

한국에서의 대선후보선출과 정당정치: 제17대 대선을 중심으로*

아사막유키 | 아마구치현립대

공직자의 선출에 있어서 “누가 선출되느냐” 뿐만 아니라 “어떻게 선출되느냐”도 중요하다. 선출방법이 다르면, 유권자, 정당, 후보, 그리고 언론 등 정치적 행위자들의 전략이나 선호, 그리고 그들간의 상호작용도 영향을 받아 당선자도 달라진다. 무엇보다 오늘날 대의민주주의국가에서 공직자선출은 정당에 의한 후보선출과 유권자에 의한 당선자의 결정이란 두 단계로 이루어지고 있기 때문에 종래 거의 연구되지 않았던 첫번째 단계인 정당에 의한 후보선출을 분석하는 것이 대단히 중요하다. 이 논문에서는 17대 대선을 사례로 대선후보선출과정을 살펴보고 그것이 정당정치에 미치는 영향을 검토한다.

국민경선의 도입과 같이 후보선출과정이 민주화되는 것은 참여의 확대나 대표성의 제고란 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있는 측면이 많다. 더 나아가, 각 정당에게 경쟁력이 있는 후보의 선출에 연결된다면 더 좋을 것임에 틀림없다. 그러나, 이러한 ‘보이는 목표’와 동시에 정당정치에 있어서 ‘보이지 않는 결과’도 수반한다는 것이 이미 드러난 바 있다. 16대 대선에서 당초 거의 주목 못 받았던 후보가 당의 후보로 선출됐을 뿐만 아니라 결국 대통령에 당선했지만, 그 후에 대통령과 여당간의 관계가 흔들려서 결국 분당과 탄핵에까지 이르렀다. 공직자 선출방법에 따라 후보와 의원, 당원, 그리고 유권자간의 당내 권력구조가 변화하게 되어 ‘유권자 속의 정당’이 중요해지면 중요해질수록 ‘조직으로서의 정당’이 와해되기 마련이다.

* 이 논문은 본인이 연구대표자로 미시마카이운(三島海雲) 기념재단 2007년도 학술연구장려금을 받아 진행하고 있는 “대통령이 만들어지는 법: 제17대 한국 대통령선거에 대한 참여관찰”의 성과의 일부이다. 또한 본인이 공동연구자로서 한국학중앙연구원 해외한국학 지원사업연구지원을 받아 진행중인 “대통령의 탄생: 제17대 대선에 관한 종합적 연구(2007-R-13)”의 성과이기도 하다.

우리는 벌써 누가 17대 대통령으로 당선했는지를 알고 있다. 이명박 대통령이 한나라당 국민경선에서 이른바 당심에서 졌음에도 불구하고 민심에서 앞섰기 때문에 후보로 선출됐다는 사실이 앞으로 '누가 선출되느냐'를 넘어 그 '누군가'가 '무엇'을 할 것인가마저 좌우할 것인지를 지켜봐야 할 것이다.

주제어: 대선후보선출, 국민경선, 정당구조, 정당정치

I. 들어가며

공직자의 선출은 대의민주주의국가에서 유권자에게 가장 중요한 정치참여의 하나이며, 정치적 충원의 주요한 형태이다. 특히, 대통령제에서는 유권자는 국회의원 뿐만 아니라, 대통령도 직접 뽑을 수 있다는 것이 이원대표제정부의 가장 큰 특징이다. 대통령이 한 사람이고 전국을 하나로 하는 선거구에서 선출되고, 헌법상 막대한 권한을 갖고 있기 때문에 종전부터 '누가 선출되느냐(Who gets elected)'에 관심이 쏠리고 있었다. 그러나, '어떻게 선출되느냐'도 또한 중요하다. 왜냐하면, 선출 방법에 따라, 유권자, 정당, 후보자, 그리고 언론 등 정치적 행위자들의 전략이나 선호, 그리고 그들간의 상호작용도 영향을 받아 당선자도 달라지기 때문이다. '누가 선출되느냐'를 알기 위해서도 '어떻게 선출되느냐'에 대해 검토하는 것이 필요하다.

대의민주주의국가의 선거에서 유권자는 자유롭게 평등하게 투표할 수 있지만, 그 선택의 폭은 제한돼 있다. 유권자는 어디까지나 주어진 후보자들 안에서만 투표할 수 있다. 유권자는 당선자를 결정할 수 있을지 몰라도, 후보자를 선출할 수 없다는 것이다. 오늘날 선거에서는 후보자는 정당의 공천을 받고 있는 경우가 대부분이다. 특히 대통령선거에서는 당선이 가능한 유력한 후보자 모두가 정당공천을 받고 있다. 공직자의 선출은 2단계로 이루어지고 있고 유권자에 의한 당선자의 결정에 앞서 정당이 후보자를 선출하는 단계가 있다는 것이 중요하다. 공직의 획득을 목표로 하는 정당에게 후보자선출은 가장 중요한 일 중에 하나임에 틀림없다. 따라서, "어떻게 선출되느냐"라는 문제 중에서도 먼저 첫번째 단계인 정당내에서 후보자 선출에 대해 검토해야 한다.

첫번째 단계에 대한 검토가 중요한 것은 이러한 현실적 이유 이외로 비교정치학적으로도 매력적인 퍼즐이기 때문이다. 두 번째 단계에서 선출방법, 즉 선거제도는

이론적으로도 경험적으로도 정치공학적(constitutional)인 함의에서도 매력적인 퍼즐임이 분명하다. 독립변수로서 선거제도가 정당체제에 미치는 효과에 대해서는 종전부터 전국차원과 선거구차원, 그리고 이들 양자간의 관계에 대해서 연구가 이루어져 연구성과도 많이 축적되어 왔다. 또한 최근 들어 종속변수로서의 선거제도에 대해서도 선거제도 그 자체의 등장, 지속, 그리고 변화 등이 연구되기 시작했다. 첫 번째 단계인 정당내 후보선출방법에 대해서도 많은 성과가 기대된다. 적어도 지명이나 추대뿐만 아니라 당내선거나 국민경선 등 변수에 차이가 나타나기에 이론적 실증연구가 충분히 이루어질 수 있다는 것만큼은 확실하다. 종속변수로 설정하자면, 정당간의 차이나 시계열 변화, 그리고 국가간의 비교 등이 초점이 된다.

또한, 첫 번째 단계인 정당내 후보선출방법의 차이는 두 번째 단계에 영향을 미친다는 것임에 틀림없다. 누가 정당의 후보로 선출되느냐에 따라 당연히 누가 최종적으로 유권자에 의해 당선자로 결정되는지도 좌우되기 때문이다. 그런 의미에서 정당내 후보선출방법은 독립변수로서도 중요하다. 더 나아가 정당내 후보선출방법은 정당정치나 대의민주주의에서 대표성이나 반응성, 그리고 민주체제의 안정성에 제도 영향을 미칠 수 있기 때문에 독립변수로서도 설정하는 것이 중요하다.

이 논문은 위와 같은 문제의식에 바탕을 두면서 2007년 12월 19일에 실시되는 제17대 대통령선거(이하 대선)를 사례로 삼아 한국에서의 공직후보선출에 대해서 분석한다. 한국을 사례로 선택한 이유는 다음 세 가지다. 첫째, 종래 ‘누가 선출되느냐’에만 관심이 쏠리고 있었지만, 지난 16대 대선에서 이른바 국민경선이 도입되어 처음에는 거의 주목 안 받았던 후보가 선출됐을 뿐만 아니라, 결국 대통령에 당선하는 등 ‘어떻게 선출되느냐’에 따라 ‘누가 선출되느냐’도 달라진다는 것이 날 날이 드러났다. 둘째, 당내 후보선출방법이 다양해져 정당간의 차이나 시계열 변화 등이 보이기 시작해 경험적 연구를 실시하는 요건이 마련됐기 때문이다. 특히 이번 17대 대선에서는 각 정당간의 차이가 많다. 셋째, 대통령제하에서 공직후보선출을 분석하는 데 아시아에서 필리핀이나 대만과 같이 대통령제인 한국은 국가간 비교를 하는 데 중요한 함의를 지닌다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2절에서는 당내 후보선출을 분석하는 틀을 제시한다. 제3절에서는 민주화이전의 대선에 대해서 시계열 비교를 실시한다. 제4절에서는 민주화이후 대선에 대해서 시계열로 비교한다. 제5절에서는 지난 16대 대선에서의 국민경선에 대해 살펴보고 이번 대선과의 비교의 준거틀로 삼는다. 제

6절에서는 이번 17대 대선에서 각 정당간 비교를 한다. 제7절에서는 일본과의 비교를 실시한다. 마지막으로 제8절에서는 첫번째 단계인 정당내 후보선출방법이란 퍼즐이 갖는 함의를 도출한다.

II. 분석틀

종래 공직자선출에 대해서는 '누가 선출되느냐'에 관심이 쏠리고 있었기 때문에 '어떻게 선출되느냐'에 대해서는 선행연구는 그다지 많지 않지만, 16대 대선에서 국민경선의 도입을 계기로 그 이후 제17대 총선(2004년 4월)이나 제4회 전국동시지방선거(2006년 5월)를 사례로 한 연구가 축적돼 있다(Rahart and Hazan 2001)¹⁾. 제2절에서는 개별적 사례를 분석하기에 앞서 정당내 공직후보선출에 대한 분석틀을 제시한다.

후보선출을 검토하는 데 중요한 것은 다음 두 가지다. 첫째, 누가 후보가 될 수 있는지의 자격(candidacy)이다. 둘째, 누가 그 후보를 선출할 수 있는지의 자격(selectorate)이다. 전자는 선출되는 이에 관한 문제이고 후자는 선출하는 이에 관한 문제이다. 각각에 어느 정도 포괄성(inclusiveness)이 있는지에 따라 유형화할 수 있다.

먼저 후보자격에 대해 검토한다. 여기서 포괄성이 높은 순서대로 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 유권자라면 누구나 후보가 될 수 있는 경우다. 당원인 것도 요구되지 않는다. 하지만, 정당인 이상 외부에서 인사를 영입할 경우도 입당시키고 나서야 당직이나 후보 자리를 부여할 경우가 일반적이기 때문에 여기에 해당되는 사례는 거의 없다. 둘째, 당원이라면 누구나 후보가 될 수 있는 경우다. 많은 경우, 여기에 해당된다. 셋째, 단지 당원임을 넘어서 보다 더 엄격한 요건이 요구될 경우다. 예를 들면, 당원이 된 후의 기간이나 당 활동에 대한 참여나 공헌의 정도가 추가적으로 필요하다.

다음으로 선출자격에 대해 검토한다. 여기서 포괄성이 높은 순서대로 다섯 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 유권자라면 누구나 선출자가 될 수 있는 경우다. 국민경선이

1) 이 틀을 원용하는 것으로 강원택 2004, 이현출 2003, 전용주 2005 등이 있다. 역대총선에 관해서는 김용호 2003, 지방선거에 관해서는 모종린-전용주 2004 등을 참조하라.

