

정당의 여성공천할당제 활성화 방안¹⁾

김 원 홍 (연구위원)

김 혜 영 (전문연구원)

김 은 경 (연구원)

<목 차>

- I. 서론
- II. 정당의 여성공천할당제 현황 및 문제점
- III. 정당의 여성공천할당제 실효성확보를 위한 전문가 의견조사 결과
- IV. 정당의 여성공천할당제 관련 주요 외국사례
- V. 정당의 여성공천할당제 확보방안

I. 서 론

A. 연구의 필요성 및 목적

2002년 7월 현재 국민의 대표로서 여성의 정치참여는 국회가 5.9%(16명), 기초자치단체장 0.8%(2명), 광역의회 9.2%(63명), 기초의회 2.2%(77명)로 전 세계 국회의원 평균비율 14.8%에 전혀 미치지 못하는 상황이다. 그나마 2000년 제16대 총선에서 여성의원 비율이 지난 번 제15대 총선 당시의 여성국회의원 비율 3.0%에 비하여 거의 두 배 가까이 늘어난 것은 16대 총선을 앞두고 정치권에서 정당법에 비례대표제 여성공천할당 30%를 명문화하였고, 정당들도 과거의 어느 때보다 여성들을 지역구에 많이 공천하고, 유권자들도 여성정치인에 대한 인식이 많이 긍정적으로 바뀌어 여성후보들을 지지해준 데서 비롯된 것이라 할 수 있다. 그런데 문제점은 제16대 총선에서 비례대표제 여성공천할당 30%를 정당법에

1)

1) 이 논문은 2002년 연구보고서 210-6 「정당의 여성공천할당제 활성화 방안」에서 발췌·요약한 것임

도입하였고, 대부분의 정당들은 당헌·당규에 의무규정을 두지 않은 상태에서 전국구 비례대표제 30%를 공약으로 제시하였으나, 실제 비례대표제 30% 약속을 지킨 정당은 한 정당만이였다. 현재 우리나라의 정당법 비례대표제 여성공천할당 30%는 법적으로 명시한 상황이나 의무규정이나 이를 어길 시 제재조치가 없는 상황이다.

아울러 금년 3월 여야간은 정당법 제31조에 광역의회 비례대표제 50%를 도입하면서 2인중에 1인은 반드시 여성으로 추천하도록 하였다. 그러한 결과 금년 6월 13일 실시했던 제3차 동시지방선거에서 광역의회 여성의원 비율은 9.2%로 늘어나는데 많은 영향을 미쳤다. 그리고 지역구 여성후보 30% 공천할당제를 노력사항으로 도입하였다. 그런데 문제점은 지역구 여성후보 30% 공천할당제를 노력사항으로 도입하였음에도 불구하고, 정당들은 후보공천에 있어 경선제를 도입하여 여성들은 공천과정에서부터 불리하게 작용되어, 지방선거에 나서는 여성후보들의 숫자가 당초 기대했던 것에 전혀 못 미치게 되었다.

여성의 정치적 대표성을 정치관련법이나 선거제도에 보장하는 일은 여성의 정치참여를 확대하기 위한 노력으로 전 세계의 보편적인 방법으로 확산되고 있는 추세이다. 아울러 정당공천에 있어서도 여성들에게 우선적으로 공천권을 부여하거나 당선가능성이 높은 지역에 여성후보를 많이 공천하고 있는 상황이다. 실제, 프랑스의 경우 여성의 정치참여가 확대되어야 국가발전이 가능하다는 인식하에 2001년에 각급 선거의 후보에 여성을 50% 공천하도록 남녀동수 공천법을 통과시켰고, 만일 남녀동수 공천법을 어길시 정부가 그 비율을 지키지 못한 정당에 대해 지급하는 국고보조금을 삭감하는 법안을 마련하였다. 그 결과 2001년 3월 11일, 18일 양일간에 걸친 프랑스 지방선거에서 인구 3500명 이상의 코뮌도시의 경우 여성의원 비율은 평균 47.5%로 지난 지방선거의 평균 비율 22%에 비하여 25%포인트 이상 월등하게 높게 나타났다. 남녀동수 공천법이 통과된 이후 정당의 공천과정에 대한 특별한 주문은 아직 없다. 다만 평등감시소는 수상에 제출한 보고서에서 법적인 의무는 아니지만 권고로서 정당에 대해 전체적으로 가능한 한 모든 경우에 남녀의 동수를 실천해 줄 것과 후보명부에서 여성을 1위로 해줄 것과 코뮌간 기구 및 법에서 정하지 않은 경우에도 남녀동수를 임명할 것과 시행의 어려움 및 제도적 어려움으로 법에서 동수할당에 포함하지 않은 선거에서도 동수를 가급적 지켜줄 것을 권고하고 있는 정도이다. 하원의원 선거의 경우 법으로 50%이상을 권고하고 있으며, 지키지 않는 정도에 따라 국고보조금을 50%까지도 삭감할 수 있도록 되어 있다. 우리나라의 경우도 이러한 세계적인 추세와 여성인력의 적극적인 활용이란 측면에서 보다 적극적으로 여성후보를 발굴·공천하고, 법·제도적으로도 여성의 대표성을 확보하는 일이 중요하다. 특히 금년 6월 13일 제3차 동시 지방선거를 기화로 앞으로 지속적으로 있을 각종선거에 대비하여 보다 많은 여성들이 정치에 참여할 수 있도록 기틀을 제공해 주는 일이 필요하다는 인식하에 본 연구를 수행하였다.

B. 연구내용 및 방법

1. 연구내용

이러한 연구목적의 수행을 위해 이론적 고찰과 함께 우리나라 여성공천할당제의 현황과 문제점을 파악하기 위하여 여성공천할당제의 형성과정과 여성공천할당제와 국회 및 지방선거와의 관계를 살펴보고, 주요 외국의 여성공천할당제를 고찰하기 위하여 먼저 전세계의

여성공천할당제 현황을 파악하고, 주요 외국의 정치부문 여성할당제 사례로서 프랑스, 영국, 벨기에, 스웨덴 등의 사례를 살펴보고, 우리에게 주는 시사점을 고찰하였다. 또한, 우리나라 여성공천할당제에 대한 평가 및 개선방향에 대한 의견조사를 정치학자와 당내 당직자 약 200명을 대상으로 조사하고 그 결과를 분석하였다. 이러한 내용을 종합하여 여성공천할당제 활성화 방안으로 첫째, 법·제도적 개선측면, 둘째, 경선제와 대표성 확보방안, 셋째, 정당의 여성당직자 확대방안이란 측면에서 마련하였다.

2. 연구방법

연구방법은 첫째, 문헌연구로서 여성공천할당제의 현황과 문제점, 주요 외국의 사례를 중심으로 살펴보았고, 둘째, 여성공천할당제의 활성화를 위하여 약 200명의 정치학자, 정당당직자를 대상으로 의견조사를 실시하였다. 조사방법에 있어 구조화된 질문지를 활용하였다. 조사결과에 대한 내용분석은 정치학자와 정당당직자의 전반적 의견을 알아보고, 서로 다른집단간에 의견차이가 있는지를 알아보았다.

II. 정당의 여성공천할당제 현황 및 문제점

현재 우리나라에 도입되어 있는 정당의 여성공천할당제는 정당법 제31조에 명시된 국회의 원 비례대표제 여성할당 30%와 지방의회 광역의회 비례대표제 50% 여성할당과 지방 광역의회 지역구 30%가 노력사항으로 명문화된 정도이다. 이와 관련하여 여성공천할당제와 여성의 국회 및 지방의회 진출 및 문제점을 살펴보고자 한다.

A. 여성공천할당제와 여성의 국회진출 및 문제점

1. 정당의 지역구 여성후보공천과 국회진출과의 관계

일반적으로 후보들이 선거에 출마해 당선되기 위해서는 후보자의 좋은 이미지와 선거자금, 조직이 필요한 것으로 알려져 있다. 특히 우리나라의 역대 국회의원 선거를 분석하여 볼 때, 당락에 중요한 역할을 한 것은 정당 차원의 후보자 지원이다. 왜냐하면 정당은 공천제도를 통하여 국회의원 입후보자를 일차적으로 여과시키고, 자당이 내세우는 후보에 대하여 조직과 자금면에서 상당부분 지원해 줄 수 있기 때문이다. 더욱이 유권자들의 투표성향이 점점 정당본위로 변하여 왔다는 사실은 선거에서의 정당의 역할을 더욱 증대시켰다. 실제 역대 국회의원 선거를 돌이켜 볼 때 공천제도가 본격화된 제3대 국회의원 선거이후 정당공천후보자의 당선율이 증가하여 제10대 선거에서는 60.1%에 이르렀고, 제14대 선거에서는 28.4%로 무소속 입후보자의 당선율 9.2%와 비교하여 보면 3배가 넘는 것으로 나타났다. 그런데 문제는 그간 이들 정당들이 국회의원 선거에 있어 여성후보를 발굴, 육성 및 공천, 선거지원활동에 있어 상당히 소극적인 태도를 보여왔다는 것이다.

실제 지역구의 경우 제헌국회 이래 현재의 제16대 국회에 이르기까지 지역구에는 총 179명(전체 지역구 후보의 1.2%)의 여성후보가 나와 전체 24명(0.8%)(실제 인원수는 14명)이 당선되었다. 여성 평균 당선율은 13.4%로 남성 평균 당선율 20.4%에 비해 7.0% 포인트 낮게 나타났다. 이 가운데 정당의 공천을 받고 나온 여성후보는 110명으로 전체 후보의 61.4%에 불과하고, 실제 당선 가능성이 높은 제1, 2정당의 공천을 받고 나온 여성후보 수는 46명으로 전체 정당공천 여성후보 110명의 41.8%로 훨씬 적게 나타났다. 아울러 이들 여성후보들은 대부분이 정당으로부터 선거기탁금 정도의 보조를 받은 것 이외에, 여성후보 발굴 및 육성조치나 교육·훈련조치, 선거운동 지원 없이 선거운동의 시작에서 끝까지 후보자의 몫으로 선거운동을 해왔다.

