

# 한국 거대 양당의 공천 방식은 왜 수렴하게 되었나? : 대통령 후보 경선 방식을 중심으로

윤 왕 희\*

## • 요 약 •

양당의 제21대 대선 후보 경선물은 ‘권리당원(책임당원) 투표 50% + 일반국민 여론조사 50%’를 합산하여 결과를 산출하고, 과반 득표자가 없을 경우 결선투표를 두는 형태로 동일해졌다. 본 논문은 23년 전 제16대 대선 후보 경선에서 양당이 동일한 형태로 국민참여경선을 처음 도입한 이후 각기 다르게 제도적 발전을 이어오다가 왜 현 시점에서 다시 경선물의 수렴 현상을 보이게 되었는지에 대해 분석하였다. 분석 결과, 한국의 거대 양당은 ‘당원 직접민주주의’와 ‘정치의 개인화 현상’이라는 공통의 환경 속에 놓여 있으며, 이것이 결국 2025년 대선 후보 경선제도의 수렴을 가져온 구조적 요인으로 작용하였다. 이에 더해 ‘조기 대선’이라는 특수한 상황적 요인이 구조적 요인의 작동을 한층 강화하는 촉매의 역할을 했다. 한국의 양당체제가 점점 더 고착되고 있기 때문에 양당의 경선제도 수렴 현상이 한국 정치 전반에 미칠 영향은 매우 크다. 거대 양당의 공천 방식이 하향 평준화의 경로로 접어들게 되면 한국 민주주의의 발전을 기대하기는 어렵다. 따라서 정당정치가 정상적으로 기능할 수 있는 제도적, 실질적 환경이 마련될 수 있도록 정당정치가 새롭게 재구성되어야 할 것이다.

주제어 : 정당정치, 공천, 대통령 후보, 당원 직접민주주의, 정치의 개인화

## I. 서론

한국의 정당체제는 양당제로 굳어지고 있다. 계엄과 탄핵 국면 이후에 치러진 대선에서도 거대 양당의 후보들은 각각 40%가 넘는 득표율을 기록했고, 두 후보의 득표율을 합하면 90%가 넘는다. 지방선거, 국회의원 선거, 대통령 선거 등 그 어떤 선거에서도 양

\* 성균관대학교 미래정책연구원 선임연구원

당의 경쟁력은 흔들림이 없다. 최근 들어서는 이러한 흐름이 더 강하다. 이번 제21대 대통령 선거는 그 흐름을 다시 한 번 확인시켜주기에 충분했다.

이번 대선에서 또 하나 눈여겨볼 것은 양당의 공천 방식이다. 2002년 대선 후보 경선에서 양당은 거의 동일한 형태로 국민참여경선을 도입했지만, 그 이후 서로 다른 경로를 택했다. 더불어민주당 계열의 정당이 ‘완전개방형 국민참여경선’을 꾸준히 실시해온 데 비해, 국민의힘 계열 정당은 ‘부분개방형 국민참여경선’으로 차별화해 온 것이다.<sup>1)</sup> 그런데 이번 대선에서는 양당이 모두 ‘부분개방형 국민참여경선’을 채택함으로써 23년만에 다시 경선 방식의 수렴 현상이 나타났다.

서로 다른 경선 방식의 오랜 실험 후에 양당은 왜 동일한 경선롤을 채택하게 되었나? 본 연구는 이러한 질문에 대한 해답을 찾기 위해 한국 정당의 공천에 대한 성찰적 분석을 시도한다. 공천은 양당의 특성과 차별점을 잘 드러내주는 한편, 한국 정당이 공통적으로 안고 있는 취약함을 비춰주는 거울이기도 하다. 한국의 거대 양당은 그간의 포퓰리스트적인 정치개혁 과정을 통해, 다른 듯하면서도 서로를 닮은 기묘한 관계를 보인다는 것이 본 연구의 주된 주장이다.

구체적으로 살펴보면, 양당의 대통령 후보자 선출 규정은 이번에 유의미한 변화를 겪었다. 더불어민주당은 경선 투표에 참여하기를 원하는 국민이라면 누구나 신청을 통해 참여할 수 있도록 하던 것에서 이번 대선 경선의 경우에는 여론조사로만 참여를 제한하였다. 개방의 폭과 성격이 완전히 달라진 것이다. 국민의힘은 그동안 대선 후보 경선에서 결선투표제를 도입하지 않았지만, 이번에는 과반 득표자가 없을 경우 상위 2인의 후보자를 대상으로 결선투표를 치르도록 했다.

결국 양당의 대선 후보 경선롤은 ‘권리당원(책임당원) 투표 50% + 일반국민 여론조사 50%’를 합산하여 결과를 산출하고, 과반 득표자가 없을 경우 결선투표를 두는 형태로 동일해졌다. 더불어민주당은 이러한 경선롤을 ‘특별당규(제21대 대통령선거후보자 선출규정)’로 제정했으며, 국민의힘은 중앙당에 설치한 ‘대통령후보자 선거관리위원회’가 의결하여 시행하였다. 물론 경선롤의 확정 절차 뿐만 아니라 경선 과정 상의 세부적인 측면에서는 양당 간에 약간의 차이가 존재하긴 했지만, 큰 틀에서 양당의 경선롤이 수렴했다는 것만은 분명하다.

본 연구에서는 23년 전 대선 후보 경선에서 양당이 동일한 형태로 국민참여경선을 처음 도입한 이후 각기 다르게 제도적 발전을 이어오다가 왜 현시점에서 다시 경선롤의 수

1) 윤왕희, “‘비호감 대선’과 정당의 후보 경선에 관한 연구: 경선 방식과 당원구조 변화를 중심으로”, 『한국 정당학회보』, 제21권 제2호, 한국정당학회, 2022a, pp.92-99.

럼 현상을 보이게 되었는지에 대해 집중적으로 분석한다. 이를 위해 우선 양당의 제21대 대선 후보 경선률을 간략히 개관한 후 지난 23년 간 진행돼왔던 경선률의 변형 과정을 되돌아본다. 다음으로, 이러한 양당 간 경선률의 수렴 현상이 다른 선거들(총선, 지방선거)에서는 어떻게 나타나는지를 살펴보기 위해 국회의원 후보자 경선제도와 지방선거 후보자 경선제도를 함께 분석해 볼 것이다.

이와 같은 경선률의 수렴에 대한 원인 분석은 크게 두 가지 방향으로 이뤄진다. 먼저, 제21대 대선에 특수한 맥락적 요인을 분석하고, 이것이 양당에게 어떻게 작용했는지를 밝힌다. 다음으로는, 구조적 요인으로서 한국의 정당정치가 처한 한계 상황과 이것이 경선률에 투영되는 과정을 분석하고자 한다. 나아가 거대 양당의 대선 후보 경선률이 이러한 방식으로 고착될 경우 향후 정당정치에 미치게 될 영향과 정치적 함의를 조망해 볼 것이다. 결론 부분에서는 논의를 정리한 후 새로운 방향성의 모색이 필요하다는 점을 강조한다.

이번 대선은 윤석열 대통령이 탄핵으로 파면된 후 60일 안에 치러질 수밖에 없는 급박한 상황에서 정당들이 매우 짧은 기간 내에 후보자 경선을 끝내야 하는 제약을 안고 있었다는 점은 분명하다. 그러나 그러한 제약 요인을 감안하더라도, 제21대 대선의 후보자 경선은 좋은 평가를 받기 어려워 보인다. 더구나 그러한 평가는 어느 한 정당뿐만 아니라 양당 모두에 해당하는 것이기에 더 진지한 성찰이 필요하다. 양당의 공천 방식이 자칫 하향평준화 하고 있는 것은 아닌지 점검해봐야 한다는 얘기이다. 더 나은 공천과 더 좋은 정당정치로의 전환은 이러한 점검과 성찰을 통해서만 가능해질 수 있기 때문이다.

## II. 양당의 공천제도는 어떻게 변해 왔나?

### 1. 제21대 대선 후보 경선률 개관

이번 대선에서 경선률의 변화 폭이 컸던 쪽은 더불어민주당이다. 가장 중요한 부분은 선거인단 구성이 달라진 것이다. 구체적으로 살펴보면, 선거인단이 대의원 및 권리당원(재외국민 대의원 및 재외국민 권리당원 포함) 선거인단과 국민선거인단으로 구분되는 것은 동일하지만, 국민선거인단의 구성 방식이 달라졌다. 제20대 대선의 후보 경선에서는 “경선선거인단에 참여를 신청한 사람”에게 모두 경선 투표권을 부여했지만,<sup>2)</sup> 이번 대선

2) 더불어민주당 특별당규 ‘제20대 대통령선거후보자 선출 규정(2020.8.29. 제정)’ 제23조(선거인단 구성) 참고.

에서는 “이동통신사로부터 제공받은 안심번호를 대상으로” ARS 투표를 실시한 것이다.<sup>3)</sup> 즉, 국민선거인단의 투표가 휴대전화 안심번호를 활용한 사실상의 여론조사로 변경된 것이 가장 핵심적인 변화라고 볼 수 있다.

