

# 한국의 개방형 프라이머리제도가 주요 계열 정당에 미친 장기적 영향에 대한 예비적 고찰

박지선 | 오카야마 대학교

## | 국문요약 |

본 연구의 목적은 지난 20년간 한국 주요 정당의 공직 후보 선출제도의 개방성 차이가 정당에 미친 장기적 영향에 대해 종합적으로 고찰하는 것이다. 이를 위해 본연구는 2000년대 초 개방형 프라이머리제도 도입 이후 대통령 및 국회의원 선거에 있어서 보수당계와 민주계 정당의 프라이머리제도의 발전 및 차이, 그리고 양 계열정당의 변화 (조직 수준, 정부 내 수준, 유권자 내 수준)를 살펴보고, 기존 이론을 바탕으로 동 제도가 정당조직에 끼친 장기적 영향에 대해 고찰한다. 분석 결과 특히 대통령 선거에 있어서 민주당계는 일반유권자 참가 투표가, 보수당계는 당원투표와 함께 여론조사가 상대적으로 활용되어 왔으며, 세 정당 수준에서 보수계가 상대적으로 약화되어 왔음을 알 수 있었다. 이를 바탕으로 본 연구는 일반유권자에 의한 투표가 여론조사에 비하여 조직 및 유권자 내 정당에 있어 장기적으로 긍정적 영향을 끼쳤을 가능성이 있다는 점을 지적한다.

주제어 | 프라이머리, 정당모델, 조직으로서의 정당, 유권자 내 정당, 공직후보선출

## I. 서론

현대 민주주의 국가에 있어서 정당은 정치 엘리트를 충원하는 기능을 가진다. 이익의 표출 및 집약, 사회적 갈등 조정 및 통합 등 정당의 다른 기능과는 달리 정치 엘리트 충원은 정당 고유 기능으로, 각국의 여러 정당이 어떻게 정치 엘리트 충원하는가, 즉 후보선출의 다양한 방법에 대한 비교 연구가 이루어져 왔다. 그중에서도 프라이머리를 통한 선출 과정의 민주화, 즉 선출권자의 확대는 많은 주목을 받아왔는데, 그 배경에는 선진 민주국가의 정당들이 안정적으로 지지를 제공하던 당원 및 집단과의 연계를 잃어가면서 주목을 받게 된 ‘정당 쇠퇴론’이 있었다(Cross and Katz 2013; Mair et al. 1994). 각 정당이 기존 당원과 지지자들 뿐 아니라 일반유권자들로부터 지지 및 표를 얻기 위한 선거전략으로써 후보 선출에 있어서 당원뿐 아니라 일반유권자들에게 권한을 부여하기 시작했기 때문이다(Bille 2001; Scarrow et al. 2000).

한편 한국의 경우, 2002년 주요 정당이 대통령 후보를 선출하는 과정에서 ‘국민참여경선제’가 도입되면서 개방형 프라이머리가<sup>1)</sup> 시작되었다. 프라이머리란 원래 미국 선거에서 실시하는 예비선거를 가리키는 용어로, 참여 범위에 따라 개방형(Open primary), 폐쇄형(Closed) 등으로 나뉜다. 일반적으로 폐쇄형은 당에 가입하거나 적어도 정당에 대한 지지를 밝힐 때 참여할 수 있는 제도를, 개방형은 정당 가입이나 지지 여부와 상관없이 참여할 수 있는 제도를 의미한다. 한국에 있어서 국민참여경선제의 도입은 여러 서구 선진 민주국가의 정당의 경우와 같이 당원의 감소로 인한 것이라 기보다는 정당 내 개혁이라는 의미가 컸다. 민주화 이후에도 일부 정당 지도자들에 의해 폐쇄적으로 운영됐던 공천 과정을 개혁하는 “정당 민주화” 개혁의 일부로서 개방적 프라이머리가 도입되었던 것이

---

1) 한국의 경우 2000년대 이후 실시해 온 예비선거는 개방형 프라이머리제도에 가까운 바, 본고에서는 ‘개방형 프라이머리제도’라는 용어를 사용했다. 한국의 프라이머리제도의 유형에 대해서는 2장과 4장에서 자세히 다룬다.

다(박찬표2016).

이렇게 도입된 주요 정당의 개방적 프라이머리제도는 현재 약 20년이 지나오면서 대통령, 국회의원, 지방선거에서 여러 가지 형태로 채택됐으며, 이에 관한 연구 역시 활발히 이루어져 왔다. 기존 연구는 크게 프라이머리 자체에 관한 연구와 프라이머리의 영향에 관한 연구, 둘로 나뉘 볼 수 있다. 우선 프라이머리에 관한 연구로는 주로 어떠한 경위로 특정 제도가 도입되어, 어떻게 운영되었으며 이러한 제도 및 운영에 관한 제반 문제점을 살펴보는 것이 있다(김형준 2010; 박수형 2014; 이동윤 2008). 한편 프라이머리의 영향에 대해서는 선거 과정 및 결과(김하나·박원호 2016; 전용주 2005; 정주신 2017등), 후보자의 선거경쟁력(이가림·조원빈 2022; 전용주·공영철 2012), 유권자의 인식(한정훈 2017) 등 다양한 측면에서 연구가 이루어져 왔다.

그러나, 이렇듯 다양한 시도의 연구가 이루어졌음에도 불구하고 프라이머리제도의 발전과 이러한 제도가 미치는 장기적 영향에 관해 충분한 실증적 연구는 이루어지지 않았다. 대부분의 연구가 특정 시기 혹은 선거를 대상으로 하여 단기적 영향에 집중해 왔기 때문이다.<sup>2)</sup> 후술하는 대로 프라이머리제도가 정당에 미치는 종합적, 장기적 영향에 대해서 2000년대 열린우리당의 개혁 이후, 공천 개혁을 둘러싼 정당모델 담론을 중심으로 논의가 이루어졌으나(박찬표2012; 채진원 2015; Chung 2012), 이 역시 실증적 연구로는 이어지지 않았다.

따라서 본 논문은 개방적 프라이머리가 도입된 이후 약20여년이 지난 지금, 한국 정당의 프라이머리제도의 발전과 이러한 제도의 발전이 정당에 미치는 장기적 영향을 살펴보고자 한다. 구체적으로 지난 20년간 민주 계열과 보수계열 정당이 대통령과 국회의원 후보 선출에 실시한 프라이머리를 검토하고 동 제도가 양 계열 정당의 조직적 특성에 미친 영향에 대해 고찰한다. 기존 연구에서

---

2) 제도의 발전에 대한 대표적 실증 연구로서는 대통령 선거 프라이머리에 대한 박찬표(2016), 대통령, 국회의원, 당대표 선거의 프라이머리에 관한 성치훈·진영재(2016) 등이 있다.

시계열적 연구가 충분히 이루어지지 않은 데에는 한국의 정당 특성상 이합집산이 많다는 점이 있다고 판단되는 바, 계열 정당의 개념을 사용한다. 또한 정당에 끼친 영향을 종합적으로 살펴보기 위해서 정당의 세 가지 영역(조직, 정부 내, 유권자 내)에 있어서 변화를 알아본다.

본 논문의 목표는 개방형 프라이머리제도가 주요 정당에 미치는 영향을 ‘검증’하고자 하는 것이 아니다. 4, 5장에서 논의하듯이 세 가지 영역에서 정당의 변화에 관련된 변수들은 프라이머리제도뿐 아니라 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 본 연구의 목적은 어디까지나 한국의 개방형 프라이머리제도가 종합적으로 정당에 있어 어떠한 장기적 영향을 끼쳤는지, 그 가능성을 고찰하는데 한정시켜, 각론적 연구의 필요성을 환기하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장의 이론적 배경에서는 기존 연구를 검토하고 이를 바탕으로 개방형 프라이머리제도가 정당의 세 가지 영역에서 어떠한 변화를 가져올 수 있는지 살펴본다. 제3장의 방법론에서는 한국의 프라이머리제도의 유형 분류를 위한 프레임워크 및 정당의 세 가지 영역에 있어서 변화를 파악하기 위한 변수를 제시한다. 제4장에서는 지난 20년간 대통령과 국회의원 후보 선출에 있어서 양 계열 정당이 어떠한 개방형 프라이머리를 실시했는가를 알아보고, 한국에 있어서 개방형 프라이머리제도가 얼마나 제도화되었는가를 고찰한다. 5장에서는 세 가지의 영역에서 양 계열 정당이 얼마나 변화했는지를 분석하고, 마지막 6장에서는 이러한 분석을 기반으로 하여 한국의 프라이머리제도가 정당에 미친 영향에 대해 논의한다.

