

한국 정당 후보 공천제도 개혁의 쟁점과 대안*

전용주 | 동의대학교

| 논문요약 |

이 글은 한국 정당들이 운용하고 있는 공직선거를 위한 후보 공천제도와 최근 제시되고 있는 개선을 위한 대안들은 이론적으로, 또 역사적으로 평가하고 그에 기초하여 정당 발전 을 위한 바람직한 개선안을 제시하고자 한다. 이 글은 다음과 같은 순서로 진행된다. 첫째, 민주주의 체제에서 정당 공천제도가 갖는 의미를 살펴본다. 그리고 정당의 후보공천 방식 은 어떠한 유형이 있으며 이러한 유형은 어떠한 기준으로 분류하여 평가될 수 있는지에 대 한 이론적 논의들을 검토하고 민주주의 국가 정당들의 후보 공천제도 민주화 경향에 대해 살펴본다. 둘째, 한국의 주요 정당의 후보공천 유형을 현재의 당헌·당규를 중심으로 살펴 보고 실제 어떻게 운용되어왔는지에 대한 검토를 진행한다. 그리고 최근의 제기되고 있는 개선안을 살펴본다. 셋째, 한국 정당들의 후보공천제도의 민주화 경향 특히 상향식 경선제 도의 제도화의 문제점을 다른 국가의 동일한 경험을 연구해온 학자들의 주장을 중심으로 정리한다. 그리고 이러한 문제점과 교훈을 근거로 한국 정당 후보공천 제도의 개선을 위한 몇 가지 대안을 제시한다.

주제어 | 정당, 후보 공천, 후보 선정, 공천 유형, 민주화

* 이 글은 2009년 12월 수행된 국회 입법조사처 연구 용역 보고서의 일부를 수정·보완한 것입 을 밝힌다.

I. 들어가는 말

2010년 지방선거를 앞두고 한국의 주요 정당들은 당헌·당규의 개정을 통한 정당발전을 모색하고 있다. 개정 논의의 주요 주제 중 하나는 ‘후보공천(candidate selection)’¹⁾ 제도의 개선이다. 이 같은 공천제도 개혁과 관련한 현재 논의의 핵심은 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 상향식 공천방식을 당헌·당규에 명시할 것인지를, 다른 하나는 상향식으로 공천한다면 선거인단 구성을 어떻게 할 것인지를, 첫째, 상향식 공천방식의 제도화 문제로 이것은 누가 정당 후보를 공천할 것인지에 대한 논의이다. 지금까지 한국의 정당은 주로 정당 지도자, 중앙당 기구, 혹은 계파 지도자에 의해 하향식으로 후보를 공천해왔다. 그러나 이러한 지명 권한을 일반당원이나 유권자에게 이양시켜 ‘투표(voting)’로 후보를 선정하는 방식, 즉 상향식 경선을 제도화하자는 주장이 힘을 얻고 있다.

둘째, 상향식으로 공천할 경우 ‘지명주체(selectorate)’는 어떻게 구성하는가의 문제이다. 즉 선거인단의 구성을 일반당원이나 책임당원으로 제한할 것인지, 혹은 일반 유권자로 확대할 것인지, 여론조사 결과를 포함할 것인지가 논쟁 중이며 나아가 이러한 구성을 조합할 경우 그 구성 비율은 어떻게 할 것인지 등도 문제의 핵심이다. 한나라당의 경우 대통령 후보를 선출하는 ‘국민참여선거인단’의 구성 비율에 관한 논의가 이루어지고 있다. 당원비율의 축소 혹은 확대가 논란이 되고 있는 것이다.

이와 같이 정당발전을 위한 제도적 대안의 하나로서 후보공천제도의 개혁은 실천적, 학문적 관심의 대상이며 특히 상향식 공천의 제도화는 그 논의의 중심에 있다. 그렇다면 이러한 개혁논의들은 어떤 목적으로 촉발되었는가? 그리고 이러한 개혁안들은 그 목적을 달성할 것인가? 이러한 물음에 답하기 위해 본 연구에서는 현재 제시되고 있는 공천제도 개선을 위한 대안들을 이론적으로, 또 역사적으로 평가하고 그에 기초하여 정당 발전을 위한 바람직한 개선안을 제시

1) 이 글에서는 ‘후보선정’과 ‘후보공천’이라는 단어를 같은 의미를 갖는 것으로 간주하고 혼용하여 사용하기로 한다.

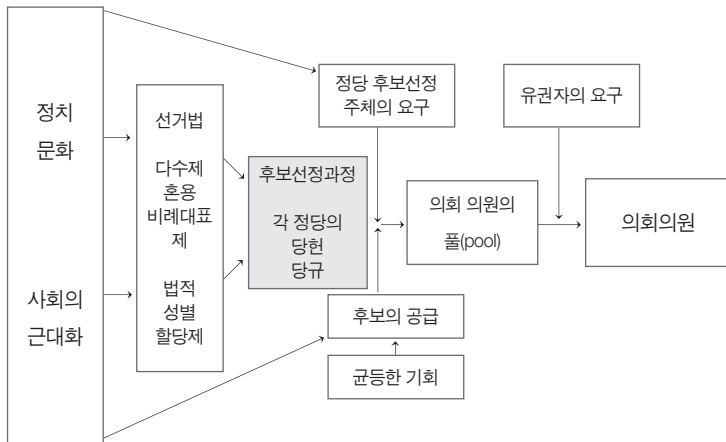
하고자 한다. 이 논문은 다음과 같은 순서로 진행된다. 첫째, 민주주의 체제에서 정당 공천제도가 갖는 의미를 살펴본다. 그리고 정당의 후보공천 방식은 어떠한 유형이 있으며 이러한 유형은 어떠한 기준으로 분류하여 평가될 수 있는지에 대한 이론적 논의들을 검토하고 민주주의 국가 정당들의 후보 공천제도 민주화 경향에 대해 살펴본다. 둘째, 한국의 주요 정당의 후보공천 유형을 현재의 당헌·당규를 중심으로 살펴보고 실제 어떻게 운용되어왔는지에 대한 검토를 진행한다. 그리고 최근의 제기되고 있는 개선안을 살펴본다. 셋째, 한국 정당들의 후보공천제도의 민주화 경향 특히 상향식 경선제도의 제도화의 문제점을 다른 국가의 동일한 경험을 연구해온 학자들의 주장을 중심으로 정리한다. 그리고 이러한 문제점과 교훈을 근거로 한국 정당 후보공천 제도의 개선을 위한 몇 가지 대안을 제시한다.

II. 정당의 후보 공천방식: 후보 공천의 의의, 유형, 그리고 민주화 경향

1. 민주주의 체제, 정당, 그리고 후보선정

‘정당(political parties)’은 현대 대의민주주의(representative democracy) 체제가 실질적으로 작동하기 위해 필요한 정치적 조직이다(Schattschneider 1942). 이 같은 정당의 기능은 크게 다섯 가지로 분류할 수 있다. 시민 통합과 동원, 정치적 이익 표출과 집약, 공공정책 수립, 정치 지도자의 충원, 그리고 의회와 행정부의 구성이 그것이다(Bartolini and Mair 2001). ‘후보공천(candidate selection),’ 혹은 ‘후보선정’은 민주주의 정치체제에 있어서 이러한 정당의 핵심적 기능 중 하나이다. 선거에 출마할 후보를 선정하고 그를 통해 선거 결과에 영향을 미친다는 점에서 정당은 다른 집단, 예를 들어 시민단체와 이익단체와는 구분된다.

〈그림 1〉 정치체제와 후보선정과정



* Norris 2005, 31

정당의 후보공천은 다음과 같은 몇 가지 점에서 매우 중요하다. 첫째, 특정 정당의 후보는 선거에서 대중에게 호소하는 정당의 얼굴 역할을 한다. 후보들의 사회경제적 배경과 그들의 공약은 정당 정강 정책의 현재와 미래를 그 자체로서 표현하기 때문이다. 둘째, 후보공천은 ‘정치충원(political recruitment)’의 중요한 첫 단계이다. 정당은 후보를 공천함으로써 선거에서의 유권자 선택을 미리 제한하고 규정한다. 또한 입법부를 포함한 선출직 공직에 진출할 수 있는 정치인들의 풀(pool)을 형성하는 기능을 하게 된다. 따라서 정당에 의해 공천된 ‘후보의 자질(quality of candidate)’은 입법부, 나아가 정부 구성원의 질을 결정하고 정치의 성격과 결과를 규정한다. 셋째, 공천과정을 통해 선정된 후보들은 개인으로서 특정 지역이나 특정 집단을 정치체제와 연결시켜 주는 역할을 하게 된다(Katz 2001). 이를 정리하면 〈그림 1〉과 같다.

이와 같은 ‘후보공천’은 그 방식에 있어 국가별, 정당별로 다른 모습을 띠고 있다. 공천방식은 환경적 요소, 즉 특정 정당의 역사적 발전 경로, 정치체제와 관련 법, 그리고 당헌·당규 등에 의해 규정되기 때문이다. 예를 들어 정당의 후보선정과정을 국가의 법(law)으로 규제하고 있는지, 아니면 정당의 내부 규

칙으로 규정하고 있는지에 따라 그 형태는 다르게 나타난다. 또한 그 선거제도가 '다수제(majoritarian system)' 인지, 아니면 '비례대표제(proportional system)' 인지에 따라서도 그 형태는 상이하게 나타난다. 한 정당이 의회 내에서 발전한 역사적 경로를 가지고 있는지, 혹은 사회운동으로 출발한 정당인지도 중요한 차이점을 낳고 있다.