이에 따라, 권리당원과 일반국민 선거인단을 모두 1인 1표의 원칙에 따라 단순 합산하여 결과를 산출하던 방식에서 권리당원들의 투표 결과와 국민선거인단 투표 결과(일반국민 여론조사)를 각각 50%의 비율로 합산하여 과반 득표자를 당선인으로 결정하는 방식으로 경선률이 바뀌었다.<sup>4)</sup> 과반수를 득표한 후보자가 없을 경우에는 결선투표를 실시하도록 하는 규정은 변하지 않고 그대로 적용되었다. 결국, 이번 대선을 통해 더불어민주당의 후보자 경선 방식이 ‘완전개방형 국민참여경선’에서 ‘부분개방형 국민참여경선’으로 바뀐 것이다.

더불어민주당의 대선 후보 경선에 참여하기를 원하는 국민이라면 누구든지 ‘온라인 또는 전화의 방법으로’ 신청을 하고 투표권을 부여받을 수 있었던 기존 방식과는 상당한 차이를 갖는다는 점에서 경선률 변경에 대한 반발이 표출된 것은 당연한 일이었다. 경선주자 중 한 명이었던 김동연 후보는 “국민경선은 민주당이 오랫동안 유지해왔던 아름다운 전통이었고 나아가서는 국민의 자부심이었다”는 점을 강조하며, “경선 규칙을 바로잡아달라”고 호소했다.<sup>5)</sup> 김두관 후보는 “김대중·노무현 정신을 저버린 민주당 경선을 거부한다”고 밝히면서 경선 불참을 선언하기까지 했다.<sup>6)</sup>

게다가 더불어민주당의 경선률이 확정된 시점(4월 14일)은 경선후보 등록(4월 15일) 바로 전날이었으며, 첫 번째 경선지인 충청권 순회경선(4월 19일)을 불과 5일 남겨둔 상태였다. 즉, 경선이 시작되기 직전에 경선률의 가장 중요한 부분에 수정이 가해진 것이다. 이러한 상황은 제도적인 측면에서 볼 때 상당히 이례적인 일이며 정당의 제도화 수준을 낮추는 것으로 평가할 만하다. 주요 경선 후보자들 간에 공감대가 전혀 형성되지 않은 상태에서의 갑작스러운 경선률 변경이라는 점에서 민주성과 공정성에 대한 우려도 제기될 수 있다.

한편, 국민의힘에서는 민주당과 같은 큰 폭의 변화는 없었지만, 유의미한 변화로 볼 만

3) 더불어민주당 특별당규 ‘제21대 대통령선거후보자 선출 규정(2025.4.14. 제정)’ 제18조(선거인단 구성) 및 제51조(국민선거인단 투표의 방법) 참고.

4) 더불어민주당 특별당규 ‘제21대 대통령선거후보자 선출 규정(2025.4.14. 제정)’ 제26조(경선 실시방법) 및 제55조(당선인의 결정) 참고.

5) 박준규, “김동연 ‘어대명’ 민주당 경선률 반발 “들러리 경선 바로잡아달라””, 『한국일보』, 2025년 4월 13일, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025041315480004794> (검색일: 2025.06.08).

6) 기민도, “김두관, 민주당 경선 불참 선언...“DJ·노무현 정신 저버린 경선””, 『한겨레신문』 2025년 4월 14일, [https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1192296.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1192296.html) (검색일: 2025.06.08).

한 부분이 있다. 그동안 대선 후보 경선에서는 한 번도 도입되지 않았던 결선투표제를 시행하기로 한 것이다. 현행 국민의힘 대통령 후보자 선출 규정에는 “당선인의 결정은 대통령 선거인단 유효투표결과 50%, 여론조사 결과 50%를 반영하여 산정한 최종 집계결과 최다득표자”로 하도록 되어 있다.<sup>7)</sup> 그런데 국민의힘 중앙당 선거관리위원회와 비상대책위원회는 2025년 4월 10일 잇달아 회의를 열고 3차례에 걸친 경선을 진행하겠다고 의결하였다.

이에 따르면, “1차 경선에서 국민여론조사 100%로 4인을 선출하고, 2차 경선에서는 선거인단(당원) 투표 50%와 국민 여론조사 50%로 2인을 선출한다. 이후 3차 경선에서는 선거인단 투표 50%, 국민 여론조사 50%로 최종 1인을 선출”하는 방식이다.<sup>8)</sup> 만약 4인 경선에서 득표율 50%를 넘긴 후보자가 있으면 2인 경선은 진행하지 않는 것으로 하였다. 즉, 2차 경선에서 1위 후보자가 과반을 득표할 경우 3차 경선 없이 바로 당선인으로 결정되는 것이다. 따라서 3차 경선은 결선투표의 성격을 갖는 것으로 해석할 수 있다.

더불어민주당의 대선 후보 경선률과 달리 국민의힘 경선률에는 그동안 예비경선에 관한 규정이 없었고 결선투표도 명시되어 있지 않았다. 따라서 과반 득표자가 없더라도 최다 득표자가 당선인으로 결정되는 구조였다. 그런데 이번 대선에서는 경선 과정을 세분하여 3차례로 나눈 것이다. 더불어민주당의 경선률과 대비하여 설명하자면, 국민의힘 1차 경선은 ‘예비경선’으로 볼 수 있고, 2차 경선은 ‘본경선’, 3차 경선은 ‘결선투표’로 분류할 수 있다. 즉, 용어상의 표현만 다를 뿐이지, 더불어민주당의 경선률과 국민의힘 경선률은 ‘예비경선 → 본경선 → 결선투표’라는 동일한 프로세스를 담게 되었다.

사상 처음으로 결선투표제가 도입된 만큼 국민의힘 경선 주자들 간 셈법에 따라 이해관계가 갈렸다. 당에서는 “당대표를 선출할 때도 결선투표를 하는데 대통령 후보를 선출할 때 결선투표를 하지 않는 것은 맞지 않다”며, “결선투표로 50% 이상 지지를 얻어야 후보가 국민의 신뢰를 받고 민주적 정당성을 가질 수 있다”는 명분을 내세워 결선투표 도입 이유를 설명했지만, 탄핵 찬성 입장에서 서 있었던 한동훈 후보에 대항할 탄핵 반대 진영의 후보를 단일화 하여 표를 몰아주기 위한 계산이라는 분석이 지배적이었다.<sup>9)</sup>

종합하자면, 선거인단의 구성과 반영 비율(당원투표 50% + 일반국민 여론조사 50%)에서는 더불어민주당이 국민의힘 경선률을 따라갔고, 결선투표 도입에서는 국민의힘이

7) 국민의힘 ‘대통령후보자 선출 규정(2020.2.17. 제정)’ 제44조(당선인 결정) 참고.

8) 이다희·원은미, “국민의힘, 경선률 확정...1차 4인, 2차 2인으로 압축”, 『아주경제』 2025년 4월 10일, <https://www.ajunews.com/view/20250410142634018> (검색일: 2025.06.09).

9) 김도형, “국민의힘 사상 첫 1·2위 결선투표 도입... 대선 경선 누가 유리한가?”, 『한국일보』 2025년 4월 10일, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025041016440004435> (검색일: 2025.06.09).

더불어민주당의 경선물을 접목하면서 제21대 대선의 거대 양당 경선물이 결국 동일한 형태로 수렴하였다. 양당이 그동안 보여왔던 차별점을 덜어내고 결과적으로 상대방의 경선물에 가깝도록 접근함으로써 제도적 일치에 도달한 것이다. 이것을 간략히 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 제21대 대선 후보 경선물 현황

구분	경선방식	선거인단 구성	투표 방식	여론조사 방식	결선 투표	유형
더불어 민주당	선거인단 투표(50%) + 일반국민 여론조사(50%)	권리당원 전원 (약 114만명)	온라인 투표 또는 ARS 투표	휴대전화 안심번호 활용 전화여론조사	도입	부분개방형 국민참여경선
국민의힘	선거인단 투표(50%) + 일반국민 여론조사(50%)	책임당원 전원 (약 76만명)	온라인 투표 또는 ARS 투표	휴대전화 안심번호 활용 전화여론조사	도입	부분개방형 국민참여경선

출처: 각 정당의 당헌당규와 발표자료를 바탕으로 저자 작성.

## 2. 대선 후보 경선제도의 변천 경로

다음으로, 그동안 양당에서 대선 후보 경선제도가 어떻게 변화해왔는지를 살펴볼 필요가 있다. 경선제도의 변천 경로를 파악하기 위해서다. 먼저, 양당이 대통령 후보자를 선출하기 위한 국민참여경선제를 처음 도입했을 때는 동일한 제도 유형으로 출발하였다. 2002년의 새천년민주당과 한나라당이 모두 선거인단 100% 방식의 경선을 실시했는데, 선거인단으로는 당원과 일반국민을 5:5의 비율로 구성했기 때문이다. 물론 선거인단의 세부적인 구성과 규모의 측면에서는 약간의 차이가 있었지만, 양당 모두 국민선거인단을 공모 접수 후에 지역, 연령, 성별 인구비례에 따라 추첨 방식으로 구성했다는 점에서는 공통적이다. 즉, 경선제도의 시작은 양당 모두 ‘부분개방형 국민참여경선’이었다.<sup>10)</sup>

그런데 2007년 대선 후보 경선부터 더불어민주당 계열 정당은 ‘완전개방형 국민참여경선’, 국민의힘 계열 정당은 ‘부분개방형 국민참여경선’으로 분화했다. 2007년 대선 후보 경선에서 대통합민주신당은 ‘선거인단 투표 90%, 여론조사 10%’ 방식을 채택했는데, 선거인단은 당원이나 일반국민의 구분 없이 모두 동일한 1인 1표를 행사하여 합산하도록

10) 윤왕희, 앞의 논문, 2022a, pp.99-100.

