

2003 연구보고서 210-14

정당의 여성후보공천 확대방안에 관한 연구

연구책임자: **김원홍**(본원 연구위원)

공동연구자: **김민정**(서울시립대학교 교수)

이현출(국회 도서관 입법정보연구관)

김은경(본원 연구원)



한국여성개발원

연구요약

I. 연구의 필요성 및 목적

- 2003년 12월 현재 국민의 대표로서 여성의 정치참여는 국회가 5.5%, 기초 자치단체장 0.4%, 광역의회 5.9%, 기초의회 2.2%로 전 세계 국회의원 평균 비율 15.8%에 전혀 미치지 못하는 상황이다. 그나마 2000년 제16대 총선에서 여성의원 비율이 지난 번 제15대 총선 당시의 여성국회의원 비율 3.0%에 비하여 두배 가까이 늘어나게 된 것은 16대 총선을 앞두고 정치권에서 정당법에 비례대표제 여성공천할당 30%를 명문화한 것이 주요변수로 작용했기 때문이다.
- 아울러 2002년 3월 정치권에서는 정당법 제31조에 광역의회 비례대표제 50%를 도입하면서 2인 중에 1인은 반드시 여성으로 하도록 하였으며, 지역구 여성후보 30% 공천할당제를 노력사항으로 도입하면서 이를 지킨 정당에 대하여 정당에 주는 국고보조금을 인센티브로 지급하기로 하였다. 그러나 이러한 법이 제정되었음에도 불구하고 정당들은 후보공천에 있어 경선제를 도입하여 여성들은 공천과정에서부터 낙선되어 지방선거에 나서는 여성후보들의 숫자가 당초 기대했던 것에 못 미쳤다.
- 앞으로 보다 여성의 정치참여가 확대되기 위하여 근본적으로 정당들이 여성후보를 많이 공천해야 하는 과제가 있다. 아울러 당내 민주화도 해결해야 할 과제이다. 이런 점에 주목하면서 본 연구는 제17대 총선을 앞두고 정당의 여성후보공천 확대방안을 마련하는데 그 목적을 두고자 한다.

II. 정당의 공직후보 공천모형과 여성후보선출과의 관계에 관한 이론적 고찰

- 일반적으로 지역 정당이나 당원들에게 투표권이 주어진 분권화된 방식의

후보선출과정에서 여자후보가 선출되는 경우가 적다. 왜냐하면 이 경우 정당의 지도부는 여성과 남성 비율의 조화보다는 지역 정당 간 균형에 더 신경을 많이 쓰기 때문이다. 그러나 중앙당에서 후보를 선출할 경우 중앙당의 여성조직이 정당지도자에게 여성을 보다 많이 선출할 것을 요구하고 있으며, 정당지도자들도 여성유권자의 표를 의식할 뿐 아니라, 다른 정당의 여성후보 선출과정을 지켜보기 때문에 중앙당에서 여성후보를 선출하는 것이 분권화된 방식으로 지역 정당에서 후보를 선출하는 것 보다 유리하다. 분권화된 과정은 후보자간 치열한 경쟁을 만들고, 결국 여성후보가 선출될 가능성을 적어지게 한다.

- 실제, 외국의 경우 정당들은 후보공천에 있어 상향식 추천제, 상향식 관료제, 또는 하향식 추천제, 하향식 관료제 방식을 사용하고 있다. 상향식 추천제 공천을 하는 나라의 대표적인 국가로 미국을 들 수 있는데, 미국은 예비선거를 통하여 후보를 선출하는데, 대체적으로 지역구 위원장의 중립성 문제와 불법경선의 금지 등을 제도적으로 보장하고 있다. 유럽의 많은 정당들이 후보 공천에 있어 상향식 관료제 방식을 사용하고 있다. 영국, 스웨덴, 독일, 핀란드, 프랑스가 여기에 속한다. 영국에서는 모든 정당들이 후보를 공개로 모집을 한다. 그리고 나서 공천과정을 거치고 면접을 거쳐서 결정하는데, 보수당의 경우 중앙당에서 공천대상을 결정하는 공천과정에 영향력을 행사한다. 노동당의 경우 중앙당에 후보선출위원회를 구성하여 운영하고 있다. 후보선출위원회는 평가를 통하여 자질이 없는 후보에 대해 비토권이 있으며, 여성이 후보로 나올 경우 우선적으로 공천해주도록 하고 있다. 그 결과, 노동당은 1993년 전당대회에서 노령으로 은퇴하는 지역구 위원장과 당선가능성이 높은 지역구 후보공천에 있어 '여성으로만 이루어진 후보자 명단'을 작성할 것을 결의하여, 1997년 총선에서 여성을 우선적으로 공천한 결과 노동당은 승리하였을 뿐 아니라, 여성의원 비율도 증가하게 하는데 기여하여 영국 하원여성의원 수는 1992년 9%(60명)에서 1997년 18.2%(120명)로 거의 배가 증가하는 양태를 보였다. 이후 노동당후보 지원자 남성 두 명은 여성후보자들로 이루어진 후보자 명단이 적용되는 선거구 제도 때문에 자신들의 출마 기회를 박탈당했기에, 이것이 위법이라며 소송을 걸었다. 재판의 결과는 소송을 건 남성들의 편으로 돌아갔고, 영국 노동당은 항고하지 않기로 결정했다. 이러한 변화 이후, 여성들은 예전만큼

많이 당선되지 못했으나, 2001년 총선에서 1997년에 비해 0.2%가 줄어든 18.0%(118명)를 차지하였다. 즉, 일정 비율 여성들이 국회에 들어가면, 그 이후로도 할당제 없이도 여성들이 당선될 수 있다는 것을 보여주는 예이다.

■ 프랑스 사회당의 경우도 중앙당과 지구당의 협조체제가 잘 이루어져 있는데, 사회당의 경우 여성을 당헌·당규에 30% 공천하도록 하고 있어 사전에 중앙당차원에서 여론조사를 통하여 여성의 당선가능성이 높은 지역을 조사하여 중앙당차원에서 일괄 추천하고, 지구당에서 대부분 승인한다. 하향식 추천제를 쓰는 대표적인 정당으로는 프랑스의 UDF를 들 수 있는데, 중앙당차원에서 후보를 추천하고, 지구당에서 경선 또는 합의를 통하여 후보로 공천하는 방식이다. 하향식 관료제의 경우 유럽의 공산당이 주로 쓰는 방법으로 중앙당 차원에서 후보를 결정하는 것이다. 결론적으로 민주주의 뿌리가 오래되고, 정당정치의 역사가 긴 유럽의 경우 미국에서 사용하는 경선제 방식과는 달리 국가와 정당의 특색에 맞는 공천방법을 사용하고 있었는데, 중앙당과 지구당의 협조체제가 잘 이루어져 있는 것을 느낄 수 있었다.

III. 우리나라 정당의 후보공천에서의 여성 현황 및 문제점

1. 선거제도와 정당의 여성후보 공천과의 관계

가. 국회

■ 우리나라의 경우 민주주의 역사가 짧고 여성 국회의원 수가 적은 상황에서 정당의 여성후보 공천비율과 당선정도와 선거구제와 상관관계를 정밀히 분석하기엔 많은 한계점이 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 선거제도와 여성의 국회진출과의 관계를 살펴보고자 한다. 지역구 국회의원 선거의 경우 소선거구제 다수득표방식을 채택하고 있는 제1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16대와 2인을 선출하는 제9, 10, 11, 12대의 중선거구제와 비교이다. 이 경우, 여성후보의 경우 남성후보에 비해 과거의 소선거구제에서 후보수가 많은 것으로 나타났다. 실제, 소선거구제를 채택하고 있었던 제6, 7, 8대

의 경우 4명, 4명, 0명이었는데, 중선거구제를 채택했던 제9, 10, 11, 12대의 경우 2명, 5명, 10명, 7명으로 늘어났다. 이처럼 여성후보가 늘어난 것은 시대적인 변화의 변수가 크겠지만, 선거구제와 어느 정도 관련은 있어 보였다. 당선율의 경우 남녀후보 모두 중선거구제하에서 다소 높은 것으로 나타났다. 실제 2인을 선출하는 중선거구제의 경우 남성 당선율은 평균 35.5%로 소선거구제하의 남성 평균당선율 18.4%에 비해 17.1% 포인트 높은 것으로 나타났다. 그리고 여성의 경우 중선거구제하의 여성당선율은 25%로 소선거구제하의 여성당선율 11%에 비하여 14% 포인트 높은 것으로 나타났다.

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

나. 지방의회

- 우리나라의 지방자치 역사가 짧아 지방의회 선거구제와 여성의 의회진출과의 상관관계를 엄밀히 밝힐 수는 없으나, 소선거구제보다는 중·대선거구제가 여성의 참여를 용이하게 하고 있으며, 비례대표제가 여성의 의회진출에 유리하다는 것을 알 수 있다.

2. 우리나라 정당의 후보공천과정에서의 여성현황과 문제점

가. 국회

- 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, 선거지원 활동에 있어 상당히 소극적인 태도를 보여왔다는 것이다. 실제 지역구의 경우 제헌국회 이래 현재 제16대 국회에 이르기까지 지역구에는 총 179명(전체 지역구 후보의 1.2%)의 여성후보가 나와 전체 24명(0.8%)(실제 인원수는 14명)이 당선되었다.

■ 특히 여성 정치인들이 지역구에서 공천을 받지 못하는 주요 원인을 살펴보면, 무엇보다 정치는 남성영역이라는 깊은 성역할 고정관념 속에 일단 정치에 나서려는 여성의 수가 적은 상태에서 우리나라 정치구조가 정치지도자 중심의 계파 정치를 떠는 양상에서 이해관계가 적은 여성에게 공천해주는 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 이유 중의 하나로 들 수 있다. 그리고 우리나라의 경우 국회의원 선거구제가 주로 소선거구제의 양태를 띠어왔는데, 소선거구제의 토양에서 여성들이 정당들로부터 공천 받는 일은 어려운 문제점을 지니고 있는 것으로 나타났다.

■ 우리나라의 경우 국회에서 비례대표제가 도입된 것은 제6대 국회의원 선거에서 부터이다. 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. 아쉬운 점은 여성할당에 대한 강제조항이 없다 보니 정당에서 여성후보 공천할당 30%를 지킨 정당은 민주당 하나에 불과하다는 것이고, 이 점을 감안할 때 의무조항의 도입이 요구된다 할 수 있다. 아울러 비례대표제의 여성할당 순번에 있어서도 지퍼식으로 구체적으로 할당순번을 정하도록 정당법에 명시하는 것이 필요하다.

나. 지방의회

■ 제3차 동시지방선거에 출마한 여성후보는 다음과 같다. 기초단체장 여성후보는 8명이었다. 한나라당은 1998년 선거에서 한 명의 후보도 공천하지 않았는데 이번에 지지기반이 강한 부산에서 2명의 후보를 공천했고, 2명 모두 당선되었다. 민주당은 금번 선거에서는 2명을 공천했는데, 한명도 당선되지 못하였다. 자민련은 한 명의 여성후보를 공천했다. 광역의회 지역구에 출마한 여성후보는 총 56명이었다. 정당별로는 한나라당 13명, 민주당 후보 11명, 민노당 7명, 사회당 5명 등이다. 한나라당은 1998년 선거에서 10명을 공천해 2명을, 민주당은 17명을 공천해 12명을 당선시켰다. 민주당의 경우 지역구 여성후보는 오히려 줄었다. 자민련은 지역구 후보 중 여성은 한 명도 없었다.