우리나라 여성후보들이 국회에 도전한 상황을 살펴보면, 지역구의 경우 제16대에서 33명이 출마한 것이 가장 많았고 그 다음으로 제15대 총선에 21명(보궐선거 포함 22명), 제14대의 19명(보궐선거 포함 21명) 순이었고, 가장 적은 시기는 제4, 6, 7, 9, 10대의 경우 여성후보가 5명 이하로 적었다. 보편적으로 부정부패나 독재의 성격이 강하였던 시기일수록 지역구 여성후보수가 적었고, 민주화가 보다 진전된 시기일수록 여성후보수가 많아지는 모습을 보이고 있다.

특히 여성 정치인들이 지역구에서 공천을 받지 못하는 주요 원인을 살펴보면, 무엇보다 정

치는 남성영역이라는 깊은 성역할 고정관념 속에 일단 정치에 나서려는 여성의 수가 적은 상태에서 우리나라 정치구조가 정치지도자 중심의 계파 정치를 떠는 양상에서 이해관계가 적은 여성에게 공천해 주는 경향이 적으며 특히 당선가능성이 적다는 이유를 들어 여성들을 배제시켜 온 것을 그 주요 원인으로 들 수 있다. 아울러 여성에게는 당선가능성이 높은 지역구에 공천해주지 않는다는 것도 여성의 정치참여가 낮은 이유중의 하나로 들 수 있다. 결론적으로 그간 정당들은 여성의 지역구 공천할당제의 제도화없이, 당선가능성이란 기준 하에 일부 여성을 공천하여 왔다. 앞으로 민주주의가 진전되고 정당이 보다 적극적으로 여성후보를 발굴하고 육성하면서, 지역구 공천할당제도 도입하고 당선가능성이 높은 지역에 보다 많은 여성들을 공천해주는 자세를 지니는 것이 필요하다.

2. 정당의 비례대표제 여성공천할당제와 국회진출과의 관계

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

비례대표제에 대해서 각계각층의 대표를 충원하는 기능보다, 제1당의 과반수 확보에 도움을 주는 역할을 해왔다는 비판이 있어왔다. 따라서 이러한 부정적인 요소를 보완하고자 전국구 비례대표제 의원 정수를 줄이면서, 후보자가 득표한 수에 비례하여 의석을 배분하는 방법으로 바뀌었다. 비례대표제를 채택하고 있는 스웨덴이나 독일 등의 경우에 있어서 비례대표제가 여성의 의석을 늘리는데 순기능적인 역할을 했던 것과 마찬가지로, 우리나라의 경우에 있어서도 그간 비례대표제의 도입은 여성의 의회진출에 미비하나마 순기능적인 역할을 해왔다. 실제 제헌국회 이래 현재의 제16대 국회에 이르기까지 여성의석 수는 총 85석으로 이중 지역구가 24석, 전국구가 75석을 차지하여 전체의석의 75.8%가 비례대표제에 의하여 충원된 것이다. 그러나 전국구 비례대표제 여성후보자 의석수는 총 144명으로 전체후보의 8.6%에 불과하고, 전체 전국구 의원정수의 8.6%에 불과한 정도로, 이는 각 정당들의 소극적인 여성후보 공천에서 비롯된다. 16대 총선에서 공천된 각 정당의 전국구 여성후보수는 총 32명으로 전체 전국구 후보 140명의 22.8%를 차지하였고, 당선된 여성후보는 전체 46명 중 11명으로 23.9%를 차지하고 있다. 이는 제15대 총선에서 공천된 각 정당의 전국구 여성후보 비율 13.7%와 당선비율 15.7%에 비하여 많이 증가한 것이다.

제16대 총선에서 여성의 국회진출이 늘어난 것은 정당법에 비례대표제 여성후보 공천할당 30%를 도입한 결과이다. 그러나 아쉬운 점은 여성할당에 대한 강제조항이 없다 보니 정당에서 여성후보 공천할당 30%를 지킨 정당은 민주당 하나에 불과했던 점을 감안할 때 의무조항의 도입이 요구된다 할 수 있다. 아울러 비례대표제의 여성할당 순번에 있어서도 지퍼식으로 구체적으로 할당순번을 정하도록 정당법에 명시하는 것이 필요하다.

3. 선거구제와 여성의 국회진출과의 관계

2002년 현재 우리나라의 국회의원 선거구제는 소선거구 다수득표제이다. 제헌 국회 이래, 현재의 16대 국회의원 선거에서 실시했던 선거방식을 살펴보면 네 가지로 나누어진다. 첫째는 소선거구 다수득표제 방식으로 제헌국회부터 제5대 국회까지 사용한 바 있다. 둘째는 혼합선거구제 방식으로 소선거구 다수득표방식과 전국을 단일 선거구로 하는 비례대표제를 병행하는 방식으로 제6, 7, 8, 13, 14, 15대 국회의원 선거에서 채택한 바 있다. 단지 전국구 의석의 경우는 제6, 7, 8, 13대의 경우 지역구 의석의 1/3을, 14대 국회의원 선거부터 지역구 확정 이후 나머지 의석을 전국구로 하고 있는데, 14대의 경우는 지역구의 26% 수준이고, 제15대 국회의 경우 지역구의 18% 수준이고, 16대 국회의 경우 16.9%를 차지하고 있다. 셋째는 제9, 10대의 경우로 지역에서 2인의 의원을 선출하는 중선거구제에 간선으로 선출하는 방식을 가미한 유정회 방식에 의한 선거제도이다. 넷째는 지역에서 2인을 선출하는 중선거구제와 지역구의 1/2을 전국구 의원으로 충원하는 방식으로 제9, 10대의 국회의원 선거에 사용하였다.²⁾ 우리나라의 경우 민주주의 역사가 짧고 여성 국회의원 수가 적은 상황에서 여성의 국회의원 진출정도와 선거구제와 상관관계를 정밀히 분석하기엔 많은 한계점이 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 선거제도와 여성의 국회진출과의 관계를 살펴보고자 한다.

첫째, 지역구 국회의원 선거의 경우 소선거구 다수득표방식을 채택하고 있는 제1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16대와 2인을 선출하는 9, 10, 11, 12대의 중선거구제와 비교이다. 이 경우, 남성후보나 여성후보 공히 중선거구제하에서 당선율이 높은 것으로 나타났다. 실제 2인을 선출하는 중선거구제의 경우 남성 당선율은 평균 35.5%로 소선거구제하의 남성 평균당선율 18.4%에 비해 17.1% 포인트 높은 것으로 나타났다. 그리고 여성의 경우 중선거구제하의 여성당선율은 25%로 소선거구제하의 여성당선율 11%에 비하여 14% 포인트 높은 것으로 나타났다. 물론 2인 중선거구제하에서도 여성의 평균당선율 25%는 남자의 평균당선율인 35.5%에 비하여 10.5% 포인트 낮은 것이긴 하지만 남성, 여성 평균 당선율은 남녀 공히 소선거구제하보다 높은 것으로 나타났다. 물론 보다 정확한 분석이 이루어지기 위해서는 당시의 시대적 상황이나 후보자의 인물이나 조직능력 등 여러 가지 변수가 고려되어야 하겠으나, 통계적으로는 소선거구제 하의 여성당선율 보다는 높게 나타났다는 측면에서 여성후보에게도 유리하게 작용했던 것으로 판단된다.

둘째는 전국구(유정회 포함) 비례대표제 채택에 대한 분석이다. 이 경우, 여성 당선율은 52.1%로 남성 당선율 45.8%에 비하여 6.3% 포인트 높게 나타나, 그간 전국구 비례대표제가 여성의 국회진출에 있어 순기능적인 역할을 해 온 것을 볼 수 있었다. 실제로 전국구(유정회 포함) 여성의원수가 가장 많았던 시기는 제16대 국회로 여성의원 수는 11명(22.8%)으로 역대 선거 중 가장 많은 여성의원이 대표되었다. 이는 정당법에 전국구 비례대표제 여성할당 30%를 명시하고, 이에 따른 각 당이 여성의 정치참여 확대를 위한 여성후보를 보다 많이 공천한 결과에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

결론적으로 우리나라의 지역구 국회의 경우 중선거구제 경험이 짧은 상황에서 소선거구와 비

2) 단지 1960년 7월 20일 실시한 제1대 참의원선거는 우리나라에서는 처음으로 서울특별시도 단위별로 2인에서 8인까지 선출하는 제한연기식 방법에 의한 중대선거구제를 채택하여, 201명의 후보 중 58명이 당선되었으나 여성의 경우 후보로 나선 사람이 없었다.

교하여 언급하기는 어려운 측면이 있으나, 다른나라의 경험을 놓고 볼 때 중·대선거구제가 소선거구제보다 여성에게 당선에 유리한 것으로 나타났다. 특히 소선거구제는 정치과열을 불러일으켜 지역감정이 큰 우리나라의 정치문화상 가급적 국회의원 선거구제는 대선거구제로 개정하는 것이 바람직하다 하겠다. 아울러 비례대표제를 확대하는 방향으로 나가는 것이 정당정치의 실현에도 도움이 될 것으로 판단된다.

