

2006 연구보고서 -12

기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후 과제

-2006.5.31 지방선거를 중심으로-

김원홍 · 윤덕경 · 김은경 · 김은수

KWADI

기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후 과제

- 2006. 5. 31 지방선거를 중심으로

연구책임자 : 김 원 홍 (본원 연구위원)

공동연구자 : 윤 덕 경 (본원 연구위원)

김 은 경 (본원 전문연구원)

연구 지원 : 김 은 수 (본원 위촉연구원)



한국여성개발원
Korean Women's Development Institute

발 간 사

본 연구는 공직선거법 개정에 따른 기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과를 분석하고, 여성의 대표성 확대를 위한 향후 과제를 제시할 목적으로 수행되었습니다.

지난 5월, 제4대 동시지방선거 부터는 기초의회에도 정당공천제, 중선거구제, 비례대표제, 유급제, 예비후보제가 도입되는 등 종전과 달리 많은 제도적 개선이 있었습니다. 이러한 제도적 개선과 함께 정당들도 지방정치를 생활정치로 인식하여 지난 2002년 지방선거때보다 많은 여성들을 지역구와 비례대표제에 공천하였습니다.

그 결과 기초자치단체장에 3명(1.3%), 광역의회에 12.0%(88명), 기초의회에 15.0%(434명)의 여성이 당선되었습니다. 2002년의 기초자치단체장 0.9%(2명), 광역의회 여성의원 9.2%(63명), 기초의회 2.2%(77명)에 비교해 많이 증가한 상황이지만, 여성의 정치참여를 위해 필요한 최소한의 비율인 30%까지는 아직도 멀다고 하겠습니다.

현 정부의 지방분권화 정책과 함께 지방자치제가 보다 생활정치로 발전하기 위해서는 여성의 정치 참여가 더욱 확대되어야 합니다. 더불어 지방자치제는 향후 광역의회 및 국회 진출의 통로의 역할을 할 수 있기에 여성의 참여가 중요합니다. 또한 여성정치인이 많은 나라들에서 부정부패가 적다는 경험에서 볼 때, 여성의 정치 참여 확대는 더욱 중요합니다.

따라서 본 연구가 여성의 정치 참여 확대와 성 평등한 사회를 구현하는데 기여하기를 희망합니다. 본 연구보고서가 정당·정부의 관계자를 비롯해 관련 연구자, 활동가, 지방정치에 애정을 가지신 많은 관련자들에게도 유용하게 활용되기를 바랍니다.

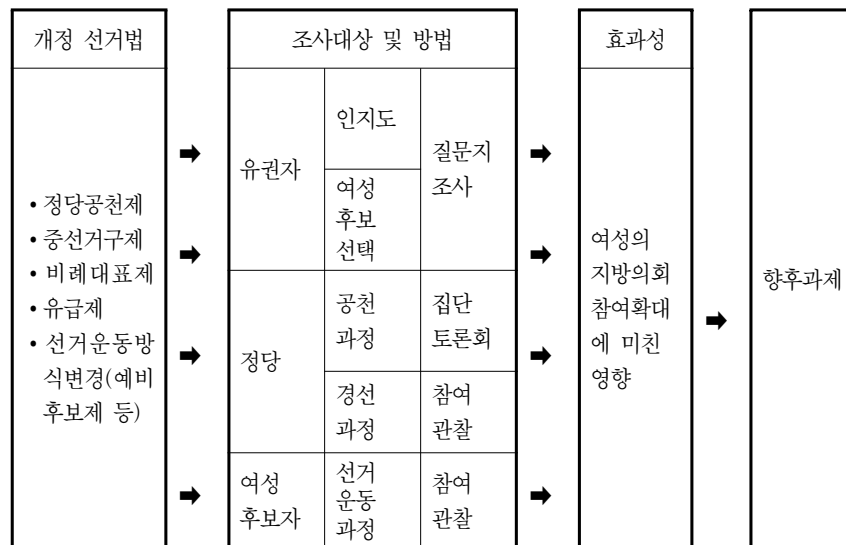
2006년 12월

한국여성개발원
원장 서명선

연구요약

□ 연구목적

- 본 연구는 2006년 5월 31일 실시된 지방선거 기초의회의 선거제도 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과를 분석하고, 향후 여성의 정치적 대표성을 늘리는 방안을 모색하는데 그 기본목적이 있음. 이를 위하여 본 연구에서는 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 영향을 미칠 수 있는 상황과 관련하여 ① 개정 선거제도가 여성의 대표성에 미치는 영향에 관한 고찰, ② 개정된 선거제도하의 정당의 여성후보의 공천상황 및 경선사례, ③ 유권자의 변화된 선거제도에 대한 인식, 여성후보 선택요인 및 여성정치인에 대한 태도, ④ 개정된 선거법 하에서의 여성후보의 선거운동방법을 살펴보고, ⑤ 종합적으로 기초의회 선거제도가 여성후보에 준 효과성을 분석한 후, 향후 과제를 제시하고자 함.



<그림 1> 분석틀 및 방법론

□ 선거제도와 여성의 대표성에 관한 이론적 고찰

■ 개정 선거제도와 여성의 대표성과의 관계

- 여성의 정치적 대표성 문제는 여성의 사회참여 확대와 관련하여 가장 중요하게 부각되는 문제임.
- 이러한 상황에서 2004년 구성된 정치개혁특별위원회를 중심으로 「공직선거법」 개정작업이 이루어 졌고, 개정법에 근거하여 2006.5.31 지방선거가 실시되었음.
- 개정법에 주요 사항으로 다루어 졌던 중선거구제, 비례대표제, 정당공천제, 유급제의 도입이 여성의 정치적 대표성 향상에 어떤 영향을 미칠 것인가를 지방선거 이전의 시점에서 가설형식으로 살펴보고자 함.

1) 중선거구제

- 기초의회의 중선거구제는 지방의원의 전문성 강화, 정치신인의 의회진입 기회 확대, 군소정당의 의석증가 등의 장점을 통해 여성의 지방의회 진출에 긍정적인 역할을 할 것으로 보임.
- 다만, 지자체 조례를 통해 2인 선거구화함으로써 4인 선거구에 비해 여성대표성 차원에서 불리하게 될 여지가 있음. 이에 대한 제도적 장치가 마련되어야 할 것임.

2) 비례대표제

- 공직선거법 개정으로 비례대표제를 기초의회의원까지 확대한 것과 함께 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하고, 후보자명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 1인이 포함되도록 한 것, 또 이를 위반한 경우 후보자등록을 무효로 하도록 한 조항은 여성의 선출에 크게 기여할 것으로 보임.
- 특히, 2005년 개정법은 비례대표의 여성할당제에 있어 여성의 홀수 순번 공천을 추가함으로써 여성할당을 보다 강화한 것임.
- 따라서 비례대표제 도입은 여성의 지방의회 참여에 긍정적인 영향을 할 것으로 보임.

3) 정당공천제

- 정당은 여성의 정치교육과 훈련을 담당하고, 또한 지역구 선거에서 경쟁력있는 여성 후보자를 당선가능성이 있는 지역에 공천하거나 지명함으로써 더 많은 여성대표의 당선에 기여할 수 있으므로 정당공천제가 긍정적으로 작용할 수 있음.
- 특히 여성은 남성에 비해 조직력과 자금동원 능력에서 열세이므로 주요 정당의 공천효과는 더욱 크다고 할 수 있음.
- 따라서 정당공천제는 기본적으로 여성의 지방의회 참여에 긍정적인 역할을 할 것으로 보임.
- 다만, 생활정치중심인 기초의회가 중앙정치화하는데서 발생할 수 있는 문제를 최소화하기 위해 공정하고 투명한 공천과정을 담보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것임.

4) 유급제

- 유급제의 도입은 유능한 인물의 발탁 등의 장점을 가지지만, 이것은 남여를 불문하기 때문에 여성에게만 긍정적인 영향을 미친다고는 할 수 없음.
- 실제로 유급제 도입으로 많은 남성 국회의원보좌관들이 지방의회 참여의 뜻을 밝힌데 대해, 이러한 경험이 일천한 여성들의 경우 경쟁에서 밀리게 될 가능성이 높음.
- 따라서 지방정치에 참여할 수 있는 여성인력이 더 많이 나와야 하는 상황에서 유급제의 도입은 아직은 여성들의 지방의회 진출에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.

□ 2006년 기초의회 선거과정에 있어서 정당의 여성후보 지원현황

■ 2006 지방선거에서 주요정당의 여성후보 공천 및 당선현황

- 2006년 제4대 동시지방선거에 출마한 여성후보는 1,411명으로, 광역단체장 후보에 4명, 기초단체장 후보에 23명, 광역의회에 243명, 기초의회에 1,141명으로 전체 후보자의 11.5%를 차지하였음<표 1>. 여성 당선자는 광역단체장

에 한명도 없는 가운데 기초단체장에 3명(1.3%), 광역의회 88명(12.0%), 기초의회 434명(15.0%)으로 나타났다.

- 이번 지방선거에서 광역의회와 기초의회의 지역구 당선 의원비율은 전체 당선자수 대비 각각 광역의회 4.7%, 기초의회 4.3%, 비례대표 의원 비율은 전체 당선자수 대비 광역의회 73.1%, 기초의회 87.2%로, 대부분의 여성의원들이 비례대표를 통해 지방의회에 진출하였음.

<표 1> 2006 지방선거 여성 당선자 현황

단위: 명(%)

		당선자수					
		전체			여성		
		합계	지역구	비례	합계	지역구	비례
전 국	광역단체장	16	-	-	0 (0.0)	-	-
	기초단체장	230	-	-	3 (1.3)	-	-
	광역의회	733	655	78	88 (12.0)	31 (4.7)	57 (73.1)
	기초의회	2,888	2,513	375	434 (15.0)	107 (4.3)	327 (87.2)

(%)는 전체 당선자 각 항목 대비 여성당선자 각 항목의 비율임.

■ 2006 지방선거에서 주요정당의 여성후보 공천 및 지원정책

- 주요정당들은 과거에 비해 여성의 지방의회 참여확대를 위하여 적극적인 정책을 지원하였지만, 기초의회에 정당공천제가 도입되면서, 특히 열린우리당, 한나라당, 민주당의 경우 경선제의 도입은 여성의 기초의회 출마에 커다란 장애요인으로 남아있었음. 설사, 가점을 주더라도 신인이 많은 여성후보의 경우 이미 상대방 후보가 남성당직자인 경우 이미 많은 지역 활동을 하였던 남성후보에 비하여 인지도나 자금 면에서 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 실제, 경선제를 많이 실시했던 열린우리당의 사례 5건 중에서 1건만이 여성이 경선제에서 승리하였는데, 여성들은 경선이 커다란 장애요인으로 남

아있었음. <표 2>는 5.31지방선거에서의 주요정당의 여성후보 공천 및 지원 정책임.

<표 2> 5. 31 지방선거에서의 주요정당의 여성후보 공천 및 지원정책

		열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
기초 의회 여성 후보 공천 현황 및 당선 현황	지역 구	53명 공천 (21명 당선)	90명 공천 (61명)	126명 공천 (15명 당선)	25명 공천 (7명 당선)
	비례 대표	241명 공천 (86명 당선)	308명 공천 (188명 당선)	107명 공천 (14명 당선)	71명 공천 (30명 당선)
여성후보 공천방향		① 예비후보자 자격심사위원회와 공직후보자추천심사위원회와 같이 공천과 관련된 주요 기구에 여성이 30% 이상 포함. ② 여성의 경우 경선 시 득표수의 20% 가산점 부여. ③ 비례대표제 1번과 50%이상 여성공천, 여성후보자가 4위의 점수를 받은 심사결과가 나왔을 경우 3인의 경선후보자에 포함하도록 함. ④ 전략공천의 경우 전체 후보중 30%를 주고, 이 중 여성은 30% 부여.	① 중앙 및 시·도당 공천심사위원회에 여성이 30% 이상 포함, ② 광역·기초의원 지역구에 여성후보 30% 공천, ③ 시·도별 기초단체장 후보에 1인 이상 여성후보 의무공천 - 1인 이상 미공천시 중앙당 공천심사위원회에서 전략공천 관철	① 민주노동당은 지역구 20%이상 여성할당 당규에 보장, 비례후보의 여성할당 50% 이상을 기본방향으로 내세우고 있음. -3인 이상 출마할 시에 후보 중 20%는 여성 강제 할당 -강제할당의 의미는 해당 지역위원회가 20% 여성할당에 미달할 시에는 해당 지역위원회 다른 후보까지 후보인준을 받지 못한다는 것임 -지역구 후보 중 여성 30%이상시, 지역구 여성후보에게는 약 200만원씩 지원하였고,	① 각급 공직선거에 30%이상 여성후보자 추천 목표, ② 국회 및 지방의회 비례대표에 50%이상 여성공천 및 흡수 순번 부여, ③ 경선결과에 가산점 25% 시행

(계속)

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
여성후보 공천방향			나머지 지역의 여성후보에게 100만원씩 중앙당 차원에서 약 2억 2천만 원을 지원하였음 ② 3-4인 나오는 선거구를 전략선거구로 정하여 여성에게 우선 공천하도록 하였음	
여성후보 선거지원정책	① 금번 지방선거를 앞두고 “지방자치, 여성만이 힘이다”란 주제의 홍보 이벤트사업, ② 여성정책 공약집 발간 및 설명회 개최, ③ 여성후보자 홍보물 발간, ④ 지방선거승리 기반 마련을 위한 여성후보자 대회 및 후보지원, ⑤ 광역의회 여성후보까지 홍보용 무료 ARS 지원, ⑥ 여성후보 지지도 파악을 위한 여론조사 비용 중 50%를 당에서 지원, ⑦ 선거기간 중 수도권 여성후보 지원을 위한 “행복운동팀”을 조직하여, 여성후보지원,	① 여성공천 확대 관련 기자회견 및 중앙 및 시도 여성심사위원 구성 30% 준수 협조 요청, ② 여성후보자 지원을 위한 자원봉사자 모집 및 파견, ③ 5.31 지방선거 여성 후보자 홍보 특집 홈페이지 운영, ④ 중앙여성위원장의 전국 순회 여성후보 선거지원활동	① 여성정치인 발굴과 육성을 위한 교육(-여성지도자학교 운영, -여성농민학교 운영, -광역시도당 지방여성정치학교 운영, -여성정치학교, -여성농민, 여성노동자 정치학교, -지방선거 여성 후보 학교), ② 여성관련 정책 개발비 지원	① 선대위 위원장의 여성후보 맨터 제공

(계속)

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
여성후보 선거지원정책	⑧ 여성후보 기탁 금 지원 및 선거 지원(광역자치단 체장 여성후보의 경우 1억원, 기초 자치단체장 여성 후보 1천 3백만 원, 광역의회 여 성후보 700만원, 기초의회 여성후 보 400만원)			

□ 남녀유권자의 개정 선거제도에 대한 인지도 및 여성후보 선택요인 조사결과

- 남녀유권자를 1,005명을 대상으로 한 설문조사는 기초의회 여성후보가 출마한 지역 중 당선지역 8곳, 낙선지역 7곳, 지역별로는 수도권 8지역, 비수도권 7지역으로 배분하였고, 정당별로는 국회참여 및 지방의회 참여비율과 여성후보를 많이 공천한 정당을 감안하여 열린우리당 5, 한나라당 5, 민주당 2, 민주노동당 3지역을 선정하였음.
- 개정 선거법에 대해 전체적으로 40% 이상의 유권자들이 개정선거법에 대하여 잘 모르거나, 전혀 모르고 있는 것으로 나타났음. 이와 같이 저조한 인지도는 여성 유권자에 있어 더욱 두드러진 것으로 나타나서, 정당공천제의 경우 남성 유권자의 37.27%(23.88+13.39)가 해당 제도를 인지하지 못한 반면, 여성의 경우 58.56%(37.84+20.72)가 인지하지 못한 것으로 나타났음. 중선거구제의 경우 남성의 45.67%(30.97+14.7)가 해당 제도를 인지하지 못한 반면, 여성의 경우 61.26%(40.54+20.72)가 인지하지 못한 것으로 나타났음. 전체적으로 보면, 평균 남성 유권자의 경우 43%가 해당 제도들을 잘 모르거나, 전혀 모르는 반면, 여성 유권자의 경우 평균 59%가 이에 해당되었음.
- 개정 선거제도의 인지도가 투표행태에 미친 효과는 유급제 도입에 대한 인지도가 높을수록 여성후보에게 불리하게, 그리고 비례대표제 도입에 대한

인지도가 높을수록 여성후보에게 유리하게 작용하는 것으로 나타났다. 그러나 유급제와 비례대표제는 여성 후보 선택에 있어 상충적인 영향을 끼치는 것으로 나타나서, 결국 이번 지방의회에 도입된 개정 선거제도의 인지도가 여성후보를 선택하는데 미친 영향은 미미한 것으로 평가됨.

- 인구사회학적 변수 가운데에는 유의미한 변수로 거주지가 호남지역일 경우, 이념적으로 진보적 성향을 가질 경우, 그리고 여성일 경우에 여성후보를 더 많이 선택한다는 결과가 나타났다.
- 여성후보에 대한 투표결정요인을 보면, 남녀유권자는 남성후보에 투표할 때 보다 여성후보에 투표할 때 정당요인을 더 많이 고려하며, 특히 이러한 특징은 여성후보에게 투표한 여성유권자에게 더 두드러지게 나타남.
- 후보를 선택한 요인으로 인물을 평가하는 기준으로, 남녀 유권자들은 평소 지역구활동의 중요성을 강조하였음. 또한 여성후보에 투표한 여성유권자는 남성후보에 투표한 유권자에 비해 후보자의 인지도 및 명망성과 후보자의 정치활동 경력을 인물을 평가하는 주요 사항으로 고려하였음.
- 결론적으로 일반 유권자들은 이번 2006년 제7대 지방의회 선거에 도입된 개정선거법에 대한 인지는 어느 정도 하고 있었으나, 이 개정선거법에 대한 인지 정도가 여성후보를 선택하는 요인으로서는 작용하지 않았음.

□ 2006년 기초의회 선거제도의 변화가 여성후보의 선거운동에 미치는 영향-참여관찰을 중심으로

■ 여성후보 참여관찰 사례 유형

- 본원에서는 지난 지방선거운동 기간 동안 서울·인천, 경기지역을 중심으로 총11명의 기초의원 여성후보에 대해 개정된 선거제도가 여성후보에게 어떻게 영향을 미치는가에 대하여 참여관찰 방법을 통한 선거운동과정을 분석하였음. 여성후보의 경우 열린우리당 4명, 한나라당 3명, 민주당과 민주노동당의 경우 2명씩 배정하였음. 참여관찰은 정당공천제, 중선거구제 등 선거제도의 변화와 함께 여성후보의 선거운동에 따른 당선에 초점을 두었음.

■ 참여관찰 사례 결과에 대한 장애요인 및 문제점

○ 여성후보의 선거경험의 부족

이번 선거에서 보았듯이 여성후보들은 초선이 많았는데, 참여관찰조사 결과 선거경험의 유무가 당선요인으로 작용하였음. 선거경험이 있는 것은 바로 선거조직의 탄탄한 운영으로 연결되었으며 짧은 선거운동 기간이지만 효율적이고 일관적인 선거운동을 할 수 있었던 점은 선거 경험이 없던 타 후보들 사이에서 비교 우위를 차지할 수 있었다고 판단됨. 그리고 해당 선거구의 꾸준한 활동 유무가 당선요인으로 작용했다는 점임.

○ 2인 중선거구제의 도입에 따른 문제점

중선거구제의 도입취지는 한 선거구에서 여러 군소 정당이 진입하여 의회에 다양한 이해세력을 만들어 견제와 균형의 원리를 실현함에 있다고 할 것임. 하지만, 이번에 도입된 중선거구제의 의원정수가 대부분 2명밖에 되지 않는 상황아래에서는 거대 정당의 나누어 먹기식 결과밖에 나오질 않았음. 도입 취지와는 무색하게 군소정당의 진입을 원천봉쇄 한 것임.

○ 복수 공천 및 가, 나, 다 순번의 공천방식 도입에 따른 문제점

나아가 중선거구제 도입에 따른 같은 당내 복수공천제 실시로 상대적으로 기호 나를 배정받은 후보들이 낙선하는 경우가 많았음. 요컨대, 이번 참여관찰 사례 여성후보들의 당선 요인의 첫 번째를 꼽으라면 해당 정당의 지지도라고 볼 수밖에 없음. 아직도 우리사회가 지역주의, 연고주의에 기반을 둔 한계를 지닌 양대 정당 구조 아래서 열린우리당과 한나라당 공천을 받았던 여성후보들의 경우 당선사례가 많았으며 그 외 군소정당의 경우 정당공천제 및 중선거구제의 도입으로 상대적으로 피해를 입은 것은 부인 할 수 없을 것임.

□ 기초의회선거에 여성대표성 확대를 위한 향후 과제

- 이상 선거제도가 여성의 정치적 대표성제고에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴본 결과 여러 가지 변화된 선거 관련 조항들이 있었지만 그 중에서도 기초의원회에 대한 중선거구제의 도입, 기초의원 비례대표제의 도입, 그리고 정

당공천제를 기초의회까지 확대시킨 선거제도의 변화는 모든 후보들에게도 선거운동 과정에서 중요한 요인으로 작용하였으며, 여성후보에게도 많은 영향을 주었음.

- 개정선거법이 모든 후보에게 영향을 미친 것을 요약하자면 중선거구제는 당초 4인 선거구제 도입이 근본 취지였으나, 도입취지와 다르게 의원정수 확정문제에서 대다수 2인 선거구제를 만듦으로서 거대정당의 나눠 먹기식 결과를 낳았으며 이는 곧 선거구의 확대에 의하여 선거비용의 증가라는 재정적 부담을 가져다주었음.
- 기초의원 정당공천제가 맞물려 그야말로 정책선거나 인물선거가 아닌 정당지향적 투표가 이루어졌다는 점, 이로 인하여 공천과정에서 배제되거나 무소속 후보들에게는 힘 한번 쓰지 못하고 낙선하고 말았던 선거였다는 점은 지방자치의 본질이 지역현안을 해결 할 수 있는 일꾼을 뽑자는 취지와 다르게 운영되었던 점은 분명 문제가 있다 할 것임. 또한 정당공천제와 함께 경선제의 도입 및 실시는 경선과정상의 민주성 및 투명성 등이 확보되지 못한 상황 아래서 여성후보에게 정치참여의 벽이 높다는 점을 참여관찰 사례에서도 시사해 주었다고 볼 수 있음. 경선과 관련하여 이미 앞의 사례에서 보았듯이, 첫째, 열린우리당의 경우 여성후보를 전략적으로 발굴하였으나, 경선제를 해야 하는 상황에서 선거경험이나 지역에 인지도가 낮은 상황에서 대부분 낙선하였고, 둘째, 개정된 선거제도에서 특히 선거구제가 2인 선거구제 인지 3인 선거구이상의 선거구이냐에 따라서 여성후보를 경선제 구도로 유도하기 때문에 여성후보는 근본적으로 불리하였음. 셋째, 상대 경선후보가 남성과 여성이었던 점에 있어 기본적으로 한명의 여성이 탈락될 수밖에 없는 여건이 형성되었다는 점이다. 결론적으로 경선제의 경우 기본적으로 여성후보에게 불리하게 작용하는 것으로 나타났다. 경선의 문제를 개선하기 위하여 “200-300명 정도로 구성하는 선거인단의 대표성 문제”, “경선 운동기간이 짧은 문제”, “투표율 저조에 따른 문제” 등 문제가 있으나, 근본적으로 여성후보와의 관계에 있어 전반적인 검토가 요구됨.
- 이번 선거결과를 놓고 볼 때 그나마 개정 선거법상 여성의 의회진출에 기여한 조항이 바로 비례대표제의 도입이라 할 수 있음. 특히 비례대표지방의회 의원 100분의 50이상을 여성으로 추천하여야만 한다는 공직선거법 제47조 제3항은 단순한 권고조항이 아닌 강행규정화 함으로써 이번 선거결과 여성

의 비약적 의회진출에 기여하였다고 볼 수 있음. 하지만 지역구 선출직 의원의 경우 30% 추천하도록 노력하여야 한다는 공직선거법 제47조제4항의 경우 각 정당에 구속력이 없는 조항에 해당하기에 실제로 공천이 미약했고, 또한 당선율 면에서도 국회의원 여성 비율보다 적었던 점은 앞으로 해결해야 할 과제로 남아있음.

- 선거운동방식의 변화로 꼽을 수 있는 예비후보자 등록 및 일정 기간의 선거운동의 허용 조항도 문제점으로 제기할 수 있겠음. 튼튼한 지역적 기반이 없는 여성 정치 신인에게 제도 자체는 60일이라는 기간이 당선의 교두보를 마련하기 위한 좋은 기회라는 점은 부인할 수 없으나 이에 따른 희생, 바로 선거자금문제와 선거운동 주체의 한정성으로 인한 선거운동의 효율성제고의 부재라는 문제점을 내포하고 있음을 보여주었음. 덧붙여 경선과정까지 거치게 되는 여성후보의 경우에 긴 선거 레이스와 길어진 기간만큼 증가된 선거자금 확보 문제는 제도취지와 달리 오히려 여성후보들에게 악재로 작용하였음을 참여관찰 사례에서도 보여주었음.
- 결론적으로 제4대 지방선거에서 기초의회에의 여성 진출은 여성계가 목표로 한 30%에는 못미쳤으나, 지난 지방선거의 2.2%에 비하여 6배 이상 증가하였다. 지방정치가 생활정치로 정착되기 위하여 여성의 역할이 커져야 하는데 이를 위하여 여성의 정치참여가 확대되어야 할 것임. 이와 관련하여 다음과 같이 향후 과제를 제안하고자 함.
 - ① 정당 공천과 관련하여 전략공천의 확대 및 복수공천시 추첨제로 바꾸어야 함.
 - ② 선거구제의 개편과 관련하여 중대선거구제 당선보장제를 도입하여야 함.
 - ③ 여성정치발전기금의 확대를 통하여 예비선거 기간 중 여성후보 지역구 활동비를 보전해주어야 함.

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구내용 및 방법	5
가. 연구내용	5
나. 연구방법	6
다. 연구의 분석틀	7
3. 연구제한점	8
4. 선행연구에 대한 검토	9
가. 정당요인	10
나. 선거제도요인	13
II. 선거제도와 여성의 대표성에 관한 이론적 고찰	17
1. 개정 공직선거법의 주요내용	19
2. 기초의회 선거제도 개정과정	23
가. 기초의회 선거제도의 개정배경	23
나. 국회 정치개혁특별위원회의 논의과정	24
3. 개정 선거제도와 여성의 대표성과의 관계	30
가. 중선거구제	30
나. 비례대표제	31
다. 정당공천제	33
라. 유급제	34
III. 2006년 기초의회 선거과정에 있어서 정당의 여성후보 지원현황	35
1. 2006 지방선거에서 주요정당의 여성후보 공천 및 당선현황	37
가. 2006 지방선거와 여성의 지방의회 진출현황	37

나. 여성후보의 당선율	38
다. 정당별 여성당선자 현황	40
라. 주요정당의 16개 시도별 여성후보자 및 당선자 현황	41
2. 주요정당의 여성후보 공천 및 지원정책	46
가. 열린우리당	47
나. 한나라당	54
다. 민주노동당	56
라. 민주당	58
3. 소결	61

IV. 남녀유권자의 개정 선거제도에 대한 인지도 및 여성후보

선택요인 조사결과	65
1. 조사 설계	67
가. 조사 대상지역 선정	67
나. 조사 방법	68
다. 조사 내용	68
라. 응답자의 일반적 사항	70
2. 개정 선거법에 대한 인지도가 여성후보 선택에 미친 영향	73
가. 개정 선거법 인지도	73
나. 개정 선거제도의 효과분석	75
다. 유급제와 비례대표제 인지도와 여성후보 선택	79
라. 여성후보 당선에 있어서 개정 선거법의 영향 : 유권자인식	82
3. 남녀 유권자의 여성후보 선택요인 및 당락요인	83
가. 투표한 후보의 성별	83
나. 지역구 후보 투표시 결정 요인	83
다. 정당투표시 주요 고려사항	84
라. 인물투표시 주요 고려사항	86
마. 여성후보 당락 요인	88
4. 남녀유권자의 정치일반 및 여성정치인에 대한 의식과 태도	90
5. 소결	94

V. 2006년 기초의회 선거제도의 변화가 여성후보의 선거운동에 미치는 영향	97
1. 여성후보 참여관찰 사례 유형	99
2. 여성후보자의 개인적·지역적 특성	100
가. 여성후보의 개인적 특성	100
나. 해당 선거구의 지역적 특성	103
3. 선거 전략과 주민호응도 및 평판	104
가. 서울·인천지역	104
나. 경기지역	110
4. 후보자 이미지 및 선거 공약 비교	115
가. 서울·인천지역	116
나. 경기 지역	121
5. 선거운동방식 전략의 비교	123
6. 선거결과와 당락요인 비교분석	125
가. 당선사례 분석	128
7. 여성후보의 선거운동에 있어서의 장애요인 및 문제점	131
가. 여성후보의 선거경험의 부족	131
나. 2인 중선거구제의 도입에 따른 문제점	132
다. 복수 공천 및 가, 나, 다 순번의 공천방식 도입에 따른 문제점	132
VI. 기초의회선거에 여성대표성 확대를 위한 향후 과제	133
1. 기초의회 선거제도의 변화가 여성후보에 미친 효과성 분석	135
가. 정당공천제 도입의 효과성	135
나. 중선거구제 도입의 효과성	138
다. 비례대표제의 도입과 여성의 의회진출과의 연관성	143
라. 선거운동방식의 변화의 효과성	144
2. 향후 과제	145
■ 참고문헌	149

■ 부록	153
1. 전문가 집단토론회	155
2. 주요정당의 지방선거 후보공천 절차	170
3. 조사 설문지	182

표 목 차

<표 II-1>	공직선거법 및 정치자금법의 주요 개정내용(2005.8.4)	20
<표 II-2>	비례대표 지방의회의원 여성후보자 추천할당제 관련 법 개정 현황	23
<표 II-3>	전국 기초의원선거구 의원정수	31
<표 II-4>	선거제도와 여성의 의회진출	32
<표 III-1>	2006 지방선거 여성 후보자 현황	37
<표 III-2>	2006 지방선거 여성 당선자 현황	38
<표 III-3>	2006 지방선거 여성후보자의 당선율	39
<표 III-4>	1995·1998·2002 지방선거 여성후보 및 당선자 현황	39
<표 III-5>	주요정당의 2006 지방의회 여성 공천자 및 당선자 현황	40
<표 III-6>	정당별 광역의회 지역구 여성후보자 및 당선자	42
<표 III-6-1>	정당별 광역의회 비례대표 여성후보자 및 당선자	43
<표 III-7>	기초의회 지역구 여성후보자 및 당선자	44
<표 III-7-1>	기초의회 비례대표 여성후보자 및 당선자	45
<표 III-8>	경선 참여관찰 사례의 유형	50
<표 III-9>	5. 31 지방선거에서의 주요정당의 여성후보 공천 및 지원정책	61
<표 IV-1>	조사대상지역 선정기준	67
<표 IV-2>	조사 내용	69
<표 IV-3>	응답자의 일반적 사항	71
<표 IV-4>	성별 기초의회 개정 선거법 인지도	74
<표 IV-5>	여성후보 선택과 개정 선거법: 개별적 효과	78
<표 IV-6>	여성후보 당선에 있어 개정 선거법의 중요도: 유권자 인식	82
<표 IV-7>	남녀유권자의 성별 투표 후보	83
<표 IV-8>	기초의원 지역구후보 투표시 결정 요인	84
<표 IV-9>	정당투표시 고려사항1 - 성별	85
<표 IV-10>	정당투표시 고려사항2 - 투표후보별	86
<표 IV-11>	인물 평가시 중요 고려사항1 - 성별	87

<표 IV-12> 인물 평가시 중요 고려사항2 - 투표후보별	88
<표 IV-13> 여성후보 당선지역의 유권자가 인식하는 당선이유	89
<표 IV-14> 여성후보 낙선지역의 유권자가 인식하는 낙선이유	89
<표 IV-15> 당락 지역별 여성후보 인지 시점	90
<표 IV-16> 남녀유권자의 평소 정치에 대한 관심도	91
<표 IV-17> 남녀유권자의 이념적 성향	91
<표 IV-18> 기초의원 후보 결정시 가장 많이 참고한 매체(다중응답분석)	92
<표 IV-19> 여성후보가 출마(여성후보비율 11.5%)한 것에 대한 의미	92
<표 IV-20> 기초의회 여성당선자의 비율(15%)이 지난 선거 때보다 증가된데 대한 의견	93
<표 IV-21> 기초단체장 여성 3명(1.3%) 당선된데 대한 의견	94
<표 V-1> 5.31 지방선거 참여관찰 사례의 유형	99
<표 V-2> 참여관찰사례 여성후보들의 개인적 특성	100
<표 V-3> 참여관찰 후보들의 해당 지역구 역대 선거결과	103
<표 V-4> 참여관찰 여성후보의 선거기본전략 및 지역주민들의 호응도 비교	113
<표 V-5> 후보자 이미지 및 선거공약, 서울·인천지역	116
<표 V-6> 후보자 이미지 및 선거공약, 경기 지역	121
<표 V-7> 참여관찰 여성후보들의 선거운동 방식의 비교	124
<표 V-8> 참여관찰 여성후보자 지역구 의원 선거결과	126
<표 V-9> 참여관찰 사례후보 당선자의 당선요인	130
<표 VI-1> 역대 기초의회선거별 여성후보 당선자 현황	140

그림 목 차

<그림 I-1> 분석틀 및 방법론	8
<그림 IV-1> 유급제와 여성 후보선택	80
<그림 IV-2> 비례대표제와 여성 후보 선택	80
<그림 IV-3> 유급제와 비례대표제의 상충관계	81

I

서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구내용 및 방법
3. 연구제한점
4. 선행연구에 대한 검토

1. 연구의 필요성 및 목적

지난 5월 31일 제4대 동시지방선거가 실시되었다. 이번 선거에 대해 연구자는 첫째, 지방선거가 중앙정치에 예측되었던 선거였다는 점, 둘째, 매니페스토가 지방선거에서 처음 도입되었다는 점, 셋째, 여성의 정치참여가 확대되었다는 점 등으로 평가할 수 있다. 그러나 무엇보다도 바람직하지 않은 것은 이번 선거가 정당별 지지에 따른 소위 줄 투표가 이루어짐에 따라 중앙정치에 예측된 지방자치현실을 적나라하게 보여주었다는 점이다.

이번 지방선거부터 정당공천제, 중선거구제, 비례대표제, 유급제, 예비후보제가 도입되는 등 종전의 지방선거와 달리 많은 제도적 개선이 있었다. 이러한 제도적 개선과 함께 정당들도 지방정치를 생활정치로 인식하여 지난 2002년 지방선거 때 보다 보다 많은 여성들을 지역구와 비례대표제에 공천하였다. 제3장에서 살펴볼 수 있듯이 이번 지방선거에서 나온 여성후보 수는 광역자치단체장 4명(당선 0명<0.0%>), 기초자치단체장 23명(당선 3명<1.3%>), 광역의회 “지역구 107명(당선 31명), 비례대표 136명(당선 57명)<전체 당선 합 12.0%(88명)>”, 기초의회 “지역구 391명(당선 107명), 비례대표 750명(당선 327명)<전체 당선 합 15.0%(434명)>”으로 2002년의 기초자치단체장 0.9%(2명), 광역의회 여성의원 9.2%(63명), 기초의회 2.2%(77명)에 비하여 많이 증가한 상황이나 아직 지역구 여성참여는 미흡한 실정이다. 실제 2002년도 광역의원, 기초의원 지역구 여성의원 비율은 각각 2.3%, 2.2%였고, 이번 지방선거에서 각각 4.7%, 4.3%로 두 배 가량 지역구에서의 여성당선자 비율이 증가하였지만, 보다 증가되어야 할 것이다.

지방정치에 여성의 참여가 확대되어야 할 중요한 이유로는 첫째, 현 정부의 지방분권화 정책과 함께 지방자치제가 보다 생활정치로 발전하기 위하여 여성의 참여가 확대되어야 한다는 점이다. 우리나라의 지방자치제는 1991년 30년 만에 재개된 이래 점차 생활정치로 자리를 잡아가고 있다. 지방화시대를 맞아 현재 우리가 지니는 관심분야로 “지역의 복지 및 삶의 질 향상 문제, 지역 사회개발 및 지역 간 격차 해소 문제, 환경 문제의 해결 및 문화적 욕구 충족에 관한 문제 등”을 들 수 있다. 이러한 문제를 해결하고 보다 성숙된 지방자치시대를 창조해 나가기 위

해서는 무엇보다 자치단체장과 지방의회 의원의 적극적인 역할과 함께 주민의 적극적인 참여가 필요하다.

둘째, 지방자치제가 여성정치 충원의 풀뿌리 훈련의 장으로서 향후 광역의회, 국회진출의 통로의 역할을 할 수 있다는 점이다. 우리나라의 경우 15대, 16대, 17대 국회를 살펴볼 경우 남성의원의 경우 지방의원으로 있다가 국회의원으로 진출한 경우가 많지만, 여성의원은 극히 드물다. 15대 국회의 경우 227명의 지역구 의원 중 9명(4%)이 지방의회 의원 출신이었는데, 전원 남성이었다. 16대 역시 국회의원 227명중 지역구 의원 13명(5.7%)이 지방의회 의원 출신인데, 전원 남성이었다. 단지, 16대의 경우 전국구 비례대표제에 지방의회 여성의원 출신이 2명 있었다. 전국구에 지방의회 출신 남성의원도 1명 있었다.¹⁾ 17대의 경우 지방의회 출신 여성의원의 경우 지역구에는 없고, 비례대표제 국회의원에 4명으로 증가하게 된다. 그간 지방의회 출신 여성의원들이 국회에 진출하지 못하는 이유로는 우선 지방의회에도 수적인 열세를 보이면서, 현 제도 하에 공천권을 가진 당원협의회장이 대부분 남성이라는 이유와 함께 정당의 소극적인 태도, 여성의원들의 소극적인 자세도 문제점으로 지적할 수 있다. 이외에도 여성의 정치참여가 확대되어야 할 이유로 여성의원이 많은 나라일수록 부정부패가 적다는 점을 들 수 있다. 앞으로 지방정치의 발전을 기하고, 지방의회 여성의원이 정치인력풀로서의 역할을 할 수 있게 되기 위해서는 지방의회 여성의원 비율이 최소 30% 이상 되어져야 할 것이다.²⁾ 따라서, 여성의 정치참여 확대를 위한 다양한 제도개선의 노력과 함께 지역구에 여성대표성을 강화해나가야 하는 과제가 있다. 특히 2004년 17대 총선을 앞두고 개정된 정치관계법의 정치적 효과가 지방선거에서는 어떻게 나타나는지, 나아가 지방정치에서 여성의 대표성 확보에는 어떠한 영향을 미치는지 고찰하는 것은 향후 여성의 대표성 확보를 위한 제도적 방안을 마련하는데 중요한 의미를 가질 것으로 판단된다. 특히 공직선거법 47조 4항에 의하면 임기만료로 끝나는 국회 및 지방선거의 경우 지역구 30%이상을 공천하도록 하였음에도 불구하고, 그간 각 정당들은 이를 지키

1) 김원홍, 김민정, 이현출, 김혜영(2003), 「지방의회 여성의원의 국회진출 확대 방안」, 국회 여성특별위원회, pp.25-33.

2) 유엔은 1995년 이후 여성의 정치참여 임계질량 비율을 30%로 잡고 각국에 여성의 정치 및 정책결정과정에서의 참여 30%이상을 권고한 바 있다.

지 않았다.

따라서 본 연구는 2006년 5월 31일 실시된 지방선거 기초의회의 선거제도 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과를 분석하고, 향후 여성의 정치적 대표성을 늘리는 방안을 모색하는데 그 기본목적이 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 영향을 미칠 수 있는 상황과 관련하여 ① 개정 선거제도가 여성의 대표성에 미치는 영향에 관한 고찰, ② 개정된 선거제도하의 정당의 여성후보의 공천상황 및 경선사례, ③ 유권자의 변화된 선거제도에 대한 인식, 여성후보 선택요인 및 여성정치인에 대한 태도, ④ 개정된 선거법 하에서의 여성후보의 선거운동방법을 살펴보고, ⑤ 종합적으로 기초의회 선거제도가 여성후보에 준 효과성을 분석한 후, 향후 과제를 제시하고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

가. 연구내용

본 연구를 위해 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구내용 및 방법, 선행연구 분석을 시도하였다. 제2장에서는 개정 선거제도가 여성의 대표성에 미치는 영향에 대한 이론적 고찰을 하였다. 세부내용으로는 ① 개정 공직선거법의 주요 내용, ② 기초의회 선거제도의 개정과정, ③ 개정 선거제도가 여성의 대표성에 미치는 영향에 대한 고찰, ④ 분석틀 및 방법론 등을 살펴보았다.

제3장에서는 2006년 기초의회 선거과정에 있어서 정당의 여성후보 지원현황으로 ① 2006 각급 지방선거에서 주요정당의 여성후보 공천 및 당선현황, ② 기초의회 선거 여성후보자에 대한 주요정당의 여성후보 공천 및 지원정책을 살펴보고, 공천과정에서 여성후보들이 가장 어렵다고 호소하는 부분을 살펴보기 위하여 열린우리당 여성후보 경선사례를 살펴보았다. 제4장에서는 남녀유권자의 개정 선거제도에 대한 인식, 여성후보 선택요인 및 여성정치인에 대한 태도 등을 조사 분석하였다.

제5장에서는 2006년 개정 선거법이 여성후보에 미치는 영향에 대하여 분석하였다. 세부내용으로는 ① 2006 기초의회 선거 여성후보자의 일반적 특성, ② 사례연구로서 주요 정당의 기초의회 여성후보들의 선거운동방법을 살펴보고, 정당 공천과 중선거구제와 관련된 문제점 및 향후 과제를 제시하였다. 제6장에서는 이러한 앞의 내용을 바탕으로 먼저 기초의회 선거제도의 변화가 여성후보에 준 효과성을 분석하고, 기초의회 선거에 여성대표성 확대를 위한 향후 과제를 제시하였다.

나. 연구방법

연구방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌연구로는 ① 개정선거법의 도입배경과 선거제도가 여성 대표성에 미치는 영향, ② 2006 각급 지방선거에서 주요정당의 여성후보 공천 및 당선현황, ③ 2006 기초의회 여성후보자의 일반적 특성- 출마후보자의 연령, 교육수준, 직업, 정치경력 등을 분석하였다.

둘째, 기관조사 방법으로 각 정당별 여성후보 공천 및 지원정책에 대하여 알아보았다.

셋째, 여성후보가 출마한 15개 지역(당선 지역 8개, 낙선 지역 7개)을 대상으로 선거제도 변화 및 후보에 대한 정치의식 조사를 위하여 약 1000명의 남녀유권자 대상으로 설문지 조사를 하였다.

넷째, 주요정당에서 출마한 여성후보의 본선과정에서의 여성후보의 선거운동 전략 및 공약에 대하여 특성별 사례연구를 실시하였다. 이를 위하여 참여관찰 조사방법을 활용하여 구조화된 check-list 작성을 통한 여성후보의 사례별 경선과정 및 본선의 선거운동과정을 관찰하였다. 조사대상자는 여성후보경선이 5명, 여성후보 선거운동이 11명으로 하였다. 조사결과는 참여 관찰한 내용을 분석하고, 평가하였다. 여성후보 경선사례의 경우 기본적으로 경선을 원칙으로 하는 열린우리당의 경우를 살펴보았다. 왜냐하면, 기초의회에서 경선을 하는 정당으로 열린우리당이 대표적이었기 때문이다.

다섯째, 정당 및 관계전문가, 후보를 대상으로 집단토론회를 개최하였다. 정당의 주요 당직자, 후보, 공천심사위원 등을 대상으로 개정선거법이 여성의 대표성에 미

치는 영향에 대하여 2006년 10월 17일에 기초의회 선거제도가 여성의 대표성에 미친 효과 및 향후과제 마련을 위한 전문가 집단토론회를 개최하였다.³⁾<내용: 부록 2참조>.

여섯째, 본 연구의 내용 보충을 위하여 2006년 6월 13일 「5. 31 지방선거와 여성」이란 주제로 여성정책포럼을 개최하여, 전문가의견을 수렴하였다.

다. 연구의 분석틀

여성의 정치적 대표성 문제가 여성의 사회참여 확대와 관련하여 가장 중요하게 부각되는 문제임을 직시한다면 이를 뒷받침 해주는 선거제도의 변화가 여성의 정치적 대표성에 어떤 영향을 미치는가를 분석하는 일이야 말로 여성의 정치참여 확대를 위한 논의의 출발점이라 할 수 있겠다. 더욱이 기초의회가 생활정치로 거듭나기 위해서 여성의 정치참여는 중요한 변수가 되는 것이다.

그런 의미에서 지난 5월 31일에 실시된 제4대 전국 동시지방선거는 개정된 공직선거법에 의해 새로이 채택된 선거제도가 여성의 정치적 대표성 확대에 어떤 영향을 미쳤는지 가늠할 수 있는 기회가 되었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

따라서 본 연구에서는 정당공천제, 중선거구제, 비례대표제, 유급제, 선거운동방식 변경 등 선거제도의 변화가 여성의 지방의회 참여확대에 미친 영향을 분석하고, 그 과정에서 드러난 문제점을 제시하며, 이를 개선하기 위한 향후 과제를 모색해 보고자 한다.

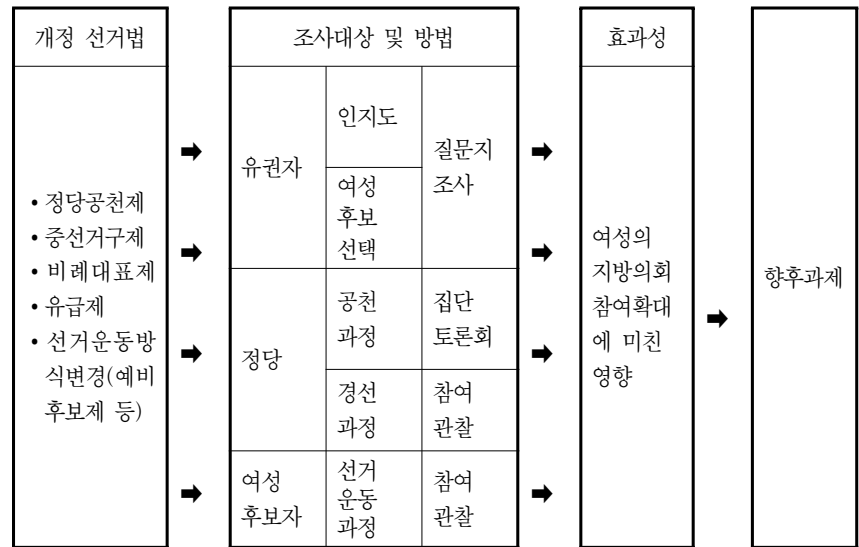
이를 위해 유권자, 정당, 여성후보자의 3가지 조사대상을 통해 개정 선거제도의 영향과 문제점 및 개선방안을 파악할 것이다.

위 3가지 조사대상을 선택한 이유는 선거과정에서 가장 유기적인 관계를 유지해야 하는 기본적인 주체들이기 때문이다.

조사방법은 유권자에 대해서는 질문지 조사, 정당에 대해서는 집단토론회(공천과정), 참여관찰(경선과정), 여성후보자에 대해서는 참여관찰의 방법을 이용하였다.

3) 참석자는 다음과 같다. 장미연 한나라당 대전시 서구 의원, 강월구 한나라당 여성국장, 송연자 민주당 여성국장, 전경숙 민주당 의왕시 출마자, 서영교 열린우리당 서울시 공천심사위원, 박윤희 열린우리당 고양시의회 의원, 박진경 열린우리당 여성위원회 부국장과 연구진 등이다

8 기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후 과제



<그림 1-1> 분석틀 및 방법론

3. 연구제한점

첫째, 본 연구는 개정 선거법 중 정당공천제, 중선거구제, 비례대표제, 유급제, 예비선거제 도입과 관련된 제도 부분만을 중심으로 살펴보았다는 점이다. 이번 지방선거의 경우 기초의회 여성의원 참여와 관련하여 선거제도 이외에도 중앙정치 영향이 크게 작용하였다. 그럼에도 불구하고, 본 연구에서는 개정된 선거법을 중심으로 유권자, 정당, 후보자를 중심으로 조사를 하고 결론을 맺었다.

둘째, IV장의 유권자의 개정 선거제도에 대한 인지도 및 여성후보 선택요인을 조사하는 지역에 여성후보 참여관찰 지역을 포함시키지 못하였다는 점이다. 당초, 연구설계 단계에 있어서는 여성후보 참여관찰지역을 선정하는데 있어 유권자조사 지역을 고려하였으나, 참여관찰 지역의 경우 조사지역이 기본적으로 수도권 지역으로 한정하였고, 선정기준을 소속 정당/출마한 여성후보의 지역구 협의의장의 원내, 원외 분배/조사지역(서울, 경기, 인천) 비율을 고려하다 보니까, 유권자 조사에 있어 참여관찰지역을 포함할 경우 새로운 bias가 생길 우려가 있어 전국 규모의 조

사를 실시하였다.

셋째, 후보자 참여관찰과 관련하여 선거기간 13일 만을 살펴보았다는 점이다. 이번 지방선거부터 예비 후보들은 선거일 60일 전부터 제한된 범위 내에서 선거운동을 할 수 있게 되었다. 본 연구에서는 이번 개정된 선거법과 관련하여 본선에 출마한 정당별 여성후보에 대하여 살펴보았는데, 예산관계와 자원봉사자 모집이 쉽지 않아 본선과정에서만 자원봉사자로 하여금 정당공천, 중선거제의 영향을 바탕으로 여성후보자들이 어떻게 선거운동을 하는지 참여 관찰을 통하여 파악하도록 하였다. 따라서 공천과정에 당원협의회 위원장과의 관계와 60일간의 예비 후보선거기간 동안의 내용에 대하여 후보자의 면접과 집단토론회에서 출마한 후보자를 통하여 들을 수밖에 없었다. 공천과정의 내용을 보완하기 위하여 정당의 공천심사위원, 여성국장, 후보들과 함께 집단토론회를 통하여 내용을 보완하였다.