■ 이처럼 여성후보자가 줄어든 것은 새로 도입된 당내 후보 경선제 때문에 여성 후보가 부진한 것으로 평가된다. 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 명문화된 지방선거 지역구 여성후보 30% 할당제와는 거리가 있는 것으로 나타났다.

■ 최근 실시한 여야간 정당들이 실시한 후보경선에 있어 여성들은 기초자치단체장 후보 및 광역의회 후보경선에서 거의 낙선되고 있는 실정이다. 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 1명이었다.

■ 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 포함

한 복수로 후보를 추천하여 중앙당에서 결정할 수 있도록 요청하는 지침서를 보냈고, 여성들이 경선에서 상당수 떨어지는 것을 보고 이의 대안으로 광역의회 비례대표제에 여성 70%를 공천하고, 비례대표 순위 중 1순위는 반드시 여성후보로 한다는 방침을 정해 놓았다. 앞으로도 경선제와 관련하여 지역구 공천할당제의 보완이 요구되며, 기초자치단체장이 여성공천할당제의 도입도 적극 검토되어야 할 것이다.

- 2002년 제3차 동시지방선거의 광역의회 비례대표 의원정수는 73명이다. 광역의회 비례대표제의 경우 여성후보들이 가장 많이 낸 정당 순서로는 한나라당(42명), 민주당(36명), 자민련(10명), 민주노동당(20명), 사회당(5명), 녹색평화당(2명), 노권당(1명) 등이었다. 여성후보가 많이 당선된 정당 순서로는 한나라당(22명), 민주당(15명), 민주노동당(9명), 자민련(3명)이었다. 지역별로 여성후보가 가장 많이 나왔던 곳은 서울(17명), 경기(13명), 대전(9명), 충북, 충남, 경북(7명), 전남, 경북(7명), 부산, 전북(6명), 인천, 울산, 강원(5명), 대구, 광주, 제주(4명) 등의 순이었다. 광역의회 비례대표에서 여성당선자가 많았던 지역별 순위로는 서울, 경기(6명), 강원, 경북, 경남(4명), 부산, 대전, 충북, 충남, 전남(3명), 광주, 울산, 전북, 제주(2명), 대구, 인천(1명) 등의 당선자가 있었다.

IV. 주요 외국 정당의 공천과정과 여성후보 선출 사례 및 시사점

- 미국의 경우 낮은 대표성은 정당의 여성에 대한 편견이나 지도자들의 부정적인 평가라기보다는 분권화된 구조적 요인이 차지하는 비중이 클 것으로 평가할 수 있다. 따라서 정당의 영향력이 적은 미국정당에서 여성엘리트의 충원은 정당의 내부적 호의에 의한 것이 아니라 능력있는 여성이 사회집단에서 경력을 쌓거나 유권자 집단의 지지를 확보하여 자신의 경쟁력을 높인 후 정당의 엘리트로 진입하는 과정을 겪는 것이 일반적이며 이러한 과정은 특히 민주당에서 두드러진다. 미국 연방의원들의 경력을 보면 주의회나 단체장 등 단계적 경력관리를 통해 지명도와 이미지를 제고해 연방의원 선거에 도전해 온 것을 볼 수 있다.

■ 특히 미국의 경우 현역의원 재선율이 매우 높기 때문에 현직자가 아닌 도전자로서 여성이 선거에서 당선되기는 매우 어려운 것으로 분석되었다. 높은 재선율과 함께 미국의 여성 정치참여가 낮은 또 하나의 이유는 예비선거에 의한 후보지명이다. 정치지망자는 누구나 당원 또는 일반 유권자의 손에 의해 후보로 결정되기 때문에 치열한 예비선거를 거치지 않으면 안된다. 이러한 구도하에서 1992년 여성의 연방의회 참여가 늘어난 것은 선거구의 조정이나 은퇴하는 현역의원 지역구에 여성후보를 배치했기 때문이다. 이러한 점은 한국정치에서도 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

■ 영국정당은 미국의 정당과는 달리 대단히 중앙집중화되어 있고, 정당의 기율이 강한 편이다. 영국에서 하원의 후보를 선출하는 과정은 지구당내 당원들끼리 경선 내지 후보추대를 거쳐 선발된 후, 몇 단계의 심사를 거쳐 후보로 결정된다. 영국 노동당의 경우 여성후보를 많이 낼 수 있었던 것은 중앙당과 지구당의 협력관계가 원활한 데서 비롯된다. 실제 영국은 정당정치의 역사가 긴 나라이면서 상향식 공천제를 도입하고 있다. 그러나 중앙당의 경우 지구당의 자율성을 보장하면서도 중앙당의 기본 지침과 중앙당의 권한을 확대하는 방향으로 공천제 정책을 전개해 왔다. 중앙당에는 후보선출위원회를 구성하고 있는데, 여기서는 각 지구당에서 보내온 5명의 경선후보자를 심사한다.

■ 특히 노동당은 1997년 이후 여성후보 할당제를 실시하여 다음 총선전까지 노력으로 은퇴하는 남성의원 지역구 위원장의 50%와, 당선 가능성이 큰 지역구의 위원장 자리의 50%를 여성에게 할당하도록 하였다. 노동당 당헌은 의회의 후보자 선정에서 여성만으로 이루어진 최종 대상자 명단(women only short-list)을 채택해야 하는데, 1997년 총선에서 노동당은 당선이 유망한 다수 선거구에 여성후보만으로 구성된 최종대상자 명단을 채택하는 정책을 취했다. 이처럼 노동당이 여성들에게 공천할당제를 통한 호의적 차별제를 채택하고 채택하였기 때문에 여성 대표성이 크게 확대된 것을 알 수 있다. 아울러 2002년 성차별법의 개정으로 향후 여성의 대표성이 더욱 확대될 전망이다.

■ 프랑스 정당들의 공천방식은 정당들마다 차이가 있다. 대부분의 우파 정당

들은 위로부터 하향식으로 공천을 하는 반면, 사회당은 지구당별로 경선을 통해서 공천이 이루어진다. 전자의 경우에는 당 지도부의 의지가 중요하다. 후자인 사회당의 경우에도 당 지도부가 중요한 역할을 하는데, 경선을 통해서 결정된 후보들 가운데 공천을 조정할 수 있는 권한을 당 지도부가 갖는다. 이런 점에서 프랑스 동수추천제를 사회당에 적용하는데 큰 무리는 없다. 각 정당들은 중앙당이 권한을 가지고 경력있는 여성들을 적극적으로 공천하는 것으로 나타났으나 특별한 우대정책을 취하지는 않는 것으로 나타났다.

■ 프랑스는 2000년 선거법 개정으로 할당제를 법으로 규정하였다. 그러나 강제 의무조항이 설정되지 않은 상황에서 할당제의 실현은 어렵다는 것을 보여주었다. 아울러 할당조항이 보다 효율적으로 그리고 완전히 준수되기 위해서는 당 자체적으로 할당이 마련되어야 할 것이다. 총선의 경우 동수법을 어길 경우 국고지원금을 삭감받게 되지만, 당내 정치인들간의 불만을 줄이고 당의 단합을 높일 수 있다면 언제든지 할당제는 깨질 수 있기 때문이다. 따라서 국가의 법질서로서의 할당도 의미가 있지만, 공천방식과 연결하여 생각할 때 당 내부의 할당은 보다 원활하게 남성을 설득시킬 수 있다는 점에서 효과가 클 것이다.

■ 스웨덴의 여성 정치참여가 활성화된 것은 비례대표제와 대선거구를 축으로 한 제도적 요인과 정당이나 사회단체에서의 여성참여가 활발하다는 데에 그 원인을 찾을 수 있다. 후자의 경우 정당과 연결되어 정당내의 여성부서 및 정책결정과정에 압력을 행사하여 여성에게 유리한 명부를 작성하도록 한다. 여성국회의원 숫자가 45.3%나 되는 것은 일차적으로 정당에서 작성한 명부에서 당선가능권안에 여성후보들이 많이 들어있기 때문이다. 이러한 점은 제도적 강제보다는 정당 스스로의 자발적 노력에 기인한 바 크며, 그것은 곧 정당내의 여성의 활발한 참여와도 무관하지 않을 것이다.

■ 다음으로 제도적 요인이다. 일차적으로 비례대표제이다. 역시 다수제와 비례제 가운데 소수의 의견과 정치신인의 정계진출에 유리한 것은 비례대표제이다. 아울러 비례제는 개인간의 경쟁이 아니라 정당간의 경쟁 양상을 띠기 때문에 선거운동에 익숙하지 않거나 정치적으로 잘 알려지지 않은 여

성후보들에게 유리하게 작용하는 것을 알 수 있다. 또한 대선거구제도 여성의 정치참여 확대에 기여한 것으로 평가되었다.

■ 핀란드 또한 정당명부식 비례대표제와 1개의 선거구를 제외한 나머지는 7~31명 사이의 대선거구이다. 이러한 측면이 제도적으로 핀란드의 여성 대표율을 끌어올린 일차적 계기가 되었다고 볼 수 있다. 그러나 명부내 개별투표는 일반적으로 기성 정치인 또는 유명인사에게 유리한 상황을 마련해 주기 때문에 여성과 같은 정치신인에게는 불리하게 작용하는 것으로 평가되었다.

■ 정당내부 차원에서는 공천시 중앙당에서의 조정가능성이 열려있는 경우 여성에게 유리하게 작용한다는 것을 보여준다. 기독교연맹당의 경우 후보결정 시 예비선거를 활용하지만, 전체명부 중 1/4만을 예비선거에서 결정하고 나머지 3/4는 당지도부에서 성과 직업, 나이 등을 고려하여 대표성을 극대화할 수 있도록 명부를 작성한다. 그렇기 때문에 여성이 예비선거에서 떨어지는 경우에도 당 차원에서 대표성확보를 위해 필요하다고 인정할 경우 재조정이 언제든지 가능하게 되는 것이다. 그리고 여성에 대한 호의적 조치가 있는 경우 이것을 당내 규정에 일임하기 보다는 선거법 등으로 규정하여 분쟁을 최소화하는 방법도 시사점의 하나라고 할 수 있다.

V. 정당의 여성후보공천 확보방안에 대한 조사결과 분석

■ 조사대상자는 수도권지역의 남녀 정치학자 각각 100명, 주요정당에 각각 100명, 그리고 시민단체 및 여성단체에 각 70명, 150명을 대상으로 우편설문조사를 실시하였다. 이 가운데, 설문에 응한 응답자는 남성학자 51명, 여성학자 42명으로 교수 및 학자 총 93명, 남성정당인 51명, 여성정당인 61명으로 정당인 총 112명이었으며, 단체에서는 남성 6명, 여성 40명으로 총 46명으로 251명의 이 설문에 응답을 해주었으며, 3명의 응답자가 학력과 직업에 응답하지 않아 총 조사대상인원은 254명이다. 조사응답자의 남녀 비율 중 단체에 소속된 응답자의 경우 남성 응답률이 낮은 것이 본 조사의 한계점으로 볼 수 있다

■ 조사응답자들은 여성후보 할당제에 대해서 대부분 찬성(남성 57.5%, 여성 95.2%)하였고, 비례대표제 의석수를 늘리는 문제에 대해서도 찬성하는 의견(남성 67.3%, 여성 65.7%)이 많았다. 경선제에 대해서는 남성응답자는 찬성(79.4%)하는 쪽이 압도적으로 많았으나, 여성응답자는 반대의 의견도 43.8% 정도였다. 이같이 여성응답자들이 경선에 반대하는 주된 이유로는 지구당위원장이 전폭적으로 행사하는 권한 때문인 것으로 보이며, 경선제의 대안으로는 확대 개편한 중앙당 차원의 공천심사위원회에서 후보자를 결정 해주기를 바라는 의견이 많았다.