## II. 개방형 프라이머리제도와 정당의 관계에 대한 거시적연구

다양한 프라이머리제도를 전제로 비교 프레임워크를 제공하는 대표적 연구로 Hazan and Rahat (2010), Rahat and Hazan(2001)이 있다. 그들은 선출권자의 구

성에 따라 프라이머리의 포괄성(inclusiveness)과 배타성(exclusiveness)을 구분했다.<sup>3)</sup> 즉, 선출권자가 일반유권자나 혹은 모든 정당원인 경우는 ‘포괄적’, 적은 인원으로 구성된 공천위원회나 소수 혹은 한 명의 정당 지도부에 의해 결정이 된다면 ‘배타적’이라 구분한다. 또한 프라이머리제도의 포괄성 (혹은 배타성)이 정당 전체의 특성에 영향을 미칠 것으로 보았는데, 포괄적 프라이머리가 정당정치에 부정적 영향력을 끼칠 것으로 생각했다. 우선 정치 참가에 있어서 정당이 후보 선출권을 일반 유권자들에게 개방하면, 일반 유권자들이 정당 후보 선출에 참여할 유인은 높아지는 한편 당의 활동가들의 참가 유인은 낮아져, 수동적이고 일시적 당원들을 양산하면서 정치 참가의 ‘양’은 늘어나지만 ‘질’은 줄어든 것으로 보았다.

또한 대표성 및 응답성, 그리고 당내 경쟁에 있어서도 변화가 나타날 것으로 보았다. 포괄적 프라이머리로 인해 정치적으로 정당과 연결되지 않은 지지자들이 후보 선출에 관여하게 되면서, 선거는 정당이 아닌 개별 후보를 중심으로 이루어져, 예비 후보자들은 정당 지도부보다 당원이나 일반 유권자들에게 의존하게 된다. 따라서 예비 후보자들은 정당의 이념과 정책 노선을 실현하려 하기보다는 일반 당원과 유권자를 대표하며 그들의 정책 선호에 응답하려 한다. 그 결과 정당 내의 통일성(unity) 및 응답성은 저하되고 당내 경쟁은 심화하는 것이다. 따라서 포괄적 프라이머리의 도입이 정당 쇠퇴의 문제를 오히려 심화할 것이라는 주장이다(Gallagher and Marsh 1988; Pennings and Hazan 2001; Spies and Kaiser 2014).

개방형 프라이머리제도의 도입이 당 전체에 악영향을 끼칠 것이라는 주장은 한국 연구에서도 찾아볼 수 있다. 예를 들어 장훈(2002)은 2002년 대선 관련 새천년민주당의 사례를 통해, 대선후보와 일반당원 및 유권자 간 관계는 긴밀하게 되었으나 대선후보와 정당 엘리트(국회의원 및 지구당위원장) 간의 관계가 느슨

---

3) 그들은 선출권자 외에도 피선거자(Candidacy), 분권화(Decentralization), 임명 및 투표 시스템(Appoint and Voting System) 등을 기준으로 프라이머리제도를 유형화했다.

해진 결과 정당 엘리트 간 불안정한 합종연횡이 지배하는 체제가 등장했다고 보았다. 또한 열린우리당의 다양한 개혁 안에서 국민 참여 경선제도의 도입을 분석한 박찬표(2012) 역시 열린우리당의 정당 개혁이 당의 약화를 가져왔다고 보았다. 국민 참여 경선제는 유권자 내 정당 영역에 있어서 ‘시민과 당원의 자발적인 참여의 확보’를 목표로 한 개혁으로 약 184만 명이 참여하는 성과가 있었던 반면 그 과정에서 동원으로 인한 문제점이 발생하여, 결과적으로는 유권자 내 정당을 해체하는 역설적 결과를 가져왔다는 것이다.

이와 관련해 다양한 프라이머리제도와 조직 구조(정당모델)간 관계에 주목한 연구들이 있다.<sup>4)</sup> 박경미(2008; 2012)는 후보 선출 방식이 정당의 정체성과 관련이 있는바 조직적 특성과도 밀접한 관계가 있다고 지적한다. 즉, 가장 고전적인 정당 유형인 간부정당(cadre party)은 간부 자신을 선출하고, 대중정당(mass party)은 당원을 대표하는 후보를 선출하며(박경미 2008, 45), 선거전문가정당모델은 유권자여론층을 대표하는 원내당원 및 전문경력자(박경미 2012, 40)를 선출하는 정당이라는 것이다. 이러한 가운데 프라이머리제도를 포함한 당내 민주주의의 확대는 적극적 당원의 영향력을 축소하고, 리더의 영향력을 높이면서 대중정당이 아닌 선거전문가정당모델에 가까운 정당모델을 구성하는 제도라고 할 수 있다.

한편 이러한 흐름에서 프라이머리제도가 정당정치를 약화시키는 것이 아니라 유권자 내 정당을 강화하여 새로운 형태의 정당을 만들어낸다는, 즉 정당을 강화한다고 보는 견해가 있다. Chung(2012)은 정당을 세 영역으로 나누어 보는 다차원적 분석틀(Key 1964)을 사용하여, 개방형 프라이머리제도의 도입이 조직으로서의 정당을 약화할 수 있으나, 정부 내 및 유권자 내 정당을 상대적으로 강화할

4) 프라이머리제도와 당조직에 관한 기존 연구들은 프라이머리제도가 당 조직에 끼치는 영향뿐 아니라 당 조직이 프라이머리제도에 끼치는 영향 역시 지적하고 있다. 예를 들어 양대 계열 정당의 16대부터 18대 대선후보 경선제도를 비교한 박찬표(2016)는 개방형 프라이머리제도가 정당조직의 약화에 미치는 영향을 인정하면서도 민주당의 경우, 정당조직의 취약성이 개방적 프라이머리제도를 가져왔음을 지적했다.

수 있음을 지적했다.

정당의 세 영역이란 정당을 조직(*party as organization*), 정부 내(*party in government*), 유권자 내(*party in the electorate*)을 가리킨다. 조직으로서의 정당이란 당원 및 활동가 등 당 소속 행위자들로, 정부 내 정당이란 당적을 가지면서 의회 및 행정부에 소속되어 있는 국회의원 및 장관 등으로, 유권자 내 정당이란 당에 소속하지 않고서도 지지 및 당의 결정에 관여하는 유권자로 구성되는 개념이다.<sup>5)</sup> 즉, 개방형 프라이머리제도는 일반 유권자들 안에 존재하는 지지자들을 공식 후보 선출에 참여하게 함으로써 유권자 내 정당을 강화하고, 강화된 후보와 유권자 관계를 바탕으로 정부 내 정당과 긴밀히 연계된 정당모델(유권자정당모델)을 발전시킬 수 있다는 것이다(정진민 2011, 153). 채진원(2015) 역시 ‘당원의 역할축소’, ‘정당 정체성의 약화’, ‘진성당원제도의 약화’ 등은 대중정당모델에서 강조되는 당 조직임을 지적하고, 개방형 프라이머리제도가 정당을 약화시킨다는 주장에 대한 반론으로 시민운동, 생활정치, 유권자운동 등 비관습적 시민 참여에 중점을 두고 있는 정당모델(원내정당모델, 유권자정당모델, 네트워크정당모델)을 대안으로 제시했다.

한편, 개방형 프라이머리의 한 형태로서 선거인단의 개방뿐 아니라 여론조사가 정당에 미치는 영향에 대해서도 연구가 이루어져 왔다. 한국의 경우, 2000년 이후 개방형 프라이머리가 도입되어 발전해 오는 과정에서 일반 국민 및 당원을 대상으로 한 여론조사가 도입되어 다양한 선거에서 사용되어 왔기 때문이다. 예를 들어 강원택(2009)은 양 계열 정당이 다양한 선거(대통령, 국회의원, 지방의회 선거 등)에서 여론조사 방식을 사용하게 된 배경으로 ‘동원에 대한 의구심, 즉

---

5) 정당을 이러한 세 영역으로 나누어 보는 분석들은 원래 민주주의에서 정당이 수행하는 기능을 중심으로 한 어프로치로서 Key(1964) 이후 Mair (1994), Dalton and Wattenberg (2002), Strom and Svåsand (1997) 등 정당의 변화를 다루는 여러 연구에서 사용되어 왔다. 특히 Chung(2012)은 이러한 기능을 직접적으로 분석하지 않고 각각의 집단의 영향력을 변수를 통해 수치화하는 방법을 사용했는데 본 논문도 이러한 어프로치를 차용하여 정당의 세 영역의 강화/약화를 비교한다.

