

오픈프라이머리(Open Primary)의 明暗

- 정치 개혁인가, 기득권 강화인가?

한상의 연구위원(정치학 박사)

정당의 공직 후보 선출권을 당원-비당원 구분 없이 부여하는 Open Primary를 두고 정치개혁의 핵심이라는 주장과 보완책 없이는 기득권 강화만을 초래하는 정략적 개악이 될 것이라는 주장이 부딪치고 있다. 그러나 Open Primary를 제대로 평가하기 위해서는 그렇게 개혁적 제도라면 왜 유럽의 민주주의 선진국들이 아닌 미국, 그것도 일부에서만 실행되는가, 그리고 단지 정략적일 뿐이라면 왜 지금 Open Primary가 한국에서 정치개혁의 수단으로 논의되고 있는지에 대한 질문을 고려해야 한다.

Open Primary는 제도 그 자체로 개혁도, 개악도 아니며, 정당이 공직 후보자를 선출하는 여러 제도들 중 하나일 뿐으로서 장점과 단점을 모두 가지고 있다. 미국 정당은 당원 기반이 취약하고 정당보다 정치인 개인의 명망과 능력이 선거에 중요하기 때문에 이 제도를 택하고 있으며 반대로 유럽의 정당들은 강한 당원 구조와 정당정치의 전통을 가지고 있기 때문에 당원 중심의 공직 후보 선출 제도를 가지고 있을 뿐 제도상 우열을 가리는 것은 의미가 없다. 아울러 정당의 의사 결정에 국민 참여의 확대라는 장점이 있으나 기존 정치인에게 유리하며 정당 정치를 약화시키고 후보자 선출에 경제적, 사회적 비용이 증대된다는 한계를 가지고 있다.

Open Primary는 정당 정치의 특성과 당원 구조, 그리고 시대적 요구에 따라 전면 도입할 수도, 부분 도입할 수도 있으며, 개혁적 성격이 강조될 수도 있고 기득권을 강화하는 수단이 될 수도 있다. 따라서 Open Primary를 두고 단선적인 논란을 벌이는 것은 공허한 일이며, Open Primary의 특성과 한계를 이해하고 그 위에서 한국의 정치 발전에 기여할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 그런 면에서 한국 특성상 대선이나 광역단체장 경선 같이 참여 확대가 용이한 선거나, 지역 특성상 참여의 확대가 중요한 곳에서 도입하는 것은 정치 개혁이 될 수 있으나, 모든 각급 선거에 강제적으로 실행하는 것은 득보다 실이 클 것이다.

I. 2015년 Open Primary, 그 공허한 논쟁

- 현재 한국의 양대 정당은 Open Primary의 예외없는 전면 시행을 두고 ‘정치 개혁 vs 기득권 강화 정략’이라는 논쟁을 벌이고 있음.
- 새누리당의 김무성 대표는 Open Primary를 가장 핵심적인 정치개혁 수단으로 제시하고 이를 법제화하여 20대 총선에 전면 도입을 주장.

- ‘공천권을 국민에게’ 돌려주고 ‘밀실 공천 등 부정부패’를 방지한다는 명분으로 정당의 공직 후보 선출을 당원-비당원 구분 없이 유권자들의 참여에 맡기자는 것임.
- 이미 한국 정당들은 대선 또는 광역자치단체장 선거에 국민참여경선 또는 완전 국민경선을 시행해 왔던 바, 이번 김무성 대표 주장의 핵심은 ‘총선까지 전면적으로 실행하되, 예외없이 모든 정당이 실시하도록 하자는 것’임.

○ 새정치민주연합의 문재인 대표는 김무성 대표의 주장은 Open Primary의 단점과 한국적 특수성을 도외시한 것으로서 결국 ‘기득권 강화’를 위한 ‘정략적 주장’일 뿐이기 때문에, Open Primary가 정치개혁의 수단이 되기 위해서는 다양한 보완책이 필요하다고 주장.