■ 경선제를 적용하는 것이 바람직한 선거에 대한 중복응답을 요하는 질문에 대통령선거를 거의 대부분의 응답자들이 선택(남성 98.1%, 여성 95.8%)하였고, 그 다음으로는 광역자치단체장 선거(남성 89.6%, 여성 60.6%), 그리고 국회의원 선거(남성 84%, 여성 62.7%)의 순이었다. 한편, 기초자치단체장(남성 58.5%, 여성 33.1%)이나 광역의회의원 선거(남성 51.9%, 여성 30.3%)에 경선제를 적용해도 좋겠다는 의견은 다른 선거에 대한 응답에 비교할 때 저조한 편이었다.

■ 여성후보자가 경선에서 탈락하는 이유에 대해서는 정당문화가 여성에게 맞지 않아서라는 의견(남성 38.8%, 여성 34.6%)이 보편적으로 많았으며, 남성응답자는 여성후보의 자질부족(39.8%)에, 여성응답자는 조직과 자금의 열세(42.9%)에서 그 원인을 찾고 있었다. 우리나라의 정당문화가 남성들에 의해 주도되어 온 것에 비추어볼 때, 여성예비정치인들이 남성중심의 조직에서 경쟁력을 갖기에는 아직까지 어려운 것으로 해석할 수 있겠다. 여성후보에게 유리한 경선방식으로는 당원과 유권자 동수가 참여하는 국민참여경선(남성 52.3%, 여성 49.3%)을 꼽았고, 전 유권자가 참여하는 완전개방경선을 하자는 의견(남성 27.1%, 여성 27.1%)도 나왔다.

■ 한편, 여성 예비후보자가 갖추어야 할 요소에 대해서는 지역내 지지기반을 확보하는 것과 정당활동 등의 정치경력이라는 응답이 가장 많았으며, 남성응답자의 경우 남성후보와의 비교에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 학력이나 경력, 인지도도 높아야 한다는 의견이 많았고, 여성응답자의 경우는 자금

및 조직능력에 대한 의견이 많았다. 여성후보의 발굴을 위한 방법으로는 정당의 여성정치인력 बैं크를 구성하는 것이 좋겠다는 의견이 많았고, 여성을 대상으로 후보자를 먼저 공모하는 여성후보자 우선 공모제 도입의 안에 대해서 여성응답자의 상당수가 긍정적인 반응을 보였다.

■ 지역구 할당제를 도입할 경우, 지역구 후보로서 여성후보를 총원할 때 총원 예상 집단에 대한 중복 선호도를 조사한 결과, 상위 응답에 지방의회 경험자(남성 64.5%, 여성 80.1%), 정당인(남성 46.7%, 여성 58.2%), 여성단체 임원(남성 42.1%, 여성 58.2%)의 순으로 조사되었으며, 시민운동가, 언론/방송인이 이를 뒤따랐다. 직업에 따른 남녀별 응답을 분류해보면, 총원예상 집단에 대한 의견의 차이가 나타나고 있음을 볼 수 있다. 먼저 교수/학자 집단의 남성은 지방의회 경험자(62.7%), 여성단체임원(56.9%), 시민운동가(43.1%)의 순으로 나타나 정당인이 상위순위에 올라있지 않으며, 여성은 지방의회 경험자(75.6%), 정당인(63.4%), 여성단체임원(58.5%)의 순으로 나타났다. 정당인 집단에 남성은 지방의회 경험자(64%), 정당인(60%), 시민운동가(44%)로 여성단체임원이 상위순위에 오르지 못했고, 여성은 지방의회 경험자(82%), 정당인(63.9%), 여성단체임원(62.3%)의 상위순위 응답을 보였다. 한편, 단체에서는 남성응답자의 의견이 소수이므로 단체전체의 의견을 보면 지방의회 경험자(84.8%), 시민운동가(56.5%), 여성단체임원(54.3%)의 순으로 응답하였다.

■ 비례대표제 후보로서 여성후보를 총원할 때의 출신 집단에 대한 중복 선호도에서는, 상위응답에 여성단체임원(남성 51.4%, 여성 59.3%), 지방의회 경험자(46.7%, 여성 55.2%), 정당인(남성 47.7%, 여성 45.5%)의 순으로 높았으며, 학자, 시민운동가의 응답이 뒤를 이었다. 이 응답을 직업별로 분류해보면, 교수/학자 집단의 남성은 여성단체임원(62.7%), 지방의회 경험자와 학자(각각 41.2%), 정당인(35.3%), 여성은 여성단체임원(58.5%), 지방의회 경험자와 정당인(각각 51.2%), 학자(48.8%)의 응답을 보였고, 정당인 남성은 정당인(62%), 지방의회 경험자(50%), 여성단체임원(40%), 여성은 지방의회 경험자와 여성단체임원(각각 60%), 정당인(50%)의 순으로 나타나고 있다. 단체는 여성단체임원(60.9%), 지방의회 경험자(56.5%), 시민운동가(39.1%)로 나타났다. 교수학자 집단과 단체에서는 학자와 시민운동가에 대한 응답

률이 상위순위에 포함되어있었던데 반해, 정당인 집단에서는 오히려 학자(25.5%)나 여성기업인(25.5%)보다는 언론인(30.9%)에 대한 응답률이 조금 더 높게 나타났다.

■ 정치참여의 경로라고 볼 수 있는 총원 예상집단에 대한 의견조사결과는 시사하는 바가 크다. 지역구 후보로서 지방의회 경험자를 뽑은 것은 정치참여의 수순을 보여주는 것임과 동시에, 선거의 경험을 갖추고 있는 후보가 지역구 선거에서 경쟁력을 가질 수 있다는 측면에서 선택의 요인으로 작용한 것으로 보인다. 한편, 지역구 후보로서 출마하기 위해 지역내 지지기반과 정당 및 정치활동의 경력을 중요한 요인으로 꼽고 있는 것과 비교해 볼 때 정당인에 대한 응답률은 지방의회 경험자보다는 낮게 나타났는데, 이는 인지도 때문으로 추측할 수 있지만, 조사 응답자들은 시민운동에 대한 지역내 평가를 높게 한 것으로도 볼 수 있다. 비례대표 후보로서 여성단체임원이 상위순위를 보인 것은 직능대표로서의 의미를 부여한 듯 보이며, 그 밖에 정치경험이 있는 지방의회 경력자나 정당인, 그리고 여성학자 및 시민운동가에 대한 전문성도 인정하고 있는 것으로 보인다.

■ 조사대상자의 직업별 의견은 교수학자의 경우 이론적 측면에서의 접근과 정치참여 활동을 하지 않는 집단으로서의 객관적 입장으로, 정당인의 경우 변화하는 정치 제도의 실행자와 수용자로서의 입장, 그리고 단체의 경우는 정치문화의 쇄신을 요구하며 변화한 제도에 참여할 수 있는 집단으로서의 의견으로 참고할 수 있을 것이다.

■ 지역구 여성후보 30% 할당제가 도입될 경우 효율적인 실시방안으로는 남성 응답자의 경우 후보공천과정에 평가시스템 제도를 도입하여 경선이외의 요소로 반영시키자는 것과 여성응답자의 경우는 지역구 경선에 여성후보가 출마하여 2위권안에 들 경우, 중앙당 공천심사위원회에 복수추천하여 여성이 공천을 받도록 하자는 안이 가장 많았다. 또한, 비례대표제 순번을 정하는 문제에 있어서 공정성을 기하기 위해서는 역시 자격기준 등을 포함한 평가시스템을 도입하자는 의견(남성 41%, 여성 47.3%)이 가장 많았고, 선정결과에 투명성을 확보해야한다는 의견에 응답자 대부분이 일치하였다.

- 마지막으로, 여성국회의원이 증가할 경우 정치권에 미칠 긍정적 영향으로
는 여성의 정치적 대표성이 확보될 것이라는 의견 뿐만 아니라 정치문화의
일신에 많은 의견이 모아졌다.

VI. 정당의 여성후보공천 확대방안

1. 기본과제

가. 국회의원 선거구제의 개편

- 1안) 시·도 단위별 정당명부식 비례대표제 도입하고, 한 성(性)이 60%: 40%
로 하는 양성평등후보공천제의 도입
- 2안) 소선거구 비례대표제 의석비율 지역구 대비 1 : 2로 하고, 지역구 여성후
보공천 30% 의무제 도입 및 비례대표제 50%: 50%로 하는 양성평등후보
공천제의 도입
- 3안) 현재 한나라당과 민주당에서 제시한 여성친화적 선거구제로서의 ‘양성
평등선거구제(한나라당)’ 또는 ‘여성전용선거구제(민주당)’ 도입

나. 선거공영제의 확대 및 선거법 위반자에 대한 처벌 강화

- 선거공영제를 확대하는 방향으로 선거관계법의 개선이 지속적으로 이루어
져야 한다. 아울러, 타락·금권선거를 막기위하여 선거법을 위반한자에 대
하여 연좌제 벌칙을 강화하는 방향으로 정치관계 특별법을 제정하는 것이
필요하다.

2. 공천과정에서의 여성대표성 확보

- 가. 국회의원 지역구 30% 여성공천할당제 의무조항 도입과 이를 지키지
않는 정당에 대하여 국고보조금 50%까지 삭감 및 여성의원 수에
비례한 공직후보자 여성추천보조금 지급

- 지역구 30% 여성공천비율을 지키지 않는 정당에 대해 국고보조금을 50% 까지 삭감하고, 현재 정치자금법 제17조의 2(공직후보자 여성추천보조금)에 근거하여 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액(약 35억)을 주도록 되어 있는 것을 200원(70억)으로 올려, 당선된 여성의원 수에 비례하여 차등지급하는 방법을 정치관계법에 개정하는 것이 필요하다.

나. 외부인사가 포함된 민주적으로 확대 개편한 중앙당 공천심사위원회 운영 및 일정비율 여성위원 포함

- 그간 정당의 후보공천과 관련하여 총재가 낙점을 찍는 방식이 당내 민주화의 장애요인으로 남고있는 것으로 현재와 같은 경선방식에 있어 많은 문제점이 있다. 따라서, 과거의 중앙당 낙하산식의 공천제도와 경선제도를 보완하기 위하여는 중앙당의 공천심사위원회를 민주적으로 운영하는 것이 필요하다. 따라서 일정비율 외부인사가 포함된 공천심사위원회를 구성하여, 운영하는 것이 바람직하며, 공천심사위원회에 일정 비율 여성위원의 참여를 의무화하여 공천과정에서 여성의 대표성을 확보해주는 조치가 필요하다.

다. 당선가능성이 높은 지역구에 일정비율 여성공천 및 증구, 사고지구당, 위원장에 여성 우선 임명

- 프랑스의 경우 사회당의 경우 우선적으로 여론조사를 통하여 여성후보를 공천하고, 그 나머지를 가지고 후보들이 경합하는 양태를 보이고 있었다. 독일의 정당들도 필요한 비율이 될 때까지 여성은 여성끼리 경쟁하도록 하고 있다. 우리나라의 경우도 우선 중앙당 차원에서 당선 가능성이 높은 지역구에 일정비율의 '여성으로 구성된 후보자 리스트'를 만들어 여성후보를 공천해주는 방법을 당헌·당규로 명문화하여야 할 것이다. 아울러, 증구 및 사고지구당 위원장에 여성을 우선적으로 임명하여야 한다.

