

[태재 아카데미 연구보고서: 초일류 역량 확보 2021-04: 정당]

# 초일류 역량 확보를 위한 한국 정당의 혁신과제

명지대학교 미래정책센터

(책임연구: 정희옥 명지대학교 정치외교학과 부교수)



[태재 아카데미 연구보고서: 초일류 역량 확보 2021-04: 정당]

## 초일류 역량 확보를 위한 한국 정당의 혁신과제

### 기획

태재 아카데미 · 재단법인 여시재

### 책임연구

정희옥 명지대학교 정치외교학과 부교수

### 공동연구

박지영 성신여자대학교 정치외교학과 조교수

정성은 건국대학교 행정대학원 초빙교수

김진주 명지대학교 미래정책센터 연구교수

### 편집·디자인

태재 아카데미 · 재단법인 여시재

발행 | 2021년 11월

주소 | 서울특별시 종로구 백석동길 224

연락처 | 070-4227-9751

홈페이지 | [www.yeosijae.org](http://www.yeosijae.org)

이 보고서는 2021 태재 아카데미 초일류 역량 확보 분야 연구 사업의 하나로 수행된 연구과제 중 하나입니다.

출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.

이 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 태재 아카데미의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.

[태재 아카데미 연구보고서: 초일류 역량 확보 2021-04: 정당]

# 초일류 역량 확보를 위한 한국 정당의 혁신과제

명지대학교 미래정책센터

(책임연구: 정희옥 명지대학교 정치외교학과 부교수)

# 목차

|     |                               |     |
|-----|-------------------------------|-----|
| I   | 위기의 대의민주주의, 왜 정당인가?           | 13  |
| II  | 플뿌리 민주주의의 기초 조직, 정당           | 16  |
|     | 2.1 정당의 정의와 유형                |     |
|     | 2.2 정당 평가에 대한 기존 연구           |     |
|     | 2.3 정당 평가 지표 분석               |     |
|     | 2.4 정당 평가 분석의 틀               |     |
| III | 해외 정당의 현황은 어떠한가               | 34  |
|     | 3.1 미국의 민주당                   |     |
|     | 3.2 영국의 보수당                   |     |
|     | 3.3 독일의 기민당                   |     |
|     | 3.4 일본의 자민당                   |     |
|     | 3.5 대만의 민진당                   |     |
| IV  | 한국 정당의 혁신 수준은 어떠한가            | 78  |
| V   | 혁신과제: 한국 정당의 발전을 위해 필요한 노력    | 91  |
|     | 5.1 국내외 정당 비교분석               |     |
|     | 5.2 초일류 역량 확보를 위한 한국 정당의 혁신과제 |     |
| VI  | 정당, 혁신을 통해 미래 사회에 가장 필요한 조직으로 | 103 |
|     | 참고문헌                          | 105 |

# 표 목록

- 〈표 2.1〉 PPDB 조직적 차원 변수 예시
- 〈표 2.2〉 PPDB 변수 구분
- 〈표 3.1〉 2000년 이후 일본 중의원 선거 결과
- 〈표 3.2〉 1955년 이후 일본의 연립 정부 구성
- 〈표 3.3〉 일본 무당층의 특징 및 변화
- 〈표 3.4〉 일본 중의원 선거에서 주요 정당에 대한 동일 정당 지지 비율 변화
- 〈표 3.5〉 2000년대 비례대표 선거에서 나타난 무당파 투표자의 정당 선택
- 〈표 3.6〉 2021년 9월, 자민당 총재 선거 결과
- 〈표 3.7〉 자민당 온라인 채널
- 〈표 3.8〉 민주화 이후, 한국과 대만의 정치 변동
- 〈표 3.9〉 민주화 이후, 대만 입법위원 선거 결과
- 〈표 3.10〉 대만 총통선거 결과와 집권시기 양안 관계
- 〈표 3.11〉 제10대 대만 입법위원 선거 결과 (2020년 1월)
- 〈표 3.12〉 2020년 민진당 7.19 전국당원대표대회 결과
- 〈표 3.13〉 민진당 온라인 채널
- 〈표 4.1〉 더불어민주당과 국민의힘 당헌 구성 비교
- 〈표 4.2〉 당원들의 당내 민주주의에 대한 인식: 당원의 참여
- 〈표 4.3〉 더불어민주당 온라인 채널
- 〈표 4.4〉 더불어민주당 중앙당 산하 위원회 온라인 채널 운영 현황
- 〈표 4.5〉 국민의힘 온라인 채널

# 그림 목록

(그림 2.1) NDI의 “Best Practices of Effective Parties”

(그림 3.1) 민주당의 조직

(그림 3.2) 민주당 홈페이지

(그림 3.3) 2019년 기준 영국 정당들의 당원 수

(그림 3.4) 영국 각 정당 별 당원 수 추이: 1945-2019

(그림 3.5) 영국 각 정당별 당비 납입액 추이: 2001-2004

(그림 3.6) 영국 보수당 홈페이지

(그림 3.7) 기민당 본부 조직도

(그림 3.8) 독일 당원 수 변화 추이: 1990-2019

(그림 3.9) 기민당 재정 구성

(그림 3.10) 독일 기민당 홈페이지

(그림 3.11) 일본 중의원 선거에서 정당 지지 투표율과 후보자 지지 투표율

(그림 3.12) 자민당 조직도

(그림 3.13) 자민당 청년국 로고

(그림 3.14) 자민당 Mail Magazine 시스템

(그림 3.15) 자민당 총재 선거에서의 온라인 채널 활용 현황

(그림 3.16) 제15대 대만 총통선거 여론조사 추이

(그림 3.17) 민진당 중앙당 당직 현황 (2021년 9월 기준)

(그림 3.18) 민진당 온라인 당비 납부 시스템

(그림 3.19) 민진당 온라인 당원가입 시스템

(그림 4.1) 더불어민주당 청년정치스쿨 포스터

(그림 4.2) 국민의힘 청년위원회 네이버 블로그

(그림 4.3) 국민의힘 '나는 국대다' 포스터

(그림 4.4) 더불어민주당 홈페이지 당원준

(그림 4.5) 국민의힘 발언대

# 요약

## I. 위기의 대의민주주의, 왜 정당인가?

- 본 연구는 오늘날 대의 민주주의의 한계를 극복하고 사회 균열을 해소하기 위한 정당의 역할과 혁신 과제에 주목함.
- 한국은 대의제 기관에 대한 신뢰가 지속적으로 하락하는 추세이며, 사회 다변화로 사회 갈등의 구조와 동학이 더욱 다양해지며 사회적 균열이 심각함.
- 정보통신기술 발전으로 인한 디지털크라시 시대의 도래로 대의민주주의의 위기 요인 커짐.
- 기존 정당에 대한 평가 지표 및 해외 정당의 사례를 분석하고, 한국 정당과의 짝 분석을 실시함. 이를 통해 한국 정당이 나아가야 할 방향을 제시할 수 있는 혁신과제를 도출해 내고자 함.

## II. 풀뿌리 민주주의의 기초 조직, 정당

- 현대 민주주의에서 정당은 “특정 이념이나 이익에 따라 정치적으로 나누어지며, 대의민주주의에서 국민을 대표할 후보자를 발굴하여 선거 승리를 통해 권력을 획득하고자 하는 정치적 조직”으로 정의할 수 있음.
- 정당의 대표적인 역할은 크게 두 가지로 논의될 수 있음.
- 사회의 특정 이익을 집약하여 대표함과 동시에 국민 전체의 의견을 수렴하여 사회 통합을 실현하는 역할로, 시민과 국가를 선거 및 정책을 통해 연계하여 국민의 정치 참여를 증진시킴.
- 정치 지도자가 될 후보를 발굴하고 양성하여 정치적 충원의 역할을 함.
- 20세기 후반 들어 정치학이 더욱 과학적 방법론을 활용해감에 따라 정당의 조직과 활동을 체계적이고 정량적으로 분석하기 위해 정당에 대한 양적 자료를 축적하는 연구들도 많지는 않지만 등장하고 있음.
- 얀다(Janda 1980)의 ‘Political Parties: A Cross-National Survey’, 카츠와 메이어(Katz and Mair 1992)의 ‘정당 조직 데이터(party organizational data)’ 등 초기 연구가 있음.

○ 하버드대학교의 '정당 데이터베이스 프로젝트(The Political Party Database Project, PPDB)'

- 기존 선거 및 대표성에 대한 연구에 기반을 두고 정당에 대한 지표들을 구축.
- 2010년부터 2016년까지 19개국 122개 정당에 대해 다양한 정보 수집.

○ 피츠버그대학교 연구팀이 개발한 정당과 정당 체계를 평가하는 도구, 국제민주연구소(National Democratic Institute for International Affairs, NDI)의 브레스와 퀴벨(Breth and Quibell 2003)이 개발한 '효과적인 정당의 모범 사례(Best Practices of Effective Parties)' 모듈 등의 정당 평가 기준이 있음.

○ 정책 및 당내 민주주의를 분석하는 이스라엘 민주주의 연구소(The Israel Democracy Institute)의 '당내 민주주의 지표(Intra-party democracy index in Israel)', 버지 외(Berge et al. 2013)의 '당내 민주주의 측정(Measuring Intra-Party Democracy)' 등이 있음.

○ 정당의 차세대 인재 양성 평가 지표로 시민 교육과 참여 정보&연구센터(CIRCLE)의 '2020 청년 선거 중요성 지표(2020 Youth Electoral Significance Index)', 토마즈 데젤란(Tomaž Deželan, 2018)의 '청년 및 정당: 유럽의 청년 친화적 정치를 위한 도구 모음(Youth & Political Parties: Toolkit For Youth-Friendly Politics In Europe)' 등이 있음.

○ 정당의 웹사이트 평가 지표로 콘웨이와 도너(Conway and Dorner, 2004)의 '뉴질랜드 정당 웹사이트 평가' 등이 있음.

□ 본 연구는 다가올 미래의 초일류 정당 확립을 위해 기존 지표 및 연구에서 더 나아가 ▲청년 대표성 확대와 차세대 인재 양성을 위한 노력 ▲4차 산업혁명 시대의 도래와 디지털 기술 기반의 사회 변화에 맞춘 온라인 활동 등을 살펴 봄.

○ 기존 정당 평가연구 및 지표에서는 ▲조직 및 구성의 명확성과 체계성 ▲당내의 투명성과 공정성 ▲당내 민주주의 수준에 대한 내용이 공통적으로 측정되고 있음.

○ 차세대 인재 양성에 대해 기존 지표들은 소수자 대표성 측면에서 당내 청년 조직의 유무, 청년 조직의 체계적 운영 여부, 청년 또는 특정 대상들에 대한 지원과 교육 프로그램의 유무 등에 대한 내용이 간략히 포함됨.

○ 온라인 활동의 경우 웹사이트의 접근성, 업데이트 정도, 참여 수준으로 구분하여 측정할 수 있으며, SNS 활동 현황 등도 평가에 활용할 필요가 있음.

□ 기존 연구 및 지표표를 바탕으로 해외 정당과 한국 정당을 비교 분석할 분석의 틀을 마련, 초  
일류 정당 체제 혁신을 위한 제언을 도출하고자 함.

○ 조직 및 구성의 명확성과 체계성

- 정당의 중앙, 지역, 하부조직 등이 명시되어 있는가?
- 당내 지도부와 대표의 의무와 권한이 명확하게 명시되어 있나?
- 당원 가입 요건이 체계적인가?
- 당원의 회비 납부 요건이 명시되어 있는가? 요건은 어떠한가?

○ 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성

- 당내 재정과 자원, 그리고 당내 지도부 및 공직 후보자 선출에 있어서 과정과 결과가 공  
정하게 이루어지고 있는가? 이를 투명하게 공개하는가?
- 선거 운동을 투명하게 운영하고 법적 기준을 준수하는가?
- 투명성과 공정성 관련하여 독자적인 모니터링 프로그램이나 위원회를 운영하고 있는가?
- 당내 정책, 당 대표, 지도부, 후보자 결정 및 선출에 있어서 지역, 하부조직과 당원의 권  
한은 어느 정도인가? 당 대표와 지도부의 권한이 과도하게 부여되는 것은 아닌가?
- 소수 인종, 여성 등 소수 집단에 대한 대표성이 확보되어 있는가? 그들을 위한 조치를 이  
행하고 있는가?
- 당 지도부와 당원이 수평적, 상호적 네트워크를 형성하고 있는가?

○ 차세대 인재 양성을 위한 노력

- 당내에 청년 조직이 존재하는가?
- 당 지도부나 공직자 선출에 있어 청년의 대표성을 확립하기 위한 제도나 장치가 마련되  
어 있는가? 도움을 주는 프로그램이 존재하는가?
- 정당에서 자체적으로 청소년과 청년을 대상으로 하는 교육이 이루어지고 있는가? 적극  
적으로 홍보하고 있는가?
- 청년층을 공략하기 위한 당내 전략이 마련되어 있는가?

○ 온라인 활동의 수준

- 웹사이트의 접근이 용이한가? 누구나(어떤 장애를 가졌어도) 접근 가능한가?
- 웹사이트의 업데이트(당 차원에서의 게시글 작성 등)는 자주 이루어지는가?
- 온라인으로 당원의 입·탈당이 가능한가? 당원의 온라인 활동과 참여를 적극적으로 독려  
하는가?

- 정당 자체의 온라인 전용 플랫폼이 존재하는가? 개발을 위해 노력하는가?
- 소셜네트워크서비스(SNS)를 적극적으로 활용하는가?

### III. 해외 정당의 현황

- 분석의 틀을 기준으로 해외 주요 5개국의 정당을 분석함. 서구권에서는 미국의 민주당, 영국의 보수당, 독일의 기민당을 살펴봄. 아시아권에서는 일본 자민당과 대만 민진당을 분석함.
  - 미국과 서유럽 정당들의 경우 조직 및 구성의 명확성과 체계성, 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성, 차세대 인재 양성을 위한 노력, 온라인 활동 수준 전반에 걸쳐 상당히 높은 수준을 보여줌.
    - 미국 민주당은 여성이나 청년, 히스패닉 등 소수 집단에 대표성을 구체적으로 제공할 것을 명시하고 있으며, 청년 조직인 미국청년민주당(YDA) 등을 운영함. 홈페이지와 SNS 등을 통한 정당 활동 참여도 장려하고 있음.
    - 영국 보수당은 간부 정당의 특성 보유로 위계적인 특성이 강하며 중앙당, 당 위원회, 그림자 내각을 중심으로 조직이 구성됨. 청년층 지지를 얻기 위한 노력을 확대해왔으며, 청년 조직인 YC는 젊은이들의 지역 사회 참여 증가를 목표로 함.
    - 독일 기민당은 다양한 여론 수렴 활동을 통해 정책을 발굴하고, 선거 운동의 투명성이나 소수 집단을 위한 당내 노력 등을 활발하게 펴고 있음. 청년 조직은 교육 과정을 통한 청년 정치인 양성과 정당 활동의 경험을 통해 정당 기반을 확대하는 것을 목표로 함. 온라인을 통해 정당 활동 전반에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 있음.
  - 일본과 대만 정당들의 경우 당헌 당규에 기반한 조직 및 구성과 청년에 대한 기본적인 사항에 대해서는 지켜지고 있었으나, 당내 민주주의의 측면에서 투명성과 공정성이 서구권에 비해 상대적으로 미흡한 모습임.
    - 일본은 정당 내 파벌이 여전히 존재하는 상황에서 당 총재 선출을 비롯한 당내 지도부 및 공직 후보자 결정과 선출 과정 전반에 파벌이 절대적인 영향을 미침. 지역구 세습도 만연하게 나타남.
    - 대만은 2020년 7.19 전당 대회에서도 계파간 경쟁이 치열하게 나타남에 따라 당내 후보자 선출에서는 파벌 문제가 만연해 보임.
    - 청년 조직과 이들에 대한 지원, 온라인 활동에서는 긍정적인 모습을 보이고 있음.

#### IV. 한국 정당의 혁신 수준

- 한국 정당들은 잦은 이합집산에도 불구하고 이념적으로 보수와 진보로 구분돼 계보를 잇는 큰 거대 정당이 존재함. 본 연구에서는 더불어민주당과 국민의힘, 두 정당에 대해 살펴봄.
- 양당 모두 당헌과 당규를 중심으로 조직 및 구성의 명확성과 체계성에 있어 높은 수준을 보임.
- 당내 투명성과 공정성 부분에서는 예산결산위원회를 두고 회계감사를 실시하며, 예·결산 심사보고서를 공표하는 등 긍정적인 모습을 보임.
- 당내 민주주의 측면에서도 공천 과정을 명시하고 있으며, 다양한 계층의 대표성을 확보하고 당원의 참여를 유도하려는 노력을 하는 등 제도적 측면에서는 높은 수준을 보임. 그러나 당원들의 인식 조사에서는 두 정당 모두 4점 만점에 2점대를 기록하여 높은 수준의 실질적 당내 민주주의를 보이고 있다고 평가하기 어려움.
- 차세대 인재 양성 측면에서도 양당 모두 당헌 당규에 청년 관련 제도를 마련하고 있으나 청년 정치 대표성은 다른 나라와 비교해 매우 낮은 수준임.
- 다양한 온라인 채널을 통한 소통 활동을 펴고 있으며, 당원들과의 소통에 노력하고 있음.

#### V. 혁신과제: 한국 정당의 발전을 위해 필요한 노력

- 초일류 정당으로의 발전을 위해 한국의 정당이 어떠한 방향으로 발전해야 할지 앞서 해외 정당과의 비교, 분석을 바탕으로 네 가지 혁신 과제를 제시함.
- ① 실질적 당내 민주주의 확대를 위한 혁신적인 노력 필요
  - 제도적 측면에서는 조직 및 구성뿐 아니라 당내 민주주의, 투명성, 공정성이 마련돼 있으나 실질적인 운영에 있어서는 여전히 노력이 필요함. 특히 당내 민주주의의 실질적인 개선이 필요한 것으로 나타남.
- ② 더욱 폭넓은 계층의 대표성 보장
  - 우선적으로 기존 계층을 대표하는 당내 위원회의 활동을 재점검하고 개선하는 동시에 더 다양한 계층의 정치적 의견 수렴과 당 내부 산하 조직 구성 등의 노력이 필요함.
- ③ 청년을 위한 적극적인 교육 프로그램 마련 및 청년 정치인 발굴을 통한 청년 조직 강화와 청년 주도의 정당 활동 확대
  - 청년 정치 참여를 위한 제도적 측면은 마련하고 있으나 실질적인 운영과 활동은 저조함. 이를 위한 당내 프로그램을 확대하고, 청년들과의 소통 및 네트워킹에 더 많은 노력이 필요함.
- ④ 실효성 있고 쌍방향 소통 가능한 플랫폼의 개발과 도입으로 온라인 활동 강화

I

---

**위기의 대의민주주의,  
왜 정당인가?**

---

## I 위기의 대의민주주의, 왜 정당인가?

현대 민주주의는 근대적인 환경 속에서 국민주권의 민주주의 원리를 이행하기 위해 대의제를 채택하여 대의민주주의라는 최선의 정치체제를 갖추게 되었다. 하지만 20세기 후반부터 대의 민주주의는 국민의 정치적 무관심이 증대하고, 기성 정치가 부패하는 등의 문제가 드러남에 따라 정치적인 대표성과 국민에 대한 응답성 그리고 책임성의 원칙들이 약화되기 시작했다. 이에 투표율은 지속해서 감소하였고, 정치 전반 및 선출직 공직자들에게 대한 국민의 불신은 팽배해졌다(Pharr and Putnam, 2000). 한국도 예외는 아니다. 한국의 경우 대리자를 선출하는 선거 투표율은 시기나 상황에 따라 다소 차이를 보이지만, 대의제 기관에 대한 신뢰는 지속적으로 하락하고 있는 추세이다. 2003년부터 2018년까지 성균관대학교 서베이리서치센터의 ‘한국종합사회조사’에 따르면, 15년간 국회는 다른 주요 기관들에 비해 매해 가장 낮은 신뢰를 받아왔다. 최근 2018년 조사에서도 입법부인 국회에 대한 신뢰도는 1.38점에 불과했으나 청와대의 경우 4점 만점에 1.87점으로 가장 높은 신뢰를 받은 것으로 나타났다(김지범 외 2019). 2020년 총선 직후 명지대학교 미래정책센터가 한국리서치에 의뢰해 실시한 설문조사에서도 주요 기관에 대한 신뢰를 묻는 질문에서 행정부는 10점 만점에 5.4점으로 가장 높았으나, 대의제 기관인 입법부와 정당의 신뢰는 각각 3.6점, 3.4점으로 현저히 낮게 나타났다(미래정책센터 2020).

더욱이 정보통신기술의 발전으로 인해 직접민주주의적 의사결정 방식이 가능해짐에 따라 디지털크라시(Digitalcracy) 시대의 도래로 대의민주주의는 위기를 맞고 있다. 인터넷, 스마트폰, 그리고 소셜 네트워크 서비스의 전 세계적 확산은 정치 정보에 대한 개인의 접근을 확대시키고, 정치 참여의 비용을 획기적으로 감소시킴으로써 국민의 직접적인 정치적 참여를 확대하고 있다(Barber 1998; Grossman 1995; Rheingold 1993; 윤성이 2012; 조화순 2010; 조희정 2010 등).

이러한 대의민주주의의 한계 속에서 2000년대에 들어와 사회가 다변화되면서 한국 내 사회갈등의 구조와 동학은 더욱 다양해지고 있으며, 한국의 사회적 균열 역시 심각한 수준에 놓여있다. 한국보건사회연구원의 「사회통합 지수 개발 연구」 보고서에 따르면 한국은 OECD 국가 중 이스라엘 다음으로 사회통합지수가 낮은 것으로 나타났으며, 이러한 수치는 20년 전인 1995년부터 계속해서 최하위 수준을 유지해 왔다(정해식 외 2016). 로드리크(Rodrik 1998)의 ‘이론 기반 지수화(Theory-based indexation)’를 통해 사회갈등지수를 측정하여 살펴본 한국행정연구원의 「사회갈등지수와 갈등비용 추정」 보고서에서도 한국은 2005년부터 2015년까지 모두 37개국 중 32위로 하위 수준에 머물러있었던 것으로 나타났다(박준·정동재 2018).

본 연구는 대의제의 한계와 사회갈등 및 균열 등의 문제 해결을 위해 정당에 주목하고자 한다. 오늘날 대의민주주의 위기 속에서 정당은 불신과 기득권의 상징으로 여겨지고 있다. 하지만 정당은 민주주의를 작동하는 핵심적인 행위자이며, 대의민주주의의 근간이 된다. 대의제가 필수적인 현대 민주주의에서 이를 대체할 다른 집단이나 제도가 도입되지 않는 한 정당이 없는 민주주의는 상상하기 어렵다(Schattschneider 1942). 이에 본 연구는 시대적 흐름과 미래 사회로의 변화에 맞추어 정당의 혁신적인 발전이 필요하다고 보고, 책임정당 정치가 실현될 수 있도록 기존의 정당에 대한 평가 지표를 비교, 분석하여 살펴봄으로써 정당의 발전 방안을 모색하고자 한다. 구체적으로 기존의 정당 평가 지표를 분석하여 공통적인 요소들을 도출한 뒤, 주요 요소들을 중심으로 해외 주요 정당의 사례를 분석하고, 한국 정당의 현황 및 사례를 분석하여 해외 정당과의 비교를 통해 한국 정당이 나아가야 할 방향을 제시할 수 있도록 한국 정당의 혁신과제를 제시할 것이다. 정당에 대한 기존의 평가 지표가 많지 않은 만큼, 주요 지표를 고찰한 뒤 해외 정당의 사례들을 접목하여 한국 정당 정치의 특수성을 반영해 한국의 정당들이 초일류로 나아갈 수 있도록 과제를 제시하는 데에 중점을 두고자 한다. 이를 위하여 미국, 유럽뿐만 아니라 한국과 유사한 정당 정치의 역사를 가진 아시아 국가 내 정당에 대한 연구도 진행하고자 한다.

II

---

**풀뿌리 민주주의의  
기초 조직, 정당**

---

---

## II 플뿌리 민주주의의 기초 조직, 정당

---

### 2.1 정당의 정의와 유형

정당은 대리자를 선출하는 방식으로 선거가 제도화되면서 이를 준비하는 가장 효율적인 조직으로써 19세기 후반 이후 대의민주주의의 근간으로 부상했다(Dalton 2006; Manin 2007; Sartori 2005; Schattschneider 1960; Ware 2007). 정당을 지칭하는 용어 party는 라틴어에서 '나누다', '분배하다'라는 의미를 가진 'partire'에서 유래되었다고 알려져 있다. 즉, 일차원적으로는 정치적으로 나누어져 있는 조직을 일컫는다고 할 수 있다. 미국의 경제학자이자 경제학 개념을 민주주의와 정당 정치에 적용한 앤서니 다운스(Downs 1957)는 정당한 선거에서 공직을 얻어 통치 기구를 통제하고자 하는 사람들의 조직을 정당이라고 보았으며, 이탈리아의 정치학자인 사르토리(Giovanni Sartori 2005)는 최소한의 정의로 선거에서 후보자를 낼 수 있는 공식적으로 인정된 모든 정치 집단을 정당이라 보았다.<sup>1)</sup> 어원 및 기존 학자들의 정의를 종합하여 볼 때, 현대 민주주의에서 정당은 특정 이념이나 이익에 따라 정치적으로 나누어지며, 대의민주주의에서 국민을 대표할 후보자를 발굴하여 선거 승리 통해 권력을 획득하고자 하는 정치적 조직이라 할 수 있을 것이다.

정당의 조직이나 운영, 활동에 대해서는 20세기 중반부터 활발한 연구가 이루어져 왔다. 대체로 정당 간의 조직적 차이를 설명하고 역사적, 시간적 흐름에 따라 정당을 비교하여 살펴본 연구가 다수이다(Duverger 1954; Katz and Mair 1995; 2009; Kirchheimer 1966; Neumann 1954; Panebianco 1988; von Beyme 1985; Ware 1987 etc.). 정당의 초기 형태는 프랑스 역사사회학자인 모리스 뒤베르제(Duverger 1954)가 주장한 간부 정당(cadre party)이라 할 수 있다. 19세기 이후 정당은 의회 내에서 일부 소수 명망가가 중심이 되어 조직을 구성해 왔는데, 후보자를 지명하거나 정당의 정책을 결정하는 등의 당내 운영이 소수 엘리트나 명망가들에 의해 이루어졌으며, 당의 재정 역시 그들에게 의존하였기에 당의 조직력이 약하고, 당의 규율도 느슨했으며, 당에 영향을 미치는 엘리트나 명망가들의 수가 적지 않았기에 조직 규모에 비해 많은 당 간부들이 존재하였다.

---

1) 원문은 "a party is a team of men [and women] seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election"(Downs 1957)이다.

2) 원문은 다음과 같다. "a party is any political group identified by an official label that presents at elections, and is capable of placing through elections(free or non-free), candidates for public office"(Sartori, 2005).

하지만 정당 정치가 발전되고 19세기 말 모든 시민이 투표에 참여하는 보통선거권이 확립됨에 따라 정당들은 다양한 계층의 다수의 당원을 당의 지지층으로 모집하여 정당을 강화하고자 하였고, 원내가 아닌 원외에 집중하면서 당의 재정 역시 당원들의 회비인 당비에 의존하는 형태로 변화하였다. 이러한 정당을 대중 정당(mass party)이라 하며(Duverger 1954), 대중 정당은 당원의 수가 증가하고 당원들의 참여가 높아지자, 중앙집권적으로 정당 조직을 구성하고, 당의 규율을 엄격하게 함으로써 당원들을 규합하고자 하였다. 그리고 이들을 규합함에 있어 이념적 정체성을 활용하여 당의 조직을 더욱 견고하게 만들었다. 이러한 대중 정당은 1960년대까지 서유럽 지역에서 나타나는 일반적인 정당의 유형이었다.

이후 20세기 초, 중반 제1, 2차 세계대전을 거치면서 경제, 사회가 재건되고 발전하면서 정치 자체가 시민들에게 외면받기 시작했고, 정당은 특정한 계층의 이익과 이념을 강조하기보다 선거에서의 승리, 정권 획득을 목표로 두고 최대한 다수의 많은 지지를 받는 데에 집중하였다. 이러한 정당의 형태를 포괄 정당(catch-all party)이라 하며(Kirchheimer 1966), 포괄 정당은 당원보다 일반 유권자들 중심으로 운영되었기에 당원들의 충성도가 결속력이 하락하였으며, 정당의 기본 지침인 강령도 약화하였다.

1970년대에 들어서 점차 당원의 충성도가 하락하자 당원의 당비를 통해 운영되던 정당들은 재정적으로 어려움에 처하게 되었고, 이를 극복하고자 국고 보조에 의존하게 되었다. 더욱이 다른 정당들에서도 유사한 재정적 어려움이 나타나면서 정당 간 정책적인 경쟁에 치중하기보다 생존을 위해서 답합하는, 카르텔을 형성하는 형태인 카르텔 정당(cartel party)으로 변화하였다(Katz and Mair 2009). 덧붙여 최근에는 선거에서의 승리만을 목표로 하여 정당 운영에 있어 당의 지도부나 관료보다 선거 전문가와 같은 전문가의 역할이 더욱 중요해지는 선거 전문가 정당(electoral professional party)이 새로운 유형으로 논의되고 있다(Panebianco 1988).

## 2.2 정당 평가에 대한 기존 연구

앞서 정당을 “특정 이념이나 이익에 따라 정치적으로 나누어지며, 대의민주주의에서 국민을 대표할 후보자를 발굴하여 선거 승리 통해 권력을 획득하고자 하는 정치적 조직”으로 정의하였다. 이러한 정의를 기반으로 할 때, 정당의 대표적인 역할은 두 가지로 논의될 수 있다. 첫째, 사회의 특정 이익을 집약하여 대표함과 동시에 국민 전체의 의견을 수렴하여 사회통합을 실현하는 역할이다(Linz 2002). 이를 통해 시민과 국가를 선거 및 정책을 통해 연계하여 국민의 정치 참여를 증진시킨다. 둘째, 정치 지도자를 양성 및 충원하여 선거에 출마시켜 정권을 획득하고자 한다. 대의민주주의에서의 대리자는 국민을 대표함에 동시에 통치 기구를 통제할 수 있는

권력이기에 이를 획득하고자 일정한 자질을 갖춘 후보자를 발굴하고, 양성하여 정치적 충원의 역할을 수행한다.

따라서 이와 같은 정당의 역할을 중심으로 국민에 대한 대표성과 정치 지도자 발굴 및 양성 두 가지 측면에서 정당을 평가해 볼 수 있을 것이다. 또한 기존의 다른 연구들에서 살펴본 기준을 통해 정당 평가의 모델을 구성할 수 있다. 하지만 20세기 후반에 들어 정치학이 더욱 과학적 방법론을 활용해감에 따라 정당의 조직과 활동을 체계적이고 정량적으로 분석하기 위해 정당에 대한 양적 자료를 축적하는 연구들이 등장하고 있음에도, 정당의 조직과 활동 등 다양한 내용을 포괄적으로 다루기 위해서는 정당의 상이성이나 데이터베이스의 어려움이 존재하기 때문에 다수의 연구가 이루어지고 있지 않다.

정당을 체계적이고 포괄적으로 비교, 분석한 최초의 경험적 연구는 안다(Janda 1980)의 『Political Parties: A Cross-National Survey』이다. 그는 1950년부터 1962년까지 53개국에서 활동하는 158개 정당을 살펴보고, 1978년까지 이들 정당의 정보를 축적하여 연구를 진행하였다. 그의 연구는 정당을 10가지의 개념으로 평가하고 이를 각각 점수화하였는데, 정당의 '외부적 관계(external relations)'에 해당하는 제도화(institutionalization), 정부 지위(governmental status), 목표 정향(goal orientation), 이슈 정향(issue orientation), 사회적 지원(social support), 자주성(autonomy)과 정당의 '내부적 조직(internal organization)'에 해당하는 조직의 복잡성(complexity of organization), 중앙 집중화(centralization of power), 일관성(coherence), 참여(involverment)를 기준으로 정당의 강령과 규칙을 중심으로 하는 문헌 탐색과 정당이 실제로 어떻게 운영되는지 전문가의 견해를 통해 점수를 부여하여 정당을 비교하였다. 또한 유럽 12개국의 정당과 정당 그룹을 대상으로 1960년대부터 1980년대 말까지 정당 조직 발전의 다양한 측면을 다룬 연구로는 카츠와 메이어(Katz and Mair 1992)의 '정당 조직 데이터(party organizational data)'가 있다. 이들은 당내 집행 및 회의 조직, 당원 자격, 당원의 의무 및 권리, 당내 유급 직원 수, 당 재정, 공공보조금, 선거 결과 등에 대한 광범위한 자료를 수집하여 정당에 대한 정량적 자료를 축적하였다.

이러한 연구들을 기반으로 하여 가장 최근까지 진행되어오고 있는 대표적인 프로젝트는 하버드 대학교의 "정당 데이터베이스 프로젝트(The Political Party Database Project, PPDB)"이다. 토마스 포군트케(Poguntke) 외 연구팀은 2010년부터 2016년까지 19개국 122개 정당을 대상으로 데이터를 축적하였다. 이 밖에도 실제로 데이터를 구축하지는 않았으나, 정당을 비교, 평가함에 있어 기준을 제시하는 연구들이 존재한다. 모겐스틴과 그린(Morgenstern and Green 2011), 그리고 피츠버그대학교 연구팀은 미국 국제 개발처(the United States Agency for International Development)의 지원을 받아 제3세계 국가들의 정당을 지원하는 프로그램을 개발함에 앞서서 정당과 정당 체계를 평가하는 도구를 개발하였다. 또한 국제 민주연구소(National Democratic Institute for International Affairs, NDI)의 브레스와 쿨

벨(Breth and Quibell 2003)은 정당 활동가들이 정당의 내부적인 현황을 검토하고 바람직한 정당으로 나아갈 수 있도록 정당을 평가하는 “효과적인 정당의 모범 사례(Best Practices of Effective Parties)” 모듈을 개발하여 제공하고 있다.

정당의 특성을 포괄적으로 다루고 있지는 않으나, 정책, 당내 민주주의(intra-party democracy, IPD) 등 일부 측면에 주목하여 정당을 비교, 평가하는 연구도 존재한다. 정책과 관련해서는 국회의원 선거가 있는 시점 전후로 시민단체와 학자들을 중심으로 정당의 중앙당 정책집을 비교, 분석하여 각 정당의 매니페스토 수준을 평가해온 연구들이 존재한다. 하지만 이러한 평가는 단체별로 상이한 기준을 가지고 있으며, 정책의 분야별로 진보적인지 보수적인지 정도와 매니페스토가 잘 갖추어져 있는지 정도를 살펴볼 뿐 객관적인 지표를 가지고 있다고 보기에는 무리가 있다. 당내 민주주의와 관련해서는 정당의 민주적 운영과 관련하여 지표화되어 다양한 연구가 이루어져 왔다. 대표적으로 이스라엘 민주주의 연구소(The Israel Democracy Institute)의 “당내 민주주의 지표(Intra-party democracy index in Israel)”와 버지 외(Berge et al. 2013)의 『당내 민주주의 측정(Measuring Intra-Party Democracy)』 등이 있으며, IPD 지수에 대한 기존 연구 내용은 대체로 앞서 살펴본 정당을 전반적으로 포괄하는 평가 지표에서 활용하고 있기에 본 연구에서는 추가적인 분석은 제외하기로 한다.

