

(옆 면)

(앞 면)

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

연
구
과
제
명

대표성과 민주성 확장을 위한 비례대표 추천방안연구

2020

용
역
수
행
기
관
명

2020. 10.

한국정당학회

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「대표성과 민주성 확장을 위한 비례대표 추천방안 연구」

책 임 연 구 원 : 유 성 진 (이화여자대학교 부교수)

공 동 연 구 원 : 이 한 수 (아주대학교 조교수)

박 진 수 (덕성여자대학교 조교수)

임 영 제 (경희대학교 객원교수)

연 구 기 간 : 2020. 7. 15. - 2020. 10. 23.

연구수행기관 : 한국정당학회

본 연구보고서는 2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.

최종보고서 제출문


중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「대표성과 민주성 확장을 위한 비례대표 추천 방안연구」 최종보고서로 별첨과 함께 제출합니다.


2020 년 10 월 18 일


연구기간 : 3개월


연구책임자

· 책임연구원 : 유성진 

연구참여자

· 공동연구원 : 이한수 

· 공동연구원 : 박진수 

· 공동연구원 : 임영제 

연구단체의 장

직인

※ 별첨 : 카피킬러 표절검사지 1부.

목 차

○ 연구보고서 목차

I. 서론	1
1. 문제제기와 연구의 필요성	1
2. 연구의 목적과 범위, 분석방법	2
3. 연구의 기대효과와 활용방안	4
II. 기존 문헌의 검토	6
III. 정당 비례대표추천의 제도적 변화	12
1. 비례대표제도의 역사적 변화	12
2. 2004년 병립형 선거제도 도입과 정당의 비례대표 공천방식의 변화	14
3. 2020년 공직선거법 개정과 정당의 비례대표 공천	17
1) 공직선거법 개정과 준연동형비례대표제	17
2) 공직선거법 개정과 비례대표후보자 공천	18
IV. 제21대 총선에서 정당의 비례대표공천과정	24
1. 더불어민주당	24
1) 더불어민주당 창당	24
(1) 시민을 위하여 정당 창당 및 창당 선언문	24
(2) 더불어민주당의 더불어민주당과의 연대	25
2) 더불어민주당의 비례대표후보 공천 관련 규정	26
3) 더불어민주당 비례대표후보 공천: 과정과 결과	30
(1) 더불어민주당	30
(2) 더불어민주당 비례대표 후보자 관련 규정 및 공천	32
4) 공천평가	39
(1) 더불어민주당	39
(2) 더불어민주당	40
2. 미래한국당	45
1) 미래한국당 창당	45
2) 미래한국당의 비례대표후보 공천 관련 규정	47
3) 미래한국당의 비례대표후보 공천과정	51
4) 평가	56
3. 정의당	57
1) 비례대표후보 공천 관련 규정	57
2) 비례대표후보 공천과정과 결과	60
3) 평가	62

V. 대표성과 민주성 강화를 위한 비례대표추천제도 개선방안	66
1. 비례대표 추천규정과 절차의 구체화와 상시공개	67
2. 상향식 공천의 명문화	68
3. 다단계 공천시스템 도입	69
4. 공직선거법 조항 준수 위반시 처벌의 제도화 방안	70
※ 참고문헌	72
<부록. 인터뷰 질문지>	75

○ 표 목차

<표 3-1> 비례대표 제도와 배분방식의 변화(제6대~제16대 총선)	13
<표 3-2> 정당의 비례대표 선출방식 (제17대~제20대)	15
<표 4-1> 최고위원회 순위 결정 결과	31
<표 4-2> 더불어민주당 비례대표 순위 투표 후보자 명단(가나다순)	36
<표 4-3> 미래한국당 비례대표 후보자 명단	54
<표 4-4> 정의당의 비례대표 선출방안 요약	59
<표 4-5> 정의당 비례대표후보자 최종추천명부	61

요 약 문 (국 문)

- 선거는 주권의 담지자인 유권자들이 스스로의 이해를 대변할 ‘대표자들’을 선출하고 그들에게 정책결정에 대한 권한을 위임하고 위임된 권한의 결과에 대해 이들을 보상 또는 처벌하는 대의민주주의 정치과정의 시작이자 끝을 차지하는 핵심적인 절차임.
- 오랜 권위주의 통치체제를 경험한 우리나라의 경우 민주화 이후 선거의 공정성 확보가 무엇보다 중요한 과제였고 이를 선거제도 개선의 핵심적인 목표로 삼아 왔음.
- 그러나 한편으로 본선거에서의 공정한 경쟁과 함께 중요한 것은 정당의 후보선출과정에 대한 민주적인 절차의 도입임.
- 그동안 정당의 후보공천과정에 대한 관심은 지역구 후보의 선출과 관련된 내용이 대부분이었고 비례대표 선출에 대한 논의는 상대적으로 미흡하였음.
- 우리 정치의 현실에서 비례대표 후보공천이 정당 지도부의 절대적인 영향력 아래 놓임으로써 계파 갈등이나 사적인 논공행상의 장으로 여겨진 측면이 강했고, 그것이 사회적 소수의 대표성 증진이라는 비례대표 제도 본연의 취지와는 거리가 있었던 점 역시 부인할 수 없음.
- 이에 본 연구는 제21대 총선에서 정당의 비례대표추천제도에 초점을 맞추어 제도변화와 정당의 실제 운용과정을 살펴 문제점을 제기하고, 이를 토대로 비례대표의 제도적 취지에 맞는 행정 및 입법의 개선 방안을 제안하려는 것을 목적으로 하고 있음.
- 분석을 위해 본 연구가 사용한 자료는 정당의 당헌과 당규, 그 외 내부규약, 그리고 중앙선거관리위원회에 제출한 정당의 비례대표 후보자추천과정 회의록, 관련 언론 기사, 추천과정에 참여한 추천의원 인터뷰 등임.
- 그동안 소수 연구가 한국의 비례대표제도 개선을 위한 다양한 제도적 방안들에 주목하며 정당명부식/단기이양식 비례대표제도, 권역별 비례대표제도, 석패율제도, 연동형 비례대표제 등 검토하였음.
- 특히 제21대 국회의원 선거에서 (준)연동형 비례대표제가 도입되는 시기와 맞물려 최근에는 연동형 비례대표제에 관한 연구들이 많이 진행되었음. 이에 따르면, 제21대 총선에서 도입된 준연동형 비례대표제도는 비례대표제도의 중요한 목적 중 하나인 비례성을 강화하는 데 실패하였다고 평가됨.
- 전반적으로 비례대표 의원 후보 공천과정에 관한 연구 필요성을 주장한 기존 연구들은 한국 정당의 공천과정에 관한 경험적 연구에 바탕을 두고 제기되었다기

보다는 규범적인 차원에서 당위적으로 제시되었다는 점에서 한계를 가짐.

- 제21대 총선의 경험 연구에 앞서 제3장에서는 우리나라 비례대표 제도의 변천을 살펴보았음.
- 1963년 1월 16일 국회의원 선거법 개정을 통해 처음으로 도입된 비례대표제는 무질서했던 정당체제를 새롭게 하고 새로운 정당체제를 통해 의회정치 질서의 구현하겠다는 취지와는 달리 정치권력의 정략적 목표에 따라 오용되는 측면이 강하였음.
- 또한 운영에 있어 하향식 공천방식을 취함으로써 실제 정당 지도부의 영향력 확보를 위한 수단으로 사용되었고, 이러한 상황은 민주화 이후에도 큰 변화 없이 유지되었음.
- 그러나 2001년 헌법재판소의 위헌결정으로 1인 2표 병립제가 도입됨에 따라 정당의 비례대표 공천과정 역시 선거에서 유권자들의 선택에 중요한 요인이 되게 하는 계기가 되었음.
- 구체적으로 1인 2표 병립제는 이전에 명확하게 공표된 규정 없이 실시해 오던 정당들의 비례대표 선출과정을 제도화하고 심사기준을 공표하게 하는 긍정적인 결과를 가져왔음. 그럼에도 선출과정에 대한 논의가 공개되지 않아 그 제도의 운영에 있어서 중앙당 지도부의 재량이 발휘될 여지는 여전히 남아있었음.
- 2020년 준연동형비례대표제의 도입에 따라 개정된 공직선거법은 비례대표 선출과 관련하여 “대의원·당원 등으로 구성된 선거인단”이 “당헌 또는 당규로 정한 민주적인 절차에 따라야” 한다고 규정함.
- 또한 “비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 중앙선거관리위원회에 서면으로 제출”하고, “비례대표국회의원선거의 후보자 추천과정을 기록한 회의록 등 후보자가 추천되었음을 증명할 수 있는 자료를 후보자명부에 첨부”토록 함으로써 투명성을 높이고자 하였음.
- 이에 따라 보고서의 경험적 분석은 주요 정당들이 과연 개정 선거법의 내용을 충실히 준수하였는지 살펴보았음.
- 먼저 더불어민주당의 비례대표공천은 당헌과 당규에 충실한 공천이었다고 볼 수 있음. 공천관리위원회, 국민공천심사단, 중앙위원회가 공천심사 및 결정에 영향을 미쳤으며 이들의 기능과 역할에 대해서는 당헌과 당규에 명시되어 있는 내용과 다르지 않음.
- 그러나 여러 가지 면에서 더불어민주당의 비례대표 후보공천은 개선될 필요가 있음.
- 우선 비례대표후보공천에 있어서 제한경쟁 포함 27개 분야로 구분하여 공모한 것은 이전과 다른 고무적인 현상이나, 여기에 신청한 후보자들에 대한 심사가 어떻게 이루어졌는지 분명하지 않아 투명성과 민주성의 측면에서 개선의 여지가 있음.

- 둘째, 국민공천심사단에 의한 일반경쟁 후보자에 대한 순위 투표가 실시된 점은 진일보한 변화이지만 그 비중이 권리당원에 비해 미미함.
- 셋째, 중앙위원회는 일반경쟁과 제한경쟁 투표에 모두 참여하였으며 제한경쟁은 중앙위원회만 참여함으로써 이들에 의해 결정되는 구조였음. 이러한 상황은 결과적으로 보았을 때 일반경쟁 순위 결정과 제한경쟁 순위 결정도 당 지도부의 영향력에 크게 좌우되었을 가능성이 높음.
- 마지막으로 짧은 검증기간으로 인해 비례대표 후보에 대해 충분한 검증이 이루어지지 못해 공천 후 일부 당선자들이 윤리적 문제로 소속 정당 이미지를 훼손하는 일이 발생하였음.
- 한편 더불어민주당은 추천받은 113명의 후보자들에 대해 공천관리위원회의 심사를 거쳐 14명(더불어민주당 20명 제외)을 추천하였으며, 최고위원회가 순위를 결정하고 107명의 비례대표선출선거인단의 찬반투표에 의해 순위 결정을 확정하는 과정을 거쳤음.
- 회의록을 통해서도 그 내용을 알 수 없어 인터뷰를 통해 파악한 사실은 시민단체의 추천이 시민사회단체 그리고 직능단체들에 의한 경우가 대부분이었다는 것임. 그럼에도 시민사회단체, 직능단체이름을 파악할 수 없었던 까닭에 이들이 누구를 대표하는 시민단체인지는 알 수는 없었음.
- 이에 따라 더불어민주당 비례대표 후보자 공천에 있어 시민단체로부터 추천과정에 대한 투명성 그리고 이들 선정에 대한 투명성과 공정성이 어떠한 방식으로 담보되었는지 파악하기 어려움.
- 다만 공천심사위원회의 경우 외부의 영향력이 철저히 배제되고 위원회 내부의 심도 깊은 논의를 거쳐 자격을 심사하였다는 점은 긍정적이었음.
- 그러나 순위를 결정한 최고위원회의 논의내용과 이를 찬반투표로 확인한 대의원(당원) 107명의 비례대표선출선거인단이 누구이고 어떻게 선정되었는지 파악할 수 없었음.
- 당헌에는 이들의 구성에 대해 규정하고 있으나 대표와 최고위원 선출을 위한 통합선거가 없었기 때문에 최고위원이 통합선거를 통해 선출되지 못했고 원내대표, 사무총장 등에 대한 언급이 없었기 때문임.
- 따라서 이들의 결정이 갖는 영향력에 비해 절차의 공개성과 투명성이 떨어져 더불어민주당의 비례대표 후보자 공천이 공직선거법 제47조 2항을 얼마나 잘 준수하였는지에 대해서는 부정적인 평가를 내릴 수 밖에 없음.
- 다음으로 자유한국당의 위성정당인 미래한국당의 공천과정에서 특징적인 모습은 다음과 같이 정리될 수 있음.
- 먼저 미래한국당의 당헌에 따르면 후보자를 최종적으로 결정하는 기관은 최고위원회이며, 최고위원회는 공천관리위원회를 구성하고 이로부터 작성된 비례대표 후보자 명단에 대한 의결권을 가지고 있음.

- 둘째, 미래한국당 당헌은 “불법선거운동이나 금품수수 등 명백한 하자가 있는 경우”를 제외한 책임당원은 누구나 후보가 될 수 있다고 규정하면서도 “최고위원회는 책임당원이 아닌 당원에게 책임당원의 자격을 부여할 수 있다”는 조항을 달아 후보선정에 있어 최고위원회의 재량권을 보장하였음.
- 셋째 당헌 제62조에서 비례대표국회의원선거 후보자의 경우 중앙당 공천관리위원회가 해당 업무를 수행한다고 규정하여 비례대표후보자 선출은 중앙 단위에서만 이루어지며 다른 사회 단위, 예컨대 청년위원회나 여성위원회 등이 선출권을 갖는다는 문구는 존재하지 않음.
- 마지막으로 비례대표후보자 공천에 관해서 미래한국당의 당헌은 민주적 절차에 따라 후보자를 선출한다고 규정하면서도 실제로는 공천관리위원회가 추천하고 최고위원회가 의결하여 확정한다는 내용만이 구체적으로 명시되어 있음. 이는 하향식의 선출방식을 의미하는 것임.
- 미래한국당의 최고위원회를 통해 공병호 씨를 위원장으로 하는 7명을 공천관리위원을 선출하였으나 이들을 어떠한 기준과 절차를 통해 선발하였는지는 당헌이나 회의록을 통해 확인할 수 없었음.
- 또한 공천 세부기준으로 “부적격 기준이 없는 인물, 득표에 현저히 공헌할 수 있는 인물, 전투력이 있는 젊은 인재, 민생경제살리기에 정통한 인물”이 제시되었으나 그것이 후보 선정과정에서 어떻게 적용되었는지는 회의록에 나와 있지 않음.
- 공천위원회가 결정한 명단과 순번에 대해 선거인단이 투표를 하고 최고위원회가 최종 결정하는 절차를 따르도록 한 당헌에 따라 비례대표 추천절차를 밟았으나 그 과정에서 많은 문제점을 노출하였음.
- 먼저 최고위원회의 의결을 거쳐 당 대표가 임명한 당원 100인으로 선거인단을 구성하였으나 구체적으로 어떻게 이들을 선발하였는지에 관한 내용은 회의록이나 당헌을 통해 확인할 수 없었음.
- 또한 선거인단 찬반투표 결과에 따라 후보자 명단이 통과되었으나 최고위원회에 위원들이 불참하면서 의결이 불발되었고, 이에 공천관리위원회가 새로이 작성한 명단은 선거인단 투표를 통과하지 못하였음.
- 부결 직후 한선교 당시 미래한국당 대표와 최고위원들의 사퇴에 따라 원유철 의원이 미래한국당에 입당하면서 새로운 당 대표로 추대되었고, 공천관리위원회 역시 새로이 구성되는 과정을 겪었음.
- 신입 공천위원회는 새로운 명단을 선거인단 투표에 회부했으며 선거인단 투표를 통과한 명단은 최고위원회 의결을 거쳐 40인 후보자와 순위계승 예비명단 9명이 확정되었으나, 이후 사퇴 후보가 나오면서 수정이 가해졌고 추가적인 순번의 변화도 있었음.
- 미래한국당의 제21대 국회의원선거 비례대표후보자 공천과정에 대한 평가는 다

음과 같음.

- 첫째, 제도적인 측면에서 미래한국당의 공천 규정은 구체적이지 못하며, 그런 이유로 미래한국당이 비례대표후보자를 공천함에 있어 공직선거법의 규정을 철저히 준수하였는지에 관해서는 논쟁의 여지가 있음.
- 둘째, 미래한국당과 같이 당원만으로 구성되는 선거인단은 참여에 있어 개방성이 상대적으로 낮으며, 그나마 선거인단은 주어진 명단에 단순히 찬반 의사만 밝히는 역할을 부여 받아 비례대표후보자 추천과정의 민주성 역시 부정적인 평가를 받을 수 밖에 없음.
- 셋째, 미래한국당 공천과정의 투명성과 관련하여서도 미래한국당의 비례대표 후보자 추천이 어떻게, 어떠한 기준으로 이루어졌는가를 당헌이나 회의록 등을 통해 확인하기 어려운 까닭에 긍정적으로 평가하기는 어려움.
- 마지막으로 정의당의 비례대표 후보추천의 규정과 과정에 있어서 특징적인 모습을 정리하면 다음과 같음.
- 먼저 비례대표 국회의원선거의 후보자 추천절차에 있어서 정의당은 다른 어떤 정당들보다도 세세하고 체계적인 규정을 갖고 있었음. 정의당의 당헌에 따르면 모든 공직선거의 후보자 자격심사는 “공직선거후보자 자격심사위원회”에서 심사하며, 그 선출은 당원들의 직접투표를 원칙으로 하되 국민과 지지자의 참여를 반영할 수 있도록 규정하고 있음.
- 당헌·당규와 더불어 정의당은 “비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항”을 통해 비례대표 후보 신청과 심사, 선출 등에 관해 세세한 내용을 공개하고 있음.
- 둘째, 정의당의 비례대표공천심사는 다른 주요 정당과 비교하여 시기적으로 충분한 기간을 통해 이루어졌음. 정의당은 비례대표공천심사는 총선을 5개월여 앞둔 시점에 공직선거후보자자격심사위원회를 구성하면서부터 시작되었고, 여기에서 결정된 일정과 큰 차이 없이 심사를 진행하였음.
- 셋째, 정의당의 비례대표공천은 시민선거인단과 당원투표를 혼합하는 방식을 통해 이루어졌음. 신청을 통해 모집된 시민선거인단의 투표결과는 전체의 30% 비중으로 반영되어 상대적으로 높은 반영비율을 보였음.
- 전체적으로 정의당은 당헌·당규에 비례대표후보의 구체적인 선출절차를 규정하고, 실제 선출의 세부적인 사안에 대해 전국위원회의 논의와 결의를 따름으로서 공직선거법에 규정된 “민주적인 절차”를 준수하고 있었음. 이에 대한 평가를 정리해 보면 다음과 같음.
- 첫째, 정의당은 비례대표후보자들의 선출에 있어서 다른 주요 정당들과 차별화되는 체계적인 규칙과 절차를 가지고 있었음.
- 선출 기준만을 추상적으로 규정하고 있는 더불어시민당과 미래한국당과는 달리, 정의당의 당규는 공직후보자 선출에 대해 세부적인 절차를 꼼꼼하게 규정하고

있었고 시기적으로도 총선을 5개월여 앞둔 시점에 일정을 확정하고 이에 준하여 절차를 진행함으로써 차이점을 보였음.

- 둘째, 정의당 비례대표공천과정에서 나타난 차별적인 요소로 “공직선거후보자자격심사위원회”의 역할과 선출과정의 민주화를 들 수 있음.
- 다른 주요 정당들이 대부분 ‘공직후보자심사위원회’를 구성하고 이를 통해 후보자의 자격심사와 순번을 결정하고 최고의결기구의 인준을 받는 방식으로 진행하였다면, 정의당의 경우 “공직선거후보자자격심사위원회”는 후보자격만 심사하여 통과, 보류, 부적격의 판정을 내리는 역할만 수행하고, 실제 순번은 당원과 시민선거인단의 투표를 통해 결정되며 전국위원회의 인준을 통해 확정되었음.
- 이는 정의당이 비례대표 선출과정에서 후보선출의 민주성을 절차적으로 확보하고 있음을 보여주는 것임.
- 셋째, 정의당은 비례대표후보선출의 절차와 방식을 당원은 물론 홈페이지 게시를 통해 일반 유권자들까지 알 수 있도록 공개함으로써 선출과정에서 불필요한 논란의 여지를 사전에 차단하였음.
- 공개된 심사기준 역시 법적 자격, 정체성, 기여도, 도덕성 등을 주요기준으로 제시하고 허위 서류작성과 경선불복 등 해당행위(害黨行爲)의 전력과 중대 범죄자와 기준 이상의 음주운전 경력 등을 부적격 사유로 명시함으로써 심사에 필요한 정보를 투명하게 공개하였음.
- 마지막으로 여성, 청년, 장애인과 농어민 등 사회적 약자에 대한 할당비율을 규정에 명시하고 이에 맞추어 비례대표명부 순번을 결정하였다는 점 역시 긍정적으로 평가할 만함.
- 이러한 규정은 사회적 약자의 대표성을 강화하고 다양성을 높이려는 적극적인 노력으로 전문성 제고와 사회적 대표성의 강화라는 비례대표제도 본연의 취지에 부합하는 것임.
- 제21대 총선과정에서 우리의 주요 정당들이 이 규정을 얼마나 충실히 따랐는지 검토한 결과, 이에 대한 평가는 정의당을 제외하고는 그다지 긍정적이지 않음.
- 우선, 거대정당의 위성정당인 더불어민주당과 미래한국당의 비례대표 추천절차는 추상적인 기준과 관련 위원회의 역할 만을 명시하고 있을 뿐 구체적으로 어떠한 과정을 거쳐 추천과정이 이루어져 있는지 파악하기 어려움.
- 준연동형비례대표제 도입에 따른 위성정당의 창당이라는 파행적인 상황에 시간에 쫓겨서 비례대표 추천이 이루어졌다는 점을 감안하면 예상된 결과이기도 하지만, 선거제도의 개편으로 비례대표의 중요성이 더욱 높아졌다는 점을 고려하면 문제가 아닐 수 없음.
- 둘째, 개정된 공직선거법에서 “민주적인 절차”에 대한 준수를 규정하고 있음에도 실제 진행된 과정은 이전과 비교해서 큰 변화를 보이지 못하고 있음. 이전과 달리 제21대 총선에서는 정당마다 선거인단을 구성하고 이들을 통한 투표로 비

례대표 명부를 확정하는 절차를 새로이 도입하였지만, 선거인단의 구성이 어떠한 방식으로 이루어졌는지 명확하지 않고 그 역할도 추천된 명부에 대한 찬반투표로 확인하는 정도에 그쳐 실질적으로는 비례대표 추천과정에 미치는 영향은 미미하였음.

- 이러한 상황은 제21대 총선의 비례대표 후보추천과정이 여전히 정당의 지도부에 강한 영향 아래 하향식 결정의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있어 민주성의 측면에서 문제를 안고 있음을 의미함.
- 마지막으로 비례대표 추천과정의 제도화 문제를 지적하지 않을 수 없음. 전체적으로 볼 때, 이번 총선에서 우리 정당들의 비례대표 추천과정은 충분한 시간을 두고 면밀한 심사를 거치기보다는 선거를 앞두고 급조된 위원회의 심의와 표결, 최고위원회의 주인이라는 과정을 재현하고 있었음.
- 선거제 개편으로 비례대표용 위성정당의 창당이라는 기형적인 상황이 근본적인 이유이겠지만 비례대표 역시 국민의 대표라는 점을 감안할 때 이러한 추천과정은 시급히 개선될 필요가 있음.
- 이에 대한 개선방안으로는 비례대표 추천규정과 절차의 구체화와 공개, 상향식 공천의 명문화, 다단계 공천시스템의 도입, 그리고 그리고 공직선거법 조항 준수 위반시 처벌의 제도화 방안 등이 제시될 수 있음.
- 첫째, 유권자들의 알 권리 보장과 비례대표 추천에 관한 공직선거법 규정이 실효성을 갖기 위해서는 추천규정에 대한 구체적인 사항 제출과 이에 대한 준수를 입증할 수 있는 증빙자료의 제출기한을 이원화하고, 제출된 정보에 대한 유권자들이 상시적으로 접근, 열람할 수 있도록 개편하는 것이 필요함.
- 다만 현행 공직선거법처럼 선거일 1년 전까지 제출토록 하는 것은 우리의 정당들이 선거에 대한 본격적인 준비를 시작하는 시기를 감안하면 현실적이지 못하며, 정당의 비례대표 추천과정에 관한 규정의 선관위 제출은 우리의 선거현실에 맞추어 선거일 3개월 전으로 하고 이에 관한 증빙서류 제출은 현행처럼 후보등록 시에 첨부토록 하는 것이 타당함.
- 둘째, 공직선거법에서 상향식 공천을 명문화함으로써 비례대표 후보선출의 민주성과 대표성을 강화하는 방법을 고려해보아야 함. 개정 선거법에 규정된 “민주적 심사절차”와 “민주적 투표절차”는 절차적으로 당원과 대의원의 의견을 묻는 과정을 의미하는 것일 수 있지만, 보다 적극적으로는 정당 지도부에 의해 비례대표 추천과정이 좌우되는 상황을 바로잡기 위한 목적을 담고 있음.
- 현행 비례대표 후보선출 과정에서는 상향식 공천의 도입 정도가 정당별로 상이하며 결과적으로 민주성과 대표성 측면에서 정당별로 큰 차이가 나타나고 있어, 이의 제도적 명문화를 통해 비례대표 후보선출의 민주성과 대표성을 균질적으로 강화할 필요가 있음.
- 이를 위해 독일과 정의당의 사례는 주요 참고사례로 활용될 수 있음.

- 셋째, 상향식 선출방식의 제도적 명문화가 현실적으로 받아들여지기 어렵다면 유권자와 당원들의 의사, 그리고 정당 지도부의 공천 권한을 동시에 인정하는 형태의 다단계 공천시스템을 도입을 고려해 볼 수도 있음.
- 유권자와 당원에 의한 상향식 공천 요구와 당 지도부의 권한 인정을 적절히 타협한 뉴질랜드 국민당의 비례대표 공천시스템과 정의당이 활용하고 있는 추천제도는 한국의 정당들, 특히 거대정당들의 공천시스템에 있어 많은 시사점을 제공할 수 있을 것임.
- 마지막으로 정당의 비례대표후보자 추천과정의 투명성 제고를 위해 정당으로 하여금 공직선거법 제47조를 더 엄정하게 지킬 것을 요구하고 이를 준수하지 않을 경우 처벌방안을 모색할 필요가 있음.
- 현행 공직선거법은 정당이 규정된 절차를 성실히 준수할 수 있도록 제52조에 정당이 필요한 절차를 담은 서류를 기한 내에 제출하지 않는 경우, 그리고 정해진 절차를 위반한 경우 후보등록을 무효 처리하도록 규정하고 있음.
- 기한 내 제출조건은 명확하지만 정해진 절차의 위반 여부의 판단은 논란의 여지가 있음. 정당의 입장에서 이러한 판단이 정당의 자율성을 해치는 것이라고 주장할 수 있으며, 현실적으로도 제21대 총선에서 제출된 회의록만으로는 실제 위반 여부를 판단하기 어려운 맹점을 갖고 있기 때문임.
- 따라서 이의 판단을 위해서 회의록 수록내용에 대해 중앙선거관리위원회가 가이드라인을 사전에 제공하고 이의 준수여부를 판단하는 근거로 삼고 준수여부에 대한 검증 결과를 일반에게 공개하여 유권자들이 선택에 참고할 수 있도록 함으로써 정당의 자율적인 준수를 유도하는 방안이 마련될 필요가 있음.
- 민주화 이후 정당의 후보선출이 점차적으로 중요한 유권자들의 판단근거가 되고 있으며 비례대표후보의 선출방식 역시 이로부터 예외가 아님.
- 선거제도의 개편으로 이에 대한 유권자들의 관심이 더욱 높아진 상황에서 마련된 제도를 우리의 정당들이 성실하게 준수할 수 있는 방안을 모색하는 것은 대단히 중요하며, 이러한 맥락에서 우리의 정당들이 변화된 제도의 취지에 맞게 비례대표후보 선출과정에 있어서 민주성과 대표성을 강화하는 방향으로 노력을 경주해 나가기를 기대함.

I. 서론

1. 문제의 제기와 연구의 필요성

대의민주주의를 채택하고 있는 대다수의 민주주의 국가에서 선거의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 선거는 주권의 담지자인 유권자들이 스스로의 이해를 대변할 ‘대표자들’을 선출하고 그들에게 정책결정에 대한 권한을 위임하고 위임된 권한의 결과에 대해 이들을 보상 또는 처벌하는 대의민주주의 정치과정의 시작이자 끝을 차지하는 핵심적인 절차이다. 때문에 유권자들의 이해가 가장 잘 대변될 수 있는 시스템의 구축을 위해 민주주의 국가 저마다의 제도를 발전시켜 왔다.

오랜 권위주의 통치체제를 경험한 우리나라의 경우 민주화 이후 선거의 공정성 확보가 무엇보다 중요한 과제였고 이를 선거제도 개선의 핵심적인 목표로 삼아왔던 것이 사실이다. 선거의 공정성 확보는 실제 정당 또는 후보가 경쟁하는 지역구 선거에서 유권자들의 선호가 제대로 구현될 수 있는 제도 구축을 통해 이루어질 수 있다. 그러나 한편으로 본선거에서의 공정한 경쟁과 함께 중요한 것은 정당의 후보 선출과정에 대한 민주적인 절차의 도입이다. 권위주의 시절 정당의 후보공천과정이 정당의 지도부에 따라 좌우되어 유권자들의 선호를 제약하고 때때로 실제 선거에 임하는 후보들이 유권자들의 선호보다 정당 지도부의 선호를 대변하는 경우가 발생하기도 한 한국정치의 경험은 정당의 후보선출과정의 중요성을 명확히 보여주고 있다. 이러한 인식의 결과 민주화 이후의 선거에서는 정당의 후보공천에 대한 관심 역시 한층 높아졌다.

우리나라의 선거에서 정당의 후보공천에 대한 관심이 특히 높아진 데에는 상향식 경선으로 폭발적인 관심을 불러일으켰던 2002년 대통령 선거, 그리고 이러한 관심이 이어졌던 2004년 17대 총선이 계기가 되었다. 그 이후 선거에서 각 정당이 실시한 공천방법과 결과가 유권자들의 주요 관심사 중 하나가 되었으며, 공천결과에 대한 평가가 선거에서 유권자들의 선택한 중요한 요인 중 하나로 부상하였다.

그러나 그동안 정당의 후보공천과정에 대한 관심은 지역구 후보의 선출과 관련된 내용이 대부분이었으며, 비례대표 선출에 대한 논의는 상대적으로 미흡하였다. 지역구 후보의 선출에는 당원 뿐 아니라 지역구 여론조사의 결과 등이 필수적인 요소로 대두되어 제한적이지만 유권자들이 직접적으로 그 과정에 개입할 여지가 증가하였다. 그러나 비례대표 후보공천은 여전히 정당이 독점적으로 행사하고 있으며 대부분의 정당들이 당원들의 의사를 반영하는 것을 명문화하고 있으나 실질적으로는 지도부에 의해 꾸러진 공천심사위원회에서 심의, 결정되는 것이 일반적이다.

형식적인 차원에서 후보공천에 있어서 정당이 권한을 행사하는 것은 문제가 되

지 않는다. 다만 우리 정치의 현실에서 비례대표 후보공천이 정당 지도부의 절대적인 영향력 아래 농임으로써 계파 갈등이나 사적인 논공행상의 장으로 여겨진 측면이 강했고, 그것이 사회적 소수의 대표성 증진이라는 비례대표 제도 본연의 취지와는 거리가 있었던 점 역시 부인할 수 없다. 이러한 문제의식과 함께 소선거구제의 형태를 취하고 있는 우리의 지역구 선거에서는 정당의 득표율과 의석수 간 불비례성으로 인해 거대정당의 독점적인 지위가 강화되는 까닭에 소수정당이 제도적인 피해를 보고 있다는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 비례성 강화의 차원에서 제21대 총선을 앞두고는 준연동형비례대표제가 도입되었다.

