

18대 총선과 공천

김민전
경희대학교

I. 들어가며

'선진화'의 구호가 요란한 가운데 새 정부가 출범한지 2개월도 채 안되어 또 한번의 선거를 치르게 되었다. 그러나 18대 국회의원 선거는 선진화의 구호와는 달리 한국 민주주의를 몇 단계 후퇴시키는 선거로 기록될 가능성이 높아지고 있다. 18대 국회의원선거가 퇴행적인 모습을 보인 원인은 다른 데 있는 것이 아니라 바로 선진화를 외치며 집권한 대통령의 '대통령당 만들기'에 있었다.

물론 이명박 대통령만 대통령당 만들기에 나섰던 것은 아니다. 전임인 노무현 대통령 역시 마찬가지였다. 양자가 처한 정치적 상황이 달랐기 때문에 조금 다른 방법을 취했지만, 목적은 마찬가지였다. 그러고 보면, 대통령의 대통령당 만들기야말로 한국민주주의의 심화를 막는 가장 큰 걸림돌이라고 할 수 있을 것이다.

II. 노무현 vs. 이명박의 대통령당 만들기

노무현과 이명박, 이들 두 대통령은 한 가지의 공통점을 가지고 있었다. 그들은 그 이전 시대를 누빈 3김과 달리 창업자가 아니었다. 또, 지역적인 기반으로 보나 정치적인 성장배경으로 보나 자신들이 속한 정당의 주류출신도 아니었다. 이런 가운데 이들은 모두 자신의 정당 만들기에 나섰다. 그에 대해 국민이 지불해야 하는 비용도 매우 컸다. 노무현 정부시절을 돌이켜보면, 새로운 정당을 만들 것이냐 말 것이냐를 두고 1년 이상 허송세월을 했고, 현 정부에 있어서도 탈당에서 복당으로 이어지는 현란한 정치권의 움직임을 보아야 했다.

그러나 전직 노무현과 현직 이명박 간에는 대통령당 만들기의 시기, 방법, 결과에 있어서 상당한 차이가 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 1〉 전, 현직 대통령의 당권 장악 방법과 결과

| | 노무현 | 이명박 |
|--------|--|--|
| 시간과 명분 | 당선에서 총선까지 시간적 여유가 있을 뿐 아니라 3김정치, 지역정치극복의 명분 → 새로운 정당의 창당 | 새로운 정당을 창당할 시간과 명분이 없음. (당지지율이 50%대. 박근혜의 승복에 대한 국민적 지지) |
| 방법 | 정치개혁을 명분으로 창당 (민주적 실험) | 공천권의 행사를 통해서 |
| 결과1 | 탄핵의 역풍 속에서 대통령당 만들기에 성공 | 친이 단독과반 실패 |
| 결과2 | 여권의 세력교체: 호남에서 수도권으로 → 지지기반의 축소 → 선거패배 | 여권의 세력교체: 영남에서 수도권으로 → 복당 → ? |
| 결과3 | 행정부에 대한 당의 열세 가속 4대 개혁입법안의 처리시도 등 급진화 → 중도적 유권자의 이반 이라크파병, FTA협상 → 진보유권자의 이반 | 친박의 선택은? |

노무현대통령은 취임에서 17대 국회의원선거까지는 약 2년의 시간이 있었다. 또 그는 민주당의 정당한 후보임에도 불구하고 후보사퇴와 후보단일화를 종용받았던 경험 등 상당한 명분을 지니고 있었다. 이 때문에 그는 민주당에서 분당하여 새로운 당을 만드는 것에 나설 수 있었다. 그러나 이명박대통령의 경우는 상당히 달랐다. 국회의원선거까지 시간도 많지 않았고 명분도 없었다. 경선에 나섰던 박근혜 전대표가 너무 아름다운 승복을 해버렸기 때문이다. 결국 이명박 대통령은 창당이 아니라 자기당을 만들기 위한 물갈이에 나선다.