역대 국회의원 선거제도와 여성의 국회진출과의 관계를 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 한국의 역대 선거제도와 남녀 국회의원 당선율 및 의원비율

대	선거제도 (의원정수)	남성후보자간 경쟁당선확률 : 남성당선자/남성 후보자수(%)	여성후보자간 경쟁당선확률 : 여성당선자/여성 후보자수(%)	지역구 국회의원 여성비율	전국구 국회의원 여성비율
1	소선거구(200)	199/929(21.4)	1/22(4.5)	0.5	-
2	소선거구(210)	208/2198(9.5)	2/11(18.2)	0.9	-
3	소선거구(203)	202/1197(16.9)	1/10(10.0)	0.5	-
4	소선거구(233)	230/836(27.5)	3/5(60.0)	1.3	-
5	민의원 : 소선거구(233) 참의원 : 중선거구(58) 합 계	290/1719(16.9) 232/1510(15.4) 58/201(28.9)	1/8(12.5) 1/8(12.5) (0)	0.4	-
6	지역구 : 소선거구(131) 전국구 : 비례대표제도입(44) 합 계	173/994(20.4) 130/843(15.5) 《43/151(28.5)》	2/7(28.6) 1/4(25.0) 《1/3(33.3)》	0.8	2.3
7	지역구 : 소선거구(131) 전국구 : 비례대표제(44) 합 계	172/813(24.8) 130/698(18.6) 《42/115(36.5)》	3/8(37.5) 1/4(25.0) 《2/4(50.0)》	0.8	4.6
8	지역구 : 소선거구(153) 전국구 : 비례대표제(51) 합 계	199/689(28.9) 153/575(26.7) 《46/114(40.4)》	5/9(55.6) (0)(0) 《5/7(71.4)》	0	9.8
9	지역구 : 중선거구(146) 유정회 : 간선(73) 합 계 합 계	275/486(56.6) 144/337(42.7) 《64/77(83.1)》 《67/72(93.1)》	17/18(94.4) 2/2(100) 《9/10(90)》 《6/6(100)》	1.4	12.3 (17) 8.2 (27)
10	지역구 : 중선거구(154) 유정회 : 간선(77) 합 계	223/546(40.9) 153/468(32.7) 《70/78(89.7)》	8/546(66.7) 1/5(20.0) 《7/7(100.0)》	0.6	9.1
11	지역구 : 중선거구(184) 전국구 : 비례대표제(92) 합 계	267/838(31.9) 183/625(29.3) 《84/213(39.4)》	9/25(36.0) 1/10(10.0) 《8/15(53.3)》	0.5	8.7

12	지역구 : 중선거구(184) 전국구 : 비례대표제(92) 합 계	268/595(45.0) 182/433(42.0) 《86/162(53.1)》	8/16(50.0) 2/7(28.6) 《6/9(66.7)》	1.1	6.5
13	지역구 : 소선거구(224) 전국구 : 비례대표제(75) 합 계	293/1192(24.6) 224/1032(21.7) 《69/160(43.1)》	6/27(22.2) 0/14(0) 《6/13(46.2)》	0	8.0
14	지역구 : 소선거구(237) 전국구 : 비례대표제(62) 합 계	291/1169(24.9) 236/1031(22.9) 《55/138(39.9)》	8/37(21.6) 1/21(4.8) 《7/16(43.8)》	0.4	11.3
15	지역구 : 소선거구(253) 전국구 : 비례대표제(46) 합 계	290/1508(19.2) 251/1368(18.3) 《39/139(28.0)》	9/42(22.0) 2/21(9.5) 《7/22(31.8)》	0.8	15.2
16	지역구 : 소선거구(227) 전국구 : 비례대표제(46) 합 계	257/1109(23.1) 222/1005(22.1) 《35/108(32.4)》	16/65(24.6) 5/33(2.2) 《11/32(34.4)》	2.2	23.9

《 》안의 수치는 비례대표제내에서의 남녀당선율을 나타내는 것임.

- 셀안의 맨윗줄은 지역구와 전국구(유정회)를 합한 의원당선율을 나타내고, 가운데 줄은 지역구의원 당선비율을 나타내는 것임.

B. 여성공천할당제와 여성의 지방자치제 진출 및 문제점

1. 정당의 여성의 지역구 후보공천 및 지방의회 진출과의 관계

광역의회 의원 중 지역구에서 선출하는 의원정수가 1991년 866명, 1995년 875명, 1998년에는 616명, 2002년에는 609명이다. 광역의회 선거시 여성후보자의 정당공천과 당선여부를 보면, 정당공천자는 총 43명이었으며, 이중 8명이 당선되었다. 1995년에 실시되었던 제1차 동시지방선거(1995)와 정당의 지역구 여성후보 공천 및 당선율을 살펴보면, 정당공천자는 총 32명이었고, 이 가운데 12명이 당선되었다. 정당별로 보면, 민자당과 민주당이 여성공천자를 각각 12명 공천하였고, 자민련이 7명, 대민당이 1명이었으며 무소속에서 7명이 출마하였다. 이 가운데 당선자는 민자당 2명, 민주당 9명, 자민련 1명으로 주요 정당에서 12명이 당선되었고, 무소속에서 1명이 당선되어 총 13명이었다. 정당별로 광역의회의 여성후보 공천자수와 당선자수는 같다. 광역단체장 및 기초단체장의 여성후보자수를 살펴보면, 광역단체장 후보에 2명, 기초단체장후보에 4명이 있었으나, 이중 당선자는 기초단체장에서 1명만이 있었을 뿐이었다.

<표 2> 1995년 광역의회 선거시 여성후보자의 정당공천과 당선여부

단위 : 명

정 당	공천자수	당선자수	당선율(%)
민 자 당	12	2	16.6
민 주 당	12	9	75.0
자 민 련	7	1	14.2
대 민 당	1	0	0
무 소 속	7	1	14.2
계	39	13	33.3

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

<표 3> 1998년 광역의회 선거시 여성후보자의 정당공천과 당선여부

단위 : 명

정 당	공천자수	당선자수	당선율(%)
새 정 치 국 민 회 의	17	12	70.5
자 유 민 주 연 합	3	0	0
한 나 라 당	10	2	20.0
국 민 신 당	3	0	0
무 소 속	4	0	0
계	37	14	37.8

2002년 6월 13일 실시한 제3차 동시지방선거의 경우 기초의회에 출마한 여성후보자는 222명으로 1998년의 지방선거시 보다 82명의 후보가 증가하였다. 이는 제3차 동시지방선거를 앞두고 정당과 여성단체들이 여성후보를 내려고 하는 노력이 과거보다 커지고, 생활정치인 지방정치에 여성들이 많이 들어가야 지방자치가 발전한다는 여성계 및 주민들의 인식이 바뀐데서 비롯된 것이다. 지방의회 여성후보자별 당선자수는 기초의회의 경우 77명으로 기초의회 의원 중 2.2%를 차지하여 지난 번 지방선거의 1.6%에 비하여 0.6% 포인트 증가하였다. 광역의회 선거에서는 지역구에 48명(3.3%)의 여성후보가 나와 14명이 당선되

었다. 지방자치단체장 선거에서는 2002년 광역자치단체장에 여성이 나오지 않았고, 기초자치단체장에 8명이 출마하여 2명 당선되었다. 제3차 동시지방선거에서 여성후보들이 출마하고, 당선된 것에 대해 정당별·지역별로 비교하여 보면 다음과 같다.

기초의회 경우 여성후보들이 가장 많이 나온 지역은 서울(80명), 경기(45명), 전북(12명), 인천, 광주, 경북(11명), 부산(9명), 대구(8명), 강원, 경남(7명), 대구, 충남, 전남(6명), 울산(4명), 충북(3명), 대전(2명) 등이었고, 제주도의 경우 여성이 한명도 출마하지 않았다. 당선자가 가장 많이 나온 지역 순으로 살펴보면, 서울(29명), 경기 (17명), 광주95명), 인천, 경북(4명), 부산, 전남(3명), 대구, 충북, 전북, 경남(2명) 대전, 울산, 강원, 충남(1명) 순이었다 <표 4>.

<표 4> 2002년 기초의회 선거 지역구 여성 후보자 및 당선자의 지역별 분포

단위 : 명

성별		지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전체
		후보자	80	9	8	11	11	2	4	45	7	3	6	12	6	11	7	0	222
여자	당선자	29	3	2	4	5	1	1	17	1	2	1	2	3	4	2	0	77	

출처 : 중앙선거관리위원회 제3차 동시지방선거 홈페이지 정리.

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

<표 5> 2002년 광역의회선거 지역구 여성 후보자 및 당선자의 정당별·지역별분포

단위 : 명

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

출처 : 중앙선거관리위원회 제3차 동시지방선거 홈페이지 정리.

여성후보자 수가 당초 기대보다 줄어들고, 당선된 인원도 과거와 비슷한 것은 새로 도입된 당내 후보 경선제 때문에 여성 후보가 부진한 것으로 평가 된다. 실제, 2002년에 실시될 지방선거와 대통령선거를 앞두고 정당들은 상향식 공천제를 통하여 정당민주화를 기한다는 취지하에 경선제를 도입하였다. 경선제의 도입이 정당민주화에 기여하는 바도 크나, 제도상의 미비로 ‘돈 선거,’ ‘동원 선거’ 등의 부작용도 보이고 있다. 특히 여성의 정치참여와 관련하여 정당법 제31조에 명문화 된 지방선거 지역구 여성후보 30% 할당제와는 괴리가 있는 것으로 나타났다. 최근 실시한 여야간 정당들이 실시한 후보경선에 있어 여성들은 기초자치단체장 후보 및 광역의회 후보경선에서 거의 낙선되었다. 2002년 5월 현재 민주당의 경우 기초자치단체장 후보에 9명이 출마하여 2명이 당선되었고, 한나라당의 경우도 9명의 후보가 출마하여 2명이 당선된 상태에 있는데, 실제 경선을 통하여 당선된 사람은 서울 강동구의 이금라 후보뿐이다. 여성후보 경선과 관련된 정당들의 입장을 살펴보면, 민주당의 경우 경선시의 여성후보들이 낙선하는 것을 보완하기 위하여 2002년 4월 24일 당헌·당규(여성후보자 추천 규정 개정안)에 여성후보가 공동최다득표, 2순위를 하였을 때 중앙당에 결정을 제청하도록 하였고, 광역의회 비례대표에 여성후보 50%이상 공천하도록 당헌을 개정한 상태이다. 한나라당의 경우 지방선거에 대비하여 중앙당차원에서 여성후보가 출마할 경우 여성후보를 포함한 복수로 후보를 추천하여 중앙당에서 결정할 수 있도록 요청하는 지침서를 보냈고, 여성들이 경선에서 상당수 떨어지는 것을 보고 이의 대안으로 광역

의회 비례대표제에 여성 70%를 공천하고, 비례대표 순위중 1순위는 반드시 여성후보로 한다는 방침을 정해 높은 상태이다.