선거제도의 변화에 따라 비례대표제에 대한 유권자의 관심은 한층 높아졌고, 국회에서도 정당의 비례대표 후보선출과정의 민주화를 위해 2020년 1월 14일 공직선거법을 개정하였다. 그 내용은 당헌·당규에 따른 민주적인 심사절차를 거치도록 하고 이를 위반할 경우 후보등록을 무효화할 것을 명문화하는 것이었다(공직선거법 제47조 제2항, 제52조 제4항).

이에 본 연구는 제21대 총선에서 정당의 비례대표추천제도에 초점을 맞추어 제도변화와 정당의 실제 운용과정을 살펴 문제점을 제기하고, 이를 토대로 비례대표의 제도적 취지에 맞는 행정 및 입법의 개선 방안을 제안하려는 것을 목적으로 하고 있다. 전술한 바와 같이 실제 정당이 비례대표를 선출하는 방법과 과정에 대한 논의는 거의 존재하지 않는다. 더욱이 제21대 총선에서 준연동제비례대표제라는 비례성을 높이기 위한 새로운 제도가 도입되었음에도 이른바 ‘위성정당’이 등장하고 비례대표를 통한 국회진출을 노리는 정당들이 난립함에 따라 사회적인 논란을 야기하고 있어 정당의 비례대표추천방식에 대한 면밀한 고찰이 필요한 상황이다.

2. 연구의 목적과 범위, 분석방법

본 연구는 그간 학술적인 검토가 미흡하였던 정당의 비례대표추천제도의 현황을 검토하고 이에 대한 제도적 개선방안을 제안하려는 목적을 갖고 있다. 우리의 선거에서 비례대표제도는 소선거구 다수대표제로 실시되던 지역구 선거가 가진 한계, 특히 사표 발생과 낮은 비례성의 문제를 보완하는 한편, 직능대표를 국회에 진출시킴으로써 전문성을 강화하고 사회적 약자의 대표성을 높이려는 목적으로 1963년 제6대 국회의원선거에서 처음 도입되었다.¹⁾ 그러나 사회적 소수와 전문인력의 국회충원이라는 제도적 취지와 무색하게 비례대표제도는 정치권력의 논공행상의 장으로 활용되어 빈번히 논란이 되었으며, 비례대표의 배정방식에 있어서도 제1당에 유리

1) 비례대표는 지역구 국회의원과 구분하기 위해 전국구 국회의원으로도 일컬어졌으며 이 시기에도 전국구 국회의원이라는 이름으로 도입되었다. 초기의 비례대표 배정은 제1당에게 비례대표 의석 총수의 50%를 배정하고 제2당에게 잔여 의석의 2/3을 배정토록 함으로써 사실상 비례대표 의석의 80%를 제1당과 제2당이 차지할 수 있었다. 비례대표제는 1972년 유신헌법과 함께 출범한 제4공화국에서는 폐지되었으나 제5공화국에서 다시 부활되어 지금에 이르고 있다.

하도록 고안되어 비례성 강화라는 제도도입의 취지를 무색하게 하였다.

민주화 이후 이러한 경향은 완화되었으나 정당의 비례대표추천은 정당의 자율적인 영역으로 남아 직능대표의 추천을 통한 국회 전문성 강화보다는 정당지도자들의 독점적인 권한 행사의 장이 되거나 사회의 유력가들이 국회에 진출하는 통로로 기능하는 상황이 지속되었다. 이러한 논란과 문제점에도 정당의 비례대표추천방식에 대한 논의는 법제도적으로 그리고 학술적으로도 그다지 큰 관심의 대상이 되지 못하였다.²⁾ 제도적인 측면에서도 비례대표 배분방식에 대한 헌법재판소의 위헌결정을 법률에 반영하려는 변화가 있었으나, 비례대표 추천과 관련된 것으로는 교호순번제를 통한 여성할당제를 제도적으로 도입하고 강제화하는 정도에 그쳤다.

그러나 2020년 제21대 총선에서 위성정당의 창당과 비례대표추천과 관련하여 나타난 현상은 이에 대한 논의의 시급성을 더하고 있다. 우선 정당의 득표율과 의석수 간의 불비례성을 완화하고 소수정당의 국회진출을 높인다는 취지로 도입된 ‘준연동형비례대표제’가 거대정당의 위성정당 창당과 비례대표제도를 통한 국회진출을 노리는 소수정당의 난립 속에서 기대한 효과를 거두지 못하였다. 더불어 2020년 초 공직선거법에 정당의 비례대표추천방식에 관한 규정(공직선거법 제47조 제2항)이 신설되어 정당의 비례대표추천을 “당헌·당규에 따른 민주적인 절차”를 따르도록 규정하고 추천절차와 과정 등을 중앙선거관리위원회를 통해 공개토록 하고 있으나, 유권자들에게 부여된 정보가 대단히 제한적인 상황이 계속되었고 실제 비례대표 선출에 관한 구체적인 규정과 내용이 알려지지 않아 새로이 도입된 법규정이 얼마나 실효성이 있는지 판단하기 어렵다.

이에 본 연구는 정당의 비례대표추천방식과 규정에 대한 검토를 통해 문제점을 파악하고 대표성과 민주성 확장을 위한 비례대표추천제도의 행정 및 입법 개선의 방안을 제안코자 한다. 비례대표의 후보공천에 관한 기존연구들은 선거제도의 변화에 따른 결과분석에 치중되어 있으며, 정당의 후보추천방식과 과정에 대한 경험적인 연구는 그다지 많지 않다.

이러한 상황은 지역구 후보의 결정에 관한 수많은 논의와 민주적인 개혁의 요구가 있었다는 점을 감안하면 아이러니하다고 할 수 있다. 특히, 2004년 제17대 총선에서 1인 2표 병립제가 본격 도입된 이후, 2020년 제21대 총선을 앞두고는 준연동형비례대표제 도입을 통해 정당투표의 중요성이 더욱 높아진 상황은 정당의 비례대표추천제도와 과정에 대한 면밀한 논의의 필요성을 크게 높였다. 따라서 본 연구는 제21대 총선에 초점을 맞추어 우리의 정당들이 어떠한 규정에 기반하여 비례대표후보를 추천하였고, 그 과정은 어떠한 것인지 세부적으로 검토한다는 점에서 기존연구에서 다루어지지 못한 공백을 메울 수 있다.

이러한 목적을 가진 이 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 II장에서 비례대표추

2) 이에는 비례대표의 수가 지역구대표에 비해 그다지 많지 않다는 점이 작용하였다.

천방식에 관한 기존 연구를 검토하고, III장에서는 제도적인 측면에서 민주화 이후 비례대표제도의 변화를 살펴본다. 특히 1인 2표 병립제가 실시된 2004년 이후 정당의 비례대표 선출방법의 변화, 그리고 준연동형비례대표제가 도입된 제21대 총선에서 나타난 제도변화에 초점을 맞추어 서술한다. 이어 IV장에서는 2020년 제21대 총선을 앞두고 주요 정당들이 어떠한 규정에 기반하여 비례대표 후보를 추천하였고, 그 과정은 어떠한 것인지 세부적으로 검토한다. 보다 구체적으로 정당의 비례대표추천규정과 과정에 있어서 차이점과 공통점을 살펴보고 이를 통해 정당의 비례대표추천과정에 대한 문제점은 무엇이었는지 파악한다. 마지막 V장에서는 앞의 분석결과를 토대로 대표성과 민주성 확장을 위한 비례대표추천제도의 개선방안에 대한 논의를 통해 현행 공직선거법 제47조 제2항이 실질적인 효과를 갖기 위해서 어떠한 법제도적인 개선이 필요한지 제안한다.

분석을 위해 본 연구가 사용할 자료는 정당의 당헌과 당규, 그 외 내부규약, 그리고 중앙선거관리위원회에 정보공개청구를 통해 수집한 정당의 비례대표 후보자추천과정을 기록한 회의록, 정당의 비례대표 후보자 추천에 관한 언론 기사, 정당의 비례대표 후보자 추천과정에 참여한 추천의원 인터뷰 등이 되며 이를 통해 우리 정당의 비례대표 추천제도와 과정에서 나타나는 문제점을 파악한다.

3. 연구의 기대효과 및 활용방안

대통령 탄핵과 촛불집회를 겪으면서 유권자들의 정치에 대한 관심과 참여의지가 한층 높아진 상황에서 정당의 비례대표 후보추천이 갖는 중요성은 대단히 크다. 특히 소선거구 단순다수제에 기반한 지역구 선거의 문제점에 대한 개선 요구가 높은 상황에서 도입된 2020년 제21대 총선의 준연동형비례대표제는 우리의 선거현실에서 비례대표 제도가 갖는 파급력을 더욱 높이는 변화였다. 그럼에도 제도의 취지를 무색케 하는 주요 정당들의 전황은 비례대표 제도 자체에 대한 관심과 함께 제도변화에 대한 논란을 지속시키고 있다.

이러한 상황에서 우리 정당의 비례대표 후보추천과정에 관해 다루는 본 연구는 현실에 대한 진단과 함께 우리의 비례대표 제도가 비례성 제고와 전문성 강화라는 제도의 취지에 부응하기 위해서는 어떠한 제도 개선이 필요한지 직접적인 방안을 제공할 수 있다. 더불어 본 연구는 정치불신의 시대에서 유권자들의 신뢰를 얻지 못하고 있는 한국 정당들에게 필요한 변화가 무엇인지 제시해 줄 수 있다. 무엇보다도 지역구 후보공천과정의 개혁과 마찬가지로 정당의 비례대표 추천제도의 변화는 유권자들에게 보여줄 수 있는 직접적인 변화의 노력이며 위기에 처한 한국의 정당에게 현실 타개의 효과적인 수단이 될 수 있다.

이와 함께 투명성과 개방성에 대한 유권자들의 요구가 높아지는 상황에서 본 연

구가 살펴보는 정당의 비례대표 후보추천과정에 대한 검토와 이에 기반한 행정 및 입법 개선 방안의 제안은 정당 민주주의의 발전에도 기여할 수 있다. 현실적인 측면에서도 비례대표 후보추천과정의 민주성과 대표성 제고는 그 과정에서 불거질 수 있는 갈등의 요인을 사전에 제거할 수 있을 뿐 아니라 당내 통합의 기반으로 기능할 수 있을 것이다.

II. 기존 문헌의 검토

비례대표제도는 정당의 득표율과 비례하여 당선자의 수를 배정하는 선거방식이다. 우리나라의 경우 비례대표제도는 정당 투표의 형태로 지역 선거구 단위로 후보들이 경쟁해서 상대적 다수를 득표한 사람이 당선되는 소선거구 상대적 다수제와 병립적으로 실시된다.

대한민국에서 비례대표제도는 사회적 소수와 전문인력의 국회 충원이라는 취지로 1963년 치러진 제6대 국회의원선거에서 처음 도입되었으나, 이후 상당 기간 비례대표 제도에 대한 정치, 사회적 관심은 지역구 선거제도와 비교하면 상대적으로 적었다. 그러나 2004년 제17대 국회의원선거에서 1인 2표 병립제가 도입됨에 따라 비례대표를 선출하는 정당투표의 중요성이 커졌고 이에 따라 비례대표 제도에 대한 관심이 높아졌다. 또한 2020년 제21대 국회의원선거에서 정당의 득표와 의석 간 비례성을 높이고 소수정당의 원내 진출을 돕는다는 취지로 준연동형비례대표제도가 도입됨에 따라 비례대표 제도에 대한 정치적, 사회적 관심과 학문적 고찰의 필요성이 폭발적으로 증대되었다.

더구나 더불어민주당과 미래통합당, 두 거대정당이 준연동형비례대표제도 도입에 따른 대응전략으로 소위 '위성 정당'을 창당하여 제도의 취지를 무색케 함에 따라 비례대표제도와 비례대표 후보자의 공천문제가 중요한 관심사로 부상하였다. 그러나 그간 비례대표 제도와 비례대표 후보자의 공천과정에 관한 연구는 다른 선거제도와 행태에 관한 연구들에 비하여 상대적으로 매우 미미하였다.

많지 않은 비례대표 제도 관련 연구 중 상당수는 정당명부식/단기이양식 비례대표제도, 권역별 비례대표제도, 석패율제도, 연동형 비례대표제도 등 제도적인 차원에서 비례대표 의원들의 다양한 선출방법에 관한 논의에 집중되어 그 장, 단점을 소개하고 있다. 예를 들어 이부하·장지연(2012)은 각 정당이 해당 선거구에서 선출할 인원과 같거나 적은 수의 후보명부를 작성·제출하고, 유권자가 정당이 제시한 후보명부를 보고 이들을 공천한 정당에 투표하는 정당명부식 비례대표제와 유권자들이 후보자에 대한 선호도를 반영하여 순위를 매기고 그 선호도에 따라 표가 분산되면서 당선자를 결정하는 단기이양식 제도의 장단점을 비교 분석하였다.

일부 연구들은 권역별 비례대표제를 한국 국회의원 선거제도 개편안으로 제시한다(김종갑 2013; 황아란 2015). 예를 들어 황아란(2015)은 비례성 강화를 위해 지역구 의석을 줄이거나 전체 국회 의석을 늘려 비례대표의석을 증대하는 방식이 현실적으로는 정당 간 이해득실의 차이로 성공적이지 못하였음을 지적하며, 선거제도 개편을 위한 대안으로써 권역 대표성과 민주성을 강화할 수 있는 가변형 정당명부제의 권역 비례대표제를 제안하였다. 김종갑(2013) 역시 비슷한 맥락에서 권역별 비례대표제도가 비례성을 높이고, 지역 구도를 완화하는 효과를 가져올 수 있다고 주

장하였다.

일부의 학자들은 선거제도 개편의 대안으로서 자주 거론되는 석패율 제도에 대한 연구를 진행하였다(경제회·정준표 2012; 김용복 2010). 김용복(2010)은 일본의 선거제도에 관한 연구를 바탕으로 석패율 제도가 한국의 선거제도 개혁에 많은 시사점을 주고 있다고 주장한다. 그에 따르면, 석패율제도는 당선 가능성이 적은 지역에서도 선거운동의 촉진과 정당정치의 활성화를 위한 유인과 동기부여를 제공하며, 지역 정당과 군소정당의 정당정치 기반을 강화하고, 유권자의 의사가 비례대표 명부작성에 반영되는 장점이 있다고 주장한다. 반면 경제회·정준표(2012)는 한국형 석패율제도가 할 수 있는 지역구결합 비례대표의원제가 공정성과 현실성의 문제로 지역주의 완화에 미치는 영향이 미미할 것으로 예상하였다.

한편 제21대 국회의원선거에서 (준)연동형비례대표제가 도입되는 시기와 맞물려 최근에는 연동형 비례대표제에 관한 연구들이 많이 진행되었다(김한나·박현석 2019; 김형철 2020; 신옥주 2017; 장영수 2020; 진시원 2020; 황동혁 2019a 등 참조). 법학자들을 중심으로 상당수의 학자들은 (준)연동형 비례대표제도를 헌법적 측면에서 검토(장영수 2020)하거나 혹은 비교법적 관점에서 독일, 뉴질랜드 등의 제도를 고찰하였다(신옥주 2017; 황동혁 2019a; 2019b).

반면 정치학자들을 중심으로 한 일부의 학자들은 (준)연동형 비례대표제의 정치적 결과와 효과에 주목하였다(김한나·박현석 2019; 김형철 2020; 진시원 2020). 예를 들어, 김형철(2020)은 준연동형비례대표제의 도입으로 인한 정치적 효과로 비례성이 오히려 낮아졌으며, 의회 내의 유효정당 수가 감소하였다고 주장한다. 같은 맥락에서 진시원(2020)은 제21대 국회의원선거에서 도입된 준연동형 비례대표제도는 사실상 폐기의 상황에 부닥쳤다고 주장하고, 향후 정치권이 문제투성이 준연동형 비례대표제를 재개정하여 100% 연동형 권역별 비례대표제를 도입해야 한다고 주장한다. 이처럼 제21대 국회의원선거에서 도입된 준연동형 비례대표제도의 결과를 검토한 연구들에서는 비례대표제도의 중요한 목적 중 하나인 비례성을 강화하는 데 실패하였다는 평가가 주를 이루고 있다.

제21대 국회의원선거에서의 준연동형 비례대표제도와 관련하여 비례성 강화 실패와 더불어 제기되는 또 한 가지의 문제점은 비례대표 의원들의 당적 이탈과 의원직 유지의 문제이다. 더불어민주당과 미래한국당의 공천을 받고 당선된 의원들이 ‘셀프 제명’을 통하여 의원직을 유지하면서 더불어민주당과 미래통합당으로 이적하였고, 이로 인해 당적 이탈과 의원직 유지 혹은 상실의 문제가 중요한 논쟁으로 부상하였다. 특히 전학선(2020)은 2020년 준연동형 비례대표제 채택 이후 나타난 비례대표 의원의 소속정당 제명과 위성 정당 입당에 주목하면서 비례대표 국회의원의 당적변경에 따른 국회의원직 유지 문제를 검토하였다. 그는 정당들이 소속 비례대표 의원을 ‘셀프 제명’하고 위성 정당으로 보내는 것은 공직선거법 제192조 제4항에 어긋나며, 정당제도의 취지에도 부합하지 않는다고 주장한다. 반면 유명철(2014)

은 비례대표 의원에게 정당기속을 우선시켜 당적 변경할 때에 의원직을 상실케 하는 것이 오히려 위헌의 소지가 있다고 주장한다. 김선화(2019)도 당적 변경에 따른 의원직 상실은 정당기속성을 국민 대표성보다 우위에 둔다는 비판을 받을 수 있고, 국회의원의 양심의 자유와 정치적 자유권에 대한 과도한 제한이며, 비례대표 국회의원을 지역구에서 정당 공천을 받아 당선된 국회의원과는 달리 취급하여 평등권 위반 문제를 일으킬 수 있다고 주장한다. 이같은 주장은 현행 공직선거법상 당적을 변경할 경우 의원직을 상실케 하는 규정은 의원의 자유위임을 강화하는 방향으로 개정될 필요가 있음을 지적하는 것이다.

이렇듯 제21대 국회의원선거에서 준연동형 비례대표제도의 도입과 결과에 따른 학술연구들이 증가하고 있으나, 기존 연구에서 충분히 검토되지 못한 문제 중 하나는 바로 비례대표 후보공천의 민주성 확보방안이다.

학술적으로 후보공천은 오랫동안 정당의 핵심 기능 중 하나로 인식되어 왔다(Field and Siavelis 2008; Key 1964; Schattschneider 1942/2017). 이는 정당정치가 대의정치의 중요한 토대가 되는 현대 정치 시스템하에서 정당의 공천은 선거에서 중요한 부분을 차지하기 때문이다. 정당의 공천은 국민의 대표자를 선출하는 출발점이며, 선출직 공직을 희망하는 다양한 후보들을 유권자의 직접적인 투표에 앞서 사전에 선별하는 기능을 한다는 점에서 중요하게 여겨져 왔다. 특히, 유권자들이 일부의 무소속 후보를 제외하고 정당의 공천을 받은 후보 중에서 자신을 대표할 사람을 선택할 수밖에 없다는 점에서 정당의 공천은 유권자 선택의 폭을 결정하며, 동시에 그 사회의 정치적 질을 결정하는 중요한 역할을 수행한다고 인식되어 왔다(Gallagher and Michael 1988; Rahat 2007).

정당의 후보공천이 차지하는 이와 같은 중요성으로 인해 이에 관한 많은 연구가 진행됐다. 2002년부터 약 10년간에 걸친 공천제도에 대한 한국 정치학계의 연구성과를 검토한 최준영(2012)에 따르면, 한국 정치학계의 공천제도 연구들은 (1) 공천제도의 유형과 정치적 함의, (2) 정당 공천제를 둘러싼 논쟁, (3) 공천방식으로서의 여론조사에 대한 비판적 논의에 집중되었다. 그러나 이러한 연구들은 지역구의 후보공천에 집중되어 있으며 비례대표 국회의원 후보의 공천과정과 민주성 확보에 관한 연구는 그다지 큰 관심을 받지 못했다.

더구나 비례대표 의원 후보공천과 관련하여 많지 않은 연구 중 상당수조차도 교호순번제 도입을 통한 여성할당제와 그에 따른 여성 대표성 제고 방안에 관한 것이다(김민정 2014; 김은경 2010; 이재희·김도경 2012; 이진옥·황아란·권수현 2017; 윤이화 2009; 윤이화·하세현 2014; 전진영 2013). 남성 중심으로 구조화된 사회에서 불평등한 위치에 처해 있는 여성들이 정치, 경제, 사회의 중요 분야에 진출할 수 있도록 각 분야의 필요인력 중 일정 비율을 여성에게 의무적으로 할당하는 여성할당제는 정치 활동에서 여성이 과소 대표되는 문제를 해결하기 위하여 2000년 법개정을 통해 국회의원선거의 비례대표제도에 도입되었다.

2000년 『정당법』 개정을 통해 “국회의원 및 시·도의회의원 비례대표후보자의 30퍼센트 이상을 여성으로 추천하도록” 의무화하면서 처음 도입된 여성할당제는, 2002년 추가적인 개정을 통하여 그 비율을 50% 이상으로 상향하고 비례대표 후보자 명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인을 포함하도록 하는 교호순번제를 도입하면서 보다 강화되었다.³⁾

비례대표제와 여성의 정치적 대표성에 관한 연구들은 대체로 비례대표 여성할당제가 여성의 대표성 증대에 기여하였다고 평가하고 있다. 이진옥·황아란·권수현(2017)은 낮은 비례대표 의석비율과 정당의 불투명한 공천 관행 등과 같은 제도적 제약과 취약한 조건이 존재함에도 비례대표제와 여성할당제가 한국 국회에서 여성의 대표성 향상에 부분적으로 이바지하였다고 평가한다. 전진영(2013)은 원내정당들이 후보자 공천에서 여성할당 규정을 지킨 총선은 없었지만, 정당들이 당선 가능 순위에서 교호순번제를 준수함으로써 17대 총선 이후 세 번의 총선에서 모든 정당의 비례대표당선자 중에서 여성 당선자 비율은 50%를 넘었다고 밝혔다. 한편 김민정(2014)은 여성할당제가 수적인 측면에서 여성 대표성 확대에 기여하고 실질적 대표성 확대에도 어느 정도 성과를 가져왔지만, 여성의 정치 세력화에는 아직 효과를 거두지 못하고 있다고 주장하였다.

그러나 비례대표 공천의 여성할당제에 대한 연구는 비례대표 공천과정에 관한 연구라기보다는 한국 정치의 여성 대표성 확대 방안에 관한 연구에 가깝다고 볼 수 있다. 반면 여성 후보들을 포함한 비례대표 의원 후보들이 각 정당에서 어떤 절차와 기준에 의하여 선발되었는지, 그러한 선발절차에서 민주성은 확보되고 있는지에 관한 연구는 한국 사회와 학계에서 충분히 논의되지 못하고 있다.

이런 점에서 소수이지만 비례대표 의원 후보 공천과정에 관한 연구 필요성을 주장한 논문들에 주목할 필요가 있다. 가상준(2008)은 비례대표 의원 선정의 역할을 담당하고 있는 정당들이 사회의 다양한 계층 및 집단의 의견과 목소리를 의회에 전달하고자 하는 비례대표제도의 도입 취지에 부합하는 사회적 책임을 수행하지 못하고 있다고 비판한다. 그는 정당들이 사회적 요구 및 의견을 수렴하는 방향으로 비례대표 후보를 선정하도록 노력하여야 한다고 주장하며 정당의 비례대표 후보 공천 과정에 관한 사회와 학계의 관심을 유도하였다. 음선필(2009)은 정당 지도부 중심의 비례대표 후보 공천과정을 비판하고 정당 지도부의 ‘보이지 않는 손’이 아닌 공정하고도 객관적인 시스템에 의한 공천방식의 정착 필요성을 강조하였다. 이들 연구는 비례대표 공천과정에 대한 검토와 제도 개선의 필요성을 제기하였다는 점에서 중요한 학술적 의의가 가지지만, 이들의 주장과 제안이 한국 정당의 공천과정에 관한 경험적 연구에 바탕을 두고 제기되었다기보다는 규범적인 차원에서 당위적으로 제시되었다는 점에서 한계를 갖는다.

3) 여성대표성의 추가적인 강화를 위해 2004년 『정당법』 개정을 통하여 지역구 국회의원 후보자 중 30% 이상을 여성으로 추천하는 경우에 보조금을 추가 지급할 수 있도록 하였으나 이는 권고조항에 그치고 있다.

한편 최근의 연구들은 비례대표 공천과정에 관한 해외 사례를 분석하고 이들의 경험이 한국에 주는 정책적 함의가 무엇인지를 살펴보고 있다. 예를 들어 이부하(2020)는 우리나라 주요 정당의 공직선거 후보자추천에 있어서 대표를 포함한 당 지도부의 ‘하향식 공천 결정’을 배제하여야 한다고 주장한다. 그는 또한 독일 연방선거법에서 규정하고 있는 것처럼, 우리나라 『공직선거법』에서도 비례대표 후보추천에 있어서 선거일 58일 전에 비례대표 국회의원 후보자명부를 확정하고, 중앙선거관리위원회는 선거일 48일 전에 각 정당의 비례대표 국회의원 후보자명부를 공개하는 규정을 만들 것을 제안하였다. 박현석·김한나(2019)는 정당의 공천제도를 후보자격, 선정 주체, 분권화 수준, 지명/투표의 선정 방식 네 가지 기준에 따라서 유형화한 라हत과 하잔(Rahat and Hazan 2010)의 연구에 주목하면서, 선정 주체의 포괄성과 배타성, 후보 선정의 분권화와 집중화 기준을 바탕으로 연동형 비례제를 채택하고 있는 독일, 뉴질랜드, 헝가리, 루마니아 4개국의 공천제도를 비교 분석하였다. 박현석·김한나는 독일과 뉴질랜드처럼 정당 공천의 민주성을 확보하기 위해서 당내 민주화를 법제화해야 한다고 주장함과 동시에 공천과정의 포괄성 확대를 위해서 일반 유권자를 포함하는 공천위원회를 꾸리는 방안을 제시하였다.

이들의 연구는 독일, 뉴질랜드, 헝가리, 루마니아 4개국의 비례대표 공천제도가 가진 장단점을 비교분석하고 한국의 비례대표 공천제도 개선을 위한 대안을 제시하였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 비례대표 공천과정에 관한 해외 사례의 경험을 통해서 얻은 함의가 한국의 비례대표 공천제도 개선을 위한 적절하고 유용한 처방이 될 수 있는지는 조금 더 생각하고 검토해 보아야 한다. 무엇보다도 한국은 정치제도와 문화적 측면에서 독일, 뉴질랜드, 헝가리, 루마니아 등 타 국가들과 차이점을 가질 수밖에 없기 때문에, 이들 국가의 비례대표 공천제도를 비교·분석하여 얻은 정책적 함의를 한국의 비례대표 공천제도의 개선 방안으로 바로 적용하기에는 한계가 따를 수밖에 없다. 따라서 준연동형 비례대표제도 도입 이후 한국의 정당들이 후보자를 선정하기 위한 공천을 실제로 어떻게 운영하였으며, 거기서 나타난 문제점은 무엇이었는지에 대한 진단이 우선되어야 한다. 문제에 대한 바른 진단이 있을 때 거기에 대한 바른 처방이 가능해지기 때문이다.

제도적으로 2020년 개정된 『공직선거법』은 비례대표 정당공천에 있어서도 민주적인 절차에 따라 당내 공천절차가 수행될 수 있도록 강제 규정을 마련해 두었다는 점에서 긍정적으로 평가된다.⁴⁾ 이러한 긍정적 변화에도 불구하고, 제21대 국회의원선거에서 비례대표 후보의 공천과정이 실제로 민주적인 절차에 따라 진행되었는지는 의문이다. 준연동형 비례대표제도의 도입 취지와 달리, 거대 여야 정당들이 당리

4) 개정된 『공직선거법』은 제47조 제2항 및 제52조 제4항 신설을 통하여 “정당이 비례대표국회의원선거의 후보자를 추천하는 경우 민주적 심사절차를 거쳐 대의원·당원 등으로 구성된 선거인단의 민주적 투표절차에 따라 추천할 후보자를 결정하도록 하고, 이러한 추천 절차의 구체적인 사항을 당헌·당규 및 내부규약 등으로 정하도록 하는 등 비례대표국회의원선거 후보자 추천 절차를 정하는 한편, 절차를 위반하여 비례대표국회의원선거의 후보자를 추천한 경우 해당 비례대표국회의원선거 후보자등록을 모두 무효로 하도록” 하였다(공직선거법 2020, 제정·개정이유).

당락에 따라 위성 정당을 급조하고, 비례대표 후보의 추천 방식에 대한 폭넓은 고민과 논의가 없는 상태로 비례대표 후보를 공천함에 따라 제21대 총선이 끝난 이후 비례대표 의원에 대한 자질 시비와 대표성, 비례성에 대한 논란이 끊임없이 이어지고 있다.

이에 제21대 총선에서 각 정당의 비례대표 후보공천 과정이 어떠한 절차에 따라 진행되었는지를 검토하여 공천과정의 민주성을 평가하는 작업이 필요하며, 만일 기존의 관행처럼 비민주성과 불투명성, 폐쇄적 선정이 지속하였다면 이를 개선하기 위한 제도적 방안은 무엇인지를 검토해야 할 시점이다. 본 연구는 제21대 국회의원 선거에 초점을 맞추어 대한민국의 정당들이 어떠한 규정에 바탕을 두고 비례대표 후보를 공천하였고, 그 과정의 민주성은 어떠한었는지를 세부적으로 검토하여 기존 연구에서 다루어지지 못한 공백을 메우는 것을 목표로 한다.

이를 위해 다음 장들에서는 먼저 우리나라의 정당비례대표 추천제도의 변화를 역사적으로 살펴 본 후, 제21대 총선에서 정당의 비례대표추천제도에 초점을 맞추어 제도변화와 정당의 실제 운용과정을 경험적인 자료를 통해 검토한다. 그리고 이를 토대로 비례대표의 제도적 취지에 맞는 행정 및 입법의 개선 방안을 제안하고자 한다.

III. 정당 비례대표추천의 제도적 변화

1. 비례대표제도의 역사적 변화

우리나라의 비례대표제는 1963년 1월 16일 국회의원 선거법 개정을 통해 처음으로 도입되었다. 무질서했던 정당체제를 새롭게 하고 새로운 정당체제를 통해 의회정치 질서의 구현하겠다는 취지를 앞세워 개정된 당시 선거법의 핵심적인 내용 중 하나는 기존의 소선거구 단순다수제로 진행되었던 국회의원선거에 전국구 비례대표제를 도입하는 것이었다.⁵⁾ 이는 득표율에 따라 의석을 배분함으로써 사표를 방지하고 직능대표를 의회에 흡수할 수 있다는 목적으로 도입되었으며, 전국구 비례대표의 의석수는 전체 의석수의 1/4로 책정되었다.⁶⁾ 그러나 이러한 제도의 도입에는 정치적인 목적 역시 반영되었는데, 제1당에 비례대표 의석의 1/2을 보장하고 득표율에 따라 2/3까지 차지할 수 있도록 함으로써 여당이 안정적인 의석을 확보할 수 있도록 고안되었다. 그 결과 전국구 비례대표제를 통해 직능대표를 의회에 진출시키려는 취지와 무색하게 제1당과 제2당에게는 정해진 순번 내에 드는 경우 당선 이 보장되므로 전국구 공천을 둘러싸고 당내 경쟁이 치열하였고 정당지도부는 이를 거액의 정치헌금 모금의 창구로 활용하거나 영향력 행사의 도구로 활용하는 관행이 등장하였다(김용호 23).

결과적으로 비례대표 제도의 도입은 애초의 취지와는 달리 운영에 있어서 하향식 공천방식을 취함으로써 중앙당 지도부의 영향력을 한층 높이는 계기가 되었다. 이러한 상황은 1972년 유신헌법의 출범으로 변화한 제도에서 더욱 악화되었다. 유신헌법에서는 기존의 전국구 비례대표제는 폐지되고 전체 국회의원의 1/3을 대통령이 추천하고 통일주체국민회의에서 선출하도록 규정하였는데, 이들은 유신 정우회라는 별도의 교섭단체를 구성하고 대통령과 정부여당의 입장을 대변하였다. 유신 정우회가 통일주체국민회의라는 공적 기구의 선출절차를 거쳤으나 권위주의 정부하에서 대통령의 추천권한이 절대적이라는 점을 감안하면 실질적으로 대통령이 국회의원의 1/3을 임명할 수 있는 권한을 보유하고 있는 것이었다. 이전과 차이가 있다면 비례대표 공천에 있어서 정당이 아닌 대통령의 의한 하향식 제도라는 점이다.

