

# 정당 재편 시기(1990~1995) 야당의 지구당 연구: 민주당 충주·중원 지구당의 사례 분석

정 상 호 | 명지대학교

본 연구는 민주당 충주·중원 지구당의 사례를 중심으로 3당 합당이라는 정당체계의 변화가 지구당의 구조와 활동, 리더십, 재정, 당원 구성에 어떤 영향을 미쳤는가를 해명하고자 하였다. 첫째, 지구당의 구조와 활동에 있어서 민주화라는 거시적 전환이나 3당 합당이라는 외적 조건의 변화와 상관없이 '위로부터의 조직화', '간부정당'이라는 과거의 특성이 연속되고 있음을 발견할 수 있었다. 둘째, 3당 합당 이후 민주당은 지구당 운용의 민주화를 내걸었지만 오히려 지구당 위원장의 권한은 확대되었다. 지구당 위원장은 대의원이나 중앙 대의원, 상무위원, 당직자의 인선은 물론이고 지방자치단체장과 지방 의원의 공천에 실질적 영향력을 행사할 수 있었다. 이를 가능하게 만들었던 구조적 원인은 당원들의 자발적 참여가 제한되었고, 재정의 상당 부분을 위원장 개인이 조달해야 하는 제도적 제약 때문이었다. 셋째, 충주·중원지구당의 성별 구성은 남성 대 여성의 비율이 58 대 42로서 엇비슷한데 이는 이 지역의 농촌도시의 혼합적 성격을 반영한 결과로 풀이된다. 한편 여성 당원의 간부 비중은 불과 19명(9.2%)에 불과하여 심각한 성비의 불균형을 보여주었다. 이는 당시 선거에 대비한 조직화가 지역을 단위로 한 여성의 대규모 동원을 통해 이루어졌고, 반면 일상적인 지구당 운영은 남성 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 요약하자면, 상대적으로 참신하고 개혁적인 신진 위원장이 지구당을 맡았음에도 불구하고 당원 참여의 활성화와 풀뿌리 네트워크의 구축에는 실질적 진전을 이루지 못하였다고 평가할 수 있다. 그리고 이 문제는 20여 년이 지난 지금의 시점에서 아직도 미완의 과제로 남아 있다.

**주제어:** 정당 재편, 민주당, 지구당의 구조와 활동, 당원 구성, 지구당 위원장의 권한, 재정 구조, 정기영

## I. 문제제기

1990년 1월 22일 당시 집권당의 노태우(민주정의당), 김영삼(통일민주당), 김종필(신민주공화당)은 청와대 회동 직후 3당 합당을 발표하고 13대 총선에서 형성된 여소야대의 4당 체제를 일시에 해체하면서, 민주자유당이라는 개헌선을 상회하는 거대 여당을 결성했다. 3당 합당은 세 정당 조직의 물리적, 형식적 결합의 의미를 넘어서 지지 기반의 구조적 재편을 가져왔다는 점에서 한국 정당사의 역사적 사건이라고 평가할 수 있다. 3당 합당이 가져온 정당 재편의 내용과 결과는 다음과 같다.

첫째, 3당 합당은 타협적 여·야 관계를 바탕으로 한 수평적 4당 체제의 정치지형을 호남 대 비호남의 지역대결구조에 기반을 둔 수직적 양당체제로 전환시켰다. 그 사건을 계기로 인구정치의 경향과 담론이 강하게 부각되었고, 재야세력과 상대적 친화성이 있던 평민당은 호남지역에 국한된 지역당으로 전락되었다. 그 결과 80년대를 관통해 온 반민주에 대한 민주적 대안, 군부에 대한 민간적 대안, 지역주의에 대한 전국적 대안의 가능성은 사실상 소멸되었다(정대화 1995, 288). 둘째, 해방 이후 합당 직전의 통일민주당에 이르기까지 야당의 중요한 기반이었던 영남지역의 야권 세력의 붕괴를 가져왔다. 이후 김대중과 노무현으로 상징되는 개혁적 자유주의 정당들은 이를 복원하기 위해 전국정당화의 기치를 내걸고 동진정책과 선거제도 개혁 등 다양한 시도를 하였으나 아직 성공하지 못하고 있다. 셋째, 가장 가시적이고도 직접적인 효과는 의회정치의 실종과 행정부 우위 현상의 지속이다. 통합의 결과 현정사상 가장 개혁적인 국회는 곧 보수적인 국회로 돌변하게 되었고, 국가와 의회 사이의 힘의 균형이 정부 여당으로 이동하면서 다양한 영역에서 권위주의적 정책으로 회귀하는 양상이 나타났다(최장집 1998, 232). 3당 합당 직전 여야 영수가 합의(12·15 대타협)하였던 자자제 실시는 무기한 연기되었고, 국가보안법과 안기부법의 개정은 민자당에 의해서 거부되거나 의회에서의 날치기 처리를 통해 단계적으로 파기되었다. 요약하자면, 3당 합당 이후 1997년 야당이 집권하기 전까지의 시기는 보수적 집권세력에 의해 정당체계의 변화가 전격적으로 단행되었던 정당 재편 시기라고 할 수 있다.

이처럼 이 시기는 정당체제와 유권자의 지지 패턴에 근본적 변화(realignment)를 가져왔지만 기존의 정당 연구는 중대한 편향을 갖고 있다. 그것은 중앙 정치 혹은 상층 정치 편향이다. 이 시기 연구의 대개는 정당의 활동과 전략을 설명함에 있어 정당 지도부의 리더십과 파벌 분석에 의존하고 있다. 그 근거로 대부분의 연구가 3당 합당의 원인과 과정, 결과

에 초점을 맞추고 있다는 점을 들 수 있다.<sup>1)</sup> 자료의 한계 때문이라고 생각되는데, 정치적 상층계급이 아닌 당원과 지지자, 나아가 일반 시민의 정당 활동과 정치참여에 대한 연구는 찾아보기 어렵다. 아울러, 중앙당 수준이 아니라 지역과 지구당의 활동을 통하여 정당의 사회적 기반과 지역정치를 해명하려는 연구 또한 거의 부재하다. 그런 점에서 이 시기는 한국정당정치에서 지구당 연구의 공백기라 할 수 있다.

## II. 선행연구 정리와 연구방법

### 1. 선행 연구 정리

최근 자료의 축적과 관심의 다원화에 따라 지구당의 구조와 활동에 대한 경험적 연구들이 점차 증가하고 있다. 지구당에 대한 연구는 지구당이 법적으로 폐지된 2004년 이전과 이후의 연구로 구분하여 살펴보는 것이 편리하다.

1987년 민주화 이후 지구당 폐지 이전까지 지구당에 대한 포괄적 문제제기는 중앙선거관리위원회(1998)에 의해 이루어졌다. 여기에는 16개 시도 지구당의 운영 실태와 개선방안이 담겨 있는데, 각 지역의 정당정치 연구자들이 참여하였다. 『저비용 고효율의 지구당 운영 방안』이라는 책 제목이 명시하는 것처럼, 고비용 저효율을 지구당 제도의 가장 큰 문제

- 1) 3당 합당에 대한 기존의 연구는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫 번째 입장은 보수 대연합이다. 정치권내의 보수 세력 결집을 요구하는 사회구조적 상황에 대한 합리적 반응으로 3당 합당을 설명하는 이러한 시각은 참여하였던 관련 정치인들과 주류 언론의 지배적 시각이다. 이들은 통일운동과 노동운동을 위시한 민중운동의 급진화로 중산층이 보수화되었고, 이 과정에서 보수 세력의 위기의식이 심화되면서 정당 경계선을 넘어 보수정치세력의 결집을 요구하는 사회구조적인 압력으로 작용하였다고 주장한다(이상식 1992, 265-294; 김승훈 1990, 49). 두 번째 입장은 행위자들의 미시적 동기와 상황적 요인을 강조하는 입장이다. 즉 3당 합당은 대권을 노리고 있던 당내 중진들이나 차기 의원직을 기대하였던 지구당 위원장들의 이해에 반하였음에도 핵심 파벌의 이익 극대화에 부합하기 때문에 성사되었다는 설명이다(문용직 1993, 83-87). 세 번째 입장은 언론이 주도하였던 것으로 한 정당이나 정파가 권력을 독점하는 대통령제를 내각책임제로 개헌하여 정권을 분점하고 안정적으로 창출하기 위하여 합당하게 되었다는 내각제 합의설이다. 1990년 10월 25일 내각제 합의각서 유출 파문 이후 급속도로 확산되었다. 넷째는 정당체제의 미 발전과 허약한 시민사회라는 구조적 조건을 강조하면서 3당 합당을 보수 세력에 의한 변형주의적 반격이라는 최장집(1998)의 해석이다.

로 인식하였다. 그러나 16개 시·도의 지구당 운영 실태에 대한 분석은 독자적이고 실증적인 자료 추적이 아닌 언론의 보도 자료나 중앙선관위의 집합 자료에 의존하고 있기 때문에 지구당의 실체를 보여줄 수 있는 설명력은 극히 한정된다. 김진호·고경민(1999)의 연구는 주로 법적 측면에서 지구당을 다루고 있다. 지구당 운영 실태에 대한 분석은 주로 비용 차원에서 파악되고 있는데, 당비납부 당원의 부재와 후원회의 역기능을 강하게 비판하고 있다. 아울러 지구당의 민주화와 효율적 운영 방안으로 의원 수의 축소와 미국식의 후보중심의 선거운동을 제안하고 있다.

가장 체계적이고 본격적인 연구는 정영국(2000)에 의해 시도되었다. 1990년 후반 새정 치국민회의와 한나라당의 지구당 조직을 대상으로 정영국은 지구당의 리더십, 조직, 활동, 당원 등을 분석하였다. 그에 따르면, 지구당의 리더십 구조는 위원장의 사조직에 가까울 정도로 중앙에서 선정한 지구당 위원장의 독점체제이다. 대의원에 의한 위원장 선출을 명시한 당헌이나 당규는 여야 구분 없이 사문화되었다. 한편 당원은 신한국당의 경우 6천~8천 명, 국민회의의 경우 4천 명 정도로 추정하는데, 이 중에서 당비를 내는 진성당원은 거의 없었다. 이들은 당비를 내기보다 오히려 금전적 보상을 기대하고 당원으로 활동하는 경우가 많았으며, 당의 이념이나 노선에 대한 일체감보다는 지구당 위원장이나 간부들과의 사적 연고 때문에 입당한 경우가 대부분이었다(정영국 2000, 237). 그의 연구에서 주목할 점은 지구당의 조직과 활동이 공조직과 사조직으로 이원화되어 있다는 사실을 밝혔다. 지구당 조직은 일반적으로 지구당 위원장에서부터 통채과 반채과로 이루어지는 피라미드 형식의 지역별 계서 조직과 직능별 분과조직으로 구성되어 있다. 동시에 모든 지구당에는 산악회, 친목회, 향우회, 종친회 등 사조직이 있는데, 사조직이 오히려 공조직에 비해 연대의식이 강하여 효율적인 선거운동을 펼치는 경향이 일반적이었다. 그의 연구에서 실증적으로 밝힌 지구당의 제왕적 위원장 체제, 권한 없이 동원되는 당원과 대의원, 중앙당의 종속성 등은 이후 많은 연구들에 영향을 미쳤고, 후속 연구들 또한 정영국의 결론이 완강히 지속되고 있음을 확인하여 주었다.

