



여의도연구원

국민행복을 디자인합니다

Vol.2015-05

여연포커스

YDI FOCUS

발행일 2015년 8월 26일 (수)

‘오픈프라이머리 정당약화론’에 대한 반론 - 의원의 자율성 회복으로 민생정당을 강화한다 -

- 목 차 -

要 旨	i
I. 오픈프라이머리 찬반론과 정당약화론	1
II. 정당약화론의 가정: ‘대중정당모델’과 ‘엘리트 민주주의론’	4
III. 19C ‘대중정당모델’과 21C ‘네트워크정당모델’의 비교	6
IV. ‘오픈프라이머리 정당약화론’에 대한 반론	11

‘오픈프라이머리 정당약화론’에 대한 반론

- 의원의 자율성 회복으로 민생정당을 강화한다 -

작 성 채 진 원 (경희대 후마니타스칼리지, 비교정치학)

담 당 김 원 표 (여의도연구원 연구위원)

이 연구는 여의도연구원의 의뢰로 수행되었으며,
본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은 여의도연구원과 다를 수 있음



여의도연구원

《 要 旨 》

- 공천권을 국민에게 돌려주자는 상향식 공천제도의 대표적인 예인 오픈프라이머리(국민공천제, 완전국민경선제)의 실시 여부를 놓고 찬성론과 반대론으로 의견의 차이를 보이고 있음
- 오픈프라이머리 도입과 법제화를 둘러싼 공천개혁에 대한 논의는 정파적 이해와 당리당략적 유불리를 떠나 한국정당의 바람직한 정당모델과 의원의 역할과 연관되어 있는 문제임
 - 따라서 이 문제는 전환기적 시대상황에 부합하는 바람직한 정당모델과 의원의 역할상이 무엇인지에 대한 근본적인 고민 속에서 제도적 정합성을 함께 검토하면서 진지하게 다뤄져야 함
- 오픈프라이머리를 반대하는 여러 논리 중 정당모델과 관련한 핵심은 ‘정당약화론’임
 - ‘오픈프라이머리 정당약화론’은 암묵적으로 정당이 추구해야 할 바람직한 표준모델로 ‘대중정당모델’(mass party model)을 절대적인 것으로 상정하고 있으며
 - 또한 시민들의 참여경로를 ‘당원’ 참여로만 한정하고, 그 밖의 시민운동, 생활정치, 유권자운동 등의 비관습적인 시민참여를 정당약화의 근거로 보고 있는 ‘엘리트 민주주의론’을 가정하고 있음
- 오픈프라이머리 정당약화론에 대한 주요 반론은 다음과 같음
 - 대중정당모델(계급정당·이념정당)을 21세기 시대상황에서 정당이 추구해야 할 이상적인 표준모델로 삼는다면, 오픈프라이머리에 따른 ‘정당조직의 약화’가 정말 문제가 될 것임
 - 하지만 진상당원의 약화 등 이미 적실성을 상실한 대중정당모델을 대신하여, ‘공직수준 정당’ 기능과 ‘유권자수준 정당’ 기능의 네트워크를 강조하는 원내 정당모델, 유권자정당모델, ‘네트워크정당’ 모델을 대안으로 제시한다면, 정당의 약화는 더 이상 문제가 되지 않음

- 오픈프라이머리를 통해 공천권을 일반 유권자에게 돌려주게 되면, 의원들은 계파보스보다는 자신을 공천하고 당선시켜주는 유권자들을 의식하여 헌법상 국민의 대표기관으로서 의원자율성과 책임성을 회복하게 됨
- 의원들의 회복된 자율성은 오직 국민의 뜻에 민감하게 반응함으로써 책임 정치와 의회민주주의와 새로운 민생정당의 생태계적 기반을 강화할 것임
- 오픈프라이머리를 반대하면서 시대착오적인 대중정당모델에 기반한 당원 경선을 원론적으로 강조하는 것은 일종의 ‘영호남계파의 기득권을 지켜주는 이데올로기’라 할 수 있음
- 오픈프라이머리 도입을 전제로 하지 않으면서 전략공천방식을 대안으로 제시하는 것은 일종의 계파정당의 폐해를 개선하지 않는, ‘계파정당을 재생산하겠다’는 이데올로기’임

