



2023.05.01.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 67호

# 만들어진 당원: 우리는 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 되었나



박상훈(거버넌스그룹 연구위원) · 정순영(아주통일연구소 협력연구원) · 김승미(前 연구행정원)



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

**국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 67호**

**ISSN** 2733-8258

**발행일** 2023년 5월 1일

**발행인** 김현곤

**발행처** 국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회도서관 5층 국회미래연구원

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

---

# 만들어진 당원<sup>1)</sup>: 우리는 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 되었나

박상훈(거버넌스그룹 연구위원) · 정순영(아주통일연구소 협력연구원) · 김승미(前 연구행정원)



## CONTENTS

1. 문제: 한국의 정당은 어디에서 와서 어디로 가고 있나	06
2. 상황: 당원 폭증, 정당 분열, 국회 위기	12
3. 만들어진 당원의 세 유형	21
4. 새로운 정당의 출현	30
5. 정당의 변형은 어떻게 가능했을까	35
6. 발전적 변화를 위하여	40

1) 이 보고서는 2022년 경제인문사회연구회의 지원으로 한국행정연구원과 한국정당학회 그리고 국회미래연구원이 공동 연구한 <정치 양극화 시대 한국 민주주의의 발전 방안>의 일부 내용을 요약한 것임.

## • 한국적 예외?

- 당원 수는 줄고 정당 수는 늘는 것이 정당정치의 세계적인 경향
- 한국의 사례는 정반대의 경향을 보여줌. 당원 수는 폭증하고 상위 두 당의 독과점 구조는 심화됨

## • 정당정치는 좋아지고 있을까

- 당원 수가 늘고 정당 규모가 커진 것의 자연스러운 결과는 양당 책임정치가 발전하고, 대중적 참여 기반이 안정화되는 것이어야겠지만, 실제로는 그 반대
- 정당 분열은 잦았고, 당의 풀뿌리 지역 조직에 참여하는 당원은 늘지 않았으며, 의원들은 매 선거 절반 정도가 바뀌는데도 평균 연령은 매우 높은 국회의 유형에 해당하고, 정당 간 증오와 적대를 주고받는 양극화 정치가 심화됨

## • 대규모 당원을 구성하는 세 유형

### 1) 당원 아닌 당원

- 오래된 당원 명부에 있는 명단 가운데 당적 유지 의사를 확인하지 않은 채 누적시켜 온 당원들 (이름뿐인 당원들)
- 자기도 모르는 사이 당원에 가입된 사람들 (자신이 당원인지 인지하고 있지 못한 사람들)

### 2) 매집된 당원

- 공직 후보로 당내 경선에 나서려는 지인에 의해 권리당원/책임당원으로 동원된 사람들 (지연이나 학연에 따른 향리적 참여)
- 직능단체를 매개로 동원된 사람들 (종교단체, 노동조합, 체육계 등)
- 모집책 및 관리 책임자를 통해 당원과 대의원으로 구매된 사람들 (지지 활동에 대한 대가를 받는 것으로 거래된 당원)

### 3) 지배하려는 당원

- 대선 후보 내지 당 대표를 위해 입당한 최신 당원들 (시도지부나 지역위에서 관리할 수 없는 당원들)
- 시도 지부가 아니라 중앙당이 자격 심사를 해서 입당시키는 당원들 (온라인 중앙 당원)
- 의원이나 당직자들의 일상 활동에 직접 관여하고 통제하고자 하는 당원들 (팬덤 리더에 충성하는 팬덤 당원들)

- 무엇이 당원 폭증을 가능케 했나

- 무분별한 개방형 경선이 가져온 부작용으로 '후보 간 권리·책임 당원 매집 경쟁'
- 대통령과 대통령이 되고자 하는 사람이 중심이 된 '사인화된 정치의 심화'
- 정당의 조직과 이념, 가치, 정책을 발전시키는 길 대신, 여론 동원을 최대화해 선거에서 승리하고자 한 '단기적 개방 중심의 정당 운영'

- 어떤 변화가 필요한가

- 변화의 방향은 1) 대통령 중심의 인물 정치 대신 정당과 의회 중심의 민주 정치 2) 대중의 직접 정치보다 정당의 책임 정치 3) 급조된 팬덤 당원보다 오래된 지역 당원과 대의원이 중심이 된 풀뿌리 참여 정치
- 제도적으로는, 1) 허수 당원, 유령 당원의 당적 정리 2) 당원 매집을 용이하게 하는 1천 원 당비의 증액 3) 중앙당에서 자격 심사해 입당시킬 수 있게 한 당규 개정 4) 이중 당적을 없애기 위한 선관위와 정당 조직국의 공동 조사 5) 지구당 부활과 풀뿌리 당원 참여 프로그램 개발 6) 무분별한 개방형 당내 경선제도 개선 6) 체계적인 당원 조사와 교육 7) 유급사무원 수를 법으로 제한한 정당법의 개정

# 1. 문제: 한국의 정당은 어디에서 와서 어디로 가고 있나

## 1) 왜 당원인가

이 보고서의 목적은 당원(party members/party membership)의 문제에 초점을 두고 한국의 정당과 정당정치가 매우 특이한 유형으로 발전하게 된 원인을 지난 20여 년의 정치 변화의 맥락에서 살펴보는 데 있다. 이를 통해 우리 정당들에게 어떤 변화가 필요한지를 당 조직의 맨 저층에서부터 좀 더 깊고 넓게 들여다보고자 한다.

정당은 변하지 않기 위해 끊임없이 변하는 존재다.<sup>2)</sup> (현대 정당론의 가장 권위 있는 해설자라 할 수 있는 피터 메이어가 말하듯) 정당들의 '체계'가 균형(equilibrium)의 원리로 작동한다면 '조직'으로서 정당을 움직이는 원리는 근본적으로 적응(adaptation)이다. 살아남기 위해서도 변화하고 달라져야 하는 게 정당이다. (정당론의 고전 가운데 한 권을 저술한 미국의 정치학자 샤프슈나이더가 강조했다) 정당이 움직이는 세계는 공식적인 차원만큼이나 비공식적 차원이 크게 존재한다. 보이는 것만이 아니라 보이지 않는 비가시성의 넓은 세계를 갖는 게 정당이란 뜻이다. (현대 정당론의 완성자라 할 수 있는 사르토리가 효과적으로 이론화했듯) '정당 체계'라고 불리는 '가시성의 정치 영역'에서 정당들은 자신들의 이기적인 욕구나 조직적인 목적보다 훨씬 더 공익적이어야 하는 압박에 직면한다. 하지만 '정당 조직'으로 정의되는 '비가시성의 정치 영역'에서 개인과 세력은 훨씬 더 원초적이고 자기 계파나 정파의 이익을 추구하는 데 주저함이 없다. (앤서니 다운스가 자신의 공간 모델에서 잘 다루었듯) 가시성의 영역에서 정당들은 서로 가까워질 수는 있어도 뛰어넘을 수는 없다. 반면 당내에서 정파나 계파들이 이해관계에 따라 좌우를 넘나들며 누구와도 거래할 수 있는 것은, 그것이 정당의 내부인 비가시성의 세계에서 벌어지는 일이기 때문이다.

2) 정당론에 대한 여러 이론가와 그들의 핵심 주장에 대해서는 모두 박상훈(2017)에 의존한다. 아래에서 언급할 정당론을 대표하는 저서들의 서지사항을 국내 번역본을 기준으로 소개하면 다음과 같다. 피터 메이어 지음, 함규진·김일영·이정진 옮김, 『정당과 정당체계의 변화』(오름, 2011); E. E. 샤프슈나이더 지음, 현재호·박수형 옮김, 『절반의 인민주권』(후마니타스, 2008); 조반니 사르토리 지음, 정현주 옮김, 『정당과 정당체계』(후마니타스, 2023); 앤서니 다운스 지음, 박상훈·이기훈·김은덕 옮김, 『경제이론으로 본 민주주의』(후마니타스, 2013).

당원은 비가시성의 정당 조직 안에서 가장 크고 권위 있는 존재다. 당원은 정당의 가장 중요한 존립 기반이다. 당원이 정당을 만든 것이 아니라 정당이 당원을 만들었지만, 정당의 성장과 성공은 당원 없이 이루어지지 않는다. 표와 재정의 상당 부분을 책임지고, 정당을 사회와 생활세계로 연결하며, 당내 의사결정 과정에서 최종적으로 정당성의 기초를 제공하기 때문이다(호프마이스터, 180-185; van Biezen, Mair&Poguntke, 2012: 42). 따라서 정당들이 내세우는 담론이나 그에 따른 외형적 변화가 실제로는 ‘구조적 무변화’나 ‘예기치 못한 변형’을 동반하게 된다면, 당원이야말로 그 변화와 무변화 내지 변형의 여러 특징을 효과적으로 분석할 수 있는 적절한 소재가 아닐 수 없다.

## 2) 한국적 예외?

비교정치학의 맥락에서 한국의 정당들이 보여주는 변화는 특별하다. 당원 수는 줄고 정당 수는 늘고 있는 것이 오늘날 정당정치학의 지배적인 경향이다(호프마이스터, 180). 한국의 사례는 정반대의 경향을 보여준다. 정당은 줄고 당원 수는 폭증했다. 본론에서 자세히 살펴보겠지만, 다른 나라에서 유사 사례를 찾기 어려울 정도로 지난 20년 동안 한국의 당원 수는 폭발적으로 늘었다. 반면 상위 두 정당 아래 3당 이하 정당이 차지하는 의석 비중은 급격히 줄었다. 2020년에 출범한 21대 국회의 경우, 위성 정당과 무소속 당선자 가운데 기존 정당에 들어간 의원을 포함하면 상위 두 당의 실질적 의석독점은 95%에 이른다.

전통적으로 한국의 정당은 당원보다는 간부, 지역보다는 중앙이 중심인 것으로 유명하다. 오랫동안 권위주의 체제를 운영해온 집권 여당은 국가를 정점으로 ‘안정된 조직 구조’를 유지해왔고,<sup>3)</sup> 야권의 경우는 ‘양김 정치’라는 표현이 함축하고 있듯 대중적 지지자를 가진 정당 보스를 중심으로 ‘안정된 지도부’를 유지해왔다. 그에 반해 자발적으로 당비를 내거나 정당 활동에 자발적으로 참여하는 당원은 찾아볼 수 없었는데, 그런 의미에서 전통적으로 한국의 정당은 ‘멤버십에 기반을 둔 대중정당(membership-based mass party)’과는 뚜렷하게 대비되는 유형을 가졌다고 할 수 있다. 이익대표의 성격에서도 ‘TK(대구경북)’, ‘PK(부산경남)’, ‘호남향우회’, ‘충청향우회’의 예에서 보듯, 지연과 학연이 중심이 된 수혜-후원 관계가 정당과 사회를 잇는 주된 연계망이기도 했다.

3) 정당 이전에 국가가 선행한 자유당, 공화당, 민정당의 사례를 통해 권위주의 집권 여당을 ‘국가파생정당’으로 정의하고 있는 박상훈(2017)을 참고할 것.

변화의 전환점은 2004년이였다. ‘지구당 폐지’, ‘법인과 단체의 정치자금 기부 금지’ 등 정치관계법의 대대적 개편이 그때 있었다. 기존 정당들과는 종류가 다른 민주노동당이 원내에 진입한 것도 2004년이였다. 민주노동당은 ‘무상이슈’와 ‘비정규직 이슈’를 중심으로 한국의 정당정치에 신선한 충격을 가져다주었다. 6개월간 당비 2천 원을 내야 하는 ‘진성당원제’를 도입하며 2003년 11월 창당한 열린우리당이 민주화 이후 최초로 원내 과반 의석을 차지한 것도 2004년이였다. 권위주의 시기부터 이어져온 세칭 ‘3김 정치’가 끝나고 새로운 인물과 세력에 의한 ‘3김 이후 정치’가 본격적으로 시작되었다는 것을 2004년은 상징한다. 이 전환의 과정에서 정당을 둘러싼 변화와 개혁의 주장이 폭발적으로 제기되었다.

당시 제기된 주장들은 서로 방향을 크게 달리했다. 한쪽에서는 현실성이 없는 ‘당원 중심 모델’을 고집하기보다는 아예 ‘지지자 중심의 정당 모델’을 지향해야 한다는 주장이 있었다. 원외의 중앙당에 의존하는 것이 아닌 선출직 중심의 ‘원내 정당화’를 하자는 주장이나, 조직보다는 디지털 플랫폼에 의존하는 ‘네트워크 정당’, ‘사이버 정당’, ‘디지털 정당’을 지향하자는 주장 등이 그와 짝을 이루며 개선되기도 했다. ‘정당 공천 폐지’ 등을 내세우며 정당정치를 대신해 ‘시민 정치’를 해야 한다는 주장도 있었다.

다른 한쪽에서는 당비를 내고 참여하는 ‘당원 중심의 대중정당’, ‘책임 있는 대중 정당’을 강조하는 흐름이 있었다. 정당의 계층적 정체성이나 이념적 지향을 강조하는 흐름도 있었고, 기존 정당 안에서도 노동, 여성, 청년, 직능과 같이 사회적 요구를 적극적으로 당내로 조직해야 한다는 주장이 있었다. 당원 정치교육은 물론 당직자와 선출직 출마자 교육 프로그램을 만들어야 한다는 주장은 물론, 지역에 기반을 둔 ‘풀뿌리 분권 정당’을 지향해야 한다는 주장도 이와 맥을 같이 하는 면이 있었다.

흥미로운 것은 지난 20년 가까운 변화의 시간 동안 정당들은 이 모든 요구를 수용했다는 사실이다. ‘국민 참여’라는 이름으로 지지자는 물론이고 유권자 일반에까지, 무분별하다 싶을 정도로 외부자에게 정당의 의사결정을 개방했다. 반면 당비 내는 당원의 참여를 늘리기 위해 당원 관련 제도 변화도 계속되었다.<sup>4)</sup> 노동조합과 협회 등 다양한 이익집단과의 연계도 계속 확대했고, ‘을지로위원회’나 ‘노동위원회’ 등 직능 관련 당내 기구들의 역할과 위상도 높아졌다. ‘정책 당원’, ‘정책 대의원’ 제도를 신설할 정도였다. 그러면서도 동시에 SNS

4) 민주당의 경우 가장 최근이라 할 2018년 8월부터 2022년 8월까지 4년 동안에만 당규 가운데 ‘당원 및 당비규정’을 무려 18회 개정했다(더불어민주당, 2022: 88).