그러나 공통점도 있다. 바로 대부분의 국가가 '공적 규제(public regulation)'에 의해서가 아니라 정당 내규로서 후보선정과정을 제도화시키고 있다는 점이다. 주 정부(state government)가 예비선거(primary)를 규제하고 있는 미국 등 소수의 예외적 경우를 제외하면 대부분의 민주주의 국가는 정당을 '사적 조직(private organizations)'으로 간주하는 역사적 경험을 갖고 있다. 따라서 이에 대해 공적 규제를 하지 않고 '사적 영역' 혹은 '비공식적 영역'으로 남겨두고 있다. 이와 같이 각 정당들은 자신들의 역사적 배경, 그리고 선거제도, 정치적 상황에 적응하면서 각기 다른 후보선정제도를 발전시켜오고 있다고 할 수 있다.

이 같은 후보공천방식의 국가별, 정당별 상이성은 정치적으로 중요한 의미를 갖는다. 라하트(2007)는 그 중요성을 다음과 같이 네 가지로 정리하고 있다. 첫째, 후보공천 방식은 입법부 구성과 의회의원의 행태를 규정한다. 선거 후 입법부가 대표성을 갖게 되는지는 선거이전 후보선정단계에서 이미 결정된다. 또한 당 지도부에 의해 선정되는지 혹은 당원에 의해 경선으로 선정되는지에 따라 그 후보가 당선된 이후 의회 내에서의 행태가 상이하게 나타날 수 있다. 즉 당선된 후보가 누구에게 더 '반응성(responsiveness)'을 보이는지가 예측될 수 있다. 둘째, 후보선정방식은 당내 권력관계를 반영할 뿐만 아니라 그 권력관계를 규정하기도 한다. 샷슈나이더에 의하면, "후보선정절차의 성격은 정당의 성격을 결정한다. 후보를 선정하는 주체가 바로 정당의 주인이다. 따라서 후보선정과정은 정당의 권력배분이 어떻게 되어 있는가를 살펴 볼 수 있는 가장 좋은 지점이다(Schattschneider 1942, 64)." 마지막으로 현대의 정당약화와 후보자 중심 정치(candidate-centered politics)의 강화 현상을 들 수 있다. 이러한 후보선정방식이 갖는 중요성을 인하여 어떤 후보자를 어떤 방식을 통해 선정할 것 인지는 규범적으로도 그리고 경험적으로도 중요한 의미를 갖게 되었다.

2. 후보공천방식의 이념적 유형

정당의 후보공천방식은 어떤 유형이 있는가? 대부분 민주주의 국가의 정당들은 서로 다른 유형의 후보공천방식을 제도화하여 운용하고 있으며 동일 정당이라도 시기에 따라 혹은 상황에 따라 각기 다른 방식을 통해 후보를 결정하고 있다. 기존의 후보공천방식 유형에 관한 연구들은 다음과 같은 몇 가지 기준으로 후보선정의 유형화를 시도하고 있다. 첫째, 후보선정과정을 ‘법(law)’으로 규제하고 있는지, 아니면 각 정당이 내부적으로 자체 규제하고 있는지이다(Ware 1996). 둘째, 후보가 될 수 있는 자격(candidacy)을 어떻게 규제하고 있는지 여부이다(Rahat and Hazan 2001). 셋째, 후보선정과정의 중앙집권적(centralized)인지, 혹은 분권적(decentralized)인지 여부이다(Gallagher and Marsh 1988; Lundell 2004; Rahat and Hazan 2001; Ranney 1981; Ware 1996). 넷째, 후보선정과정의 포괄성 즉 참여의 정도이다(Gallagher and Marsh 1988; Rahat and Hazan 2001; Ranney 1981; Ware 1996). 이 기준은 주로 후보선정주체(selectorate)와 관련된 것으로 정당 지도자가 선정하는 배타적 형태와 일반유권자도 참여하여 후보를 선정하는 포괄적 형태로 나눌 수 있다. 다섯째, 후보선정이 ‘투표(voting)’로 결정되는지 혹은 ‘지명(appointment)’으로 결정되는지 여부이다(Rahat and Hazan 2001).

이 같은 여러 기준 중에서 후보선정방식을 본질적 측면에서 서로 다른 유형으로 분류하는 가장 중요한 기준은 바로 ‘분권화(decentralization)’와 후보선정주체의 ‘포괄성(inclusiveness)’ 정도라고 할 수 있다. 먼저 분권화 정도의 기준은 두 차원으로 나눌 수 있다. 하나는 지역적(regional) 차원으로 후보를 중앙당에서 선정하는지, 혹은 지방당이나 지역당 수준에서 결정하는지이다. 다른 하나는 당과 관련된 소수집단, 예를 들어 여성 혹은 인종, 직업집단 등이 후보선정의 권한을 갖고 있는지이다. 이 중에서도 전자의 구분이 중요한데 다수 연구들은 이를 세 단계의 지역적 구분으로 분류한다. 즉 특정 정당을 전국적 차원에서 대표하는 중앙당(national party), 중간단위의 지방당(regional party), 그리고 가장 낮은 단위이자 최소단위인 지역당(local party)이 그것이다. 만약 중앙당 차원에서 후보를 선정할 경우는 매우 ‘중앙집권적’이며, 반면 지역당 수

준에서 선정할 경우는 매우 '분권적' 이라고 할 수 있다.

다음 중요한 기준은 후보선정주체(selectorate)의 포괄성 정도이다. 이 기준에 의하면, 한 극단에는 가장 포괄적(inclusive)인 방식으로 일반 유권자가 후보 선정과정에 참여하여 후보를 결정하는 유형이 있다. 다른 극단에는 가장 배타적(exclusive) 방식으로 정당의 1인 지도자가 후보를 결정하는 유형이 자리한다. 그 중간에는 여러 가지 유형이 포괄성의 정도에 따라 자리 잡을 수 있다. 예를 들어 일반 당원이 참여하여 투표로 후보를 선정하는 유형, 일반 당원의 선출에 의해 구성된 기구가 후보를 결정하는 유형, 그리고 정당 지도부에 의해 지명된 기구가 후보를 결정하는 유형 등이 그것이다.

후보선정주체의 포괄성과 관련하여 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 가장 배타적 형태로서 정당의 1인 지도자에 의해 후보 지명이 이루어지는 방식은 유럽 국가—예를 들어 이탈리아, 덴마크, 노르웨이 등—의 정당 중 주로 극단적 이념을 표방하는 정당에서 채택하고 있는 유형이다. 그 다음으로 배타적인 형태는 소수 집단을 형성하는 정당 지도자들이 후보를 결정하는 방식이다. 이 형태는 계파 지도자들, 정당과 연결되어 있는 집단—예를 들어 종교단체, 이익단체 등—의 비공식적 회합을 통해 후보를 선정하는 방식이 대표적이다. 세 번째 형태는 앞의 두 형태보다는 포괄성의 정도가 높은 유형으로서 비선출 정당기구(non-selected party agency)에 의한 후보선정 방식이다. 이는 많은 국가들의 정당에서 운용하고 있는 방식으로 소수의 구성원으로 조직된 후보선정위원회(nominating committee)가 후보를 결정하는 형태이다. 이 위원회가 후보를 직접 결정할 수도 있고 또 위원회가 작성한 후보명단을 정당의 의결기구에 제출해 승인을 받는 절차를 거칠 수도 있다.

네 번째 방식은 앞의 방식보다 포괄성 정도가 더 높은 것으로 선출된 정당기구(selected party agency)에 의한 후보선정이다. 이 또한 민주주의 국가들의 다수 정당들이 운용하고 있는 방식으로 후보선정을 위한 위원회 혹은 대의원회의(convention)의 구성원을 당원들이 선출하고 이 기구에서 후보를 결정하는 방식이다. 미국의 여러 주에서 실시하고 있는 선거구의 지역 정당 '간부회의(caucus)'에서 후보를 추천하는 방식이 이에 해당한다. 이 간부회의에서는 후보 공천을 위한 대의원회의에 참석할 대표를 선출한다.

다섯 번째 방식은 후보선정을 위한 정당 예비선거(primary)를 치루는 것이다. 이 예비선거에는 정당 당원이 참여하여 투표(voting)로 후보를 결정한다. 예를 들어 미국의 여러 주에서 실시하고 있는 ‘폐쇄형 예비선거(closed primary)’가 대표적 예이다. 또한 영국 정당의 경우와 같이 후보 신청자에 대한 중앙당의 검증절차를 거쳐 정당 당원들이 투표하는 형식도 여기에 포함된다. 비례대표제를 운영하는 있는 국가의 경우 중앙당이 작성한 명부를 당원 투표로 인준하는 형식도 이에 포함된다.

마지막 방식은 가장 포괄성 정도가 높은 유형으로 일반 유권자도 후보선정과정에 참여하는 유형이다. 후보 경선에 참여하기 위해 등록한 일반 유권자는 누구나 투표할 수 있으며 투표 방식도 전화, 우편, 인터넷 등 다양한 방식이 동원된다. 미국의 여러 주에서 행해지고 있는 ‘개방형 예비선거(open primary)’가 대표적 예이다. 미국의 소수 주에서 채택하고 있는 ‘연기명 예비선거(blanket primary)’는 후보선정주체의 포괄성 정도가 가장 높은 유형이라고 할 수 있을 것이다. 이 방식은 모든 정당의 예비후보자들을 한 투표용지에 기입하여 투표자가 선거로 선출하는 직책—예를 들어 상원의원 혹은 하원의원—별로 1명을 선택하도록 하는 제도이다. 이 방식은 후보공천이 정당 고유의 기능임을 부정하는 것으로 ‘포괄성’과 ‘분권화’의 극단적 형태라고 할 수 있다.