2002년 대선을 전후로 하여 한나라당 광주 A지구당을 대상으로 한 조용진(2005)의 논문은 매우 구체적인 지구당의 실태를 기록하고 있다. 그의 논문에서 흥미로운 것은 당원에 관한 이종장부의 실존 여부를 확인하여 주었다는 점이다. A지구당의 경우 2개의 정당명부가 있었는데 하나는 선관위 보고용으로 2,255명이 등재되어 있었고, 다른 하나는 중앙당 보고용으로 1,760명이 등재되어 있었다. 2003년 6월 한나라당 대표경선을 앞두고 당원 명부 확인 작업에서 투표를 희망한 당원은 196명에 불과하였다는 점을 근거로 그는 실제 활

동당원을 약 11% 정도로 추산하였다(조용진 2005, 46-48).

전진호(2003)의 민주노동당 창원을 지구당 연구는 기존 보수정당이 아닌 진보정당을 대상으로 하였다는 점과 일상 시기가 아닌 선거운동 기간의 활동에 초점을 맞추었다는 점에서 차별성을 갖는다. 그에 따르면 민주노동당은 당원들이 실제로 위원장을 선출하는 상향식 경선체제를 갖고 있다는 점에서 기존 정당과 확연히 구분된다. 또한 당원의 구성은 기존 정당과 달리 진성당원만으로 구성되어 있었다. 당비를 납부하는 진성당원이 지구당의 인적 구성과 재정운용의 주된 기반이었으며, 그 수는 1천 명 정도였다. 민주노동당의 영향력이 큰 창원지역의 특성상 당원의 80% 정도가 조합원이었고, 이 중 거의 대부분이 금속노조 조합원이었다.

2004년 지구당 폐지 이후 지구당에 관한 연구는 실증적인 분석보다 규범적 처방에 치중하는 양상을 보이고 있다. 즉 지구당 폐지이후 지구당 조직의 바람직한 모델과 방향에 대한 논의가 대부분인 반면 당원협의회나 지역위원회 등 지구당 대체조직의 실상을 다룬 경험적 연구는 상대적으로 빈약하다(김용호 외 2008, 7).

먼저, 지구당 폐지의 위헌가능성을 주장하는 법학연구들이 있다. 민주노동당은 지구당 폐지가 기본권을 침해한다는 이유로 헌법소원을 냈는데, 이에 대해 헌법재판소는 지구당 폐지가 자유로운 정당조직과 정치활동의 본질적 요소를 침해하지 않는다는 이유로 전원 일치 합헌결정을 내렸다(2004/12/16). 일부 비판적 법학자들은 현재의 이러한 결정이 정당의 지구당 활동이 갖는 대의 표명 및 집약기능을 간과(장영수 2005, 34-35)하였으며, 지역단위로 이루어지는 당원활동의 참여민주주의 측면을 충분히 고려하지 않은 판결이었다고 평가하였다(김상겸 2005). 서복경(2004)과 이정진(2010)의 연구는 지구당 폐지 결정이 어떤 맥락과 상황 속에서 이루어졌는지를 해명하는 담론 분석에 해당된다. 서복경(2004)은 지구당 폐지가 IMF 이후 효율을 최고 덕목으로 강조하는 신자유주의의 흐름 속에서 국민적 설득력을 얻었고, 특히 원내정당화로 전환의 이면에 중앙당 정책결정의 중심을 의원단으로 옮겨와 다선의원들의 해계모니를 약화시키려는 각 당 소장파의 전략적 선택이 숨어 있다고 간파하였다. 한편 이정진은 지구당 폐지 이후 지역에서의 정당 활동이 크게 위축되었고 임의조직인 당원협의회는 부작용을 지적하였다. 하지만 대안으로써 지구당 제도를 부활하기보다는 점차 정착하고 있는 당원협의회를 활성화시킬 것을 제안하고 있다(이정진 2010, 382-384).

지구당 폐지 이후 정당의 지방조직에 대한 보다 세밀한 관찰은 이현출(2005)과 정연정(2009)의 연구에서 확인할 수 있다. 이현출은 지구당 폐지 이후의 지방조직의 변화로써 첫

째, 상근직원이 평균 5~6명에 불과한 시·도당이 지구당의 기능을 대신하게 됨으로써 일부 취약지역에서는 기초조직의 와해조짐이 나타나고 있으며, 둘째, 지구당을 대체하는 조직으로 당원협의회(한나라당)나 지역위원회(통합민주당과 민주노동당)를 구성하였지만 협의회장 인선을 둘러싼 금품살포, 당비 대납, 조직 동원 등의 구태가 근절되지 않고 있다고 평가하였다(이현출 2005, 111-112). 정연정 역시 지구당 폐지가 정당개혁과 민주화에 별다른 효과를 창출하지 못했음을 강조하고 있다. 지구당의 순기능을 확보하는 방안으로 중앙당의 권한과 역할을 대폭 축소하고, 특히 공직후보 선출과 관련된 당원들의 의사결정을 법제화하며, 허수 당원의 정리와 회비 당원의 확충을 통한 재정 안정화를 제안하고 있다(정연정 2009, 186-188).

이상에서 정리한 것처럼 1987년 민주화 이후 지구당 연구는 양적으로나 질적으로나 발전하는 모습을 보여주었다. 그렇지만 거기에는 중요한 한계가 존재한다. 무엇보다도 지구당의 조직구조와 활동상황, 연령·직업·지역출신 등 당원의 사회적 배경을 대략적으로 파악할 수 있는 경험적 연구의 빈약함이다. 전 시기를 통 털어 지구당을 다룬 대부분의 연구는 지구당 제도의 존속과 폐지에 대한 법적 타당성이나 정치적 현실성에 집중되었다. 이러한 논문들에서 지구당의 실패는 고비용 문제를 다룬 언론의 단편적 보도나 중앙선관위에서 공개한 전국단위의 집합자료에 의존하고 있다. 개인적으로 자료를 취척하여 특정 지구당의 조직과 활동을 미시적으로 접근한 연구에서조차 당원의 사회적 배경은 결락되어 있으며(전진호 2003; 조용호 2005), 이러한 분석이 시도되었다 하더라도 전체 당원이 아닌 대의원에 한정되어 있다(김명석 1989). 정영국(2000)과 이현출(2005)의 연구는 보다 세밀한 자료를 이용하여 풍부한 이론적 함의를 제공하고 있지만 당원의 사회경제적 구성과 선거나 위원장 교체에 따른 지구당 활동의 변화 양상을 포착하지는 못하고 있다.

## 2. 사례와 연구방법

본 연구의 분석 시기는 1990년 3당 합당부터 DJP 연대의 성사로 새정치국민회의와 자유민주연합이 공동 집권하기 이전인 1996년까지이며, 일차적 분석 대상은 야당 중 민주당(1991. 9. 16~1995. 12. 21)이다. 민주당을 사례로 설정한 이유는 이 시기 연구들이 3당 합당의 참여자를 중심으로 이루어짐으로써 여기에서 소외되었던 야당에 대한 연구가 상대적으로 빈약하였기 때문이다. 한편, 충주·중원 지구당은 다음과 같은 사례로서의 가치가 있다. 지금까지 지구당의 사례 연구는 유권자의 전국적 표본이라 할 서울이거나(김명

석 1989; 정영국 2000; 이현출 2005) 강세지역(전진호 2003) 또는 절대 취약지역(조용진 2005)에 집중되었다. 충주·증원은 지구당 연구의 공간적 범위를 중부권으로 확장시킬 뿐 아니라 영호남과 비교해 지역주의로부터 상대적으로 자유로운 지역이라는 특성을 갖고 있다.

보다 중요한 이유는 충주·증원이 학생운동 출신으로서 당시 충청지역의 최연소 위원장이었던 정기영이 지구당의 민주화를 기치로 다양한 실험을 시도하였던 지역이라는 의미를 갖고 있다. 정기영 위원장은 지방선거를 준비하면서 충청지역에서는 처음으로 후보자 선정위원회를 구성하였고, 당비 납부 회원을 확대하였으며, 지역 시민사회단체와의 연대 활동에도 주력하였다.<sup>2)</sup> 이러한 시도와 실험들이 어떤 배경에서 추진되었으며, 실제 어떤 효과를 낳았는지를 확인할 수 있다는 점에서 귀중한 사례라고 할 수 있다.

본 연구는 지구당 조직을 네 개의 하위 수준으로 분절하여 접근하고자 한다. 첫째는 지구당의 '구조와 활동'이다. 지구당은 "개인적 선택에 의하여 가입한 회원들에 한하여 유효성을 갖는 확정된 규제 절차를 갖고 있는 조직(Leblebici and Salancik 1989, 305)"이다. 조직의 구조와 활동은 정치적 결사체로서 지구당이 수행하고 있는 역할과 분화된 기능을 의미한다. 둘째는 '리더십'이다. 사르토리는 정당 연구의 분석 단위를 개별 정당의 운영·리더십·노선에 초점을 맞추는 정당구조 연구와 체계를 구성하는 정당간의 상호작용의 양식과 경쟁관계에 초점을 맞추는 정당체계 연구로 구분한 바 있다(Sartori 1976, 43-44). 본 연구에서는 특히 지구당 위원장의 리더십과 그것을 제약·발현하는 조건과 환경에 초점을 둘 것이다. 셋째는 '재정'이다. 슬로즈만과 티어니(Schlozman and Tierney 1986, 273), 워커(Walker 1991)는 재정의 출처가 집단의 전략과 전술을 규정한다는 점을 해명하였다. 특히 이 시기는 선거공영제의 확대로 정당에 대한 국고보조금이 대폭 확대되었고 중앙당과 지구당 후원회 제도가 도입되는 등 정치자금의 조달과 운용에 있어 일대 변화가 발생하였다. 재정과 관련된 제도적 변화가 지구당의 활동과 리더십에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴볼 것이다. 마지막으로 토대에서의 정당(*party on the ground*)인데, 이는 구체적으로 정당과 시민사회의 연계를 의미한다. 핵심은 자격(*membership*)을 지닌 자발적 당원이며, 정당에 충성심과 정체성을 갖고 있는 적극적 활동가, 재정적 후원자, 열성 지지자로 구성된다. 투쟁 혹은 타협노선을 결정한 중앙 지도부의 전략적 선택에 지역의 일반 당원과 대의원들은

2) 정기영 전위원장과의 인터뷰. 인터뷰는 2009년 10월 14일(수) 17:00~19:00까지 김대중 도서관 접견실에서 이루어졌다.

어떻게 반응하였으며, 어떤 독자적 활동을 전개하였는지가 주된 관심사이다. 특히, 정당 개편 시기에 자원이 풍부한 여당을 거부하고 '골수 야당인'으로서 남은 당원들은 누구였으며, 무엇 때문에 참여하는지를 밝히는 것이 구체적인 관심사이다.