라. 경선과정에서의 여성대표성 확보

■ 경선공영제의 도입

작년에 실시했던 제3차 동시지방선거의 경선과정에서 보았듯이, 현재의 경선제는 보완 할 사항이 많다. 즉, 경선과정에서 지역구 위원장의 중립성 문제, 대의원 선출문제, 대의원 매수행위 등의 금권·타락양상을 보여, 경선과정에서 공정성 확보의 시급성을 요구하는 것을 볼 수 있었다. 이의 개선을 위하여 경선제를 중앙당 차원에서 전국 동시선거로 개편하고, 경선비용을 전액 정당에서 제공하는 경선공영제를 도입하는 것이 바람직하다.

■ 경선후보에 대한 자질심사평가시스템 구축 내지 여성후보에 대한 가점제도 운영

- 1안) 경선후보에 대한 자질심사평가 시스템을 구축하여, 후보자에 대한 자질 검증 및 여성후보에 대한 우대정책을 실시하는 것이 필요하다. 후보자심사평가항목으로는 경선제 40점, 자질심사 점수 30점, 성인지 점수 20점, 자원봉사 점수 10점 등을 포함시킬 수 있겠다.
- 2안) 경선시 여성후보에 대하여 30% 가산점을 주는 가점제도를 운영하는 것이 필요하다.

■ 지구당에서의 후보 복수추천제 법제화 및 여성후보에 대한 추천의무제 도입

경선과정에서 여성의 경쟁력을 강화하고, 여성후보공천할당제 등 제도적인 보완장치가 마련하는 것이 필요하다. 경선과정에서의 여성의 대표성을 확보하기 위하여 정당법에 복수추천을 의무화하고, 여성후보가 있는 경우 여성을 의무적으로 추천하도록 당헌·당규에 명시한다.

3. 여성예비후보 발굴 및 육성을 위한 노력 강화

가. 여성정치인 인재 풀 운영

- 정당들은 평시에 전·현직 여성국회의원, 전·현직 여성지방의회의원, 여성단체장, 여성당직자 등을 대상으로 한 인재풀을 구성하는 것이 바람직하다. 구성된 인재풀에 대하여는 평상시에는 정당이나 여성시민단체의 리더

십교육을 통해 정치의 장에서 부딪히는 어려움을 해결할 수 있는 정치인으로서의 자세 및 정치의 과정에 필요한 다양한 지식들을 익히게 하고 실질적인 기술들을 배울 수 있는 기회를 제공함으로써 후보로서 필요한 자질을 갖추도록 하는 것이 필요하다. 선거 시에는 출마의사를 파악하여 여성후보 리스트를 작성하여 중앙당에 리스트를 제공하여 총선에서 일정비율 공천 받을 수 있도록 기회를 제공하는 것이 필요하다.

나. 정당 차원의 후보육성 교육강화

- 2003년 현재 정당차원에서 여성정치인 육성을 위한 프로그램은 한나라당과 민주당의 여성정치아카데미가 있는 정도이다. 정당의 기능중 하나가 정치엘리트를 육성해야 하는 기능이 있음에도 불구하고, 그간 여성정치인 육성에 있어 소극적인 태도를 보여왔다. 따라서 보다 나은 정치 선진국을 구현하고 여성정치지도자의 발굴 및 육성을 위하여 정당내 여성당직자를 대상으로 한 다양한 교육·훈련 프로그램을 운영하는 것이 필요하다.

다. 여성후보대상 조력자 프로그램(Mentorship Program) 운영

- 스웨덴의 경우 여성정치교육에 있어서 조력자 프로그램(Mentorship Program)을 운영하고 있다. 우리나라의 정당들도 여성정치인 양성을 위해 여성이든 남성이든 좀더 나이가 많고 경력이 높은 정치인이 국회의 출마하기를 희망하는 여성정치지망생을 대상으로 지원하고 도와주는 것을 의미하는 조력자 프로그램을 운영하는 것이 필요하다.

라. 여성의 당직활동 기회 확대

- 2003년 12월 현재 민주당 중앙당 당직의 여성참여 현황을 살펴보면, 상임고문 0%(0명), 상임중앙위원 25%(1명), 국회의원 10%(6명), 중앙위원 11.6%(10명), 지구당 위원장 3.2%(3명), 실·국장 8.0%(2명)이다. 그리고 한나라당의 여성당직 참여도는 2003년 9월 국회의원 4.7%(7명), 상임고문 7.8%(1명), 지도위원 0%(0명), 운영위원 10.5%(6명), 지구당 위원장 1.9%(94명), 부대변인 5.9%(3명), 실·국장 6.3%(1명) 등으로 여성의 비율이 지극히

낮은 실정이다. 이러한 현실은 정당에서 여성들이 자기발전을 하는데 한계를 가지면서, 주요 당무나 국정 운영에 영향력을 미칠 수 없게 되고, 또한 공직 선거 시 여성들이 공천과정에서 배제되어 여성의 의회진출에도 장애요인으로 남게 된다.

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

- 여성의 경우 현재와 같이 여성 국회의원 후보를 찾기가 어려운 상황에서 지방의회 출신의 여성위원을 발굴하여, 일정 비율 국회의원 여성후보로 공천하는 것이 요구된다. 아울러, 국회의원 전국구 비례대표제를 경험한 여성 국회의원의 경우 차기 총선에서 지역구에 출마하도록 권고하는 것이 필요하다.

바. 외부 여성집단과의 연계를 통한 여성후보 발굴

- 2000년 2월 16일 공직선거 및 선거부정방지법 81조(단체의 선거운동금지)가 개정되어 이제 여성단체들도 특정 정당이나 후보를 지지하는 등 선거운동을 할 수 있게 되었다. 이와 관련하여 정당의 여성조직은 우선 정치에 관심을 지니고 있는 여성단체, 여성법조인, 여성언론인, 여성경제인, 여성근로자, 여성공무원 등 여성집단과 연계하여 여성인재를 발굴하여 당직자 및 각급 공직선거의 후보로 추천한다. 이는 여성집단의 인력 순환에도 도움을 줄 뿐 아니라, 여성의 정치세력화에도 효율적이다.

사. 공개모집을 통한 여성후보 발굴 및 지원

- 영국 노동당의 경우, 공모를 통하여 후보를 모집하고 있는데, 우리나라와는 다소 다른 정서일 수 있으나 홍보라는 측면에서도 공개모집은 중요하다. 이는 분야별 여성전문인력의 확보 뿐 아니라, 여성들이 정치에 진출하는데 있어 투명성 제고에 많은 도움을 줄 수 있다.

아. 여성정치발전기금 설치를 통한 여성정치지도자 육성

■ 정당은 국고보조금의 일부를 여성정치발전기금으로 정하여 선거가 없는 평년에서 여성정치인 육성기금으로, 선거가 있는 당해연도에는 여성후보선거지원기금으로 사용할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 아울러, 정치자금법 제17조의 2(공직후보자 여성추천보조금)에 근거하여 광역의회 여성공천 30%이상 지킨 정당에 대하여 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액을 주던 것을 200원으로 올리고, 지역구 후보 10%이상 지킨 정당에 대하여 차등지급하는 방법을 채택한 후, 정당에 주어진 여성추천보조금을 여성정치발전기금에 포함하여 사용토록 할 수 있을 것이다.

자. 여성후보의 지역구 활동 강화

■ 그간 우리나라 여성의 국회참여가 낮았던 것은 무엇보다 정치를 남성영역으로 간주하는 성 고정관념과 함께 과열된 선거 문화 속에서 정치에 출마하고자 하는 여성후보가 적었고 선거제도가 여성에게 불리하게 적용되었으며, 특히 정당들이 여성후보의 발굴, 육성 및 선거지원정책에 소극적이었던 것으로 나타났다. 그 이외에도 여성후보들의 소극적인 지역구 활동을 들 수 있다. 아울러 이를 위해서 ① 평소부터 여성후보자 스스로가 지역 활동, 여성단체 활동, 정당 활동 뿐 아니라 자체 훈련 강화 및 관련 훈련에의 적극적 참여가 필요하며, ② 예비 후보자와 선배 정치인과의 모임을 통한 정보와 경험을 교환하는 적극적인 자세가 필요하다.

차 례

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구내용 및 방법	5
가. 연구내용	5
나. 연구방법	6
3. 연구의 제한점	6
II. 정당의 공직후보 공천모형과 여성후보선출과의 관계에 관한 이론적 고찰	9
1. 정당의 후보선출 분석 틀	13
2. 후보선출 유형과 여성후보선출과의 관계	17
III. 우리나라 정당의 후보공천에서의 여성 현황 및 문제점	27
1. 선거제도와 정당의 여성후보 공천과의 관계	29
가. 국회	29
나. 지방의회	35
2. 우리나라 정당의 여성후보공천 현황과 문제점	38
가. 국회	38
나. 지방의회	42
IV. 주요 외국 정당의 공천과정과 여성후보 선출 사례 및 시사점	55
1. 미국	58
가. 여성 정치참여 현황	58
나. 미국의 정치제도	60
다. 국회의원 선거의 공천 및 충원방법	61
라. 예비선거제하에서의 여성의 정치참여	65
마. 한국에 주는 시사점	66
2. 영국	68
가. 영국의 여성 정치참여 현황	68

나. 영국의 정치제도	70
다. 당내 후보공천 방식	73
라. 후보공천 방식과 여성의 정치참여	77
마. 한국에 주는 시사점	78
3. 프랑스	81
가. 프랑스 여성정치참여 현황	81
나. 프랑스의 정치제도	82
다. 할당문제	85
라. 정당제도	88
마. 한국에 주는 시사점	97
4. 스웨덴	98
가. 스웨덴 여성의 정치참여 현황	98
나. 스웨덴의 정치제도	100
다. 정당과 할당문제	104
라. 운영을 통해 본 실제	106
마. 한국에 주는 시사점	106
5. 핀란드	110
가. 핀란드 여성의 정치참여 현황	110
나. 핀란드 정치제도	112
다. 당내 후보공천 방식	115
라. 한국에 주는 시사점	118
6. 외국사례가 한국에 주는 시사점	120
가. 은퇴하는 남성의원 지역구에 여성후보 배치	120
나. 충원구조로서의 단계적 경력관리 모델	120
다. 정당내에서 여성당직자의 확대	121
라. 한번의 총선에서 만이라도 여성후보 30% 공천	121
마. 선거후보자 성차별법 개정	121
바. 당지도부의 역할이 당헌에 명시되어야 함.	122
사. 당자체의 할당 설정	123