당내 선거인단 참여의 자발성에 대한 의구심'이 있었기 때문이라고 지적했다. 일반 당원 및 유권자에 의한 프라이머리 아래, 현역 의원이나 당원협의회 의장을 중심으로 동원이 이루어지면 이를 통해 선출된 후보는 정당의 대표성을 가질 수 없으며, 당선 가능성 역시 높지 않은바 이러한 문제를 여론조사가 해결할 수 있다는 이유이다. 그러나 그는 여론조사가 유권자가 적극적으로 자신의 선호를 표현하는 선거인단에 의한 투표와는 달리, 여론조사를 통해 검증이 이루어지지 않은 정치권 외부 인물이 부상할 가능성, 그리고 이러한 유력인사를 중심으로 정당이 재편되는 등 정당 정치가 악화할 가능성이 높다고 보았다. 특히 정당 조직적 측면에서는 “이념적, 정책적 측면에서 정체성을 공유하는 당원이 소외될 가능성이 존재”한다고 지적했다(133-134).<sup>6)</sup> 또한 박명호(2011) 역시 여론조사가 조직으로서의 정당에 안 좋은 가능성을 미칠 뿐만 아니라 유권자 내 정당의 강화 역시 가지고 오지 못할 것이라 보았다. 일시적이고 수동적인 선호 표현은 유권자의 선호 반영을 통한 참여 유인을 제공하지 못하기 때문이다.

이상 선행연구의 논의를 종합해보면, 개방형 프라이머리제도의 도입이 당 조직에 끼친 장기적 영향을 종합적으로 살펴보기 위해서는 조직, 정부 내, 유권자 내의 세 가지 영역을 종합적으로 살펴볼 필요가 있으며, 개방형 투표와 여론조사가 세 영역에 끼치는 영향은 달라질 것으로 예상된다. 우선, 개방형 투표 프라이머리의 경우, 조직으로서의 정당의 약화를, 정부 내 및 유권자 내 정당의 상대적 강화를 가져올 것으로 예상된다. 한편, 여론조사의 경우는 조직으로서의 정당 및 유권자 내 정당을 약화시킬 것이다.

6) 윤왕희(2017, 64)는 일반국민 100% 여론조사 경선을 채택한 새누리당의 20대 총선의 사례를 들며 이러한 경우 새누리당의 책임당원의 경선 참여율은 0.63%에 불과하다고 지적하면서 사실상 당원을 배제하는 조치였다고 분석한다.



### Ⅲ. 연구방법 및 데이터: 양대 정당의 비교

본 논문은 개방형 프라이머리제도가 한국 정당에 끼친 장기적 영향을 알아보기 위해 프라이머리제도가 도입된 후, 양 계열 정당의 대통령 및 국회의원 프라이머리제도의 발전과 조직, 정부 내, 유권자 내 수준의 변화를 살펴본다. 우선 연구대상으로 양 계열 정당을 선정한 이유는 개방형 프라이머리제도가 한국 정당에 끼친 ‘장기적’ 영향을 살펴보기 위해서이다. 한국의 경우 민주화 이후 정당의 이합집산 및 선거 유동성이 계속되었음에도 불구하고 보수당계열과 민주당계열 정당에 의한 ‘실질적 양당제’를 보여 왔다(허유정·윤광일 2021). 구체적으로 보수 계열 정당으로는 한나라당-새누리당-자유한국당-미래통합당-국민의힘의 자료를, 민주 계열 정당으로는 새천년민주당/열린우리당-대통합민주신당-통합민주당-민주당-민주통합당-민주당-정치민주연합-더불어민주당의 자료를 분석했다.

또한 본 논문은 개방형 프라이머리제도의 영향을 살펴보는 데 있어서, 제도 도입 전후의 정당을 비교하는 것이 아니라, 도입 이후 정당을 구성하는 세 가지 영역과 관련된 각 변수의 상대적 변화를 추적한다. 제4장에서 살펴보듯이 양 계열 정당의 프라이머리제도는 시간이 지남에 따라 변화를 겪으면서 발전(진화)해왔기 때문이다. 또한 제도가 처음으로 도입된 2000년대 초반이 민주화 이후 소수 정치가(3김)를 중심으로 이합집산을 이루었던 정당들이 처음으로 당내에서 지도자를 육성, 배출하는 구조로 변화하는 상황이었다는 점을 고려한다면 시간의 흐름과 함께 제도의 변화 및 정당의 여러 측면의 변화를 추적하는 방법이 본 논문이 제한적이거나 개방형 프라이머리제도가 정당의 변화에 끼친 장기적, 거시적 영향을 살펴보기 위해서 적합하다고 하겠다. 따라서 본 논문은 프라이머리제도가 도입된 2002년 16대 대통령 후보 선정 이후의 약 20년 동안을 분석한다.

우선 양 계열 정당의 프라이머리제도의 발전을 알아보기 위해 동 제도를 누가 공천권을 가지는가와 함께 선거인단의 규모를 제한했는지 여부를 중심으로 투표

와 여론조사를 나눠서 유형화했다(김형준 2010; 박찬표2016 등)(표1). 즉, 투표의 경우, 당원만 참여 가능한가, 일반국민도 참여가능한가에 따라 폐쇄형과 개방형으로 구분한 다음, 이에 맞춰 선거인단 규모를 제한하는가 제한하지 않는가에 따라 부분형과 완전형으로 분류했다(표1-1). 또한 여론조사의 경우, 조사대상이 당원만일 경우에는 폐쇄형, 일반국민인 경우에는 개방형으로 분류했다. 여론조사는 투표와는 달리 일반적으로 조사 대상 수가 제한되는바, 추가적 제한 조치(예를 들어 당원과 일반 국민의 비율)가 행해진 경우와 그렇지 않은 경우를 구분하기 위해 부분형을 추가했다(표 1-2).

〈표 1〉 프라이머리제도의 분류

〈표1-1〉 투표 분류

	당원 참여	일반국민 참여
선거인단규모 제한	완전폐쇄형	부분개방형
선거인단규모 무제한	부분폐쇄형	완전개방형

〈표1-2〉 여론조사 분류

	당원 참여	일반국민 참여
조사대상자 구성 관련 추가조치 있음	폐쇄형	부분개방형
조사대상자 구성 관련 추가조치 없음	부분폐쇄형	개방형

한편 정당에 끼친 거시적 영향을 살펴보기 위해 정당의 세 가지 영역에 있어서의 변화를 살펴보기로 한다. 세 가지 영역과 관련된 변수들은 이하(표 2)와 같다(Chung 2012).<sup>7)</sup>

7) 이러한 변수는 기본적으로 같은 다차원적 분석틀(조직, 정부 내, 유권자 내 정당)의 방법을 가지고 선진민주국가와 후발민주국가를 분석한 Chung(2012)의 연구에서 가지고 왔다. 단, 장기적 경향을 살펴보기 위해 유권자 내 정당과 관련 당파심(Partisanship)이나 정당에 대한 신뢰에 대한 조사는 대통령 프라이머리에 대한 참여 및 정당지지도로 대체했다.

〈표 2〉 정당의 세 영역의 변수 및 데이터 출처

	변수	출처
조직으로서의 정당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유권자수 대비 당원비율</li> <li>· 총당원수 대비 당비납부 당원비율</li> <li>· 정당수입 대비 당비 비율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정당개황</li> </ul>
정부 내 정당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정당 총수입 대비 정부보조금 비율</li> <li>· 정당 지도부 내 국회의원 비율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정당개황</li> <li>· 지도부 선출 관련 신문 기사 및 각 정당 홈페이지 자료</li> </ul>
유권자 내 정당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정당지도</li> <li>· 대통령 프라이머리에 참여한 유권자 및 당원 수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국갤럽(<a href="https://www.gallup.co.kr/">https://www.gallup.co.kr/</a>)</li> <li>· 대통령 예비선거 관련 신문 및 정당 자료</li> </ul>

우선 조직으로서의 정당의 장기적 변화를 살펴보기 위해 사용한 변수로는 유권자 수 대비 당원비율, 당비납부 당원비율, 당수입에 있어서 당비 비율 등이 있다. 조직으로서의 정당의 확대/감소는 당원 수, 특히 당비를 납부하고 있는 당원의 수 및 비율이 기본이며, 그들이 납부하는 당비가 실질적으로 당 재정을 담당하는지가 중요한 기준이 된다. 한편 기존 연구에서 많이 사용되어 온 정당 유급 직원수는 한국의 경우 정당법으로 규정되어온 바 분석에 넣지 않았다. 각 자료는 선거관리위원회에서 발행하는 ‘정당의 활동 개황 및 회계보고’(이하, 정당개황)에서 가져왔다. 정당개황은 정당의 보고서를 기반으로 하여 특히 당원 관련 자료가 신뢰성이 떨어지는 부분을 부정할 수는 없지만(정진웅 2021), 20년 동안 양 계열 정당 비교하는데 있어서는 절대적 수치의 정확성보다 상대적 수치 및 변화가 중요한바 동 자료를 사용한다. 동 자료는 장기간 동안 양 계열 정당의 변화를 파악하는데 있어서 매우 중요한 자료이기 때문이다.

