

한국정당의 분권화 및 포괄성에 관한 비교연구: 제18대 총선의 후보자 공천과정을 중심으로

김정아 | 서울대학교
이아경 | 서울대학교

본 연구는 제18대 총선의 후보자 공천과정을 중심으로 한국 정당의 분권화(decentralization) 수준 및 포괄성(inclusiveness)의 정도를 평가하는 것을 그 목적으로 한다. 특히, 두 개의 주요 정당인 한나라당과 통합민주당의 국회의원 후보자 선출(candidate selection) 과정에서, 중앙과 지방 및 지역의 정당조직에 권한이 어떻게 배분되어있는지, 또한 후보자를 선출할 수 있는 권한이 어느 정도로 개방되어 있는지를 분석하고자 하는 것이다. 이를 위해 분권화의 수준은 라니(Ranney)의 일곱 가지 범주를 기준으로, 포괄성의 정도는 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 여섯 가지 범주를 바탕으로 연구의 지표를 설정하였다. 우선, 한나라당과 통합민주당의 18대 총선에서 공천과정을 이러한 지표를 기준으로 각 당의 관련 당헌 및 당규의 규정과 실제 운영 과정을 구체적으로 살펴보았다. 이 때 각 정당의 제17대 총선의 공천과정과 비교하여 당내의 분권화 수준 및 포괄성의 정도가 다소 변화하였음을 알 수 있었다. 그리고 최종적으로 제18대 총선의 공천과정에서 나타난 양당의 특성을 비교 분석한 결과, 전체적인 측면에서 본다면 분권화의 수준과 포괄성의 정도가 유사한 형태를 보이지만, 공천과정을 세부화하여 분석한 결과 포괄성과 관련하여 양 정당 간에 인식 가능한 차이가 존재함을 보였다

주제어: 총선거, 후보자 선출, 분권화, 포괄성

I. 서론

정부수립 이후 우리나라의 정당은 최근까지도 국회의원 후보를 선출하는 데 있어서 중앙당의 지도부가 권력을 독점하였다(김용호 2003). 그러나 17대 총선에 이르러 상향식 후보 선출을 위해 총선 사상 최초로 경선이 실시되었고, 이는 후보 선출 과정에서 분권화와 포괄성의 수준을 상당히 증대시켰으며, 따라서 17대 총선은 한국 정당사에서 중요한 분수령으로 평가되었던 것이다(전용주 2005, 217). 한편, 18대 총선은 제17대 대통령 선거를 치른 지 약 4개월 후에 치러진 선거로, 후보의 선출에서부터 투표에 이르기까지 비교적 촉박한 일정을 거쳤다. 그러한 시간적 제약을 명분으로, 18대 총선에서는 단 한 곳의 선거구에서도 경선을 치르지 않았다. 이에 따라 상향식 경선의 제도화에 대한 기대는 18대 총선에서 어긋나게 되었다. 오히려, 경선의 실종, 공천심사위원장들의 지나친 영향력 행사, 공천 기준에 대한 당내의 갈등, 공천 탈락자의 대거 탈당 및 무소속 출마 등 여러 측면에서 논란이 불거졌다.

사실상 정당의 공천 방식은 선거에 영향을 미치며, 국회를 구성하는 것뿐 아니라 정치의 질을 결정하는 데 있어서 중요한 요소이다(Rahat 2007, 157). 정당이 어떠한 공천방식을 택하는지에 따라 유권자가 선택할 수 있는 후보자의 범주가 달라지며, 최종적인 선출자 역시 변할 수 있기 때문이다. 또한 공천 과정은 정당 내의 권력관계를 반영한다(Schattschneider 1942, 46; Ranney 1981, 103). 후보자 선출의 권한이 누구에게 부여되어 있는지, 그리고 누가 후보로 선출되는지는 정당 내부의 권력관계의 특성에 따라서 좌우되기 때문이다. 따라서 정당의 공천은 정당이 지니는 중요한 기능 중의 하나라고 할 수 있다.

이렇듯 공천은 중요한 연구주제임에도 불구하고, 현재까지 공천에 대한 연구는 미흡한 실정이다.¹⁾ 게다가, 기존의 연구들은 분석 단계를 나누지 않고 비교적 거

1) 이에 대해, 공천에 대한 정보 자체가 부족하고, 또한 정보에 대한 낮은 접근성이 그 원인으로 지적된다(Hazan 2002). 우리나라의 경우, 정진민(1998); 정만희(2002); 김용호(2003); 이현출(2003); 강원택(2004); 김영태(2004); 김정기(2004); 모종린·전용주(2004); 서현진(2004); 정진민(2004); 이현출(2005); 오미연·김기정·김민정(2005); 전용주(2005); 도회근(2006); 홍일선(2006); 박경미(2008); 박상철(2008) 정도의 연구

시적인 차원에서 평가를 실시하고 있어, 성급한 결론을 내릴 수 있다는 한계가 있다. 이러한 문제점을 극복하고자, 본 연구는 공천에 대한 구체적인 검토를 실시하기 위해 보다 세분화 된 분석을 시도한다. 이는 공천 과정에 대한 이해도를 높이고, 공천 과정에 대한 비교의 틀을 제공하며, 공천에 대한 보다 명확한 정보를 제공하는 것을 가능하게 함으로써, 후보선출과정에서 논란이 커질 경우 그에 대한 비판의 실질적 단계를 보여주는 것을 가능하게 한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

이에 본 연구는 한국 정당의 분권화(decentralization) 수준 및 포괄성(inclusiveness)의 정도를 평가하는 것을 그 목적으로 한다. 특히, 두 개의 주요 정당인 한나라당과 통합민주당의 국회의원 후보자 선출(candidate selection) 과정을 분석하고자 한다. 공천에서의 분권화란, 후보의 선출이 중앙당 차원에서 행해지는지, 지방당 혹은 지역당 차원에서 행해지는지를 평가하는 것이다. 즉, 후보자 선출 과정에서 중앙과 지방 및 지역의 정당조직에 배분되는 권한의 정도를 나타낸다. 한편, 공천에 있어서 포괄성은 후보자를 선출할 수 있는 권한이 어느 정도로 개방되어 있는가를 의미한다. 공천 과정을 분석하는 다양한 기준 중에 이러한 두 가지 척도를 적용하고자 한 것은 다음과 같은 이유에 근거한다. 첫째, 공천 과정의 평가에 있어서 가장 중요한 분석대상으로 지적되고 있는 것은 선출 주체(selectorate)의 포괄성(Pennings and Hazan 2001, 273; Hazan 2002, 117)과 분권화(Lundell 2004, 30)이기 때문이다. 이러한 기준은 후보자를 선출하는 방식을 구분하는 데에 보다 직접적인 연관성을 갖는 분석틀이 된다. 둘째, 본 연구에서 제시하는 분권화 및 포괄성의 지표가 우리나라 정당 조직의 현실에 적용하기에 보다 적합한 것이기 때문이다.

한편, 본 연구를 통하여 한국 정당의 분권화 및 포괄성의 정도를 평가할 수 있다면, 정당의 그러한 특성이 초래하는 정치적 결과가 무엇인가에 대한 질문이 제기될 수 있다. 이러한 질문은 본 연구가 지닌 논의의 초점을 넘어서는 것으로 추후 연구를 통해 보충될 필요가 있을 것이다. 특히, 본 연구의 분석결과는 의회 내 의원들의 입법 활동 및 기타 정당 활동들에 대한 연구와 연관성을 지니며 그러한 연구를 진행하는 데 요구되는 정당 내부 운영에 대한 기초적 자료를 제공할 수 있을

가 있으며, 공천의 법적·제도적 측면과 당내 민주주의의 상관관계를 조망하거나, 특정 선거의 공천을 사례로 분석을 시도한다.

것이다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다. 우선, 분권화와 포괄성에 대한 이론적 배경을 검토하고, 이를 토대로 분석의 틀을 설정한다. 이후에 양 정당의 18대 총선의 후보자 선출 과정을 규정한 당헌·당규 및 선출 주체의 실제 운영 과정을 분석 틀에 적용하여 고찰한 후, 이를 각 정당의 17대 총선의 공천 과정과 비교하여 어떻게 달라졌는지 그 차이점을 고찰한다. 나아가 양 정당의 18대 총선의 공천 과정을 비교하여, 우리나라 18대 총선 공천의 전반적인 흐름과 특징 및 함의를 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 분권화

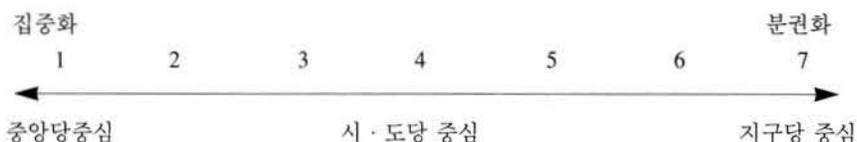
우선 정당의 후보자 선출과정에서 분권화(decentralization)란 지역적 차원에서 볼 때 당내의 기구 가운데 어느 조직이 후보 선출 과정에 결정적인 영향력을 행사하는가의 문제이다. 이는 결국 후보 선출 과정의 주도권을 어느 차원의 조직이 갖게 되는가의 문제와 연관된 것으로 룬델(Lundell 2004)은 후보자 선출 방식을 분석할 때, 공천 과정의 분권화(decentralization)-집중화(centralization) 정도가 가장 중요한 요인이라고 지적한 바 있다. 개별 선거 지역구 차원에서 지구당의 권한으로 다양한 후보자를 공모하고, 이들 가운데 후보자를 결정하는 것이 가장 분권화된 방안이라면, 중앙당이 일방적으로 후보자를 선출하는 것이 가장 집중화된 방식이라고 할 수 있다. 예를 들면, 미국은 매우 분권화된 방식을 택하고 있는데, 정당의 후보자 선출방식을 개별 주 의회가 정하도록 규정하여, 주마다 상이한 선출방식을 갖는다. 이에 반해, 오스트리아와 프랑스의 공산당의 경우 후보자 선출권은 중앙당에서 독점하고 지구당대회에서는 이렇게 선출된 후보를 추인하는 형식을 취하고 있어서 후보선출권력이 중앙당에 집중되어 있다. 한편, 영국의 보수당과 같이 중앙당에서 예비후보자를 선정하고 이를 대상으로 지역구협의회에서 후보자를 결정하도록 하는 절충형도 있다.

후보자 선출 과정에서 분권화의 정도를 측정할 수 있는 주요 분석틀로는 라헛과

하잔(Rahat and Hazan 2001), 그리고 라니(Ranney 1981)의 것을 들 수 있다. 우선, 라헛과 하잔(Rahat and Hazan)은 정당을 세 부분의 위계조직²⁾으로 나누어 공천 과정에서 분권화 정도를 파악한다. 다시 말하면, 국가 차원, 즉 중앙당(national party) 수준에서 후보가 선출되는 것은 가장 중앙집권화 된 형태의 공천이며, 시·도당(regional party)에서의 후보 선출은 중간적인 분권화 정도를 나타내며, 지역구 차원, 즉 지역당(local party) 수준에서 후보를 선출하는 것은 가장 분권화 된 공천이라는 것이다(Rahat and Hazan 2001, 305; Hazan 2002, 114). 그러나 실제 정당의 공천 과정을 살펴보면, 일부 정당 조직이 단독적으로 후보자를 선출하는 경우보다는 상호간에 영향을 주고 받는 경우가 많기 때문에 삼원 체계로 분권화를 엄밀하게 측정하는 데에는 한계가 있다.