4. 선행연구에 대한 검토

1991년 지방자치 부활 이후 지방의회는 여성의 생활과 밀접한 문제를 의제로 다룬다는 점에서 여성의 전문성을 발휘 할 수 있는 통로가 마련되었다. 90년대 이후 지방의회 여성의 정치참여(이진숙 1999; 홍미화, 1999; 안소현, 1998, 진은희, 2002, 이재화, 2004; 이대우 2005)에 대한 연구가 활발하게 이루어지기 시작했다. 특히 여성의 정치참여에 대한 필요성이 제기되고 있는 상황에서도 여성의 대표성이 가시적인 성과를 내지 못하고 있는 현실을 지적하며 단기적인 실효성을 보이기 위해서 법·제도적 측면과 관련한 연구는 진은희(2002), “한국여성의 지방정치참여확대연구: 정치제도를 중심으로”, 유승희(2000), “여성의 정치참여확대를 위한 여성할당제의 기능에 관한 연구”, “여성의 정치참여 확대방안에 관한 연구: 지방선거를 중심으로”, 임혜자(2003), “지방자치제하에서의 여성의 정치참여 확대 방안 연구”, 백영희(2005), “기초단체장 정당공천제의 개선방안에 관한연구”, 조성대·황영주(2005), “여성들의 지방의회 진출을 위한 법적·제도적 방안 모색: 후보자와 유권자들의 입장과 태도를 중심으로”, 김종웅(2005), “지방선거의 정당공천제에 관한 연구: 기초의회의원의 효과성 인식을 중심으로”, 김종갑(2006), “기초의회의원 선거구제”,

이일희(1998), “지방의회 선거제도 개선방안에 관한 연구”, 최기재(2004), “지방선거제도의 문제점과 선거공영제 확대방안에 관한 연구”, 강원택(2005), “지방자치 선거제도 개정 방향에 대한 의견” 등으로 집약할 수 있다.

이러한 정치제도의 문제점에 대한 연구들은 여성의 정치진입을 유리하게 하기 위해서는 중·대선거구제와 비례대표제, 할당제 등을 도입하고 여성의 대표성 확대 방안을 마련하는 등 지방자치의 올바른 정착과 소수정당 및 정치신인들이 정치진입에 용이할 수 있는 방안을 제도적 측면에서 찾고 있다.

이러한 기존연구를 바탕으로 본 연구에서는 구체적으로 개정된 선거제도가 기초의회를 보다 전문화시키고 의회의 대표성을 보다 증대시키는지를 밝히는데, 그 목적이 있다. 예를 들어 제4차 동시지방선거 기초의회에 도입된 정당공천제, 예비후보자, 유급제는 의회전문화를 위한 제도적 장치로서 여성의 대표성에는 얼마나 효과를 미치는지 여부와 중선거구제, 비례대표제의 도입과 같은 대표성 변수가 여성의 대표성에 미치는 효과를 분석하는 데 기본 목적을 두고자 한다. 그리하여 기초의회와 관련하여 예비후보자, 유급제에 대한 기존연구가 극히 없는 상태에서 여성의 정치적 대표성의 확대에 영향을 미치는 요인으로 정당차원과 선거제도의 차원으로 구분하여 기존연구를 살펴보면 다음과 같다.

가. 정당요인

한국정당제도는 정당 그 자체가 1인의 지배와 이에 충성하는 중간 보스 지배체제로 운영되는데다가 혈연, 지연, 학연 등의 연고주의가 여성의 정치참여를 저해하고 있다고 보고 있다. 즉 한국 정당은 특정인물과 지역중심으로 구성되어 있기에 정당정치 자체가 대중 속에 제대로 그 뿌리를 내리지 못하고 있다고 본다. 따라서 유능한 여성후보가 있다 하더라도 공천과정에서 여성은 차후의 고려 대상이 되고 있다. 또한 여성당원 수가 증가한다 하더라도 정당 고위직에 여성의 진출은 극히 저조하다고 분석하고 있다(나종천, 2001:355-356).

한편 박재규(2004)는 한국사회에서 여성의 정치참여는 아직도 제한된 영역으로 남아 있는데, 그 이유는 남녀에 대한 이분법적인 성 역할과 여성 차별적인 관행의 지속, 그리고 여성의 정치참여를 적극적으로 유도할 수 있는 ‘할당제’와 같은 제도

개혁에 남성 중심적 정치권이 소극적이기 때문이라고 한다. 박재규는 17대 총선에서 나타난 결과를 분석하며 지역구 후보자 공천의 경우 여성후보는 단지 5.6%로 매우 낮았으며, 특히 주요 정당의 공천비율은 4% 수준으로 더욱 낮은 수준이었다고 한다. 더욱이 비례대표의 경우 여성후보 50% 추천이 의무사항이 아니어서 정당의 소극적인 태도를 문제 삼았다. 이러한 문제점은 향후 선거법 개정에서 보완되어야 한다고 말하고 있으며, 이는 곧 지역구 여성후보 30% 공천과 비례대표의 경우 남녀동수(50%) 추천사항을 지키지 않은 정당의 명단은 선관위 등록이 불가능하도록 개정할 필요가 있다고 보는 것이다. 마찬가지로 조현옥(2003)도 정치 분야에서 여성들의 참여 현황을 보여주면서 여성들이 정치 분야에 진출하기 힘든 이유를 세 가지로 정리했다. 첫째는 가부장적 사회의식을 지적했다. 두 번째는 후보로 나서려는 여성인력이 부족하다는 것이다. 그 이유는 가부장적인 사회화로 인해 여성들 스스로 정치에 참여하려는 의욕을 상실하였기 때문이고, 정치에 입문하는데 자금과 조직에 있어서 여성이 취약하기 때문이라는 것이다. 세 번째는 구조적인 문제로 한국의 정치제도 자체가 여성의 참여를 구조적으로 가로막고 있다고 지적했다. 그 예로 정당의 남성중심성, 공천심사위원회나 지구당 위원장이 남성인 구조하에서 여성의 참여가 어렵다는 것이다. 따라서 여성의 정치진출을 위한 역량 쌓기는 위의 여성이 진출하지 못하는 이유를 제거하는 작업에서부터 시작해야 한다고 주장하고 있다(조현옥, 2003:26-27).

1990년대 지방자치 제도의 도입 이후 비록 그 숫자가 아직은 가시적이지 않지만 여성을 정치적 주체로 새롭게 인식시키는 계기가 되었을 뿐만 아니라 정치가 여성의 일상생활과 밀접한 관련성이 있음을 인식시키는데도 크게 기여하였다(한혜영, 1998). 그러나 기존 연구들은 여전히 지방자치 분야에서 여성의 대표성이 국회보다 더 낙후되어 있다는 점을 문제로 지적하고 있다. 이는 한국 사회의 다양한 분야에서 여성들이 능력을 발휘하고 있고, 교육 수준도 높아진 것에 비해 정치 분야에서의 여성의 대표성이 너무 낮기 때문에 양성평등사회로 나아가는데 걸림돌이 된다는 것이다(남윤인순, 2004:159-160). 이러한 논의는 여성의 지방 정치 진출을 높이기 위한 방안으로 첫째, 정당공천 제도의 개선, 둘째, 중선거구제도입 등의 제도적 개선을 제안하고 있다.

정당공천은 중앙정치와 지방정치를 연계하여 정치의 효율성을 제고시켜주고, 정치 지방생에게는 지방자치의 훈련장을 통해 중앙 정치무대로 진출할 수 있는 통로의 역할을 하는 기능이 있다는 점에서 지방의회 정당공천을 찬성하는 주장도 있다(강원택, 2005; 조현옥, 2005). 또 정당공천이 이루어지면 정당의 뿌리가 지방에서부터 내리기 시작해 당내 민주화가 이루어지고 중앙당의 전횡이 없어질 수 있다는 것이다. 이와 달리 정당공천 반대론은 지방선거에 정당참여를 허용할 경우 주민의 의사를 반영하기 보다는 정당의 정책을 실현하는 데 치중하거나, 중앙정치에 예속될 우려가 있을 뿐 아니라, 지방선거에서 정당 간 대립으로 정치적 과열 경쟁이나 당리당략에 의한 지역의 대립과 분열 가능성을 우려한다(백영희, 2005; 신금식, 2002; 김성호, 2006; 최호택, 2006; 임승빈, 2006).

먼저, 백영희(2005)는 지방자치단체장에 대한 정당공천제에 대한 찬반논란과 관련, 규범적인 측면에서 지방자치가 비정치적, 비권력적 성격을 지닌 것이냐, 아니면 가치배분을 다루는 정치적 성격을 지닌 것이냐에 대한 입장차이가 내재되어 있다고 본다. 다시 말하면, 정당공천으로 지방자치의 본질을 훼손시키는 잘못된 중앙과 지방의 관계가 정립되고 있다는 점을 문제로 제시하면서, 지역주의 선거환경에서 정당공천의 중요성이 높다는 것을 고려할 때 정당후보의 공천이 당선경쟁력 등 합리적 기준에 의한 심사결과가 아니라 중앙당의 일방적인 결정일 경우 정당공천의 민주성과 공정성이 훼손되어 지방의 정당정치가 더 이상 신뢰를 회복할 수 없다는 것이다. 따라서 지방자치단체장의 정당공천을 주장하는 측의 가장 큰 논거 중 하나가 정당의 정보제공을 통한 후보자의 선택권 강화라고 할 때 비민주적인 의사구조를 가진 정당보다는 언론과 시민단체에서 선거의 의미와 중요성을 깨우쳐 주고 후보들에 대한 자질, 능력, 도덕성 등에 대해서 유권자가 심도 있는 검증할 수 있도록 해야 한다는 것이다(백영희 2005:57-58). 또한 정당공천을 폐지하는 경우 후보자 선택의 기초가 되는 정보의 부재라고 할 때 현행 예비후보자 등록제도 강화방안을 제시하고 있다. 마지막으로 정당추천제를 폐지하는 경우 후보 난립에 대한 우려는 현행 후보자 추천제도의 합리적 조정을 통해서 찾을 수 있다고 제안한다. 이처럼 정당이 공직후보자를 추천하는 것이 가장 중요한 기능이라는 점에서 지방선거에 대한 정당공천기능의 당위성은 인정하지만 지역주의 선거를 극복하

고 지방선거 결과에 구애됨이 없이 일관된 국정운영이 가능하고, 지방 역시 주민이 대표를 선출하는 본래의 기능에 충실하기 위한 지방선거를 위하여 현재와 같은 정당공천제는 폐지되어야 한다(김성호, 2006:87)는 것이다.

다른 한편으로 김종웅(2005)은 기초자치단체장의 공천배제에 대한 논의과정을 검토하고 특히 기초의원에 대한 정당공천 배제가 현실정치에서 실효성이 있는 것인가를 검증하기 위하여 기초의회의원의 의회활동, 선거과정, 그리고 정당공천제도에 대한 설문조사를 실시했다. 분석결과 정당공천이 배제되고 있는 기초의회 의원의 선거에서도 여전히 정당의 영향력이 크게 작용하고 있으며, 대다수의 기초의회 의원들이 선거전부터 정당과의 관계를 중요하게 생각하고 있었다. 이러한 상황에서는 정당공천이 현실적으로 배제된다고 하더라도 그 실효성이 의심된다(김종웅, 2005:125). 다시 말해 기초의회의원의 정당공천 배제에 대한 효과성 인식에 대한 결과는 공천을 배제한다 하더라도, 기존연구에서 언급한 공천에 따른 폐단이 사라지지 않는다는 것이다. 결과적으로 기초의원들을 대상으로 분석한 결과 한국의 정치현실과 반세기 동안의 정당정치 경험에 비추어 보았을 때 정당공천 배제가 현실적 대안이 될 수 없다고 한다.

나. 선거제도요인

2005년 개정된 공직선거법은 특히 기초의회의원 선거에 많은 변화를 가져왔다. 김종갑(2006)은 2006년 5.31선거에서 새롭게 도입된 기초의원의 선출방식이 선거구별 1명의 대표를 선출하는 소선거구제에서 2-4명을 선출하는 중선거구제 변경으로 인해 정당구도의 변화를 기대할 수 있고, ‘지방의원의 전문성 강화’, ‘정치신인의 의회진입기회 확대’라는 점에서 지방정치의 활성화와 지역주의 극복에 초석이 될 수 있는 가능성이 제고되고 있다고 한다. 하지만 선거구를 2인선거구로 하느냐, 3인 또는 4인선거구로 하느냐와 같은 선거구결정의 문제는 군소정당과 무소속후보에게는 선거구 분할에 따른 의석수의 단순증가의 문제가 아니라 의석확보를 결정짓는 본질적인 문제라고 지적한다.

한편 선거제도와 관련하여 대부분 연구는 소선거구제의 문제를 지적하고 있으며, 소수정당 및 정치신인들이 정치에 입문하기 위한 중·대선거구제 전환(김종웅,

2005; 김종갑, 2006; 나중천, 2001; 엄태석, 2002; 신금식, 2002; 이진, 2001)을 주장한다. 진은희(2002)는 한국 여성의 정치참여 과소 대표성을 극복하지 못하게 하는 제도적 요인을 정치, 선거관련법을 중심으로 분석하고 있다. 제도적인 개선이 개인적인 노력들에 비하여 영향력의 범위가 크고, 게다가 제도는 강제성이 있기 때문에 여성의 정치참여를 증진시킬 수 있는 방안이라고 한다. 소선거구제하에서 여성 후보자가 당선되기는 어렵기 때문에, 중·대선거구제와 정당명부식 비례대표제의 도입이 필요하다는 것이다. 즉, 중·대선거구제가 소선거구제보다 여성의 의회진출 가능성이 높은 이유는 첫째, 유권자들이 다수의 투표를 하게 될 때에는 여성에게 일종의 성평등적인 투표를 할 수 있다는 것이다. 둘째, 중·대선거구에서는 같은 정당에서 2-3명 또는 그 이상의 복수공천을 하기 때문에 후보공천의 가능성도 높아질 수 있다고 한다(이진, 2001). 이러한 장점에도 불구하고 황아란(2005)은 기초 단위에서 대표범위가 넓어지고 책임이 모호해지는 중선거구제 의원선출이 결코 바람직한 방향은 아니라고 한다. 이는 다수대표제의 사표발생과 함께 중선거구제의 또 다른 왜곡이 발생함으로써 유권자의 진정한 선호가 반영되지 못할 여지를 남긴다고 지적하고 있다.

최근 김혁규 의원은 102명의 공동발의로 기초의회 정당공천제를 폐지를 전제로 비례대표제 여성참여를 대신하여 여성전용선거구제 도입을 제안하였다. 주요 내용으로는 ① 기초지방자치단체의 장 및 의원 후보자의 정당추천제 폐지, ② 기초의원 선거에서 중선거구 폐지, 비례대표제를 폐지하고, 소선거구를 도입하면서 시군구 의원 정수의 약 1/10 수준을 여성선거구제로 도입하여 향후 재·보궐선거 때부터 실시하고, 다만, 여성선거구제는 2010년 동시지방선거부터 적용하도록 한다 등이다. 여성전용선거구제를 도입할 경우 2006년 지방선거에서 여성의 기초의원 당선자 수는 434명(지역구 107, 비례 327)으로 전체 15%를 차지하였으나, 여성선거구에서 최소 492명(예상)이 당선될 것으로 예상되며, 지역구 당선까지 고려할 경우 더욱 증가할 것으로 기대된다고 보고 있으나, 여성계에서는 환영하지 않는 분위기이다.⁴⁾ 아울러, 2005년 6월 20일 열린우리당의 유승희 의원은 24명의 공동발발의

4) 김혁규(2006년 11월 20일), “공직선거법 개정안 취지 설명 및 소개- 여성전용선거구제 도입을 중심으로”, 열린우리당 리더십센터 창립 2주년 기념세미나 자료집.

로 1선거구에서 남녀 1명씩 선출하도록 하는 남녀동반선출제를 제안하였으나, 폐기 상태에 있다.⁵⁾

이상의 연구에서 살펴본 바에 의하면 여성의 지방의회 진출을 위해서 무엇보다 법적·제도적 개선을 지적한 것이 가장 많다. 특히 지방의회 진출을 위한 법적·제도적 방안에 대한 기존 연구는 크게 정당을 통한 개선(여성후보자 공천 노력, 여성후보자에 대한 적극적인 지원, 정당공천의 찬반여부), 선거제도개선(시군구단위 별 정당명부식 비례대표제, 여성전용선거구제 도입, 남녀동반선출제) 등으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 법적·제도적 차원에서 기존 연구가 갖는 유의성에도 불구하고, 이러한 제도적 요인이 구체적으로 여성에게 어떤 실효성을 가져올 수 있을지 단정 지을 수 없는 한계가 있다. 선거구제와 선출방식은 나름대로의 장단점을 지니고 있기 때문에 어떠한 방법이 최선인가는 단정 짓기 어렵다(황아란, 2005). 이러한 가운데 2006년 5.31지방선거에서 선거제도의 변화가 여성에게 미칠 수 있는 실효성에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 따라서 본 연구는 기존연구를 바탕으로 개정된 선거법을 중심으로 정당공천제 도입, 중선거구제 도입, 비례대표제 도입, 유급제 도입 등이 여성의 정치적 대표성에 어떻게 영향을 미치고, 향후 과제를 밝히는데 목적을 두고자 한다. 이것이 근본적으로 기존연구와 차별성을 가지는 요소이다.

5) 유승희(2006년 11월 20일), “남녀동반선출제 취지 설명 및 소개”, 열린우리당 리더십센터 창립 2주년 기념세미나 자료집.

II

선거제도와 여성의 대표성에 관한 이론적 고찰

1. 개정 공직선거법의 주요내용	9
2. 기초의회 선거제도 개정과정	2
3. 개정 선거제도와 여성의 대표성과의 관계	30

1. 개정 공직선거법의 주요내용

2005.8.4에 이루어진 공직선거법 개정은 국민의 정치적 자유를 확대하고, 정치제도의 공정성과 투명성을 제고하며 국민의 선거참여 기회가 확대될 수 있도록 각종 제도적 장치를 신설·보완하고, 선거운동방법에 대한 규제를 대폭 개선하며, 대담토론회 실시대상 선거를 확대하고 토론회 참여를 강제함으로써 정책선거 구현에 기여하는 등 새로운 선거풍토를 조성하여 우리 정치문화의 선진화를 이루려는 데 목적이 있다.

다양한 내용을 담고 있는 개정법의 내용 중 중요사항을 간추려 보면 다음과 같다(표II-1).

첫째, 선거구제의 변화를 들 수 있다. 당초 기초의원 선거는 1개의 선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제에서 2인-4인을 선출하는 중선거구제로 바뀌었고, 기초의회 의원선거에 비례대표제를 도입하였다.

둘째, 기초의회까지 정당공천제가 확대되었다.

셋째, 광역의회와 기초의회에 유급제가 도입되었다. 지방의원에게 회기에 따라 지급되는 회기수당을 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당으로 전환함으로써 지방의원이 전문성을 가지고 의정활동에 전념할 수 있는 기틀을 마련하고, 수당의 지급기준은 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 안에서 당해 지자체 조례로 정하도록 하였다. 따라서 월정수당은 지자체마다 다르며, 서울특별시의 경우 월정수당이 월 4,170,000원으로 정해져 있다(서울특별시의회 의원 의정활동비 등 지급에 관한 조례 제3조).

넷째, 선거운동 방식이 이전보다 확대되었다. 예비후보자 등록 및 사전선거운동이 허용되고, 인터넷언론사를 통한 후보자 홍보광고가 가능하게 되었으며, 기존의 후보자의 공약사항 등을 담은 선거공보, 소형인쇄물 두 가지의 선거홍보물이 매 세대에 배달되었던 것이 이번부터는 선거공보 한 가지에 후보자에 관한 모든 것을 게재하여 매 세대에 배달되도록 하였다. 또한 17대 총선과 마찬가지로 합동연설회, 정당후보자 연설회를 하지 않게 되었다.

다섯째, 여성후보자에 관한 특별규정을 두었다. 비례대표지방의회의원선거에서

후보자 추천시 그 후보자중 100분의 50이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하도록 하였고, 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30이상을 여성으로 추천하도록 노력할 것을 규정하고 있다. 그리고 비례대표 시·도의원 선거에 있어 여성후보자 추천비율이 50%에 미달하거나 그 후보자명부의 순위 매 홀수에 여성후보자가 추천되지 않은 때에는 그 후보자 등록을 무효로 하도록 하였다(표Ⅱ-2). 또한 정당은 경상보조금 중 10%이상은 여성정치발전을 위해 사용하도록 하고 있다.

개정법은 이상의 조항 이외에도 선거권연령을 기존의 20세에서 19세로 낮추었고, 일정한 자격조건을 갖출 경우 외국인에게도 투표권을 부여하는 등의 내용을 포함하고 있다.

<표 Ⅱ-1> 공직선거법 및 정치자금법의 주요 개정내용(2005.8.4)

구 분	주요 개정내용	법 조항
선거구제의 변화	지방의회의원 선거구의 확정 (중선거구제 도입)	지역구자치구·시·군의회의원은 당해 선거구를 단위로 2인이상 4인이하의 범위 안에서 선출하는 중선거구제를 도입한다(공직선거법 제26조).
	자치구·시·군의회의 의원정수 (비례대표제 도입)	자치구·시·군의원선거에도 비례대표제를 도입하고 비례대표구·시·군의원 정수는 자치구·시·군의 의원정수의 100분의 10으로 한다(공직선거법 제22조 제4항).
정당공천제 확대	정당의 후보자추천	정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다(공직선거법 제47조 제1항).
유급제 도입	지방의회의원에게 월정수당 지급	지방의회의원에게 직무활동에 대하여 월정수당을 지급한다(지방자치법 제32조 개정).

구 분	주요 개정내용	법 조항
선거운동 방식의 확대	당내경선의 실시	정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 경선을 실시할 수 있다 (공직선거법 제57조의 2).
	예비후보자 등록 및 선거운동	<ul style="list-style-type: none"> - 예비후보자가 되고자 하는 자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거를 제외한다)는 다음 각 호에서 정하는 날부터 관할선거구선거관리위원회에 피선거권에 관한 증명서류를 첨부하여 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다(이하 중략) 3호: 지역구지방의회의원선거 및 자치구·시·군의 장 선거⇒선거기간개시일 전 60일(공직선거법 제60조의 2) - 예비후보자가 그와 함께 다니는 자 중에서 지정한 1인과 예비후보자의 배우자(배우자 대신 예비후보자가 그의 직계존·비속 중에서 신고한 1인을 포함한다)는 예비후보자의 선거운동을 위하여 제1항 제2호의 규정에 따른 명함을 직접 줄 수 있다. 이 경우 예비후보자의 배우자는 예비후보자의 지지를 호소할 수 있다(공직선거법 제60조의 3).
	어깨띠착용	<ul style="list-style-type: none"> - 후보자와 그 배우자, 선거사무관계자는 각 선거에 따라 달리 규정된 일정의 범위 내에서 어깨띠를 착용할 수 있도록 한다(공직선거법 제68조 제1항) - 기초의원선거의 경우 배우자,선거사무장,선거사무원,회계책임자에 한해 어깨띠를 착용할 수 있다. 자치구·시·군의원선거의 경우: 3인 이내(공직선거법 제68조 제1항 제5호)
	공개장소에서의 연설 대담	후보자가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 2인은 선거운동기간 중에 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 필요한 사항을 홍보하기 위하여 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있다. 이 경우 후보자는 선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원 중에서 사회자 1인을 두어 후보자의 소개 또는 지원연설·대담을 하게 할 수 있다 ⁶⁾ (공직선거법 제79조).

6) 공동연설회가 폐지되었으나 위 조항에 의거 2006년 지방선거에서 각 정당의 중앙당의 인지도가 높은 정치인들이 지원유세 형식으로 지원연설을 함으로써 정당소속 후보들에게는 유권자들에 대한 인물홍보에 도움이 되었으나 무소속 후보들의 경우 선거운동기간 내내 불리한 요

구 분	주요 개정내용	법 조항
여성후보자 관련 특별규정	여성후보자 추천할 당제	<ul style="list-style-type: none"> - 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원 선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자중 100분의 50이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다(공직선거법 제47조 제3항). - 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다(공직선거법 제47조 제4항). - 비례대표시·도의원 선거에 있어 여성후보자 추천비율 위반시 후보자등록을 무효로 한다⁷⁾(공직선거법 제52조 제1항).
	보조금의 여성정치발전용도 사용 명시	<ul style="list-style-type: none"> - 경상보조금을 지급받은 정당은 그 경상보조금을 총액의 30%이상은 정책연구소에, 10% 이상은 시도에 배분지급하며 10%이상은 여성정치발전을 위해 사용하여야 한다(정치자금법 제28조 제2항). - 여성추천보조금은 정당추천 여성후보자의 선거경비로 사용하여야 한다(정치자금법 제28조 제3항).
	여성추천보조금의 용도의 사용에 대한 보조금 감액	국가가 정당에 지급한 여성추천보조금이 여성후보자의 선거경비로 사용되지 아니하고 그 외의 용도에 쓰일 경우 중앙선거관리위원회는 용도를 위반한 보조금의 2배에 상당하는 금액을 회수하고 회수가 어려운 때에는 그 이후 당해 정당에 지급할 보조금에서 감액하여 지급할 수 있도록 한다 (정치자금법 제29조 제4호).

인으로 작용하였음.

7) 2006.10.4 공직선거법 개정시 비례대표자치구·시·군의원선거에 있어서도 비례대표시·도의원선거의 경우와 동일하게 여성후보자 추천비율 위반시 후보자등록을 무효로 하도록 함(제52조 제1항 개정).

<표 II-2> 비례대표 지방의회의원 여성후보자 추천할당제 관련 법 개정 현황

	2002.3.7 개정	2005.8.4 개정	2006.10.4 개정
• 후보자 50% 여성추천 • 홀수순위 마다 여성1인 포함	비례대표 시·도의 원선거(공직선거및 선거부정방지법 제 47조 개정)	비례대표지방의회의 원선거(자치구·시·군의원선거까지 확대)(공직선거법 제47조 개정)	-
• 위 규정위반시 후보자등록 무효	비례대표시·도의 원선거(공직선거및 선거부정방지법 제 52조 개정)	-	비례대표지방의회의 원선거(자치구·시·군의원선거까지 확대)(공직선거법 제52조 개정)

2. 기초의회 선거제도 개정과정

가. 기초의회 선거제도의 개정배경

현대 대의제 민주주의는 정기적으로 실시되는 선거에서 시민들이 정책결정자인 공직자를 선출하며, 선거를 통해 공직자를 통제하는 지배양식의 제도화라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 선거는 대의제 민주주의의 핵심적 제도이며, 이때의 선거는 자유롭고 공정해야 하며 평등성이 보장되어야 한다. 그러나 우리나라의 경우 선거제도의 선택이나 개선과정에서 사회적 논의가 충분히 이루어지지 못하고, 특정 정치세력의 이해관계를 반영하거나 소수의 타협에 의해 선거제도가 결정되어 온 것이 사실이다⁸⁾.

이러한 상황은 특히 선거를 앞 둔 여야간 선거법 개정협상이 당리당략에 매몰되어 주고받기식 조항개정으로 이루어진다는가, 또는 여론의 질타에 쫓긴 졸속개정,

8) 김영태(2005), “선거제도 개선에 관한 의견진술서”, 『‘공직선거및선거부정방지법 및 지방선거제도’ 개선에 관한 공청회』자료집, 2005.2.16, p.11.

정치권 전체의 집단이기주의 등의 현상으로 나타났다.

16, 17대 총선당시에도 선거법 개정이 총선을 불과 한두 달 앞두고 여야합의에 의해 개정되는 등 그 졸속입법이 자행되었다.

이에 2006.5.31에 실시될 지방선거를 1년 이상 앞 둔 시점에서 여야합의에 의해 구성된 국회 내 정치개혁특별위원회(이하 ‘정개특위’라 함)는 공직선거법 개정작업을 수행하였다.

이와 관련하여 1990년대 이래 정치권과 학계에서는 선거구제에 관한 논의가 있어 왔고, 이것은 선거제도 전반의 재편구도와 맞물려 진행되었다. 17대 총선이 있기 전, 정치개혁의제로 선거제도 개편문제가 등장하면서 그 대안으로 ① 소선거구-정당명부 병립제(일본식), ② 소선거구-정당명부 비례대표 연동형(독일식), ③ 중대선거구-비례대표 병립제, ④ 소중대혼합선거구-비례대표 병립제, ⑤ 전면적 대선거구 단기이양식 혹은 단기비이양식 투표제, ⑥ 전면적 대선거구 비례대표제 등이 제출되었다.

당시 각 정당의 당론은 ‘소선거구제 고수와 중·대선거구제로의 전환’의 양대구도로 대립된 상태에서 국회 내 정개특위를 중심으로 국회 정치개혁협의회⁹⁾, 여성단체의 의견개진을 통해 선거제도 개혁에 관한 논의가 이루어졌다.¹⁰⁾

나. 국회 정치개혁특별위원회의 논의과정

1) 정치개혁특별위원회 구성

정개특위는 국회 내에서 구성되는 특별위원회로 예산결산특별위원회와 다른 한시적인 특위이며, 이미 16대 국회에서도 이 위원회가 구성된 적이 있다. 이 특위는 2006년 지방선거에 맞춰서 정치를 개혁하고자 하는 특위이지만, 그 이후에 2008년

9) 국회 정치개혁협의회는 객관적이고 합리적인 정치관계법 대안제시를 위해 2005.1.17 학계, 법조계, 시민단체, 여성계, 언론계, 경제계 등 사회전반의 인사를 위원으로 하여 국회의장 자문기구로 발족하였다. 이 협의회는 모두 14차례의 회의를 갖고 폭넓은 논의를 진행하여 모아진 ‘정치개혁안’을 2005.5.23 국회의장에게 제출하였다 : 오유석(2006), “5.31 지방선거 이후 여성 정치세력화 증진을 위한 선거제도 개선방안”, p.37.

10) 국회정치개혁협의회(2005), “정치관계법 개정에 관한 간담회”자료집, 2005.4.8 : “지방선거 대비 제도개선 관련 여성단체 활동” 자료집.

선거까지 존속될 예정이다.

위원회는 2004년 구성 당시 15명의 위원으로 구성되었으며, 여성, 지역, 당내 각의 정치적인 입장과 정파별 대표성을 종합적으로 고려해서 구성하였다고 한다.¹¹⁾

이 위원회는 선거법소위원회, 지방선거관련법소위원회, 정당법 및 정치자금법소위원회로 구성되어 있으며, 논의과정을 통해 광역의원(정수, 선거구 등 모든 것)은 기존 규정유지, 기초의원 정당공천, 비례대표 10% 도입, 기초의원 지역구선거구 2-4인 선출하는 중선거구제 도입(필요할 경우 4인 선출 선거구는 2개의 2인 선출 선거구로 쪼갤 수 있음), 기초의원 정수 20% 축소(지역구 30% 축소, 비례대표 10% 도입)를 골자로 하는 「공직선거및선거부정방지법」¹²⁾을 비롯한 정치관계법 개정이 진행되었다.

2) 정치개혁특별위원회의 논의과정

이러한 정치관계법 개정은 정개특위 심의 또는 정개특위를 주축으로 한 공청회나 간담회를 통해 구체적으로 논의되었다. 이 논의의 기초를 제공한 것이 앞서 설명한 국회의장 자문기구인 정치개혁협의회의 정치개혁안이라고 할 수 있다.

정치개혁협의회는 정치관계법 개혁안의 기본방향을 정치적 자유의 확대, 정치제도의 공정성과 투명성 제고, 국민의 참여확대로 합의하고, 이를 바탕으로 「공직선거 및 선거부정방지법」(공직선거법), 「정치자금에 관한 법률」 및 「정당법」에 대한 세부개혁방안을 설정하였다.

각 법의 개정방안 중 지방선거 및 여성의 정치참여 확대와 관련된 주요 내용을 보면, 우선 「공직선거법」은 생활정치를 통한 지방자치의 정착 추구하고 여성의 정치적 대표성 제고에 목표를 두고 있다.

지방자치와 관련해서는 사회 각계각층의 대표성과 정책전문성을 갖춘 인사가

11) 2004년 당시 위원장은 유인태 위원장, 위원은 권선택, 김영술, 김종률, 김태일, 김형주, 민병두, 송영길, 양형일, 윤원호, 윤호중, 이인영, 조배숙, 주승용, 최철국, 홍미영 위원으로 구성되었음.

12) 2005.8.4 법 개정시 「공직선거법」으로 법 명칭을 변경하였음.

광역자치단체 의회에 진출하여 풀뿌리 민주주의를 실현하도록 하기 위하여 비례대표 광역의원 비율을 30%로 확대하고, 기초의회의원선거의 정당공천을 허용하며, 비례대표제를 도입하였다.

여성의 정치적 대표성 제고와 관련해서는, 국회의원 선거에서 비례직을 56인에서 99인으로 확대하고, 광역의원 비례직을 10.7%에서 30%로 확대하며, 기초의원 선거의 정당공천을 허용하고 비례대표제를 도입하여 비례직 비율을 30%로 하도록 함으로써 각급선거 비례직을 통해 여성의 진출확대를 도모하였다. 또한 비례대표 여성후보 추천비율과 순위를 위반할 경우 비례대표등록을 무효화하기로 하였다.

『정치자금에 관한 법률』과 관련해서는 경상보조금과 여성추천보조금을 선거경비로 지출할 수 있도록 허용하고, 경상보조금을 당내 경선비용으로 사용할 수 있도록 하여 경상보조금의 지출에 있어서 정당의 자율성을 제고하였으며, 여성추천보조금제도를 현실화하기 위하여 현행 전국 지역구 총수의 30%이상 여성을 공천하는 경우에만 지급하던 것을 확대하여 5%이상, 15%이상 또는 30%이상 추천한 정당이 있는 경우 여성추천보조금 총액 중에서 30%, 50% 또는 100%를 각각 현행 배분방식에 따라 차등 배분하도록 하였다.

『정당법』과 관련해서는 국회의원, 시도의원, 시군구의원선거 비례대표 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 후보자 명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여 남녀교호순번제를 확립하고자 하였다. 또한 정당 비례대표 후보자 선출과정의 민주성 확보를 위해 비례대표 후보자 등록시 관련 회의록 사본 첨부와 당내 경선방법은 당헌·당규에 따르되, 여론조사방법에 의한 후보자 선출은 경선으로 보지 않도록 하여 낙천자의 입후보가 제한되지 않도록 하였다¹³⁾.

이상의 정치개혁안을 중심으로 법 개정이 논의되었다.

특히 『공직선거법』개정과정을 보면, 제248회 국회(임시회) 제2차 본회의(2004.7.9)에서 정개특위가 구성되었고, 제254회 국회(임시회) 제5차 정개특위(2005.6.2)에서 선거법소위원회와 지방선거관련법소위원회가 구성되었다. 이어서 제254회 국회(임시회) 제1차 내지 제8차(2005.6.7, 6.9, 6.10, 6.14, 6.17, 6.21, 6.23, 6.24) 선거법소위원회와 제1차 내지 제4차(2005.6.8, 6.10, 6.15, 6.24) 지방선거관련법소위원회에서

13) 이상의 내용에 관해서는 오유석(2006), pp.38-40 참조.

정치개혁협의회가 제출한 안과 각 당의 의견 및 중앙선거관리위원회의 제출안 등을 종합하여 심사하였고, 그 결과 「공직선거 및 선거부정방지법」 일부 개정법률안을 만들어 정개특위안으로 제안하기로 하였다. 제254회 국회(임시회) 제6차 정개특위(2005. 6.24)에서 선거법소위원회와 지방선거관련법소위원회의 심사결과를 받아 들여 이 법의 일부개정법률안을 위원회안으로 제안할 것을 심사·의결하였고, 2005. 6.30 본 회의에서 가결되었으며, 2005.8.4 공포, 시행되기에 이르렀다.

이 과정에서 지방선거제도 개혁의 근간이라 할 수 있는 중선거구제, 비례대표제, 정당공천제, 유급제의 도입에 관한 논의도 활발하게 이루어졌다¹⁴⁾.

이와 함께 정개특위 논의과정에서 여성의 정치참여 확대를 위한 여성할당제의 하나로 여성광역선거구제에 관한 논의가 있었다. 여성광역선거구제란 전국을 26개 광역 선거구로 나누어 여성만 후보로 낸 뒤, 최다 득표자 한명씩을 선출하는 제도이다.

이 제도가 논의된 배경은 정개특위가 의원정수에 대해 잠정 합의함으로써 비례직 확대가 현실화되기 어려운 조건이 되면서 여성계에서는 지역구에서 여성들의 참여를 확대할 수 있는 여성광역선거구제 도입을 찬성하게 된 것이다. 이 논의는 시기적으로 17대 총선을 앞 둔 2004년에 이루어졌으나 결국 위헌시비 등으로 채택되지 못하였다.

3) 여성단체의 입장

국회의 정치관계법 개정과정에서 여성단체들은 자신들의 요구안을 담은 의견서를 제출하는 등 적극적으로 의견을 개진하였다.

대한YWCA연합회를 비롯한 여성단체는 광역의회 비례대표직제와 관련해서는 정당명부식 비례대표제와 선출직의 비율을 1:2로 상향조정하고, 교호순번제를 지키지 않을 경우 선관위 등록무효조항을 신설하며, 정당법에 비례후보 리스트 선정에 대한 회의록 등을 첨부하여 후보등록 하도록 명시할 것을 요구하였다.

14) 국회정치개혁특별위원회(2005), 「‘공직선거및선거부정방지법 및 지방선거제도’ 개선에 관한 공청회」 자료집, 2005.2.16 ; 국회정치개혁협의회(2005), 「정치관계법 개정에 관한 간담회」 자료집, 2005.4.8.

광역의회 선출직과 관련해서는 선출직 30% 여성공천할당 권고조항의 현실화, 5%이상 선출직 여성공천할당을 시행한 정당에 한하여 할당비율에 따라 단계적으로 ‘공직후보자 여성추천보조금’을 지급할 것, ‘공직후보자 여성추천보조금’을 상향 조정하여 선거권자 총수에 200원을 곱한 금액(약 70억원)이상으로 보조금 상향조정, 상향식 공천제도를 보완하기 위해 여성선거인단의 확보 및 후보자 경선 실시 기간의 법제화, 여성 등 외부인사를 포함하여 민주적으로 확대개편한 중앙당 공천심사위원회 운영, 공정한 선거관리위원회 운영, 선거우세 지역에 중앙당의 기획공천 등을 제시하였다.

또한 기초의회와 관련하여 현재의 지역구를 둘로 묶어 1:1로 동반선출하는 남녀 동반선출제 도입과 여성후보 선거자금을 지원하기 위해 여성추천보조금, 여성정치발전기금을 여성후보에 대한 선거자금 지원비용으로 사용할 수 있도록 허용할 것을 요구하였다¹⁵⁾.

이외에도 지방선거제도와 관련하여 기초의원 정당공천 허용 및 기초의회 비례대표 30%, 광역의회 비례대표 비율을 광역의원 정수의 30%로 확대하는 내용을 포함하였고, 여성관련규정으로 광역의원 비례직을 10.7%에서 30%로 확대하며, 기초의원선거의 정당공천 허용, 비례대표제 도입과 비례직 비율 30%로 함으로써 각급 선거 비례직을 통해 여성의 진출확대를 도모하였다. 그리고 여성추천보조금제도를 현실화하기 위하여 기존의 전국 지역구총수의 30%이상 여성을 공천하는 경우에만 지급하던 것을 확대하여 5%이상, 15%이상 또는 30%이상 추천한 정당이 있는 경우 여성추천보조금 총액 중에서 30%, 50% 또는 100%를 각각 현행 배분방식에 따라 차등배분하도록 하였다¹⁶⁾.

여성단체의 위와 같은 요구사항 중 여성추천보조금, 여성정치발전기금을 여성후보에 대한 선거자금 지원비용으로 사용할 수 있도록 한 것이나 교호순번제를 지키

15) 이상의 의견서를 제출한 여성단체는 대한 YWCA연합회를 비롯하여 교회여성연합회, 여성정치세력민주연대, 의회를 사랑하는 사람들, 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회, 한국여성정치연구소, 한국여성지도자연합 등 8개 여성단체이며, 이들 단체가 연명으로 정치개혁협의회 정치개혁안에 ‘여성정치참여 확대와 정치개혁을 위한 지방의회 여성참여 확대방안’이라는 여성단체 의견서를 제출하였음.

16) 이상의 제안내용은 국회 정치개혁협의회에 시민단체 및 여성단체 인사가 위원으로 참여하여 마련하고 제출한 ‘정치개혁안’의 내용임.

지 않을 경우 선관위 등록무효조항을 신설한 것 등은 공직선거법 개정시 반영된 사항들이다.

또한 여성단체들은 5.31지방선거에 즈음한 비례대표공천에 관하여 각 정당은 당 내부인사의 수혜식 공천이 아닌 다양성과 전문성을 갖춘 여성을 대상으로 공천을 실시할 것, 공직선거법의 추천원칙과 각 당의 당헌당규에 명시된 원칙을 지키고, 비례대표 자치구·시·군의원 선거 역시 50%이상 여성을 할당하고 홀수순번을 부여한다는 동일한 기준을 적용할 것을 강조하였다¹⁷⁾.

그러나 개정된 「공직선거법」의 적용과정에서 제도의 원래 목적과 다른 방향으로 진행되는 경우가 발생하였다.

중선거구제 도입 후 실제 지자체 선거구획정위원회의 잠정안에 의하면 ‘2인 선거구’가 대부분을 차지한 상황에 대해, 여성단체들은 “중선거구제 도입으로 한국 정치문화의 고질적 병폐인 연고주의를 일정부분 해소할 수 있을 것이라 기대했지만, ‘2인 선거구’ 중심으로 선거구가 확정된다면 이미 지역적 조직기반이 탄탄한 다수 정당 중심으로 의회가 구성될 것이라는 것은 확실하다. 결국 ‘2인 선거구’ 중심의 선거구 분할은 특정 정당의 특정지역 싹쓸이 현상을 부추겨 소수정당 및 무소속의 진출을 원천봉쇄하는 격이며, 제도권에서 소외되어 있던 여성들의 정치진출 또한 가로 막는 것이다”라는 논평을 통해 사표방지, 다양한 정치세력의 진출보장 등의 장점을 가진 중선거구제의 원칙이 훼손된 ‘변형된 소선거구제’에 지나지 않는다는 우려를 표명하였다¹⁸⁾.

또한 지방정치가 기초의원까지 확대된 정당공천제로 인해 ‘지역 국회의원 줄대기’ ‘패거리 정치’ 등의 정치의 구태가 재현되고 있다”는 지적과 함께 “정당공천과 선거구 확대가 성주류화를 포함한 정치개혁이 아닌 정권창출에 초점을 맞추게 됨으로써 여성후보들의 지방선거에 위기를 줄 수 있다”는 우려도 나왔다.¹⁹⁾

17) 2006.4.26 생활자치·맑은정치 여성행동이 작성한 ‘각 정당 비례대표 선정에 관한 여성행동 의견서’.

18) 2005.10.25 여성정치세력민주연대 등이 작성한 ‘서울·부산시 선거구획정위원회의 “2인 선거구”중심 획정에 관한 논평’.

19) 2005.12.7 우먼 타임스 기사 : 선거법이 여성 정치참여 발목 잡는다.

3. 개정 선거제도와 여성의 대표성과의 관계

여성의 정치적 대표성 문제는 여성의 사회참여 확대와 관련하여 가장 중요하게 부각되는 문제이다. 국민의 절반이 여성이고, 여성의 경제활동참여율이 50%를 상회하고 있는 상황에서 여성의 정치적 참여만이 현저하게 저조한 상황은 국가의 균형적 발전에 저해요인일 뿐 아니라 대의제 민주주의 하에서 지극히 바람직하지 못하다.

이러한 상황에서 2004년 구성된 정개특위를 중심으로 「공직선거법」개정작업이 이루어 졌고, 개정법에 근거하여 2006.5.31 지방선거가 실시되었다.

개정법에 주요 사항으로 다루어 졌던 중선거구제, 비례대표제, 정당공천제, 유급제의 도입이 여성의 정치적 대표성 향상에 어떤 의미를 가질 것인가를 살펴보는 일은 사회 각 분야에서의 여성참여 중 유독 정치참여만이 현저히 저조한 상황을 극복하여 국가의 균형발전을 이루는데 기여할 수 있을 것이다. 다만, 본 장에서는 변화된 지방선거제도들이 여성의 정치참여 확대에 어떤 의미를 갖게 될 것인가를 2006년 지방선거이전의 시점에서 미리 추측해 보는 방식으로 기술하였다. 이후 연구가 진행되면서 지방선거제도가 여성의 지방의회참여 확대에 미친 영향을 알아보기 위해 채택한 참여관찰, 설문조사, 집단토론회 등의 방법을 통해 여기서의 추측이 적중했는지 아닌지를 고찰해 보게 될 것이다.

가. 중선거구제

중선거구제 도입은 읍·면·동 단위로 획정하던 구·시·군의원선거구를 시·도의원 지역구내에서 획정하되 하나의 선거구에서 2-4인을 선출하는 것이며, 이 제도의 도입을 통해 여성후보들의 출마가 많아지고, 이에 따라 2-4인을 선출함으로써 여성후보에 대한 선택의 가능성도 높아질 것으로 보인다.

특히 중선거구제 도입에 따른 선거구의 광역화는 외형적으로 유권자로 하여금 정당선택의 외연을 넓혀 정당구도의 변화를 노정할 수 있고, 내용적으로는 ‘지방의원의 전문성 강화’, ‘정치신인의 의회진입기회 확대’ 등을 통해 지방정치의 활성화

와 지역주의 극복에 단초를 제공할 수 있을 것이라는 평가²⁰⁾도 있어 여성의 진출에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상할 수 있다.

그러나 중선거구제를 통해 2-4인을 선출할 수 있지만, 지자체 조례의결 결과 4인 선출 4%, 3인 선출 37%, 2인 선출 59%를 차지함으로써 많은 지자체들이 실제로 2인 선거구를 선택한 것으로 나타났다(표II-3). 이를 통해 결국 정당구도에 따른 선출이 이루어지게 되고, 여성후보들은 상대적으로 소외될 수 있을 것이다.

<표 II-3> 전국 기초의원선거구 의원정수²¹⁾

	기초의원 수			지역구 선거구				비 고
	계	비례대표	지역구	계	4인선출	3인선출	2인선출	
계 (%)	2,888명	375명 (13%)	2,513명 (87%)	906개	161개 (18%)	379개 (42%)	366개 (40%)	확정위(안)
				1,028개	49개 (4%)	379개 (37%)	610개 (59%)	조례의결

출처 : 행정자치부

결론적으로 기초의회의 중선거구제는 지방의원의 전문성 강화, 정치신인의 의회 진입기회 확대, 군소정당의 의석증가 등의 장점을 통해 여성의 지방의회 진출에 긍정적인 역할을 할 것으로 보인다. 다만, 지자체 조례를 통해 2인 선거구화함으로써 4인 선거구에 비해 여성대표성 차원에서 불리하게 될 여지가 있는 부분에 대해서는 따로 제도적 장치가 마련되어야 할 것으로 보인다.

나. 비례대표제

비례대표제는 시·도의원선거에 대해서만 적용하던 비례대표제를 자치구·시·군의원 선거에 대해서도 도입하고, 비례대표의원은 지역구의원정수의 10분의 1에 해당하는 정수만큼의 의원을 선출하도록 하였다. 특히, 비례대표선거에 있어서 여성후보자추천제를 도입하여 후보자중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 후보

20) 김종갑(2006), “기초의회의원 선거구제”, 『입법정보』제201호, p.4.

21) 김종갑(2006), p.4.

자명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 1인이 포함되도록 한 것이다.

비례대표제의 도입을 통해 여성후보자를 50%이상 추천하도록 한 것과 홀수 순위를 여성으로 하도록 한 것은 여성의 기초의회 진출에 상당히 큰 역할을 할 것으로 보인다.

일반적으로 다수제 유형에 비해 비례제 유형이 여성의 정치적 대표성을 높이는 데 긍정적인 제도로 여겨지고 있다. 한 실증연구에 의하면, 2000년 현재 전 세계 168개국의 여성의회 진출 현황을 선거제도 유형별로 비교하면, 다수제 유형의 선거제도를 채택하고 있는 81개국의 여성의원 비율 평균은 8.7%에 불과한 반면, 혼합제 유형 국가 25개국의 경우 평균 12.6%, 그리고 비례제 유형 국가 60개국 평균 15.6%로 다수제에 비해 비례제 국가에서 여성의 의회진출이 활발히 이루어지고 있음을 지적하였다²²⁾.

<표 II-4> 선거제도와 여성의 의회진출

	다수제					혼합제		비례제	
여성의원	8.7%					12.6%		15.6%	
	1위 대표	블록 투표	대안 투표	2차 투표	비이 양식	독립형	연동형	명부식	이양식
여성의원	8.4%	6.9%	22.4%	10.2%	0.0%	9.7%	19.9%	15.8%	10.6%
N	47	10	1	23	2	18	7	58	2

* 2000년 여성의원비율 (전체 168개국 평균 = 11.8%)

또한 여성의 정치적 대표성 증진을 위해 비례대표제의 도입과 여성할당제 적용을 적극 주장하는 연구들이 다수 있는데(김원홍 외 2002 : 진수희 2000 : 전복희 1998), 이것은 비례대표제가 여성의 정치적 대표성을 확대하는데 정책적 실효성이 가장 높은 대안이라고 보았기 때문이다. 이에 관한 외국의 예로 프랑스의 경우 2001년 선거제도 개혁으로 처음 여성할당제인 ‘남녀동수공천법’의 적용을 받았던 시의원선거의 여성의원비율은 22%-47%로 증가된 반면, 이 법의 적용을 받지 않

22) Pippa Norris, Shared Global Database, 김영태(2002), “선거제도의 정치적 효과에 대한 국가 간 비교연구”에서 재인용.

