가입을 불허하는 규정이 있다(부록 3 참조). 반면, 23개국의 44개 정당의 경우 이러한 규정이 없다. 하지만 그렇다고 해서 이 정당들이 모두 이중 가입을 허용하는 것은 아니다. 예를 들어, 한국의 정당(민주당, 자유한국당)은 이중 가입 불허 규정이 없지만, 정당법으로 이중 가입을 불허하기 때문에 당규에 이를 별도로 포함하지 않은 것으로 보인다.¹³⁾

물론 그렇다고 해서 이중당적을 허용하는 정당이 없는 것도 아니다. 정당의 특성이나 선거경쟁의 역사적 경험에 따라 이중당적을 허용하는 정당이 존재한다. 1) 정당 규율과 정당의 이념적 응집력과 당원의 충성심이 약한 정당, 2) 선거연합이 활성화된 정당, 3) 지역정당 간 협력의 경험과 정치문화가 활성화되고 다층적 당원 구조 등은 정당의 이중당적 허용을 촉진하는 요인으로 보인다. 나중에 후술하겠지만, 대표적으로 영국의 협력당(The Co-operative Party)은 노동당(Labour Party)과 사회민주주의 노동당(Social Democ

13) 한편, 대부분의 유럽 정당들은 당원 수가 50만 명을 넘지 않는다. ‘정당의 당원과 활동가 데이터(Members and Activists of Political Parties (MAPP) dataset V2)’에 포함된 유럽 31개국 397개 정당들 가운데 당원 수가 50만 명 이상인 경우는 15개 정당에 불과하며, 1백만 명이 넘는 정당은 브라질의 5개 정당(노동당, 민주노동당, 사회민주당, 진보당, 노동자당), 2백만 명이 넘는 정당은 브라질의 1개 정당(민주운동당, 235.4만 명)과 멕시코의 2개 정당(민주혁명당 259.1만 명, 제도혁명당 504.4만 명) 뿐이다(2014년 기준)(van Haute, E., E. Paulis & V. Sierens 2018). 한편, 한국 정당들의 당원 수는 2023년 말 기준으로 더불어민주당이 512.9만 명, 국민의힘이 444.9만 명이다. 양당의 당원들 가운데 당비를 내는 이들은 150.4만 명(29.3%), 후자는 91.8만 명(20.6%)이다(중앙선거관리위원회 2024).

atic and Labour Party)에 이중 가입하는 것을 허용한다(협력당 당규 2023, 22조).

1. 영국: 노동당과 보수당

1) 노동당

(1) 정당 현황 개괄

영국 노동당은 사회주의와 노동운동의 성장을 배경으로 창당되었다(허찬영 1996; Web and Bale 2017; Clark 2018). 제2차 대전 이후 당원 수가 급증하여 1952년에는 1백만 여 명에 이르기도 하였지만 점차 하락하여 2018년 12만 여 명으로 감소하였다(Burton and Tunnicliffe 2022). 최근에는 노동당의 당원 수가 약간 증가하였지만 2022년 43.2만여 명에 그치고 있다. 이와 같은 당원 수 급감의 원인은 무엇보다 산업구조의 변화에 따라 블루칼라 노동자의 비중 축소한 데에서 찾을 수 있다(Berman and Snegovaya 2019). 한편, 노동당은 일반적인 정당의 지역조직과는 별도로 노조와 사회주의자 조직이 독립적으로 존재한다는 점에서 특징을 찾을 수 있다. 노조원 가운데 일부는 지역당 조직에도 별도의 당비를 납부하며 참여하고 있으며, 노조는 노동당이 친노동정책을 채택하도록 유도하며, 재정적/인적으로 지원 관계를 형성하고 있다(Webb & Bale 2017, 247).

(2) 당원 자격 요건 및 심사 절차

영국 노동당의 경우, 가입자가 14세 이상으로 매월 3파운드의 당비를 납부하고 선거 시기에 상대 후보를 추천·지지하거나 선거운동에 참여하거나 다른 정당의 후보로 출마를 하지 않으면 당적을 유지할 수 있다(Rulebook 2024, 2장). 이를 위반하는 사실을 입증하는 자료(문서, 전자문서, 녹음자료, 판결문 등)가 중앙당에 접수되면 자동적으로 당원 자격을 상실한다. 주목할 점은 가입 기간에 따라 당원의 권한에 차등을 준다는 점이다. 12개월 이상 연속해서 당원 자격을 유지한 이들에게만 당직과 공직후보 자격을 주고, 6개월이 경과하면 전국/지방 당대회 대의원, 8주 후에는 청년 대의원 선거에 피선거권을 부여한다.

그 외에도 영국 노동당은 당규(NEC procedural guidelines on membership recruitment and retention)에 당원 가입 과정에서 당의 “민주적 절차”를

훼손하지 못하도록 다음과 같은 세부 규정을 마련하고 있다(Rule Book 2024, 104). 노동당에서 당원의 입당 절차와 당원 관리에 관한 책임과 권한은 중앙당과 지역당 조직 모두에게 있다. 보다 구체적으로 노동당의 입당 절차는 다음과 같다. 먼저, 당원이 되려는 자는 서명한 지원서를 직접 중앙당에 회비와 함께 제출해야 한다(Rule Book 2024, 104). 그렇다고 해서 바로 정식 당원이 되는 것은 아니며, 8주 간의 조건부 당원 기간이 경과해야 한다. 노동당은 이 기간에 가입의 적절성을 심사하며, 그 후에도 매년 당원자격을 감독하게 된다.

- 당원이 서명한 지원서를 직접 중앙당에 회비와 함께 제출해야 함.
- 동일 연락처, 동일 계좌 입금, 미기명, 주소 조작, 평균 이상의 가입율 등이 발생하면 전국집행위원회가 특별조치를 취하도록 함
- 조건부 당원 기간(8주)에 가입의 적절성을 심사하며, 매년 당원 자격을 감독함
- 선거구 정당조직이 거주지 유권자 등록, 노조 등록을 확인

(3) 이중당적 확인 사례

노동당은 비교적 체계화된 당원관리 체계를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 노동당의 규정집(Rule book 2024)에 따르면, 예를 들어, 동일 연락처, 동일 계좌 입금, 미기명, 주소 조작, 평균 이상의 가입율 등이 발생하면 전국집행위원회가 특별조치를 취하게 된다. 중앙당뿐만 아니라 선거구의 정당조직 또한 거주지 유권자 등록, 노조 등록을 확인하여 당원 관리를 해야 하는 의무가 있다.

노동당은 이중당적 관리에 관한 별도의 규정은 없지만, 2015년 총선 패배에 대한 책임을 지고 고든 브라운의 사임 이후 시행된 당대표 선거(8.14.~9.12.)를 앞두고 이중당적을 확인한 사례가 있다. 노동당은 2014년 당대표였던 밀리밴드(Edward Miliband) 주도로 당규를 개정하여 기존의 정규 당원, 가입기관 지지자 외에 등록 지지자(registered supporter) 제도를 도입하여 당대표 선출권을 부여하였다(3파운드 납부 의무 부과). 그런데, 이 제도를 적용하여 당대표 선출이 진행되자 녹색당, 좌파연합, 노조와 사회주의 연합 등 ‘강성 좌파’ 정당은 물론 보수당 지지자들 가운데 일부가 이에 참여하고자 하였다. 당시 각종 여론조사에서 당내 좌파인 코빈(Jeremy Corbyn)이 우세한 것으로 나타나자, 이러한 움직임에 대응하여 노동당의 임시 당대표인 하먼(Harriet Harman)이 브라운(Gordon Bro

wn)과 블레어(Tony Blair) 등 당내 보수파들의 요구를 수용하여 6인의 전국집행위원이 검증을 시도하고 5만여 명에 달하는 이들의 선출권을 박탈하였다(Laborlist 2015). 비록 코빈이 정규 당원을 포함하여 압도적 지지(59.2%)로 당대표에 선출되었지만, 당시 노동당의 당원 검증에 대하여 코빈 지지자들은 “노동자 축출(labor purge)”이라며 크게 반발하였다(Sexton 2010; McIlroy 2016; Payne 2015).

당시 노동당은 당대표 선출권을 행사할 수 있는 자격 기준으로 다음의 6가지 기준을 설정하였다.

- ① 다른 정당의 후보로 최근의 선거에 출마
- ② 다른 정당 후보 추천
- ③ 다른 정당의 당원, 지지자
- ④ 지원 동기
- ⑤ 목적과 가치 공유 여부
- ⑥ SNS 등을 통한 공개 발언

(4) 우리나라 정당법 적용 가능 관련 합의

영국 노동당의 당원가입 및 당원관리체계와 함께 2015년 당대표 선거 과정에서 진행된 당원 검증은 다음과 같은 합의를 제공해 준다.

- ① 당원의 입당 및 당적 관리의 중요성
- ② 당직자/공직 후보 선출 과정에서 선출권 부여 요건의 중요성
- ③ 당원 자격 기준의 강화가 당내 계파 갈등의 요인으로 작용할 수 있음
- ④ 당원 자격 심사의 공정성을 유지하기 힘들며, 당내 계파 갈등을 심화시킬 수 있음

첫째, 당내 민주주의 실현의 핵심 요소라고 할 수 있는 2015년 당대표 선출 과정에서 선출권자의 자격에 대한 영국 노동당의 검증 사례는 당원의 자격 및 당적 관리의 중요성을 제기한다. 당원 자격의 기준은 정당의 특성(이념성, 대중성)을 결정하는 중요한 요인 가운데 하나이다. 정당이 외연의 확장을 위해 당원의

자격을 완화할 수 있지만, 그 과정에서 자칫 당내 동질성이 약화될 수 있다. 당원 자격요건(당비 납부액, 당원 교육 이수, 당원 모임 참여, 선거운동 참여 등 의무 사항 부여)을 완화할 경우 당원의 동질성이 약화될 수 있지만, 당원 확대 노력이 위축될 수 있다. 반대로 당원 자격 요건을 강화할 경우 당원 확대에 불리하지만 당원의 동질성이 강화될 수 있다. 당직자/공직 후보 선출 과정에서 선출권을 행사하는 이들의 자격 기준의 완화 또는 강화 또한 정당의 특성에 지대한 영향을 미친다.

둘째, 2015년 당대표 선출 과정에서 제기된 당원 자격의 문제는 당지도부와 일반 당원 간의 ‘수직적 책임성(vertical accountability)’을 결정하는 핵심 요인이기도 하다. 따라서 이를 변경하는 것은 정당 민주주의를 둘러싼 심각한 당내 갈등을 유발할 수 있다. 블레어의 “Partnership in Power”와 같이 당지도부의 영향력을 강화하고, 노동 부문의 영향력을 줄이고 원내 중심의 정당운동을 강화하는 계기를 마련하였다고 볼 수 있다. 하지만 이와 동시에 이러한 시도는 정책 형성 과정에서 당원 역할의 축소, 당내 논쟁의 형식화, 전문가 역할의 강화와 일반당원의 소외 심화 등을 초래한다는 비판을 피하기 어려웠다(Clark 2018; Steer 2023). 물론, 이는 법령 제/개정보다 정당의 자율 영역에 해당한다.

셋째, 영국 노동당 사례는 당직자/공직후보자 선출권을 ‘개방’할 경우 당내 민주주의가 훼손될 수 있으며, 모호한 자격 심사 기준이 계파 갈등이라는 부작용을 유발할 수 있음을 분명히 보여주었다. 앞서 언급하였듯이 2015년 노동당의 당대표 선거에 도입한 등록 지지자(registered supporter) 제도는 선출권자의 외연을 확장하여 주목을 받았지만, 심각한 당내 갈등을 유발하였고, 모호한 기준으로 5만여명에 달하는 선출권자의 자격을 박탈하면서 당내 계파갈등이 더욱 심화되었다. 예를 들어, 앞서 살펴보았던 6가지 자격 기준 가운데 정당의 목적과 가치에 대한 동의 수준을 심사 기준으로 삼았을 때 이를 판단할 수 있는 분명한 지표를 찾기 어렵다. 따라서 한국에서 정당들이 유사한 제도 변경을 추진할 때에도 이러한 문제점을 고려할 필요가 있다.

넷째, 영국 노동당 사례는 당비 납부와 기본 당원 교육 이수 등 입당의 기본 요건 이외에 다른 요건을 추가할 때에 그 필요성에 대한 당내의 공감대를 형성하고 계파 간 합의를 이루려는 노력을 기울이지 않는다면 당내 갈등만 유발할 수 있다는 점 또한 보여준다. 한국 정당들의 입당 절차와 당원 관리는 매우 느슨한

편이며, 사실상 소액의 당비 납부만으로도 권리당원 자격을 유지할 수 있다. 한국 정당의 당원은 사실상 당직자/공직 후보의 ‘선출권자’로 미국 오픈프라이머리의 ‘등록자’에 해당하며, 당원과 비당원의 경계가 매우 모호하다. 따라서 신입당원에게 윤리 교육 등 기본교육 이수를 의무화하고, 정당의 정규모임과 같은 일상활동을 강화하고, 정책 형성 과정에 당원의 참여를 독려하려는 노력이 필요하다. 하지만 이를 추진할 때에 그 명분이 뚜렷해야 하며 당내 합의가 이루어져야 한다. 명분이 분명하지 않고 합의를 도출하기 어려운 다수의 요건을 무리하게 도입하기보다 필수적인 요건만을 선별하여 추진하는 것이 바람직하다.

- ① 신입당원의 윤리 교육 의무화
- ② 정당의 일상활동 강화
- ③ 정책 형성 과정에 당원 참여 독려
- ④ 당원에 대한 정기 교육(당원 윤리, 정당의 가치 지향, 정책 등) 실시 등 당원 관리 시행
- ⑤ 당원의 평등한 권리행사를 보장해야 한다는 규정을 정당법에 신설

정기적인 당적 관리 또한 중요한 원칙으로 설정되어야 한다. 한국의 정당법 23조에는 “당원자격 심사기관의 심의를 거쳐 입당허가 여부를 결정”하도록 규정하고 있지만 형식에 그치고 있다(국가법령정보). 물론 이에 대한 구체적인 실행 방안 또한 정당의 자율 영역에 해당한다. 그 외에도 일반 시민에게 공직후보 선출권을 부여하는 국민참여경선제도에 대한 당내의 공감대는 상당한 수준에 이르지만, 민주적 선출 및 권한 행사가 어려운 대의원 제도에 대한 비판적 시각이 부상하고 있다는 점에서 당원의 평등한 권리행사를 보장해야 한다는 규정을 정당법에 포함하여 민주적 정당 운영의 의무를 준수하도록 법규로 명시하는 것도 고려할 필요가 있다.

2) 보수당

(1) 정당 현황 개괄

사회주의와 노동운동의 성장을 기반으로 하여 처음부터 사회집단과의 강한 연계를 바탕으로 등장한 노동당과 달리 영국의 보수당은 명사 위주의 엘리트

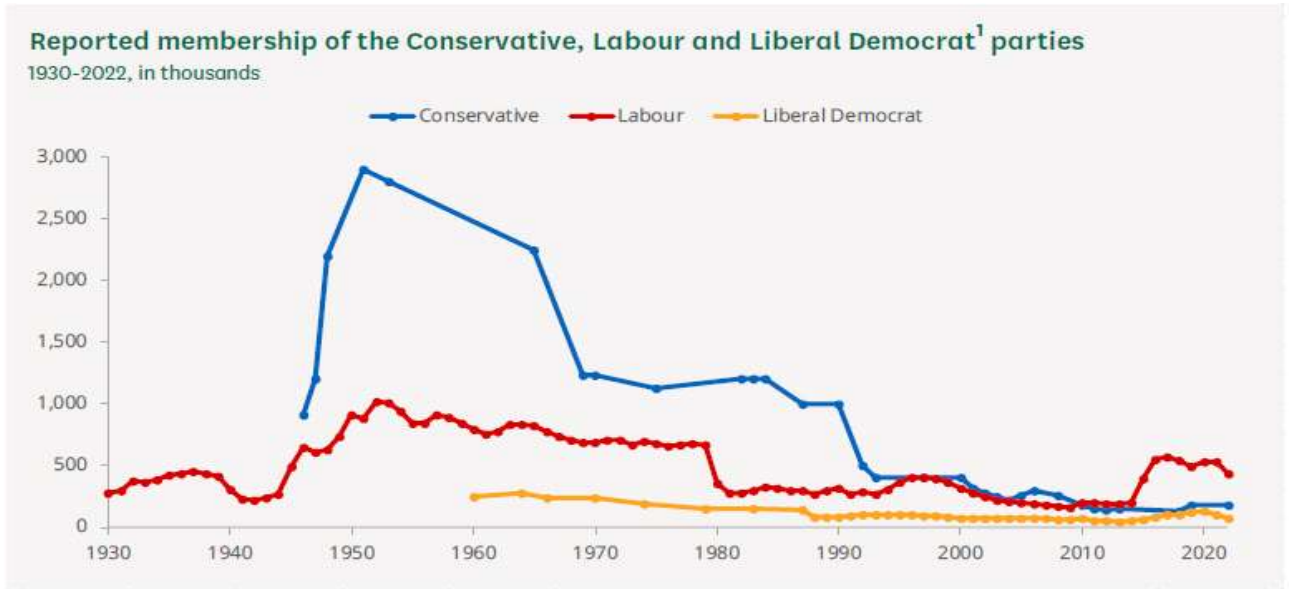
중심의 정당으로 발전하였다. 따라서 영국 보수당은 초기부터 당원 중심보다는 의회의 구성원과 지도부 중심으로 조직체계가 형성되어 왔다(McKenzie 1963, 146). 엄밀히 말해 보수당은 법적으로 규정된 단일의 통합된 조직이 아니며, 단지 관례에 따라 당 조직은 3부분으로 구성된다. 우선, 원내 보수당(Conservative Parliamentary Party, CPP)으로 상·하원 의원과 유럽의회 의원으로 구성되며 정책 결정과 실행에 핵심적인 역할을 수행한다. 다음 원내외 조직(National Union of Conservative and Unionist Associations, NU)으로 보수당에 가입한 수많은 단체들이 있다. 마지막 기구는 원내 사무조직으로서 중앙사무국(Conservative Central Office, CCO)과 13개 지역총국(Area Headquarters)으로 구성되며 당의 사무업무를 관할한다. 이렇듯 구분된 보수당의 권력구조는 전통적으로 당 지도부 특히, 당수의 권한과 자율성이 절대적이었고 의회 보수당 평의원(MP)들은 수동적으로 이를 지지 혹은 인준하는 역할에 그쳤으며, 원내조직과 원내외조직은 제도적으로 분리되어 있고 전자가 후자로부터 거의 전적인 자율성을 행사해 왔다고 이해된다(고세훈 1997). 보수당의 원내외조직은 19세기 중반 선거권의 확대에 따라 생성되었으나 원내조직을 보조하는 역할에 그쳤으나, 이후 차츰 유권자의 선거동원을 위한 역할을 강화해 왔다.¹⁴⁾

보수당의 현행 당헌(2021년 개정판)에 따르면 보수당의 구성원(member)은 개인과 지역 조직(local operational units: associations), 인정조직(recognized organizations: 중앙당최고위원회(Board)의 승인 필요), 스코틀랜드 보수당(Scottish Conservative and Unionist Party)을 포괄하고 있다. 보수당의 당원은 1953년 280만여 명에 이르렀지만 2018년 12만여 명으로 급격한 감소세를 겪었다. 최근 당원 수가 소폭 증가하여 그 수가 2022년 17.2만여 명으로 추산되고 있다(Burton and Tunnicliffe 2022). 그러나 언급한 바와 같이 보수당 자체가 National Union of Conservative and Unionist Association, Conservative Campaign Headquarter(CCHQ), Conservative Parliamentary Party의 세 가지 조직의 분절적인 구조를 이루고 있고, 지역조직의 가입이 중앙당의 자동적인 당원 가입을 의미하는 것이 아니기 때문에 당원의 정확한 수를 파악하기에는 어려움이 있다.¹⁵⁾

14) 카메론 시기 영국 보수당은 감소하는 당원수에 대응하기 위해 당내 후보선출과정에 당원의 참여를 높이기 위한 개혁을 수행한 바 있다. 그러나 이러한 개혁은 위로부터의 방식으로 수행되었고 결과적으로 지도부의 권한 강화로 이어졌다(Low 2014).

15) 영국의 경우 정당이 당원의 수를 공개할 법적 의무는 없다. 이는 영국 정당의 당원 관리가 전적으로 정당 자

<그림 2> 영국 정당 당원수의 역사적 추세



출처: Burton and Tunnicliffe (2022, 7)

(2) 당원 자격심사 절차

영국 보수당은 당원자격과 심사에 관한 규정이 당헌(Party Constitution)과 당 행동강령(Code of Conduct)에 제시되어 있다. 이중당적은 허용되지 않으며 당원이 되기 위해서는 가입 시에 이를 확인하는 서약서를 작성하고, 당이 보관하고 있는 정당의 당원명부와 대조를 통해 지속적으로 확인하고 위반시 처벌규정 등을 통해 관리하고 있다. 아울러 당헌에 따르면 보수당은 전국 당원명부의 보관과 주기적인 업데이트 등 관리권한을 중앙당의 당적 위원회(Committee on Membership of the Board)에 일임하고 있다(당헌 제9조). 더불어 당원 데이터베이스는 중앙당의 소유이지만 지역조직은 필요한 경우 이에 접근할 수 있도록 허용되어 있다.

개인 당원의 자격요건은 그다지 엄격하지 않다. 15세 이상 보수당의 가치와 목적에 부합하는 모든 이들에게 개방되어 있다. 영국 보수당의 당원은 15세 이상으로 일정 금액의 당비(일반인 £39, (전역)군인 £25, 26세 이하 £10)를 매년 납부해야 자격이 유지되며, 당내 선거에 참여하기 위해서는 최소 3개월 동안 자격을 유지해야 한다. 당원은 당비를 중앙당과 지역조직에 납부할 수 있으며 중앙당

¹ 체의 영역임을 의미한다.

에 낼 경우 당원자격이 부여되지만, 지역조직에 낼 경우 지역조직의 일원이 된다. 또한 보수당의 웹사이트를 통해 당원 가입을 신청할 수 있으며 당과 해당 지역조직의 검토를 거쳐 최종 승인이 이루어진다. 심사를 거쳐 승인된 당원에게는 신청 후 28일 이내에 당원 카드(membership card)가 발급되지만 그것이 당 행사의 참가와 당내 선거의 참여 등 당원의 자격행사를 위해 필요한 것은 아니다. 당원 자격의 취소와 거부, 그리고 자격정지와 출당 등은 전적으로 중앙당최고위원회(The Board of Conservative Party)과 지역조직국(Executive Council)의 권한인데, 당의 목적과 가치에 위배되는 행동을 할 경우 이루어진다(당헌 제17조, 별칙 7(Schedule 7)의 3조 5항).

(3) 이중당적 불허 논란

보수당의 당헌은 당원이 복수의 지역조직에 가입할 수 있으나 다른 정당의 중앙당이나 지역조직에는 동시에 가입할 수 없다고 명확하게 규정하고 있다(당헌 제3조). 더불어 당헌 제4조는 당원은 당의 목적과 가치에 동의하고 이를 증진시키기 위해 힘써야 하며, 중앙당최고위원회(Board)가 규정한 행동강령을 준수하고, 당비 납부 의무를 지닌다고 규정하고 있다. 또한 이의 위반에 대한 심사, 그리고 그 결과에 따른 당원 취소와 제명은 “전적으로(in its absolute discretion)” 최고위원회의 재량권으로 규정한다(당헌 제17조 제7항). 더불어 지역조직(local association)의 당원에 대한 제명 등의 심사는 지역조직국(Executive Council)의 재량으로 규정되어 있다(별칙 7(Schedule 7) 3조 5항).

영국 보수당은 노동당과 달리 실제 당원의 이중당적과 관련한 직접적인 문제를 겪지는 않았다. 다만 2019년 유럽의회 선거에서 브렉시트당(Brexit party)이 창당되고 이에 동조하는 보수당 구성원들이 늘어나자, 이들이 제명의 대상인지를 두고 논란을 겪었다.¹⁶⁾ 브렉시트당의 후보로 나서는 명백한 위반의 경우를 제외하고 선거에서 당원이 지지하는 경우 이들 역시 제명의 대상인지를 둘러싼 정치적 논란이 있었으나 실제 제명으로 이어지지는 않았다.

이러한 논란은 보수당의 당원 관리가 가입과 심사절차보다는 당헌과

16) <https://www.prospectmagazine.co.uk/politics/42531/are-conservative-members-who-endorse-the-brexit-party-at-risk-of-expulsion> (검색일 2024년 10월 1일).

행동강령의 위반시 처벌을 통해 이루어짐을 보여준다. 중앙당 최고위원회와 지역조직국에 부여되어 있는 당원 징계와 처벌 권한은 대단히 큰 재량권을 가지며, 사안이 제기될 시 이는 당이 규정한 규율절차(Disciplinary Processes Guide)에 따라 심사가 이루어진다.

(4) 우리나라 정당법 적용 가능 관련 함의

영국 보수당의 당원자격과 관리체계는 우리나라 정당들의 당원관리에 다음과 같은 함의를 준다.

- ① 당원의 입당 절차 간소화 그러나 사후적인 당원 관리
- ② 당원 징계 기준의 명료화와 징계 절차의 독립성 유지
- ③ 당원 구분의 단순화

첫째, 당원의 입당시 이중당적 등에 대한 명확한 규정을 통한 검증과 이의 체계적인 관리가 필요하다. 영국 보수당의 당헌은 당의 목적과 가치에 동의하는 모든 이들이 당원이 될 수 있다고 규정하고 그 자격기준은 간소하며 가입절차 역시 간단하다. 그러나 실제 당원이 당의 목적과 가치를 위반한 경우를 당헌과 행동강령(code of conduct)에 구체적으로 규정하고 있고, 당원이 이를 어겼다고 판단될 때 누구나 이에 대한 고발(complaint)을 할 수 있고 정당한 심사절차를 통해 중앙당과 지역조직국이 심사, 징계할 수 있도록 함으로써 사후적인 방식으로 당원 관리를 하고 있다. 이러한 사후적인 당원 관리는 당원 상호 간의 심사와 감시를 제도화함으로써 해당 행위를 미연에 방지할 수 있는 역할을 수행한다.

둘째, 사후적인 당원 관리가 실질적으로 제 기능을 하려면 당의 목적과 가치에 어긋나는 일탈행위(breach)가 명확하게 규정되어야 한다. 영국 보수당은 당헌은 물론 행동강령을 통해 일탈행위를 구체적으로 규정하고 각각의 당 징계심사의 대상임을 밝히고 있다. 실제 행동강령에는 이중당적 보유와 다른 정당의 후보로 출마하거나 이를 지지하는 행위, 그리고 최근에서 소셜미디어를 통한 일탈행위 등이 구체적으로 나열되어 있다. 해당 내용은 누구나 손쉽게 살펴볼 수 있도록 홈페이지를 통해 공개하고 당의 가치에 반

하는 행위는 단호하게 배격할 것임을 명확하게 밝히고 있다. 더불어 고발과 심사결과에 대한 통계 역시 매년 공개함으로써 실효성을 제고하고 있다.

셋째, 영국 보수당의 당원은 가입과 당비 납부를 통해 자격이 취득하고 당내 선거 3개월 이전 가입 당원들은 당내 선거에 참여할 수 있는 권한을 부여한다. 이러한 방식은 가입기간의 제약을 제외하고 당원은 누구나 당의 활동에 참여할 수 있음을 보장하고 있음을 보여준다. 이렇듯 단순한 당원 구분은 다양한 기준에 따라 일반당원, 권리당원, 책임당원, 백년당원 등 당원의 종류와 이에 따른 권리의 구분을 복잡하게 갖고 있는 우리와 차별적인 부분이다. 당원 구분의 단순화는 당원 스스로가 자신들의 의무와 권한을 손쉽게 알 수 있고 이를 실천에 옮길 수 있다는 점에서 장점을 갖는다.

요약해보면, 영국 보수당의 당원 관리는 가입절차의 단순화와 행동양식을 규율하는 사후적인 방식으로 이루어지며, 그 속에서 당원들은 스스로의 의무와 권리를 자각하고 이에 걸맞는 행위를 추구한다. 더불어 당원의 일탈 행위에 대해서는 누구나 고발할 수 있고 이를 엄격히 심사함으로써 이를 자율적인 방식으로 규율하고 있다. 물론 영국 보수당은 전통적으로 지도부와 의회 보수당의 자율성이 높고 상대적으로 당원의 역할이 제한적이라는 점에서 우리의 경우와 직접적인 비교를 하기는 어렵다. 그럼에도 다층화된 당원을 갖고 있지만 각 층위의 당원들이 당내 의사결정에 참여하기 어렵고 사안에 따라 정치적인 이해 구현의 도구로 이용되는 우리 정당들의 현실과는 차이를 보인다. 당원에 대한 체계적인 정보의 구축과 관리가 미흡하고 당원들의 의무와 권리가 스스로에게 명확하게 인지되지 않은 우리 정당들의 상황은 시급히 개선될 필요가 있다. 다만 이를 법률적으로 강제하기보다는 정보의 투명한 공개를 전제로 정당 자율적으로 당원의 권리와 의무, 구체적인 행동규범의 구축 등을 수행하는 것이 바람직하다.

2. 독일

1) 정당 현황 개괄

독일은 연동형 비례대표제를 채택하여 지역구 의원 299명, 비례대표 의원 299명 등 총 598명을 의원 정수로 채택한 국가이다. 주요 정당으로는 기독교민주연합(CDU: Christian Democratic Union), 기독교사회연합(CSU: Christian Social Union), 사회민주당(SPD: Social Democratic Party of Germany), 동맹 90/녹색당(Alliance 90/The Greens), 자유민주당(FDP: Free Democratic Party), 좌파당(The Left Party), 독일을 위한 대안(AfD: Alternative for Germany)이 있다. 2024년 현재 독일은 총 7개의 정당 및 정당 연합이 733석의 의석을 보유하고 있고, 4개의 정당이 각각 2개의 정당 연합(CDU/CSU, Alliance90/The Greens)을 구성하였다.

각 정당의 정치적 성향과 당원 규모를 살펴보면, 먼저 기독교민주연합(CDU)은 1945년 설립된 독일 최대 정당으로 전통적인 기독교 가치와 시장 경제를 지지한다. 당원 수는 2024년 기준 363,100명이며, 131,000명의 당원을 보유하고 있는 기독교사회연합(CSU)과 연합을 형성하고 있다. 또한 사회민주당(SPD)은 독일에서 가장 오래된 정당으로 사회 정의를 추구하고, 노동 조합과 긴밀하게 연계되어 있다. 2024년 기준 총 365,000명의 당원을 보유하고 있고, 현재 녹색당, 자유민주당과 연립정부를 구성하고 있다. 1993년에 설립된 동맹 90/녹색당은 환경 문제를 포함한 사회문제에 중점을 둔 연합 정당으로 2021년부터 연방정부에 참여하였고, 126,000명의 당원을 보유하고 있다. 1948년에 창당하여 자유 시장 경제와 세금 개혁을 지지하는 자유민주당(FDP)은 2024년 기준 71,800명이 당원으로 등록되어 있고, 2013년 설립된 우파 포퓰리즘 정당인 독일을 위한 대안(AfD)은 EU와 난민 수용에 반대하는 입장을 취하며 41,000명의 당원이 등록되어 있다.