이와 달리, 라니(Ranney)는 <그림 1>에서 나타난 바와 같이, 7가지의 보다 세분화된 지표를 사용함으로써 선출 과정에서의 실질적인 권한이 누구에게 있는지 다양한 상황으로 대별하여 보여주고 있다.

첫 번째에 해당하는 수준은 분권화 정도가 매우 낮은 것으로 중앙당이 중심이 되어 후보자를 선출한다. 이 과정에서 시·도당 혹은 지구당 차원(선거구, 당원협의회)의 의견이 반영되기도 하지만, 종국적으로 공천은 중앙당 차원에서 이루어지는 것을 말한다. 두 번째 수준은 중앙당이 후보를 선출하지만, 시·도당 혹은 지구당의 의견이 중요한 영향력을 미치므로 어느 정도 분권화가 진행된 것이다. 세 번째 수준에서는 중앙당의 감독 하에 시·도당이 후보를 선출한다. 네 번째 수준에



출처: 라니(Ranney)가 제시한 기준을 바탕으로 구성한 것임(Ranney 1981, 82)

<그림 1> 후보자 선출권의 분권화 정도

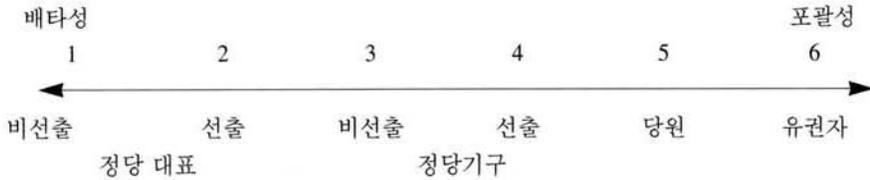
2) 한국의 경우, 2004년 정당법의 개정으로 지구당이 폐지되었으나, 한나라당은 당원협의회, 통합민주당은 지역위원회의 조직을 구성하여, 중앙당과 시·도당에 이어 3원 체계를 유지하고 있다.

서도 여전히 시·도당이 후보를 선출하지만, 이 때 후보의 선출에 중앙당이 개입하지 않는다. 다섯 번째는 중앙당의 감독 하에 지구당에서 후보를 선출하는 것이고, 여섯 번째는 시·도당의 감독 하에 지구당에서 후보를 선출하는 것을 말한다. 마지막으로 가장 분권화 수준이 높은 일곱 번째는 지구당에서 후보자를 선출하는 것이며, 이 때 중앙당 또는 시·도당이 개입하지 않는다.

2. 포괄성

포괄성(inclusiveness)이란 후보자를 선출할 수 있는 권한이 모든 유권자로부터 정당 대표에 이르기까지 어느 정도로 개방되어 있는가의 문제이다. 당내 후보자를 선출하는 과정에는 정당의 최고 지도자에 의한 배타적 지명에서부터 일반당원, 나아가 일반 유권자까지 참여시키는 포괄적 지명에 이르는 다양한 형태가 있다. 즉, 후보선출권은 가능한 많은 사람들을 포함하는 포용성의 한 축과 소수로 제한하는 배제성을 한 축으로 일종의 연속체를 구성한다(김광수 2002, 130). 예를 들면, 미국의 경우와 같이 일반유권자도 참여하는 비당파적 지명의 절차가 가장 포괄적인 형태이며, 과거 한국의 정당 총재에 의한 공천 결정과 같이 총재 1인에 의해 결정되는 형태를 가장 배타적인 형태라고 할 수 있다.

후보자선출권의 포괄성을 측정할 수 있는 대표적인 논의로는 라햇과 하잔(Rahat and Hazan 2001)이나 하잔(Hazan 2002)의 연구를 들 수 있다. 이들은 우선, 후보자 선출 방식을 후보자격(candidacy), 후보자선출주체(selectorate), 중앙집권화(centralization), 그리고 투표(voting) 혹은 지명(appointment)의 방식 여부로 네 가지로 나누어 분석을 하면서, 이 네 가지 기준 모두 포괄성과 배타성의 연속선상에 존재한다고 지적한다. 또한 후보선출의 민주화에 있어서 특히 선출주체의 포괄성 여부를 가장 중요한 것으로 간주한다. 보다 구체적으로 후보자선출주체의 포괄성 판단 기준을 살펴보면, <그림 2>에서 볼 수 있듯이 후보의 선출 권한은 가장 포괄적인 범주로부터 가장 배타적인 범주에 이르기까지, 후보 선출 권한은 '유권자(electorate) — 당원(party member) — 선출된 정당 기구(selected party agency) — 비선출 정당 기구(non-selected party agency) — 선출된 정당 대표(selected party leader) — 비선출 정당 대표(non-selected party leader)' 에게 주어진다.



출처: 라햇과 하잔(Rahat and Hazan)의 기준을 나타낸 그림을 재구성한 것임(Rahat and Hazan 2001, 301)

〈그림 2〉 후보자 선출권의 포괄성 정도

3. 본 연구의 분석틀

본 연구에서는 18대 총선에서 주요 정당인 한나라당과 통합민주당의 후보자 선출 과정에서 나타난 분권화 정도와 포괄성 정도를 분석하고자 한다. 우선 분권화의 정도는 라니(Ranney)의 일곱 가지 범주를 기준으로, 포괄성의 정도는 라햇과 하잔(Rahat and Hazan)의 여섯 가지 범주를 바탕으로, 각 당의 관련 당헌 및 당규의 규정과 실제 운영 과정을 구체적으로 살펴보고자 한다. 특히 후보자 선출 과정을 분석하는 데 있어서 선출과정의 주요한 역할을 담당하였던 공천심사위원회의 구성의 분권화와 포괄성 수준이 어떠한지를 살펴보고, 후보자 선출과정을 크게 심사 과정과 확정과정으로 대별하여 각각의 수준에서 분권화와 포괄성 정도를 분석하고자 한다. 나아가, 각 당의 17대 상황³⁾과 비교 분석하여, 18대 총선 공천의 분권화 및 포괄성의 특징을 보다 명확히 규명하고자 한다. 그리고 마지막으로 18대 한나라당과 통합민주당 양당의 특성을 비교해서 18대 총선 과정의 특징을 살펴보고자 한다.

3) 통합민주당의 경우는 18대 총선 직전인 2008년 2월 12일에 구 열린우리당과 민주당의 합당을 통해 탄생한 신생정당이지만, 정당의 이념 및 인적 구성으로 미루어 볼 때 17대의 열린우리당을 계승하고 있는 정당이라고 볼 수 있다.

III. 한나라당의 분권화 및 포괄성 수준 평가 — 18대 총선 공천과정을 중심으로

선거에서의 후보를 선출하는 규정은, 한나라당의 경우 당헌 『제10절 공직후보자 추천심사위원회(제47조, 제48조)』 및 당규 『공직후보자추천심사위원회규정』, 그리고 당헌 『제6장 공직후보자의 추천(제88조에서 제93조)』 및 당규 『공직후보자추천규정』에 명시되어 있다. 전자는 후보자를 선출하는 자격을 부여하기 위해 ‘공직후보자추천심사위원회’(이하 “공천심사위원회”)를 조직하기 위해 마련된 규정이다. 후자는 공천심사위원회가 후보를 선출하기 위한 과정 및 적용해야 할 기준을 명시하기 위해 마련된 규정이다. 이를 바탕으로 한나라당의 총선 후보자 선출과정을 간략하게 나타내면 아래와 같다.



출처: 중앙일보 2008년 1월 25일자, 2008년 2월 5일자, 2008년 2월 9일자, 2008년 3월 16일자를 바탕으로 구성한 것임.

〈그림 3〉 18대 한나라당의 총선 후보자 선출과정

1. 18대 총선 공천과정의 분권화 및 포괄성 수준 분석

1) 공천심사위원회의 구성

이러한 공천심사위원회를 먼저 분권화의 차원에서 분석한다. 한나라당에서 국회의원 후보를 선출하기 위한 기구, 즉 공천심사위원회는 중앙당 차원에서 조직되

〈표 1〉 한나라당 공천심사위원회

위원장	안강민(전 서울지검장)
내부 인사	강창희(인재영입위원장) 김애실(국회의원) 이방호(국회의원, 당 사무총장) 이종구(국회의원) 임해규(국회의원)
외부 인사	김영래(한국메니페스토실천본부 공동대표) 강정혜(서울시립대 교수) 강혜련(이화여대 교수) 양병민(전국금융산업노조 위원장) 이은재(전국대 교수)

출처: 『매일신문』 2008년 1월 25일자를 참조하여 구성.

어 있다. 국회의원 후보자는 중앙당 공천심사위원회의 심사와 최고위원회의 의결로 확정되고, 대표최고위원이 추천한다.⁴⁾ 따라서 실제로 투표가 이루어지는 지역구 혹은 그보다 상위의 시·도당 차원에서 후보를 선출할 수 있는 방안은 마련되어 있지 않다. 즉, 후보자를 선출하는 권한이 중앙당에 전적으로 집중되어 있다고 평가할 수 있고, 라니(Ranney)의 지표 중 가장 낮은 분권화 수준을 나타낸다.

다음으로, 포괄성의 차원에서 살펴보면, 한나라당의 공천심사위원회는 비선출 정당기구에 해당한다. 그러므로 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 분석틀에 비추어 볼 때 세 번째 범주에 속하게 된다. 정당의 대표가 전적으로 후보자를 지명하던 과거에 비해 18대 총선은 공천심사위원회를 구성함으로써 공천 과정의 포괄성 정도가 높아졌다고 볼 수 있다. 또한, 공천심사위원회에 당 외부 인사를 위원으로 포함시키도록 규정함으로써, 그리고 당외 인사를 위원장으로 임명함으로써, 한나라당의 후보 선출 기구의 포괄성은 보다 증대되었다.

실제 18대 총선과정에서 한나라당의 공천심사위원회는 아래 〈표 1〉과 같이 구성되었다. 당내외 인사를 포함한 20인 이내의 위원으로 공천심사위원회를 구성하고 위원장을 선정하도록 한 규정⁵⁾을 반영하여 1인의 외부인사가 위원장으로 임명되

4) 한나라당 『당헌』 제88조.

었으며, 5명의 내부인사와 5명의 외부인사가 각각 공천심사위원회 위원으로 임명되었다.

한편, 이러한 공천심사위원회는 당내의 선거에 의해서 구성된 것이 아니라, 최고위원회의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명하여 구성된, 즉 선출되지 않은 조직이기 때문에 최고위원회 및 대표최고위원이라는 정당 지도부의 영향력이 미칠 수밖에 없고, 이렇게 공천심사위원회를 구성하는 과정에서 한나라당 내의 양대 계파로 일컬어지는 친이-친박에서 자파에 유리한 인물을 공천심사위원회 위원으로 포함시키기 위한 인선갈등이 드러나기도 하였다(연합뉴스 08/01/24).⁶⁾ 이렇듯, 지도부의 개입으로 인해 공천심사위원회가 후보 선출에 있어서 배타적인 권한을 갖는 것이 사실상 불가능했으므로, 포괄성의 수준은 일정 정도 감소하게 되었다고 볼 수 있다.

