

# 후보선출권자(selectorate)의 개방과 분권화가 대안인가?: 6·2 지방선거에서 한나라당과 민주당의 공천방식에 관한 사례연구\*

지병근 | 조선대학교

## | 논문요약 |

이 연구는 공천제도에 관한 대부분의 선행연구들이 주목해왔던 포괄성(inclusiveness)과 분권화(decentralization)보다는, 참여(participation)와 경쟁(contestation) 차원에서 공천 민주주의를 개념화하고, 지난 2010년 6·2지방선거를 앞두고 한나라당과 민주당 등 한국의 주요 정당들이 시행한 광역 및 기초단체장 후보들에 대한 공천사례를 분석하였다. 이 연구는 이번 지방선거에서 단수추천 및 전략공천이 차지하는 비율이 지나치게 높고, 지역적 성별 대표성이 취약할 뿐만 아니라, 공천결과에 대한 거부사례들이 상당히 많았다는 점 등을 밝히고, 최근 여러 정당들이 각각 추진해온 공천방식의 개방화와 분권화가 단순히 선거시장에서 단기적 수요를 창출하기 위한 정당지도부의 전략적 선택이며, 당원들의 참여와 유능한 후보자들 사이의 경쟁을 제약함으로써 오히려 정당민주주의의 심화를 위협할 수 있다고 주장한다.

주제어 | 공천, 민주주의, 포괄성, 분권화, 참여, 경쟁, 국민경선, 당원경선, 국민참여경선

\* 이 논문은 한국선거학회가 “2010년 지방선거 평가 및 제도 개선”을 주제로 주최한 토론회(2010. 6.11, 헌정기념관)에서 발표되었고, 중앙선거관리위원회 위탁연구 최종 보고서 “정당의 지방선거 후보자 공천과 정당공천제도 개선에 관한 연구”에 수록된 초고를 수정 보완한 것이다. 이 논문의 발전을 위해 소중한 논평을 해주신 여러분들과 자료수집을 위해 큰 도움을 준 조교 이수빈에게 감사드린다.

지난 1995년 자치단체장과 지방의회 의원을 선출하는 지방선거가 시행되면서 지방정치의 발전 가능성에 대한 국민들의 관심과 기대는 매우 컸다. 하지만 후보공천과정에서부터 뇌물성 공천현금과 예비후보자 매수 등 많은 문제점들이 지속적으로 불거져 나오면서, 지방선거후보공천에 대한 국민들의 우려가 심화되어왔다. 2010년 지방선거를 앞두고, 새롭게 시민공천 또는 국민공천 배심원제를 도입하는 등 민주당과 한나라당이 추진해온 여러 제도개선 시도들은 최소한 이러한 우려를 불식시키기 위한 하나의 시도라고 할 수 있다. 하지만, 이러한 노력에도 불구하고 각 정당이 추진하는 공천제도의 변화가 과연 후보선출과정의 민주주의를 발전시키고, 나아가 지방정치의 활성화에 기여할 수 있을 것인지에 대한 의구심은 여전히 국민들 사이에 사라지지 않고 있다.

한국 정당의 공직 후보자 공천과정에 대한 기존의 연구들은 대체로 대통령 또는 국회의원 후보자 공천방식을 중심으로 이루어져왔으며, 지방선거의 후보자, 특히 기초단체장 후보자 선출방식에 대한 관심은 그다지 높지 않았다(모종린·전용주 2004). 아울러 기초단체장 및 의원 후보에 대한 정당공천제 폐지를 둘러싼 논쟁을 제외한다면, 지방자치의 뿌리를 구성하는 지방선거의 공직후보 선출과정에 대한 체계적인 연구가 충분히 이루어졌다고 보기는 힘들다.

이 연구는 한나라당과 민주당 등 한국의 주요 정당들이 지난 2010년 6·2 지방선거를 앞두고 시행한 광역 및 기초단체장 후보들에 대한 공천사례를 분석함으로써 민주적이며, 실현가능한 제도개선 방안을 제시하기 위한 것이다. 이를 위해서 이 연구는 우선, 공천제도에 관한 대부분의 선행연구들이 주목해왔던 포괄성(inclusiveness)과 분권화(decentralization)보다는, 참여(participation)와 경쟁(contestation) 차원에서 공천민주주의를 개념화하고, 이를 토대로 이번 지방선거에서 적용된 한나라당과 민주당 등 주요 정당들의 공직후보선출방식의 제도적 특성을 분석할 것이다.

이 연구는 한나라당과 민주당을 비롯한 한국 정당들의 공직후보선출방식이 권위주의의 형태를 탈피하여 기껏해야 유사민주주의(facade democracy) 형태로 변모하고 있다는 점을 밝히고, 그 원인이 민주주의적 가치보다 선거 시장에서의 경쟁력을 우선시하는 카르텔 정당(cartel party)의 속성에 있다고 주장한다. 저자는 최근 여러 정당들이 각각 추진해온 공천방식의 개방화와 분권화가 단

순히 선거시장에서 단기적 수요를 창출하기 위한 정당지도부의 전략적 선택에 불과하며, 설령 이러한 시도들이 유권자들의 관심을 유도해 득표에 도움을 줄 지라도, 당원들의 참여와 유능한 후보자들 사이의 경쟁을 제약함으로써 오히려 정당민주주의의 심화를 위협할 수 있다고 주장한다.

이 연구는 지방정당조직의 무능과 부패에 대한 단기적 처방으로서 권위주의적 전략공천과 비당원을 선출권자에 포함하는 국민경선 및 배심원제도 등 임의적인 경선규정을 도입하는 것보다 민주적 당원경선제도를 활성화하기 위한 장기적 방안을 구체적으로 마련하는 데에 노력을 집중해야 하며, “홍행”을 위해 당원을 들러리로 세우는 공천개방, 특히 국민여론조사결과를 공격적인 후보경선과정에 이용하는 것은, 민주주의의 원칙에 근본적으로 어긋난 것이라고 주장한다. 하지만 이 연구는 지역토후세력과 유착가능성이 높은 지역, 특히 영호남 지역의 지역정당조직정비를 위해 국민참여경선 또한 부분적으로 활용할 필요가 있으며, 필요하다면 중앙선거관리위원회의 정당경선험관리와 당내 감찰제도 또한 활용해야 한다고 주장한다. 아울러 이 연구는 한국에서 공직후보자선출 방식의 개혁은 제도적 차원에서뿐만 아니라, 당원중심의 공직후보선출 문화의 정착이 정당민주주의의 심화(deepening)를 위해 필수적이라고 주장한다. 그리고 이 과정에서 점진적일 뿐만 아니라 다차원적인 공천개혁이 필요하다고 주장한다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 우선, 1절에서는 공천제도 및 공천민주주의와 민주화에 관한 선행연구들을 검토할 것이며, 이를 토대로 민주적 공직후보공천에 대한 개념화를 시도할 것이다. 아울러 이 절에서는 거칠지만 ‘개방화론’과 ‘당원중심론’으로 구분하여 한국에서 진행되어온 공천제도에 관한 논쟁을 요약할 것이다. 2절에서는 2010년 6·2 지방선거에서 이루어진 공천사례를 분석할 것이며, 특히 새롭게 도입되어 시행된 시민/국민공천배심원제를 비롯한 공직후보선출제도의 특성에 대한 평가와 공천심사위원회의 구성 및 여성후보의 대표성과 공천결과에 대한 수용성 등 공천결과에 대한 간단한 평가를 수행할 것이다. 3절에서는 공천과정의 민주화를 위한 제안들을 참여와 경쟁 두 가지 차원에서 제기할 것이다. 마지막으로 4절에서는 이 연구의 분석결과와 공천 민주화의 원칙과 실현과제를 요약할 것이다.

## I. 공천제도에 관한 선행연구

### 1. 포괄성, 분권화, 그리고 참여와 경쟁

공직후보선출은 정당이 수행하는 기본 기능으로서 최근 들어 많은 이들의 주목을 받아왔다(Hazan and Rahat 2006).<sup>1)</sup> 기존의 연구들은 후보선출권자와 후보자의 포괄성, 분권화, 투표시행 여부 및 투표 방법 등을 중심으로 다양한 형태의 공직후보선출과정에 대한 유형화를 시도해왔을 뿐만 아니라, 후보선출방식의 민주적 개혁에 대한 논의를 진행해왔다(Bille 2001; Rahat & Hazan 2001; Hazan 2006; Hazan & Rahat 2006; Cross 2008; Rahat 2009). 특히 후보선출권의 확대를 의미하는 포괄성(inclusiveness)과 지역조직으로의 후보선출권한분산을 의미하는 분권화(decentralization)는 정당민주주의의 핵심적 결정요인으로 공천방식의 민주화에 대한 논의의 초점이 되어왔다. 예를 들면, 페닝스와 하잔(Pennings & Hazan 2001)은 포괄성과 분권화가 후보선택의 민주화를 결정하는 “가장 중요하고 결정적인 기준”이라고 주장하였다.<sup>2)</sup>

하지만 다양한 논의에도 불구하고 여전히 민주주의적 공천방식에 대한 합의 수준은 그다지 높지 않다. 이는 무엇보다도, 과두제적 후보공천 방식에 대한 문제의식이 부족하고 민주주의적 공천방식에 대한 요구가 충분히 성숙하지 않은 데 원인이 있을 수 있다. 정치체제의 민주화에 대하여 광범위한 사회적 합의가 존재하는 것과는 달리, 정당후보공천의 문제는 여전히 많은 이들에게 사적 집단의 선택영역으로 인식되고 있으며, 정당이 소위 “과두제의 철칙”을 극

---

1) 기존의 연구들은 공천의 법적 규제 수준, 후보자 자격, 분권화, 포괄성, 투표여부, 제도화 여부 등 공천과정의 특성과 결정요인, 나아가 그것이 정당 내부의 민주화, 후보자 유형, 의원행태 등에 미치는 영향 등에 대한 규명을 시도해왔다. 후보선출방법에 관한 포괄적인 문헌 소개는 필드와 시아벨리스(Field and Siavelis 2008, 624-5)를 참조할 것. 공천제도의 결정요인에 대한 연구로는 런델(Lundell 2004)을 참조할 것.