은 도의원선거에서는 10%를 밑돌았다(김민정 2001). 우리의 경우도 지방의회 비례대표 후보공천의 여성할당제는 2002년 55%, 2006년 65%로 높았던 반면, 지역구 여성후보의 정당공천은 2002년 2%, 2006년 5%로 매우 낮았다(황아란 2006 : 160).

이러한 다양한 사례들을 볼 때, 공직선거법 개정으로 비례대표제를 기초의회의원까지 확대한 것과 함께 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하고, 후보자 명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 1인이 포함되도록 한 것, 또 이를 위반한 경우 후보자등록을 무효로 하도록 한 조항은 여성의 선출에 큰 기여를 할 것으로 보인다. 특히, 2005년 개정법은 비례대표의 여성할당제에 있어 여성의 홀수 순번공천을 추가함으로써 여성할당을 실제적으로 보다 강화하였다(황아란 161).

따라서 비례대표제 도입은 여성의 지방의회 참여에 긍정적인 영향을 할 것으로 보인다.

다. 정당공천제

정당공천제는 시·도의원선거에 대해서만 적용하던 것을 자치구·시·군의원선거에 까지 확대 적용한 것이다.

이전에도 기초의원의 경우 내천이라는 것이 있었으나 2005년 개정에서 정당공천제가 정식으로 도입된 것이다. 정당공천제로 인해 선거이전부터 지역구 국회의원이 영향력을 행사하는 선거담합이 이루어져 공천비리가 극심하다는 지적이 있었다.

기초의회는 생활정치라는 측면에서, 기초의회 출마자들이 정당공천에 신경 쓰기보다 지역의 민생을 돌아보는 일에 관심을 두는 것이 더 필요하다. 따라서 정당공천제의 도입으로 지방정치에 정당개입이 커지는 등 중앙정치화 할 수 있다는 부정적인 측면을 간과할 수는 없다.

이에 비해 정당은 여성의 정치교육과 훈련을 통해 후보충원에 나설 수 있는 가장 효율적인 기구이고, 또한 지역구 선거에서 정당은 경쟁력 있는 여성 후보자를 당선가능성이 있는 지역에 공천하거나 지명함으로써 더 많은 여성대표의 당선에 기여할 수 있기 때문에 정당공천제가 긍정적으로 작용할 수 있다. 특히 여성은 남성에 비해 조직력과 자금동원 능력에서 열세이므로 주요 정당의 공천효과는 더욱 크다고 할 수 있다(서현진 2004 : 73).

이를 종합해 볼 때, 정당공천제는 기본적으로 여성의 지방의회 참여에 긍정적인 역할을 할 것으로 보인다. 다만, 생활정치중심인 기초의회가 중앙정치화하는데서 발생할 수 있는 문제를 최소화하기 위해 공정하고 투명한 공천과정을 담보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

라. 유급제

유급제 도입은 그간 지방의원에게는 의정활동비와 회의수당 등 실비만 지급함으로써 무급제였던 것을, 연봉을 지급함으로써 유급제로 전환한 것이다.

이와 함께 유급제의 도입은 전문성을 가진 여성후보들의 기초의회 진출을 장려할 수 있는 제도라 할 수 있다. 기초의원의 연봉수준은 각 시·군·구의 조례로써 정하도록 하고 있으며, 전국 기초의원 연봉채정액은 평균 2,766만원이다.

이와 관련하여 조선일보가 전국 기초단체장 당선자 230명 중 221명(96.1%)을 대상으로 설문조사를 실시한 결과 ‘현재 시·군·구별로 결정된 기초의원의 연봉수준’에 대해 66.5%가 “적당하다”고 답했고, 응답자의 76.9%가 지역의 재정을 고려할 때 ‘기초의원 연봉이 많아지면 부담이 크다’고 답변했다²³⁾. 또한 ‘연봉이 적으면 젊거나 유능한 인물이 출마하지 않는다고 보느냐’는 질문에는 59.3%가 동의한 것으로 나타났다.

이를 통해 유급제의 도입은 유능한 인물의 도입을 유도할 수 있는 장점을 가지지만, 이것은 남여를 불문하기 때문에 여성에게만 긍정적인 영향을 미친다고는 할 수 없다. 실제로 유급제 도입으로 많은 남성 국회의원보좌관들이 지방의회 참여의 뜻을 내보인데 대해, 이러한 경험이 일천한 여성들의 경우 경쟁력에서 밀리게 된다는 우려의 목소리도 있었다.

따라서 지방정치에 참여할 수 있는 여성인력이 더 많이 나와야 하는 상황에서 유급제의 도입은 아직은 여성들의 지방의회 진출에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

23) 조선일보, 2006.6.12.

III

2006년 기초의회 선거과정에 있어서 정당의 여성후보 지원현황

1. 2006 지방선거에서 주요정당의 여성후보 공천 및 당선현황	78
2. 주요정당의 여성후보 공천 및 지원정책	46
3. 소결	61

1. 2006 지방선거에서 주요정당의 여성후보 공천 및 당선현황

가. 2006 지방선거와 여성의 지방의회 진출현황

2006년 제4대 동시지방선거에 출마한 여성후보는 1,411명으로, 광역단체장 후보에 4명, 기초단체장 후보에 23명, 광역의회에 243명, 기초의회에 1,141명으로 전체 후보자의 11.5%를 차지하였다<표 III-1>. 여성 당선자는 광역단체장에 한명도 없는 가운데 기초단체장에 3명(1.3%), 광역의회 88명(12.0%), 기초의회 434명(15.0%)으로 나타났다<표 III-2>. 2002년 지방선거에서 광역의회에 9.2%, 기초의회에 2.2%인 것과 비교할 때<표 III-4> 증가한 수치이나 여성후보가 많이 출마하면서 여성당선율이 크게 증가할 것이라는 기대에는 미치지 못하였다.

특히 이번 지방선거에서 광역의회와 기초의회의 지역구 여성의원 당선비율은 전체 당선자수 대비 각각 광역의회 4.7%, 기초의회 4.3%, 비례대표 의원 비율은 전체 당선자수 대비 광역의회 73.1%, 기초의회 87.2%로, 대부분의 여성의원이 비례대표를 통해 지방의회에 진출하였다.

<표 III-1> 2006 지방선거 여성 후보자 현황

(단위: 명(%))

		후보자수					
		전체			여성		
		합계	지역구	비례	합계	지역구	비례
전국	광역단체장	66	-	-	4 (6.1)	-	-
	기초단체장	848	-	-	23 (2.7)	-	-
	광역의회	2,279	2,068	211	243 (10.7)	107 (5.2)	136 (64.5)
	기초의회	9,020	7,995	1,025	1,141 (12.6)	391 (4.9)	750 (73.2)
	전체	12,213			1,411 (11.5)		

(%)는 전체 후보자 각 항목 대비 여성후보자 각 항목의 비율임.

<표 III-2> 2006 지방선거 여성 당선자 현황

(단위: 명(%))

		당선자수					
		전체			여성		
		합계	지역구	비례	합계	지역구	비례
전 국	광역단체장	16	-	-	0 (0.0)	-	-
	기초단체장	230	-	-	3 (1.3)	-	-
	광역의회	733	655	78	88 (12.0)	31 (4.7)	57 (73.1)
	기초의회	2,888	2,513	375	434 (15.0)	107 (4.3)	327 (87.2)

(%)는 전체 당선자 각 항목 대비 여성당선자 각 항목의 비율임.

나. 여성후보의 당선율

지역구 여성의원의 비율이 낮은 원인은 여성후보의 비율이 지역구에서 광역의원, 기초의원 모두 5%대 전후에 불과한 데에서 오는 결과이기도 하였다<표 III-1>. 그러나 <표 III-3>에서와 같이 여성후보자수 대비 여성당선율을 놓고 보면, 광역의회 지역구에서 28.9%, 기초의회 지역구에서 27.4%로 지역구에서의 여성당선율은 비교적 높은 것을 알 수 있다. 2002년도 지방선거의 지역구 여성당선율과 비교해 볼 때<표 III-4>, 광역의원은 25.0%, 기초의원은 34.7%로서, 광역의원의 경우 3.9% 상승하였으나 기초의원의 경우 7.3% 하락하였음을 알 수 있다. 광역의원 의 경우 이번 선거에서 한나라당 후보만이 당선된 가운데 정당별 지역에서의 당선 결과를 분석하기 어려운 상황이며, 기초의원의 경우에는 각 정당이 비교적 당선가능성이 큰 지역구에 공천하였다.

결과적으로, 이번 지방선거는 2002년 선거 때보다 후보자의 수는 두 배 정도 증가하였으나, 당선율에 있어서는 기대에 미치지 못하였다. 그러나 2002년 지방선거와 비교해 볼 때<표 III-4>, 전체 의석수 대비 여성당선율이 2002년도 광역의원, 기초의원 지역구에서 각각 2.3%, 2.2%였던 데 비해 이번 지방선거에서 각각 4.7%, 4.3%로 미약한 수치이나 두 배가량 지역구에서의 여성당선율이 증가하였으며, 기

초의회에 새로 도입된 정당공천제를 통한 비례대표제의 효과로 여성의원의 수는 증가하는 추세를 나타내고 있다.

<표 III-3> 2006 지방선거 여성후보자의 당선율

(단위: 명(%))

		당선율					
		여성후보자			여성당선자		
		합계	지역구	비례	합계	지역구	비례
전 국	광역단체장	4	-	-	0 (0.0)	-	-
	기초단체장	23	-	-	3 (13.0)	-	-
	광역의회	243	107	136	88 (36.2)	31 (28.9)	57 (41.9)
	기초의회	1,141	391	750	434 (38.0)	107 (27.4)	327 (43.6)

(%)는 여성 후보자 각 항목 대비 여성 당선자 각 항목의 비율임.

<표 III-4> 1995·1998·2002 지방선거 여성후보 및 당선자 현황

(단위: 명(%))

항목		1995년 지방선거				1998년 지방선거				2002년 지방선거			
		전체	여성 출마자	여성 당선자	비율	전체	여성 출마자	여성 당선자	비율	전체	여성 출마자	여성 당선자	비율
기초의회		4,541	206	71 (34.4)	1.56	3,490	140	56 (40.)	1.6	3,488	222	77 (34.7)	2.2
광역 의회	지역구	875	40	13 (32.5)	1.49	616	37	14 (37.8)	2.2	609	56	14 (25.)	2.29
	비례	97	79	42	43.2	74	54	27	36.4	73	116	49	67.1
	전체	972	119	55	5.8	690	91	41	5.9	682	172	63	9.2
기초단체장		230	4	1	0.43	232	8	0	0	233	8*	2	0.8
광역단체장		15	2	0	0	16	0	0	0	16	0	0	0
합계		5,758	331	127	2.3	4,428	239	97	2.32	4,419	402	142	3.2

(%)는 각년도 여성출마자 대비 여성 당선자의 비율임.

* 2002년 지방선거시 기초자치단체장의 경우 한나라당 2명, 민주당 2명, 무소속 4명이 출마하였으나, 한나라당의 여성후보 2명만이 부산에서 당선되었다.

다. 정당별 여성당선자 현황

다음으로 광역의회와 기초의회 여성후보자 및 당선자를 정당별로 구분해 보았다. 광역의회의 경우, 열린우리당은 지역구에 22명의 후보를 공천하였으나 한 명도 당선되지 못하였고, 비례에서 35명을 공천하여 15명이 당선되었다. 한나라당은 지역구에 33명을 공천하여 29명이 당선되었고, 비례에 42명을 공천하여 23명이 당선되었다. 민주당은 지역구에 10명을 공천하였으나 1명이 당선되고, 비례에 19명 후보 중 7명이 당선되었다. 민주노동당은 지역구에 16명을 공천하였으나 1명도 당선되지 못하였고, 비례에 26명 후보 중 10명이 당선되었다. 국민중심당은 지역구에 2명의 후보를 공천하여 1명이 당선되고 비례에 14명 중 2명이 당선되었다. 한편, 무소속으로 23명이 출마하였으나 한 명도 당선되지 못하였다.

<표 III-5> 주요정당의 2006 지방의회 여성 공천자 및 당선자 현황

(단위: 명(%))

	여성 공천자수					여성 당선자수				
	광역의원		기초의원		합계	광역의원		기초의원		합계
	지역구	비례	지역구	비례		지역구	비례	지역구	비례	
열린우리당	22	35	53	241	351	0 (0.0)	15 (42.9)	21 (39.6)	86 (35.7)	122 (34.8)
한나라당	33	42	90	308	473	29 (87.9)	23 (54.8)	61 (67.8)	188 (61.0)	301 (63.6)
민주당	10	19	25	71	125	1 (10.0)	7 (36.8)	7 (28.0)	30 (42.3)	45 (36.0)
민주노동당	16	26	126	107	275	0 (0.0)	10 (38.5)	15 (11.9)	14 (13.1)	39 (14.2)
국민중심당/ 희망사회당	3	14	4	23	44	1 (33.3)	2 (14.3)	0 (0.0)	9 (39.1)	12 (27.3)
무소속	23	-	92	-	115	0 (0.0)	-	3 (3.3)	-	3 (2.6)
미확인		-	1	-	1		-		-	-
총계	107	136	391	750	1,384	31 (28.9)	57 (41.9)	107 (27.4)	327 (43.6)	522 (37.7)

(%)는 각 항목 여성공천자 수 대비 여성 당선자 수 각 항목의 비율임.

기초의회의 경우, 열린우리당은 지역구에 53명을 공천하여 21명이 당선되고, 비례에 241명 중 86명이 당선되었다. 한나라당은 지역구에 90명을 공천하여 61명이 당선되고, 비례에 308명 중 188명이 당선되었으며, 민주당은 지역구에 25명을 공천하여 7명이 당선되었고 비례에 71명중 30명이 당선되었다. 민주노동당은 지역구에 126명을 공천하여 15명이 당선되고, 비례에 107명 중 14명이 당선되었다. 국민중심당은 지역구 4명을 공천하였으나 1명도 당선되지 못하였고, 비례에 23명중 9명이 당선되었다. 한편 무소속으로 92명이 출마하여 3명이 당선되었다.

특이한 점은, 정당공천제가 도입된 기초의회 선거에서도 무소속으로 많은 여성후보가 출마하였다는 점이며, 정당 가운데 지역구에 가장 많은 후보를 공천한 정당은 민주노동당이었다.

라. 주요정당의 16개 시도별 여성후보자 및 당선자 현황

각 정당별 지역구 후보자의 16개 시도별 분포를 보면 다음의 <표 III-6>, <표 III-7>과 같다. 전체적으로 광역의회의 경우에는 경기지역, 기초의회의 경우는 서울지역에서 가장 많은 여성후보가 출마하였으며, 광역시를 중심으로 많은 후보가 출마하였다.

먼저 광역의회의 정당별 지역구 후보자를 보면<표 III-6>, 열린우리당은 서울, 경기지역에서, 한나라당은 서울, 경기, 대구지역에서, 민주당은 경기지역, 민주노동당은 부산, 경기지역에 비교적 많은 후보를 공천했으며, 한나라당은 후보를 공천한 지역에서 거의 당선되는 결과를 얻었다.

한편, 광역의회 비례대표 당선자의 정당별 지역현황을 보면<표 III-6-1>, 각 정당에서 전국적으로 비교적 고른 분포의 당선현황을 나타냈다. 이는 비례대표를 위한 정당명부에서 50% 여성할당 및 홀수번호를 여성으로 의무화하는 제도적 장치의 효과에서 비롯된 것이다.

42 기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후 과제

<표 III-6> 정당별 광역의회 지역구 여성후보자 및 당선자

(단위: 명)

지역	열린우리당		한나라당		민주당		민주노동당		기타		무소속		합계	
	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선
서울	7	0	7	7	1	0	1	0	0	0	6	0	22	7
부산	0	0	2	2	0	0	4	0	0	0	1	0	7	2
대구	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	2	0	5	3
인천	2	0	1	1	0	0	2	0	0	0	0	0	5	1
광주	1	0	2	0	1	1	1	0	0	0	1	0	6	1
대전	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
울산	1	0	2	2	0	0	2	0	0	0	2	0	7	2
경기	7	0	10	10	5	0	3	0	1	0	5	0	31	10
강원	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	0
충북	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	4	1
충남	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	4	1
전북	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
전남	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2	0
경북	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0	3	1
경남	0	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	3	2
제주	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	4	0
전체	22	0	33	29	10	1	16	0	3	1	23	0	107	31

<표 III-6-1> 정당별 광역의회 비례대표 여성후보자 및 당선자

(단위: 명)

지역	열린우리당		한나라당		민주당		민주노동당		기타		합계	
	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선
서울	5	1	5	3	3	1	3	1	4	0	20	6
부산	1	1	2	2	1	0	1	1	0	0	5	4
대구	2	1	2	1	0	0	1	0	1	0	6	2
인천	1	1	2	1	1	0	2	0	1	0	7	2
광주	2	1	1	0	2	1	1	0	1	0	7	2
대전	3	1	3	1	0	0	1	0	1	1	8	3
울산	1	0	2	1	0	0	1	1	0	0	4	2
경기	5	1	6	4	3	1	3	1	2	0	19	7
강원	1	1	3	2	0	0	2	1	0	0	6	4
충북	2	1	2	1	0	0	1	0	1	0	6	2
충남	2	1	2	1	0	0	1	0	2	1	7	3
전북	2	1	2	0	2	1	2	1	0	0	8	3
전남	2	1	1	0	4	2	2	1	0	0	9	4
경북	1	1	3	2	1	0	1	1	1	0	7	4
경남	2	1	3	2	0	0	2	1	0	0	7	4
제주	3	1	3	2	2	1	2	1	0	0	10	5
전체	35	15	42	23	19	7	26	10	14	2	136	57

다음 기초의회에 정당별 후보자를 많이 공천한 지역을 보면<표 III-7>, 열린우리당은 서울, 경기, 부산, 광주지역에, 한나라당은 서울, 경기, 부산, 경북, 대구지역에, 민주당은 광주, 경기, 서울지역, 민주노동당은 경기, 서울, 부산, 전북지역에 많은 후보를 공천하였다. 정당별 당선자 지역현황으로는 열린우리당의 경우 서울, 경기, 한나라당은 서울, 부산, 경기, 대구, 경북, 민주당은 광주, 민주노동당은 경기, 울산지역에서 많은 당선자를 배출하였다.

각 정당이 여성후보자에 대해 전략공천의 형태를 취하면서 정당별 당선가능성이 높은 지역에 여성후보를 공천한 것으로 보이며, 당선결과에서도 정당별 지역성

을 나타내고 있었다.

기초의회 비례대표 후보자 및 당선자에 대한 정당별 지역현황을 보면<표 III-7-1>, 열린우리당의 경우 서울, 경기, 전북, 전남지역에 많은 후보가 공천되었고 같은 지역에서 많은 당선자가 선출되었다. 한나라당은 전국적으로 많은 수의 여성 후보를 공천한 가운데, 광주, 전남, 제주에서는 후보를 공천하지 않았다. 민주당은 전북, 전남, 광주 지역에서, 민주노동당은 경기, 경남, 전북, 울산지역 등에서 많은 후보를 공천하고 당선자를 냈다. 정당별 득표율에 따라 의석을 배분하는 비례대표에서 특히 기초의회 비례대표의 지역별 현황을 살펴보았을 때, 이번선거에서도 역시 정당별 지역 지지기반이 뚜렷한 결과를 보이고 있다.

<표 III-7> 기초의회 지역구 여성후보자 및 당선자

(단위: 명)

지역	열린우리당		한나라당		민주당		민주노동당		기타		무소속		합계	
	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선
서울	9	6	33	22	5	2	24	1	0	0	22	1	93	32
부산	6	1	11	10	0	0	11	0	0	0	8	0	36	11
대구	1	0	6	6	0	0	3	0	0	0	6	0	16	6
인천	3	2	3	1	2	0	4	1	1	0	1	0	14	4
광주	5	1	0	0	8	5	3	3	0	0	4	0	20	9
대전	1	1	4	3	0	0	1	0	1	0	3	0	10	4
울산	0	0	0	0	0	0	5	4	0	0	2	1	7	5
경기	9	5	14	9	6	0	45	4	0	0	15	0	89	18
강원	7	1	4	2	0	0	1	0	0	0	4	0	16	3
충북	2	0	3	1	0	0	3	0	0	0	6	0	14	1
충남	2	1	2	0	0	0	2	0	2	0	1	0	9	1
전북	4	2	0	0	4	0	9	0	1	0	2	0	20	2
전남	2	0	0	0	0	0	4	1	0	0	7	1	13	2
경북	2	1	7	6	0	0	4	0	0	0	4	0	17	7
경남	0	0	3	1	0	0	7	1	0	0	7	0	17	2
제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
전체	53	21	90	61	25	7	126	15	5	0	92	3	391	107

<표 III-7-1> 기초의회 비례대표 여성후보자 및 당선자

(단위: 명)

지역	열린우리당		한나라당		민주당		민주노동당		기타		합계	
	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선	후보	당선
서울	38	23	44	24	15	2	22	0	0	0	119	49
부산	12	7	25	16	0	0	9	0	0	0	46	23
대구	6	1	11	10	0	0	2	0	1	0	20	11
인천	9	5	13	8	3	0	5	0	0	0	30	13
광주	0	4	0	0	6	5	5	0	0	0	21	9
대전	6	3	5	3	0	0	3	0	2	0	16	6
울산	4	0	5	4	0	0	4	2	0	0	13	6
경기	33	13	51	32	5	0	13	2	1	0	103	47
강원	15	2	30	21	1	0	3	0	0	0	49	23
충북	12	4	14	12	0	0	3	0	2	0	31	16
충남	17	2	16	9	0	0	2	0	16	9	51	20
전북	26	10	3	0	14	9	8	3	0	0	51	22
전남	21	6	0	0	26	14	8	0	0	0	55	20
경북	11	2	46	26	1	0	7	1	1	0	66	29
경남	17	4	44	23	0	0	12	6	1	0	74	33
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
미확인	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	5	-
전체	238	86	308	188	72	30	107	14	25	9	750	327

전반적으로 이번 지방선거는 2002년 선거보다 여성후보자가 수적으로 증가했으나, 각 정당은 지역구 여성후보 공천 30%를 제대로 지키지 않아 광역의회 지역구 여성후보의 비율은 5.2%, 기초의회 지역구 여성후보의 비율은 4.9%에 머물렀다. 여성당선자는 2002년 선거 때 광역의회 지역구 14명에서 이번 선거 때 31명, 기초의회 지역구 77명에서 107명으로 조금 증가했을 뿐이다. 다만, 이번선거에서 새로 도입된 기초의회 비례대표제를 통해 전체적인 여성의원의 비율이 높아졌다. 한편,

무소속 후보자가 광역의회 23명, 기초의회 92명으로 기초의회에 정당공천제가 도입되었음에도 불구하고 많은 수가 출마하였으나 거의 당선되지 못하였다.

2. 주요정당의 여성후보 공천 및 지원정책

앞에서 살펴보았듯이 제4차 동시지방선거는 광역자치단체장 16명, 기초자치단체장 230명, 광역의회 의원 733명(지역구 655명, 비례 78명), 기초의회 의원 2,888명(지역구 2,513명, 비례 375명)을 선출한 선거였다. 여성후보는 광역자치단체장 전체 후보 66명중 4명, 기초자치단체장 전체후보 848명중 23명, 광역의원 전체후보 2,068명 중 107명, 기초의원 전체후보 7,995명 중 391명, 광역의원 비례대표 전체후보 211명 중 136명, 기초의원 비례대표 전체후보 1,025명 중 750명 등 총12,213 전체후보들 중 1,411명으로 11.6%에 이른다. 여성의 정치참여에 대한 필요성이 증가하고 있는 가운데 이번 5.31 지방선거에서 각 당의 여성 공천 현황은 열린우리당 14.74%, 한나라당 14.92%, 민주당 10.04%, 민주노동당 34.9%를 차지했다. 이는 비례대표 여성후보를 포함한 수치였고, 지역구 공천의 경우 6.44% 수준이다.

제4차 동시지방선거에서 각 정당들은 여성공천 방법과 심사자격을 마련하고, 시도당이 중심이 되어 공천작업을 마친 후, 선거에 임하였다. 기본적으로 열린우리당은 경선을 바탕으로 하면서 가산점을 주는 방향으로 공천방향을 정하였고, 한나라당은 경선보다는 여론조사, 토론회 등을 통하여 공천하는 것으로 방향을 정한 후 여성을 공천하였고, 선거에 임했다. 민주당은 비례대표제 홀수 여성 배치 및 여성후보 지역구 30%이상 목표, 경선결과 25% 가산점 시행 등을 정했다. 민주노동당은 비례대표제의 경우 여성명부 분리작성 및 투표, 지역구 20%이상 공천을 원칙으로, 30%이상 공천을 했을 경우 인센티브를 제공하였다. 주요정당을 중심으로 제4차 동시지방선거에서의 공천의 주요방향 및 여성후보 공천관련 지원활동을 살펴보면 다음과 같다.

가. 열린우리당²⁴⁾

1) 5. 31 지방선거 후보선정의 기본방향

열린우리당은 공직후보자 선출시 유능한 인재를 폭넓게 발탁하기 위하여 국민 추천제도를 시행했다. 이를 위해 시·도지사 후보자의 국민추천 접수창구는 중앙당에, 기초단체장 및 시·도의원 후보자의 국민추천 접수창구는 시·도당에 설치한다고 당헌·당규에 있다. 또한 열린우리당의 지방의원 후보자를 선출하는 선거는 기간당원경선방식 또는 제3항 제2호의 국민참여경선방식이다. 특히 양성평등 실현을 위하여 당헌·당규 제9조에 의하여 “① 여성의 정치참여를 보장하여 실질적인 양성평등을 구현하고, 여성당원의 지위와 권리에 대하여 특별한 배려를 하여야 한다. ② 중앙당과 시·도당에 설치하는 모든 위원회에 여성이 30% 이상 포함하도록 한다. ③ 당직선거와 공직후보자 추천에 있어서 당헌·당규에 정하는 바에 따라 여성당원이 30% 이상 포함되도록 노력하여야 한다. ④ 각급 선거인단에 여성이 30% 이상 포함”되도록 했다. 열린우리당의 경우 공직선거후보자 추천과 관련하여 광역단체장후보자는 중앙당공직후보자추천심사위원회(이하 ‘중앙당공천심사위’)에서, 기초단체장후보자 및 지방의원후보자는 시도당공직후보자추천심사위원회(이하 ‘시도당공천심사위’)에서 심사하여, 전략공천·단수공천 및 당내경선에 의한 방법으로 선출하고, 시도당 상무위원회 또는 중앙위원회의 인준을 받아 당의장이 추천하였다.

2) 열린우리당의 여성후보 공천

열린우리당은 이번 5.31지방선거에서 총 702명의 당선자를 냈다. 이 중 시·도지사 1명, 구·시·군의 장 19명, 시·도의원 지역구 33명(비례대표 19명), 구·시·군의원 지역구 543명(비례 87명)으로 나타났다. 지역구지방의원 및 비례대표지방의원의 추천과정을 서울을 중심으로 살펴보고자 한다.

24) 열린우리당 당헌·당규

http://www.uparty.or.kr/board/?section=totalpds&no=311&m=view&p=2&search_select=&search_andor=&query_str=&category
= 참조할 것.

가) 지역구 후보 공천

(1) 방식1: 전략공천 · 단수공천²⁵⁾

열린우리당은 당규 제117조 ‘전략공천지역’ 선정에 관하여, “국회의원 · 시 · 도지사후보 선출을 위한 공천심사위원회는 첫째, 당세가 취약한 지역, 둘째, 유력한 후보자가 없는 지역, 셋째, 선거전략상 특별한 고려가 필요한 지역 등을 기준으로 전략공천지역을 선정하여 당의장이 최고위원회와 협의하고 중앙위원회의 인준을 받았다. 그리고 자치구 · 시 · 군의 장, 지방의원 후보선출을 위한 공천심사위원회는 당세가 취약한 지역, 유력한 후보자가 없는 지역, 선거전략 상 특별한 고려가 필요한 지역 등을 기준으로 전략지역후보지역을 선정하여 시 · 도당 위원장이 집행위원회와 협의하여 상무위원회의 인준을 받았다.”

※ 전략공천지역의 정의: 선거구 총수의 30% 이내에서 후보자를 단수로 추천하는 지역

※ 전략공천지역 선정기준: 1)당세가 취약하거나 2)유력후보자가 없거나 3)선거전략상 특별한 고려가 필요한 지역

- 후보사례: 고연호(은평구청장), 유선목(양천구청장), 박경난(광역-서대문구 제1선거구), 윤명화(광역-중랑구 제4선거구), 신향숙(광역-강동 제4선거구), 임현주(광역-관악구 제4선거구), 김미경(광역-은평구 제2선거구), 봉양순(기초-노원 라), 서정순(기초-서대문 라), 이진규(기초-서초 가), 양춘화(기초-성북 다), 송영옥(기초-성북 라), 이미성(기초-성북 마) ⇒당선: 서정순, 양춘화, 송영옥, 이미성

(2) 방식2: 당내경선

열린우리당의 경선참여자 선정은 먼저 선거구별 경선참여인원은 3인 이하로 제한하였고, 공천신청자 중 여성이 포함되어 있는 선거구에서 여성후보자가 4위의

25) 단수공천은 열린우리당 당규 제9조 · 제47조(‘공직후보자추천규정’)에 의하면, 공천심사위의 심사결과 해당 선거구에 예비후보자가 1인일 경우 시도당 상무위원회 또는 중앙위원회에 그 결과를 보고하여[제9조], 경선참여자격을 가진 자에 대하여 이의신청이 없을 경우 해당 후보자추천 신청자를 의결로써 공직선거 후보자로 확정하는 방법[제47조]을 말한다.

점수를 받은 심사결과가 나왔을 때 그 여성후보자를 3인의 경선후보자에 포함하였다. 지방자치단체장 당내경선 방식과 지역구지방의원 경선방식은 다음과 같다.

(가) 지방자치단체장 당내경선의 방식

① 국민참여경선방식

- 기간당원: 일반당원 : 일반국민=30% : 20% : 50%(일반국민의 경우 여론조사 포함)

② 기간당원경선방식

- 기간당원만으로 선거인단을 구성한다.
- 해당 선거구의 기간당원수가 유권자 수의 3% 이상일 경우 해당한다.
- 시도당 상무위원회 또는 중앙위원회의 의결을 거쳐야 한다.

③ 100% 여론조사방식

- 후보자 서면 합의할 경우 가능하다.

(나) 지역구지방의원 당내경선의 방식

① 국민참여경선방식

- 기간당원: 일반국민=30%-50% : (그 나머지)%

② 기간당원경선방식

- 기간당원만으로 선거인단을 구성한다.

③ 100% 여론조사방식

- 후보자가 서면 합의할 경우 가능하다.
 - 후보사례: 강금실(서울시장), 김유임(고양시장), 박선영(광역-종로구 제2선거구), 최미자(기초-구로 가), 조복심(기초-성동 라), 장우윤(기초-은평 마)
- ⇒당선: 최미자, 장우윤

(3) 기초의회 여성후보 경선사례: -개정 선거법이 여성후보 경선에 주는 영향을 중심으로-<내용: 부록 1 참조>

① 여성후보 출마지역 경선제 도입 배경

열린우리당의 경우 전략공천 30%의 기본원칙을 가지고 있었으며, 이중 30%는 여성을 전략공천한다는 기본원칙이 있었으나, 당원협의회와 후보자간 합의가 이루어지지 않은 경우 기초의회 후보의 경우도 경선제를 통하여 후보를 공천하였다. 경선사례로서 열린우리당의 후보를 중심으로 5명의 여성후보를 살펴보았다. 참여관찰 기간은 4월 20일부터 5월 초까지 참여관찰과정을 통하여 분석하였다.

② 경선후보 사례유형

열린우리당의 지역구 기초의원 당내 경선방식은 국민참여경선방식, 기간당원 경선방식, 100%여론조사방식의 3가지로 구분되어 실시되었는데, 경선에 참여한 여성후보로 출마한 지역은 모두 국민참여경선을 실시하였다. 기간당원, 일반당원, 여론조사 비율을 합한 점수를 합하였는데, 경기 고양시의 김수경 후보를 제외한 4명의 후보의 경우 여론조사 50%를 반영하였던 점이 이번 경선에서 비교대상이 되었다.

<표 III-8> 경선 참여관찰 사례의 유형

후 보 자	정 당	지역구	경선방식	경선결과	본선결과
최미자	열린우리당	서울 구로 가	국민참여경선	당선	당선
고금숙		서울 도봉 다		낙선	낙선
허경남		서울 강북 다		낙선	낙선
김지숙		서울 은평 마		낙선	낙선
김수경		경기 고양시 사		낙선	낙선

※ 당내 경선에서 후보 5명 모두 당헌 규정에 의거 여성후보 20% 인센티브를 부여받았음.

③ 여성후보자의 개인적 특성

먼저 경선 여성후보자의 개인적 특성과 관련하여 사회·정치활동 경력, 선거경험을 살펴보면 다음과 같다. 도봉구 다 선거구의 고금숙 후보의 경우 해당 선거구에서 여성후보 발굴과정에서 지역추천을 받고, 당에서 적극 추천으로 후보에 나간

경우에 해당한다. 초선으로서 선거경험이 없다는 점이 결국 상대방 후보에 비해 인지도가 낮다는 점으로 이어짐으로써 여론조사에서 의원활동 경험이 있는 상대방 후보에 비해 열세로 작용하였다.

구로구의 최미자 후보의 경우 상대방 후보들과 동등하게 모두 선거경험이 없다는 조건하에 출마하였기에 가장 유리한 상황아래서 경선을 치를 수 있었다. 특히나 10년 넘는 정당인으로서의 생활은 경선투표에서 기간당원으로부터 지지를 얻는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있었다. 최미자 후보의 경우와 반대로 강북 다의 허경남 후보의 경우 지역구 활동이 전무한 사람이었다. 경선제도는 기본적으로 조직과 기득권이 열세에 있는 상황에서는 특히나 여성에게 불리 할 수밖에 없다는 점을 보여준 전형적인 사례에 해당한다 할 수 있다. 허경남 후보의 경쟁후보였던 박영복 후보의 경우 30년 넘게 강북구에 살면서 건설업에 종사하였고 오랜 연고가 뒷받침된 후보였던 반면 허경남 후보의 경우 이곳 강북 다 지역에 불과 5년 전에 이사왔다는 점이 경선과정에서 열세요인으로 작용했던 것은 당연한 결과였다.

김지숙 후보가 있는 은평구 마 선거구에서는 복수의 여성후보가 경선에 참여한 조금은 특이한 경우에 해당했다. 득표율에서 20% 의무 할당제가 제 역할을 못한 것으로 작용되었고 결국 여론조사투표에서 명문대 법학, 정치외교학 전공이라는 상대적으로 뛰어난 학력과 국회비서관경력을 가진 장우윤 후보에게 패배하였다. 마지막으로 경기도 고양시 사 선거구의 김수경 후보의 경우 12년 넘게 지역문제 해결을 위한 여러 봉사활동을 꾸준히 해온 이점이 있었음에도 경선제도의 어려움으로 낙선한 사례에 해당되었다.

④ 개정 선거제도와 여성후보 경선과의 관계성

첫째, 개정 선거제도와 관련하여 공천제가 도입되면서, 열린우리당은 정당정책의 일환으로 여성후보를 발굴하였으나, 경선제를 해야 하는 상황에서 선거경험이나 지역에 인지도가 낮은 상황에서 대부분 낙선하였다. 실제, 5명의 사례 중 평소에 지역활동을 열심히 하였던 구로구의 최미자 후보만이 당선된 결과에서도 그 내용을 알 수 있었다.

둘째, 개정된 선거제도에서 특히 선거구제가 2인 선거구제인지 3인 선거구이상의 선거구인지에 따라 상대 후보가 여성후보에 대해 경선제를 유도하였고, 낙선되

게 하였다. 한 예로 고양시에 출마한 김수경 후보의 경우 당협의회장인 한명숙 위원장의 추천으로 기초의회에 출마하려 하였으나, 지방선거의 분위기가 한나라당 우세지역이 많은 가운데 3인 선거구이기에 상대방 후보가 경선제를 요구하여 평소에 지역구 활동이 많았던 후보에게 낙선하였다. 고양시의 경우 한나라당 후보는 3인 복수 공천하였는데, 열린우리당의 경우 경선을 통하여 1명의 후보만을 하였다.

셋째, 상대 경선후보가 여성이었던 점에 있어서 기본적으로 1명의 여성이 탈락될 수밖에 없는 여건이 형성된다는 점이다. 실제 25년 이상 살면서 지역구 활동을 해온 은평구 마 선거구의 김지숙 후보의 경우 오랜 지역구 활동을 했음에도 불구하고, 여성후보가 둘이 있어 기본적으로 여성이 한 명 탈락될 수밖에 없는 상황을 만들었다는 점이다. 그래서 다른 참여관찰 사례와 달리 이곳 지역구에서는 튼튼한 지역기반이라는 중요 당선요인은 크게 작용하지 못하였다고 판단되었다.

넷째, 당원협의회의장과의 관계이다. 열린우리당의 경우 경선을 실시하는데 있어 당원협의회의장이 선거책임자가 된다. 당원협의회의장의 경우 기본적으로 선거를 관리함에 있어 중립적이어야 하나 경선에 출마했던 여성후보의 경우 당원협의회의장이 대부분 남성인 상태에서 평소에 남성후보와 inner circle을 가지고 있는 상태에서 여성후보에게 불리하다는 불만을 토로하였다. 열린우리당은 경선시 여성후보가 지니는 불리한 점을 개선하기 위하여 여성후보 차점자에 대하여 20% 가점을 주고 있으며, 전략공천을 하고 있다. 결국 경선에 있어서도 대의원들에게 인지도를 높이는 것이 가장 중요하다. 따라서, 여성후보들도 열심히 지역활동을 전개하는 것이 필요하며, 정당도 여성후보의 지역구 활동을 지원하기 위하여 여성정치발전기금을 20%로 확대하고 여성경비를 지원하는 것이 필요하다.

⑤ 경선사례 소결

참여관찰 사례대상 여성후보들의 선거결과를 살펴보면 총 5명의 후보들 중 한 명만이 경선을 통과 하였다. 먼저 서울 구로의 최미자 후보의 경우 선거경험이 없었음에도 당선될 수 있었던 요인을 꼽으라면 10년 넘게 정당생활을 해음으로써 당내 지지도가 튼튼하였다는 점과 해당 지역구에서의 20년 넘는 오랜 사회경력활동은 내·외적으로 당원들과 유권자들의 표심을 잡을 수 있는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 비교적 경기 일산의 김수경 후보의 경우 선거경험이 있을 뿐

만 아니라 12년 넘게 지역구 활동을 하면서 지지기반을 갖추었고, 나아가 20% 여성후보 인센티브를 받았음에도 경선에서 낙선한 이유는 바로 당내 인맥 미비와 경기도당의 일방적이고 편파적인 경선 절차 때문이었다고 분석할 수 있다. 가장 전형적인 비교 대상이 된 두 후보를 제외하고는 여성후보의 경선과정에서 당락요인으로 작용한 것은 튼튼한 지역기반이었다고 볼 수 있다. 따라서, 여성들도 보다 적극적으로 평소부터 지역활동을 전개하여, 인지도를 높여나가는 것이 중요하며, 이를 위하여 정당차원에서 여성정치발전기금을 통하여 여성후보를 지원해주는 것을 고려하여야 할 것이다.

물론 서울 은평의 김지숙 후보의 경우는 지역기반이라는 플러스 요인의 장점을 살릴 수 없었던 예외적인 경우라고 봐야 할 것이다. 3명의 후보 중 남성후보의 경우 애초에 낮은 지지도와 주민 평판으로 사실상 경쟁력이 없었으며 특이하게 2명의 복수 여성후보가 출마한 상황에서 20% 여성후보 인센티브제도는 의미가 없었다. 결국 복수 여성후보가 나왔을 경우 후보자 선출 방식과 관련하여 문제점을 제시한 사례이다. 결론적으로 경선제의 경우 기본적으로 여성후보에게 불리하게 작용하는 것으로 나타났다. 경선의 문제를 개선하기 위하여 “200-300명 정도로 구성하는 선거인단의 대표성 문제”, “경선 운동기간이 짧은 문제,” “투표율 저조에 따른 문제” 등의 문제가 있으나, 근본적으로 여성후보와의 관계에 있어 전반적인 검토가 요구된다.

나) 비례대표 후보 공천

열린우리당 비례대표시도의원 후보자추천에 대하여 당헌·당규는 “시도당 상무위원회가 선정하고 시도당 상무위원회 인준을 거쳐 당의장이 추천한다.”(당헌 제124조)고 명시되어 있다. 비례대표시도의원후보자는 시도당 상무위원회에서 순위를 확정한다. 특히 여성을 매홀수 번호에 남·녀 동수로 순위를 배정한다고 명시한 바 있다. 그러나 비례대표 공천에 있어서 여성후보 홀수순번 부여가 제대로 지켜지지 않았다. 특히 충남 논산의 경우, 열린우리당은 비례1번에 남성을 공천했고, 2번까지도 모두 남성을 공천한 것으로 드러났으며, 열린우리당 경기 안성은 현역 국회의원이 여성임에도 불구하고 기초비례1번에 남성을 공천하기도 했다.

다) 여성후보 지원내용

열린우리당 여성국은 제4차 동시지방선거를 앞두고 “지방자치, 여성만이 힘이다”란 주제의 홍보 이벤트사업과 함께 전략적 이슈 개발, 여성정책 공약집 발간 및 설명회, 후보자 인지도 제고를 위한 여성후보 홍보물 발간, 지방선거승리 기반 마련을 위한 여성후보자 대회 및 후보 지원, 지방자치특별위원회활동을 통한 선거 지원을 하였다. 여성정치발전기금은 약 12억 정도 되는데, 이는 후보교육 등 사업비로 활용하였다. 그리고 선거 시에는 선거보조금과 여성정치발전기금, 여성추천보조금중 일부를 여성후보 지원금으로 활용하였는데, 광역자치단체장 여성후보의 경우 1억원, 기초자치단체장 여성후보 1천 3백만원, 광역의회 여성후보 700만원, 기초의회 여성후보 400만원을 주었다. 그리고 광역의회 여성후보까지 홍보용 무료 ARS를 지원해주었고, 여성후보 지지도 파악을 위한 여론조사 비용 중 50%를 당에서 지원해 주었다. 그리고 선거기간 중 수도권 여성후보 지원을 위한 “행복올동팀”을 조직하여, 여성후보를 지원해 주었다. 선거후에는 다음 지방선거를 대비하여 시도별로 여성낙선자 모임을 조직하여 훈련과 네트워크를 강화하였다.

나. 한나라당²⁶⁾

1) 한나라당의 5.31지방선거 후보선정의 기본방향

한나라당 공직후보의 선정은 국민참여선거인단대회를 원칙으로 하였다. 다만 지역구에 있어서 전략지역 및 인재영입지역은 국민참여선거인단대회를 제외하였다. 전략지역 및 인재영입지역의 선정은 국회의원, 광역단체장 및 기초단체장 선거의 경우는 중앙당 공천심사위원회가 하고, 시·도의회 및 자치구·시·군의회의원 선거의 경우는 시·도당 공천심사위원회가 하되, 최고위원회의의 의결을 통해 확정하였다.

2) 한나라당의 여성후보 공천

한나라당이 5.31 지방선거에서 여성후보 공천과 관련하여 수립한 정책은 ① 중

26) 한나라당 당헌·당규 <http://www.hannara.or.kr> 참조할 것.

양 및 시·도당 공천심사위원회에 여성이 30% 이상 포함, ② 광역·기초의원 지역구에 여성 후보 30% 공천, ③ 시·도별 기초단체장 후보에 1인 이상 여성후보 의무공천 - 1인 이상 미공천시 중앙당 공천심사위원회에서 전략공천 반드시 관철 등을 들 수 있는데, 특히 지역구 30%이상 공천은 지켜지지 않았다.

가) 지역구 후보 공천

지역구 시·도의회 및 자치구·시·군의회의원후보자는 시·도당 공천심사위원회의 의결심사와 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정하도록 하였고, 후보자간 합의가 이루어지지 않은 지역은 경선을 실시하도록 하였다. 5. 31지방선거에 출마한 광역자치단체장 1명, 기초자치단체장 5명, 광역의회 여성후보 33명, 기초의회 후보 90명의 경우 대부분 시·도당 공천심사위원회 의결을 거쳐 공천되었는데, 경선을 거친 사람은 4사람에 불과했다.

경선을 거친 사람은 다음과 같다. 인천광역의회 후보로 연수구 이성욱 후보, 서구 4 최선임 후보(대의원 투표), 중구 1 박선이 후보(여론조사방법), 경북 광역의회 구미 갑 최윤희 후보(대의원 투표) 정도이다.²⁷⁾ 이들 4후보 중 경선에서 이긴 사람은 중구 1의 박선이 후보 1명에 불과했다.

나) 비례대표 후보 공천

한나라당은 비례대표제의 경우 광역의회와 기초의원 후보에 여성 50% 이상 공천과 흡수순번제 부여를 원칙으로 하여 광역의회 비례대표제 전체 후보자 65명중 여성은 42명(64.6%) 공천하였고, 이중 23명이 당선되었다. 기초의회의 경우 비례대표 전체 후보 430명중 여성은 308명(71.6%)을 공천하였고, 이중 188명이 당선되었다.

다) 여성후보 지원내용

한나라당은 5. 31 지방선거를 맞아 2월 9일 여성공천 확대 관련 기자회견을 통해 공천 관련 당규 개정과 공천심사위원회 심사과정에 있어서 여덟가지 사항²⁸⁾ 관철

27) 한나라당 여성국 자료제공(2006년 4월 21일).

을 위한 기자회견 및 중앙 및 시·도당 공직후보자추천심사위원회의 여성심사위원 구성비율인 30% 준수 협조를 요청하는 활동을 전개하였고, 선거에 임박하여서는, 여성후보자 지원을 위한 한나라당 자원봉사자 모집 및 파견을 하였다. 그리고 5.31 지방선거 여성 후보자 홍보 특집 홈페이지 운영하였고, 중앙여성위원장이 전국을 순회하며 선거운동기간 중 여성후보 지원활동을 전개하였다.

다. 민주노동당²⁹⁾

1) 민주노동당의 5.31지방선거 후보선정의 기본방향

민주노동당은 이번 5.31 동시지방선거에서 공천에 있어 가점과 같은 여성을 우대한 특별한 정책은 없었다. 선거 단위에 맞게 지역위원회 소속 당원들의 직접 선출을 통해 공직후보를 뽑고, 이를 당 중앙위원회에서 인준하는 절차를 밟았다. 민주노동당의 후보선정에 있어 가장 중요한 기준은 당성(민주노동당 강령 이행 여부)이며, 공천의 방식이 아니라 당원직선에 의해 후보가 선출되었다. 즉, 당권을 보유한 진성당원을 통해 뽑는 것이지 후보에 관해 중앙의 차원에서 정하는 것은 없었고, 후보자격에 대한 심사도 당원들 자체적인 판단에 맡기었다(김원홍·김은경, 2004:65).

또한 민주노동당은 지역구 20%이상 여성할당을 당규로 추진하고 있다. 이는 여성후보 진출을 확대하기 위한 방침으로 지역구 후보의 여성할당 30%이상을 실현하고, 비례후보의 여성할당 50% 이상을 기본방향으로 내세우고 있기 때문이다.

28) ① 비례대표 기초의원 후보에 여성 50% 이상 공천과 홀수 순번 부여, ② 공직후보자추천선거(경선)에서 여성이 포함될 경우 득표수의 20%를 가산, ③ 전략 공천의 경우 여성 후보를 30% 이상 공천, ④ 여성후보자가 4위의 점수를 받은 심사결과가 나왔을 경우 3인의 경선후보자에 포함, ⑤ 현역 비례대표 여성 광역의원이 상급단위 선거나 동일 선거의 지역구를 희망할 경우 우선 공천, ⑥ 지역구 광역의원의 경우 신설되는 지역 선거구에 여성 우선 공천, ⑦ 중앙 및 시·도당 공천심사위원회에는 반드시 여성 30% 이상 포함, ⑧ 광역·기초의원 지역구에 여성 후보 30% 공천 등이다.

29) 민주노동당 당헌·당규

http://intro.kdnp.org/index.php?main_act=content&content=www_gang

2) 민주노동당의 여성후보 공천

가) 지역구 후보의 여성할당

민주노동당은 “① 1개 지역위원회를 기준으로 지역구 후보 중 기초의원후보별, 광역의원후보별로 나누어 각각 후보가 3인 이상 출마할 시에 후보 중 20%는 여성으로 강제 할당하였다. ② 강제할당의 의미는 해당 지역위원회가 20% 여성할당에 미달할 시에는 해당 지역위원회 다른 후보까지 후보인준을 받지 못한다는 것이다. ③ 지역구 후보 중 여성 30%이상 시에는 인센티브를 제공한다는 것을 재정을 통한 지원으로 선거기탁금을 지원하는 방안을 내세웠다. 민주노동당은 2006년 지방선거 방침을 지역구 여성할당제 30%를 명시하여 이번 선거에서 279명의 여성당원이 대거 출마하였다. 따라서 여성할당제는 여성의 진입 장벽을 낮추어 여성의 정치참여 유도, 여성정치인을 발굴하는 계기가 되었다. 즉, 강제할당제의 효과를 볼 수 있었다.

나) 비례후보의 여성할당

선거관리규정 제17조(공직후보자 중 여성후보의 수)에 의하면, “당이 선출할 비례대표 국회의원 후보자 및 비례대표 지방의회의원 후보자 중 1/2 이상은 여성으로 하되, 여성에게 정당명부의 홀수 순번을 부여한다”고 명시되어 있다. 당헌 제48조에 의하면, “광역비례대표의원 후보는 당해 시·도당 당원들의 직선으로 선출하고, 여성에 50%이상을 할당 한다”이다. 후보자 선출은 지역구나 비례대표제 모두 당원의 투표로 결정하였다.