- Open Primary의 고향인 미국에서 연방 하원의 현직 재선율은 사망이나 불출마 등을 제외하면 평균 95% 내외인데, 이는 대부분의 현직자가 Open Primary를 포함한 경선에서 승리하여 본선에 출마한다는 것을 시사함.
- 김무성 대표의 당내 기반인 ‘비박’ 계열 의원이 현재 당내 다수파이기 때문에 현직 기득권 강화 우려를 무시하고 강제적인 전면 시행을 추진하고 있다고 비판하며 각 정당이 특성에 맞게 기득권 강화 방지 보완책을 마련하여 실행하도록 유연성을 둘 것을 주장하고 있음.

□ 양자 모두 주장은 강하나 피상적인 ‘Open Primary 칭송’에 그치고 있거나, 구체적인 보완책을 제시하지는 않고 있어 생산적인 논쟁이 되고 있지 않음.

○ 김무성 대표는 ‘정치개혁’이라 강변하면서 문제점에 눈을 감고 있으며, 문재인 대표는 문제점을 지적하지만 구체적인 보완책을 제시하고 있지는 않음.

- Open Primary가 현재 한국 정치에 유의미한 것은 사실이지만, 무조건 ‘정치 개혁의 모범 답안’이라는 김무성 대표의 주장은 정당 정치와 Open Primary의 맥락, 특성, 장단점, 한국의 특성에 대한 무지의 발로이거나 만일 알면서도 그런다면 정치가로서 무책임한 것임.
- ‘기득권 강화 우려’라는 문제 지적은 유의미하지만, 국민 참여를 확대하는 경선을 주장하고 실행해 온 문재인 대표로서는 어떤 보완책이 필요한지에 대해서 구체적으로 밝히는 것이 보다 생산적인 논쟁 방법일 것임.

○ 본고는 Open Primary의 제도적 특성에 대해 밝히고, 한국 정당 정치의 특성상 이 제도의 장점을 극대화하고 한계를 최소화하는 방법으로서 부분적 도입을 제안하고자 함.

II. 정당의 공직 후보자 경선 - 의미와 제도적 구성

□ 정당의 공직 후보자 선출은 정당 정체성의 기반 위에서 승리 가능성의 극대화를 위한 과정임.

- 정당의 공직 후보자 선출은 ‘정당의 정체성을 가진 가장 강력한 후보’를 선출하는 것
 - 정당은 자신의 정체성(정강)에 맞는 정책(공약)을 가지고 선거에서 승리하여, 자신의 정체성에 따른 국정 목표를 달성하는 방향으로 국가를 운영하기 위한 조직
 - 정당의 공직 후보 선출은 ‘정체성의 유지 + 승리 가능성 극대화’의 두 가지 목표를 모두 달성할 수 있도록 구성되는 것이 가장 이상적임.

- 당원 중심의 선출 제도와 비당원 참여의 확대 제도는 두 가지 목표를 달성하기 위한 방향이나, 양자는 특성상 이율배반적일 수밖에 없음.
- 정체성을 유지하는 가장 좋은 방법은 확고한 정체성을 공유하는 핵심 당원들이 선출하는 것이며, 승리 가능성 극대화에 가장 좋은 방법은 일반 유권자들이 가장 선호하는 후보를 선출하는 것.
- 양자는 상호 배치되는 측면이 있기 때문에, 정권 획득이 가능한 수준에 도달한 정당들은 양자의 균형을 맞추어 양자를 조화시킬 방안을 항상 찾을 수밖에 없어 특성에 맞는 다양한 경선 제도가 구성됨.

□ 현대 정당들은 공직 후보자 선출에 다양한 조합을 활용하고 있으며, 그 기본적인 특성에 따라 세 가지 기준에 따라 다양한 조합의 경선 제도로 구분할 수 있음.

- 정당의 공직 후보 선출 유형은 중앙집권-지방분권¹⁾, 관료-후원체제²⁾의 2가지를 기준으로 다음 4가지 유형으로 구분할 수 있음³⁾.

1. 제1유형 : ‘중앙집권화된 관료체제’(central bureaucratic)

- 당의 제도에 의해 중앙당 지도부나 계파 지도부가 후보를 전적으로 결정하며, 오스트리아 사회주의당과 같이 매우 권위적인 간부 정당이 택하고 있음.