했고, 지역, 연령, 성별 인구비례에 따른 고려없이 경선 참여를 희망하는 모든 국민에게 투표권을 부여하였다.<sup>11)</sup>

더불어민주당 계열 정당의 이와 같은 대선 후보 경선률은 2022년의 제20대 대선 후보 경선까지 이어졌다. 다만 2007년 경선에서 10%의 비율로 반영되었던 여론조사는 폐지되고 2012년 경선부터는 선거인단 투표를 100%로 반영하는 정도의 변화가 있었을 뿐이다.<sup>12)</sup> 선거인단의 전체 규모를 보면, 2012년 경선에서만 1백만 명 규모였고, 2007년, 2017년, 2022년 대선의 경우에는 모두 2백만 명 안팎을 유지했다. 이렇게 볼 때 더불어민주당 계열 정당은 비교적 오랜 기간 동안 동일한 경선률, 즉 ‘완전개방형 국민참여경선’을 제도화했다고 평가할 수 있을 것이다.<sup>13)</sup>

이에 비해, 국민의힘 계열 정당의 대선 후보 경선은 ‘부분개방형 국민참여경선’의 제도화 과정으로 볼 수 있다. 그러나 국민의힘 계열 정당이 2002년부터 2022년 대선까지 20년 동안 큰 틀에서 ‘부분개방형 국민참여경선’을 유지해 온 것은 사실이지만, 세부적인 사항들을 보면 그러한 경선제도 내에서도 유의미한 변화들이 포착되기도 한다. 먼저, 2007년과 2012년 경선에서는 ‘선거인단 투표 80%, 일반국민 여론조사 20%’의 경선률이었고, 여기서 선거인단의 구성은 대의원(2/8):당원(3/8):일반국민(3/8)을 배합한 것이었다. 또한 당원 선거인단에 대해서도 지역, 연령, 성별을 고려해서 할당된 인원을 추첨했고, 일반국민 선거인단 역시 지역, 연령, 성별을 고려한 인구비례에 따라 여론조사기관에서 전화면접을 통해 참여 의사를 확인한 후에 구성하는 방식이었다.<sup>14)15)</sup>

그러나 탄핵과 함께 치러진 2017년 경선부터는 ‘선거인단 투표 50%, 일반국민 여론조사 50%’의 경선률로 변경되었으며, 선거인단은 책임당원 전원으로 구성되는 변화가 있었다.<sup>16)</sup> 이로써 당내에서는 책임당원 전원에게 투표권이 부여되고, 당 외부의 일반국민들은 여론조사의 형태로만 참여할 수 있는 것으로 경선률이 자리 잡았다. 이후 책임당원의 규모가 급격히 증가하여, 선거인단이 2017년에는 18만 명 수준이었던 비해 2022년 대선의 경선에서는 56만 명까지 확대되었다. 일반국민 여론조사는 휴대전화 안심번호를 활용하여 6,000명 정도의 샘플에 대한 전화조사로 실시하였다.<sup>17)</sup>

11) 통합민주당, 『제17대 대통령선거 백서』, 2008.

12) 민주통합당, 『강령·당헌·당규』, 2012.

13) 윤왕희, “당내 민주주의의 전개 양상과 당원의 대표성”, 『의정연구』, 제30권 제3호, 한국의회발전연구회, 2024, pp.18-19.

14) 한나라당, 『제17대 대통령후보경선 실무백서: 아름다운 동행, 희망 대한민국, 197일간의 기록』, 2008.

15) 새누리당, 『당헌·당규집』, 2012.

16) 자유한국당, 『당헌·당규집』, 2017.

17) 윤왕희, 앞의 논문, 2024, pp.19-20.

한편, 2007년 대선 경선까지는 양당 모두 결선투표제를 도입하지 않았다. 실제 경선 결과에서도 2007년의 경우에는 양당에서 공히 1위 후보자가 과반에 못 미치는 득표율을 보였음에도 최종적인 당의 후보자로 선출되었다. 그런데 2012년부터 양당의 제도적 선택이 달라졌다. 더불어민주당 계열 정당은 2012년부터 결선투표제를 도입하였고, 국민의힘 계열 정당은 그 후로도 계속 결선투표제를 두지 않았다. 물론 민주당에서 실제로 결선투표가 행해진 적은 없다. 2012년 대선 경선부터는 1위 후보자가 항상 과반 이상의 득표를 했기 때문이다. 그에 비해 국민의힘은 2022년 대선 경선에서 윤석열 후보가 과반에 못 미치는 득표(47.85%)에도 불구하고 대통령 후보가 되었다. 결선투표제가 없었기 때문이다.

이처럼 이번 대선 전까지만 하더라도 양당은 제도적으로 상이한 형태의 경선 유형을 발전시켜 온 것을 볼 수 있다. 이는 각 정당의 기원으로부터 연유하는 조직적 특성과 관련된 것으로 평가되기도 한다.<sup>18)</sup> 파네비안코(Panebianco)의 말처럼 정당의 조직과 특성은 어느 한순간에 갑자기 형성되는 것이 아니라 창당 과정에서부터의 전통을 반영하면서 켜켜이 쌓여 온 것이다.<sup>19)</sup> 이런 측면에서 보자면, 국민의힘 계열 정당은 ‘당원 중심 동원 모델’에 기초해있고, 더불어민주당 계열 정당은 ‘지지자 중심 동원 모델’에 기초한 정당으로 분류될 수 있다.<sup>20)</sup> 이러한 차이가 경선제도에서도 각각 ‘부분개방형 국민참여경선’과 ‘완전개방형 국민참여경선’으로 달리 나타났던 것이다. 양당의 대선 후보 경선제도 변화를 간략히 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 양당의 대선 후보 경선제도 변화 추이

더불어민주당 계열			
구분	2002년 새천년민주당	2007년 대통합민주신당	2012년 민주통합당 2017년 더불어민주당 2022년 더불어민주당
경선 방식	선거인단 투표(100%)	선거인단 투표(90%) + 여론조사(10%)	선거인단 투표(100%)
선거인단 구성	대의원(2):당원(3):일반국민(5)	당원·일반국민 (1인 1표 단순합산)	대의원·권리당원·일반국민· 재외국민 (1인 1표 단순합산)

18) 윤왕희, 앞의 논문, 2022a, pp.99-100.

19) Panebianco, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

20) 윤왕희, “공천제도 개혁과 한국 정당정치의 변화에 관한 연구: 국민참여경선은 왜 참여를 이끌어내지 못했나”, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 2022b, pp.58-63.

한국 거대 양당의 공천 방식은 왜 수렴하게 되었나?: 대통령 후보 경선 방식을 중심으로 (윤왕희)

국민선거인단 모집 방식	공모 접수 후 추천	공모 접수	공모 접수
선거인단 규모	70,769명	1,919,565명	2012년 : 1,085,004명 2017년 : 2,144,840명 2022년 : 2,165,039명
여론조사	없음	일반국민 5,000명	없음
결선투표	없음(1차 투표에서 호주식 선호투표제 실시)	없음	도입(1차 투표에서 과반득표자 없을 시)
유형	부분개방형 국민참여경선	완전개방형 국민참여경선	완전개방형 국민참여경선
<b>국민의힘 계열</b>			
구분	2002년 한나라당	2007년 한나라당 2012년 새누리당	2017년 자유한국당 2022년 국민의힘
경선 방식	선거인단 투표(100%)	선거인단 투표(80%) + 일반국민 여론조사(20%)	선거인단 투표(50%) + 일반국민 여론조사(50%)
선거인단 구성	대의원(3):당원(2):일반 국민(5)	대의원(2/8):당원(3/8):일반 국민(3/8)	책임당원 전원
국민선거인단 모집 방식	공모 접수 후 추천	무작위 추출	전화여론조사로 대체 (휴대전화 안심번호로 조사)
선거인단 규모	48,391명	2007년 : 184,709명 2012년 : 200,449명	2017년 : 181,480명 2022년 : 569,059명
여론조사	없음	일반국민 6,000명	일반국민 6,000명
결선투표제	없음	없음	없음
유형	부분개방형 국민참여경선	부분개방형 국민참여경선	부분개방형 국민참여경선

출처: 윤왕희(2022a: 94-99)를 바탕으로 재작성.

