

연구논문

## 지방정치에서 정당의 역할과 한계

한 도시 이야기 1)

박종민 · 신수경

이 논문은 한 도시사례를 통해 기초단위의 지방정치에서 지방정당의 역할과 한계를 다루었다. 분석결과는 지방정당이 지방정치 과정을 주도하지도 그 중심에 서 있지도 않으며, 귀속적 연고 관계를 동원하여 지지 기반을 구축하고 있다. 지역주의 정치와 계급정치의 상대적 부재는 지방 정치과정에서 지방정당의 역할을 약화시키고 있다. 우리의 지방정당은 선거시 조직이 완전 가동되면서 활발히 움직이지만 선거가 끝나면 '개점휴업 상태'가 된다. 선거가 종료되면 지구당은 다음 선거 때까지 최소한의 지역구 관리활동을 제외하고 지방정치과정에서 거의 방관자적인 입장을 보인다. 정책결정과정에 개입할 공식적인 제도적 장치도 없고 또 그러한 기능을 수행할 만한 인적 자원도 갖추고 있지 않다. 지방정당은 위원장을 중심으로 하향적으로 조직되고 '비무늬' 방식으로 운영되고 있다. 지방정당은 사실상 당비를 내지 않은 당원들로 구성되고 따라서 자발주의에 기초하지 않는다. 지방정당은 선거과정에서 표를 동원하는 중요한 기제일 뿐이다. 대체로 우리의 지방정당은 지방정치제도와 정치문화에 있어 아직은 중심적이기보다 주변적이고 무력한 존재이다.

### 박종민은

미국 캘리포니아  
(버클리)대학교에서  
정치학 박사학위를  
받고  
현재 고려대학교  
행정학과 교수로  
재직중이다.

cmpark@mail.korea.  
ac.kr

### 신수경은

현재 고려대학교  
행정학과 박사과정  
에 재학중이다.

shin sk@yahoo.co.kr

## 1. 머리 말

지방정치의 민주화를 위해서는 무엇보다도 지방정부가 지방시민들에 의해 선출되어야 하며 그들에게 책임을 지고 반응하고 그들을 대표해야 한다. 단체장이 중앙정부에 의해 임명되는 관선체제에서 주민 선거에 의해 선출되는 민선체제로의 변화는 분명 지방민주주의의 심화를 위한 핵심적인 첫 단계라고 할 수 있다. 근본적으로 지방정치의 민주성의 정도는 정치평등에 기초한 지방사회의 구성원들에 의해 집합적 의사결정이 얼마나 통제되는가에 달려 있다. 때문에 시민통제와

정치평등의 제도화는 지방민주주의의 핵심적 조건으로 간주된다 (Beetham, 1996). 대의민주주의에 있어서도 대의정부에 대한 정치평등에 기초를 둔 시민통제는 기본적 요소이다(Dahl, 1989). 이러한 맥락에서 볼 때 보통선거권에 토대를 둔 자유경쟁선거의 도입은 지방정치에 민주화를 위해 필수적인 제도적 조건인 셈이다.

지방정치에서 시민통제의 원리가 작동되기 위해서는 경쟁선거에 의해 선출된 지방정부가 지방사회의 구성원들에 의해 책임을 추궁당할 수 있어야 하고 그들에게 반응적이어야 한다. 즉, 정책결정 및 집행과 관련하여 지방사회의 여론에 주목하고 이를 체계적으로 수렴해야 하는 것이다. 한편, 지방정치에서 정치평등의 원리가 작동되기 위해서는 지방정부가 시민권(citizenship)의 평등이라는 원칙하에 지방사회의 모든 의사가 반영될 수 있도록 균등한 기회를 보장하고 공정한 절차를 유지해야 한다. 이러한 두 원칙을 반영하는 지방정치제도의 발전 없이는 지방정부의 책임성, 반응성 및 대표성이 효과적으로 보장될 수 없다. 지방정당(local party)은 바로 그러한 지방정치제도의 하나이다.<sup>2)</sup> 중앙차원에서 정당이 “사회의 생각과 국가의 의지를 서로 연결시켜 주는 교량”과도 같은 역할을 수행하는 주요 정치제도인 것처럼 지방정당은 지방사회와 지방정부를 연결시켜 줄 수 있는 지방정치제도인 것이다.

지난 1995년 지방자치가 실시되면서 우리의 지방사회에도 작지만 의미 있는 정치공간이 열리고 이에 따라 지방사회의 다양한 이익과 선호가 지방정치과정에 투입되기 시작하였다. 무엇보다도 지방선거를 통해 시민들은 자신들의 도시를 누가 통치할 것인가를 선택할 수 있게 됨으로 지방정부에 대한 정치평등에 기초한 시민통제가 작동하면서 지방차원에서도 선거민주주의(electoral democracy)가 시작된 것이다. 이제 경쟁적 선거정치에 노출된 지방정치가들은 시민들에게 책임을 지고 그들에게 반응하고 그들을 대표하지 않을 수 없게 된 것이다. 이러한 맥락에서 지방정당의 현실에 대한 분석은 지방민주주의의 심화를 위한 정치제도적 조건을 발견하는 데 도움을 줄 수 있을지 모

른다. 이러한 인식에서 이 논문은 아직도 맹아기에 있는 우리의 기초 단위의 지방정치에서 지방정당의 역할과 한계를 한 도시사례를 중심으로 다루고자 한다.<sup>3)</sup>

## 2. 脫정치화의 지방자치제도

일반적으로 정당은 시민과 국가를 연결하는 주요한 기제로 간주된다(Sartori, 1976). 정당이 수행하는 다양한 기능 중 핵심적인 것은 이익집약(*interest aggregation*)과 이익표출(*interest articulation*)이다(Almond & Powell, 1980). 서구민주주의에서 사회와 국가를 연결시켜주는 이익중계(*interest intermediation*)의 새로운 형태가 정당의 기능에 도전하면서 정당과 시민들간의 연계가 약화되어 왔지만 일반적으로 중앙정치차원에서 정당은 민주정치의 본질적 요소로 간주되고 있다. 따라서 경쟁적 정당정치는 다두체제(*polyarchy*)의 주요한 특징으로 언급되는 것이다(Dahl, 1971).

그러나 지방정치에서 지방정당이 본질적인 것인가에 대하여는 상반된 시각이 존재한다(Keating, 1991; Wolman, 1995). 이러한 차이는 지방정부의 역할에 대한 상이한 입장에서부터 나온다. 지방정부의 역할을 어떻게 볼 것인가에 따라 지방자치제도의 설계가 달라지며 이는 결국 지방정치과정에서 지방정당의 역할에 영향을 준다. 때문에 지방정당의 현실을 이해하기 위해서는 지방자치제도의 성격이 어떠한지를 파악하는 것이 필요하다. 지방자치제도의 성격을 분석하는 한 가지 차원은 그것의 정치화의 정도이다. 왜냐하면 지방자치제도에 구현되어 있는 지방정부의 정치화 혹은 脫정치화의 정도가 여기서 분석하고자 하는 지방정당의 역할과 관련하여 중요한 단서를 제공하기 때문이다.

지방자치제도가 지방정부의 정치화를 지향하느냐 혹은 脫정치화를 지향하느냐는 지방정부의 역할을 어떻게 규정하느냐에 따라 달라진

다. 지방정부의 脫정치화를 옹호하는 시각은 지방정부가 非정파적 (*non-partisan*) 이어야 함을 강조한다. 이 시각은 지방정치를 갈등해소 보다는 문제해결의 장으로 간주한다. 이러한 시각이 지방자치제도에 구현되어 있다면 지방차원에서의 지방정당의 역할은 제한적이다. 그리고 지방정부는 행정적 효율성과 전문적 기술성에 기초하여 운영될 것으로 기대된다.<sup>4)</sup> 한편 지방정부의 정치화를 옹호하는 시각은 지방정부가 정파적이어야 함을 강조한다. 이 시각은 지방정치를 문제해결 보다는 갈등해소의 장으로 간주한다. 이러한 시각이 지방자치제도에 구현되어 있다면 지방차원에서의 지방정당의 역할은 본질적이다. 그리고 지방정부는 정치적 책임성과 대표성에 기초하여 운영될 것으로 기대된다.

이처럼 지방사회에 공공서비스를 효율적으로 전달하는 지방정부의 역할을 강조하는 지방자치제도는 지방정부의 脫정치화를 지향하고 따라서 지방정당의 역할을 제한한다. 반면 지방사회의 다양한 이익과 선호를 정책으로 전환하는 지방정부의 역할을 강조하는 지방자치제도는 지방정부의 정치화를 지향하고 따라서 지방정당의 역할을 중시한다. 거꾸로 말해서 지방자치제도에서 지방정당의 역할이 제한되어 있다면 이는 지방정부를 공공서비스 전달자로 간주하는 것이고, 그렇지 않다면 이는 지방정부를 갈등해소의 무대로 간주하는 것이라고 볼 수 있다.

