



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

국제대학원 석사학위 논문

한국 주요 정당의 국회의원 후보
공천 과정

- 제 20 대 및 제 21 대 총선을 중심으로 -

2022년 8월

서울대학교 국제대학원

국제학과 한국학

Muhammed Eren YILDIRIM

한국 주요 정당의 국회의원 후보 공천 과정

- 제20대과 제21대 총선을 중심으로 -

지도 교수 Erik MOBRAND

이 논문을 국제대학 석사 학위 논문으로 제출함

2022년 08월

서울대학교 국제대학원

국제대학 한국학 전공

Muhammed Eren YILDIRIM

Muhammed Eren YILDIRIM의 석사 학위논문을 인준함

2022년 08월

위원장 은기수 (인)

부위원장 한정훈 (인)

위원 Erik Mobrand (인)

초 록

한국 주요 정당의 국회의원 후보 공천 과정

- 제20대과 제21대 총선을 중심으로 -

Muhammed Eren YILDIRIM

서울대학교 국제대학원

국제학과 한국학 전공

오늘날, 전통적인 정치 참여 방식의 하나 투표가 민주주의의 유일한 기준은 아니다. 민주주의는 정치 참여, 대표성, 책임성, 경쟁, 반응성 같은 포괄적인 기준으로 평가된다. 그래서 오늘날 민주주의의 중요한 변화 중 하나는 국민의 참여를 통한 후보자 선정이다. 경선은 정당의 민주화 과정에서 중요한 단계로 여겨진다. 이 논문은 한국의 두 주요 정당인 더불어민주당과 국민의힘 제 20 대와 제 21 대 국회의원선거를 앞두고 실시된 경선을 연구한다. 이 논문의 목적은 경선에 대한 상세한 설명을 함으로써 후보 선출 과정을 검토하는 것이다. 이를 위해 두 가지 연구 질문이 제시되었다: 한국 주요 정당의 경선 과정에서 누가 후보 선출을 결정하는가? 경선 과정이 어떻게 진행되는가? 그러나 이 논문은 후보 선출 과정의 민주화를 위한 주요 결정 요소로 경선을 고려하지 않고 한국 주요 정당의 현재 상황을 파악하기 위해 경험적 데이터를 보조적으로 사용한다.

본 논문의 목적은 경선 문헌에 대한 이론을 검증하는 것이 아니라, 더불어민주당과 국민의힘의 후보 선출을 조사함으로써 그

과정에 대한 상세한 설명에 초점을 맞추는 것이다. 이러한 연구 질문에 대한 답을 찾기 위해 경선 정당의 선거인단 구성 및 선거구에 따른 경선율을 같은 경험적 자료가 검토되었다. 본 논문 결과에 따르면, 세 가지 기본적인 결론에 도달했다. 제 20 대와 제 21 대 국회의원선거에서 더불어민주당과 국민의힘이 실시한 경선에서는 선거인단은 대부분 일반 유권자로 구성되지만, 여론조사 방식 사용 때문에 국민의 적극적 경선 참여가 제한적이다. 또한, 정당들은 선거 전에 약속했던 것만큼 경선율을 높게 나타나지 않는다. 둘째로, 정당들은 민주화 이전과 같이 중앙당의 결정에 따라 전략적으로 후보들을 계속 공천한다. 셋째, 정당 제도와 선거제도, 정치문화에서 비롯된 이유로 등장한 취약한 정당 제도화와 당원 문제는 경선에서 예상되는 민주적 발전과 개방화에 중요한 걸림돌이다.

주요어 : 후보 선출, 경선, 국회의원선거, 제20대 총선, 제21대 총선

학 번 : 2020-20521

목 차

제 1 장	서론	1
1. 1	문제제기	1
1. 2	논문의 구성	6
제 2 장	기존문헌의 검토	7
2. 1	경선이란?	7
2. 2	경선의 이론적 근거	12
2. 3	리더 선정 및 후보 선정 - 구조적, 절차적 차이	16
2. 4	경선의 기본 절차	17
2. 5	후보 자격 기준과 후보심사위원회	18
2. 6	경선의 선거방식	19
2. 7	경선의 세계적인 사례들	20
2. 8	경선, 정치 문화, 그리고 경선의 민주적 결과	22
제 3 장	한국의 사례	28
3. 1	한국의 선거제도와 선거법	30
3. 2	한국 정당제도	34
3. 3	한국의 정치 문화	39
3. 4	한국 정치 엘리트 충원과 주요 정당의 후보 선출	41
3. 5	한국 주요 정당의 경선	48
3. 6	제17대 국회의원선거의 경선	49
3. 7	제18대 국회의원선거의 경선	50
3. 8	제19대 국회의원선거의 경선	51
3. 9	제20대 국회의원선거의 경선	52
3. 10	제21대 국회의원선거의 경선	57
3. 11	결론/요약	61
제 4 장	결론	73
4. 1	연구의 의의, 연구의 한계 및 향후 과제	79

표 목차

[정당별 대선 경선 투표율].....	17
[한국 선거제도의 변화]	34
[한국 선서 유동성]	35
[정당의 활동을 규제하는 기본법]	35
[한국인의 국회-정당-정부 신뢰]	37
[한국 주요 정당의 당원수]	47
[제17대 국회의원선거 경선]	50
[제19대 국회의원선거 경선]	52
[한국 주요 정당의 이전 선거 결과와 경선 I]	53
[더불어민주당 제20대 국회의원선거 경선]	54
[새누리당 제20대 국회의원선거 경선]	56
[한국 주요 정당의 이전 선거 결과와 경선 II]	58
[더불어민주당 제21대 국회의원선거 경선]	59
[국민의힘 제21대 국회의원선거 경선]	60
[모든 경선 I (제17대-제21대)]	63
[주요 정당의 당원수]	64
[1인당지역내총생산]	65
[모든 경선 II (제17대-제21대)]	67
[시도별 비영리단체수]	68
[선거의 연령별 선거인 변화]	69

[고위공무원 재직 여성 비율]	70
[여성의원 비율]	70
[선거별 비례대표비율]	71
[총 의석수-인구수-의원 1당 인구수].....	71
[당원수와 당원 납부자수]	73

그림 목차

[경선의 포괄성]	12
[경선의 분권화]	12

제 1 장 서론

1. 1 문제제기

선거는 오늘날의 민주주의 국가 구성에 필수적 요소이지만, 선거가 곧 민주주의의 발전이라고 말할 수 없다. 투표함과 개표율이 더 이상 민주주의의 유일한 기준이 아니라는 뜻이다. 공정성, 책임감, 정의, 평등과 같은 수많은 개념은 현대 민주주의 국가에서 추구되는 기준 중 일부이다. 민주주의의 발전에 따라 선거의 후보공천 과정에도 변화가 일어나고 있다. 요즘 시대에는 정당본부에서 지도자의 뜻대로 후보공천이 결정되는 것이 아니다. 오히려 좋은 후보자의 기준을 유권자들에게 묻는 시대가 되었다. 즉, 후보 공천에 유권자들이 미치는 영향이 커졌다.

공천에 쓰이는 주요 방법 중에 하나는 경선이다. 첫 경선은 1842 년 펜실베이니아 크로포드 카운티(Crawford County)에서 시행되었다. 1912 년 이후에는 미국 전 지역에서 경선이 규제되기 시작했다. 또한 미국의 독특한 정치 구조, 선거 제도, 정치 엘리트들의 충원, 그리고 경선 규제와 같은 미국의 구조적, 정치적 특성은 미국 밖의 경선을 검토할 때 다른 접근법과 이론적 틀이 필요하다는 것을 보여준다. 경선의 역사가 깊은 미국에서는 문헌의 종류가 다양하지만, 이외 나라에서는 비교적 젊은 연구 분야로 다각적으로 연구되고 있다. 이러한 연구 측면 중 몇 가지를 검토하기 위해, 이론적 측면(경선을 치르는 이유), 결과 측면(경선의 잠재적 영향), 정당 내부 동원 측면(당원 및 정치 참여), 경쟁에 미치는 영향 측면(경선 보너스), 경선의 파괴적 결과(정당 내부 충돌, 선거 페널티)를 심사한다 (Sandri et al., 2015).

그러나 위에서 언급한 바와 같이, 국가의 정권 형태(연방제 또는 단일제), 조직 구조(중앙집권형 또는 분권형), 선거제도(다수결제형 또는 비례형), 정당제도(강력한 중앙당 또는 강력한 지방정부)는 이

분야를 분석하기 위해 많은 요소를 복잡하게 만든다 (Ware, 1996). 게다가, 경선이 치러지는 수준(지도자 선거, 입법부 의원 선거, 지방 정부 관리자 선거)은 다른 절차적 및 동적 과정을 포함한다 (Pilet and Cross, 2013). 이러한 구조적인 틀에서 이론적 예를 들자면, 단일국가구조와 비례대표제 선거제도를 갖고 있는 국가에서 강력한 정당행정이 있는 경우에는 입법활동을 수행할 의원들이 선출될 때 중앙당의 뜻대로 후보가 선출될 가능성이 높다. 다시 말해서, 경선은 정당 지도부 경선 과정에 대한 수익-비용 분석을 의미할 수 있다 (Sandri et al, 2015). 경선은 필요한 조건이 충족되고 제도적 성격이 형성될 때 민주적 발전의 중요한 지표로 사용된다. 그러나, 정당의 정치적 엘리트를 결정하는 과정은 자신의 권력을 공고히 강화하거나, 정당 집단의 미래 우려를 반영하는 결정을 하거나, 정당의 대중적 이미지를 개선하기 위해 사용된다. 후보자의 자금 지원을 통한 경선을 분석하는 기관 수준의 연구 (Cross et al., 2016), 당내 정치의 결과로서 경선을 분석하는 연구 (Rahat and Kenig, 2018) 또는 제도적 조직에 초점을 맞춘 정당 간의 전염(contagion) 효과의 결과이다. 본 연구에서는 정당의 후보 선출 과정이 정당의 제도적 결정이나 당내 정책뿐만 아니라 사회적 지표의 도움으로 평가되도록 노력한다. 위에 말했듯이 다양성이 많기 때문에 경선을 평가하는 기본적인 보편적 접근법을 만드는 것은 구조적으로 무관하며 이론적으로 불가능하다. 구조적 유형론과 이론적 구조를 제공하기 위해서는 본 연구에서 사용하는 주요 개념을 정의하고 이론적 연구 틀을 보여줄 필요가 있다.

비록 경선이 세계 각지에서 치러지지만, 그것들은 각기 다른 방식으로 다른 시스템에 적용되기 때문에 매우 다양한 형식을 가지고 있다. 이러한 다양성으로 인해 일차 문헌에는 불연속성과 개념적 불확실성이 존재한다 (Cross, Kenig, Pruyssers, Rahat, 2016). 따라서 연구를 시작하기 전에 본 연구의 개념들을 명확히 서명할 필요가 있다. 본 연구에서 사용된 '경선' (primary)라는 단어는 Cross, Kenig, Pruyssers, Rahat 가 2016 년 연구에서 정의한 개념과 같은 의미로

사용된다. 이에 따르면 경선이란, 일정한 순서로 반복되고 정당에 의해 조직되며 유권자에 의해 결정되는 후보 선출 과정이다. 우선 경선의 첫 번째 전제는 일정 기간에 따라 행사를 반복하고 모두에게 알려지는 것을 일컫는 순서이며, 이 대회는 누구에게나 폭넓게 열려 있다. 두 번째 전제는, 경선은 정당의 특수한 과정이라고 말한다. 세 번째 전제는 경선이 프라이머리 존(primary zone)에 있을 때에만 유효하다는 것을 설명한다. 여기서 프라이머리 존 개념은 기본적으로 당 대표 의회, 정당 그룹, 당 엘리트 또는 단일 지도자의 결정 대신에 경선이 유권자, 정당 지지자, 당원의 투표로 진행된다는 것을 의미한다 (Cross, Kenig, Pruyssers, Rahat, 2016). 이 개념으로 드러난 유형들은 순수경선 (pure primary)과 혼합경선(mixed primaries)으로 나뉜다. 경선은 프라이머리 존에 속한 모든 유권자들에게 열려 있기 때문에 '순수한' 경선이라고 할 수 있으며, 혼합경선은 최소한 50%의 유권자들이 참여하는 경선거라는 것을 의미한다.

개념적 명확화와 유형론을 정의한 뒤, 본 연구의 이론적 틀을 결정할 필요가 있다. 이 단계에서는 2007년 Barnea와 Rahat의 논문에 대한 분석 프레임워크가 사용된다. Barnea와 Rahat이 후보 선출 과정의 민주화 과정을 설명하기 위해 개발한 분석 모델에 따르면 후보 선출 과정의 민주화 과정은 총 3 단계로 구성되어 있다. 이러한 수준은 각각 정치 시스템 수준, 정당간 수준, 당내 수준이다. 정치 수준은 경선을 다룰 때 사회적, 정치적 환경의 영향을 검토한다. 정당 간 차원에서는 선거가 정당에 미치는 영향과 경선에 영향을 미치는 정당 간 상호작용 양상이 주요 수직이다. 당내 수준에서는 정당의 제도적 구조와 당내 권력분배가 경선에 미치는 영향을 평가한다 (Barnea and Rahat, 2007). 본 연구는 정치체제 수준을 분석적 틀로 선택하고, 사회민주화 과정에서 다른 정치참여 방식으로 경선이 영향을 받는지 여부를 규명하는 것을 목표로 한다. 경선이 정치적 차원에서 검토할 때 정치 참여 과정이 보다 포괄적이고 모두에게 개방될 수 있도록 하는 과정으로, 사회 구성원들 동원에 도움이 된다. 경선, 특히 모든 유권자에게 개방될 경우에는

경선은 정치적 참여를 위한 자극제로 간주된다 (Ware, 1996). 경선은 당적을 늘리고, 정당에 대한 선거지원에 필요한 지역기반을 만들고, 유권자와 당선자 간 소통채널을 만들어 정당에 필요한 자원봉사자를 만든다는 점도 정치차원에서 경선을 살펴보는 것이 얼마나 중요한지를 보여준다. 또한, 정치적 차원에서 볼 때 경선은 정당 내 또는 정당 간 수준에서 배제된 시민을 전통적인 투표 방법으로 정치 참여 과정에 재포함할 때 필요한 도구를 제공한다 (Young, 2013).

전략적인 공천이나 단일후보로 지역에서의 후보 선출, 지도자 결정 등 다른 형태의 후보 선출이 있지만 그 중에서 가장 민주적이고 참여적인 방식은 경선이 두드러진다. 쉽게 말해 전공천이란 중앙당에서 내린 결정이나 정당 엘리트들의 평가에 따라 후보를 결정하는 것이다. 반면 일부 지역에서는 후보 수가 부족해 정당들이 직접 공천을 선택할 수도 있다. 다만 정치적 실세들이 다른 후보를 배제하고 홀로 출마 절차에 들어간다는 것은 이런 유형이 공천의 정당성에 의문을 제기하는 결과로 이어진다. 본 논문 범위 내에 있는 경선은 정당이 최종 후보를 결정하기 위해 후보를 선정하는 것이다. 정의에 따르면, 경선은 참여적이고 민주적이며 투명한 방법으로 간주된다. 그러나 경선이 유일한 구제책은 아니며 민주적 발전의 유일한 비결이 아니다. 따라서 본 논문에서는 한국에서 경선이 치러진 곳이나 정당들의 경선율만으로는 민주적 참여와 시민사회 발전에 대응하지 못하고 주장한다. 그러나 정당의 입장을 이해하는 데 경선은 중요하다. 한마디로 국민 정치참여 문제를 해결하는 데 있어 경선은 생명을 살리는 약이 아니라 회복 과정에서 취한 보완책으로 봐야 한다는 것이다. 경선을 치르지 않는 이유는 정당의 이해와 전략의 불일치로 볼 수 있다. 중앙당의 힘은 여전히 정당 조직과 정책 수립의 연계를 강화하는 데 앞장서고 있다. 따라서 경선이 치러진 곳, 경선이 치러진 조건, 정당의 정책 등 변수가 많은 과정을 살펴볼 필요가 있다. 정당 내 정치 문제의 가장 기본적인 해결책은 민주적 가치에 유리한 사회적 인식의 발달과 이러한 사회정신을 반영한 후속 제도적 장치이다. 다양한 심리적 동기에 의해

형성되는 전략적 투표행태도 국민의 투표행태에서 중요성을 얻는다. 합리적 투표행태와 별개로 당선자 수, 선거제도, 선거 문턱, 현재 경제상황, 투표당사자 성과 등 다양한 효과가 오늘날 민주주의를 이해하는 데 필수 조건이다. 따라서 이 논문은 경선을 통해서만 정당 민주주의를 검증할 수 있는 수단이다. 이 연구는 한국의 민주주의 발전 측면에서 경선을 보완적인 요소로 간주한다. 경선은 문자 그대로 민주주의를 공고히 하는 만병통치약이 아니다. 그러나 프로세스와 시스템에 대한 주제를 이해하는 것은 중요한 요소이다.

본 논문은 제 20 대와 제 21 대 총선에서 더불어민주당과 국민의힘의 후보 선출 과정을 자세히 살펴보았다. 본 논문의 분석적 프레임워크에 따르면 두 가지 연구 질문의 답을 찾았다. 이 중 첫 번째는 한국 주요 정당에서 누가 후보 선출 과정을 결정하느냐에 대한 질문이다. 두 번째는 한국 주요 정당의 후보자 선출 과정이 어떻게 이루어지는지에 대한 절차적 질문이다. 이러한 질문에 답하기 위해 중앙선거관리위원회 자료와 더불어민주당과 국민의힘의 정당 공식 발표를 1 차 자료 기반으로 데이터베이스를 만들었다. 그리고 이 논문은 후보 선출 과정에 대한 학술 논문과 도서를 2 차 자료로 활용했다. 그러나 이 논문은 경선에 대한 통계들을 민주적 발전을 설명할 수 있는 결정요소로 수용하는 것이 아니라, 현재 정당들의 제도적 구조에서 지배적인 정치문화가 조성한 주제를 이해하기 위한 보충 자료로 사용하고 있다. 한국 정당들은 경선을 대중 동원의 도구로 활용한다. 후보 공천 과정에서 사람들의 참여에 어느 정도 발전이 있었음에도 불구하고, 경선에 적용된 방식과 정당 내의 권력 투쟁, 그리고 강한 중앙당의 상황은 한국 정당들이 아직 예상대로 후보 선거 과정과 정당내 소통이 완전히 민주화되지 않았음을 보여준다. 따라서 한국에서 정당들이 투명하고 책임 있는 후보 선출 메커니즘을 확립하지 못한 것은 옛 패턴이 어느 정도 계속되고 있음을 보여준다. 물론 주요 한국 정당은 민주적 개방과 참여 측면에서 어느 정도 개선되었다. 예를 들어서 정당 엘리트들의 절대 권력은 더 이상 존재하지 않는다.

앞서 설명한 분석 틀에 맞춰 한국 20 대, 21 대 총선과 경선에서 경선을 종속변수로 고려하여 통합 실증연구 방식을 활용해 정치 차원에서 논의한다.

1. 2 **논문의 구성**

이 연구의 목적에 맞게, 몇 가지 질문을 던지고 답을 찾는 방식으로 전개하려고 한다. 첫 번째는, 한국의 주요 정당의 당원 수와 경선 비율의 관련성을 연구하고자 한다. 두 번째로, 본 연구를 통해 17 개 행정단위의 비영리단체 수와 경선 사이의 유의미한 관계 여부를 파악하고자 한다. 세 번째로, 한국의 17 개 행정단위별 일인당 소득과 주요 정당의 경선이 어떻게 관련되어 있는지를 연구하려고 한다. 넷째, 본 연구에서는, 한국의 주요 정당들의 경선 결정에 대한 이전 선거 결과가 어떤 영향을 미치는지를 이해하기 위한 분석을 할 것이다. 아래 언급될 모든 질문은 논문의 전개 과정 내에서 여기에서 확인할 수 있습니다.

1. 경선을 실시하는 더불어민주당과 국민의힘은 제 20 대와 제 21 대 경선을 어떻게 실시했는가?

2. 한국의 주요 정당인 더불어민주당과 국민의힘 경선의 선거인단은 누구인가?

본 논문의 주요 연구 주제와 연구 질문의 틀 아래, 첫 부분에서는 문헌에서 '경선'이라는 개념이 어떻게 분석되는지를 살펴볼 것이다.

제 1 장에서는 경선 과정에서 중요한 요소들, 경선 실시를 위한 정당들의 전략, 경선과 민주적 결과의 관계, 세계 각국에서 경선이 연구되는 방식 등을 다룰 예정이다.

제 2 장에서는 한국의 경선을 깊게 다룰 것이다. 이와 함께 경선 과정을 점검하면서 현 상황과 더불어 한국의 선거제도, 선거법,

정당구조, 정당의 엘리트 충원 등에 대한 검토도 이뤄질 예정이다. 이렇게 해서 20 대, 21 대 한국 총선에 주요 정당(더불어민주당과 국민의힘)의 경선 결과를 넓은 시각으로 다룰 수 있는 기회를 갖게 될 것이다.

제 3 장에서는 본 논문이 제시한 주요 문제와 연구 질문에 대한 답을 요약하고, 그 결과를 제시할 것이다. 다른 연구들과 마찬가지로, 본 연구는 한계를 가지고 있으며, 본 연구의 한계와 향후 연구에 대한 함의는 마지막 부분에서 다룰 것이다.

제 2 장 기존문헌의 검토

2.1 경선이란?

오늘날의 민주주의 국가에서, 직접 정치 참여는 높은 인구수로 인해 불가능에 가깝다. 고대 그리스 도시 국가들처럼, 중개자 없이 공식적인 작업에 직접 관여하는 것은 거의 불가능하다. 이런 어려움에도 불구하고, 참여와 경쟁의 최소한 개념만으로 오늘날의 민주주의를 표현하기엔 역부족이다. 이러한 기본 개념 외에도, 대표성, 반응성과 포괄성 같은 개념은 현대 민주주의 국가에서 필수적인 요소가 되었다 (Rahat, 2008). 이러한 복잡한 상황은 정당들을 후보 선출 과정에서 중요한 중심지로 만든다. 입법선거나 집행부 선거, 지방정부를 결정하는 주역인 정당들은 시간이 흐르면서 법적 한도 내에서 독자적인 출마 전제조건과 선거기준, 민주적 접근방식을 개발했다. 이러한 조건들은 정치 엘리트들의 형성하는 복잡한 과정이다. 정치 엘리트라는 개념은 어떤 국가에서 중요한 공직을 맡고 있는 관료 행정가, 사회적 대표를 제공하는 정치인, 행정부 활동을 수행하는 사람, 입법 활동을 수행하는 사람을 포함하는 매우 광범위한 개념이다. 국회의원들은 의사결정 메커니즘에서 경제적, 정치적, 사회적 측면에서 매우 중요한 역할을 한다. 따라서, 의회에서 국민을 대표하는 대의원 선거와 이 선거 이전에 치러진 경선 역시 정치적 엘리트 형성에 중요한 위치를 차지하고 있다.

대부분의 경우, 국회의원들은 정당의 일원이기 때문에 정당의 규율을 지켜야 한다. 엘리트 층의 변화를 검토하기 위한 다양한 이론적 접근법이 있다. 이러한 접근법은 국가의 헌법 조항, 정당 및 선거 제도에 따라 제도적, 역사적 배경을 취한다. 그 접근법은 각각 근대화 이론(modernization theory), 경로 의존 이론(path dependency), 엘리트 이론(elite theory) 및 대표(representation) 개념이다(Semenova, Ediger and Best, 2015). 근대화 이론에 따르면, 경제 발전 이후 나타난 변화는 대중의 정치 문화에 대한 개혁을 일으키며, 이러한 개혁은 사람들을 주체 대신 참여자로 만든다. 따라서 정치 엘리트들의 민주화 노력은 후진국 경제에서 선진국 경제로 전환 이후 나타난 정치 문화의 발전이기도 하다. 그러므로 후보 선출 과정은 정당을 위한 정당 내 권력 경쟁이 되며, 이는 정당들의 정치 문화를 반영한다(Gallagher and Marsh, 1988). 이러한 접근 방식을 분류하기 위해, 정당의 충원 모델은 '채용의 후원 모델'(patronage model of recruitment), '채용의 성과주의 모델'(the meritocratic model of recruitment), '채용의 긍정 행동 모델'(the affirmative action model of recruitment), '채용의 급진적 모델'(the radical model of recruitment)의 네 가지 주요 제목으로 검토될 수 있다(Norris and Lovenduski, 1995). Patronage 모델에 따르면 개인적 친분, 사회적 인맥, 경제적 효율성, 용인성이 충원의 주요 요인이다. 민주적 가치와 동떨어진 정당에서는 충성도에 기반한 다양한 유형들이 Patronage model 과 병행해 전개되며, 출마 과정에서 중요한 변수는 민주적 가치 대신 후보들의 행동이 된다(Siavelis and Morgenstern, 2008). Meritocratic 모델에 따르면, 공식적인 절차와 객관적인 자격 기준이 있어야 하며, 이 모든 과정은 외부에서 검증되어야 한다. Affirmative action 모델에 따르면 사회적 불평등한 환경 때문에 후보 간 경쟁을 불안정할 수도 있다. 그것 때문에 평등주의 환경이 조성될 때까지 일부 절차적 기준은 무시될 수 있다. Radical 모델은 불평등한 환경에서 경쟁하는 사람들을 위한 조건을 규제하는 것 외에 다른 방법이 없다고

주장한다 (Norris and Lovenduski, 1995). 오늘날의 정당들은 앞서 언급한 '충원' 전략을 단일 모델을 기반으로 형성하지 않으며, 각 모델을 비례적 이용으로 이익을 얻을 수 있다. 이러한 비례적 변화는 정당 내부의 권력 균형과 사회적 요구를 반영한다. 한마디로 후보 선출 과정의 정치 환경 상태는 후보 선출 과정을 좌우하는 단계로 보인다. 후보 선출 과정은 제도적 선택뿐 아니라 국민의 대의권까지 포함하는 의미가 있기 때문에 민주주의의 테두리 안에서 검토할 필요가 있는 개념이 된다. 전통적 정치가 만들어낸 정통성 위기는 의사결정 과정을 확대하거나 정당 내 대안적 민주주의 방식을 개혁함으로써 극복하려 한다 (Close, van Haute and Kelbel, 2017).