### 3. 국회의원 후보자 및 지방선거 후보자 경선제도의 변천 경로

국회의원 후보자 공천의 경우, 국민참여경선제를 도입한 2004년 총선 이후 양당의 경선은 대부분 일반국민에게 개방된 형태를 지향해왔다. 당원투표의 반영 비율을 일정 정도 보장하는 경우도 있었지만, 그 비율이 높지는 않았다. 더불어민주당 계열의 정당들은 2020년 총선 이전까지 당원투표의 비중을 별도로 두지 않은 채 국민경선 방식을 채택했으며, 국민의힘 계열 정당들은 당원 투표의 비중이 10%, 20% 혹은 30% 정도의 낮은

수준에 머물거나 당원투표를 별도로 두지 않은 경우도 있었다. 이러한 과정을 거쳐 더불어민주당은 2020년 총선부터 당원투표와 일반국민 여론조사를 동일한 비율로 반영하기 시작했고, 국민의힘은 2024년 총선의 경선부터 더불어민주당과 동일한 방식을 활용하게 되었다.

정리하면, 경선이 한 곳에서도 실시되지 않았던 2008년의 한나라당 공천을 제외하면, 양당은 모든 총선 시기마다 일반국민의 의사를 반영하는 경선 방식을 채택해 왔던 것을 알 수 있다. 또한 경선에서 일반국민의 결정권은 대부분 당원들의 결정권보다 더 높은 것이었다. 그런데 가장 최근인 2024년 총선에 와서 양당의 경선 방식이 완전히 동일해졌다. 당원(권리당원 혹은 책임당원)의 의사와 일반국민의 의사를 동일한 비중으로 반영하는 것을 기본적인 경선룰로 정했기 때문이다.

또한 투표방식에서도 당원들이나 일반국민들이 직접 현장 투표에 참여하는 형식이 사라지고 모바일투표(당원)나 전화여론조사(일반국민)로 대체되었다. 이러한 투표 방식의 변경은 2016년 총선부터 적용되고 있다. 이에 따라 일반국민은 ‘여론조사’라는 특수한 방식에 의해서만 정당의 경선에 참여할 수 있도록 제한되었다. 결과적으로 양당은 2024년 총선부터 ‘당원투표 50% + 일반국민 여론조사 50%’라는 동일한 경선룰을 갖게 된 것이다. 이상과 같은 국회의원 후보자 경선제도의 변천 과정을 요약하면 다음과 같다.

〈표 3〉 양당의 국회의원 후보자 경선제도 변화 추이

구분		2004년	2008년	2012년	2016년	2020년	2024년
더불어 민주당	경선유형 (당원비율)	국민경선	국민경선	국민경선	국민경선	국민참여경선 (50%)	국민참여경선 (50%)
	투표 혹은 조사 방식	현장투표	전화여론조사	현장투표+ 모바일투표	모바일투표 및 여론조사	모바일투표 및 여론조사	모바일투표 및 여론조사
국민의힘	경선유형 (당원비율)	국민참여 경선(10%)	무경선	국민참여 경선(20%)	국민참여경선 (30%) 혹은 국민경선	국민경선	국민참여경선 (50%)
	투표 혹은 조사 방식	현장투표	-	현장투표	모바일투표 및 여론조사	모바일투표 및 여론조사	모바일투표 및 여론조사

출처: 윤왕희(2025: 80)를 바탕으로 제작성.

한편, 지방선거는 여러 층위에서 이뤄지고, 각각의 경우에 적용되는 경선룰도 다양할 수밖에 없다. 따라서 그간의 변천 과정을 모두 망라하는 것은 지극히 어려운 일이다. 다

만, 양당은 지방선거 후보자 경선제도에서도 최근 들어 수렴 현상을 보였다는 점이 강조될 필요가 있다. 따라서 여기서는 지난 2022년 제8회 전국동시지방선거의 후보자 경선제도 현황을 소개하는 것으로써 양당 간 비교에 같음하고자 한다.

먼저, 양당은 광역단체장과 기초단체장 후보자 경선의 경우 선거인단 투표와 여론조사를 각각 50%씩 반영하는데, 여기서 선거인단은 각 당의 진성당원들(국민의힘은 책임당원, 더불어민주당은 권리당원) 전원으로 구성된다. 이에 비해 광역의원, 기초의원 후보자들에 대한 경선은 책임당원 혹은 권리당원들의 투표를 100% 반영하는 방식이다. 즉, 단체장 후보 경선에서는 당원과 일반국민의 표심을 50 대 50의 비율로 합쳐서 후보자를 뽑고, 지방의원 후보 경선에서는 당원들만 참여하도록 한 것이다. 이는 단체장보다 인지도가 낮을 수밖에 없는 지방의원의 경우 여론조사를 통해 후보자들의 경쟁력을 파악하는 것이 무의미하다고 보기 때문이다.<sup>21)</sup>

결국, 2022년 지방선거를 기점으로 양당의 단체장(광역단체장, 기초단체장)과 지방의원(광역의원, 지방의원) 후보자 경선 방식이 공천 규정상으로는 동일해졌다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 양당의 지방선거 후보자 경선제도 현황을 간략히 정리하면 다음과 같다.

〈표 3〉 양당의 지방선거 후보자 경선제도 현황(2022년)

구분	국민의힘	더불어민주당
단체장 (광역 및 기초)	선거인단 유효투표 결과 50% + 여론조사 결과 50% (선거인단은 책임당원 전원)	권리당원 선거인단 투표 50% + 안심번호 선거인단 ARS투표(여론조사 결과) 50%
지방의원 (광역 및 기초)	선거인단 투표 100% (선거인단은 책임당원 전원)	권리당원 선거인단 투표 100%

출처: 윤왕희(2022c: 11)를 바탕으로 재작성.

현재까지의 논의를 종합하면, 가산점이나 감산점 적용 등 일부 세부적인 사항들에서는 약간의 차이가 있을 수 있지만, 이번 대선을 거치면서 양당의 모든 공직후보자 경선틀이 큰 틀에서는 한 곳으로 수렴하게 되었다. 즉, 지방의원(기초 및 광역) 후보자 경선에서는 양당이 당원투표를 100% 반영하며, 그 이외의 경우(대통령·국회의원·광역단체장·기초단체장 후보자 경선)에는 모두 ‘당원투표 50% + 일반국민 여론조사 50%’를 반영하는 경

21) 윤왕희, “제8회 전국동시지방선거의 정당 공천에 관한 연구: 다층적 가치의 충돌과 카르텔형 공천”, 『현대정치연구』, 제15권 제2호, 서강대 현대정치연구소, 2022c, pp.11-12.

선물을 갖게 된 것이다. 따라서 양당의 경선제도가 완전히 일치하게 되었다는 점만으로도 이번 대선의 의미는 남다르다. 지난 23년간 전개돼 온 국민참여경선제의 변형 과정이 마지막 종착점에 이르렀다고 볼 수 있기 때문이다.

### Ⅲ. 경선제도 수립의 원인 분석

지금까지 살펴본 것처럼, 양당의 제21대 대선 후보 경선률은 동일한 형태를 띠게 되었다. 이것은 국회의원 후보자나 지방선거 후보자 경선제도의 양당 간 수립 현상의 연장선상에 있는 것이면서 그러한 흐름의 완결판이라고 평가할 만하다. 여기서는 대선 후보 경선 방식을 중심으로 이러한 양당 간 경선제도 수립의 원인을 단기적인 상황 요인과 정당 정치의 구조적 요인이라는 두 가지 측면에서 분석한다.

#### 1. 제21대 대선의 특수한 상황적 요인

주지하다시피, 제21대 대선은 일반적이지 않은 특수한 상황 하에서 치러졌다. 현직 대통령이 정해진 임기를 채우지 못하고 헌법재판소의 탄핵 결정으로 파면된 후 60일이라는 매우 짧은 기간만이 대통령 선거를 위해 주어진 것이다. 뿐만 아니라 대통령의 비상계엄 선포, 국회의 탄핵소추 의결, 현직 대통령의 구속기소와 구속 취소, 헌법재판소의 탄핵 심리 과정 등에서 보수와 진보 진영이 극단적으로 대립했으며, 서울 서부지방법원 난동 사태와 같은 물리적 폭력 및 법치주의 파괴 현상까지 나타났다. 극단적 선동과 혐오, 배제의 언어가 난무하는 가운데, 사실상 내전에 준하는 상황으로 치닫는 한국 민주주의의 퇴행을 우려하는 목소리들이 분출하였다.

이러한 상황에서 정당들은 대통령 후보자를 어떻게 뽑을 것인지에 대해 고민하지 않을 수 없었다. 기존의 당헌당규에 나와 있는대로 경선 절차를 진행하여 후보자 선정을 마무리 짓기에도 촉박한 시간일뿐더러 행여 일부 규정을 고친 후에 경선을 진행해야 한다면 충분한 논의 시간을 마련하기도 어려웠다. 그런데 양당의 경선 규정을 살펴볼 때, 돌발적인 변수를 더 우려해야 하는 쪽은 더불어민주당이었다. 국민의힘이 ‘부분개방형’을 채택하고 있는데 비해 더불어민주당은 ‘완전개방형’ 국민참여경선을 규정하고 있었기 때문이다.