### III. 충주·중원 지구당의 특성 분석

#### 1. 구조와 활동

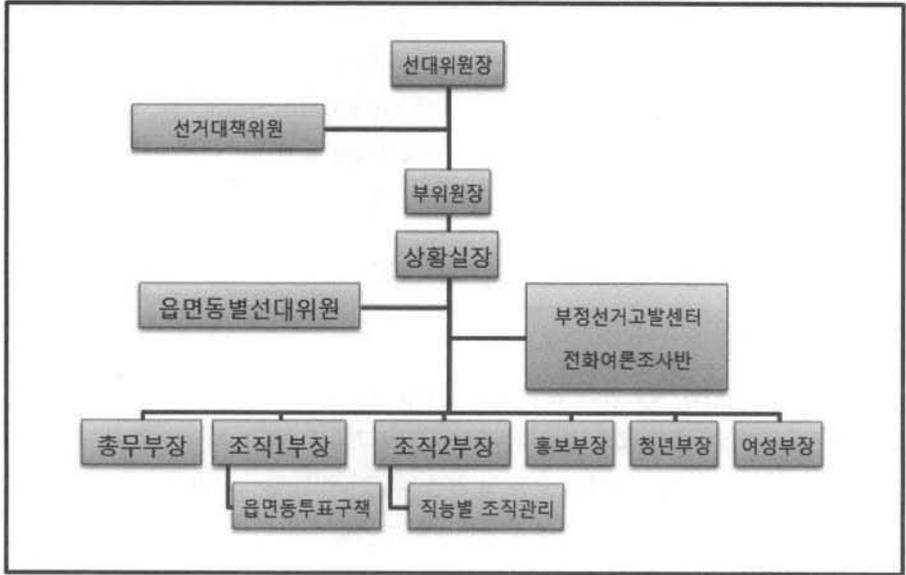
##### 1) 구조적 특징: 이원 조직화

1990년대 초 민주당의 지구당 구조는 평시와 선거 시기에 따라 이원화 양상을 보이고 있다. 지역 단위의 읍면동 투표구책을 제외한다면, 평시에는 10~15명 이내의 소규모 활동 인력이 지구당 운영에 관여하지만 선거 시기에는 41~58명 정도의 인력이 활동한다(민주당 조직국 1992/10/13). 이를 간략히 나타낸 것이 <그림 1>이다. 지구당은 크게 보아 당직자와 대의원으로 구성된다. 당직자는 위원장과 부위원장, 사무 및 회계를 총괄하는 사무국장, 지구당의 일상 운영을 결정하는 상무위원과 고문 등이 포함된다. 상무위원은 대의원과 고문, 직능별 국장 및 동별 투표 책임자 가운데 15명 이내의 열성 활동가로 구성된다. 여당인 민주당은 이와 유사한 제도로 당무협의회를 두었다. 당무협의회는 관리장과 지역장 등 관내 주요 당직자 및 유력인사 20~25인으로 구성되었다(김기배 1992, 26). 여야 모두 일상적

〈표 1〉 지구당의 대의원과 당직자

지구당 대의원(103명)	중앙대의원 (20명)	전당대회 대의원(10명)	도지부 대의원(10명)	지구당 당직자(21명)
위원장 1인	위원장(1)	위원장(1)	위원장(1)	위원장(1)
고문 4명	중앙위원과 고문(2)	중앙위원(1)	상임고문(1)	부위원장(1)
면책과 동책 19명	당직자(5명)	고문(1)	당직자(1)	고문(6)
국장, 부장 5명	상무위원(4명)	당직자(3)	대의원(5)	상무위원(12)
상무위원 15명	면책과 동책(6명)	상무위원(1)	도의원(1)	사무국장(1)
대의원 59명	대의원(2)	면책(2)		
		대의원(1)		

출처: 민주당 조직국(1992), <시도지부 및 지구당 활동내용>.



출처: 민주당 조직국(1996), <총선준비관련 업무지침>.

〈그림 1〉 선거 기간 동안의 지구당 조직

시기의 지구당 운영은 위원장이 통괄하는 상임위원회나 당무협의회에 의해 결정되었다고 할 수 있다.

선거 기간 동안에는 당연히 조직이 확장된다. 가장 큰 이유는 읍면동 투표구책을 제외하고 지구당 선대위원(5~20명)과 읍면동별 선대위원이 신규로 임명되기 때문이다. 지역 단위를 맡고 있는 읍면동별 선대위원과 투표구책은 통상 읍면동별로 각 1~2명이 선정되는데 통합 당시 1읍 12동 12동이 있었다는 점을 고려하면 100여 명의 선거 운동원들이 활동하였다고 추정할 수 있다. 당락을 좌우할 이들에 대한 관리와 조직화는 위원장의 가장 중요한 책임이자 지구당의 제1관심사였다. <표 3>에서 알 수 있듯이 투표구책 선정을 통한 당세 확장은 중앙당에의 주요 보고 사항이었다. 또한 이들에 대한 활동비 지출이 선거 자금의 절반 이상을 차지하는데서 알 수 있듯이 지역주민 동원과 조직화의 핵심 채널로 기능하였다(<표 6> 참조).

지역별 계서조직과 기능별 분할구조가 특징인 <그림 1>의 지구당 조직 구조는 1970년대 신민당부터 지금까지 여야 구분 없이 완강하게 지속되어 왔다. 신민당 지구당의 조직적 특성은 공직후보를 지망하는 엘리트들이 중심이 되어 선거에 대비하여 지역별·기능별 조직

을 구비하는 '위로부터의 조직화'와 간부 정당의 성격이다(안병영 1985, 107). 1970년대 신민당을 연구한 이계희(1991, 159), 〈그림 1〉, 그리고 새정치국민회의와 한나라당을 대상으로 한 정영국(2000, 235-236), 열린우리당에 대한 이현출(2005, 110)의 연구에서 나타난 지구당 조직도는 거의 일치하고 있는데, 이는 지구당의 형태와 배열이 민주화나 3당 합당, 심지어 지구당 폐지라는 외적 사건에 거의 영향 받지 않고 존속하고 있음을 잘 보여주고 있다.

## 2) 활동: 당원 교육 및 시민사회단체의 연대

일상과 선거 기간을 불문하고 중앙당 조직과의 가장 큰 차이는 당원과 대의원 또는 일반 유권자를 대상으로 한 교육 기능의 부재이다. 1987년 민주화 이전과 이후의 야당 조직과 활동의 가장 큰 차이는 정당의 교육 및 훈련 기능의 활성화이다. 1970년대의 유신체제나 1980년대의 혹독한 군사독재정권 하에서 일반 당원과 핵심 당직자를 대상으로 한 중앙당의 공식적이고 체계적인 교육은 엄두도 낼 수 없었다. 1987년 민주화 이후 야당들은 개

〈표 2〉 지구당 대상의 주요 교육 및 연수 활동

일시	교육 명칭 (주관 기관)	비고
92. 2. 27~28	여성대회(여성특별위원회, 이우정)	-수도권은 10명 이상, 지역은 3명
92. 6. 17~18	원외지구당 위원장 연수(정치연수원장 유인태)	-이기택·김대중 대표최고위원 강의
92. 7. 5	지구당 위원장, 국회의원과 부인 연수(사무총장)	
92. 7. 10	전국 지구당 주요 여성당직자 연수	
92. 7. 21	전국시도지부 및 지구당 청년당직자 야영실시	
92. 7. 23	전국시도지부 사무처장 및 지구당 사무국장 연수	
92. 10. 17	읍면동책 연수(조직국)	-올림픽 유스호스텔
94. 12	지구당 핵심간부 연수(조직국)	-1박 2일 중앙당 연수
95. 4. 12	지방자치단체장 및 지방의회 후보자 연수교육	
95. 4. 22	지구당 순회 선거준비 연수	

출처: 중앙당 공문 접수철(1992~1995), 자료번호: J001: 5-7.

방된 정치 환경과 주기적 선거를 맞아 당원 및 핵심 당직자 교육에 주력하였다. 평민당의 경우 중앙정치연수원을 설립하였고 연수원장(임채정)에게는 당 9역의 지위를 수여하였다. 민주당 역시 교육 연수원을 설립하여 직역과 직군에 따라 주기적인 연수를 시행하였다. 특히 이러한 교육은 선거가 있는 해에 집중적으로 이루어진 것으로 보인다. 1992년에는 총선과 대선이 있었는데, <표 2>는 이러한 경향을 잘 보여주고 있다.

그러나 <표 2>에서 알 수 있는 것처럼 지구당이 주도하였거나 독자적으로 주관한 당원 및 유권자 대상의 교육 프로그램은 거의 부재하였고, 대부분은 중앙당 주관 행사에 대상자를 파견하는 형태였다. 지구당의 교육 활동은 민주시민교육이나 정치의식 고양을 위한 프로그램보다는 단합대회나 야유회, 송년회 등 친목도모를 목적으로 한 일회성 이벤트 행사가 대부분이었다.

지구당 활동 중 눈에 띄는 것 중 하나가 대민봉사 분야이다. 연도별로 불규칙하기는 하지만 무료법률 변호 및 자문이 주민과 접촉하는 주요 활동 방식임에는 분명하다. 지구당 위원장이 전문 법률가도 아니고 지구당의 특정 조직이 법률구조단이나 상담실처럼 특화된 것이 아님을 고려할 때 전문화된 법률 서비스의 제공보다는 민원의 청취와 자문이 주요 내용이었을 것으로 추정된다. 실제 1994년도 10월 1일부터 12월 31일까지 충주·중원지구당에서 작성한 당무일지(黨務日誌)를 보면 전화 또는 방문객 민원의 대부분은 중앙정부나 지방정부를 대상으로 한 행정소송이나 구제보다는 교통사고 처리, 이혼청구, 대금청구 방식, 임금체불, 손해배상 등 민사와 관련된 개인적 민원 상담과 호소가 대부분을 차지하였다. 민원과 관련하여 여야의 활동에는 다소 차이가 있다. 집권 여당은 지역개발 관련 민원이 다수를 이루며, 이를 해결할 수 있는 지구당위원장 및 당직자의 능력이 조직 관리의 관건으로 인식되었다(김기배 1992, 27). 어쨌든 이 시기 야당의 지구당은 경제적 여건 때문에 법률적 조언이나 전문화된 상담을 받을 수 없는 지역의 어려운 주민과 사회적 약자들의 고민과 목소리를 경청하는 주요 정치적 채널이었다고 할 수 있다.