앞으로도 경선제와 관련하여 지역구 공천할당제의 보완이 요구되며, 기초자치단체장의 여성공천할당제 도입도 적극 검토되어야 할 것이다.

2. 비례대표제 여성할당제와 여성의 지방의회 진출과의 관계

지방선거에 비례대표제가 도입된 것은 1995년 지방선거부터이며, 광역의회에 적용하여 실시하고 있다. 기초의회는 비례대표제가 없을 뿐 아니라, 정당참여를 배제하기로 하여 정당 공천도 하지 못하고 있다. 비례대표제는 선거인의 의사가 가능한 한 의석 수에 반영되게 하기 위하여, 득표수와 당선의원 수간에 비례관계를 유지함으로써 사표를 방지하고, 소수 당에도 득표수에 따라 의원선출기회를 부여한다는 장점이 있다. 광역의회 비례대표 의원 수는 1995년 97명이었으나, 1998년 선거법 개정으로 23명이 감소되어 74명으로 정해졌다. 각 정당의 비례대표 여성후보는, 1995년에 전체후보 180명 중 84명으로 46.7% 수준이고 이는, 여성계의 요구수준인 50% 할당률에 근접하였다. 1998년에는 전체후보 180명 중 여성후보 54명으로, 30% 수준의 할당률을 보여 지난 지방선거보다도 낮은 할당률을 나타냈다. 따라서 전체의원 수에 대한 여성의원수의 비율도 1995년에는 44.3%였던 것에서, 1998년에는 36.5%로 낮아졌다. 광역의회 비례대표제가 처음으로 도입된 1995년 6·27 지방선거에서 당시 주요 세 정당이 여성후보에 대한 비례대표 할당을 얼마만큼 실시하였는지 살펴보기로 한다. 민자당이 비례대표후보 전체 96명 가운데 55명, 민주당이 후보전체 60명중 21명, 자민련이 24명중 8명을 여성에게 할당하였다. 따라서 전체 180명의 비례대표후보 가운데 여성후보 84명을 할당함으로써, 전체 여성후보 비율은 46.6%를 기록하였다. 이중 당선자는 민자당에서 28명, 민주당에서 13명, 자민련에서 2명으로 총 43명이 비례대표의원으로서 당선되었다. 1998년 선거에서 각 정당은 비례대표후보에 여성을 50%이상씩 할당하겠다고 하였으나, 실제로는 이에 미치지 못하는 30%내외 수준에서 이루어졌다. 새정치국민회의에서는 비례대표 후보 총 68명 가운데 여성 23명으로 33%, 자유민주연합에서는 총 43명 가운데 여성 7명으로 16.3%, 한나라당은 총 61명의 후보 가운데 여성 22명으로 36.1%를 할당하였다. 전체 비례대표 후보는 총 180명이며, 이중 여성후보는 54명으로 전체 여성후보 할당률은 30%를 나타냈다. 여성당선자는 새정치국민회의에서 12명, 자유민주연합에서 2명, 한나라당에서 13명으로 총 27명이 당선되어 당선율 50%를 나타냈고, 전체 비례대표의원 74명중 27명으로 여성의원의 비율은 36.5%를 기록하였다. 이와 같이, 여성을 비례대표후보에 할당할 때 전체 할당율도 중요하지만 당선가능지역과 타정당 지지 지역에서 여성후보를 몇 순위에 배정하는가 하는 것이 당선을 결정짓는 데 가장 핵심적인 사항이다.

다음은 2002년 제3차 동시 지방선거의 경우이다. 2002년 지방선거의 광역의회 비례대표 의원정수는 73명이다. 광역의회 지역구 후보 여성공천할당 30%가 지켜지지 않은 상태에서 정당들이 2002년 제3차 동시지방선거의 광역의회 비례대표제에 어느 정도까지 여성을 공천하고, 그리고 어느 순번까지 공천하느냐가 관심거리였다. 광역의회 비례대표제의 경우 여성후보들이 가장 많이 낸 정당 순으로는 한나라당(42명), 민주당(36명), 자민련(10명), 민주노동당(20명), 사회당(5명), 녹색평화당(2명), 노권당(1명) 등이었다. 여성후보가 많이 당선된 정당 순으로는 한나라당(22명), 민주당(15명), 민주노동당(9명), 자민련(3명))이었

다. 지역별로 여성후보가 가장 많이 나왔던 곳은 서울(17명), 경기(13명), 대전(9명), 충북, 충남, 경북(7명), 전남, 경북(7명), 부산, 전북(6명), 인천, 울산, 강원(5명), 대구, 광주, 제주(4명) 등의 순이었다. 광역의회 비례대표에서 여성당선자가 많았던 지역별 순위로는 서울, 경기(6명), 강원, 경북, 경남(4명), 부산, 대전, 충북, 충남, 전남(3명), 광주, 울산, 전북, 제주(2명), 대구, 인천(1명) 등의 당선자가 있었다.

결론적으로 금번 지방선거에서는 정당법에 광역의회 비례대표제 50%할당을 명문화한 이래 처음 실시하는 선거로 여성공천할당제의 효과가 과거의 선거에 비해 컸다.

<표 6> 2002년 광역의회선거 비례대표 여성후보자·당선자의 정당별·지역별분포

단위 : 명

정당 지역	한나라당		민주당		자유민주 연합		노권당		녹색평화당		민주노동당		사회당		전 체	
	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자
서울	7	3	5	3	2	·	·	·	·	·	2	1	1	·	17	6
부산	2	1	2	1	·	·	·	·	·	·	1	1	1	·	6	3
대구	2	1	1	0	·	·	·	·	·	·	1	·	·	·	4	1
인천	2	1	1	0	·	·	·	·	1	·	1	·	·	·	5	1
광주	1	·	2	1	·	·	·	·	·	·	1	1	·	·	4	2
대전	3	1	2	1	2	1	·	·	·	·	1	·	1	·	9	3
울산	2	1	1	0	·	·	·	·	·	·	2	1	·	·	5	2
경기	5	3	5	2	·	·	·	·	·	·	2	1	1	·	13	6
강원	2	2	2	1	·	·	·	·	·	·	1	1	·	·	5	4
충북	2	2	2	·	3	1	·	·	·	·	1	·	·	·	8	3
충남	2	1	2	1	2	1	·	·	1	·	1	·	·	·	8	3
전북	2	·	2	1	·	·	·	·	·	·	1	1	1	·	6	2
전남	2	·	3	2	·	·	·	·	·	·	2	1	·	·	7	3
경북	4	3	2	1	·	·	1	·	·	·	1	·	·	·	8	4
경남	3	2	2	1	1	·	·	·	·	·	1	1	·	·	7	4
제주	1	1	2	1	·	·	·	·	·	·	1	·	·	·	4	2
전체	42	22	36	15	10	3	1	0	2	0	20	9	5	0	116	49

출처 : 중앙선거관리위원회 제3차 동시지방선거 홈페이지 정리.

3. 지방의회 선거제도와 여성의 참여

한국의 지방자치선거는 제1공화국 기간인 1952년 4월 25일에 시·읍·면의회의원 선거가 처음으로 실시되었다. 그후 1956년과 1960년에 각각 실시되었고, 31년이 지난 1991년 3월 26일에 시·군·구 등 기초의회 의원선거와 6월 20일에 시의회 및 도의회의 광역의회 의원선거가 재개되었다. 1995년 6월 27일에는 광역 및 기초의회 의원선거 뿐만 아니라, 서울특별시와 직할시의 시장, 도지사 등 광역단체장과 시장, 군수, 구청장 등의 기초단체장을 뽑는 지방자치단체장 선거가 처음으로 동시에 실시되었다. 그리고 전국동시지방선거는 1998년 6·4지방선거로 계속 이어졌다.

지방자치에 관한 법률이 1949년 7월에 제정, 공포되었음에도 불구하고 지방자치선거가 6번밖에 실시되지 않은 것은, 집권자나 집권세력이 지방자치단체의 장이나 의회의원을 국민들이 직접 선출하는 것을 바라지 않았기 때문이다.

1998년 제2차 6·4 전국동시지방선거를 앞두고 선거법 개정논의가 활발히 진행되었다. 1998년 6월 4일, 임시국회에서 논의된 선거법 개정관련 사항은 선거구제를 비롯하여 의원정수, 선거운동방법 등에 관한 것이었다. 선거구제의 경우, 여야간 중·대선거구로의 개정 논의도 있었으나 종전과 같이 소선거구 다수득표제를 골격으로 하면서 지방의회 의원정수

를 조정하는 선에서 일단락 지어졌다. 의원정수의 조정내용을 보면, 광역의회 의원은 개정 전 총 972명으로 이중 875명이 지역구의원, 97명이 비례대표의원 정수였던 것이, 개정 선거법에서는 총 690명으로 이중 616명의 직접선출의원과 74명의 비례대표의원으로 축소개정 되었다. 기초의회 의원의 경우도 개정전에 총 4,541명이었으나 1998년 개정선거법에서 3,490명으로 축소되었다. 2002년도 의원정수는 3,485명이다. 기초의회의 경우, 소선거구제의 채택이 기본이나 선거구별 의원정수를 조례로 정하도록 하고 있음에 따라(제26조 제2항), 실제 일부 선거구에서는 2인 내지 4인이 선출되고 있다³⁾. 1998년 개정선거법에서는 인구 5천명 미만 읍·면·동은 인근 읍·면·동과 통합한다고 결정하였고, 이 가운데 1인 선거구는 3,446개로 3,446석, 2인 선거구는 20개로 40석, 4인 선거구는 1개로 4석이다. 실제 1995년 제1차 동시지방선거의 경우 기초의회 선거를 보면, 당시 여성후보의 경우 1인 선거구에 출마한 여성후보 보다 2인이상 선거구에 출마한 여성의 당선율이 높게 나타났다. 단편적인 예이기는 하지만, 지방의회의 경우도 소선거구제보다는 중선거구제가 여성의 당선율이 높은 것으로 나타난다.