한편, 본 연구는 다가올 미래의 초일류 정당 확립을 위한 제언 제공도 목적으로 하고 있기에 기존의 지표 및 연구들에서 더 나아가 다음의 두 가지 부분에 대해서도 살펴보고자 한다. 첫째, 정당의 주요 역할 중 하나인 정치 지도자 발굴 및 양성과 관련하여 특히, 청년 대표성 확대와 차세대 인재 양성을 위한 노력이다. 앞으로의 시대는 세대 간의 간극을 감소시키고 더욱 사회통합적인 방향으로 나아가야 할 것이다. 하지만 한국 정치에서의 청년 집단은 제대로 된 목소리를 내고 있다고 평가하기 어렵다. 전 세계 의회 내 청년 의원의 수를 비교 분석한 국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union)의 「국회 내 청년의 참여(Youth participation in national parliaments)」(2021)에 따르면, 한국의 만 45세 이하 청년 의원의 수치는 7.41%로 조사한 110개 국가 중 108위로 나타나, 전체 조사 국가의 만 45세 이하 청년 의원 비율 평균이 30.2%인 것에 비해 현저히 낮은 수치를 보인다. 이렇듯 한국 청년의 정치적 대표성은 보장받고 있지 못하며, 이는 정당이 공식 후보자를 공천하는 과정에서 청년 대표성에 대해 고려하지 않을 뿐만 아니라, 차세대 인재를 발굴하고 양성하는 데에도 소홀하기 때문으로 생각해 볼 수 있다. 이러한 문제의식 하에서 본 연구는 정당의 차세대 인재 양성 및 발굴과 관련한 부분도 살펴볼 것이다.

둘째, 4차산업혁명 시대가 도래하고 디지털 기술이 기반이 되는 현대사회 속에서 인터넷을 중심으로 한 온라인 활동은 더욱 중요해지고 있다. 더욱이 COVID-19로 인해 비대면 활동이 증대하면서 온라인 중심의 정당 활동도 주목할 필요가 있다. 하지만 기존 연구들의 경우 정당의 전반을 평가하는 지표에는 홈페이지와 관련한 내용을 일부 포함하고 있으나, 대체로 정당의 강

령을 홈페이지에 제공하는지, 홈페이지를 통해 당원 가입이 가능한지 등 간단한 내용에 불과하다. 본 연구는 콘웨이와 도너(Conway and Dorner 2004)의 정당 홈페이지를 비교, 분석한 연구를 기반으로 하여 초일류 정당으로의 진입에 걸맞은 온라인 정당 활동도 정당 평가 지표 구축에 포함하여 검토할 것이다.

## 2.3 정당 평가 지표 분석

본 연구는 앞서 살펴본 기존 지표 및 연구를 토대로 정당을 평가하는 지표를 마련하고, 이를 통해 초일류 국가로 나아감에 있어 한국 정당이 해결해야 할 과제를 제시하고자 한다. 이를 위해 구체적으로 정당 평가의 세부 기준을 정하는 데에 활용하고자 앞서 살펴본 정당을 평가하는 여러 기존 지표 및 연구를 비교, 분석하고자 한다.

### 1) 하버드대학교 “정당 데이터베이스 프로젝트(The Political Party Database Project, 이하 PPDB)”

포군트케(Poguntke)를 중심으로 하는 하버드대학교 PPDB팀은 정당을 대상으로 하는 경험적인 근거 중심의 비교 연구를 수행하였다. 기존 선거 및 대표성에 대한 연구에 기반을 두어 정당에 대한 지표들을 구축하였다. PPDB는 조직, 운영, 대표성 등 정당의 전반적인 부분을 측정하여 정당 데이터를 축적한 것으로, 2010년부터 2016년까지 19개국의 122개 정당에 대해 당원, 당 직원, 당 재정, 기본적인 당 단위, 당 임원 구성, 여성 대표성, 지도부 선출, 후보 선출, 매니페스토 작성 및 승인, 정당 내 국민투표 등에 대한 다양한 정보를 수집하였다. PPDB는 정당에 대한 평가에 있어 정당의 조직과 구조, 자원, 대표성 전략을 중심으로 개념적 로드맵을 형성하였고, 이를 구체화하여 설문 문항으로 발전시켰다. 다음 <표 2.1>은 PPDB 조직적 차원 변수들의 예시이다. 또한 이들은 조직 및 구조에 대한 변수 외에도 당내 민주주의(IPD) 측정에 있어서는 의회 기반 IPD를 활용하였으며, 모든 당내 회의와 의회 내 회의까지 포함하여 당내 의사결정을 측정하였다.

〈표 2.1〉 PPDB 조직적 차원 변수 예시

| 구분                                    |   | 변수 예시   |
|---------------------------------------|---|---|
| 구조<br>(Structures)                    | 지도부 자율성 제한<br>(leadership autonomy-restriction)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지도부 선출 및 재선출에 대한 규정</li> <li>· 정책 입안을 위한 규정</li> <li>· 개별 국회의원과 지도자의 인적 자원</li> </ul>                                  |
|                                       | 중앙화 - 분권화<br>(centralization-localization)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 후보 선출 규정</li> <li>· 재정자원의 단계적 분배</li> </ul>  |
|                                       | 조정-엔트로피<br>(coordination-entropy)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 파벌에 대한 공식적인 인정</li> <li>· 중앙당 지도부 내 지역 정당의 대표성</li> <li>· 중앙당 지도부 내 원내정당의 대표성</li> <li>· 당원이 아닌 후보자에 대한 개방성</li> </ul> |
|                                       | 공간적 집중-분산<br>(territorial concentration-dispersion)                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본 조직 단위 수</li> <li>· 지역 정당 정체성</li> </ul>   |
| 자원<br>(Resources)                     | 재정적 강·약점<br>(financial strength-weakness)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 정당 수익</li> <li>· 선거운동비</li> </ul>  |
|                                       | 자원의 다양성-집중화<br>(resource diversification-concentration)                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공 및 민간 자원으로부터의 정당 자금 비율</li> </ul>  |
|                                       | 국가 자치-의존<br>(state autonomy-dependence)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공 재원으로부터의 정당 자금 비율</li> </ul>   |
|                                       | 관료적 강·약점<br>(bureaucratic strength-weakness)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 원외 및 원내정당의 전문 인력 수</li> </ul>  |
|                                       | 자원봉사자 강·약점<br>(volunteer strength-weakness)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 당원 수</li> <li>· 자원봉사 신청 가능 웹페이지 존재 여부</li> </ul>   |
| 대표성 방안<br>(Representative Strategies) | 개인 연계:<br>통합 신분 - 당원의 선거권<br>(individual linkage:<br>integrated identity-consumer choice) | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 당원 규정(회비, 수습 기간, 가입 용이성)</li> <li>· 당내 결정에서 개인(회원 또는 비회원)에 대한 역할</li> </ul>  |
|                                       | 조직 연계:<br>비정당 조직 소유권 - 자율성<br>(group linkage:<br>non-party group ownership - autonomy)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 당 회의 및 당 지도부에서 그룹 또는 하위 그룹 대표의 법적 역할</li> <li>· 당 지도부 내 하위 그룹 구성원의 실제 대표성</li> </ul>                                   |

이렇듯 정당의 조직, 구조적인 측면과 IPD의 변수를 포함하여 PPDB는 19개국의 122개 정당을 조사하여 데이터를 구축하였다. PPDB는 〈표 2.2〉와 같이 자원과 행사(Resources & Events), 구조(Structures), 의회(하원) 선거(National Legislative Elections(lower house)), 당내 결정(Party Decisions) 총 4가지의 부문으로 구분하여 측정된다.

□ ‘자원과 행사’는 여/야 여부, 의석 수 및 비율의 ‘정치적 변수(political variables)’와 당규 내 당원의 위치와 의무, 당원의 회비 명시 여부, 당원 규모의 ‘당원(party membership)’, 당 대표, 당내 실권자의 ‘당 지도부(party leadership)’, 중앙당 재정, 당비, 후원금, 선거 운동 지출 등의 ‘당 재정(party finances)’, 연간 개최된 전당 대회, 전당 대회 성격, 전당 대회에서의 선거권 등의 ‘당내 의회(party congress)’로 측정하고 있다.

□ ‘구조’ 부분은 정당 설립 요건, 당원 가입 요건 등의 ‘제도적 현황, 국가 수준(institutional context, national level)’, 국가보조금 유형, 국가보조금 수령 요건, 정치기부금의 법적 가능 여부 등의 ‘당 재정 현황(party finance context)’, 중앙당의 정규직 직원 수, 국회 내 당 지원 유급 상근직원 수 등의 ‘당 직원(party staff)’, 당원 가입 요건의 일관성, 개인의 중앙당 당원 가입 가능 여부, 당원의 회비 납부 요건 등의 ‘당원(party membership)’, 당 조직 내 최하위 수준, 하위 조직의 유형, 하위 조직의 전당 대회 참여 가능 여부 등의 ‘당 구조(party structures)’, 당규 내 정당 총회/의회 개최 빈도수, 당내 최고 집행기관 의결권 및 규정, 당 대표 임명 가능 최고위원 수 등의 ‘당 의회와 당 지도부(party congresses and party executive body)’, 당내 파벌에 대한 당규 내 전당 대회 의석 보장, 당내 파벌의 당 지도부 후보자 할당 여부의 ‘파벌(factions)’, 마지막으로 홈페이지를 통한 당원 가입 가능 여부, 당원 전용 페이지 존재 여부, 홈페이지 내 토론 및 설문조사 시행 여부를 담은 ‘웹사이트(websites)’로 측정한다.

□ ‘의회 선거’는 하원 의회를 기준으로 하며, 선거 일자, 선거권, 정당의 후보 선출 규정, 정당 후보 선출에 있어 여성 할당제 여부와 위반 시 불이익 등의 ‘제도 수준 변수(system level variables)’, 후보자의 당원 여부, 최소 당원 가입 일시, 후보자의 정당 정책 서약 여부, 후보 등록금 여부, 후보자 선출에 대한 권한, 소수 인종 또는 여성 후보자에 대한 정당 규칙 등의 ‘정당 수준 문항(party level questions)’으로 측정한다.

□ ‘당내 결정’은 당내 정책 국민투표 가능 여부 및 선거권, 정책 국민투표 소집 요건 등의 ‘정책 국민투표: 규정(policy referendums: statutes)’, 당규 내 당 대표의 권한 등의 ‘당 대표: 법적 역할(party political leaders: statutory role)’, 정치적 지도자 선출 일시, 정치적 지도자의 공식 직함, 정치적 지도자 선출 규정 및 선거권 등의 ‘정치적 지도자 선출(political leader selection)’, 정치 지도자와 선거지도자의 구분, 선거지도자의 공식 직함, 선거지도자 선출 규정 및 선거권 등의 ‘선거 지도자 선출(electoral leader selection)’, 정당의 매니페스토 공식 채택 여부, 매니페스토 관련 당 대표, 초안위원회, 당원 등의 역할의 ‘선거 매니페스토(election manifesto)’, 최근 당내 정책 국민투표 시행 여부, 국민투표 선거권 및 구속력 등의 ‘정책 국민투표: 사용(policy referendums: usage)’으로 측정한다.

〈표 2.2〉 PPDB 변수 구분

| 구분  | 세부 변수  |
|---|--|
| 자원과 행사<br>(Resources & Events)            | 정치적 변수(political variables)                            |
|   | 당원(party membership)                                   |
|   | 당 지도부(party leadership)                                |
|   | 당 재정(party finances)                                   |
|   | 당내 의회(party congress)                                  |
| 구조<br>(Structures)                        | 제도적 현황, 국가 수준(institutional context, national level)   |
|   | 당 재정 현황(party finance context)                         |
|   | 당 직원(party staff)                                      |
|   | 당원(party membership)                                   |
|   | 당 구조(party structures)                                 |
|   | 당 의회와 당 지도부(party congresses and party executive body) |
|   | 파벌(factions)   |
| 웹사이트(websites)                            |  |
| 의회 선거<br>(National Legislative Elections) | 제도 수준 변수(system level variables)                       |
|   | 정당 수준 문항(party level questions)                        |
| 당내 결정<br>(Party Decisions)                | 정책 국민투표: 규정(policy referendums: statutes)              |
|   | 당 대표: 법적 역할(party political leaders: statutory role)   |
|   | 정치적 지도자 선출(political leader selection)                 |
|   | 선거 지도자 선출(electoral leader selection)                  |
|   | 선거 매니페스토(election manifesto)                           |
| 정책 국민투표: 사용(policy referendums: usage)    |  |

하버드대학교 프로젝트팀의 PPDB는 기존 연구들에서 한 단계 더 나아가 보다 객관적으로 체계적인 정당 평가 지표를 만들었다고 평가할 수 있다. 더욱이 전 세계 122개국의 정당에 대한 자료를 데이터화하였다는 부분에서는 상당한 학술적 의미를 지닌다. 하지만 이러한 각각의 측정 변수들이 정당을 평가하는 통합적인 지수로 나타나지 않기에 PPDB만으로 전 세계 정당을 비교, 분석할 수 없다는 점에 대해서는 아쉬움이 남는다. 예를 들어, IPD 지수의 경우 변수별로 수치화하여 최종적으로 정당을 비교할 수 있는 점수가 도출된다. PPDB의 평가 지표를 토대로 점수를 수치화하는 방안을 모색해 보아야 할 것이다.

## 2) 피츠버그대학교 “정당 평가 도구(Political Party Assessment Tool)”

피츠버그대학교 모겐스턴 외(Morgenstern et al. 2011) 연구팀은 미국 국제 개발처(the United States Agency for International Development, USAID)의 지원을 받아 제3세계 국가들의 정당을 지원하는 프로그램을 개발함에 앞서서 정당과 정당 체계를 파악할 수 있도록 이를 질적, 양적으로 평가하는 지표를 연구하였다.

그들은 정당의 특성에 따라 정당을 평가하기 위해 '조직 및 기술적 역량(Organizational and Technical Capacity)'과 '책임, 대표성 및 참여(Accountability, Representation and Participation)', '통치 가능성과 좋은 거버넌스(Governability and Good Governance)', '안정적이고 평화로운 경쟁(Stable and Peaceful Contestation)', '법의 지배와 자유롭고 정직한 선거(Rule of Law and Free and Honest Elections)'의 양적, 질적 지표를 제시하였다.

□ '조직 및 기술적 역량'은 조직 구조를 설명하는 정당의 규정, 정당에 대한 교육 및 분석, 정당의 운영 전략 및 계획 등의 내용을 담는다.

□ '책임, 대표성 및 참여'는 세부적으로 구분되어 다양한 방식으로 측정될 수 있다.

- 책임: 정책적 측면에서 정당이 선거 운동 및 플랫폼에서 정책적 입장을 잘 설명하는지, 시민들이 정책이나 성과에 투표할 수 있는지 등과 당 지도부의 측면에서 공직이나 당 지도부 선출에 있어 당원은 어떠한 역할을 하는지, 정책 수립에 있어 당원의 역할은 어느 정도인지, 그리고 유권자 선택의 측면에서 유권자가 여러 정당을 선택할 수 있도록 다양한 정당이 존재하는지, 또는 공개식 정당명부제를 채택하고 있어 유권자들이 정당의 후보를 선택하고 순위를 매길 기회를 제공하는지 등을 통해 측정

- 대표성: 성별과 인종에 있어 의원, 지역대표, 당 지도부에 있어 대표성이 확립될 수 있도록 할당제 등이 존재하는지, 또는 소수 그룹을 위한 정책 등에 있어 정당은 어느 정도의 노력을 기울이고 있는지 등으로 측정

- 참여: 유권자의 참여 확대를 위한 정당의 노력에 중점을 두고 살펴봄. 당이 선거기간 전에 당내 문제를 점검하고 정책적 대안을 모색하고 있는지, 당내 전문가를 통해 시민들의 이익과 태도 등에 대해 정기적으로 분석하고 있는지 등으로 측정

□ '지배 가능성과 좋은 거버넌스'는 선거 결과와 관계없이 정당이 효과적인 민주적 의사결정에 기여하는지를 살펴보는 지표로 정당별 정부 부처 장관 목록, 행정부 장관이나 위원회 회원 목록 등에 대해 측정한다.

□ '안정적이고 평화로운 경쟁'은 정당 간 건전한 경쟁이 이루어지고 있는지를 살펴보는 지표이며, 선거 운동에 있어 책임감을 가지고 임했는지, 정당 체계의 불안정성을 의미하는 선거 변동성(electoral volatility)의 지수가 어떠한지, 정당이 사회적으로 역사가 있는지 등으로 측정한다.

□ ‘법의 지배와 자유롭고 정직한 선거’는 정당이 선거 운동에 있어서 투명하게 운영하고 자금을 조달했는지, 국가 자원의 남용 금지 및 미디어에 대한 공정한 접근에 대한 법적 기준을 준수했는지, 경선 과정이 민주적으로 진행되었는지, 금권선거가 이루어지지 않는지 등으로 살펴본다.

모겐스틴 외(Morgenstern et al. 2011)의 연구는 정당을 평가하는 분석 틀을 개발하고 세부적으로 다양한 측정 방법을 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다. 하지만 USAID의 정당 지원 프로그램 개발의 일환으로 이루어진 연구이기에 정당 정치가 발전되지 않은 국가들을 중심으로 정당을 평가하여 지원 프로그램을 제공한다는 점에서 보편적인 정당 평가 지표로 보기에는 어려움이 있다. 또한 다양한 측정 방법을 제공하고는 있으나 실제로 데이터를 축적하기보다는 평가 도구의 틀을 마련한 것에 불과하여 구체적인 문항에 대해서는 언급하고 있지 않다.

### 3) 국제민주연구소(National Democratic Institute for International Affairs, NDI) “효과적인 정당의 모범 사례(Best Practices of Effective Parties)”

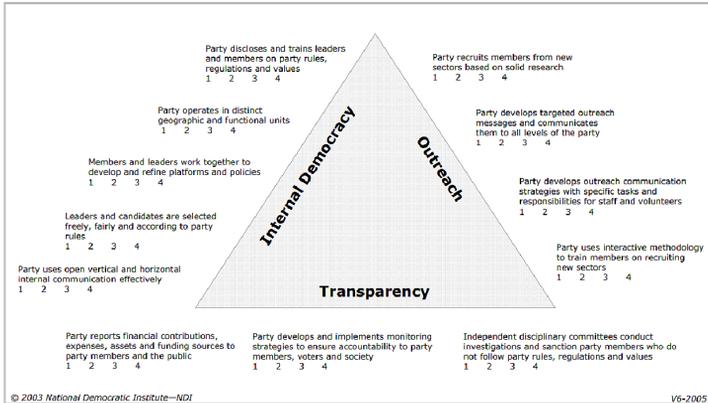
NDI는 1983년 창립 이래, 세계 132여 개 국가와 5개 대륙에 걸쳐 아이디어, 지식, 경험과 전문 지식을 공유하는 그룹과 개인들로 구성된 파트너들과 함께 일해오고 있다. NDI는 시민참여, 민주주의와 기술, 민주주의적 거버넌스, 선거, 정당 정치, 정치에서의 여성 등을 중요 관심사로 두고 사업을 진행하고 있는데, 2003년 정당 활동가들이 정당의 내부적인 현황을 검토하고 바람직한 정당으로 나아갈 수 있도록 정당을 평가하는 모듈을 개발하였다.

해당 모듈은 라틴아메리카의 정당들을 대상으로 정당에 대한 시민들의 불신이 증가하고 있음에 따라 정당의 쇠퇴와 실질적 변화를 이행하기 위해 다양한 정당들을 살펴보고 성공한 정당들의 특징인 △당내 민주적 구조 개발·유지 △투명성과 책임성 기반의 운영 △새로운 활동을 통한 지속적인 당원 가입 활성화에 중점을 두어 구체적인 평가 지표를 마련하였다.

(그림 2.1)은 NDI의 모듈을 도식화한 것이다. 정당이 이러한 부분을 이행하고 있는지에 대한 문항으로 이루어져 있으며, 세부적으로 “당내 민주주의(Internal Democracy)”에는 5개의 문항이, “투명성(Transparency)”에는 3개의 문항이, “적극적 지원 활동(Outreach)”에는 4개의 문항이 존재하며, 각 문항은 4점 응답 척도를 가지고 있다. 1은 ‘하지 않는다’, 2는 ‘가끔 한다’, 3은 ‘정기적이고, 체계적으로 수행한다’, 4는 ‘정기적이고, 체계적이고, 지속적으로 수행한다’로, 숫자가 높을수록 바람직하고 효과적인 정당으로 평가할 수 있다. 구체적인 문항은 다음과 같다.

□ 당내 민주주의의 측정은 다음의 문항을 활용한다. “당은 당 규칙, 규정 및 가치에 대해 지도자와 구성원을 공개하고 교육한다”, “당은 별도의 지리/기능적 단위에서 운영된다”, “당원과 지도자가 협력하여 플랫폼 및 정책을 개발하고 개선한다”, “지도자와 후보자는 정당 규칙에 따라 자유롭게 공정하게 선발된다”, “당은 열린 수직 및 수평 내부 커뮤니케이션을 효과적으로 사용한다”

(그림 2.1) NDI의 “Best Practices of Effective Parties”



**Best Practices of Effective Parties**

Rate your party's performance on each best practice above from 1-4 using the following scale:  
 1. The party does not do this  
 2. The party does this sometimes  
 3. The party does this regularly and systematically  
 4. The party does this regularly, systematically and with consistent improvement

출처: Breth, E. and Quibell, J. 2003. "Best Practices of Effective Parties". p.11

□ 투명도의 측정은 다음의 문항을 활용한다. “당은 재정적 기부, 비용, 자산 및 자금 출처를 정당 구성원과 일반인에게 보고한다”, “당은 당원, 유권자 및 사회에 대한 책임을 보장하기 위해 모니터링 전략을 개발하고 구현한다”, “독립적인 징계위원회를 가지고 있어, 정당 규칙, 규정 및 가치를 따르지 않는 정당 구성원을 조사하고 제재한다”

□ 적극적 지원 활동의 측정은 다음의 문항을 활용한다. “당은 연구를 기반으로 새로운 분야의 구성원을 모집한다”, “당은 특정 대상에 대한 적극적인 지원 활동의 메시지를 개발하고 모든 당원과 소통한다”, “당은 직원과 자원봉사자를 위한 특정 임무와 책임을 가지고 외부와의 커뮤니케이션 전략을 개발한다”, “당은 새로운 부문 모집에 대한 당원 교육을 위해 상호적 방법론을 사용한다”

NDI의 정당 평가 모듈은 분석틀이 비교적 간단하고, 명확한 문항으로 구성되어 있으며, 응답의 척도가 같아 지수화하기에 용이하다는 장점이 있다. 하지만 당내 민주주의, 투명성, 적극적 지원 활동이라는 모듈을 도출하는 과정이 명확하지 않으며, 몇 가지의 문항만으로 이를 측정하

고 있어 일반화의 오류가 나타날 가능성이 존재한다.

#### 4) 정당의 차세대 인재 양성 평가 지표

앞서 정당을 평가하는 다양한 지표 및 연구를 살펴보았으나, 이들은 차세대 인재 양성과 관련한 부분에 대해서 집중하고 있지는 않다. 그러므로 정당의 청년 정치 참여와 관련한 지표가 있는지 추가적으로 조사하였지만 명확한 지표는 전무하다. 더욱이 청년의 정치 참여와 관련한 자료는 대체로 국가 차원에서 청년 의원의 수와 같이 기초 현황 조사에 그치고 있다. 그렇기에 정당을 평가함에 있어서 청년의 정치적 대표성을 측정할 수 있는 문항 도출에 참고하고자, 2020년 미국 대통령 및 상·하원 경선 과정에서 청년의 선거 중요성을 도출하여 비교하는 지표와 유럽 내 청년 조직에서 발행한 정당의 청년 정치 참여 확대 방안을 살펴보고자 한다.

① 시민 교육과 참여 정보&연구센터(The Center for Information & Research on Civic Learning and Engagement, 이하 CIRCLE) “2020 청년 선거 중요성 지표(2020 Youth Electoral Significance Index)”

2001년 미국 메릴랜드대학교 공공정책대학원에서 설립된 <시민 교육과 참여 정보&연구센터>는 미국 청년들의 시민참여에 주목하여 연구를 수행하고 있다. 이들은 2020년 미국 대통령, 상·하원 경선을 대상으로 청년들의 영향력을 살펴보고자 지표를 개발하여 주별로 측정하고 비교 분석하였다. 인구통계학적 데이터 및 맥락(Demographic Data and Context), 과거 청년 투표 참여 수준(Past Youth Voter Engagement), 청년 투표의 잠재력(Potential Leverage of Youth Vote)으로 나누어 측정한 뒤 이를 표준화하여 지표로 사용한다.

□ 인구통계학적 데이터 및 맥락에서는 유효 유권자 내 청년 인구의 상대적인 비율에 중점을 두며, 유권자 등록과 투표 참여를 촉진하기 위해 고안된 법률을 주에서 통과시키고 시행한 정도 등을 측정한다. 구체적으로 인구 대비 30세 이하 청년의 비율, 인종, 경제 소득, 학력, 유권자 등록률, 비영리단체 비율, 청년 관련 비영리단체 비율을 살펴본다.

□ 과거 청년 투표 참여에서는 최근 대통령 및 상·하원 선거에서의 청년 유권자 투표 참여율과 유권자 등록률을 측정한다.

□ 청년 투표의 잠재력에서는 주 내에서의 2020년 선거에서의 예상 경쟁률, 청년 정당 지지자와 그 외 지지자 간의 비교, 최근 대통령 및 상·하원 선거에서의 여당 변동 여부, 그리고 2020년 직전 두 해 대통령 선거에서의 정당별 득표율 차이 등을 측정한다.

해당 변수를 통해 지표를 계산하여 분석한 결과 2020년 대통령 선거 경선에서는 위스콘신에서의 청년 정치 중요성이 가장 큰 것으로 나타났다. 과거 청년의 투표율이 높은 지역이었을 뿐만 아니라, 학력 수준이 높고, 빈곤율이 낮다는 주의 인구통계학적 특성이 청년들의 유권자 등록과 투표 참여에 긍정적인 영향을 미친 것이다. 한편, 상원 의원 경선에서는 콜로라도가, 하원의원 경선에서는 아이오와 제1선거구 시더래피즈에서 청년의 정치 참여가 중요한 것으로 나타났다. <시민 교육과 참여 정보&연구센터>는 두 지역의 높은 중요성에 대해 콜로라도의 경우 조사 직전 2번의 상원 의원 선거에서 가장 높은 청년 투표율을 보였고, 많은 청년 인구가 거주하며 청년의 투표 참여를 장려하기 위해 주 차원에서 많은 노력을 기울이고 있으며, 아이오와 제1선거구에는 많은 대학이 존재하고 있기 때문이라고 평가하였다.

② 토마즈 데젤란(Tomaž Deželan, 2017) “청년 및 정당: 유럽의 청년 친화적 정치를 위한 도구 모음(Youth & Political Parties: Toolkit For Youth-Friendly Politics In Europe)”

유럽 전역 100개 이상의 청년 조직을 대표하는 유럽청년포럼(European Youth Forum)은 국제 비영리단체로 국제기구에서 청년의 권리를 보장하기 위해 활동 중이다. 이들은 2019년 치러진 유럽의회 선거를 앞두고 정당이 청년에게 다가가고 청년의 투표율을 제고하기 위해 어떠한 노력을 기울여야 하는지 도구(toolkit)를 제시하는 연구를 수행하였다. 해당 연구는 정당이 청년을 설득하고, 그들의 참여를 유도하기 위해 청년의 이익 증진을 개선하고 정당 활동에 다수의 청년을 추천하는 것과 청년을 위한 캠페인 운영을 권고한다.

□ 청년의 이익을 증진시키고 정당에 참여를 유도하기 위해서는 정당이 전체적으로 청년을 대상으로 하는 전략을 채택해야 하고, 청년 단체나 정당 내 조직에 적절한 자원을 제공하고 중요한 역할을 부여해야 하며, 당내 주요 조직 및 기관에서 청년 대표를 보장해야 한다. 또한 청년 회원과 후보자를 위한 교육 프로그램을 실행해야 하며, 정당의 프로그램 및 정강 정책, 주요 토론에 있어 청년과 관련된 정책을 우선순위에 두고, 객관적인 데이터를 기반으로 청년 정책을 수립하며, 정책을 중심으로 하되 명확하고 흥미로운 메시지를 전달해야 한다.

□ 청년을 위한 캠페인 운영에서는 청년의 봉사활동 전략 및 캠페인을 청년과 공동으로 제작하고 실행하며, 풀뿌리 운동이나 지역주민에 대한 기관의 적극적인 봉사·원조·지원 활동의 아웃리치(outreach) 캠페인에 대해 정당에서 통제하지 않으며, 평범한 청년의 목소리에 귀를 기울이고, 다양한 정당 지지자들에게 정보를 전달하고 토론을 촉진해야 한다. 또한 온라인과 오프라인 모두에서 청년을 만나며, 투표 장려 캠페인을 진행하고, 정당 활동에 청년을 참여시켜 개인 간의 소통을 확대하고, 대중 동원 운동을 펼치며, 청년을 위한 SNS 활동 전략을 수립하여 기존의 선거 캠페인 방식과 함께 진행해야 한다.

5) 콘웨이와 도너(Conway and Dorner, 2004) “뉴질랜드 정당 웹사이트 평가(An evaluation of New Zealand political party Websites)”

이 연구는 정당들이 온라인에서 수행하는 기능과 이러한 기능을 얼마나 효과적으로 제공하는지에 초점을 맞추어 정당의 웹사이트를 정량적으로 평가하고 국가 간 비교를 용이하게 하고자 수행되었다. 정당의 웹사이트를 평가하는 지표를 마련하였으며, 뉴질랜드 정당들을 대상으로 이를 적용, 분석하였다.

그들은 정당 웹사이트의 객관적인 평가와 비교를 위해 기능적인 측면에서 정보 제공(Information provision), 자원 생성(Resource generation), 참여(Participation), 네트워킹(Networking), 캠페인 활동(Campaigning)의 5가지의 기준과 제공의 측면에서 이미지/Images), 업데이트 수준(Level of updating), 접근성(Accessibility), 방향성(Navigability), 개인 정보(Privacy)의 5가지의 기준을 측정하였다.

- 정보 제공: 정당의 다양한 정보와 문제를 제공하는지에 따라 13점 만점으로 측정
- 자원 생성: 기부, 상품 판매, 당원 가입 등의 요소를 결합하여 9점 만점으로 측정
- 참여: 이메일 접촉, 피드백 정도, 게시판, 채팅방, 온라인 토론 참여 여부에 따라 8점 만점으로 측정
- 네트워킹: 웹사이트 내/외부 링크 수를 그대로 부여
- 캠페인 활동: 부정적인 광고, 적립금 청구(credit claiming), 로고 다운로드, 온라인 캠페인 참여, 이메일 목록 구독이 존재하는지에 따라 7점 만점으로 측정
- 이미지: 이미지와 멀티미디어의 시각적 효과가 글자보다 높다는 것을 근거로 정당 웹사이트 내 총 이미지 수를 측정하여 부여
- 업데이트 수준: 연구 동안 업데이트된 글의 수
- 접근성: 웹사이트의 텍스트 전용 버전 제공 여부, 타 언어 사용 가능 여부, 시각장애인을 위한 소프트웨어 제공 등에 따라 5점 만점으로 측정

□ 방향성: 탐색 팁, 검색엔진 수, 각 페이지의 아이콘, 각 페이지의 메뉴 모음, 사이트 맵, 메타 데이터 존재 여부, 메타데이터의 국제 표준 준수 여부에 따라 점수 부여

□ 개인 정보: 사이트 방문자가 제공하는 정보를 사용하는 방법을 나타내는 개인 정보 보호 정책, 웹사이트에 제공된 링크를 따를 때 발생할 수 있는 정보에 대한 경고, 뉴스레터 및 이메일 목록에 대한 악의적인 구독을 방지하는 이중 옵트인(double-opt-in) 시스템에 따라 3점 만점으로 측정

## 2.4 정당 평가 분석의 틀

기존 정당 평가 지표들을 살펴본 결과, 대체로 정당을 평가함에 있어 크게 ‘조직 및 구성의 명확성과 체계성’, ‘당내의 투명성과 공정성’, ‘당내 민주주의 수준’에 대한 내용이 공통으로 측정되고 있는 것을 확인할 수 있었다.

‘조직 및 구성의 명확성과 체계성’의 경우 당의 규정과 당규를 중심으로 정당의 중앙, 지역, 하부조직 등이 명시되어 있는지 그들의 권한은 어느 수준인지, 당내 지도부와 대표의 의무와 권한이 명확한지, 당원 가입 요건이 체계적인지 등을 살펴봄으로써 정당을 평가하고 있었다.

‘당내의 투명성과 공정성’에는 당내 재정과 자원, 그리고 당내 지도부 및 공직 후보자 선출에 있어서 과정과 결과가 공정하게 이루어지고 있는지, 이를 투명하게 공개하는지, 선거 운동을 투명하게 운영하고 법적 기준을 준수했는지, 독자적인 모니터링 프로그램이나 위원회를 운영하고 있는지 등을 포함할 수 있다.

‘당내 민주주의 수준’은 당내 정책, 당 대표, 지도부, 후보자 결정 및 선출에 있어서 지역, 하부조직과 당원의 권한은 어느 정도 인지, 소수 인종, 성별 등 소수 집단에 대한 대표성이 확보되는지, 당내 회의(전당 대회)는 정기적으로 이루어지는지, 당 대표와 지도부의 권한이 과도하게 부여되는 것은 아닌지, 당 지도부와 당원이 수평적, 상호적 네트워크를 형성하고 있는지 등에 대해 측정할 수 있다.

또한 차세대 인재 양성과 관련하여 기존 지표들은 소수자 대표성의 측면에서 당내에 청년 조직이 존재하는지, 존재하는 청년 조직이 체계적으로 운영되고 있는지, 청년 또는 특정 대상들에 대한 지원과 교육 프로그램이 존재하는지 등에 대한 내용이 간략히 포함되어 있었으며, 이를 보완하기 위해 청년의 정치 참여와 관련한 다른 지표 및 연구를 살펴본 결과 당내 청년 당원

의 수와 그들을 위한 정책 및 SNS 등 새로운 기술적 측면의 선거 전략 등도 정당의 차세대 인재 발굴 및 양성에 대한 부분에 있어서 살펴볼 수 있을 것으로 생각된다.

4차 산업혁명시대에 맞추어 정당의 웹사이트에 대한 부분 역시 정당 평가에서 고려해보아야 할 것이다. 다른 변수들과 함께 측정하기 위해서는 콘웨이와 도너(Conway and Dorner 2004)의 연구에서는 실제 웹사이트의 프로그래밍적 요인까지 살펴보았다. 하지만 이러한 수준까지 구체적으로 측정하기에는 정보의 접근이나 분석에 있어서 어려움이 존재한다. 따라서 PPDB에서 다루었던 내용과 종합하여 웹사이트의 접근성, 업데이트 정도, 참여 수준으로 구분하여 살펴볼 수 있을 것이다. 더욱이 오늘날 정당들은 이 밖에도 스마트폰 중심의 온라인 전용 플랫폼 개발, 소셜 네트워크 서비스(social network service, SNS) 등의 활동도 활발하게 진행하고 있는 만큼 이에 대한 부분도 현황을 파악하여 정당 평가에 활용할 필요가 있다.

지금까지 기존 연구 및 지표를 살펴보고 이를 통해 다음과 같이 분석의 틀을 마련하였다. 이 분석 틀을 활용하여 해외 정당과 한국 정당을 비교 분석할 것이고, 이를 통해 초일류 정당 체제 혁신을 위한 제언을 도출해 내고자 한다. 분석의 구체적인 측정 방법은 국가마다 문화적 특성에 따라 상이할 수 있으므로, 크게 당헌과 당규를 중심으로 하는 (1) 조직 및 구성의 명확성과 체계성, (2) 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성, (3) 차세대 인재 양성을 위한 노력, (4) 온라인 활동의 수준이라는 총 4가지의 주제와 세부적인 질문으로 구성하여 분석하였다. 측정 주제 및 세부 질문은 다음과 같다.

□ 조직 및 구성의 명확성과 체계성

- 정당의 중앙, 지역, 하부조직 등이 명시되어 있는가?
- 당내 지도부와 대표의 의무와 권한이 명확하게 명시되어 있는가?
- 당원 가입 요건이 체계적인가?
- 당원의 회비 납부 요건이 명시되어 있는가? 요건은 어떠한가?

□ 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성

- 당내 재정과 자원, 그리고 당내 지도부 및 공직 후보자 선출에 있어서 과정과 결과가 공개하게 이루어지고 있는가? 이를 투명하게 공개하는가?
- 선거 운동을 투명하게 운영하고 법적 기준을 준수하는가?
- 투명성과 공정성 관련하여 독자적인 모니터링 프로그램이나 위원회를 운영하고 있는가?
- 당내 정책, 당 대표, 지도부, 후보자 결정 및 선출에 있어서 지역, 하부조직과 당원의 권한은 어느 정도인가? 당 대표와 지도부의 권한이 과도하게 부여되는 것은 아닌가?