I. 오픈프라이머리 찬반론과 정당약화론

1. 오픈프라이머리 찬반론

- 공천권을 국민에게 돌려주자는 상향식 공천제도의 대표적인 예인 오픈프라이머리(국민공천제, 완전국민경선제)의 실시 여부를 놓고 찬성론과 반대론으로 의견의 차이를 보이고 있음
- 찬성론은 오픈프라이머리가 후보 공천과정의 투명성과 공정성을 보장하고, 다수 유권자의 관심과 참여를 높여 결과적으로 정당의 지지기반을 확대할 것이라고 보고 있음
 - 오픈프라이머리는, 특정 보스와 계파에 의해 지구당 위원장, 대의원, 중앙위원, 선거인단이 포획되어 의원과 당원의 자율성이 작동하지 않는 계파정당의 문제점을 개선하고, 정당의 시민적 기반을 넓힐 수 있는 대안이라고 보고 있음
- 반대론은 후보자 추천은 정당의 고유한 권한이며, 오픈프라이머리가 당원의 권한과 역할을 축소시킴으로써 정당의 정체성과 책임성을 약화시킬 것이라고 우려하고 있음
 - 반대론은 오픈프라이머리 도입이 부가적으로 동원선거의 가능성, 현역에게 유리한 현직효과, 여성, 장애인 등 정치적 소수자의 공천 기회 축소, 선거비용 증가에 비해 낮은 참여율, 기타 의도하지 않은 결과 등을 동반한다고 우려하고 있음

2. 공천개혁은 바람직한 정당모델과 연관된 문제

- 오픈프라이머리 도입과 법제화를 둘러싼 공천개혁에 대한 논의는 정파적 유불리와 당리당락을 떠나 지구화, 정보화, 후기산업화, 탈물질주의, 탈냉전으로 표현되는 전환기적 시대상황에 부합하는 한국정당의 바람직한 정당모델과 의원의 역할과 연관되어 있는 문제임

- 따라서 전환기적 시대상황에 부합하는 바람직한 정당모델과 의원의 역할상이 무엇인지에 대한 근본적인 고민 속에서 제도적 정합성을 함께 검토하면서 진지하게 다뤄져야 할 문제임
- 특히, 오픈프라이머리의 도입은 한국정당들이 1인 보스정치와 계파정치에서 벗어나기 위해 추진해온 정당개혁의 한국적 경로인 “원내정당화”, “유권자정당화”, “정책정당화”, “온라인정당화”와 “의원의 자율성” 확대와 제도적으로 부합하는지 여부에 대해 논의할 필요가 있음
- 반대론이 제기하는 문제점 중에서 순수하게 오픈프라이머리 제도상의 문제인지 아니면 운영상 한국적 정치풍토와 연관되어 나타나는 문제인지를 구별하여 논의할 필요가 있음
- 운영상으로 제기되는 대표적 문제점은 정치신인들이 현역과 경쟁할 수 있도록 상시적 선거운동을 허용하지 않는 현행 선거법의 문제가 제기될 수 있음

3. ‘오픈프라이머리 정당약화론’과 반론의 필요성

□ 오픈프라이머리 반대론의 핵심은 ‘정당약화론’

- 오픈프라이머리를 반대하는 여러 비판 논리 중 핵심은 정당모델과 관련한 ‘정당약화론’임
- ‘오픈프라이머리 정당약화론’은 오픈프라이머리가 도입될 시, 정당의 정체성과 책임성을 약화시킨다는 논리적 주장을 말하는 것임

□ 새정치민주연합 혁신위의 ‘오픈프라이머리 정당약화론’

- 새정치민주연합 당권재민 혁신위는 지난 7월 24일 정채웅 대변인을 통해 ‘오픈프라이머리 정당약화론’을 이미 주장한 바 있음
- 정채웅 대변인은 “오픈프라이머리는 후보자의 명성, 경력 등 인물 중심으로 후보자가 결정되는 특성을 가지고 있어, 정당의 노선과 정책에 대한 논쟁이

희석되거나 실종될 가능성을 가지고 있다. ... 정당정치를 통한 책임정치가 실종될 수도 있다는 문제점”이 있다고 밝힘

- 정채웅 대변인은 오래전부터 제기되었던 ‘정당약화론’을 전제로 하여, 정당의 노선과 정책, 정체성의 실종과 책임정치의 실종을 언급하고 있음

□ 최장집 교수의 ‘오픈프라이머리 정당약화론’

- ‘오픈프라이머리 정당약화론’을 오래전부터 체계적으로 주장했던 가장 대표적인 학자는 고려대 명예교수인 최장집 교수임
- 최장집 교수는 2012년 6월 25일 “민주당 내 두 개의 진보 노선”이란 경향신문 칼럼을 발표하면서 정당약화론을 통해 오픈프라이머리를 다음과 같이 비판하였음

“...개방형국민경선, 모바일투표로 이어지는 후보 선출 방식의 변화 역시 문제가 많다. 무엇보다도 정당의 역할을 필요 없게 만들기 때문이다. 당원이 아니라 정당의 역사와 이념, 노선과 무관한 일반 투표자들이 당의 공식 후보를 결정한다는 발상은, 부정적인 의미로 가히 혁명적이다. ...일종의 자해적 정당개혁이라 하겠는데, 이는 민주주의와 정당의 역할을 잘못 이해한 결과가 아닐 수 없다. 민주주의에서 정당 조직이 약해지면, 정치적으로 도움이 필요한 사회경제적 약자 집단들의 참여와 대표성이 약해진다. ...‘완전개방형 경선제’를 도입하고자 하는 맹목적 주장들에 대해서도 견제가 필요하다. 그것은 지금도 약해서 문제인 정당의 정체성과 리더십을 더욱 해체시킨다.”