문헌에서 다양한 표현으로 설명되는 개념들을 재정의하는 것은 문헌을 더 자세히 이해하기 쉽게 만들고 의미론적 무결성을 제공하는 데 도움이 될 것이다. 정치 충원 개념은 잠재적 후보 풀을 결정하는 것이지만, 후보 선출은 후보 풀에서 어떤 후보가 출마할지를 결정하는 일이다 (Siavelis and Morgensten, 2008). 문헌을 살펴보면, 국민 대표의 선거 과정이 다른 개념으로 표현되는 것을 볼 수 있다. '입법자 충원' 개념은 정당들의 의회 선거에서 중요한 단계를 의미한다 (Norris and Lovenduski, 1995). 따라서, 후보 풀을 결정하고 투표에 참여할 후보를 식별하는 일은 엘리트 층 형성을 위해 필수적이다. 후보 풀을 결정하는 데 발언권이 있는 사람들은 잠재적 후보들을 가려낼 기회도 있는 경우에는 민주적인 과정은 복잡해진다. 국민의 뜻에 따라 후보 풀 형성과 후보 선출 과정을 결정하는 것은 오늘날 정당들이 점점 더 실천하려는 개혁이다. 또한, 정당의 후보 선정 방법을 검토할 때 다양한 접근법이 있다. 구 행동주의자들은 후보 선출 방법을 독립 변수로 간주한 반면, 제도주의자들은 후보 선출 방법을 종속 변수로 간주했다 (Rahat and Hazan, 2010). Rahat 와 Hazan 에 따르면, 정치 충원은 행동주의 전통에 속하는 개념이지만, 그것은 후보 선출 기관주의자들이 사용하는 개념이다 (Rahat and Hazan, 2010). 후보 선출은 정당의 기능을 강조하면서 정당의 제도적 성격과 내부 역학을 기반으로 한다.

반면 후보 공천은 정당이 사회현실을 중심에 두고 이러한 사회현실을 반영하는 기관이라고 한다.

국민의 뜻을 반영해 선출된 대표를 결정하는 과정은 자연스럽게 민주주의의 한 부분이 된다. 따라서 후보 선출 방법은 합법적으로 정당 후보가 될 수 있는 사람을 결정하는 선거 시스템의 중요한 도구가 되었다 (Rahat, 2008). 후보 선정 방법을 검토할 때, 일반적으로 Rahat 과 Hazan 의 경험적 프레임워크를 사용한다. 이 접근법에 따르면, 참여, 대표성과 경쟁을 사용하여 후보 선정 과정의 특성과 가능한 결과를 검토한다 (Rahat and Hazan, 2010). 많은 국가에서 경선은 동일한 단어로 사용되지만, 다른 정치 시스템에서 다른 적용 단계와 다른 형식으로 나타난다 (Cross, Kenig, Pruyssers and Rahat, 2016 2016).

경선을 이해하는 데 세 가지 중요한 포인트가 있는데, 그 중 첫 번째는 후보 선정 과정에서 누가 지배적인지에 대한 질문이다. 후보를 선정하는 후보결정권의 구성은 당원, 대의원, 정당 엘리트 및 지도자의 고른 비율 분포가 중요하다. 당원 및 모든 국민이 참여하는 경선은 모든 사람을 포함하는 것으로 간주되지만, 중앙 정당 또는 정당 대표를 통한 후보 선출은 배타적인 방법도 있다 (Rahat and Hazan, 2010). 게다가 후보 선출 과정은 법률 또는 정당 규정에 따라 처리하는지 아닌 지도 경선을 검토할 때 다른 중요한 점이다 (Hazan and Rahat, 2010). 경선은 중앙 정당 뜻에 맡겨진 후보 선출 과정에서 참여, 경쟁, 대표성, 대응성 등 기본 규칙을 위반할 수 있기 때문에 절차 제도화에 걸림돌이 될 수 있다. 마지막으로, 후보 선출 과정이 어떻게 구성되는지에 대한 질문은 후보 선출 과정에서 중요한 단계이다. 후보 선정이 결정되는 선거인단 규모와 선거구 지역, 후보를 결정되는 경선 투표 규칙과 유권자의 구성 (당원 및 대의원)은 또한 경선 공정에서 결정적 요소이다 (Rahat and Hazan, 2010). 이들 외에도 위에서 경선의 제도적 의미를 정의할 때 문헌에서 '분권화'라는 개념이 크게 강조되어 왔다 (Ranny,

1981; Gallagher, 1988). 좀 더 구체적으로 말하면, 국민들이 자신의 대표할 사람을 결정할 수 있는 경선이 어디에서 치러질지가 중요하다. 쉽게 말하면, 중앙집권화된 방법으로 치러진 경선은 지방에 있는 사람의 뜻을 반영하는 것은 어렵다. 따라서 지방 차원의 이익집단의 참여를 늘려 지방 대표성을 강화하고 책임 있는 경쟁구도를 만드는 방법은 분권화된 설정으로 경선을 구성하는 것이다.

경선을 결정하는 요소는 서류상으로 보이는 공식 규칙뿐만 아니라 비공식적인 요인들도 있다. 비공식적 요인들은 사회적으로 공유되고, 불문율로 구성된 의사소통 채널을 통해 실천한 구조로서 비공식적 효과는 측정하기가 쉽지 않다 (Bjarnegard and Kenny, 2016). 요약하자면, 오늘날의 민주주의에서는 참여, 대표, 경쟁이라는 민주주의를 만들기 위해, 이러한 개념으로 후보 선출 과정을 재구성할 필요성이 대두되었다. 정치의 중심인물인 정당들이 후보 선출 과정을 재정비함으로써 합법적인 기반을 강화하려고 했다. 이런 개혁 속에서 나타난 경선은 법적 정리가 있는지, 선거인단은 누구인지, 선거는 어떻게 이뤄지느냐가 경선을 이해할 때 사용하는 초석이다. 반면 경선에서의 '참여', '투명성', '개방성'의 개념을 살펴보기 위해 경선에서의 출마 절차를 결정하는 것은 또 다른 검토가 필요한 지점으로 눈에 띈다.

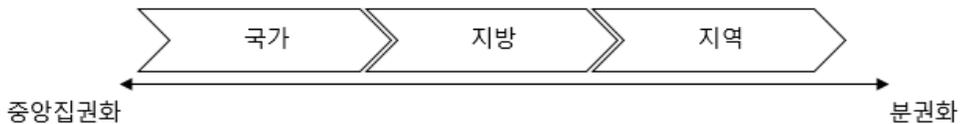
결론적으로 경선은 각급에서 폭넓은 참여로 투명하게 정당 대표를 결정하는 과정을 말한다. 경선은 엘리트 구성을 결정하는 단계이기 때문에 정당 제도적 개혁을 다루는 것은 민주적 결과를 이해하는 측면에서 한계가 있을 것이다. 근대화 이론, 경로 의존 이론, 엘리트 이론 및 representation 이론은 경선의 이론적 근거를 이해할 때 다른 접근법을 제공한다. 여기에 경선을 민주발전과 민주주의 공고화의 관점에서 고려할 때 참여, 경쟁, 대표성, 반응성 등 개념들 서로 안에 비선형적 관계가 있을 수 있다. 이러한 복잡한 과정은 공식적, 비공식적 요인에 의해 형성되며, 국가 상태에서 서로 다른

형태와 고유한 절차적 과정으로 이어진다. 다음 장에는 경선이 발생한 근거와 경선 조건에 대한 조사가 이루어질 것이다.

경선 문헌에서 가장 중요한 점 중 하나는 누가 선택을 했는지를



보여주는 '포괄성'의 개념이다. 이 개념에 따르면, 선택권 구성은 또한 경선의 성격을 결정하는 또 다른 핵심 점이다. 만약 경선에서 정당 중앙이나 정당 리더만으로 구성된다면, 이러한 경선은 포괄적으로 간주되지 않는다. 그러나 경선에서 일반 유권자의 의견으로 결정하도록 선거인단을 확대하면 경선은 보다 포괄적이고 민주적인 틀 안에서 고려된다 (Rahat and Hazan, 2010).



한편, 선거가 열리는 곳 또한 매우 중요하다. 선택권이 일반 유권자로 구성되더라도 지역 차원에서 선거를 치르지 않는 한 대표성은 높지 않을 것이다. 선거를 지역으로 확산시켜 중앙의사결정 수준을 배분하는 것이 경선의 가장 중요한 단계 중 하나다. 지방분권과 함께 선거의 합법적 기반이 확대되고 민주적 기대도 충족된다. 지방으로 갈수록 분권화 효과가 커지고 포용적 질도 높아졌다 (Rahat and Hazan, 2010).

2.2 경선의 이론적 근거

정당들이 경선을 치르는 이유를 통해, 경선의 기능과 경선에서 발생하는 경우의 수를 이해할 수 있다. 이 연구의 범위에서 당원수와 정당의 이전 선거 결과는 경선에 영향을 미칠 수 있기 때문에 경선의

이론적 근거가 매우 중요하다. 좀 더 구체적으로 말하면, 전 세계적으로 정당들이 경선을 선거 패배 후 정당 재활성화를 위해 합법적 도구로 사용하는 예가 많다. 그래도 정당들이 엘리트 전략으로 경선을 도구화하면 당원 수의 긍정적 증가에 보고 정당 내 민주주의를 강화한다고 추론하기 어렵다. 경선의 조직과 기능은 정당들의 정통성을 위한 중요한 무대가 된다. 후보 선출 과정은 비공개식으로 또는 정당 지도자 뜻에 따라 할 수 있는데 왜 정당과 지도부는 정권을 잃는 희생을 감수하고 경선이 필요한가? 정당의 이념적 초점, 정당정책, 국정운영의 구성 등을 좌우할 수 있는 후보 선정의 변화를 시작한 경선의 주요 추진력은 법력이다. 비록 정당들이 오늘날의 민주주의를 위해 매우 중요한 행위자들이지만, 정당은 정치 위에 있지 않고 법으로부터 독립적이지 않다. 이러한 이유로, 정당은 국가의 건국 본문인 헌법과 의회의 의지에 의해 만들어진 법을 엄격하게 고수해야 한다. 미국의 경우처럼 법적 틀이 경선을 정당에 의해 조직해야 한다고 선언했다면, 정당에 의한 경선의 주요 명분은 규칙이다. 법적 제약이 없는 상황에서 정당들이 경선을 치르는 동기는 다양하다.

정당이 여전히 오늘날 정치의 주역이라는 사실은 정당기율과 정당 결속과 같은 개념을 강하게 유지하게 한다. 정당이 후보 선출과 같은 핵심 기능을 상실하면 정치의 주역 역할을 잃을 수 있다. 반면 정치정권, 정당제도, 선거제도 등이 조성한 정치환경은 참여민주주의 이행에 다양한 제약을 가한다. 결과적으로, 정당들은 보다 중앙집권적인 전략 공천 방식을 쉽게 포기하지 않는다. 반면 후보들의 재선 동기는 정당기율개념에 영향을 미쳐 대의원 자율성을 제한하는 요인이 된다(서정규, 이현우, 2017). 이 장에서는 정치체제의 한계와 경선이 예상대로 통계적으로 만족스럽지 못한 이유에 대한 질문에 대한 답변을 모색한다.

전통적으로 중앙집권이 강한 지도부 정당들의 기존 접근방식에 따르면 국민을 대표하는 것은 개인이 아니고 정당의 기구 때문에 후보

선출 과정도 정당 내부 문제이고 정당 지도부의 정치적 비전에 따라 달라지는 것은 당연하다. 그러나 오늘날, 정치에 대한 신뢰의 감소, 대중 정당과 지도 정당의 힘의 부족은 이러한 제도적 구조에 대한 인식을 변화시키기 시작했다. 포괄성, 투명성, 반응성 같은 민주적 가치를 의사결정 과정에 통합함으로써 합법성의 원천인 대중과 대표인 관계를 개선하려는 정당들은 이러한 노력의 결과로 대표자의 선거를 민주화하는 것을 선택했다. 대의원의 선거과정을 살펴볼 때, 우리는 다양한 정치적 접근법이 볼 수 있다. 예를 들면, 마르크스주의-사회주의 접근법은 의회 대의원의 후보 선출과정을 '엘리트' 지배로 읽고, 정치심리학자들은 정치적 동기를 바탕으로, 합리적인 선택 이론가들은 비용-이익 분석으로 대표 선출에 접근하고, 입법 전문가들은 대표들의 역할을 고려하고 법적 활동을 통해 접근 방식을 사용한다 (Norris and Lovenduski, 1995).

이러한 모든 변수 외에도, 정당들이 목표로 하는 광범위한 참여와 함께 보다 경쟁력 있는 선거 과정을 제공하는 다양한 인센티브가 있다. 2000 년 핀란드에서 치러진 총선 전 국회의원 월급 인상 이후, 이념에 관계없이 더 많은 교육을 받은 여성 후보들의 비율이 증가했을 뿐만 아니라, 더 많은 교육을 받은 후보들이 나타났다 (Kotakorpi and Poutvaara, 2009). 같은 연구 결과에 따르면, 월급 인상은 지방선거에서 어떠한 인센티브도 만들어내지 못했다. 재선을 원하는 의원들 간의 계파분열을 심화해 월급 인상이 당선자의 학력의 질 저하를 초래하지만 국회의원의 의정활동에는 영향이 없다는 연구결과도 있다 (Fisman, Harman, Kamareza and Munk, 2015). 이러한 연구들은 개인적 동기가 구조적 변화 외에도 후보 선출 과정에 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

엘리트 이론의 도움을 받아 경선의 이론적 근거를 따져보면 정당 내 행위자, 행위자 간의 관계, 행위자 간의 권력분배가 중요하다는 것이 명백하다. 정당은 서로 다른 사회 집단의 이익을 보호하고 사회적 분열의 정치적 대표성을 제공하는 기관이다 (Zielinski, 2002). 그러나

정당들은 정당 내부에 정당 지도부, 파벌, 지역 엘리트, 당원, 자원봉사자와 같은 다양한 행위자들을 포함하고 있다. 구성원들 간의 권력 분배가 평등하지 않으니, 같은 정당 내에서 권력투쟁이 벌어지는 것은 당연하다. 예를 들어 정당 대표가 당내 계파와 권력투쟁에서 막강한 위치에 있을 경우 해당 정당의 의사결정 과정에서 보다 중앙 집권적인 접근이 이뤄질 가능성이 높다. 정치권력투쟁 내 계파 간 권력 차이가 크지 않으면 대만과 일본의 예처럼 정당의 파벌화가 나타난다 (Narita, Nakai and Kubo, 2012). 그것은 심지어 한국에서 볼 수 있는 것처럼, 정당들의 분열이나 해체에 이르는 등 제도적인 결과를 가져올 수 있다. 이러한 권력투쟁에서 경선은 정당 내 구성원 간의 권력투쟁을 통제하는 수단일 뿐 아니라 민주화 과정의 결과로 볼 수 있다 (Guilia Sandri et al., 2015). 예를 들어서, 로마노 프로디 (Romano Prodi)가 2006 년 이탈리아 총선에서 자신의 입지를 강화하기 위해 치러진 경선은 제도화되지 못했지만, 이탈리아 정당들 간의 민주화 과정에 크게 기여했고 정치 참여 환경을 추진했다 (Corbetta and Vignati, 2013).

결론적으로, 후보 선정의 민주화 과정은 두 가지 주요 요인에 기초하고 있다. 첫째는 당내 상황이고 둘째는 외부 환경이다 (Cross, Kenig, Pruyssers and Rahat, 2016). 당내 상황이 의미하는 것은 정당들의 선거 결과에 따라 나타나는 상태는 경선을 촉발시키느냐, 그렇지 않느냐는 것이다. 여기에 경선은 정당의 엘리트 결성을 위한 필수 과정이기 때문에 누가 후보가 될지를 결정하는 과정은 당파간 권력투쟁과 경쟁의 영역이다. 따라서 제 2 차 세계 대전 이후, 민주적 가치의 변화와 탈공업화 세계의 민주주의에 대한 인식의 전환과 함께 정당 활동이 쇠퇴하기 시작했고, 이러한 감소 이후, 정당 대표자와 정당에 대한 대중의 신뢰가 감소했고, 광범위한 정치적 불만이 나타났다. 인식 변화와 신뢰의 위기는 또한 전통적인 정치 참여 방법의 감소를 초래했다 (Norris, 2002). 정당이 민주주의의 중심 요소 중 하나이지만, 국민의 정당한 투표 없이는 의미가 없다. 그래서 경선은 정당의 공식적인 이미지 재건을 위해 표출된 정치적 불만과 신뢰 문제의

당연한 결과이다. 간단히 말해서, 정당들은 잃어버린 대중적 이미지를 회복하고, 정당들의 중요성을 증가시키고, 정통성을 강화하고, 선거 결과에 의해 받았던 충격을 최소화하며, 다른 정당들과 경쟁하기 위해 경선을 '전염 효과'로 사용한다 (Rahat, 2016).

2.3 리더 선정 및 후보 선정 - 구조적, 절차적 차이

정치 후보 선출은 기본적으로 지도자 선거와 후보 선거 두 가지로 나뉜다 (Pilet and Cross, 2013). 첫째 지도자 선거는 정당을 이끌 사람을 선택하는 대의원들의 결정이고, 이 지도자는 선거에서 성공할 경우 행정권을 장악할 가능성이 있다. 두 번째는 입법 활동에 도움이 될 국회의원 선거 후보를 뽑는 일이다. 그 외에 지방자치단체에서 대표를 결정하는 선거도 있다. 이러한 각 선거는 서로 다른 내부 역동성, 독특한 규범 절차, 그리고 다양한 투쟁 구조를 가지고 있다. 국회의원 후보 선출과 지도자 선출 사이에 있는 차이는 선거인단의 포괄성, 경쟁의 수준과 규제이다. 사회정치적 프로필과 반응성은 국회 후보자와 지도자 선출 과정에서도 상당한 차이로 나타날 수 있다 (Sandri and Seddone, 2021). 예를 들어 정당 대표를 결정하는 선거에서 후보를 뽑는 것은 전국 단위 경선이 필요하고 한 명의 후보만 당선될 수 있는 과정이다. 반면 국회의원 후보를 결정하기 위해 치러지는 경선은 선거구에 따라 구성되고 많은 후보가 나온다. 한마디로 국회선거 후보 선출 과정에서는 문턱과 당내 경쟁이 더 높다 (Kenig, Rahat and Hazan, 2015).

대통령 선거는 국민의 관심과 참여가 국회의원 선거보다 많은 편이다. 예를 들자면, 제 16 대 대통령 선거를 앞두고 실시된 경선의 투표율은 새천년민주당 58.5%, 한나라당은 53.3%를 기록했다. 제 17 대 대통령 선거를 위해 치러진 경선의 투표율은 통합민주당 16.2%, 한나라당이 70.8%였다. 제 18 대 대통령 선거를 위해 실시된 경선의 투표율은 민주통합당 56.7%, 새누리당 41.2%였다 (노환희, 2013). 제 19 대 대통령 경선의 투표율은 민주당 76.5%, 새누리당 18.7%를

기록했다. 제 20 대 대통령 선거를 앞두고 실시된 경선에서는 더불어민주당의 투표율은 67.3%, 국민의힘의 투표율은 45.1%를 기록했다. 또한 정당들은 대선 전에 치러진 경선 참여율을 총선 전에 치러진 경선 참여율에 비해 더 투명하게 발표하는 것으로 나타났다. 정당들이 총선 경선에 비해 대통령 후보 선출에 있어 보다 투명한 선거 과정을 수행하기 때문에, 총선 경선에 대한 국민의 관심이 대선 경선보다 낮아지고 있다.

정당별 대선 경선 투표율					
정당	16대선 (2002)	17대선 (2007)	18대선 (2012)	19대선 (2017)	20대선 (2022)
민주당	%58.5	%16.2	%56.7	%76.5	%67.3
새누리당	%53.3	%51.5	%41.2	%18.7	%45.1

출처: 노환희 (2013), 재구성

이 연구는 대통령 선거 경선을 검토하는 목적이 없지만 국회의원 선거를 위해 치러진 경선과 대선 경선 사이에 있는 구조적으로 차이를 보여주는 것은 유의미하다고 주장한다.

2. 4 경선의 기본 절차

경선 후보-지도자 후보 간 개념적 정의와 합리적 정통성, 절차적 차이를 밝힌 뒤 이 장에서는 정당 후보 선출 과정을 점검할 것이다. 경선 과정에서 절차를 설명하기에 앞서 정당의 법적 한계를 따져볼 필요가 있다. 경선이 정당의 의지에 따라 치러지는지, 아니면 법적 의무로써 치러지는지는 경선 과정의 절차적, 민주적 결과를 이해하는 측면에서 매우 중요하다. 미국에서는 경선은 법으로 규제된다 (Ware, 2002). 제 2 차 세계대전 이후 유럽 국가들 중의 84%가 정당을 헌법상의 정치구조로 인정하고 있고 63%의 국가가 정당을 위한 특별법에 의거해 규제했지만, 후보 선출 과정을 국민의 참여로 실행해야 하도록 하는 국가는 5%에 불과하다 (Van Biezen and Piccio, 2013).

또한 법적인 규제가 없어도 어떠한 정당이 민주적 가치를 고수하고 모든 과정에서 이러한 가치를 가지고 행동해야 한다고 명시하는 당헌, 당규도 있다 (Cross, Kenig, Pruyzers and Rahat, 2016).

2.5 후보 자격 기준과 후보심사위원회

경선이 공천 과정을 민주화하고 참여를 넓히는 것처럼 보이지만, 후보 선출 과정에서 후보 자격 기준을 결정하는 것도 선거 결과에 직접적인 영향을 미치는 중요한 요소로 볼 수 있다. 경선에서 후보자가 되거나 누구를 후보자로 투표할 수 있는지를 정당 '적격성' 기준에 따라 결정된다 (Hazan and Rahat, 2010). 한마디로 정당이 후보 풀에서 특정 후보를 걸러내고 정당에 적합한 후보를 결정하는 과정이다. 이 과정에서 정당들이 가장 자주 사용하는 자격 기준은 연령, 시민권, 거주지, 적합성, 전과 기록, 경제적 지위 및 교육 수준이다 (Rahat and Hazan, 2010). 이런 자격 기준들 외에도 경선에서 후보가 되려는 사람들에게 충분한 출마 기간을 제공하는 것이 매우 중요하다. 누구나 후보 자격 기준을 알고 있고 후보가 될 수 있으며 충분한 출마 기간이 있는 경선은 국민들의 참여를 확대시키는 것이 명백하다. 그러므로 후보 선출 경쟁 환경도 증대할 수 있다. 이러한 자격 기준과 출마 기간은 정당의 성격과 이념적 입장에 따라 다르다. 예컨대 이념성향이 우세한 정당들은 이념적 입장에 비례해 경선 출마 기준을 정하고 정당 충성심을 높게 유지하려 한다. 정당에 대한 충성심, 개인적 동기, 제도적 가치에 대한 헌신은 정당들이 '적격성' 문제를 위해 집중하는 이념적 요인이다. 반면, 광범위한 사회 참여를 목표로 하는 포괄정당들 (catch-all parties)은 참여 기준을 더 높이기 위해 유연한 방법을 준용한다 (Rahat and Hazan, 2010).

경선에서 지속적으로 관찰되는 가장 중요한 문제 중 하나는 경선 과정의 감시 문제이다 (Kenig and Pruyzers, 2018). 재정적으로 경선을 지원할 수 있는 예산, 선거를 치를 수 있는 인력, 그리고 모든 과정을 감시할 수 있는 선거 행정 기관. 선거 행정의 투명성과 개방성은 매우

중요하다. 경선에서의 부패와 부정은 정당 내 경쟁의 정당성과 유권자들의 신뢰를 모두 떨어뜨릴 수 있다. 선거관리기구가 정당에 의해 결정된다면 투명성을 갖추고 후보 선출 과정의 대중적인 인지도를 높일 필요가 있다. 또한 경선 출마 시 경제통제를 위해 어떤 규제를 취하는지도 문제인데, 금융 규칙을 통제하는 메커니즘이 모든 후보에게 동등하게 사용되지 않는 경우에는 경선 결과가 직접적으로 영향을 받을 수 있다. 위에서 언급한 통제 메커니즘은 일반적으로 정당이 정한 지출 한도 및 후보자에 대한 기부금의 엄격한 통제에 의해 보장된다 (Cross, Kenig, Pruyers and Rahat, 2016). 국가 중앙 기관을 통해 경선 과정을 감시할 필요가 있다고 하는 학자들도 있고, 경선은 정당 내부 문제라고 생각하는 학자들도 있다 (진영재, 20). 경선을 정당 내부의 문제라고 주장하는 사람들은 중앙집권화 된 국가 통제가 정당들의 제도적 구조를 손상시키고 정당들의 중요성을 잃게 할 것이라고 말한다 (Sandri et al., 2015; Indriason and Kristinnson, 2015). 정당 내부 기능에 대한 외부 개입이 정당들의 반응력을 떨어뜨리고 정당들의 이념적 위치를 해칠 것으로 생각되기 때문이다. 다른 의견으로는 민주주의의 중요성을 강조하고 경선의 재정 문제를 포함한 분야에서 경선을 정당의 내정 문제로 보는 것은 민주주의를 훼손할 수 있다는 주장이 있다. 그들은 파벌의 잠재력과 엘리트들의 경선 조작에 초점을 맞추고 있다. 결과적으로, 경선을 조직하고 감시하는 것은 선거 결과가 공개적이고 투명한 과정과 관련이 있기 때문에 중요하다.