아. 선거제도의 문제	124
자. 여성들이 정당활동에 많이 참여해야 함.	124
V. 정당의 여성후보공천 확보방안에 대한 조사결과 분석	125
1. 조사개요	127
가. 조사대상자 및 조사응답자의 사회적 배경	127
나. 조사기간 및 분석방법	128
다. 조사내용	128
2. 조사결과	130
가. 선거제도 및 관련법에 대한 찬반	130
나. 경선제도	135
다. 여성후보	138
라. 여성후보 충원	141
마. 여성후보 확대를 위한 방안	145
바. 여성후보 및 여성정치인에 대한 유권자 반응	147
3. 조사결과 요약	151
VI. 정당의 여성후보공천 확대방안	155
1. 한국의 정치발전을 위한 기본과제	157
가. 선거구제의 개편	157
나. 선거공영제의 확대 및 선거법 위반자에 대한 처벌 강화	159
2. 공천과정에서의 여성대표성 확보	159
가. 국회의원 지역구 30% 여성공천할당제 의무조항 도입과 이를 지키지 않는 정당에 대하여 국고보조금 50%까지 삭감 및 여성의원 수에 비례한 공직후보자 여성추천보조금 지급	159
나. 외부인사가 포함된 민주적으로 확대 개편한 중앙당 공천심사위원회 운영 및 일정비율 여성위원 포함	160
다. 당선가능성이 높은 지역구에 일정비율 여성공천 및 증구, 사고지구당, 위원장에 여성 우선 임명	161

라. 경선과정에서의 여성대표성 확보	162
3. 여성예비후보 발굴 및 육성을 위한 노력 강화	164
가. 여성정치인 인재 풀 운영	164
나. 정당 차원의 후보육성 교육강화	165
다. 여성후보대상 조력자 프로그램(Mentorship Program) 운영	166
라. 여성의 당직활동 기회 확대	166
마. 국회의원 후보에 일정비율 지방의회 여성의원 출신 공천 및 전국구 비례대표제 여성의원 지역구 출마 권고	167
바. 외부 여성집단과의 연계를 통한 여성후보 발굴	167
사. 공개모집을 통한 여성후보 발굴 및 지원	168
아. 여성정치발전기금 설치를 통한 여성정치지도자 육성	168
자. 여성후보의 지역구 활동 강화	169
 VII. 결 론	 171
 참고문헌	 177
 부 록	 185
부록 1. 부표	187
부록 2. 설문지	194

표 차 례

<표 II-1> 선거제도와 여성의 의회진출	12
<표 II-2> 공천방식	18
<표 III-1> 한국의 역대 선거제도와 남녀 국회의원 후보자 수 및 당선자 수 ·	33
<표 III-2> 1991, 1995, 1998, 2002 기초의회 의원선거 여성후보자 및 당선자 수	37
<표 III-3> 1991, 1995, 1998, 2002 광역의회 의원선거 여성후보자 및 당선자수	37
<표 III-4> 역대 국회의원 선거의 남녀별 후보자와 당선율(지역구)	40
<표 III-5> 남녀후보자의 당선율(전국구) 비교	42
<표 III-6> 1995년 광역의회선거 시 여성후보자의 정당공천과 당선여부	43
<표 III-7> 1998년 광역의회 선거 시 여성후보자의 정당공천과 당선여부 ·	44
<표 III-8> 2002년 광역의회선거 지역구 여성 후보자 및 당선자의 정당별 · 지역별 분포	45
<표 III-9> 6. 13 지방선거 민주당 기초자치단체장 경선 현황	46
<표 III-10> 6. 13 지방선거 한나라당 기초자치단체장 경선 현황	47
<표 III-11> 6. 13 지방선거 민주당 광역의회 경선 현황	48
<표 III-12> 6. 13 지방선거 한나라당 광역의회 경선 현황	49
<표 III-13> 2002년 광역의회선거 비례대표 여성후보자 · 당선자의 정당별 · 지역별분포	53
<표 III-14> 2002년 기초자치단체장 선거 시 여성후보자 정당공천과 당선여부	53
<표 IV-1> 미국 주요선거의 여성 당선 비율	58
<표 IV-2> 여성후보자 당내경선 결과 추이	63
<표 IV-3> 예비선거 현직 · 도전자 당선 대비	64
<표 IV-4> 미국 여성 상하원 의원 경력 분석	66
<표 IV-5> 영국 정당의 여성의원(하원) 증가 추이	69
<표 IV-6> 영국 각 선거에서의 선거구와 선거제도	71
<표 IV-7> 영국 2001 총선 공천 · 당선자 현황	77
<표 IV-8> 영국여성의원 경력분석	78
<표 IV-9> 프랑스 여성의 정치참여 : 선출직	81

<표 IV-10> 프랑스의 선거 및 선거구, 의석배분, 할당	88
<표 IV-11> 공천과정에서의 중요도	94
<표 IV-12> 스웨덴 각 급 의회에서의 여성의원비율	99
<표 IV-13> 연도별 각급 의회의 여성의원비율	100
<표 IV-14> 연도별 각 정당에서의 여성비율	100
<표 IV-15> 스웨덴의 정당할당제도	106
<표 IV-16> 정당별 지방의회 지지율(2000년)	111
<표 IV-17> 핀란드 여성 국회의원비율(2003년 8월 기준)	111
<표 V-1> 응답자의 일반적 사항	128
<표 V-2> 여성할당제에 대한 찬반	130
<표 V-3> 할당제 의견별 여성후보 지지여부	131
<표 V-4> 할당제 의견별 경선과정에서 여성예비후보자 탈락이유	131
<표 V-5> 비례대표제 의석수 증가에 대한 찬반	132
<표 V-6> 경선제에 대한 찬반	132
<표 V-7> 경선제 의견별 여성후보 지지여부	133
<표 V-8> 경선제 반대 이유	134
<표 V-9> 경선제 반대 대안	135
<표 V-10> 경선제를 적용하기에 바람직한 선거	136
<표 V-11> 경선과정에서 여성후보 탈락이유	137
<표 V-12> 여성후보에게 유리한 경선방식	138
<표 V-13> 여성 예비후보자가 갖추어야할 요소	139
<표 V-14> 여성정치후보 발굴을 위해 필요한 방안	140
<표 V-15> 지역구 여성후보 총원 예상집단	141
<표 V-15-1> 지역구 여성후보 총원 예상집단(직업별)	142
<표 V-16> 비례대표제 여성후보 총원 예상집단	143
<표 V-16-1> 비례대표제 여성후보 총원 예상집단(직업별)	144
<표 V-17> 지역구 여성할당제 실시시 실효성 확보방안	145
<표 V-18> 비례후보 순번의 공정성확보	147
<표 V-19> 여성국회의원의 증가로 예상되는 긍정적 영향	148
<표 V-20> 여성후보 출마시 예상되는 유권자반응	149
<표 V-21> 여성후보 출마시 예상되는 응답자들의 반응	149
<표 V-22> 남녀별 여성후보 지지도	150

그림 차례

<그림 II-1> 정당의 후보선거인단 구성의 스펙트럼	14
-------------------------------------	----

부표 차례

<부표 V-1> 여성할당제에 대한 찬반	187
<부표 V-2> 비례대표제 의석수 증가에 대한 찬반	187
<부표 V-3> 경선제에 대한 찬반	187
<부표 V-4> 경선제를 적용하기에 바람직한 선거(직업군별)	188
<부표 V-5> 여성후보자 탈락이유	188
<부표 V-6> 여성후보에게 유리한 경선방식	189
<부표 V-7> 여성 예비후보자가 갖추어야 할 요소	189
<부표 V-8> 여성정치후보 발굴을 위해 필요한 방안	190
<부표 V-9> 지역구 여성할당제 실시시 실효성 확보방안	191
<부표 V-10> 비례후보 순번의 공정성확보	192
<부표 V-11> 여성국회의원의 증가로 예상되는 긍정적 영향	192
<부표 V-12> 여성후보 출마시 예상되는 유권자반응	193
<부표 V-13> 여성후보 출마시 예상되는 응답자들의 반응	193

I

서론

1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구내용 및 방법	5
3. 연구의 제한점	6

1. 연구의 필요성 및 목적

2003년 12월 현재 국민의 대표로서 여성의 정치참여는 국회가 5.5%(15명), 기초자치단체장 0.4%(2명), 광역의회 9.2%(63명), 기초의회 2.2%(77명)로 전 세계 국회의원의 평균비율인 15.8%에 전혀 미치지 못하고 있다.¹⁾ 이처럼 우리나라 여성의 정치적 대표성이 낮은 원인으로서는 첫째, 정치를 남성의 영역으로 간주하는 고정관념 때문에 여성들의 정치사회화의 기회가 적었고, 여성 스스로도 정치참여에 소극적이어서 국회 및 지방의회에 입후보하려는 여성의 수가 적었다는 점, 둘째, 고비용 정치구조 하에 여성들이 후보로 나서기를 꺼려하는 점, 셋째, 여성이 인구의 절반 이상을 차지함에도 불구하고 여성을 위한 선거 참여 제도가 미흡하다는 점, 넷째, 정당기능 중 정치엘리트를 충원하고 육성해야 하는 기능이 있음에도 불구하고 정당들의 여성후보 발굴 및 육성, 선거운동지원 등 여성의 정치참여를 촉진시키려는 노력이 부족하다는 점 등이다.²⁾

그나마 2000년 제16대 총선에서 여성의원 비율은 지난 번 제15대 총선 당시의 여성국회의원 비율인 3.0%에 비하여 두 배 가까이 늘어났다. 이는 16대 총선을 앞두고 정치권에서 정당법에 비례대표제 여성공천할당 30%를 명문화했고, 정당들도 과거의 어느 때보다 여성을 지역구에 많이 공천하고, 유권자들의 여성 정치인에 대한 인식도 현저히 개선되어 여성후보들을 지지했기 때문이다.

그러나, 제16대 총선에서 비례대표제 여성공천할당 30%를 정당법에 도입하고, 대부분의 정당들이 전국구 비례대표제 30%를 공약으로 제시하였음에도 불구하고, 비례대표제 30% 약속을 지킨 정당은 한 정당에 불과했다. 실제 16대 총선 당시 새천년민주당만 전체 전국구 후보 중 당선가능성이 높은 순번에 배치하면서까지 공약을 이행했고, 한나라당과 자민련의 경우는 약속을 지키지 않았다. 2002년 3월 정치권에서는 정당법 제31조에 광역의회 비례대표제 50%를 도입하면서 2인 중에 1인은 반드시 여성으로 하도록 하였으며, 지역구 여성후보 30%

1) <http://www.ipu.org/bdf-e/BDFsearch.asp>

2) 정영태(1997), “정당과 참여민주주의”, 『참여민주주의와 한국사회』 (서울: 창작과 비평사), pp. 172-175.

공천할당제를 노력사항으로 도입하면서 이를 지킨 정당에 대하여 정당에 주는 국고보조금을 인센티브로 지급하기로 하였다. 그럼에도, 정당들은 후보공천에 있어 경선제를 도입하여 공천과정에서부터 여성들이 무더기로 낙선되는 결과를 초래하였고, 지방선거에 있어서도 여성당선자의 숫자가 기대했던 것에 못 미쳤다.

제3차 동시 지방선거에서 경선제가 도입되게 된 것은 민주당 대통령후보 선출과정에서 영향을 받은 것으로, 도입 취지로는 과거 총재 일인이 지녔던 막강한 공천권한을 방지하고, 공천과정에서 일어나는 마찰을 최소화하기 위해 각 정당들이 도입하게 된 것이다. 그러나, 경선제 도입에 따른 문제점으로는 ① 경선과정에서 지구당 위원장의 중립성 문제, ② 대의원 선출과정의 문제, ③ 후보들의 대의원 확보를 위한 지나친 과열현상, ④ 경선제를 통하여 단일 후보를 선출하기 때문에 선출된 후보에 대한 자질검증이 어렵다는 점, ⑤ 여성의 대표성 확보에 부정적인 영향을 가져온 것 등을 지적할 수 있겠다.