<표 3> 독일 주요 정당의 당원 가입 수¹⁷⁾

기독민주 연합 CDU)	기독교사회 연합 CSU)	사회민주당 (SPD)	동맹90/녹색당 (Alliance 90/The Greens)	자유민주당 (FDP)	독일을 위한 대안 (AfD)
363,100	131,000	365,000	126,000	71,800	41,000

(단위: 명)

2) 당원 자격 요건 및 심사 절차

독일의 경우, 대부분의 정당은 18세 이상의 성인이 가입할 수 있다. 단 동맹90/녹색당(Alliance 90/The Greens) 연합 정당이 정당 가입 최소 연령을 제한하지 않는 유일한 정당이다. 그리고 독일 국적자뿐 아니라 EU 회원국 국적자, 또는 독일에 거주하는 외국인도 정당 가입이 가능하다. 외국인의 정당 가입이 가능하지만, 정당을 운영하는 집행위원회와 당원의 과반수는 독일 국적자여야 한다. 당원 가입 절차를 살펴보면 대부분의 정당은 온라인이나 서면을 통해 가입 신청을 받는다. 단 사회민주당의 경우, 가입 신청서에 개인정보와 직업, 소속 노조와 같은 정보를 추가적으로 기재해야 한다.

독일 정당들의 당비 체계는 소득 비례 당비 체계라는 독특한 특성을 가진다. 대부분의 독일 정당들은 경제적 능력에 따라 공정하게 기여할 수 있도록 당원의 소득에 비례하여 당비를 책정한다. 일반적으로 당비는 월 5€에서 50€ 사이로 책정되며, 고소득자의 경우 더 높은 금액을 납부할 수 있다. 또한 저소득자나 무소득자를 위한 최소 당비가 설정되어 있다. 예를 들어 사회민주당(SPD)¹⁸⁾은 월 2.5 €를 최소한의 당비로 책정하고 있다. 그리고 월 순소득 1,000€ 이하는 월 6 €, 2,000€ 이하는 월 78€~21€, 3,000€ 이하는 월 26€~37€, 4,000€ 이하는 월 47€~79€, 6,000€ 이하는 월 105€~263€의 범주에서 당비를 선택할 수 있다. 마지막으로 월 소득 6,000€ 초과시 300€ 이상을 납부해야 한다. 그 외 학생, 연금 수령자, 실업자 등을 위한 특별 할인 당비가 있는 경우도 있다.

독일 정당법(Parteiengesetz)¹⁹⁾에는 대부분의 국가들과 마찬가지로 당

17) 출처: Deutsche Welle(DW) <https://www.dw.com/en/spd-green-party-fdp-cdu-left-party-afd-a-38085900>

18) 출처: 사회민주당(SPD) [/https://www.spd-spaichingen.de/dl/mitgliederpartei_beitrittserklaerung_englisch-data.pdf](https://www.spd-spaichingen.de/dl/mitgliederpartei_beitrittserklaerung_englisch-data.pdf)

19) 출처: 독일 연방 의회 웹 아카이브(German Bundestag Web Archive) https://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0206/htdocs_e/parliament/function/legal/politicalparties.pdf

원의 이중당적을 금지하는 조항이 없다. 독일 정당법 제10조 당원의 권리에 따르면, “당규에 따라 정당의 권한이 있는 기관이 당원의 가입을 자유롭게 결정한다”고 명시되어 있다. 또한 정당이 가입 신청 거부에 대한 이유를 제시할 필요는 없으나 정당이 당원을 특정기간 동안 가입 금지하는 것을 허용하지는 않는다. 이는 독일법상 정당이 당원 신청을 거부하는 데 구체적인 이유를 명시할 필요가 없다는 것을 의미한다. 또한 정당이 시민들의 정치참여를 거부할 수 없다는 점에서 정당이 ‘일시적으로’ 당원 가입을 금지하는 것은 허용하지 않는다는 것을 의미한다. 독일 정당법에서 이중당적을 금지하는 조항을 명시적으로 제공하지는 않지만, 각 정당은 정당 자체의 규약을 통해 당원의 이중당적 여부를 규제할 수 있다.

(1) 기독교사회연합(CSU: Christian Social Union)

구체적으로 각 정당의 당원 유형과 자격 사항을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 기독교사회연합(CSU)은 당원을 크게 세 유형으로 구분한다: 정당원, 온라인 당원, 시험 당원. 먼저 정당원(Vollmitglied)은 모든 유형의 활동에 참여할 수 있고, 세 유형의 당원 중 총회에서의 선거권 및 의결권을 유일하게 보유하고 있다. 온라인 당원과는 다르게 기독교사회연합 위원회의 후보로 출마할 수 있고 각종 지역 행사에 참여가 가능하다. 이들은 연회비로 매년 80€를 납부해야 한다. 온라인 당원(Online-Mitglied)은 온라인에서 활동하는 당원들을 지칭하며 총회에서의 선거권 및 의결권이나 기독교사회연합 위원회 활동이 불가하다. 또한 지역을 중심으로 한 지부 활동 참여나 행사 참여의 권한이 없다. 대신 지역에 구애받지 않는 참여와 디지털 당 활동에 권한이 있다. 온라인 당원은 매년 60€의 연회비를 내야 한다. 마지막으로 시험 당원(Probemitglied)은 총회에서의 선거권 및 의결권을 제외하고 기독교사회연합 위원회 후보 출마와 같은 정당원의 모든 권한을 행사할 수 있다. 당비는 무료이고, 시험 당원의 자격은 당원 활동 2년 후 자동으로 유료 정당원 자격이 된다. 이는 기독교사회연합의 시험 당원이 가능한 기간은 최대 2년이라는 것을 의미한다. 기독교사회연합의 당원 유형에 따라 참여할 수 있는 구체적인 사항은 아래와 같다.

<표 4> 독일 기독교사회연합(CSU) 당원 유형 및 자격사항²⁰⁾

	정당원	시험 당원	온라인 당원
지역 지부 활동 참여	√	√	-
지역에 구애받지 않는 참여	-	-	√
디지털 당 활동	√	√	√
총회에서의 선거권 및 의결권	√	-	-
CSU 위원회 후보 출마	√	√	-
독점적 정보 서비스	√	√	√
온라인 설문, 온라인 교육 및 독점 온라인 형식 참여	√	√	√
지역 행사 참여	√	√	-
디지털 이벤트 참여	√	√	√
내부 당원 영역 접근	√	√	√
연회비	80€	무료	60€

기독교사회연합(CSU)은 바이에른 지역에서 활동하는 지역정당으로 전국정당인 기독교민주당(CDU)과 연합정당을 구성한다. 두 정당은 연방 의회에서 단일 교섭단체로 활동하며 공동으로 총리 후보를 선출한다. 정당의 활동 범위를 살펴보면 두 정당이 바이에른 주 내에서 혹은 바이에른 주 이외의 지역에서 각각 활동하는 형태를 보인다. 따라서 기독교사회연합과 기독교민주당은 각 정당이 이중당적을 허용하는 형태보다 더욱 긴밀한 형태로 운영된다. 즉 기독교사회연합은 바이에른 주 내에서만 활동하고, 기독교민주당은 바이에른 주 이외의 독일 모든 지역에서 활동한다. 따라서 바이에른 주에서 거주하며 기독교사회연합에 소속된 당원이 바이에른 밖으로 이주할 경우 기독교민주당에 당원으로 가입할 수 있다. 반대로 바이에른 주 이외의 지역에서 거주하던 기독교민주당원이 바이에른으로 이주할 경우 기독교사회연합의 당원이 될 수 있다.

(2) 녹색당(The Greens)과 동맹90(Alliance 90)

녹색당(The Greens)은 동맹90(Alliance 90)과 정당 간 연합을 구성한 정당이다. 정당 가입 조건을 살펴보면, 가입이 가능한 최소 연령 제한이 없다는

20) 출처: 기독교사회연합(CSU) <https://www.csu.de/jetzt-mitmachen/>

특이점이 있다. 당원 회비는 순소득의 최소 1%를 납부해야 한다는 점에서 소득 규모에 비례하여 당비를 책정하는 독일 정당들의 특징을 보인다. 소득이 낮거나 없는 경우에는 예외적으로 지역 지부와 상의하여 당비를 결정한다는 규정을 갖고 있다. 독일 국적자가 아니어도 독일에 거주한다면 당원 가입이 가능하고, 해외에 거주하여도 독일 국적자라면 가입할 수 있다. 가입 당시 거주지나 활동 지역을 기반으로 지역 지부를 선택한다. 주목할 만한 점은 다른 정당에 동시 가입 즉, 이중당적이 불가능하다는 점을 명시하고 있다는 것이다. 단 예외적으로 유럽 녹색당이나 글로벌 녹색당과의 이중당적은 허용하고 있다. 녹색당 당원 가입 절차의 첫 항목에 다른 정당에 소속되어 있지 않은 무당파(parteilosigkeit)임을 확인하는 내용이 있다는 점에서 녹색당의 경우 이중당적을 엄격하게 금지하고 있음을 확인할 수 있다.²¹⁾

(3) 자유민주당(FDP: Free Democratic Party)

자유민주당(FDP)은 개인의 소득에 비례하여 총소득의 0.5%를 최소 월 회비로 상정하였다. 신분을 증빙할 서류를 제출한 학생, 구직자, 27세 이하의 자원봉사자 등은 월 5€이고, 월 소득 2,400€ 이하는 당비가 월 10€ 이상이다. 월 소득 2,401€~3,600€는 월 12€ 이상, 월 소득 3,601€~4,800€는 월 18€ 이상, 월 소득 4,800€ 이상은 월 24€ 이상의 당비를 납부해야 한다. 이 금액은 사회민주당의 소득 대비 당원 가입비와 비교할 때 상대적으로 낮은 액수라고 평가할 수 있다. 다만, 지역 조직의 경우 전국 단위 회비와 비교하여 더욱 높은 당비를 책정할 권리가 있다고 명시한다.²²⁾

자유민주당은 이중당적을 제한하는 규정이 명시되어 있지는 않지만 대다수의 독일 정당과 유사하게 이중당적을 허용하지는 않는다. 다만 자유민주당이 특정 지역의 지역 정당과 연합하여 활동하기도 한다. 예를 들어 자를란트 주에서는 자유민주당/자를 민주당(FDP/DPS: Saarland People's Party)이 연합하여 활동하다가 현재에는 자를 민주당이 자유민주당의 자를란트 주 지부로 통합되었다.²³⁾

(4) 좌파당(The Left Party)

21) 출처: 녹색당(The Greens) <https://www.gruene.de/mitglied-werden>

22) 출처: 자유민주당(FDP) <https://mitgliedwerden.fdp.de/fragen-und-antworten-zur-mitgliedschaft#waskostetdas>

23) 출처: 자유민주당 자를란트 주 지부(FDP Landesverband Saarland) <https://saarland.freie-demokraten.de/>

좌파당(The Left Party)은 당원 가입서의 서두에 “나는 좌파당(Die Linke)의 강령 원칙과 연방 정관을 인정하며, 독일 정당법에 따른 다른 정당의 당원이 아님을 확인합니다.” 라는 문구가 있다. 이는 좌파당이 독일 내 다른 정당과의 이중당적을 허용하지 않는다는 것을 명시하고 있음을 의미한다. 당원 가입비의 경우 소득과 관계없이 최소 월 1.5€ 또는 연 18€이고, 유럽 좌파당에 대한 연간 구독료로 최소 6€ 이상을 납부해야 한다.²⁴⁾

(5) 독일을 위한 대안(AfD: Alternative for Germany)

독일을 위한 대안(AfD)은 가입을 위한 최소 연회비가 120€이고 자신의 소득 수준에 따라 최소 회비 이상 납부하는 것을 권고하고 있다. 권장 월 회비는 월 소득의 1%라고 명시되어 있다는 점에서 소득 수준에 따라 당비를 납부하는 독일 정당들의 특성을 보인다고 평가할 수 있다. 당원 가입 과정에서 주목할 만한 특징은 이전 가입했던 모든 정당 및 정치단체를 연도별로 기입해야 한다는 점이다. 구체적으로 가입 및 탈퇴 시기와 가입 정당 및 단체를 기입하도록 되어 있다. 또한 독일을 위한 대안 정당은 특히 극단주의 단체의 회원은 가입이 불가하다고 명시하고 있다. 해외 극단주의, 극우 극단주의, 좌익 극단주의, 이슬람주의/이슬람 테러리즘, 범죄 단체, 사이언톨로지를 포함한 여러 단체를 당의 불일치 명단으로 상정하고 이 단체에 포함되어 있는 사람들은 정당 가입을 불허한다. 서명을 통해 해당 단체들의 미가입 여부를 확인하고 있다.²⁵⁾

(6) 사회민주당(SPD: Social Democratic Party of Germany)

사회민주당(SPD)은 앞서 예시로 제시하였듯이 소득 수준에 따라 당비를 책정하고 있다. 또한 당원으로 가입하는 과정에서 다른 독일 정당의 가입 여부를 확인하고, 다른 정당에 가입되어 있다고 응답할 경우 이중당적이 불가하다는 공지와 함께 가입이 불가하다. 그뿐 아니라 이전 정당 가입 여부와 가입 정당명을 기입하도록 되어 있다. 단 사회민주주의를 표방하는 전세계 정당들이 모여 창설한 국제조직인 ‘사회주의인터네셔널(SI: Socialist International)’ 과 ‘유럽 사회당(PES: Party of European Socialists)’ 과의 이중당적을 예외적으로 허용하고

24) 출처: 좌파당(The Left Party) <https://en.die-linke.de/contact/membership/>

25) 출처: 독일을 위한 대안(AfD) <https://www.afd.de/unvereinbar/>

있다.²⁶⁾

<그림 3> 사회민주당(SPD) 당원 가입 절차 시 이중당적 확인 과정²⁷⁾

SPD Soziale Politik für Dich.

Are you a member of another German party?

No Yes

ⓘ You must not already be a member of a competing party.

ⓘ Why do we want to know this?
Simultaneous membership in a competing party is not possible.

party membership

< BACK CONFIRM

SPD Soziale Politik für Dich.

Are you a member of another German party?

No Yes

ⓘ Why do we want to know this?
Simultaneous membership in a competing party is not possible.

Were you previously a member of another party?

No Yes

In which?

party

party membership

< BACK CONFIRM

26) 출처: 사회민주당(SPD) <https://www.spd.de/unterstuetzen>

27) 출처: 사회민주당(SPD) <https://www.spd.de/unterstuetzen>

4) 우리나라 정당법 적용 가능 관련 함의

독일의 주요 정당들의 당원 가입 절차와 당원 관리체계는 다음과 같은 함의를 제공해 준다.

- ① 소득 비례 당비 체계를 통한 당원 관리 투명성 강화
- ② 다수 정당이 의석을 확보한 다당제임에도 불구하고 당원 가입 시 이중당적 금지를 명시함

첫째, 독일 정당들의 당원 확보와 당원 관리 및 유지와 관련하여 가장 주목할 만한 특징 중 하나는 바로 당비를 소득에 비례하여 납부한다는 점이다. 독일 정당에게 있어 당비는 정당 재정의 약 25%를 차지하는 중요한 수입원이다. 또한 독일 정당법(Parteiengesetz) 제18조에 따르면, 당원 회비, 의원 회비, 합법적으로 얻은 기부금 등 수입을 기준으로 1€당 0.38€의 국가 지원금을 받는다. 이는 정당의 당비 수익이 높을수록 동시에 국가 지원금을 많이 받는다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 각 정당은 정당법에 의해 당비 수입과 지출 내역을 포함한 재정 상황을 공개해야 한다. 정당법 제24조에 따르면, 정당은 매년 수입, 지출, 자산에 대한 회계 보고서를 제출하고, 이 보고서에는 모든 당 조직(연방, 지역, 지방 지부 포함)의 재정 정보가 포함되어야 한다.²⁸⁾ 따라서 독일 정당들은 국가의 지원금을 더 많이 받기 위해 당비의 규모를 확대하고자 하였으며, 이를 위해 단순히 당원 수를 늘리는 데 그치지 않고 소득 비례 당비 체계를 포함하여 당비를 납부하는 당원을 체계적으로 관리하도록 유도하였다고 볼 수 있다.

독일의 국가 지원금 지급 방식이나 소득 비례 당비 체계는 소속 의원 수를 기준으로 경상비와 선거지원금을 정당에 지급하고, 현직의원이나 당직자의 특별당비를 제외하면 당비를 사실상 일원화하고 있는 한국에 중요한 시사점을 제공한다. 무엇보다 한국에서도 독일과 같이 정당의 수입에 비례하여 정당보조금을 배분하도록 전환한다면, 당원 수를 확대하여 당비 수입을 늘리고 나아가 국고지원을 통해 정당의 재정을 확충하는 데 도움이 될 수 있을 것이다. 아울러 이는 득표율과 의석비의 불비례성이 정당에 대한 국고지원의 불공정성으로 이어지는 것을 억

28) 출처: Deutscher Bundestag https://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0206/htdocs_e/parliament/function/legal/politicalparties.pdf

제할 수 있을 것이다. 특히, 이는 다수의 당원을 보유하고 있음에도 불구하고 의석수가 적어 재정지원을 거의 받지 못하는 군소정당들을 활성화하여 양당 중심의 한국의 정당체제를 다원화하는 데에도 도움을 줄 수 있을 것이다. 아울러 소득 비례 당비 체계를 구축하는 과정에서 정당들이 투명하고 체계적으로 당원을 관리할 수 있는 시스템을 도입하도록 유도할 수 있을 것이다.

둘째, 독일이 다당제의 정당 체계를 보유하고 있음에도 불구하고 대부분의 정당에서 이중당적을 금지한다는 것을 확인할 수 있었다. 독일은 이중당적을 금지하는 조항이 선거법 혹은 정당법에 포함되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 대부분의 정당들은 당원 가입 과정에서 다른 정당의 가입 여부를 확인하고, 타 정당에 소속된 경우 추가적인 정당 가입이 불가하다는 것을 명시하고 있다. 또한 현재 다른 정당에 소속되어 있지 않느냐 하더라도 이전에 정당 가입 내역을 작성해야 하는 정당도 있음을 확인하였다. 독일은 현재 의회에 진입한 4개의 정당이 2개의 정당 연합을 구성하고 있다. 그럼에도 불구하고 각 정당은 정당이 다른 정당에 동시에 가입하는 것을 엄격하게 금지한다는 것을 확인할 수 있었다. 단 예외적으로 독일 내 정당이 아닌 국제적인 정당/연맹 가입만을 허용한다. 독일 사례가 한국 정당 및 정당법에 시사하는 바는 이중당적 보유를 금지하는 조항이 없더라도 정당들이 자율적으로 정당의 정체성을 유지하기 위해 당적 보유 여부 및 과거의 당적에 대한 정보를 확인함으로써 이중당적을 제한하고 관리할 수 있다는 점이다. 정치적 결사의 자유를 제약하지 않고, 정당 간 연대를 활성화하려면 할 수 있도록 이중당적을 금지하고 있는 현행법을 개정할 필요가 있다.

3. 네덜란드

1) 정당 현황 개괄

네덜란드는 비례대표제를 채택하여 비례대표 의원 150명을 의원 정수로 채택한 국가이다. 한 국가가 선거제도를 비례대표제로 선택할 경우, 일반적으로 의회 내 군소정당이 난립하는 것을 막기 위한 제도적 장치인 봉쇄조항(electoral thresholds)을 명시한다. 이는 의회 내에 너무 작고 분파적인 정당의 수를 줄이기 위한 제도이다. 법정 의석을 배분받을 수 있는 최소조건인 봉쇄조항의 크기나 작동 방식은 나라마다 매우 다양한 데 한국의 경우 지역구 5석 이상 혹은 전체 득표율 3% 이상을 획득해야 비례대표 의석을 얻을 수 있다. 네덜란드는 명시적 장벽(formal thresholds)이 아닌 자연적 장벽(natural thresholds)을 채택한 나라로 한 정당이 약 0.66% 이상 득표하면 비례대표 의석을 얻을 수 있다. 이는 네덜란드 하원 의석이 총 150석으로 구성되어 있음을 고려할 때 한 정당이 의석을 확보하기 위해 필요한 최소한의 득표율이라고 할 수 있다.

네덜란드가 사실상 법정 최소조건이 없는 비례대표제를 채택하고 있기 때문에 다당제일 뿐 아니라 의회 내 진입하는 정당의 수가 매우 많을 것이라고 예상할 수 있다. 2023년 11월 22일 실시한 네덜란드의 하원선거에는 총 70개의 정당이 등록하였고, 선거 결과 총 15개의 정당이 의석을 확보하였다. 또한 2021년 선거에는 등록된 89개 가운데 37개 정당이 참여하였다.²⁹⁾ 주요 정당으로는 자유당(PVV: Party for Freedom), 신사회계약(NSC: New Social Contract), 농민-시민운동(BBB: Farmer-Citizen Movement), 자유민주국민당(VVD: People's Party for Freedom and Democracy), 기독교민주당(CDA: Christian Democratic Appeal), 민주66(D66: Democrats 66), 녹색좌파당(GroenLinks), 노동당(PvdA: Labour Party), 사회당(SP: Socialist Party), 기독교연합(ChristenUnie: Christian Union), 동물당(PvdD: Party for the Animals), 개혁정치당(SGP: Reformed Political Party), 민주포럼(FvD: Forum for Democracy) 등이 있다.

²⁹⁾ 네덜란드 선거관리위원회(Kiesraad) <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2023/09/05/70-partijnamen-geregistreerd-voor-tweede-kamerverkiezing-2023>

각 정당의 정치적 성향과 당원 규모를 살펴보면, 중도 우파 성향의 보수 자유주의 정당인 자유민주국민당(VVD)은 경제적 자유주의와 개인의 자유를 강조하며, 2023년 1월 기준 당원 수가 23,907명이다. 기독교민주당(CDA)은 전통적 가치와 사회적 시장 경제를 지지하는 중도 우파 성향의 기독교 민주주의 정당으로 2023년 1월 기준 총 33,758명의 당원을 보유하고 있다. EU에 회의적인 입장을 취하며 이민 제한을 주장하는 극우파 국가주의 보수 정당인 민주포럼(FvD)의 당원 수는 2023년 1월 기준 45,322명이다. 노동당(PvdA)은 사회 정의와 노동자 권리를 중요시하는 중도 좌파 계열 사회민주주의 정당으로 40,401명의 당원이 가입되어 있다. 중도 사회자유주의 정당인 자유민주당(D66)은 24,568명의 당원이 있고 교육 개혁, 환경 보호, 직접 민주주의의 강화를 주장한다. 녹색좌파당(GroenLinks)은 환경 보호와 사회 평등을 강조하는 좌파 녹색정치 정당으로 당원 수는 32,500명이다. 복지 국가와 경제적 평등을 주장하는 좌파 사회주의 정당인 사회당(SP)의 당원 수는 25,738명이다. 마지막으로 가장 최근 치러진 조기 총선(2023.11.22. 실시)에서 의석 37석을 확보하며 제1당을 차지한 극우 성향의 자유당(PVV)은 이민 제한과 EU 탈퇴를 주장하는 포퓰리즘, 반이슬람 정당이다. 자유당은 독특하게 당원제가 없고 대표인 헤이르트 빌더르스(Geert Wilders)만이 당원으로 가입되어 있다. 2023년 기준 네덜란드 주요 정당의 당원 가입 수는 아래와 같다.

<표 5> 네덜란드 주요 정당의 당원 가입 수³⁰⁾

자유민주국민당 (VVD)	노동당 (PvdA)	자유민주당 (D66)	녹색좌파당 (GroenLinks)
23,907	40,401	24,568	32,500
기독교민주당 (CDA)	사회당 (SP)	자유당 (PVV)	민주포럼 (FvD)
33,758	25,738	당대표 1인	45,322
기독교연합 (ChristenUnie)	동물당 (PvdD)	DENK	
23,754	24,711	2,497	

(단위: 명)

2) 당원 자격 요건 및 심사 절차

네덜란드는 정당 설립에 대한 규제가 거의 없는 국가로 결사의 자유에 따라 누구나 자신의 이념에 맞는 정당을 설립할 수 있다. 네덜란드는 무소속 후보자나 당선자가 거의 없는데, 이는 정당 설립에 대한 까다로운 제한이 없기 때문이다. 실제로 정당을 설립하는 데 요구되는 연령이나 국적의 제한이 없어서 미성년자나 외국인도 정당을 설립할 수 있다. 또한 정당 보조금법(Political Parties Grants Act)에 따라 하원이나 상원에서 최소 한 석을 가진 정당은 국가로부터 정당 보조금을 받을 수 있다. 이제까지 정당 설립에 규제가 거의 없었던 네덜란드는 현재 내무부 장관인 휴고 드 존지(Hugo de Jonge)가 새로운 정당법에 대한 초안을 제안하여 제출한 상황이다. 주요 내용은 특정 정당의 목적이나 활동이 민주적 법치주의의 기본 원칙인 자유선거, 민주적 의사결정, 권력 분립, 사법부의 독립성 등을 훼손할 경우 대법원이 해당 정당을 해산할 수 있다는 것이다.³¹⁾

(1) 자유민주국민당(VVD: People's Party for Freedom and Democracy)

앞서 소개한 독일과 비교하여 네덜란드는 정당에 가입하는 것 또한 자유롭다. 먼저 자유민주국민당(VVD)의 경우, 당원 가입을 위해 이름, 생년월일, 주소

30) 출처: statista “Total number of political party members in the Netherlands in 2023, by party.”
<https://www.statista.com/statistics/830571/total-number-of-political-party-members-in-the-netherlands-by-party/>

31) 출처: Dutch News. 2024.4.11. “Dutch law seeks to ban political parties that threaten democracy.”
<https://www.ru.nl/en/research/research-projects/political-parties-between-freedom-and-restraint>

등 기본적인 정보만 기입하면 된다. 당비는 연 25€, 75€, 125€ 가운데 하나를 선택하여 납부할 수 있다. 자유민주국민당은 신규 당원 확보를 위해 가입 첫 해에는 할인 가격을 제시한다. 당원이 되면 자유민주국민당의 최신 뉴스를 받을 수 있고, 당내 네트워크를 확장하고, 당이 개최하는 모든 행사에 참여가 가능하다.³²⁾

(2) 자유민주당(D66: Democrats 66)

민주66(D66)은 연령을 중심으로 당원을 두 유형으로 분류한다. 28세 이상일 경우 당원이며, 27세 이하일 경우 청년 민주당원(Jonge Democraten)으로 가입할 수 있다. 당비는 월 2€ 이상으로 동일하지만, 정당에서 수행하는 역할이 상이하다. 먼저 일반 당원의 경우 정책 결정에 참여하거나 당내 선거에서 투표할 수 있는 권한이 있다.³³⁾ 반면 청년 민주당원은 자유민주당과 연계된 청년 단체에 소속되어 다양한 활동을 할 수 있다. 가입이 가능한 연령은 14세부터 33세까지이다. 청년 민주당원은 청년을 위한 정치 행사에 독점적으로 참여할 수 있는 권한이 있다. 그 외 정책 토론 및 교육 참여, 국내외 네트워킹 기회가 제공된다. 28세 이상 33세 이하의 당원 가입을 원하는 사람의 경우 민주66당원이자 청년 민주당원으로 동시에 가입할 수 있다. 그 외 당원 가입에 필요한 정보는 이름, 생년월일, 연락처 등 기본적인 인적사항만을 요구한다.³⁴⁾

(3) 자유당(PVV: Party for Freedom)

자유당(PVV)은 현재 네덜란드 총리가 소속되어 있는 극우성향의 정당이다. 현재 당원이 당대표인 헤이르트 빌더르스 1인뿐인 독특한 형태의 정당이다. 따라서 정당의 당원 가입 규정은 없고, 당원 대신 자원봉사자(volunteer)를 모집하고 있다. 이름, 거주지, 연락처 등을 기입하고 이메일을 통해 등록하면 정당의 자원봉사자가 될 수 있다.³⁵⁾

(4) 농민시민운동(BBB: Farmer-Citizen Movement)

농민시민운동(BBB)은 2019년 10월 창당된 농업 중심의 우파 포퓰리즘 정당으로 2023년 주 선거에서 12개 주 모두에서 가장 많은 의석을 획득하였고

32) 출처: 자유민주국민당(VVD) <https://www.vvd.nl/word-lid/>

33) 출처: 자유민주당(D66) <https://d66.nl/meedoen-met-d66/>

34) 출처: Jonge Democraten. <https://jongedemocraten.nl/>

35) 출처: 자유당(PVV) <https://www.pvv.nl/vrijwilliger-worden.html>

상원 선거에서 16석을 획득하였다. 하지만 아직 정확한 당원 수에 대한 정보가 없다. 농민시민운동은 연간 66€ 이상의 당비를 납부해야 하며, 35세 이하의 청년 당원은 할인된 33€을 납부하면 된다. 당원이 되면 농민시민운동 정당의 정책 결정에 참여할 수 있고 정책 토론 및 활동에 참여할 수 있다.³⁶⁾

(5) 사회당(SP: Socialist Party)

사회당(SP)은 연간 12€ 이상을 납부하면 당원으로 가입할 수 있다. 당원 유형은 납부 금액에 따라 네 유형으로 분류된다. 기본 당원은 연간 12€ 당비를 납부하고, 가입 환영 선물 외 당원 잡지인 *De Tribune*을 온라인으로 접근할 수 있다. 일반 당원은 연간 24€를 당비로 납부하고 가입 환영 선물 이외에 *De Tribune*을 온라인으로 접근하거나 우편으로 받을 수 있다. 연대 당원은 연간 48€를 당비로 납부하고, 추가적으로 납부한 회비를 통해 다른 당원의 회비를 낮출 수 있음을 명시하고 있다. 연대 당원은 매년 4회의 *De Tribune*을 우편으로 받을 수 있다. 따라서 세 유형의 당원은 연간 당비 금액의 차이로 구분되고, 납부하는 당비에 따라 사회당에서 제작하는 당원 잡지의 발송 방식 및 횟수가 결정된다. 그 외 16세 이상 28세 미만의 청년은 연간 17€를 납부할 경우 사회당 청소년 당원이 될 수 있고 일반 당원과 동일한 혜택을 받는다.³⁷⁾

(6) 민주포럼(FvD: Forum for Democracy)

민주포럼(FvD)은 정당 가입을 위해 이름, 생년월일, 연락처 및 거주지 등 기본적인 인적사항을 요구하고 당비를 연간 25€, 50€, 100€로 구분하고 있다. 하지만 당비에 따라 당원 역할이 제한되는 것은 아니며 100€를 납부할 경우 당대표인 티에리 보데(Thierry Baudet)의 저서 「건전한 상식의 정치(Politiek van het Gezond verstand)」 저자 친필 서명본, 50€를 납부할 경우 「건전한 상식의 정치」를 무료로 제공한다.³⁸⁾ 또한 민주포럼은 정당의 내부 규정을 제시하고, 정당 가입 시 이 규정에 대해 동의하는지를 확인하는 절차를 가진다. 정당의 구체적인 내부 규정은 아래와 같다.³⁹⁾

36) 출처: 농민시민운동(BBB) <https://boerbürgerbeweging.nl/word-lid/>

37) 출처: 사회당(SP) <https://wordlid.sp.nl/?ref=spnl-lidworden-page>

38) 출처: 민주포럼(FvD) <https://fvd.nl/word-lid>

39) 출처: 민주포럼(FvD) 내부 규정 https://fvd.nl/files/bestuur/HUISHOUEDELIJK_REGLEMENT_V3.pdf

제4조 당원 자격

- 당원 가입 신청서는 당 집행부에 제출한다. 당 집행부는 합리성과 공정성이 요구되는 경우, 당원 또는 당원 집단의 가입을 승인하기 전에 조사를 실시할 수 있다. 이러한 조사는 3개월 내에 완료되어야 한다.
- 당원 자격은 신청서 접수일과 첫 당비가 재무 담당자에게 납부된 날짜에 효력이 발생하거나 당 집행부의 가입 승인이 결정된 시점에 발효된다. 정당 집행부가 조사 또는 기타 사유로 당원으로 승인하지 않기로 결정한 경우, 이미 납부된 당비는 환불하며 해당 당원 자격은 효력이 없는 것으로 간주된다.
- 당 집행부는 당헌 제5조에 따라, 신청서 접수 후 3개월 이내에 해당 신청자가 당원으로 적합하지 않다고 결정할 수 있다. 이 경우 해당 신청자는 당원으로 간주되지 않는다.
- 당원 가입 후 1년 동안은, 당 집행부의 특별 허가 없이 대표직에 입후보할 수 없다.
- 당원이 자발적으로 당원 자격을 해지하려는 경우, 당 사무국에 서면(우편 또는 이메일)으로 통보해야 한다.
- 당원 탈퇴는 현재 납부한 당비 기간이 종료된 후에만 유효하다. 탈퇴 신청서는 다음 당비 기간 시작 2주 전까지 당 사무국에 서면으로 접수해야 한다.