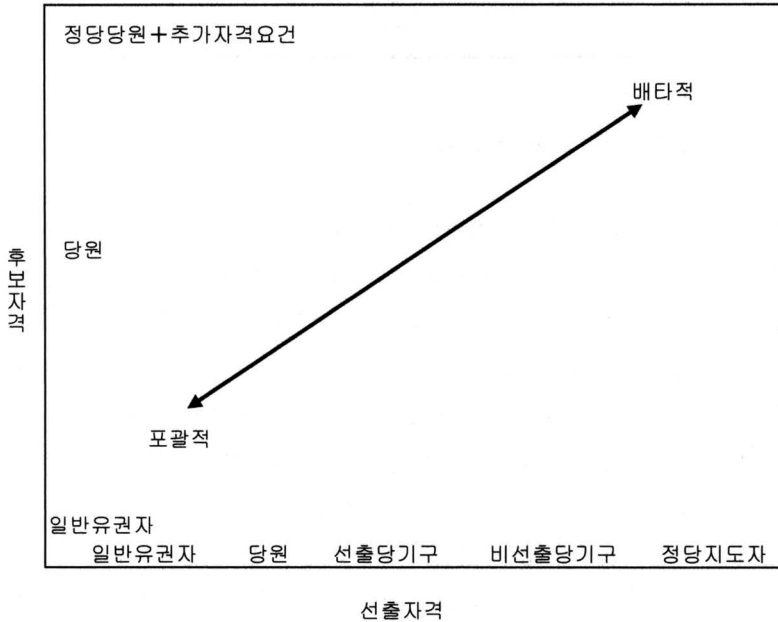


그림 1. 후보자격과 선출자격의 포괄성에 따른 후보선출의 유형

여기에 해당되지만, 개방형과 제한형으로 나뉜다. 물론, 선출자수에 상한선이 없는 개방형이 더 포괄적이다. 둘째, 당원이라면 누구나 선출자가 될 수 있는 경우다. 셋째, 당내선출기구에서 공직후보가 선출되는 경우다. 넷째, 당내 비선출기구에서 후보가 선출되는 경우다. 당내외 전문가들이 참여한 공천심사위원회와 같은 것도 여기에 해당되지만, 그 기구의 구성원이 누구에 의해 어떻게 지명되느냐에 따라서 실질적으로는 다음 다섯번째 유형과 거의 차이가 없을 수도 있다. 다섯째, 정당 지도자가 단독으로 결정하는 경우다. 후보자격과 선출자격의 두 가지 측면에서 포괄성의 정도에 따라 후보선출을 유형화하면 다음 그림1과 같다²⁾.

한국의 경우, 종래 후보자격과 선출자격의 양쪽에서 정당간의 차이나 변화가 거의 없었기 때문에 '어떻게 선출되느냐'에 대한 연구는 제대로 이루어지지 않았다. 후보자격에서는 한국정당은 사회적으로 확실한 기반이 있는 대중조직정당이 아니었고, 선거에서 이기는 것이 가장 중요한 과제였기 때문에 후보자격에 당원이상의

2) Rahart and Hazan 2001, 304의 그림3에 근거하여 작성함.

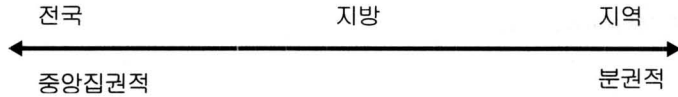


그림 2. 지리적 분권화에 따른 후보선출의 유형

추가적 요건을 설정하는 것은 경쟁력이 있는 후보를 선출하는 데 합리적이지 않았다. 또한, 선출자격에서도 오래 동안 공직후보의 공천권은 당총재가 완전히 장악하고 있었기 때문에 선출자격의 다섯 가지 유형 중에서 가장 배타적이었다.

후보선출을 검토하는 데 가장 중요한 것은 앞서 본 후보자격과 선출자격에서의 포괄성의 정도이지만, 또 하나 중요한 것은 지리적 분권화(territorial decentralization)의 정도이다. 이것은 후보자격이든 선출자격이든 어떤 지리적 범위에 관한 것인가 하는 문제이다. 물론, 이 문제는 선거의 종류나 선거제도에 크게 규정된다. 예를 들면, 총선에서 소선거구제의 경우, 선출자격이 가장 포괄적이라면 유권자도 참여하는 데 그 때 해당 지역구의 유권자만이 참여할 것이다. 거꾸로 전국을 하나의 선거구로 하는 비례대표제나 대선의 경우, 선출자격이 가장 포괄적이라면 모든 유권자가 참여할 것이다. 물론, 전자의 경우라도 지역을 완전히 배제하고 중앙에서만 결정할 수도 있고 후자의 경우라도 적어도 이론적으로는 어떤 특정한 지역에서만 결정하는 것도 가능하다. 지리적 분권화의 정도에 따라 후보선출을 유형화한다면 다음 그림2와 같다³⁾. 포괄성뿐만 아니라 분권화도 같이 분석하는 이유는 포괄성이 없는 분권화는 '중앙의 보스에 의한 독점' 으로부터 '지방의 보스에 의한 독점' 으로의 단순한 이관에 그쳐 진정한 후보선출의 민주화가 되지 못하기 때문이다.

또한 중요한 것은 선출방법이 투표(voting)인가 지명(appointment)인가 하는 문제이다. 선출자격이 가장 배타적이고 정당지도자만 결정하는 경우에는 지명밖에 없지만, 그 밖의 경우에는 둘 다 있을 수 있다. 가장 포괄적이고 유권자까지 포함할 경우에도 체육관이나 관장에 모여 박수나 갈채로 선출하는 것은 이론적으로 있을 수 있고 역사적으로도 수많은 사례들이 존재한다. 물론, 포괄성이 높아지면, 어떤

3) Rahart and Hazan 2001, 305의 그림4에 근거해서 작성했지만, 사회부문에 관한 기능적(functional) 분권화란 부분을 삭제했다. 전용주 2005, 220의 그림2에서도 똑같이 수정되었지만, 한국의 대선에 관한 한 기능적 분권화는 정수(중앙집권적)로 간주해도 무방할 것이다.

형식이든 투표가 사용되는 경우가 일반적이지만, 포괄성과 투표는 적어도 이론적으로는 구별되어야 할 개념이다.

마지막으로 투표의 경우, 다른 경우와 마찬가지로 선거제도의 차이가 중요하다. 비례대표제인가 다수제인가, 다수제인 경우에도 상대다수제인가 절대다수제인가에 따라 결과가 달라진다. 또한, 표의 수가 한 표인가 두 표 이상인가에 따라 복수의 후보들간의 합종연합의 가능성이 크게 좌우된다. 선거나 캠페인의 횡수나 일정도 중요하다. 전국을 순회로 캠페인을 하고 각 곳에서 투개표를 실시하는 경우, 초반이 선거전 전반의 흐름에 큰 영향을 미치는 것은 미국의 대선에서 아이오와주나 메가 화요일 등의 사례들을 통해서도 분명하다. 그런 경우, 각 후보는 선거전 초반에 자신에게 유리한 지역에서 선거를 치르도록 일정을 앞당기려고 한다(front loading). 또한 두 번째 단계인 본선과의 유사점이나 차이점도 궁금하다.

종합적으로 말하면, 후보자격과 선출자격에서의 포괄성과 지리적 분권화의 정도에 따라 먼저 기본적 유형화를 한 후에 투표의 경우 구체적 선거제도의 차이에 따라 후보선출을 보다 더 세밀하게 유형화하는 것이 중요하다. 제3절 이하에서 한국 대선을 사례로 당내 후보선출에 대해 분석하는 데 이 틀을 이용하지만, 한국의 사례에 대해 일반적으로 사용되고 있는 보다 간단한 다음 네가지 유형도 참고할 만하다. 첫째, 당의 유력자에 의한 후계자 지명이다. 한국의 경우, 대통령이 당총재도 겸하고 있는 경우가 많지만, 대통령이 자신의 후계자를 지명한다. 둘째, 추대이다. 선거에 출마하기 위해 정당을 만들어서 스스로 후보가 되는 경우다. 말하자면, 자신의 자신에 의한 자신을 위한 정당이고 자천자선인 셈이다. 셋째, 당내선거이다. 선출당기구 또한 비선출당기구에 해당되는 대의원만이 참여하는 경우와 당원 모두가 참여하는 경우가 있다. 넷째, 일반 유권자의 참여까지 허락하는 이른바 국민경선이다. 개방형과 제한형으로 나뉜다.

III. 민주화이전의 시계열 비교

제3절에서는 민주화이전의 대선에 대해 시계열로 비교한다(김용호 2001, 심지연 2004, 이원중 2006, 호광석 2005, 홍득표 2000). 구체적으로는 1987년에 민주화되기까지 1대 대선으로부터 12대 대선까지의 시기가 해당된다. 절차적 민주주의가 유지

됐던 것으로 간주되는 제3공화국(1962-72)을 다른 시기와 같이 민주화이전으로 다루는 것은 오늘날 민주체제와는 단절이 있다는 이유에 따른 것뿐이다. 결론부터 제시하자면, 민주화이전의 대선에서 정당내 후보선출은 여당의 경우 '대통령의 대통령에 의한 대통령을 위한 정당'으로서 추대를 반복해 온 데 비해 야당의 경우 점차 양당제가 확립되는 가운데 정권교체를 목표로 당내선거를 실시하고 후보단일화를 실현하는 등 경쟁력이 있는 후보를 선출하는 데 많이 노력했다.

건국헌법에서는 당초 의원내각제의 도입이 예정돼 있었음에도 불구하고, 이승만의 강력한 요구로 대통령직이 삽입되게 됐지만 대통령은 국민에 의해 직접 선출되는 것이 아니라 국회에서 선출하도록 규정됐다. 1대 대선(1948)에서는 이승만은 희망한 대로 대통령에 당선됐지만, 국회안에 자기 세력을 갖고 있지 않았기 때문에 간선이 유지되는 한 재선의 가능성이 아주 희박했다. 2대 대선(1952)을 앞두고 이승만대통령은 개헌을 강행해 대통령은 국민에 의해 직접 선출되게 됐다. 현직 후보인 이승만만이 자유당을 만들어서 원외세력을 동원해 재선에 성공했지만, 나머지 후보들은 무소속이었다. 정당이 아직까지는 제자리를 잡지 못했던 것이다. 3대 대선(1954)에서는 비이승만진영에서도 정당이 만들어졌다. 민주당에서는 정부통령 후보선출을 위한 당내선거가 실시됐다. 정부통령은 다같이 한꺼번에 선출되는 것이 아니라 각자 따로 따로 선출되기 때문에 급조된 민주당 안에서 자리배정을 둘러싸고 구파와 신파간의 대립이 노정됐다. 또한 진보당의 조봉암파의 야권후보 단일화가 시도됐지만, 결국 실패로 끝났다. 야권이 분열되는 가운데 이승만은 3선에 성공했지만, 부통령자리를 민주당의 장면에게 뺏긴 것은 충격적이었다. 부통령은 대통령직을 승계할 권리가 부여되고 있고 당시 이승만대통령이 고령이었기 때문에 경쟁력이 있는 부통령 후보를 출마시키는 것이 여야를 불문하고 중대한 과제였다. 4대 대선(1960)에서는 자유당의 경우, 대통령후보는 이승만으로 쉽게 확정됐지만, 부통령후보로서는 지난 대선에 떨어진 이기붕을 대신할 만한 이가 없었다. 민주당의 경우, 정부통령 후보를 선출하기 위해 974명의 대의원이 투표에 참여하는 당내 선거를 실시해, 구파의 조병옥이 484표를 얻어 대통령후보로, 신파의 장면이 481표로 부통령으로 선출됐다. 결국, 정부대통령 모두 자유당이 거둬 들였지만, 이기붕이 당선되도록 부정선거를 저질러 4월혁명의 도화선이 됐다. 결국, 이승만은 하와이로 망명길에 오르고 이기붕은 자살하는 등 자유당정권은 와해되고 제1공화국(1948-60)은 붕괴됐다.