(소셜미디어)는 물론 여론조사를 활용한 당내 의사결정 제도를 과감하게 도입했다. 원내대표의 권한과 의원들의 자율성이 크게 강화되는 등 원내 정당화의 노력도 계속되었다. 그러는 한편, 17개 시도지부와 지역위원회의 역할을 늘리고 당원 자치, 지역 자치 등의 다양한 시도도 확대되었다.

지금 와서 돌아보면 신기하다 싶을 정도로, 이상과 같이 서로 양립할 수 없을 것 같았던 방향의 이런저런 시도가 공존하고 또 병행되었으며, 실제로도 시도에 상응하는 변화를 가져왔다. 한국의 정당은 옛날의 정당이 아니게 되었다. 정당정치 선진국들이 ‘당원 없는 정당(parties without partisans)’을 걱정하고(Dalton and Wattenberg, 2000) ‘현대판 간부 정당(modernized cadre parties)’의 출현 아니냐는 논란(Koole, 1996)을 이어오고 있는 가운데, 지금 한국 정치는 전혀 다른 문제로 고심 중이다.

### 3) 발전적 변화 혹은 퇴행적 변형?

분명 정당들은 바뀌고 달라졌다. 다만 그 성격을 정의하는 일은 간단치가 않다. 상상할 수 없을 정도로 개방적인 정당이 되었지만, 그렇다고 당내 조직과 역할 체계가 축소되거나 줄어들어든 것도 아니다. 더 이상 간부정당이라고 말할 수 없을 정도로 당원이 늘었고 참여도 확대되었지만, 그렇다고 대중정당(msss party)이라고 하기는 어렵다. 오히려 선출직이 중심이 되는 엘리트 정당의 성격은 과거와 비교할 수 없을 정도로 강화되었다. 정당 교부금이 엄청난 규모로 늘었다는 점에서는 (대중 당비보다 국가 예산에 의존하는) 카르텔 정당(cartel party)에 가까워졌다. 그럼에도 다양한 이익 결사체들에 의한 후원은 물론, 당비 수입의 규모는 빠르게 늘었다. 국회의원 총선이 있던 2020년 우리 정당들의 국고보조금과 당비 수입 총액은 각각 910억 원과 680억 원이었다. 하지만 선거가 없던 2021년에는 국고보조금과 당비 수입이 460억 원과 620억 원 정도였다(중앙선관위, 2022; 565-567).

놀랍게도 모든 측면의 변화가 혼재되어 있고, 아직은 어느 방향의 정당 모델이 자리 잡을지는 확정적이지가 않다. 전환의 과도기라고 말할 수도 있고 아니면 지금과 같은 ‘하이브리드 형 정당’의 특성이 오랫동안 지속될 가능성도 없지 않다. 정당들 사이에서 각자의 특성이 커지는 것도 아니고, 변화의 방향이 점차 분기되고 있는 것도 아니다. 조직 구조에 있어서 차이가 커진 것도 아니다. 상황은 그 반대다. 당원 관련 제도를 포함해 정당들의 조직은 구조적으로나 기능적으로 더 유사해졌기 때문이다. 당내 대의 구조나 집행 체계 및 당원 규정이나 지도부 선출, 공직 후보 경선, 원내 정당 운영 방식 등에서 보듯, 조직으로서의 정당의 모습은 여야 사이에서 빠르게 수렴되었고, 지금은 어느 정당이나 구조적으로 비슷해졌다.

정당의 활동 양식도 비슷해졌다. 모든 정당의 정책 결정은 여론에 따라 계통 없이 이루어진다. 매일 국민투표를 하는 듯이 빈번하게 이루어지는 여론조사가 미치는 영향력이 모든 정당에 절대적인 것도 다를 바 없다. 정당 양극화가 극단적으로 심화된 것 같지만, 실제 양대 정당의 이념적 차이는 거의 없다는 점도 흥미로운 일이다(박상훈, 2020). 사르토리의 정당 유형 분류에 있어서 대표적인 기준인 ‘이념’과 ‘실용’의 스펙트럼 상에 우리 정당들을 위치시킨다면 극단적으로 실용 쪽에 가깝다. 양대 정당은 모든 계층에 지지를 호소하는 ‘국민정당’이고 ‘포괄정당’이다.

중도 유권자를 두고 경쟁한다는 점에서도 다른 것이 없다. 지향하는 가치를 중심으로 보면, 경쟁의 방향은 ‘원심적’이기보다 ‘구심적’이다. 경제 선진국을 지향하는 발전주의나 성장주의 역시 녹색성장, 포용성장, 혁신성장 등의 이름으로 모든 정당에서 변함없이 강력하다. 복지 수급의 범위를 확대하는 일에 반대하지 않으면서도 증세나 조세 부담을 늘리는 문제는 물론이고 연금과 보험료 인상을 둘러싸고도 양대 정당의 소극적 태도는 완고하다. 그런 점에서 우리 정치의 ‘감세 국가’ 지향성은 여전히 강하다.<sup>5)</sup> 정당 간 차이가 전혀 없다고 할 수는 없겠지만, 유형의 차이가 아니고 정도의 차이일 뿐이다.

5) 이런 관점의 연장선에서 한국 정치를 ‘조세 없는 민주주의’로 정의하는 논의에 대해서는 손낙구(2022)를 참조할 것.

이상과 같은 변화와 무변화의 여러 측면을 정당의 맨 저층인, 당원의 차원에서 조명해보는 것이 갖는 분석적 가치는 크다. 오래전 뒤베르제(Duverger, 1959: 63)가 말한 대로, 당원은 '정당의 본질'이다. 학생 없는 학교를 생각할 수 없듯 당원 없는 정당도 생각할 수 없다. 당연히 지난 20년 가까운 한국 정당들의 변화 노력은 당 조직의 하부구조인 당원의 세계에도 엄청난 영향을 미쳤다. 문제는 당원의 세계를 있는 그대로 들여다보는 것이 지극히 어렵다는 사실에서 발원한다. 누가 당원이 되는가? 당원의 구성과 참여는 어떻게 변화해왔을까? 그간의 정당 변화가 갖는 발전의 측면과 퇴행의 측면은 당원의 역할과 활동을 어떻게 바꿔놓았을까? 누가 당원을 불러들이고, 무엇이 당원을 떠나게 만들거나 떠나지 못하게 만드는가?

안타깝게도 질문의 중요성에 비해 자료는 빈약하다. 어떤 질문에도 실증적 객관화에 미칠 만한 답을 내놓을 수는 없는 상태다. 이런 상황이기 때문에 한국행정연구원과 한국정당학회 그리고 국회미래연구원이 참여한 공동연구팀에서 정당의 중요 행위자이자 정책 결정자라고 할 수 있는 국회의원과 당직자를 대상으로 면담 조사를 진행했다. 더불어민주당과 국민의힘 그리고 정의당 의원 20여 명이 2022년 9월 16일과 2022년 12월 2일 이틀 동안 <의원집담회> 형식으로 정당의 실제 현실을 주제로 질문을 받아주었다. 2022년 12월 16일 국민의힘 미래국 당직자와 인터뷰가 있었고, 더불어민주당 조직국 및 디지털전략실 당직자와의 인터뷰는 2022년 12월 23일에 있었다.

공식적인 인터뷰는 유익했지만 동시에 한계도 있었다. 무엇보다도 공개적으로 이야기할 수 있는 범위 밖의 '비가시성의 정치' 영역을 탐색할 수 없었다. 이런 문제를 보완하기 위해 전, 현직 국회의원과 지방의원 및 중앙당과 시도지부 당직자 그리고 조직국 경험이 있는 전, 현직 당직자들과 폭넓은 비공식 인터뷰를 가졌다. 이 보고서의 3장은 공식적인 자료에서는 파악할 수 없는 당내 상황과 당원 현황에 대한 이들의 증언을 통해 작성했음을 밝혀둔다.

## 2. 상황: 당원 폭증, 정당 분열, 국회 위기

### 1) 폭증하는 당원

중앙선관위가 정당들로부터 제출받아 발표한 <2021년도 정당의 활동개황 및 회계보고>에 따르면, 2021년 대한민국의 당원 수는 총 1042만9천여 명에 달했다. 당원 1천만 시대가 도래한 것이다. 인구 대비 20.2%, 유권자 대비 23.6%다(중앙선관위, 2022: 14-20). 대선과 지방선거가 있었던 2022년에 해당하는 자료가 나온다면, 사실상 4명의 유권자 가운데 한 명은 당원인 나라가 되어 있을 것이다.

<표 1> 한국의 당원 수 변화(단위: 천 명)

년도	당원 수	인구수 대비 비율(%)	년도	당원 수	인구수 대비 비율(%)
2004	1,955	4.0	2013	5,298	10.1
2005	2,692	5.5	2014	5,246	10.2
2006	2,930	6	2015	5,837	11.3
2007	3,760	7.6	2016	6,102	11.8
2008	3,878	7.8	2017	7,508	14.5
2009	4,124	8.3	2018	7,826	15.1
2010	4,791	9.5	2019	8,658	16.7
2011	5,102	10.4	2020	8,771	16.9
2012	4,782	9.4	2021	10,429	20.2

\* (자료: 중앙선관위, 2022: 23)

2021년 중앙선거위헌거연수원이 발표한 <각국의 정당·정치자금제도 비교연구>에 따르면, 정당정치의 역사가 가장 오래된 영국의 보수당 당원은 2021년 기준 약 20만 명이고, 노동당 당원은 2020년 11월 기준으로 50만 명 정도다. 전체적으로 당원 규모는 인구 대비 2% 정도이지만, 그 가운데 2018년 12월 기준 12만5천 명의 스코틀랜드국민당, 2019년 9월 기준으로 각각 12만 명, 5만 명의 자유민주당과 녹색당의 당원 수 증가가 주목을 받았다(중앙선거위헌거연수원, 2021: 128-129). 좀 더 최근의 자료를 보면 그때보다도 당원 수는 전체적으로 약간 줄었다.

<표 2> 영국의 당원 수(단위: 천 명)

정당	당원 수	기준일
노동당	432	2021
보수당	172	2022
스코틀랜드국민당	104	2021
자유민주당	74	2021
녹색당	54	2021

\* (자료: Burton and Tunnicliffe, 2022: 4)

대중정당의 모델 국가라 할 독일, 그 가운데 150년의 역사를 가진 독일 사민당 당원 수는 41만 명 정도다. 가장 오랜 기간 집권한 기민당과 기사당은 합해서 56만 명 정도다. 다른 정당의 당원 수를 모두 합쳐보더라도, 130만 정도다. 30년 전 2백만 당원 시대에서 매우 완만하게 줄어왔지만, 2017년 1.8% 증가와 2018년과 2019년 0.25% 감소의 예에서 보듯, 전체 당원 수는 어느 정도 안정을 이루고 있다. 기민당과 사민당 등 큰 정당의 당원 감소와 녹색당의 당원 증가 추세가 엇갈리고, 자민당과 녹색당, 좌파당 등에서 30세 이하 입당 비율이 증가하는 등 전체적인 추세가 어느 정도 균형을 맞추고 있는 것으로 보고되고 있다(중앙선거위헌거연수원, 2021:153-156).

<표 3> 독일의 당원 수(단위: 천 명)

기민당	기사당	사민당	녹색당	자민당	좌파당	독일대안당
406	139	419	97	66	61	35

\* (자료: 중앙선거위헌거연수원, 2021:153)

주요 정당들의 몰락에 가까운 변화를 경험한 이탈리아와 프랑스, 그리고 스페인의 당원 자료는 현재로서는 큰 의미를 갖지 않는다. 비교적 안정된 정당정치를 보여주는 스웨덴의 경우 2018년에서 2020년 사이의 상황을 보면 다음과 같다. 다른 나라에 비해 당원 규모가 여전히 높다 해도 인구 대비 3% 정도임을 볼 수 있다.

<표 4> 스웨덴의 당원 수(단위: 천 명)

정당명	2018-2019년 당원수	2019-2020년 당원수
사회민주노동당	95	90
온건당	48	45
민주당	30	32
중앙당	29	26
좌익당	25	24
기독교민주당	21	26
자유당	16	14
녹색당	12	11

\* (자료: 중앙선거관리위원회, 2021: 172)

비민주주의 국가 가운데 강력한 당-국가 체제를 유지하며 4대 1의 경쟁을 뚫어야 당원이 될 수 있는 있는 중국이 2022년 기준 인구 대비 7.1%가 공산당 당적을 가진 것과 비교해 봐도(한국경제, 2022년 6월 29일 자), 인구 대비 20%가 넘는 한국의 당원 규모는 놀랍다. 역사적으로도 이런 당원 규모는 1945년 기준 850만에서 9백만 당원을 가졌던 독일 나치당에서나 찾을 수 있을지 모른다(미국홀로코스트박물관, 2023; Nonnenmacher&Spier 2019: 15).

규모만이 아니라 속도는 더 놀랍다. 2021년 한 해 동안 166만 명 정도가 늘었다. 2011년 이후 10년 사이 5백만 명 가까이 늘었다. 2004년과 비교하면 무려 8백만 이상이 늘었다. 한마디로 말해 당원 수가 경이로운 수준으로 폭증한 것이며, 이는 지난 30년간 꾸준한 당원 수 감소 추세를 보여 온 정당정치 선진국들에 비해 독특한 현상이 아닐 수 없다. 한국의 1천만 당원은 세계 정치학계에 보고되고 설명되어야 할 특별한 문제가 되었다.

## 2) 잦은 정당 분열과 지도부 붕괴

당원 폭증은 정당 발전의 결과물일까. 그 반대다. 정당들은 계속 분열했고, 리더십은 안정 되지 못했다. 2004년 이후 2022년까지 18년 동안 민주당 계열은 총 8회나 당명을 바꿔야 할 만큼 분열의 위기를 겪었다. 2015년 이후 7년 동안 같은 당명을 유지해 오고 있는 더불어민주당은 9번의 비대위 체제를 겪었다.<sup>6)</sup> 다시 말해 전당대회를 통해 선출된 지도부의 임기 도중에 중앙선관위에 대표자 변경을 총 17회나 신청해야 했다는 뜻이다.