다) 여성후보 지원내용

민노당은 기초의회 지역구에 여성후보를 30%이상 공천한 지역위원회의 여성후보에게는 약 200만원씩 지원하였고, 나머지 지역의 여성후보에게 100만원씩 중앙당 차원에서 약 2억 2천만원을 지원하였다. 아울러, 3-4인 나오는 선거구를 전략선거구로 정하여 여성에게 우선 공천하도록 하였다. 민주노동당은 2006년 지방선거를 앞두고 여성정치인 발굴과 육성을 위한 교육(① 여성지도자학교 운영, ② 여성

놀이문화학교 운영, ③ 광역시도당 지방여성정치학교 운영, ④ 여성정치학교, ⑤ 여성농민, 여성노동자 정치학교, ⑥ 지방선거 여성후보학교)과 지역정치활성화를 위한 지역여성정치활성화 프로젝트 공모사업 추진, 성평등기획단 운영 및 성평등 의무교육 지원, 여성관련 정책개발비를 지원하였다.

결론적으로 민주노동당은 지역구 20% 강제할당제를 도입한 결과 여성당원 중에서 후보를 보다 적극적으로 모색하였지만, 재정적인 어려움과 선거경험이 부족한 후보가 많은 상황에서 앞으로 지속적으로 여성후보를 발굴하고, 육성해야 하는 과제가 있다.

라. 민주당³⁰⁾

1) 민주당의 5.31 지방선거 후보공천의 기본방향

민주당은 5.31지방선거에서 ‘무능한 정권 심판’을 내세워 그 희망이 민주당이라고 강조한다. 민주당은 지방선거를 통해 ‘잘사는 지방자치’와 ‘행복한 삶의 실현’을 기본 방향으로 내세우고 있다. 따라서 민주당은 공직후보자의 국민추천 제도를 도입하고, 그 틀은 모든 공직 후보자는 상향식을 포함한 민주적 절차에 따라 선출함을 원칙으로 하고 있다. 단, 과열경쟁에 따른 혼탁, 고비용 그리고 경선 이후의 당 조직 분열 등 부작용이 예상된 때와 외부인사 영입, 여성·청년과 정치신인 발탁, 선거 전략상 고려가 필요한 지역 등 상당한 사유가 있는 경우 중앙위원회의 의결로 달리할 수 있다(제97조의 2).

2) 민주당의 여성후보 공천

민주당은 이번 5·31 지방선거에서 1,231명의 후보자를 공천하여 총 378명의 당선자를 배출했다. 구체적인 당선자 현황을 보면 광역단체장 2명, 기초단체장 20명, 광역의원 80명(비례대표 9명 포함), 기초의원 276명(비례대표 43명 포함)이다. 이번 5·31 지방선거의 민주당 후보자공천 과정은 다음과 같다.

30) 민주당 당헌·당규 <http://www.minjoo.or.kr/about/regulation.html>

가) 지역구 후보 공천

(1) 국민참여 여론조사 경선

⇒ 경선대상 지역은 일반국민(50%)과 후원당원(50%)을 대상으로 한 전화면접 여론조사

(2) 시민 배심원단에 의한 시민 공천제 (대상 지역 : 광주광역시)

기초단체장, 광역의원 : 시민배심원단 심사로 예비 후보자 3배수 압축 후 국민참여 여론조사

사례☞ 광역의원 / 광주광역시 서구3선거구 김성숙

기초의원 : 시민 배심원단 심사로 선거구별 예비 후보자 배수 압축 후 국민참여 여론조사

사례☞ 광주광역시 서구가 : 박성숙, 서구나 : 박신애, 양순옥 서구다 : 나정숙, 서구라 : 양영애, 임인현 남구다 : 유정심, 북구다 : 정순영

(3) ARS 시스템이용 여론조사 예비경선 (2006. 2.23 ~ 2.28) (대상지역 : 전라남도)

전남지역은 ARS 시스템으로 예비 경선을 하여 1차 후보자를 선정하고 1차 예비경선 결과에 대한 이의제기 지역은 중앙당에서 2차 여론조사를 하고 그 결과 1,2차 합산하여 최종 후보자로 추천

(4) 전략 공천

후보자가 단수로 추천된 지역의 경우 공직후보자 자격심사 특별위원회에서 심사하여 전략 공천함

사례☞ 기초 단체장 : 경북 함양군수 후보 최은아

광역의원 : 서울/ 관악 박영단, 경기/ 연천 이경순, 군포 송용순, 성남 김미자, 고양 황선자

기초의원 : 서울/ 관악 이성심, 마포 이매숙, 김순금 성북 이영례, 중랑 박혜현

경기/ 안산 박은경, 의왕 전경숙, 부천 김국희, 김포 유복녀, 수원 박영채

(5) 여성후보 25% 가산점 적용 (공직후보자 자격심사 특별위원회 의결 / 2006.3. 20)

여성위원회가 제안하고 공직후보자자격심사 특별위원회의 의결로 여성후보자의 경우 경선득표의 25% 가산점을 부여함 ⇒ 예비 경선에서 탈락한 여성후보자 2차 여론조사 경선에 참여(전남 영암)

나) 비례대표 후보 공천

민주당 비례대표 지방의원 후보자 추천은 지역구 후보자추천 규정을 준용하여 후보자를 공천하였으며, 여성의 대표성을 보장하기 위해서 민주당 당헌 제98조의 7(공직후보자의 양성평등) 규정을 두고 있다. 구체적인 항목을 살펴보면 첫째, 비례대표 시·도의회의원선거 후보자에 50%이상의 여성을 홀수번호에 배치하도록 하고, 둘째, 비례대표 기초의회의원선거 후보자의 경우에는 50%이상을 여성에게 할당하되, 비례대표 기초의원 정수가 2인 이상인 경우에는 여성을 홀수번호에 추천하고 1인인 경우에는 여성 50% 추천을 목표로 하고 있다. 이번 5·31 지방선거 당시 비례대표 공천에 있어서 비례대표 광역의원의 경우는 여성후보에 대한 홀수 순번 부여가 100% 지켜졌으나, 기초비례의 경우에는 여성후보의 부재 등 불가피한 상황으로 남성이 홀수 순번에 배치되는 경우가 있었다. 예를 들면 서울시 종로구 기초비례 후보의 경우, 위의 이유로 2명 모두 남성이 공천되었다.

다) 여성후보 지원내용

민주당은 여성후보 공천과 관련하여 각급 공직선거에 30%이상 여성후보자 추천을 목표로 하였으나, 실행이 어려웠고, 국회 및 지방의회 비례대표에 50%이상 여성공천 및 홀수 순번 부여, 경선결과에 가산점 25% 시행 등의 지원내용이 있다. 그리고, 장상, 신낙균 공동선대위 위원장이 수도권지역의 여성후보에 대한 멘터 역할을 해준 정도이다.

3. 소결

결론적으로 제4차 동시지방선거에서 기초의회까지 정당공천제, 중선거제, 비례대표제, 유급제 등의 선거법이 개정되면서, 주요 정당이 기초의회 비례대표제에 여성후보 73.2%를 공천하였고, 지역구의 경우도 2002년에 출마한 전체 여성후보 222명(당선자 77명)에 비해 많은 391명(이중 무소속 92명)이 출마하여, 107명(무소속 3명)이 당선되어 2002년의 기초의회 여성의원 비율 2.2%에 비하여 2006년 15%로 증가하여 여성의 대표성과 관련하여 정당공천제의 유효성을 볼 수 있었다.

특히, 정당들은 정당공천제가 기초의회까지 도입되면서 다양한 지원정책을 제시하였는데, <표 III-9>는 5. 31 지방선거에서의 주요정당의 여성후보 공천 및 지원정책을 비교한 것이다.

<표 III-9> 5. 31 지방선거에서의 주요정당의 여성후보 공천 및 지원정책

		열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
기초의회 여성후보 공천현황 및 당선현황	지역 구	53명 공천 (21명 당선)	90명 공천 (61명)	126명 공천 (15명 당선)	25명 공천 (7명 당선)
	비례 대표	241명 공천 (86명 당선)	308명 공천 (188명 당선)	107명 공천 (14명 당선)	71명 공천 (30명 당선)
여성후보 공천 방향		① 예비후보자 자격심사위원회와 공직후보자추천심사위원회와 같이 공천과 관련된 주요 기구에 여성이 30% 이상 포함. ② 여성의 경우 경선 시 득표수의 20% 가산점 부여. ③ 비례대표제 1번과 50%이상 여성공천, 여성후보자가 4위의 점수를 받은 심사결과가 나왔을 경우 3인의 경선후보자에 포함하도록 함.	① 중앙 및 시·도당 공천심사위원회에 여성이 30% 이상 포함, ② 광역·기초의원 지역구에 여성후보 30% 공천, ③ 시·도별 기초단체장 후보에 1인 이상 여성후보 의무공천 - 1인 이상 미공천시 중앙당 공천심사위원회에서 전략공천 관철	① 민주노동당은 지역구 20%이상 여성할당 당규에 보장하고, 비례후보의 여성할당 50% 이상을 기본 방향으로 내세우고 있음. 예) 3인 이상 출마할 시에 후보 중 20%는 여성 강제 할당, -강제 할당의 의미는 해당 지역위원회가 20% 여성할당에 미달할 시에는 해당 지역위원회 다른 후보까지 후보	① 각급 공직선거에 30%이상 여성후보자 추천 목표, ② 국회 및 지방의회 비례대표에 50%이상 여성공천 및 홀수 순번 부여, ③ 경선결과에 가산점 25% 시행

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
여 성 후 보 공천 방향	④ 전략공천의 경우 전체 후보 중 30%를 주고, 이 중 여성은 30% 부여.		인준을 받지 못한다 는 것임 -지역구 후 보 중 여성 30%이 상시, 지역구 여성 후보에게는 약 200 만원씩 지원하였고, 나머지 지역의 여성 후보에게 100만원 씩 중앙당 차원에서 약 2억 2천만원을 지원하였음. ② 3-4인 나오는 선거구를 전략선거 구로 정하여 여성 에게 우선 공천하 도록 하였음.	
여성후보 선거지원 정책	① 금번 지방선거를 앞두고 “지방자치, 여 성만이 힘이다”란 주제 의 홍보 이벤트사업, ② 여성정책 공약집 발간 및 설명회 개최, ③ 여성후보자 홍보물 발간, ④ 지방선거승리 기반 마련을 위한 여성 후보자 대회 및 후보 지원, ⑤ 광역의회 여 성후보까지 홍보용 무 료 ARS 지원, ⑥ 여성후보 지지도 파악을 위한 여론조사 비용 중 50%를 당에서 지원, ⑦ 선거기간 중 수도권 여성후보 지원 을 위한 “행복을동팀” 을 조직하여, 여성후보 지원, ⑧ 여성후보 기 탁금 지원 및 선거지원 (광역자치단체장 여성 후보의 경우 1억원, 기 초자치단체장 여성후 보 1천 3백만원, 광역 의회 여성후보 700만 원, 기초의회 여성후보 400만원)	① 여성공천 확대 관련 기자회견 및 중앙 및 시도 여성 심사위원 구성 30% 준수 협조 요청, ② 여성후보자 지원 을 위한 자원봉사 자 모집 및 파견, ③ 5.31지방선거 여성 후보자 홍보 특집 홈페이지 운영, ④ 중앙여성위원장 의 전국 순회 여성후 보 선거지원활동	① 여성정치인 발 굴과 육성을 위한 교육(-여성지도자 학교 운영, -여성놀이학교 운 영, -광역시도당 지방 여성정치학교 운영, -여성정치학교, - 여성농민, 여성노동 자 정치학교, -지방 선거 여성후보학 교), ② 여성관련 정책개발비 지원	① 선대위 위원 장의 여성후보 멘터 제공

그런데, 이처럼 주요정당들은 과거에 비해 여성의 지방의회 참여확대를 위하여 적극적인 정책을 지원하였지만, 기초의회에 정당공천제가 도입되면서, 특히 열린우리당, 한나라당, 민주당의 경우 경선제의 도입은 여성의 기초의회 출마에 커다란 장애요인으로 남아있었다. 설사, 가점을 주더라도 신인이 많은 여성후보의 경우 이미 상대방 후보가 남성당직자인 경우 이미 많은 지역 활동을 하였던 남성후보에 비하여 인지도나 자금 면에서 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 실제, 경선제를 많이 실시했던 열린우리당의 사례 5건 중에서 1건만이 여성이 경선제에서 승리하였는데, 여성들은 경선이 커다란 장애요인으로 남아있었다.

IV

남녀유권자의 개정 선거제도에 대한 인지도 및 여성후보 선택요인 조사결과

1. 조사 설계	67
2. 개정 선거법에 대한 인지도가 여성후보 선택에 미친 영향	3
3. 남녀 유권자의 여성후보 선택요인 및 당락요인	88
4. 남녀유권자의 정치일반 및 여성정치인에 대한 의식과 태도	90
5. 소결	94

1. 조사 설계

가. 조사 대상지역 선정

남녀유권자를 대상으로 한 설문조사는 기초의회 여성후보가 출마한 지역 중 당선지역 8곳, 낙선지역 7곳을 대상으로 하였으며, 여성후보자가 대부분 초선에 도전하는 점을 감안하여, 당선자 중 현역출신 2명, 비현역출신 6명으로 안배하였다. 전국을 대상으로 한 조사규모를 감안할 때, 수도권 8지역, 비수도권 7지역으로 배분하였고, 권역별로 서울 3, 경기 4, 인천 1, 영남 3, 호남 2, 충청 1, 강원 1개 지역을 선정하였다.

정당별 배분은 국회참여 및 지방의회 참여비율과 여성후보를 많이 공천한 정당을 감안하여 열린우리당 5, 한나라당 5, 민주당 2, 민주노동당 3지역을 선정하였다. 조사 대상지역에 해당하는 추출지역의 선정기준에 대한 자세한 사항은 다음의 표와 같다.

<표 IV-1> 조사대상지역 선정기준

당락여부	현역여부	권역	소속정당	지역1	지역2	선거구	이름
당선	비현역	인천	민주노동당	인천	남구	가선거구	문영미
당선	비현역	호남	민주당	광주	북구	다선거구	정순영
당선	현역	경기	민주노동당	경기	하남시	가선거구	홍미라
당선	현역	영남	한나라당	경북	포항시	자선거구	임영숙
당선	비현역	서울	열린우리당	서울	구로구	가선거구	최미자
당선	비현역	영남	열린우리당	부산	금정구	다선거구	정미영
당선	비현역	강원	한나라당	강원	양구군	나선거구	김경미
당선	비현역	경기	한나라당	경기	이천시	나선거구	박순자
낙선		서울	민주노동당	서울	용산구	마선거구	설혜영
낙선		경기	민주당	경기	의왕시	나선거구	전경숙
낙선		경기	열린우리당	경기	부천시	바선거구	최현자
낙선		호남	열린우리당	전남	순천시	마선거구	최미향
낙선		영남	열린우리당	경북	경주시	다선거구	손은주
낙선		서울	한나라당	서울	성북구	바선거구	장성숙
낙선		충청	한나라당	충남	천안시	라선거구	임필재

나. 조사 방법

조사 시기는 2006년 6월 21일부터 22일 2일간이며, 모집단은 만 19세 이상 남녀이다. 설문 조사방법은 구조화된 설문지로 한국사회과학데이터센터에 의뢰하여 전화조사 방법으로 실시하였다. 표본추출 방법은 다단계층화 표집(multi-stage stratified random sampling) 방법이며, 95% 신뢰수준에서 표준오차는 $\pm 3.1\%$ 이다. 유효 표본 수는 1,005명이며, 분석에 사용되는 변수들의 무응답 수를 제외한 825명이 분석에 이용되었다.

전국조사를 목적으로 하여, 총 15개 선거구를 선정하였고, 각 선거구별 최소 남녀 표본이 30명이 되어야 했으므로 한 개 선거구당 67명씩을 추출하여 총 1,005명이 되었다. 또한 세부적으로 한 개 선거구에 속한 동 단위 행정구역에서 최소 1명 이상을 추출하여, 선정된 지역 내에서는 무작위 추출로 조사대상자를 선정하였다.

다. 조사 내용

조사내용은 크게 세 부분으로 구성하였다. 첫째, 이번 개정된 기초의회 선거제도에 대한 일반 유권자들의 인지도와 그 인지도가 여성후보 선택에 영향을 미쳤는지 하는 점, 둘째, 여성후보를 선택하게 된 요인으로 정당요인, 인물요인, 정책요인으로 세분화하고, 여성후보자가 당선된 이유와 낙선한 이유에 대한 유권자들의 인식이 어떠한 지에 관한 점, 셋째, 정치일반 및 여성정치인에 대한 의식과 태도에 관한 점이다.

개정 선거제도에 대해서는 정당공천제 도입, 중선거구제 도입, 예비후보제 도입, 유급제 도입, 비례대표제 도입, 매니페스토 운동의 전개 등에 대한 인지도를 질문하고, 유권자들이 인식하는 수준에서 여성후보의 당선에 영향을 미친 선거제도가 어느 것이라 생각하는지를 질문하였다. 이는 실제 선거제도 인지에 따른 투표행태 분석결과와 유권자들의 인식을 비교하기 위해 사용되었다.

여성후보를 선택한 요인으로, 여성후보가 출마한 지역구를 대상으로 한 조사인 만큼 지역구 투표시 고려한 요인으로 정당, 인물, 정책으로 구분하고, 세부적으로 각각 정당과 인물을 평가한 요소가 무엇인지 질문하여 여성후보에 투표한 유권자

들의 특성을 파악하고자 하였다.

또한 당선된 지역에서 당선요인, 낙선한 지역에서 낙선요인을 질문하여 유권자들이 인식하기에 여성후보가 당선된 요인과 낙선된 요인을 무엇으로 꼽고 있는지도 알아보았다.

마지막으로 정치일반 및 여성정치인에 대한 의식과 태도를 알아보기 위해 평소 정치에 대한 관심, 이념적 성향, 후보결정시 참고한 매체, 그리고 여성의 정치참여에 대한 인식정도를 질문하였다.

<표 IV-2> 조사 내용

기초의회 개정선거법에 대한 인지도	<ul style="list-style-type: none"> - 정당공천제 도입 - 중선거구제 도입 - 예비후보제 도입 - 유급제 도입 - 비례대표제 도입 - 매니페스토 운동의 전개 - 여성후보의 당선에 영향을 미친 선거제도
여성후보 선택요인 및 당낙 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 지역구 투표에서 고려한 요인 - 정당투표시 고려요인 - 인물투표시 고려요인 - 투표한 후보의 성별 - 여성후보에 투표한 이유/ 반대이유 - 여성후보의 당선 이유/ 낙선이유 - 여성후보 인지 시기
정치일반 및 여성정치인에 대한 의식과 태도	<ul style="list-style-type: none"> - 평소 정치에 대한 관심정도 - 이념적 성향 - 후보결정시 참고한 매체 - 여성후보 출마에 대한 의미 - 여성당선자 비율에 대한 의미 - 여성기초단체장의 비율에 대한 의미 - 평소 선호정당과 투표정당

라. 응답자의 일반적 사항

조사대상 응답자의 일반적 특성을 살펴보면, 먼저 연령별 구성은 50대 이상이 약 45%로 가장 많았고, 40대가 26%, 30대 16.4%, 20대 12% 순이다. 학력별 구성은 남성은 대재이상이 39%, 여성은 고졸이 36%로 가장 많고, 전체구성비에 있어서 고졸, 대재이상, 중졸이하의 순이다. 가구당 소득별 구성은 150~300만원 미만이 46%로 가장 많고, 150만원 미만이 32%, 300만원 이상이 21%이다.

조사대상지역 선정은 조사설계 앞 부분에서 설명한 바와 같이 인구분포를 고려하여 수도권 8지역, 비수도권 7지역으로, 권역별로는 서울 3, 경기 4, 인천 1, 영남 3, 호남 2, 충청 1, 강원 1개 지역으로 총 15개 지역을 선정하였다. 또한 세부지역 선정에 있어서 대도시와 소도시를 구분하고 정당 및 여성후보 출마지역을 고려하여 선정하였다.³¹⁾

직업별 구성은 남성의 경우 무직 31%, 자영업 23%, 사무직 12%, 여성의 경우는 가정주부가 80%를 차지하여 직업별 남녀구성에 있어서 편차가 크게 나타났다. 이는 본 조사가 전화조사 방법을 사용함에 따른 한계점이기도 하다. 응답자의 출신지는 비교적 고르게 분포되었으며, 기혼이 전체의 86%로 자녀구성은 아들과 딸이 모두 있는 경우가 약 60%였다.

31) 조사지역 선정과정은 한 선거구에서 통계적 의미를 갖기 위한 최소인원과 정해진 예산범위 내에서 전국조사를 기획하고, 여성후보자가 많이 출마한 지역을 고려하면서 수도권지역에 많은 지역을 할애했으며, 이 과정에서 비수도권의 충청과 강원지역은 각각 1개 선거구만이 선정되었음.

<표 IV-3> 응답자의 일반적 사항

(단위: 명(%))

		남성	여성	전체
연령	20대	66(14.3)	55(10.1)	121(12.0)
	30대	53(11.5)	112(20.6)	165(16.4)
	40대	118(25.7)	144(26.4)	262(26.1)
	50대 이상	223(48.5)	234(42.9)	457(45.5)
	소 계	460(100.0)	545(100.0)	1005(100.0)
학력	중졸이하	110(24.3)	173(32.2)	283(28.6)
	고졸	165(36.5)	197(36.6)	362(36.6)
	대재 이상	177(39.2)	168(31.2)	345(34.8)
	소 계	452(100.0)	538(100.0)	990(100.0)
소득	150만원 미만	160(36.7)	149(29.0)	309(32.5)
	150~300만원 미만	192(44.0)	249(48.4)	441(46.4)
	300만원 이상	84(19.3)	116(22.6)	200(21.1)
	소 계	436(100.0)	514(100.0)	950(100.0)
직업	농림어업	30(6.7)	8(1.5)	38(3.8)
	자영업	102(22.9)	23(4.2)	125(12.6)
	사무직	52(11.7)	31(5.7)	83(8.4)
	생산직	40(9.0)	8(1.5)	48(4.9)
	가정주부	1(2)	438(80.7)	439(44.4)
	학생	47(10.5)	22(4.1)	69(7.0)
	전문직/공무원	34(7.6)	9(1.7)	4(4.3)
	무직	140(31.4)	4(7)	144(14.6)
	소 계	446(100.0)	543(100.0)	989(100.0)
투표 여부 별	선거권자(내국인)	458(99.6)	545(100.0)	1003(99.8)
	부재자	2(4)	0(0)	2(2)
	Total	460(100.0)	545(100.0)	1005(100.0)
지역	강원 양구	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)
	경기 부천	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)
	경기 의왕	32(7.4)	35(6.9)	67(7.1)
	경기 이천	35(8.1)	32(6.3)	67(7.1)
	경기 하남	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)

		남성	여성	전체
지역	경북 경주	33(7.7)	34(6.7)	67(7.1)
	경북 포항	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)
	광주 북구	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)
	서울 구로구	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)
	서울 용산구	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)
	서울 은평구	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)
	인천 남구	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)
	전북 익산	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)
	충남 천안	30(7.0)	37(7.3)	67(7.1)
	소 계	430(100.0)	508(100.0)	938(100.0)
출신 지역	서울	50(11.0)	71(13.2)	121(12.2)
	인천/경기	88(19.4)	98(18.3)	186(18.8)
	강원	33(7.3)	40(7.5)	73(7.4)
	대전/충청	63(13.9)	74(13.8)	137(13.9)
	광주/전라	90(19.9)	98(18.3)	188(19.0)
	대구/경북	71(15.7)	87(16.2)	158(16.0)
	부산/울산/경남	48(10.6)	61(11.4)	109(11.0)
	제주	2(4)	1(2)	3(3)
	무응답	8(1.8)	6(1.1)	14(1.4)
	소 계	453(100.0)	536(100.0)	989(100.0)
혼인 여부	미혼	82(17.8)	47(8.6)	129(12.8)
	기혼	374(81.3)	495(90.8)	869(86.5)
	무응답	4(9)	3(6)	7(7)
	소 계	460(100.0)	545(100.0)	1005(100.0)
자녀 여부	아들만	44(9.6)	94(17.2)	138(13.7)
	딸만	45(9.8)	58(10.6)	103(10.2)
	아들, 딸 모두	270(58.7)	323(59.3)	593(59.0)
	없음	89(19.3)	52(9.5)	141(14.0)
	무응답	12(2.6)	18(3.3)	30(3.0)
	소 계	460(100.0)	545(100.0)	1005(100.0)

2. 개정 선거법에 대한 인지도가 여성후보 선택에 미친 영향

가. 개정 선거법 인지도

개정 선거법에 대해 전체적으로 40% 이상의 유권자들이 개정선거법에 대하여 잘 모르거나, 전혀 모르고 있는 것으로 나타났다. 예를 예비후보제 도입에 대하여는 응답자의 59.4%(38.55 + 20.85)가 모르고 있었으며, 제7대 지방선거에서 심혈을 기울인 매니페스토 운동 또한 64%(36.85+27.27)의 유권자들이 모르고 있는 것으로 나타났다.

이와 같이 저조한 인지도는 여성 유권자에 있어 더욱 두드러진 것으로 나타났다. 정당공천제의 경우 남성 유권자의 37.27%(23.88+13.39)만이 해당 제도를 인지하지 못한 반면, 여성의 경우에는 58.56%(37.84+20.72)나 인지하지 못한 것으로 나타났다. 중선거구제의 경우 남성의 45.67%(30.97+14.7)가 해당 제도를 인지하지 못한 반면, 여성의 경우 61.26%(40.54+20.72)가 인지하지 못한 것으로 나타났다. 전체적으로 보면, 평균 남성 유권자의 경우 43%가 해당 제도들을 잘 모르거나, 전혀 모르는 반면, 여성 유권자의 경우 평균 59%가 이에 해당되었다. 이와 같은 차이들은 모두 통계적으로 유의미하였다.

〈표 IV-4〉 성별 기초의회 개정 선거법 인지도

		남성	여성	전체
정당공천제 도입+	매우 잘 알고 있다	10.24	2.7	6.18
	어느 정도 알고 있다	52.49	38.74	45.09
	잘 모르는 편이다	23.88	37.84	31.39
	전혀 모르고 있다	13.39	20.72	17.33
예비후보제 도입+	매우 잘 알고 있다	7.87	2.7	5.09
	어느 정도 알고 있다	40.16	31.53	35.52
	잘 모르는 편이다	34.12	42.34	38.55
	전혀 모르고 있다	17.85	23.42	20.85
유급제 도입+	매우 잘 알고 있다	15.49	8.11	11.52
	어느 정도 알고 있다	54.07	40.09	46.55
	잘 모르는 편이다	18.11	29.95	24.48
	전혀 모르고 있다	12.34	21.85	17.45
매니페스토 운동+	매우 잘 알고 있다	7.61	3.83	5.58
	어느 정도 알고 있다	35.43	25.9	30.3
	잘 모르는 편이다	34.91	38.51	36.85
	전혀 모르고 있다	22.05	31.76	27.27
중선거제 도입+	매우 잘 알고 있다	8.4	2.48	5.21
	어느 정도 알고 있다	45.93	36.26	40.73
	잘 모르는 편이다	30.97	40.54	36.12
	전혀 모르고 있다	14.7	20.72	17.94
비례대표제 도입+	매우 잘 알고 있다	13.39	4.95	8.85
	어느 정도 알고 있다	52.49	46.62	49.33
	잘 모르는 편이다	22.83	27.48	25.33
	전혀 모르고 있다	11.29	20.95	16.48

+ 개정선거법에 대한 성별 인지도는 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다(p <0.01)

본 연구는 유권자의 개정 선거법 인지도가 여성 후보 선택에 독립적인 영향을 미치는 분석하는데 초점을 두고 있다. 따라서 독립변수는 개정·보완된 선거제도로써, 정당공천제 도입, 예비후보제 도입, 유급제 도입, 매니페스토 운동, 중선거구제 도입, 비례대표제 도입이며, 이같은 개정된 선거법을 어느 정도 인지했는지의 여부가 여성후보를 투표하는데 영향을 미쳤는가를 살펴보았다. 또한 제도에 대한 인지도가 영향을 미치는 것과 독립적으로 인구사회학적 요인이 영향을 미쳤는지도 함께 분석하였다.

나. 개정 선거제도의 효과분석

개정된 선거제도 6가지에 대한 인지도가 여성후보 선택에 영향을 미쳤는지 여부와 인구사회학적 요인 중 어느 요인이 영향을 미쳤는지를 세부적 분석하는 모델의 수식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{여성후보 선택}_i = & \beta_0 + \beta_1 \text{정당공천제}_i + \beta_2 \text{예비후보제}_i + \beta_3 \text{유급제}_i \\ & + \beta_4 \text{매니페스토운동}_i + \beta_5 \text{중선거구제}_i + \beta_6 \text{비례대표제}_i + \beta_7 \text{정치관심}_i \\ & + \beta_8 \text{지역균열(호남)}_i + \beta_9 \text{지역균열(영남)}_i + \beta_{10} \text{호남선호지역주의}_i + \beta_{11} \text{영남} \\ & \text{선호지역주의}_i + \beta_{12} \text{이념성향}_i + \beta_{13} \text{성별}_i + \beta_{14} \text{학력}_i + \beta_{15} \text{소득}_i + \beta_{16} \text{세대}_i + \beta_{17} \\ & \text{아들만}_i + \beta_{18} \text{딸만}_i + \beta_{19} \text{아들딸모두}_i + \varepsilon_i^{32)} \end{aligned}$$

지역균열 변수와 지역주의 변수의 차이는 지역주의를 거주지에 따라 구분하는 것인지, 출신지역과 정당선호도가 같이 고려되어 구분되는 것인지의 차이이다. 기존 문헌 다수는 지역주의를 거주지역과 동일시한다(최준영, 조진만, 이동운 2005). 그러나 지역주의 정의에 따르면 유권자의 출신지역과 후보자 정당지도자의 출신지역이 일치하고 이에 따라 해당 정당을 지역주의로 구분하는 논의도 있습니다(Cho Kisuk 1995). 따라서 ‘지역균열’은 전자의 의견, 즉 거주지역으로서의 지역주의를

32) 잔차 ε 는 로짓분포를 따른다. 종속변수인 ‘여성후보 선택’ 변수는 가변수(dichotomous variable)이기 때문에 로짓모델(logit model)을 추정방법으로 사용하였다. 프로빗 모델(probit model)과 로짓 모델(logit model) 사이의 선택은 편의성의 문제로서 통계적 유의성이나 계수의 방향에는 차이를 일으키지 않는다(Long 1997, 120). 한편, 자녀구성요인도 딸만 있는 경우와 아들만 있는 경우로 나누어 여성후보 선택에 영향을 미치는지 살펴보았다.

의미하는 것이고, ‘지역주의’는 후자의 의견, 즉 출신지역과 선호정당이 같이 고려된 지역주의를 의미한다.

호남선호 지역주의란 유권자가 호남출신이면서도 열린우리당을 지지하는 경우이며, 영남선호 지역주의 유권자가 영남출신이면서 한나라당을 지지하는 경우를 의미한다. 이 경우, 유권자의 거주지역은 고려되지 않는다. 예를 들어 호남출신이면서 열린 우리당을 지지하는 유권자가 있다고 가정해볼 수 있는데, 이 유권자는 영남에 거주하고 있다. 지역균열 형태의 지역주의에 따르면 이 유권자는 영남선호 지역균열자에 속한다. 반면, 지역주의에 따르면 호남선호 지역주의가 되는 것이다. 이와 같이 지역주의를 구분한 이유는 기존 지역주의 연구가 지역주의를 정의할 때 지역균열로서 정의하고 있기 때문이다.

먼저, 통제변수로 처리된 인구사회학적 요인 중 유권자의 여성후보 선택을 설명하는데 유의미한 변수는 지역균열(호남), 이념성향, 그리고 성별이었다. 지역균열(호남) 변수는 양의 계수(0.549)를 지니면서, 통계적으로 유의미하다. 지역균열 변수는 응답자의 거주지에 따라 코드되었고, 호남과 영남을 제외한 ‘다른 지역 거주자들’의 투표행태가 준거집단으로 이용되었다. 따라서 지역균열(호남) 변수가 의미하는 바는 응답자의 거주지가 호남 지역일 경우 다른 지역 거주자들에 비하여 여성후보를 선택할 가능성이 높다는 것이다. 또한 이와 같은 차이는 지역균열(호남)과 지역균열(영남)에서도 나타나고 있다.³³⁾ 반면, 지역균열(영남)의 계수(-0.162)가 통계적으로 유의미하지 않다는 점은 영남 지역 거주자와 다른 지역거주자 사이에 있어서 거주지별 차이는 나타나지 않고 있다는 증거이다.

한편 거주지를 기준으로 한 지역주의는 유권자의 여성후보 선택을 설명하는데 기여하는 반면, 유권자의 출신지와 선호정당에 기준한 지역주의는 유권자의 여성후보 선택을 설명하는데 있어 기여하지 못하고 있다. 이와 같은 발견은 지역주의 개념을 측정하는 데 있어 사용되는 조작화의 중요성을 다시 한 번 일깨워 주고 있다.

통계적으로 유의미한 또 다른 변수는 이념성향과 성별이다. 이념 성향은 응답자가 보수적일 수록 높은 값을 갖게 했다. 따라서 음수 계수(-0.183)가 의미하는 바는

33) 모델 2의 지역균열 변수들은 호남과 영남을 제외한 지역 거주자(지역균열(기타))을 기준으로 호남 지역 거주자(지역균열(호남))와 영남 지역 거주자(지역균열(영남))의 거주지별 효과를 분석한 결과이다.

응답자가 보수적일 수록 여성후보를 선택할 가능성이 감소함을 의미한다. 또한 성별 변수(0.335)는 응답자가 여성일수록 여성후보를 선택할 가능성이 커짐을 의미한다. 이와 같은 발견은 여성 유권자 중 여성후보를 선택하는 비율이 많아진다는 기존 연구(김은경 2002)와 일치하는 결과이다. 요약하면, 통제 변수 중 유의미한 변수는 지역균열(호남), 이념, 성별 변수였다.

다음으로, 개정 선거법 각각을 모델에 삽입하여, 개정 선거법에 대한 인지도가 여성 후보 선택에 미치는 영향을 개별적으로 분석해 보았다. 개정된 선거법의 내용을 정당공천제, 유급제, 예비후보제, 매니페스토 운동을 의회전문화 변수로, 중선거구제, 비례대표제를 대표성 변수로 구분하였으며, 분석에 사용된 통제변수는 <표 IV-5>과 같으며, 측정모델은 로짓이다.

선거제도의 개별적 효과를 분석한 <표 IV-5>에서 나타난 바와 같이³⁴⁾ 의회전문화 변수 중에서는 유급제에 대한 인지도, 대표성 변수 중에서는 비례대표제 도입 사실에 대한 인지도가 여성후보 선택에 영향을 끼치는 것으로 나타났다.

그러나 ‘대표성 제도’ 변수들 중 중선거구제 도입 변수(0.154)와 비례대표제 변수(-0.260) 사이의 계수가 반대로 나타나는데 반면, 의회 전문화 제도에 속하는 네 가지 변수, 즉 정당공천제, 예비후보제, 유급제, 매니페스토 운동 중 정당공천제를 제외한 나머지 변수 모두 양의 계수를 지니고 있으므로 의회전문화 변수의 영향력은 통계적으로 유의미한 영향을 보이는 것으로 추정된다.

34) <표 IV-5>는 개정 선거법만을 모델에 삽입한 분석결과(모델 1)와 개정 선거법 변수들과 통제변수 모두를 삽입한 분석결과(모델 2)로 구분된다. 모델 1과 모델 2 사이에 차이가 없기 때문에 모델 2의 분석결과에 논의의 초점을 맞추고자 한다. 한편 통제변수의 영향력은 차이를 보이고 있지 않기 때문에 이에 대한 논의를 생략한다.

<표 IV-5> 여성후보 선택과 개정 선거법: 개별적 효과

	모델1	모델2
정당공천제 도입	-0.010(0.118)	-0.096(0.124)
예비후보제 도입	0.123(0.114)	0.158(0.119)
유급제 도입	0.349(0.111)***	0.305(0.177)***
매니페스토 운동	0.180(0.110)	0.133(0.114)
중선거구제 도입	0.154(0.122)	0.154(0.128)
비례대표제 도입	-0.205(0.121)*	-0.260(0.126)**
정치 관심도		0.137(0.124)
지역균열(호남)		0.549(0.216)**
지역균열(영남)		-0.162(0.287)
호남선호 지역주의		-0.161(0.401)
영남선호 지역주의		0.114(0.304)
이념성향		-0.183(0.104)*
성별		0.335(0.173)*
학력		-0.247(0.158)
소득		-0.057(0.142)
세대		-0.127(0.131)
아들만		0.265(0.340)
딸만		-0.241(0.365)
아들딸 모두		0.049(0.323)
절편	-2.456(0.353)***	-1.056(0.879)
N	825	825
% of Correct Prediction	69.58	70.67

괄호안은 표준오차

* p < .10; ** p < .05; *** p < .01

<표 IV-5>에서 나타나는 흥미로운 점은 유급제 도입의 효과와 비례대표제 도입의 효과가 상충된다는 것이다. 즉 유권자가 유급제 제도를 인지할 경우 여성 후보를 선택할 확률은 감소하는 반면, 비례대표제를 인지할 경우 여성 후보를 선택할

확률은 증가한다는 것이다.³⁵⁾ 또한 이들 변수가 여성 후보 선택에 미치는 영향력 또한 유사하다. 즉 유권자의 유급제 도입 인지가 여성후보에 미치는 영향력은 전체적으로 19%인 반면, 비례대표제 도입 인지가 미치는 영향력은 16%인 것으로 나타났다.³⁶⁾

다. 유급제와 비례대표제 인지도와 여성후보 선택

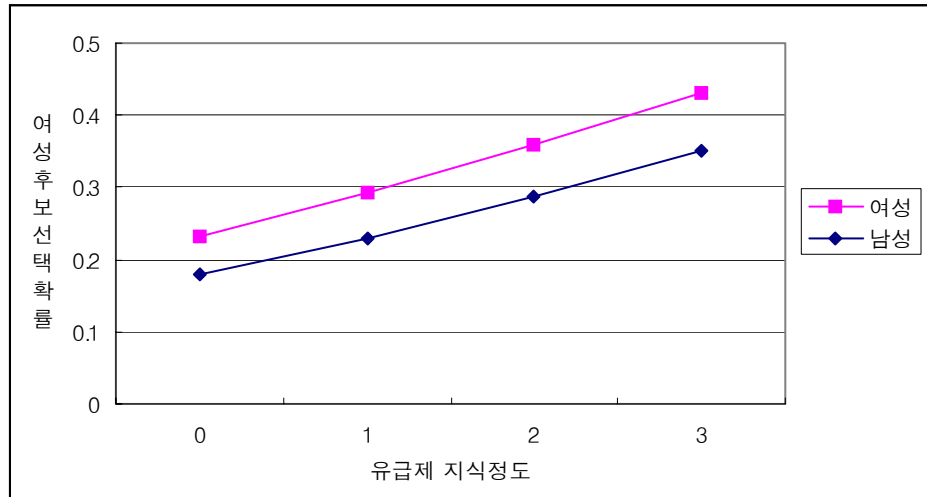
위와 같은 효과를 보다 구체적으로 설명하기 위하여, 성별로 해당 제도에 대한 인지도가 0에서 3으로, 즉 인지도가 감소할 경우 여성 후보 선택확률을 예측해 보았다. 예측결과는 <그림 IV-1>과 <그림 IV-2>에 그려져 있다. X축은 유급제의 지식정도(유권자 인지도가 최고일 경우 0, 최소일 경우 3), Y축은 여성 후보 선택 확률이다. 여성 응답자들을 대상으로 한 예측치는 '■'로 표시된 곡선이며, 남성 응답자들을 대상으로 한 예측치는 '◆'로 표시된 곡선이다. <그림 IV-1>은 유급제 도입에 대한 유권자 인지도의 예측치이고, <그림 IV-2>는 비례대표제 도입에 대한 유권자 인지도의 예측치이다.

유권자가 유급제 도입을 잘 알고 있는 경우(0)에서, 모르는 경우(3)로 갈수록 여성 후보를 선택할 확률이 남성의 경우 0.1788 → 0.3522로, 그리고 여성의 경우 0.2334 → 0.4319로 증가하고 있었다. 다시 말하면, 유권자가 지방의회 선거에 유급제가 도입된 사실을 알면 알수록 성별에 차이 없이 여성 후보자를 선택할 가능성이 점점 줄어들고 있었다.

이와 반대되는 현상이 비례대표제 도입에 대한 인지도에서 나타나고 있었다. 즉 유권자가 지방의회 선거에 비례대표제 도입 사실을 인지하지 못할수록(0→3), 여성 후보를 선택할 확률은 감소하고 있었다(남성의 경우 0.3353 → 0.1876, 여성의 경우 0.4136 → 0.2441). 다시 말하면, 유권자는 비례대표제 도입을 인지하고 있을수록 여성후보에 투표하게 된다는 것이다.

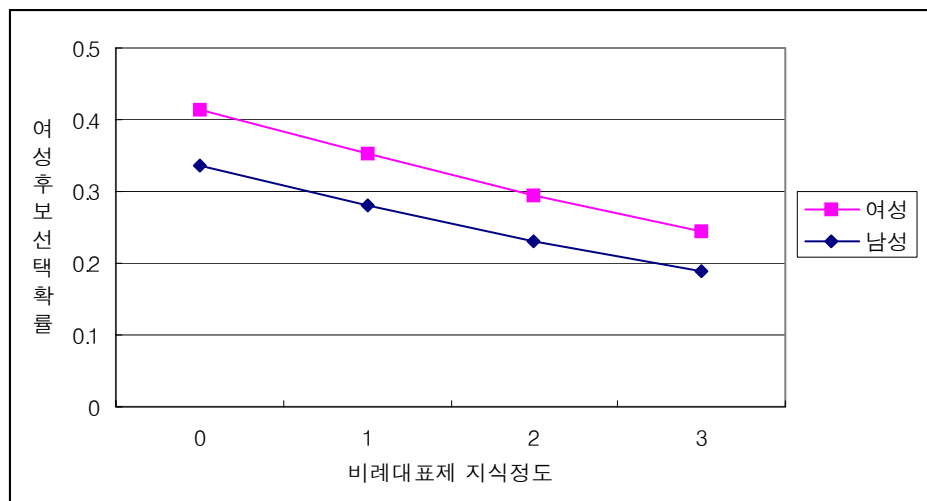
35) 유급제와 비례대표제 변수의 경우에 있어서도, 유권자가 해당 제도를 보다 덜 인지할 경우 보다 높은 점수를 주는 방식으로 코드화 되어 있다. 즉 유권자가 해당 제도를 매우 잘 알고 있을 경우 0 값을, 전혀 모르고 있을 경우 3으로 코드되었다.

36) 계수 효과에 대한 계산 방식은 각주 28 참고.



<그림 IV-1> 유급제와 여성 후보선택

* 유권자 인지도가 최고일 경우 0, 최소일 경우 3.

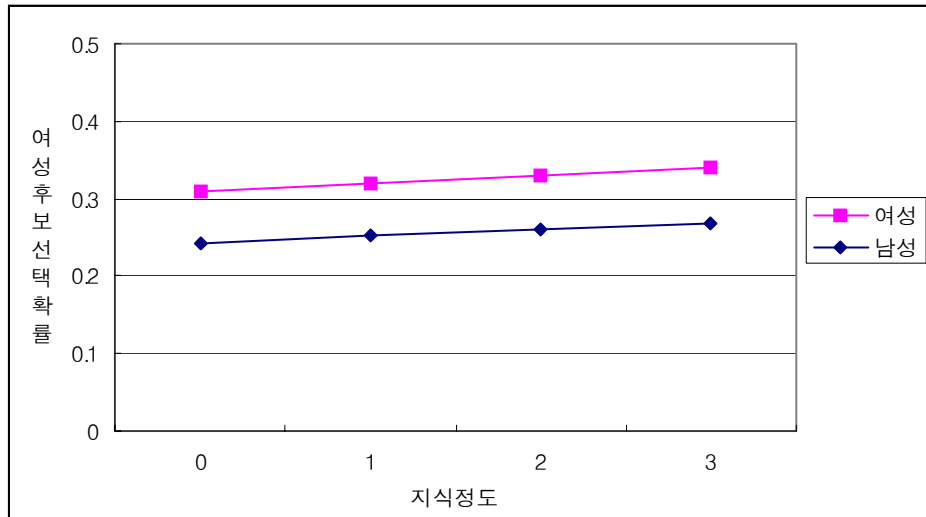


<그림 IV-2> 비례대표제와 여성 후보 선택

* 유권자 인지도가 최고일 경우 0, 최소일 경우 3.

그러나 문제는 개정된 선거법에 대한 유권자 인지도가 개별적이지는 않을 것이라는 점이다. 즉 유권자의 유급제 인지도가 높을수록 비례대표제에 대한 인지도 또한 높을 것이라는 점이다. 따라서 개정 선거제도의 실질적 효과를 측정하기 위해서는 통계적으로 유의미한 제도가 같은 수준으로 변화할 경우에 있어 여성후보 선택확률에 미치는 영향이 고려되어야 할 것이다.

<그림 IV-3>은 이와 같은 조건하에서의 여성 후보 선택 확률을 예측한 결과이다. 즉 <그림 IV-3>은 다른 조건이 같은 상황에서 유권자의 유급제 인지도와 비례대표제 인지도가 같은 수준으로 변화할 경우의 여성 후보 선택확률이다.



<그림 IV-3> 유급제와 비례대표제의 상충관계

* 유권자 인지도가 최고일 경우 0, 최소일 경우 3.

<그림 IV-3>에서 나타나듯이 개정된 선거제도 중 통계적으로 유의미한 유급제와 비례대표제를 동시에 인식한다고 했을 경우, 개정된 선거제도가 실질적으로 여성후보 선택에 미치는 영향은 미미한 것으로 나타났다. 남성의 경우, 유급제와 비례대표제에 대한 인지도가 낮을수록 여성 후보를 선택할 가능성은 증가하지만, 그 증가치는 3%(0.24 → 0.27)에 불과했다. 여성 유권자의 경우 또한 3%(0.31 → 0.34)

에 불과한 증가치를 보이고 있었다.

따라서 제7대 지방선거에 도입된 선거제도는 이와 같은 상충적 효과가 나타나면서, 개정된 선거제도에 대한 인지도의 여부가 여성후보에 대한 투표로 연결되는지를 분석하는 데는 관계가 없는 것으로 평가할 수 있다. 또한 이와 같은 상충적 효과는 성별에 관계없이 나타나고 있었다.

라. 여성후보 당선에 있어서 개정 선거법의 영향 : 유권자인식

유권자가 인식할 때, 여성 후보 당선에 있어 가장 중요한 제도로 인식된 것은 정당공천제 도입(32%)이었으며, 그 뒤를 이어 비례대표제 도입(21%), 중선거구제 도입(16%)이 여성 후보 당선에 미친 주요한 제도로서 인식되고 있었다. 반면 예비후보제와 유급제는 단지 12%와 10% 정도로 지적되고 있었다.³⁷⁾ 앞의 <표 IV-4>에서 본 바와 같이 개정선거법에 대한 인지도는 개별 제도에 대해 각각 50%이상으로 나온 것과 대조적으로 여성후보 당선에 미친 선거법에 대해서는 모두 30% 미만의 응답이 나왔다. 이는 궁극적으로 개정선거법이 전체적으로 여성 후보 당선에 큰 영향을 끼치지 않을 것으로 유권자가 인식하고 있다고 볼 수 있다.

<표 IV-6> 여성후보 당선에 있어 개정 선거법의 중요도: 유권자 인식

	남성	여성	전체	순위
정당공천제	183(39.8)	146(26.8)	329(32.7)	1
예비후보제	60(13.0)	61(11.2)	121(12.0)	4
유급제	45(9.8)	55(10.1)	100(10.0)	5
중선거구제	94(20.4)	71(13.0)	165(16.4)	3
비례대표제	115(25.0)	105(19.3)	220(21.9)	2

예를 들어 여성후보 당선에 영향을 끼칠 것으로 유권자에 의하여 가장 많이 지

37) 유념할 사항은 첫째, 해당 제도가 여성후보 당선에 긍정적으로 작용하였는지, 아니면 부정적으로 작용했는지가 불확실하다는 것이다. 둘째, 해당 질문은 유권자가 인식하는 '제도의 인지도'를 묻는 질문이지, 제도의 '실질적인 효과'를 묻는 질문은 아니라는 점이다.

적된 정당공천제 조차도 단지 32%에 불과하였다. 다른 제도의 경우 20% 이하의 응답자가 여성 후보 당선에 영향을 끼쳤을 것으로 생각하고 있다. 이와 같이 여성 후보 당선에 있어 개정 선거법의 중요성을 낮게 평가한 것은 유권자의 저조한 개정선거법 인지도에 대한 단면을 설명해주고 있다.

3. 남녀 유권자의 여성후보 선택요인 및 당락요인

가. 투표한 후보의 성별

남녀 유권자가 얼마나 많이 여성후보에게 투표하였는지 알아보았는데, 남성의 24.2%, 여성의 33.0%가 여성후보에게 투표하였다고 응답하여, 여성후보에게 투표한 전체응답이 29%로 나타났다. 이 같은 수치를 보면, 남성유권자보다 여성유권자가 여성후보에게 더 많이 투표한 것을 알 수 있었다.