박정희 대통령의 사망으로 유신체제가 종식된 이후, 전국구 비례대표제도가 부활하는 제도상의 변화는 있었으나 비례대표 배분방식은 더욱더 정부여당에 유리한 방식으로 운영되었다. 제5공화국 하에서 치러진 제11대와 제12대 총선에서 국회의

5) 심지연에 따르면 당시 비례대표제 도입은 군정종식과 민정이양을 위해 1961년 9월 터키에서 실시된 총선거과정을 돌아보고 귀국한 시찰단의 건의에 따라 이루어졌다(심지연 2009, 167).

6) 1963년과 1967년의 국회의원 의석수는 총 175석이었으며 지역구 131석, 전국구 44석으로 배분되었다. 한편 총의석수가 203석으로 늘어난 1971년 총선에서는 지역구 152석, 전국구 51석으로 구성되었다.

원의 총 의석수는 276석으로 증가하였고 그 중 1/3인 92석이 비례대표로 구성되었는데, 그 배분방식을 비례대표 의석의 2/3는 제1당에, 나머지 1/3는 정당별 의석수 비율로 배분하는 방식을 취함으로써 여당에 절대 유리한 방식으로 운영되었다. 또한 비례대표 공천에 있어서도 대통령을 중심으로 한 중앙당 지도부가 절대적인 권한을 보유하는 상황이 이어졌다. 이러한 모습들은 비례대표 제도가 도입 취지와는 달리 정치적인 목적에 따라 오용될 수 있음을 명확히 보여주는 것이다.

<표 3-1> 비례대표 제도와 배분방식의 변화(제6대~제16대 총선)

대수	선거일	비례대표 의석수	배분방식
6	63.11.26.	44 (전체 175석의 1/4)	제1당은 1/2이상 2/3미만 보장 제3당 이하 나머지 의석 득표율에 따라 배분
7	67.06.08.		
8	71.05.25.	51 (전체 203석의 1/4)	득표율 5% 미만/지역구 3석 이상 미 획득 정당 제외
9	73.02.27.	73 (전체 219석의 1/3)	대통령 추천 (통일주체국민회의 선출)
10	78.12.12.	77 (전체 231석의 1/3)	
11	81.03.25.	92 (전체 276석의 1/3)	제1당에 2/3 배분 나머지 1/3은 정당별 의석수 비율로 배분
12	85.02.12.		
13	88.04.26.	75 (전체 299석, 지역구 224석)	제1당에 1/2 우선 배분 나머지는 지역구 5석 이상 차지한 정당별 의석비율로 배분(제1당 포함)
14	92.03.24.	62 (전체 299석, 지역구 237석)	정당별 의석비율 전국 유효투표 3% 이상 정당 1석 우선 배분
15	96.04.11	46 (전체 299석, 지역구 253석)	정당별 전국득표율(지역구 5석 이상/유효투표 총수의 5% 이상 획득 정당) 전국 유효투표 3% 이상 정당 1석 우선 배분
16	00.04.13.	46 (전체 273석, 지역구 227석)	

출처: 김용호·장성훈(2017), 14~16쪽의 내용을 토대로 재구성.

민주화 이후에도 선거과정과 관리의 공정성이 강화되었지만 비례대표의 선출과 배분방식은 기존의 방식이 큰 변화 없이 유지되었다. 1988년 제13대 총선에서 전체 의석의 1/3을 차지하는 비례대표의 배분방식은 제1당에 1/2을 우선 배분하고 나머지는 5석 이상 지역구 의석을 차지한 정당들에 의석수 비율에 따라 배분되어 정부여당이 갖는 프리미엄이 그대로 유지되었다. 비례대표 배분방식에 있어서 변화는 1992년 제14대 총선에서 나타났다. 제14대 총선에서는 총 의석수 대비 비율로 정해져 있던 비례대표의 의석수가 전체 총 의석수에서 지역구 의석을 제외한 나머지로 결정되었고, 그 배분방식 역시 정당별 의석비율에 따라 정해지는 것으로 변화하였다. 더불어 전국 유효투표의 3%를 얻은 정당에게 우선적으로 1석을 배분한 점 역시 이전과는 달라진 차이였다. 이후 두 차례 총선에서는 제14대 총선의 방식이 그대로 유지되었으며 다만 비례대표 배분의 기준이 정당의 의석비율에서 득표율에 따라 결정된다는 점에서 차이를 보였다.

2. 2004년 병립형 선거제도 도입과 정당의 비례대표 공천방식의 변화

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 비례대표제도는 대표성과 전문성 강화를 위해 도입되었지만, 그 운영에 있어서는 정부여당에 유리한 방식으로 작동하였고 그 공천에 있어서도 중앙당 지도부의 절대적인 영향력 하에서 하향식 공천방식이 일상화되었다. 이는 우리의 비례대표제도가 그 긍정적인 도입취지를 구현하지 못하였을 뿐 아니라 정당지도부의 입맛에 따라 혹은 금전적인 거래에 따라 후보공천이 결정되는 문제점을 초기부터 배태하고 있었음을 보여주는 것이다. 더욱이 비례대표 순번에 따라 공천이 곧 당선을 결정하는 구조였기 때문에 유권자들의 선호가 전혀 반영되지 못하는 상황이었다.

제16대 총선 직후 제도적인 차원에서 이러한 상황에 근본적인 변화가 나타났다. 2001년 7월 헌법재판소는 지역구 선거결과로 비례대표의석의 배분방식을 결정하는 것은 직접선거와 평등선거의 원칙에 어긋난다는 이유로 위헌결정을 내렸는데, 이는 우리의 비례대표 제도에 대한 커다란 변화를 가져오게 된다. 헌법재판소의 위헌결정으로 전국구 비례대표제도는 폐지되고, 지역구 선거와 비례대표 선거를 별도로 실시하여 유권자들이 후보와 정당 각각에 한 표를 행사하는 1인 2표 병립제가 도입되었다. 그 결과 2004년 제17대 총선부터 지역구 선거와 분리해서 비례대표 선거가 실시되었고, 이에 따른 정당별 득표율이 비례대표 의석배분의 기준이 되어 각 정당이 제출한 비례대표명부의 순위에 따라 대표를 선출하게 되었다.

이러한 제도적인 변화는 정당의 비례대표 공천과정 역시 선거에서 유권자들의 선택에 중요한 요인이 되게 하는 계기가 되었다. 또한 정당 역시 비례대표 후보의 선정에 보다 주의를 기하게 되었으며, 이를 위한 제도적인 준비를 시행하였다. <표

3-2>는 제17대 이후 주요 정당들의 비례대표 후보 선출방식을 정리한 결과이다.

<표 3-2> 정당의 비례대표 선출방식 (제17대~제20대)

대수	구분	한나라당	민주당	열린우리당
17	선출 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 공직후보자추천심사위원회(당내5인+외부5인) - 선거기간 개시일전 5일까지 추천대상자와 순번 결정 - 운영위원회에서 가부 의결 (부결시 재심사) 	<ul style="list-style-type: none"> - 비례대표국회의원후보자추천을위한추천위원회(당내외 인사 20~30인) - 비례대표국회의원후보자추천을위한선정위원회(후보자외 순위 선정) - 추천위 심사 후 선정위에서 순위 확정 	<ul style="list-style-type: none"> - 비례대표국회의원후보자추천을위한선정위원회(당내외 인사 30~50인) - 비례대표국회의원후보자추천을위한확정위원회 - 선정위 심사로 대상자 선정, 확정위에서 순위 결정
	선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 여성후보 50% 배정 - 지역·직능 등의 균형 안배 및 당기여도 고려 	<ul style="list-style-type: none"> - 직능별 대표성 - 지역별 대표성 - 네티즌 대표성 - 당 기여도 	<ul style="list-style-type: none"> - 서류심사/정견발표/후보 인터뷰/ 후보 간 집단토론 등을 통해 적격자 선정
18		한나라당	통합민주당	자유선진당
	선출 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 공직후보자추천심사위원회(최고위원회 의결로 대표최고위원이 임명, 당내외 인사 20명 이내) - 최고위원 겸임불가 - 선거기간 개시일전 5일까지 추천대상자와 순번 결정 - 최고위에서 가부 의결 (부결시 재심사) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공직후보자추천심사위원회(12명 이내, 당외인사 과반수 임명) - 심사위 심사, 중앙위 순위 선정, 당무위원회 인준 - 30% 내에서 전략공천 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 공직후보자추천심사위원회(9인 이내 총재 임명) - 심사위 추천, 대표최고위원과 협의, 당무회의 의결
	선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 여성후보 50% - 지역·직능 등의 균형 안배 및 당기여도 고려 	<ul style="list-style-type: none"> - 정치신인 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> - 여성후보 50% 배정
19		새누리당	민주통합당	통합진보당
	선출 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙당공천위원회심의 - 국민공천배심원단 적격 여부 심사 - 최고위원회 의결, 대표최고위원이 추천 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙당 비례대표후보자추천 - 심사위원회 심사 - 당무위원회 인준 	<ul style="list-style-type: none"> - 경쟁명부(전당원 직접투표) - 전략명부(최고위 작성, 중앙위 의결, 당원 찬반투표)
	선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 지역/ 직능 안배 - 당 기여도 	<ul style="list-style-type: none"> - 정치신인 원칙 - 계층·지역 안배 - 전문성·당 기여도 	<ul style="list-style-type: none"> - 전략명부의 경우 외부인 영입
20		새누리당	더불어민주당	국민의당
	선출 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙당 공천관리위원회 심의로 추천대상자와 순번 결정 - 국민공천배심원단 적격 여부 심사 - 최고위원회 의결 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙당 비례대표공천관리위원회 심사 - 순위투표 대상자의 정견발표 또는 종합토론 - 중앙위원회 순위 투표 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙당 비례추천위원회 심사 - 최고위원회 의결
	선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 지역/ 직능 안배 - 당 기여도 	<ul style="list-style-type: none"> - 청년·노동분야 해당 전국위에서 선출 2인 우선 	<ul style="list-style-type: none"> - 정치신인 원칙 - 선거전략상 필요한 경

		<ul style="list-style-type: none"> - 정치신인 원칙 - 여성후보 60% 	순위 안배 <ul style="list-style-type: none"> - 당 취약지역 10% 이상 당선안정권 배치 <ul style="list-style-type: none"> - 직능·노동·농어민 고려 - 여성후보 60% 	우 예외추천 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 전문성/ 계층간 화합
--	--	---	---	--

출처: 이정진(2019), 12~14쪽의 내용을 토대로 재구성

제도의 측면에서 이전과 가장 큰 차이는 이전에 중앙당 지도부에서 결정하였던 비례대표 추천을 “공직후보자 추천심사위원회” 혹은 “비례대표 추천을 위한 추천위원회” 등 전담기구를 만들어서 선정과정을 제도화하였다는 점이다. 표에 정리되어 있듯이 2004년 제17대 총선부터 주요 정당들은 비례대표를 제도화해서 선출방식과 선정기준을 공표함으로써 이전보다 공정성을 기하겠다는 의지를 보여주었다. 예를 들어, 제17대 총선에서 한나라당은 당내인사와 외부인사가 참여하는 “공직후보자 추천 심사위원회”를 통해 추천대상자와 순번을 결정하겠다고 공표하고 선정기준으로 여성 후보 50%, 지역과 직능 등의 균형 안배, 당 기여도를 제시하여 이전보다 진전된 모습을 보여주었다. 민주당 역시 당내외 인사 20~30명으로 구성된 “비례대표국회의원후보자 추천을 위한 추천위원회”를 통해 후보군을 추천하고 “비례대표국회의원후보자 추천을 위한 선정위원회”에서 후보자와 순위를 결정하는 방식으로 비례대표 추천과정을 이원화하고, 직능, 지역별 대표성과 당 기여도를 선정기준으로 제시하였다. 당시 여당인 열린우리당도 민주당과 유사한 체제를 갖추었으나 서류심사와 정견발표, 후보 인터뷰, 그리고 후보 간 집단토론 등을 통해 적격자를 선정한다는 방침을 세워 진일보한 모습을 보였다.

2008년 제18대 총선의 경우 주요 정당들은 제17대와 유사하게 비례대표 추천방식을 제도화하였으나 동시에 정당 지도부의 영향력이 반영될 수 있는 방법을 추가함으로써 이전의 하향식 공천방식으로 회귀하는 모습을 보였다. 예를 들어, 당시 여당이었던 한나라당은 “공직후보자 추천위원회”의 구성을 최고위원회의 의결을 통하도록 하고 추천위원회에서 결정된 추천대상자와 순번을 최고위원회가 가부결정을 통해 확정 혹은 재심의할 수 있는 단계를 추가함으로써 정당지도부의 영향력을 강화하였다. 통합민주당 역시 “공직후보자추천심사위원회”의 심사를 거치지만 순위는 당 중앙위원회에서 결정하고, 당무위원회의 인준을 받도록 함으로써 중앙당 지도부의 재량권을 제도화하였다. 자유선진당의 경우, “공직후보자추천위원회”의 추천을 제도화하였지만, 위원회 구성을 총재의 권한으로 두고 추천내용을 대표최고위원과 협의, 당무회의 의결을 거치도록 함으로써 하향식 공천을 더욱 강화하는 모습을 보였다. 한편 통합민주당에서 비례대표 추천에 있어 정치신인을 원칙으로 하였다는 점 역시 새로운 변화였다.

2012년 제19대 총선에서는 이전의 제도가 큰 틀에서 유지된 가운데 새누리당이 선출방식에 국민공천배심원단이 후보자 적격여부를 심사하는 과정을 추가하였다는

점이 특기할 만하다. 또한 통합진보당이 비례대표 추천명부를 경쟁명부와 전략명부로 이원화하고, 경쟁명부의 경우 전체 당원이 참여할 수 있는 직접투표의 방식으로 결정하여 비례대표선정에서도 상향식 공천방식을 도입하였다는 점 역시 새로운 변화로 볼 수 있다. 2016년에 치러진 제20대 총선에서는 새누리당이 이전의 골격을 유지한 가운데 여성후보의 비율을 60%까지 올렸다는 점에서 차이를 보였고, 더불어 민주당이 후보자의 정견발표와 종합토론을 거친 후 중앙위원회의 순위투표를 도입하고, 청년·노동분야에 우선순위 안배, 당 취약지역과 여성후보에 대한 배려를 강화한 점이 주요한 변화였다. 그러나 선거를 앞두고 창당한 국민의 당은 중앙당의 추천과 최고위원회의 의결이라는 하향식 공천방식을 고수하였다.

헌법재판소의 위헌결정으로 제17대 총선부터 도입된 1인 2표 병립제는 이전에 명확하게 공표된 규정 없이 실시해 오던 정당들의 비례대표 선출과정을 제도화하고 심사기준을 공표하게 하는 긍정적인 결과를 가져왔다. 다만 그 제도의 운영에 있어서 중앙당 지도부의 재량이 발휘될 여지는 여전히 남았다. 민주성과 공정성 강화의 명목으로 선출과정에서 외부인사들이 참여하는 심사위원회를 구성하였으나 어떠한 내용이 논의되었는지 공개되지 않아 실제 운영이 얼마나 민주적이었는지 판단하기 어렵다. 또한 심사기준은 제시되었으나 어떠한 기준이 후보자와 순번 선정에 구체적으로 어떻게 반영되었는지에 대한 내용이 없어 실질적인 효과를 가늠할 수 없다는 점에서 한계를 보였다고 할 수 있다.

3. 2020년 공직선거법 개정과 정당의 비례대표 공천

정당의 공천을 연구하는 학자들은 공천을 크게 네 부분에 초점을 두고 탐구한다 (Hazan and Rahat 2010). 우선 누가 정당의 후보를 선택하는가, 두 번째로 누가 후보가 될 수 있는가, 세 번째로 어느 단위에서 후보를 결정하는가, 마지막으로 어떤 방식으로 후보를 선출하는가이다. 정당의 비례대표 공천에 관한 제도변화와 연속성 역시 이 네 부분에 초점을 두고 탐구할 수 있을 것이다. 특히, 여기에서는 2020년 공직선거법 개정이 이 네 부분에 어떠한 변화를 가져왔는지를 검토한다. 이에 앞서 2020년 공직선거법 개정이 어떠한 내용을 담고 있는가를 살펴본다.

1) 공직선거법 개정과 준연동형비례대표제

2020년 공직선거법 개정의 핵심 내용은 준연동형비례대표제의 도입과 선거 연령 18세, 그리고 비례대표 선출 관련 내용이다. 연동형제도에 초점을 둔다면, 2020년 공직선거법 개정과 관련된 논의의 시작은 오래되었다고 볼 수 있다. 2012년 대통령선거에서 당시 민주통합당의 문재인 후보와 당시 진보정의당의 심상정 후보가

단일화를 추진하며 12월 2일 “정권교체와 새 정치 실현을 위한 문재인-심상정 공동 선언”을 발표하였다. 발표 내용들 중 하나는 “... 정당에 대한 지지가 의석수에 비례하여 반영되는 선거제도”를 시행하겠다는 것이었다. 물론 당시 문재인 후보가 낙선하였기 때문에 이 내용은 실현되지 않았다.

이후 2017년 대통령선거 기간 중에도 선거제도 개혁에 관한 후보들의 공약이 있었다. 당시 문재인 후보는 권역별 정당명부 비례대표제를 제시하였고, 연동형 비례대표제를 명확하게 공약한 후보는 심상정 의원이었다. 이후 심상정 의원과 정의당은 꾸준히 연동형 비례대표제 도입을 주장하였고, 20대 국회 정치개혁특별위원회에서 선거법 개정 논의가 진행되었다. 관련된 선거법 개정안도 여러 의원에 의해 제출되었다.⁷⁾ 연동형 비례대표제와 관련하여, 이 법안들 중 심상정 의원이 대표 발의한 법안이 수정 가결되었고 제21대 국회의원선거는 300석 중 47명의 비례대표 의원을 준연동형으로 선출하였다.

연동형비례대표제의 핵심은 정당 득표율에 따라 각 정당이 의석을 비례적으로 배분하는 것이다. 지역구 선거결과로 얻은 의석수가 정당 득표율에 따른 의석수에 미치지 못한다면 비례대표 의석으로 이를 보충하고, 초과한다면 전체 의석수를 늘여 정당 간 의석비율을 맞출 수 있다.⁸⁾ 정당 득표율과 의회 의석수가 비례한다는 측면에서 연동형 비례대표제는 비례성을 높이는 효과를 낳는다. 그러나 연동형비례대표제는 소위 말하는 ‘초과의석’을 초래할 가능성이 있다. 개정 당시 여론이 전체 의석수 증가에 압도적으로 반대했던 까닭에 당시 선거법 개정 논의를 주도하던 정당들은 연동형이 아닌 준연동형비례대표제를 담은 법안을 통과시키게 되었다. 법안 내용에 따르면, 준연동형비례대표제는 초과의회 발생을 막기 위해 연동률을 전체 비례대표 의석수의 절반에만 적용하는 것이다.

제도적으로는 연동형비례대표제와 준연동형비례대표제 모두 의석 확보 측면에서 기존의 거대정당보다는 소수정당에 더 유리하다. 이런 까닭에 개정 당시 자유한국당은 연동형비례대표제/준연동형비례대표제에 대해 반대를 표했었다. 만일 자유한국당과 더불어민주당이 각각의 위성정당인 미래한국당과 더불어시민당을 만들지 않고 선거에 참여했다면, 민주당은 병립형으로 배정된 6석만을 가져갔을 것이다. 반면 자유한국당은 연동형으로 8석, 병립형으로 7석, 모두 15석의 비례의석을 가져갔을 것이다.⁹⁾ 하지만 두 정당은 위성정당을 창당하였고, 결국 미래통합당은 이보다 4석을 더 얻게 되었고, 더불어민주당은 이보다 11석을 더 얻게 되었다.

위성정당의 등장은 거대정당의 ‘꿈수’이며 정당정치의 후퇴라는 비판을 피할 수 없다. 제도의 도입 취지 역시 무색하게 되었다. 애초에 준연동형비례대표제의 도입 취지는 득표율과 의석을 간의 괴리를 줄이자는 것이었다. 물론 비례대표 의석이

7) 의안정보시스템에 따르면, 제20대 국회에서 논의된 공직선거법 개정안은 총 347건이었다.

8) 독일의 경우.

9) 제21대 국회의원선거 결과를 바탕으로 계산.

300석 중 47석에 불과한 상황에서 준연동형제의 도입이 얼마나 실효를 거둘지는 논쟁의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 2018년 7월 지난 개정안의 시작을 알린 정치개혁특별위원회가 구성되고, 10월 심상정 의원이 위원장직에 오르며 본격적인 법안 개정 활동을 시작한 이유는 분명 의석 배분의 비례성 증진에 있었다. 하지만 비례성은 증진되지 않았으며, 새로운 유의미한 군소정당의 출현도 없었다.

2) 공직선거법 개정과 비례대표후보자 공천

두 거대정당이 선거를 앞두고 급박하게 위성정당을 만들었기 때문에 비례대표후보를 선출하는 과정에서도 문제가 발생하였다.¹⁰⁾ 무엇보다 위성정당을 포함한 주요 정당들이 법을 준수하여 비례대표를 공천하였는가를 살펴보아야 할 것이다. 공천은 기본적으로 정당의 문제이지만 제도에 영향을 받는 과정이기도 하다(Ranney 1981). 누가, 어떤 후보를, 어디에서, 어떻게 선출할 것인가는 정당의 당헌이나 당규를 통해서 결정하지만, 당헌과 당규가 법률에 어긋날 수는 없다. 또한 때때로 국가는 법률로 공천의 기준을 정하기도 한다. 예를 들어, 지난 2005년 개정된 공직선거법 제47조 제3항에 따르면, “정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.”¹¹⁾ 이 개정 이후 각 정당은 비례대표후보자명부 홀수 순번에 여성 후보를 추천하고 있다.

이미 언급하였듯이 지난 공직선거법 개정의 핵심은 준연동형비례대표제와 선거연령 하향 조정이었다. 여기에 더해 정당의 후보자추천에 관한 개정도 있었다. 기존의 공직선거법 제47조(정당의 후보자추천) 제2항은 “정당이 제1항¹²⁾의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다”고 규정하였다. 관련한 구체적인 내용은 다음과 같다:

② 정당이 제1항에 따라 후보자를 추천하는 때에는 당헌 또는 당규로 정한 민주적인 절차에 따라야 하며, 비례대표국회의원선거의 후보자를 추천하는 경우에는 다음 각 호의 절차를 따라야 한다.

1. 정당은 민주적 심사절차를 거쳐 대의원·당원 등으로 구성된 선거인단의 민주

10) 이에 관한 구체적인 논의는 이어지는 장에서 자세히 다루어진다.

11) 여성후보 추천과 관련한 또 다른 조항들로 제47조 제4항, “정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구 지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다”와 제5항, “정당이 임기만료에 따른 지역구 지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원 지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원 지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다” 등이 있다.

12) 1항의 내용은 “정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수 범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “政黨推薦候補者”라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원 선거의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다” 이다.

적 투표절차에 따라 추천할 후보자를 결정한다.

2. 정당은 제1호에 따른 비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 당헌·당규 및 그 밖의 내부규약 등으로 정한다. 이 경우 정당은 선거일 전 1년(선거일 전 1년 후에 창당·합당한 정당의 경우에는 「정당법」 제4조 제1항·제19조제2항에 따라 창당·합당이 성립한 날부터 1개월)까지 비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 중앙선거관리위원회에 서면으로 제출하고, 중앙선거관리위원회는 정당별로 후보자 추천절차의 제출여부와 내용을 홈페이지에 게시하여야 한다.

3. 정당은 제49조에 따라 후보자등록을 하는 때에 비례대표국회의원선거의 후보자 추천과정을 기록한 회의록 등 제1호 및 제2호 진단에 따라 후보자가 추천되었음을 증명할 수 있는 자료를 후보자명부에 첨부하여야 한다.

이 내용의 핵심은 비례대표후보자 공천이다. 기존 공직선거법에는 누가 비례대표후보자를 선출할 수 있는가에 대한 내용이 명시되어 있지 않았다. 이전의 규정은 “민주적인 절차에 따라” 후보자를 추천해야 한다고만 되어 있었다. 즉, 누가 정당의 비례대표 후보자를 추천할 수 있는가를 특별히 규정해놓지는 않았다. 반면, 이번 개정은 “대의원·당원 등으로 구성된 선거인단”이 후보를 선출할 수 있다고 구체적으로 규정하였다. 이 부분은 변화의 한 측면이다.

“대의원·당원 등”이라는 표현은 대의원과 당원뿐만 아니라 일반 유권자들도 선거인단으로 참여할 수 있는 여지를 남겨 놓았다고 볼 수 있을 것이다. 이 규정이 대의원과 당원만이 비례대표 후보자들을 선출할 수 있다고 해석하는 것은 논란의 여지가 있다. 하지만 당의 지도자들만으로 구성된 당 기구나 위원회에서만 후보자를 선출하는 것은 위법이라고 볼 수 있을 것이다. 또한 누가 대의원이 될 수 있는지, 그리고 누가 당원이 될 수 있는지 역시 정당이 정할 몫이기 때문에 정당의 규정에 따라 누가 후보자를 선출하는지는 정당에 따라 달리 나타날 수 있다.

이에 따라 제21대 총선에서 정당의 비례대표 추천과정에서 살펴보아야 할 점들은 다음과 같이 구체화된다. 우선 이번 비례대표후보자 공천에 주요 정당들이 “대의원·당원 등으로 구성된 선거인단”의 결정을 통해 후보자 명단을 작성하였는가를 살펴볼 필요가 있다. 더 나아가, 각 정당은 선거인단을 어떻게 결정하였으며, 누가 선거인단에 포함될 수 있는지도 확인해볼 필요가 있다. 왜냐하면, 이 규정은 대의원과 당원이 “민주적 심사절차를 거쳐” 결정되어야 한다고 명시하고 있기 때문이다. 즉, 각 정당이 어떻게 선거인단을 구성하는지 살펴보아야 한다. 물론 “민주적 심사절차”가 무엇을 의미하는가는 해석의 여지가 있다. 다시 말해 이 규정은 정당마다 서로 다른 방식으로 선거인단을 구성할 수 있는 여지를 남겨 놓았다고 볼 수지만, 이를 통해 정당의 후보자공천의 개방성을 비교해볼 수 있다. 이 논의는 이어지는 장에서 좀 더 자세하게 다루게 될 것이다.

두 번째로, 누가 후보가 될 수 있는지에 대한 변화를 검토해볼 수 있다. 2020년

개정은 누가 비례대표후보가 될 수 있는지에 대한 변화 혹은 추가된 내용은 없다. 공직선거법 제16조 제2항은 “25세 이상의 국민은 국회의원 피선거권이 있다”고 규정하고 있다. 또한 제18조는 선거권이 없는 자를 명시하고 있으며, 선거권이 없는 자는 피선거권도 보유할 수 없다. 이에 더해 제19조는 피선거권이 없는 자를 명시한다. 정당의 후보공천에 있어 기본적인 후보 자격은 국회의원선거 피선거권을 가지고 있는 자가 될 것이다. 이에 더해 제47조에 1항은 “정당은 ... 소속당원을 후보자로 추천할 수 있다”고 명시하고 있다. 이 규정에 따르면, 정당 후보자는 그 정당의 소속당원이어야 한다. 정당이 추천하는 비례대표후보자 또한 해당 정당의 당원이 되어야 할 것이다. 또한 정당의 비례대표공천명부에 홀수 번호는 여성이어야 한다는 공직선거법 제47조 제3항이 존재하기 때문에 정당의 비례대표명부 홀수 위치할 수 있는 후보는 여성이라는 자격 요건을 갖추어야 한다. 이 규정들은 2020년 개정 이전에도 존재했던 내용이다. 여기에 더해 각 정당은 나름의 규정을 두고 누가 공천의 대상이 될 수 있는지를 정하게 된다.

세 번째 검토 사항은 어디에서 후보를 결정하는가이다. 여기서 어디에서는 의사결정의 수준 혹은 단위를 말한다. 예를 들어, 중앙당이 후보자 공천을 결정할 수도 있으며, 지역당에서 결정할 수도 있을 것이다. 지역을 넘어 정당의 각급 단위, 예를 들어, 여성위원회나 청년위원회 등에서 후보자를 공천할 수도 있을 것이다. 현재 공직선거법 상에서 어느 단위에서 후보자 추천을 해야 하는가는 명시하고 있지 않다. 또한 2020년 개정된 내용도 후보 추천단위에 대한 규정을 포함하지 않는다. 즉, 어느 단위에서 비례대표후보자를 결정할 것인지는 각 정당의 “당헌·당규 및 그 밖의 내부규약”에 따르게 된다. 중앙이 아닌 하부 단위에서 후보자 공천을 결정한다면 상대적으로 더 분산화(decentralize)되었다고 볼 수 있다.

마지막으로 정당의 후보자 공천을 이해하기 위해 어떻게 후보자를 결정하는가를 알아볼 필요가 있다. 하자과 라हत(Hazan and Rahat 2010)은 후보자 공천방식을 크게 지명제와 경선제로 분류한다. 이들에 따르면, 경선제의 조건은 득표수로 의사결정이 이루어지고 이 결정이 최종적인 정당성을 갖는 것이다. 후보자 결정 방식에 관한 2020년 개정 전의 규정은 “...후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다”였다. 개정 이후 이 문장은 “당헌 또는 당규로 정한 민주적인 절차에 따라야” 한다고 바뀌었다. 즉, 개정 이전의 조문이 단순히 ‘민주적인 절차’만을 언급했다면, 2020년 개정은 민주적인 절차가 “당헌”과 “당규”로 정해져 있어야 한다고 명시한다. 즉, 이번 개정 이후 시행된 제21대 국회의원선거에서 각 정당들은 “당헌”과 “당규”에 어떠한 절차를 통해 후보자를 추천할 것인지를 적시했어야 하고, 제시한 절차를 따랐어야 할 것이다.

더 나아가 비례대표후보자 선출과 관련하여, 2020년 개정된 공직선거법은 “... 선거인단의 민주적 투표절차에 따라 추천할 후보자를 결정한다”고 명시한다. 이미 언급하였듯이 개정 전 규정은 “민주적인 절차”만을 언급했다. 반면, 개정된 선거법

은 비례대표후보자 추천과 관련하여 “투표절차”를 추가하였고, 이는 공직선거법 개정의 주요 내용들 중 하나라고 볼 수 있다. “선거인단의 민주적 투표절차에 따라” 후보자를 추천한다는 것은 후보 결정이 지명이 아닌 경선의 성격을 강조하는 것이라 볼 수 있다. 물론 후보자 추천방식은 경선과 지명의 혼합방식도 가능하다. 예를 들어, 당 기구나 위원회에서 일차적으로 후보를 선정하고 선거인단이 그들 중 하나의 대안을 선택하는 방법이 가능할 것이다.

하지만 이 조문에 따르면, 기본적으로 선거인단의 민주적 투표 결과가 비례대표 후보자를 결정하는 주요 방식이 되어야 할 것이다. 따라서 여기에서는 주요 정당들이 비례대표후보선출에 있어서 개정된 선거법의 내용에 따라 민주적 심사절차를 거쳐 선출된 선거인단의 투표절차에 따라 후보자를 결정하였는가를 검토할 것이다. 더 나아가 어떠한 방식으로 투표절차를 진행하였는가를 살펴볼 수 있다. 투표 횟수나 기표 방식, 당선 결정방식 등을 비교하여 각 정당들의 후보자 결정방식이 어떠한 차이를 보이는가를 확인해볼 수 있을 것이다.

