

제17차 여성정책포럼

2004년 총선과 상향식 공천제!!!
여성, 어떻게 극복할 것인가

일시·2003년 10월 14일(화) 14:30-17:00

장소·한국여성개발원 여성공동의 장 5층 국제회의장

행사 일정

14:00 ~ 14:30 등 록

14:30 ~ 14:40 인 사 말

장하진(한국여성개발원 원장)

14:40 ~ 15:00 주 제 발 표

- 주 제 : 2004년 총선, 상향식 공천제와 여성후보 확대방안
- 사 회 : 손봉숙(한국여성정치연구소 이사장)
- 발 표 : 김원홍(한국여성개발원 연구위원)
 김은경(한국여성개발원 연구원)

15:00 ~ 15:40 경 험 사 례 발 표

- 사례1 : 양경숙(서울시 전의원, 2002년 지방선거 종로구청장 경선행험자)
- 사례2 : 허옥경(부산 해운대구 구청장)

15:40 ~ 16:30 지 정 토 론

- 토론1 : 이오경숙(한국여성단체연합 상임대표)
- 토론2 : 김희선(국회의원 · 국민참여통합신당)
- 토론3 : 김정숙(국회의원 · 한나라당)

16:30 ~ 17:00 종 합 토 론

17:00 폐 회

요 약

2004년 총선, 상향식 공천제와 여성후보 확대방안

- 2003년 9월 현재 국민의 대표로서 여성의 정치참여는 국회가 5.9%(16명), 기초자치단체장 0.4%(2명), 광역의회 9.2%(63명), 기초의회 1.6%(77명)로 전 세계 국회의원 평균비율 15.8%에 전혀 미치지 못하는 상황이다. 그나마 2000년 제16대 총선에서 여성의원 비율이 지난 번 제15대 총선 당시의 여성국회의원 비율 3.0%에 비하여 두배 가까이 늘어나게 된 것은 16대 총선을 앞두고 정치권에서 정당법에 비례대표제 여성공천할당 30%를 명문화한 것이 주요변수로 작용했기 때문이다.
- 아울러 2002년 3월 정치권에서는 정당법 제31조에 광역의회 비례대표제 50%를 도입하면서 2인 중에 1인은 반드시 여성으로 하도록 하였으며, 지역구 여성후보 30% 공천할당제를 노력사항으로 도입하면서 이를 지킨 정당에 대하여 정당에 주는 국고 보조금을 인센티브로 지급하기로 하였다. 그러나 이러한 법이 제정되었음에도 불구하고 정당들은 후보공천에 있어 경선제를 도입하여 여성들은 공천과정에서부터 낙선되어 지방선거에 나서는 여성후보들의 숫자가 당초 기대했던 것에 못 미쳤다. 실제, 2002년 제3차 동시지방선거의 기초자치단체장 후보로 출마한 사람은 민주당 11명, 한나라당 9명이었다. 이중 대부분이 경선에서 탈락하고, 경선 또는 합의추대를 통하여 공천된 사람은 민주당 2명(경선당선 1명, 합의추대 1명), 한나라당 2명(합의추대 2명)이었다. 광역의회의 경우도 여성들은 대부분 경선에서 탈락되는 양태를 보였다. 이처럼 여성들이 경선에서 탈락되는 양상을 보인 것은 경선 자체가 비용이 많이 들고, 지역구 위원장의 중립성 문제 등이 여성에게 불리하게 작용했기 때문이다.
- 외국의 경우 정당들은 후보공천에 있어 상향식 추천제, 상향식 관료제, 또는 하향식 관료제, 하향식 추천제 방식을 사용하고 있다. 상향식 추천제 공천을 하는 나라의 대표적인 국가로 미국을 들 수 있는데, 미국은 예비선거를 통하여 후보를 선출하는데, 대체적으로 지역구 위원장의 중립성 문제와 불법경선의 금지 등을 제도적으로 보장하고 있다. 유럽의 많은 정당들이 후보 공천에 있어 상향식 관료제 방식을 사용하고 있다. 영국, 스웨덴, 독일, 핀란드가 이에 속한다. 영국에서는

모든 정당들이 후보를 공개로 모집을 한다. 그리고 나서 공천과정을 거치고 면접을 거쳐서 결정하는데, 보수당의 경우 중앙당에서 공천대상을 결정하는 공천과정에 영향력을 행사한다. 노동당의 경우 중앙당에 후보선출위원회를 인구 5-6만 명의 선거구의 경우 50~60명의 위원으로 구성하여 운영하고 있다. 후보선출위원회는 평가를 통하여 자질이 없는 후보에 대해 비토권이 있으며, 여성이 후보로 나온 경우 우선적으로 공천해주도록 하고 있다. 그 결과, 노동당은 1993년 전당대회에서 노령으로 은퇴하는 지역구 위원장과 당선가능성이 높은 지역구 후보공천에 있어 '여성으로만 이루어진 후보자 명단'을 작성할 것을 결의하여, 1997년 총선에서 여성을 우선적으로 공천한 결과 노동당은 승리하였을 뿐 아니라, 여성의원 비율도 증가하게 하는데 기여하여 영국 하원여성의원 수는 1992년 9%(60명)에서 1997년 18.2%(120명)로 거의 배가 증가하는 양태를 보였다. 프랑스 사회당의 경우도 중앙당과 지구당의 협조체제가 잘 이루어져 있는데, 사회당의 경우 여성을 당헌·당규에 30% 공천하도록 하고있어 사전에 중앙당차원에서 여론조사를 통하여 여성의 당선가능성이 높은 지역을 조사하여 중앙당차원에서 일괄 추천하고, 지구당에서 대부분 승인한다. 상향식 관료제의 경우 유럽의 공산당이 주로 쓰는 방법으로 중앙당차원에서 후보를 결정하는 것이다. 하향식 추천제를 쓰는 대표적인 정당으로는 프랑스의 UDF를 들 수 있는데, 중앙당차원에서 후보를 추천하고, 지구당에서 경선 또는 합의를 통하여 후보로 공천하는 방식이다. 결론적으로 민주주의 뿌리가 오래되고, 정당정치의 역사가 긴 유럽의 경우 미국에서 사용하는 경선제 방식과는 달리 국가와 정당의 특색에 맞는 공천방법을 사용하고 있었는데, 중앙당과 지구당의 협조체제가 잘 이루어져 있는 것을 느낄 수 있었다.

■ 2004년 총선을 맞아 상향식 공천제가 마치 정당민주화의 초석으로 인식되는 상황에서 여성후보의 확대방안과 관련하여 다음의 몇 가지를 제시하고자 한다.

첫째, 우리나라 국회의원 정수는 인구대비, 공무원 수 대비, 경제발전속도 대비 OECD 국가들에 비하여 지극히 낮은 수준으로 국회의원 정수를 확대하면서, 비례대표제 의석비율 지역구 대비 1 : 2 이상 보장하는 것이 필요하다.

둘째, 현재 정당법 31조에 의거 광역의회 여성후보 30%이상 공천할 경우 정치자금법 제17조의 2(공직후보자 여성추천보조금)에 근거하여 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액(약 35억)을 주도록 되어 있는 것을 200원(70억)으로 올려, 정당들이 국회의원, 광역의회 지역구 여성후보 수를 10%이상 공천한 비율과 당선시킨 여성의원 수에 따라 차등지급하는 방법으로 정치관계법을 개정하는 것이 필요하다. 정당에 주어진 여성추천보조금은 여성정치인 육성경비로 활용할 수 있겠다.

셋째, 공천과정에서의 여성대표성 확보를 위하여 정당법 31조 여성후보자 공천

사항과 관련하여 국회의원 여성후보 30% 공천할당제를 도입하고, 여성후보가 당선될 가능성이 높은 지역구에 일정비율 여성을 공천하고, 사고지구당, 분구 지구당 위원장에 여성을 우선 임명하는 것이 필요하다.

넷째, 정당공천과 관련하여 가장 이상적인 것은 경선없이 합의추대하여 후보를 선출하는 것이 가장 바람직하나, 경선제를 부득이 도입할 경우 다음과 같은 상황이 이루어져야 한다. ① 기본적으로 경선공영제가 도입되어야 할 것이다. ② 정당법 31조와 관련하여 영국의 노동당처럼 경선후보에 대한 자질심사평가위원회를 구성하고, 일례로서 후보자심사평가항목으로는 경선제 40점, 자질심사 점수 30점, 성인지 점수 20점, 자원봉사 점수 10점 등을 포함시키는 것이 필요하다. 아울러, 자질심사평가위원회나 공천심사위원회에는 일정 비율의 여성을 포함시키도록 하여야 한다. ③ 후보발굴을 위한 여성정치인 인재 풀을 구성하는 것이 필요하다. ④ 여성의 당직활동을 강화하기 위하여 비중있는 당직에 여성당직자를 포함시키는 것이 필요하다. 스웨덴의 경험에서 볼 수 있듯이 여성의 당직활동은 지방의회, 국회진출의 중요한 변수로 작용하는 것을 볼 수 있었다. ⑤ 정당들이 여성후보 대상 조력자 프로그램(Mentorship Program)을 운영하는 방안이 필요하다. 조력자 프로그램은 여성정치인 양성을 위해 여성이든 남성이든 좀더 나이가 많고 경력이 높은 정치인이 국회에 출마하기를 희망하는 여성정치 지망생을 대상으로 지원하고 도와주는 것을 의미한다. ⑥ 국회의원 후보에 일정비율 지방의회 여성의원 출신 공천 및 국회의원 전국구 비례대표제 여성의원에 대해 지역구 출마를 권고하는 것이 필요하다. ⑦ 여성정치발전기금 설치를 통하여 여성정치지도자를 육성하는 것이 필요하다.

목 차

I. 서론	1
II. 정당의 공직후보 공천 모형과 여성의 대표성 확보 방안	2
1. 상향식 공천방식	3
2. 하향식 공천방식	5
III. 우리나라 정당의 여성후보공천 현황 및 문제점	8
1. 선거제도와 정당의 여성후보 공천과의 관계	8
2. 우리나라 정당의 여성후보공천 현황과 문제점	9
3. 지방선거	13
IV. 2004년 총선, 상향식 공천제와 여성후보 확대방안	22
1. 국회의원 정수 확대 및 비례대표제 의석비율 지역구 대비 1 : 2 이상 보장	22
2. 국회의원 지역구 30% 여성공천할당제 의무조항 도입 또는 공직 후보자 여성추천보조금 인상 및 지급방식 개정	23
3. 선거공영제의 확대 및 선거법 위반자에 대한 처벌 강화	25
4. 공천과정에서의 여성대표성 확보	25

2004년 총선, 상향식 공천제와 여성후보 확대방안

김원홍 (한국여성개발원 연구위원)

김은경 (한국여성개발원 연구원)

I. 서론

2003년 9월 현재 국민의 대표로서 여성의 정치참여는 국회가 5.9%, 기초자치단체장 0.4%, 광역의회 9.2%, 기초의회 1.6%로 전 세계 국회의원 평균비율 15.8%에 전혀 미치지 못하는 상황이다. 그나마 2000년 제16대 총선에서 여성의원 비율이 지난 번 제15대 총선 당시의 여성국회의원 비율 3.0%에 비하여 두배 가까이 늘어나게 된 것은 16대 총선을 앞두고 정치권에서 정당법에 비례대표제 여성공천할당 30%를 명문화한 것이 주요변수로 작용했기 때문이다. 아울러 2002년 3월 정치권에서는 정당법 제31조에 광역의회 비례대표제 50%를 도입하면서 2인 중에 1인은 반드시 여성으로 하도록 하였으며, 지역구 여성후보 30% 공천할당제를 노력사항으로 도입하면서 이를 지킨 정당에 대하여 정당에 주는 국고보조금을 인센티브로 지급하기로 하였다. 그러나 이러한 법이 제정되었음에도 불구하고 정당들은 후보공천에 있어 경선제를 도입하여 여성들은 공천과정에서부터 낙선되어 지방선거에 나서는 여성후보들의 숫자가 당초 기대했던 것에 못 미쳤다. 아울러 정치권은 내년에 실시할 제17대 총선을 앞두고, 전국구 비례대표제의 인원중 50%를 여성으로 하려고 하고 있으며, 지역구의 경우도 30% 여성공천할당제를 도입하겠다는 의사를 밝힌 바 있다. 아울러, 내년 실시할 총선의 경우 공천과정에서 경선제를 도입할 예정에 있기에 여성계는 제3차 동시지방선거의 경험을 놓고볼 때, 이에 대한 대책 마련도 시급한 실정이다. 따라서, 본 연구는 먼저 이론적 고찰로서 각국의 공직후보 공천모형과 여성의 대표성 확보방안을 살펴보고, 우리나라 정당의 여성후보 공천 현황 및 문제점을 살펴본 후, 제17대 총선을 앞두고 상향식 공천제와 여성후보 확대 방안을 알아보고자 한다.