2.6 경선의 선거방식

투표가 민주적 행위로 받아들여지지만, 선거, 선거 제도, 그리고 선거 결과의 투명한 공개를 규제하고 감독하는 기관들은 후보자들이 민주적으로 선출되도록 하기 위해 무시하면 안 되는 단계이다 (Rahat, 2008). 적용된 후보 선출방법은 선거가 프라이머리존 안에 있는지 여부를 결정한다. 선거 방식은 정당 특유의 이유로 다른 길을 걷는다. 예를 들면, 경선에서 유권자의 영향력을 정당 엘리트와 정당 대의원의

영향력보다 적게 유지하는 것은 민주적 의사결정자들이 유권자가 아니라 특정 집단이 되는 것을 의미한다. 간단히 말해서, 경선에 적용되는 다른 선거 방법은 혼합 방법 (assorted method), 다단계 방법 (the multistage method) 및 가중 방법 (the weighted method)으로 분류할 수 있다 (Hazan and Rahat, 2010). 혼합 방법에 따르면 정당 내에서 서로 다른 선거인단을 통해 서로 다른 후보를 선택한 다음, 당선자 중에서 하나는 중앙정당에 의해 정당 후보가 결정된다. 이 방법은 1990년대까지 벨기에와 오스트레일리아의 정당들에 의해 사용되었다 (Rahat and Hazan, 2010). 다단계 방식에서는 우선 종합 선거인단에 의해 선발된 후보들이 정당 대표들에 의해 임명된 선거인단의 투표로 또 다른 선거에서 경쟁하게 된다. 이 방법에서, 1차 단계 선거는 후보 풀의 필터링과 심사라는 기능이 되고, 정당 대표들로 구성된 2단계 선거는 실제 후보 선출 결정이 내려지는 단계이다. 이 방법은 영국, 캐나다, 뉴질랜드의 여러 국가의 정당에서 다양한 시기에 사용되었다 (Rahat and Hazan, 2010). 가중법에서는 단일 선거인단이 결정되지만, 투표하는 집단의 백분율 분포는 정당의 결정에 따라 달라진다. 이 방법으로 치러진 선거에서 민주적 참여와 대표성을 극대화하기 위해 투표한 사람의 50% 이상이 중앙정당과 정당 엘리트 밖에 위치한 이익집단이나 유권자로 이루어져야 한다. 결론적으로 경선에서는 선거 방식도 자격 기준과 감시 기관만큼 중요한 일이다.

2.7 경선의 세계적인 사례들

경선의 발상지는 미국이다. 미국의 특이한 연방제 정치구조와 분권화 된 권력분배, 강력한 중앙집권적 정당조직의 부재로 인해 후보 선정은 경선을 통해 직접 선출하는 것이 당연해졌다 (Ware, 2016). 연방 대통령제를 가진 양당제로 구성된 정치체제가 있는 미국에서는 규제된 경선 과정이 세계의 다른 예들보다 더 독특해 보인다. 미국의 예를 살펴보면, 경선 (primary)은 후보 중심 정치의 출현과 중앙

정당의 영향력 감소, 정당 내 계파 분열로 이어진다고 한다 (Ware, 2016).

미국 사례 외에도 경선이 발전한 국가들이 있지만, 경선은 일반적으로 의회제도를 가지고 있는 유럽에서 정당 내 민주주의의 질을 결정하는 필수적인 개념으로 간주되기 시작했다 (Guilia Sandri et al., 2015). 게다가, 유럽의 일반적인 경향은 정당들의 내정을 규제해서는 안 되지만, 동시에 정당들의 이러한 상대적 자율성은 정당 엘리트들의 입장과 역할에 따라 경선 규칙을 끊임없이 변화시킨다 (Kenig and Pruyssers, 2018). 유럽의 사례 중 아이슬란드는 1970 년 이후 유권자 당원 참여로 후보를 결정하면서 가장 오래된 역사를 가진 사례 중 하나이다 (Indrison, Kristensen, 2015). 민족, 종교, 인종 갈등이 없는 아이슬란드 정치는 다른 유럽 국가에 비해 민족주의 환경이 강하다. 아이슬란드에서는 지방 정당과 중앙당 간의 갈등을 최소화하겠다는 취지로 경선이 실시되었다. 또한, 정당의 반응성 문제를 극복하고 불리한 집단의 대표성을 보장하려고 경선이 치러진다 (Indison and Kristensen, 2015). 아이슬란드의 사례는 경선을 재정적으로 규제하고 감시하는 것이 정당 기능을 해치지 않을 뿐 아니라 정당의 엘리트 지배를 막는 데도 도움이 될 것이라는 것을 보여준다. 이탈리아와 프랑스 같은 다당제, 정당에 대한 중앙집권적 이해가 강한 의회제도에서 경선은 중요한 연구 주제였다. 로마노 프로디가 2006 년 이탈리아 총선에서 자신의 입지를 다지기 위해 도구화 했던 경선이 제도화되지는 않았지만, 분명히 예비선거는 이탈리아 정당들의 민주화 과정에 크게 기여했고 더 넓은 의미에서 참여 환경 조성을 개척했다 (Corbetta and Vignati, 2013). 프랑스에서 일반 유권자의 포괄성을 높이기 위한 목적으로 경선이 실시되었지만, 정당들은 '전염효과' (contagion effect)를 가지고 경선을 실시한다는 주장이 있다 (De Luca and Venturino, 2015). 대만과 일본 같은 경우에 경선은 도전자 정당에 의해 선거 패배를 숨기고 정당 간 경쟁을 높이기 위해 더 많은 대중의 지지를 얻을 도구로 사용하고 있다 (Narita, Nakai and Kubo, 2012).

결과적으로, 경선은 정당과 민주주의에 대한 신뢰의 감소, 선거 충격으로 인해 만들어진 변화에 대한 요구, 그리고 정당 통제를 강화하기 위한 엘리트 전략으로 나타났다. 또한, 정당간의 경쟁이 만들어낸 환경에서, 경선은 '전염효과'(contagion effect)와 함께 오늘날의 민주주의 국가에서 중요한 단계가 되었다.

2. 8 경선, 정치 문화, 그리고 경선의 민주적 결과

경선의 합리성을 검토하는 이전 장과 연계해 이번 연구의 가설인 경선에 대한 NGO 의 영향과 소득수준을 살펴볼 수 있는 민주적 산출물이 필요한 인프라를 제공할 것으로 기대된다. 쉽게 말해 경선이 치러지는 국가의 정치체제, 정당제도, 선거제도, 정치문화에 따라 결정되는 법적 틀이 경선에 영향을 미치는 것이다. 사회적 요구가 늘고 정당에 대한 신뢰가 떨어지면서 대체적인 정치 참여 방식이 등장했다. 비정부기구(NGO)는 이러한 대안적 의사결정 메커니즘 중 하나이기 때문에, NGO 는 국민의 전통적인 정치적 참여를 변화시켰고 결과적으로 정당 내 정치의 중요한 단계인 경선에 영향을 미쳤다. 그러나 소득 수준과 민주적 선택, 또는 광범위한 정치 문화 사이의 연관성을 찾기는 어렵다. 결과적으로, 민주적 결과와 정치 문화를 검토하는 이 장에서는 연구 질문을 중심으로 형성된 소득과 NGO 변수를 자세히 분석할 것이다.

경선 결과를 검토할 때는 정당 수준과 정치 시스템 수준 분류를 사용한다. 정당 수준은 선거 결과에 따른 개혁, electoral dealignment 개념, 전염 효과 (contagion effect), 정치 엘리트 형성에 초점을 맞추고 있다. 반면 정치 시스템 수준의 분석은 합법성, 대중 이미지 및 언론의 관심 주제에 초점을 맞춘다 (Guilia Sandri et al., 2015). 시간이 지날수록 정당들의 제도적 개혁으로 경선이 더 실현되지만, 정치문화의 진화도 사회적 요구의 결과로 경선을 만든 것으로 보인다. 전체주의적이고 독재적인 정부에 대한 국민의 저항과 정치 질서의 반민주적인 측면에 대한 국민의 불만은 합법성의 주요 원천인 큰 참여를

확보했다. 시간이 흐르면서 정당 내 민주주의에 대한 요구가 높아졌고, 국민들은 사회 문제를 더 많은 대표 기반으로 해결하는 것을 요구했다. 이런 계기로 당원들의 의사결정 과정에 참여로 시작된 민주화가 시작됐다. 게다가, 정당에서 경험한 위기는 이러한 발전에 적합한 제도적 틀을 확립하는 데 도움이 되었다. 우리가 유럽의 사례를 볼 때, 참여성이 높고 개방적인 반체제 정당들은 위기 이후 구질서에 대한 반동으로 나타났다는 것을 본다. 아이슬란드의 Pirate Party, 독일의 Alternative for Germany, 스페인의 Podemos, Ciudadanos 과 같은 정당들이 유럽에서 이러한 예들 중 일부입니다 (Cordoro and Coller, 2018) 이러한 반응들은 가져온 민주주의에 대한 요구가 위에서 언급했듯이 후보 선거 과정의 민주화 과정을 시작하게 했다. 물론, 경선은 광범위한 대중의 참여를 보장하는 중요한 요소이지만, 경선은 위기에 빠진 민주주의를 복원하고 공고히 하는 요소만 아니다. 따라서 민주적 분석을 하기 위해서는 선거제도, 정당제도, 그리고 후보 선거에서의 대표자의 역할 등 경선에 영향을 미치는 요인들을 살펴볼 필요가 있다 (Cross, 2008). 선거제도를 분석할 때 유권자들에게 경선 결과를 바꿀 수 있는 기회가 얼마나 주어지는지가 중요하다. (SMP), 비례대표제(PR), 이전투표제(STV)에서는 유권자의 의지가 같은 비율로 국민의 뜻을 반영하지 않다. 경선에서는 당선될 후보의 수는 SMP, PR, STV 의 종류에 따라 다르기 때문에 민주적으로 같은 결과를 주지 않는다. 또한 정당 내 민주주의와 정당 내 경쟁은 이러한 다양성의 결정 요소로 두드러진다 (Cross, 2008).

정당제도 수준에서는 정당들이 대표성과를 반영할 수 있는 적절한 제도적 구조와 정치문화를 갖추고 있는지 여부에 대한 질문이 대답하고 있다 (Cross, 2008). 여기서 말하는 정치문화의 개념은 정당체제에 의해서만 확실하게 결정되는 것이 아니라, 정치문화는 선거제도와 사회적 성격에 의해 나타나는 개념이다. 그러므로 경선의 민주적 결과를 실증적으로 검증하는 것은 매우 어렵다. 이 연구에서는 정당 내의 중앙집권율과 당 정당 응집성(party cohesion)도 정치적

의사결정 과정의 가중치 정당 대표나 당원들에게 있는지 없는지를 보여주는 변수다. 결과적으로, 정치적 문화, 정당 내 정치, 그리고 정당 내 경쟁은 경선이 가져온 변화를 살펴볼 때 불가피하게 중요하다. 특히 정당본부 손에 모인 권력이 정당을 대통령화 정치나 개인화 정치로 이끌었던 오늘날 상황에서 경선은 더욱 중요해지고 있다. 이런 관점에서 경선을 살펴보면, 경선은 후보 선출을 촉진하고 대중 동원을 제공하고, 민주적 정통성의 기반을 넓힌다는 측면에서 정당에 상당한 기여를 했다고 한다 (Kenig and Puryers, 2018). 또한 경선을 통해 동원된 대중의 크기는 정당들의 설득력을 보여주는 중요한 도구가 된다 (Cross, Kenig, Pruyers and Rahat, 2016).

경선의 긍정적인 측면을 검토하면서 고려해야 할 또 다른 점은 경선이 정치적 행태에 미칠 수 있는 영향이다. 원내총무 출석, 참여, 위원회 활동, 법안 발의 수, 통과 법안 수 등을 통해 경선으로 선정된 의원들의 성과를 측정하는 연구들이 있다 (김재훈·허석균, 2013). 그 결과에 따르면, 경선으로 선출된 의원들의 의정활동은 경선이 없이 정당의 전략적 결정으로 선출된 의원들에 비해 더 적극적이고, 의정활동에 참여가 많고 유권자들에게 반응성이 많다고 밝혔다 (김재훈·허석균, 2013; 김재훈, 2010). 여기에 경선을 통해 확대하려는 대의명분 개념이 후보 프로필에 일정한 패턴을 형성할 수도 있고, 예상과 달리 엘리트 지배 논쟁을 뒷받침할 만한 결과를 낼 수도 있다. 그러나, 경선이 사회적 소수자의 대표성을 높이기 위한 도구로서 전통적인 방법보다 더 효율적인 방법이라는 연구도 있다 (Hassell and Visalvanich, 2019).

경선이 참여를 늘려 보다 포괄적인 결과를 만든다는 주장과 달리, 경선은 당파적 참여를 늘려 정당의 이념적 성향을 좁힌다는 비판도 있다 (Cross and Katz, 2013). 게다가, 정당 지지자들과 당원들의 경계가 모호해졌기 때문에, 당원들의 수는 민주적 산출물을 직접적으로 표현하는 것과는 거리가 멀 것이라고 한다 (Cross and

Katz, 2013). 경선의 또 다른 부정적인 측면은 경선에서 후보자들의 지출에 대한 재정 감독 문제이다. 재정의 감독은 정당 아래에서 실행하다는 아니면 공공 중앙 독립 위원회 감독으로 하든 매우 중요하다. 후보 선정 과정에서 지출 한도를 결정하는 것, 한도 및 불법 기부 문제를 엄격하게 통제하는 것은 자금 조달 측면에서 중요한 위반 사항 중 하나이다 (Cross, Kenig, Pruyers and Rahat, 2016). 자금.재정 문제가 왜 이렇게 중요하냐면 경선 자금 감독을 견제하지 않으면 재산이 더 많은 후보가 당선될 가능성이 높기 때문이다.

또 다른 점은 경선 개념이 민주적 가치를 해친다는 것은 정당 당원으로 가입에서 겪는 문제에서 비롯됐다는 점이다. 경선을 조작하기 위해 특정 이익집단은 부패하고 기회주의적인 회원권을 사용하여 원하는 후보를 지지할 수 있다. 정당에서 경선 전에 대량 등록과 수동적 당원 그룹이 나타난다 (Rahat and Hazan, 2010). 게다가, '역선택'(party raiding)의 개념은 경쟁 정당들의 경선에 영향을 미치는 일반적인 상황이다 (Donova, 2008). 역선택 개념은 영국에서는 'entryism', 호주에서는 'branch stacking', 이스라엘에서는 'hostile takeover', 캐나다에서는 'hijacking'과 같은 다양한 이름으로 사용된다 (Cross, Kenig, Pruyers and Rahat, 2016). 그러한 부정적인 영향은 후보들 간의 경쟁에 의해 만들어진 통제 메커니즘으로 해소할 수 있기 때문에 역선택의 감독은 민주적 가치와 함께 해결이 가능하다. 그럼에도 경선을 조작할 수 있는 방법은 다양하다. 예컨대 후보자 등록 신청 기간의 불확실성이나 경선 등록 기간 단축, 후보자 희망에 따른 유권자 적격성 결정, 이해관계에 따라 경선이 치러지는 투표지역 규제, 경선 투표 기간을 조작 등이다 (Kenig and Pruyers, 2018).

또한, 경선 경쟁의 영향이 본선에 부정적인 영향을 미친다는 것을 보여주는 다른 연구도 있다 (Fournaies and Hall, 2013). 경선에서 낙선한 분들이 겪는 실망감과 소외감은 덜 활동적이고 덜 흥분된 대중을 형성하게 한다는 평가도 있다. 정당 내 민주화를 목표로

참여와 대표성을 높이려는 노력이 자칫 정당 내 계파 분열로 이어져 더 큰 불만을 낳을 수 있다는 얘기다. 이러한 분열로 인한 받는 충격은 정당들의 제도적 구조와 조직 건전성을 심각하게 손상시킨다 (Kay, 2011). 경선 전 치열한 경쟁은 정당 내 양극화를 심화시키고 정당들이 방향을 바꾸고 분열하며 이념적으로 해체하는 결과를 초래할 수 있는 경우도 있다 (Kenig and Puryers, 2018). 경선 시행과 함께 더 커질 것으로 예상되는 분열적 경쟁이 빚어낸 계파 갈등도 정당 간 제도적 영향의 결과로 볼 수 있다.

경선이 실시되면 지역 대표성이 높아지고 이익집단의 정치 민주적 참여가 늘어날 것이라고 한다. 반면 지역 대표성을 높이기 위해 시행된 경선 과정에서 발생하는 경제적 부담이 정당을 독점하고 카르텔화하며 엘리트 지배로 이어진다는 비판도 있다 (Katz and Mair, 1995). 정당의 엘리트 지배와 특정 이익집단의 압류는 앞서 언급한 개인화되고 대통령화된 개인화된 정치를 강화한다 (Poguntke and Webb, 2005). 반면 엘리트 주도의 반민주적이고 위계적인 후보 선거제도를 민주화하기 위해 실시되는 경선을 규제하지 않으면 정치의 개인화, 정당의 제도화, 유권자의 출마 성격을 왜곡하는 반민주적 구도로 전락할 수 있다 (Cross, Kenig, Pruyers and Rahat, 2016). 엘리트 형성에 대한 경선의 중요성과 조직 내 정당들의 직간.접적 효과를 함께 고려할 때 경선의 이론적 근거에 대한 논의는 더욱 의미가 깊어진다. 전반적으로, 경선이 민주적이고 비민주적으로 도구화된다는 것을 알 수 있다. 민주적 도구화의 관점에서, 경선은 사회적 요구의 결과로서 참여적이고 대표성을 보장한다. 비민주적인 도구화의 관점에서, 경선은 정치적 엘리트들의 손에 있는 권력 투쟁 동안 영향력을 강화하기 위해 사용될 수 있다. 다시 말해서, 경선은 다양한 이익 집단의 권력 투쟁에서 반민주적인 인센티브로 작용할 수 있다. 경선은 정당 내 권력 장악을 원하는 집단 간의 권력 투쟁을 반영된 엘리트 전략으로 볼 수 있지만, 경선은 정당의 아내 가능한 반대 세력을 차단하는 지도부 학살이나 계파 전쟁이라도 볼 수 있다. 그러나 경선은

반응성, 참여, 대표성, 경쟁이라는 민주적 가치를 보장하는 일종의 정치적 활동으로 간주될 필요가 있다.

정당들의 통제 하에 치러진 경선에는 투명하고 대중적인 통제의 결여는 민주적 가치와 경선 과정의 제도화 모두에 위협을 가한다. 국민의 대표성 증대가 정당의 주기적인 슬로건이 돼 이익집단의 손에 중요한 역할을 하게 되면 정당의 대중적 이미지는 물론 정치, 민주주의, 의회 등에 대한 국민의 신뢰가 위태로워진다. 결국, 정치 체제의 다양성, 각국의 법적 틀, 다른 지역의 다른 정치 문화, 민주주의에 대한 인식의 차이로 인해 경선에 대한 세계적인 접근법과 그것의 민주적 결과를 파악하기 위한 포괄적인 접근 방식을 제시하는 것이 불가능하다 (진영재, 2020). 반면 경선이 이런 차이를 이용해 초래한 긍정적, 부정적 결과는 사례별로 살펴볼 필요가 있다. 본 연구의 목적은 경선을 위한 보편적인 틀을 그리거나, 다양한 시스템을 비교 분석하거나, 정당에 가장 적합한 접근방식을 제안하는 것이 아니다.

게다가, 민주주의는 결과를 의미할 뿐만 아니라, 민주주의는 또한 과정의 체계적인 단계를 의미한다. 그러나 민주적 자질을 결정하는 체계적인 단계는 투명성과 참여의 주제이며 사회적 요구의 표현과 사람들의 희망에 대한 반응이 포함된다. 따라서, 민주적 통치는 국민의 의지를 의사 결정 메커니즘의 합법적이고 합법적인 원천으로 보는 것을 의미한다. 이러한 이유로, 정치적 과정에서 내려진 어떤 결정의 결과가 사람들의 동의에 기초하지 않는다면, 그것은 합법성의 원천에 불만과 불편함을 야기한다. 임명과 선출의 차이는 이러한 불만을 보여주는 유용한 예도 될 수 있다. 국민의 요구를 반영하기 위해서는 중요한 공직은 임명직이 아닌 선출직이 운영돼야 한다는 얘기가 나오고, 그렇지 않으면 국민은 불신을 낳고 정통성 문제로 이어질 수밖에 없다. 이 연구의 시작에서 언급했듯이, 정당들은 제도적 일관성 보호하기 위해 이러한 잠재적 분열을 방지하고 반응성, 참여, 대표성, 경쟁과 같은 민주적 가치를 보호할 수 있는 경선 과정을 시행한다. 그러므로 시간이

지나면 정당들이 '임명한' 대표자들은 경선의 도움으로 민주적인 '선임된' 대표자로 대체된다.

과적으로 후보 선출 과정을 참여적으로 만들어 경선을 조직하는 목적은 정당들의 사회적 기반을 넓히고 정치에 대한 관심을 높이고 정당들의 정통성 기반을 강화하며 더 나은 후보를 선택함으로써 정치에 대한 신뢰 문제를 해결하는 이론적인 의미로 치러지기 시작했다. 그러므로, 경선은 후보 선출 과정에서 민주적인 결과를 가져오고, 정당들의 조직 구조에서 다양한 결과를 가져온다. 정당의 후보 선출 과정도 정치 엘리트 구성을 결정하는 과정인 만큼 정당 내 세력의 상호 입지가 경선 성격을 좌우하는 또 다른 요인이다. 경선의 민주적 결과는 문헌에서 긍정적인 측면과 부정적인 측면의 두 가지 범주로 검토된다. 민주적 정치 참여를 확대, 포괄성 제고, 사회적 대표성 강화 등 민주적 의미와 함께 민주주의에 긍정적 기여에 반면 기회주의적이고 부패한 회원권을 만들어 수동적 대중을 만드는 부정적 측면도 있다 (Rahat and Hazan, 2010). 정당 당원 가입비리가 지역적으로 강한 엘리트들을 정치적으로 더 활동적으로 만들어 후견주의를 강화한다는 비판과 더불어, 경선이 정당 내 분열을 촉발해 정당의 제도적 정체성을 해친다는 연구도 있다 (Kenig and Pruyssers, 2018). 투명한 경선 규제, 경쟁 감독, 경선 재정 감독, 정당 체제 개혁 등이 위에서 언급한 부정적 측면을 줄이기 위한 필요한 방안으로 보인다. 본 논문 제 2 장에서 대한민국 사례를 살펴보고, 한국 경선의 역사적 발달, 정당제도와 선거제도의 관계, 그리고 한국 주요 정당 경선의 이론적 근거에 대해 다룰 것이다.

제 3 장 한국의 사례

특히 1960 년부터 1990 년까지 한국 민주주의는 다자적이고 투명하며 포괄적인 방식과 달리 중앙집권적이고 권위적인 구조에 의해 통치되었다. 이러한 상황은 사회 경제 분야에서 민주적 행위자들의 잠재적인 문제에 대한 해결책을 제공하는 메커니즘을 무력화시켰다.

따라서 국가는 사회적 현실을 받아들이는 것 외에 현실을 완전히 규율하고 변화시켰다 (Moon, 2005). 국가상황에서 발생하는 안보위협에 대한 인식이 민주적 행위자의 부재에서 비롯된 폐쇄적 사회를 만들 때, 보수적으로 국가정책을 수용하는 대중들이었다. 이러한 보수적 대중들은 대학 내 학생들과 노동자들의 권리를 조직으로 추구하는 노동자 단체들의 시위를 국가에 대한 반란으로 인식하기 시작했고, 물론 이런 보수적인 인식은 오늘날까지 권위주의 국가의 수명을 연장하는 것은 아니지만, 당시 탄생한 이 보수 노선은 오늘날 한국의 정치적 스펙트럼이 제한적인 이유다 (Choi, 2012). 이 장에서는 한국의 선거제도, 정당제도, 민주문화에 대한 개념들이 검토될 것이다. 이 연구의 목적은 한국 주요 정당의 (더불어민주당과 국민의힘) 경선 치러지는 이유를 더 잘 이해하고, 국회의원 수와 과거 선거 성공이 한국 총선 전 후보 선출 과정에서 치러지는 경선에 영향을 미치는지 밝히는 것이다. 따라서 이 장에서는 정당의 전략, 선거제도가 제공하는 경쟁 환경, 정당을 위한 법적 규제, 그리고 엘리트 형성의 개혁에 대해 검토할 것이다.

반면 성과주의적 성향을 가진 제한된 집단 손에 집중된 정치는 정치 엘리트들의 양극화 현상을 심화되었다 (이내영·이호준, 2015). 한국의 국가 구조는 오랫동안 강력한 중심 구조를 가지고 있었다. 개발주의 정책 이후 ‘과도한 국가’에 대한 비판은 어떤 면에서 정부에 영향을 미쳤다 (Kim, 1999). 이런 강력한 국가구조 속에서 과거 계획적 역할을 했던 관료체제는 1987년 민주화와 함께 투명성을, 1997년 위기 이후 효율성을 얻기 위해 노력했다. 선출된 정치 권력과 임명된 관료주의 사이의 있는 관계는 사회 정체성 갈등을 수시로 반영하고 있다. 이러한 역사적 유산과 구조적 습관을 이해하기 위해서는 정치의 사법부에 대한 긴밀한 관심이 정관 관계의 발전을 이해하는 데 가치가 있다 (Kim Cheong-jeol, 2014). 임명된 관료들에 대한 제도적 기억은 민주화 이후의 정치인과의 관계에 대한 대립적 입장을 예측했지만, 정치적 목표를 달성하거나 선거마다 바뀌된 권력으로 인해 보복 정책의

영향을 받지 않기 위해 유순한 관료주의가 등장했다는 주장도 할 수 있다. 그러나 이러한 유순한 태도는 목표한 민주화, 투명성, 효율적인 행정에 도움이 되지 않으며 국가를 사회경제적 갈등 대표만 한다고 하는 의견들을 뒷받침한다.

이 장에서는 선거제도, 선거법과 정당체제의 변화를 살펴봄으로써 후보 선거과정을 민주화시키고 보다 개방적으로 만들겠다는 목표가 달성되지 못한 이유를 밝히려고 한다. 정치문화라는 제목 아래 제도적 발전은 왜 충분하지 않다는 점을 설명할 것이다. 본 논문의 연구 질문 틀 안에서 정당 내 후보 선출의 책임이 누구에게 있으며, 이러한 과정이 어떻게 운영되는지에 대한 답은 다음 섹션에서 논의될 것이다. 한마디로, 이 논문은 제도적 설명과 정치문화의 틀 안에서 더불어민주당과 국민의힘의 후보 선출 과정을 통합적인 방식으로 논의할 것이다.