제5조 당원 권리

- 당헌과 내부 규정에 따라, 모든 당원은 다음과 같은 권리를 가진다. a. 총회에 참석하여 논의에 참여하고 투표할 권리. b. 당이 선출한 후보자들을 대표 기관 선거에서 투표할 권리. c. 당헌 제6조 및 후보 지명 규정에 따라 대표 기관에 후보로 출마할 권리. d. 당 집행부가 해당 행사에 대한 참석을 거부하지 않는 한, 행사에 참석할 권리.
- 당원 자격에 따른 권리는 당비 납부가 완료된 후에 행사할 수 있다. 당원이 총회 또는 디지털/우편 투표에 참여하려면, 해당 회의나 투표가 시작되기 전에 당비를 납부해야 한다.

이처럼 민주포럼(FvD)의 정당 내부 규정을 살펴보면, 당원 가입을 위해서

는 당비 납부뿐 아니라 당 집행부의 승인이 필요하다는 것을 알 수 있다. 모든 당원은 총회에 참여하여 투표할 권리나 후보로 출마할 권리를 가진다. 그러나 당원으로 가입하고 난 후 1년 내에 대표직에 입후보할 수 없다. 당원 탈퇴를 위해서는 당비 기간이 종료된 이후에만 가능하며, 탈퇴 신청서를 서면으로 제출해야 한다.

(7) 기독교민주당(CDA: Christian Democratic Appeal)

기독교민주당(CDA)의 일반 당원자격은 월 6.7€를 납부하면 주어지며, 당원 등록 첫 해에는 당비 할인을 받아 연 19.95€로 당원 가입이 가능하다. 가입한 이후 8주가 지나면 공식적으로 당원의 자격을 부여받고, 투표권을 포함한 모든 당원의 권리를 가진다. 다른 네덜란드 정당들과 마찬가지로 기독교민주당 또한 27세 이하의 청년만이 가입할 수 있는 청년 정당(CDJA)이 있다. 청년정당의 당원은 청년정당과 기독교민주당 모두 가입하는 복합 당원이며 28세 이후부터는 기독교민주당 당원으로 전환된다. 기독교민주당이 보유한 독특한 당원 유형 중 하나는 바로 한 가구 다인 당원(CDA multi-person membership)이다. 같은 주소에 거주하는 당원들은 다인 가구 당원자격을 선택할 수 있다. 단 주소지에 최소 1인 이상의 일반 당원이 있어야 한다. 이때 나머지 모든 당원은 연 29€만 납부하면 다인 가구 당원이 될 수 있고, 주소 당 하나의 당원 소식지를 받는다. 이는 기독교민주당이 기본적으로 종교를 중심으로 정당의 가치를 내세우기 때문에 가족 내에서 동일한 정당을 지지할 가능성이 높아서라고 볼 수 있다. 또한 당원이 다른 사람을 추천하여 그 사람 또한 당원이 될 경우, 전당대회에 오찬에 초대하는 등 혜택을 부여한다고 명시되어 있다.⁴⁰⁾

(8) 기독교연합(ChristenUnie)

기독교연합 또한 기독교를 중심으로 정당의 이념을 세운 정당이며, 기독교민주당과 유사하게 가족을 단위로 한 당원 유형이 포함되어 있다. 먼저 당원의 기본 연회비는 60€(월 5€)이고, 90€(월 7.5€), 120€(월 10€)를 자발적으로 선택할 수 있다. 30세 이하인 경우 연 42.5€의 당비를 내면 기독교연합 뿐 아니라 청년 정당(Perpectief ChristenUnie Youth)의 복합 당원이 된다. 그 외 저소득자를 위한 할인된 가입비가 있다. 또한 기독교민주당과 유사하게 한 가구 내에 기독교

40) 출처: 기독교민주당(CDA) <https://www.cda.nl/steun-henri>

연합 당원이 있고, 가구 내 추가 당원 가입 시 당비의 절반이 낮은 30€만 납부하면 된다.⁴¹⁾

3) 이중당적을 공식화한 연합정당: 녹색좌파당(GroenLinks)과 노동당(PvdA)

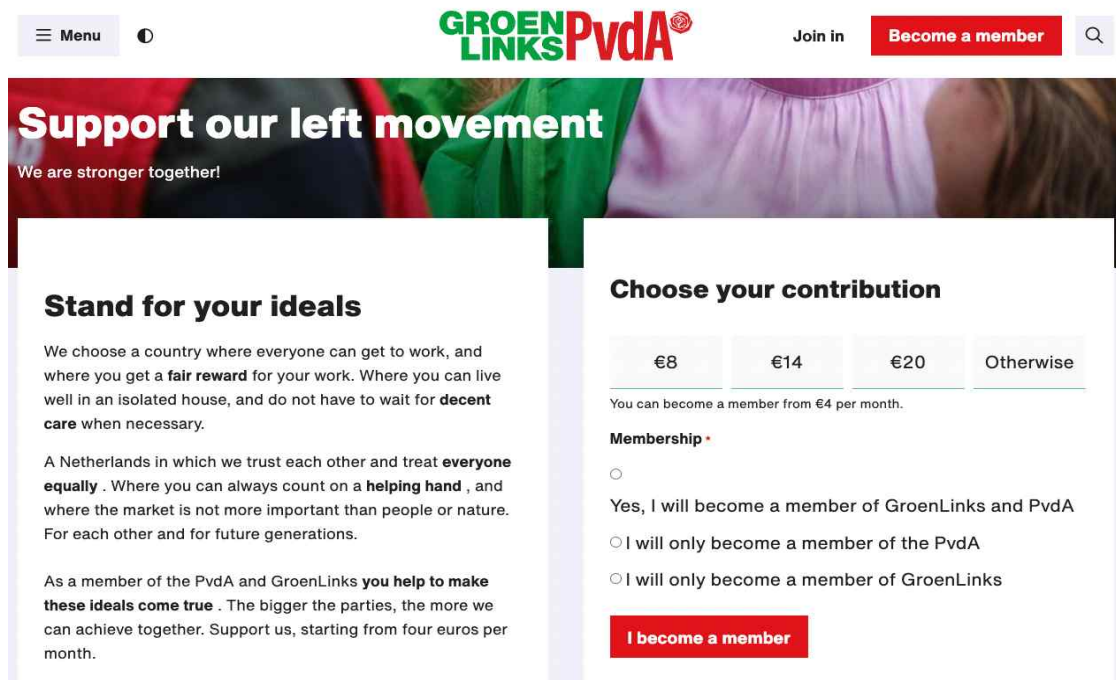
네덜란드 정당들의 당원 가입 현황에서 독특한 특성은 연합 정당이 공식적으로 이중당적을 허용한다는 점이다. 녹색좌파당(GroenLinks)과 노동당(PvdA)이 대표적인 사례이다. 연합 정당인 녹색좌파당(GroenLinks)과 노동당(PvdA)은 각기 다른 정당임에도 불구하고 하나의 양식을 통해 두 정당의 당원이 될 수 있다. 당원 가입을 원하는 사람은 녹색좌파당과 노동당 두 정당의 당원이 되거나, 녹색좌파당 혹은 노동당 중 한 정당의 당원이 되는 것을 선택할 수 있다. 정당 가입에 필요한 정보는 이름, 생년월일, 연락처 및 거주지와 같은 인적사항이다. 정당 신청서를 제출하면 신청자의 정보는 두 정당에 전달되며, 신청자는 이메일을 통해 확인 메시지를 받게 된다. 당원 가입을 위해 월 4€ 이상의 당비를 내야 하는데 최소 당비인 4€를 한 정당에 2€씩 분할하여 제출하는 것 또한 가능하다. 당원이 되면 정당의 방향 결정에 참여하고 다양한 모임에서 자신의 의견을 표명할 기회가 생긴다. 또한 주제별 네트워크에 가입하여 캠페인 활동, 교육 및 훈련, 행사 등에 참여할 권한이 생긴다. 두 정당을 선택한 당원은 녹색좌파당, 노동당의 당원으로 양쪽 정당의 총회와 온라인 당원 투표에 참여할 수 있다. 다만 권한을 부여받는 시기가 상이한 데 녹색좌파당은 당원 등록 후 3개월 이후부터 투표에 참여할 수 있고, 노동당은 첫 기여금을 납부하고, 당원으로 등록한 1개월 후부터 투표에 참여할 수 있다.⁴²⁾ 또한 두 정당 모두 청년정당을 운영하고 있고, 가입이 가능한 연령은 16세부터 28세까지이다. 노동당의 청년정당(JS: Young Socialists)은 12세부터 16세까지의 청소년 또한 가입이 가능하고, 녹색당의 청년정당(DWARS)은 14세 이상부터 가입이 가능하다. 그러나 12세부터 16세까지의 청년 정당원은 녹색좌파당과 노동당의 당원이 될 수 없고, 17세 이상의 당원은 청년정당과 본 정당의 복합 당원이 되는 것이 가능하다. “정당의 규모가 커질수록 함께 성취할 것이 더욱 많아진다(*The bigger the parties, the more we can achieve together*.)” 는 소개 글에서 알 수 있듯이 녹색좌파당과 노동당은 이중당적의 허용을 공식

41) 출처: 기독교연합(ChristenUnie) <https://www.christenunie.nl/nl/lidwoorden>

42) 출처: 녹색좌파당(GroenLinks)&노동당(PvdA). <https://groenlinkspvda.nl/word-lid/>

화한 정당이라고 볼 수 있다. 또한 당원 가입 희망자가 두 정당 모두에 당원으로 가입하거나 개별 정당의 당원 가입을 선택할 수 있도록 했다는 점이 흥미롭다. 녹색좌파당과 노동당 두 정당이 연합을 구성했다고 할지라도 각 정당은 고유의 정치적 노선을 명확히 할 수 있고, 당원 가입 희망자에게도 자신이 원하는 정당만을 선택할 수 있도록 했기 때문이다.

<그림 4> 이중당적이 허용되는 녹색좌파당과 노동당의 당원 가입 절차⁴³⁾



4) 우리나라 정당법 적용 가능 관련 합의

네덜란드의 주요 정당들의 당원 가입 절차와 당원 관리체계는 다음과 같은 합의를 제공해 준다.

① 연합 정당에서 나타난 이중당적의 공식적인 허용

43) 출처: 녹색좌파당(GroenLinks)&노동당(PvdA). <https://groenlinkspvda.nl/word-lid/>

- ② 청년 당원을 중심으로 한 청년정당의 체계화
- ③ 당비 액수에 따른 차별적인 혜택 제공
- ④ 정당 가입 후 일정 기간 후 당원의 권리 제공

첫째, 네덜란드는 연합 정당이 공식적으로 당원의 이중당적을 허용한다. 또한 연합 정당이라고 해서 두 정당 모두의 당원이 되는 것이 아니라 가입 시 두 정당 모두의 당원이 될 것인지 아니면 각 정당 중 한 정당의 당원이 될 것인지 선택할 수 있다. 네덜란드의 녹색좌파당과 노동당 연합 사례는 정당이 당원의 이중당적을 허용할 경우, 어떠한 방식으로 당원을 모집하고 관리할 수 있는지를 보여준다고 평가할 수 있다. 두 정당이 단순히 의회 내에서 연합하는 것뿐 아니라 당원을 확보하고 당의 규모를 확장하는 차원에서 이중당적을 허용하고 있기 때문이다. 또한 당원 입장에서는 상이한 두 정당에 소속되어 자신의 입장을 표명할 수 있다. 한국에서도 향후 정당간 연합을 시도할 때 녹색좌파당과 노동당이 참고할 만한 선례가 될 수 있다.

둘째, 네덜란드의 주요 정당들은 모두 당원 연령대에 기반한 청년정당을 운영하고 있고, 일정 연령에 도달하면 본래 정당의 정당원이 되는 것을 제도화하고 있다. 정당은 장기적인 관점에서 당원을 확보할 수 있고, 청년 당원들은 유권자가 되기 이전부터 정치 문제에 대해 깊은 관심을 가질 것이다. 각 정당은 청년 당원을 일반 당원으로 전환시키기 위해 연령을 포함한 당원 인적사항을 확보하고 관리할 필요가 있다. 이러한 과정은 궁극적으로 당원을 체계적으로 관리할 수 있는 기반이 될 것이다.

셋째, 네덜란드 정당들은 당원들이 자신의 선호에 따라 당비 액수를 선택할 수 있도록 여러 선택권을 제시함과 동시에 그에 맞는 혜택을 제공하고 있다. 각 당원은 정당에 대한 충성도에 따라 당비를 결정하고, 이에 조응하는 혜택을 받는다. 네덜란드 정당들은 소득 수준에 기반하여 당비를 납부하는 독일 정당들과 비교하여 높은 수준의 당비를 요구하지 않는다. 다만, 네덜란드 정당들은 더 많은 당비를 확보할 수 있는 방안으로 당원 소식지나 서적, 각종 정당 행사와 같은 혜택을 높은 당비를 납부한 당원들에게 제공하고 있다. 당비에 따라 당원으로서 가

지는 권한이 달라지지는 않지만, 정당의 이러한 혜택을 통해 각 정당은 더욱 많은 정당 운영비를 축적할 수 있을 것이다.

마지막으로, 네덜란드 정당들은 당원 가입 즉시 당원의 자격을 부여하는 것이 아니라 가입 후 일정 기간이 지나야 당원의 권리를 행사할 수 있다. 이와 같은 과정은 일시적으로 정당에 가입하여 단기 내에 투표 등의 의사표현을 수행하고자 하는 당과성이 낮은 정당원들의 증가를 예방할 수 있다.

결론적으로 네덜란드 정당들의 이중당적 허용, 연령대에 기반한 청년정당의 운영, 당비 액수에 따라 제공하는 추가 혜택, 일정 시기 이후 당원의 자격 획득과 같은 특징들은 각 정당이 당원들의 기본 정보를 체계적으로 관리할 때 가능하다. 따라서 정당법을 통해 정당들이 투명하게 정당을 운영할 수 있도록 하는 규제 및 법안 포함된다면, 이중당적을 법적으로 금지하지 않아도 각 정당이나 개별 당원들은 자신의 이해에 맞는 선택을 할 수 있을 것으로 보인다.

V. 민주적 정당정치 발전을 위한 정당 운영 모델

1. 참여의 증대와 당적 관리의 중요성

역사적으로 선거민주주의의 출범 이후 정당은 대의민주주의의 핵심적인 매개기관으로 역할해 왔으며, 정치환경의 변화에 적절히 대응하면서 여전히 그 위상을 유지하고 있다. 반복되는 ‘정당의 위기 혹은 쇠퇴’ 논의에도 불구하고 대부분 민주주의 국가에서 선거경쟁과 대표선출, 정책집행과 통치, 그리고 평가 등의 정치과정이 정당을 중심으로 이루어진다는 사실은 정당민주주의가 논쟁이 되는 지금의 상황에서도 여전히 유효하게 남아 있음을 보여준다. 그렇다고 현재의 정치 상황에서 정당민주주의가 여전히 유효하다는 사실이 현재의 정당이 과거의 정당과 같음을 의미하는 것은 아니다. 여러 민주주의 국가들에서 정당 지지자와 당원의 감소는 이미 오래전부터 목도되어 왔으며, 현재의 유권자들이 정치행위의 결정에 있어서 정당 이외의 매개체에 의존하고 있다(Dalton and Wattengerg 2000).

이러한 일반적인 변화와 달리 우리나라의 경우 최근 폭발적인 당원의 급증이라는 독특한 상황에 직면해 있다. 이 연구의 사례분석에서 살펴본 것처럼 민주주의 국가들의 정당에서 당원 수는 하향 혹은 정체의 국면을 벗어나지 못하고 있고 정당은 이에 대처하기 위해 포괄 정당, 카르텔 정당, 기업형 정당 등으로 속성을 변화시키고 있다. 반면, 우리나라의 경우 거대 양당을 중심으로 당원의 폭발적인 증가가 목도되고 있다. 특히 2016년 이후 선거 경쟁이 격화됨에 따라 두 거대 정당을 중심으로 당원 수가 급증하여 당원이 전체 인구의 20%, 유권자 대비 25%가 넘어서는 이례적인 현상이 나타났다. 당원 수의 급증은 일면 제도 밖에서 활동하던 유권자들이 정당 내부에 진입하여 제도정치의 틀 속으로 포섭되는 모습으로 이해될 수 있다. 우리의 경우 2016년 탄핵 국면을 통해 유권자들의 정치에 대한 관심이 높아지고 이에 정당이 조용하면서 당원 수가 증가하였다고 볼 수 있다. 더불어 시민들의 적극적인 참여를 통해 정치권력 교체를 평화적으로 이끌어냄에 따라 정치효능감이 높아진 측면도 정당을 통한 정치참여를 활성화한 측면이 있다.

그러나 다른 한편으로 당원 수의 급증은 다양한 문제점 역시 노출하고 있다. 무엇보다도 이러한 문제점은 현재의 정당 운영이 급증한 당원들이 스스로의 선호를 다양하게 표출할 통로가 정당 내부에 부재한 상황에서 비롯된다.

앞의 논의에서 명확하게 드러난 것처럼 우리나라 주요 정당의 당원들은 수적으로 이전과 비교할 수 없을 정도로 증가한 것이 사실이지만, 그것이 많은 경우 선거 시기에 임박하여 후보에 의해 당내로 대규모로 유입된 결과이다. 문제는 급증한 당원에 대한 정보를 관리하고 이를 정당 내의 활동으로 연계시킬 시스템이 부재한 나머지 당원의 역할이 후보경선에 관여하는 경우를 제외하고는 정당 내에서 상시적으로 투영되지 못한다는 점이다.

현재 우리나라의 정당조직은 대체적으로 전국대의원대회-중앙위원회-당무위원회-최고위원회-당대표 등의 위계적인 방식으로 구성되어 있다. 원외조직과 원내조직을 포괄하는 이러한 전국적인 조직 자체는 다른 나라 정당들의 구성과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다. 그러나 조직구성 전반에 당원이 관여할 수 있는 여지는 거의 없다고 보아도 과언이 아니다.

우선 당의 전국적인 조직이라 할 수 있는 전국대의원대회와 중앙위원회의 구성에 당원이 참여하는 기회는 대단히 제한적이다. 현재 더불어민주당과 국민의힘의 당헌, 당규에 따르면 대의원 중 일부는 시도당의 추천과 의결을 통해 선출되고 있지만, 당원과 대의원은 직접적으로 민주적 선출과정을 통해 연결되어 있지 않다. 더불어 실제 효율적인 의사결정을 위해 당의 실질적인 의사결정과 집행이 당무위원회와 그 상위의 조직체계에서 수행되고 있지만, 이의 의사결정에 제한적으로나마 당원으로부터의 대의성을 갖고 있는 선출직 대의원의 참여가 사실상 불가능하다. 이렇듯 우리 정당들의 조직구조는 대의기관으로서의 성격이 미약한 모습에 머물러 있다. 이러한 조직구성에서는 당원의 역할이 당내 선거과정에 국한될 수밖에 없고, 당내 의사결정과정에 참여하는 것이 제한적이기 때문에 적극적으로 의사표출을 원하는 당원들은 대의원 뿐 아니라 당의 주요 대의기구 전반에 대해 불신을 갖기 쉽다.

다음으로 지적할 수 있는 것은 당원가입 절차와 관련된 문제이다. 현재 상황에서 우리의 당원 가입절차는 지역의 시도당을 통하는 방식과 정당 홈페이지를 통한 온라인 가입방식의 두 가지로 규정되어 있다. 이러한 상황은 외국의 사례와 큰 차이를 보이지는 않는다. 그러나 외국의 정당들이 지역조직과 온라인 방식 두 가지를 택하면서도 중앙-지역 간의 연계를 활발하게 수행하고 있고 당원 가입 이후 지역 중심의 활동을 우선적으로 하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 다시 말해, 우리나라의 정당들은 지역조직을 통한 가입 당원과 온라인 입당당원으로 당원

가입절차가 이원화되어 있음에도 온라인 입당당원들의 지역위원회 및 시도당과의 연계가 제도화되어 있지 못하다. 이러한 상황은 가입절차의 차이에 따른 당원 스스로의 역할에 대한 차별적인 인식으로 이어진다.

결국 현재 우리나라 정당들의 조직 운영 방식은 급증한 당원들이 충분히 자신들의 선호를 표출하기 어려운 구조이다. 무엇보다도 정당조직의 기본 골격 안에 당원의 대의체계가 마련되어 있지 않아 당원의 의견이 당의 의사결정에 반영되기 어려운 상황에서 민주적인 정당 운영을 기대하기란 쉽지 않다. 더욱이 선거 때마다 특정 후보를 중심으로 지지기반의 확장을 위해 당원 가입이 이루어지는 현재의 상황에서는 더욱 그러하며 이러한 상황의 지속은 외부적인 변화와 후보 개인에 대단히 취약한 불안정한 정당조직으로 이어질 공산이 크다.

2. 당원 관리 시스템 구축: 민주적 정당운영을 위한 출발점

그렇다면 급증한 당원 수의 증가를 민주적인 정당 운영으로 이어가기 위한 방안은 무엇인가? 무엇보다도 중요한 것은 당원의 수적 증가에 따른 당원 관리 시스템의 부재로 인해 파생하는 문제들을 시급히 해소할 필요가 있다. 앞서 제시된 정당 관계자들의 인터뷰는 공통적으로 당원 관리의 중요성을 지적하고 있다. 최근 한국의 당원 급증이 당내 경선과 긴밀하게 연결되어 있고 후보 선정 혹은 후보 공천과정에서 당원의 중요성이 중요해지고 있음은 부인하기 어렵다. 그럼에도 당내 풀뿌리에 기반하지 않은 당원들이 선거 직전 급증하는 현상이 반복되면서 국내 정당들은 당원 명부 관리라는 기본적인 업무조차 제대로 진행하지 못할 뿐 아니라, 이중당적자의 현황조차 충분히 파악하기 힘든 상황에 직면하고 있다. 더욱이 정당법의 제약으로 급증한 당원 정보를 정리하고 이를 체계적으로 관리할 정당의 인적 자원이 부족한 상황에서 당원자격의 심사와 이중당적의 문제 등을 해소하기 어려운 까닭에 선거 때마다 그 과정에서의 잡음이 반복적으로 불거질 수밖에 없다.

이러한 상황은 당원 관리를 보다 체계화할 필요성을 제기한다. 여기서 당원 관리는 당원 가입 절차와 자격심사, 그리고 당적 관리 등 행정적인 문제와 함께 당원의 교육과 훈련, 그리고 의무와 권한에 관한 전반적인 재검토를 지칭한다. 표면적으로 볼 때 우리 정당의 당원자격과 의무와 권한 등은 다른 국가들과 비교

해서 큰 차이가 없다. 우리 정당들은 당헌, 당규에 당원의 자격과 의무, 권한 등을 나열하고 있으며 실제 다양한 형태의 참여를 명문화하고 있다. 당직자 인터뷰에서 확인된 바와 같이 과거와 같은 허위 가입과 이중 가입의 가능성은 적어도 온라인 가입의 경우 거의 불가능한 현실이다. 이러한 상황은 형식적으로는 우리의 정당들이 당원의 참여를 중시하고 이에 기반한 정당활동을 추구하고 있음을 보여준다. 다만 이에 대한 체계적인 관리 시스템이 부재한 나머지 실제 당원들이 민주적인 정당의 구성원으로서 어떻게 그리고 무엇을 해야 하는지 명확하게 인식하지 못하고 있다.

그런 이유로 현재 우리 정당의 당원은 후보 경선과 선거에의 참여를 위한 동원의 대상으로 전락하고 선거 이외의 기간에는 큰 의미를 갖지 못하는 상황에 처해 있다. 현재와 같은 상황에서 당의 후보나 지도부는 당원의 역할을 당내 선거 참여의 측면에서만 바라보기 때문에, 자신들을 지지하는 당원의 확보에만 관심을 가질 뿐 정당 구성원으로서 당원의 적극적인 관리는 부차적으로만 고려될 수밖에 없다. 또한 당원 스스로도 자신들의 권한을 후보선출 과정에서만 제한적으로 행사하게 되는 까닭에 당의 정책이나 의사결정 전반에 참여할 수 있는 기회가 배제되어 적극적으로 당원의 권리와 책임에 대한 의식이 높아지기 어렵다.

현재 제기능을 못하고 있는 우리의 정당정치는 당원에 대한 인식의 전환으로부터 다시 시작할 필요가 있다. 당원은 선거에서 반짝 활용되는 일회용품이 아니며 정당의 지지기반 확대를 위한 첨병이자 정책과 가치 등 정당의 브랜드를 함께 구축하는 동반자이다. 또한 중장기적으로 정당의 생명력을 이어줄 수 있는 미래의 정당정치를 위한 자산도 된다. 요컨대 당원은 정당이 갖고 있는 최고의 자산이며 권력추구와 획득을 위한 핵심적인 일꾼인 셈이다. 당연히 당원에 대한 인적 데이터베이스의 구축과 이들의 체계적인 관리는 다른 모든 활동에 선행하는 중요한 정당의 책무이다.

결국 폭증한 당원의 수라는 예외적인 상황을 정당정치의 도약으로 이어가기 위해서는 민주적인 정당 운영을 목표로 우리의 정당들이 새롭게 변모해야 한다. 이는 정당이 당원을 중심으로 조직, 예산, 인력 등을 재편할 필요성을 제기한다. 체계적인 당원 관리 시스템의 구축은 정당조직의 일신을 가져올 출발점이 되는 동시에, 공직 후보 선출의 공정성을 제고하여 선거의 품질을 향상시키고 생산적인 정치과정의 토대를 구축함으로써 민주주의의 질적인 향상을 가져온다. 이는

정당이 정치사회화의 중요한 기관으로서 새롭게 변모해야 함을 의미한다. 그렇다면 이를 위해 필요한 구체적인 방안들은 무엇인가?

3. 민주적 정당정치를 위한 정당 운영 모델

1) 당원 당적 관리 시스템 구축

반복적으로 강조했듯이 당원의 당적 관리를 위한 체계적인 시스템 구축은 민주적 정당정치를 위한 정당 운영 모델의 출발점이다. 이는 당원의 인적 정보 데이터베이스의 구축과 지속적인 당원 구성원의 관리를 의미한다. 당원 정보가 정당 내부의 자산이고 정치적 오용의 우려 등으로 인해 민주주의 국가 정당들의 대부분은 명부를 정당 자율적으로 관리·운영하지만, 당원 관리의 책임을 중앙기구와 지역기구에 함께 부여하고, 상호 필요에 따라 자유롭게 접근할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 같이 우리의 정당들도 당원의 정보과 당적 관리를 체계화할 수 있는 시스템을 구축하고 주기적으로 점검할 필요성이 있다.

당원 가입 절차는 정당의 목표와 가치에 동의하는 이는 누구라도 가입이 가능하도록 단순해야 하지만, 당원자격에 관한 최소한의 기준을 마련하고 당원이 되려는 이는 이를 준수하게끔 규정을 마련해야 한다. 더불어 당원 가입의 경로를 현행과 같이 지역조직을 통한 방식과 온라인 가입방식을 유지하되 당원의 정보를 거주지역의 조직에 전달함으로써 당원이 지역 차원의 정당활동에 우선적으로 참여하도록 유도할 필요가 있다. 다만 이러한 방식은 당 지역조직의 활성화를 기반으로 하는 까닭에 지구당을 둘 수 없도록 제한하는 현행 정당법을 개정할 필요가 있다.

더불어 당원 명부의 축적과 관리는 상당한 인적, 물적 자원의 투입이 필요하기에 이에 대한 법제도의 정비가 필요하다. 당원 관리의 업무를 맡고 있는 당직자들을 정규직화하고 당 운영 경비의 일정 비율을 당원 관리 부분에 책정한다면 필요한 자원을 확보할 수 있을 것이다. 더불어 당원 관리를 중앙과 지역조직이 분담하는 방식인 만큼 지역에서 납부된 당비는 지역의 당적 관리에 우선적으로 활용하는 방안도 고려해 볼 만하다.

2) 당 조직의 대의성 강화를 통한 당내 민주주의의 제고

조직의 측면에서 민주적 정당정치 운영을 위해 무엇보다 필요한 것은 당원들의 의사가 당의 정책과 의사결정에 반영될 수 있는 대의체계의 마련이다. 현재는 일반 당원이 당의 정책과 의사결정에 참여할 수 있는 방법은 지극히 제한적이며 대의체계를 위해 운영되고 있는 대의원제도는 일부를 제외하고는 대부분 당연직과 임명직으로 구성되어 있다. 더욱이 당 의사결정의 핵심기관인 당무위원회에 일부 선출직 대의원들이 참여할 여지 역시 막혀있다. 이러한 조직구성에서 일반 당원들은 당의 의사결정에 능동적으로 참여하기보다는 수동적으로 따라갈 수밖에 없다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서 지역위원회-중앙위원회-당무위원회-최고위원회 등 당의 일상적 의결 체계를 다층적으로 운영하고, 그 속에서 당원과 대의원, 그리고 지역위와 중앙위의 논의와 의사결정이 단계적으로 이루어질 수 있도록 제도 정비를 고려해 볼 필요가 있다. 이를 위해서는 당원에 의해 선출되는 대의원의 비율을 크게 높이고, 당원과 대의원, 그리고 당 지도부로 이어지는 대의체계의 마련이 필요하다. 이러한 조직 의사결정체제는 당내 민주주의를 제고할 뿐만 아니라, 다양한 수준에서 논의와 협의가 이루어질 수 있는 창구로 기능함으로써 갈등이 폭발적으로 격화되는 것을 방지할 수 있는 이점도 지닌다.