II. 정당의 공직후보 공천 모형과 여성의 대표성 확보 방안

각국은 각기 다른 정당체계를 가지고 있고, 각기 다른 공직후보 공천과정을 채택하고 있다. 권위주의적 당 지도부의 지명에서부터 평당원의 투표에 의한 선출에 이르기까지 다양하다. 그러나 후보공천과정에 관한 기존 연구는 주로 다음의 두 가지 쟁점에 초점을 맞추고 있다.¹⁾ 그 첫 번째 관심은 후보공천과정의 집권-분권의 문제이다. 두 번째 관심은 후보자 선출권이 주요 엘리트에 의해 통제되는가(elite control), 아니면 당원 및 활동적인 당원들에게까지 광범위하게 분산되어 있는가의 문제로 상향식 공천방식과 하향식 공천방식이 있다.

지방의 선거구 단위에서 지구당 위원장과 같은 엘리트가 의사결정권을 지배하고 당원들은 그 결정을 비준하는 이상의 의미를 가지지 못하는 경우는 엘리트 통제에 해당할 것이며, 반면에 당원들이 후보선출에 적극적인 권리를 갖는 경우, 즉 당원들이 엘리트로부터 자율성을 가질 경우는 민주적 통제(democratic control)에 해당된다고 할 것이다. 따라서 공직후보자 공천의 민주화의 핵심은 후보 선출권의 분권화와 당원의 자율성에 있다고 할 것이다.

첫 번째 문제는 선출권이 정당의 중앙기구에 있는가, 아니면 지방조직에 부여되어 있는가를 의미한다. 이 경우는 중앙과 지방의 영향력 수준에 따라 분권화의 정도를 평가할 수 있을 것이다.

두 번째의 문제는 적절한 의사결정 단위에서 후보 공천권이 소수의 행위자 즉 엘리트에게 집중되어 있는가, 그 조직 단위의 당원들에게 널리 퍼져 있는가와 관련된다. 일반적으로 정당의 구조는 피라미드형으로 되어 있는데 아래의 일반당원과 중간 후보예정자들이 있는 중간층이 있고 최상위에는 정당의 리더들도 구성되어있다. 상향식 공천의 경우에는 일반당원 혹은 지구당의 대의원들에 의해서 후보선출이 결정되는 것이며 하향식 결정방식은 당의 지도부에서 결정하는 방식인데 추천식 결정방식과 관료적 공천방식²⁾이 있다. 관료적 공천방식은 제도화의 수준이 상당히 높은 정당에서 정당의 내규 및 당헌을 통해서 명시적으로 선출과정이 정해져있고

1) Alan Ware, *Political Parties and Party Systems*(Oxford: Oxford University Press, 1996); Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*(New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1993); Michael Gallagher and Michael Marsh, eds., *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*(London: Sage Publications, 1988); Hyun-Chool Lee(2002), "Transition to Intra-Party Democracy: The Korean Presidential Candidate Selection System," *Asian Perspective*, Vol. 26, No. 2.

2) Pippa Norris, "Legislative Recruitment" in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris eds., *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective* (London : Sage, 1996) pp. 202-204

이에 따라서 표준화, 제도화되어 있는 공천이 이루어지는 방식을 의미한다. 그래서 외부의 관찰자들에게도 당내의 공천방식은 투명하게 공개되어진다. 반면에 추천에 의한 상향식 공천방식은 선출과정이 폐쇄적이며 결정권자들은 상당히 은밀하고 비공개적으로 공천한다<표 1>.

<표 1> 공천방식

	하향식 공천방식	상향식 공천방식
관료제	오스트리아 사회당 그리스 사회당	스웨덴 사민당 영국 노동당 독일 사민당 프랑스 사회당
추천제	프랑스 UDF 이탈리아 DC	미국 민주당 캐나다 자유당 스위스 정당들

출처 : Pippa Norris(1996), " Legislative Recruitment" p.203

1. 상향식 공천방식

정당의 공천과정은 국가마다 다양하다. 중앙집권적인 방식으로부터 지방분권적인 방식까지 그 범위가 상당히 넓다. 한 쪽 극단에는 국민들의 광범위한 참여까지도 가능한 방식이 있는가하면 다른 극단에는 당의 지도부에서 공천을 결정하는 방식도 있다. 전자의 경우에는 미국이 대표적인 예로서 당원이 아닌 일반 국민까지도 참여할 수 있는 예비선거의 방식이 있고 캐나다의 경우에도 여기에 속하는데 캐나다의 중요 정당에서는 정당의 모든 당원이 참여하는 전당대회에서 후보를 결정한다.

유럽의 많은 정당이 후보 공천을 지방수준에서 맡기거나 당원들의 투표로 공천을 결정하며 공천과정을 분명하고 개방적이다. 영국, 스웨덴, 독일, 핀란드, 덴마크 아일랜드가 이에 속한다. 영국에서는 모든 정당들이 후보를 공개로 공고한다. 그리고 나서 공천과정을 거치고 면접을 거쳐서 결정된다. 보수당이나 자민당의 경우 중앙의 역할이 중요한데 공천대상을 결정하는 일을 중앙당에서 함으로써 공천과정에 영향력을 행사한다. 노동당에서는 당 지도부가 마지막에 올라온 후보를 거부할 수 있는 비토권을 가지고 있다. 그러나 이런 요인에도 불구하고 전체적으로 후보를 선택할 때 일반 당원이 공식적이고 규칙에 의거한 중요한 역할을 수행한다.

독일과 핀란드에서는 후보의 선출이 법적인 맥락에서 이루어지는데 다른 국가들

보다 훨씬 엄격하다. 독일에서는 이 과정이 지역과 선거구를 중심으로 이루어진다. 예비선거를 거치거나 지방대의원회의를 통해서 결정된다. 결정과정이 극도로 규격화되어 있고 선거법에 기록되어 있다. 정당의 수뇌부는 선거구별로, 그리고 지방별로 후보명부를 만든다. 그리고 나서 이 명부를 당원들이 확정하도록 지역구에 보낸다. 분명한 것은 당의 수뇌부가 별로 중요한 역할을 하지 못한다는 것이다.

핀란드의 경우에 모든 당원은 후보를 지정하고 선택하는데 같은 권리를 가진다. 국회의원의 선출에 관한 모든 사항은 선거법에 기록되어 있는데 예비선거를 통해서 선출하도록 규정하고 있다. 사실상 어떤 정당들은 선출에 있어서 예비선거와는 관계가 없이 선출하는 경우도 있다. 사민당과 국민연합당은 예비선거를 사용하는 정당이지만 중앙당은 예비선거와 광범위한 대의원회의를 함께 사용한다. 대의원회의를 선택의 메커니즘으로 사용하는 경우 대의원회의는 지역적 균형, 다른 정당과의 연합을 용이하게 하기 위해 그리고 내부적 갈등을 해소하거나 연합이 선거전에서 최대한의 의석을 확보하기 위한 것으로 생각되어 정당성을 얻는다. 핀란드 기독교연맹과 핀란드 농촌당의 경우 예비선거는 좀 예외적인 현상이며 좌파 연합은 명부에 속하기를 원하는 예비후보의 숫자가 리스트의 자리보다 많은 선거구에서는 예비선거를 시행한다. 선거구의 경우 지구당은 선택에 필요한 충분한 표를 확보 후보의 1/4까지만 채울 수 있고 나머지는 성과 직업 및 나이에 있어서 리스트 내에서 균형이 이루어지도록 하기 위하여 지구당의 수뇌에 나머지 자리를 결정할 권한이 주어진다. 당 차원의 수뇌는 심각한 반발에 부딪힌다. 하지만 그런 일은 드물다. 그래서 당의 지도부는 음성적인 방법으로 선택에 영향력을 행사하려고 하므로 지역 혹은 지방의 선택권자들과 공개적인 충돌을 피한다. 유권자가 후보를 지명할 권리를 가질 경우 유권자들의 명부는 정당의 명부와는 구별된다.

덴마크에서는 정당의 당원이 후보선출에 있어서 아주 중요한 역할을 하는데 1960년대 말부터 사회당, 중앙민주당 그리고 SF당에서 지명된 후보들을 경쟁하게 하는 내부 투표를 부활함으로써 역할이 강화되었다. 당원의 역할이 점차 강화추세에 있지만 당 지도부의 역할은 시간이 지나면서도 변화되지 않고 있다. 구체적으로 4개의 정당(SF, SD, KRF, FRP)들에 중앙당의 지도부는 지명된 후보들의 명부나 당원들이 지명한 후보들을 승인해야 하기 때문에 그들의 역할이 축소된 것은 아니다. 다른 정당들에서는 중앙당 지도부들은 선택과정에 개입할 수 있고 수정을 제안할 수 있는 권한이 있고 또 지역 및 지방 공천회의에 참석할 수 있는 권한이 있다.

2. 하향식 공천방식

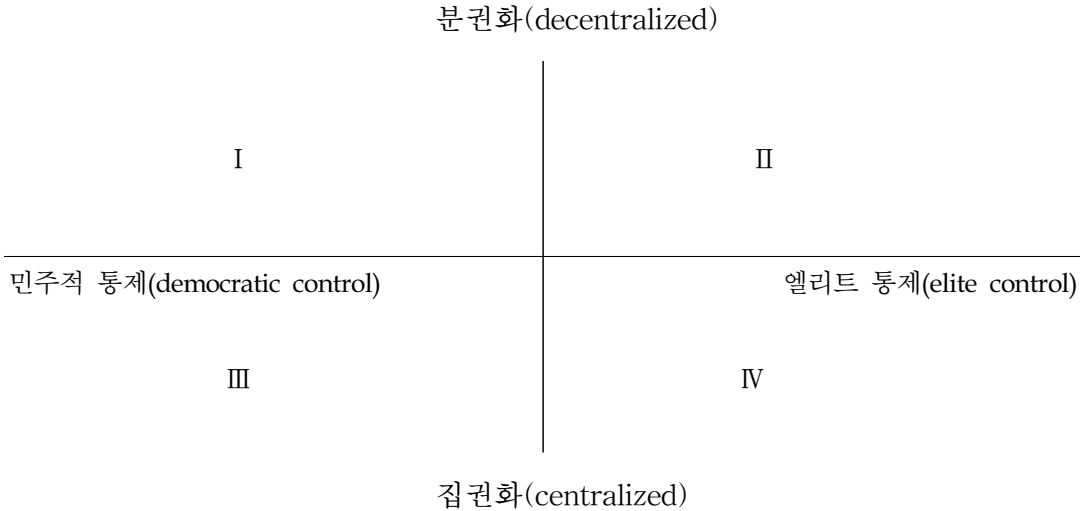
한편 과거에는 중앙집권적이고 관료적인 공천방식은 민주적 집중제라는 원칙 하에 조직된 전통적 공산당의 전유물로 알려졌다. 예를 들어 프랑스 공산당이 이에 속했다. 이 외에도 오스트리아 사회당이나 이탈리아 사회당 혹은 네덜란드 자유당, 그리스 사회당(PASOK), 그리고 스페인과 포르투갈의 많은 정당들이 이에 속한다.

근자에 들어 중앙집권적이고 관료적인 방법으로 전환한 정당도 있다. 벨기에와 네덜란드가 이 유형에 속한다. 이 두 나라에서는 공천을 할 때 일반당원의 역할이 급격히 축소되면서 정당의 지도부에 개입할 소지를 많이 남겨두는 형태로 변화되었고 정당의 지역조직의 역할도 감소되었다. 벨기에 기민당(CVP/PSC)이 그 대표적인 예이다. 벨기에 사회당에서는 공식적인 규칙에 의하면 선거구에서 투표를 하게 되어있지만 당의 지도부에게 특정 후보에 정당의 명부상에서 안전한 위치를 보장할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 특히 1990년대 이래로 당의 중앙당 사무국에는 각종 선거에서의 명부를 승인하는 역할이 부여됨으로써 훨씬 공식적으로 위에서 결정되는 방식으로 전환되고 있다. 네덜란드에서는 4대 정당(노동당 PvdA, 민주좌파정당 D66, 보수적 자유당 VVD, 기민당 CDA)의 충원 방식을 수정하여 당 지도부에 충원에 있어서 가장 중요한 역할을 맡겼다.