지금까지 논의한 바와 같이 민주주의 국가의 정당들은 각기 다른 후보 선정 방식을 운용하고 있으며 한 정당이 여러 방식을 동시에 혼용하는 경우도 많다. 이는 해당 국가의 선거제도와도 관련이 있다. 예를 들어 소선거구 다수제와 정당 투표에 근거한 비례대표제를 혼용하고 있는 독일의 경우가 대표적이다. 독일 정당들은 후보선정과정에서 민주적 방식과 특정 단계에서의 정당 지도부 개입을 동시에 제도화하고 있다. 즉 소선거구 의원을 선출하는 선거에 출마하는 후보의 경우 해당 선거구의 정당 당원들이 투표로 선출하도록 하고 있다. 반면 비례대표 명부의 경우 중앙당이 각 지역 정당 대표들로 구성된 회의체를 구성하여 그를 통해 결정하거나, 각 지역(Land)의 정당조직이 자체적으로 회의(conference)를 통해 결정한다. 동시에 중앙당은 당의 지지단체나 여성 대표성 확보를 위해 비례대표 명부 작성에 개입한다(Ware 1996, 280-281).

3. 민주주의 국가 정당들의 후보공천방식의 민주화 경향

지금까지 살펴본 바와 같이 민주주의 정치체제에서의 정당들은 각기 다른 유형의 방식을 통해 후보를 선정하고 있다. 그러나 최근의 경향은 ‘후보공천의 민주화(democratization of candidate selection)’로 요약할 수 있을 것이다. <표 1>은 11개 유럽 국가의 정당들이 하원 선거를 위해 어떠한 후보 선정 방식을 채택해왔는가를 보여주고 있다. 이에 의하면 최근 40여 년간 유럽의 정당들은 포괄성과 분권화의 정도를 어느 정도 높이는 방향, 즉 민주화의 방향으로 후보공천방식의 변화를 도모해왔음을 알 수 있다.

그렇다면 왜 각국의 정당들은 후보공천방식을 민주화하고 있는가? 이 같은 현상의 원인은 여러 가지이다. 예를 들어 정당의 약화와 기간 당원의 수적 감소, 정당의 사회적 기반 약화, 정당일체감의 약화와 부동층의 증가, 선거과정에서의 대중매체의 역할강화 등을 들 수 있다. 이러한 문제에 대해 각국의 정당들은 다양한 방식으로 대처해 왔으며, 그 대표적 해결책이 후보선정과정에서 보다 많은 사람들을 참여시키는 것, 즉 후보공천의 민주화였던 것이다(Bille 2001).

웨어는 정당의 후보선정과정 민주화가 다음과 같은 몇 가지 필요성에 의해 진행되었다고 주장한다(Ware 1996, 266-269). 첫째, 정당 당원을 확보할 필요성이다. 이전의 엘리트 중심 정당조직은 선거 운동을 위해 당원 확보가 필요했

<표 1> 유럽 정당의 후보 선정 방식의 변화

후보 선정 방식	1960년	1989년
중앙당 지도부가 결정	2(4)	3(4)
하위 정당 조직으로부터 제출된 명부로부터 중앙당 지도부가 결정	5(9)	10(14)
중앙당 지도부가 제공한 명부로부터 하위 정당 조직이 결정	3(5)	1(1)
하위 정당 조직이 결정하고 중앙당 지도부가 승인	22(39)	23(32)
하위 정당 조직이 결정	25(44)	34(48)
정당 당원이 투표로 결정	9(16)	16(23)
합 계	57(100)	71(100)

* Norris 2005, 34

고 따라서 대중 정당의 모습을 추구해왔다. 당원 확보를 위해서는 그들에게 일정한 정도의 권한, 예를 들어 후보선정의 권한 등을 이양해줄 필요성을 느끼게 되었던 것이다. 둘째, 사회적 위계질서의 쇠퇴 현상을 들 수 있다. 교육수준이 증가하면서 더 이상 소수 지도자들의 결정을 일방적으로 강요할 수 없는 사회적 분위기가 형성되었다. 셋째, 정당 당원의 감소현상이 진행되었고 이때 당에 잔류하고 있는 당원들은 공공정책에 대해 매우 관심이 높은 일부 소수 혹은 이념적 극단주의자들로서, 그들에게 권한의 일부를 이양시킴으로써 당내 갈등을 완화할 필요성이 제기되었다.

넷째, 새로운 정치적 이익, 혹은 과거에 정치체제에 대표되지 못했던 정치적 이익들을 동원할 필요성이 대두되었다. 대부분의 정당들이 ‘포괄정당(catch-all party)’ 형태로 전환되면서 선거에서의 승리가 매우 중요한 목표가 되었다(Kirchheimer 1966). 이를 위해 일반 유권자들의 정치적 선호에 부응하는 정책을 공약으로 제시하거나 후보를 선정해야 했고 그 방법이 바로 후보공천과정의 민주화였던 것이다. 마지막으로 정치적 정당성(political legitimation) 강화의 필요성이다. 일반 유권자의 선호를 반영하는 후보 선출뿐만 아니라 그 선출과정이 정당했다는 것을 대중에게 보여줄 필요가 있었다. 이와 같은 이유로 민주주의 체제의 정당들은 후보선정과정을 민주화시키는 노력을 진행해온 것이다.

III. 한국 정당들의 후보 공천: 제도, 현실, 그리고 제기된 대안들

그렇다면 한국 정당들의 후보 선정 방식은 어떠한가? 한국 정당의 경우 2000년 이전에는 정당지도자나 소수 계파 지도자가 하향식으로 후보를 선정해왔다. 그러나 2002년 대통령 선거와 지방선거를 거치면서 상향식 경선제를 도입하는 등 후보 선정 절차를 민주화했다. 그 이유는 위에서 정리한 바와 같이 다른 민주주의 국가가 정당들이 공천 절차를 민주화했던 이유와 거의 유사하다고 할 수 있을 것이다. 한나라당과 민주당과 같은 주요 정당들은 공천방식을 일정 정도

민주화한 내용을 당헌·당규에 포함시켜 제도화했다. 물론 당헌·당규에 명시된 제도와 현실의 운용은 많은 괴리가 있었던 것이 사실이다. 다음에서는 한국의 주요 정당 공천 방식을 현재의 당헌·당규에 명시된 내용을 중심으로 평가해보고 그 실제적 운용에 대해서도 살펴보도록 하겠다.

1. 한국 정당의 후보 공천제도

한국의 경우, 대부분의 다른 국가와 마찬가지로 정당의 후보선정과정을 국가의 법(law)으로 규제하고 있지 않다. 다만, 후보 공천과 관련하여 몇 가지는 법으로 명시하고 있는데 그것은 공직후보 선정절차가 민주적이어야 한다는 점, 그리고 여성의 대표성을 보장해야 한다는 점이다.²⁾ 즉 한국의 경우 비례대표 후보 공천에 있어서의 여성 할당제를 제외한 모든 후보선정과정을 국가적 차원에서 법으로 규제하지 않고 각 정당의 내부적 규율, 즉 당헌·당규로 제도화하도록 하고 있는 것이다.

이와 같이 국가적 규제가 없는 상태에서 한국 정당들의 후보 공천 방식은 변화를 거듭해왔다. 그리고 최근의 경향은 과거 정당 지도자 1인이나 소수의 개파 지도자가 권위적으로 후보를 지명하던 방식에서 그 선정 절차를 민주화하는 방향으로 제도화시켜 왔다는 것이다. 특히 2002년은 중요한 분기점이었다. 이전에는 정당지도자가 후보를 결정하는 매우 ‘배타적’이고 ‘중앙집권적’ 공천 방식을 운용했다. 그러나 2002년 대통령 선거와 같은 해 치러진 지방선거에서 최초로 일반 당원이나 유권자가 참여하는 ‘상향식 경선’을 도입하게 된다. 즉

2) 『공직선거법』 제47조는 후보선정과정에 대해 “후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.”고 명시하고 있다. 또한 ‘여성할당제’를 도입하여 이를 법으로 규제하고 있다. 예를 들어 같은 조 2항은 비례대표 국회의원 선거와 비례대표 지방의회 선거에 후보를 추천하는 경우에 “그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.”고 규정하고 있는 것이다. 그러나 지역구 국회의원 및 지방의회의원 선거에 후보를 추천할 때에는 “각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.”는 비강제적 조항을 두고 있다.

후보선정과정을 ‘민주화’ 하기 시작한 것이다. 그리고 그것은 ‘포괄성’과 ‘분권화’의 정도를 높이는 방향으로 진행되었다. 2002년 이후 실시된 2004년 17대 총선, 2006년 지방선거, 2007년 대통령 선거, 2008년 18대 총선에서도 상향식 경선을 포함한 여러 가지 형태의 선정 방식을 통해 후보를 선정해왔다.

그렇다면 현재의 주요 한국 정당 후보선정방식은 어떤 특징을 가지고 있는가? 대표적 정당인 한나라당과 민주당의 당헌·당규에 나타난 국회의원 선거 후보선정절차를 중심으로 평가해보면 다음과 같다.³⁾ 먼저 한나라당의 경우, 『당헌』 제88조는 지역구 국회의원 후보자 추천 방식을 규정하고 있다. 이에 의하면 중앙당 공천심사위원회의 심사와 최고위원회 의결로 확정되며 대표최고위원이 추천하도록 되어 있다. 중앙당 공천심사위원회 구성은 제47조에 규정되어 있다. 이에 따르면 지역구 국회의원 선거 후보자 추천을 위한 중앙당 공천심사위원회는 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명하는 당내·외 인사 20인 이내로 구성하도록 하고 있다. 이 기구는 서류심사 및 여론조사를 거쳐 국민참여선거인단대회를 통해 후보자를 심사할 수 있다. 단, 국민참여선거인단 대회는 중앙당 공천심사위원회의 결정에 따라 여론조사, 면접, 후보 간 토론회 등으로 대신할 수 있도록 하고 있다. 이 밖에도 제92조는 중앙당 공천심사위원회가 전략지역 및 인재영입지역을 선정하여 후보를 선정하고 이를 최고위원회가 의결할 수 있도록 하였다.