4월혁명후에 성립된 제2공화국에서는 대통령제로부터 의원내각제로 헌정체제가 변경됐지만, 박정희가 주도한 군사 쿠데타로 헌정이 중지됐다. 박정희가 부통령이 없는 대통령제의 부활을 근간으로 한 새 헌법을 제정해 민정기관을 실시해 제3공화국(1962-72)이 성립됐다. 박정희는 스스로 군복을 벗어 민주공화당을 창당해 임한 5대 대선에서는 야권후보들이 정치활동이 정지됐다가 갑자기 풀린 바람에 제도 변화에 대응하지 못해 단일화에 실패했기 때문에 어려움이 없이 대통령으로 당선됐다. 6대 대선(1967)에서는 유진오의 민주당과 윤보선의 신한당이 합당해서 신민당이 만들어졌다. 당시, 대선과 총선은 한 달 간격으로 이어서 실시됐는데, 총선에서의 공천권을 반반으로 나눠 “대권(대통령 후보직)”과 “당권(당 집행부)”을 분리함으로써 야권후보들의 단일화가 이루어져 윤보선이 대선후보로 선출됐다. 그 대신, 유진오는 당권을 잡았다. 7대 대선(1971)에서는 민주공화당의 경우, 개헌을 강행하면서까지 임한 박정희가 당연히 후보로 선출됐지만, 신민당의 경우 885명의 대의원이 참여하는 가운데 당내선거가 실시됐다. 첫 투표에서는 ‘40대기수론’을 내세운 김영삼(421표)과 김대중(328표) 모두가 과반수를 득표 못했기 때문에 결선투표가 실시됐다. 거기서는 또 한명의 40대기수였던 이기택에 대한 투표는 무효로 처리됐지만, 결선투표에서는 이기택으로부터 지지를 받은 김대중(458표)이 김영삼(410표)을 역전해 승리했다. 그 이후 김영삼은 김대중과 함께 공동유세에 나서는 등 적극적으로 선거협력이 이루어져 온 당이 하나가 되어서 싸웠기 때문에 근소한 차로 박정희한테 지기는 했지만 사실상의 승리였다고 평가됐다. 정권여당과 양당제가 점차 확립되어 가는 가운데 정권교체를 목표로 당내선거를 실시해 후보 단일화를 실현하는 등 경쟁력이 있는 후보를 선출하는 것은 야당에게 가장 중요한 과제이었다. 그만큼 이 시기 선거는 치열했다는 것이다.

사실상의 패배란 쓰라린 결과를 보고 선거로서 더 이상 재선이 불가능하다고 판단한 박정희대통령은 이른바 유신체제, 즉 제4공화국(1972-80)으로의 이행을 선언했다. 새로 제정된 헌법에서는 대통령은 통일주체국민회의에 의해 간접적으로 선출돼 박정희에게 사실상 종신대통령이 보장된 셈이다. 사실, 8대(1972), 9대(1978), 10대(1979) 대선에서 모두 투표율이 100%인 가운데 박정희는 신임됐다. 10·26사태로 박정희가 암살되면, 최규하가 대통령권한대행이 되어 11대 대선(1980)에서는 통일주체국민회의에서 선출된 후, 정식으로 대통령에 취임했다. 그러나 실권은 이미 전두환이 지휘하던 신군부로 넘어가 서울의 봄과 광주민주항쟁을 진압한 전두환이

신헌법을 제정해 제5공화국(1980-87)을 발족시켰다. 12대 대선도 유신체제와 마찬가지로 간선이었지만 선거모체의 이름만 대통령선거인단으로 바뀌었다. 형식적인 선거만 실시되어 민정당의 전두환이 90.2%의 득표율로 당선됐다. 나머지는 신민당, 국민당, 민권당이란 위성정당들의 후보들이었다.

민주화이전의 대선에서는 여당은 언제나 '대통령의 대통령에 의한 대통령을 위한 정당' 이었고, 추대를 통한 후보선출이었던 데 비해, 야당은 4대 대선이나 7대 대선과 같이 선거를 통한 정권교체가 현실적인 것이 되면 경쟁력이 있는 후보를 선출하기 위해 당내선거를 적극적으로 도입한 것이 특징적이다.

IV. 민주화이후의 시계열 비교

제4절에서는 민주화이후 대선에 대해 시계열로 비교한다. 구체적으로는 1987년의 민주화이후, 정초선거에 해당되는 13대 대선으로부터 15대 대선까지의 시기를 검토한다. 16대 대선에 대해서는 다음 제5절에서 다룬다. 결론부터 말하면, 정당내 대선후보선출에는 지명, 추대, 당내선거 등 다양한 방법이 혼합돼 있지만, 여당은 언제나 분열돼, 야당이 후보단일화에 성공한 경우에 정권교체가 이루어졌다(이정진 2002).

13대 대선(1987)은 민주화이후 처음으로 실시된 선거이며, 민주화진영 후보들이 단일화하는 데 실패한 것이 특징적이다. 김영삼과 김대중은 분열한 후 각각 민주당과 평민당을 만들고 독자 출마했다. 김종필도 공화당을 만들어 출마하는 등 야당이 분열하는 가운데 결국 여당 민정당의 노태우가 당선됐다. 민정당의 경우, 노태우가 후보로 선출된 것은 현직 대통령인 전두환에 의해 육성되고 지명됐기 때문이다. 전두환은 전국구선출 초선 국회의원이고 군인출신인 노태우에게 당 대표를 시켜 민주화의 획을 그은 6·29선언을 연출하도록 만드는 등 후계자로 노태우를 자리매김시켰다. 민주화로 인해 정치활동이 자유로워진 김영삼과 김대중은 자신이야말로 민주투사라고 자부하면서 단일화의 여지를 두지 않았다. 양김은 각각 영남과 호남이란 지역적 지지기반을 갖는 카리스마적 지도자이고 스스로 정당을 만들어서 추대되는 형식으로 후보로 선출됐다.

14대 대선(1992)에서는 주요 여야 정당에서는 당내선거가 실시됐지만, 이것은 각

정당의 성립과 관련이 있다. 민자당에서는 민정당, 민주당, 공화당의 3당합당으로 만들어진 후에 민정계와 민주계간에 대립이 지속되는 가운데 후보의 선출은 선거로 정하기로 했다. 민정계의 박태준이 불출마를 선언하는 가운데 민주계의 김영삼(66.3%)과 이종찬(33.2%)간의 대결이 되어 노태우의 소극적 지지를 받은 김영삼이 선출됐다. 평민당과 그밖의 세력이 모인 민주당에서는 김대중(60.2%)이 이기택(39.4%)을 이겨 후보로 선출됐다. 또한 현대그룹 총재였던 정주영이 국민당을 만들어서 먼저 14대총선에서 원내그룹을 구성할 수 있을 정도로 의석을 얻은 후에 제3의 후보로 등장했다(강원택 2003, 200-224). 이것은 추대의 유형에 속한다. 결국, 김영삼이 당선되어 패배한 김대중은 정치은퇴를 선언하고 정주영의 국민당은 해체됐다. 국민당은 국회에서 일정한 세력을 차지하는 것을 목표로 한 것이 아니라, 어디까지나 정주영이 대선에 나서기 위한 정당이었다는 것이다.

15대 대선(1997)에서는 민자당으로부터 바뀐 신한국당의 경우, 당밖에서 영합한 이회창과 당내파인 이인제간에 대립이 치열해지는 가운데 당내선거가 실시됐다(김희정 1997). 그 방법도 변경되어 대의원수는 종전의 약 두 배인 12,430명으로 확대되고 임명직과 선출직의 구성비율도 4대 6에서 1.5대 8.5로 바뀌게 되고 지구당 대의원수도 7명으로부터 35명으로 확대됐다. 또한 대의원의 20%는 여성으로 하는 할당제도 도입되고 과반수를 득표한 후보가 없을 경우에는 결선투표가 도입되는 등 새로운 제도가 추가됐다. 결과적으로는 이회창이 당내선거에 승리했다. 그후에 김영삼대통령을 탈당시켜 당명도 한나라당으로 바꾸는 등 과거와 결별한 새로운 이미지를 강조했다. 2위로 끝난 이인제는 탈당한 후에 국민신당을 만들어서 추대로 후보가 되고 패배란 결과를 승복하지 않았다는 비판을 감수하면서 독자 출마를 강행했다. 정치은퇴를 철회하고 대선 3수에 도전한 김대중은 국민회의를 만들어서 추대로 후보가 됐다. 더 나아가, 김대중은 김종필과의 이른바 'DJP연합'도 성사시켜 호남과 충청이란 서로 다른 지지 지역간의 시너지효과를 기대했다. 국민회의와 자민련은 합당하지 않고 그대로 존속하면서도 공동으로 정부를 구성하고 국회에서 협력하기로 했다. 여당이 이회창과 이인제간에 분열되는 가운데 야당은 김대중과 김종필간의 연휴에 성공함으로써 정권교체가 이루어졌다.

V. 16대 대선에서의 국민경선

제5절에서는 지난 16대 대선에서의 국민경선에 대해 살펴 보고 이번 17대 대선과의 비교의 준거틀로 삼는다. 16대 대선에서 국민경선을 도입한 정당은 민주당과 한나라당이다. 특히, 민주당의 국민경선은 당초 거의 주목을 못 받았던 후보가 당 후보로 선출됐을 뿐만 아니라, 결국 대통령에 당선되는 등 국민으로부터 큰 주목을 받았다. 종래 거의 관심을 못 끌었던 '어떻게 선출되느냐' 라는 문제가 새롭게 분석의 대상이 된 것은 그것에 따라 '누가 선출되느냐' 도 달라진다는 것이 실제의 사례와 함께 제시됐기 때문이다.