정당의 ‘비대위 체제’는 흥미로운 사례다. 과거 비대위는 주로 집권당의 탄압에 대응하기 위한 야당 내부의 투쟁 기구 이름이었다. 당연히 지도부 변경은 없었다. 2004년 이후 정당 비대위는 달랐다. 선관위에 ‘대표자 변경 신고’를 해야 하는, 사실상 붕괴된 당 지도부의 대체물이었기 때문이다.

<표 5> 한국 정당의 분열과 지도부 붕괴: 민주당 계열

집권여부	시기	유형	
		창당, 합당, 당명개정	비대위 체제
집권당	2003년		
	2004년	열린우리당(대표자 김원기)	
	2005년		임채정 비대위 정세균 비대위
	2006년		유재건 비대위
	2007년	대통합민주신당(대표자 오충일)	
반대당	2008년	통합민주당(대표자 손학규 박상천) 민주당(대표자 손학규)	
	2009년		
	2010년		
	2011년	민주통합당(대표자 한명숙)	
	2012년		

6) 정당의 대표자 변경 신청 없이 이루어지는 이름뿐인 비대위나 당내 혁신위는 제외한 숫자다.

집권여부	시기	유형	
		창당, 합당, 당명개정	비대위 체제
반대당	2013년	민주당(대표자 김한길)	
	2014년	새정치민주연합(대표자 김한길 안철수)	문희상 비대위
	2015년	더불어민주당(대표자 문재인)	
	2016년		김종인 비대위
집권당	2017년		
	2018년		
	2019년		
	2020년		
	2021년		도종환 비대위 윤호중 비대위
반대당	2022년		윤호중 박지현 비대위 우상호 비대위
합계	17회	8회	9회

국민의힘 계열 정당도 사정은 다르지 않았다. 1997년 11월부터 2012년 2월 12일까지 같은 당명을 유지했던 한나라당은 2010년 10월 정몽준 당 대표와 지도부가 총사퇴 한 이후 비대위 체제를 반복했다. 그때 이후 12년이 채 안 되는 기간 동안 비대위 체제를 총 10회나 경험했다. 새누리당으로 당명을 바꾼 2012년 이후부터 최근인 2022년까지 10년 동안 총 4회나 당명을 바꿔야 할 만큼 분열의 위기도 겪었다. 요컨대 중앙선관위에 비정상적 대표자 변경을 12년 동안 총 14회나 신청해야 했다는 뜻이다.



<표 6> 한국 정당의 분열과 지도부 붕괴: 국민의힘 계열

집권 여부	시기	유형	
		창당, 합당, 당명개정	비대위 체제
반대당	2003년		
	2004년		
	2005년		
	2006년		
	2007년		
집권당	2008년		
	2009년		
	2010년		김무성 비대위
	2011년		정의화 비대위
	2012년	새누리당(대표자 박근혜)	박근혜 비대위
집권당	2013년		
	2014년		이완구 비대위
	2015년		
	2016년		김희옥 비대위 인명진 비대위
반대당	2017년	자유한국당(대표자 홍준표)	
	2018년		김병준 비대위
	2019년		
	2020년	미래통합당(대표자 황교안) 국민의힘(대표자 이준석)	김종인 비대위
	2021년		
집권당	2022년		주호영 비대위 정진석 비대위
합계	14회	4회	10회

전체적으로 보면 여야를 대표하는 두 정당이 2004년 이후 총 31회나 정당 분열 및 지도부 붕괴를 경험했는데, 이는 번갈아 집권해 온 거대정당조차 평균 1년 안팎을 주기로 지도부 붕괴 및 비대위 체제의 형태로 정당 재편이 이루어졌다는 것을 의미한다.

전통적으로 한국의 정당들은 ‘단단한 조직력을 갖는 여당’, ‘안정된 보스를 갖는 야당’의 특징을 유지해왔다(윤왕희, 2022). 한나라당이 15년을 유지한 것이나, ‘양김’으로 대표된 야당들이 안정된 지도부를 유지한 것이 대표적인 예다. 2004년 이후는 달라졌다. 짧은 주기로 지도부는 붕괴했고, 재창당과 당명변경이 이어졌다. 정당의 대표라는 자리는 그야말로 누구나 오를 수 있지만 오래는 앓을 수 없는, 일종의 단기 용도에 가까워졌다. 가장 분열적인 정당들이 세계 최고의 당원 수를 가진 사실은 분명 놀라운 일이다.

### 3) 과도한 외부 영입과 인적 교체

정당을 대표하는 선출직 공직자인 국회의원들은 어떨까. 그들 대부분은 정당이 육성해 낸 인물이기보다 당 밖에서 영입된 경우가 많다. 국회의원으로 정치 경력을 시작하는 비례대표 의원들도 수두룩하다. 교체는 빈번하지만 평균 연령에서 국회가 젊어진 것도 아니다. 20-30대 의원의 비율은 매우 낮다. 전체적으로 보면, 매 선거마다 50% 안팎의 의원이 교체되고, 초재선 의원이 전체의 4분의 3을 차지하는 국회가 되었지만, 평균 연령은 50대 후반으로 세계에서 가장 늙은 유형에 속한다. 그 이유는 새로 들어온 초선의원의 평균 연령이 50대 초중반으로 사실상 연령 저하 효과가 없기 때문이다(박상훈, 2022a).

흥미로운 것은 가장 늙은 국회인데 다선 의원이 많은 것은 아니라는 사실이다. 독일의 앙겔라 메르켈과 미국의 낸시 펠로시가 20여 년간 의회 안에서 정당 대표로서 당을 이끌거나, 영국의 윈스턴 처칠이 62년이나 하원의원을 지내는 일 같은 것은 있을 수 없는 것이 우리 국회다. 10선 이상의 상임위원장이 수두룩한 미국은 말할 것이 없거니와, 독일이나 스웨덴처럼 5선 이상이 상임위원장을 하고 15선 안팎의 의원이 개회를 주도하는 보통의 의회와도 거리가 멀다.

정당정치가 잘 자리 잡은 나라의 경우 선수(選數)에 따라 의원의 비율은 안정적으로 분포되어 있고, 그 사이에서 신구의 조화와 신진대사가 자연스러운, 유기체의 모습을 띤다. 초선의 평균 연령은 40세 안팎이다. 10선 이상의 의원들이 정치의 중심을 잡아준다. 2022년 현재 독일 의회는 13선이 최다선 의원이고, 상임위원장은 평균 5선이며, 전체 의원의 36.3%를 차지하는 초선의원의 평균 연령은 42세다(정순영, 2023). 반면 우리는 압도적 다수자 나이든 초재선이다. 2020년 총선 당시 기준으로 볼 때, 초선 가운데 20-40대는 50명이 안 되는 반면, 50대 이상은 1백 명이 훨씬 넘었다.

<표 7> 연령별 21대 국회의 초선의원 분포(2020년 6월 1일 기준, 만 나이)

20대	2명	50세 미만	43명
30대	11명		
40대	30명		
50대	88명	50세 이상	113명
60대~	25명		

\* (자료: 김승미, 2023)

당적 보유 기간은 짧고 선출직 경험이 없는 초선의원이 많은 것도 특징이다. 21대 초선의원 가운데 절반은 당적 보유 기간이 2년 미만이고, 선출직 경험이 있는 초선의원은 23%로 국회의원으로 선출직 경력을 시작하는 의원이 77%인 것으로 나타났다.

<표 8> 한국 21대 초선의원 상황

	전체(156명)	지역구(112명)	비례대표(44명)
평균 나이	52.5세	53.2세	50.8세
성별	남: 116명(74%) 여: 40명(26%)	남: 98명(87%) 여: 14명(13%)	남: 18명(40%) 여: 26명(60%)
선출직 경험 보유	36명(23%)	32명(28%)	4명(9%)
당적 보유 기간 중간값	2년	4년	1년 미만

\* (자료: 김승미, 2023)

반면 2021년 선출된 독일 연방의회 초선의원은 전체 735석 가운데 39.8%인 268명이다. 전체 의원 가운데 30세 미만은 125명이다. 초선의원의 당적 보유 기간은 평균 15.3년이고, 지방의원 등 선출직 경험자는 88.3%였다.

&lt;표 9&gt; 독일 20대 초선의원 상황

	사민당	녹색당	기민당	자유당	좌파당	독일대안당
초선의원 수	102명	64명	41명	26명	9명	24명
평균 연령대	41.5세	38.3세	45세	45.5세	42.7세	51.8세
40세 이하 비율	58%	59.3%	31.7%	42.3%	22.2%	25%
평균 당직 보유기간	16.2년	13.9년	20.7년	12.8년	19.5년	6.9년
선출직 경험	96%	87%	90%	88.5%	89%	79.2%
여성의원 비율	40%	57.8%	39%	30.7%	55.5%	16.6%

\* (자료: 정순영, 2023)

선수 교체는 많은데, 내부 신진대사는 없는 정당에서 경륜이나 정치적 지혜가 존중될 리는 없다. 현직 의원의 절반은 다음 선거에서 곧 또 바뀔 것이다. 초선의 75%는 다음 국회에서 볼 수 없을 것이다. 그간의 국회가 그랬다. 다른 나라는 어떨까? 우리와 유사한 혼합형 선거제도를 채택하고 있는 독일과 일본, 뉴질랜드의 경우 지난 10여 년 사이의 선거에서 초선 비례의원이 재선되는 비율은 각각 70%, 62.8%, 62.4%였다. 재선이 안 되더라도 정당 주변에서 정치 경력을 지속하는 경우를 포함하면 그 비율은 훨씬 더 높아진다(유성진·김은경·김진주, 2022).

국회의원으로 정치 경력을 시작하다 초선으로 마치고, 전 국회의원의 이름으로 방송가 등에서 고소득 전문직 경력을 이어가고 있는 의원들을 기준으로 보면 우리 국회는 경력 쌓고 전직하는 일회용에 가깝다. 교체 압박에 시달리는 현직 의원의 상황도 크게 다르지 않다. 어떻게 해서든 공천을 받는 일에 목을 매야 하는 것이 현실이기 때문이다. 이런 상황에서 소신과 책임을 중시하는 의원들이 성장할 수는 없다. 가치나 이념, 정책 같은 합리적인 차이로 당내 다원주의를 발전시킬 여유 같은 것이 있을 리는 더더욱 없다. 오로지 '친윤'인지 '비윤'인지, '친명'인지 '비명'인지로 의원들을 분류하는 정당 현실은 이런 구조에서 발원한다. 불안정한 정당 정체성, 분열하는 지도부, 단기적 교체를 반복하는 의원을 가진 한국의 두 거대 정당은 어떻게 세계 최고의 당원을 보유할 수 있게 되었을까? 이제 당 안의 세계로 들어가보자.

### 3. 만들어진 당원의 세 유형

#### 1) 당원 아닌 당원

당원 폭증은 정당들의 꾸준한 조직화 사업의 성과일까? 당원 폭증이 지역에 기초를 둔 풀뿌리 정당 조직의 발전적 성장의 산물이었다면, 당원 가입은 하루에 수천 명씩 꾸준히 증가했어야 했다. 현실은 다르다. 입당 원서는 경선과 선거 주기에 따른 특정 시점에 쇄도하듯 한꺼번에 들어온다. 개인들의 자율적 결정이 아니라 집단적으로 만들어지는 현상이라는 뜻이다.

정당이 표방하는 정견에 동의하는 사람들의 입당이라고 보기도 어렵다. 그랬다면 적극적으로 당 활동에 참여하는 지역 당원들이 늘어야 했다. 선거 시기에는 지역 당원들의 자원봉사도 많아져야 했다. 하지만 그런 일은 없었다. 유급 선거운동을 구매하지 않으면 전화 선거운동은 물론 길거리 인사조차 어려운 것이 우리의 선거 현실이다. 당원 규모는 세계 최고인데, 정당의 선거는 '당원의 힘'이 아니라 여전히 '돈의 힘'으로 치른다. 그렇다면 1천만 당원은 과연 누구일까?

역순으로 생각해보자. 우선 지금 당원으로 등록된 사람 가운데 자신이 당원인지도 모르는 당원의 규모는 얼마나 될까? 2019년 조사된 자료에 따르면, 자신이 당원임을 인지하고 있는 조사 대상은 5.8%였다(허석제, 2019). 이것이 현실을 잘 반영하는 수치라면, 같은 기간 선관위에 신고된 2019년 당원 수 가운데 71.4%는 자신이 당원인지를 모르는 상태에서 당원으로 선관위에 보고된 숫자라는 계산이 나온다.

최근의 한 조사가 보여주는 현실은 더 적나라하다. 더불어민주당 광주시당은 2023년 2월에 당원 정비를 위해 전체 당원의 15%인 6만 명을 선별해 조사했는데, 지역구별로 많게는 ‘유령 당원’이 95%에 달했다는 발표를 한 바 있다. 당비를 내겠다고 약정한 당원 가운데 40%가 당비를 내지 않거나 계좌번호가 존재하지 않는 것으로 발표했다(kbc광주방송, 2023/02/23). 비공식 인터뷰에 나선 현직 의원 가운데 자신의 지역구 당원 가운데 70%는 자신도 모르는 사람이고 그 70%의 당원 역시 자신이 당원이 되어 있는지 모를 것이라고 말하는 이도 있었다. 어떤 측면에서 보든 선관위에 등록된 당원 수의 최소 3분의 2 이상이 허수라는 사실에는 변함이 없어 보인다.

정당들의 당규 상에서 당원은 크게 볼 때 당비를 내지 않는 당원과 당비를 내는 당원으로 나뉜다. 이 가운데 ‘일반 당원’으로 불리는 전자의 당원 대부분이 허수 당원이라는 사실에 대해서는 의원들과 당직자들 모두 의견을 같이 했다. 당원 아닌 당원이라 부를 수 있는 이들은 크게 다음과 같은 유형으로 구성되어 있다. 첫째는 오래된 당원 명부에 있는 명단 가운데 당적 유지 의사를 확인하지 않은 채 누적시켜 온, 이름뿐인 당원들이다. 둘째는 새로 명단에 들어왔지만, 자기도 모르는 사이 당원에 가입된 사람들이다. 2019년 이전 대부분의 신규 당원들은 종이로 된 입당 원서로 묶여 한꺼번에 당원 가입이 되었는데 이들의 상당수가 이에 해당한다. 셋째는 아주 오래전 지인 부탁으로 당원 가입을 허락하긴 했으나, 그것 이외에 사실상 당원으로서의 그 어떤 활동도 하지 않아 온 사람들이다. 그들 역시 자신의 이름이 당원 명부에 남아 있을 거라는 사실을 알지 못한다.