2) 심사과정

지역구 국회의원 후보자는 전적으로 중앙당의 공천심사위원회에서 선출된다. 국회의원 후보자는 중앙당 공천심사위원회가 심사하여 최고위원회의 의결을 통해 확정되고, 대표최고위원이 추천한다.⁷⁾ 이 과정에서 국민참여선거인단대회(이하

5) 한나라당 『당헌』 제47조 2항 및 『공직후보자추천심사위원회규정』 제5조에 의하면, 당의 각종 선거 후보자 공천과 관련된 업무를 수행하기 위하여 중앙당과 시·도당에 각각 공직후보자추천심사위원회를 조직할 수 있도록 되어 있다. 이 중 총선 후보자를 선출할 때에는 중앙당 공천심사위원회에 권한을 부여한다. 중앙당 공천심사위원회는 당 내외 20인 이내의 위원으로 구성되어 있으며, 이러한 공천심사위원회의 구성에 더하여 위원장 및 부위원장을 선정함에 있어서 최고위원회의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명한다.

6) 한편, 한나라당 공천심사위원회의 구성은 독특한 양상을 보인다. 『당헌』 및 『당규』에 의하면, 한나라당의 공천심사위원회는 최고위원회에서 결정된다. 그런데 이 당선자와 박 전 대표는 아무런 당직을 가지고 있지 않음에도 사실상 공천심사위원회의 구성에 전적으로 영향을 미치게 되었다. 즉, 공천심사위원회의 구성이 규정대로 이루어지지 않은 측면에 있으며, 비선출기구인 공천심사위원회에 당 지도부를 넘어서서 계파의 주장이 영향을 미쳤다는 점에서 그 특징이 있다.

7) 한나라당 『당헌』 제88조(지역구 국회의원 후보자의 추천).

① 지역구 국회의원 후보자는 중앙당 공천심사위원회의 심사와 최고위원회의의 의결로 확정되며 대표최고위원이 추천한다.

② 중앙당 공천심사위원회는 서류심사 및 여론조사를 거쳐 국민참여선거인단대회를 통

“경선”)를 통해 후보자를 심사할 것이 명문화되어 있는데, 경선후보자를 확정 및 의결하는 권한, 그리고 경선후보자의 등록 및 사퇴 혹은 이를 공고하는 모든 권한, 국민참여선거인단의 참여방식 및 기타 필요한 사안을 결정하는 권한이 중앙당 공천심사위원회에 속한다.⁸⁾ 한편, 중앙당 공천심사위원회는 전략공천에 관한 권한 또한 지닌다.⁹⁾

이러한 심사과정을 우선 분권화의 차원에서 살펴보면, 후보자를 심사하는 제반 사항이 중앙당 공천심사위원회의 권한이므로 분권화 수준이 매우 낮다. 즉, 라니(Ranney)의 분석틀 중 첫 번째 범주에 속하는 것으로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 전략공천과 같은 경우도 마찬가지로 중앙당 차원에서 이루어지고 있으므로, 전략지역으로 선정된 지역구 및 그 지역이 속하는 시·도당 차원에서 후보 선출에 대한 의견을 개진할 수 있는 규정이 전혀 마련되어 있지 않으므로, 한나라당의 국회의원 후보 심사 과정은 낮은 분권화 수준을 나타낸다.

다만, 경선이 실시되는 경우 분권화 수준이 다소 증대될 수 있다. 경선에 참여할 수 있는 선거인단은 당해 선거구의 당원 및 일반국민으로 구성되므로,¹⁰⁾ 경선을 행할 경우 후보자의 선출은 지역구의 차원에서 이루어지게 되기 때문이다. 그러나 한나라당은 18대 총선 후보자를 선출하는 과정에서 경선을 실시할 것을 규정하고 있음에도 불구하고 18대 총선에서 단 한 곳에서도 경선을 치르지 않았다.¹¹⁾ 따라서 결과적으로 분권화 수준은 가장 낮은 단계에 머물렀다고 볼 수 있다.

한편 심사 과정을 포괄성의 차원에서 분석해보면, 주요 심사업무를 비선출정당 기구인 공천심사위원회가 맡고 있다. 최고위원회 및 대표최고위원의 영향력이 개입할 수 있도록 하는 규정이 별도로 존재하지 않으므로, 사실상 공천심사위원회가

하여 공직자후보를 심사하되, 국민참여선거인단대회는 중앙당 공천심사위원회의 결정에 따라 여론조사, 면접, 후보 간 토론회 등으로 같음할 수 있다.

- 8) 한나라당 『공직후보자추천규정』 제13조, 15조, 16조, 17조, 18조, 19조.
- 9) 한나라당 『당헌』 제92조 및 『공직후보자추천심사위원회규정』 6조 2항에 전략공천의 권한이 명시되어 있다. 국회의원 선거의 경우, 중앙당 공천심사위원회가 전략지역 및 인재영입지역을 선정할 수 있고, 최고위원회의 의결을 통해서 확정된다.
- 10) 한나라당 『공직후보자추천심사위원회규정』 제18조 1항.
- 11) 한나라당 『당헌』 제88조 및 『공직후보자추천규정』 제8조 2항에 의하면, 중앙당 공천심사위원회는 3인 이내의 경선 후보자를 선정할 수 있지만, 이러한 경선은 위원회의 결정에 따라서 여론조사, 면접, 후보 간 토론회 등으로 같음할 수 있다.

전적인 권한을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 전략공천의 경우에서도 마찬가지로, 중앙당의 공천심사위원회가 전략지역을 선정하는 권한을 지닌다. 따라서 한나라당의 공천 심사 과정에 있어서 포괄성의 수준은 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 지표 중 세 번째 범주에 해당하는 것으로 평가할 수 있다.

다만, 경선이 실시되는 경우, 포괄성의 수준도 달라질 수 있다. 앞서 언급했듯이 국민참여선거인단은 당해 선거구의 당원 및 일반국민으로 구성되므로 경선을 실시하게 된다면, 후보 선출 기구의 높은 포괄성을 도모할 수 있게 된다. 물론 경선에 참여하는 국민참여선거인단에 당해 선거구의 당원과 일반 국민이 포함되는 비중이 정확하게 규정되어 있지 않으므로 구체적인 비중에 따라서 포괄성의 수준이 상이할 수 있다. 그러나 이러한 규정에도 불구하고, 실제 18대 총선의 공천과정에서 한나라당의 공천심사위원회는 경선을 실시하지 않기로 결정한 후 전적으로 공천심사위원회의 심사에 따라 후보자를 선출하였으며, 따라서 포괄성의 수준도 여전히 세 번째 범주에 머물게 되었다.

3) 확정

중앙당 공천심사위원회의 심사결과는 최고위원회가 의결해야 확정될 수 있다.¹²⁾ 그러나 공천심사위원회의 심사결과에 대하여 최고위원회는 재의를 요구할 수 있으며, 이에 대하여 공천심사위원회의 3분의 2 이상의 위원이 찬성할 경우에는 최고위원회의 재의 요구에 대하여 거부를 행사할 수 있다.¹³⁾

중앙당 공천심사위원회의 심사결과에 대하여 최고위원회가 재의를 요구할 수 있는 권한을 지닌 것은, 지역에 대해서 중앙당 지도부가 큰 영향력을 행사할 수 있음을 의미한다. 공천심사위원회의 심사 및 재의 요구가 전적으로 중앙당 차원에서 이루어지고 있으므로, 선출된 후보를 확정하는 과정에서 한나라당은 높은 집중도, 즉 라니(Ranney)의 첫 번째 범주에 해당하는 집중도의 수준을 보이고 있음을 알 수 있다. 한편, 포괄성의 측면에서 살펴보면, 정당의 지도부가 공천심사위원회에 개입할 수 있으므로, 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 지표에서 두 번째 범주에 속하는 정도로 포괄성이 감소하게 된다. 그러나 한나라당 중앙당 공천심사위원회 위

12) 한나라당 『공직후보자추천심사위원회규정』 제9조 3항.

13) 한나라당 『당헌』 제47조 5항.

원의 3분의 2 이상이 찬성할 경우, 최고위원회가 요구하는 재의에 대해서 거부할 수 있는 규정을 마련하여 지도부의 영향력을 완화시키고 있으며, 이에 심사 결정을 확정하는 데 있어서 지도부에 권한이 집중될 정도로 포괄성의 수준이 미약하지는 않다고 평가할 수 있다. 따라서 포괄성의 수준은 두 번째 범주와 세 번째 범주의 사이에 속하는 정도라고 평가할 수 있다.

4) 종합적 평가

이상의 내용을 종합해 볼 때, 18대 총선에서 한나라당은 공천 과정에서 중앙당 차원의 공천심사위원회가 전적으로 권한을 가지고 있었으며, 시·도당 및 지역구 차원에서 공천에 영향을 행사할 수 있는 방법은 마련되어 있지 않았다. 따라서 라니(Ranney)의 지표에 따르면 첫 번째 범주에 속하는 것이라고 할 수 있으며, 매우 낮은 분권화 수준을 나타내고 있다. 한편, 포괄성의 정도는 대부분의 과정을 고찰해 볼 때, 후보 선출 권한이 비선출기구인 공천심사위원회에 주어져 있다는 것을 알 수 있었으며, 따라서 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 지표 중 세 번째 범주에 가까운 것으로 볼 수 있다. 여기에서 가깝다고 설명한 것은, 공천심사위원회가 선출한 후보에 대해서 최고위원회가 의결해야 하고, 대표최고위원이 임명해야 최종적으로 후보가 결정되는 규정이 마련되어 있으며, 공천심사위원회가 이를 거부할 수단을 가지고 있기는 하지만 심사 결과에 대해 재의를 요구할 수 있다는 점에서 공천심사위원회에 개입하는 지도부의 영향력을 고려했기 때문이다. 한 가지 지적할 점은, 당헌 및 당규에 규정된 대로 경선을 치렀다면, 공천 과정의 분권화 및 포괄성을 상당한 수준 도모할 수 있었다는 것이다. 그러나 18대 총선에서, 한나라당이 경선을 치른 선거구가 단 한 곳도 없었기 때문에, 이는 불가능한 것이었다.

2. 17대 총선 공천과의 비교

한나라당이 18대 총선을 위한 공천에서 중앙당 공천심사위원회가 전적으로 후보의 선출 권한을 갖는 등 낮은 분권화 수준과 낮은 포괄성을 보였던 것에 비해서, 17대 총선 공천 과정은 일견 차이가 있는 듯하다. 이를 세분화하여 살펴보기로 한다.

첫째, 공천심사위원회의 구성¹⁴⁾을 분권화 차원에서 본다면, 중앙당에 공천심사

위를 구성하고 있다는 점에서 17대가 18대와 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 반면, 17대 총선의 공천심사위원을 구성하는데 있어서, 18대와는 다르게 지역의 대표성을 고려했다는 측면을 차이점으로 지적할 수 있다. 당내 인사인 홍준표, 이성현, 이방호, 김성조, 심규철 국회의원은 각각 수도권, 부산·경남, 대구·경북, 충청권을 대표하는 인사로서 공천심사위원회 위원으로 임명된 것이다(한겨레신문 03/12/29). 이렇듯 지역을 고려하여 공천심사위원회 구성하였다는 점에서 본다면, 18대에 비해서 분권화의 정도를 일정 부분 증대시킬 수 있는 요소가 될 수 있었다.