극단적인 진영 간 대립의 정치상황이 벌어지고 있는데도 불구하고 경선에 참여하기를 원하는 모든 국민들에게 문호를 개방하여 투표권을 부여한다면 자칫 극단적인 탄핵 반대

세력들이 조직적으로 선거인단에 합류하여 역선택을 자행할 수 있다는 것이 민주당 지도부의 가장 큰 우려사항이었다. 특히 전광훈 목사를 중심으로 한 일부 보수 기독교 세력과 자유통일당 당원들이 광화문에서 대규모 집회를 이어가면서 강한 동원력을 보여줌으로써 민주당은 실제적인 위협을 느끼는 듯했다.<sup>22)</sup>

결국 민주당은 개방의 폭을 좁히는 선택을 할 수밖에 없었다. 누구나 참여할 수 있도록 허용하는 ‘완전 개방’이 아니라 특정한 인원에 대해 제한된 방식으로만 참여의 문을 열어 놓는 ‘부분 개방’으로 전환한 것이다. 그러한 방식 중에 가장 손쉬운 유형이 바로 여론조사 형태의 경선이며, 그래서 민주당은 일반국민들의 의사를 여론조사로 취합하여 반영하도록 경선 규정을 변경하였다. 즉, 대통령 탄핵으로 인한 ‘조기 대선’이라는 특수한 상황 속에서 진영 간의 극한 대립으로 인한 역선택 우려의 현실화가 민주당 경선제도 변경의 주요한 요인으로 작용한 것이다.

진영 간 대립 격화가 민주당 경선을 변경의 요인이라면, 국민의힘은 당내 갈등 상황이 경선을 결정에 영향을 미쳤다. 자당 출신의 대통령이 불법적인 비상계엄을 선포하면서 여당 의원들의 입장은 갈라질 수밖에 없었다. 당내 주류 계파이며 수적 우위를 점하고 있는 친윤석열계의 다수 의원들은 탄핵에 반대하며 대통령을 옹호하는 입장을 취한 데 비해, 한동훈 대표와 친한계 의원들은 탄핵안에 찬성표를 던지고 윤석열 대통령과의 절연을 주장했다. 따라서 비록 당내 의원 분포로 볼 때는 소수 세력에 불과했지만, 한동훈이 국민의힘 대선 경선에 출마하여 주요 후보가 될 수 있는 상황에서 친윤계는 한동훈과의 1대 1 대결 구도를 만들어 지지표를 결집시키는 전략을 구사하지 않을 수 없었다.

이를 위해서는 이전까지의 경선률에서는 존재하지 않았던 결선투표제를 도입할 필요가 있었다. 당내에서 친윤 주자들이 대거 경선에 출마할 경우 사실상 당내의 유일한 반윤 주자인 한동훈 전 대표가 1위를 차지할 가능성이 높아지기 때문이다. 따라서 설사 한동훈이 경선에서 1위를 차지하더라도 과반 이상의 득표를 하지 못할 경우에는 결선투표제를 도입하여 인위적으로 1대 1 구도를 만들어 주류 세력을 결집한 후 최종적인 승리를 쟁취할 수 있도록 경선률을 바꿔야 한다고 생각한 것이다.

또한 친윤계의 이러한 전략은 계파 간 이해득실과는 별개로 정당의 최종 경선 승리에 대한 정통성을 높여주는 측면도 있었다. 과반에 미치지 못하는 득표로 정당의 후보자가 되는 것보다는 절대 과반 이상의 득표로 후보직을 거머쥐는 것이 향후 당의 통합이나 본선 경쟁력을 위해서 더 낫다는 것은 보편적인 상식이기 때문이다. 실제로 이러한 이유

22) 강보현, “1등인데 “경선률 바꾸자”는 친명...그 뒤엔 4년 전 ‘이낙연 트라우마’”, 『중앙일보』 2025년 4월 11일, <https://www.joongang.co.kr/article/25327942> (검색일: 2025.06.12).

로 민주당은 2012년부터 줄곧 결선투표제를 도입하고 있는 상황이기도 했다.

결국 양당의 경선제도 변경에는 상대 정당의 기존 제도들이 중요한 ‘구실’로 작용한 것으로 판단된다. 더불어민주당이 이번 대선 경선제도에서 상당히 급격한 방향 전환을 실행에 옮길 수 있었던 것은 그와 유사한 제도를 이미 적용하고 있는 상대 정당, 즉 국민의힘이라는 양대 정당의 한 축이 존재했기 때문이다. 거대 양당 중의 한 정당이 오랫동안 운영해온 경선제도라면 어느 정도 검증이 이뤄졌으리라는 전제가 있다. 따라서 양당이 유사한 형태로 제도적 수렴을 하는 것은 위험 부담을 떠안지 않으면서 비판을 피해갈 수 있는 안전한 해법이 되기도 한다. 더구나 갑자기 찾아온 ‘조기 대선’이라는 특수한 상황은 경선제도에 대한 충분한 논의와 질적인 평가를 불가능하게 만드는 요인으로 작용하였다. 따라서 이러한 현상을 초래한 구조적 요인을 비롯한 보다 큰 틀에서의 논의 역시 필요하다.

## 2. 한국 정당정치 의 구조적 요인

그렇다면 한국 정당정치 의 어떤 구조적 요인이 이번 대선에서 양당 간의 공천 방식 수렴을 불러왔을까? 나아가 이제 왜 양당은 모든 층위의 선거에서 동일한 경선 방식을 채택하는 것으로 수렴하게 되었을까? 현재 한국 정당정치 는 어떤 구조적 환경에 놓여 있으며, 그것이 어떻게 공천제도에 반영되어 나타난 것일까?

우선, 국민참여경선제가 처음 도입되던 시기를 상기해보면, 당시에 추구되었던 핵심적 개혁 가치들은 개방과 참여였다. 여기서 ‘개방’과 ‘참여’의 가치는 정당 외부로 공천에 대한 결정권을 최대한 개방하여 많은 국민들의 참여를 이끌어내는 것으로 실현하고자 했다. 이에 따라 정당 안과 밖의 경계를 흐릿하게 하고, ‘유권자 정당’ 내지 ‘네트워크 정당’으로의 변화를 꾀했다. 당원들이 납부해야 하는 당비의 월정액을 낮추고, 온라인으로 입탈당이 가능하게 하며, 모바일투표로 당원들의 의사를 모을 수 있도록 했다.

이러한 과정을 거쳐, 별다른 정당 활동도 없이 아주 낮은 수준의 당원 의무 이행(월 1,000원 당비 납부)만으로도 경선 등 당의 주요 의사결정에서 개별적인 당원들이 한 표를 행사할 수 있도록 하는 구조가 마련되었다. 정당의 하부조직도 없고, 대의원을 비롯한 당의 공식 기구들이 제대로 된 역할을 하지 못하는데도 당원들은 점점 늘어나고 소위 ‘당원 직접민주주의’에 대한 요구도 확대되었다. 마치 국가 수준의 정치체제에서 대의기구를 우회하여 직접민주주의에 대한 요구가 늘어나듯이 정당 내에서도 이러한 현상이 그대로 재현된 것이다.

그러나 대의제 기구의 정상적인 작동없이 현대 민주주의가 오히려 퇴행할 수밖에 없듯이 정당 내의 조직 기구를 형해화 한 상태에서 ‘당원 직접민주주의’로만 치닫는 것은 정당의 건강성을 심각하게 해칠 수 있다.<sup>23)</sup> 지금 한국 정당들은 전 세계적으로 볼 때도 유권자수 대비 당원수의 비율이 가장 높은 경우에 해당하지만, 이것이 곧 정당정치의 활성화로 평가받고 있지는 못한 실정이다. 현재 양당의 당원들 중 많은 숫자가 전통적인 분류에서 보자면, 당 외부의 지지자 집단에 불과한데도,<sup>24)</sup> 이들이 ‘당원 주권’을 내세우며 강한 목소리를 내고 있는 상태인 것이다.

대선 경선에 국한해서 살펴보면, <표 2>에서 확인할 수 있는 바와 같이 완전개방형 경선을 실시하기 시작한 2007년 이후 민주당의 대선 후보 경선에 참여한 선거인단의 규모는 항상 100만명~200만명 수준을 유지했다. 그런데 이제 당비를 납부하는 권리당원만으로도 이 정도의 규모가 확보되는 수준에 이르렀다.<sup>25)</sup> 말하자면, 그동안 민주당의 완전개방형 경선에 참여해오던 당 바깥의 지지자 집단이 사실상 당 안으로 들어와 권리당원으로 전환했다고 평가할 수 있는 것이다. 따라서 예전과 같이 완전개방형 경선을 지속할 유인이 민주당에는 별로 남아 있지 않게 되었다.

더불어민주당은 소위 ‘정당 조직 모델’ 논쟁에 따르자면, ‘유권자 정당’의 변형된 형태로 자리잡았다고 볼 수 있다. 정진민은 유권자 정당에 대해 “유권자수준 정당을 구성하는 정당 지지자와 정당 투표자들이 정당의 의사결정 과정, 특히 가장 중요한 후보선출 과정에 참여하게 됨으로써 유권자수준 정당을 강화시키고 이처럼 강화된 유권자수준 정당이 공직수준 정당과 긴밀하게 연계된 정당모델”이라고 정의한 바 있다.<sup>26)</sup> 그는 경제발전과 정치환경의 변화에 따라 정당 모델이 ‘대중정당’으로부터 ‘포괄정당’을 거쳐 ‘유권자정당’으로 진화해 나간다는 점을 강조했다.