지방자치제도가 지방정부의 정치화를 지향하는지 혹은 脫정치화를 지향하는지를 파악하는 데 도움이 되는 제도적 지표는 지방선거, 지방정부(집행부와 의회) 및 지방관료제와 관련된다. 19세기 말 미국에서 기구정치(*machine politics*)에 반대하여 전개되었던 도시정부개혁운동은 非정파적 및 전체대표선거(*at-large elections*)의 도입, 市관리자(*city-manager*)제도의 채택 및 직업공무원제도의 확립을 가져왔는데 이들은 바로 지방정부의 脫정치화를 지향하는 제도라고 할 수 있다 (Banfield & Wilson, 1963; Chandler & Clark, 1995; Knott & Miller, 1987; Clark, 1994). 이러한 제도적 차원에서 평가하면 우리의 지방자

치제도는 지방정부의 脫정치화를 지향하면서도 정치화의 잠재성을 남겨둔 것으로 보인다.

첫째, 기초의회선거에서 출마자의 당적보유 및 당직임명은 허용되어 있지만 정당공천과 정당표방은 금지되어 있다. 이는 지방의원들이 지방정당의 통제로부터 벗어나 개별적 차원에서 의정활동을 수행할 수 있게 해준다. 물론 이들 가운데 상당수는 당적을 보유하고 있고 지구당 부위원장 등 주요 당직에 임용되어 있어 현역 국회의원인 지구당위원장과 긴밀한 관계를 유지하기도 한다. 그러나 자신의 사업과 관련해 탈당과 입당을 반복하는 기회주의적 정치행태를 보이기도 한다. 따라서 지방의회선거에서 지방정당의 역할은 주변적이다. 정당의 의회제도의 발전된 정치제도라는 기준에서 보면 지방의회선거의 脫정치화는 지방정당의 역할을 제한시키고 있다.

둘째, 非정파적 지방의회선거로 지방의원과 지방정당간의 연계성의 강도가 약하여 지방의회는 대체로 非정파적으로 운영된다. 물론 의장단 선출과 관련해 같은 정당 내천자들이 단합하기도 하지만 이들이 원내교섭단체를 구성할 수 있는 것도 아니어서 예산배정이나 조례 제정과 관련한 의정활동은 정파적으로 이루어지지 않는다. 전체가 아닌 지역대표선거제도로 지방의원은 지방사회 전체보다는 자신의 선거구 숙원사업에 더 관심을 가지면 이를 추진하기 위해 소속 지구당보다는 시장의 눈치를 살핀다. 사실상 이들의 의정활동은 정파성보다 자신들의 재선가능성에 더 영향을 받는다.

셋째, 시장출마자의 경우 당적 보유 및 당직 임명뿐만 아니라 정당 공천과 정당표방도 허용되어 있다. 따라서 시장선거에서 지방정당의 역할은 중심적이다. 시정운영에서 정파적 요소를 제거하고 행정적 능률성을 제고하는 市관리자제도와 달리 우리의 強시장형제도에서는 정당참가 허용된 선거를 통해 선출된 시장이 지방정부의 수장이 되기 때문에 지방정부의 정치화를 지향하는 것처럼 보인다. 그러나 선거과정에서 지방정당의 지지동원에 의존하였던 시장이지만 시정운영에서는 직업공무원제도의 확립으로 지방정당의 간섭으로부터 자율성

을 유지할 수 있고 지방행정기관의 非정치화는 시장을 통한 지방정당의 시정개입을 차단시키고 있다. 시와의 당정협의회가 가동되기도 하지만 확고히 제도화되어 있지도 못한 실정이며 지방정당이 시청에 주는 영향은 주로 원내 위원장을 통해서 이루어지는 사적이고 개별적이며 비공식적인 것이다.

넷째, 지방관료제는 관선시절부터 실적주의, 보편주의 및 직업전문주의의 전통을 유지하여 脫정치화되어 왔다. 정치-행정 분리는 중앙관료제만이 아니라 지방관료제의 원칙이 되어 왔으며 따라서 지방정당이 시장을 통해 지방행정에 개입하는 것은 극히 제한적이다.<sup>5)</sup> 특히, 시장의 정치적 임용의 범위가 극히 제한되어 있고 실적주의의 전통을 훼손하는 인사개입은 지방관료제의 반발과 중앙정부의 규율을 초래하여 시장의 재선을 위협할 수 있기 때문에 시장은 그러한 인사권 행사를 경계한다.<sup>6)</sup> 지방관료제의 권력이 超지방적(*trans-local*)이기 때문에 지방정당이 시장을 통해 이를 통제하는 것은 가능하지 않다 (박종민 외, 1999).

전반적으로 우리의 지방자치제도를 보면 외견상 정치화의 시도가 부분적으로 반영되어 있지만 시장선거를 제외한 의회선거, 의정활동 및 시정운영에서 脫정치화는 실질적이다. 이러한 제도적 설계로 인해 지방정치과정에서 지방정당의 역할은 전반적으로 미미한 편이다. 시장선거에서만 지방정당이 중심이 있을 뿐 다른 지방정치과정에서 지방정당은 주변적이거나 부차적인 것이다.

### 3. 脫정치화의 도시정치문화

정당과 시민들간의 관계는 두 차원, 즉 집단적 정체성(*collective identity*)과 이익대변에 기초한다. 집단적 정체성은 시민-정당 관계의 정서적 측면이고 이익대변은 시민-정당 관계의 합리적-수단적

측면이다(Biorcio & Mannheimer, 1995). 집단적 정체성은 정당과 지지자들간의 확산적(*diffuse*) 연계를, 이익대변은 그들간의 구체적(*specific*) 연계를 반영한다. 어떤 연계이든 시민-정당 관계의 형성은 정치과정에서 정당의 역할을 핵심적으로 만든다.

유사한 논거에서 우리의 지방정치과정에서 시민과 정당간의 관계를 살펴보고자 한다.<sup>7)</sup> 첫째, 정당에 대한 일체감은 시민-정당 관계의 정서적 측면, 즉 집단적 정체성을 반영한다. 여기서 사용된 '지지정당' 문항은 정당일체감을 측정하는 것으로 간주하기에는 의견타당도가 떨어진다. 정당지지는 정서적 차원뿐만 아니라 수단적 차원에서도 가능하기 때문이다. 그러나 지지정당이 없는 다수의 유권자들도 시장 선거에서 정당후보자에 표를 던진다는 것은 그 문항이 수단적 차원이 아닌 정서적 차원의 시민-정당 연계를 반영할 수 있음을 시사한다. <표 1>에 제시된 바와 같이 5개 도시 전체에서 응답자의 72.6%가 지지하는 정당이 없다고 답변하여 정치적으로 독립적인 무당파(*independents*)가 다수이다. 그리고 이러한 응답유형은 도시별 차이를 거의 나타내지 않고 있다. 지역패권정당이 존재하는 도시에서도 다수가 지지정당이 없다고 응답하여 시민-정당간의 연계가 매우 낮음을 보여주고 있다. 한편, 약한 정당지지자(*weak partisan*)가 18.7%, 강한 정당지지자(*strong partisan*)가 8.7%로 나타났고 이러한 분포유형 역시 도시에 따라 거의 차이가 없었다. 이러한 결과는 전반적으로 지방사회에서 시민-정당간의 연계가 약함을 시사한다.<sup>8)</sup>

둘째, 이익대변의 기제로서 정당의 효과성에 대한 평가는 시민-정당 관계의 합리적-수단적 측면을 이해하는 데 도움을 준다. <표 2>에 제시된 바와 같이 자신이 관심 가진 사안과 관련하여 지구당이든 중앙당이든 정당에 호소한 적이 있느냐는 질문에 대해 5개 도시 전체에서 응답자의 2.6%만이 그러한 경험이 있다고 하였다. 이는 종교나 사회단체를 통해 호소한 적이 있다고 응답한 5.1%보다 낮은 수치이다. 더욱이 지방정부에 영향을 미치는데 지구당이든 중앙당이든 정당에 호소하는 것이 효과적이라고 한 응답자는 22.7%인 반면 종교 혹

은 시민단체에 호소하는 것이 효과적이라고 한 응답자는 41.3%로 나타나 종교 혹은 시민단체가 정당보다 효과적이라는 반응이 2배 정도 많았다. 이는 시민을 정부와 연결시키는 데 있어 지방시민들이 지방정당을 종교나 시민단체보다 덜 중심적으로 인식함을 시사한다.