민주당은 『당헌』 제87조에 지역구 국회의원 후보선정 절차를 명시하고 있다. 민주당의 경우 중앙당 공직선거후보자추천심사위원회가 심사하여 특정 지역구 후보를 단수 또는 2배수로 선정하도록 하고 있다.⁴⁾ 후보가 단수로 추천된 경우는 중앙당 최고위원회의의 의결과 당무위원회의의 인준으로 추천을 확정하게 되며, 2배수로 선정된 경우에는 경선을 거쳐 당무위원회의의 인준으로 추천을 확정한다. 더불어 전체 선거구 수의 30% 이내에서 선거 전략 상 필요한 인물을 추천할 수 있도록 규정하고 있다. 제84조는 공천심사위원회의의 구성에 대해 명시하고

3) 한국 정당의 후보선정 방식에 대한 유형화와 그 구체적 평가에 대해서는 김용호(2009), 길정아·이하경(2009), 박경미(2008), 박명호(2007)의 논문을 참조하시오.

4) 민주당의 경우 한나라당과 달리 중앙당과 시도당에 “예비후보자자격심사위원회”라는 기구를 설치하여 공직선거 예비후보자의 자격심사를 수행하도록 하고 있다(민주당 『당헌』 제83조).

〈표 2〉 한나라당과 민주당의 지역구 국회의원 후보 선정 기구와 절차

구분	한나라당	민주당
기구명	공직후보자추천심사위원회	공직선거후보자추천심사위원회
구성권한	최고위원회 의결 대표최고위원 임명	최고위원회 의결 당 대표 임명
구성원 수	당내외 인사 20명 이내	15명 이내
권한	후보심사 및 선정 국민참여경선지역 선정	후보심사 및 선정 단수 추천 및 경선지역 선정
후보선정결과의 의결	최고위원회 의결	최고위원회 의결
최종 추천	대표최고위원	당무위원회 인준

* 박경미(2008, 47)의 논문을 기초로 재작성

있는데 이 기구는 15인 이하의 위원으로 구성하고 최고위원회의 의결을 거쳐 당대표가 임명하도록 하고 있다. 이를 요약하면 〈표 2〉과 같다.

이와 같이 볼 때 두 정당은 지역구 국회의원 선거 후보선정의 경우, 매우 유사한 방식을 제도화하여 운영하고 있다고 할 수 있다. 즉, 선출된 기구가 아닌 중앙당 지도부에 의해 지명된 당 기구가 후보를 심사하고 선정할 수 있는 권한을 갖고 있으며 최종 결정도 중앙당 지도부가 하게 되어 있다. 따라서 상대적으로 ‘배타적(exclusive)’ 이고 ‘중앙집권적(centralized)’ 성격을 갖는 절차라고 할 수 있다. 물론 경우에 따라 특정 지역구에 경선을 실시할 수 있도록 하고 있다. 이는 2002년 이후 진행된 후보선정절차의 민주화 경향이 제도적으로 반영된 것이라고 할 수 있다.

이 밖에 비례대표 후보 선정과 지방선거에서의 기초자치단체장과 지방의회 의원 선거를 위한 후보 선정방식도 두 정당은 유사한 방식을 당헌 당규에 명시하고 있다. 예를 들어 비례대표 국회의원 후보의 경우 중앙당 공천심사위원회가 후보 명단과 순위를 정하여 최고위원회에 추천할 수 있는 권한도 가진다(한나라당 『당헌』 제89조; 민주당 『당헌』 제88조). 또한 기초자치단체장 선거와 지방의회 의원 선거 출마하는 후보 선정은 중앙당 공천심사위원회가 아닌 해당 시·도당 공천심사위원회의 심사와 운영위원회 혹은 상무위원회의 의결을 거

치도록 하고 있다(한나라당 『당헌』 제91조; 민주당 『당헌』 제89조).⁵⁾

당헌·당규상의 경선 규정은 두 정당이 그 '선정주체(selectorate)'에 있어 다소 상이한 내용을 담고 있다. 우선 한나라당의 경우 '국민참여경선인단'이라는 이름으로 예비선거를 실시하도록 하고 있다. 한나라당 『당규』 제18조에 의하면 그 구성은 "지역구 국회의원 후보자 선출을 위한 국민참여선거인단은 당해 선거구 당원과 일반국민으로 구성한다"고 명시하고, 더불어 "국민참여방식(여론조사방법 포함)은 중앙당 공천심사위원회에서 결정하도록 하고 있다. 즉 경선의 경우 선정주체가 당원과 함께 일반 유권자도 포함하도록 하고 있으며 때에 따라서는 여론조사 방식도 활용할 수 있도록 했다. 경선을 실시하는 경우에 한해서는 '포괄성'의 정도가 상대적으로 높은 특징을 보이고 있는 것이다.

민주당은 『당헌』 제96조에 경선의 참여주체에 대해 규정하고 있다. 민주당의 경우는 중앙당 공천심사위원회에서 2배수를 추천할 경우 '국민참여경선(여론조사 포함)'을 실시하도록 하고 있다. 이 역시 당원뿐만 아니라 일반 유권자도 후보선거 과정에 참여할 수 있도록 하고 또한 여론조사도 경선의 한 형태로 포함시키는 등 한나라당과 유사한 형태라고 할 수 있다. 단, 독특한 특징은 경선에 참여한 여성후보자에 대하여는 일정 비율의 가산점을 부여한다는 점이다.

2. 한국 정당들의 후보 선정의 실제 그리고 제기된 개선안

그러나 이 같은 후보선정 절차의 민주화 경향과 그 제도화에도 불구하고 상향식 경선의 경우는 그것이 최초로 도입된 2002년 이후 실제 운용에 있어서는 점차 실시 비율이 낮아지고 있다(〈표 3〉 참조). 특히 지방선거의 경우 공천 유형 중 민주적 형태인 상향식 경선이 차지하는 비율은 2002년 지방선거보다 2006년 지방선거에서 낮아졌다. 예를 들어 민주당의 전신인 열린우리당의

5) 시도지사 선거 후보 선정절차의 경우 한나라당은 당헌에 명시되어 있는 대통령 선거 후보 선정 방식에 준용하도록 하고 있는 반면, 민주당의 경우는 지역구 국회의원 선거 후보와 같은 방식으로 공천하도록 당헌에 명시하고 있다(한나라당 『당헌』 제90조; 민주당 『당헌』 제87조).

〈표 3〉 한나라당과 열린우리당의 공천방식 변화

단위: 선거구수(%)

정당	공천방식	2002년 지방선거 ⁶⁾	2004년 총선	2006년 지방선거
한나라당	경선	58 (37.9)	28 (13.2)	49 (24.9)
	비경선	132 (62.1)	184 (86.8)	148 (75.1)
	합계	190 (100)	212 (100)	197 (100)
열린우리당	경선	79 (52.3)	83 (34.2)	55 (29.7)
	비경선	74 (47.7)	160 (65.8)	130 (70.3)
	합계	153 (100)	243 (100)	185 (100)

경우 후보를 출마시킨 선거구 중 경선을 통해 후보를 공천한 선거구의 비율이 2002년 지방선거에서는 52.3%, 2006년에는 29.7%로 줄었고, 한나라당의 경우는 2002년에는 37.9%, 2006년에는 24.9%의 선거구에서 경선으로 후보를 공천한 것으로 나타났다. 국회의원 선거에서도 이러한 경향은 더 나타나고 있다. 2004년 17대 국회의원 선거에서는 한나라당은 후보를 공천한 지역구의 13.2%, 열린우리당은 34.2%를 상향식 경선으로 결정했다. 그러나 2008년 18대 국회의원 선거에서는 두 정당 모두 상향식 경선을 실시하지 않았다(『동아일보』 2008년 3월 22일 8면).⁷⁾

이는 두 정당 모두 중앙공천심사위원회나 시도당공천심사위원회가 지역구마다 그 특성과 상황에 따라 경선 여부를 결정할 수 있도록 당헌·당규상의 제도적 권한을 부여하고 있다는 사실에 기인한다. 특히 지금까지 경선을 실시한 지역구가 전체의 30% 이하였다는 점은 한국 정당이 후보 선정절차의 실질적 운용에 있어서는 선정주체의 포괄성을 확대하기보다는 실질적으로는 정당 지도부의 권한을 유지하고 있다는 사실을 말해주고 있는 것이다.

6) 열린우리당의 2002년 지방선거 공천방식에 대한 수치는 그 전신인 민주당의 공천방식 수치를 나타낸 것이다.

7) 2008년 18대 총선에서는 한나라당과 민주당 모두 중앙당의 공천심사기구에서 하향식으로 후보를 결정하였다. 물론 후보선정 고려사항에 '여론조사' 결과가 반영되었으나 이는 상향식 경선 방식이라고 할 수 없을 것이다.

또한 경선의 경우도 일반유권자 혹은 참여의 수준도 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 2006년 광역단체장 선거를 위한 정당 공천에서 경선을 실시한 지역의 투표인단 참여율은 이러한 사실을 말해주고 있다. 예를 들어 한나라당의 경우 경선 투표인단 투표율이 가장 높은 지역은 부산으로서 60%를 기록했고, 반면 가장 낮은 지역은 대구로서 21%였다. 열린우리당의 경우 전북은 71%로 비교적 높은 투표율을 보였으나 서울은 단 5%에 머물렀다.⁸⁾

요약하면 2002년 이전, 1인 지도자가 지명하던 후보 선정 형태는 그 이후 다수의 인사가 참여하는 정당 기구가 선정하는 형태로 바뀌었다. 즉 후보 선정 과정에서 ‘포괄성’과 ‘분권화’의 정도를 높이는 방향으로 민주화가 제도화된 것이다. 또한 특정 선거구에서는 경선을 실시하도록 하였는데 이 경우 선정주체에 당원과 일반 국민을 참여시킴으로써 역시 ‘포괄성’의 정도를 높은 특징을 보이고 있다. 물론 이 기구는 선출에 의해 구성되는 것이 아니라 중앙당 지도부의 의해 구성되는 방식으로 여전히 중앙집권적, 그리고 배타적 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 또한 상향식 경선의 경우 그 실시 비율이 점차 줄어들고 있고 경선 참여율도 저조한 것으로 나타나고 있다.