그런데 정진민의 ‘유권자 정당’ 모델과 더불어민주당의 차이점은 ‘정당 지지자와 정당 투표자들’이 단순히 정당의 의사결정 과정에 참여하는 정도를 넘어 이들이 대부분 정당 안으로 들어와서 ‘권리당원’의 지위를 차지하고 있다는 점이다. 하지만 이것의 이면을 보

23) 윤왕희, “국회의원후보 공천제도의 개선방안 연구: 하잔과 라합의 ‘3단계 공천모형’을 중심으로”, 『선거연구』, 16호, 중앙선거관리위원회, 2022d, pp.75-78.

24) Scarrow, Susan E., *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

25) 이번 대선에서 더불어민주당의 경선 투표권을 갖는 권리당원 숫자는 1,141,857명, 국민의힘 책임당원 숫자는 764,853명이었다. 그런데 더불어민주당에서 경선 투표권을 부여받기 위해서는 최근 1년 이내에 6개월 이상 당비를 납부해야 한다는 요건이 있었다. 따라서 단순히 당비납부 당원 전원을 모두 계산한다면 더불어민주당에서는 그 숫자가 200만 명이 넘을 것으로 추산된다.

26) 정진민, “한국의 새로운 정당모델: 대안 정당으로서의 유권자정당”, 『세계지역연구논총』, 제32권 제3호, 한국세계지역학회, 2014, p.18.

다 정확히 들여다보면, 권리당원이 ‘정당의 의사결정 과정, 특히 가장 중요한 후보선출 과정에 참여’하는 것 외에는 별다른 기능을 하고 있지 않은 것 또한 사실이다. 따라서 현재 한국의 정당 모델은 ‘유권자 정당의 변형된 형태’로 평가할 수 있을 것이다. 권리당원이 대폭 확대되고 정당의 규모는 커진 것처럼 보이지만, 그들이 전통적 의미의 진성당원이라고 보기는 어려우며 ‘정당 지지자 내지 정당 투표자’의 성격에 부합한다고 볼 수밖에 없다.

하지만, 정당 안으로 들어온 ‘정당 지지자와 정당 투표자’들이 권리당원의 지위를 이용해 ‘당원 주권’ 강화를 내세우면서 지금까지 한국 사회에서 진화해온 정당 모델이 추구했던 가치와 충돌하고 있다는 것이 현재 한국 정당정치 상황이라고 요약될 수 있다. 개방과 참여를 통해 정당의 경계를 거의 없애고 정당의 폭을 넓히자는 것이 당초의 목표였는데, 지금은 오히려 경선 투표권을 행사하고 싶어하는 지지자들이 당 안으로 대거 몰려와 그들만의 성을 쌓고 배타성을 높이고 있는 것이다. 이러한 흐름이 소위 ‘당원 직접민주주의’라는 명분으로 강화되고 있는 것이 최근의 상황이다.

이와 같은 상황이 ‘정치의 개인화’ 현상과 겹치면서 거대 양당의 경선롤이 수렴하도록 만드는 구조적 요인으로 작용하였다. 특히 정당 쇠퇴가 전세계적으로 두드러지면서 ‘정당의 대통령제화’<sup>27)</sup> 혹은 인물중심 정치가 대세로 자리잡고 있다는 것은 주지의 사실이다.<sup>28)</sup> 그런데 한국의 경우 정당의 조직과 활동을 제약하는 정당법의 비정상적 규제 조치들로 인해 ‘조직으로서의 정당’은 한층 약화된 상태이다.<sup>29)</sup> 이러한 취약한 정당의 토대와 함께 대중 수준에서 높은 정당 불신이 고착됨에 따라 ‘정치의 개인화’ 현상이 매우 심화되었다. 그동안 한국 정당의 공천에서 ‘여론조사’에 대한 과도한 의존 현상이 나타난 것은 이와 같은 배경이 작용했기 때문이다.

이에 따라 한국에서는 정당 활동이나 정치 경험이 전혀 없더라도 여론조사를 통해 일정 정도의 지지를 얻게 된다면 단숨에 대선 후보의 지위를 차지할 수도 있고, 대통령에 당선되면 정당을 완전히 지배할 수 있는 지위를 갖는다는 생각이 강하게 자리잡고 있다. 이와 같은 ‘정치의 개인화’ 현상이 극단적으로 표출된 것이 2022년 대선의 국민의힘 경선 과정이고, 이후 집권 기간 동안의 윤석열 대통령과 국민의힘(여당) 간 관계이다. 정당 내부로부터의 인력 양성과 충원이 이뤄지지 않고, 강성 팬덤층의 단단한 지지를 등에 업

27) Passarelli, Gianluca, *The Presidentialization of Political Parties*, London: Palgrave Macmillan, 2015.

28) Rahat, Gideon, “Party Types in the Age of Personalized Politics”, *Perspectives on Politics*, vol. 22, no. 1, 2022.

29) 강원택, 『정당론』, 서울: 박영사, 2022.

어야 경선에서 승리할 수 있게 된 것도 정치의 개인화 현상이 낳은 부산물이다.

정리하자면, 한국의 거대 양당은 다소간 정도의 차이는 있지만 ‘당원 직접민주주의’와 ‘정치의 개인화 현상’이라는 공통의 환경 속에 위치해 있으며, 이것이 결국 2025년 대선 후보 경선제도의 수렴을 가져온 구조적 요인으로 작용하였다. 즉, ‘당원투표 50% + 일반 국민 여론조사 50%’의 조합은 한국 정당정치의 구조적 요인이 투영된 황금비율이자 만능 치트키로 개발된 것이다. 또한 앞에서 살펴봤던, 현직 대통령의 탄핵으로 인한 ‘조기 대선’이라는 특수한 맥락적 환경은 구조적 요인의 작동을 한층 강화하는 촉매의 역할을 했다. 이와 같은 시각에서 볼 때, 양당의 경선제도는 결국 수렴할 수밖에 없는 경로를 달려 온 것으로 해석할 수 있다.

#### IV. 정치적 함의와 전망

지난 제20대 대선을 ‘비호감 대선’이라고 불렀다면, 이번 제21대 대선은 ‘혐오 대선’으로 불릴 수 있을 것이라는 평가가 있다.<sup>30)</sup> 물론 각 진영의 강성 지지자거나 정파적 투표 선택자들에게는 공감되지 않는 표현일 수 있지만, 중도적 성향의 유권자들이 가졌던 보편적 정서를 어느 정도 대변하고 있다는 점에서 이번 대선에 대한 성찰이 무엇보다 중요할 것이다. 그렇다면 왜 ‘비호감’, ‘혐오’의 감정을 불러일으킬 정도의 후보들이 각 정당의 최종 경선 관문을 통과하여 본선거의 선택지에 오르고 있는 것인가? 이미 ‘비호감 대선’의 한 축이었던 전직 대통령은 파면되어 사법 처리를 기다리고 있는데, 왜 이런 현상이 연이어 발생하는 것을 우리 정치체제는 막을 수 없었을까?

본 연구는 이에 대한 해답을 정당의 공천에서 찾고자 했다. 특히 이번 대선을 거치면서 완전히 수렴하게 된 거대 양당의 경선제도가 대선의 질을 떨어뜨리며 한국 민주주의의 발전을 가로막는 역할을 할 수 있다는 것이 분석의 주요 내용이다. 양당은 공히 정당 안으로 들어온 ‘정당 지지자와 정당 투표자’들에게 진성당원의 지위를 부여하고 이들을 통해 ‘당원 직접민주주의’를 구현한다는 명분으로 경선 결과에 50%의 영향력을 행사할 수 있도록 했다. 경선 결과의 나머지 절반은 ‘여론조사’라는 매우 제한적인 방식으로만 참여가 허락되는 일반국민의 의사를 취합해 결정되었다.

문제는 현 상태의 한국 정당들은 당원의 대표성이 높지 못하고, 여론조사 또한 점점

30) 김유성, “조웅천 “이번 대선은 역대급 혐오대선”[인터뷰]”, 『이데일리』 2025년 6월 1일, <https://www.edaily.co.kr/News/Read?newsId=01794166642197456&mediaCodeNo=257> (검색일: 2025.06.18).