<표 IV-7> 남녀유권자의 성별 투표 후보

(단위: 명(%))

	남성	여성	전체
여성후보	109(24.2)	176(33.0)	285(29.0)
남성후보	342(75.8)	357(67.0)	699(71.0)
계	451(100.0)	533(100.0)	984(100.0)

$$\chi^2 = 9.304 \quad df=1 \quad p=.002$$

나. 지역구 후보 투표시 결정 요인

남녀 유권자들은 기초의원 지역구후보를 투표할 때 어떤 요인을 가장 많이 고려했는지 알아본 결과, 전체 조사응답 유권자는 소속정당이 남녀 각각 46.5%, 54.1%로 가장 많았으며, 그 다음으로 인물이 27.8%, 22.8%, 정책 24.5%, 21.0%의 순으로 나타났다($\chi^2 = 2.307 \quad df=3 \quad p=.511$).

이와 같은 투표결정 요인을 여성후보에 투표한 유권자와 남성후보에 투표한 유

권자로 구분하여 분석하여 특징이 나타나는지 알아보았다. 남성후보에 투표한 남녀유권자는 정당(46.5%), 인물(27.8%), 정책(24.5%)의 순으로 전체 성별변수로 분석한 결과와 동일하게 나타났으나, 여성후보에 투표한 여성유권자의 경우 정당(54.1%), 정책(22.8%), 인물(21.0%)의 순으로 나타나 비록 통계적으로 유의미하지는 않았으나 차이를 보였다. 여성후보에 투표한 남녀유권자는 남성후보에 투표한 남녀유권자보다 정당을 고려하는 비율이 7.6%p 많았으며, 인물을 고려하는 비율은 5%p 적게 나타났다. 이 같은 결과를 놓고 볼 때, 남녀유권자는 남성후보에 투표할 때보다 여성후보에 투표할 때 정당요인을 더 많이 고려한다고 할 수 있고, 특히 이러한 특징은 여성후보를 투표한 여성유권자에게 더 두드러지게 나타났다.

<표 IV-8> 기초의원 지역구후보 투표시 결정 요인

(단위: 명(%))

	여성후보 투표자 ¹⁾			남성후보 투표자 ²⁾		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체
소속정당	53(50.0)	99(56.6)	152(54.1)	147(45.2)	162(47.6)	309(46.5)
인물	31(29.2)	33(18.9)	64(22.8)	86(26.5)	99(29.1)	185(27.8)
정책	19(17.9)	40(22.9)	59(21.0)	90(27.7)	73(21.5)	163(24.5)
기타	3(2.8)	3(1.7)	6(2.1)	2(0.6)	6(1.8)	8(1.2)
계	106(100.0)	175(100.0)	281(100.0)	325(100.0)	340(100.0)	665(100.)

다. 정당투표시 주요 고려사항

남녀유권자가 후보를 결정할 때 가장 우선적으로 고려한 사항인 정당요인에 대해 정당의 어떤 요소들이 주요하게 고려되었는지 질문하였다. 남녀유권자들은 정당에 대한 향후 기대감(46.4%, 45.8%)을 가장 중요하게 고려한다고 응답하였으며, 그 다음으로 남성유권자들은 정당의 지역적 기반(27.0%), 정당의 공약/정견(14.3%), 정당의 대표(9.2%)의 순으로, 여성유권자들은 정당의 대표(18.9%), 정당의 지역적 기반(18.1%), 정당의 공약/정견(12.4%)의 순으로 고려한다고 응답하였고 남녀 간 차이가 유의미하였다($\chi^2 = 12.185$ df=4 p=.016).

<표 IV-9> 정당투표시 고려사항1 - 성별

(단위: 명(%))

	남성	여성	전체
정당의 공약이나 정견	28(14.3)	31(12.4)	59(13.3)
정당의 대표	18(9.2)	47(18.9)	65(14.6)
정당의 지역적 기반	53(27.0)	45(18.1)	98(22.0)
정당에 대한 향후 기대감	91(46.4)	114(45.8)	205(46.1)
기타	6(3.1)	12(4.8)	18(4.0)
계	196(100.0)	249(100.0)	445(100.0)

$$\chi^2 = 12.185 \quad df=4 \quad p=.016$$

이 같은 결과를 역시 여성후보에 투표한 유권자와 남성후보에 투표한 유권자 사이에 투표행태에 있어서 차이가 나타나는지 분석하였다. 남성후보에 투표한 유권자의 투표행태는 전체 조사응답자의 성별분석과 유사하였으나, 여성후보에 투표한 유권자의 투표행태는 차이가 나타났다. 즉, 여성후보에 투표한 남성유권자는 정당의 지역적 기반(46.2%), 정당에 대한 향후 기대감(30.8%)의 순으로 고려하였고, 여성유권자는 정당에 대한 향후 기대감(45.8%), 정당의 지역적 기반(26.8%)의 순으로 고려한다고 응답하였으며 각각의 통계적 차이도 있었다.

이번 기초의회 선거에서 정당투표시 정당에 대한 향후 기대감이 강하게 작용한 가운데, 정당의 지역적 기반과 정당의 공약이 고려요소로 작용한 것으로 보이며, 여성후보에 투표한 남성유권자의 경우 정당의 지역적 기반요소, 남성후보에 투표한 여성유권자의 경우 정당의 대표 요소가 다소 차별적으로 중요하게 고려된 것으로 나타났다.

<표 IV-10> 정당투표시 고려사항2 - 투표후보별

(단위: 명(%))

	여성후보 투표자 ¹⁾			남성후보 투표자 ²⁾		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체
정당의 공약이나 정견	10(19.2)	10(10.3)	20(13.4)	18(12.6)	21(13.8)	39(13.2)
정당의 대표	-	7(7.2)	7(4.7)	18(12.6)	40(26.3)	58(19.7)
정당의 지역적 기반	24(46.2)	26(26.8)	50(33.6)	29(20.3)	19(12.5)	48(16.3)
정당에 대한 향후 기대감	16(30.8)	49(50.5)	65(43.6)	74(51.7)	65(42.8)	139(47.1)
기타	2(3.8)	5(5.2)	7(4.7)	4(2.8)	7(4.6)	11(3.7)
계	52(100.0)	97(100.0)	149(100.0)	143(100.0)	152(100.0)	295(100.0)

1) $\chi^2 = 12.686$ df=4 p=.0132) $\chi^2 = 11.796$ df=4 p=.019

라. 인물투표시 주요 고려사항

이번 기초의회 선거에서 유권자가 후보를 선택한 두 번째 요인인 인물 결정요인 가운데, 어떤 점을 주요하게 고려하였는지 질문하였다. 먼저 남녀 유권자들은 평소 지역구 활동에 각각 44%, 49.6%로 응답하여 지역구활동의 중요성을 강조하였다. 다음으로 후보자의 인지도 및 명망성에 남녀 각각 26.6%, 23.6%, 후보자의 정치활동 경력에 24.8%, 22%의 순으로 응답하였다. 한편, 후보자의 성별, 출신지역, 학력 등의 개인적 요인을 인물평가시 고려하였다는 응답은 거의 나타나지 않았다.

<표 IV-11> 인물 평가시 중요 고려사항1 - 성별

(단위: 명(%))

	남성	여성	전체
평소 지역구 활동	48(44.0)	63(49.6)	111(47.0)
후보자의 인지도 및 명망성	29(26.6)	30(23.6)	59(25.0)
후보자의 정치활동 경력	27(24.8)	28(22.0)	55(23.3)
후보자의 학력	1(0.9)	-	1(0.4)
후보자의 성별	1(0.3)	3(2.4)	4(1.7)
후보자의 출신지역	-	1(0.8)	1(0.4)
기타	3(2.8)	2(1.6)	5(2.1)
계	109(100.0)	127(100.0)	236(100.0)

$$\chi^2 = 3.912 \quad df=6 \quad p=.689$$

인물 평가시 중요하게 고려한 사항을 투표후보별로 다시 구분하여 보았다. 인물을 주요 결정요인으로 여성후보에 투표한 응답자의 수가 비록 적긴 하였으나, 여성후보에 투표한 여성유권자는 남성후보에 투표한 유권자에 비해 후보자의 인지도 및 명망성과 후보자의 정치활동 경력을 인물을 평가하는 주요 사항으로 고려하여, 남성후보에 투표한 유권자들이 평소의 지역구 활동을 주요 고려사항으로 보는 것과 약간의 차이가 나타났다.

〈표 IV-12〉 인물 평가시 중요 고려사항2 - 투표후보별
(단위: 명(%))

	여성후보 투표자 ¹⁾			남성후보 투표자 ²⁾		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체
평소 지역구 활동	13(44.8)	9(28.1)	22(36.1)	35(43.8)	54(57.4)	89(51.1)
후보자의인지도 및 명망성	7(24.1)	10(31.3)	17(27.9)	22(27.5)	20(21.3)	42(24.1)
후보자의 정치활동 경력	9(31.0)	9(28.1)	18(29.5)	18(22.5)	18(19.1)	36(20.7)
후보자의 학력	-	-	-	1(1.3)	-	1(0.6)
후보자의 성별	-	3(9.4)	3(4.9)	1(1.3)	-	1(0.6)
후보자의 출신지역	-	-	-	-	1(1.1)	1(0.6)
기타	-	1(3.1)	1(1.6)	3(3.8)	1(1.1)	4(2.3)
계	29(100.0)	32(100.0)	61(100.0)	80(100.0)	94(100.0)	174(100.0)

1) $\chi^2 = 5.122$ df=4 p=.275

2) $\chi^2 = 7.071$ df=4 p=.314

마. 여성후보 당락 요인

여성후보가 당선된 이유와 낙선한 이유를 당락 지역별로 분석하였다. 먼저, 당선 지역에서 당선이유로 남녀 유권자가 같은 순위로 소속정당(38.5%, 31.7%), 두 번째는 지역구 활동으로 남녀 모두 28.5%, 세 번째는 남녀 각각 후보자의 성별요인(12.8%, 16.7%)이라 응답하였다. 한편, 낙선지역에서 낙선이유로 남성유권자는 지역구활동의 부족(27.0%), 소속정당이 마음에 안들어서(23.9%), 정치경력 부족(19.6%)의 순으로, 여성유권자는 정치경력 부족(30.7%), 지역구활동 부족(20.6%), 소속정당이 싫어서(19.0%) 순으로 응답하였다. 이 같은 결과를 볼 때, 당선지역에서는 정당요인과 후보자의 평소 지역구 활동, 그리고 여성후보라는 점이 장점으로 작용했을 가능성이 크다고 볼 수 있다. 이 같은 당선요인에 비추어볼 때, 낙선지역의 낙선요인은 후보의 지역구 활동이 부족했으며, 여성후보라는 점이 오히려 단점요인으로 작용하면서 후보의 정치경력 부족이 부각된 것으로 볼 때, 선거운동을 기간을 통해 여성후보의 지역구 내 인지도가 낮았던 것으로 분석할 수 있을 것이다.

<표 IV-13> 여성후보 당선지역의 유권자가 인식하는 당선이유

(단위: 명(%))

	남성	여성	전체
인물이 뛰어나서	12(5.5)	17(6.9)	29(6.3)
정치경력이 뛰어나서	11(5.0)	10(4.1)	21(4.5)
지역구활동을 열심히 해서	61(28.5)	70(28.5)	131(28.2)
소속정당을 지지해서	84(38.5)	78(31.7)	162(34.9)
공약(정견)이 마음에 들어서	11(5.0)	19(7.7)	30(6.5)
출신지역 때문에	9(4.1)	8(3.3)	17(3.7)
여성이기 때문에	28(12.8)	41(16.7)	69(14.9)
기타	2(.9)	3(1.2)	5(1.1)
계	218(100.0)	246(100.0)	464(100.0)

$\chi^2 = 4.920$ df=7 p=.670

<표 IV-14> 여성후보 낙선지역의 유권자가 인식하는 낙선이유

(단위: 명(%))

	남성	여성	전체
인물이 부족해서	8(4.9)	7(3.7)	15(4.3)
정치경력이 부족해서	32(19.6)	58(30.7)	90(25.6)
지역구활동이 없어서	44(27.0)	39(20.6)	83(23.6)
소속정당이 싫어서	39(23.9)	36(19.0)	75(21.3)
공약(정견)이 싫어서	1(.6)	11(5.8)	12(3.4)
출신지역이 싫어서	2(1.2)	3(1.6)	5(1.4)
여성이라는 점이 걸려서	28(17.2)	28(14.8)	56(15.9)
기타	9(5.5)	7(3.7)	16(4.5)
계	163(100.0)	189(100.0)	352(100.0)

$\chi^2 = 14.943$ df=7 p=.037

이 같이 분석할 수 있는 근거는 당락 두 지역의 여성후보에 대한 인지 시점이다. 남녀 유권자는 당선지역(70.4%)과 낙선지역(69.7%)에서 모두 여성후보에 대한 인지도가 이번 5·31지방선거를 통해 알았다고 응답하였다. 당락 두 지역에서 여성후보에 대한 인지 시점이 비슷한 상황에서, 당선지역에서 당선요인으로 후보자의 지역구활동을 당선이유로 꼽았다는 점은 선거운동기간 동안 여성후보의 선거운동이 활발하였다는 분석이 가능할 것이다.

<표 IV-15> 당락 지역별 여성후보 인지 시점

(단위: 명 (%))

	당선지역 ¹⁾			낙선지역 ²⁾		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체
5·31지방선거 이전	64(29.6)	72(29.5)	136(29.6)	62(30.7)	67(29.9)	129(30.3)
5.31지방선거 통해서	152(70.4)	172(70.5)	324(70.4)	140(69.3)	157(70.1)	297(69.7)
계	216(100.0)	244(100.0)	460(100.0)	202(100.0)	224(100.0)	426(100.0)

1) $\chi^2 = 0.001$ df=1 p=.977

2) $\chi^2 = .031$ df=1 p=.861

4. 남녀유권자의 정치일반 및 여성정치인에 대한 의식과 태도

조사대상 남녀 유권자의 평소 정치에 대한 관심도는 ‘별로 관심없다’는 응답이 남녀 각각 41.5%, 52.7%로 가장 많았고, ‘어느 정도 관심있다’에 38.6%, 31.8%로 평소 정치에 대한 관심이 크지 않음을 알 수 있었다. 다만 매우 관심이 많다는 응답은 남성유권자가, 전혀 관심이 없다는 응답은 여성유권자에게서 많이 나타나, 여성유권자의 경우 남성유권자에 비해 정치에 대한 관심이 적은 것으로 나타났다.

<표 IV-16> 남녀유권자의 평소 정치에 대한 관심도

(단위: 명(%))

	남성	여성	전체
매우 관심이 많다	46(10.0)	16(3.0)	62(6.2)
어느 정도 관심이 있다	177(38.6)	170(31.8)	347(34.9)
별로 관심이 없다	190(41.5)	282(52.7)	472(47.5)
전혀 관심이 없다	45(9.8)	67(12.5)	112(11.3)
계	458(100.0)	535(100.0)	993(100.0)

$$\chi^2 = 31.127 \quad df=3 \quad p=.000$$

이번 조사에 응답한 남녀유권자의 이념적 성향은 중도가 남녀 각각 47.5%, 54.6%로 가장 많았으며, 남성과 여성응답자 모두 진보(남 22.4, 여 16.7%) 보다는 보수(남 30.1%, 여 28.7%)라는 응답이 많았다. 그러나 진보나 보수의 응답은 각각 남성의 응답율이 높게 나타나 여성응답자들은 대부분 중도적 입장이라 응답한 것으로 보인다.

<표 IV-17> 남녀유권자의 이념적 성향

(단위: 명(%))

	남성	여성	전체
진보	90(22.4)	75(16.7)	165(19.4)
중도	191(47.5)	245(54.6)	436(51.2)
보수	121(30.1)	129(28.7)	250(29.4)
계	402(100.0)	449(100.0)	851(100.0)

*매우진보와 진보적인 편을 묶고, 매우보수와 보수적인 편을 묶었음.

$$\chi^2 = 5.729 \quad df=2 \quad p=.057$$

이번 기초의회 선거에 후보를 결정하는 과정에서 가장 많이 참고한 매체가 무엇인지에 대해 중복으로 응답하도록 하였다. 남녀 유권자는 선관위홍보물(29.8%)을 가장 많이 참고하였으며, 그 다음으로 언론보도(22.9%), 주위사람과의 대화(21.5%)를 주로 참고한 것으로 나타났다.

<표 IV-18> 기초의원 후보 결정시 가장 많이 참고한 매체(다중응답분석)

구분	언론보도	선관위 홍보물	선거벽보 /현수막	선거유세	pc통신/ 인터넷	전화 선거운동	주위 사람과의 대화	기타
전체	22.9	29.8	9.1	8.6	4.3	1.2	21.5	2.7
남성	10.7	13.7	3.9	3.6	2.6	0.4	9.8	1.4
여성	12.2	16.1	5.2	5.0	1.7	0.8	11.7	1.3

이번 5·31지방선거에 여성후보가 많이 출마한 것에 대해 남녀 유권자들이 어떤 평가를 하고 있는지 알아보았다. 남녀 유권자들은 여성의 정치참여 증대와 남녀평등실현에 기여, 그리고 깨끗한 정치실현에 기여한다는 응답이 가장 많았다. 한편, 여성의 지방정치 참여의 의의를 생활정치 실현이라고 보는 의견은 소수에 그쳤다.

<표 IV-19> 여성후보가 출마(여성후보비율 11.5%)한 것에 대한 의미

(단위: 명(%))

	남성	여성	전체
생활정치 실현에 기여	22(5.0)	37(7.3)	59(6.2)
깨끗한 정치실현	98(22.2)	97(19.0)	195(20.5)
여성의 정치참여 증대	146(33.1)	190(37.3)	336(35.3)
남녀평등 실현에 기여	104(23.6)	124(24.3)	228(24.0)
별 의미가 없을 것이다	39(8.8)	33(6.5)	72(7.6)
생각한적 없다	32(7.3)	29(5.7)	61(6.4)
계	441(100.0)	510(100.0)	951(100.0)

 $\chi^2 = 7.013$ df=5 p=.220

한편, 이번 지방선거를 통해 기초의회에 출마한 여성후보 중 15%가 당선되어 지난 2002 지방선거 때보다 여성의원 비율이 증가된 사실을 알려준 후, 이 비율에 대해 어떻게 생각하는지를 질문하였다. 남녀 유권자 모두 적은편이라는 데 50%이상의 의견을 제시한데 비해, 적당하다는 의견도 남성 37.6%, 여성 36.8%로 상당한 수

의 유권자들이 아직까지 여성의 의회진출에 대해 소극적인 태도를 취하고 있음을 알 수 있었다. 이는 기초단체장에 여성 당선자 비율을 놓고 더 두드러졌다. 질문을 통해 단 3명의 여성만이 당선되었다는 사실을 알려주었는데, 여성의원 당선자 비율에 대한 태도와 유사하게 이 정도도 적당하다는 의견이 남녀 각각 32.6%, 32.2%로 나타났다.

물론 이와 같은 질문에 적은편이라고 응답한 비율이 더 많았으나, 기초단체장 여성 3명이 매우 적은 편이라는 응답은 남성 14.8%, 여성 15.5%로 나타나 역시 소극적인 태도를 취하고 있다고 볼 수 있다.

<표 IV-20> 기초의회 여성당선자의 비율(15%)이 지난 선거 때보다 증가된데 대한 의견

(단위: 명(%))

	남성	여성	전체
매우 적은 편이다	32(8.1)	37(7.8)	69(7.9)
대체로 적은 편이다	182(46.0)	234(49.5)	416(47.9)
적당하다	149(37.6)	174(36.8)	323(37.2)
대체로 많은 편이다.	29(7.3)	25(5.3)	54(6.2)
매우 많은 편이다.	4(1.0)	3(.6)	7(.8)
계	396(100.0)	473(100.0)	869(100.0)

$$\chi^2 = 2.433 \quad df=4 \quad p=.657$$

<표 IV-21> 기초단체장 여성 3명(1.3%) 당선된데 대한 의견

(단위: 명(%))

	남성	여성	전체
매우 적은 편이다	59(14.8)	72(15.5)	131(15.1)
대체로 적은편이다	195(48.9)	224(48.1)	419(48.4)
적당하다	130(32.6)	150(32.2)	280(32.4)
대체로 많은 편이다.	14(3.5)	16(3.4)	30(3.5)
매우 많은 편이다.	1(3)	4(9)	5(6)
계	399(100.0)	466(100.0)	865(100.0)

$$\chi^2 = 1.478 \quad df=4 \quad p=.830$$

5. 소결

요약하면, 개정 선거제도의 효과는 유급제 도입에 대한 인지도가 높을수록 여성 후보에게 불리하게, 그리고 비례대표제 도입에 대한 인지도가 높을수록 여성후보에게 유리하게 작용하는 것으로 나타났다. 그러나 유급제와 비례대표제는 여성 후보 선택에 있어 상충적인 영향을 끼치는 것으로 나타나서, 결국 이번 지방의회에 도입된 개정 선거제도의 인지도가 여성후보를 선택하는데 미친 영향은 미미한 것으로 평가된다.

지방의회 의원에 대한 유급제 도입은 지방의회의 전문화를 위한 제도로 이해할 수 있다. 그런데 일반 유권자는 유급제를 인지할수록 여성후보를 선택하지 않는다는 것은 일반 유권자들의 여성정치인에 대한 인식이 아직까지 낮다고 분석할 수 있다. 예를 들면, 2006년 광역 및 기초의회 비례대표후보의 사회인구학적 특징에 대한 분석(황아란, 2006)에서 비례대표 후보의 대졸이상 학력의 비율은, 광역의 경우 남성이 60.0%, 여성이 73.5%, 기초의 경우 남성이 40.7%, 여성이 43.2%로 여성의 학력이 남성보다 높았다. 또한 남녀 지방의원들에 대한 유권자의 인식조사에 따르면, 많은 유권자들이 여성의원들은 남성보다 도덕성과 공약 실천의 신뢰성,

민원처리에 대한 반응성 측면에서 더 나올 것으로 기대하지만 전문성 면에서는 남성의원을 더 높이 평가하고 있었다(황아란, 2006). 물론 이는 지방의원에 대한 이러한 인식일 뿐, 여성의 정치참여 혹은 당선경쟁력과는 별개의 문제일 수 있다는 점에 주의를 요한다. 한국의 여성정치에 있어 주요 정당은 직업적 전문성을 지닌 여성을 가장 많이 공천하고 그들의 전문성을 강조하여 남성에 대항한 경쟁력을 갖추도록 하고 있다(오미연·김기정·김민정, 2005). 이러한 사실에도 불구하고 일반적으로 유권자들은 여성후보의 전문성에 대해 여전히 낮은 의식을 가지고 있는 것이다.

한편, 인구사회학적 변수 가운데에는 유의미한 변수로 거주지가 호남지역일 경우, 이념적으로 진보적 성향을 가질 경우, 그리고 여성일 경우에 여성후보를 더 많이 선택한다는 결론을 내릴 수 있었다.

여성후보에 대한 투표결정요인을 정리하면, 남녀유권자는 남성후보에 투표할 때보다 여성후보에 투표할 때 정당요인을 더 많이 고려하며, 특히 이러한 특징은 여성후보를 투표한 여성유권자에게 더 두드러지게 나타났다.

이번 기초의회 선거에서 정당투표시 정당에 대한 향후 기대감이 강하게 작용한 가운데, 정당의 지역적 기반과 정당의 공약이 고려요소로 작용한 것으로 보이며, 여성후보에 투표한 남성유권자의 경우 정당의 지역적 기반요소, 남성후보에 투표한 여성유권자의 경우 정당의 대표(당대표) 요소가 다소 차별적으로 중요하게 고려된 것으로 나타났다.

후보를 선택한 요인 중 인물을 평가하는 기준으로, 남녀 유권자들은 평소 지역구활동의 중요성을 강조하였다. 또한 여성후보에 투표한 여성유권자는 남성후보에 투표한 유권자에 비해 후보자의 인지도 및 명망성과 후보자의 정치활동 경력을 인물을 평가하는 주요 사항으로 고려하였다.

당선지역에서는 정당요인과 후보자의 평소 지역구 활동, 그리고 여성후보라는 점이 장점으로 작용했다. 한편, 여성후보에 대한 인지 시점이 비슷한 상황에서, 당선지역에서 당선요인으로 후보자의 지역구활동을 당선이유로 꼽았다는 점을 미루어볼 때, 당선지역의 여성후보자들이 선거운동기간 동안 선거운동을 활발히 하였다고 볼 수 있었다.

결론적으로 일반 유권자들은 이번 2006년 제7대 지방의회 선거에 도입된 개정 선거법에 대한 인지는 어느 정도 하고 있었으나, 이 개정선거법에 대한 인지 정도가 여성후보를 선택하는 요인으로서는 작용하지 않았다. 여성후보를 선택하는데 있어서 정당요인을 많이 고려하였고, 인물요인을 고려할 경우에는 후보의 지역구활동에 대한 평가를 많이 한 것을 알 수 있었다. 또한 여성이면서 진보적 성향을 가진 유권자일수록 남성후보보다는 여성후보에 더 많이 투표하였다는 사실도 알 수 있었다.

V

2006년 기초의회 선거제도의 변화가 여성후보의 선거운동에 미치는 영향 — 참여관찰을 중심으로

1. 여성후보 참여관찰 사례 유형	9
2. 여성후보자의 개인적·지역적 특성	10
3. 선거 전략과 주민호응도 및 평판	14
4. 후보자 이미지 및 선거 공약 비교	15
5. 선거운동방식 전략의 비교	18
6. 선거결과와 당락요인 비교분석	18
7. 여성후보의 선거운동에 있어서의 장애요인 및 문제점	19

1. 여성후보 참여관찰 사례 유형

본원에서는 지난 지방선거운동 기간 동안 서울·인천, 경기지역을 중심으로 총 11명의 기초의원 여성후보에 대해 개정된 선거제도가 여성후보에게 어떻게 영향을 미치는가에 대하여 참여관찰 방법을 통한 선거운동과정을 분석하였다. 여성후보의 경우 열린우리당 4명, 한나라당 3명, 민주당과 민주노동당의 경우 2명씩 배정하였다. 구체적 사례유형 구분으로 이번 지방선거 기초의원 여성후보자의 지역별로는 서울·인천지역 7명, 경기지역 4명의 후보를 대상으로 삼았으며 먼저 서울·인천 지역은 현역의원이 있는 지역과 현역의원이 없는 지역에서 당선 가능성의 차이를 보일 것을 예상하여 배정하였다. 민주당과 민주노동당의 경우 현역의원이 있는 지역에 여성이 출마하지 않아 부득이 현역의원이 없는 지역을 선정하였다. 경기지역의 경우 도농복합지역과 그렇지 않는 지역으로 구분하여 정책중심의 선거를 통한 당선가능성 여부를 중심으로 조사하였다.

<표 V-1> 5.31 지방선거 참여관찰 사례의 유형

지 역	유형별 구 분	소 속 정 당	후보자 ³⁸⁾	지 역 구	선거구 의원정수	출마 후보	당선결과 (순위,득표율) ³⁹⁾	비고
서울 · 인천 지역	현역의원이 있는 지역	열린우리당	서정순	서대문구 라	2	4명	당선 2위(31.3%)	
		열린우리당	최화자 (1-가)	부평구 바	2	4명	당선 2위(29.5%)	
	현역의원이 없는 지역	열린우리당	장우윤	은평구 마	2	4명	당선 2위(24.3%)	
		한나라당	염정희 (2-나)	마포구 마	2	3명	낙선	
		민주당	박혜연	중랑구 가	3	5명	낙선	
		민주노동당	신계향	서대문구 마	3	6명	낙선	
		한나라당	최재순 (2-나)	서구 다	2	6	낙선	
경기 지역	도농복합 지역	열린우리당	유혜옥 (1-가)	안성시 가	2	7명	낙선	
		한나라당	안정옥 (2-나)	시흥시 다	3	9명	당선 1위(24.5%)	
		민주당	유복녀	김포시 나	2	4명	낙선	
	도농복합 아닌 지역	민주노동당	이은주	부천시 소사	3	11명	낙선	

2. 여성후보자의 개인적·지역적 특성

가. 여성후보의 개인적 특성

선거운동전략의 첫 번째는 지역구 특성과 후보자 개인의 특성이 얼마나 잘 조화되는가, 특히 선거구가 작은 기초의원의 경우 해당 지역구 내에서의 사회활동 및 경력이 당선요인으로 작용할 수 있는가가 중요 요소로 판단되기에 다음에서는 후보자의 개인적 특성, 즉, 참여관찰 여성후보들의 사회활동 및 경력중심으로 비교해 보고자 한다. 참여관찰 여성후보들의 개인적 특성은 다음과 같다.

〈표 V-2〉 참여관찰사례 여성후보들의 개인적 특성

후 보 자	지 역 구	학 력	직 업	사회 활동 및 경 력	선거 경험	당선 여부
서정순 (열린 우리당)	서대문 구 라	서울대학교 소비자·아 동학과졸업	지역 활동가	1. 서대문구 보육위원회 부모대표위원 2. 서대문구 친환경급식 추진위원장	무 ⁴⁰⁾	당선
장우운 (열린 우리당)	은평구 마	이화여자대 학교 정외 과 및 동 법학대학원 졸업	정당인	1. 17대 국회 정성호 의원 비서관(5급) 2. 은평 경찰서 청소년 육성회 운영 위원 3. 17대 총선 열린 우리당 은평 (을) 선거 본부 기획 팀장 4. 민주 평화 통일 자문 회의 자문 위원 5. 은평 참여자치연구포럼 정책 위원장 6. 열린 우리당 보좌진협의회 회원 7. 이화여대 젠더 법학 연구센터 연구원	유	당선
염정희 (한나라 당) (2-나)	마포 마	미국 네브라스카 주립대학교 석사	한양 사이버 대학 컴퓨터 학과 강사	한나라당 마포 을 당원협의회 부위원장	무	낙선

38) 이번 선거에서 중선거구제의 도입에 따른 각 정당 복수공천과 관련하여 기호배정에 있어 성명순 기호배정이 당선결과에 영향을 미쳤다는 평가 있음(후술).

39) 순위를 포함시킨 이유는 중선거구제 도입에 따른 선거구 정수가 최소2인에서 4인으로 개정되었음을 반영하기 위함. 실제로 2위로 당선된 열린우리당 후보의 경우 한나라당의 복수공천으로 인해 표가 양분되었고 반사적으로 이득을 보았다고 판단됨.

후 보 자	지 역 구	학 력	직 업	사회 활동 및 경 력	선거 경험	당선 여부
박혜연 (민주당)	중랑 가	한국외국어 대학 일본 어과 졸업 교육학부전 공(중등교 사 자격증 소지)	주부	1. '93대전엑스포(EXPO)조직위원회 근무 2. 한국관광공사 근무 3. 원목초등학교 운영위원 4. 민주당 서울시당 부대변인, 여성위원 회 부위원장 5. 민주당 중랑(을) 수석부위원장, 여성인 권위원회 위원장	무	낙선
신계향 (민주 노동당)	서대문 마	단국대 회계학과 졸업	정당인	1. 서대문의정참여단 집행위원장 2. 전) 서대문주민센터 준비위원 3. 민주노동당 서대문구위원회 부위원장 4. 민주노동당 서대문구위원회 지방자치 위원장 5. 서대문구 보육조례개정운동 집행위원장	무	낙선
유혜옥 (열린 우리당) (1-가)	안성시 가	성화대학교 사회복지학 과 재학	(주) 나드리 여행사 대표	1. 안성 비봉적십자 회장 2. 안성 중앙어린이집 원장 3. (현)장미로타리클럽 부회장 4. 열린정책연구원 최고지도자과정 수료 5. 열린우리당 제2기 지방자치아카데미 수료, 6. (사)여성정치세력민주화연대 후보자 교육과정 수료 7. (현) 열린우리당 안성상무위원, 안성지 방자치연구소 연구위원임.	무	낙선
안정옥 (한나라 당) (2-나)	시흥시 다	인하대 행정대학원 사회복지학 과1년 재학	복요리 전문점 운영	1. 전)시흥시자원봉사단체협의회수석부 회장 2. (사)한국유권자연맹시흥지부회장	유	당선
유복녀 (민주당)	김포시 나	경기여고 졸업	KBS 공채 탤런트	1. 민주당도당여성위원회위원장 2. 김포사랑 시민연대 3. 김포불링협회 강사 4. 김포포럼 운영위원 5. 김포금쌀 홍보대사(전) 6. 한국방송 연기자노동조합 대의원(전) 7. 김포경찰서행정발전위원회(전) 8. 농업기반공사 홍보대사(전)	무	낙선

40) 선거운동 경험이 없음에도 유일하게 당선된 사례: 서정순 후보의 당선요인에 관해서는 후술
(5번 항목 여성후보의 선거조직운영과 당선과의 연관성 참조).

후 보 자	지 역 구	학 력	직 업	사회 활동 및 경 력	선거 경험	당선 여부
이은주 (민주 노동당)	부천시 사	유한공업전 문대 상업디자인 과 졸	정당인	1. 부천시 지역 학교급식네트워크 집행위원 2. 무상의료 실현을 위한 부천시지역본부 집행위원 3. 민주노동당 소사구위원회 지방자치위 원장 4. 문화공간“술안”대표 5. 송일초등학교 운영위원장 6. 독거노인돕기 사랑의 반찬나누기 활동	무	낙선
최화자 (열린 우리당) (1-가)	부평구 바	인천전문대 학 행정과 졸업	부평구 구의원	1. (전)경기도 양평군 공무원 근무 2. (전)부평구 의회 2,4대의원 3. (현)굴포천건강화 반대 주민대책위원장 4. (현)인천시 하천살리기 추진단 의원 5. (현)부평의제21 추진위원 6. (현)부평구 지역사회복지대표협의체 위원 7. (현)부평구 문화예술회관추진위원 8. (현)‘부평사람들’편집위원 9. (현)여성문화회관 총동창회장 10. (현) 대한 가정법률 복지상담원 인천 지부 이사 11. (현)참여 정치연구회 이사 12. (현)국회의원 최용규 후원회 상임부 회장 13. (전)새정치 여성연대 인천부평구지 회 준비위원장 14. (전)새천년 민주당 부평구(을)지구당 선대위원장 15. (현)열린우리당 인천시당 여성위원 회 운영위원 16. (현)열린우리당 부평구협의회 운영 위원	유	당선
최재순 (한나라 당) (2-나)	서구 다	고성 중앙 고등학교 졸업	공인 중개사	1. (전)가정3동 통우회 회장 2. (전)바르게 살기운동 서구협의회 가정 3동 위원장 3. (전)가정3동 주민자치 위원회 부위원장 4. (현)가정3동 주민 자치 위원회 위원 5. (현)공인중개사 6. 인천광역시장상(통장 재직시)	무	낙선

나. 해당 선거구의 지역적 특성

이번 개정 선거법 중 가장 큰 변화는 바로 기초의원의 정당공천제 도입이다. <표 V-3>은 이번 정당공천제의 도입과 관련하여 해당 참여관찰 지역구내에서의 지난 각종 선거에서의 정당지지 성향과 이번 기초의원 선출직의 경우 해당 지역구의 정치적 성향이 당선요인으로 작용할 수 있는가를 보고자 한 것이다.

<표 V-3> 참여관찰 후보들의 해당 지역구 역대 선거결과

지역	소속정당	후보자	지 역 구	역대 선거 결과 ⁴¹⁾ (국회의원 / 단체장)	당선유무
서울 · 인천 지역	열린우리당	서정순	서대문구 라	1. 국회의원(갑): 한나라-열린우리당 (을): 민주-한나라당 2. 단체장: 국민회의-한나라당	당선 2위(31.3%)
	열린우리당	최화자 (1-가)	부평구 바	1. 국회의원(갑): 민주-열린우리당 (을): 민주-열린우리당 2. 단체장: 국민회의-한나라당	당선 2위(29.5%)
	열린우리당	장우윤	은평구 마	1. 국회의원(갑): 한나라-열린우리당 (을): 한나라-한나라당 2. 단체장: 국민회의-한나라당	당선 2위(24.34%)
	한나라당	염정희 (2-나)	마포 마	1. 국회의원(갑): 한나라-열린우리당 (을): 한나라-열린우리당 2. 단체장: 국민회의-한나라당	낙선
	민주당	박혜연	중랑 가	1. 국회의원(갑): 민주-열린우리당 (을): 민주-열린우리당 2. 단체장: 국민회의-한나라당	낙선
	민주노동당	신계향	서대문구 마	1. 국회의원(갑): 한나라-열린우리당 (을): 민주-한나라당 2. 단체장: 국민회의-한나라당	낙선
	한나라당	최재순 (2-나)	서구 다	1. 국회의원(갑): 민주-열린우리당 (을): 민주-한나라당 2. 단체장: 국민회의-한나라당	낙선

지 역	소속정당	후보자	지 역 구	역대 선거 결과 ⁴²⁾ (국회의원 / 단체장)	당선유무
경기 지역	열린우리당	유혜옥 (1-가)	안성시 가	1. 국회의원: 민주당-열린우리당 2. 단체장: 무소속-한나라당	낙선
	한나라당	안정옥 (2-나)	시흥시 다	1. 국회의원: 민주당-(갑),(을) 열린우리당 2. 단체장: 국민회의-한나라당	당선 1위(24.5%)
	민주당	유복녀	김포시 나	1. 국회의원: 민주당-한나라당 2. 단체장: 국민회의-한나라당	낙선
	민주노동당	이은주	부천시 사	1. 국회의원: 원미구(갑) 민주-열린우리당 원미구(을) 민주-열린우리당 소사구 한나라당-한나라당 오정구 민주-열린우리당 2. 단체장: 국민회의-민주당	낙선

3. 선거 전략과 주민호응도 및 평판

가. 서울·인천지역

1) 현역의원이 있는 지역

가) 서정순후보 (열린우리당, 서대문구 라, 당선(2위, 31.3%))

① 선거전략

서정순후보의 당선은 서대문 최초 여성 구의원 탄생의 의미를 부여한다. 2명의 구의원을 선출하는데 총 4명의 후보가 출마하였고 총 5,787표(31.3%)를 얻어 2위로 당선하였다. 서정순 후보의 경우 꾸준히 해당 지역구에서 보육위원회 부대표위원과 친환경급식 추진위원장 일을 해오면서 준비를 철저히 해왔던 것이 당선요인에 큰 부분을 차지하였다. 보육전문가라는 이미지와 관련된 공약이 주를 이루었으

41) 국회의원의 경우 16대(2000년),17대(2004년) 총선 순서 기준으로 정당명만 기재
단체장의 경우 2대(1998년), 3대(2002년) 순서 기준으로 정당명만 기재

42) 국회의원의 경우 16대(2000년),17대(2004년) 총선 순서 기준으로 정당명만 기재
단체장의 경우 2대(1998년), 3대(2002년) 순서 기준으로 정당명만 기재

며 주부이자 엄마로서 육아전문가라는 이미지를 강조하는 홍보 전략을 세웠다. 하지만 이에 초점을 둔 공약이 전부여서 일반 학부모들에게는 호응이 좋았으나 이해관계가 없는 다른 유권자들에게 호소할 만한 공약이 없었기에 선거과정에서 편중된 유권자 층을 중심으로만 선거운동을 하였다는 점은 위험부담을 안겨주는 요소로 판단된다. 처음 출마하는 후보로서 비효율적이고 능숙하지 못한 선거조직운영(다른 참여관찰 후보들의 공통적인 문제점)에도 불구하고 2등으로 당선될 수 있었던 것은 낙선한 다른 2명의 후보에 대한 저조한 지지도로 인해 상대적으로 서정순 후보에게 호재로 작용한 것이었다.

② 주민호응도 및 평판

이번 5.31 지방선거에서 기초의원의 정당공천제 도입으로 인한 정당성향 ‘묻지마 투표’ 형태로 인해 상대적으로 열린우리당의 지지도 하락이 서정순 후보의 선거운동 과정에서 오히려 장애요인으로 작용하였다(이는 다른 참여관찰 여성후보들에게 공통적으로 나타난 현상이었다). 하지만 후보자의 예상 지지 유권자 층이 인맥을 통해 확고하게 형성되어 있었다는 점과 위에서 언급했듯 다른 2명의 후보에 대한 지지도가 상대적으로 낮았다는 점에 서정순 후보의 경우 당선요인으로 작용하였다.

나) 최화자 (열린우리당, 부평구 바, 당선(2위, 29.5%))

① 선거전략

전직 부평구 의원이었기에 기존의 인지도는 어느 정도 확보하고 있어서 선거운동과정상에 장애요소는 많지 않았고 선거운동경험은 최화자 후보를 당선으로 이끄는 데 큰 요소로 작용하였다고 볼 수 있다. 기초의원처럼 좁은 선거구를 대상으로 하는 경우 유권자의 표심을 확실히 얻는 방법은 한 사람을 더 직접 만나서 피력함이라고 판단아래 주된 선거 전략은 그야말로 많이 뛰고 많이 만나는 것이었다. 또한 여성후보로서 생활자치 일꾼으로 살림하듯 구정활동도 세세하고 꼼꼼하게 할 것임을 강조하였다. 하지만 최화자 후보의 경우에도 유권자들이 열린 우리당의 불신감이 커 되도록 당보다는 인물로서 승부하려고 노력하였다는 점(이는 다른 참여관찰 열린우리당 후보들에게도 공통적으로 발견되었다.)이 결국 정당공천제의 취지와는 다른 변종적 문제점을 도출하였다는 것을 반증하는 것이 아닐까 생각한다.

② 주민호응도 및 평판

구의원 시절 발로 뛰는 부지런한 의원으로 대체적으로 호평이 많았다. 특히 갈산2동 저소득층, 장애인, 노년층의 지지도가 높았다.

2) 현역의원이 없는 지역

가) 장우윤 후보 (열린우리당, 은평구 마, 당선(2위, 24.34%))

① 선거전략

열린우리당에 대한 지지도 하락으로 인해 장우윤 후보의 경우에는 당 이미지보다는 인물의 전문성에 초점을 맞추어 홍보를 하였다. 다른 후보에 비해 학력 및 경력이 월등했다는 점과 무엇보다도 국회의원 정책 비서관 경력이 주는 이미지 효과를 많이 보았다고 할 수 있다. 정치외교와 법학을 전공했으며 다른 경쟁후보들과 달리 정치경험이 있고 행정에 대한 경험이 있다는 점을 연설할 때마다 강조하였다. 중간에 박근혜 대표 피습사건으로 인하여 당지지도가 급속도로 악화되었고, 결국 선거 막바지에는 당의 부정적인 이미지 때문에 당의 지지 호소를 지양하고 인물중심의 선거를 해 줄 것을 강조하는 선거운동 방식으로 부분 전환하였다. 젊은 나이와 여성이라는 점에 악재로 작용할 것이라는 선거운동 시작 할 때의 우려와는 달리 장우윤 후보의 경우 당내 경선을 통해 검증되었다는 점과 상대후보들에 비해 젊은 나이에 불구하고 정치, 행정 경험이 오히려 많았다는 점이 당선요인으로 작용하였다고 판단된다.

② 주민호응도 및 평판

무엇보다 다른 후보들에 비해 젊었다는 점은 이 곳 은평구 이슈가 되고 있는 뉴타운 개발과 관련하여 공약이행의 믿음을 줄 수 있는 후보들을 선호하는 상황이었다. 그런 면에서 5급 공무원 경력과 경험을 갖춘 장우윤 후보가 상대적으로 좋은 평판을 받을 수 있었다. 또한 선거운동을 도와주는 남편과 시아버지, 여동생에 대한 지역 평판이 좋았다는 점도 선거운동을 하면서 플러스 요인으로 작용하였다. 중간에 박근혜 대표 피습사건이 변수로 작용하였고 한나라당 두 명의 후보가 출마하여 표가 나뉘지는 상황이 발생하여 반사적으로 이득을 얻었다는 점이 당선할 수 있었다고 판단된다.⁴³⁾

나) 염정희 후보 (한나라당 2-나, 마포 마, 낙선)

① 선거전략(중선거구제 도입에 따른 복수공천에서의 기호배정의 문제점)

한나라당에서는 이곳 마포 마 선거구의 경우 복수공천을 하였다. 창전동, 상수동 주민인 염정희 후보와 합정동 주민인 김영신 후보였는데 염정희 후보는 기호2-나, 김영신 후보는 기호2-가로 출마하였다. 각 정당의 기초의원 후보 복수공천이 처음 도입되면서 동일 선거구에 동반 출마한 동일 정당 소속 기초의원들 간에 피말리는 경쟁이 벌어졌던 점은 지난 선거 결과가 얘기해 준다. 결국 정당성향 중심의 투표를 하는 경우 결과적으로 정당 지지자 표가 갈려 서로 견제하는 역설적인 상황 아래서 최대 수혜자는 기호 배석순서에서 “가”를 얻은 후보였고 가장 최대의 피해자는 정당 성향 투표를 했던 유권자들의 투표권 중 기호 “가”후보가 뺏어간 표로 인하여 2등과 간발의 차이로 낙선한 같은 정당의 3등을 한 후보가 아닌가 싶다. 염정희 후보의 경우가 바로 그렇다.

염정희 구의원 후보는 두산위브 아파트 통합조정위원장을 맡아 아파트를 정상화시키면서 이것을 기회로 기초의원 선거에 출마하게 되었다. 선거 경험은 없었지만 두산위브 아파트 문제를 해결하면서 지역주민들에게 큰 지지와 신뢰를 얻었으며 더군다나 한나라당 공천은 충분히 당선 가능성이 있는 선거였다고 판단된다. 하지만 복수공천과 관련하여 이름순서의 기호배정 순서로 인해 낙선하였다는 점은 다음 선거에서 이 부분과 관련하여 개선의 필요성이 있다 할 것이다.

② 주민호응도 및 평판

언급했듯이 염정희 후보의 경우 두산위브 아파트 문제를 해결함으로써 해당 아파트 주민들로부터 커다란 신뢰감을 얻었다. 결국 선거캠프 조직에 있어서 가장 중요한 요소로 작용하는 자원봉사자 구성을 두산위브 아파트 주민들이 적극적으로 협조하였기에 선거 운동하는데 큰 무리가 없었다.

43) 중선거구제 도입으로 기초의원의 경우 해당 선거구에서 적게는 2명에서 많게는 4명까지 선출할 수 있게 되었다. 더불어 정당공천제가 도입되었고 복수공천이 가능해져 열린우리당이나 한나라당의 경우 2명에서 3명의 후보를 공천한 사례가 많았는데 이번 선거에서 기호 나를 배정 받은 후보의 경우 낙선한 사례가 많았다. 다음에 설명하는 염정희 후보사례에서 설명.

다) 박혜연 후보 (민주당, 중랑 가, 낙선)

① 선거전략

박혜연 후보의 경우 선거 전략의 중점은 바로 교육문제와 강남에 비해 낙후된 강북의 개발이었다. ‘어르신과 우리 자녀의 미래를 생각합니다.’라는 구호를 걸고 여성으로서의 섬세함과 처음 출마하는 후보로서 깨끗하고 참신한 의원이 될 것임을 강조하였다.

언급했듯 강북이 강남에 비해 집값이며 삶의 질의 상대적으로 낙후된 원인 중 가장 큰 것이 바로 교육이라고 여기고, 교육적인 면에 공약의 많은 부분을 할애하였다. 선거방법에 있어서는 확정기로 지지호소를 하거나 당로그송을 활용하는 등 자신을 보다 광범위하게 알리는 전략보다는 맨투맨식의 전략을 사용하였다.

② 주민호응도 및 평판

당선된 다른 후보들은 기존의 구의원으로서 얼굴이 알려진 반면 박혜연 후보의 경우에는 지역적 기반이 약하다는 것이 선거운동기간 내내 불리한 점으로 작용하였다. 기성정치에 길들여져 있는 상황에서 여성후보의 의회진출의 벽은 현실적으로 높다는 평가를 내릴 수밖에 없다. 처음 정치에 입문하여 신선함과 깨끗함이 있을지 몰라도 실제로 투표를 행하는 유권자에게는 신뢰감이 상대후보에 비해 떨어지는 것은 인정할 수밖에 없다. 결국 지역주민을 대표하는 전문가를 뽑은 장에서 무엇보다도 기성정치인들보다 몇 걸음 뒤에서 시작하는 현실인 만큼 꾸준한 지역구 활동을 해야만 이 당선가능성을 높일 수 있지 않을까 한다.

라) 신계향 후보 (민주노동당, 서대문구 마, 낙선)

① 선거전략

민주노동당의 경우 선거 전략에 있어서 기본적인 틀은 비슷하다 할 수 있다. 신계향 후보 역시 유일한 여성후보였고 젊은 이미지 30대의 젊은 부모 층을 공략한다는 거시적인 계획으로 선거운동에 돌입하였다. 신계향 후보의 선거전략 큰 틀은 주민복지와 참여정치의 강조였다. 공공클리닉, 구립보육시설, 공공임대주택보급등 공공성을 강조하였고 예산 책정 시에는 주민이 참여하도록 조례제정을 하겠다는

공약을 내걸었다. 또한 빈곤 차별 양극화를 야기한 보수 양당에 대한 심판의 필요성을 강조하면서 서대문구 의회에 민주노동당 의원의 존재이유를 역설하였다. 또한 서대문 의정 참여단 활동을 통해 부패한 지방자치 관갈이의 필요성을 강조하였다. 30대 맞벌이부부를 겨냥한 보육조례개정운동공약 역시 다른 후보와는 차별화된 전략이었다.

② 주민호응도 및 평판

하지만 신계향 후보는 지역유권자에게 거의 알려지지 않은 새 얼굴이었다. 유권자들은 의정참여단의 활동도 알지 못했으며, 일부 유권자만이 보육조례개정운동을 알고 있었다. 그나마 개정운동이 시작된 시점은 2005년 10월이고, 일부 유권자가 후보를 인지하게 된 시점이 불과 8개월 전이었으므로, 후보의 지역 인지도는 아주 낮았다. 중선거구제로 인해 이곳 서대문구 마 선거구의 의원정수는 3명이나 되었음에도 저조한 득표율(9.8%)을 기록한 점은 이번선거에서 처음 정치에 입문하여 기존의 지역연고활동이 없었기 때문이다.

