

# 대통령후보국민경선의 선관위 위탁관리방안에 대한 연구

- 제17대 대통령후보 국민참여경선을 중심으로 -

강재수\*

## • 목 차 •

- |                                   |                                       |
|-----------------------------------|---------------------------------------|
| I. 서론                             | 3. 제17대 대선에서 수탁관리상에 나타난<br>각 정당별 주요특성 |
| II. 국민경선제에 대한 이론적 논의              | 4. 제17대 국민경선에서 나타난 문제점                |
| 1. 국민경선제의 도입배경                    | IV. 민주적 국민참여경선을 위한 위탁관리<br>실현을 위한 제한  |
| 2. 정당의 국민경선제에 관한 이론적<br>배경        | 1. 민주방식의 국민경선실현을 위한 새<br>로운 대안의 모색    |
| 3. 공직후보선정방식에 대한 국가개입여<br>부에 관한 논의 | 2. 국민경선의 민주적 위탁관리법제화를<br>위한 향후과제      |
| III. 제17대 대통령후보 국민참여경선제도          | V. 결론                                 |
| 1. 예비선거방식이 국민경선에 미친 영향            |                                       |
| 2. 국민경선제의 위탁관리                    |                                       |

## I. 서론

한국의 대통령선거절차는 당내경선의 예비선거제도와 국민의 직접투표로 이루어지는 본 선거라는 두 단계의 공적 과정을 거쳐 당선자가 결정되어 왔다. 그동안 대선후보는 전당대회(national convention)를 통한 정당의 내부행사로 당 총재나 당 대표를 옹립하거나 지명 또는 만장일치추대형식으로 대통령후보선출방식이 채택되었다. 지난 제15대 대선 때는 신한국당과 새정치국민회의가 자유경선방식으로, 제16대 대선에서는 정당사상 처음으로 국민경선제도로, 제17대 대선에서는 대통합민주신당, 한나라당, 민주당이 당내경선을 국가기관에 위탁하여 대선후보를 선출하는 등 보다 공정한 과정을 거쳐 실시

\* 전 서울특별시선거관리위원회 중구사무국장, 서울특별시주민투표청구심의회 위원

되고 있다. 그러나 국민참여경선은 대선후보선출권자의 개방성(inclusiveness), 경선방식의 분권화(decentralization)정도 등에서 아직도 낮은 투표율에 따른 대표성(representative), 모바일투표에 대한 표의 등가성, 선거인단구성의 지역별편차와 성별·세대별 불균형문제 등 공정하고 민주적이어야 함에도 제도적인 측면과 운영과정이 적절하지 못한데다가 각 정당내부의 침해한 이해관계에 따라 갖가지 문제점이 표출되었다. 특히 원칙 없는 경선 룰에 대한 경선자체의 불안정성은 정당의 자의적이고 일방적인 경선의 중단과 파행으로 경선일정에 차질이 초래되었으며, 여론조사결과의 무원칙에 따른 한계점 등은 공정성이 담보되어야 하는 당내경선의 민주화에 저해요인으로 부각되었다.

각 정당의 요청으로 제17대 대선후보국민경선의 위탁관리가 정당의 자율성과 정체성이 훼손되지 아니하고, 선거의 기본원칙이 존중되는 가운데 선거관리위원회의 전문적인 관리능력과 조직의 효율적인 운용으로 차질 없이 실시되었다. 그러나 국민참여경선결과 선거와 정당에 관계하는 여러 정치학자들로부터 지적되고, 실제 경선업무가 진행되는 과정에서 수탁관리기관 역시 법적·제도적인 한계점들을 접하게 되었다. 따라서 이의 문제점을 해소하기 위한 바람직한 개선방안을 모색하는 것은 당내민주화를 위한 의미 있는 연구가 될 것이다. 그리고 이를 해결하기 위한 구체적인 대안은 현재의 위탁관리 시스템을 확대해서 선거인단의 명부작성에서부터 투·개표관리에 이르기까지 경선업무의 전반에 대한 경선관리가 선거사무를 본연의 직무로 하는 선거전문기관에서 관리될 수 있도록 하자는 주장이다. 그러기 위해서는 먼저 선거를 규율하는 관련법령의 재·개정에서 국민참여경선관리가 반드시 임의위탁이 아닌 의무위탁제도화가 되어야 하고, 그래야 당내경선은 민주성을 확보할 수 있을 것이며, 이의 바람직한 대안과 개선방향을 제시하는 것이 본 연구논문의 주요한 목적이다.

## II. 국민경선제에 대한 이론적 논의

제17대 대통령선거에서 당원과 일반유권자가 참여하여 대통령후보를 직접투표제(direct balloting system)로 선출하는 국민경선제는 정당대표의 강력한 영향력을 최소화 시키려는 정치개혁의 대표적인 사례로 정당의 대중성과 선거승리의 가능성을 높이기 위한 전략이라는 것이 일반적 평가이다(Penning and Hazan 2001). 아직은 지난 대선 of 국민경선이 완벽하지 못하고 불완전했지만 일반 유권자들도 후보선출과정에 참여할 수 있는 통로를 개방한 경선방식의 변화는 실질적인 정당의 민주화를 이루는 계기가 되어 경선에 대한 후보선출이 제도화됨으로써 정당민주주의가 한 단계 진전하는데 기여한 중요한 의미를 가진다. 때문에 변화된 경선방식을 온 국민에게 광범위하게 확대시키자는

생각은 이상적으로나 현실적으로 공감을 자아내고 있다. 물론 실제 경선과정에서 일부 문제점들이 있었음에도 불구하고 일반국민의 참여민주주의 구현은 이미 차기 대선에서도 거스를 수 없는 대세로 자리 잡아 정당정치가 제도화되는 방향으로 나아가는 출발점이 되었다는데 이의가 없으며, 선거와 권력교체에 관한 한 이제 한국은 성숙한 민주주의 반열에 올라섰다고 할 수 있게 되었다. 그래서 한국의 정당정치가 발전하기 위해서는 국민참여경선제에 대한 신뢰성 확보와 공평한 심판질서의 수립이 전제되어야 하겠다.

### 1. 국민경선제의 도입배경

2001년 11월 김대중 대통령의 “총재직 사퇴”와<sup>1)</sup> 국민의 지지율 또한 급격하게 떨어져 국민여론을 만회하기 위한 당 쇄신방안으로 아예 총재직을 폐지하고, 대권과 당권의 분리를 선언하였다. 당시 집권여당은 마땅한 경쟁력 있는 차기 대권후보를 찾아내지 못하고 고민 끝에 마침내 3김 시대를 넘어서는 새로운 정치를 표방하며, 대선후보에 대한 상향식공천제라 할 수 있는 국민참여경선방식(open primary)<sup>2)</sup>을 도입하였다. 이 제도는 비록 제한된 형태이지만 한국의 정당사에서 중대한 변화를 가져왔으며 오직 집권만을 목표로 대중을 동원(mobilization)하는 기형적 구조를 띤 한국 정당의 당내민주화에 저해현상을 지적해 왔던 많은 학자들로부터 높은 환영을 받으며, 지역별 순회경선과정은 언론, 전문가, 시민들의 뜨거운 관심을 불러일으켰다.

한편 한나라당은 새천년민주당의 지리멸렬한 상태와는 대조적으로 천문학적 비용이 소요될 뿐만 아니라 선거법에 위반될 소지가 있다고 비판하며, 대선후보가 확실했던 이회창 총재나 주류파로선 이를 받아들일 이유가 없었다. 그렇지만 국민경선에 대한 국민의 기대가 높아지자 결국 형식적으로나마 국민참여경선제의 기본골자와 여당의 안을 그대로 수용할 수밖에 없었다. 그러나 문제는 여당의 국민참여경선방식과 큰 차이가 없었음에도 불구하고 국민들과 당원들로부터 기대만큼의 반향을 불러일으키지는 못하였다. 그리고 이 제도는 제17대 대선으로 이어져 일반 국민의 참여폭을 대폭 확대하고 경선방식에서도 국민대상여론조사결과를 반영하는 등 다양한 방식으로 경선이 실시되었다.

1) 김대중 대통령의 민주당 총재직 사퇴는 집권정당의 차기 대통령후보선출 이전에 대통령이 총재직을 내 놓은 첫 번째 사례로서 김대중 대통령의 집권기반이 전직 대통령들에 비해 그만큼 취약함을 볼 수 있다. 김영삼 전 대통령의 경우는 1997년 7월 이회창 신한국당 대표가 대통령후보로 선출된 뒤 9월 24일 총재직을 사퇴했고, 이회창대표가 새 총재로 선출되었다.

2) 새천년민주당은 국민 참여경선도입초기 전국의 성인남녀 2,429명을 대상으로 자동응답전화(ARS)여론조사를 실시한바, 이 제도에 대해 57.5%가 찬성하였으나 16.4%는 반대한 것으로 나타났다. 그리고 26.1%는 국민경선에 대해 잘 모른다고 응답하였다. 찬성의견은 2-30대의 저연령층과 고학력자, 자영업자, 그리고 화이트칼라 계층이 많았으며, 한나라당 지지자층에서도 찬성 50.6%로, 반대 24.3%보다 많았다.

## 2. 정당의 국민경선제에 대한 이론적 배경

정당은 의회정치와 권력창출의 주체이다. 정당의 공직후보선정은 선거과정에서 정당이 수행하는 핵심적 기능이며, 후보를 결정하는 내부과정으로서(Ranney 1985) 엘리트 정치충원과정의 주요단계 중 하나이다(Gallagher 1988). 선거승리를 목표로 하는 정당은 이익단체들과는 다르게 의사과정상 지엽적 이익보다는 다르게 특정이해관계만 대변하는 이념정당이나 지역정당이 아니라 사회전체를 위한 일반적 공익을 우선하지 않을 수 없다. 때문에 정당의 공직후보선정방식은 참여, 대표, 경쟁 그리고 반응성 등 민주주의 주요측면에서 상당한 영향력을 미치는 중대한 과정으로 평가될 수 있다(Hazan and Rahat 2006). 이를 구체적으로 보면 첫째, 공직후보선정은 개별정당의 성격과 내부 권력관계의 특성을 극명하게 보여준다. 둘째, 공직후보선정방식의 변경은 선출방식의 변경 이후 전개되는 정당정치의 성격변화를 가져오게 된다. 즉 한 정당이 어떤 방식으로 공직후보를 선정하느냐는 것은 정당, 정당의 구성원, 정당지도자 등의 태도와 선택에 영향을 미치게 되고 궁극적으로 한 나라의 정당정치의 성격을 규정하게 된다. 이런 측면에서 정당의 공직후보선정방식에 대한 분석단위는 특정 시점 특히 특정국가의 개별정당이 해당된다.

### 1) 공직후보자격(candidacy)과 선출권자의 자격(selectorate)

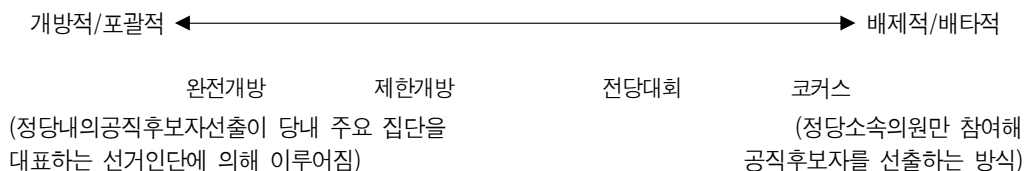
정당의 추천으로 공직선거에 나서고자 하는 예비후보에 대해 일정한 자격조건을 부과해야 할까? 아니면 아무런 자격조건이 없어야 할까? 즉 이 문제는 정당후보로 공직에 나서려는 후보자격을 어느 정도 제한하느냐이다. 대부분의 국가들은 일정기간 동안의 당적유지 등과 같은 최소한의 자격요건을 부여하고 있다. “누가 후보가 될 수 있는가?” 공직후보 자격요건에서 우리나라 정당 중 민주노동당을 제외한 모든 정당은 포괄정당(catch-all party) 내지 국민정당을 표방하며 후보자격이 매우 느슨한 편이다. 대통령후보로서의 보다 엄격한 검증을 당당히, 그리고 충분하게 받아야 한다.

한나라당(당헌 제92조)이나 민주당(당규 제27조)의 당헌·당규는 후보자격을 책임당원이나 당원으로 명시하고 있지만 후보등록과 함께 6개월 치의 당비를 납부하거나 입당원서를 제출하면 당원으로 인정을 받는다. 결국 모든 유권자가 후보신청이 가능하다는 것인데 이런 현상은 당의 정체성이나 응집력을 약화시키는 요인으로 작용되며 유권자나 당원의 지지기반이 튼튼하지 못하게 된다. 또한 정당의 추천을 받고자 하는 예비후보자의 자격조건을 어느 정도 제한하느냐에 따라 개방성과 배제성으로 결정된다. 개방성(inclusiveness)은 일반적으로 일정기간 당적보유 등 최소한의 자격요건을 두지만 가장

개방적인 경우는 정당의 소속여부가 공직후보선출에 아무런 관계없이 후보자격을 부여하는 포괄성으로 미국의 일부 주(州)에서 이용된다. 반면 가장 배제적인 경우는 특정 정당에 일정기간 동안 소속되어 있음은 물론 잠재적인 후보들에게 몇 가지 제한적인 조건을 추가적으로 요구하는 배제성(exclusiveness)을 최대화한 방식으로 벨기에의 사회주의 정당에서 이용되고 있다.<sup>3)</sup> 바버(James D. Barber)의 견해를 빌린다면 21세기의 국가 지도자는 적극적 긍정형(active-positive)에 해당된다고 말 한다.<sup>4)</sup>

한편 공직후보자의 선출권자는 각종 공직선거에 나설 후보를 선정하는 주체로서 정치층 원과정의 중요한 매개자(intermediary actor)로서 역할을 한다(Best and Cotta 2001). 공직후보선출권자격의 개방성 또는 배제성은 공직후보의 선출권이 정당의 소수 엘리트에 장악되고 있는지 아니면 일반 당원들에게까지 폭넓게 분산되어 있는지의 정도를 의미한다(A, Ware 1996). 선출권자 자격의 개방성(inclusiveness)정도는 개방성과 배제성의 상대적 정도에 따라 일차원적 연속선상에서 개별정당의 위치를 평가할 수 있다. 가장 배제적인 상태는 당수 1인에 의한 공직후보추천결정이 해당될 것이고, 가장 개방적인 경우는 특정 정당의 소속 당원여부와 상관없이 정당의 공직후보추천에 참여하고자 원하는 유권자는 모두 참여할 수 있도록 하는 경우이다. 후보선출방식에 있어서 가장 핵심적인 쟁점은 누가 후보선출과정에 참여하는가와 관련된 참여기준과 범위에 따라 개방적·포괄적 참여수준으로부터 배제적·배타적 참여수준까지 다양한 형태의 후보선출방식이 존재한다.<sup>5)</sup>

〈표 1〉 정당의 후보선출방식의 유형



출처: Rahat et al. 2001, 301; LeDuc 2001, 325.

3) 벨기에의 사회주의 정당(Belgian Socialist Party)은 후보자격을 최소 5년 이상 당원, 노동조합원, 사회주의자 협동조합에서 연간 최소금액 이상의 물품을 구매하는 자, 정당의 당보정기구독자, 자녀를 가톨릭계가 아닌 공립학교에 보내는 자, 자녀와 아내를 정당의 청소년·여성 조직에 등록시킨 자로 제한함으로써 열성적인 활동가에게만 후보자격을 부여한다(Rahat and Hazan 2001, 314).

4) Barber는 대통령의 지도력과 관련 능동적-긍정적(active-positive), 능동적-부정적(active-negative), 수동적-긍정적(passive-positive), 수동적-부정적(passive-negative)형의 4가지 유형으로 분류하고 있다(Barber 1977, 8-11).

5) 폐쇄적·배타적 범주에 속하는 후보선출방식: 정당지배유형으로 정당지도자나 당내파벌조직을 통한 후보지명으로부터 정당의 당원들을 중심으로 후보선출위원회나 대의원들이 참석하여 후보를 선출하는 방식. 개방적·포괄적 범주에 속하는 후보선출방식: 국민투표유형으로 일정한 기준으로 당원 외에 일반시민들이 후보선출에 참여할 수 있는 방식(LeDuc 2001, 325).

2) 공직후보자 선정방식과 결정방식

공직후보선정의 분권화는 정당의 중앙당 수준에서 결정되는지 혹은 하위 지방단위의 기구에서 결정되는지의 문제이다(Ware, 1996). 정당의 가장 핵심적 기능의 하나인 공직 후보선정에 대한 이론적 논의는 그 방식의 민주화(democratization)에 있다. 공직후보선정의 민주화는 민주주의 체제의 최 정점인 정당의 대의성(representation)제고와 밀접한 관련이 있으며, 후보선정방법은 누가, 누구를 어떻게 후보로 추천 또는 지명하는가에 대하여 크게 제도적인 측면과 행위자적 측면으로 생각해 볼 수 있다.