Ⅱ. 정당약화론의 가정: ‘대중정당모델’과 ‘엘리트 민주주의론’

1. ‘대중정당모델’

- 오픈프라이머리를 반대하는 논리로 사용하고 있는 ‘정당약화론’의 주요 내용에는 항상 ‘당원의 역할축소’, ‘정당 정체성의 약화’, ‘진성당원제도의 약화’, ‘책임정치’ 등과 같이 대중정당모델의 정체성을 설명할 때, 나오는 핵심어구들이 사용되고 있음
- 이러한 핵심어구의 사용을 볼 때, ‘오픈프라이머리 정당약화론’은 암묵적으로 정당이 추구해야 할 바람직한 표준모델 혹은 이상적인 정당모델로 19세기 산업화시대에 서구민주주의 국가가 정당발전의 ‘하나의 단계’로 경험했던 ‘대중정당모델’(mass party model)을 절대적인 것으로 상정하고 있다고 추론할 수 있음
- 대중정당모델(mass party model)은 한마디로, 19세기 산업화 시대 유럽에서 노동당, 사회민주당, 농민당, 사회당과 같이 특정한 계급과 계층에 기반한 계급정당, 이념정당, 정파연합정당을 말함
 - 대중정당모델은 선명한 이념노선, 강한 당 기율, 정파에 속한 활동가와 진성당원의 역할이 강조되는 것이 특징임

2. ‘엘리트 민주주의론’

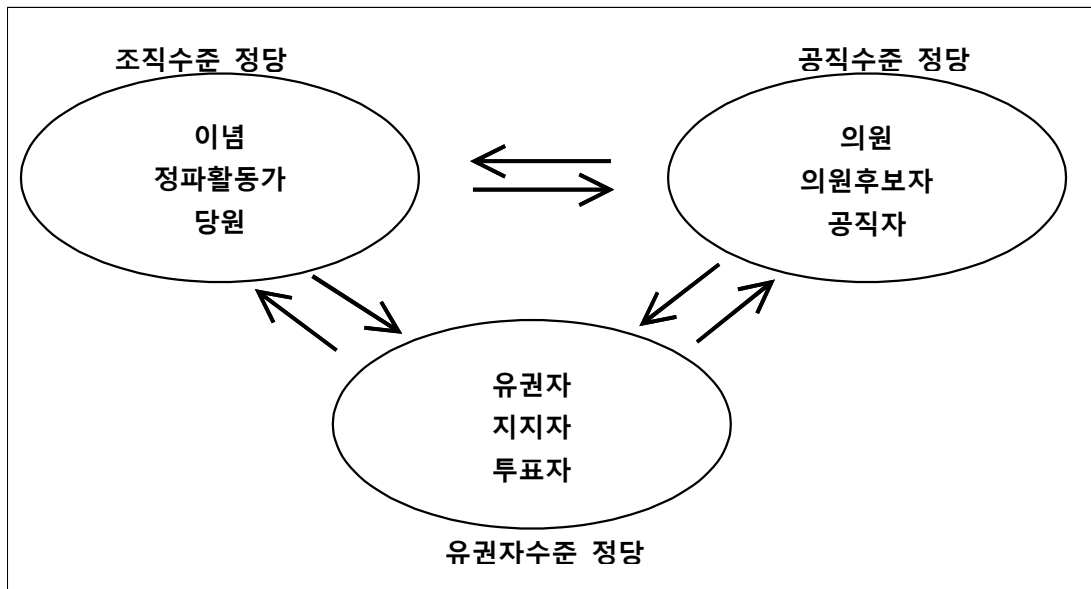
- 오픈프라이머리를 반대하는 논리로 사용하고 있는 ‘정당약화론’에는 시민참여의 경로를 ‘당원’ 참여로만 한정하고, 그 밖의 시민운동, 생활정치, 유권자운동 등의 비관습적인 시민참여는 정당을 약화시키는 것으로 이해하는 시각이 강함
- 정당의 당원참여와 선거참여 이외의 다양한 비관습적인 시민참여를 거부하는 이러한 시각은 민주주의를 단순히 엘리트 간의 선거경쟁과 정당간의 경쟁으로 보려는 전형적인 ‘엘리트 민주주의론’임