1990년대의 정치개혁을 거치면서 정당들은 선거구민의 구성과 더욱 일치하려고 노력하고 있으며 자신들의 명부가 성, 나이 그리고 직업상태, 경험 등에 있어서 균형을 이루게 하려한다. 그 결과 이제까지 후보공천에서 중요한 기준이 되었던 당내에서의 활동 경험 및 정치활동의 경험은 뒤로 물러나고 이익집단에서의 활동 및 직업적 경험 혹은 다른 사회적 특성을 고려하여 당의 지도부에서 후보를 결정한다. 이런 변화는 여성들의 진입이나 젊은이들의 진입에 유리하다. 중앙집권적 방식 가운데에는 공식적인 규칙보다는 추천에 의존하는 제도도 있다. 이 방법을 사용하는 정당에서는 후보공천이 정당내부에 서로 경쟁하는 분파 지도자들 사이에서의 흥정의 결과로 나타난다. 이탈리아 사회당과 이탈리아 전 기민당(DCI 현재 대중당이 되었다). 그리스 신민주주의당이 이에 속하는데 정당 당수의 승인이 후보선택에 있어서 결정적이며 명부에서의 위치에 있어서도 결정적이다. 프랑스의 UDF 정당은 정당의 일반당원사이에서 제안된 것을 고려한 이후 지역명사 및 정당수뇌부의 선호에 따라 후보들의 위치를 정하는 일이 가장 중요한 결정과정이다. 당원은 선택에 있어서 별다른 역할을 하지 못한다. 프랑스 사회당에서는 선택이 기본적으로 지방분권화되어 있어서 지방의 구조에서 당원들의 비밀투표에 의해서 후보를 결정한다. 그러나 현실적으로는 중앙당의 지도부에서 중요한 영향력을 행사하며 후보를 승인

하는 중요한 순간에 지명을 수정할 수 있으며 그 과정에서 지방에서 선호하는 후보의 선택을 취소할 수도 있음을 의미한다. 후보선출의 경우 당내민주주의의 정도를 이 양자의 좌표축을 통해서 고찰할 수 있을 것이다 <그림 1>.

<그림 1> 후보자 공천 모델



※ 자료: Hyun-Chool Lee, "Transition to Intra-Party Democracy: The Korean Presidential Candidate Selection System," Asian Perspective, Vol. 26, No. 2(2002).

정당의 공직후보 결정 모델은 <그림 1>과 같이 4가지 유형으로 분류해 볼 수 있다. 모델 I의 경우는 정당지도자의 영향력이 완전히 배제된 가운데 당원에 의하여 상향식으로 결정이 이루어지는 민주적 방식이다. 이 경우는 당원의 직선 또는 대의원과 일반 유권자들이 참여하는 선거인단에 의한 선출 등을 들 수 있다. 한편, 이 경우는 지구당내 조직기반과 자금력에서 취약한 여성후보가 경선에서 승리하기란 여간 어려운 일이 아니다. 여성후보자에게 조금이라도 유리한 경선이 이루어지도록 하려면 선거인단 또는 대의원 구성의 민주성과 유권자 대표성을 반영하는 것이다. 인구 비례 상 남녀 유권자비가 비슷함에도 불구하고 여성 대의원의 비율이 현격히 낮음으로 인해 여성이 더욱 불리한 입장에 처할 개연성이 높다.

모델 II의 경우는 당내 공직후보 선출의 분권화는 이룩되어 있으나 지방당 당원들의 자율성은 아직 확보되지 못한 경우를 말한다. 이러한 경우는 지구당 위원장과 당원들간의 후견인-수혜자 관계가 유지되고 있으며, 아직도 지구당 위원장이 후보 조정 등에 관한 결정적 영향력을 행사하고 있음을 말한다. 따라서 이러한 모델에서는 지구당 위원장에게 인센티브가 있으면 여성후보자를 내세울 수 있고, 그 과정에

서 당내 갈등을 조정할 능력도 있을 것이다. 아직도 많은 경우 1000여명 내외의 지구당 대의원의 경우는 위원장이 조종할 수 있는 경우가 많다는 얘기가 들려오는 점을 감안한다면 이 경우는 현실적으로 위원장과 당해 지구당에 대한 인센티브를 고려함으로써 공천할당제의 목표를 달성할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 정당법상의 여성후보 할당제를 잘 시행한 지구당에 대한 국고보조금 등의 인센티브를 부과함으로써 접근할 수 있을 것이다.

모델 III의 경우는 당원들의 자율성은 확보되어 있으나 구조적 차원에서 권력이 집중된 상황을 말한다. 많은 국가에서 중앙의 권한은 지방당 선택에 대한 비토(veto)권을 행사하는데 한정됨을 볼 수 있다. 특히 후보 요건을 결정하는 규정과 절차를 결정하는데 있어서 중앙당의 역할이 중요하게 작용함을 볼 수 있다. 이러한 모델에서는 지방당이 복수 추천하여 중앙당이 결정하거나, 역으로 중앙당이 경선대상자를 선정하여 지방당에서 결정하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다. 따라서 이 모델에서는 중앙당의 역할이 보다 중요함으로 중앙당에 대한 인센티브와 제재가 보다 주효할 것으로 보인다. 특히 중앙당이 지구당 단위의 광역의원 후보자 선출 지침을 내릴 때 여성후보 30% 확보 지침을 강제함으로써 지구당의 선택을 규제할 수 있다는 점에서 보다 실효성 있게 할당제를 확보할 수 있을 것이다.

모델 IV의 경우는 정당의 지도자에 의해 하향식으로 후보자가 결정되는 권위주의적 결정방식이다. 여기서는 모든 것이 당 지도부의 의중에 달려있고, 편법으로 공천심사위원회를 가동한다고 하더라도 지도자가 구성한 위원회의 자율성은 기대하기 어려운 실정이다. 이 모델은 당원의 의사가 무시되는 비민주적 후보선출 방식이다.³⁾

3) 김원홍, 김민정(2002), 「정당의 후보공천과 여성의 대표성 확보방안」 (서울: 국회 여성위원회), pp.40-47.

Ⅲ. 우리나라 정당의 여성후보공천 현황 및 문제점

1. 선거제도와 정당의 여성후보 공천과의 관계

가. 국회의원

우리나라의 경우 민주주의 역사가 짧고 여성 국회의원 수가 적은 상황에서 정당의 여성후보 공천비율과 당선정도와 선거구제와 상관관계를 정밀히 분석하기엔 많은 한계점이 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 선거제도와 여성의 국회진출과의 관계를 살펴보고자 한다. 지역구 국회의원 선거의 경우 소선거구제 다수득표방식을 채택하고 있는 제1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16대와 2인을 선출하는 9, 10, 11, 12대의 중선거구제와 비교이다. 이 경우, 여성후보의 경우 남성후보에 비해 과거의 소선거구제에서 후보수가 많은 것으로 나타났다. 실제, 소선거구제를 채택하고 있었던 제6, 7, 8대의 경우 4명, 4명, 0명이었는데, 중선거구제를 채택했던 제9, 10, 11, 12대의 경우 2명, 5명, 10명, 7명으로 늘어났다. 이처럼 여성후보가 늘어난 것은 시대적인 변화의 변수가 크겠지만, 선거구제와 어느 정도 관련은 있어 보였다. 당선율의 경우 남녀후보 모두 중선거구제하에서 다소 높은 것으로 나타났다. 실제 2인을 선출하는 중선거구제의 경우 남성 당선율은 평균 35.5%로 소선거구제하의 남성 평균당선율 18.4%에 비해 17.1% 포인트 높은 것으로 나타났다. 그리고 여성의 경우 중선거구제하의 여성당선율은 25%로 소선거구제하의 여성당선율 11%에 비하여 14% 포인트 높은 것으로 나타났다.

우리나라의 경우 국회에서 비례대표제가 도입된 것은 제6대 국회의원 선거에서 부터이다. 명부식 비례대표제를 채택하고 있는 스웨덴이나 독일 등의 경우에 있어서 비례대표제가 여성의 의석을 늘리는데 순기능적인 역할을 했던 것과 마찬가지로, 우리나라의 경우에 있어서도 그간 비례대표제의 도입은 여성의 의회 진출에 미비하나마 순기능적인 역할을 해왔다. 그러나 비례대표제의 의석 수가 너무 적어 각계각층의 대표성을 보장하는 것에 한계가 있다.

나. 지방의회

우리나라의 지방자치 역사가 짧아 지방의회 선거구제와 여성의 의회진출과의 상관관계를 엄밀히 밝힐 수는 없으나, 소선거구제보다는 중·대선거구제가 여성의 참여를 용이하게 하고 있으며, 비례대표제가 여성의 의회진출에 유리하다는 것으로 나타났다.

2. 우리나라 정당의 여성후보공천 현황과 문제점

여성이 공직선거에서 당선되기 위하여 몇 가지의 어려운 과정을 통과해야 하는데 그 중의 하나가 바로 정당에서 공천을 받는 일이다. 현재 우리나라의 공직선거 후보자 공천과 관련하여 공직선거 및 선거부정방지법 제47조와 정당법 제31조에서는 민주적 추천을 기본원칙으로 규정하고, 구체적인 추천절차와 방법은 당헌에 위임하고 있다. 2002년 양대선거를 앞두고 정당들은 정당 민주화와 관련하여 민주당을 필두로 대통령선거 후보를 국민 경선제로 정한 이래, 지방선거의 후보까지 경선제를 통하여 후보를 선출하였다. 이와 관련하여 정당법 31조에는 광역의회 비례대표제 50% 이상 여성후보공천할당제를 도입하였고, 광역의회 지역구의 경우 30% 이상 여성후보공천할당제를 노력 사항으로 두어, 제3차 동시지방선거에 출마를 희망했던 많은 여성후보로부터 준비되지 못한 경선제라는 비판을 받은 바 있다. 현재 지방자치제 선거의 경우 기초의회는 내천의 방식을 채택하고 있고, 광역의회 선거와 자치단체장 선거는 정당 공천제를 채택하고 있다. 내년 실시될 제17대 총선의 경우도 현재 경선제를 도입할 예정이어서, 여성계를 이에 대한 대비책을 마련하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 여기서는 정당의 여성공천 현황과 함께 작년에 실시된 경선제 현황을 살펴보고, 문제점을 파악하고자 한다.

가. 국회의원

1) 지역구

우리나라의 역대 국회의원 선거를 분석하여 볼 때, 당락에 중요한 역할을 한 것은 정당 차원에서의 후보자 지원이다. 왜냐하면 정당은 공천제도를 통하여 국회의원 입후보자를 일차적으로 여과시키고, 자당이 내세우는 후보에 대하여 조직과 자금 면에서 상당부분 지원해 줄 수 있기 때문이다. 더욱이 유권자들의 투표성향이 점점 정당본위로 변하여 왔다는 사실은 선거에서의 정당의 역할을 더욱 증대시켰다. 실제 역대 국회의원 선거를 돌이켜 볼 때 공천제도가 본격화된 제3대 국회의원 선거이후 정당공천후보자의 당선율이 증가하여 제10대 선거에서는 60.1%에 이르렀고,⁴⁾ 제14대 선거에서는 28.4%로 무소속 입후보자의 당선율 9.2%와 비교하여 보면 3배가 넘는 것으로 나타났다.⁵⁾

문제는 그간 이들 정당들이 국회의원 선거에 있어 여성후보를 발굴, 육성 및 공천,

4) 윤형섭(1988), 『중보판 한국정치론』 (서울: 박영사), pp.305-307.

5) 중앙선거관리위원회(1992), 『제14대 국회의원 선거총람』, pp.129, 143.