이 논문에서 중앙선거관리위원회 자료와 더불어민주당과 국민의힘의 정당 공식 발표를 기반으로 한다. 그리고 이 논문은 경선과 관련된 논문 같은 2 차자료를 사용한다. 이 장에서는 먼저 한국 선거제도의 역사적 발전과 선거법에 대해 살펴볼 것이다. 그리고, 한국의 정당과 한국의 정치 문화를 검토할 것이다. 이와 함께 국내 주요 정당들의 경선 과정에서의 패턴을 밝히고 싶은 이 논문의 연구 질문에 대한 의미가 있는 답을 찾기 위해 노력할 것이다.

3.1 한국의 선거제도와 선거법

선거법은 정치 선전, 후보 선출 과정, 선거 운동, 선거 자금 지원, 정당 역할 등 여러 분야를 포괄하는 일련의 규칙이다 (안순철, 2016). 한편, 선거법은 선거제도의 일부일 뿐이며 투표방법, 선거구의 설계, 선거의 승자를 결정하는 방법을 포함한 기술적 규칙들의 집합이다. 반면, 한국의 정당 후보 선거 과정과 선거 제도 사이에는 함수관계가 있다 (진영재, 2020). 한국의 선거제도에 대한 토론은 선거구제, 당선인 결정방식, 기표방식과 최소의석을 기준으로 한다.

한국은 1948년부터 1958년 총선까지 단순다수 선거제도를 사용했다. 4·19 혁명 이후에는 양원제 의회 정치체제가 도입되면서 하원에 소선거구 단순다수제, 상원에 제한연기투표제를 사용하기 시작했다. 박정희의 쿠데타 이후 1963년 선거에서 처음으로 비례대표인 전국구 제도를 사용되었다. 1973년과 1978년에 치러진 총선에서는 2인 선거구인 단기비이양식이 도입되었다. 중선거구 단기비이양식은 1981년 선거에서도 그대로 유지되고 전국구제도도 다시 도입되었다(김종갑, 허석재, 2020). 한국은 민주화 운동으로 군부 독재정권이 종식된 후 1988년 1인 1표제 선거제도가 바뀌었다. 이 제도에 따르면, 유권자들은 단일 투표를 했고, 이 투표는 지역구와 전국구의 두 대의원의 선거를 보장했다. 1992년, 1996년, 2000년에 이루어진 법률 개혁은 지역구와 전국구에서 선출될 대의원 수와 선거 문턱의 근본적인 변화를 가져왔다. 그럼에도 불구하고 1인 1표 혼합제는 2004년 전면적 선거개혁이 실시될 때까지 계속 시행되었다. 2001년 헌법재판소는 전국구 비례대표 선거에서 의석 배분이 국민의 뜻을 공정하게 반영되지 않았다는 이유로 위헌 판결을 내렸다(2000 헌마 91 등). 이 판결 이후 1인 2표제를 도입하여 대한민국의 선거구는 지역구와 전국구로 나뉘게 되었다. 유권자들은 247개 소선거구에서 지역구 후보를 투표하고, 전국구 후보를 53개 선거구에서 정당명부 방식으로 선택하기 시작했다. 선거법을 다시 바꾸려 했으나 19대 국회에서 제안한 선거제도 개혁안은 정당 간의 합의 실패로 부결되었다. 2014년 헌법재판소가 선거인단의 대표성으로 인한 공정성에 관한 판결로 한국의 선거제도의 '인구편차기준 관련 헌법불합치' 논쟁은 다시 발생했다(2012 헌마 192 등). 2015년에 중앙선거관리위원회는 비례 대표율을 높이는 독일식 연동형 비례대표제 개혁안을 제안했지만 정당 간에 합의가 이르지 못했다. 제 20대 국회에서 비례 대표율을 높이려는 시도가 결실을 맺어 준연동형 선거제도가 제정되어 이 제도가 제 21대 총선에서 처음으로 사용되기 시작했다(김종갑, 허석재, 2020).

선거법은 2019 년에 마지막으로 바뀌었다. 이런 변화에 따라 투표 연령이 18 세로 낮아져 지역구 253 석을 배분하는 방식은 변함이 없었지만, 비례대표 전국구 47 석 중 30 석이 재배치됐다. 따라서, 그것은 비례 선거에서 주요 정당들의 독주를 종식시키는 것을 목표로 했다. 또한, 한국에서 대표권이 낮은 소정당들도 국회에서 대표할 수 있도록 하는 것이 목표였다. 그러나 선거가 치러지고 전에 주요 정당들의 위성 정당들이 설립되었고, 2020 년 제 21 대 총선 이후 의회는 두 당의 지배하에 놓이게 되었다. 한국의 선거제도 변화의 목적은 선거제도의 비례성 제고였으나 2020 년 개혁 후 첫 선거에서 기대했던 결과가 나타나지 않았다. 왜냐하면 정당 내 합의와 개혁 과정에서 국민의 참여가 이루어지지 않아 큰 정당과 소정당 사이의 불균형이 심화되고 한국 정치에서 위성정당 문제가 나타났다 (강우진, 2020).

요약하자면, 1987 년 이후 한국의 선거제도는 크게 세 가지 변화가 있었다. 이들 개혁은 1988 년, 2004 년, 2020 년 당선인 결정방식, 최소의석 같은 중요한 이슈에서 선거제도를 바꾼 주요 개혁이다 (강우진, 2020). 이러한 변화로, 의회의 정당들은 정치 권력의 힘을 보장하기 보다는 민주적 참여를 늘리고 사회적 대표성을 향상시키려고 노력했다. 국가의 구조와 선거제도, 정당제도가 결합되면서 제도화되지 않은 정당들, 양당제 정치질서와 선거지향적 정치가 등장했다. 이에 따라 시시각각 변하는 선거제도와 취약 정당으로 치러지는 경선의 제도화는 어렵다고 보인다.

선거제도 구조에 따라 정당의 후보 선출 과정도 달라진다. 예를 들어, 비례 선거 제도에서는 후보자의 이름이 당에 의해 정당명부 표시되는 것이 중요한 반면, 단일 후보를 가진 다수결주의적 제도에서는 정당이 한 명의 후보만 지명할 수 있다. 따라서, 정당들은 선거 제도 설계에 따라 대표성과 선거 승리 사이에서 균형점이 있다. 이러한 상황은 정당들의 이념적 형태 내에서 정책 지향하거나 선거 승리를 지향적하는 방식을 선호하게 만든다 (안순철, 2016). 제공된 문헌의

도움을 받아 본 연구 서론 부분에서 질문한 것에 기초하여, 세 가지 중요한 질문이 발생한다. 첫째, 후보 선출 과정은 법과 규제되는가, 아니면 정당 내부의 역학 관계에 의해 규제되는가? 둘째로, 후보를 선택하는 것은 중앙 정당의 행위자에 의해 내려지는 것인가 아니면 지방에 있는 국민의 뜻을 중요하게 여겨질 것인가? 셋째, 후보 선정에서는 정치 엘리트 또는 일반 국민의 결정이 가장 앞서 있다 (Ware, 1996).

선거제도로 인한 제도적, 심리적 효과가 있다 (Duverger, 1963). 이러한 효과는 유권자의 행동이나 정당 시스템의 본질에 직접적으로 영향을 미친다. Duverger의 법칙에 따르면, 단일 후보가 있는 다수결제 선거제도는 양당제 형태가 되는 경향이 있는 반면, 비례 선거 제도가 있는 곳에서는 다당제 상황이 존재한다. 한국에서 오랫동안 사용된 최다 득표자를 당선시키는(First Past the Post) 제도가 우파 보수세력을 유지하기 위해서다 (박찬표, 1997). 이런 상황은 후보자들이 사회적 합의에 의해 선출되는 것을 막아, 대표성이 부족하거나 과잉 대표되는 문제를 야기한다. 예컨대 제 13 대 총선과 제 19 대 총선 사이에 50% 이상의 득표율로 당선된 후보가 30%로 줄어든다 (안순철, 2016). 민주화 선거제도를 개편하고 국민의 자유를 늘리려는 노력은 한국의 정치를 보수적 권위주의 통치 이념에서 해방시켰다. 그러나 군사독재라는 중앙집권적 이데올로기가 사라진 뒤 국내의 지역적 갈등과 유권자를 둘러싼 정치 엘리트들의 동원력이 활발해지기 시작했다 (Choi, 2002).

결과적으로, 한국의 선거 제도와 선거법은 민주화로 인해 개혁을 겪었다. 비록 지도자 중심의 정당들의 권력 형성을 강화하기 위한 변화가 있었지만, 점차 변화하는 사회 구조는 정당들로부터 다른 사회적 요구의 대표성을 요구하였다. 이런 방향으로 의회와 정당들이 법적 규제를 통해 내부 구조를 바꿔가며 정통성을 높이려 했다. 선거제도가 바뀌면서 정당과 후보 간에 경쟁 환경이 커졌다. 여기에 국민이

의사결정에 참여하는 과정에서 겪는 문제가 생기면서 정당의 가장 중요한 기능 중 하나인 후보 선출 과정도 변화했다. 다음 장에서는 한국 정당의 변화에 대해 설명하고 선거제도와 정당제 사이에 있는 관계를 살펴볼 것이다.

한국 선거제도의 변화

선거제도 변화	제17대 (2004)	제18대 (2008)	제19대 (2012)	제20대 (2016)	제21대 (2020)
선거제도	1인2표제 1인2표제				
의원 정수	299석 (지역구: 243, 전국구:56석)	299석 (지역구: 245, 전국구:54석)	300석 (지역구:246, 전국구:54석)	300석 (지역구: 253, 전국구: 47석)	300석 (지역구: 253, 전국구: 47석)

출처: 강우진 (2020)을 토대로 재구성

3.2 한국 정당제도

정당의 기원은 ‘제도 이론’(institutional theory), ‘위기 이론’(crisis theory), ‘근대화 이론’(modernization theory)으로 조사된다 (La Palomba and Weiner, 1966). 제도적 이론가로 볼 수 있는 Duverger 의 정의에 따르면, 정당은 선거를 통해 정치 참여를 보장하거나, 대표성을 제공하는 메커니즘을 만들어 정부 권력을 쥐는 제도적 구조이다 (Duverger, 1963). 위기 이론에서 정당은 기존 시스템에 의해 경험된 위기의 결과로 나타난다. 근대화 이론에 따르면, 사회적으로는 발전하고 근대화하는 사회에서 정당이 출현한다. 또 다른 제도주의적 접근법에 따르면, 이념적 대표성 때문에 정당 내 상태도 중요하며, 외부 사회적 영향을 받아 설립된 정당은 시간이 지남에 따라 내부 역학의 영향을 받아 체계적인 자율성을 얻는다 (Panbianco, 1988). 물질주의적 세계관의 수동적 복종이 탈물질적 세계에서 능동적 개인주의로 바뀌기 시작했다 (Inglehart, 1997). 따라서 사람들의 기대수명과 관심사의 차이는 시간이 지남에 따라 다양화되고 분열의 구조도 변화했다. 이러한 변화는 사회경제적 분화뿐 아니라 정치적 발전도 가져왔다.

정치의 변화를 요약하자면 높은 선거 변동성과 정당 당원 감소가 즉각적으로 주목된다. 또한 정당의 소득이 감소할수록 국가 원조에 대한 의존도가 높아졌다 (정진민, 2018). 한국에서 앞서 언급한 탈물질적 인식은 급속한 경제발전과 정치의 진화에 따른 사회적 개혁에서 볼 수 있다. 국민의 신뢰가 떨어지고 민주화 개혁을 요구하자 정당들도 정당정치에서 민주화를 선택했다 (최준영, 2012; 정진민, 2018).

한국 선거 유동성

총선	선거 유동성 비율
17 대 총선	48,97
18 대 총선	19,64
19 대 총선	11,08
20 대 총선	16,10

출처: 노기우,이현우 (2019)

한국의 정당은 정당법에 의해 규제된다. 또한, 헌법 8 조 2 항에 따르면 정당은 민주적 가치, 목적, 조직 및 활동을 준수하여 조직되어야 한다. 반면 정당은 국민의 민주적 의사를 반영할 수 있는 조직적 장치를 마련해야 한다. 공직선거법 47 조 2 항에 따르면 정당은 민주적 방법에 따라 후보자를 결정해야 한다. 한국 정당의 활동을 규제하는 기본법규에 관한 표는 아래와 같다.

정당의 활동을 규제하는 기본법

종류	명칭
법 (10)	정당법
	공직선거법
	선거관리위원회법
	불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법
	국민투표법
	주민투표를
	주민소환에 관한 법률
	정치자금법
	공공단체등 위탁선거에 관한 법률
	지방교육자치에 관한 법률

출처: 진영재 (2020)

2004 년의 변화로 정당의 지방지부는 폐지되었고, 이런 변화 이후에는 지방정당의 부패를 근절하고 경제적인 이유로 정당에서 중요한 변화가 일어났다. 또 다른 가장 중요한 것은 정당과 유권자의 관계 약화이다 (Chung, 2013). 한편 한국의 정당들은 3 김 시대에 유권자들에게 이념적 다양성을 충분히 제공하지 못하여 지도자 중심의 정당이 되었다 (Wong, 2013). 이러한 이념적 스펙트럼의 부족은 오늘날에도 여전히 중요한 문제로 남아 있습니다. 3 김시대 이후에는 지역주의의 영향이 쇠퇴하기 시작하여 세대적, 이념적 분열로 바뀌었다 (Chung, 2002). 다양한 사회적 요구의 증가와 이러한 바람이 정치에서 대변될 것이라는 기대는 거의 같은 시기와 일치한다.

정당은 사회적 분열의 대표를 제공하는 정치적 기관이다. 이러한 사회적 분열 가운데 가장 눈에 띄는 것은 한국에는 없는 종교, 민족, 언어학적 분열이다. 그래서 유럽과 한국 간에 차이가 있다. 유럽은 한국에 비해 유효 정당 수가 많다 (Junghwa Lee, 2016). 한국 정치를 정의할 때 일반적으로 한국 정치는 역동성이 있는 구조를 가지고 있다고 한다 (진영재, 2020). 이러한 역동적이고 끊임없이 변화하는 구조 속에서 정당 간의 경쟁구조는 체계화되었지만, 한국 정당의 약한 사회적 뿌리와 정통성 문제로 인해 제도화되지 않은 정당 메커니즘을 갖고 있다 (Hellman, 2014). 이런 상황의 원인 하나 이합집산이다. 정당들이 선거 경쟁에서 살아남기 위해 만들었던 방식은 이합집산은 민주주의 공고화 대신 정당 간의 경쟁을 제도화한다. 그럼에도 불구하고 정당은 유권자의 동의를 얻어야 하기 때문에 경선 과정은 정당에게 중요한 도구가 된다 (진영재, 2020). 한국의 정당은 제도화된 구조라기보다 선거를 앞두고 명칭과 로고, 가시적 구성이 바뀌는 이미지를 보여주며, 정당 내부의 갈등으로 분열되거나 해체되기도 한다. 요컨대 이러한 상황은 또한 정당의 구조가 사회적 분열의 민주적 대표성보다는 선거 승리를 주요 목표로 하고 있음을 보여준다. 선거 승리 목표 때문에 한국의 선거 결과에 집중하는 정당의 인플레이션과 이념적으로 다양화되지 않은 스펙트럼이 오늘날 정당들이 겪고 있는 자별성 문제로 발생하고 있다.

한국 정당은 당원의 경제적 지원이 아닌 국가의 재정적 지원을 받고 있기 때문에 대중정당(mass party)이라고 하기는 어렵다. 한편 한국 정당의 선거 결과 지향 구조는 전문직 정당(electoral-professional party) 개념에 가깝지만, 정당의 특성이 다르기 때문에 카르텔 정당, 대중 정당, 전문직 정당과 같은 명확한 분류를 막는다 (Kim, 2008). 또한, 앞 장에서 살펴본 바와 같이 선거제도와 정당의 구조 사이에는 분명한 관계가 있다 (Colomer, 2007). 뿐만 아니라 사회적 요구가 충족되지 않는 정당의 정치와 정당에 대한 국민 신뢰가 점차 낮아지고 정치 참여율도 감소하게 된다. 이러한 불신과 불만으로 인해 한국 정당은 당파 투쟁으로 가속화된 제도적 피해에 직면하게 되었다 (박지영.박경미.한정훈, 2017).

한국인의 국회-정당-정부 신뢰

	Korea Confidence in Parliament						
	1981-1984	1989-1993	1994-1998	1999-2004	2005-2009	2010-2014	2017-2022
A great deal	24	7	3	1	1	3	2
Quite a lot	42	26	28	9	25	22	18
Not very much	25	43	52	47	51	53	52
None at all	6	22	17	37	23	21	27
Don't know	0	0	0	5	0	0	0
No answer	2	1	0	0	0	1	0
(N)	970	1251	1249	1200	1200	1200	1245

출처: World Values Survey (2022)

	Korea Confidence in Political Parties				
	1994-1998	1999-2004	2005-2009	2010-2014	2017-2022
A great deal	2	1	1	2	3
Quite a lot	23	9	23	24	22
Not very much	54	50	49	53	58
None at all	20	34	26	20	17
Don't know	0	6	0	0	0
No answer	0	0	0	0	0
(N)	1249	1200	1200	1200	1245

출처: World Values Survey (2022)

Korea Confidence in Government					
	1994-1998	1999-2004	2005-2009	2010-2014	2017-2022
A great deal	5	3	3	6	4
Quite a lot	39	26	43	44	47
Not very much	48	52	44	39	41
None at all	8	15	10	11	8
Don't know	0	5	0	0	0
No answer	0	0	0	0	0
(N)	1249	1200	1200	1200	1245

출처: World Values Survey (2022)

대의민주주의 사회에서 정당은 참여, 경쟁력, 대표성, 반응성의 개념으로 후보자 선출 과정을 강화한다고 앞 장에서 언급하였다. 한국의 정당들도 유권자의 동의와 신뢰를 얻기 위해 세계의 다른 예와 마찬가지로 개방적인 방식으로 후보자 선출 절차를 진행하기로 했다. 이 논문의 서론에서 언급한 바와 같이, 후보자 선거에 대한 국민의 참여를 보장하는 방식을 경선으로 표현하지만, 누가 투표하고 참여하는가가 중요하기 때문에 모든 경선을 민주적 후보 선출 과정으로 표현하는 것은 오해의 소지가 있다 (진영재, 2020).

투명하고 개방적인 방식으로 경선을 실시하지 못하면 선거 안보는 물론 정당한 민주적 대표와 정당 자체가 저해된다는 것이다. 이러한 위험을 없애기 위해 중앙선거관리위원회 같은 독립적인 국가기관의 감독하에 경선을 실시하는 것이 좋다는 의견도 있지만, 정당간 경쟁에 국가가 직접 개입함으로써 야기되는 문제는 공정성에 대한 위험을 증가시킬 것이라는 비판이 존재한다 (진영재, 2020). 2008 년 국고보조금의 증가와 더불어 당원 조직이 약한 정당의 재정 지원 부족으로 정당의 국가 지원 의존도가 높아졌다. 결과적으로 선거제도의 개혁과 정치체제의 변화에 따라 한국 정당 간 치열한 경쟁 환경이 체계되었지만, 한국 정당의 후보 선출 과정의 민주적 구조가 강하다고는 할 수 없다.

3.3 한국의 정치 문화

정치는 조직 변화에 의해서만 형성되는 것이 아니다. 사회 현실에 의해 결정되는 문화도 정치의 형상을 개선하는 변수이다. 다만 본 논문은 언급했던 모든 연구 질문에 답할 정치문화적 환원주의 접근을 활용하는 것이 아니라 한국의 정치 시스템을 이해하기 위한 추가적인 자료로 정치문화 개념을 검토하는 것이 의미가 있다고 주장한다. 한국의 정치문화라는 개념은 경선이 사회적 요구를 직접적으로 반영하는 것인지, 아니면 정당들이 엘리트 형성을 위해 사용하는 도구인지를 보여주기 위해 만들어졌다. 한마디로 한국 사회의 급격한 소득 증가, 경제 발전과 더불어 당내 민주화 과정에는 영향을 미치지 않지만 비영리단체와 함께 개발한 대안적 참여 방식이 경선에도 영향을 미친다는 주장이다. 정치문화의 개념은 정당한 삶을 살기 위해 국민들이 공유하는 공통의 가치, 신념, 선호의 집합으로 표현된다 (Thompson, Ellis, and Wildavsky, 1990). 이러한 가치, 신념, 선호에 의해 만들어진 사회적 반사는 또한 정치적 역사에서 관련 사회의 진화의 방향을 결정한다. 이러한 진화는 정치 체제, 선거 제도, 정당 조직, 심지어 정당들이 사회 내에서 확립하는 관계의 본질에 영향을 미치는 광범위한 분야 안에서 검토할 수 있다. 광복 후 한국의 정치문화를 살펴보면 기본적으로 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 권위주의적 중앙집권국가가 조성한 억압기이고, 둘째는 민주화의 시기다. 독립 후 한국의 민주적 구조 구축은 하향식 접근으로 이루어졌기 때문에 정치문화의 중요한 요소인 사회적 합의 문화가 국민들부터 경험하지 못했다. 또한, 한국 사회에서 개인 개념이 강한 가족주의 때문에 발전하지 못했다. 그러므로 정치 문화에서 사회적 합의를 만들수 있는 서로 다른 기관에 대한 필요성을 보여준다. 예를 들면 가족 개념이 한국 사회에서 여전히 가장 두드러진 기관이라는 사실은 '개인이 없는 사회적 합의'라는 개념을 강화하고 사회적 정체성의 또 다른 갈등 지점을 구성한다.

여기에 또 다른 점은 네트워크에 기반한 이해로 가족에게 사회적 유동성을 의무화하는 구조이다 (Kyung-Sup, 2010; Kyung-Sup, 2014). 특히 1970년대 이후 한국에서는 국가와 자본의 상호주의 관계가 노동력을 더욱 수동적으로 만들었다. 다만 1997년 터진 금융위기 속에서 한국 '자존심'의 원천이었던 재벌들이 하나둘 무너지기 시작하자 그 책임은 국가에 직접 부담으로 돌아왔다. 따라서, 국민과 국가 사이에 신뢰 문제가 강화되었다. 왜냐하면 국민들은 복지와 경제적 이득이 평등하게 분배되어야 한다고 생각하지만, 국민의 기대했던 대로 이를 수 없었기 때문이다. 개발도상국이라는 중앙집권 권위주의적 수사학은 실직한 국민들과 중소기업이 무너지는 데 아무 의미가 없기 시작했다 (Witt and Redding, 2013). 민족주의적 보수 담론은 민주화 이후에도 국가의 편에 서서 정책을 수호하려 하지만, 구조적 개혁들의 필요성은 사회와 국가 사이의 긴장을 보일 수 있는 예이다.

개인들은 더 이상 한국의 민주화 이전에 억압적인 독재 정부의 반동으로 야기된 안보 우려를 안고 살지 않는다. 물론 완전히 비슷하지는 않지만, 사회적 이익이 개인의 이익과 무관한 정치 체제는 한국에 없다. 따라서 사회적 대표성이 넘어야 할 단계는 정당의 제도적 개혁뿐 아니라 국민의 정치문화 속에서 이뤄질 개혁이다. 본 연구는 반면에 당내 민주주의에 필요한 경선 통계자료에서 문제의 일부만을 보여줌으로써 민주적 의식의 사회적 중요성을 강조하고 있다. 따라서 담론, 당 기강, 당 정책의 단합에 유리하게 발전하는 시스템에서 대표성을 높이고 참여 확대에 기여하는 경선 이해도가 발전할 것으로 기대할 수 없다. 그러므로 예비선거는 또한 '통제된' 방법과 '제한적인' 방법으로 도구화된다. 상향식 수요가 있어야 하고 이 수요로 인해 만들어진 환경이 하향식부터 책임감을 길러야 한다. 이들 양자 관계 중 하나가 강하지 않을 때, 사라진 정당에 대한 예비선거가 전개되기 시작한다. 정당 발전만으로는 일방적 책임으로 요구하는 민주적 권리를 실현하기 어렵다는 얘기다.

결과적으로 한국의 정치체제는 선거제도, 정당제도, 그리고 이러한 제도들에 대한 법적 개혁으로만 이해될 수 있는 단순한 구조가 아니다. 반면 다른 선진 민주국가에서 볼 수 있는 다당제, 비례대표에 기초한 선거경쟁, 강력한 지역정치 구조나 시민사회를 기반으로 한 정치로는 한국의 선거제도를 이해할 수 없다. 물론, 한국 사례의 독특한 특이성은 아니지만 전 세계 모든 주에서 유효하다. 다만 정치학 분야, 특히 선거에서 정당 상황에 대해 쓴 논문에는 중요한 포인트가 있다. 이는 정치 시스템 전체에 영향을 미칠 수 있지만 경험적으로 발견하기 쉽지 않은 '정치 문화'의 요인이다. 한국의 정치문화는 서구 민주주의 사회와 달리 시민사회가 발달한 민주주의가 아니기 때문에 사회적 요구를 정치권에 반영하는 정당이 여전히 가장 중요한 거물이다. 정당의 이러한 중요한 입장은 다음 장에서 검토하는 것은 후보 선거 과정에서 정당의 '독점' 권한을 이해하는 데 매우 중요하다.

3.4 한국 정치 엘리트 충원과 주요 정당의 후보 선출

많은 나라에서 유사한 정치구조, 선거제도, 정당법을 사용하고 있지만, 사회의 특성이 정치적, 역사적 배경이 다르기 때문에 엘리트 형성할 때 다른 결과가 나온다. 대한민국 정치사에서는 9 번의 개헌과 6 번의 공화국 경험을 거쳐 현재 엘리트 충원 구조가 등장했습니다 (진영재, 2004). 한국 정치 엘리트의 역사적 발전과정을 살펴보면, 고려와 조선시대에는 지역적으로 영향력 있는 가문과 중요한 성을 지닌 집단이 정치 엘리트였음을 쉽게 알 수 있다. 고려 시대의 정치는 많은 사회적, 경제적 특권을 가진 소수의 귀족과 씨족의 손에 있었다면, 조선 시대에는 이러한 귀족적 특권을 중심으로 구축된 행정에 대한 관료적 이해가 있었다 (윤정석, 2015). 양반 중심의 관료체제였던 조선시대에는 사회적 지위를 획득하고 유지하기 위한 가장 중요한 수단이 관직을 갖는 것이었다. 고려와 조선시대에 관직을 얻기 위한 과거시험이 있었기 때문에 한국 사회는 관료제를 형성하는 데 능력주의적 접근이 없었고, 부패한 '과두제' 구조 자체가 있었다고 말하기는 어렵다.