2. 제2유형 : ‘중앙집권화된 후원체제’(central patronage)

- 후보자 선정과정이 당 지도부간, 계파간 협상으로 이루어지며, 일본 자민당, 한국의 전략공천 및 단수 후보 결정이 이에 속함.

3. 제3유형 : ‘지방분권화된 관료체제’(localized bureaucratic)

- 정치충원 및 공직후보선출은 지방 선거구 자체의 권한이며 당원 투표로 결정되지만, 그 선정과정은 매우 엄격한 내부 규칙에 의해 사전에 결정되어 있음.
- 대부분 유럽 국가들의 비보수정당들은 이 방식을 택하고 있으며, 중앙당은 지구당의 결정을 거부하고 재투표 또는 재의를 요구할 수 있는 경우도 있음.(영국, 프랑스)

4. 제4유형 : ‘지방분권화된 후원체제’(localized patronage)

- 당 지도부가 후보 선정 과정에 전혀 영향력을 행사하지 못하고 당원과 일반 주민들이 참여하는 예비 선거 과정을 거쳐 결정하는 것으로 미국의 Open Primary가 대표적임.

- 제3유형과 제4유형은 후보 경선을 실시하는 제도로써 그 제도적 설계에 따라 정파형/비정파형, 코커스형/폐쇄형/반폐쇄형/공개형으로 나뉨.

- 정파형/비정파형은 정당의 후보 선출 여부를 기준으로 구분되는데, 정파형은 특정 정당의 후보를 선출하는 경우로서 대부분의 경선 제도는 정파형이며 비정파형은 정당에 관계없이 본선 후보를 선출하는 제도로써 미국의 극히 일부 지역, 그것도 일부 선거에 국한되어 실시되고 있음.

- 코커스(Caucus)형/폐쇄형/반폐쇄형/공개형은 경선 참여자의 범위를 기준으로 구분됨.

: 코커스형은 지역의 정당 간부 또는 활동가만 참여하는 것으로 주로 대의원만 참여하는 예비선거로서 유럽의 일부 보수정당/미국의 일부 주에서 실시되며, 한국의 대의원 경선이 이에 해당함.

1) 중앙집권적 체제는 후보 선출 과정에서 중앙당, 지구당, 그리고 계파 지도자들의 권한이 절대적인 반면, 지방분권적 체제는 지구당의 일반 당원, 중간간부 그리고 제도에 따라서는 일반 유권자가 선정권을 행사한다.

2) 후보 선출과정이 공식적인 규칙에 의해 제도화되어 있는가 아니면 지도부 또는 특정 인사와의 개인적 친분관계나 후원에 의한 것인가의 구분이다.

3) Pippa Norris. 1996. "Legislative Recruitment." in Lawrence LeDuc., Richard G. Niemi, and Pippa Norris, *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspectives*. London: Sage Publication Inc.

- : 폐쇄형은 지역의 당원이 참여하는 것으로서 유럽의 일부 보수정당/대부분의 진보정당, 미국의 일부 주, 한국의 당원경선을 말함.
- : 반폐쇄형은 지역의 당원과 당적 없는 일반인이 참여하는 것으로서 미국의 일부 주에서 실시되며, 한국의 국민참여경선은 세계 정당에 유례없는 ‘여론조사’를 도입하고 있기 때문에 수정된 반폐쇄형이라 할 수 있음.
- : 공개형은 당적과 관계없이 참여하는 것으로 역시 미국의 일부 주에서 실시되는 Open Primary가 대표적이며, 2011년 프랑스의 1유로 경선과 한국 민주당의 2012년 대선경선도 설계는 반폐쇄형이나 사실상 당적을 묻지 않았기 때문에 이에 속함.

III. Open Primary - 제도적 구성과 장단점.

□ Open Primary를 이해하기 위해서는 먼저 이 제도의 모태인 미국이 **주법** 또는 각 정당 **주위원회** 규칙에 따라 다양한 경선 제도를 운영하고 있음을 먼저 인식할 필요가 있음.