2020년 공직선거법 개정과 관련하여 마지막으로 주목해야 할 사항은 정당의 후보자 공천방식과 절차 등이 투명해야 한다는 것이다. 이미 살펴보았듯이, 우선 각 정당의 후보자 공천과정은 당헌과 당규에 따라 한다. 당헌과 당규에 명시되지 않은 과정을 통해 후보자를 선출한다면 위법이 된다. 또한 정당법 제28조 제1항에 따르면, “정당은 그 강령(또는 기본정책)과 당헌을 공개하여야 한다.” 또한 제2항에는 “공직후보자 선출에 관한 사항”을 당헌에 규정할 것을 명시하고 있다. 즉, 공직선거법과 정당법에 따르면, 정당은 공직 후보자 선출에 관한 절차와 방법 등을 명시하고 이를 공개할 의무가 있다.

더 나아가 개정된 선거법은 후보자 추천과 관련하여 구체적인 내용을 당헌과 당규에 적시할 것을 주문하고 있으며, “비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 중앙선거관리위원회에 서면으로 제출하고, 중앙선거관리위원회는 정당별로 후보자 추천절차의 제출여부와 내용을 홈페이지에 게시하여야 한다”고 적고 있다. 또한 2020년 개정된 공직선거법은 “비례대표국회의원선거의 후보자 추천과정을 기록한 회의록 등 ... 후보자가 추천되었음을 증명할 수 있는 자료를 후보자명부에 첨부하여야 한다”는 내용도 담고 있다. 이 규정들은 정당의 공직후보자 추천과정이 투명해야 한다는 것을 의미한다. 만일 이러한 사항이 지켜지지 않을 경우, 후보자등록은 무효가 될 수 있다. 이와 관련하여 후보자 등록 무효에 관한 제52조 제4항이 2020년 함께 수정되었다.¹³⁾

아래에서는 제21대 국회의원선거에서 주요 정당들이 투명하게 공천절차를 공개하고 있는가를 확인한다. 아마 정당은 이러한 절차가 투명하게 공개되는 것을 원하

13) 추가된 내용은 다음과 같다: ④ 제47조제2항제1호에 따른 절차 및 같은 항 제2호 전단에 따른 내부규약 등으로 정한 절차를 위반하여 비례대표국회의원선거의 후보자를 추천한 경우 해당 비례대표국회의원선거 후보자등록은 모두 무효로 한다.

지 않을 수도 있다(Durverger 1954). 또한 정당의 후보자 선택이 정당의 자율적인 활동인 것도 사실이다. 하지만, 공당으로서 정당의 공직자 후보자 선출이 민주적으로 이루어져야 하는 것 역시 사실이며, 바로 그런 이유로 이 과정이 투명하고 공정하게 진행되어야 하는 것이 필요하다. 이에 따라 다음 장에서는 제21대 총선에 참여한 주요 정당들이 공직선거법에 주어진 절차에 따라 후보자를 선출하여 추천하고 이를 투명하게 공개하고 있는가를 각 정당의 당헌과 당규 그리고 회의록을 분석하여 확인한다.

IV. 제21대 총선에서 정당의 비례대표공천과정

1. 더불어민주당

여기에서는 더불어민주당의 창당 배경과 더불어민주당 비례대표 후보 공천과정을 논의한다. 더불어민주당의 창당 배경에 대해 이해하기 위해서는 미래통합당(과거 자유한국당) 위성정당 창당에 대한 논의가 필요하다. 미래통합당은 더불어민주당과 정의당이 미래통합당과의 합의 없이 준연동형 비례대표제 공직선거법 개정안이 통과된다면 위성정당을 창당하여 비례대표선거에 대비하겠다고 공개적으로 천명하였다. 이에 반해 더불어민주당은 준연동형 비례대표제 공직선거법을 국회에서 통과시키면서 위성정당을 만들지 않겠다고 약속했었다. 공직선거법 개정을 통한 준연동형 비례대표제 도입은 최대 수혜자로 꼽히는 정의당을 비롯한 소정당들에게 중요한 사안이었기에, 더불어민주당이 제20대 국회에서 추진한 공직선거법 개정은 공수처법과 함께 소정당의 지지를 받아 통과되었다. 무엇보다 준연동제를 통해 대정당들이 누렸던 의석에 대한 독점적 권한을 어느 정도 해소시킬 수 있었기에 정의당 등 소정당들의 기대는 컸다. 그러나, 정의당을 비롯한 소정당들은 준연동형 비례대표제의 문제로 지적되는 위성정당 창당에 대해 대정당들을 신뢰하였고 특히 더불어민주당에게는 정치적 신의 차원에서 믿음을 가지고 있었다.

그러나 미래통합당은 위성정당 창당을 감행하였고 이러한 점은 더불어민주당 지도부에 커다란 미치게 된다. 무엇보다 미래통합당이 위성정당을 창당했음에도 더불어민주당이 위성정당을 창당하지 않았을 때 나타나는 효과에 대해 크게 고민하기 시작하면서 위성정당 창당은 불가피한 수순으로 여겨지게 된다. 더불어민주당 지도부는 2월 26일 미래통합당 위성정당 창당에 맞서 (1) 독자적으로 위성정당을 창당하거나 (2) 외부 정당과 연대하는 방안에 대해 논의하며 비례 정당 움직임을 공식화한다(중앙일보 2020. 2.28).

1) 더불어민주당 창당

(1) 시민을 위하여 정당 창당 및 창당 선언문¹⁴⁾

더불어시민당은 초기에는 “시민을 위하여”라는 이름으로 시작되는데 준연동제 실시에 따른 미래통합당의 위성정당 창당을 비난하면서 창당 준비위원회를 결성하고 2020년 3월 8일 “시민을 위하여”를 창당하게 된다. 이들은 아래의 창당 선언문

14) http://platformparty.kr/theme/basic/sub/bs_area.php에 나온 내용을 적은 것임.

을 통해 창당의 배경에 대해 말하고 있다.

촛불이 시대정신이다.

지난 3년간 보수 기득권은 촛불의 정신을 철저히 부정해 왔다.

415 총선은 그렇게 지연되어 왔던 시대정신을 완성시킬 절호의 기회다.

표의 등가성과 비례성을 확보해, 민의 그대로 반영하려는 지난한 노력 끝에, '균연동형비례대표제'가 그 촛불의 정신을 담고 마침내 탄생했다. 부족하지만 거대한 변화를 향한 첫 걸음이다.

그러나 보수 야당은 그 개정 선거법의 취지를 근간부터 무너뜨리는 위성정당을 출범시킴으로써 반 헌법적 의석 약탈을 획책했다.

그들의 위성정당을 통한 의석 약탈이 총선을 통해 관철되는 순간, 사회 개혁을 위한 그동안의 노력은 물거품이 된다. 구체제가 부활한다.

민주개혁 진영의 제 정당은 이러한 반역사적 퇴행을 결코 좌시해서는 안 된다. 이에 우리는 3.1절 101주년을 맞으며 다시 한 번 의병의 심정으로 독립군의 심정으로, 민주개혁 진영 제 정당의 비례후보들을 담을 수 있는 그릇 정당, 플랫폼 정당, '시민을위하여(가칭)'를 창당한다.

'시민을위하여'는 보수 야당의 위성정당이 탈취하고자 하는 소수의 목소리, 시민의 권리를 지키려는 정당방위다.

제 정당은 스스로의 힘으로 이 난관을 해결할 수 없다. 여기 시민들이 마련하는 그릇에 동참해 촛불의 완성이라는 시대적 책무를 완수할 것을 요구한다. '시민을위하여'는 특정 정파의 의석수를 위해 복무하지 않는다. 오로지 그릇으로써의 역할과 임무를 수행할 것이다.

지난 2016년 겨울 정치가 길을 잃고 헤맬 때 시민들이 먼저 나섰다. 시민들이 길을 열었다. 헌법 질서 내에서 평화적으로 권력을 단죄하는 세계사적 순간을 만들어 냈다. 시민들은 일본의 경제도발을 스스로의 힘으로 물리쳤다. 대한민국은 시민들이 지켜 왔다. 우리 시민들은 이미 세계 최고의 민주주의 플랫폼이다. 민주개혁 진영의 제 정당은, 이 그릇에 동참할 것을 강력히 촉구하는 바이다.

2020.3.2.

'시민을 위하여' 공동창당준비위원장 최배근, 우희중

(2) 더불어민주당의 더불어민주당과의 연대

더불어민주당은 애초에 위성정당을 만들지 않겠다고 하였으나 한편으로는 이에 대한 필요성이 제기되면서 비례연합정당에의 합류에 대해 고민하게 된다. 이에 따라 더불어민주당은 의원총회를 통해 비례연합정당에의 참여를 전 당원투표에 부치고 그 결과에 따르기로 결정한다. 실제로 비례대표용 연합정당에 참여할지를 놓고 실시한 당원투표에서는 전체 권리당원 78만 9868명 가운데 24만 1,559명(30%)이 투표에 참여해 74.1%(17만 9,096명)가 찬성하였고 25.9%(6만 2,463명)가 반대하였다. 이에 따라 3월 13일 더불어민주당 최고위원회에서 위 결과를 공유하고 비례연합정당 참여를 결정하게 된다.

더불어민주당은 비례연합정당 참여를 결정한 후 정의당과 민생당에 비례대표용 연합정당에 참여할 것을 제의하였으나 두 정당은 불참 의사를 밝힌다. 이런 상황에

서 더불어민주당은 3월 17일 플랫폼 정당인 “시민을 위하여”와 함께 비례대표용 연합정당을 출범시키기로 결정하며, “시민을 위하여”는 더불어민주당, 가자환경당¹⁵⁾, 기본소득당¹⁶⁾, 시대전환¹⁷⁾, 가자!평화인권당¹⁸⁾과 함께 더불어민주당으로 3월 18일 당명을 변경하여 출범하게 된다. 또한 비례공천에 있어서는 소수정당과 시민대표가 추천한 후보를 10번 이내 순위에 배정하고 더불어민주당이 추천하는 후보들은 그 이후에 배정하는 것으로 알려져 있었다.

2) 더불어민주당의 비례대표후보 공천 관련 규정

더불어시민당의 당헌에서 비례대표 후보자 선출과 관련 있는 조항은 제6장에 규정되어 있는데 구체적인 내용은 제15절 “공직후보자 추천기구” 그리고 제16절 “공직후보자 추천”에 적시되어 있다. 한편, 당 대표와 당 최고위원의 역할이 중요하기 때문에 이들에 관련한 규정 역시 살펴볼 필요가 있다. 제3장은 당 조직에 관련된 것으로 제2절(제20조, 제21조, 제22조, 제23조, 제24조, 제25조)에서 “당 대표 및 최고위원” 제3절(제26조, 제27조, 제28조)에서 “최고위원회”에 대한 내용을 찾아볼 수 있다.

제20조(당대표의 지위와 권한) ①당 대표는 법적·대외적으로 당을 대표하고 당무를 통할한다.

②당 대표의 권한은 다음 각 호와 같다

1. 당의 주요 회의 소집 및 주재
2. 최고위원 2명 지명
3. 정책위원회 의장 임면
4. 주요 당직자의 추천 및 임면
5. 당무에 관한 집행·조정 및 감독
6. 최고위원회의에서 위임한 사항의 처리
7. 기타 당헌·당규에서 부여하는 권한

제21조(당 대표와 최고위원회 선출) ①당 대표와 최고위원 3명은 통합선거로 선출한다.

②당 대표와 최고위원은 당대회 대의원 투표와 여론조사 결과를 반영하여 선출한다. 이 경우 대의원 투표 및 여론조사 결과의 반영비율은 당규로 정한다

③제2항에 따른 투표의 최종집계 결과 최다득표자가 당 대표가 되고 2위부터 4위까지의 득표자가 최고위원이 된다. 다만, 4위 득표자 이내에 여성 당선자가 없을 경우에는 4위 득표자 대신 여성 후보자 중 최다득표자를 최고위원으로 한

15) 2020년 2월 시민단체인 페트병살리기운동본부가 환경문제에 집중하기 위해 창당한 환경친화적 정당이다.

16) 2020년 기본소득이라는 한 가지 이슈를 관찰시키기 위해 창당한 진보정당이다.

17) 시대전환은 2020년 2월 이원재 LAB2050대표와 조정훈 아주대학교 통일연구소장이 혁신의 가치와 진보의 가치가 공존하는 정책을 펼치기 위해 창당한 실용주의 정당이다.

18) 가자!평화인권당은 2016년 3월 21일 일제강점기 강제동원 유족들이 중심이 되어 “일제강제동원피해자 일본군위안부인권정당”으로 창당하였다. 이후 몇 번의 당명 변경 시도가 있었고 2022년 2월 10일 가자!평화인권당으로 당명을 변경한 원외정당이다.

다.

④당 대표는 최고위원회의 협의를 거쳐 최고위원 2명을 지명한다.

⑤당 대표와 최고위원 선출의 구체적인 방법, 절차 등에 필요한 사항은 당규로 정한다.

제26조(지위와 구성) ①최고위원회의는 당무전반에 관한 최고심의·의결기관이다.

②최고위원회의는 다음 각 호에 따라 구성한다.

1. 당 대표(공동대표 포함)
2. 원내대표
3. 제21도 제1항에 따라 선출된 최고위원 3명
4. 정책위원회 의장
5. 당 대표가 최고위원회의 협의를 거쳐 지명하는 최고위원 2명
6. 사무총장

③최고위원회의 의장은 당 대표로 한다.

제27조(기능과 권한) ①최고위원회의는 다음과 같은 기능을 가진다.

1. 주요 당무에 관한 사항의 심의·의결
2. 당대회와 의원총회의 소집 요구
3. 당규의 제정과 개정
4. 주요당직자, 상설위원회 위원 등 임명에 대한 협의
5. 공천관리위원장 및 위원 임명에 대한 의결
6. 공직선거후보자, 시·도당위원장, 당원협의회 운영위원장 승인에 관한 의결
7. 당 예산 및 결산과 회계감사에 대한 의결
8. 특별위원회 설치에 대한 의결
9. 기타 당무에 관한 주요사항의 처리·의결

공직후보자 선출에 관한 내용은 제6장 제15절(제58조)과 제16절(제59조, 제60조, 제61조, 제62조, 제63조, 제64조, 제65조)에 걸쳐 규정되어 있다. 여기서는 비례대표 후보자 관련한 제58조, 제59조, 제63조의 내용에 대해 알아본다.

제58조(공직선거후보자추천관리위원회) ①공정하고 민주적인 공직선거 후보자 추천관리를 위하여 최고위원회의 의결로 중앙당과 시·도당에 공직선거후보자추천관리위원회(이하 “공천관리위원회”라 한다)를 설치한다.

②공천관리위원회는 위원장을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성하며, 필요시 외부인사를 포함할 수 있다.

③중앙당 공천관리위원회의 위원장과 위원은 당 대표가 최고위원회의 의결을 거쳐 임명한다. 단, 최고위원회의 의결이 있을 경우 공천관리위원회의에서 공천관리위원회 위원장을 선출할 수 있다.

④시·도당 공천관리위원회의 위원장과 위원은 시·도당위원장이 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 추천하고, 당대표가 최고위원회 의결을 거쳐 임명한다.

⑤공천관리위원회는 다음 각호의 기능을 수행한다.

1. 후보자 추천에 대한 공모
2. 후보자에 대한 심사 또는 선정

⑥후보자는 공천관리위원회의 추천과 최고위원회의 의결을 거쳐 당 대표가 추천한다.

⑦당 대표 및 최고위원은 공천관리위원장 및 위원을 겸임할 수 있다.

⑧후보자 추천과 관련한 공천 신청자의 이의신청 절차는 중앙당 공천관리위원회의 의결로 정한다.

제59조(후보자 추천) ①당은 공직선거 후보자를 공정하고 민주적인 절차를 거쳐 추천하는 것을 원칙으로 한다.

②최고위원회는 공천관리위원회가 추천하는 후보자를 의결로써 확정한다. 다만, 불법선거운동이나 금품수수 등 명백한 하자가 있을 경우에는 최고위원회의 의결로 후보자 추천을 취소할 수 있다.

③구체적인 추천관리방식은 중앙당 및 시·도당 공천관리위원회의 규칙으로 정한다.

제63조(비례대표국회의원선거후보자 추천) ①비례대표 국회의원선거후보자 추천은 중앙당 공천관리위원회가 수행한다.

위의 규정에 맞춰 더불어민주당은 공천관리위원회를 조직하였는데 그 명단과 위원회 슬로건은 아래와 같다.

공천관리위원장: 정도상(소설가)

공천관리위원: 김제선(시민단체, 희망제작소장), 김호범(부산대 교수), 정재원(국민대 교수), 김준혁(한신대 교수), 강영화(변호사), 김솔하(변호사), 조민행(변호사), 권보람(크리에이터), 이경섭(엑스텍 대표)

공천관리위원회 슬로건: 단 하나의 구호•단 하나의 번호•단 한장의 사표도 없이

더불어시민당은 3월 21일 제1차 최고위원회회의에서 당헌 제15조 제2항의 제14호의 당대회 대의원(당원) 107명을 비례대표선출선거인단으로 구성하기로 하였으며, 모바일 투표 방식의 찬반투표를하기로 결정하였다. 더불어민주당은 3월 23일 공직선거후보자추천관리위원회를 개최하여 공천관리위원회회의에서 의결한 심사기준 및 부적격 기준에 따라 후보자를 심사하였다.

후보자 심사기준에 대해서는 잘 알려져 있지 않은데, 이는 더불어민주당 공동대표 인터뷰 그리고 더불어민주당이 중앙선거관리위원회에 제출한 “제21대 비례대표 국회의원선거 후보자추천회의 회의록”을 통해 알 수 있다. 우희종·최배근 더불어민주당 공동대표는 3월 18일 국회에서 기자회견을 갖고 “토요일(21일)까지 (후보 신청) 공모를 받고, 다음 주 수요일(25일)까지 심사해 후보자 등록을 할 것”이라고 했는데, 인터뷰에서 “후보에 대한 적격·부적격 판단은 어떤 기준으로 하나?”라는 질문에 “민주당의 공천심사 틀을 준용하려고 한다”고 답하였다(중앙일보 3월 18일). 한편, 더불어민주당이 중앙선거관리위원회에 제출한 “제21대 비례대표국회의원선거 후보자추천회의 회의록”를 보면 다음과 같이 심사기준(안)과 부적격 기준(안)이 나와 있다.

심사기준(案)

- 정체성: 당이 지향하는 가치와 비전, 철학을 가진 자
- 의정활동능력: 의정활동을 충분히 수행할 능력이 있는 자
- 전문성(대표성): 해당 영역 또는 부문에서 전문적 소양을 갖추거나, 세대·계층의 대표성을 갖춘 자
- 기여도(공익활동): 당, 국가, 지역사회에 기여했거나 기여할 능력이 있는 자
- 도덕성: 사회지도층으로서의 도덕적 품성을 갖춘 자

부적격 기준(案)

구분	내용	부적격 기준
강력범	살인, (고의범죄가 결합된) 치사, 강도, 방화, 약취유인, 마약류 등	예외 없이 부적격 <u>*미성년일 때의 범죄의 경우, 소명 기회 부여</u>
부정부패	뇌물, 알선수재, 공금횡령, 조세관련법, 변호사법 등 위반	금고 및 집행유예 이상 조세범 처벌법 위반, 고액·상습 체납으로 명단이 공개된 경우
선거관련	선거법 위반, 정치자금법 위반	금고 및 집행유예 이상
파렴치 및 민생범죄	사기, 공갈, 폭행, 절도	금고 및 집행유예 이상
	횡령, 배임	금고 및 집행유예 이상
	음주운전(측정 거부 포함)	선거일로부터 15년 이내 총 3회, 최근 10년 이내 2회 이상 부적격 윤창호법 시행이후(19.12.18) 음주운전 면허 취소된 경우 원천배제
	무면허 운전	예외 없이 부적격
	뺑소니 운전	예외 없이 부적격
	부정수표단속법	금고 및 집행유예 이상 <u>*회사부도 등 생계형의 경우 소명기회 부여</u>
	사·공문서 위조 등	금고 및 집행유예 이상 <u>*병역기피는 본인이 병역법 위반 처벌 받은 경우</u>
	무고	
입찰, 공사수주		
도박		
명예훼손, 허위사실유포	유죄취지의 형사처분 시 예외 없이 부적격 (기소 유예 포함)	
병역기피		
성폭력 범죄 등 <u>*성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법</u>	강간죄, 강제추행죄, 강제유사성교 행위 등 통신매체 이용음란, 공중밀집 장소에서의 추행, 카메라 등 이용 촬영, 음행매개, 음화반포, 음화제도, 공연음란, 아동 청소년 이용 음란물 제작, 배포 등	

성매매 범죄	성매매 행위 성매매 알선, 권유, 유인, 강요 성매매 장소 제공, 성매매에 제공되는 자금, 토지, 건물 제공 행위 성매매 목적 약취, 유인, 인신매매 등	
성풍속범죄 *형법 제242조~245 조	음행매개 음화반포(음화판매, 임대, 전시, 상영 등), 음화제조, 소지, 유입, 유출, 공연음란죄 등	형사처분으로 인한 벌금 이상의 유죄 판결
가정폭력	「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 따른 가정폭력	
아동학대	「아동복지법」에 따른 아동학대(제17조 금지행위)	
성희롱	「여성발전기본법」, 「남녀고용평등 및 일·가정양립 지원에 관한 법률」에 따른 성희롱	소속기관 내 징계 혹은 이에 준하는 처분(민사상 손해배상 포함)

더불어시민당의 심사기준인 정체성, 의정활동능력, 전문성(대표성), 기여도(공익활동), 도덕성은 더불어민주당 심사기준 - 당규 제4장 심사 제36조(비례대표후보자의 심사기준) 정체성, 의정활동 능력, 전문성(대표성), 기여도가 높은 자 우대 - 과 비슷하다는 점에서 우희종·최배근 더불어시민당 공동대표의 인터뷰 내용의 의미를 파악할 수 있다.

3) 더불어시민당 비례대표 후보공천: 과정과 결과

(1) 더불어시민당

공직선거후보자추천관리위원회(공천관리위원회)는 3월 23일 공직선거후보자추천관리위원회를 개최하고, 여기에서 113명 후보자에 대한 심사를 실시한다. 심사기준에 따라 심사하여 모두 35명(더불어민주당 20명, 기본소득당 1명, 시대전환 1명, 시민사회 후보자 12명)을 후보자로 추천하였으며 공천관리위원회는 순위 결정권한을 가진 최고위원회에 후보자 명단을 추천하였다. 최고위원회는 3월 23일 최고위원회의를 개최하여 공천관리위원회가 추천한 35명의 순위를 결정하였고 비례대표선출선거인단에 추천하게 된다. 3월 24일 13시부터 18시까지 실시된 투표에 비례대표선출선거인단 전체 107명 중 91명이 투표하였으며(투표율 85.05%), 찬성 86명(94.51%), 반대 5명(5.49%)의 결과가 나왔다. 이러한 결과는 최고위원회 참석 위원들의 동의 하에 통과되었고 최종 순위가 정해진 후보명단이 발표되었다. 예상과 다

르지 않게 기존 더불어민주당 후보들은 11번부터 배치되었으며, 소수정당 몫 후보들은 5, 6번에 배치되었다. 한편, 1~4번과 7~10번에는 시민사회 후보들이 배정받았다. 이 과정에서 가자!평화인권당과 가자환경당이 추천한 후보는 자격 미달로 탈락되어 실질적으로 시대전환, 기본소득당, 더불어민주당이 추천한 후보만 공천을 받게 되었다. 구체적인 공천결과를 보면 아래와 같다.

<표 4-1> 최고위원회 순위 결정 결과

추천순위	성명	성별	비고
1	신현영	여	시민사회 추천
2	김경만	남	시민사회 추천
3	권인숙	여	시민사회 추천
4	이동주	남	시민사회 추천
5	용혜인	여	기본소득당 추천
6	조정훈	남	시대전환 추천
7	윤미향	여	시민사회 추천
8	정필모	남	시민사회 추천
9	양원영	여	시민사회 추천
10	유정주	여	시민사회 추천
11	최혜영	여	더불어민주당 추천
12	김병주	남	더불어민주당 추천
13	이수진	여	더불어민주당 추천
14	김홍걸	남	더불어민주당 추천
15	양정숙	여	더불어민주당 추천
16	전용기	남	더불어민주당 추천
17	양경숙	여	더불어민주당 추천
18	이경수	남	더불어민주당 추천
19	정종숙	여	더불어민주당 추천
20	정지영	여	더불어민주당 추천
21	이소현	여	더불어민주당 추천
22	권지웅	남	더불어민주당 추천
23	박명숙	여	더불어민주당 추천
24	이상이	남	더불어민주당 추천
25	강경숙	여	더불어민주당 추천
26	정우식	남	더불어민주당 추천
27	박혜숙	여	더불어민주당 추천
28	김상민	남	더불어민주당 추천
29	박은수	여	더불어민주당 추천
30	최회용	남	더불어민주당 추천

관련하여 더불어민주당 비례대표 후보자 중 11번부터는 더불어민주당의 공천결과를 수용한 것이기 때문에 더불어민주당 공천과정 역시 검토해 볼 필요가 있다.

(2) 더불어민주당 비례대표 후보자 관련 규정 및 공천

가. 공천 관련 규정

더불어민주당 비례대표 후보추천 관련 규정은 당헌과 당규에 자세히 명시되어 있다. 먼저 당헌을 살펴보면 아래의 내용을 찾아볼 수 있다.

당헌

제3절 후보자 추천

제90조(비례대표국회의원선거후보자 추천) ①당대표는 최고위원회의 심의를 거쳐 중앙당비례대표국회의원선거후보자추천관리위원회(이하 본조에서 '위원회'라 한다)를 구성한다. 위원회는 비례대표국회의원선거후보자(이하 본조에서 '후보자'라 한다)를 심사하여 그 결과를 당대표에게 보고한다. 다만 그 후보자를 심사함에 있어서 직능, 세대, 성, 지역 등 다양한 사회적 계층을 안분하되, 정치 신인을 우선 추천하도록 노력한다.

②당대표는 위와 같이 위원회로부터 추천된 후보자 목록을 당무위원회를 거쳐 중앙위원회의 순위투표로 확정한다. 이 경우 후보자 중 100분의 60 이상을 여성으로 추천하여야 한다.

③ 삭제

④비례대표 순위를 정함에 있어서 여성, 청년, 노인, 장애인, 노동, 직능, 농어민, 안보, 재외동포, 국가유공자, 과학기술, 다문화 등의 전문가를 고르게 안분하여야 한다.

⑤경제, 외교, 안보 등 위원회가 선출이 어렵다고 판단하여 정한 분야를 제외하고는 국민공천심사단에서 선출한다.

⑥당 취약지역에서 지역구도 극복을 위해 활동해 온 후보자를 당선안정권에 배려해야 한다.

⑦기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

제4절 후보자 추천심사

제97조(심사기준) ①각급 공직선거 후보자에 대한 심사는 정체성, 기여도, 의정 활동 능력, 도덕성, 당선가능성 등을 기준으로 한다.

②각급 공직선거 후보자에 대한 심사에 있어서 반인륜적 범죄행위 사실이 있는 자와 중대한 해당행위 전력이 있는 자 등 공직선거 후보자로 추천되기에 명백히 부적합한 사유가 있는 자는 배제한다.

③중앙당공천관리위원회는 사전에 제1항 및 제2항을 반영한 공직선거 후보자추천 심사기준 및 심사방법을 마련하여 최고위원회의 심의를 거쳐 당무위원회의 승인을 받아야 한다. 이 경우 여성, 청년, 노인, 장애인, 다문화이주민, 사무직 당직자, 보좌진 및 당에 특별한 공로가 있는 자에 대하여 특별한 배려를 하여야 한다.

④공직선거 후보자에 대한 심사 기준과 방법 등 후보자 추천에 필요한 규정과 절차는 해당 선거일 1년 전까지 확정하고 공표하여야 한다.

⑤기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

여기서 눈에 띄는 규정은 "당대표는 위원회로부터 추천된 후보자 목록을 당무위

원회를 거쳐 중앙위원회의 순위투표로 확정한다. 이 경우 후보자 중 100분의 60 이상을 여성으로 추천하여야 한다.” “비례대표 순위를 정함에 있어서 여성, 청년, 노인, 장애인, 노동, 직능, 농어민, 안보, 재외동포, 국가유공자, 과학기술, 다문화 등의 전문가를 고르게 안분하여야 한다.” “경제, 외교, 안보 등 위원회가 선출이 어렵다고 판단하여 정한 분야를 제외하고는 국민공천심사단에서 선출한다.” 그리고 “당 취약지역에서 지역구도 극복을 위해 활동해 온 후보자를 당선안정권에 배려해야 한다”는 내용이다. 비례대표 순위를 중앙위원회에서 결정하게 하였으며, 전문영역을 구분하고 있고 당 취약지역 극복을 위해 안정권에 공천해야 한다는 내용이다. 이 규정에 따라 나중에 취약지역(9번)에 비례대표를 공천하게 된다. 한편, 국민공천심사단에 대한 내용이 나오는데 여기에 대한 자세한 내용은 당규에서 발견할 수 있다. 국민공천심사단의 역할은 일반경쟁 후보자들의 순위를 투표로 결정하는 것으로, 제한경쟁은 중앙위원회가 순위를 결정하게 된다. 당규는 비례대표 후보자 공천에 대한 내용을 좀 더 자세히 규정하고 있는데 구체적인 내용은 아래와 같다.

당규

<당규 제10호> 공직선거후보자추천 및 선출직공직자평가위원회규정

제4절 비례대표후보자추천관리위원회

제19조(설치 및 구성) ①비례대표후보자 추천심사를 위하여 중앙당과 시·도당에 비례대표후보자추천관리위원회(이하 ‘비례대표공천관리위원회’라 한다)를 선거일 60일 전까지 최고위원회의 의결로 설치한다.

②비례대표공천관리위원회는 위원장을 포함하여 15명 이하의 위원으로 구성한다. 필요시 외부 인사를 위원으로 위촉할 수 있다.

③중앙당비례대표공천관리위원회의 위원장과 위원은 최고위원회의 심의를 거쳐 당대표가 임명한다.

④시·도당비례대표공천관리위원회의 위원장과 위원은 시·도당상무위원회의 의결을 거쳐 시·도당위원장이 당대표에게 추천하고, 최고위원회의 심의를 거쳐 당대표가 임명한다.

⑤비례대표공천관리위원회의 위원장 또는 위원이 비례대표후보자 추천신청을 하는 때에는 그 직을 사퇴하여야 한다.

제20조(위원장) ①비례대표공천관리위원회의 위원장은 위원회를 대표하고 회무를 총괄한다.

②위원장이 유고로 인하여 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 지명하는 부위원장(부위원장이 없는 때에는 위원)이 그 직무를 대행한다. 다만, 위원장이 지명할 수 없는 때에는 부위원장(부위원장이 없는 때에는 위원) 중 연장자 순으로 그 직무를 대행한다.

제21조(업무와 권한) 비례대표공천관리위원회는 비례대표후보자의 추천 전반에 관한 사항을 관리·감독한다.

제22조(소집 및 의사) ①비례대표공천관리위원회의 회의는 위원장이 소집한다.

②위원장은 최고위원회의 요구가 있는 때 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구

가 있는 때에는 회의를 소집하여야 한다.

③비례대표공천관리위원회는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제36조(비례대표후보자의 심사기준) ①비례대표후보자의 심사는 다양한 계층과 지역의 이해를 대변하고 전문적 능력의 발휘를 통해 당과 국가에 기여할 수 있는 자를 기준으로 한다.

②제1항의 비례대표후보자의 심사기준은 다음 각 호와 같다.

1. 정체성 : 당이 지향하는 가치와 비전, 철학을 가진 자
2. 의정활동 능력 : 의정활동을 충분히 수행할 능력이 있는 자
3. 전문성(대표성) : 해당 영역 또는 부문에서 전문적 소양을 갖추거나, 세대·계층의 대표성을 갖춘 자
4. 그 밖에 위원회가 필요하다고 인정하는 심사기준 <개정 2020.2.20.>

③비례대표공천관리위원회는 제1항에 따라 종합심사하고, 중앙위원회 순위투표 후보자 목록을 작성하기 위해 면접, 집단토론, 국민공천심사제, 전문배심원제 등을 통한 심층심사를 실시할 수 있다.

④제1항 및 제33조의 심사기준에 적합한 자 중 다음 각 호의 어느 하나를 포함하여 당에 대한 기여도가 높은 자는 우대한다.