일제강점기 호주제와 찰씨개명의 변화와 함께 양반, 상민, 노비의 차이가 사라지고 한국사회의 체계화된 전통적 구조가 무너졌다 (윤정석, 2015; 이정선, 2009). 계급갈등은 농업생산의 문제와 농촌의 불안으로 시작되었지만 한국전쟁 이전에 시행된 농지개혁과 전쟁 이후의 인구 파괴는 농촌 사회 갈등을 예방하는 데 도움이 되었다 (Kim, 2013). 광복 이후 비롯된 6·25 전쟁 이후 북한의 침략 우려의 인해 만들어낸 중앙집권의 ‘안보위협’으로 국가 구조는 오랫동안 한국인들을 통제했다. 한국의 보수지배 정치는 중앙집권적 안보 중심 정책은 지배적인 접근방식이 되었다. 구조적 변화는 사회경제적 개혁을 촉발하는 기회가 민주화로 이어졌다. 이러한 사회적 개혁과 함께 한국 사회의 정치, 정당, 정치 엘리트 층원도 진화하기 시작했다.

1948년부터 1959년까지 한국은 군사 엘리트, 특히 일본군에서 훈련을 받고 한국전쟁에 참전한 사람들과 독립운동에 참여한 사람들로 구성된 관료제 구조에 의해 통치되었습니다. 4.19 때 민주화 혁명이 시도한 구조가 실패하자 한국은 1961년부터 1980년까지 경상도 지역에 집중된 관료 엘리트에 의해 특정 집단의 통제 하에 있는 군정에 의해 통치되었다. 민주화 이후에는 군부정권으로부터 계승된 지역주의가 정치 엘리트와 관료제 형성에 계속 영향을 미쳤고, 2000년대 이후 정치 엘리트의 지역적 성격이 사라지기 시작했다 (윤정석, 2015). 이러한 변화와 함께 정당들은 의회에서 국민을 대표할 후보자 선출을 민주화함으로써 보다 투명하고 참여적인 프로세스를 구하기 시작했습니다. 물론 이 과정이 모든 민주적인 문제의 해결한 것은 아니며 한국 정치의 이원적 정당성, 정당의 구조적 문제, 정치와 정당에 대한 국민의 신뢰, 대통령제의 제도적 문제, 관료주의의 구조적 문제는 여전히 계속되고 있다 (조운제, 2009). 민주화 과정은 지속적인 발전을 의미하며, 이러한 발전이 참여적이고 투명한 방식으로 지속되는 한 한국 정당은 계속해서 해결의 가장 중요한 주체가 될 것이다.

한국의 주요 정당들의 경선 방식을 살펴보기에 앞서 언급한 틀 내에서 개념을 명확히 할 필요가 있다. 총원과 공천은 정당이 대의원을 선출하는 과정을 표현하는 유사한 개념이지만, 총원은 개인과 단체에 직무를 할당하여 대의원을 결정하는 것을 말하며, 공천은 광범위한 사회적 참여가 있는 포괄적인 공천 과정을 의미합니다 (진영재, 2020). 공천이라는 개념으로 정당의 지지를 받아 선거에 참여할 수 있다는 뜻이다 (안순철, 2016). 이런 개념적 차이는 한국 민주주의 변화를 보여준다. 다른 말로 표현하면 한국에 호부 선출 과정을 하향식 방법에서 상향식 방법으로 부꾸다. 상향식 후보 선출과 함께 당원, 정당 지지자, 유권자들과 후보자 선택을 하는 반면, 하향식 투표 방식은 정당 지도자와 정치 엘리트들 통해 후보자를 지명하는 방식을 의미한다 (Putnam, 1976). 따라서 이 논문의 서론 부분에서 언급한 바와 같이 정당의 반민주적 후보 임명 방식은 국민 참여로 인해 선거 과정으로 대체된다 (Rahat and Hazan, 2010). 요컨대 개인 지명이 아니라 제도적 민주적인 공천이다. 한국에서 정당의 이러한 중심적 위치는 후보자 선출 과정, 정부의 조직, 시행할 정책의 기반 및 의회 구성을 결정하기 때문에 매우 중요합니다.

공천제도는 1954년 자유당이 이승만과 가까운 사람을 선출하고 반대파를 약화시키고 권위를 세우기 위해 처음 적용한 제도다 (최준영, 2012). 공천제도는 정당을 정치적 대표성을 위한 주요 정치 기관으로 만들었을 뿐만 아니라 폐쇄적인 하향식 후보자 선거 방식의 기반을 마련했다. 한국 정당의 후보자 선출 방법에 대한 논의는 공천방식, 공천의 정치적 효과, 후보 선출할 때 쓰는 여론조사에 대한 비판, 당파 정치를 비판 등을 통해 살펴본다 (최준영, 2012). 여론조사는 어떤 후보를 선택해야 하는지 대중에게 묻는 또 다른 방법이다. 후보자 선출 과정에서 한국 정당의 여론조사 사용을 비판적이고 부정적으로 고려하는 그룹이 있다. 여론조사를 비판하는 이 그룹에 따르면 여론조사의 기술적인 문제 아래서 개인의 적극적인 참여가 아닌 선호를 표현하는

수동적 수단이기 때문에 참여자가 자신의 의사를 충분히 표현하기에 부적합하고 정당을 약화시키는 방법이다 (강원택, 2009).

한국 주요 정당의 후보자 선출 방식은 미국과 같은 법적 규제를 받지 않고, 정당의 법적 틀(당헌.당규)에 따라 자체적으로 결정하는 절차로 간주된다. 여론조사의 기술적 문제, 후보자 선출 과정의 비리 문제, 후보자 자격 기준 문제 등 해결에 있어 정당 간 경쟁이 훼손되고 평등의 원칙이 사라질 것이라는 우려가 한국에서 사법적 개입 가능성을 제한했다. 따라서 경선 관련 사건은 2000년대까지 법원의 관할이 없었다는 이유로 법원에서 기각되었지만 민주주의의 공고화와 더불어 사회적 요구로 인해 사법부가 후보자 선출과정의 민주주의 수호에 보다 적극적인 역할을 하게 되었다 (정운주, 2014). 대한민국의 정당은 헌법 및 관계법령에 의해 후보자 선출 과정을 스스로 관리할 수 있는 권한을 가지고 있다. 따라서 정당의 이러한 자율성은 경선의 시행에 있어 주기적인 변화를 야기한다. 이러한 변화는 일반적으로 정당의 선거 경쟁에서 발생할 수 있으며, 이전 선거에서 패배의 흔적을 지우기 위해 선호될 수 있다. 한국의 정치적 개혁과 민주주의의 발전에도 불구하고 정당의 후보자 선출 과정이 여전히 대중과 당원들에게 완전히 열려 있다고 말할 수는 없다. 한국 정당들은 여전히 정당 이념에 따라 총선 전에 실시하는 경선에서 전략공천 지역을 결정하고 있다.

냉전에 의해 만들어진 상황은 한국을 보수 정치와 관료 중심주의 순환으로 내몰았다. 이런 순환이 만들어낸 정치 환경이 전체주의 군사 지배를 만들고 군사화된 보수정치의 토대를 마련한다는 접근법이 있다(Moon, 2005). 한국 민주주의가 겪는 문제의 원인을 따져보면 보수 경쟁과 맞물려 사회 변화에 대응하지 않는 대표제 설계가 가장 기본적인 요소로 부각되는 것이 분명하다 (Choi, 2012). 보수정치가 꿈꾸는 강력한 중앙국가는 강력한 지도자를 중심으로 정당을 만들어 조화를 보장한다는 구상이다. 따라서 민주화 이후 발전하기 시작한 경선 개념이 일부 권력층에서는 환영받지 못할 수도 있다. 이런 세력들이 유지하려고

하는 현상을 이해한다는 측면에서 ‘주객전도’ 라는 개념이 중요합니다. 주객전도라는 개념은 주객은 개를 혼드는 경멸적인 표현입니다. 국민 참여 개방형 후보 선출 과정을 수용해 ‘발’은 ‘머리’가 될 수 있는 기회를 주는 것은 중앙집권적이고 하향식 접근으로는 용납할 수 없다.

정당의 가장 중요한 기능 중 하 후보 선출은 한국에서 독특한 특징이 있다. 이 중 가장 중요한 것은 정당이 경선을 조직할 때 갖고 있는 법적 근거다. 한국 정당의 경선은 정당 규정에 따라 치러지기 때문에 후보 선출 과정의 민주화보다 정당 내 권력투쟁과 정당 전략 더 중요해지는 경우가 많다. 정당의 내부 문제가 된 후보 선출 과정과 그 과정을 지배하는 규칙이 명확하지 않기 때문에 많은 후보들의 결정은 정당 내부 비밀이 된다. 또한 정당 결정이 투명하게 발표되거나 그 과정에 대한 일반 보고서가 공개되지 않는다. 이럴 때, 한국에서 정당 후보 선출에 대한 공개적이고 투명한 출처를 찾기가 매우 어려워진다 (이가림, 조원빈, 2022).

정당들의 후보 선출 과정이 제도화될 필요가 있다. 이를 위해 후보선정 과정의 규정을 준수하고, 이 규칙들의 준수 여부를 감시할 필요가 있다. 반면, 정당들은 법적 절차를 엄격히 준수하고 후보 선출 달력을 따라야 한다. 후보 선출을 책임지는 위원회 구성도 정당 내 계파의 뜻을 아니라 대등한 대표성을 바탕으로 결정돼야 한다. 아울러 이 과정에서 가장 중요한 문제 중 하나는 선거 결과 출처를 투명하고 개방적으로 공개해야 한다는 점이다. 후보 선출 과정을 감독하는 기관의 구성원이 특정 전문 집단이 아니라 사회 각층에서 구성될 때 정당 정치의 반민주적 방법에 대한 논의가 시작된다. 또한 정당 중앙의 영향권에서 벗어나기 위해 각계 후보를 결정하는 위원회를 구성하는 것도 경선이라는 측면에서 매우 중요하다. 그러나, 경선 위원회가 정당의 중심으로부터 독립적으로 행동한다는 사실 외에도, 이 과정을 위해 취해진 결정에 대한 중앙당의 준수는 반드시 필요하다. 정당 조직구조상 우리나라 경선이 분산돼 지역 문제를 반영하기가 쉽지 않다.

경선이 한국 정치에 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 미친다는 연구 결과가 있다. 이러한 연구는 기본적으로 세 가지 주요 제목으로 검토할 수 있다. 첫 번째는 경선이 정당 내 민주주의를 높이는 데 도움을 주어 후보자의 경쟁력을 높인다는 연구다. 두 번째는 후보자 선출을 유권자에게 개방하는 것은 정당의 제도 부정적인 영향을 미치고 정당 기능을 약화시킨다는 접근 방식이다. 세 번째는 앞서 언급한 여론조사방식에 대한 비판적 접근이다 (진영재, 2020). 또한 한국의 정당들이 참여 환경을 조성하려는 시도는 다른 나라와 마찬가지로 정치적 분열을 만들어 양극화를 가중시킨다는 지적도 나온다. 후보자 선출 과정에서 정당은 선거를 감독하는 기관을 설립하고 선거제도를 결정할 권리가 있다. 따라서 경선을 감독하는 사람들의 정치적 지위는 선거의 공정성과 투명성 측면에서 중요해진다. 예를 들어, 후보 선출 과정이 파벌 간의 권력 투쟁에서 중요한 경쟁 영역이 되기 때문에 경선 감독 기관 구성원의 공정성이 매우 중요하다. 다수의 참여로 경선을 치러지는 것의 중요성과 더불어 경선에서 불평등한 경쟁 환경에 대한 규제는 민주적 발전 측면에서 규제되어야 할 영역이다. 후보자 선출 과정에서 현직 의원은 대중적 인지도가 높고, 선거 비용 수단이 많아 다른 후보자보다 우위에 있다 (Carson, 2005). 한국 제 16 대 총선부터 제 19 대 총선까지 기간을 살펴보면 현직 의원들이 경선에서 다시 후보일 때 당선될 가능성이 높다는 것이 통계적으로 입증되었다 (박상운·이호준, 2014; 박명호·김민선, 2008). 또한 제 20 대 총선에서 현직 의원이 다른 후보보다 당선될 가능성이 높다는 연구도 있다 (김한나·박원호, 2016).

경선 과정에 국민 폭넓은 참여를 위해 한국에서 후보 선출 과정을 열어놓은 민주적 결과를 살펴보면, 정치 참여를 늘려 보다 경쟁력 있는 환경을 만드는 것이 주요 도구임을 알 수 있다. 다만 선거인단 수가 부족하다는 비판 이후 긍정적인 변화가 있었음에도 불구하고 낮은 투표율과 진성당원 수의 지속적인 정치 참여 부족은 경선 결과에 따른 부정적 결과로 나타날 수 있다 (노환희, 2013). 선거

기간마다 한국 주요 정당들의 당원 비율이 증가하는 것은 정당들이 경선을 대중 동원 도구로 사용된다고 주장하는 의견의 중요한 증거로 제시된다 (Kenig and Puryers, 2018).

한국 주요 정당의 당원수

연도	민주당	국민의힘
2008	1,794,071	1,643,021
2009	1,952,466	1,647,895
2010	2,090,976	1,918,474
2011	2,225,898	2,072,739
2012	2,132,510	2,474,036
2013	2,421,641	2,596,763
2014	2,430,111	2,708,085
2015	2,671,954	3,020,776
2016	2,705,938	2,991,365
2017	3,568,111	3,227,708
2018	3,579,111	3,340,979
2019	4,065,408	3,475,372
2020	4,053,466	3,489,924

출처: 중앙선거관리위원회

결과적으로, 한국 정당들의 후보 선출은 중앙집권적이고 폐쇄적인 방식에서 지방적이고 참여적인 방식으로 발전했다. 법적 규제가 정당에 주는 자유로운 공간과 함께 정당 후보 선출 과정은 개방화된다. 그럼에도 불구하고 정당 후보 선출 과정의 중앙집권적인 측면이 담겨 있다. 본선 전에 치러지는 경선은 정당 내 계파 간 갈등과 선거 승리에 초점을 맞춘 정당 정책이 기대했던 참여 민주 정신을 반영하지 못하고 있다. 이 상황에 영향을 미치는 여건을 살펴보면 현 정치 스펙트럼의 부족, 선거제도의 다수주의적 구조, 정당들의 비제도적 구조, 정치의 중요한 부분인 참여시민사회의 저개발을 포함한 정치 문화 등 다양한 이유를 접하게 된다. 제도상의 변화만으로는 국민의 정치 참여와 정치 문화 영향을 미쳐 민주주의의 발전을 보장할 수 없다. 경선을 단독으로 치르거나 경선의 선거인단을 늘려서는 민주주의와 정당에 대한 국민의 인식이 높아지는 게 아니라는 얘기다. 대선과 총선

사이의 경선 참여 차이가 이런 상황을 이해하는 한 예가 될 수 있다. 다음 장에서는 국내 주요 정당들이 치러지는 경선 결과를 역사적 연대에 따라 분석한다.

3.5 한국 주요 정당의 경선

정당이 후보자 선거 과정을 일반 유권자에게 개방함으로써 정당 조직을 약화시킬 것이라는 주장이 있다 (진영재, 2020). 한국 정당 당원들의 자발적 참여는 다른 선진 민주주의 국가에 비해 상당히 낮은 수준이다 (정진민, 2018). 이처럼 정당 당원은 주기적으로 증가하고 후보자 선출 과정 이후 감소하는 그래프를 그린다. 정당 당원은 지속적으로 증가하고 있지만 진성당원의 증가는 똑같이 않다 (정진웅, 2019). 또한 한국의 당원비 납부자들은 순수한 정치 참여하기보다는 집단적 동기로 정치에 참여한다 (한정훈, 2019). 그 결과 정당의 구조가 훼손되고 후보자 선출 과정을 정당의 문제로 삼고자 하는 욕망은 한국의 정당 내 권력기관 간의 투쟁으로만 변모하고 있다. 또한 정당에 대한 대중 불신은 당원에 대한 관심을 주기적 동원으로 제한한다.

이러한 환경에서 한국 정당들은 주요 슬로건을 ‘공천권을 국민에게 돌려줘야 한다’로 내세우며 참여적 민주적 시민사회를 지향하고 있음을 드러낸다 (진영재, 2020). 슬로건으로서는 상당히 의미 있고 긍정적인 것 같지만, 후보 선거 과정을 국민 참여에 개방하기 위해 시행해야 할 제도가 여전히 개방하고 투명하다고 하기 위해서는 한국 정당들이 경선을 종합적으로 개혁할 필요가 있다. 한국의 정당 경선은 2002 년 대선을 계기로 국민 참여로 개방되어 보다 투명하게 실시되기 시작하였다. 2001 년 김대중의 정당의 대표 사임 이후 정당 내 위기의 분위기가 조성되었다. 이러한 상황을 극복하고 정당을 개혁하여 자신감을 되찾기 위해 새천년민주당은 당원뿐만 아니라 유권자들도 참여할 수 있는 선거를 실시하였다 (노환희, 2013). 이후 정당 간 경쟁으로 인한 한나라당도 경선을 신개념 확장으로 도입했다. 실시된 경선은 노무현의 뜻밖의 승리로 거두었다. 이러한 결과는 국민의 폭넓은

국민의 뜻을 어떻게 후보자의 선거과정과 선거결과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는지를 보여주었다 (강원택, 2009). 또한 2002 년 이후 한국 정치사에 등장한 이러한 결과와 사회적 인식의 변화로 경선이 총선과 지방선거에서도 활용될 수 있는 길이 열렸다. 20 년 동안 한국 정당은 후보자 선출 과정을 대중의 참여로 개방해 왔다. 한국 경선 경험은 세계의 다른 경선 사례와 몇 가지 유사점은 있지만 한국의 경선 과정에는 내부 동역학이 있다. 따라서 다음 부분에서는 대한민국 총선을 앞두고 치러진 경선에 대해 살펴보도록 하겠다. 물론 경선이 총선에만 실시되는 것은 아니지만 앞 장에서 언급한 바와 같이 본 논문의 분석적 틀은 대통령 선거와 지방행정선거를 대상으로 하지 않는다.

3.6 제 17 대 국회의원선거의 경선

한국 제 17 대 총선은 여러 면에서 매우 중요하다. 한편, 2002 년 대선 이후 한국 정치 역사에 처음으로 경선이 치러진 총선이다. 다른 편으로, 2004 년 정치개혁 이후 처음으로 치러지는 선거다. 이러한 선거제도와 정당 내 민주주의 개혁 이후 정당들이 기존의 후보자 선출 방식을 바꾸었지만, 경선에서 경쟁하는 후보자는 25%에 불과했다. 제 17 대 총선은 경선을 통한 국민참여로 결정됐다. 또한 경선에서 후보자를 결정하는 선거인단의 수가 적다는 점에서 제17대 총선 이전에 치러진 경선이 효과적이고 참여적이었다고 하기에는 부족하다 (진영재, 2020). 제 17 대 총선에 경쟁한 한나라당, 열린우리당과 민주당은 피선거권을 당원 조건을 필요성으로 내세웠다. 한편, 각 정당은 경선 결과와 상관없이 후보자를 거부할 수 있는 중앙 정당의 권리를 유지했다. 한나라당의 선거인단은 일반 유권자가 90%, 당원이 10%의 영향력으로 경선 방식을 결정하면서 민주당은 일반 유권자가 50%, 당원이 50%의 영향력을 주었다. 반면 열린우리당은 경선에서 일반 유권자 투표로만 후보 선출을 결정하겠다고 선언했다 (김용태, 2004; 진영재, 2020). 이 경선에서는 열린우리당의 투표율은 48.2%, 한나라당은 51.1%였다 (김영태, 2004).

제17대 국회의원선거 경선

제17대 총선 경선	비경선	경선
열린우리당	160	83
한나라당	184	28
민주당	109	43

출처: 전용주 (2005)

3.7 제 18 대 국회의원선거의 경선

제 18 대 총선의 경선은 한국 정당들은 정당 지도자 선택에 따라 국민의 참여를 막은 배타적으로 진행되었다. 이런 비민주적 결정의 첫 번째 이유는 정당 내 파벌 간의 권력 투쟁이었다. 한편, 제 17 대 대통령선거와 제 18 대 총선 날 사이에 112 일밖에 남지 않았기 때문에 정당의 '대중 동원'을 통한 지지기반 조성의 필요성을 없어졌다 (길정아, 2012). 이 예로 경선은 정당이 후보자 선출 과정을 정당 내 특정 집단의 영향력을 높이고 대중 동원 목표로 역할을 한다는 것을 보여준다. 후보자 선출 과정에서 대중의 참여로 정당이 만들어지지 않는 경우, 정당의 정치 지도부가 책임을 진다. 또한 정당의 권력 형성 내 의원의 주요 목표는 개선되는 것이다 (Cox and McCubbins, 2007). 현직 의원의 개선 목표와 정당의 이념적 입장이 결합되면서 '정당 충성'이라는 개념이 중요해지기 시작했다. 입법 활동에서 의원의 투표 행태를 통해 한국 정당의 이념적 태도를 조사한 '정당 충성도' 연구가 있다 (전진영, 2005). 이전 선거에서 선출된 후보자들이 정당과 일치한다면 경선 선거가 있든 없든 다음 선거에서도 선출 가능성이 높아진다. 결과적으로 정당이 경선을 치러지지 않고 중앙집권적이고 배타적 방식으로 후보자를 결정하는 경우에는 후보자 간의 경쟁에서 중요한 요소 중 하나는 후보자의 이념적 태도가 된다 (최혜령, 2013). 이런 경우 민주적 참여, 반응성 및 책임성 있는 절차 대신에 정당의 충성도 및 정당 결속과 관련된 정치적 위치가 중요해진다. 제 18 대

총선은 한국 주요 정당의 중심적 결정으로 경선 없이 국회의원 후보자를 선출하는 하향식 선출 과정으로 역사에 기록되었다.

3.8 제 19 대 국회의원선거의 경선

2011년에는 중앙선거관리위원회의 감독하에 모든 정당들의 경선이 동시 실시를 포함하는 경선제 제안이 국회에 제출됐으나 선거비용 문제와 정당을 약화시킬 것이라는 비판으로 부결됐다 (진영재, 2020). 따라서 제 19 대 총선을 앞서 한국 정당들의 주도로 치러진 경선은 제 17 대 총선에 비해 더 많은 경선 비율로 치러졌으나 예측과 달리 부족했다. 한국 정치에서 일상적인 사건이 된 당과 간 갈등도 제 19 대 총선에서 나타나며 후보자 선출 과정에 영향을 미쳤다. 제 19 대 총선에서는 이전 선거에 비해 여론조사를 더 많이 사용했지만, 여론조사 방식의 문제점으로 인해 상향식이 아니었다고 할 수 있다 (윤종빈, 2012; 이동윤, 2012). 정당들은 경선을 통해 지방 국민의 뜻을 반영하고 요구를 부응하고 있음을 보여주려 하는 반면, 전략공천으로 정당들은 여전히 중앙당의 결정이 국민의 의사보다 우선할 수 있음을 보여주었다. 또한, 정당 경선에서 최초로 도입된 모바일 투표 방식에도 불구하고 투표율이 상당히 낮았다 (윤종빈, 2012). 그 결과 제 19 대 총선을 앞두고 정당들이 선언한 ‘공천권을 국민에게 돌려주겠다’는 공약을 지키지 못했다. 예를 들어 새누리당은 전체 선거구의 80%에서 경선을 하겠다고 선언했지만, 전 선거구의 경선 비율은 20%에 불과했다. 경선을 치러지는 과정의 시간 부족, 모바일 투표와 같은 새로 방식의 오작동, 정당이 후보가 모른 선거구에 후보자를 지명 등 많은 문제가 제 19 대 총선을 앞두고 치러진 경선 과정에 나타난 문제로 요약할 수 있다 (윤종빈, 2012).

제19대 국회의원선거 경선

제19대 총선 경선	비경선	경선
새누리	183	47
민주당	99	110

출처: 전용주.공영철 (2012)

제 19 대 총선에 경쟁한 새누리당과 민주당은 당원이 되어 경선에 후보자가 될 수 있는 조건을 설정했다. 한편, 새누리당 경선을 주관·감독하는 위원회는 후보자의 자격을 선거 승리 기여도, 당선 가능성, 유권자들과 소통, 윤리적 가치, 사회공헌 등을 기준으로 평가하기로 했다. 반면 민주당 공천은 정치적 정체성, 정당과 사회에 대한 기여도, 윤리적 가치, 당선 가능성 등의 기준으로 후보자의 자격 기준을 결정했다. 새누리당 경선에서 선거인단은 유권자의 80%와 당원의 20%으로 구성될거라고 발표되었다. 민주당 경우에는 제 19 대 총선 경선에서 모바일 투표, 직접투표, 여론조사 방식을 사용할 것이라고 발표했다 (윤종빈, 2012).

3.9 제 20 대 국회의원선거의 경선

제 19 대 총선에서 처음으로 시행된 모바일 참여 방식의 기술적인 어려움으로 인한 발생한 신뢰문제 이후, ‘안심번호 경선’ 제도가 시행되기 시작하였다. ARS 시스템으로 경선 참가자들의 사생활 보호를 위해 선거 보안을 강화하려 했으나 모바일 투표 과정에서 발생한 문제로 모바일 설문조사의 문제점이 예상보다 많았다. ARS 시스템의 투표 참여율은 투표자의 참여 가능성이 적합한지 여부로 인해 낮은 수준으로 나타났다 (진영재, 2020). 또한 제 20 대 총선 이전에 등장한 당과 간 투쟁의 효과도 치러진 경선에 영향을 미쳤다. 게다가 공천안전관리의 독립에 대한 우려는 새누리당에 정당 내 파벌 사이의 분열을 만들었다 (지병근, 2016). 제 20 대 총선의 경선의 검토한 연구들 중에 하는 경선이 본선에 긍정적인 영향을 미치지 않고, 현직 의원 효과는 경선

효과에 비해 본 선거에 더 큰 영향을 미친다고 주장했다
(김한나, 박원호, 2016).