물론 이들만으로는 계속되는 당원 폭발의 비밀이 다 설명되지 않는다. 정당들은 입당 시 반드시 연락처를 기재하게 하고, 입당과 동시에 문자를 보내는 등의 절차를 발전시켜왔기 때문이다. 따라서 명부에 이름만 남아 있는 일반 당원들과는 달리 신규 입당하는 당원의 경우, 자신도 모르는 사이 입당하게 되는 일은 점차 어려워지고 있는데, 이제 당원의 문제는 실제로 당비를 내고 입당하는, 혹은 그렇게 입당을 시키는 사람들에 초점이 맞춰질 수밖에 없다. 이들은 누구이고 그 규모가 얼마나 될지 생각해보자.

## 2) 매집된 당원

계속되는 당원 폭발의 비밀은 자발적 당원 가입보다 누군가에 의한 당원 매집에 있다. 당원 매집은 누가 하는가? 공직 선거 입후보자들이다. 지역구에서 당선된 국회의원 가운데 자신이 매집한 당원 수를 묻는 질문에 2천 명에서 5천 명 사이로 답한 사람이 가장 많았다. 지방의원 가운데는 5백에서 1천5백 명 사이로 답하는 사람이 가장 많았다. 물론 그 이상을 매집한 의원들도 있었다.

매집된 당원 대부분은 후보자의 친지이거나 지연, 학연에 따른 향리적(parochial) 관계로 이루어진다. 정상적인 의미의 시민 참여와는 거리가 멀다는 이야기다. 이들의 정보를 모아 한꺼번에 입당 원서에 적어 내는 것이 그간의 신규 당원 증가를 의미했다. 지인들의 당원 가입으로도 부족하면 매집책을 두고 직능단체, 종교단체, 노동조합, 체육계, 동창회 등에서 모은 명단을 제출하는 사례를 증언하는 사람도 있었다. 온라인을 통해 당원으로 가입하는 경우가 점점 더 많아지고 있지만, 온라인으로서든 종이로 된 입당 원서를 통해서든 여전히 당내 경선을 주기로 한꺼번에 접수되는 패턴은 달라지지 않았다.

상황이 이러하니 당연히 이중 당적도 불사하는 사례가 많다. 이중 당적은 철저하게 음성적으로 이루어지는 일이라 잘 드러나지 않는데, 가끔 묘한 형태로 문제가 되곤 한다. 대표적으로 지방선거 때 출마자의 이중 당적 문제가 경쟁 후보자에 의해 제기되는 경우다. 영남 지역에서는 민주당 계열 정당의 출마자 가운데 국민의힘 계열 정당에 당원으로 등록되어 있는 경우가 많았다. 호남 지역에서는 국민의힘 계열 정당의 출마자 가운데 민주당 계열 정당에 당원으로 등록되어 있는 경우가 많았다. 그런데 그런 사실이 드러날 때마다 선관위는 당사자가 인지하지 못한 상태에서 누군가에 의해 입당이 된 것이기에 자진 탈당하는 것으로 사태를 마무리 짓고는 했다. 불법이 발생했지만, 지금 우리 관행이 그러려니 하고 넘어가는 것이다. 당직자들 누구도 그 규모를 추정하지는 못하지만, 상당수의 당원이 이중 당적일 거라는 데는 모두가 동의한다. 특히 정의당 당원 가운데 상당수가 민주당의 이중 당적을 유지하고 있을 거라고 추정하는 이도 있었다.

당원 매집과 이중 당적도 불사하는 이 무모한 일을 벌이는 것이, 정당 간 경쟁에서 자당 후보의 지지표를 늘리기 위해서일까? 아니다. 핵심은 당내 경선에 있다. 당원 비율이 높은 곳은 어딜까? 정당 간 경쟁이 심한 곳일 것 같지만, 그렇지 않다. 그보다는 당내 경선에 모든 것을 쏟아야 하는 곳이다. 정당 간 경쟁성은 낮고 반대로 당내 경선에서의 갈등은 높은 지역일수록 당원 비율이 높다. 선거인 수 대비 당원 비율이 가장 높은 곳은 전북, 전남, 광주로 각각 54.3%, 48.8%, 45.0%다(중앙선관위, 2022: 20-32). 거의 두 명의 유권자 가운데 한 명이 당원이라는 뜻이다. 선거 경쟁이 치열한 도시 지역보다 비도시 지역의 당원 비율이 높은 것도 잘 알려진 사실이다. 직업 분포에서 가장 높은 비율을 차지하는 직업군도 11.2%를 차지한 농림어업 종사자였다(허석제, 2019).

다행히 이들 매집된 당원의 대다수 역시 허수에 가깝다. 당원임을 인지하고 있는 사람들의 대다수 역시 도와 달라는 후보자에게 표만 줄뿐 그 이상엔 관심이 없다. 당원 수는 세계 최고지만 정당 활동에 참여하는 당원은 거의 없는 현실이 이를 말해 준다. 그러니 문제의 핵심은 매집의 대상이 되어 급조된 당원보다, 그런 매집을 주도한 자들에게 있다. 이들로 인해 음성적 동원, 보이지 않는 부패 가능성이 커진다. 단단계 동원 체계는 물론, 매집책에 대한 은밀한 보상 체계가 작동하고 있다고 증언하는 사람도 있었다. 정치 참여와 동원이 돈이 되고 사업이 되는 현실이라는 것이다. 지방자치 단체의 인사와 예산, 사업 인·허가권은 그 재물이다. 군수, 시장, 구청장 등 단체장들이 비리로 계속 사법 처리 대상이 되는데도 개선되지 않는 것은 당원을 만드는 일이 일종의 '신종 비즈니스'가 되었기 때문이다.

당비를 내지 않는 일반 당원이 아니라 당비를 내는 당원, 즉 민주당은 권리당원, 국민의힘은 책임당원이라고 부르는 사람들에 좀 더 초점을 맞춰 보자. 우선 당비 1천 원을 내면 언제든지 권리당원, 책임당원이 된다. 앞서 인용한 <2021년도 정당의 활동개황 및 회계보고>에 따르면, 2021년 당비를 납부한 당원 수는 213만 명 정도다. 전체 신고된 당원 가운데 20.5%가 당비를 낸 것으로 보고되었다. 민주당이 130만 명 정도였고, 국민의힘이 61만 명 정도로, 거대 양당을 기준으로 보면 당비 내는 당원은 191만 명 안팎임을 알 수 있다. 이들을 당원의 기준으로 보면, 즉 서구적 기준으로 보면 한국의 당원은 등록된 당원의 5분의 1에 불과하다.



물론 이 숫자만으로도 세계 최고 수준의 당원 규모임에는 틀림없지만, 이들 모두가 꾸준하고 성실하게 당비를 납부하는 당원인 것도 아니다. 우선 당비 냈다고 해서 당직 및 공직 후보자에 대한 선출권을 갖는 것은 아니라는 사실에 주목해야 한다. 그 가운데 당비 1천 원을 민주당은 6개월을 내야 '자격 있는' 권리당원이 되고 국민의힘은 3개월을 내야 '자격 있는' 책임당원이 된다. 허수로 가득 찬 당원을 가진 정당들의 공직 후보 및 당직 후보 경선을 지배하는 것은 이들이다. 2022년 3월 9일 대통령 선거에서 민주당과 국민의힘 각각 '자격 있는' 권리·책임당원 수는 각각 72만여 명과 57만여 명이었다. 민주당의 경우 6개월 이상의 당비 납부자는 권리당원의 절반에 불과한 반면, 국민의힘의 경우 한 번 이상 당비 납부자 가운데 대부분이 3개월 이상 당비를 납부했다. 자격을 갖춘 권리·책임 당원을 기준으로 보면 한국의 당원은 130만 명 정도임을 알 수 있다. 이게 끝도 아니다.

일반적으로 권리·책임당원의 입당은 크게 두 경로로 이루어진다. 한 경로는 국회의원 선거와 지방선거 경선 시기에 당내 후보자들을 위해 입당하는 경우로 대부분 17개 시도당을 통해 입당이 이루어진다. 이들 신규 당원은 시도당이 입당 원서를 받고 자격 심사를 한다는 점에서, 그나마 전통적인 의미의 '지역 당원'에 가깝다. 물론 그들 역시 실제 정당 활동에 참여하는 사람은 많지 않다. 다만 적어도 시도당 입장에서는 누구를 통해 입당한 누구인지 정도는 아는 당원들이다. 입당을 주선했던 경선 후보자, 입당 원서에 추천인으로 이름을 올린 후보자의 입장에서는 향후 자신의 조직 대상이나 지역민이기도 하다.

다른 경로는 지역의 총선이나 지방선거 경선 후보자가 아니라 대선 후보자 내지 당 대표 후보자를 위해 입당하는 당원들이다. 크게 보아 그들은 정당이나 지역 후보자를 위해서가 아니라 자신들이 바라는 대통령이나 당 대표를 만들고 지키기 위해 당비를 내고 당원이 되는 사람들이다. 오늘날 당원 문제의 초점은 점차 이들이 되고 있다. 이들은 허수 당원이나 매집된 당원처럼 수동적인 존재가 아니다. 그들은 자신의 당을 지배하고자 하는 적극적인 당원이라는 점에서 새로운 당원들이다. 한국의 정당사에서 이들의 출현은 특별하다.

### 3) 지배하려는 당원

이 새로운 당원 가운데 상당수는 시도당이 아니라 중앙당을 통해 입당하는 온라인 당원이다. 이들은 중앙당이 자격 심사를 해서 입당이 되는 매우 특별한 존재들이다. 당원 명부 비치 의무가 있는 시도지부에 주소지에 따라 단지 명부뿐만 있을 뿐이다. 이들은 전형적인 지역 당원과는 개념이 다른, 일종의 중앙 당원들이다. 시도지부에 명부가 있고, 경선 때가 되면 지역위원회에 명단과 연락처가 잠깐 제공된다 해도, 실제 이들의 관심은 중앙의 당 대표와 대선 후보에게 맞춰져 있다.

시도지부나 지역위원회 입장에서는 이들이 누구인지 인지하지도, 관리하지도 못하는 당원들이다. 그들 당원 역시 지역에는 관심이 없다. 그럼에도 그들이 중앙당의 결정 과정에서 발휘하는 지배력은 다른 누구와도 비교할 수 없을 만큼 막강하다. 대선후보 경선, 당 대표 선거는 물론 지도부 선거 전반과 의원들의 일상 활동에도 직접 관여하고 통제하려는 열정은 매우 강하다. 요즘 말로 하면 이들 대다수는 팬덤 당원들이다.

팬덤 당원은 팬덤 리더와 직접 연결되고 싶어한다. 팬덤 리더가 중심이 되어 당을 위로부터 수직적으로 통제하는 것을 보조하는 일에 사명감을 갖는다. 당에서 오래 활동해 온 핵심 당원·대의원·당직자들을 특권 집단이나 부패집단으로 몰아붙여 팬덤 리더를 지키려는 열정이 이들을 움직이는 동력이라는 점에서, 정당보다는 리더 개인에게 더 큰 충성심을 집중시키는 당원이다. 그런 의미에서 이들은 ‘자발적으로 동원된’ 모순적 특성을 가진 당원들이다. 입당은 물론 탈당 역시 자신들의 요구를 표출하는 행동으로 선택한다는 점에서 가장 적극적인 행동 당원들이다.

그들은 당적 보유 기간이 가장 짧은 신규 당원들이다. 일반적으로 정당은 풀뿌리 지역 당원과 지역 지부를 중심으로 중앙으로 올라갈수록 피라미드 형 동심원 체계가 더 조밀하게 짜이는 조직 구조를 특징으로 한다. 당 활동을 오래 할수록 역할과 책임이 커지는 구조를 가져야 정당은 안정된다. 정치에 대한 다양한 경험을 통해 균형적이고 성숙한 정치관을 갖는 것도 이들 오래된 당원들이다. 하지만 새로운 팬덤 당원의 등장과 함께 정당의 상향식 피라미드 형 구조는 깨졌다. 이들의 출현으로 전통적인 의미의 지역 당원과 지역 대의원과는 별도로, 팬덤 리더가 중심이 된 하향식 수직 구조가 중앙당을 중심으로 단기적으로 만들어지기 시작했다. 오로지 팬덤 리더들만 통제할 수 있는 이들 팬덤 당원들은 한국의 정당 구조에 새로운 변화를 몰고 오고 있다.

이들 신규 팬덤 당원들은 정당의 오래된 지역 기반이나 하층 기반을 허물고 싶어한다. 대의원이 중심이 된 당의 대의체계를 없애고 당 대표와 당원의 직접 소통, 직접 결정을 원하고 그에 따라 당이 하향식으로 일사분란하게 움직이길 바란다. 경쟁하는 정당들에 대해 최대로 적대적이고 공격적인 입장을 견지한다. 의견이 다르면 당직자나 의원, 동료 당원 누구라도 관용하지 못한다. 다른 정당보다 당내 이견 집단을 더 싫어하고 혐오하는 것으로 보일 정도다. 늘 화가 나 있고, 자신들의 진정성이 오해받고 있다고 억울해 하며, 자신들의 무례한 행동을 개혁적이고 민주적인 것으로 당연시 한다. 이들로 인해 정치 양극화는 빠르게 심화되었다.

이 모든 것을 정당화하는 논리가 ‘당원 중심주의’다. 이들은 지역도 대의원도 필요 없는 새로운 정당 모델을 추구한다. 기존의 지역, 직능, 대의원 기반의 정당 구조를 대신해 최근 입당한 권리·책임당원과 당 대표를 직접 연결시키는 새로운 정당 구조를 만들고 싶어한다. 정당 직접 민주주의, 당원 직접 정치는 그들의 이상이고 신조다. 그들은 자신과 뜻을 같이 하는 사람과만 정치하길 원한다.