1. 입당시기 및 당비납부 기간 등으로 볼 때 지속적으로 당 활동에 참여한 자
2. 조직 강화 등 지속적으로 당 발전에 기여한 자
3. 당의 위상 강화 등 당에 특별한 공로가 있는 자

제6장 비례대표

제1절 비례대표국회의원선거 후보자추천

제48조(심사대상) 비례대표국회의원선거 후보자추천을 위한 심사대상은 중앙당 공직선거후보자추천 신청자 중 비례대표국회의원선거 후보자추천 신청서를 제출한 자로 한다.

제49조(후보자선정 및 확정) ①당대표는 최고위원회의 심의를 거쳐 중앙당비례대표국회의원선거후보자추천관리위원회(이하 본조에서 '위원회'라 한다)를 구성한다. 위원회는 비례대표국회의원선거후보자(이하 본조에서 '후보자'라 한다)를 심사하여 그 결과를 당대표에게 보고한다. 다만 그 후보자를 심사함에 있어서 직능, 세대, 성, 지역 등 다양한 사회적 계층을 안분하되, 정치 신인을 추천하도록 노력한다.

②당대표는 제1항에 따라 위원회로부터 추천된 후보자 목록을 당무위원회를 거쳐 중앙위원회에 추천하여 순위투표로 확정한다.

③비례대표 순위를 정함에 있어서 여성, 청년, 노인, 장애인, 노동, 직능, 농어민, 안보, 재외동포, 국가유공자, 과학기술, 다문화 등의 전문가를 고르게 안분하여야 한다.

④경제, 외교, 안보 등 위원회가 선출이 어렵다고 판단하여 정한 분야를 제외하고는 국민공천심사단에서 선출한다.

⑤당 취약지역에서 지역구도 극복을 위해 활동해온 후보자를 당선안정권에 배려해야 한다.

⑥사무직당직자 또는 사무직당직자 출신 정무직 당직자 남녀 각 1명 이상을 당선안정권 내에 후보자로 선정하여야 한다. [전문개정 2020.2.20.]

제50조(국민공천심사단) ①비례대표후보자추천을 위한 국민공천심사단이 되고자 하는 자는 비례대표국회의원후보자 추천을 위한 국민공천심사 홈페이지를 통해 신청하여야 한다. 다만, 당규 제2호(당원및당비규정)제5조(선거권)제1항의 권리당원은 별도의 신청절차 없이 심사단에 포함한다.

②국민공천심사단 신청서에는 성명, 주민등록번호, 주소 및 본인명의의 휴대전화번호가 반드시 기재되어야 한다. 이 경우 위원회가 정한 인증절차를 거쳐야 한다.

③후보자는 국민공천심사 홈페이지에 후보자의 자기소개, 경력, 해당 분야 활동내용, 공약 사항 등 위원회가 정한 내용을 등재하여야 한다.

④국민공천심사단은 후보자에게 질의 및 토론을 제안할 수 있다. 이 경우 위원회가 정한 절차 내에서 일정 요건의 요청 규모가 되면 후보자는 해당 질문 또는 토론에 반드시 답변하여야 한다.

⑤국민공천심사단의 질의와 토론기간이 마감되면 위원회가 공고한 일시에 추천투표를 실시한다.

⑥ <조항 삭제 2020.2.20.>

⑦추천투표에 참여한 20대 후보자(당해 선거일 기준으로 만 29세 이하의 청년에 한한다)는 본인이 얻은 득표수(득표율 포함한다)의 100분의 30을 가산한다.

⑧추천투표의 결과(순위를 포함한다)는 일체 공개하지 않으며, 후보자 목록의 2배수 내의 범위에서 추천투표결과를 당대표에게 보고하고, 위원회는 중앙위원회 순위투표를 위해 성비와 분야 등을 안분한다.

⑨구체적인 모집방법과 기간, 국민공천심사단의 심사방법과 절차, 후보자 추천투표의 절차와 투표 방법 등은 시행세칙으로 정한다. <개정 2020.2.20.>

제51조(중앙위원회 순위투표) ①중앙위원회는 제49조제1항 및 제2항에 따른 후보자 목록에 근거하여 순위투표 대상자를 선별한다.

②중앙위원회는 순위투표 대상자의 정견 발표 또는 종합 토론 등을 실시한 후에 순위투표를 실시한다.

③중앙위원회의 순위투표의 구체적인 방법은 시행세칙으로 정한다.

④순위투표 대상자에 포함된 20대 후보자(당해 선거일 기준으로 만 29세 이하의 청년에 한한다)는 본인이 얻은 득표수(득표율을 포함한다)의 100분의 30을 가산한다. [전문개정 2020.2.20]

제52조(후보자 사퇴) 제49조제2항에 따라 확정된 후보자가 사퇴하는 때에는 동일한 성별의 다음 순위 후보자가 순위를 승계한다.

당규는 당헌에서 나온 내용에 대한 구체적 규정을 담고 있는데 당헌에서는 나와 있지만 않지만 당 사무직당직자의 후보자 추천을 다음과 같이 “사무직당직자 또는 사무직당직자 출신 정무직 당직자 남녀 각 1명 이상을 당선안정권 내에 후보자로 선정하여야 한다” 규정하고 있다. 이 규정을 준수하여 10번에 후보자를 공천하게 된다. 한편, 앞서 언급하였듯이 국민공천심사단에 대한 구체적 내용을 당규에서 규정하고 있다. 국민공천심사단은 일반경쟁 비례대표 후보자 순위를 결정하게 되는데 권리당원과 일반국민 신청자로 구성된다.

나. 공천과정 및 결과

더불어민주당은 비례연합정당과 연대한다는 계획과는 별도로 2020년 2월 24일 부터 사흘간 비례대표 후보를 공모하였으며 27개 분야에서 130명(남성 81명, 여성 49명)이 여기에 응모하였다. 당헌·당규에서 규정하고 있듯이 전문영역을 구분하여 공모하였으며 제한경쟁도 4개로 구분하여 공모하였다. 일반경쟁 분야에서는 (1)경제 6명, (2) 과학·기술 4명, (3) 교육 4명, (4) 국가유공자 1명, (5) 국방 1명, (6) 노동 8명, (7) 농·어민 6명, (8) 다문화 5명, (9) 문화·체육·예술 9명, (10) 법조 3명, (11) 보건·복지 7명, (12) 언론 1명, (13) 여성 5명, (14) 장애인 2명, (15) 재외동포 4명, (16) 정치 7명 (17) 중소·자영업 5명 (18) 직능 3명 (19) 청년 18명 (20) 통일 5명 (21) 행정 2명 (22) 환경 1명 (23) 기타 4명이 공모에 참여했으며, 제한경쟁 4개 분야 - (1) 여성장애인(비례 1번), (2) 외교·안보(비례 2번), (3) 취약지역(비례 9번), (4) 당직자(비례 10번) - 에도 많은 후보자들이 지원하였다.

더불어민주당은 2월 29일 이들에 대한 서류심사를 실시하였고 서류심사를 통과한 후보들에 대해 3월 2일부터 4일까지 면접 심사를 진행하였다. 이를 통해 후보군을 일반경쟁분야 40명 · 제한경쟁분야 8명으로 압축하였다. 면접 심사를 통과한 비례대표 후보들은 3월 5일부터 9일까지 온라인을 통해 정견발표 등 선거운동을 하였다. 3월 10일, 11일 이틀 동안 국민공천심사단 모바일 투표가 실시되었고 이를 통해 일반경쟁분야 비례대표 후보 21명(여성 13명, 남성 8명)을 최종 선정하였다. 이와는 별도로 제한경쟁 10명도 선정하였다. <표 4-2>는 비례대표 후보자들의 명단을 분야별로 보여주고 있다.

<표 4-2> 더불어민주당 비례대표 순위투표 후보자 명단(가나다순)

분야	이름	성별	연령	대표경력1	대표경력2
여성 장애인	김효진	여	58	전국장애인위원회 부위원장	국가인권위원회 전문위원
	최혜영	여	40	강동대학교 사회복지행정과 교수	한국장애인식개선교육 센터 이사장
	홍서운	여	33	KBS 앵커	현 한국교통안전공단 비상임이사
외교·안 보	김병주	남	58	한미연합사 부사령관	예비역 육군 대장
	전원근	남	66	(현)개성공업지구 지원재단 상임감사	전 강남 지역위원장
당 취약지역	강채리	여	43	상주군위의성청송 여성위원장	세계한인언론협회교육 위원
	남철우	남	60	15·16·17·19대 국회의원출마	현 대구시당위원장
	정종숙	여	52	중앙당 정책위원회 부의장	전 대구 경북여성단체연합대표

당무발전	이한규	남	54	정책위 예산결산수석 전문위원	정책위원회 정책실장
	정지영	여	48	(현)서울특별시당 사무처장	민주정책연구원 운영지원실장
일반경쟁 (여성)	강경숙	여	52	(현)원광대학교 교수	대통령직속 국가교육회의 위원
	김나연	여	25	경희대 독서토론 동아리 회장	공익변호사그룹 공감 7년 활동
	김현주	여	29	미디어협동조합 국민TV 기자	
	박명숙	여	60	대한약사회 정책기획단장	안양여성의전화 초대회장 및 이사
	박은수	여	25	전국대학생위원회 부위원장	위기관리연구소 보조연구원
	백혜숙	여	53	서울시농수산식품공사 전문위원	중앙당 정책위원회 부의장
	서국화	여	35	동물권연구변호사단체 PNR 대표	동물권행동 카라 이사
	양경숙	여	57	한국재정정책연구원	더불어민주당 전국여성위 부위원장
	양정숙	여	54	대한변호사협회 인권위원	민주당 법률위원회 부위원장
	이상미	여	52	유엔아동 기금 조정관	국회아동인구환경의원 연맹 사무국장
	이소현	여	37	대한항공 객실승무원	정치하는 엄마들 활동가
	이수진	여	50	더불어민주당 최고위원	더불어민주당 전국노동위원장
	정이수	여	38	민주당법률위원회 부위원장	(현)변호사
일반경쟁 (남성)	권지웅	남	32	민달팽이유니온 위원장	서울시 청년명예부시장
	김상민	남	48	전북 농어민위원회 위원장	전국농어민위원회 부위원장
	김홍걸	남	56	민화협 대표상임의장	더불어민주당 국민통합 위원장
	이경수	남	63	국제핵융합실험로(이 터) 국제기구 부총장	국가핵융합연구소 소장
	이상이	남	56	복지국가소사이어티	건강보험연구원장

				공동대표	
전용기	남	28	민주당 전국대학생 위원장	민주당 중앙당당원자격 심사위원	
정우식	남	51	한국태양광산업협회 상근부회장	한국종교연합 공동대표	
최희용	남	44	참여자치21 공동대표	(현)한길세무회계사무 소 대표	

제한경쟁분야(1·2·9·10번)는 순번별로 1명을 중앙위원회 투표로 정하고, 일반경쟁분야(3~8번, 11~20번)는 국민공천심사단 및 중앙위 투표로 결정하였다.¹⁹⁾ 국민공천심사단은 권리당원뿐 아니라 일반국민도 비례대표 선출에 참여할 수 있도록 이번 총선 처음 도입된 제도로 당헌과 당규는 운영방식에 대해 구체적으로 규정하고 있다. 2020년 2월 27일부터 3월 4일까지 일반 국민을 대상으로 심사단을 모집하였다. 국민공천심사단에 참여할 수 있는 권리당원은 2019년 7월 31일까지 입당완료된 당원으로 2019년 2월1일부터 2020년 1월 31일까지 6회 이상 당비를 납부한 경우만 참여할 수 있었다.²⁰⁾ 2020년 3월 10일 오전 9시부터 3월 11일 오후 6시까지 실시된 국민공천심사단 투표에는 권리당원 78만9868명, 일반시민 2만7169명 총 81만7037명으로 구성되어 있었으며, 이들 중 17만9415명이 참여해 21.96%의 투표를 기록하였다. 참고로 국민공천심사단은 남, 여 각각 2명씩 총 4명에게 투표할 수 있다. 앞서 언급한 것과 같이 총 40명(여성 24명, 남성 16명) 가운데 여성 13명, 남성 8명 등 총 21명이 심사를 통과하였다.

심사를 통과한 21명과 제한경쟁 10명 합 31명의 후보는 3월 14일 정견발표가 있었고, 중앙위원회는 당일 정견발표 후 31명에 대한 순위투표를 실시해 비례대표 후보자를 최종 확정하였다. 투표는 제한경쟁분야(10명), 일반경쟁분야(21명)을 대상으로 이뤄졌다. 제한경쟁분야는 1번(여성장애인), 2번(외교·안보), 9번(취약지역·남성은 8번), 10번(당무발전)으로 나머지는 일반경쟁분야다. 중앙위원회는 총 678명 투

19) 중앙위원회의 구성에 대한 당헌을 살펴보면 당헌 제3장 대의기관 제2절 중앙위원회에 잘 나와 있다. ①중앙위원회는 전국대의원대회 수입기관이다. ②중앙위원회는 다음 각 호에 따라 800명 이하의 위원으로 구성한다. 1. 당대표, 2. 원내대표, 3. 최고위원, 4. 국회부의장, 5. 전국대의원대회 의장 및 부의장, 6. 상임고문 및 고문, 7. 당무위원, 8. 전국위원회 위원장, 9. 사무총장, 10. 정책위원회 의장, 정책연구소의 장, 11. 중앙당 상설위원회 및 상설특별위원회 위원장, 사무처 산하 위원회 위원장, 대변인, 비서실장, 사무부총장, 정책연구소 차급의 장(차급의 장 중 1명), 12. 시·도당위원장, 13. 당 소속 국회의원, 14. 지역위원장, 15. 당 소속 시·도지사 및 시·도의회 의장, 16. 당 소속 구청장·시장·군수, 17. 각 시·도당에서 추천하는 기초회의의장단 중 1인, 18. 중앙당 국장급 사무직당직자(15명 이하), 19. 시·도당 사무처장, 20. 전국직능대표자회의가 추천하는 20명 이하의 중앙위원, 21. 전국여성위원회가 추천하는 20명 이하의 중앙위원, 22. 전국노인위원회(전국실버위원회), 전국청년위원회(전국청년당), 전국대학생위원회, 전국장애인위원회, 전국농어민위원회, 을지키는민생실천위원회, 사회적경제위원회가 추천하는 각 5명 이하의 중앙위원, 23. 전국노동위원회가 추천하는 40명 이하의 중앙위원, 24. 국가경제자문회의, 외교안보통일자문회의, 세계한인민중회의가 추천하는 각 4명의 중앙위원, 25. 참좋은지방정부위원회, 인권위원회, 다문화위원회가 추천하는 각 1명의 중앙위원, 26. 더불어민주당보좌진협의회가 추천하는 4명의 중앙위원, 27. 최고위원회의 의결로 선임하는 20명 이하의 중앙위원

20) 국민공천심사단 투표 페이지: <https://vote.theminjoo.kr/111>

표자로 구성되어 있으며 이들 중 611명(기권 67명)이 참여해 투표율 90.12%를 기록했다. <표 4-3>은 확정된 후보명단을 보여주고 있다.

<표 4-3> 더불어민주당 비례대표 후보자 최종 순번

순위	성명	성별	경쟁분야
1	최혜영	여	제한경쟁(여성장애인)
2	김병주	남	제한경쟁(외교·안보)
3	이수진	여	일반경쟁
4	김홍걸	남	일반경쟁
5	양정숙	여	일반경쟁
6	전용기	남	일반경쟁
7	양경숙	여	일반경쟁
8	이경수	남	일반경쟁
9	정종숙	여	제한경쟁(당 취약지역)
10	정지영	여	제한경쟁(당무발전)
11	이소현	여	일반경쟁
12	권지웅	남	일반경쟁
13	박명숙	여	일반경쟁
14	이상미	남	일반경쟁
15	강경숙	여	일반경쟁
16	정우식	남	일반경쟁
17	박혜숙	여	일반경쟁
18	김상민	남	일반경쟁
19	박은수	여	일반경쟁
20	최회용	남	일반경쟁
예비 순위 계승자	이상미	여	일반경쟁
	김나연	여	일반경쟁
	정이수	여	일반경쟁
	서국화	여	일반경쟁
	김현주	여	일반경쟁

4) 공천평가

위에서 더불어민주당과 더불어민주당 비례대표 공천과정 및 결과에 대해 알아보았다. 이에 대한 평가는 더불어민주당은 당헌과 당규 그리고 공직선거법에 기초해서 시도하였고 더불어민주당은 공직선거법, 더불어민주당 제21대 비례대표국회의원 선거 후보자추천회의 회의록, 당헌, 그리고 더불어민주당 공천위원회에 대한 인터뷰를 기초해 시도하였다.

(1) 더불어민주당

더불어민주당 비례대표공천은 당헌과 당규에 충실한 공천이었다고 볼 수 있다. 공천관리위원회, 국민공천심사단, 중앙위원회가 공천심사 및 결정에 영향을 미쳤으며 이들의 기능과 역할에 대해서는 당헌과 당규에 명시되어 있는 내용과 다르지 않다. 그러나 여러 가지 면에서 더불어민주당의 비례대표 후보공천은 개선될 필요가 있다.

첫 번째 제한경쟁 포함 27개 분야로 구분하여 공모한 것은 매우 고무적인 현상이라 하겠다. 특히 당 사무직에 대한 배려가 무엇보다 눈에 띈다. 그러나 여기에 신청한 후보자들에 대한 심사가 어떻게 이루어졌는지 분명하지 않다. 물론 공천관리위원회가 심사기준에 의해 심사하였겠지만, 투명성과 민주성 차원에서 보았을 때 개선이 필요하다. 두 번째로 국민공천심사단에 의한 일반경쟁 후보자에 대한 순위투표가 실시되었는데 결국에는 당원의 결정에 의한 결과라 할 수 있다. 일반국민이 참여할 수 있는 기회를 열었다는 점에서는 고무적인 배려이지만 일반시민은 권리당원에 비교했을 때 3.4%에 불과하였으며 여기에 신청한 일반시민이 모두 투표에 참여하였다고 해도 그 영향력은 15% 정도에 그친다. 국민공천심사단이라는 이름에 비해 일반국민의 참여 그리고 영향력은 매우 미비한 수준이었다고 하겠다. 한편, 중앙위원회는 일반경쟁과 제한경쟁 투표에 모두 참여하였으며 제한경쟁은 중앙위원회만 참여함으로써 이들에 의해 결정되는 구조였다. 결과적으로 보았을 때 일반경쟁 순위 결정과 제한경쟁 순위 결정도 당 지도부의 영향력에 의한 결정이라고 할 수 있다. 당 지도부의 권리당원에 대한 영향력 그리고 중앙위원회 결정력을 보았을 때 결국은 정당 지도부에 의한 결정이라고 해도 과언이 아니다.

또한 무엇보다 짧은 검증기간으로 인해 충분한 검증이 되지 않았다는 점이 문제시되고 있다. 더불어민주당의 비례대표후보선출기간은 신청에서 선정까지 보름 남짓한 시간에 걸쳐 이루어졌다. 이로 인해 공천 후 당선자를 중 윤리적 문제로 소속 정당 이미지를 훼손하는 일이 발생하고 있다. 절차적으로는 공천위원회에 의한 심사, 중앙위원회와 국민공천심사단에 의한 투표과정 등을 거쳤지만, 민주성, 투명성 차원에서는 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

(2) 더불어민주당

더불어시민당의 공천은 더불어민주당의 연대를 통해 후보자를 공천하였다는 점에서 1번부터 10번 순위의 공천에 초점을 맞춰 평가할 필요가 있다. 또한, 더불어민주당은 플랫폼 정당으로 전통적인 정당과는 거리가 멀다. 그러나 공천과정에서 플랫폼 정당이 추구하는 국민참여는 어느 정도였으며 공직선거법 제47조 제2항을 잘 지켰는지가 평가의 핵심이라 하겠다.

더불어시민당의 공천절차를 보면 113명의 후보자를 추천받았으며 이들을 대상으로 심사를 실시하여 14명(더불어민주당 20명 제외)을 추천하였다. 추천된 이들에

대해 최고위원회가 순위를 결정하고 107명의 비례대표선출선거인단의 찬반투표에 의해 확정한다. 문제는 중앙선거관리위원회에 제출된 회의록을 통해서도 더불어시민당은 누구로부터 후보자를 추천받았으며 이들을 심사함에 있어 무엇이 중요한 영향을 미쳤는지, 비례대표선출선거인단은 누구인지, 그리고 국민과 당원의 역할은 무엇이었는지 알 수 없었다. 이를 파악하기 위해 공천관리위원회 위원으로 활동한 ○○○위원과 인터뷰를 실시하였으며 이메일 대화를 통해 정보를 얻을 수 있었다. ○○○위원에게 물어본 7개의 질문과 답을 정리해 보면 다음과 같다.

먼저 추천과정에 대해 질문하였다. 정확히는 “113명에 대한 후보자 심사결과 후보자심사위원회는 심사기준에 따라 심사하여 35명(더불어민주당 20명, 기본소득당 1명, 시대전환 1명, 시민사회 후보자 12명)을 후보자로 추천하였는데, 민주당은 비례대표 추천인들은 제외한 다른 후보들은 어떠한 과정을 거쳐 추천을 받은 것이지요?”라고 물어보았다. 여기에 대해 ○○○위원은 “민주당 비례대표 추천인들은 11번부터 배정되는 것으로 민주당과 시민당 참여 정당들 간에 합의된 바, 시민당 후보심사위원회에서는 4개 소수 정당 및 시민사회 후보자들 중 1번에서 10번까지 10인을 선출하기로 되어 있었습니다. 본래는 기본소득당, 시대전환 외에도 두 개 정당이 더 있어서 각 당에서 1인만을 후보로 선출하게 되어 있었으나, 두 개 정당 후보의 자격에 문제가 있어 정당들 중에서는 상기한 두 당에서 각 1명 후보를 선출했고, 나머지 8인은 시민사회 후보자들 중에서 선출했습니다. 4개 정당의 경우 각 당 내부에서 각 두 명을 순서대로 후보로 올리면 공천관리위원회에서 순서대로 심사해서 1명을 선출하되, 둘을 비교하는 것이 아니라 1순위 후보가 적절하면 그대로 선출하고 2순위 후보는 자동적으로 탈락하는 방식이었습니다. 반대로 1순위 후보에 문제가 있으면 2순위 후보를 심사하는데, 2순위 후보도 문제가 있을 경우 그 당에서는 후보를 내지 못 하는 것으로 합의를 보았다고 합니다. 이 방식은 공관위 구성 전 제 정당 간 합의에 의한 것입니다. 그럼에도 후보 선출이 안 된 당들의 반발은 이해가 안 되는 부분입니다. 8인의 시민사회 후보 선출의 경우 일반 시민들의 지원도 있었지만, 분야에 따라 여러 시민사회단체와의 논의를 통해 복수의 후보가 추천되어 올라 온 경우도 있었고, 여러 직능단체들의 복수 후보 추천으로 올라 온 경우도 있었습니다. 각 직능별, 시민사회 영역별로 최고로 적합한 인물을 선출하는 방식이었습니다. 다만 어떤 방식으로 일부 인사들이 시민단체나 직능단체로부터 추천을 받았는지에 대해서는 알지 못 합니다. 어찌 되었든 소수의 단체, 그것도 지도부만의 추천이 시민사회를 대변한다고 보긴 어려운 측면이 있다는 개인적인 판단은 있지만, 설사 시간이 많이 있었더라도 해당 분야의 모든 단체들이 다 참가해서 후보를 추천하지는 못 했을 것이라 생각합니다. 이 외 4인은 10인 안에는 들지 못 했으나 여러 측면에서 충분한 자격이 된다고 판단된 인물들로서 시민당 후보와 민주당 후보 이후로 배치되었습니다”라는 답을 얻을 수 있었다.

두 번째 질문은 선정기준에 관한 것으로 “113명 중 민주당 20명, 기본소득당 1

명, 시대전환 1명을 제외하고 91명 중 시민사회 후보자 12명이 선발되었는데 이들의 선정에 있어 핵심적인 기준들은 무엇이었는지요? 결과에 가장 중요했던 요인을 꼽자면 무엇이었는지요?”라고 물어보았다. 여기에 대해 ○○○위원은 “후보 선정에 있어서 가장 중요한 요인은 후보로서의 자질이 충분한가였습니다. 각 직능이나 시민사회 영역에서의 충분한 경험과 경력, 도덕성, 정치적 일관성 등이 중요한 선정 요인이었습니다. 그 중에서도 투기 의혹이 의심되는 부동산 등의 자산 증식, 다주택 소유 여부 등이 선정/탈락의 가장 핵심적인 부분이었습니다. 또한 명백하게 반민주적 정치세력에 가담한 경력 등 정치적 일관성이 의심되는 행적 등도 선정/탈락의 중요한 요인이었습니다. 그리고 범죄 경력 여부도 중요한 선정/탈락 요인이었지만, 민주화 과정에서의 투옥 경력 등은 탈락의 요인이 되지 않았습니다. 그리고 더불어 민주당 지역 및 비례 후보에 지원했다가 탈락한 경력이 있을 경우 선정의 대상에서 철저히 제외했습니다. 정당 몫의 후보는 물론 직능단체나 시민단체에서 추천한 후보라도 이러한 조건들이 맞지 않을 경우 선정하지 않았습니다”라는 답을 주었다. 앞에서 제시한 더불어시민당의 자격기준 그리고 부적격 기준과 부합하는 대답이었다.

세 번째로 자격미달로 탈락한 정당의 후보에 대해 물어보았다. 이에 대한 질문은 “가자!평화인권당과 가자환경당이 추천한 후보는 자격 미달로 탈락되었는데 그 이유는 무엇이었는지요?”이었고 ○○○위원은 “공개하기 어려운 부분이라 간단히만 답을 드려야 할 것 같습니다. 한 당은 복수 후보도 없이 대표만이 유일한 후보였는데, 본인이 내세우는 활동에서 과거 정반대의 운동을 했거나 정치적 일관성에 있어서 심각한 문제가 여러 건 드러나서 선정이 불가능했습니다. 그가 기자회견에서 한 발언들은 철저히 거짓입니다. 또 다른 당의 경우 두 후보 모두 관련 분야에서의 전문성은 충분했지만, 각각 현재 법적으로 시민당이 추구하는 방향에 맞지 않은 문제로 소송 중에 있거나 범죄 경력 등이 있어 선정이 불가능했습니다”라는 답을 주었다. 탈락한 후보자들의 개인 정보와 관련되어 자세히 밝히기는 어렵지만 자격기준과 부적격 기준이 적용된 것이라는 점을 알 수 있었다.

네 번째로 외부영입에 의해 이루어진 공천관리위원회에 대해 관한 것으로 “더불어시민당 공천위원회 구성은 어떻게 이루어졌는지요?”라고 물어보았다. ○○○위원은 “공천관리위원회 구성이 어떤 방식으로 이루어졌는지에 대해서는 잘 알지 못합니다. 거의 대부분 시민당 공관원들은 여러 분야의 전문가들로서 추천되어 선정된 것으로 알고 있으나 구체적으로는 서로 확인하지 않아 누가 어떤 식으로 선정되어 참여하게 되었는지에 대해서는 정확하게 알지 못합니다. 그러나 당시 일부 언론에서 이야기하듯 친조국, 친문 인사는 저 뿐 아니라 많은 이들이 아니었기에 그것은 사실이 아닙니다. 다만 조국 사태가 파렴치한 ‘586 기득권의 부정’이 아니라 ‘검찰이 개혁을 저지하기 위해 한 과잉 수사’라는 점에 대해서는 동의하는 사람들이 다수였던 것은 사실이지만, ○○당 대선 정책 자문단을 했었던 저와 같이 민주당에

대해 비판적인 입장을 견지하는 사람들이 많이 있었습니다. 그래서 후보 선정 과정에서 밤을 이틀이나 새면서 격렬한 논쟁을 하기도 했었습니다”라고 대답하였다. 이를 통해 다양성을 강조한 구성이었다는 점을 강조하고 있음을 알 수 있었다.

다음으로 궁금한 점은 비례대표 후보자 선정에 있어 더불어민주당과의 협의 여부였다. 그래서 “비례대표 후보 결정에 있어 민주당과의 협의, 논의 등이 있었는지요?”라는 질문을 던졌고 ○○○위원은 이에 대해 “비례대표 후보 결정에 대해 민주당과의 공식적인 협의나 논의는 원칙적으로 불가능했습니다. 후보 선정 과정에서 민주당은 물론 심지어 시민당 공동대표들도 일체 출입이 불가능했습니다. 공관위원들 중에 민주당과의 직접적 연결이 있는 이들도 있었겠지만, 민주당의 의지에 따라 공개적으로 요구하거나 하는 일은 전혀 없었습니다. 다만 시민당의 후보를 뽑기 때문에 시민당의 원칙 등을 확인하는 과정에서 의중이 전해진 적도 있었지만 하나의 참고 사항일 뿐이었고 후보 선출 과정에서의 협의와 논의는 철저하게 저희 안에서 이루어졌습니다”라고 답을 주었다. 더불어민주당 공천관리위원회는 독립적으로 운영되었다는 강조한 답이었다.

비례대표 후보자 선정에 있어 가장 중심이 되는 민주성에 대해 물어보았다. “공직선거법 47조 2항에 의하면 민주적 절차에 의해 비례대표 후보를 공천하게 되어 있는데 더불어민주당의 경우 이를 잘 지킨 공천이라 평가하는지요?”라는 질문에 ○○○위원은 “민주적 절차에 의해 후보 공천하는 것은 상대적으로 잘 지켰다고 생각합니다. 다만 급조된 정당인 탓에 시간적으로 다소 부족한 점이 있었다고 봅니다. 민주당 측의 직접적인 인원 지원이 없어서 발생하는 행정적 문제들로 인한 문제점들도 있었지만, 이는 순수하게 행정적인 문제였지 민주주의의 문제는 아니었습니다. 최소한 후보들 중에서는 각 분야별로 최고로 적합한 인물들을 공천했다고 생각합니다”라 대답해 주었는데 민주적 절차에 문제가 없다는 답이었다.

다음으로 공천심사의 기간이 짧았고 많은 후보자를 심사할 수밖에 없는 상황이었기에 심사과정에 대해 물어보았다. “공천심사과정에 대해 여쭙겠습니다. 공천심사위원으로 공천이 소수에 의해 결정되었는지 아니면 충분한 논의를 통해 이루어졌는지 평가를 내려주시요.”라는 질문에 ○○○위원은 “후보 자체가 많지 않았지만, 공천 자체는 매우 충분한 토론을 통해 정해졌다고 자부합니다. 공천은 소수에 의해 이루어질 수 없는 구조였습니다. 다만 시민사회의 개입(후보 추천 등)의 장단점들은 분명 있었다고 봅니다”라며 충분한 논의를 통해 심사가 이루어졌다는 점을 강조하였다.

다음은 당헌에서는 찾아볼 수 없지만 더불어민주당 공천과정에서 역할한 당원으로 구성된 비례대표선출선거인단에 관해 물어보았다. “언론보도를 보면 더불어민주당 "비례대표선출선거인단"이라고 나오는데요. 이들은 누구이며 어떻게 선정되었는지요?”라는 질문에 ○○○위원은 “이에 대해서는 잘 알지 못 합니다. 시민당과는 특별한 관련이 없고, 당 외부에서 초빙되어 참가하게 되었기 때문에 당 내부 사정

에 대해서는 아는 것이 없습니다”라고 대답해 주었다.