- 오늘날 대의민주주의는 대표성의 위기, 통치불능의 위기 등의 한계를 보이고 있고, 이러한 한계를 의원과의 직접적인 만남 등 다양한 시민참여와 직접 행동을 통해 보완하려는 '참여민주주의'와 시민정치가 대세임
 - 정당 밖의 유권자와 시민참여를 반대하고, 시민참여를 정당의 정체성을 약화시키는 논거로 사용하는 것은 참여민주주의를 부정하는 시대착오적인 엘리트 민주주의적 주장임
- 19세기 정당(대중정당모델)은 당원참여를 대의민주주의를 위한 시민참여의 다양한 경로중 하나로 상정하여 발전한 것임
- 하지만 오늘날 대중정당모델이 지구화, 정보화, 후기산업화, 탈물질주의, 탈냉전 등으로 표현되는 전환기적 시대상황에서 계급정당과 이념정당의 지지기반이 약화되었고, 이러한 지지기반의 약화에 따라 더 이상 당원들이 공급되거나 동원될 수 없는 상황임
 - 이런 상황에서 정당내의 이념적 정파적 성향이 강한 소수의 당원과 활동가를 중심으로 정책결정과 후보선출을 하게 될 경우, 당심과 민심이 분리되는 문제가 발생할 수 있음
 - 19세기 대중정당모델의 약화에 따른 공백을 이룬바, 국민정당모델(catch all party, 포괄정당)과 네트워크정당모델(원내정당화와 유권자정당화의 연계)로 보완하고 있는 만큼, 정당 밖의 유권자와 시민의 참여를 보장하는 것은 참여민주주의의 이상과 부합하는 것임
- 참여민주주의와 부합하는 시민참여형 정당모델의 공천방식은 정당내부의 당원과 정당 밖의 유권자와 시민의 참여를 보장하는 개방된 국민공천방식일 수밖에 없음
- 국민공천방식은 왜곡된 당심과 민심을 균형있게 잡아주고, 공직후보와 유권자간 그리고 공직후보자와 유권자가 겪고 있는 민생과의 연계를 넓혀줌으로써, 결국 정당의 사회적 기반과 민생 정체성을 강화시키는 기회로 작동하게 됨

Ⅲ. 19C ‘대중정당모델’과 21C ‘네트워크정당 모델’의 비교

1. 정당기능론

[그림 1] 다층적 수준의 정당기능론 모델



- ① 정당연구의 권위자인 키(Key 1964)는, 정당의 정체성을 다층적 수준에서 세 가지 기능으로 분류하여 ‘삼위일체의 정당기능’으로 종합적으로 이해하였음
 - 즉, (1) 조직수준 정당(Parties as Organization), (2) 공직수준 정당(Parties in Government), (3) 유권자 속의 정당(Parties in the Electorate)으로 분류하였음
- ② [그림 1]은 키(Key 1964)의 다층적 수준의 정당기능의 논의를 근거로 재구성한 것으로, ‘조직수준 정당기능’은 정당지도자를 발굴하고 당원을 교육, 훈련하는 기능과 지지자들을 동원하기 위해 사용되는 이익표출(interest articulation)과 이익집성(interest aggregation)을 위한 기능임
- ③ ‘공직수준 정당기능’은 일종의 ‘원내정당조직’으로 입법부 의원과 행정부 공직자의 입법, 정책결정과 관련된 이익통합(interest integration)기능임

- ④ ‘유권자수준 정당기능’은 정당투표자, 정당지지자 등 유권자들이 기대하거나 희망하는 ‘정당의 모습’으로, 정당일체감과 정당충성심 제고 및 선거에서의 지지와 동원 및 참여 활성화 등과 관련된 기능임
- ⑤ 정당의 세 가지 기능의 작동은 시대상황과 정당을 둘러싼 환경변화에 따라 항상 동일한 비중으로 작동하지 않고, 비중에 대한 차이가 발생하게 됨
- 산업화와 후기산업화, 국가건설기와 초국가 시대상황을 대변하여 ‘조직수준의 정당’ 비중이 큰 <대중정당모델>과 반대로 대중정당모델의 약화에 따른 보완으로 ‘공직수준의 정당’ 기능과 유권자수준의 정당 기능의 연계를 강화시킨 <네트워크정당모델>을 아이디어 타입으로 제시될 수 있음

2. 대중정당모델 이후의 정당모델의 변화

<표 1> 정당모델별 부각되는 정당기능과 행위자 비교

	대중정당 모델	포괄정당 모델	선거전문가정당 모델	카르텔정당 모델	네트워크 정당모델
시대 배경	국가건설기, 산업화시대	후기산업화	후기산업화	후기산업화	지구화, 정보화 시대
주요 목표	이익집성과 이익표출	이념약화 + 지지층확대 + 선거승리	이념약화 + 지지층확대 + 선거승리	국가의 자원 활용을 통한 패권과 담합	이익조정과 이익통합
부각되는 정당 기능	‘조직수준 정당’	유연화된 ‘조직수준 정당’	유연화된 ‘조직수준 정당’	유연화된 ‘조직수준 정당’	‘공직수준 정당’과 ‘유권자 수준 정당’간 연계기능
부각되는 행위자	이념적 활동 당원(정파) + 특정계급계층 조직	당지도부 (당관료) + 중도적인 유권자	선거전문가 + 각 분야전문가 + 중도적인 유권자	당지도부 (당관료) + 국가	공직자-일반 유권자간 네트워크

출처: 채진원(2012a, 153) 부분 재구성.¹⁾

1) 채진원 (2012a). “오픈프라이머리 정당약화론’의 재검토: 다층적 수준의 정당기능론을 중심으로.” 중앙선관위. 『選舉研究』 제3호, 135-161.; 채진원 (2014). “박원순 당선=퇴행? 시대착오적인 대중정당론.” 오마이 뉴스(06.19).