3) 교육과 훈련 강화를 통한 당원의 내실화

당내 다층적 대의 체계의 구축과 당원 참여의 활성화가 당원의 권한 확대를 위한 것이라면 교육과 훈련 강화는 당원 참여의 질적인 측면, 보다 엄밀히 말해 당원의 책임성을 높이는 역할을 한다. 당내 민주주의의 제도화로 당원들이 정당활동에 일상적으로 참여할 수 있으려면 당원들이 당 운영 전반에 대해 이해할 수 있어야 하고 당의 주요 결정이 이루어지는 핵심 기구의 운영에 대해 이해해야 한다. 다시 말해, 당원 교육과 훈련은 당원이 주어진 권한 내에서 책임 있는 의사결정을 하기 위해 필요한 과정이다.

이를 위해서는 당원 입당 절차에 당원의 의무와 책임에 관한 기본적인 교육이수를 포함하고, 다양한 수준의 정당활동 참여를 통해 실제 경험을 축적할 수 있는 프로그램을 마련해야 한다. 하나의 예로 당원은 가입 후 일정 기간 지역위원회 당원모임의 참여와 활동을 통해 당 상황과 운영에 대한 경험을 축적한 후, 지

역위원회 대의원, 전국 대의원, 그리고 중앙위원회의 참여로 그 활동의 폭이 단계적으로 넓어질 수 있는 활동경로를 제도화하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 경험의 축적은 정당 활동을 위한 지식과 경험을 갖춘 당원들을 양산하고 이들이 당내 대의제도를 통해 성장할 수 있는 경로를 마련해 줌으로써 차세대 정치세대로 성장할 수 있는 밑거름이 된다.

더불어 당내 설치된 정책연구소를 활용하여 당원 교육과 훈련 프로그램을 마련하고 지역 당원을 대상으로 한 정책브리핑과 의견수렴이 정례적으로 이루어질 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 당장 정책연구소의 인적, 물적 역량으로 인해 현실화하기 어렵다면 대의원을 중심으로 우선적으로 실시하고 대의원을 통해 지역 당원들에게 설명하는 방식으로 구성할 수도 있다.

4) 풀뿌리 당원과 유권자 접촉면의 확대를 위한 제도 마련

마지막으로 민주적 정당 운영을 위해 필요한 방안은 풀뿌리 접촉면의 확대를 위한 제도의 마련이다. 현행 우리 정당의 운영방식은 지구당의 폐지 이후 지역 차원에서 당원을 체계적으로 관리하고 교육, 훈련할 수 있는 체계가 대단히 미흡해진 상황이다. 이러한 상황에서는 당원의 참여가 지역조직이 아니라 중앙조직 중심으로 이루어질 수밖에 없다. 물론 주요 정당 당직자들의 인터뷰에서 확인한 바, 시도당 차원에서 위원회를 중심으로 당원들의 활동이 이루어지고 있지만, 이는 지역중심의 풀뿌리 조직에 기반한 활동은 아니다. 당원 수가 폭증한 까닭에 중앙당과 시도당 중심의 당원 관리가 현실적으로 어려운 상황에서 지구당과 같은 정당의 지역조직을 재구축하고 이를 당원 활동의 거점으로 삼을 필요가 있다. 물론 지구당 부활은 회계처리와 같은 재정적인 업무의 투명성을 전제로 한다. 따라서 재정적인 업무처리에 관한 매뉴얼을 사전에 마련하고 이를 시스템화함으로써 부정 부패의 소지를 미연에 방지할 필요가 있다.

지구당과 같은 지역차원 조직의 재도입은 정당정치 활성화를 위해 필요한 부분인 동시에 유권자와의 접촉면 확대를 위해서도 필요하다. 지역 중심의 풀뿌리 조직이 운영되기 어려운 현행의 정당 운영체제에서는 의제선정과 의사결정의 중심이 지역보다는 중앙에 의해 좌우되어 당원의 관심과 활동 역시 중앙으로 쏠리기 쉽다. 이러한 상황에서는 의제의 협소화에 따라 갈등이 더욱 증폭될 가능성이 높다. 지구당의 도입을 통해 정당활동이 중앙과 지역으로 분산되면 다양한 의제가

논의될 수 있는 여지가 높아지고 다층적 의사결정과정을 통해 갈등이 분산되는 장점도 기대할 수 있다.

풀뿌리 당원과 유권자 접촉면 확대를 위해 시도할 수 있는 또 다른 방안으로는 여러 정당이 연합하여 정치박람회와 같은 방식으로 일반 유권자와 당원들이 폭넓게 만날 수 있는 장을 마련하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 북유럽 국가들을 중심으로 이미 오래전부터 정례화되어 시행되고 있는 정치박람회는 정당들이 스스로의 정책홍보와 사회 현안에 대한 논의의 장으로 사회통합과 정당정치 활성화에 긍정적인 효과를 보인다. 정책설명과 경쟁, 그리고 이를 통한 당원 충원의 선순환 구조를 구축하기 위해 우리의 정당들이 도입할 만한 제도로 여겨진다.

4. 정당의 자율성 확대를 위한 이중당적 금지 규정 폐지

1) 이중당적 금지 규정의 사문화 배경과 원인

한국의 정당법 42조에는 이중당적을 금지하도록 규정하고 있다(부록 2-1). 하지만, 한국에서 이중당적을 가진 이들을 찾기는 어렵지 않다. 이중당적자는 그 규모가 결코 무시할 만한 수준이 아니며, 정당의 당직자/공직후보자 선출에도 결정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 추정되고 있다. 이중당적에 대한 특별한 관심이 필요한 이유는 바로 이 때문이다.

한국에서 이중당적자의 규모가 증가한 계기는 민주화 이후 빈번한 정당의 이합집산 및 주요 정치인들의 당적 변경(자민련 탈당과 열린우리당 입당 후 2005년 국회의원 재보궐선거 출마 시도 이명수 사례), 당직자/공직후보자 선출권이 있는 권리당원을 확보하기 위한 후보자 간 과열경쟁, 양대정당 당원 가운데 일부가 탈당 절차를 밟지 않고 신생 위성정당으로 당적 변경 등에서 찾을 수 있다.

- 빈번한 정당의 이합집산 및 당적 변경
- 권리당원에 의한 당직자 및 공직후보자 선출제도 도입 권리당원 확보 경쟁
- 위성정당 창당과 입당을 위한 당적 변경

정당들이 입당 시기에 신입당원의 이중당적 여부를 철저히 확인하지 않거

나, 대리 당원 등록이 공공연히 이루어지는 등 미흡한 당적 및 당원 관리 시스템도 이중당적 사례가 다수 발생하는 중요한 원인이라고 할 수 있다. 개별 정당뿐만 아니라 중앙선거관리위원회조차 각 정당의 당원 정보를 얻을 수 있는 당원 관리 통합시스템이 없다는 점도 마찬가지이다. 탈당 신고의 의무에 대한 당원들의 낮은 이해도, 미신고자에 대한 처벌 조항 부재 또한 마찬가지이다.

- 미흡한 당원 관리 시스템
- 정당 및 중앙선거관리위원회의 당원 관리 통합정보시스템 부재
- 탈당 신고의 의무에 관한 낮은 이해도와 당적 확인의 어려움
- 탈당 미신고자에 대한 처벌 조항 부재
- 정당의 당원 정보 비공개

보다 근본적으로 정당들이 당원 정보를 공개하지 않는 상황에서 이중당적을 확인할 수 없기에 이를 금지하는 규정은 사문화될 수밖에 없다. 비록 정당법(제24조)에 시도당에 당원 명부를 비치하도록 의무화하고 있지만, 주요 정당들이 당원 명부를 당내에서도 공개하지 않고 있다. 현행 정당법(제56조)은 당원 명부의 확인을 강요할 수 없도록 규정하고 있다. 따라서 대다수 정당이 관련 정당법과 개인정보 유출의 위험성 등을 이유로 당원 명부에 대한 접근을 해당 업무를 담당하는 소수의 실무자에게만 한정하고 있다. 그 외에도 이처럼 당원 정보에 대한 정당의 폐쇄적 태도가 지속되는 이유는 특정 정당 가입자에 대한 사회적 편견과 정당 가입 공개로 인한 불이익에 대한 두려움, 당직 및 공직 후보 선출 과정에서 당원의 지지를 얻으려는 후보자들의 과열 경쟁과 매표 행위 등의 불법 선거 억제, 입당권유자의 당원 정보 독점이라는 인센티브 제공을 통한 당원 증원의 편익 등에서 찾을 수 있다.

- 개인정보 유출 위험성
- 정당 가입자에 대한 사회적 편견과 공개에 따른 불이익에 대한 두려움
- 당직 및 공직 후보 선출 과정에 발생하는 과열 경쟁과 매표 행위
- 당원 확대 촉진 기능

여기에 더하여 정당이 당원 정보에 대한 접근이 어려운 이유로 당원들이 당직자/공직후보자 선출 이외에 일상적으로 상호 교류할 수 있는 공간과 프로그램이 없고, 더 나아가 당원 간 정보를 공유할 필요조차 느끼지 못하게 되었다는 점도 주목할 필요가 있다.

- 당직자/공직후보자 선출 이외의 당원활동 부재

2) 이중당적 금지 규정에 관한 논쟁: 현행 유지론과 폐지론

이중당적 허용으로 인한 부작용은 다양한 측면에서 예측할 수 있다. 무엇보다 이는 정당 간 경쟁을 혼탁하게 만들 수 있다. 예를 들어 이중 가입을 통해 경쟁하는 정당의 중요 정책 결정이나 당직자/공직후보자 선출 과정에 영향을 미치고, 정당 간 공정한 경쟁을 위협할 수 있다. 따라서 대부분의 정당이 이를 금지하고 있는 것은 이러한 우려를 반영한 것이라고 할 수 있다. 2022년 헌법재판소 또한 정당법 42조 2항에 대한 헌법소원심판 사건에 대하여 재판관 전원일치 합헌판결을 하며 “복수 당적 보유가 허용되면 정당 간의 위법, 부당한 간섭이 발생하거나 정당의 정체성이 약화될 수 있고 그 결과 정당이 국민의 정치적 의사 형성에 참여하고 이러한 목표 달성에 필요한 조직을 갖추어야 한다는 헌법적 과제를 효과적으로 수행하지 못하게 될 우려가 있다” 라고 지적한 바 있다(정수천 2022).

하지만, 시민들은 단일한 정당이 아니라 복수의 정당에 대하여 애착을 가질 수 있기에 이중당적 보유를 금지하는 것이 개인의 기본권을 침해한다고 볼 수도 있다. 더 나아가 이중당적을 허용하면 정치적 결사의 자유를 확대하는 것은 물론 정당 간 협력을 촉진할 수 있다. 정병기(2023)는 제22대 국회의원 선거를 앞두고 군소정당들이 선거연합을 추진하는 과정에서 “이중당적을 금지하고 비례대표 후보명부를 정당에만 허용” 하는 현행법이 심각한 장애물이라는 점을 지적한 바 있다. 현행법에 따르면 이중당적 금지 조항으로 인해 비례대표선거에 공동의 후보를 공천하려면 군소정당들이 형식적으로라도 해산 혹은 합당의 복잡한 절차를 거쳐야 한다. 제22대 국회의원선거를 앞두고 기본소득당처럼 기존 정당을 해산하고 위성정당인 더불어민주당연합을 더불어민주당 및 진보당과 함께 창당한 사례나 정의당이 녹색당과 당명을 변경하며 녹색정의당으로 합당한 사례가 이에 해당한다. 이중당적 금지 조항이 폐지된다면, 이러한 번거로움을 생략할 수 있기에 정당

간 선거연합과 협력의 정치를 촉진할 수 있다. 다만, 정병기(2023) 또한 이중당적을 “전면적으로 허용하는 것은 문제가 있을 수 있다” 고 지적하고, “정치적 소수의 대변을 보장한다는 의미에서 [이중당적 금지 조항을 폐지하여] 개별 정당과 연합 정당에 동시 가입하는 것은 허용해야 한다” 고 주장한 바 있다.

3) 제안

(1) 통합 당원시스템 구축을 통한 일상적 이중당적 확인

한국의 정당법은 이중당적을 금지하고 있으나 이를 관리할 책임을 지는 기관이나 검증할 수 있는 방안이 없다. 공정한 선거관리를 책임지는 선관위 또한 마찬가지이다. 선관위에 등록하기 위한 신청사항에는 대표자·간부의 성명·주소(중앙당), 시·도당의 대표자의 성명·주소(시도당), 그리고 당원의 수는 포함되지만, 개별 당원에 관한 정보는 제외된다(정당법 제12조(중앙당의 등록신청사항), 제13조(시·도당의 등록신청사항)).

2020년 이중당적 여부를 질의한 정의당에게 중앙선관위가 “정당에 대한 부당한 간섭을 방지하고 정당활동의 위축을 초래하지 않도록 하는 취지를 감안해, 일반 당원에 대한 이중당적 여부를 전수 확인한 사례가 없다” 고 응답한 바 있다(유동주 2020.3.19.). 지난 2021년 헌법재판소 또한 결정문에서 “정당의 등록신청을 받아 승인하는 것이 선거관리위원회의 업무이기는 하나 구체적으로 등록 신청하는 정당 당원들의 이중당적 여부를 확인할 의무가 있다고 볼 수는 없다” (행정부작위 위헌확인 소송, 사건번호 2021헌마187, 2021.2.23.)라고 한 데에서도 확인할 수 있다.

하지만 정당법 제24조 3항에 따르면, 선거관리위원회는 당원 명부 열람의 권한을 행사할 수 있다. 따라서 법률 개정 없이 통합 당원시스템 구축하여 이중당적을 일상적으로 확인하는 것을 하나의 대안으로 고려할 수 있다. 이중당적 보유자에 대한 처벌 강화 및 탈당 신고 불이행자에 대한 처벌 조항 신설도 고려할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 명부는 법원이 재판상 요구하는 경우와 관계 선거관리위원회가 당원에 관한 사항을 확인하는 경우를 제외하고는 이의 열람을 강

요당하지 아니한다(정당법 제24조 3항, 개정 2012. 2. 29.)

하지만 이 방안은 정당의 자율성을 침해하고, 국가에 의해 과도한 정당 통제 수단으로 악용될 수 있으며, 이를 시행하는 ‘정치적 의도’의 불공정성을 논란을 초래할 수 있다.

(2) 정기적 이중당적 확인과 이중당적 처벌 완화

정당활동의 자율성을 침해하지 않도록 정당들이 중앙선관위에 현황보고서를 제출하는 연말이나 신당의 정당 등록 시기에 한정하여 이중당적 여부를 확인할 수 있도록 하는 것도 고려할 필요가 있다. 당원의 수가 많더라도 통계 패키지를 이용한다면, 이를 확인하는 데에는 많은 비용과 시간이 소요되지 않을 것이다. 다만 정보 유출의 위험을 방지하기 위하여 검증의 목적을 이중당적자 확인에 한정하고, 검증 직후 관련 자료를 정당 관계자의 참관하에 반드시 폐기하도록 하는 등 당원 검증을 위한 별도의 보안 시스템 구축과 관련 법규를 제개정해야 한다.

- 정기적인 이중당적자 확인
- 이중당적자 처벌 완화: 징역형·벌금형에서 행정지도·과태료 부과로 전환

아울러 이를 시행하기에 앞서 이중당적자에 대한 처벌 강도를 완화할 필요가 있다. 특히, 상당수의 이중당적자가 의도하지 않게 탈당신고를 하지 않은 이들이라고 추정할 수 있기에, 이들에 대한 처벌보다 정당이 부적절한 의도로 이중당적을 소유하여 정당의 활동에 장애를 초래하지 않도록 행정적인 지원을 목적으로 이를 수행하는 것이 바람직하다. 아울러 이를 위해서는 징역형 또는 벌금형의 처벌 규정을 완화하여 이중당적자에 대하여 행정지도와 과태료를 부과하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

하지만 이 방안 역시 당원 정보의 유출 위험과 정치적 악용에 대한 사회적 우려가 사라지지 않은 상황에서 실행하기가 쉽지 않다.

(3) 이중당적 금지 조항 폐지와 적용 예외 규정 신설

앞서 언급한 대안들을 실행하지 않는다면, 사실상 이중당적 금지 위반 행위를 확인하기 어렵다는 점을 고려하여 근본적으로 이중당적 금지 조항을 폐지하는 방안도 고려할 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 이중당적 금지를 법규화한 국가는 찾아보기 힘들며, 정당을 포함한 정치적 결사의 자유를 침해할 수 있다. 따라서 근본적으로 이중당적 금지조항을 폐지하고 이로 인한 문제점을 최소화하려는 노력을 병행하는 것이 오히려 나올 수 있다.

- 이중당적 금지 위반 확인의 어려움과 처벌의 실효성 부재
- 선거연합을 통한 선거 참여 제약: 군소 정당의 정치적 대표성 약화

아울러 현실 정치에서 무시되어 사실상 사문화된 이중당적 금지를 그대로 유지할 경우 위법행위를 사실상 방기함으로써 법치주의와 사법체계에 대한 신뢰를 훼손할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 그동안 이중당적과 관련하여 논란이 된 사례로는 지난 2018년 국민의당이 바른 정당과의 통합을 위한 전당대회를 준비하며 민주평화당 발기인 명단에 포함된 1천여명이 국민의당 당적을 갖고 있는 것으로 확인된 사건(김동호 2018), 2020년 미래한국당 창당 과정에서 정의당이 미래통합당 대표를 정당법 위반으로 검찰에 고발한 사건 등이 있다(유동주 2020). 그 외에도 정당들의 경선 과정에서 선출권을 행사한 당원들은 물론 후보자들의 이중당적 보유 사실이 드러나 논란이 되기도 하였다. 하지만 이로 인해 법적인 처벌을 받은 경우는 찾아보기 힘들다.

- 선거연합을 활성화할 수 있도록 일시적 당적 변경 허용 또는 비례대표선거 후보 공천 자격 요건으로 정당과 함께 복수의 정당들이 공동으로 후보를 추천할 수 있도록 공직선거법 제47조(정당의 후보자추천), 제48조(선거권자의 후보자추천), 제49조(후보자등록 등), 제50조(후보자추천의 취소와 변경의 금지), 제51조(추가등록), 제52조(등록무효) 등의 관련 조항을 개정[정당을 정당 또는 정당연합/ 후보자 관련 조항의 ‘정당’ 을 ‘복수의 정당 연합’ 을 포함하는 것으로 단서 조항 부기]
- 비례대표선거 뿐만 아니라 지역구 선거에서도 무소속 이외에 정당연합이 후보를 공천할 수 있도록 허용

이 방안은 이중당적 금지 조항을 유지하되 단서 조항을 통해 기존 정당의 해산, 합당, 신당 창당 절차 없이 연합정당명칭의 표기로 자유롭게 정당들이 선거 연합(예, 더불어민주당연합(더불어민주당, 기본소득당, 진보당), 녹색정의당(녹색당, 정의당))을 추진할 수 있도록 허용하는 것이다. 이 방안은 선거의 자유를 확장한다는 점에서 사회적 공감대를 얻을 수도 있다. 다만, 정당 간 선거연합이 아니라 당명만 변경한 위성정당의 비례대표 선거 참여는 불허하는 방안에 대해서는 정치권의 합의가 필요하다.

5. 당원의 당적 관리 개혁방안

선거를 핵심기제로 한 대의민주주의 체제에서 정당은 정치권력의 획득과 정책실현을 목적으로 하는 대표적인 정치과정의 매개기관이다. 이 과정에서 당원은 정당의 구성원으로 정치권력 획득의 기본적인 지지기반일 뿐 아니라 정당의 운영과 정책형성에 관여할 수 있는 역할과 권리를 부여받는다. 그럼에도 우리 정당의 현실은 인적, 물적 자원의 한계로 당원의 당적 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고, 이를 뒷받침할 제도적인 정비가 미약한 까닭에 기본적인 당원 관리는 물론 이중당적의 문제, 당원의 역할과 권리와 관련된 현실적인 운영 방안의 미비 등 다양한 문제들이 반복적으로 나타나고 있다. 최근 당원의 수가 급증하고 있는 상황에서 이러한 문제들은 시급히 개선될 필요가 있다.

우리 정당의 체계적인 당원 관리를 위해서는 그동안 불투명하고 비밀리에 관리되어 왔던 당원 정보에 대한 인식을 전환하여 정당 스스로가 투명성을 강화할 수 있는 제도적인 정비가 필요하다. 지금까지 당원은 정당 안과 밖의 선거에서 중요한 역할을 수행하여 왔음에도 이에 대한 정보가 제한적으로만 공개된 까닭에 정당 지도부가 독점적으로 보유하는 자산이 될 수밖에 없었다. 때문에 정당의 후보경선을 포함한 선거과정에서 다양한 잡음이 양산되었고 후보들은 제한된 정보 내에서 선거운동을 할 수밖에 없는 상황을 가져온 것이 사실이다. 당원 정보의 불투명한 관리가 과거 금권선거와 같은 혼탁한 선거환경이 배태한 결과라는 점을 감안하면, 현재와 같이 변화한 선거환경에서는 그러한 관행이 지속될 필요는 없다. 오히려

정당의 기본적인 자산으로서 당원은 적어도 정당 내부적으로 공유될 필요가 있으며 정보공개 투명성을 높임으로써 현재 겪고 있는 다양한 부작용을 사전에 방지하려는 노력이 필요한 것이다.

이러한 제도적인 정비에 있어서는 무엇보다도 법제도에 의해 관리되어야 하는 영역과 정당 자율에 맡겨야 하는 영역에 대한 균형 있는 절충점을 찾는 것이 중요하다. 정당의 당원 관리에 관한 사항 전반을 법률의 테두리에 자세하게 규정할 경우, 정당의 운영과 활동이 경직될 뿐 아니라 정치적 표현의 자유를 침해하는 상황이 발생한다. 때문에 유권자 참정권 보장과 정치 활성화의 측면에서 정당이 투명한 당원 관리를 할 수 있도록 당원의 역할과 권리 등에 관해서는 최소한의 법규정으로 규율하되, 당원의 교육과 훈련, 이중당적의 문제 등은 정당이 당헌, 당규를 통해 내부적으로 결정할 수 있도록 함으로써 공적인 책임성과 정당의 자율성 모두를 확보하는 방안이 필요하다. 이를 위해 고려할 만한 몇 가지 구체적인 사항들은 다음과 같다.

첫째, 당원관리시스템의 구축을 위한 인적 자원의 확충이 필요하다. 현행 정당법은 당원의 입당과 탈당(제23조와 제25조), 당원명부와 탈당원명부 규정(제24조와 제26조), 입·탈당 정보의 보관과 폐기(제27조의 2) 등을 규정하고 있다. 문제는 이러한 규정에도 정당의 당적관리에 대한 정보의 정리가 부실한 까닭에 규정이 제대로 지켜졌는지 확인하기 어렵다는 점이다. 정당 관계자들의 인터뷰에서 잘 드러난 것처럼 이러한 문제는 정당의 유급사무원수를 제한한 정당법 제30조에 기인한 것으로 당원 정보의 수집과 관리가 현실적으로 어려워서 나타난 결과이다. 당원 수가 급증한 상황에서 당원관리시스템의 구축을 위해서는 이 조항을 완화하여 체계적인 당원관리시스템의 구축과 운영을 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다. 정당의 재정상황으로 상시적인 완화가 어렵다면 선거를 앞둔 시기로 한정하여 인적 운용의 완화를 고려해 볼 수도 있다.

둘째, 당원 정보의 공개성 강화이다. 당원관리시스템이 구축되면 수집된 정보의 주기적인 업데이트는 그리 어려운 일이 아니다. 다만 당원에 대한 정보를 얼마만큼 공개할 것인지는 쉽지 않은 결정이다. 법으로 보호되는 개인정보일 뿐 아니라 당원 정보의 공개는 정당 내부의 자율성을 보장받는 영역이기 때문이다. 현행 정당법은 당원명부의 비치를 규정하고 있지만 이의 열람을 지극히 제한적인 조건에서만 가능하도록 규정하고 이를 어길 경우에 처벌규정도 두고 있다(정당법

제24조와 제56조). 공정한 선거경쟁을 위해 필요한 규정이라고 생각되지만, 당원 정보의 독점 등으로 인한 부작용 역시 상당한 사회적 비용을 초래한다. 따라서 선거 시기 주기적인 업데이트와 정당 활동의 활성화를 위해 선거관리위원회와 같은 유관기관과 소속정당의 후보에게 개인정보 보호 준수를 조건으로 한시적인 공개를 고려할 필요가 있다. 물론 이 경우에도 인적 사항 확인을 위한 최소한의 정보공개가 준수되어야 한다.

셋째, 정당 설립 규정의 완화를 통한 유권자 참정권의 강화를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 현행 정당법은 중앙당과 시·도당 구비(제3조)와 법정시·도당수(제17조), 그리고 시·도당의 법정당원수(제18조)를 정당의 설립요건으로 규정하고 있다. 정당의 난립을 방지하기 위한 목적으로 현재까지 유지되고 있지만, 한편으로는 정당 설립의 요건을 과도하게 제한함으로써 다양한 정치결사의 조직을 불허하고 있다. 특히 대선과 총선, 그리고 지방선거 등 다양한 층위의 선거가 제도화되어 현안의 다양성이 높아진 상황에서 전국 단위의 정당만을 설립 가능케 하는 현재의 조항은 시대에 부합하지 않는다. 더욱이 현재의 정당 설립 규정은 유권자 참여와 선택의 폭 역시 제약하는 부작용도 수반하고 있다. 중앙당을 수도에 두어야 한다는 규정과 1,000명 이상의 당원으로 5개 시·도당을 구비해야 하는 요건은 시대 변화에 맞게 재고될 필요가 있다. 법정당원수 요건만으로도 일각에서 우려하는 정당 난립의 상황은 현실화하기 쉽지 않다.

넷째, 정당 설립요건의 완화와 함께 고려가 필요한 사항은 이중당적 불허 법조항의 폐지이다. 이중당적 불허는 체계적인 당원관리시스템이 부재하고 이의 확인이 불가능한 현재 상황에서 실효성을 갖기 어려운 것이 사실이다. 유권자들은 사안에 따라 지지정당을 달리 할 수 있으며 선거에서 다양한 정당을 지지할 수 있다. 규제 중심의 공직선거법으로 유권자의 자유로운 정당활동이 제한되어 있는 상황에서 이중당적 불허 조항은 개인의 정치적인 의사표현을 더욱 위축시키게 마련이다. 결국 실효성과 현실과의 정합성의 측면에서 이중당적 불허 법조항은 득보다 실이 많다. 따라서 법으로 이를 규정하기보다는 정당 내부의 규율을 통해 자율적으로 허용 여부를 결정토록 하는 것이 현실적이다. 다만 선거환경에의 혼란을 최소화하기 위해, 필요하다면 정당을 통해 선거에 출마하려는 후보에게는 이중당적을 법으로 불허할 수는 있다.

마지막으로 정당의 일상 활동 강화를 위해 지구당과 같은 정당의 지역조

직 허용이 필요하다. 현행 정당법은 2004년 개정을 통해 법정 지구당을 폐지하였다. 불법 정치자금과 부패의 온상이라는 개정의 배경이었으나 지구당 폐지로 인한 부작용 역시 상당하다. 무엇보다도 정당이 지역의 유권자와 직접적으로 소통할 수 있는 통로가 차단되었고 이를 대체하고 있는 당원협의회는 지역 간 형평성에서 문제를 낳고 있다. 물론 지구당의 둘러싼 문제들이 여전히 해소되지 않은 상황에서 허용을 일률적으로 법제화하는 것은 고민이 필요한 지점임에는 틀림없다. 다만 여기서 고려할 점은 현재와 같은 일괄적인 제도로 정당조직과 운영을 획일화하기보다는 변화하는 환경 속에서 지구당과 같은 지역조직을 정당이 선택할 수 있는 자율의 영역에 둘 필요가 있다는 것이다. 환경의 변화에 따라 정당이 스스로의 조직과 운영을 자율적으로 선택할 수 있도록 한다면 정당의 다양한 정치적 실험의 장이 펼쳐질 수 있다.

요약해 보면 당원의 수가 폭증하고 있는 현실에서 법적인 규제가 필요한 부분은 투명하고 체계적인 당원 관리의 부분이며, 그 외에 조직과 운영에 관한 많은 부분은 법으로 규정하기보다는 정당 자율의 영역으로 다양한 가능성을 열어두는 것이 필요하다. 현행 정당법은 정당의 조직과 운영을 획일적인 제도로 강제하여 정당이 변화한 정치환경에서 자율적으로 선택할 수 있는 가능성을 제약하고 있다. 이러한 제약은 정당과 후보 등 정치행위자와 당원을 포함한 유권자들의 활동을 단순화함으로써 새로운 환경에 대응하는 정당의 자율과 유연성이 발휘되지 못하는 결과로 이어졌다. 당원 관리와 운영을 제외한 부분은 정당 자율성에 두어 정당조직과 운영에 관한 인식의 변환이 필요한 시점이다.

VI. 결론

1. 한국 정당의 운영 현황 및 지역정당의 적실성

지금까지 이 연구는 한국 정당의 운영 현황 및 문제점과 지역 정당의 필요성, 정당의 당원자격 유지 관리 실태와 한계를 살펴보았다. 21세기에 진입한 이후 한국 정당의 변화는 첫째, 과거와 비교할 수 없을 정도로 당원 수가 급증한 점에서 찾을 수 있다. 2023년 기준으로 일반당원은 1,120만 명(인구대비 21.8%)을 넘어섰다. 이 가운데 대부분은 국민의힘의 당원(444.9만 명, 권리당원 91.8만 명)과 민주당의 당원(512.9만 명, 권리당원 150.4만 명)이 대부분을 차지한다. 당원 수의 급증은 상향식 공천제도의 도입과 함께 지지하는 정당 지도자와 직접적인 교감을 원하는 팬덤 당원의 등장에서 원인을 찾을 수 있다. 특히 2010년대 이후 당원의 급증은 대선 혹은 당대표 선거를 앞두고 나타난 현상이라고 할 수 있다.

둘째, 중앙당 및 시도당 조직이 축소되었다. 2023년을 기준으로 더불어민주당은 중앙당 96명, 시도당 98명의 유급 사무직원을 두고 있으며, 국민의힘은 중앙당 68명, 시도당 73명의 유급 사무직원을 두고 있다. 이는 중앙당과 시도당에 각각 100명의 유급 직원을 초과하지 못하도록 엄격하게 제한하고 있는 정당법에 따른 것이다. 다만 당원을 관리하는 시도당 당직자들이 우선적으로 정규직화되면서 이들의 전문성이 높아지고 있다(중앙당은 전반적으로 2~4년 주기로 담당자 순환 근무). 아울러, 당원 관리에 필요한 전산 시스템 구축과 운용 등에 많은 예산이 투입되고 있다. 이처럼 급증하는 당원과 제한된 당직자를 고려할 때 체계적인 관리를 위해 지난 2004년 오세훈법에 의해 사라진 지구당을 다시 허용할 필요성이 제기되고 있다. 지역위원장으로의 과도한 권한 집중으로 인한 사당화나 고비용 정치의 위험성에 대한 우려는 정당 내부의 민주화나 회계의 투명성을 제고함으로써 얼마든지 극복할 수 있다.