선거지원활동에 있어 상당히 소극적인 태도를 보여왔다는 것이다. 실제 지역구의 경우 제헌국회 이래 현재의 제16대 국회에 이르기까지 지역구에는 총 179명(전체 지역구 후보의 1.2%)의 여성후보가 나와 전체 24명(0.8%)(실제 인원수는 14명)이 당선되었다. 여성 평균 당선율은 13.4%로 남성 평균 당선율 20.4%에 비해 7.0% 포인트 낮게 나타났다. 이 가운데 정당의 공천을 받고 나온 여성후보는 110명으로 전체 후보의 61.4%에 불과하고, 실제 당선 가능성이 높은 제1, 2정당의 공천을 받고 나온 여성후보 수는 46명으로 전체 정당공천 여성후보 110명의 41.8%로 훨씬 적게 나타났다<표 2>. 아울러 이들 여성후보들은 대부분이 정당으로부터 선거기탁금 정도의 보조를 받은 것 이외에, 여성후보 발굴 및 육성조치나 교육·훈련조치, 선거운동 지원 없이 선거운동의 시작에서 끝까지 후보자의 몫으로 선거운동을 해왔다. 그간국회에서 여성후보 공천권은 주로 당총재에 의하여 여성인력 발굴이란 측면에서 작용되어왔다. 앞으로는 경선제의 도입도 검토되는 것으로 알려져 있다.

우리나라 여성후보들이 국회에 도전한 상황을 살펴보면, 지역구의 경우 제16대에서 33명이 출마한 것이 가장 많았고 그 다음으로 제15대 총선에 21명(보궐선거 포함 22명), 제14대의 19명(보궐선거 포함 21명) 순 이었고, 가장 적은 시기는 제4, 6, 7, 9, 10대의 경우 여성후보가 5명 이하로 적었다. 보편적으로 부정부패나 독재의 성격이 강하였던 시기일수록 지역구 여성후보수가 적었고, 민주화가 보다 진전된 시기일수록 여성후보수가 많아지는 모습을 보이고 있다. 특히 여성 정치인들이 지역구에서 공천을 받지 못하는 주요 원인을 살펴보면, 무엇보다 정치는 남성영역이라는 깊은 성 역할 고정관념 속에 일단 정치에 나서려는 여성의 수가 적은 상태에서 우리 나라 정치구조가 정치지도자 중심의 계파 정치를 띠는 양상에서 이해관계가 적은 여성에게 공천해 주는 경향이 적으며 특히 당선가능성이 적다는 이유를 들어 여성들을 배제시켜 온 것을 그 주요 원인으로 들 수 있다. 아울러 여성에게는 당선가능성이 높은 지역구에 공천해주지 않는다는 것도 여성의 정치참여가 낮은 이유중의 하나로 들 수 있다. 그리고 우리나라의 경우 국회의원 선거구제가 주로 소선거구제의 양태를 띠어왔는데, 소선거구제의 토양에서 여성들이 정당들로부터 공천 받는 일은 어려운 문제점을 지니고 있는 것으로 나타났다. 결론적으로 이제 정당들은 보다 적극적으로 여성후보를 발굴하고 육성하면서, 당선 가능성이 높은 지역에 보다 많은 여성들을 공천해주는 자세를 지니는 것이 필요하다.

<표 2> 역대 국회의원 선거의 남녀별 후보자와 당선율(지역구)

단위: 명, %

구 분	지역구 정수	남성 입후보자 수	남성 당선자수	남성 당선율 (%)	여성 입후보자 수	여성 당선자수	여성 당선율 (%)	전체 입후보자 중 여성후보자의 비율(%)
1대	200	929	199	21.4	22	1	4.5	2.3
2대	210	2,198	208	9.5	11	2	18.2	0.5
3대	203	1,197	202	16.9	10	1	10.0	0.8
4대	233	836	230	27.5	5	3	60.0	0.5
5대	233	1,510	232	15.4	8	1	12.5	0.3
6대	131	843	130	15.5	4	1	25	0.4
7대	131	698	130	18.6	4	1	25.0	0.6
8대	153	575	153	26.7	2	0	0	0.3
9대	146	337	144	42.7	2	2	100	0.6
10대	154	468	153	32.7	5	1	20	1.1
11대	154	625	183	29.3	10	1	10	1.8
12대	184	433	182	42.0	7	2	28.6	1.6
13대	224	1,032	224	21.7	14	0	0	1.3
14대	237	1,031	236	22.9	21	1	4.8	2.0
15대	253	1,368	251	18.3	21	2	9.5	1.5
16대	227	1,005	222	22.1	33	5	15.2	3.2
평균	3,161	15,085	3,079	20.4	179	24	13.4	1.17

출처 : 김원홍·김혜영·김은경(2001), 「해방 후 한국여성의 정치참여 현황 및 향후과제」, 서울: 한국여성개발원, p.50.

나. 전국구 비례대표제

우리나라의 경우 국회에서 비례대표제가 도입된 것은 제6대 국회의원 선거부터이다. 비례대표제의 도입은 각계각층의 대표를 국회에 충원한다는 기본입장에서 비롯된 것으로 제6대에는 전체의석 175석 중 전국구 비례대표제 41석, 제7대에는 전체의석 175명 중 전국구 비례대표제 44석, 제8대에는 전체의석 204석 중 전국구 비례대표제 51석, 제9대에는 전체의석 292석 중 유정회 73석, 제10대에는 전체의석 231명 중 유정회 77석, 제11대에는 전체의석 276석 중 전국구 92석, 제12대에는 전체의석 276석 중 전국구 비례대표제 92석, 제13대에는 전체의석 299석 중 전국구 비례대표제 75석, 제14대에는 전체의석 299석 중 전국구 비례대표제 62석, 제15대에는 전체의석 299명중 비례대표제 46석, 제16대에는 전체의석 273명중 46석으로 전국구 비례대표제의 비율이 점차 줄어드는 양태를 보이고 있다.

비례대표제에 대해서 각계각층의 대표를 충원하는 기능보다, 제1당의 과반수 확보에 도움을 주는 역할을 해왔다는 비판이 있어왔다. 따라서 이러한 부정적인 요소를 보완하고자 전국구 비례대표제 의원 정수를 줄이면서, 후보자가 득표한 수에 비례하여 의석을 배분하는 방법으로 바뀌었다. 비례대표제를 채택하고 있는 스웨덴이나 독일 등의 경우에 있어서 비례대표제가 여성의 의석을 늘리는데 순기능적인 역할을 했던 것과 마찬가지로, 우리나라의 경우에 있어서도 그간 비례대표제의 도입은 여성의 의회진출에 있어 미비하지만 순기능적인 역할을 해왔다. 실제 제헌국회 이래 현재의 제16대 국회에 이르기까지 여성의석 수는 총 85석으로 이중 지역구가 24석, 전국구가 75석을 차지하여 전체의석의 75.8%가 비례대표제에 의하여 충원된 것이다. 그러나 전국구 비례대표제 여성후보자 의석 수는 총144명으로 전체후보의 8.6%에 불과하고, 전체 전국구 의원정수의 8.6%에 불과한 정도로, 이는 각 정당들의 소극적인 여성후보 공천에서 비롯된다. 16대 총선에서 공천된 각 정당의 전국구 여성후보 수는 총 32명으로 전체 전국구 후보 140명의 22.8%를 차지하였고, 당선된 여성후보는 전체 46명 중 11명으로 23.9%를 차지하고 있다. 이는 제15대 총선에서 공천된 각 정당의 전국구 여성후보 비율 13.7%와 당선비율 15.7%에 비하여 많이 증가한 것이다<표 3>.

<표 3> 남녀후보자의 당선율(전국구) 비교

단위: 명, %

국회	전국구 정수	남성 후보자수	남성 당선자수	남성 당선비율 (%)	여성 후보자수	여성 당선자수	여성 당선비율 (%)	전체 후보자 중 여성비율
6대	44	151	43	28.5	3	1	33.3	1.9
7대	44	115	42	36.5	4	2	50.0	3.4
8대	51	114	46	40.4	7	5	71.4	5.8
9대(1기)	73	77	64	83.1	10	9	90.0	11.5
(2기)	73	72	67	93.1	6	6	100.0	7.7
10대	77	78	70	89.7	7	7	100.0	8.2
11대	92	213	84	39.4	15	8	53.3	6.5
12대	92	162	86	53.1	9	6	66.7	5.3
13대	75	160	69	43.1	13	6	46.2	7.5
14대	62	138	55	39.9	16	7	43.8	10.4
15대	46	139	39	28.0	22	7	31.8	13.0
16대	46	108	35	32.4	32	11	34.3	22.8
계	775	1,527	700	45.8	144	75	52.1	8.6

출처 : 김원홍·김혜영·김은경(2001), 「해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후과제」, 서울: 한국여성개발원, p.53.

제16대 총선에서 여성의 국회진출이 늘어난 것은 정당법에 비례대표제 여성후보 공천할당 30%를 도입한 결과이다. 그러나 아쉬운 점은 여성할당에 대한 강제조항이 없다 보니 정당에서 여성후보 공천할당 30%를 지킨 정당은 민주당 하나에 불과했던 점을 감안할 때, 제17대 총선을 맞이하여 여야간은 16대 대통령후보 공약대로 비례대표제 50%를 도입하고, 비례대표제의 여성할당 순번에 있어서도 지퍼식으로 구체적으로 할당순번을 정하도록 정당법에 명시하는 것이 필요하다.

3. 지방선거

현재 지방자치제 선거의 경우 기초의회는 내천의 방식을 채택하고 있고, 광역의회 선거와 자치단체장 선거는 정당공천제를 채택하고 있다. 특히, 제3차 동시 지방선거를 앞두고 정당들은 광역의회 비례대표제 50% 여성후보할당제와 지역구 30% 이상 노력사항으로 여성할당제를 도입하였음에도 불구하고, 아무런 준비 없이 후보선출에 있어 경선제를 도입하여 여성계로부터 많은 비난을 사기도 하였다. 이와 관련하여 정당의 여성후보 공천현황과 문제점을 살펴보도록 하겠다.

가. 지역구

1) 1995년 지방선거

광역의회 의원 중 지역구에서 선출하는 의원정수가 1991년 866명, 1995년 875명, 1998년에는 616명, 2002년에는 609명이다. 1995년에 실시되었던 제1차 동시지방선거(1995)와 정당의 지역구 여성후보 공천 및 당선율을 살펴보면, 정당 공천자는 총 32명이었고, 이 가운데 12명이 당선되었다. 정당별로 보면, 민자당과 민주당이 여성공천자를 각각 12명 공천하였고, 자민련이 7명, 대민당이 1명이었으며 무소속에서 7명이 출마하였다. 이 가운데 당선자는 민자당 2명, 민주당 9명, 자민련 1명으로 주요 정당에서 12명이 당선되었고, 무소속에서 1명이 당선되어 총 13명이었다. 정당별로 광역의회의 여성후보 공천자수와 당선자수는 <표 4>와 같다. 광역단체장 및 기초단체장의 여성후보자수를 살펴보면, 광역단체장 후보에 2명, 기초단체장후보에 4명이 있었으나, 이중 당선자는 기초단체장에서 1명만이 있었을 뿐이었다.

<표 4> 1995년 광역의회선거 시 여성후보자의 정당공천과 당선여부

정 당	공천자수	당선자수	당선율(%)
민자당	12	2	16.6
민주당	12	9	75.
자민련	7	1	14.2
대민당	1	0	0
무소속	7	1	14.2
계	39	13	33.3

2) 1998년 지방선거

1998년 광역의회 선거 시, 정당의 여성 공천자를 보면, 새정치국민회의에서 17명, 자유민주연합에서 3명, 한나라당에서 10명 국민신당에서 3명으로 33명의 정당공천자가 후보로 나왔고, 무소속으로 출마한 후보자도 4명이 있어 총 37명이었다. 이 가운데 당선자는 새정치국민회의에서 12명, 한나라당에서 2명으로 총 14명이다. 주요정당에서 여성 후보자를 공천한 상황을 보면, 지난 지방선거에 비해 훨씬 적은 수의 여성을 공천하였다. 한편 광역단체장에는 한 명의 후보도 출마하지 않았으며, 기초단체장에는 8명이 출마하였으나, 당선자는 한 명도 없었다. 기초단체장 후보에는 국회의원후보 1명, 국민신당후보 2명, 무소속후보가 5명 있었다. 당시 한나라당이나 새정치국민회의의 경우 공약을 통해 지역구 공천에 30%, 비례대표에 50%를 여성으로 하겠다고 하였으나, 실제 공약에 훨씬 못 미치는 16%에서 36% 사이의 비율의 여성을 공천했다<표 5>.