마지막으로 플랫폼 정당으로 나아가 공개성, 투명성, 민주적 절차를 강조하는 비례대표 후보자 선정이 소수에 의해 결정된 것이 아닌가 하는 점에 대해 물어보았다. 정확한 질문은 “정당의 비례대표공천임에도 당원도 일반 유권자도 참여하지 않았는데 이를 어떻게 생각하시는지요?”였으며 이에 대해 ○○○위원은 “이 부분은 조금 다른 접근이 필요하다고 생각합니다. 무엇이 어떻게 되었든 민주당 위성정당 일 뿐이라는 입장에서 보면 이 모든 것이 다 문제라고 볼 수 있습니다. 그러나 반대로 당시 유사한 플랫폼 정당이라는 실험을 먼저 주도했던 정치개혁연대나 시민당이나 둘 다 처음 시도되었던 방식을 제안했던 이들의 문제의식에서 보면 조금 다르게 평가할 수 있을 것 같습니다. 즉 소멸될 예정인 플랫폼 정당이라는 것 자체에 문제가 있다는 관점에도 동의하지만, 만일 이러한 정당의 특수성을 인정한다면 이당의 일반 당원이 존재하지 않는 특수성을 이해해야 한다고 생각합니다. 결론적으로 상층 중심의 논의에 의해 정해진 후보나 완전 순수 일반인 모집으로 후보가 결정되는 방식 외에는 방법이 많지는 않은 것 같습니다. 일반 정당과는 달리 당원이나 유권자 참여가 불가능한 특수한 상황은 해석하기에 따라 평가가 극과 극으로 나뉘어질 수밖에 없다고 생각합니다. 다만 이러한 형태의 정당 실험은 향후 어느 정당이든 지양해야 할 것이고, 만약 유사한 연합 블록을 형성하고자 할 시에는 더 긴 시간을 두고 고민해야 할 부분이 많은 듯합니다”라는 답을 주었다.

인터뷰를 통해 몇 가지 궁금한 점을 파악할 수 있었지만, 그럼에도 해소되지 않은 점은 있었다. 무엇보다 시민단체의 추천은 일반시민의 지원도 있었지만 시민사회단체 그리고 직능단체들에 의한 후보추천이 대부분이었다는 점을 알 수 있었다. 다만 시민사회단체, 직능단체 명(이름)을 파악할 수 있는 것은 아니어서 이들은 누구를 대표하는 시민단체인지는 알 수는 없었다. 따라서 더불어민주당 비례대표 후보자 공천에 있어 시민단체로부터 추천과정에 대한 투명성 그리고 이들 선정에 대한 투명성과 공정성이 무엇보다 요구되었지만 이에 대해서는 부족한 점이 많은 편이다. 물론 이들이 표방한 플랫폼 정당의 특성상 기존 정당과 같은 잣대로 판단하기 어려운 점이 있지만, 그래도 실질적인 추천과정에 관한 정보가 크게 부족한 것은 사실이다.

○○○위원은 비례대표선출선거인단에 대해 알고 있지는 못하고 있었다. 아무래도 공천관리위원회 위원들은 외부영입 인사이기 때문에 더불어민주당 운영에 대해서는 알 수 없었을 것이다. 참고로 더불어민주당은 앞서 언급한 것과 같이 대의원(당원) 107명을 비례대표선출선거인단으로 구성하였다고 하였는데 이들은 당원(대의원)이라는 점 외 이들이 누구이고 어떻게 선정되었는지 등에 대해서는 알 수 없는 상황이다. 또한 더불어민주당 최고위원회 역시 누구로 구성되어 있는지 정확히 파악하기 어렵다. 당헌에 이들의 구성에 대해 규정하고 있으나 대표와 최고위원 선출을 위한 통합선거가 없었기 때문에 최고위원이 통합선거를 통해 선출되지 못했고

원내대표, 사무총장 등에 대한 언급이 없었기 때문이다. 최고위원회가 비례대표 후보자 순위결정에 영향을 미치는 결정자 중 한 명이었던 점에 있어 투명성 측면에서 한계를 보였다고 할 수 있다.

무엇보다 더불어민주당의 비례대표 후보자 공천이 공직선거법 제47조 제2항을 잘 준수하였는지, 공개성과 투명성, 그리고 플랫폼 정당으로 국민 참여를 통해 이루어졌는지 평가해 보면 ○○○위원의 긍정적 평가와는 다를 수밖에 없다. 민주적 절차를 갖추어야 한다는 규정의 애매성은 있으나 적어도 하향식이 아닌 상향식의 절차를 갖추어야 하고 당원의 참여는 무조건적이며, 필요하면 일반국민의 참여도 보장되는 절차를 갖추어야 한다는 의미로 해석된다. 일반국민의 참여는 전혀 없었고, 당원의 참여도 불분명한 107명의 참여가 전부였다는 점에서 더불어민주당의 비례대표 후보자 공천은 소수에 의해 결정되었다는 비판으로부터 자유롭지 않다.

2. 미래한국당

1) 미래한국당 창당

위성정당의 등장은 학계나 정치인들 사이에서 이미 어느 정도 예상된 일이었다.²¹⁾ 주요 언론에서 이러한 가능성을 본격적으로 언급하기 시작한 것도 이러한 예상을 전하면서 부터인 것으로 보인다.²²⁾ 위성정당에 관한 이야기가 수면위로 올라오게 된 계기는 선거법개정안이 자동부의회되고 본회의에 상정되던 12월 초부터였다. 시간을 거슬러 올라가 2019년 4월 22일 여야4당(더불어민주당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당)은 선거법개정안을 신속처리안건으로 지정하는데 합의했다.²³⁾ 이 합의에 빠진 자유한국당은 23일 긴급총회를 열어 “총력투쟁”을 다짐했다. 이후 시간이 흘러 개정안은 11월 27일 자동 부의되었고, 12월 23일 본회의에 상정되었다. 이 사이 자유한국당은 12월 12일 법안 처리를 막기 위해 국회 본회의장 앞에서 무기농성에 들어간다고 발표했다. 이때 기사들을 살펴보면, 선거법안 처리와 관련하여 자유한국당 내에서 다양한 의견이 오갔던 것으로 보인다.²⁴⁾ 위성정당 창당 역시 여러 의견들 중 하나였던 듯하다.²⁵⁾

공식적으로 위성정당 창당에 대한 자유한국당의 의사가 표출된 것은 12월 24일이었다. 자유한국당 김재원 정책위의장은 국회에서 긴급 기자회견을 열어 선거법

21) 정준표. “준연동형비례대표제 적용의 한계.” 2019년 11월 29일, 정당학회 연례학술대회. 정치개혁특별위원회 회의록 등.

22) 중앙일보. 2019.12.04. “[서소문 포럼] 자기파괴적 연동형 비례대표제.”

23) 4월 30일 신속처리안건으로 지정되었다.

24) 조선일보. 2019.12.12. “4+1의 선거법 강행처리 방침에 묘수 없는 한국당... 일부선 협상론 술술.”

25) 머니투데이. 2019.12.12. “비례한국당, 비례민주당...미적분선거제에 기막힌 답안?”

개정안이 통과된다면, 자유한국당은 “곧바로 비례대표 전담 정당을 결성할 것”이라고 천명했다. 당시 민주당은 “꼼수”라고 비판했지만, 결국 민주당 역시 더불어민주당이라는 위성정당을 만들었다. 설문조사 결과에 따르면, 유권자들의 대다수는 위성정당 창당에 반대했다.²⁶⁾ 그럼에도 불구하고 두 거대 정당은 더 많은 의석을 확보하기 위해 위성정당을 창당했고, 실제로 더 많은 의석을 가져갔다.

자유한국당은 2019년 12월 31일 ‘창당준비위 발기인 동의서’에 서명을 받는 것을 시작으로 위성정당의 창당 작업을 시작했다.²⁷⁾ 이후 자유한국당은 2020년 1월 2일 비례자유한국당 창당준비위원회 결성신고서를 중앙선거관리위원회에 접수하였으며, 중앙선거관리위원회는 8일 이를 공고하였다. 하지만, 10일 이해찬 더불어민주당 대표가 선관위는 ‘비례’ 위성정당의 명칭 사용을 차단해야 할 것이라는 의견을 내었고, 선거관리위원회 역시 ‘비례자유한국당’이 유사 명칭에 해당하는가에 관한 심사에 나섰다. 13일 선거관리위원회는 ‘비례00당’은 유사 명칭이기에 새로운 정당 명으로 사용할 수 없다는 심사 결과를 발표하였다.²⁸⁾ 이에 비례자유한국당 창당준비위원회는 1월 17일 당명을 미래한국당으로 변경 신고하였다.

2020년 2월 5일 미래한국당의 중앙당 창당대회가 국회도서관에서 있었다. 이 자리에서 몇 시간 전 자유한국당을 탈당한 한선교 의원이 대표로 추대되었다. 한선교 대표는 취임사에서 “미래한국당은 비례대표를 선출하는 정당입니다”라고 말했으며, 그 자리에는 자유한국당의 황교안 대표를 비롯하여 다수의 자유한국당 인사들이 참석하였다. 미래한국당의 창당 선언문 등의 발표는 없었다. 당의 강령은 아래와 같다.

미래한국당은 유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한민국이 미래세대에도 지속발전이 가능하도록 자유민주주의 이념과 시장경제 원칙을 바탕으로 청년·여성 인재의 자유로운 활동을 보장하고, 도전정신과 성과가 보상받는 것을 최우선으로 추진한다. 앞선 세대의 희생으로 이룩한 대한민국의 역사에 자긍심을 가지고 이를 더욱 발전시켜 가도록 하며 재정배분, 자원·환경개발, 제도개혁을 추진한다. 역사적 경험을 반성적으로 성찰하여 민주주의를 더욱 성숙시켜 나가며, 새로운 환경의 변화에 능동적으로 적응하고 혁신하여 국부를 창출함으로써 국민의 삶을 더욱 행복하게 만들어 간다

미래한국당의 강령을 살펴보면, 당시 자유한국당의 강령 내용을 축약한 듯하다. 미래한국당은 6일 정당 등록을 신청하였고, 13일 선관위는 미래한국당 등록을 허용했다. 이후 20일 미래한국당은 공천관리위원장으로 공병호 ‘공병호경영연구소’ 소장을 내정했다는 보도자료를 배포했다.

26) 동아일보. 2019.12.30. “국민 60% “비례정당 창당 반대”...한국당 강세, TK서도 부정적.”

27) 중앙일보. 2019.12.31. ““비례한국당” 창당작업 본격 착수...”당직자 창당 회비 10만원.”

28) 한겨레. 2019.01.13. “21대 총선서 ‘비례00당’ 명칭 못쓴다.”

2) 미래한국당의 비례대표후보 공천 관련 규정

2020년 제21대 국회의원선거에서 미래한국당은 총 39명의 비례대표 후보자들을 공천하였다. 선거 결과 미래한국당은 약 33.8%를 득표하여 19명의 당선자를 배출하였다. 미래한국당의 비례대표 1번은 윤봉길 의사의 장손녀인 윤주경씨였으며, 2번은 한국금융연구원장을 역임했던 유창현씨이다. 두 후보는 황교안 대표 영입인사로 알려졌다. 그렇다면, 이 39명의 후보자들은 어떻게 공천되었는가? 이와 관련한 미래한국당의 규정은 무엇인가?

미래한국당의 공천을 파악하기 위해서는 우선 당헌을 살펴볼 필요가 있다. 앞서 살펴보았듯이, 공직선거법은 후보자 공천이 당헌·당규에 따라 민주적으로 진행되어야 한다고 명시하고 있다. 미래한국당의 당헌 제6장은 공직후보자 선출에 관한 내용을 담고 있다. 제57조에 따르면, “최고위원회의 의결로 중앙당과 시·도당에 공직선거후보자추천관리위원회(이하 “공천관리위원회”라 한다)를 설치한다”고 규정하고 있다.

공천관리위원회 설치를 의결하는 최고위원회는 당대표, 원내대표, 통합선거로 선출되는 최고위원 3명, 정책위원회 의장, 당 대표가 최고위원회의 협의를 거쳐 지명하는 최고위원 2명, 사무총장 등 아홉 명으로 구성된다. 제26조에 따르면, 최고위원회는 공천관리위원장 및 위원 임명에 대한 의결권과 공직선거후보자, 시·도당위원장, 당원협의회 운영위원장 승인에 대한 의결권을 갖는다. 미래한국당의 공천관리위원회에 관한 제57조의 내용은 아래와 같다.

- ① 공정하고 민주적인 공직선거 후보자 추천관리를 위하여 최고위원회의 의결로 중앙당과 시·도당에 공직선거후보자추천관리위원회(이하 “공천관리위원회”라 한다)를 설치한다.
- ② 공천관리위원회는 위원장을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성하며, 재적 3분의 2 이상은 당외인사로 한다.
- ③ 중앙당 공천관리위원회의 위원장과 위원은 당 대표가 최고위원회의 의결을 거쳐 임명한다.
- ④ 시·도당 공천관리위원회의 위원장과 위원은 시·도당위원장이 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 추천하고, 당 대표가 최고위원회의 의결을 거쳐 임명한다.
- ⑤ 공천관리위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.
 1. 후보자 추천에 대한 공모
 2. 후보자에 대한 심사 또는 선정
- ⑥ 후보자는 공천관리위원회의 추천과 최고위원회의 의결을 거쳐 당 대표가 추천한다.
- ⑦ 당 대표 및 최고위원은 공천관리위원장 및 위원을 겸임할 수 있다.
- ⑧ 후보자 추천과 관련한 공천 신청자의 이의신청 절차는 중앙당 공천관리위원회의 의결로 정한다.

이 규정들을 살펴보면 최고위원회는 공천관리위원회가 선정한 후보자들에 대해 거부권을 행사할 수 있다는 것을 알 수 있다. 최고위원회는 과반수 출석에 과반수 찬성의 의사결정 원칙을 따른다.²⁹⁾ 하지만 최고위원회가 직접 후보자를 선정하는 것은 아니다. 후보자를 선정하는 기구는 공천관리위원회이다. 위의 조문에 따르면, 공천관리위원회는 위원장을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성되며, 이들 중 2/3는 원외 인사로 구성해야 한다. 하지만, 공천관리위원회 위원장과 위원 모두 당 대표가 최고위원회 의결을 거쳐 임명하도록 하였다. 즉, 공천관리위원회 구성은 당대표와 최고위원회의 결정에 따르게 될 것이다. 또한 제57조 7항에 따르면, 당대표와 최고위원은 공천관리위원장과 위원을 겸임할 수 있다. 공천관리위원회는 후보자를 공모하고 심사하여, 선정하는 역할을 담당한다. 미래한국당의 당헌은 공천관리위원회를 구체적으로 어떻게 구성하는가에 대한 자세한 내용을 담고 있지 않다.

공직선거법 제47조는 정당의 후보자 추천이 민주적 절차에 따라야 한다고 규정한다. 미래한국당의 후보자 추천 내용도 민주적인 절차를 명시한다. 하지만 구체적으로 어떠한 절차를 따를 것인지는 적시하고 있지 않다. 비례대표국회의원선거 후보자 추천에 관한 규정은 더욱 간략하다. 제62조는 “비례대표 국회의원선거후보자 추천은 중앙당 공천관리위원회가 수행한다”라고만 적고 있을 뿐이다. 게다가 부칙 제4조를 두어 “제21대 국회의원선거 비례대표국회의원후보자 선출에 대하여는 당헌의 규정에도 불구하고 선거일정 등의 상황을 고려하여 최고위원회의 의결로 별도의 방법과 절차에 따라 공직후보자를 선출할 수 있다”고 정하였다.

2020년 공직선거법 개정으로 각 정당은 “민주적 심사절차를 거쳐 대의원·당원 등으로 구성된 선거인단의 민주적 투표절차에 따라 추천할 후보자를 결정”해야 한다.³⁰⁾ 더 나아가, “비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 당헌·당규 및 그 밖의 내부규약 등으로 정”해야 한다.³¹⁾ 하지만 미래한국당 당헌은 공직선거법이 제시하는 구체적인 절차를 담고 있지 않다.

후보자 추천과 관련해서 미래한국당의 당헌은 그리 구체적이 않다. 아래의 당헌 제58조는 후보자 추천에 관한 일반적인 사항을 담고 있다:

- ① 당은 공직선거 후보자를 공정하고 민주적인 절차를 거쳐 추천하는 것을 원칙으로 한다.
- ② 최고위원회의는 공천관리위원회가 추천하는 후보자를 의결로써 확정한다. 다만, 불법선거운동이나 금품수수 등 명백한 하자가 있는 경우에는 최고위원회의 의결로 후보자 추천을 취소할 수 있다.
- ③ 구체적인 추천관리방식은 중앙당 및 시·도당 공천관리위원회의 규칙으로 정한다.

29) 동수인 경우 당대표가 결정권을 갖는다.

30) 공직선거법 제47조 2항 1.

31) 공직선거법 제47조 2항 2.

이 보고서는 미래한국당의 당헌과 회의록을 통해 국회의원선거에서 누가 비례대표후보자를 결정하고, 누가 후보가 될 수 있으며, 어디에서 이를 결정하고, 어떤 방법으로 결정하는가를 조금 더 구체적으로 확인해보고자 한다. 우선 미래한국당 당헌에 따르면 비례대표후보자를 결정하는 주체는 공천관리위원회와 최고위원회이다. 공천관리위원회가 후보자를 공모하고 심사하여 선별한 후 이를 최고위원회에서 최종 의결한다. 당헌 제27조 2항에 따르면, 미래한국당의 최고위원회의 의결은 과반수 참석과 과반수 찬성에 따른다.

공직선거법 제47조 2항은 정당이 선거인단을 구성하여 후보자를 결정해야 한다고 명시하고 있으나, 미래한국당 당헌에는 선거인단에 관한 언급이 없다. 하지만 선관위에 제출한 제21대 비례대표국회의원선거 후보자추천회의 회의록에 따르면, 후보자추천규칙에 따라 선거인단을 구성했다고 나온다. 그리고 선거인단이 투표를 통해 후보자 명단 결정과정에 참여했다는 것을 확인할 수 있다. 즉, 미래한국당의 비례대표 후보자를 결정하는 제도적 행위자는 공천관리위원회, 최고위원회, 선거인단이라고 볼 수 있을 것이다. 선거인단에 관한 자세한 규정과 내용을 당헌과 회의록을 통해 확인할 수는 없었다. 선관위에 등록된 내용은 미래한국당의 강령과 당헌뿐이며, 미래한국당과 합당한 현재 국민의힘 정당 홈페이지 등에서 당시 미래한국당의 당규와 규칙을 확인할 수 없다. 이 보고서는 회의록을 통해서만 선거인단이 어떻게 구성되었는지, 누가 선거인단이 될 수 있는지를 확인할 수 있었다.

두 번째로 누가 후보가 될 수 있는가를 미래한국당 당헌을 통해 확인해볼 수 있다. 제58조 2항에 따르면, “불법선거운동이나 금품수수 등 명백한 하자가 있는 경우에는 최고위원회의 의결로 후보자 추천을 취소할 수 있다”는 내용이 후보자 자격에 관한 유일한 문구이다. 다만 추후 살펴보겠지만, 회의록에 따르면, 부적격 기준의 주요 내용을 다음과 같이 언급하였다(추천규칙 제15조).

1. 피선거권이 없는 자
2. 후보 신청 자가 당적을 이탈·변경한 때
3. 타 당의 당적을 보유하고 있는 자
4. 후보등록 서류에 허위사실을 기재한 자
5. 당선무효에 해당하는 형을 선고 받고 재판 계속 중인 자
6. 다음 각 목에 규정된 범죄를 저질러 국민의 지탄을 받는 형사범으로 집행유예 이상의 형이 확정되거나, 공천 신청 당시 하급심에서 집행유예 이상의 판결을 선고받은 자
 - 가. 살인, 강도 등 강력범죄
 - 나. 뇌물·알선수재 등 뇌물관련 범죄
 - 다. 사기·횡령 등 재산범죄
 - 라. 정치자금법, 공직선거법 위반 등 선거범죄
 - 마. 성범죄, 아동 및 청소년 관련 범죄, 도주차량, 음주운전 통 파렴치범죄(단, 성

범죄, 아동 및 청소년 관련 범죄는 벌금형 이상으로 함)

7. 제6호에서 규정된 범죄경력 외 공천관리위원회가 의결한 범죄경력 등이 있는 자

물론 비례대표후보자로 정당의 공천을 받기 위해서는 해당 정당의 당원이어야 하기 때문에 누가 당원이 될 수 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 제4조에 따르면, 공직 후보로 추천을 받기 위해서는 책임당원이어야 한다는 규정이 있으며, “책임당원은 당비를 권리행사 시점에서 1년 중 6개월 이상 납부하고 연 1회 이상 당에서 실시하는 교육 또는 행사 등에 참석”해야 한다고 명시하고 있다.³²⁾ 하지만 이 규정에도 불구하고 “최고위원회는 책임당원이 아닌 당원에게 책임당원의 자격을 부여할 수 있다”³³⁾는 또 다른 규정을 두어 최고위원회가 승인하면 누구나 단순 가입절차를 통해 책임당원이 될 수 있는 길을 열어 놓았다. 이 규정들을 종합해보면, “명백한 하자”가 없는 경우 최고위원회가 승인한다면 누구나 미래한국당의 비례대표후보자가 될 수 있다. 하지만 이를 통해 미래한국당 후보자격을 개방성이 높다고 볼 수는 없을 것이다. 오히려 이 규정은 최고위원회가 후보추천에 갖는 영향력이 크다는 것을 보여준다.

세 번째로 어디에서 후보를 선출하는가를 미래한국당 당헌을 통해 살펴볼 수 있다. 제57조에 따르면, 공직 후보자를 선출할 때 중앙당과 시·도당에 공직선거후보자 추천관리위원회를 설치한다는 규정을 확인할 수 있으며, 제58조에도 추천관리방식이 중앙당 및 시·도당 공천관리위원회의 규칙으로 한다는 내용을 확인할 수 있다. 하지만, 당헌은 시·도당 공천관리위원회가 어떠한 결정권을 갖는지에 관한 구체적인 내용을 담고 있지 않다. 특히, 제62조에서 비례대표국회의원선거 후보자의 경우 중앙당 공천관리위원회가 해당 업무를 수행한다고 적고 있다. 즉, 미래한국당의 비례대표후보자 선출은 중앙 단위에서만 이루어진다. 다른 사회 단위, 예를 들어 청년위원회나 여성위원회 등이 선출권을 갖는다는 문구 역시 존재하지 않는다.

마지막으로 비례대표후보자 공천이 어떠한 결정 방식을 통해 이루어지는가를 살펴보아야 할 것이다. 미래한국당의 당헌에 따르면, 후보자는 공정하고 민주적인 절차를 거쳐 추천되어야 한다. 좀 더 구체적으로 보면, 공천관리위원회가 추천하고 최고위원회가 의결하여 후보자를 확정한다는 제58조 2항의 문구를 통해 미래한국당의 후보자 공천이 순수 경선제가 아님을 유추할 수 있다. 순수한 경선제라면 후보자의 선출을 결정하는 유일한 요인은 경선을 통해 얻은 후보의 득표수가 되어야 한다 (Rahat 2009). 하지만 미래한국당의 당헌에 따르면, 국회의원선거 비례대표후보자 공천 최종 결정권은 최고위원회가 갖고 있다. 경선에 관한 규정은 당헌을 통해 확인할 수 없다.

32) 미래한국당 당헌 제3조 3항.

33) 미래한국당 당헌 제3조 4항.

공직선거법은 선거인단을 구성하고 투표를 통해 비례대표후보자를 선출할 것을 규정하고 있다. 그렇다면, 공천관리위원회와 최고위원회가 결정하는 후보자 추천은 위법인가? 비록 선거인단의 투표를 통해 후보를 선출해야 한다는 규정이 있지만, 이 규정이 후보자 선출이 선거인단의 투표를 통해서만 후보자를 선출해야 한다고 해석하는 것은 논쟁이 가능할 듯하다. 예를 들어, 선거인단이 투표를 통해 후보자를 선출 과정에 참여한다면, 해당 규정을 준수하였다고 해석할 수도 있을 것이다. 반면, 만일 선거인단이 주어진 명단에 찬반만을 표시하는 거수기 역할 수준이라면 이는 민주적인 투표 절차라고 볼 수 없다는 주장도 가능할 것이다. 물론 최소한 선거인단 구성과 투표 절차는 당헌 혹은 당규에 명시되어 있어야 한다. 하지만 앞서 언급하였듯이 선거 이후 선거관리위원회나 미래한국당의 홈페이지를 통해 당규를 확인할 수는 없었다. 이는 향후 필히 개선되어야 할 사항이다.

3) 미래한국당의 비례대표후보 공천과정

비록 미래한국당의 당규와 후보자 추천 관련 규칙을 직접 비교하여 확인할 수는 없지만, 당시 회의록과 기사를 통해 누가, 어떻게 후보자를 선출했는지 짐작해볼 수 있다. 회의록에 따르면, 미래한국당은 2020년 3월 23일 14시, 미래한국당 최고위원실에서 “제21대 국회의원선거 미래한국당 비례대표후보자 추천(안)”을 가지고 첫 번째 회의를 가졌다. 이 회의록에 따르면, 2월 27일 미래한국당은 최고위원회를 개최하여 공병호씨를 위원장으로 하는 7명을 공천관리위원을 선출하였다.³⁴⁾ 이 위원들을 어떠한 기준과 절차를 통해 선발하였는지는 당헌이나 회의록을 통해 확인할 수 없다. 이날 미래한국당이 제시한 공천 세부 기준은 “부적격 기준이 없는 인물, 득표에 현저히 공헌할 수 있는 인물, 전투력이 있는 젊은 인재, 민생경제살리기에 정통한 인물”이었다.³⁵⁾ 이 기준 자체가 모호할 뿐만 아니라, 이 기준이 후보 선정 과정에서 어떻게 적용되었는지 왜 그러하였는지를 회의록을 통해 확인할 수는 없었다.

회의록에 따르면, 미래한국당은 이후 3월 2일부터 9일까지 후보자 신청서를 받았으며, 총 532명이 지원하였다. 신청서 접수에 있어 미래한국당은 부적격 기준을 명시하였다. 앞서 당헌에 따른 기준과 더불어 ‘후보등록 서류에 허위 사실을 기재하였거나, 당선무효에 해당하는 형을 선고받고 재판이 진행 중인 자, 규정한 범죄를 저질러 집행유예 이상의 형이 확정되었거나 판결을 선고받은 자’ 등이 주요 기준이었다. 이 기준들을 통해 미래통합당의 비례대표후보자가 될 수 있는 범주를 확인할 수 있다. 앞서 언급하였듯이 후보 신청 자격은 그다지 엄격하지 않다고 볼 수 있다. 특히, 미래한국당 당헌에 따르면, 최고위원회가 원한다면 책임당원이 아니더라도 후

34) 공천위원은, 사무총장이었던 조훈현씨를 비롯하여 외부 인사로 박지나 한의사, 진현숙 전 MBC 플레이비 대표, 김동현 고려대 경제학과 교수, 소리나 변호사, 권혜진 세종이노베이션 대표가 참여했다.

35) 중앙일보. 2020.03.01. “미래한국당 공천 갈 권 공병호 “통합당 인재 와도 혜택 없다.”

보가 될 수 있다.

접수가 마감된 후 신청자들에 대한 서류와 면접 심사가 진행되었다. 이후 추천 후보자와 순번을 결정하는 심층심사가 진행되었다. 심사는 12일부터 15일까지 진행되었다. 미래통합당 회의록은 “성별, 연령, 지역, 직업 등의 국민 대표성 및 전문성, 당 기여도 등을 고려”하여 후보를 추천하였다고 기록하고 있다. 심사에 관한 좀 더 상세한 내용은 회의록에 나와 있지 않다. 이 역시 향후 개선되어야 할 것이다.

후보자 추천과정을 좀 더 자세히 들여다보면, 미래한국당은 우선 후보자심사위원회를 구성하였다. 2월 27일 첫 회의를 시작으로 3월 23일까지 총 14차례에 걸쳐 회의를 진행하였다. 회의록에 따르면, 미래한국당은 “제21대 국회의원선거 비례대표 국회의원 후보자 추천 규정”(이후 추천규칙)을 두었던 것으로 보인다. 하지만, 이 규칙을 중앙선거관리위원회나 미래한국당 홈페이지를 통해 확인할 수는 없는 상황이다.

앞서 언급하였듯이, 532명의 후보가 공천을 신청하였고, 후보자심사위원회는 추천규칙 제16조에 따라, 서류와 면접 심사를 통해 추천 정수의 2배수 이내로 신청자를 선발하였다. 이후 추천규칙 제17조에 따라 2배수 이내의 신청자들을 대상으로 심층 심사를 실시하였다. 이 심사를 통해 누구를 추천할 것인지 그리고 그 순번은 어떻게 할 것인지를 결정하였다. 회의록은 후보자심사위원회가 최종 후보자와 순번을 “성별, 연령, 지역, 직업 등의 국민 대표성 및 전문성, 당 기여도 등을 고려하고, 여성을 50% 이상 포함하여 성별교차식으로 추천”하였다고 적고 있다. 추천과 순번 결정의 더 자세한 내용은 회의록을 통해 확인할 수 없다.

미래한국당은 공천위원회가 결정한 명단과 순번에 대해 선거인단이 투표를 하고 최고위원회가 결정하는 절차를 따랐다. 의결 규칙은 선거인단의 경우 재적 과반수 출석과 출석 과반수의 찬성이다. 선거인단 투표를 통과한 명단은 최고위원회에 회부된다. 만일 부결된다면, 공천관리위원회가 재심사하여 선거인단 투표에 다시 회부한다. 최고위원회는 선거인단 투표를 거쳐 올라온 명단에 대해 수정을 가할 수 없다. 당헌과 회의록에 따르면 최고위원회는 명단에 대해 과반수 참석과 찬성으로 가부만을 결정할 수 있다. 최고위원회가 명단을 의결하면 이 명단이 최종 후보자 명단이 된다. 만일 최고위원회가 명단을 부결한다면, 공천관리위원회는 명단에 대한 재심사를 하고, 다시 선거인단 투표에 찬반을 물어야 한다.

회의록에 따르면, 우선 미래한국당은 “추천규칙과 투표규정”에 따라 “공천관리위원회에서 회부한 후보자 추천안을 대상으로 일괄 찬반투표를 실시”하여 안건의 통과를 결정했다. 3월 16일 후보자 40명과 예비명단을 결정하였고, 같은 날 오후 4시 미래한국당 중앙당사에서 1차 선거인단 투표를 실시하였다. 이 명단에서 1번은 조수진 전 동아일보 논설위원이었으며, 2번은 신원식 전 육군 수도방위사령관이었다.

회의록에 따르면 선거인단 구성 및 투표 규정 제3조에 따라 “당 대표가 최고위

원회의 의결을 거쳐 당 대표가 임명한 당원 100인으로” 선거인단을 구성하고, 선거인단 100인은 “무작위 추첨”으로 선출되었다. 이들 중 “여성 및 청년을 각각 30% 이상” 포함하였다. 하지만 구체적으로 어떠한 명단에서 어떻게 선출하였는지는 명확하게 나와 있지 않다. 예를 들어, 무작위로 추천하는데 어떻게 여성과 청년을 각각 30% 이상으로 하였는지, 청년의 기준은 무엇인지 등 자세한 내용은 선관위에 등록된 회의록이나 당헌을 통해 확인할 수 없다. 투표 방식은 앞서 언급하였듯이 일괄 찬반 투표였다. 결정 방식은 과반수 출석과 과반수 찬성이다. 공천위원회가 선정한 후보자 명단에 대해 선거인단이 일괄 찬반 투표로 참여하는 것이 공식선거법에서 말하는 “대의원·당원 등으로 구성된 선거인단의 민주적 투표절차에” 따르는 것인지는 논쟁의 여지가 있다.

회의록에 따르면, “선거인단 투표는 공천관리위원회로부터 후보자 추천안이 회부된 때로부터 5일 이내에 찬반투표를 실시”해야 한다. 만일 “지정된 기일 내에 투표를 종료하지 못하였을 경우, 후보자 추천에 이의가 없는 것으로 간주”한다고 되어 있다. 선거인단 투표가 진행되지 못하는 경우 이를 통과로 간주하는 것은 제도적 문제와 논쟁의 여지가 있다. 찬성 의견이 참석인원의 과반에 미치지 못하는 경우 이들이 예상 불참인원을 고려하여 투표에 참석하지 않고, 만일 이로 인해 투표를 위한 정족수가 미달된다면 명단은 통과될 수 있다는 것을 의미한다.