IV. 한국 정당 후보 선정 방식의 문제점과 대안: 정당발전과 민주화의 조화

한국 정당의 후보선정 절차는 2002년 이전에 비해 포괄성과 분권화 정도를 높이는 방향, 민주화의 방향으로 어느 정도 변화해왔다. 다른 국가의 정당들과 마찬가지로 정당약화 및 당원감소, 후보선정의 정당성 부재 등의 한국 정당들

8) 2006년 광역단체장 후보 공천을 위한 경선에서 한나라당의 경우 투표인단 투표율은 서울 41%, 부산 60%, 대구 21%, 경기 25%, 충북 37%, 충남 50%, 경북 46%, 제주 59%였다(2006지방선거시민연대 2006, 6).

이 처한 문제점을 해결하기 위한 선택의 결과였다. 물론 현실에서의 운용은 제도와 큰 괴리를 보이고 있으나 최근의 논의들 역시 후보선정 절차의 민주화라는 규범적 측면을 지나치게 강조한 채 진행되고 있다. 그러나 서구 민주주의 국가 정당들의 동일한 경험은 민주주의 정치체제에서 반드시 필요한 정당발전과 정당민주주의가 때로는 부조화를 이룰 수밖에 없다는 점을 말해주고 있다. 따라서 한국 정당 발전과 그를 위한 공천제도 개선안의 제시는 이러한 경험으로부터 출발해야 할 것으로 생각된다. 다음에서는 최근에 각 정당이 후보 공천 관련 당헌·당규를 어떻게 개선하고자 하고 있는지를 살펴보도록 한다. 그리고 서구 민주주의 국가 정당들의 후보 선정 절차 민주화 경험이 어떤 문제점을 초래했는지에 대한 논의를 통해 최근 개선안들이 민주주의와 정당발전을 위한 최적의 대안이 아니라는 점을 지적하도록 하겠다. 마지막으로 이러한 논의를 바탕으로 나름대로의 한국 정당 후보 공천 개선안을 제시하도록 하겠다.

1. 한국 정당들의 후보공천방식 개선안들: 한나라당과 민주당

2010년 6월 2일 실시되는 지방선거를 앞두고 한국의 주요 정당은 당헌·당규 개정을 통해 공직선거를 위한 후보 선정 절차를 개선하고자 하는 움직임을 보이고 있다. 특히 한나라당과 민주당은 이른바 ‘배심원제’의 도입과 상향식 공천의 제도화를 통해 공천과정의 투명성과 정당성을 보장하고자 하고 있다. 우선 한나라당은 상향식 공천을 실현하기 위해 공직 후보 선출시 경선을 의무화했다. 반면 경선을 치르지 않는 전락공천 지역에서는 ‘국민공천배심원제’를 실시하기로 했다. 배심원단은 당 대표가 추천하고 최고위원회가 의결해 구성한다. 또한 기존 당헌에서 경선을 대체하는 수단으로 여론조사, 면접, 후보 간 토론회 등을 실시할 수 있도록 하고 있으나 개선안에서는 여론조사만을 경선 대체 방식으로 남겼다. 즉 배심원단이 후보의 적격성을 심사하도록 한 것이다. 배심원단 3분의 2 이상이 후보자에 대해 부적격 판정을 내리면 당 최고위원회에 재심을 요구할 수 있다.

반면 민주당의 공천 관련 당헌·당규 개정안은 약간 상이하다. 민주당 개정

안의 ‘시민공천배심원제’에 의하면 당에서 일정 배수의 후보자를 선정하면, 전국 단위에서 선정된 각계 전문가 100명과 해당 지역 유권자 100명이 후보 검증 토론회와 투표를 거쳐 후보를 선출하게 된다. 이후 당 최고위원회와 당무위원회 인준을 거치게 되면 최종 후보자의 공천이 확정된다. 민주당은 이와 같은 시민공천배심원제를 전체 후보의 30% 이내 범위에서 실시하도록 했다(『서울신문』 2010년 2월 22일 5면). 이와 같은 민주당 개선안은 한나라당의 그것과는 일정 정도 차이점을 갖고 있다. 예를 들어 한나라당의 ‘국민공천배심원제’는 그 대상이 단지 전략공천 지역에 제한되며 그 권한도 후보의 자질 심사에 그치고 있다. 반면, 민주당의 경우는 시민에게 직접적인 후보선출 권한을 주고 있는 것이다.

이와 같은 두 정당의 공천관련 개선안은 이전의 방식에 비해 어느 정도 민주성, 특히 포괄성의 정도를 높이고 결정과정의 투명성을 확보하고자 한 것으로 평가된다. 그러나 모든 공직 후보 공천에 있어 이 같은 방식을 적용한 것이 아니라 한나라당의 경우 전략공천 후보들만을 대상으로, 그리고 민주당의 경우는 전체 지역구의 30% 이내에서만 이러한 새로운 방식을 도입하기로 해 여전히 중앙당과 시도당의 공천심사위원회의 권한을 유지시켜주고 있다는 점에서 기존의 중앙집권적 성격을 그대로 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 두 정당의 개선안은 ‘선정주체’의 포괄성을 높임으로써 결과적으로 후보 공천 방식을 현행 제도보다는 ‘민주화’하고자 하는 시도라고 할 수 있을 것이다. 그리고 한나라당의 안보다는 민주당의 안이 선정주체의 포괄성이 더 높다고 평가할 수 있을 것이다.

그렇다면 이러한 후보 공천 방식의 민주화 경향은 정당발전을 위한 올바른 방향이라고 할 수 있을까? 다음에서 살펴볼 다른 민주주의 국가 정당들의 동일한 경험이 어떠한 결과를 초래했는가에 대한 연구 결과는 반드시 그렇지 않다는 것을 말해주고 있다.

2. 후보 선정 절차 민주화의 문제점: 외국의 경험

앞서 논의한 바와 같이 대다수 민주주의 국가들의 정당들은 정당약화 등의 여러 가지 문제에 직면하여 이를 해결하기 위한 방법으로 후보선정과정의 민주화를 진행해왔다. 특히 후보선정절차에 당원이나 일반 유권자를 참여시킴으로써 ‘포괄성’의 정도를 높여왔다. 그렇다면 이러한 변화는 어떠한 결과를 가져왔는가? 개혁의 본래 목적을 이루고 있는가? 다수의 경험적 연구들은 변화의 목적이 달성되고 있지 못하다고 결론내리고 있다. 즉 후보선정과정의 지나친 민주화 경향은 정당정치 발전에 오히려 부정적 영향을 미치고 있다는 것이다. 이 연구들의 결론을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 후보선정절차의 민주화는 정당의 ‘카르텔(cartel)’화를 촉진시켰다(Katz 2001). 정당의 역사는 정당 지도자들의 직업화(professionalization) 현상을 보여주었다. 엘리트 정당(elite party)에서 대중정당(mass party)으로, 그리고 포괄정당(catch-all party)으로 변화하면서 정당 지도부의 중요성과 독립성은 더욱 강조되고 있는 것이다. 사회발전과 복잡성의 심화는 이러한 경향을 더욱 강화시켰다. 동시에 이 같은 경향은 정당 지도부나 엘리트들로 하여금 그들의 정당내 위치를 직업적 지위로서 인식하게 하였고 따라서 그 지위의 보장을 목적으로 한 하나의 카르텔을 형성하게 하는 계기를 마련해준 것이다. 그 결과 카르텔을 형성하고 있는 엘리트들은 그들의 자원을 국가로부터 획득하는 반면, 점차 자신들은 시민사회로부터는 괴리되는 결과를 가져온다.

또한 중요한 쟁점들은 소수의 엘리트들이 결정하면서 외부의 도전자에 대해서는 진입 장벽을 형성하는 현상이 나타나게 되었다. 이 상황에서 도전자들은 정당 외적 존재일 수도 있고 내부적으로는 정당의 중간급 적극적 당원들(activists)일 수도 있다. 정당 엘리트들은 정당조직을 유지하면서 잠재적 경쟁자인 이들을 무력화시키는 방법을 모색하게 되며, 그 방법 중 하나가 일반 당원들에게 정당후보선정에 참여할 수 있는 권한을 이양하는 것이었다. 이 결과 적극적 당원들의 권한은 점차 약화되고 정당의 카르텔화는 공고하게 된다는 것이다(Katz 2001).

둘째, 위의 직접적 결과로 나타나는 부정적 현상으로 정당의 중간급 엘리트

와 활동가들의 약화 현상을 들 수 있다. 일반 당원이나 유권자들의 참여는 후보 선정에 있어 이들의 권한을 약화시킴으로써 그들의 합목적적인 정당 활동을 위한 ‘유인(incentives)’을 제거하는 부정적 요인으로 작용하게 된다(Rahat and Hazan 2007). 나아가 후보선정주체의 지나친 확대는 일반당원의 충성심마저 약화시켰다. 예를 들어 당원과 일반유권자들이 후보선정과정에서 행사하는 표의 가치가 동등할 때, 즉 1인 1표(one man one vote: OMOV)를 행사할 때 이러한 현상은 심화된다. 또한 유럽의 몇몇 정당이 도입하고 있는 우편투표나 전화투표 등은 당원 간의 관계를 원자화(atomized)시킴으로써 후보나 정책에 대한 당원 간 상호 토론과 심의과정을 생략하게 하는 결과를 가져왔다. 이 경우 경선과정은 정당지도부에 의해 통제되어 그들이 원하는 결과를 단순히 인준하는 형태로 전락하거나 후보 선정 투표 결정에 있어서 인지도 혹은 대중매체의 영향으로부터 자유롭지 못하게 되었다(Mair 1997, 147).