민주당의 국민경선은 제한형 프라이머리(closed primary)였다. 선출자의 규모는 70,000명이고 이것은 중전과 비하면 상당히 확대된 것은 사실이다(김영동 2002, 박정우 2003, 박홍엽 2004). 그러나 유권자의 규모는 이에 비해 훨씬 제한되었다. 당시 공직선거법으로는 당원에게만 정당의 공직후보의 선거권을 보장하고 있었기 때문에 형식적으로는 입당절차를 밟지 않은 한 일반 유권자는 선출자가 되지 못했다. 선출자는 대의원, 당원, 일반국민이 2 : 3 : 5의 비율로 구성돼 절반은 일반국민이었다. 정당의 공직후보선출, 그것도 대선후보선출에 일반국민이 참여한 것은 헌정사상 처음 있는 일이었다. 선거인단에 등록하려고 한 경쟁이 매우 치열해, 약 48배에 다를 정도로 큰 관심이 쏠렸다. 선거제도로 호주에서 사용되고 있는 선호투표제(alternative voting system)와 절대다수제가 도입된 것은 전국 시도를 순회하면서 매회 투개표를 실시해 과반수를 득표하는 후보가 나타나지 않더라도 마지막 서울에서는 후보가 확정될 수 있도록 하기 위한 것이다. 선거인단 샘플에는 성별, 세대, 지역 등 비례원칙이 도입되고 모집단과의 차이를 최소화하려고 애를 썼다(장훈 2003)⁴⁾. 2002년 3월 9일에 제주를 시작으로 투개표가 순차 실시되고 초반에는 70% 정도의 높은 투표율을 보였다가 막판이 되어서 사실상 후보가 확정된 후에는 투표율이 저하되고 전반적으로는 58.5%였다.

4) 당원의 경우, 여성 30%이상, 40대미만 30%이상 등 규정됐지만, 실제로 선출인전체에서 여성과 40대미만의 비율은 각각 19.3%, 71.4%(20대 23.9%, 30대 47.5%)이었다. 또한, 그때까지 호남에 집중돼 있었던 대의원의 비율도 호남(13%)보다 영남(20.7%)이 높아졌다.

한나라당의 국민경선도 제한형 프라이머리였다. 선거인단 규모나 구성비율은 민주당과 거의 똑같지만, 그 규모는 48,000명이고 의원, 당원, 일반국민간의 구성비율은 3 : 2 : 5이다. 선거인단의 샘플에 비례원칙이 도입된 것이나 전국을 순회하면서 매번 투개표하는 것도 동일하다⁵⁾. 민주당과 다른 점은 상대다수제가 선거제도로 사용된 것이다. 또한 그 시기도 첫 투표일이 4월 13일인데 민주당보다 한 달 늦게 시작되고 흥행에 성공한 민주당에 따라 급하게 도입하기로 결정했다는 후발성은 부정할 수 없다. 투표율은 53.3%이었고 민주당과 그다지 차이가 없지만, 선거인단 등록의 경쟁률에서는 폭발적 인기를 끈 민주당과 비하면 거의 주목을 못 받았다 (표 1을 참조).

에당초에 왜 민주당이 국민경선이란 선출방법을 도입한 것인가? 카리스마적 지도자였던 김대중의 은퇴, 반복되는 보궐선거에서의 패배 등 대선을 앞두고 위기에 처한 민주당은 공직후보의 선출방법에 대한 재검토 등을 포함한 당 쇄신을 단행하

표 1. 민주당과 한나라당의 국민경선의 비교

	민주당	한나라당
후보선출방법	제한형 국민경선	제한형 국민경선
선출자 규모	70,000명	48,000명
선출자 구성	대의원 : 당원 : 일반국민 =2:3:5	대의원 : 당원 : 일반국민 =3:2:5
선거인단등록경쟁률	48배	
선거제도	선호투표제	상대다수제
전국일률/전국순회	전국순회(16개)	전국순회(12개)
선거일정	3월9일-4월27일	4월13일-5월9일
투표율	58.5%(초반은 70%정도)	53.3%
비례원칙	있음	있음
확정된 후보	노무현	이회창

5) 다만, 대구-경북, 부산-경남, 대전-충남, 광주-전남에서는 동시에 실시됐기 때문에 선거 횟수는 민주당의 16회와 달리 12회이었다.

는 것을 통해서 땅에 떨어진 지지율을 회복해서 '정권재창출'을 실현하려고 했다. 사실, 민주당의 국민경선은 48배에 달한 선거인단등록의 경쟁률에서 볼 수 있듯, 참여의 확대나 대표성의 제고란 점에서는 성공적이었다. 전국순회의 투개표는 '주말 마다의 드라마'로 평가 받아 국민으로부터 큰 관심을 끌어내고, 그 가운데 당초 확실했던 '이인제대세론'이 무너지는 것과 동시에 '노풍'이 불고 국민적 지지를 받은 노무현이 한꺼번에 정상에 올라섰다. 이렇게 지지율이 높은 후보를 선출한 것은 민주당으로서 무엇보다 '보이는 목표'가 달성된 것을 의미한다(장훈 2002).

그러나, 동시에 '보이지 않는 결과'도 수반됐다. '대권'과 '당권'의 분리에는 현직대통령이 당총재를 겸해 당의 공천권, 자금, 정책입안 등을 독점했던 정당구조를 민주화한다는 취지로 도입된 것이지만, 선호투표제와 맞물려서 의원들간에 합종연횡이 활발히 이루어지게 됐다. 이로 인해, 후보와 원내정당(의원), 원내정당(대의원, 당원), 그리고 일반국민간의 관계가 크게 달라졌다. 원래, 당안에서 아웃 사이더였던 노무현이 후보로 선출된 후에도 당 지도부를 장악할 수 없고 의원들을 통제할 만한 이념적, 정치적 기반도 더욱 약해졌다. 이용이 가능했던 유일한 방법은 국민에게 직접 호소해 지지율을 유지함으로써 그것을 잣대로 의원들을 회유하는 것이었지만, 지지율이 낮아지는 가운데 국민경선을 다시 실시할 것을 요구하는 세력이 등장할 정도로 통제력이 약했다. 이 점은 공직직전에 정몽준과의 후보단일화를 성사했지만, 투표 전날밤에 무너져, 대통령취임후에도 민주당이 분열되어서 열린우리당이 만들어지는 등 정당정치에 중대한 합의를 남겼다. 또한, 노무현대통령은 인기영합적 리더십을 선호했다고 나중에 평가 받은 이유도 그가 원래 그런 선호를 갖고 있었다기보다는 국민에게 호소하는 것을 통해서만 원내외에 대한 통제력을 얻을 수 있었다는 그가 처해 있던 정치적 환경에 따른 부분이 훨씬 많을 것이다.

VI. 17대 대선에서의 각 정당간의 비교

제6절에서는 이번 17대 대선에서 각 정당간의 후보선출방법을 비교한다. 주로 검토하는 사례는 대통합민주신당과 한나라당이지만, 민주노동당, 민주당, 창조한국당, 그리고 무소속 이회창에 대해서도 검토한다.

우선, 대통합민주신당에 대해 검토한다. 대통합민주신당은 노무현대통령과 열린우리당에 대한 지지율이 저하되는 반면, 한나라당의 지지율이 높은 수준으로 오랫동안 유지되는 가운데, 열린우리당 간판으로서는 도저히 대선에서 승산이 없다는 판단하에 만들어진 정당이다. '대통합'을 내세워 열린우리당과 민주당, 그리고 시민사회세력도 규합하려고 했지만, 결국 민주당 일부 의원만 흡수한 '소통합'에 그쳤다. 대통령민주신당 창당의 가장 큰 이유는 인기없는 노무현대통령과 하나가 된 이미지로부터 벗어나는 데 있지만, 당초부터 '범여권'이란 틀이 널리 퍼져 있어서 열린우리당 해체과정 속에서 소정당들이 난립했을 때부터 구심력의 핵심으로 작동했던 것이 특징적이다. 이것은 전국이 하나의 선거구가 되고 상대다수제로 선출되는 대선에서는 결국 1대1의 대결로 귀착된다고 받아들여져 있었기 때문인지, 아니면 '민주개혁평화'란 선호가 일치하고 있었기 때문인지 분명치 않다. 물론, 양 측면이 있겠지만, 선출방법(선거제도)에 주목하는 이 논문에서는 전자가 더 중요하다. 선거과정에서 노무현대통령의 역할은 적극적으로 어떤 특정한 사람을 지지했다기보다는 고건 전총리나 정운찬 전서울대총장의 낙마에서 볼 수 있듯 잠재적으로 유력한 후보를 견제하는 데 있었다.

대통합민주신당이 도입한 국민경선은 개방형 프라이머리(open primary)이다. 대의원, 당원, 그리고 일반국민의 구별없이 누구나 선출인으로 참여할 수 있다. 지난 16대 대선에서는 일반국민은 형식적으로 당원으로 등록하지 않으면 득표에 참여 못했지만, 이번에는 공직선거법이 개정되어서 그런 요건은 없어졌다. 선거제도에 관해서는 다음 세 가지 점에서 특징적이다. 첫째, 두 단계 선거를 실시했다는 점이다. 9명의 후보가 난립하는 가운데 '도토리 키 재기' 양상을 보여 후보를 줄일 필요가 생겨 이른바 '컷오프(cut-off)선거'란 첫 번째 단계 선거에서 5명으로 줄였다. 그 때 1인 2표제가 도입되어서 선거인단을 대상으로 한 여론조사와 일반국민을 대상으로 한 여론조사를 1대1 비율로 반영시켰다. 둘째, 여론조사를 도입했다는 점이다. 여론조사의 도입을 둘러싸고 특히 참여를 원하는 일반국민이라면 누구나 참여할 수 있는 개방형 프라이머리이기 때문에 여론조사는 필요없다고 주장한 정동영과, 경쟁력이 있는 후보를 선출하기 위해서는 가능한 대로 높은 비율로 반영시켜야 한다고 주장한 손학규란 두 후보들간에 가장 큰 쟁점이 됐지만, 결국 전체 투표에 10%가 되도록 조정한다는 선에서 타협했다. 손학규는 한나라당 공천으로 경기도 지사를 지내 이명박, 박근혜에 이어 높은 지지율을 받고 있었지만, 한나라당 당내 선출

과정에 참여하지 않은 채 탈당해 대통합민주신당에 합류한 사람이다. 열린우리당에서 두 번 의장을 지내 전국규모의 선거를 지휘한 경험을 갖고 있는 정동영에 비해, 당연히 당내 기반이 약해서, 국민에게 직접 지지를 호소하는 것에 의거할 수밖에 없었기에 여론조사란 방법에 고집한 것이다. 셋째, 휴대폰(모바일)투표를 실시했다는 점이다. 선거인단투표는 전국을 순회하면서 투개표한다는 16대대선과 똑같은 방법을 답습했지만, 지역구투표에 더해 지역구투표 막판에 3회에 걸쳐 모바일투표가 실시됐다. 이 투표방법을 둘러싸고 대리투표의 의혹이나 비밀투표 원칙에 대한 저촉 등 다양한 문제가 지적됐지만, 75.0%란 높은 투표율을 기록해 큰 관심을 끈 것은 분명하다. 또, 지역구투표나 여론조사와 다른 결과가 난 것도 중요하다. 손학규는 지역구투표나 여론조사에서는 정동영에 못 미쳤지만, 모바일투표에서 39.5%를 얻어 35.0%를 받은 정동영보다 높았다(표 2⁶⁾를 참조).