둘째로 정부 내 정당의 확대/감소를 알아보기 위해 정당의 총수입 대비 정부보조금 비율과 정당 지도부 내 국회의원 비율을 살펴본다. 중앙당이 재정적, 인사

적으로 얼마나 정부에 의존하고 있는가를 알아보는 것으로, 이러한 변수들은 정부 내 정당의 상대적 변화를 가늠하는 변수로 사용되어 왔다(Chung, 2012). 국고보조금의 크기 자체는 현직 의원들 수, 즉 선거의 결과에 따라 증감하나, 당 총재정에 있어서의 비율 변화도 반드시 이에 따라 변화한다고 볼 수 없다. 국고보조금의 절대적 수치는 선거의 결과나 제도 변화로 인해 크게 변화하지만, 당 전체 수입 역시 변화하기 때문이다. 또한 정당 지도부 내 국회의원 비율도 마찬가지로이다. 당 소속 국회의원 수는 선거 결과에 크게 영향을 받지만, 이것이 반드시 지도부 내 국회의원 비율로 이어지는 것은 아니다. 자료는 재정 관련은 정당개황에서, 지도부 선출 관련 자료는 신문기사 및 각 정당 홈페이지에서 가져왔다.

마지막으로 유권자 내 정당에 입당신청서를 작성하고 당에 가입하고 활동하는 당원이 아닌 일반 유권자들 사이에서 정당이 얼마나 자리잡았나를 파악함으로써 정당의 제도화 정도를 살펴본다. 관련 변수로는 한국갤럽에서 수집한 4분기 정당지지도 데이터와 대통령 예비선거 관련 신문 기사 및 정당에서 공개한 자료를 기반으로 필자가 정리한 대통령 프라이머리에 참여한 유권자 및 당원 수를 사용한다.

#### IV. 양대 계열정당의 개방형 프라이머리제도의 비교

이번 장에서는 양대 계열정당의 대통령 및 국회의원 후보자 선정에 있어서 프라이머리제도의 발전을 살펴본다. 우선, 대통령 프라이머리에 있어서 보수당의 제도 발전(표3-1)을 보면 16대 대통령선거 시 부분개방형 투표로 시작해, 17대부터 투표와 함께 개방형 여론조사(일반국민 6,000명 대상으로 한 전화)를 도입했으며, 19대부터는 부분폐쇄형 투표로 전환하여 여론조사와 함께 최근 20대에 이른 것을 알 수 있다. 그동안 선거인단의 구성은 16대 대의원(30%), 당원(20%), 일반국민(50%), 17·18대 대의원(2/8), 당원(3/8), 일반국민(3/8)을 거쳐, 19·20

한국의 개방형 프라이머리제도가 주요 계열 정당에 미친 장기적 영향에 대한 예비적 고찰 131

대에는 100% 대의원 및 책임 당원이 되었으며, 여론조사 비중은 17,18대에 20%에 불과했으나 19, 20대에는 50%로 늘어났다.

〈표 3〉 대통령 프라이머리에 있어서 양당 비교

〈표 3-1〉 2002년 이후 보수계열정당의 개방형 프라이머리 발전

	한나라 (16대)	한나라 (17대)	새누리 (18대)	자유한국 (19대)	국민의힘 (20대)
특징	부분개방형 투표	부분개방형 투표+ 개방형 여론조사		부분폐쇄형 투표+개방형 여론조사	
최종경선 방식	선거인단투표	선거인단 투표(80%), 여론조사(20%)		선거인단 투표(50%), 여론조사(50%)	
선거인단 구성	대의원(30%), 당원(20%), 일반국민(50%)	대의원(2/8), 당원(3/8), 일반국민(3/8)		대의원, 책임당원	
여론조사	-	일반국민 6,000명을 대상으로 한 전화 면접			

〈표 3-2〉 2002년 이후 민주계열정당의 개방형 프라이머리 발전

	새천년 (16대)	대통합민주신 (17대)	민주통합 (18대)	더불어 (19대)	더불어 (20대)
특징	부분개방형 투표	완전개방형 투표 + 개방형여론조사	완전개방형 투표		
최종경선방 식	선거인단 투표	선거인단투표 (90%), 여론조사(10%)	선거인단 투표		
선거인단 구성	대의원(20%), 당원(30%), 일반국민(50%)	대의원, 당원, 일반국민	대의원, 당원, 일반국민, 재외국민		
여론조사	-	일반국민 5,000명 대상	-		

출처: 박찬표(2016, 68), 우은희·박지선(2022)

한편, 민주계열 정당의 경우, 보수계열과 마찬가지로 16대에 부분개방형 투표를 도입했으나, 17대부터는 완전개방형 투표로 전환하여 이것이 최근 20대까지 이어져 온 것을 알 수 있다. 여론조사의 경우 17대에 일반국민 5,000명을 대상으로 한 개방형여론조사를 실시했으나 그 비중은 10%에 지나지 않았으며 18대부터는 이마저 없어서, 100% 선거인단 투표에 의한 프라이머리가 이루어졌다.

다음으로 국회의원 프라이머리에 있어서 양 계열 정당의 제도 운용을 살펴보자. 보수당의 경우(표 4-1), 17대 선거에서 국회의원 선거상 처음으로 선거인단의 구성에 제한을 둔 부분개방형 투표가 일부 도입되었으나 18대에는 전혀 실시되지 않았다. 19대에는 부분개방형 투표와 함께 여론조사가 이루어졌으나 20·21대에는 투표가 사라지고 여론조사만 이루어졌다. 프라이머리 실시 비율을 살펴보면 17대에 약 6.6%, 18대 0%, 19대에 약 20%이다. 이후 20대가 최고인 약 56%를 기록했으나, 21대에 약 20%로 떨어졌다.

한편 민주계열 정당의 경우는 17대 국회의원 선거에서부터 부분폐쇄형 및 부분개방형 투표와 함께 부분폐쇄형 및 개방형 여론조사가 일부 도입됐다. 18대에는 보수 계열 정당과 마찬가지로 100% 하향식 공천이 이루어졌으나 19대에는 모바일 및 현장 투표를 통한 완전개방형 투표 및 개방형 여론조사를 실시했다. 이후 20대에는 개방형 여론조사만을, 21대에는 권리 당원을 대상으로 한 부분폐쇄형투표(50%)와 일반국민을 대상으로 한 개방형 여론조사(50%)를 같이 실시했다. 경선 실시 비율을 보면 17대가 약 33.6%, 18대 0%, 19대 약 32.1%, 20대 약 23.9%, 마지막으로 당원을 대상으로 한 투표와 여론조사를 1대1로 도입한 21대가 최고 기록으로 약 43.9%를 기록했다.