한편, 포괄성 측면에서 본다면, 17대 총선의 공천심사위원회가 당 지도부에 의해 구성된 비선출기구라는 점, 이에 당 외부 인사가 다수 포함되었다는 점에서 18대 때와 유사한 포괄성 수준을 보였다고 할 수 있다. 그런데 17대 때에는 18대와 다르게, 당의 내부 인사가 공천심사위원회 위원장에 임명되었다. 후보를 선출함에 있어서 공천심사위원회 위원장이 비교적 큰 영향력을 미치고 있는 실정에서, 당 내부 인사가 위원장직을 맡고 있다는 사실에 의해 포괄성의 정도가 감소하게 될 수 있는 여지가 있다.

둘째, 17대 총선에서는, 후보자를 선출하기 위해서 경선을 치렀다는 점이 18대 총선과의 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다. 후보자 선출 과정에서, 한나라당은 당시 당헌 제81조 1항에서 공천심사위원회의 심사와 경선을 함께 규정하고 있었다. 물론 실제 17대 총선과정에서 경선을 치른 선거구가 전체 228개의 지역구 중 15개에 지나지 않기에(경선비율은 6.6%) 그 의의가 미약하다 할 수 있을지 모르나, 이러한 국민참여형 경선제는 17대 총선에서 그 극대화가 시도된 것인 만큼(박상철 2008, 129), 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있겠다. 경선에서의 국민참여는 해당 지역구의 당원이 10%, 일반 유권자가 90%의 비중으로 구성되어 있었으며, 선거구별로 차이를 보이기는 하지만 약 2,000명 정도의 규모였다(정진민 2004, 7). 이렇듯 경선에 참여하는 선거인단이 지역구 차원에 속한다는 점에서 분권화 수준이 증대되었고, 많은 수의 비당원이 공천 심사 과정에 참여함으로써 포괄성의 수준이

14) 위원장은 김문수 국회의원이며, 당내인사로는 홍준표 의원, 이성현 의원, 이방호 의원, 김성조 의원, 심규철 의원, 이계경 전 여성신문 대표, 나경원 변호사가 임명되었다. 당 외 인사로는 안강민 전 대검중수부장, 강만수 전 재경부 차관, 이춘호 여성유권자연맹 회장, 김석준 이화여대 교수, 김영수 잠실 스파인병원장, 강혜련 이화여대 교수가 선정되었다(한겨레신문 03/12/29).

증대되었다고 평가할 수 있다(김영태 2004, 111). 즉, 17대 총선의 공천은 경선을 실시함으로써 인해, 18대에 비해 후보의 선출 권한은 지역 수준으로 분권화되었고, 일반 유권자 수준으로 포괄성이 확대되었던 것이다.

셋째, 18대 총선을 규정하는 당헌에는 전략공천에 관한 규정이 있으나,¹⁵⁾ 17대 총선에 적용되었던 개정 전 당헌에는 이러한 규정이 없었다. 전반적인 공천 과정이 중앙당 차원에서 이루어진다는 점과 전략공천 또한 중앙당의 공천심사위원회에서 실시한다는 점을 감안할 때, 17대와 18대의 공천에 있어서 분권화 수준의 차이는 없거나 미미하다고 볼 수 있다. 그러나 포괄성의 차원에서는, 전략공천이란 공천 신청자들의 의사와는 관계없이 선거에서 승리하기 위한 정당의 전략에 의해서 일방적으로 결정되는 것이므로, 보다 배타적인 형태의 공천이라고 할 수 있다. 따라서 이렇게 전략공천을 규정했던 18대 총선의 공천에 비해, 17대 때는 포괄성의 정도가 더 높았다고 평가할 수 있다.

넷째, 공천 결과를 확정하고 재심사를 요구하는 과정에서 차이가 있었다. 17대 총선의 공천에서, 국회의원 후보자는 공천심사위원회의 심사와 국민경선을 통해서 선출되고, 이는 운영위원회(현 최고위원회)의 의결로 확정되며, 대표최고위원이 추천했다.¹⁶⁾ 이는 18대 총선의 공천과 동일하게 중앙당 차원에서 후보를 선출하는 과정이었으므로, 동일한 분권화의 수준을 지녔다고 할 수 있다. 그러나 운영위원회는 의결을 통하여, 경선에서 선출된 후보에 대해서 해당 시·도당에 재추천을 요구할 수 있으며, 이러한 요구를 거부했을 때에는 공천심사위원회에서 일방적으로 후보를 선정하여, 운영위원회의 의결을 거쳐 대표최고위원이 추천하여 후보를 확정한다.¹⁷⁾ 이는 18대 공천에서, 최고위원회의 재의 요구에 대해, 공천심사위원회 위원 3분의 2 이상이 찬성할 때에는 재의를 거부할 수 있는 규정을 마련해 둔 것과 대조된다. 이렇듯, 17대 총선의 공천은 18대에 비해, 공천 심사 기구에 대한 지도부의 개입이 이루어지기에 보다 쉬운 환경 하에 있었고, 따라서 포괄성의 수준은 보다 낮았었다고 평가할 수 있다.

15) 한나라당 『당헌』 제92조는, 공직선거에서 전략지역 및 인재영입지역을 선정할 수 있도록 하고 있다. 선정은 중앙당 공천심사위원회가 하고, 최고위원회의 의결을 통해 확정된다.

16) 개정 전 한나라당 『당헌』 제81조 1항.

17) 개정 전 한나라당 『당헌』 제84조 1항, 2항.

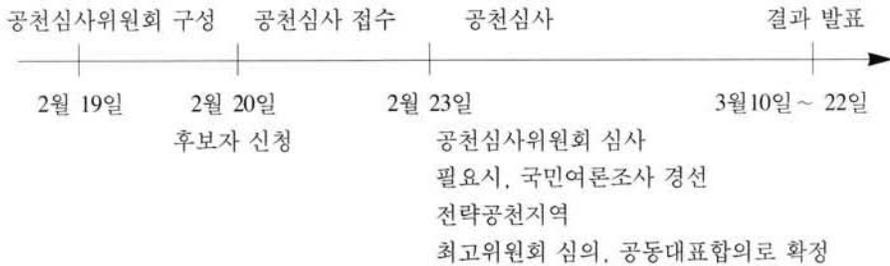
결론적으로, 지역 대표성을 고려했다는 점, 경선을 실시함으로써 후보자의 선출이 선거구의 수준으로까지 확대되었다는 점으로 미루어 볼 때 한나라당의 17대 총선 공천은 18대에 비해서 분권화의 수준이 다소 높았다고 평가할 수 있다. 한편, 공천심사위원회회장이 당의 인사였다는 점, 운영위원회의 후보 재추천 요구를 거부할 수단이 없었다는 점을 고려하면 17대 공천은 18대에 비해 포괄성의 정도가 낮았으나, 경선을 실시했다는 점, 전략공천에 관한 규정이 없었다는 점에서는 18대에 비해 오히려 17대 공천의 포괄성이 더 높았음을 알 수 있다. 이렇듯 공천 과정의 세부적 절차마다 포괄성의 정도에 차이를 보이므로, 일괄적으로 어느 선거에서의 포괄성 수준이 더 높은지를 단언하기는 어렵다. 그러나 경선의 실시로 인해 포괄성의 정도가 일반 유권자의 수준까지 확대되었다는 점을 고려할 때, 17대 총선의 공천이 보다 포괄적이었다고 생각된다.

IV. 통합민주당의 분권화 및 포괄성 수준 평가 — 18대 총선 공천과정을 중심으로

18대 통합민주당의 경우 당헌 제82조의 「공직후보자 추천에 관한 규정」¹⁸⁾에도 불구하고 부칙 제7조(제18대 국회의원선거후보자추천에 관한 특례)를 마련하여 18대 국회의원선거후보자 추천은 공동대표 합의로 최고위원회에서 제정된 「제18대 국회의원선거후보자추천규정」(이하 “추천규정”)에 따른다고 규정하고 있다. 따라서 이하에서는 당헌이 아니라 동 추천규정의 세부 조항을 중심으로 살펴보고자 한다.

추천규정에 의하면, 18대 총선의 후보선출과정은 후보자가 되고자 하는 자가 신청을 한 경우 공직후보자추천심사위원회(이하 “공천심사위원회”)가 심사를 통해 선출하는 방식으로 거의 일원화된 구조이다. 다만, 공천심사위원회의 심사에 필요한 경우 국민여론조사 경선이나 전략공천지역선정이 가능할 따름이다. 이에 공천심사위원회의 심사에 의해 후보로 선출되면 최고위원회의 심의를 거쳐 공동대표

18) 통합민주당 『당헌』 제82조 제2항 국회의원 후보자 중 지역구 후보자는 경선을 통하여 선출함을 원칙으로 한다. 다만, 중앙위원회의 의결로 달리 정할 수 있다.



출처: 『통합민주당 제18대 국회의원선거후보자추천규정』, 중앙일보 2008년 2월 19일자, 한겨레신문 2008년 3월 9일자, 2008년 3월 11일자, 2008년 3월 13일자를 바탕으로 구성한 것임.

〈그림 4〉 18대 통합민주당의 총선 후보자 선출과정

의 합의로 최종후보자로 확정된다. 이를 그림으로 나타내면 위와 같다.

1. 18대 총선 공천과정의 분권화 및 포괄성 수준

1) 공천심사위원회의 구성

우선 분권화 정도와 관련하여, 추천규정 제4조에 의하면 통합민주당은 18대 국회의원선거 지역구 후보자의 추천심사를 위하여 공천심사위원회를 둔다고 규정하고 있다. 중앙당 차원에서 공천심사위원회를 설치한다는 명문 규정이 존재하지는 않으나 실제 운영과정을 살펴보면, 2008년 2월 19일 중앙당 차원에서 단일한 공천심사위원회를 설치하였고, 당해 기구가 후보자 선출과정에서 주된 역할을 하였으며, 시·도당 차원의 별다른 심사위원회는 설치된 바 없다. 이에 통합민주당의 후보자를 선출하는 권한이 중앙당에 전적으로 집중되어 있다고 평가할 수 있으며, 라니(Ranney)의 분권화 범주를 적용할 경우 가장 낮은 분권화 수준을 의미하는 첫 번째 범주에 속한다고 할 수 있다.

한편, 포괄성의 측면에서 본다면, 공천심사위원회는 비선출 정당기구이므로 라헛과 하잔(Rahat and Hazan)의 기준에 의하면 세 번째 수준의 포괄성을 보인다고 할 수 있다. 그러나 위원회의 인적 구성과 관련하여, 추천규정에서 외부인사의 포함을 명시적으로 규정하고 있으므로 그 포괄성 수준이 보다 높아진다고 평가할 수 있다. 즉, 추천규정 제4조 2항상 공천심사위원회는 1인의 위원장과 11인 이하의

〈표 2〉 통합민주당 공천심사위원회

위원장	박재승(전 대한변호사 협회장)
내부 인사	김부겸(전 통합신당 국회의원) 이인영(전 통합신당 국회의원) 김충조(전 민주당 국회의원) 최인기(전 민주당 국회의원)
외부 인사	김근(전 한국방송광고공사 사장) 박경철(대한의사협회 정책이사) 이이화(동학농민혁명기념재단 이사장) 인병선(시인) 장병화(가락전자 대표이사) 정해구(성공회대 교수) 황태연(동국대 교수)

출처: 『중앙일보』 2008년 2월 20일자를 참조하여 구성.

