

연구논문

국민경선제 분석모형 구축에 관한 연구

2002년 민주당 국민경선제를 중심으로

박 홍 업

본 연구는 국민경선제가 공직후보 선출방식으로 점차 확대되고 있지만 제도에 대한 분석과 평가가 매우 부족해 제도를 어떻게 정착시키고 어떠한 방향으로 발전시켜 나갈지를 모르고 있는 현실상황에서 출발하고 있다. 국민경선제를 정확히 이해하기 위해서는 국민경선제가 추구하는 바람직한 가치, 즉 국민경선제의 기본원칙을 먼저 파악하는 것이 필요하다. 그래서 본 연구에서는 각종 문헌에서 단편적으로 언급되고 있는 국민경선제의 기본원칙을 체계적으로 파악한 후 그 원칙을 준거기준으로 현재 시행되고 있는 국민경선제에 대한 분석모형을 구축하고 그에 따른 제도 발전방향을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 국민경선제 분석모형을 2002년 새천년민주당 국민경선에 적용해본 결과, 개방성, 민주성, 대표성 원칙은 어느 정도 실현되고 있으나, 공정성, 효율성 원칙에서는 향후 시정, 보완해야 할 필요성이 매우 크다는 결과를 이끌어 낼 수 있었다.

주제어 : 대통령 후보, 국민경선, 예비선거

1. 문제제기

국민경선제는 각 당이 대통령 후보를 비롯한 공직후보 선출에서 당심(黨心)을 민심(民心)에 근접시키고 후보의 본선 경쟁력을 검증하며, 새로운 인물의 수혈을 원활하게 하기 위해 도입된 제도이다. 지난 2002년 주요 정당의 제 16대 대통령 후보 선출방식으로 채택된 이후 지난 2004년 4월 제 17대 국회의원 총선에서 각 당의 총선후보 공천방식으로 활용되면서 점차 공직후보 선정방식으로 자리매김되고 있다. 국민경선제가 한편으로는 정당의 보스들이 전형적으로 행사했던 공천권을 국민들에게 돌려주었고, 다른 한편으로는 유권자가 각 당이

박홍업

고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국행정연구원의 초빙연구원으로 재직중이다.

widelite@empal.com

결정한 공직후보에 대해 수동적으로 반응할 수밖에 없었던 과거의 선거관행에서 벗어나 공직후보를 선출하는 데 직접 참여할 수 있게 됐다는 점에서 긍정적 평가를 받고 있다. 아울러 국민경선제는 일반 당원 및 지지자들의 적극적 참여를 전제로 하기 때문에 그동안 정치에 무관심했던 20~30대 젊은 유권자들을 정치의 장으로 끌어들이 수 있었고, 정당 및 정치에 대한 불신과 냉소를 어느 정도 희석시킬 수 있었다는 점에서 평가받고 있다.

그러나 국민경선 과정에서 발생된 선거인단 동원 문제와 경쟁후보 간의 상호비방성 선거운동, 지역감정 호소, 인터넷을 이용한 상대후보 공격, 그리고 권역별 순회경선 실시에 따른 초기 경선지역 결과의 과도한 영향력 등 제도도입 단계에서 간과되었던 많은 문제점들이 노정되고 있다. 최근엔 국민경선제로 대통령 후보를 선출해 정권을 창출할 수 있었던 정당이 17대 총선이 끝나자마자 국민경선제 폐지를 검토하겠다는 의견을 내놓아 많은 사람을 어리둥절케 하고 있다.¹⁾ 기간당원 수가 많아지면 국민경선을 실시할 필요가 없다는 주장인 듯 싶다.

현실적으로 각 정당은 선거 때마다 항상 외연확대의 필요성을 느끼고 있고 비록 정당에 가입하지는 않지만 특정 정당을 지지하는 유권자가 많은 상황에서 기간당원만으로 공직후보를 선출하겠다는 의도가 제대로 구현될지는 미지수이다. 국민경선 방식을 대통령 선거와 국회의원 총선에서 한번씩 활용해 보고서 제도의 존재를 따지기엔 너무 이른 감이 있다.²⁾

현재 국민경선제도의 취지와 목적이 모든 당에서 똑같이 이해되고 있지 않고 운영방식도 여건에 따라 바뀌고 있다. 각 정당이 국민경선제를 상황돌파를 위한 단기처방으로만 활용하려 하기 때문에 올바른 제도 정착이 이뤄지지 않고 있고, 국민경선제가 갖고 있던 본래의 모습 또한 흐려지고 있는 것이 현실이다. 이에 대한 학계의 연구 또한 매우 미흡한 실정이다.

본 연구는 이와 같이 국민경선제가 공직후보 선출방식으로 점차 확

대되고 있지만 제도에 대한 분석과 평가가 매우 부족해 제도를 어떻게 정착시키고 어떠한 방향으로 발전시켜 나갈지를 모르고 있는 현실 상황에서 출발하고 있다.

국민경선제를 정확히 이해하기 위해서는 국민경선제가 추구하는 바람직한 가치, 즉 국민경선제의 기본원칙을 먼저 파악하는 것이 필요하다. 그래서 본 연구에서는 각종 문헌에서 단편적으로 언급되고 있는 국민경선제의 기본원칙을 체계적으로 파악한 후, 그 기본원칙을 준거기준으로 현재 시행되고 있는 국민경선제에 대한 분석모형을 구축하고 그에 따른 제도 발전방향을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해 해방 이후 한국 정당에서 채택된 대통령 후보 선정방식을 살펴보면서 각 방식에 어떠한 기본원칙들이 뒷받침되었는지를 먼저 분석한 후, 지난 2002년 민주당 국민경선제를 중심으로 분석모형 구축 및 제도 발전방향을 탐색하고자 한다.

2. 기존연구의 검토 및 연구분석의 틀

1) 대통령 후보 선정제도의 기본원칙에 관한 기존의 연구

대통령 선거제도에 관한 연구는 미국에서뿐만 아니라 국내에서도 많이 이루어졌지만 대통령 후보 선정제도에 관한 연구는 국내에서 거의 이뤄지지 않고 있다. 미국의 경우, 대통령 후보 선정제도가 의회 코커스, 전당대회, 예비선거 제도로 발전되는 과정을 중심으로 연구가 집중적으로 이루어졌고(Bartels, 1988; Davis, 1995; Wayne, 1984; 최선근, 1997), 국내에서는 국민경선제 실시 이후 처음으로 한국 정당에서의 대통령 후보 선정제도의 변천과정과 대통령 후보 결정요인에 관한 연구가 이루어졌다(박홍엽, 2003: 1~20).

미국의 경우, 대통령후보 선정제도가 변화 발전되는 과정에서 각 제도가 담고 있는 민주성이나 대표성 혹은 개방성 원칙들이 간헐적으

로만 언급되었지 체계적 연구는 거의 이뤄지지 않았다. 1968년 미국 민주당의 시카고 전당대회장에서 폭력사태가 발생하고 난 후 구성된 McGovern-Fraser Commission의 보고서가 공식적으로 대통령 후보 선정제도의 기본원칙을 담고 있다. 후보지명과정에서 소수의 정당 엘리트들의 역할을 가급적 축소하고 일반 유권자들의 참여를 보장하고 (민주성과 개방성), 소수민족, 여성, 청년 등 그동안 대의원 구성에서 소외됐던 계층들이 대표성을 가질 수 있도록 새로운 대의원 구성방식을 채택할 것이며(대표성), 대통령 후보 선정절차를 일반 당원들이 분명하게 알 수 있도록 적절히 공지(*adequate public notice*)해야 하며 (공정성), 전당대회가 열리는 해에 대의원을 선출하도록(적시성) 권고했다(Bartels, 1988: 17~21; Davis, 1995: 49~53; Nelson, 1984: 183~184; Reiter, 1985: 2~5; Wayne, 1984: 7~15).

보고서 발표 이후 미국의 예비선거제도에 관한 연구는 개방성과 민주성, 대표성 차원에서 매우 활발하게 이뤄지고 있다. 이와 같은 미국의 대통령 후보 선정제도의 발전과정을 '민주화의 과정'(최선근, 1997: 111), 혹은 '참여 민주주의 확대과정'(박홍엽, 2004: 6~8)으로 보는 시각도 있다. 또한 미국의 예비선거에 참여하는 유권자들의 구성에서 사회경제적, 정책 지향적으로 특정한 집단에 편향되어 있어 대표성의 문제가 제기될 수 있고, 민주주의 정치체제에서 이상적 후보선출방법은 민주주의 원칙과 개방성(*openness*)이라는 주장도 제기됐다(백창재, 1999: 213~219).

국내에서는 2002년 새천년민주당의 국민경선제가 기존의 대의원들이 주체가 된 후보 선정방식에서 벗어나 평당원과 일반 국민의 참여를 보장하는 방식으로 개방되었고(개방성), 선거인단 구성에서 인구 사회학적 대표성에 세심한 주의를 기울여 지역별, 성별, 연령별 구성비에 따랐으며(대표성), 순회개표제를 실시해 많은 문제점을 노정시켰다(역동성 혹은 불안정성)는 분석이 대두되었다(박경산, 2002: 16~19). 그리고 국회의원 후보자 선정과정은 민주성, 공정성, 효율성 측면에서 평가될 수 있다는 분석(최장섭, 1999: 53~56)과 함께 국민경

선으로 밀실공천이 사라지고(민주성), 대통령 후보 선출행사가 '개방적이고 참여적인 행사'로 바뀌었으며(개방성), 지역감정이 촉발되지 않았다(공정성)는 주장이 제기되기도 했다(정대화, 2002: 20~37).

이외에도 후보선출이 개방적이고 공정하며 대표성을 지녀야 한다는 분석이 대두됐고(박상철, 2002; 2002; 정진민, 2002), 인터넷 투표가 양적 측면에서 투표율의 증가를 가져올 수 있지만, 질적 측면에서 대표성의 문제가 더욱 왜곡될 수 있어 대표성의 확보에는 도움이 되지 않는다는 연구가 이뤄진 바 있다(이현우, 2001).

2) 해방 이후 대통령 후보 선정제도의 변천

해방 이후 한국 정당에서 채택되고 활용된 대통령 후보 선정제도에는 '후보추대', '후보지명', '당내경선', 그리고 '국민경선' 제도가 있다. 각 제도의 특징을 대통령 후보 선정제도의 기본원칙과 연계해 파악해 본다.

(1) 후보추대

특정인물 혹은 명망가를 중심으로 형성된 정당들은 그 명망가를 대통령 후보로 추대하기 마련이다. 형식적으로는 전 당원 혹은 당원 대표들의 추대방식이지만 실제로는 정당의 실력자가 스스로를 후보로 추대하는 것이나 마찬가지이다. 만일 정당의 실력자가 다른 사람을 후보로 지명하면 이는 다음의 '후보지명' 제도가 된다. 제 1공화국 자유당에서의 이승만 후보, 제 3공화국 민주공화당에서의 박정희 후보, 그리고 제 5공화국 민주정의당에서의 전두환 후보는 '후보추대' 방식에 의해 대통령 후보가 된 사례에 속한다. 1987년 당시 야당의 총재였던 김대중, 김영삼, 김종필 3김씨도 사실상 '후보추대' 방식에 의해 대통령 후보로 결정됐다. 후보추대 방식에서는 당의 지도자가 경쟁 없이 후보로 추대되는 것이 특징이기 때문에 민주성이나 개방성, 대표성 원칙과는 거리가 멀고 효율성 원칙이 강조된다.