〈표 4〉 국회의원 프라이머리에 있어서 양당비교

〈표 4-1〉 2004년 이후 보수계열정당의 개방형 프라이머리 발전

보수당계	한나라 (17대)	한나라 (18대)	새누리 (19대)	새누리 (20대)	미래통합 (21대)
특징	부분개방형 투표		부분개방형투표, 개방형여론조사	(부분) 개방형 여론조사**	개방형여론 조사
경선 방식	국민참여경 선(당원 10%, 일반 유권자 90%)	하향식	1500명 규모 선거인단(당원 20%, 일반국민 80%), 여론조사	여론조사(국 민 100%, 당원 30% 국민 70%)	일반국민여론 조사(100%)
실시 비율(%)	15 (6.58%)	-	47 (20.4%)*	140(56.4%)	83(35.32%)

〈표 4-2〉 2004년 이후 민주계열정당의 개방형 프라이머리 발전

민주당계	새천년 (17대)	통합민주 (18대)	민주통합 (19대)	더민주 (20대)	더민주 (21대)
특징	부분폐쇄/부분개 방형투표, 부분폐쇄/개방형 여론조사		완전개방형투 표+개방형여 론조사	개방형여론 조사	부분폐쇄형 투표+ 개방형여론 조사
경선 방식	당원경선, 국민참여 경선(당원 50%, 일반유권자 50%), 당원 혹은 일반유권자에 의한 여론조사	하향식	국민경선(모 바일투표+ 선거인단 현장투표+ 여론조사)	여론조사 (국민 100%)	권리당원 투표(50%), 국민여론조 사(50%)
실시비율(%)	73(33.6%)	-	79 (32.11%)	56(23.93%)	111(43.87%)

출처: 김영태(2004), 김한나·박원호(2016), 박경미(2008), 연합뉴스(2016), 윤왕희(2017), 윤종빈(2012), 이가림·조원빈(2022), 전용주·공영철(2012), 정주신(2017), 허진(2020)

\* : 이중 선거인단 경선은 14, 나머지는 전화여론조사

\*\* : 원칙은 당원 30% 국민 70%의 여론조사였으나, 실질적으로는 거의 대부분이 100% 국민 여론조사로 이루어짐

이상 한국의 양대 계열 정당의 대통령 및 국회의원 프라이머리의 제도화를 살펴본 결과, 보수계열 정당과 민주계열 정당의 차이보다 선거 간 차이가 두드러졌다. 즉, 국회의원 선거가 대통령 선거보다 프라이머리의 제도화 수준이 매우 낮았다. 국회의원 선거의 경우 경선 실시 비율 평균이 보수계가 23.48%, 민주계가 27.7%로, 양 계열 정당 모두 당원 및 일반 유권자가 참여할 수 있는 상향식의 프라이머리 제도 보다 하향식의 공천이 주를 이루었다.

그러나 보수계열과 민주계열 사이에 차이가 없었던 것은 아니다. 대통령선거, 특히 2010년대 이후 민주계는 완전개방형투표를 중심으로, 보수당계열은 부분개방형/폐쇄형 투표와 개방형 여론조사를 병행하는 방식으로 발전해 왔다. 또한 여전히 하향식의 공천이 주를 이루는 국회의원 선거에 있어서도 보수계열 정당은 여론조사를, 민주계열 정당은 상대적으로 투표를 우선시하는 것으로 나타났다.

2장에서 다룬 이론적 논의를 바탕으로 위의 결과를 적용하여 비교해 보면 보수계열 정당보다 민주계열의 정당이 세 가지 영역에서 상대적으로 강화되어 왔을 것으로 예상된다. 상대적으로 개방형 투표를 더 운용해온 민주계열 정당의 경우 조직 수준에서는 정당의 약화가, 정부 내 및 유권자 내 수준에서는 정당의 강화가 나타날 것으로 보이지만, 보수당은 상대적으로 여론조사를 더욱 운용해온바, 조직수준 및 유권자 내 수준에서 정당을 더욱 약화시킬 것으로 예상되기 때문이다. 다시 말해서, 여론조사를 상대적으로 강조해온 보수계의 개방형 프라이머리 제도가 민주계의 개방형투표를 상대적으로 강조해온 제도에 비해 정당의 세 가지 영역에서 부정적인 영향을 끼칠 것으로 예상할 수 있다.

## V. 세 가지 영역에 있어서 양 계열 정당의 시계열 변화 비교

이번 장에서는 조직, 정부 내, 유권자 내 영역에 있어서 양계열 정당의 변화 추이를 살펴본다. 3장에서 설명한 통계자료를 바탕으로 한 그래프와 함께 장기적 경향을 보기 쉽도록 직선 추세선을 넣었다.



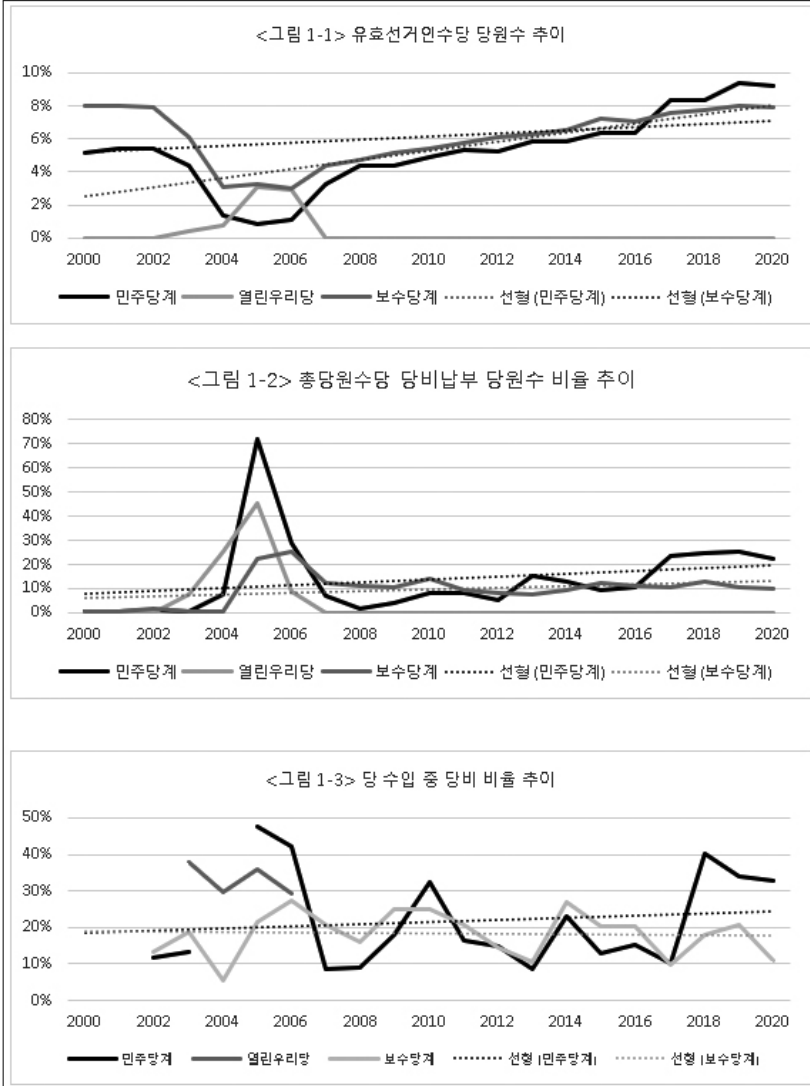
## 1. 조직으로서의 정당

우선 양계열 정당의 조직으로서의 정당의 변화(그림1)를 살펴보기 위해 이하 세 개의 통계 수치의 추이를 살펴보자. 첫째, 유효선거인수당 당원수 비율(그림 1-1)의 추세를 보면 양당 모두 완만히 증가하고 있으며 민주계가 보수계보다 조금 더 가파르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 2000년대 초반 5%대(민주계)와 8%대(보수계)를 기록하던 당원 비율은 민주당의 분열 및 탄핵, 열린우리당 창당과 함께 크게 떨어졌다(민주계: 1%대, 보수계: 3%대) 2008년을 계기로 회복세에 들어가, 이후 양 계열정당 모두 완만하게 증가했다. 민주계 당원 비율은 2007년 대선 및 2016년 탄핵 이후를 계기로 크게 증가하였으며 2017년부터는 민주계(8.36%)가 보수계(7.77%)를 넘어섰다. 이로 인해 추세선 역시 민주계의 기울기가 보수계보다 아주 약간 가파른 결과가 되었다.

둘째, 총당원수당 당비납부 당원수 비율 추세(그림1-2) 역시 양당 모두 완만히 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 양당 모두 2000년대 초반에는 1% 전후였으나 2004~2006년의 변동기를 거쳐 2007,8년 이후 부침은 있으나 증가했다. 보수계의 경우 2007년(12.16%) 이후 10% 전후를 유지해오고 있다. 한편, 민주계는 2008년 1.41%를 기록한 이후 2010년, 2013년, 2017년 약 두 배씩 증가하여 2020년 22.11%를 기록했다. 그 결과 선형 추세선은 민주계의 기울기가 보수계보다 약간 가파른 형태로 나타난다.

마지막으로 당 수입 중 당비 비율(그림1-3)은 민주계가 장기적으로 약간의 증가 추세에 있는 반면, 보수계는 아주 약간 줄어들고 있는 것으로 알 수 있다. 비율은 연도별로 크게 변동하나, 2002,3년도에는 양당 모두 15% 전후를 기록했으며, 이후 2007년까지의 기간을 제외하면 2017년까지는 비슷한 폭으로 움직여 왔다. 2017년을 기준으로 민주계 비율이 보수계에 크게 늘어나 2020년에는 민주계가 32.84%, 보수계가 11.06%를 기록했다.