지역정당(local party)은 ‘특정 지역에서 지지 기반을 갖고 지역문제 해결 또는 지역적 의사 형성에 참여하는 것을 주목적으로 하는 정치적 결사체 또는 정치 주체로서의 정당’으로 군소정당의 난립을 방지하고 정당을 통제하는 데 초점을 두었던 우리나라 최초의 정당법 제정(1962년) 이후 우리나라에서는 허용되지 않고 있다. 이에 대한 최근의 헌법소원 심판(2023)에서도 헌법재판소는 지역

주의와 지역갈등이 심화될 우려를 이유로 관련 합헌결정을 내렸다. 하지만, 당시 결정에서도 과반의 재판관이 “정치적 의사를 반영할 수 있는 정당의 출현을 배제하여 풀뿌리 민주주의를 차단할 위험이 있다”는 의견을 제시한 바 있다. 지역정당이 지역주의를 심화시키기보다 오히려 이를 완화하고 유권자의 후보 선택권을 보장하고 풀뿌리 민주주의를 강화하는 데 기여할 수 있다. 해외사례를 보더라도 지역정당은 일본, 독일, 영국, 스페인 등에서 지역문제를 해결하는 앞장서고 있다. 독일의 경우 극우 혹은 극좌 정당의 영향을 억제할 수도 있다. 일본의 경우 1970년 ‘확인단체제도’를 통해 일정한 수의 후보를 입후보시키면 확인서를 교부시킬 수 있도록 하였고 정치 활동을 보장한 바 있으며, 1994년 이후 지역정당이 전국적으로 확산되어 기존의 중앙-지방 관계를 변화시켜 지역의 목소리를 중앙정부에 제시하는 적극적인 역할을 수행하고 있다. 나고야 시장선거의 경우 투표율을 제고하는 데에도 지역정당이 기여하였다.

2. 정당의 당원자격 유지/관리 실태와 한계

당원 가입 절차가 전산화되기 이전에는 개인정보 확인이 미흡했으며, 일부 후보자들은 직능단체, 종교단체, 노동조합, 체육계, 동창회를 바탕으로 모은 명단을 입당원서에 기입하여 제출하기도 하였다. 하지만, 이제는 NICE를 이용한 실명확인절차(실명과 주민등록번호 입력)를 도입하고 1인 1계좌 시스템(은행계좌, 휴대전화 계좌)을 통해 이와 같은 ‘매집된 당원’의 입당을 방지하고 있다. 그러나 이의 적용받지 않는 전산화 이전 가입 당원은 전수조사와 계좌등록 정보를 확인하여 당비 대납 문제를 해결해야 하는 과제가 남아 있다. 그 외에도 해외 거주 당원의 당비를 납부 문제도 해결해야 한다.

정당들은 미성년자 입당, 공무원 여부, 재입당 신청자 등을 확인하고 있지만, 이중당적자를 확인할 수 있는 장치가 없다. 선출직 후보자에 대한 선관위의 당적 조회나 신고를 통해 문의가 오는 경우에 이중당적자가 적발되기도 하지만, 본인의 의사와 무관하게 이중당적을 갖기도 한다. 사망자의 경우에도 이를 확인하지 못하여 당적을 정리할 수도 없다. 아울러, 당원 관리에 필요한 인력보강을 위해 정당 실무자의 수를 제한하는 정당법 개정도 필요한 실정이다. 회비 미납 당원은 자동적으로 권리당원 혹은 책임당원의 지위를 상실한다.

국민의힘은 당원자격 유지조건으로 당원 교육을 의무화(연 1회 이상 이수 혹은 당 행사 참석 규정)하고 있지만 더불어민주당은 그렇지 않다. 다만, 공직출마자의 경우에는 더불어민주당도 교육을 의무화하고 있다. 더불어민주당은 당원 교육을 의무화하기보다 온라인 교육자료를 제공하며, 온라인 플랫폼을 통해 당원 교육을 실시했으나 참여도가 낮고 콘텐츠가 부족해 중단한 바 있다. 당원 자격 요건은 당비 납부 금액이나 기간을 조정하는 것에 대해서는 합의를 도출하기가 쉽지 않다.

그 외에도 당직자들에 대한 인터뷰를 통해 확인할 수 있었던 것은 다음과 같다: 지역조직활동은 ‘줍깅’을 비롯하여 온오프라인에서 이루어지고 있지만, 당원이 당헌·당규 개정이나 정책입안 과정에서 제도적 장치를 충분히 활용하지 못하고 있다. 국민의힘은 홈페이지 의견 게시판이나 국민소통센터를 운영하고 있으며, 민주당은 청원 사이트를 운영하고 있다. 당내 활동을 활성화하기 위해 공천 과정에서 당내 기여도가 반영되기도 한다. 최근 급증한 ‘팬덤 당원’과 관련하여 국민의힘은 인물 중심의 당원 가입에 의한 당내 혼란을 우려하는 반면, 민주당은 그렇지 않았다.

3. 해외 정당들의 당원자격 심사 및 이중당적 확인 관련 사례

아울러 이 연구는 영국의 노동당(Labour Party)과 보수당(Conservative Party), 독일의 사민당(SPD), 네덜란드의 녹색좌파노동당(PvdA) 등 서구의 대표적인 정당들의 당원 자격심사 및 이중당적 확인 관련 사례들을 분석하고, 이를 바탕으로 우리나라 정당법에 적용 가능 여부를 논하였다. 첫째, 해외 정당들은 대체로 입당 과정에서 당원의 자격에 당비 납부 이외에 다양한 요소들을 포함하고 있으며, 당원의 자격심사 절차 또한 마찬가지로이다. 대부분의 정당이 입당 신청자의 자율적 의지를 존중하여 개방적으로 당원 가입을 허용하고 있다고 할 수 있다. 이와 관련하여 한국의 정당들이 참고할 만한 점은 아래와 같다.

영국 노동당의 경우 당원 관리의 책임이 중앙당뿐만 아니라 지구당에 있다는 점, 8주의 예비 당원 기간을 두어 정규 당원과 차등을 두고 있다는 점, 당원 선서 등 당원이 지켜야 할 윤리 기준을 마련한 점 등은 참고할 만하다. 이례적으로 2015년 당대표 선거를 앞두고 당원을 포함한 당대표 선출권자에 대한 심사를

엄격하게 진행한 경험이 있다. 이 사례에서 잘 나타나듯이 당원자격 기준은 정당 민주주의 실현에 있어서 매우 중요한 요인이지만, 그 기준을 변경하거나 실질적인 자격 심사를 진행할 때 심사 기준의 적절성과 심사 과정의 공정성 등을 둘러싼 당내 계파 갈등을 초래할 수 있다.

영국 보수당의 경우에도 중앙당과 지역조직이 당원 명부에 접근하여 대조를 통해 당원을 관리하고 있다. 당내 선거에 참여하려면 3개월 이상의 당원자격을 유지해야 하며, 입당 신청 이후 28일 이내에 당원카드를 교부하는 점, 당원의 입당 절차는 간소하지만, 당헌과 행동강령(code of conduct)에 구체적으로 명시한 기준에 따라 사후적으로 당의 목적과 가치를 위반한 경우 중앙당과 지역조직국이 심사와 징계를 할 수 있도록 한 점, 권리당원/책임당원 등으로 구분하지 않음으로써 당원의 의무를 이해하고 실행할 수 있도록 한 점 등은 주목할 만하다.

흥미롭게도 독일은 정당들의 수입(당비, 의원 회비, 기부금 등)에 비례하여 국가지원금을 받을 수 있으며, 이에 따라 정당들이 당원 수를 늘리려는 노력과 함께, 소득에 비례한 당비 책정 등 체계적인 당원 관리를 하고 있다는 점은 주목할 만하다. 네덜란드의 주요 정당들이 별도의 청년정당을 만들어 이원화하여 운영하여 청년 당원을 특별히 관리하고 있는 점도 다른 국가들의 정당에서는 쉽게 볼 수 없다는 점에서 주목할 만하다. 아울러, 일반 당비 외에 추가 당비를 납부할 경우 소식지나 당대표의 저서를 수령할 수 있도록 다원화한 점도 그러하다.

둘째, 이 연구가 주목했던 거의 모든 정당이 이중당적을 허용하지 않는 것으로 나타났다. 대표적으로 영국의 노동당과 보수당, 독일의 사회민주당, 녹색당, 동맹90, 좌파당, 독일을 위한 대안 등은 이중당적 금지를 규정에 명시하고 있다. 물론 일부 정당들이 이중당적을 허용하고 있지만, 이는 정당 간 특수역사적인 경험이나 협력적인 정당 관계에 바탕을 두고 있다. 대표적으로 영국의 협력당(The Co-operative Party)은 노동당(Labour Party)과 사회민주주의 노동당(Social Democratic and Labour Party)에 이중가입하는 것을 허용한다(협력당 당규 20 23, 22조). 여성평등당(The Women's Equality Party)의 정규 당원이 가입기관 당원(Affiliate Membership) 가입을 허용한다(당헌 3항, p. 6). 스코틀랜드 녹색당은 자매정당인 녹색당 가입을 허용한다. 독일의 사회민주당이 '사회주의인터네셔널(SI: Socialist International)' 이나 '유럽 사회당(PES: Party of European Socialists)' 과 이중당적을 허용하는 것도 마찬가지이다. 모든 의원을 비례대표

선거로 선출하는 네덜란드의 경우 녹색좌파당과 노동당 등 선거연합을 공동으로 구성하는 정당들이 이중당적을 상호 허용하고 있다.

하지만 이들 가운데 한국처럼 법률적으로 이중당적을 금지하는 사례는 찾기 힘들다. 비록 대부분의 정당이 이중당적을 금지하고 있지만, 이는 정당의 자율적 선택에 따른 것이다. 해외의 정당들은 이중당적 예방을 포함하여 체계적인 당원 관리를 위해 활용하는 방법은 다음과 같다. 첫째, 회원가입 과정에서 다른 정당 가입 여부를 먼저 확인하도록 하고 있다. 둘째, 영국의 노동당이나 보수당처럼 중앙당과 지역 조직이 당적 관리의 책임을 분담하고 있다. 셋째, 영국 사례(일반 당원, 정당가입조직 소속 당원), 네덜란드 사례(청년 당원)에서 볼 수 있듯이 당원의 유형을 다양화하고 이들의 특성을 반영한 정당 운영을 하고 있다. 넷째, 독일의 사회민주당처럼 소득에 비례한 당비 납부를 제도화하거나, 청년 등 세대별 특성을 반영한 당비의 차등화를 제도화하는 등 당원의 특성을 고려한 당비 관리 등 높은 수준의 당원 관리를 하고 있다.

4. 민주적 정당정치 발전을 위한 정당운영모델

이 연구는 지금까지 살펴본 한국 정당의 운영 현황과 당원자격 유지 및 관리실태에 관한 분석, 그리고 해외 정당 사례 분석을 바탕으로 민주적 정당정치 발전을 위한 정당운영 방안을 제시하였다. 이를 요약하자면, 우리나라의 정당들은 세계적인 추세와 달리 거대 양당을 중심으로 당원의 폭발적 증가가 목도되고 있지만, 선거를 앞두고 후보경선에 관여하는 경우를 제외하면 당원들이 자신의 선호를 정당 내부에서 충분히 표출하지 못하고 있다. 대의원이 민주적으로 선출되지 못하고 이들이 당원을 대표하지 못하고 있는 것도 중요한 원인 가운데 하나이며, 이로 인해 당원들은 대의 기구 전반에 대하여 불신하기 쉽다. 한국의 정당들은 당원 가입 이후 지역중심의 활동을 우선시하는 외국의 정당들과 차이가 있다. 온라인으로 입당한 이들은 특히 이러한 경향이 강하다.

한국 정당들의 민주적 정당운영의 출발점은 당원에 대한 인식을 전환하는 것에서 시작할 필요가 있으며, 이를 위해서는 당원관리시스템의 부재로 인해 과생하는 문제들을 해소해야 한다. 당원을 중심으로 조직, 예산, 인력 등을 재편하고, 공직후보선출의 공정성을 제고하여 선거의 품질을 향상시켜 생산적인 정치과정의 토대를 구축해야 한다. 보다 구체적으로, 온라인 가입 당원의 정보를 거주지역의

조직에 전달하여 지역 차원의 정당활동에 참여하도록 유도하고, 지구당 조직을 두지 못하도록 제한하는 현행 정당법을 개정할 필요가 있다. 특히, 이미 앞서 언급했지만 선거구 단위의 지구당은 정당의 기초조직으로서 당원 관리와 교육을 체계적으로 수행하고, 정당과 유권자의 연계를 강화하여 민주주의의 질을 제고하는 데 필요하다. 특히, 지역 의제를 형성하고 생활밀착형 정당정치를 실현할 수 있다. 물론, 지구당 위원장의 권력 집중으로 인한 민주성 약화와 운영비 부담의 증가 등을 우려할 수 있다. 하지만 과거와 달리 지구당 위원장의 민주적 선출과 당비 납부에 의한 정당 재정의 안정화가 이루어진 상황에서 더 이상 이들을 우려할 필요는 없을 것으로 여겨진다.

당원 관리에 필요한 인력과 예산을 배정하고 이를 제약하는 정당법을 정비해야 한다. 의결체계를 다층적으로 운영하여 당원에 의해 선출되는 대의원의 비율을 높여야 한다. 정책연구소를 활용하여 당원의 의무와 책임에 관한 기본교육을 포함하여 당원들이 정당활동에 참여하고 경험을 축적할 수 있는 프로그램을 마련하고, 정책브리핑과 의견수렴을 정례적으로 추진해야 한다. 지역중심의 풀뿌리 조직에 기반한 활동이 이루어질 수 있도록 정당의 지역조직을 재구축하고, 북유럽 국가들에서 시행하고 있는 정치박람회처럼 정책홍보와 사회현안에 대한 논의의 장을 통해 유권자와의 접촉면을 확대해야 한다.

이중당적 금지 조항(정당법 제42조)을 폐지하는 것도 매우 중요하다. 세계적으로 이중당적을 금지하는 국가들을 찾아보기 힘들고, 정당들이 이중당적을 확인할 수 있는 실질적인 방안이 없어서 이 조항은 이미 사문화된 것으로 볼 수 있다. 비록 이중당적 허용이 정당의 정체성을 약화시키고 후보공천 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려도 있지만, 이에 대해서는 정당이 자율적으로 결정할 수 있도록 할 필요가 있다. 이중당적을 법으로 금지하지 않더라도 주요 정당들이 자신들의 정체성을 고려하여 이를 허용하지 않을 가능성이 높을 뿐만 아니라, 설사 허용하더라도 이중당적자가 정당의 주요 결정에 부당한 영향력을 행사하는 것을 예방하기 위해 노력할 것이다. 물론 이를 전면 폐지하는 대신에 일시적으로 선거연합과 국민의 정치적 의사 형성에 장애가 되지 않도록 선거와 같은 특정 시점에 일시적으로 혹은 부분적으로 이중당적을 허용하는 것도 고려할 필요가 있다.

마지막으로 이 연구에서 살펴본 정책 제안을 요약하자면 다음과 같다. 이 제안들에는 한국정당들의 당원관리시스템을 체계화하기 위한 교육,

정책, 조직(대의체제, 지구당, 청년정당), 재정(당비), 일상 활동 등에 관한 다양한 제안들이 포함된다.

- ① 신입당원의 윤리 교육 의무화
- ② 당원에 대한 정기 교육(당원 윤리, 정당의 가치 지향, 정책 등) 실시 등 당원 관리 시행
- ③ 예비 당원 제도 도입을 통해 필수 교육 이수 등 당원 자격 요건 마련
- ④ 당원증 발급
- ⑤ 정당의 일상 활동 강화-선거구 조직(지구당) 허용
- ⑥ 정책 형성 과정에 당원 참여 독려(정책브리핑과 의견수렴 정례화)
- ⑦ 당원의 평등한 권리행사 보장 규정을 정당법에 신설
- ⑧ 소득 비례 당비 체계 도입 모색
- ⑨ 연합 정당/ 선거연합 등 정치적 결사의 자유 확대를 위해 이중당적을 불허하는 정당법 조항 폐지
- ⑩ 당원 가운데 사망자 확인 및 이중당적자 확인을 위한 행안부의 지원과 협력 제도화(정당의 자율적 요청에 한함)
- ⑪ 당원관리 시스템 구축과 운영을 위한 인력 확충과 당원정보의 공개성 강화
- ⑫ 청년 당원을 중심으로 한 청년 정당의 체계화
- ⑬ 당원관리시스템 구축(인력과 예산 배정)과 당직자 인원 제한 정당법 개정
- ⑭ 지역 중심의 당원활동 활성화를 위한 지구당 및 지역정당 허용과 이를 위한 정당법 개정
- ⑮ 대의 체제 정비

부록

<부록 1-1> 정당법: 입당 절차 및 이중당적 금지 조항

<p>제42조(강제입당 등의 금지) ①누구든지 본인의 자유의사에 의하는 승낙 없이 정당가입 또는 탈당을 강요당하지 아니한다. 다만, 당원의 제명처분은 그러하지 아니하다.</p> <p>②누구든지 2 이상의 정당의 당원이 되지 못한다.</p> <p>제55조(위법으로 정당에 가입한 죄) 제42조(강제입당 등의 금지)제2항의 규정을 위반하여 2 이상의 정당의 당원이 된 자는 1년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금에 처한다.</p>
<p>제23조(입당) ① 당원이 되고자 하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 시·도당 또는 그 창당준비위원회에 입당신청을 하여야 한다. 이 경우 18세 미만인 사람이 입당신청을 하는 때에는 법정대리인의 동의서를 함께 제출하여야 한다. <개정 2015. 8. 11., 2020. 6. 9., 2022. 1. 21.></p> <ol style="list-style-type: none">1. 자신이 서명 또는 날인한 입당원서를 제출하는 방법2. 「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명(서명자의 실지명의를 확인할 수 있는 것을 말한다. 이하 같다)이 있는 전자문서로 입당원서를 제출하는 방법3. 정당의 당헌·당규로 정하는 바에 따라 정보통신망을 이용하는 방법. 이 경우 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 관계 법령에 따라 본인확인을 거쳐야 한다. <p>②시·도당 또는 그 창당준비위원회는 제1항의 규정에 의한 입당원서를 접수한 때에는 당원자격 심사기관의 심의를 거쳐 입당허가 여부를 결정하여 당원명부에 등재하고, 시·도당 또는 그 창당준비위원회의 대표자는 당원이 된 자의 요청이 있는 경우 당원증을 발급하여야 한다. 이 경우 입당의 효력은 입당신청인이 당원명부에 등재된 때에 발생한다. <개정 2015. 8. 11.></p> <p>③입당신청인은 시·도당 또는 그 창당준비위원회가 입당원서의 접수를 거부하거나 또는 정당한 사유 없이 입당심의를 지연하거나 입당을 허가하지 아니하는 경우에는 중앙당 또는 그 창당준비위원회에 입당원서를 제출할 수 있으며, 중앙당 또는 그 창당준비위원회는 입당허가 여부를 심사하여 입당을 허가함이 상당하다고 인정하는 때에는 해당 시·도당 또는 그 창당준비위원회에 입당신청인을 당원명부에 등재하도록 명하여야 한다. 이 경우 입당의 효력은 입당원서가 중앙당 또는 그 창당준비위원회에 접수한 때에 발생한다.</p> <p>④당원명부에 등재되지 아니한 자는 당원으로 인정하지 아니한다.</p>
<p>제24조(당원명부) ①시·도당에는 당원명부를 비치하여야 한다.</p> <p>② 중앙당은 시·도당의 당원명부에 근거하여 당원명부를 전산조직에 의하여 통합 관리할 수 있다. 이 경우 시·도당의 당원명부와 중앙당이 전산조직에 의하여 관리하는 당원명부가 일치하지 아니한 때에는 당원명부의 효력은 시·도당의 당원명부가 우선한다. <신설 2012. 2. 29.></p>

③제1항 및 제2항의 명부는 법원이 재판상 요구하는 경우와 관계 선거관리위원회가 당원에 관한 사항을 확인하는 경우를 제외하고는 이의 열람을 강요당하지 아니한다. <개정 2012. 2. 29.>

④범죄수사를 위한 당원명부의 조사에는 법관이 발부하는 영장이 있어야 한다. 이 경우 조사에 참여한 관계 공무원은 당원명부에 관하여 지득한 사실을 누설하지 못한다. <개정 2012. 2. 29.>

제25조(탈당) ① 당원이 탈당하고자 할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 소속 시·도당에 탈당신고를 하여야 하며, 소속 시·도당에 탈당신고를 할 수 없을 때에는 그 중앙당에 탈당신고를 할 수 있다. <개정 2015. 8. 11., 2020. 6. 9.>

1. 자신이 서명 또는 날인한 탈당신고서를 제출하는 방법
2. 「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명이 있는 전자문서로 탈당신고서를 제출하는 방법
3. 정당의 당헌·당규로 정하는 바에 따라 정보통신망을 이용하는 방법. 이 경우 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 관계 법령에 따라 본인확인을 거쳐야 한다.

②제1항의 규정에 의한 탈당의 효력은 탈당신고서가 소속 시·도당 또는 중앙당에 접수된 때에 발생한다.

③탈당신고서를 접수한 당해 시·도당은 접수한 날부터 2일 이내에 당원명부의 기재를 말소하고, 탈당증명서를 교부하여야 한다.

④제1항의 규정에 의하여 중앙당이 탈당신고서를 접수한 때에는 즉시 탈당증명서를 교부하고, 해당 시·도당에 통보하여 당원명부의 기재를 말소하게 하여야 한다.

제26조(탈당원명부) 시·도당에는 탈당원명부를 비치하여야 한다. 이 경우 탈당원명부는 당원명부에 탈당일자를 기재하는 것으로 갈음할 수 있다.

제27조(당원명부 등의 인계) 정당은 대표자 등의 변경이나 합당에 따른 조직개편시 당원명부 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 관련 서류(이하 “관련 서류”라 한다)와 정당운영에 관련되는 인장 등의 인계의무자를 당헌에 정하여야 하며, 당해 인계의무자는 사유발생일부터 14일 이내에 관련 서류와 인장 등을 인계하여야 한다.

제27조의2(입당원서·탈당신고서의 보관 및 폐기) ① 시·도당은 당원명부·탈당원명부 작성의 기초가 되는 입당원서 또는 탈당신고서가 접수된 지 5년이 지난 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 이를 전자매체 등으로 보관할 수 있다.

② 제1항에 따라 입당원서 또는 탈당신고서를 전자매체 등으로 보관하는 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 그 원본을 폐기할 수 있다.

[본조신설 2018. 8. 14.]

제56조(당원명부 강제열람죄) 당원명부의 열람을 강요한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

출처: 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr/>)

<부록 1-2> 공직선거법: 이중당적과 후보 등록 무효

제52조(등록무효) ①후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다. <개정 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2002. 3. 7., 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2006. 10. 4., 2010. 1. 25., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13., 2018. 4. 6.>
6. 정당추천후보자가 당적을 이탈·변경하거나 2 이상의 당적을 가지고 있는 때(候補者登錄申請시에 2 이상의 黨籍을 가진 경우를 포함한다), 소속정당의 해산이나 그 등록의 취소 또는 중앙당의 시·도당창당승인취소가 있는 때

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)

<부록 2-1> 독일 정당법 10조(당원의 권리) (2004, 2009년 개정)

<p>Section 10 Members' rights</p> <p>(1) Pursuant to the pertinent detailed provisions of the statutes, the competent bodies of the party shall freely decide on the admission of members. No reasons need to be given for rejecting an application for membership. No general refusal to admit new members, even if of limited duration, shall be permissible. Persons who, by judicial decision, have been deprived of their right to stand for election or their right to vote, may not be members of a political party.</p> <p>(2) Party members and delegates represented on the party's bodies shall have equal voting rights. Pursuant to the pertinent detailed provisions of the statutes, the exercise of voting rights can be made conditional on members having paid their membership dues. A member shall be entitled at any time to end his/her party membership with immediate effect.</p> <p>(3) The statutes shall contain provisions on: 1. the permissible sanctions against members; 2. the reasons justifying such sanctions; 3. the party bodies which may authorize such sanctions. If a member is removed from party offices or is disqualified from holding such offices, the reasons for such a decision shall be stated.</p> <p>(4) A member may be expelled from the party only if he/she deliberately violates the party statutes or commits a major violation of the party's principles or agreed rules, thereby inflicting serious damage on the party.</p> <p>(5) Decisions on expulsion from the party shall be made by the arbitration tribunal defined as competent in the rules on arbitration procedures. The right of appeal to a higher arbitration tribunal shall be guaranteed. The reasons for the tribunals' decisions shall be stated in writing. In urgent and serious cases calling for immediate action, the Executive Committee of the party or any of its regional/local branches may bar a member from exercising his/her rights until the arbitration tribunal has reached a decision.</p>	<p>제10조 당원의 권리</p> <p>(1) 당규에 따라 정당의 권한이 있는 기관이 당원의 가입을 자유롭게 결정한다. 당원 가입 신청의 거부 사유는 제시할 필요가 없다. 일반적인, 심지어 일시적인 가입 불허는 허용되지 않습니다. 법원 판결에 따라 투표할 자격이나 권리가 없는 사람은 정당의 당원이 될 수 없다.</p> <p>(2) 당원과 당기관의 대표는 동등한 투표권을 가진다. 의결권 행사는 당규의 세부 규정에 따라 당원이 회비 납부 의무를 이행한 것에 따라 결정될 수 있다. 당원은 언제든지, 즉시 탈퇴할 수 있다.</p> <p>(3) 당규에는 다음의 규정이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 당원에 대한 허용 가능한 징계 조치, 2. 징계 조치의 타당한 사유, 3. 징계 조치를 명령할 수 있는 당 기관. <p>당직에서 해임하거나 수임 자격을 박탈한 경우에는 그 사유가 명시되어야 한다.</p> <p>(4) 당원은 고의로 당규를 위반하거나 당의 원칙 또는 합의 규정을 현저히 위반하여 당에 심각한 손해를 끼친 경우에만 당에서 제명할 수 있다.</p> <p>(5) 중재 절차 규정에 정의된 관할 중재판정부가 제명결정을 한다. 상급 중재판정부에 대한 항소가 보장되어야 한다. 판결 사유는 서면으로 설명해야 한다. 즉각적인 실행이 필요한 긴급하고 심각한 사안의 경우, 정당의 집행위원회 또는 지역/로컬의 집행기관은 중재판정부의 결정이 내려질 때까지 당원의 권리 행사를 금지할 수 있다.</p>
---	--

출처: 독일 정당법(Act on Political Parties)

<부록 2-2> 스페인 정당기본법 8조(당원의 최소권리)

[정당기본법 제8조제2항]

정당활동 및 대의기관에 참여할 권리

투표권을 행사할 권리

(3) 당헌의 규정에 따라 총회에 참석할 권리

(4) 당내 보직 관련 선거권 및 피선거권

(5) 간부조직 및 운영기관의 구성 또는 간부조직에서 채택하는 결정, 정당활동 및 정당의 재정상태에 대한 정보를 제공 받을 권리

(6) 법률 또는 당헌에 위반되는 당의 결정에 이의를 제기할 권리

[정당기본법 제8조제4항]

당이 정한 목표를 따르고 이를 달성하기 위해 협조할 의무

당헌 및 당규를 비롯하여 법률의 규정을 준수할 의무

당에서 합법적으로 채택한 결정이나 당명을 준수할 의무

당비를 포함하여 당헌에서 규정하는 소정의 기여금을 납부할 의무.