3월 16일 진행된 첫 번째 미래한국당 선거인단 찬반투표 결과에 따르면 100명의 대의원들 중 71명 참여에 56명 찬성으로 공천관리위원회가 선정한 명단이 통과되었다. 하지만, 선거인단 투표 직후 최고위원회를 열고 심사를 하여 명단을 공식 발표하려던 계획은 최고위원회에 위원들이 불참하면서 불발되었다. 당시 미래한국당의 미래통합당 인사들이 공천명단에 반발하여 회의에 참석하지 않은 것으로 알려졌으며, 반발의 까닭은 미래통합당과 황교안 대표가 영입한 인사들이 순번에서 밀렸기 때문으로 보인다.³⁶⁾ 한 예로 황교안 대표가 영입했다고 알려진 윤주경씨의 경우 1차 명단에서는 21번에 있었다(최종 명단에는 1번). 이후 명단을 둘러싼 논쟁과 타협의 시도가 있었으나, 결국, 3월 18일 열린 최고위원회에서 선거인단 투표를 통과한 명단이 부결되었다.

이미 살펴보았듯이 최고위원회에서 공천위원회가 작성하고 선거인단이 가결한 명단이 부결되면, 공천위원회는 새로이 명단을 작성해야 한다. 18일 명단을 새로이 작성했으나, 이 명단은 19일 선거인단 투표를 통과하지 못했다. 19일 선거인단 투표에는 1차 투표보다 적은 61명만이 참석하였고, 13명이 찬성표를, 47명이 반대표를 던져 명단은 부결되었다.³⁷⁾ 2차 명단은 1차 명단에서 20번 밖이었던 4명의 인사들을 20번 안으로 조정한 것이었다. 이러한 변화는 미래통합당과 황교안 대표의 의

36) 조선일보. 2020.03.16. “미래한국당 비례명단에 발각 뒤집힌 통합당... 영입인사들 당선권 밖 배치, 황교안 격노.”

37) 만일 찬성 13명이 불참을 했다면, 48명이 참석하여 정족수 미달로 투표는 진행될 수 없었을 것이며, 주어진 기간 내에 재투표가 이루어지지 않았다면 2차 명단은 선거인단 투표를 통과한 것이 되었을 것이다.

사가 반영되었던 것으로 보인다.³⁸⁾ 부결 직후 한선교 당시 미래한국당 대표가 사퇴하였으며, 최고위원들도 사퇴하였다. 같은 날 원유철·정갑윤·염동열·장석춘 미래통합당 의원이 19일 미래한국당에 입당했고, 원유철 의원이 20일 새로운 당대표로 추대되었다.³⁹⁾

당대표로 추대된 원유철 의원은 20일 공천위원장을 배규한 백석대 교수로 교체하였다. 새로운 공천관리위원회는 조훈현 의원, 염동열 의원, 박란 동아TV 대표이사, 전홍구 전 KBS 부사장, 황승연 경희대 사회학과 교수, 정상환 국제대 세무회계학과 교수가 참여하였다. 22일 원유철 대표는 “국민이 마음에 드는 후보, 문재인 정권의 국정 실정 막아내고 대안 제시할 수 있는 능력을 갖춘 후보, 야권 통합. 보수 통합과 관련된 좋은 후보”를 비례대표후보자 선출 기준으로 삼겠다고 발표했다. 하지만, 회의록을 통해 구체적으로 어떠한 기준을 적용하여 후보자 명단을 작성했는지를 확인할 수는 없다.

회의록에 따르면, 3월 23일 미래한국당 공천위원회는 새로운 명단을 선거인단 투표에 회부했고, 63명이 참여하여 38명 찬성으로 명단이 통과되었다. 이후 최고위원회가 명단을 승인하여 최종적으로 40인 후보자와 순위계승 예비명단 9명이 확정되었다. 하지만 이 순번은 이후 사퇴 후보가 나오면서 수정이 가해졌다(아래의 표 참조). 또한 순번의 변화도 있었다. 하지만 이러한 과정이 어떻게 진행되었는지 회의록이나 규정을 통해 확인할 수는 없었다. 아래의 표는 미래한국당의 비례대표 후보자 명단이다. 이 명단을 살펴보면, 최초의 명단과 최종 명단의 차이를 확인할 수 있다. 이 표를 보면, 이 차이가 단순히 사퇴 후보가 발생하고 이후 순번자가 이 자리를 대체한 것만은 아님을 알 수 있다. 제21대 국회의원선거에서 미래한국당은 19명의 비례대표를 배출하였고, 5월 29일 공식적으로 미래통합당에 흡수 합당되었다.

<표 4-3> 미래한국당 비례대표 후보자 명단

추천순번	최초명단	최종명단	성별
1	윤주경	윤주경	여
2	윤창현	윤창현	남
3	한무경	한무경	여
4	이종성	이종성	남
5	조수진	조수진	여
6	조태용	조태용	남
7	정경희	정경희	여
8	신원식	신원식	남

38) 중앙일보. 2020.03.19. “공병호 “비례후보 4~5명 재심” 황교안 측 “그결론 안 돼, 신뢰 깨졌다.”“

39) 최고위원은 정운천·장석춘 의원, 사무총장은 염동열 의원, 정책위의장은 김기선 의원.

9	조명희	조명희	여
10	박대수	박대수	여
11	김예지	김예지	여
12	지성호	지성호	남
13	이영	이영	여
14	최승재	최승재	남
15	전주혜	전주혜	여
16	정운천	정운천	남
17	서정숙	서정숙	여
18	이용	이용	남
19	허은아	허은아	여
20	노용호	노용호	여
21	최영희	최영희	여
22	방상혁 ⁴⁰⁾	우신구	남
23	김은희	김은희	여
24	우신구	하재주	남
25	박현정	박현정	여
26	하재주	권신일	남
27	백현주	백현주	여
28	권신일	남영호	남
29	문혜정	문혜정	여
30	남영호	박대성	남
31	이진화 ⁴¹⁾	정선미	여
32	신동호 ⁴²⁾	김보람	남
33	정선미	권순영	여
34	박대성	이종헌	남
35	권순영	서안순	여
36	김철수 ⁴³⁾	김영근	남
37	서안순	김경애	여
38	김보람	신민아	남
39	김경애	김란숙	여
40	이수영		남

40) 3월 24일 방상혁(대한의사협회 상근부회장)씨는 사퇴의사를 밝혔다. 이후 남녀 순번을 맞추기 위해 우신구 후보가 22번으로 배치되었다.

41) 이진화 전 서울시 의원은 사퇴.

4) 평가

미래한국당의 제21대 국회의원선거 비례대표후보자 공천 과정은 제도, 개방성·민주성, 투명성이라는 기준을 통해 평가해 볼 수 있다. 우선 제도적인 측면에서 미래한국당의 공천이 공직선거법이 요구하는 절차를 온전히 따르고 있는지, 그리고 공천과 관련된 원칙들이 구체적이고 명시적인가를 살펴볼 수 있다. 미래한국당의 당헌과 회의록을 살펴보면, 공천 규정이 구체적이지 못한 것을 알 수 있다. 이미 수차례 언급하였듯이, 미래한국당의 공천위원회 구성이나 선거인단 구성, 그리고 심사 기준과 절차에 관한 조항이 불투명하다. 회의록에는 공천위원회나 선거인단의 구성 등이 관련 당규에 따랐다고 적혀있다. 하지만 그 규정이 무엇인지 당헌과 회의록을 통해 파악할 수는 없다.

미래한국당이 비례대표후보자를 공천함에 있어 공직선거법의 규정을 철저히 준수하였는지도 논쟁의 여지가 있다. 개정된 공직선거법은 “... 비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 당헌·당규 및 그 밖의 내부규약 등으로 정한다. ... 비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 중앙선거관리위원회에 서면으로 제출하고, 중앙선거관리위원회는 정당별로 후보자 추천절차의 제출여부와 내용을 홈페이지에 게시하여야 한다”고 명시하고 있고 실제 미래한국당은 선거전에 이를 선관위에 제출하고 게시하여 절차상의 문제는 없었다.⁴⁴⁾ 이 규정의 취지는 정당의 비례대표 선출과정을 공개함으로써 유권자들에게 필요한 정보를 주려는 것이었으나 그 내용은 단순한 절차만을 나열하고 있을 뿐 실제 어떠한 방식으로 추천이 이루어졌는지 명확히 알기 어렵다. 따라서 실제 정당이 필요한 정보를 제공할 수 있도록 제도적인 정비가 필요한 부분이다.

두 번째로 미래한국당의 공천절차가 개방적이고 민주적이었는가이다. 공직선거법은 정당이 “민주적 심사절차를 거쳐 대의원·당원 등으로 구성된 선거인단의 민주적 투표절차에 따라 추천할 후보자를 결정”해야 한다고 명시하고 있다. 이 규정에 따라 미래한국당은 선거인단을 구성하여 공천위원회가 제출한 명단에 대해 찬반 투표를 시행하였다. 이 과정이 “민주적 투표절차에 따라 후보자를 결정”한다는 조항에 제대로 부합하는가는 논쟁의 여지가 있다.

후보공천의 개방성과 민주성을 측정할 때 누가 후보를 결정하는가는 중요한 변수이다(Hazan and Rahat 2010). 미래한국당과 같이 당원만으로 구성되는 선거인단은 참여에 있어 개방성이 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 또한 선거인단이 주어

42) 신동호 전 아나운서 사퇴.

43) 김철수 대한병원협회장 사퇴.

44) 미래한국당과 더불어민주당은 선거 전에 “후보자 추천절차”를 제출하였고 선관위 홈페이지에 게시되었으나, 선거 후에 각각 미래통합당과 더불어민주당으로 흡수된 까닭에 삭제되었다. 따라서 제출과 게시에 있어서 두 정당의 절차상의 문제는 없다. 다만 그 내용이 세세하지 않다는 점에서 문제가 있다.

진 명단에 단순히 찬반 의사만 밝히는 절차 역시 순수한 경선제는 아니라고 볼 수 있다. 선거인단에게 찬반만을 물은 것뿐만 아니라 선거인단의 투표 결과가 최고위원회의 결정으로 받아들여지지 않을 수 있다는 사실도 미래한국당의 비례대표후보자 추천과정이 민주성 높은 절차였다고 보기 힘들게 하는 요소이다. 비록 미래한국당의 비례대표후보자 추천이 공직선거법에 나와 있는 선거인단 투표라는 절차를 준수했다고 할지라도 개방성과 민주성이라는 측면에서 높은 평가를 받기는 힘들다.

세 번째로 미래한국당의 공천 과정이 충분히 투명하였는가이다. 민주주의 국가에서 대표자를 선출하는 일련의 과정은 투명해야 한다. 정당의 후보자 추천이 비록 정당의 일이지만 이 과정 역시 대표자를 선출하는 과정이라면 투명하게 진행되어야 한다. 앞서 살펴보았듯이 미래한국당의 비례대표 후보자 추천이 어떻게, 어떠한 기준으로 이루어졌는가를 회의록을 통해 확인하는 것은 쉽지 않은 일이다. 예를 들어, 후보자나 선거인단 선출 기준과 과정 등이 서류를 통해 상세하게 보고되어 있지 않다. 다만 언론을 통해서만이 공천이 어떻게 진행되었는가를 미루어 짐작할 수 있을 뿐이다. 앞서 언급하였듯이 정당의 후보자 추천의 투명성을 높이는 일은 정당 스스로의 노력뿐만 아니라 선거 관리기관의 노력 또한 필요한 부분이다.

3. 정의당

1) 비례대표후보 공천 관련 규정

비례대표 국회의원선거의 후보자 추천절차에 있어서 정의당은 다른 어떤 정당들보다도 세세하고 체계적인 규정을 갖고 있었다. 정의당의 당헌에 따르면 모든 공직선거의 후보자 자격심사는 “공직선거후보자 자격심사위원회”에서 심사하며, 그 선출은 당원들의 직접투표를 원칙으로 하되 국민과 지지자의 참여를 반영할 수 있도록 규정하고 있다. 정의당 당헌의 해당 부분을 살펴보면 다음과 같다.

제57조 (공직선거후보자 자격심사위원회)

- ① 공직선거의 후보자 자격심사를 위해 중앙당과 광역시·도당에 공직선거후보자 자격심사위원회(이하 ‘후보심사위’라 한다.)를 둔다.
- ② 후보심사위는 공직선거 예비후보자로서의 자격심사부터 전국위원회에서의 후보인준전까지 공직후보자로서의 자격여부를 심사한다.
- ③ 후보심사위는 위원장을 포함하여 15인 이하의 위원으로 구성하며, 필요시 외부인사를 위원으로 위촉할 수 있다.
- ④ 후보심사위의 구성, 역할 및 기능, 운영 등에 필요한 사항은 당규로 정한다.

제58조 (각급 공직후보자 선출)

- ① 각급 공직후보자는 당원들의 직접투표로 선출하되, 국민, 지지자의 참여 및 의사를 반영하여 선출할 수 있다. 단, 단수의 후보자는 당원들의 직접 투표로 선출한

다.

② 각급 공직후보자의 선출방법 등 필요한 세부사항은 당규로 정한다.

후보심사위원회는 15인 이하로 구성되는데⁴⁵⁾ 필요시 외부인을 위촉할 수 있도록 하여 공정성을 기하고, 출마의 법적 자격, 정체성, 기여도, 도덕성 등을 기준으로 구체적인 심사기준과 방법을 마련하고 후보자의 심사를 전담하고 있다. 더불어 심사위원장과 위원의 임기를 2년으로 함으로써 독립성을 강화하고 있다. 다만 위원장과 위원의 임면권을 당 대표에게 부여함으로써 일정한 당의 통제권을 유지하고 있다. 또한 당규 제15호에는 공직선거후보자 자격심사위원회는 예비후보 등록일 30일 전까지 설치하도록 되어 있으며 후보가 되려는 자는 신청서와 당적확인서, 자기소개서와 인권교육 이수확인서, 강령 및 정책에 관한 서면심사는 모두 9개의 서류를 제출토록 하고 있다. 한편 공직선거후보자의 실제 선출은 당원에 의한 직접선거를 통해 이루어지는데 입당한지 6개월이 지나고 선거인명부작성 기준일 이전 6개월 동안 4개월 이상의 당비를 납부한 당원들에 한하여 선거권을 부여하고 있다.

2020년 3월 11일 발표된 “비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항(이하 구체적인 사항)”에는 비례대표 후보 신청과 심사, 선출 등에 관해 보다 자세하게 설명하고 있다. 이 문서는 모두 57쪽으로 내용에는 민주적인 심사절차 관련, 선거인단 구성 관련, 당원 구성 관련, 민주적 투표절차 관련 등 모두 네 개의 항목으로 구성되어 있는데, 각 항목마다 결정내용과 관련 당헌, 당규 및 시행세칙, 그리고 회의결과 등이 자세히 서술되어 있다.

먼저 “민주적인 심사절차 관련” 내용으로는 공직선거후보자자격심사위원회의 구성과 개최결과, 회의결과 등이 기술되어 있다. 이에 따르면 2020년 총선에서 후보자격을 심사할 중앙당 공직후보자자격심사위원회는 2019년 11월 6일 제30차 상무위원회의 의결을 통해 7인으로 구성되었으며,⁴⁶⁾ 심사위원회는 같은 날 1차 회의를 갖고 제21대 총선의 공직선거후보자 자격심사일정을 정하고, 11월 23일 회의를 통해 수정한 후 다음과 같이 확정하였다.

2019. 11. 28.	정의당 21대 총선 공직선거후보자 자격심사 공고
12. 02 ~ 06.	자격심사 신청서 접수
12. 11.	제1차 자격심사 및 결과 공고
12. 11 ~ 13.	재심신청기간
12. 17 이후	상시 접수 및 주 1회 자격심사 진행

45) 그러나 이에 관한 구체적인 규정을 적시한 당규에 의하면 중앙당 공직후보자심사위원회는 위원장 포함 5인 이상 7인 이하로 규정하고 있다(정의당 당규 제15호 제3장). 참고로 정의당의 당규 제15호는 선거관리와 후보자 심사와 선출, 여성 및 장애인 할당, 그리고 선거인명부 작성과 후보자등록, 선거운동 등에 이르기까지 선거에 관한 제 사항을 세세하게 규정하고 있다.

46) 자격심사위원회의 7인은 권태홍(위원장), 조혜민, 류하경, 강선경, 문종권, 임아현, 이남훈으로 구성되었다.

심사위원회는 비례대표후보자 심사를 위해 모두 10차례의 회의를 가졌으며, 총 47명의 비례대표후보자 중 45명을 적격으로 판정하였다.⁴⁷⁾

다음으로 “선거인단 구성 관련”에는 2019년 11월 24일 정의당 5기 3차 전국위원회 회의의 회의를 통해 제21대 총선에서 개방형 경선제를 처음으로 도입함에 따라 선거인단 구성의 세부사항과 관련 회의결과 등이 기술되어 있다.⁴⁸⁾ 이에 따르면, 개방형 경선제는 국민들에게 정의당의 정치개혁을 위한 책임과 개방의 메시지를 전달하려는 취지로 도입되었고, 당원의 선택권을 존중하면서도 개방의 취지를 살려 제21대 국회의원선거일 기준 19세 이상인 국민 중에 선정하였으며, 이들의 선거결과는 비례대표 후보자 선출 선거에서 30% 비중을 차지하도록 규정되었다. 더불어 당원과 시민선거인단에 충분한 정보제공을 위해 ‘정책배심원단제도’를 도입하였다. 개방형 경선에 참여할 시민선거인단은 2019년 12월 11일부터 2020년 2월 10일까지 3개월 동안 전화와 당 홈페이지 서류 접수 등으로 신청을 받아, 가입 및 확인절차를 거쳐 최종적으로 125,317명을 선거인단으로 선정하여 2월 20일 시민선거인단의 선거인 명부를 확정, 공고하였다.

세 번째 항목인 “당원 구성 관련”은 당헌, 당규의 관련 규정(당헌 제2장 제5조, 당규 제15호)에 의거하여 구성하였고, 1월 31일을 작성기준일로 하여 2월 11일에서 13일까지 3일의 기간을 거쳐 명부가 작성되었고 2월 17일 확정, 공고되었다. 이에 따라 35,960명이 당권당원으로 확정되었고 선거권을 부여받았다.

마지막으로 네 번째 항목인 “민주적 투표절차 관련”은 후보자명부 작성 및 투표절차에 대한 자세한 내용들을 기술하고 있다. 후보자명부는 경쟁명부 24명과 10명 이내의 비경쟁명부로 나누어 구성하였는데, 경쟁명부의 경우 장애인 할당, 청년할당, 농어민할당에 대해서는 지정 순번을 부여하고 경선을 통해 당원투표(비중 70%), 시민선거인단투표(비중 30%)의 결과에 따라 모두 24명을 선출하는 방식을 따랐다. 더불어 비례대표 국회의원 후보 중 50% 이상을 여성으로 하고 홀수 순번을 부여하기로 결정하였고, 장애인 후보자와 청년후보자, 그리고 농어민 후보자에게 우선순번을 부여할 수 있는 방안을 규정하였다. 비경쟁명부는 상무위원회에서 작성한 명부에 대해 당원에 한해 찬반투표로 결정하도록 규정하였다. 정의당의 비례대표 선출방안의 핵심적인 내용은 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 정의당의 비례대표 선출방안 요약

명부규모	<ul style="list-style-type: none"> - 경쟁명부 1~24번 - 비경쟁명부 25~29번 이내 (상무위원회 위임/경쟁명부에서 탈락한 장애인 후보에게 27, 28번 부여)
------	---

47) 신청자 중 1명은 신청을 철회하였고 1명 부적격 판정을 받았으나 그 이유는 기술되어 있지 않았다.

48) 개방형 경선제 도입은 재석 79명, 찬성 49명으로 원안대로 통과되었다.

명부구성	<ul style="list-style-type: none"> - 여성할당 50% 이상(공직선거법 제47조): 홀수번 부여 (전체명부 기준) - 장애인할당 10% 이상(당규 제15호 제24조) <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁명부: 7 or 8번 이상, 17 or 18번 이상 각 1명/ 50% 이상 여성 - 비경쟁명부: 정해진 명부 이내에서 전체할당에 따라 배정 - 청년할당 20%(신설도입): 경쟁명부 기준 <ul style="list-style-type: none"> - 명부지정: 1, 2, 11, 12, 21 또는 22번 - 50% 이상 여성이 될 때까지 여성 다득표자 순으로 상위 순번에 배정 - 최종 배정결과 5순위 배정 후보자가 일반후보자일 경우 22번으로 배정 - 농어민할당(신설도입): 경쟁명부 기준 <ul style="list-style-type: none"> - 농어민 비례대표 후보자 중 1순위 후보자가 12번 이내의 순위에 오르지 못할 경우 13번 또는 14번에 배정
투표방식	<ul style="list-style-type: none"> - 경쟁명부: 당원+시민선거인단 1인 1표(득표율 환산 후, 70%, 30% 반영) - 비경쟁명부: 당원 찬반투표
개방형 선거전략	<ul style="list-style-type: none"> - 청년할당은 만 35세 이하 누구나 참여 가능한 개방형 명부로 작성

2) 비례대표후보 공천과정과 결과

실제 정의당의 비례대표 추천은 “구체적인 사항”에 의거하여 진행되었으며 추천 과정 상의 주요일정과 내용은 다음과 같다.

2019. 11. 6	상무위원회 의결로 공천심사위원회 구성
11. 24	개방형 경선제 도입 결정(전국위원회)
12. 11 ~ 2020. 2. 10	시민선거인단 모집
2020. 1. 31.	당원 선거인명부 작성기준일
2. 20.	선거공고
2. 11 ~ 13	당원 선거인명부 작성
2. 14 ~ 16	시민선거인단 선거인명부 작성
	당원 선거인명부열람 및 이의신청
2. 17	당원 선거인명부 확정
2. 19 ~ 20	시민선거인단 명부열람 및 이의신청, 확정 ⁴⁹⁾
2. 18 ~ 20	후보등록
2. 21 ~ 29	선거운동
3. 1 ~ 4	온라인투표
3. 5	현장투표
3. 6	ARS 모바일투표

49) 중앙선거관리위원회에 제출된 회의록에서는 당원과 시민선거인단의 확정일자가 2월 28일로 기록되어 있어 차이를 보였다.

정의당의 비례대표공천심사는 총선을 5개월여 앞둔 2019년 11월 6일 공직선거 후보자자격심사위원회를 구성하면서부터 시작되었다. 이 위원회에서는 수차례 회의를 통해 공천심사에 관한 일정을 결정, 발표하였고, 실행과정에서 약간의 수정은 있었지만 전체적인 공천은 이에 준하여 실시되었다. 또한 개방형 경선제의 도입과 여성/장애인/청년 할당 비율, 경쟁명부와 비경쟁명부의 구분과 순번 결정 등 비례대표의 선출방안에 있어서도 전국위원회의 논의와 결정을 거쳐 확정함으로써 민주적인 절차에 따른 상향식 공천방식을 취하였다. 또한 실제 선거의 결과 역시 투명하게 공개함으로써 비례대표 선출결과에 대한 정당성 역시 확보하였다.

앞서 살펴본 바와 같이 정의당의 비례대표공천은 시민선거인단과 당원투표를 혼합하는 방식을 통해 이루어졌다. 전체 161, 277명의 선거인단 중(당원: 35,960명, 시민선거인단: 125,317명) 온라인투표와 현장투표, 그리고 ARS 모바일투표 등 세 가지 방식으로 비례대표 후보선출선거에 참여한 이는 모두 80,841명으로 50.13%의 투표율을 기록하였다. 당원과 시민선거인단의 투표결과는 득표율로 환산 후, 각각 70%와 30%의 비중으로 반영되었다. 장애인, 청년, 농어민 등 소수대표의 할당을 반영하여 최종적으로 확정된 정의당의 비례대표후보자의 최종 명단은 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 정의당 비례대표후보자 최종추천명부

순위	성명	성별	투표자수	유효득표율/수	비고	당선여부
1	류호정	여	80,841 (경쟁명부: 당원 + 시민선거인단)	1.76%	순위투표/청년할당	당선
2	장혜영	여		1.62%	순위투표/청년할당	당선
3	강은미	여		6.83%	순위투표/여성할당	당선
4	배진교	남		9.54%	순위투표	당선
5	이은주	여		6.32%	순위투표/여성할당	당선
6	박창진	남		7.30%	순위투표	
7	배복주	여		1.75%	순위투표/장애인할당	
8	양경규	남		7.21%	순위투표	
9	이자스민	여		4.83%	순위투표/여성할당	
10	한창민	남		3.77%	순위투표	
11	문정은	여		1.60%	순위투표/청년할당	
12	정민희	여		1.46%	순위투표/청년할당	
13	조성실	여		2.20%	순위투표/여성할당	
14	박용두	남		1.16%	순위투표/농어민할당	
15	김혜련	여		2.10%	순위투표/여성할당	
16	김종철	남		3.74%	순위투표	
17	정호진	여		1.92%	순위투표/여성할당	
18	박종균	남		0.75%	순위투표/장애인할당	

19	박인숙	여		1.83%	순위투표/여성할당	
20	강상구	남		-	사퇴로 인한 승계	
21	이현정	여		1.83%	순위투표/여성할당	
22	김영훈	남		-	미등록으로 인한 승계	
23	조혜민	여		1.22%	순위투표/여성할당	
24	임푸른	남		-	미등록으로 인한 승계	
25	최영란	여	22,061	17,547	찬반투표	
26	배수정	여	(비경쟁명부: 당원)	17,137		
27	심지선	여		17,025		
28	이영석	남	80,841	0.66%	순위투표/장애인할당	
29	김가영	여	22,061	17,630	찬반투표	

표의 결과에 잘 나타나 있는 것처럼 전체 득표율을 기준으로 하였으나 애초에 발표한 할당 기준에 따라 청년대표에게 1, 2, 11, 12, 21번이 할당되었고, 7번과 18번, 그리고 28번에 장애인대표 중 상위득표자를 배치함으로써 사회적 약자의 대표성 강화라는 비례대표제 본연의 취지를 충실히 따랐다. 전체 29명의 후보자 중 18명을 여성으로 선출함으로써 60%가 넘는 여성할당률을 보였다. 또한 당원과 시민선거인단으로 결정되는 경쟁명부의 후보자들을 1~24번까지 배치하고 상무위원회에서 결정할 수 있는 비경쟁명부의 후보자들을 후순위인 25번 이후에 배치함으로써 대표성을 강화하였다. 전체 29명의 최종후보자 중 정의당이 획득한 9.67%의 정당 득표율에 따라 상위 5명이 비례대표국회의원으로 선출되었다.

3) 평가

전체적으로 정의당의 비례대표국회의원후보 선출절차와 과정은 개정된 공직선거법의 제47조 2항에 규정된 바를 충실히 따랐다고 평가할 수 있다. 공직선거법의 해당 조항은 정당으로 하여금 비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 당헌·당규에 정하고 추천절차의 구체적인 사항을 중앙선거관리위원회에 서면으로 제출, 선관위의 홈페이지에 게시토록 규정하고 있다. 정의당은 당헌·당규에 비례대표후보의 구체적인 선출절차를 규정하고, 실제 선출의 세부적인 사안에 대해 전국위원회의 논의와 결의를 따름으로서 공직선거법에 규정된 “민주적인 절차”를 준수하고 있었다. 정의당의 비례대표후보 선출에 있어서 몇 가지 특징적인 사안들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정의당은 비례대표후보자들의 선출에 있어서 다른 주요 정당들과 차별화되는 체계적인 규칙과 절차를 가지고 있었다. 선출 기준만을 추상적으로 규정하고 있는 더불어민주당과 미래한국당과는 달리, 정의당의 당규는 공직후보자 선출에 대해 세부적인 절차를 꼼꼼하게 규정하고 있었고 시기적으로도 총선을 5개월여 앞둔

시점에 일정을 확정하고 이에 준하여 절차를 진행함으로써 차이점을 보였다. 회의록을 통해 잘 드러나지 않는 내용을 알아보기 위해 정의당 비례대표 선출과정에 직접적으로 참여한 내부인사를 대상으로 실시한 인터뷰에서 000는 정의당의 공천제도의 과정과 특징에 대해 다음과 같이 응답하였다.

정의당의 공천과정은 ① 기한 내 입당, 당비납부, 교육이수 등 <후보자 출마자격> 부여, ② 후보자격 등 후보검증을 위한 <공직선거후보자 자격심사위> 심사, ③ 당원추천 등 요건을 갖춰 후보등록, ④ 당원 및 지지자 직접투표로 순위 결정, ⑤ 전국위원회 후보인준 등을 거치게 됩니다... 정의당의 비례대표 후보 공천의 원칙은 민주노동당 등 진보정당의 공천원칙에 기반하고 있으며 이번의 경우 준연동형 비례대표제가 처음으로 도입된 만큼 비례대표 후보자 선출에 있어 정당내 민주주의와 함께 국민들의 참여를 통해 공천과정에 국민들(지지자)의 의사를 반영하기 위해 개방형 경선제를 도입하였습니다

응답에 잘 나타나 있듯이 정의당의 비례대표 선출과정과 절차는 당규에 세부적인 규정을 통해 제시하고 충분한 시간을 두고 검증과 선출절차를 밟음으로써 공직선거법 제47조 2항에 따른 “민주적인 절차”에 부합하는 모습을 보였다고 평가할 수 있다.

둘째, 정의당 비례대표공천과정에서 나타난 차별적인 요소로 “공직선거후보자자격심사위원회”의 역할과 선출과정의 민주화를 들 수 있다. 다른 주요 정당들이 대부분 ‘공직후보자심사위원회’를 구성하고 이를 통해 후보자의 자격심사와 순번을 결정하고 최고의결기구의 인준을 받는 방식으로 진행하였다면, 정의당의 경우 “공직선거후보자자격심사위원회”는 말그대로 후보자격만 심사하여 통과, 보류, 부적격의 판정을 내리는 역할만 수행하고, 실제 순번은 당원과 시민선거인단의 투표를 통해 결정되며 전국위원회의 인준을 통해 확정되었다. 이는 정의당이 비례대표 선출과정에서 후보선출의 민주성을 절차적으로 확보하고 있음을 보여주는 것이다. 관련하여 인터뷰 대상자는 다음과 같이 발언하였다.

정의당의 비례대표후보 공천의 원칙과 특징은 ① 상향식 선출, ② 다양성 보장, ③ 소수자 배려로 집약할 수 있습니다. 먼저 시도부의 공천결과를 승인여부만 찬반으로 묻는 방식이 아니라, 당원과 지지자의 직접투표로 비례명부의 순위가 정해지는 상향식 선출이 기본입니다. 다음은 전체 후보를 대상으로 1인 1표를 실시해 당내 다양성과 전문성이 고루 반영될 수 있도록 하고 있습니다. 마지막으로 여성은 물론 장애인과 청년, 농민 등 정치적 약자에 대해서는 할당제도를 통해 소수자들의 정치적 진출이 가능하도록 하고 있습니다

후보의 자격심사와 선출과정의 이원화는 후보선정과정에 대한 정당지도부의 영향력을 최소화하고 당원과 시민선거인단의 선호를 적극적으로 반영하는 효과를 가져와 선출방식에 있어서 민주성과 대표성을 강화하는 결과로 이어졌다. 물론 선출

결과에 대해 최종적으로 전국위원회의 인준과정을 돕으로써 정당지도부가 영향력을 발휘할 여지를 남겨두었지만, 다른 주요정당이 최고위원회 등 소수 지도부의 승인과정을 두었다는 점을 감안하면 그 영향력의 정도는 큰 차이가 있을 수 밖에 없다.

셋째, 정보공개와 투명성을 들 수 있다. 정의당은 비례대표후보선출의 절차와 방식을 당원은 물론 홈페이지 게시를 통해 일반 유권자들까지 알 수 있도록 공개함으로써 선출과정에서 불필요한 논란의 여지를 사전에 차단하였다. 공개된 심사기준 역시 법적 자격, 정체성, 기여도, 도덕성 등을 주요기준으로 제시하고 허위 서류작성과 경선불복 등 해당행위(害黨行爲)의 전력과 중대 범죄자와 기준 이상의 음주운전 경력 등을 부적격 사유로 명시함으로써 심사에 필요한 정보를 투명하게 공개하였다. 더불어 후보자들에게 심사의 소명기회를 제공함으로써 절차상의 논란을 최소화하였다. 또한 이번 총선의 경우 사회적 소수자, 피해당사자, 전문가 등이 참여하는 '정책배심원단제도'를 운영함으로써 후보 간 정책과 비전 경쟁을 활성화하려는 노력을 병행하였다. 이러한 사실은 다음과 같은 정당 관계자와의 인터뷰에서도 확인할 수 있었다.