- 소수 인종, 여성 등 소수 집단에 대한 대표성이 확보되어 있는가? 그들을 위한 조치를 이행하고 있는가?
- 당 지도부와 당원이 수평적, 상호적 네트워크를 형성하고 있는가?

□ 차세대 인재 양성을 위한 노력

- 당내에 청년 조직이 존재하는가?
- 당 지도부나 공직자 선출에 있어 청년의 대표성을 확립하기 위한 제도나 장치가 마련되어 있는가? 도움을 주는 프로그램이 존재하는가?
- 정당에서 자체적으로 청소년과 청년을 대상으로 하는 교육이 이루어지고 있는가? 적극적으로 홍보하고 있는가?
- 청년층을 공략하기 위한 당내 전략이 마련되어 있는가?

□ 온라인 활동의 수준

- 웹사이트의 접근이 용이한가? 누구나(어떤 장애를 가졌어도) 접근 가능한가?
- 웹사이트의 업데이트(당 차원에서의 게시물 작성 등)는 자주 이루어지는가?
- 온라인으로 당원의 입·탈당이 가능한가? 당원의 온라인 활동과 참여를 적극적으로 독려하는가?
- 정당 자체의 온라인 전용 플랫폼이 존재하는가? 개발을 위해 노력하는가?
- 소셜 네트워크 서비스(SNS)를 적극적으로 활용하는가?

# III

---

## 해외 정당의 현황은 어떠한가

---

## III 해외 정당의 현황은 어떠한가

한국 정당의 혁신과제를 도출하기 위해 2장에서 분석하여 도출한 정당 평가 틀을 기준으로 하여 먼저 해외 정당을 살펴보고자 한다. 전 세계적으로 많은 수의 정당이 존재하는 만큼 분석사례로는 다른 정치 체제와 정부 형태를 가진 해외 주요 5개국과 각 국가의 여당을 중심으로 분석하였다. 서구사회에서는 미국의 민주당, 영국의 보수당, 독일의 기민당을 대상으로 했으며, 한국과 유사한 정당 정치의 역사를 가진 아시아 국가로는 일본과 대만을 선정하여 일본의 자민당과 대만의 민진당에 대해 조사, 분석하였다.

### 3.1. 미국의 민주당(Democratic Party)

미국은 한국과 가장 유사한 대통령제/단순다수대표제 국가이고, 영국은 단순다수대표제이면서 의원내각제 국가이며, 독일은 의회중심제 권력구조에 비례대표제를 가진 국가이다. 대통령을 중심으로 하는 미국과 의회를 중심으로 하는 영국과 독일은 공통적으로 정당이 대의민주주의 체제하에서 정치 과정의 중요한 행위자로서 그 역할을 수행하고 있다. 그러나 정보화 시대의 발전으로, 정당의 역할을 대신하는 새로운 기제들이 대두됨에 따라 정당의 정치적 위상은 이전과 비교해 볼 때 상당히 낮아졌고, 그 역할 또한 약화되었다. 게다가 정치적·사회적 양극화의 심화 및 정치적 무관심의 증대는 대중들로 하여금 정당에 대한 불신을 심화시키는 결과를 야기하고 있다.

미국의 정당 체제는 민주당과 공화당의 양당제로 이루어졌으며, 크게 두 가지 특징을 가지고 있다. 첫째는 연방주의이다. 미국은 오래전부터 연방제를 바탕으로 각 주의 정당 조직에 자율성을 부여하며 발달하였는데, 중앙당을 중심으로 전국적인 단일 조직을 형성하기보다는 각 주와 지역 중심 정당 조직들이 중앙당과 연합하는 형태를 유지하였다.

둘째는 정당에 대한 공적 법률 규제가 결과적으로 당내 민주주의의 발전으로 이어졌다는 점이다. 정당의 목적은 정권 창출이고, 이를 위한 선거에서 후보자가 선출되는 과정에서 이루어지는 많은 활동들에 대한 투명성 강화를 위해 규제 필요성이 제기되었다. 예를 들어, 후보자나 대의원 선출 방식, 정치 자금 지출 및 모금 방법 등과 같은 활동 등에 대한 법적 규제는 결과적으로 당내 민주주의를 발전시키는 계기가 되었다. 초기 원내 지도부에 의해 독점되었던 당의 권력은 점차 시간이 지남에 따라 각 주의 정당 지도부로, 그리고 일반 당원들에게로 결국에는 유권자

들에게까지 이동하게 되었다. 게다가, 정당이 후보자에 대한 공천권을 갖고 있지 않기 때문에 선출된 후보와 정치인을 정당이 통제하는 것은 사실상 어렵다. 특히, 미국의 정당 지도부를 살펴보면, 민주당과 공화당 양당은 전국위원회 의장, 상원 원내총무, 그리고 하원 원내총무로 구성되어 있지만, 대통령 후보자를 포함한 모든 후보자들은 각 주에서 개최되는 예비선거를 통해 결정되기 때문에 당 지도부가 의원들에게 미칠 수 있는 영향력은 제한적이다.

다음으로 현재 미국의 여당인 민주당에 대해 분석틀을 사용하여 살펴보도록 하겠다.

## □ 조직 및 구성의 명확성과 체계성

민주당의 전당 대회(Democratic National Convention)는 4년마다 열리며 당의 미래와 정책 방향을 결정한다. 전당 대회의 목적은 정당의 당헌 개정 및 경강 채택 그리고 대선 본선에 나갈 대통령 후보와 부통령 후보를 지명하는 일을 한다. 또한 전당 대회에서는 전국위원회 위원들 선출, 코커스나 프라이머리 방식 및 절차 변경에 대한 문제들도 논의한다.

또한 민주당은 전국위원회(Democratic National Committee, DNC)를 두고 있는데, 의장은 민주당 전국위원회 위원들의 선거에 의해 선출되며, 민주당 전국위원회는 각 주의 민주당 위원회의 의장과 부의장, 인구 기준으로 각 주에서 선발된 200명의 위원으로 구성된다. 민주당 전국위원회 의장은 민주당의 경강을 정비하고, 민주당 후보들의 선거 운동 등을 지원하는 전국위원회 역할을 총지휘한다. 공식적으로는 상설기구지만, 선거를 위하여 만들어진 일시적인 기구라 할 수 있으며, 정책개발 기능을 수행하지는 않는다. 전국위원회는 대통령 선거와 관련하여 전략을 수립하고, 정치 자금을 마련하며, 여론조사를 실시하고, 홍보 전략을 마련하는 등에 총력을 쏟기에 의원들과의 관계는 약한 편이다. 현재 민주당 전국위원회 의장은 해리스(Jaime Harrison)이고, 4명의 부의장은 미시건 주지사 휘트머(Gretchen Whitmer), 일리노이 상원 의원 덕퀴스(Tammy Duckworth), 애틀랜타 시장 바텀스(Keisha Lance Bottoms), 그리고 텍사스 하원의원 벨라(Filemon Vela Jr.)이며 2021년부터 시작하여 2025년에 임기를 마친다. 해리스 의장은 민주당 사우스캐롤라이나 의장을 역임한 정치인으로서 2022년 중간선거를 이끌게 된다.<sup>3</sup> 주 위원회 당원들의 투표에 의해 의장, 부의장 등의 지도부가 선출되며 이러한 절차는 각 주의 민주당 지부 당헌 등에 규정된다. 민주당 전국위원회는 민주당 선거 활동을 촉진할 책임이 있으며, 플랫폼 작성 과정을 감독하면서 선거 운동과 조직 전략에 초점을 맞춘다. 대통령 선거에서는 민주당 전당 대회를 감독한다. 전당 대회는 당헌장 및 민주당 내 최종 권한의 적용을 받는다.

민주당에는 주 위원회(State committee)도 존재한다. 각 주는 선출된 위원회 위원과 당연직 위원회 위원(보통 선출직 공무원과 주요 선거구의 대표자)으로 구성된 주 위원회를 가지고 있

3) <https://democrats.org/who-we-are/leadership-2-2>

으며, 이들은 차례로 의장을 선출한다. 카운티, 타운, 시 및 구청 위원회는 일반적으로 지역 수준에서 선출된 개인으로 구성된다. 주 및 지방 위원회는 종종 관할 구역 내에서 선거 활동을 조정하고, 지역에서 열리는 프라이머리 또는 코커스를 감독하며, 주법에 따라 선출된 공직에 후보를 지명하는 역할을 할 수 있다.

이 외에 상·하 양원 선거위원회는 의원들의 선거를 돕기 위한 중앙당 조직으로, 이 위원회에 소속된 의원들은 후보들에게 자금 지원, 유세 지원자 파견, 선거 자료 제공 등과 같은 일을 수행한다. 대통령 선거 시기에는 전국위원회가 주도적으로 선거 운동을 하고, 중간선거 시기에는 상·하 양원 선거위원회가 그 역할을 맡는다. 또한 투표구/구 위원회(Precinct and Ward Committee)는 민주당 조직에서 기본이 되며, 미국 전역에서 10만 개 이상 있다.

민주당에는 2021년 현재 4,851만 7,825명의 당원이 존재한다. 당원이 되기 위해서는 (1) 미국 시민권자여야 하며 (2) 다음 연방 선거일 또는 그 이전에 만 18세여야 한다. 또한 당원은 당비를 내는데 유형별로 금액이 다르게 책정되어 있다. 일반 개인은 \$25이지만, 노인과 학생, 수입이 한정적인 사람은 \$10, 한 쌍으로 둘이 가입할 경우 \$35, 당의 활동가인 경우 가족 3명까지 포함하여 \$45를 내게 되어 있다. 하지만 이러한 내용은 민주당의 당헌, 당규인 「The Charter & The Bylaws Of The Democratic Party Of The United States」 제8조 1항에는 민주당을 지지하고 민주당원이 되기를 원하는 모든 사람에게 열려있다고만 적혀있어 구체적으로 언급되지는 않는다.



또한, 민주당은 여성의 권익 향상을 위해 전국민주여성연합(National Federation of Democratic Women, NFDW)을 두고 있다. NFDW는 여성 문제에 초점을 맞춘 민주당의 공식 단체로 미국 민주당 내에서 여성의 목소리를 지지하는 목적으로 1971년에 설립되었다. NFDW는 국가 및 주 차원의 회의와 활동을 주최하며, DNC의 공인된 구성 그룹이기 때문에 DNC에 3개의 의석을 가지고 있으며 NFDW 회장은 DNC 집행위원회의 일부이다. NFDW는 전국에 37개 지부를 두고 있으며, 모든 주와 보호령으로 확대할 계획이다. 하지만 그 외에 다른 소수 집단에 대해서는 또 다른 조직이 존재하지는 않는다. 특히 당헌, 당규에서도 구체적으로 소수 집단, 흑인, 원주민, 아시아인, 히스패닉, 여성 및 청년을 차별하지 않아야 하며 이들의 대표성을 구체적으로 제공해야 한다고 명시되어 있으나, 쿼터를 따로 부여하지는 않는다.

선거 자금이나 당내 재정 등과 관련하여 투명성과 공정성의 측면에서는 미국 민주당 내부의 윤리 위원회는 존재하지 않으며, 선거 자금과 관련해서도 전국위원회에서 민주당의 재정을 총괄하는 국가재정기구(National Finance Organizations)를 두지만 역할이 기금을 조성하고 주 민주당 및 후보자에게 자금을 확보하도록 자문·지원하는 것이지 투명성 등을 위한 역할이라고 보기에는 어려움이 있다.

#### □ 차세대 인재 양성을 위한 노력

민주당은 청년 조직으로 미국 청년 민주당(Young Democrats of America, 이하 YDA)이 있다. YDA는 미국 민주당의 청년 단체로 민주당 전국위원회와는 별도의 기구로 운영되며, 초당적 선거개혁법 통과에 따라 527개의 독립된 기구가 되었다. 이 단체의 회원은 14세부터 35세까지의 민주당원들로 구성되어 있으며, 젊은 사람들의 투표율을 높이는 것에 정치활동의 중점을 두고 있다. YDA 지도부는 홀수 연도의 전당 대회에서 2년마다 7명을 선출하고 짝수 연도에 DNC 대표 2명을 선출한다. 이 임원들은 조직의 일상적인 경영을 유지한다. 가장 최근에, 신시내티에서 열린 2021년 YDA 전당 대회에서 임원들이 선출되었다. 전당 대회와 전당 대회 사이에 YDA 운영기구는 대통령과 전국위원회 대표 2명과 함께 12개 선거구 당원대회 의장, 8개 지역이사, 8개 선정위원회 위원장, 9명의 개별 선출직 공무원으로 구성된다.

또한 민주당 전국위원회와 민주당 당내 조직인 민주당 주의장협회(Association of State Democratic Chairs)의 공동 교육 부서인 모범사례 연구소에서는 자원봉사자, 지역사회 지도자, 학생, 청년, 후보자 등에 대한 교육을 진행하고 있다. 하지만 청년만을 대상으로 하고 있는 것은 아니며, 어떠한 프로그램인지 당원 외에는 접근이 불가해 홍보가 잘 이루어지고 있는지에 대해서는 의문이다.

## □ 온라인 활동의 수준

민주당은 홈페이지와 SNS 등을 활발히 운영하고 있으며, <https://democrats.org> 를 통해 민주당 홈페이지에 접속 가능하고, 히스패닉을 위한 스페인어로 번역된 사이트도 존재한다. 게시글 작성 등은 할 수 없으며, 대신 각 주의 민주당 홈페이지를 통해 활발한 활동이 이루어지고 있다. 트위터나 텍스트를 통해 정당 활동에 자발적으로 참여하는 방법이 제시되어 있다. 전국 위원회 산하에 소셜미디어 플랫폼을 관리하는 부서가 있으며, 민주당과 주요 페이스북, 트위터 및 인스타그램 계정에 대한 일일 콘텐츠 작성 및 일정 관리, 청중의 성장과 참여를 돕기 위한 혁신적인 소셜 미디어 프로젝트 지원 등의 업무를 수행한다.

(그림 3.2) 민주당 홈페이지



출처: <https://democrats.org>

### 3.2 영국의 보수당(Conservative party)

영국은 선거 제도에 있어 가장 많은 득표를 한 후보가 이기는 단순다수대표제를 채택하고 있기 때문에, 오랫동안 거대 양당 정치체제가 확립되어 있다. 이러한 거대 양당 중심 체제는 의원내각제 하에서의 단일 정당 정부 구성을 통해 집권 여당에게 강력한 권한을 부여하는 결과를 가져왔다.

2016년 6월의 브렉시트(Brexit) 국민투표 이후 영국의 정당은 커다란 변화를 맞이하게 되었다. 브렉시트 투표 이전에는 공공 부문 지출 및 평등주의 정책 확대를 주장하는 좌파와 자유 시장 해법, 복지 지출 감소, 강력한 이민 통제 정책을 주장하는 우파 간의 전통적인 대립이 주를 이루었다면, 최근까지는 좌-우 이념 갈등 보다는 브렉시트 향방을 놓고 주요 정당들의 내부 분열이 지속되었다(Dunleavy and Kippin 2018).

#### □ 조직 및 구성의 명확성과 체계성

현재까지 보수당은 간부 정당(Cadre Party)의 특성을 상당 부분 보유하고 있어 위계적인 특성이 강한 편이다. 예를 들어, 당수는 임명권 등 강력한 권한을 행사하고 있으며, 의원들 역시 정당의 정책결정 과정에 많은 영향을 끼친다.

보수당의 조직을 살펴보면, 중앙당, 당 위원회, 그리고 그림자 내각을 중심으로 구성되어 있다. 중앙당은 선거 전문가들로 구성되어 지역 담당, 캠페인 담당으로 나뉘며, 지역 담당자들은 선거구 지역의 보수당 연합조직들과 연계하여 조직을 관리한다. 당 위원회는 상향식 조직을 이루고 있기 때문에 당원협의회에서 후보자를 선택하고, 당의 공천을 받아 후보자가 당선되어도 선거구 조직을 사조직처럼 이용할 수 없다. 한편, 당원들의 의사는 지방의원, 단체장, 상하원 의원, 유럽의회 의원으로 구성된 원내 조직이 수렴하여 원내 전략 수립 및 정책 과제 수행 시에 반영한다(국회입법조사처 2008).

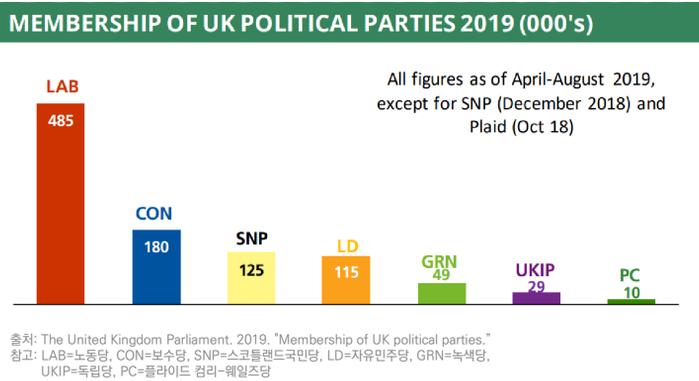
2021년 3월 기준, 보수당의 당원 수는 20만 명<sup>4)</sup>으로, 가장 최근의 자료에 따르면 보수당은 노동당(43만 명)에 이어 두 번째로 큰 정당이다. 당원 수치 변화를 보면 2021년(20만 명), 2019년(18만 명), 2018년(12만 4천 명) 및 2013년(14만 9천 명)으로 증가 추세에 있다. 2013년 보수당은 동성 결혼 문제로 당원의 35-40%가 감소했다.

당원들은 당내에서 활발한 역할을 하며, 3개월간의 입당 후 연례 총회에 참석할 수 있으며, 당 선거에서 투표권을 받을 수 있다. 영국에 사는 사람은 누구나 보수당에 입당할 자격이 있으며, 신청자는 등록된 유권자나 영국 국민일 필요는 없다. 15세 미만의 어린이들은 정식 투표 회원

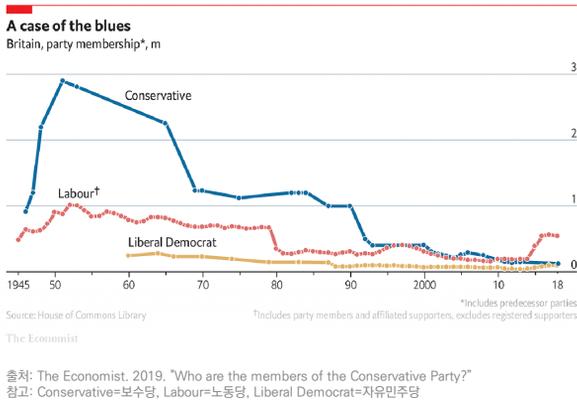
4) [https://en.wikipedia.org/wiki/Political\\_party\\_affiliation\\_in\\_the\\_United\\_Kingdom](https://en.wikipedia.org/wiki/Political_party_affiliation_in_the_United_Kingdom)

으로 등록할 수 없지만, 회원 자격에는 상한 또는 하한 연령 제한이 없다. 보수당의 유료 당원은 다음과 같은 권리를 가진다. △지방정부 선거 및 웨스트민스터 후보 선정 투표 △선거구 연합 임원 선거에서의 투표 △당 대표 선출 시 1명의 당원 1표 △당사자의 이사회 대표 △파티 컨퍼런스 참석 기회 △높은 기준을 보장하기 위한 윤리 및 청렴 위원회 액세스 △연중 사회 및 정치 행사 △차기 총선을 위한 주요 정책 아이디어에 대한 결정. 이와 같은 내용들은 당헌당규인 「Constitution of the Conservative Party」에서도 확인할 수 있다.

(그림 3.3) 2019년 기준 영국 정당들의 당원 수

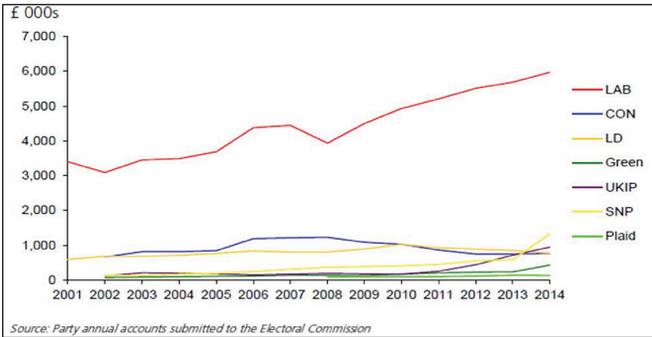


(그림 3.4) 영국 각 정당 별 당원 수 추이: 1945-2019



영국의 모든 정당들은 공공 기금, 기부금, 대출금, 당비 등 다양한 규제된 방법으로 그들의 활동과 캠페인을 후원한다. 보수당은 하원 의원 2명 이상의 정당이기 때문에 정책 개발 보조금을 받는데, 보수당은 2015/2016년에 £359,478를 받았다. 보수당 수입의 중요한 원천은 기부를 통해 얻어진다. 이는 '무료 또는 비상업적 조건으로 제공되는 금전, 상품 또는 서비스'로 정의된다. £7,500를 초과하는 기부금은 선거위원회에 신고되어야 하며 등록된 기부금으로 알려진다. 2019년 총선 기간 동안, 전체 등록 기부금의 63%가 보수당에 기부되었으며, 총 £1,940만에 달했다. 보수당의 당비는 연간 £25이며, 회원이 26세 미만인 경우는 매년 £5 그리고 전현직 군인은 매년 £15이다. 아래 (그림 3.5)에서 보는 바와 같이 보수당의 경우 연도별 당비에 있어 큰 차이가 없다.

(그림3.5) 영국 각 정당별 당비 납입액 추이: 2001-2004



출처: The United Kingdom Parliament. 2019. "Membership of UK political parties."  
 참고: LAB=노동당, CON=보수당, SNP=스코틀랜드국민당, LD=자유민주당, Green=녹색당,  
 UKIP=독립당, Plaid=플라이드 컴리-웨일즈당

#### □ 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성<sup>5)</sup>

하원의원 후보 공천 과정을 살펴보면, 우선 후보들은 보수당의 '차세대 보수당 후보' 명단에 포함되어야 하고, 선거 이후 의원 임기 초기에 후보자 명단 승인을 위한 절차가 시작된다. 후보 명단에 선정되기 위해서는 신청서, 다양성 검토서 등의 서류를 작성해야 하며, 5년 이상 후보자를 알아온 3명의 지인으로부터 추천서를 받아 제출해야 한다. 서류심사가 끝난 후에는 공천 후보심사위원회의 심사를 거쳐 의원 공천을 받은 후 자격이 주어진다. 공천후보심사위원회의 심사 조건은 3개월 이상의 현직 당원이고 참가비로 250파운드를 내야 한다.

공천후보심사위원회를 통과하면 '하원의원 후보 승인 명단'에 포함되어 본격적으로 의원 후보 선출에 도전할 수 있다. 그리고 각종 훈련과 교육을 받으며, 후보자 자신의 거주지나 후보가 되기를 원하는 지역에서 본격적인 활동을 시작하게 하게 된다. 공천 시기가 다가오면 절차에 따라 후보 선출이 이루어지는데, 각 지역위원회가 지역구 의원 후보 선정에 최종 권한을 갖는다.

5) 영국주재관 (2019) "영국 보수당 하원의원 공천 및 당 대표 선출 제도" 내용을 재구성함.

지역구 후보 공천과 관련하여, 중앙공천위원회는 중앙위원회의 사전 승인을 받아 선발 절차를 공표한다. 지역위원회는 동일한 절차에 맞게 후보를 선발하는데, 중앙위원회는 중앙공천위원회를 통하여 지역위원회 또는 다른 기구가 공천을 할 수 있도록 하는 권한을 보유한다. 지역위원회의 경우에는 집행위원회를 구성하여 공천 절차를 진행하는데, 현역 의원이 출마하지 않을 경우에는 3인 이상의 후보들이 선거에 출마하고, 집행위원회가 2인 이상의 후보를 정한 뒤 지역위원회 총회에서 비밀투표로 정할 수 있다. 현직 의원이 출마하는 경우에는, 2주에서 2개월 이내에 집행위원회의 표결을 통해 재공천 여부를 결정한다.

보수당 당 대표 선출 제도와 관련하여, 1965년 이전까지는 공식적인 절차가 아닌, '매직서클'이라는 비공식 절차에 의해 당 대표를 선출하였는데, 이는 전임 수상의 추천이나 의견, 상하 양원의 지도자와 당내 여론 등을 고려하여 결정한 것이었다. 그러나 1963년 맥밀란 수상의 후임을 선출하는 과정에서 야기된 혼란과 무질서로 기존 선출 방식의 문제점이 노출되면서 당 대표 선출의 제도화를 논의하는 계기가 되었다.

현행 당 대표 선출 절차는 1997년 총선 참패 이후 현역 하원의원이 참가하는 간선제와 모든 당원이 참가하는 직선제를 함께 사용하는 방식이 채택되었다. 당 대표를 선출하기 위해서는 당 대표가 사임하거나, 불신임되는 경우 실시하며, 현역 하원의원들은 대안투표제를 통해 당 대표 후보자에 대한 최종 후보 2인을 선정한다. 당 대표 선출에 관한 보수당 당헌에 따르면, 선거 관리는 평의원으로 구성된 1922 위원회가 수행하는데, 1922 위원회는 최종 후보 2명에 대한 전당원 투표를 실시하고, 투표에 참여한 당원 과반의 지지를 얻은 후보자가 당 대표로 선출된다.

정강에 나와있는 당 대표에 대한 불신임 절차를 살펴보면, 평의원들로 구성된 1922 위원회가 불신임 절차를 관리하는데, 현직 의원의 15% 이상이 당 대표 교체 요구 서한을 보내면 1992 위원회 위원장은 보수당 하원의원 전원이 참여하는 당 대표 신임 투표를 진행한다. 신임 투표 결과 당수가 현역 의원 과반수의 불신임을 받게 되면 새로운 당수 선발 절차에 들어가게 되지만, 신임을 받게 되면 향후 1년간 재신임 여부를 묻는 절차를 다시 제기할 수 없다.

전당 대회는 일반적으로 약 4일간 진행되며, 당 대표를 포함한 모든 당원들이 모여 정당의 정강과 정책에 대하여 발표하고 토론한다. 이 시기 동안 지역위원회 및 관련 기관들과의 간담회 등의 다양한 행사도 진행된다.

한편, 이사회(the board)는 보수당의 궁극적인 의사결정기구로 모금, 당원, 후보자를 포함한 모든 운영 문제를 책임진다.<sup>6)</sup> 이사회가 임명하는 준법 감시인(compliance officer)은 당 관련 업무를 수행하는 당의 모든 구성원들이 당헌을 얼마나 잘 지키고 있는지를 감시하는 역할을 수

<sup>6)</sup> <https://www.conservatives.com/organisation/party-structure-and-organisation>

행한다. 위원회는 당헌 위반에 대한 심리 및 결과 결정을 지원하기 위해 징계 위원회를 구성할 의장을 임명할 수 있고, 그 징계 위원회의 소관은 이사회가 결정한다. 또한, 당 대표나 위원회의 요청에 따라 윤리 및 진실성 위원회(ethics and integrity committee)는 특정 행위가 당에 나쁜 평판을 주었거나 그럴 가능성이 있는지 여부를 결정하고 구속력이 있는 규칙을 공포하거나 공표할 권한을 갖는 독립 위원회이다. 이 위원회는 윤리 및 진실성에 관한 일반적인 사항에 대하여 자문할 수 있는 권한을 가지며, 모든 관련 상황에서 적절하다고 판단되는 모든 제재를 부과할 수 있는 권한을 갖는다(The Conservative Party of The United Kingdom 2021).

보수당에는 여성 조직과 성 소수자를 위한 조직도 존재한다. 보수당 여성 기구(The Conservative Women's Organization, CWO)는 영국, 웨일스, 북아일랜드의 보수당 여성 당원을 대표한다. 스코틀랜드 보수당 여성 평의회는 스코틀랜드 CWO의 자매 자치 단체이며, 유럽 여성 연합의 영국 지부 위원장 또한 CWO 국가 집행부에 소속되어 있다. 보수적 여성 조직의 청년층은 "Conservative Young Women"으로 불린다. 회원 수는 점차 감소하고 있는데, CWO는 2012년에 약 5,000명의 활동적인 회원을 가지고 있고, 지난 5년간 CWO 연례 총회의 참석자는 300명에서 750명 사이다. CWO는 전국 보수당 전당 대회에도 대표단을 파견한다.

성 소수자 조직으로는 LGBT+Conservatives가 있다. 이들은 영국의 LGBT 보수주의를 위한 단체이며, 보수당의 공식 LGBT 단체이다. 이 단체는 보수당의 주요 정치적 신념 및 정책과 함께 LGBT 권리를 위한 캠페인을 벌이며, 당, LGBT 커뮤니티 및 더 넓은 대중 내에서 이를 홍보한다. LGBT+보수당은 이외에도 후보 기금을 통해 전국을 돌며 프라이드 행사에 참석하고, 보수당 회의에서 스톤월과의 연례 행사를 포함하여 LGBT 권리와 관련된 행사를 주최한다.

#### □ 차세대 인재 양성을 위한 노력

보수당은 청년층을 상대로 한 별도 조직인 '젊은 보수당(Young Conservative, YC)'이 있다.<sup>7)</sup> 대학의 YC 분교는 독자적으로 운영된다. 이 단체는 당의 성공을 위해 가시적인 활동에 초점을 맞추으로써 젊은이들의 가입과 지역 사회에서의 참여를 증가시키는 것을 목표로 한다. 영국 정당의 지역당 하부 조직의 가장 큰 힘은 청년 당원들이다. 보수당 청년 조직인 YC는 1945년에 보수당의 총선 대패가 계기가 되어 만들어진 전통적 조직이다. 당시에 보수당은 대패의 원인을 청년층의 지지를 얻지 못한 데 있다고 보고 젊은 유권자들을 끌어들이는 노력을 대대적으로 펼쳤다. 이때 6~16세까지의 학생 그룹과 17~25세까지의 청년 그룹 두 개의 조직을 만들었다. 이 중 청년 그룹은 1955년 당시를 기준으로 15만 명의 회원이 있을 정도로 인기 조직으로 확대되어 나갔다.

7) <https://youth.conservatives.com>

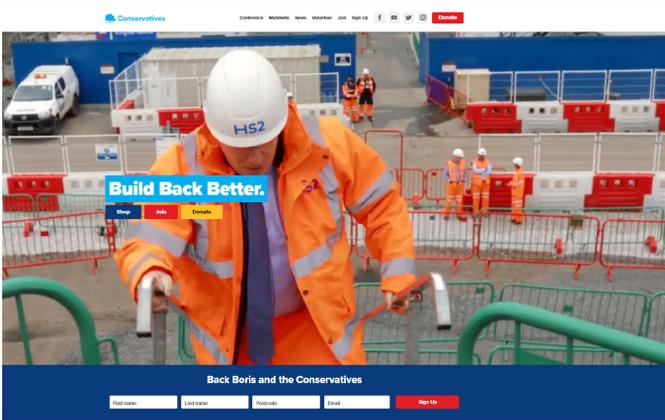
보수당 청년 조직은 정치 조직이라기보다는 사교적 성격을 띠며, 정치적인 모임 활동뿐만 아니라 다양한 활동을 통해 젊은이들의 관심을 얻고자 하였다.

### □ 온라인 활동의 수준

보수당의 홈페이지인 <https://www.conservatives.com>을 살펴보면 “Shop”, “Join”, “Donate” 탭을 페이지 중앙에 위치시키고, 하단에는 보수당의 매니페스토를 홍보하는 링크가 연결되어 있다. 특히, 보수당 홈페이지에서 정당 관련 기념품 판매는 오래된 특징 가운데 하나인데, 단순한 상품 판매를 통해 정치 자금을 모금하려는 목적 이외에도 정당 로고가 있는 상품 판매를 통해 보수당의 이미지를 친근하게 하려는 전략의 일환이라고 할 수 있다. 홈페이지의 주요 정책 주제는 보건, 경제, 교육, 안전 등 국가적인 문제로 바뀌었고, 홈페이지의 기능은 예전과 같이 정보 제공과 동원 기능을 유지한 채 운영되고 있다.

홈페이지 상단에는 페이스북, 유튜브, 트위터, 인스타그램과 같은 소셜미디어가 추가되어 있다. 영국 보수당은 소셜미디어를 활발하게 이용하고 있는데, 이는 부동표를 결집하고 정당의 위기를 적극적인 소셜미디어 이용자의 관심으로 타개하려는 전략의 일환으로 볼 수 있다.

(그림3.6) 영국 보수당 홈페이지



출처: <https://www.conservatives.com>

### 3.3 독일의 기민당(Christlich Demokratische Union Deutschlands)

독일은 온건 다당제를 바탕으로 기민당과 사민당의 두 양대 정당이 중심이 되지만 2차 세계대전 이후 어느 정당도 절대다수를 장악하지 못해 항상 두 개 이상의 정당이 연립 정부를 구성해 오고 있다. 선거 연합은 단일 명부를 구성하는 방식이 아닌 각 정당이 독자적으로 선거에 입하고, 선거 승리 후에 연립 정부를 구성하는 방식으로 운영된다. 의회는 상하원으로 구성되며, 상원은 각 주 정부의 대표로 구성되고, 하원은 정당 명부식 연동형 비례대표제를 통해 선출된다.

독일은 지방분권적 전통과 비례대표제로 인해 군소 정당이 난립하여 정치 불안 요인으로 작용하자 선거에 참여한 정당이 정당 명부 투표의 5% 이상을 득표하거나 지역에서 3인 이상을 획득해야만 정당 명부에 따른 의석 배분이 가능하다. 사회적 소수자들을 대표하는 정당에는 5% 조항을 적용하지 않는 예외 조항을 두었다.

정당 현황을 살펴보면, 독일 연방하원에 의석을 가지고 있는 정당은 독일기독교민주연합/바이에른기독교사회연합(CDU/CSU), 독일사회민주당(SPD), 자민당(FDP), 대안당(AfD), 녹색당(Grüne), 좌파당(DIE LINKE)이며, 공화당(Rep.), 독일국민연합(DVU), 자유시민연합(Bundfreier Buerger), 장난정당(Die PARTTEI) 등과 같은 군소 정당도 있다.

기민당은 제2차대전 종전 직후에 중도 보수/우익 정당이며 지금까지 9명의 연방 총리 중 5명을 배출하였지만, 이번 2021년 9월 연방 총선에서 중도 좌파 성향의 사민당이 근소한 차이로 1위를 차지함에 따라 3당 연정 체제의 가능성을 열어놓게 되었다. 기민당의 연합 정당인 기사련은 바이에른 주에서만 활동하고, 기민당은 독일 전역에서 활동하며 두 정당이 함께 원내 교섭 단체를 구성하여 사민당과 함께 거대 양대 세력을 이루고 있다.

기민당/기사련 연합은 현재까지 의회에서 총 200석을 차지하고 있으며, 기민당 대표는 안테그레트 크람프-카렌바우어(Annegret Kramp-Karrenbauer)이다. 그러나 이번 2021년 9월 총선에서 기민당/기사련 연합이 196석을 차지하게 되어 206석을 차지한 사민당에게 밀려 제1정당에서 물러나게 되었다.

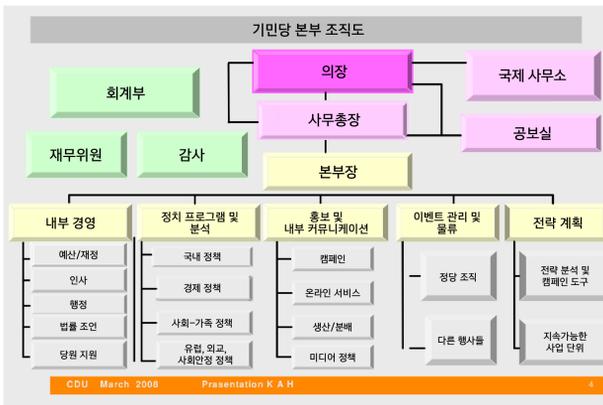
#### □ 조직 및 구성의 명확성과 체계성

기민당은 수석 기관인 연방 전당 대회(Bundesparteitag)와 차석 기관인 연방당위원회(Bundesausschuss)가 있고, 그 외에 당 의장단(Präsidium)이 당 최고지도부 역할을 하고 결의한 사항을 이행하는 연방집행부(Bundsvorstand), 그리고 당 사법기관인 당심판원(Parteigericht)이 있다. 15명으로 구성된 상임위원회는 2주에 한 번씩 모여 가장 중요한 정치적 현안과 근본적인 의사결정을 조율하며 당의 실질적인 관리 기구 역할을 한다. 최고 기관은

당 대회로 보통 매년 개최되며 통일 이후 1,001명의 대의원으로 구성되어 있다.