2) 일반적으로 포괄성은 “선출권을 구성하는 행위자의 수”를 의미하며, 분권화는 지역당조직에 비해서 후보선출과정에 영향력을 행사하는 “중앙당 지도자들의 통제력 정도”를 의미한다(Depauw & Martin 2009, 108).

복하고 민주주의적 발전을 도모하는 데에 중대한 장애가 되고 있다.<sup>3)</sup>

민주주의적 후보공천방안에 관한 합의가 어려운 또 다른 이유는 다단계(multi-stages)와 다수의 행위자를 포함하는 공천과정의 특성 때문에 다양한 정치적 맥락 속에 존재하는 정당들에게 보편적으로 적용할 수 있는 제도적 방안을 찾기 힘들다는 점이다. 예를 들면, 라हत(2009, 69)은 “어떤 후보선출방식이 민주주의적인가”를 논하면서, 포괄성과 분권화의 조합을 통해 창출되는 참여, 책임성, 반응성, 경쟁 등 네 가지 민주주의 요소들이 서로 충돌할 수 있으며, 특정한 후보선출방식이 이들 사이에 특정한 “교환(trade-off)”을 요구한다고 보았다. 따라서 그는 여러 선출방식을 혼합하는 것이 바람직하며, 후보자 심사 위원회의 초기 스크리닝, 당기관에 의한 수정보완, 당원에 의한 최종선출 등 세 과정을 혼용함으로써 적정수준의 참여, 대표성, 경쟁, 반응성을 얻는 것이 바람직하다고 주장하였다.

좀 더 근본적으로, 기존의 연구들은 공천민주주의를 구성하는 핵심적인 요소들에 대한 충분한 논의와 합의를 이루어내지 못하고 있다. 상당수의 연구들은 후보선출권한의 포괄성의 확대, 즉 참여수준의 확대를 의미하는 개방화를 공천민주화와 동일시하고 있다(Hopkin 2001; Hazan 2006). 하지만 필드 외(2008, 625)가 잘 요약하고 있듯이 참여의 확대, 즉 선출권자에 대한 포괄성은 “정보가 부족하고 원자화된 선출권자”를 조작함으로써 정당지도부에게 도전할 수 있는 “활동가”들을 억압하기 위하여 활용되어 왔다; 아울러 분권화 또한 “국가 수준에서의 과두제”를 대신하여, “지역수준의 과두제”를 낳을 수 있기 때문이다.<sup>4)</sup>

3) 정당의 후보자 공천에 대하여 사적 성격을 강조하는 입장과 공적 성격을 강조하는 입장에 대한 논쟁은 크로스(Cross 2008)를 참조할 것.

4) 이처럼 카르텔 정당모델을 따라 포괄성의 확대를 설명하는 연구에 관해서는 카츠(Katz 2001), 하잔(Hazan 2006), 바니아와 라हत(Barna & Rahat 2007), 필드와 시아벨리스(Field & Siavelis 2008) 등을 참조할 것. 하잔(2006, 118)은 정당들이 공천민주화, 즉 포괄적 후보공천을 선택하는 이유를 1)신규당원충원, 2)교육수준 증대, 3)이념성 약화, 4)동원, 5)정당이미지의 제고와 정통성 증대, 6)심각한 선거 패배, 7)당파투쟁 등에서 찾았다. 아울러 그는 공천민주화가 정당 내부의 “정책결집과 응집력 있는 이념적 이미지 창출 능력”을 약화시키는 반면, 정당지도부의 권력을 강화시킬 것이라고 보았다(p. 121).

일반적인 상식과 달리 개방화와 분권화가 이처럼 공천민주주의와 대치될 수 있다는 점은 정당 개혁 또는 민주화를 내세워 한국 정당들이 변형시켜온 공천 방식의 한계를 이해하는 데 매우 중요하다. 예를 들어, 한국에서는 전국적 정당조직에서 발생하는 과두제보다 토후세력과 유착한 지방정당조직의 과두제가 더 심각하게 정당정치 후퇴를 유발할 수 있다. 아울러 지역의 정당엘리트들이 쉽게 (종이)당원을 동원할 수 있는 조건에서 일반 당원에 의존한 공식후보선출방식이 과두제적이며 국지적 지역정치를 재생산할 수 있으며, 비당원에 대한 개방화 역시 정당민주주의의 근간을 해칠 수 있다. 따라서 단순히 기계적으로 분권화와 일반당원 또는 비당원의 참여를 개방하는 것이 민주적 공천제도 수립을 위한 기본 방향이라는 통상적인 주장은 허구일 수 있다.<sup>5)</sup>

이와 더불어 한 가지 더 주목해야 할 것은 정치체제수준에서의 민주주의에 관한 논의와 달리, 대부분의 정당연구자들은 공천민주주의의 핵심적 구성요소로서 경쟁성을 그다지 고려하지 않았다는 점이다. 달(Dahl 1971)을 비롯한 여러 민주주의 연구자들은 정치세력 사이의 자유롭고 공정한 경쟁을 참여와 함께 민주주의적 정치체제의 핵심적 조건으로 규정하고 있다. 후보공천의 민주주의 역시 당원들의 참여와 함께 후보자들 사이의 자유롭고 공정한 경쟁을 요구한다. 공천과정 및 결과를 경쟁 차원에서 평가하는 것은 비록 일반당원들에게 포괄적인 선출권이 부여되었다고 해도 매우 제한된 수의 후보자들만이 경선에 참여하는 비경쟁적 후보선출과정을 구별해내는 데 중요하다. 예를 들어, 지난 6·2 지방선거에서 진보신당과 민주노동당 후보자들의 당내후보경선은 대체로 민주적이라고 보기에는 미흡한 단일후보에 대한 찬반 투표로 진행된 비경쟁적 성격을 갖는다.

공천과정의 민주주의와 민주화에 관한 선행연구들이 경쟁성 차원을 그다지 고려하지 않은 것은 아마도, 후보자선출권자의 포괄성과 분권화를 중심으로 공천과정에 행사되는 개인으로서의 당원과 지역당조직의 권한을 중요시해온

5) 일반적인 카르텔 정당과 달리 한국의 카르텔 정당은 중앙당 지도부가 (지역)도전자를 무력화시키기 위해 당원이 아닌 유권자를 동원한다는 점에서 특징을 찾을 수 있다. 물론 이러한 차이는 중앙당이 동원할 진성당원의 부재에서 기인한다.

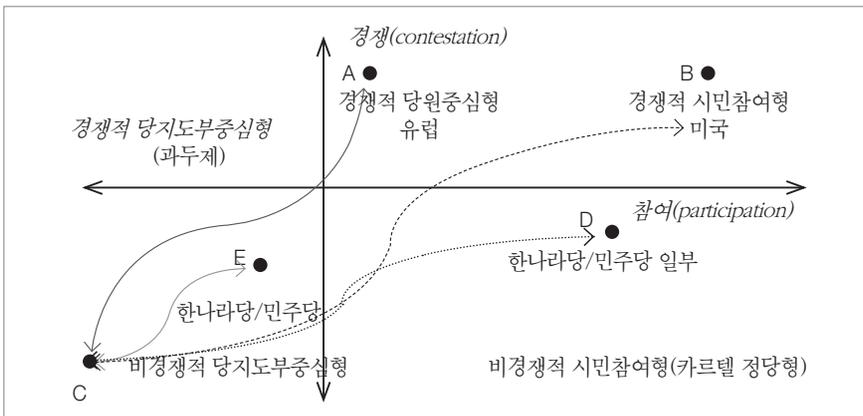
전통적 시각 때문일 수 있다. 하지만 공천민주주의는 후보선출권자의 범위(포괄성)와 역할(분권화)에 관한 법적 제도적 권한에 국한시키기보다는 당원의 참여(participation)와 후보자들 사이의 경쟁(contestation) 등 두 가지 차원에서 포괄적인 개념화가 필요하다고 볼 수 있다.

## 2. 공천제도의 민주화

다음의 <그림 1>은 공직후보선출과정에 대한 당원 및 비당원의 참여와 경쟁성 등 두 가지 차원에서 후보공천 유형을 구분한 것이며, 대표적인 정당 사례를 보여준다.

<그림 1>에서 나타나듯이 공천제도는, 각각 민주적 참여와 경쟁성의 수준에서 이루어지는 특정한 조합에 따라 구분할 수 있다. 후보선출과정에서 당원들 이외에 일반 시민들의 참여가 보장되는 공천방식은 이미 잘 알려져 있는 미국과 함께 아이슬란드, 스페인, 이스라엘 등 일부 국가들의 정당들에서 수용되었다(유형 B, Rahat and Hazan 2001, 302; 마인섭 2003; Gallagher et al. 2006; 손병권 2007). 하지만 대부분의 유럽국가들에서 정당들은 시민들에 대한 개방

<그림 1> 공천유형과 민주화 경로



보다는 당원들에 의한 선출 방식이 채택되고 있다(유형 A).<sup>6)</sup> 이와 달리 한국과 같이 장기적인 권위주의 체제를 경험한 국가들의 경우, 시민들에 대한 공천과정의 개방보다는 민주화 과정에서 정치적 정당성을 확보한 권위주의 체제의 후계자 정당 또는 민주주의적 정당의 지도자들의 지명에 의존하는 폐쇄적이며 하향식 공천방식이 유지되는 경향이 있다(유형 C).

민주주의가 심화되어가는 과정에서 정당의 민주화에 대한 당내외의 정치적 압력이 형성되면서 점차 공직후보선출권자를 확대하여 일반당원에 의한 상향식 또는 일반시민들이 참여하는 개방형 공천방식을 일부 접목시키려는 시도가 발생할 수 있다. 과거 한국의 개혁당이나 민주노동당, 진보신당이 서구정당을 모델로 일반당원의 투표로 공직후보선출방식을 도입한 것은 이러한 시대적 요구를 반영한 것이라고 할 수 있다. 하지만 이들의 경선 역시 상당수가 단수후보에 대한 찬반투표였다는 점에서 비경쟁적 공천방식을 벗어나지 못하였다.