(2) 후보지명³⁾

정당의 핵심 지도자나 계파를 대표하는 소수 지도자들이 모여 특정 인물을 후보로 지명하는 것을 말한다. 당권을 장악하고 있는 지도자나 계파 보스들의 영향력이 막대해 당내 후보경쟁을 인정치 않고 특정 인물을 후보로 지명하는 것을 말하고, 이 경우 전당대회는 그와 같은 결정을 추인하는 형식적 행사로 전락하게 된다. 제6공화국의 민주정의당의 노태우 후보가 당시 민정당 총재였던 전두환 대통령의 지명에 의해 대통령 후보로 결정된 사례가 이에 속한다. 후보지명 방식에서는 당 보스가 후계자를 지명하면 그 사람이 후보로 확정되는 것이므로 민주성, 개방성, 대표성 원칙과는 거리가 멀고 효율성 개념이 강조된다 할 수 있다.

(3) 당내경선

대통령 후보직을 놓고서 당내에 많은 경합자가 있을 경우 당원 및 대의원을 선거인단으로 하여 당내 경선을 치르게 된다. 후보 선출대회를 몇 차례 개최할 것인지가 큰 관심사항이다. 전당대회를 열어 하루 만에 선출할 수도 있고, 권역별 당원 경선대회를 순차적으로 개최해 선출할 수도 있다. 대통령 후보 선출을 위한 선거인단을 당원 및 대의원으로만 구성하면 당내경선이고, 일반국민 및 당 외부의 지지자를 포함시키면 다음의 국민(참여)경선이 된다. 역대 야당은 꾸준히 당내경선을 통해 대통령 후보를 선출해 왔다(손혁재, 1997: 27~30). 여당의 경우에는 제6공화국의 신한국당에서 소위 9룡이 나선 가운데 대통령 후보 선출을 위한 당내경선이 처음으로 실시됐다. '당내경선'이라는 자체가 당 지도자 1인에 의존하던 인물위주의 정당에서 어느 정도 벗어나 경쟁을 전제로 하는 것이기 때문에 일정부분 민주성과 대표성, 공정성 원칙을 담고 있다 할 수 있다.

(4) 국민경선

대통령 후보 선출을 위한 선거인단 구성에서 일반국민도 포함하는 개방식 예비선거방식을 말한다. 당원은 물론 일반국민 누구나 참여할

수 있으면 완전개방식 국민경선이 되고, 당원과 일반국민의 참여비율을 정하게 되면 부분개방식 국민경선이 된다. 후자의 경우를 국민(참여)경선이라 한다.⁴⁾ 국민경선에서는 일반국민의 참여비율을 어느 정도로 정할 것인가가 가장 큰 관심사항이고, 그 다음으로는 전국적으로 동시에 후보 선출대회를 가질 것인지 아니면 지역별 순회경선대회를 가질 것인가가 관심사항이다.

2002년 대통령 선거를 앞두고 새천년민주당과 한나라당 모두 국민경선 방식을 통해 대통령 후보를 결정했다. 다수의 후보자가 후보경쟁에 나서는 실질적 국민경선에서는 개방성, 민주성, 대표성, 공정성 원칙이 강조되지만 1인 지도자 위주의 형식적 국민경선에서는 효율성 원칙만 강조되고 그 외의 원칙은 큰 역할을 하지 못한다.

〈그림 1〉은 해방 이후 역대 정당의 대통령 후보 선정방식의 변천과정은 여당과 야당으로 나누어 살펴본 것이다.

그림 1 —————
한국 정당의 대통령 후보
선정방식의 변천과정

3) 대통령 후보 선정제도의 기본원칙

대통령후보 선정제도의 기본원칙이란 대통령 후보 선정제도가 보편적으로 추구해야 할 가장 중요한 가치이자 지도원리(*guiding principle*)를 말한다. 이러한 기본원칙들은 대통령 후보 선출의 전 과정에서 추구하고 실현시켜야 할 이념적 가치이자 행동의 준거기준이다. 그렇기 때문에 기본원칙을 '지침', '기준', '이념'으로 표현할 수도 있다.⁵⁾ '기본원칙'이라고 명명한 배경에는 대통령 후보 선정제도를 단순한 당내 민주주의 절차 가운데 하나로서만 인식할 것이 아니라 민주주의 실현을 위한 중요한 제도로서 인식해야 한다는 차원도 포함되어 있다.

대통령 후보 선정제도의 기본원칙은 불변의 개념이 아니고 정치체제에 따라, 선정방식에 따라 달라질 수밖에 없고 시대적 요구에 따라 바뀔 수 있다. 그리고 이러한 기본원칙은 선거제도가 지향하는 이상을 담고 있기 때문에 현실과는 일정한 괴리가 있을 수밖에 없다. 그렇지만 현실의 제도를 지향하는 기본원칙에 따라 부단히 개선시킬 수 있고 평가도 할 수 있기 때문에 매우 유용한 개념이라 할 수 있다.

(1) 개방성

대통령 후보를 선출하는 선거인단 구성에서 기존의 대의원 이외에 일반 당원, 나아가 일반 유권자에게 문호가 개방되는지 여부를 일컫는다. 당원 일부의 배타적이고 폐쇄적인 행사였던 정당행사를 개방적이고 참여적인 행사로 바꾸어냄으로써 정당운영에 대한 국민적 참여를 일부 실현하는 계기(정대화, 2002: 28)가 필요하다는 시각이나, 공직선거 후보자에 대한 상향식 후보선출제도의 도입을 위해 일반 당원들 또는 당원들이 선출하는 대의원들이 후보선출에 참여해야 한다(정진민, 2002: 3)는 시각은 모두 개방성 원칙을 강조하고 있다. 나아가 개방성 취지를 살리기 위해서는 단순한 외형적 선거인단 구성비가 중요한 것이 아니라, 비대의원 당원의 선거인 선정 등 선거인단 선출 과정이 개선되어야 한다(박경산, 2002: 17)는 지적은 개방성을 실질적

으로 확보하기 위한 제언으로 여겨진다.

대통령 후보 선정방식 가운데 후보추대, 후보지명 방식은 1인 보스 체제에서 가능한 것이므로 개방성 원칙은 찾아볼 수 없고, 당내경선 방식에서는 경선을 위해 대의원의 수를 확대하기 때문에 어느 정도 개방성을 추구한다고 볼 수 있지만 결국 당내 소수 대의원들에 한정되므로 한계가 있다. 국민경선 방식에서는 대의원뿐만 아니라 일반 당원, 나아가 일반 국민에게도 선거인단 참여기회가 주어지므로 개방성이 어느 정도 확보된다 할 수 있다.

(2) 민주성

후보선정과 당내 의사결정에서 일반 당원과 지역조직 등 정당 하부조직의 참여가 보장되고 그 절차가 투명하게 공개되는 것을 의미한다. 민주성이란 당원과 정당의 하부조직이 참여하는 과정의 정도(최장섭, 1999: 53)라는 개념정의와 함께, 선정과정에서의 분권화(*decentralization*)의 정도와 유권자와 당원의 관여(*involvement*)의 정도가 가장 중요한 요소(Gallagher, Michael and Marsh, Michael, 1988: 236~245)라는 주장 또한 민주성 원칙을 설명하고 있다. 만일 정당의 후보 선출과정이 소수 권력자들에 의해 독점되고 그들에 의해 공천을 받은 후보들이 당선된 후 또다시 소수 권력자들의 독점적 권력을 유지 강화시키는 데 이용된다면 이는 민주주의에 역행하는 비민주적 과도정치로 흐를 가능성이 매우 크다(백창재, 1999: 213~215).

대통령 후보 선정체도가 민주성을 담보하기 위해서는 중앙집권적 선출방식이 아닌 지방분권적 선출방식을 채택하는 것이 필요하다. 아울러 정당의 하부구조라 할 수 있는 일반 당원과 일반 지지자들에게 후보선출 권한을 부여하는 것도 민주성을 평가하는 중요한 잣대 가운데 하나이다. 후보추대와 후보지명 방식은 주로 1인 혹은 소수 정당 지도자가 후보추천권과 의사결정권한을 갖고 있을 때에 채택되는 것이므로 매우 비민주적 방식이라 할 수 있다.

당내경선 방식의 경우, 비록 당 테두리 이내이지만 경쟁을 통해 후

보를 선출하므로 어느 정도 민주성이 담보된다 할 수 있다. 그러나 1인 혹은 소수 실력자가 형식상의 당내 경선방식을 통해 후보로 선출된다면 민주성 원칙은 줄어들 수밖에 없다. 반면 국민경선제는 후보 선출과정에서 소수 권력자들의 영향력을 최소화시켜 그들의 선호가 아닌 일반 국민의 선호에 따라 후보가 선출될 수 있도록 하는 제도이므로 가장 민주적이라 할 수 있으나, 이 경우에도 형식적 경선이 아닌 실질적 경선이 담보될 때 가능하다. 국민경선의 경우 공직에 나가려는 후보들로 하여금 당내의 권력 풍향보다는 국민의 선호 풍향에 더욱 민감하게 만든다는 점에서 보다 민주적이다.

(3) 대표성

후보 선출과정에 참여한 선거인단의 인적 구성이 인구학적이거나 지리학적으로, 그리고 사회경제적, 정책 지향적, 이념적으로 특정한 집단에 편향되지 않고 모든 집단들을 고르게 대표할 수 있어야 한다는 점이다. 미국의 경우 후보 선출과정에 대한 참여의 기회가 전 유권자 혹은 평당원 전체로 확대된 것은 사실이지만, 실제 예비선거에 참여하는 유권자들의 구성을 보면, 사회경제적, 혹은 정책지향적으로 특정 집단에 편향되어 있다(백창재, 1999: 216~219)는 지적과, 예비선거제도로 인해 정당의 기능이 약화되고 투표율이 낮을 경우 대표성 문제가 제기된다는 연구(이현우, 2002: 7) 등은 대표성 확보가 외형적 비례대표구조만으로 확보되지 않는다는 것을 알려주고 있다.

대부분의 정당들은 창당목적에 따라 지지기반을 달리하기 때문에 지지계층은 과대 대표되기 쉽고, 비지지계층은 과소 대표되기 쉽다. 특히 정치적 소외계층이라 할 수 있는 여성, 청년 등의 과소 대표성을 시정하는 것이 중요하다. 후보추대, 후보지명 방식은 1인을 대통령 후보로 만들기 위한 형식적 절차에 불과한 경우가 많으므로 대표성 원칙을 엄두에 두지 않지만, 당내경선 방식의 경우에는 어느 정도 지역적 대표성은 확보되어 왔다고 볼 수 있다. 그렇지만 성별, 연령별 대표성까지 고려되지 않았다. 반면 국민경선 방식에서는 과거의

어느 방식보다도 지역별, 성별, 연령별 대표성을 갖추려는 모습을 보이고 있다.

(4) 공정성

국민경선 절차의 공정성과 깊은 관계가 있다. 공정성이란 모든 지원자들에게 동등한 조건에서 기회를 부여하는 것(최장섭, 1999: 53)이라는 개념정의와 함께 다수가 참여하여 전체의 의사를 결정하는 데 가장 중시되어야 할 원칙은 참여자의 의사가 최대한, 그리고 정확히 반영되어야 한다(이현우, 2002: 2)며 공정성을 강조하고 있다. 따라서 대통령후보 선정제도에서의 공정성은 대의원들의 선출과정, 선거운동 과정과 투·개표 과정, 전국 순회 경선을 할 경우 적합한 기준에 의한 지역 순서 결정, 그리고 후보자 선거운동 기회의 공정한 부여 등 예비선거 절차가 객관적이고 공정하게 이루어지는 것을 의미한다.