끝으로, 대외 언론 및 지역 사회단체와의 연계 활동의 특징은 다음과 같다. 우선 운동권 출신의 정치신인이었던 정기영 위원장은 당내 개혁그룹인 '민주개혁정치모임'의 총괄조직을 담당하였을 만큼 당 개혁 활동에 적극적이었다.<sup>3)</sup> 주요 언론 활동 중 하나는 청주(신인

3) 민주개혁정치모임에는 19명의 국회의원과 60여 명의 지구당위원장이 참여하였다. 12개의 분야별 위원회와 5국의 사무처를 두고 기관지 「개혁정치」를 발행하였다. 임원진을 보면, 임채정(이사장), 장기욱(운영위원장), 이해찬(정책위원장), 원혜영(사무처장), 이부영·노무현·정상용(상임운영위원), 고광진·김재규(지구당위원장 선임직) 등이다. <개혁모임소식(준비 1호)>

〈표 3〉 지구당의 주요 활동

일시		1989	1993	1994	1995
당원수(법정+일반)		520(30+490)	2,182(34+2,148)	2,245(34+2,211)	2529(66+2463)
기관별 활동	대의원 대회	1회(정기 개편대 회)	1회(정기 대의원대 회)		2회(임시/정기) -지방선거공직자 후보 선출
	상임위원회	1회(운영위원회)	2회(대의원 및 당직 자임명 동의안 인준)	7회	5회(상임위원회) -지구당운영 -공직자후보결정
	분과위원회	4회(당기위원회/ 청년위원회/임원 진 임시총회/자 문위원회)			
기능별 활동	당세 확장과 조직활동	40회(재야민주인 사를 대상으로 한 입당 권유활동)	15회(면·동책 및 투 표구 책임자의 사전 선정 작업을 통한 당 세확장)	10회(지방선거대비 조직 정비 및 확장)	11회 -지방선거대비 조 직확장
	기관지 배포 와 홍보활동	20회(평민신문 배 포)	33회(민주당보 우편 발송 18회 + 가두 및 상가배포 15회)	37회(민주당보 우편 발송 20회 + 가두 및 상가배포 17회)	8회 -우편발송(4회) -가두배포(4회)
	여론조사 등 연구활동	4회(여성의 정치 참여)	1회(UR개방에 대한 농민 여론조사)		1회
	당원교육		15회(핵심당원 정신 교육)	4회(조직, 여성, 총무 부장의 선관위와 중 앙당연수)	
	당원 단합대회	2회(단합대회/야 유회)	3회(단합대회/야유 회)	1회	1회(핵심당직자 송년모임)
	대민봉사 활동	5건(무료법률변 호 및 소장 제출)	180건(무료법률봉 사)	515건(무료법률봉사)	115건(무료법률 봉사) 20회(벼수매현장 방문)
	기타 활동			-문익환 목사 분향 소 설치 -12·12사건관련 현 수막 설치 -12·12사건 대전/부 천집회 참석	-비자금철저수사 촉구 현수막(1 회)

출처: 1989년은 평화민주당 충주·중원지구당의 「1989년도 지구당 정기보고」, 1993~95년은 민주당 충주·중원지구당의 「지구당 정기보고」에서 작성.

관)와 제천(권운상)의 인접 지구당 위원장들과 공동 성명서를 발표하는 것이었다.<sup>4)</sup> 또한 지역의 시민단체와도 활발히 교류하였다. 지구당이 독자적으로 <지방자치단체장 선거 관철과 6공 비리 7대 의혹사건 진상보고대회(1992. 9. 5)>를 개최하였고, <쌀과 기초농산물 수입개방저지를 위한 비상대책위원회 충주·중원본부> 주최의 범도민대회(1993. 12. 17)에 참여하였다. 충주환경운동연합, 충주시민의 모임, 충주생명의 전화, 충주산업대학교, 충주장애인협회가 주관하는 행사를 후원하거나 참여하였고, 이들 단체의 정책질의에 성실히 응하였다.

그러나 직능사회단체와의 조직적, 정례적 협의는 거의 드물었다. 이들 단체나 주민과의 간담회나 교류는 선거기간 동안만 간헐적으로 이루어졌다.<sup>5)</sup> 특히 지구당 당원 간담회(사랑방 간담회)는 지역단체와 유권자들을 접촉할 수 있는 유력한 수단이었다. 사랑방 간담회는 지구당위원장 및 중앙당 연수원에서 전문 홍보교육을 이수한 홍보요원이 민주당 정책과 후보 홍보 등을 합리적이고 효과적으로 선전하는 방식으로 이루어졌다. 1992년 대선 의 경우 좌담회 홍보요원 3명이 1일 각 2회씩 개최(10일간 총 60회, 1회 경비 5만 원)하였고 홍보요원 활동비로 1일 3만 원이 지출되는 등 총 330만 원이 충주·중원 지구당에 배정되었다(민주당 조직국 92-27호. 1992/10/13).

지역주민이나 직능사회단체와 평상시 교류와 협력이 저조하였던 일차적 원인은 힘없는 야당의 원외 지구당 위원장이라는 위상 때문일 것으로 추측할 수 있다. 현실적으로 입법과 원내 정책 활동을 할 수 없었기 때문에 지구당을 통한 정책협의와 여론 수렴은 근본적인 한계를 가졌다. 직능사회단체나 시민단체와의 교류 협력 역시 마찬가지로의 이유로 선거 운동 기간 동안에만 집중되었다.

(1993/09/18) 참조.

- 4) 몇 가지 사례를 들면, “백범김구선생 암살자의 충격적 발언과 역사의 진실을 용기있게 밝히고 자 한 권중희씨의 구속에 즈음하여(1992/09/28),” “관권선거 규탄과 이원중 충북지사의 문책을 요구하며(1992/11/12),” “쌀수입 개방의 필요성을 역설한 김영삼 대통령의 담화에 대한 항의문(1993/12/10),” “반민자연합을 위한 충주 시장후보 야권단일화 제안(1995/06/22)” 등이다.
- 5) 이는 본 사례지역만의 개별적 특성이 아니라 야당의 일반적 성격이라고 할 수 있다. 광주·전남의 지구당 실태를 보도한 자료에 따르면, “지역의 시민 및 이익단체와 지구당은 상시적 대화채널은 없고 단지 문제가 발생하였을 때 협조를 구하는 게 고작”이라는 것이다(김주정 1990, 18).

## 2. 지구당의 리더십

### 1) 중앙당에의 기능적 종속

중앙당과 지구당의 의사결정 구조와 관계는 획일화된 것이 아니라 일련의 연속선에 배치할 수 있다. 미국의 경우 현역 의원의 재량권을 보장하고 있는 원내정당 모델 또는 선거 전문가 정당의 성격상 지구당은 상당한 독립성을 갖고 자율적으로 결정되고 운영되는가 하면, 유럽의 대중조직 정당 모델에서는 일상적 운영과 선거 전략의 수립에 있어서 체계적이고 방대한 조직을 갖춘 중앙당이 지구당이 취해야 할 입장과 태도를 하달하는 다소 위계적인 결정 구조를 갖고 있다(Katz and Mair 1994).

민주당의 중앙당과 지구당의 관계는 후자에 근접한데, 보다 정확하게 표현하자면 종속적 관계라고 할 수 있다. 중앙당은 정세분석 및 선거전략, 정책수립, 정보와 자금의 제공, 교육과 연수에 있어서 기본 지침을 제공하였다. 중앙당의 역할이 극대화되는 계기는 역시 선거이다. 중앙당은 우선 지방선거, 총선, 대선에 기본 구도와 전략을 수립하여 지구당에 하달한다. 1988년 2월에 평민당 정책위원회에서 작성한 <필승선거전략 보고서>에는 역대 총선 결과분석, 총선에 임하는 우리의 자세, 우리당의 총선 공약, 민정당의 예상선거 전략이 자세하게 분석되어 있다. 1988년 4월 8일 평화민주당 선거대책본부 기획실에서 작성한 <후보자선거연설 및 정강정책 해설자료>에는 정세분석과 핵심공약은 물론 표준 연설문이 포함되어 있다.<sup>6)</sup>

선거과정에서 지구당이 수행하는 중요한 기능 중 하나는 상대 정당과 후보에 대한 정보의 수집과 선전이다. 민주당 조직국은 공문(96/03/16)을 통해 타당 후보자의 상세한 경력 조사를 요청하였는데, 주요 내용은 유신, 5공과 6공의 고위관료 및 주요협력 내용, 권력형 비리 등 부정부패연루자, 시국사건을 제외한 범죄로 복역한 사실이 있는 지 등이다. 1996년 3월 2일 민주당 선대위의 공문 역시 후보자의 예상 득표율과 일정은 물론 여당의 불법 선거운동 사례를 수집하여 일일 보고할 것을 지시하고 있다. 당시 후보자의 전과 및 세금

6) 특히 대통령 선거 기간 동안 중앙당의 역할은 확대된다. 1992년 대선 직전에 총복선대본에 하달된 문서를 보면, 김대중 후보와 박찬종 후보의 지지층이 중복되고 있기 때문에 부동층 특히 20-30대의 야 성향 유권자에 대한 집중적인 대책개발을 강구하고 있다. 문제해결의 방안으로 당내 개혁적 인사를 활용한 민주당 지지와 김대중 후보지지에 대한 득표율 제고를 제시하고 있다. 민주당충청북도선거대책본부. 1992/11/16. <지구당위원장회의자료>.

납부 기록의 공개가 제도화되지 않은 상황에서 지구당은 경쟁 후보에 대한 주요 정보의 수집 창구였음을 알 수 있다.

한국의 야당사에서 중요한 점 중 하나는 당원과 지지자들에 대한 일상적 선전과 교육의 주요 채널 중 하나가 당 기관지라는 점이다(정상호 2005). <표 3>에서 알 수 있는 것처럼 지구당의 주요 활동 중 하나가 당 기관지였던 『평민신문』과 『민주당보』를 우편발송하거나 가두 및 상가에서 배포하는 것이었다. 『민주당보』는 월 2회 4면 제작되었는데, 서울은 2,500부, 지역 지구당에는 2,000부가 배포되었다(민주당 사무총장. <민주당보 수령 통보문(1993/11/15)>). 1996년 3월 18일 중앙당 공문을 보면, 당보를 각 음식점, 다방 등에 놓고 나오거나 버스에 놓고 내리기 운동을 전개해 줄 것을 요청하고 있다. 그러나 180호까지 발간된 『민주당보』의 내용을 분석하여 보면, 대부분의 내용이 대정부 비판과 전당대회 일정, 최고위원 등 주요 정치인들의 칼럼이나 동정 등 중앙정치가 대부분이고 지역정치나 지구당의 활동을 다룬 기사들은 찾기 어렵다.

때때로 중앙당의 일방적 결정과 권한의 집중은 지구당과 마찰을 빚기도 하였다. 1992년 11월 4일 대선을 앞두고 중앙당은 1도 1사 배정원칙에 따라 임시전당대회를 알리는 전면 광고를 충청일보에 게재하였다. 지역 경쟁지인 중부매일과 동양일보는 충청일보의 광고 독점 문제를 강력히 도지부에 항의하는 것은 물론, 양사 사장이 회동하여 민주당 관련 기사를 보도하지 않거나 축소하기로 합의하였다. 실제 11월 5일~7일 사이에 민주당 관련 기사가 불보도 또는 축소 보도되자 도지부는 11월 9일 최고위원회에 공식적으로 문제를 제기하였고 시정 결의를 얻어냈다. 이후 광고와 관련한 원칙은 중앙당에서 결정하되 광고신탁의 발주는 지방신문에 한하여 도지부에 일임하기로 하였다.