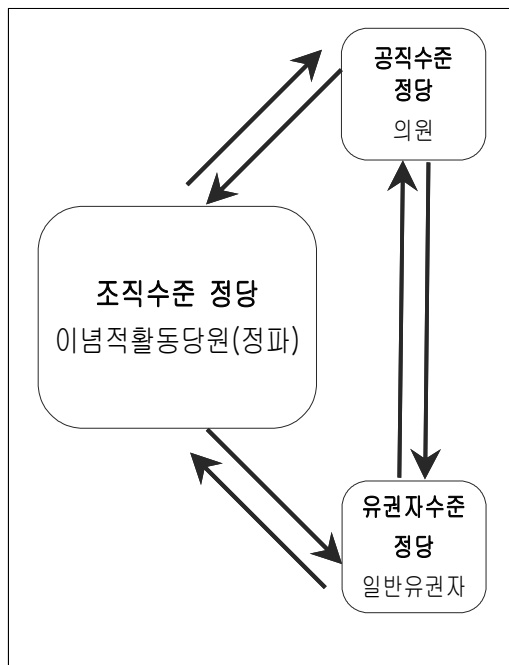
- ① ‘과두제의 철폐’²⁾을 주장했던 미헬스(Robert Michels)는 엘리트 정당을 극복하고 대중정당모델을 지향했던 진보정당에서조차 소수의 당 관료, 당 지도부, 계파 등 소수엘리트에 의해 당이 지배되어 일반당원 모두가 정책형성에 효과적인 영향력을 미치기가 거의 불가능하다고 주장했다
- 또한 그는 대중정당모델이 대중을 대변해주는 민주적 성격을 지닌 기구가 아니며, 결코 소수 엘리트의 지배를 합리화시켜 주는 역할에서 벗어날 수 없다고 주장함
- ② <표 1>처럼, 대중정당모델은 결국, 관료적 대중정당모델 → 포괄정당·선거전문가정당모델 → 카르텔정당모델과 같은 경향으로 진화하였음
- 하지만, 미헬스의 언급대로 대중정당모델이 ‘과두제의 철폐’에서 벗어날 수 없었던 배경에는 정당의 세 가지 기능 중 ‘조직수준 정당’ 기능의 한계를 다른 차원에서 ‘공직자 수준 정당’과 ‘유권자 수준 정당’ 기능의 연계와 활성화에서 찾지 않고, 똑같이 유연화된 ‘조직수준 정당’ 기능에서 찾았기 때문임
 - 즉, 진성당원의 공급부족과 동원부족의 공백을 당내 관료, 지도부, 선거전문가, 이익단체의 대표, 국가의 정치자금에서 찾았음
- ③ ‘과두제의 철폐’ 현상으로 드러난 한국정당의 계파지배를 극복하기 위해서는 공화주의 원칙이 적용되는 공당모델이 필요함
- 현 시기에는 계파에 의해 포획되어 왜곡된 ‘조직수준 정당’ 기능을 약화시키는 대신 ‘공직수준 정당’ 기능과 ‘유권자수준 정당’ 기능의 균형적 연계를 강화하는 ‘네트워크정당모델’이 적실성이 크다고 할 수 있음
- ④ 네트워크정당모델이 추구하는 공당모델에 부합하는 공천방식은 경험적으로 미국적 대중정당모델인 ‘정치머신’(1인 보스정당체제)의 폐해를 극복하기 위해 도입되었던 오픈프라이머리와 부합함
- ⑤ 오픈프라이머리는 대중정당모델의 전통이 강한 유럽 내각제 국가에서도 점차 확산되고 있고, 2011년 사회당이 대선후보 결선투표에서 프랑수아 올랑드(Francois Hollande) 현 대통령을 오픈프라이머리로 선출한 바 있음

2) 정치조직은 내부적으로 민주주의를 추구한다 하더라도 결국 과두제(寡頭制, oligarchy)로 나아가게 되어 있다는 주장.