후보추대, 후보지명 방식에서는 공정성 시비가 일어나지 않지만 당내경선, 국민경선 방식에서는 선거절차, 선거관리 방식과 관련해 공정성 시비가 자주 일어나는 것을 볼 수 있다. 경쟁에 임하는 대부분의 후보들은 게임의 규칙에 따라 유·불리가 결정될 수 있다고 생각한다. 그렇기 때문에 절차의 공정성 여부는 모든 선거에서 매우 예민한 이슈로 부각되기가 쉽다.

(5) 효율성

효율성이란 투입대비 산출비율을 의미한다. 즉, 주어진 성과를 거두는 데 가능한 한 최소의 인적, 물적 자원이 소요되어야 한다는 의미이다. 최소의 비용으로 적격의 후보자를 뽑을 수 있는 경제적 합리성을 가진 경선제가 필요하고(김현태, 2002: 36), 효율성이란 양질의 자격을 갖춘 후보자를 선정하는 방향으로 의사결정이 진행되느냐는 것(최장섭, 1999: 53)의 개념정의도 모두 대통령 후보 선정제도의 효율성 원칙을 설명하고 있다. 그러므로 대통령 후보 선정과정에서의 비능률적이고 낭비적인 요소가 최소화될수록 효율성은 높아진다고 볼

수 있다.

후보추대, 후보지명 방식의 경우, 바람직스러운 것인지 여부를 떠나 일절 후보자간 선거운동이 없으므로 가장 높은 효율성을 지닌다고 볼 수 있다. 그러나 당내경선, 국민경선 방식의 경우에는 후보자간의 경쟁이 과열되고 세 불리기가 지나칠 경우 엄청난 자금이 소요되고 그 결과 금품이 난무하는 선거로 전락될 우려가 있다. 심지어 배보다 배꼽이 더 크다는 식으로 본선비용보다 예선비용이 더 많을 수도 있다는 지적마저 나온다. 이와 같은 비판의 대부분은 미국의 값비싼 예비선거운동의 행태가 한국에 그대로 적용되어서는 안 된다는 생각을 배경으로 깔고 있다. 즉, 후보자들의 선거자금 모금규모가 후보의 경쟁력을 판단하는 잣대로 활용되어서는 안 되고, 후보들 또한 막대한 자금을 배경으로 선거운동을 펼쳐서는 안 된다는 것이다.

4) 대통령 후보 선정제도와 기본원칙과의 관계

이상에서 살펴본 대통령 후보 선정방식과 각 방식에서의 기본원칙과의 관계를 요약하면 <표 1>과 같다.

후보추대와 후보지명 방식의 경우 개방성, 민주성, 대표성, 공정성 원칙에 관한 지향을 찾아보기 어렵고 단지 효율성 측면만 부각된다. 당내경선 방식의 경우, 후보자간의 경쟁이 실질적으로 이뤄지는가 여

표 1
대통령 후보 선정방식과
기본원칙과의 관계

기본원칙 선정방식	개방성	민주성	대표성	공정성	효율성
후보추대	×	×	×	×	○
후보지명	×	×	×	×	○
당내경선	×	△	△	△	△
국민경선	○	○	○	△	△

○ : 기본원칙에 대한 지향이 강하고 현실 제도에서 어느 정도 실현.
 △ : 기본원칙을 지향하고 있으나 현실 제도에서 실현 여부는 미지수.
 × : 기본원칙에 대한 지향이 거의 없고 현실 제도에서 찾아보기 어려움.

부에 따라 민주성, 대표성, 공정성 여부가 평가될 수 있고, 효율성 측면은 제도운용과 선거운동의 허용범위에 따라 달라질 수 있다. 국민경선 방식의 경우, 개방성, 민주성, 대표성 원칙은 이론적으로나 현실적으로 상당히 반영되고 있으나, 공정성과 효율성 측면은 제도를 어떻게 운용하느냐에 따라 달라진다.

5) 연구분석의 틀

본 연구의 목적은 대통령 후보 선정제도가 갖는 다양한 기본원칙들을 파악하고, 그 기본원칙들을 준거기준으로 하여 현재 시행되고 있는 국민경선제에 대한 분석모형을 구축하고 그에 따른 문제점 및 발전방향을 모색하는 데 있다. 이를 위해 먼저 각 기본원칙이 국민경선제에서 어떻게 실현되고 미실현되는지를 파악할 수 있는 분석모형을 설정하고자 한다. <표 2>에는 국민경선제에서 실현하고자 하는 기본원칙

표 2
국민경선제 분석모형

기본 원칙	분석 항목	분석 기준
개방성	<ul style="list-style-type: none"> • 선거인단 구성의 개방성 • 역선택 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 대의원 외에 일반 당원과 국민 포함 여부 • 역선택의 현실화 여부
민주성	<ul style="list-style-type: none"> • 권역별 순회경선 • 정당 하부조직의 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 후보선출권한의 지방분권화 여부 • 일반 당원 및 국민의 선거인단 참여보장
대표성	<ul style="list-style-type: none"> • 선거인단 구성의 대표성 • 인터넷 투표 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구비례기준 등 객관적 기준확보 여부 • 인터넷 투표의 대표성에의 영향
공정성	<ul style="list-style-type: none"> • 선거인단 공모 • 경선 실시 시기 • 경선관리 방식 • 지역감정 • 경선지역의 순서결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 선거인단 공모의 주체(선거인단 동원 여부) • 경선시기에 대한 합의 및 사전확정 여부 • 경선관리의 주체(국가기관 혹은 당 자체관리) • 후보의 출신지역을 보고 투표하는지 여부 • 객관적 기준에 의한 지역순서 결정 여부
효율성	<ul style="list-style-type: none"> • TV토론 • 인터넷 선거운동 • 선거운동 • 선거자금 	<ul style="list-style-type: none"> • TV토론이 후보선택에 미치는 영향의 정도 • 기존 고비용저효율 선거운동수단의 대체 여부 • 정책경쟁인가 아니면 상호비방, 금권선거인가 • 후보의 자금력이 경선결과에 미치는 영향

과 각 기본원칙의 정의에 따른 분석항목이 나타나 있다.

분석방법으로는 설문조사 방법을 통한 통계분석을 채택했다. 설문 조사는 3집단으로 이뤄졌다. 첫 번째 집단은 2002년 새천년민주당 대통령후보 경선기간 동안 각 후보 진영을 동행 취재하고 경선현장을 관찰한 출입기자단 18명이다. 두 번째 집단은 경선진행 업무를 맡아 두 달 가까이 경선업무를 담당한 경선실무 당직자 35명이다.⁶⁾ 세 번째 집단은 직접 국민경선에 참여했던 70,000명의 선거인단 가운데 지역별, 신분별, 연령별, 성별 인구비례기준에 따라 할당표본추출 방법으로 추출된 700명이다.⁷⁾

출입기자와 경선 실무자는 경선현장과 경선업무를 직접 관찰하고 수행했기 때문에 객관적 판단자 입장에서 의견을 밝힐 것으로 여겼고, 선거인단은 유권자의 입장에서 직접 선거에 참여했고, 각 후보자의 선거운동을 체험한 당사자였기 때문에 유용한 의견을 제시할 것으로 판단했다. 설문조사는 2003년 4월과 5월 사이에 이뤄졌다.

3. 국민경선제 분석모형의 적용

1) 개방성 분석

(1) 선거인단 구성

2002년 3월 9일부터 4월 28일까지 진행된 새천년민주당의 대통령 후보 국민경선 선거인단 규모와 구성은 <표 3>과 같다. 전체 70,000

표 3. 민주당의 선거인단 구성

선거인단	규모(명)	권한
전국대의원대회대의원	14,819(20.9%)	대선후보, 지도부선출, 당헌당규 개정 등
일반당원(非대의원)	20,950(29.6%)	대선 후보 선출
일반국민(공모당원)	35,000(49.5%)	대선 후보 선출

자료: 새천년민주당, 《당 발전과 쇄신을 위한 특별대책위원회 활동백서》, 2002, 58쪽.

명의 선거인단을 대의원 약 14,000명, 일반 당원 21,000명, 일반 국민 35,000명으로 구성했다. 일반 국민의 비율이 전체 선거인단 규모의 50%를 차지했다.

선거인단 구성을 보면 대의원 및 당원 이외에도 일반 국민⁸⁾이 포함되어 있기 때문에 국민경선제의 가장 중요한 기본원칙 가운데 하나인 '개방성' 원칙은 지켜지고 있음을 알 수 있다. 다만 여기에서 쟁점으로 제기될 수 있는 것은 그 규모의 적정성 여부와 완전개방의 가능성 여부이다.

〈표 4〉에 나타난 설문조사 결과 선거인단의 절반 정도와 출입기자 및 경선 실무자의 절대다수가 전체 선거인단의 50% 정도를 일반 국민으로 구성해야 한다는 의견을 제시했다. 축소해야 한다는 의견은 매우 적었고 오히려 앞으로 확대해야 한다는 의견이 선거인단 집단에서 높게(41.0%) 나오고 있다. 이 같은 조사결과는 향후 국민경선제가 어떠한 방향으로 나아가야 하는가를 시사하고 있다.

일반 당원 및 일반 국민이 참여하는 개방식 예비선거에 대한 선호가 높은 이유는 대의원만으로 구성된 폐쇄식 예비선거가 당심을 반영하는 것이라면 개방식 예비선거는 민심을 보다 많이 반영할 수 있다고 믿기 때문인 것으로 여겨진다. 그러나 일반 국민의 비율을 50% 이상 확대하자는 의견보다 현재의 규모가 적정하다는 의견이 더 많은 것은 국민경선제가 초기단계이고, 후보선출에서 당원과 일반 국민이 같은 비율로 참여하기를 원하기 때문인 것으로 여겨진다.

국민경선에서의 이와 같은 개방성은 매우 제한적이었던 지적도 제기되고 있다(박경산, 2002: 16~17). 그 이유는 150만 명이 넘는 공

표 4
일반 국민이 어느 정도
참여하는 것이 바람직한가?

	선거인단	출입기자 및 경선 실무자
확대해야 한다	41.0% (287)	3.8% (2)
50%가 적당	49.1% (344)	92.4% (49)
축소해야 한다	6.7% (47)	3.8% (2)
잘 모르겠다	3.2% (22)	-

모당원 신청자 대부분이 후보자에 의해 동원됐거나 자발적 참여가 아닐 가능성이 크고, 당원들의 경우에는 지구당 위원장의 재량에 따라 선출 여부가 결정될 수 있기 때문에 모든 당원들에게 선거인단에 포함될 가능성이 똑같지 않았다는 논리이다. 명실상부한 개방성 확보를 위해서는 공모에 참여한 모든 사람에게 투표권을 주거나 최대한 확대시킬 필요성이 있다는 주장(정진민, 2002: 3)과 조직적 동원을 막기 위해 현재의 선등록 후추첨 방식이 아닌 선추첨 후등록 방식을 제안하고 있다(이현우, 2002: 11).

미국의 경우 예비선거제도가 확대되면서 모든 당원들에게 투표권을 부여하는 등 개방성을 확대시켰다. 다만 문제가 되는 것은 개방성이 확대되면서 투표 참여율이 낮아지고 그 결과 예비선거에 적극적으로 참여하는 일부 특정집단의 과대 대표성 문제가 논란이 되고 있다(백창재, 1999: 216~219).