국민참여경선의 실시에서 제도적 수준의 민주화정도는 후보선출과정의 분권화(decentralization)와 후보선출인단의 포용성확대를 들 수 있으며, 행위자적 수준의 민주화정도는 유권자 참여의 증대, 후보자 대표성제고와 실질적 경선의 보장정도 등에 따라 판단해야 한다. 먼저 공직후보선정과정의 중앙집권화 된 의사결정체인가 아니면 지방화 된 의사결정체로서 지방 또는 지역단위의 정당조직에서 지역지도부와 공직후보자선출에 관한 권한을 행사하는가에 대한 것이다. 두 번째는 정당의 공직후보추천의 분권화는 기능적 측면으로 노조, 여성단체 그리고 소수집단의 직능별 대표성이 얼마나 반영되는가에 대한 것이다. 우리나라의 경우 기능적 측면은 비례대표후보의 선정과정과 관련하여 논의되고 있다.

다음은 대선후보선정과 관련하여 첫째, 예비후보들의 세력화 과정, 둘째, 후보선정에 대한 정당최고권자의 영향력<sup>6)</sup> 그리고 경선을 통한 대선후보선정을 일반적인 정당의 인물충원과정에 비추어 보면 경선의 제도적 측면은 공식절차상에서 많은 작용을 할 것이며, 경선의 실질적 민주화여부는 내부과정이 얼마나 민주화되었느냐와 연결시켜 볼 수 있다(Eldersveld 1982).

한편 정당의 민주화와 대선후보선정과정을 위한 다양한 선정방식이 연구되고 발전되어왔는데 노리스(Norris), 웨어(A. Ware), 레니(Ranney), 라햇(Rahat)과 하잔(Hazan) 등

<표 2> 정당의 인물충원과정



출처: Eldersveld 1982, pp.197.

6) 제도개혁의 요체는 최고정책결정자의 가치배분에서 비롯된다는 엘리트이론의 배경에서 접근하면 정치문화의 통제메카니즘은 바로 최고정책결정자의 의지가 매우 중요한 변수임을 강조하지 않을 수 없다(김영중 1997, 35).

이 대표적이다. 노리스(Norris)는 정당이 후보선출이나 정치적 충원의 과정이 얼마나 관료화(bureaucratic) 되고 후원적 체계화(patronage)되었는가에 대하여 관료적이란 후보가 출마신청에서부터 최종선정과정까지 당의 역할이 얼마만큼 강력하고 제도화되었으며 일사불란하게 잘 집행되고 있는가에 대한 여부이고, 후원적 체제란 후보자의 선출 과정이 공식적인 규칙보다는 당의 지도부나 일반당원들과의 개인적 친분관계를 중시하는 것을 말한다. 또 다른 기준은 중앙집권적(centralized)이나 지방분권적(localized)이라는 여부이다. 중앙집권적 체제는 중앙당, 지구당, 그리고 조직지도자들의 권한이 절대적인 반면에 지방분권적 체제에서는 후보선정결정권한이 지구당의 일반당원, 중간간부 그리고 일반유권자들에게 있는 형태이다. 노리스는 이런 기준을 바탕으로 다음 4가지 유형으로 후보선정방식의 형태를 분류하였다(Norris 1996).

〈표 3〉 노리스(Norris)의 4가지 공직후보 선정형태

	중앙집권적 결정 (Centralized decision making)	지방분권적 결정 (Localized decision making)
관료적 (Bureaucratic)	제1유형 오스트리아 사회주의당, 그리스PASOK	제3유형 영국노동당, 독일사회민주당 스웨덴 사회민주당
후원적 (Patronage)	제2유형 프랑스UDF, 일본자민당 이태리DC, 멕시코 PRI	제4유형 미국민주당, 캐나다자유당 스위스정당들

출처: Norris 1996, pp.203.

### 3. 공직후보선정방식에 대한 국가개입여부에 관한 논의

공직후보선정과 선정방식에 대한 국가개입은 정당 스스로 정한 규칙과 절차에 의해 관리되고 운용되는지 아니면 국가가 그 규칙이나 절차를 결정하는가의 여부를 의미한다. 외국의 사례를 보면 후보선정방식을 법제화한 경우도 있고 개별정당의 재량사항으로 인정하는 경우도 있다. 국가가 법제화를 통해 정당의 공직후보선정을 위한 과정을 통제하느냐 아니면 개별정당의 결정사항으로 보아야 하느냐의 문제는 해당국가의 정치발전단계에 따라 판단되어야 할 것이다. 하지만 정치제도화 수준이 상대적으로 낮고 선거에 임박하여 후보가 선정되어 유권자의 정치적 판단을 방해하는 경우 일정부분 법제화를 통해 제도화를 유도하는 것이 바람직할 수도 있다. 근래 독일, 터키, 한국 등 정당의 후보선출을 정당법 또는 선거법에 포함시켜 독자적인 규정으로 정하는 사례가 늘고

있는 추세이다. 1996년 웨어(A. Ware)는 정당의 특성을 규정할 공직후보선정절차를 다섯 가지로 정리했다(Ware 2004, 258; 강원택 2004, 239에서 재인용).

첫째, 공직후보선출절차가 정당 스스로 정한 규칙과 절차에 의해 관리되고 운용되는지, 혹은 국가가 그 규칙이나 절차를 결정하는가의 여부 둘째, 공직후보선출이 정당의 중앙당 수준에서 결정되는지 혹은 하위지방단위로 분권화되어 있는지 셋째, 공직후보선출권이 선출당내의 영향력 있는 소수인사에 의해 장악되어 있는지, 아니면 일반당원들에게까지 폭넓게 분산되어 있는지 넷째, 선출단위 내에서 한 번에 선출하는 공직자의 수 다섯째, 현역들이 재선을 노릴 때 당내의 도전이 어느 정도 강한지 등이다. 우리나라에서 대통령후보선출제도에 관한 연구는 최근 실시된 국민참여경선제도를 제외하면 거의 이루어지지 않았다. 비록 우리의 정치상황과는 많은 차이점이 있지만 대통령제를 채택하고 있으며 국민참여경선제와 비슷한 예비선거제도를 실시하고 있는 정당의 기율 및 조직의 통제가 매우 약한 미국의 코커스, 대의원회의, 전당대회 형태 등의 경선제도와 정당민주주의가 법으로 강조되고 비교적 강한 정당의 기율을 유지하고 있는 독일, 그리고 미국과 독일에 비해 상대적으로 분권화의 수준이 낮은 영국의 공직후보선정에서 국가개입여부를 살핀다.

## 1) 외국주요 국가별 정당의 후보자추천제도

### (1) 미국의 대통령후보선출

미국정당의 가장 큰 특징은 정당조직이 느슨하다는 점이다. 정당이 강한 기율을 갖고 있지 않으며 개별의원은 매우 큰 자율성과 독자성을 유지하고 있다. 미국정당은 간부회(caucus), 대의원대회(convention), 예비선거(primary election) 등 세 가지 방법으로 공직선거후보자를 지명해오고 있다.

#### 가) 간부회(caucus)

정당의 리더들의 회합에서 대선후보가 지명 또는 결정되는 방식이다. 그러나 간부회제도의 폐쇄성과 대표성에 대한 비판이 고조되고 급격하게 퇴조되면서 그동안 미합중국 성립초기부터 1830년대까지 주로 사용되었던 간부회방식이 현재는 모든 당원들에게 개방되어 있는 등 원래의 코커스와는 많이 다르고, 오히려 예비선거와의 차이가 점점 없어지며, 예비선거가 실시되기 이전의 의회 코커스(Congressional caucus) 방식에서 대통령후보로 되기 위해서는 강력한 정치적 영향력을 가진 의회지도자들의 지지를 받는 것이 중요했기 때문에 ‘당내지지기반확보’라는 후보 개인요인이 중요하다.



### 나) 전당대회(national convention)

간부회방식이 쇠퇴하자 대의원대회방식으로 1840년대까지 각급 공직선거후보지명은 거의 이 방식으로 이루어졌다. 당원들이 모여서 군 대의원대회(convention)대의원을, 군 대의원대회는 주대의원대회(state convention)대의원을, 다음에 주 대의원대회는 주지사 등 공직후보자를 지명하고, 전국대의원대회(national convention) 대의원을 선출한다. 그리고 전국대의원대회에서 정·부통령 후보가 지명된다.

이같이 대의원대회는 일반당원의 의사가 순차적으로 차 상급단계 대의기구의 구성에 반영하도록 되어 있다. 그러나 대부분의 대의원들이 소수의 연방 및 각 주 정당지도자들의 영향력 하에 있게 되자 19세기말 각급대의원대회의 기능은 크게 위축되고 1910년 들어 그에 대한 비판으로 예비선거방식이 도입되었다는 것을 감안할 때 이 역시 당내 지지기반을 바탕으로 한 후보개인요인이 후보결정에 있어 중심적 역할을 하고 있다. 그러나 아직도 코네티컷, 미시간, 유타, 버지니아 등 일부 주에서는 대의원대회방식을 고수하고 있다.

### 다) 예비선거(primary election)

미국은 세계에서 유일하게 정당의 대선후보를 선출하기 위해 주(state)가 관장하는 예비선거제도를 가진 국가이다. 19세기 말 공화당의 진보파들은 당을 개혁하고 정당보스들의 부패를 혁신하기 위하여 공직후보선출과정에 정당보스와 기득권을 가진 일부인사의 영향력을 배제시키고 일반당원 및 유권자의 참여확대를 의도한 예비선거방식이 1903년 위스콘신주<sup>7)</sup>에서 처음으로 주법에 의하여 주 전역에서 실시되었다. 그리고 예비선거의 중요성이 부각된 것은 1968년 민주당의 전당대회가 변화의 계기를 마련하고 난 이후의 일이다. 이를 계기로 대통령후보선출에 대한 정당개혁을 위한 움직임이 본격화되었으며 ‘맥거번-프레이저 위원회(McGovern-Fraser Commission)’는 지금까지 정당의 보스에 의해 대의원이 결정되고 이들의 뜻대로 대통령후보가 결정되는 기존제도를 폐지시켰으며 일반당원의 뜻이 후보선출과정에 반영되고 예비선거의 확대실시로 귀결되었다. 이후 1992년 빌 클린턴후보 때 미국의 35개 주에서 실제 활용했으며 공화당 역시 2000년 현재 44개주에서 예비선거를 실시하고 전당대회대의원의 86%를 예비선거를 통해서 선출되고 있다.

7) 미국 위스콘신주의 예비선거(개방·제한예비선거제)는 정당의 후보자치명을 위한 선거이지만 선거절차는 당의 규약이 아니라 주법으로 규정되며 주정부가 선거일을 정하고, 투표장소와 관리인력을 제공하며, 등록 및 선거인명부를 작성하는 등 모든 선거과정을 관리한다. 투표에 참여할 선거인의 결정도 정당과는 무관하게 주정부의 권한사항이며 또한 예비선거에 참가하는 선거인은 당해정당에 대한 아무런 법적의무를 지지 않고, 정당은 선거인의 자격 유무를 직접 문제삼지 못한다.

## (2) 독일의 공직후보선정

독일정당법 제17조 공직후보선정은 선거구에 거주하는 당원 또는 대의원의 비밀투표로 선출해야 한다는 기본원칙이 규정되어있고, 후보추천절차는 선거법과 당헌을 따르도록 하고 있다. 그리고 연방선거법 제21조는 선거구후보자선정을 위한 당원총회 또는 후보선정을 위한 당원대회에서 선출한 특별대의원대회 또는 일반대의원회의를 후보추천기관으로 규정한다.

또한 독일기본법 제21조는 정당의 활동과 역할이 헌법적 권리에 속한다고 명시하고 있는데 독일의 경우 정당민주화와 당내민주주의 문제는 개별정당에 맡겨져 있는 선택적 사안이 아니라 헌법적·법률적 규정의 형태로 기본적인 윤곽이 제시되어 있다. 공직후보선정에 있어 정당의 내부조직은 “반드시 민주적 원칙에 순응해야 한다.”고 규정하고 이러한 기본정신은 1967년 제정된 정당법에서 보면 당의 조직은 지역에 기반을 두어야 하는데, 이는 당의 모든 결정권이 지도자 1인에게 집중되면서 생겨난 폐해를 방지하기 위해서이다. 그리고 대통령제에서 사법부에 해당되는 독립적인 당 심판원을 두어 정당의 지나친 권한을 억제시키고 있다. 한편 독일의 공직후보선정절차에서 주목할 점은 정당법과 연방선거법으로 공정정선관리의 기틀을 마련한 기본원칙에도 불구하고 오랜 지방자치의 전통 때문에 주별로 상이하여 일률적인 절차의 적용이 사실상 불가능한 실정이다. 독일의 공직후보선정은 첫째, 미국처럼 연방 중앙당의 개입이 배제된 분권화되어 있고 둘째, 후보선정과정과 절차가 법률로 상세하게 규정되어 후보선출을 위한 당대의원회의선출과 당대의원회의후보선출시기를 법률로 정하고 있으며 셋째, 법률로 규정된 후보선출과정에 각급의 선거관리위원회가 실질적인 권한을 갖고 개입하고 있다. 이는 당원총회와 전당대회위원회가 후보선정을 위하여 적절하고 민주적 절차에 의해 이루어졌는가를 공적인 감독기관이 심사함으로써 분권화의 효율성을 실질적으로 확보하려는 노력으로 보인다. 그러나 정당내부의 사항에 국가기관이 관리·감독하는 권한을 법적으로 허용할 경우 정당자치의 원칙을 어느 선까지 보장하여야 하는가의 논쟁이 있을 수 있다. 그리고 선거관리기관으로는 연방선거위원회, 각 주선거위원회, 각 선거구선거위원회, 투표구선거위원회 및 우편선거위원회를 두고 있다.

## (3) 영국정당의 후보자선정

영국은 정당이 내부적으로 규정한 절차에 따르고 법률에 의한 규정은 없다. 이는 미국과 독일에 비해 분권화의 수준이 낮은 편이며, 영국의 후보선정은 입후보자를 기준으로 행해지며 노동당과 보수당은 각 선거구마다 당원으로 후보자선정위원회를 설치·운

영하는데 결정권한은 당해 선거구에서 이루어지고 중앙당의 승인을 받도록 되어 있다. 이는 일종의 후견인적인 역할만 수행할 뿐 거부되는 사례는 거의 없다. 노동당의 경우 1981년에는 의원30%, 지구당 30%, 노조 40%로 선거인단을 구성하고 노조대표가 조합원 모두를 대신하여 투표하는 일괄투표가 허용되었다가 현재는 의원1/3, 일반당원 1/3, 노조 1/3 비율로 억제하고, 이 제도는 폐지되었다.

<표 4> 선진 민주국가 정당의 공직후보선정제도의 비교분석

구 분	미 국	독 일	영 국
분권화정도	완전분권형-중앙 및 정당간부의 개입완전배제	분권형-중앙당이나 주 정당조직이 개입할 장치가 부재(주 정당 의장단의 이익제기 권한이 보유)	중앙당우위 분권형-중앙당이 예비후보자의 명부를 관리하고 지구당의 결정을 승인
최종후보 선출기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당원대회</li> <li>• 폐쇄형예비선거</li> <li>• 개방형 예비선거</li> </ul>	지구당대의원대회-지구당당원 총회→지구당대의원대회	중앙당-지구당집행위원회→지구당총회→중앙당
개방화	완전개방형-일반유권자도 참여	제한적개방형-당원만 참여	제한적개방형-당원만 참여
법적규정	주법에 규정	정당법에 후보자선출과정과 절차가 법률로 규정	정당의 당헌과 당규에 위임
경선관리 감독기구	주 선거관리위원회	연방정부	개별정당

출처: 김형준 2006, pp.27.