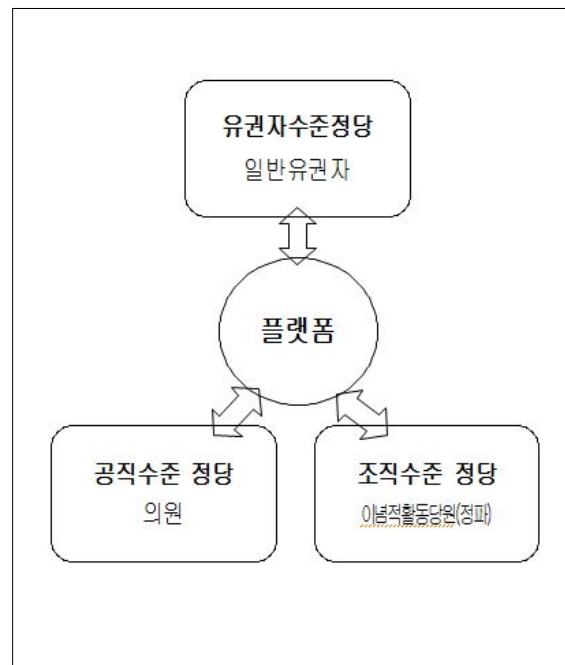
- ⑥ 2016년 7월 영국 노동당이 취약한 당원 기반을 넘어서기 위해 런던 시장 후보를 선출하는데 오픈프라이머리를 도입하겠다고 전격 선언한 바 있음
- ⑦ 오픈프라이머리의 세계적 확산추세가 주는 이론적 시사점을 볼 때, 대통령제 국가인 한국에서도 오픈프라이머리의 적실성이 큼

3. 두 정당모델의 비교

[그림 2] 대중정당모델



[그림 3] 네트워크 정당모델



- ① [그림 2]와 [그림 3]처럼, 키이(Key 1964)의 정당기능론의 관점에서 볼 때, ‘조직수준 정당’ 기능이 강한 대중정당모델과 반대로 ‘공직수준의 정당’과 ‘유권자수준 정당’의 연계를 강화한 ‘네트워크 정당모델’을 상정할 수 있음 (채진원 2010; 2012a; 2014)³⁾

3) 채진원 (2010). “원내정당모델의 명료화: 대안적 정당모델들과의 비교논의.” 『의정연구』 제16권 제2호(통권 30호), 5-37; 채진원 (2012). “오픈프라이머리 정당약화론’의 재검토: 다층적 수준의 정당기능론을 중심으로.” 중앙선관위. 『選舉研究』 제3호, 135-161.; 채진원 (2014). “박원순 당선=퇴행? 시대착오적인 대중정당론.” 오마이 뉴스(06.19).

- ② 이 ‘네트워크 정당모델’은 아이디어 타입으로서, 임성호(2003)의 ‘원내 정당 모델’과 정진민(2011)의 ‘유권자 정당모델’을 대체하는 것이 아닌 보완하기 위한 개념임⁴⁾
- ③ ‘네트워크 정당모델’은 지구화, 후기산업화, 탈물질주의, 정보화시대에 따른 ‘이익집성능력’의 약화에 따른 ‘약화된 조직수준의 정당’(즉 대중정당모델)을 보완하기 위해 SNS와 정책플랫폼의 장착을 통해 ‘공직수준 정당’과 ‘유권자 수준 정당’이 연결이 더욱 강화해야 한다는 당위적 필요성을 더 효과적으로 강조하기 위한 보완 모델임
- ④ 특히, ‘네트워크 정당모델’은 ‘원내정당화’와 ‘유권자정당화’의 네트워크를 강화하는 모델임. 이 모델은 당원뿐만 아니라 의원과 공직 후보자의 지지자 등 적극적인 시민들의 참여를 기반으로 하는, 이른 바 정당과 시민정치(시민 단체)를 연결하려는 ‘시민참여형 네트워크 정당모델’⁵⁾과 ‘시민참여형 플랫폼 정당’으로도 구체화될 수 있음
- ⑤ ‘공직수준의 정당’과 ‘유권자 수준의 정당’을 연계시키는 방법으로 오픈프라이머리 공천방식을 사용할 때, 정당기반과 정당의 민생정체성은 더욱 강화될 수 있음

4) 임성호 (2003). “원내정당화와 정치개혁.” 『의정연구』 제9권 제1호, 133-166.; 정진민 (2011). “정당의 후보선출과 공정성: 유권자정당모델을 중심으로.” 『의정연구』 제17권 제13호, 145-170.

5) 채진원 (2014). “박원순 당선=퇴행? 시대착오적인 대중정당론.” 오마이 뉴스(06.19) 참조. 시민참여형 네트워크정당모델은 ‘강한 정당론’인 대중정당모델과 비교하여 ‘약한 정당론’으로서 정당과 시민정치와의 양립가능성을 보장한다. 특히, 시민참여형 네트워크정당모델은 3김씨와 같은 보스(boss)가 조직(조직수준 정당기능)을 장악하여 ‘사인화된 정치’(personalized politic)를 펴는 것과 대비하여 사인화된 개인이 아닌 ‘시민 네트워크’ 즉, 공직수준 정당기능과 유권자수준 정당기능의 ‘네트워크’를 강조한다.