두 대통령의 대통령당 만들기의 결과는 사뭇 달랐다. 엄청난 모험처럼 보이던 노무현전대통령의 뻔셈의 정치는 상대가 탄핵이라고 하는 자살골을 넣음에 따라 오히려 성공했다. 원내과반을 얻을 수 있었던 것이다. 그러나 공천을 통한 물갈이라고 하는 비교적 안전한 길을 선택한 듯이 보이던 이명박대통령은 오히려 얻은 것보다 잃은 것이 많았다. 자신의 측근들이 낙선한 것은 물론, 친이만으로는 과반을 만드는 데에도 성공하지 못했다.

물론 대통령당 만들기가 낡은 공통적인 결과도 있었다. 두 대통령의 대통령당 만들기는 여당의 지지기반을 전통적인 지지기반인 호남과 영남에서 수도권으로 변화

시키는 결과를 낳았다.

그러나 더 중요한 것은 이러한 대통령당 만들기의 장기적인 효과일 것이다. 다수당이 된 열린우리당은 대통령과 다른 목소리를 내지 못하고 대통령의 정책을 뒷받침하는 역할만 했다. 대통령의 말 한마디에 국가보안법 등 4대 입법의 강행처리를 시도했고, 이는 다수의 중도적 성향의 지지자들을 돌아서게 만들었다. 또, 한미 FTA협상과 이라크 파병은 진보적인 지지자들을 돌아서게 만들었다. 결국 열린우리당은 대통령으로부터 거리를 두지 못하고 대통령이 레임덕에 들어가는 것과 동시에 문을 닫아야 하는 상황에 봉착하게 되었다.

한나라당의 운명은 어떻게 될까? 임기초반임에도 불구하고 10%대의 지지율을 기록하게 되자 친박 의원들을 복당시켜 민주화 이후 가장 의석이 많은 공룡여당이 되었다. 그러나 한나라당 역시 대통령과 정부를 그대로 추종한다면 열린우리당과 유사한 운명이 될 가능성은 얼마든지 있다고 볼 수 있을 것이다. 다만, 한나라당은 친박이라는 이질적인 존재들이 섞여 있기 때문에 이들이 어떻게 행동하는가에 따라서는 대통령을 무조건 추종하는 모습을 보이지 않을 수도 있는데, 이들이 과연 어떤 선택을 하게 될지도 상당한 관심거리다.

Ⅲ. 공천권 장악을 통한 대통령당 만들기와 한국정치의 후퇴

18대 국회의원선거를 앞두고 한나라당의 신주류 실세들은 대통령당을 만들겠다는 의도에 따라 한나라당의 물갈이 필요성을 제기하는가 하면 새 정부가 자리를 잡을 때까지 공천을 미루어야 한다는 등의 논리를 내세우며 공천과정을 파행으로 끌고 갔다.

친박계의 반발에도 불구하고 당헌당규에 제시된 공천시기마저 미루었으며, 이는 공천탈락자들이 집단적으로 반발할 수 있는 시간을 주지 않기 위한 것이었던 것으로 지적되고 있다. 17대에서는 후보자 등록 한 달 전쯤 완료되었던 것에 반해 18대 공천은 후보자 등록일 까지 계속되었는데, 이 때문에 후보자들은 공약을 준비할 시간도 없었다. 특히, 일부정당의 경우에는 중앙당의 공약이 늦어져서 후보들이 공약을 만들지 못하고 중앙당의 방침을 기다려야 하는 사태가 벌어지기도 했다. 언제 우리가 공약보고 선택했느냐고 말할 수도 있지만, 이번은 그도가 심했다고 할 수 있다. 그 어느 선거보다도 유권자들이 후보자를 알지 못한다는 반응이 컸던 것도 바로 이 때문이었다.

물갈이 개혁공천이라는 명분으로 공천심사위원회를 통한 하향식 공천을 하였는데, 역시 소수가 주도하는 공천은 예측가능한 공천이 아니라 미운 놈 찍어내기의

자의적인 공천이 됨을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

하향식 공천은 지역구민이 알 수 없는 후보들을 낙하산으로 떨어뜨려 놓는 결과를 초래했고, 주민들의 반발을 조장하게 되었다. 뿐만 아니라 권력에 의한 하향식 공천은 공천불복을 양산하게 되었고, 이들은 선거에 임박해 정당을 창당하기도 했는데, 이는 곧 정치의 불예측성과 유동성을 높이는 결과를 초래한 것을 볼 수 있다.