또한 지구당 자체의 여론조사 등 정책개발 활동은 저조하였다. <표 3>에서 알 수 있는 것처럼 민주당 출범 후 여론조사는 우루과이 라운드 개방에 대한 농민 여론조사를 포함하여 4년 동안 2회에 불과하였다. 지구당 단위의 정책 개발 역시 중앙-지방의 유기적 협력 체계가 부재한 가운데 지구당과 위원장의 개별 능력에 따라 주먹구구식으로 이루어진 것으로 보인다. 물론 대선을 앞두고 중앙당의 지역공약개발의 필요성에 따라 자료 제공의 요청은 이어졌다. 1992년 10월 15일 민주당 정책위원장(장재식)은 지역공약의 수립을 위한 의견 제안을 요청하였다. 또한 1994년 9월 6일에는 당 지도부가 참석한 가운데 충청북도지부 주최로 <지역정책 개발 및 국정감사 대비 공청회>가 개최되어 지역 현안과 민원을 둘러싼 제안과 토론이 이루어졌다. 당시에 제시되었던 주요 주장을 정리한 것이 <표 4>이다. 위에서 알 수 있는 것처럼 대부분 고속도로와 공공시설 유치 등 성장 및 개발정책이 대

〈표 4〉 주요 지역개발 정책의 정리

충북지역 현안문제	충주·증원지역의 주요 민원
-중부내륙고속도로(여주-구미 간) 조기 착공 -동서고속도로 개발계획 수립 필요 -제천에 철도지방청 설립	-충주댐문제(이주민보상과 소득원 상실) -문장대 온천관광 휴양지 개발에 대한 반대 민원 -충주-장호간 간 노선확장 -원주지방환경청의 충주 이전 -장곡취수장 문제

출처: 정기영, “민주당 지역정책개발과 국정감사 대비 공청회 토론회자료(1994/09/06).”

부분을 차지하고 있다. 어쨌든 지역 여론을 수렴하고 전문가 및 이해관계자들과 꾸준한 논의를 통하여 정당 정체성과 지역 특성에 맞는 정책을 개발하는 시스템과 시도는 지구당은 물론 중앙당에서도 부재하였다.

## 2) 지구당 위원장의 권한 집중

최근까지도 정당정치의 민주화를 가로막는 요소로 제약적 지구당 위원장을 지적하는 목소리들을 자주 들을 수 있다. 당시에도 지구당위원장은 고비용 저효율을 양산하는 타락 정치의 온상으로 지목되었다(신원섭 1991, 106-115; 정영우 1991). 당시 우리나라 주요 정당의 조직과 운영을 분석한 중앙선관위의 자료를 보면, “여야를 막론하고 당원 참여가 제한되어 있으며, 지구당의 최고의사결정기구인 대의원대회의 주요 인선은 대부분 지구당 위원장이 선출”하고 있다고 진단하면서, 당무회의의 인준은 요식절차라고 비판하고 있다(중앙선관위 1989). 당시 지구당 위원장의 권한과 역할은 정기대의원대회와 지방자치단체 후보자 선정 과정을 통해 잘 드러나고 있다.

먼저, 1993년 2월 8일에 있었던 민주당 충주시중원군 제1차 정기대의원대회에는 정대철·김원기·박영숙 최고위원 등 10여 명의 중앙 정치인과 대의원 71명이 참석하였다. 회의록을 보면, 구두 호선에 의한 만장일치로 새로운 위원장에 정기영 대의원이 선출되었으며 당직자는 물론 중앙 및 도지부 대의원, 고문, 부위원장, 상무, 당기위원의 모든 임면권을 위원장에게 위임할 것을 결의하였다. 1995년 10월 27일의 정기대의원 대회 역시 구두 추천으로 경선 절차나 이의 신청 없이 현임 정기영 위원장이 선출되었고 부위원장을 포함한 대의원과 당직자들의 임면권이 위임되었다. 이처럼 지구당 위원장의 막강한 권한은 일차적으로 지구당 운영과 인선에 관여할 당직자와 대의원의 인사권에 있었다.

〈표 5〉 충주·중원지구당의 후보자선정위원회 구성

후보자선정위원	직책	후보자의 선정 직위	비고
정기영	위원장		
오○○	고문		
이○○	고문		
반○○	부위원장		도의회 4선거구 경선 출마
여○○	면책		
최○○	면책		
오○○	면책		
강○○	면책		
정○○	대의원		충주시장 후보 출마
김○○	민원봉사실장		충주시장 후보 출마
류○○	상임고문	충주시장	2차 경선에서 7:5로 당선
김○○	동책		
성○○	사무국장	도의회 제1선거구	단독출마 찬반투표(10:3)
임○○	홍보부장		
조○○	당원	도의회 제3선거구	단독출마 찬반투표(9:4)

출처: 민주당 충주시 지구당. 〈충청북도 충주시장과 도의원 후보자 선정보고서(1995/05/12)〉.

위원장의 막강한 권한은 지방자치제도가 확대되면서 더욱 강화되었다. 왜냐하면, 지구당위원장은 시군구 의원은 물론 자치단체의 장을 추천할 실질적 권한을 보유하고 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 1995년 6·27 지방선거과정을 살펴보면 이를 쉽게 알 수 있다. 충주·중원 지구당은 1995년 3월 24일 개최된 대의원대회에서 후보자선정위원회의 구성 권한을 위원장에게 위임하였고, 4월 15일에는 15명의 후보자선정위원회가 구성되었다. 이를 뒤인 4월 17일에는 후보자선정위원회가 개최되어 시장을 비롯하여 도의회의원 후보자를 면담과 선정위원의 투표를 통하여 결정하였다.<sup>8)</sup>

7) 지구당위원장에게 너무 포괄적으로 막강한 권한이 위임되어 있었기 때문에 결국 당헌당규를 개정하기에 이른다. 개정 당규는 과거 지구당위원장의 추천에서 지구당 후보추천위원회와 운영위원회의 협의를 거칠 것과 시도지부를 경유할 것, 중앙당 당무위원회의 심사 등을 명문화하였다. 이에 대해서는 평화민주당 중앙당사무처(1991/02/01)를 참조.

8) 그렇지만 선정위원회를 통한 공직후보자 선출 제도 자체가 당시에는 선진적 대안이었음을 고려할 필요가 있다. 당시에는 대부분의 지구당 위원장들이 측근이나 지인들을 직접 지명하는 방식이 관행이었다.

〈표 5〉는 15명의 후보자 선정위원의 명단과 이들의 직책을 정리한 것이다. 흥미로운 점은 15명의 선정위원 중 무려 6명이 시장이나 지방의원 등 후보로 출마한 이해당사자라는 점이다. 물론 이들은 자신이 후보로 나선 경선 투표에는 참여하지 않았다. 그러나 공정해야 할 선정위원의 상당수가 후보 당사자로 나섰다라는 점에서 사전 담합의 개연성이 있고 선정과정의 객관성에 의문이 제기될 수밖에 없다.<sup>9)</sup> 결국 당직자와 대의원의 임면과 선정위원 인선 모두가 지구당 위원장의 권한이라는 점에서 자치단체장과 지방의원의 후보 결정은 위원장의 뜻에 따라 이루어졌다고 평가할 수 있다.

### 3. 재정

이 시기 전국적 단위이든 지구당 수준이든 정치자금의 실체를 다룬 연구들은 극히 드물다. 그런 점에서 정치자금의 조달과 지출의 메커니즘을 구체적으로 고찰한 이번 연구의 의의는 적지 않다. 이 시기에 이르러 정치자금과 관련하여 몇 가지 주요한 법 개정이 이루어졌다(심지연·김민전 2002).

4차 개정(1989/12/30)은 종래 중앙당에만 둘 수 있던 후원회규정을 고쳐, 정당의 시·도지부, 원내 교섭단체를 구성한 정당의 지구당과 국회의원 또는 국회의원임후보 등록을 한 사람도 후원회를 둘 수 있도록 했다. 그리고 국고보조금을 매년 정액화(유권자 총수에 400원을 곱한 금액)하여 예산에 의무적으로 계상하게 해 놓았다. 6차 개정(1992/11/11)은 익명으로 기탁할 수 있는 액수를 1회 100만 원 이내로 하고 선거가 있을 때 정당에 지급하던 보조금을 유권자 1인당 300원에서 600원으로 올렸다. 익명으로 정치자금을 기탁할 수 있도록 한 것은 야당의 요구를 수용한 것으로 판단되며,<sup>10)</sup> 보조금의 증액은 제14대 대통령 선거를 앞둔 시점에서 여야 모두 선거자금을 필요로 했기 때문에 여야의 합의가 이루어진 것이라고 분석된다. 7차 개정(1994/03/16)에서 후원회의 회원 수를 확대하고, 선거관리위원회가 발행한 정액 영수증을 사용하여 정치자금의 기부를 받을 수 있도록 했다. 이와 같

9) 결국 후보자 공천과 관련하여 이에 대한 반발과 잡음은 폭로와 성명서 발표로 확대되었다. 한때 충주·중원 지구당의 대의원이었던 정재현 후보는 경선과정의 불공정성을 폭로하면서 탈당하여 무소속으로 출마하였고, 이후 상호 비난하는 성명서 공방이 이어졌다.

10) 정치풍토 상 야당에 정치자금을 지원하면 바로 그 날로 세무사찰을 당하는 현실 때문에 익명으로 정치자금을 기탁할 수 있게 하는 것이 바람직하다고 수도 없이 제안했다고 야당 의원은 발언할 정도였다. 『國會 內務委員會 會議錄』 제156회 제14호(1991년 12월 17일), 3쪽.

〈표 6〉 총주·중원지구당의 재정 운용 상황

구분				비고
1988	수입 63,873,700	당비 기탁금 보조금 후원회 차입금	63,873,700	위원장
	지출	운영경비 정치활동비	5,449,700 58,424,000	
1990	수입 9,330,000	당비 기탁금 보조금 후원회 차입금	3,830,000 5,500,000	중앙당 지원
	지출	운영경비 정치활동비	7,990,000 1,340,000	
1991	수입 40,150,000	당비 기탁금 보조금 후원회 차입금	35,000,000 5,150,000	
	지출	운영경비 정치활동비	6,870,000 3,328,000	선거비 30,000,000
1992	수입 157,163,500	당비 기탁금 보조금 후원회 차입금	90,000,000 30,000,000 20,000,000 17,160,000	당원 1,200명 납부 중앙당
	지출	운영경비 정치활동비	25,000,000 132,099,600	

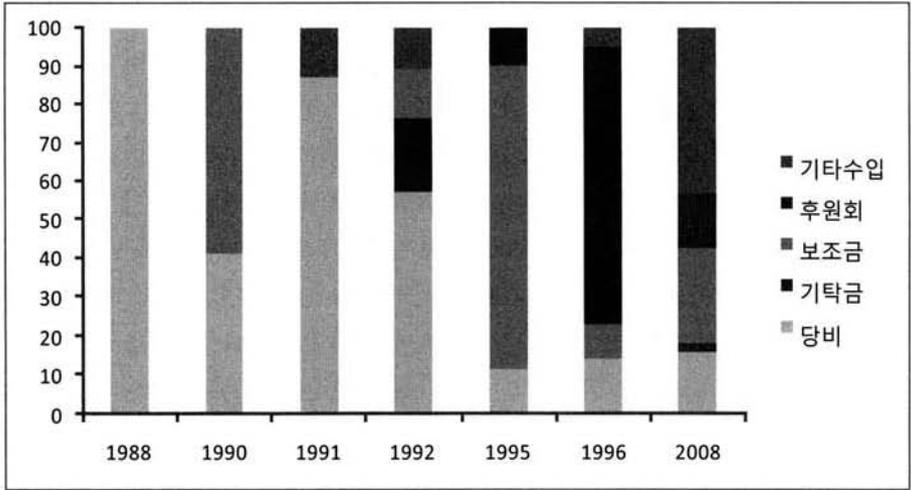
〈표 6〉 계속

구분				비고
1995	수입 53,915,140	당비	5,542,000	경상(18,550,000)+선거(24,000,000)
		기탁금		
		보조금	42,550,000	
		후원회	5,332,500	
		차입금		
	지출	운영경비	17,845,000	
		정치활동비	34,590,750	
1996 (96.1~ 5.1)	수입 28,130,390	당비	4,021,000	
		기탁금		
		보조금	2,500,000	
		후원회	20,130,000	
		차입금	1,479,390	
		지출		
		운영경비	8,098,450	
		정치활동비	27,970,590	

출처: 민주당 총주·중원지구당의 연도별 「지구당 회계보고」.