대통합민주신당의 국민경선은 개방형 프라이머리이고 선거인단 규모는 190만명 이상으로 투표율은 23.5%로 매우 낮아 참여의 확대를 통한 관심의 제고란 '보이는 목표'는 달성되지 않았다. 투표율이 75.0%로 높았던 모바일투표를 빼고 지역구투표만 보면 투표율은 불과 16.2%이었다. 지역에 따라서는 특정한 후보의 진영간부(의원)의 지역구가 있는 곳에서 투표율이 너무 높아 유권자에 의한 자발적 참여라기보다는 각 진영에 의한 동원의 영향력이 컸던 것이 확실하다.

참여의 확대보다 오히려 종전처럼 동원이 문제가 된 것은 무엇보다도 선출방법에 대한 합의나 신뢰가 각 후보들간에 형성되지 않았기 때문이다. 큰 틀만 정해 놓고 나머지는 선거를 치르는 가운데 협의해 나갔기 때문에 선출방법 그 자체가 공정한 룰로 안정적으로 작동하지 못한 채 오히려 어떻게 하면 자신에게 유리하게 만들 수 있을 것인가 하는 경쟁의 대상이 돼 버렸다. 여론조사의 도입을 둘러싼 대립이 그 전형적 사례이지만, 모바일투표도 실시시키거나 규모를 둘러싸고 마지막까지 대립과 혼란이 거듭됐다. 또한, 지역구투표도 예외가 아니다. 선거인단을 구성하는 데 성별, 나이, 지역 등 비례원칙이 적용되지 않아 지역에 따라서는 실제 인구비와 선거인단 구성비율 간에 현저한 괴리가 보였다. 열린우리당은 지역주의의 극복

6) 대통합민주신당, "국경위브리핑: 대통합민주신당 대통령 후보자 지명대회: 후보별 득표 현상" (http://www.undp.kr/2th/news/briefing_view.php?no=336)에 근거해서 필자가 작성했다 (최종검색: 2007년 11월 8일).

표 2. 통합민주당 국민경선의 결과

		선거인단수	득표수(득표율)	손학규	정동영	이해찬
지역구 투표(A)	제주,울산	84,257	15,658(18.6)	4,089	5,265	3,414
	강원,충북	93,834	19,626(20.9)	5,279	8,645	5,511
	전남,광주	246,518	55,797(22.6)	19,906	26,065	9,826
	경남,부산	209,518	30,617(14.6)	8,577	11,150	10,890
	대전	65,589	5,217(8.0)	1,464	1,766	1,974
	충남	49,326	6,709(13.6)	1,616	2,182	2,895
	전북	239,705	4,6917(19.6)	6,387	38,078	2,367
	경기	233,719	32,456(13.9)	13,587	13,025	5,767
	인천	64,672	7,612(11.8)	3,160	3,117	1,331
	대구	40,253	4,318(10.7)	1,530	1,108	1,677
	경북	40,438	4,798(11.9)	2,017	1,598	1,174
	서울	313,011	42,444(13.6)	13,631	20,997	7,802
	계(득표율)	1,680,840	272,169(16.2)	81,243(30.2)	132,996(49.5)	54,628(20.3)
모바일 투표(B)	1차	30,000	21,175(70.6)	7,649	7,004	6,285
	2차	75,000	56,211(75.0)	21,359	19,288	15,035
	3차	133,725	101,697(76.1)	41,023	35,846	23,964
	계(득표율)	238,725	179,083(75.0)	70,031(39.5)	62,138(35.0)	45,284(25.5)
선거인단 (A+B)	계	1,919,565	451,252(23.5)	151,274	195,134	99,912
여론조사 (C)	비율			35.4	44.1	20.6
	환산 득표	49,591	49,591	17,525	21,850	10,216
합계 (A+B+C)	득표수 (득표율)			168,799 (34.0)	216,984 (43.8)	110,128 (22.2)

과 탈호남정당을 내세웠지만, 통합민주당으로 바뀌자마자 호남에 대한 의존을 여실히 보인 것은 아이러니이다. 비례원칙의 적용 등 제도적 대응책을 취하지 않아 전국적으로 지지율이 저하되는 가운데 그래도 나름대로 지지를 받고 있었던 호남

에 편중하게 된 것이다.

결국, 정동영이 후보로 선출됐지만, 노무현 선출시와 달리 지지율의 상승은 미미한 수준에 그쳐 이벤트효과는 거의 나타나지 않았다. 경쟁력이 있는 후보의 선출이란 의미에서도 분명히 실패했다. 도대체 정동영이란 어떤 사람인가. 그는 김대중의 권유로 정치에 입문한 뉴스앵커출신이고 2001년 민주당 당 쇄신과정에서 두각을 나타내 16대 대선 민주당 국민경선에서 중도하차하지 않고 끝까지 완주했다. 노무현정권에서 통일부장관이나 열린우리당 의장을 역임하여 전형적인 '노무현 맨'으로 평가된다. 그런 점에서 노무현대통령과의 관계를 어떻게 설정하느냐가 관건이다. 노무현대통령은 열린우리당 시절에 탈당해 앞으로 정치에 관여하지 않아 국정에만 전념한다고 말하고 있지만, 정동영의 입장에서는 열린우리당으로부터 간판을 바꾸기는 했지만 대통합민주신당에 열린우리당 의원들이 통째로 합류했기 때문에 독자적 이미지를 구축하는 것이 상당히 어려웠다. 노무현대통령에 대한 지지율이 낮고 국정의 실패(낮은 성과)에 대한 처벌(업적평가)을 호소해 정권교체의 필요성을 강조하고 있는 한나라당을 앞에 두고, 기대득표로의 전환을 기하거나, 아니면 노무현대통령의 성적표는 결코 나쁘지 않았다고 반박할 수밖에 없었다. 전자는 '경제대통령'이란 이명박후보가 제시한 이슈에 압도당해, 후자는 대북정책의 성과, 예를 들면 개성공단의 사례를 들어 남북관계의 평화적 발전을 위해서는 자신이 가장 적당한 후보라고 주장하고 있지만, 이슈간의 상대적 중요성에서는 경제이슈에 훨씬 못 미친다.

남은 방법은 민주당이나 창조한국당 후보들과의 단일화, 경우에 따라서 민주노동당까지 포함한 제휴의 가능성이지만, 18대 총선에서의 공천권을 둘러싼 대립이 장애가 되어서 진전되지 못했다. 결국, 민주당과 창조한국당과는 후보단일화 협의를 몇 차례 실시했지만 공천권을 가지고 있는 당 집행부를 어떻게 구성하느냐란 점에서 합의에 못 도달했다.

다음으로 한나라당에 대해 검토한다(홍진표 2007). 한나라당은 현존하는 정당 중에서 가장 오랫동안 당명을 유지해 온 정당이다. 한나라당은 15대 대선을 앞두고 당시 후보였던 이회창이 경제위기 속에서 지지율이 계속 낮아져만 가고 있었던 김영삼대통령과의 차별화를 시도해 결국 대통령을 탈당시켜 당명도 신한국당으로부터 바뀌어서 만든 정당이다. 15대와 16대 대선에서 두 번 패배하고 이번에 세 번째 도전한 셈이다. 한나라당이란 당명을 유지해 깃발을 분명히 하는 것을 통해서 노무

표 3. 한나라당 서울시장후보선출 선거결과

득표수(득표율)	오세훈	맹형규	홍준표
대의원, 당원, 일반국민	1,343(35.0)	1,443(37.6)	1,053(27.4)
여론조사	624(65.1)	163(17.0)	172(17.9)
계	1,967(41.0)	1,606(33.5)	1,225(25.5)

현정권뿐만 아니라, 김대중정권까지 포함해서 '무능세력'에 의한 '잃어버린 10년'에 대한 업적 평가를 강조해 '정권교체'의 필요성을 주장하고 있다. 당 자체가 높은 지지율을 유지해 이명박과 박근혜란 두 명의 유력 후보를 갖고 있었다.

한나라당이 도입한 국민경선은 대통합민주신당의 개방형과 달리 제한형 프라이머리이다. 대의원이나 당원뿐만 아니라, 일반국민도 선출인으로 참여해 여론조사를 사용한다는 점에서 대통합민주신당과 동일하지만, 선거인단의 규모에는 상한선이 규정돼 있다는 점에서 다르다. 선거인단 규모는 18만명정도이고 16대 대선 때와 비교하면 늘어나기는 했지만, 190만명 이상이란 대통합민주신당과 비교하면 훨씬 제한적이다. 그러나 제한적인 만큼 선거인단으로 선출된 국민의 참여의식은 높고 지역구선거에서 16.2%로 극히 낮은 투표율을 기록한 대통합민주신당과 달리 70.7%란 상당히 높은 투표율을 기록했다.

대의원이나 당원뿐만 아니라, 일반국민도 선출인으로 참여해 여론조사도 사용하는 선출방법의 도입은 2005년 11월에 당의 혁신위원회 논의를 거쳐 당헌을 개정해 결정했다. 대의원, 당원, 일반국민, 그리고 여론조사의 구성비율은 2 : 3 : 3 : 2로 했는데 그 때 여론조사의 반영을 받아들인 당 대표는 박근혜였다. 대의원이나 당원이란 '당심'뿐만 아니라, 일반국민이나 여론조사를 '민심'도 반영시키지 않으면 유권자에 의한 당선자의 결정이란 두 번째 단계인 본선에 경쟁력이 있는 후보를 낼 수 없다는 판단에 의한 것이었다. 이런 방법에 대해서는 당초부터 정당의 공직후보를 결정하는 데 당원도 아니고 지지자도 아닐 수도 있는 사람들의 의향이 반영될 수도 있는 여론조사를 사용한다는 것은 정당정치에 위배한다는 비판이 있었다. 하지만 가장 중요하게 여겨지는 것은 본선경쟁력이고 이길 수 있는 후보를 내는 것이다. 그런 의미에서 2006년 5월에 실시된 지방선거에서 서울시장 후보선출이 흥미롭다. 이 사례는 새로운 선출방법에 따라 후보가 선출된 첫 번째 사례이다. 그 때 대의원, 당원, 일반국민에 의한 투표와 여론조사에서 다른 결과가 나타났을 뿐만 아

나라, 전체 20%밖에 차지하지 않은 후자에서 크게 앞선 후보가 최종적으로 당의 후보로 선출됐다. 맹형규는 대의원, 당원, 일반국민에 의한 투표에서 1,443표(37.6%)를 얻어 1,343표(35.0%)를 받은 오세훈을 100표차로 이겼지만, 여론조사에서 163표(17.0%)밖에 얻지 못해 624표(65.1%)를 받은 오세훈보다 461표차로 뒤졌다. 둘을 합치면, 결과적으로 맹형규와 오세훈의 득표수는 각각 1,606표(33.5%)와 1,967표(41.0%)로 전체적으로 361표 더 많이 받은 오세훈이 승리해 후보로 선출됐다(표 3을 참조). 선거인단 규모가 작기 때문에 선거인단에 참여한 일반국민은 당 지지자로 간주해도 무방한 것으로 여겨져 당심에 포함시킨다면, 맹형규는 당심에서 이겼지만, 일반국민을 대상으로 한 여론조사란 민심에서 큰 폭으로 패배했기 때문에 당의 공직후보가 될 수 없었다. 여론조사의 도입을 결정했을 때 이미 예상됐던 당심과 민심의 괴리란 사태가 실제로 나타나, 구성비율로서는 작은 민심이 당심의 결과를 뒤집은 최초의 사례인 것이다. 결국, 오세훈이 서울시장으로 당선되었기 때문에 민심을 더 중요하게 고려한 선출방법은 본선경쟁력을 높이는 것으로 평가돼 여론조사의 도입이 정당정치에 가져올 중차대한 도전에 대해서는 더 이상 깊이 검토되지 않았다.