팬덤 당원이 처음 주목된 것은 온라인 입당이 권장된 2016년 이후다. 이른바 ‘문빠’가 중심이 되어 10만 명 가까이 온라인 당원을 가입시킨 것이 계기가 되었다. 몇 년 전까지 민주당은 이들이 주도했다고 해도 과언이 아니다. 2022년 대선과 이후 당 대표 선거를 기점으로 이번에는 이재명 팬덤이 같은 방식을 이어갔다. 대선 패배에도 불구하고 신규 당원이 짧은 시간 14만 명 증가했다. 팬덤 리더를 위해 정당을 어떻게 지배할 수 있는지를 팬덤 지지자들이 빠르게 익혀가고 있는 새로운 사례라 할 수 있다.

국민의힘의 경우는 이준석 대표가 등장한 이후 같은 경향이 발전해오고 있다. 특히 책임당원은 이준석 대표 체제에서 급증했다.<sup>7)</sup> 국민의힘 발표에 따르면, 2021년 6월에서 9월 사이 당비 납부당원 26만 명이 늘었고, ‘2040’ 당원이 절반에 다가갔다. 책임당원은 23만 명이 되었고, 2022년 대선 때는 그 규모가 세 배 정도로 늘었다. 온라인 당원도 10만 명을 넘어섰고, 당이 운영하는 소셜미디어 팔로워는 40만 명이 되었다. 이 정도면 국민의힘도 옛날의 당이 아니다.

7) 국민의힘 관련 책임당원 관련 통계는 윤왕희(2022)를 참조했다.

2016-17년 대통령이 탄핵되고 이후 탈당과 분당을 거듭하면서 국민의힘의 오랜 지역 조직은 무너졌고, 오래된 당원들의 충성심은 크게 약화되었다. 중앙 당직자나 당 활동가들 역시 정신적으로 깊은 상처를 입었고, 그래서 안정된 당 생활을 할 수 없게 되었다. 인터뷰에 응해준 당직자는 자당 대통령 탄핵과 이로 인한 분당의 경험은 당에 파멸적인 영향을 남겼고, 오래된 당원들이 지역에서도 잘 나서주지 않아 선거에 어려움이 많다고 표현했다. 5년 만에 대선에서 승리한 것은 당의 현실과 무관하다고도 말했다. 대선 승리 직후에도 두 번의 비대위 체제를 겪어야했던 것에서 알 수 있듯, 남아 있는 상처와 새로운 변화 속에서 당내 분열과 위기 요인이 지속될 수밖에 없는 정당이 되었다는 것이다.

분명 정당 내부보다 당 밖 여론을 주도하는 아웃사이드가 지배하는 정치, 정당 조직과 구성원들로부터의 신망보다 사나운 팬덤에 휘둘리는 정치는 과거에는 없던 새로운 현상이다. 정당정치의 아웃사이드나 팬덤의 눈으로 볼 때, 정당은 쉬운 공략 대상이고 값싼 매물이다. 국민의힘의 대통령 후보가 되려면, 여론조사 50%와 책임당원 50%로 이루어지는 경선에서 승리하면 된다. 당 대표가 되려면 여론조사 30%와 책임당원 70%의 경선에서 승리하면 되었다. 지금은 당원 100% 경선이라 하지만, 본질적으로 달라질 것이 없다. 여론은 최대한 자극적인 이슈를 통해 움직일 수 있다. 책임당원 가입은 큰 비용이 안 든다. 대형 교회 하나 정도가 움직여도 당은 휘청거린다. 2022년 3월 대통령 선거에서 책임당원 57만 명 가운데 64%인 36만 명이 참여했으니, 3개월 당비라고 해봐야 다 합해 10억 정도다. 민주당도 다를 바 없다. 2022년 대선 경선에서 자격을 갖춘 권리당원 72만 가운데 70%가 참여했다고 하더라도, 그들이 낸 당비 역시 크게 잡아 30억이면 된다.

혹자는 양당 합해서 당비가 40억 정도밖에 안 된다는 것에 비해, 선관위에 신고된 정당들의 당비 수입이 2020년 680억, 2021년 620억 원이었다는 앞서의 진술과 왜 큰 차이가 나는지를 의아해 할지 모른다. 월 1천 원의 당비를 내는 권리·책임 당원과는 달리 우리 정당들은 일정한 역할을 맡은 구성원들에게 직책 당비를 받는다. 민주당을 기준으로 보면 전국대의원대회 대의원은 월 1만 원, 중앙위원 월 5만 원, 각급 위원회 위원장 월 10만 원, 상설위원회 위원장, 전국위 위원장은 월 20만 원, 당무위원은 월 50만 원, 사무총장, 원내대표, 정책위장, 최고위원은 월 150만 원, 당 대표는 200만 원을 직책 당비로 낸다.

시도당은 각급 위원회 위원장과 상무위원은 월 5만 원, 시도당 운영위원은 월 20만 원, 시도당위원장은 월 100만 원의 당비를 낸다. 당 소속 공직자들의 경우 기초의회의원은 월 10만

원, 광역의회의원은 월 20만 원, 기초단체장은 월 50만 원, 국회의원은 월 100만 원, 국회상임위원장, 시도지사, 장관은 월 150만 원, 국회부의장, 대통령은 월 200만 원을 낸다. 지역위는 대의원의 경우 월 2천 원, 운영위원은 월 5천 원, 각급 위원회 위원은 월 1만 원, 원외 지역 위원장은 월 10만 원을 낸다(더불어민주당, 122).

이처럼 선관위에 신고된 당비 수입의 대부분은 당직이 없는 보통의 권리·책임당원이 아니라 직책 당비를 내는 당원의 기여분에 절대적으로 의존한다. 당원의 규모와 상관없이 한국의 정당은 변형된 간부정당의 특성이 여전히 강함을 알 수 있는 대목이다. 물론 이 돈으로 정당이 운영되는 것도 아니다. 국회의원 총선이 있던 2020년 정당들에게 지급된 국고보조금은 907억 정도였다. 이를 바탕으로 정당들은 총 2,480억 원 정도를 그 해 지출했다. 선거가 없었던 2021년에는 정당들의 당비 수입과 국고보조금을 기초로 총 1,379억 정도를 정당들이 지출했다. 대선과 지방선거가 있던 2022년에는 1,420억의 국고보조금을 정당들이 받았다. 당비 수입과 전체 지출 통계가 아직 나오지 않았지만, 아마도 역대 최고 수준의 정당 지출이 있었을 것이다. 권리·책임 당원을 대선 경선에 참여하게 하는데 드는 당비가 모두 합쳐 40억 원 정도인 것을 감안하면, 누구든 이 거대한 판을 지배해보려는 것은 매력적인 기획이 아닐 수 없다.

정당 소속 의원들이 운영하는 국회나 지방의회를 포함하면 1조 원이 넘고, 대통령이 된다면 6백조 원 이상의 정부 예산을 주도할 수 있다. 이 대단한 기회에 정당 밖 아웃사이드들이 관심이 없을 수는 없다. 권력에 야심이 있고, 혐오로든 아첨으로든 여론을 자극하고, 정당보다 자신을 추종하는 팬덤을 동원할 수만 있다면, 정당은 매입할 만한 투자 대상이 되었다. 그러는 동안 정당은 당원 수만 커졌지, 조직력이나 정책 능력은 늘지 않았다. 대통령 선거는 사실상 후보 캠프가 주도하지 정당이 주도하지 못한다. 집권해도 정당이 정부를 운영하지 못한다. 정당 자체가 정치에 소명의식을 가진 정치인들의 세계가 아닌 것으로 변모한 것이다.

팬덤은 정당들이 싸구려가 된 것의 결과가 아닐 수 없다. 누구나 여론을 움직일 힘을 가지면 정당을 장악할 수 있다. 단순 산술로만 말하면, 10만에서 30만 명 정도가 10억에서 30억 원 정도의 당비를 내고 당의 결정을 좌우한다면 대통령도 되고, 당 대표도 되고, 정부도 장악할 수 있는 정치가 되었다. 엄청난 규모의 국가 예산을 운용할 수 있는 정당의 잠재력에 비해 정당을 장악하는 데 드는 구입비용은 너무 적게 드는 매물이 된 것에서 한국 정치의 많은 문제들이 잉태되고 있는 것이다.

---

## 4. 새로운 정당의 출현

---

정당의 주권기관은 전당대회다. 즉, 전국대의원대회가 정당의 주권체라고 할 수 있다. 그런 의미에서 정당의 꽃은 대의원이다. 대개 대의원은 지역을 기초로 아래로부터 위를 향할 수록 대표를 누적해가는 방식으로 구성된다. 그 위에 정당의 상임 대의기관 및 집행 기구가 선다. 그런 의미에서 정당 조직은 지역대표체계(territorial representative system)를 특징으로 한다. 이는 이익집단이 기능적 대표체계(functional representative system)를 특징으로 하는 것과 대비된다. 물론 정당도 직능이라는 이름으로 기능 대표체계를 강화할 수는 있다. 하지만 정당이 정당인 한 지역을 풀뿌리 기반으로 하는 대표체계가 중심인 것은 달라질 수 없다. 지역 대의원이 아닌 직능 대의원이거나 정책 대의원이 당의 대표체계를 운영하는 정당은 있기 어렵다.

한국의 정당 조직에서 가장 저발전된 영역이 대의원 제도다. 17개 시도당에 평균 5명 안팎의 유급 당직자를 둘 수 있는 큰 정당을 기준으로 볼 때, 정당들의 지역 기반은 지극히 취약하다. 사실상 경선 관리 기능 이상을 할 여력이 없다고 해도 과언이 아니다. 그 아래 지구당은 2004년 법적으로 불법이 되었다. 물론 지금은 폐지된, 과거 지구당에 해당하는 단위마다 지역위원회 내지 당원협의회는 있다. 대개의 당원협의회는 당원이나 대의원이 아니라 현직 국회의원이 주도한다. 지역 대의원 선출에서 국회의원의 영향력은 절대적이다. 이처럼 인사권을 가진다는 점에서 지구당은 법적 존재로서는 없는 것처럼 보이나, 사실상 편법으로 존재한다고 해도 과언이 아니다.

정당의 대의원은 최대 2만5천 명 정도다. 이들의 다수는 당비 월 2천 원을 내는 지역 대의원과 월 1만 원을 내야 하는 전국 대의원이다. 하지만 이들 대의원의 존재는 권리·책임 당원들과 사실상 관계가 없다. 어느 정당이든 지역위와 시도지부는 선출직 혹은 선출직을 지망하는 위원장들에 의해 주도된다. 이들을 지방의원 및 단체장들과 유급 당직자들이 보좌한다. 이들이 사실상 각급 위원회, 상무위원, 운영위원은 물론 지역 대의원과 전국 대의원을 만들어낸다. 이들을 다 아울러 정당의 지부와 지역위원회에서는 '핵심 당원'이라고 부르는데, 이런 당원 분류는 당규에 있는 것은 아니만 관행적으로 사용된다. 이들을 한국의 양당 정치를 이끄는 기간 당원으로 본다면, 기껏 5만 명 정도라 볼만하다. 하지만 지금의 지역위, 지부를 움직이는 위원들과 대의원들이 위원장의 '확장된 팔'에 가까운 역할을 한다는 현실을 고려하면, 사실상 자율적으로 참여하고 활동하는 당원은 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

숫자로서의 당원은 많은 데 실제 대의원으로 나서는 당원은 거의 없는 현실이 지금의 우리 정당이다. 지역의 풀뿌리 기반에서부터 당원이 만들어지고 참여하고 성장하고 그 결과로 대의원이 되어야 하는데, 그럴 수 없는 정당이 된 것이 문제를 악화시키고 있다. 당원의 매집, 참여, 동원의 매개는 지역의 생활세계에서 활동하는 정당이 아니다. 정당의 정견이나 가치에 이끌려 당의 활동에 참여하는 당원이 존재할 수 없는 구조에서 작동하는 것은 선출직 내지 선출직을 지망하는 위원장들의 개인화된 영향력이다. 그런 점에서 풀뿌리 정치는 없고 권력 정치만 있는 정당에서 당의 토대가 자율적 당원 참여라고 말할 수는 없을 것이다. 새로운 종류의 팬덤 당원들의 정당을 빠르게 지배하게 된 것은 바로 이런 허약한 정당 구조의 산물이 아닐 수 없다.

지구당 없이 풀뿌리 대의원 구조가 발전할 수는 없겠지만, 지구당이 법적으로 허용된다 해도 달라지리라 기대하기는 어려울 것이다. 정당이 누구를 위해 존재하는지를 설명하지 못한 채, 공식 획득의 통로로만 기능하는 한 앞으로도 정당 참여의 이유는, 누가 대선 후보가 되고 누가 당 대표가 되는지에 따른 권력이나 영향력이 될 수밖에 없다. 경선과 선거가 모든 것이 되는 정당에서 남는 것은 당직과 공식이라는 관직 획득을 위한 열정밖에 없을 것이다.

그렇다면 가망 없는 대의원 제도를 없애고 당원 직접 결정 체제로 대체하면 어떨까? 이는 팬덤 당원들이 바라는 변화다. 대의원이 없는 정당, 당원과 당 대표가 직접 연결되어 당 활동을 위로부터 일사분란하게 통제하고 운영하는 정당의 비전은 민주주의의 미래와 관련해 어떤 의미를 가질 수 있을까? 당 상근 기구와 의원들에게 자율적 역할이 부여되지 않고 당원과 당 대표가 결정한 방향에 헌신하는 것만 가능한 정당을 당원 중심의 민주주의라고 한다면 그런 민주주의는 과연 어떤 민주주의일까?

“국가의 주인이 국민이듯 정당의 주인은 당원이다.”라고 말할 때는 몇 가지 전제나 제한이 필요하다.<sup>8)</sup> 국가나 정부와는 달리 정당은 자율적 결사체다. 임의조직이라는 뜻이다. 반면 국가나 정부는 강제조직이다. 국민이나 시민의 지위를 마음대로 선택할 수도 마음대로 버릴 수도 없다. 그렇기에 국가와 정부는 반드시 민주화되어야 하고, 입헌적으로 통제되어야 한다. 반면 정당은 강제조직이 아니기에 원하면 소속되고자 할 수도 있고, 원하지 않으면 소속감을 버릴 수도 있다. 무국가나 무정부, 무국적은 감수할 수 있는 선택이 아니다. 하지만 당적이 없는 무당파는 얼마든지 선택할 수 있다. 자기 나라를 버리고 마음대로 다른 국가나 정부의 구성원이 되는 것을 선택할 수는 없겠으나, 지지했던 정당을 버리고 다른 당에 가입하는 것에는 제한이 없다.