IV. ‘오픈프라이머리 정당약화론’에 대한 반론

- ① 오픈프라이머리가 ‘정당정치의 위기’와 ‘정당 정체성의 위기’를 불러왔다고 하는 논리보다는 거꾸로 계파정치와 하향식 공천제를 중심으로 하는 정당정치의 위기가 오픈프라이머리 논의를 불러왔다고 보는 것이 사실임
 - 또한 미국정치에서 중요한 화제가 정당의 부활인데, 오픈프라이머리가 정당의 기능을 약화시킨다는 주장은 논리적이지 않고, 설득력이 없음
- ② 만일 한국 정당이 유럽처럼 당과 일체감을 갖고 있는 수십만의 진성당원들에 기초하고 있다면 ‘오픈프라이머리 정당약화론’은 정말 옳은 주장임
 - 하지만 한국 정당의 현실은 이와 매우 다르고, 거대 양당이 ‘책임당원·권리당원’이라는 거창한 이름으로 당원을 조직하고 있지만 실제로는 당과 일체성이 없는 서류상 등록만 해놓고 적극적인 활동을 하지 않는, 선거동원용 ‘종이당원’이 대부분을 이루고 있음
 - 이런 ‘종이 당원’은 계파정당의 토대이며 계파정치의 재생산 도구로 작동하고 있음
- ③ 최장집 교수 등이 주장하는 것과 같이, 당원과 활동가들의 이념적 정파성을 강조하는 ‘조직수준 정당’의 비중이 큰 대중정당모델(계급정당·이념정당)을 21세기 시대상황에서 정당이 추구해야 할 이상적인 표준모델로 삼는다면, 오픈프라이머리에 따른 ‘정당조직의 약화’가 정말 문제가 될 것임
- ④ 하지만 진성당원의 약화 등 시대착오적인 대중정당모델을 대신하여, ‘공직수준 정당’ 기능과 ‘유권자수준 정당’ 기능의 네트워크를 강조하는 원내정당 모델, 유권자정당모델, ‘네트워크정당’ 모델을 바람직한 대안적 정당모델로 제시한다면, 정당의 약화는 더 이상 문제가 되지 않음
- ⑤ 즉 네트워크정당모델에서 보스와 계파수장이 전횡해왔던 공천권을 국민들에게 개방하여 돌려주는 오픈프라이머리는, 공직후보자의 선출과정을 개방하여 후보들과 유권자들을 연계시켜 더 많은 유권자들의 참여를 보장하게 되어, 더 이상 정당약화는 문제가 안됨
 - 오픈프라이머리는 거꾸로 정당의 토대와 정당의 정체성을 강화시키는 조치임

- ⑥ 오픈프라이머리를 통해 공천권을 일반 유권자에게 돌려주게 된다면, 의원들은 계파보스보다는 자신을 공천하고 당선시켜주는 유권자들을 의식하여 헌법상 국민의 대표기관으로서의 의원자율성과 책임성을 회복하게 됨
- 의원들은 회복된 자율성을 기반으로 당 지도부와 ‘계파보스’의 눈치를 보지 않고, 오직 국민의 뜻에 민감하게 반응함으로써 책임정치와 의회민주주의를 활성화할 수 있음(채진원 2012b)⁶⁾
- ⑦ 의원의 자율성과 책임성이 회복하게 되면, 현재의 하향식 계파공천제로 인해 의원의 자율성이 없어서 정당 지도부에 무조건 복종만 해서 벌어졌던 많은 문제들(즉, 정당 간 침해한 갈등, 당청갈등, 의회와 행정부 간 갈등)의 원인을 제거할 수 있음
- 이것은 결국 성숙한 숙의정치와 생산적인 의회민주주의를 회복할 수 있게 함
- ⑧ 회복된 의원들의 자율성은 계파싸움과 줄서기 눈치에서 벗어나 국민의 대표자로서 의원 본연의 역할인 정책정당화를 촉진하여 지역 유권자와 소통하고 그들의 이해관계를 대변하는 민생정당으로서 정체성을 확립하여 ‘유권자정당의 정체성’을 강화하는 역할을 하게 됨
- 이러한 ‘유권자 정당화’는 특정 인물이나 정파가 당을 사당화하는 폐쇄적인 정당구조에서 벗어나게 하고, 정당의 개방적 기반을 확대함으로써 정당 발전에 기여하게 됨
- ⑨ 오픈프라이머리는 원내정당과 유권자정당을 연계시켜 정당이 특정한 계급과 계층에 기반하거나 당원만을 위한 정책을 시행하기 위해 모인 집단이 아니라 그 정당의 지지자, 넓게는 국민 전체를 위한 정책을 시행하기 위한 포괄적인 국민정당의 정체성을 갖도록 유도함
- ⑩ 결국 오픈프라이머리는 포괄적 국민정당모델과 네트워크정당모델로 정당의 기반과 정당 정체성을 강화하는 계기로 작동하게 됨
- 따라서 당원뿐만 아니라 그 정당을 지지하는 사람들에 의해서 후보를 선출

6) 채진원 (2012b). “국민참여 통해 정당정치 발전에 도움”. [논쟁] 완전국민참여경선제 도입 추진, 어떻게 봐야 하나, 한겨레신문(11.15).