<표 5> 1998년 광역의회 선거 시 여성후보자의 정당공천과 당선여부

정 당	공천자수	당선자수	당선율(%)
새정치국민회의	17	12	70.5
자유민주연합	3	0	0
한나라당	10	2	20.0
국민신당	3	0	0
무 소 속	4	0	0
계	37	14	37.8

3) 2002년 지방선거

가) 여성공천 현황

2002년 제3차 동시지방선거에 광역의회 지역구에 출마한 여성후보는 56명이었다. 광

역의회 지역구의 경우 여성후보들이 가장 많이 낸 정당 순서로는 한나라당(13명), 민주당(12명), 무소속(10명), 민주노동당(7명), 사회당(5명), 미래연합(1명) 등이었다. 여성후보가 당선된 순서로는 한나라당(9명), 민주당(4명), 무소속(1명)이었다. 지역별로 여성후보가 가장 많이 나왔던 곳은 서울(11명), 부산(7명), 경기(6명), 전남(5명), 인천, 광주(4명), 대구(2명) 등의 순이었다. 여성후보가 당선된 지역은 서울, 부산, 대구, 광주, 경기(2명), 인천, 울산, 충남, 전북(1명)이 당선자가 있었다<표 6>.

<표 6> 2002년 광역의회선거 지역구 여성 후보자 및 당선자의 정당별·지역별 분포

정당 지역	한나라당		민주당		미래연합		민주노동당		사회당		무소속		전 체	
	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자
서울	1	1	4	1	1	·	3	·	·	·	2	·	11	2
부산	2	2	·	·	·	·	1	·	4	·	·	·	7	2
대구	2	2	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	2	2
인천	1	1	2	·	·	·	·	·	1	·	·	·	4	1
광주	1	·	2	2	·	·	1	·	·	·	·	·	4	2
대전	·	·	1	·	·	·	·	·	·	·	·	·	1	·
울산	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	1	1	2	1
경기	2	2	2	·	·	·	2	·	·	·	1	·	6	2
강원	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·
충북	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	1	·	1	·
충남	1	1	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	1	1
전북	·	·	1	1	·	·	·	·	·	·	1	·	2	1
전남	3	·	·	·	·	·	·	·	·	·	2	·	5	·
경북	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·
경남	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	1	·	1	·
제주	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	1	·	1	·
전체 (%)	13	9 (64.3)	12	4 (28.6)	1	0 (0.0)	7	0 (0.0)	5	0 (0.0)	10	1 (7.1)	48	14 (100.0)
정당 전체 (%)	540 (2.4)		409 (2.9)		8 (12.5)		67 (10.4)		6 (83.3)		431 (2.3)		1,461 (3.3)	

출처 : 중앙선거관리위원회 제3차 동시지방선거 홈페이지 정리.

기초단체장 여성후보는 서울에 1명, 부산 2명, 인천 2명, 경기 2명, 대구 1명 총 8명이다. 한나라당은 1998년 선거에서 한 명의 후보도 공천하지 않았었는데 이번에 지지기반이 강한 부산에서 2명의 후보를 공천했다. 민주당은 서울과 인천에서 각각 경선과 추대를 통해 2명의 후보를 확정했다. 자민련은 한 명의 여성후보를 공천했다.

나) 경선제와 여성

(1) 기초자치단체장

2002년 제3차 동시지방선거의 기초자치단체장 후보에 출마한 사람은 모두 20명이었다. 이 중 민주당이 11명, 한나라당이 9명이었다. 정당별로 공천과정을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 민주당의 경우 기초자치단체장 후보에 11명이 출마하여 2명이 공천되었다. 이들 2명은 아깝게도 본 선거에서 상대방 후보에 패하였다. 서울 강동구의 이금라 후보는 경선을 통하여 공천되었고, 인천 남구의 이영환 후보는 추대를 통하여 후보로 공천되었다. 당시 민주당의 경선현황을 살펴보면 <표 7>과 같다. 민주당은 1998년 선거에서 기초자치단체장 후보로 1명을 공천했으나 당선되지는 못했다.

<표 7> 6. 13 지방선거 민주당 기초자치단체장 경선 현황

구분	성 명	지 역
출마자 (2명)	이 금 라(경선)	서울 강동구
	이 영 환	인천 남구
경선탈락 (6명) 2위	송 미 화	서울 은평구
	천 정 숙	인천 남동구
	김 회 정	서울 마포구
	안 성 례	광주 서구
	양 경 숙	서울 종로구
	정 순 희	경기 하남시
경선평기 (3명)	유 승 희	경기 광명시
	홍 미 영	인천 부평
	조 규 순	대전 동구

한나라당의 경우 9명의 후보가 출마하여 2명이 공천되었는데, 부산 남구의 전상수 후보와 부산 해운대구의 허옥경 후보였다. 이들 후보는 모두 경선을 거치지 않고 중앙당에 복수추천되어 공천된 사람들인데, 2사람 다 지방자치단체장으로 당선되었다. 한나라당은 1998년 선거에서 한 명의 후보도 공천하지 않았었는데 이번에 지지기반이 강한 부산에서 2명의 후보를 공천했다. 6. 13 지방선거당시 한나라당 기초자치단체장 경선 현황을 살펴보면 <표 8>과 같다.

<표 8> 6. 13 지방선거 한나라당 기초자치단체장 경선 현황

구분	성 명	지 역
출마자 (2명)	전 상 수	부산 남구
	허 옥 경	부산 해운대구
경선탈락 (5명)	박 순 자	경기 안산시
	문 용 자	서울 강남구
	백 명 회	대구 북구
	김 진 숙	경기 과천시
	이 희 숙	경기 과천시
기타 (2명)	이 정 은	지구당 운영위에서 현구청장 추대
	윤 언 자	지구당 운영위에서 다른 후보 추대

자민련은 한 명의 여성후보를 공천했는데, 인천 연수구의 이경자 후보이다. 무소속 단체장 후보는 모두 3명인데, 과천시의 김진숙 후보, 대구 북구의 박인숙 후보, 경기도 연천군의 최의순 후보이다.

(2) 광역의회 의원

정당별로 광역의회 후보선출에 있어 경선제 현황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 민주당에 후보신청을 한 사람은 총 26명이었다. 이중 공천된 사람은 11명이었고, 경선을 거쳐 본선에 공천된 사람은 전주 완산구의 박영자후보와 서울 양천 을의 유선목후보 2사람이었다. 경선에서 탈락한 사람은 8명이었고, 7명은 출마를 포기하였다<표 9>.

<표 9> 6. 13 지방선거 민주당 광역의회 경선 현황

구분	성 명	지 역	성 명	지 역
출마자 (11명)	김 길 연	서울 송파구	김 은 경	서울 노원
	박 영 자(경선)	전주 완산구	원 미 정	인천 중동·용진
	유 선 목(경선)	서울 양천을	이 영 순	서울 구로
	허 영 회	경기 군포	김 선 옥	광주 서구
	박 금 자	광주 서구	김 용 분	대전 서구
	김 화 복	경기 분당		
경선탈락 (8명) 2위	권 향 엽	서울 영등포구	윤 옥 현	서울 강서구
	이 성 심	서울 관악구	이 연 옥	서울 은평구
	임 기 옥	제주도	최 인 순	인천 연수구
	이 혜 경	서울 양천구	오 금 실	경기 과천
경선포기 (7명)	김 양 희	전남 담양군	김 완 자	전주 완산구
	박 정 현	경기 수원시	이 경 애	서울 성북
	이 복 례	전남 나주	조 복 록	경기 파주
	진 혜 자	서울 중랑구		

한나라당의 경우 후보를 신청한 여성은 17명이었다 이중 공천된 사람은 13명이었는데, 경선을 통하여 당선된 사람은 1사람이었다. 경선에서 탈락한 사람은 11명이나 되었다. 그리고, 후보 사퇴 내지 지역구 위원장이 다른 후보를 추대한 건이 2건 있었다<표 10>.

<표 10> 6. 13 지방선거 한나라당 광역의회 경선 현황

구분	성 명	지 역	성 명	지 역
출마자 (13명)	김 명 숙	서울 서대문구 1	현 명 희	부산 동래구 3
	송 숙 희(경선)	부산 사상구 1	김 화 자	대구 중구 2
	손 명 숙	대구 달서구 1	박 승 숙	인천 남구 2
	임 정 희	광주 광산구 3	금 종 례	경기 화성 2
	정 홍 자	경기 안양 3	엄 금 자	충남 천안 2
	유 인 숙	전남 순천 2	손 동 숙	전남 무안군 2
	오 방 주	전남 나주		
경선탈락 (11명)	윤 호 영	서울 광진갑	임 춘 자 2등 (14표 차)	강남 갑
	이 숙 원	강남 갑	차 원 갑 2등 (16표 차)	강남 을
	이 순 자	송파 갑	이 한 숙	송파 갑
	정 연 순	대구 수성을	이 재 화	대구 수성을
	정 지 숙	충북 청주상당	오 택 영	충북 진천·괴산·음성
	이 정 임	경북 구미		
기타(3명)	이 명 재 (지구당에서 다른 후보 추대)	동대문 갑	구애라 (후보 사퇴)	영등포 갑
	이 달 희 (지구당에서 다른 후보 추대)	대구 북(을)		

(3) 경선과정에서의 여성의 대표성 확대를 위한 각 당의 지원정책

(가) 민주당

여성후보 경선과 관련된 정당들의 입장을 살펴보면, 민주당의 경우 경선 시 여성후보들이 낙선하는 것을 보완하기 위하여 2002년 4월 24일 당헌·당규(여성후보자 추천 규정 개정안)에 여성후보가 공동최다득표, 2순위를 하였을 때 중앙당에 결정을 제청하도록 하였고, 광역의회 비례대표에 여성후보 50%이상 공천하도록 당헌을 개정한 상태이다. 2003년 현재 민주당은 ① 여성전용선거구제(전국을 일정수의 선거구로 나누고 각

선거구에서 여성의원을 선출하는 제도) 도입 입법화, ② 재·보궐선거 또는 선거구가 중구되는 경우 여성공천을 의무화하는 방안과 ③ 당내 공직후보자 경선결선투표시 여성 후보자 득표에 20% 가산제를 도입하는 안을 정치개혁위원회에 제출한 상태에 있다.⁶⁾

(나) 한나라당

2002년 6. 13 지방선거를 앞두고, 한나라당은 정당법 31조(공직후보자의 추천)에 근거하여 ① 중앙당 추천 여성후보가 공모를 응한 지역인 경우 지구당 운영위원회 심의시 여성후보가 일정 부분 경쟁력이 있는 경우 여성신청자를 우선적으로 배려하여 단일후보로 추천(지역 사정상 여성단일후보 추천이 어려운 경우, 해당 신청자를 포함한 복수후보로 추천, ② 경선 실시 예정 지역인 경우도 지구당 운영위원회를 재개최하여, 경선아닌 심의 추대방식 재결정 실시, ③ 중앙당 시행지침에도 불구하고, 여성후보를 추천하지 않은 경우 당헌·당규 지침이 정하는 바에 따라 추후 공천심사특위 심사에서 재결정할 수 있도록 각 지구당에 중앙당에 지침을 보냈다. 그럼에도 불구하고, 지구당 위원장들의 협조가 어렵게되자, 이의 대안으로 광역의회 비례대표제에 여성 70%를 공천하고, 비례대표 순위 중 1순위는 반드시 여성후보로 한다는 방침을 정하여 비례대표에 여성을 50%이상 공천하였다.⁷⁾ 2003년 현재 한나라당은 국회의원 지역구 30% 여성공천과 비례대표제 50%를 여성으로 한다는 내부 방침은 정한 것으로 알려져 있다.