(2) 역선택 가능성

개방식 예비선거 방식을 채택하면서 민주당이 가장 우려했던 점이 역선택 가능성이다.⁹⁾ 역선택이란 다른 당의 지지자들이 선거인단으로 등록해 자기 당에 유리한 후보로 역선택을 유도한다는 것을 의미한다. 이론적으로 역선택 가능성을 제기할 수는 있지만 현실적으로는 가능성이 매우 적거나 아예 없다는 것이 출입기자들과 경선 실무자들의 의견이다.¹⁰⁾ 그 이유는 민주당의 외부 공모 선거인단 평균 경쟁률이 48:1로 높았고(제주도의 경우 선거인단 공모 경쟁률이 127:1), 무작위로 추출했기 때문에 역선택의 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 아울러 현실적으로 어느 후보가 당선되는 것이 자당 후보에게 유리할지 판단을 내리기도 어렵기 때문에 역선택 가능성은 매우 적다고 볼 수 있다.

미국의 경우에는 투표자 등록시(*voter registration*) 소속정당을 밝히고, 모든 당원들에게 후보선출권한을 주었기 때문에 역선택 문제는 발생하지 않고 있다.

2) 민주성 분석

(1) 권역별 순회경선

민주당은 국민경선을 전국 동시선거로 치르지 않고 전국을 16개 권역으로 나누어 순차적으로 실시했다. 이는 소수의 지방 대의원들을 서울에 불러모아 하루 만에 대통령 후보를 선정하던 과거의 방식과는 전혀 다른 차원으로 전국의 각 지역으로 하여금 대통령 후보 선정에 일익을 담당했다는 자부심을 주기에 충분했다.

지방순회경선이 민주당에 가져온 가장 큰 수확은 국민들로 하여금 맨 처음 승부처인 제주지역의 경선에 관심을 집중시켰고, 그 다음에는 매주 주말이면 민주당의 경선결과에 대해 국민들의 궁금증을 자아냈다는 점일 것이다. 이는 그 지역이 국민적 관심사로 떠오르면서 그 지역민들에게 올바른 선택을 해야 한다는 압박요인으로 작용했고, 경쟁력 없는 후보로 하여금 조기에 경선 레이스에서 탈락하게끔 만드는 역할도 하였다. 지역별 순회경선이 대통령 후보 선정에 어떠한 역할을 했는지를 살펴보자.

〈표 5〉는 만일 전국적으로 동시에 실시했다면 후보 당락이 바뀌었을 가능성에 대한 질문이다. 선거인단의 과반 이상이 전국 동시선거로 치러졌다면 후보가 바뀌었을 것으로 대답했고 출입기자 및 경선 실무자의 75%도 같은 대답을 하였다. 이는 지방순회경선이 대통령 후보 선정에서 얼마나 큰 위력을 발휘했는지를 단적으로 보여준다. 이 같은 지방순회경선의 특징은 경선 직전의 유력 후보가 반드시 경선과정에서도 승리할 것으로 판단해서는 안 된다는 점을 시사해주고 있다.

표 5
만일 경선이 전국 동시에
실시했다면 후보 당락이
바뀔 가능성은?

	선거인단	출입기자 및 경선 실무자
바뀔 가능성 있다	56.8% (398)	75.4% (40)
바뀔 가능성 없다	24.7% (173)	22.6% (12)
잘 모르겠다	18.4% (129)	1.9% (1)

권역별 순회경선 방식의 채택과 관련해 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은 경선 초기에 유력 후보가 부상하면서 그렇지 못한 후보들의 조기사퇴가 줄 있게 되고, 그 결과 경선열기가 중반에 접어들기도 전에 식어버릴 가능성이 있다는 점이다.¹¹⁾ 일부에서는 후보 조기사퇴에 대해 비판하는 목소리도 있지만 경선이라는 성격 자체가 후보를 검증하는 기능을 갖고 있기 때문에 선출가능성이 적다고 생각하는 후보가 자발적으로 사퇴하는 것을 비판할 필요는 없다.

미국의 경우, 대통령 후보 선정에서 각 주의 영향력을 높이기 위해 선거일 앞당기기(*front loading*)를 시도하거나 여러 주가 같은 날 실시하기도 하지만 순회경선 방식을 채택하고 있다. 우리나라 정당의 경우에는 이제 국민경선의 초기단계에 있으므로 향후 권역별 순회경선을 채택할지 아니면 동시선거를 실시할지에 대해 더 많은 논의가 필요할 것으로 여겨진다.

(2) 일반 당원과 일반 국민의 선거인단 참여

개방성 분석에서 이미 살펴보았듯이 2002년 민주당의 국민경선에서는 선거인단에 일반 당원과 일반 국민의 비율이 대의원 비율에 비해 절대적으로 많았고, 이는 당의 하부조직에 대통령 후보 선정권한을 대폭 이양한 것으로 해석된다. 그 결과 기존 당의 핵심세력들이 지지했던 후보가 밀려나고 당내 기반이 약했던 후보가 선출될 수 있었다.

3) 대표성 분석

(1) 인구비례 기준에 의한 선거인단 구성

민주당은 지방순회경선을 결정하면서 선거인단을 '지역별, 성별, 연령별 인구비례' 기준에 의해 구성했다. 이는 지금까지 민주당의 전통적 지지기반이었던 호남과 수도권을 중심으로 한 대의원 구성방식에서 탈피해 전국적으로 고르게 선거인단을 구성한 것으로서 이 또한

선거결과에 지대한 영향을 미쳤던 것으로 여겨진다.

지역적으로 고르게 선거인단이 구성되자 영남권에 지지기반이 취약한 후보들은 큰 타격을 입게 됐고, 호남쪽 지지기반이 강한 후보들은 기존 당원들에 대한 '합당한 대우'를 거론하며 호남 쪽 대의원의 비중을 높이려 했으나 '전국정당'이란 명분 앞에 물러설 수밖에 없었다.¹²⁾ 결국 기존 대의원 선거인단 구성의 비중을 약간 높여 수용하는 방향으로 타협되면서 인구비례 기준의 적용이 확정됐다.

이렇게 인구비례로 일반 당원 및 일반 국민 선거인단이 구성됨으로써 기존 대의원들의 영향력은 현저히 감소했고 선거결과는 예측불허의 상태로 접어들었다. 민주당에서 예상 밖의 후보가 선전할 수 있었던 배경에는 바로 이와 같은 요인들이 있었기에 가능했다.

인구비례 기준에 의한 선거인단 구성과 관련해 살펴볼 점은 연령별 선거인단 구성과 관련된 것이다. 민주당은 대의원과 당원으로 나뉜 당 선거인단을 구성할 때는 여성이 30% 이상, 40세 미만 당원이 30% 이상 반드시 포함되어야 한다고 규정하고(《활동백서》, 59쪽), 국민 선거인단의 경우에는 철저히 연령별 비율에 맞추겠다고 발표했다. 그렇지만 국민선거인단을 공모할 때 민주당은 40대 이하와 40대 이상으로 나누어 공모했다. 이는 20대 젊은 층의 공모비율이 낮을 가능성에 대비한 것으로 이해된다. 이 경우 연령별 과소 대표성과 과대 대표성 소지가 남게 된다. 역대 선거에서 투표성향이나 투표 참여도에서 20대와 30대 유권자 사이에도 차이가 있지만 40대, 50대, 60대 유권자 사이에도 매우 큰 차이를 보이고 있는데, 이같이 서로 다른 세대들을 한 묶음으로 분류해 공모했을 때 과연 국민선거인단이 연령별 대표성을 확보하고 있는지 의심스럽다.

연령별 대표성과 관련해 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은 20대의 선거인단 구성비율과 투표 참여율 사이에 너무 많은 차이가 있다는 점이다. 선거인단 구성에서 아무리 연령별 비례기준을 맞춘다 해도 결국 젊은 층의 투표 참여율이 너무 낮으면 대표성 문제를 해소하는 데는 한계가 있게 된다.

〈표 6〉은 국민선거인단 구성에서의 연령별 비율과 전체 선거인단의 연령별 투표율을 보여주고 있기 때문에 정교한 비교분석은 어렵다. 그렇지만 우리나라 전체 인구비율에서 연령별 인구비율을 알 수 있고 그 비율을 투표 참여율과 비교할 수는 있다. 비교 결과, 20대는 너무 낮은 투표 참여율을 보여 과소 대표성의 우려가 있고, 40대, 50대는 인구비율보다 너무 높은 투표 참여율을 보여 과대 대표성이 될 가능성이 있다.

당 지지도를 고려하지 않은 선거인단 구성 또한 또 다른 ‘대표성’ 논란이 야기될 가능성이 있다. 즉, 정당지지의 지역편향성이 반영되지 않아 정치적 대표성이 철저히 배제된 것은 논란의 여지가 크다는 것이다. 예를 들면, 민주당의 경우 호남에서는 지지도가 높은 반면 영남에서는 지지도가 낮는데, 일률적으로 인구비례에 따라 선거인단을 구성할 경우, 호남지역에서는 선거인단 공모비율이 높음에도 불구하고 선거인단에 포함될 확률은 낮아 과소 대표성이 될 가능성이 있고, 영남지역에서는 낮은 공모비율에도 불구하고 선거인단에 포함될 가능성이 높아 과대 대표성이 될 가능성이 있다.

미국의 경우에는 과거 선거에서의 지지율에 따라 대의원 수의 분배를 조정한다. 인구비례 기준 등 다양한 기준에 따라 대의원 수를 조정하지만 정당 지지도 또한 중요한 변수로 여기고 있다. 정당의 정체성과 연관된 문제로 파악하고 있다(박경산, 2002: 17~18).

표 6
연령별 선거인단 구성비율과
투표 참여율

	20대	30대	40대	50대	60대
국민선거인단 연령별 구성비율 (35,001명)	24.6% (8,610명)	26.1% (9,135명)	21.1% (7,385명)	13.1% (4,585명)	15.2% (5,320명)
전체 선거인단 연령별 투표율	5.27%	22.5%	34.42%	22.93%	14.72%

자료: 2002. 4. 민주당선거관리위원회 선거인단분과.

(2) 인터넷 투표

인터넷 투표 선거인단 역시 대표성 관점에서 검토될 필요가 있다. 인터넷 투표는 지역 대표성 이외에 추가로 투표하는 것이므로 사실상 특정 지역을 과대 대표하거나 과소 대표할 가능성이 있다. 민주당 국민경선의 경우, 일반 국민선거인단 35,000명의 5%인 1,750표를 인터넷 투표 선거인단으로 할당했다. 1,750표의 비중이 크지 않다고 주장할 수도 있지만 제주, 울산지역의 투표수보다 훨씬 많은 표이다. 특히 인터넷 사용자가 젊은 세대이고 대도시에 많이 거주한다는 점을 감안할 때 젊은 사람들이 많은 대도시는 과대 대표되고 반대로 젊은 사람이 많지 않은 농촌지역은 상대적으로 과소 대표될 가능성이 크다.

실제 민주당에서 실시한 인터넷 투표결과에서도 도시지역이 과대 대표되고 있음을 알 수 있다. 총 41,018명이 참여한 인터넷 투표에서 남자 80.7%, 여자 19.3%로 남성비율이 압도적으로 높았고, 연령별로는 20대 23.9%, 30대 47.5%, 40대 23.2%, 50대 5.4%로 30대 비율이 압도적으로 높았다. 그리고 지역별로는 서울 34.2%, 경기 20.2%로 다른 지역에 비해 투표 참여율이 월등히 높다는 것을 알 수 있다.