〈그림 1〉 양계열 정당의 조직으로서 당의 변화 추이 비교



출처: 정당의 활동 개황 데이터로부터 저자 작성

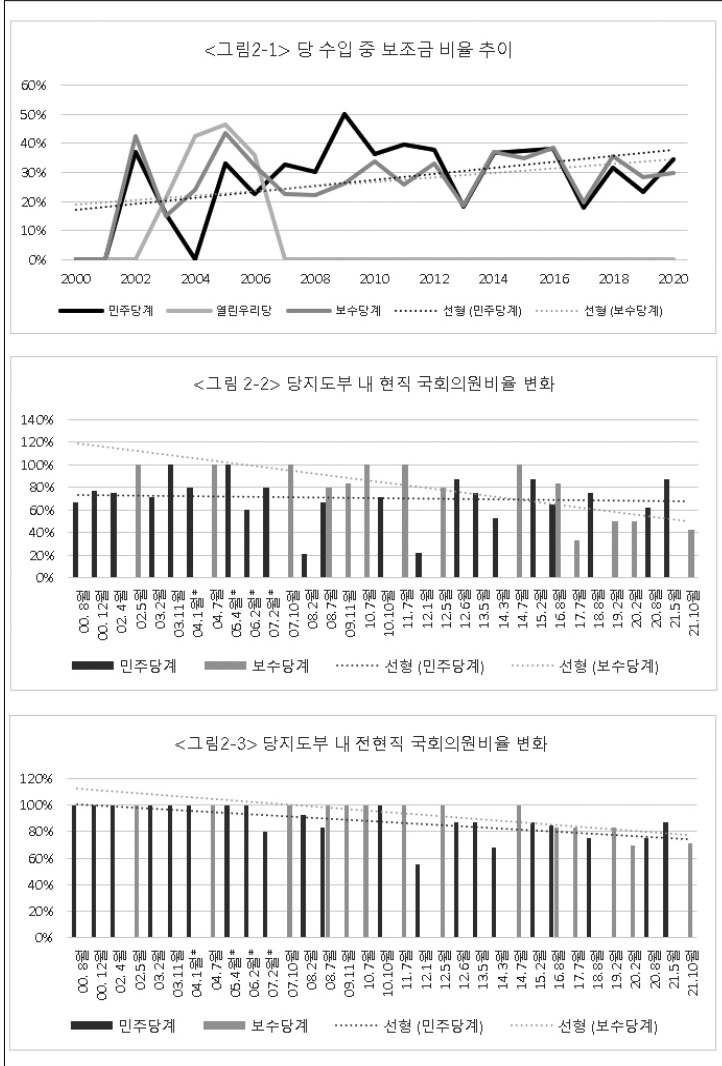
이상, 당원 비율, 당비납부 당원 비율, 당수입 중 당비 비율을 중심으로 조직으로서 양당이 2000년 이후 장기적으로 어떻게 변화해 왔는지 살펴본 결과, 상대적으로 민주계 정당이 보수계 정당보다 성장해 온 것을 알 수 있었다. 한편, 단기적으로 볼 때는 민주당의 당비납부자 비율이 대선 전년도에 크게 증가한 것 외에는 대통령 및 국회의원 선거의 사이클과 조직으로서 정당과의 연관성은 크게 보이지 않았다.

## 2. 정부 내 정당

다음은 정부 내 정당의 장기적 변화를 살펴보자(그림2). 우선 국가보조금 비율(그림2-1)은 대부분이 20%에서 40%에 위치하여, 연도별 차이는 있지만 장기적으로는 큰 변화가 없음을 알 수 있다. 비율 역시 민주당계가 보수당계보다 약간 높은 정도로 비슷함을 알 수 있다.

한편 당지도부 내 현직국회의원 비율(그림 2-2)은 장기적으로 민주계는 큰 변화가 없으나 보수계는 줄어드는 경향을 보였다. 단, 전체적으로 볼 때는 보수계가 민주계보다 높은 시기가 많았다. 이는 2016년 이후 보수계열 정당 지도부 내 현직 국회의원 비율이 급격히 줄어든 것에서 나타나는 것으로, 탄핵 사태의 영향을 받은 것으로 보인다. 이를 일시적인 것으로 생각할 수도 있지만 전직을 포함한 비율(그림2-3)을 보면 양당 모두에서 장기적으로 나타난 것을 알 수 있다. 거의 100%에 가까웠던 국회의원 비율이 민주계는 2012년부터 보수당계는 2016년부터 줄어들기 시작했기 때문이다. 따라서 전직을 포함한 경우 추세선은 양당 모두 줄어드는 경향을 보이며 이러한 감소 경향은 보수당에서 좀 더 강하게 나타나는 것을 알 수 있다.

<그림 2> 양계열 정당의 정부 내 정당의 변화 추이 비교



\* 열린우리당 통계 사용

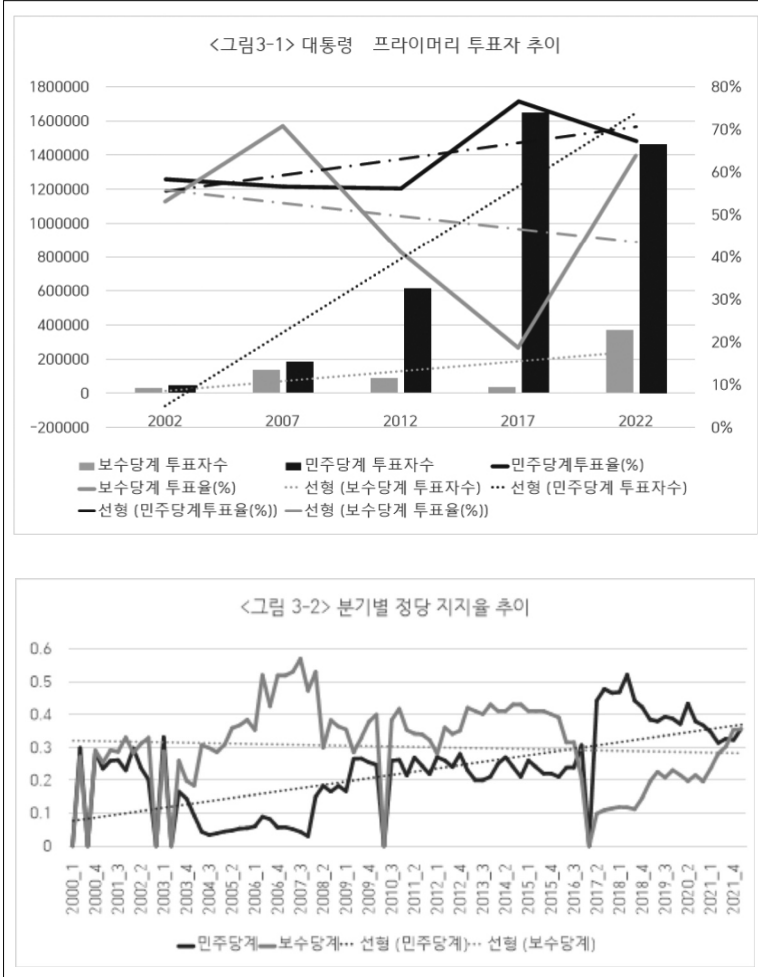
출처: 정당개황 및 신문기사, 정당자료 등으로부터 저자 작성

이상, 당수입 중 국가보조금 비율 및 당지도부 내 전현직 국회의원 비율의 장기적 추세를 중심으로 정부 내 정당 측면에서 양계열 정당의 변화를 살펴본 결과, 상대적으로 보수계가 민주계보다 약화되어 온 것을 알 수 있었다. 한편 정부 내 정당에 있어서도 대통령 및 국회의원 선거의 단기적 영향력은 관찰되지 않았다.

