

## 기초의회 선거제도의 변화가 여성의 의회진출에 미친 효과성에 관한 연구: 2006년 5·31 지방선거를 중심으로

김원홍\*, 윤덕경\*\*, 김은경\*\*\*, 김은수\*\*\*\*

### 초 록

2006년 5월 31일 제4대 동시지방선거가 실시되었다. 이번 지방선거에서의 가장 큰 특징은 기초의회에 새로 정당공천제, 중선거구제, 비례대표제, 유급제가 도입되었다는 점이다. 2006년 지방선거에서 기초의회 여성의원 비율은 15.0%로 지난 지방의회의 2.2%에 비하여 6배 이상 증가하였다. 이와 관련하여 본 연구는 기초의회 선거제도의 변화가 여성의 정치적 대표성제고에 어떠한 영향을 미쳤는지를 파악하는데 주목적 있다. 아울러, 개정된 선거법이 보다 실효성을 높이기 위하여 개선되어야 할 향후 과제를 제안하고자 한다. 첫째, 정당 공천과 관련하여 전략공천의 확대 및 복수공천시 추첨제로 바꾼다. 둘째, 선거구제의 개편과 관련하여 중대선거구제 당선 보장제를 도입한다. 셋째, 예비선거운동기간의 도입과 관련하여 여성정치발전기금의 확대를 통하여 여성후보 지역구 활동비를 보전해주어야 한다.

주제어: 2006년 5월 31일 지방선거, 지방의회, 여성의 대표성, 변화된 기초  
의회선거제도의 효과성

\* 한국여성정책연구원 연구위원(책임연구자)

\*\* 한국여성정책연구원 연구위원(공동연구자)

\*\*\* 한국여성정책연구원 전문연구위원(공동연구자)

\*\*\*\* 한국여성정책연구원 위촉연구위원(공동연구자)

## I. 서론<sup>1)</sup>

2006년 5월 31일 제4대 동시지방선거가 실시되었다. 이번 지방선거가 지닌 가장 큰 변화는 기초의회에 정당공천제, 중선거구제, 비례대표제, 유급제, 예비후보제의 도입이다. 지방의회 선거제도의 개선에 대한 논의는 정치개혁 특별위원회(이하 ‘정개특위’라 함)에서 1년 이상 논의되어 왔다.<sup>2)</sup> 특히 비례대표제의 도입은 생활정치에 여성의 참여의 중요성을 강조해 온 여성계의 요구를 일부 받아들여진 것으로 보여 진다.<sup>3)</sup> 만족스럽지는 못하지만, 이러한 제도적 개선과 함께 정당들도 지방정치를 생활정치로 인식하여 지난 2002년 지방선거 때보다 보다 많은 여성들을 지역구와 비례대표제에 공천하였다. 실제 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. 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 균형발전에 저해요인일 뿐 아니라 대의

1) 본 연구는 한국여성정책연구원에서 2006년에 수행한 「기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후 과제-2006년 5·31 지방선거를 중심으로-」의 연구보고서를 바탕으로 일부 발췌하여, 수정보완한 것임을 밝혀둔다.

2) 김영태(2005), “선거제도 개선에 관한 의견진술서”, 『「공직선거및선거부정방지법 및 지방선거제도」 개선에 관한 공청회』자료집, 2005.02.16, p. 11.

3) 2006.4.26 생활자치·맑은정치 여성행동이 작성한 ‘각 정당 비례대표 선정에 관한 여성행동 의견서’.

제 민주주의 하에서 지극히 바람직하지 못하다.

이와 관련하여 생활정치의 기본 틀을 하고 있는 기초의회 선거제도의 변화와 함께 여성의 의회진출과의 관계를 살펴보는 것은 중요하다. 왜냐하면, 기초의회에 새로 도입된 정당공천제, 중선거구제, 비례대표제, 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.

이와 관련하여 본 연구에서는 개정된 공직선거법으로 인해 기초의회선거에서 얼마나 여성대표성을 확대시켰는지에 대한 효과성을 분석하는데 목적이 있다. 이를 위하여 II장에서는 먼저 변화된 기초의회 선거제도의 내용과 변화된 선거제도가 여성의 대표성에 영향을 미치는 이론적 고찰을 살펴보고, III장에서는 기초의회 선거에의 여성후보자 진출현황 및 각 정당의 여성후보 지원정책과 사례분석, IV장에서는 개정된 공직선거법이 얼마만큼 여성후보자들의 정치권 진출을 확대 양상에 영향을 끼치는지에 대해 살펴보고, V장에서 결론을 대신하여 향후 과제를 제시하고자 한다. 현재 2006년 5.31지방선거에서 선거제도의 변화가 여성의 의회진출에 미치는 영향에 관한 연구는 전무한 실정이다. 따라서 본 연구는 개정된 선거법을 중심으로 공천제 도입, 중선거구제 도입, 비례대표제 도입, 예비후보자 등록기간제, 유급제 도입 등이 여성의 정치적 대표성에 어떻게 영향을 미치고, 새로운 제도의 실효성을 높이기 위해 향후 개선되어야 할 과제는 무엇인지를 밝히는데 목적을 두고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 개정 기초의회 선거제도의 내용

2005년 8월 4일 제정 및 일부 개정된 공직선거법에서 지방선거 관련 여성의 정치적 대표성 제고와 관련한 주요 골자는 다음과 같다. ① 인터넷언론사를 통한 후보자 홍보 광고가 가능해졌다는 점, ② 선거권연령이 기존의 20세

에서 19세로 낮아졌다는 점, ③ 일정한 자격조건을 갖출 경우 외국인에게도 투표권을 부여한다는 점, ④ 광역의회와 기초의회에 유급제가 도입되었다는 점, ⑤ 기초의회까지 정당공천제가 확대되고, 기초의회에까지 비례대표제가 도입되었다는 점, ⑥ 기초의원선거에서 2~4명을 선출하는 중선거구제를 실시하였다는 점, ⑦ 예비후보자 등록 및 사전선거운동이 허용되었다는 점 ⑧ 기존의 후보자의 공약사항 등을 담은 선거공보, 소형인쇄물 두 가지의 선거 홍보물이 매 세대에 배달되었던 것이 이번부터는 선거공보 한 가지에 후보자에 관한 모든 것을 게재하여 매 세대에 배달되었다는 점, ⑨ 17대 총선과 마찬가지로 합동연설회, 정당후보자 연설회를 하지 않았다는 점 등을 주요 골자로 꼽을 수 있다.

〈표 1〉 여성후보 관련 개정된 주요 정치자금법 및 공직선거법

구 분	주 요 내 용		비 고
공직참여 확대	공직선거법 제47조제3항	정당의 후보자추천	정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원 선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 <b>추천하여야 한다</b> .
	공직선거법 제52조제1항		다만, 위반 시 등록무효사유로는 보지 아니하도록 했던 조항이 지난10월 4일에 개정되었음 자세한 내용 각주참고4)
	공직선거법 제47조제4항	정당의 후보자추천	정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30이상을 여성으로 <b>추천하도록 노력하여야 한다</b>
여성정책 개발 정치참여와 관련한 제도	정치자금법 제28조제2항	공직후보자 여성추천 보조금	경상보조금을 지급받은 정당은 그 경상보조금을 총액의 30%이상은 정책연구소에, 10% 이상은 시도당에 배분지급하며 <b>10%이상은 여성정치발전을 위해 사용하여야 한다</b> .
	정치자금법 제28조제3항		<b>여성추천보조금은 정당추천 여성후보자의 선거경비로 사용하여야 한다</b> .
	정치자금법 제29조제4호	여성추천 보조금의 용도와 사용에 대한 보조금 감액	국가가 정당에 지급한 여성추천보조금이 여성후보자의 선거경비로 사용되지 아니하고 그 외의 용도에 쓰일 경우 중앙선거관리위원회는 용도를 위반한 보조금의 <b>2배에 상당하는 금액을 회수하고 회수가 어려운 때에는 그 이후 당해 정당에 지급할 보조금에서 감액하여 지급할 수 있도록 함</b> .