중앙당은 노동조합이 지원하는 예비후보자명부와 지구당의 지명을 받은 예비후보의 두 종류 명부를 관리한다. 이 명부는 중앙당 전국 집행위원회(National Executive Committee)에서 승인한 인사들만 기재함에 따라 전국 집행위원회는 지구당에서 선정한 최종후보자의 지명을 뒤집을 수 있는 권한을 가지기도 한다. 한편 보수당의 경우는 중앙당이 후보자명부를 관리하고 후보의 선정절차와 원칙을 감독하지만 후보선정의 최종적인 권한은 지구당의 집행위원회에 있다(김재홍 2003). 따라서 노동당에 비해서는 분권화의 수준이 높다고 할 수 있지만 중앙당의 개입여지가 용인되고 있다는 점에서 미국과 독일에 비해 상대적으로 분권화가 낮은 편이다. 또한 미국이나 독일과 다르게 공직선거에서 후보선정 절차에 대한 법률에 규정이 없고 세부적인 절차를 정당에 위임하고 있다. 때문에 후보선정절차가 모든 정당에 동일하지는 않으나 보수당과 노동당의 양대 정당의 발전기원에 있어 원내외가 크게 다르고 대체로 양당의 후보선출과정에서 중앙당의 역할을 어느 정도 인정하고 개입을 허용하면서 지방분권화의 전체적인 틀을 유지하고 있다는 점이

특징이다(마인섭 2003). 그러나 영국은 지구당에서 선정한 후보자는 다시 중앙당의 전국 집행위원회의 승인을 받아야 한다. 전국집행위원회는 승인을 거부하거나 후보를 직접 지명하는 권한을 갖고 있지만 이 권한을 행사하는 것도 매우 힘들다(강정인 외 2002).

#### (4) 우리나라 정당의 대통령후보선출

##### 가) 후보추대형식

자유당은 제2대 대통령후보로 이승만을, 민주국민당은 이시영을 추대했으며, 제3대 대선에서도 이승만 현 대통령이 추대되었고, 진보당은 전국추진위원회대표자회의에서 조봉암을 추대하였다. 제4대 대통령선거 역시 여당은 이승만을, 야당은 조병옥이 추대되었다. 이 같이 제1공화국은 전당대회라는 대의기구에서 후보를 지명하고 전 당원 혹은 당원 대표들의 추대방식이지만 실제로는 정당의 실력자가 스스로 후보가 되는 것이나 마찬가지였다. 다만 야당의 경우 신·구파 간에 실력대결로 열띤 당내경쟁을 벌인 경우도 있었다. 이어서 제3공화국 5대 대통령선거는 현역군인에서 예비역으로 전역한 국가재건최고회의의장 박정희가 민주공화당을 창당하고 대통령후보로 추대되었고, 제1야당의 민정당은 윤보선이 추대되었다. 제6대 대선 역시 민주공화당은 박정희를 추대하고 야당은 민중당과 신한당이 4차 협상까지 벌이며 신민당으로 통합되고 윤보선을 추대했다. 그 외 대중당은 서민호, 한국독립당은 천진한 등 군소정당후보들 역시 추대형식으로 대선에 입후보하였다. 1971년 제7대 대선은 3선 개헌을 단행한 박정희후보추대가 기정사실화되었고, 야당은 당내 '40대 기수론'으로 김영삼과 김대중 그리고 이철승 의원이 후보지명전에서 격렬하게 경합한 결과 당내 비주류인 김대중이 2차 투표 끝에 주류계 김영삼을 누르고 당내경선으로 후보지명을 획득하였다. 이는 박정희집권시절 제1야당이던 신민당이 정치적으로 매우 어려운 상황에서 대통령후보선출을 위한 당 내부의 실질적 경쟁으로 민주적 경선의 실사가 이루어졌으나 참여 폭은 지구당대의원으로 제한되는 폐쇄성의 수준을 면치 못했다.

제4공화국 유신체제하의 통일주체국민회의에서 제8대와 제9대 박정희 대통령과 10·26사태로 인한 제10대 최규하 대통령 그리고 제11대 전두환 대통령 역시 모두 간접선거 방식이었으나 후보추대형식으로 대통령에 선출되었다. 그리고 제5공화국 민주정의당 전두환 또한 후보추대형식으로 대통령선거인단선거를 통해 제12대 대통령으로 선출되었다. 사실 제1공화국 이승만과 제3·5공화국 박정희·전두환 모두는 한결같이 후보추대형식으로 대통령으로 선출되었다.

##### 나) 후보지명형식

1987년 제13대 대통령선거에서 노태우가 당시 민주정의당 총재였던 전두환 대통령의

지명에 의해 대선후보이자 후계자로 선정되었는데 이 경우가 후보지명형식에 해당된다. 후보지명이란 몇몇 정당의 핵심지도자나 계파를 대표하는 소수지도자들이 모여 특정 인물을 후보로 내정하는 것을 말한다.

#### 다) 당내경선

제3대 대선에서 민주당의 신익희와 장면을 시작으로, 제4대 대선에서 민주당의 조병옥과 장면, 1971년 제7대 대선에서 신한민주당의 김영삼과 김대중 이철승에 이어 제6공화국 제14대 및 제15대 대선후보선출에서 야당의 경우 당내경선으로 실시된 케이스이다. 역대 대선에서 당내경선은 여당의 경우 김영삼, 이회창, 노무현이 이에 속하고, 야당의 경우는 이시영, 신익희, 조병옥, 윤보선, 김대중, 김영삼, 김종필, 이회창이 해당된다고 할 수 있다. 여당이 후보지명방식에서 당내경선방식을 채택하고, 야당이 후보추대방식에서 당내경선방식으로 회귀한 배경에는 정치적 민주화 요구와 밀접한 관련이 있다(박홍엽 2004). 민주화 이후 첫 의미 있는 당내경쟁은 당원 및 대의원을 선거인단으로 한 1997년 대선후보선출을 위한 신한국당의 경선이라 볼 수 있다.

#### 라) 국민참여경선

대선후보를 선출하기 위한 선거인단을 구성함에 있어 일반국민도 포함하는 개방형예비선거방식을 말한다. 선거인단을 당원 및 대의원으로만 구성하면 당내경선이고, 당원은 물론 일반국민 누구나 참여할 수 있으면 완전개방형 국민참여경선이 되며, 당원과 일반국민의 참여비율을 정하게 되면 부분개방형 국민경선이 된다. 지난 제16대 및 제17대 대선에서 주요정당들이 모두 국민참여경선방식으로 대통령후보를 선출하였다. 특히 제17대 대선에서는 당원투표를 중심으로 후보경선이 이루어진 민주노동당을 제외하고, 대통합신당민주신당, 한나라당, 민주당이 국민적 관심과 민의를 반영한다는 명목아래 여론조사결과를 일정비율로 최종결과에 반영하는 등 후보선출제도의 새로운 변화가 전개되었다.

### Ⅲ. 제17대 대통령후보 국민참여경선제

국민참여경선제는 공직선거후보선정을 위해 2인 이상의 후보를 대상으로 당해 정당의 당헌·당규가 정하는 바에 따라 선거인단에 의하여 후보가 선출되는 과정으로 당원들의 총의가 실제로 반영됨은 물론 일반국민의 참여기회가 보장되어 정치가 국민의 신뢰를 회복하리라는 기대와 함께 관심의 대상이 되었다. 그러나 권위주의적 정권하에서

정상적인 정당 활동을 해보지 못하고 공직후보를 민주적으로 선출해본 경험 또한 일천하여 국민참여경선제의 실시결과는 정당의 응집력을 약화시키는 등 여러 가지 문제점이 노정되기도 하였다.<sup>8)</sup>

## 1. 예비선거방식(open primary)이 국민참여경선에 미치는 영향

한국정당정치에서 국민참여경선은 순수한 정치개혁의 의도라기보다는 득표 극대화 전략의 일환으로 도입된 것이지만 결과적으로 한국의 정당민주화에 중대한 발전으로 평가될 수 있다(성승환 2003). 지역주의 균열이라는 정치 환경에서 국민참여경선제는 정당운영의 민주화를 통한 선거 및 정당의 사회사통합기능을 회복시켜주는 순기능적 측면을 갖는다는 주장(황아란 2002)과 국민참여경선제를 통해 특정이익이 아닌 일반적인 국민들의 정치적 선호(political preference)를 충족시켜 정당의 대표성을 확보할 수 있으며 나아가 참여를 통한 유권자들의 정치적 효능감(political efficacy)을 제고시킬 수 있다는 주장이 있다(박효중 2002). 국민참여경선제가 미국의 예비선거제와 독일과 영국의 공직 후보추천제도의 관련법제와 운영실태, 선거인단구성, 투표방법 등을 모방한것이지는 하나 한국정당관계자들의 인식과 이해관계, 비전 등이 서로 어우러지면서 나타난 결과물로서 기존의 한국정치관행과 정치적 상황으로부터 자유로울 수는 없다. 하지만 이 제도의 가장 중요한 함의는 정당의 공직선거후보추천에서 종래의 배타적인 간부중심의 비민주적인 후보선정의 관습을 타파하고 직접민주주의의 신장, 개방성, 참여와 검증(participation and scrutiny) 등을 통해 다음과 같은 긍정적인 영향을 끼쳤다. 첫째, 정당의 민주화이다. 둘째, 정당의 개방화이다. 셋째, 정당의 대표성 제고이다. 정당이 아무리 국민의 의견을 폭넓게 수렴하고 공익을 대변한다고 해도 그리고 서민과 중산층을 대변하겠다고 공언해도 부분적인 역할에 그칠 수밖에 없게 된다. 이러한 의미에서 보면 부분적 이익(partial interest)이나 특정이익(particular interest)을 대변할 수밖에 없는 정당이 공공이익(public interest)이나 일반이익(general interest)을 대변한다고 단언하기 어렵다. 따라서 정당이 추구하는 정강·정책이 국민의 일반이익이나 공동선(common good) 혹은 보편이익(universal interest)과 상치될 가능성을 지니게 된다. 일단 일반국민의 참여를 경선과정에 열어놓았다고 하는 것은 대표성의 문제에서 최소한의 논리적 일관성(logical consistency)을 충족시킬 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가된다. 넷째, 유권자들의 효능감제고이다. 정치참여란 단순하게 형식적으로 '1인 1표(one person one

8) 새천년민주당의 경선일정 : 국민선거인단이 마감된 후 응모결과 서면접수 157만921명, 인터넷 접수 33만 303명, 시·도별 경선선거인단 3만3천250명으로 57.2대1의 경쟁률을 보였다. 제주도의 경우는 378명에 6만5천381명이 응모하여 173대 1로 가장 높았고, 경남은 39대1로 최저 경쟁률을 나타냈다. 당헌 제 11장 공직선거후보자추천 국민경선. 제39조 및 제40조.

vote)’를 행사한다는 점에서 이루어지는 것이 아니고 적어도 유권자 자신이 정치과정이나 투표과정에 영향력을 행사할 수 있다는 느낌이 들 경우 비로소 진정한 정치참여라 할 수 있다. 따라서 정치과정에서 중요한 것은 단순한 법적참여(de jure participation)가 아니라 실질적인 참여(de facto participation)이다.

그러나 국민참여경선제의 도입으로 당내권력구조는 1인지배의 일원적 구조에서 대선 주자 간의 경쟁방식이 불안정한 합종연횡체제로 전환되었으며, 대선후보의 원내정당에 대한 영향력이 크게 약화되었다. 그리고 의도하지 않은 제도개혁 중의 핵심은 호주식 선호투표제(alternative voting system)<sup>9)</sup>를 통한 지역별순회경선과 이른바 당권과 대권의 분리를 가져왔으며, 그러나 이는 궁극적으로 심각한 당 내부분열의 한계에 직면하였다.

## 2. 국민참여경선의 위탁관리에 대한 실시와 그 평가

국민참여경선은 공직선거법 제57조의4 제1항에 의거 정치자금법 제27조의 규정에 따른 국고보조금배분대상이 되는 정당에 한하여 국민경선사무 중 일부를 관할선거구선거관리위원회에 위탁관리 할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 대통합민주신당, 한나라당, 민주당, 민주노동당, 국민중심당이 해당되었다. 그러나 이 중 대통합민주신당과 한나라당 및 민주당 등 3개 정당만이 위탁관리를 요청하였고, 이들 정당의 요구에 따른 수탁기관은 정당과 후보자의 이해관계에 따른 여러 변수와 공정성 시비로 후보자간 논란이 발생하였음에도 정당발전의 민주화에 기여하리라는 사명감을 가지고, 각 정당이 제시한 경선의 방침에 입각하여 위탁관리프로그램을 기획하고 선거인의 자유와 권리를 보호하며 고객 지향적 선거행정서비스로, 투표 및 개표사무와 경선포보물발송업무를 공정하고 효율적으로 관리하였다.

9) 선호투표제는 미국 하버드대 웨어(W.R.Ware)교수가 주장한 제도이다. 현재 이 제도를 채택한 국가는 호주인데 1918년 도입한 이래, 연방 하원의원선거에 이를 활용하고 있다. 한 선거구에서 한명을 선출하는 호주의 하원선거에서는 유효투표의 절대다수를 얻은 후보가 당선되게 하기 위해 이 제도를 도입하였는데 전면적 선호투표제(full preferential voting system)는 1892년 퀸스랜드주가 1선거구 1인 선출제도를 폐지하면서 처음으로 도입하였고 전면적인 선호투표제가 전국적으로 실시된 것은 1902년 이후였다. 선호투표제는 유권자가 출마한 모든 후보에 대한 지지를 선호도 순위에 따라 기입하는 방식이다. 만약 후보가 5명이면 5명 모두에게 선호도 순위를 매기는 식으로 투표를 한다. 개표결과 1순위표를 과반수 이상 얻은 후보는 당선이 확정된다. 그러나 1순위 표만으로 당선자가 없을 경우 정해진 기준에 따라 2순위 이하의 지지표를 순차적으로 합산해 과반수 득표자가 나올 때까지 개표한다. A, B, C, D, E 다섯 명이 후보로 나서 순서대로 1순위 표를 얻었다고 했을 때, 민주당이 도입한 선호투표방식에 따르면, 1순위 표만으로 과반득표자가 없을 경우 최하위 득표자인 E를 탈락시키며 E가 받은 2순위 이하의 지지표를 순차적으로 개표, 탈락하지 않은 각 후보들에게 추가하게 된다. 그래도 과반수 득표자가 안 나오면 이번에는 D를 탈락시키고 그가 받은 2순위 이하의 지지표를 탈락하지 않은 후보들에게 나누어준다. 그렇게 해서 과반수 득표자가 나올 때까지 개표를 진행한다. 재미있는 것은 후보자가 중도에 탈락하거나 사퇴할 경우, 그때는 그 후보자를 1순위로 한 투표는 모두 무효처리 된다. 어느 후보가 중도 탈락하느냐에 따라 그 후보의 2순위표를 기대하는 다른 후보의 득표력에도 변화가 생길 수 있어 경선 전체국면에 중대한 변화가 발생할 수 있다.

### 1) 당내경선에 대한 위탁관리실시

일반국민의 참여폭이 크게 늘어난 제17대 대선후보선출을 위한 국민참여경선이 선거 사상 처음으로 주요 정당마다 관할선거구위원회에 위탁관리에 의해서 실시되었다. 이는 정형화된 공직선거와 달리 정당의 자율성과 정체성을 존중하여 그동안 위원회의 전문적 관리능력이 축적된 선거행정서비스를 발휘하여 경선과정의 공정성에 대한 공감대의 확산으로 정당과 후보자 모두가 경선결과에 승복하는 좋은 선례를 남기며 정당의 선거문화 한 단계 더 발전시키는 계기가 되었다.

이번 경선의 선거인단 구성현황은 대통합민주신당은 당원, 일반국민 등 144만 명, 한나라당은 18만 5천명, 민주당은 58만 7,000명이었다. 이는 제16대 대선의 경선에 비하여 선거인단 규모가 크게 증가된 것이 큰 특징이라 할 수 있다. 그러나 정당별로 경선방식이 다르고 경선도중 정당과 후보자 간 경선방식을 수시로 변경하는 등 이해관계에 따른 여러 변수와 공정성에 대한 시비발생으로 갖가지 문제점 등이 노정되기도 했으나 수탁 관리기관의 효율적 운용으로 공정하고 하자 없는 위탁관리는 국민참여경선에 대한 신뢰성을 크게 제고시켰다.

〈표 5〉 제17대 대통령선거 국민경선위탁관리의 사무진행체계

위탁 관리 신청	→	수탁결 정정보	→	후보자 등록	→	경선거 간개시	→	선거인명 부제출	→	투표용지 인쇄준비	→	투표안내 문발송 준비	→	선거인 명부 확정	→	투표	→	개표 및 결과
7.6.~ 19.		6.29		7.19. ~20		7.21		7.21		8.8		8.10		8.13		8.19		8.20

출처: 한나라당 2007. 경선위탁신청과정을 재구성.

### 2) 위탁관리에 대한 평가

국민참여경선의 위탁관리에 대한 평가에서 일반국민의 64.8%와 선거전문가그룹의 75.3%가 매우 긍정적으로 그 필요성과 효율성을 인정하였다.<sup>10)</sup> 그런데 정당의 당내행사로 간주되는 대통령선거 후보선출과정에 국가기관이 과연 어떤 수준까지 개입하고 관리에 임할 수 있는가에 대한 문제점이 제기되기도 하였다. 정당의 고유한 업무영역에 대하여 지나친 개입은 자칫 정당의 정치적 자율성을 저해할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 후보경선과정에서 발생하는 명백한 위반사례들은 공직선거법에 따라 정당의

10) 한나라당의 경우 당내경선 최초로 전체 248개 투표소에 각각 7명씩 1,736명의 선거관리위원회 직원을 파견 받아 투·개표관리를 위탁하였으며(동아일보 2007.8.19). 통합신당 또한 경선 투·개표 관리업무를 비롯하여 합동연설회 및 토론회 개최 등 경선 관리 일부 사무를 중앙선거관리위원회에 위탁하여 후보경선을 진행하였다.