셋째, 지방선거에서 지방정당의 역할에 대한 평가는 시민-정당 연계를 직접적으로 이해하는 데 도움을 준다. <표 3>에 제시된 것처럼 5개 도시 전체에서 응답자의 56.4%가 현재 허용되어 있는 시장출마자의 정당공천에 반대하고 있으며, 모든 도시에서 반대자가 찬성자보다 월등히 많은 것으로 나타났다. 한편 5개 도시 전체에서 응답자의 57.6%가 현재 금지되어 있는 기초지방의회 출마자의 정당공천을 반대하고 있으며 여기서도 모든 도시에서 반대자가 찬성자보다 훨씬 많은 것으로 나타났다.

전반적으로 지방차원의 시민-정당 연계는 정체성의 측면에서 혹은 이익대변의 측면에서 매우 약한 것으로 보인다. 많은 지방시민들은

표 1. 정파성 수준

	성남	부천	평택	청주	진주	전체
무당파(%)	75.1	69.6	70.7	73.1	74.4	72.6
약한 지지자	17.1	19.1	23.4	17.8	17.1	18.7
강한 지지자	7.8	11.3	5.9	9.1	8.5	8.7
(N)	(346)	(345)	(239)	(286)	(246)	(1492)

표 2. 정당 및 사회단체를 통한 정치참여

	성남	부천	평택	청주	진주	전체
참여 경험이 있다고 한 퍼센트						
정당에 호소	2.3	4.3	2.5	2.1	1.2	2.6
종교·시민단체에 호소	3.4	4.3	7.9	6.2	4.4	5.1
효과적이라고 응답한 퍼센트						
정당에 호소	20.0	29.0	14.1	31.6	15.5	22.7
종교·시민단체에 호소	46.7	49.5	32.7	46.0	25.3	41.3



표 3 \_\_\_\_\_  
정당 공천제도에 대한 태도

(단위: %)	성남	부천	평택	청주	진주	전체
시장 출마자 정당공천 지지	20.6	21.6	16.5	20.6	13.8	19.0
시장 출마자 정당공천 반대	56.0	61.5	60.7	56.4	45.5	56.4
모르겠다	23.4	17.0	22.7	23.0	40.7	24.6
(N)	(350)	(348)	(242)	(291)	(246)	(1477)
시의원 출마자 정당공천 지지	18.6	19.2	14.1	16.8	12.1	16.6
시의원 출마자 정당공천 반대	55.7	62.8	63.1	59.8	44.9	57.6
모르겠다	25.7	18.1	22.8	23.4	42.9	25.8
(N)	(350)	(349)	(241)	(291)	(247)	(1478)

지지할 정당을 갖고 있지 못해 정당을 통한 정체성을 발전시키지 못하고 있다. 지역주의 정치는 단지 출신지 정체성에 기초한 시민과 정당간의 정서적 연계만을 조장할 뿐이다. 지방정당을 통해 이익과 선호를 전달하는 것이 다른 사회단체를 통해서 하는 것보다도 덜 효과적이라는 인식은 시민 - 정당 연계가 수단적 차원에서조차 긍정적으로 평가되지 못함을 보여준다. 특히, 정당공천제도에 대해 부정적 반응이 압도적이라는 사실은 지방사회에 정당불신이 광범함을 보여준다. 이러한 분석결과가 분명히 보여주는 것은 우리 도시정치문화가 지방정부의 脫정치화를 지지하고 있다는 것이다.

#### 4. 지방정당의 특징: 성남시 사례

脫정치화를 지향하는 지방자치제도와 도시정치문화로 인해 대체로 시장선거를 제외한 지방정치과정에서 지방정당의 역할은 주변적이다.<sup>9)</sup> 선거시즌을 제외한 지방정당은 거의 무력하며 기껏해야 개별 혹은 집단민원의 접수창구로서 간헐적으로 움직일 뿐이다. 시즌오프가 되면 휴식에 들어가는 운동팀처럼 선거가 끝나면 지방정당조직은 축소되어 다음 선거 때까지 지역구관리 차원의 활동을 제외하고는 긴

휴식상태에 들어간다. 다음은 이러한 지방정당의 특징을 성남시의 정당활동가들을 통해 기술하고자 한다(Crotty, 1986 참조).<sup>10)</sup>

### 1) 구성

지구당대의원의 사회적 특성은 지방정당의 성격을 이해하는 단서를 제공해 줄 수 있다. 지역주의에 기초한 우리의 지방정당은 우선 출신지 정체성에 기초하여 당원을 모집할 가능성이 높다. 합리적-수단적 측면에서의 시민-정당 연계의 취약성은 학연이나 지연과 같은 귀속적 연고관계나 사적 관계를 통해 당원모집과 관리가 이루어질 가능성을 높인다. 이는 결국 정당의 프로그램이나 대중조직이 확고하지 못함을 시사한다.

〈표 4〉에 보고된 것처럼 첫째, 지구당 대의원의 지역연고를 보면 지방정당의 지역적 색채가 뚜렷하게 나타나고 있다. 출생지를 보면 민주당의 경우 응답 대의원의 75.5%가 호남출신이고 영남출신은 전무한 것으로 나타나 지역연고가 매우 확고한 것으로 보인다.<sup>11)</sup> 반면 한나라당의 경우 응답 대의원의 25.0%만이 영남출신이고 또한 6.3%가 호남출신으로 나타나 민주당 지구당과 비교해 지역색채가 훨씬 약한 것으로 보인다. 주 성장지를 보면 민주당의 경우 응답 대의원의 69.8%, 한나라당의 경우 응답 대의원의 59.4%가 서울이나 경기도로 나타났다. 민주당 지구당 대의원들은 주로 호남출신의 舊시가지 사람들이고 한나라당 지구당 대의원들은 새로 개발된 분당지역의 원주민들과 舊여권 지지기반이었던 영남 및 충청출신들이 섞여 있는 것으로 보인다.<sup>12)</sup> 이는 출신지의 정체성에 기초한 당원모집과 관리가 민주당 지구당이 한나라당 지구당보다 훨씬 강함을 시사한다. 이는 조사대상 지구당이 담당하는 지역구의 지리적 특징을 반영한다.<sup>13)</sup>

한나라당의 2개 지구당 가운데 하나는 前위원장의 공천탈락으로 기존 조직이 와해된 후 부분적으로 재건되었고, 또 다른 하나는 지난 총선 전 分區로 신설되었다. 반면 민주당의 2개 지구당은 모두 재선 이

상의 위원장이 존재하고 또 오랫동안 관리되어 왔다. 이는 분당 신도시 개발이 성남 舊시가지 개발보다 훨씬 최근에 이루어진 사실과도 관련된다. 이와 일치하게 성남 거주기간을 보면 한나라당의 경우 응답 대의원의 65.7%가 10년 미만이나 민주당의 경우 응답 대의원의 64.2%가 21년 이상, 90.6%가 11년 이상으로 나타났다. 이는 양당이 분석사례 지방사회에 내린 뿌리의 깊이가 다르다는 것을 보여준다.

대다수 당원들의 정당참여가 프로그램이나 이념에 근거하여 이루어지지 않는 상황에서 지구당 대의원들의 사회참여 유형은 당원들의 층원 통로를 파악하는 데 간접적인 단서를 제공할 수 있다. 왜냐하면 대의원들은 주로 사적 인간관계를 통해 당원을 추천하기 때문이다.

<표 5>는 각 사회단체에서 응답 대의원들이 얼마나 활동적인지를 보

표 4 \_\_\_\_\_  
지구당 대의원의 사회적 특성

	민주당 (N=53)	한나라당 (N=32)	전체 (N=85)
출생지 (%)			
서울	3.8	6.3	4.7
인천/경기	17.0	37.5	24.7
대전/충남북	0.0	15.7	5.7
광주/전남북	75.5	6.3	49.4
부산/대구/경남북	0.0	25.0	9.4
기타	1.9	9.4	4.7
주 성장지 (%)			
서울	34.0	25.0	30.6
인천/경기	35.8	34.4	35.3
대전/충남북	0.0	9.4	3.6
광주/전남북	28.3	3.1	18.8
부산/대구/경남북	0.0	21.9	8.2
기타	0.0	6.3	2.4
성남거주기간 (%)			
5년 이하	3.8	34.4	15.3
6~10년	3.8	31.3	14.1
11~20년	26.4	9.4	20.0
21년 이상	64.2	25.0	49.4

\* 결측치 퍼센트 기재를 생략하여 합계가 100%에 미달하는 경우가 있음.

여준다. 14) 첫째, 민주당 지구당의 경우 응답 대의원의 35.8%가 향우회에서 매우 활동적인 것으로 보고하고 있다. 전술한 바와 같이 응답한 대의원 4명 중 3명이 호남출신임을 고려하면 여기서 향우회란 호남향우회라 볼 수 있다. 반면 한나라당 지구당의 경우 응답한 대의원의 21.9%가 향우회에서 매우 활동적인 것으로 보고하고 있다. 충청향우회가 자민련에 기울고 있는 점을 고려하면 여기서 향우회란 영남향우회일 가능성이 높다.