(계속)

구 분	주 요 내 용		비 고
선거운동 방식의 확대	공직선거법 제60조의 2 제60조의 3	예비후보자 등록	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) <b>3호: 지역구지방의회의원선거 및 자치구·시·군의 장 선거 ⇒선거기간개시일 전 60일</b>
		예비후보자 등의 선거운동	예비후보자가 그와 함께 다니는 자 중에서 지정한 1인과 <b>예비후보자의 배우자(배우자 대신 예비후보자가 그의 직계존·비속 중에서 신고한 1인을 포함한다)</b> 는 예비후보자의 선거운동을 위하여 제1항 제2호의 규정에 따른 명함을 직접 줄 수 있다. 이 경우 <b>예비후보자의 배우자는 예비후보자의 지지를 호소할 수 있다</b>
	공직선거법 제60조제3항	명함배포를 통한 선거운동	<b>후보자 명함</b> 은 후보, 배우자 또는 직계존비속, 후보자가 지정한 1인등 <b>3인만이 나눠줄 수 있다.</b>
	공직선거법 제68조	어깨띠착용	후보자와 그 배우자, 선거사무관계자는 각 선거에 따라 달리 규정된 일정의 범위 내에서 어깨띠를 착용할 수 있도록 함 기초의원선거의 경우 배우자, 선거사무장, 선거사무원, 회계책임자에 한해 <b>어깨띠를 착용할 수 있다.</b> <b>자치구·시·군의원선거의 경우: 3인 이내</b>
선거구제의 변화	공직선거법 제26조	지방의회의원 선거구의 획정 (중선거구제 도입)	지역구자치구·시·군의회의원은 당해 선거구를 단위로 <b>2인 이상 4인이하의 범위 안에서</b> 선출하는 중선거구제를 도입한다.
	공직선거법 제47조제1항	정당의 후보자추천	정당은 선거에 있어 <b>선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있다.</b> 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.
	공직선거법 제57조의 2	당내경선의 실시	정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 <b>경선을 실시할 수 있다</b>

(계속)

- 4) 위 조항은 지난 2006년 10월 4일 개정되었다. 개정이유 및 주요내용은 다음과 같다.  
**비례대표자치구·시·군의원선거에 있어서도 비례대표시·도의원선거의 경우와 동일하게 여성 후보자 추천비율이 50퍼센트에 미달하거나 그 후보자명부의 순위 매 홀수에 여성후보자가 추천되지 아니한 때에는 그 후보자 등록을 무효로 하여 여성 정치참여의 확대와 풀뿌리 민주주의에 실질적인 생활정치가 구현될 수 있도록 하려는 것임.**

구 분	주 요 내 용		비 고
선거구제의 변화	공직선거법 제22조제4항	자치구·시·군 의회의 의원 정수 (비례 대표제 도입)	자치구·시·군의원선거에도 비례대표제를 도입하고 비례대 표구·시·군의원 정수는 자치구·시·군의원정수의 100분의 10으로 하도록 한다.
기 타	공직선거법 제79조	공개장소에서 의 연설 대답	후보자가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 2인은 선거운동기간중에 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정 견 기타 필요한 사항을 홍보하기 위하여 공개장소에서의 연 설·대답을 할 수 있다. 이 경우 후보자는 선거사무장·선거 연락소장 또는 선거사무원중에서 사회자 1인을 두어 후보 자의 소개 또는 지원연설·대답을 하게 할 수 있다. <sup>5)</sup>

위에서 언급한 개정된 선거법 중 단연 주목할 만한 내용은 기초의원의 중  
선거구제 도입에 관한 공직선거법 제26조와 기초의원에게까지 정당공천제를  
도입한 제47조, 기초의회까지 비례대표제를 도입한 제22조, 예비후보자의 사  
전선거운동과 관련한 제60조의 2, 제60조의 3이다.

## 2. 개정 기초의회 선거제도가 여성의 대표성에 미치는 영향에 관한 이론적 고찰

선거제도의 정치적 영향과 관련하여 최근 논의가 증가하고 있는 주요한  
문제 가운데 하나는 여성의 정치적 대표성 문제이다. 이와 관련하여 여기서  
는 5.31지방선거에서 변화된 선거제도가 여성의 대표성에 어떻게 영향을 미  
치는지에 대한 이론적 고찰을 시도하고, 이를 바탕으로 IV장에서 경험적 고  
찰을 시도하고자 한다.

5) 공동연설회가 폐지되었으나 위 조항에 의거 지원유세 형식으로 이번 선거에서 각 정당의 중앙  
당의 인지도 높은 정치인들이 지원연설을 함으로써 정당소속 후보들에게는 유권자들에 대한  
인물홍보에 도움이 되었으나 무소속 후보들의 경우 선거운동기간 내내 불리한 요인으로 작용  
하였음.

## 가. 정당공천제

정당 공천이 여성의 대표성에 영향을 미친 것에 대한 기존연구나 문헌은 없다. 2006년 5.31 지방선거에서 큰 화두가 되었던 것이 바로 기초의원 정당공천제의 도입이라 할 수 있다. 정당공천제와 관련하여 선거 실시 전부터 견해대립이 팽배 하였던바 정당공천제의 도입이 여성의 정치적 대표성 확대와의 연관성을 논하기 전에 간략하게 찬반론에 대한 설명을 하면 다음과 같다. 우선 찬성론의 입장은 ‘지역민원의 해결, 예산의 감시, 기초단체장의 견제 등의 지방의회의 임무를 원활히 수행하기 위해서는 정당이라는 힘을 통해 획일적으로 수행하여야 효율적이다’는 주장이 있었다. 정당 없이 의정활동에 있어서 한계가 따르며 다른 한편으로 의원 개개인의 사적 견해와 주관적 입장이 견지되는바, 이를 제어할 수 있는 객관적 기능을 정당이라는 매개체를 통하여 한다면 정책의 일관성을 유지할 수 있다는 입장을 찬성론 쪽에서는 제시하고 있다.

하지만 지방자치제의 본질에 역행하는 것이 바로 정당공천제라 주장하는 반대론의 입장 또한 이유가 있다. 기초의원은 정치적 영향력보다 지역주민의 삶을 대변해야 하는데 결코 정치논리에 의한 정당공천제는 지방자치의 본질을 왜곡하는 역할을 만든다는 점이다. 정당으로서의 역할과 가치는 인정하지만 기초의원에 있어서는 지역적 특성이 매우 강하고 그럼에도 불구하고 정당공천제는 기초의원을 정치권 아래 두고 지방의회를 중앙정치권에 예속시키는 결과로 순수하게 지역주민을 위한 의회기능을 할 수 없다는 문제를 야기 시킨다고 문제점을 제기한다. 정당공천제의 도입이 바람직한가라는 가치론적 평가는 논외로 하더라도 이하에서는 이번 정당공천제의 도입이 여성의 의회진출에 어떤 요인으로 작용하였는지에 대한 분석은 중요하다. 단지, 정당과 여성후보와 연계하여 여성의 정치참여가 보편적으로 되어가는 상황에서 정당이 여성을 훈련하고, 일정 비율 비례대표제와 지역구에 공천하도록 하는 상황에서 정당공천이 여성에게 긍정적으로 작용할 수 있는 면이 있다. 특히, 여성은 남성에 비해 조직력과 자금동원 능력에서 열세이므로 주요 정당의 공천효과는 더욱 크다고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

6) 서현진(2004), “여성의 정치참여와 17대 총선”, 2004년 한국정치학회 특별학술회의, p. 73.