나. 비례대표제

지방선거에 비례대표제가 도입된 것은 1995년 지방선거부터이며, 광역의회에 적용하여 실시하고 있다. 기초의회는 비례대표제가 없을 뿐 아니라, 정당참여를 배제하기로 하여 정당공천도 하지 못하고 있다. 비례대표제는 선거인의 의사가 가능한 한 의석수에 반영되게 하기 위하여, 득표수와 당선의원 수간에 비례관계를 유지함으로써 사표를 방지하고, 소수당에도 득표수에 따라 의원선출기회를 부여한다는 장점이 있다. 광역의회 비례대표 의원 수는 1995년 97명이었으나, 1998년 선거법 개정으로 23명이 감소되어 74명으로 정해졌다. 각 정당의 비례대표 여성후보는, 1995년에 전체후보 180명 중 84명으로 46.7% 수준이고 이는, 여성계의 요구수준인 50% 할당율에 근접하였다. 1998년에는 전체후보 180명 중 여성후보 54명으로, 30% 수준의 할당율을 보여 지난 지방선거보다도 낮은 할당율을 나타냈다. 따라서 전체의원 수에 대한 여성의원수의 비율도 1995년에는 44.3%이던 것에서, 1998년에는 36.5%로 낮아졌다. 광역의회 비례대표제가 처음으

6) 민주당 내부자료.

7) 한나라당 내부자료

로 도입된 1995년 6·27 지방선거에서 당시 주요 세 정당이 여성후보에 대한 비례대표 할당을 얼마만큼 실시하였는지 살펴보기로 한다.

민자당이 비례대표후보 전체 96명 가운데 55명, 민주당이 후보전체 60명중 21명, 자민련이 24명중 8명을 여성에게 할당하였다. 따라서 전체 180명의 비례대표후보 가운데 여성후보 84명을 할당함으로써, 전체 여성후보 비율은 46.6%를 기록하였다. 이중 당선자는 민자당에서 28명, 민주당에서 13명, 자민련에서 2명으로 총 43명이 비례대표의원으로서 당선되었다. 1998년 선거에서 각 정당은 비례대표후보에 여성을 50%이상씩 할당하겠다고 하였으나, 실제로는 이에 미치지 못하는 30%내외 수준에서 이루어졌다. 새정치국민회의에서는 비례대표 후보 총 68명 가운데 여성 23명으로 33%, 자유민주연합에서는 총 43명 가운데 여성 7명으로 16.3%, 한나라당은 총 61명의 후보 가운데 여성 22명으로 36.1%를 할당하였다. 전체 비례대표 후보는 총 180명이며, 이중 여성후보는 54명으로 전체 여성후보 할당율은 30%를 나타냈다. 여성당선자는 새정치국민회의에서 12명, 자유민주연합에서 2명, 한나라당에서 13명으로 총 27명이 당선되어 당선율 50%를 나타냈고, 전체 비례대표의원 74명중 27명으로 여성의원의 비율은 36.5%를 기록하였다. 이와 같이, 여성을 비례대표후보에 할당할 때 전체 할당율도 중요하지만 당선가능지역과 타 정당 지지 지역에서 여성후보를 몇 순위에 배정하는가 하는 것이 당선을 결정짓는 데 가장 핵심적인 사항이다.

다음은 2002년 제3차 동시 지방선거의 경우이다. 2002년 지방선거의 광역의회 비례대표 의원정수는 73명이다. 광역의회 지역구 후보 여성공천할당 30%가 지켜지지 않은 상태에서 정당들이 2002년 제3차 동시지방선거의 광역의회 비례대표제에 어느 정도까지 여성을 공천하고, 그리고 어느 순번까지 공천하느냐가 관심거리였다. 민주당의 경우 광역의회 비례대표제에 전체 66명의 후보 중 37명(56%)을 여성후보로 추천하였다. 지역별로는 민주당의 경우 16개 시·도 중 인천을 제외하고 15개 지역에 1순위를 여성으로 배정했으며, 비교적 고르게 1, 3, 5, 7 순위로 공천하였다. 민주당의 경우 98년의 제2차 동시지방선거시 전체 68명의 비례대표 후보 중 23명이(33.8%) 여성이었던 것과 비교하면 많이 증가한 셈이다. 한나라당의 경우 비례대표 후보 67명 중 41명의 여성후보를 공천했는데, 여성공천비율은 61%이다. 당초 한나라당은 당 방침으로 70% 이상을 여성으로 하겠다는 계획을 세웠었다. 그러나 1998년 제3차 동시지방선거 때의 비례대표 후보 61명 중 22명을 정해 13명을 당선시킨 것에 비하면 여성후보가 거의 배로 늘어난 수치다. 한나라당은 16개 시·도 가운데 10개 시·도의 1순위를 여성으로 했으며, 인천·경기·광주·전북·전남·제주 지역에서는 2순위가 여성이다. 한나라당은 지역별로 1순위 다음 순위 배치가 2·3, 3·4·6, 4·6 등 일정하지 않은데, 당선 가능성은 최대 20여명 가량으로 보고 있다. 한편 자민련은 총 29명의 비례대표 후보 중 여성을 12명 선정해 41%의 할당율을 보였다. 자민련은 경기나 대구, 광주 등에는 후보를 내지 않았으나 텃밭인 충북에 1, 2, 3순위 모두 여성을 배치할 뿐만 아니라 대전이나 충남에서도 1, 3순

위에 여성을 배정했다. 그 외 민노당은 비례대표 후보 20명, 사회당은 5명 등 진보진영에서도 처음 실시되는 정당명부식 비례대표제에 힘입어 지역별로 비례대표 후보를 내당선을 기대하고 있다. 녹색연합과 노권당에서도 각각 2명, 1명씩의 여성 비례대표 후보를 등록했다. 미래연합은 비례대표 후보를 4명 공천했으나 여성은 없다.⁸⁾

결론적으로 광역의회 비례대표제의 경우 여성후보들이 가장 많이 낸 정당 순서로는 한나라당(42명), 민주당(36명), 자민련(10명), 민주노동당(20명), 사회당(5명), 녹색평화당(2명), 노권당(1명) 등이었다. 여성후보가 많이 당선된 정당 순서로는 한나라당(22명), 민주당(15명), 민주노동당(9명), 자민련(3명))이었다. 지역별로 여성후보가 가장 많이 나왔던 곳은 서울(17명), 경기(13명), 대전(9명), 충북, 충남, 경북(7명), 전남, 경북(7명), 부산, 전북(6명), 인천, 울산, 강원(5명), 대구, 광주, 제주(4명) 등의 순이었다. 광역의회 비례대표에서 여성당선자가 많았던 지역별 순위로는 서울, 경기(6명), 강원, 경북, 경남(4명), 부산, 대전, 충북, 충남, 전남(3명), 광주, 울산, 전북, 제주(2명), 대구, 인천(1명) 등의 당선자가 있었다 <표 11>.

<표 11> 2002년 광역의회선거 비례대표 여성후보자·당선자의 정당별·지역별분포

(단위:명)

정당 지역	한나라당		민주당		자유민주 연합		노권당		녹색 평화당		민주 노동당		사회당		전 체	
	후 보 자	당 선 자	후 보 자	당 선 자	후 보 자	당 선 자	후 보 자	당 선 자	후 보 자	당 선 자	후 보 자	당 선 자	후 보 자	당 선 자	후 보 자	당 선 자
서울	7	3	5	3	2	·	·	·	·	·	2	1	1	·	17	6
부산	2	1	2	1	·	·	·	·	·	·	1	1	1	·	6	3
대구	2	1	1	0	·	·	·	·	·	·	1	·	·	·	4	1
인천	2	1	1	0	·	·	·	·	1	·	1	·	·	·	5	1
광주	1	·	2	1	·	·	·	·	·	·	1	1	·	·	4	2
대전	3	1	2	1	2	1	·	·	·	·	1	·	1	·	9	3
울산	2	1	1	0	·	·	·	·	·	·	2	1	·	·	5	2
경기	5	3	5	2	·	·	·	·	·	·	2	1	1	·	13	6
강원	2	2	2	1	·	·	·	·	·	·	1	1	·	·	5	4
충북	2	2	2	·	3	1	·	·	·	·	1	·	·	·	8	3
충남	2	1	2	1	2	1	·	·	1	·	1	·	·	·	8	3
전북	2	·	2	1	·	·	·	·	·	·	1	1	1	·	6	2
전남	2	·	3	2	·	·	·	·	·	·	2	1	·	·	7	3
경북	4	3	2	1	·	·	1	·	·	·	1	·	·	·	8	4
경남	3	2	2	1	1	·	·	·	·	·	1	1	·	·	7	4
제주	1	1	2	1	·	·	·	·	·	·	1	·	·	·	4	2
전체	42	22	36	15	10	3	1	0	2	0	20	9	5	0	116	49

출처: 중앙선거관리위원회 제3차 동시지방선거 홈페이지 정리.

8) 우먼 타임즈(2002년 6월 7일자) 참조.

IV. 2004년 총선, 상향식 공천제와 여성후보 확대방안

1. 국회의원 정수 확대 및 비례대표제 의석비율 지역구 대비 1:2 이상 보장

우리나라에서 국민의 대표기관인 국회는 단원제로 국회의원 정수는 총 273명(지역구 227명, 전국구 비례대표제 46명)이다. 2003년 한국정치학회 하계학술대회에서 김도중 교수가 발표한 논문에 의하면 우리나라 국회의원 정수는 인구대비, 공무원 수 대비, 경제발전속도 대비 OECD 국가들에 비하여 지극히 낮은 수준으로 국회의원 정수를 330명-360명 수준으로까지 늘려야 하다는 주장을 하였다.⁹⁾ 2004년에 있을 17대 총선을 대비하여 우리나라의 국회의원 정수에 대한 전반적인 재검토와 함께 전국구 비례대표제의 정수와 지역구 국회의원 정수를 확대 조정하는 것이 필요하다. 현재 우리나라의 국회의원 선거구제는 소선거구제와 전국구 비례대표제를 병행한 선거제도로 이는 사표가 많아 국민의 의사가 정확하게 반영되지 못하고, 소수정당이나 신인의 진출을 저해하고 있으며, 비례대표제의 경우도 비례대표의 몫이 점차 줄어들어 직능대표성 및 전문성 확보라는 본래의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 아울러 선거과열 현상과 지역갈등문제도 심각한 상황이고, 여성의 국회진출도 미약한 상황이다. 이러한 문제점을 개선하고, 국민의 정치적 의사를 최대한 반영하며, 사회 모든 세력의 정치참여를 장려하기 위해서는 국회의 경우도 권역별 대선거구제 정당명부식 비례대표제로 개편하는 것이 가장 바람직하나, 그간 우리의 정치문화상 소선거구제 비례대표제에 익숙해져 있으므로, 소선거구제를 그대로 유지하면서, 소선거구제가 지니고 있는 단점을 보완하는 방향으로 국회의원 비례대표제 의석비율을 지역구 대비 1:2 이상 보장하는 방향으로 개선하는 것이 필요하다. 비례대표제의 증가는 1인 2표제의 도입에 따라 표 하나는 후보에게, 다른 표 하나는 정당의 정책을 보고 투표하게 됨으로서 정당정치의 실현에도 커다란 도움이 될 것이다. 비례대표제의 모집방법에 있어 공개모집방법으로 인터넷을 통한 추천과 각계각층의 인사로 구성된 심사위원회를 통하여 투명성을 보장하는 것이 필요하다.

9) 김도중(2003년 6월 24-25일), “바람직한 국회의원 정수에 관한 연구”, 「국회기능 강화방안-바람직한 국회의원 정수와 총원 경로 및 국회제도 개혁방안」 2003년 한국정치학회 하계학술회의 자료집, pp.200-211.