하고 정책을 결정하는 것이 오히려 참여민주주의시대에 부합하는 정당정치라고 볼 수 있음

- 후보자 공천에 일반 유권자가 참여한다고 하더라도 의원이나 대통령이 될 후보자는 당연히 당원 가운데서 뽑는 것이므로 정당정치를 훼손한다고 볼 수 없음

⑪ 특히, 매년 수백억원의 국고보조금이 정당운동을 위해 지원되고 있고, 일정 득표율 이상을 얻은 후보자는 선거비용도 보전 받고 있다는 점에서 일반 유권자들에게도 자신이 지지하는 정당의 공천을 참여할 기회를 주는 것은 참여민주주의 시대에 부합하는 당연한 조치임

⑫ 이른바 ‘오픈프라이머리 정당약화론’은 잘못된 가정으로, 즉 19세기 정당모델인 대중정당모델을 21세기 시대에 정당이 따라야 할 이상적 모델이라는 잘못된 가정에 근거한 오해에 불과함

- 이러한 정당약화론은 ‘정당’을 다층적 수준의 정당기능론(조직수준 정당, 공직수준 정당, 유권자수준 정당)에서 보지 않는 ‘오해’에서 비롯된 것으로, 대중정당모델을 표준화된 정당으로 보기 때문에 발생하는 오해임

⑬ 특히, ‘오픈프라이머리 정당약화론’은 분단국가와 공화제적 대통령제 정부를 취하고 있는 한국적 풍토를 고려하여 대통령제와 부합하는 ‘약한 정당론’(즉 원내정당모델, 유권자정당모델, 네트워크정당모델)에서 대안을 찾지 않고, 의회제적 내각제 정부와 조응성이 큰 ‘강한 정당론’(즉 대중정당모델론)에서 대안을 찾고 있기 때문에 발생하는 오해임

⑭ 분단국가와 공화제적 대통령제 정부와 부합하지 않는, 오픈프라이머리가 아니라 강한 정당론(즉 대중정당모델)과 부합하는, 진성당원제에 기반한 당내 공천을 대안으로 제시하는 것은 한국적 풍토와 역사성을 고려하지 않는 ‘제도 외부이식(주입)론’이라 할 수 있음

⑮ 진성당원의 공급과 동원이 원활하지 못한 시대 상황에서 원론적인 차원에서 진성당원제 도입과 대중정당모델의 활성화는 도덕적 선의와 상관없이 정당 내 당원과 의원들을 가장 많이 포획하고 있는 특정 계파의 이익을 대변하는 이데올로기로 작동될 수 있음

- ⑩ 특히, 돈 공천, 계파들간의 공천 나눠먹기 등 계파공천의 폐해를 개선할 수 있는 획기적인 대안 제시도 없이, 오픈프라이머리를 반대하면서 시대착오적인 대중정당모델에 기반한 당원경선을 원론적으로 강조하는 것은 일종의 ‘영호남계파의 기득권을 지켜주거나 대변하는 이데올로기’라 할 수 있음
- 결국 현재의 계파정치에 포획되어 있는 당원구조와 영호남 지역주의 정당과 문제점을 현상으로 유지하겠다는 발상임
- ⑪ 오픈프라이머리 반대의 대안으로 제시되고 있는 전략공천은 지역구에서 유권자 받을 가꾸며 정치의 꿈을 키우는 정치 신인들의 의사를 무시하는 비민주적인 하향식 공천방식임
- 전략공천으로 정치신인이 등용되더라도, 공천에 힘을 쓴 계파와 당 지도부에 빚을 지게 되어 결국 정치신인도 계파정치를 재생산하는 도구로 전략하게 되어 있음
 - 오픈프라이머리 도입을 전제로 하지 않으면서 전략공천방식을 대안으로 제시하는 것은 일종의 계파정당의 폐해를 개선하지 않고, ‘계파정당을 재생산하겠다는 이데올로기’임

여의도연구원은 국가발전과 국민행복을 위한 정책을 개발하고, 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「여연포커스」를 발간하고 있습니다.

「여연포커스」의 전문을 www.ydi.or.kr에서도 볼 수 있습니다.

원고의 내용은 필자 개인의 의견이며, 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



여의도연구원

서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층
전화: (02) 2070-3300 팩스: (02) 2070-3331 (우 07238)