최근의 지방선거에서 민주당이나 한나라당이 도입한 당원경선제의 경우 서구의 당원중심의 후보선출방식과 유사해보이지만 진성당원이 부족한 실정에서 정당지도부와 지역구 의원 및 당원협의회 운영위원장이 결정적인 영향력을 행사한다는 점에서 앞서 언급한 사례들과는 상당한 차이가 있다. 아울러 양당의 중앙당 지도부가 전략공천을 행사하며, 특히 광역단체장후보공천의 경우에는 단수추천이 빈번하다는 점에서 여전히 비경쟁적 당지도부중심형에 머물고 있다(유형 E). 일반시민이 후보선출과정에 참여하는 국민경선제나 당원과 일반시민이 동시에 참여하는 국민참여경선제와 국민/시민배심원제 역시 일부 미국정당의 프라이머리 시스템과 유사한 측면이 있지만, 중앙당과 시도당 지도부가 경선에 참여하는 후보자 선정에 결정적인 영향력을 행사한다는 점과 후보선출권자의 투표 대신 여론조사결과를 반영할 수 있도록 허용하고 있다는

6) 빌레(2001, 367)는 공천의 유형을 1)중앙당이 전권을 행사하는 경우, 2)지역조직이 후보를 제안하고 중앙당이 최종 결정권을 행사하는 경우, 3)중앙당이 후보자 명단을 제공하고 지역조직이 최종 결정하는 경우, 4)지역정당이 결정하지만 중앙당이 승인이 필요한 경우, 5)지역정당이 전권을 행사하는 경우, 6)마지막으로 당원의 투표를 통해서 결정하는 경우로 분류하였다. 그의 분석에 따르면 유럽에서는 지역에 권한을 위임하는 두 번째 경우가 가장 일반적이며, 중앙당의 승인을 요구하는 네 번째 경우가 그 뒤를 따르는 것으로 알려져 있다.

점에서 다르다(유형 D).<sup>7)</sup>

### 3. 한국의 공천제도 논의: 개방화론 vs. 당원중심론

한국의 공직후보자선출방식에 관한 여러 연구들 또한 앞서 살펴본 서구에서의 논의에 기초하여 공천의 유형화를 시도하고 각각의 제도에 대한 장단점을 비교 검토하여 한국의 정치적 맥락에서 유용한 공천방안을 제시하기 위해 노력해왔다(김형철·홍재우 2006; 이현우 2006; 박명호 2007; 박경미 2008; 이동윤 2008; 길정아·이하경 2009). 이들은 대체로 공천심사위원회(위원장)의 당외인사 포함여부와 심사위원의 공개수준, 경선방식 수용여부와 공천방식의 결정 등에 초점을 맞추고 개방성과 분권화의 수준에 따라 정당공천민주화를 평가해왔다. 예를 들어, 박경미(2008)는 한나라당과 통합민주당의 18대 국회의원 공천과정을 분석하면서 당시의 공천을 주도했던 각 당의 공천심사위원회가 당 지도부에 의해 임명된 비선출직이었지만, 당외인사를 포함하여 구성되었다는 점과 당원등록과 동시에 후보심사를 받을 수 있게 허용하였다는 점에서 “배타성”과 “포괄성”이 혼재되었다고 규정하였다.

한국에서 이루어진 특히, 지방선거에서 공천제도와 관련한 기존의 연구들은 또한 공천제도가 갖는 특성 자체보다는 현행 공천제도가 투명성, 공평성, 효율성, 본선 경쟁력 등에 미치는 영향에 대한 평가에 주력해왔다. 이들은 공천 과정에서 발생할 수 있는 뇌물 수수와 같은 부패, 성별이나 경제적 능력에 의한 불평등, 고학력 또는 전문성을 갖춘 경쟁력 있는 후보자 선출 등에 대한 실증적 평가에 기초하여 공천제도의 개선방안들을 제시하였다(황아란 2002; 황아란·주용학 2002; 육동일, 2003; 모종린 외 2004, 김석우·임성학·전용주

7) 카르텔 정당체제로서 한국의 정당정치를 설명하는 시도와 이에 대한 비판적 시각은 광진영(2001), 박경미(2008)와 장훈(2009)을 참조할 것. 장훈(2009)은 민주화 이후 지속된 시민사회-정당, 정당-정부정책 사이의 취약한 연계구조와 개인적 카리스마에 의존하는 정당 내부구조를 갖는 권위주의 시대 정당들이 이어 “계승형 카르텔체제”가 유지되다가 2002년 이후 “유목형 정당체제”로 대체되었다고 주장한다.

2008). 예를 들면, 황아란·주용학(2002, 690)은 2002년 자치단체장 공천과정에서 나타난 과열경쟁, 경선거부 또는 불복, 탈당 후 무소속 출마, 경쟁후보매수, 성비불균형 등의 문제점들을 제기하고, 경선참가자에 대한 시민의 이해도를 높이고 경선방식을 민주화해야 한다고 제안하였다.

한국에서 공직후보자선출방식에 대한 논의는 민주화 이후 지속되었던 정당 개혁논의에 뿌리를 두고 있다. 공천방식의 개혁을 통해 궁극적으로 정당발전을 도모한다는 공통된 지향이 존재함에도 불구하고 기존의 연구들은 크게 정당의 자생성에 대한 믿음에 차이를 두고 민주적 정당발전을 이루기 위한 동력의 창출과 공천방안에 대하여 대립되는 견해들을 제시해왔다. 다음의 <표 1>은 비록 거칠지만 이들의 주장을 개방화론과 당원중심론으로 나누어 요약한 것이다. 개방화론자들은 암묵적 또는 명시적으로 기존의 정당들, 특히 한나라당과 민주당으로 대별되는 지역정당들이 자력에 의한 정당개혁을 이루기는 힘들다고 보는 반면, 당원중심론자들은 여러 가지 한계에도 불구하고 정당 스스로 자생력을 키우기 위한 노력을 기울여야 한다고 본다.

공직후보자 선출방식과 관련하여 개방화론을 옹호하는 이들은 정당 외부로부터 정당개혁의 동력을 찾고, 이를 위해 후보자 또는 선출권자의 개방화가 중요하다고 본다. 이들은 진성당원이 절대적으로 부족한 현실에서 형식적인 당원중심의 상향식 공천방식은 단기적으로 고비용 선거와 부패하고 무능한 후보

<표 1> 후보공천 논쟁

	개방화론	당원중심론
진단	정당자생력 부재	정당자생력 부족
지향	정당개혁	정당강화
발전 동력	외부 동력 탈정당(시민단체와 선거연합)	내부동력 정당중심
공천방식	개방화(일부의 전략공천) 중앙당 주도 국민경선 국민공천배심원제 기초단체 정당공천 반대	분권화(상향식 공천) 지역당조직 주도 당원경선 기초단체 정당공천 허용

자를 양산할 뿐만 아니라, 장기적으로 정당의 체질 개선을 이루기 어렵기 때문에, 공천과정에서 시민에 대한 개방성의 수준을 높이는 것이 중요하다고 주장한다. 이들의 입장에서는 외부 자원을 동원하기 위해서 지방당 조직의 영향력을 압도하는 중앙당 중심의 공천이 이루어져야 하며, 전략공천에 대해서도 그다지 부정적이지 않다. 이번 6·2 지방선거에서 한나라당과 민주당이 도입을 고려하거나 시행했던 국민참여경선제나 국민/시민배심원제도는 개방화론자들이 선호하는 공천방식이라고 할 수 있다.

이에 반하여, 당원중심론자들의 경우는 비록 한계가 있지만 정당의 자생성에 대한 어느 정도의 신뢰를 바탕으로 상향식 공천과 같이 당원의 권리를 강화하는 민주화를 실현시켜야 한다고 믿는다. 대의원 또는 당원경선에 의한 공직 후보자선출 방식이 이에 해당한다. 정당 내부의 분권화와 관련해서도 당원중심론의 경우 공천은 지역당조직을 중심으로 공직후보자 경선이 이루어져야 한다고 본다. 이들은 비록 지역주의에 의존해온 지역정당들의 문제점을 부정하지 않으며, 비록 규범적 또는 현실적 차원에서 만족스럽지는 않더라도 후보공천이 조직화된 당원 중심으로 이루어져야 한다고 본다.<sup>8)</sup>

예를 들면 황아란(2002, 15)은 주용학(2002)과 마찬가지로 기초단체장후보 선출을 위해 “지구당 조직의 민주화”를 전제로 전면적인 “지구당 중심의 상향식 경선제”를 도입하고, “주민참여경선제”와 같이 “일반유권자도 경선에 참여할 수 있도록 개방”하고, “공모선거인단의 규모를 크게”함으로써 “동원투표의 영향”을 줄이도록 해야 한다고 주장하지만, 정당공천폐지와 같은 처방이 “책임정치를 실현할 정당정치를 미리봉쇄”하는 것이라고 보고 반대한다. 그녀는 이러한 공천방식의 변화발전이 정당민주화와 정책정당으로의 전환에 기

8) 이현우(2006, 232)는 “정당에 대한 최소한의 충성심도 없는 일반국민”이 참여하는 여론조사 결과에 중점을 둔 공천은 “정당 스스로가 정당의 기능을 포기하는 것”이라고 비판한다. 이동윤(2008, 22)은 지난 2007년 대선과정에서 미국식 예비선거를 원용한 후보선출제도가 “당내 민주화에 목적이 있었던 것이 아니라 각 정당의 정치적 위기를 극복하고 선거운동 효과를 극대화하기 위한 선거전략 차원”에서 비롯된 것이라고 지적하고 있다. 여론조사를 이용한 공직후보자선출방법의 규범적, 방법론적 문제들에 대한 논의는 윤종빈(2008)과 강원택(2009)을 참조할 것.

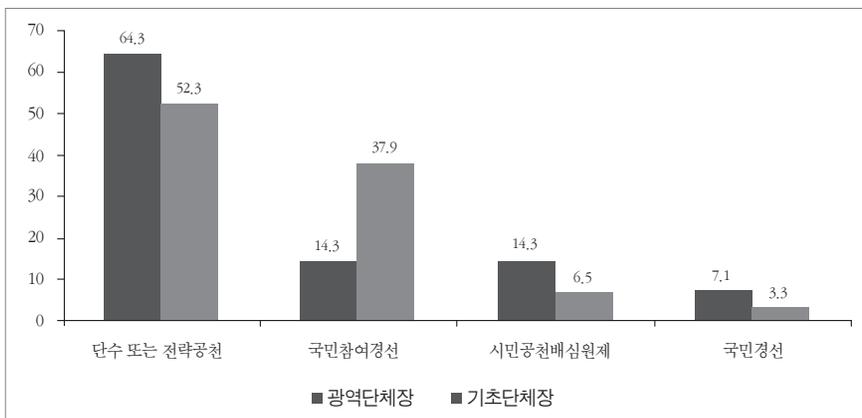
여할 것이라고 보았다.