후보자 자격에 대한 심사는 법적 자격, 정체성, 기여도, 도덕성 등을 주요 기준으로 삼아 진행되며, 허위 서류작성 및 소명, 경선불복 등 해당행위 전력, 반인도적·성폭력·부재·중대범죄자, 기준 이상의 음주운전 전력 등은 부적격 결정을 하도록 규정에 명시되어 있습니다. 정의당은 후보자의 도덕성과 함께, 후보자가 활동 이력과 전력이 당의 정책과 비전 등 정체성에 부합하는지가 가장 중요한 심사기준이었습니다. 특히 후보자별로 당내·외의 다양한 제보와 의견을 받아 검증대상의 항목을 정했고 후보자의 소명을 거쳐 검증을 진행하였습니다

마지막으로 여성, 청년, 장애인과 농어민 등 사회적 약자에 대한 할당비율을 규정에 명시하고 이에 맞추어 비례대표명부 순번을 결정하였다는 점 역시 특기할 만하다. 이러한 규정은 사회적 약자의 대표성을 강화하고 다양성을 높이려는 적극적인 노력으로 전문성 제고와 사회적 대표성의 강화라는 비례대표제도 본연의 취지에 부합하는 것이다. 실제 순번결정에 있어서도 공개된 규정을 충실히 따름으로써 다른 주요 정당들이 그것과 차별화된 모습을 보였다. 또한 투표로 결정되는 경쟁명부와 직능, 지방, 당직자 등 경쟁을 통해 비례대표후보가 되기 어려운 후보자들을 대상으로 비경쟁명부를 통한 찬반투표 진행으로 이원화하였으나, 경쟁명부의 후보자들을 비례대표 앞순번에 배치하고 비경쟁명부의 순번을 뒤에 배치함으로써 논란의 여지를 줄였다. 이에 관한 정당 관계자의 증언은 다음과 같다.

경쟁명부는 이에 출마한 모든 후보를 대상으로 당원과 선거인단이 1인 1표를 행사해 순위를 정하게 됩니다. 물론 여성(홀수명부)나 청년(1번, 2번 등), 장애인, 농어민은 할당된 명부를 우선 적용받습니다... 할당명부는 여성 50%, 장애인 10% 이외에도 1번, 2번, 11번, 12번 등 20%의 청년할당과 13번 (혹은 14

번, 성별에 따라) 농어민할당 등 할당명부의 확대를 통해 사회적 약자의 정치적 진출을 확대하였습니다... 비경쟁명부는 직능, 지방, 당직자 등 경쟁을 통해 비례후보가 되기 어려운 후보자를 대상으로 당원의 후보별 찬반투표를 통해 선출하고 있습니다(괄호 안의 내용은 이해를 돕기 위해 필자가 덧붙임)

이상의 내용은 정의당이 제21대 총선의 비례대표선출과정에서 다른 주요정당들과 차별되는 민주적인 제도와 절차를 갖추고 이에 기반하여 선출이 이루어졌음을 보여주는 것이다. 특히 정당지도부의 영향이 크게 발휘되는 다른 주요 정당들과 달리 당원과 시민선거인단을 통해 선출과 순번결정이 이루어진다는 점에서 절차적 정당성과 함께 대표성을 확보하려는 노력을 기했다는 점 역시 지적할 만하다.

V. 대표성과 민주성 강화를 위한 비례대표추천제도 개선방안

이미 언급하였듯이 준연동형비례대표제 도입으로 개정된 공직선거법은 정당의 후보자추천에 관한 규정을 강화하였다. 이러한 개정의 원인에는 선거제도의 개편으로 비례대표의 중요성이 한층 커짐에 따라 이에 대한 민주성을 높이려는 데에 있었다. 관련한 공직선거법 제47조 제2항의 내용을 다시 한번 소개하면 다음과 같다:

② 정당이 제1항에 따라 후보자를 추천하는 때에는 당헌 또는 당규로 정한 민주적인 절차에 따라야 하며, 비례대표국회의원선거의 후보자를 추천하는 경우에는 다음 각 호의 절차를 따라야 한다.

1. 정당은 민주적 심사절차를 거쳐 대의원·당원 등으로 구성된 선거인단의 민주적 투표절차에 따라 추천할 후보자를 결정한다.

2. 정당은 제1호에 따른 비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 당헌·당규 및 그 밖의 내부규약 등으로 정한다. 이 경우 정당은 선거일 전 1년(선거일 전 1년 후에 창당·합당한 정당의 경우에는 「정당법」 제4조 제1항·제19조 제2항에 따라 창당·합당이 성립한 날부터 1개월)까지 비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 중앙선거관리위원회에 서면으로 제출하고, 중앙선거관리위원회는 정당별로 후보자 추천절차의 제출여부와 내용을 홈페이지에 게시하여야 한다.

3. 정당은 제49조에 따라 후보자등록을 하는 때에 비례대표국회의원선거의 후보자 추천과정을 기록한 회의록 등 제1호 및 제2호 전단에 따라 후보자가 추천되었음을 증명할 수 있는 자료를 후보자명부에 첨부하여야 한다.

규정에 핵심내용은 당헌·당규에 따른 민주적인 절차의 수립이며 세부적으로는 민주적인 심사절차와 선거인단을 통한 민주적인 투표절차, 그리고 추천절차의 공개와 증빙이다. 이 보고서는 제21대 총선과정에서 우리의 주요 정당들이 이 규정을 얼마나 충실히 따랐는지 살펴보았으며, 그 결과에 대한 평가는 정의당을 제외하고는 그다지 긍정적이지 않다.

우선, 거대정당의 위성정당인 더불어민주당과 미래한국당의 비례대표 추천절차는 추상적인 기준과 관련 위원회의 역할만을 명시하고 있을 뿐 구체적으로 어떠한 과정을 거쳐 추천과정이 이루어져 있는지 파악하기 어렵다. 준연동형비례대표제 도입에 따른 위성정당의 창당이라는 파행적인 상황에 시공간에 쫓겨서 비례대표 추천이 이루어졌다는 점을 감안하면 예상된 결과이기는 하지만, 선거제도의 개편으로 비례대표의 중요성이 더욱 높아졌다는 점을 고려하면 문제가 아닐 수 없다. 더욱이 그동안 우리의 비례대표제가 정당 지도부의 강한 영향력 아래 전문성 제고와 소수자들의 대표성 강화라는 애초의 취지에 부합하지 못하게 운영되어 왔다는 점에서 더욱 그렇다.

둘째, 개정된 공직선거법에서 “민주적인 절차”에 대한 준수를 규정하고 있음에도 실제 진행된 과정은 이전과 비교해서 큰 변화를 보이지 못하였다. 이전과 달리 제21대 총선에서는 정당마다 선거인단을 구성하고 이들을 통한 투표로 비례대표 명부를 확정하는 절차를 새로이 도입하였지만, 선거인단의 구성이 어떠한 방식으로 이루어졌는지 명확하지 않고 그 역할도 추천된 명부에 대한 찬반투표로 확인하는 정도에 그쳐 실질적으로는 비례대표 추천과정에 미치는 영향은 미미하였다. 이러한 상황은 제21대 총선의 비례대표 후보추천과정이 여전히 정당의 지도부에 강한 영향 아래 하향식 결정의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있어 민주성의 측면에서 문제를 안고 있음을 의미한다.

마지막으로 비례대표 추천과정의 제도화 문제를 지적하지 않을 수 없다. 전체적으로 볼 때, 이번 총선에서 우리 정당들의 비례대표 추천과정은 충분한 시간을 두고 면밀한 심사를 거치기보다는 선거를 앞두고 급조된 위원회의 심의와 표결, 최고위원회의 추인이라는 과정을 재현하고 있었다. 선거제 개편으로 비례대표용 위성정당의 창당이라는 기형적인 상황이 근본적인 이유이겠지만 비례대표 역시 국민의 대표라는 점을 감안할 때 이러한 추천과정은 시급히 개선될 필요가 있다.

그렇다면 우리 정당들의 비례대표 추천과정에 대한 문제점들은 바로잡기 위해서는 어떠한 제도개선이 필요한가? 추천과정의 민주성과 대표성 강화라는 측면에서 비례대표 추천규정과 절차의 구체화와 공개, 상향식 공천의 명문화, 다단계 공천시스템의 도입, 그리고 공직선거법 조항 준수 위반시 처벌의 제도화 방안 등이 개선방안들이 제시될 수 있다. 이에 대한 조금 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 비례대표 추천규정과 절차의 구체화와 상시공개

개정 공직선거법에 따르면 정당은 새로이 창당하는 경우를 제외하고는 비례대표 추천절차의 구체적인 사항을 선거일 1년 전까지 제출토록 규정하고 있다. 그러나 이번 선거에서는 선거제도의 확정이 늦어진 까닭에 후보등록 개시 10일 전인 3월 16일까지 제출받고 이를 선거관리위원회 홈페이지에 게시하였다. 제도변화에 따른 불가피한 결과이기는 하나 정당의 비례대표 후보선출절차를 선거가 임박한 시점에야 공개하는 것은 정당의 비례대표 추천과정이 실제로 민주적인 절차를 준수하기 어려울 뿐 아니라 공개된 정보를 통해 유권자들이 판단할 수 있는 근거가 미약할 수 밖에 없다.

실제로 선관위에 제출된 정당의 자료들을 보면 정당마다 구체성의 차이는 있지만 해당 사항을 규정한 당헌과 당규, 그리고 내부규정 등에 선거법에서 요구하는 민주적인 절차를 준수하겠다는 내용을 담고 있으며, 이에 관한 증빙서류도 첨부되어 있다. 그러나 규정에 대한 내용이 선관위 홈페이지를 통해 공개되는 데에 반해 이에 관한 증빙서류는 일반에게 자동적으로 공개되지 않고 정보공개청구를 통해서

만 공개가 가능하다. 더욱이 청구된 정보공개에 정당이 이의를 제기할 경우 내용의 일부를 삭제하여 제공하도록 되어 있다. 일반적으로 증빙서류는 규정이 얼마나 잘 준수되었는지를 입증하는 자료인데 실제 이에 대한 열람을 어렵게 만들어 놓은 것이다. 이러한 과정은 유권자들이 정당의 비례대표 추천과정을 열람하려고 해도 선거일 이전에 파악하는 것을 불가능하게 만드는 문제점을 갖는다.

따라서 유권자들의 알 권리 보장과 비례대표 추천에 관한 공직선거법 규정이 실효성을 갖기 위해서는 추천규정에 대한 구체적인 사항 제출과 이에 대한 준수를 입증할 수 있는 증빙자료의 제출기한을 이원화하고, 제출된 정보에 대한 유권자들이 상시적으로 접근, 열람할 수 있도록 개편하는 것이 필요하다. 다만 현행 공직선거법 처럼 선거일 1년 전까지 제출토록 하는 것은 우리의 정당들이 선거에 대한 본격적인 준비를 시작하는 시기를 감안하면 현실적이지 못하다. 따라서 정당의 비례대표 추천과정에 관한 규정의 선관위 제출은 현행처럼 선거일 1년 전으로 하는 것보다는 우리의 선거현실에 맞추고 민주적인 준수에 필요한 시간을 위해 선거일 3개월 전으로 하고, 이에 관한 증빙서류 제출은 이번 총선의 경우처럼 후보등록 시에 첨부토록 하는 것이 타당하다.

2. 상향식 공천의 명문화

개정 선거법에 규정된 “민주적 심사절차”와 “민주적 투표절차”는 절차적으로 당원과 대의원의 의견을 묻는 과정을 의미하는 것일 수 있지만, 보다 적극적으로는 정당 지도부에 의해 비례대표 추천과정이 좌우되는 상황을 바로잡기 위한 목적을 담고 있다. 실제로 중앙선관위에서 올 초에 발표한 “비례대표후보자 추천 관련 결정사항”에 따르면 대의원, 당원들의 의사를 반영할 수 있도록 선거인단을 구성하고 당 대표나 최고위원회의 전략적 선택에 의한 “전략공천”은 법률 위반이라고 명시하고 있다.⁵⁰⁾ 이러한 내용은 정당의 비례대표 추천과정 역시 상향식 공천방식을 준용하도록 유도하고 있는 것이다.

상향식 공천은 유권자 혹은 당원의 의사를 비례대표 후보 선출과정에 적극적으로 반영하여 민주성을 높이고 대표성을 강화하는 방안이다. 이런 이유로 한국의 정당들 역시 상향식 공천방식을 비례대표 후보선출에 포함하기 위한 노력을 더욱 기울일 필요가 있다. 그러나 현행 비례대표 후보선출 과정에서는 상향식 공천의 도입 정도가 정당별로 상이하며 결과적으로 민주성과 대표성 측면에서 정당별로 큰 차이가 나타나고 있다. 이런 점에서 상향식 공천제도의 보편적 도입을 제도적으로 명문화하여 비례대표 후보선출의 민주성과 대표성을 균질적으로 강화할 필요가 있다.

실제로 독일의 경우 비례대표 후보선출의 최종적 권한을 당원에게 보장하는 상

50) 2020년 2월 6일 중앙선거관리위원회 보도자료, “비례대표후보자 추천 관련 결정사항 발표.”

상향식 공천을 통해 비례대표 후보선출의 대표성과 민주성을 강화하고 있다(연방선거법 제21조 정당후보명부, Bundeswahlgesetz § 21 Aufstellung von Parteibewerbern).⁵¹⁾ 더욱이 이러한 제도는 이미 한국의 정의당에서 유사하게 활용되고 있다. 정의당의 경우 당원투표에 근거하여 상향식 비례대표 후보공천을 명문화하고 있을 뿐만 아니라 이번 총선에서는 시민선거인단에게까지 참여를 확대하였다.

이처럼 제도개선을 통한 민주성 강화는 정의당의 비례대표 후보추천과정에 이미 반영되어 있다는 점에서 불가능한 것이 아니며, 공직선거법에서 상향식 공천을 명문화함으로써 비례대표 후보선출의 민주성과 대표성을 강화하는 방법을 고려해보아야 한다. 우리의 선거제 개편에서 비례대표를 둘러싼 논란이 더욱 커지고 있다는 점을 감안하면 이의 적극적인 도입은 불가피하다.

3. 다단계 공천시스템 도입

한편으로 유권자와 당원의 의사를 공천에 직접 반영할 수 있는 상향식 비례대표 공천제도가 바람직한 것은 사실이지만, 정당 지도부가 공천에 있어 압도적인 권한을 행사하고 있는 한국의 현실에서 완전한 형태의 상향식 공천 도입은 매우 어려운 일일 수 있다. 이런 점에서 유권자와 당원들의 의사가 반영될 수 있는 상향식 공천과 정당 지도부의 공천 권한을 동시에 인정하는 형태의 다단계 공천시스템을 도입을 고려해 볼 수도 있다.

뉴질랜드 국민당의 다단계 공천시스템은 바로 상향식 공천과 하향식 공천을 적절히 결합한 좋은 사례이다. 뉴질랜드 국민당의 비례대표 공천시스템은 2단계를 거쳐 진행된다. 먼저 1단계는 ‘권역별 명부 순위 포럼(Regional List Ranking Forum)’에서 진행된다. 권역별 전당대회를 통해 선출된 대의원들이 권역별 명부 순위 포럼에 참여하여 상향식 공천방식으로 권역별 명부 순위를 결정한다. 여기에 참여한 대의원들은 권역별 비례대표 후보들에 대한 선호투표를 과반이 넘는 득표자가 뽑힐 때까지 반복적으로 실시한다(New Zealand National Party 2020, 130조, 35조 (g)항). 2단계 공천은 ‘명부 순위 위원회(List Ranking Committee)’에서 진행된다. 명부 순위 위원회는 원내 대표(the Leader), 원내 부대표(the Deputy Leader), 당대표(the President), 원외 출신 최고위원 (Board Directors other than further representatives from the Parliamentary Section), 20명의 지역대표로 구성된다. 당 지도부로 구성된 명부 순위 위원회는 지역에서 선출된 후보들의 순위를 결정한다. 위원회는 후보들에게 필요한 정보를 요청하고 인터뷰를 진행할 수 있

51) 물론 독일의 비례대표 후보공천 과정에서 당 지도부의 역할과 개입이 완전히 배제되는 것은 아니다. 독일 연방선거법은 (주 단위) 당의 지도부에게 비례대표 공천에 일정 정도 개입할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 대표적으로 독일 연방선거법 제21조 제4항에 따르면 각 주의 정당 집행위원회는 당원이나 대의원들에 의해 선출된 후보자에 대해 거부권을 행사할 수 있다.

다. 위원회는 지역 공천에서의 순위, 지역구와 비례대표 균형을 위한 필요 등을 고려하여 공천 순위를 결정한다. 명부 순위 위원회의 결정은 비례대표 후보와 순위에 대한 최종 결정이며, 모든 후보와 당원에 대한 구속력을 가진다. 또한 순위 위원회의 결정에 대하여 정당 내 이의신청은 허락되지 않는다(New Zealand National Party 2020, 131조).

관련하여 정의당의 비례대표 추천제도 역시 시사점이 크다. 앞에서 살펴본 바와 같이 정의당은 비례대표 추천명부를 경쟁명부와 비경쟁명부로 이원화하고 경쟁명부는 공직후보자자격심사위원회의 검증과 시민선거인단과 당원의 투표를 통해 결정하고 비경쟁명부는 상무위원회에서 결정한 명부에 대해 찬반투표를 함으로써 확정하는 제도를 가지고 있다. 더불어 소수자의 대표성 강화를 위해 우선순번할당제도 역시 시행하고 있다. 이러한 제도는 비례대표 추천에 있어서 민주성을 강화하는 동시에 정당 지도부의 재량 역시 일정 부분 확보할 수 있는 장점이 있다.

유권자와 당원에 의한 상향식 공천 요구와 당 지도부의 권한 인정을 적절히 타협한 뉴질랜드 국민당의 비례대표 공천시스템과 정의당이 활용하고 있는 추천제도는 한국의 정당들, 특히 거대정당들의 공천시스템에 있어 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

4. 공직선거법 조항 준수 위반시 처벌의 제도화 방안

마지막으로 정당의 비례대표후보자 추천과정의 투명성 제고를 위해 정부가 정당으로 하여금 공직선거법 제47조를 더 엄정하게 지킬 것을 요구해야 한다. 투명성 제고를 위해 정당 스스로의 노력뿐만 아니라 중앙선거관리위원회의 더욱더 적극적인 역할이 필요하다. 예를 들어, 정당이 지켜야 하는 “구체적인 절차”가 무엇인지, 당헌이나 당규에 구체적인 절차를 어느 수준까지 적시해야 하는지도 가이드라인을 만들어 제공할 수 있다. 이와 더불어 정당의 강령과 당헌뿐만 아니라 보다 자세한 후보자 추천 관련 제반 당내 규칙들을 선거관리위원회에 제출하고, 이를 홈페이지에 선거 이전부터 게시함으로써 유권자들에게 제공해야 할 것이다.

물론 현재의 공직선거법에도 정당은 “선거일 전 1년까지 비례대표국회의원선거의 후보자 추천절차의 구체적인 사항을 중앙선거관리위원회에 서면으로 제출”토록 규정하고 있다. 문제는 정당이 이러한 규정을 형식적으로만 준수하고 있기에 실제 제출된 규정이 실질적인 내용을 전혀 담고 있지 못하며, 이에 대한 준수 여부 역시 파악하기 어렵다는 점이다. 이번 총선에서 제출된 더불어민주당과 미래한국당의 회의록은 전체적인 절차와 회의일정에 관한 내용들은 담고 있으나 실제 제출된 회의록에서 형식적인 절차를 넘어서 실질적으로 선거인단 구성에 관한 구체적인 내용이 존재하지 않으며 이들의 의견은 확정된 명단을 투표를 통해 추인하는 정도에 그치고 있다.

현행 공직선거법은 정당이 규정된 절차를 성실히 준수할 수 있도록 제52조에 정당이 필요한 절차를 담은 서류를 기한 내에 제출하지 않는 경우, 그리고 정해진 절차를 위반한 경우 후보등록을 무효 처리하도록 규정하고 있다. 기한 내 제출조건은 명확하지만 정해진 절차의 위반 여부의 판단은 논란의 여지가 있다. 정당의 입장에서서는 이러한 판단이 정당의 자율성을 해치는 것이라고 주장할 수 있으며, 현실적으로도 제21대 총선에서 제출된 회의록만으로는 실제 위반 여부를 판단하기 어려운 맹점을 갖고 있다. 따라서 이의 판단을 위해서 회의록 수록내용에 대해 중앙선거관리위원회가 가이드라인을 사전에 제공하고 이의 준수여부를 판단하는 근거로 삼을 필요가 있다. 그리고 후보등록 무효와 같은 사후적인 제재 보다는 준수여부에 대한 검증 결과를 일반에게 공개하여 유권자들이 선택에 참고할 수 있도록 함으로써 정당의 자율적인 준수를 유도하는 편이 논란의 최소화할 수 있는 방안이라 여겨진다.

민주화 이후 정당의 후보선출이 점차적으로 중요한 유권자들의 판단근거가 되고 있다. 비례대표후보의 선출방식 역시 이로부터 예외가 아니며, 선거제도의 개편으로 이에 대한 유권자들의 관심이 더욱 높아진 상황에서 마련된 제도를 우리의 정당들이 성실하게 준수할 수 있는 방안을 모색하는 것은 대단히 중요하다. 이러한 맥락에서 이 보고서는 제21대 총선에서 주요 정당들이 개정된 공직선거법의 조항들을 얼마나 지키고 있는지 살펴보았으며, 그러한 검토를 바탕으로 실현 가능한 제도개선 방안을 제시하였다. 제도의 변화는 그 자체로 중요하지만 실질적인 이행이 따르지 않으면 실효성이 없다. 우리의 정당들이 변화된 제도의 취지에 맞게 비례대표후보 선출과정에 있어서 민주성과 대표성을 강화하는 방향으로 노력을 경주해 나가기를 기대한다.

※ 참고문헌

- 가상준. 2008. “비례대표의원과 지역구 의원의 차이 비교연구.” 『의정연구』 14(1): 109-129.
- 경제희·정준표. 2012. “석패율제도와 지역주의 완화.” 『한국과 국제정치』 28(2): 177-210.
- 공직선거법. 2020. 법률 제16864호. 1월 14일.
- 김민수. 2016. “비례대표 국회의원의 활동방향에 대한 연구.” 『사회과학연구』 23(4): 175-202.
- 김민정. 2014. “한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과.” 『페미니즘연구』 14(2): 203-241.
- 김선화. 2019. “비례대표 국회의원의 국민대표성과 정당기속성의 헌법적 문제: 당적 이탈시 의원직 상실문제를 중심으로.” 『공법연구』 46(4): 307-27.
- 김용복. 2010. “일본 선거제도 개혁과 석패율제도의 효과: 한국에의 시사점.” 『한국정치연구』 19(3): 313-339.
- 김용호. 2003. “한국 정당의 국회의원 공천제도: 지속과 변화.” 『의정연구』 9(1): 6-28.
- 김용호·장성훈. 2017. “대한민국 선거제도 변천사: 지속과 변화에 대한 고찰.” 『현대사광장』 10권: 10-40.
- 김은경. 2010. “여성대표성 확보의 기제로서 할당제 효과: 16, 17대 여성의원의 대표발의 활동을 중심으로.” 『의정연구』 16(2): 101-134.
- 김종갑. 2013. “선거제도 개혁과 권역별 비례대표제.” 『국가전략』 19(1): 113-133.
- 김한나. 2019. “준연동형 비례대표제의 도입에 관한 비판적 검토: 「공직선거법 일부 개정법률안(의안번호 2019985)」 을 중심으로.” 『한국정당학회보』 18(4): 165-200.
- 김한나·박현석. 2019. “연동형 비례대표제의 정치적 결과: 헝가리, 루마니아의 선거제도 연구.” 『유럽연구』 37(2): 173-195.
- 김형철. 2020. “준연동형 비례대표제의 정치적 효과 : 선거불비례성과 유효정당 수를 중심으로.” 『세계지역연구논총』 38(2): 79-100.
- 박현석·김한나. 2018. 『비례대표 후보공천의 실태와 민주적 정당성 강화를 위한 제도적 개선 방안에 대한 연구』 . 2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제 보고서.
- 신옥주. 2017. “선거제도 개선을 통한 국회의원의 대표성·비례성 강화방안 연구: 독일 연방선거법에 대한 비교법적 고찰을 중심으로.” 『공법연구』 45(4): 1-33.
- 심지연. 2009. 『한국 정당정치사』 서울: 백산서당.
- 유명철. 2014. “공직선거법 제192조 제4항의 문제점: 비례대표국회의원과 관련한

- 문제점.” 『국제정치연구』 17(1): 49-63.
- 윤이화. 2009. “비례대표 여성후보 공천할당제의 성과에 대한 비판적 검토.” 『한국지방자치연구』 11(2): 69-93.
- 윤이화·하세현. 2014. “비례대표 여성후보 공천할당제 확산효과에 관한 연구: 프랑스 지방의회 동수법(La loi Parite)을 중심으로” 『한국동북아논총』 19(1): 345-368.
- 음선필. 2009. “비례대표국회의원의 역할과 신분.” 『홍익법학』 10(2):117-149.
- 이부하·장지연. 2012. “비례대표선거제 있어서 정당명부식과 단기이양식.” 『공법학연구』 13(4): 229-250.
- 이부하. 2020. “정당의 공직선거후보자 추천에 관한 법정책적 고찰.” 『법과 정책연구』 20(2): 91-114.
- 이정진. 2019. “비례대표 공천의 문제점과 개선방안 연구.” 『선거연구』 10: 5-26.
- 이재희·김도경. 2012. “비례대표 여성의원과 대표성 - 19대 총선을 중심으로.” 『여성학연구』 22(3): 7-41.
- 이진옥·황아란·권수현. 2017. “한국 국회는 대표의 다양성을 보장하는가?: 비례대표제와 여성할당제의 효과와 한계.” 『한국여성학』 33(4): 209-246.
- 장영수. 2020. “개정 공직선거법에 따른 연동형 비례대표제의 헌법적 문제점.” 『공법연구』 48(3): 167-192.
- 전진영. 2013. “비례대표 국회의원 여성할당제의제도적 특성과 정당의 후보자 공천: 제16대 총선~제19대 총선을 중심으로.” 『한국정당학회보』 12(3): 89-112.
- 전학선. 2020. “비례대표 국회의원의 당적변경과 국회의원직 유지 여부.” 『유럽헌법연구』 . 32: 381-413.
- 정당법. 2000. 법률 제6269호. 2월 16일.
- 정준표. “준연동형비례대표제 적용의 한계.” 2019년 정당학회 연례학술대회.
- 진시원. 2020. “21대 총선 준연동형 비례대표제에 대한 평가와 과제.” 『법과 사회』 64: 41-73.
- 황동혁. 2019a. “뉴질랜드의 연동형비례대표제에 관한 비교법적 분석: 20대 총선결과 시뮬레이션을 중심으로.” 『공법학연구』 20(1): 181-209.
- 황동혁. 2019b. “독일의 연동형비례대표제에 관한 비교법적 분석: 20대 총선결과 시뮬레이션을 중심으로.” 『법학연구』 30(1): 225-265.
- 황아란. 2015. “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시.” 『21세기정치학회보』 25(4): 1-24.

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.

Field, Bonnie. N. and Peter M. Siavelis. 2008. “Candidate Selection

- Procedures in Transitional Polities: A Research Note.” *Party Politics* 14(5): 620–639.
- Gallagher, Michael. 1980. “Candidate selection in Ireland: The impact of localism and the electoral system.” *British Journal of Political Science* 10(4): 489–503.
- Hazan, Reuven, and Gideon Rahat. 2010. *Democracy within Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Key, V. O. 1964. *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan. 2001. “Candidate selection methods: an analytical framework.” *Party Politics* 7(3): 297–322.
- Rahat, Gideon. 2007. "Candidate selection: The choice before the choice." *Journal of Democracy* 18(1): 157–170.
- Rahat, Gideon. 2009. “Which Candidate Selection Method Is the Most Democratic?” *Government and Opposition* 44(1): 68–90.
- Ranney, Austin. 1981. “Candidate Selection.” In David Butler, Howard R. Penniman, and Austin Ranney (eds.), *Democracy at the Polls*. Washington DC: American Enterprise Institute.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1942/2017. *Party Government: American Government in Action*. Oxon: Routledge
- 중앙일보. 2020. 2월 28일. “[단독] "탄핵 막으려면..." 민주당 5인 마포서 비례당 결의.”
- 중앙일보. 2020. 3월 18일 “민주당 비례정당은 '더불어시민당'..." 열린민주당은 유사품”

<부록. 인터뷰 질문지>

* 더불어민주당

1. 113명에 대한 후보자 심사결과 후보자심사위원회는 심사기준에 따라 심사하여 35명(더불어민주당 20명, 기본소득당 1명, 시대전환 1명, 시민사회 후보자 12명)을 후보자로 추천하였는데, 민주당은 비례대표 추천인들은 제외한 다른 후보들은 어떠한 과정을 거쳐 추천을 받은 것이지요?
2. 113명 중 민주당 20명, 기본소득당 1명, 시대전환 1명을 제외하고 91명 중 시민사회 후보자 12명이 선발되었는데 이들의 선정에 있어 핵심적인 기준들은 무엇이었는지요? 결과에 가장 중요했던 요인을 꼽자면 무엇이었는지요?
3. 가자!평화인권당과 가자환경당이 추천한 후보는 자격 미달로 탈락되었는데 그 이유는 무엇이었는지요?
4. 더불어민주당 공천위원회 구성은 어떻게 이루어졌는지요? (급조된 정당이므로...)
5. 비례대표 후보 결정에 있어 민주당과의 협의, 논의 등이 있었는지요?
6. 공직선거법 47조 2항에 의하면 민주적 절차에 의해 비례대표 후보를 공천하게 되어 있는데 더불어민주당의 경우 이를 잘 지킨 공천이라 평가하는지요?
7. 공천심사과정에 대해 여쭙겠습니다. 공천심사위원으로 공천이 소수에 의해 결정되었는지 아니면 충분한 논의를 통해 이루졌는지 평가를 내려주십시오.
8. 언론보도를 보면 더불어민주당 "비례대표선출선거인단"이라고 나오는데요. 이들은 누구이며 어떻게 선정되었는지요?
9. 정당의 비례대표공천임에도 당원도 일반 유권자도 참여하지 않았는데 이를 어떻게 생각하시는지요?

<인터뷰에 응해주셔서 감사합니다>

* 정의당

1. 다른 정당에 비해 체계적인 비례대표후보공천 시스템을 갖추고 있습니다. 전체적인 공천과정과 제도의 특징을 이야기해 주십시오.
2. 현재의 제도는 언제부터 시행한 것입니까? 20대 총선과 비교해서 21대에서의 차이는? 변화의 이유는?
3. 당의 규정을 보면 “공직선거후보자 자격심사위원회”를 통해 심사가 이루어지도록 하고 있는데 위원회 구성의 기준과 결정과정은 어떻게 진행되었습니까?
4. 비례대표후보공천심사과정에서 핵심적으로 논의되었던 기준들은 무엇입니까? 결과에 가장 중요했던 요인을 꼽자면 무엇이었는지요?
5. 관련 규정을 보면 비례대표후보의 선출방법을 당원투표와 시민선거인단투표로 하고 그 반영비율을 각각 70%와 30%로 규정하고 있습니다. 지금까지 정의당이 한국 당원중심의 정당으로 여겨졌는데 당원에 의한 결정이 아닌 일반국민을 포함 시키게 된 계기가 무엇입니까?
6. 정의당의 경우 비례대표후보 선출에 있어서 경쟁명부와 비경쟁명부를 구분해서 운영하고 있는데 그 차이는 무엇입니까? 그렇게 구분한 이유가 있다면?
7. 이번 비례대표후보공천과정에 있어서 특별히 잘된 점은 무엇이라고 보시는지요?
8. 혹시 심사과정에서 나타난 어려움이나 제도 개선이 필요한 부분이 있다면 말씀해주십시오.

<인터뷰에 응해주셔서 감사합니다>

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

**「대표성과 민주성 확장을 위한 비례대표
추천방안연구」**

발행일 | 2020년 10월

발행처 | 중앙선거관리위원회 정당과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-503-2190

인 쇄 |

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)