둘째, 한나라당의 경우 응답 대의원의 40.6%가 동창회에서 매우 활동적이라고 보고하고 있다. 이와는 달리 민주당의 경우 응답 대의원의 20.8%만이 동창회에서 매우 활동적이라고 보고하고 있다. 이러한 결과는 민주당 지구당보다 한나라당 지구당에서 동창회에 기초한 인적 네트워크가 당원충원의 주요한 경로로 작동될 수 있음을 시사한다. 15)

셋째, 민주당의 경우 응답 대의원의 28.3%, 그리고 한나라당의 경우 응답 대의원의 31.3%가 주민단체에서 매우 활동적이라고 응답한 것으로 나타나 두 정당 지구당 모두에게 있어 거주지의 근린주민단체가 당원충원의 주요한 통로가 될 수 있음을 시사한다. 사실상 두 지구당 모두洞협의회장이나洞관리장을 두고 하부단위를 관리하고, 이들의 사적 인간관계를 통해 당원모집이 이루어진다는 사실은 주민단체가 당원충원의 또 다른 통로일 가능성을 보여준다.

넷째, 한나라당의 경우 응답 대의원의 31.3%가 종교단체에서 매우 활동적이라고 한 반면 민주당의 경우 응답 대의원의 7.5%만이 그렇다고 하였다. 이는 한나라당 지구당의 경우 종교단체를 통한 인적 연결망도 당원충원의 통로로 활용될 수 있음을 시사한다.

표 5  
지구당 대의원의  
사회단체 활동

	민주당 (N=53)	한나라당 (N=32)	전체 (N=85)
종교단체	7.5	31.3	16.5
시민단체	20.8	15.6	18.8
주민단체	28.3	31.3	29.4
노동단체	3.8	3.1	3.5
제대군인단체	3.8	9.4	2.4
자선봉사단체	24.5	12.5	20.0
여성단체	3.8	6.3	4.7
동창회	20.8	40.6	28.2
향우회	35.8	21.9	30.6
종친회	18.9	15.6	17.6

\* 기재된 수치는 매우 활동적이라고 응답한 퍼센트.

지구당 대의원들의 사적 관계에 의한 당원추천이 이루어지는 상황에서 이들이 적극 참여하는 사회단체가 당원모집과 주요한 통로로 기능할 수 있다. 만일 그렇다면 적어도 조사대상 지구당에 국한에서 보면 민주당의 경우 향우회와<sup>16)</sup> 주민단체가, 한나라당의 경우 동창회와 주민단체가 당원충원의 주요 통로일 가능성이 높다. 정당활동가들로 볼 수 있는 지구당 대의원들이 귀속적 성격의 향우회나 동창회 활동이 가장 활발하다는 것은 지방정당의 귀속적 성격의 일면을 보여준다(박종민 외, 1999).

## 2) 동기유형

윌슨(Wilson, 1995)이 제시한 정당활동의 세 가지 보상형태는 지방정당의 성격을 이해하는 데 또 다른 단서를 제공한다. 첫째, 참여자들은 때때로 물질적(material) 보상을 추구한다. 여기에는 금전적 보상이나 금전적 가치를 매길 수 있는 재화와 서비스를 포함한다. 둘째, 참여자들은 또한 연대적(solidary) 보상을 추구하기도 한다.<sup>17)</sup> 이는 사회적 상호작용으로부터 나오는 비가시적 보상이다. 여기에는 명

예, 존경 혹은 친교 등을 포함한다. 셋째, 참여자들은 합목적적 (*purposive*) 보상을 추구할 수 있다. 이는 참여행동을 통해 가치 있는 이상과 신조에 기여하였다는 만족감 등을 포함한다.

우리의 지구당 대의원들은 과연 어떠한 이유에서 정당활동을 하게 되었는가? <표 6>은 각 항목이 정당활동의 이유로서 얼마나 중요한지를 보여준다. 18) 우선 전체적으로 보면 정당활동의 중요한 이유로 가장 많이 언급된 항목은 '당에 대한 강한 애정'(63.5%), '지역사회에 대한 의무감 실현'(54.1%), '지구당 위원장과의 친분'(44.7%)의 순으로 나타났고 가장 적게 언급된 항목은 '사업상의 연줄형성 도움'(8.2%), '정당활동은 생활의 일부'(11.8%), '정부정책에 대한 영향력 행사'(17.6%)의 순으로 나타났다.

정당별로 보면 민주당 지구당의 경우 가장 많이 언급된 항목은 '당에 대한 강한 애정'(56.6%), '지구당 위원장과의 친분'(47.2%), '지역사회에 대한 의무감 실현'(43.4%)의 순으로 나타났고, 가장 적게 언급된 항목은 '정부정책에 대한 영향력 행사'(7.5%), '사업상의 연줄형성 도움'(13.2%), '정당활동은 생활의 일부'(13.2%)의 순으로 나

표 6  
지구당 대의원의  
정당활동 이유

	민주당(N=53)	한나라당(N=32)	전체(N=85)
지구당 위원장과의 친분	47.2(2)	40.6(3)	44.7(3)
정당활동은 생활의 일부	13.2(9)	9.4(11)	11.8(10)
당에 대한 강한 애정	56.6(1)	75.0(1)	63.5(1)
당원들과의 사회적 교제와 친분	37.7(4)	28.1(7)	34.1(5)
선거운동의 흥미와 감동	34.0(5)	40.6(3)	36.5(4)
자신의 정치경력 형성	22.6(7)	8.8(9)	21.2(7)
정부정책에 대한 영향력 행사	7.5(11)	34.4(5)	17.6(9)
유력자들과의 교분	17.0(8)	21.9(8)	18.8(8)
지역사회에 대한 의무감 실현	43.4(3)	71.9(2)	54.1(2)
사업상의 연줄형성 도움	13.2(9)	15.6(10)	8.2(11)
지역사회로부터의 인정	32.1(6)	31.3(6)	31.8(6)

\* 기재된 수치는 매우 중요하다고 응답한 퍼센트; 괄호 안은 순위.

타났다. 반면 한나라당 지구당의 경우 가장 많이 언급된 항목은 '당에 대한 강한 애정'(75.0%), '지역사회에 대한 의무감 실현'(71.9%), '지구당 위원장과의 친분'(40.6%), '선거운동의 흥미와 감동'(40.6%)의 순으로 나타났고, 가장 적게 언급된 것은 '정당활동은 생활의 일부'(9.4%), '사업상의 연줄형성 도움'(15.6%), '자신의 정치경력 형성'(18.8%)의 순으로 나타났다.

이러한 응답패턴은 자신의 정당활동 이유를 가장 잘 기술한 항목 하나를 선택하도록 요구한 질문에서도 나타났다. <표 7>에 제시된 것처럼 지구당 대의원들의 주된 참여동기는 '정당에 대한 강한 애정'이나 '지역사회에 대한 의무감 실현'이라는 집단적 및 사회적 유인과 관련되어 있다.<sup>19)</sup> 민주당 지구당의 경우 집단적 및 사회적 유인 못지 않게 개인적 유인도 정당활동의 주요 동기로 나타났다. 반면 한나라당 지구당의 경우 사회적 및 집단적 유인이 개인적 유인보다 더 중요한 것으로 나타났다. 한편, 정당의 구분 없이 지구당 위원장과의 친분도 일부 대의원들에게 주요한 참여 동기를 구성하는 것으로 보인다.<sup>20)</sup>

전체적인 분석결과를 월손의 보상유인에 비추어 보면 우리의 지방 정당 활동가들은 물질적 유인보다는 연대적 유인을 중시하는 것으로 보인다. 그러나 철학적 혹은 이념적 동기는 발견하기 어려워 합목적적 보상유인이 거의 작동하지 않는 것으로 보인다. 이러한 동기유형은 지방정당의 성격을 이해하는 데 도움을 준다. 현재의 지방자치제도에서 지방정당이 물질적 보상을 통해 지지자들을 유인하기는 어렵다. 지방정당이 지방자원을 통제할 수 없는 상황에서 당원들이 정당 활동으로부터 물질적 보상을 기대하기는 불가능하다. 사업가들도 지방정당을 통해 시청으로부터 사업상의 이득을 기대하는 것보다는 직접 시청에 교두보를 놓고자 시도한다(박종민, 2000a).

표 7  
**지구당 대의원의 정당활동의 가장 중요한 이유**

	민주당 (N=53)	한나라당 (N=32)	전체 (N=85)
집단적 / 사회적 동기	43.4	59.5	49.4
정당활동은 생활의 일부			
당에 대한 강한 애정			
정부정책에 대한 영향력 행사			
지역사회에 대한 의무감 실현			
개인적 동기	41.6	28.1	36.5
당원들과의 사회적 교제와 친분			
선거운동의 흥미와 감동			
자신의 정치경력 형성			
유력자들과의 교분			
사업상의 연결형성 도움			
지역사회로부터의 인정			
위원장과의 친분	7.5	9.4	8.2

\* 결측치 퍼센트 기재를 생략하여 합계가 100%에 미달하는 경우가 있음.