한구 주요 정당의 이전 선거 결과와 경선 I

시도.영역	더불어민주당 제20대 국회의원선거				새누리당 제20대 국회의원선거			
	제19대 의석 비 율 (%)	제20대 경선 비 율 (%)	제20대 득표율 (%)	제20대 투표율 (%)	제19대 의석 비 율 (%)	제20대 경선 비 율 (%)	제20대 득표율 (%)	제20대 투표율 (%)
서울특별시	62,50%	34,70%	43,00%	59,80%	33,30%	60,40%	36,80%	59,80%
부산광역시	33,30%	5,60%	38,40%	55,40%	88,90%	61,10%	47,80%	55,40%
대구광역시	0,00%	0,00%	18,80%	54,80%	100,00%	54,50%	47,90%	54,80%
인천광역시	50,00%	18,20%	34,90%	55,60%	50,00%	46,20%	35,30%	55,60%
광주광역시	75,00%	37,50%	34,10%	61,60%	0,00%	0,00%	2,20%	61,60%
대전광역시	50,00%	28,60%	43,60%	58,60%	50,00%	57,10%	38,40%	58,60%
울산광역시	0,00%	0,00%	16,50%	59,20%	100,00%	0,00%	38,50%	59,20%
세종특별시	100,00%	0,00%	10,60%	63,50%	0,00%	100,00%	36,00%	63,50%
경기도	55,80%	25,00%	42,70%	57,50%	40,40%	63,30%	39,20%	57,50%
강원도	0,00%	25,00%	35,30%	57,70%	100,00%	75,00%	47,70%	57,70%
충청북도	37,50%	12,50%	41,90%	57,30%	62,50%	50,00%	48,00%	57,30%
충청남도	30,00%	18,20%	42,10%	55,50%	0,00%	72,70%	41,40%	55,50%
전라북도	81,80%	10,00%	38,80%	62,90%	0,00%	0,00%	9,80%	62,90%
전라남도	90,90%	40,00%	38,10%	63,70%	90,90%	0,00%	11,60%	63,70%
경상북도	0,00%	0,00%	8,20%	56,70%	100,00%	76,90%	60,90%	56,70%
경상남도	6,30%	0,00%	31,50%	57,00%	87,50%	75,00%	48,50%	57,00%
제주도	100,00%	66,70%	48,60%	57,20%	0,00%	100,00%	41,40%	57,20%
총합		22,10%	43.5 %			56,10%	41.5 %	

출처: 중앙선거관리위원회 자료와 저자의 데이터베이스로 재구성

더불어민주당의 경선

제 20 대 총선을 앞두고 더불어민주당의 경선 복잡한 상황을 요약하자면 호남권에서 안철수의 국민의당은 제 3 당으로 등장한 현실에는 더불어민주당의 득표수를 줄이기 시작했고, 정당 내 당파

갈등이 다시 벌어진다 (정주신, 2016). 다른 말로 표현하면 국민의당 현실에 인해 득표율 감소의 우려와 더불어민주당의 정당 내 권력 투쟁이 가져온 불확실한 환경 아래 제 20 대 총선을 앞둔 분위기가 있었다. 이전 선거에 비해 경선 비율은 매우 작았다. 다만 더불어민주당은 경선에서 낮은 비율에도 불구하고 여성·장애인·청소년을 대표할 수 있도록 해당 후보자에게 가점을 부여하기로 함으로써 대표성을 높이려고 결정했다.

더불어민주당 제20대 국회의원선거 경선

더불어민주당20대 국회의원선거			
시도.영역	경선	비경선	경선 비율
서울특별시	17	32	34,7 %
부산광역시	1	17	5,6 %
대구광역시	0	7	0,0 %
인천광역시	2	9	18,2 %
광주광역시	3	5	37,5 %
대전광역시	2	5	28,6 %
울산광역시	0	4	0,0 %
세종특별시	0	1	0,0 %
경기도	15	45	25,0 %
강원도	2	6	25,0 %
충청북도	1	7	12,5 %
충청남도	2	9	18,2 %
전라북도	1	9	10,0 %
전라남도	4	6	40,0 %
경상북도	0	6	0,0 %
경상남도	0	14	0,0 %
제주도	2	1	66,7 %
총합	52	183	22,1 %

출처: 중앙선거관리위원회 자료와 저자의 데이터베이스로 재구성

제20대 총선 더불어민주당 경선과 선거 결과							
경선				비경선			
당선		낙선		당선		낙선	
여	남	여	남	여	남	여	남
6	21	1	24	12	71	8	92
27		25		83		100	
52				183			
235							

새누리당의 경선

제 20 대 총선을 앞두고 치러진 경선과 그 후 나타난 선거 결과는 새누리당의 역사적 전환점이 되었고, 경선에서 발발한 당파 갈등은 박근혜 대통령의 해임과 보수 진영의 분열로 이어지는 과정의 시작이었다 (정주신, 2016). 그럼에도 불구하고 총선을 앞두고 제 3 당으로 떠오른 국민의당 효과로 야당이 엇갈리고 새누리당이 편안하게 승리할 것이라는 기대감이 있었다 (정주신, 2016). 새누리당 내 이러한 이해할 만한 기대에도 불구하고, 새누리당에서 겪던 공천과동은 새누리당 제 20 대 총선에서 패배의 원인이 되었다 (진영재, 2020). 새누리당은 경선 과정에서 249 명 후보자 중 141 명 후보자를 경선으로 결정했지만, 후보자 선출이 친박과 노박 간의 권력 투쟁이 번지면서 경선에 폭넓은 참여는 무의미해졌다. 제 20 대 총선 전에 치러진 새누리당 경선의 선거인단은 일반 유권자만으로 구성되었다. 그러나 역설적이게도 투표율이 높은 새누리당의 경선은 본선에 예사된 승리를 보장하지 못했다 (윤왕희, 2017). 제 20 대 총선을 앞두고 치러진 경선의 조직구조를 살펴보면 새누리당과 민주당이 ARS 제도를 사용한 것을 알 수 있다. 양당은 경선 선거인단의 일반 유권자 영향력을 100%로 유지하고 당원, 정당 엘리트, 정당 지도부의 영향력을 줄여 국민의 선호와 뜻을 표면에 드러내고자 하는 이미지를 그렸다 (진영재, 2020). 앞서 언급한 바와 같이 한국의 후보자 선출 과정에서 가장 흔히 발생하는 문제 중 하나는 공천관리위원회와 중앙당의 결정이 늦어진다는 점이다. 또 다른 문제점은 양당이 약속한 일정 내에 경선을 종료하지

못하는 것이다. 새누리당은 제 20 대 총선에서 후보자 선출을 결정하는 정당 규정에 따르면 공천관리위원회의 구성은 선거 90 일 전에 완료되어야 하고, 후보자 선출은 선거 45 일 전에 완료되어야 한다 (새누리당 공직후보자추천관리위원회규정 제 4 조; 새누리당 공직후보자 추천규정 제 28 조). 그렇지만 새누리당은 규정에 명시된 날짜를 지키지 않고 중앙선거관리위원 후보자 등록 마감 1 시간 30 분 전에 후보자 선출 절차를 완료했다 (윤왕희, 2017). 그 결과 제 20 대 새누리당 경선은 이전 선거보다 수치적으로 많은 경선 비율을 가졌으나 여론조사 활용과 권력세력 간 갈등으로 원하는 참여적이고 투명한 후보자 선출 과정을 이루지 못했다. 이 모든 것에도 불구하고, 새누리당은 선발 기간에 여성, 장애인, 청소년 후보자에게 가점을 부여함으로써 대표성을 높이려고 노력했습니다.

더불어민주당 제20대 국회의원선거 경선

새누리당 20 대 국회의원선거

시도.영역	경선	비경선	경선 비율
서울특별시	29	19	60,4 %
부산광역시	11	7	61,1 %
대구광역시	6	5	54,5 %
인천광역시	6	7	46,2 %
광주광역시	0	6	0,0 %
대전광역시	4	3	57,1 %
울산광역시	0	3	0,0 %
세종특별시	1	0	100,0 %
경기도	38	22	63,3 %
강원도	6	2	75,0 %
충청북도	4	4	50,0 %
충청남도	8	3	72,7 %
전라북도	0	10	0,0 %
전라남도	0	10	0,0 %

경상북도	10	3	76,9 %
경상남도	12	4	75,0 %
제주도	3	0	100,0 %
총합	138	108	56,1 %

출처: 중앙선거관리위원회 자료와 저자의 데이터베이스로 재구성

제20대 총선 새누리당경선과 선거 결과							
경선				비경선			
당선		낙선		당선		낙선	
여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성
2	60	16	63	4	39	5	61
62		79		43		66	
141				109			
250							

3. 10 제 21 대 국회의원선거의 경선

제 21 대 총선은 대한민국의 양대 정당인 더불어민주당과 새누리당이 코로나 19 바이러스 상황에서 경선을 치러진다. 경선 측면에서 살펴보면 어느 정도 중앙당의 전략적 결정에 따라 하향식 접근이 이루어졌다. 후보자를 결정하는 경선에서 정당 내부의 파벌 간의 권력 투쟁이 벌어졌다. 한편, 제 21 대 총선은 새롭게 도입된 준영동형 선거제도로 치러지는 첫 선거다. 선거제도 개혁 이후 의석 감소를 막고자 하는 정당들이 ‘위성 정당’을 창당하기 시작했다. 제 21 대 총선 이전에 치러진 경선은 본선에서 후보가 당선될 확률에 직접 영향을 미치고, 여당 프리미엄이 유효하며, 예상과 달리 현직 의원 효과도 나타나지 않는다는 연구 결과가 나왔다 (허진, 2020). 제 20 대 총선과 달리 경선에서 선거인단의 구조도 양당에 달라졌다. 더불어민주당 이번 경선은 당원 영향력을 50%로 높아졌다. 반면 국민의힘은 경선에서 ‘한국형 국민경선제’를 사용했다. 제 21 대 총선 정당별 경에서는 비현직 후보들끼리 치러진 포괄적 상향식 경선이 후보들의 대중적 인지도를

높이고 경쟁률을 높이며 득표율을 높인다는 연구 결과가 있다 (이가림, 조원빈, 2022).

한구 주요 정당의 이전 선거 결과와 경선 II

시도.영역	더불어민주당 제21대 국회의원선거				국민의힘 제21대 국회의원선거			
	제20대 의석 비율 (%)	제21대 경선 비율 (%)	제21대 득표율 (%)	제21대 투표율 (%)	제20대 의석 비율 (%)	제21대 경선 비율 (%)	제21대 득표율 (%)	제21대 투표율 (%)
서울특별시	71,40%	32,70%	53,50%	68,10%	24,50%	44,90%	41,80%	68,10%
부산광역시	27,80%	33,30%	43,90%	67,60%	66,70%	55,60%	52,90%	67,60%
대구광역시	8,30%	16,70%	28,90%	67%	66,70%	41,70%	60,10%	67%
인천광역시	53,80%	23,10%	52,80%	63,30%	30,80%	46,20%	39%	63,30%
광주광역시	0,00%	87,50%	75,80%	66,50%	0,00%	0,00%	0,70%	66,50%
대전광역시	57,10%	57,10%	53,70%	63%	42,90%	14,30%	43,50%	63%
울산광역시	0,00%	83,30%	39,10%	68,60%	50,00%	83,30%	49,70%	68,60%
세종특별자치시	0,00%	50,00%	57,10%	68,50%	0,00%	0,00%	35,80%	68,50%
경기도	66,70%	47,50%	53,90%	65,40%	31,70%	22,00%	41,10%	65,40%
강원도	12,50%	62,50%	45,20%	66,10%	75,00%	37,50%	42,80%	66,10%
충청북도	37,50%	50,00%	48,60%	65,50%	62,50%	25,00%	48,40%	65,50%
충청남도	45,50%	45,50%	49,70%	62,60%	54,50%	54,50%	45,30%	62,60%
전라북도	20,00%	60,00%	64,70%	68%	10,00%	0,00%	2,20%	68%
전라남도	10,00%	80,00%	66,60%	68%	10,00%	0,00%	2,80%	68%
경상북도	0,00%	23,10%	25,30%	67,60%	100,00%	61,50%	61,20%	67,60%
경상남도	18,80%	31,30%	37,60%	68%	75,00%	56,30%	53,10%	68%
제주도	100,00%	33,30%	52,90%	63%	0,00%	100,00%	40,20%	63%
총합	43,50%	43,10%	49,90%	66.2 %	41,50%	39,60%	41,40%	66.2 %

출처: 중앙선거관리위원회 자료와 저자의 데이터베이스로 재구성

더불어민주당의 경선

더불어민주당은 21 대 총선을 앞두고 치러진 경선에서 지역 후보 선정을 책임지는 위원회에 중앙당 외부 그룹을 포함시키는 등 포괄적 측면에서 상당한 진전을 이뤘다. 더불어민주당은 제 20 대 경선에 비해 선거인단

비율을 두 배로 늘렸다 (김표진, 2021). 반면 더불어민주당은 경선에서 여성, 청소년, 장애인에게 대표를 주는 방안을 마련함으로써 선거에서의 대표성을 확대했다. 정당들의 지방조직이 폐지되었기 때문에 경선은 중앙당의 통제 하에 치러진다. 따라서 중앙당의 영향력에 대한 비판이 끊이지 않고 있다. 일반적인 과정을 검토하면 더불어민주당의 후보 선출 과정은 정당이 정한 규칙으로 후보 풀을 좁히는 것부터 시작한다. 이 선출 결과로 결정된 후보들은 정당원과 유권자들이 참석한 여론조사를 통해 선거의 대상이 된다. 이 선거의 결과로 결정된 후보들은 총선에서 더불어민주당의 공식 후보로 발표된다.

더불어민주당 제21대 국회의원선거 경선

더불어민주당 21 대 국회의원선거

시도.영역	경선	비경선	경선 비율
서울특별시	16	33	32,7 %
부산광역시	6	12	33,3 %
대구광역시	2	10	16,7 %
인천광역시	3	10	23,1 %
광주광역시	7	1	87,5 %
대전광역시	4	3	57,1 %
울산광역시	5	1	83,3 %
세종특별시	1	1	50,0 %
경기도	28	31	47,5 %
강원도	5	3	62,5 %
충청북도	4	4	50,0 %
충청남도	5	6	45,5 %
전라북도	6	4	60,0 %
전라남도	8	2	80,0 %
경상북도	3	10	23,1 %
경상남도	5	11	31,3 %
제주도	1	2	33,3 %
총합	109	144	43,1 %

출처: 중앙선거관리위원회 자료와 저자의 데이터베이스로 재구성

제21대 총선 더불어민주당경선과 선거 결과							
경선				비경선			
당선		낙선		당선		낙선	
여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성
7	67	2	33	13	76	7	48
74		35		89		55	
109				144			
253							

국민의힘의 경선

제 21 대 총선을 앞두고 치러진 경선에서는 코로나-19 사태로 온 어려움으로 국민의힘은 포괄적 위원회를 구성하지 못했지만, 선거위원회에 중앙당 외에 단체들을 포함시켰다. 국민의힘은 위원회를 통해 후보 풀을 좁히고 결정된 후보들 중 여론조사 방식으로 공식 후보를 결정했다. 특정 기준에 따라 후보 풀을 좁히는 위원회가 사회적 대표성 측면에서 더불어민주당만큼 대표성이 높지 않다는 연구도 있다 (김포진, 2021). 여기에 정당별 공천의 마지막 단계인 경선 투표 방식 사용에서 발생하는 문제점도 국민의힘에도 유효하다.

국민의힘 제21대 국회의원선거 경선

국민의힘 21 대국회의원선거			
시도.영역	경선	비경선	경선 비율
서울특별시	22	27	44,9 %
부산광역시	10	8	55,6 %
대구광역시	5	7	41,7 %
인천광역시	6	7	46,2 %
광주광역시	0	2	0,0 %
대전광역시	1	6	14,3 %
울산광역시	5	1	83,3 %
세종특별시	0	2	0,0 %
경기도	13	46	22,0 %
강원도	3	5	37,5 %

충청북도	2	6	25,0 %
충청남도	6	5	54,5 %
전라북도	0	2	0,0 %
전라남도	0	6	0,0 %
경상북도	8	5	61,5 %
경상남도	9	7	56,3 %
제주도	3	0	100,0 %
총합	93	142	39,6 %

출처: 중앙선거관리위원회 자료와 저자의 데이터베이스로 재구성

제21대 총선 국민의힘경선과 선거 결과							
경선				비경선			
당선		낙선		당선		낙선	
여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성
3	39	7	44	5	37	13	87
42		51		42		100	
93				142			
235							

3. 11 결론/요약

제 17 대 총선부터 제 19 대 총선까지 한국 정당 간의 및 정당 내 소통채널의 부재, 정당 구조의 약화, 강력한 대통령제 때문에 후보 선출 제도의 민주화는 어려운 과제였다 (정진민, 2014). 선거제도, 정당제도, 정치문화에 있는 문제를 인해 경선 제도가 영향을 받았다. 그리고 경선의 선거방식, 후보자 등록, 경선에 자격 절차의 문제점과 더불어 자발적인 진성당원 상황이 나타났고 경선에 포괄적인 국민 참여가 어려워졌다 (정진민, 2014). 더불어민주당이든 국민의힘이든 모든 정당의 경선을 동시에 실시하고 중앙정부 기관이 감독으로써 문제를 극복하는 해결책이 있다. 게다가 선거 때마다 당파적 경쟁으로 인한 후보자 선출 방식의 변화는 경선의 제도화를 가로막고 있다 (이동윤, 2012). 제 19 대 총선에서 민주당은 새누리당보다 2 배나 많은 경선

비율에도 불구하고 본선거에 승리를 못했다. 요컨대 경선 치러지는 것은 본선거의 승리를 결정하는 유일한 변수가 아니다.

제 18 대 총선에서 정당이 경선을 치러지지 않아서 정당들이 경선을 대중 동원 수단으로 쓰는 비판은 더욱 논리적이다. 2007 년 말 대선이 끝난지 4 개월 만에 치러진 제 18 대 총선에서 정당들은 경선의 필요성을 느끼지 않았다. 대선에서 대중 동원이 되고 국민의 정치적 선호와 뜻은 드러났기 때문에 제 18 대 총선 경선은 양대 정당에 의해 치러지지 않았다는 얘기다. 다른 말로 표현하면 한국 주요 정당들은 제 18 대 경선을 국민의 뜻을 반영하기 위한 것이 아니라 정당의 이익을 극대화하기 위한 도구로 보았다.

민주적 가치 틀 안에서 정당 내 소통채널과 권력분배가 제도화되지 않는 한 정당 후보자 선출 과정이 민주화되기를 기대하기 어렵다. 의심할 여지없이 민주화 이후 정당도 의사 결정 메커니즘에 참여적이고 투명해지기 위해 노력했다. 한국 3 김 시대의 지도자 중심 구조가 가져온 개인화 된 정치 구조도 정당 내 당파 투쟁을 강화하고 ‘후원-수혜’ 하향식 후보 선출 지명을 강화했다 (길정아, 2012). 서류상으로 정당 당원의 증가에도 불구하고 자발적인 정치 참여의 감소는 국민과 정당 간의 신뢰를 이해하는 데 중요한 단서를 제공한다. 이러한 낮은 수준의 국민.정당 신뢰는 이합집산 문제의 연속을 야기한다. 정당 당원 문제는 선거에서 발생하는 대중 동원과 관련된 문제뿐만 아니라 정치적 의사결정 과정에 국민을 실제로 포함할 목표로 하는 틀 내에서 다루어져야 한다 (진영재, 2020).

해당 집단의 이익에 표현하거나 정당 전략으로 하향식 공천하는 것은 대한민국 헌법 8 조 또는 공직선거법 47 조 2 항에 직접적으로 위반되는 것이다. 그러나 한국 정당 후보자 선출 과정을 정당 내부의 문제로 여기는 또 다른 법적 규제도 있다. 또한, 중앙 정당의 하향식 방식으로 경선을 치러지기 때문에 발생할 수 있는 문제가 민주적 정통성 위기를 초래할 것이라는 우려는 경선 과정의 제도화를 막다.

모든 경선 I (제17대-제21대)

선거	Conservatives			Democrats		
	Total Candidates	Primary	Primary %	Total Candidates	Primary	Primary %
17 대 총선	241	28	11,6 %	243	83	34,1 %
18 대 총선	245	0	0 %	197	0	0 %
19 대 총선	230	46	20 %	209	110	52,6 %
20 대 총선	249	141	56,6 %	234	55	23,5 %
21 대 총선	253	109	43 %	235	93	39,5 %

정당은 오늘날에도 정치의 가장 중요한 대표 기관 중 하나이다. 정당들은 정치적 참여를 확산시켜 지지 기반을 강화된 투명한 민주적 기관이 되려고 노력하고 있다. 서론에서 논의했듯이 정당들은 참여, 정치 경쟁, 대표성과 반응성 측면에서 민주화를 위해 노력해 왔다. 또한 정치적 활동의 변화는 정치 기관 구성원의 헌신 정도에 따라 달라진다 (Duverger, 1959). 따라서, 각 정당 구성원인 당원들은 정당에 대한 민주적 영향력은 작지 않다. 정당 내 민주주의는 네 가지 중요한 기둥이 있다. 첫 번째는 정당 내에 포괄적인 성격이다. 두 번째는, 소수 의견들의 저유를 보호함으로써 다원주의를 보장하는 것이다. 세 번째는, 정당 정책에서 협상을 위한 환경을 조성하는 것이다. 네 번째는, 정당 결정이 모든 제도적 영역으로 확산되는 것이다 (Ignazi, 2020). 포괄적 방식, 다원주의적 환경, 숙의의 도움으로 정책을 통해 정당 내 민주주의를 강화할 것으로 기대된다.

주요 정당의 당원수

시도.영역	더불어민주당 당원수			국민의힘당원수		
	2016	2020	증감비 % (2016-2020)	2016	2020	증감비 % (2016-2020)
서울특별시	468892	732483	56%	484545	552794	14%
부산광역시	109986	148679	35%	179653	218624	22%
대구광역시	28221	38874	38%	149169	196849	32%
인천광역시	101260	148971	47%	173396	197176	14%
광주광역시	243969	334034	37%	51399	51999	1%
대전광역시	80825	122231	51%	160546	170297	6%
울산광역시	18173	49331	171%	127509	147025	15%
세종특별시	7176	15889	121%	9250	10539	14%
경기도	457668	764856	67%	583974	670052	15%
강원도	53087	91291	72%	146214	168159	15%
충청북도	90818	135103	49%	134320	155963	16%
충청남도	81673	168409	106%	157464	183772	17%
전라북도	462785	578593	25%	64375	65861	2%
전라남도	365678	478573	31%	50257	50544	1%
경상북도	27572	41698	51%	291026	304372	5%
경상남도	64543	131459	104%	233734	280395	20%
제주도	43612	72992	67%	66534	65503	-2%

출처: 중앙선거관리위원회

민주주의와 경제발전의 관계는 오래전부터 학계의 주목을 받아온 주제였다. Lipset 은 1 인당 GDP 와 민주주의 사이에 양의 상관관계가 있다고 주장했다 (Lipset, 1959). 근대화 이론가들도 마찬가지로 경제 발전이 현대 민주주의 발전으로 이어진다는 접근 방식을 채택했다 (Huntington, 1991). 오늘날 소득과 민주주의의 사이에 인과 관계가 없으며 민주주의 발전에서 정치체도와 정치기관의 발전과정이 중요하다는 주장이 있다 (Acemoglu et al., 2008).

한국 민주주의 발전의 독특한 제도적 배경과 사회의 정치 문화를 고려할 때 경제 발전이 정당의 민주주의에 미치는 영향을 검토하는 것이 중요할 것이다. 본 논문은 경제적 결정론이 한국의 민주주의 발전을

인과관계로 설명할 수 있다고 주장하는 것이 아니라, 오히려 사회적 문화적 요인이 한국 정치제도의 변화에 영향을 미칠 수 있다는 점을 수용한다.

1인당지역내총생산

시도.영역	1인당지역내총생산 (단위: 천원)		
	2016	2020	증감비 % (2016-2020)
서울특별시	39356	45859	17%
부산광역시	24815	27426	11%
대구광역시	21602	23958	11%
인천광역시	29120	30513	5%
광주광역시	24511	27994	14%
대전광역시	25606	29398	15%
울산광역시	64021	60201	-6%
세종특별시	42572	36318	-15%
경기도	32336	36305	12%
강원도	28328	32235	14%
충청북도	37273	43700	17%
충청남도	50264	51722	3%
전라북도	26089	29670	14%
전라남도	39824	44272	11%
경상북도	40040	39635	-1%
경상남도	32758	33459	2%
제주도	30284	29144	-4%

출처: 통계청, 「지역소득

한국 경선의 선거 방식, 자격 기준과 선거관리위원회

연령, 시민권, 거주지, 적합성, 범죄 기록, 경제적 지위 및 교육 수준과 같은 자격 기준은 정당이 후보자 풀을 제한하는 데 사용하는 중요한 필터 중 하나다 (Rahat and Hazan, 2010). 한국 당원들을 대상으로 실시한 연구에 따르면 정당이 후보자 선출 과정에서 가장 중요하게 고려해야 할 기준들은 도덕성, 개인의 능력, 당 정체성, 당선 가능성, 정당 내 기여도다로 밝혔다. 보수 당원들은 후보자의 후보자

능력, 정당 정체성, 당선 가능성이 진보 당원보다 공천 과정에서 더 중요하다고 생각한다 (이정진, 2019).