- 미국의 경선제도는 크게 코커스제(caucus), 당원경선제(close primary/폐쇄형), 국민경선제(Open Primary/개방형 또는 반폐쇄형)의 세 가지로 분류됨.
 - 미국은 통일적인 중앙당 권한이 거의 없이, 각 주, 또는 각 주의 당위원회가 실질적으로 경선과 관련된 모든 것을 결정하며, 대선, 상원, 연방하원, 주상하원의 예비선거 구분하지 않음.
 - 워싱턴DC를 포함, 51개 지역에서 민주당은 25개가 Open Primary, 12개주가 close primary, 14개주가 Caucus를 택하고 있으며, 공화당은 각기 22개, 11개, 14개임.
 - 각 주는 대선 경선과 연방 상하원, 주상하원 제도가 각기 다른 경우(예컨대 캘리포니아 대선 후보 경선은 당원경선제, 연방하원 후보 경선은 비정파형 국민경선제)도 있어 미국 전역뿐만 아니라 어떤 주가 특정한 경선제도를 택하고 있다고 일률적으로 말할 수 없음.
- 미국 경선 제도에서 Open Primary가 두드러져 보이는 것은 Open Primary가 처음으로 시행된 국가이고 절반 가까운 주에서 시행되고 있으며, 다른 민주 국가에서는 사례가 드물기 때문임.
 - 실제로 정당 활동이 강력한 지역은 코커스나 폐쇄형이 많음.(주로 남부와 동북부)
 - 정당 정체성과 조직 체계성이 약하고, 당비 제도가 없으며, 소수 활동가를 제외하고는 당의 정책 결정과 운영에 당원이 거의 참여하지 않는 미국 정당 특성+주에 따라 다른 당 구조(간부정당, 당원 정당, 개방형 지지자 정당)가 결합해서 다양한 제도가 나타난 것이며, Open Primary 역시 그 중 하나일 뿐임.

□ ‘일반 유권자’가 본선거에 나설 후보를 선정하는 제도로서 Open Primary가 실제로 실행된 사례는 미국과 한국 민주당 2012 대선 경선, 수정된 형태로 프랑스 사회당의 1유로 경선을 들 수 있음.

- 미국은 Open Primary가 가장 활발한 국가로서 참여 형태에 따라 ‘공개형’과 ‘반폐쇄형’으로, 시행 형태에 따라 정파형과 비정파형으로 분류됨.
 - 공개형은 당적에 관계없이 예비선거에 참여하는 것이며, 반폐쇄형은 당원등록자와 비정당원이 참여함 => 형태에 관계없이 1개 정당 예비에만 참여할 수 있음. (미 대선에서 민주당은 공개형 14개주, 반폐쇄형 8개주/공화당 공개형 19개주, 반폐쇄형 12개주)
 - 대부분은 정파형이나, 정당과 상관없이 상위 2명의 후보에게 본선거 출마를 허용하는 제도인 비정파형

(voter-nominated offices/포괄개방형)도 극히 일부 지역에서 실행되는데, 대표적으로 미국 캘리포니아주, 워싱턴 DC, 알래스카주의 연방하원 선거제도가 이에 속함.

- cf) 비정파형은 소속 정당과 관계없이 이루어지기 때문에 특정 지역에서는 같은 당 소속 후보만이 출마하는 경우도 발생함. (2012년 5월 캘리포니아의 연방하원 7지역, 주 하원 14지역에서 같은 당 후보가 경쟁)
- 미국 각 주의 연방하원 경선 제도는 표1)과 같음.

표1) 미국 연방 하원의 주별 예비 경선제도*

종류	주
포괄개방형(3)	캘리포니아, 워싱턴D.C, 알래스카
개방형(21)	알라바마, 알칸사, 조지아, 하와이, 아이다호, 일리노이, 인디애나, 미시건, 미네소타, 미시시피, 미주리, 몬태나, 노스다코타, 오하이오, 사우스캐롤라이나, 테네시, 텍사스, 유타, 버몬트, 버지니아, 위스콘신
반폐쇄형(12)	콜로라도, 아이오와, 켄사스, 메인, 메사추세츠, 네브라스카, 뉴햄프셔, 뉴저지, 노스캐롤라이나, 로드아일랜드, 와이오밍, 오레곤(민주당)
폐쇄형(12)	아리조나, 코네티컷, 델라웨어, 플로리다, 켄터키, 메릴랜드, 네바다, 뉴욕, 오클라호마, 펜실베이니아, 사우스다코타, 오레곤(공화당)

* 경선제도가 대선경선, 연방 상하원, 주상하원이 서로 다른 경우도 많기 때문에,(예로 아이오와는 대선경선은 코커스, 연방/주 상하원은 반폐쇄형) 상기 분류는 연방 하원을 기준으로 함.