출처: 문현진(2014), 법제처 세계법제정보센터(world.moleg.go.kr)

<부록 3-1> 복수 당적 불허 정당

연번	국가명	정당명	연번	국가명	정당명
1	Australia	Labor Party	113	Mexico	National Regeneration Movement
2	Australia	Liberal Party	114	Mexico	National Action Party
3	Australia	National Party	115	Mexico	Party of the Democratic Revolution
4	Australia	The Greens	116	Romania	Social Democratic Party
5	Austria	Social Democratic	117	Romania	National Liberal Party
6	Austria	Party People's Party	118	Romania	Democratic Alliance of Hungarians in Romania
7	Austria	Freedom Party	119	Romania	Alliance of Liberals and Democrats
8	Austria	The Greens	120	Romania	Save Romania Union
9	Belgium	Socialist Party	121	Bulgaria	Bulgarian Socialist Party
10	Belgium	Christian-Democrat and Flemish	122	Bulgaria	Citizens for European Development of Bulgaria
11	Belgium	Reform Movement	123	Bulgaria	Movement for Rights and Freedoms
12	Belgium	Open Flemish Liberals and Democrats	124	Bulgaria	Volya
13	Belgium	Democrat Humanist Centre	125	Colombia	Green Alliance
14	Belgium	Ecolo	126	Colombia	Radical Change
15	Belgium	Green	127	Colombia	Democratic Center
16	Belgium	Democratic, Federalist, Independent	128	Colombia	Conservative Party
17	Belgium	Workers' Party of Belgium	129	Colombia	Liberal Party
18	Canada	New Democratic Party	130	Colombia	Social Party of National Unity (Party of the U)
19	Canada	Conservative Party	131	Colombia	Democratic Pole
20	Canada	Green Party	132	Colombia	Patriotic Union
21	Czech Republic	Social Democratic Party	133	Croatia	Bridge of Independent Lists
22		Civic Democratic Party	134	Croatia	Civic Liberal Alliance
23		TOP 09	135	Croatia	Croatian Democratic Union
24		Communist Party	136	Croatia	Croatian Peasant Party
25		Christian Democratic Union	137	Croatia	Croatian People's Party – Liberal Democrats
26		Action of Dissatisfied Citizens	138	Croatia	Human Shield
27	Finland	Centre Party	139	Croatia	Istrian Democratic Assembly
28	Finland	Finns Party	140	Croatia	Social Democratic Party of Croatia
29	Finland	National Coalition Party	141	United States	Democrats
30	Finland	Social Democratic Party of Finland	142		Republicans
31	Finland	Green League	143	Greece	Coalition of the Radical Left (Syriza)
32	Finland	Left Alliance	144	Greece	New Democracy (ND)
33	France	Socialist Party	145	Greece	Panhellenic Socialist Movement (PASOK)
34	Germany	Christian Democratic Union	146	Greece	Communist Party of Greece (KKE)
35	Germany	Social Democratic Party	147	Greece	The River
36	Germany	Free Democratic Party	148	Slovakia	Direction – Social Democracy
37	Germany	The Left	149	Slovakia	Freedom and Solidarity
38	Germany	Alliance '90/The Greens	150	Slovakia	Slovak National Party
39	Germany	Christian Social Union	151	Slovakia	We Are Family
40	Germany	Alternative for Germany	152	Slovakia	Bridge
41	Hungary	Fidesz - Hungarian Civic Alliance	153	Slovakia	Christian Democratic Movement
42	Hungary	Jobbik	154	Slovakia	Progressive Slovakia
43	Hungary	Politics Can Be Different	155	Slovakia	Together -Civic Democracy
44	Hungary	Socialist Party	156	Slovakia	Party of the Hungarian Community
45	Hungary	Democratic Coalition	157	South Africa	Democratic Alliance
46	Israel	Likud	158	South Africa	Economic Freedom Fighters

47	Israel	Yisrael Beiteinu	159	Peru	Popular Action
48	Israel	Labor Party	160	Peru	Alliance for Progress
49	Israel	Shas	161	Peru	Broad Front for Justice, Life, and Freedom
50	Israel	Agudat Yisrael	162	Peru	Popular Force
51	Israel	Hadash	163	Peru	Peruvians for Change
52	Israel	The Jewish Home	164	Latvia	Social Democratic Party "Harmony"
53	Israel	Balad	165	Latvia	Unity
54	Israel	There is a Future	166	Latvia	Farmers' Union of Latvia
55	Israel	All of Us	167	Latvia	Green Party of Latvia
56	Israel	The Movement	168	Latvia	National Alliance
57	Italy	Northern League	169	Latvia	Alliance of Regions
58	Italy	Democratic Party	170	Latvia	Vidzeme Party
59	Italy	Five Stars Movement	171	Latvia	KPV LV
60	Italy	Brothers of Italy	172	Latvia	New Conservative Party
61	Netherlands	Socialist Party	173	Lithuania	Order and Justice
62	Norway	Labour Party	174	Lithuania	Liberal Movement
63	Norway	Progress Party	175	Lithuania	Electoral Action of Poles in Lithuania – Christian Families Alliance
64	Norway	Conservative Party	176	Lithuania	Social Democratic Labour Party of Lithuania
65	Norway	Socialist Left Party	177	Lithuania	Social Democratic Party of Lithuania
66	Norway	Centre Party	178	Lithuania	Lithuanian Farmers and Greens Union
67	Norway	Liberal Party	179	Lithuania	Homeland Union - Lithuanian Christian Democrats
68	Norway	Red	180	Lithuania	Labour Party
69	Poland	Civic Platform	181	Estonia	Reform Party
70	Poland	Law and Justice	182	Estonia	Social Democratic Party
71	Poland	Polish People's Party	183	Estonia	Pro Patria and Res Publica Union
72	Poland	Democratic Left Alliance	184	Botswana	Botswana Congress Party (BCP)
73	Poland	Modern (Nowoczesna)	185	Botswana	Botswana Democratic Party (BDP)
74	Portugal	Social Democratic Party	186	Tanzania	Party for Democracy and Progress
75	Portugal	Socialist Party	187	Tanzania	Party of the Revolution
76	Portugal	People's Party	188	Zambia	United Party for National Development (UNDP)
77	Portugal	Left Bloc	189	Switzerland	Swiss Socialist Party
78	Portugal	Communist Party	190	Serbia	Democratic Party
79	Portugal	Ecologist Party "The Greens"	191	Serbia	Dveri
80	Portugal	People-Animals-Nature	192	Serbia	Socialist Party of Serbia
81	Spain	People's Party	193	Serbia	Serbian Progressive Party
82	Spain	Socialist Party	194	Serbia	Serbian Radical Party
83	Spain	Basque Nationalist Party	195	Serbia	Alliance of Vojvodina Hungarians
84	Spain	PDECAT -European Democratic Party of Catalonia	196	Zimbabwe	Movement for Democratic Change[MDC]
85	Spain	Citizens	197	Zimbabwe	Zimbabwe African National Union – Patriotic Front [Zanu-PF]
86	Spain	Republican Left of Catalonia	198	Namibia	South West Africa People's Organisation [SWAPO]
87	Sweden	Left Party	199	Uganda	National Resistance Movement [NRM]
88	Sweden	Centre Party	200	Uganda	Forum for Democratic Change
89	Sweden	Liberal Party	201	Ireland	Fine Gael
90	Sweden	Christian Democrats	202	Ireland	Fianna Fáil
91	Sweden	Moderate Party	203	Ireland	Sinn Féin
92	Sweden	Sweden Democrats	204	Ireland	Labour Party
93	United Kingdom	Conservative Party	205	Ireland	Green Party
94		Labour Party	206	Ireland	Social Democrats
95		Liberal Democrats	207	Denmark	Liberals
96		Scottish National Party	208	Denmark	Social Liberal Party

97		Plaid Cymru	209	Denmark	Socialist People's Party
98		Green Party	210	Denmark	Conservatives
99		UK Independence Party	211	Denmark	Danish People's Party
100	Japan	Liberal Democratic Party	212	Denmark	Red-Green Alliance
101	Japan	Komeito	213	Denmark	The Alternative
102	Japan	Communist Party	214	Denmark	Liberal Alliance
103	Japan	Social Democratic Party	215	Denmark	Social Democrats
104	Brazil	Brazilian Democratic Movement Party	216	Taiwan	Chinese Nationalist Party
105	Brazil	Brazilian Social Democracy Party	217	Taiwan	Democratic Progressive Party
106	Brazil	Workers' Party	218	Taiwan	New Power Party
107	Chile	Christian Democratic Party	219	Burkina Faso	Union for Progress and Reform
108	Chile	Independent Democratic Union	220	Ecuador	Democratic Left
109	Chile	National Renewal	221	Ecuador	Creating opportunities
110	Chile	Party for Democracy	222	Ecuador	Social Christian Party
111	Chile	Socialist Party	223	Kenya	Orange Democratic Movement
112	Mexico	Institutional Revolutionary Party	224	Kenya	Jubilee Party of Kenya

자료 출처: 정당 데이터베이스(Political Party Database, Version 4, 2022)

<부록 3-2> 복수 당적 불허 규정 부재 정당

연번	국가명	정당명
1	Austria	Peter Pilz List
2	Austria	NEOS
3	Belgium	New Flemish Alliance
4	Belgium	Socialist Party Alternative
5	Belgium	Flemish Interest
6	Belgium	People's Party
7	Finland	Swedish People's Party of Finland
8	Finland	Christian Democrats in Finland
9	Israel	Meretz
10	Italy	Italian Force
11	Netherlands	People's Party for Freedom and Democracy
12	Netherlands	Labour Party
13	Netherlands	Christian Democratic Appeal
14	Netherlands	Democrats 66
15	Netherlands	Christian Union
16	Netherlands	Green Left
17	Netherlands	Reformed Political Party
18	Netherlands	Party for the Animals
19	Netherlands	50PLUS
20	Netherlands	Forum for Democracy
21	Netherlands	DENK
22	Norway	Christian Democratic Party
23	Norway	The Greens
24	Poland	Kukiz'15
25	Spain	United Left
26	Spain	We can
27	Sweden	Social Democrats
28	Sweden	Green Party
29	South Korea	Democratic Party
30	South Korea	Liberal Korea Party
31	Japan	Democratic Party
32	Mexico	Ecological Green Party
33	Colombia	Independent Movement of Alternative Renovation
34	Peru	Aprista Peruvian Party
35	Estonia	Centre Party
36	Estonia	Conservative People's Party
37	Estonia	Free Party
38	Zambia	Patriotic Front (PF)
39	Switzerland	Christian Democratic People's Party
40	Taiwan	People's First Party
41	France	Republic on the Move
42	Nigeria	All Progressive Congress
43	Burkina Faso	People's Movement for Progress
44	Malawi	Democratic Progressive Party (DPP)

자료 출처: 정당 데이터베이스(Political Party Database, Version 4, 2022)

<부록 4> 인터뷰 질문항

1. 현재 당내(중앙당, 시도당 및 지역위원회)에서 당원을 관리하는 조직 및 인력은 어떻게 구성되어 있는가?
2. 당원을 관리하는 당직자들은 해당 업무를 평균적으로 얼마나 지속하는가?
3. 당원 관리와 관련해서 당직자들에게 들어가는 인건비 외에 추가로 들어가는 예산은 어떤 항목에 어느 정도 투입되는가?
4. 당원에 대한 정보는 어느 수준까지 관리되고 있는가? 당원들의 지역별, 연령별, 직업군별 등 세부 정보가 관리되고 있는가?
5. 온라인 당원 가입시 신원확인하는 절차가 있는가? 대리 가입을 막기 위한 별도의 장치가 있는가? (동일계좌 당비 납입 금지 등)
6. 당원가입확정 소요 기간은(당비 입금과 동시에, 시도당 혹은 중앙당의 당원증 발급 등)?
7. 당원 입당시 법상 당원 자격 심사는 어떻게 진행되는가?
8. 당원 입당시 이중당적에 대한 확인 절차가 있는가? 있다면, 구체적인 절차는?
9. 이중당적에 대한 입장은?
10. 당대표 혹은 대선 경선 과정에서 당원 가입이 급증할 경우, 어떻게 해당 문제를 해결하고 있는가? (인력 충원, 가입 검증 절차 간소화? 등)
11. 권리당원의 자격요건을 강화할 필요가 있는가? 강화한다면 어떤 요건이

포함되어야 하는가?

12. 권리당원 증원 경쟁이 당원 확대에 도움이 되지만 후보자 간 과열 경쟁이나 후보자 중심의 당원 계파 형성 등의 부작용이 우려된다는 주장에 대해서 어떻게 생각하는가?

13. 기존 당원들이 당원 자격을 유지하려면 어떠한 조건들이 있는가? 당비 납부 이외에 의무적으로 당원 교육이 진행되고 있는가?

14. 회비 미납 등으로 당원 자격 조건을 만족하지 못하는 기존 책임당원들은 어떻게 관리하는가?

15. 권리당원이 사망할 경우, 중앙당은 어떤 절차를 거쳐 해당 내용을 파악할 수 있는가?

16. 일반 국민과의 접근성 제고를 위한 정당의 지구당 필요성에 대한 의견은?

17. 당내 경선 참여 외에 당원들은 어떤 활동에 참여하고 있는가? 정당의 지역조직에서 이루어지는 일상적인 당원들의 자발적인 모임 가운데 모범 사례로 소개할 만한 것이 있는가?(정책, 독서, 체육, 음악감상 등의 활동)

18. 정당 활동에 적극 참여하는 당원들에 대한 추가적인 혜택(권한 부여 등) 등이 명시되어 있는가?

19. 당원들이 당헌/당규의 개정 혹은 정당의 정책입안 과정에 참여하기 위한 제도적 장치들이 있는가? 있다면 얼마나 활발하게 활용되고 있는가?

20. 효율적인 당원 관리를 위해 가장 시급하게 필요한 것은 무엇이 있다고 생각하는가?

<부록 5> 인터뷰 전문 (더불어민주당)

일시: 2024.09.26. 오전 10시

장소: 여의도 인근

인터뷰 대상자: 000 더불어민주당 관계자, 000 민주연구원 연구위원

1. 현재 당내(중앙당, 시도당 및 지역위원회)에서 당원을 관리하는 조직 및 인력은 어떻게 구성되어 있는가?

당원 관리와 관련해서 당내에는 권한의 정도에 따라 크게 두 그룹이 있다. 우선 진짜 당원을 관리하는 그룹과 단순 민원 응대를 위해 당내 시스템에 접근해서 민원 응대를 하는 정도의 권한을 갖는 그룹이 분리되어 있다.

우선 당직자 중에서 당원 정보를 관리하는 인원은 중앙당에 3명, 그리고 17개 시도당마다 1명씩, 총 20명이 존재한다. 누구에게, 어느 정도까지 당원 정보를 허용할 것인지에 대해서는 기본적으로 중앙당 조직국에서 방향을 정한다고 보면 된다.

사실상 당원의 관리자는 시도당에서 거의 모든 실무 업무를 책임지고 있기 때문에 시도당에서 근무하는 100명이 사실상 당원 관리와 관련한 민원을 응대하기 위해 주민번호가 포함된 민감한 정보도 볼 수 있도록 접근 권한을 허용하고 있다.

현역 국회의원이 있는 지역위원회의 경우에는 보통 해당 지역의 사무국장들이 지역 관리 책임자가 되고 이분들에게 당원 명부를 교부해주고 있다. 현역 국회의원이 없을 경우에는 원외 지역위원장이 존재하는데, 이 분에게 당원 명부를 교부하기도 하고 원외 지역위원장 중에서도 사무국장이 있는 분들이 있다면 그 분에게 당원명부를 관리한다. 과거 지구당이 있을 때는 이런 과정이 보다 체계적으로 진행됐었는데, 현재는 지역위원회 차원에서 피고용인을 들 수 없기 때문에 원외 지역위원장의 사무국장들은 무급 봉사자라고 할 수

있다.

2. 당원을 관리하는 당직자들은 해당 업무를 평균적으로 얼마나 지속하는가?

중앙당은 2년에서 4년 주기로 바뀌는 것 같다. 반면에 시도당은 거의 고정되어 있다. 예전에는 시도당 당직자들이 전부 계약직이었다. 과거에는 시도당위원장님들이 선발하는 인원들이 계약직으로 근무하고 시도당위원장의 임기 종료와 함께 시도당 당직자의 임기도 끝나는 경우가 많았다.

하지만 2019년부터 2020년 사이에 시도당 당직자들 중에 전문성과 민감성을 갖는 재무 담당자와 당원 관리 책임자를 최우선으로 정규직화했다. 그런데 인원이 충분하다면 순환 근무를 할 수도 있을텐데, 현재 시도당별로 4-5명의 인원이 근무를 하고 있고, 앞서 정규직으로 선발한 인원들은 재무와 당원 관리라는 특기를 갖고 있기 때문에 순환 근무가 쉽지 않은 것이다.

당직자 인원이 상대적으로 많은 경기도당의 경우에는 순환을 하고 있는데, 막상 시행을 해보니 인수인계가 제대로 진행되지 않아서 결국 예전에 근무했던 인원이 다시 당원 관리 업무로 복귀하는 일이 반복되고 있다.

3. 당원 관리와 관련해서 당직자들에게 들어가는 인건비 외에 추가로 들어가는 예산은 어떤 항목에 어느 정도 투입되는가?

당헌당규상 1년에 한번씩 전 당원 조사를 해야 한다. 그 해에 큰 선거가 있으면 하기 힘들지만, 특별한 경우가 아니라면 가능한 범위 내에서 당원 전수 조사를 하려고 한다. 그런데 현재 당원 데이터에 500만 명이 들어가있으니 이 자료를 시도당에 요청해서 현황 파악을 하기는 사실상 불가능하다. 그래서 콜센터를 운영해서 현황을 파악을 하고 있다. 특히 유선번호가 등록된 당원 분들이 있는데, 이분들 같은 경우는 유선번호가 변경되지 않았는지 확인을 할 필요가 있다. 왜냐하면 당에서 ARS 투표를 하고 있는데, 이 때 유선번호를 활용하는 경우가 있기 때문이다. 따라서 기존에 등록된 유선번호가

여전히 당원 정보와 일치하는지 확인하고 업데이트하는 작업들이 필요하다.

민주당에서 당원이 급격하게 증가한 것이 2017년부터라고 보면 된다. 현재 당내 경선에 참여하는 당원 선거인단 규모만 하더라도 120만명이다. 이 인원들에 대한 현황 파악을 하는 데만 해도 많은 금액이 소요될 것으로 예상된다.

4. 당원에 대한 정보는 어느 수준까지 관리되고 있는가? 당원들의 지역별, 연령별, 직업군별 등 세부 정보가 관리되고 있는가?

당원의 입당원서에 있는 정보에 대해서만 알 수 있다. 지역, 연령, 성별 이 정도만 구분이 가능할 것이다. 이것마저도 체계적으로 시스템화되어 있다가 보다는 소위 말하는 ‘셀 정리’ 라고 해서 명부를 내려받은 다음에 필요한 정보들만 추려서 다시 해당 명부를 분석하는 방식을 활용하고 있다.

5. 온라인 당원 가입시 신원확인하는 절차가 있는가? 대리 가입을 막기 위한 별도의 장치가 있는가? (동일계좌 당비 납입 금지 등)

민주당은 입당원서에서 이름과 주민등록번호를 받고 있기 때문에 나이스를 통해 개인정보 조회를 한다. 이를 통해서 실명 인증이 안될 경우에는 당원 가입이 불가능하다. 온라인 신청의 경우에는 다음 단계로 전환이 불가능하고, 종이 입당원서로 접수할 경우, 시도당의 당원 관리 책임자가 시스템에 해당 정보를 입력해보고 불일치할 경우, 가입을 하지 않고 제출한 사람에게 입당원서를 되돌려준다.

동일계좌 당비 납입의 경우 원칙적으로 신청인과 동일한 이름 및 계좌에서 나가야만 당원 가입이 가능하다. 하지만 과거부터 관성적으로 해왔던 경우가 많기 때문에 이걸 아주 엄격하게 금지하고 있지는 않은 것이 사실이다. 입당원서를 내면서 가족관계증명서도 함께 제출하면서 당원 가입을 희망하시는 분들이 있는데, 이 부분이 애매한 측면이 있다. 특히 외국에 계신 분들 중에

당원 가입을 희망하시는 분들이 생각보다 많은데, 이 분들 중에 한국에 통장이 없는 분들이 있기도 하다. 그런데 이렇게 해외에 계신 분들이 당내에서 목소리가 크다보니, 이 분들의 형제자매 중에 누군가가 가족관계증명서와 같은 서류를 들고와서 당원 가입서를 제출하고 당비는 자신이 내는 걸로 하겠다고 하는 경우가 발생한다. 이럴 경우에 가입을 시켜주는 경우가 있는데, 바람직한 방향은 아니다. 당비 대납은 원칙적으로 하면 안된다고 생각하기 때문이다. 점진적으로 이런 부분을 개선해가는 방향으로 가고 있다. 선관위에서 이와 관련한 강력한 지침이 내려오면 당 실무자 입장에서는 이런 부분을 보다 엄격하게 커트하는 데 도움이 될 것 같다.

특히 과거에 당원 가입한 분들 중에는 당비 대납의 경우가 더 많았을 것이다. 이에 대한 전수조사도 필요하다. 특히 당비를 계속 내는 당원들의 경우에는 전체 당원에 비해 그 숫자가 현격하게 줄어들기 때문에 이런 분들을 대상으로 등록된 계좌 정보를 내려 받아 실명과 다른 인원들을 찾아낼 수 있을 것이다.

문제는 현재 이런 분석 작업을 중앙당에서 할 수 있는 인원이 한 명 정도인데, 다른 업무들로 이러한 당원 관리 작업에 집중하기가 어렵다는 것이다. 중앙당 조직국의 가장 큰 미션은 ‘지역 조직 관리’를 돕는 것이다. 이런 조직 관리가 선거와 가장 긴밀하게 연결되기 때문이다. 그 다음이 당원의 입당, 복당, 탈당, 그리고 당원 통계와 같은 업무다. 이는 조직국 내의 당원 관리팀에서 맡는다. 당원 관리팀의 인력이 충분히 보강된다면 앞서 말한 당원 관리가 보다 효율적으로 될 수 있지 않을까 싶다.

6. 당원가입확정 소요 기간은(당비 입금과 동시에, 시도당 혹은 중앙당의 당원증 발급 등)?

평상시에는 신청한 날 바로 확정이 되고, 아무리 길어도 일주일 이내에 충분히 당원가입 확정이 된다. 하지만 선거 전에 대규모로 당원 신청이 증가할 경우에는 한 달에서 두 달이 걸리기도 한다.

7. 당원 입당시 법상 당원 자격 심사는 어떻게 진행되는가?

우선 만 18세 이상일 경우에는 본인이 인증해서 온라인으로 신청하면 바로 가입이 되고, 그 이하 나이대에서 당원에 가입을 희망할 경우에는 시도당에서 관리를 한다. 부모동의서 및 가족관계증명서 등의 서류를 통해 가입절차를 진행한다.

문제는 선거법 위반 등으로 당원 자격을 갖추지 못한 인원들이다. 이 분들이 온라인으로 당원신청을 할 경우, 이를 걸러낼 수 있는 시스템이 현재는 갖춰져 있지 않다. 그냥 신청하시는 분들을 신뢰할 수밖에 없는 구조다. 그리고 기존의 당원들 중에서도 선거법 위반으로 당원 자격이 상실되는 경우가 있는데, 이런 경우도 법원에서 해당 내용을 정당에 공지하는 절차가 의무화되어 있지 않기 때문에 본인이 해당 내용을 당에 알리거나 당이 우연히 해당 내용을 인지하는 경우를 제외하면 당원 자격을 금지하기가 어렵다.

또한 공무원 같은 경우도 정당 가입이 불가능하지만, 이를 정당이 거를 수 있는 장치가 없다. 당원 신청자를 신뢰할 수밖에 없는 것이다. 또한 기존에 당원이었던더라도 공무원이 되는 경우가 있는데, 이 역시도 본인이 해당 내용을 알려주지 않는 이상은 처리하기가 어렵다. 이런 개인 정보를 행정안전부가 각 정당에 제공할 수 있으냐의 문제가 있을 것이다. 결국 현재 정당법과 정당 운영과 관련해서는 이런 문제들이 충돌하기 쉬운 구조라고 할 수 있겠다.

8. 당원 입당시 이중당적에 대한 확인 절차가 있는가? 있다면, 구체적인 절차는?

이중당적자 역시 정당이 거르기가 쉽지 않다. 대개는 누군가의 신고를 통해서 아는 경우가 많다. 이중당적을 갖고 있는 사람들이 인터넷 커뮤니티 등에 본인이 민주당 당원인데, 이번에 조국혁신당에도 당원으로 가입했는데 가능

하더라. 뭐 이런 얘기들을 써놓는 경우가 있는데, 이런 과정에서 댓글로 이중당적 고발하겠다는 반응이 나오고 실제로 경찰에 해당 내용을 신고해서 문의가 오는 경우가 있다. 물론 법원의 영장이 발부되거나 하지 않는 이상은 이중당적 여부를 묻는 경찰의 질문에 대해서는 가급적 적극적으로 협조를 하지는 않는다.

당원들 중에 이중당적에 대해 문의를 해오는 분들도 있다. 이것이 정당법상 불가능하다는 것을 정확히 인지하지 못하는 분들이 있기 때문이다. 그럴 경우에는 적극적으로 해당 내용이 법을 위반하는 것이며 이에 대한 처벌 규정에 대해서도 알려드린다.

간혹 본인의 의사와 무관하게 이중당적자가 되는 경우가 발생한다. 자신의 의사와 상관없이, 혹은 본인도 모르는 사이에 다른 정당에 가입이 되는 경우다. 이러한 사유로 이중당적에 대한 억울함을 토로하는 분들의 경우, 정당에서는 해당 인원이 다른 정당에 입당 후에 당비를 본인 계좌에서 납부한 내역이 있는지를 가장 먼저 파악한다. 만약 당비를 납부한 경우가 없다면 이런 분들은 이중당적으로 인정하지 않고 관련한 당내 처벌 규정을 적용하지 않는다. 예전에 어떤 변호사 당원 분께서 이중당적 문제가 발생한 적이 있었는데, 나중에 확인해보니 어학연수차 해외로 출국하는 날짜에 다른 정당에 입당원서가 접수되어 처리된 경우가 있었다. 또한 군대에서 훈련 받는 기간 중에 다른 정당에 입당원서가 접수되는 경우도 있었다. 이런 경우에는 증빙서류를 통해 이중당적이 아닌 것으로 판단을 내린다.

9. 이중당적에 대한 입장은?

기본적으로는 법을 지켜야 된다고 생각한다. 정당법상 이중당적을 금지하고 있기 때문에 이 부분을 적극적으로 지켜야 할 것이다.

10. 당대표 혹은 대선 경선 과정에서 당원 가입이 급증할 경우, 어떻게 해당 문제를 해결하고 있는가? (인력 충원, 가입 검증 절차 간소화? 등)

당원이 가장 크게 증가하는 것은 역시 지방선거 기간이다. 대선 경선타도 많이 증가하지만, 상대적으로 이 시기에 증가하는 인원에 대해서는 행정적으로 과부하가 걸리지 않는다. 지난 22년 3월 대선이 끝난 후에 이른바 팬덤 정치라는 이름으로 당원이 짧은 기간 안에 17만명이 증가했지만, 실제로 당직자 차원에서는 크게 할 일이 없었다. 팬덤 정치에 따른 증원은 대부분 온라인으로 진행되기 때문이다.

하지만 지방선거의 경우에는 당원 가입의 상당수가 종이 입당 원서다. 출마자 및 출마자 캠프에서 최대한 많은 지역 내의 지인들을 만나서 입당원서를 걷어오기 때문이다. 이렇게 전국 차원에서 종이 원서가 대량으로 들어오기 때문에 이를 시도당의 소수 인원들이 전산 시스템에 일일이 입력을 해야 한다. 지역위원회에서는 입력이 불가능하다. 지방선거를 앞두고 80만명 정도가 순식간에 증가한 적도 있다.

이렇게 업무가 과도하게 몰릴 경우에는 아르바이트를 고용할 수밖에 없다. 하지만 최근 선관위에서는 입당 원서를 처리하는 것은 정당의 고유 업무이기 때문에 계약직을 고용해서 해당 업무를 처리하는 것을 금지하고 있다. 하지만 호남 지역의 경우에는 너무 많은 당원 신청이 일시에 몰리기 때문에 정규직 당직자 만으로 처리하기에는 한계가 있다. 그래서 최근에 발의된 정당법 중에서 시도당 인원 쿼터 100명으로 제한되어 있는 것을 없애자는 안이 올라와 있다.

11. 권리당원의 자격요건을 강화할 필요가 있는가? 강화한다면 어떤 요건이 포함되어야 하는가?

민주당의 권리당원은 크게 두 부류가 있다. 우선 입당 후에 한 번이라도 당비를 낸 적이 있다면 권리당원의 자격을 부여한다. 그 인원이 현재 대략 257만명 가량된다. 다음으로 당내경선 과정에 참여하는 선거권을 부여하는 권리당원이 있다. 당내 선거 권리 행사일을 기준으로 1년간 월 1천원 이상의

당비를 6회 이상 납부한 사람들이 선거권이 있는 권리당원이 된다. 보통 선거 한 달에서 두 달 전에 권리 행사 시행일을 지정하고 그 날을 기준으로 계산을 한다.

당직자들은 권리당원의 자격요건을 강화하자는 요구들을 많이 해왔다. 적어도 평생 한 번만 당비를 내면 권리당원의 자격 요건을 부여하는 조항은 삭제할 필요가 있다. 조직 관리 차원에서 257만명의 권리당원을 관리하기는 쉽지 않다. 적어도 1년에 한 번 이상은 당비를 내야 권리당원의 자격을 유지한다는 조항이 필요할 것이다.

그런데 사무총장 혹은 당대표의 입장에서는 본인이 당직을 맡은 상황에서 권리당원의 숫자가 줄어드는 것에 대한 부담감이 큰 듯 하다. 이런 시각을 바꾸는 것이 쉽지 않다. 결국 향후에도 현재와 같은 추세가 계속 될 것으로 예상된다.

12. 권리당원 증원 경쟁이 당원 확대에 도움이 되지만 후보자 간 과열 경쟁이나 후보자 중심의 당원 계파 형성 등의 부작용이 우려된다는 주장에 대해서 어떻게 생각하는가?

선거권이 있는 권리당원의 경우에는 그래도 1년간 6회 이상 당비 납부하고 6개월 이상 입당한 사람들로 구성되어 있기 때문에 크게 문제가 되지는 않는다고 생각한다. 문제는 당비를 내지도 않고 권리당원 혹은 일반당원으로 등록이 되어 있는 분들이다. 이 분들에 대한 정보가 당 조직국에 있는 것인데, 이걸 버리지도 못하고 그렇다고 따로 활용하기도 애매하고 500만명에 달하는 데이터를 보관하고 관리하는 것 자체가 큰 부담이라고 할 수 있다.

13. 기존 당원들이 당원 자격을 유지하려면 어떠한 조건들이 있는가? 당비 납부 이외에 의무적으로 당원 교육이 진행되고 있는가?

국민의힘은 당원 교육을 받는 것을 당원 자격 유지 조건으로 넣는 것으로

알고 있는데, 민주당은 관련 조항이 없다. 당내의 교육연수원과도 이 문제를 놓고 얘기한 적이 있는데, 그 효과에 대해서 부정적이었다. 지금도 당원들이 원하면 당의 철학 등과 관련해서 온라인으로 교육 자료를 얼마든지 들을 수 있다. 하지만 당 차원에서 이 부분을 크게 중시하지 않고 있고, 그만큼 당원 교육 콘텐츠의 질도 높지 않은 게 사실이다. 또한 당의 윤리 교육과 같은 내용도 추가하면 좋겠지만, 당에서는 사실 이 부분에 대해서도 큰 관심이 없는 상황이다.

실제로 예전에 정당 활성화 방안의 일환으로 당원 교육 필요성에 대한 이야기가 나왔고 온라인 플랫폼을 만들어서 당원 교육을 진행하기로 했다. 본격적인 시행에 앞서 베타 버전으로 실시를 해봤는데, 당원들의 참여도 저조하고 그 콘텐츠도 부족한 부분이 많아서 더 이상 진행하지 않았다.

14. 회비 미납 등으로 당원 자격 조건을 만족하지 못하는 기존 책임당원들은 어떻게 관리하는가?

선거 직전에 선거권을 갖는 권리당원들이 대규모로 증가하긴 하지만, 그렇다고 선거 후에 그 인원이 대규모로 감소하는 추세를 보이지는 않는다. 지난 총선 직전에 선거권을 갖는 권리당원이 125만명 정도였는데, 최근까지도 당비를 내고 있는 당원 규모가 110만 명이 넘는다. 여러 가지 원인이 있겠지만, 가입할 때는 아는 지인들의 부탁으로 가입을 한 후에 해지 절차가 까다롭지는 않지만 당비도 월 1천원만 내면 되기 때문에 굳이 애써 해지를 하려고 하지는 않기 때문일 것이다.

대부분의 당원들은 정치 고관여층이라기보다는 당내 경선만 간헐적으로 참여하는 수준이다. 그래서 정당 밖에서 얘기하는 것처럼 특정 인물에 대한 정치 팬덤 당원들에 의해 정당 전체의 방향이 좌우되느냐라고 하면 꼭 그렇지 않은 않다.

선거권이 있는 권리당원이 100만명이 넘지만, 이 당원들을 관리하는 지역

조직들이 촘촘하게 작동하고 있다. 각 지역의 지역위원장들을 중심으로 해서 하부 조직들이 수시로 자신이 연결한 권리당원들에게 연락을 취하면서 관리를 하고 있다. 그래서 당 조직국에서 지역 조직 관리를 가장 중시하고 있는 것이다.

15. 권리당원이 사망할 경우, 중앙당은 어떤 절차를 거쳐 해당 내용을 파악할 수 있는가?

정당법으로 당원이 사망했을 경우 당적을 말소해야 하며 해당 정보를 행정안전부에서 공유할 수 있다는 조항이 들어가 있다면 좋겠다. 현재는 당원이 사망하더라도 그 가족이 당에 알려주지 않는다면 사망여부를 확인할 방법이 없다.