국가나 정부와 달리 자율적 결사체는 특정의 가치지향을 매개로 사람들에게 참여를 권유한다. 그에 대한 기대와 공급이 상호 만족될 때만 정당과 당원의 관계는 유지된다. 마음대로 선택할 수도 마음대로 버릴 수도 없는 강제조직이기에 국가와 정부는 시민 전체의 의사를 물어 적법하게 주권을 위임해야 하나, 정당은 그럴 수 없다. 정당은 자신들이 발전시켜온 정견이 생명이다. 그러한 정견을 당의 조직과 문화, 전통으로 발전시켜 가는 것이 중요하다. 그 속에서 성장해온 정당 활동가와 당직자, 대의원의 역할이 안정되어야 한다.

8) 이하의 내용은 박상훈(2022b; 2002c)의 논의에 의존하고 있다.



당의 오래된 이들 구성원이 자부심을 갖지 못하면 정당은 누가 운영해도 상관없이 이익만 챙기면 되는 사기업에 가까워진다. 당의 풀뿌리 기반으로서 지역위원회와 각급 위원회가 활력 있는 역할을 해야 하고, 최종적으로는 그들의 대의기구인 전당대회, 즉 전국대의원대회가 최종적 주권기관이 되어야 한다. 그렇지 않고 갓 들어온 신규 당원들, 매집된 당원들, 동원된 당원들이 모든 것을 당원에게 넘기라고 하고, 누구는 쫓아내고 누구는 일하게 하고, 자신들과 자신들이 지지하는 대표가 마음대로 정당을 이끌게 되면 정당은 민주주의가 아니라 전체주의에 가까워진다. 그런 정당에서는 필연적으로 다중의 정념을 권력 장악에 악용하는 야심가를 승자로 만든다.

참여만으로 작동하는 민주주의는 없다. 민주주의는 참여가 아니라 평등한 참여에 기초를 둔 체제이고, 평등한 참여는 대표의 포괄성, 즉 사회의 다양한 요구들이 더 넓게 대표될 가능성의 함수다. 대표의 질이 좋아야 참여의 질도 좋다. 그렇지 않고 좁은 대표의 문제를 그대로 둔 채 국민 참여만 강조하면 민주주의는 목소리 큰 소수의 지배로 전락한다는 것이야말로 대중 정치의 보편적 진실이다. 그렇게 되면 정치는 권력 투쟁에서 승자가 될 상위 두 정당 간의 극단적 다툼이 되고, 여기에 대중이 동원되는 일도 순식간에 이루어진다. 상대를 동료 시민이나 동료 정치인으로 여기기보다 공격해야 할 대상으로 몰아붙이며, 그런 것이 관행이 될 때쯤이면 민주주의는 강한 성격의 팬덤 리더들 사이의 권력 게임으로 퇴락하고 만다.

정당 내부도 마찬가지다. 대표의 체계를 대신해 당원의 직접 참여로 정당을 운영하게 되면 정당은 민주화되는 것이 아니라 여론의 주목을 받는 인물 중심으로 더 개인화된다. 국민 주권을 강조할수록 포퓰리즘의 한 유형인 국민투표민주주의(plebiscitarian democracy)가 되고, 셸럽 엘리트들의 개인적 영향력이 더 강해지듯, 정당도 다르지 않다. 일이 그렇게 되면 정치가 아니라 전쟁의 논리가 지배한다. 그 속에서 정치하는 정치인은 주목받을 수 없고, 전투적인 성향을 가진 포퓰리스트가 주목받고 또 승자가 된다. 이를 지지하는 열성 시민, 열성 당원들이 무례해지고, 언론은 이들의 싸움을 부추기고, 세상은 팬덤들이 열광하는 검투장처럼 되는 일도 피할 수 없다.

신문마다 세상을 보는 관점이 있고, 그것이 오랜 합의나 전통으로 자리를 잡으면 사시(社是)라고 하듯, 정당도 정견이라고 하는 안정된 정체성과 오랜 전통을 필요로 한다. 신문이 하나 일 수 없고 정당이 일당제로 운영될 수 없듯, 우리 인간이 서로 다르고 달라서 발전시키게 된 것이 오늘날과 같은 민주주의다. 우리는 달라서 싸울 수 있고 달라서 대립할 수 있지만, 달라서 더 풍부한 생각과 더 다양한 취향을 발전시킬 수도 있다. 달라서 문제가 아니라 다름을 다루는 방법에서 인간 사회의 민주적 성취는 갈린다.

신문의 사시나 정당의 정견은 수많은 갈등적 요구에 대해 인류가 오랜 시간 효과적으로 대응해 온 것의 결과다. 그것이 다양하고 풍부하며 안정적일수록 시민과 독자의 다양한 요구에 책임 있게 대응하는 질 높은 민주주의, 질 높은 시민사회가 될 가능성은 높아진다. 그렇지 않고 독자나 지지자들의 댓글과 문자에 따라 정견과 사시가 흔들리기 시작하면 언론 자유도 민주 정치도 팬덤들이 지배한다. 투입이 아니라 피드백이 신문과 정당의 의사결정을 지배하면 시민주권이 아니라 소비자주권, 그것도 소수 악성 소비자들의 권리만 키운다.

게이트키퍼도 지나치면 정당과 언론을 편협하게 만들지만, 게이트오프닝이나 피드백에 지나치게 의존하면 약한 잇몸에 붙어있는 치아처럼 토대의 단단함을 상실한 조직이 된다. 사시나 정견에 맞는 역할 대신, 누가 더 많은 피드백을 얻는지가 평가의 기준이 되면 구성원들은 외부자의 열정적 반응에 굴종적이 된다. 우리는 다르게 가치 있는 존재여야 한다. 사회는 다원적이어야 하고 각자가 소중하게 여기는 것이 서로 다르게 존중될 때 더 평화로울 수 있다. 그렇지 않고 정당과 언론을 정치 아웃사이더들의 변덕과 협박에 취약한 조직이 되게 하는 것만큼 민주주의나 시민사회의 미래를 어둡게 하는 것도 없다.

## 5. 정당의 변형은 어떻게 가능했을까

정당의 문제를 정당 내부의 관점에서만 설명할 수는 없을 것이다. 정당(party)은 ‘전체의 부분(part)’이고, 결국 정치의 전체적인 변화에 민감하게 반응할 수밖에 없는 특징을 갖기 때문이다. 그렇다면 왜 우리의 정당은 외부자에 취약한 조직이 되었을까? 정치학자들은 한국의 민주화가 보여준 특징을 ‘협약에 의한 이행’으로 정의하곤 한다. 권위주의 세력의 온건파와 민주화 세력의 협상파가 협력을 약속하고 실천해서 점진적으로 민주화를 진척시켰다는 뜻이다. 덕분에 군부는 큰 저항 없이 평화적으로 병영으로 돌아갔고, 정치는 권위주의 시절 야당을 이끌었던 ‘3김’(김영삼·김대중·김종필)이 주도했다. ‘3김’에게도 겉으로 보기엔 오늘의 팬덤 정치가들처럼 열정적 지지자들이 있었다. 하지만 기본적으로 그들은 의회주의자였다. 정당을 통해 정치의 기반을 다진 사람들이다. 권력 독점보다는 세력 연합이 그들의 정치 방식이었다. 문제는 그 이후였다.

노무현 대통령 이후 4명의 대통령은 모두 민주화 이후 정치 경력을 시작한 사람들이다. 합리적 기대로만 보면 ‘반독재 민주화’의 열정에 매달리기보다 ‘민주화 이후의 민주주의’를 다원주의의 방향으로 이끌어야 했지만, 3김 이후의 정치는 대통령 권력을 둘러싸고 더 독점적이고 더 양극화된 방향으로 치달았다. 이를 집약적으로 나타내는 것이, 이른바 친노-친이-친박-친문-친윤 등 대통령 파벌이다. 3김도 자신만의 파벌이 있었지만, 대통령 당선을 기점으로 당에 대한 지배적 영향력을 절제했다. 반면 그 이후 당내 파벌은 현직 대통령들이 만들고 주도했다. 이는 곧 대통령이 당과 국회를 지배하고 압도하려 했음을 의미한다.

과거 3김 정치에서의 파벌은 '동교동계'나 '상도동계'처럼 오랫동안 정치를 함께 한 인연이 중심이 되거나, 호남이나 영남 같은 지역 기반에 따라 분류되곤 했다. 하지만 3김 이후 이른바 대통령 파벌은 그런 역사성도 공통의 기반도 없다는 점에서 새로웠다. 오로지 현직 대통령이 가진 권력 그 자체가 파벌을 정의하는 모든 것이었다. 대통령 권력이 당내 세력화의 노골적 원천이 되자, 정치는 곧 대통령 게임으로 협소화되었다. 대통령이 되기 위한 싸움이 정치를 지배하고, 대선 승패에 과도한 뒤통이 걸린 양극화 정치에 관한 이야기를 했는데, 아마도 거기에서 그쳤으면 다행이었을지 모른다. 대통령이라는 최고 권력을 둘러싼 정치 양극화는 몇 번의 단계 변화로 이어졌다.

첫째는 전직 대통령(노무현)과 현직 대통령(이명박)의 싸움이었고 그 결과는 불행했다. 둘째는 대통령 권력과 의회 권력의 싸움이였다. 이명박 정권 시절이던 2009년 이른바 대통령 공약 사안을 실현해야 한다는 명목으로 이루어진 '입법 100일 작전'이 대표적인 예이다. 당시 국회는 유사 전쟁터처럼 변했다. 셋째는 대통령과 집권당 사이의 당정분리 원칙이 폐지되고 '당정통합'으로 대체된 변화였다. 박근혜 대통령의 '친박 공천'에서 시작된 이 변화의 끝은 '내부총질', '배신 정치' 등의 신조어를 만들 정도로 집권당 안에서 대통령에 대한 비판을 허용하지 않는 양상으로 이어졌다. 이것이 가져다 준 부정적 영향은 컸다. 대통령과 정당이 한 몸이 되어 한국 정치의 사이클을 극단적 양극화로 몰아가는 변화가 본격화되었기 때문이다. 전쟁에서 내부총질은 반역이겠지만, 민주정치에서 당내 비판과 이견을 내부총질로 규정하는 것은, 사실 전체주의와 그리 다르지 않은 일이다.

혹자는 대통령 권력이 정당정치의 중심으로 자리 잡은 것이 다원주의적 민주주의의 발전에는 부정적이겠지만, 정당의 안정과 통합에는 기여하지 않았을까 생각할지도 모르겠다. 현실은 그 반대였다. 대통령이 정치에서 차지하는 영향력이 커질수록 정당은 분열, 지도부 붕괴, 비상대책위원회를 겪어야 했다. 이것이 (앞서 살펴본 세 단계의 변화에 이은) 네 번째 단계의 변화로, 3김 이후 정치의 가장 큰 특징이 바로 여기에 있다. 이때부터 우리 정당들은 지도부 총사퇴, 비대위, 조기 전당대회를 무한 반복했다.

노무현 정권 동안엔 여당인 민주당 계열에서 2004년 열린우리당 출범 이후 수시로 지도체제가 바뀌었다. 2005년에 임채정 비대위, 정세균 비대위가 있었고 이듬해엔 유재건 비대위 체제였다. 그리고 2007년 대통합민주신당 체제로 대선을 치른 뒤에도 당명 교체, 지도부

교체, 비대위 체제는 이어졌다. 이명박 정권 역시 임기 후반인 2010~2012년 동안 여당인 국민의힘 계열 정당에서 연 1회 꼴로 비대위가 등장했다. 여야의 비대위 정치는 이후로도 이어져, 이제는 비대위가 일반적인 당 지도체제처럼 여겨질 정도가 되었다. 당장 윤석열 정권 출범 이후 국민의힘은 짧은 주호영 비대위 체제를 거쳐 정진석 비대위 체제로 운영되었다. 야당 역시 윤호중·박지현 비대위, 이상호 비대위를 거쳐 이재명 대표 체제가 들어서기 전까지 비대위 체제 안에서 갈등을 반복했다. 여야 양당만 계산해도 2020년 이후 3년이 채 안 된 기간 동안 지도부 붕괴는 9차례나 발생했다.

민주주의에서 정당은 사회의 다양한 이해관계와 갈등적 요구를 정부와 국가로 연결하는 기능을 할 때 그 가치가 빛난다. 그렇지 않고 국가 권력, 대통령 권력과 같은 사이클로 움직이는 정당은 '당-국가 체제'의 특징으로 이는 전체주의 국가에서 흔히 볼 수 있는 현상이다. 아마 체제가 전체주의라면 이런 정당은 작동할 수 있을 것이나, 체제는 민주주의인데 정당의 역할이 권력을 옹호하고 보호하는 것으로 좁아지면, 정당은 유지될 수 없다.

이 단계에서 나타난 다섯 번째 변화가 팬덤 정치다. 팬덤 정치는 대통령을 위한, 대통령이 되기 위한, 전직·현직·차기 대통령들의 게임이다. 당의 내부는 대통령을 둘러싼 권력 투쟁의 쟁투장이 되는 정치가 지배한다. 당내 경선은 물론 당권 장악에 과도한 열정이 동원되면서 정당은 사회의 다양한 이해와 요구를 대표하고 매개하고 집약하는 정당 본래의 기능은 상실한다. 대신 당은 대통령 게임의 보조적 수단으로 전략한다. 이것이 팬덤 정치다. 대통령이 되기 위해서도, 대통령 권력의 안정화를 위해서도, 당을 자기 것으로 만들어야 한다는 조바심만 있는 정치다. 당내 이견과 반발을 팬덤을 통해 통제하고 지배하고 싶은 욕구를 감추지 못하는 정치가 팬덤 정치다.