## II. 2010년 6·2 지방선거 광역 및 기초단체장 공천사례 분석

### 1. 공천방식의 다양성

6·2 지방선거에서 한나라당과 민주당이 실행한 광역 및 기초단체장후보의 공천방식은 매우 다양하였다. 다음의 <그림 2>가 보여주는 바와 같이 민주당이 공천했던 전체 14명의 광역단체장 후보들 가운데 절반 이상(9명, 64.3%)을 단수추천 또는 전략 공천되었으며, 인천의 송영길, 광주의 강운태 등 두 명(14.3%)의 후보가 시민공천배심원제, 서울의 한명숙 후보 한 명(7.1%), 부산의 김정길, 제주의 고희범 등 두 명(14.3%)의 후보가 국민참여경선으로 공천되었다. 본래 전남과 전북, 경기도에서도 국민참여경선(국민여론조사 50%와 당원

<그림 2> 6·2 지방선거에서 민주당의 광역 및 기초 단체장 공천 방식



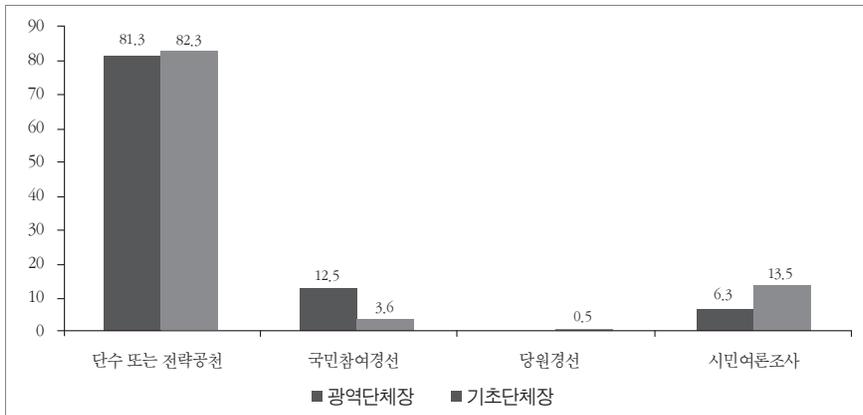
자료 출처: 관련 신문기사 및 정당 홈페이지 외 다수

선거인단투표 50%)이 추진되었으나 경선일정, 선거인단 구성을 둘러싸고 불공정경선방식이라며 반발한 예비후보자들의 경선거부로 결국 박준영 전남지사, 김완주 전북지사, 김진표 의원 등이 단수공천되었다(최성진 2010).

기초단체장 후보공천 역시 민주당은 전체 153명 후보들 가운데 과반수가 넘는 80명(52.3%)을 시도당 또는 중앙당 공천심의위원회가 단수 또는 전략공천하였으며, 국민참여경선으로 공천한 후보들도 58명(37.9%)에 이르렀다. 시민공천배심원제와 국민경선제에 의한 기초단체장 후보선출은 각각 10명(6.5%)과 5명(경기도 하남시, 충북 청주시, 청원군, 괴산군, 증평군, 3.3%)에 그쳤다.

한나라당은 16명의 광역단체장 후보들 가운데 대부분(81.3%)을 단수추천 또는 전략공천하였다. 한나라당은 단 두 명(서울, 제주 등, 12.5%)의 후보들만 국민참여경선을 통해 공천하였으며, 시민여론조사를 통해 공천한 것은 전남지사 후보 단 한명(6.3%)에 불과하였다. 한나라당이 전국적으로 192명을 공천한 기초단체장후보들 가운데 대부분(158명, 82.3%)은 시도당 및 중앙당의 공천심사위원회에서 단수추천 또는 전략공천하였으며, 극소수의 후보들만 국민참여경선(경기도 부천시와 김포시, 인천의 연수구, 부평구와 계양구, 대전 서구와 강원도 홍천군 등 7명, 3.6%)과 당원경선(충북 제천시 1명, 0.5%)을 통해 공천하

〈그림 3〉 한나라당의 광역 및 기초단체장 공천 방식



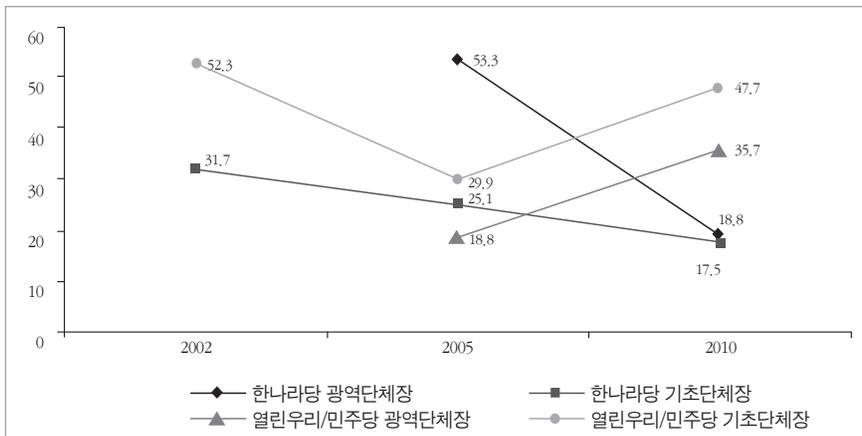
자료 출처: 관련 신문기사 및 정당 홈페이지 외 다수

였다. 국민경선(여론조사)을 통해 공천한 경우는 총 26명(서울시의 도봉구, 서대문구, 양천구, 부산시 중구, 대구시의 중구, 서구와 북구, 인천시 남동구와 서구, 울산시의 북구와 울주군, 경기도의 오산시와 군포시, 강원도의 삼척시, 태백시와 영월군, 경남의 10개구, 13.5%)이었다.

참여와 경쟁의 차원에서 6·2지방선거에서 적용된 양당의 광역 및 기초 단체장 후보 선출방안의 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 양당이 절반 이상의 광역 및 기초단체장 후보를 중앙당 및 시도당의 공천심사위원회의 단수추천 및 전략공천을 통해 공천했다는 점에서 참여와 경쟁의 수준은 매우 낮았다. 물론, 민주당의 국민경선, 국민참여경선, 시민공천 배심원제, 한나라당의 국민참여선거인단대회 등은 양당이 당원 및 국민의 참여를 확대하기 위해 도입한 것이었다. 하지만 이러한 개방적 제도들을 통해 양당이 공천한 후보자들의 수는 지극히 적었다.

다음의 <그림 4>는 한나라당과 열린우리당/민주당이 지난 2002년 이후 2010년까지 광역단체장과 기초단체장 후보를 선출하는 과정에서 적용했던 경쟁적 공천방식의 비율을 나타낸 것이다. 여기서 나타나는 바와 같이 한나라당은 2006년 과반수(53.3%)를 넘는 광역단체장후보들을 경쟁적 방식으로 공천하다

<그림 4> 한나라당과 열린우리당/ 민주당의 경쟁적 공천방식의 적용변화



자료 출처: 모종린 외(2004), 지방선거시민연대(2006), 박명호(2007)

가 2010년에는 대부분(82.3%)의 공천을 단수 또는 전략공천하였다. 이러한 현상은 경쟁적 방식으로 광역단체장 후보를 선출한 비율이 2006년에 비하여 두 배 가까이 증가한 민주당과는 매우 대조적인 것이다.

기초단체장 후보공천 역시 한나라당은 2002년 이후 점차 경쟁적 공천방식의 적용비율을 감소해온 것으로 나타났다. 2002년 지방선거에 31.7퍼센트에 달하던 경쟁적 공천방식이 2006년에는 25.1퍼센트 2010년에는 17.6퍼센트로 매년 7퍼센트 정도 감소한 것이다. 이와는 대조적으로 민주당은 2002년 지방선거에서 경쟁적 공천방식으로 선출한 기초단체장 후보들의 비율이 52.3퍼센트에 달하였다가 2006년 약 30퍼센트 수준으로 급격히 감소하였지만, 2010년에는 다시 절반 가까운 비율(47.7%)로 증가하였다.

## 2. 국민/시민공천배심원제의 특성

올해 들어 한나라당과 민주당은 각각 국민공천배심원제와 시민공천배심원제 도입을 추진해왔다. 이 제도의 도입을 제안했던 김형준(2009)은 진성당원제도가 정착되지 않은 지역구에서 사조직화된 당원협의회 운영위원장이 선거인단 구성에 절대적인 영향력을 행사하기 때문에 국민참여경선은 한계가 있다고 보고(p. 8), “선거규모(구)의 크기”를 늘리고 “당원들의 참여”에 비하여 주민들의 참여를 늘림으로써 “형식적으로는 국민참여 경선이지만 내용상으로는 당원대회”인 국민참여경선 대신에 “국민공천배심원제도”를 제안하였다(p. 24).

민주당은 공천배심원제도를 추진하면서 그 대상을 “복합선거구의 기초단체장을 중심으로” 선정하고, “최고위원회가 필요하다고 판단하거나 시도당이 요청할 때 중앙당이 시도당과 협의하여 적용대상지역 선정”이라는 원칙을 제시하고, 200여 명 규모의 현지 배심원과 전문배심원을 동일한 비율로 구성하여 이들의 투표를 통하여 후보를 결정하기로 하였다(민주당 지방선거경선기획본부 2009). 민주당은 전문 배심원을 구성하는 원칙으로 “청년, 여성, 장애인 등에 일정 비율을 보장,”하고 “학계, 시민사회, 각계 전문가, 계층 등의 대표성”을 고려한다는 점에서 대표성의 수준 또한 높일 수 있다고 주장한다.