셋째, 위에 논의한 현상의 자연스러운 결과로서 후보공천과정의 민주화는 정당과 후보자, 후보자와 당원, 후보자와 유권자의 관계를 변화시켰다. 특히 이러한 관계변화를 통해 정당의 ‘응집력(cohesiveness)’ 약화 현상이 나타나고 있다(Hopkins 2001; Pennings and Hazan 2001; Rahat and Hazan 2007). 정당의 응집력은 대의 민주주의 정치체제에 있어서 매우 중요한 요소이다. 그러나 후보선정과정에 일반당원이나 일반 유권자들을 참여시킬 때 후보자들은 정당의 이념이나 정강정책보다는 지역 당원이나 일반유권자의 선호와 정치적 이익에 더욱 민감하게 된다. 즉 당선 이후 후보자의 공직에서의 행태는 일반적인 공공이익(public interest)보다는 편협한 지역이익이나 소수집단의 특수이익(special interest)에 의해 유인될 수밖에 없으며 정당은 이에 대한 통제력을 상실하게 된다. 즉 정치의 장이 ‘정당 중심(party-centered)’에서 ‘후보자중심(candidate-centered)’으로 이동하게 된 것이다.

넷째, 후보선정절차의 민주화는 후보별로 이익과 불이익이 다르게 나타난다(Rahat, Hazan, and Katz 2008). 특히 현직 후보자가 경선에서 유리하다는 것은 잘 알려진 사실이다. 경선과정은 현직의 유리함으로 인해 오히려 후보선정과정의 ‘경쟁성(competitiveness)’을 약화시켰다. 또한 특정 후보군, 예를 들어 여성이나 소수집단을 대표하는 후보에게 공천 절차의 민주화는 불리한 제도이다.

그 결과 역설적으로 민주주의의 중요한 가치 중 하나인 정치체제의 ‘대표성(representativeness)’을 훼손시키게 되는 것이다. 여성과 같은 과소대표된 집단을 대표하는 후보들을 공천하기 위해서는 정당조직이 의도적으로 후보선정 과정에 개입함으로써 사회의 인구적 특성을 반영하는 균형 잡힌 후보 명부(balanced list)를 만들어야 하나 그렇지 못하게 되는 부작용이 발생하게 된 것이다.

다섯째, 후보선정절차의 민주화는 당원확보와 그들의 정당 활동 참여에 긍정적 영향을 미치지 못하고 있다. 예비선거제도를 도입한 정당의 예를 경험적으로 분석하면 이러한 현상은 일반적이라는 것을 알 수 있다. 즉 대부분의 경우 당원 수는 예비선거 직전 갑작스럽게 증가하나 그 이후 급격히 하락하는 것으로 나타나고 있다(Rahat and Hazan 2001).

이 같은 경향은 라하트와 하잔의 이스라엘 정당 연구에서 실증적으로 밝혀졌다. 이스라엘의 양대 정당인 노동당(Labor Party)과 리쿠드(Likud)는 앞서 논의 하였던 현대 정당의 문제점과 유사한 상황에 처하면서 그 해결책으로서 1992년에 후보선정과정을 민주화하는 개혁을 하게 된다. 그리고 그 핵심은 정당 예비선거제도(party primary)의 도입이었다(Rahat and Hazan 2007). 라하트와 하잔은 그 이후 과연 당원 수가 증가하였는가에 대한 자료를 분석한 결과, 예비선거제도 도입 이후 당원수의 다소 증가하였으나 그 폭은 크지 않았다는 사실을 발견한다. 오히려 다음과 같은 문제점이 나타났다고 주장하고 있다. 첫째, ‘이중등록(double registration)’의 문제로서 동일한 개인이 2개 이상의 정당에 당원으로 등록한 경우가 다수 발견되었다. 둘째, ‘기회주의적 당원자격의 획득’이다. 즉 일반 유권자가 당원으로 등록한 경우는 지속적인 정당 활동보다는 예비선거에서 참여하기 위한 것이었던 경우가 많았다. 셋째, ‘일시적 당원’의 현상으로서 예비선거 이후에 당원자격을 유지하기 위한 조건을 충족시키지 못한 경우가 많았다. 넷째, 이러한 당원들은 대부분 ‘수동적(passive)’ 행태를 보였다. 예를 들어 이들의 예비선거 참여율은 총선의 본선거 참여율보다 낮았던 것이다(Rahat and Hazan 2007).

3. 한국 정당 후보 선정 절차 개선의 방향과 대안

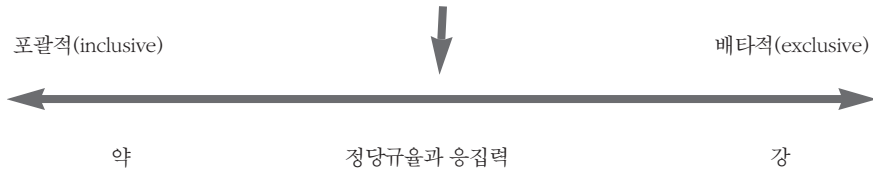
위에서 정리한 바와 같이 후보 선정 절차의 민주화는 민주주의의 심화와 정당 발전에 대해서 역설적으로 긍정적 결과보다는 부정적 결과를 초래할 가능성이 높다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 현재 논의되고 있는 개선방안은 문제점이 있다고 판단된다. 왜냐하면 일반유권자에게로 후보선정 권한을 확대하는 미국의 개방형 예비선거(primary)가 이상적 형태인 것처럼 받아들여지고 있기 때문이다.⁹⁾ 그러나 이 형태는 앞서 지적한 바와 같이 많은 문제점이 있는 것이 사실이다. ‘참여’ 자체가 목적이 아니라 ‘정당발전’이 제도 개선이 목적인다는 점에서 그렇다. 즉 미국형 예비선거는 정당 당원을 소외시킴으로써 합목적적이고 자발적인 결사체로서의 정당조직을 약화시키고 후보자와 지역 유권자, 그리고 후보자와 특수이익을 대변하는 집단을 정치의 장으로 부상시킬 것이기 때문이다. 따라서 이와 같은 부정적 결과를 최소화하고 한국 정당의 발전과 선진화를 위한 후보 선정 방식의 제도화를 모색해야 한다.

정당발전과 정치체제의 민주화를 후보 선정 절차 개선의 목적으로 상정한다면 앞서의 공천절차 민주화에 관한 이념적 스펙트럼—포괄성과 분권화의 정도—에서 극단적 형태가 아닌 중간적 지점에서 절충적 모형을 찾아야 할 것이다(〈그림 2〉 참조). 즉 참여를 확대하되, 정당과 당원의 권한이 훼손되지 않고 정당응집력을 유지하는 방향으로의 제도개선 노력이 필요할 것이다. 예를 들어 유럽 정당의 경우와 같이 중앙당이 후보선정과정의 여러 단계에서 개입함으로써 정당조직의 응집력을 어느 정도 유지할 필요가 있다. 특히 정당들의 조직화와 제도화가 제대로 되어 있지 않은 한국의 경우는 더더욱 그렇다.

지금까지의 논의로부터 한국 정당의 후보 선정 방식 개선을 위한 함의를 도

9) 예를 들어 현재 논의되고 있는 한나라당의 ‘국민공천배심원제’와 민주당의 ‘시민공천배심원제’도 선정주체의 확대를 기본적인 방향으로 설정하고 있는 것으로 판단된다. 또한 김형준(2008)도 특정 인물이 지배하고 있는 현재 한국 정당의 문제점을 개선하고 공천 물갈이를 가능하게 하기 위해서는 “선거인단의 확대가 가장 필수적인 요인”이며, 따라서 경선에 투표하는 주체에서 당원보다 일반인의 비율을 더 높게 하거나 완전 개방형으로 바꾸어야 한다고 주장한다(73).

〈그림 2〉 후보 선정 주체의 포괄성과 개선의 기본 방향



출하면 다음과 같다. 우선 개선의 기본 방향은 공천 절차를 지금보다 더 민주화 하되, 현재와 같이 중앙당에 설치된 후보공천심사위원회의 역할은 어느 정도 유지될 필요가 있으며 중앙당과 시도당이 공천 절차의 여러 시점과 단계에서 개입하는 것으로 요약할 수 있을 것이다.

영국의 사례는 주목할 필요가 있다. 영국의 주요 정당인 노동당과 보수당, 그리고 자유민주당은 지난 수십 년간 당원의 감소와 정당조직의 약화를 경험했다. 이러한 경험은 각 정당의 주요한 선거 패배와 함께 후보선정과정을 민주화하는 동력으로 작용했다. 예를 들어 1988년 노동당은 각 선거구의 후보선정 선거인단(electoral college) 구성에 있어 당과 정치적 연합관계에 있던 노동조합의 블록 투표(bloc vote) 비율을 40% 이하로 제한하고 대신 일반당원의 참여비율을 확대한다. 1993년에는 이러한 선거인단 투표방식을 일반당원에게 1표의 권리를 부여하는 1인 1표(OMOV) 방식으로 대체함으로써 노동조합의 영향력을 배제한다. 이러한 개혁은 당내 극단주의적 성향의 당원들의 영향력을 축소하고 보다 중도적인 당원들의 선호를 반영하고자 하는 정당 지도부 전략의 일환이었다. 이러한 전략은 앞서 논의한 바 ‘카르텔’ 정당의 후보선정절차 민주화 노력의 의도와 유사한 것으로 지도부의 권한을 강화하고 중간 지위의 당원의 권한을 약화시키는 결과를 가져온다.

그럼에도 이러한 영국 노동당의 후보선정절차에 있어서의 포괄성 확대는 정당 응집력 약화를 가져오지는 않았다. 그 원인은 바로 노동당이 도입한 방식이 미국식 예비선거가 아니라 정당이 후보선정절차의 여러 단계에서 개입했다는 사실에 있다. 그 방식을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 특정 선거구의 지역당 집

행부에서 노동당의 후보지명을 받고자 하는 신청자를 대상으로 적격 심사를 한 후 그를 통과한 예비후보자의 명부를 중앙당 집행부(National Party Executive: NPE)에 제출한다. 중앙당 집행부는 이 명부를 재심사하여 최종 명부를 인준하며, 선거구의 당원들은 이 명부에 있는 후보들을 대상으로 1인 1표(OMOV)방식으로 투표하게 된다. 그리고 중앙당 집행부는 투표에서 최종 확정된 후보를 공천하나 거부권(veto)도 동시에 갖고 있다.