III. 정당의 여성공천할당제 실효성 확보를 위한 전문가 의견조사 결과

정치학자와 정당의 당직자들에게 정당의 공천할당제 활성화 방안과 경선제와 여성대표성 확보방안을 중심으로 질문지를 구성하여 알아보았다. 정치학자와 정당의 당직자 각각에게 150부씩의 설문지를 의뢰하여 정치학자로부터는 남성 41명(77.4%), 여성 12명(22.6%)이 응답하여 53명의 응답지를 회수하였고, 정당의 당직자로부터는 남성 90명(70.3%), 여성 38명(29.7%)이 응답하여 128명의 질문지를 회수하였다. 회수한 설문지는 통계용프로그램을 활용하여 집단간의 유의미도와 함께, 정치학자와 정당 당직자의 의견이 반영된 방안을 탐색하고자 하였으며, 그 결과는 다음과 같이 나타났다.

정당의 후보자결정방식인 경선제에 대한 찬성의견은 정치학자는 대통령선거에서 96.2%, 광역자치단체장선거에서 83.0%, 국회의원선거에서 77.4%, 기초자치단체장 선거에서 43.4%, 광역의회의원 선거에서 41.5%로 지지도가 다르게 나타났다. 정당당직자의 경우도 지지도가 높은 순서가 동일하게 나타나 후보자결정방식의 하나인 경선제는 대통령선거, 광역자치단체장선거, 국회의원선거에서는 바람직하지만 기초자치단체장선거, 광역의회의원 선거를 위한 후보자 결정방식으로는 적절하지 않은 것으로 의견이 나타났다.

이렇게 경선제에 대한 찬성의견이 선거에 따라 다르게 나타난 이유로는 다음과 같은 분석이 가능하다. 즉 경선제가 이론적으로 정당민주화에 기여할 수 있으며, 전국적 규모의 선거에서는 대규모인원이 경선을 위한 투표에 참여함으로써 어느정도는 인물에 대한 광범위한 평가를 가능하게 한다. 그러나 지역단위의 소규모 선거구에서 경선제를 통한 후보자선출은 선거참여자를 구성하는 인원이 지구당내의 소수에 한정하므로 이는 중앙당이 인식하는 정도의 인물에 대한 평가에 오히려 미치지 못하는 결과를 초래할 수 있다는 우려가 있다. 또한, 지구당내에서 경선을 치러야 할 경우 같은 소속의 정당원이 경쟁을 하게되고 후보에 선출되기 위해서는 조직을 분할하는 구도를 갖게되는 것이 당연한 현상이다. 이에 따라 선

3) 개정전인 1995년의 선거법규정에서는 1인 선거구 2,976개, 2인 선거구 758개, 3인 선거구 15개, 4인 선거구 1개로 기초의원 총수는 4,541명이었다.

거자금이 필요하게되며 조직은 파벌로 분열되는 양상이 나타나게된다. 그리고 여성정치참여증대방안으로 정당법에 명시한 여성공천할당제가 경선제를 실시함에 따라 실효성 확보방안이 없게됨은 일부선거에 대하여 경선제를 통한 후보선출 방식에 부정적인식을 하도록 한 것으로 볼 수 있다.

이러한 현상에 대한 우려와 현실인식은 정치학자와 정당 당직자로부터 경선에 의한 정당 후보자 선출방식은 선거의 성격에 따라 선별하여 채택하는 것이 더 낫다는 의견으로 나타났다.

광역의회의원 여성후보자 경선탈락원인을 무엇으로 보는가에 대한 의견으로는 정치학자는 응답자의 58.5%가 여성후보에 대한 인지부족에 가장 많은 응답을 하였으며, 경선제도의 미정착 의견도 20.8%를 차지하였다. 정당당직자는 응답자 중 여성후보에 대한 인지부족에 46.9%가 응답을 하였고, 다음으로는 여성후보의 정당활동부족에 28.9%가 응답을 하여, 정치학자와 정당당직자가 공통적으로 여성후보에 대한 인지부족이 여성후보자 탈락에 원인이 되었다는 지적을 가장 많이 하면서 정치학자는 경선제도의 미정착에, 정당당직자는 여성후보자의 정당활동 부족에 그 원인이 있음을 다르게 지적하였다.

현재 명문규정화 되어 있는 지역구 여성공천할당제의 실효성을 확보하기 위한 방안에 대한 의견을 알아본 결과 지역구에 여성후보자가 출마하고자 할 경우 중앙당 공천심사위원회에 복수추천에 대한 의견에 정치학자와 정당당직자 모두 가장 많은 응답을 하였다. 그 다음으로는 할당제를 지키는 정당에 주기로 한 인센티브를 지키지 않을 경우 국고보조금을 삭감하는 방향으로 전환하는 것도 실효성을 확보하는 방향으로 효과가 있을 것으로 의견을 제시하였다.

국회의원 비례대표 여성공천할당제의 실효성을 확보하기 위한 방안으로는 여성후보 30% 할당제를 지키는 정당에 인센티브를 제공하는 방법이 실효성확보에 효과적이라는 의견이었다.

국회의원 지역구 후보와 지방자치단체장(시·군·구)후보 할당제 도입에 대한 의견은 정치학자와 정당당직자 모두에게서 반수이상이 찬성의지를 보인 반면에 남녀간의 응답분포를 비교할 경우 의견차이는 매우 크게 나타났다. 국회의원지역구 후보 할당제 도입에 대한 정치학자의 의견은 남성 56.1%, 여성 91.7%가 찬성의견을 보였으며, 정당당직자의 남성 36.8%, 여성 97.4%의 찬성의견을 보였다. 지방자치단체장(시·군·구)할당제도입에 대하여도 정치학자 남성 56.1%, 여성91.7%, 정당당직자 남성 40.4%, 여성92.1%의 찬성의견을 보여주었다.

여성정치활성화를 위해서는 여성후보자발굴이 급선무인 점을 감안하여 여성정치후보자 발굴에 어떠한 방법이 가장 효과적인 것으로 보는지에 대한 의견은 정치학자와 정당당직자 공통적으로 여성의 정당참여확대가 가장 필요하다는 의견이었다. 그리고 정당은 후보육성 교육을 강화해 나가야 할 것으로 의견제시를 하였다 결국은 여성정치활성화를 위해서는 여성이 정치적 의견의 집결지라 할 수 있는 정당에 참여하고, 정당활동 내에서 후보자 교육이 실시됨으로서 정치적 역량을 강화해 나갈 수 있을 것이라고 사료된다.

IV. 정당의 여성공천할당제와 관련한 주요 외국사례

A. 프랑스

1. 남녀동수공천법 이후의 공천방식과 여성할당

프랑스 개정선거법의 특징 중의 하나는 강제이행의무조항이 포함되어 있다는 것이다. 많은 할당조항이 지켜지지 않았을 경우에 대한 조치를 수반하지 않음으로써 권고 이상의 의미를 가지지 못하는 것을 볼 수 있다. 우리나라의 현행선거법의 경우에도 비례대표에 의한 국회의원선출에 있어서 할당조항을 두고 있지만 강제이행 의무조항이 없음으로 지난 선거에서 각 정당들은 법을 지키지 않았다.

프랑스의 강제이행의무조항은 명부식과 소선거구제가 동시에 적용되는 조항이 있고, 각각 다르게 적용되는 조항이 있다.

가. 강제이행 의무조항의 동시적용과 개별적용

(1) 동시적용

모든 선거에 같이 적용되는 조항은 후보신고에 있어서 이름과 생년월일, 주소지와 더불어 반드시 성을 명기하도록 규정한 것이다. 모든 선거에서 후보등록을 할 경우에는 반드시 성을 명기하도록 하여 남녀후보수의 산출을 용이하도록 규정하였다.

(2) 개별적용

우선 명부식 비례대표제(상원, 시의회, 지역의회, 유럽의회)의 경우에는 각 정당 및 정치단체에서 작성한 후보명부를 선거관리위원회에 접수할 때 법을 지키지 않은 경우에는 접수가 되지 않는다. 원천적으로 남녀의 수가 1명을 초과하는 명부는 선거에 참여할 수 없다.

다른 한편으로 소선거구제인 하원의원선거의 후보는 선거구별로 접수가 되는데 이에 대한 통제는 국고정당지원금에 대한 삭감으로 이루어진다. 이것은 정치자금에 관한 법률(1988년 3월 11일 정치생활의 재정적 투명성에 관한 법률)에서 다루고 있다. 이 법률 개정조항 9-1조에 의하면 그 해에 국고지원으로 정당지원금을 배분할 때 남녀후보자 수의 차이가 전체 후보자 수의 2%를 넘을 경우 지원금에서 전체 후보자수에 대한 이 차이의 백분율의 1/2에 해당하는 비율만큼을 삭감하도록 규정하고 있다(정치자금법부분 참조).

나. 강제이행 의무조항이 적용되는 선거의 범위

(1) 적용되는 선거의 범위

2000년의 선거법 개정으로 프랑스는 법으로 할당을 규정한 몇 안되는 국가 가운데 하나가 되었다. 명부식 비례대표제로 치러지는 상원의원선거, 시의회의원선거와 지역의회의원선거, 유럽의회의원선거 그리고 소선거구 다수대표제로 치러지는 하원의원선거에서 할당이 적용된다.

선거법에 의하면 명부식 선거의 경우 각 후보명부에서 각 성 후보의 수 차이가 한명을 초과할 수 없다고 주장하고 있다(선거법 264조, 선거법 300조, 선거법 346조, 선거법 370조, 선거법 331-2조, 유럽의회선거법 9조). 명부식으로 진행되는 상원의원선거의 경우에는 남녀후보의 수가 한 명을 초과할 수 없으며 각 명부에서 남녀후보는 번갈아 공천되도록 규정하고 있다. 유럽의회 선거의 경우에도 상원의원선거처럼 남녀후보가 번갈아 명부상에

위치하도록 규정되어 있다. 한편 지방의회 선거의 경우에는 각 명부를 6명단위로 묶은 그룹으로 나뉘어 그 내에서 동수가 되도록 규정하고 있다.