이러한 로비행태의 이유는 무엇보다도 지방정부의 脫정치화가 정착되어 있기 때문이다. 즉, 직업관료제의 정치적 중립성과 행정적 효율성의 전통이 확립되어 있어 소위 기구정치가 발전될 수 있는 제도적 여건이 존재하지 않기 때문이다. 따라서 지방정당이 당원들에게 금전적 보상을 제공하거나 혹은 공공기관 취업을 알선하거나 혹은 관급계약이나 인허가상의 호의를 베푸는 것이 가능하지가 않다. 만일 있다면 그것은 지방정당을 통해서가 아니라 지방자원을 통제하는 市長을 통해서 직접 오는 것이다(박종민, 2000a; 유재원, 2000).

전술한 지방정당 활동가들의 동기유형은 지방사회에서 정당지지가 물질교환에 기초하지 않음을 시사한다. 구터보크(Guterbock, 1980)는 정당지지 모형으로 물질교환모형, 정서교환모형 및 공동체모형을 구분한다.<sup>21)</sup> 물질교환모형에 따르면 유권자들은 물질적 동기를 가지며 이것이 그들로 하여금 지방정당의 물질적 유인에 반응하도록 만든다.



정서교환모형에 따르면 유권자들은 정서적 동기를 가지며 이것이 그들로 하여금 인정이나 우정과 같은 연대적 유인에 반응하도록 만든다. 공동체모형에 따르면 유권자는 도덕적 동기를 가지며 이것이 지방정당으로 하여금 광범하게 공유하는 향토사회적 가치에 호소하도록 만든다. 전술한 지방정당 활동가들의 동기유형에 비추어 보면 우리의 지방차원의 정당지지에 물질교환모형을 적용하기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 정당지지가 지역적 정체성에 기초한다는 사실은 정서교환모형의 적용 가능성을, 그리고 지역사회에 대한 의무감을 반영하는 동기유형은 공동체모형의 적용 가능성을 시사한다.

### 3) 활동유형

우리의 지방정당의 현실은 또한 지구당 대의원들의 활동유형을 통해 간접적으로 파악될 수 있다. <표 8>에 제시된 이들의 정당활동의 유형을 살펴보면 첫째, 민주당의 경우 응답 대의원의 56.7%가 정당경력 11년 이상이지만 한나라당의 경우 응답 대의원의 21.8%만이 그런 것으로 나타나 민주당 지구당에 한나라당 지구당보다 노련한 당원들이 거의 3배나 더 많은 것으로 보인다.<sup>22)</sup> 물론 이는 한나라당의 2개 지구당이 최근 재건되거나 혹은 신설된 조직이라는 사실과 관련된다.<sup>23)</sup> 그럼에도 정당경력이 당성을 간접적으로 반영한다고 볼 때 현재 민주당 지구당이 한나라당 지구당보다 충성스러운 당원을 더 많이 확보하고 있음을 엿볼 수 있다.

둘째, 이러한 추론을 반영하듯 지구당 대의원들의 당성은 정당별로 차이를 보이고 있다. 10점 척도(1=약, 10=강)에서 민주당의 경우 응답 대의원의 41.5%가 9~10점을 준 반면 한나라당의 경우 응답 대의원의 28.2%만이 그렇게 하였다. 또한 민주당의 경우 응답 대의원의 24.6%가 6점 이하를 준 반면 한나라당의 경우 응답 대의원의 43.7%

가 그렇게 하였다. 이러한 반응은 최근 재건되고 신설된 한나라당 지구당의 경우 민주당 지구당과 비교해서 당에 대한 충성이 심화될 정도로 충분한 시간이 지나지 않았기 때문으로 보이지만 이것은 전술한 결과와 더불어 한나라당 지구당대의원들이 민주당 지구당대의원들보다 덜 진지할 수 있음을 시사한다.

셋째, 두 정당 모두 다수의 대의원들은 정당활동에 많은 시간을 할애하지 않는다. 이는 선거시즌이 아닌 평상시 활동에 관한 것이기 때문에 전혀 의외가 아니다. 대부분의 지구당 대의원들은 일부 당직자를 제외하고는 직업적으로 정치활동을 하는 사람들이 아니다. 선거시즌이 아닌 평상시에는 이들 가운데 '골수' 대의원들만이 정기적으로 활동을 한다. 그럼에도 민주당의 경우 응답 대의원의 26.5%가 주당 6시간 이상의 시간을 할애하고 있는 반면, 한나라당의 경우 응답 대의원의 12.4%만이 그렇게 하는 것으로 나타나 전술한 것처럼 민주당 지구당이 한나라당 지구당보다 '골수' 대의원들을 확보하고 있는 것으로 보인다.

넷째, 당비납부를 보면 응답자들이 지구당 대의원들임에도 불구하고 전체적으로 71.8%가 당비를 안내는 것으로 나타났다. 정당별로 보면 민주당의 경우 응답 대의원의 83.0%가, 그리고 한나라당의 경우 응답 대의원의 53.1%가 당비를 안내는 것으로 나타나 지구당조직의 핵심일 수 있는 대의원들조차 당비납부가 전반적으로 저조하고, 특히 민주당의 경우 그 정도가 심한 것으로 보인다.<sup>24)</sup> 일반적으로 활동성을 보고 선발하였다는 대의원들의 당비납부가 저조하다면 평당원의 경우 이보다 더 저조할 것은 당연하며 따라서 우리의 지구당은 '당비 내는 당원 없는 당'이라 부를 수 있을 것이다.

끝으로, 응답자들이 공식적으로 지구당 대의원들임에도 불구하고 자신이 지구당 대의원인지조차 인식하지 못하는 것으로 나타난 점은 충격적이다.<sup>25)</sup> 민주당의 경우 응답 대의원의 66.0%만이, 그리고 한나라당의 경우 응답 대의원의 40.6%만이 지구당 대의원의 경험이

표 8  
지구당 대의원의  
정당활동 유형

	민주당(N=53)	한나라당(N=32)	전체(N=85)
<b>정당활동경력</b>			
5년 이하	18.9	34.4	24.8
6~10년	22.7	15.6	20.2
11~20년	35.8	12.5	27.2
21년 이상	20.9	9.3	16.6
<b>당성</b>			
약(1~4)	7.6	3.1	5.9
(5~6)	17.0	40.6	25.8
(7~8)	32.1	25.1	29.4
강(9~10)	41.5	28.2	36.4
<b>주당 정당활동시간</b>			
5시간 이하	52.9	40.8	48.3
6~10시간	17.0	46.9	28.2
11~20시간	5.7	6.2	7.2
21시간 이상	3.8	3.1	2.4
<b>당비납부</b>			
한다	17.0	46.9	28.2
못한다	83.0	53.1	71.8
<b>정당직책</b>			
지구당대의원	66.0	40.6	56.5
도지부대의원	32.1	6.3	22.4
중앙당대의원	37.7	21.9	31.8
지구당 부위원장	35.8	25.0	31.8
지구당 특별위원회 위원	35.8	25.0	31.8
동 협의회장	30.2	21.9	27.1
통 혹은 반 관리장	13.2	31.3	20.0

\* 결측치 퍼센트 기재를 생략하여 전체가 100%에 미달하는 경우 있음.

있다고 응답하였다. 이는 앞서 지적한 바와 같이 총선을 앞두고 새로운 위원장이 공천되고 기존 위원장이 탈당하는 과정에서 자신이 대의원인지조차 모르고 정당에 관여하게 된 사람들이 적지 않음을 시사한다. 당직과 관련해 주목할 만한 것은 민주당 지구당에는 한나라당 지구당보다 중앙당대의원, 도지부대의원이나 지구당 부위원장, 지구당

특별위원 등의 경험을 가진 대의원들이 더 많지만 한나라당 지구당에는 민주당 지구당보다 선거시준 때 가동되는 통 혹은 반 관리장의 경험을 가진 대의원들이 더 많다는 점이다. 이는 한나라당 지구당의 경우 다수의 대의원들이 하위단위의 정당활동가이고 아직 지구당조직이 완전히 정비되지 않았기 때문으로 추측된다.<sup>26)</sup>