○ 한국에서는 2012년 당시 민주통합당의 당대표선거와 대선후보 경선에 시행된, 이른바 ‘모바일 경선’이 ‘정파형/공개형 Open Primary’임.

- 당의 대표와 후보를 선출한다는 면에서 ‘정파형’, 사실상 당적을 묻지 않고 투표권을 부여했다는 면에서 ‘공개형’으로 운영되었고, 현장 투표가 아닌 전화(휴대전화) 투표 방식⁴⁾이 사용됨.

○ 유럽의 대중정당으로는 프랑스 사회당이 대선 경선에 유사한 제도를 활용한 바 있음.

- 일명 ‘1유로 경선’으로 ‘정파형’이고 ‘반폐쇄형’으로 설계되었으나 실제 운용에서는 공개형이었음.

- 당원의 기득권을 인정하면서도 일반 국민을 참여시키는 방식으로 한국이 참고할 여지가 큼.

※ 프랑스 1유로 경선: 대중정당이자 당원투표제 경선 정당인 프랑스 사회당은 2011년 대선에서 ‘1유로 경선’으로 불리는 국민경선을 실시하였고 후보로 선출된 올랑드는 2012년 5월 대선에서 승리함.

- ‘1유로 경선’은 일반 국민을 당내 경선에 참여시키면서 1) ‘자유·평등·박애·정교분리·정의·연대·진보’의 가치를 공유한다’는 서약서(온라인 가능)와 2) 참여비 1유로를 받은 것에서 명칭이 유래.

- 당시 전체 유권자(4,450만)의 6.4%(288만)가 경선에 참여하였으며, ‘가치를 밝히고 돈을 부담한’ 선거인단의 응집력과 자발적 선거운동으로 대선에서 승리함.

- ‘당비를 내는 당원’이 있는 유럽 대중정당에서 최초로 실시된, 성공한 국민경선제로 평가

□ Open Primary의 장점은 ‘국민을 정당의 후보 선출에 참여시킴으로써 정당 지도부의 전횡과 부패를 방지하고 참여 확대로 선거 승리 가능성을 높인다’는 데 있음.

4) ‘모바일 경선’은 투표자의 투표 비용을 낮춤으로서 참여를 고취하는 ‘편의투표’로서의 투표 방식을 가리키는 것임에도 불구하고 모바일 경선=완전국민경선제라는 잘못된 인식이 발생하였는데, 특히 새정치민주연합은 이 인식을 교정할 필요가 있다.

- Open Primary가 도입된 역사적 연원 자체가 정당 지도부의 부패 및 전횡에 대한 대응책이었음.
 - 19c부터 20c초까지 정당의 부패와 지도부의 전횡이 매우 심했기 때문에, 정치 개혁의 방안으로 각 주 정부와 주의 당위원회에서 프라이머리를 도입함.
 - 이 중 당세가 비교적 강해서 다수 당원이 확보되어 있던 곳은 폐쇄형을, 그렇지 않은 곳에서는 개방형을 택하는 경향이 있었음.
 - 현재 한국의 정당이 1) 밀실/계파 공천의 문제 2) 실질적으로 참여하는 당원의 부족과 지역/세대 편중성의 문제를 겪고 있다는 점에서 미국의 도입 상황과 유사한 면이 있음.
- Open Primary는 유권자를 후보 선출에 참여시킴으로써, 선거 승리에만 국한하면 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 높음.
 - 일반 시민이 선호하는 후보를 당 후보로 선정하기 때문에 대중성 있는 후보가 선정되고 예비 선거에 참여한 시민들의 지지 성향이 강해질 가능성이 높기 때문에 본선거에서 긍정적인 영향.
 - 공개적인 예비선거 과정 자체가 선거운동 과정이므로(이른바 ‘홍행효과’) 운동 기간이 늘어나는 효과가 있음.