이 정당에 대한 국고지원을 지속적으로 늘리는 조치를 취함으로써 유권자 1인당 국고보조금 부담액은 국고보조를 실시하고 있는 다른 국가들과 비해 거의 유사한 수준에 육박했다(박효종 1997, 154). 8차 개정(1995/12/30)은 중앙당 후원회의 회원 수 상한 조항(2,000명)을 삭제하여 제한이 없도록 하고 우편으로도 후원금을 낼 수 있도록 했으며 중앙당 후원회의 기부한도를 50억 원에서 100억 원으로, 선거가 있는 해에는 이를 두 배로 상향조정했다. 요약하자면, 이 시기에 이르러 국가보조금의 규모가 비약적으로 증가하였으며 중앙당 뿐만 아니라 지구당 후원회가 합법화됨으로써 정치자금의 주요 조달 창구로 활용되기 시작하였다. 〈표 6〉은 해당 시기 지구당의 재정 운영 상황의 전반적 추이를 보여주고 있다.

〈표 6〉에서 알 수 있는 것처럼 지구당 운영을 위한 자금 조달의 가장 중요한 수단은 당비와 중앙당의 보조금이었다. 1995년도부터는 후원회 제도를 적극 활용하기 시작하였다. 먼저, 당비의 주요 내역을 살펴보면 당비는 당원이 납부하는 일반 당비와 선거 등 당의 특별 당비, 직책 당비로 나눌 수 있다. 평민당 시절이었던 1989년 내역을 보면 당비가 수입의 유일한 수단이었는데, 이 모든 것을 위원장 혼자서 납부한 것으로 되어있다. 1988년에서



출처: 민주당 총주·중원지구당의 연도별 『지구당 회계보고』. 2008년은 중앙선관위의 『2008년도 정당 후원회 등의 수입 지출내역』. 2008년도 기타수입에는 제17대 대선 및 제18대 비례대표 선거비용 보전액 및 기탁금 반환액이 포함됨.

〈그림 2〉 총주·중원지구당의 재정 운용 상황

1995년까지 민주당 총주·중원 지구당의 당비 비중은 평균 51.9%에 달하고 있다.<sup>11)</sup> 이는 기존의 자료 및 연구와 현격한 차이가 있다. 중앙당 수입에서 당비가 차지하는 비중은 한 나라당 4.4%, 새정치국민회의의 3.8%이며, 두 당의 지구당 수입에서 당비가 차지하는 비중은 평균 25% 정도였다(정영국 2000, 239).

일차적으로 이러한 차이는 당시 정치자금 제도의 미비로 중앙당의 일부 보조금과 지원금을 당비 형식으로 처리하였기 때문인 것으로 보인다. 지구당 후원회 제도가 아예 없었고, 야당에 대한 기탁금 제공이 전무하였던 상황에서 당비의 상당 부분은 위원장 개인이 충당하였을 것으로 추정된다. 정기영 위원장은 당시 지구당 운영의 민주화와 안정화를 위하여 당비 납부 당원의 확충에 많은 노력을 기울였다. 양대 선거가 있던 1992년에는 1,200명의 당원이 당비를 납부하였고, 당비의 총액은 무려 9천만 원에 달하였다. 1995년도 회계자료는 당비 내역을 가장 소상하게 알려주고 있다. 1995년도의 당비 수입은 5,542,000이었

11) 그러나 이는 중앙당의 수입 구조와 확연히 다르다. 한 연구에 따르면, 당비가 전체 중앙당의 수입에서 차지하는 비중은 1997년도에는 9%, 1998년도에는 4%, 1999년도에는 5%, 2000년도에는 4%로 나타났다(심지연·김민전 2001).

는데 이중 1,965,000을 위원장이 납부하였다(당비의 35%). 당직자와 일반 당원이 내는 일반 당비는 1만원에서 3만 원 정도의 소액이었고, 중앙대의원(600,000원) 당비가 포함되었다. 전당대회의 대표 경선을 앞두고 위원장과 가까운 중앙정치인들이나(김원기 의원 50만 원, 김상현 의원 20만 원) 도지부장의 특별 당비(100만 원)가 주된 수입원이었다.

1990년 3월 13일자 평화민주당 사무총장 명의의 <1990년도 운영비 보조금 처리 지침>에 의하면 1990년 2월부터는 시도지부와 원외지구당에 각각 월 500,000원을 매달 10일에 지급하였다. <표 7>의 1991년 수입에 보조금이 5,500,000으로 보고된 것은 위의 사실을 뒷받침하고 있다. 1992년 7월 28일 민주당 사무총장(한광옥)의 <원외지구당 보조금 사용내역 보고>라는 문건에 따르면, 지구당 보조금은 1백만 원으로 증액되었다. <표 6>의 1992년 수입에 보조금이 2천만 원으로 보고된 것은 1992년에 대통령 선거가 있었기 때문에 정당보조금 1천 2백만 원 이외에 선거보조금 8백만 원이 지급되었기 때문에 그러하다. 앞에서 설명한 것처럼 정치자금법 개정에 따라 정당에 대한 국고보조금이 해마다 증액되었기 때문에 지구당 수입에서 보조금이 차지하는 비중 또한 커졌다. 지방선거가 있었던 1995년에는 지구당에 대한 경상보조금이 월 1백50만 원으로 증가하였고, 선거보조금 2천만 원이 지급되었다. 대략 평화민주당 시절에는 중앙당의 지구당 보조금은 월 50만 원이었고, 민주당 초기(1991~1992)에는 100만 원, 민주당 후기(1993~1995)에는 150만 원 정도 제공되었던 것으로 보인다.

1995년부터는 후원회가 지구당 수입의 또 다른 중요한 채널로서 작동하였다. <표 7>은 충주시 지구당 후원회의 선관위 보고 자료이다. 후원회를 개최하여 총 7,430,000원을 모금하였고 경비를 제외한 5,332,500원을 기부하였다. 1996년에는 후원회를 통한 모금액이 20,130,000원으로 지구당 수입의 71.6%를 차지하였다.<sup>12)</sup>

한편 지출은 운영 경비와 정치 활동비로 구성되는데, 그 비율은 선거가 없는 해에는 대략 1:2이며, 선거가 있는 해는 1:5까지 정치 활동비가 압도적으로 많다. 선거가 없는 시기

12) 1990년대 후반에 이르러 중앙당의 후원회 역시 활성화되었다. 민주당은 15대 총선을 앞둔 96년 3월 14일 후원회와 공천자 대회를 개최하였다. 당시 할당된 후원회비는 다음과 같다. 지구당 위원장의 모금 금액은 보전하여 지구당의 선거자금으로 활용하였다.

대표(3인)	선대위원장	선대부위원장 및 본부장	선거대책고문	당무위원	국회의원	지구당 위원장
1억 원	5천만 원	3천만 원	3천만 원	2천만 원	1천만 원	1천만 원

출처: 민주당 선대본부장(제정구). 1995/03/02. <3·14 후원회와 공천자대회의 독려 서신>.

〈표 7〉 후원회 현황

구분		적요(건)	금액(원)	합계
수입	후원금	3	400,000	7,430,000
	개인 법인			
	모집금품	56	7,030,000	
	집회에 의한 모금 광고에 의한 모금			
지출	기부금		5,332,500	7,430,000
	금품모집경비		2,035,000	
	기타경비		62,500	

출처: 민주당 충주시 지구당. 〈1995년 후원회 회계보고〉.

의 운영 경비는 평균 8백만 원 정도가 소요되었는데, 여기에는 인건비(여직원과 사무국장), 사무소 유지비, 공공요금, 비품 구입비와 잡비 등이 포함된다. 정치 활동비는 조직관리 및 정책개발과 관련된 것으로서 조직 활동비, 선거비, 조사연구비, 선전비, 훈련비, 사업비, 기타경비가 포함된다. 보다 구체적으로 알아보기 위하여 1995년 지출 내역을 살펴보았다. 당시 지출은 운영경비가 17,845,000원, 정치 활동비가 34,590,750원이었다. 정치 활동비 가운데 지방선거와 관련하여 조직 관리를 위한 위원장 판공비와 당직자의 활동비 지출이 24,000,000원으로 전체의 69.3%를 차지하였다. 나머지는 면단위 발전협의회 활동비(각 10만 원)와 선거 운동원 격려금(10만 원) 등 통상 조직 관리와 관련된 비용이었다.

#### 4. 당원의 정치사회적 배경

당원과 지지 기반에 대한 경험적 연구는 정당사의 핵심이지만 한국에서는 아쉽게도 최근에서야 시도되고 있다(정영태·윤상진 2006; 강원택 2008; 김영태 2008). 하지만 대부분의 연구들은 자료의 구입이 용이한 최근의 연구이거나 당원을 대상으로 한 독자적 연구보다는 여론조사에서 나타난 유권자의 정향과 관련된 것들이다.

본 연구가 사용한 자료는 민주당 충주·중원지구당에서 작성한 『당원명부』(1992)이다.<sup>13)</sup> 〈표 8〉은 당원의 성별 분포인데, 남성이 58.4%로 여성(41.6%)보다 다소 많기는 하지

13) 여기에는 대의원과 상무위원, 읍면동 조직책 345명을 포함하여 총 2,390명의 당원의 성명, 주민등록번호, 학력, 주소, 본적, 직급, 직업 등 기본 정보가 수록되어 있다. 그러나 성명과 주소, 연락처를 제외한 세부 기록 사항은 의의가 아니었기 때문에 본적과 직업 등을 기록하지 않은 경우가

〈표 8〉 당원의 성별, 지역별 분포

항목	구분	숫자(비율)
성별(N=2204)	남자	1,288명(58.4%)
	여자	916명(41.6%)
지역별(N=2357)	충주시	1,728(73.3%)
	중원군	629(26.7%)

만 대체적인 균형을 이루고 있다. 이는 충주·중원지구당의 농촌도시로서의 성격을 잘 반영하고 있는 결과이다. 당원의 70% 이상이 도시에서는 여성, 농촌에서는 남성에 집중되어 있다는 정영국의 연구(2000, 240)를 간접 뒷받침하고 있다.<sup>14)</sup> 눈에 띄는 점은 상무위원과 대의원 등 간부 당원의 비중이다. 여성의 간부 당원 비중은 불과 19명(9.2%)에 불과하여 심각한 성비의 불균형을 보여주었다. 이는 당시 선거에 대비한 조직화가 지역을 단위로 한 여성의 대규모 동원을 통해 이루어졌고, 반면 일상적인 지구당 운영은 남성 중심으로 이루어졌음을 추측할 수 있다.<sup>15)</sup> 한편 당원의 지역분포에 있어서는 충주시가 중원군을 3배 이상 압도하였다. 이는 13대 총선의 유권자 수의 비율(71,356 : 52,983)을 고려할 때 농촌보다는 도시 지역에서 당원의 참여와 조직화가 상대적으로 활발하였음을 말하여 준다.