더 정치 고관여층의 참여로 국한되고 있다는 점이다.<sup>31)</sup> 우선, 당원의 증가가 일상적인 조직 활동을 통해 이뤄진 것이 아니라, 정치의 개인화 현상에 따라 ‘특정인’의 대선 경선 승리 혹은 당 지도부 선거 등 ‘표의 힘’을 보여주기 위한 목적에서만 연유하고 있기 때문에<sup>32)</sup> 양당을 구성하는 당원들이 진보와 보수의 이념을 각각 폭넓게 대표하지 못하는 실정이다. 양당의 당원들이 실제로는 진보 혹은 보수의 스펙트럼상에서 극단에 치우친 매우 좁은 영역만 대표하게 된다면, 이들을 통해 선출되는 공직후보자 역시 극단적 성향을 띠게 될 가능성이 높을 수밖에 없다.<sup>33)</sup>

한편, 여론조사에서는 안심번호의 형태로 변환된 개별 유권자들이 전화로 들려오는 경선 후보자들의 이름을 듣고 선택하는 행위만 존재한다. 여기서 경선에 참여하는 일반 유권자들은 자발적 참여의 주체가 아니라 일반적인 여론의 정태적 분포를 경선과정에 반영하기 위해 활용되는 수동적 존재에 불과해진다.<sup>34)</sup> 이와 같은 경우에는 여론조사에서 후보자의 지지율을 튼튼하게 방어해 줄 외부의 강력한 사인화된 지지자 집단을 필요로 하게 된다. 누가 응집력 강한 지지층을 더 많이 보유하고 있는지에 따라 여론조사 지지율이 영향을 받는 것이다. 즉, 팬덤 당원들과 결합할 경우, 당 내외의 강성 지지층이 ‘특정인’의 경쟁력을 보장해주고, 이를 강화해나가는 순환 구조가 마련된다는 얘기이다.<sup>35)</sup>

양당의 경선이 이러한 제도적 환경에서 치러지게 되면서 각 당의 경선에서는 사실상 중도층의 목소리가 배제되고 극단적인 성향의 정치 고관여층이 선호하는 후보자들의 승리로 귀결되었다. 물론 더불어민주당은 대세를 형성한 후보자가 압도적인 득표율(89.77%)로 승리하였고, 국민의힘은 경선을 거친 최종 후보자가 단일화의 미명 하에 무소속 후보자로 교체가 시도되는 등 훨씬 불안정한 모습을 보인 점에서는 차이가 있다. 양당의 경선제도가 수렴했지만, 그것의 운영과 적용, 그리고 사후 처리에 있어서는 다소 다른 모습이 발견되기도 한 것이다.

그러나 국가 차원의 ‘선거 민주주의’를 양당이 소위 ‘경선 민주주의’의 형태로 그대로 따라가고 있다는 점에서는 유사점을 찾을 수 있다. 경선의 질을 따지지도 않고, 경선 결과 그 자체에 정당성을 부여해 버리려는 행위는 정당의 경선이 오히려 본선거의 질을 떨어뜨리는 퇴행을 가져올 수 있다는 점에서 다시 한 번 곱씹어 볼 필요가 있다. 국가 차

31) 윤왕희, 앞의 논문, 2022a, pp.111-113.

32) 박상훈, 『혐오하는 민주주의: 팬덤정치란 무엇이고 왜 문제인가』, 후마니타스, 2023.

33) 윤왕희, 앞의 논문, 2024, pp.25-30.

34) 박찬표, “국민참여경선제의 제도 차이의 발생 배경에 대한 연구: 16~18대 대선 후보 경선제도 비교”, 『미래정치연구』, 제6권 제1호, 명지대 미래정치연구소, 2016.

35) 윤왕희, 앞의 논문, 2022b, pp.244-250

원의 민주주의가 결여하고 있는 부분을 정당 차원의 민주주의가 보완해줘야 하는데,<sup>36)</sup> 이런 방식의 경선에서는 그러한 작용이 불가능하기 때문이다.

결국, 이번 대선에서 양당이 채택한 ‘당원투표 50% + 일반국민 여론조사 50%’ 방식의 경선제도는 국민참여경선이 도입된 당시의 초기 목표인 ‘개방’과 ‘참여’의 가치 중 어느 것도 제대로 실현하지 못할 가능성이 크다. 문제는 ‘어떤’ 당원들이 ‘어떻게’ 참여하며, ‘어떤’ 방식의 여론조사에서 ‘어떤’ 사람들이 참여할 수 있게 되느냐에 달려 있기 때문이다. 여기서 구체적인 ‘어떻게’의 문제를 규정짓는 것은 정당의 몫이다. 그런데 그동안 정당은 보다 균형 있는 참여의 공간으로 거듭나는 일에 소홀했고, 숙의와 공론을 담은 국민의 선호를 포착하는 방법론을 만들어내지도 못했다.

이러한 상황에서는 형식적 의미의 정당이 존재하긴 하지만, 사실상 ‘정당없는 민주주의’와 유사한 형태로 한국 정치가 전개되고 있는 것이 아닌가 하는 우려를 낳게 된다. 정당은 진영 간 적대적 대립의 선택지로만 기능할 뿐 일상적으로 시민들의 삶과 연계된 본연의 역할을 전혀 수행하지 못하고 있기 때문이다. 그런데 문제가 더 심각한 것은, 앞으로의 전망이 밝지 못하다는 데 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 이번 대선에서 양당의 경선제도가 수렴하게 된 것은 단기적인 특수한 상황적 요인뿐만 아니라 한국 정당들이 ‘변형된 형태의 유권자 정당’으로 진화해 버린 구조적 요인이 작용한 탓이 크다. 이것은 한국 정당이 다른 조직 모델로의 근본적인 전환을 시도하지 않는다면 이러한 흐름이 바뀌지 않을 것이라는 의미이기도 하다.

주지하다시피, 한국의 양당체제는 점점 더 고착화되고 있다.<sup>37)</sup> 따라서 양당의 경선제도가 수렴하는 현상이 한국 정치 전반에 미칠 영향은 매우 크다. 단순히 공천제도에만 국한되지 않는 보다 큰 규정력을 가지게 될 것이라는 얘기이다. ‘정치의 개인화’가 심해지면서 한국 정치가 만성적인 위기 국면에 처하거나 대의제 민주주의의 작동이 더 곤란해지는 악순환의 늪에 빠질 염려가 있다. 게다가 정당정치가 정상적으로 기능할 수 있는 제도적, 실질적 환경이 마련되지 않는다면 이러한 국면은 매우 오래 지속될 수밖에 없다. 따라서 거대 양당의 공천 방식이 완전히 수렴했다는 사실, 즉 하향 평준화의 경로로 접어들었다는 사실은 한국 정치에 간단치 않은 문제 상황을 안겨주고 있다.

36) Hazan, Reuven Y. and Gideon Rahat, *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

37) 강원택, 『한국정치론』, 서울: 박영사, 2019.

## V. 결론

당원 주권을 현실화 하기 위해서 정당은 어떻게 운영되어야 할까? 좀 더 범위를 넓히자면 ‘국민주권정부’를 실현하기 위해서는 어떤 과정과 절차가 필요할까? 비유하자면, 국민주권정부에서 ‘국민소통 플랫폼’을 열고 국민들로부터 정책 제안을 받는다가 장·차관 등 고위 공직자들에 대해 인터넷을 통해 ‘국민추천’을 받는 것과 유사하게 정당의 경선은 당원 혹은 일반국민들의 개별적 선호를 단지 취합해내는 과정으로 변형되었다. 국민소통 플랫폼에 정책 제안을 올리거나 장·차관을 인터넷으로 추천한다고 해서 ‘국민주권’이 실현되는 것이 아니듯 단지 경선 과정에서 당원투표를 반영한다고 해서 ‘당원주권’이 제대로 실현되리라고 보기는 어렵다.

새 정부가 출범하면서 보다 명확해졌듯이, 이제 정당 차원의 민주주의(당내 민주주의)는 곧 국가 차원의 민주주의와 동일선상에서 비교·분석되는 대상이다. 이에 따라 ‘주권자들’의 직접 참여에 대한 가치만 칭송될 뿐, 정작 참여를 위한 제도적 장치는 마련되지 않고 무정형의 선호 취합 정도만 허용되는 매우 부실한 민주주의가 정당과 우리 정치체제 모두에서 전개될 가능성이 높아졌다. 본 연구는 이러한 문제 의식 하에 거대 양당의 공천 방식을 이번 대선 과정에서의 경선제도 수렴 현상을 중심으로 들여다 보았다.

양당의 제21대 대선 후보 경선률을 간략히 개관하였으며, 지난 23년 간 진행돼왔던 경선률의 변형 과정도 종합적으로 검토하였다. 또한, 양당 간의 경선률 수렴 현상이 다른 선거들(총선, 지방선거)에서는 어떻게 나타났는지 살펴보기 위해 국회의원 후보자 경선제도와 지방선거 후보자 경선제도를 함께 분석했다. 이번 대선에서 양당 간 경선률 수렴 현상의 원인 분석은 두 가지 차원에서 이뤄졌다. 먼저, 제21대 대선에 특수한 맥락적 요인을 분석하고, 이것이 양당에 어떻게 작용했는지를 살펴보았다. 다음으로, 구조적 요인으로는 한국 정당정치의 발달 경로에 따른 제약 사항과 이것이 경선률에 투영되는 과정을 분석하였다.

향후 거대 양당의 대선 후보 경선률이 이러한 방식으로 고착될 경우 정당정치에 미치게 될 영향은 물론 한국 정치과정 전반에 가지게 되는 함의를 조망하는 일은 중요하다. 대의제의 핵심적 장치로서의 정당, 그리고 정당의 중추적 기능인 공천은 민주주의의 질과 직결되기 때문이다. 이번 대선을 거치면서도 어김없이 정당의 공천 문제는 중요하게 대두되었고, 한국의 정당은 또 한 번 비판의 한가운데에 서지 않을 수 없었다. 특히 비상계엄과 탄핵 국면에서 집권 여당이 보여준 행태는 그러한 비판을 한층 가중시키는 요소로 작용하기도 했다.