### 3. 유권자 내 정당

마지막으로 유권자 내 정당의 변화 추이를 살펴보기로 한다(그림 3). 우선 대통령 프라이머리에 참가자수를 살펴보면 민주당계 경우 2002년(약 4만 명)부터 2017년(약 160만 명)까지 계속해서 크게 늘어났다가 2020년에는 약간 줄어들어 145만 명을 기록했다. 투표율은 2002년부터 2012년까지 50% 후반, 이후 2017년에는 약 77%로 최고치를 기록하고 2022년에는 67.3%으로 약간 떨어졌다. 한편 보수계는 민주당계보다 부침이 컸다. 2002년 2만5천 명이 투표하고 2007년에는 13만 명으로 늘었으나 2012년에는 8만 명, 2017년에는 3만 명을 기록했다. 최근 2022년 선거에서는 크게 늘어 최고치로 36만 명을 기록했으나, 폐쇄형 투표제도를 선택한 만큼 민주당계에는 크게 미치지 못한 숫자였다. 투표율 또한 2007년에는 70.83%로 민주당계를 뛰어넘었으나 2012년에는 약 41%, 2017년에는 약 19%를 기록했다. 최근 2022년 선거에도 63.8%로 민주당계보다는 약간 못 미치는 투표율을 보였다. 따라서 추세선은 민주당의 경우가 투표자수 및 투표율에서 보수당계보다 큰 증가율을 보였다.

〈그림 3〉 양계열 정당의 유권자 내 정당의 변화 추이 비교



출처: 박찬표 (2016), 우은희·박지선(2022), 한국갤럽(<https://www.gallup.co.kr/>)

한편, 분기별 정당지지율(그림 3-2)을 보면 2004년부터 2007년 말까지, 또한 2016년 3분기부터 2018년 말까지 민주당계와 보수당계가 각각 낮은 지지율을

기록한 시기가 있었으나, 기본적으로 20%에서 40%사이를 기록한 것을 알 수 있다. 그러나 장기적으로 볼 때 보수당계가 약간 감소하고 민주당계가 증가해 왔다.

이상 대통령 프라이머리 참가자 및 정당지지율을 바탕으로 양계열 정당의 유권자 내 정당의 추이를 살펴본 결과, 민주당계가 보수당계에 비하여 크게 강화되어 왔음을 알 수 있었다. 특히 프라이머리 투표자 추이의 경우 투표유형(개방형 투표인가 폐쇄형 투표인가)의 차이도 있어서 큰 차이를 보였다. 단, 정당 지지율의 장기적 추세선이 민주계가 증가, 보수계가 감소하여 큰 차이를 보인 것은 민주당계가 낮은 지지율을 기록한 시기가 2000년대 초반이고 보수당계가 낮은 지지율을 기록한 시기가 2010년대 중반이었던 것도 영향을 미친 것으로 보인다.

## Ⅵ. 논의 및 소결: 한국의 개방형 프라이머리가 주요 정당에 미친 영향

본 논문은 한국에 있어서 개방형 프라이머리제도가 도입된 지 20년이 넘었음에도 불구하고 거시적, 장기적 관점에서 정당에 미친 영향에 대한 분석이 부족하다는 문제의식 아래, 민주계와 보수계의 양대 계열 정당의 자료를 바탕으로 양계열정당의 대통령 및 국회의원 프라이머리의 제도화와 조직, 정부 내, 유권자 내 정당의 변화를 살펴보았다.

기존 연구는 당원 부족 및 정당 민주화 등을 이유로 도입된 개방형 프라이머리 제도, 특히 일반국민이 참여하는 투표가 도입되면, 대중 정당모델의 근간이 되는 기간 당원이나 정당 엘리트가 정당 내에서 힘을 잃어 조직으로서의 정당은 약화될 수 있으나 유권자와 공직자 간 관계가 강화되면서 정부 내 정당 및 유권자 내 정당은 상대적으로 강화될 가능성을 지적해 왔다. 또한 여론조사의 경우는 유권자의 적극적 선호 표현이 아니라 일시적인 인기 투표와 같은 역할을 하는

바, 조직으로서의 정당뿐 아니라 유권자 내 정당을 약화시킬 가능성이 지적되어 왔다.

2002년 이후 양 계열 정당의 대통령 및 국회의원 프라이머리의 제도화를 살펴본 결과, 국회의원 프라이머리의 제도화가 높지 않다는 한계에도 불구하고 민주계는 완전개방형 투표를, 보수계열은 부분개방형 혹은 부분폐쇄형 투표와 함께 여론조사를 중심으로 프라이머리를 실시해 온 것을 알 수 있었다. 따라서 앞서 살펴본 이론적 논의를 기반으로 양당 비교적 측면에서 보면, 보수계의 프라이머리제도가 민주계보다 정당의 세 가지 영역에서 모두 부정적인 효과를 가져올 것으로 예상했다.

통계적 수치를 기반으로 세 가지 영역에서 양 계열 정당을 분석해 본 결과, 예상한 대로 보수계의 정당의 세 가지 영역의 변수들이 민주계보다 약화된 것을 확인할 수 있었다. 그러나 양계열 정당 모두 투표와 함께 여론조사를 병행에 왔다는 점을 고려하더라도 세부적 부분에서는 다른 부분도 있었다. 조직으로서의 정당 및 유권자 내 정당 수준에 있어서 양 정당은 강화되어 온 경향을 보였으며, 정부 내 정당의 경우 양당 모두 약화되어 왔던 것이다.

이러한 결과는 이하와 같은 함의를 제공한다. 우선 조직으로서의 정당의 모든 수치(당원 비율, 당비납부 당원 비율, 당수입 중 당비 비율)에 있어서 양당, 특히 민주계 정당이 강화 경향을 보인 결과에 대해서는 공직후보선출권을 일반 유권자에게 개방함으로써 일반유권자를 당원, 특히 당비를 납부할 수 있는 당원으로 동원하려는 정당의 전략이 어느정도 성공을 거둔 것으로 볼 수 있다. 또한 유권자 내 정당 수준에 있어서 민주계가 보수계에 비하여 크게 강화되어 왔다는 결과 역시, 일반 유권자들에게 공직선출권을 개방함으로써 당원으로 가입하지 않더라도 정당에 대한 관심을 높이는 전략이 어느 정도 성공을 거둔 것으로 보인다. 특히 유권자 내 정당 수준에 있어서 보수계와 민주계의 변화 차이를 대통령선거의 프라이머리제도, 즉 폐쇄형 투표 및 여론조사와 개방형 투표의 차이를 중심으로 볼 수 있다고 한다면, 유권자에게는 번거롭더라도 진정한 선호를 표시할 기회를



제공하는 것(투표)이 간단하게 선호를 표현하는 기회를 제공하는 것(여론조사) 보다 유권자 내에서 당원 혹은 정당 지지를 끌어낼 수 있었다고 할 수 있겠다.

한편, 정부 내 수준에 있어서 양당 모두 약화하고 있다는 결과에 대해서는 후발 선진국으로서 한국의 특수성을 그 이유로 생각할 수 있겠다. 한국의 경우 서구 민주주의와 같이 선거권의 확대와 함께 대중정당모델을 거치지 않고 국회의원을 중심으로 정당이 형성된 이후 민주주의 및 정당정치가 발전하게 되었다. 따라서 유럽에서 나타나는 것처럼 원외 정당의 약화와 함께 정부 내 정당의 강화가 나타나는 것이 아니라 오픈 프라이머리제도 도입으로 인해 개인적 인기가 높은 국회의원이 아닌 정치가(정당 엘리트)의 유입이 상대적으로 늘어났을 가능성이 있다.

그러나 이러한 분석 결과에는 이하 두 가지 커다란 한계점이 존재한다. 첫째로 양대 계열 정당의 세 가지 영역의 변화를 분석하는데 있어서 프라이머리제도 외에 각 변수에 영향을 끼칠 수 있는 요인들을 통제하지 않았다는 점이다. 즉 프라이머리제도가 양 계열정당에 미친 효과를 엄밀히 파악하기 위해서는, 예를 들어, (당비납부) 당원 비율 및 당수입 중 당비, 보조금 비중 등에 관해서는 각 당의 당원 및 당비 규정(책임/권리 당원 조건 등) 및 국고 보조금 제도, 사회경제적 변화 등을 고려해야 하며, 지도부 내 국회의원 비율 등에 관해서는 당 지도부 경선 제도 등을 분석에 넣을 필요가 있다. 본고는 어디까지나 ‘예비적 고찰’로서 프라이머리의 장기적 효과에 대한 좀 더 엄밀한 분석은 향후 과제로 남긴다.