따라서 이러한 한계점을 극복하기 위해서는 ① 당내 민주화 확보를 위하여 과거 총재중심의 공천방법에서 보다 민주화된 공천심사방법의 마련, 또는 ② 경선제가 시대적인 흐름이라는 인식이 확산되고 있는 상황에서 만일 경선제를 내년 있을 총선에 까지 도입할 경우 앞에서 지적한 문제점에 대한 개선책을 마련할 필요성이 있다. 아울러, 여야간은 내년 총선을 앞두고 국회의원 비례대표제 50%, 지역구 30% 공천할당제를 도입할 것을 잠정적으로 합의한 상태에 있는데, 여성공천할당제와 경선제와의 조화를 이루는 방법도 모색해야 할 것이다. 여성의 정치적 대표성을 정치관련법이나 선거제도에 보장하는 일은 세계적으로 확산되고 있는 추세이다. 정당의 후보공천에 있어서도 여성들에게 우선권을 부여하거나 당선가능성이 높은 지역에 여성후보를 많이 공천하고 있는 실정이다.

프랑스의 경우, 여성의 정치참여가 확대되어야 국가발전이 가능하다는 인식하에 2000년에 각급 선거의 후보에 여성을 50% 공천하도록 남녀동수 공천법을 통과시켰다. 이를 어길 시에는 정부가 그 비율을 지키지 못한 정당에 대해 지급하는 국고보조금을 삭감하는 법안을 마련하였다. 그 결과 2001년 3월 11일, 18일 양일간에 걸쳐 실시된 프랑스 지방선거에서 인구 3,500명 이상의 코뮌 도시의 경우 여성의원 비율은 평균 47.5%로 지난 지방선거의 평균 비율 22%에 비해

여 25% 포인트 이상 월등히 높게 나타났다. 하원의원 선거의 경우는 아예 법으로 여성후보 비율 50%를 의무화하고 있으며, 지키지 않는 정도에 따라 국고보조금을 50%까지도 삭감할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데, 2002년 6월에 실시되었던 총선에서 대통령중도우파를 포함한 대부분의 정당들이 이 비율을 지키지 않았다. 대통령중도우파가 총선에서 이를 지키지 않은 이유로는 국고보조금을 삭감 당하더라도 지명도가 높은 남성후보자들을 공천하여, 총선에서 승리하기 위해서였다. 그 결과 금번 총선에서는 여성의원 증가가 지난 총선에 비해 10명이 늘어난 73명에 불과하였다. 이런 문제를 해결하기 위해, 현재 프랑스에서는 남녀동수 공천법을 지키지 않은 정당에 대해 국고보조금을 삭감하는 ‘네거티브방식’을 법을 지켰을 때 인센티브를 제공하는 ‘포지티브방식’으로 개선하는 방안을 검토 중에 있다.

한나라당, 민주당, 열린우리당은 내년에 실시할 제17대 총선을 앞두고, 전국구 비례대표제 후보 중 50%를 여성으로 하겠다는 입장을 당론을 확정된 상태에 있고, 지역구의 경우도 30% 여성공천할당제를 도입하겠다는 의사를 밝힌 바 있는데, 이에 대한 후속조치의 마련이 필요하다. 이를 위하여 민주당은 국회의원 선거에 있어 23개 권역을 나누어 여성후보끼리 경쟁하여 국회의원을 선출하는 ‘여성전용선거구제’를 당(안)으로 채택하였고, 한나라당은 소선거구제를 원칙으로 하는 가운데 약 20개의 분구 예정 지역구에 남녀 1인씩을 선출하는 ‘양성평등선거구제’를 당(안)으로 제시하였다.

앞으로 보다 여성의 정치참여가 확대되기 위하여 근본적으로 정당들이 여성후보를 많이 공천해야 하는 과제가 있다. 아울러 당내 민주화도 해결해야 할 과제이다. 이런 점에 주목하면서 본 연구는 제17대 총선을 앞두고 정당의 여성후보공천 확대방안을 마련하는데 그 목적을 두고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

가. 연구내용

본 연구를 위해 제2장에서는 정당의 후보공천 과정에서의 여성의 대표성 확

보방안에 관한 이론적 고찰을 살펴보았다. 제3장에서는 우리나라 정당들의 후보 공천과 여성의 참여현황과 문제점을 파악하였다. 제4장에서는 주요 외국의 사례를 살펴보았다. 대상국으로는 미국, 영국, 프랑스, 스웨덴, 핀란드 등의 사례를 살펴보았고, 우리에게 주는 시사점을 알아보았다. 제5장에서는 약 250여명의 남녀 정치학자, 남녀 정당당직자, 시민단체 임원을 대상으로 정당의 여성후보공천 확대방안에 대하여 전문가조사를 실시하였다. 제6장에서는 이러한 앞의 내용을 바탕으로 정당의 여성후보공천 확대방안을 제시하였다.

나. 연구방법

연구방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌연구로는 ① 정당의 여성후보공천의 당위성에 대한 이론적 고찰, ② 우리나라의 선거제도와 여성후보공천과의 관계와 역대 각급 선거에서의 여성후보 공천상황, ③ 외국사례를 연구하였다.

둘째, 질문지 조사방법으로 남녀정치학자, 남녀 정당당직자, 시민단체 임원을 대상으로 정당의 여성후보공천 확대방안에 대하여 알아보고자 하였다. 조사대상자는 약 250여명 내외로 하였다. 조사결과는 조사대상자의 의견에 대한 빈도 분석, 교차분석 그리고 t-test, ANOVA를 실시하였다.

셋째, 관계전문가 자문 및 관계자 회의를 통하여 내용을 보완하였다.

넷째, 본 연구의 내용을 2003년 10월 14일 『2004년 총선과 상향식 공천제!!! 여성 어떻게 극복할 것인가』란 주제로 여성정책세미나를 개최하여, 전문가의견을 수렴하였다.

다섯째, 이러한 연구방법을 바탕으로 개선방안을 마련하였다.

3. 연구의 제한점

첫째, 자료의 한계에서 오는 제약점을 들 수 있다. 본 연구 중 외국사례로 미국, 영국, 프랑스, 스웨덴, 핀란드 등의 사례연구를 통하여 정당들이 여성후보를 어떤 방법으로 공천하는지를 심도 깊게 살펴보고자, 해당국가의 대사관과 국회,

정당 등의 인터넷을 통하여 관련자료를 찾았다. 하지만 연구주제에 부합하는 자료의 입수가 제한적이어서 특히 핀란드 사례의 경우 한정된 범주내에서 내용을 분석하였다는 점이다. 그리고, 아시아권의 국가를 연구하지 못한 한계점이 있다. 이는 언어상의 문제점에서 뿐 아니라, 우리나라에 시사점을 줄 수 있는 나라를 찾기가 어려웠기 때문이다. 일본의 경우 정당의 후보 공천에 있어 계파간의 정치지도자의 영향이 우리나라와 상황이 틀린 것으로 나타났다.

둘째, 연구방법에서 오는 제한점이다. 본 연구의 연구방법의 하나로 남녀정치 학자와 정당의 남녀당직자, 남녀시민단체 임원을 대상으로 정당의 여성후보공천 확대방안에 대한 전문가조사를 실시하였다. 그러나 본 연구의 예산규모 상 직접 면접조사 하기에 어려움이 있어 우편조사를 실시할 수밖에 없었으므로 약 250명 정도의 회수율을 보였다는 점이다. 특히 시민단체의 경우 여성단체의 경우 50명 여성응답자가 있었으나, 시민단체의 남성응답자의 경우 6명만 응답하여 대표성에 한계점을 지니고 있다는 점이다. 그러나 조사에 응한 시민단체 남성응답자의 의견을 존중하여 다른 집단군과 마찬가지로 남녀로 나누어 분석하였다. 그리고, 전문가 조사의 회수율이 낮은 것을 보완하기 위하여 세미나를 개최하고, 경선제를 경험한 몇 명의 여성후보를 대상으로 수차례 자문을 통하여 구체적으로 연구에 기여할 수 있는 내용을 보완하려고 노력하였다.

Ⅱ

정당의 공직후보 공천모형과 여성후보선출과의 관계에 관한 이론적 고찰

1. 정당의 후보선출 분석 틀	13
2. 후보선출 유형과 여성후보선출과의 관계	17

김원홍·김은경의 연구(1998)³⁾, 이범준(1998)⁴⁾의 연구에 의하면 선거제도와 여성후보 공천과는 긴밀한 관계가 있음을 보여주고 있다. 즉, 스웨덴과 같은 명부식 대선거구제를 채택하고 있는 나라들이 한국과 같이 소선거구제를 채택하고 있는 나라에 비하여 여성들이 공천받기 쉽다는 점이다. 다음의 <표 II-1>에서 알 수 있는 바와 같이, 2000년 현재 전 세계 168개국의 여성의회 진출현황을 선거제도 유형별로 비교해보면, 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 유형별 여성의 정치적 대표성의 차이는 각 선거제도의 하위유형을 고려하는 경우 다소 복잡한 양상을 보인다. 예컨대 다수제 유형 가운데 하나인 선호투표제(alternative voting)를 채택하고 있는 호주의 경우 여성의원의 비율이 22.4%에 달하는 반면, 단기비이양식으로 의회선거를 치르는 요르단 등의 경우에는 단 1명의 여성도 의회에 진출하지 못하고 있다. 또한 독립형 혼합제의 경우 여성의원의 비율 평균은 9.7%로 다수제 유형의 수준과 유사하지만 동일한 혼합제로 분류된 연동형 혼합제의 경우 여성의원의 비율 평균은 19.9%에 달한다. 그럼에도 불구하고 연동형 혼합제가 명부식 비례제와 유사한 여성의 정치적 대표성 수준을 보인다는 점을 고려해 볼 때 비례제가 여성의 정치적 대표성 제고에 긍정적으로 작용한다는 것을 알 수 있다.⁵⁾

3) 김원홍·김은경(1999), 『선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보방안』(서울: 한국여성개발원), pp.21-33.

4) 이범준외(1998), 『21세기 정치와 여성』(서울: 나남), pp. 19-64.

5) 김영태(2003), “선거제도의 정치적 효과에 대한 국가간 비교연구,” 한국선거학회창립학술회의 발표논문.

<표 II-1> 선거제도와 여성의 의회진출

	다수제					혼합제		비례제	
여성 의원	8.7%					12.6%		15.6%	
	1위대표	블록대표	선호투표	2차투표	비이양식	독립형	연동형	명부식	이양식
여성 의원	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 여성의원 비율(전체 168개국 평균 = 11.8%)

자료: Pippa Norris, Shared Global Database

그러나 선거제도에 상관없이 후보자를 결정하는 것이 ‘정당’이라는 것은 자명하다. 정당의 후보자 선출과정은 정치충원과정의 핵심단계로, 민주주의 체제에서 중요한 의미를 지닌다. 그 첫 번째 의미로 정당은 후보선출과정을 통해 공직에 진출하려는 사람을 효과적으로 제한하고, 유권자들은 제한된 후보를 중심으로 최선의 선택을 하게 된다는 점을 들 수 있다. 다른 국가에서처럼 한국에서도 무소속 출신이 공직에 진출하기 어렵다는 점은 정당의 후보선출이 갖는 수문장 역할(gatekeepers)을 입증하는 것이다.⁶⁾ 둘째, 정당의 후보선출과정은 당내권력 관계가 표출되는 중요한 영역이라고 할 수 있다. 즉, 후보지명과정이 정당의 본질을 결정하며, 결국 지명권자가 정당의 주인이라 할 수 있다. 따라서 정당의 민주화와 함께 공직에서의 남녀 대표성의 균형은 당연한 귀결이라 할 것이다.