한나라당 국민경선에 대해 몇 가지 특징들이 중요한 함의를 지닌다. 첫 째, 컷오프 선거를 통한 두 단계 선출을 실시한 대통합민주신당과 달리, 1 단계 선출이었다는 점이다. 당초 5명이 출마하려고 하다가 결국 1명이 포기해 출마한 사람은 4명이다. '2강 2약'으로 불릴 정도로 이명박과 박근혜란 2명의 유력 후보의 존재가 뚜렷해 후보수를 줄일 필요가 없어서 실질적으로는 양자간의 대결이었다. 둘째, 캠페인은 전국순회였지만, 투개표는 마지막에 한꺼번에 실시했다는 점이다. 당락이 매번 바뀌고 당초 유력했던 후보의 지지율이 떨어지는 가운데 갑자기 올라가는 후보가 나타나는 등 주말마다의 드라마는 연출되지 않았지만, 마지막까지 승패가 가려지지 않기 때문에 국민으로부터 관심을 오랫동안 끌 수 있었다. 셋째, 대의원, 당원, 일반국민으로 선거인단을 구성하는 데 성별, 나이, 지역 등 비례원칙을 적용했다. 참여의 확대란 측면에서는 제한적이었지만, 대표의 형평성이란 측면은 나름대로 고려됐다고 평가할 수 있다.

선거결과는 서울시장 후보선출과 마찬가지로 당심과 민심에서 서로 다른 결과가 났을 뿐만 아니라, 당심에서 뒤진 후보가 민심에서 큰 폭으로 앞서 최종적으로 당 대선후보로 선출됐다. 대의원, 당원, 일반국민으로 구성되는 지역구투표에서 박근혜는 64,648표(49.4%)를 얻어 64,216표(49.1%)를 받은 이명박을 432표차로 앞섰지

표 4. 한나라당 국민경선의 결과

		선거인단수	투표수(투표율)	이명박	원희룡	박근혜	홍준표	
지역구 투표(A)	서울	39,991	27,904(69.8)	16,190	330	11,113	271	
	부산	13,943	11,169(80.1)	5,273	60	5,789	47	
	대구	9,393	7,418(79.0)	2,305	19	5,072	22	
	인천	9,519	6,285(66.0)	3,089	36	3,135	25	
	광주	5,056	2,321(45.9)	1,338	104	853	26	
	대전	5,380	3,734(69.4)	1,272	40	2,404	18	
	울신	3,989	3,183(79.8)	1,517	18	1,637	11	
	경기	38,730	25,571(66.0)	12,779	161	12,543	88	
	강원	5,931	4,338(73.1)	1,866	22	2,436	14	
	충북	5,696	4,208(73.7)	1,823	26	2,343	16	
	충남	7,603	5,500(72.3)	2,271	26	3,179	24	
	전북	7,106	3,872(54.5)	2,141	111	1,581	39	
	전남	7,784	4,725(60.7)	2,692	133	1,852	48	
	경북	10,679	9,621(90.1)	4,455	31	5,111	24	
	경남	12,145	9,352(77.0)	4,498	76	4,748	30	
	제주	2,135	1,692(79.3)	707	126	852	7	
		계(득표율)	185,080	130,893(70.7)	64,216(49.1)	1,319(1.0)	64,648(49.4)	710(0.5)
	여론조사 (B)	비율			51.6	3.3	42.7	2.4
환산 득표		32,724	32,724	16,868	1,079	13,984	793	
합계 (A+B)	득표수 (득표율)			81,084 (49.6)	2,398 (1.5)	78,632 (48.1)	1,503 (0.9)	

만, 여론조사에서 13,984표(42.7%)밖에 못 얻어 16,868표(51.6%)를 받은 이명박을 2,884표차로 밀들었다. 결과적으로 둘을 합치면 박근혜와 이명박의 득표수는 각각 78,632표(48.1%)와 81,084표(49.6%)로 전체에서 2,452표차로 이명박이 승리해 후보로 선출됐다. 득표율로서는 불과 1.5%차이였다(표 4⁷⁾를 참조). 원래 박근혜는 당 대표를 오랫동안 역임하여 전국규모 선거를 지휘하는 등 당내 기반이 더 튼튼해, 당

심에서 승리한 데 그 나름의 이유가 있다. 선거인단 규모가 제한적이기 때문에 자신의 세력하의 대의원을 통해 영향력을 미치기 쉬웠던 것도 사실이다. 오히려, 경제인 출신으로 국회의원을 거쳐 서울시장을 역임한 이명박에게는 당직 경험이 없었음에도 불구하고 당심에서도 아쉽게 질 정도로까지 따라왔다고 평가해야 할지도 모른다. 정당이 공직후보를 선출하는 데 당원도 아니고 지지자도 아닐 수도 있는 일반국민로 하여금 참여하게 만든다면, 그 구성비율이 당심쪽이 훨씬 크기는 하지만, 당심에서 거의 차이가 없을 경우에는 민심의 결과가 전체 결과를 좌우할 수도 있다. 당심에서는 승리했는데도 민심에서 졌기 때문에 후보로 선출되지 못한 박근혜가 당심과 민심의 조합이란 선출방법을 결정했을 때 당대표였다는 것은 아이러니이기도 한다.

또한, 여론조사를 도입할 경우에도 구체적인 방법이 중요하다⁸⁾. 예를 들면, 설문사항의 문항을 어떻게 만들 것인가를 둘러싸고 충성도를 중요시한 박근혜와 지지도를 중요시한 이명박간에 대립이 생겨, 결국 양자를 절충하는 선에서 타협했다. 그리고, 샘플의 신뢰성을 어떻게 확보할 것인가란 문제도 중요하다. 당연히 여론조사에서는 성별, 나이, 지역 등 비례원칙을 적용하고 있지만, 이번에는 나이로는 20대와 30대, 지역으로는 수도권에서 필요한 샘플을 조사기간내에 충족 못했을 뿐만 아니라, 그럴 경우 일반적으로 사용되는 가중치처리도 되지 않았다. 여론조사에서 이명박이 크게 앞섰기 때문에 문제가 되지 않았지만, 이 연령대와 지역은 그의 지지 기반이었기 때문에 하마터면 선거결과전체를 놓고 큰 혼란에 빠질 뻔했다. 여론조사 도입은 당심과 민심을 일치시켜 본선경쟁력이 있는 후보를 내는 데 효과적일지 모르지만, 앞으로도 계속해서 사용한다고 해도 구체적인 부분에 대해서 미리 꼼꼼히 검토해 선출방법 그 자체가 후보들간에서 논쟁거리가 되지 않도록 할 필요가

7) 한나라당 홈페이지에서 공적 집계 없기 때문에 동아일보 홈페이지에 게재된 연합뉴스에 의한 정리로 대체하기도 한다(최종검색: 2007년 11월 8일). <http://www.donga.com/photo/news/200708/200708200416.jpg>; http://www.donga.com/photo/news/200708/200708200416_0.jpg.

8) 김정하, “(취재일기) 박근혜 여론조사 부메랑,” <중앙일보>홈페이지(http://article.joins.com/article/article.asp?ctg=1001&Total_ID=2859581); 주용중, “(동서남북) 여론조사로 후보 뽑기의 우스꽝스러움,” <조선일보>홈페이지(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2007/08/08/2007080801165.html) (최종검색: 2007년 11월 8일)

있다.

어쨌든, 이렇게 이명박이 선출됐다. 그에게는 오세훈 서울시장처럼 본선에서 승리해 정권교체를 실현하는 것이 무엇보다도 기대되고 있다. 앞서 언급한 대로, 이명박은 정치인이지만 원래 경제인 출신이다. 본선과정에서 중요한 것은 국민경선에서 패배한 박근혜를 어떻게 포섭(cooptation)하느냐다. 박근혜는 패배 직후에 '백의종군'을 표명해 '아름다운 승복'으로 치켜 세워졌지만, 그 이후 이명박에게 승인(endorsement)을 부여하는 일을 오래 유보해 왔다. 거기에는 경선과정에서 대립의 양극이 남아 있는 것이 분명하지만, 다른 두 가지 점들도 중요하다. 첫째, 이명박의 실용노선, 혹은 좌회전이란 점이다. 이명박은 지리적으로도 한나라당의 전통적 지지 기반인 영남과 관계가 있는 것도 아니고, 정책적으로도 특히 남북정상회담에 대한 평가 등 대북정책에서 종전보다 훨씬 왼쪽으로 이동한 위치를 차지하고 있다. 영남에 지역구가 있는 박근혜는 지리적으로도 정책적으로도 전통적인 한나라당을 상징하고 있다. 사실, 국민경선 때 대구나 경북에서는 박근혜는 이명박한테 두 배 이상으로 이겼다. 둘째, 대권과 당권의 관계를 어떻게 정립하느냐 하는 점이다. 2008년 4월에 18대 총선이 예정돼 있어 공천권에 영향을 미치는 당권을 어떻게 구성해 운영하느냐가 관건이다. 공정한 공천권 행사가 보장되지 않은 한, 박근혜로부터의 전폭적 지지와 승인을 얻기가 쉽지 않을 것이다.

이상으로 대통합민주신당과 한나라당이란 주요 정당에서 후보선출에 대해 검토했다. 아래에서 민주노동당, 민주당, 창조한국당, 그리고 무소속 이회창에 대해 간단하게 검토한다. 우선, 민주노동당 사례를 검토한다. 민주노동당은 전형적 당내선거를 실시했다. 이것은 당원의 당원에 의한 당원을 위한 후보선출이다. 민주노동당은 한국에서 유일한 대중조직정당이고 그 지지기반은 민주노총을 통해서 대표되는 조직노동자들이다. 대권과 당권이 분리돼 있을 뿐만 아니라, 원내(의원)와 원내외도 분리돼 있다. 의원들은 당 요직을 겸할 수 없고 당의 중요한 의사결정은 원내에서 이루어지는 원내가 원내를 완전히 통제하고 있는 정당구조이다. 공직후보 선출은 대선이든 총선이든 모든 당원이 참여하는 가운데 투표로 결정된다.