선거시준이 오면 정당활동가들의 역할은 중요해진다. <표 9>는 지구당 대의원들의 선거활동유형을 보여준다. 첫째, 유권자 투표독려는 가장 활발히 이루어지는 것으로 보인다. 민주당의 경우 응답 대의원의 79.2%, 한나라당의 경우 응답 대의원의 84.4%가 그러한 경험이 있는 것으로 나타났다. 둘째, 그러나 선거후원금 모금은 가장 저조하게 이루어지는 것으로 보인다. 민주당의 경우 응답 대의원의 35.8%, 한나라당의 경우 응답 대의원의 15.6%만이 그러한 경험이 있는 것으로 나타났다. 셋째, 당원모집은 지지를 표로 연계시킬 수 있는 확실한 방법이다. 이 활동은 정당별로 거의 차이가 없이 비교적 활발히 이루어지는 것으로 보인다.<sup>27)</sup> 민주당의 경우 응답 대의원의 60.4%, 한나라당의 경우 응답 대의원의 62.5%가 그러한 경험이 있는 것으로 나타났다. 넷째, 전화선거운동은 비교적 활발히 이루어지는 것으로 보이나 정당별로 다소 차이가 있다. 민주당의 경우 응답 대의원의 50.9%, 한나라당의 경우 응답 대의원의 68.8%가 그러한 경험이 있는 것으로 나타났다. 다섯째, 호별방문선거운동도 비교적 활발히 이루어지는 것으로 보이나 정당별로 다소 차이가 있다. 민주당의 경우 응답 대의원의 52.8%, 한나라당의 경우 응답 대의원의 37.5%가 그러한 경험이 있는 것으로 나타났다. 앞의 두 결과는 한나라당 지구당이 민주당 지구당과 비교해 호별방문선거운동보다 전화선거운동에 더 의존하였고 민주당 지구당은 한나라당 지구당과 비교해 전화선거운동 못지 않게 호별선거운동을 활발히 전개하였음을 시사한다.<sup>28)</sup>

전술한 활동유형의 분석결과에서 지방정당의 현실과 관련해 특히 주목할 만한 것은 당비 내는 대의원들이 많지 않다는 것과 선거시 당

표 9  
지구당 대의원의  
캠페인활동 경험

	민주당(N=53)	한나라당(N=32)	전체(N=85)
당원모집	60.4	62.5	61.2
호별방문 선거운동	52.8	37.5	47.1
전화 선거운동	50.9	68.8	57.6
유권자 투표독려	79.2	84.4	81.2
선거후원금 모금	35.8	15.6	28.2

\* 기재된 수치는 경험이 있다고 한 응답자의 퍼센트. 결측치 퍼센트 기재를 생략하여 전체가 100%에 미달하는 경우 있음.

원모집이 활발히 이루어지고 있다는 것이다. 당원모집은 선거시 정당 활동가들의 주요 활동의 하나로 보인다. 그러나 선거시 입당원서를 제출한 당원들의 애당심은 그렇게 신뢰할 만하지 못한 것으로 알려져 있다. 당원배가운동의 결과로 선거 때는 당원 수가 갑자기 늘어나지만 선거가 끝나면 입당원서를 제출했던 당원들의 소재가 파악되지 않을 정도로 당원관리가 제대로 이루어지지 않는다.<sup>29)</sup> 당원명부상의 숫자에 허수가 많은 것이다. 그리고 대의원이 당비를 납부하지 않는 상황에서 평당원이 당비를 정기적으로 납부할 것으로 기대하기는 더욱 어렵다. 우리의 지방정당은 평상시 당원의 자발적 참여와 기여가 거의 없이 위원장이 '베푸는' 방식으로 운영되어 간다고 볼 수 있다.<sup>30)</sup>

## 5. 시즌과 시즌오프의 지방정당

지방정치과정에서 지방정당의 역할은 시즌과 시즌오프에 따라 다르다. 특히, 단체장선거시에는 중심적이지만 非선거시에는 대체로 주변적이다. 지방정당은 선거시즌 동안 자당의 시장공천자를 당선시키기 위해 완전 가동된다. 시장공천자는 정당표방을 하기 때문에 지역

주의 선거정치 현실에서 정당의 역할이 중요한 것은 당연하다. 한편, 기초의원선거의 경우 정당공천과 정당표방이 금지되어 있기 때문에 아무리 지역주의 선거행태가 예견되는 도시라 해도 선거과정에서의 정당의 역할은 주변적이다. 정당내천이 불이익을 주는 것이 아니라면 설사 정당표방이 허용되지 않더라도 그를 마다할 이유는 없지만 대체로 일반유권자들이 정당을 알 수 없기 때문에 내천자가 당선되어도 정당이 생색내기가 쉽지 않다. 기초의원의 당락에 소속정당보다는 선거구에서의 봉사활동이나 인지도가 더 중요하기 때문에 더욱 그렇다.<sup>31)</sup> 이렇게 보면 정당공천과 표방이 허용된 시장선거에서만 정당의 역할은 중심적일 뿐이다.

선거시즌 오프에서 정당의 역할은 더욱 제한적이다. 정책결정, 예산배정 및 집단 혹은 개별 민원과 관련해 지방정당의 역할은 전반적으로 무력한 것으로 보인다. 첫째, 지방정부의 정책결정에 대한 지방정당의 영향력은 한계가 있다. 우선 지구당 조직은 정책 지향적이지 못하다. 사실상 우리의 지방정당은 위원장의 원내 진출을 위한 선거 조직이다. 따라서 지구당이 지방차원의 정책개발기능을 수행할 것을 기대하기는 매우 어렵다.<sup>32)</sup> 대선, 총선 및 단체장 선거시 지구당조직은 최대한 가동되지만 선거가 끝난 후 평상시 지구당조직은 최소한의 지역구관리 차원에서 가동되기 때문에 정책 지향적일 정도의 자체 역량을 가지고 있지 못하다.<sup>33)</sup> 지방정당은 다음 선거를 대비해 최소한의 지역구관리에 전념할 뿐이다. 더 나아가 지구당 위원장의 지역구 숙원사업과 관련되어 있지 않다면 지방정책 역시 지구당의 주된 관심사항은 아니다.

둘째, 중앙정부에 신청한 지방정주의 국비지원에 대해 시장은 원내 위원장들에게 협조를 요청한다. 협력거부는 정치기반이 지방적인 야당의원에게 정치적으로 손해를 줄 수 있는 '아킬레스건'이다. 따라서 시장은 여야를 막론하고 지역의 국회의원들에게 도움을 요청한다. 이에 대해 국회의원들은 예산협조를 통해 시장과 협력관계를 형성하면서 자신의 지역구사업의 우선순위 재조정과 같은 반대급부를 노린다.

이러한 상황은 시장과 국회의원을 상부상조하도록 만든다. 그러나 대표성의 범위가 보다 넓은 시장은 비록 지방정치이지만 중앙정치인인 국회의원들에게 저자세를 보이지 않는다(박종민 외, 1999). 자기 당원이지만 원내 위원장조차 시장을 함부로 대할 수 있는 것은 아니며 시장 역시 원내 위원장을 만만히 대할 수 없다. 대체로 둘 간의 힘의 관계가 시즌오프에는 대등하다고 할 수 있는데 전국차원에서는 원내위원장이 시장보다 권력이 더 강하지만 지방차원에서는 시장이 원내위원장보다 권력이 더 강하다. 위원장과 내천 시의원들간의 밀착도에 따라 다를 수 있지만 시의원들도 놀이터나 경로당 등 지역구 숙원사업을 이루기 위해 지방자원의 통제하는 시장에 의존하게 된다. 때문에 원내 위원장이 내천 시의원들을 통해 시장을 견제하려고 하지만 그것도 용이하지 않다. 특히, 지역구 지지기반이 탄탄한 재선 이상의 시의원들의 경우 더욱 그렇다.

셋째, 시즌오프에서 민원활동은 지방정당의 주요한 기능이 되고 있다. 정책개발 역량이 떨어지고 지방정책에 대한 관심이 낮은 상황에서 지방정당이 지역구관리의 차원에서 최소한 유지해야 하는 활동은 민원상담과 처리 및 주민경조사 서비스이다. 접수된 민원을 처리하기 위해 시청에 호소하거나 협조를 요청한다. 물론 시의원들도 자신의 지역구관리 차원에서 그런 행동에 나서기도 하지만 국회의원의 인지도가 높기 때문에 지방정당은 지역민원뿐만 아니라 개인의 이기적 민원의 창구가 되는 것이다.

선거시즌에 들어서면 지방정당은 활성화되지만 선거시즌이 끝나면 휴지기에 들어간다. 이는 지구당이 여론수렴기능보다 선거동원에 주력하기 때문이다. 지구당이 위원장이 원내에 진출하지 못한 지구당은 거의 무활동 상태로 들어가지만 진출한 지구당의 경우도 다음 시즌을 대비해 지역구관리의 차원에서 필요한 활동을 제외한 모든 활동을 축소한다. 선거법의 제한도 있지만 지방정치과정에서 지방정당의 역할은 거의 주변적이거나 지엽적일 뿐이다.