주 당의 활동은 선거기간과 비선거기간으로 구분된다. 선거기간에는 캠페인 활동, 후보자 지원 유세, 포스터 제작, TV 및 소셜미디어 광고, 행사 및 회의 개최, 홍보 등의 활동을 수행하며, 비선거 기간에는 홍보 활동, 보도자료 제공, 캠페인 실시, 토론 참가, 예산 편성과 통제, 다음 캠페인을 위한 인원 모집 등을 한다.

(그림 3.7) 기민당 본부 조직도

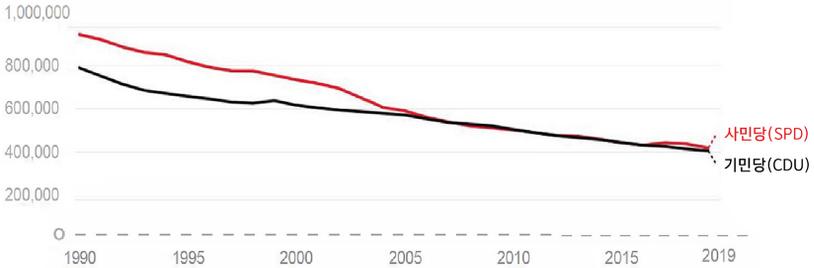


출처: 국회입법조사처(2008)

1948년에 기민당의 회원은 약 360,000명이었다. 그 뒤에 경기 침체가 시작되었고 1960년대가 되어서야 지속적인 상승세가 시작되어 1968년 말부터 1976년 말까지 기민당의 회원 수는 128%까지 증가했다. 그 후 성장이 둔화되었고 2019년 기준 405,816명이며(Niedermayer 2020), 지속적으로 하락 추세에 있다. 당원이 되기 위해서는 독일 또는 EU 국민이어야 하며, 16세 이상 선거권자여야 하며, 타정당의 당원이 아니어야 하고, 지구당의 동의를 받아야 한다. 당원은 토론 참여, 위원회 대표자 선출의 권리를 가지며, 당비를 납부하고 해당행위가 금지되는 의무를 지닌다. 연령별 당원 구성비를 보면 60대가 24.1%, 70대가 23.2%, 50대가 20.7%, 40대가 16.4%, 20-30대가 15.2%(16세부터 39세까지)로 나타난다. 성별 구성을 살펴보면 50대 이상은 여성의 비율이 높고, 40대까지는 남성의 비율이 높으며, 당원 중 여성 비율은 기민당 25.3%, 사민당 29.3%로 나타난다.

기민당에서 후보자가 되기 위해서는 연령과 성별을 초월해 지지를 획득하고 후원자가 많아야 한다. 직업과 종교에는 제한이 없으며, 후보자는 당 대회에서 선출된다.

(그림 3.8) 독일 당원 수 변화 추이: 1990-2019



출처: Niedermayer(2020).

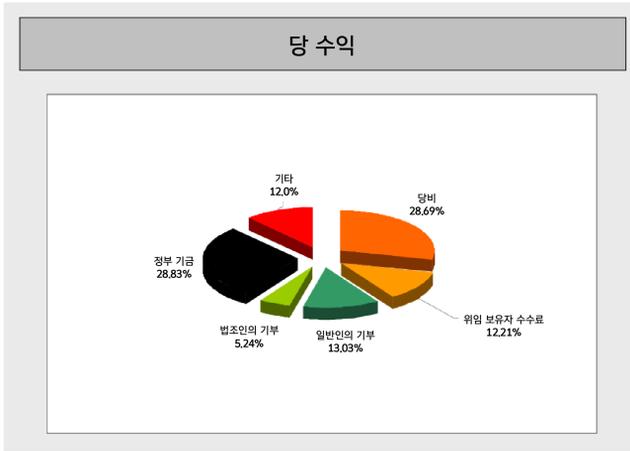
### □ 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성

정당의 정책 결정 과정에서 기민당은 정책을 홍보하고, 여론을 수렴한다. 우선 정책 홍보의 경우 언론매체 광고, 지역주민에 대한 당원들의 당 정책 홍보, 일반 유권자에게 보도자료 제공 등을 하며, 매 2주 1회 정도 자체 여론 조사 또는 정당 요구에 의한 정당 지지도 측정, 주민 여론 조사 및 평가, 국민들과의 대화를 통한 여론 수렴을 통해 정책 발굴 등을 한다.

당 재정 확보를 위해서는 당원들의 당비 납부, 개인/법인 기부, 행사 및 유인물 수입, 국고보조금으로 충당한다. 당비는 당원 1인당 월 당비 납부 하한 금액이 5 마르크(DM)로, 1인당 당비 납부 상한선은 없으나 소득에 따라 당비를 납부한다. 당원 1인 평균 당비 납부액은 월 10 DM이다. 정당의 총 수입 중 당비가 차지하는 비율이 가장 높으며, 당비 중 50%는 세금이 공제되고, 자동납부가 가능하다. 당원의 개념은 당비 납부자로 인식된다. 당비에 대한 세금 혜택을 보면 당비를 납부한 개인은(법인 제외) 기부금을 합하여 6,000 DM까지 혜택을 받는다.

기민당의 정치 자금 기부 제도에 따르면 개인과 법인이 기부 가능하며, 기부 한도에는 제한이 없다. 뇌물 방지를 위해 연 2만 DM 이상 기부금을 낸 개인이나 법인의 명단은 회계보고서에 기재하여 공개되고, 기부금에 대한 세금 혜택 관련해서는 기부한 개인(법인 제외)은 당비를 합하여 6,000 DM까지 혜택을 받는다.

(그림 3.9) 기민당 재정 구성



출처: 국회입법조사처(2008)

여성 비율은 지난 30년(1991년: 25.6%, 2019년: 26.5%) 동안 변함없이 낮은 수준을 유지하고 있다. 이사회 및 당 대회 대표와 같은 실제 리더십 위치에서 기민당의 여성 수는 여전히 과소 대표되었다. 이에 대응하기 위해 기민당은 2025년부터 모든 이사회 직위 관련하여 성 평등 규정을 두었고 다음 당 대회에서 더 엄격한 할당량 규정을 통과시키고자 한다.

#### □ 차세대 인재 양성을 위한 노력

독일청년연합(Junge Union Deutschlands, JU)\*은 기민당과 기사련 독립 청소년 연합으로서 연방 차원에서 활동하고 있다. 독일 전역에 걸쳐 있으며, 18개 주 협회, 37개 지역 협회 및 403개 지역 협회로 구성되어 있다. 거의 천 개의 지역사회, 지방, 도시 또는 도시 연합의 모든 곳에서 정치적 활동에 쉽게 참여할 수 있도록 하며, 14세부터 35세까지의 가입이 가능하고 기민당 및 기사련의 회원 자격과 무관하게 당원이 아니더라도 청년 조직에 가입할 수 있다. 특히, JU는 당원 회원과 별도로 비당원 회원제를 운영한다.

약 10만 명의 회원을 보유한 JU Germany는 독일과 유럽에서 가장 큰 정치 청소년 협회이다. 학생연합(SU)도 JU 내에 존재하며, 연방 협회는 회원들에게 정보를 제공하기 위해 회원 잡지 DIE DECISION을 2개월마다 발행한다.

JU는 기독교 민주주의와 자유주의의 가치, 신념 및 목표를 가진 젊은이들로 구성된 독립적인 협회를 표방한다. 청년 정치 조직으로서 모정당의 목표를 달성하고 정당 내 젊은 세대의 이익

8) <https://www.junge-union.de/>

을 대변하는 것을 목표로 하고 있다. JU는 지역 정치에서부터 주 및 연방 정치, 그리고 유럽 정치에 이르기까지 모든 정치 수준에서 당과 사회를 위해 젊은 세대의 이익을 위해 활동하며 활발한 토론을 벌인다. 유럽 수준에서 JU는 젊은 유럽 인민당(YEPP), 유럽 인민당 청년연합(EPP), 기독교사회당, 인민당, 보수당에 소속되어 있다.<sup>9</sup>

JU가 주력하고 있는 분야는 총 10개로 교육 및 연구, 모빌리티, 디지털 및 네트워크 정치, 금융, 경제 및 산업, 국내 정책 및 정의, 가족 및 통합, 문화 및 미디어, 농업 및 농촌 지역, 기후, 환경 및 에너지, 국제, 국방 및 유럽, 연금, 근로 및 건강 등이 있다. 각 분야의 주요 목표를 살펴보면, 교육 및 연구 분야의 경우 교육에 대한 자유롭고 공정한 접근이 지속가능한 세대에 필수적이라고 보았다. 모빌리티, 디지털 및 네트워크 정치 분야에서는 네트워크 보안 강화를 주장하였으며, 금융, 경제 및 산업 분야에서는 부채 브레이크의 도입과 소득의 대부분을 국민에게 맡기는 단순하고 공정한 조세 제도를 주장하였다. 국내 정책 및 정의 분야에서는 모든 사람에게 동일한 기회를 제공하면서 성고지향적이면서 자유롭고 기능적인 사회를 추구하는 동시에 모든 사람을 포용하고 상호 존중을 기반으로 하는 이민자 통합을 기반으로 한다. 문화 및 미디어 분야의 경우 문화 기관의 보존과 진흥을 옹호하면서 미디어 환경의 다양성을 지지하고, 연금, 근로 및 건강 분야에서는 세대 간 평등을 지지한다. 특히, JU는 공공 사회 보장 시스템의 리모델링을 주장하며, 노동시장 자유화를 실행과 싸우기 위한 효과적인 수단으로 본다.<sup>10</sup>

## □ 온라인 활동의 수준

독일 기민당은 홈페이지 <https://www.cdu.de>를 운영하고 있다. 당의 역사와 관심 있는 주제들에 대한 내용을 게재하고 있으며, 홈페이지를 통해서 당원도 모집하고 있다. 현재 당 대표인 크람프-카렌바우어는 2019년 COVID-19 전염병 발생 이후 정당 프로그램을 디지털 진보, 기술 혁신의 속도, 인구 통계학적 발전과 세계 질서의 변화에 집중하고 있다.

또한 Connect17 App 프로그램은 당의 청년층인 Junge Union이 이끄는 것으로 기민당의 2017년 연방 선거 동원 전략을 이끄는 거대 프로그램으로 발전했다. 휴대전화나 태블릿을 사용하여 자원봉사자는 앱에 로그인하여 방문 장소에 대한 데이터 기반 정보를 받을 수 있고 당 본부에서는 유권자와의 상호 작용은 물론 잠재적인 정책 문제에 대한 실시간 피드백을 받을 수 있다. 유세 과정에 게임의 요소를 적용함으로써 자원봉사자들의 경쟁력을 높였고 그들이 앱에 자주 참여하도록 독려했다. 캠페인이 끝났을 때 Connect17 앱은 10,000회 이상 다운로드되었으며 204개 선거구에서 활성화되었다. 독일은 분권화된 연방 선거 절차를 가지고 있기 때문에 베를린 기민당 본부에서는 이 앱을 통해 지역 자원이 가장 효율적으로 구현되도록 보장할 수 있는 기회를 제공했다. 기민당은 D2D(door-to-door) 유세를 보완하기 위해 대규모

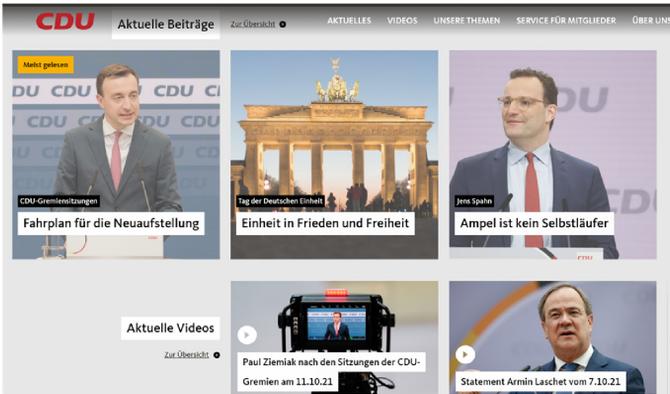
9) [https://en.wikipedia.org/wiki/Young\\_Union](https://en.wikipedia.org/wiki/Young_Union)

10) <https://www.junge-union.de/>

Connect17 사용을 통해 디지털 기술을 사용하는 방법을 도입했다.

독일 기민당은 홈페이지 안에 정책 기초, 역사, 언론 보도, 기부 및 참여 방식과 관련된 일반적인 정보를 제공한다. 또한 의회 소속 위원회나 관련 활동 혹은 선거 관련 사이트를 연결하여 정당의 활동 전반에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 있도록 하였다. 또한, 소셜미디어 및 온라인 뉴스레터 등을 적극 활용하여 정당 정책을 알리고 일반 유권자들 및 당원들과 활발하게 소통하는 수단으로 활용하고 있다.

(그림 3.10) 독일 기민당 홈페이지



출처: <https://www.cdu.de>

### 3.4 일본의 자민당

일본의 정당 정치는 1868년 메이지 정부 수립 이후의 민권운동에서 시작되었다고 할 수 있으나(이신일 2003), 1930년대 일본 내에서 군국주의가 강화되면서 정당들의 활동에 많은 제약이 가해졌다. 1945년 8월 일본의 패전 이후 점령 당국의 주요 목표는 일본의 민주화였는데, 이를 배경으로 자유당과 같은 보수당은 물론 사회당이나 공산당과 같은 혁신 세력의 활동이 활발하게 전개되었다(한의석 2017). 1950년부터 샌프란시스코조약과 미일안보조약을 중심으로 갈등이 심화되었고, 이와 관련한 논쟁은 일본 정당 정치의 재편성과 보·혁 대립의 분기점이 되었다(이기완 2006; 2008).

정당 간 또는 정당 내부의 갈등을 겪으며 이합집산을 계속하던 중, 1954년 민주당을 결성하면서 보수 진영은 크게 분열되었던 반면, 1955년 1월 각각의 당 대회를 통해 좌우로 분열되었던 사회당이 통합을 결의하기에 이르렀다. 이에 위협을 느낀 일본의 재계는 보수의 통합을 촉구하

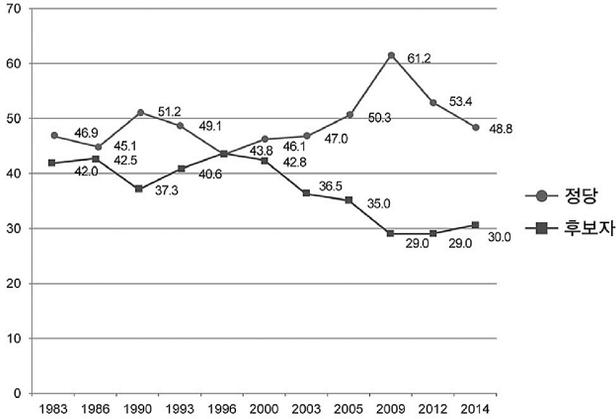
였고, 1955년에 11월, 자유당과 민주당이 자유민주당(약칭 자민당)을 결성하게 되었다. 사회당은 여전히 이념 경쟁에 집중한 반면, 산업화와 도시화가 가속화되는 사회 변화 속에서 자민당은 이념보다는 경제를 강조하는 정책 노선을 통해 지지를 확대해나갔다. 또한 중선거구제라는 제도적 특성과 결합하여 파벌정치를 발전시키고 농협이나 건설협회와 같은 이익집단과의 긴밀한 연계뿐 아니라, 농촌 지역, 소매업자 등 상대적으로 비경쟁적인 부분의 유권자들에게 정책적, 물질적 보상을 제공하고 선거에서의 지지를 확보하는 등 이익 유도 정치를 지속해나갔다. 이로써 집권 자민당과 만년 야당인 사회당이 경쟁하는 자민당 일당 우위의 장기 집권 체제인 55년 체제가 성립되었다. 55년 체제는 단순히 정치권뿐 아니라 재계와 정계가 긴밀한 협력 체제를 구축한 일본의 독특한 사회구조를 일컫는 용어이기도 하다.

1990년대에는 자민당 일당 우위 체제 붕괴의 위기가 왔다. 장기간 안정적으로 집권하던 자민당은 1988년 리쿠르트 스캔들, 1992년 사가와규빈 스캔들과 같은 정치인들의 부패와 정경유착 문제에 직면하게 되었다. 이와 더불어 도시 유권자들이나 경쟁력 있는 경제 분야의 불만, 실력 있는 야당들의 성장, 자민당의 후원회 정치, 이익 유도 정치에 대한 비판이 거세지면서 55년 체제에 균열이 생겨났다. 무엇보다 1990년대 초, 버블 경제의 붕괴는 경제적 성과를 통해 지지를 얻어온 자민당의 기반을 약화시키는 계기가 되었다.

1989년 참의원 선거에서 참패한 자민당은 과반 의석 확보에 실패하였고, 이후 1993년 실시된 총선거(중의원 선거)에서 223석으로 여전히 제1당의 지위를 유지했지만 비(非)자민 연립 정권이 수립됨으로써 1955년 이후 처음으로 야당의 위치가 되었다. 1994년 6월, 자민당은 사회당과 연립 정부를 구성함으로써 집권 여당의 지위를 회복하였으나, 사회당의 무라야마가 총리에 취임하였다.

1990년 중반에는 정치 개혁에 대한 논의가 더욱 구체화되면서 소선거구제와 권역별 비례대표제를 혼합한 선거 제도(4년 임기, 지역구 289석, 비례대표 176석)가 도입되었고, 정치 자금법 등 관련 법 개정이 이뤄졌다. 선거 제도 개혁은 지방(농촌) 선거구의 과대 대표성을 축소함으로써 농촌을 강력한 지지 기반으로 하던 자민당에게 위협이 된 반면, 도시 유권자들의 중요성이 증대되는 결과를 가져왔다. 또한 소선거구제 도입이라는 선거 제도 개혁의 결과로 후보자 중심의 투표 경향이 약화되고 정당 중심의 투표 경향이 강화되면서 군소 정당들의 통합이 불가피해졌다. (그림 3.11)을 통하여 선거 제도 개혁 이후의 투표에 있어서 정당 요인의 영향이 상대적으로 커졌음을 알 수 있다.

(그림 3.11) 일본 중의원 선거에서 정당 지지 투표율과 후보자 지지 투표율<sup>11)</sup>



출처: 한의석(2017).

2000년대 이후는 포스트 55년 체제라 불린다. 선거 제도 개혁과 함께 다당제 경향이 촉진되었고 이에 야당들의 이합집산이 계속되던 중, 민정당, 신당우애, 민주개혁연합 등이 함께 함으로써 1998년 새로운 민주당이 창당되었고, 2003년 자유당이 합당하여 정권 교체를 위한 야당 통합에 앞장서게 되었다.

민주당은 매니페스토 선거를 강조하면서 반(反)자민당 정치와 정권 교체를 주장하면서 유권자들의 지지를 확대해나갔다. 중도보수 성향을 지닌 민주당은 당시 자민당 고이즈미 정부의 신자유주의적 개혁 이후의 사회경제적 불평등을 비판하고, 생활정치와 복지정책을 강조하면서 2007년 참의원 선거에서 승리를 거두었으며, 2009년 중의원 선거에서도 압도적 승리를 거두면서 집권에 성공하였다(경제회 2017).

하지만 각기 다른 이념과 정책을 지향하는 다양한 그룹들로 구성되어 있던 민주당의 당내 갈등이 심화되면서 2012년 12월 선거에서 참패하였고, 자민당이 재집권하여 아베 정부가 수립되었고, 2020년 9월에는 아베 내각을 계승한 스가 정부가 출범하기에 이르렀다. <표 3.1>은 2000년 이후 일본 선거 결과를 정리한 것이다. 선거 제도 개혁 이후 양당제적 경향이 강화되는 것으로 보였지만 자민당-민주당 간의 정권 교체기를 지나면서 정당 정치의 유동성이 더욱 커지는 한편으로 과거와 같은 자민당 우위의 다당제적 경향이 나타나는 것을 알 수 있다.

11) 1993년까지는 중선거구제, 1996년부터 소선거구 권역별 비례대표 병립제를 채택한 결과이다.

〈표 3.1〉 2000년 이후 일본 중의원 선거 결과

|                     | 제1당      | 제2당       | 제3당       | 제4당     | 제5당                   |
|---------------------|----------|-----------|-----------|---------|-----------------------|
| 2000년               | 자민당(233) | 민주당(127)  | 공명당(31)   | 자유당(22) | 공산당(20)               |
| 2003년               | 자민당(237) | 민주당(177)  | 공명당(34)   | 공산당(9)  | 사민당 <sup>12</sup> (6) |
| 2005년               | 자민당(296) | 민주당(113)  | 공명당(31)   | 공산당(9)  | 사민당(7)                |
| 2009년               | 민주당(308) | 자민당(119)  | 공명당(21)   | 공산당(9)  | 사민당(7)                |
| 2012년               | 자민당(294) | 민주당(57)   | 일본유신회(54) | 공명당(31) | 민나노당(18)              |
| 2014년               | 자민당(291) | 민주당(73)   | 유신당(41)   | 공명당(35) | 공산당(21)               |
| 2017년 <sup>13</sup> | 자민당(284) | 입헌민주당(55) | 희망의당(50)  | 공명당(29) | 공산당(12)               |

참고 : ( )은 의석수

일본 정당 정치는 다음 세 가지의 특징을 가진다. 첫째, 일반적인 정부 구성 방식으로서의 연립 정부를 지향한다. 일본에서 연립 정권이 본격적으로 등장한 것은 1993년 일본신당과 신생당을 중심으로 한 비(非)자민 연립 정권이 수립되면서 부터이다. 55년 체제에서 자민당은 40% 이상의 높은 지지율을 바탕으로 다당제적 정치구조 속에서 집권당으로서 단독 정권을 유지하는 것에 전혀 문제가 없었기에 다른 정당과 연합할 동기가 거의 없었다. 그러나 1989년 참의원 선거 패배를 시작으로 1993년 선거에서부터 득표율의 하락을 경험하고, 1994년 사회당, 신당사키가케(新党さきがけ)와 연립 정부를 구성함으로써 집권 여당으로서의 지위를 되찾을 수 있었다.

자민당은 오부치 총리 집권 초기의 짧은 시기를 제외하고는 계속해서 연립 정부를 구성하고 있는데, 특히 2000년대 이후로는 단독으로 정권 수립이 가능한 상황에서도 다른 정당들과의 연립을 통하여 정부를 구성하고 있어, 연립 정권이 일반적인 정부 구성 방식이 되었다고 할 수 있다.

12) 사회당은 1996년 사회민주당(사민당)으로 당명을 변경, 2000년 선거에서는 19석을 얻었으나 그 후 선거에서는 10석 이상을 얻지 못하는 군소 정당으로 전락하였다.

13) 제1야당이었던 민주당은 2017년 선거를 앞두고 자민당을 상대하기 위하여 2016년 3월 유신당 및 일부 의원들이 합류하여 민진당을 창당하면서 호헌, 리버럴 성향의 의원을 배제하였다. 그 결과 중도좌파 성향의 입헌민주당이 창당되었고, 민진당은 희망의당과의 합류를 결정하였으나 이를 거부한 일부 의원들은 무소속으로 남았다. 제1야당이 희망의당, 무소속, 입헌민주당으로 분열된 가운데 2017년 조기 총선거가 실시되었고, 입헌민주당은 2017년 선거에서 제1야당으로 성장하였으나 총선에서 참패한 민진당은 사실상 해체 수순을 밟게 되었다.

〈표 3.2〉 1955년 이후 일본의 연립 정부 구성

| 내각 구성         | 시기              | 참여정당                               |
|---------------|-----------------|------------------------------------|
| 2차 나카소네 내각    | 1983.12~1984.11 | 자민당, 신자유클럽                         |
| 호소가와 내각       | 1993.8~1994.4   | 일본신당, 사회당, 신생당, 공명당, 민사당, 신당사키가케 등 |
| 하타 내각         | 1994.4~1994.6   | 신생당, 공명당, 일본신당, 자유당, 민사당, 사회민주당 등  |
| 무라야마 내각       | 1994.6~1996.1   | 사회당, 자민당, 신당사키가케                   |
| 하시모토 내각       | 1996.1~1998.7   | 자민당, 사회민주당, 신당사키가케 (각의협력 포함)       |
| 오부치 1차개조내각    | 1999.1~1999.10  | 자민당, 자유당                           |
| 오부치 2차개조내각    | 1999.10~2000.4  | 자민당, 공명당                           |
| 모리 내각         | 2000.4~2001.4   | 자민당, 공명당, 보수신당                     |
| 1차 고이즈미 내각    | 2001.4~2003.11  | 자민당, 공명당, 보수신당                     |
| 2차·3차 고이즈미 내각 | 2003.11~2006.9  | 자민당, 공명당                           |
| 아베 내각         | 2006.9~2007.9   | 자민당, 공명당                           |
| 후쿠다 내각        | 2007.9~2008.9   | 자민당, 공명당                           |
| 아소 내각         | 2008.9~2009.9   | 자민당, 공명당                           |
| 하토야마 내각       | 2009.9~2010.6   | 민주당, 사회민주당, 국민신당                   |
| 간 내각          | 2010.6~2011.9   | 민주당, 국민신당                          |
| 노다 내각         | 2011.9~2012.12  | 민주당, 국민신당                          |
| 아베 내각         | 2012.12~2020.08 | 자민당, 공명당                           |
| 스가 내각         | 2020.09~ 현재     | 자민당, 공명당                           |

둘째, 무당파 증가와 유동성의 증가이다. 자민당 일당 우위와 사회당에 대한 어느 정도의 지지가 이어지는 1.5정당 체제가 지속되면서도 무당파층의 비율은 점차 증가해왔다. 요미우리신문 여론조사 결과, 1960년대에는 약 10%, 1970년대에는 20%대, 1990년대 초중반에는 30~40%를 상회하는 것으로 나타났다. 무당파 증가 현상은 55년 체제에서의 이념 대립이 약화되면서 더욱 촉진된 것으로 볼 수 있다. 이념적 차원에서 일본은 55년 체제의 보수·혁신 대립 구도에서 1990년대 중반 이후 보수정당 일변도의 경쟁 구도로 변화하였다. 55년 체제 하에서 혁신계열 유권자들의 중심 세력으로 제1야당의 지위를 유지하던 사회당은 노조 운동의 약화, 사회주의 등의 변화 속에서 지지 기반이 약화되었다.

병전 종식과 55년 체제의 붕괴 상황 속에서 사회당은 이를 타개하기 위한 노력을 기울였으나 당내 좌파, 우파 간 이념 대결 속에서 제한적인 대중적 지지를 극복하지 못했다. 점차 우파 세력이 사회당의 주도권을 장악하게 되었고, 비(非)자민 연립 정권에서 소외된 사회당은 1994년 자민당과의 연립 정부를 구성하기에 이르렀다.

55년 체제 성립 이후 일본 사회 이념 갈등의 축은 헌법 개정과 재군비, 미일안보조약을 둘러싼 보·혁 갈등이라 할 수 있는데, 사회당의 무라야마 총리는 1994년 7월, 임시국회 연설을 통해

미일안보조약의 견지, 자위대 합헌, 일본의 국기·국가의 존중 등을 공식적으로 표명한 ‘무라야마 선언’을 발표하였다. 이와 같은 사회당의 노선전환은 이에 비판적인 다수의 사회당 지지자들을 무당파로 돌려세우게 됨으로써 이후 일본 정당 체제의 유동성을 높이는 계기가 되었다.

무당파층의 증가는 사회경제적 변화를 반영하는 것으로 1980년대 들어 일본 사회가 후기 산업 사회로 전환하면서 무당파층이 크게 증가한 것으로 분석된다(이이범 2017). 특히, 1980년대 중반부터 시작된 신자유주의적 흐름과 1990년대 초 자민당의 농업자유화 정책은 자민당을 지지하던 농촌 지역 유권자의 이탈과 무당파층의 증가를 야기했다. 특히, 1993년 총선을 전후로 한 자민당의 분열과 1994년 자민당·사회당 연립 정권 수립 이후, 자민당과 사회당 지지층의 상당수가 무당파층으로 돌아섰다(김범수 2009). 또한 자민당의 장기 집권을 끝내며 등장했던 비(非)자민 연립 정권이 1년도 유지되지 못하고 붕괴하자, 그 지지자들 중 상당수 역시 무당파가 되었다. 1990년대 초중반에 30~40% 정도를 차지하던 무당파 비율은 90년대 중반 이후 50~60%로 증가하는 것으로 집계되었다(한의석 2017). <표 3.3>을 통해 1983년과 2003년에 측정된 무당파의 특징을 비교해 볼 수 있다.

<표 3.3> 일본 무당층의 특징 및 변화

|    |        | 1983년 1월 | 2003년 1월 |
|----|--------|----------|----------|
| 연령 | 20대    | 51.3%    | 74.0%    |
|    | 30대    | 39.0%    | 62.4%    |
|    | 40대    | 26.3%    | 58.5%    |
|    | 50대    | 23.9%    | 42.8%    |
|    | 60대    | 23.6%    | 39.5%    |
|    | 70대 이상 | 18.5%    | 38.9%    |
| 직업 | 자영업자   | 22.3%    | 38.5%    |
|    | 급여소득자  | 33.7%    | 57.8%    |
| 지역 | 대도시    | 42.8%    | 53.3%    |
|    | 중도시    | 33.3%    | 54.1%    |
|    | 소도시    | 27.1%    | 52.5%    |
|    | 농촌     | 27.1%    | 44.7%    |

출처 : 한의석(2017) 재구성.

인적·물적 자원이 부족한 민주당으로서는 매니페스토를 통해 대안적 집권 정당의 모습을 제시함으로써 상대적으로 정책 지향적인 무당파층의 지지를 이끌어내고자 노력했다. 기존 지지층을 이탈한 무당파층은 2000년대 들어 새롭게 창당된 민주당에 많은 지지를 보내게 되면서 민주당 성장의 밑거름이 되기도 하였다. 민주당 계열의 평소 지지율은 10%대에 머물렀으면서도 무당파층의 압도적인 지지에 힘입어 비례대표선거에서의 득표율은 20~30% 이상을 확보할 수 있었다.

특히, <표 3.4>에 나타난 바와 같이 2009년 총선거에서 구 민주당이 정권 교체에 성공한 것도 무당파층이 전반적으로 증가한 가운데 무당파층의 약 50%가 민주당을 지지했던 것이 큰 힘이 되었다. 그러나 궁극적으로 무당파층의 증가는 정당과 유권자의 연계 약화를 의미하는 것으로 일본 선거에서 선거 유동성을 증가시키는 결과를 가져오게 되었다. <표 3.4>는 지난 선거에서 특정 정당에 투표한 유권자 중 몇 퍼센트가 다음 선거(해당 연도 선거)에서도 같은 정당에 투표했는지를 나타낸 것으로, 특히 양대 정당인 자민당과 민주당의 경우 다른 군소 정당에 비해 유권자들의 유동성이 높다는 것을 알 수 있다.

<표 3.4> 일본 중의원 선거에서 주요 정당에 대한 동일 정당 지지 비율 변화

|     | 2005년 | 2009년 | 2012년 |
|-----|-------|-------|-------|
| 자민당 | 71.0% | 37.6% | 70.5% |
| 민주당 | 64.0% | 78.8% | 24.7% |
| 공명당 | 75.3% | 69.7% | 76.4% |
| 공산당 | 62.2% | 67.0% | 67.2% |
| 사민당 | 50.0% | 41.7% | 42.9% |

출처 : 고선규(2013) 재구성.

그런데 <표 3.5>에서 확인할 수 있듯이 2012년 총선거 이후 무당파층의 정당 선택에서 주목할 만한 변화가 나타나고 있다. 2012년 이후 실시된 중의원, 참의원 비례대표선거에서 구 민주당 계열에 대한 무당파층의 압도적인 지지가 사라졌고, 무당파층의 반(反) 자민 성향이 약화되었음을 알 수 있다.

<표 3.5> 2000년대 비례대표 선거에서 나타난 무당파 투표자의 정당 선택

|               | 2003 | 2005 | 2009 | 2012 | 2014 | 2017   |
|---------------|------|------|------|------|------|--------|
| 자민당 지지율       | 40   | 41   | 31   | 25   | 42   | 42     |
| 민주당 지지율       | 20   | 20   | 26   | 13   | 15   | 8(입헌)  |
| 무당파 비율        | 18   | 21   | 30   | 33   | 24   | 27     |
| 무당파 - 민주당 지지율 | 55   | 37   | 54   | 16   | 21   | 30(입헌) |
| 무당파 - 자민당 지지율 | 23   | 33   | 16   | 21   | 23   | 22     |

출처 : 이미범(2017) 재구성.

셋째, 유권자 지지 동원 방식의 변화이다. 보수와 혁신의 대립 구도로 정착된 55년 체제에서 사회당은 이념에 기반하여 지지를 동원한 반면, 자민당은 유권자들에게 물질적, 정책적 혜택을 제공함으로써 지지를 이끌어냈다. 즉, 공공 재원을 활용하여 농업이나 건설 부분에 많은 지원을 제공하였으며, 특히 지방의 농촌 지역에 중점을 둔 재분배 정책을 통해 지지를 얻어왔다.

하지만 자민당의 후견주의(clientlism)는 1980년대 후반부터 도시 지역 유권자들이나 수출 중심 대기업들의 불만, 야당의 반대 등으로 약화되기 시작했다. 또한 1990년대 초 버블경제의 붕괴는 이익 배분에 필요한 자원 부족을 초래했고, 자민당식 후견주의의 지속이 어렵게 됨으로써 자민당의 집표 능력 약화로 이어졌다.

한편, 새롭게 등장한 강력한 야당인 민주당은 매니페스토 선거를 통해 유권자들의 지지를 얻어 나갔다. 경쟁 초반에는 매니페스토 선거에 부정적이던 자민당은 곧 매니페스토를 활용한 선거 경쟁에 참여함으로써 이후 매니페스토 선거는 일반적인 선거 경쟁 방식이 되었다(박명희·최은봉 2013). 매니페스토 선거가 도입된 2003년 이후에는 일본의 선거가 정책 중심, 정당 중심으로 전환되었다는 평가가 다수를 이루고 있었다(고선규 2006).

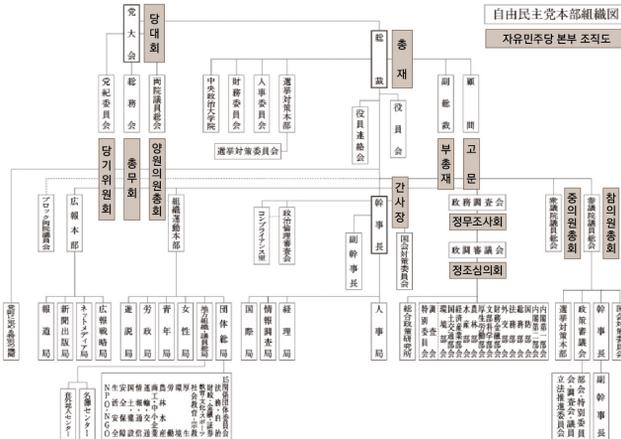
55년 체제 붕괴 이후, 선거 제도 개혁과 더불어 다당제적 구조가 나타나고 있는 현재에도 계속되고 있는 자민당의 우위는 자민당이 변화에 대한 적응성이 매우 강한 정당임을 방증한다.

## □ 조직 및 구성의 명확성과 체계성

자민당의 당규는 전문을 포함하여 총 17장으로 구성되어 있다. 당규를 통하여 당원(제1-2장)에 대한 규정, 집행기관(제2장), 중앙당 임원직 및 각종 위원회와 같은 당의 중앙조직뿐 아니라 및 지역 조직(제12장)에 대한 규정을 두고 있다.