정당의 후보자 선출 과정에서 참여를 증가시키기 위해 적용되는 방법은 능동적인 방법과 수동적인 방법의 두 가지 기본 범주로 표현될 수 있다. 능동적인 방법은 유권자가 적극적인 참여를 통해 자신의 의견을 표명하는 것을 의미한다. 투표는 의사결정 과정에 적극적인 참여를 의미하기 때문에 능동적 방법들 중에 가장 사용하는 수단이다. 반면 수동적 방법은 유권자가 자신의 개인적인 의견을 간접적으로 표현하는 형태이며 여론조사는 이 범주에 속한다. 후보자 선출 과정에서 정당이 사용하고 있는 선거 방식도 민주주의적 측면에서 검토되어야 한다. 한국에서 처음으로 제 17 대 총선 전에 치러진 경선에 적극적인 참여로 투표를 한 사람들이 투표를 통해 의사결정에 포함된 것을 볼 수 있다. 그러나 제 19 대 총선을 계기로 정당들은 적극적인 참여보다는 소극적인 참여 방식인 여론조사에 치중하게 되었다. 정당들이 설문조사를 선택할 때 제기하는 두 가지 포인트가 있다. 첫 번째는 정당이 경선 과정에서 수동적 참여 방식인 능동적 투표 방식보다 경제적으로 효과적이라는 점이다. 후보자의 선출 방식을 결정할 때 정당 지도부의 결정뿐만 아니라 정당 엘리트, 당원, 지지자들의 의견도 중요하다. 한국 당원들을 대상으로 한 연구에 따르면 정당 의원들은 후보자 선출 과정에 더 많이 참여하기를 원한다 (이정진, 2019). 따라서 정당의 이념적 입장, 다른 정당과의 선거 경쟁 상황, 정당 내 정치가 경선에서 선거방식을 결정할 때 고려해야 할 점이다. 그 결과 정당들은 ‘공천권을 국민들에게 돌려주어야 한다’을 슬로건으로 치러져 왔던 경선은 당파 경쟁에 도구가 되면서 정당들이 여론조사를 실시하고 전략공천으로 후보자를 지명하는 방식에 여전히 의존하고 있다.

모든 경선 II (제17대-제21대)]

	정당	경선제 방법	경선 실시 비율	득표율
17 대 총선 (2004)	한나라당	당원 10% + 일반유권자 90%	11,6 %	37,9 %
	열린우리당	일반유권자 100%	34,1 %	41,9 %
	새천년민주당	당원 100% 또는 당원 50% + 일반 유권자 50%		7,9 %
18 대 총선 (2008)	한나라당	미 실시	없음	43,4 %
	통합민주당		없음	28,9 %
19 대 총선 (2012)	새누리당	당원 20% + 일반 유권자 80%	20 %	43,3 %
	민주통합당	모바일/현장투 표 70% + 여론조사 30 후보 합의 시 국민여론조사 100%	%52,6 %	37,9 %
20 대 총선 (2016)	새누리당	국민여론조사 100%	56,6 %	38,3 %
	더불어민주당	(안심번호 국민경선)	23,5 %	37 %
21 대 총선 (2020)	미래통합당	100% 국민여론조사	43 %	41,4 %
	더불어민주당	권리당원 여론조사 50% + 일반 여론조사 50%	39,5 %	49,9 %

출처: 진영재 (2020)를 재구성

Huntington 에 따르면, 정치 기관은 사회의 도덕적 합의와 사회 이익을 위해 사회적 조화에서 태어난 기관이다 (Huntington, 1968). 간단히 말해서, 정당은 이익 표출을 위한 연합이다. 그리고 민주주의 사회에서, 정치 제도의 기능은 합법적인 구성원의 참여를 통해 보장된다. 비록 정치적 참여의 많은 형태가 있지만, 전통적인 의미에서 투표는 그것 중에 가장 단순한 형태이다. 그러나 유권자들의 관심을 끌고 문제를 해결하기에는 전통적인 정치가 부족한 요즘 정치에서 사회운동은 더 많은 움직임이 있고 정치 참여의 대안적인 수단이

나타나고 있다. 전통적인 참여의 대안 중 하나가 NGO인데, 정치 참여의 개혁과 시민사회 강화로 사회 문제를 해결하는 NGO가 민주화 과정에서 중요한 부분이 되고 있다. 비영리단체는 사회에서 사회적 공익을 목표하는 조직이라서 정치적 역할을 한다. 그러나 NGO는 회원들의 기부에 크게 의존하고 있기 때문에, 사회적 목표에 자원 동원을 집중시키기는 것은 정당보다 어렵다 (Gosh, 2009).

물론 참여의 질, NGO의 제도적 목표, 사회-국가 관계, 개인-국가 관계에 따라 NGO의 민주화 힘은 달라질 수 있다. 해당 사회의 정치문화도 정치 참여에 영향을 미친다. 반면 모든 NGO는 정치적 목표를 가진 기관보다는 정치적 중립성과 전문성으로 다양한 이슈에 집중하는 기관이다 (Mathew Hilton, 2011). 그럼에도 불구하고, 사회 차원에서의 NGO에 의해 만들어진 역동성과 사회-정치적 상호작용은 전통적인 정치에서 민주주의에 대한 '중앙집권적' 이해를 변화시켜, 정당들에게 국내 정치에서 다른 문을 열다.

시도별 비영리단체수

시도.영역	비영리단체 수				
	2016	총인구수 / 비영리단체 수	2020	총인구수 / 비영리단체 수	증감비 % (2016-2020)
서울특별시	1904	5215,66	2277	4246,142	19,6%
부산광역시	764	4579,226	860	3944,123	12,6%
대구광역시	391	6354,366	449	5386,071	14,8%
인천광역시	652	4513,91	720	4087,261	10,4%
광주광역시	570	2577,568	652	2224,021	14,4%
대전광역시	504	3004,702	590	2481,156	17,1%
울산광역시	340	3447,953	385	2950,694	13,2%
세종특별시	22	11047,64	32	11119,72	45,5%
경기도	2085	6099,175	2326	5772,577	11,6%
강원도	306	5067,993	356	4333,82	16,3%
충청북도	430	3701,453	482	3321,239	12,1%
충청남도	294	7131,724	457	4641,201	55,4%
전라북도	904	2062,822	961	1877,319	6,3%
전라남도	541	3519,25	603	3070,562	11,5%
경상북도	727	3714,44	828	3187,708	13,9%
경상남도	692	4875,536	780	4282,328	12,7%
제주도	330	1944,233	403	1674,032	22,1%

한국의 또 다른 중요한 변화는 인구 평균 연령의 변화이다. 한국의 저출산율을 인해 인구 구성이 고령화가 되고 있다. 이는 인구 통계뿐만 아니라 투표 행태의 상당한 변화를 촉발한다. 세대 간 이념적 차이에 따른 투표 행태는 한국 정치와 정당의 선거 지향적 접근에서도 고려되어야 한다.

선거의 연령별 선거인 변화

선거의 연령별 선거인 변화	18-40 대	50-80 대
19 대	60,5 %	39,5 %
20 대	56,6 %	43,4 %
21 대	52,6 %	47,4 %

출처: 제 21 대 국회의원선거 투표율 분석 (2020)

후보자 선출제도는 정당이 대의원을 결정하는 것은 물론, 대선에서 후보자와 정당 대표를 선정하는 개념이다. 따라서 경선에 의한 후보자 선출은 의례적 절차가 아니라 정당 내에서 민주주의가 어느 정도 있는지, 정당 민주주의의 공고화가 얼마 정도 이룬지를 보여주는 검사가 된다. 게다가 사회적 정치 문화를 이해할 때 중요한 계기가 된다. 예를 들어 국회의원 선거과정에서 여성의 대표성이 떨어지는 것은 선거에서 정당들이 취한 전략적인 차별적 결정의 결과일 뿐만 아니라 사회에서 여성의 대표성이 부족하기 때문이다. 또한 여성의 과소 대표는 정치적 참여와 포괄적인 의사결정 문화가 부족하기 때문에 발생한 문제이다. 2016 년 한국의 고위공직자 채용의 여성율은 5.5% 이였고, 2020 년의 고위공직자 여성율은 7.7%에 불과했다. 이 자료만 보면 한국 정당의 후보 선출 과정을 규제나 법적 틀만으로 분석하는 것은 한국 유권자의 민주적 문화를 무시하는 것이다. 그래서 민주주의를 ‘투표’ 절차에 국한하지 않고 어떤 사회의 정치 문화를 분석하는 접근 방식이 필요하다.

물론 정당의 제도적 구조를 사회적 요구 반응할 수 있도록 개혁하고, 참여자들이 수동적 참여로 인한 어려움을 벗어날 수 있도록 하는 것이 필요하다. 아직 정립되지 않은 한국의 참여 민주주의 문화를 발전시켜 자발적인 참여를 늘리기 위해서는 ‘부분개방형’ 경선 방식으로 의사결정 과정에서 유권자의 적극적인 참여를 보장함으로써 국민들의 관심을 끌기 쉬운 접근 방식의 필요가 있다. (성치훈, 진영재, 2016). 정치문화가 소수자에게 존중, 대표의 다양성, 남녀평등의 구조를 취하고 있다는 것은 단기적으로는 알 수 없지만, 중장기적으로 한국의 정치구조와 정치 문화의 긍정적 변화는 불가피한 것이다.

고위공무원 재직 여성 비율

연도	중앙정부 고위공무원만 재직 여성 비율
2016	5,5 %
2017	5,7 %
2018	6,4 %
2019	6,5 %
2020	7,7 %

출처: 인사혁신처 (2020), (<http://www.mpm.go.kr>)

여성의원 비율

선거	제 1, 2 당 여성후보자수	여성의원				
		지역구 (지역구 총 의석수)	여성의원 지역구 비율	비례대표 (비례대표 총 의석수)	여성의원 비례대표 비율	여성의원 비율
17 대 총선	19	10 (243)	4,12 %	29 (56)	51,8 %	13 %
18 대 총선	33	14 (245)	5,71 %	27 (54)	50,0 %	13,7 %
19 대 총선	37	19 (246)	7,72 %	28 (54)	51,9 %	15,7 %
20 대 총선	41	26 (253)	10,28 %	25 (47)	53,2 %	17 %
21 대 총선	58	29 (253)	11,46 %	28 (47)	59,6 %	19 %

출처: 성평등한 정치대표성 확보 방안 연구, 2020

앞에서 언급했듯이 정당의 후보자 선출 과정은 선거제도 구조에 의해서도 영향을 받는다. 1인 후보가 당선되는 소선거구 지역의 정당들의 후보 선출이 선거 승리에 집중되기 때문에 정당 내 민주주의도 훼손된다. 한국의 선거제도에 포함되는 비례대표제의 전체인구 대비 비율의 점진적인 감소는 대표성 측면에서 또 다른 문제를 드러낸다. 그리고 혼합형 비례대표(MMP) 제도를 도입한 민주주의 국가들 중 가장 낮은 비례대표율이 있는 한국 선거제도의 개혁이 필요해 보인다. 또한 한국 국회의원 1명이 대표하는 인구 수치는 OECD 34 개국 중 미국, 일본, 멕시코 빼고 가장 낮은 것으로 밝혔다 (한겨레, 2019).

선거별 비례대표비율

총선	총 의석수	비례대표비율
17 대 총선	299	18,7 %
18 대 총선	299	18,1 %
19 대 총선	300	18 %
20 대 총선	300	15,7 %
21 대 총선	300	15,7 %

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 (info.nec.go.kr)

총 의석수-인구수-의원 1당 인구수

총선	총 의석수	인구수	의원 1당 인구수
17 대	299	48,583,805	162487,6
18 대	299	49,540,367	165686,8
19 대	299	50,948,272	170395,6
20 대	300	51,696,216	172320,7
21 대	300	51,829,023	172763,4

출처: 인구수

경선에 출마한 후보가 본선에서 경쟁률을 높인다는 연구결과가 있다 (김석우, 2006; 모종진.전용주, 2004; 전용주.임성학.김석우, 2010). 그러나 경선의 효과가 과대평가되고 현직 의원 효과가 더 중요하다는 연구도 있다 (김한나.박원호, 2016). 한국 정당 후보 선출 과정은 과거에 비해 상대적으로 민주화되어 국민 참여에 개방되었지만, 정당

지도자와 파벌의 영향으로 선거에서 전략적 공천은 여전히 흔한 일이다 (정진민, 2018). 게다가 정치 문화를 포함한 접근 방식으로 민주주의의 제도적 결과를 이해하기 더 효과적이다. 예를 들어 한국의 투표 행태와 경제 사이에는 연관성이 있다 (Junghwa Lee, 2016). 요약하자면 한국 주요 정당과 시민사회 간의 있는 관계가 약하고 이런 취약한 구조로 인한 발생한 정통성 문제가 후보자 선출 과정이 비제도화된 구조로 전환한다 (Hellmann, 2014).

정당들이 후보 선출 과정에서 사용하는 방식인 경선은 한국 정치에서 아직 제도화되지 않았다. 그 이유를 자세히 보면, 정당제도, 선거제도와 정치문화가 중요한 자리를 차지한다는 것을 볼 수 있다. 반면 정치문화가 참여적 방향으로 완전히 발전하지 못하고 있다는 점은 민주적이고 책임 있는 시민사회 형성에 중요한 걸림돌을 만든다. 당원이 수적으로 늘었음에도 불구하고 아직 활동적인 참여자가 원하는 수준에 이르지 못하고 있다. 다양한 소수 집단의 정치적 대표성이나 다른 사회적 요구는 아직 선진 민주주의 수준에 나타나지 않는다. 한국 정치의 파벌 갈등은 민주주의의 수사적 전환과 선거 중심적 정치 상황을 초래한다. 게다가, 정당들의 지역 조직의 부족은 중앙당의 권력을 유지하게 하고, 후보 선출 과정은 중앙당의 통제 하에 놓이게 한다. 국가의 경제적 지원에 의존하게 된 정당 환경 아래 중앙당은 지역적 수요를 들리지 않다. 그 것은 위에서 언급한 중앙집권화를 강화하는 또 다른 요인이다. 모든 것을 종합해 보면 정당들의 후보 선출 과정이 왜 아직도 중심인물이 남아 있는지, 정당 내 민주주의가 원하는 수준에 이르지 못했는지를 알 수 있다. 한국의 민주주의는 많은 분야에서 민주화를 향한 규범적인 변화를 확실히 하기 위한 노력했다. 그러나 정치문화의 개혁을 경선, 제도적 개혁으로만 축소하고 빠른 전환을 기대하는 것은 비현실적이다.

결과적으로, 경선은 대선.총선 선거별로 변화하는 구조를 가지고 있다. 예를 들어 대통령을 뽑을 때 쓰는 이론적 근거, 법적 규제와 선거

방식은 국회의원을 위 치러진 경선에는 적용되지 않는다. 따라서, 본 논문의 틀 안에서, 국회의원 선거를 검토로 제한한다. 국회의원 선거 전에 치러지는 경선은 선거제도, 정당제도, 정치 문화가 결합되어 한국에서 독특한 형태를 만든다. 한국 정치 엘리트 구성을 결정하는 데 중요한 위치를 차지하고 있는 국회의원 후보 선거 과정은 선거에서 승리하기 위한 정당의 목표가 민주주의의 발전보다 더 많은 예들로 가득하다. 게다가, 경선은 정당 내 파벌 권력 투쟁에서, 후보들의 선거는 중요한 요소가 되고 엘리트 전략이 된다. 한국 경선이 정치적 의사 결정 과정에 자발적 참여를 늘리기 위한 정치적 발전으로 보이지만, 다른 한편으로는 정당 내 특정 권력 중심부의 통제 수단이 된다는 얘기도 있다. 모든 것에도 불구하고, 한국의 정치 참여는 30 년 동안 잘 발전했다. 돌이켜 생각해보면 한국 경선의 역사는 정당 지도자를 중심으로 한 구조부터 시작했고 다음에는 당원들을 포함한 선거 방식으로 진화했다. 오늘날 ARS, 여론조사 방식, 직접투표 방식 등 다양한 공천 방식이 있지만 한국 정당들은 좀 더 수동적인 참여 방식을 선호하는 경향이 있다.

당원수와 당원 납부자수

정당	당원 수		당원 납부자수	
	2016	2020	2016	2020
더불어민주당	2705938	4053466	287114	896296
미래통합당	3063365	3489924	329952	347322

출처: 중앙선거관리위원회

제 4 장 결론

경선은 정당 민주화 과정에서 중요한 평가기준으로 꼽힌다. 물론 투표 용지와 투표만으로는 민주주의의 보장이 되지 않는다. 정당 내 정치의 발전과 함께, 후보자들의 선출 과정은 더 참여적이고 포괄적이 되기 시작했다. 정당 후보 결정 과정을 이처럼 중요하게 만드는 요인은 크게 두 가지다. 첫 번째는 정당의 정치적 이념이나 정당 프로그램의 연속성을 보장할 인력 자원을 형성하는 것이다. 두 번째는 정치적

엘리트 형성이다. 이런 식으로, 정당들은 가장 근본적인 도구이 되고 민주적 발전에서 검토될 필요가 있는 기관이 된다. 그래서 민주적 발전과 통합 과정에서 각국의 내부 문화적 역동성을 갖고 있다는 점을 살펴볼 필요가 있다. 정당 내 정치의 변화는 국가의 정치 행태, 선거 및 정당 시스템, 그리고 정치 문화가 가져온 사회적 상황에 따라 다른 형태를 취한다 (Ware, 1996). 따라서 경선은 참여, 경쟁력, 대표성, 반응성의 개념으로 정당 내 정치를 더욱 활발하게 만든다. 경선 문헌의 개념적 다양성으로 인해 본 연구에서 사용된 개념을 설명할 필요가 있다. 이 논문에서는 경선은 정당 후보들이 중앙정당 결정이 아닌 투명한 방식으로 결정된다는 것을 의미한다. 반면 본 논문은 정당 후보 선출 과정을 개편하는 경선을 제도적 변화만으로 고려하는 한계를 인정한다. 그러나 민주적 발전, 참여, 경쟁력, 대표성, 반응성을 검토하는데 사용되는 개념들이 서로 선형적인 관계를 갖지 않는다는 것도 분명하다. 간단히 말해서, 공식 및 비공식 규칙에 의해 형성된 경선 과정을 검토하기 위한 매우 포괄적인 접근법의 필요성은 분명하다.

내외부적 환경을 포함한 이런 포괄적인 접근법은 정당 내의 민주화 과정을 이해할 수 있게 한다 (Cross, Kenig, Pruyssers and Rahat, 2016). 게다가 정당들이 경선을 치르고 정치에 대한 신뢰의 문제가 해결하면서 한 정당만이 아니라 '전염 효과'로 정당 체제를 바꾸고 있다. 이러한 변화의 결과로, 정당들은 사회적 기반을 확장함으로써 정치의 정통성을 강화할 수 있는 기회를 얻었다. 그러나 경선은 민주적 결과와 정당의 조직구조에 긍정적, 부정적 결과를 동시에 가져온다. 민주화를 가속화하고 사회참여를 늘리는 경선의 긍정적 효과에도 불구하고 당원 조직의 문제를 인해 당과 투쟁을 강화하고, 후견주의적 정치를 강화하고, 그리고 정당 분열의 증가를 촉발시킬 수 있다 (Cross, Kenig, Pruyssers and Rahat, 2016).

한국 정당들이 총선에서 후보를기 선출하기 위해 사용하는 경선 과정이 논문의 핵심이다. 제 17 대 총선부터 제 21 대 총선까지의

과정에서 더불어민주당과 국민의힘의 경선 결과가 검토됐지만 제 20 대·제 21 대 총선의 경선은 이 논문의 연구 대상이다. 한의 선거제도를 살펴보는 장에서 볼 수 있듯이 선거제도의 변화는 한국의 정당체제에 영향을 미쳤다. 또한 한국에 권위주의적 시대의 끝났음에도 불구하고 한국의 정치는 보수적 이해로 재구성되었다 (Woojin Kang, . 또한 3 김 시대 이후 상승한 지역주의 효과로 정당들이 정치지도자를 중심으로 더욱 중앙집권 방식으로 형성되면서 정당과 유권자의 관계가 약해져 사회적 분열이 덜 증사했다 (Mobrand, 2019). 그리고 한국 정당의 선거 결과 중심의 접근으로 나타난 정당합당, 정당명 변경, 창당 등이 한국 정치에서 빈번하게 접하기 시작했다 (진영재, 2020). 정당법과 선거제도의 변화, 노무현이 2002 년 대선 전 과거 정당풍습에 반대하면서 정당 내 민주주의가 발전학 시작했다 (Mobrand, 2019). 한국 민주주의의 변화를 다른 선진국과 비교해 보면 정당 제도화의 부족과 민주 정치 문화가 충분하지 않다는 것을 알 수 있다 (Hellmann, 2014).

정당들의 선거결과 중심적 접근, 이념적 스펙트럼의 부족과 정당 간 자별성의 부재로 인해 유권자들에게 충분한 선택 기회를 주어지지 않기 때문이다. 한국의 정당제도 변화와 선거제도 개혁으로 정당 간 경쟁이 체계화되었음에도 불구하고 이합집산 문제와 정당의 국가 지원에 의존도가 높기 때문에 한국 정당과 유권자의 관계는 여전히 바람직한 수준에 있지 않다.

게다가, 경선에 정치 문화 영향을 측정하는 어려움에도 불구하고, 한국의 정치 문화는 정당 내 민주주의에 영향을 미치는 가장 중요한 요소들 중 하나이다. 한국 정당의 경선에서 국민참여율이 낮다는 것은 정치참여의 제도적 개혁과 정당제도의 변화만으로는 민주적 실천을 제고하기에 충분하지 않다는 것을 증명한다 (노환희, 2013). 대한민국 제 17 대·제 18 대·제 19 대 총선에서 정당 간 소통 문제, 취약한 정당 조직, 강력한 대통령제, 진성당원 문제로 국민 참여 경선 과정이 어렵게

됐다 (정진민, 2014). 또한 한국 정치에서 매 선거마다 반복되는 당파간 갈등은 경선이 투명한 과정으로 제도화되는 것을 가로막고 있다 (이동윤, 2012). 정당법에 따르면 한두 경선은 정당 내부의 문제이기 때문에 공천 과정과 선거 위원회, 경선 방식 등 중요한 단계는 정당의 의해 조직된다. 경선에서 정당들의 상대적 자율성은 유권자들이 의사결정 과정에 참여하는 데 소극적 참여로 간주되는 여론조사 방식을 자주 사용하게 만든다. 그럼에도 불구하고 헌법이 한국 정당에 부여한 사명은 선거에서의 이익 표출과 사회적 대표를 할 뿐만 아니라 민주적 원칙의 보호를 하는 것이다.

본 논문의 앞 장에서 설명했듯이 후보자 선택 과정은 정당의 전략적 목표에 따라 도구화될 수 있다. 선거의 실패를 덮거나 정당과 진영 간의 권력투쟁을 숨기는 목표로 경선을 도입하는 사례가 많다. 한국 정당들이 경선을 치러지는 이유를 살펴보면 정당의 정통성을 강화하고, 정치에 무관심한 대중을 끌어들이고, 선거 패배 이후 등장한 위기 환경을 관리한다는 이론적 근거들을 볼 수 있다. 따라서 제 20대.제 21대 총선 전에 치러진 2016년과 2020년 경선을 살펴보면 더불어민주당과 국민의힘이 지난 총선 결과의 영향에 검토할 필요가 있다. 한국 경선의 민주적 성과를 살펴볼 때 당원수의 변동이 '진성당원' 개념에 대한 의문을 증폭시켰고, 경선에서 끊임없이 등장한 파벌 투쟁을 촉발했음을 알 수 있다.

다른 학술연구와 마찬가지로 이번 연구결과에서도 한국 주요 정당의 후보선정 과정이 아직 희망수준에 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 다른 연구들과 달리 이 연구는 경선이 후보 선출 과정과 정당 내 민주화의 절대적 결정요소로 간주하지 않다. 그렇기 때문에 본 논문에 있는 모든 경험적 데이터는 상황을 더 깊이 이해하기 위해 보충 자료로 사용되었다. 제도적, 절차적 개혁만으로 민주화 과정이 이뤄질 수 없고, 사회 정치문화의 변화로 원하는 수준에 도달할 수 있다는 주장이다.

앞서 논의한 바와 같이 더불어민주당과 국민의힘이 한국에서 경선을 치러지는 이유는 크게 두 가지로 나뉜다. 첫 번째는 엘리트 전략 모델에 따르면 경선은 정당 내 경쟁 환경에서 파벌 간의 권력 투쟁의 결과이다. 이 모델은 민주적 발전보다는 경쟁에 초점을 맞추고 있기 때문에 경선은 사회적 수요를 반영하지 못할 가능성이 높다. 반면 경선을 권력 강화의 수단으로 활용한다면 정당과 정치 전반에 대한 국민의 신뢰가 떨어질 가능성이 크다. 사회적 수요가 정당에 의해 대표된다는 의견에 따르면 한국의 경선은 권력투쟁이 아니라 국민의 뜻을 표현으로 볼 수 있다. 사회에서 발생한 대안적 정치 참여의 증가가 정당에서 기대하는 정당 내 민주주의의 필요성을 촉발할 것이라는 기대와 달리, 한국 주요 정당의 제도화되지 않은 구조와 경선 절차상의 불확실성 및 선거 관리의 혼란으로 인해 시민사회의 발전이 정당에 반영되지 않고 있다.

민주주의 발전 개념에 대한 전통적인 접근법으로, 소득 수준과 민주주의 사이의 연관성은 이 논문에서 검토된 또 다른 주제였다. 경제발전 이후 사회적 수요가 더 쉽게 표출되고 자연스럽게 민주화로 이어진다고 주장하는 이런 주장에도 불구하고 민주화 개념은 상황에 따라 구체화해야 하는 끊임없는 과정이다. 아울러 민주화는 정당이라는 제도적 내용과 국가구조에 의해서만 형성되기보다는 사회적 가치를 반영된 것으로 봐야 한다. 또한 강조하려고 노력하는 ‘정치적 문화’ 개념은 이러한 의미에서 보완적인 과제로 이 논문에서 사용한다.

선거제도와 정당제도 개혁의 결과로 한국에서 원하는 민주적 발전을 이루지는 못했지만, 정당간 경쟁은 제도화되었다. 그러나, 정당간 경쟁이 가져온 환경은 정당 내 민주주의 발전을 위한 환경을 제공하지 않았다.

당원 수가 통계적으로 증가하고 있지만 실제 의원 수와 회비는 같은 비율로 늘어나지 않는다. 따라서 정당중심은 민주화를 서류상 반영한다고 생각하는 경선을 보다 자발적인 참여로 확대할 필요가 있다.

기본 금리는 수년간 안정되어 왔다. 다만, 당사자의 대표직무를 고려할 때 일부 특권층은 적극적인 차별화를 통해 전략후보를 공천해야 한다는 점을 감안해야 한다. 정치에 참여하는 대안적인 방법들이 발전하고 있다. 일정 기간이 지나면 정치가 공동체 중심으로 변하기 시작할 수도 있다. 시민사회의 발전은 정당이 보다 지역적인 방법으로 후보를 선출할 수 있는 길을 열어줄 수도 있다. 역대 선거에서 정당의 성패는 정당의 경선에서 유효할 수 있다. 다만 이를 구체적으로 이해하기 위해서는 실증적 연구가 필요하다.