비례대표 공천에는 문제의 심각성이 더 했다. 국민들의 뇌리에서 전국구(錢國區)라는 말이 이제 간신히 사라지나 싶었는데, 결국 돈공천의 논란이 다시 살아나게 된 것이었다. 투명한 절차가 없는 가운데, 국민들의 감시의 눈을 피해서 일어나는 공천이 타락하는 것은 너무나 당연한 일이었다고 할 수 있을 것이다. 더욱 가관인 것은 공천의 부당성을 지적하며 탈당한 세력들조차 돈을 받고 공천을 하는 추악한 모습을 보였다는 것이었다.

물론, 국고보조금도 받을 수 없는 군소정당들의 경우에는 이해할 수 있는 측면도 있다. 정당후원회를 인정하지 않는 비합리적인 정치자금법으로 인해 이들은 선거 운동에 필요한 자금을 양성적으로는 마련할 방법이 전혀 없었던 것이다.

이러한 공천의 퇴행적인 현상 가운데에서도 한 가지 위안이 되는 것은 유권자들의 선택이었다. 물같이 공천을 주도한 것으로 알려진 이재오, 이방호, 정종복의원이 낙선함으로써 과거와는 상당히 달라진 민도를 읽을 수 있다. 특히 서울 뿐 아니라 준봉투표의 유산이 남아 있을 것으로 생각되던 농촌지역에서 집권당의 사무총장이 낙선하는 이변이 발생하기도 하였다. 또한, 대선 직후 200석을 넘볼 수 있을 것으로 판단되던 여당은 과반수를 간신히 넘기게 되었는데, 이는 지지기반이 나누어지면 선거결과에서 승리할 수 없다는 고전적인 진리를 다시 한 번 확인하게 하도록 만드는 것이었다고 할 수 있다.

Ⅳ. 공천과정의 정상화를 위해서는

18대 국회의원선거에 있어서의 공천파행은 공천문제를 정당에게 맡겨두어서는 안 된다는 점을 분명히 보여주었다. 우리 정치권은 정치적인 목적과 이해관계에 따라서는 언제든지 민주적인 성과를 과거로 되돌릴 수 있다는 점을 분명히 보여 주었기 때문이다. 따라서 공천문제를 법으로 규정하고, 국가가 후보경선을 관리하고 있는 점을 수용해서 우리도 다음의 사항을 법으로 규정하고, 국가가 이를 적극적으로 관리해야 할 것으로 보인다. 미국, 독일, 핀란드와 같이 민주적인 전통이 오래된 나라들조차도 후보선출과 관련된 규정을 법률화하고 있는데, 우리가 못할 이유는

없다.

공직후보의 선출방식과 관련해서는 유권자가 참여하는 완전 예비선거(full primary)나 당원들이 참여하는 제한적 예비선거제도(restricted primary)를 선거법에 규정하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 구체적으로, 법규정에는 '모든 유권자나 당원이 참여해 평등한 투표를 통해 공직후보자를 선출해야 한다'고 규정해서 각 정당이 유권자전체를 대상으로 할 것인지 아니면 당원만이 참여하는 것으로 할 것인지를 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 이렇게 어떤 방법을 사용할 것인지를 법으로 정해두면, 어떤 방식으로 후보를 선출할 것이냐를 두고 벌이는 당내갈등을 많이 줄일 수 있을 뿐 아니라 정치의 예측성을 높일 수도 있을 것이다.

유권자가 참여하는 예비선거든 당원이 참여하는 예비선거든 모두 선거관리위원회가 관리하고 동일한 날짜에 실시하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 각 투표장에 각 정당의 예비선거 투표용지를 비치해두고 유권자가 원하는 정당의 예비선거 용지를 제공해 투표할 수 있도록 하고, 당원형 예비선거를 하는 정당의 용지는 투표장에 당원명부를 비치해 당원임을 확인하고 제공해 투표할 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

예비선거의 도입과 관련해 제일 많이 제기되고 있는 비판은 역선택의 가능성이 있다는 것이다. 그러나 모든 정당의 예비선거를 동시에 실시하게 되면 역선택의 가능성은 거의 없다고 볼 수 있다. 다른 당의 선거에 참여하는 것보다 자신의 당의 참가해 자신이 지지하는 후보에게 한 표라도 더 주는 것이 바람직 할 것이기 때문이다.