위원으로 구성하되, '당의 인사를 위원 과반수'로 하며, 제3항에 의하면, 위원장의 경우에도 공동대표가 최고위원회의 심의를 거쳐 '당의 인사'로 위촉하도록 하고 있다. 뿐만 아니라, 제4항상 당내 인사위원은 최고위원회의 심의를 거쳐 공동대표가 임명하는 것에 반해 당외 인사위원은 위원장이 추천하여 공동대표가 위촉하는 것으로 규정하고 있다. 실제 2월 19일에 출범한 18대 통합민주당의 공천심사위원회의 인적 구성을 살펴보면, 아래 〈표 2〉에서 보는 바와 같이, 전 대한변호사협회 회장인 외부인사 박재승 위원장과, 11명의 위원 가운데, 외부인사 7명과 전 통합신당소속 국회의원 2명 그리고 전 민주당 소속 국회의원 2명으로, 전체 12명 가운데 외부인사가 절반을 넘는다. 따라서 공천심사위원회의 인적구성과 관련하여서는 라햇과 하잔(Rahat and Hazan)의 범주 가운데 비선출정당기구에 의해 공천심사가 이루어지는 세 번째 수준 보다는 보다 높은 수준의 포괄성을 나타낸다고 할 것이다.

2) 심사과정

우선, 지역구 국회의원의 후보자가 전적으로 중앙당의 공천심사위원회의 심사 결과 선출된다는 점에서 보면, 라니(Ranney)의 분권화 범주 중 첫 번째에 해당하

는 가장 낮은 수준의 분권화를 보인다고 할 수 있다. 당헌 제82조 2항에 의하면, 경선방식에 의한 선출과정이 원칙임에도 불구하고, 부칙에 의거하여 추천규정과 같은 특례를 통해 공천심사위원회의 심사원칙으로 변경하였기 때문이다. 또한 추천규정 제4조에서는 공천심사위원회의 설치 목적을 국회의원선거 지역구 후보자의 '추천심사'를 위한 것으로 한정하고 있다.

한편, 심사과정상의 포괄성의 수준과 관련하여서는 공천심사위원회가 심사과정에서 활용하는 구체적인 방식 즉, 이하에서 설명하는 두 가지 방식에 따라 다소 차이를 보인다. 첫째는 공천심사위원회의 심사과정에서 여론을 수렴할 수 있는 제도로, 이를 통해 후보자를 심사하는 경우 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 포괄성 범주 가운데 비선출정당기구에 의한 선출 수준인 세 번째의 범주에 비해서는 포괄성이 보다 높아짐을 알 수 있다. 먼저 규정을 살펴보면, 추천규정 제16조 심사방법에서 여론조사를 할 수 있도록 규정하고 있고, 중앙당을 포함한 공신력 있는 기관의 여론 조사 결과 등 당과 당원, 선거권자의 의사를 객관적으로 반영할 수 있는 자료를 참고하도록 하고 있다. 나아가 제17조에 추천 심사 참고 여론조사 규정을 별도로 두고 있으며, 장을 달리하여 제5장에서는 공천심사위원회가 후보자 추천심사를 위하여 '필요하다고 판단하는 경우'에 국민여론조사 경선 실시를 결정할 수 있다고 규정하고 있다.

실제 18대 통합민주당의 후보자 심사과정에서 이러한 제도는 보다 적극적으로 활용되었다. 공천심사위원회 박경철 간사는 3월 9일 브리핑에서, 지역유권자 의견을 반영한 여론조사 50%와 함께 의정활동에 관한 평가¹⁹⁾를 토대로 하위 30%에 해당하는 현역 국회의원들을 총선 공천에서 탈락시키기로 한 결정을 밝힌 바 있다. 또한 시민들의 의견을 반영하는 '공천 배심원' 제도를 도입하여²⁰⁾ 자체 공모한 시민 29명으로 구성된 '국민심사자문위원단' 으로부터 공천에 대한 견해를 듣

19) 나머지 50%는 구체적으로 발의법안의 통과건수 30%, 상임위 및 국정감사 출석률 20%, 본회의 출석률 20%, 의총 참석률 20%, 당직 및 중앙직을 맡은 경우 10% 가산 등으로 구성. 이날 브리핑에서 박간사는 "현역 의원들이 지난 4년간 의정활동을 통해 국민과 유권자에게 얼마나 신의성실의 원칙을 지켰는지를 평가하기 위해 지역의견과 나라 일에 대한 평가를 절반씩 반영키로 했다"고 밝혔다(국제신문 08/03/10).

20) 이른바 '공천 혁명'을 주도하고 있는 통합민주당이 '클린 공천' 바람을 일으키기 위해 도입한 제도(한겨레신문 08/03/09).

고 이를 심사에 반영하기도 하였다. 실제 일반 유권자로 구성된 자문위원단의 의견이 공천 여부를 결정짓는 절대 변수로 작용하긴 어려웠겠지만 공천심사위원회의 심사과정에 일정 부분 참고자료로 활용되었다는 측면에서 의미 있는 시도라는 평가가 있었다.²¹⁾ 따라서, 이러한 규정 및 실제 운영에서 나타나는 심사과정에서의 여론 수렴과정을 고려한다면, 18대 통합민주당의 포괄성 정도는 크게 증가했다고 평가할 수 있을 것이다.

두 번째로 정식 심사과정을 거치지 않고 이른바 전략공천지역을 선정하여 후보자를 선발하는 방식으로, 이 경우 공천심사위원회의 심사과정에 비해서 상대적으로 공동대표의 권한이 크게 작용할 가능성이 존재한다. 따라서 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 포괄성 범주 가운데 세 번째 수준보다 다소 낮아짐을 알 수 있다. 구체적인 규정을 살펴보면, 추천규정 제21조에서 '공동대표'는 선거 전략상 '필요하다고 판단' 하는 경우에 공천심사위원장과 합의하여 최고위원회의 심의를 거쳐 국회의원 지역구 정수의 30% 범위 내에서 전략추천지역과 후보자를 추천하며, 공천심사위원회의 의결을 거쳐 확정한다고 규정하고 있다. 전략공천 지역의 선정자가 공천심사위원회나 중앙위원회가 아니라 당의 '공동대표'이며, 공천심사위원회의 심사과정을 거치지 않으므로, 사실상 비선출 '당대표'에 의한 선출방식의 수준과 비슷한 정도로 포괄성의 수준이 낮아졌다고 할 수 있다.

그러나 실제 18대 통합민주당의 후보자 심사과정에서 전략공천지역 선정의 문제는 다소 상이한 양상으로 나타났다. 당시 영남과 같이 특정지역에서 통합민주당 소속의원의 당선가능성이 낮게 예측되면서, 해당지역의 후보자 신청자가 없는 경우²²⁾가 생겼기 때문에, 이러한 경우에 교육지책으로 전략지역을 선정하여 후보자를 선출하였던 것이다. 이는 여러 후보자가 경쟁하고 있는 상황에서 공천심사위원

21) 실제 중앙일보와의 인터뷰에서 박경철 위원은 "예를 들어 수천 쪽에 달하는 현역 의원들의 발언 자료도 확보하고 있어 심사 전에 '이분은 이런 이런 발언을 했다'는 것을 상기시킨 뒤 심사하는 등 위원들이 감점과 가점에 대한 의식을 갖고 심사하고 있다"며 "자문위원들의 견해도 충분히 심사에 반영될 수 있을 것"이라고 강조했다(중앙일보 08/03/09).

22) 영남권의 무신청 지역구는 부산 15곳, 경남 14곳, 울산 6곳 등 부산, 경남 지역이 35곳이고 대구 10곳, 경북 13곳 등 대구, 경북지역이 23곳에 이른다. 이마저도 지난달 말 2차 공모까지 실시한 결과다(중앙일보 08/03/10).

회의 심사과정을 거치지 않고 중앙당의 차원에서 후보를 일방적으로 선정하는 것과는 거리가 있다고 판단된다. 또한 후보를 결정하는 권한과 관련해서도, 기존에 당 지도부는 지역구 전략공천의 경우 두 대표가 공천심사위원장과 협의를 거쳐 확정하는 쪽으로 추진했으나, 박 위원장의 강한 요구에 따라 '협의'를 '합의'로 바꾸어 박 위원장이 동의를 하는 경우에 한해 전략공천을 확정하도록 당규를 확정했다(경향신문 08/03/12). 따라서 실제 운영측면에서 본다면 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 포괄성 범주 가운데 비선출당대표에 의한 선출방식인 첫 번째 수준과 비선출정당기구에 의한 선출방식인 세 번째 수준 사이에 해당하는 포괄성이라고 평가할 수 있을 것이다.

3) 확정

공천심사위원회의 심사결과에 따라 최종후보자가 선정되면, 공천심사위원회는 그 결과를 공동대표에게 보고하고 최고위원회의 심의를 거쳐 공동대표 합의로 공천심사위원회의 심사, 선정결과를 '원안' 대로 확정한다.²³⁾ 이때, 추천규정 제22조에 의하면 '공동대표'가 공천심사위원회의 심사 결과에 대해 이의가 있는 경우 또는 후보자의 추천 절차에 명백한 하자가 있는 경우에 최고위원회의 심의를 거쳐 해당 후보자 및 사유 등을 명시하여 공동대표 합의로 재심사를 공천심사위원회에 요구 할 수 있다. 이에 공천심사위원회가 재심사 후 결정을 함으로써 후보자 추천 심사결과는 최종 확정된다. 최종 확정된 심사결과를 공동대표에 보고하고 공동대표는 '심사결과대로' 후보자를 확정하게 된다.

후보자를 최종적으로 확정하는 절차에서 특기할 만한 것은 공천심사위원회의 결과가 최고위원회의 심의와 공동대표의 합의를 거치기는 하나, 사실상 원안대로 확정하기 때문에 공천심사위원회가 가장 결정적인 역할을 한다는 점이다. 또한 공동대표가 재심의를 요구 한 경우에도 공천심사위원회는 재심사를 하기는 하지만, 중국에는 공천심사위원회의 심사결과대로 결정이 날 수 있다. 따라서 이를 라니(Ranney)의 분권화 범주를 적용해 보면, 중앙당에 의한 선출방식인 첫 번째의 낮은 분권화 수준에 속함을 의미한다. 반면, 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 포괄성 범주를 적용해 보면, 비선출기구인 공천심사위원회의 권한이 크게 강조되고 있기

23) 통합민주당 『제18대 국회의원선거후보자추천규정』 제20조(심사 결과 보고 및 확정).

때문에 세 번째 범주에 속한다고 할 수 있다.