이 제도는 당원 이외에 일반 시민들이 현지 및 전문배심원에 참여할 수 있게 함으로써 개방성의 수준이 매우 높다고 특징지을 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 제도는 적용 대상을 복합선거구의 기초단체장 등에 국한시킴으로써 실제 후보 공천과정에서 차지하는 비율은 그다지 크지 않다. 아울러 후보에 대한 확정은 최고위원회의의 의결 및 당무위원회의의 인준을 거쳐야 하기 때문에 중앙당의 역할 또한 무시할 수 없다. 다시 말해, 이 제도는 개방성의 수준이 높은 반면 배심원 배정을 중앙당이 결정한다는 점에서 위계적이며 권력집중형 공천방식의 큰 틀을 벗어나지 않으며, 최소한 지방정당조직의 영향력이 무력화될 수 있다는 점에서 분권화와 배치되는 공천방식이다.

〈표 2〉 민주당의 시민공천배심원제 시행 결과

선거구	배심원 비율	당원 비율	최종 득표율			배심원 득표율			당원 득표율		
			1위	2위	3위	1위	2위	3위	1위	2위	3위
서울 은평구	50	50	53.0	47.1	·	62.7	37.3	·	<b>43.2</b>	56.8	·
서울 강서구	50	50	53.6	46.4	·	66.2	33.8		<b>41.1</b>	58.9	
경기 화성시	50	50	56.3	43.8	·	66.7	33.3		<b>45.8</b>	54.2	
인천 광역시*	50	50	65.5	34.5	·	60.7	39.3		70.4	29.6	
인천서구청	50	50	56.3	43.7	·	67.6	32.4		<b>45.0</b>	55.0	
인천연수구	100	0	·	·	·	56.5	23.8	19.7	·	·	·
인천 남구	50	50	78.4	21.6		77.3	22.7		79.5	20.5	
충북 음성군	100	0	65.2	18.8	15.9	65.2	18.8	15.9	·	·	·
광주광역시*	50	50	37.8	37.4	24.9	<u>28.9</u>	41.6	29.5	46.7	33.1	20.2
광주 남구	100	0	53.8	46.2	·	30.0	27.7	24.6			
전남 여수시	50	50	40.2	37.4	22.4	<u>35.4</u>	44.1	20.5	45.0	30.7	24.3
전북 임실군	100	0	55.5	44.5	·	46.8	33.5	19.7			

\* 광역단체장 선거구

〈표 2〉에 포함된 순위별 득표율은 각 후보자들의 최종득표율 순위가 기준임; 당원 또는 배심원 지지율이 2위지만 최종 1위인 예비자의 득표율은 각각 이탤릭체와 밑줄로 표기함

자료출처: 민주당 홈페이지

민주당의 “시민공천배심원경선제”와 유사하게 한나라당의 “국민공천배심원제”는 이러한 특성과 크게 다르지 않는데 “전략 공천과 비례대표 후보”로 적용대상을 제한하고 있으며, 중앙당 또는 지역 공천배심원단의 구성을 당의 인사들에게 개방하였다는 점에서 유사하지만, 당대표에게 국민공천배심원단에 대한 추천권이, 시도당 위원회가 지역공천배심원단에 대한 추천권을 부여하였다는 점에서 차이가 있다. 아울러 30여 명 규모로 한정되어 있을 뿐만 아니라 후보자에 대한 결정권이 아닌 적격성에 대한 심사 및 판정만을 수행하도록 하였다(한나라당 당헌 95조, 김형준 2009).<sup>9)</sup> 따라서 한나라당의 공천배심원제도는 민주당에 비하여 개방성의 수준이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 후보 공천에 대한 분권화의 수준도 매우 낮다고 볼 수 있다.

〈표 2〉에서 나타나듯이 민주당에서 시민공천배심원제가 시행된 곳은 모두 12개 선거구로, 이 가운데 2개 광역단체장(광주, 인천)과 10개의 기초단체장 공천이 포함된다. 이는 민주당이 이번 지방선거에서 공천한 14개 광역자치단체 가운데 14.3퍼센트에 해당하며, 후보단일화로 인해 공천하지 않은 경기와 경남 등 2개 지역을 포함하더라도 12.5퍼센트에 불과하다. 기초단체의 경우도, 전체 민주당이 공천한 153개 선거구 가운데 6.5퍼센트에 지나지 않는다. 이들 가운데 지역적으로 광주 및 호남 지역이 모두 4개 지역으로 전체의 1/3에 해당한다. 나머지는 충북 음성외의 경우를 제외하면 서울과 경기, 인천 등 일부 수도권지역에 국한되어 실시되었다.

민주당의 경우 후보공천자가 다수 당원들의 지지를 얻는 데 실패했음에도 불구하고 배심원의 지지를 통해 공천에 성공한 경우는 모두 4개 지역(서울 은평구청장, 강서구청장, 경기화성시장, 인천 서구청장)이다. 시민공천배심원제가 시행된 총 10개의 기초단체장 선거구 가운데 절반 가까이가 당원이 아닌 배심원들에 의해 공천후보자가 결정된 것이다. 이와 반대로 배심원들의 지지를 얻는 데 실패하였음에도 다수 당원들의 지지를 얻음으로써 공천에 성공한 경

9) 한나라당은 4월 20일 국민공천배심원을 30인으로 구성 임명하였다. 이들의 구성은 학계 12인, 시민단체 5인, 법조계 3인, 관계 4인, 의료계 2인, 체육계 2인, 언론계 1인, 기타 1인이다 (한나라당 ‘보도자료’ 2010-04-20).

우는 2개 지역이다(광주광역시, 전남여수시장). 후보공천과정에서 배심원들이 수도권지역에서는 공천결과에 결정적인 영향을 미쳤지만, 호남 지역에서는 배심원제들의 투표와는 무관하게 시행 지역의 절반이 당원들에 의해서 공천경선 결과가 결정된 것이다. 이는 중앙당의 의도기대와는 달리 시민배심원제를 통해서 지역당권의 변화를 도모하기가 결코 쉽지 않다는 점을 보여주는 것이다.

### 3. 공천심사위원회의 구성과 역할

2006년 지방선거시기 한나라당은 공심위 구성원의 1/3 이상을 외부인사로 충원할 것을 요구하는 규정(공직후보자추천심사위원회 규정 4조 3항)이 있었던 반면, 민주당은 이와 같은 규정을 별도로 만들지 않았다. 2010년 지방선거를 앞두고 민주당은 ‘제5회 전국동시지방선거후보자추천을 위한 시행세칙’을 만들어 20% 이상을 외부인사로 충원하고, 현직지역위원장이 50% 이상을 점유하지 못하도록 규정하는 조항을 신설하였다(4조). 반대로 한나라당은 당외 인사를 포함하도록 규정한 기존의 당규를 삭제하였다. 하지만 이러한 차이에도 불구하고, 양당의 공심위는 공통적으로 당내 최고위원회의 의결을 거쳐 당대표(민주당) 또는 대표최고위원(한나라당)이 임명하도록 규정된 “배타적” 성격을 갖고 있다(박경미 2008, 49). 더구나 한나라당과 민주당은 이번 중앙당 공심위를 구성하면서 지난 2008년 총선과 다르게 양당의 사무총장인 정병헌과 이미경 의원이 각각 위원장을 맡았다(양당 모두 15인으로 구성, 문화일보 10/02/22; 조선일보 10/03/10).<sup>10)</sup> 이는 공천과정의 개방성을 강화한다는 각 당의 주장에도 불구하고 공천과정에서 당지도부의 영향력을 강화한 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

10) 2008년 총선에서 한나라당과 민주당의 공심위구성에 대한 분석은 박경미(2008)와 길정아 외(2009) 참조.

#### 4. 지역 및 여성의 대표성

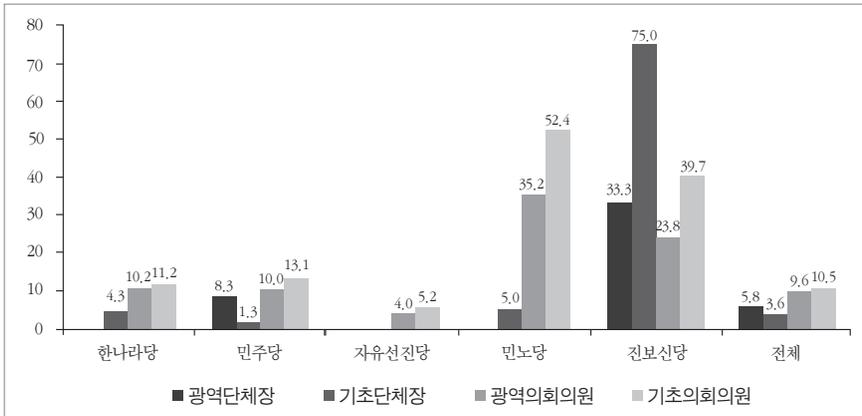
광역단체장의 경우 한나라당은 뇌물관련사건으로 현명관 예비후보의 공천이 취소된 제주를 제외한 15개 지역, 민주당의 경우는 경기도와 울산, 경남을 제외한 13개 전 지역에 후보를 공천하였다. 자유선진당은 서울, 대전, 충남, 그리고 노무현 후계정당으로 주목을 받았던 국민참여당은 광주, 경기, 경북 등 각각 세 곳에서만 광역단체장을 공천하였다. 민노당은 광주, 울산, 강원, 전남, 전북, 경북 등 6곳에 후보를 공천한 반면, 진보신당은 민주당 다음으로 야당 가운데 가장 많은 9개 지역에 광역단체장 후보를 출마시켰다: 민노당이 출마하는 울산, 광주, 전북을 포함하여, 서울, 대구, 인천, 대전, 경기, 충북(후보공천관련 자료는 선거관리위원회 홈페이지).

기초단체장의 경우 전체 228개 선거구에서 한나라당은 192명, 민주당은 153명, 자유선진당 36명, 민노당 25명, 국민참여당 26, 진보신당 7명, 미래연합 27명, 친박연합 7명, 평화민주당 12명, 창조한국당 3명 등이 출마하였다. 한나라당과 민주당을 제외하면, 기초단체장 선거에서 지극히 적은 수의 정당후보자들이 선거에 참여하게 된 것이다. 한나라당의 경우 호남(광주 3/5, 전북 2/14, 전남 2/22)과 경북(22/23) 등 일부지역을 제외한 모든 선거구에 후보를 공천한 반면, 민주당의 경우는 부산(7/16), 대구(2/8), 인천(7/10), 울산(1/5), 경기(27/31), 강원(10/18), 충북(10/12), 충남(14/16), 경북(1/22), 경남(3/18) 등 상당수의 지역에서 일부의 후보만을 공천하는 데 성공하였다. 이처럼 이번 지방선거에서 한나라당과 민주당의 후보공천이 지역적으로 편중된 것은 양당의 지역적 대표성이 취약하다는 점을 잘 드러내준다.