2. 국회의원 지역구 30% 여성공천할당제 의무조항 도입 또는 공직후보자 여성추천보조금 인상 및 지급방식 개정

현재 여성의 정치참여 확대를 위해 정당법 31조에 국회의원 전국구 비례대표제 30% 여성공천할당제(권장사항)와 광역의회 지역구 여성공천할당 30%(권장사항), 비례대표제에 여성공천할당 50%—2인중 1인을 여성으로 하는 의무제—가 명시되어 있다. 아울러, 17대 대통령선거 시 노무현 대통령과 한나라당의 이회창 후보는 국회의원 지역구 30%, 비례대표제 50% 여성공천할당을 공약한 바 있다. 정당의 기능 중 여성후보를 발굴·육성하여, 일정 비율 여성들을 국회에 충원해야하는 기능이 있음에도 불구하고, 제대로 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 정당들은 정당법 31조와 정당의 당헌·당규에 여성공천할당을 명시하였음에도 이를 제대로 지키지 않고 있다. 실제, 2002년 지방선거의 경우 광역의회에서 여성후보를 공천한 비율은 지역구의 경우 3.1%, 비례대표제 55.5%로, 지역구의 경우 30%이상 여성을 공천하도록 권장사항으로 되어있으나, 이를 지킨 정당은 하나도 없었다. 단지 비례대표제의 경우 의무적으로 50%이상 여성후보를 공천하도록 되어있기에 이를 지킨 정도이다. 따라서 정당법 31조(공직자 여성후보 공천)를 실효성 있는 방향으로 개정하는 것이 필요하다. 이의 개정을 위한 (1안)으로 앞으로 국회의원, 광역의회 선거의 지역구 30% 여성공천비율을 의무조항으로 바꾸고, 지역구 30% 여성공천비율을 지키지 않는 정당에 대해 프랑스처럼 남녀동수공천법을 지키지 않는 정당에 대해 국고보조금을 50%까지 삭감할 수 있도록 하는 방법을 생각할 수 있다. 그러나 2002년 프랑스의 총선결과를 놓고 볼 때, 프랑스의 정당들이 지키지 않는 상황을 보완할 필요가 있고, 삭감이란 부분에서 우리나라의 정서와는 다소 맞지 않는 부분이 있다. 따라서 (2안)으로 현재 정치자금법 제17조의 2(공직후보자 여성추천보조금)에 근거하여 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액(약 35억)을 주도록 되어 있는 것을 200원(70억)으로 올려, 정당들이 지역구 여성후보수를 공천한 비율과 당선시킨 비율에 따라 차등지급하는 방법으로 정치관계법을 개정 (안)을 제시하고자 한다<표 12>. 정당에 주어진 여성추천보조금은 여성정치인 육성경비로 활용할 수 있겠다.

<표 12> 현행 및 개정(안) 조문 비교

정치 관계법	현행	개정안
공직선거 및 선거부정방 지법	<p>제31조(공직선거후보자의 추천)</p> <p>①(현행과 같음)</p> <p>②(현행과 같음)</p> <p>③(현행과 같음)</p> <p>④정당은 비례대표전국선거구국회의원선거후보자 중 100분의 30이상을 여성으로 추천하여야 한다.</p> <p>⑤정당은 비례대표선거구시·도의회의원선거후보자 중 100분의 50이상을 여성으로 추천하되, 비례대표선거구시·도의회의원선거후보자명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여야 한다.</p> <p>⑥정당은 임기만료에 의한 지역구시·도의회의원선거후보자 중 100분의 30이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 하며, 이를 준수한 정당에 대하여는 정치자금에관한법률 제17조의 규정에 의하여 지급하는 보조금 외에 같은 법 제17조의 2의 규정에 의하여 지급하는 보조금을 추가로 지급할 수 있다.</p>	<p>제31조(공직후보자의 추천)</p> <p>④정당은 비례대표전국선거구국회의원의원선거후보자 중 100분의 50이상을, 여성으로 추천하되 비례대표전국선거구국회의원후보자명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여야 한다.(개정)</p> <p>⑤(현행과 같음)</p> <p>⑥정당은 임기만료에 의한 지역구 국회의원, 시·도의회의원선거후보자 중 100분의 30이상을 여성으로 추천하여야 하며, 이에 달하지 못하는 경우 정치자금에관한법률 제17조의 규정에 의하여 지급하는 보조금 중 지키지 못한 비율에 따라 보조금중 50%까지 삭감할 수 있다.(개정)</p>
정치 자금법	<p>제17조의2(공직후보자 여성추천보조금)</p> <p>①국가는 정당법 제31조제6항의 규정에 의한 보조금으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액을 임기만료로 인한 시·도의회의원선거가 있는 연도 예산에 계상한다.</p> <p>②임기만료에 의한 지역구시·도의회의원선거후보자 중 100분의 30이상을 여성으로 추천한 정당에 대하여 공직후보자 여성추천보조금 총액의 100분의 50은 지급 당시 정당별 국회의석수의 비율에 따라, 그 잔여분은 최근 실시한 국회의원총선거의 득표율의 비율에 따라 배분·지급한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 규정에 의한 보조금은 임기만료로 인한 지역구시·도의회의원선거의 선거일 후 1월 이내에 지급한다.</p>	<p>제17조의2(공직후보자 여성추천보조금)</p> <p>①---200원을 곱한 금액을 임기만료로 인한 국회의원, 시·도의회의원선거가 있는 연도 예산에 계상한다(개정).</p> <p>②계상된 예산 중 50%는 임기만료에 의한 지역구 국회의원, 시·도의회의원선거후보자 중 100분의 10이상을 여성으로 추천한 정당에 대하여 차등지급하고, 그 잔여분은 최근 실시한 국회의원총선거 여성당선자 비율에 따라 배분·지급한다.</p> <p>③지급된 여성추천보조금은 여성정책개발비 및 여성 정치참여 확대와 관련된 조사·연구비, 교육·훈련비, 선거운동지원 경비 등에 사용할 수 있다.</p> <p>④(당초 ③과 같음)</p>

3. 선거공영제의 확대 및 선거법 위반자에 대한 처벌 강화

우리나라의 경우 국회의원 선거비용이 선거법상 평균 1억 3천만원 정도 밖에 쓸 수 없도록 제한하고 있음에도 불구하고, 이 정도의 비용만 쓰는 후보는 거의 없는 것이 현실인 실정이다. 이는 결국 정경유착을 만들고, 타락·부정부패의 온상으로 남게되는 것이다. 여성들이 국회에 진출을 꺼리는 이유 중의 하나가 바로 선거비용의 부족을 들 수 있다. 이는 여성들의 국회진출에도 장애요인으로 남고 있다. 이의 개선을 위하여 선거공영제를 확대하는 방향으로 선거관계법의 개선이 지속적으로 이루어져야 한다. 아울러, 타락, 금권선거를 막기위하여 선거법을 위반한자에 대하여 연좌제 벌칙을 강화하는 방향으로 정치관계 특별법을 제정하는 것이 필요하다.

4. 공천과정에서의 여성대표성 확보

가. 당선가능성이 높은 지역구에 일정비율 여성공천 및 사고지구당, 분구 지구당 위원장에 여성 우선 임명

2002년 정치권은 정당법에 광역의회 지역구 여성공천할당제 30%를 도입했음에도 불구하고, 당내 민주화란 명목에 눌러 경선제를 도입하여 여성들이 공천과정에서 대거 탈락하는 모습을 보였다. 당내 민주화와 관련하여 경선제를 도입하고 있는 나라는 국가 이념에 있어 자유주의를 표방하는 미국의 경우에 한하여 지방선거부터 경선제를 도입하고 있으나, 앞에서 보았듯이 대부분의 민주주의의 뿌리가 오래된 유럽의 영국이나 프랑스, 스웨덴 등의 국가들의 경우 제한 경선제를 채택하고 있는 것을 볼 수 있었다. 실제, 영국 노동당의 경우 1993년 전당대회에서 노령으로 은퇴하는 지역구 위원장과 당선가능성이 높은 지역구 후보공천에 있어 ‘여성으로만 이루어진 후보자 명단’을 작성하여, 여성을 우선적으로 공천한 결과 1997년 총선에서 노동당은 승리하였을 뿐 아니라, 여성의원 비율도 증가하게 하는데 기여하여 영국 하원여성의원 수는 1992년 9%(60명)에서 1997년 18.2%(120명)로 거의 배가 증가하는 양태를 보였다.¹⁰⁾ 프랑스의 경우 사회당의 경우 우선적으로 여론조사를 통하여 여성후보를 공천하고, 그 나머지를 가지고 후보들이 경합하는 양태를 보이고 있었다. 네덜란드 노동당의 경우도 1998년 중앙당 공천심사특위나 공직심사특위는 우선, 여성만을 대상으로 각종 선거 몇 개월 전에 공천신청을 받아 전문적이고 투명하게 심사하여 선정하고 지역구에서 인준을 받게 하여 선택위원회에서 45%의 여성후보들을 지명한 적이 있다. 독일의 정당들도 필요한 비율이 될 때까지 여성은 여성끼리 경쟁하도록 하고 있다. 우리나라의 경우도 우선 중앙당 차원에서 당선 가능성이 높은 지역구에 일정

10) 김원홍, 이인숙, 권희완(2003), 「(개정증보)오늘의 여성학」 (서울: 건국대학교 출판부), pp.213-214.

비율의 ‘여성으로 구성된 후보자 리스트’를 만들어 여성후보를 공천해주는 방법을 당헌·당규로 명문화하도록 하는 것이 필요하다. 2004년 제17대 총선을 앞두고, 정당들은 국회의원 선거에 있어서도 당내 민주화란 명목으로 경선제를 도입할 전망이나, 현재와 같이 돈이 많이 들고, 대의원 구성에 있어서도 불공정성을 초래하는 당내 경선제는 정당 민주화와 상관관계가 크지 않은 것으로 경선제 보완방법으로 후보자 심사평가시스템 구축을 통한 중앙당과 지구당과의 협조방안이 마련되어야 할 것이다.

나. 경선과정에서의 여성대표성 확보

1) 경선공영제의 도입

작년에 실시했던 제3차 동시지방선거의 경선과정에서 보았듯이, 현재의 경선제는 보완할 사항이 많다. 즉, 경선과정에서 지역구 위원장의 중립성 문제, 대의원 선출문제, 대의원 매수행위 등의 금권·타락양상을 보여, 경선과정에서 공정성 확보의 시급성을 요구하는 것을 볼 수 있었다. 아울러, 본 조사결과에서도 지방의회 여성의원들 중 상당수가 선거공영제의 중요성을 지적한 바 있다. 이의 개선을 위하여 경선제를 중앙당 차원에서 전국 동시선거로 개편하고, 경선비용을 전액 정당에서 제공하는 경선공영제를 도입하는 것이 바람직하다.

2) 경선후보에 대한 자질심사평가시스템 구축 및 여성후보 우대정책 도입

2002년 제3차 지방선거에서 보았듯이 우리나라의 정당들은 상향식 공천이라는 명분아래 지구당에서 경선을 통해 승리한 후보나 추대형식을 거쳐 한 명의 지역구 후보를 지구당에서 후보를 중앙당에 추천하여 당 후보자로 인정받고 있다. 그러다 보니 지역구에서 추천한 한 명의 후보의 자질이나 만일 여성후보가 들어있는 경우 지구당에서 추천 받기가 어려운 상황이다. 특히, 한 명의 후보만 추천하게 되면 지역구 여성공천할당제와 어긋난 측면이 있다. 본 조사결과 응답자들 중 상당수가 경선제에서의 여성대표성의 확보를 가장 중시 여기고 있었다. 따라서 정당의 당헌·당규에 자질검증 및 공천과정에서 여성의 대표성을 확보하는 것이 필요하다. 이를 위하여 경선후보에 대한 자질심사평가 시스템을 구축하여, 후보자에 대한 자질검증 및 여성후보에 대한 우대정책을 실시하는 것이 필요하다. 영국의 노동당의 경우 중앙당에 후보선출위원회를 인구 5~6만명의 선거구의 경우 50~60명의 위원으로 구성하여 운영하고 있다. 후보자심사평가항목으로는 경선제 40점, 자질심사 점수 30점, 성인지 점수 20점, 자원봉사 점수 10점 등을 포함시킬 수 있겠다.

다. 여성정치인 인재 풀 운영

여성계는 여야간 정치권이 여성의 정치참여 확대를 위하여 정당법 31조에 국회의원 지역구 여성후보 30%, 비례대표제 50% 여성공천할당을 실시한다는 가정 하에 2004년 4월 실시할 제17차 국회의원 선거를 대비하여 여성후보 발굴을 위한 노력을 하고 있다. 실제, 여성계는 2003년 8월 321개의 여성단체로 결성된 17대 총선여성연대를 발족하여 지역구에 여성공천 30%를 할 수 있도록 지역 내 경쟁력을 가진 여성인재를 발굴하려는 노력을 기하고 있으나,¹¹⁾ 쉽지만은 않은 상황이다. 이러한 상황을 극복하기 위하여 전·현직 여성 국회의원, 전·현직 여성지방의회의원, 여성단체장, 여성당직자 등을 대상으로 한 인재풀을 구성하는 것이 필요하다. 구성된 인재풀에 대하여는 평상시에는 정당이나 여성시민단체의 리더십교육을 통해 정치의 장에서 부딪히는 어려움을 해결할 수 있는 정치인으로서의 자세 및 정치의 과정에 필요한 다양한 지식들을 익히게 하고 실질적인 기술들을 배울 수 있는 기회를 제공함으로써 후보로서 필요한 자질을 갖추도록 하는 것이 필요하다. 선거 시에는 출마의사를 파악하여 여성후보리스트를 작성하여 중앙당에 리스트를 제공하여 총선에서 일정비율 공천 받을 수 있도록 기회를 제공하는 것이 필요하다.