미국의 경우에도 인터넷 투표가 과대 대표성의 문제를 파생시키고 있어 적극적으로 도입하지 못하고 있다. 즉, 인터넷 투표방식을 도입하여 전체 투표율이 높아진다고 해도 기존의 투표방식에서 과대 대표된 사회경제적 상위집단의 투표율 증가가 하층집단의 투표율 증가보다 많다면 내용적으로 대표성은 더욱 왜곡될 수 있다는 우려 때문이다 (이현우, 2001: 379~396).

표 7
지역별 인터넷 투표 참여
현황(단위: %)

서 울	경 기	강 원	전 북	전 남	경 북	경 남	충 북	충 남	광 주	인 천	대 구	대 전	부 산	울 산	제 주
34.2	20.2	1.9	5.1	4.9	2.9	3.3	2.0	1.9	5.5	4.2	2.8	3.0	5.7	1.3	1.2

자료 : 2002. 4. 민주당선거관리위원회 선거인단분과.

4) 공정성 분석

(1) 후보에 의한 선거인단 공모 허용(선거인단 동원 문제)

민주당은 국민선거인단 구성을 ‘공모와 추첨’에 의한 방식을 채택했다. 그리고 공모율을 높이기 위해 각 후보로 하여금 일반 국민의 공모신청을 대신할 수 있도록 허용했다. 그런 당 방침이 결정되자 각 후보 진영은 모든 사조직을 동원해 한 사람이라도 더 자기 편 사람을 일반 국민선거인단에 포함시키기 위해 경쟁했고, 이 과정에서 ‘선거인단 동원’이라는 따가운 비판을 학계와 언론계로부터 받기 시작했다. 당 차원에서 객관적이고 공정하게 외부 선거인단을 모집하지 않고, 각 후보들로 하여금 일반 국민의 공모신청을 받게 함으로써 선거인단 구성에서의 공정성 시비를 불러일으키게 된 것이다. 선거인단 동원 시비에 관한 설문조사 결과를 살펴보자.

선거인단 응답자의 68%와 출입기자 및 경선 실무자 응답자 가운데 77.4%가 후보들이 경쟁적으로 선거인단을 동원했거나 그렇게 했을 것으로 여기고 있으며, 경선에 미친 영향력도 상당하거나 어느 정도 있었다고 여기고 있다. 과거 대의원을 상대로 선거운동을 하듯이 일반 국민을 상대로 선거인단 공모에 응모할 것을 권유했거나 동원했을 가능성이 큰 것으로 나타났다. 특히 선거인단의 경우, 동원의 직접적 대상이었으므로 이러한 응답은 상당한 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

일부 언론이나 학자들은 ‘국민 경선마저 동원선거냐?’ 하면서 거세게 비판했다. 공모대의원들 역시 돈과 조직에 의해 좌우된다면 공모

표 8
 각 후보 진영의 선거인단
 동원 여부와 동원전략이
 경선에 어느 정도 영향?

	선거인단	출입기자 및 경선실무자
동원이 있었고 상당한 영향	31.5% (221)	58.5% (31)
일부 동원 가능성 있었고 어느 정도 영향	36.5% (250)	18.9% (10)
동원했다더라도 별로 영향 없다	24.5% (172)	11.3% (6)
동원이 거의 없었고 영향도 없다	1.5% (11)	11.3% (6)
잘 모르겠다	5.9% (41)	-

대의원제도를 도입한 의미가 없다는 것이다. 당시 민주당 국민경선의 선거관리위원장을 맡았던 인사도 일반 국민선거인단은 동원됐다고 말할 정도이면¹³⁾ 어느 정도나 후보들간에 경쟁적으로 공모에 임했는지를 짐작할 수 있다. 중앙당도 후보들이 경쟁적으로 선거인단 공모에 나서는 것을 당 지지세 확산차원에서 허용했다. 그러한 배경이 있었기 때문에 후보들의 집중적 동원이 가능했다. 그러나 모든 후보들이 선거인단 동원에 참여했던 것은 아닌 것 같다. 일부 후보의 경우 다른 후보들의 조직적 동원에 대해 거세게 비난했고 선등록 후추첨 방식이 아닌 선추첨 후등록 방식으로 바뀌어야 한다는 제안까지 했기 때문이다.

미국의 경우에는 후보들에 의해 선거인단을 동원하는 문제는 생각할 수 없다. 왜냐하면 일반 국민선거인단을 새로이 구성할 필요가 없고, 투표자로 등록된 모든 유권자에게 투표권한이 주어지기 때문이다. 우리나라의 경우에도 후보에 의한 선거인단 공모 허용을 재고해야 하고 점차 투표자 등록제도를 활용하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

(2) 경선 실시 시기

경선 실시 시기는 경선의 공정성을 담보하는 중요한 요건 가운데 하나이다. 왜냐하면 후보자들마다 자신에게 유리한 방향으로 경선시기를 선정하고 싶어하고 그 과정에서 불공정 시비가 제기될 수 있기 때문이다. 유력한 후보는 가능한 한 조기선거를 주장할 것이고, 그렇지 못한 후보는 시기를 늦추면서 정치적 역량을 갖추고 싶어할 것이다. 민주당의 경우에는 경선 실시 시기가 후보들간에 워낙 민감한 사안이었기 때문에 당 차원에서 결정하지 못하고 후보들간의 타협사항으로 미뤄놓았다. 그 결과 본선거가 있기 8개월 전에 경선을 치르게 됐다.¹⁴⁾

선거인단의 경우, 지난번 경선과 같이 8개월 전도 적당하지만 더 빨리 선출해야 한다는 의견도 상당했던 반면, 출입기자과 경선 실무

자들은 본선 8개월 전에 후보를 선출하면 본선까지 너무 많은 기간이 남게 되므로 좀더 늦게 경선을 실시하기를 원했다.¹⁵⁾ 선거인단은 가능한 한 대선후보가 조기에 가시화되어 정책이나 자질 등 다양한 면에서 검증받기를 원했기 때문인 것으로 추정되고, 출입기자들과 실무자들의 이 같은 의견은 본선 8개월 전에 선출된 노무현 후보가 후보 사퇴니 단일화니 하면서 외부로부터 대선후보 지위가 흔들렸던 것을 목격했었기 때문에 더 늦게 선출해야 한다는 의견을 제시했던 것으로 여겨진다.

경선이 언제쯤 실시되어야 할 것인가도 중요하지만 경선 실시 시기의 사전확정 여부도 공정성과 관련해 매우 중요하다. 예를 들면, 본선거 이전 4개월~6개월 사이에 경선을 실시한다는 규정을 마련해 놓으면 지난번 민주당에서와 같이 경선시기를 놓고 줄다리기를 하는 경우는 예방될 것으로 여겨진다.¹⁶⁾ 경선 실시 시기를 사전에 확정해 놓으면, 정치상황에 따라 탄력적 대응이 어렵다는 측면이 있는 반면, 사전에 경선준비를 할 수 있고 경선시기를 놓고 후보자간에 갈등이 발생할 소지가 적다는 점에서 긍정적 기여를 할 수 있는 측면도 있다.

미국의 경우에는 경선시기를 둘러싼 논란이 거의 일어나지 않고 있다. 왜냐하면 각 주법에 따라 예비선거 혹은 코커스를 실시하고 있기 때문이다. 우리나라의 경우에도 국민경선제가 정착화되면서 경선 실시 시기 또한 점차 예측가능하게 사전에 결정되는 방향으로 나아갈 것으로 여겨진다.

(3) 경선 관리방식

경선의 공정성과 관련해 후보들뿐만 아니라 유권자들도 가장 많은

표 9
대선 후보 선출시기는
언제가 바람직한가?

	선거인단	출입기자 및 경선실무자
좀더 빨리 선출	28.7% (201)	3.8% (2)
8개월 전인 지난번이 적당	46.4% (325)	-
좀더 늦게 선출	20.1% (141)	73.6% (39)
잘 모르겠다	4.7% (33)	22.6% (12)

관심을 갖는 부분이 '공정한 경선관리'이다. 지난 16대 대통령 후보 선출을 위한 각 당의 경선관리는 각 당에서 내부적으로 조직된 선거관리위원회에 맡겨졌다. 선거관리 기구가 당내 기구 가운데 하나였기 때문에 공정하고 엄격한 선거관리에 한계가 있다는 지적이 있어, 국가기구인 중앙선거관리위원회에 위탁관리를 해줄 수 있느냐는 질의서를 발송했고, 중앙선관위는 경선과정 전체를 관리할 수는 없어도 투개표에 한해 관리할 수 있다는 입장을 밝혔다. 결국 각 당은 자체적으로 경선관리를 하였다. 선거관리 방식에 관한 설문조사 결과를 살펴보자.

선거인단은 당내 기구에 의한 경선관리를 선호하면서도 국가기관에 의한 경선관리 의견도 상당했다. 반면 출입기자과 경선 실무자들은 어떤 형태로든 국가기관이 각 당의 경선관리에 개입해야 한다는 의견이 높았다. 출입기자과 실무자들은 경선 초반부터 발생된 후보자간의 흑색선전과 상호비방, 그리고 선거인단 매수 시비 등에 관해 엄중한 조치가 필요한데도 당 내 선거관리위원회가 무기력하게 '주의' 혹은 '경고'나 보낼 수밖에 없는 한계를 절감했기 때문에 국가기관에 의한 경선관리를 선호하는 것으로 판단된다.

국가기관인 중앙선거관리위원회는 각 당의 국고보조금과 선거비용에 대한 실사를 맡고 있는 사실상의 감독기관이라 할 수 있다. 그런 기관이 정당의 내부행사라 할 수 있는 경선관리까지 도맡아 하는 것에 대해 각 정당이 꺼려할 수도 있다. 그러나 국가의 대통령 후보를 선출하는 국민경선의 중요성을 감안할 때 국민경선을 각 정당의 내부행사로만 치부할 수 없다.

미국의 경우에도 각 주정부 내 선거관리위원회에서 예비선거를 관

표 10
경선관리를 어디에서
관장하는 것이 바람직한가?

	선거인단	출입기자 및 경선실무자
국가기관 선거관리	38.0% (266)	41.5% (22)
당 내 선거관리	53.9% (377)	37.7% (20)
잘 모르겠다	8.1% (57)	20.7% (11)

장하고 있기 때문에 경선절차나 과정을 둘러싼 논란은 거의 발생하지 않고 있다. 우리나라의 경우에도 장기적으로 국가기관이 맡아서 하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다고 여겨진다.

(4) 지역감정 작용 여부

만일 특정지역 경선에서 그 지역 출신 후보를 지지하는 몰표가 나올 경우, 출신지역이 달라 피해를 입게 된 다른 후보들은 결코 그 지역 선거가 공정했다고 인정하지 않을 것이고, 나아가 경선결과에 불복할 수 있는 빌미가 제공될 수도 있다. 민주당은 국민경선제를 제안하면서 “대통령 후보를 뽑을 때 전국적 지지를 확인할 수 있는 제도적 틀”이자 “지역감정을 타파하기 위한 것”이라고 설명했다(새천년민주당 국가전략연구소, 2002: 8). 정말 민주당의 국민경선에서는 지역감정이 나타나지 않았을까? 설문조사 결과를 보면 당내에서 치러진 국민경선에서조차 지역감정이 작용했음을 알 수 있다.