(2) 적용되지 않는 선거의 범위

할당 적용의 예외가 되는 선거는 소선거구제로 진행되는 상원의원선거와 도의회의원선거, 3500명이하의 주민이 사는 콤포의 시의회선거이다. 이 경우에는 할당 적용의 어려움 때문인 것으로 보인다. 소선거구제도는 각 선거구별로 진행되기 때문에 통제에 어려움을 가지고 있다. 또한 3500명 이하의 주민이 사는 콤포의 시의회선거에서는 다른 명부의 후보를 적을 수 있는 개방형 명부식이므로 정당 및 정치단체에서 작성한 동수의 명부가 의미를 잃을 수 있는 상황이 반영되어 적용에서 제외되었다.

B. 영 국

1. 중앙의회의 여성공천할당제

노동당 당규에는 후보를 선출하는 대의원과 후보자의 비율에 여성을 포함시키는 당규와, 여성후보 할당제를 1997년 이후 채택하고 있다. “여성후보 할당제”의 요점은 “다음 총선 전까지 노력으로 은퇴하는 남성의원 지역구 위원장의 50%와, 당선 가능성이 큰 지역구의 위원장 자리의 50%씩을 여성에게 할당한다”는 내용이다.

노동당 당헌에 따르면, 의회의 후보자 선정에서 여성만으로 이루어진 공천예비심사 합격자 명단을 채택해야 하는데, 1997년 총선에서, 노동당은 몇몇 당선 가능한 지역구 의석에 대해 여성만으로 구성된 공천예비심사 합격자 명단을 채택하는 정책을 취했다. 이는 여성이 그 전보다 더 많은 수로 공천될 수 있도록 보장하는 것이었다. 이 정책의 결과 그리고 전례 없는 대승으로 노동당의 의원으로 여성이 101명 당선되어 노동당 소속 전체의원의 약 24%를 나타냈다.

이 제도하에서는 선거구 공천예비심사 합격명단이 여성 50%와 남성 50%로 구성되어야만 한다. 이는 여성이 특별한 의석에 공천될 것이라는 것을 보장하지는 않았으나, 공천에 있어서 남성과 똑같은 기회를 부여받았다는 것만은 확실했다. 이 제도에 덧붙여 정당은 여성을 위한 훈련프로그램을 제공했는데 이는 여성들의 네트워크를 형성시키고 현직 여성의원과 의 만남을 주선하고 새로운 후보들에게 공천을 얻기 위해 필요한 여러 기술 등을 제공하기 위함이었다.

반면, 보수당은 정당내의 여성들을 비공식적으로 권장하는 단계를 취하였지만, 영향력있는 직위에서의 균형을 취하거나 성평등을 확실히 한다는 명백한 결의는 없었다. 단지 보수당은 전체 여성을 대상으로 하는 평등기회정책을 취하고 있다. 특히 1980년대 마가렛 대처의 등장 이후 여성의원 300명을 내보낸다는 의미의 300집단(300 Group)을 만들어 전당조직(all-party group)을 설치하였으나, 노동당과는 달리 여성후보를 위한 재정지원에는 우호적이지 못하였다.

따라서 영국의 경우, 비록 소선거구제이긴 하지만, 1차적으로 중앙당에서 출마할 후보를 조절하기에, 공약대로 많은 여성후보를 낼 수 있는 것으로 판단된다. 지난 총선에서 여성들이 많이 나올 수 있었던 것도 이러한 영국의 공천제도와 관련된다.

2. 지방의회의 여성공천할당제

노동당에서 지방의회 후보의 공천을 위해 현재 공식적인 할당은 없다. 그러나 지방정부 정당은 후보자심사위원단에 여성을 50%로 구성하도록 권고받고 있다. 여성이 충분히 지명되지 못한 곳에서 정당은 여성당원 가운데서 심사위원회에 합류하도록 기회를 폭넓게 공고해야 한다. 예비심사에서 합격한 지부들은 여성 50%가 되는 예비심사합격자 명단을 구성해야 한다.(지방정부 공천은 당규 제5장에 의한다)

C. 스웨덴

스웨덴에서 여성의 정치참여를 활성화하는데 도움이 되는 것은 선거제도이다. 그 이외에는 법적인 조치이기보다는 스웨덴 정치의 특수성과 관련이 있다. 스웨덴 의회의 분석에 의하면 스웨덴 여성이 정치에 활발하게 진출하게 된 요인은 비례대표제도와 강력한 여성단체들의 영향력이다. 후자의 경우에는 정당과 연결되어 정당내의 여성부서 및 정책결정과정에서 압력을 행사하여 여성에게 유리하게 명부를 작성하도록 한다.

스웨덴의 정당들은 입법으로 규정하지 않은 여성할당을 당의 당헌 및 당규에 규정하고 후보명부작성에 있어서 일정비율을 여성들에게 할당하고 있다. 이것은 물론 정당이 국민들로부터 보다 많은 지지를 얻기 위한 유권자들의 요구에 대한 반응이기도 하지만 다른 한편으로는 스웨덴 정치의 중요한 원칙 중의 하나인 남녀평등이라는 기본 원칙을 실현하려는 구체적인 정책이라는 측면에서 할당제를 택하고 있는 것이다.

SDP(사민당), VP(좌파당, The Left Party), MpG(녹색당)는 명부에서 50%의 여성을 할당하고 있고 FP(자유당)의 경우에는 40%를 할당하고 있다. 스웨덴 의회에 의석을 가진 정당이 모두 7개가 있는데 다른 정당에서도 여성후보에 대해 할당을 두고 있으며 특히 스웨덴의 가장 큰 정당인 SDP는 여성후보를 할당하는데 있어서, 지난 1994년과 1998년에 남녀를 번갈아 명부에 두는 지퍼식(Zipper system)으로 명부를 작성하여 여성의 정치참여를 가장 유리하게 하는 모범을 보여주었다. 정당들이 할당을 시작한 1970년대와 오늘날을 비교해보면 의회에서의 여성의원의 비율은 3배 가까이 증가한 것을 보더라도 정당들의 명부에서의 할당은 선출직에서 여성들에게 매우 유리하게 작용하고 있다. 중앙선거에서 뿐만이 아니라 이 정당들은 지방선거에서도 같은 비율의 할당을 실시하고 있다.

D. 벨기에

1. 의회선거에서의 여성공천할당 관련법

벨기에는 정책결정과정과 자문기구에서의 여성의 비율을 높이기 위하여 할당제를 내용으로 하여 관련법을 제정하였다. '1994년 5월 24일 법'은 선거에서 후보명부에서의 남녀의 균형잡힌 분배를 위한 법이다. 이 법은 1999년 1월부터 시행되었는데 선거를 위한 정당의

명부에는 반드시 한 성이 2/3를 넘을 수 없도록 되어 있다(1994년부터 1999년까지는 한 성이 3/4을 넘을 수 없도록 되어 있었다).

두 번째의 관련법은 1990년 7월 20일의 ‘자문기구에서의 남녀평등에 관한 법률’이며 1997년 7월 17일 개정된 법률이다. 1990년 벨기에 정부 자문기구에서의 여성의 비율은 상당히 미약했다. 보통 이런 기구들은 전문가나 관련 사회단체대표, 또는 단순히 일반시민으로 구성되는데 정책결정자들에게 강한 인상을 주거나 중요한 정책적 대안을 강조함으로써 벨기에 남녀시민의 일상생활에 중대한 영향을 준다고 할 수 있다. 이런 중요한 기구에 여성의 비율을 높이하고자 한 첫 법률적 시도가 1990년의 법이었다. 이 법은 이런 자문기구에 위원을 충원할 경우 그 후보를 최소한 남녀동수로 할 것을 규정하고 있었다. 이 시기 정부는 의식의 변화에 더 많은 비중을 두었었기 때문에 아주 강제적인 법을 원하지는 않았다. 그래서 후보수준에서의 동수를 규정한 법안을 제출하였고 그 법안이 통과되었다. 그러나 곧 그 법이 가지는 한계가 드러났다. 후보수준의 동수라고 하는 것은 사실상 별 의미가 없을 수도 있는 것이다. 그리고 별다른 강제수단을 규정하지 않음으로써 지켜지지 않는 법이 되고 말았다. 이후 226개 경우를 조사해보니 법이 지켜지지 않은 경우가 102개 경우였다. 자문기구에서의 여성의 비율도 별로 증가하지 않았다(1990년 전체적으로 9.76%였는데 1992년 11.42%로 증가했을 뿐이었다).

그래서 1997년 개정안이 상정되고 통과되었다. 개정안은 후보수준이 아니라 결과에서의 균형을 요구하였고 또한 위반에 대한 강제조치도 명시하고 있다. 개정법은 명시하기를 모든 자문기구는 한 성이 2/3를 넘을 수 없으며 이 규정을 지키지 않은 자문기구의 경우에는 유효한 의견을 제출할 수 없도록 못박고 있다. 이 유사한 법이 1998년 지방의회와 시의회에서도 통과되어 지방자치단체의 자문기구의 경우에도 한 성이 2/3를 넘을 수 없으며 이를 지키지 않은 자문기구는 유효한 자문을 할 수 없도록 규정되었다.

2. 강제이행 의무조항

관련법에 부합되지 않는 정당명부의 경우 관계당국에서는 명부의 접수를 거부해야만 한다고 명시되어 있다. 따라서 모든 선거의 명부는 여성이 최소한 1/3이 되어야한다. 또 이 법을 따르지 않은 명부의 경우에는 과소대표된 성의 경우 그 자리에 해당하는 자리만큼을 공석으로 비워두도록 법은 명령하고 있다. 따라서 법을 지키지 않은 정당은 그만큼의 의석을 손해보게 되는 것이므로 법은 일종의 강제력을 가진다고 할 수 있다.

한편 자문기구에 있어서의 동수에 관한 법률에서는 동수를 지키지 않은 자문기구의 자문은 법적 효력을 가지지 않는다고 명시함으로써 강제성을 부여하고 있다.