현재 민주당 당원 명부를 보면 100세 이상이 4천명이 넘는다. 이 중에서 상당수는 사망했을 가능성이 있지만, 현재는 그냥 당원으로 계속 남아 있는 상황이다. 당원 전수까지는 아니더라도 사망자 정보 정도는 행정안전부하고 공유를 할 수 있으면 좋을 것 같다.

당에서 걱정하는 것은 당원 정보를 행정안전부가 알게 되는 것 아니냐는 것인데, 사실 이미 현재 실명 인증 정보를 위해서 나이스라는 외부 업체와 협업을 하고 있는 상황이다. 게다가 나이스는 행안부와 서로 정보를 공유하는 절차가 이미 마련되어 있다고 하더라. 현재 정당법상 정당에는 행안부의 정보를 제공할 수 없기 때문에 하지 않고 있는 것이라고 하니 법 개정을 통해서라도 사망자 정보 정도는 공유를 허용해주면 당원 관리 차원에서 큰 도움이 될 것이다.

16. 일반 국민과의 접근성 제고를 위한 정당의 지구당 필요성에 대한 의견은?

걱정하는 사람들이 많다. 가장 큰 걱정은 역시 회계처리 문제다. 현재 시도

당 회계만 하더라도 중앙당에서 골치 아픈 일이 많이 발생하는데, 이게 전국의 지역위원회로 확산될 경우에는 회계 문제가 발생할 확률이 훨씬 높아지게 될 것이다. 이 문제를 다 모아서 시도당에 보고해야 하고, 이를 바탕으로 또 중앙당에 보고해야 하는데, 현재 인력구조 하에서는 엄청난 과부하가 중앙에 걸릴 것이다.

물론 이런 실무적인 걱정을 논외로 한다면 지구당 부활을 통해서 현역 국회의원이 없는 지역에서 당원 관리를 하는 데는 도움이 될 것으로 본다. 지역위원회 차원에서는 사실상 돈 관리, 조직 관리를 하기가 쉽지 않기 때문이다. 예컨대, 영남 지역에 있는 민주당 지역위원장들의 경우에는 지구당 부활을 강하게 요구하리라고 생각한다.

이 문제는 지구당의 권한을 어느 정도까지 보장해주느냐에 따라 그 성격이 달라질 것이다. 지구당을 부활시키고 지구당에 너무 많은 권한을 부여할 경우 과거에 발생했던 폐해가 급격하게 커질 수도 있다. 현재 지구당 부활과 관련한 발의된 법안들을 꼼꼼하게 살펴보고, 미시적 차원에서 지구당의 역할을 어느 정도 수준까지 허락 혹은 제한할 것인지를 고민해봐야 할 것이다.

17. 당내 경선 참여 외에 당원들은 어떤 활동에 참여하고 있는가? 정당의 지역조직에서 이루어지는 일상적인 당원들의 자발적인 모임 가운데 모범 사례로 소개할 만한 것이 있는가?(정책, 독서, 체육, 음악감상 등의 활동)

최근에는 봉사활동을 특히 많이 한다. 특히 젊은 당원들을 중심으로 ‘줍깅’이라고 해서 조깅도 같이 하고 산책로에 쓰레기도 줍는 활동이 있다. 그리고 전통적으로는 여성위원회를 중심으로 봉사활동이 지속되고 있다.

또 당내에서도 정치적으로 다양한 의견을 가진 분들이 존재하기 때문에 뜻이 맞는 분들끼리 카톡방, 텔레그램방, 그리고 네이버밴드 등을 활용해서 커뮤니티 활동을 하고 있다. 참여하는 인원도 다양하다. 만 명 이상이 가입된 곳도 있고 보다 작은 국회의원 지역구 차원에서는 150명 내외로 구성되어

있기도 하다.

18. 정당 활동에 적극 참여하는 당원들에 대한 추가적인 혜택(권한 부여 등) 등이 명시되어 있는가?

공직 선거에 출마하는 당원들의 경우에는 교육 의무 이수 조건이 있다. 1년에 4시간씩, 4년 동안 총 16시간을 들어야 한다. 강의는 주로 온라인을 통해서 진행된다. 하지만 이것 역시 들어야만 하기 때문에 듣는 것이지, 그 내용 자체가 크게 도움이 되거나 하지는 않는다고 본다.

19. 당원들이 당헌/당규의 개정 혹은 정당의 정책입안 과정에 참여하기 위한 제도적 장치들이 있는가? 있다면 얼마나 활발하게 활용되고 있는가?

사실상 통로가 없다고 봐야할 것이다. 각 당원이 속해있는 지역의 국회의원들에게 자신의 생각을 전달하고 그 의원을 통해서 반영하는 방법이 있을 것이다.

물론 절차가 아예 없는 것은 아니다. 당원들이 활용할 수 있는 청원 사이트가 있다. 정확한 기준은 기억이 나지 않지만 몇 만명 이상의 당원의 동의를 받은 청원서를 제출할 경우에는 중앙당에서 공식적으로 해당 청원서에 대해 답변을 하도록 되어 있다. 하지만 기준이 매우 높기 때문에 실제로 청원서를 활용하는 경우는 거의 없다.

20. 효율적인 당원 관리를 위해 가장 시급하게 필요한 것은 무엇이 있다고 생각하는가?

당원의 숫자를 줄이는 것은 크게 의미가 없다고 본다. 다만 정당 활동을 하지 않는, 즉 당비를 내지 않는 당원들에 대해서는 정리가 필요할 것이다. 새로 가입하는 당원들의 자격 요건을 바꿀 것이 아니라, 이미 당원으로 들어와 있는 인원들 중에 몇 년간 사실상 활동이 없다면 당원 자격이 박탈된다든지

하는 조항이 필요할 것이다.

일단 한 번 가입한 당원들에 대해서는 본인의 요구가 아닌 이상 정당이 자체적으로 삭제할 수 있는 근거가 없기 때문에 600만명이 넘는 당원 데이터베이스를 관리하고 있는 상황인 것이다. 어느 정도 정당 활동을 하는 사람들만 집중적으로 더 잘 관리할 수 있도록 하는 법안이 도입되었으면 좋겠다.

적어도 아까 말한 것처럼 사망자에 대한 정보, 그리고 주소지를 옮겼을 때 이에 대한 정보가 반영되어 당내 선거에 적용될 수 있도록 행정안전부와 자료 공유가 될 수 있다면 좋겠다.

<부록 6> 인터뷰 전문 (국민의힘)

일시: 2024.09.20. 오전 10시

장소: 국민의힘 중앙당사 조직국 사무실

인터뷰 대상자: 000 국민의힘 관계자

1. 현재 당내(중앙당, 시도당 및 당원협의회)에서 당원을 관리하는 조직 및 인력은 어떻게 구성되어 있는가?

중앙당과 시도당에서 근무하는 당직자의 인원은 정당법에 명시되어 있다. 우리 정당법은 당직자를 중앙당 100명, 시도당 100명을 넘지 않도록 규정하고 있다. 중앙당에서 당원 조직을 관리하는 조직국은 8명으로 구성되어 있고, 시도당의 경우 전국에 17개로 나뉘져 있으니, 보통 시도당별로 4-5명 정도 규모로 당직자가 분포되어 있다고 보면 된다.

과거에는 시도당 산하에 지구당이 존재했었다. 하지만 지구당이 사라지고 난 뒤에 당원협의회를 둘 수 있도록 했는데 문제는 당원협의회의 경우 사무실을 둘 수 없다는 것이다. 사무실을 못 두니까 당직자도 근무할 수가 없는 상황이고, 결국 당원협의회 위원장이 당협을 관리해야 하는 열악한 구조이다. 해당 지역에 현역 의원이 있을 경우에는 지역 사무실이 존재하기 때문에 그나마 어느 정도 당원 관리를 할 수 있지만, 그렇지 않은 경우에는 하부 조직 차원에서 당원 관리가 쉽지 않다.

2. 당원을 관리하는 당직자들은 해당 업무를 평균적으로 얼마나 지속하는가?

기본적으로 순환 근무를 한다. 하지만 그 기간이 기업처럼 딱 정해져 있는 것은 아니다. 정당이라는 것이 정치적 상황에 따라 워낙 급변하는 경우를 많이 접하기 때문이다. 예를 들면 순식간에 당대표가 물러나고 비상대책위원회 체제가 오기도 하고, 또 선거에서 참패하면 조직개편이 있기도 한다.

물론 그렇다고 조직국 전체가 한 번에 다 바뀌는 경우는 많지 않다. 기본적으로는 일년마다 정기 인사가 있기도 하고. 그래서 평균적으로 보면 2-3년 정도가 지나면 부서를 이동한다고 보면 될 것 같다.

3. 당원 관리와 관련해서 당직자들에게 들어가는 인건비 외에 추가로 들어가는 예산은 어떤 항목에 어느 정도 투입되는가?

정확한 비용이나 예산을 말씀드리기는 어렵지만, 가장 많이 투입되는 항목은 당원 관리의 전산화 운영 비용이다. 과거에는 소위 ‘종이 당원’ 이라고 해서 출력한 입당원서를 모아서 수작업을 했었다. 하지만 지금은 이런 절차를 대부분 전산화했다.

현재 국민의힘 당원을 보면 책임당원 80만명을 포함해서 450만명 당원이 존재한다. 이렇게 많은 당원의 인적 사항을 관리하는 비용이 생각보다 크다. 전산화에서 가장 비용도 많이 들고 신경쓰는 부분은 첫째가 보안이다. 요즘 개인정보에 대한 관심이 높기 때문에 보안 문제에 특히 많은 신경을 쓴다. 그 다음이 서버 확보다. 450만명의 정보를 담아야 하고, 또 지속적으로 업데이트를 해야 할 뿐만 아니라 만일의 경우에 대비해 별도의 자료 백업도 필요하기 때문에 서버 확보에도 비용이 많이 들어간다.

4. 당원에 대한 정보는 어느 수준까지 관리되고 있는가? 당원들의 지역별, 연령별, 직업군별 등 세부 정보가 관리되고 있는가?

기본적으로 당원 가입시에 필수적으로 기재해야 항목들과 관련해서는 정보를 취합하고 있다. 그래서 지역별, 연령별로는 구분이 되어 있는데, 직업군까지는 분류가 되어있지는 않다.

5. 온라인 당원 가입시 신원확인하는 절차가 있는가? 대리 가입을 막기 위한 별도의 장치가 있는가? (동일계좌 당비 납입 금지 등)

온라인으로 입당할 경우, 신원확인 절차가 엄격하게 진행되지는 않는다. 예컨대, 주민등록등본을 제출한다든가 하는 절차가 없다. 또한 주소지를 허위로 작성하더라도 이를 걸러내기 어렵다. 주민등록상 대구가 거주지로 되어 있지만 서울에서 학교를 다닐 경우, 주소지를 대구가 아닌 서울로 입력할 경우 이런 부분들까지 체크하기는 어렵다.

하지만 이런 한계들을 극복하기 위해 몇 가지 장치들을 마련해놓았다. 우선 주민등록번호와 이름이 일치하지 않으면 입당 자체가 안 되도록 설정되어 있다. 또한 대리 가입을 막기 위해 당비를 납부하는 계좌의 경우, 1인 1계좌만 가능하도록 전산 시스템이 설계되어 있다. 본인의 은행 계좌나 본인 명의의 휴대폰 계좌일 경우에만 당원 등록이 가능한 것이다. 예를 들어, 한 가족의 구성원이 세 명일 경우에, 세 명이 모두 당원에 가입하고 이 세명의 당비가 가족 구성원 중 한 명의 계좌에서 한번에 출금되도록 하는 것이 불가능하다. 따라서 이름, 주민등록번호, 그리고 은행계좌 이 세 가지 항목을 조합할 경우, 대리 가입의 문제와 신원 확인의 문제가 상당 부분 걸러질 수 있다.

당원 명부에 전산화 시스템을 도입한 것이 2004년부터다. 이제 전산화를 도입한지 거의 20년이 되어가기 때문에 여러 시행착오를 거쳐 안정화 단계에 들어섰다. 전산화되기 전에는 한 명이 여러명의 당원 명부를 작성해서 시도당에 제출하는 경우도 있었고, 주민번호가 가짜로 적어서 제출하는 경우도 많았다. 결국 그 과정에서 대리 가입 등의 문제가 많이 제기됐었다. 지금은 주민등록상 이름과 13자리의 주민번호가 다 들어와서 일치해야 입당이 되고, 책임 당원의 경우에는 당비를 청구하게 되면 이름과 주민번호가 일치해야지 청구가 되도록 전산화가 되어 있다.

6. 당원가입확정 소요 기간은(당비 입금과 동시에, 시도당 혹은 중앙당의 당원증 발급 등)?

정당법상 7일 이내에 입당 처리하도록 되어 있다. 최근 전산화 시스템이 잘

갖춰져서 7일 이내에 입당 처리가 마무리되는 것으로 알고 있다. 책임당원의 경우 계좌이체를 통해 당비를 납부하고 온라인으로 입당 서류 제출 완료 클릭하는 순간 입당이 완료된다. 종이서류를 통해 입당원서를 제출하는 분들은 시도당에서 접수를 하는데, 신청인이 특별한 문제가 없을 경우, 시도당에서 입당원서에 기재된 내용을 전산에 등록해서 완료하면 그 즉시 당원으로 가입되고 신청서를 제출한 분들에게 카톡으로 입당 완료 안내가 발송된다. 탈당의 경우도 마찬가지다. 탈당을 신청할 경우, 탈당되었다는 안내 카톡이 발송된다.

7. 당원 입당시 법상 당원 자격 심사는 어떻게 진행되는가?

법상 당원 자격 심사와 관련해서는 크게 세 가지를 고려한다. 우선 첫 번째는 미성년자의 입당이다. 현재 정당법상 만 16세 이상의 미성년자도 부모의 동의가 있으면 입당이 가능하다. 따라서 만 16세 이상인 미성년자가 입당 신청을 할 경우에는 부모의 동의서를 반드시 함께 제출하도록 하고 있다.

두 번째는 공무원 여부이다. 현재 정당법상 공무원이 아닌 자는 누구나 당원에 가입할 수 있도록 되어 있다. 하지만 대부분의 공무원들은 이런 정당법의 내용을 잘 숙지하고 있기 때문에 공무원이 당원 가입 신청을 하는 경우는 많지 않다.

세 번째는 우리 당에서 탈당한 후에 다시 재입당을 신청한 경우이다. 탈당한 정보를 당이 갖고 있기 때문에 재입당을 하기 위해서는 당원자격심사위원회를 통해 일정한 심사 절차를 거치게 된다. 경우에 따라서는 당내에서 분란을 일으키고 탈당을 한다든가, 아니면 공천을 받기 위해 입당했다가 공천을 받지 못해서 탈당 후에 다른 정당으로 가는 경우도 있다. 이런 이력이 있는 분들은 정당의 이념과 부합하는지를 심사하는 절차를 거치게 되어 있다. 물론 단순히 과거의 이력들만으로 평가하는 것은 아니고 면접심사를 통해 과거 행동에 대한 반성의 자세가 되어 있는지, 그 당시 불가피한 상황이 있었는지, 향후 당에 어떤 방식으로 기여를 할 수 있는지 등을 판단한다. 이런 심

사절차는 보통 시도당 차원에서 진행한다.

8. 당원 입당시 이중당적에 대한 확인 절차가 있는가? 있다면, 구체적인 절차는?

정당법에서는 이중당적도 금지를 하고 있습니다. 하지만 각 정당은 당원에 대한 정보를 다른 정당들과 공유하지 않기 때문에 누군가가 입당원서를 제출했을 때, 해당 인원이 다른 정당에 가입했는지를 확인할 수 있는 장치가 현재 마련되어 있지 않다.

다만 선출직에 나가기 위해 공천을 신청하게 되면 이중당적 여부를 추후에 확인할 수 있다. 선출직에 나올 경우에는 선거관리위원회에서 당적 조회를 하기 때문이다. 즉 선출직에 출마하는 인원에 대해서는 선관위가 민주당, 조국혁신당, 개혁신당 등에도 공문을 보내서 해당 인원이 당원인지 아닌지를 파악해서 조사하고 있다. 이 때서야 비로소 다른 정당에 가입한 적이 있는지를 확인할 수 있는 것이다.

9. 이중당적에 대한 입장은?

외국의 일부 정당들은 이중당적을 허용하는 경우가 있지만, 이미 한국은 정당법상 이중당적은 허용되지 않고 있다. 본인이 선호하는 정당에 가입하는 것은 자유의사지만 복수의 정당에 가입하는 것은 자신의 정치적 신념에 부합하지 않는다고 생각한다.

10. 당대표 혹은 대선 경선 과정에서 당원 가입이 급증할 경우, 어떻게 해당 문제를 해결하고 있는가? (인력 충원, 가입 검증 절차 간소화? 등)

우선 당원 가입이 가장 크게 급증하는 것은 대선 경선이나 당대표 경선이 아니라 지방선거를 앞둔 시기이다. 지방선거는 후보군들도 많고 지역도 매우 세분화되어 있기 때문에 대규모 당원 충원 경쟁이 벌어진다. 최근 당내 공천

은 특별한 경우가 아니라면 경선을 통해서 선발하고 그런 경향이 갈수록 증가하는 추세이기 때문에 지방선거에 출마하는 후보들은 공천 경선 과정에서 자신에게 우호적인 선거인단을 최대한 많이 확보하기 위해서 자기 지인들과 지지자들의 입당 원서를 받아서 제출하는 경우가 많다. 그리고 이러한 당원 확보 전략이 단순히 후보자 개인 차원에서 진행되는 것이 아니라 그 후보의 캠프 전체 차원에서 대규모로, 그리고 조직적으로 진행되기 때문에 지방 선거를 앞둔 짧은 기간 동안 당원들이 크게 급증하는 경향이 있다.

현재 입당 과정은 모두 시도당에서 처리를 하고 있다. 평소에는 특별한 로드가 걸리진 않는다. 평상시 입당은 대부분 온라인으로 처리가 되고 있기 때문이다. 문제는 지방선거 과정에서 급증하는 입당은 상당 부분 소위 말하는 중이 입당 신청자가 많기 때문에 행정 처리 업무에 있어서 과부하가 걸리게 된다. 이 때는 일시적으로 아르바이트 직원을 고용해서 입당 처리를 진행한다.

11. 책임당원의 자격요건을 강화할 필요가 있는가? 강화한다면 어떤 요건이 포함되어야 하는가?

그런 필요성에 대해서는 늘 얘기가 있어 왔다. 과거 책임당원의 자격요건은 월 2천원씩 6개월 당비를 납부하도록 규정하고 있었다. 하지만 홍준표 당대표 시절에 당원 수를 늘릴 필요가 있다는 얘기가 나왔고 그 이후에 책임당원의 조건을 당비를 월 1천원으로 낮추고 그 기간도 3개월로 줄이는 방향으로 그 기준을 완화했다. 이렇게 당원 기준을 낮추고 당원들이 늘어나면 당원이 크게 늘어났다는 홍보 효과도 있고 늘어난 만큼, 당비도 늘어날 것이라는 기대감이 있었던 것 같다. 실제로 이후 당원은 크게 증가했지만, 그렇다고 당비가 크게 늘지는 않았다. 당비를 절반으로 줄인데다가 새로 가입한 당원들의 경우 지속적으로 당비를 내는 당원들의 비율도 상대적으로 낮기 때문이다.

그래서 당내에서는 다시 당비도 2천원으로 올리고 그 기간도 최소 6개월은

내야만 책임당원으로 인정을 해주는 과거의 자격요건으로 돌아가도록 하자는 얘기들이 나오고 있다. 하지만 이러한 의견에 대해서 반대하는 목소리에도 일리가 있다. 즉 당원자격을 강화할 경우, 영남권에서는 당원 유지가 가능할 수 있지만, 국민의힘의 기반이 취약한 호남권에서는 현재 1천원에도 가입을 안하는데 2천원으로 올리면 당원 확대는 더 어려워지고 호남에서의 외연 확장은 더 위축될 것이라는 것이다. 다시 말해서 당내에서 지지기반이 튼튼한 영남권에서는 당원 자격 요건 강화를 하더라도 큰 반대가 없지만, 상대적으로 당내에서 취약한 지지기반을 갖는 지역에서는 강력하게 반대 목소리를 내고 있는 것이다. 요컨대, 현재 완화된 당원 규정은 사실상 당내 취약 지역의 의견을 대변하고 있는 상황이다. 따라서 이런 반대를 무시하면서 당원 자격을 강화하기가 생각보다 쉽지 않은 것이다.

12. 책임당원 증원 경쟁이 당원 확대에 도움이 되지만 후보자 간 과열 경쟁이나 후보자 중심의 당원 계파 형성 등의 부작용이 우려된다는 주장에 대해서 어떻게 생각하는가?

그런 면이 있다고 생각한다. 여야를 떠나서 팬덤정치가 형성되어 있는 상황이다. 과거에는 국민의힘이 갖는 정당의 이념적 성향 자체에 호감을 갖고 오랜 기간 당원 생활을 하신 분들이 많았다고 한다면, 최근에는 정당의 이념적 성향도 물론 중요하겠지만, 정당보다는 인물들을 중심으로 당원들이 가입하는 상황이 나타나고 있다.

지방선거, 국회의원 선거, 대통령 선거, 당대표 및 최고위원 선거를 앞두고 이 선거에 출마하려는 인물들을 중심으로 책임당원들이 대규모로 들어왔다가 선거 이후에는 다시 썰물 빠져나가듯이 책임당원들이 빠져나가버리거나, 아니면 당비가 많지 않기 때문에 그냥 남아 있기는 하지만 사실상 당 활동은 하지 않는 이른바 유명 당원으로 남아있게 되는 경우가 상당수다.

13. 기존 당원들이 당원 자격을 유지하려면 어떠한 조건들이 있는가? 당비

납부 이외에 의무적으로 당원 교육이 진행되고 있는가?

국민의힘 책임당원들은 1년에 한번 이상 당원 교육을 받아야 한다. 당규에 책임당원 조건으로 명시되어 있다. 책임당원의 자격을 유지하기 위해서는 최소 월 1천원 이상, 1년에 3개월 이상 당비를 납부하고 최소 1년 안에 당이 주최하는 교육을 1회 이상 이수한 자로 명시하고 있는 것이다.

하지만 중앙당이나 시도당 차원에서 모든 당원들을 대상으로 교육을 체계적으로 제공하는 프로그램이 마련되어 있지는 않다. 당 행사에 참석을 하는 경우도 교육으로 볼 수 있기 때문에 인정을 해준다. 그럼에도 불구하고 전체 책임당원들이 교육에 참여했는지를 매년 점검하는 것은 사실상 불가능한 상황이다. 규정에는 있지만 유명무실한 상황이다. 즉 당원교육이 규정에는 들어있지만, 그렇다고 당원교육에 참석을 하지 않는다고 해서 책임당원 자격이 박탈되는 경우가 없었다.

중앙당 조직국은 크게 조직부와 연수부가 있다. 조직부는 당원 전체를 관리하면서 입당 및 탈당 등의 시스템을 만드는 부서이고 연수부는 당원들을 대상으로 교육을 담당하는 부서이다. 그만큼 당원 교육은 조직국의 중요한 파트 중에 하나이다.

그런 측면에서 최근 한동훈 대표 체제 이후에 당원 교육에 대한 얘기들을 나누고 있다. 아까 말한 바와 같이 선거 직전에 당원으로 가입했다가 그 이후에 정당활동을 거의 하지 않는 당원들이 늘어나는 상황 속에서 우리당이 추구하는 보수의 가치라든지 시장원리라든지 이런 내용들에 대한 교육을 강화하자는 논의를 하고 있다. 그래서 내년부터는 분기별로 새롭게 가입한 당원들을 모아서 강의도 하고 당의 방향성과 정체성에 대해서도 교육을 진행해보려고 한다.

또한 현재 국민의힘이 여당인만큼, 윤석열 정부가 추구하는 국정 과제라든가, 현재 의료 대란을 어떻게 바라봐야 하는지, 왜 의대 증원이 필요한지, 연

금 노동 개혁과 관련해서는 윤석열 정부가 어떤 계획을 갖고 있는지를 당원들에게 설명하는 자리를 만들려고 한다.

14. 회비 미납 등으로 당원 자격 조건을 만족하지 못하는 기존 책임당원들은 어떻게 관리하는가?

현재는 당원 관리가 전산화되어 있기 때문에 당비를 일정 기간 내지 않을 경우, 자동적으로 책임당원이 아닌, 일반당원의 지위를 갖게 된다. 이렇게 지위가 변경될 때 시도당 차원에서 모든 당원들에게 연락을 해서 관리를 하기는 현실적으로 쉽지 않다.

15. 책임당원이 사망할 경우, 중앙당은 어떤 절차를 거쳐 해당 내용을 파악할 수 있는가?

모든 당원들은 자신의 변경된 정보를 직접 입력해야 하는 상황이다. 행정안전부의 각종 정보가 정당과 공유되지 않기 때문이다. 주소변경 역시 본인이 당원 입력 사이트에 직접 로그인해서 수정을 하거나 중앙당이나 시도당에 연락을 해서 변경신청을 해야만 한다.

사망역시 마찬가지다. 현재 국민의힘의 당원 중에서 사망하신 분들도 많이 계실 것으로 추정이 되고, 특히 일반당원의 경우에는 그 숫자가 훨씬 많을텐데, 이 부분을 정당에서 알기가 사실상 불가능하다. 이에 대한 해결책이 필요한 상황이다.

16. 일반 국민과의 접근성 제고를 위한 정당의 지구당 필요성에 대한 의견은?

2004년에 오세훈법이 통과되면서 지구당이 폐지됐는데, 조직국 입장에서는 지구당 부활이 필요하다고 생각한다. 중앙당에 들어오기 전에 대구시당 및 경북도당에서 20여년 넘게 일을 했다. 그만큼 일선 현장의 목소리를 많이

접했다. 과거에는 지구당 차원에서 국민들과의 접촉면이 많았다. 그만큼 국민이 원하는 걸 잘 들어주고 체크할 수 있었는데, 지구당이 사라지고 시도당 차원에서 이런 문제를 커버하기가 매우 힘들다.

예를 들어서 경북은 우리나라 국토의 30%가 넘는데, 이렇게 큰 지역을 4-5명의 시도당 직원들이 커버할 수 있겠는가? 포항의 어느 한 지역이 어떻게 돌아가고 있는지, 그 곳의 국민들이 어떤 애로사항이 있는지, 이런 부분들이 당과 유기적으로 연결되기가 쉽지 않고 그만큼 생활 정치가 작동하기가 힘들다.

반대로 영덕군에 지구당을 둔다고 하면, 영덕군 내에서 움직이는 여론이나 민원, 주민들의 요구사항을 당 차원에서 수집하기가 쉽다. 이렇게 지구당에서 취합한 의견이 시도당으로 올라오고 그것이 다시 중앙당으로 전달되어 각 지역에 맞춤형으로 필요한 정책 개발로 연결될 수 있을 것이다.

그 다음으로 그나마 지역구에 국회의원들이 있는 곳에는 지역구 사무실이 어느 정도 지구당의 역할을 커버해 줄 수 있지만, 문제는 지역구 국회의원이 없는 곳은 이런 창구 자체가 사실상 막혀있는 상태다. 지구당 사무실을 만들 수 없기 때문에 주민들을 만날 장소도 마련하기 어렵고, 또 장소가 없으니 직원을 두지도 못하기 때문에 주민들의 목소리를 수렴하는 데 한계가 있는 것이다.

게다가 국회의원들은 후원회가 있어서 이를 바탕으로 정치에 활용할 수 있는 반면, 국회의원이 아닌 당협위원장들은 후원을 모집할 수 없기 때문에 돈이 없는 당협위원장은 정치를 하고 싶어서 할 수가 없고 그만큼 정치 신인들은 기존 국회의원들과의 경쟁에서 이기기 힘든 구조가 고착화된다.

아까 말씀드렸던 것처럼 선거를 앞두고 대규모 당원 관련 업무가 모두 시도당으로 모이게 되는데, 시도당별로 인원이 4-5명에 불과하기 때문에 과부하가 걸리기 마련이다. 이 문제 역시 지구당이 부활해 당원 관리 업무를 분산

시켜 준다면 큰 어려움없이 해결될 수 있으리라고 본다.

17. 당내 경선 참여 외에 당원들은 어떤 활동에 참여하고 있는가? 정당의 지역조직에서 이루어지는 일상적인 당원들의 자발적인 모임 가운데 모범 사례로 소개할 만한 것이 있는가?(정책, 독서, 체육, 음악감상 등의 활동)

지역 시도당 차원에서 보면 상설위원회라고 해서 위원회 활동을 많이 한다. 가장 활발하게 활동하는 위원회들로는 여성위원회, 청년위원회, 홍보위원회, 디지털위원회, 대학생위원회 등이 있다. 이런 분들은 서로 비슷한 연령대에서 비슷한 관심사를 갖는 당원분들로 구성이 되어 있고 당 발전을 위한 정책 회의를 개최하기도 하고 지역 내에서 봉사활동도 다니면서 적극적인 활동을 하고 있다.

18. 정당 활동에 적극 참여하는 당원들에 대한 추가적인 혜택(권한 부여 등) 등이 명시되어 있는가?

명시되어 있는 규정은 없지만, 이에 대한 고민과 논의도 항상 진행되어 왔다. 예를 들면, 신규 당원보다 10년 이상씩 당비도 내고 당원으로도 적극적으로 활동해온 당원들은 더 높게 평가를 해주고 그만큼 권한도 부여해야 하는 것 아닌가라는 것이다. 이런 게 당내 기여도라고 할 수 있다. 하지만 공천과정에서 이러한 활동 기간을 계량화하더라도 궁극적으로 공천의 최종 결과는 정성적인 평가들도 함께 들어가거나 당원선거 등을 통해서 결정되기 때문에 당내 활동에 비해 특별한 권한이 비례해서 강화되지는 않고 있다.

게다가 호남처럼 책임당원의 숫자가 매우 작은 경우에는 일반당원에게도 당내경선에 참여할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 호남에서는 국민의힘의 당원의 숫자가 워낙 작고 가입했다는 것 자체만으로도 큰 의미를 갖고 있기 때문이다. 따라서 공천관리위원회는 호남의 경우 적절한 인원을 일반당원 중에서 뽑아서 투표권을 제공하곤 한다.

19. 당원들이 당헌/당규의 개정 혹은 정당의 정책입안 과정에 참여하기 위한 제도적 장치들이 있는가? 있다면 얼마나 활발하게 활용되고 있는가?

당 홈페이지에 당원들이 의견을 제시할 수 있는 게시판이 있다. 여기에 당원들이 자신들의 의견을 자유롭게 올릴 수 있다. 또한 조직국 내에는 국민소통센터라는 것이 있다. 일종의 민원창구라고 할 수 있다. 여기에 올라오는 당원들의 요구사항 및 건의사항을 매일 정리해서 당 지도부에 보고하는 시스템이 마련되어 있다.

20. 효율적인 당원 관리를 위해 가장 시급하게 필요한 것은 무엇이 있다고 생각하는가?