〈표 11〉을 보면 선거인단의 절반 이상이 지역감정에 따른 투표행태가 있었다고 여기고 있고, 출입기자 및 실무 당직자의 경우에도 비슷한 비율로 같은 응답을 하였다. 실제 충청지역에서 이인제 후보가 압도적 표차로 이겼고, 영남지역에서는 노무현, 김중권 후보가 타 후보에 비해 많은 지지를 받았던 것을 두고 당시 언론에서는 국민경선에서도 지역감정이 작용한다는 비판을 하였고 선행연구의 실증분석을 통해서도 똑같은 결과가 나왔다(박홍엽, 2004: 109~119). 물론 3차 경선지역인 광주에서 노무현 후보가 1등 하는 등 지역감정이 전국적으로 작용했다고 볼 수는 없지만 지역감정이 경선에서 중요한 변수로 작용했다는 점은 부인할 수 없다.

표 11 후보자의 출신지역을 보고 투표한 경우가 어느 정도 있었는가?

	선거인단	출입기자 및 경선실무자
있었다	51.5% (361)	52.8% (28)
그저 그렇다	15.6% (109)	24.5% (13)
없었다	31.6% (221)	18.9% (10)
잘 모르겠다	1.2% (8)	3.8% (2)

(5) 권역별 순회경선 실시에 따른 지역 순서 결정

경선절차나 과정에 관한 것은 대부분 공정성과 관련이 있다. 만일 전체 선거인단 비율의 6%도 안 되는 지역의 경선결과에 따라 전체 경선결과가 좌우된다면, 그 외 다른 지역의 유권자나 다른 지역에 지지기반을 갖고 있던 후보들은 경선지역의 순서결정이 공정하지 않았다는 불만을 제기할 수 있다. 민주당의 국민경선에서는 전체 선거인단 비율의 1.1%밖에 안 되는 제주지역, 2.0%에 불과한 울산지역, 그리고 2.7%인 광주지역(합계 5.8%)의 경선결과가 전체 경선결과에 미쳤던 영향은 매우 컸던 것으로 설문조사 결과 나타났다.

선거인단의 2/3 정도와 출입기자 및 경선 실무자의 절반 이상이 초기 경선결과, 즉 제주, 울산, 광주의 경선결과가 다른 지역의 투표에 영향을 미쳤다고 생각하고 있다. 민주당은 특정 후보의 유·불리를 떠나 '인구 역순' 기준에 의해 지역순서를 정했다고 밝혔지만, 실제로는 정당홍보차원에서 인구가 가장 적은 제주지역에서부터 시작해 가장 인구가 가장 많은 서울을 마지막으로 경선순서를 정했던 것으로 여겨진다.

미국의 대선후보 경선 레이스 가운데 가장 먼저 열리는 아이오와 코커스와 뉴햄프셔 예비선거 결과가 다른 지역의 경선결과에 많은 영향을 미치고 있듯이 우리나라에서도 같은 상황이 전개되고 있음을 알 수 있다.

이 같은 경선현상에 대해 정치적 대표성도 없고 규모도 아주 작은 지역의 선거인단이 경선결과를 좌우하게 한 것은 잘못된 것이라는 지적도 있다. 인구가 적은 순서대로 경선을 열고 투표와 개표를 동시에 실시하는 이 제도를 정당화할 아무런 논리적 근거나 이론적 원칙이

표 12
제주, 울산, 광주에서의
경선결과가 타 지역 선거
인단의 지지후보 결정에
어떤 영향?

	선거인단	출입기자 및 경선 실무자
영향을 미쳤다	74.2% (519)	56.6% (30)
영향을 주지 못했다	21.6% (151)	43.4% (23)
잘 모르겠다	4.2% (29)	-

없다는 것이다(박경산, 2002: 18~19). 그러나 이 같은 지적에도 불구하고 각 정당은 지역별 순회경선을 정당 및 후보 홍보를 위한 큰 마당 (big event)으로 여기고 있기 때문에 지역순서에는 변화가 있을지 몰라도 지역순회경선 방식만큼은 견지할 가능성이 매우 높다고 여겨진다.

5) 효율성 분석

(1) TV 토론

민주당의 국민경선은 대통령 후보를 선출하는 예비선거로서는 처음으로 각 권역에 소재한 TV 방송국에서 생방송 혹은 녹화방송으로 후보들간의 TV 토론이 진행됐다. 후보들을 한 사람씩 불러 검증하기도 했고, 때로는 합동토론회를 개최하기도 했다. 전체 16개 권역 가운데 13개 권역에서 TV 토론이 진행됐다. 과거의 조직동원, 세 불리기와 같은 고비용 저효율의 선거운동을 지양하고 TV 토론을 통해 직접 유권자에게 판단할 수 있는 기회를 제공했다는 점에서는 긍정적 평가가 가능하다.

실제 후보들은 그 지역 경선을 준비하면서 TV 토론에 가장 치중했던 것으로 보이고, 그 지역 선거인단도 TV 토론이 후보를 결정하는데 가장 중요한 계기를 제공했다고 밝히고 있다.¹⁷⁾ 전체 선거인단 표본 700명 가운데 TV 토론을 시청한 652명에게 TV 토론이 어느 정도나 도움이 됐는가를 질문한 결과에서도 76.5%가 도움이 됐다고 응답했다.

표 13
후보들간의 TV 토론이
지지후보 결정에 얼마나
도움이 되었다고
생각하는가?

	선거인단(TV 토론을 시청한 652명)
상당히 도움이 됨	45.2% (295)
어느 정도 도움이 됨	31.3% (204)
그저 그렇다	6.0% (39)
별로 도움이 되지 못함	11.3% (74)
거의 도움이 되지 못함	6.1% (40)

미국의 경우, TV 토론은 후보선출 과정에서 매우 큰 영향을 미치고 있는 것으로 대부분의 연구에서 실증분석되고 있다. TV 토론이 후보자를 객관적이고 공개적으로 검증할 수 있는 수단이기 때문이다. 우리나라의 경우에도 점차 TV 토론을 활성화시킴으로써 과거의 구태 선거운동으로 지목받은 조직선거, 돈 선거로부터 자유로워지는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

(2) 인터넷 선거운동

한국 정당의 선거운동에서 본격적으로 인터넷이 활용된 것은 2002년 민주당 국민경선이 시초라 할 수 있다. 노무현 후보의 지지단체인 노사모를 중심으로 인터넷을 통한 선거운동이 활성화되면서 향후 중요한 선거홍보 수단으로 발전할 수 있는 가능성이 발견되었다. 정치에 무관심하고 선거에도 관심이 없어 언제나 낮은 투표율로 상징화된 젊은 유권자들에게 인터넷은 새로운 정치참여의 통로로 활용되었고 고비용 저효율의 선거운동을 시정할 수 있는 대안으로 부상했다.

〈표 14〉에 나와 있는 바와 같이 전체 선거인단 표본 700명 가운데 인터넷을 통해 경선관련 정보를 접했던 294명에게 인터넷을 통한 선거운동이 후보결정에 어느 정도 도움이 됐는가를 질문했을 때 76.2%가 도움이 됐다고 응답했다. 이는 과거의 돈 선거, 조직선거에서 벗어나 저비용 고효율의 선거운동이 인터넷을 통해 가능하다는 것을 보여주고 있다. 그러나 인터넷 선거운동에 대한 지침이나 감시통제 수단이 부재해 때로는 인터넷이 경쟁후보에 해를 끼치는 도구로 악용되는 경우도 있었다.¹⁸⁾

표 14
인터넷을 통한 선거운동이
지지후보를 결정하는 데
얼마나 도움이 됐는가?

	선거인단(인터넷을 통해 경선관련 정보를 접한 294명)
상당히 도움이 됨	32.3% (95)
어느 정도 도움이 됨	43.9% (129)
그저 그렇다	6.1% (18)
별로 도움되지 못함	13.9% (41)
거의 도움되지 못함	3.7% (11)

(3) 상호비방성 선거운동

민주당의 국민경선이 제도적 측면에서는 국민들에게 새로운 흥미를 유발했으나 선거운동 과정에서는 국민들에게 실망을 안겨준 점이 많았다. 후보자들간의 정책대결은 실종되고 색깔론 시비와 음모론 제기, 상대방 비방, 후보 장인의 과거 좌익전력 시비 등 구태정치가 재현됐고 정책과 비전을 놓고 경쟁하는 모습을 보여주지 못했다. 이 같은 후보자들간의 네거티브 선거전략이 얼마나 효과를 발휘했는지를 알아보자.

〈표 15〉를 보면 상호비방성 선거운동에 대한 거부감이 57.6%나 될 정도로 매우 크지만, 25.5%는 네거티브 선거전략이 효과를 발휘했다는 의견을 제시했다. 선거에 나선 후보들이 네거티브 선거운동이 많은 거부감을 불러일으킨다는 사실을 알고 있으면서도 그렇게 하는 이유는 바로 크지는 않지만 일정 부분 효과를 발휘할 것으로 믿기 때문이다. 대부분의 네거티브 전략이 후보자를 잘 모르는 일반 유권자를 상대로 해서는 효과를 발휘할지 모르나 민주당의 국민경선에서와 같이 후보자와 유권자 상호간에 오랜 기간 잘 알고 있는 상황에서는 오히려 부정적 효과만 초래할 가능성이 매우 크다.

(4) 금품살포와 향응제공 등 위반행위

민주당의 경선기간 동안 각 후보 진영에서 경쟁적으로 외부 선거인단을 모집하고 지지세를 확대하기 위해 금품살포와 향응제공 등의 위반행위가 이뤄지고 있다는 비판이 꾸준히 제기됐다.¹⁹⁾ 경선의 효율성을 가장 많이 저해하는 이 같은 선거운동이 경선에 참여했던 선거

표 15. 상대후보에 대한 비난 등 네거티브 선거운동이 얼마나 효과가 있었다고 보는가?

	선거인단
상당한 효과	9.6% (67)
어느 정도 효과	15.9% (111)
그저 그렇다	17.9% (125)
다소 역효과	37.7% (264)
상당한 역효과	19.9% (139)

인단에게 어떻게 투영됐는지를 살펴본다. 실제 경선에 참여했던 선거 인단이 금품제공 및 향응제공에 대해 갖는 태도는 63.9%가 부정적이지만 19%는 어느 정도 영향을 미쳤을 것으로 보고 있다.

(5) 선거자금

역대 어느 선거에서도 선거자금은 매우 중요한 변수였다. 선거자금이 없거나 부족한 후보는 아예 선거에 뛰어들 수 없을 정도로 중요한 역할을 해왔던 것이 사실이다. 그러나 지난 민주당의 국민경선에서는 과거와 같이 각 후보 진영의 선거자금 문제가 큰 변수로 떠오르지는 않았다. 그렇지만 각 후보 진영의 경우 전국을 배경으로 선거운동을 해야 했었기 때문에 많은 선거자금을 필요로 했을 것이라는 추측만 제기된 정도였다. 지난 국민경선에서 후보의 자금력이 경선결과에 어느 정도나 영향을 미쳤는지를 살펴보았다.

선거인단의 51%가 후보의 자금력이 중요하다고 여기고 있고 중요치 않다는 의견 또한 33.3%였다. 이 같은 조사결과는 비록 제도적으로 고비용 저효율의 선거문화를 바로잡고자 해도 현실적으로는 막대

표 16 후보 진영들의 선거인단에 대한 금품제공 및 향응공세가 경선에 얼마나 영향?