4) 종합적 평가

이상과 같은 분석을 종합해 보면, 통합민주당의 18대 총선 후보자 선출과정에서 나타난 분권화 및 포괄성의 수준은 다음과 같이 평가할 수 있다. 우선 라니(Ranney)의 분권화 범주를 적용할 경우, 가장 낮은 분권화 수준에 해당하는 첫 번째 범주에 해당한다고 할 것이다. 중앙당 소속의 공천심사위원회를 설치하여, 주로 공천심사위원회의 공천심사를 통해 후보자를 선출하였고, 최종 후보자 확정하는 단계에 이르기까지 공천심사위원회가 제반 업무를 도맡았기 때문이다. 라햇과 하잔(Rahat and Hazan)의 포괄성 범주를 적용할 경우, 일차적으로는 비선출정당기구에 의해 공천심사가 이루어지는 세 번째 범주에 속한다고 할 수 있다. 그러나 심사과정을 세부적인 측면으로 나누어 살펴보면 포괄성의 수준이 다소 상이하게 나타난다. 즉, 공천심사위원회의 인적 구성과 관련하여 외부 인사를 영입하는 것을 명문화하였다는 점, 심사과정에서 여론조사를 심사기준으로 구체적인 수치에 따라 반영하였다는 점, 공천 배심원제도를 실시하였다는 점에서는 포괄성의 수준이 높아졌다고 할 수 있다. 반면, 중앙당 중심의 전략공천지역을 선정하는 과정을 별도로 규정하고 있다는 점, 최종확정과정에서 공천심사위원회의 원안대로 확정할 수 있도록 규정하는 점 등에서는 오히려 포괄성의 수준이 낮아졌음을 알 수 있다.

2. 17대 총선 공천과의 비교

이러한 제18대 통합민주당의 총선공천과정은 이념적, 인적 구성 면에서 전신이 라고 할 수 있는 제17대 열린우리당의 총선 후보자 선출과정과 비교해 볼 때 다음과 같이 크게 세가지 차원에서 차이점을 보인다.

첫째, 18대 통합민주당과는 달리, 열린우리당은 별도의 예비후보자자격심사제도를 두고 있다. 즉 국회의원 지역구 예비후보자가 되기 위해서는 열린우리당 당헌 제108조상의 예비후보자자격심사위원회(이하 "자격심사위")의 심사를 통과하여 예비후보자명부에 등록이 되어야 한다. 이때 자격심사위는 각급 공직선거 후보자를 발굴, 관리하기 위해 상설로 '중앙당'에 설치된 기구²⁴⁾이다. 9인 이상 15인 이하로 구성²⁵⁾되는 자격심사위는 당의장이 상임중앙위원회와 협의하고 중앙위원

회의 의결을 거쳐 임명²⁶⁾하는 것이다. 따라서 추천규정 제9조에 따라 요건만 갖춘 후보자라면 누구든지 후보자로 신청 가능 한 통합민주당과는 달리, 예비후보자 자격에 대한 심사를 중앙당에서 임명한 자격심사위에서 실시하여 실질적으로 후보자선출과정에 나설 예비후보자에 관한 심사에 대해 일차적으로 중앙당이 관여하는 것이므로, 라헛과 하잔(Rahat and Hazan)의 포괄성의 범주에서 본다면 포괄성의 정도가 더 낮아진 것을 알 수 있다.

둘째, 구체적인 후보자 선출과정과 관련하여, 공천심사위원회의 심사에 따른 선출로 거의 단일하게 진행되었던 18대 때와는 달리, 17대 열린우리당의 예비후보자로 선정된 후에는 공천심사위원회의 심사를 통하는 과정과, 국민추천제도를 통하는 과정, 상향식 경선 제도를 통하는 과정, 전략공천지역의 후보자로 선발되는 과정을 통해 선출된다. 물론, 중앙당 소속의 공천심사위원회의 심사를 통해 선출하는 과정은, 라니(Ranney)의 첫 번째 분권화 수준에 해당하는 것이고, 라헛과 하잔(Rahat and Hazan)의 세 번째 포괄성 범주에 속하는 것이라는 점에서 크게 차이가 없다고 할 수 있다.

그러나 국민추천제도를 명문화하고, 상향식 경선 제도를 규정, 실시하였다는 점에서 본다면, 17대 열린우리당의 분권화 및 포괄성 수준은 18대 통합민주당과 크게 달라질 것이다. 우선, 열린우리당 당헌 제112조에서는 공직후보자 선출 시 유능한 인재를 폭넓게 발탁하기 위하여 국민추천제도²⁷⁾를 시행한다고 규정하고 있다. 이러한 제도는 18대 통합민주당에서 찾아 볼 수 없는 제도로 중앙당 차원의 선출이 아니라, '지역구' 유권자에 의한 직접 선출이므로 분권화 수준이 매우 높은 선출방식이며, 후보자선출권 주체가 '유권자'를 직접 포함하는 형태로 포괄성 또한 크게 증대된 방식이라고 할 수 있다.

또한, 상향식 경선제도와 관련하여서도, 열린우리당 당헌 제114조에서 모든 공

24) 열린우리당 『당헌』 제108조 1항.

25) 열린우리당 『당헌』 제108조 2항.

26) 열린우리당 『당헌』 제108조 4항.

27) 그러나 실제 국민추천제도의 규정을 살펴보면 '... 국민추천제도를 시행한다. ... 국민추천 접수창구를 설치한다.'는 식으로만 규정되어 있을 뿐, 실제 국민의 후보추천 요건이라든지, 추천 시 후보자의 지위 등과 관련한 구체적인 규정이 부재하여 입법상의 흠결이 나타난다.

직후보자추선선거는 기간당원경선 또는 국민참여경선방식으로 한다고 규정²⁸⁾하고 있다. 실제로 17대 열린우리당의 후보자 선출과정에서 가장 큰 특징은 바로 최초로 국민경선제를 실시하여 후보자를 선출하였다는 점일 것이다. 총 243개 선거구 가운데 83곳에 이르는 후보지에서 경선 제도를 실시하여, 약 34.2%에 해당하는 후보자를 지역구차원에서 직접 선출한 것이다. 18대 통합민주당의 경우 당헌 제82조 상에서 국민경선제가 원칙이나 '예외적으로' 중앙위원회의 의결로 달리 정할 수 있다는 규정을 기반으로 부칙을 마련하여 실제 18대 총선을 치르는 과정에서 철저히 경선 제도를 배제하였다. 따라서 상향식 경선 제도를 통한 후보자 선출 방식을 실제로 채택한 열린우리당의 방식은 라니(Ranney)의 범주 가운데, 지역구 차원에서 선출하는 방식인 일곱 번째의 높은 분권화 수준에 해당하고, 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 범주 가운데, 유권자에 의한 선출방식인 여섯 번째의 높은 포괄성 정도에 속한다고 할 것이다.

반면, 전략공천지역에서의 후보자 선출방식은 18대 통합민주당에서도 계속해서 중앙당 차원에서 실시하고 있는 제도이므로 분권화의 수준은 거의 유사하게 나타난다. 다만, 18대 때와는 달리 공천심사위원회의 권한보다는 중앙위원회의 권한이 강조되고 있어 포괄성의 수준에서 차이가 난다. 즉, 열린우리당 당헌 제117조에 따르면, 당대표가 아닌 '중앙위원회'가 후보자를 단수 추천하는 전략공천지역을 선거구 총수의 30%이내에서 선정할 수 있다고 규정되어 있다. 이 때 공천심사위원회는 당세가 취약한 지역, 유력한 후보자가 없는 지역, 선거전략 상 특별한 고려가 필요한 지역 등을 기준으로 전략공천을 선정하여 당의장이 상임중앙위원회와 '협의' 하고 중앙위원회의 '인준'을 받도록 하고 있다. 따라서 18대 때에 공천심사위원회의 권한이 크게 강조되었던 것에 비해, 17대에서는 포괄성의 수준이 낮음을 알 수 있다.

셋째, 후보자를 최종확정하는 과정에서 18대 통합민주당과 달리, 열린우리당은 공직후보자재심위원회(이하 "재심위원회")를 설치하고 있다. 즉, 당헌 제121조에

28) 기간당원 경선의 경우 기간당원만으로 선거인단을 결정하기 때문에 라니(Ranney)의 지표에 의하면 일곱 번째 수준보다는 보다 집중화된 것으로 여섯 번째나 다섯 번째에 해당하는 수준이라고 할 것이다. 반면, 국민참여경선방식의 경우에는 기간당원은 30% 이상 ~50% 이하로, 해당선거구 유권자수의 0.5% 이상으로 구성하는 것이므로 보다 일곱 번째의 분권화 수준에 가깝다고 할 것이다.

의하면, 상향식 경선 제도를 통해 선출된 공직후보자에 대해 이의신청이 있는 경우, 중앙당에 설치된 재심위원회가 심사하여 일정사유²⁹⁾가 있다고 인정할 때에는 중앙위원회의 의결을 통해 경선결과를 무효화시키고, 다시 경선을 하도록 명하거나, 직접 공직후보자를 선정할 수 있다. 공천심사위원회의 심사결과 선출된 공직후보자와 관련하여, 공천심사위원회의 심사결과에 대해 이의가 있는 공직후보자 추천신청자는 서면에 의한 요청으로 이의를 제기 할 수 있다. 이 경우 재심위원회는 서면조사, 관련자 면담, 여론조사 등을 실시하여 심사할 수 있으며, 심사결과를 공천심사위원회에 반영하도록 권고할 수 있다.³⁰⁾ 이처럼 재심위원회를 두어 공천심사위원회와 별도로 후보자 확정과정을 진행하는 것은, 결국 18대 때에 비해 상대적으로 중앙당의 권한이 작용할 수 있는 여지를 높여둔 셈이 되므로, 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)의 포괄성의 범주에서 본다면 포괄성의 정도가 더 낮아진 것을 알 수 있다.

이상과 같이 주요 세 가지 차원에서 분석을 해 본 결과를 통해, 17대 열린우리당의 총선 후보자 선출과정에서 나타난 분권화 및 포괄성의 수준을 18대 통합민주당의 경우와 비교하면 다음과 같이 평가 할 수 있다. 우선, 분권화 정도와 관련하여 17대의 경우, 전반적인 과정에서 여전히 중앙당 소속의 비선출정당기구의 영향력이 강하게 작용하고 있다는 점에서는 18대 때와 유사하다고 할 수 있다. 그러나 국민추천제도를 규정하고 있고, 상향식 경선 제도를 규정하여 이를 통해 실제 총 3분에 1에 해당하는 후보자를 선출하였다는 점에서 본다면, 후보자의 선출이 중앙당 차원이 아니라 지역구 차원에서 이루어진 것이므로, 분권화의 수준이 상대적으로 높다고 판단된다. 포괄성의 수준의 경우, 별도의 자격심사위원회를 두어 예비후보자에 대한 심사과정을 두었다는 점, 전략공천과정에서 당의장의 권한이 강조된 점, 재심위원회를 설치하여 후보자 최종확정과정을 진행하였다는 점에서는 포괄성의 수준이 다소 낮아진 것을 알 수 있다. 그러나 국민추천제도나, 상향식 경선

29) 열린우리당 『당헌』 제121조 제2항

1. 경선 결과에 영향을 미칠 개연성이 있는 부정행위, 기타 절차적 하자가 있는 경우
2. 독립적인 기관의 객관적인 여론조사의 결과 등에 비추어 경선으로 뽑힌 후보자의 당선 가능성이 희박한 경우
3. 기타 미리 당규로 정한 중대한 사유가 있는 경우

30) 물론 이 때 공천심사위원회는 재의할 수 있다.

제도를 고려할 경우 17대에 비해 후보자의 선출권자의 포괄성이 크게 높아진 것으로 나타난다.