## 6. 맺 음 말

중앙차원에서 정당은 중요한 정치행위자이지만 지방차원에서 정당은 정치과정을 주도하지도 중심에서 있지도 않다. 지역정체성이 정치균열의 기초가 되어 있는 상황에서 지방정당은 주로 동향출신자들을 중심으로 다른 귀속적 연고관계를 통해 기반을 구축하고 있다. 이러한 지역주의 정치는 도시에서 계급정치의 출현을 가로막고 계급정치의 부재는 지방정치과정에서 정당의 역할을 약화시키고 있다.

우리의 지방정당은 마치 운동팀과 유사하다. 시즌이 끝나면 팀은 다음 시즌 때까지 휴식을 취한다. 이와 유사하게 우리의 지방정당도 선거시 조직이 완전 가동되면서 활발히 움직이지만 선거가 끝나면 '개점휴업 상태'가 된다. 선수 트레이드가 있는 것처럼 이해관계에 따라 내천 시의원들은 당적을 바꾸기도 한다. 지구당은 다음 선거 때까지 거의 손놓고 최소한의 지역구관리활동을 제외하고 지방정치과정에서 방관자적인 입장을 취한다. 정책결정과정에 개입할 공식적인 제도적 장치도 없고 또 그러한 기능을 수행할 만한 인적 자원도 갖추고 있지 않다. 지방정당은 위원장을 중심으로 하향적으로 조직되고 '배 푸는' 방식으로 운영되고 있다. 지방정당은 사실상 당비를 내지 않은 당원들로 구성되고 따라서 자발주의에 기초해 있지 않다. 지방정당은 표를 동원하는 중요한 기제일 뿐이다. 평상시의 정당조직과 선거기간의 정당조직은 확연히 다르다.

대체로 우리의 지방민주주의에서 지방정당은 정치제도적으로 그리고 정치문화적으로 아직은 중심적이기보다 주변적이고 무력한 존재이다. 이러한 지방정당의 주변성과 무력성은 지방민주주의의 심화에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 반기구정치적 전통을 반영하는 비정파적 선거는 일반시민들의 정치관여, 이해 및 참여를 줄이며, 지방정부로 하여금 참여자원을 많은 사회경제적 상위계층의 선호에 호의적으로 반응하도록 만든다. 또한 비정파적 선거는 사회적 및 정치적 변화에



대해 저항적이며 현직자들에게 이점을 주고 덜 정책지향적인 선거유세를 가져온다.<sup>34)</sup> 그래서 非정파적 선거는 선거직 공직자들에게 책임을 묻는 데 덜 효과적이다. 이러한 이유에서 지방차원의 대의민주주의의 발전을 위해서는 건전한 정당정치의 활성화가 바람직하다고 주장된다(김병준, 1994). 다양한 공익성격의 중간집단의 출현과 직접민주주의의 이상에도 불구하고 '사회와 국가'를 연결시켜 줄 효과적인 정치제도가 바로 정당이기 때문이다.<sup>35)</sup>

## ■ 주

- 1) 이 논문을 위한 연구는 학술진흥재단의 1999년도 인문사회과학분야 중점영역연구지원에 의해 수행되었다. 이 논문은 한국행정학회 동계학술대회(2000년 12월)에서 발표된 논문의 수정본이다. 당시 토론을 통해 유익한 논평을 주신 가톨릭대 이종원교수, 그리고 유익한 심사평을 주신 두 분의 심사위원께 감사드린다.
- 2) 중앙정치차원의 정당 개념과 구분하기 위해 사용된 지방정당은 지방정치차원의 정당을 의미하며 전국정당의 지방조직 혹은 지구당을 포함한다.
- 3) 이 논문에서 다루는 지방정치 혹은 도시정치는 광역수준이 아니라 기초수준이다. 따라서 논의 결과를 광역을 포함하는 지방정치 전반에 걸쳐 일반화시킬 수는 없다.
- 4) 최근 정부의 기초단체장 임명제 구상은 지방정부의 脫정치화 시각의 한 단면을 보여준다.
- 5) 원내 지구당 위원장이라도 시장에게 무리한 이권개입이나 인사청탁을 하는 것은 용이하지 않다는 것이 한 지구당 관계자의 증언이다.
- 6) 시장이 임명할 수 있는 별정직에 당원이 충원되는 경우는 거의 없고 실제로 자격조건이 구비된 당원도 거의 없다는 것이 지구당 관계자의 증언이다. 설혹 그러한 임용이 있는 경우도 지구당의 요청이 아니라 시장 개인의 선호에 의해 인사가 이루어지는 것으로 보인다.
- 7) 분석자료는 1998년 8월 고려대학교 정부학연구소 서베이리서치센터에 의해 실시된 지방자치에 관한 5개 도시주민 면접조사를 통해 수집된 것이다. 조사의 주요 발견은 박종민(2000b) 참조.
- 8) 지역주의 투표행위는 선거에서 지역연고를 갖는 정당의 중심적 역할을 보여준다. 그러나 지역주의 투표행위는 시민-정당 연계보다 시민-지역 연계를 더 반영하는 것으로 볼 수 있다.
- 9) 지난 1998년 지방선거에서 광역단체장의 경우 당선자 16명 가운데서 무소속은 하나도 없고, 기초

단체장의 경우 당선자 232명 가운데 무소속은 44명으로 19.0%를 차지하며, 광역의원의 경우 당선자 616명 가운데 무소속은 39명으로 겨우 6.3%를 차지하였다. 이처럼 정당공천과 정당표방이 허용된 지방공직선거에서 대부분의 당선자는 정당공천자로 나타나 지방선거에서 정당의 역할이 중심적임을 엿볼 수 있다.

- 10) 정당활동가 설문조사는 성남시에 위치한 원내위원장들 둔 2개 정당 4개 지구당 대의원들을 대상으로 우편조사방식을 통해 2000년 8월 실시되었다. 지구당사무실을 통해 발송된 총 660부의 설문지 가운데서 87부만이 회수되어 13.2%의 낮은 회수율을 보였다. 회수된 87부 가운데서 미완성된 2부를 제외한 85부만이 최종분석에 사용되었다. 낮은 회수율은 응답표본의 대표성을 훼손하여 분석결과와의 신중한 해석을 요구한다. 여기서는 정당활동에 보다 적극적인 대의원들만이 응답하였을 가능성이 높다는 점을 고려하면서 분석결과를 신중히 해석하려고 한다.
- 11) 한 지구당 관계자가 지구당과 호남향우회간의 관계를 '끈끈한 관계'로 표현할 정도로 민주당 지구당의 부위원장들 다수가 호남향우회 사람들이다.
- 12) 한나라당의 한 위원장이 분당지역 토박이이고, 또 다른 위원장이 충남출신이라는 사실이 한나라당 대의원들 가운데 경기출신 및 충청출신이 많은 이유를 설명할 수 있을지 모른다.
- 13) 조사대상 지구당 가운데 민주당은 모두 성남 舊시가지에, 그리고 한나라당은 성남의 新시가지인 분당에 위치하고 있다.
- 14) 이 질문에 대한 응답 범주는 '매우 활동적' '약간 활동적' '거의 무활동' 및 '회원 아님'의 4개를 사용하였다. 여기서는 '매우 활동적'이라고 말한 응답자의 퍼센트를 제시하였다.
- 15) 지난 총선 때 위원장의 초등, 중등 및 고등학교 동창회 인맥을 적극 활용하였다는 한나라당 한 지구당 관계자의 증언은 이러한 결과와 일치한다.
- 16) 사례도시에서 호남향우회는 洞지회까지 결성되어 있을 정도로 결속력이 강하지만 그럼에도 불구하고 洞지회 관리자의 이해관계에 따라 때때로 離合集散이 일어나기도 한다.
- 17) 월슨은 연대적 보상을 특정 개인들에게 줄 수 있거나 그들로부터 회수할 수 있는 구체적 (*specific*) 인 것과 조직내의 특정 개인들이 누리는 것을 배제할 수 없는 집합적 (*collective*) 인 것으로 더 세분한다.
- 18) 각 문항의 응답범주는 '매우 중요하다' '다소 중요하다' 및 '중요하지 않다' 이다. 여기서는 매우 중요하다고 말한 응답자의 퍼센트만을 제시하였다.
- 19) 우리의 정당이 프로그램 정당이 아니기 때문에 '정당에 대한 강한 애정'이 철학적 혹은 이념적 동기 유형을 반영할 가능성은 낮다. 사실 우리의 정당이 지역주의에 기초한다는 점을 고려하면 당의 애정은 지역패권 정당을 상징하는 정치지도자에 대한 충성을 반영할 수 있으며 그것은 지역에 기초한 집합적 정체성의 동기유형으로 간주할 수 있을 것이다.
- 20) '지구당 위원장과의 친분'이라는 반응의 성격은 복잡하나 이는 지구당 위원장의 인적 네트워크가 정당활동가 충원을 위한 주요한 통로의 하나임을 시사한다. 중앙정치무대에 진출한 위원장과의 친분 관계는 장차 지방정치가가 될 것을 열망하는 개인들에게는 그의 후견주의 네트워크에 포함될 기회를 줄 수 있다(박종민, 2000c).
- 21) 좀더 정확히 말해 구터보크의 모형은 기구지지 (*machine support*)에 관한 것이지만 여기서는 이를 지방정당지지 모형으로 확대하였다.
- 22) 이는 민주당 지구당의 경우 오랫동안 야당생활 경험이 풍부한 정당인이 많다는 지구당관계자의 중

언과 일치한다.