## 나. 중선거구제

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.<sup>7)</sup> 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 예상할 수 있다. 중선거구제는 비교적 광범위한 지역에 기반을 둔 인물의 진출이 가능해 정당의 크기와 관계없이 공정하게 이루어 질 수 있다는 장점을 갖고 있다는 것이 일반론 이다. 또한 선거구의 당리당락을 방지 할 수 있고 선거에 관련 개입을 완화 할 수 있으며 의원의 자질을 높일 수 있다는 장점 또한 중선거구제 도입 찬성론의 근거로 제시된다. 특히 중선거구제가 소선거구제보다 여성의 의회진출 가능성을 높일 수 있는 이유로 첫째, 유권자들이 다수의 투표를 하게 될 때에는 여성에게 일종의 성(性)평등 지향적인 투표를 할 수 있다는 점, 둘째, 중선거구제에서는 같은 정당에서 2~3명 또는 그 이상의 복수 공천을 하기 때문에 후보공천의 가능성도 높아진다고 볼 수 있다는 점, 즉 소선거구제하에서 여성후보자의 공천을 특별한 경우를 제외하고는 기존의 정당이 상당히 주저하고 있으나 중선거구제에서는 여성후보자의 공천이 훨씬 쉽고, 그리기에 여성의 당선가능성도 높아진다고 보는 분석도 있다.<sup>8)</sup> 이는 다른 국가의 사례를 보면 선거구제의 선택이 곧 여성의 의회진출에 영향을 미쳤다는 점을 보여준다.

7) 김종갑(2006), 기초의회의원 선거구제, 입법정보 201호.

8) 이범준 외(1998), 「21세기 정치와 여성」, 서울: 나남문화, pp.41-43; 김지양(1999), 「정치참여 활성화에 관한 연구」, 숙명여자 대학교.



〈표 2〉 각국의 선거구제의 채택과 여성의원수의 현황

선거구제	국가명	국회구분	선거년도	총 의석수	여성의원수	비율(%)
대선거구제 정당명부식 비례대표제	스웨덴	단원	1994	349	141명	40.4
	노르웨이	단원	1993	165	65명	39.4
	네덜란드	하원	1998	150	54명	36.0
소선거구제 비례대표제	독일	하원	1994	672	176명	26.2
	일본	하원	1996	500	23명	4.6
소선거구제 다수대표제	프랑스	하원	1997	577	63명	10.9
	호주	하원	1996	148	23명	15.5
	미국	하원	1996	435	51명	11.7
	영국	하원	1997	659	120명	18.2

출처: 김원홍, 김은경(1998), 『선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보방안』, 한국여성개발원.

하지만 중·대선거구로의 전환이 꼭 여성에게 유리한 선거제도라고 평가하기에는 무리라는 반론 또한 제기되고 있다. 지나친 선거비용과 투표의 무관심, 지역적 명망도 측면에서 본다면 여성에게 더욱 불리한 선거제도가 될 수도 있다는 점을 지적하는 것이다. 특히 중선거구제가 실시되더라도 선거구획정 및 해당 지역구 의원정수의 차이, 나아가 궁극적으로는 그 나라의 정당구조와 유권자 투표경향에 따라 예상외의 결과가 나올 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다 할 수 있다.

#### 다. 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, 후보자명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 1인이 포함되도록 한 것이다. 선거제도의 정치적 영향과 관련하여 최근 논의가 증가하고

있는 주요한 문제 중의 하나는 바로 여성의 정치적 대표성 문제이다. 일반적으로 다수제 유형에 비해 비례제 유형이 여성의 정치적 대표성을 높이는데 긍정적인 제도로 여겨지고 있다. 실제로 <표 3>에 제시된 2000년 현재 전세계 168개국의 여성의회 진출 현황을 선거제도 유형별로 비교해 보면, 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 있다는 것을 알 수 있다.

물론 이러한 선거제도 기본 유형별에 따르는 여성의 정치적 대표성의 상이성은 각 선거제도의 하위 유형을 고려하는 경우 다소 복잡한 양상을 보인다. 예컨대 다수제 유형 가운데 하나인 대안투표제를 채택하고 있는 호주의 경우 여성의원의 비율이 22.4%에 다하는 반면 단기비이양식으로 의회선거를 치루는 요르단이나 바누아투의 경우 단 1명의 여성도 의회에 진출하고 있지 못하다. 또한 독립형 혼합제의 경우 여성의원의 비율 평균은 9.7%로 다수제 유형의 수준과 유사하지만, 동일한 혼합제로 분류된 연동형 혼합제의 경우 여성의원의 비율평균은 19.9%에 달한다. 그럼에도 불구하고 연동형 혼합제가 명부식 비례제와 유사한 여성의 정치적 대표성 수준을 보인다는 점을 고려해 볼 때 비례제가 여성의 정치적 진출에 긍정적인 영향을 주고 있다고 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

---

9) 김영태(2000), “선거제도의 정치적 효과에 대한 국가간 비교연구”, 한국정치학회, pp.15-20.

〈표 3〉 선거제도와 여성의 의회진출

	다수제					혼합제		비례제	
여성의원	8.7%					12.6%		15.6%	
	1위대표	블록 투표	대안 투표	2차투표	비 이양식	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%)

자료: Pippa Norris, Shared Global Database

이처럼 비례대표제의 경우도 선거방식과 정치, 경제, 사회적 변수도 동시에 감안해야 하겠지만 선거제도 가운데서 정당명부제와 비례대표제가 여성 후보 당선에 유리하다는 것은 분명한 사실이다. 왜냐하면 정당명부제 하에서는 정당마다 여성유권자의 지지를 의식하여 여성후보를 명부에 포함 시킬 것이고 정당 명부 전체에 대한 선택이므로 유권자 남성정치엘리트의 편견을 극복할 수 있기 때문이다.<sup>10)</sup>

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 ‘남녀동수 공천법’의 적용을 받았던 시의원선거의 여성의원비율은 22%~47%로 증가된 반면, 이 법의 적용을 받지 않은 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.<sup>11)</sup>

10) Pippa Norris, Politics and Sexual Equality : The Comparative Position of Women in Western Democracies (Boulder, Colorado : Lym Rienner, 1987), pp.123~131.

11) 황아란(2006), “2006년 지방선거와 여성의 정치참여: 정당의 충원을 중심으로”, 2006년 한국 정치학회 하계학술회의, p. 160.

## 라. 예비후보자 등록 및 예비후보자 선거운동의 제한적 허용

이번 5.31지방선거에서 선거운동방식의 변화로 꼽을 수 있는 것이 바로 예비후보자 등록 및 일정 기간의 선거운동의 허용일 것이다. 비례대표를 제외한 지역구지방의원선거 및 자치구·시·군의 장 선거에서 선거기간개시일 전 60일부터 제한된 범위 안에서 선거운동이 허용되는바 이는 비교적 기초의원 선거를 하는 경우 후보자를 알릴 기회가 짧다는 문제와 유권자들의 선거에 대한 무관심으로 인하여 투표율 저하를 막고, 인물선거 및 정책선거를 유도 하자는 취지에서 만들어진 제도라 할 수 있다. 물론, 이론적으로 예비선거제도의 도입이 여성의 경우도 신인이 많기 때문에 유리할 수 있다는 긍정적으로 평가 할 수 있으나 자세히 검토해보면 되려 예비후보자 등록 및 선거운동 제도가 여성후보들에게 반사적으로 불리하게 작용할 수 있는 점도 있다. 우선 남성후보의 경우 대부분이 정치 신인이기보다는 오랫동안 정당 활동을 하였거나 지역구에서의 나름대로의 꾸준한 정치활동을 해왔다는 점에서 예비후보자의 선거운동이 유권자들에게 후보 자신의 홍보를 위한 플러스 요인이 되겠지만 여성후보의 경우 지역구 기초의원의 경우 한정된 범위 안에서의 지역구 사회활동을 해왔다는 점, 튼튼한 지역적 기반이 없는 여성 정치 신인에게 제도 자체는 60일이라는 기간이 당선의 교두보를 마련하기 위한 좋은 기회라는 점은 부인할 수 없으나 이에 따른 희생이 만만치 않다는 점이다. 바로 선거자금문제와 선거운동 주체의 한정성으로 인한 선거운동의 효율성제고의 부재라는 문제점을 내포하고 있다는 점이다. 덧붙여 경선과정까지 거치게 되는 여성후보의 경우 긴 선거 레이스와 이에 따른 선거자금문제가 따를 것으로 보여 진다. 예비선거기관과 관련된 기존문헌이나 이론적 고찰은 없다. 단지, 국회도서관의 이현출 박사의 경우 신인에게 유리하다는 주장을 하고 있다.