자민당의 당 지도부는 당 총재, 부총재, 간사장, 총무회장, 정조회장 등으로 구성된다. 당 총재는 당의 최고책임자로 자민당을 대표하고 당무를 총괄하며 유일한 선출직이다. 일본의 총리는 의회의 의결을 통해 선출되고 중의원 다수당의 대표가 지명되는 관례를 따르고 있어, 연립 정부 구성에도 불구하고 집권 자민당의 총재는 곧 일본 총리가 된다는 점에서 그 중요성이 매우 크다. 원칙적으로 임기 만료로 인한 총재 선거의 경우에는 당원들이 직접 참여<sup>14</sup>하지만, 총재가 임기 도중 사퇴한 경우에는 현역 국회의원과 각 도도부현 대표자가 참여하는 당 대회를 갈음한 양원 의원 총회를 통하여 총재를 선출한다. 이때 선출된 당 총재의 임기는 3년이고, 3선까지 연임 가능하다(2017년 3월 5일 당규 개정 사항, 개정 전 재임까지 가능하였음).<sup>15</sup>

(그림 3.12) 자민당 조직도



출처: 자민당 홈페이지 <https://www.jimin.jp/aboutus/organization/>

부총재는 정당의 부대표의 지위를 가지며 총재 유고시 총재의 권한을 대행하는 역할을 한다. 총재가 임명하는 직책인 부총재는 당규상 ‘당에서 부총재를 둘 수 있다’고 규정되어 있는 임의적인 직책이어서 공식인 경우가 많다. 간사장은 당 총재가 총리에 취임할 경우, 총재로부터 국

14) 당 총재의 임기 만료로 실시되는 새 총재 선거는 절대다수득표자를 총재로 선출하기 위하여 1차, 2차 투표를 거치는 결선 투표를 채택하고 있다.

15) 총재가 임기 도중 사퇴할 경우, 후임자의 임기는 전임자의 잔여 임기가 된다. 이 때, 해당 잔여 임기는 연임에 포함되지 않기 때문에, 10년 이상 총재직에 있는 것도 이론적으로 가능하다.

회 운영, 선거 대책, 당무 전반 등에 관한 권한을 위임받는 등 매우 강력한 권한을 보유한다. 당의 자금을 관리하고 공천권을 쥐고, 당 내부 인사뿐 아니라 의회의 상임위원장 및 내각의 각료 기용에도 막강한 영향력을 발휘한다. 통상적으로 차기 총재로 가장 많이 언급되는 직책이고, 실제로 간사장을 역임한 정치인들이 총재로 선출되는 경우가 많다. 총무회의의 정원은 25명으로 각 원(院)별 몫, 총재 몫으로 인원이 배정되어 있다. 각 원 별 몫은 의원 간의 호선으로 선출하고, 총재 몫은 총무회장과 간사장의 합의를 통해서 총재가 직접 임명한다(총재 몫의 인원에는 총무회장이 포함되어 있음). 정무조사회장(정조회장)은 정책 심의 및 조사연구, 법안의 입안을 담당하는 등 정책 전반을 담당한다. 단, 참의원의 경우에는 참의원회장 산하의 참의원 정책심의회장이 정책을 담당한다.

오랜 역사를 자랑하는 정당답게 중앙당 조직 외, 홋카이도, 토호쿠, 오키나와 등 전국을 11개 블록으로 나누어 각 지역의 지구당을 운영하고 있으며, 각 블록 산하에 도도부현 47개 지부를 운영하고 있다.<sup>16</sup> 그 외 하부조직으로 중앙정치대학원, 청년국과 여성국, 행정개혁추진본부, 헌법개정 추진본부, 동일본 대지진 재건 가속본부 등을 두고 있다.

2018년 3월 기준, 자민당은 106만 8,560명(2019년 108만 명)의 당원을 보유하고 있어 당원 규모로도 일본 제1정당의 위상을 가지고 있다. 공명당의 당원 규모는 약 42만 명, 공산당의 당원 규모는 약 30만 명이며 그 외 정당의 당원 규모는 10만 명 미만으로 추산된다(일본 인구, 1억 2,600만 명). 입당 자격은 3가지, ① 자민당의 강령, 원칙과 정책에 동의하는 자 ② 18세 이상의 일본 국적인 자 ③ 다른 정당에 당적을 두고 있지 않은 자로 하고 있으나, 당원 신청을 위해서는 기존 당원의 추천이 필요하다. 자민당 홈페이지를 통해 입당 신청할 수 있고 이름, 주소, 전화번호 등을 신청서에 기입하면 된다. 일반 당원 당비는 연간 4,000엔, 가족 당원 당비는 연간 2,000엔, 특별 당원 당비는 연간 2만 엔 이상으로 정해져 있다. 가정 내에 일반 당원 1명 이 있다면 가족 당원으로 입당이 가능하다.

#### □ 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성

일본 자민당은 서구의 전형적인 보수 정당과는 달리 정책 이념이나 강령에 따라 움직이기보다는 정치를 주도하기 위하여, 혹은 정치 권력을 위하여 입장이 다른 정치가들이 연합한 파벌을 중심으로 운영되는 정당이다. 자민당 특유의 파벌 정치는 전후 형성된 파벌이 미군정을 거쳐 이후 자유당과 민주당이라는 두 개의 대파벌을 중심으로 발전해 오늘날에 이르고 있다.

일본의 정치 권력 분포를 외형적으로만 본다면 마치 자민당 일당 독재와 유사하게 나타나지만, 내부적으로는 자민당 내 한 파벌에서 다른 파벌로 시계추처럼 권력이 교대로 이동하는 형태, 혹은 주요 파벌들이 연립하는 형태를 보인다.

16) <https://www.jimin.jp/aboutus/association/>

자민당은 다양한 파벌들이 보수의 빅텐트로 모여 있는 모양새이기 때문에 특정한 철학과 이념에 따른 정당 그 자체의 응집성이 약하지만, 당내 파벌들은 각자의 뚜렷한 정책 노선과 이념 성향을 나타낸다. 파벌마다 별도의 홈페이지를 운영하는 등 색깔과 집단성을 보유하고 있으며 ‘당 속의 당’처럼 활동하며 파벌 간 견제 및 협력, 경쟁을 지속한다(최은경 2021). 같은 자민당 소속일지라도 정책 노선의 차이가 있는 파벌들이 존재하다 보니 집권 파벌이 달라지면 정당의 정책 노선 변경에서 나아가 국가의 정책 노선에 영향을 미치는 경우도 흔하게 발생한다.

현재 자민당 내에서는 호소다파, 아소파, 다케시타파, 니카이파, 기시다파, 이사바파, 이시하라파 등 7개의 주요 파벌이 경쟁하고 있다. 자민당 파벌들 중에서 가장 오랫동안 존재한 파벌은 1957년에 설립된 기시다파(岸田派/ 경지회(宏池会) 또는 고치카이로 불림)로 2021년 9월 자민당의 새 총재로 당선된 기시다 후미오(岸田文雄)가 회장을 맡고 있다. 당내 최대 파벌은 일본 역대 최장기 집권 총리였던 아베 신조가 속한 호소다파(細田派/ 세이와 정책연구회(清和政策研究会))이다.

특히 당 총재 선거는 파벌 중심의 정당 운영을 명확하게 보여준다. 파벌들의 경쟁과 합의 속에 차기 총재가 탄생하는 구조이다. 파벌에 얽매이지 않는 총재 선거를 주장하는 목소리에도 불구하고, 역대 자민당 총재 선거는 각 파벌이 단일 지지 후보를 결정하고, 소속 의원들이 이를 따르는 방식으로 실시되었다. 이런 이유로 여론조사 1위 후보가 반드시 당 총재 선거에서 승리하는 것은 아니다. 2021년 9월, 스가 요시히데(菅義偉) 총리의 임기 만료로 치러진 자민당 새 총재 선거 역시 민심, 당심보다는 일본 특유의 파벌 정치가 좌우한 선거였다고 평가할 수 있다(김혜경 2021; 진달래 2021).

〈표 3.6〉 2021년 9월, 자민당 총재 선거 결과

|  |   |
|--|---|
| <p>니혼게이지신문이 실시한 &lt;차기 총리에 적합한 인물&gt; 여론조사 결과<br/>: 고노(46%), 기시다(17%), 다카이치(14%), 노다(5%)</p> |   |
| 1차 투표  | <p>전체 764표(국회의원 382표+당원 382표)<br/>* 당원 투표 결과는 국회의원 의결권 수와 동일하게 전환되며, 각 후보에게 비례배분되는 방식으로 적용</p>  |
|  | <p>각종 여론조사에서 압도적 선두를 달리던 고노 다로(河野太郎) 행정개혁 담당상은 국회의원 86표, 당원 169표 등 총 255표를 확보, 대중적 인기가 저조한 기시다 후미오(岸田文雄) 전 정조회장이 국회의원 146표, 당원 110표 등 총 256표를 얻어 1위를 차지<br/>* 고노 : 자민당 내 제 2파벌인 아소파 소속으로 개혁적인 성향 보유<br/>* 기시다 : 기시다파의 회장으로 주요 파벌과 원만한 관계 유지</p> |
| <p>과반 득표자가 없으면 1·2위 후보가 결선투표를 치른다는 자민당 총재 선거 규칙에 따라 기시다 후미오와 고노 다로의 2차 투표 실시</p>             |   |
| 2차 투표  | <p>전체 429표(국회의원 382표+도도부현 지부 47표)</p>   |
|  | <p>기시다 후미오는 257표(60.2%), 고노 다로 170표(39.8%)를 획득해 기시다가 자민당 새 총재로 선출, 일본의 100대 총리로 취임<br/>* 1차 투표에서 소속 의원 각자의 의견을 존중하기로 했던 자민당 내 최대 파벌인 호소다파와 다케시타파는 결선투표에서 기시다 지지</p>   |

살펴본 바와 같이, 파벌은 당 총재 선출을 비롯한 당내 지도부 및 공직 후보자 결정 및 선출 과정 전반에 절대적인 영향을 미친다. 파벌의 가장 큰 문제점으로 꼽히는 것이 바로 지역구 세습이다. 한때 자민당 중의원 중 세습 정치인의 수가 50%를 넘었던 적도 있으며, 현재도 30% 수준을 유지하고 있는 실정이다.

당내 재정과 자원, 지도부 및 공직 후보자 선출에 있어서 영수와 같은 파벌 내 유력자의 영향력이 매우 큰 반면, 정당 하부조직과 당원의 권한이 미약하다. 당내 권력 및 자원 배분 과정과 결과에 대한 투명성, 공정성 역시 담보되지 않아 당내 민주주의의 수준은 매우 낮다고 평가된다.

### □ 차세대 인재 양성을 위한 노력

당내 대표적인 청년 조직으로 청년국이 있다. 청년국은 18세에서 45세 사이의 당원으로 구성되며, 전국 청년국장, 청년청 중앙상임위원회 등 자체적인 조직 체계를 가지고 운영되고 있다.

(그림 3.13) 자민당 청년국 로고



출처: 자민당 청년국 홈페이지 <https://youth.jimin.jp/>

청년국의 모토는 「私たちがいるから自民党は大丈夫、安心だと思ってもらえる存在であらう」<sup>17</sup>로, 2021년 1월에는 청년국 캐릭터(ファーストペンギン(퍼스트 펭귄))를 발표하며 적극적인 홍보 활동에 나서고 있다. 청년국은 청년의 대표성을 확립하고 차세대 인재 양성을 위하여 'Real Youth Project', 'TEAM-11', 국제 교류 활동, 정책 발표 대회, 지역 문제 해결을 위한 정책 실천 프로젝트, 거리 활동 등 다양한 활동을 실시한다.<sup>18</sup>

25세까지의 학생들로 구성되는 학생부는 자민당 정치인이 되고자 하는 젊은 인재들을 위한 등용문으로 여겨진다. 2016년 18세 선거권 도입 이후 현, 지부에서는 학생부 설립 및 확대를 추진하고 있으며 현재 24개 현에 학생부가 설립되어 있다. 학생부는 정기 학습 세션을 개최하고, 청년 단체 활동 참여, 거리연설회 개최, 선거 지원 등 다양한 정당 활동을 하고 있다.<sup>19</sup>

17) The LDP will be considered safe and secure because of us.

18) [https://youth.jimin.jp/?\\_ga=2.201975506.2143429961.1632927577-1930020458.1631760291](https://youth.jimin.jp/?_ga=2.201975506.2143429961.1632927577-1930020458.1631760291)

19) <https://youth.jimin.jp/study/>

중앙정치대학원은 자민당의 정치와 정책을 연구하는 싱크탱크이자 교육기관이다. 중앙정치대학원은 일본의 미래를 선도할 인재를 발굴하고 훈련하기 위해 설립되어 운영되고 있다. 중앙정치대학원은 강연 신청을 받아 대학을 찾아가는 ‘마나비토 프로젝트(まなびとプロジェクト)’와 ‘야간학교(夜間塾)’ 프로그램을 통해 자민당의 철학과 정책을 전파하는 학습과 교류의 장을 제공한다. 오프라인 프로그램뿐 아니라 코스당 10-20분의 동영상으로 제공되는 ‘ネットDeマイ(出前)講座(인터넷 배달강좌)’ 프로그램을 함께 운영 중이다.<sup>20)</sup>

각 현에는 입학과 졸업이 있는 ‘지역 정치학교’를 설립하여 국가와 지역의 미래를 이끌어갈 인재를 육성하고 있다. 각 지역 정치학교는 독립적으로 운영되고, 자민당 임원들이 강사로 직접 교육을 실시한다. 일반 시민들의 눈높이에서 이해하기 쉬운 방식으로 당의 정책을 설명하고 지역적 특성에 알맞은 과정을 진행함으로써 차세대 인재 양성에 힘을 기울인다.

자민당은 일본의 미래를 책임질 인재를 육성하기 위하여 실제 정치 현장에서 인턴 활동을 경험하게 하는 국회의원 및 지방의원, 장관 사무실 인턴십 프로그램을 운영하고 있다.

#### □ 온라인 활동 수준

자민당은 홈페이지, 트위터, 페이스북, 유튜브, 인스타그램 및 라인 등 다양한 온라인 채널을 활용하고 있다.

〈표 3.7〉 자민당 온라인 채널

|       | 주소  | 주요 정보      |
|-------|---|------------|
| 홈페이지  | <a href="https://www.jimin.jp">https://www.jimin.jp</a>   | -          |
| 트위터   | <a href="https://twitter.com/jimin_koho">https://twitter.com/jimin_koho</a>                                 | 22.6만 팔로워  |
| 페이스북  | <a href="https://ja-jp.facebook.com/jimin.official">https://ja-jp.facebook.com/jimin.official</a>           | 11만 팔로워    |
| 라인    | <a href="https://page.line.me/jimin.jp?openQrModal=true">https://page.line.me/jimin.jp?openQrModal=true</a> | 64.6만 친구   |
| 유튜브   | <a href="https://www.youtube.com/user/LDPchannel">https://www.youtube.com/user/LDPchannel</a>               | 구독자 11.8만명 |
| 인스타그램 | <a href="https://www.instagram.com/jimin.jp/">https://www.instagram.com/jimin.jp/</a>                       | 3.7만 팔로워   |

20) <https://daigakuin.jimin.jp/>

이메일 주소를 등록하면 매주 금요일마다 요약된 주제를 받아볼 수 있는 Mail Magazine 시스템이 구축되어 있다(2021년 9월 24일, Vol. 945 발행).

(그림 3.14) 자민당 Mail Magazine 시스템



출처: 자민당 홈페이지 <https://www.jimin.jp/involved/mailmagazine/>

각 지역의 지구당 역시 홈페이지를 중심으로 활발한 온라인 활동을 하고 있으며, 여성국과 청년국 등 산하 조직 역시 유튜브, 인스타그램 등을 적극적으로 활용하며 온오프라인의 활동을 이어가고 있다. 2021년 9월, 자민당 총재 선거를 앞두고 온라인 채널을 활발하게 활용하였는데 ‘국민의 목소리에 대응하는 정책토론’이라는 제목으로 후보자들이 4차례의 오픈타운 미팅을 가지기도 했으며 청년국, 여성국이 함께 주최한 공개 토론회가 개최되기도 하였다.

홈페이지를 통해 이름, 주소, 전화번호, 이메일 주소를 기입하는 당원 가입 신청서 양식 제출은 가능하다. 그러나 당원이 되기 위해서는 가까운 지부로 신청서와 함께 당비를 제출하여야 하고 또한 기존 당원인 자의 추천을 필요로 하기 때문에 실제로 온라인만으로는 당원 가입이 불가능하다.

(그림 3.15) 자민당 총재 선거에서의 온라인 채널 활용 현황



### 3.5. 대만의 민진당

대만은 1980년대 후반, 전 세계적인 민주화 물결과 함께 '위로부터의 정치적 자유화'에 성공하면서 권위주의를 청산하고, 민주화와 민주주의의 공고화를 이뤘던 국가로 <표 3.8>에서 알 수 있듯이 민주화 이후 한국과 매우 유사한 정치 변동 양상을 보이고 있다.

<표 3.8> 민주화 이후, 한국과 대만의 정치 변동

|            | 한국  | 대만                                     |
|------------|---|--|
| 민주화        | 1987년                                       | 1988년                                  |
| 정권 교체      | 1997년(새정치국민회의)<br>2007년(한나라당)<br>2017년(민주당) | 2000년(민진당)<br>2008년(국민당)<br>2016년(민진당) |
| 선거제도 개혁    | 2004년: 1인2표제<br>(소선거구 병립형비례대표)              | 2005년: 1인2표제<br>(소선거구 병립형비례대표)         |
| 최초의 여성 대통령 | 2012년                                       | 2016년                                  |

대만은 1894년 청일전쟁으로 일본의 식민지가 되었다가 독립한 후, 1949년부터 1986년 민주화 이전까지는 국민당 장제스, 장징궈 총통으로 이어지는 일당 독재 권위주의 체제를 유지해왔다. 1940년대 국공내전에서 패한 국민당 정부는 50만 군대와 함께 대만(타이완 섬)으로 넘어 오면서 수도를 난징(南京)에서 대만섬의 타이베이(台北)로 옮기고 '중화민국'의 이름으로 국가 체제를 갖춰 나가기 시작했다.

중국 본토에서 이주한 이주민(외성인)과 대만섬 원주민(본성인) 사이에 충돌이 이어지자, 1949년 국민당 정부는 계엄령을 발표하고 1987년 계엄 해제 때까지 38년간 공포정치를 실시하였다. 계엄령 하, 국민당 외 일체의 정당 및 단체의 설립은 허용되지 않았으며 치안유지라는 명목 하에 대만 국민의 정치 활동을 관리하고 통제해왔다.

국민당 정권은 대만 본토에서 자생적으로 탄생된 것이 아니라, 대륙에서 이주해온 이민 정권이라는 태생적 한계를 극복하기 위하여 전반적인 사회 조직에 당의 영향력을 확대함으로써 전면적인 사회 통제를 실시하였다. 특히, 국민당은 준 레닌주의 당국 체제를 강화함으로써 '당·군·국가'라는 세 주체가 일체가 되어 당이 국가의 우위에 서서 통치하는 전제적인 통치 체제를 유지했다. 이를 통하여 국민당으로의 권력 집중과 국민당을 제외한 정치 집단이나 시민사회에 대한 억압을 기반으로 권위주의 통치를 지속했다.

국민당의 일당 독재에 기반을 둔 대만 정치는 1970년대 접어들면서 대내외적인 큰 변화를 맞이하게 되었다. 1971년, UN 2785호 결의문(UN이 모든 국제관계에서의 중화민국 축출, 중화인민공화국의 권리 승인)과 더불어 1972년, 일본이 중국과 수교하면서 대만과 국교를 단절하

였다. 1978년에는 최대 우방인 미국이 중국과 수교를 맺고 중화민국에 단교를 통보하여 대만을 큰 충격에 빠뜨렸다. 이를 시작으로 많은 나라가 대만과의 국교를 단절하고 중국과 수교를 맺기 시작하면서 국제적으로 고립 상태에 당면하게 되었다. 또한, 1964년 중국의 핵무기 개발 성공 이후 대만의 본토 수복 가능성은 사실상 없어졌기 때문에 중국 본토와의 전쟁 준비를 위하여 정치적 자유를 제한해야 한다는 근거가 점차 약해졌다(황석만 2020).

내부적으로는 민주화 요구와 함께 국민당 외 세력의 정치 참여 요구가 증대되었기에 급변하는 사회의 흐름을 고려하여 국민당 외의 정치세력인 당 외(黨外) 세력에게 정치 참여를 개방하게 되었다.

정통성이 약해진 국민당 정권에 대항하는 당 외 세력은 급격하게 결집하여 성장을 이뤄냈고, 1979년 가오슝에서 이들이 주도하는 민주화 시위가 거세게 일어났다. 국민당 정권은 이를 반(反)정부 시위로 규정하여 강하게 탄압하였고, 150명 이상이 체포되어 군사법정에서 국가반란 죄 등으로 중형을 선고받았다. '가오슝 사건'으로 명명되어진 이 사건을 계기로 당 외를 구심점으로 하는 정치 운동이 활발해졌으며, 장기집권 중인 국민당에 실질적으로 대항하기 위한 공식적인 조직의 필요성이 대두되어 1986년 대만의 실질적인 야당인 민주진보당(민진당)이 창당되는 기폭제로 작용하기도 하였다.

창당이 허용되지 않는 상황에서 당 외 세력이 민진당을 창당하여 정치적 위기가 만들어질 수도 있는 상황이었으나, 국민당은 이들과 타협하여 자신들에게 손해가 가장 적은 위로부터의 자유화 전략을 선택<sup>21)</sup>하고 1987년에 이르러 계엄령을 해제하였다. 계엄 철폐는 대만의 정치, 경제 등 모든 분야를 본질적으로 바꿀 수 있는 잠재력을 가지고 있었으나 당시 선거구칙 및 정당법이 국민당에 유리한 부분이 많았다. 창당을 쉽게 한 새 정당법 아래에서 여러 당이 출현할 수 있었고 서서히 민주화를 진행하면서 비 이양식 중대 선거구제를 지속한다면 국민당이 다수당으로 여당 지위를 이어 갈 수 있다는 정치적 판단이 있었기에 계엄령 철폐가 가능할 수 있었다(Cheng 1989).

1988년 1월, 장제스를 계승한 장징궈 총통이 사망하자 그 뒤를 대만 출신 본성인 리덩후이가 승계하였다. 리덩후이의 등장 후, 국민당에 본성인 지도부가 증가하자 이에 불만을 가진 중국 본토 출신 외성인 정치인들이 탈당하여 신당을 창당하는 등 이미 본토화 정책으로 대만 출신과 국민당 자체의 제3세대가 세력을 형성하고 있던 국민당의 혼란과 분열이 가속화하는 양상을 보였다.

21) 국민당은 비폭력, 공산주의 불용, 분리 독립을 주장하지 않을 것이라는 3가지 원칙을 내세웠고, 시민사회는 국민당의 3원칙을 받아들이는 대신 불법 창당된 민진당 용인과 함께 민주화를 요구함으로써 타협이 성립되었다.

1992년 선거법 개정을 통해 그동안 정지되어 있던 입법위원 선거가 다시 실시되었다. 첫 선거는 161개 의석 중 125개의 의석을 29개 선거구에서 선출(3년 임기/ 단기 비 이양식 중대 선거구제)하고, 나머지 의석을 비례대표로 선출하는 방식으로 실시되었다. 헌법 개정으로 1996년 3월, 직선제에 의한 총통 선거가 최초로 실시되어 국민당의 리덩후이가 54%의 지지로 첫 민선 총통에 취임하게 되었다.

2000년 총통선거에서 민진당의 천수이벤이 당선되면서 처음으로 정권 교체를 성공시켰고 천수이벤의 재선 후, 2008년 국민당이 재집권(마잉지우 총통) 함으로써 민주주의 공고화의 지표로서 평화적인 두 번의 정권 교체가 이뤄졌다. 2016년에는 국민당에서 또다시 민진당으로 정권이 교체(차이잉원) 되면서 세 번째 정권 교체가 있었고, 차이잉원은 2020년 총통선거에서 재선에 성공했다. 프리덤 하우스의 'Freedom in the world 2020' 보고서에 따르면 대만은 정치권, 시민 자유 부분에서 높은 점수를 차지하며 100점 만점에 93점의 점수를 받아 의심의 여지 없는 민주주의의 공고화를 이룩했다고 평가된다.

대만은 다음과 같은 정당 정치의 특징을 가진다. 첫째, 안정적인 양당제 경향이다. 민주화 이후, 대만 입법위원 선거 결과는 다음의 <표 3.9>와 같다.

<표 3.9> 민주화 이후, 대만 입법위원 선거 결과

|      | 1992년         | 1995년        | 1998년         | 2001년        | 2004년        | 2008년        | 2012년        | 2016년        | 2020년        |
|------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 의석 수 | 161석          | 166석         | 225석          |              |              | 113석         |              |              |              |
| 국민당  | 103<br>(50.6) | 87<br>(46.6) | 123<br>(46.1) | 68<br>(28.8) | 79<br>(32.7) | 81<br>(53.5) | 64<br>(56.6) | 35<br>(30.9) | 38<br>(33.6) |
| 민진당  | 50<br>(33.2)  | 54<br>(33.6) | 70<br>(29.9)  | 87<br>(33.4) | 89<br>(36.1) | 27<br>(38.7) | 40<br>(35.4) | 68<br>(60.2) | 61<br>(54.0) |

참고: ( ) 득표율

2000년, 민진당으로의 첫 번째 정권 교체가 성공한 후에 강력한 여론적 지지를 바탕으로 입법위원 선거 제도는 2005년에 1인 2표제로 개편되어 2008년에 처음으로 실시되었다.

새로운 선거 제도는 단일선거구 양표(兩票) 제도를 원칙으로 기존의 225석이었던 입법위원 정수를 113석으로 대폭 축소하고 임기를 3년에서 4년으로 조정하였으며, 소선거구 73석, 비례대표 및 해외대표 34석, 원주민을 위한 별도의 의석(6석)을 배정하였다.

대만의 정당 체제는 2008년을 전환점으로 그 이전은 다당제, 그 이후는 양당제라고 할 수 있다. 선거 제도 개혁 이전 선거에서 국민당과 민진당이 주요 정당으로 의석의 많은 부분을, 중국 신당, 친민당, 대연 등의 소수 정당이 의석의 일정 부분을 차지하고 있었다. 2004년 입법위원

선거에서 국민당과 민진당이 각각 32.7%, 36.1%의 득표율로 79석, 89석을 차지하였고 친민당과 대연이 13.8%, 7.9%를 득표하여 각각 32개, 12개의 의석을 차지하였다.

그러나 새로운 선거 제도가 도입된 2008년 이후부터는 국민당과 민진당이 중심이 되는 양당제 경향이 매우 강하게 나타나고 있다. 2008년 선거에서 국민당이 71.7%, 민진당이 23.9%를 얻은 반면, 나머지 정당은 1% 미만의 득표에 그쳤다. 2012년 선거와 2016년 그리고 2020년 선거에서도 양대 정당의 득표율 및 의석 점유율은 전체의 90% 이상으로 나타났다.

둘째, 양안 관계<sup>22</sup>라는 특수한 사회적 균열과 양대 정당을 축으로 하는 진영을 형성하였다. 1996년 총통 직선제 도입 이후, 양대 정당인 국민당과 민진당에 의한 정권 교체가 반복되어왔으며, 이에 따라 중국 본토와 대만 사이에 긴장과 협력 분위기가 교차되어 나타나고 있다. 국민당은 전반적으로 중국 본토와 안정적인 관계를 원하며 교류·협력에 적극적이던데 반해, 민진당은 당 헌장에 ‘대만 독립을 지향한다’고 명시함으로써 중국과의 협력에 신중 또는 부정적인 입장을 명확히 하고 있다(지은주 2015a).

민진당으로의 첫 정권 교체가 있었던 2000년 총통선거와 2001년 입법위원선거 이후, 대만의 정치 지형에는 큰 변화가 일어나며 많은 신생 정당들이 탄생하였으나, 이들은 궁극적으로 범람연맹(중국 본토와의 연계와 통합 선호, 국가 정체성을 중국에 뿌리를 뒀/ 국민당과 친민당이 주도)과 범록연맹(국가 정체성을 대만 섬에 두고, 중국 본토와의 통일을 반대하고 대만 독립을 선호/ 민진당이 주도)으로 대립하게 된다(지은주 2016; 2018).

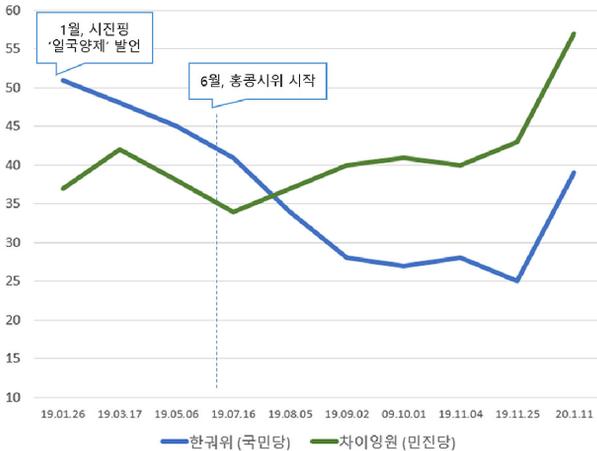
〈표 3.10〉 대만 총통선거 결과와 집권 시기 양안 관계

| 시기        | 총통(집권당)       | 양안 관계 및 주요 사건   |
|-----------|---------------|---|
| 1996-2000 | 리덩후이<br>(국민당) | <ul style="list-style-type: none"> <li>공식접촉 및 교류·협력 제도화 시작</li> <li>1992년 9.2 컨센서스 발표</li> </ul>                        |
| 2000-2008 | 천수이벤<br>(민진당) | <ul style="list-style-type: none"> <li>대만 독립을 둘러싼 긴장 국면 속 실질 교류 확대</li> <li>2001년 중국 푸젠성-대만 직항, 교역, 우편 교환 시작</li> </ul> |
| 2008-2016 | 마잉주<br>(국민당)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>평화로운 관계 유지, 경제·사회 통합 강화</li> <li>2010년 양안경제협력기본협정(ECFA)체결</li> </ul>             |
| 2016-현재   | 차이잉원<br>(민진당) | <ul style="list-style-type: none"> <li>양안 관계 냉각(공식 연락체계 단절)</li> <li>중국 정부는 본토 주민의 대만 개별관광 금지</li> </ul>                |

22) 대륙의 중화인민공화국(중국)과 대만(중화민국) 사이의 관계를 의미하는 것으로, 대만 해협을 중심으로 서안(西岸)인 중국 대륙과 동안(東岸)인 대만섬이 마주하고 있어 양안으로 불린다.

민주화 이전에는 권위주의 일당 독재 체제를 유지하려는 국민당과 민주화를 열망하는 민진당의 장외 대결이 치열하게 벌어졌다면, 민주화된 이후에는 대만이 중국 대륙을 부리로 하는 공화국인지, 아니면 대만 섬을 차지하고 있는 자체적인 공화국인지, 즉 중국과의 통일을 지향하는지 중국으로부터 독립을 지향하는지가 뚜렷한 사회적 균열로 대두되었다.

(그림 3.16) 제15대 대만 총통선거 여론조사 추이



이에 민진당을 필두로 하는 범록연맹은 대만의 독립과 자주 자치를 요구, 선호하며 국민당이 주도하는 범람연맹은 중국의 정체성과 대만이 동일함을 주장하며 본토와의 통일을 선호<sup>23</sup>하면서 경쟁하고 있다. 특히, 2016년 차이잉원 총통 당선 이후 경기부양 실패, 탈원전·연금개혁에 대한 여론 악화, 청년 일자리 부족 등 경제 및 민생 문제로 2019년 초반까지 차이잉원의 재선은 불확실했으나 2019년 1월 시진핑 중국 국가주석의 일국양제 발언과 6월 홍콩 시위 이후 선거의 주요 이슈가 민생 문제에서 정치 문제로 전환되면서 자주적 입장을 명확히 한 민진당이 2020년 총통선거와 입법위원 선거에서 모두 우위를 점할 수 있었다. 이는 여전히 양안 관계라는 대만 특유의 사회적 균열과 국가적 정체성 이슈가 선거에서 중요하다는 것을 실증한다.

민진당의 차이잉원은 2020년 1월 11일 실시된 제15대 총통 선거에서 총통 직선제 이후 최대 득표 수인 약 817만 표(57.1%)를 얻어 국민당 한귀위 후보에 압승을 거뒀으며, 함께 실시된 제 10대 입법위원 선거에서도 민진당이 절반(57석)을 넘는 61석을 차지했으며, 또한 민진당에 우호적인 범록연맹의 시대역량(時代力量) 3석과 무소속 4명을 통해 민진당은 안정적으로 과반을 확보할 수 있었다. 국민당은 득표율 2위로 38석을 기록하였으나, 국민당에서 분리되었던 범람연맹의 친민당은 기존 3석에서 무의석으로 전락했다.

23) 주장의 강경도를 일부 완화하여 중화민국이 대만과 중국의 특성이 섞인 나라라고 주장하기 시작하였으나 중국 본토와의 통일의 문제에는 입장 변화가 없다.

〈표 3.11〉 제10대 대만 입법위원 선거 결과 (2020년 1월)

| 정당명     | 의석수 | 스펙트럼 | 분류   |
|---------|-----|------|------|
| 민진진보당   | 61  | 중도좌파 | 범록연맹 |
| 중국국민당   | 38  | 중도우파 | 범람연맹 |
| 대만민중당   | 5   | 중도   | -    |
| 시대역량    | 3   | 중도좌파 | 범록연맹 |
| 대만국가건설당 | 1   | 중도좌파 | 범록연맹 |

셋째, 변화에 따른 새로운 경쟁 이슈의 적극적 발굴이다. 양안 관계를 기본 경쟁의 축으로 하되, 사회경제적 변화에 발맞추어 새로운 경쟁 이슈를 적극적으로 발굴함으로써 국민당과 민진당이 치열하게 경쟁하고 있다. 2008년, 2012년 국민당 승리의 이면에는 경제 성장과 빈부격차와 같은 경제 이슈가 경쟁의 주요 축으로 동원되었다. 민진당은 2000년 집권 후, 꾸준히 국가적 정체성의 중요성을 내세웠고, 천수이볜 집권 2기에는 대만 내의 기관이나 건물의 중국식 명칭을 대만 정체성이 드러나도록 바꾸는 '정명운동', 대만을 정상국가화하기 위한 개헌을 주장하고, 대만 명의 UN 가입 주장을 펼쳤다. 이에 국민당은 경제 문제에 집중해 각종 규제 완화 및 중국과의 포괄적인 경제협력협정을 통한 경제 회복 계획을 제시함으로써 8년 만의 정권 교체에 성공할 수 있었다(국민호 2016).

2008년 집권 이후 마잉주 총통은 선거 운동 기간에 제시했던 중국과의 교역 확대를 실시하고 2010년에 중국과 자유무역협정에 준하는 ECFA를 체결함으로써 2010년 10.7%의 높은 경제 성장률과 2011년 국민소득 2만 달러를 달성했다. 마잉주 정부 8년 동안 양안 관계는 교류협력 강화를 지속하면서 많은 성과를 이뤄냈지만, 그 이익은 대부분 소수의 대기업으로 편중되었다. 저임금과 고실업률, 부동산 가격 폭등에 대한 불만은 양안 관계에 대한 국민들의 기대치를 낮추는 결과를 초래했다.

또한, 젊은 세대의 정치 참여 열기가 지속적으로 높아지는 가운데 기존에 경쟁했던 독립이나 통일이냐의 문제가 아닌 대만인 정체성이 강화되는 양상이 두드러지게 나타났다. 대만인들은 국제사회에서 대만 독립을 인정받는 것이 불가능에 가깝다는 것을 알고 있기 때문에 대만의 독립을 추구하기보다는 대만인으로서의 정체성을 인정받기를 원한다는 것이다(이광수 2016).