경선업무가 국가예산으로 관리되는 만큼, 경선선거인명부작성부터 경선운동의 위법행위 단속 등 경선관리의 전 분야에서 선거의 공정성을 담보하기 위한 최소한의 제도적 규제가 필요하다는 것이 한국선거학회 등 각계로부터 이견이 없는 상태이다.

이에 대한 공정위탁선거실현을 위해 “중앙선거관리위원회의 역할이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?” 라는 질문에 대한 응답내용을 정리하였다.

〈표 6〉 정당의 대통령후보당내경선 위탁관리에 대한 중앙선거관리위원회의 역할과 평가

구 분	필 요		불필요		무응답	합계
	매우만족	대체로 만족	조금불만족	매우불만족		
전문가	81(29.0)	129(46.2)	56(20.1)	13(4.7)	0(0.0)	279(100.0)
일반인	231(19.3)	547(45.6)	289(24.1)	86(7.1)	47(3.9)	1,200(100.0)

출처: 한국사회과학데이터 센터 2007.

### 3. 제17대 위탁관리상에 나타난 각 정당별 주요특성

먼저 제17대 대선에서 대통합민주신당<sup>11)</sup>과 한나라당은 예비선거제도<sup>12)</sup>를, 민주노동당의 경우는 당비를 납부한 진성당원들만이 참여하는 간부회의(caucus)방식을 채택하여 대선후보경선이 실시되었다. 둘째, 대통합민주신당의 경우 한나라당에 비해 상대적으로 개방적이었으며, 여론조사도입은 명분상 국민들의 관심과 민심을 더욱 폭 넓게 반영한다는 취지와 후보의 대표성을 높일 것이라 기대했으나 제도상의 한계로 정당정치 발전에 부정적인 영향을 미치고 말았다. 그리고 휴대폰(모바일)투표를 실시했다는 점이다. 한나라당의 경우는 제한형 방식으로 여론조사비율은 대통합민주신당과 동일하지만, 선거인단의 규모에서는 상한선이 규정돼 있다는 점에서 달랐으며 총선거인단은 23만1천 384(최종 185,080)명으로 결정되었다. 그러나 190만(최종명부확정인원 1,439,661)명 이상

11) 대통합민주신당은 2007년 대통령선거를 앞두고 여권통합을 위해 열린우리당과 민주당의 일부인사들이 창당한 다음 2008년 총선거를 앞두고 통합민주당으로 바뀐 후 총선거를 치르고 민주당으로 개칭하였다.

12) 정치참여는 민주주의의 이론의 핵심을 이루고 있다. 민주적인 정치과정은 소수 엘리트에 의한 통제가 아니라 다수의 국민이 영향력을 행사해야 한다. 또 정치참여를 통하여 국민에 의한 민주정부의 실현이 가능하다. 효율적인 정치참여는 시민에 의한 정치·사회목표의 통제할 가능하게 하며, 국민의 대표로 출마한 후보들이 내세운 공약에 공감하여 지지를 보낸다면 간접적이긴 하지만 결과적으로 국민에 의한 정치·사회 목표의 통제 효과가 있게 된다. 정치참여를 통하여 시민은 정치·사회적 목표의 설정, 우선순위의 결정, 목표달성에 요구되는 자원의 배분 등 중요한 정책의 방향과 전략에 영향력을 행사할 수 있다. 또 정치참여는 시민과 엘리트 간에 이루어지는 의사소통의 공식적 통로 역할을 한다. 그리고 정치참여는 수단적 가치를 지니며, 정부의 엘리트에 대한 국민적 요구나 그들의 지지 혹은 반대를 표시할 수 있는 가장 합법적인 방법이며, 정부의 행위에 영향력을 행사한다. 그리고 정치참여는 정당하다고 인정되는 행동이다(김영동 2002, 102 주석내용 인용).

의 대통합민주신당과 비교하면 훨씬 제한적이었다. 셋째, 후보자격은 양당 모두 당원이 라는 요건이 필요했고, 한나라당의 경우 대선후보가 되려면 대통령선거일 1년 6개월 전 에 당직을 사퇴하도록 당헌·당규에 명시하였다. 넷째, 선출단위는 양당이 모두 전국의 일반유권자와 당원이 참여하는 선거인단에서 선출하도록 했다. 다섯째, 후보선정방식에 서 한나라당은 대의원, 일반당원, 일반유권자, 여론조사를 각각 2:3:3:2의 비율로 반영한 최종집계에서 단순다수득표자가 승자가 되었다. 그러나 대통합민주신당은 컷오프방식의 예비경선과 최종경선을 2단계로 나누고, 전자의 경우 국민여론조사와 선거인단여론조사를 50:50의 비율로 합산하여 9명의 후보 중 5명을 선정했다. 그리고 처음에는 권역별투 표 외에 여론조사만을 최종득표집계에 10%를 반영하기로 했으나 경선중반에 모바일투 표가 추가되었다. 여섯째, 대선후보선출방식은 정당에 위임되어 있으나 이를 법률에 규 정한 국가는 미국을 비롯하여 독일, 핀란드, 노르웨이 등 소수국가이고, 거의 모든 나라 에서는 후보의 선출방식과 절차를 각 정당이 자유롭게 할 수 있다(신명순 2006). 우리나라 는 정당 활동의 자유에 대한 명문의 규정이 없지만 지난 2005년 8월 4일 개정된 공직 선거법 제6장의 213)에서 정당의 공적활동인 공직후보선출절차를 법으로 규제하지 않고 각 정당의 당헌·당규와 시행규칙 등에 의거 관리되도록 하고 있다. 일곱째, 공직후보선 출은 중앙집권적이어서 지방의 권한은 아주 작고, 중앙당에서 후보추천과정을 관장하고 최종결정권을 가진다. 때문에 정당의 소수엘리트그룹이 운영위원회나 공직후보추천재심 위원회와 같은 중앙당의 조직에서 경선결과에 개입할 수 있는 여지는 충분하다. 그런데 외국의 경우는 중앙당보다 지방당에서 후보추천권을 가지는 경우가 많다고 한다. 특히 독일은 지구당에서 선출된 후보를 중앙당이 거부할 권한이 없도록 법률에 명시되어있 다. 여덟째, 후보선택과 경선이 제한적이다. 우리나라 중앙당은 공직후보추천을 앞두고 공천심사위원회나 자격심사위원회를 구성하는 등 절차를 거치나 역시 최종 결정권자는 최고지도자에게 달려있다.

특히 1987년 민주화이후에는 지역정당구조가 더욱 심화되어 호남, 영남, 충청의 특정 지역정당에 영향력이 편중된 지역패권정당의 출현은 한국정당정치에 심각한 부작용을 낳고 있다. 특히 총선거의 경우 해당지역의 당내 유력인사에게 후보추천을 받지 못하면 당선은 거의 불가능하여 당내공천경쟁이 더욱 치열하였다.

한편 이번 선거과정에서 주요정당별 후보경선에 대한 일반국민들과 선거전문가들의 반응을 조사 해 본 결과 아래(표-8)과 같이 정당별 경선과정의 만족도가 크게 높지 않은 수준으로 평가되었다. 일반국민들의 경우 한나라당, 민주노동당, 대통합민주신당, 민

13) 공직선거 및 선거부정방지법 제57조의 3에서 당원과 당원이 아닌 자에게 투표권을 부여하여 당내경선을 실시할 수 있게 하고 이를 중앙선거관리위원회에 위탁할 수 있도록 하였으며 실제 제17대 대선후보경선을 앞 둔 시점에서 한나라당과 대 통합민주신당 민주당의 당내경선은 중앙선거관리위원회에 위탁하여 관리되었다.

주당 순으로, 선거전문가들의 경우 한나라당, 민주노동당, 민주당, 통합민주당 순으로 경선과정에 대한 만족도를 표명하였다.<sup>14)</sup> 현실적으로 제17대 대통령선거에서 주요 정당들이 채택한 후보경선제도가 후보경선을 위한 효율적인 기제로 정착되기 위해서는 경선과정에서 후보상호간 과열경쟁비방, 극한적 대립과 갈등을 억제하고 보다 건전한 정책경쟁을 유도할 수 있는 제도적 방안들이 마련되어야 한다.

〈표 7〉 제17대 대선에서 당내경선의 구조와 구도의 특징<sup>15)</sup>

구분	제15대 대통령선거	제16대 대통령선거	제17대 대통령선거
맥락	IMF위기	포스트3김, 월드컵	포스트 노무현
구도	3자구도	양자구도	3자구도
후보	김대중, 이회창, 이인제	노무현, 이회창	이명박, 정동영, 이회창
1,2위의 격차	1.6%P	2.7%P	22.6%P
투표성향	회고+전망	전망	회고+전망
정치연합	DJP연합(호남+충청)	노무현+정몽준	이명박+박근혜
집권주체	호남+민주주의세력(진보)	386운동권(진보)	한나라당비주류(신보수)
정치쟁점	수평적 정치교체, 지역등권론, 경제위기	수도이전, 촛불시위, 김대업	경제살리기, BBK
국민경선	-	민주당 흥행	한나라당 흥행

출처: 박찬욱 편, 2008. 제17대 대통령선거를 분석한다. pp.67.

#### 4. 제17대 대선후보경선에서 나타난 문제점

이번 경선에서 일부 정당의 경우 경선선거인의 구성비율과 지역별 편중, 경선선거인 동원 및 당비대납, 포럼·팬클럽 등의 불법경선선거운동 참여, 경선후보자간 비방·흑색선전 및 고소·고발, 경선선거인 명부부실작성, 후보자의 조직적 동원과 경선지역별

14) (표-8)만족도 평가는 한국정치학회와 한국선거학회 한국사회과학데이터센터 주관으로 제17대 대통령선거 직후인 2007.12.24부터 일주일간 일반인 1,200명, 선거전문가 279명을 대상으로 설문조사를 집계한 자료에 기초하였다. 특히 일반인 1,200명에게 “후보선출제도에 대해 잘 알고 있다”(14.3%), 대체로 잘 알고 있다(52.2%). 라고 응답한 797명(66.4%)을 대상으로 다시 각 정당의 후보경선과정에 대한 만족도를 조사하였다.  
 15) 특히 이회창 후보의 경우 BBK 문제로 인한 이명박 후보의 낙마 또는 박근혜 분파의 탈당 등을 잠재적 기회요인으로 인식하고 출마하였으나 사실상 경선불복이라는 명예를 지고 BBK중간수사결과 발표와 박근혜 후보의 연합거부로 인해 소기의 성과를 거두지 못했다. 즉 이명박의 압승과 정동영의 참패라는 결과는, 이회창출마라는 구도적 관점의 호재에도 불구하고 여·야 간 정당 지지도의 비대칭성에서 뚜렷하게 나타난 구조적 제약을 구여권이 극복하는데 전략적으로 실패한데서 기인한 것으로 해석할 수 있다. 이번 대선에 나타난 구조와 구도를 정리했다(정효명·오정은 2008, 67).

특정후보 지지선거인수 분포가 경선결과에 과대한 영향을 미쳤다. 이 때문에 경선의 중단 및 거부 심지어 경선후보사퇴 등 파행으로 실시되는 여러 가지 문제점이 표출되어 이에 대한 제도개선과 보완의 필요성이 제기되었다.

<표 8> 제17 대선에서 주요정당별 경선과정에 대한 만족도 평가

구분	만족		불만족		무응답	합계	
	매우만족	대체로 만족	조금불만족	매우불만족			
일반인	대통합민주신신당	39(4.9)	283(35.5)	281(35.3)	145(18.2)	49(6.1)	797(100.0)
	한나라당	133(16.7)	382(47.9)	193(24.2)	78(9.8)	11(1.4)	797(100.0)
	민주당	13(1.6)	243(30.5)	323(40.5)	147(12.3)	71(8.9)	797(100.0)
	민주노동당	33(4.1)	299(37.5)	290(36.4)	107(13.4)	68(8.5)	797(100.0)
전문가	대통합민주신신당	2(0.7)	41(14.7)	101(36.2)	135(48.4)	0(0.0)	797(100.0)
	한나라당	12(4.3)	133(47.7)	95(34.1)	39(14.0)	0(0.0)	
	민주당	2(0.7)	42(15.1)	100(35.8)	135(48.4)	0(0.0)	
	민주노동당	15(5.4)	111(39.8)	96(34.4)	57(20.4)	0(0.0)	

출처: 한국사회과학데이터센터 2007.

### 1) 정당의 당내경선에서 지적된 문제점

첫째, 낮은 투표율과 대표성문제이다. 대통합민주신당의 국민경선은 개방형 예비선거이고 선거인단규모가 190만 명으로 의욕적인 출발이었으나 낮은 지지도의 만회와 흥행성에 지나치게 집착한 나머지 선거인단 수 늘리기에 급급했지만 투표율은 겨우 23.5%로, 75.0%로 높았던 모바일투표를 빼고 지역구 투표만 보면 불과 16.19%이었다. 낮은 투표율은 정치의 불신, 투표의 높은 기회비용, 낮은 투표가치의 효능감, 정치적 관심과 참여수준을 든다. 그 외 정치광고 요인(오영훈 2003), 후보자 요인, 정당·지역주의 요인(김정욱 2003), 이슈·커뮤니케이션 요인(Wattenberg 1994) 등이 투표율에 영향을 미치는 원인으로 언급된다.<sup>16)</sup> 한나라당은 여당의 개방형과 달리 제한형 예비선거라 할 수 있다. 대의원이나 당원, 일반국민, 여론조사를 2:3:3:2의 비율로 여당과 비슷하지만, 선거인단의 규모에는 상한선이 규정되어 18만여 명 정도로 훨씬 제한적이다. 그러나 제한적

16) 각국의 선거제도별 투표율은 강제선거제 국가의 경우 호주 97.0%, 브라질 95.0%, 벨기에 93.4%, 이탈리아 90.5%, 싱가포르 83.0% 등이며, 자유선거제 국가의 경우에는 캐나다, 75.5%, 스페인, 70.6%, 독일, 70.0%, 프랑스 66.2%, 영국, 59.4%, 일본, 59.4%, 스위스, 48.0%, 네덜란드, 47.0%, 등으로 투표율의 실태를 보인다(서울시선거관리위원회 2006, 15).

인만큼 선거인단의 참여수준은 지역선거에서 16.19%로 매우 낮은 투표율을 기록한 여당과 달리 70.8%란 상당히 높은 평균투표율을 기록하였다.

둘째, 후보경선제도가 지니는 또 다른 한계는 지역별편차의 문제이다. 특히 대통합민주신당의 경우 광주/전남/전북 등 호남의 실제 유권자비율은 전국 16개 시·도 중 10.7%이지만 투표참여자는 37.7%에 달하여 무려 27% 정도의 격차를 보이며 호남지역에 편중되어 심각한 지역적 불비례성을 야기하였다. 한나라당의 경우도 선거인단구성의 성별·세대별 불균형이 지적되었는데 전체 선거인단의 30%를 차지하는 선거인의 60% 가까이가 50대 이상으로 편성되었다는 지적이다. 이는 일반국민여론조사와는 달리 20·30대 젊은 층의 비율이 상대적으로 낮다는 것을 의미하는 것이다. 실제 전체선거인단의 30%를 차지하는 당원선거인의 분석에 따르면, 50대는 23.8%, 60대 이상은 18.4%, 40대는 31.3%로 40대 이상의 연령층이 총 73.5%를 차지한 반면에 20대는 7.6%, 30대는 18.9%로 구성비가 낮게 나타났다.

셋째, 후보선출제도가 지니는 공통적 특징은 당원투표를 원칙으로 한 민주노동당을 제외하고, 모든 정당들이 후보경선과정에서 여론조사결과를 일정비율로 환산하여 최종 득표집계에서 포함시켰다는 점이다. 특히 이번 경선과정에서 여론조사결과의 반영은 이른바 소위 ‘당심’보다 ‘민심’을 얻은 후보를 선정하여 당선가능성을 높이고, 유권자의 참여를 통해 관심과 흥행을 도모하려는 의도가 다분하였다. 이에 대한 견해에서 국민대 이명진 교수는 당원들이 해야 하는 후보선출에 여론조사를 활용하는 것은 정당정치를 포기한 알파한 포퓰리즘이라고 했고, 서울대학교 박찬욱 교수도 지금과 같은 정당의 후보선출방식은 여론조사의 본질을 모르는 조사문맹현상의 포퓰리즘이라며 노선과 이념에 관계없이 누구든지 지지율만 높으면 된다는 풍조는 민주주의를 후퇴시킬 것이라 주장했다. 한나라당의 경우 현장에서 직접투표한 대의원·당원·국민선거인단의 표는 1표로 계산이 되었지만, 여론조사에서 전화로 응답한 1표는 5~6표로 환산되어 최종집계에 반영되는 무원칙성에 대한 문제점이 발생되었다. 또한 대통합민주신당의 경우도 온라인 투표참여자의 1표가 오프라인 참여자의 1표에 상응하지 못하는 표의 등가성 문제가 발생되었다.