마) 최재순 (한나라당 2-나, 인천 서구 다, 낙선)

① 선거전략

선거초반에는 정책 홍보위주로 유세를 시작하였다. 하지만 최재순 후보의 경우에도 복수공천에 따른 피해를 보았다고 판단된다. 선거 중반에서는 유권자들의 투표방법에 대한 질의를 많이 받았고 선관위의 중선거구제에 대한 홍보 미흡으로 ‘묻지마’ 투표가 현실적으로 이루어진 상황에서 최재순 후보의 경우처럼 기호배정 순위 뒷번호였던 경우 낙선한 사례가 많았다는 점이다. 결국 정책홍보위주에서 중반 이후에는 2-나 번임을 강조하고, 명함도 새롭게 다시 인쇄하였다.(2-나 번을 강조하기 위함) 또한 선거 막바지에는 부분적 네거티브전략 사용하기도 하였다. 후보 중 유일한 여성임을 강조하고 각종 부정부패가 만연한 정치판 속에 여성이 나가서 불의와 타협하지 않고, 소신하게 정치할 수 있음을 거듭 강조하였다.

② 주민호응도 및 평판

부녀자들의 지지를 많이 받고 있었다. 이유는 그동안 통장 활동도 많이 하였고, 수상경력도 다른 후보자에 비해 많았기 때문에 대체적으로 성실하다는 평을 듣고 있다.

나. 경기지역

1) 도농복합지역

가) 유혜옥 후보 (열린우리당, 안성시 가, 낙선)

① 선거전략

도농복합지역으로서 개발이 큰 비중을 차지하는 지역임에도 지역개발의 진행이 더딘 지역이 바로 안성시이다. “아줌마의 힘으로 안성을 확 바꿔봅시다!”, “또 하나의 안성명품, 無 공해 여성시의원이 되겠습니다.”라는 캐치프레이즈를 걸고 20여 년간 어린이집을 운영하면서 얻은 경험과 더불어 사회복지를 전공하는 늦깎이 대학생으로 얻은 지식을 토대로, 맞벌이 부부의 육아와 교육문제, 그리고 급격한 노령화를 인한 복지문제에 관심을 가지고 복지정책에 있어 타 시도에 모범이 될 수 있도록 힘을 다하겠다고 선거운동에 돌입하였다.

② 주민호응도 및 평판

지난 국회의원 선거를 제외하곤 전형적인 한나라당 텃밭지역이다. 더군다나 박근혜 대표 피습사건은 한나라당 지지 세력의 결집을 가져다주는 결과를 가져와 열린우리당 후보들의 경우 선거운동기간 내내 당에 의존한 선거운동보다는 개인적 지지호소를 중점적으로 선거운동을 하였다.

나) 안정옥 후보 (한나라당, 시흥시 다, 당선(1위 24.5%))

① 선거전략

한나라당 복수공천이 3명이 이루어져 선거 초반부터 같은 당내에서의 분열이 심하였다. 다행히 기호배정에서 “가”를 얻어 같은 한나라당 상대후보들보다 선거결

과에서 이점으로 작용한 것은 사실이나, 안정욱 후보의 경우 10년 넘게 해당선거구에서 자원봉사 활동을 꾸준히 해왔던 것이 당선의 우선 요인으로 꼽힌다. 기초의원의 특성상 해당 지역구가 가장 협소하기에 이번 선거에서 당선요인 1순위로 꼽을 수 있는 것이 바로 꾸준한 지역구 관리에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 안정욱 후보의 경우 상대 후보, 특히 남성후보들과의 차별성 부각에 노력한 점, 자원봉사활동을 경험으로 한 인맥형성과 나아가 여성유권자들과 넓은 인간관계를 이용한 선거운동은 유난히도 난립한 해당 선거구 총 9명의 후보들 중에 1위를 할 수 있었던 이유도 바로 여기에 있다 할 수 있다.

② 주민 호응도 및 평판

위에서 언급했듯, 안정욱 후보는 시흥시자원봉사단체협의회 수석 부회장을 역임한 바 있다. 그만큼 해당 지역구 주민들에게 다른 후보들에 비하여 좋은 평판을 얻을 수 있었다.

다) 유복녀후보 (민주당, 김포시 나, 낙선)

① 선거전략

유복녀 후보의 경우 해당 지역구에서 가장 늦게 민주당에서 공천을 받으면서 막차를 탄 여성후보다. 원래 지난 도의원 선거에서 유복녀 후보는 한나라당 경선에서 탈락한 경력이 있다. 그렇다고 당 활동에 적극적인 사람은 아니었으며, 지난 4년간 주로 김포에서의 활동은 토티 활동과, 개인이 운영하는 음식점 사업이 주를 이루었을 뿐이었다. 결국 민주당과의 인연이 오래된 것만은 아닌 것이다. 유복녀 후보 또한 김포의회에 첫 여성의원 진출을 노리는 후보 중 한 명이었다.

따라서 기본적인 선거 전략은 기존의 김포의회가 남성의 전유물임과 더불어 보수정치로 썩어버린 이곳에 여성의 힘이 필요하다는 것에 대한 강조라 할 수 있다. 하지만 타 후보에 비해 상대적으로 많은 인맥을 형성하고 있지는 않았으며 김포에서 거주한지 10년 밖에 안 되었고 토티 출신이라는 사실에 중심을 두어 선거운동을 시작했으나 위 3명의 후보에 비해 선거판에서의 경력이 없다는 것이 선거운동기간 가장 큰 문제점으로 돌출되었다.

② 주민호응도 및 평판

다른 후보에 비해 지역적 기반이 약하다는 점이 선거운동기간 내내 한계로 표출되었다. 김포에 이사 온 지 10년 동안 이곳에서 “대추나무 사랑 걸렸네”로 텔런트 활동을 해왔을 뿐 지역구 활동에 적극적이진 않았다. 다른 후보에 비해 가장 늦게 선거관에 돌입한 것도 열세로 작용하였으며, 지역주민들에게 검증된 인물이 아니었기에 단지 텔런트 출신이라는 이미지 정치로 고수하기에는 한계를 보여주었다.

2) 도농복합이 아닌 지역

가) 이은주 후보 (민주노동당, 부천 소사 사, 낙선)

① 선거전략

부천시에서 최대 접전지였던 곳이다. 총 11명의 후보가 난립하여 3명의 기초의원을 뽑았다. 3명의 여성후보가 나왔기에 그들과의 차별성도 부각했어야 하는 등 여러 가지로 고전하는 선거운동 과정이었다. 주로 자원봉사자들은 20대가 90%를 이루었으며 이들은 주변에 부천대학과 서울신학대학에 동아리 및 학생회에서 활동하는 학생들이었다. 따라서 이는 한정된 지지기반임을 인정하는(나아가 민주노동당에 대한 몇몇 보수 계층들에게 반발을 사는 모습으로 보여 졌다고 배제할 수 없는 상황이었다.) 자원봉사자들이 15명이 넘었음에도 업무분담이 되질 않아 산발적으로 보여진 것도 문제점으로 도출되었다.

② 주민호응도 및 평판

부천 내에서 사물놀이 강사 등의 문화 활동을 하며 주민자치센터에 주부들과 학생들을 많이 상대하고 있어서 특정그룹에 대한 인지도는 높았다. 이곳 부천 소사구도 여성의원원이 한 명도 없었기에 여성의원원의 의회진출을 피력하며 여성으로서의 섬세함 및 꼼꼼함을 강조하며 주부들 층에게 지지를 얻고 있었다. 선거운동기간 부천 시민연대의 부천 여성행동정책질의회에서 구체적 대안을 제시하는 등 주목을 받긴 하였으나 11명이나 되는 후보들의 난립에 주목받기에는 역부족이었다고 보여진다.

<표 V-4> 참여관찰 여성후보의 선거기본전략 및 지역주민들의 호응도 비교

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	선거전략	주민호응도
서울 · 인천 지역	현역 의원이 있는 지역	열린 우리당	서정순	서대문구 라	<ul style="list-style-type: none"> • 보육전문가라는 이미지 관련 공약으로 주부이자 엄마로서 육아전문가라는 이미지를 강조하여 특정 유권자층을 겨냥한 것이 성공요소로 작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 후보자의 특정 지지 세력이 인맥을 통해 확고하게 형성되어 있었다는 점에서 부분적 호응도는 압도적이었음.
		열린 우리당	최화자 (1-가)	부평구 바	<ul style="list-style-type: none"> • 전직 부평구 의원이었기에 기존의 인지도는 어느 정도 확보됨 • 주된 선거전략은 정당성향 묻지마 투표의 우려를 감안한 기존 지지자층 이탈방지를 위해 면대면 전략을 사용 	<ul style="list-style-type: none"> • 부지런한 의원으로 대체적으로 호평이 많았음. 특히 갈산2동 저소득층, 장애인, 노년층의 지지도가 높았음
	현역 의원이 없는 지역	열린 우리당	장우윤	은평구 마	<ul style="list-style-type: none"> • 인물의 전문성에 초점을 맞추어 홍보국회의원 정책 비서관 경력이 주는 이미지효과를 극대화 하는 전략. • 정치외교와 법학을 전공했으며 다른 후보들과 달리 정치경험이 있고 행정에 대한 경험이 있다는 점을 연설 할 때마다 강조하였음 	<ul style="list-style-type: none"> • 5급 공무원 경력과 경험을 갖춘 장우윤 후보가 상대적으로 좋은 평판을 받았음 • 남편과 시아버지, 여동생에 대한 지역 평판이 좋았다는 점도 선거운동을 하면서 플러스 요인으로 작용
		한나라 당	염정희 (2-나)	마포 마	<ul style="list-style-type: none"> • 두산위브 아파트 통합조정 위원장을 맡아 아파트를 정상화 시키면서 이것을 기회로 기초의원 선거에 출마 • 선거 경험은 없었지만 두산위브 아파트 문제를 해결하면서 지역주민들이 자원봉사자로 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 두산위브 아파트 문제를 해결함으로써 해당 아파트 주민들로부터 커다란 신뢰감을 얻었다는 점
		민주당	박혜연	중랑 가	<ul style="list-style-type: none"> • 교육문제와 강남에 비해 낙후된 강북의 개발을 중점 선거공약 및 이를 대상으로 한 선거전략이 중심 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역적 기반이 약하다는 것이 선거운동기간 내내 불리한 점으로 작용

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	선거전략	주민호응도
서울 · 인천 지역	현역 의원이 없는 지역	민주 노동당	신계향	서대문구 마	<ul style="list-style-type: none"> • 주민복지와 참여정치의 강조 • 공공클리닉, 구립보육시설, 공공임대주택보급등 공공성을 강조하였음 • 예산 책정시에는 주민이 참여하도록 조례제정을 하겠다는 공약 및 30대 맞벌이 부부를 겨냥한 보육조례개정운동공약 역시 다른 후보와는 차별화된 전략이었음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역유권자에게 거의 알려지지 않았고 선거경험의 부재가 낙선요인으로 작용
		한나라 당	최재순 (2-나)	서구 다	<ul style="list-style-type: none"> • 처음에는 정책 홍보위주로 유세를 시작하였으나 중반 이후에는 2-나변임을 강조하고, 명함도 새롭게 다시 인쇄함(2-나변을 강조하기 위함) • 복수공천에 따른 선거전략의 수정 및 이로 인한 피해 사례가 되었다고 판단. 	<ul style="list-style-type: none"> • 부녀자들의 지지를 많이 받고 있었음
경기 지역	도농 복합 지역	열린 우리당	유혜옥 (1-가)	안성시 가	<ul style="list-style-type: none"> • 어린이집 운영경험을 바탕으로 맞벌이 부부의 육아와 교육문제, 그리고 급격한 노령화를 인한 복지문제에 중점 선거전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 열린우리당 후보들의 경우 선거운동 기간 내내 당에 의존한 선거운동보다는 개인적 지지호소를 중점적으로 선거운동을 하였음
		한나라 당	안정옥 (2-나)	시흥시 다	<ul style="list-style-type: none"> • 10년 넘게 해당선거구에서 자원봉사 활동을 꾸준히 해왔던 것이 당선요인으로 작용 • 자원봉사활동을 경험으로 한 인맥형성과 나아가 여성 유권자들과 넓은 인간관계를 이용한 선거운동은 유난히도 난립한 해당 선거구 총 9명의 후보들 중에서 1위를 할 수 있었음 	<ul style="list-style-type: none"> • 시흥시 자원봉사단체협의회 수석 부회장을 역임한바 있음. 그만큼 해당 지역구 주민들에게 다른 후보들에 비하여 좋은 평판을 받음

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	선거전략	주민호응도
경기 지역	도농 복합 지역	민주당	유복녀	김포시 나	<ul style="list-style-type: none"> 기본적인 선거 전략은 기존 의 김포의회가 남성의 전유 물임과 더불어 보수정치로 썩어버린 이곳에 여성의 힘 이 필요하다는 것임을 강조 (여성의원의 전무함 강조) 	<ul style="list-style-type: none"> 지역적 기반이 약하다 는 점이 선거운동기간 내내 한계를 보여주었 음 김포에 이사 온 지 10 년이 지났지만 탤런트 출신이라는 이미지 정 치로 고수하기에는 한 계를 보여주었음
	도농 복합 아닌 지역	민주 노동당	이은주	부천시 사	<ul style="list-style-type: none"> 3명의 여성후보가 나왔기에 그들과의 차별성도 부각했 어야 하는 등 여러 가지로 고 전하는 선거운동과정을 겪 음 민주노동당의 선거공약 및 거시적 전략은 다른 민주노 동당 후보와 비슷함 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치센터에 주부 들과 학생들을 많이 상대하고 있어서 특정 그룹에 대한 인지도는 높았으나 선거캠프 대 부분이 젊은 층이라 다른 계층에 대한 지 지호소에 대해서는 한 계가 있음

4. 후보자 이미지 및 선거 공약 비교

선거운동 전략 중 중요한 요소로 꼽을 수 있는 것이 후보자의 좋은 이미지형성과 이를 뒷받침해 주는 공약의 제시가 아닌가 한다. 물론 13일이라는 단기간의 선거운동기간에 이미지형성이라는 부분을 극대화를 할 수 없다 하겠지만 대체적으로 당선한 여성후보들의 경우 해당 지역구에서 꾸준한 지역 활동을 해왔다는 점이 선거운동 기간 내내 처음 출마한 다른 후보들과의 비교우위를 점할 수 있는 요소로 작용한 것은 부인할 수 없을 것이다. 다음은 후보자 각자 홍보전략 및 선거공약과 관련하여 지역별, 유형별로 고찰해보기로 한다.

가. 서울·인천지역

<표 V-5> 후보자 이미지 및 선거공약, 서울·인천지역

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	후보자 이미지 (홍보전략)	선거 주요 공약
서울 지역	현역 의원이 있는 지역	열린 우리당	서정순	서대문 구	<ul style="list-style-type: none"> • 보육전문가라는 이미지와 관련 공약으로 특정 유권자층을 겨냥하는 홍보 전략이 주를 이루었음 • 후보자가 여성이며 학부모라는 이점을 이용해 인맥을 통한 전화 홍보에 가장 중점을 두었음. 기본적인 후보자의 선거홍보는 공약에 가장 관심이 있을 유권자를 공략함으로써 일정 수 이상의 유권자를 확보하는 것이라 판단함 • 문제점: 그러나 전화홍보를 할 인력과 거리 유세를 위한 인력이 효율적으로 배치되지 못하였기에 지엽적인 선거운동을 할 수밖에 없었음 	<p>① 보육의 질 향상: 아이 키우기 좋은 지역으로 발전을 강조</p> <p>② 보육전문가라는 이미지에 맞는 보육에 초점을 둔 공약이 전부여서 일반 학부모들에게는 호응이 좋으나 보육과 상관이 없는 다른 유권자들에게 호응을 얻을 만한 공약이 없었다는 점이 약재로 작용하였음</p> <p>예컨대, 아이들의 안전을 위해 안전턱을 설치하겠다는 공약은 가뜩이나 길이 좁고 불편한 도로 사정을 감안할 때 보행자가 아닌 운전자의 입장에서는 반감을 가질 수밖에 없는 공약임</p> <p>결국 너무 아이들에 치우쳐 노년층을 비롯해 다른 계층의 유권자들에게 소외감을 안겨줌</p> <p>앞에서 언급했 듯 상대방 2명의 후보에 대한 반감이 서정순후보에게 상대적으로 표를 얻을 수 있는 상황이었음</p> <p>※ 서정순후보의 당선은 최소한의 선택이었다고 판단(사건)</p>

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	후보자 이미지 (홍보전략)	선거 주요 공약
서울 지역	현역 의원이 있는 지역	열린 우리당	최화자 (1-가)	부평구 바	<ul style="list-style-type: none"> 전직 부평구 의원이었다는 점을 강조하여 의회 경험이 있고 또한 여성으로서의 섬세한 분야에 본인이 적임자임을 강조하는 홍보에 중점을 둠 선거중반 박근혜대표의 피습사건으로 인한 지지층 이탈을 우려하여 선거운동과정에서 당에 의존하기 보다는 개인 홍보에 중점을 두는 방향으로 선회 	① 굴포천 친수공원사업조기완료 및 부개3동 도시환경 개선추진 ② 교육경비보조금 확대지원 및 자립형사립고 특목고 유치 추진으로 선진교육도시구현 ③ 아파트주변 쌈지공원 확대 및 환경시설 활동확대 ④ 공직사회 부정부패와 불요불급한 사업예산 감시와 견제로 사회복지예산 확대 ⑥ 노인 일자리창출 프로그램 ⑦ 청소년 문화공간 및 쉼터 확대, 도서관시설 확충 ⑧ 공립보육시설추가건립 및 아동급식비 증액과 급식 실시기관 지도관리 강화
	현역 의원이 없는 지역	열린 우리당	장우윤	은평구 마	<ul style="list-style-type: none"> 다른 후보들과 달리 정치 경험이 있었다는 점 후보가 비록 젊은 여성이어도 신뢰할 만한 자료가 되었음 따라서 장우윤 후보의 경우 정치 행정 경험이 있다는 점을 선거운동기간 내내 강조하는 홍보 전략을 유지함 박대표 피습이후 소속 정당홍보를 뒤로 미루고 인물선거 호소(멘투맨 선거운동방식에 집중) 사무실 중심 선거홍보: 방문자에게 지지를 호소하고 지인들의 연락처를 받아 후보가 전화하는 선거 운동 방법을 기본으로 함(하지만 선거 이틀 전까지는 전화 홍보 활동을 하지 않았음) 자동차 유세를 하면서 트루트를 개사한 로고송으로 홍보효과 달성 	① 은평구 예산 공개 ② 교육 환경 해소: 과밀 학급 해소와 학교 시설의 정비 및 영어 교육의 지원, 유아 교육의 질적 향상, 지원 확대 ③ 노인 복지의 실행 ④ 주택 도심 공원 및 체육 휴게 시설 공영 주차장 조성, 방범 카메라와 보안등 설치 ⑤ 재개발 사업의 확대 및 그린벨트 문제 해결 ⑥ 청소년 문화 센터, 노인과 장애인 복지 시설의 지원 확대

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	후보자 이미지 (홍보전략)	선거 주요 공약
서울 지역	현역 의원이 없는 지역	한나라 당	엄정희 (2-나)	마포 마	<ul style="list-style-type: none"> • 합정역 상수역등 지하 철역 중심으로 명함돌 리는 방식의 홍보방식 이 주를 이룸 • 지지기반이 확고하지 않았기에 오세훈 후보 해당 선거구 방문 및 지 원유세에 의존함 	① 일하기 좋은 마포 구현 ② 주거 및 문화환경 개선 ③ 재개발 및 재건축의 신속 한 추진 ④ 각종 도로 및 대중교통의 구민 편리성을 고려한 재 정비 ⑤ 적극적인 재교육과 훈련 을 통한 실직자의 구직활 동 지원 ⑥ 저소득층을 위한 실질적 지원 확대: 문화, 교육, 경 제 양극화 해소를 위한 적극적 방안 마련
		민주당	박혜연	중랑 가	옆에 언급해 있듯이 박혜 연 후보의 경우 구체적 공약은 다른 후보들과 차 별성을 둘 수 있었다는 점에서 긍정적으로 평가 되었음. 하지만 선거운동 경험이 없었다는 점과 다 른 후보들에 비해 주부라 는 직업으로 그동안 지역 구 사회활동을 해 본 경 험이 없었다는 점 및 선 거조직운영이 매끄럽지 못했다는 점이 불안요소 로 작용 홍보는 직접 지지하는 방 식이었으나 공약을 알릴 수 있는 기회가 부재하였 고 결국 정책선거가 아닌 이미지 선거로 전략함으 로서 낙선했었다 판단됨	① 교육부문 <ul style="list-style-type: none"> - 저소득자녀를 위한 학 교급식비 전액 지원 - 방과후 교실 확대 운영 및 재정 지원 - 우수학교 선정하여 대 폭적인 교육재정 지원 을 통한 명문학교 육성 - 외국 지방자치단체내 학교와의 자매결연을 통한 상호교류 활성화 - 아울러 관내에 특목고 및 자립형 사립고, 영 어마을유치 등을 통한 교육 인프라 구축 - 대학(원)과 연계한 노 인교양/교육프로그램 운영 - 셋방 아파트 및 인근 거주 어린이 원목중학 교 배정 - 묵1동 봉화산 하단 자 락에 자연체험학습장 마련

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	후보자 이미지 (홍보전략)	선거 주요 공약
서울 지역	현역 의원이 없는 지역	민주당	박혜연	중랑 가		<p>② 복지부문</p> <ul style="list-style-type: none"> - 실버(SILVER) 문화센터(일명 : 어르신 쉽터) 운영 - 보건소 및 관내 한의원 등을 통한 어르신의 정기적 건강검진 확대 - 저소득 노인 및 여성들의 일자리 창출 및 모자가정 지원 확대 - 장애인 권익향상 및 복지확대 및 24시간 보육시설 상설 운영 <p>③ 환경 및 지역개발 부문</p> <ul style="list-style-type: none"> - 묵동 관내 재건축 예정 지역 재산권 확보 - 묵동천 주변(묵동교-브라운스톤이수아파트) 공원화추진 - 북부간선도로의 방음벽 추가
		민주노동당	신계향	서대문 마	<p>• 선거공보책자의 홍보에 중점을 두었음 (유권자들이 선거운동기간 정치참여에 관심이 없다고 판단 하에 최소한의 홍보수단이 될 수 있다는 홍보책자를 중심으로 함)</p> <p>① 판결이를 강조하기 위해 기존 구의회의 문제를 다루고 대안으로서 민주노동당 구의원이 필요함을 강조</p>	<p>① 아이 키우기 좋은 서대문 : 구립보육시설 설치, 민간보육시설 공공화, 학교 급식에 친환경농산물 사용 등 학부모 대상으로 한 공약이 주를 이룸</p> <p>② 서민이 살기좋은 서대문 : 무상의료 단계적 실현, 공공클리닉 설립, 아동여성 폭력방지 서대문구위원회 설치</p> <p>③ 주민이 참여하는 서대문 : 풀뿌리 생활자치, 주민참여조례 제정, 온오프라인 행정사무감사제도 설치</p>

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	후보자 이미지 (홍보전략)	선거 주요 공약
서울 지역	현역 의원이 없는 지역	민주 노동당	신계향	서대문 마	<p>② 홍보책자에 후보의 다양한 활동모습을 사진으로 제시하고 희망의 네잎클로버 그림으로 공약의 상징성을 드러냄</p> <p>그러나 주민복지와 참여정치 공약만 있고 지역특성을 감안한 경제 공약이 없음이 다른 후보와의 비교 열위로 작용</p> <p>③ 민주노동당 지지층의 확고한 지지를 위하여 홍보책자에 민노당의 강점을 부각시키기 위한 밥그릇사진과 노회찬 의원 사진 게재</p>	
		한나라 당	최재순 (2-나)	서구 다	<p>• 처음에는 정책 홍보위주로 유세를 시작하였음</p> <p>• 하지만 선거중반 이후에는 2-나 번입을 강조하는 데 중점.</p> <p>※ 한나라당 후보들 중 기호 나를 배정받은 후보들의 경우 공통적인 현상으로 나타남(선관위의 홍보미흡에 따른 결과)</p>	<p>① 가정동 3대사업 소속정당인 한나라당이 중단 없는 추진약속.</p> <p>② 경인고속도로 직선화 사업</p> <p>③ 가정오거리 도시 재생사업</p> <p>④ 경인고속도로 간선화 주변 도시 재생 사업</p> <p>⑤ 경로당 활성화를 적극추진.</p> <p>⑥ 아동 보육환경의 만족도 높임</p> <p>⑦ 공공도서관 건립을 추진</p>

나. 경기 지역

<표 V-6> 후보자 이미지 및 선거공약, 경기 지역

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	후보자 이미지 (홍보전략)	선거 주요 공약
경기 지역	도농 복합 지역	열린 우리당	유혜옥 (1-가)	안성시 가	<ul style="list-style-type: none"> • 네거티브 전략을 함으로써 상대적으로 부동층을 잡으려는 홍보전략 세움 예) 지역발전을 가로막는 한나라당 이동희 현 시장의 실정을 문제 삼아 국회의원이 따낸 예산을 잘 집행할 수 있는 지역일꾼을 뽑아달라고 호소함 예) 쌍용아파트 앞 양천초등학교 진입로(통학로) 확장사업비 예산 11억에 대한 의문 제기하여 한나라당 비판 예) BTL(Build Transfer Lease) 즉, 민간이 공공시설을 짓고 정부가 이를 임대해서 사용하는 민간투자방식으로 안성시의료원 신축사업비 390억원의 예산이 부지선정도 못하고 불용처리됨을 주장하며 본인의 지지 호소 • 안성시선거관리위원회가 한나라당 소속 후보들의 선거운동을 위해 현금을 살포한 변모씨 등 3명을 검찰에 고발했다고 발표하였고, 이는 5월29일자 경기일보에 기사화되었으나, 선거운동기간 막바지였기에 알려지지 않았고 결국 부동층확보에 실패하였음 	<ul style="list-style-type: none"> ① 맞벌이 부부들을 위한 24시간 탁아시설 운영 ② 어린이놀이터 모래바꾸기 사업 추진 ③ 학교급식비 지원 및 지역농산물 우선공급사업 확대 추진 ④ 서안성 지역에 여성복지회관 건립 추진 ⑥ 노인회관 물리치료사, 간호사 순회방문 추진

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	후보자 이미지 (홍보전략)	선거 주요 공약
경기 지역	도농 복합 지역	한나라 당	안정욱 (2-나)	시흥시 다	<ul style="list-style-type: none"> • 10년 넘게 해당선거구에서 자원봉사 활동을 꾸준히 해왔던 것이 당선요인으로 작용. • 자원봉사활동을 경험으로 한 인맥형성과 나아가 여성유권자들과 넓은 인간 관계를 이용한 선거운동은 유난히도 난립한 해당 선거구 총 9명의 후보들 중에 1위를 할 수 있었음. 	① 여성, 노인, 장애우복지 복합 문화,편의시설 유 치 ② 유해환경개선 ③ 과밀학급 개선
		민주당	유복녀	김포시 나	<ul style="list-style-type: none"> • 선거운동 초반에는 텔러트라는 이미지홍보에 주력하여 노인층 및 중장년층 확보에 주력 • 투표 3일전부터는 전화 홍보 및 호남향우회를 통한 지지자 이탈방지에 중점 	① 여성의 힘 필요함 강조
	도농 복합 아닌 지역	민주 노동당	이은주	부천시 사	<ul style="list-style-type: none"> • 여성후보가 남성후보보다 섬세하고 꼼꼼하게 지역 일을 할 수 있다는 것과 현재의 시 정책이 전시행정으로 눈에 띄는 단기사업만 하면서 예산을 쓰고 있다는 점을 강조하면서 주부와 학생들, 노인들을 위한 현실적 복지정책이 실현가능한 범위에서 이루어질 수 있다는 것을 강조함 	① 동네마다 국.공립 어린이집 확충 : 국공립 어린이집의 필요성이 확대되는 시점에서 구내에 한 개 밖에 없는 국공립어린이집 수요를 못 채우고 있는 실정을 강조하였음 ② 주민참여예산제 도입 - 세금을 내고 있는 시민은 정작 예산이 어디에 쓰이고 있는 모름 . 주민참여 예산추진단 구성, 주민토론회 개최를 통해 주민이 참여할 수 있게 함

지 역	유형별 구 분	소속 정당	후보자	지역구	후보자 이미지 (홍보전략)	선거 주요 공약
경기 지역	도농 복합 아닌 지역	민주 노동당	이은주	부천시 사		<p>③ 뉴타운 개발, 주민의견 수렴 - 뉴타운 개발계획이 주민들에게 잘 알려지지 않은 채 정보의 소수독점으로 부동산 투기에 악용되고 있는 사실을 통해 <주민의견 수렴기구> 설치로 정보가 주민에게 투명하고 공정하게 전달될 수 있게 함</p> <p>④ 2009년까지 초등학교 무상급식 실현- 부천시 예산의 2%인 180억원이면 초등학교 무상급식 실현 가능하다고 주장.</p>

5. 선거운동방식 전략의 비교

여성후보들이 주로 사용한 선거운동 방식은 거리유세, 전화홍보 및 문자메세지를 통한 홍보가 주를 이루었다. 후보에 따라서는 간헐적으로 후보자 홈페이지를 운영하기도 하였으나 참여관찰 대상이 기초의원이었다는 점을 감안할 경우 좁은 선거구에서 홈페이지운영 방식의 선거운동은 큰 효과를 거두지 못한 것으로 판단된다. 참여관찰 후보들 중 당선된 후보들의 경우 지역구 활동을 꾸준히 해왔다는 점 따라서 아무런 준비가 되지 않은 상황에서 선거에 처음 도전하는 후보들이 낙선하는 확률이 많았고 결국 선거운동방식을 논하기에 앞서 얼마만큼의 지역 연고에 대한 기초기반이 튼튼해야 승산이 있다는 점은 시사하는 바가 크다 할 것이다.

선거운동방식의 다양성에 있어서는 당선 유무를 떠나 참여관찰 후보들 모두 비슷한 선거운동방식을 해왔던 것은 다음의 표를 보면 알 수 있겠으나 이번 5.31지방선거에서 도입된 정당공천제의 문제점이 결국 큰 비율을 차지했던 점은 해당 지역 일꾼을 뽑는 지방자치의 본질과 역행되는 것이어서 문제라 할 수 있겠다.

<표 V-7> 참여관찰 여성후보들의 선거운동 방식의 비교

지역	유형별 구분	소속정당	후보자	지역구	선거 운동 방식					비 고
					선거운동 경험유무	거리 유세	전화홍보 문자메세지	홈페 이지	지원유 세유무	
서울 지역	현역의원 있는 지역	열린 우리당	서정순	서대문구 라	×	○	○	△	×	당선 (2위)
		열린 우리당	최화자 (1-가)	부평구 바	○	○	○	△	○	당선 (2위)
	현역의원 없는 지역	열린 우리당	장우윤	은평구 마	○	○	○	△	○	당선 (2위)
		한나라 당	염정희 (2-나)	마포 마	×	○	○	△	○	
		민주당	박혜연	중랑 가	×	○	○	△	○	
		민주 노동당	신계향	서대문구 마	×	○	○	○	×	
		한나라 당	최재순 (2-나)	서구 다	×	○	○	△	×	
경 기 지 역	도농복합 지역	열린 우리당	유혜옥 (1-가)	안성시 가	×	○	○	△	○	
		한나라 당	안정옥 (2-나)	시흥시 다	○	○	○	△	○	당선 (1위)
		민주당	유복녀	김포시 나	×	○	○	△	○	
	도농복합 아닌지역	민주 노동당	이은주	부천시 사	×	○	○	○	×	

위의 표에서 알 수 있듯이 선거운동방식에 있어서의 다양성은 기초의원의 경우 당선요인으로 작용한다고 확인할 수는 없다. 민주노동당의 이은주 후보의 경우 25명의 선거운동원이 동원되었어도 낙선된 이유는 선거조직의 효율적 운영이 부족하여 연쇄적으로 선거운동방식이 산만해졌기 때문이지 선거운동방식 다양성 자체만으로 당선요인을 평가하기는 어렵다 판단된다. 반면 열린우리당 장우윤 후보의 경우 8명의 사무원으로 당선될 수 있었던 이유는 적은 선거운동원 대부분이 가족으로 구성되었다는 점과 이것은 즉 선거조직운영상 장애요소가 다른 후보에 비해 덜했다는 점이다.

요컨대 기초의원의 경우 해당 지역연고에 대한 지속적인 사회 및 정치 활동의 유무에 따라, 선거조직의 효율성에 따라 당선 유무가 결정된 것이지 선거운동방식의 다양성이 요인으로 작용한다고 판단할 수는 없다. 더군다나 이번 동시지방선거에서 평균 잡아 300페이지나 되는 선거공보와 6장의 투표용지를 두고 정책선거를 해야겠다고 다짐했던 유권자들이 복잡한 선거종류와 투표방식 때문에 포기하고 마지막에는 지지정당 중심으로 통일해서 투표했던 점을 보면 결국 정책선거는 없었다고 밖에 말 할 수 없지 않을까 생각한다.

6. 선거결과와 당락요인 비교분석

선거결과 열린우리당의 서정순 후보를 제외하고는 선거경험이 있는 후보들 모두가 당선되었다. 당선된 후보는 11명중 4명으로서 열린우리당 소속이 3명이고 한나라당 소속의원이 1명이었는데 열린우리당 후보들의 경우 중선거구제의 도입에 따른 지역구 의원정수의 증가로 인해 모두 2위를 함으로써 의회에 진출 할 수 있었다고 보여 진다. 전체적으로 이번 2006 지방의회 여성당선자 현황을 보면 한나라당의 경우 기초의원 지역구의 공천 90명중 61명이 당선되었고 열린우리당의 경우 53명을 공천해서 21명이 당선된 것으로 나왔다. 비례대표의 경우에는 열린우리당의 경우 241명을 공천하여 86명이 당선되었고 한나라당의 경우 308명을 공천하여 188명이 당선된 것을 보면 이번 지방선거에서 기초의원의 경우 한나라당이 당선된 여성의원의 63.6%를 차지하였다.

하지만 위의 참여관찰 사례와 달리 이번 지방선거에서 한나라당 소속 여성후보들의 당선확률이 높았으며 열린우리당의 경우 중선거구제 도입에 따른 효과로 해당 선거구에서 2위, 3위를 하여 의회에 진출함으로써 그나마 명맥을 유지할 수 있었던 것이라 판단된다.

서울·인천 지역 현역의원이 있는 지역에서는 열린우리당 서정순 후보가 당선하였으며, 열린우리당의 최화자 후보가 2위로 당선하였다. 현역의원이 없는 지역에서는 열린우리당 장우윤 후보를 제외한 나머지 후보들은 모두 낙선하였다.

경기지역 관찰사례 중 도농복합지역에서 한나라당의 안정욱 후보를 제외한 다

른 후보들은 낙선하였다. 안정욱 후보가 당선될 수 있었던 요인은 꾸준한 지역 활동과 선거운동경험이 있었기에 가능했을 것이라 판단된다.

주목할 만 한 점은 서울지역의 한나라당 염정희 후보 및 인천지역의 한나라당 최재순 후보 모두 복수공천으로 해당 선거구에서 기보 배정 “2-나”를 받고 나와 낙선되었다는 점이다. 기호배정이 이름순으로 정해지는 공직선거법 제150조 제5항으로 인해 당선가능성이 있었음에도 제도의 모순으로 인한 피해사례가 아닌가 생각한다. 다음은 이번 참여관찰 여성후보자의 선거결과이다.

<표 V-8> 참여관찰 여성후보자 지역구 의원 선거결과

지역	유형별 구분	소속 정당	후 보 자	선거 경험	선거구 의원 정수	경쟁률	선거결과 (순위,득표율)	비고
서울 지역	현역 의원이 있는 지역	열린우리당	서정순 (서대문구)	무	2	2:1	1위: 한나라당 최태중 후보: 9,328표(50.4%) 2위: 서정순 후보: 5,787표 (31.3%)	당선 (2위)
		열린우리당	최화자 (1-가) (부평구)	유	2	2:1	1위: 한나라당(가) 손철운: 8,135(39.3%) 2위: 열린우리당 최화자: 6,113(29.5%) 3위: 한나라당(나) 이춘우: 3,562(17.2%) 4위: 민주당 박인수: 2,905(14%)	당선 2위(29.5%)
	현역 의원이 없는 지역	열린우리당	장우윤 (은평구)	유	2	2:1	1위: 한나라당(가) 김성문: 7,192(31.74%) 2위: 열린우리당 장우윤: 5,517(24.34%) 3위: 한나라당(나) 유명란: 4,793(21.14%) 4위: 민주당 김용순: 1,545(6.82%)	당선 (2위)
		한나라당	염정희 (2-나) (마포구)	무	2	1.5:1	확인불가	낙선
		민주당	박혜연 (중랑구)	무	3	1.6:1	1위: 한나라당(가) 김운수: 8,607(39.6%) 2위: 한나라당(나) 오종관: 4,695(21.6%) 3위: 열린우리당 김동승: 4,410(20.3%) 4위: 민주당 박혜연: 2,325(10.7%) 5위: 민주노동당 박승홍: 1,721(7.9%)	낙선
		민주노동당	신계향 (서대문구)	무	3	2:1	1위: 한나라당(가) 서정수: 9,575(30.9%) 2위: 한나라당(나) 홍길식: 6,556(21.2%) 3위: 열우당(가) 김영일: 5,562(18%) 4위: 열우당(나) 황춘하: 3,793(12.3%) 5위: 민주노동당 신계향: 3,035(9.8%) 6위: 민주당 김정철: 2,424(7.8%)	낙선

지역	유형별 구 분	소속 정당	후 보 자	선거 경험	선거구 의원 정수	경쟁 률	선거결과 (순위,득표율)	비고
서울 지역	현역 의원이 없는 지역	한나라 당	최재순 (2-나) (서구)	무	2	3:1	1위: 한나라당(가) 전재안: 6,569(37.6%) 2위: 열린우리당 박구: 3,278(18.9%) 3위: 한나라당 최재순: 2,061(11.8%) 4위: 민주노동당 차부연: 2,174(12.5%) 5위: 민주당 김준식: 1,701(9.7%) 6위: 무소속 전명환: 1,668(9.6%)	낙선
경기 지역	도농 복합 지역	열린 우리당	유혜옥 (1-가) (안성시)	무	2	3.5:1	1위: 한나라당(가) 김용완: 4,449(26.5%) 2위: 한나라당(나) 윤국환: 3,754(22.3%) 3위: 열린우리당(가) 유혜옥: 2,024(12.0%) 4위: 열린우리당(나) 이항선: 1,999(11.9%) 5위: 민주노동당 이효진: 1,996(11.9%) 6위: 무소속 유지성: 1,816(10.8%) 7위: 민주당 박학균: 772(4.6%)	낙선
		한나라 당	안정옥 (2-나) (시흥시)	유	3	3:1	1위: 한나라당(가) 안정옥: 5,151(24.5%) 2위: 열린우리당(가) 장재철: 3,912(18.6%) 3위: 한나라당(나) 이일섭: 2,806(13.4%) 4위: 민주노동당 김미금: 2,279(10.8%) 5위: 민주당 김병선: 2,159(10.3%) 6위: 한나라당(다) 정명진 : 1,933(9.2%) 7위: 무소속 박명석: 1,309 8위: 열린우리당(나) 최만열: 1,217(5.8%) 9위: 국민중심당 김순태: 240(1.1%)	당선 1위 (24.5 %)
		민주당	유복녀 (김포시)	무	2	2:1	1위: 한나라당(가) 이영우: 11,339(46.3%) 2위: 열린우리당 피광성: 6,462(26.4%) 3위: 한나라당(나) 황금상: 4,922(20.1%) 4위: 민주당 유복녀: 1,790(7.3%)	낙선
	도농 복합 아닌 지역	민주 노동당	이은주 (부천시)	무	3	3.6:1	1위: 한나라당(가) 김미숙: 8,796(28.7%) 2위: 열린우리당 유재구: 6,730(22.0%) 3위: 한나라당(나) 한윤석: 6,363(30.8%) 4위: 민주노동당 이은주: 2,776(9.1%) 5위: 무소속 전덕생: 2,732(8.9%) 6위: 민주당 김경호 : 1,460(4.8%) 7위: 국민중심당 황창선 : 370(1.2%) 8위: 무소속 심종성: 452(1.5%) 9위: 무소속 오해동: 431(1.4%) 10위: 무소속 임춘길: 305(1.0%) 11위: 무소속 윤종훈: 233(0.8%)	낙선

유권자들이 잘 모르는 후보의 인물보다는 정당을 보고 투표하는 경향이 늘면서 ‘가’후보에 대한 몰표현상이 빚어져 성명의 ‘가나다’순에 밀려 ‘나’, ‘다’를 배정받은 후보들이 밀리거나 탈락하는 사례가 많았었다. 실제로 이번 선거에서 중선거구제의 도입으로 2,513명을 뽑은 기초의원 선거에서는 기호 ‘가’를 받은 후보들이 대거 당선되었다는 점이다. 당선자 2,513명 중 ‘가’를 받아 당선된 후보는 열린우리당 193명, 한나라당 730명, 민주당 112명, 민노당 1명, 국민중심당 21명으로 전체의 42%를 차지했다. 같은 정당에서도 ‘가’ 기호를 받은 당선자가 ‘나’기호를 받은 당선자보다 훨씬 많았다. 한나라당에서는 ‘2-가’로 출마한 후보자 703명이 당선된 반면, ‘2-나’를 받은 후보는 492명으로 238명이나 더 적었고 열린우리당도 ‘1-가’ 기호를 받은 후보(193명)가 ‘1-나’를 받아 당선된 후보(53명)보다 140명이나 많았다. 군소 정당의 의회진출 기회를 늘리기 위해 도입한 중선거구제가 취지와 달리 이러한 부작용들이 발생한 것이다.

가. 당선사례 분석

이번 참여관찰 사례후보의 경우, 개인적 특성과 지역구의 특성과의 관계 다시 말해 꾸준한 지역구 활동 여부 및 선거운동 경험에 바탕한 선거조직의 효율성 등의 요인이 당선과 낙선에 주된 영향을 미쳤으며, 당선된 후보들은 위의 요소들이 모두 잘 활용된 사례들이었다. 그중에서도 열린우리당 은평구 마에서 출마한 장우윤 후보와 인천 부평구의 최화자 후보 및 경기도 시흥시의 안정욱 후보를 중심으로 논해 보고자 한다.

1) 장우윤 후보 (열린우리당, 은평구 마, 당선(2위))

장우윤 후보의 당선요인의 첫 번째는 바로 인물에 대한 긍정적 평가가 뒷받침 되어있기 때문이었다. 서른의 나이에 구 의회활동을 할 수 있겠냐는 해당 유권자들의 의문은 한낱 기우에 불과했다. 장우윤 후보가 국회의원 정책 비서관 출신이었다는 점과 따라서 행정경력이나 정치경험이 전무하였던 경쟁 후보들보다 비교우위를 차지 할 수 있었기 때문이다. 두 번째 당선요인으로 꼽을 수 있는 것이 바

로 효율적인 선거조직의 운영이 가능했기 때문이라 판단된다. 바로 그 밑바탕에는 가족들의 헌신적인 노력이 있었다. 대부분의 낙선한 후보들의 실패요인을 꼽으라면 선거조직의 비효율적 운영에 따른 선거운동의 일관성 없는 운영을 들 수 있는데 장우윤 후보의 경우 배우자인 남편이 회사 휴직계를 내고 후보의 외조에 힘썼으며 같이 살고 있는 시아버지가 사무장을 맡아 헌신적으로 도와주었기 때문이다. 또한 후보의 여동생도 회계담당을 하며 장후보를 도왔던 점은 곧, 신뢰할 수 있는 선거조직의 구성이야말로 당선의 중요요인으로 꼽힌다고 얘기 할 수 있다 하겠다.

2) 최화자 후보 (열린우리당, 부평구 바, 당선(2위))

반면 최화자 후보의 경우에는 꾸준한 지역구 활동을 해왔다는 점이 당선의 첫 번째 요인으로 꼽을 수 있다. 최화자 후보의 경우 전직 부평구 2대, 4대 구의원이었던 점이 지역구 유권자들에게 어느 정도 검증된 후보였다는 점이었기에 다른 경쟁후보에 비해 그다지 후보 홍보전략에 주력하지 않을 정도였다. 기초의원처럼 선거구가 작은 곳에서 당선하기 위해서 우선적으로 꼽는 것이 바로 지역연고에 대한 튼튼한 기초기반이 있느냐 하는 문제인데 최화자 후보의 경우가 바로 경쟁후보들에 비해 지역연고 및 꾸준한 지역구 관리를 해왔던 후보였던 것이다. 특히 주민들에게 발로 뛰는 부지런한 구의원으로서 평판이 좋았던 점은 당선할 수 있었던 점을 뒷받침 해주는 것이다.

3) 안정옥 후보 (한나라당, 시흥시 다, 당선(1위))

안정옥 후보의 경우 위의 장우윤 후보의 당선요인과 최화자 후보의 당선요인을 골고루 갖춘 사례라 할 수 있다. 10년 정도의 해당 지역에서 봉사활동을 해 오으로써 여성 자원봉사자의 지지기반이 마련되었던 점은 선거운동에서 깊은 신뢰를 가지고 일관성 있는 선거운동을 할 수 있었고 이는 즉 당선할 수 있는 요인으로 작용하였다는 것이다. 물론 지역의 여성지지층만 아닌 남성의 지지층 확보에도 성공할 수 있었던 것은 꾸준한 고향 향우회(충청)에서 사회활동을 해왔기 때문이다. 기초의원의 경우 후보들이 난립하였을 경우 유권자가 선택하는 기준이 점점 좁아지는 경로 보았을 때 이런 경우일수록 얼마나 지역구 관리를 충실히 해왔느냐가 중요요

소로 작용한다고 생각한다. 그런 면에서 안정욱 후보가 이곳 시흥시 자원봉사단체협의회 부회장 경력은 유권자들의 호감을 사고 후보를 지지하기에 충분한 근거가 된다고 본다. 더불어 이런 지역 활동을 해온 만큼 주민들에 대한 신뢰가 많이 형성되었기에 남성후보들과의 차별성 부각에 다른 선거구처럼 반감을 사지 않은 이유도 될 수 있었다. 나아가 안정욱 후보가 자원봉사활동을 하면서 쌓아온 인맥은 곧 안정욱 후보의 선거캠프의 자원봉사활동에 그대로 되돌아온 것을 볼 때 선거철에 다가와서 적합한 인물부재를 호소하며 여기저기서 무턱대고 끌어들인 후보들과 경쟁이 될 수 없는 것은 당연한 일일 것이다. 다음은 참여관찰 사례후보 당선자의 당선요인을 표로 비교한 것이다.

<표 V-9> 참여관찰 사례후보 당선자의 당선요인

유형1	소속 정당	후보자	선거 운동경험	당 선 요 인
당선 (4명)	열린 우리당	서정순	무	※ 선거경험이 없는 것이 문제가 되었으나 보육위원회 활동을 하면서 특정 유권자층에 확고한 지지를 얻었던 점이 당선요인으로 작용하였음 ※ 경쟁 후보 2명에 대한 루머로 지지도 하락이 후보에게 호재로 작용
	열린 우리당	장우윤	유	※ 정책비서관 출신으로서의 경력 인정 ※ 타 후보에 비해 월등히 높은 학력 ※ 신뢰감을 바탕으로 가족들로 구성된 선거캠프 조직의 효율적 운영 및 배우자의 헌신적인 외조
	열린 우리당	최화자	유	※ 전직 부평구 의원으로서 검증된 후보였다는 점 따라서 꾸준한 지역구 활동이 유권자들로 하여금 신뢰감을 주었던 점 ※ 해당 선거구 중에서도 갈산 2동에서 압도적인 지지를 얻었던 점
	한나라 당	안정욱 (2-나)	유	※ 10년 넘게 해당 지역구에서 봉사활동을 해왔던 점 ※ 여성지지층 뿐만 아니라 남성 지지층 확보를 위해 꾸준한 고향 향우회에 참석하여 활동을 하였던 점.

7. 여성후보의 선거운동에 있어서의 장애요인 및 문제점

이번 선거의 참여관찰 결과 “묻지마식 투표”로 인하여 정당이란 변수가 가장 크게 작용했음에도 불구하고, 11명의 참여관찰 대상자중 당선된 사람은 4명으로 한나라당에서 복수공천한 시흥시 다의 안정옥(2-나)후보가 1등 당선되었고, 2등으로 당선된 사람은 현역의원이 있는 지역인 경우 서대문구 라의 서정순 후보, 부평구 바의 최화자(1-가)의 후보가 2등으로 당선되었다.

이들이 당선되는데 커다란 영향을 미쳤던 것은 선거운동을 열심히 한 댓가가 가장 컸던 것으로 보인다. 아울러, 양대 정당 후보의 경우 중선거구제가 어느 정도 여성후보가 당선되는데 도움을 주었다고 보여 진다. 그럼에도 불구하고, 중선거구제의 경우 당초 4인 중선거구제로 하려했던 것을 대부분 2인 선거구제로 바꿈으로써 민주당, 민주노동당과 같은 군소 정당이나 무소속 후보의 경우 오히려 당선에 역효과를 보이고 있었다. 그리고, 복수공천제의 도입은 가, 나, 다 순으로 순번을 정하여 뒤의 순번으로 나온 후보의 경우 불리하게 작용한 것으로 나타났다. 참여관찰을 통하여 여성후보 선거운동의 장애요인을 정리하면 다음과 같다.