- 23) 한나라당 지구당의 경우 정당생활의 무경험자가 많고 다수가 최근 시작한 것으로 보인다.
- 24) 이 결과를 일반화하기 어려운 것은 표본의 대표성 문제 때문이다. 그러나 응답자들이 대의원들이기 때문에 이들의 당비납부 가능성이 일반당원보다 훨씬 높다고 본다면 일반당원들의 당비납부는 거의 전무할 것으로 보인다. 사실 한 지구당의 경우 당원명부에 기재된 수는 5천명을 넘지만 당비 내는 당원은 100명 미만이라는 지구당 관계자의 증언은 이러한 해석을 뒷받침한다. 한편 한나라당의 경우 표본크기가 너무 작아 신뢰성에 의문이 간다. 이와 관련해 한나라당의 한 지구당 관계자 역시 한나라당의 경우도 당비 내는 당원이 거의 전무하다고 증언하였다. 아무튼 분명한 것은 어느 정당을 막론하고 당비 내는 당원이 매우 적다는 사실이다.
- 25) 지구당 대의원들을 요소로 하는 표본설계에 따라 설문지는 각 지구당 대의원명부에 따라 대의원을 대상으로 발송되었다. 물론 실제 응답자가 지구당 대의원이 아닐 가능성은 있지만 조사 후 지구당 관계자들과의 면접을 통해 확인한 것은 실제 대의원들이 자신이 대의원인지조차 모르는 경우가 많다는 것이다. 이는 지구당 대의원을 포함, 당원 수에 허수가 많음을 시사한다.
- 26) 한나라당의 한 지구당의 경우 지역실정과 비용차원에서 기혼여성으로 구성된 관리장만을 두고 조직 관리를 하는데 이들이 바로 지구당 대의원을 겸임한다.
- 27) 한나라당도 동일할 것으로 보이지만 민주당 지구당의 경우 대선, 총선 및 단체장선거에서 당원배가 운동, 예를 들면 당원 1인이 비당원 5인을 끌어오는 당원 5배가 운동을 펼치기도 한다.
- 28) 아마도 이는 구시가지와 신시가지 거주자들의 사회경제적 특성에 대응하여 양 정당 지구당이 사용한 선거전략의 결과일 수 있다.
- 29) 한나라당의 한 지구당 관계자는 조직을 인수받은 후 당원명부를 확인한 결과 40%는 연락이 안되었다고 증언하였다. 또한 이 관계자는 당원 명부에 한 가정의 조부모, 부모 및 자녀 3대가 모두 포함되는 등 가족 중심의 가입이 많았다고 진술하였다.
- 30) 민주당의 한 지구당 관계자는 당비를 내도록 하면 위원장의 권위가 잘 세워지지 않는다고 진술하였다.
- 31) 한 지구당 관계자에 따르면 당선된 후 '입 닦는' 의원도 있고 '내가 일 잘하고 잘나서 당선이 되었다'는 내천자들도 있어 지구당이 이들을 통제하는 것은 매우 어렵다고 한다.
- 32) 민주당의 한 지구당 관계자는 당원들이 대개 학력수준이 낮고, 자영업 종사자들이며 전문성을 갖춘 당원들이 거의 없다고 진술하였다.
- 33) 최근 민주당 지구당은 정책실을 두어 지역민원처리, 정책건의업무, 지역여론수렴 등의 역할을 수행하게 하고 있다.
- 34) 우리의 경우 정당의 정책 차별성이 약하기 때문에 설사 정파적 선거를 하더라도 선거유세의 정책 지향성이 바로 제고될 것이라고 단언하기는 어렵지만 정파적 선거가 정당의 정책 차별화를 촉진시켜 선거유세를 더 정책 지향적으로 만들 가능성은 크다.
- 35) 주민발의, 투표 및 소환고 같은 직접참여제도의 발달은 시민과 국가를 매개하는 정당의 역할을 축소시킨다(Cronin, 1989). 뿐만 아니라 시민과 국가를 매개하는 다양한 중간집단 혹은 자발적 단체의 출현 및 정보기술의 발전은 정당의 이익집약과 표명 기능을 더욱 약화시킬 것이다.

■ 참고 문헌

- 김병준. 1994. 《한국지방자치론》. 서울: 법문사.
- 박종민. 2000a. "성남시 사례." 박종민(편). 《한국의 지방정치와 도시권력구조》. 287~340. 서울: 나남.
- 박종민. 2000b. "지방민주주의와 도시정치문화." 《관료제의 반성과 대안》. 한국행정학회 2000년도 추계학술대회 발표문.
- 박종민. 2000c. "집단지론, 후견주의 및 도시의 리더십." 《한국행정학보》. 34(3). 189~204.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. 1999. "한국 지방정치의 특징." 《한국행정학보》. 33(2):123~139.
- 유재원. 2000. "청주시 사례." 박종민(편). 《한국의 지방정치와 도시권력구조》. 39~105. 서울: 나남.
- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr. 1980. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown.
- Banfield, Edward C. and James Q. Wilson. 1963. *City Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Beetham, David. 1996. "Theorizing Democracy and Local Government." In Desmond King and Gerry Stoker. eds., *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan.
- Biorcio, Roberto and Renato Mannheimer. 1998. "Relationships between Citizens and Political Parties." In H. Klingemann and D. Fuchs. eds., *Citizens and the State*. Oxford University Press.
- Chandler, James A. and Terry Nichols Clark. 1995. "Local Government." In Seymour M. Lipset, ed. *The Encyclopedia of Democracy*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly.
- Clark, Terry Nichols, ed. 1994. *Urban Innovation*. Thousand Oaks: Sage.
- Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.
- Crotty, William, ed. 1986. *Political Parties in Local Areas*. Knoxville: The University Of Tennessee Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Guterbock, Thomas M. 1980. *Machine Politics in Transition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Keating, Michael. 1991. *Comparative Urban Politics*. Aldershot, UK: Edward Elgar.
- Knott, Jack and Gary Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*.

Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson, James Q. 1995. *Political Organizations*. Princeton: Princeton University Press.

Wolman, Harold. 1995. "Local Government Institutions and Democratic Governance." In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman, eds., *Theories of Urban Politics*. London: Sage.

#### 4. A System Dynamic Analysis on Bureaucratic Corruption

Sun-Woo Lee · Jae-Dong Jung

This research aims at examining institutional conditions to cause bureaucratic corruption, based on the theory of causal loops of system dynamics. The researchers found out that the three kinds of causes of bureaucratic corruption had influences on generating three causal loops of vicious cycle. Three causes are ① the relative discretions of front-line bureaucrats, ② the complexity in work-processing steps, and ③ the degree of strength at punishment. This vicious cycles were testified by various cases and statistics related to street-level bureaucratic corruption. Finally, the research proposes that this three vicious cycles can be changed into virtuous cycles by the active participation of NGOs, the openness of processes for customer service, and proper punishments to the corrupted bureaucrats.

#### 5. Political Parties in Korean Local Politics :

A Tale of One City.

Chong-Min Park · Sue-Kyung Shin

This paper examines the role of local political parties and their limits in Korean local politics. Based on a single-city study, the analysis shows that local parties are hardly key political actors in local politics. They only seek to maintain their local bases of electoral support through affective connections or ties. The

presence of region-based politics and the absence of class politics appear to weaken the role of local party in local political processes. Local party organizations are fully mobilized during election years while they remain inactive during off-election years. When no election is held, local parties remain bystanders in local politics. They make minimal efforts barely enough to maintain their loyal local supporters. Local parties lack organizational capacities and human resources for their involvement in local policy-making. They appear to be vertically organized and hierarchically operated. There are so few party members who pay their dues that voluntary participation can be hardly expected. The local party is a primary mechanism for mobilizing votes. In general, local political parties in Korea remain largely marginal rather than central in local political institutions and processes.

## 6. The Rules of Cooperation in the Resolution Process of Disputes between Local Governments

Jae-Bok Ju

The study begins with three basic research questions. First, what are the causes of the regional dispute surrounding CPR as water? Second, how is the so called water dispute between local governments settled? Third, what factors lead to the settlement of the regional dispute pivoting around water? In the study, a conceptual framework which is believed to answer the above three questions is developed and applied to the analysis of the cases of the regional water dispute; the dispute between Chechon City