선거는 전국순회로 실시돼 투개표도 차례로 실시됐다. 선거제도는 절대다수제인데 과반수를 얻은 후보가 없을 경우, 상위 두 명에 대한 결선투표가 실시된다. 당원 자격을 유지하기 위해서는 당비를 제대로 납부해야 한다는 엄격한 요건이 있기 때문에 투표율은 높았고 77.8%를 기록했다. 선거에는 권영길, 심상정, 노회찬이란 3명

의 후보가 출마했는데 1차투표에서 득표율은 각각 49.4%, 26.1%, 24.6%로 과반수를 얻은 후보가 없었기 때문에 권영길과 심상정간에 결선투표가 실시됐다. 결선투표에서도 여전히 73.3%란 높은 투표율을 기록하는 가운데 52.7%의 득표를 얻은 권영길이 심상정(47.3%)을 제치고 최종적으로 후보로 선출됐다. 1차투표와 결선투표 결과를 비교하면, 1차투표에서 노회찬을 지지한 표는 그대로 심상정으로 흘러 간 것이 분명하고 결선투표제 도입으로 후보들간의 제류가 가능해졌다. 권영길 대 심상정과 노회찬의 대립은 NL대 PD란 당내 전통적 노선대립을 그대로 반영한 것이다. 후보로 선출된 권영길은 16대 대선에 이어 민주노동당 후보로서 두 번째 도전이자 15대 대선 때 국민승리 21 경험도 포함하면 세 번째이다.

다음으로 민주당의 경우다. 김대중이 몇 차례 호소했음에도 불구하고 민주당은 대통합민주신당에 완전히 합류하지 않은 채 독자후보를 선출했다. 이것은 김대중이 민주당의 창당자이자 절대적 카리스마를 자랑했던 점을 감안하면, 정당구조의 자율성이 나름대로 향상됐다는 증거이기보다는 오히려 18대 총선과의 관계속에서 이해해야 할 것이다. 호남, 특히 광주와 전남에서는 민주당은 일정한 지지를 얻고 있고, 18대 총선에서 충분히 승산이 있어 원내그룹도 구성해 캐스팅보드를 취할 가능성도 있다고 본 것이다. 대통합민주신당에 완전히 합류하면, 과반수에는 조금 모자라지만 한나다당보다 의석수가 많은 거대 정당안에서 매물될 수도 있다. 그것보다 독자세력으로 남아 대선에 독자후보를 출마시킴으로써 유권자에게 호소하고 총선에서 공천권을 독자적으로 행사하는 것이 합리적이라고 판단한 것이다. 선거 자체는 전국순회 국민경선으로 실시됐지만, 주목을 전혀 못 끌었다. 전통파로 불리던 조순형이 사퇴하는 가운데 '철새' 이인제가 처음부터 끝까지 독주했다.

그 다음으로 창조한국당의 경우를 검토한다. 창조한국당은 경제인 출신인 문국현이 스스로 출마하기 위해 만든 정당이다. 형식적으로는 선출이지만, 실질적으로는 추대였다. 그런 의미에서 '창조한국당의 문국현'이 아니라, 어디까지나 '문국현의 창조한국당'인 셈이다. 유사한 전례로서는 14대 대선 때 정주영의 국민당을 들 수 있다. 범여권이란 틀 속에서 대통합민주신당의 정동영간에 후보단일화가 모색됐다. 단일화가 성사될 경우, 16대 대선 때 정몽준과 똑같다. 혹, 헌법개정 등 어떤 정책을 축으로 정당연합이 실현될 경우, 15대 대선 때 DJP연합과 동일하다. 어쨌든, 현시점(2007년 12월 9일)에서는 둘 다 이루어지지 않지만, 과거의 사례들과는 주어진 조건이 완전히 다르다. '범여권' 속에서 거론되고 있는 후보들과 이명박의 지지

울간에 현저한 차이가 있어서 단일화하더라도 못 미칠 것이란 전망하에 그런 인센티브가 작동하기 어렵다. 16대 대선에서는 노무현과 정몽준의 지지율을 합치면 이회창의 지지율보다 높았던 것이 단일화의 원동력이 됐다. 또, 범여권 안의 각 후보들간의 지지율도 중요하다. 정동영의 지지율은 이명박과 비하면 절반도 안 되지만, 문국현과 비하면 3배이상 높다. 뿐만 아니라, 정동영은 국회에서 최대의원을 갖고 있는 대통합민주신당이란 튼튼한 정당기반을 갖고 있는 반면, 문국현에게는 급조한 조직밖에 없다. 양자간 후보단일화가 결렬된 데에 나름대로 이유가 있다는 것이다.

마지막으로 이회창 사례를 검토한다. 이회창은 15대, 16대 대선에서 한나라당 후보로서 출마하다가 두 번 떨어졌다. 지난번 대선에서 낙선한 직후 정치은퇴를 선언하고 이번 한나라당 국민경선에도 참여하지 않았지만, 국민경선이 끝난지 두 달 이상 지난 후에 갑자기 한나라당을 탈당해 무소속으로 출마했다. 이회창의 출마는 한나라당 분열, 보수분열인 셈이다. 이것을 둘러싸고 다양한 해석들이 제시됐다. 첫째, '제2의 이인제'란 것이다. 15대 대선에서 당내선거에서 이회창한테 패배한 이인제는 탈당한 후에 국민신당을 만들어서 독자출마했다. 그 결과, 한나라당 표가 쪼개져 김대중에게 승리를 넘겨 줬다고 혹평됐다. 이번에 공직선거법이 개정되어 한 번 어떤 정당에서 당내선거에 참여하면, 패배한 후에 탈당해 신당을 만들어서 독자출마할 수 없게 됐다. 이 규정은 흔히들 '이인제방지법'으로 불리고 있지만, 이회창의 경우 한나라당 국민경선에 참여하지 않았기 때문에 이 법에 저촉되지 않지만 실질적으로는 이인제와 별로 차이가 없다는 것이다. 둘째, '박근혜의 대체물'이란 것이다. 이명박의 정책은 특히 대북정책에서 좌회전해 우파나 영남이란 전통적 지지층을 잃어가고 있었지만, 박근혜는 탈당해서 출마할 수 없어서 기능적으로 볼 때 그 대체물이란 설명이다. 이명박은 '경제를 살린다'고 강조하고 있는 반면, 이회창은 '나라를 바로잡겠다'고 주장하고 있다. 셋째, '이명박의 스페어'란 것이다. 주가조작에 관여했다는 BBK의혹으로 인한 지지율의 급락이나 정치적 테러의 가능성에 대비했다는 것이다. 선거제도상, 보충입후보제의 문제가 남아 있는 점이 크다. 투표날까지 17일간에 후보의 지지율이 아무리 낮아져도 경우에 따라 사망하더라도 정당은 후보를 바꿀 수 없기 때문이다.

VII. 일본과의 비교

제7절에서는 일본과의 비교를 한다. 물론, 한일양국은 헌정체제가 다르기 때문에 대통령제인 한국에서는 대통령을 직접 선출할 수 있는 데 대해 의원내각제인 일본에서는 수상을 직접 선출할 수 없어 단순히 비교하는 데 어려움이 있는 것도 사실이다. 그러나, 총선에서 후보요인뿐만 아니라, 정당요인이나 당수의 중요성이 점차 높아지고 있는 것은 의원내각제의 경우도 마찬가지다. 당수 그 자체는 공직이 아니지만, 총선을 거치지 않아도 수상이 될 경우가 적지 않기 때문에 공직인 대통령과 비교하는 것도 무방할 것이다(上神 2007).

일본의 총선 선거제도도 한국과 마찬가지로 혼합형, 특히 그 가운데도 이른바 소선거구비례대표병립제이다. 소선거구에서는 이론적으로는 후보요인이 강조되지만, 정당요인이나 당수도 중요한 것은 점차 양당제로 가는 가운데 정권교체란 측면이 부각되기 때문이다. 한국의 경우, 총선은 정권교체와 직접 관계없지만, 대선과 총선이 비동시선거이기 때문에 총선에서는 현직대통령과 여당에 대한 업적평가가 되기 쉽다. 그것도 소선거구 단독이 아니라 비례대표제를 수반하는 병립제이기 때문에, 아무리 비례구 의석이 작다고 하더라도 여야간에서 정당간 경쟁이 치열해지는 것이 자연스럽다. 한일양국은 헌정체제란 측면에서는 서로 다르지만, 총선에서는 병립제란 동일한 선거제도를 사용하고 있기 때문에 정당요인이나 당수가 선거결과를 좌우할 정도로 중요해지고 있다는 점에서 별로 차이가 없다.

사실, 2001년 4월에 고이즈미 준이치로가 자민당 총재가 된 것도 선거의 얼굴로서의 역할이 기대됐기 때문이다. 같은 해 7월에 예정돼 있던 참의원선거를 앞두고 모리 요시로수상의 지지율이 극히 낮아 그대로 가면 패배할 수밖에 없다는 위기적 상황에 처해 있었다. 모리수상은 마지막까지 밀실에서 선출됐다는 비판에서 벗어나지 못했는데, '어떻게 선출되느냐'란 문제는 정권의 정통성이나 안정성에 큰 영향을 미치고 있었다는 것은 확실하다.

자민당은 이 위기에 대해 '의제(擬制)' 수상공선제를 도입함으로써 대응했다. 종전에는 자민당 총재선거는 각 도도부현에 한 표씩, 그리고 각 국회의원에 한 표씩 부여돼 있었기 때문에 국회의원들로부터 지지를 못 받으면 승리할 수 없었다. 그러나, 이번에는 각 도도부현에 부여되는 표의 수가 3표로 확대되고 국회의원들에 의

표 5. 2001년 4월 일본 자민당총재선거에서 선거종류별 득표수

	도도부현	국회의원	계
고이즈미 준이치로	123	175	298
하시모토 류타로	15	140	155
아소 타로	0	31	31
가메이 시즈카	3	사퇴	사퇴
계	141	346	484

한 투표에 앞서 투개표가 실시되고 그 결과가 발표됐다. 또한, 각 도도부현에서는 간부만 참여해서 결정하는 것이 아니라, 당원, 당우(党友) 투표가 자율적으로 도입되어 그것은 사실상 예비선거로서 작동했다. 거의 모든 도도부현에서는 미국의 대선과 마찬가지로 승자독식제이기 때문에 당원, 당우가 던진 득표수 이상으로 각 후보가 얻은 표에 차이가 난다. 원내에서 아웃사이드였던 고이즈미는 도도부현 투표에서 141표 가운데 123표를 얻어 15표밖에 못 받은 하시모토 류타로를 압도했다. 당초 하시모토는 국회의원 표에서 고이즈미보다 훨씬 유리하다는 전망이었지만, 일단 뚜껑을 열으면 국회의원 득표에서도 고이즈미가 175표를 얻은 데 비해 하시모토는 140표를 받은 데 그쳤다(표 5를 참조). 도도부현 투표결과를 보고 투표행태를 바꾼 국회의원이 작지 않았다는 것이다. 도도부현투표와 국회의원투표가 비동시선거였기 때문에 첫번째 단계인 도도부현투표 결과가 발표된 후에 새로운 정보를 얻은 국회의원이 이득을 다시 계산한 것은 자연스럽다. 그렇게 자민당총재, 그리고 수상으로 선출된 고이즈미는 국민으로부터 극히 높은 지지율로 환영 받은 가운데 참의원선거를 치러 이른바 ‘고이즈미 봄’을 불러 일으켜 자민당에게 승리를 안겨 줬다.