가. 여성후보의 선거경험의 부족

이번 선거에서 보았듯이 여성후보들은 초선이 많았는데, 참여관찰조사 결과 선거경험의 유무가 당선요인으로 작용하였다는 점이다. 선거경험이 있는 것은 바로 선거조직의 탄탄한 운영으로 연결되었으며 짧은 선거운동 기간이지만 효율적이고 일관적인 선거운동을 할 수 있었던 점은 선거 경험이 없던 타 후보들 사이에서 비교 우위를 차지할 수 있었다고 판단된다. 그리고 해당 선거구의 꾸준한 활동 유무가 당선요인으로 작용했다는 점이다. 기초의원의 경우 좁은 선거구 아래서 유권자들에게 많이 알려진 인물 일수록 당선될 가능성이 높다는 점이다. 후보자의 이미지를 13일이란 짧은 선거운동기간동안 알린다는 것은 불가능한 일이기에 예전부터 해당 선거구에서 봉사활동 등을 꾸준히 해왔던 후보는 그만큼 당선 가능성이 높았다. 마지막으로 선거조직 구성원간의 신뢰감 형성 또한 당선요인으로 작용할 수

있다는 점이다. 내부의 불화는 곧 낙선으로 이어지는 경우는 위의 참여관찰 사례에서도 볼 수 있었다.

나. 2인 중선거구제의 도입에 따른 문제점

중선거구제의 도입취지는 한 선거구에서 여러 군소 정당이 진입하여 의회에 다양한 이해세력을 만들어 견제와 균형의 원리를 실현함에 있다고 할 것이다. 하지만, 이번에 도입된 중선거구제의 의원정수가 대부분 2명밖에 되지 않는 상황아래에서는 거대 정당의 나누어 먹기식 결과밖에 나오질 않았다. 도입취지와는 무색하게 군소정당의 진입을 원천봉쇄 한 것이다.

다. 복수 공천 및 가, 나, 다 순번의 공천방식 도입에 따른 문제점

나아가 중선거구제 도입에 따른 같은 당내 복수공천제 실시로 상대적으로 기호 나를 배정받은 후보들이 낙선하는 경우가 많았다. 본 참여관찰 사례에서도 한나라당의 염정희 후보, 최재순 후보가 기호 나를 가지고 출마하여 낙선한 경우에 해당하였다. 또한 복수공천제로 당선가능성이 있는 같은 당내 후보들끼리 분열되는 모습도 본 참여관찰 사례에서 볼 수 있었다.

요컨대, 이번 참여관찰 사례 여성후보들의 당선 요인의 첫 번째를 꼽으라면 해당 정당 지지도라고 볼 수밖에 없다. 아직도 우리사회가 지역주의, 연고주의에 기반을 둔 한계를 지닌 양대 정당 구조 아래서 열린우리당 과 한나라당 공천을 받았던 여성후보들의 경우 당선사례가 많았으며 그 외 군소정당의 경우 정당공천제 및 중선거구제의 도입으로 상대적으로 피해를 입은 것은 부인 할 수 없을 것이다.

결론적으로 여성후보의 낙선요인으로 대표적으로 꼽을 수 있는 것은 첫째, 선거 운동 경험의 부재, 둘째, 정당공천제로 인한 낮은 인지도가 형성 되어있는 군소정당 후보들의 낙선, 복수공천에 따른 기호배정의 불합리함으로 인한 낙선과 무관심한 유권자들의 선거문화 또한 아무리 인물 선거, 정책선거를 지향한다고 하여도 결국 정당중심의 투표형태로 나아갔기에 낙선 될 수밖에 없었다고 본다.

VI

기초의회선거에 여성대표성 확대를 위한 향후 과제

- | | |
|--------------------------------------|-----|
| 1. 기초의회 선거제도의 변화가
여성후보에 미친 효과성 분석 | Ⅲ |
| 2. 향후 과제 | 145 |

1. 기초의회 선거제도의 변화가 여성후보에 미친 효과성 분석

가. 정당공천제 도입의 효과성

1) 정당 공천과 여성의 의회진출 효과성

현행 공직선거법 제47조제1항에서 정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수 범위 안에서 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있다. 다만 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다고 규정하고 있어 모든 선출직 공직후보자를 정당이 추천할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 이번 5.31 지방선거에서 큰 화두가 되었던 것이 바로 기초의원 정당공천제의 도입이라 할 수 있다. 여하튼 정당공천제의 도입에 따라 공직선거법 제57조의 2이하에서는 공직후보자의 추천과 관련하여 정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 한다고 규정하여 그 절차를 민주적으로 하도록 하였고 이와 관련 당내 후보자추천 민주화 방안으로 경선제를 도입함과 동시에 나아가 예비후보자 등록 제도를 도입하고 경선 전 사전선거운동을 합법화 하였다.

이번 선거에서 기초의회 지역구에 출마한 여성후보는 총 390명중 107명이 당선되었는데, 이중 정당의 공천을 받고 출마한 여성후보는 298명으로 민주노동당 126명, 한나라당 90명, 열린우리당 53명, 민주당 25명, 국민중심당 4명 순으로 많았고, 무소속 후보도 92명이나 되었다. 이중 당선된 여성의원은 107명으로 당별로는 한나라당 61명, 열린우리당 21명, 민주노동당 15명, 민주당 7명, 무소속 3명 순으로 민주노동당이 여성후보를 가장 많이 공천했음에도 불구하고 당선된 인원이 많지 않는 것으로 보아 1, 2당의 공천을 받은 것이 유리하게 나타났다.

정당에서만 추천할 수 있는 비례대표제의 경우 여성후보가 750명 공천되었고, 이중 327명이 당선되어 지역구 및 비례대표 포함한 기초의회 여성의원 비율이 15%로서, 내천제를 실시하였던 2002년 지방선거의 여성의원 비율 2.2%에 비하여 6.8배 정도 늘어난 점은 바람직한 현상이다.

그렇지만, 이번 선거에서 보았듯이 주요정당의 공천에서 배제된 후보들이나 처음부터 무소속으로 출마를 결심한 여성후보들, 그리고 군소정당 후보들에게는 정

치입문의 기회가 제대로 제공되지 못한 점은 정당공천제 도입만의 문제라기보다는 이번 개정된 중선거구제의 선거구 획정의 문제가 복합적으로 작용하였다고 보아야 할 것이다.

본 연구에서 실시한 남녀유권자 대상 조사(제4장)에서 여성후보에 투표하면서 가장 많이 고려한 사항이 무엇이냐는 질문에 ‘소속정당’이라는 비율이 48.6%에 육박했던 점은 역시 정당공천의 중요성을 보여주는 것이다. 정당의 공천을 받아 입후보한 사람은 정당의 이념이나 정책에 부합하는 정견을 지닌 사람일 뿐 아니라 일정한 공천과정을 거친 사람이기에 어느 정도 검증받은 사람으로 인식하여 유권자가 후보를 선택하는데 있어서 주요한 기준이 되기 때문이다(Hague et al; 엄태석, 2002:51). 단지, 이번 선거가 정책선거나 인물선거가 아닌 현 정부에 대한 중간평가적 투표였다는 점(김형준, 2006)과 여전히 지역정당의 한계에 머물고 있었다는 비판의 여지는 있다.

결국 이번 5.31 지방선거에서의 정당공천제의 도입은 당선당락을 결정하는 첫 번째 요인으로 꼽아도 과언이 아닐 것이다. 이는 10월 17일 실시한 집단토론회에서 여성들의 지방의회 참여확대와 관련하여 정당공천의 중요성이 강조되었는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

“이번 선거를 통해서 보았을 때 앞으로 여성의 정치참여와 관련하여 가장 중요한 것은 공천과정이다. 법으로 여성후보를 많이 낼 수 있도록 강제화하는 것이 필요하다. 비례후보 여성할수순번 할당, 각종 지역후보 30%할당 의무화가 필요하다. 특히, 지역구에 여성후보를 많이 나올 수 있도록 강제화하는 것이 필요하다”(한나라당 강월구 국장의 다수 동의)

결론적으로 이번 기초의회 선거에서 정당공천제를 도입하면서 비례대표제가 신설되면서, 정당은 지역구 뿐 아니라 비례대표제에 여성후보를 공천하면서 궁극적으로 여성의원 수가 증가되는 결과를 가져왔다. 이 같은 결과를 놓고 보면 정당공천이 여성의원수의 증가에 영향을 미친 것은 명백한 사실이다. 다만, 앞으로 정당공천을 확대하기 위해서는 현재 지역구 할당 30% 노력 사항을 의무사항으로 바꾸는 노력내지 정당 공천을 확대할 수 있는 제도적 방안의 마련과 함께 인재 발굴에도 노력하여야 할 것이다.

2) 경선제가 여성의 정치적 대표성 제고에 미친 영향

5. 31 지방선거에서 정당 중에서 한나라당의 경우는 대부분 공천심사위원회 심사를 통하여 공천이 이루어졌고, 열린우리당의 경우는 기본적으로 경선을 우선시하였다. 우리나라에서 경선제의 도입취지는 그동안 대한민국 정당정치로 상징되어 왔던 하향식 밀실공천 같은 구시대적 유물을 타파하고 당내 민주화를 투명화 하여 새로운 인재를 영입하자는 데서 시작된다 할 수 있다. 이에 덧붙여 선거의 무관심과 선거를 거둬들일수록 낮아지는 투표율저조를 극복하기 위해 후보선출과정을 개방화, 민주화로 만들려 노력한 점은 분명 높게 평가할 만하다. 하지만 제도의 본래 취지와 다르게 당내 경선 역시 비민주적이라면 이는 유명무실한 제도로 전락하고 만다는 점을 이번 참여관찰 사례에서도 보여주었다. 우선 본선의 예비선거기능을 하는 경선제는 기초의원 정당공천제의 도입과 맞물려 본선 시작 전부터 과열현상을 보이며 여러 가지 문제점을 야기하였다.

본 연구에서는 경선과정에서의 참여관찰사례를 통해 여성후보의 경선과정에서의 제도적 문제점을 찾아보았다. 열린우리당의 경우 경선시 차점자에게 20%의 가산점을 주었고, 민주당의 경우 25%의 가점을 주었으나, 대부분 여성들은 경선에서 탈락하였다. 앞에서 보았듯이 5명의 참여관찰 사례군 중 한명만 경선을 통과하였고 나머지는 모두 낙선하였던 결과에 비추어보면, 우선 당락 요인으로 작용하는 것 중의 하나가 바로 제도의 취지와 다르게 운용되었던 경선방식임을 들 수 있다.

특히나 여론조사실시의 투명성제고와 경선과정상의 비민주성, 다시 말해 당내 후보 선출과정에서의 개방성 문제는 개선되어야 할 점으로 지적되었다. 100여명의 기간당원의 투표결과로 지역구 후보의 대표성을 입증하기에는 무리였고, 선거인단 구성부터 선거인단 대회까지의 촉박한 일정은 분명 기존 지역구 활동에 연고가 있었던 남성후보들에게 더 유리한 요인으로 작용하였다는 점, 나아가 일반 유권자의 저조한 참여율 역시 지역대표성의 정당성을 부여하기엔 무리수였다는 점은 이번 참여관찰사례의 결과가 보여준다.⁴⁴⁾ 특히, 경선제의 경우 2인 선거구제나 그 이상의 선거구제나에 따라 커다란 차이를 보이는데, 한 예로 고양시에서 한나라당 후보는 3인 이상 공천된 상황에서 경선을 통하여 열린우리당 후보가 1명 선출함에 따라

44) 자세한 내용은 본 보고서 V장 참고.

당초 여성후보에게 경선은 불리할 수 밖에 없었다. 또한 경선제의 실시는 본선과 더불어 여성후보들에게 경제적으로 큰 부담이 되었다고 볼 수 있다. 향후 기초의회 선거의 경우 정당차원에서 결정해야 할 문제이나 경선제에 대한 전반적인 검토와 함께 여성후보에 대한 전략공천의 확대가 요구된다.

나. 중선거구제 도입의 효과성

1) 중선거구제 도입에 대한 찬반 논의

개정 공직선거법 중 가장 중요한 내용을 꼽으라면 단연 중선거구제의 도입일 것이다. 기존의 기초의원 선출방식이 선거구별 1명의 대표를 선출하는 소선거구제에서 2~4명을 선출하는 중선거구제로의 변경은 선거구의 광역화를 내포함과 동시에 정당스펙트럼의 다양화를 제공하는 제도라 할 수 있을 것이다.⁴⁵⁾ 특히 선거구의 광역화는 외형적으로 유권자로 하여금 정당선택의 외연을 넓혀 정당구도의 변화를 노정할 수 있고, 내용적으로는 지방의원의 전문성 강화 및 정치신입의 의회진입 기회 확대 등을 통해 지방정치의 활성화와 지역주의 극복에 일정 부분 역할을 할 것이라는 기대감을 모았다. 나아가 이는 곧 여성의 의회진출 확대에 영향을 주었을 것으로 예상하였다. 특히, 중선거구제가 소선거구제보다 여성의 의회진출 가능성을 높일 수 있는 이유로 같은 정당에서 2~3명 또는 그 이상의 복수공천을 하기 때문에 후보공천의 가능성이 높아진다는 점과, 한 선거구에서 2인 이상 선출하기 때문에 여성후보자의 당선가능성이 커질 수 있다는 점이였다. 기존의 소선거구제하에서 정당은 여성후보자의 공천을 특별한 경우를 제외하고는 상당히 주저하는 상황이었으나 중선거구제에서는 여성후보자의 공천이 훨씬 쉽고, 그렇기에 여성의 당선가능성도 높아진다고 보는 분석도 있다.⁴⁶⁾ 하지만 중선거구제로의 전환이 꼭 여성에게 유리한 선거제도라고 평가하기에는 무리라는 반론이 제기될 수 있다. 지나친 선거비용과 후보자 난립으로 인한 유권자들의 무관심, 지역적 명망도 측면에서 본다면 여성에게 더욱 불리한 선거제도가 될 수도 있다는 점을 지적하는 것이다.

45) 김종갑(2006), 201호 “기초의회의원 선거구제”, 『입법정보』

46) 김지양(1999), 『한국여성의 정치참여 활성화에 관한 연구』, 숙명여자대학교.

이처럼 중선거구제에 대한 찬반 논의는 본 연구의 집담회에서도 제기되었다. 찬성의 입장으로는, 첫째, 이번 기초의회 선거에서 특정 정당의 독주를 제어할 수 있었다는 점, 둘째, 정당의 후보공천시 본선에서 경쟁력 있다고 판단되는 여성은 전략공천의 가능성이 컸다는 점이다. 나아가 바람직한 중선거구제로 정착하기 위해서는 최소 3인을 뽑는 3~4인 선거구가 되어야 한다는 점을 제기하였다.

반면, 반대 입장으로는, 첫째, 후보자 수가 많아지게 되면서 유권자들은 후보자에 대한 인지도가 낮아지게 되면서 정당을 보고 투표하는 성향이 증가하게 된다는 점, 둘째, 선거구가 넓어지면서 선거비용이 많이 든다는 점, 셋째, 한 지역구에서 여러 명의 의원이 당선되기 때문에 지역의 대표성이 불분명하게 되어 의원의 의정활동 및 지역구 활동에 있어서 중복되는 낭비성이 발견된다는 점 등이다.

2) 중선거구제 도입에 따른 여성의 당선율 변화

소선거구제로 실시했던 1995년 기초의회 선거에서 여성후보자 206명 중 여성당선자는 71명으로 당선율 34.4%가 되었고, 1998년은 여성후보자 140명 중 56명으로 당선율 40%, 2002년에는 여성후보자 222명 중 여성당선자는 77명으로 당선율 34.7%였는데, 이번 2006년에는 여성후보자 390명 중 여성당선자 107명으로 전체 당선율은 27.4%로 나타나 예년에 비해 저조하였다. 이는 중선거구제가 되면 여성의 정치참여 증가에 유리하게 작용할 것이라 주장하는 이론과 주장에 반대되는 결과인 것이다.

그러나 이번 기초의회 선거에서 1순위로 당선된 여성후보는 47명으로 당선율 12.0%였으나, 2등 이하 당선율은 59명으로 15.1%를 차지하여 중선거구제를 실시함으로 인해 여성후보가 당선될 수 있는 제도적 가능성은 다소 커졌다고 볼 수 있다<표 VI-1>.

<표 VI-1> 역대 기초의회선거별 여성후보 당선자 현황

(단위: 명, (%))

		1995년	1998년	2002년	2006년	2006년 선거구별 당선자			
						2인 선거구	3인 선거구	4인 선거구	전체*
여성 후보자 수		206	140	222	390	212 (100.)	164 (100.)	14 (100.)	390 (100.)
여성 당선자 수	1순위	71 (34.5)	56 (40.0)	77 (34.7)	107 (27.4)	30 (14.2)	15 (9.1)	2 (14.3)	47 (12.1)
	2순위					24 (11.3)	12 (7.3)	-	59 (15.1)
	3순위					-	20 (12.2)	2 (14.3)	-
	4순위					-	-	1 (7.7)	-
	계					54 (25.5)	47 (28.6)	5 (35.7)	106 (27.2)

* 전체 후보자 391명, 당선자 107명 중 1명의 자료가 생략되어 있음.

이처럼 중선거구제가 반드시 여성한테 유리하게 작용한다고 단정 지을 수 없다는 점이 본 연구의 참여관찰 사례에서도 보여졌다. 여성후보에게 유리하지 않은 이유는 첫째, 중선거구제하에서 선거구의 범위가 넓어짐에 따라 오히려 소선거구제보다 여성에게 더 힘든 환경을 제공하였다는 점과, 둘째, 이번 지방선거에서 선거구 확정과정에서 중선거구제의 기본적 도입취지가 퇴색하였다는 점이다. 중선거구제의 도입취지가 한 선거구에서 여러 군소 정당이 진입하여 의회에 다양한 이해세력을 만들어 견제와 균형이란 대의민주주의 원리를 실현하는데 있다고 볼 수 있음에도 불구하고, 이번에 도입된 중선거구제의 의원정수가 처음 예상했던바와 달리, 대부분의 선거구가 2인 선거구(69%)로 결정되면서 거대 정당이 독식하는 결과가 나타났기 때문이다.

또한 중선거구제의 도입에 따른 같은 당내 복수공천제의 실시로 상대적으로 ‘기호 나’를 배정받은 후보들이 유권자들의 “묻지마 당성향 중심의 투표” 및 개정된

선거법에 대한 유권자들의 인지 부족으로 인하여 정책선거를 관찰하지도 못한 채 낙선한 경우가 많았던 점은 분명 문제가 있다 할 것이다. 특히나 이번 지방선거처럼 광역·기초단체장, 광역·기초의원 및 비례대표까지 포함하여 총 6장의 투표용지로 투표를 해야 했던 상황에서 유권자들은 후보자 개개인보다 같은 당적의 후보로 통일하여 투표하는 경향 또한 큰 변수로 작용하였다. 그리고 각 정당의 기초의원 후보 복수공천이 도입되면서 동일 선거구에 동반 출마한 동일 정당 소속 기초의원들 간에 서로 흠집내기식의 선거운동이 비일비재했던 점이 증명해주며 심지어는 다른 당의 후보와 연합하여 같은 당 후보를 견제하는 아이러니 한 상황까지 만든 점은 정당정치라는 본질과 상이한 현상으로서 오로지 당선만이 최우선이라는 후보 개개인의 욕심이 극대화한 선거로 전락한 측면이 있다.

앞의 제Ⅳ장에서 본 것과 같이 남녀유권자들은 중선거구제의 도입에 관해, 조사 대상의 50%가 중선거구제에 대해 잘 모르거나 전혀 모르고 있다고 응답하여, 중선거구제에 대해서는 물론 한 정당의 복수후보 공천에 대해서도 제대로 인식하지 못했을 것이라고 추측할 수 있을 것이다. 정당성향 중심의 투표를 하는 경우, 결과적으로 정당 지지자 표가 나뉘어져서 서로 견제하는 역설적인 상황아래서 동일 정당 내 복수후보가 출마한 경우 최대 수혜자는 기호 배석순서에서 “가”를 얻은 후보라 할 수 있다. 복수공천 시 기호 배정의 순을 현행 공직선거법이 이름순서로 배정한다는 규정으로 인한 결과였으나 다음선거에서는 여성후보에 대한 우대조치의 일환으로 논의된다는 전제에서 분명 개선되어야 할 부분이다. 이를 위하여 정당의 후보순위를 가, 나, 다 순위로 정하지 말고, 추천 등에 의하여 정당이 정하도록 하는 방법으로 개편하는 것이 필요하다.

결론적으로 기존의 남성중심의 정치문화는 남성에 비하여 지역적 지지기반이 약한 여성에게 중선거구제의 도입에 따른 선거구의 확대와 그에 비례한 선거비용의 증가는 비록 여성에게 정치입문의 기회의 제공은 되었으나 실질적으로는 여성에게 유리하게 작용하였다고 단정 지을 수만은 없다. 물론 기존의 소선거구제에 비하여 분명 중선거구제는 여성이나 정치신인의 경우 당선확률 면에서 높아지는 것은 사실이다.

하지만 앞의 중선거구제의 의원정수가 2인이 대부분을 차지하는 우리나라 현행 선거법 아래에서는 선거구를 2인선거구로 하느냐, 3인 또는 4인 선거구로 하느냐

와 같은 선거구결정의 문제는 군소정당과 무소속후보 및 여성 정치신인에게선 선거구분할에 따른 의석수의 단순증가의 문제가 아니라 의석확보를 결정짓는 본질적인 문제인 것이다. 더욱이 거대정당에 비해 상대적으로 낮은 지지도를 가진 군소정당과 무소속 후보 진영의 선거 전략이 3, 4위 당선가능성에 집중될 수밖에 없다는 점을 고려할 때 지역정당의 한계를 지닌 우리나라 정당정치 상황아래에서 정당 중심의 투표성향이 크게 작용하는 현실 하에서 3, 4위 당선의 의미는 더욱 클 수밖에 없다는 점을 반영해야 할 것이다.⁴⁷⁾

앞의 I장 4절의 선행연구의 검토에도 보았듯이 현재 국회내 열린우리당의 김혁규 의원은 동료의원 공동발의로 기초의회 공천제를 폐지하면서, 전체 의석 수의 10% 정도를 여성의 대표성을 보장하는 법안으로 “여성전용선거구제”를 제안한 상태이나, 이 제안은 ① 위헌시비가 커다랗게 작용할 소지가 크며, ② 기초의회가 생활정치로서 터잡기 위하여 제안한 여성의석 수가 적은 상태이다. 그리고, 열린우리당의 유승희 의원의 경우 2005년에 여성의원들과 공동발의하여, “남녀동반선출제”를 제안한 상태이나, 남성의원들의 협조가 미비하여 법안이 소멸될 위기에 있다. 결국, 이를 해결하기 위해서는 제도적으로 한 선거구에서 4인 이상 선출하는 중대선거구 당선보장제를 도입하는 것이 위헌성시비 논란을 축소하고 여성의 정치적 대표성제고와 관련하여 보다 긍정적으로 작용할 것으로 판단된다. 중대선거구 당선보장제에 의하면 기초자치단체를 전체를 한 선거구로 하는 대선거구제를 채택할 경우 30%를 여성 전용으로 할당하고, 여성은 여성끼리 득표수를 계산하여 최다득표 여성을 당선자로 결정하는 방법이다. 이 선거구제가 가지는 장점으로는 ① 대만의 경우와 같이 선행사례가 존재하여 여론조성에 유리할 것으로 판단된다. ② 사표를 최소화하고, 소수대표자의 당선을 가능케 한다는 중대선거구제도의 제도적 취지와 부합한다. ③ 대만의 사례와 같이 획기적으로 여성대표성을 신장시킬 수 있는 대안이며, 현실적으로 여성후보자의 증가도 기대할 수 있다. 반면 단점으로는 기초자치단체에서의 여성후보의 자질을 담보하기 어렵다는 한계와 함께 중대선거구제로의 전환과 함께 의석이 줄어들 경우, 기득권자와 남성의원들에 의한 역차별 논란제기 가능성이 있지만, 가장 합리적인 안으로 보인다.

47) 김종갑(2006), “기초의회의원 선거구제”, 『입법정보』 201호, p.10.

다. 비례대표제의 도입과 여성의 의회진출과의 연관성

개정 공직선거법 중 그나마 여성의 의회진출에 기여한 조항이 바로 비례대표제의 도입이라 할 수 있다. 시·도의원선거에 대해서만 적용하던 비례대표제를 구·시·군 의원선거에 대해서도 도입하고 비례대표의원은 지역구의원정수의 10분의1에 해당하는 정수만큼의 의원을 선출하도록 개정한 것이다. 특히, 비례대표선거에 있어서 여성후보자 추천제를 도입하여 후보자 중 100분의 50이상을 여성으로 추천하되, 후보자명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 1인이 포함되도록 한다고 규정한 공직선거법 제47조제3항⁴⁸⁾은 분명 이번 5.31 지방선거에서 여성의 의회진출에 기여한 바가 크다. 실제 선거결과에서 여성당선자의 비율에 있어서 비례대표제를 통한 당선자 비율이 압도적이라는 점은 그것을 증명해준다 할 것이다. 그러나 전체 비례대표 의석정수가 전체의석의 12.9%(375/2888*100)에 불과해 결과적으로 미약한 수준에 불과하다. 이 같은 점은 현재 정당법에 비례대표직 50%를 여성에게 할당하도록 규정하고 있으나 비례대표를 통한 여성의원 수 증가에 근본적인 한계가 있음을 나타내 주는 것이다.

국회에 비례대표제의 의미와 기초의회의 비례대표제 의미는 다를 수 있으므로, 기초의회에 비례대표제를 신설하는 것과 관련하여 문제점도 지적되고 있다. 집담회에서 제기된 내용은 기초의회는 생활정치를 실천할 수 있는 가장 기초단위이기 때문에 기초의회 의원의 지역주민과의 밀착성은 매우 중요한데, 비례대표 의원의 경우 지역구활동을 하지 않으므로 생활정치를 실천하기 보다는 정당을 대표하는 활동을 하게 된다는 것이다.

지역구 기초의원의 경우 비례대표처럼 강제할당조항이 아닌 단순한 권고조항에 불과하여 이를 현실화시키는 것도 문제점으로 지적된다. 기초의원의 경우 2,513명의 지역구 당선자 중 여성이 차지하는 비율이 107명에 불과한 점은, 결국 이번 선거에 여성의 정치참여를 확대시킨 것은 비례대표 50% 여성할당이 결정적으로 작

48) 이는 강행규정으로써 구속력을 부여한다는 의미에서 대조적으로 공직선거법 제47조 제4항의 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다는 권고조항에 비해 여성의 정치적 대표성 제고에 기여하는 바가 크다 할 것이다.

용한 것이다. 따라서 지역구 여성 30% 공천을 권고하는 수준의 규정을 좀 더 구속력 있고 실효성 있게 할 수 있는 제도가 도입되어야 할 것이다.

라. 선거운동방식의 변화의 효과성

1) 예비후보자 등록 및 예비후보자 선거운동 제한적 허용

이번 5.31지방선거에서 선거운동방식의 변화로 꼽을 수 있는 것이 바로 예비후보자 등록 및 일정 기간의 선거운동의 허용일 것이다. 비례대표를 제외한 지역구 지방의원선거 및 자치구·시·군의 장 선거에서 선거기간개시일 전 60일부터 제한된 범위 안에서 선거운동이 허용되는 바 이는 비교적 기초의원선거를 하는 경우 후보자를 알릴 기회가 짧다는 점 및 유권자들의 선거에 대한 무관심으로 인하여 투표율 저하를 막고 인물선거 및 정책선거를 유도하자는 취지에서 만들어진 제도라 할 수 있다. V장의 참여관찰에서 보았듯이 여성후보들중 초선후보가 많았는데, 11명의 참여관찰 후보중 당선된 4명의 경우 평소부터 지역에서 자기 나름대로의 선거전략을 수립하여 열심히 운동한 사람들이다. 따라서, 이번 지방선거의 경우 정당변수가 선거결과에 가장 많이 작용하였으나, 만일 여성후보들이 평소부터 지역에서 활동할 수 있게 도와주는 것이 필요하다. 단지, 여성후보의 경우 남성후보에 비하여 대체로 자금이 취약한 상태에서 60일의 예비선거기간을 치르기가 만만치 않다. 덧붙여 경선평정까지 거치게 되는 여성후보의 경우 긴 선거 레이스와 이에 따른 선거자금문제는 투표일까지 악재로 작용할 수밖에 없다는 점은 분명 제도의 도입취지와 다른 부작용이라 보여 진다. 이를 위하여 일정금액을 정당의 여성정치발전기금에서 지원해 주는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

2) 유급제의 도입과 여성의 대표성 제고와의 연관성

유급제의 도입과 여성의 정치적 대표성 제고와의 연관성이다. 유급제 도입은 그간 지방의원에게는 의정활동비와 회의수당 등 실비만 지급함으로써 무보수 명예직 활동이었던 것을, 연봉을 지급함으로써 유급제로 전환 한 것이다. 유급제의 도입은 지방의회 참여의 동기부여를 해준다는 점, 따라서 각 분야 전문성을 지닌 여성후보들 또한 지역현안에 관심을 돌려 지방정치에 참여할 수 있게끔 만든다는 상징적

의미는 부여할 수 있다.

그러나 유급제는 정치훈련 경험이 많은 남성보좌관 등의 지방선거 참여를 함께 유발하면서 선거과정에서 여성후보의 경쟁력을 위협하는 요소가 될 것이라는 우려가 선거전에 제기되었다. 이같은 우려는 본원의 유권자 조사결과와 여성후보자에 대한 참여관찰, 정당관계자와의 집담회에서 그대로 나타났다. 결국, 유급제는 여성의 정치참여에 장애 요소로 작용하였다.

전문가집단토론회에서 나온 내용은 다음과 같다.

“지방의회 연봉은 언론보도로 6,000~7,000만원 공식화되었다. 유급제의 취지는 자기 사업관련 이권개입을 막기 위한 제도이다. 연봉이 어느 정도 유지되도록 제도화되던지, 유권자들에게 월급을 받게 되는 정당성을 요구하게 되는 일이 발생하므로, 지방의원들에게 보좌관제도 등 경쟁력을 위한 작업에 지원이 필요하다. 국회의원도 지방의원에 필요한 지원을 위한 제도는 만들지 않았다. 어떤 지방의원은 1,800만원인 경우도 있다. 만들어 놓은 제도 자체가 불충분하고 불확실하다. 유급제라는 막연한 환상으로 후보자들이 난립하는 계기가 된다. 여성의 진출에 장애가 된다.”(고양시 박윤희 의원 외 다수 공감)

유급제라는 요소는 실비만을 지급받고 일하던 봉사자로서의 의미에서 나아가 전문인으로 자리매김하는 것을 의미한다. 그러나 유권자 조사결과에서 나타나듯이, 여성이 전문성에 있어서 남성보다 뒤진다고 생각하는 경향이 투표행태에도 그대로 반영되어, 궁극적으로 여성후보에게 불리하게 작용한 것이다. 이번 기초의회 출마자의 학력을 보아도 여성후보가 훨씬 높은 학력을 갖추고 있음에도 불구하고(황아란 2006), 이같은 현상을 보이는 것은 일반 유권자들의 여성정치인에 대한 인식이 아직까지 낮다는 것을 반증해주고 있다(오미연·김기정·김민정, 2005). 따라서 향후 선거과정에서 정당과 여성후보자는 여성후보의 전문성을 좀 더 부각시키는 방안을 강구해야 할 것이다.

2. 향후 과제

이상 선거제도가 여성의 정치적 대표성제고에 어떠한 영향을 미쳤는지 개정된

관련 공직선거법 조항을 중심으로 살펴보았다. 여러 가지 변화된 선거 관련 조항들이 있었지만 그 중에서도 기초의원에 대한 중선거구제의 도입, 기초의원 비례대표제의 도입, 그리고 정당공천제를 기초의회까지 확대시킨 선거제도의 변화는 모든 후보들에게도 선거운동 과정에서 중요한 요인으로 작용하였으며, 여성후보에게도 많은 영향을 주었다.

개정선거법이 모든 후보에게 영향을 미친 것을 요약하자면 중선거구제는 당초 4인 선거구제 도입이 근본 취지였으나, 도입취지와 다르게 의원정수 확정문제에서 대다수 2인 선거구제를 만듦으로서 거대정당의 나눠 먹기식 결과를 낳았으며 이는 곧 선거구의 확대에 의하여 선거비용의 증가라는 재정적 부담을 가져다주었다.

이외에도 기초의원 정당공천제가 맞물려 그야말로 정책선거나 인물선거가 아닌 정당 지향적 투표가 이루어졌다는 점, 이로 인하여 공천과정에서 배제되거나 무소속 후보들에게는 힘 한번 쓰지 못하고 낙선하고 말았던 선거였다는 점은 지방자치의 본질이 지역현안을 해결 할 수 있는 일꾼을 뽑자는 취지와 다르게 운영되었던 점은 분명 문제가 있다 할 것이다. 또한 정당공천제와 함께 경선제의 도입 및 실시는 경선과정상의 민주성 및 투명성 등이 확보되지 못한 상황 아래서 여성후보에게 정치참여의 벽이 높다는 점을 참여관찰 사례에서도 시사해 주었다고 볼 수 있다. 경선과 관련하여 이미 앞의 사례에서 보았듯이, 첫째, 열린우리당의 경우 여성후보를 전략적으로 발굴하였으나, 경선제를 해야 하는 상황에서 선거경험이나 지역에 인지도가 낮은 상황에서 대부분 낙선하였고, 둘째, 개정된 선거제도에서 특히 선거구제가 2인 선거구제인지 3인 선거구이상의 선거구이냐에 따라서 여성후보를 경선제 구도로 유도하기 때문에 여성후보는 근본적으로 불리하였다. 셋째, 상대 경선후보가 남성과 여성이었던 점에 있어 기본적으로 한명의 여성이 탈락될 수밖에 없는 여건이 형성되었다는 점이다. 결론적으로 경선제의 경우 기본적으로 여성후보에게 불리하게 작용하는 것으로 나타났다. 경선의 문제를 개선하기 위하여 “200-300명 정도로 구성하는 선거인단의 대표성 문제”, “경선 운동기간이 짧은 문제”, “투표율 저조에 따른 문제” 등 문제가 있으나, 근본적으로 여성후보와의 관계에 있어 전반적인 검토가 요구된다.

이번 선거결과를 놓고 볼 때 그나마 개정 선거법상 여성의 의회진출에 기여한

조항이 바로 비례대표제의 도입이라 할 수 있다. 특히 비례대표지방의회의원 100분의 50이상을 여성으로 추천하여야만 한다는 공직선거법 제47조제3항은 단순한 권고조항이 아닌 강행규정화 함으로써 이번 선거결과 여성의 비약적 의회진출에 기여하였다고 볼 수 있다. 하지만 지역구 선출직 의원의 경우 30% 추천하도록 노력하여야 한다는 공직선거법 제47조제4항의 경우 각 정당에 구속력이 없는 조항에 해당하기에 실제로 공천이 미약했고, 또한 당선율 면에서도 국회의원 여성 비율보다 적었던 점은 앞으로 해결해야 할 과제로 남아있다.

선거운동방식의 변화로 꼽을 수 있는 예비후보자 등록 및 일정 기간의 선거운동의 허용 조항도 문제점으로 제기할 수 있겠다. 튼튼한 지역적 기반이 없는 여성 정치 신인에게 제도 자체는 60일이라는 기간이 당선의 교두보를 마련하기 위한 좋은 기회라는 점은 부인할 수 없으나 이에 따른 희생, 바로 선거자금문제와 선거운동 주체의 한정성으로 인한 선거운동의 효율성제고의 부재라는 문제점을 내포하고 있음을 보여주었다. 덧붙여 경선과정까지 거치게 되는 여성후보의 경우에 긴 선거 레이스와 길어진 기간만큼 증가된 선거자금 확보 문제는 제도취지와 달리 오히려 여성후보들에게 악재로 작용하였음을 참여관찰 사례에서도 보여주었다.

결론적으로 제4대 지방선거에서 기초의회에의 여성 진출은 여성계가 목표로 한 30%에는 못미쳤으나, 지난 지방선거의 2.2%에 비하여 6배 이상 증가하였다. 지방정치가 생활정치로 정착되기 위하여 여성의 역할이 커져야 하는데 이를 위하여 여성의 정치참여가 확대되어야 할 것이다. 이와 관련하여 향후 과제를 제안하고자 한다.

첫째, 정당 공천과 관련하여 전략공천의 확대 및 복수공천시 추첨제로 바꾼다.

본 연구결과 선거구제가 여성의원의 증가와 관련하여 연관성이 가장 큰 것으로는 공천제의 도입으로 보여 진다. 정당들은 근본적으로 여성후보 공천을 의무화하는 제도를 만들고, 이를 뒷받침하는 선거제도의 개편이 요구된다. 여성의 정치참여 확대를 위해서는 정당의 역할이 큰데 향후 지역구 여성공천할당제의 의무화, 여성인력뱅크 설치, 공천심사위원회에 여성참여 확대, 경선제의 미비점을 보완하기 위하여 여성후보에 대한 보호 장치의 마련이 필요하다. 예를 들어 경선제의 경우 2인 선거구제가 아닌 3인 이상의 선거구제의 경우 한나라당 후보는 3인 이상 공천된

상황에서 경선을 통하여 열린우리당 후보가 1명 나감에 따라 경선에서 당초 불리한 여성후보는 경선에 질 수 밖에 없다는 것이다. 이의 개선을 위하여 여성후보에 대한 전략공천의 확대가 요구된다. 아울러, 현재 같은 당에서 2인 이상의 후보를 낼 경우 이름순으로 가, 나를 정하는데, 추첨방식으로 바꾸는 방식이 요구된다.

둘째, 선거구제의 개편과 관련하여 중대선거구제 당선보장제를 도입한다.

우리나라에서 선거구제에 대한 논의는 1990년대 이후 선거제도 전반적인 재편구도와 맞물려 진행되어왔는데, 그간 논의의 쟁점으로 ① 지역구도의 완화, ② 표의 대표성의 보장, ③ 정당정치에로의 강화, ④ 직능대표성을 강화하는 방향으로 선거구제에 대한 개편논의가 이루어져 왔다. 향후 선거구제의 개편논의는 이러한 기본방향과 함께 여성의 대표성을 포함하여 논의되어야 할 것이다. 현재 우리나라 국회 및 광역의회 선거구제는 소선거구제 정당명부 병립식 비례대표제이고, 기초의회는 2~4인까지 선출하는 중선거구제 정당명부 병립식 비례대표제를 채택하고 있는데, 이번 지방선거에서 기초의회까지 정당공천제가 도입되었다. 하지만 우리나라의 중선거구제의 의원정수가 2인이 대부분을 차지하여, 군소정당과 무소속 후보 및 여성 정치신인에게는 공평성에 있어 문제점이 크다. 결국, 이의 해결을 위하여 중대선거구제 당선보장제를 채택하는 것이 여성의 정치적 대표성제고와 관련하여 보다 긍정적으로 작용할 것으로 판단된다.

셋째, 여성정치발전기금의 확대를 통하여 여성후보 지역구 활동비를 보전해주어야 한다.

이번 5.31지방선거에서 선거운동방식의 변화로 꼽을 수 있는 것이 바로 예비후보자 등록 및 일정 기간의 선거운동의 허용일 것이다. 비례대표를 제외한 지역구 지방의원선거 및 자치구·시·군의 장 선거에서 선거기간개시일 전 60일부터 제한된 범위 안에서 선거운동을 할 수 있는데, 이는 초선이 많은 여성후보에게 과도한 선거비용의 지출을 초래하여 바람직하지 못하다. 경선의 경우도 비슷한 상황이다. 이의 개선을 위하여 정당차원에서 여성정치발전기금을 확보하여 여성후보의 선거비용으로 보존해 주는 것이 바람직하겠다. 이를 위하여 정당들은 여성후보 선거비용과 관련하여 현재 국고보조금중 10%를 여성정치발전기금으로 사용하도록 되어 있는 것을 20% 수준으로 확대하는 방법을 모색하여야 할 것이다.

참고문헌

- 국회정치개혁특별위원회(2005), 「‘공직선거및선거부정방지법 및 지방선거제도’ 개선에 관한 공청회」자료집.
- 국회정치개혁협의회(2005.4.8), “지방선거 대비 제도개선 관련 여성단체 활동” 자료집.
- 강원택(2005), “지방자치 선거제도 개정 방향에 대한 의견”, 국회정치개혁협의회, 정치관계법 개정에 관한 간담회 자료집.
- 김영태(2005), “선거제도 개선에 관한 의견진술서”, 「‘공직선거및선거부정방지법 및 지방선거제도’ 개선에 관한 공청회」자료집.
- 김원홍, 김민정, 이현출, 김은경(2001), 「여성의 정치적 대표성 확보를 위한 정치관계법·제도 개선방안」, 여성부.
- 김원홍, 김민정, 이현출, 김혜영(2003), 「지방의회 여성의원의 국회진출 확대방안」, 국회 여성특별위원회.
- 김은경(2002), “16대 총선을 통해 본 남녀 유권자의 여성후보 선택요인-정당과 인물 투표의 기준을 중심으로,” 「페미니즘연구」제2호. 동녘.
- 김종갑(2006), “기초의회의원 선거구제”, 「입법정보」 201호.
- 김종웅(2005), “지방선거의 정당공천제에 관한 연구: 기초의회의원의 효과성 인식을 중심으로”, 건국대학교 대학원.
- 김해자(2002), “지방자치와 부산여성의 정치참여”, 한국지역사회연구소.
- 김혁규(2006), “공직선거법 개정안 취지 설명 및 소개- 여성전용선거구제 도입을 중심으로”, 열린우리당 리더십센터 창립 2주년 기념세미나 자료집. 2002.11.20.
- 김형준(2006), “5·31 지방선거의 정치적 함의와 향후 과제”, 「5.31 지방선거의 정치적 함의와 향후 과제」, 한국여성정치문화연구소 토론회.(2006년 6월 15일).
- 나종천(2001), “한국 여성의 정치참여 문제점과 개선방안에 관한 연구-지방정치 참여를 중심으로”, 조선대 사회과학연구 22-1.
- 남윤인순(2004), “여성의 정치참여운동의 현황과 과제”, 기억과 전망 제7호.
- 백영희(2005), “기초단체장 정당공천제의 개선방안에 관한연구”, 경희대학교 행정대학원.

- 생활자치 맑은정치 여성행동(2006.4.26), ‘각 정당 비례대표 선정에 관한 여성행동의견서’.
- 서현진(2004), “여성의 정치참여와 17대 총선”. 2004년 한국정치학회 특별학술회의.
- 신금식(2002), “한국의 지방선거제도에 관한 연구: 정당공천과 동시선거문제를 중심으로, 연세대 행정대학원.
- 안순철(1998), 『선거체제비교 - 제도적 효과와 정치적 영향』, 법문사.
- 엄태석(2002), “한국 지방자치의 현실과 지방선거의 의미”, 기독교사상 제46권 제7호 통권523호.
- 열린우리당(2006), 5.31 제4회 전국동시지방선거 당내경선 실무지침서.
- _____ (2006), 공직선거후보자추천규정.
- 오미연, 김기정, 김민정(2005), “한국정당의 여성국회의원 후보자 공천과 한국의 여성정치 :제 15,16,17대 국회에 대한 비교분석”. 한국정치학회 편. 『한국정치학회보』 제39권 2호.
- 유승희(2000), “여성의 정치참여확대를 위한 여성할당제의 기능에 관한 연구”, 『여성의 정치참여 확대방안에 관한 연구: 지방선거를 중심으로』.
- _____ (2006), “남녀동반선출제 취지 설명 및 소개”, 열린우리당 리더십센터 창립 2주년 기념세미나 자료집. 2006.11.20.
- 이기옥(2005), 2006년 지방선거 여성참여 확대를 위한 제도 개혁방안, 지방자치 통권 202호.
- 이일희(1998), “지방의회 선거제도 개선방안에 관한 연구”, 인천대학교 행정대학원.
- 이진(2001), “한국여성의 정치참여에 관한 연구: 지방자치단체를 중심으로”, 경희대 행정대학원.
- 임승빈(2006), “5.31 지방선거 결과와 과제”, 지방자치정보 제156호, 한양대학교 지방자치연구소: 프리드리히나우만재단.
- 임혜자(2003), “지방자치제하에서의 여성의 정치참여 확대 방안 연구”, 연세대학교 행정대학원.
- 조성대, 황영주(2005), “여성들의 지방의회 진출을 위한 법적·제도적 방안 모색: 후보자와 유권자들의 입장과 태도를 중심으로”
- 조현옥(2003), “여성의 정치적 역량 기르기 방법론”, 여성연구논총 제4집.
- _____ (2005), “지방의회의 여성참여 확대안”, 국회정치개혁협의회, 정치관계법 개정에 관한 간담회 자료집.

- 조현옥(2005), “여성참여 확대를 위한 2006년 지방선거 개선 방안”, 우리리더십센터, 2006 지방선거 여성참여 확대를 위한 토론회 자료집.
- 진영재 편(2002), 『한국의 선거제도 I』, 한국사회과학데이터센터.
- 진은희(2002), “한국여성의 지방정치참여확대연구: 정치제도를 중심으로”, 이화여대 정책과학대학원.
- 최기재(2004), “지방선거제도의 문제점과 선거공영제 확대방안에 관한 연구”, 고려대학교 정책대학원.
- 최호택(2006), “5.31 지방선거의 의미와 방향”, 지방자치 통권212호, 미래한국재단.
- 황아란(2006), “2006년 지방선거와 여성의 정치참여 : 정당의 충원을 중심으로”, 2006년 한국정치학회 하계학술회의.
- Duverger, Maurice(1963), *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, New York: Willy.
- Norris, Pippa(2001), *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*.
- Sartori, Giovanni(1986), “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws of Faulty Method?”, Grofman, Bernard & Lijphart, Arend, eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press, Inc.
- _____ (1994), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Basingstoke, GB: Macmillan.



부 록

- | | |
|-----------------------|-----|
| 1. 전문가 집단토론회 | 157 |
| 2. 주요정당의 지방선거 후보공천 절차 | 171 |
| 3. 조사 설문지 | 187 |

<부록 1> 전문가 집단토론회

기초의회 선거제도가 여성의 대표성에 미친 효과 및 향후과제 마련을 위한 전문가 집단토론회 개최

▶일 시 : 2006년10월17일(화) 14:00~17:00

▶장 소 : 한국여성개발원 본관 3층 회의실

▶참석자 :

장미연 대전시 서구 의원

강월구 한나라당 여성국장

송연자 민주당 여성국장

전경숙 민주당 의왕시 출마자

서영교 서울시 공천심사위원

박윤희 고양시의회 의원

박진경 여성위원회 부국장

오은자 민주당 여성부장

신미경 한나라당 여성국 1팀장

조정희 한나라당 여성국 2팀 과장

김원홍 연구위원

윤덕경 연구위원

김은경 전문연구원

김은수 위촉연구원

● 김원홍: 집단토론회를 통해 이번에 바뀐 선거제도에 대해 문제점 및 향후과제에 대해 듣겠습니다.

● 강월구: 여성국 직원들끼리 토론을 해서 준비된 사항을 말씀드리겠습니다.

정당공천제의 문제점은 찬반이 갈리고 있다. 그러나 정당의 책임있는 정치를 위해 정당공천제는 반드시 필요하다. 아직 여성정치참여비율이 워낙 낮아 여성의 진출확대를 위한 것이다. 정당공천과정에서 공천비리를 들어 반대하지만 사회전반적인 흐름이 선거부패에 관해서는 용서하지 않는 분위기라 줄어들 수 있는 상황이라고 보여진다.

따라서 후보자검증과정을 거쳐야 한다고 생각한다.

중선거구 도입문제에 대해서는 여야간 말이 많았고 어렵게 도입되었다. 그러나 문제점이 발견되었다.

1. 국민의 뜻을 왜곡하는 선거제도로 생각된다.

유권자들이 정당중심으로 투표하게되고, 묻지마투표로 변질되어 자격부족한 후보도 당선가능한 결과를 낳았다.

2. 고비용제도이며, 2~4명까지 선출되므로 다른 선거구 선출직과 업무가 중복되는 경향은 개선되어야 한다.

가장 중요한 것은 공천과정이다. 법으로 여성후보를 많이 낼 수 있도록 강제화되어야 한다. 비례후보 여성할수순번 할당, 각종 지역후보30%할당 의무화가 필요하다. 실제 비례대표 의원일 경우 경쟁력이 떨어진다. 지역민의 지지를 받은 선출직 의원이라야 힘을 받을 수 있고 향후 선거를 위해 끊임없이 노력할 수 있다. 따라서 여성과위를 위해서는 지역구위원이 많이 늘어나야 한다. 이를 위해서는 선거 때 만이 아니라 지금부터 개선운동을 해야 한다. 그러나 정치권에서 왜 움직이지 않는지에 대해 자괴감이 좀 들었다.

공천확대시 반발에 부딪친다. 30%를 채울시 여성자격에 관련해서 비난 가능성이 있다. 따라서 비례대표에 대해 평가시스템을 도입하는 게 중요하다고 본다. 비례대표 중간평가와 같은 것이다. 지역구위원은 지속적인 노력이 필요하다. 그러나 비례대표는 선거 때 외에는 노력이 부진하다. 몇몇 때문에 여성이 매도되어질 가능성이 많다. 중간평가로 퇴출시키도록 하는 것이 좋겠다. 뒷번호 비례대표가 승계를 하는 것이 좋겠다.

여성이 공천을 많이 받기 위해서는 지금 한계가 많다. 여성 의무적 30% 할당에서 끼워넣기식이 되어간다. 남성과 여성을 분리해서 여성공천신청자만 별도로 여성공천심사위원회를 구성하여 추천하는 것이 좋겠다. 선거 후 한 교수의 발제에서 전문분야공천제가 제안되었다. 시도지역별로 전문분야공천제 도입하는게 좋겠다. 전문성있는 인사들을 미리 심사 하고 지역을 선정해서 공천하여 지역대표성을 가지는 여성의원들의 확대가 중요하다.

공천과정에서 공정성과 투명성을 갖는 것이 여성에 유리하다. 남성위주의 선거 풍토에서 보은성 공천이 남발되어 여성이 용기를 냈어도 밀어내는 결과를 가져왔다. 무엇보다 공천심사결과 공개가 가장 중요하다. 배점없이 도덕성, 전문성, 개혁성 및 미래지향성 등 서류심사를 하게 되어있었다. 청장년 및 유능한 정치신인 경우 가산점을 구체화시키고, 당 기여도 30% 등 100점 만점 배점이 필요하다. 접수 공개시 검증된 후보들이 출현 가능하고, 밀실공천폐단방지가 가능하다.