팬덤 정치는 계속될 것이나 그 때문에 정당은 위기에 취약해질 수밖에 없다. 정당이 자생적 기반을 갖지 못한 채, 대통령이 되려는 사람, 대통령이 된 사람에게 휘둘리는 정치가 불가피하기 때문이다. 대통령의 자리는 그 끝이 명확하다. 최고의 공직이기 때문이다. 권력의 부침은 필연적이고, 그 생명은 길어야 5년이다. 그래서 정당의 기능과 역할이 전직이든 현직이든 차기든 대통령을 보호하는 역할로 좁아지면 정당이 '뒀다방'처럼 변한다. 정치인들은 공직이든 당직이든 권력의 뒀을 선점하는 데만 관심을 가질 수밖에 없다. 하지만 결국 부질없는 일이다.

큰 선거가 있을 때 승리한 정당은 살아남고 패배한 정당은 존폐 위기를 겪는다. 최소한 지도부 몰락은 피할 수 없다. 과거에는 대선 패배 정도가 되어야 정당의 위기가 발생했다. 그 뒤에는 총선은 물론 지방선거 패배로도 정당의 지도부가 붕괴했다. 이제는 보궐선거 패배나 여론조사 결과만 나빠도 위기를 겪는다. 대선을 치른 2022년, 패자가 된 민주당만이 아니라 승자가 된 국민의힘도 지도부 붕괴를 겪었다. 한 해 동안 양당 모두 두 번씩, 비대위만 네 번 있었다. 전례가 없는 일이다.

이것으로 끝일까. 그렇지 않다. 팬덤 정치는 정당을 끊임없이 괴롭힌다. 의원도, 당직자도, 대의원도, 오래된 당원도 안정된 당 생활을 하기 어렵다. 팬덤 리더도 편안한 것은 아니다. 언제 지지율이 떨어질지, 언제 조사받고, 언제 감옥에 가게 될지 그들도 늘 지옥문 앞을 서성여야 한다. 팬덤 리더의 명멸에 따라 팬덤 지지자 현상도 명멸을 반복한다. 그런 의미에서 팬덤 정치란 권력 투쟁만 있고 사회나 공동체를 위한 정치는 없는 정당이 낳은 어두운 그림자가 아닐 수 없다. 팬덤 정치는 정치를 적(敵)과 아(我), 우리와 그들로 단순화시키지만 그 누구도 행복할 수도, 안심할 수도 없는 민주주의를 낳고 있다.

사르토리(2023)가 지적했듯, 정당은 민주주의라는 “체제의 역량”을 향상시키는 기능을 할 때만 긍정된다. 정당이 그런 기능을 못하게 되면 언제든 파당(faction)으로 공격받을 각오를 해야 한다. 파당과 달리 정당은 공동체적 책임의식을 존재 이유로 삼는다. 다른 누구도 아닌 자신들이 공동체의 미래를 좀 더 낮게 변화시킬 수 있음을 증명해야 한다. 이를 위해 정당은 “국가의 모든 권력과 권위를 가지고 자신들의 공동 계획을 실행에 옮기기 위한 적절한 수단”임을 나타내기 위해 “구성원 모두가 동의하는 특정의 원리”를 형성해야 한다. 정당이 내세우는 정견이나 이념, 가치가 대표적이지만, 정당이 배출해 낸 공직 후보자들에게서 볼 수 있는 신념의 체계(belief system) 등은 모두 이를 가리킨다.

정당이 민주주의 정치체제의 역량을 강화하고 사회를 통합하는 기능을 하는 것을 정당 본래의 속성으로만 설명할 수는 없다. 정당이 그런 노력을 하게 되는 것은 정당 구성원들이 공통으로 견지하는 신념뿐 아니라, 다른 정당의 존재로 인해 그렇게 하도록 압박을 받을 때 가능하다. 그런 압박이나 제약이 없을 때 정견이나 이념은 공허한 약속이 되고 신념의 후퇴는 제어될 수 없다. 정당정치는 복수의 정당들이 만들어내는 ‘상호작용의 체계’를 필요로 한다. 일당제는 민주주의와 양립할 수 없다. 다른 정당들과의 상호작용의 ‘체계’가 만들

어내는 민주적 효과가 없기 때문이다. 정당정치는 개별 정당의 차원과는 별도로 정당'들이 만들어내는 다원적 체계의 차원에서 이해되고 설명되어야 한다. 하지만 팬덤 정치, 팬덤 정당은 상대당의 존재, 상대 당 지지자의 존재를 용인할 수 없는 일당주의의 심리를 키운다.

정당이 파당으로 퇴행하듯, 정당 체계도 나빠질 수 있다. 공익을 위한 경쟁이 아니라 공적 자산을 경쟁적으로 약탈하는 정치계급들(political classes)의 쟁투장으로 전락할 수 있다. 시민과 대중, 지지자의 역할도 나빠질 수 있다. 정당들이 경쟁적으로 만들어낸 공익적 대안들을 두고 최종 결정권(the last say)을 행사하는 주권자로서가 아니라, 파당 지도자들의 권력 투쟁에 도구나 흥기로 동원될 수 있다. 자신과 의견이 다른 모두를-그들이 정당이든, 정치인이든, 언론이든, 시민단체든, 가족이든, 동료 시민이든 상관없이-적대시하고 공격할 수 있다. 자신과 같은 의견을 가진 시민만 참여하게 하고 그들과만 협력하게 되면서, 정치도 양극화시키고 사회도 분열시키며 인간들 사이의 모든 관계를 위태롭게 만들 수 있다.

지금 우리 정당은 공익의 증진과 공동체의 통합을 위해 경쟁하는 존재들일까? 아니면 자신을 위한 정치를 하는 파당에 불과한가? 정당을 이끄는 사람들의 공익적 신념은 왜 점점 느껴지지 않는 것일까? 그 전에 정당 구성원 모두가 공유하는 정견이나 이념은 존재한다고 볼 수 있을까? 그보다는 선거 승리나 권력 획득, 상대 파당의 몰락과 붕괴, 이를 통한 공직과 공적 자산에 대한 독점적 약탈을 노리는 정치 전쟁의 수행자들이 정당을 지배하고 있는 것은 아닐까? 좀 더 평등하고 자유롭고 건강하고 안전하며 평화로운 공동체를 위해 경쟁하는 정당들의 기능과 역할, 효능을 느낄 수 없게 된 것은 정당정치의 실종과 파당 정치의 지배가 정치 양극화와 팬덤 정치의 형태로 한국 민주주의를 위협하고 있기 때문이 아닐까? 가난한 시민이 더 가난해지고, 노동시장의 취약집단들이 더 취약해지고, 나이든 시민들이 고독사와 자살로 내몰리는 동안 우리의 정당들은 책임 있는 사회적 역할 대신 자신들을 위한 권력 투쟁에 매달려온 것은 아닐까?

결론적으로 말해, 세계 유례없는 한국의 당원 폭증은 정당 발전보다는 정당 퇴행, 정당정치 몰락과 병행하는 현상이 아닐 수 없다. 책임 있는 참여도 아니다. 매집된 참여이고 지배의 욕구를 실현하고자 하는 참여가 압도한다. 그런 점에서 지금과 같은 당원의 폭증은 민주적인 정당정치를 발양시키기보다, 정치를 권력 쟁취를 위한 수단이자, 사회를 분열과 해체로 이끄는 나쁜 길로 이끌 수 있다.

## 6. 발전적 변화를 위하여

구조적으로 개선하고 달라져야 할 것은 많다. 무엇보다도 대통령과 대통령이 되고자 하는 사람이 중심이 된 ‘사인화된 정치’ 대신 정당들의 ‘책임 정치’가 발전해야 할 것이다. 정당들의 정견부터 이념이나 가치의 측면에서 풍요롭고 정책적으로는 더 성숙해져야 한다. 여론 동원을 단기적으로 최대화해서 성과를 얻고자 한, 극단적 개방 중심의 정당 운영을 지속해온 것에도 변화가 있어야 할 것이다. 정당 정치는 시간 싸움이다. 오래 걸리더라도 오래 가는 변화를 도모하는 정당이 정치를 책임질 수 있어야 민주주의가 산다. 그렇지 않고 자주 당명 바꾸고 비대위 체제를 반복하는 일은 정당을 늘 분열과 적대로 고통 받게 만든다. 오래된 당원, 백년 가는 전통을 가진 정당은 거저 주어지지 않는다.

어디서부터 시작할 것인가. 조사다. 정당의 현실에 대한 조사와 분석 없이 좋은 대안, 좋은 변화는 만들어지기 어렵다. 외부 연구자나 학자의 조사도 도움이 되겠지만, 정당은 기본적으로 애정과 일체감, 충성심이 작동하는 인간 조직이다. 동시에 정당은 문화적 현상이다. 당풍이나 당 문화 같은 주관적 요소들을 중시해야 한다. 따라서 조사가 곧 상호 이해를 당내에서 진작시키는 계기가 되어야 한다. 이를 바탕으로 변화에 대한 합의의 기반을 강화해야 한다.

많은 이들이 정당을 낡은 유물로 취급하고, 당 밖의 유동하는 여론과 자신만의 팬덤 지지자를 찾아 헤매지만, 그것이야말로 어리석은 일이다. 아직, 적어도 아직까지는 정당보다 나은 대중조직 모델이 존재하지 않는다. 정당 없이 공직 후보자를 배출하고 관리할 수 있는 더 정당성 있는 방법도 아직은 없다. 정당은 한국 민주주의의 가지 않은 미래다. 민주정치의 블루 오션이고, 누구든 정당을 이해하고 정당 안에서 신망을 얻는 자가 정치의 미래를 책임질 수 있다. 정당, 무엇이 문제이고 어떻게 발전시킬 수 있는가에 대한 구체적 청사진을 준비하는 정치가가 우리에게 필요하다. 이를 전제로 몇 가지 검토할 만한 제안을 한다면 다음과 같다.



지금의 당원 숫자는 우리 정당의 인력이나 조직력으로는 관리조차 불가능한 규모다. 아무리 큰 정당이라도 당직자의 수는 중앙 1백 명, 지방 1백 명을 넘지 못한다(정당법 제30조 1항). 당원 명부 비치 의무를 지는 정당의 지역 지부는 17개 시도당이 전부다. 이 17개 시도당이 당원 관련 업무만 본다면 해도 당직자는 다 합해 100명이 최대라는 뜻이다. 2021년 중앙선관위에 보고된 시도당의 유급 당직자는 민주당이 97명, 국민의힘이 80명이었다. 4백~5백만의 당원을 이룰 1백 명이 안 되는 당직자가 책임진다. 당원 가운데 10%가 정당 활동에 참여한다고 해보자. 당 조직은 터져나갈 것이고 당직자들은 과로사할 것이다. 당원의 대다수가 허수당원, 유명당원임을 다행으로 여겨야 하는 것이 지금의 정당 현실이다.

당원의 폭발은 허상이고 마땅히 개선될 일이다. 현행 정당법은 당원을 엄격히 관리할 것을 요구하고 있다, 입당 원서는 자신이 직접, 서명하거나 날인을 해서 제출해야 하고(정당법 제23조), 1인 2정당의 입당은 불법이며(정당법 제42조), 반드시 당비납부 제도를 설치, 운영하는 것을 정당의 의무로 부과하고 있다(정당법 제31조). 정당들의 당규에는 1년의 한번 당원 전수조사를 통해 당원 유지 의사가 없는 사람들을 정리하게 되어 있다. 당원 데이터가 좀 더 세밀하게 만들어져야 한다. 당원의 기본정보는 물론이고 정당 가입 동기, 당적 평균 기간, 그간 참여해 온 당 활동, 다른 사람들에게 당적 공개를 얼마나 떳떳하게 하는지 등의 자료가 축적되어야 한다. 당원에 대한 강령, 당헌-당규 교육에서 시작해 주요 정책과 이슈에 대한 계몽된 이해의 진작 등이 이루어져야 진짜 참여다. 그런 것이 없이 당원만 되게 한 뒤 책임 있는 이후 프로그램이 없으면 그것을 참여라 부를 수 없다.

하루아침에 모든 것을 바꿀 수는 없을 것이다. 당비를 내지 않는 당원, 지역 당원으로서 활동 없는 당원을 일괄 정리할 수는 없을 것이다. 하지만 관리의 방향은 세워야 한다. 민주당은 2019년부터 당원 가입 및 당비납부 때마다 문자 발송을 해오고 있다. 이를 통해 자신의 의사에 반해 당원이 되거나 당비가 지출되는 경우 항의가 가능하게 되었다. 다른 정당도 여기서부터 출발해야 한다. 동시에 자신이 당원인지를 모르는 유명 당원, 당적 유지의 의사가 없는 허수 당원은 정당이 정리해주어야 한다. 당규에 따라 당적 유지 의사를 묻고 당비 납부 실적을 알려야 하며, 향후 납부 의사도 확인해야 한다. 장기적으로는 영국이나 독일 등 대부분의 나라에서 보듯, 6개월 이상 당비납부를 하지 않는 당원은 당적 정리를 하는 것을 기본 방향으로 삼아야 한다(중앙선관위선거연수원, 2021).

입당 원서를 받을 때 ‘추천인’을 쓰는 관행도 없어야 한다. 당원 매집을 양산시키기 때문이다. 입당 시 자신이 직접 서명하거나 날인을 해서 제출했는지를 포함해 “1인 2정당의 입당은 불법”이라는 사실도 고지해야 한다. 원칙적으로 중앙당이 심사하고 가입시키는 현행 관행은 폐지해야 한다. 독일 등 대부분의 나라에서 보듯, 당원 가입을 중앙당이 운영하는 온라인 시스템을 활용하되 이를 주소지의 지부와 지구당으로 연결해 줌으로써, 입당 심사 및 가입은 해당 지역에서 이루어질 수 있게 해야 한다. 그래야 누가 당원인지를 지역에서 알 수 있고, 이를 바탕으로 지역의 정당 활동에 당원의 참여를 가능케 할 방법을 모색할 수 있다.

이중 당적은 정당법 제42조 2항과 제55조에 따라 “1년 이하 징역, 100만 원 미만 벌금형” 처벌을 받는다. 선관위는 “당원에 관한 사항을 확인”할 권한이 있다(정당법 제24조 2항). 하지만 선관위가 확인 및 조사에 나선 적은 없다. 문제는 발생했는데, 아무도 책임지지 않는다는 뜻이다. 당원 폭증 속에 숨어 있는 이중 당적 문제는 정당과 선관위의 직무 유기가 만 들어났다. 선관위와 각 당 조직 담당자들이 협의해, 이중 당적자에 대한 조사 및 정리 방안을 공동으로 모색해야 한다.