넷째, 각 정당은 후보선출제도가 충분한 검토 없이 급조된 가운데 세부원칙이나 규칙이 제대로 합의되지 못한 상황에서 큰 틀만 정해 놓고 나머지는 선거를 치르는 가운데 협의해 나갔기 때문에 원칙이 없는 경선 룰은 실제운영과정에서 초등학교 반장선거만도 못하다는 비난을 감수하며 혼란과 많은 문제점이 초래되어 불안정성을 띤 경선으로 진행되었다. 대통합민주신당의 대선후보선출을 위한 시행세칙이 2007년 8월 21일 제정된 이래 경선투표가 진행되는 과정에서 10월 1일까지 모두 다섯 차례나 개정되어 실제 고무줄 경선규칙이라는 비판이 사실로 입증되었다(중앙일보 2007.10.11. 6면). 그리고 한나라당에서도 2007년 5월 경선규정이 결정된 후 수차례의 수정과정을 거쳤다. 먼저, 경

선시기 조항이 ‘선거일 전 180일까지’에서 120일까지’, 선거인단 수가 전체 유권자의 ‘0.1%’에서 ‘0.5%’로 확대되었으며, 당내경선의 선거인은 당초 ‘4만 명’에서 ‘8월말 23만 명’으로 변경되었고, 선거인단의 투표방식도 기존의 시·도별 순회방식에서 전국동시실시로 수정되는가 하면, 당원 및 일반국민선거인단구성에서도 40세 미만비율이 ‘30% 이상’에서 ‘20% 이상 40% 이하’로 바뀌었다.

다섯째, 당내경선에서 허용되는 선거운동방법은 비교적 제한적으로 규정되어 있으나<sup>17)</sup> 전국적으로 사실상 두 번의 선거를 치르는 과정에서 선거과열이 우려되는 가운데 경선초반에 불거진 선거인단의 조직적 동원문제와 허위선거인단 등록문제, 특정지역의 선거인단 집중, ‘묻지 마’ 식 선거인단모집경쟁으로 인한 대리접수, 명의도용사건의 발생 등 상대후보에 대한 네거티브 선거 전략이 득세하였다. 또 한편 후보들 사이의 상호비방 또한 효과적으로 제어하지 못했으며, 국민참여경선의 흥행성을 지나치게 강조하다 보니 지지세력과 사조직을 통한 동원선거 등 혼탁과 무질서로 경선과정이 중단되는 사태를 경험하였고, 후보들의 상호비방과 음모론, 색깔론 등이 등장하기도 했으며, 이중등록과 대리투표문제 등 차기 대선에서는 이를 어떻게 극복할 것인가에 대한 방안이 제기되었다.

여섯째, 모바일투표와 비당원 국민참여경선 허용에 대한 논란 또한 만만치 아니하였다. 여당이 도입한 모바일투표는 3차례에 걸쳐 74.55%라는 매우 높은 투표율을 기록했는데 언제 어디서나 휴대폰으로 투표할 수 있다는 점에서 모바일투표제(mobile voting)는 유권자혁명을 일으킬 수 있는 수단이라는 긍정적인 평가를 받았다(중앙일보 2007.10.10. 4면). 그러나 휴대전화투표의 경우 처음에는 본인이 직접 접수한 경우에만 허용키로 했다가 접수실적이 저조하자 또 룰을 바꿔 대리접수를 허용하는 등 규정을 어겨버리는 오점을 남기고 말았다. 그러나 모바일 투표는 시간적·공간적 제약을 극복하고 조직·동원선거의 우려를 감소시키는 장점이 있는 반면, 공직선거법상 비밀투표의 원칙을 위반할 가능성이 크고, 대리투표의 가능성도 내재하는 등 한계점도 갖고 있다. 따라서 모바일투표의 긍정적인 측면에도 불구하고 우리의 정치현실에서는 아직은 시기상조이며 정당이 스스로의 하부구조마련에 무책임하다는 비판을 피하기 힘들다. 또한 모바일투표방식은 헌법상 비밀투표원칙의 위배로 정당의 정치적 흥행을 위한 노림수에 불과하다는 비판이 있었다(국민일보 2007.10.12. A4면). 당시 중앙선거관리위원회는 공직후보선출절차에서 모바일투표에 대한 대통합민주신당의 이종걸 의원의 질의에 대해 “투표의 공정성과 신뢰성, 그리고 투표의 비밀을 보장하기 어렵다”는 유권해석을 내렸다.

17) 법제57조의3 당내경선운동은 경선사무소 1개소(간판, 현판, 현수막 각 1개씩 설치)와 경선후보자 자신의 학력, 경력 및 기타후보에 필요한 사항을 기재한 명함(9cm×5cm), 전자우편을 이용한 문자·음성영상 등 정보를 전송하는 방법, 1중1회의 경선훈보물발송, 정당이 옥내에서 개최하는 합동연설회·합동토론회에 참가하여 정견·정책을 발표할 수 있고 토론에 참여할 수 있는 등의 선거운동방법 이 있다.

한편 비당원국민경선허용은 정당의 역할이 약화되는 등 한국 정당정치에 퇴보라는 논란을 불러일으켰으며, 정당의 정권획득이라는 목적달성에 있어 가장 중요한 의미를 갖는 공직후보선출을 비당원에게 50%를 담당하게 하는 것은 정당으로서의 존재의미를 훼손할 수 있다는 비판이 제기되었다.

## 2) 선거전문기관의 수탁관리상에서 나타난 문제점

당내 국민참여경선제도를 운영하는 과정에서 경험적 분석을 통해 본 결과 여러 문제점이 발견되었다. 아무리 민주적인 제도를 채택하여도 그 운영이 비민주적이면 그 제도가 추구하는 가치를 구현하기 어렵게 된다. 그리고 법적·제도적인 기구와 장치 못지않게 중요한 것 또한 제도운영자의 행태라 볼 수 있다. 다음은 선거전문기관에서 지적된 문제점들이다.

첫째, 경선선거인명부에 대한 제재규정이 없고, 명부에 주소, 성명, 주민번호의 오·탈자가 대거 발견되어 선거인명부에 대한 신뢰감이 상당 수준 반감되었다. 또한 경선선거인의 모집방법 및 당원과 당원이 아닌 자의 비율, 지역별 경선선거인수를 사전에 확정하지 않아 이에 대한 합리적인 기준마련과 경선선거인단구성 시 허위등록, 대리등록, 주민번호도용, 선거인 명부서식의 규격이 통일되지 않게 작성되는 등 여러 가지 문제점이 발견되었다.

둘째, 투·개표관리 분야에서 대통합민주신당의 경우, 당초 합의사항은 터치스크린 투·개표시스템과 통합명부확인시스템을 사용하여 전국 시·도 단위 12개 권역별로 순회 투·개표를 실시하기로 했으나, 경선중반에 경선 일정이 바뀌고 일부지역 4개 시·도는 갑자기 종이투표방식으로 변경하여 추진되자 예상치 못한 투표시간 및 투표구 관할구역변경으로 위탁선거관리상 크고 작은 혼란이 발생되었다. 그리고 전국의 248개 투표소 중 일부 투표소는 관할선거구위원회의 위탁관리에 의하고, 또 일부 투표소는 정당 자체가 관리하는 투표관리이원화로 관할선거구위원회와 정당이 사용하는 선거인명부가 서로 달라 선거인들의 혼선이 초래되기도 했다.<sup>18)</sup> 한나라당의 경우는, 투표마감시간을

18) 대통합민주신당의 경우 10월 14일 8개 권역 147개 투표소에서 일괄 실시된 투표 가운데, 관할선거구선거관리위원회가 관리업무를 맡은 선거인단 80만5,534명의 투표는 이날 밤 개표가 완료되었다. 서울, 인천, 대구, 경북 등 4개 지역에서는 전자투표가 실시돼 투표결과가 바로 컴퓨터로 집계됐고, 종이투표가 실시된 경기, 대전, 충남, 전북 등 4개 지역에서는 투표소에서 수작업으로 개표가 진행되었다. 문제는 지역별로 추가모집된 관할선거구선거관리위원회에 직접 위탁관리를 의뢰하지 못한 선거인단의 규모는 24만1,031명으로 이들도 8개 지역 147개 투표소에서 종이투표를 했는데 이의 투표함은 서울까지 옮겨지는 등 정당자체와 수탁기관의 투표관리 이원화는 여러 가지로 투표업무에 혼란이 초래되었다. 따라서 대통합민주신당의 경선방식은 8개 지역 일괄경선 전자투표와 종이투표실시, 휴대전화(13만3,725명)3차 투표, 일반국민 여론조사투표율(총5,000명)10%반영비율환산조치 등으로 최종확정결과가 발표되었다.

오후 6시로 협의해 놓고 투표당일 갑작스럽게 2시간을 연장하여 오후 8시까지 투표를 진행시켰으나 투표시간 연장효과는 극히 미미하였다. 개표관리에 있어서도 한나라당은 중앙 집중개표를 요청하여 전국의 투표함이 서울로 운송되고, 중앙전당대회장에서 실시된 통합일괄개표진행과정은 산만할 수밖에 없었다. 반면 대통합민주신당과 민주당은 해당 지역 구·시·군 선거구위원회별로 투표완료와 동시 같은 장소에서 즉시 정확하고 신속하게 개표업무가 진행되었다.

셋째, 선거는 온 국민이 자유롭게 참여하여 유권자 자신의 정치적 의견을 개진하는 축제의 장이 되어야 한다. 선거운동의 자유화를 확대함으로써 발생할 수 있는 선거의 불공정, 경제력에 의한 불평등, 매수나 비방·부패 등의 문제는 선거비용에 대한 철저한 감시와 사법당국의 엄정한 법의 집행으로 충분히 해결될 수 있을 것이다. 선거의 공정을 이루기 위한 요체는 선거운동 그 자체를 제한하는데 있는 것이 아니라 선거자금의 규제, 자금과 인맥을 통해 동원되는 선거인단구성의 차단, 금권 및 관권의 차단, 언론의 개방을 통한 흑색선전·허위사실유포의 차단, 후보자 간의 실질적 기회평등의 보장, 엄격하고도 공정한 법의 집행에서 해결책을 찾아야 된다는 것이다. TV 토론의 경우 돈 안 드는 깨끗한 선거문화정착과 유권자들의 알 권리충족을 위해 대통령선거에서는 각 공영방송사마다 프라임타임 대를 이용해서 편성하고 의무적으로 중계하도록 제도화하고 있다. 이에 따라 한나라당 4회, 대통합민주신당 5회, 민주당이 9회를 개최했으나 시청자들의 적극적인 반응을 이끌어 내지 못했고, 시·도 단위별로 나누어 개최된 합동연설회 또한 선거운동분야에서 빼놓을 수 없는 중요한 과정의 하나지만 후보자나 정당의 인식부족과 무관심으로 성과를 거두지 못했다는 평가이다. 그러나 엄격하게 제한된 전화 또는 문자메시지를 활용한 지지호소 등 선거운동은 감시·단속을 피해가며 활발하게 전개되고 이루어진 정황이 감지되었다.

넷째, 정해진 투표장소가 대부분 구·시·군청인데도 굳이 투표장소의 약도를 발송하게 했고, 경선선거명부는 본인의 실명인증이 가능하도록 규정하고 정확한 작성이 전제되어야 하나, 이를 준수하지 않아 투표안내문과 함께 경선훈보물의 발송과 반송에 따른 재발송 등으로 행정력소모와 비용이 과다하게 낭비되었다. 이는 선거인명부가 아파트의 동호수 또는 주택의 번지 등 명확하지 못하여 우편물이 다량 반송되었음이 증명되었다.

다섯째, 정당의 귀책사유로 경선훈보물의 재발송에 따른 인건비, 원칙 없는 경선 룰에 대한 투·개표경비 등은 당해 정당에서 비용을 부담하도록 근거규정이 마련되지 않았고, 대부분의 정당이 지역별순회경선일정을 토·일요일에 집중적으로 실시함에 따라 휴일에 장시간 근무해야 하는 관계임직들에 대한 현실적인 최소한의 적절한 보상책이 마련되지 못한 점도 문제점으로 지적되었다.



#### IV. 민주적 국민경선을 위한 위탁관리실현을 위한 제안

제17대 대선에서 국민참여경선은 제16대 대선 때 보다 일반국민의 참여를 대폭 확대하고, 국민여론조사결과를 반영하는 등 다양한 방식이 추가되어 실시되었다. 또한 정치자금법 제27조 국고보조금의 배분대상이 되는 정당은 선거운동홍보물발송과 투·개표에 관한 경선관리를 관할선거구위원회에 위탁할 수 있게 새로운 제도가 도입되었다. 이에 따라 대통합민주신당 한나라당, 민주당으로부터 당내경선관리를 위탁받은 관할선거구위원회는 선거운동에 관한 홍보물을 발송하고, 종이투표 및 터치스크린시스템을 이용한 투표관리와 개표업무를 완벽하게 관리하였다.

그러나 일부 정당의 경우 경선선거인단의 지역비례원칙의 불균형과 특정지역 편중현상, 과장된 여론조사결과 공표 등으로 경선이 중단되는 등 파행적인 실시 등으로 이에 대한 여러 분야에서 제도개선의 필요성이 제기되었다. 따라서 이 장은 기존의 선행논문에서 지적되고 선거와 정당 등을 전문으로 하는 정치학자들의 연구논문에서도 밝혀졌으며, 각 정당으로부터 경선관리를 위탁받은 수탁관리과정에서 지적된 여러 문제점을 종합하여 이에 대처하기 위한 새로운 대안으로 오직 선거를 전문으로 하는 위탁관리기관에서 국민참여경선 업무의 전반을 직접 관리할 수 있는 다음과 같은 법제정비의 방안을 제시하였다.

##### 1. 민주적 국민참여경선의 실현을 위한 새로운 대안의 모색

대의민주주의에서 정당은 주요행위자이며 그 존재는 필수적이다. 그 중 가장 핵심적인 기능은 공직후보를 공천하고 선거에 참여하며 선거 후 의회에서 유권자에 대한 대표성과 책임성을 구현하는 주요 정치적 단위라는데 있다. 때문에 대의민주주의에서 가장 실용적이고 현실적인 대안은 정당일 것이다. 그런데 정당이 민주정부통치의 핵심기능인 지역주민들의 이익표출(interest articulation)과 이익집합(interest aggregation)을 정책개발과 선거를 통해 수행해야 하는 중요한 조직과 역할을 해야 함에도 불구하고 대부분의 국가에서 대체로 정당에 대한 낮은 신뢰도가 문제로 대두되고 있어 정당의 위기라는 인식이 팽배해 지고 있다. 더군다나 지역주의성향이 강해 정당 간 경쟁시스템에 의한 민주적 통제체제가 갖추어지지 못한 한국적 정치상황에서 각 정당들이 그나마 지역의사를 반영하기 위해서는 정당의 민주적 국민참여경선방식을 통한 후보선출은 정당민주화의<sup>19)</sup> 필수요체라 할 수 있다. 그래서 공직후보선출방식은 정당민주화의 가장 핵심적인

쟁점이기 때문에 정당의 공직후보추천방식을 민주적으로 개선해야 한다는 주장이 끊임 없이 제기되고 있다. 그러나 오픈프라이머리에 대해서는 특히 총선거의 경우 정치 신인의 등장을 막고 현역의원 굳히기로 변질될 수 있다는 반대의견도 만만치 않다. 아직은 제한적이고 선별적이라고 할 수 있으나 정당의 국민참여경선제가 지속되기 위해서는 관련법령의 법제정비로 공정경선실현이 제도화되어야 하며, 법령의 제·개정작업에서는 정당기능의 민주화라는 헌법적 요구가 적극 반영되어야 한다는 전제하에 앞서 지적된 문제점들에 대한 해결방향을 제시하는 것은 본 논문의 주요한 과제이다.