물론 한국 정당의 역사와 특성, 그리고 정당 조직과 규율의 제도화 정도는 영국 정당과 비교할 수 없을 것이다. 그럼에도 영국의 사례는 유용한 시사점을 던져 준다. 영국의 사례와 같이 후보선정주체의 포괄성을 어느 정도 확대하되, 특정 단계에서의 정당 개입을 제도적으로 보장하도록 해야 한다(김용호 2009; 마인섭 2004). 한나라당과 민주당의 공천 관련 제도는 중앙당과 시도당 공천심사위원회가 이러한 역할을 하도록 하고 있기 때문에 이러한 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 정당발전과 민주화의 적절한 조화를 제도화하기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요하다.¹⁰⁾

첫째, 후보 선정주체의 지나친 확대 경향은 지양해야 한다. 앞서 논의한 바와 같이 후보선정주체의 지나친 포괄성 확대는 긍정적 결과보다는 일반 당원의 소외로 인한 정당 규율과 응집력 약화, 그리고 정당 발전의 저해와 같은 부정적 결과가 더 많기 때문이다. 따라서 경선에 참여하는 일반인 참여를 최소화시키고 투표 결과에 대한 영향력을 희석(dilution)시킬 필요가 있다. 물론 한국 정당의 특수한 현실을 감안할 때 정당 지지기반이 취약한 지역은 당원이 거의 없을 수도 있다. 그럼에도 이러한 지역은 경선 주체를 일반인 중심으로 구성하기보다는 중앙당이나 시도당에서 하향식으로 후보를 선정하는 것이 오히려 정당 응집력과 규율의 유지를 위해 바람직할 수도 있을 것이다(김용호 2009, 178-179).

둘째, 후보공천심사위원회의 후보 ‘검증(screening)’ 기능을 강화하고 그 절차와 기준의 공개의 원칙을 제도화해야 한다. 지역구 국회의원 선거의 경우 중앙당 공천심사위원회, 지방선거의 경우 시·도당 공천심사위원회가 공천 신청

10) 이 글에서는 경선의 관리 문제나 경선과 관련한 정치자금의 문제에 관한 개선안은 다루지 않고 후보공천 절차에 관한 개선안만을 제시하고 있다.

자들을 대상으로 자격심사를 엄격하게 하고 경선을 실시하는 지역의 경우 위원회가 압축한 2~3배수의 후보를 대상으로 경쟁이 이루어지도록 한다. 이렇게 함으로써 문제가 있는 후보를 후보선정과정에서 배제하고 정당의 이념과 정책에 충성심을 갖는 후보가 본선거에 출마하도록 해야 한다.¹¹⁾

셋째, 중앙당과 시도당 공천심사위원회를 지금보다 더 민주적이고 투명한 절차에 의해 구성해야 한다. 현재 정당지도부가 임명하는 방식을 지양하여 구성원의 일정 비율을 각 지역당의 지도부나 당원들의 투표로 선출된 ‘대리인(delegate)’으로 채우는 방법을 고려해야 할 것이다. 즉 공천심사위원회의 구성을 선출직과 임명직 위원으로 적절히 배합해야 한다는 것이다. 각 정당이 당헌·당규에 명시하고 있는 바, 국회의원 선거 후보를 공천하는 중앙당 공천심사기구, 지방선거 후보 공천을 담당하는 시·도당 공천심사기구 모두 이러한 방식으로 구성되어야 한다. 후보선정절차에 있어서 당원들에게 권한을 부여함으로써 충성심으로 유발함과 동시에 후보 선정의 정당성을 확보시켜줄 것이다.

넷째, 후보 선정과정에 대한 투명성과 심사 기준의 공개 원칙을 제도화하여 선정 절차의 공정성과 정당성을 확보하도록 해야 한다. 예를 들어 2006년 지방선거에서 주요 정당 공천에 대해 심사에서 탈락한 예비후보자들이 이의제기한 대부분의 경우가 중앙당과 시도당 공천심사위원회가 단수추천 혹은 전략공천을 결정한 지역에서 발생했다. 이의제기의 주요 내용은 ‘공천심사 기준과 단수공천의 배경을 공개하라’ 였고 또한 여론조사를 경선에 대신하여 100% 선정 결과에 반영한 지역의 경우 여론조사의 신뢰성에 대해 이의제기를 한 경우도 다수였다.¹²⁾ 또한 2006년 지방선거의 경우 공천심사위원회 위원의 명단도 공개하지 않은 경우 많았다. 예를 들어 한나라당의 경우 중앙당과 시도당 공천심사위

11) 마인섭(2004)은 이를 중앙당의 심의-지구당의 국민참여형 경선제도라고 하면서 한국적 현실에 부합하는 방안이라고 주장한다. 그는 지역구 4단계의 지역구 국회의원 선출방식을 제안한 바 있는데, 그것은 (1) 중앙당의 공모, (2) 중앙당 심사기관의 심사 및 선정, (3) 국민참여형 지구당 선거인단회의의 투표와 선출, (4) 중앙당의 승인 및 추천의 단계이다(175).

12) 2006지방선거시민연대의 조사에 따르면 2006년 지방선거에서 정당에 공천관련 이의제기를 한 건수가 126건으로 그 중 ‘공천심사기준의 공개’를 요구한 건수가 38건(30%)이었고, 여론조사의 신뢰성에 문제제기를 한 건수가 16건(13%)이었다(2006, 9-10).

원회 위원 명단을 모두 공개했지만, 열린우리당은 대구시, 인천시, 울산시, 전북도당 공천심사위원회 명단을 공개하지 않았다. 이와 같은 후보 선정 절차의 불투명성은 결국 그 결과에 불복한 다수가 탈당하여 무소속으로 출마하기도 하여 결국 정당 조직 유지에 부정적 영향을 미치게 되었다.

다섯째, 이와 같은 심사 기준의 공개 원칙과 선정과정의 투명성은 국회의원 선거에서의 비례대표 후보 선정에도 적용되어야 할 것이다. 현재 각 정당의 비례대표 선정과정은 매우 불투명한 상태이며 음성적 당비의 거래 등으로 인해 개혁의 주요 대상이 되고 있다. 따라서 현재 중앙당 공천심사위원회가 비공개적으로 결정하는 방식을 지양할 필요가 있다. 이에 대한 대안으로서는 비례대표 선정의 경우 지역구 국회의원 선거 후보 선정의 권한을 갖는 현재의 중앙당 공천심사위원회를 확대한 형태 혹은 별도의 기구를 두는 방식을 고려할 필요가 있다. 이 기구에는 중앙당에서 임명한 심사위원과 각 시도당에서 당원들에 의해 선거로 선출된 대표들이 포함되어 이들이 비례대표 후보 신청자들을 심사 및 인터뷰하고 최종적으로 순위결정을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

여섯째, 경선 실시 여부 결정과 관련한 후보공천심사위원회의 권한 행사에 대해 현행보다 엄격한 제한을 둘 필요가 있다. 현재 한나라당이나 민주당의 경우 위원회가 특정 선거구에서는 경선 없이 단수 후보를 추천하거나 여론조사나 인터뷰 같은 방식으로 대체할 수 있는 권한도 부여하고 있다. 실제로 한국 정당들은 지금까지 경선지역을 확대하기보다는 축소하는 경향을 보여 왔다. 물론 유능한 정치신인의 경우 현직이나 지역의 유력인사에 비해 경선을 통해 공천받을 수 있는 가능성이 적은 반면 전략공천을 통해 정당의 후보로서 선정되는 것이 더 유리하다. 또한 정당의 지역적 지지가 큰 차이를 보이는 한국적 현실에서 지지기반이 취약한 지역의 경우 공천신청자가 없어 하향식으로 후보를 선정할 수밖에 없는 상황도 고려할 수밖에 없을 것이다. 따라서 후보공천심사위원회가 정당의 전략적 고려가 필요한 지역과 지지기반이 취약한 지역, 즉 단수 추천이나 전략 공천을 해야 지역을 결정할 수 있도록 하되, 동시에 권한이 자의적으로 행사되거나 남용되지 않도록 하는 제도적 장치와 결정과정을 공개하여 투명성을 보장할 수 있는 규정을 강구해야 할 것이다.

일곱째, 경선 투표방식도 개선해야 한다. 물론 지금까지 경선 투표 참여율이

저조했다는 점을 감안하면 이들의 투표율을 제고할 수 있는 방안의 제도화가 우선적으로 필요할 수도 있을 것이다. 그러나 참여의 수준만큼 참여의 질 또한 보장되어야 한다. 정당과 후보는 자신의 이념과 정책의 정당성을 당원과 유권자에게 끊임없이 이해시키고 지지를 획득함으로써 그를 기반으로 권력을 추구해나가는 것이다. 그리고 당원과 유권자는 그에 대한 숙고와 판단을 근거로 지지여부를 결정하는 것이다. 이러한 과정이 바로 정당의 발전과 생명력을 담보해주는 것이라고 할 수 있다. 경선도 이러한 과정으로서 경선 참여 방식은 수동적 방식보다는 보다 적극적 방식을 유도하고 이를 제도화하는 것이 바람직하다. 예를 들어 즉흥적 답변이 예상되는 전화자동응답방식(ARS)은 가급적 지양하고 적극적 참여 형태인 ‘직접 투표(direct votes)’ 나, 최소한 영국과 같은 ‘우편투표(postal votes)’ 방식이 도입되어야 한다.