현재 책임당원들이 대략 80만명, 그리고 일반당원까지하면 450만명 가량되는데, 이런 당원 관리를 위해 가장 시급한 것은 지구당의 부활이라고 본다. 기업을 보더라도 본사가 있고 시도 지부가 있고 제일 하단에 대리점이 있듯이 지역구 단위의 하부 조직에서 당원을 관리할 수 있는 시스템을 두면 생활 정치에 좀 더 다가갈 수 있는 부분도 있고 당원들과 직접 소통할 수 있는 부분도 있고 또 입당절차에 있어서도 보다 체계적으로 관리할 수 있다고 본다.

현재는 중앙당과 시도당에 당원 업무가 몰려 있는데, 시도당에서 4-5명의 인원이 전체 시도 차원의 당원을 관리하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 하부 조직을 좀 더 튼튼하게 해서 당원 관리를 해주는 것이 가장 좋은 대안이 아닐까 싶다.

또한 호남에서 당원 관리가 힘든 국민의힘, 그리고 영남에서 당원관리가 힘든 민주당을 생각해보면, 이렇게 지구당을 만들어서 풀뿌리 당원 조직을 합법적으로 관리할 수 있는 시스템을 도입하는 것이 지역갈등의 심화를 방지할 수도 있고, 각 지역에 사는 정당의 지지자들의 목소리를 대변하는 창구 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다.

<부록 7> 인터뷰 전문(개혁신당)

일시: 2024.11.23. 오후 2시

장소: 개혁신당 당사

인터뷰 대상자: 000 개혁신당 관계자

1. 현재 당내(중앙당, 시도당 및 지역위원회)에서 당원을 관리하는 조직 및 인력은 어떻게 구성되어 있는가?

개혁신당은 올해(2024년) 1월에 창당했기 때문에 아직 시도당이 충분히 갖춰지지 않은 상황이다. 시도당에서 당원을 관리하기 위해서는 시도당별로 당원 관리 시스템을 갖추고 시도당에 권한을 부여해줘야 하는데, 아직까지 그런 시스템이 준비되지는 않았다. 현재 온라인 당원이 6만 5천명 정도고, 오프라인으로 신청한 당원이 7,700명 정도이다. 아직 다른 정당에 비해 당원 수가 상대적으로 많지 않기 때문에 현재는 중앙당에 근무하는 당원 관리자 두 명이 전체 당원을 관리하고 있다.

2. 당원을 관리하는 당직자들은 해당 업무를 평균적으로 얼마나 지속하는가?

당원을 관리하는 두 명의 인원 중에 한 명은 창당멤버로 당원을 계속해서 관리해왔고, 중간에 추가로 한 명이 투입되었다. 창당한 지 아직 일 년이 지나지 않았기 때문에 당분간은 해당 인원들이 당원 관리를 지속할 계획이다.

3. 당원 관리와 관련해서 당직자들에게 들어가는 인건비 외에 추가로 들어가는 예산은 어떤 항목에 어느 정도 투입되는가?

추가적인 비용은 많지 않다. 개혁신당은 종이를 쓰지 않는 것을 목표로 하고 있기 때문에 종이 입당 원서를 지양한다. 온라인 입당을 하지 않는 경우에는 '온라인 팩스'를 활용하고 있다. 대부분의 경우가 온라인으로 입당을 하고 이에 대한 관리를 중앙당에서 일괄적으로 처리하고 있기 때문에 추가적인

비용은 거의 들지 않는다고 볼 수 있다.

4. 당원에 대한 정보는 어느 수준까지 관리되고 있는가? 당원들의 지역별, 연령별, 직업군별 등 세부 정보가 관리되고 있는가?

당원 가입시 필요한 정보로 주민번호 13자리와 주소, 직업, 이메일, 추천인, 약정금액 등을 기입하도록 되어 있다. 여기서 직업은 선택 사항이긴 하지만 많은 당원들이 직업 항목도 적어주고 있어 다른 정당보다 직업군에 대한 자료를 추가로 확보할 수 있다. 또한 당비의 효율성을 위해 당원 가입 및 정당 소식을 SNS를 통해 알리기보다는 이메일을 활용한다. 그래서 이메일 주소를 기입하도록 한 것도 개혁신당의 특징이라고 할 수 있겠다.

5. 온라인 당원 가입시 신원확인하는 절차가 있는가? 대리 가입을 막기 위한 별도의 장치가 있는가? (동일계좌 당비 납입 금지 등)

온라인으로 당원을 가입할 경우, 주민번호와 이름을 입력한 후에는 휴대전화를 통해 개인 신원을 확인하는 과정을 거치도록 하고 있다. 이 과정에서 자연스럽게 대리 가입이 금지된다. 다만 온라인 팩스 입당원서를 제출한 7,700여 명의 당원들의 경우, 해당원서의 정보를 그대로 당원명부에 기입하고 있어 이 부분에서 대리 가입의 가능성이 있을 수 있다.

6. 당원가입확정 소요 기간은(당비 입금과 동시에, 시도당 혹은 중앙당의 당원증 발급 등)?

인터넷을 통한 당원 신청의 경우, 그 즉시 당원의 자격이 주어진다. 또한 온라인 팩스의 경우도 거의 대부분 신청 당일 당원 가입이 이뤄지고 있다. 당원 가입의 확정은 이메일로 공지를 하고 있다

7. 당원 입당시 법상 당원 자격 심사는 어떻게 진행되는가?

선거법 위반, 공무원의 가입 등과 관련해서는 정당 차원에서 사전에 해당 내용을 알 수가 없다. 법원 혹은 행정안전부가 관련한 내용을 정당에 제공할 의무가 없기 때문에 이 부분은 신청한 당원을 신뢰하는 수밖에 없는 상황이다.

8. 당원 입당시 이중당적에 대한 확인 절차가 있는가? 있다면, 구체적인 절차는?

당원이 공직에 출마하려는 경우를 제외하면, 이중당적을 사전에 정당이 걸러 내기는 사실상 불가능하다. 다만 당원 가입시 이중당적 여부를 묻는 항목을 만들었다. 여기에 당원들이 체크를 하도록 함으로써 기본적으로 이중당적에 대한 1차적인 조치를 취하고 있다. 하지만 당원들이 이중당적 여부를 허위로 체크하더라도 이 부분의 진위를 정당이 파악하기는 힘들다.

9. 이중당적에 대한 입장은?

해당 정당에서 출마를 고려하고 있다면 이중당적을 가져서는 안된다고 생각한다. 하지만 그 외에 당원으로서의 활동에 집중하려는 시민들의 경우에 이중당적 여부는 시민들의 자발적 선택에 맡기는 것이 좋다고 생각한다. 일반 당원의 지위를 유지하는 한 복수의 정당에 당적을 갖는 것이 크게 문제가 되지는 않는다고 본다.

10. 당대표 혹은 대선 경선 과정에서 당원 가입이 급증할 경우, 어떻게 해당 문제를 해결하고 있는가? (인력 충원, 가입 검증 절차 간소화? 등)

아직까지 개혁신당에는 이런 문제가 발생하지 않고 있다. 창당 초기에 대량의 당원들이 들어온 이후에는 점진적으로 당원이 증가하고 있는 상황이다.

11. 권리당원의 자격요건을 강화할 필요가 있는가? 강화한다면 어떤 요건이 포함되어야 하는가?

창당 과정에서 이 부분에 대한 논의를 많이 했다. 현재 개혁신당에서 당비를 내는 당원은 ‘으뜸당원’이라는 명칭을 붙이고 있다. 으뜸당원은 최소 월 2,000원의 당비를 내도록 하고 있다. 즉 월 1,000원을 내는 더불어민주당이나 국민의힘보다 더 많은 당비를 내야만 으뜸당원의 자격이 부여된다.

당 홈페이지에 마련된 당원 게시판은 당원만 사용할 수 있도록 권한을 제한해두었다. 당원 가입시 기입한 아이디로 로그인을 해야만 게시판에 글을 업로드할 수 있는 것이다. 그 밖에도 당내 경선 과정에 참여하기 위해서는 당내 선거일을 기준으로 으뜸당원으로 6개월 이상 가입해야 한다.

12. 권리당원 증원 경쟁이 당원 확대에 도움이 되지만 후보자 간 과열 경쟁이나 후보자 중심의 당원 계파 형성 등의 부작용이 우려된다는 주장에 대해서 어떻게 생각하는가?

신생 정당들의 특징은 상당수의 당원들이 당의 이념이나 강령보다는 특정 인물의 팬덤으로서 당에 가입한다는 것이다. 물론 최근엔 거대 정당들도 이런 경향이 있지만, 신생 정당들은 당원 가입에 있어서 소수의 인물들과의 연결 현상이 더욱 크게 나타난다. 따라서 당내 인물들 간의 경쟁 관계, 혹은 탈당 등의 이슈가 발생할 경우, 당원들의 숫자도 크게 요동치는 경향이 있다.

13. 기존 당원들이 당원 자격을 유지하려면 어떠한 조건들이 있는가? 당비 납부 이외에 의무적으로 당원 교육이 진행되고 있는가?

당원교육은 공직에 출마하길 희망하는 인원들에 대해서만 진행되고 있으며, 당원 교육 이수자가 당원 자격 유지와 연결되어 있지는 않다. 아직 시행하고 있진 않지만, 당원 교육보다 더 중요한 것은 당의 하부 조직 차원에서 ‘정치학교’를 운영하는 것이 아닐까 생각된다. 여력이 된다면 장기적으로는 정치학교를 열어서 사회문화적인 이슈들을 비롯해서 다양한 영역에서 나타나

는 문제들을 당원들과 함께 토론하고 생각들을 나누는 장을 만들고 싶다.

14. 회비 미납 등으로 당원 자격 조건을 만족하지 못하는 기존 으뜸당원들은 어떻게 관리하는가?

신생정당이기에 때문에 당비를 내지 않는 으뜸당원들과 당비를 내는 으뜸당원들의 격차가 크지 않다. 즉 대부분의 으뜸당원들은 당비를 꾸준히 잘 내고 있다. 물론 창당 초기에만 당비를 내고 현재는 내지 않는 당원들이 존재하는 한다. 이런 분들은 당원 게시판을 쓰지 못하도록 권한을 막아야 하는데, 현재 시스템으로는 당비를 내지 않는 당원의 자격이 당원 게시판과 바로 연동되어 있지는 않은 상황이다.

15. 으뜸당원이 사망할 경우, 중앙당은 어떤 절차를 거쳐 해당 내용을 파악할 수 있는가?

해당 당원의 가족 혹은 정부에서 관련 정보를 알려주지 않는 한 정당 차원에서 해당 내용을 확인할 수 있는 방법이 없다.

16. 일반 국민과의 접근성 제고를 위한 정당의 지구당 필요성에 대한 의견은?

지구당 부활이 회계 책임 문제가 있기 때문에 민감하긴 하지만 온라인 상의 한계가 있기 때문에 오프라인으로 당원들이 모일 수 있는 근거를 만든다는 차원에서 지구당의 부활은 필요하다고 생각한다.

현역 국회의원들은 평소에 연 1억 5천만원, 선거가 있는 해에는 3억원의 후원금을 모을 수 있고, 보통 이런 후원금을 지역구 사무소를 기반으로 확보하고 있다. 따라서 특정 지역에서 국회의원을 배출하지 못한 정당들은 해당 지역 내에서의 활동이 상대적으로 크게 제약된다. 부정 회계의 우려가 있다면 연 5천만원으로 운영자금을 제한하더라도 지구당을 부활해서 정당의 풀뿌리

조직을 튼튼하게 하는 것이 중요하다고 생각한다.

앞서 짧게 언급했던 정치학교라는 컨셉도 기본적으로는 지구당이 부활되어야 제대로 작동할 수 있을 것이다. 오프라인에 모여서 주기적으로 2주에 한번이라도 아니면 봉사활동을 하든 예를 들어서 이제 너무 정치적으로 딱딱한 거니까 소모임 독서 모임이나 아니면 영화나 이런 모임들을 활성화하면서 자연스럽게 소그룹을 해야 하고 그러면서 우리 당이 취해야 할 입장들이 당의 하부 차원에서 컨센서스가 이뤄져야 정당이 단단해질 텐데, 지구당이 그런 역할을 할 수 있으리라고 본다.

17. 당내 경선 참여 외에 당원들은 어떤 활동에 참여하고 있는가? 정당의 지역조직에서 이루어지는 일상적인 당원들의 자발적인 모임 가운데 모범 사례로 소개할 만한 것이 있는가?(정책, 독서, 체육, 음악감상 등의 활동)

개혁신당은 아직까지는 지역 조직이 활발하게 작동하지는 않고 있다. 다만 향후 당의 조직이 커지고 지구당의 부활 등을 통해 점진적으로 조직력을 갖추게 될 때를 대비하여 정치학교 등의 기획을 준비 중이다.

18. 정당 활동에 적극 참여하는 당원들에 대한 추가적인 혜택(권한 부여 등) 등이 명시되어 있는가?

아직까지 이에 대한 규정이 마련되어 있진 않다. 당직 혹은 출마를 준비하는 당원들에 한해서 당원 교육을 이수해야 하는 조건을 두고 있다.

19. 당원들이 당헌/당규의 개정 혹은 정당의 정책입안 과정에 참여하기 위한 제도적 장치들이 있는가? 있다면 얼마나 활발하게 활용되고 있는가?

당원들이 참여하는 게시판을 통해 당에 대한 여러 당원의 정책 제안 혹은 당 운영과 관련한 의견을 받고 있다. 하지만 이것을 실질적인 당헌/당규 개정 혹은 당의 정책으로 연결시키는 문제는 생각보다 쉽지 않다. 당의 정책실

차원에서 당원들의 의견을 필터링하고 현실화하는 방안을 꾸준히 모니터링하면서 정교화해야 하는데, 이게 가능하기 위해서는 이 부분과 관련한 전문 인력들이 상시적으로 해당 업무에 집중해야 한다. 하지만 인력의 제한이 있는 신생정당 입장에서 당원 게시판도 상시적으로 모니터링하면서 당원들의 아이디어를 정책으로 연결시키는 전담인력을 배치하기가 쉽지 않은 상황이다.

20. 효율적인 당원 관리를 위해 가장 시급하게 필요한 것은 무엇이 있다고 생각하는가?

가장 시급하게 필요한 것은 앞서 강조했던 지구당의 부활이 아닐까 싶다. 특히 신생정당의 경우, 지역구 국회의원의 숫자가 절대적으로 부족한 상황에서는 사실상 지역 차원의 풀뿌리 조직은 존재하기가 어렵다.

정당 민주주의 확보의 핵심이 당원이 중심인 정당을 만드는 것이라면 당원의 목소리가 밑에서부터 위로 올라와야 할 것이다. 거기에서부터 당의 정체성과 장기적으로는 당의 정책도 결정될 것이다. 그런 정당이 되기 위해서는 당의 하부가 튼튼해야 하는데, 지금처럼 지구당이 존재할 수 없는 상황 하에서는 사실상 뿌리가 와해되어 버리고 당원들은 특정 인물에 대한 팬덤으로 채워질 수 밖에 없다.

결국 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 지구당을 부활시키되 기존에 문제가 되었던 회계 처리 문제들의 발생을 최소화할 수 있는 장치들을 함께 마련하는 것이 아닐까라는 생각이 든다.

참고문헌

- Bartolini, S. and P. Mair. 2001. “Challenges to Contemporary Political Parties.” in L. Diamond and R. Gunther eds. *Political Parties and Democracy*. Johns Hopkins University.
- Bederke, Paul, Holger Döring, and Sven Regel. 2023. “Party Facts Dataverse.” dataverse.harvard.edu/dataverse/partyfacts
- Berman, Sheri, and Maria Snegovaya. 2019. “Populism and the Decline of Social Democracy” . *Journal of Democracy* 30(3): 5–19.
- Burton, M. and R. Tunnicliffe. 2022. “Membership of Political Parties in Great Britain.” House of Commons Library. (<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05125/SN05125.pdf#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fresearchbriefings.files.parliament.uk%2Fdocuments%2FSN05125%2FSN05125.pdf%0AVisible%3A%200%25%20>).
- Burton, Matthew and Richard Tunnicliffe. 2022. *Membership of political parties in Great Britain*. House of Commons Library.
- Clark, Alistair. 2018. *Political Parties in the UK*. London: Palgrave.
- Deutsche Welle (DW)
<https://www.dw.com/en/spd-green-party-fdp-cdu-left-party-afd/a-38085900>
- Discipline and Discord in the Labour Party (The Politics of Managerial Control in the Labour Party, 1951–87)
- Dutch News. 2024.4.11. “Dutch law seeks to ban political parties that threaten democracy.” <https://www.ru.nl/en/research/research-projects/political-parties-between-freedom-and-restraint>
- Duverger, M. 1959. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Wiley.
- Epstein, L. 1967. *Political Parties in Western Democracy*. Transaction Publisher.
- Gallagher, M. and M. Marsh. 1988. *Candidate Selection in Comparative Per*

spective. Sage Publication.

Hopkin, J. and C. Paolucci. 1999. "The Business Firm Model of Party Organization: Cases from Spain and Italy." *European Journal of Political Research* 35(3): 307–339.

https://wrlc-gulaw.primo.exlibrisgroup.com/permalink/01WRLC_GUNIVLAW/1lmo0u9/alma9912287845504101

https://wrlc-gulaw.primo.exlibrisgroup.com/permalink/01WRLC_GUNIVLAW/1lmo0u9/alma9912563341404101

Jankowski, Michael, Christina–Marie Juen, and Markus Tepe. 2022. "The impact of anti-establishment parties on the electoral success of independent local lists: Evidence from Germany." *Party Politics* 28(1): 127–36.

Katz, R.S. and P. Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1(1): 5–28.

Kirchheimer, O. 1966. "The Transformation of the Western European Party System." in J. LaPalombara and M. Weiner. eds. *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press.

Koole, R. 1996. "Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party." *Party Politics* 2(4): 507–523.

Laborlist. 2015. "Number of voters in leadership contest revised down to 550,000" . 8.25. <https://labourlist.org/2015/08/number-of-voters-in-leadership-contest-revised-down-to-550000/>

Low, Mark. 2014. "Parliamentary candidate selection in the Conservative Party: The meaning of reform for party members and membership parties." *British Politics* 9(4): 401–429.

McIlroy, J. 2016. A Brief History of Rank and File Movements. *Critique*, 44(1-2), 31–65. <https://doi.org/10.1080/03017605.2016.1173823>

McKenzie, R. T. 1963. *British Political Parties: The Distribution of P*

ower within the Conservative and Labour Parties. New York: Frederick A. Praeger.

- Members and Activists of Political Parties (MAPP) dataset, MAPP_dataset_-_Version_2.0.xlsx, <https://zenodo.org/records/61234>
- Nonnenmacher, Alexandra & Tim Spier. 2019. Introduction: German Party Membership in the 21st Century, *German Politics*, 28:2, 150–161
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). 2020. *Guidelines on Political Party Regulation*, Second Edition. Warsaw/Strasbourg: . <https://www.osce.org/odihr/538473>
- Payne, Sebastian. 2015. Harriet Harman: we are not purging Corbyn supporters. *Spectator*. 8.25. <https://www.spectator.co.uk/article/harriet-harman-we-are-not-purging-corbyn-supporters/>
- Pennings, P. and R.Y. Hazan. 2001. “Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences.” *Party Politics* 7(3): 267–275.
- Rahat, G. and R.Y. Hazan. 2001. “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework.” *Party Politics* 7(3): 297–322.
- Ranney, A. 1981. “Candidate Selection.” in D. Butler, H.R. Penniman and A. Ranney. eds. *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. American Enterprise Institute.
- Rosenbluth, F.M. and I. Shapiro. 2018. *Responsible Parties: Saving Democracy from Itself*. Yale University Press.
- Scarrow, Susan. 2017, “The Changing Nature of Political Party Membership.” Oxford Research Encyclopedia of Politics. Retrieved 16 Jul. 2024, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-226>.
- Scarrow, Susan, Webb, Paul D., and Poguntke, Thomas, 2022, "Political Party Database Round 2 v4 (first public version)", <https://doi.org/10.7910/DVN/0JVUM8>, Harvard Dataverse, V1, UNF:6:C2/13soNF2IFECdaLOzNcg== [fileUNF]

- Scarrow, S. 2015. *Beyond Party Memembers: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford University Press.
- Sexton, Renard. 2010. "UK: Labour Leadership Battle is Brewing" . FiveThirtyEight. 8.4. <https://fivethirtyeight.com/features/uk-labour-leadership-battle-is-brewing/>
- Statista "Total number of political party members in the Netherlands in 2023, by party." <https://www.statista.com/statistics/830571/total-number-of-political-party-members-in-the-netherlands-by-party/>
- Steer, A. 202). 'Keep the party Labour' : the Grassroots Alliance and activist opposition to New Labour, 1994–2007. *Contemporary British History*, 37(2), 216–237. <https://doi.org/10.1080/13619462.2023.2174975>
- Taylor, C. 2022. "Degenerations of Democracy." Craig C, D.P. Gaonkar, C. Taylor eds. *Degenerations of Democracy*. Harvard University Press.
- van Haute E, Ribeiro PF. 2022. "Country or party? Variations in party membership around the globe." *European Political Science Review*. 14(3):281–295. doi:10.1017/S1755773922000212 <https://doi.org/10.1057/s41304-016-0098-z>
- van Haute, E. 2015. "Joining isn't Everything: Exit, Voice, and Loyalty in Party Organizations." R. Johnson and C. Sharman eds. *Parties and Party Systems: Structure and Context*. UBS Press.
- van Haute, E., E. Paulis & V. Sierens. 2018. "Assessing party membership figures: the mapp dataset." *European Political Science* 17, 366–377.
- Walker, Carole. 2015. "Labour contest should be paused – MP Barry Sheerman" . BBC. 10.10. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-33849534>
- Ware, A. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford University Press.

ess.

Web, Paul and Tim Bale. 2017. No Place Else to Go: the Labor Party and the Trade Unions in the UK. in Elin Haugsgjerd Allern and Tim Bale eds. *Left-of-Centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.

* 국문 문헌

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

강원택. 2009. “한국 정당 연구에 대한 비판적 검토.” 『한국정당학회보』 8(2): 119-141.

강원택. 2010. “폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로.” 『한국정치연구』 19(1): 1-20.

구본상. 2024. “독립적 지역정당(independent local parties) 해외사례 비교 연구.” 『의정논총』 19(1): 61-94.

고세훈. 1997. “정당정치에 나타난 당내 민주주의의 동학과 정책변화(II): 영국 보수당의 경우.” 『유럽연구』 1호, 25-52.

김동호. 2018. “국민의당 통합과 오늘 당무위... '이중당적 대표당원' 해법 논의.” 연합뉴스, (01.31.) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180130176000001>

김윤미. “‘주민자치정당(지역정당)’ 왜 필요한가?” 2023.07.05. 주민자치. <http://www.citizenautonomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=5602>

김종서. “정당법의 위헌성과 지역정당의 정당성 - 현재 2006.3.30. 2004헌마246 결정 비판.” 『민주법학』 80: 79-113.

김혜인. 2018. “권력 정당정치보다 의제 중심 생활정치로_정당법 존재하지 않고 확인단체로서 지역정당 존재_지방선거에서 자율성과 지방의회 자주성 회복 효과.” 『월간 주민자치』 80: 132-137.

문우진. 2011. “제18대 국회 원내 정당의 정당 응집성 분석.” 『한국정당학회

- 보』 9(2): 119-139.
- 문현진. 2014. “스페인 「정당기본법」에 관한 연구: 정당해산절차를 중심으로” 『법제논단』
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 7(2): 41-64.
- 박상훈. 2023. 『혐오하는 민주주의: 팬덤 정치란 무엇이고 왜 문제인가』 서울: 후마니타스.
- 박찬표. 2003. “한국 ‘정당민주화론’의 반성적 성찰: ‘정당민주화’인가 ‘탈정당’인가?” 『사회과학연구』 11: 137-164.
- 심규상. “‘당’ 명칭 사용제한은 헌법 위반: 풀뿌리 옥천당 ” 기본권 침해 “ 위헌법률신청.” 2006.12.05. 오마이 뉴스. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000378030
- 유동주. 2020. “[팩트체크]OO당원인데 비례용 △△당에 입당되나요?” 머니투데이(3.19.), <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020031814042431292>
- 윤왕희. 2022a. “‘비호감 대선’과 정당의 후보 경선에 관한 연구: 경선 방식과 당원구조 변화를 중심으로.” 『한국정당학회보』 21(2): 83-120.
- 윤왕희. 2022b. “한국에서 지역정당(local party)은 어떻게 가능할 수 있을까?: 지방자치법 전면개정과 ‘주민자치정당’ 허용 방안을 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 12(2): 1-26.
- 윤유경. 2024. “이준석 신당도, 이낙연 신당도 되는데, 지역정당은 왜 안 돼?” 04.23. 경인일보. <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=316756>
- 윤종빈. 2011. “지구당 폐지와 한국정당의 민주성.” 『한국정당학회보』 10(2): 67-92
- 윤종빈. 2017. “한국 정당운영의 현황과 당내 민주주의 실현을 위한 과제.” 『선거연구』 8: 207-228.
- 윤현식. 2023. 『지역정당』 (부산: 산지니).
- 이병준. “‘은평민들레당 안된다’ . . . 과반 반대에도 ‘지역정당 불허’ 합헌 왜.” 2023.10.04. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/>

25196851

- 이정진. 2024a. 『한국의 정당정치: 지구당 부활 논란을 중심으로』 서울:버니온더문.
- 이정진. 2024b. “지구당 부활의 필요성과 제도 개선과제: 정치자금의 투명성 확보 방안을 중심으로.” 『의정연구』 30(2): 305-315.
- 이정진, 허석재. 2024. “지구당 부활의 쟁점과 시사점: 제22대 국회에서 지구당 부활 가능할까?” 『이슈와 논점』 제2265호. 국회입법조사처.
- 이창용. 2023. “지방소멸의 현황과 대안” 복지국가소사이어티, 지역정당네트워크, 직접민주마을자치전국민회 공동기획. 『주민에게 허하라! 지역정당』 (영광: 쇄뜨기).
- 임혜순. 2024. “지방소멸 위기를 넘어 ‘잘 축소하는’ 도시전략을.” 09,30. 강원도민일보. <https://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=1267949>
- 장 훈. 1993. “영국 보수당에서의 신보수주의 등장의 정치과정.” 『한국과국제정치』 9(1): 127-154.
- 장 훈. 2010. 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』 (서울: 나남).
- 정병기. 2023. “복수 당적 금지, 득보다 실이 많다” 경향신문(7월 17일). <https://www.khan.co.kr/opinion/column/article/202307170300105>
- 정수천. 2022. “헌재, “이중 당적 제한한 정당법 ‘합헌’ ” ” 이투데이(4.11.), <https://www.etoday.co.kr/news/view/2122661>
- 정윤재. 2022. “봉건적 먹이사슬 구조를 깰 수 없다면: 민주당 현직 지구당 위원장의 심경고백.” 『월간말』 196: 66-69.
- 정진민. 2003. “정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로.” 『한국정당학회보』 2(2): 23-39.
- 정진민. 2004. “17대 국회의원 선거에서의 상향식 공천제도와 예비후보 등록제.” 『한국정당학회보』 3(2): 5-18.
- 정진민. 2005. “지구당 폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원중심 정당운영의 범위.” 『의정연구』 11(1): 5-26.
- 조규호. 2023. “한국정치, 왜 지역정당인가?” 복지국가소사이어티, 지역정당네트워크, 직접민주마을자치전국민회 공동기획. 『주민에게 허하라! 지역정

당』 (영광: 쇠뜨기).

중앙선거관리위원회. 2023. 『2022년도 정당의 활동개황 및 회계보고』 (검색일: 2024.07.10, <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=195209>)

중앙선거관리위원회. 2024. 『2023년도 정당의 활동개황 및 회계보고』 (검색일: 2024.12.11, <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=264630>)

중앙선거관리위원회선거연수원. 2021. 『각국의 정당·정치자금제도 비교연구』 (검색일: 2024.07.10, <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=151736>)

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

최장집, 박찬표, 박상훈. 2007. 『어떤 민주주의인가』 (서울: 후마니타스).

허석재. 2019. “누가 당원으로 가입하나?” 미래정치연구소 편. 『한국의 당원을 말하다』 (서울: 푸른길).

허찬영. 1996. “영국 노동조합과 노동당간의 관계 변화에 관한 연구.” 『산업관계연구』 6: 509-523.

* 주요 정당의 홈페이지와 당헌/당규, 법령

국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr/>)

네덜란드 기독교연합(ChristenUnie) <https://www.christenunie.nl/nl/lidworden>

네덜란드 기독교민주당(CDA) <https://www.cda.nl/steun-henri>

네덜란드 녹색좌파당(GroenLinks)&노동당(PvdA). <https://groenlinkspvda.nl/word-lid/>

네덜란드 농민시민운동(BBB) <https://boerbürgerbeweging.nl/word-lid/>

네덜란드 선거관리위원회 (Kiesraad) <https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20231122>

네덜란드 민주포럼(FvD) <https://fvd.nl/word-lid>

네덜란드 자유당(PVV) <https://www.pvv.nl/vrijwilliger-worden.html>

네덜란드 자유민주당(D66) <https://d66.nl/meedoen-met-d66/>

네덜란드 자유민주국민당(VVD) <https://www.vvd.nl/word-lid/>

노동당 규정집 (Labor Party, 2024. *Rule Book 2024*. <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2024/02/Rule-Book-2024.pdf>)

독일 기독교사회연합(CSU) <https://www.csu.de/jetzt-mitmachen/>

독일 녹색당(The Greens) <https://www.gruene.de/mitglied-werden>

독일 사회민주당(SPD) https://www.spd-spaichingen.de/dl/mitgliederpartei_beitrittserklaerung_englisch-data.pdf

독일을 위한 대안(AfD) <https://www.afd.de/unvereinbar/>

독일 자유민주당(FDP) <https://mitgliedwerden.fdp.de/fragen-und-antworten-zur-mitgliedschaft#waskostetdas>

독일 자유민주당 자를란트 주 지부(FDP Landesverband Saarland) <https://saarland.freie-demokraten.de/>

독일 좌파당(The Left Party) <https://en.die-linke.de/contact/membership/>

독일 정당법 (Act on Political Parties, <https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/DE/germany-political-parties-act-2004/view>)

독일연방의회 (Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/en/parliament/plenary/20thbundestag-245692>)

법제처. 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr/>)

법제처. 세계법제정보센터 (world.moleg.go.kr)

여성평등당 당헌 (Constitution of The Women's Equality Party, https://www.womensequality.org.uk/our_code)

영국 법령 (Representation of the People Act 2000, Registration of Political Parties Act 1998, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)

영국 보수당 당규 (<https://www.conservatives.com/code-of-conduct>)

영국 보수당 당헌 (<https://public.conservatives.com/organisation-department/202101/Conservative%20Party%20Constitution%20%20as%20amended%20January%202021.pdf>)

영국 보수당 홈페이지 (<https://www.conservatives.com/>)

일본 법령 (政治資金規正法, 政党助成法, <https://laws.e-gov.go.jp/>)