### 1) 선거인단구성과 통합선거인명부작성의 전산화

공직선거법 제57조의3 제1항과 당내경선위탁사무 관리규칙 제6조는 경선선거인수, 당원과 당원이 아닌 자의 비율, 경선선거인명부의 작성·확정 등 경선선거인확정에 필요한 사항은 당해 정당의 당헌·당규로 정하도록 하고 있다. 공정경선위탁관리실현을 위한 선거인명부와 선거인단구성은 가장 확실한 방향으로 작동되어야 한다는 것이 앞서 여러 분야에서 실증되었다. 즉 일반유권자를 모집하는 과정에서 본인의 동의 없이 선거인이 선정되면서 선거인의 주소, 성명, 주민등록번호 등 오·탈자는 물론 선거권이 없거나 미성년자, 공무원 등이 선거인명부에 포함되는 과오로 인해 투표안내문의 반송에 대한 재 발송으로 선거행정인력소모가 과다하게 발생되기도 했다. 이는 투표참여율의 저하로 이어졌으며, 각 정당주도의 선거인단구성은 특정지역에 집중되거나, ‘묻지 마’ 식 선거인단이 모집되고, 후보 간 경쟁으로 인한 대리접수, 명의도용 등 지역별편차에서 오는 문제점으로 여러 가지 부작용이 발생되었다. 특히 16개 시·도별 인구비례에 대한 정수배정이 명문화되지 않고 객관성과 공정성을 기할 수 있는 선거인명부작성에 아무런 제한이 없기 때문에 각 정당마다 각기 자파에 유리한 선거인단을 모집하기에 여념이 없었고, 그러나 이를 근거로 선거인명부가 작성되었다. 그러다 보니 후보자간 서로 자기에게 유리한 유권자가 경선선거인단에 포함되도록 여러 방법과 편법으로 선거인이 등록된 경우가 다반사가 되었다. 때문에 반드시 객관성과 공정성이 담보될 수 있는 선거인명부 작성은 일정하게 정해진 상한선을 기준으로 성별·연령별·지역별·인구비례 등이 반영되도록 합리적으로 조정되고 법제화되거나 당헌·당규로 명확하게 정해지는 등 관련 규정의 제·개정이 이루어져야 한다.

19) 정당민주화란 다른 정당과의 경쟁관계, 특히 선거경쟁과 관련하여 이해될 수 있고, 당내민주화란 당의 중요한 정책을 당의 주인인 당원의 참여에 의하여 결정하는 당원중심의 다원성을 보장하는 것이다. 즉 당내민주화란 정당조직의 기초인 당원에 의하여 정당의 주요의사결정과 당 지도자가 통제되는 당원중심으로 운영되는 것이라 이해된다.

한편 일반국민의 경우 공모신청은 관할 선거구위원회에서 접수받아 컴퓨터 추첨으로 공직선거에 준하여 국내거주 국민으로서 본선거의 선거권이 있고 경선선거인명부작성 기준일 현재 주민등록 또는 국내거소신고가 되어 있는 사람에게 선거권을 부여하자는 것이다. 그러나 국민경선은 정당의 내부 활동이므로 외국인의 참여는 바람직하지 않다고 보아 국내에 주민등록이나 거소가 되어 있더라도 국외에 체류하는 자는 경선선거권을 부여하지 않으며, 만약 필요하다면 정당이 자율적으로 재외국민의 의사를 반영할 수도 있을 것이다.

현재의 명부작성과정은 경선을 위탁한 정당에서 작성되고 정당은 경선일 전 10일까지 관할선거구선거관리위원회에 경선투표소 단위별 경선선거인명부 1통과 그 전산자료복사본을 제출하고 제출받은 명부는 수탁관리기관에서 투표소별로 배분된다. 그러나 침해하게 이해관계가 얽혀있는 정당관계자들에 의해 현행처럼 직접작성 되는 명부작성시스템은 각기 계파에 치우칠 수밖에 없게 되는 현실에서 선거인명부작성과 경선선거인단의 구성에 관한 실무가 정치적 중립성이 요구될 수는 없을 것이다.

따라서 일반인의 명부작성은 공직선거와 같은 방식으로 구·시·군의 장이 관할 선거구위원회에서 컴퓨터로 추첨된 인원을 인수받아 본선거일 기준 주민등록 또는 국내거소신고를 확인하고 명부를 작성하되 이를 전산화 하고 경선일 전 28일까지 중앙선거관리위원회에 제출하게 하자는 안이다.

또한 당원의 경우는 16개 시·도별로 중앙당 또는 시·도당을 관할선거구위원회가 직접 방문하여 관계자의 지원과 입회하에 기 보관된 입당원서전산자료 중 해당인원수만큼의 명부를 발취한 후 당해 구·시·군·읍·면·동에 인적사항실명확인을 마친 다음 이 역시 중앙선거관리위원회에 제출하면 중앙에서는 기 작성된 구·시·군의 장이 제출한 선거인명부와 통합해서 전국을 대상으로 각 정당별 종합선거인 단일명부로 완성 이를 전산화하자는 것이다. 그래서 전국 어디서나 활용될 수 있는 통합선거인명부전산화체계를 구축하게 하자는 의견이다. 그러면 실명확인을 거쳐 작성되고, 입당원서를 통해서 확인된 당원의 선거인명부는 전국 어느 곳에서나 또한 어느 때라도 확인이 가능하고 시간적·공간을 초월하여 투표할 수 있는 편의를 제공받을 수 있게 될 것이다.

이로써 낮은 투표율이 해소될 수 있고, 명부작성과정에서 대리 신청자, 사위등재, 허위날인범죄가 해소될 것이며, 성별·연령별·세대별 등에서 경선 참여율의 공정성이 확보되고, 일반선거인의 지역별 편중성으로 인한 불 비례성이 해소될 수 있으며, 정확한 명부의 작성으로 인한 투표안내문발송에 따른 반송비율을 줄일 수 있게 된다. 그리고 인구비례 등에 따른 정확하고 신속한 선거인명부작성과 선거인단구성관리가 제도화될 수 있어 통합선거인명부 전산화시스템체계를 선거인명부작성개선의 대안으로 제시한다.

〈표 9〉 정당별 선거인명부의 부실작성에 따른 투표안내문 반송현황

정당별	선거인수	반송통수					반송율 (%)
		전출	주소불명	수취인부재	오기	계	
합계	2,210,232	28,362	222,159	39,628	1,841	290,607	13.1
대통합민주신당	1,439,661	17,626	160,436	24,335	1,505	203,902	14.2
한나라당	185,080	1,614	5,947	1,797	124	8,203	4.4
민주당	585,491	9,122	55,776	13,496	212	78,502	13.5

출처: 중앙선거관리위원회, 2007. 당내경선 위탁관리결과 평가. pp.41-43.

## 2) 여론조사결과의 무원칙에 따른 표의등가성

정당은 정치적 흥행성을 추구하고 국민적 관심을 유도하기 위하여 국민여론조사를 실시하였다. 그러나 그 결과를 일정비율로 환산하여 최종국민경선결과에 반영하는 과정에서 여론조사에서 나타나는 단순한 선호까지 포함하는 조사방법 및 반영비율이 문제되었다. 한나라당의 경우 유효투표수의 20%를 반영하였고, 대통합민주신당은 모바일투표와 여론조사결과를 10%까지 합산하였으며, 민주당은 15% 등으로 서로 비율을 달리 하였다. 그러나 각 정당은 후보경선에서 왜 일반국민여론조사결과가 후보선출의 최종결과에 반영되어야 하는지를 구체적으로 설명하지 못하고 있다.<sup>20)</sup> 특히 한나라당은 “특명! 국민여론을 답하라!” 라는 캐치프레이즈를 걸고 여론조사결과를 반영키로 했으며, 여론조사방법, 대상, 표본 수 등 업무전담 여론조사전문위원회까지 설치하고 8차례의 회의를 거듭하면서 빅2의 선호도 조사냐? 지지도 조사냐? 를 놓고 팽팽한 신경전을 벌이기까지 하였다.

한편 대통합민주신당의 경우 손학규 후보 측은 민심의 정확한 반영을 위해 여론조사 도입이 필수적이라는 입장을 견지하였고, 정동영 후보 측은 오픈프라이머리방식으로 경선이 실시되는 상황에서 여론조사가 불필요하다는 입장을 굽히지 않았다. 결국 여론조사는 총 투표수의 10%로 환산하여 경선투표에 반영하였지만 이를 투표수로 환산하는 과정에서 표의 등가성 훼손과 설문항목 및 응답률에 따라 선거결과에 이변이 생기는 경우의 위험소지가 제기되었다. 따라서 여론조사 항목을 국민경선결과에 꼭 포함시켜야 한다면 실제 투표인원수만큼 반영하되 현재와 같은 환산방식은 지양되어야 한다는 의견

20) 각 정당이 여론조사 결과를 일정비율로 후보경선에 반영하는 것이 헌법상 평등의 원칙에 위배되는 것이 아니라 사법적 판결을 받기는 하였으나, 여론조사는 표본조사의 문제로 인한 오차범위뿐만 아니라 질문 방식과 해석에 따라 그 결과가 달라질 수 있다는 한계점을 분명하게 인식해야 한다(중앙일보 2007.8.5. 종합4면, 2007.10.23. 종합6면).

이다. 그리고 여론조사는 복잡하고 다양한 국민의 생각을 인위적으로 특정방향으로 왜곡할 가능성이 높아 여론조사의 순기능적 측면보다는 그 폐해를 줄이고 여론조사의 신뢰성을 확보하기 위한 개선방안이 논의 되었다. 즉 표본설계와 표본추출, 설문지작성, 면접원교육과 설문지테스트, 조사대상자 인터뷰, 자료입력과 결과분석 등 좀 더 구체화하여 입법 또는 당헌·당규 등으로 규정할 수 있는 제도적으로 보다 실효성 있는 민주방식이 마련되어야 한다는 것이다.

### 3) 경선 룰의 정비

정당의 정치적 충원기능을 담당하는 국민참여경선의 제도적 안정성을 확보하기 위한 차기 대선 대비 법제정비가 반드시 필요함이 경선과정의 여러 분야에서 입증되었다. 제 17대 대선의 경선과정과 운영상에서 발생된 갖가지 문제점에 대한 근본적인 원인은 경선제도가 사전에 철저히 규정되지 못하고 경선실시기간 중 수시로 경선의 일반적인 절차와 방식이 바뀌고 새로이 절차와 방식이 정해지는 등 경선 룰이 후보들의 유·불리와 사소한 이해관계에 따라 협상의 대상으로 등장되었다. 이에 따라 대통합민주신당의 조직·동원선거논란이나 한나라당의 여론조사반영비율을 놓고 후보 간의 치열한 논쟁은 경선제도의 사전준비와 합의의 필요성을 절실하게 말해준다.

또 다른 측면으로는 후보선출에서 중앙당지도부의 영향력 강화보다는 후보선출경선과정의 전체를 통제하는 명시적인 당 내규의 제도화와 그것의 엄격한 집행이 이루어져야 한다. 그를 통해서만 경선의 긍정적 측면을 극대화시키는 동시에 부정적 효과 즉 정당규율의 정체성 약화라는 점을 최소화시킬 수 있을 것이다. 또한 이런 명시적이고도 엄격한 규칙의 확립은 그 운용의 투명성을 보장해준다는 장점도 있어 경선 불복종 등의 제반부작용을 사전에 방지하게 될 것이다. 따라서 공직후보선출과정에서 발생하는 부작용을 최대한 방지하고 그 제도의 민주정착을 위해서는 경선 룰의 법제화는 절대적으로 필요하다.

### 4) 선거운동의 확대방안

국민참여경선에 대한 선거운동의 문제점을 해결할 수 있는 대안으로는 먼저 선거운동의 확대방안을 제시한다. 전화 및 컴퓨터를 이용한 자동송신장치를 포함하여 휴대폰에 의한 음성 및 문자메시지 전송 등에 의한 매체의 활용은 상시완전개방화로 선거운동의 활성화를 도모하자는 의견이다. 현행 규정상 전화 또는 문자메시지 발송에 대한 경선운동의 제한은 발신자추적에 한계가 있고 실제 광범위하게 이루어지고 있어 사실 단속의

실효성이 낮다는 것이다. 그리고 휴대폰문자메시지 보내기는 이미 상당히 대중화되어 있을 뿐 만 아니라, 득표에 유·불리를 예단할 수 없고, 선거에 영향을 미치는 정도가 미미함으로 휴대폰문자메시지 보내기 등은 완전 규제대상에서 제외하며 정당한 방법으로 허용될 필요성이 있다는 것이다. 즉 UCC(사용자제작콘텐츠), 트위터 등을 활용한 인터넷선거운동을 상시 무제한적으로 허용하자는 것이다. 지금까지는 법정선거운동기간에만 인터넷 홈페이지 또는 게시판, 대화방 등에 선거운동정보를 올리거나 이메일을 보내는 정도의 선거운동만 가능했으나 이제는 상시 허용될 수 있게 개방하자는 것이다. 미국과 영국, 호주 등 해외에서는 선거캠페인 과정에 트위터 등 소셜 미디어가 다양한 형태로 적극 활용되어 새로운 선거커뮤니케이션 채널로서의 가능성을 평가받고 있다. 우리나라의 경우 지난 2010년 6·2 지방선거에서 트위터<sup>21)</sup>에 대한 법률적 규제가 있었지만 선거운동기간 이전 3개월 동안 지방선거관련 메시지는 7,803건으로 전체 65,781건 가운데 11.9%를 차지했으며 공식선거운동기간 13일 동안에는 57,978건으로 88.1%의 높은 이용비율을 보였다. 선거운동기간에는 그만큼 트위터 이용자들의 관심이 대폭 증가되었음을 입증한다. 이는 트위터를 포함한 소셜미디어 공간에서 이뤄진 다양한 선거커뮤니케이션들은 기존언론의 한계를 보완하는 역할로서 충분한 가능성을 보여줬다는 점에서 큰 의미가 있다(이동훈 2010). 정치적 토론이나 의견개진, 정치참여가 일상적으로 인터넷과 모바일기기를 통해 이뤄지고 있는 현실에서 정치적 논의가 가장 활발할 수밖에 없는 선거에서 이를 규제하려는 것은 대단히 비현실적이다. 따라서 규제 중심의 선거운동의 일차적 논리가 돈 선거차단에 있다면 인터넷처럼 비용이 들지 않는 수단까지도 무조건 막으려는 것은 IT강국으로서 시대적 현실에서 볼 때에도 적절하지 못하다(강원택 2006). 그래서 법적규제가 현실을 따라가지 못한다 하더라도, 후보자간의 비방, 허위사실유포, 흑색선전 및 팬클럽·포럼·단체의 온·오프라인 상에서 활발한 활동 등으로 선거분위기를 과열·혼탁하게 하는 요인들이 잠재되어 있다고 하나 그렇다고 경선운동방법이 합동연설회와 토론회개최방식 등으로 극히 한정된 선거운동은 선거분위기를 확산시키는데 기여할 수 없을 것이다. 때문에 자유로운 의사표현을 저해할 시대착오적 발상의 전환으로 트위터와 같은 SNS 매체를 이용한 보통의 일반시민도 자기표현을 할 수 있는 귀중한 커뮤니케이션으로 경선운동의 자유를 대폭 확대 또는 완화하되 표현의 자

21) 트위터란 인터넷이나 휴대전화를 이용해 다른 사람들과 실시간으로 정보를 주고받는 새로운 소통방식인 소셜 네트워크 서비스(SNS)의 하나이다. 최근 트위터와 페이스북 등 SNS가 선거에 미치는 힘이 커지자 구전홍보가 SNS로 대체되면서 이를 통해 흑색선전과 비방전이 격해지거나 일부 트위터 사용자의 트위터 계정이 정지되는 등 문제점이 제기되고 있다. 2011.10.26. 서울시장 보궐선거에서 트위터 같은 SNS를 잘 몰라서 선거에 졌다고 생각하는 한나라당은 당장 디지털 노마드(digital nomad)정당으로 거듭나야 한다는 이야기가 있다. 한편 스마트폰 역시 대중화는 우리사회의 소통양식을 근본적으로 바꾸고 있다. 일대일의 폐쇄적인 의사교환에서 벗어나 실시간으로 정보검색이 가능하고 그 정보를 시간과 장소를 초월해서 많은 사람들과 공유할 수 있다. 트위터와 페이스북을 접속하면 정보가 알아서 우리에게 찾아오는 세상이 되었다.

유가 침해되지 않게 하자는 제안이다.