앞서 언급했듯이, 경선을만으로 정당민주주의 발전에 대한 설명은 부족하다. 본 논문은 이러한 질문에 대한 경험적 데이터의 설명 분석을 사용하고 있다. 데이터의 주요 출처는 데이터 세트를 개선하기 위해 중앙선거관리위원회 자료와 더불어민주당과 국민의힘의 정당 공식 발표를 기반으로 한다. 또한 이 논문은 경선과 관련된 논문 같은 2 차자료를 사용한다. 이 논문에 사용된 데이터 세트는, 한국의 17 개 선거구 수준에서 제 20 대와 제 21 대 총선 경선을 보여주고 있다. 간단히 말해서 이 논문의 특이성은 문헌에서 쉽게 찾을 수 없는 자료를 제공한다는 것이다. 이 연구는 제도적 관점에서 바라보는 것뿐만 아니라 정치문화가 조성하는 환경이 얼마나 중요할지를 강조한다는 점에서 문헌의 많은 연구와는 차이가 있다.

이 연구는 두 가지 근본적인 질문에 대한 답을 찾는다. 우선 한국 주요 정당의 경선 과정에서 선거인단은 누구로 구성되는지에 대한 질문을 물어봤다. 간단히 말하면 후보 선출 과정에서 중심은 중앙 정당이나 아니면 일반 유권자가냐를 연구했다. 또 다른 연구 질문은 정당 경선에서의 절차에 관한 것이다. 이러한 연구 질문에 대한 답을 찾기 위해 정당 경선의 선거인단 구성 및 선거구에 따른 경선율을 조사했다. 선거인단 구성을 볼 때 정당 자료가 사용되었고 시도별 경선율을 검토할 때 저자가 집계한 데이터베이스를 사용되었다. 본 연구의 연구 질문에 답하기 위해 이루어진 기술 분석 결과에 따르면 세

가지 기본적인 결론에 도달했다. 제 20 대와 제 21 대 총선에서 더불어민주당과 국민의힘이 치러진 경선은 대부분 일반 유권자로 구성되지만, 여론조사 방식 사용으로 국민의 경선 참여가 제한적이다. 또한, 정당들은 선거 전에 약속했던 것만큼 경선율을 높지 않다. 둘째로, 한국 주요 정당들은 민주화 이전과 같이 중앙당의 결정으로 전략적 공천은 계속되었다. 셋째, 약한 정당 제도화와 인공적 당원 증대, 그리고 정치문화에서 비롯된 이유로 경선에서 예상된 민주적 개방되지 않았다.

이 논문이 문헌에 주요 기여는 제 20 대와 제 21 대 총선 이전에 실시된 경선의 선거구 기반으로 한 경선율에 대한 자세한 데이터 세트를 제공한다는 것이다. 또한 본 논문은 다른 연구처럼 경선을 기본 결정요소로 다루지 않고 정치제도, 제도적 변화, 정치문화에 따라 결정되는 지표로서 경선율을 보충 자료로 사용하고 있다.

5.1 연구의 의의, 연구의 한계 및 향후 과제

문헌에는 한국 경선의 역사적 발전과 정당 내부 상황에 대한 다양한 연구가 있다. 그러나 대부분의 연구를 볼 때, 경선을 독립 변수로 간주한다는 것을 알 수 있다. 그러나, 본 논문은 다른 많은 연구와 비교하여 경선을 종속 변수로 간주하여 문헌에 보다 포괄적인 접근 방식을 도입하려고 한다. 앞서 언급했듯이, 경선의 목적은 민주적 틀에서 정치적 의사결정 과정에 대한 사회적 참여를 증가시키고, 정치적 정통성을 강화해시키고, 대표성을 증가시키는 것이다. 그러나, 경선 문헌은 일반적으로 본선거 결과와 정당의 조직 구조 변화에 초점을 맞추고 있다. 경선 결과와 경선 과정이 대중에게 어떻게 인식되는지는 종종 간과된다 (Close, van Hawk and Kelbel, 2017). 이러한 학문적 노력에도 불구하고, 이 논문이 직면한 한계와 연구 질문에 답하기 위해서는 추가적인 연구가 필요한 것이 사실이다.

경선의 민주적 성과와 경선은 정당의 제도적 구조에 미치는 영향은 문헌에서 논의되고 있다. 그러나 경선의 사회경제적 측면도 검토해야 한다. 정치 엘리트 형성은 사회경제적으로 편향된 과정

때문이다. 도시별 사회경제적 차이로 인한 분리는 교육, 소득 및 노동 시장의 잠재적 불평등을 야기하고 이 논문이 주장했던 정치 참여에도 영향을 미친다 (Stronblad and Myrberg, 2012). 그리고 한국 정당 간의 양극화가 증가하고 있다는 연구도 있다 (이래영, 이호, 2015). 이러한 관점에서 향후 연구는 경선으로 생긴 경쟁의 부정적인 결과가 정치적 양극화에 미치는 영향을 조사하는 데 도움이 될 수 있다. 반면 정당 내 정치를 좀 더 깊이 조사해 당파 간의 관계를 밝히는 것은 경선에 영향을 미치는 요인들을 살펴본다는 측면에서 가치가 있을 것이다.

정당들이 자체적으로 경선을 규제하고 있기 때문에 경선 결과에 대한 투명하고 개방적인 서류를 찾는 것은 쉬운 일이 아니다. 아울러 한국 정당 당적을 살펴볼 때 ‘당원’, ‘지지자’, ‘동조자’ 사이에 범주적 차이를 좀 더 명확하게 드러내는 경선 문헌이 필요하다. 이런 연구가 정당 내 민주주의 측정에 대한 중요한 연구 실증적 기반이 제공될 것이다.

본 논문은 더불어민주당과 국민의힘의 경선 과정을 검토하지만, 주요 정당들이 한국의 정치 제도와 정당 제도의 유일한 행위자는 아니다. 따라서 다른 소당들의 경선 과정에서 사용하는 방식을 결정하는 것은 정치문화 효과를 살핀다는 측면에서 가치가 있다. 게다가, 상대적으로 작은 정당들이 정치 전략을 세우는 정치적 제도와 정당간 경쟁 본질에 의해 만들어진 허점들을 이해하는 것이 중요할 것이다. 향후 연구를 통해 문헌에 언급된 이러한 문제들을 해결할 수 있고 경선 주제에 대한 새로운 관점을 가져올 수 있다. 다만 이전 선거 결과의 효과를 구체적으로 이해하기 위해서는 실증적 연구가 필요하다.

참여형 인프라를 구축하려는 정당들의 노력에도 불구하고, 대중은 더 많은 참여를 할 필요가 있다. 시민사회가 부족한 상황에서 정당들은 경선을 집단동원 도구로 활용해왔다. 그러므로 한국 경선은 정치 제도적 변화뿐만 아니라 사회에서 계층 사이에 나타나는 정치 문화에 대한 변수가 되었다.

참고 문헌

1. 한국어 자료

- 강우진. 2020. “한국의 준연동형 비례대표 선거제도개혁과 집합적 전략투표”. 「동원.현대정치연구」, 13(2),5-41.
- 강우진. 2017. "87년 체제와 촛불시민혁명: 한국 민주주의의 전환." 정치비평. 10.1: 47-86.
- 강원택. 2002. 「한국의 선거정치」. 푸른길
- 강원택. 2009 “당내 공직 후보 선출 과정에서 여론조사 활용의 문제점”. 「동북아연구」 제 14 권, 35-63.
- 길정아. 2011. “국회의원 후보자 선정 과정의 동학: 제 18 대 총선에서 한나 라당과 통합민주당의 공천을 중심으로”. 「한국정치연구」 제 20 집 제 1 호, 292-315.
- 김석우. 2006. “17 대 총선과 정치적 충원: 당선자 결정 모델을 중심으로”. 「한국정치외교사논총」 제 27 집 제 2 호 287-316.
- 김재훈. 2011. “공천제도와 입법생산성: 정치경제학적 구조 및 영향”. 「KDI」 정책포럼.
- 김재훈.허석균. 2013. “공천제도와 입법협조에 관한 실증연구”. [KIIP] 한국지식재산연구원 도서
- 김종갑.허석재. 2020. “국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색”. 「국회입법조사처」. 입법·정책보고서 54 권
- 김표진. 2021. “상향식 공천은 민주적인가?: 21 대 총선 한국정당 후보자 공천과정 중심으로”

- 김한나·박원호. 2016. “제 20 대 총선의 후보자 당선 결정요인: 정당의 공천 방식과 후보의 경쟁력을 중심으로”. 「21세기정치학회보」 제 26 집 제 2 호, 51-76.
- 노기우·이현우. 2019. “민주화 이후 한국 정당체계는 불안정한가? : 유효 정당 수와 선거 유동성 세분화를 중심으로”. 「한국정당학회보」 18(4), 5-36.
- 노환희. 2013. “한국 정당의 국민경선제 도입과 그 정치적 결과에 대한 분석”
- 모종린·전용주. 2004. “후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당 민주화: 2002 년 6.13 기초자치단체장선거를 중심으로”. 「한국정치학회보」 38(1), 233-253.
- 박경미. 2008. “18 대 총선의 공천과 정당 조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로”. 「한국정당학회보」 제 7 권 제 2 호, 41-63.
- 박명호·김민선. 2008. “한국 총선에서 나타난 현직자의 재선 추이에 관한 분석”. 15:161-76.
- 박상운·이호준. 2015. “현직자 우위의 구성요소: 한국의 제 18, 19 대 국회의원선거에 대한 경험적 분석”. 「사회과학연구」 31(1), 393-410.
- 박지영·박경미·한정훈. 2017. “정당개혁의 필요성과 방향: 정당 활동가들의 시각을 중심으로”. 「미래정치연구」 7(2), 43-64.
- 서정규·이현우. (2017). 국회의원의 재선동기와 투표 자율성의 시기적 변화: 차기 선거까지 얼마나 남았나?. 21세기정치학회보, 27(3), 27-50.

- 성치훈·진영재. 2016. "한국정당의 국민참여경선제 도입 적실성과 보완점: '제도'와 '유권자문화'를 중심으로" 「의정연구」 80-115.
- 안순철. 2016. 「선거체제 비교: 제도적 효과와 정치적 영향」. 법무사
- 윤왕희. 2017. “공천제도의 개방성 확대가: 정당정치에 미치는 영향: 20 대 총선 새누리당 경선방식을 중심으로”
- 윤정석. 2015. 「한국의 권력 엘리트, 어떻게 충원하나」. 나눔
- 윤종빈. 2012. “19 대 총선 후보 공천의 과정과 결과 그리고 쟁점: 새누리당과 민주통합당을 중심으로” . 「한국정당학회보」 제 11 권 제 2 호, 5-37.
- 이가림. 조원빈. 2022, "한국 정당의 후보공천과 본선 경쟁력: 제 21 대 국회의원 선거를 중심으로", 한국동북아논총, vol.27, no.1 pp.139-160.
- 이내영. 이호준. 2015. “한국 국회에서의 정당 양극화: 제 16-18 대 국회 본회의 기명투표에 대한 경험적 분석” 의정논총 25-56.
- 이동윤. 2012. “한국 정당의 후보공천과 대표성: 제 19 대 국회의원선거를 중심으로” , 「정치정보연구」 제 15 권 제 1 호, 93-126.
- 이정진. 2019. “정당 공천의 민주화: 당원 인식조사를 통해 분석한 바람직한 공천 방향” . 「미래정치연구」 제 9 권 제 1 호, 31-60.
- 전용주·공영철. 2012. “정당 공천 유형과 경쟁도 그리고 선거 경쟁력: 제 19 대 총선을 중심으로” . 「정치정보연구」 제 15 권 제 2 호, 133-151.

- 전용주·임성학·김석우. 2010. “정당 공천 유형과 후보의 본선 경쟁력: 2006 년 기초자치단체장 선거를 중심으로”. 「OUGHTOPIA」 제 25 권 제 1 호, 127-156.
- 전진영. 2010. “국회의원의 정당충성도 분석: 성차는 존재하는가?”. 「한국정치연구」 19(1), 101-121.
- 정윤주. 2014. “정당의 공직후보자 추천과정에 관한 사법적 통제와 그 한계: 우리나라 판례 분석을 중심으로”
- 정주신. 2017. “한국 정당의 공천과동에 따른 선거 결과 함의: 제 20 대 총선과정에서 여.야 정당의 공천을 중심으로”. 「한국과 국제사회」 1(1), 31-70.
- 정진민. 2018. 「정당정치 변화와 유권자정당」. 인간사랑
- 정진민. 2004. “17 대 국회의원 선거에서의 상향식 공천 제도와 예비후보 등록제”. 「한국정당학회보」 제 3 권 제 2 호, 5-18.
- 조운제. 2009. 「한국의 권력 구조와 경제정책: 새로운 정치, 경제의 틀을 찾아서」. 한울아카데미
- 지병근. 2016. “한국 주요정당들의 공천제도와 계파갈등: 2016 년 국회의원선거 사례분석”, 「동서연구」 제 28 권 제 4 호, 연세대학교 동서문제연구원 59-86.
- 진영재. 2020. 「정당 정치의 진화」. 연세대학교 대학출판문화원
- 최준영. 2012. “한국 공천 제도에 대한 연구동향과 향후 연구과제”. 「한국 정당학회보」 제 11 권 제 1 호, 59-85.
- 최혜령. 2013. “국회의원의 공천과 재선: 18 대 국회의원의 정당충성도와 선거 경쟁력”
- 허진. 2020. “국회의원 총선거의 당선 결정 요인: 제 21 대 총선을 중심으로”

2. 영문 자료

- Acemoglu, Daron, Johnson, Simon, Robinson, James A., & Yared, Pierre. 2008. "Income and Democracy" . *The American Economic Review*, 98(3), 808-842.
<http://www.jstor.org/stable/29730096>
- Barnea, Shlomit, and Gideon Rahat. 2007. "Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach." *Party Politics* 13 (3): 375-94.
- Biezen, Ingrid van, and Daniela Piccio. 2013. "Shaping Intra-party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations." In *The Challenges of Intra-party Democracy*, edited by William Cross and Richard S. Katz, 27-48. Oxford: Oxford University Press.
- Bjarnegard, Elin, and Kenny, Merly. 2015. Revealing the secret garden: The informal dimensions of political recruitment. *Politics & Gender*, 11(4), 748-753.
<https://doi.org/10.1017/S1743923X15000471>
- Carson, Jamie L. 2005. "Strategy, Selection, and Candidate Competition in Us House and Senate Elections." *Journal of Politics* 67: 1-28.
- Choi, Jang-Jip. 2012. "Democracy after Democratization: The Korean Experience" .
- Close, Caroline., Kelbel, Camille., & van Haute, Emillie. 2017. "What Citizens Want in Terms of Intra-Party Democracy: Popular Attitudes towards Alternative Candidate Selection Procedures" . *Political Studies*, 65(3), 646-664.
<https://doi.org/10.1177/0032321716679424>
- Colomer, Josep. 2007. "On the origins of electoral systems and political parties: The role of elections in multi-member districts" . *Electoral Studies*, 26 (2), 262 - 273.
<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.02.002>
- Cordero, Guillermo., and Coller Xavier. 2018. "Democratizing Candidate Selection: New Methods, Old Receipts?" Basingstoke: Palgrave.Cotta, M., and Best, H. (2000).

Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000.
Oxford: Oxford University Press.

- Cox, Gary, and Mathew McCubbins. 2007. “Legislative Leviathan: Party Government in the House” . 2nd edition.
- Cross, William. P., and Katz, R. S. 2013. “The Challenges of Intra–Party Democracy” . Oxford: Oxford University Press.
- Cross, William. P., Kenig, O., Rahaç, G., and Pruyssers, S. 2016. “The Promise and Challenge of Party Primary Elections: A Comparative Perspective” . Montreal: McGill–Queen’s Press–MQUP.
- Cross, William., and Pilet, J. B. 2015. “The Politics of Party Leadership. A Cross–National Perspective” . Oxford: Oxford University Press.
- Cross, William. 2008. “Democratic Norms and Party Candidate Selection: Taking Contextual Factors into Account.” *Party Politics* 14 (5): 596–619.
- De Luca, Marino., and Venturino, Fulvio. 2017. “The effects of primaries on electoral performance: France and Italy in comparative perspective” . *French Politics*, 15(1): 43–56.
- Donovan, Todd. 2008. “The Limbaugh Effect: A Rush to Judging Cross– Party Raiding in the 2008 Democratic Presidential Nomination Contest.” *The Forum: Journal of Applied Research in Contemporary Politics* 6 (2): 1–8.
- Duverger, Maurice. 1959. “Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State” . London: Methuen & Co. Second English Revised ed.
- Duverger, Maurice. 1963. “Political Parties: their organization and activity in the modern state” , New York: Wiley, Science Ed.
- Fisman, Raymond., Kamenica, Emir., Harmon, Nikolay. A., & Munk, Inger. 2015. “Labor Supply of Politicians”. *Journal of the European Economic Association*, 13(5), 871–905. <http://www.jstor.org/stable/24539318>

- Fourinaies, Alexander and Hall, Andrew. 2016. “How Divisive Primaries Hurt Parties: Evidence from Near–Runoffs” (May 4, 2016). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2775324> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2775324>
- Gallagher, Michael, and Michael Marsh, eds. 1988. “Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics. London” . Sage Publication.
- Ghosh, Sujay. 2009. “NGOs as Political Institutions”. *Journal of Asian and African Studies*, 44(5), 475–495. <https://doi.org/10.1177/0021909609340063>
- Hazan Reuven and Rahat, Gidon. 2010. “Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences” . New York: Oxford University Press.
- Hellmann, Olli. 2014. “Party system institutionalization without parties: evidence from Korea” . *Journal of East Asian Studies*, 14 (1). pp. 53–84.
- Hellmann, Olli. 2014. “Outsourcing Candidate Selection: The Fight against Clientelism in East Asian Parties.” *Party Politics* 20 (1): 52–62.
- Huntington, Samuel. 1968. “Political Order in Changing Societies”. New Haven: Yale University Press.
- Ignazi, Piero. 2020. “The four knights of intra–party democracy: A rescue for party Delegitimation” . *Party Politics*, 26(1), 9–20. <https://doi.org/10.1177/1354068818754599>
- Indriðason, Indridi. H., and Kristinsson, Gunnar. H. 2015. “Primary consequences: The effects of candidate selection through party primaries in Iceland” . *Party Politics*, 21(4): 565–576.
- Inglehart, Ronald. 1997. “Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies” . Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv10vm2ns>
- Junghwa Lee, 2016. “A Study on the Party System in South Korea after Democratization”

- Kaisa Kotakorpi & Panu Poutvaara. 2010. "Pay for Politicians and Candidate Selection: An Empirical Analysis," CESifo Working Paper Series 3126, CESifo.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of Cartel Party". *Party Politics*, vol.1, no.1. 5–28.
- Kenig, Ofer., Pruyssers, S. 2018. "The Challenges of Inclusive Intra-party Selection Methods" . In: Cordero, G., Coller, X. (eds) *Democratizing Candidate Selection*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-76550-1_2
- Kenig, Ofer., Rahat, Gidon., and Hazan, Rahat. 2015. "Leadership selection versus candidate selection: similarities and differences" . In G. Sandri, A. Seddone, and F. Venturino (eds), *Party Primaries in Comparative Perspective*. Farnham: Ashgate, pp. 21–39.
- Kim, Jongcheol. 2014. "Courts in the Republic of Korea: Featuring a Built-in Authoritarian Legacy of Centralization and Bureaucratization" . In Jiunn-rong Yeh and Wen-Chen Chang, eds., *Asian Courts in Context*, pp. 112–142. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kyung-Sup Chang. 2010. "South Korea under Compressed Modernity: Familial Political Economy in Transition" . Routledge: New York
- Kyung-Sup, Chang. (Ed.). 2014. "South Korea in Transition: Politics and Culture of Citizenship" . (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315087788>
- LaPalombara, J., Weiner, M. 1966. "Political parties and Political Development" . Princeton Univ. Pr.
- Lawson, Kay. 2011. "Political Parties and Democracy" . Praeger.
- Lipset Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy" . *The American Political Science Review* 53: 69–105.

- Matthew Hilton. 2011. "Politics is Ordinary: Non-governmental Organizations and Political Participation in Contemporary Britain" . *Twentieth Century British History*, Volume 22, Issue 2, pp. 230–268, <https://doi.org/10.1093/tcbh/hwr002>
- Mobrand, Erik. 2019. "Top-Down Democracy in South Korea" . Seattle: University of Washington Press.
- Moon, Seungsook. 2005. "Militarized Modernity and Gendered Citizenship in South Korea" . Durham: Duke University Press.
- Narita, Nakai and Kubo. 2012. "Democratising Party Leadership Selection in Japan and Taiwan" . *Party Primaries in Comparative Perspective*. Routledge, pg, 105–128.
- Norris, Pippa, and Lovenduski, Joni. 1995. "Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament" . Cambridge: Cambridge University Press.
- Panbianco, Angelo. 1988. "Political Parties: Organization and Power" . Cambridge: Cambridge University Press.
- Piergiorgio Corbetta & Rinaldo Vignati. 2013. "The primaries of the centre left: only a temporary success?" . *Contemporary Italian Politics*, 5:1, 82–96, DOI: 10.1080/23248823.2013.788269
- Poguntke, Thomas, and Webb, Paul (eds). 2005. "The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies" . Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. 1976. "The Comparative Study of Political Elites" . Prentice-Hall international.
- Rahat, Gidon. 2008. "Which Candidate Selection Method Is More Democratic?" . UC Irvine: Center for the Study of Democracy. Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/05n9f4bn>
- Rahat, Gidon, and Kenig, O. 2018. "From Party Politics to Personalized Politics?: Party Change and Political Personalization in Democracies" . Oxford: Oxford University Press.

- Ranney, Austin. 1981. "Candidate Selection." In *Democracy at the Polls*, edited by David Butler, Howard Penniman, and Austin Ranney, 75–105. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Samuel P. Huntington. 1991. "The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century" . Norman: University of Oklahoma Press
- Sandri, Guilia, and Antonella, A. 2021. "New paths for selecting political elites: Investigating the impact of inclusive candidate and party leader selection methods" . Routledge.
- Sandri, Guilia, Seddone, Antonella, and Venturino, F. 2015. "Party Primaries in Comparative Perspective" . Ashgate Publishing Limited.
- Semenova, Elena. 2015. "Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe: Recruitment and Representation" . Review in West European Politics.
- Siavelis, Peter M., and S. Morgenstern (eds). 2008. "Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America" . University Park: Pennsylvania State University Press.
- Strömblad, Per, & Myrberg, Gunnar. 2013. "Urban Inequality and Political Recruitment" . *Urban Studies*, 50(5), 1049–1065. <http://www.jstor.org/stable/26144265>
- Thompson, M., Ellis, R. and Wildavsky, A. 1990. "Cultural Theory" . Westview Press, Boulder
- Ware, Alan. 2016. "The American Experience of Primary Elections in Comparative Perspective" . In *Party primaries in Comparative Perspective*. Taylor and Francis.
- Ware, Alan. 1996. "Political Parties and Party Systems" . New York: Oxford University Press.

- Ware, Alan. 1979. "The Logic of Party Democracy". Macmillan: London
- Ware, Alan. 2002. "The American Direct Primary: Party Institutionalization and Transformation in the North" . Cambridge : Cambridge University Press.
- Witt, Michael A., & Gordon Redding. 2013. "Asian Business Systems: Institutional Comparison, Clusters, and Implications for Varieties of Capitalism and Business Systems Theory" . *Socio-Economic Review*, 11, 2, 265–300.
- Young, Lisa. 2013. "Party Members and Intra-party Democracy." In *The Challenges of Intra-Party Democracy*, edited by William Cross and Richard S. Katz, 65–81. Oxford: Oxford University Press.
- Zielinski, Jakub. 2002. "Translating Social Cleavages into Party Systems: The Significance of New Democracies" . *World Politics*, 54(2), 184–211. doi :10.1353/wp.2002.0005

Abstract

Candidate Selection Process of the Korean Major Political Parties: The 20th and 21st General Elections

Muhammed Eren YILDIRIM

Korean Studies Master

The Graduate School of International Studies

Seoul National University

Today, voting, as a traditional method of participation in politics, is not the only criterion of democracy. Democracy is evaluated with very comprehensive criteria such as political participation, representation, accountability, competition and responsiveness. Therefore, one of the important changes in democracy today is the selection of candidates through the participation of the people. Primary election is considered as an important step in the process of party democratization.

This study examines the 20th and 21st General Elections' primaries of two major Korean political parties, Democratic Party of Korea (더불어민주당) and People Power Party (국민의힘). The aim of this study is to examine the candidate selection processes by making a detailed description about the

primary elections. For this purpose, two research questions were asked: Who decides on the candidate selection during the primary election of the two major parties in Korea and how the primary election process works. However, this study does not consider the primary as a main determinant of democratization of candidate selection, rather this study uses empirical data as a supplementary source to comprehend the current situation in the major parties in Korea.

The purpose of this research is not to test a theory from the primary election literature, but to give detailed descriptions about the process by examining the candidate selection of the Democratic Party of Korea (DPK) and the People Power Party (PPP). In order to find answers to these research questions, empirical data such as the compositions of selectorates for the both party primaries and the primary election rates according to the constituencies were examined. According to the results of the descriptive analyses made possible to answer the research questions of this study. Three basic conclusions were reached. Although the selectorate is mostly composed of ordinary voters in the primary elections organized by DPK and PPP in the 20th and 21st General Assembly Elections, the participation of the people in the primary elections is limited due to the use of the survey method. Also, political parties do not keep their primary election rates as high as they promised before the general elections. Secondly, political parties continue to use strategic candidate

selection method, as they did before the democratization, with centralized party decisions. Thirdly, weak party institutionalization and artificial increase in party membership, which emerged as a result of the reasons arising from the party system, election system and political culture, seem to be important in the emergence of the expected democratic openness in the primary elections.

Keywords: Candidate Selection, Primaries, Parliamentary Election, The 20th General Election, The 21st General Election

Student Number: 2020–20521