지역의 풀뿌리 당원 참여를 가능케 할 수 있는 지구당을 법적으로 부활시켜야 한다. 실제로 지구당이 정당의 풀뿌리 기반으로 작동할 수 있도록 활성화 방안을 정당들은 구체적으로 마련해야 한다. 이를 위해 필요한 것은 두 가지이다. 첫째는 정당법의 유급 사무원 수 제한을 폐지하는 것이다. 지금의 1백 명 미만의 유급 당직자로는 당원 참여를 관리할 방도가 없다. 원칙적으로도 자율적 결사체인 정당의 유급 사무원 수를 법률이 제한하는 것은 있을 수 없는 일이다.

다른 하나는 당비 증액이다. 현재의 당 재정으로는 지구당을 부활해도 운영에 필요한 인건비 및 사업비를 마련할 수 없다. 1천 원 당비는 당원 매집을 쉽게 하고 매집을 비즈니스로 삼는 사람들을 양산하는 문제를 낳는다. 최소 5달러, 5유로, 5파운드에서 시작하는 대부분의 나라처럼, 소득기반이 약한 경우 월 5천 원을 기본으로 하고 그 이상은 당원 각자의 지불 능력을 고려해 당비를 스스로 책정해 낼 수 있도록 월 7천 원, 월 1만 원 같이 3개 안팎의 선택지가 있어야 한다. 당비만 내고 정당 활동의 의무를 지지 않으려는 사람들은 일본처럼 ‘당우(黨友)’라는 제도를 활용할 수도 있고, 미국처럼 정기적 후원자로 제도화하는 것도 고려해야 한다.

정당의 당직자, 의원실 보좌진, 정책위 전문위원, 정책연구원 연구직 등등 당의 기간 요인들이 일에 대한 보람을 지속할 수 있도록, 승진과 소득의 문제를 포함해 경력 관리체계를 발전시켜야 한다. 이들의 미래 선택을 개인이 감당하게 하면 유능한 인재가 당에 남아 책임 있게 정당을 이끌어갈 수 없다. 이 역시 실제 현실에 대한 광범한 조사와 검토를 통해 설계되어야 한다. 그 연장에서 선출직과 비선출직 사이의 경로 역시 합리적으로 관리되어야 한다. 당적 경험도 없는 당 밖 엘리트들을 무분별하게 영입하는 일도 절제되어야 한다.

지역 대의원이 되는 것에서 정치가로의 성장이 시작되는 환경을 만들어 가야 한다. 정당에게 지역은 두 가지 이유에서 '민주주의의 요람'이다. 하나는 정당에서 당원들과 공통의 경험을 쌓아감으로써 정당의 풀뿌리 문화를 만들어 갈 수 있는 곳이 지역이라는 사실이다. 다른 하나는 이곳이 선출직 정치인으로서의 경력을 시작하는 곳이어야 하기 때문이다. 공통의 경험과 동료 당원들의 신망을 공유하는 일은 플랫폼이나 디지털로 대신할 수 없다.

그러나 다른 무엇보다도 가장 중요한 것은 무분별한 당내 경선 제도와 관행을 개선하는 데 있다. 같은 영어를 사용한다고 해서 미국의 선거에 영국 시민이 참여하게 할 수 없고, 복지국가를 원한다고 스웨덴 시민을 불러와 참정권을 갖게 할 수 없듯, 정당 내부의 의사결정에 정당 밖 '국민'을 불러오는 일은 불합리한 일이다. "공천권을 국민에게 돌려드린다."는 것은 앞뒤가 맞지 않는 주장이다. 국민은 각 당이 공천한 공직 후보자를 놓고 평가해 최종적 주권을 행사하는 권리자인데, 그들을 정당들이 임의로 당내로 불러들이는 일은 일종의 '주권 탈취'이자 '주권 분열'을 가져온다. 주권의 분열은 곧 시민들 사이를 분열시키고 내전을 방불케 하는 적대와 증오의 정치를 낳는다.

국민은 공천권을 달라고 한 적이 없음을 명심해야 한다. 좋은 자동차를 타고 싶다고 해서 자동차 공장에 쳐들어가는 소비자는 없듯이, 그보다는 좋은 자동차를 만드는 기업을 흥하게 하고 그렇지 않은 회사를 망하게 하는 방법으로 소비자주권을 행사하듯, 국민은 정당들이 내놓은 공천 결과를 보고 평가하고 심판하는 시민 주권자로 제 역할을 할 수 있게 해야 한다. 지금과 같은 당내 경선은 공직 후보자들을 당원 매집에 골몰하게 만들고, 야심가들에게 팬덤을 대동해 정당에 쳐들어가고 또 정당을 장악하려는 욕구를 부추긴다. 이보다 더 정당 정치를 망가뜨리는 일도 없다.

민주주의는 정당 간 경쟁이 좋아야 하는 정치체제다. 정당 내부는 공통의 정견과 가치, 규범을 공유하는 구성원들의 협력체여야 하고, 상호 신뢰를 제도화하는 방법으로 당풍과 문화, 전통을 세워가야 하는 곳이다. 그래야 1백 년 가는 정당이 나올 수 있고, 정당들이 책임 정치를 실현하는 민주주의를 발전시켜 갈 수 있다. 당원 폭증을 가져오는 당내의 잘못된 경선 제도와 관행은 정당을 끝없는 내부 갈등에 시달리게 하고, 시민을 분열시키며, 한국판 포퓰리즘이라 할 팬덤 정치를 심화시키는 결과를 낳는다. 지금의 당원 폭증은 정당이 좋아지고 있는 증표가 아니라, 반대로 정당이 좋아져야 할 절박한 이유를 보여주는 확실한 사례가 아닐 수 없다.

## 참고문헌

더불어민주당, 2022. 『당령·당헌·당규』

중앙선관위, 2022. <2021년도 정당 활동개황 및 회계보고>

중앙선관위선거연수원, 2021. <각국의 정당·정치자금제도 비교연구>

kbc광주방송, 2023. “민주당 광주 당원 15% 조사.. 95%가 허수?” 2월 23일자

김승미, 2023. “누가 의원이 되나: 한국의 사례”, 국회미래연구원 <기초 조사 자료 보고서>

미국홀로코스트박물관, 2023. “홀로코스트 백과사전-나치 테러의 시작”,  
(<https://encyclopedia.ushmm.org/content/ko/article/the-nazi-terror-begins> 2월 17일 검색)

박상훈, 2017. 『정당의 발견(증보판)』, 후마니타스

박상훈, 2020. “한국의 정치 양극화가 갖는 유형론적 특징”, 박상훈 엮음, 『양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까』, 국회미래연구원 연구보고서 20-28

박상훈, 2022a, “과도한 ‘물갈이 영입 공천’이 민주 정치를 어렵게 한다”,  
국회미래연구원 칼럼, <미래생각>, 2월 16일자

박상훈, 2022b, “무엇이 팬덤 정치를 불러오나”, 서울신문, 10월 5일자

박상훈, 2022c, “민주주의에 대한 오해들”, 서울신문, 11월 22일자

빌헬름 호프마이스터 지음, 토마스 요시무라 발행, 2021. 『민주주의를 형성하는 정당: 국제적 시각에서 이론과 실전』, 콘라드 아데나워 재단 한국사무소

샤츠슈나이더, E. E. 지음, 현재호·박수형 옮김. 2008. 『절반의 인민주권』, 후마니타스

손낙구, 2022. 『조세 없는 민주주의의 기원』, 후마니타스

앤서니 다운스 지음, 박상훈·이기훈·김은덕 옮김, 2013. 『경제이론으로 본 민주주의』,  
후마니타스

앤서니 다운스 지음, 박상훈·이기훈·김은덕 옮김. 2013. 『경제이론으로 본 민주주의』,  
후마니타스

- 유성진·김은경·김진주, 2022. “혼합형 선거제도 국가에서 비례대표의 총원과 운용”, 국회입법조사처 정책연구용역보고서
- 윤왕희, 2022. “‘비호감 대선’과 정당의 후보 경선에 관한 연구: 경선 방식과 당원구조 변화를 중심으로”, 한국정당학회보, 제21권, 제2호, 통권 55호
- 정순영, 2023, “누가 의원이 되나: 독일의 사례”, 국회미래연구원 <기초 조사 자료 보고서>
- 조반니 사르토리 지음, 정헌주 옮김. 2023.『정당과 정당체계』, 후마니타스
- 피터 메이어 지음, 함규진·김일영·이정진 옮김, 2011.『정당과 정당체계의 변화』, 오름
- 허석재, 2019. “누가 당원으로 가입하나?” 미래정치연구소 편, 『한국의 당원을 말하다』, 푸른길
- Bartolini, S. 1983. “The Membership of Mass Parties: The Social Democratic Experience 1889-1978”, in H. Daalder and P. Mair (eds.) *Western European Party System. Continuity and Change*, Sage
- Burton, M. and Tunnicliffe, R., 2022, “Membership of political parties in Great Britain,” Research Briefing, 30 August, House of Commons Library
- Dalton, R. and Wattenberg, M., 2000. *Parties Without Partisans*, Oxford University Press.
- Duverger, Maurice, 1959. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Wiley
- Katz, R. S. and Mair, P., 1995. “Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party”, *Party Politics* 1(1)
- Koole, Rund A. 1996. “Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party.”, *Party Politics* 2(4)
- Nonnenmacher, Alexander&Spier, Tim, 2019. “Introduction: German Party Membership in the 21st Century,” *German Politics*, 28:2
- Scarrow, S. 2015. *Beyond Party Members. Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford University Press

**van Biezen, I, Mair, P. and Poguntke, T.,** 2012, “Going, Going, ...Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe” *European Journal of Political Research* 51(1)

**van Haute, E.** 2015. ‘Joining isn’t Everything: Exit, Voice, and Loyalty in Party Organizations’, in R. Johnston and C. Sharman (eds.) *Parties and Party Systems: Structure and Context*. UBC Press

## 국가미래전략 Insight 발간현황

발행일	제목	작성자	vol
2023.05.01.	만들어진 당원: 우리는 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 되었나	박상훈·정순영·김승미	67
2023.04.17.	미래사회 대응을 위한 소득과 고용 분야 정책지표: 현황과 과제	이선화	66
2023.04.10.	플라스틱 순환경제 시나리오와 미래전략	김은아	65
2023.03.20.	한국 청년은 언제 집을 떠나는가: OECD 국가 비교	이상직	64
2023.03.06.	우리나라 혁신체제의 새로운 전환점: 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 전략과제	여영준	63
2023.02.27.	노동 안전 분야의 마그나카르타, 로벤스 보고서 누가, 왜, 어떻게 만들고 실현할 수 있었나	박상훈	62
2023.01.09.	2050년 대한민국 미래전망과 대응 전략	국회미래연구원	61
2023.01.02.	'양극화' 문제에 대한 국회의 대응	박현석	60
2022.12.12.	인재의 혁신역량 향상을 위한 대학교육 개선 방향: 학습지원 방향 및 진단지표 개발	성문주	59
2022.11.28.	청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가?	민보경	58
2022.11.14.	탈석탄 갈등의 주요 이해관계자 의견수렴을 통한 정의로운 전환 정책에서의 시사점: 노동자 및 지역주민 대상	정 훈	57
2022.10.31.	포스트 코로나 시대의 미래 정책과 회복탄력적 혁신전략	여영준	56
2022.10.24.	일본의 정년정책: 한국과 비교의 관점에서	정혜윤	55
2022.10.17.	대통령제의 과거, 현재 그리고 미래	박상훈	54
2022.09.19.	이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용	김유빈	53
2022.09.05.	미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도	유희수·우해봉	52
2022.08.22.	국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석	정 훈	51
2022.08.08.	한국인의 분배 인식: '능력주의' 논의에 대한 시사점	이상직	50
2022.07.25.	한국 복지체제의 대안적 전략 구상	이선화	49
2022.07.11.	1인 가구의 행복 분석	민보경	48
2022.06.13.	생애주기별 사회적 위험 분석: 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로	이채정	47
2022.05.30.	노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언	성문주	46
2022.05.16.	미래 전망의 프레임과 개선안	박성원	45
2022.05.02.	'국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회	박상훈·문지혜·황희정	44
2022.04.18.	기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠더	김은아	43
2022.04.04.	디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점	여영준	42



발행일	제목	작성자	vol
2022.03.21.	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화	41
2022.03.07.	타협의 정치와 갈등 관리 : 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석	40
2022.02.21.	대한민국의 미래와 교육 : 교육아젠다 10선	김현근	39
2022.02.07.	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호	38
2022.01.24.	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년 : '이동권'에서 '탈시설'로	이상직	37
2022.01.10.	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈	36
2021.12.30.	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정 훈·여영준	35
2021.12.23.	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응	민보경	34
2021.12.16.	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정	33
2021.12.09.	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주	32
2021.11.18.	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화	31
2021.11.04.	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인	30
2021.10.21.	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준	29
2021.10.07.	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석	28
2021.09.16.	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준·조해인·정 훈	27
2021.09.03.	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주	26
2021.08.19.	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경	25
2021.08.05.	재난을 넘어, 혁신을 넘어 : 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전 준	24
2021.07.22.	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈	23
2021.07.08.	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈	22
2021.06.24.	선호미래로 향하는 우회도로	박성원	21
2021.06.10.	새로운 국가발전모델의 제안	김현근	20
2021.05.27.	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정	19
2021.05.13.	일하는 국회로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영	18
2021.04.29.	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호	17
2021.04.15.	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화	16

발행일	제목	작성자	vol
2021.04.01.	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로	여영준	15
2021.03.18.	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정 훈	14
2021.03.04.	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDELT를 중심으로	박성준	13
2021.02.18.	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호	12
2021.01.21.	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주	11
2021.01.07.	한국인의 미래 가치관 조사	민보경	10
2020.12.24.	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원·김유빈	9
2020.12.10.	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준	8
2020.11.26.	기후변화 영향 대응현황 및 제언(국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아	7
2020.11.19.	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원·정영훈	6
2020.11.12.	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤	5
2020.10.15.	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈	4
2020.09.17.	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범	3
2020.09.03.	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원	2
2020.08.20.	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈	1



• 이 자료는 국회미래연구원 홈페이지([www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)) 및 열린국회정보([open.assembly.go.kr](http://open.assembly.go.kr))에서 확인하실 수 있습니다.