V. 정당의 여성공천할당제 활성화 방안

A. 여성할당제 관련 정치관계법·제도의 개선

1. 선거구제

가. 개선의 필요성

우리나라의 선거구제는 국회의 경우 지역구 소선거구제 및 전국구 비례대표제이고, 광역의회 선거구제는 지역구 소선거구제 및 권역별 비례대표제이고, 기초의회는 소선거구제를 원칙으로 하고 있음. 현행 소선거구제의 경우 사표가 많아 국민의 의사가 정확하게 반영되지 못하고, 소수정당이나 신인의 진출을 저해하는 데다, 비례대표제의 몫이 점차 줄어들어 직능대표성 및 전문성 확보라는 본래의 취지를 제대로 살리지 못하고 있음. 아울러 지역갈등문제도 심각한 상황이고, 여성의 국회진출도 미약한 상황임. 이러한 문제점을 개선하고, 국민의 정치적 의사를 최대한 반영하며, 사회 모든 세력의 정치참여를 장려하기 위해서는 앞에서 살펴보았듯이 스웨덴에서 시행하고 있는 방식의 대선거구제 정당명부식 비례대표제를 도입하는 것이 바람직함. 아울러 그간 우리의 정치문화상 소선거구제 비례대표제에 익숙해있으므로, 소선거구제를 그대로 유지하면서, 소선거구제가 지니고 있는 단점을 보완하면서, 양대 정당의 이득을 높이기 위하여 소선거구 명부식 비례대표제 50%안의 검토도 요구됨.

나. 개선방향 및 개정(안)

(1) 국회의원 선거구제(공직선거 및 선거부정방지법 제20조, 제21조, 제24조, 제25조, 제146조 개정)

제1안	제2안
시·도단위별 10~20인을 선출하는 정당명부식 비례대표제 도입	소선거구제 혼합명부식 비례대표제 50% 도입 : ① 투표방식 : 1인 2투표제 도입 ② 비례대표도입 방식 : 전국구 비례대표제 도입 ③ 의석배분방식 : 의석배분 방식에 있어 지역구는 지역구대로 최다득표자를 당선자로 선출하고, 정당이 얻은 득표율은 비례대표의 당선비율로만 적용토록 함.

(2) 지방의회 선거구제(공직선거 및 선거부정방지법 제22조, 제23조, 제26조, 제27조, 제28조 개정)

제1안	제2안
정당비공천제의 경우 : 중선거구제로의 개편 및 여성전용 선거구제 도입 ① 광역의회 선거구제 : 자치구·시·군의 인구수에 따라 중선거구제로 3~5인 정도를 선출하며 이중 1석은 여성의원을 위한 자리로 여성후보 전용 선거구제 도입. ② 기초의회 선거구제 : 자치구·시·군내 2~4개 읍·면·동을 합친구역을 하나로 한 중선거구제로 3~5인으로 선출하면서, 1석은 여성후보 전용 선거구제 도입.	정당공천제의 경우 : 대선거구 정당명부식 비례대표제 도입 ① 광역의회 선거구제 : 시·도별로 인구수에 따른 11~45명으로 대선거구 정당 명부식 비례대표제 도입. ② 기초의회 선거구제 : 자치구·시·군별 인구수에 비례하여 7~15인 정당명부식 비례대표제 도입.

2. 정치관계법

가. 정당법

(1) 개선의 필요성

오늘날 정당의 주요 기능 중의 하나가 바로 정치엘리트를 발굴하고 충원하는 일임. 그럼에도 불구하고 우리나라의 정당들은 여성의 정치참여 확대를 위해 소극적인 자세를 보여왔음. 현재 여성의 정치참여 확대를 위해 정당법에 여성공천할당제를 도입한 것은 16대 총선 시 비례대표제 후보에 있어 여성공천할당 30%를 명시한 것과, 2002년 3월 제3차 동시지방선거를 앞두고 광역의회 비례대표제에 여성공천할당 50%(2인중 1인을 여성으로 함)과 지역구에 여성공천할당 30%를 노력사항으로 명시한 정도임. 아울러 정당 차원에서 대의원, 당무위원, 부총재 등 주요당직에 여성을 포함하도록 한 정도임. 이러한 법조항과 정당의 당헌·당규에 여성공천할당을 규정하였음에도 불구하고 당초 명시한 여성공천할당제의 비율이 제대로 지켜지지 않음. 한편, 지방선거에 있어서는 광역의회 지역구의 경우 30%이상을 여성으로 공천하도록 노력사항으로 되어있으면서, 이를 지키는 정당에 대하여 인센티브를 주는 방법을 택하고 있는데, 이는 실효성이 미비한 실정임. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 정당법에 광역의회 지역구 30% 여성공천할당제 노력사항을 의무사항으로 전환하고 기초자치단체장, 국회의원에도 지역구 할당제를 도입하면서, 이를 제대로 이행하지 못할 경우 프랑스식으로 정당에 주는 국고보조금을 50%까지 삭감하는 방향으로 정당법을 개정하는 것이 필요함.

(2) 개선방향

- i) 국회의원 선거, 기초자치단체장 선거의 지역구 여성후보공천할당제 도입 및 불이행시 국고보조금 삭감(정당법 제31조)
- ii) 국회의원 비례대표제 여성후보공천할당제 50%로 상향 조정 및 불이행시 선관위에서 접수 불허(정당법 제31조)
- iii) 정당의 대의기관과 그 수임기구에 여성공직할당제 도입(정당법 제29조(정당의 기구) 3항 신설)

(3) 개정(안)

현행 및 개정(안) 조문 비교

현행	개정안
<p>제29조(정당의 기구)</p> <p>①정당은 민주적인 내부질서를 추대하기 위하여 당원의 총의를 반영할 수 있는 대의기관 및 집행기관과 소속국회의원이 있는 경우에는 의원총회를 가져야 한다.</p> <p>②제1항의 기관의 조직, 권한 기타의 사항에 관하여는 당헌으로 이를 정하여야 한다. <개정 80. 11. 25></p>	<p>제29조(정당의 기구)</p> <p>①(현행과 같음)</p> <p>②(현행과 같음)</p> <p><신설>③정당은 대의기관과 그 수임기구의 구성에 100분의 30이상을 여성으로 한다.</p>
<p>제31조(공직선거후보자의 추천)</p> <p>①정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 한다.</p> <p>②정당의 공직선거후보자 추천에는 후보자를 추천할 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 하여야 하며, 그 구체적 절차는 당헌으로 정한다.</p> <p>③정당의 당원으로서 당헌에서 정하는 바에 따라 당비를 납부하거나 무급으로 각급 당부에서 자원 봉사를 한 자에 한하여 당해 정당의 공직선거후보자 또는 당직자의 선거권이 있다.</p> <p>④정당은 비례대표전국선거구국회의원선거후보자 중 100분의 30이상을 여성으로 추천하여야 한다.</p> <p>⑤정당은 비례대표선거구시·도의회의원선거후보자 중 100분의 50이상을 여성으로 추천하되, 비례대표선거구시·도의회의원선거후보자명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여야 한다.</p> <p>⑥정당은 임기만료에 의한 지역구시·도의회선거의원선거후보자 중 100분의 30이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 하며, 이를 준수한 정당에 대하여는 정치자금에관한법률 제17조의 규정에 의하여 지급하는 보조금 외에 같은 법 제17조의2의 규정에 의하여 지급하는 보조금을 추가로 지급할 수 있다.</p>	<p>31조(공직후보자의 추천)</p> <p>①(현행과 같음)</p> <p>②(현행과 같음)</p> <p>③(현행과 같음)</p> <p>④정당은 비례대표전국선거구국회의원의원선거후보자 중 100분의 50이상을 여성으로 추천하되 비례대표전국선거구국회의원후보자명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여야 한다.(개정)</p> <p>⑤(현행과 같음)</p> <p>⑥정당은 임기만료에 의한 국회의원, 기초자치단체장, 광역의회 선거중 총량적으로 기초자치단체장후보중 100분의 20이상, 지역구선거구국회의원의원선거후보자중 100분의 20이상을, 지역구선거구시·도의회의원선거후보자에 100분의 30이상 추천하여야 한다. 기초자치단체장, 국회의원 지역구, 광역의회 지역구의 비율을 지키지 않는 정당에 대하여는 정치자금에 관한 법률 제17조에 근거하여 지키지 못한 비율을 합산한 비율의 1/2을 삭감하여 지급한다.(개정)</p>
<p>제37조(정기보고) 중앙당과 지역당은 매년 12월 31일 현재로 그 당원수 및 활동개황을 금년 2월 15일 까지 당시선거관리위원회에 보고하여야 한다. 그러나 제25조 내지 제27조의 요건에 흠결이 생긴 때에는 흠결이 생긴 날로부터 15일안에 당해선거관리위원회에 이를 보고하여야 한다.</p>	<p>제37조(정기보고) ①(현행과 동일)</p> <p>②중앙당은 각급 선거이후 3개월내 지역구 여성후보공천비율을 중앙선거관리위원회에 보고한다.(신설)</p>

나. 정치자금에 관한 법률

(1) 개정의 필요성

정부는 매년 정당에 국고보조금을 지급하고 있음. 당에 지급하는 국고보조금의 계상근거는 가장 최근에 실시했던 국회의원 선거의 선거권자×800원으로, 2001년 현재 정부가 정당에 지급한 국고보조금 총액은 267억원 정도임. 2001년 주요정당의 국고보고금은 민주당이 98억원정도, 한나라당이 104억원정도, 자유민주연합이 56억원, 민주국민당 8000만원, 희망

의 한국신당이 5000만원정도임. 그리고 대통령 선거, 국회의원 선거, 또는 정당의 후보 추천이 가능한 지방선거가 있는 해에는 정당에 보다 많은 국고보조금이 지급되고 있음. 지급된 국고보조금은 ① 인건비 ② 사무용품비 및 소모품비 ③ 사무소설치·운영비 ④ 공공요금 ⑤ 정당개발비 ⑥ 당원 교육훈련비 ⑥ 조직활동비 ⑦ 선전비 ⑧ 기타 정당활동에 소요되는 경비 ⑨ 선거관계비용 등으로 사용하게 되어있으나, 여성정치인 육성경비로는 사용하고 있지 않음. 이러한 상황을 극복하기 위하여 여성정치인 육성을 위한 기금마련을 위해 중앙선거관리위원회에 여성정치발전기금을 설치하여 여성정치인 육성기금으로 사용토록 하는 것이 필요함.