〈표 9〉는 당원의 연령별, 학력별 분포를 정리한 것이다. 당원의 연령은 30대에 집중되어 있으며, 40대 이전이 79.8%로 50대 이후를 압도하고 있다. 고령화된 농촌 지역을 포함하고 있었음에도 불구하고 당원의 연령이 상대적으로 젊은 데에는 14대 총선에 출마하였을 당시 정기영 위원장의 나이가 만 33세로 충청 지역에서 가장 젊은 후보였다는 사실과 관련이 있다. 아울러 학생운동권 출신이었던 위원장 자신이 상대적으로 개혁 지향적인 대학생과 청장년 계층의 유권자의 조직화에 큰 관심을 기울인 결과라고 해석된다. 반대로 고졸

훨씬 더 많았다. 따라서 본 연구의 분석은 관련 사항을 기록한 사례만을 대상으로 하였다.

- 14) 서울지역의 한 여당 의원은 자신의 지역구의 특성을 설명하면서 “공무원, 교원 및 언론인의 참여가 제한되어 있어 조직원으로서 전문성이 결여된 부녀자와 노인층이 주종을 이루고 있기 때문에, 적극성이 결여되어 있다”고 설명하였다(김기배 1992, 24).
- 15) 이러한 사정은 중앙당과 지구당의 차이와 상관없으며, 현재에 와서도 크게 변하지 않고 있다. 2006년 현재 민주당은 당무위원 98명 중 여성 5명(5.1%), 지구당위원장 227명 중 3명(1.3%)에 불과하며 한나라당도 당무위원 63명 중 5명(7.9%), 지구당위원장 227명 중 3명(1.3%)에 그치고 있다. 당원의 절반 이상이 여성당원임을 감안할 때 여성 당원들의 의사나 요구를 반영하기에는 절대적으로 부족한 수치임에 틀림없다(김소연 2003).

〈표 9〉 당원의 연령별, 학력별 분포

연령	구분	20대	30대	40대	50대	60대 이상	합
	명(비율)	308 (14.3)	948 (43.9)	468 (21.7)	279 (12.9)	157 (7.3)	2160
학력	구분	초졸	중졸	고졸	대졸		합
	명(비율)	107 (14.2)	205 (27.2)	361 (47.9)	81 (10.7)		754

〈표 10〉 당원의 출신지별 분포

출신지	강원	경기	부산 경남	대구 경북	대전 충남	서울	인천	광주 전남	전북	제주	충북	합계
		80	63	17	68	11	8	6	69	23	2	1330

이하의 학력은 당원의 89.3%를 차지하였다.

다음으로 주민등록 번호를 부여 받았던 주소지를 기준으로 당원의 출신별 분포를 살펴 보았다. 충주 지역이 내륙의 교통중심지인 탓에 고른 전국적 분포를 보이고 있다. 물론 압도적인 것은 충북 출신이었다(79.8%). 충청 출신을 제외한다면, 인접해 있는 강원 지역출신이 많았다. 호남과 영남 출신 비중은 각각 5.5%와 5.1%로서 인구를 감안한다면 호남 출신이 두 배 이상 많다고 할 수 있지만 절대 비중이 일반적 예상보다 큰 것은 아니었다.

〈표 11〉은 당원의 직업별 분포이다. 지금까지 당원관련 자료의 공개가 금지되어 있는 법적 제약상 당원의 본적과 직업, 학력에 대한 체계적 연구가 불가능하였다.<sup>16)</sup> 비교를 위하여 80년대 중반 서울시 4개 선거구를 대상으로 이루어진 김명석(1989)의 연구를 참조하였다. 가장 먼저 눈에 띄는 점은 농업 종사자가 두 번째로 많다는 점인데, 이는 지역의 특성이 반영된 결과이다. 제일 많은 직업군은 자영 상업으로 나타났다. 설문대상이 중앙당이 아닌 지구당임을 고려할 때 상업 및 사업의 종사자들은 지역에 기반을 둔 자영업 집단이라고 추론할 수 있다. 두 직업종사자의 비중은 민정당이 65.7%에 달하는데 비해 민주당은 36.8%, 평민당은 44.1%, 통일민주당은 26.7%에 그치고 있다. 야당이 여당의 직업분포도에 비해 유의미한 편차를 보이고 있는 또 다른 직종은 회사원이다. 민정당의 경우 그 비중은 1%에

16) 1992년 내무위 서울시 국감에서 민주당의 이협 의원은 통반장의 당적공개를 요구하였으나 서울 시장(이상배)은 개인의 신상관련사항이며, 당적 공개가 불법이라는 이유로 거부하였다. 『동아일보』 1992/10/17을 참조.

〈표 11〉 당원의 직업 구성(%)

	민주당	민정당	평민당	통일민주당
농림수산업	20.6(79명)	1.3	○	3.4
공업·광업	2.6(10명)	○	2.2	○
상업	29.8(114명)	33.7	36.6	11.7
건설업	9.9(38명)	4.2	8.6	10.0
전문직	0.8(3명)	4.5	4.3	5.0
정치인	0.3(1명)	1.9	10.8	11.7
교사/공무원/군인	0.8(3명)	3.5	3.3	8.3
회사원	13.6(52명)	1.0	8.6	21.7
공익사업	1.0(4명)	3.2	1.1	○
주부	13.1(50명)	12.6	13.0	10.0
사업	7.0(27명)	32.0	7.5	15.0
기타	0.5(2명)	1.3	3.2	1.7
계	100(383명)	100(309)	100(93)	100(60)

출처: 민정, 평민, 통일민주당 자료는 김명석(1989).

불과하지만 민주당은 13.6%, 통일민주당은 21.7%를 기록하여 도시의 교육받은 신중간층이 야당의 핵심 지지계층이었음을 보여주고 있다.<sup>17)</sup>

끝으로 통합 이전 평민당 당원이었다가 민주당 당원으로 계속 당적을 보유한 사람들은 총 178명으로 확인되었다. 이 숫자는 평민당 총주·중원지구당 당원 총 477명의 37.3%에 해당하는 것으로 정당통합과 지구당 위원장 교체 등 변화하는 정치 상황 속에서 일반 당원 수준에서도 당적 변경이 심하였던 사실을 입증하고 있다. 이 중 53명은 평민당과 민주당의 지구당에서 당직자이거나 대의원, 상무위원, 조직책 등 직책을 연속하여 맡았는데, 이들이 충성도와 헌신성이 높은 핵심 당원이라고 할 수 있다.

17) 엄밀한 선거자료에 근거한 것은 아니지만 화이트칼라를 포함한 중간계급이 야당의 지지기반이었다는 주장은 박형준·정관용(1989); 윤천주(1986)을 참조. 90년대의 선거를 다룬 대부분의 분석에서는 자영업층의 여당지지성향이 다른 계층에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 정영태의 연구에서는 자본가계급 다음으로 높게 나타나고 있으며, 강명세의 분석에서는 신한국당에 대한 자영업 계층의 지지도가 여타 직업보다 높은 것으로 나타났다. 강명세는 그 원인으로 자영업 집단의 높은 연령(보수화)을 강조하고 있다. 이에 대해서는 정영태(1993); 강명세(1996)를 참조.

#### IV. 결론

본 연구는 3당 합당이라는 정당체계의 변화가 지구당의 구조와 활동, 리더십, 재정, 당원 구성에 어떤 영향을 미쳤는가를 해명하고자 하였다. 민주당 충주·중원 지구당의 사례에서 발견된 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지구당의 구조와 활동에 있어서 민주화라는 거시적 전환이나 3당 합당이라는 외적 조건의 변화와 상관없이 '위로부터의 조직화(안병영 1985, 107)', '간부정당(이계희 1991)'이라는 과거의 특성이 연속되고 있음을 발견할 수 있었다. 당시 지구당 조직의 가장 중요한 특징 중 하나는 선거와 일상의 이원화된 구조이다. 평상시 지구당은 위원장과 상근 활동가 중심의 민원처리 연락조직으로, 선거 기간에는 유권자를 조직할 캠페인 기구로 운용되었다. 그런 점에서 이 시기 지구당의 가장 중요한 기능과 역할은 선거에 대비한 조직 동원이라 할 수 있다. 활동에 있어서 지구당은 독자적 당원 교육 프로그램이나 연수 과정을 갖추지 못하였고 중앙당에 의존하였다. 지구당과 중앙당의 관계는 교육, 재정, 전략, 인선 등에 있어서 수직적 위계나 종속적 관계에 유사하였다. 지구당과 지역사회단체와의 정치적 연계 또한 선거 시기에만 집중화된 양상을 보였으며, 지역의 직능사회단체와의 주기적인 교류나 정례적인 협력은 드물었다는 점에서 제도화 수준이 낮았다고 평가할 수 있다. 가장 큰 원인은 입법과 원내 정책 활동을 할 수 없었던 야당의 원외 조직이라는 조건에 있었다.

둘째, 3당 합당 이후 민주당은 지구당 운용의 민주화를 내걸었지만 오히려 지구당 위원장의 권한은 확대되었다. 지구당 위원장은 대의원이나 중앙 대의원, 상무위원, 당직자의 인선은 물론이고 지방자치단체장과 지방의원의 공천에 실질적 영향력을 행사할 수 있었다. 이를 가능하게 만들었던 구조적 원인은 당원들의 자발적 참여가 제한되었고, 재정의 상당 부분을 위원장 개인이 조달해야 하는 제도적 제약 때문이었다.

셋째, 지역의 특성과 위원장의 성향이 당원 구성에 미치는 영향이다. 일반적으로 당원의 성별은 도시지역에서는 여성이, 농촌지역에서는 남성이 지배적인 것으로 지적되어 왔다. 충주·중원지구당의 성별 구성은 남성 대 여성의 비율이 58 대 42로서 엇비슷한데 이는 이 지역의 농촌도시의 혼합적 성격을 반영한 결과로 풀이된다. 한편 여성 당원의 간부 비중은 불과 19명(9.2%)에 불과하여 심각한 성비의 불균형을 보여주었다. 이는 당시 선거에 대비한 조직화가 지역을 단위로 한 여성의 대규모 동원을 통해 이루어졌고, 반면 일상적인 지

구당 운영은 남성 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 가장 흥미로운 결과는 당원의 연령이 30대에 집중되어 있으며, 40대 이전이 79.8%로 50대 이후를 압도하고 있다는 점이다. 고령화된 농촌 지역을 포함하고 있었음에도 불구하고 당원의 연령이 상대적으로 낮은 데에는 상대적으로 젊은 세대의 야당 지지 성향과 위원장 개인이 젊고 개혁성향이 강하다는 점이 반영되었다고 추정할 수 있다. 또한 정당통합과 위원장 교체 과정에서 무려 63%의 당원이 교체되었다는 점을 처음으로 확인한 것도 의미 있는 성과라 할 수 있다. 이는 당원의 가입 배경이 정책이나 노선 등 보편적 가치(purposive benefit)보다는 위원장 개인과의 연고나 물질적 보상(material benefit)이었음을 반증하는 것이다. 이들은 집단적 인센티브(collective incentive)보다 개별적 인센티브(individualistic incentive)에 더 많은 관심을 가졌다고 추정할 수 있다(김용호 외 2008, 3).