	선거인단
상당한 영향	7.0% (49)
어느 정도 영향	12.0% (84)
그저 그렇다	17.2% (120)
별로 영향을 주지 못함	34.0% (238)
거의 영향을 주지 못함	29.9% (209)

표 17 지지후보 결정에서 후보들의 자금력이 얼마나 중요하다고 생각하는가?

	선거인단
매우 중요함	14.6% (102)
중요한 편	36.4% (255)
그저 그렇다	15.7% (110)
별로 중요치 않음	27.0% (189)
거의 중요치 않음	6.3% (44)

한 선거자금이 소요될 수밖에 없고 유권자들도 그렇게 인식하고 있다는 점을 말해주고 있다. 만일 미국의 예비선거에서와 같이 후보의 선거자금 규모가 선거결과를 좌우할 정도로 중요하게 여겨지다면 국민경선제도의 효율성은 매우 낮아질 수밖에 없다.

미국 정당에서 대통령 후보로 선출되기까지 가장 큰 영향요인 가운데 하나가 선거자금이다. 실제로 예비선거에 앞서 가장 많은 선거자금을 모금한 후보가 최종 후보로 확정될 가능성이 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 미국의 경우에는 각 후보들에게 개별 TV 광고를 허용하고 있기 때문에 막대한 선거자금이 소요되고 있다. 현재 우리나라의 경우에는 이 같은 선거운동을 허용하고 있지 않기 때문에 이런 문제가 발생하고 있지는 않고 있지만 아직도 조직동원, 세 불리기 등에 막대한 자금이 소요되는 것으로 여겨지고 있기 때문에 선거자금 문제에 대한 지속적 논의가 필요하다.

4. 국민경선제 평가와 발전방향

국민경선제 분석모형을 적용한 지금까지의 분석에서 어떠한 요인들이 국민경선제의 기본원칙과 목적에 부합하고 어떠한 요인들이 제약요인으로 작용하고 있는지를 살펴보자. 각 항목을 평가할 때는 기여요인(*contributing factors*)과 제약요인(*constraining factors*)으로 나누어 검토하고자 한다. 기여요인이란 국민경선제의 각 기본원칙이 지향했던 목표달성에 기여한 요인을 의미하고, 제약요인이란 국민경선제의 각 기본원칙이 의도했던 목표를 달성하는 데 장애가 된 요인을 의미한다. 두 가지 요인으로 나누어 분석하는 이유는 각 기본원칙 평가가 지닌 다양한 측면을 파악하고 결론적으로 향후 발전방향을 모색하는 데 도움이 될 것으로 여기기 때문이다.

1) 개방성 측면

개방식 예비선거 방식이 도입됨으로써 일반 당원 및 일반 국민이 대통령 후보 선정주체로 등장했고 기존 당 간부들의 영향력이 축소됐다는 점이 가장 큰 변화이다. 아울러 후보자간 경쟁이 가열되면서 경선 결과 예측이 어려워지고, 그 결과 국민경선에 대한 국민적 관심이 매우 높아졌다는 점도 개방식 예비선거가 갖는 특징이다. 반면 기존 정당 간부들의 폐쇄식 예비선거에 대한 선호가 남아 있어 50% 규모로 개방되었지만 향후 더욱 확대해야 한다는 의견이 많았다. 33,250명을 뽑는 일반 국민선거인단 공모에 160만 명이 넘는 국민이 신청서를 낼 정도로 국민적 관심이 높았다는 점을 고려할 때 향후 개방성을 더

표 18
국민경선제 운영에서의
기여요인과 제약요인

기본원칙	기여 요인	제약 요인
개방성	<ul style="list-style-type: none"> 개방식 예비선거 채택 	<ul style="list-style-type: none"> 역선택 가능성
민주성	<ul style="list-style-type: none"> 권역별 순회 경선 실시 일반 당원과 일반 국민의 선거인단 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 경선 초반 후보사퇴로 경선열기 하락 우려
대표성	<ul style="list-style-type: none"> 인구비례기준에 의한 선거인단 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 연령별 대표성 미흡 20대 투표 참여율 저조에 따른 젊은 층의 과소 대표성 문제 지역별 당 지지도를 고려치 않은 선거인단 수 배분 인터넷 투표가 갖는 대표성 문제
공정성	<ul style="list-style-type: none"> 인구수 역순기준에 의한 경선지역 순서결정 	<ul style="list-style-type: none"> 후보에 의한 선거인단 공모 허용 경선시기 사전 미확정 당 자체 선거관리의 한계 지역감정 작용 초반 경선결과와의 지나친 영향력
효율성	<ul style="list-style-type: none"> 후보선택에서 TV 토론의 긍정적 역할 인터넷 선거운동의 활용과 확대가능성 	<ul style="list-style-type: none"> 인터넷을 이용한 경쟁후보의 선거운동 방해 상호비방성 선거운동 향응제공 행위 후보의 자금력

욱 확대하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다. 일각에서 우려했던 개방식 예비선거에 따른 역선택 가능성은 현실화되지 않았던 것으로 나타났다.

2) 민주성 측면

권역별 순회경선을 실시함으로써 지금까지 소외된 지방이 대통령 후보 선정주체로 등장했다는 점과 정당의 하부조직인 일반 당원과 일반 국민을 선거인단에 참여시킨 점 등은 정당 민주화 및 대통령 후보 선정절차의 민주화를 진전시킨 계기가 되었다고 평가할 수 있다. 그리고 지역 선거운동 과정에서 각 후보들이 지역별 경선평약을 마련하는 등 지역현안에 대한 깊은 관심을 표명했던 것도 긍정적 평가가 가능하다. 반면 초반 경선결과에 따라 많은 후보들이 후보사퇴를 선언하고 그에 따라 경선열기가 급격히 하락할 우려가 있지만 경선의 성격상 그렇게 큰 제약요인으로 볼 수는 없을 듯하다.

3) 대표성 측면

지역별, 신분별, 연령별, 성별 인구비례 기준에 따라 선거인단을 구성함으로써 과거 어느 선거보다도 대표성을 확보했던 점은 평가할 만하다. 다만 젊은 층의 정당참여가 활발치 못해 선거인단 구성에서나 투표참여에서의 젊은 층, 특히 20대 연령층의 대표성 문제는 앞으로도 계속 고민해야 될 숙제로 여겨진다. 아울러 지난 국민경선에서는 지역별 당 지지도를 고려하지 않고 선거인단 수를 배분했는데, 현재와 같이 지역별로 정당 지지도가 엇갈리는 상황에서 각 정당이 지역별 지지도를 감안해 선거인단을 구성할지 여부는 많은 논의가 필요한 사안이다.

그리고 현재는 인구별, 성별, 지역별 대표성이 강조되고 있지만 점차 직능별 대표성을 감안해야 한다는 목소리가 나올 것으로 예상된다.

다. 끝으로 인터넷 투표가 갖는 성별, 지역별 과대, 과소 대표성 문제는 이미 실증적 연구차원에서 지적되고 있으므로 향후 적절한 개선책이 필요하다.

4) 공정성 측면

국민경선제의 가장 취약한 측면이 공정성과 효율성이다. 중앙당에서 선거인단을 모집하지 않고 각 후보에게 공모하도록 함으로써 선거인단 동원이라는 비판을 받은 것은 당연히 시정되어야 한다. 그리고 경선시기를 사전에 확정치 못해 후보들간에 밀고 당기는 모습을 보여주었던 것도 바람직하지 못했다. 향후 예측가능한 경선진행을 위해서 시기를 확정하되 탄력적으로 운영할 수 있도록 만들 필요가 있다. 경선관리에서 당 자체기구로는 공정하게 다루는 데 한계가 있으므로 점차 국가기구에 의해 관리되는 방향으로 나아갈 필요가 있다.²⁰⁾

국민경선 과정에서 나타나고 있는 지역감정 문제도 경선의 공정성을 해치는 중요한 요인 가운데 하나이다. 정당간의 선거가 아닌 정당 내부의 선거에서 지역감정이 작용한다는 점은 부끄러운 일이다. 경선 절차뿐만 아니라 선거문화 차원에서 이 문제를 다룰 필요가 있다. 초기 경선결과가 다른 지역 경선에 미치는 영향이 지대하다는 점도 논란거리 가운데 하나이다. 경선절차와 지역순서에 대한 재검토가 필요하다고 여겨진다.

5) 효율성 측면

TV 토론이나 인터넷 선거운동 모두 후보선택에 긍정적 역할을 한 것으로 드러나고 있으므로 더욱 확대 시행할 필요성이 있다. 다만 인터넷 선거운동의 경우에는 경쟁후보에게 사이버상의 부당행위를 할 소지가 있으므로 엄격한 가이드라인이 필요하다. 그리고 후보자간 상호 비방성 선거운동이나 항응제공 등 구태에 대해서는 엄정한 조치가 필

요하다. 후보의 자금력이 선거결과에 미치는 영향이 상당하다고 나타나고 있다. 자칫 돈 선거로 흐를 가능성이 있으므로 이에 대한 대책도 필요하다고 여긴다.

5. 결 론

국민경선제가 공직후보 선출제도로써 그 위상이 점차 확고해지고 있는 반면에 각 정당은 국민경선제의 올바른 정착과 발전을 위해 노력하지 않고 있고 학계에서도 연구가 미흡한 실정이다. 본 연구는 국민경선제가 구현하고자 하는 바람직한 가치, 즉 기본원칙을 파악하고 그에 따라 국민경선제 분석모형을 구축한 후 2002년 민주당 국민경선제에 적용해 보았다. 이 같은 분석모형은 국민경선제를 어떻게 이해하고 향후 어떠한 방향으로 발전시켜야 할 것인가에 대한 이론적 분석틀을 제시해 주고 있다.

국민경선제 분석모형을 통해 분석한 결과, 국민경선제의 개방성, 민주성, 대표성 원칙은 어느 정도 실현되고 있으나, 공정성과 효율성 측면에서는 향후 적극적 보완책이 필요함을 알 수 있었다. 특히 후보에 의한 선거인단 공모 허용, 경선시기 미확정 문제, 당 자체 선거관리의 한계, 그리고 지역감정 문제 등은 각 당이 공정성 확보차원에서 적극적으로 시정, 보완해야 할 문제임을 알 수 있었다. 초반 경선결과에 과도한 영향력 문제도 적극적 논의가 필요한 사안이다.

국민경선제의 효율성 차원에서는 인터넷을 이용해 상대후보의 선거운동을 방해하는 행위나 상호비방성 선거운동 등 향후 적극적으로 시정 보완해야 할 사항이 많다는 것을 알 수 있었다. 그리고 인터넷 투표의 문제점을 대표성 차원에서 직시할 필요성도 있음을 역설하였다.