이들 두 정당은 여성후보의 공천에서도 대표성의 한계가 있다. 다음의 <그림 5>는 6·2 지방선거에서 남성대비 여성후보의 공천비율을 각 정당별로 보여준다. 한나라당을 포함하여 모든 정당들 가운데 16개 광역단체장에 여성후보를 공천한 것은 선거운동기간에 후보직을 사퇴한 심상정 의원을 제외한다면 서울과 광주에 각각 후보를 낸 민주당과 진보신당뿐이었다.

기초단체장의 경우에도 한나라당과 민주당 후보자들 가운데 여성의원의 비율은 남성후보자들의 5퍼센트에 지나지 않았다. 광역의회의원과 기초의회의

〈그림 5〉 6·2 지방선거 남성 대비 여성후보 공천 비율



자료출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지

원에서 여성후보자들의 비율도 한나라당과 민주당은 10퍼센트 초반에 머물렀다. 자유선진당의 경우는 광역 및 기초단체장 후보들 가운데 여성후보가 단 한 명도 포함되지 않았으며, 광역 및 기초의회 의원선거에서 여성후보자들의 비율도 5퍼센트 전후에 머물렀다. 민노당 역시 기초단체장 선거에서 여성후보가 차지하는 비율은 남성후보의 5퍼센트 정도에 머물렀다. 다만 광역의회 후보에서 여성후보들의 비율은 남성후보의 35퍼센트에 이르렀으며, 기초의회에서는 남성후보의 50퍼센트 수준에 달하였다. 진보신당의 경우는 다른 정당들에 비해서 광역 및 기초단체장 후보들 가운데 여성의 비율이 매우 높았으며, 특히 기초단체장선거에는 남성후보의 75퍼센트에 이르는 여성후보자들이 출마하였다.

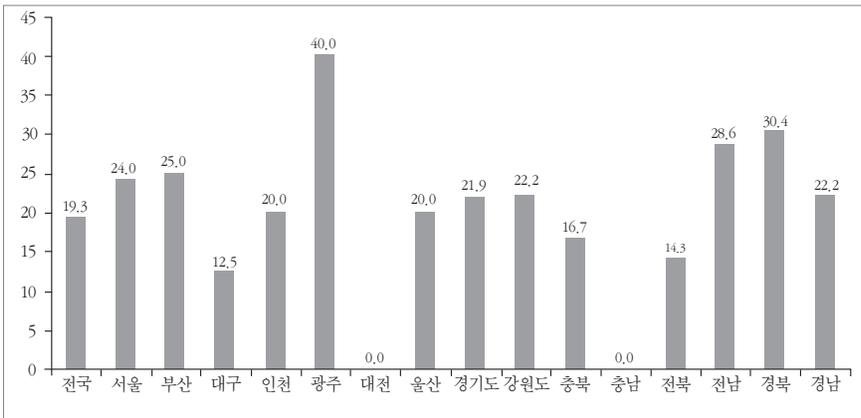
위의 그림에는 포함하지 않았지만, 각 정당들은 지방의회의 비례대표에 대한 공천에서는 여성의 비율이 압도적으로 높았다. 각 당의 남성대비 여성후보들의 비율은 다음과 같다: 한나라당(172.9%), 민주당(312.0%), 자유선진당(254.5%), 민노당(359.3%), 진보신당(542.9%). 지방의회의 비례대표의원직 공천자들 가운데 여성후보들이 차지하는 비율은 남성의 세 배(336.3%)를 넘어섰다. 이는 지방의회의 여성비율을 높이기 위한 각 정당들의 노력과 함께 2006년 지방선거를 앞두고 도입된 여성추천보조금제도의 효과를 반영한 것이라고 볼

수 있다(이재명 2010).<sup>11)</sup>

### 5. 공천결과에 대한 승복

공직후보 선출과 관련한 정당민주주의의 심화는 “공동체 유일의 게임”으로서 공천방식과 결과에 대한 예비후보자들의 동의와 수용을 요구한다(Linz & Stepan 1996, 14). 하지만 이번 6·2지방선거에서도 현직기초단체장이 소속정당의 공천을 받는 데 실패하고 무소속 출마한 경우가 적지 않았다. 예를 들면, 서울 지역의 경우 25명의 기초단체장 가운데 공천을 받지 못한 6명의 현직기초단체장들이 무소속으로 출마하였다. 이는 서울지역 기초단체장 선거의 24퍼센트가 최소한 현직단체장의 공천방식을 둘러싸고 첨예한 정치적 갈등이 빚어졌

(그림 6) 한나라당 또는 민주당 소속 현직기초단체장의 무소속출마비율



자료출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 외 다수

11) 6·2 지방선거에서 지급된 여성추천보조금은 한나라당이 13억 3백여만 원(62.7%), 민주당이 7억 1천8백여만 원(34.5%), 민주노동당이 5천6백여만 원(2.7%)을 차지했다(중앙선거관리위원회, 2010. 5. 17). 2006년 지방선거와 2008년 국회의원선거에서 지급된 여성추천보조금의 규모는 이재명(2010)을 참조할 것.

다는 것을 의미한다.

〈그림 6〉은 한나라당과 민주당 현직기초단체장들의 탈당 후 무소속 출마자가 차지하는 비율을 보여준다. 이 그림에서 나타나듯이 광주와 전남, 부산과 경북 지역에서 공천을 받지 못한 현직자들의 무소속출마 비율이 25퍼센트를 상회하였으며, 전국적으로 그 비율은 20퍼센트에 이른다. 하지만 이러한 현상의 원인을 단순히 후보자들의 도덕성 결여 때문이라고 보기는 어려우며, 공천과정 및 결과에 대한 예비후보자들의 정치적 저항을 불러오는 공천제도의 결함 또한 고려할 필요가 있다.

### Ⅲ. 후보공천제도의 변화, 실현 가능한 공천개혁방안

이미 앞서 논한 것처럼, 후보공천제도에 대한 논의는 기성정당에 대한 신뢰 수준과 공천방식의 민주주의에 대한 상이한 이해는 공천민주화 방안에 대한 이견으로 이어져왔다. 그럼에도 불구하고 그동안 정치학계에서는 미국과 서구의 정당들을 모델로 삼아 공천방식의 분권화와 개방성을 공천 개혁의 방향으로 꾸준히 제시되어온 것이 사실이다. 하지만 한국의 정당정치 맥락에서 이 두 가지 요소들은 서로 대립적으로 기능할 수 있다. 달리 말해 당원중심의 상향식 공천은 정당민주주의의 원칙과 조응하지만, 한국의 정치 환경 속에서 지역의 정당조직과 토호세력의 유착을 촉진할 수 있으며, 지역 또는 성별 대표성을 약화시킬 수 있다. 후보공천권을 일반 국민들에게 개방하는 방안 역시 정당 지도부의 전략공천방식과 마찬가지로 지방정당의 개혁을 추진하는 데 유용할 수 있지만, 정당외부의 시민참여를 허용함으로써 정당 내부의 통일성과 민주주의를 약화시킬 수 있다(모종린 외 2004, 238; 이동윤 2008; Gallagher et al. 2006, 326).

공천방식의 민주화는 단순히 공직 선출의 개방화 또는 분권화를 통해서 획일적으로 이루어진다고 보기 어려우며, 정당정치의 발전경로와 지향에 의존한다. 따라서 공천방식의 최적모델을 찾기 위해서는 후보공천방식의 역사적 발

전경로에 대한 충분한 숙의와 공천 민주주의의 다차원성에 대한 충분한 논의가 선행될 필요가 있다. 서구사회에서 역사적으로 발전해온 당원중심의 후보 공천방식이나 미국식 예비선거와 같은 개방형 공천방식의 전면적 도입 및 실행과 같은 충격요법(shock therapy)은 현실적으로 정당들이 도입하기 어려울 뿐만 아니라, 장기적으로 공천방식의 민주주의를 심화시키는 데에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 아울러 단순히 정당공천의 개방화와 분권화에만 관심을 기울이기보다는, 이들 이외에 공천제도의 민주적 특성에 관한 다차원적 접근이 필요하다. 이 절에서는 경쟁과 참여 등 민주주의의 두 가지 핵심적 차원을 중심으로 정당공천의 민주화에 대한 논의를 진행할 것이다.

## 1. 공정한 경쟁

### 1) 전략공천에 의한 비경쟁적 후보공천 지양

이미 잘 알려져 있듯이 한국의 정치적 맥락, 즉 당원협의회 운영위원장과 시도당 위원장의 정치적 영향이 큰 상황에서 당원에 의해 선출되는 상향식 공천은 오히려 정치현금을 매개로한 토호 세력의 유착으로 이어질 수 있다(주용학 2007, 36). 하지만 후보공천과정에서 당원에 의한 선출방식을 배제한다면, 선출된 후보는 물론 중앙당 역시 정당성 시비에 휘말릴 수밖에 없다는 치명적인 한계가 있다. 따라서 전략공천에 의한 비경쟁적 후보공천 방식에 의한 후보선출은 ‘사고’지역으로 최소화해야 하며, 이에 관한 사항을 당규에 구체적으로 명기할 필요가 있다.

### 2) 공천방식 명문화를 통해 임의적 적용 제한

공정한 경쟁을 위한 기본적인 조건 가운데 하나는 공천방식이 임의적으로 적용되지 않도록 구체적으로 명문화하는 것이다. 공직후보자의 선출방식이 당원경선인지, 국민참여경선인지, 여론조사의 방법과 반영비율은 어떠한지 불확

실한 상황에서 후보자들이 겪어야 하는 혼란은 불가피하며, 후보자 선출 후에도 불공정성 시비에 휘말리기 쉬우며, 예비후보자의 탈당과 무소속 출마로 인하여 각 정당후보의 본선경쟁력이 약화될 수 있다. 현재 한나라당과 민주당의 경우, 공천방식에 대한 규정이 지나치게 모호하며, 결국 정당지도부의 임의적인 선택에 의해 후보자들의 당락이 결정될 가능성이 높다. 따라서 공천방식의 제도화 수준을 높임으로써 정당정치의 예측가능성과 내적 통일성을 높일 필요가 있다.