물론, 자민당 총재에 고이즈미가 선출된 과정은 당수선출의 민주화로서 평가할 수 있을 것이다. 종전과 같이 국회의원들의 투표로 대세가 결정되는 선출방법으로서는 하시모토가 선출됐을 것이 분명하다. 그런데 이번 선거에서는 국회의원들의 투표에 앞서 각 도도부현에서 먼저 투표가 실시됐을 뿐만 아니라, 당원투표가 자율적으로 도입되어 사실상 예비선거로서 작동하는 등 아래로부터의 압력이 작용했다. 그로 인해 그때까지와 다른 방법으로 집합적 의사가 표출, 집계됐다고 볼 수 있

다. 더 나아가, 당원도 아닌 일반 유권자도 실체로는 전혀 투표에 참여 못했지만, 그들의 의향도 반영되는 사실상의 수상공선제였다고 가정되었다. 자민당 총재의 선출은 수상의 선출과 동일한 의미를 지니며, 그 총재를 아래로부터 선출하는 데 당원은 일반 유권자의 의향을 감안해서 투표할 수밖에 없었다고 여겨진 것이다. 물론, 이것은 분명히 가정이기는 하지만, 현실성있게 받아들여진 것도 부정할 수 없는 사실이다.

어쨌든 간에 경쟁력이 있는 매력적 당수를 선출해 참의원선거에서 승리한다는 자민당의 '보이는 목표'는 충분히 달성됐다. 동시에 지방조직의 이니셔티브와 원외에 지지 기반을 갖는 총리총재의 등장은 파벌로부터 추천을 안 받는 조각이나 인기 영합적 방법의 사용 등 리더십 스타일의 변화를 가져오는 등 '보이지 않은 결과'도 수반했다. 이런 점은 16대 대선에서의 민주당 노무현의 사례와 동일하다. 사실, 민주당이 2001년말에 국민경선을 도입하는 데 2001년 초의 자민당의 성공경험으로부터 학습한 측면이 없지 않았다. 그런 의미에서 한일비교는 단지 비교의 측면에 그치지 않고 상호작용으로서도 중요하다.

VIII. 나가며

이 논문에서는 공직자선출에 대해 '누가 선출되느냐'가 아니라, '어떻게 선출되느냐'에 주목하여 한국 대선을 사례로 검토했다. 특히, 대의민주주의국가에서 공직자선출은 정당에 의한 후보선출과 유권자에 의한 당선자의 결정이란 두 단계로 이루어지고 있기 때문에 종래 거의 연구되지 않았던 첫번째 단계인 정당에 의한 후보선출을 분석하는 의미에 대해 다시한번 확인한다.

분명히 첫번째 단계에서 어떻게 선출되느냐에 따라 두 번째 단계에서 누가 최종적으로 대통령에 당선하느냐도 달라진다. 적어도, 후보들안에서만 당선자가 탄생하기 때문이다. 후보가 되지 못한 사람이 당선하는 일이 절대로 없다. 17대 대통령은 아직까지 결정되지 않지만, 누가 당선되든 그가 첫번째 단계에서 어떻게 선출됐느냐에 따라 대통령취임이후의 정치가 크게 영향을 받을 것만큼은 확실하다. 그런 의미에서 '어떻게'를 분석하는 것은 '누구'를 넘어 그 '누군가'가 '무엇'을 할 것인가까지 좌우할 것이다.

국민경선의 도입과 같이 후보선출과정이 민주화되는 것은 참여의 확대나 대표성의 제고란 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있는 측면이 많다. 더 나아가, 각 정당에게 경쟁력이 있는 후보의 선출에 연결된다면 더 좋을 것임에 틀림없다. 그러나, 이러한 '보이는 목표'와 동시에 '보이지 않는 결과'도 수반한다는 것을 충분히 유의할 필요가 있다. 더 이상, '보이지 않는 결과' 이었다고는 말할 수 없기 때문에 미리 충분히 대비할 필요가 있다. 특히 중요한 것은 정당정치에 대한 함의이다.

국민경선, 특히 개방형 프라이머리가 도입될 경우, 후보가 선출된 후에는 정당이 아니라 후보중심으로 정당이 재편되기 마련이다. 이로 인해, 후보와 의원, 당원, 그리고 유권자간의 당내 권력구조가 변화하게 된다. 특히, 대권과 당권이 분리되고 있는 가운데 17대 대선이 끝난 불과 4개월후에 18대총선이 예정돼 있어서 총선에서의 공천권이 최대 관건이 된다. 당연한 것이지만, 의원들에게 자신의 재선이 가장 중요하다. 공천권을 장악하고 있지 않은 대선후보는 원내정당(의원)에 대한 통제력이 약하고 정당규율도 이완된다. 정당에게 다양한 측면이 있지만, '유권자 속의 정당(party in the electorate)'이 중요해지면 중요해질수록, '조직으로서의 정당(party as organization)'이 점차 와해된다는 것은 딜레마이다. 16대 대선과정 이후 대통령에 취임한 후에도 여당과의 관계가 원만하지 않았던 노무현대통령의 사례를 이미 알고 있는 우리로서는 17대 대선은 어떤 의미에서는 데자뷰와 같은 부분이 없지 않다. 정당간 경쟁은 오늘날 대의민주주의에서 반드시 필요한 것이지만, "민주정치에 핵심인 정당은 대내적으로는 지나치게 민주적이면 안 된다"는 것은 역설적임에 틀림없다(Rahart and Hazan 2001, 313).

마지막으로 퍼즐로서의 선출방법에 대해 향후 과제를 지적한다. 17대 대선에서는 후보선출방법에 차이가 많아져 그만큼 분석해야 할 사례가 늘어난 것은 일단 환영할 일이다. 똑같이 국민경선이라고 하더라도, 대통합민주신당은 개방형, 한나라당은 제한형인데, 왜 각 정당간에 차이가 있는가. 또한, 16대 대선으로부터의 지속과 변화에 주목해서 역대대선간의 시계열 비교도 중요하다. 더 나아가, 다른 대통령제 국가, 예를 들면 아시아에서는 필리핀과의 비교하는 것도 중요하다. 앞으로 이런 과제를 검토하는 데 중요한 것은 선출방법은 종속변수로 삼아 그 차이나 변화를 분석할 뿐만 아니라, 독립변수로서도 설정하는 것이다. 그래야만, 선출방법의 차이와 본선에서의 경쟁력, 나아가 정당정치나 민주체제의 안정성과의 연관성 등에 대해서도 분석할 수 있을 것이다. 이 논문은 그런 본격적 분석을 하기 위한 첫 준비

작업에 불과하다.

(2007년 12월 9일 탈고)

참고문헌

- 강원택. 2003. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』. 푸른길.
- 강원택. 2004. “정당의 공직후보 선출과 당내민주화,” 심지연 편 『현대정당정치의 이해』. 백산서당, 225-25.
- 김영동. 2002. “국민참여경선제의 실증적 고찰: 새천년민주당 제16대 대통령후보 선출과정을 중심으로.” 연세대학교 행정대학원 석사논문.
- 김용호. 2001. 『한국정당정치의 이해』. 나남.
- 김용호. 2003. “한국정당의 국회의원 공천제도: 지속과 변화.” 『의정연구』 15호.
- 김희정. 1997. “한국정당의 대통령 후보자 선출에 관한 연구.” 연세대학교 정치학과 석사논문.
- 모종린·전용주. 2004. “후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당 민주화: 2002년 6·13 기초자치단체장선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 38집1호, 233-253.
- 박정우. 2003. “한국정당의 국민참여경선 연구: 제16대 대선 후보 선출 과정을 중심으로.” 한국의국어대학교 정치외교학과 석사논문.
- 박홍엽. 2004. “국민경선제 분석모형 구축에 관한 연구: 2002년 민주당 국민경선제를 중심으로.” 『정부학연구』 10권 1호, 286-324.
- 심지연. 2004. 『한국정당정치사: 위기와 통합의 정치』. 백산서당.
- 이원중. 2006. 『국민참여시대의 한국정당』. 나남.
- 이정진. 2002. “한국의 민주화와 대통령의 권력변화: 금융실명제와 대선후보 결정과정을 중심으로.” 『한국정치학회보』 36집2호, 113-132.
- 이현출. 2003. “대통령 선거와 총선의 후보선출과정.” 『의정연구』 15호.
- 장훈. 2002. “보이는 목표와 보이지 않는 결과: 미국과 한국의 대선후보 선출과정의 개략과 정당구조의 변동.” 『의정연구』 14호, 178-206.
- 장훈. 2003. “16대 대선과 후보 선출과정: 정당 개혁의 경쟁.” 김세균 편 『16대 대선의 선거결과와 의의』. 서울대학교출판부, 3-27
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39집2호, 217-236.

- 호광석. 2005. 『한국의 정당정치: 제1공화국부터 제5공화국까지 체계론적 분석』. 들녘.
- 홍득표. 2000. “정당의 공직후보 결정 모형에 관한 연구: 한국정당을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34집3호, 173-191.
- 홍진표. 2007. “한나라당 대선후보 경선제도 분석.” 『시대정신』 34호, 210-221.
- Katz, Richard S. 2001. “The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy.” *Party Politics*, 7-3; 277-296
- LeDuc, Lawrence. 2001. “Democratizing Party Leadership Selection.” *Party Politics*, 7-3; 323-341
- Pennings, Paul and Hazan, Reuven Y. 2001. “Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences.” *Party Politics*, 7-3; 267-275
- Rahart, Gideon and Hazan, Reuven Y. 2001. “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework.” *Party Politics*, 7-3; 297-322
- Shugart, Matthew Soberg. 2004. “The American Process of Selecting a President: A Comparative Perspective.” *Presidential Studies Quarterly*, 34-3; 632-655
- 上神貴佳. “党首選出過程の民主化: 自民党と民主党の比較検討(당수선출과정의 민주화: 자민당과 민주당의 비교검토),” 2007년도 일본정치학회 발표논문(2007년 10월 6일, 메이지학원대학)

ABSTRACT

Presidential Candidate Selection and Party Politics in Korea: An Analysis of the 17th Presidential Election 2007

Yuki Asaba | Yamaguchi Prefectural University

In contemporary representative democracy, people vote freely and equally but only for the nominated candidates of each party. Candidate selection by parties is important in limiting voter's choice in the first place and influencing who finally gets elected. Moreover, it has implications for party politics because it changes party structure among the candidates, MPs, rank-and-files, and the electorate.

Korea is one of the best cases in addressing the puzzle mentioned above in the three following aspects: (1) there are variations of candidate selection methods among different parties over time; (2) it is one of the presidential democracies in Asia that is best for cross-national comparison; and (3) democratization of candidate selection helps aggravate the dysfunction of party politics as was the case with President Roh Moo-hyun.

Keywords: Presidential candidate selection, Primary, Party structure, Party politics