SNS의사소통의 본질은 참여와 진정성이다. 소수의 미디어가 사회적 정보의 생산과 유통을 독점하던 구조에서 소외되었던 많은 보통의 사람들이 정보의 생산자인 배포자로 등장하고 있다. 일반적이고 계층적이던 사회적 의사소통의 구조가 평등하고 참여적인 형태로 바뀌고 있는 것이다. SNS로 대표되는 놀이적 의사소통은 계속될 것이고 그와 함께 적지 않은 부작용 또한 나타날 것이다. 그러나 참여와 진정성을 대표하는 SNS의 사소통은 포기하기에는 너무 매력적인 기구가 되어 버렸다. 모든 미디어기술이 양면성을 가지고 있듯이 SNS의 긍정적인 속성을 격려하고 지원할 때 독이 아닌 건전한 기구가 될 수 있다. 그러나 그에 앞서 조직적인 여론몰이, 허위·비방 글 즉 정치적 음해 투성이의 각종괴담을 나르는 트윗과 맨 처음 발신자의 글이 팔로어에서 팔로어로 이어져 재전송되면서 순식간에 수만-수십만 명에게 전파돼 막강한 영향력을 발휘할 수 있는 도구로서 신문·방송 등의 전통 매체와 달리 메시지가 취사선택, 정화되는 과정을 거치지 않기 때문에 의도적으로 인터넷·트위터 여론을 자기편이 아닌 상대방에게 인격훼손의 저질공격을 퍼붓는 식으로 잘못 쓰일 경우 철저히 응징되고 차단하는 보완장치가 선행되어야 한다. 그리고 위법행위단속 등 공정성확보를 위한 최소한의 법적·제도적으로 일정부분을 규제할 수 있고 단속활동을 펼 수 있는 근거마련이 전제되어야 함은 물론이다. 즉 SNS의 악용이 정상적 언론을 차단하거나 왜곡하고 있는 상황이 계속되거나 유아무야로 된다면 우리사회정의의 합리적 의사결정은 마비될 수밖에 없게 될 것이다.

그리고 정당의 당내경선에 있어서도 물품·음식물·서적·관광 기타 교통편의를 제공하거나 받은 자는 공직선거와 동일하게 과태료부과규정과 위법행위신고·제보에 대한 포상금제도 도입 등을 신설함으로써 합법과 불법의 분명한 한계설정으로 불법경선운동에 대한 예방·단속업무의 실효성 있는 제도가 필요하다(제주도선거관리위원회 2007, 9).

### 5) 종이투표와 모바일투표방식의 개선

공직선거의 투표에서처럼 투표용지를 일괄 인쇄하여 투표소에 배치하는 종전의 투표 방법은 앞서 제안했던 선거인명부가 통합명부시스템화로 전산화된다면 이제 그 실효성이 반감될 것이다. 앞으로 경선에서 사용되는 투표용지는 투표관리관이 해당 투표소의 프린터 등 기계장치를 이용하여 투표소 현장에서 투표자에게 직접 발급·배부하도록 하자는 것이다. 이는 전산화된 통합선거인명부의 활용을 전제로 경선선거인은 경선 일에서·군·구 단위로 설치되는 전국의 투표소 중 본인에게 편리한 어느 한곳의 투표소에 가면 자신이 원하는 1개정당의 투표용지를 교부받아 투표할 수 있도록 현재와 같이 전국의 각 투표소별로 작성되는 종이투표용지 사용방식은 지양하자는 것이다.

또한 모바일투표방식은 본인이 반드시 직접 접수하는 경우에만 투표를 허용함으로써, 비밀투표의 원칙을 준수하고 대리투표와 선거인단부정동원의 가능성을 차단하며, 확실한 보안체제를 갖춘 모바일채널구성과 높은 연령층에게도 확대사용 되는 방안이 모색되어야 하겠다. 왜냐하면 모바일투표의 긍정성이 발휘되도록 현재의 제도와 절차를 대폭 개선하여 투표의 공정성과 신뢰성이 보장되도록 해야 한다는 의견이다.

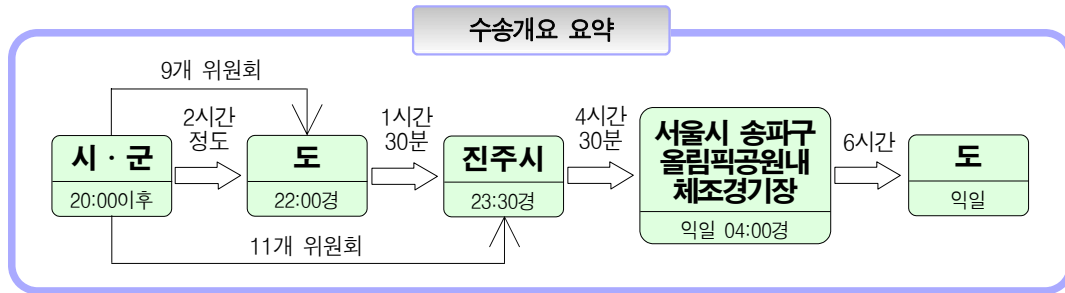
## 6) 투·개표관리

경선투표소설치는 경선선거인수 등을 고려하여 관할선거구선거관리위원회가 경선이 실시되는 지역의 시·군·구 단위로 설치하도록 한다. 그리고 시·군·구 투표구위원회 간사를 투표관리관으로 지정하여 경선투표를 책임 하에 관리하도록 하자는 것이다. 투표소의 위치는 선거인이 쉽게 알 수 있는 곳으로 전산화된 통합선거인명부를 활용하게 되는 점을 고려하여 반드시 전산장비가 구비된 가급적 시·군·구청에 설치하도록 하고, 투표시간은 공직선거와 같이 오전 6시부터 오후 6시까지로 하며, 부재자투표는 하지 않는 것으로 한다. 또한 투표용지 인증샷을 촬영하는 것은 엄격하게 제한규정이 마련되어야 하며, 만약 이를 위반할 경우는 벌칙규정을 제도화해야 한다. 경선투표참관 및 개표참관 여부와 참관인 수는 정당이 자율적으로 정하되 공직선거의 정수 범위를 넘을 수 없도록 하며, 경선일 전일까지 각 정당별로 구·시·군 선거관리위원회에 그 명단을 제출토록 하고, 참관인의 수당은 해당정당이 부담한다. 투표결과 경선의 개표는 현재와 같이 투표완료와 동시에 구·시·군위원회가 집중개표방법으로 직접투표소에서 실시하고, 관할선거구위원회에서 그 결과를 취합한 후 해당정당에 통지하도록 한다. 그리고 차제에 투표 및 개표관리 또한 전산조직에 의한 투표 및 개표에 관한 규칙에 따르도록 전산조직의 실현방안의 제도화를 제시한다.

제17대 대선의 경선에서 한나라당은 투표종료 후 바로 투표장소인 투표소 개표대신 중앙 집중개표를 위하여 전국의 시·도 248개소 투표소의 투표함 모두를 전당대회장소인 서울올림픽체조경기장으로 아래(표 10)와 같은 복잡하고 번거로운 절차와 경로를 통하여 투표함을 도착시켜 전당대회대회장에서의 집중개표방식을 선택하였다. 때문에 투표함회송 시 교통사고 발생에 대비한 안전수송과 장거리운송 및 야간운행에 따른 문제점, 이에 소요된 비용, 경찰의 경비와 안전요원 등 관계자의 시간과 행정력을 감안한다면 지나친 감이 없지 않다. 따라서 투표종료 후 경선의 개표관리는 사전 긴밀한 협의 하에 시·도 단위 권역별개표방식 또는 대통합민주신당과, 민주당의 경우처럼 투표소 개표가 원칙이 될 수 있게 제도화시켜야 한다는 것이다.



〈표 10〉 경상남도 20개 시·군의 복잡성을 띤 투표함 수송경로



7) 각 정당별 당내경선 일을 동일 동시에 실시하는 방안

당내 대선후보 국민참여경선에 있어 여·야 정당 모두 후보등록의 시작에서부터 같은 날 투·개표에 이르기까지 모든 선거과정을 전국에서 동시에 실시되게 하자는 것이다. 이 제도의 가장 중요한 사유는 지지하지 않는 상대정당의 경선에 고의로 참가하여 경쟁력이 취약한 후보자에게 표를 몰아주는 소위 역선택(adverse selection)의 폐해를 미연에 방지하기 위함이다. 따라서 각 정당의 경선일이 같으면 하나의 정당만 선택이 가능하므로 굳이 역선택을 하기 위해 선호정당의 경선에 불참하면서까지 상대정당의 경선에 참여할 필요가 없게 될 것이다. 그리고 경선과정에서 발생이 예상되는 줄서기의 논란과 돈·조직선거문제 역시 그 피해를 최소화 시킬 수 있을 것이다.

그러나 당원이 아닌 일반선거인들의 참여로 특히 조직선거의 경우 일부러 엉뚱한 사람을 추천하는 역선택의 문제가 심화될 수 있고, 다른 정당지지자가 상대하기편한 후보를 고르는 역선택을 막을 수 있는 안에 대하여 비교적 정치권은 찬성하는 의견이 많았다. 이에 대하여 윤종빈 교수(조선일보 2011.3.25.)는 획일적 동시경선은 정당의 책임정치를 약화시키고 오히려 돈·조직·미디어선거를 더 부추길 수 있다며 검증 안된 국민경선을 국가예산까지 들여 도입하는 것은 선부르다는 의견을 제시했다. 한편 장훈 교수는 “같은 지면에서 유권자 누구나 참여하는 동시경선과 선거구위원회의 투·개표에 대한 위탁관리방안은 계속 추진되어야 하고 옳은 방향이다.”는 견해를 표명했다.

2. 국민경선의 민주적 위탁관리실현을 위한 향후과제

2006년 10월 2일 KBS가 미디어 리서치에 의뢰해 시행한 여론조사에 따르면 국민의 대다수인 76.8%가 대선후보선출방식으로 국민에게 선거인단을 개방하는 개방형 국민참여경선제에 찬성하는 것으로 나타났다. 이에 대한 반대의견은 18.2%에 불과하였다. 국

민참여경선과정에서 전반적으로 낮은 투표참여율에도 불구하고, 국민참여경선제에 대한 높은 열망과 인터넷 및 모바일사용률이 젊은 연령대에서 현저하게 높은 수준임을 고려하면 대통합민주신당의 모바일투표는 성공을 거뒀다고 보여 진다.<sup>22)</sup> 특히 20대 유권자들은 배제형 예비선거보다 개방형 예비선거방식의 압도적 지지는 차기 대선에서 국민경선은 이미 거스를 수 없는 대세가 되어 확대시행 될 것으로 자리 잡았다. 그러나 원내정당론과 국민참여경선제가 한국의 정치현실과 정당정치 특징으로 비추어봤을 때 정당 발전에 기여하기 어렵다는 견해를 밝히기도 한다(최장집 2009).

또한 여론조사방식을 없애고 선거인단에서 기간당원의 비율을 줄이며 일반국민의 참여는 대폭증가 시켜야 한다는 의견이 있다. 그리고 국민경선에 참여하는 투표자들이 일차적 선호도에 따르는 진심투표보다 본선승리를 고려한 전략투표를 택한다면 국민경선에서 이념적 편향성을 막고 온건중도로의 수렴을 이룰 수 있을 것이라는 점을 강조하기도 한다(임성호 2006). 이 같은 국민참여경선제가 한국의 정당정치에 안착되기 위해서는 다음 과제들이 반드시 개선되고 법제화되어야 하는데 이는 앞서 선행논문들에서 제시된 학자들의 견해와 선거전문기관이 실제 수탁관리과정에서 지적된 문제점들에 대한 해결 방안과 일부 중복되거나 다소 그 지향점이 다를 수 있으나 국민참여경선에 의한 민주적 후보선정방식의 제도화를 위해서는 선거결과에 신뢰성을 확보할 수 있는 위탁선거실현에서 반드시 향후과제로 해결되어져야 한다.

첫째, 대통령선거의 경선일은 본선거의 선거일전 120일 이후 첫 번째 토요일에 모든 정당이 동시에 실시하는 방안으로 제안한다.

둘째, 국고보조금을 배분받는 정당<sup>23)</sup>의 경선경비를 국가예산으로 부담하는 만큼, 정당은 경선관련 불·탈법적인 선거범죄에 대해서 선거를 전문으로 하는 국가기관으로부터 감시·단속을 받을 수 있는 관련규정이 마련되어야 한다. 또한 경선도 선거의 중요한 과정으로 경선과정에 소요되는 선거자금도 합법적 선거자금의 범주에 포함시키는 현실적 보완작업이 필요하다.

셋째, 경선선거인수는 반드시 가이드라인을 설정 당원의 수만큼의 경선선거인단을 모집하거나, 또는 인구수 비례에 따른다거나 지난 공직선거의 총 득표율 1/100의 비율을 적용하는 등의 엄격한 제한규정을 두는 상·하한선의 제도화가 필요하다. 한편 차후 대선에서는 수탁관리기관에서 선거인명부작성관리 등 경선업무의 전 분야에서 우리나라의 정당정치의 민주화가 제 궤도에 진입 될 때까지 잠정적으로 위임되고 관리되도록 관

22) 모바일(휴대전화)투표는 선거인단으로 등록된 유권자가 투표장에 가지 않고 자신의 휴대전화로 투표하는 것으로 유권자는 ARS자동응답전화가 걸려오면 비밀번호를 입력한 뒤 녹음 된 지시에 따라 자신이 지지하는 후보자의 기호를 누르면 된다. 이때 3회 연속 전화를 받지 못하거나 비밀번호가 3회 이상 틀렸을 경우 무효처리하게 된다.

23) 2011년 3월 현재 한나라당, 민주당, 자유선진당, 미래희망연대, 민주노동당, 창조한국당, 진보신당, 국민중심연합, 국민참여당의 9개 정당이었으나 2011.4/4분기 보조금지급 시 국민중심연합이 제외되어 현재는 8개 정당이다.

런규정을 법제화 한다.

넷째, 경선후보자등록접수와 시기, 자격 등은 정당이 자율적으로 정하여 관리하되, 경선결과 불복자의 본선 출마를 금지하며, 정당의 요청으로 후보자 등록업무 역시 수탁관리기관에서 수행할 수 있는 방안이 검토될 수 있다.

다섯째, 경선선거운동은 현행 공직선거법을 준용하도록 검토 해 볼만하다. 그리고 현재의 제한적인 선거운동방법에 대한 규제조항을 대폭 완화시켜야 하며 경선과정에서도 매니페스토(manifesto) 운동이 필요하다.

여섯째, 국민참여경선에 한하여 투표 및 개표관리에 소요되는 비용은 참관인 수당을 제외하고는 국가에서 부담하는 선거공영제를 유지한다. 그리고 정당 간 형평성이 보장될 수 있도록 경선관련법규와 규칙이 보완·정비되어야 하며, 이의 법제정비와 함께 이를 뒷받침해 줄 정당의 당헌·당규 또한 동시에 제·개정되거나 정비될 때 비로소 공정경선의 수탁관리가 실현될 수 있을 것이다. 한편 제18대 대선대비 경선과정에서 논쟁이 되었던 터치스크린 투·개표시스템의 활용과 관리체계정비 등의 효율적인 방안, 경선선거인명부는 행정안전부주민등록전산망과 연계·처리될 수 있게 중앙당차원의 업무협약이 필요하고, 공직선거의 당내 경선일은 전국적으로 동시에 실시하는 방안이 추진되어야 하겠다(중앙선거관리위원회 2011).

## V. 결론

지금까지 본 연구는 제16대와 특히 제17대 국민참여경선에 대한 대선후보선출이 한국 정치사에서 매우 의미 있는 사건으로 평가하면서 대통령후보선출과정에서 지적된 갖가지 한계점들을 검토·분석하고 바람직한 개선방안에 대해 논의했다. 전체적으로 볼 때 한국정당의 대선후보선출과정은 과거에 비해 보다 획기적으로 개선된 변화를 보이며 민주주의의 원칙에 부합하는 방향으로 전개되고 있다. 그러나 선출된 후보의 정치적 대표성이 확대되었고 정당정치의 활성화에도 일정부분 기여하였으나 마땅히 민의가 반영되어야 할 일반국민의 참여범위가 아직도 일정부분 제한되고 있으며, 법은 당내 민주화를 보장하는 민주적 절차를 각 당의 당헌·당규에 맡겨버림으로써 정당운영의 비민주적 형태를 규제하는 심판관의 기능을 마비시키고 있다.