### 3) 공천심사위원회 구성 및 공천방식 및 후보 조기결정

민주당은 지방선거 100일 전인 2월 22일 최고위원회에서 중앙당 공천심사위원장으로 당내인사인 이미경 사무총장이 임명되었다. 한나라당의 경우 기초단체장 및 광역·기초의원 한나라당 후보자 추천을 위한 중앙당 공천심사위원회 구성은 3월 10일 이루어졌다(조선일보 3/11). 이에 따라, 공천방식 및 후보결정 시기도 늦어졌으며, 이미 잘 알려져 있듯이 한나라당의 경우 서울시장후보의 선출은 선거를 한 달 앞둔 5월 3일에야 이루어졌다. 공천방법도 명확히 규정되지 않은 상황을 고려할 때 양당의 공천심사위원회의 구성 시기는 지나치게 늦다. 혹자는 공천시기를 앞당기는 것이 공천을 받지 못한 유력후보자의 탈당으로 인하여 정당 후보들의 본선경쟁력 약화를 초래할 것이라고 주장할 수 있다. 하지만 후보자공천방식을 조기에 결정하고, 그 후에 이에 동의하여 공천심사를 신청한 후보자들이 탈당하지 못하도록 법규를 제정한다면, 경선방식에 대한 불공정성 시비와 탈당행위를 줄일 수 있을 것이다.

아울러 공천심사과정에서 분권화가 수평적 차원에서는 당내 의결기관인 최고위원회와 중앙당 공천심사위원회, 수직적인 차원에서 중앙당 공천심사위원회와 시도당 공천심사위원회의 관계에서 확대될 필요가 있다. 이를 위해서 외부심사위원의 비율이 당규에 명시될 필요가 있다. 아울러 중앙당 및 시도당 공천심사위원회의 명확한 역할 분화와 이에 관한 당규제정이 필요하다.

#### 4) 지배적 후보(dominant candidate) 등장 최소화: 연임 현직자 공천요건 강화

지방선거의 후보자들 가운데 현직자들이 갖는 높은 인지도는 당내 경선에서 공정한 경쟁을 위협할 수 있는 중요 요인이다. 현직자에 도전하는 대부분의 후보자들이 주장하듯이 짧은 예비선거운동기간에 정치신인을 충분히 알리기 힘들다. 특히 여론조사를 활용하여 후보자들의 본선경쟁력을 측정하고 이를 후보자선정 점수에 반영할 경우 현직자의 높은 인지도 때문에 자유경쟁의 원칙이 위협받을 수 있다. 이번 지방선거에서도 민주당의 전남 및 전북도지사 후보 공천과정에서 유력한 후보자들이 중도에 경선 참여를 거부하여 결국 당내 경선이 무산된 것은 현직자효과로 인한 비경쟁적 선거를 방지할 제도적 장치의 필요성을 잘 보여준다.

따라서 연임현직자의 후보공천요건을 강화하여 다른 후보들과의 단순지도 비교를 지양할 필요가 있다. 예를 들면, 이스라엘 노동당(Labor Party)의 현직자가 삼선이상의 연임자격을 얻기 위해서는 중앙위원 60퍼센트 이상의 지지가 필요하다(Barnea & Rahat 2007, 380). 이와 유사한 맥락에서 한국에서도 후보공천심사과정에서 점수산정시 연임자의 지지도에 대한 기준을 상향조정할 필요가 있다. 아울러 민주노동당이나 진보신당과 같이 정당조직이 취약한 경우에도 단일후보에 대한 단순한 찬반 경선을 최소화하려는 노력이 필요하다. 이들의 경우 가장 민주적인 후보선출방식을 채택하고 있다고 알려져 있지만, 다수의 후보자들이 경쟁하지 않는다는 점에서 비경쟁적이라는 점 또한 간과할 수 없는 사실이다.<sup>12)</sup>

#### 5) 공천의 탈 ‘비밀정원(secret garden)’ 과 여론조사 관련 법규 제정

겔라허 외(Gallagher et al. 2006, 322)가 지적하듯이 공천과정은 그 중요성에

12) 한나라당의 광역단체장과 기초단체장 후보자들의 경쟁률은 모두 평균 2.8대 1, 광역의원·기초의원 선거는 각각 1.8대 1과 1.4대 1이었다(응모마감시점인 3/22 기준, 『동아일보』 3/25. “한나라 6·2 지방선거 공천 신청자”).

도 불구하고 대부분의 국가들에서 법적인 규제를 받지 않고 있지만 핀란드, 독일, 노르웨이 등 일부의 국가에서는 당원 또는 지구당조직에 의한 공천을 명시하고 있다. 당원에 의한 법적 규제가 지나치게 정당의 활동을 제약할 수 있다는 점에서 이를 도입하는 것은 신중할 필요가 있다. 하지만 정부지원금을 받는 정당들의 경우 공당으로서 후보공천에 대한 투명한 정보공개에 대한 기본적인 의무를 수행할 필요가 있다. 정당공천이 “비밀정원(secret garden)”처럼 후보자 및 당원을 포함한 시민들의 정보접근과 이해를 구할 수 없다면 공천결과는 물론 정당 자체에 대한 신뢰가 형성되기 힘들다.

이번 지방선거에서 한나라당과 민주당은 여론조사를 이용하여 대다수의 후보자를 선출하였다. 소위 ‘서베이 민주주의(survey democracy)’라고 지칭할 만큼 공직후보선출과 같은 중요 의사결정과정에서 여론조사가 당원의 참여를 대신하여 결정적인 영향을 행사하게 된 것이다. 후보공천과정에서 서베이를 활용하는 것은 무엇보다 유권자들의 선호를 반영하여 후보자를 결정함으로써 본선 경쟁력이 높은 후보를 공천할 수 있기 때문이다. 아울러 당 내의 후보자들 사이의 정치적 협력을 촉진할 수 있다. 하지만 여전히 여론조사를 이용한 공천방식이 규범적 정당성뿐만 아니라 방법론적으로 여론조사의 공정성에 대한 의구심을 불러일으키고 있다는 점에서, 최소한 여론조사 결과에 대한 복제(replication)가 가능하도록 여론조사방법 및 결과와 원자료의 공개가 각 정당 또는 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통해서 이루어질 필요가 있다.

아울러, 정당보조금을 지원받는 공당에 대하여 공천심사를 위한 서베이의 시행과 공표 또는 보도방식에 대한 법규의 제정이 필요하다. 특히, 여론 조사 초기에 우위를 점할 수 있는 현직자의 경우 여론조사 결과가 공표될 경우 소위 밴드웨건(bandwagon) 또는 언더도그(underdog) 효과 등에 의해 선거결과에 영향을 미칠 수 있다. 현행 공직자 선거법이 여론조사의 영향을 최소화하기 위해 선거 여론조사결과의 공표 및 보도에 대한 규제를 시행하고 있다는 점에서, 최소한 정당보조금을 지급받는 정당들의 당내경선을 위한 여론조사에 대해서도 일관된 법규제정이 필요하다.

## 2. 참여

### 1) 당원중심 선출 강화

지금까지 당원에 의한 상향식 후보공천은 가장 민주적인 방식으로 여겨져 왔다. 정당 민주화는 정당조직의 권한이 분산되고 개별 당원의 역할이 증가하는 것을 요구한다(Bille 2001). 과거 개혁당과 열린우리당의 정치적 실험 역시 이러한 취지에서 진행되어왔다. 물론, 많은 이들이 지적해왔던 것처럼, 진성당원이 부족한 현실에서 당원중심의 선출을 강화하는 것이 지역정당조직의 부패를 양산할 위험성이 존재한다. 하지만 이와 같은 문제점은 해당지역조직에 대한 정비와 규율을 통해 개선해야 하며, 공직후보자 선출과정에서 민주적 선출의 원칙을 훼손하는 것은 지양해야 한다. 후보선출방식의 개방화가 진성당원에 기초한 정당 재조직화의 과제를 우회하거나 회피하기 위한 기제로 여겨지는 것은 매우 위험하다.

### 2) 실질적인 국민참여 허용: 서베이 경선 지양

이미 앞서 지적했듯이, 정치적 경쟁과정에서 기초단체장 선거의 경우 광역단체장에 비하여 국지적(parochial) 성격이 강할 수 있으며, 지역 토후세력과 유착할 가능성이 크다. 따라서 이를 타개하기 위하여 당원경선방식 이외에 국민참여경선제를 통해서 개방성을 강화할 필요가 있다. 하지만 이동운(2008, 30)이 지적하고 있듯이 당원경선이나 후보선출자격을 일반시민에게 개방하는 국민참여경선 또는 국민경선이 사실상 진성당원제와 배치되는 측면이 있다. 당원 이외의 시민들이 후보공천에 참여하는 경우, 정당은 평당원 충성심 유지, 의회 내부에서 의원들 사이에 행동의 통일성을 유지하는데 어려움이 있을 수 있다(Gallagher et al. 2006, 326). 따라서 일반 시민들을 포함하여 경선을 실시하는 경우에 이에 대한 명확한 규정이 당규에 포함될 필요가 있으며, 단순한 여론조사가 아닌 지역구민이 참여하여 질의와 토론을 통해 지지자를 결정할 수 있는 참여의 공간으로 활용할 필요가 있다.

### 3) 영호남지역에서 국민참여경선강화

한나라당과 민주당이 지배하는 영호남지역의 경우 국민참여경선을 부분적으로 활용할 필요가 있다. 이들 지역에서 지방자치단체와 지방의회에 대한 일당지배체제를 유지하고 있는 양당의 경우, 지방자치단체장들과 지방의회의원들의 부패가능성이 훨씬 높다는 점에서 후보선출과정에 시민들이 참여함으로써 선거를 매개로 이루어지는 민주적 책임성(democratic accountability)을 강화할 수 있을 것이다. 하지만 이보다 더 중요한 것은 이들 지역의 경우 한나라당 또는 민주당의 후보자로 선출되는 것이 본선거의 결과에 결정적인 영향을 미친다는 점에서 당원뿐만 아니라 유권자들의 선호를 반영할 필요가 있다(모종린 외 2004, 239). 단순히 선거경쟁력이 높은 후보를 선정하기 위해서 또는 간접적으로 정당 및 후보자 홍보를 위해서 국민참여경선을 이용하는 것은 규범적으로 문제가 있다.