따라서 정당의 공천과정은 선거제도 이전에 여성의 대표성 확보를 위한 중요한 과정이 된다. 이러한 공천과정은 미국과 같이 주 법에 의해 규정된 경우도 있지만 대개의 경우 당내의 과정으로 간주된다. 따라서 정당의 성격에 따라 각기 다른 공직후보자 추천유형을 가질 것이며, 이에 따라 여성의 공직진출 비율이 확연히 달라질 것이다. 이러한 맥락에서 이하에서는 정당의 후보선출을 비교 분석하기 위한 분석 틀을 모색하고, 이러한 유형에 따라 여성후보 선출과의 관계를 분석해 보고자 한다.

6) 이현출(1997), “한국정당의 대통령후보자 선출과정의 특성과 과제,” 여의도정책논단 여름·가을호.

1. 정당의 후보선출 분석 틀

공직후보자 선정과정은 정당의 핵심 이슈로 당내 권력관계와 정치적 흥정의 산물이다. 각기 다른 나라에서 각기 다른 정당체제와 각기 다른 후보 선출과정을 채택하고 있다. 일반적으로 공직후보자 선출방법과 과정은 정당의 성격을 반영하며 동시에 정당정치를 비롯하여 그 나라의 정치수준과 성격에 영향을 주는 제도적 장치라고 할 수 있다. 다시 말해, 그 정당이 민주적인가 권위적인가 또는 중앙집권적인가 분권적인가하는 성격이 공직후보자 선출방법과 과정을 좌우하는 경우가 많으며, 이는 다시 당내외 정치에 영향을 주어 정당정치와 나아가 그 나라의 정당체제, 그 나라의 정치전반 및 통치의 질에까지 영향을 미치게 된다. 이러한 공직후보자 선출방법은 크게 "누가 후보가 될 수 있나?", "누가 후보를 선출하나?", "어디에서 후보를 선출하나?" 그리고 "어떻게 후보를 선출하나?"라는 네 가지 요소에 초점을 맞추어 분석된다.⁷⁾ 이러한 척도 중에서 "누가 후보가 될 수 있나?"라는 척도는 한국의 국회의원후보자 선출과정에서 규정상 크게 차이가 없으며, 그렇게 중요한 의미를 띠지 못했다. 단지, 정당들은 그간 당선가능성이라는 명부아래 후보자의 인지도, 경력 등을 중요한 변수로 삼아왔다. 따라서 여기서는 나머지 세 가지 척도를 중심으로 분석을 행하고자 한다.

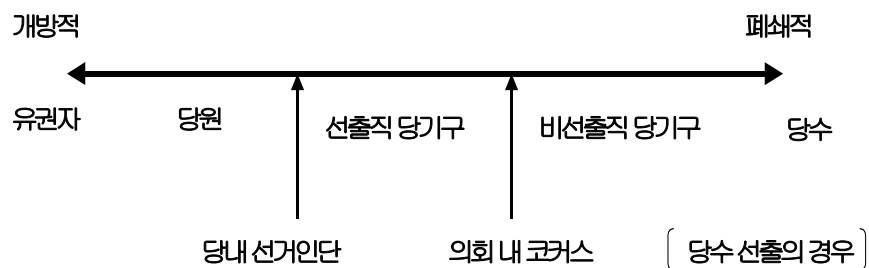
첫째, "누가 후보를 선출하나?"라는 문제는 공직후보선출권을 어디에 부여할 것이냐에 관련된 것이다. 이것은 후보선출과정의 개방성(inclusiveness)의 문제이다. 정당의 후보선출은 후보선출과정에 정당의 최고 지도자에 의한 배타적 지명에서부터 일반당원 나아가 일반 유권자까지 참여를 개방하는 다양한 형태가 존재하고 있다.

정당의 선거인단은 한사람의 엘리트, 또는 몇몇 사람의 정당엘리트, 지도자의

7) Michael Gallagher and Michael Marsh, eds.(1998), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*(London: Sage Publications); Hyun-Chool Lee(2002), "Transition to Intra-Party Democracy: The Korean Presidential Candidate Selection System," *Asian Perspective*, Vol. 26, No. 2; Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan, "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics*, Vol. 7, No. 3. (London: Sage, 2001); 이현출(2003. 6), "대통령선거와 총선의 후보선출과정," 한국의회발전연구회, 『의정연구』 제15호, pp. 29-57.

위임을 받은 비선출직 당기구, 선출된 당기구, 당원 그리고 나라의 전체유권자에 이르기까지 폐쇄성과 개방성의 수준에 따라 스펙트럼상의 다양한 위치에 자리매김할 수 있다. 예를 들어 미국의 예비선거는 유권자 영역에 위치 할 수 있다. 그 중에서도 개방형 예비선거(opened primary)는 좌측 끝으로, 그리고 폐쇄형 예비선거(closed primary)는 유권자 영역의 보다 폐쇄적 위치에 놓일 것이다. 한편 당원영역에서는 당내 예비선거의 경우에는 가장 좌측에 놓일 것이고, 당원 참여의 제한이 많을수록 점점 폐쇄적인 위치에 자리매김하게 될 것이다. 예를 들어 당원투표 자격요건으로 최소당원기간요건, 당비납부요건 등이 제기될 수 있으며, 이러한 기준이 당원영역 속에서의 위치를 결정하는 기준이 될 것이다. 즉, 요건이 엄격하면 더욱 폐쇄적이고 요건이 완화되면 더욱 개방적인 위치에 놓이게 될 것이다. 일반적으로 우편투표, 전자투표 등의 방법이 개방성을 높이는 방법으로 고려되고 있다.

<그림 II-1> 정당의 후보선거인단 구성의 스펙트럼



* 출처: Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan(2001), "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," Party Politics, Vol. 7. No. 3. London: Sage. p.301.

그런데, 여성후보 공천에 있어 개방형 예비선거(opened primary)와 폐쇄형 예비선거(closed primary)중 어느 것이 유리하나에 있어서, 이론적으로는 개방형 예비선거가 폐쇄형 예비선거에 비해 다소 유리하다는 연구가 있었다.⁸⁾ 그 이유는 개방형 예비선거의 경우 여성후보자를 지지하는 여성당원의 동원이 가능하기 때문이라는 점이다. 그런데, 한국과 같이 가부장제 이데올로기가 강한 정치문화 속에서, 이것이 얼마나 들어맞는지는 다른 문제로 보여진다.

둘째, "어디에서 후보를 선출하나?" 라는 측면은 공직후보자 선출방법과 과정의 중앙집중화에 관련된 문제로서 그 집권화 정도에 따라 일차원적 연속선상에 각 정당이 채택하고 있는 방법을 자리매김할 수 있을 것이다. 이는 정당내 어떤 수준의 조직이 주도권을 갖고 있느냐와 관계된다. 즉, 중앙당, 시·도지부, 지구당 중에서 어느 조직이 후보선출과정에 결정적인 영향력을 행사하느냐의 문제이다. 대통령후보 선출에 있어서 분권화의 문제는 중앙당의 영향력 행사, 지구당의 자율성 등에 따라 뚜렷이 구별되는데, 특히 후보자 선정권한이 누구에게 집중되어 있느냐에 초점을 두게 된다. 정당의 분권화는 정부구조에서 권력분권화와 관련되어 있는데, 일반적으로 연방국가의 경우 지역정당조직이 강한 권력을 보유하고 있으며 그 영향력이 후보자 선정과정에도 강하게 작용한다. 미국의 경우가 여기에 해당되는데 정당의 후보선출방식을 주의회가 정하도록 하고 있어 주마다 상이한 선출방식을 갖고 있다. 대통령후보자 지명방식은 크게 열성당원들이 주로 참여하는 작은 지역단위의 당조직회의인 코커스(caucus)에서 시작하여 시나 군 단위의 당 대회 및 주 당 대회를 거치는 방식과 정당에 대한 지지의사를 표명한 또는 표명하지 않더라도 일반유권자들이 참여할 수 있는 주 단위의 예비선거 방식이 있다. 반면에 영국의 보수당과 같이 중앙당에서 예비후보자를 선정하고, 이들을 대상으로 지역구협의회에서 후보자를 결정하도록 하는 절충형도 있다. 이에 반해 한국의 국회의원 후보자 선출과정에서 보는 바와 같이 후보자 선출권을 중앙당에서 독점하고, 지구당대회에서는 선출된 후보를 추천하는 형식을 취하는 경우도 있다.

후보선출 결과는 후보를 어디에서 선출하느냐에 따라 달라질 것이다. 영국의

8) Employment & Social Affairs(1999), *Electoral system in Europe: a gender-impact assessment*, pp.24-27.

보수당과 같이 나름대로 중앙당에서 조정기능을 행사할 수 있다면 여성의 대표성 확보에 크게 도움이 될 수 있다. 그러나 미국과 같이 철저히 분권화된 정당구조 속에서 결정권이 하급당부에 주어지고 중앙당의 조정역할이 부여되지 못한다면 여성의 대표성 확보에는 어려움을 겪게 될 것이다.

마지막으로 “어떻게 후보를 선출하나?”라는 문제는 공직후보자 선출방법에 직접적으로 관련된 것이다. 후보자 선출방법을 지역별 예비선거를 통해 대의원을 선출할 것인가? 순회투표를 실시하여 표를 합산해 나갈 것이냐에 따라 대표성에는 각기 다른 결과를 가져올 것이다. 그리고 1차투표로 끝낼 것인가 아니면 상위 2인에 대한 결선투표를 실시할 것인가? 호주식 선호투표제(Australian Preferential Voting System)를 채택할 것이냐에 따라 그 정치적 결과는 달라질 것이다. 또한 여성전용선거구를 설치하거나, 비례대표명부작성에서의 지퍼식 방법을 채택하는 등은 여성의 대표성 확보에 크게 기여할 것이다.

정당의 후보자 선출 유형은 각기 그 정치적 결과를 수반한다. 그러한 정치적 결과는 당내와 당외 인사에게 각기 달리 받아들여질 것이며, 정당의 엘리트와 일반 당원들에게 각기 달리 수용될 것이다. 물론 하나의 제도가 당내의 모든 행위자들과 언론, 학자 그리고 일반 대중에 이르는 당외 인사들에게 모두 만족을 주는 제도는 없을 것이다. 각각의 제도는 장단점을 가지고 있으며, 각각 지지와 비판을 동시에 받게 될 것이다. 이상적인 제도란 없다는 것을 감안하더라도 제도를 만들려고 하는 측에서는 바람직하지만 갈등하는 목표들간의 타협을 수없이 거쳐야 한다.⁹⁾ 이 과정에서 몇 가지 고려해야할 사항들을 정리해보면,¹⁰⁾ 먼저 선출과정은 참여와 대표성 제고라는 민주주의 측면을 고려해야 한다. 그리고 경쟁이 가져올 피해를 최소화하고 언론이나 여론으로부터의 부정적인 평가를 피할 필요가 있다. 그리고 비용과 집행의 측면에서 실현가능 하여야 한다. 마지막으로 법률적 제약을 검토하여야 한다.