## 마. 유급제

유급제 도입과 관련하여 여성의 대표성과 관련하여 유리한지, 불리한지에 관한 이론적 고찰은 없다. 단지, 지방의회의 전문성과 관련하여 유급제 도입

의 필요성은 일부에서 주장해 왔다. 2006년 지방선거에서 그간 지방의원에게는 의정활동비와 회의수당 등 실비만 지급함으로써 무급제였던 것을, 연봉을 지급함으로써 유급제로 전환한 것이다. 기초의원의 연봉수준은 각 시·군·구의 조례로써 정하도록 하고 있으며, 전국 기초의원 연봉책정액은 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 지역 재정을 고려할 때 ‘기초의원 연봉이 많아지면 부담이 크다’고 답변했다.<sup>12)</sup> 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 남녀를 불문하기 때문에 여성에게만 긍정적인 영향을 미친다고는 할 수는 없다. 이에 관한 논의는 IV장에서 실시하고자 한다.

### 3. 선행연구에 대한 검토

1991년 지방자치 부활 이후 지방의회는 여성의 생활과 밀접한 문제를 의제로 다룬다는 점에서 여성의 전문성을 발휘 할 수 있는 통로가 마련된 것으로 평가된다. 1990년대 이후 지방의회 여성의 정치참여에 대한 연구가 부분적으로 이루어지기 시작했다. 지방의회와 여성과 관련된 선행연구로는 본 연구와 관련하여 일반적 연구와 기초의회 선거제도의 내용을 다른 연구로 나누어 볼 수 있다. 일반적인 연구는 다음과 같다. 첫째, 정당과 관련하여 공천 및 선거제도와 관련된 대표적 연구로는 김원홍, 김민정, 이현출, 김혜영(2003), ‘지방의회 여성의원의 국회진출 확대방안’, 김해자(2002 여름), ‘지방자치와 부산여성의 정치참여’, 김형준(2006), ‘5·31 지방선거의 정치적 함의와 향후 과제’, ‘5.31 지방선거의 정치적 함의와 향후 과제’, 백영희(2005), ‘기초단체장 정당공천제의 개선방안에 관한연구’, 임혜자(2003), ‘지방자치제하에서의 여성의 정치참여 확대 방안 연구’, 연세대학교 행정대학원, 황아란. 2006.

12) 조선일보, 2006.6.12.

‘2006년 지방선거와 여성의 정치참여: 정당의 충원을 중심으로’ 등이 있다. 이들 연구의 주요부분은 한국정당제도는 정당 그 자체가 1인의 지배와 이에 충성하는 중간 보스 지배체제로 운영되는데다가 혈연, 지연, 학연 등의 연고주의가 여성의 정치참여를 저해하고 있다고 보고 있다. 따라서 유능한 여성 후보가 있다 하더라도 공천과정에서 여성은 차후의 고려 대상이 되고 있다. 또한 여성당원 수가 증가한다 하더라도 정당 고위직에 여성의 진출은 극히 저조하다고 분석하고 있다. 여성의 정치참여와 법제도와 관련된 연구로는 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’, 이기옥(2005), 2006년 지방선거 여성참여 확대를 위한 제도 개혁방안 등이 있다.

둘째, 기초의회와 관련된 연구로 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’ 등이 있다. 이들 연구의 공통된 특징으로는 정치제도의 문제점에 대해 여성의 정치진입을 유리하게 하기 위해서는 중·대선거구제와 비례대표제, 할당제 등의 도입을 촉구하고 있다.

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(시군구단위별 정당명부식 비례대표제, 중선거구남녀동반선출제) 등으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 법적·제도적 차원에서 기존 연구가 갖는 유의성에도 불구하고, 이러한 제도

적 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). 선행 연구에서 보았듯이 2006년 5.31지방선거에서 선거제도의 변화가 여성에게 미칠 수 있는 실효성에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 따라서 본 연구는 기존연구를 바탕으로 개정된 선거법을 중심으로 공천제 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.

### Ⅲ. 2006년 기초의회 여성후보 진출 현황 및 참여관찰 사례연구

#### 1. 기초의회 여성후보 진출 현황과 정당의 지원정책

2006년 제4대 동시지방선거에 출마한 여성후보는 1,411명으로 그 중 기초 의회에 출마한 여성후보는 1,141명을 차지하였다. 이들 기초의원 1,141명의 후보 중 비례대표로 출마한 여성후보는 750명이나 되는 반면 지역구 출마 여성후보의 경우 391명으로 나타난 점과, 1,141명의 후보 중 당선된 후보는 총 434명인데 그 중 지역구 기초의원으로 당선된 경우는 391명의 후보 중 107명에 불과한 반면 비례대표로 당선된 경우는 750명의 후보 중 327명으로 나타났다.

〈표 4〉 2006 5.31 지방의회 여성후보 및 당선자수 통계

기 초 의 원	후 보 자 수					
	전 체			여 성		
	합계	지역구	비례	합계	지역구	비례
	9,020	7,995	1,025	1,141	391	750
	당 선 자 수					
	전 체			여 성		
	합계	지역구	비례	합계	지역구	비례
	2,888	2513	375	<b>434</b>	<b>107</b>	<b>327</b>
	당 선 율(%) ( )은 전체후보자 및 당선자					
	여성 후보자			여성 당선자		
	합계	지역구	비례	합계	지역구	비례
	12.6 (9,020)	4.9 (7,995)	73.2 (1,025)	<b>15.0</b> <b>(2,888)</b>	<b>4.3</b> <b>(2,513)</b>	<b>87.2</b> <b>(375)</b>

기초의회의 경우 정당별 여성당선자 현황은, 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 107명중 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 가장 많은 여성후보를 공천한 정당은 민주노동당이었다.

전반적으로 2006년 지방선거에서 기초의회는 2002년 선거보다 여성후보자가 수적으로 증가했으나, 각 정당은 지역구 여성후보 공천 30%를 제대로 지키지 않아 기초의회 지역구 여성후보의 비율은 4.9%에 머물렀다. 여성당



선자는 2002년 선거때, 기초의회 지역구 77명에서 107명으로 조금 증가했을 뿐이다. 다만, 2006년 선거에서 새로 도입된 기초의회 비례대표제를 통해 전체적인 여성의원의 비율이 높아졌다. 한편, 무소속 후보자가 92명으로 기초 의회에 정당공천제가 도입되었음에도 불구하고 많은 수가 출마하였으나 거의 당선되지 못하였다.

각 정당이 여성후보를 위하여 취한 정책으로는 열린우리당의 경우, “지방 자치, 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 12억정도 되는데, 이는 후보교육 등 사업비로 활용하였다. 그리고 선거 시에는 선거보조금과 여성정치발전기금, 여성추천보조금중 일부를 여성 후보 지원금으로 활용하였는데, 광역자치단체장 여성후보의 경우 1억원, 기초자치단체장 여성후보 1천 3백만원, 광역의회 여성후보 700만원, 기초의회 여성후보 400만원을 주었다. 그리고 선거기간 중 수도권 여성후보 지원을 위한 ‘행복을동팀’을 조직하여, 여성후보를 지원해 주었다.