예비선거일은 법률상에 지정해 두어서 정치일정이 예측 가능하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 대통령선거는 본선거로부터 약 3개월 전인 9월 첫째 주, 국회의원 선거는 약 1 달 전인 3월 첫째 주에 실시하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이렇게 법으로 정해진 날짜에 후보를 선출하게 되면 정치일정의 투명성을 확보할 수 있어 후보자나 유권자 모두에게 도움이 된다. 언제 경선을 실시할 것이냐를 두고 주요 후보지망생들은 자신에게 유리한 선거날짜를 고르기 위해 이전투구를 벌여왔던 것이 우리의 정치현실이었다. 그러나 예비선거일 역시 고정되어 있다면 경선일자를 두고 벌어지는 정치갈등은 제거될 수 있을 것이다.

대통령예비선거의 경우에는 예비선거 결과를 전국적으로 집계하는 방법 역시 중요한 이슈가 될 수 있는데, 이 부분은 각 정당이 정하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 하나의 방식은 전국에서 집계된 표수를 그대로 집산해서 승자를 정하는 단순방식이 있을 수 있다. 이 방식은 계산방식은 매우 간단하지만, 특정지역에서 몰표를 받는 후보에게 유리하게 작용할 수 있다. 따라서 지역대결이 조장될 수

있다.

또, 전국을 몇 개의 권역으로 나누어 각 권역의 유권자수를 감안해 권역별 가중치를 주는 방법도 생각해 볼 수 있는 등 다양한 방식을 구상해 볼 수 있는데, 이는 각 정당이 자신들의 철학과 원칙에 맞도록 정하면 될 것으로 보인다.

국회의원 예비선거는 용지에 지역구 후보란과 권역별 비례대표 후보란을 만들어 유권자가 지역구 후보란에 1표, 권역별 비례대표 후보란에는 2표를 행사하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 국회의원 후보도 예비선거로 선출할 경우 후보공천에 주민의 의사가 더 잘 반영할 수 있는 것은 물론이고, 대통령당 만들기의 시도, 공천권을 두고 벌어지는 이진투구, 공천에 대한 불복 등의 문제를 상당히 제거할 수 있을 것이다.

지역구 후보는 지역구 후보지망생들 중에서 최다득표를 한 자를 후보로 결정하면 될 것이다. 또, 비례대표 후보에 대해서는 유권자들은 2표를 행사하게 되는데, 1표는 남자명부, 다른 1표는 여자명부에 찍도록 한다. 그리고 비례대표의 후보는 남자명부와 여자명부에서 각각 다득표 순으로 비례대표의 후보가 되는 것이며, 명부의 순번 역시 득표순으로 하는 것이 바람직할 것이다. 남성 후보지망생이 최다득표를 했다면 그로부터 남여가 번갈아 명부에 올라가면 되고, 반대로 여성후보가 최다득표를 했다면 여성후보를 1번으로 해 남녀가 번갈아 명부에 올라가면 된다.

다만, 유권자가 후보지망자에 대해서 충분한 정보를 얻지 못하게 될 수 있는 경우를 감안해 특정 정당의 대통령후보나 국회의원후보가 되고자 하는 자는 그 정당의 중앙당에서 자격심사를 받은 후 예비선거후보명부에 기재를 하도록 한다. 중앙당에는 자격심사위원회가 만들어져 파렴치범 등 당의 이미지를 실추시킬 수 있는 인사 등은 걸러내는 장치를 만들 수 있을 것이다. 중앙당의 자격심사는 대통령선거는 예비선거가 있기 2달 전, 국회의원선거는 1달 전까지는 완료하도록 하면 바람직할 것이다.