요약하자면, 상대적으로 참신하고 개혁적인 신진 위원장이 지구당을 맡았음에도 불구하고 당원 참여의 활성화와 풀뿌리 네트워크의 구축에는 실질적 진전을 이루지 못하였다고 평가할 수 있다. 이는 당시 정치개혁 차원에서 지구당의 민주화를 표방하였던 민주당의 실험이 당원과 지지자의 자발적 참여와 풀뿌리 주민조직과의 연계를 강화하는 데에는 실패하였음을 의미한다. 이러한 좌절은 특정 위원장 개인의 리더십과 능력의 한계라기보다는 당시 한국 정당, 특히 지구당 조직의 보편적 한계였다고 할 수 있다. 그리고 이 문제는 20여년이 지난 지금의 시점에서도 아직 미완의 과제로 남아 있다.

끝으로 본 연구에서 확인되었지만 보다 깊게 해명하지 못한 부분은 재정과 리더십의 연관성이다. 조직 연구 특히 이익집단 연구에서 재정의 출처는 집단의 전략 선택과 리더의 영향력 행사에 가장 큰 영향을 미치는 변수이다(Berry 1984; Walker 1991). 본 연구에 따르면 위원장은 당비의 상당 부분을 조달하였으며, 친인척이나 동창회 등 대부분 사적 연고를 활용해 후원회를 직접 조직화하였다. 이 시기 지구당과 위원장의 관계는 이익집단의 의사 결정에 가장 큰 영향을 미치는 재정 후원자(patronage) 또는 거액 기부자(sugar daddies)에 비유될 수 있다. 재정의 전담(全擔)과 소위 제왕적 위원장 사이의 연관성을 밝힐 수 있는 체계적인 후속 연구가 필요하다 하겠다.

투고일 2010년 11월 30일

심사일 2010년 12월 13일

게재확정일 2011년 1월 3일

## 참고문헌

- 강명세. 1996. "15대 총선에 나타난 정당선택과 사회균열구조." 『제15대 총선분석』, 서울: 세종연구소.
- 강원택. 2008. "한국 정당의 당원 연구, 이념적 정체성과 당내 민주주의." 『한국정치학회보』 42집 2호.
- 고선규. 2008. "정당원의 정당조직 운영과 정치제도 평가." 한국정당학회 특별학술회의 발표논문.
- 김기배. 1992. "지구당 조직관리." 국회사무처. 『국회보』 308호.
- 김상겸. 2005. "판례 평석: 정당의 자유와 지구당 폐지." 『한국고시』.
- 김명석. 1989. "한국지구당 간부의 사회적 배경과 충원에 관한 연구." 한국외국어대 정치외교학과 석사학위논문.
- 김소연. 2003. "여성의 정치세력화가 필요한 이유." 동국대 교지편집위원회 홈페이지 기고 (<http://www.dkum.net/bbs/view.php?id>).
- 김영태. 2008. "정당원의 의식조사 개요 및 정치적 성향." 한국정당학회 특별학술회의 발표논문.
- 김용호·정영태·윤상진·강미노. 2008. "한국의 풀뿌리 정당조직의 실태 분석과 제도개선 방안." 한국정치학회 연례학술회의 발표논문.
- 김육. 2006. "중앙정치와 지방정치의 연계 방향: 정당의 강화를 중심으로." 한국지방정치학회 추계학술회의 발표논문.
- 김주정. 1990. "선거는 있어도 정치는 없다: 지방정치 부재현실과 정당의 지구당." 『지방자치』 22호.
- 김진호·고경민. 1999. "지방정치의 활성화와 지구당 개혁." 『法과 政策』 5호.
- 김태근. 2006. "지방자치와 진보정치: 울산 민주노동당의 경험을 중심으로." 한상진·안성민·김태근·장원봉 편. 『진보적 지방자치, 무엇을 했고 무엇을 해야 하는가』, 서울: 진보정치연구소.
- 문용직. 1993. "1990년 3당합당의 분석." 『한국과 국제정치』 5권 1호.
- 민주당 조직국. 1992. "시도지부 및 지구당 활동내용." 『민주조직』 제92-27호.
- 박형준·정관용. 1989. "한국 보수야당의 계급적 성격과 정치적 위상." 『창작과 비평』 17권 2호.
- 박효종. 1997. 『정당 국고보조금제 비판과 대안』, 서울: 자유기업센터.
- 서복경. 2004. "정당개혁과 한국 민주주의의 미래: 원내정당화 논의의 재고." 『동향과 전망』 40호.

- 서복경. 2008. "정당원의 정당 활동." 한국정당학회 특별학술회의 발표논문.
- 신원섭. 1991. "타락정치의 온상, 지구당 운영 백태." 『동화』 4호.
- 심지연. 2004. 『한국정당정치사』, 백산서당.
- 심지연·김민진. 2001. "정치자금과 정당정치: 미·영·독·일 4개국 비교." 한국정치학회 연례 학술대회 발표논문.
- \_\_\_\_\_. 2002. "정치자금제도의 투명성, 민주성 확보방안." 참여연대 주최, 『정치자금 투명성 확보를 위한 긴급토론회 자료집』.
- 윤상철. 1997. 『1980년대 한국의 민주화 이행과정』, 서울: 서울대학교출판부.
- 윤천주. 1986. 『투표참여와 정치발전』, 서울: 서울대학교출판부.
- 이계희. 1991. "권위주의정권하의 야당정치 연구: 신민당(1967~1980)을 중심으로." 서울대학교 정치학과 박사학위논문.
- 이상식. 1992. "한일정당의 파벌에 관한 비교연구: 민자당과 자민당을 중심으로." 『한국정치학회보』 25집 2호.
- 이정진. 2010. "지구당 폐지를 둘러싼 담론구조와 법 개정 논의." 『한국정치외교사논총』 31집 2호.
- 이현출. 2005. "정당개혁과 지구당 폐지." 『한국정당학회보』 4권 1호.
- 장영수. 2005. "지구당 폐지의 위헌성과 그로 인한 기본권 침해에 대한 헌법소원의 적법성." 『고시연구』 32권 12호.
- 전진호. 2003. "지역노동운동의 정치세력화: 민주노동당 창원을 지구당을 중심으로." 창원대학교 노동대학원 학위논문.
- 정기영. 1998. "한국의 민주화와 정당정치에 관한 연구." 서울대학교 정치학과 박사학위논문.
- 정대화. 1995. "한국의 정치변동 1987~1992: 국가-정치사회-시민사회의 관계를 중심으로." 서울대학교 정치학과 박사학위논문.
- 정상호. 2005. "반유신 야당운동의 성과와 한계." 민주화운동기념사업회 편, 『유신과 반유신』, 서울: 민주화운동기념사업회.
- 정연정. 2009. "정당의 지방조직 활성화 방안: 지구당 재정립의 필요성을 중심으로." 『21세기 정치학회보』 19집 3호.
- 정영국. 2000. "한국정당의 지구당 조직과 기능: 문제점과 대안." 『한국과 국제정치』 16권 1호.
- 정영우. 1991. "지구당 운영의 문제점에 관한 연구: 민주자유당을 중심으로." 부산여자전문대학교 논문집.
- 정영태. 1993. "계급별 투표형태를 통해 본 14대 대선." 이남영 편, 『한국의 선거①』, 서울: 나남.
- 정영태·윤상진. 2006. 『민주노동당 지지층의 투표형태와 정치의식』, 서울: 진보정치연구소.
- 조용진. 2005. "지구당 당직자의 정치 행위에 관한 사례 연구: 광주지역 한나라당 'A' 지구당을

중심으로.” 전남대학교 인류학과 석사학위논문.

중앙선관위. 1989. 『우리나라 정당의 주요 기구, 기능 비교』.

\_\_\_\_\_. 1998. 『저비용 고효율의 지구당 운영방안』.

최장집. 2006. 『민주주의의 민주화』. 서울: 후마니타스.

평화민주당 중앙당사무처. 1991. 『공직선거후보자의 추천 및 지원 등에 관한 개정당규』.

Berry, Jeffrey M. 1984. *The Interest Group Society*. Boston: Brown & Company.

Bledsoe, Timothy. 1993. *Careers in City Politics: The Case for Urban Democracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Clark, Peter. B. and James Wilson, “Incentive Systems: A Theory of Organizations.” *Administrative Science Quarterly* 6. No. 2, 129-166.

Copus, Colin. 2000. “Communities, Parties and Crises of Representation.” In Nirmala Rao, ed. *Representation and Community in Western Democracies*. London: Macmillan Press Ltd.

Crenson, Matthew A. and Benjamin Ginsberg. 2002. *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Fung, Archon and Eric Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.

Katz, Richard S. and Peter Mair. 1994. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage Pub.

Leblebici, Huseyin and Gerald R. Salancik. 1989. “The Rules of Organizing and the Managerial Role.” *Organization Studies* 10. No. 3, 301-325.

Mair, Peter. 1997. *Party System Change: Approach and Interpretation*. Oxford: Oxford University Press.

Miller, L., Malcolm Dickson and Gerry Stoker. 2000. *Models of Local Governance*. New York: Palgrave.

Rhodes. R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bristol: Open University Press.

Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. London: Macmillan Press Ltd.

Schlozman, Kay Lehman and John T. Tierney. 1986. *Organized Interest and American Democracy*. New York: Harper & Row.

Walker, Jack L. 1991. *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

ABSTRACT

---

## Research on the Opposition during the Realignment of Political Parties (1990~1995): Focusing on District Party Chapters of Democratic Party in Chungju and Jungwon

Sang Ho Jeong | Myongji University

From 1988 to 1995, the system of political parties was fundamentally reformed, including the three-party merger and the legal and institutional environment. Despite changes in the external environment, however, the function, role and operation of the district party chapter remained substantially unchanged. District party chapters were more dependent on the central party for educating their party members, with the relationship between district party chapters and the central party being approximate to a top-down subordinate relationship. One of the most important functions of district party chapters at the time was to mobilize people in preparation for elections. In the meantime, the power of the district party chapter chairman was immense. He could appoint district party chapter delegates, central delegates, standing members, party members and even affect the selection process of candidates for local municipal elections and local parliament. This was possible since party members' participation was systematically restricted and the chairman himself had to cover the financial costs of running the district party chapter. The most significant outcome for this study is to identify that one of the core missions in reforming political parties is to strengthen the connection between voluntary political organizations and their supporters, and grass-root organizations. Unfortunately, this problem has remained unsolved for 20 years.

**Keywords:** realignment, political parties, role and operation of district party chapters, party membership, financial structure