□ Open Primary의 단점은 ‘정당 정치의 약화와 기득권의 강화, 선거 비용의 증대’에 있음.

- 정당 민주주의가 발전한 유럽에서 Open Primary를 실행하지 않는 것은 이 제도가 정당 정치 자체를 위협하기 때문임.
 - 정당 정치가 활성화되고 제도화되기 위해서는 가치를 공유하고 일상적인 정치 참여를 통해 정치적으로 훈련되며 당 정체성 유지와 운영에 책임의식을 가진 당원이 확대되어야 함.
 - Open Primary는 당원의 가장 큰 권한이자 책임인 자기 정당의 후보 결정권을 박탈하는 것이기 때문에 당원이 될 유인을 줄이고 책임 의식을 약화시켜 정당 정치에 부정적 영향을 미침.
 - ‘당’이 아닌 ‘개인’ 중심의 정치를 하고 있는 미국에서는 당원이 중요하지 않지만 당이 정치의 중심인 국가에서는 실시되기 어려움 => 당비를 내고 당 활동에 참여할 의무를 지는 당원 제도와 전면적인 Open Primary는 원칙적으로 양립할 수 없음.
- 일반 시민은 당원으로서 후보의 활동에 별로 관심이 없기 때문에, 인지도가 높은 현역 의원이나 다른 분야의 명망가가 절대적으로 유리하여 기득권을 강화시키고 정체성 유지에 불리함.
 - 정당에서 성장한 신진들이나 정책 전문가들의 공직 진출에 매우 불리한 경선제도이기 때문에 정당의 하부 구조와 전문성이 약화될 수밖에 없음.
 - 정당 정체성에 맞지 않거나 포퓰리즘을 앞세운 명망가 또는 정체성이나 신념 없이 시류에 영합하는 후보가 승리할 가능성이 높아져 당의 정체성 유지에 악영향을 미칠 수 있음 => 미국의 양당은 정당정체성이 매우 약한 포괄정당이기 때문에 이 제도가 가능한 측면이 있음.
- 선거운동 기간이 늘어나고 대상이 무한정 확대되기 때문에 선거 비용이 크게 늘어남.
 - 제한된 당원이 아닌 이론적으로 유권자 전체가 대상이기 때문에 홍보비용이 크게 급증하며, 예비선거와 본선거의 두 차례 선거를 치러야 하기 때문에 비용이 크게 늘어남.
 - 개인이 무제한의 선거자금을 모으고 쓸 수 있는 ‘개인 위주의 고비용 정치’가 가능한 미국만이 가능한 이유이기도 함.

- 더구나 ‘Open Primary’가 다른 제도에 비해 더 민주적이라는 의견은 논란의 여지가 있음.
- 참여가 확대되므로 민주성이 제고된다는 의견이 있으나, 대의제 민주정치는 각 정당이 자신의 정체성과 프로그램을 가지고 경쟁하고 책임지는 정당 정치가 이뤄져야만 가능하기 때문에 정당을 형해화시키는 Open Primary는 결코 민주성을 증진시키는 것이 아니라는 주장도 유의미함.
- 민주적 정당 정치가 안정된 유럽은 후자에, 정당 정치가 후진적인 아시아 국가는 전자에 방점을 두는 경향이 있음.
- 정치학적으로 Open Primary가 민주성을 증진시킨다는 주장은 이론과 현실 양자 모두 논란의 여지가 크며, 예외적으로 당원 구조가 매우 취약하거나 비민주적인 과두제 정당에서는 민주성이 증진되는 효과를 기대할 수 있다는 것을 인정하는 수준에 불과함.

IV. 한국에서 Open Primary의 도입 방안 - 근거 규정의 마련과 유연성의 부여

□ 한국에서 Open Primary의 도입은 상황적으로는 일부 유의미하나, 한국 정당 정치 현실에 전면적으로 적용하기에는 정당 정치 발전에의 역행과 득권 강화의 부작용이 너무 큼.