라. 여성의 당직활동 강화

한국여성개발원이 2003년 연구한 “지방의회 여성의원의 국회진출 활성화 방안 연구”를 보면, 15대, 16대 국회의원 중 당선된 사람 중 과반수가 초선이었고, 이들의 직업은 대체적으로 정치/정당인의 경우가 많은 것으로 나타났다. 그러다 보니 기회가 있으면, 국회의원 후보로 공천 받는 일이 다른 직업에 비해 보다 용이한 것으로 보였다. 반면, 여성들의 경우 지구당에서 비중의 정도가 적은 당직을 담당하고 있으며, 중앙당차원의 당직을 맡는다고 해도 형식적 수준으로 비중이 낮은 당직을 맡는 경우가 대부분이다. 그러다 보니 여성들은 공천과정에서 누락될 가능성이 컸고, 그것이 현실로 작용하는 것으로 나타났다. 2002년 5월 현재 여당인 민주당 중앙당 당직의 여성참여 현황을 살펴보면, 당무위원 9.2%(9명), 부대변인 9.5%(2명), 상임고문 12.5%(2명), 국회의원 7.6%(9명), 지구당 위원장 1.3%(3명), 실·국장 8.1%(3명)이다. 그리고 제1 야당인 한나라당의 여성당직 참여도는 2003년 9월 국회의원 4.7%(7명), 상임고문 7.8%(1명), 지도위원 0%(0명), 운영위원 10.5%(6명), 지구당 위원장 1.9%(94명), 부대변인 5.9%(3명), 실·국장 6.3%(1명) 등으로 여성의 비율이 지극히 낮은 실정이다.¹²⁾ 이러한 현실은 정당에서 여성들이 자

11) 17대 총선을 위한 여성연대 발족 기자회견 자료집.

12) 민주당, 한나라당 여성국 자료 제공.

기발전을 하는데 한계를 가지면서, 주요 당무나 국정 운영에 영향력을 미칠 수 없게 되고, 또한 공직 선거 시 여성들이 공천과정에서 배제되어 여성의 의회진출에도 장애요인으로 남게 된다. 스웨덴의 경험에서 볼 수 있듯이 여성의 당직활동은 지방의회, 국회진출의 중요한 변수로 작용하는 것을 볼 수 있었다.

마. 여성후보 대상 조력자 프로그램(Mentorship Program) 운영

스웨덴의 경우 여성정치교육에 있어서 ‘자유여성 시민단체’에서는 조력자 프로그램을 운영하고 있다. 우리나라의 정당들도 여성정치인 양성을 위해 여성이든 남성이든 좀더 나이가 많고 경력이 높은 정치인이 국회를 출마하기를 희망하는 여성정치지망생을 대상으로 지원하고 도와주는 것을 의미하는 조력자 프로그램을 운영하는 것이 필요하다.¹³⁾ 이 프로그램을 통해서 국회에 진출한 정치 선배들의 경험과 지식을 개인적으로 전수받을 수 있고 이를 통해 많은 자신감¹⁴⁾을 쌓을 수 있다.

바. 국회의원 후보에 일정비율 지방의회 여성의원 출신 공천 및 전국구 비례대표제 여성의원 지역구 출마 권고

지방의회 여성의원 중 일부를 국회의원 지역구 또는 비례대표제에 지역 기반도 있고, 의정활동, 정당 활동 경험이 있는 지역구 지방의회 여성을 우선하여 충원하는 것이 필요하다. 그 동안 정당들은 여성단체, 명문가 출신들을 우선 충원하였는데, 시대의 변화와 함께 지방의회 지역구 경험을 가진 여성후보를 충원하는 것이 필요하다. 한국여성개발원의 연구결과 지방의회 출신 전·현직 여성의원 중 비례대표제의 경우 응답자의 44.9%가, 지역구의 경우 응답자의 56.1%가 일정 비율 국회의원 후보에 포함되어야 한다고 강조한 바 있다. 그 이유로는 지방의회 선거를 치른 경험과 조직기반, 선거기반, 지방의회 의정 경험 활동, 지명도 등에 있어 정당인, 여성단체 임원보다 앞서고 있기 때문임을 지적한 바 있다. 실제, 여성의 경우 현재와 같이 여성 국회의원 후보를 찾기가 어려운 상황에서 지방의회 출신의 여성의원을 발굴하여, 일정 비율 국회의원 여성후보로 공천하는 것이 필요하다. 아울러, 국회의원 전국구 비례대표제를 경험한 여성국회의원의 경우 차기 총선에 서 지역구에 출마하도록 권고하는 것이 필요하다.

13) 비르기타 리델(1994), “지방정치와 여성의 참여확대를 위한 스웨덴 여성단체의 역할”, 『여성연구』 통권 제45호, 겨울호, 한국여성개발원, p.42.

14) 여성들이 어떤 일을 할 수 있다고 확신하는 것이 필요한데 “자유여성”에서는 자신감의 확립을 위해서 리더십 교육과정에 있어서 잘 훈련받은 리더가 있는 군대와 협력하여 자신감 훈련을 하고 있다.

사. 여성정치발전기금 설치를 통한 여성정치지도자 육성

여성들이 국회에 출마하기를 주저하는 가장 큰 이유로 ‘돈과 조직의 부족’과 ‘정당의 지원부족’ 등을 가장 많이 들고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 현재 어떤 정당도 여성후보육성 및 선거지원을 위한 여성정치발전기금을 가지고 있지 못한 상태이다. 실제, 정부는 매년 정당에 국고보조금을 지급하고 있다. 정당에 지급하는 국고보조금으로 경상보조금과 선거보조금으로 지급되는데, 경상보조금은 분기별로 1년에 4번, 선거보조금은 대통령 선거, 국회의원 선거, 또는 정당의 후보 추천이 가능한 지방선거가 있는 해에 지급하고 있다. 계상 근거는 가장 최근에 실시했던 국회의원 선거의 선거권자 800원으로, 제3차 동시지방선거와 대통령선거가 있었던 2002년에 정부가 정당에 지급한 국고보조금 총액은 1,134억원 규모이다. 2002년 주요정당이 받은 국고보조금은 한나라당이 531억원(경상보조금 119억원, 선거보조금 412억원), 민주당이 495억(경상보조금 111억원, 선거보조금 383억원), 자민련이 73억원(경상보조금 22억원, 선거보조금 51억원), 민주노동당(경상보조금 4억원, 선거보조금 5억원) 등이다. 정당에 지급된 보조금중 경상보조금의 경우 ① 인건비 ② 사무용품 및 소모품비 ③ 사무소설치·운영비 ④ 공공요금 ⑤ 정당개발비 ⑥ 당원 교육훈련비 ⑥ 조직활동비 ⑦ 선전비 ⑧ 기타 정당 활동에 소요되는 경비 ⑨ 선거관계비용 등으로 사용하게 되어있으나, 대체로 정당개발비나 여성정치인 육성경비로는 사용하고 있지 않다. 선거보조금의 경우는 후보의 기탁금, 선거지원 경비로 사용할 수 있다. 따라서 국고보조금의 일부를 여성정치발전기금으로 정하여 선거가 없는 평년에서 여성정치인 육성기금으로, 선거가 있는 당해연도에는 여성후보선거지원기금으로 사용할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 아울러, 정치자금법 제17조의 2(공직후보자 여성추천보조금)에 근거하여 광역의회 여성공천 30%이상 지킨 정당에 대하여 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액을 주던 것을 200원으로 올리고, 지역구 후보 10%이상 지킨 정당에 대하여 차등지급하는 방법을 채택한 후, 정당에 주어진 여성추천보조금을 여성정치발전기금에 포함하여 사용토록 할 수 있을 것이다.

아. 공천과정 및 공천심사위원회에 일정비율 여성참여 의무화 제도 도입

공천심사위원회에 일정 비율 여성위원의 참여를 의무화하여 공천과정에서 여성의 대표성을 확보해주는 조치가 필요하다. 그간 우리나라의 정당에서 구성한 공천심사위원회의 경우 대부분이 남성 주요 당직자로 구성되어 왔다. 단지, 16대 총선을 맞이하여 새천년민주당의 경우 8명의 공천심사위원 중 1명의 여성위원을 포함시켰으며, 한나라당의 경우도 6명의 공천심사위원 중 외부인사로서 1명의 전직 여성장관을 위원으로 포함시킨 바 있다.

그리고 제3차 동시지방선거에서 한나라당의 경우 공천심사특위는 당 3역 등 10명의 고정 위원과 16명의 시·도 지부 위원장이 참석했고, 이중 여성위원은 2명 참석한 바 있다.¹⁵⁾ 앞으로도 공천과정의 투명성 확보 및 여성이 배제되지 않도록 공천심사위원회에 일정비율 여성위원 참여를 의무화하는 규정을 두는 것이 필요하다. 또한 공천과정에는 반드시 전직 의원을 포함하여 모든 예비후보들을 면접하여 그들의 당선가능성과 리더십 등에 대해서 검증할 수 있는 기회가 마련되어야 한다.

<참고문헌>

17대 총선을 위한 여성연대 발족 기자회견 자료집.

김원홍, 김민정(2002), 『정당의 후보공천과 여성의 대표성 확보방안』, 국회 여성위원회.

김원홍, 김혜영, 김은경(2001), 『해방 후 한국여성의 정치참여 현황과 향후과제』, 한국 여성개발원.

_____ (2002), 『정당의 여성공천할당제 활성화 방안』, 한국여성개발원.

김원홍, 이인숙, 권희완(2003), 『(개정증보)오늘의 여성학』, 건국대학교 출판부.

민주당(2003), 민주당 개혁과 여성참여 확대방안 자료.

비르기타 리텔(1994), “지방정치와 여성의 참여확대를 위한 스웨덴 여성단체의 역할”, 『여성연구』 통권 제45호, 겨울호, 한국여성개발원.

윤형섭(1988), 『증보판 한국정치론』, 박영사.

중앙선거관리위원회(1992), 『제14대 국회의원 선거총람』.

중앙선거관리위원회 제3차 동시지방선거 홈페이지.

Alan Ware, *Political Parties and Party Systems*(Oxford: Oxford University Press, 1996).

Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*(New Brunswick, N.J. Transaction Publishers, 1993).

Michael Gallagher and Michael Marsh, eds., *Candidate. Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*(London: Sage Publications, 1988).

Hyun-Chool Lee(2002), "Transition to Intra-Party Democracy: The Korean Presidential Candidate Selection System," *Asian Perspective*, Vol. 26, No. 2.

15) 우먼타임즈(2002년 4월 12일) 2면.

<부록 1> 주요국 정당의 후보공천에서의 여성현황

국가	선거제도	법으로 정한 할당	의회 에서의 여성의원 비율	정당	당내할당	경선방식	여성의 참여확대전략
프랑스	소선거구 다수대표제	50%	12.6%	사회당	30%	상향식 관료적	- 당지도부에서 공천을 거부 혹은 수정할 수 있는 권한 가짐 - 당의 이데올로기적 합의
				UDF	없음	하향식 추천제	
스웨덴	정당명부식 비례대표제	없음	45%	사민당	50%	상향식 관료적	- 공천기준의 일관성과 투명성 - 남녀의 순번이 번갈아 가도록 정함
				Left party	50%	상향식 관료적	
				녹색당	50%	상향식 관료적	
영국	소선거구 다수대표제	없음	18%	노동당	50%	상향식 관료적	- 중앙당에 후보 선출위원 회를 인구 5-6만명의 선거구의 경우 50~60명의 위원으로 구성·운영 - 지구당에서 5명의 후보자 공천하며, 여성후보의 경우 공천 명부에 포함 하여, 지구당에서 공천 토록 요청
				보수당	없음	상향식 관료적	
미국	소선거구 다수대표제	없음	14.3%	공화당		상향식 추천제	
				민주당		상향식 추천제	- 여성의 당직활동 강화 - 여성정치지원기금