양안 관계는 여전히 중요한 선거 이슈였지만, 민진당의 차이잉원은 대만주체성을 강조하는 입장에서 '현상유지'를 강조하는 것으로 입장을 유연하게 전환하였다. 즉, 중국과의 대화나 관계를 거부할 수 없으나, 중국에게로 종속되거나 통일되는 상황은 원하지 않는 대만인들의 심리를 파악해 입장을 전환함으로써 2016년 선거에서 정권 교체에 다시 한 번 성공할 수 있었다.

## □ 조직 및 구성의 명확성과 체계성

민진당은 당헌당규 속에 정당의 조직 구조를 명시하고 있다. 삼급(三級)으로 불리는 세 개의 조직 구조는 1급 중앙당부(中央黨部)와 2,3급의 지방당부(地方黨部)로 구성된다. 지방당부는 현시급(縣市級)과 구급(區級)으로 나뉜다. 민진당 내 최고 집행기관은 당주석으로 2년마다 개최되는 전국당원대표대회(全國黨員代表大會)에서 당원에 의해서 선출되지만, 중앙상무위원회 위원만이 피선출권을 보유한다. 당 주석은 일상적인 당무를 처리하는 책임을 맡는 당직인 비서장(秘書長) 등의 임명을 중앙상무위원회에 제청할 수 있다. 민진당은 2000년 당장(黨章)을 개정, 집권 기간 현직 총통이 당 주석직을 겸한다고 규정하고 있어 2020년 5월, 차이잉원(蔡英文) 총통이 제15대 총통 취임과 함께 민진당(民主進步黨) 주석으로 재취임하였다.<sup>24</sup>

중앙집행위원회(中執委)는 당내 집행기관으로서 정책기획, 당헌 제정, 예산안 제정, 인사안 결의, 징계 심의, 당무 지도 등 권한을 보유한다. 전국당원대표대회에서는 30명의 중앙집행위원회 위원과 11명의 중앙평의위원회(中央評議委員會) 위원을 선출한다. 중앙평의위원회에서 10명의 중앙상무위원회 위원을 선출하며 위원회 위원의 임기는 모두 2년이다. 중앙평의위원회(中評委)는 당내 심의기관으로서 집행위원회 업무에 대한 감독, 당규 및 예산안 심의, 당원 및 각부 조직의 징계 심의 및 해제 등의 권한을 보유한다. 중앙상무위원회(中常委)는 당 주석 등 고위층 및 지방자치단체장으로 이루어진 당연중앙상무위원(當然中央常務委員/當然中常委)과 중앙집행위원 중에서 별도 선출된 중앙상무위원(中央常務委員)으로 구성되며, 전국당원대표대회의 결의안 통과 및 당내 계획 제정을 수행하는 당내 최고의사결정기관이다. 2016년 기준, 민진당은 약 30만 3,000명의 당원을 보유하고 있어 약 33만 7,000명의 당원을 가진 중국국민당과 비등한 당세를 보이고 있다(대만 인구, 약 2,350만 명). 당비는 연 1회 납부하며 금액은 300 TWD이다. 이를 한화로 환산하면 약 1만 2천 원 수준이다.

24) 차이잉원 총통은 2018년 11월 대만 지방선거 패배를 책임지고 주석직에서 사퇴하였으나, 2020년 총통 연임을 계기로 당 주석에 복귀(제12대(2008-2010), 13대(2010-2012), 15대(2014-2018) 당 주석 역임)

(그림 3.17) 민진당 중앙당 당직 현황 (2021년 9월 기준)



출처: 민진당 홈페이지 <https://www.dpp.org.tw/about/committee>

### □ 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성

민진당은 당헌 제27조에 '당의 노선, 전략, 강령, 정책 그리고 주요 간부들의 언행에 대해 모든 당원과 조직이 자유롭게 토론하고 비판할 수 있다'고 명시하고 있다. 이에 정당의 중요한 정책 결정이 당 주석과 중앙상무위원회에 의해 이루어지는 상명하달식의 운영구조 속에서도 민주적 운영이 가미된 특징을 보인다.

기본적으로 민진당은 다양한 역사 인식과 대만의 미래에 대해 다양한 생각을 가진 세력들이 연합해서 창당된 정당이다. 그렇기에 국민당의 삼민주의와 같은 일관되고 정형화된 정당 이데올로기가 존재하지 않는다. 당내 계파들이 공유하는 정신은 오랫동안 진행해 온 민주화와 자유화를 위한 투쟁 정신과 '대만의 미래는 대만인이 결정해야 한다'는 정신이다.

민진당 창당 초기의 계파는 미려도파(美麗島派)와 신조류계(新潮流派) 그리고 중립 노선을 지키는 독립된 계파로 구별되었다. 미려도파가 현실주의적 입장을 보이는 반면 신조류계는 체제 개

선과 대만 독립이 민주화보다 우선해야 한다는 입장이었기 때문에 두 파벌은 항상 당내에서 대립적인 위치에 있었다. 한편 독립된 파벌에는 양대 두 파벌 사이에 중립 노선을 지키는 중간파시(中間派系)와 해외 민주화 세력들이 있었다. 1990년대 이후에는 정치 참여의 기회가 많아지고 두 개의 거대 파벌에 반대하는 새로운 파벌들이 생겨나기 시작해 2021년 현재 신조류계(新系), 수전창계(蘇系), 녹색우의연선(綠色友誼連線), 정국회(正國會), 차이잉원계(泛英系), 용언회(湧言會) 등 다양한 계파가 경쟁하고 있는 실정이다. 이에 당 주석에게는 당내의 다양한 계파 간의 균형을 이루기 위하여 당내 요직에 각 계파 출신들을 골고루 앉힘으로써 지나친 갈등을 방지하는 조정자 역할이 요구되기도 한다(지은주 2015b).

파벌 정치 및 파벌 이익과 관련된 문제로 인하여 민진당은 2006년에 ‘파벌 해산’ 결의를 통과시킨 바 있으나, 각 파벌은 ‘기금회’나 ‘싱크탱크’를 명목으로 여전히 운영되고 있다. 특히, 민진당은 차이잉원 총통 첫 집권기 이전 당내 파벌을 해산시키고자 하는 의지가 있었으나 실패했으며 집권 후 기업 사회의 주주 권익 투쟁과 같은 상황이 벌어지기도 하였다. 이에 차이잉원 총통(겸 민진당 주석)은 2016년 7.17 전당 대회에서 “만약 현재의 파벌 이익이 당과 국익을 능가하는 상황이 벌어진다면 이는 당의 기반을 무너뜨릴 것”이라고 경고하기도 하였다. 이후 2020년 7.19 전당 대회에서도 계파 간 경쟁이 치열하게 나타났으며, 전당 대회 결과 신조류계(新潮流系)가 민진당 내 최대 세력으로 부상하였다.

〈표 3.12〉 2020년 민진당 7.19 전국당원대표대회 결과

|              | 계파 별 분포   |
|--------------|---|
| 중앙집행위원 (30석) | ▲신조류계(新系) 9석 ▲수전창계(蘇系) 2석 ▲녹색우의연선(綠色友誼連線) 3석 ▲정국회(正國會) 5석 ▲범차이잉원계(泛英系) 6석 ▲용언회(湧言會) 3석 ▲황웨이저(타이난시장)계(黃偉哲系) 2석 |
| 중앙평의위원 (11석) | ▲신조류계(新系) 4석 ▲수전창계(蘇系) 1석 ▲녹색우의연선(綠色友誼連線) 1석 ▲정국회(正國會) 2석 ▲차이잉원계(泛英系) 2석 ▲용언회(湧言會) 1석                         |
| 중앙상무위원 (10석) | ▲신조류계(新系) 3석 ▲수전창계(蘇系) 1석 ▲녹색우의연선(綠色友誼連線) 1석 ▲정국회(正國會) 2석 ▲차이잉원계(泛英系) 2석 ▲용언회(湧言會) 1석                         |

대만의 입법원 입법위원 정수 113명 중 73명은 지역구 소선거구제 의석, 34석은 비례대표 의석, 나머지 6석은 대만 원주민으로 등록된 유권자들끼리만 선거를 치러 당선된 원주민 대표 의석으로 구성된다. 선거별 상, 비례대표 중 50% 이상은 여성 의원이 당선되도록 하고 있고 비례대표 순번은 정당이 성별과 상관없이 공천할 수 있되 당선 시에 남성 절반이 채워지면 앞 순번이라 하더라도 남성은 낙선, 뒷 순번의 여성이 당선된다. 실제로 지난 제10대 입법원 선거에서 민진당은 비례대표 선거에서 13석을 얻었는데 마지막 의석은 비례 순번 16번이었던 여성 정치인에게 주어졌다. 지역구 선거 결과의 성비는 남성 48석, 여성 25석이었다.<sup>25</sup>

25) 대만 중앙선거위원회 홈페이지 <http://vote2020.ccc.gov.tw/pc/en/FR/16.html> 참고

민진당은 여성 정치인을 육성하고 또한 여성 대표성을 확보하기 위한 노력으로 여성국을 설치하여 운영하고 있다.<sup>26</sup> 2008년 5월, 차이잉원은 민진당 역사상 최초 여성 주석에 취임하였으며 2014년 주석 선거에서 다시 한번 승리하며 제15대 민진당 주석을 역임하였다. 이후, 2016년 총통 선거에서 승리하였을 뿐 아니라 입법원 선거에서 민진당이 과반수를 차지하면서 민진당 사상 최초로 행정과 입법을 동시에 장악하는 대승을 거두며 리더십을 입증하기도 하였다.

### □ 차세대 인재 양성을 위한 노력

청년 정책을 발굴하고 차세대 인재 양성을 위한 청년 조직으로 민주진보당 청년부(DPP Youth)가 운영되고 있다.<sup>27</sup> 2020년 5월, 차이 총통은 민진당 제17대 당 주석으로 취임하면서 향후 당 주석으로서 다음과 같은 3대 임무를 수행해나갈 것이라고 밝혔다.

첫째, 더 많은 사회역량이 민진당에 가입하도록 할 것이며, 정당이 경쟁력을 유지하기 위해서는 신진대사(新陳代謝)가 필요한 만큼, 민진당은 이를 위한 행동을 추진할 것임. 둘째, 청년들을 중용하고 기회를 제공할 것이며, 경험이 풍부한 당직자(資深黨工)와 조화를 이루도록 하여, 당내 세대 간 협력을 도모할 것임. 셋째, 당내 조직을 일부 조정하여 사회 커뮤니티와의 네트워크 능력과 인재 육성 역량을 강화해나갈 것임.

민진당은 기득권 정당이었던 국민당이 소속 정치인들의 가문 출신 및 지정된 후계자 중심으로 정치 신인을 배출함으로써 청년 정치 지망생들의 기회를 박탈해왔다고 비판하며 당에서 훈련된 청년들을 지방선거의 후보자, 위원회 후보 등 현실 정치에 진출할 수 있도록 장려하고 있다.

대만에서 나고 자란 대만의 청년층은 중국인이 아닌 대만인으로서의 정체성을 윗세대에 비해 강하게 표출한다. 따라서 중국으로부터의 대만 독립, 대만 주체성을 강조하는 민진당에 대한 청년층의 지지가 국민당에 비해 상대적으로 높게 나타나는 양상을 보여왔다. 그럼에도 불구하고, 민진당뿐만 아니라 정치권에 청년층의 목소리가 충분히 반영되거나 청년들이 정치 영역에 진출하는 데 있어 여러 장벽이 존재하는 것이 현실이다. 그러던 중, 2014년 3월 18일부터 4월 10일까지 23일 동안 대만의 대학생과 사회운동세력이 입법원을 점거한 '3.18 해바라기운동(太陽花運動)'이 일어났다. 대만의 정치·사회를 뒤흔든 해바라기운동은 대만의 대학생들과 시민단체들이 입법원을 점령하고 국민당 마잉주 정권의 퇴진을 요구한 운동이었다(박민희 2021).

국민당이 통과시킨 해협양안서비스무역협정(海峽兩岸服務貿易協議, CSSTA)<sup>28</sup>에 반대하는 목소리로 시작해 대만의 정치와 사회, 양안 관계를 완전히 바꿔놓았다. 중국과 어떻게 공존해야

26) <https://www.facebook.com/dppwomen/>

27) <https://www.facebook.com/DPP.Youth/>

28) 중국과 대만 간 전자상거래, 금융, 의료 등 서비스 산업 분야 시장을 상호 개방하는 것을 골자로 하는 서비스 무역협정

하느냐는 대만인들의 오랜 고민이 빈부 격차, 특히 청년들의 저임금, 실업 문제 등과 만나 분출했다(김민환·정현욱 2014). 해바라기운동의 힘과 경험을 바탕으로 제도권 내에서 청년들이 목소리를 내야겠다는 젊은 세대를 중심으로 2015년 1월, 시대역량이라는 새로운 정당이 창당되었다.

2016년 입법원 선거에서 민진당은 '대만의 정치 성격을 완전히 바꾸어, 대만의 미래를 수호하겠다'는 창당 이념을 내건 시대 역량과 연대하고 공동선거 운동을 실시하였다. 그 결과, 민진당의 차이잉원 후보가 총통에 당선되어 정권 교체에 성공하였고 입법원 선거에서도 약 60%의 의석을 확보하면서 대만 최초로 민진당의 완전 집정 시대가 열렸다. 시대역량은 민진당과 연대함으로써 지역구 3석, 비례대표 2석 등 총 5석을 확보하여 입법원의 제3당으로 약진할 수 있었다(하영애 2016).

이후에도 민진당 정부는 청년세대의 정치 참여 열기를 지속시켜 가기 위하여 사회 의제에서 탈원전, 최저임금 인상, 복지 확대 등 해바라기 운동 세대가 지지하는 진보적인 의제들을 적극적으로 수용하기 위하여 노력하고 있다.

#### □ 온라인 활동 수준

한국과 대만은 모두 반도체 강국으로 뛰어난 정보통신기술 발전을 바탕으로 인터넷 보급률이 높아 일찍부터 인터넷 공간이 발달해왔다. 민진당 주석이자 대만 총통인 차이잉원은 국민들과 소통을 잘하는 리더로 잘 알려져 있는데 처음 도전했던 2012년 총통 선거에서 낙선한 후, 〈상상논단〉이라는 온라인 사이트를 개설해 정책, 역사 등 다양한 공공 의제를 토론의 장으로 끌어들이는 일은 유명하다. 대만은 중국어 번체자를 사용하지만, 〈상상논단〉의 경우 중국어 간체자를 지원하며 전 세계 중국어 사용자들과 소통할 수 있었다(장영은 2020).

대만 정부 웹사이트는 종종 중국 해커의 공격을 받는 것으로 알려져 있는데 특히, 대만 독립을 지향하는 민진당의 경우 천수이볜 주석 시절부터 지금에 이르기까지 중국 해커들의 사이버 공격을 여러 차례 받아왔다. 이에 지속적인 홈페이지 개편 등 해킹 방어를 위한 노력과 더불어 다양한 온라인 플랫폼 개발 및 적극적인 활용을 위해 노력하고 있다. 또한 민진당은 당이 시대 흐름에 부합하도록 하고 도태되지 않도록 하고자 2020년 5월, 중앙집행위원회(中執會) 산하에 '온라인커뮤니티센터(網路社群中心)'를 설립·운영하고 있다.

〈표 3.13〉 민진당 온라인 채널

|       | 주소  | 주요 정보      |
|-------|---|------------|
| 홈페이지  | https://www.dpp.org.tw                          | -          |
| 페이스북  | https://www.facebook.com/dpptw/                 | 75만 팔로워    |
| 라인    | https://page.line.me/nzb1905m?openQrModal=true  | 6.5만 친구    |
| 유튜브   | https://www.youtube.com/user/dppsng             | 구독자 2.37만명 |
| 인스타그램 | https://www.instagram.com/dpp_on_line/?hl=zh-tw | 3.7만 팔로워   |

민진당은 홈페이지를 통해 당비 납부와 더불어 정당 가입을 위한 입당 신청이 가능하다. 입당 희망자의 성명, 연락처 등과 같은 기본 자료 작성 후 심사 자료를 작성하고 신청이 완료되는 3 단계를 거친다. 또한 홈페이지를 통해 당비 납부가 가능한 시스템을 구축하고 있다. 기본적으로 연 당비를 납부하는데 1년 당비(300 TWD) 뿐 아니라 미납자가 편리하게 당비를 납부할 수 있도록 2년 600 TWD, 3년 900 TWD까지 선택해서 납부할 수 있도록 하고 있다.

(그림 3.18) 민진당 온라인 당비 납부 시스템

출처: 민진당 홈페이지 <https://www.dpp.org.tw/membershipfee>

(그림 3.19) 민진당 온라인 당원가입 시스템

출처: 민진당 홈페이지 <https://www.dpp.org.tw/signup>

# IV

---

## 한국 정당의 혁신 수준은 어떠한가

---

## IV 한국 정당의 혁신 수준은 어떠한가

한국의 정당들은 잦은 이합집산에도 불구하고 이념적으로 보수와 진보로 구분되어 계보를 갖고 있는 큰 거대 정당이 존재한다. 보수 진영에서는 1951년 자유당에서 시작해 민주자유당, 한나라당, 자유한국당, 미래통합당의 당명 변경 등을 거친 국민의힘, 그리고 진보 진영에는 1955년 창당되었던 민주당을 기반으로 신한민주당, 통합민주당, 열린우리당을 거친 더불어민주당이 있다.

### □ 조직 및 구성의 명확성과 체계성

여당인 더불어민주당은 정당의 조직 및 구성을 위한 강령, 당헌, 당규 등을 갖추고 있다. 당헌·당규를 통해 중앙당과 지역을 담당하는 시도당 등의 조직과 대의기관 및 집행기관 등의 설치와 운영에 관한 규정을 명시하고 있다. 정당의 대의기관(당헌 제3장)으로는 전국대의원대회, 중앙위원회를 두고 있다. 전국대의원대회(위원 인원 제한 규정 없음)는 당원을 대표하는 당의 최고 대의기관으로 2년마다 의장이 소집하고, 분기별로 전국대의원대회의 수임기관인 중앙위원회(800명 이하의 위원으로 구성)를 소집한다.

당의 집행기관(당헌 제4장)은 당무 집행에 관한 최고의결기관인 당무위원회(100명 이하의 위원으로 구성)와 당무 집행에 관한 최고책임기관인 최고위원회를 둔다. 최고위원회는 당 대표와 선출직 최고위원 5인 및 당 대표가 지명하는 2명 이내의 최고위원 그리고 원내대표로 구성된다. 당 대표의 지위와 권한은 당헌 제29조에, 최고위원회의 권한은 당헌 제27조에 명시하고 있다. 또한, 당무를 집행하기 위한 실무기구인 사무처와 당의 정책을 입안하고 심의하기 위한 정책위원회를 두고 있다. 그 외 하부조직으로 전국위원회 및 상설위원회, 특별위원회를 두고 있다.

당원 관련 규정 역시 당헌 제2장(제4조-제14조)에 상세하게 명시하고 있다. 정당법에 의거, 국회의원 선거권이 있으며 공무원이 아닌 자는 당원으로 가입할 수 있다(정당법 제4장 제22조 참고). 그 밖에 공무원이 아닌 공공기관에 재직하는 자는 재직회사의 관련 내규를 검토 후 당원에 가입할 수 있도록 하고 있다. 당원에 대한 관리는 중앙당과 시도당이 하며, 입당 및 복당, 탈당 그리고 전직 등 필요한 사항은 당규로 정하고 있다. 당원은 소속에 따라 지역당원과 정책당원으로 구분하고, 당비 납부 여부에 따라 일반당원과 권리당원으로 구분하는데 권리당원의 당비는 월 1,000원부터이며 입당 시 납부 방법(핸드폰 소액결제, CMS 자동이체, 방문 납부 등)을 설정할 수 있다.

제1야당인 국민의힘의 경우 정당 조직을 위한 정강정책, 당헌, 당규를 갖추고 있다. 국민의힘 당헌은 제2장에 당원, 제3장에 당기구, 제4장에 원내기구에 관한 규정을 갖추고 있다. 국민의힘 최고결기기관은 전당 대회로 10,000명 이하의 당원으로 구성되고 정기전당 대회는 2년마다 소집한다. 전당 대회의 수입사항과 당무에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위하여 전국위원회(1,000명 이하의 위원으로 구성)를 두며 임기는 1년이다. 또한, 당무에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위하여 100인 이내로 구성되는 상임전국위원회를 구성한다.

〈표 4.1〉 더불어민주당과 국민의힘 당헌 구성 비교

| 더불어민주당 당헌 (총 17장 구성) | 국민의힘 당헌 (총 11장 구성) |
|----------------------|--------------------|
| 제1장 총칙               | 1   제1장 총칙         |
| 제2장 당원               | 2   제2장 당원         |
| 제3장 대외기관             | 3   제3장 당기구        |
| 제4장 집행기관             | 4   제4장 원내기구       |
| 제5장 원내기구             | 5   제5장 대통령후보자의 선출 |
| 제6장 정책연구소            | 6   제6장 공직후보자추천기구  |
| 제7장 중앙당위원회           | 7   제7장 공직후보자의 추천  |
| 제8장 지방조직             | 8   제8장 회계         |
| 제9장 정치심판원            | 9   제9장 당헌개정       |
| 제10장 예산재 회계          | 10   제10장 보칙       |
| 제11장 선거관리            | 11   제11장 부칙       |
| 제12장 공직선거            |                    |
| 제13장 당과 대통령의 관계      |                    |
| 제14장 자치분권            |                    |
| 제15장 당원 생활 등         |                    |
| 제16장 정당재 예산          |                    |
| 제17장 보칙              |                    |
| <부칙>                 |                    |

자료: 더불어민주당 홈페이지, <https://theminjoo.kr/introduce/rule/const>  
 국민의힘 홈페이지, <http://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/constitutio> n.do

당 대표의 권한은 당규로 정하고 있으며, 원내대표, 정책위원회장 등 지도부의 권한은 당헌에 명시되어 있다. 당 대표는 당 대표 선출을 위한 선거인단을 대상으로 실시한 선거와 국민 여론조사에서 최다 득표한 자로 전당 대회를 통해 지명한다. 선출직 최고위원 역시 최고위원 선출을 위한 선거인단이 실시한 선거와 여론조사에서 1위 내지 4위의 득표자로 선출하여 전당 대회에서 지명한다. 선출된 당 대표는 법적·대외적으로 당을 대표하고 당무를 통할하며, 당내 소통 확대 및 원활한 당무 수행을 위하여 정례적으로 확대당직자회의, 운영위원장회의 등을 개최한다. 최고위원회는 당무 전반에 관한 심의·의결기관으로서 당무를 통할·조정하기 위하여 당 대표, 원내대표, 선출직 최고위원 4인 및 청년최고위원 1인 그리고 당 대표가 최고위원회의의 협의를 거쳐 지명하는 최고위원 1인과 정책위원회 의장으로 구성된다. 당무를 집행하기 위하여 중앙당에 중앙사무처, 시·도당에 시·도당사무처를 둔다. 중앙사무처에는 당의 전략·조직·홍보·인사·재정을 총괄하는 사무총장과 이를 보좌하는 전략기획부총장, 조직부총장, 홍보본부장을 두고, 당 대표 직속으로 대변인을 두며, 세부 업무 범위는 당규로 정하도록 하고 있다

(당헌 제36조). 그 외 조직으로 상설위원회, 특별위원회 등을 구성하여 운영한다.

국민의힘 당원 가입 요건은 당원 규정 제4조에 명시되어 있으며, 입당원서를 중앙당 또는 시도당에 제출하여 입당 절차를 완료한 자를 당원으로 한다. 당비 역시 당비 규정을 따로 두고 있어 구체적으로 제시하고 있다. 당원의 유형도 구분되어 있는데, 책임당원은 당비 규정에 따른 당비를 권리 행사 시점에서 1년 중 3개월 이상 납부하고 연 1회 이상 당에서 실시하는 교육 또는 행사 등에 참석한 당원을 뜻한다. 국민의힘 기존 당규에 따르면 전술한 책임당원들만 대선 후보 선거인단의 자격을 가질 수 있었으나, 2021년 9월 대통령선거 후보 경선 흥행을 위해 선거인단 참여 자격을 '최근 1년 내 당비를 1회 이상 납부한 당원'으로 대폭 완화해 경선 과정을 실시하였다.

#### □ 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성

더불어민주당의 회계연도는 매년 1월 1일에 개시하여 12월 31일에 종료하는데 당은 회계연도마다 예산을 편성하고 회계연도 종료 후에 결산한다. 당 사무총장은 예산편성안을 포함하는 재정운용계획 및 결산보고서를 예산결산위원회에 제출할 의무가 있다(당헌 제10조). 예산결산위원회는 당의 수입과 지출에 관한 예·결산을 심사하기 위하여 설치되고 당 사무총장으로부터 제출받은 예산 및 결산에 대한 심사보고서를 작성하여 최고위원회와 당무위원회의 의결을 거쳐 중앙위원회에 제출한다. 예산·결산에 대한 투명하고 객관적인 감사를 위하여 외부 회계 전문가를 참여시킨 회계감사를 매년 1회 이상 실시하며 예·결산 심사보고서는 공표하도록 되어 있다.

더불어민주당은 선출직 지도부인 당 대표와 최고위원의 선출과 임기, 지위와 권한은 당헌에 명시 규정을 두고 있다. 당 대표와 최고위원은 전국대의원대회에서 분리하여 선출하며 전국대의원대회대의원, 권리당원, 국민·일반당원으로 구성된 선거인단의 투표 결과를 반영하여 선출한다. 이때 당헌 제25조 3호에 의거하여 전국대의원대회대의원의 유효투표 결과를 100분의 45, 권리당원의 유효투표 결과를 100분의 40, 국민의 유효투표 결과를 100분의 10, 일반당원의 유효투표 결과를 100분의 5로 결과에 반영한다. 그 외 상세한 선출 방식과 절차, 최고위원 선거인단 구성 방법 등 필요한 사항은 당규로 정하되, 후보자 등록 신청개시일 전 90일까지 확정하도록 한다. 모든 과정과 결과는 투명하게 공개된다. 선거 관리를 공정하게 관리하기 위하여 당무위원회 의결로 그 선거를 실시하는 중앙당 또는 시도당에 선거관리위원회를 설치하여 운영한다. 또한 선거 부정 및 경선 불복에 대한 제재 규정을 별도로 두고 있다.

더불어민주당은 당헌에 청년 당원의 지위와 권리(제9조), 노인 당원의 지위와 권리(제10조), 노동부문 당원의 지위와 권리(제11조)를 명시하고 있으며 제8조에 실질적인 성 평등을 구현하기 위한 명시적 규정을 두고 있다. 이를 바탕으로 각 집단의 정치 참여 기회를 확대하고, 대표성을

확보하고자 노력한다.

중앙당 및 시·도당의 주요당직과 각급 위원회의 구성, 공직 선거의 지역구 선거 후보자 추천(지방자치단체의 장 선거 후보자 추천은 제외)에 있어서 당헌·당규로 정하는 바에 따라 여성을 100분의 30 이상 포함하여야 한다는 강행 규정을 두고 있으며, 이 경우 노인, 청년, 대학생, 장애인, 다문화 등 다양한 사회적 계층을 고르게 안분하도록 노력해야 함을 강조한다. 이에 전국여성위원회, 전국노인위원회, 전국청년위원회, 전국대학생위원회 등이 운영되고 있다.

국민의힘은 정당 운영자금 감사를 위하여 예산결산위원회를 둔다(당헌 제89조). 예산결산위원회는 전략기획부총장, 조직부총장, 재정위원장, 중앙당 총무국장, 공인회계사 총 5인 이내의 위원으로 구성되며, 회계연도의 매 분기마다 당내 및 당외 각 1회의 회계감사를 실시한다. 예산결산위원회는 회계감사 종료 후 30일 이내에 최고위원회에 이를 보고하고 그 결과는 당원에게 공개하도록 하고 있다.

법적·대외적으로 당을 대표하고 당무를 총괄하는 당 대표는 당 대표 선출을 위한 선거인단이 실시한 선거와 여론조사에서 최다 득표한 자로 선출하여 전당 대회에서 지명한다. 선출직 최고위원 4인 역시 최고위원 선출을 위한 선거인단이 실시한 선거와 여론조사에서 1위 내지 4위의 득표자로 선출하여 전당 대회에서 지명한다. 당 대표, 최고위원 선거 모두 선거인단의 유효투표 결과를 70%, 여론조사 결과를 30% 반영하도록 하고 선출에 관해 필요한 사항은 당규로 정하도록 되어 있다. 그러나 당규 제6장 당 대표 및 최고위원 선출 규정에 선거인단은 전당 대회 대의원, 책임당원, 일반당원 선거인으로 구성하도록 되어 있으며 선거인단의 세부적인 비율 및 배분 방식, 정수 등 기타 필요한 사항은 중앙당 선거관리위원회의 의결을 거쳐 선거관리위원회가 정하도록 하고 있다.

당헌 제6장 공직후보자 추천 기구, 당헌 제7장 공직후보자의 추천 규정을 통해 공천관리위원회와 국민공천배심원단, 이른바 전략공천이라고 불리는 우선 추천 지역 선정 등에 관한 명시적인 규정이 있다. 그러나 당헌에 선거 관리를 위한 규정을 명시하고 있는 더불어민주당과는 달리 별도의 장으로 선거 관리 및 규칙을 두고 있지는 않으며, 당규 사항에 당 대표 및 최고위원 선출 규정, 대통령후보자 선출규정 등을 두고 있다. 다양한 집단의 대표성을 확보하기 위하여 실버세대위원회, 여성위원회, 청년위원회, 대학생위원회, 장애인위원회 등을 상설위원회로 두고 있다.

제도적인 측면에서의 당내 민주주의를 살펴보았다면, 다음으로는 실질적으로 당원의 당내 민주주의 수준이 어떠한지 경험적으로 분석해 보고자 한다. 2020년 총선 직후 명지대학교 미래정치연구소와 지역 다양성과 사회통합 SSK 사업단이 당원들을 대상으로 한국리서치에 의뢰하

여 실시한 ‘2020 총선 당원인식조사’<sup>29)</sup>를 분석하여 <표 17>에 제시하였다. 분석 결과 공직 선거후보자 결정, 당의 정강 및 정책이 당원이 영향을 미치는 효능감이 있어서 두 항목 모두 전체 4점 만점에 2.71점으로 나타났다.

또한 이러한 인식은 조사 당시 보수 성향 정당이었던 미래통합당 당원들에게서 상당히 낮게 나타났다. 현재 소속 정당 내 주요 정책결정자가 누구인지를 묻는 질문에 더불어민주당 당원과 달리 미래통합당 당원의 84.3%가 중앙당 지도부와 국회의원을 선택했다. 이는 당원들이 느끼기에 당내 민주주의가 실현되고 있기보다 중앙당 지도부, 국회의원 중심으로 정당이 운영되고 있다는 인식이 만연한 것으로 해석된다. 또한 미래통합당 당원들의 경우 당내 수평적인 구조를 살펴보는 중앙당과 지역 간 하향식 의사결정 구조와 당과 당원 간 소통의 정도에서도 더불어민주당 당원에 비해 부정적 인식을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

<표 4.2> 당원들의 당내 민주주의에 대한 인식: 당원의 참여

| 정당명            | 당원의 참여                  |                         | 수평적 구조                  |                         | N   |
|----------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-----|
|                | 공직선거후보자 결정              | 당의 정강 및 정책              | 중앙당-지역 하향식 의사결정         | 당-당원 소통                 |     |
| 더불어민주당(더불어시민당) | 2.75                    | 2.74                    | 2.57                    | 2.67                    | 885 |
| 미래통합당(미래한국당)   | 2.21                    | 2.24                    | 2.21                    | 2.24                    | 250 |
| ANOVA          | df=10, F=20.318, p<0.01 | df=10, F=18.838, p<0.01 | df=10, F=22.373, p<0.01 | df=10, F=24.612, p<0.01 | -   |

참고: 최솟값=1, 최댓값=4

## □ 차세대 인재 양성을 위한 노력

한국의 거대 정당인 더불어민주당과 국민의힘이 각각 청년의 기준을 만 45세 이하, 만 45세 미만으로 규정하고 있는 것을 기준으로 청년의 연령을 만 45세로 볼 때, 재보궐선거 등을 모두 포함한 제20대 국회의원 319명 중 청년의원은 22명으로 약 6.9%에 불과하다. 그러나 청년 대표성이 높아졌다고 평가받았던 제21대 국회에서도 300명 중 25명인 약 8.3%만이 청년인 것으로 나타났다. 이는 선거가 치러진 연도 기준 실제 미성년자를 제외한 만 45세까지의 청년 인구가 2016년 약 34%, 2020년 약 35.8%인 것과 비교하여 상당히 낮은 대표성의 수준을 보이는 것이라 할 수 있다. 더욱이 전 세계적인 수치와 비교해 보더라도 한국의 청년 정치 대표성은 매우 낮은 상황이다. 그렇다면 각 정당들은 이를 제고하기 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는지 살펴보았다.

29) 본 자료는 2020년 4월 22일부터 5월 14일까지 전국 만 18세 이상 성인남녀 총 26,903명을 지역, 성, 연령별 비례할당으로 무작위 추출(Random Sampling) 하여 정당원 1,442명을 대상으로 온라인 웹조사(CAWI)로 실시하였다. 표본오차는 무작위추출을 전제할 경우 95% 신뢰수준에서 ±0.6%이다.

더불어민주당은 당헌에 청년의 정치 참여 기회 확대, 청년 당원의 지위와 권리에 대한 특별한 배려 규정을 두고 있다(제9조). 이를 위하여 중앙당 및 시·도당의 주요당직과 각급 위원회의 구성에 있어서 당헌·당규로 정하는 바에 따라 청년 당원이 100분의 10 이상 포함되도록 하며, 공직 선거 후보자 추천에 있어서 청년 당원이 100분의 30 이상 포함되도록 노력한다. 2020년 당헌 개정을 통해 청년 정치인을 발굴·육성하고 청년 공직 선거 후보자를 지원하도록 노력해야 한다는 규정 및 청년정치발전예산 배정 규정을 신설하였다. 그에 따라 청년 정치 발전 목적 및 청년 후보자 양성과 지원 등을 위해 매년 경상보조금액의 3% 이내의 청년 정치 발전 예산이 배분되어 사용되고 있다(당규 제45조).

더불어민주당은 청년 당원을 만 45세 이하인 당원으로, 대학생당원은 만 29세 이하의 당원 중 대학생 또는 대학원생인 당원이라고 규정하고 있다(당규 제2조). 청년들이 활동할 수 있도록 최고위원회 산하 설치·구성되는 전국위원회 중 전국청년위원회(전국청년당)와 대학생위원회를 두고 있으며, 2019년 당헌 개정을 통하여 상설위원회인 청년미래연석회의를 운영하고 있다. 청년위원회 산하에는 청년정책협의회, 청년정책연구소 그리고 청년지방의원협의회가 구성되어 있다.

각급 공직 선거 후보자 추천 심사에 있어서도 청년에게 특별한 배려를 규정하고 있다. 공직 선거 후보자 경선에 참여한 청년 후보자는 당해 선거일 기준으로 만 29세 이하는 100분의 25를 가산하고, 만 30세 이상부터 만 35세 이하는 100분의 20을 가산하고, 만 36세 이상부터 만 42세까지는 100분의 15를 가산하고, 만 43세 이상부터 만 45세까지는 100분의 10을 가산한다.

당원의 역량을 강화하기 위한 교육 프로그램은 홈페이지에 마련되어 있다. 온라인 필수 교육, 온라인 선택 교육 및 현장 교육 등으로 세분화되어 성 평등 교육, 당 역사 및 정당정책, 선거법, 정치관계법 등 다양한 주제의 교육 프로그램이 준비되어 있다. 또한 더불어민주당 전국청년당·전국대학생위원회를 중심으로 청년정치스쿨을 운영하고 있다. 청년정치스쿨은 청년들의 역량 강화와 조직 확대를 목적으로 2014년부터 시작해 2021년 하반기 기준 제12기 개강을 앞두고 있으며, 청년 정치인 양성을 목적으로 3일간 지방자치와 지방분권에 대한 이해, 정치관계법, 정치 커뮤니케이션 등의 교육을 실시한다.