■ 주

- 1) 열린우리당 신기남 의원은 2004년 4월 23일 기간당원 중심의 당 운영을 강화하겠다고 하며, 2008년 총선과 대선부터는 국민경선제도를 폐지하고 기간당원에게만 후보선출 권한을 부여하는 방안을 적극 추진키로 했다고 발표했다(<연합뉴스>, 2004. 4. 23).
- 2) 2002년 6월 지방선거에서는 국민경선제가 부분적으로 활용됐다. 국민경선제의 원형이라 할 수 있는 미국의 예비선거제도는 1900년대 초 도입되고 1968년 이후 본격적으로 각 주에 채택됨으로써 대통령 후보뿐만 아니라 공직후보 선정제도로서 확립되었다.
- 3) 용어상의 혼란을 바로 잡을 필요가 있다. '지명'에는 두 가지 의미가 있다. 하나는 '정당공천'의 의미를 지닌 'nomination'이 있고, 다른 하나는 정당의 지도자 혹은 지도자들이 후보를 '지명하여 결정'하는 의미의 'designation'이 있다. 여기에서 '지명'의 의미는 후자인 'designation'을 말한다. 대부분의 문헌에서 '지명'은 'nomination'을 의미하는 경우가 많다. 여기에서 '후보지명'은 'candidate designation'이고 '후보지명'으로 사용되는 'candidate nomination'은 '후보공천' 의미로 구분할 필요가 있다.
- 4) '국민경선'으로 사용할 경우 일반 당원들뿐만 아니라 일반 국민도 제한 없이 참여할 수 있는 것처럼 여겨질 오해의 소지가 있다. 정확히는 '국민 참여 경선'으로 표현하는 것이 올바르다. 그러나 일반적으로 '국민경선'으로 사용되고 있으므로 본 연구에서도 '국민경선'이란 용어를 사용한다.
- 5) 행정활동이 보편적으로 추구하는 가장 중요한 가치를 행정이념이라 하고(정정길, 2001: 197), 이때의 이념을 '지침', '기준', '원칙'으로 정의하기도 한다(최창호, 1999: 76). 여기에서의 '기본원칙' 개념도 "공직후보 선출제도가 보편적으로 추구하는 가장 중요한 가치와 이념"이라는 의미를 내포하고 있다.
- 6) 출입기자과 실무 당직자의 경우 전체 모집단의 약 25~30% 정도를 표본수로 정했다. 출입기자의 경우 상시출입기자 수를 기준으로 했고 중앙언론과 지방언론으로 나누어 조사했다. 실무 당직자의 경우에도 전체 당직자 가운데 경선실무를 직접 담당한 사람들을 중심으로 조사가 이루어졌다.
- 7) 대의원 140명, 당원 210명, 일반 국민 350명으로 나누어 조사했다. 조사결과 제도 분석 및 평가에서는 신분별로 많은 차이를 보이지 않아 선거인단 700명 전체를 대상으로 조사결과표를 작성했다. 그러나 후보 선택에서는 신분별로 상당한 차이를 보였다. 신분별로 경선 이전 선호 후보와 실제 경선에서의 선택 후보 사이의 차이에 대해서는 선행연구를 참조(박홍엽, 2004: 92).
- 8) '일반 국민'으로 표현했지만 정확히는 '공모당원'이 맞다. 왜냐하면 정당법 제 31조 제 3항에 의하면 "정당의 당원으로서 당헌에서 정하는 바에 따라 당비를 납부하거나 무급으로 각급 당부에서 자원봉사를 한 자에 한하여 당해 정당의 공직선거 후보자 또는 당직자의 선거권이 있다"고 규정하고 있기 때문이다. 그래서 일반 국민은 선거인단에 공모할 때 입당원서를 작성, 제출해야 한다. 그리고 민주당은 국민의 참여율을 높이기 위해 국민 선거인단 모두를 '자원봉사에 의한 당원'으로 규정하고 당비를 받지 않았다.
- 9) 제 16대 대통령 선거를 앞두고 노무현 후보와 정몽준 후보의 후보단일화 결정방법으로 여론조사가 대두되었을 당시 역선택 문제는 또 한 차례 쟁점으로 부각됐다.

- 10) 일반 국민 선거인단에게 상대당의 계획(사주)에 따라 선거인단에 응모했느냐는 질문을 할 수 없으므로 출입기자와 실무 당직자에게만 역선택 가능성에 관한 설문조사를 했다. 그 결과 '없었다' 58.5% (31명), '있을 수 있지만 대세에 영향 없다' 24.5% (13명), '있었다' 7.5% (4명), 무응답 7.5% (4명)였다.
- 11) 민주당 국민경선의 경우 초반 2개 지역의 경선이 끝나자 2명의 후보가 사퇴했고 6개 지역의 경선이 끝나면서 전체 7명의 후보 가운데 4명의 후보가 사퇴했다.
- 12) 특대위 안을 심의하는 당무위원회에서 한화갑 상임고문은 "정당정치는 당원을 중심으로 하는 것이고 모든 정당은 당원을 토대로 한다. 인구비례로 한다는 것은 현행 정당법의 취지와 맞지 않다. 이러한 방향으로 바꾸려 한다면 국회 정치개혁특위에서 정당법과 선거법 등을 개정해야 한다"고 주장했다(《특대위 활동 백서》, 78쪽).
- 13) 당시 민주당선거관리위원장이었던 김영배 의원은 "국민경선은 국민들이 자발적으로 참여한 것이 아니라 후보들이 동원한 것"이라고 주장했다(〈오마이뉴스〉, 구영식 기자, 2002. 10. 9).
- 14) 2002년 민주당의 경우 국민 경선을 6월 지방자치 선거 이전에 실시하자는 이인제 후보 측의 의견과 지방선거 이후에 하자는 한화갑 후보 등 다른 후보 측의 의견대립이 있었다. 결국에는 이인제 후보 측의 의견이 우세해 4월에 국민경선을 실시했고 노무현 후보가 대통령 후보로 선출됐다.
- 15) 대다수 기자들과 실무자들은 본선거가 있기 전 3개월~6개월 사이에 실시되어야 한다는 의견을 제시했다.
- 16) 출입기자와 경선 실무자들에게 또 하나의 설문항목으로 "경선 실시 시기를 사전에 확정해 놓을 필요성이 있는가?"라고 질문했을 때 66%가 사전에 시기를 확정할 필요가 있다고 응답했다.
- 17) 민주당 기획조정위원회가 실시한 여론조사(2002. 3. 11)에 의하면, 제주와 울산 경선 직후 실제 투표에 참가한 660명의 선거인단을 대상으로 전화여론조사를 실시한 결과, 후보 결정 요인으로 TV 토론이 36.0%, 평소 소신이 31.8%, 현장유세 18.2%, 주변의 권유 5.1%, 홍보물 4.8%, 지역 연고 2.2%로 조사됐다(김영동, 2002: 49).
- 18) 예를 들면, 김종권 후보 홈페이지에 특정 후보를 지지하는 네티즌들이 집단적으로 들어와 영남후보 단일화를 주장하며 후보사퇴를 종용하는 글을 올렸다(김영동, 2002: 83).
- 19) 실제 부산에서는 모 후보를 지지하는 운동원이 향응을 제공하다가 적발됐다.
- 20) Alan Ware는 정당의 후보선출에 국가가 개입해야 한다고 주장한다. "정당이란 상수도, 전기회사와 같은 공익기업(*public utility*)"이기 때문에 정당의 후보선출 활동에 국가가 개입해야 한다는 입장이다. 나아가 Ware는 공익을 보호하고 정당 엘리트들의 부당한 정치행위, 즉 후보선출에서의 부당한 독점행위를 차단하기 위해서라도 국가가 개입해야 함을 역설하고 있다(Ware, 1996: 259~277).

■ 참고 문헌

- 김영동. 2002. 《국민참여경선제의 실증적 고찰》, 연세대학교 석사학위논문.
 김현태. 2002. "한국정당의 민주적 발전과 국민참여," 《국민경선제 성공을 위한 조건과 정치제도개혁방

- 향), 경제정의실천시민연합토론회(2002. 2. 7).
- 박경산. 2002. "국민경선제의 문제점," 참여연대 국민경선평가토론회(2002. 5. 6).
- 박상철. 2002. "국민경선제 성공을 위한 조건과 정치제도 개혁방향," 경제정의실천연합(2002. 2. 7).
- 박홍엽. 2003. "대통령 후보 결정 요인에 관한 연구," 《한국정책연구》, 제 3권 제 1호.
- _____. 2004. 《대통령후보 결정 요인에 관한 연구》, 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 백완기. 1998. 《행정학》, 서울: 박영사.
- 백창재. 1999. "미국 예비선거제의 정치적 영향," 《한국정치연구》, 제 8~9합번호.
- 새천년민주당. 2002. 《당 발전과 쇄신을 위한 특별대책위원회 활동백서》.
- 새천년민주당 국가전략연구소. 2002. 《당 발전과 쇄신 관련-당헌·당규 개정을 위한 특별결의》, 2002. 1. 7. 제 55차 당무위원회의 의결(2002. 1).
- 손혁재. 1997. "예비선거 도입하자," 한세정책연구원, 《한세정책》, pp. 27~30.
- 〈연합뉴스〉. 2004. "열린우리당 국민경선제 폐지키로," (2004. 4. 23).
- 〈오마이뉴스〉. 2002. "국민경선은 후보들이 동원한 것," (2002. 10. 9).
- 유훈. 2000. 《행정학원론》, 서울: 법문사.
- 이현우. 2001. "인터넷 투표와 대표성의 문제," 《한국정치학회보》 35(3): 379~396.
- _____. 2002. "정당민주화를 위한 국민참여경선제도 검토," 《정당의 공직후보 민주적 선출방안과 정당 개혁 방안》, 참여연대토론회(2002. 1. 21).
- 정대화. 2002. "국민경선의 과정 및 결과에 대한 평가," 참여연대 국민경선평가토론회.
- 정정길. 2001. 《행정학의 새로운 이해》, 서울: 대명출판사.
- 정진민. 2002. "후보선출 제도의 개혁과 정당민주화," 《정당의 공직후보 민주적 선출방안과 정당개혁 방안》, 참여연대토론회(2002. 1. 21).
- 최선근. 1997. "미국 정당의 대통령 후보 선출과정에 대한 비판적 검토," 《국가전략》, 제 3권 제 2호.
- _____. 1997. "예비선거제도와 코스제," 한세정책연구원, 《한세정책》, 3월.
- 최장섭. 1999. "한국정당의 후보자 선정모델 연구," 단국대학교 대학원 석사학위논문.
- 최창호. 1999. 《새 행정학》, 서울: 삼영사.
- Bartels, Larry M. 1988. *Presidential Primaries and the Dynamics of Public Choice*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Davis, James. W. 1995. *American Presidency*, Second Edition, Praeger Publishers, Connecticut, United States.
- Gallagher, Michael and Marsh, Michael. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective*, London: Sage Publication.
- Nelson, Michael. 1984. *The Presidency and the Political System*, CQ Press, Washington D. C.
- Reiter, Howard L. 1985. *Selecting the President*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*, Oxford University Press.
- Wayne, Stephen J. 1984. *The Road to the White House*, New York: ST. Martin's Press.

9. A Study on Building an Analytical Model of People Participatory Contest System: Centering on People Participatory Contest of New Millennium Party in 2002

Hong-Yeop Park

Despite widespread adoption of people participatory contest system as one of candidate selection methods of public offices in Korean political parties a lot of confusion still remains on how to develop this system in the future due to lack of sufficient analysis and evaluation of it. It is necessary to look into primary principles(or desirable values) of people participatory contest system to understand it correctly. This article aims to develop an analytical model of people participatory contest system and to seek for future direction for that system to go forward after assessing diverse principles of it. After applying such an analytical model to New Millennium Party people participatory contest system in 2002, this article concludes that some principles of openness, democratization, representation are realized in the people participatory contest system, but other principles like fairness and efficiency are needed to be reinforced in the future.

Key Words: presidential candidate, people participatory contest, primary election