(2) 개선방향

여성정치발전기금의 설치 및 여성정치인 육성 및 선거지원을 위한 경비로 사용토록 명문규정화.

(3) 개정(안)

현행 및 개정안 조문 비교

현	행	개	정	안
제17조의2(공직후보자 여성추천보조금)	① 국가는 정당법 제31조제6항의 규정에 의한 보조금으로 최근 실시한 국회의원 총선거의 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액을 임기만료로 인한 시·도의회의원선거가 있는 연도 예산에 계상한다.	제17조의 2(여성정치기금)	①(현행과 같음)	
② 임기만료에 의한 지역구시·도의회의원선거 후보자 중 100분의 30이상을 여성으로 추천한 정당에 대하여 공직후보자 여성추천보조금 총액의 100분의 50은 지급 당시 정당별 국회의원석수의 비율에 따라, 그 잔여분은 최근 실시한 국회의원총선거의 득표율의 비율에 따라 배분·지급한다.	③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 보조금은 임기만료로 인한 지역구시·도의회의원선거의 선거일 후 1월 이내에 지급한다.	② 여성정치기금은 여성의원 당선율, 정당내 주요당직에의 여성할당제 비율, 여성후보자 발굴 및 육성을 위한 교육·훈련프로그램 등을 평가해 차등 지급한다.	③ 여성정치기금은 각 정당의 여성 정치참여 확대와 관련된 조사·연구비, 교육·훈련비, 선거운동지원 경비 등에 사용할 수 있다.	
		④(당초 ③과 같음)		

B. 경선과정에서의 여성의 대표성 확보

1. 경선제의 대통령 선거, 광역단체장 선거에만 제한 적용 및 공정성 확보

경선제의 경우 대통령 선거와 광역자치단체장 선거에만 제한적으로 적용하고 여성후보공천할당제도가 적용되는 지방의회의원 선거와 국회의원 선거는 제외토록 하는 것이 필요함. 왜냐하면, 우리나라의 정서상 국민적 관심이 큰 선거에만 적용하는 것이 현재 우리나라 실정에 맞는 것으로 판단됨. 실제 본 연구의 전문가 조사결과에서도 나타났듯이, 정치학자나 정당의 당직자들은 대통령선거나 지방선거의 경우 규모가 큰 광역자치단체장 선거정도만 경선제의 도입이 바람직하다는 의견이 주어졌다.

2. 중앙당에 여성공천심의상설기구 설치 및 지구당에서 후보추천시 복수추천제 도입

현재 우리나라의 정당들은 상향식 공천이라는 명분아래 지구당에서 경선을 통해 승리한

후보가 있는 경우 지구당에서 중앙당에 추천하여 당 후보자로 인정받고 있음. 실제, 민주당이나 한나라당의 경우 2002년 제3차 동시지방선거에서 당의 공천을 받고 출마하려면, 지구당이 후보를 추천하여 당 공천심사특별위원회에서 후보 확정후 당무위원회를 통과하여야 후보가 될 수 있는데, 문제는 후보자의 자질검증과 여성공천할당제의 규정과 어긋난 측면이 있음. 이의 개선을 위하여 영국의 노동당처럼 중앙당차원에서 후보자의 자질검증과 여성, 소수 인종이 선출될 가능성을 높이기 위한 여성공천심의상설기구를 설치하고, 지구당에서 복수 추천을 받아 중앙당 차원에서 여성후보를 추천 의무화하는 시스템을 구축하는 것이 필요함. 이는 근본적으로 여성공천할당제의 규정이 지구당의 경선 논리보다 우위로 작용하기 때문이다.

3. 정당법에 명시한 여성공천할당 비율을 지킨 지역구 위원장에 대하여 인센티브 제공

정당법에 여성공천할당제가 있음에도 불구하고, 여성공천비율을 지키지 못하는 것에 대하여 책임소재가 분명하지 않음. 이와 관련하여 중앙당은 여성공천할당비율을 잘 지키는 지구당 위원장에 대하여 국고보조금중 일부를 인센티브로 제공하는 체제를 갖추는 것이 필요하다.

C. 여성공천할당제의 실효성 확보를 위한 여성당직자 확대

1. 정당내 고위 당직에 있어 성균형화 정책 도입

정당들은 정당법에 명시될 수 있는 여성당직 할당제에 근거하여 사무총장 및 부총장, 정책위원회 의장 및 부의장, 국회상임 위원회 위원장, 부위원장 및 간사 등의 고위당직에 성균형화 정책 도입하고, 부총재, 당무위원, 원내 부총무, 부대변인, 연수원 부원장, 자문위원, 고문, 정책위원회 및 각종위원회 임원 등의 고위당직에 여성할당 30%를 제도적으로 보장하는 방안을 도입해야 함. 또한 공천심사위원회 및 인사위원회에 여성위원 참여를 의무화하는 제도도 여성의 대표성을 제고하는 방안이 될 수 있음.

2. 정당 인턴제 등 여성당직자 발굴 및 육성을 위한 다양한 프로그램 운영

여성당직자의 지도력 향상을 위한 정당내 다양한 프로그램 운영, 여성 청년층에 대한 정당 인턴제도의 확립을 도입하는 것이 바람직함. 아울러 보다 나은 정치 선진국을 구현하고 여성정치지도자의 발굴 및 육성을 위하여 정당내 여성당직자를 대상으로 한 다양한 교육·훈련 프로그램을 운영하는 것이 필요함. 특히 교육·훈련 프로그램을 우수하게 수료한 여성당직자에 대하여는 중앙당의 임원이나 각급 선거의 후보로 추천하는 등의 인센티브 제도를 도입하는 방법도 고려되어야 함.

3. 모범 여성당직자에 대한 각급 선거의 후보로 적극 추천

당내 모범 여성당직자에 대한 임원(간부) 및 각급 의회 후보로 추천. 외부 여성집단과의 연계를 통한 여성당직자 및 여성후보 발굴, 공개모집을 통한 여성당직자와 여성후보 발굴 및 지원, 여성정치인 인력은행 설치 등을 제언함. 여성정치인을 바탕으로 인력은행을 구성하는 것이 필요함.

4. 남성 정치인의 의식변화를 위한 성인지 프로그램 도입

각급 의회 및 주요 당직에 여성의 참여가 낮은 이유중의 하나는 바로 기득권을 가진 남성 정치인들이 여성에 대한 이해 부족과 때로는 고정관념에 근거한 여성비하 의식 때문이라는 것을 지적하지 않을 수 없음. 이의 극복을 위하여 여성문제에 대한 이해를 돕고 정당내 남성정치인의 의식을 변화시킬 수 있는 프로그램을 정당 연수원의 교과과정에 도입하여 정기적으로 여성문제에 대해 학습하고 토론의 장을 마련해 주는 것이 필요함.

5. 여성정치인 인력은행제도 운영

각 정당은 여성정치인을 위한 교육지원과 연결하여 여성정치인을 육성지원하는 사업을 체계화하기 위해 여성정치인 인력은행을 운영하는 것이 필요함.

참고문헌

- 김민정(1998), “프랑스 여성정치의 현황과 과제,” 『한국정치학회보』 32집 1호.
- 김성호(1998.3), “외국의 지방선거제도-독일,” 『지방행정』 제 12호.
- 김원기·김재하(1997), 『영국의 선거 및 정당·정치자금제도-잉글랜드를 중심으로 -』, 공무원 단기훈련
보고자료, 서울: 중앙선거관리위원회.
- 김원홍·김은경(1998), 『선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보방안』, 서울: 한국여성개발원.
- 김원홍·김혜영·김은경(2000), 『정당의 여성당직자 확대방안』, 서울: 한국여성개발원.
- 김원홍·김혜영·김은경(2001), 『해방후 한국의 여성정치현황과 향후과 과제』, 서울: 한국여성개발원.
- 김원홍·장영아·김민정·박의경(2001), 『ASEM 회원국의 정책결정과정에서의 여성참여증진에 관한
연구』, 서울: 한국여성개발원.
- 김원홍·김민정·이현출·김은경(2001), 『여성의 정치적 대표성 확보를 위한 정치관계법·제도 개선방
안』, 서울: 여성부(미발간).
- 김원홍·김은경(2002), 『2002 지방선거 여성후보와 경선제』, 한국여성개발원 제4차여성정책포럼,
2002. 4. 17. 서울: 한국여성개발원.
- 신명순(1993), 『한국정치론』, 서울: 법문사.
- 이건정(1992), “사회민주주의하의 스웨덴 여성,” 한국여성연구회편, 『여성과 사회』 제3호.
- 이범준(1997), “21세기 정치와 여성,” 『21세기 정치와 여성』, 서울: 나남출판.

Jill M. Bystydzienski(1994), "Norway : Achieving World-Record Women's Representation in Government," in Wilma Rule and Joseph F. Zimmerman eds., *Electoral Systems in Comparative Perspective : Their Impact on Women and Minorities*. (Westport, Connecticut, London : Greenwood Press)

Joyce Gelb(1989), *Feminism and Politics : A Comparative Perspective* (University of California, Berkeley).

Kimiko Kubo and Joyce Gelb(1994), "Obstacles and Opportunities : Women and Political Participation in Japan," in Joyce Gelb and Marian Lief Palley ed. *Women of Japan and Korea*. Philadelphia : Temple University Press.

Swedish Institute, *The Swedish Political Parties*, April 1999, Classification : FS 16 o Oc.

Swedish Institute, *Local Government in Sweden*, 1999 October, Classification : FS 52 t Od.

United Nations(1996.11.4), CEDAW/DEU/2-3.

[http : //www.db-decision.de/english/ParL.asp](http://www.db-decision.de/english/ParL.asp).

[http : //www.db-decision.de/english/Parteil.asp](http://www.db-decision.de/english/Parteil.asp).

[http : //www.yominet.ne.jp](http://www.yominet.ne.jp)

[http : //www.sorifu.g.../2-1-2.htm](http://www.sorifu.g.../2-1-2.htm)