그러나 대선이 끝나고 정권 교체를 통해 새로운 정부가 출범한 후 정당의 문제는 다시 수면 아래로 가라앉는 듯한 모습이다. 기실 ‘선거’가 끝났으니 정당의 쓰임새가 크게 두드러질 일은 없다고 보기 때문일 것이다. 하지만 지금이야말로 한국 정당정치 of 재구성을 모색해야 할 최적기라는 점을 상기할 필요가 있다. 한국 정치의 가장 큰 문제점으로 진단되는 극심한 정치양극화의 진원지가 정당이며, 정치엘리트의 충원(공천)은 그와 같은 양극화 현상을 확대 재생산하는 주요 통로가 되고 있기 때문이다.

본 연구에서 살펴본 바와 같이, 민주화 이후 지금까지 진행된 정당정치의 발전 경로를 새로운 방향으로 전환하지 않고는 정치 양극화 심화, 민주주의의 질적인 하락을 막기 어렵다. 당원의 대표성은 점점 더 축소되고 강성 지지층들로 대체되고 있는데, 오히려 그들은 정당의 문고리를 틀어쥐고 ‘당원 주권’을 주장하며 당내에서조차 직접민주주의 방식의 참여만을 고집하고 있다. 이 과정에서 일반국민들은 여론조사라는 극히 제한적 형태의 참여 수단으로 내몰리며 객체화 될 뿐이다. 이번 대선에서 양당이 채택한 ‘당원투표 50% + 일반국민 여론조사 50%’의 경선룰은 제도적 측면에서 이를 그대로 드러내주는 것이다.

중요한 것은, 정당이 보다 합리적이고 다원적인 정치를 구현하고자 하는 상식적인 시민들의 활동 공간으로 제도화 되는 일이다.<sup>38)</sup> 정당이 그러한 공간으로 거듭나지 않고 ‘특정인’을 향한 권덤정치의 도구로 머물고 만다면, 정치의 개인화 현상과 더불어 정치양극화의 심화는 더 제어하기 어려워질 것이다. 이제 거대 양당은 구호로만 그치는 ‘당원 주권’이 아니라 제대로 된 정당정치의 틀과 제도적 장치를 세부적으로 마련해 나가야 한다. 정당은 참여의 공간임과 동시에 숙의의 공간이어야 한다는 점을 명심할 필요가 있다.<sup>39)</sup> 유권자들에게 더 이상 ‘비호감 대선’이나 ‘혐오 대선’이 강제되어서는 안 된다. 이를 위한 제도적 모색이 조속히 뒤따라야 할 것이다.

## 참고문헌

강보현, “1등인데 “경선룰 바꾸자”는 친명...그 뒤엔 4년 전 ‘이낙연 트라우마’”, 『중앙일보』 2025년 4월 11일, <https://www.joongang.co.kr/article/25327942> (검색일: 2025.06.12).

강원택, 『한국정치론』, 서울: 박영사, 2019.

강원택, 『정당론』, 서울: 박영사, 2022.

38) 윤왕희, 앞의 논문, 2024, pp.29-32.

39) 윤왕희, “한국 정당 공천에서 ‘토의 민주주의(deliberative democracy)’ 적용 가능성 연구”, 『시민정치연구』, 4호, 건국대 시민정치연구소, 2022e, pp.46-51.

- 국민의힘, 『당헌·당규집』, 2025.
- 기민도, “김두관, 민주당 경선 불참 선언... “DJ·노무현 정신 저버린 경선””, 『한겨레신문』 2025년 4월 14일, [https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1192296.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1192296.html) (검색일: 2025.06.08).
- 김도형, “국민의힘 사상 첫 1·2위 결선투표 도입... 대선 경선 누가 유리한가?”, 『한국일보』 2025년 4월 10일, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025041016440004435> (검색일: 2025.06.09).
- 김유성, “조응천 “이번 대선은 역대급 혐오대선”[인터뷰]”, 『이데일리』 2025년 6월 1일, <https://www.edaily.co.kr/News/Read?newsId=01794166642197456&mediaCodeNo=257> (검색일: 2025.06.18).
- 더불어민주당, 『강령·당헌·당규』, 2025.
- 민주통합당, 『강령·당헌·당규』, 2012.
- 박상훈, 『혐오하는 민주주의: 팬덤정치란 무엇이고 왜 문제인가』, 후마니타스, 2023.
- 박준규, “김동연 ‘어대명’ 민주당 경선을 반발 “들러리 경선 바로잡아달라””, 『한국일보』 2025년 4월 13일, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2025041315480004794> (검색일: 2025.06.08).
- 박찬표, “국민참여경선제의 제도 차이의 발생 배경에 대한 연구: 16~18대 대선 후보 경선제도 비교”, 『미래정치연구』, 제6권 제1호, 명지대 미래정치연구소, 2016.
- 새누리당, 『당헌·당규집』, 2012.
- 윤왕희, “‘비호감 대선’과 정당의 후보 경선에 관한 연구: 경선 방식과 당원구조 변화를 중심으로”, 『한국정당학회보』, 제21권 제2호, 한국정당학회, 2022a.
- 윤왕희, “공천제도 개혁과 한국 정당정치의 변화에 관한 연구: 국민참여경선은 왜 참여를 이끌어내지 못했나”, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 2022b.
- 윤왕희, “제8회 전국동시지방선거의 정당 공천에 관한 연구: 다층적 가치의 충돌과 카르텔형 공천”, 『현대정치연구』, 제15권 제2호, 서강대 현대정치연구소, 2022c.
- 윤왕희, “국회의원후보 공천제도의 개선방안 연구: 하잔과 라하트의 ‘3단계 공천모형’을 중심으로”, 『선거연구』, 16호, 중앙선거관리위원회, 2022d.
- 윤왕희, “한국 정당 공천에서 ‘토의 민주주의(deliberative democracy)’ 적용 가능성 연구”, 『시민정치연구』, 4호, 건국대 시민정치연구소, 2022e.
- 윤왕희, “당내 민주주의의 전개 양상과 당원의 대표성”, 『의정연구』, 제30권 제3호, 한국의회발전연구회, 2024.
- 윤왕희, “블록체인 기반 전자투표를 통한 정당 경선 법제화 방안 연구”, 『선거연구』 22호, 중앙선거관리위원회, 2025.
- 이다희·원은미, “국민의힘, 경선을 확정...1차 4인, 2차 2인으로 압축”, 『아주경제』 2025년 4월 10일, <https://www.ajunews.com/view/20250410142634018> (검색일: 2025.06.09).
- 자유한국당, 『당헌·당규집』, 2017.
- 정진민, “한국의 새로운 정당모델: 대안 정당으로서의 유권자정당”, 『세계지역연구논총』, 제32권 제3호, 한국세계지역학회, 2014.
- 통합민주당, 『제17대 대통령선거 백서』, 2008.
- 한나라당, 『제17대 대통령후보경선 실무백서: 아름다운 동행, 희망 대한민국, 197일간의 기록』, 2008.

- Hazan, Reuven Y. and Gideon Rahat, *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Panbianco, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Passarelli, Gianluca, *The Presidentialization of Political Parties*, London: Palgrave Macmillan, 2015.
- Rahat, Gideon, “Party Types in the Age of Personalized Politics”, *Perspectives on Politics*, vol. 22, no. 1, 2022.
- Scarrow, Susan E., *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

【 Abstract 】

**Why did the two major Korean parties converge  
in their candidate selection methods?  
: Focusing on the presidential candidate selection method**

Yoon, Wanghee

The primary election rules for the 21<sup>st</sup> presidential candidates of the two parties have become the same: the results are calculated by adding up ‘50% of the votes of the party members (responsible party members) + 50% of the general public opinion poll’, and if no candidate receives a majority of the votes, a runoff election is held. This paper analyzes why the primary election rules have converged again at this point in time after the two parties first introduced the semi-open primary in the 16<sup>th</sup> presidential primary 23 years ago and have continued to develop their systems differently. The results of the analysis show that the two major parties in Korea are located in a common environment of ‘party member direct democracy’ and ‘the phenomenon of the personalization of politics’, and this ultimately served as a structural factor that brought about the convergence of the primary election system for the 2025 presidential election. In addition, the special situational factor of the ‘presidential by-election’ served as a catalyst that further strengthened the operation of the structural factor. As the two-party system in Korea is becoming more and more fixed, the convergence of the primary system of the two parties will have a very big impact on the entire Korean politics. If the candidate selection method of the two major parties goes down the path of downward standardization, it will be difficult to expect the development of Korean democracy. Therefore, party politics should be reconstructed so that an institutional and practical environment in which party politics can function normally can be established.

한국 거대 양당의 공천 방식은 왜 수렴하게 되었나?: 대통령 후보 경선 방식을 중심으로 (윤왕희)

**Key Words** : party politics, candidate selection, presidential candidates, direct democracy of party members, personalization of politics

---

• 논문투고일 : 2025년 7월 11일 / 논문심사완료일 : 2025년 8월 11일 / 게재확정일 : 2025년 8월 11일