(그림 4.1) 더불어민주당 청년정치스쿨 포스터

**제 12기 더불어민주당 청년정치스쿨**

제 12기 청년정치스쿨 감사진

|                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| <b>이 제 정</b><br>제 12기 청년정치스쿨<br>교수장 | <b>이 정 지</b><br>제 12기 청년정치스쿨<br>교수장 | <b>박 전 선</b><br>제 12기 청년정치스쿨<br>교수장 | <b>도 중 환</b><br>제 12기 청년정치스쿨<br>교수장 | <b>안 체 영</b><br>제 12기 청년정치스쿨<br>교수장 |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|

수강기간 2021년 8월 27일(금) ~ 8월 29일(일)  
모집기간 2021년 8월 19일(금) ~ 8월 22일(일)  
지원자격 더불어민주당 지지자는 만45세 이하 청년  
지원방법 구글폼 접수 ( <https://forms.gle/yf8P15faZyn3Kxar8> )  
수료기준 수료율 100% (기본)  
수료 후 전국청년당 위원장, 전국대학생위원장 표창장 수여  
동기들 네트워크 구축  
당대표와의 만남 일정  
\*당과 제1야권 공천기부금 및 건물임대차에 참여해줘 고맙습니다\*

수강방법 온라인 ZOOM  
수강료 1만원

청년정치스쿨  
구글폼 접수

더불어민주당 전국청년당·전국대학생위원회

출처: 더불어민주당. <https://theminjoo.kr/board/view/presskit/584688>

국민의힘은 각종 당직과 공직 선거의 후보자를 임명 또는 추천함에 있어서 유권자 수에 비례하여 지역, 여성 및 청년 당원의 대표성이 보장되도록 적극적으로 참여 기회를 확대하여야 한다는 원칙을 천명하고 있다. 이를 위하여 주요 당직 및 각종 위원회를 구성할 때 청년을 20% 이상 포함하도록 명시하고 있다(당헌 제6조 제6항).

새로운 환경의 변화에 적극적으로 대응하고 민주적이고 효율적으로 당을 운영하기 위하여 27개의 상설위원회를 구성하는데 특별히 청년층에 대한 당 지지도 확산과 청년층의 정치 참여 기회를 확대하기 위하여 만 45세 미만의 위원으로 구성되는 청년위원회, 만 35세 미만의 대학생 위원회를 둔다.

또한 청년의 대표성 확립을 위하여 전국위원회 구성에 청년상임전국위원 및 시·도 청년위원회 운영위원회에서 선출하는 청년전국위원을 포함하도록 하고 있으며, 상임전국위원회 구성에 당 대표가 최고위원회의의 협의를 거쳐 임명한 청년상임전국위원 3인 및 당 대표가 최고위원회의의 협의를 거쳐 임명한 대학생상임전국위원 2인을 포함하도록 하고 있다. 또한, 최고위원회 구성을 위하여 청년최고위원 1인을 포함하도록 하고 있다. 2021년 현재, 청년최고위원이 중앙청년위원장을 겸하고 있다. 국민의힘 홈페이지에서 연결되는 위원회는 청년위원회 단 한 곳이 있는데, 이때 연결되는 네이버 블로그는 국민의힘으로 당명 변경 전인 미래통합당 중앙청년위원회로 되어 있다. 한편 국민의힘 청년위원회는 네이버 블로그보다 페이스북을 계정을 중심으로 활동하고 있는 듯 보이는데(<https://www.facebook.com/PeoplePowerParty Youth>), 그마

저도 가장 최근 글이 2021년 3월 6일로 서울특별시장 보궐선거 당시 국민의힘 오세훈 후보와 국민의당 안철수 후보 간의 범야권 단일화를 앞두고 정책선거 실천 서약 행사를 치른 사진이 전부이기에 4월 7일 재보궐선거가 약 7개월 이상 지났음에도 불구하고 여전히 그 자리에 머물고 있어 청년위원회의 활동이 제대로 이루어지고 있는지에 대해서는 의문이 남는다.

(그림 4.2) 국민의힘 청년위원회 네이버 블로그



참고: 2021년 10월 기준, 국민의힘 청년위원회 네이버 블로그 메인 화면

일반 당원 및 청년 당원의 교육과 관련하여, 국민의힘은 당원의 정치 역량 함양과 시민정치교육을 위하여 중앙연수원을 두도록 하고 있다(당헌 제45조). 하지만 조직도 상에서도 이러한 중앙연수원을 찾아볼 수 없을 뿐만 아니라 홈페이지 및 다른 기타 접근 경로로도 중앙연수원이 실제 운영되는지에 대해서는 확인이 어렵다. 오히려 실질적으로 운영되었던 것은 20대 국회 청년의원이었던 신보라의원이 주도했던 청년정치캠퍼스Q이다. 청년정치캠퍼스Q는 8주에 걸쳐 정치에 대한 필수 교육을 진행하며, 토론과 문제해결형 입법, 정책 과정을 실습하는 중심으로 이루어진다. 20대 국회 내에서 총 3번에 걸쳐 진행되었다. 하지만 이 역시 주도하던 의원이 재선에 실패함에 따라 2020년 이후로는 더 이상 운영되지 않고 있다. 한편 당헌 제44조(특별위원회)에 의거, 여성·청년 등의 신진 정치 지도자를 양성하기 위하여 최고위원회의의 의결을 거쳐 당내 정치교육과정을 운영할 당 대표의 의무가 명시되어 있고, 현재 국민의힘의 당 대표가 한국 헌정사상 최초 30대 당수임에 따라 교육보다는 실제로 청년이 당내에 참여할 수 있는 프로그램을 운영 중이다. 2021년 8월 당내 대변인을 공개모집하는 '나는 국대다'에는 546여 명이 참여했으며, 27세, 26세 청년이 1, 2위를 차지하며 국민의힘 당 대변인에 20대가 자리하게 되었다. 이러한 활동들은 향후 2021년 3월에 치러질 대선을 앞두고 확대될 전망이다.

(그림 4.3) 국민의힘 '나는 국대다' 포스터



출처: 국민의힘, [http://www.peoplepowerparty.kr/renewal/news/notice\\_view.do?bbsid=HNS\\_000000002103368](http://www.peoplepowerparty.kr/renewal/news/notice_view.do?bbsid=HNS_000000002103368)

### □ 온라인 활동 수준

더불어민주당은 홈페이지를 비롯하여 페이스북, 트위터, 2개의 유튜브 계정(메인 계정인 텔리민주 및 영상아카이브 계정), 인스타그램, 카카오톡채널, 네이버블로그 등 매우 다양한 온라인 채널을 운영하고 있다. 기본적으로 홈페이지를 주요 온라인 플랫폼으로 활용하면서 다양한 채널에서 공유하는 시스템을 취하고 있다.

온라인 활동 관련 업무는 중앙당 사무처 산하의 홍보소통위원회(구, 디지털소통위원회)가 담당하고 있다. 더불어민주당의 경우, 특별히 중앙당 예산의 30% 이내를 네트워크 플랫폼 구축, 디지털, 미디어, 홍보 등 미래 업무에 편성하도록 당헌 제10조 제3항에 명시하고 있다. 해당 조항은 당의 예산편성안과 관련한 유일한 명시 규정이다. 이로 미루어 더불어민주당이 온라인 공간을 활용한 대국민·대당원 소통을 매우 중요한 당무로 생각하고 있음을 알 수 있다.

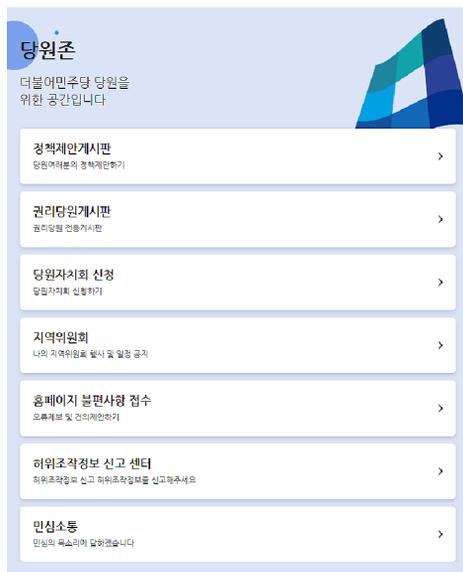
더불어민주당 홈페이지는 모바일에 최적화시켜 구현되었으며, 당 차원에서 소셜 네트워크 서비스를 적극적으로 활용하고 있다. 기본적으로 홈페이지를 주요 온라인 플랫폼으로 활용하고 있지만, 카카오톡을 통해 당원들의 당비 납부 알림 및 각종 당내 소식을 전하는 알림톡 서비스를 실시하는 등 국내에서 가장 많은 가입자를 보유하고 있는 카카오톡채널을 활발히 활용하고 있다. 카카오톡채널 서비스는 휴대폰 번호라는 개인정보를 기반으로 하는 서비스이므로 원활한 활용을 위하여 ‘휴대폰번호변경’을 위한 별도의 신청란을 운영하고 있는 점이 눈에 띈다.

더불어민주당은 홈페이지에 입당 및 복당, 그리고 전적 신청<sup>30</sup>까지 가능하도록 시스템을 구축하고 있다. 당원이 되고자 하는 자는 시도당 우편, 팩스 또는 온라인으로 입당 신청이 가능하다. 그러나 탈당의 경우에는 온라인으로 신청할 수 없고 소속 시도당으로 팩스를 보냄으로써 신청 가능하다. 단, 재외국민 탈당 신청은 온라인으로만 가능하며 국제구 이메일(intl.npad@gmail.com)로 신청할 수 있다. 또한 당원을 위한 별도의 온라인 공간인 '당원존'을 운영함으로써 당원의 온라인 활동과 참여를 적극적으로 독려하고 있다.

〈표 4.3〉 더불어민주당 온라인 채널

|         | 주소   | 주요 정보                                 |
|---------|--|---------------------------------------|
| 홈페이지    | <a href="https://theminjoo.kr/">https://theminjoo.kr/</a>  | -                                     |
| 페이스북    | <a href="https://www.facebook.com/theminjookr">https://www.facebook.com/theminjookr</a>  | 12만 팔로워                               |
| 트위터     | <a href="https://twitter.com/TheMinjoo_Kr">https://twitter.com/TheMinjoo_Kr</a>  | 28.8만 팔로워                             |
| 유튜브     | <a href="https://www.youtube.com/c/dailyminjoo">https://www.youtube.com/c/dailyminjoo</a><br><a href="https://www.youtube.com/user/minjootv">https://www.youtube.com/user/minjootv</a> | 구독자 12.3만명 (델리민주)<br>구독자 1.5만명 (아카이브) |
| 인스타그램   | <a href="https://www.instagram.com/theminjoo/">https://www.instagram.com/theminjoo/</a>  | 7.8만 팔로워                              |
| 카카오톡채널  | <a href="https://pf.kakao.com/_reLdxl">https://pf.kakao.com/_reLdxl</a>  | 23.3만 친구                              |
| 네이버 블로그 | <a href="https://blog.naver.com/yesminjoo">https://blog.naver.com/yesminjoo</a>  | 이웃 수 5,400여 명                         |

(그림 4.4) 더불어민주당 홈페이지 당원존



출처: 더불어민주당 홈페이지 당원존 <https://theminjoo.kr/pmzone>

30) 기존 당원의 주소가 변경 되었거나, 당원 유형(지역당원 ↔ 정책당원) 변경을 원하는 경우 신청

하지만 중앙당 차원에서 운영하는 온라인 채널이 매우 활발하게 운영되고 있는 것에 비해, 산하 위원회의 온라인 활동은 실질적인 활동을 제대로 반영하지 못하고 있는 것으로 보인다. 더불어민주당 홈페이지에서 기관홈으로 연결되는 링크는 전국여성위원회, 전국노인위원회, 전국청년위원회, 전국장애인위원회, 전국대학생위원회 등이 있다. 아래의 <표 4.4>는 산하 위원회의 온라인 채널 운영 현황을 정리한 것이다. 실제 활용하는 온라인 채널과 링크로 연결된 온라인 채널 간 괴리가 있거나, 실제로 당원들의 참여가 거의 없을 뿐 아니라 책임자의 관리가 소홀한 상태로 방치된 채널들이 눈에 띈다. 특히, 청년위원회의 경우에는 실제로 페이스북을 위주로 온라인 활동을 이어가고 있음에도 불구하고, 링크 연결은 네이버 블로그로 되어 있는 문제점이 있다. 다른 위원회들이 운영하고 있는 블로그도 마찬가지로 위원회의 실제 활동상황을 반영하지 못하고 쌍방향성이 전혀 느껴지지 않는 단순 공지 게시용으로 활용되고 있다. 이런 경우에는 연결 링크를 수정하거나, 제대로 활용이 되지 않는 산하 위원회의 온라인 채널을 과감히 정리하고 중앙당 플랫폼에서 온라인 활동을 지속적으로 관리하는 노력이 필요해 보인다.

<표 4.4> 더불어민주당 중앙당 산하 위원회 온라인 채널 운영 현황

|          | 주소  | 마지막 게시물 업데이트 <sup>31)</sup> |
|----------|---|-----------------------------|
| 전국노인위원회  | <a href="https://cafe.daum.net/minjoold">https://cafe.daum.net/minjoold</a>   | 2021.09.24                  |
| 전국청년위원회  | <a href="https://cafe.naver.com/minjooyouth">https://cafe.naver.com/minjooyouth</a>   | 2021.06.20                  |
| 전국장애인위원회 | <a href="https://cafe.daum.net/minjoo2580">https://cafe.daum.net/minjoo2580</a>   | 2014.01.22 추정               |
| 전국대학생위원회 | <a href="https://cafe.naver.com/futureofpolitics">https://cafe.naver.com/futureofpolitics</a>   | 2020.01.20                  |
| 전국여성위원회  | <a href="https://blog.naver.com/PostList.nhn?isHttpsRedirect=true&amp;blogId=yesminjoo&amp;categoryNo=65&amp;skinType&amp;skinId&amp;from=menu">https://blog.naver.com/PostList.nhn?isHttpsRedirect=true&amp;blogId=yesminjoo&amp;categoryNo=65&amp;skinType&amp;skinId&amp;from=menu</a> | 2020.01.17<br>(공식블로그 내 여성국) |

국민의힘 역시 홈페이지, 유튜브, 카카오톡채널, 인스타그램, 네이버블로그 등 다양한 온라인 채널을 활용하고 있다. 더불어민주당과 국민의힘 양당의 당원 규모가 그리 큰 차이가 나지 않음을 감안했을 때 온라인 활용 형태 및 활성도는 상대적으로 큰 차이를 보이고 있을 수 있다. 트위터의 경우, 더불어민주당이 운영하는 온라인 채널 중 가장 많은 팔로워를 보유하고 있는 채널인데 국민의힘은 아예 계정을 운영하지 않고 있다. 국민의힘은 페이스북(4만 9천 팔로워), 인스타그램(1만 1천 팔로워) 등에 비해 유튜브, 오픈소리(26만 팔로워)를 중심으로 온라인 소통을 시도하고 있는 것으로 보인다. 한편 홈페이지에서 바로 연결되는 위원회는 청년위원회 단 한 곳으로 당명 변경 전인 미래통합당 중앙청년위원회 블로그가 연결되는 등, 중앙당 외의 온라인 채널 활동은 거의 찾아볼 수 없다.

31) 위원회 공식 활동 및 기록을 게시한 일자 기준.

〈표 4.5〉 국민의힘 온라인 채널

|         | 주소  | 주요 정보      |
|---------|---|------------|
| 홈페이지    | http://www.peoplepowerparty.kr                | -          |
| 페이스북    | https://www.facebook.com/peoplepowerpartyfb   | 4.9만 팔로워   |
| 유튜브     | https://www.youtube.com/오른소리                  | 구독자 26.1만명 |
| 인스타그램   | https://www.instagram.com/people_power_party/ | 1.1만 팔로워   |
| 카카오채널   | https://pf.kakao.com/_Mjxnj                   | 7.2만 친구    |
| 네이버 블로그 | https://blog.naver.com/peoplepowerparty       | 이웃 수 비공개   |

국민의힘은 전신인 한나라당 때부터 디지털 기술에 대한 관심을 높이고 있었으며, 당내 '디지털정당위원회'를 상설기구로 두어 디지털 정당으로의 발전을 모색하였다. 하지만 2020년 8월에 와서야 디지털정당위원회 활동을 본격화하였으며, 2020년 11월 초 'D랩프로젝트'의 베타 테스트를 통해 당의 업무와 소통 공간을 클라우드로 연결하여 업무 효율을 높이고 당 전용 메신저와 애플리케이션을 만들어 당원 커뮤니티를 연결하겠다는 입장을 밝혔다(구경우 2020). 하지만 이마저도 제대로 진행이 되고 있는지 확인이 쉽지 않다.

국민의힘 홈페이지의 경우, 더불어민주당의 스마트 플랫폼과는 달리 PC 기반의 웹사이트를 구축하여 운영하고 있다. 홈페이지에 별도의 당원 ZONE을 운영하고 있는데, 주로 당원 가입 및 당비 납부와 관련된 콘텐츠로 구성되어 있다. 또한 '발언대' 랩을 운영하고 있는데, 청년 당원을 대상으로 청년 이슈에 대한 원고를 받아 게재하는 '청년이슈 It's You'와 당원이 정치 현안, 정책제안, 민원사항에 대해 자유롭게 글을 작성할 수 있는 '할 말 있어요'를 통해 당원의 자유로운 글쓰기와 온라인 참여를 장려한다.

(그림 4.5) 국민의힘 발언대



출처: 국민의힘 홈페이지 <http://www.peoplepowerparty.kr/renewal/talk/talk.do>

# V

---

**혁신과제: 한국 정당의  
발전을 위해 필요한 노력**

---

## V 혁신과제: 한국 정당의 발전을 위해 필요한 노력

### 1. 국내외 정당 비교분석

최근의 정당들은 기존의 조직 형태에서 많은 부분을 근본적으로 재편하며 변화하고 있다. 변화하는 정당 정치 흐름의 특징으로는 양적인 측면에서 정당원들이 급감하는 현상과 아울러 거대 정당 중심 체제가 흔들리고 파편화되어 가는 것으로 요약된다. 특히, 당원은 대중 정당 모델의 필수적인 요소이기 때문에, 정당을 평가하는 데 있어 많은 기존의 정당 연구는 당원 수를 중심으로 이루어졌다. 당원 가입 전통이 있는 서유럽 국가들을 살펴보면, 신생 정당, 영국의 노동당과 같은 일부 전통 정당 및 극우 정당의 경우를 제외하고 총 당원 수가 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으므로 더욱 적극적인 홍보 활동 등이 온라인을 중심으로 이루어지고 있으며, 과학기술 발전으로 소셜미디어 플랫폼을 이용한 의사소통 수단이 부상하면서 정당 지지자 및 일반 유권자들과의 관계 및 정당 조직 자체도 변화하고 있다.

미국과 서유럽 정당들은 당원 탈퇴를 막고 새로운 당원 유치를 위한 다양한 개혁안을 내놓고 있는데, 주로 당원들이 당 결정에 직접 발언권을 가질 수 있는 기회를 확대하거나, 공식적으로 정당에 등록하지 않고도 정당 활동에 참여하는 방안, 그리고 여성, 젊은 층, 성 소수자를 대표하는 조직 등을 당내에 적극적으로 마련하고 지원하는 모습을 보이고 있다. 특히 청소년과 여성의 지지를 유도하는 것에 적극적이는데, 전통적인 방식의 캠페인이나 지역 모임뿐만 아니라 청소년이나 여성과 같은 특정 세대와 계층의 참여 유도를 위해 개별적으로 블로그와 사이트를 운영하고 있다. 또한 조직 및 구성의 명확성과 체계성, 당내 민주주의의 수준 및 투명성과 공정성, 차세대 인재 양성을 위한 노력, 그리고 온라인 활동의 수준 전반에 걸쳐 상당한 수준으로 나타났다.

한편 일본과 대만 아시아 국가 정당들의 경우 당헌당규에 기반한 조직 및 구성과 청년에 대한 기본적인 사항에 대해서는 지켜지고 있었으나, 당내 민주주의의 측면에서 투명성과 공정성에 대해서는 아직까지 미흡한 모습이었다. 특히, 일본의 경우 정당 내 파벌이 여전히 존재하고 있는 상황에서 당 총재 선출을 비롯한 당내 지도부 및 공직 후보자 결정 및 선출 과정 전반에 파벌이 절대적인 영향을 미치고 있었으며, 지역구 세습이 만연하게 나타났다. 대만 역시 과거 파벌이 만연했으나 2006년에 '파벌 해산' 결의를 통과시키고 2016년 대만의 총통이자 민진당 주석인 차이잉원이 파벌을 강력하게 규탄했음에도, 2020년 7.19 전당 대회에서도 계파 간 경쟁이 치열하게 나타남에 따라 여전히 당내 후보자 선출에 있어서는 파벌에 대한 문제가 만연한 것으로 보인다. 그밖에 빠른 인터넷 보급률 등을 바탕으로 온라인 활동 등에 대해서는 긍정적인 모습을 보였다.

구체적으로 네 가지 분석틀을 중심으로 해외 정당들이 한국의 정당과는 어떠한 차이를 보이는지 살펴보고자 한다.

#### □ 조직 및 구성의 명확성과 체계성

당헌과 당규를 중심으로 정당의 중앙, 지역, 하부조직, 당내 지도부와 대표의 의무와 권한 등이 명시되어 있는지, 당원 가입 요건이 체계적으로 이루어졌으며, 회비 납부 등의 요건이 명확한지 비교해 보았다. 당헌 및 당규와 같은 제도적인 측면에 있어서는 한국의 정당들이 가장 높은 수준을 보이고 있었다. 가장 낮은 수준을 보이는 정당은 미국의 민주당으로 홈페이지 등 다른 자료에서는 당원의 가입 및 회비 납부 요건을 확인할 수 있었으나, 당헌당규에서는 이러한 내용이 포함되어있지 않았다. 특히 당원과 관련된 사항은 유권자들이 정당에게 접근하여 참여할 수 있는 중요한 부분임에도 당헌당규 외에 다른 자료들을 찾아야 한다는 번거로움은 정당에 대한 접근성을 저해시킬 수 있는 요인일 것으로 생각된다. 한편 대만의 민진당은 기본적으로 당의 당헌당규를 찾아내는 것 자체에 어려움이 많았으나, 당원의 가입과 당비 기준이 홈페이지를 통해 가입을 누르면 명확하게 드러나 있었다. 이와 유사하게 영국의 보수당의 경우 조직이나 구성에 있어서는 당헌당규에 많은 내용이 담겨있었으나 당비 요건과 관련한 부분은 존재하지 않아 아쉬움이 남는다. 하지만 홈페이지에서 가입을 누르면 당비에 대해 자세히 살펴볼 수 있어 정당 참여에 있어 큰 어려움은 없다고 볼 수 있다. 반면 한국의 더불어민주당과 국민의힘의 경우 당헌당규에 조직 및 구성, 역할, 당원의 자격 및 가입 요건, 회비 등 다양한 내용이 포함되어 있었다. 따라서 당헌당규를 중심으로 하는 제도적인 부분에 있어서는 한국 정당들이 높은 수준을 보여주었다.

#### □ 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성

정당에게 있어 당내 민주주의는 정당 내에서 조직이나 활동, 구성에 있어 민주적 절차를 보장함으로써 민주주의 원칙을 지켜야 한다는 것으로써 당원의 정치적인 참여와 직결될 수 있는 부분이다. 그러므로 당내 정책, 당 대표, 지도부, 후보자 결정 및 선출에 있어서 지역, 하부조직과 당원의 권한이 어떠한지, 소수 인종, 여성 등 소수 집단에 대한 대표성이 확보되어 있는지, 그리고 당 지도부와 당원이 수평적, 상호적 네트워크를 형성하고 있는지에 따라 당원의 수를 확대하여 정당의 입지를 강화할 수 있을 것이다. 또한 당내 민주주의와 더불어 유권자 및 당원에게 정당의 신뢰를 제고하기 위해 재정과 자원, 그리고 당내 지도부 및 공식 후보자 선출에 있어서 과정과 결과가 공정하게 이루어지고 있는지 이를 투명하게 공개하는지, 투명성과 공정성 관련하여 정당이 독자적인 모니터링 프로그램이나 위원회를 운영하고 있는지를 살펴보았다.

제도적인 측면에서 살펴본 결과, 한국의 정당들은 이 부분에서도 상대적으로 해외 다른 정당에 비해 잘 갖추어져 있는 것으로 나타났다. 일본의 자민당과 대만의 민진당은 당내 지도부 및 공식 후보자 결정 및 선출 등과 관련하여 제도적, 실질적 보장이 이루어지기보다는 여전히 존재

하는 당내 파벌의 영향이 큰 것으로 보인다. 특히 일본은 지역구 세습이 만연하기에 당내 민주주의 측면에서는 부정적으로 평가된다. 미국의 민주당과 영국의 보수당은 선거 운동이나 당내 지도부 및 공직후보자 선출 등에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 영국의 보수당에는 당의 구성원들의 당헌 이행 여부를 감시하는 준법 감시인과 해당 행위에 대해 독립적으로 심판하고 규칙을 공포할 수 있는 윤리 및 진실성 위원회 등 당내 투명성과 공정성에 기여할 수 있는 심의 조직이 존재하는 반면, 미국 민주당의 경우 정당 내부에서는 별도의 윤리 위원회 등을 두고 있지 않았다. 선거 자금과 관련해서도 미국 민주당에는 전국위원회 산하 국가재정기구가 있지만 이 또한 선거 자금을 조성하고 자금 확보에 대해 자문 및 지원하는 역할만을 수행하고 있어 투명성과 공정성을 높이는 독자적인 프로그램이나 위원회라고 보기에는 어려움이 있다. 그에 반해 한국의 경우 더불어민주당과 국민의힘 모두 예산결산위원회를 통해 당의 재정을 투명하게 하고, 회계감사 결과를 당내에 보고함으로써 재정적인 부분에서 투명성을 보이고 있었다. 또한 공정성의 측면에서도 더불어민주당의 경우 당직자에 대한 직무 감사와 감찰을 위한 당무감사원을 두고 있으며, 홈페이지 내에 윤리신고센터를 운영하고 있다. 국민의힘은 더불어민주당과 마찬가지로 당무감사위원회를 둘뿐만 아니라 공직 후보자 추천의 공정성과 투명성을 높이기 위한 국민공천배심원단, 홈페이지 내 국민의힘제보센터를 운영하고 있다.

하지만 실질적인 측면에서 한국 당원들의 당내 민주주의에 대한 인식은 긍정적이라고 보기에는 어려움이 있었다. 2020년 당원을 대상으로 시행한 설문조사를 살펴본 결과, 공직 선거 후보자와 당의 정강 및 정책 결정 과정에서 당원의 참여 수준에 대한 인식을 묻는 문항과 중앙당과 지역 간의 하향식 의사결정과정정이 일어났는지, 당과 당원의 소통이 잘 이루어지고 있는지 수평적 구조를 살펴본 문항 모두에서 더불어민주당과 국민의힘 당원 모두 4점 만점에 2점대를 기록했으며, 국민의힘 당원들의 경우 모든 문항에서 더불어민주당 당원보다 부정적인 평가가 많은 것으로 나타났다. 이는 외면적, 제도적인 부분에 있어서는 다른 국가들에 비해 당내 민주주의 수준이 높아 보일지라도 실질적으로는 한국의 정당들이 개혁, 개선해야 할 부분이 존재한다는 것을 보여준다.

당내 민주주의 중 대표성의 측면에서 소수 인종이나 여성 등 소수 집단에 대한 대표성이 확보되었는지를 살펴본 결과, 모든 정당에 여성을 위한 조직이 존재하고 있었다. 미국 민주당의 전국민주여성연합, 영국 보수당의 보수당 여성기구, 독일 기민당의 여성연합, 일본 자민당의 여성국, 대만 민진당의 여성국, 한국 더불어민주당의 전국여성위원회, 한국 국민의힘의 여성위원회가 있다. 반면 여성을 제외한 다른 소수 집단에 대해서는 한국의 경우 더불어민주당과 국민의힘에 각각 노인, 장애인에 대한 위원회가 있고, 영국 보수당에는 LGBT+ Conservatives라는 성 소수자 조직이 있으며, 독일 기민당에는 이민자와 난민을 대상으로 하는 사회통합에 대한 연방위원회(Bundesfachausschuss Gesellschaftlicher Zusammenhalt)가 존재한다.

## □ 차세대 인재 양성을 위한 노력

다양한 계층이 골고루 대표되어야 하는 것이 민주주의의 기본 원리임에도 청년은 정치적으로 과소 대표되었으며, 이들을 위한 의제들도 상대적으로 관심받지 못해왔다. 하지만 현대 민주주의는 일반 시민들과 이해당사자들이 직접 참여하는 참여적 전환(participatory turn)이 이루어져 왔고, 이에 청년의 참여와 대표성 확대가 주목받고 있다. 더욱이 정당의 최소한의 정의에도 선거에서 후보자를 내는, 즉, 정치적 지도자를 총원하는 역할로 언급되기에(Sartori 2005), 정치적 대표성의 측면에서 청년에 대한 부분이 더욱 강화될 필요가 있다. 정당은 가장 낮은 수준에서 청년과 밀접하게 연계될 수 있고, 이들을 정치적으로 교육하고 당내 여러 활동에 참여시킴으로써 청년 대표성 확대에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 조직이다.

이에 정당 내에 청년 조직이 존재하는지, 당 지도부나 공직자 선출에 있어 청년의 대표성을 확립하기 위한 제도나 장치가 마련되어 있는지, 정당에서 자체적으로 청소년이나 청년에게 도움을 주는 프로그램 또는 이들을 대상으로 하는 교육이 이루어지고 있는지, 적극적으로 홍보하고 있는지 살펴보았다. 우선 전 세계적으로 청년의 정치적 대표성에 관한 관심이 높은 만큼 연구의 대상이 되었던 모든 정당에서 청년 조직을 두고 있으며, 그들을 대상으로 다양한 프로그램이 정당마다 상이하게 존재하였다. 미국 민주당은 청년 민주당을 운영 중이며, 당헌, 당규에서도 구체적으로 소수 집단, 흑인, 원주민, 아시아인, 히스패닉, 여성 및 청년을 차별하지 않아야 하며 이들의 대표성을 구체적으로 보장해야 한다고 명시되어 있다. 하지만 청년을 대상으로 하는 교육 프로그램이 존재하는지에 대해서는 당원만 접근할 수 있으므로 확인이 어려웠다. 민주당 홈페이지에서는 모범사례연구소를 두고 자원봉사자, 지역사회지도자, 학생, 청년, 후보자들을 대상으로 하는 교육을 진행하고 있다고 안내하고 있다. 영국 보수당의 경우 오랜 역사를 가지면서 각 지역, 선거구, 대학별로 젊은 보수당 지부를 둘 정도로 큰 규모의 청년 조직을 가지고 있다. 하지만 대체로 사교모임이나 캠페인 활동 중심으로 운영되고 있고 이들에 대한 직접적인 교육 프로그램 등을 많이 찾아볼 수는 없었다. 당원에 대한 교육은 주로 총선에 후보가 되고 나서 후보 선정팀에 의해 후보 승인 명단에 포함된 이후부터 중앙당 차원에서 후보자를 대상으로 여러 훈련과 교육을 시행하고 있다.

한편 독일의 기민당과 일본의 자민당, 대만의 민진당, 한국의 더불어민주당과 국민의힘 모두 청년을 대상으로 하는 다양한 활동을 벌이고 있다. 독일 기민당의 청년 조직 독일청년연합은 교육과정을 통한 청년 정치인 양성과 정당 활동의 경험을 통해 정당의 기반을 확대하는 것을 목적으로 하고 있으며, 교육 및 연구 위원회를 설치하여 정치인이나 기업인 등을 초청하여 다양한 쟁점에 관해 대화할 수 있는 프로그램, 체험학습이나 주요 정부 기관 및 연구소 견학 등 다양한 프로그램을 제공한다. 또한 선거가 있는 경우 모정당의 선거포스터를 붙이고 정당의 정책 방향을 홍보하는 등 정당의 선거 운동을 지원하기도 한다. 일본 자민당에는 청년국이 있으며, 25세까지의 학생들로 구성되는 학생부는 자민당 정치인이 되고자 하는 젊은 인재들을 위한 등용문으로 여겨진다. 또한 자민당의 정치와 정책을 연구하는 싱크탱크이자 교육기관으로

중앙정치대학원을 두고 있으며, 중앙정치대학원은 강연 신청을 받아 대학을 찾아가는 '마나비토 프로젝트'와 '야간학교' 프로그램을 통해 자민당의 철학과 정책을 전파하는 학습과 교류의 장을 제공한다. 또한 코스당 10~20분의 동영상으로 제공되는 온라인 프로그램도 함께 운영 중이다. 대만 민진당은 민주진보당 청년부가 있다. 민진당은 당 주석이자 대만 총통인 차이잉원을 중심으로 청년 세대에 대한 관심을 높이고 있으며, 당에서 훈련된 청년들을 지방선거의 후보자, 위원회 후보 등 현실 정치에 진출할 수 있도록 장려하고 있다.

한국의 경우에도 더불어민주당, 국민의힘 모두 최근 청년의 정치적 움직임이 확대되고 목소리가 높아지자 그들을 대상으로 다양한 프로그램을 운영하고 전략을 수립하고 있다. 우선 더불어민주당은 만 45세 이하의 당원으로 구성되는 전국청년위원회(전국청년당)를 두고 있으며, 당헌 제9조에 청년의 정치 참여 기회 확대, 청년 당원의 지위와 권리에 대한 특별한 배려 규정이 존재하고, 이를 위하여 중앙당 및 시도당의 주요 당직과 각급 위원회의 구성에 있어서 당헌·당규로 정하는 바에 따라 청년 당원이 100분의 10 이상 포함되도록 하며, 공직 선거 후보자 추천에 있어서 청년 당원이 100분의 30 이상 포함되도록 노력한다. 2020년 당헌 개정을 통해 청년 정치인을 발굴·육성하고 청년 공직 선거후보자를 지원하도록 노력해야 한다는 규정 및 청년정치발전예산 배정 규정도 신설하였다. 또한 더불어민주당은 전국청년당·전국대학생위원회를 중심으로 2014년부터 청년정치스쿨을 활발히 운영하고 있다.

국민의힘 역시 만 45세 미만의 당원으로 구성되는 청년위원회가 있으며, 당헌 제6조 제6항에 주요 당직 및 각종 위원회 구성 시 여성을 30%, 청년을 20% 이상으로 하는 규정을 통해 여성 및 청년의 정치적 대표성이 보장되도록 참여 기회를 적극적으로 확대한다고 밝히고 있다. 또한 보수적 이념의 대표 정당임에도 진보적 이념의 정당들을 제치고 한국 헌정 사상 최초로 30대 당 대표가 국민의힘에서 선출되면서 청년과 관련된 이슈와 의제를 대외적으로 국민의힘이 주도하고 있는 듯 보인다. 국민의힘 당 대표인 이준석은 청년층을 공략하고 있으며, 공개 정당 대변인 선출 프로그램을 시행하였고 이를 통해 20대 청년이 공식 당 대변인으로 활동하는 기회를 마련하기도 하였다. 2021년 4월 7일 실시했던 서울시장, 부산시장 보궐선거에서는 국민의힘 오세훈 서울시장 후보가 차량 유세 시 선거 운동원이 아닌 일반 2030 청년들이 자유롭게 발언하는 자리를 마련하기도 하였다. 더욱이 국민의힘 홈페이지에는 당원이 글을 작성할 수 있는 '할 말 있어요' 탭 안에 수시로 청년 당원들의 글을 모집하여 게시하는 '청년이슈 It's You' 카테고리를 만들어 청년의 목소리에 귀를 기울이는 노력을 하고 있다.

하지만 국민의힘이 더불어민주당보다 청년에 대해 많은 활동을 하고 있다고 단언하기에는 어려움이 있다. 당헌 제45조에 국민의힘은 당원의 정치역량 함양과 시민정치교육을 위하여 중앙연수원을 두도록 하고 있으나, 조직도상에서도 이러한 중앙연수원을 찾아볼 수 없을 뿐만 아니라 홈페이지 및 다른 기타 접근 경로로도 중앙연수원이 실제 운영되는 것을 확인하기 어려웠다. 8주 간 청년들을 정치적으로 교육하는 청년정치캠퍼스Q가 20대 국회에서 운영된 적이 있

긴 하지만, 21대 국회에 들어와서는 이러한 교육 프로그램도 운영되지 않는 것으로 보이며, 당내 청년 조직인 청년위원회는 국민의힘의 당명 개정 전인 미래통합당의 로고를 그대로 활용하고 게시글도 2020년 8월 23일이 가장 최근 글인 것으로 나타나 사실상 청년 조직이 제대로 운영되고 있지 않은 것으로 보인다.