한나라당의 경우, 2006년 5·31 지방선거 이전 2월 9일 여성공천 확대관련 기자회견을 통해 공천관련 당규 개정과 공천심사위원회 심사과정에 있어서 8가지 사항 관철을 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 홈페이지를 운영하였고, 중앙여성위원장이 전국을 순회하며 선거운동기간 중 여성후보 지원활동을 전개하였다.

민주노동당의 경우, 기초의회 지역구에 여성후보를 30%이상 공천한 지역 위원회의 여성후보에게는 약 200만원씩 지원하였고, 나머지 지역의 여성후보에게 100만원씩 중앙당 차원에서 약 2억2천만원을 지원하였다. 아울러, 3-4인 나오는 선거구를 전략선거구로 정하여 여성에게 우선 공천하도록 하였다. 민주노동당은 2006년 지방선거를 앞두고 여성정치인 발굴과 육성을 위

한 교육(여성지도자학교 운영, 여성놀이문화학교 운영, 광역 시도당 지방여성 정치학교 운영, 여성정치학교, 여성농민, 여성노동자 정치학교, 지방선거 여성후보학교)과 지역정치활성화를 위한 지역여성정치활성화 프로젝트 공모사업 추진, 성평등기획단 운영 및 성 평등 의무교육 지원, 여성관련 정책개발비를 지원하였다.

민주당의 경우, 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 멘토 역할을 해준 정도이다.

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 장애요소로 남아 있었다.

## 2. 기초의회 선거제도의 변화에 따른 참여관찰 사례연구

한국여성개발원에서는 2006년 지방선거에서 선거운동기간 중 서울·인천, 경기지역을 중심으로 총11명의 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·인천지역은 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 5〉 5.31 지방선거 참여관찰 사례의 유형

지 역	유형별 구분	소속정당	후보자 <sup>13)</sup>	지역구	선거구 의원정수	출마 후보	당선결과 (순위, 득표율) <sup>14)</sup>	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	
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	

선거결과 열린우리당의 서정순 후보를 제외하고는 선거경험이 있는 후보들 모두가 당선되었다. 당선된 후보는 11명중 4명으로서 열린우리당 소속이 3명이고 한나라당 소속의원이 1명이었는데 열린우리당 후보들의 경우 중선

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

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

거구제의 도입에 따른 지역구 의원정수의 증가로 인해 모두 2위를 함으로써 의회에 진출할 수 있었다고 보여 진다. 전체적으로 이번 2006년 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 2006년 지방선거에서 기초의원의 경우 한나라당이 당선된 여성의원의 63.6%를 차지하였다.

하지만 위의 참여관찰 사례와 달리 이번 지방선거에서 한나라당 소속 여성후보들의 당선확률이 높았으며 열린우리당의 경우 중선거제 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, 열린우리당 최화자 후보가 2위로 당선하였다. 현역의원이 없는 지역에서는 열린우리당 장우윤 후보를 제외한 나머지 후보들은 모두 낙선하였다.

경기지역 관찰사례 중 도농복합지역에서 한나라당의 안정욱 후보를 제외한 다른 후보들은 낙선하였다. 안정욱 후보가 당선될 수 있었던 요인은 꾸준한 지역활동과 선거운동경험이 있었기에 가능했을 것이라 판단된다.

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

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, 민주노동당 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. 군소정당의 의회진출 기회를 늘리기 위해 도입한 중선거구제가 취지와 달리 이러한 부작용들이 발생한 것이다. 다시 말해, 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 원천봉쇄한 것이다.

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 당선요인의 첫 번째를 꼽으라면 해당 정당의 지지도라고 볼 수밖에 없다. 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 부인할 수 없을 것이다.

결론적으로 여성후보들의 낙선요인으로 꼽을 수 있는 것은 첫째, 선거운동 경험의 부재, 둘째, 정당공천제로 인한 낮은 인지도가 형성되어 있는 군소정당 후보들의 낙선, 복수공천에 따른 기호배정의 불합리함으로 인한 낙선과 무관심한 유권자들의 선거문화 또한 아무리 인물선거, 정책선거를 지향한다고 하여도 결국 정당중심의 투표행태로 나아갔기에 낙선될 수밖에 없었다.

## IV. 기초의회 선거제도의 변화에 따른 여성의 의회진출 효과성

앞서 살펴 본 바와 같이 여성이 정치적 대표성을 확대하기 위한 여건이 부족한 현실임에도 불구하고 2006년 이후로 변화된 선거제도는 여성이 정치권으로 진출하는데 적지 않은 도움을 주고 있다. 개정 선거제도가 여성의 대표성에 미친 효과성을 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 정당공천제 도입과 여성의 의회진출 효과성

2006년 5·31 선거에서 기초의회 지역구에 출마한 여성후보는 총 390명 중 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 여성의원원은 107명으로 당별로는 한나라당 61명, 열린우리당 21명, 민주노동당 15명, 민주당 7명, 무소속3명 순으로 민주노동당이 여성후보를 가장 많이 공천했음에도 불구하고 당선된 인원이 많지 않은 것으로 보아 1, 2당의 공천을 받은 것이 유리하게 나타났다. 정당에서만 추천할 수 있는 비례대표제의 경우 여성후보가 750명 공천되었고, 이중 327명이 당선되어 지역구 및 비례대표포함한 기초의회 여성의원 비율이 15%로서, 내천제를 실시하였던 2002년 지방선거의 여성의원 비율의 2.2%에 비하여 6.8배 정도 늘어난 점은 바람직한 현상이다.

김원홍, 윤덕경, 김은경, 김은수(2006)의 ‘기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후과제’ 연구에서 실시한 남녀유권자 대상 조사에서 여성후보에 투표하면서 가장 많이 고려한 사항이 무엇이라는 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 선

택하는데 있어서 중요한 기준이 되기 때문이다.<sup>15)</sup> 단지, 이번 선거가 정책선거나 인물선거가 아닌 현 정부에 대한 중간 평가적 투표였다는 점<sup>16)</sup>과 여전히 지역정당의 한계에 머물고 있었다는 비판의 여지는 있다.

〈표 6〉 기초의원 지역구의원예 투표한 정당에 관한 설문조사

	남 성		여 성		합 계	
	지역구	비례대표	지역구	비례대표	지역구	비례대표
열린우리당후보	18.7%	17.3%	16.5%	18.3%	17.5%	17.8%
한나라당 후보	58.5%	59.3%	61.2%	62.4%	60.0%	61.0%
민주당 후보	11.6%	12.6%	10.2%	10.5%	10.8%	11.5%
민주노동당후보	5.1%	5.5%	4.9%	4.7%	5.0%	5.1%
국민중심당후보	0%	0%	0.2%	0.4%	0.1%	0.2%
기타 정당 후보	0.3%	2.0%	0.6%	1.3%	0.5%	1.6%
무소속 후보	4.6%		4.7%		4.6%	
기권	1.3%	3.3%	1.7%	2.4%	1.5%	2.8%
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%

〈표 7〉 기초의원 지역구 후보를 투표하면서 가장 많이 고려한 사항

	남 성	여 성	합 계
소속정당	46.5%	50.4%	48.6%
인물	27.1%	25.6%	26.3%
정책	25.2%	22.3%	23.6%
기타	1.2%	1.7%	1.5%
합계	100%	100%	100%

15) 엄태석(2002), “한국 지방자치의 현실과 지방선거의 의미”, 기독교사상 제46권 제7호 통권 532호 참고.