- Open Primary의 도입이 지도부의 전횡을 방지하는 효과가 있고, 한국의 당원 구조에서 나타나는 왜곡을 완화하며, 국민 참여를 확대한다는 시대적 흐름에 부합한다는 것은 부정할 수 없음.
- 현재 한국에서 Open Primary가 정치개혁 방안으로 제기되는 것은 상기와 같은 이유임.
- 2000년 이후 양당이 모두 경선에 국민을 참여시키고 있기 때문에 현실적으로 ‘지도부의 전횡 방지’ 요인은 약화되고 있지만, 당원 구조에서 나타나는 당심과 민심의 괴리를 완화하고, 국민 참여 확대의 시대적 흐름을 따라가는데 Open Primary의 시행은 유의미한 측면이 있음.
- 문제는 유럽식 당원 제도가 존재하고 일반 시민의 정치 관심이 매우 낮으며, 정치 불신 완화를 위해 과감한 세대교체가 필요한 현실에서 국회의원 지역구 차원까지 예외없이 이 제도를 도입한다는 것은 득보다 실이 크다는데 있음.
- 국민의 관심도가 낮은 총선 예비선거에, 그것도 예외없이 전면 도입하는 것은 국민 참여의 효과보다 득권 강화로 인한 세대교체 무산, 조직선거/금권선거로 인한 선거 사범의 양산, 지역민과 지역 단체와의 일상적 접점이 큰 단체장의 중도사퇴 및 출마 러시등 엄청난 부작용이 있을 것임.
- 한국 현실을 감안해서 부족한 부분을 보완하는 방향이어야지, 현실을 도외시한 채 무작정 예외없는 전면 제도 도입을 감행하는 것은 ‘교각살우’이자 ‘빈대 잡자고 초가삼간 태우는’ 우를 범할 가능성이 높음.

□ 장점을 극대화하고 단점을 최소화하기 위해서는 보다 유연하고 단계적인 도입이 필요하며, 이를 위해 제도 실시의 근거는 마련하되 제도 실행은 각 정당과 지역에 맞게 자율적으로 결정하도록 할 필요가 있음.

- 국민 관심도가 높고 경선 후보가 충분한 명망과 역량이 있을 가능성 높은 대선과 광역자치단체장 경선에서 우선 실시하고, 총선이나 기초단체장/지방의원 수준에서는 지역주의에 의한 특정 정당의 독점 폐해를 교정하기 위한 대책으로 보완하는 것이 현재로서는 최선임.
- 대선과 광역자치단체장 경선 후보는 이미 충분한 명망이 있고 국민의 관심도가 높기 때문에 이 경선에서는 Open Primary를 도입하는 것이 유의미 => 미국 상원의 재선율이 70% 내외인 것은 상원 의원의 경우 충분한 명망이 있어 Open Primary에서 현직 advantage가 연방하원이나 주의회 의원에 비

해 적고, 그 결과 후보 교체가 비교적 용이하기 때문이다.

- 현실적으로 ‘공천=당선’일 가능성이 높은 영남이나 호남 지역인 경우 지도부의 전횡 차단, 지역 기득권 타파를 위해 지역민들의 참여를 극대화하는 방식으로 Open Primary를 검토할 필요성이 있음.

- 현재 선관위의 개선안대로 Open Primary 실시를 위한 근거 규정만 마련하고, 실행 층위 및 수준, 실행 지역은 각 정당이 결정할 수 있도록 자율성을 부여하는 정도가 우선 필요한 개혁이 될 것임.
- 제도 근거가 구성되면 각 정당은 20대 총선 승리를 위해 부작용을 최소화하면서도 국민 참여의 확대를 위한 노력을 기울이는 과정에서 Open Primary의 장점이 극대화될 것임.
- Open Primary의 제도적 특성과 장단점을 명확히 인지하고, 정략적이고 정파적인 판단을 벗어나서 한국 정치 발전에 긍정적인 방향으로 도입을 논의해야 함.
- 중앙선거관리위의 선거제도 개선안은 Open Primary 실행시 공적 관리를 위한 근거규정을 마련하고 실행은 각 정당의 합의와 자율에 맡기도록 되어 있는데, 이것이 현재로서는 최선의 개혁일 것임.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.