경선의 경우 공천을 위한 한 방법이나, 경선을 통한 여성공천통과가 참으로 어렵다. 전략적으로 의지를 가지고 경선이외의 다른 방식들이 더 우선해야 한다.

연봉을 받는 만큼 의원직에 전문성이 있어야 한다. 국회법에 따르면 자기영리를 취할 수 없다. 서울시의회 조례에 따르면 자기직업과 관련된 상임위원이 될 수 없다는 조항이 있다. 지방의원에만 충실하라는 압박이 가해지면 안한다는 남성도 생가지 않을런지...

선거공영제 확대는 필요하다고 본다. 정치전반에 걸쳐 정착선거가 좀 안 되는 형편이므로 여성들만의 공약을 만들어 선거를 승리로 이끌 수 있다.

여성단체의 역할이 확대되어야 한다. 단체의 중립성도 중요하지만, 선거에 뜻을 두고 있는 여성들에게 단체가 정당과의 활동연계를 통해 활발한 후보발굴이 중요하다.

• 김원홍: 정리를 잘해주셔서 감사합니다.

열린우리당에서도 언급해주시기 바랍니다.

- 박윤희: 주제를 나눠서 토론하는 것이 좋겠다.
- 김원홍: 정당공천제 찬성의견이 강월구국장님께서 말씀해주셨는데....
- 김은경: 보충설명해드리자면, 여성단체 경우 기초의회 정당공천제 반대가 심했다. 풀뿌리 민주주의 현장에서 일하던 여성후보들께서 어느 정당을 선택하는지에 대해서도 어려웠다. 각 정당에서 여성후보들에게 어떤 지원을 했는지.. 궁금합니다.
- 박진경: 무소속 비율이 많이 떨어졌나요?
- 김은경: 무소속 비율이 많았다. 하지만 당선은 3명뿐이었다.
- 박진경: 직접적 원인은 정당공천제이고 중선거구제까지 맞물려있다. 그나마 중선거구제 덕분에 한나라당 독식을 잠재울 수 있었다. 당파적 이해관계에 따른 사항들은 여기서 논의할 수 없다고 본다. 2순위로 당선된 여성의 숫자가 어느 정도 되는지 알면, 실질적으로 영향을 받았는지 여부를 알 수 있다.
- 김은경: 2인선거구에서 212명 3인선거구 164명 4인선거구 14명 여성후보가 출마하였다.
2인 선거구 1순위 당선 30명, 2순위 당선 24명 총 54명 당선.
3인 선거구 1순위 13명, 2순위 12명, 3순위 20명 총 45명 당선.
4인 선거구 5명 당선으로 카운트하지 않았다.
- 박윤희: 2인선거구 경우 한나라당과 열린우리당이 당선되었다.
3인 선거구에서는 가나 기호에 따른, 즉 당선 능력에 따른 당선이었다.
- 강월구: 정당중심의 투표가 되다보니 여성을 많이 냈을 경우 여성이 많이 당선

되는 현상이었다. 중선거구제가 도입되었다는데서 여성후보를 많이 냈다고 볼 수는 없었다고 본다. 정당별 여성을 더 공천했었어야 했다. 그나마 민주노동당과 같은 진보적인 당이 비율을 높여 여성후보를 많이 냈다.

- 김은경: 한나라당에서는 많은 당선이 있을 것이라는 선거전 예상으로 여성후보를 많이 공천하지는 않았는지? 여성후보를 공천하기에 쉬운점은 없었는지... 궁금합니다.
- 김원홍: 여성당선율이 중선거구제가 도입되었어도 떨어지는 결과가 나왔다.
- 박윤희: 어느 당에 줄을 서느냐가 가장 중요했다. 후보 검증절차는 아니었다고 생각된다.
- 장미연 의원: 토론을 보며 답답함을 느낀다. 현실화시킬 수 없기 때문이다. 본인은 현재 재선되어있는 상태이다. 구의원은 생활정치임에도 정당에 줄서기에 관심이 많다. 참여기회를 늘이는 반면 여성의원의 자질을 감퇴시키는 결과를 초래한다. 정당공천제 반대한다. 여성이 정치참여를 할 기회를 주되, 어떤 마인드를 가지고 접근해야하는지에 대해 가장 신경써야 한다. 여성이 구의원직이라는 단계를 거쳐야 하지만 비례대표는 전혀 의정활동을 할 수가 없다. 공천없이도 여성당선율은 있었다. 지역구에 의한 여성참여가 적었을 뿐이다. 공천심사위원들은 위원장의 학연과 지연에 기초해서 기초의회의원 공천에 영향을 주었다. 대전시 서구지역은 3인 당선지역, 열린우리당 세가 강했다. 한나라당의 기호'2-나'는 기억을 못하지만, 장미연은 기억했다. 이름에 가나다순으로 기호화되어 있으므로 부당한 기호를 받아야 하는데 강한 불만이 있다.
- 박윤희: 실제 기초의회에서 정당공천으로 들어와 있으므로 의제자체에는 정치적 사안이 별로 없음에도 정당시각에서 패거리 문화화 되어버린다. 실제 지방자치의회에서 활동하기가 힘들다. 비례대표제를 제외하고 정당공천의 장점은 거의

없다고 본다.

- 김원홍: 공천제가 되었든 아니든 여성의 수가 가장 많이 당선될 수 있도록 하는 방안이 가장 시급할 것 같다.

- 장미연: 의정활동에 있어 당의 지원은 필요한 사항이 기본이 되어야함에도 그렇지 않으며, 지역구민과도 정당활동에 대한 대화로 퇴색되어가고 있다.
여성정치참여확대보다는 지역구후보 30%할당을 의무화하는게 더 좋겠다.
전문성 결여, 의정활동에 관심없음 등은 여성정치참여의 기회를 오히려 축소시키는 일이 될 수 있다.

- 서영교: 지역구 여성공천 30% 말씀하시는데 불가능하다고 본다. 사실상 불가능하다. 여성지역구공천에 걸림돌이다. 선거구 열개 중 7개는 지킬테니 3개를 쥐라는 식의 공천방식화 되어버릴 것이다. 무수히 많은 여성후보들이 존재했을 때에야 가능한 현실이다. 어쩌면 발목을 잡을 수도 있다. 누가 총대를 매겠는가?

기초의회 정당공천제는 완전장애이다. 경선이 우선이었고, 여성에게는 단독전략 공천이 우선했다. 그러나 여성이 없었다. 정당공천제가 없어져야 하면 비례대표제도 없어질 것이다. 공천심사시 후보를 길러낼려고 리더십센터를 중심으로 활약했으나 여성들이 마지막에 비례로 빠져버렸다. 서울의 경우 4배수 후보 공천을 해서 강남여성비례후보 경선4명 중 1명을 결정하였다.

중선거구제였으므로 객관적으로 경선에서는 질 수 있지만 본선에서 경쟁력있다고 판단되는 여성은 전략공천했다. 전략공천이 가능했던 이유는 남성1명을 주었으므로 여성1명을 줄 수 있었다. 중선거구제는 필요하다고 본다.

- 박진경: 김혁규의원이 준비한 법안이 남녀동반선출제이다.

- 장미연: 저는 중선거구제에 반대하고 있다. 선거비용 과다의 문제점이다. 막연한

기대 때문에 후보들이 난립된다. 자질을 평가하기 이전에 후보들을 파악도 못하는 현상이 생겼다. 본인은 의정활동시 4개동을 관리하고 있다. 지역구민관련 의정활동을 상의할 때 3명의 의원과 토론이 모호해진다. 행사성 참여가 증대되고, 의정활동혼란이 초래된다. 소신있고 자질있는 후보들을 뽑을 수 있어야 한다.

- 박윤희: 저도 같은 생각이다. 한나라당은 경선없으므로 가능할지 모르지만, 경선이 민주적 방식이므로 향후 추진되어야 할 상황이다. 그러나 후보들이 여럿이 있는 상황에서는 중앙에서 결정하기 힘들다. 지역에서 능력을 키우는 활동들을 지원하고 프로그램을 지원해주는 과정이 필요하다. 중선거구제는 지역의 대표성이 불분명하므로 의정활동이 힘들다. 의원활동이 중복되는 낭비성이 발견된다. 중선거구제가 여성수를 늘이는 데는 바람직하지만, 한쪽을 희생해야한다.
- 김원홍: 여성이 수가 늘어나야 여성의 목소리가 나온다는 것이다.
중선거구제 1순위로 당선된 비율은 총 당선자 106명 중 13%에 불과하다.
- 송연자: 우리나라 선거가 예측가능해야 민주적 선거라고 할 수 있는데 지난선거는 예측불가능했다. 중선거구제가 여성의 참여에 불리하다고 본다. 소선거구제에서 여성의 할당제가 유리하다. 비례대표제의 경우 정당지지도가 높은 정당에서 여성비례가 높았다. 지지도가 낮은 정당에서는 비례후보도 힘들었다. 광주지역 중선거구제에서는 여성당선율이 나왔으나, 후보자 자체가 없었다. 낮은 지지도의 정당에서는 비례후보가 훨씬 더 많은 비용이 든다.
- 김은경: 소선거구제는 1명만을 공천해야 하지만 중선거구제에서는 남녀 1명씩을 공천할 수 있지 않은지...
- 강월구: 공천을 하는 사람의 의지의 문제이다.
내부규정으로 강제화 되어있지 않으면 여성에게 유리하게 공천하지 않는다.
2~3인 뽑는다고 해서 여성을 끼워주는 분위기가 아니라 1명만이 된다고 예상하

고 여성을 끼워주는 분위기이다.

- 서영교: 열린우리당의 경우 서울은 대다수 2~3인선거구였다. 따라서, 주로 1명을 공천하고 3명을 공천하는 경우에는 여성을 무조건 공천할 수가 있었다. 그러나 그런 자리가 많지 않았다는 것이다.
여성인력풀 또한 적었다.
- 강월구: 열린우리당의 경우 3명 중 1명 공천에 유리했다는 점을 분석해 보면, 기질적으로 여성들이 잘 싸운다. 또 한가지는 지지도가 낮아짐으로 해서 남성들이 되는 선거에 줄을 서는데 악조건이었다.
열린우리당 당적을 가지고 남성이 많이 포기했기 때문이다.
- 송연자: 지역구위원이 먼저이고 여성을 끼워넣는 식은 다 마찬가지였다.
중선거구제도 여성에게 반드시 유리하지는 않았다.
기본적으로 여성이 열악한 지역에서 싸우느라 별로 득이되지 않았다.
- 김원홍: 중선거구제로 바뀌었지만, 여성의 수를 늘리는 방안으로 가는게 나은지...의문이 든다. 선거공천이나 선거구제와 관련해서 당의견을 듣고 싶다.
남녀동반선출제와 같은 방식이 좋을듯도 한데...
어떻게 하면 여성수를 늘릴 수 있는지...
- 서영교: 남녀동반선출제의 강제조항이 가장 효과적이다.
- 장미연: 소선거구제나 중선거구제 모두 여성에게 유리하지 않다.
여성정치참여의 기회의 폭은 소선거구제가 더 유리하다고 생각한다.
- 김원홍: 그럼 비례대표제는 어떻게 할까요?

- 장미연: 소선거구제에서 소신있는 여성정치인이 더 접근할 수 있다.
선거운동, 경비 등의 문제로 봐주기식 정당정치가 아니라 소신정치가 가능할 수 있도록 하는 것이 좋겠다.
- 송연자: 그러나 여성확대가 불가능하다. 대다수 여성들의 관심을 이끌기가 힘들다. 기초의회 비례가 그리 많은 수가 아니다. 기초의회 비례는 한 명인 경우도 많은데... 그 지역에 가장유력한 정당의 여성후보가 되는 것이므로 비례를 늘리는 것이 더 중요하다.
- 김은경: 소선거구제 중선거구제와 무관하게 기초의회는 비례대표로만 뽑는 것은 어떠한지?
- 강월구: 그러면, 지역은 배치는 어떻게 하나요?
- 김은경: 은평구에는 정당별 리스트만 있는 상태에서 비례만 뽑는 것은 어떤지?
- 장미연: 구별로 비례가 진행된다면, 기초의회의 생활정치성격을 잃어버리게 된다. 국민들의 인식은 기초의회를 없애버리자는 생각까지 할 것이다. 유급제에도 많은 불만을 가지고 있다. 2,100만원 정도 실제 들어온다.
- 송연자: 소선거구제시에도 그 동만을 대표하지는 않는다.
- 장미연: 서구를 위해 일해야 하지만 동을 위해 일해야 하는 지역구의 대표이다.
- 박진경: 현행제도에서 보완제를 만들어야 한다는 생각을 한다. 과거제도로 회귀할 수는 없다고 생각한다. 비례대표의원들의 활동내역을 책임지고 관리해야 할 것이다. 지역의 동별 대표성문제에 대해서는 비례의 대표성과 지역의 대표성간에 혼란스럽다. 국회의원들은 비례가 지역구로 준비하고 있다. 정치적 과정으로

인식하여 여성들이 비례에서 지역구 활동으로 전환시켜내야 하는 의무가 정당에도 후보에게도 있다. 비례는 정당홍보물 제작을 정당이 아니라 후보들에게 감당을 시켰다. 선거공영제시 득표율을 얻으면 받게 되는데 정당에서 국고보조금으로 받고 있다.

- 서영교: 민주당의 경우 선거비 비례대표는 돌려받을 수 없었다. 금천, 중구 둘은 돌려받지 못했다. 서울 경우 열린우리당은 비용이 많이 안들었지만, 모두 돌려받을 수 있도록 했다. 선거운동원을 채용하여, 지역대표와도 자부심을 갖은 형태였다.
- 장미연: 본인의 지역의 경우 열린우리당에서 경선을 통한 후보자가 돈이 없어 배제되는 경우가 있었다.
- 강월구: 저희는 비례대표를 무임승차라고 얼마나 미워하는데요....
- 박진경: 비례가 확대되면서 남성문화가 여성문화에도 접속되는 일이 벌어졌다. 비례평가시스템도 가능하리라고 본다.
- 서영교: 비례평가시스템의 경우 당연히 평가받는 비례의원이 날라가죠, 내가 들어가야 하는데....반목과 갈등이 조작될 가능성도 있다. 비례에 있어 민주적 4배수 경선방식을 택하느라 대의원 운영위원들 대상으로 경선을 하였다. 여성들이 경선에서 많이 어려웠다. 경선을 하면 다 해결될 듯도 했었지만, 경선이 갖는 문제점도 있었다.
- 전경숙: 본인의 경우 당공천을 위해 정당공천받아 나갔다. 당이 힘들어 후보들이 나오려고 생각안한 틈을 타 나왔다. 선거과정에서 정당지지도로 힘들었다. 당비도 안냈다. 중앙당 도당 중심으로 선거를 치렀다. 도당대표가 여성이라 여성후보에 배려해 주었다. 총 후보8명 중 여성은 본인 하나, 아직도 여성이 여성을 지지하지 않았다. 여성이 정치참여를 시키려면, 관심을 높여야 한다.

- 박윤희: 중선거구제의 경우 유권자의 입장도 고려해야 한다. 바람직한 중선거구제로 되려면 3~4인이 되어야 한다. 유권자들은 열 명 이상의 후보를 인지할 수조차 없다. 선거를 분리해서 유권자들에게 인지도를 높이는 것이 중요하다.
- 강월구: 저는 반대인데요, 중선거구제는 쟁점이 많은 부분이지만, 양대정당후보들이 많이 될 수 있는 방안일 뿐이다. 여성후보에게 유리한 게 아니다. 가장 중요한 것은 여성이 증가하는 추세이고 친여성적인 정당이라서 공천을 많이 주겠다는 데서 여성이 많이 참여할 의지를 보인 것이지 제도 때문은 아니다. 남녀동반공천제는 인위적 디자인이다. 정당의 역할이 긍정적으로 작용할 수 있도록, 자기 의지에 따라 정치를 잘해봐야지 하는 역할을 정당이 할 수 있도록 교육시키고 제도 확보하고, 여성을 많이 공천시키는 게 가장 중요하다.
지역30%할당이 무리라는 얘기는, 닭이 먼저냐, 알이 먼저냐의 문제이다. 강제조항이 생긴 후에 여러 가지 변수가 작동될 수 있을 것이다.
- 박진경: 지역구 30%할당이란 말이 나온 지는 10년 정도 될 것이다. 그러나 제도화되지 않는 이유는 아무도 그럴 생각이 없다. 비현실적이다.
- 강월구: 이미 들어가 있기 때문에 안주해 있다. 그러나 개정활동에 약할 수 있다. 강하게 주장해야 한다.
- 서영교: 법제화가 안되면 국고보조금의 패널티나 인센티브를 활용할 수 있다고 본다. 그러나 남녀동반공천제가 보다 현실적이다.
- 박진경: 의석수 배분방식에 따라 한나라당 7억, 우리당 2억, 민노당은 여성30% 할당에도 몇천 받아갔다.
- 송연자: 비례의 수를 높이는 방안이 여성수를 높이는 방법이다.

- 강월구: 그렇다면, 장미연 의원의 시각과는 다른 예기이다.
- 장미연: 20명중 2명이 비례로서, 열린우리당, 한나라당 각가 1명씩이다. 비례를 무시하는 게 아니라 소신정치에 대한 의지가 없는 것이다. 여성의정활동에 대한 유권자들의 의식에 마이너스될 수 있다.
- 송연자: 의정활동을 훨씬 더 잘하는 비례의원이 있다. 그것은 무시할 수 없다. 더 많은 비례가 들어간다면, 좋은 의원을 받을 수 있다는 것이다.
- 장미연: 기초의원과 국회의원은 다르다. 지금까지 비례의원들의 역할을 보면, 과연 비례가 꼭 필요할 것인가, 여성단체 잘하다보니 덧붙여 오는 것이 많다.
- 송연자: 기초의회에 비례의 수가 적다보니 좋은 비례의원을 발견하지 아직 못한 것일 뿐이다. 비례의 수가 많아지면 전문성있는 여성 많이 발견할수 있으리라 생각한다.
- 서영교: 중선거구제에서 여성의 수를 늘리는 방법은 비례를 늘리는 것이 된다. 그렇다면 정당공천도 같이 가는 것이 되는 것이다. 현 제도화에서 가정 좋은 방안은 비례를 늘리는 것이다.
- 박윤희: 비례로만 뽑는다면 유권자와의 교류는 없다고 봐야 한다.
- 김원홍: 지방정치를 말하자면 국회정치수준이라고 말하기도 한다. 유급제나 선거운동과정 등을 정리해서 마치는 것으로 하겠습니다.
- 김은경: 다른 정당에 계시는 분의 입장을 듣고 싶다.
- 박진경: 유급제에 찬성이다. 여성이라고 해서 무급제만 일할 순 없다. 남성들이

경쟁력을 발휘하여 여성의 진출에 장애가 되지 않을까 걱정도 했지만, 실제 여성의 경쟁력을 늘리는게 더 중요하다.

- 송연자: 원칙적으로 찬성 그러나 지역편차에 따라 유급액이 달라지는 것은 문제이다. 국고보조를 활용해 기본적으로 맞춰줄 필요도 있다. 재정자립도만으로 유지하기에는 어렵다.
- 김원홍: 유급제라는 명칭하에 여성당선에 장애가 되지는 않았는지?
- 장미연: 언론보도로 6,000~7,000만원 공식화되었다. 유급제의 취지는 자기 사업 관련 이권개입을 막기 위한 제도이다. 연봉이 어느 정도 유지되도록 제도화되든지, 유권자들에게 녹을 먹는 정당성을 요구하게 되는 일이 발생하므로, 지방의원들에게 보좌관제도 등 경쟁력을 위한 작업에 지원이 필요하다. 국회의원은 지방의원에 필요한 지원을 위한 제도는 만들지 않았다. 어떤 지방의원은 1,800만원인 경우도 있다. 만들어놓은 제도 자체가 불충분하고 불확실하다. 유급제라는 막연한 환상으로 후보자들이 난립하는 계기가 된다. 여성의 진출에 장애가 된다.
- 박윤희: 유급을 현실화할 필요가 있다. 국회의원 6급비서정도 유급수준이다. 유급제로 인해 국민들의 기대수준이 높아졌다. 그러나 혼자서 모든 것을 다 하기가 힘들다. 보좌관제도를 도입해 주길 원한다. 일할 수 있는 여건이 필요하다. 그렇지 않다면 생업종사하면서 밤에 심의만 하는 의원직으로 만들어야 한다.
- 김원홍: 개선점에 대해서 간단히 말씀부탁합니다.
- 박윤희: 예비선거기간을 줄여야한다. 너무 힘의 소모가 된다. 그러나 새로 진입하는 사람에게는 그 기간이 짧다.
- 장미연: 세 번의 선거에서 두 번은 예비선거를 경험하였다. 심리적 부담이 굉장히 크다. 본선에서 지쳐버리는 경우가 생긴다. 60일은 너무 길다. 30일 정도 기간

이 좋다고 생각한다. 정당이 소선거구제로 변한다면 예전처럼 추천이 되겠지만, 중선거구제에서 가나다순으로 기호받는 것은 안된다고 생각한다. 유모차엄마부대들의 격려가 여성으로 출마하는 자긍심이 되었다. 여성후보자들이 이런 사실을 체감했으면 좋겠다.

- 박윤희: 예비선거비용 보전이 필요하다. 본인은 내천시에도 경선을 했었다. 여성이건 남성이건 기반을 다져야만 경선에서도 가능하다.
- 김원홍: 공천과정에서의 애로점은 무엇입니까?
- 강월구: 인적구성이 가장 문제라고 생각한다. 당내 의사결정기구에 여성이 강제로 들어가야 한다고 생각했다. 당원협의회 위원장의 권한이 거의 다 라고 보면 된다. 한나라의 경우 당협위원장 속에 여성이 없다. 원외로 딱 2명이다. 당협위원장은 거의 남성인 것이다. 시도별로 구성되나 가장 큰 권한은 위원장이다. 실제 경선에도 여성에게 불리했다. 당원비율이 50대 50 이라고 해서 여성이 경선에서 당선되기가 힘들었다. 인적구성 및 지역강제할당이 가장 중요하다.
- 김원홍: 민주당은 어떠셨나요?
- 송연자: 정당공천제와 동시지방선거를 하면서 충분한 논의를 통한 후보자를 공천하기가 힘들었다. 실제로 경선이 좋은 방법이긴 하나 그 많은 후보를 다 공천한다는 것이 무리이다. 충분한 여성후보를 발굴할 여력이 없다. 기초, 광역 따로 선거했다면 현실적일 수 있었으나...
- 김원홍: 협의회장 파워는 어느 정도입니까?
- 송연자: 경기도 여성후보가 가장 많았던 것은 여성이 의사결정집단에 있었기 때문이었다.

- 박진경: 당원당규 여성30%할당이 현실화되지 않았던 것은 개정이후 선거과정 기간이 짧았기 때문이다. 경선 총 122명 후보 중 80명이 본선에 진출, 기초와 광역의원의 경우 여성위원이 많이 진출했다. 단체장인 경우 여성이 많이 떨어졌으나, 실제로 여성들에게 경선이 어렵다고 느끼지만은 않을 것이다. 전략공천과 여성경선이 충분한 대안이 되겠다는 생각이다.
- 조정희 과장: 과도기적인 현실, 여성의 정치참여를 위해서는 여야가 없이 힘을 합쳐야 한다고 생각한다.
- 김원홍: 이런 과정이 여성정치참여를 늘리는 과정일 수 있다. 장시간 대단히 감사합니다.
- 강월구: 7조 6월30일 통과되었다. 국회법 40조2 상임위원회는 직무와 관련한 영리의 업무를 하지 못한다.
- 윤덕경: 전문분야 의원이 전문 업무를 해야 하는데 무리가 있지 않은지...
- 장미연: 유급제 때문에 그러한테 이 조례는 개정이 되어야 한다. 편법을 이용해야 하는 실정이다.
- 윤덕경: 유급의 의원이기 때문에 직무와 관련한 상임위에 갈 수 없다고 되어있다.

<부록 2> 주요정당의 지방선거 후보공천 절차

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당																								
	<p>제122조 (시·도지사 후보자의 추천)</p> <p>① 시·도지사 후보자 경선풀식은 중앙위원회에서 결정한다.</p> <p>② 시·도지사 후보자 경선을 위한 세부사항은 당규로 정한다.</p> <p>제123조 (기초단체장 후보자의 추천)</p> <p>① 기초단체장 후보자 경선풀식은 시·도당 상무위원회에서 결정한다.</p> <p>② 시·도당이 기초단체장 후보자를 선출할 수 없는 경우에는 중앙위원회가 기초단체장 후보자를 선정하여 확정한다.</p> <p>③ 기초단체장 후보자 경선을 위한 세부사항은 당규로 정한다.</p>	<p>자치구의 구청장·시장·군수(이하 '자치구·시·군의 장'이라 한다)후보자는 시·도당 공천심사위원회의 심사와 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정된다. 지역구 시·도의회 및 자치구·시·군의회 후보자와 비례대표 시·도의회 및 자치구·시·군의회 후보자의 공천 절차의 내용은 다음과 같다.</p> <p>-1단계: 공직후보 추천받고자 하는 자 신청</p> <p>-2단계: 시·도당 공천심사위원회는 서류심사 및 여론조사를 거쳐 국민참여선거인대회를 통하여 공직후보를 심사한다. 다만 국민참여선거인대회는 시·도당 공천심사위원회의 결정에 따라 여론조사, 면접, 후보 간 토론회 등으로 갈음할 수 있다.</p>	<p>-1단계: 후보들의 자체적 후보등록</p> <p>-2단계: 토론회, 후보검증작업, 당내 여론화, 각자 선전 등으로 시도당별 후보결정</p> <p>-3단계: 당원투표</p> <p>-4단계: 최종 후보자 확정(당 중앙위원회)</p>	<p>민주당의 5.31 지방선거에 있어 후보공천에 있어서 절차는 다음과 같다.</p> <p>○ 광역단체장(시·도지사) 후보 추천 (당헌 제98조의 2)</p> <table><tr><th>단계</th><th>절 차</th><th>담당기구</th></tr><tr><td>1</td><td>후보자공모</td><td>중앙당 공천특위</td></tr><tr><td>2</td><td>후보자 자격심사 (서류심사)</td><td>"</td></tr><tr><td>3</td><td>후보자 선정 또는 경선실시</td><td>"</td></tr><tr><td>4</td><td>중앙위원 추천 후보자결정 및 발표</td><td>"</td></tr><tr><td>5</td><td>이의신청 접수 및 재심</td><td>공직후보자 재심특위</td></tr><tr><td>6</td><td>최종 후보자 확정</td><td>중앙당 공천특위</td></tr><tr><td>7</td><td>중앙위원회 인준</td><td>중앙위원회</td></tr></table>	단계	절 차	담당기구	1	후보자공모	중앙당 공천특위	2	후보자 자격심사 (서류심사)	"	3	후보자 선정 또는 경선실시	"	4	중앙위원 추천 후보자결정 및 발표	"	5	이의신청 접수 및 재심	공직후보자 재심특위	6	최종 후보자 확정	중앙당 공천특위	7	중앙위원회 인준	중앙위원회
단계	절 차	담당기구																										
1	후보자공모	중앙당 공천특위																										
2	후보자 자격심사 (서류심사)	"																										
3	후보자 선정 또는 경선실시	"																										
4	중앙위원 추천 후보자결정 및 발표	"																										
5	이의신청 접수 및 재심	공직후보자 재심특위																										
6	최종 후보자 확정	중앙당 공천특위																										
7	중앙위원회 인준	중앙위원회																										

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당																														
당헌·당규상 당규상 절차	<p>제124조 (시·도의원 후보자 추천)</p> <p>① 지역구시·도의원 후보자 경선허식은 시·도당 상무위원회에서 결정한다.</p> <p>② 시·도당이 지역구시·도의원 후보자를 선출할 수 없는 경우에는 중앙위원회가 지역구시·도의원 후보자를 선정하여 확정한다.</p> <p>③ 비례대표시·도의원 후보자는 해당 시·도당 상무위원회가 선정하고 중앙위원회의 인준을 거쳐 당의장이 추천한다.</p> <p>④ 비례대표시·도의원 후보자는 남녀 동수로 선정되며 여성을 홀수 순번에 배정한다.</p> <p>⑤ 비례대표시·도의원은 비례대표시·도의원 후보자가 될 수 없다.</p> <p>⑥ 시·도의원 경선에 관한 세부사항은 당규로 정한다.</p>	<p>-3단계: 중앙당 및 시·도당 공천심사위원회는 서류심사, 득표기반조사(실태조사), 여론조사 및 국민참여선거인단대회 등이 반영된 자격심사기준을 위원회의 의결로 확정한다. 한편, 당규 제9조에 의거하여 (부적격 기준) 다음에 해당하는 공직후보 추천신청자는 공직후보자로 부적격한 것으로 본다.</p> <p>① 피선거권이 없는 자</p> <p>② 동일한 선거에 있어 2개 이상의 선거구에 중복신청한 자</p> <p>③ 후보 신청자가 당적을 이탈, 변경한 때</p> <p>④ 2곳 이상의 당적을 보유하고 있는 자</p> <p>⑤ 금고 이상의 형을 선고받고 재판 계속 중에 있는 자</p> <p>⑥ 후보등록 서류에 허위사실을 기재한 자</p>		<p>○ 기초단체장 후보 추천(당헌 제98조의 4)</p> <table><tr><th>단계</th><th>절 차</th><th>담당기구</th></tr><tr><td>1</td><td>후보자공고</td><td>시·도당 상무위원회</td></tr><tr><td>2</td><td>후보자 자격심사 (서류심사)</td><td>"</td></tr><tr><td>3</td><td>예비후보자 및 경선 방법과 시기 결정 후 중앙당에 추천</td><td>"</td></tr><tr><td>4</td><td>중앙당 외부영입 인사 등과 통합 심사</td><td>중앙당 공천특위</td></tr><tr><td>5</td><td>경선후보 확정</td><td>"</td></tr><tr><td>6</td><td>여론조사 경선실시 및 후보발표</td><td>"</td></tr><tr><td>7</td><td>이의신청 접수 및 재심</td><td>중앙당 재심특위</td></tr><tr><td>8</td><td>최종 후보자 확정</td><td>중앙당 공천특위</td></tr><tr><td>9</td><td>중앙위원회 인준</td><td>중앙위원회</td></tr></table>	단계	절 차	담당기구	1	후보자공고	시·도당 상무위원회	2	후보자 자격심사 (서류심사)	"	3	예비후보자 및 경선 방법과 시기 결정 후 중앙당에 추천	"	4	중앙당 외부영입 인사 등과 통합 심사	중앙당 공천특위	5	경선후보 확정	"	6	여론조사 경선실시 및 후보발표	"	7	이의신청 접수 및 재심	중앙당 재심특위	8	최종 후보자 확정	중앙당 공천특위	9	중앙위원회 인준	중앙위원회
단계	절 차	담당기구																																
1	후보자공고	시·도당 상무위원회																																
2	후보자 자격심사 (서류심사)	"																																
3	예비후보자 및 경선 방법과 시기 결정 후 중앙당에 추천	"																																
4	중앙당 외부영입 인사 등과 통합 심사	중앙당 공천특위																																
5	경선후보 확정	"																																
6	여론조사 경선실시 및 후보발표	"																																
7	이의신청 접수 및 재심	중앙당 재심특위																																
8	최종 후보자 확정	중앙당 공천특위																																
9	중앙위원회 인준	중앙위원회																																

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당																														
당헌·당규상 절차	제124의1조 (기초의원 후보자 추천)① 자치구·시·군의원 (이하 “기초의원”이라 한다.) 후보자는 해당 당원협의회운영위원회에서 추천하고, 시·도당 상무위원회에서 인준한다. 단 당원협의회가 추천을 할 수 없을 경우는 그러하지 아니한다. ② 기초의원의 경선 후보자 및 경선방식은 시·도당 상무위원회에서 결정하고, 당원협의회는 경선 결과에 따라 기초의원 후보자를 시·도당 상무위원회에 추천한다. ③ 비례대표기초의원 후보자는 상무위원회가 선정하고 당의장이 추천한다. ④ 비례대표기초의원 후보자는 남녀 동수로 선정되며, 여성을 홀수 순번에 배정한다. ⑤ 시·도당이 기초의원 후보자를 선출할 수 없을 경우에는 중앙위원회가 선정하여 확정한다. ⑥ 기초의원 후보자 선정을 위한 세부사항은 당규로 정한다.[조문 신설 2005.12.26]	⑦ 파렴치한 범죄 전력자 ⑧ 부정·비리 등에 관련된 자 ⑨. 탈당·경선불복 등 해당행위자 ⑩ 유권자의 신망이 현저히 부족한자 ⑪ 기타 공직후보자로 추천하기에 부적합하다고 인정되는 명백한 사유가 있는 자		○ 광역의원(비례포함) 후보 추천 (당헌 제98조의 5) <table><tr><th>단 계</th><th>절 차</th><th>담당기구</th></tr><tr><td>1</td><td>후보자공모</td><td>시·도당 상무위원회</td></tr><tr><td>2</td><td>공모결과 시·도당 상무위에 보고</td><td>”</td></tr><tr><td>3</td><td>중앙당에서 통보된 외부영입인사 등과 통합 심사 후 경선후보자 확정</td><td>”</td></tr><tr><td>4</td><td>후보자 경선 등 선출절차 진행</td><td>”</td></tr><tr><td>5</td><td>선거구별로 후보순위 결정 후 중앙당에 추천</td><td>”</td></tr><tr><td>6</td><td>중앙당 공천특위 후보자 심사 및 결과발표</td><td>중앙당 공천특위</td></tr><tr><td>7</td><td>이의신청 접수 및 재심</td><td>중앙당 재심특위</td></tr><tr><td>8</td><td>최종 후보자 확정</td><td>중앙당 공천특위</td></tr><tr><td>9</td><td>중앙위원회 인준</td><td>중앙위원회</td></tr></table>	단 계	절 차	담당기구	1	후보자공모	시·도당 상무위원회	2	공모결과 시·도당 상무위에 보고	”	3	중앙당에서 통보된 외부영입인사 등과 통합 심사 후 경선후보자 확정	”	4	후보자 경선 등 선출절차 진행	”	5	선거구별로 후보순위 결정 후 중앙당에 추천	”	6	중앙당 공천특위 후보자 심사 및 결과발표	중앙당 공천특위	7	이의신청 접수 및 재심	중앙당 재심특위	8	최종 후보자 확정	중앙당 공천특위	9	중앙위원회 인준	중앙위원회
단 계	절 차	담당기구																																
1	후보자공모	시·도당 상무위원회																																
2	공모결과 시·도당 상무위에 보고	”																																
3	중앙당에서 통보된 외부영입인사 등과 통합 심사 후 경선후보자 확정	”																																
4	후보자 경선 등 선출절차 진행	”																																
5	선거구별로 후보순위 결정 후 중앙당에 추천	”																																
6	중앙당 공천특위 후보자 심사 및 결과발표	중앙당 공천특위																																
7	이의신청 접수 및 재심	중앙당 재심특위																																
8	최종 후보자 확정	중앙당 공천특위																																
9	중앙위원회 인준	중앙위원회																																

열린우리당

한나라당

민주노동당

민주당

당원·당규상
절차

단 계

절 차

담당기구

1

후보자공모

시·도당 상무위원회

2

공모결과 시·도당 상무위에 보고

"

3

중앙당에서 통보된 외부영입인사 등과 통합 심사 후 경선 후보자 확정

"

4

후보자 경선 등 선출 절차 진행

"

5

선거구별로 의원정수 이상의 후보 선정, 순위결정 후 중앙당에 인준 추천

"

6

이의신청 접수 및 제심

중앙당 제심특위

7

최종 후보자 확정

중앙당 공천특위

8

중앙위원회 인준

중앙위원회

○ 기초의원(비례포함) 후보 추천(당원 제98조의 6)

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
후보공천 심사위원 회의 구성 기능	<p>시·도당공직후보자추천심사위원회는 1인의 위원장과 10인 이상 20인 이하의 위원으로 구성하고, 위원의 3분의 1이상은 당의인사를 포함하고 있다. 위원회는 정선후보자를 당성과 당기여도를 기준으로 가산점을 부여하며, 서류심사, 여론조사, 개별면접, 집단인터뷰 등을 통한 평점에 의해 공직후보를 선발한다. 한편, 당규 제10조에 따라 당의 이념과 취지에 비추어 후보자가 되기에 부적합하다고 인정되는 자는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 다른 당의 당적을 보유한 자 ② 당선되더라도 법령에 의해 그 직무를 수행할 수 없는 자 ③ 신청시 학력, 이력, 기타 중요한 사항을 허위로 기재한 자 ④ 경선불복 등 해당행위를 한 자 ⑤ 고문 등 반인도적 범죄, 파괴범죄, 부패범죄, 공직자의 직무상 범죄, 기타 중대한 범죄의 전력이 있는 자 	<p>한나라당 공직후보자추천심사위원회는 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명하는 당내의 인사 20인 이내의 위원으로 구성하고, 시·도당 공천심사위원회의는 시·도당 운영위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명하는 당내의 인사 20인 이내의 위원으로 구성하고 있다. 중앙당 공천심사위원회의 심사한 사항은 최고위원회의의 의결을 거쳐 확정하고 시·도당 공천심사위원회가 심사한 사항은 시·도당 운영위원회의의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정한다.</p>	<p>민주노동당의 모든 후보의 공천은 진성당원 직선에 의한 다. 중앙의 차원에서 별도의 후보공천심사위원회는 없다. 따라서 후보자격에 대한 심사도 당원들 자체적인 판단에 맡긴다. 다만, 당규 제27조(후보자 추천)에 의거하여, 공직선거에 임후보하고자 하는 자는 투표구별 선거인명부에 기재된 선거권자 총수의 1/50에 해당하는 당원으로부터 각 후보자 추천서를 받아 제출하여야 한다.</p>	<p>공직후보자추천특별위원회는 중앙위원회가 의결로써 선임하는 20인 이상 30인 이하의 위원으로 당내인사와 당외 인사를 각각 동수로 구성한다(당규 제12조 시·도당 공직후보자추천특별위원회). 시·도당 공직후보자추천특별위원회의 추천 관련 업무는 1) 기초자치단체장선거 후보자의 공모·서류심사 및 예비후보자 선정 등 추천 관련 업무, 2)비례대표를 포함한 광역의회의원선거 후보자의 공모·심사·선거구별 후보순위 결정 등 추천관련 업무, 3)비례대표를 포함한 기초의회의원선거 후보자의 공모·심사·선거구별 후보자 선정 등 추천 관련 업무, 4)기타 중앙당 및 시·도당상무위원회로부터 위임 받은 공직후보자 추천 관련 업무를 맡게 된다. 한편 공직후보자추천특별위원회는 다음 각 호에 해당되는 경우 적격기준으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 당의 정강·정책 구현에 적합하고, 민주주의 발전에 공헌이 많은 경우 ② 당선 가능성이 높은 경우 ③ 국가 및 지역사회 발전에 공헌이 많거나 헌신적으로 기여한 경우

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
<p>후보공천 심사위원 회의 구성 기능</p>	<p>⑥ 공선법 제18조에 의한 선거권이 없는 자</p> <p>⑦ 당의 강령 및 기본정책에 명백히 어긋나는 행위를 한 자</p> <p>⑧ 당직선을 선거과정에서 규정 위반으로 징계를 받았던 자</p> <p>⑨ 기타 공직후보자로 추천되기에 부적합하다고 인정되는 중대한 사유가 있는 자</p>			<p>④ 지도급 인사로서 도덕성과 덕망이 높으며 청렴결백한 경우</p> <p>⑤ 당 발전에 현저한 공로가 있는 경우</p> <p>⑥ 해당 분야의 전문가로 당 발전에 적합한 경우</p> <p>⑦ 기타 중앙위원회가 정한 기준에 해당되는 경우</p> <p>제98조의4 (기초지치단체장 후보자의 추천)</p> <p>① 기초지치단체장 후보자는 시·도당이 공모·서류심사의 절차를 거쳐 예비후보자를 선정하여 중앙당에 추천하고 경선방법과 시기를 건의한다.</p> <p>② 제①항의 추천 및 건의가 있는 때에 중앙당 공직후보자자격심사특별위원회가 심사하여 경선후보자 및 경선시기, 방법을 확정하여 시·도당에 통보한다.</p> <p>③ 제②항의 통보에 따라, 시·도당은 선출대회 등 경선절차를 거쳐 그 결과를 공직후보자자격심사특별위원회에 제출하고, 공직후보자자격심사특별위원회는 심사결과를 당 대표에게 보고하여 중앙위원회가 인준함으로써 공직후보자로 확정되며 당대표가 추천한다.</p>

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
후보공천 심사위원 회의 구성과 기능				<p>제98조의5 (광역의회의원 후보자의 추천)</p> <p>① 비례대표를 포함한 광역의회의원 후보자는 시·도당이 공모·심사하여 선거구별 후보자 순위를 정하여 중앙당에 추천한다. 단, 심사 시기 및 방법을 중앙당과 사전 협의한다.</p> <p>② 제①항의 추천이 있는 때에 중앙당 공직후보자자격심사특별위원회가 심사하여 그 결과를 당대표에게 보고하고 중앙위원회가 인준함으로써 공직후보자로 확정되며 당대표가 추천한다.</p>
				<p>제98조의6 (기초의회의원 후보자의 추천)</p> <p>① 비례대표를 포함한 기초의회의원 후보자는 시·도당이 공모·심사하여 선거구별 후보자를 선정하고 시·도당상무위원회에 보고함으로써 경선후보자로 확정된다.</p> <p>② 제①항에 의한 경선후보자가 확정되면 시·도당상무위원회는 시·도당공직후보자추천특별위원회에 통보하고 시·도당공직후보자추천특별위원회는 경선 방법·시기를 결정하고 경선을 실시한다.</p>

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
<p>후보공천 심사위원 회의 구성 기능</p>				<p>③ 제②항의 경선 실시 결과 선거구별 의원 정수 이상의 후보를 순위를 정하여 중앙당에 추천한다.</p> <p>④ 제③항의 추천이 있는 때에 공직후보자자격심사특별위원회가 심사하여 그 결과를 당대표에게 보고하고 중앙위원회가 인준함으로써 공직후보자로 확정되며 당대표가 추천한다.</p> <p>제98조의7 (공직후보자의 양성평등)</p> <p>① 각급 공직선거에 30% 이상의 여성 후보자 추천을 목표로 한다.</p> <p>② 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거 후보자에 50% 이상의 여성을 할당하며 홀수 순번을 부여한다. 단 비례대표기초의회의원 정수가 1인인 선거구에 대해서는 당해 시·도별로 1인 선거구 수를 합한 선거구 수의 50% 이상을 여성으로 추천하는 것을 목표로 한다.</p> <p>③ 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.</p>

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
지역구 경선 후보자 추천	<p>열린우리당은 선거구별 3인 이하로 경선참여 인원으로 제한함으로써 여성의 진출을 강화하고자 하였다. 열린우리당 당헌·당규 제113조에 의하면 “지방의원후보 선거인단은 해당 선거구 유권자수의 0.5%이상으로 구성한다.” 또한 선거인단으로 참여하는 일반국민의 자격은 당규로 정하고 있다. 한편, 경선후보자 중 여성이 있는 경우에 여성후보의 선발 방법과 절차는 당규로 정하고 있다.⁴⁹⁾</p> <p>가) 경선 후보자 결정 당헌·당규 제 17조 ① 제7조의 심사를 통하여 예비후보자 명단에 기재된 자가 경선의 후보자가 되고자 할 때에는 해당 선관위에 등록하고, 해당 선관위는 경선에 필요한 비용과 후보자수 등을 고려하여 기탁금을 정한다.</p>	<p>한나라당의 경우 공천 후보자 심사는 2월에 구성된 시도당 공천심사위원회 심사를 거쳐 최고위원회에서 의결하였다. 공천심사위원회에서 서류심사를 통해 단수, 복수추천이 가능하였다. 단, 복수로 추천할 경우 후보면접, 토론회나 여론조사에 부치고, 원칙적으로 경선은 제한하고 있었다.</p>		<p>민주당의 구체적인 경선방법은 ① 일반국민과 후원당원으로 구성된 국민참여경선, ② 여론조사경선과 후원당원경선을 혼용한 혼합경선, ③ 일반국민과 후원당원을 대상으로 한 국민참여론조사경선, ④ 후원당원을 대상으로 한 여론조사 방식의 후원당원 여론조사경선, ⑤ 일반국민을 대상으로 한 여론조사 방식의 일반국민여론조사경선, ⑥ 후원당원을 대상으로 한 직접투표 방식의 후원당원경선, ⑦ 공직후보자격심사특별위원회, 시·도당 상무위원회, 시·도당 공직후보자추천특별위원회, 지역위원회상무위원회에 의한 위원회경선 등으로 구분된다.</p> <p>◇방식1. (국민참여경선) 국민참여경선은 당해 선거구 유권자를 대상으로 모집한 공모당원과 당해지역 모든 후원당원으로 국민참여경선선거인단을 구성하여 공직후보자 선출을 위한 선출대회에서 비밀투표에 의한 다수의 득표자를 후보자로 선출한다. 단 투표결과 1위자가 2인 이상인 때에는 중앙위원회가 1위자를 결정한다.</p>

49) 공직선거후보자추천규정 제9조 (공천심사위의 심사 등)에 의하면, ⑤공천심사위는 경선후보자 중 여성이 포함되어 있는 선거구에서 여성후보자 4위의 점수를 받은 심사결과가 나왔을 때 그 여성후보자를 3인의 경선후보자에 포함하여야 한다고 규정한다.

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
지역구 경선 후보자 추천	<p>나) 당선인 결정</p> <p>○해당 선거위는 당대경선에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정한다. 다만, 최고득표자가 2인이상인 때에는 연장자를 당선인으로 결정한다.</p> <p>○지역구기초의원은 해당 선거구의 의원정수 이내에서 유효투표의 다수를 얻은 자 순으로 당선인을 결정한다.</p> <p>○여성후보자는 그 유효투표수에 20%를 가산한다.</p> <p>다) 당선인 선포</p> <p>○당선인이 결정된 경우 해당 선거위는 지체없이 당선인을 선포한다.</p> <p>○선관위 위원장이 정당한 사유없이 개표결과 발표를 거부할 경우, 해당 선관위 재직위원 과반수 의결로써 발표자를 달리 정할 수 있다.</p>			<p>◇방식2. (혼합경선)</p> <p>혼합경선은 여론조사경선과 후원당원경선을 시행하여 1위자를 후보자로 선출한다. 후원당원경선은 당해지역 전체 후원당원을 대상으로 하거나 컴퓨터추첨 등에 의하여 후원당원선거인단을 구성하여 공직후보자 선출을 위한 선출대회를 개최 한다. 또한 여론조사경선은 다음과 같이 실시한다.</p> <p>① 여론조사는 당원 비당원 구분 없이 당해 선거구 유권자를 대상으로 실시한다.</p> <p>② 여론조사를 실시할 경우 각급 선거관리위원회는 중앙당 또는 시·도당에 여론조사의 시행을 의뢰할 수 있다.</p> <p>③ 각급 선거관리위원회가 중앙당 또는 시·도당에 여론조사의 시행을 의뢰할 경우, 공직후보자자격심사특별위원회 또는 시·도당상무위원회가 공직후보자 선출을 위한 여론조사를 실시한다. 이때 공직후보자자격심사특별위원회 또는 시·도당상무위원회는 중앙당에 여론조사를 의뢰론조사 전문기관에 의뢰하여야 한다.</p>

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
지역구 경선 후보자 추천				<p>④ 여론조사경선은 당해지역 최근 가 정용 전화번호부를 근거로 실시하 는 것을 원칙으로 하되, 휴대전화 로 실시하는 방안도 강구되어야 한 다.</p> <p>⑤ 여론조사 비용은 경선 후보자 부담 을 원칙으로 한다.</p> <p>◇방식3. (국민참여여론조사경선) 국민참여여론조사경선은 일반국민 과 후원당원을 대상으로 여론조사를 실시하고 그 결과를 공직후보자자격 심사특별위원회에 제출한다. <개정 2006.3.6></p> <p>◇방식4. (후원당원여론조사경선) 후원당원여론조사경선은 당해지역 모든 후원당원을 대상으로 하거나 적 정 규모의 표본을 추출하여 여론조사 를 실시하고 그 결과를 공직후보자자 격심사특별위원회에 제출한다. <개정 2006.3.6></p>

	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당
지역구 경선 후보자 추천				<p>◇방식5. (일반국민여론조사경선) 일반국민여론조사경선은 당해지역 모든 유권자를 대상으로 적정 규모의 표본을 추출하여 여론조사를 실시하고 그 결과를 공직후보자자격심사특별위원회에 제출한다. <개정 2006.3.6.></p> <p>◇방식6. (후원당원경선) 후원당원경선은 당해지역 모든 후원당원을 대상으로 하거나 컴퓨터추첨 등에 의한 표본단위를 추출하여 공직후보자 선출을 위한 선출대회에서 비밀투표에 의한 다수의 득표자를 후보자로 선출한다. 투표결과 1위인 자가 2인 이상인 때에는 중앙위원회가 1위자를 결정한다.</p> <p>◇방식7. (위원회경선) 위원회경선은 위원회를 소집하여 경선을 실시한다. 위원회경선의 방식 등 필요한 사항은 경선을 실시하는 당 해 위원회가 정한다.</p>

182 기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후 과제

<부록 3> 조사 설문지

2006 연구보고서-12

기초의회 선거제도의 변화가 여성의
대표성에 미치는 효과와 향후 과제
- 2006. 5. 31 지방선거를 중심으로

2006년 12월 28일 인쇄

2006년 12월 30일 발행

발행인 : 서 명 선

발행처 : 한 국 여 성 개 발 원

서울시 은평구 불광동 1-363

전화 / 02-3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화

전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 978-89-8491-174-1 93330 <정가 7,000원>

KWDI



한국여성개발원
Korean Women's Development Institute