둘째로 본 논문은 정당 정치의 ‘양’에 대한 분석으로 ‘질’에 대해서는 논하지 않았다. 예를 들어 조직으로서 정당 수준을 분석하는데 사용된 (당비납부) 당원 비율의 경우, 이들이 어느 정도까지 당의 ‘조직’으로서 활동하는가 여부는 논하지 않았다. 다만 데이터 자체의 여러 한계나 이들의 대부분이 특정 정치가의 지지를 중심으로 모인 소위 ‘팬덤’ 당원일 가능성을 고려한다고 해도, 인원 및 당비 규모, 프라이머리 참가, 정당 지지도 등을 장기적으로 봤을 때 양적으로는 조직 및 유권자 내 정당을 강화하는 효과를 가져온 것으로 볼 수 있다. 그리고 이러한

부분은 유럽을 중심으로 한 정당쇠퇴론에 대한 비판, 예를 들어 프라이머리와 당 조직의 약화를 부정하는 연구(Indriðason and Kristinsson 2015), 권리 및 의무가 가벼운 새로운 형태의 당원(멤버십)의 등장에 관한 연구(Scarrow 2015), 전통적 당 조직도 여전히 유효함을 지적하는 연구 (Allern et al. 2016; Bale et al. 2019) 등과 그 결을 같이한다고 볼 수 있겠다.

한국에 개방형 프라이머리제도가 도입된 지 20여년이 지난 지금, 변화하는 정당의 다양한 측면을 파악할 수 있는 프레임워크와 함께 다양한 개방형 프라이머리제도가 끼치는 영향에 대한 이론 및 실증 연구에 대한 보다 깊은 논의가 필요하다.

## 참고문헌

- 강원택. 2009. “당내 공직 후보 선출 과정에서 여론조사 활용의 문제점.” 『동북아연구』 14권, 35-63.
- 김영태. 2004. ”17대 국회의원선거의 공천제도와 공천과정.” 『한국정당학회보』 3권 2호, 107-124.
- 김한나·박원호. 2016. “제 20대 총선의 후보자 당선결정요인.” 『21세기정치학회보』 26권 2호, 51-76.
- 김형준. 2010. “오픈 프라이머리 제도의 한국적 적용에 관한 고찰: 미국의 경험을 토대로.” 『비교민주주의연구』 6권 2호, 35-68.
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 7권 2호, 41-63.
- 박경미. 2012. “한국 정당모델에 관한 탐색적 연구: 민주화 이후 총선의 선거경쟁을 중심으로.” 『한국정당학회보』 11권 1호, 31-57.
- 박명호. 2011. “공천 과정에서의 여론조사의 바람직한 역할에 대한 시론.” 『미래정치연구』 1권 1호, 93-111
- 박수형. 2014. “대통령 후보선출제도 변화 연구.” 『한국정치학회보』 48집, 197-223.
- 박찬표. 2012. “열린우리당의 정당개혁과 그 결과에 대한 연구.” 『기억과 전망』 27호, 46-80.
- 박찬표. 2016. “국민참여경선제의 제도 차이의 발생 배경에 대한 연구.” 『미래정치연구』 6권 1호, 65-87.
- 성치훈·진영재. 2016. “한국정당의 국민참여경선제 도입 적실성과 보완점: ‘제도’와 ‘유권자문화’를 중심으로.” 『의정연구』 22권 3호, 83-115.
- 우은희·박지선. 2022. “開放型の大統領候補者選定がもたらした政治的影響 —2000年代以降の韓国の主要政党の事例を中心に” 일본비교정치학회 학술 대회. 후쿠오카. 7월
- 윤왕희. 2017. “공천제도의 개방성 확대가 정당정치에 미치는 영향 : 20대 총선 새누리당 경선방식을 중심으로” 서울대학교 대학원 정치외교학부 정치학전

공 석사 논문

- 윤종빈. 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점.” 『한국정당학회보』 11권 2호, 5-37.
- 이가림 · 조원빈. 2022. “한국 정당의 후보공천과 본선 경쟁력: 제21대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국동북아논총』 27권 1호, 139-160.
- 이동윤. 2008. “정당의 후보선출제도와 정당정치 of 문제점: 제17대 대통령선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 7권 1호, 5-38.
- 장훈. 2002. “보이는 목표와 보이지 않는 결과: 미국과 한국의 대선후보 선출과정의 개혁과 정당구조의 변동.” 『의정연구』 14권, 178-207.
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39권 2호, 217-236.
- 전용주 · 공영철. 2012. “정당 공천 유형과 경쟁도 그리고 선거 경쟁력.” 『정치정보연구』 15권 2호, 133-151.
- 정주신. 2017. “한국 정당의 공천파동에 따른 선거 결과 함의: 제20대 총선과정에서 여·야 정당의 공천을 중심으로.” 『한국과 국제사회』 1권 1호, 31-70.
- 정진민. 2011. “정당의 후보선출과 공정성: 유권자정당모델을 중심으로.” 『의정연구』 17권 3호, 145-170.
- 정진웅. 2021. “한국 정당의 당원 조직과 운영에 대한 실증 분석.” 『한국정당학회보』 20권 2호, 129-160.
- 채진원. 2015. “오픈 프라이머리 정당약화론에 대한 반론.” 『여연포커스』 Vol. 2015-05.
- 허유정 · 윤광일. 2021. “한국 정당체계의 연속성: 법-제도적 측면을 중심으로.” 『미래정치연구』 11권 2호, 33-70.
- 한정훈. 2017. “정당의 후보 경선과 유권자 인식: 제19대 대선의 주요 정당을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 33권 3호, 61-91.
- 허진. 2020. “국회의원 총선거의 당선 결정 요인: 제21대 총선을 중심으로” 서울대학교 행정대학원행정학과 행정학전공 석사논문.
- Allem, Elin Haugsgjerd, Knut Heidar, and Rune Karlsen. 2016. *After the Mass Party* :

- Continuity and Change in Political Parties and Representation in Norway*. Lanham: Lexington Books.
- Bale, Tim, Paul Webb, and Monica Poletti. 2019. *Footsoldiers: Political party membership in the 21st century*. New York: Routledge.
- Bille, Lars. 2001. "Democratizing a democratic procedure: myth or reality? Candidate selection in Western European parties, 1960–1990." *Party Politics* 7(3): 363–380.
- Chung, Jin Min. 2012. "Party Transformation in Old Democracies and Party Formation in New Democracies: Party of the Electorate as an Alternative Party Model." *Korean Political Science Review* 46(3): 55-77.
- Cross, William P. and Richard Katz. eds. 2013. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. and Wattenberg, Martin P. eds. 2002. *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, Michael and Marsh, Michael. eds. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Indriðason, Indriði H., and Gunnar Helgi Kristinsson. 2015. "Primary consequences: The effects of candidate selection through party primaries in Iceland." *Party Politics* 21(4): 565-576.
- Key Jr, Valdimer O. 1964. *Politics, Parties, and Pressure Groups*, New York: Thomas Y. Crowell.
- Mair, Peter, eds. 1994. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Democratizing Candidate Selection."

*Party Politics* 7(3): 267-75.

Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework." *Party Politics* 7(3): 297-322.

Scarrow, Susan. 2015. *Beyond party members: Changing approaches to partisan mobilization*. Oxford: Oxford University Press.

Scarrow, Susan, Paul Webb, and David M. Farrell. 2000. "From social integration to electoral contestation: The changing distribution of power within political parties.", Dalton RJ and Wattenberg MP, eds. *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, 129-153. Tokyo: Oxford University Press.

Spies, Dennis C, and André Kaiser. 2014. "Does the Mode of Candidate Selection Affect the Representativeness of Parties?". *Party Politics* 20(4): 576-90.

Strom, Kaare and Svåsand, Lars. 1997. *Challenges to Political Parties: The Case of Norway*. Ann Arbor: the University of Michigan Press.

연합뉴스. 2016. <표> “새누리당. 더민주 제20대 총선 공천률 비교”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160111079700001>(최종 검색일: 2022년 7월 28일)

투고일: 2023.01.18.      심사일: 2023.03.16.      게재확정일: 2023.03.20.
--

## A Preparatory Study of the Open Primaries' Long-Term Effects on the Political Parties in the Republic of Korea

Park, Jisun | Okayama University

This preparatory study aims to comprehensively examine the long-term effect of open primaries on major political parties in Korea. After considering the previous literature on the relationship between the open primaries and parties, this study investigates how the two mainstream parties in the Republic of Korea have managed the open primaries and how they have changed in their three aspects: the party as an organization, in government, and in the electorate. This article highlights the tendency of democratic parties to focus more on open primaries with electoral votes, while conservative parties use closed primaries with opinion polls, especially during presidential elections. It was also found that, since the open primaries were introduced in the early 2000s, the democratic parties have comparatively strengthened all three aspects of political parties. These results imply that electoral votes rather than opinion polls may strengthen the party as an organization and the party in the electorate.

---

**Key Words** | Open Primaries, Party Models, Party as Organization, Party in the Electorate, Candidate-selection