물론 경선제라는 제도가 처음으로 실시한 데 따른 여러 가지 문제점이 노정된 것도 사실이나 이에 대한 제도적 보완은 반드시 논의되고 해결되어야 한다. 먼저 일반적으로 국민경선에 대한 선행연구에서 정당과 정치학계로부터 지적되고 있는 한계점을 도출해 냈고, 둘째, 당내경선의 위탁관리가 의뢰 됐을 때 실제 수탁관리기관에서 발견된 운영상

의 문제점들에 대하여 당내경선도 선거의 중요한 과정으로 법적·제도적으로 일정한 규정과 절차가 필요하다는 사실을 확인하였다. 낮은 투표율, 경선 룰을 둘러싸고 다양한 논쟁을 벌였던 문제점, 경선이 진행되는 중에도 당헌·당규에 명확한 근거규정이 없어 경선의 세부관련규정을 둘러싼 책임성(accountability)에 대한 크고 작은 갈등과 대립으로 인한 불협화음, 동원(mobilization)선거와 조직투표, 경선불참과 중단사태, 인터넷투표와 모바일투표에서 표의 등가성문제 등 공정성에 대한 시비가 노출되기도 했다. 이런 경우 후보자선출과정은 당의 이념적 극단주의자 및 행동주의자들에 의해 장악될 가능성이 높으며 따라서 이념적 편향성을 가진 후보자가 선출될 가능성 또한 높아지게 될 것이다. 그래서 공평한 심판질서의 수립에 따른 제도적 보완으로 공직선거법 제57조의4 제1항 “국고보조금의 배분대상이 되는 정당은 당해 관할선거구위원회에 경선사무를 위탁할 수 있다.”의 조항을 “위탁하여야 한다.”로 하는 의무위탁제도로 개정하자는 의견을 제시한다. 그래서 각 정당의 자율성과 정체성이 훼손되지 않는 범위에서 현재 당내 경선제도가 가지고 있는 경선의 공정성의 시시비비를 최소화할 수 있는 대안으로 향후 경선관리의 전반에 대하여 미국 위스콘신 주의 예비선거방식과 같은 위탁선거실현의 법제화를 새로운 경선방식의 제도개선방향으로 제시했다(중앙선거관리위원회 2011).

1987년 개정된 선거관리위원회법 제3조는 공공단체의 위탁선거사무를 선거관리위원회의 직무범위에 포함시킴으로써 여러 단체의 생활주변선거를 공직선거수준으로 끌어올릴 수 있었다. 이 같은 실증적 체험으로 선거관리능력이 축적되었고 조직의 효율적 운영과 경험을 바탕으로 국가의 중대행사인 대통령후보경선관리 또한 완벽하고 공명정대하게 관리할 수 있는 역량과 시스템이 형성되었다고 판단되기 때문이다. 깨끗하고 민주적인 정치발전을 구현하기 위하여 국고보조금배분대상정당의 당원과 일반국민에게까지 투표권을 부여한 이상 당내경선에 대한 혼탁·과열경선을 감시·감독할 실질적 권한을 선거를 전문으로 하는 국가기관에 주어져야 한다는 것은 재론의 여지가 없다 할 것이다. 이에 따라 정당에서도 선거를 규율하는 당헌·당규의 제·개정은 물론 선거관련 법령의 정비에 적극 동참하는 자세가 수반되어야 할 것이다.

현재 주요정당의 경선관련규정이 중앙당의 필요에 따라 그 실시 유·무가 결정될 수밖에 없어 이에 대한 통제수단으로 의무위탁의 법제화가 거론될 수 있으며 지난 경선과 같은 임의위탁 방식으로는 당내경선의 민주화는 그 달성속도가 더딜 수도 있다는 견해를 밝힌다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강원택. 2004. 『현대정당의 이해』. 『정당의 공직후보자선출과 당내민주화』. 서울: 백산서당
- 김광수. 1997. 『선거와 선거제도』. 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. 2002. 『선거와 정당』. 서울: 박영사.
- 김준석. 2010. 『의회 선거커넥션』. 서울: 동국대학교출판부.
- 박찬욱. 2008. 『제17대 대통령선거를 분석한다』. 서울: 생각의 나무.
- 신명순. 2006. 『비교정치』. 서울: 박영사.
- 신정현. 2005. 『정치학-과학과 사유의 전개』. 제3판, 서울: 박영사.
- 임성호 · 엄기홍 · 최정원 · 조진만 · 가상준 · 이현우 · 전진영 · 전혜원 · 박경미 · 최준영 · 이현출 · 윤종빈 · 조성대 · 손병권. 2008. 『한국국회와 정치과정』. 서울: 오름
- 장 훈. 2003. 『16대 대선과 후보자 선출과정』. 서울: 서울대학교출판부.
- 정진민. 2008. 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』. 서울: 인간사랑.
- 최장집. 2009. 『어떤 민주주의인가』. 서울: 후마니타스.
- 홍득표. 2007. 『한국정당 개혁론 :이론과 실제』. 서울: 학문사.

### 2. 논문

- 강정인 외. 2002. “정당의 민주화에 관한 각국의 사례비교.” 한국의회발전연구회. 『국회연구용역과제 연구보고서』. 35-36.
- 공지윤. 2008. “한국적 오픈 프라이머리(완전국민경선제)도입의 한계와 미래.” 박찬욱 편. 『제17대 대통령선거를 분석한다』. 서울: 생각의 나무.
- 권성근. 2005. “정당의 당내경선에 있어 민주성확보를 위한 제도적 방안 제언.” 중앙선거관리위원회. 『선거논단』 제3호. 229-250.
- 김영동. 2002. “국민 참여경선제의 실증적 고찰 -제16대 대통령후보자경선을 중심으로.” 연세대학교 석사학위논문. 21-47.
- 김영중. 1997. “정치부패의 구조분석과 97대선.” 한국지역사회연구소. 『계간지역사회』. 통권27호. 35.
- 김재홍. 2003. “공직후보자 선출방식 개혁안.” 새천년민주당개혁특별위원회의 공천제개혁안토론회자료. 1-27.
- 김정옥. 2003. “한국의 지방선거와 지방정치에 관한연구.” 경성대학교 정치학과 석사학위논문.

- 김형준. 2006. “한국정당의 공지후보자선출에 관한 비교·고찰: 문제점과 개선방안을 중심으로.” 한국선거학회 특별학술회의 논문집. 27-83.
- 마인섭. 2003. “국회의원 총선거와 후보자선출제도의 개혁방안.” 한국정당학회. 『한국정당학회보』. 제3권 제1호. 160-162.
- 박명호. 2007. “한국 정당의 후보선출제도의 문제점과 대안.” 한국정치학회. 춘계특별학술회의. 『2007년 대통령선거와 한국정치』. 발표논문. 46-62.
- \_\_\_\_\_. 2008. “우리나라정치자금의 문제점 및 정치자금조달의 활성화 방안.” 중앙선거관리위원회. 『선거논단』 6호. 131-147.
- 박홍엽. 2004. “국민경선제 분석모형 구축에 관한 연구: 제16대 대선후보선출과정을 중심으로.” 『정부학 연구』 10권 1호. 286-324.
- \_\_\_\_\_. 2008. “국민경선과 대통령후보 결정 요인.” 한국정책학회. 『한국정책학회보』 제13권 4호. 253.
- 박효중. 2002. “후보자 경선이 정당민주화와 정치민주화에 끼친 영향 및 발전적 운영방안. 선거관리위원회. 『선거관리』 통권 44호. 63-76.
- 성승환. 2003. “정당민주주의에 관한 연구: 특히 정당의 공천을 중심으로” 서울대학교석사학위논문.
- 아사비유키. 2008. “한국에서의 대선후보선출과 정당정치 -17대 대선을 중심으로.” 서울대학교 한국정치연구소. 『한국정치연구』 제17집 제1호. 116-122.
- 오영훈. 2003. “정치관여수준에 따른 유권자 행동분석에 관한 연구.” 제주대학교경영대학원석사학위논문.
- 이동훈. 2010. “6·2 지방선거에 나타난 소셜 미디어의 시티즌 저널리즘 역할에 대한 탐색적 사례연구.” 중앙선거관리위원회. 『선거관리』 제56호. 225-246.
- 이수남. 2007. “대통령후보 선출방식에 따른 연구: 미국식예비선거의 한국적 적용을 중심으로.” 국민대학교 정치대학원석사학위논문.
- 이현출. 2007. “오픈프라이머리 도입논의와 한국의 정당정치: 2007년대통령선거와 한국정치.” 한국정치학회 특별학술회의 『2007년 대통령선거와 한국정치』 발표논문집. 3-32.
- \_\_\_\_\_. 2004. “공직선거후보추천을 위한 당내경선의 활성화와 공정성 확보 방안.” 중앙선거관리위원회. 선거관리 제50호.
- 임명제. 1998. “공공단체의 위탁선거실행방안” 중앙선거관리위원회, 선거관리제44호. 87-98.
- 임성호. 2006. “당내경선에서의 전략투표와 대통령선거의 이념적 비편향성.” 중앙선거관리위원회. 『선거관리』 제52호. 115-129.
- 장훈. 2003. “국민경선제의 도입과 정당구조의 변동” - 1970년대 미국의 경험과의 양선

- 거관리위원회. 『선거관리』 제49호. 25-35.
- 정효명·오정은. 2008. “제17대 대선후보자 지지도와 경쟁구도 변화.” 박찬욱 편. 『제17대 대통령선거를 분석한다』. 서울: 생각의 나무. 39-70.
- 황아란. 2002. “지방선거의 정당공천: 경선제도입의 문제점과 개선방안.” 한국지방행정연구원. 『지방행정연구』 제16권1호. 97-114.

### 3. 법령 및 기타자료

- 「공직선거 및 선거부정방지법」. 2005. 8.4. 법률 제7681호.
- 「정당·정치자금법」. 2005. 8.4. 법률 제7682호.
- 「정당법」. 2005. 8.4 법률 제7683호.
- 강원택. 2006. “한국정당공직후보선출의 공정성과 투명성 확보방안” 투명사회실천협의회 자료집. 9월 8일.
- 민주당. 2007. 9. 14 “ 대통령후보자 선출규정.” (당헌 제4절 제86조, 제96조)
- 신한국당. 1997. “대통령후보자선출 당헌·당규개정위원회 회의록.”
- 새천년민주당. 2002. “당 발전과 쇄신을 위한 특별대책위원회 활동백서.”
- \_\_\_\_\_ . 2003. “제16대 대통령선거백서.”
- 경상남도선거관리위원회. 2007. “제17대 대선후보선출을 위한 당내경선 위탁관리 평가.”
- \_\_\_\_\_ .
- 제주도선거관리위원회. 2007. “제17대 대선후보선출을 위한 당내경선 위탁관리 평가.”
- 중앙선거관리위원회. 2001. 『각국의 선거제도 비교연구』
- \_\_\_\_\_ . 2007. “제17대 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선 위탁관리 결과평가자료.” 1-42.
- \_\_\_\_\_ . 2008. 『제17대 대통령선거총람』. 39-69.
- \_\_\_\_\_ . 2011. “정당의 당내경선제도개선.” 중앙선거관리위원회 정치관계법 개정 토론회 발제문. 서울. 3월 24일.
- 한나라당. 2007. 5. 21 전면 개정된 “대통령후보선출규정.” 제5장 제90조.
- 한나라당. 2008. “제17대 대통령후보경선실무백서: 아름다운 동행! 희망대한민국! 197일간의 기록.”

### 4. 외국문헌 및 번역서

- Ware, Alan. 2004. *Political Parties and Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Barber, James D.. 1977. *Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. 3rd ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.

- Best, Heinrich & Cotta, Maurizio. 2001. "Elite transformation and modes of representation since the mid-nineteenth century: Some theoretic considerations." in Heinrich Best & Maurizio Cotta. *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press. 72-78.
- Samuel J. Eldersveld, 1982. *Political Parties in American Society*. New York: Basic Books.
- Hazan, Reuven and Gideon Rahat. 2006. "Candidate Selection: Methods and Consequences." in Richard Katz & William Crotty. *Handbook of Party Politics*. 109-121. London: Sage Publication.
- Leon D. Epstein. 1993. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction Publishers. 201-232.
- LeDuc, Lawrence; Niemi, Richard G.; and Norris, Pippa eds. 2001. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage Publication Inc. Vol. 7. 323-341.
- Michael, Gallagher, and Marsh, Michael eds.. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Gender of Politics*. London: Cambridge University Press. 236-277.
- Norris, Pippa, 1996. "Legislative Recruitment." In LeDuc, Lawrence; Niemi, Richard G.; and Norris, Pippa eds. 2001. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage Publication Inc.
- Rahat, Gideon and Hazan, Reuven Y.. 2001. "Candidate Selection Methods." *Party Politics*. vol. 7.no.3. 297-322.
- Pennings, Paul and Reuven Y. Hazan, 2001. "Democratizing Candidate Selection," *Party Politics*. 7(3). 267-275.
- Ranney, Austin. 1985. "Candidate. Selection." in *Democracy at the Polls*. ed. by David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranny. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research. 75-106.
- Ranney, Austin. 1991. "Candidate." Butler, David; Penniman, Howard R.; and Ranney, Austin eds. *Democracy at the Polls: A comparative S of Comparative National Elections*. Washington D.C.: American Enterprise Institute .
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Wattenberg, Martin P. 1994. *The Decline of American Political Parties*. Cambridge: Harvard University Press.



### 〈국문초록〉

역대 한국의 대통령후보추천과정은 전당대회(national convention)를 통한 정당의 내부행사로 계파보스 간의 협상 또는 당원들만의 경선을 통해 당 총재나 당 대표를 옹립하거나 지명하는 등 만장일치추대형식으로 일사불란하게 추천되어 왔다. 그러나 최근에는 국민의 직접선거에 의한 당선자의 선출에 앞서 정당의 공직후보추천이 유권자에게 중요한 정치참여의 하나라는 인식이 팽배해 지고, 어떻게 선출되느냐에 관심이 쏠리고 있다. 과거 의사결정구조의 배제성에서 벗어나 국민의 직접참여를 통해 책임정치가 구현되어야 한다는 관점에서 대통령후보추천을 위한 국민참여경선제는 이제 국민의 지대한 관심과 흥미를 끌면서 대통령선거에 대한 새로운 인식과 변화로 자리매김 되었다.

우리나라 대통령선거에서 경쟁적인 당내경선이 시작된 것은 그다지 오래되지 않았다. 지난 1997년 제15대 대선에서 신한국당과 새정치국민회의가 자유경선의 상향식공천을 실시했고, 제16대 대선에서 정당사상 처음으로 새천년민주당과 한나라당이 국민참여경선제를 도입하였다. 그리고 제17대 대선에서는 대통합민주신당, 한나라당, 민주당이 당내경선관리를 국가기관에 위탁하여 본 선거에 나설 예비후보를 선출하였다. 그러나 국민참여경선은 대선후보선출권자의 개방성, 경선방식의 분권화정도 등에서 아직도 낮은 투표율에 따른 대표성(representativeness), 모바일투표에 대한 표의 등가성, 선거인단구성과 명부작성에서 지역별 편차와 성별·세대별 불균형문제 등 제도적으로나 운영방식에서 공정성이 담보되지 못하고 있다. 때문에 각 정당내부의 침예한 이해관계에 따라 여러 분야에서 갖가지 문제점이 표출되었다. 특히 후보들의 과열경쟁과 원칙 없는 경선 룰에 대한 경선자체의 불안정성은 정당의 자의적이고 일방적인 경선의 중단과 파행으로 이어졌고 경선일정에 차질이 초래되기도 하였다. 또한 정당의 책임성(accountability) 차원에서, 여론조사결과와 모바일투표방식의 한계점 등은 당내경선의 민주화에 저해요인으로 지적되기도 했다.

그런 중에도 제17대 대선에서 국민참여경선에 대한 위탁관리는 선거관리위원회의 전문적인 관리능력과 조직의 효율적인 운용으로 차질 없이 실시되었다. 그러나 선거와 정당에 관계하는 여러 정치학자들이 지적하고, 실제 경선업무를 수탁관리 되는 과정에서도 법적·제도적인 문제점들에 대한 개선방안의 필요성이 강하게 제기되었다.

이에 본 논문의 연구는 이 같은 한계점들을 해결하기 위한 발전적 방안을 모색 하는데 목적을 두고 있다. 구체적인 대안은 현재의 위탁관리시스템을 대폭 확대 개편하여 선거인단의 구성과 명부작성부터 투·개표에 이르기까지 경선업무의 전 과정을 선거를 본연의 직무로 하고 있는 선거관리위원회에 위임해서 관리될 수 있도록 하자는 의견이다. 그러기 위해서는 경선을 규율하는 관련법령의 재·개정으로 그동안의 임의위탁제도가 차기 대선의 경선에서부터는 의무위탁제도로 법제화되어야 한다. 그렇게 되면 국민참여경선은 지난 대선에서 정당의 당내민주화에 저해요인으로 작동되었던 갈등과 불신을 최소한으로 해소시킬 수 있고,

공명선거제도기능 또한 강화되어 위탁관리실현에 의한 선거결과에서 공중효과와 신뢰성이 보장될 수 있을 것이다.

(본 논문은 동국대학교 정치학과 박명호교수의 지도하에 정치학박사과정 졸업심사논문 중 일부를 발췌하였습니다.)

**주제어** : 공직후보추천, 당내 민주화, 국민참여경선, 위탁관리, 대표성, 책임성  
nomination of candidates, international democratization of political parties,  
primary election, entrusted management, representativeness, accountability,