V. 두 정당의 비교

1. 공천심사위원회의 구성

18대 총선에서 한나라당과 통합민주당 모두 중앙당에 공천심사위원회를 설치하여, 후보자 선출 과정에서 주도적인 역할을 일임하였다. 양당의 공천심사위원회가 시·도당이나 지역구 차원이 아닌 중앙당 차원에서 일원적으로 조직된 것이었다는 점에서 보면, 분권화 수준은 같다고 평가할 수 있다. 이는 미국과 같이, 선거구 수준에서 독자적으로 공천을 실시하는 것과는 구별되는 형태의 후보자 선출이며 (Ranney 1981, 82), 유럽에서 지역단위가 공천에서 중요한 역할을 담당하고 있는 것과는 대조된다(Rahat and Hazan 2001, 305; Hazan 2002, 114). 따라서 한나라당과 통합민주당의 경우, 미국의 양당 및 유럽의 경우에 비해 분권화 정도가 낮은 것이며, 라니(Ranney)의 분권화 범주 가운데 중앙당에 의한 선출방식인 첫 번째 수준의 분권화에 해당하는 것이다.

반면 포괄성의 측면에서 보면, 양당 모두 비선출 정당기구라는 점에서는 포괄성의 정도가 비슷하지만, 인적 구성³¹⁾에서 보면 통합민주당의 포괄성이 더 높다고 할 수 있다. 한나라당은 당헌 제47조에 의해 '당내·외 인사' 20인 이내의 위원으로 공천심사위원회를 구성할 것을 규정하고 있고, 최고위원회의 의결을 거쳐 '대

31) 인적 구성과 관련하여 포괄성을 설명하는 부분을 박경미(2008, 49)의 논문에서는 "후보 선출에 참여한 전문직 인사들은 비당원이지만, 최소한 '심정적 지지자(sym pathetic supporter)' 라는 점에서, 이들을 일반 유권자로 분류하는 것은 무리가 있다. 그러나 정당 밖 인사의 참여는 포괄적 형태를 일부 포함하는 것으로 '유권자-당원' 사이의 후보 선출권이 부여된 포괄성을 띠다고 볼 수 있다."고 지적하고 있다.

반면, 공천심사위원회의 구성에서 외부 인사들이 대거 포함된 것은, 정당의 제도화 수준이 낮다는 것을 의미하며, 정당 스스로의 능력을 결핍한 것이라는 비판도 있다(박명호 동국대 교수, 경향신문 08/03/14).

표최고위원'이 임명한다. 이에 반해, 통합민주당은 추천규정 제4조 2항에서 '당의 인사'를 반드시 '과반수'로 포함시킬 것을 규정하고 있고, 위원장 또한 반드시 '당의 인사'일 것을 명문화하고 있다. 나아가, 당외 인사의 경우는 '위원장'이 추천하고 공동대표가 위촉하도록 되어 있으므로, 통합민주당 공천심사위원회의 경우가 포괄성이 보다 높다고 할 수 있다.

2. 심사과정

18대 총선에서 양당의 또 다른 공통점은, 후보자 선출과 관련한 경선제도가 존재함에도 불구하고 공천심사위원회의 심사를 통한 일원화된 방식으로 후보를 선출했다는 점이다. 한나라당의 경우, 당헌 제88조에 의해 중앙당 공천심사위원회는 '국민참여선거인단대회(경선)'를 통해 후보자를 '심사'하도록 하고 있다. 통합민주당은 당헌 제82조에서 지역구 후보자의 선출은 경선을 통해 선출하는 것을 '원칙'으로 규정하고 있다. 그러나 18대 총선에서, 양당이 경선을 실시한 선거구는 한 곳도 없었다. 즉, 17대 총선의 공천에서 민주적인 후보 선출이 실현되었으며, 정당 운영의 민주화를 촉진시켰고, 또한 정당과 유권자의 의사소통을 도모했다는 평가(정진민 2004, 8)를 받았던 경선제도가 18대 총선에 이르러 사라지게 되었다.³²⁾ 그 결과 후보자 선출 과정은 중앙당 중심의 낮은 분권화 수준으로, 지역구 차원의 유권자들이 포함되지 못하는 낮은 수준의 포괄성을 띠게 된 것이다.

반면, 공천심사위원회가 심사하는 과정에서 여론을 수렴하는 부분에서는 양당에 차이가 있다. 한나라당의 당헌 제88조에 의하면, 중앙당 공천심사위원회의 결정에 따라서 여론조사를 실시할 수 있음을 규정하고 있고, 실제 18대 총선의 공천 과정에서 여론조사를 실시하였으나, 여론조사의 결과와 상관없이 공천이 진행되었다는 비판이 있었다.³³⁾ 이와 달리 통합민주당에서는 추천규정 제16조, 제17조

32) 우리나라의 경우와 같이, 지역주의적 투표성향이 강한 환경 하에서는 상향식 공천제도의 중요성이 크게 강조된다. 정당이 후보자를 선출하는 과정이 의회의 구성원을 결정짓는 문지기(gatekeeper)와 같은 역할을 한다는 점을 감안할 때(Rahat 2007, 158), 정당이 일방적으로 하향식 공천을 실시하는 것은 중앙당 차원의 지도부가 후보에 대해서 '선출'이 아닌 '임명'을 하는 것보다도 같은 결과를 가져오기 때문이다.

33) 특히, 한나라당의 경우 공천심사위원회가 여론조사의 반영 비율과, 현역 의원 프리미엄

등을 근거로 일반 유권자의 견해를 보다 적극적으로 수용하려는 노력을 하였다. 즉, 후보자 심사 과정에서 지역유권자의 여론조사 결과를 심사기준의 50%로 반영하였으며, 공천배심원제도를 도입하여 시민들로 구성된 국민심사자문위원단을 운영하였다. 따라서 통합민주당의 경우 보다 적극적이고 성공적으로 후보자 추천권에 일반 유권자까지 포괄하고 있다는 점에서 포괄성의 수준이 더 높다고 할 것이다.

마지막으로, 한나라당과 민주당이 보다 중앙당 중심적이고, 배타성이 높은 선출 방식인 전략공천지역을 선정하는 제도를 도입하고 있다는 점에서 공통점을 발견할 수 있다. 다만, 실질적인 권한이 누구에게 있는가의 문제에 있어서는 양당에 다소 차이가 있다. 한나라당의 경우는 중앙당 공천심사위원회가 전략지역을 선정하고, 최고위원회가 의결을 함으로써 지역 선정이 확정된다. 따라서 의결만을 하는 최고위원회의 개입은 크게 이루어지지 않으며, 전략공천지역을 선정하는 데 있어서 공천심사위원회에 거의 전적인 권한이 부여되어 있다고 볼 수 있다. 한편, 통합민주당의 경우에는 공동대표가 필요하다고 판단하는 경우 공천심사위원장과 합의하여, 최고위원회의 심의를 거쳐 전략지역을 선정한다. 따라서 한나라당과 비교해 볼 때, 통합민주당은 공천심사위원회의 영향력보다는 당의 공동대표의 권한을 강조하고 있으므로 포괄성의 수준이 더욱 낮다고 할 수 있다.

3. 확정

심사의 확정에서도 18대 총선에서 한나라당과 통합민주당은 모두 중앙당의 공천심사위원회를 중심으로 진행하였기 때문에, 낮은 분권화 수준을 나타내고 있으며, 지도부의 영향력이 개입한다는 점에서 낮은 포괄성을 보인다고 할 수 있다. 한나라당의 경우, 공천심사위원회의 심사 결과를 확정하기 위해서는 최고위원회의 의결을 필요로 한다. 통합민주당의 경우는, 공천심사위원회가 선정한 후보를 공동대표에게 보고하고, 최고위원회의 심의를 거쳐 공동대표 합의로 원안을 확정한다.

을 인정할 것이나 등에 대해 명확한 기준을 세우지 않아서 논란이 일었다. 일부 의원의 경우 여론조사 지지율이 높음에도 불구하고 공천에서 탈락하여 억울함을 호소하는가 하면, 오차범위가 2~3%에 불과함에도 여론조사 수치를 근거로 공천을 받아들여 불공정하다는 비판도 제기되었다(한겨레신문 08/03/10).

그러나 재심의 과정과 관련하여 특기할 만한 것은 바로 한나라당의 경우, 공천심사위원회가 최고위원회의 재심 요구에 대해 공천심사위원회 위원 3분의 2 이상의 찬성으로 이를 거부할 수 있는 규정이 명문화되어 있다는 것이다. 즉, 당의 지도부보다 공천심사위원회의 권한이 상대적으로 강한 것을 보여주는 것이다. 이는 중앙당이 지역 차원에서 결정된 후보에 대해 거부권을 행사할 수 없는 등 높은 지역적 분권화 수준을 보이고 있는 노르웨이 정당의 경우와 대조적이다(Rahat and Hazan 2001, 305). 반면, 통합민주당의 경우, 심사결과에 대하여 최고위원회의 심의를 거쳐 공동대표가 합의하여 공천심사위원회에 재심사를 요구할 수 있다. 이후 공천심사위원회가 재심사를 한 후 원안 혹은 수정안을 공동대표에게 보고하고, 공동대표가 이를 확정하게 된다. 따라서 공천심사위원회 차원에서 당 지도부의 재의 요구를 거부할 수 있는 수단은 마련되어 있지 않다.³⁴⁾

4. 종합적 평가

이상의 논의를 통해 18대 총선의 공천 과정에서 나타난 한나라당과 통합민주당의 분권화 및 포괄성의 수준을 두 차원에서 평가할 수 있다. 우선 공천의 전 과정을 통틀어 종합적으로 평가할 경우 두 정당의 분권화 및 포괄성의 수준은 유사하다는 특성을 보인다. 양당 모두 중앙당 소속의 공천심사위원회를 설치하고, 경선 없이 공천심사위원회에 의한 일원화된 후보 심사를 하였으며, 재심의 과정 역시도 공천심사위원회에게 주도권을 부여하였던 것이다. 이러한 특성은 라니(Ranney)의 분권화 범주를 적용할 경우 가장 낮은 수준을 의미하는 첫 번째 범주에 속하게 됨을 의미한다. 또한 라हत과 하산(Rahat and Hazan)의 포괄성의 범주를 적용하는 경우 비선출 정당기구에 의해 공천심사가 이루어지는 세 번째 범주에 속한다고 할 수 있다. 다름으로 공천 과정을 후보자 추천, 심사, 확정 등의 세부적인 단계로 나누어 살펴보면, 통합민주당은 공천심사위원회의 구성 및 후보자 추천, 심사의 단계에서 한나라당에 비해 더 포괄적인 행태를 보였음에 비해, 전략공천이나 재심의

34) 그러나 공천심사위원회가 재심을 한 결과, 원안을 그대로 다시 제출한다면 현실적으로 공천심사위원회에 대한 당 지도부의 영향력을 차단할 수 있는 기제가 될 것이므로, 선출된 후보자를 확정하는 문제에 있어서 양당은 유사한 분권화의 수준과 포괄성의 정도를 보이게 된다고 볼 수도 있다.

를 통한 후보자 확정단계에서는 한나라당보다 포괄성이 약화되었던 특성을 보였다고 할 수 있다.