여덟째, 위와 같은 이유로, 즉 정당 규율의 유지와 발전을 위해서 여론조사 방식을 선정 기준에 포함시킬 경우 그 비율을 최소화시켜야 하며, 여론조사를 경선의 대체 방식으로 제도화해서는 안 된다. 일반유권자의 경우 후보의 인물이나 정책에 대한 자발적인 정보 획득과 ‘심의(deliberation)’ 절차 없이 단순히 이미지나 이벤트(event)에 근거한 선호도를 표현할 가능성이 매우 높기 때문이다. 이 경우 정당의 이념이나 정책을 구현하고자 하는 후보보다는 지역구에서 인지도나 인기가 높은 후보나 현직후보가 매우 유리하게 되어 경선에 있어서의 불공정성(unfair)을 구조화시킬 가능성이 높다. 또한 여론조사의 경우 그 실시 시기, 표본, 문항, 조사방법 등에 의해 그 결과가 달라질 수 있기 때문에 그에 근거한 후보 선정은 정당성과 객관성을 획득하기도 어렵다고 할 수 있다. 2006년 지방선거에서 이와 관련한 이의제기와 결과 불복이 빈번했다는 사실은 이를 증명해준다.

마지막으로, 후보선정 과정에서 정치적으로 과소대표의 문제를 겪고 있는 집단, 특히 여성에 대한 배려가 필요하다(김민정 2009). 비례대표 후보 공천과 동일하게 지역구 후보 공천에 있어서 소수집단, 특히 여성에 대한 대표성을 제고하기 위한 제도 도입이 필요하다. 비례대표 명부에 있어 여성을 일정 비율 이상 포함시키는 것은 현재 『공직선거법』에 의해 국가의 법으로 규제하고 있다. 그러나 전체 국회의원 수에서 비례대표의원 수가 차지하는 비중은 매우 미미하여

여성의 대표성을 제고하기에는 한계가 있다. 또한 상향식 경선이 제도화될 경우 여성과 같은 정치적 소수집단의 불리함은 심화될 가능성도 있다. 그러나 특정 정당의 지역구 의원 선거 후보 중 여성의 비율을 일정 수준으로 ‘법(law)’으로 강제하는 것도 현실적으로 불가능하리라고 판단된다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 중앙당의 개입함으로써 지역구 의원 선거 후보 중 여성이 차지하는 비율을 높여야 한다.¹³⁾ 동시에 현재 민주당이 당헌·당규에 명시하고 있는 바와 같이 지역구 후보 경선에 여성이 참여할 경우 가산점을 부여하는 방식을 더 적극적으로 확대, 적용할 필요가 있다. 그리고 이러한 정당 내 규칙이 정착되도록 유인을 제공하는 방법을 제도화할 필요가 있다. 예를 들어 각 정당의 지역구 선거 여성 후보 공천 비율에 따라서 국고보조금을 차별적으로 지급하는 방법이 고려될 수 있을 것이다.

V. 나오는 말

지금까지 정당의 후보선정, 즉 공천절차 유형에 대한 이론적 논의, 그리고 대수 민주주의의 국가 정당들의 공천절차의 민주화 경향과 그 정치적 결과를 다른 국가의 경험적 사례로부터 그 교훈과 정책적 함의에 대해 살펴보았다. 그리고 이러한 논의를 출발점으로 한국에서의 정당 발전을 위한 공천 절차 개선 방안을 제시하였다. 그 개선의 기본 방향은 ‘공천 과정은 민주화하되, 그 부작용

13) 후보선정절차의 민주화가 가져다 준 부정적 결과 중 하나인 특정 사회집단—성별, 연령, 지역 등—의 과소대표의 문제도 다수의 경우 중앙당이 후보선정에 있어 영향력을 행사하여 이들 집단의 대표들을 일정 비율로 정당 명부에 올림으로써 해결하였던 것이다. 예를 들어 독일의 경우 1980년대 이후 녹색당(Greens)과 사민당(SPD) 등은 비례대표를 위한 정당 명부에 여성 후보의 수를 늘리는 이른바 ‘할당제(quota)’를 도입하여 운용하고 있으며, 특히 사민당은 1998년 여성 할당을 40%로까지 확대했다. 이와 같은 여성 할당제는 다수 유럽 정당들이 정당내부 규칙으로 제도화해 실시하고 있다(Norris 2004).

을 최소화하기 위해 정당의 영향력을 일정 수준 제도적으로 보장' 하는 것이라고 할 수 있다. 구체적 개선 방안을 정리하면 다음과 같은 아홉 가지이다. 후보 선정주체의 지나친 포괄성 확대 지양, 공천심사위원회의 검증(screening)기능 강화, 공천심사위원회 구성의 민주화, 공천심사기준의 구체화와 심사결과 공개 원칙의 제도화, 비례대표 후보 공천 절차의 투명성과 민주성 강화, 공천심사위원회의 자의적 권한행사 제한, 상향식 경선의 경우 소극적 투표방식보다는 적극적 투표방식으로 전환, 여론조사 결과 반영률 최소화 혹은 폐지, 여성 후보 공천 확대를 위한 인센티브 제도화가 그것이다.

물론 위와 같은 개선안은 현실적으로 대다수 국가의 사례와 같이 국가의 '법'에 반영하여 규제하는 것이 아니라 개별 정당이 자발적으로 당헌·당규에 명시하여 제도화할 수밖에 없을 것이다. 이 같은 문제는 개선과 변화의 속도를 더디게 할 것이며, 각 정당의 변화 방향과 그것의 실현을 위한 구체적 제도도 각기 다른 형태로 나타날 것이다. 예를 들어 정당 내 권력구조의 변화, 정당 조직의 개편, 그리고 선거제도의 변화와 같은 환경적 요인 등에 따라서도 각 정당은 다른 방식으로 대응하면서 나름대로의 다른 공천방식을 채택하고 제도화해 나갈 것이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 살펴본 바와 같이 후보선정방식을 포함한 모든 제도의 개선은 때로는 상충될 수도 있는 '민주화'와 '정당발전'이라는 두 가지 목적을 동시에 달성할 수 있는 최적의 대안을 찾는 노력으로부터 시작되어야 할 것이다.

[참고문헌]

- 2006지방선거시민연대. 2006. “각 정당의 5.31 지방선거 공천평가보고서.” 2006지방선거시민연대.
- 김민정. 2009. “한국 여성의 정치참여 확대의 필요성 및 확대방안.” 『선거관리』 제55호.
- 김용호. 2009. “한국정당의 공천제도 개선방안: 최근 대선 · 총선 · 지방선거를 중심으로.” 『선거관리』 제55호.
- 김형준. 2008. “한국 정당의 공직 후보 선출에 관한 고찰.” 21세기국가발전연구원 개원12주년 기념 심포지엄.
- 길정아 · 이하경. 2009. “한국정당의 분권화와 포괄성에 관한 비교연구: 제18대 총선의 후보자 공천과정을 중심으로.” 『한국정치연구』 제18집 제1호.
- 마인섭. 2004. “국회의원 선거와 후보선출제도 개혁방안.” 『한국정당학회보』 제3권 제1호.
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제7권 제2호.
- 박명호. 2007. “2006 지방선거의 공직후보자 선정과정에 대한 분석: 열린우리당과 한나라당을 중심으로.” 『한국정치정보학회』 제10권 제2호.
- Bartolini, Stefano, and Peter Mair. 2001. “Challenges to Contemporary Political Parties.” In Larry Diamond and Richard Gunther, eds. *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bille, Lars. 2001. “Democratizing A Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990.” *Party Politics*, Vol. 7.
- Field, Bonnie N., and Peter M. Siavelis. 2008. “Candidate Selection Procedures in Transitional Polities: A Research Note.” *Party Politics*, Vol. 14, No. 5.
- Gallagher, Michael, and Michael Marsh, eds. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publication Inc.
- Hazan, Reuven Y. 2002. “Candidate Selection.” Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, eds. *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage Publication Inc.
- Hazan, Reuven Y., and Gerrit Voerman. 2006. “Electoral Systems and Candidate Selec-

- tion," *Acta Politica*, Vol. 41.
- Hopkin, Jonathan. 2001. "Bringing the Members Back In? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain," *Party Politics*, Vol. 7.
- Katz, Richard S. 2001. "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracies," *Party Politics*, Vol. 7, No. 3.
- Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of the Western European Party Systems," Joseph LaPalombara and Myron Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Lundell, Krister. 2004. "Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective," *Party Politics*, Vol. 10.
- Mair, Peter. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretation*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering*. New York, NY: Cambridge University Press.
- _____. 2005. *Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules*. Report for International IDEA.
- Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences," *Party Politics*, Vol. 7, No. 3.
- Rahat, Gideon. 2007. "Candidate Selection: The Choice before the Choice," *Journal of Politics*, Vol. 18, No. 1.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics*, Vol. 7, No. 3.
- _____. 2007. "Political Participation in Party Primaries: Increase in Quantity, Decrease in Quality?" In Thomas Zittel and Dieter Fuchs, eds. *Participatory Democracy and Political Participation: Can Democratic Reform Bring Citizens Back In?* London: Routledge.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan, Richard S. Katz. 2008. "Democracy and Political Parties: On the Uneasy Relationships between Participation, Competition and Representation," *Party Politics*, Vol. 17, No. 6.
- Ranney, Austin. 1981. "Candidate Selection," David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney, eds. *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive*

National Elections. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. New York: Holt Rinehart & Winston.

원고접수일: 2010.03.01

심사완료일: 2010.03.25

[ABSTRACT]

Democratizing Candidate Selection in Korea: Issues and Alternatives

Jeon, Yongjoo | Dongeui University

This article offers an overview of the candidate selection methods of Korean political parties and suggests some policy alternatives. It reviews the theoretical frameworks for classifying candidate selection methods and defines the process of democratizing them. It also assesses the implementation of democratization of candidate selection in two major parties in Korea. From the previous research on Western European parties, it is found that the consequences produced by democratizing candidate selection and their impact on party organization and function have been rather negative than positive. This article argues that moderate forms of democratization of candidate selection may have beneficial effects on party organization.

Key Words | political parties, candidate selection, democratization of candidate selection