16) 김형준(2006), “5·31지방선거의 정치적 함의와 향후과제”, 『5·31 지방선거의 정치적 함의와 향후 과제』, 한국여성정치문화연구소 토론회.(2006년 6월 15일) 참고.

그리고 본 연구에서 당선에 미친 제도적 요인에 대한 유권자 결과인데 기초의회 선거제도 변화된 요인 중 여성후보의 당선에 영향을 미친 요인이 무엇이라 생각하는지에 대한 질문에 정당공천제의 도입에 최우선순위를 두었던 점은 이번 선거에 정당공천제가 여성의 의회진출에 큰 요인으로 작용하였다는 점을 증명해준다 할 것이다.

〈표 8〉 5.31 지방선거 당선에 영향을 미친 요인

	당 선 지 역			낙 선 지 역		
	남	여	전 체	남	여	전 체
정당공천제 도입	33.9%	25.8%	29.5%	46.5%	28.0%	36.5%
중선거구제 도입	19.6%	13.7%	16.4%	21.4%	12.2%	16.4%
예비후보제 도입	15.5%	10.7%	12.9%	10.2%	11.8%	11.1%
유급제 도입	7.8%	6.2%	6.9%	12.1%	14.6%	13.4%
비례대표제 도입	24.5%	20.6%	22.4%	25.6%	17.7%	21.3%

그렇지만, 주요정당의 공천에서 배제된 후보들이나 처음부터 무소속으로 출마를 결심한 여성후보들, 그리고 군소정당 후보들에게는 정치입문의 기회가 제대로 제공되지 못한 점은 정당공천제 도입만의 문제라기보다는 이번 개정된 중선거구제의 선거구 획정의 문제가 복합적으로 작용하였다고 보아야 할 것이다. 2006년 지방의회 주요정당의 여성 공천자 및 당선자 현황은 <표 9>와 같다.



〈표 9〉 주요정당의 2006년 5.31 지방선거 여성 공천자 및 당선자 현황

(단위: 명)

	각 정당 여성 공천자수					각 정당 여성 당선자 수				
	광역의원		기초의원		합계	광역의원		기초의원		합계
	지역구	비례	지역구	비례		지역구	비례	지역구	비례	
열린우리당	22	35	53	241	351	0	15	21	86	122
한나라당	33	42	90	308	473	29	23	61	188	301
민주당	10	19	25	71	125	1	7	7	30	45
민주노동당	16	26	126	107	275	0	10	15	14	39
국민중심당	3	14	4	23	44	1	2	0	9	12
무소속	23		92		115	0		3		3
총 계	107	136	390	750	1,383	31	57	107	327	522

## 2. 중선거구제 도입과 여성의 당선율 변화

중선거구제의 도입시 여성의 당선가능성이 커진다는 장점에도 불구하고 문제점으로 지적되는 부분들이 있다. 어떠한 측면에서는 중선거구제로의 전환이 꼭 여성에게 유리한 선거제도라고 평가하기에는 무리라는 반론이 제기될 수도 있다. 지나친 선거비용과 후보자 난립으로 인한 유권자들의 무관심, 지역적 명망도 측면에서 본다면 여성에게 더욱 불리한 선거제도가 될 수 있다는 점을 지적하는 것이다. 이처럼 중선거구제에 대한 찬반논의가 있다.<sup>17)</sup> 찬성의 입장으로는 첫째, 지난 2006년 5·31 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

17) 김원홍 외(2006), “기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후과제 -2006.5.31 지방선거를 중심으로”, 한국여성개발원, pp. 157~169의 토론내용 참고.

보고 투표하는 성향이 증가하게 된다는 점, 둘째, 선거구가 넓어지면서 선거 비용이 많이 든다는 점, 셋째, 한 지역구에서 여러 명의 의원이 당선되기 때문에 지역의 대표성이 불분명하게 되어 의원의 의정 활동 및 지역구 활동에 있어서 중복되는 낭비성이 발견된다는 점 등이다.

이러한 논란이 있는 상황에서 앞의 참여관찰사례를 통해 본 중선거구제의 효과성을 분석해보면, 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, 지난 2006년에는 여성후보자 390명 중 여성당선자가 107명으로 전체 당선율은 27.4%로 나타나 예전에 비해 저조하였다. 이는 중선거구제가 되면 여성의 정치참여 증가에 유리하게 작용할 것이라 주장하는 이론과 주장에 반대되는 결과인 것이다. 그러나 2006년 기초의회 선거에서 1순위로 당선된 여성후보는 47명으로 당선율 12.0%였으나, 2등 이하 당선율은 59명으로 15.1%를 차지하여 중선거구제를 실시함으로써 인해 여성후보가 당선될 수 있는 제도적 가능성은 다소 커졌다고 볼 수 있다.

이처럼 중선거구제가 반드시 여성한테 유리하게 작용한다고 단정 지을 수 없는 점이 본 연구의 참여관찰 사례에서도 보여 졌다. 여성후보에게 유리하지 않은 이유는 첫째, 중선거구제하에서 선거구의 범위가 넓어짐에 따라 오히려 소선거구제보다 여성에게 더 힘든 환경을 제공하였다는 점과, 둘째, 2006년 지방선거에서 선거구 획정과정에서 중선거구제의 기본적 도입취지가 퇴색하였다는 점이다. 중선거구제의 도입취지가 한 선거구에서 여러 군소정당이 진입하여 의회에 다양한 이해세력을 만들어 견제와 균형이란 대의민주주의 원리를 실현하는데 있다고 볼 수 있음에도 불구하고, 이번에 도입된 중선거구제의 의원정수가 처음 예상했던 바와 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 관

철하지도 못한 채 낙선한 경우가 많았던 점은 분명 문제가 있다 할 것이다. 특히나 2006년 지방선거처럼 광역·기초단체장, 광역·기초의원 및 비례대표 까지 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 흠집내기 식의 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.

남녀유권자들은 중선거구제의 도입에 관해 조사대상의 50%가 중선거구제에 대해 잘 모르거나 전혀 모르고 있다고 응답하여,<sup>18)</sup> 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.

18) 김원홍 외(2006), 앞의 글, p.74, ‘<표 IV-4> 성별 기초의회 개정 선거법 인지도’ 참고.

하지만 앞의 중선거구제의 의원정수가 2인이 대부분을 차지하는 우리나라 현행 선거법 아래에서는 선거구를 2인선거구로 하느냐, 3인 또는 4인 선거구로 하느냐와 같은 선거구 결정의 문제는 군소정당과 무소속후보 및 여성 정치신인에게는 선거구 분할에 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 정당중심의 투표성향이 크게 작용하는 현실 하에서 3, 4위 당선의 의미는 더욱 클 수밖에 없다는 점을 반영해야 할 것이다.<sup>19)</sup>

〈표 10〉 전국 기초의원선거구 의원정수<sup>20)</sup>

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

국회내 열린우리당의 김혁규 의원은 동료의원 공동발의로 기초의회 공천제를 폐지하면서, 전체 의석수의 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 공동 발의하여, “남녀동반선출제”를 제안한 상태이나, 남성의원들의 협조가 미비하여 법안이 소멸될 위기에 있다. 결국, 이를 해결하기 위해서는 제도적으로 한 선거구에서 4인이상 선출하는 중대선거구

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

20) 김종갑, 입법정보 201호 p.4 기초의회의원 선거구제, 2006.

당선보장제를 도입하는 것이 위헌성시비 논란을 축소하고 여성의 정치적 대표성제고와 관련하여 보다 긍정적으로 작용할 것으로 판단된다. 중대선거구 당선보장제에 의하면 기초자치단체를 한 선거구로 하는 대선선거구제를 채택할 경우 30%를 여성전용으로 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 자질을 담보하기 어렵다는 한계와 함께 중대선거구제로의 전환과 함께 의석이 줄어들 경우, 기득권자와 남성의원들에 의한 역차별 논란제기 가능성이 있지만, 가장 합리적인 안으로 보인다.