## IV. 결론

지금까지 이 연구는 공직후보선출방식을 둘러싸고 진행되어온 학계의 논쟁을 개방화론과 당원중심론으로 구분하여 살펴보고, 당원 및 시민의 참여와 후보자들의 경쟁 등 두 가지 차원에서 공천민주주의를 개념화하여 지난 6·2 지방선거에서 이루어진 후보공천방식의 제도적 특성에 대한 분석을 시도하였다. 이 연구는 최근 한나라당과 민주당이 공천배심원제 등 공천제도의 변화를 시도하였음에도 불구하고, 여전히 당원의 참여가 배제되고, 최고위원회와 공천심사위원회 주도의 단수추천과 전략공천이 이루어지는 비경쟁적 공천방식을 탈피하지 못하고 있다는 점과 공천을 받지 못한 상당수의 현직자치단체장이 무소속으로 출마한 사실에서 잘 드러나듯이 양당의 공천방식이 유일한 게임의 룰로서 받아들여지고 있지 못하다는 사실을 보여주었다.

이 연구는 나아가 후보자 공천방식의 민주화를 위해서는 경쟁 차원에서 전략공천에 의한 비경쟁적 후보공천 방식 또는 비당원에 의한 후보선출을 최소화하고, 지배적 후보의 등장을 억제할 수 있도록 연임 현직자의 공천요건을 강화해야 하며, 공천방식의 임의적 결정과 적용을 제한하기 위해서는 공천방식에 대한 구체적인 규정을 도입하고 공천심사위원회 구성, 공천방식 및 후보자 결정 시기를 앞당겨야 한다고 주장하였다. 아울러 공천과정이 비밀정원이 되지 않도록 공천방식에 관한 기본적인 정보를 명확히 공개하고, 특히 여론조사를 활용할 경우, 조사방법과 원자료에 대한 명확한 공개와 정보접근이 강화되어야 하며, 당내경선을 위한 여론조사의 결과 및 공표방식 등에 대한 법규제 등 정부차원의 개입이 필요하다고 주장하였다.

참여 차원에서도 이 연구는 당원중심의 공직후보자 선출의 원칙을 최대한 지켜야 하며, 이를 악용하지 못하도록 지역정당조직에 대한 정비와 규율의 강화가 필요하다고 지적한다. 아울러 여론조사에 의존하기보다는 시행지역에 대한 충분한 당내 합의를 바탕으로 실질적으로 국민이 참여하여 토론과 질의를 통해 후보자를 선택할 수 있는 경선이 이루어져야 하며, 특히 영호남과 같이 특정 정당의 후보자가 당선될 가능성이 거의 확실시되는 지역에서 공천방식의 개방화를 통해 유권자의 선호를 반영할 필요가 있다고 주장하였다.

한국정당정치의 저발전과 복합적인 공천과정의 특성을 고려할 때 제도적으로 민주적 후보공천을 가능하게 만들 수 있는 방법을 찾기란 결코 쉽지 않을 것이다. 최근 한국정당들이 시도하고 있는 개방화 또는 분권화 역시 보편성을 갖는 절대 우위의 공천개혁방안으로 규정하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 선거에서의 단기적 이익을 위해 흥미로운 선거방안을 마련하기보다는 민주주의적 참여와 경쟁을 강화할 수 있도록 제도를 정비하고, 민주적 공천방안에 관한 사회적 합의를 이끌어가는 것이 중요하다.

## [참고문헌]

- 강원택. 2009. “당내 공직 후보 선출 과정에서 여론조사 활용의 문제점.” 『동북아연구』 14호, 35-63.
- 곽진영. 2001. “한국정당체계의 민주화: 정당-국가간 관계를 중심으로.” 『의정연구』, 『동북아연구』 7권 1호, 34-60.
- 길정아 · 이하경. 2009. “한국정당의 분권화 및 포괄성에 관한 비교연구: 제18대 총선의 후보자 공천과정을 중심으로.” 『한국정치연구』 18권 1호, 83-117.
- 김석우 · 임성학 · 전용주. 2008. “한국정치사에서의 5·31 지방선거의 의미—정치적 충원을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 8권 2호, 349-373.
- 김형준. 2006. “한국정당의 공직후보 선출에 관한 비교고찰: 문제점과 개선방안을 중심으로.” 한국선거학회. 한국선거학회특별학술회의. 서울. 5월.
- . 2009. “‘한국형 공천제도’의 모색과 ‘국민공천배심원제도’를 중심으로.” 생활정치포럼, 생활정치 모델의 탐색. 국회의원회관 소회의실. 서울. 11월.
- 김형철 · 홍재우. 2006. 『정당의 공직후보자 선출방식 비교사례연구와 민주노동당을 위한 제언』. 서울: 후마니타스.
- 모종린 · 전용주. 2004. “후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당 민주화: 2002년 6·13 기초자치단체장선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 38집 1호, 233-253.
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직.” 『한국정당학회보』 7권 2호, 41-59.
- 박명호. 2007. “2006 지방선거의 공직후보자 선정과정에 대한 분석: 열린우리당과 한나라당을 중심으로.” 『정치정보연구』 10권 2호, 79-95.
- 서현진. 2003. “지방선거에서 후보 지명과정.” 『의정연구』 9권 1호, 58-85.
- 손병권. “대통령선거의 정당후보선발제도.” 『한국정당학회보』 8권 1호, 169-195.
- 육동일. 2003. “6·13 지방선거의 평가와 과제에 관한 연구.” 『사회과학연구』 14권, 195-224.
- 윤종빈. 2008. “2007년 대선과 정당의 후보 선출: 대통합민주신당과 한나라당을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 26권 1호, 31-55.
- 이동윤. 2008. “정당의 후보선출제도와 정당정치 문제점—제17대 대통령선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 7권 1호, 5-37.
- 이재명. 2010. “여성공천 목매는 이유는 보조금?” 『동아일보』, 4월 29일.

- 이현우. 2006. “지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성.” 『세계지역연구논총』 24집 3호, 219-245.
- 장 훈. 2009. “민주화 20년의 정당정치: 회색시대 속의 현실과 이론의 전개.” 『한국과 국제정치』 64호, 1-31.
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제 17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39집 2호, 217-236.
- 주용학. 2002. “지방선거에서의 기초단체장 정당공천제에 대한 연구.” 『한국지방자치학회보』 14권 1호, 43-69.
- \_\_\_\_\_. 2005. “풀뿌리 민주주의: 지방정치, 지방의회의 현 실태와 개선방안.” 『시민사회와 NGO』 3권 2호, 69-234.
- 중앙선거관리위원회. 2010. “중앙선관위, 선거보조금과 여성추천보조금 등 지급.” 중앙선거관리위원회보도자료 10/05/17.
- 최성진. 2010. “경선인가 위선인가.” 『한겨레 21』, 10월 4일.
- 황아란. 2002. “지방선거의 정당공천: 경선제 도입의 문제점과 개선방안.” 『지방행정연구』 16권 1호, 97-114.
- Barnea, Shlomit, and Gideon Rahat. 2007. “Reforming Candidate Selection Methods.” *Party Politics* 13, No.3, 375-394.
- Dahl, Robert. 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Depauw, Sam, and Shane Martin. 2009. “Legislative Party Discipline and Cohesion in Comparative Perspective.” Giannetti, Daniela and Kenneth Benoit, eds, *Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies*, London: Routledge.
- Field, Bonnie N., and peter M. Siavelis. 2008. “Candidate Selection Procedures in Transitional Polities.” *Party Politics* 14, No.5, 620-639.
- Gallagher, Michael Peter Mair, and Michael Laver. 2005. *Representative Government in Modern Europe*, New York: McGraw-Hill Companies.
- Hansen, Martin Ejnar. 2007. “Party Members and Party Voters: Candidate Selection and Election at the Local Level.” *Representation* 43, No.3, 141-150.

- Hazan, Reuven, & Gideon Rahat. 2006. "Candidate Selection: Methods and Consequences." Richard S. Katz and William J. Crotty, eds. *Handbook of Party Politics*, London: Sage.
- \_\_\_\_\_. 2006. "The Influence of Candidate Selection Methods on Legislatures and Legislators: Theoretical Propositions, Methodological Suggestions and Empirical Evidence." *Journal of Legislative Studies* 12, No.3, 366-385.
- Hazan, Reuven. 2007. "Candidate Selection." Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, eds. *Comparing Democracies 2: Elections and Voting in Global Perspective*, London: Sage. pp. 108-126.
- Hopkin, Jonathan. 2001. "Bringing the Members Back in?: Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain." *Party Politics* 7, 343-361.
- Katz, Richard S. 2001. "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy." *Party Politics* 7, 277-296.
- Linz, Jun J., & Alfred Stepan. 1996. "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy* 7, No.2, 14-33.
- Lundell, Krister. 2004. "Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective." *Party Politics* 10, No.1, 25-47.
- Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences." *Party Politics* 7, No.3, 267-275.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical." *Party Politics* 7, No.3, 297-322.
- Rahat, Gideon. 2008. "Which Candidate Selection Method is the Most Democratic?" *Government and Opposition* 44, No.1, 68-90.

투고일: 2010.09.30	심사일: 2010.10.08	게재확정일: 2010.10.13
-----------------	-----------------	-------------------

[ABSTRACT]

**Do Inclusiveness and Decentralization Matter?:  
A Case Study of Candidate Selection Methods  
in the 2010 Regional Election of Korea**

Jhee, Byong-Kuen | Chosun University

This study analyzes the candidate selection methods of the Grand National Party (GNP) and the Democratic Party (DP), two major political parties of Korea, in the last 2010 regional election. This study examines how the GNP and the DP have determined their candidates and whether their recent efforts to adopt inclusive methods helps democratizing the process of candidate selection on the dimension of participation and of contestation. It finds that most candidates of those parties have been selected by central party leaders and that they have critical problems in the representation of region and gender, which harm active participation of infantry party members and fair contestation among candidates. It also finds that a significant portion of non-selected candidates did not accept the result to defect, which shows the limited democratic culture in the candidate selection process. Based on these findings, this study claims that inclusive and decentralized candidate selection methods cannot be equated with its democratization.

---

**Key Words** | candidate selection, democracy, inclusiveness, decentralization, participation, contestation