## □ 온라인 활동의 수준

한국은 인터넷 강국임과 동시에 2021년 6월 기준 스마트폰 보급률이 95%에 달하는 수준이다(한국갤럽 2021). 또한 COVID-19의 여파로 비대면 상황이 지속되면서 온라인을 중심으로 하는 활동은 일상이 되었다. 정당의 활동도 예외는 아니다. 따라서 현대 사회에서 디지털 기술을 기반으로 하는 온라인 활동은 필수적이며, 앞으로 변화될 사회에 있어서도 온라인 활동은 더욱 중요할 것으로 보인다. 그렇다면 정당은 디지털 기술을 기반으로 앞으로의 미래를 잘 준비하고 있을지 살펴보았다. 정당이 운영하는 웹사이트를 중심으로 접근성과 활용 정도, 그리고 온라인에서 정당의 입·탈당이 가능한지, 당원의 온라인 활동 참여를 적극적으로 독려하는지 조사하였다. 또한 홈페이지 외에도 SNS와 같은 다양한 채널을 적극적으로 활용하고 있으며, 정당 자체의 전용 플랫폼 개발 등 4차 산업혁명시대를 대비하고 있는지 알아보았다.

우선 해외 정당들의 경우 한국의 인터넷망이 방대하고 기술적인 발전을 선도하고 있어서 한국의 정당들에 비해 다소 부족한 모습이었다. 이번엔 살펴본 해외 정당들은 홈페이지 접속이 용이하고 자국어 외에 다른 언어를 제공하는 등 접근성의 측면에서는 높은 수준을 보였다. 하지만 홈페이지 내에서 당원들이 글을 직접 작성할 수 있는 부분은 존재하지 않아 쌍방향적 소통 이라기보다는 정보 제공의 역할을 하는 것으로 보였다. 또한 온라인을 통해 입당이 자유로웠으며 탈당에 대해서는 정보를 찾는 데에 어려움이 있었다. 홈페이지 외에 다른 SNS와 관련해서는 페이스북, 트위터, 유튜브 등 다양한 채널을 활용하고 있었다.

그에 반해 한국의 더불어민주당과 국민의힘의 경우 홈페이지, 페이스북, 유튜브, 카카오톡 채널, 인스타그램, 네이버 블로그 등 다양한 매체를 활용하여 온라인 활동을 벌이고 있었으며, 특히 홈페이지에 있어서 당원이 직접 글을 게시할 수 있는 부분을 마련하여 운영 중이다. 더불어민주당은 중앙당 사무처 산하의 홍보소통위원회(구, 디지털소통위원회)를 두고 스마트 플랫폼과 온라인 활동에 주력하고 있으며, 자체 스마트 플랫폼을 도입하여 운영하고 있다. 하지만 이러한 스마트 플랫폼은 투표를 할 수 있는 부분을 제외하고는 홈페이지와 그대로 연동되는 모바일 버전에 지나지 않아 자체적인 플랫폼인가에 대해서는 의문이 남는다. 더불어민주당은 홈페이지 내에 '당원 존' 탭을 별도로 두고 정책제안게시판, 권리당원 게시판 등을 통해 당원이 글을 직접 작성하고 당과 소통할 수 있도록 한다. 해당 부분은 2021년 4월까지도 당원이 아니어도 접근할 수 있었으나, 현재는 당원만이 해당 게시판에 글을 쓰고 열람할 수 있다. 온라인을 통한 입·탈당의 경우 입당은 가능하지만, 탈당은 원서를 작성하여 팩스로 발송해야 하는 불편함이 있다.

국민의힘의 경우 당내에 디지털정당위원회를 두고 디지털 정당으로의 발전을 모색하고 있다. 2020년 11월 초에는 당내 전용 메신저와 애플리케이션을 만들어 당원 커뮤니티를 연결하겠다고 포부를 밝혔으나, 현재 진행 상황은 확인이 불가하다. 한편 국민의힘은 모바일 버전도 제공하는 홈페이지를 중심으로 활동하고 있으며, 당원 가입 안내와 당비 납부내역, 당원 정보를 확인할 수 있는 '당원ZONE' 앱과는 별개로 '발언대' 앱을 통해 민원 제기, 정책제안, 정치 현안 등 여러 측면에서 당원의 목소리를 듣고 있다. 온라인 입.탈당은 더불어민주당과 마찬가지로 입당은 온라인으로 가능하지만, 탈당은 탈당 원서를 우편 또는 팩스로 거주하는 지역 내 시도당에 보내야 한다.

한국 정당들이 해외 정당들과 달리 온라인 활동에 있어서 가장 눈에 띄는 점은 당원이 직접 글을 쓸 수 있는 게시판을 운영하고 있다는 것이다. 하지만 이러한 게시판 운영이 과연 진정한 쌍방향 소통을 이루고 있는지는 고민해 보아야 할 것이다. 2021년 명지대학교 미래정책센터의 「디지털 정당의 현황과 과제」(2021) 연구보고서에 따르면, 두 정당의 정책게시판 글들을 웹 크롤링하여 살펴본 결과 대체로 당원들이 정치적인 입장을 발언하고 있었으며, 일부 나타난 정책에 대한 부분은 부동산 개혁과 관련한 요구가 많은 것으로 나타났다. 아직 이에 대한 해결책이 마련되지 않은 것으로 미루어볼 때 정당이 이러한 당원의 게시글을 통해 소통하기보다는 보여주기식에 불과한 것이 아닌지 생각해 보게 한다.

## 2. 초일류 역량 확보를 위한 한국 정당의 혁신과제

초일류 정당으로의 발전을 위해 한국의 정당이 어떠한 방향으로 발전해야 할지 앞서 해외 정당과의 비교, 분석을 바탕으로 다음 네 가지의 혁신과제를 제시하고자 한다.

첫째, 실질적 당내 민주주의 확대를 위한 혁신적인 노력이 필요하다. 한국의 거대 정당인 더불어민주당과 국민의힘은 제도적인 측면에 있어서는 해외 다른 정당들에 비해 높은 수준의 조직 및 구성의 체계성과 당내 민주주의를 보이는 것으로 평가된다. 조직과 구성이 체계적이었으며, 당의 공직 후보자 선출 과정이나 재정과 관련된 부분도 투명성과 공정성을 갖추고자 당내에 공천관리를 전담하는 위원회를 두고, 예산결산위원회를 통해 매해 당의 회계 상태를 보고하고 있었다. 또한 공직 후보자 선출이나 당의 정책 마련에 대해 당원의 의견을 반영하기 위한 조직을 당내에 마련하여 제도적으로는 수평적인 구조가 확립될 수 있도록 각 정당의 당헌·당규에 명시하고 있다. 이렇듯 제도적인 측면에서는 조직 및 구성뿐만 아니라 당내 민주주의, 그리고 투명성과 공정성까지 마련되어 있다고 평가할 수 있다.

하지만 실질적으로 조직 및 구성과 당내 민주주의가 잘 이루어지고 있는지에 대해서는 여전히 부족한 점이 많아 보인다. 조직 및 구성에 있어서는 다양한 세부 위원회가 마련되어 있으나 실제로 이러한 위원회들이 운영되고 있는지는 확인이 어렵다. 더불어민주당의 경우 산하 위원회의 경우 실제 활용하는 온라인 채널과 링크로 연결된 온라인 채널 간 괴리가 있거나, 실제로 당원들의 참여가 거의 없고 책임자의 관리가 소홀한 상태로 방치된 채널들이 있다. 국민의힘 역시 홈페이지에서 바로 연결되는 위원회는 청년위원회뿐이었으며 그마저도 당명 변경 전인 미래통합당 중앙청년위원회 블로그가 연결되고 있었고, 최근 게시글은 2020년 8월에 머물러 있어 실질적으로 조직이 운영되고 있는지는 의문이 남는다.

더욱이 당원들을 대상으로 당내 민주주의에 대한 인식을 살펴보기 위해 실시한 설문조사를 분석한 결과, 당내 민주주의를 당원의 참여와 수평적 구조 두 가지 측면에서 보았을 때 두 정당 모두 4점 만점에 2점대로 나타났다. 특히 국민의힘 당원들의 경우 더불어민주당 당원과 비교하면 공직 선거 후보자 결정 과정, 당의 정강 및 정책에 대한 참여 인식을 묻는 당원의 참여와 중앙당과 지역당 간의 하향식 의사결정과 당과 당원 간의 소통이 이루어지는지를 묻는 수평적 구조 등 모든 부분에서 낮게 나타났다. 이는 당내 민주주의 실질적인 개선에 있어서 한국 정당들이 시급히 노력해야 할 지점이 분명히 있다는 것을 보여준다.

4차산업혁명을 통한 디지털 기술의 급진적인 발전으로 직접민주주의적인 요소가 강화되면서 민주주의에서도 참여의 전환이 이루어지고 있다. 이러한 상황에서 제도적으로만 갖추어진 정당은 더 이상 국민과 정부를 잇는 대의제적 기관의 역할을 다할 수 없을 것이다. 그러므로 실질적인 당내 민주주의를 제고하여 많은 국민이 정당에 참여할 수 있도록 독려해야 할 것이며, 당원의 참여를 확대해 정치과정에서의 정당의 필요성과 가치를 스스로 높여야 할 것이다.

둘째, 더욱 폭넓은 계층의 대표성을 보장해야 한다. 다가올 미래는 다양성의 시대라 해도 과언이 아닐 것이다. 현재 한국의 정당들은 여성, 노인, 장애인, 청년 등 기존에 많이 논의되고 있던 소수 집단들에 대해서만 위원회와 같은 조직을 두고 대표성을 확립하기 위해 노력하고 있다. 더욱이 이들에 대한 조직도 제대로 운영되고 있는지 확인이 어려운 실정이다. 물론 해외 다른 정당들도 한국의 정당들과 유사하게 여성, 노인, 청년 등 기존 소수 집단에 대한 활동을 펼치고 있으나, 한국의 정당들과 달리 해외 정당들의 산하 위원회들은 활발하게 활동 중이다. 그러므로 우선적으로 기존의 계층을 대표하는 당내 위원회를 재점검하고 개선해야 할 것이다.

더불어 글로벌화로 인해 인적 자원의 이동이 자유로워지고 있으며, 국가 내에서도 다양한 계층의 이해들이 표면 위로 드러나고 있다. 이러한 변화는 정당은 더 이상 기성 집단만을 대표할 수 없다는 점을 시사한다. 영국 보수당은 보수적인 이념을 기반으로 하여 정책적 보수성을 유지하고 있음에도 불구하고 이와는 별개로 LGBT+ 보수당이라는 영국의 LGBT 보수주의를 위한 조직을 운영하고 있다. 해당 조직은 보수당의 주요 정치적 신념 및 정책과 함께 LGBT 권리를 위

한 캠페인을 벌이며, 당과 LGBT 커뮤니티 및 더 넓은 대중 내에서 이를 홍보하고, 후보 기금을 통해 전국을 순회하며 프라이드 행사에 참석하며, 보수당 회의에서 스톤월과의 연례 행사를 포함하여 LGBT 권리와 관련된 행사를 주최하기도 한다. 또한 독일의 기민당은 사회통합에 대한 연방위원회를 두고 이민자와 난민들에 대해 그들의 언어와 문화를 보존하고 향후 독일인으로 정착할 수 있도록 이들을 대표하는 조직을 두고 있다.

한국에서는 아직 성 소수자나 이민자, 난민에 대한 갈등이나 균열이 심각하게 드러나지는 않는 상황이다. 하지만 다문화 사회로의 진입이 빠르게 이루어지고 있고, 성 소수자의 인권과 관련해서도 점차 국제 사회에서의 인식이 변화되고 있는 만큼, 기존의 청년, 노인, 여성에서 더 나아가 다양한 계층의 정치적인 의견을 수렴하고 당 내부에 산하 조직을 구성하는 등 더욱 폭넓은 소수 집단의 대표성 확보를 위해 노력해야 할 것이다.

셋째, 청년을 위한 적극적인 교육 프로그램 마련 및 청년 정치인 발굴을 통해 청년 조직을 강화하고, 청년 주도의 정당 활동을 확대해야 한다. 초일류 정당으로서의 역량을 갖추기 위해서는 미래 시대의 요구를 읽을 수 있어야 하며 능동적이고 도전적으로 문제를 해결할 수 있는 창의적 차세대 인재가 필수적이다. 더욱이 정당은 정치인을 발굴 및 양성, 응원하는 중요한 역할을 하고 있기에 차세대 인재 양성을 위한 정당의 노력이 어느 때 보다는 더 필요하다. 차세대 인재를 발굴하고 양성하기 위해서는 정당 내에 청년 집단에 관한 관심이 증가되어야 하고 이들을 대상으로 하는 당내 조직 및 프로그램을 마련해야 하며, 실질적으로도 활발한 소통과 네트워킹을 통해 청년이 함께하는 정당으로 거듭나야 한다.

한국 정당들뿐만 아니라 조사대상이었던 해외 정당 모두 자체 청년 조직을 운영하고 있었으며, 당헌·당규 내에 청년 대표성 확대의 중요성도 언급되어 있었다. 또한 청년의 정치 참여 확대를 위한 교육 및 지원 프로그램도 확인할 수 있었다. 하지만 미국의 민주당, 영국의 보수당, 독일의 기민당 등 상대적으로 정당의 역사가 오래된 서구의 나라들은 대체로 중앙당보다는 활발하게 운영되고 있는 청년 조직들을 중심으로 청년의 정치 교육 프로그램을 제공하고, 주요 정부 기관 및 연구소를 견학하며, 선거 기간에 정당의 정책을 홍보하는 등의 선거 운동을 벌이고, 정치 캠페인을 펼치는 등의 활동을 하고 있었다. 일본 자민당은 중앙당 차원에서 싱크탱크이자 교육기관인 중앙정치대학원을 운영하여 차세대 인재를 발굴하고 훈련하는 프로그램을 운영하고 있다.

한편 한국의 더불어민주당과 국민의힘의 경우 각각 전국청년위원회, 청년위원회를 두고 있으며, 당헌·당규에서도 청년의 공직 후보자 추천 심사에서의 가점, 주요 당직 및 각종 위원회 구성 시 청년 할당제 등을 명시하여 청년의 정치적 대표성 확립에 노력을 기울이고 있다. 더불어민주당의 경우 청년층이 다수 활용하는 SNS를 중심으로 청년 조직을 운영하고 있으며, 청년정치스쿨을 통해 청년을 대상으로 한 정치 교육도 활발히 하고 있다. 하지만 청년정치스쿨의 기

간이 2박 3일밖에 되지 않으며, 여전히 중앙당 지도부에 자리 잡은 청년의 수가 많지 않다. 한편 국민의힘의 경우 한국 헌정 사상 최초로 30대 당 대표를 배출해내고, 공개모집을 통해 20대 2인이 당 대변인으로 활동 중이지만, 청년 조직인 청년위원회는 활동이 미비한 것으로 보인다. 청년위원회 블로그의 최신 글은 2020년 8월에 머물러있으며, 블로그 메인 상단에는 당명 변경 전인 미래통합당의 로고를 여전히 사용하고 있으며, 페이스북도 2021년 4월 7일 재보궐선거에 머물고 있어 약 7개월 간의 활동은 찾아보기 어렵다. 또한 당헌·당규에는 여성·청년 등의 신진 정치 지도자를 양성하기 위하여 최고위원회의의 의결을 거쳐 당내 정치 교육 과정을 운영할 당 대표의 의무가 명시되어 있음에도 불구하고 청년을 대상으로 하는 정치 교육 프로그램은 전무한 상황이다. 20대 국회까지는 당내 청년 의원의 주도하에 8주에 걸쳐 정치에 대한 필수 교육을 진행하는 청년정치캠퍼스Q가 존재했으나 그마저도 현재는 운영하고 있지 않은 것으로 보인다.

이렇듯 한국의 두 정당은 모두 청년 정치와 관련한 부분에서도 제도적인 측면은 어느 정도 완비하고 있으나 실질적인 부분은 여전히 부족한 상황이다. 청년이 정당 활동을 통해 정치적 능력을 함양하고 더 나아가 실제 정치권에 입성하여 청년 정책을 마련할 수 있도록 더욱 적극적으로 다양한 교육 프로그램을 마련해야 할 것이며, 기존의 청년 조직들을 강화함으로써 그들 중심의 청년 주도 정당 활동이 확대될 수 있도록 혁신해야 할 것이다.

넷째, 실효성 있는 쌍방향 소통이 가능한 플랫폼을 개발, 도입하여 온라인 활동을 강화해야 한다. 4차산업혁명이라는 시대적 변화 속에서 디지털 기술은 급속도로 발전하고 있다. 또한 COVID-19로 인해 비대면 활동이 일상화되면서 온라인을 통한 소통의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 정당 역시 이러한 부분에서 다양하고 실효성 있는 온라인 활동에 주력해야 할 것이다. 한국은 스마트폰 보급률과 인터넷망의 활성화로 온라인 활동에 있어서 최적화되어 있는 국가이다. 그렇기에 한국의 정당들은 해외 정당들에 비해 온라인 활동에 있어서는 높은 수준을 보인다고 평가할 수 있다. 해외 정당들보다 한국의 정당들이 페이스북, SNS, 유튜브, 인스타그램, 카카오톡 채널 등 다양한 형태의 온라인 활동을 펼침으로써 여러 연령층이 참여할 수 있도록 하고 있으며, 해외 정당들이 홈페이지 중심으로 정보제공이나 당원 가입 등의 일방적 온라인 활동을 펼치고 있는 것과는 다르게 한국의 정당들은 당원들이 직접 정당에 글을 남겨 의견을 제시할 수 있는 게시판을 운영하고 있다.

하지만 이러한 한국 정당들의 활동이 쌍방향적인 소통이라고 평가하기에는 어려움이 있다. 실제 각 정당의 정책제안 게시판은 운영은 되고 있으나 정당 내부에서 누가 해당 내용들에 관심이 있는지, 실제 정책으로 발전시키고 있는지 확인이 불가하며, 해당 게시판에서 꾸준히 요구하는 정책들도 여전히 정당들이 정책으로 반영하고 있지 못하고 있다. 보여주기식에 불과한 소통의 장이라면 한국의 정당은 여전히 온라인 활동에 있어서 당원과 제대로 소통하지 않고 있다고 볼 수 있다. 더욱이 기성 정당의 모습에서 탈피하고 정당 자체적으로 플랫폼을 구축하여 새

로운 정당의 이미지를 형성할 것이라는 기대와는 달리, 더불어민주당의 스마트 플랫폼은 현재 홈페이지의 모바일 버전에 불과하며 그마저도 국민의힘은 플랫폼을 개발 중인지도 확인이 어렵다. 새로운 플랫폼은 정보만 제공하는 홈페이지에서 더 나아가 디지털 기술을 통해 당원과 쌍방향으로 소통함으로써 실질적인 당내 민주주의를 구현할 수 있어야 한다. 한국의 정당들은 현재의 온라인 활동을 넘어서서 보다 실효성 있는 쌍방향적 소통이 가능한 미래형 플랫폼을 개발, 구축해 나가야 할 것이다.

# VI

---

**정당, 혁신을 통해  
미래 사회에 가장 필요한  
조직으로**

---

## VI 정당, 혁신을 통해 미래 사회에 가장 필요한 조직으로

한국의 민주주의와 정당 발전 모두 여전히 실질적으로는 부족한 부분이 존재한다. 영국의 경제 분석기관인 이코노미스트 인텔리전스 유닛(The Economist Intelligence Unit, The EIU)이 매년 167개국을 대상으로 분석하는 '민주주의 지수'(Democracy Index)에서 한국은 처음으로 완전한 민주국가(Full democracy) 대열에 합류하였다(The EIU 2020). 하지만 여전히 정치적 참여와 정치문화, 그리고 시민의 자유 부문에서는 10점 만점에 7점대를 보이고 있어 실질적 민주주의는 낮게 평가되고 있다. 한국의 정당들도 마찬가지이다. 한국의 정당들은 선거 승리만을 위해 운영되는 선거 전문가 정당의 성격을 띠며 따라 잦은 이합집산으로 인해 정당의 지속성은 유지되지 않아 왔고(곽진영 2009), 정당의 혁신과 개혁을 당명 변경이라는 외형적인 변화로만 보여주면서 정당 체계의 불안정을 높여왔다.

그러나 한국의 정당은 1828년에 창당한 미국의 민주당, 1834년 보수당의 명칭을 공식적으로 사용하기 시작한 영국의 보수당에 비해 길지 않은 역사임에도 불구하고, 선진 국가의 정당들을 선례로 하며 1987년 민주화운동 이후 빠르게 발전해 온 한국의 민주주의와 함께 풍부한 인적 자원을 바탕으로 성장하고 있다. 더욱이 4차산업혁명으로 인해 디지털 기술이 중요해짐에 따라 높은 스마트폰 보급률과 인터넷망을 가지고 있는 한국의 정당은 해외 다른 정당에 비해 초일류 정당으로 발전할 가능성을 가지고 있다. 이에 해외 여러 정당과 한국의 정당들을 살펴보고 비교, 분석한 뒤 한국 정당이 나아가야 할 방향에 대해 제언하였다.

해외 정당들과 한국의 정당들을 조직 및 구성의 명확성과 체계성, 당내 민주주의 수준 및 투명성과 공정성, 차세대 인재 양성을 위한 노력, 온라인 활동의 수준의 4 가지를 바탕으로 비교, 분석한 결과, 한국의 정당들은 전반적으로 제도적인 측면에서는 높은 수준을 보이고 있었다. 당내 조직이나 구성, 정당 운영, 당원, 청년 및 소수 집단 활동 등 다양한 내용을 당헌·당규에 구체적으로 마련해두고 있었으며, 온라인 활동을 위한 플랫폼 개발 등 4차산업혁명 시대를 대비하기 위한 조직 역시 당내에 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 하지만 이러한 제도적인 부분이 실질적인 성과로 이어지는지는 다소 회의적인 평가를 내릴 수밖에 없었다. 정당 내에 존재하는 위원회들의 실질적인 활동이 확인되지 않으며, 다양성의 시대를 목전에 두고 있음에도 불구하고 여전히 기존의 특정 계층에 대한 대표성만이 보장되고 있었고, 차세대 인재 양성 및 발굴 부분에 있어서는 그들을 지원하고 정치적 참여를 확대하는 실효성을 가지는 다양한 프로그램이 부족한 상황이다. 또한 해외 정당에 비해 쌍방향적인 온라인 소통 공간을 마련해두고는 있으나 해당 공간의 메시지들에 대해 실제로 정당들이 매우 적극적으로 수용하고 있지는 않은 것으로 보인다.

정당 없는 현대 민주주의는 생각할 수 없다(Schattschneider 1942). 대의민주주의가 대체되지 않는 한 국민의 정치적 이익을 집약하고 대리자를 선출함에 있어서 정당은 필수적인 조직으로 존재할 것이다. 하지만 시대는 끊임없이 변화하고 기술의 발전으로 인해 대의민주주의와 정당은 위기를 맞을 수 있다. 그렇기에 정당은 글로벌화 및 다양화되어가는 미래에 대응하기 위해 변화와 개혁을 소홀히 하면 안 된다. 이에 본 연구는 한국 정당들이 미래 사회에 초일류 정당으로 나아가기 위한 혁신과제로써 △실질적 당내 민주주의 확대를 위한 혁신적인 노력 △다양한 계층의 대표성 보장 △청년 조직 강화와 청년을 위한 적극적인 교육 프로그램 마련 그리고 △실효성 있는 쌍방향 소통의 플랫폼 개발을 제시하였다.

우리나라는 일제 식민 지배와 6.25 전쟁을 겪은 동양의 작은 분단국가에서 오늘날 한류를 중심으로 전 세계인이 주목하는 풍부한 인적 자원을 가진 강대국으로 나아가고 있다. 한국이 초일류 국가로 거듭남에 따라 한국의 정당도 초일류 정당으로 발전하기 위해 다양한 사회적 변화를 수용하고 기성의 낡은 체제를 개선해나가며 혁신해야 할 것이다. 또한 다양한 계층의 대표성 보장, 디지털 기술의 개발 및 도입, 차세대 인재 양성 등 다가올 미래를 한발 앞서 대비하는 노력을 통해 정당이 국민을 대의하는 풀뿌리 조직으로써 사회에서 가장 필요한 조직으로 발전해 나아가기를 기대해 본다.

# 참고문헌

- 김민환·정현욱. 2014. “양안서비스무역협정”의 쟁점과 대만 사회 갈등구조 변화.” 『아태연구』 21집 3호, 5-35.
- 김범수. 2009. “일본 “무당파층(無党派層)” 연구: 최근 추이와 사회경제적·이념적 특성 분석을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 27집 3호, 147-180.
- 김용복. 2012. “일본 선거 제도 개혁과 정당체계의 변화.” 『한국정당학회보』 11집 1호, 229-257.
- \_\_\_\_\_. 2016. “일본 정당 정치의 유동성과 무당파.” 『한국정당학회보』 15집 2호, 39-68.
- 김지범·강정환·김석호·김창환·박원호·이윤석·최성수·최슬기·김슬. 2019. 『한국중합사회조사 2003-2018』. 서울: 성균관대학교 출판부
- 김혜경. 2021. “대인기 1위는 고노인데, 당선은 기시다…‘파벌 정치’ 한계.” 『뉴시스』 (9월 29일). [https://newsis.com/view/?id=NISX20210929\\_0001597625&cID=10101 & pID=10100](https://newsis.com/view/?id=NISX20210929_0001597625&cID=10101 & pID=10100)
- 고선규. 2006. “2005년 일본 총선거와 정당체계의 변화.” 『한국정당학회보』 5집 1호, 5-40.
- \_\_\_\_\_. 2013. “2013년 일본 참의원 선거와 정당체계 분석.” 『21세기정치학회보』 23집 3호, 269-86.
- 곽진영. 2009. “한국 정당의 이합집산과 정당체계의 불안정성.” 『한국정당학회보』 8집 1호, 115-146.
- 구경우. 2020. “국민의힘 ‘디지털정당’ 가동…서울시장 ‘디지털 선거’ 예고.” 『서울경제』 (10월 28일). <https://www.sedaily.com/NewsView/1Z9B1BMRTG>
- 국민호. 2016. “국민당의 친(親)중국 정책 실패와 대만의 정권 교체.” 『디아스포라연구』 10집 1호, 247-274.
- 국회입법조사처. 2008. 『영국 및 독일 출장 결과 보고서』
- 경제희. 2017. “일본 자민당의 집권은 보수적 유권자 결집의 결과인가?: 2012년 중의원선거에서의 일본 유권자의 이데올로기와 정당 선택.” 『일본연구논총』, 45집 0호, 91-122.

- 미래정책센터. 2020. 『2020 총선 유권자 인식조사』. <http://www.cfps.co.kr>
- \_\_\_\_\_. 2021. 『디지털 정당의 현황과 과제』. 서울: 미래정책센터.
- 박명희·최은봉. 2013. “일본 민주당 집권 (2009년) 과 매니페스토-담론, 아이디어, 프레이밍.” 『담론 201』 16집 2호, 103-134.
- 박민희. 2021. “차이잉원, 해바라기와 미국으로 ‘하나의 중국’ 흔들다.” 『한겨레』(2월 2일). <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/981444.html#csidx064486ae5ae5de0a192078ea23fc284>
- 박준·정동재. 2018. 『사회갈등지수와 갈등비용 추정』. 서울: 한국행정연구원.
- 영국주재관. 2019. “영국 보수당 하원의원 공천 및 당 대표 선출 제도.” [https://nas.na.go.kr/nas/info/diplomacy\\_active03.do?mode=download&articleNo=660221&attachNo=447454](https://nas.na.go.kr/nas/info/diplomacy_active03.do?mode=download&articleNo=660221&attachNo=447454)
- 윤성이. 2012. “디지털 정치의 이론과 현실.” 『EAI 민주주의 2.0 프로젝트 발표문』.
- 이광수. 2016. “2016년 대만 선거와 양안 관계.” 『한국동북아논총』 79집, 89-110.
- 이신일. 2003. “일본의 정당발생 과정에 관한 연구.” 『국제정치논총』 43집 4호, 401-420.
- 이이범. 2017. “2017 년 제 48 회 일본 총선과 정당시스템의 변화.” 『일본공간』 22집, 196-220.
- 장영은. 2020. ““나는 대만의 미래를 수수방관할 수 없다” 내일을 생각하는 개혁가.” 『경향신문』 (7월 21일). <https://news.v.daum.net/v/20200721060110693>
- 정해식·정홍원·구혜란·김성근·김성아·우선희. 2016. 『사회통합지수 개발 연구』. 세종: 한국보건사회연구원.
- 조하순. 2010. 『디지털 거버넌스: 국가 · 시장 · 사회의 미래』. 서울: 책세상.
- 조희정. 2010. 『네트워크 사회의 정치와 민주주의: 정부 · 정당 · 시민사회의 변화와 전망』. 서울: 서강대학교 출판부.

- 지은주. 2015a. “경제이슈, 정당 재편성, 그리고 중국요소: 대만의 사례.” 『국제정치논총』 56집 1호, 65-99.
- \_\_\_\_\_. 2015b. 『또 다른 중화, 대만: 대만의 민주주의와 정당 정치 연구』. 서울: 김영사.
- \_\_\_\_\_. 2016. “대만의 민주주의는 공고화 되었는가?” 『국제정치논총』 56집 3호, 263-297.
- \_\_\_\_\_. 2018. “2018년 대만의 지방선거와 국민투표 분석.” 『국제지역연구』 28집 1호, 121-153.
- 진달래. 2021. “‘민심 보다는 파벌’... 일본 100대 총리 결정한 힘.” 『한국일보』 (9월 29일). <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021092908160005005?did=NA>
- 최은경. 2021. “자민당 총재선거 자율 투표로... 파벌정치 변곡점 맞는다.” 『조선일보』 (9월 16일). <https://www.chosun.com/international/japan/2021/09/16/1637JTM6NFGTJDVOQJYEXHXIJQM/>
- 하영애. 2016. “2016년 대만 총통선거와 정책이슈.” 『세계지역연구논총』 34집 2호, 33-58.
- 한익석. 2017. “일본 정당정치의 변화와 지속: 1990년대 이후의 변화를 중심으로.” 『일본연구논총』 45집 0호, 5-31.
- 황석만. 2020. “대만 민주화와 변화하는 자본주의 체제.” 『아시아리뷰』 9집 2호, 261-290.
- Barber, Benjamin. 1998. “Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy.” *Political Science Quarterly* 113(4): 573-589.
- Breth, E., and Quibell, J. 2003. *Best Practices of Effective Parties: Three Training Modules for Political Parties*. Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Retrieved April, 20, 2018.
- Burke, E. 1770. *Thoughts On the Cause of the Present Discontents; Two Speeches on America* (select works, vol. 1).
- Cheng, Tun-jen. 1989. “Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan.” *World Politics* 41(4): 471 - 499.

- Conway, M., and Dorner, D. 2004. "An Evaluation of New Zealand Political Party Websites." *Information research* 9(4): 9–4.
- Dalton, Russell J. 2006. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. 4th ed. Washington D.C.: CQ press.
- Delaware County Democratic Committee. 2017. *Precinct Committee Person Guide & Resources*. <http://delcodems.com/wp-content/uploads/2018/05/PrecinctPersonHandbook2017.pdf>
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Addison–Wesley Publishing: Boston, MA.
- Dunleavy, P., and Kippin, S. 2018. "How democratic are the UK's political parties and party system?". <https://www.democraticaudit.com/2018/08/22/audit2018-how-democratic-are-the-uks-political-parties-and-party-system/>
- Duverger, M. 1954. *Political Parties: Their Organisation and Activity in The modern State*. Methuen & Company.
- Grossman, Lawrence K. 1995. *The Electronic Republic*. New York: Penguin Books.
- Inter–Parliamentary Union. 2021. Youth participation in national parliaments.
- Janda, K. 1980. *Political Parties: A Cross–national Survey*. New York: Free Press; London: Collier Macmillan.
- Katz, R. S., and Mair, P. 1992. *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960–90*. London: Sage.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1(1): 5–28.
- \_\_\_\_\_. 2009. "The Cartel Party Thesis: A Restatement." *Perspectives on Politics* 7(4): 753–766.

- Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of Western European Party Systems." In *Political Parties and Political Development*, In J. La Palombara and M. Weiner(eds.). NJ: Princeton University Press.
- Linz, J. 2002. "Parties in Contemporary Democracies." In *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, edited by Gunther, R., Montero, J. R., and Linz, J., 291–316.
- Manin, Bernard 저 · 광준혁 역. 2007. 선거는 민주적인가. 서울: 후마니타스.
- Morgenstern, S., and Green, A. 2011. *Political Party Assessment Tool*. US: USAID.
- Morgenstern, S., Finkel, S., Green, A., and Horowitz, J. 2011. Evaluation Approaches for Political Party Assistance: Methodologies and Tools. US:USAID.
- Neumann, S. 1954. "Toward a Theory of Political Parties." *World Politics* 6(4): 549–563.
- Niedermayer, O. 2020. "Mitgliederentwicklung der Parteien." <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/138672/mitgliederentwicklung>
- Panebianco, A. 1988. *Political Parties: Organization and Power* (trans. Silver, Marc). Cambridge: Cambridge University Press.
- Pharr, Susan J., and Robert D. Putnam (eds.). 2020. *Disaffected Democracy: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Poguntke, T., Scarrow, S. E., Webb, P. D., Allern, E. H., Aylott, N., Van Biezen, I., and Verge, T. 2016. "Party Rules, Party Resources and the Politics of Parliamentary Democracies: How Parties Organize in the 21st Century." *Party Politics* 22(6): 661–678.
- Rheingold, Howard. 1993. *The Virtual Community: Finding Connection in a Computerized World*. London: Minerva.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*.

Colchester. UK:ECPR Press.

- Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- The Center for Information & Research on Civic Learning and Engagement. 2020. 2020 Youth Electoral Significance Index.
- The Conservative Party of The United Kingdom. 2021. Constitution of the Conservative Party.
- \_\_\_\_\_. 2021. "Party Structure and Organisation." <https://www.conservatives.com/organisation/party-structure-and-organisation>
- The Democratic Party of The United States. 2018. The Charter & The Bylaws.
- The Democratic Party of The United States Homepage. <https://democrats.org/>
- The Economist. 2019. "Who are the members of the Conservative Party?" <https://www.economist.com/the-economist-explains/2019/06/28/who-are-the-members-of-the-conservative-party>
- The Economist Intelligence Unit. 2020. Democracy Index 2020: In sickness and in health?.
- The United Kingdom Parliament. 2019. "Membership of UK political parties." <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05125/>
- The Israel Democracy Institute. 2015. "The Intra-Party Democracy Index 2015." <https://en.idi.org.il/articles/5207>.
- The Pennsylvania Democratic Party. 2017. Precinct Committee Person Guide & Resources.
- Tomaž Deželan. 2017. Youth & Political Parties: Toolkit For Youth-Friendly Politics In Europe. Brussels: The European Youth Forum.

- Von Beyme, K. 1985. *Political Parties in Western Democracies* (trans. Martin, Eileen). Aldershot: Gower Publishing.
- Von dem Berge, B., Poguntke, T., Obert, P., and Tipei, D. 2013. *Measuring Intra-party Democracy*. Heidelberg: Springer.
- Ware, Alan. 1987. *Citizens, Parties, and the State: a Reappraisal*. Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University Press.
- Wikipedia. 2021. "Political party affiliation in the United Kingdom." [https://en.wikipedia.org/wiki/Political\\_party\\_affiliation\\_in\\_the\\_United\\_Kingdom](https://en.wikipedia.org/wiki/Political_party_affiliation_in_the_United_Kingdom)
- \_\_\_\_\_. 2021. "Young Union." [https://en.wikipedia.org/wiki/Young\\_Union](https://en.wikipedia.org/wiki/Young_Union)