### 3. 비례대표제의 도입과 여성의 의회진출과의 연관성

5·31 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 제47조 제3항은 단순한 권고조항이 아닌 강행규정화 함으로써 2006년 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.

실제로 2006년 5·31 선거결과에서 여성당선자의 비율에 있어서 비례대표제를 통한 당선자 비율이 압도적이라는 점은 비례대표제가 여성의 의회진출에 크게 기여해주는 것임을 증명해 준다 할 것이다. 비례대표선거에 있어서 여성후보자추천제를 도입하여 후보자중 100분의 50이상을 여성으로 추천하되, 후보자 명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 1인이 포함되도록 한 것

이다. 비례대표제 도입을 통해 여성후보자를 50%이상 추천하도록 한 것과 홀수 순위를 여성으로 하도록 한 것은 여성의 기초의회 진출에 상당히 큰 역할을 할 것으로 보인다. 이에 대하여 각 당별로 비례대표 후보 공천한 사례와 당선비율을 보면, 열린우리당의 경우 여성후보 홀수순번 부여가 제대로 지켜지지 않았고 특정지역에서는 ‘1번’에 남성을 공천하기도 했다. 기초의회의 경우 비례대표전체 후보 241명을 공천하였고, 이중 86명(35.1%)이 당선되었다. 한나라당의 경우 위와 같은 원칙을 지켜 공천하였는데 기초의회의 경우 여성은 308명(71.6%)을 공천하였고, 이 중 188명(61%)이 당선되었다. 민주당의 경우 기초비례의 경우 여성후보의 부재 등 불가피한 상황으로 남성이 홀수순번에 배치되는 경우가 많았다. 따라서 비례대표 공천자수 71명 중 30명(42.3%)이 당선되었다. 민주노동당은 후보자 선출에 있어 비례대표제의 경우 당원의 투표로 결정되었고 위의 사항이 잘 지켜졌으며 107명 중 14명(13%)이 당선되었다. 이를 통해 알 수 있는 바와 같이 한나라당이 가장 높은 비율의 당선결과를 가져왔으며, 정당 가운데 지역구에 가장 많은 후보를 공천한 정당이 민주노동당이었음에도 불구하고 다른 당에 비해 당선율이 현저히 낮다는 점은 비례대표제를 통한 공천이 여성 기초의원 당선과 비례하지 않는 것으로 확인되었다. 주요 정당의 지방의회 여성 비례대표의 총 당선율은 43.6%이지만, 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 2006년 선거에 여성의 정치참여를 확대시킨 것은 비례대표 50% 여성할당이 결정적으로 작용한 것이다. 따라서 지역구 여성 30% 공천을 권고하는 수준의 규정을 좀 더 구속력 있고 실효성 있게 할 수 있는 제도가 도입되어야 할 것이다.

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 후보자중 100분의 50이상을 여성으로 추천하되, 후보자명부의 순위에 따라 홀수 순위마다 여성 1인이 포함되도록 한다고 규정한 공직선거법 제47조제3항<sup>21)</sup>은 분명 이번 5.31 지방선거에서 여성의 의회진출에 기여한 바가 크다. 실제 선거결과에서 비례대표제 당선자에 여성비율이 압도적이라는 점은 그것을 증명해준다 할 것이다.

〈표 11〉 2006년 5.31 지방선거 여성 당선자 현황

(단위 : 명)

		당 선 자 수					
		전 체			여 성		
		합 계	지역구	비례	합 계	지역구	비례
전국	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%)

21) 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.

현재 정당법에 비례대표직 50%를 여성에게 할당하도록 규정하고 있으나 비례대표 의석정수가 전체의석의 12.9%(375/2888\*100)에 불과해 결과적으로 미약한 수준에 불과하다 할 수 있다. 특히나 정당명부식 비례대표제를 활용하고 있는 상황에서 정당의 표를 대표하기에는 적은 숫자이며, 소수정당과 여성 및 소외그룹의 진입과 정책선거를 발전시키기 위해서는 비례대표직의 확대가 바람직하다 할 수 있다.

국회의원의 비례대표 비율은 299명중 56명으로서 19%를 차지하고 있어, 지방의회의 경우도 최소한 국회의원 선거와 형평성이 맞도록 비례대표 정수를 확대하는 것이 모색되어야 한다고 본다. 강제할당조항의 실시로 인하여 무임승차를 하려는 문제점은 거시적으로 보았을 때 여성의 정치참여를 퇴행시키는 결과를 가져올 수 있음을 주의해야 할 것이다. 따라서 양적 증가와 병행하여 자질 있는 후보가 비례후보에 선정되도록 비례대표 후보 선정과정의 민주성과 투명성을 높이기 위한 조치 또한 수반되어야 한다.

덧붙여 선출직 기초의원의 경우 비례대표처럼 강제조항이 아닌 단순한 권고조항에 불과하여 이를 현실화시키는 것도 문제점으로 지적된다 할 것이다. 위의 표를 보면 알 수 있듯이 기초의원의 경우 2,513명의 지역구 선출직 당선자중 여성이 차지하는 비율이 107명에 불과한 점은 결국 이번 선거에 여성의 정치참여를 확대시킨 것은 비례대표 50% 강제할당에 따른 비례대표 여성후보 증가란 반사적 이득일 뿐 여전히 선출직의 경우 여성의 정치참여를 확보할 수 있는 좀 더 구속력 있고 실효성 있는 제도가 도입되어야 한다고 본다.

#### 4. 예비후보자 등록 및 예비후보자의 선거운동 제한적 허용의 효과성

예비후보자 등록 및 일정 기간의 선거운동의 허용 조항은 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.



참여관찰을 통해 보았듯이 여성후보들 중 초선후보가 많았는데, 11명의 참여관찰 후보 중 당선된 4명의 경우 평소부터 지역에서 자기 나름대로의 선거전략을 수립하여 열심히 운동한 사람들이다. 그렇지만 이들의 애로점으로는 예비선거운동기간이 신인이 많은 여성후보를 알리는 데는 바람직하지만, 경비면에서는 애로점을 한결 같이 호소하였다. 여성후보의 경우 남성후보에 비하여 대체로 자금이 취약한 상태에서 60일의 예비선거기간을 치르기가 만만치 않다. 덧붙여 경선과정까지 거치게 되는 여성후보의 경우 긴 선거레이스와 이에 따른 선거자금문제는 악재로 작용할 수밖에 없다. 이의 극복방안의 마련이 필요하다. 즉, 예비선거기간의 도입이 여성후보에게 유리는 하나 경비를 지원해주는 대책마련이 요구되는 것이다.

## 5. 유급제의 도입과 여성의 대표성 제고와의 연관성

유급제의 도입의 근본 취지는 지방의회 의원의 전문성의 확보와 관련하여서이다. 그러나 유급제는 정치훈련 경험이 많은 남성보좌관 등의 지방선거참여를 함께 유발하면서 선거과정에서 여성후보의 경쟁력을 위협하는 요소가 될 것이라는 우려가 선거전에 제기되었다. 이 같은 우려는 참여관찰과 정당관계자와의 집담회에서 그대로 나타났다.

실제, 한국여성정책연구원이 2006년 10월 17일 전문가 집단토론회에서 나온 내용은 다음과 같다.