VI. 결론

본 연구는 18대 총선에서 이루어진 한나라당과 통합민주당의 공천 과정을 단계별로 구분하여 고찰함으로써 각 당의 분권화와 포괄성의 수준을 분석하였다. 분석 결과는 공천의 전 과정을 종합적으로 고찰할 경우 양 정당 모두 분권화는 극히 낮았고 포괄성의 정도 역시 라हत과 하잔(Rahat and Hazan)이 제시하는 범주 가운데 중간에 위치했음을 보여준다. 그러나 공천 과정을 세부화하여 분석한 결과는 포괄성과 관련하여 양 정당 간에 인식 가능한 차이가 존재함을 보였다. 첫째, 공천심사위원회의 구성과 관련하여 위원장을 포함한 과반수 위원의 당외 인사 영입 및 위원장에게 당외 위원 추천권을 부여한 명문화된 규정을 지니고 있다는 점에서 통합민주당은 한나라당에 비해 더 포괄성을 지녔다. 둘째, 후보자 심사 과정을 통해 통합민주당은 한나라당에 비해 일반유권자의 여론을 상대적으로 더 잘 반영함으로써 그만큼 포괄성이 높았다는 특징을 보인다. 셋째, 한나라당은 전략공천의 권한이 중앙당 공천심사위원회에 속했던 반면, 통합민주당은 공동대표와 공천심사위원장의 합의를 통해 전략공천지역을 선정했다는 점에서 한나라당이 통합민주당에 비해 높은 포괄성을 나타냈다. 넷째, 한나라당은 공천 심사 결과를 재심의 하도록 하는 지도부의 요구에 대해 공천심사위원회가 거부할 수 있는 수단을 규정함으로써, 그러한 규정이 없는 통합민주당에 비해 보다 포괄적이라고 할 수 있다.

이렇듯 정당의 분권화 및 포괄성을 비교 분석하는 연구를 통해 다음과 같은 정치적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 공천 과정을 세부적 단계를 중심으로 분석하는 연구는 국회 내에서 의원들의 행태를 예측하는 데 도움이 될 수 있다. 즉, 후보자의 선출 과정이 분권화되고 포괄적이라면, 국회의원들이 중앙당의 입장을 고수하지 않고 지역 수준의 공익을 도모하기 위해 지역민의 의견을 반영한 투표를 실시할 수 있게 된다는 것이다.³⁵⁾ 따라서 공천의 방식과 의원들의 의정활동 사이에는

35) 경선과 같은 상향식 공천이 아닌, 중앙당 중심의 하향식 공천을 치른 이번 18대 총선에

일정한 연관성이 있다는 것을 알 수 있다.

둘째, 공천 과정에서 논란이 발생했던 단계를 구체적으로 지적할 수 있다. 양정당은 경선을 치를 것을 당헌 및 당규에 명문화하고 있음에도 불구하고, 18대 총선에서 단 한 곳에서도 경선을 치르지 않았다. 공직선거법 제57조 2항³⁶⁾에 의하면, 같음할 경우에도 후보자 간 서면합의, 투명성을 조건으로 하고 있음에도 이러한 규정은 지켜지지 않았다. 경선을 치르는 여부가 이렇게 공천심사위원회의 결정에 따라서 전적으로 변동할 수 있는 것인 경우에, 당헌 및 당규에 명시되어 있는 경선은 유명무실한 제도에 지나지 않게 된다. 따라서 경선이 공천 과정의 분권화 및 포괄성을 도모할 수 있다는 이유로 인해 긍정적인 것이라면,³⁷⁾ 이러한 경선을 반드시 지켜져야 하는 원칙으로 하고, 이를 여론조사, 면접, 후보 간 토론회 등으로 같음하는 것은 예외적으로만 허용하도록 규정을 명확히 할 필요가 있다. 이렇듯 본 연구는 공천 과정에서 발생했던 문제를 해결하는 데 대한 시사점을 부여한다.

마지막으로, 본 연구를 통해 드러난 각 정당의 분권화와 포괄성의 수준은 향후

대해서 비판의 목소리가 존재한다. 중앙당이 아닌, 지역구민의 차원에서 후보자를 선출할 수 있는 제도하에서는, 후보자는 당연히 중앙당보다는 지역구민의 의견을 수렴하고 반영하는 데에 노력할 것이라는 주장이다. 게다가 이러한 중앙집권적이고 폐쇄적인 정당 공천의 방식은 지방분권을 저해한다는 것이다. 그러므로 국회의원 후보자를 선출하는 것은 상향식 공천이 보다 바람직하다(김정기 창원대 교수, 경남도민일보 08/02/15).

36) 『공직선거법』 제57조의 2(당내경선의 실시)

- ① 정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 경선(이하 "당내경선"이라 한다)을 실시할 수 있다.
- ② 정당이 당내경선(당내경선의 후보자로 등재된 자(이하 "경선후보자"라 한다)를 대상으로 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자 간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사를 포함한다)을 실시하는 경우 경선후보자로서 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 자는 당해 선거의 같은 선거구에서는 후보자로 등록될 수 없다. 다만, 후보자로 선출된 자가 사퇴·사망·피선거권 상실 또는 당적의 이탈·변경 등으로 그 자격을 상실한 때에는 그러하지 아니하다.
- ③ 『정당법』 제22조(발기인 및 당원의 자격)의 규정에 따라 당원이 될 수 없는 자는 당내경선의 선거인이 될 수 없다.

37) 미국에서 경선을 도입한 것은 지도부의 독점적 권한 행사, 그로 인한 비민주성과 불공정성, 그리고 정치부패현상을 극복하기 위해서였다(모종린·전용주 2004, 237).

제18대 국회의 운영과 관련하여 일정한 정치적 결과를 예상케 한다. 공천 과정의 단계별 분석에서 드러난 한나라당과 통합민주당의 차이는 입법과정에서 통합민주당 소속 국회의원들과 한나라당 소속 국회의원들의 응집력의 차이로 나타날 수 있다. 이는 본 연구 결과가 의회정치 및 정당정치에 관한 추후 연구에 구체적이고 기초적인 근거 자료가 될 것임을 함의한다. 따라서 본 연구는 후속 연구 결과와 유기적으로 결부되어 한국적 정치상황에 보다 적합한 공천 방식에 대한 논의 및 개선점에 대한 논의를 촉발할 수 있을 것으로 생각된다.

투고일 2008년 12월 17일
심사일 2009년 1월 5일
게재확정일 2009년 1월 29일

참고문헌

- 강원택. 2004. "정당의 공직후보선출과 당내민주화." 심지연 편, 『현대정당정치의 이해』, 서울: 백산서당.
- 김광수. 2002. 『선거와 정당』, 서울: 박영사.
- 김영태. 2004. "17대 국회의원선거의 공천제도와 공천과정: 지역구 후보공천을 중심으로." 『한국정당학회보』 제3권 제2호.
- 김용호. 2003. "한국정당의 국회의원 공천제도: 지속과 변화." 『의정연구』 15호.
- 김정기. 2004. "정당공천제도와 정당약화." 『한국정당학회보』 제3권 제1호.
- 도회근. 2006. "정당의 국민참여형 공천제정착을 위한 헌법적 과제." 『공법연구』 제34집 제3호.
- 모종린·전용주. 2004. "후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당 민주화." 『한국정치학회보』 제38집 제1호.
- 박경미. 2008. "18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로." 『한국정당학회보』 제7권 제2호.
- 박상철. 2008. "정당공천의 헌법적 쟁점과 개선방향." 『공법학연구』 제9권 제2호.
- 서현진. 2004. "17대 총선 여성후보자의 개인적 배경과 주요정당 공천." 『국제정치논총』 제44집 4호.
- 열린우리당. 2004. 『당헌』(2003년 11월 11일 제정, 2004년 9월 22일 개정).
- 오미연·김기정·김민정. 2005. "한국정당의 여성국회의원 후보자 공천과 한국의 여성

- 정치.” 『한국정치학회보』 제39집 제2호.
- 이현출. 2003. “대통령선거와 총선의 후보선출과정.” 『의정연구』 15호
- 이현출. 2005. “조선의원의 공천과정.” 『의정연구』 18호.
- 정만희. 2002. “정당의 민주적 공천제의 범리.” 『공법학연구』 제4권 제1호.
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제39집 제2호.
- 정진민. 1998. “후보선출과 정당정치 발전.” 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』, 파주: 한울.
- 정진민. 2004. “17대 국회의원선거에서의 상향식 공천제도와 예비후보 등록제.” 『한국정당학회보』 제3권 제2호.
- 통합민주당. 2008. 『제18대 국회의원선거후보자추천규정』(2008년 2월 22일 제정).
- 한나라당. 2004. 『당헌』(1997년 11월 21일 제정, 2004년 3월 23일 개정).
- 한나라당. 2005. 『당헌』(1997년 11월 21일 제정, 2005년 11월 17일 전면개정).
- 한나라당. 2005. 『공직후보자추천심사위원회규정』(2003년 6월 19일 제정, 2005년 12월 21일 전면개정).
- 한나라당. 2007. 『공직후보자추천규정』(2003년 12월 26일 제정, 2007년 9월 11일 개정).
- 홍일선. 2006. “정당의 공천관련 문제해결을 위한 헌법적 기준.” 『공법연구』 제34집 제4호 제1권.
- Hazan, Reuven Y. 2000. “Candidate Selection.” Lawrence LeDuc Richard G. Niemi and Pippa Norris, eds. *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage Publication Inc.
- Lundell, Krester. 2004. “Determinants of Candidate Selection.” *Party Politics* 10, No. 1.
- Pennings, Paul and Hazan, Reuven Y. 2001. “Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences.” *Party Politics* 7, No. 3
- Rahat, Gideon. 2007. “Candidate Selection: The Choice before the Choice.” *Journal of Politics* 18, No. 1
- Rahat, Gideon and Hazan, Reuven Y. 2001. “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework.” *Party Politics* 7, No. 3
- Ranney, Austin. 1981. “Candidate selection.” in David Butler, Howard R. Penninman, and Austin Ranney, eds. *Democracy at the polls*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- Schattschneider, E.E. 1942. *Party Government*. New York: Reinehart.

『공직선거법』(1994년 3월 16일 제정, 2008년 2월 29일 일부 개정)

『정당법』(1972년 12월 30일 제정, 2008년 2월 29일 일부 개정)

『경남도민일보』

『경향신문』

『국제신문』

『매일신문』

『연합뉴스』

『중앙일보』

『한겨레신문』

ABSTRACT

A Comparative Analysis of Decentralization and Inlusiveness in Korean Parties: Candidate Selection Processes of the Grand National Party and the Democratic Party in the 18th General Election

Jung-ah Gil | Seoul National University

Hakyoung Lee | Seoul National University

This study purposes to examine the degrees of decentralization and inclusiveness in Korean parties. In particular, focusing on candidate selection processes of the Grand National Party and the Democratic Party, this paper analyzes whether power over the process is distributed among national, regional, and local levels, and whether the qualifications for participation in the process are restrictive. The indexes for decentralization and inclusiveness base on the centralization typology of Ranney and the inclusiveness classification of Rahat and Hazan. The first two sections explores relevant rules or regulations and actual procedures in candidate selection of both parties in the 18th general election. Furthermore, comparing with the 17th election, these sections show changes and differences in each party's candidate selection process. Finally, the comparative analysis on decentralization and inclusiveness of the two parties in the 18th election summarizes the overall characteristics of candidate selection process in Korean parties.

Keywords: general election, candidate selection, decentralization, inclusiveness