“지방의회 연봉은 언론보도로 6,000~7,000만원 공식화되었다. 유급제의 취지는 자기 사업관련 이권개입을 막기 위한 제도이다. 연봉이 어느 정도 유지되도록 제도화되든지, 유권자들에게 월급을 받게 되는 정당성을 요구하게 되는 일이 발생하므로, 지방의원들에게 보좌관제도 등 경쟁력을 위한 작업에 지원이 필요하다. 국회의원은 지방의원에게 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 의원외 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 투표행태에서도 그대로 반영되어, 궁극적으로 여성후보에게 불리하게 작용한 것이다. 2006년 기초의회 출마자의 학력을 보아도 여성후보가 훨씬 높은 학력을 갖추고 있음에도 불구하고, 이같은 현상을 보이는 것은 일반 유권자들의 여성정치인에 대한 인식이 아직까지 낮다는 것을 반증해주고 있다. 결국, 유급제는 여성의 정치참여에 장애요소로 작용하는 것으로 나타났다.

## V. 결 론

이상 선거제도가 여성의 정치적 대표성제고에 어떠한 영향을 미쳤는지 개 정된 관련 공직선거법 조항을 중심으로 살펴보았다. 그 결과 정당공천제의 경우 비례대표제는 물론이거니와 지역구에서도 유리한 것으로 나타났다. 지역 구에 있어 중선거구제의 경우 2002년 소선거구제 당시보다 1위를 차지한 여 성당선율은 낮으나, 2, 3위로 당선되는 경우 여성에게 유리하게 작용하고 있 었다. 비례대표제의 경우도 긍정적인 효과가 컸다. 단지, 비례대표제의 의원 정수가 적은 것이 문제점으로 지적되었다. 60일간의 예비선거운동기간의 경 우도 신인이 많은 여성에게 유리하게 작용할 수 있으나, 경비면에 취약한 여 성후보에게 불리하게 작용하는 것으로 나타났다. 유급제의 경우 여성후보의 학력이 높음에도 불구하고, 후보자간 경쟁을 강화하여 여성에게 불리하게 작 용하는 것으로 나타났다.

따라서, 개정된 선거법이 보다 실효성을 높이기 위하여 개선되어야 할 향 후 과제를 제안하고자 한다.

첫째, 정당 공천과 관련하여 전략공천의 확대이다.

2006년 지방선거에서 선거구제가 여성의원원의 증가와 관련하여 연관성이 가장 큰 것으로는 공천제의 도입으로 보인다. 정당들은 근본적으로 여성후보 공천을 의무화하는 제도를 만들고, 이를 뒷받침하는 선거제도의 개편이 요구

된다. 여성의 정치참여 확대를 위해서는 정당의 역할이 큰데 향후 지역구 여성공천할당제의 의무화, 여성인력뱅크 설치, 공천심사위원회에 여성참여 확대를 위한 장치를 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 선거구제의 개편과 관련하여 중대선거구제 당선보장제 및 복수공천시 추천제로 바꾼다. 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 이루어져왔다. 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, 2006년 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 대표성 제고와 관련하여 보다 긍정적으로 작용할 것으로 판단된다. 아울러, 현재 같은 당에서 2인 이상의 후보를 낼 경우 이름순으로 가, 나를 정하는데, 추천방식으로 바꾸는 방식이 요구된다.

셋째, 예비 선거운동기간의 도입과 관련하여 여성정치발전기금의 확대를 통하여 여성후보 지역구 활동비를 보전해주어야 한다. 2006년 5.31지방선거에서 선거운동방식의 변화로 꼽을 수 있는 것이 바로 예비후보자 등록 및 일정 기간의 선거운동의 허용일 것이다. 비례대표를 제외한 지역구지방의원선거 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. 이의 개선을 위하여 정당차원에서 여성정치발전기금을 확보하여 여성후보의 선거비용으로 보전해 주는 것이 바람직하겠다. 왜냐하면, 유권자들의 경우 선출요인으로 고려하는 것중의 하나가 인지도이다. 향후 여성후보들이 지역구에서 경쟁력을 가지도록 하

기 위하여 정당들은 여성후보 선거비용과 관련하여 현재 국고보조금중 10%를 여성정치발전기금으로 사용하도록 되어있는 것을 20% 수준으로 확대하는 방법을 모색하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김영태(2002). 선거제도의 정치적 효과에 대한 국가간 비교연구. 한국정치학회.  
\_\_\_\_\_(2005). 선거제도 개선에 관한 의견진술서. ‘공직선거및선거부정방지법 및 지방선거제도’ 개선에 관한 공청회. 자료집. 2005.02.16.  
2006.4.26 생활자치·맑은정치 여성행동이 작성한 ‘각 정당 비례대표 선정에 관한 여성행동 의견서’.
- 국회정치개혁협의회(2005). “정기관계법 개정에 관한 간담회” 자료집, 2005.4.8: “지방선거 대비 제도개선 관련 여성단체 활동” 자료집.
- 김원홍, 윤덕경, 김은경, 김은수(2006). 기초의회 선거제도의 변화가 여성의 대표성에 미치는 효과와 향후과제-2006.5.31 지방선거를 중심으로, 한국여성개발원.
- 김원홍, 김은경(1998). 선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보방안, 한국여성개발원.
- 김원홍, 김민정, 이현출, 김혜영(2003). 지방의회 여성의원의 국회진출 확대방안. 국회 여성특별위원회.
- 김종갑(2006). “기초의회의원 선거구제”. 입법정보. 201호.
- 김해자(2002 여름). 지방자치와 부산여성의 정치참여, 한국지역사회연구소.
- 김형준(2006). 5·31 지방선거의 정치적 함의와 향후 과제. 한국여성정치문화연구소 토론회(2006년 6월 15일).
- 백영희(2005). 기초단체장 정당공천제의 개선방안에 관한연구. 경희대학교 행정대학원.
- 서현진(2004). 여성의 정치참여와 17대 총선. 2004년 한국정치학회 특별학술회의.
- 엄태석(2002). 한국 지방자치의 현실과 지방선거의 의미. 기독교사상 제46권 제7호 통권 532호.
- 이기옥(2005). 2006년 지방선거 여성참여 확대를 위한 제도 개혁방안. 지방자치 통권 202호.
- 이범준 외(1998). 21세기 정치와 여성. 서울: 나남문화.

- 이일희(1998). 지방의회 선거제도 개선방안에 관한 연구. 인천대학교 행정대학원.
- 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.
- 황아란(2006). 2006년 지방선거와 여성의 정치참여: 정당의 충원을 중심으로. 2006년 한국정치학회 하계학술회의.
- 조선일보, 2006.6.12.
- Pippa Norris, Politics and Sexual Equality : The Comparative Position of Women in Western Democracies (Boulder, Colorado : Lyn Rienner, 1987).

## **A Study on the Effectiveness of the Change of Election System in the Assembly at the Base on Women's Advance into Basic Local Assembly: Based on 5.31 Local Election in 2006**

WonHong Kim\*

DeukKyoung Yoon\*\*

EunKyoung Kim\*\*\*

EunSoo Kim\*\*\*\*

The 4th local election was held on May 31th in 2006. The biggest characteristics of the local election was that new systems such as party nomination of the assembly candidates, the medium constituency system, the system of proportional representation, and paid system for the elected were induced into the assembly at the base. The percentage of women assemblymen at the assembly at the base in 2006 was 15%, which increased six times more than 2.2% of women assemblymen at last election. Related to the fact above, this study mainly aimed to investigate what effects of the changed system in the assembly at the base on women's political representation. In addition, this study suggested future studies to increase the practicality of the revised election system. Firstly, strategic party nomination of the assembly should be expanded in relation to party nomination of the assembly as well as lottery system should be induced when multiple candidates get nomination of party. Secondly, women's being elected should be assured in a medium and large consistency system in relation to the change of consistency system. Thirdly, activity cost of women candidates should

---

\* Fellow, KWDI

\* Fellow, KWDI

\* Senior Researcher, KWDI

\* Guest Researcher

be paid through increase of women's political development fund, in relation to inducement of preliminary election campaign period.

**Key Word:** 5.31 Local Election in 2006, Local Council Elections, Political Representation of Women, Effectiveness of the Changed System in the Local Basic Assembly