선출방법 채택을 두고 갈등이 일어나는 것은 위의 고려사항에 대한 당내의 합의가 이루어지기 어렵다는데 있다. 위의 요건은 보완적인 것은 아니며 하나를

9) Punnett, R. M.(1992), *Selecting the Party Leader: Britain in Comparative Perspective*, (London: Harvester Wheatsheaf), p. 13.

10) 이현출(2003), “대통령선거와 총선의 후보선출과정,” 『의정연구』제15호, pp. 35-36.

충족하기 위해서는 하나를 희생해야 하는 갈등이 존재한다. 그것은 당내의 입장에 따라 차이가 난다고 할 것이다. 일반화의 어려움은 있지만 일반 당원의 우선 순위는 정당엘리트의 우선 순위와는 다를 것이라고 가정할 수 있다. 예를 들면, 평 당원들은 후보선출과정에서의 참여를 소중한 가치로 생각할 것이다. 그러나 그들은 그 제도의 실현가능성, 즉 비용이나 소요 기간 등에 대해서는 별로 고민하지 않을 것이다. 대신 정당엘리트의 입장에서는 당내 또는 당외에서 후보자간에 치열한 갈등을 유발할 수 있다면 개방적이고 민주적인 제도를 희망하지 않을 것이다. 향후 전개될 본선에서의 부정적인 영향이나 언론 및 유권자들의 인식을 염려하여 후보선출 과정이 가져올 피해를 최소화하는 제도를 지지할 것이다. 그리고 그들에게는 비용도 민주화의 요건보다는 더욱 중요하게 다루어질 것이다. 따라서 후보선출과정에 관한 논의는 정치개혁 차원의 당위적 논의뿐만 아니라 행위의 주체인 정당의 엘리트와 당원의 입장을 함께 고려하면서 논의되어야 할 것이다. 이 논문에서 제기되는 경선제와 할당제 역시 후보선출과정의 민주화와 여성 대표성제고라는 두 가지 상충하는 가치간의 갈등과 조화의 문제로 귀착될 것이다.

2. 후보선출 유형과 여성후보선출과의 관계

일반적으로 정당의 구조는 피라미드형으로 되어 있는데, 아래의 일반당원과 후보예정자들이 있는 중간층이 있고 최상위에는 정당의 리더들도 구성되어있다. 상향식 공천의 경우에는 일반당원 혹은 지구당의 대의원들에 의해서 후보선출이 결정되는 것이며 하향식 결정방식은 당의 지도부에서 결정하는 방식인데 추천식 결정방식과 관료적 공천방식¹¹⁾이 있다. 관료적 공천방식은 제도화의 수준이 상당히 높은 정당에서 정당의 내규 및 당헌을 통해서 명시적으로 선출과정이 정해져있고 이에 따라서 표준화, 제도화 된 공천이 이루어지는 방식을 의미한다. 그래서 외부의 관찰자들에게도 당내의 공천방식은 투명하게 공개되어진

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

다. 반면에 추천에 의한 상향식 공천방식은 선출과정이 폐쇄적이며 결정권자들이 상당히 은밀하고 비공개적으로 공천한다.

<표 II-2> 공천방식

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

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

1) 상향식 공천방식

정당의 공천과정은 국가마다 다양하다. 중앙집권적인 방식으로부터 지방분권적인 방식까지 그 범위가 상당히 넓다. 한 쪽 극단에는 국민들의 광범위한 참여까지도 가능한 방식이 있는가하면 다른 극단에는 당의 지도부에서 공천을 결정하는 방식도 있다. 전자의 경우에는 미국이 대표적인 예로서 당원이 아닌 일반 국민까지도 참여할 수 있는 예비선거의 방식이 있고, 캐나다의 경우에도 중요 정당에서는 정당의 모든 당원이 참여하는 전당대회에서 후보를 결정한다. 유럽의 많은 정당이 후보 공천을 지방수준에 맡기거나 당원들의 투표로 결정하고 있으며, 공천과정이 분명하고 개방적이다. 영국, 스웨덴, 독일, 핀란드, 덴마크 아일랜드가 이에 속한다. 영국의 경우에는, 모든 정당들이 후보를 공개로 모집한다. 그리고 나서 선출과정과 면접을 거쳐서 후보를 결정한다. 보수당이나 자민당의 경우 중앙의 역할이 중요한데 공천대상을 결정하는 일을 중앙당에서 함으로써 공천과정에 영향력을 행사하고 있으며, 노동당에서는 당 지도부가 마지막에 올라운 후보를 거부할 수 있는 비토권을 가지고 있다. 그러나 이런 요인에도 불구하고 전체적으로 후보를 선택할 때 일반 당원이 공식적이고 규칙에 의거하

여 중요한 역할을 수행한다.

독일과 핀란드에서는 후보의 선출이 법적인 맥락에서 이루어져 다른 국가들보다 훨씬 엄격하다. 독일에서는 이 과정이 지역과 선거구를 중심으로 이루어진다. 예비선거를 거치거나 지방대의원회의를 통해서 결정된다. 결정과정은 극도로 규격화되어 있고 선거법에 기록되어 있다. 정당의 수뇌부는 선거구별로, 그리고 지방별로 후보명부를 만든다. 그리고 나서 이 명부를 당원들이 확정하도록 지역구에 보낸다. 분명한 것은 당의 수뇌부가 별로 중요한 역할을 하지 못한다는 것이다.

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

덴마크에서는 정당의 당원이 후보선출에 있어서 아주 중요한 역할을 하는데 1960년대 말부터 사회당, 중앙민주당 그리고 SF당에서 지명된 후보들을 경쟁하게 하는 내부 투표를 부활시킴으로써 역할이 강화되었다. 당원의 역할이 점차

강화추세에 있지만 당 지도부의 역할은 시간이 지나면서도 변화되지 않고 있다.

구체적으로 4개의 정당(SF, SD, KRF, FRP)들의 중앙당 지도부는 지명된 후보들의 명부나 당원들이 지명한 후보들을 승인해야 하기 때문에 그들의 역할이 축소된 것은 아니다. 다른 정당들에서는 중앙당 지도부들은 선택과정에 개입할 수 있고 수정을 제안할 수 있는 권한이 있고 또 지역 및 지방 공천회의에 참석할 수 있는 권한이 있다.

2) 하향식 공천방식

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

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

1990년대의 정치개혁을 거치면서 정당들은 선거구민의 구성과 더욱 일치하려고 노력하고 있으며 자신들의 명부가 성, 나이 그리고 직업상태, 경험 등에 있어서 균형을 이루게 하려한다. 그 결과 이제까지 후보공천에서 중요한 기준이 되

있던 당내에서의 활동 경험 및 정치활동의 경험은 뒤로 물러나고 이익집단에서의 활동 및 직업적 경험 혹은 다른 사회적 특성을 고려하여 당의 지도부에서 후보를 결정한다. 이런 변화는 여성들의 진입이나 젊은이들의 진입에 유리하다.

중앙집권적 방식 가운데에는 공식적인 규칙보다는 추천에 의존하는 제도도 있다. 이 방법을 사용하는 정당에서는 후보공천이 정당내부에 서로 경쟁하는 분과 지도자들 사이에서의 흥정의 결과로 나타난다. 이탈리아 사회당과 이탈리아 전 기민당(DCI 현재 대중당이 되었다), 그리스 신민주주의당이 이에 속하는데 정당 당수의 승인이 후보선택에 있어서 결정적이며 명부에서의 위치에 있어서도 결정적이다. 프랑스의 UDF 정당은 정당의 일반당원사이에서 제안된 것을 고려한 이후 지역명사 및 정당수뇌부의 선호에 따라 후보들의 위치를 정하는 일이 가장 중요한 결정과정이다. 당원은 선택에 있어서 별다른 역할을 하지 못한다. 프랑스 사회당에서는 기본적으로 지방분권화되어 있어서 지방의 구조에서 당원들의 비밀투표에 의해서 후보를 결정한다. 그러나 현실적으로는 중앙당의 지도부에서 중요한 영향력을 행사하며 후보를 승인하는 중요한 순간에 지명을 수정할 수 있으며 그 과정에서 지방에서 선호하는 후보의 선택을 취소할 수도 있음을 의미한다.

결론적으로 후보선출 유형과 여성후보 선출과 관련하여 살펴보아야 할 중요한 점은 그 과정이 어느 정도 중앙집권화 되었는가, 아니면 분권화되어있는가 하는 점이다. 중앙당의 당간부 또는 지역 정당의 당원 중 누가 공직선거의 지역 구나 명부식 비례대표제의 후보를 선출하고, 후보자 순위를 결정하는가하는 것이 중요하다. 영국의 노동당 국회의원 후보 선출과정은 분권화된 과정의 좋은 예이다.¹²⁾ 노동당은 국회의원 후보를 선출하는데 있어 지역 정당(협의회)의 권한이 크며, 중앙당의 간부 위원회는 이 과정의 최종 단계에서만 관여를 한다. 실제, 노동당의 지역 정당에서는 당원 뿐 아니라 젊은 사회주의자들까지 포함하는 노동당의 유권자 여성 관련 단체, 노조 일원과 이익단체들은 후보자 명단에 신청을 하고, 지역 정당에서 5명의 후보를 선출하여 중앙당에 승인을 요청한다. 이 경우 후보자의 자질에 문제가 있는 경우 승인을 거부하거나 여성후보가 있는 경

12) Employment & Social Affairs(1999), *Op. cit.*, pp. 25.

우 우대조치를 취하도록 지역 정당에 요청한다. 지역 정당에서도 특별한 이유가 없는 경우 중앙당의 의견을 존중하고, 만약 중앙당의 의견을 받아들이지 않는다면, 중앙당에 그 이유를 제출하고, 새로운 후보를 선출하여 재차 중앙당에 승인 요청을 받는다. 반면에 네덜란드 노동당의 국회의원 후보자 선출은 매우 중앙 집권화 되어있다. 중앙당의 지도부가 후보자관리위원회를 만들어, 후보자 선출 과정과 후보자의 예비순위를 관리한다. 물론 후보자 선출과정 마지막 단계에는 지역 정당에서 파견된 대표와 함께 협의하여 후보순위를 결정하지만, 실질적으로는 이 과정에서 후보순위는 거의 바뀌지 않는다. 일반적으로 지역 정당이나 당원들에게 투표권이 주어진 분권화된 방식의 후보선출과정에서 여자후보가 선출되는 경우가 적다. 왜냐하면 이 경우 정당의 지도부는 여성과 남성 비율의 조화보다는 지역 정당 간 균형에 더 신경을 많이 쓰기 때문이다. 그러나 중앙당에서 후보를 선출할 경우 중앙당의 여성조직이 정당지도자에게 여성을 보다 많이 선출할 것을 요구하고 있으며, 정당지도자들도 여성유권자의 표를 의식할 뿐 아니라, 다른 정당의 여성후보 선출과정을 지켜보기 때문에 중앙당에서 여성후보를 선출하는 것이 분권화된 방식으로 지역 정당에서 후보를 선출하는 것 보다 유리하다. 분권화된 과정은 후보자간 치열한 경쟁을 만들고, 결국 여성후보가 선출될 가능성을 적어지게 한다. 후보로 선출되는 인원이 적을수록, 후보자간 경쟁이 심해지는데, 이 경우 지역 정당의 지도자들은 남성을 선출하는 경향이 크다. 아울러, 과거 정당들은 후보선출에 있어 지명도나 정치적 경력을 중시여겼는데, 최근들어 많은 정당들이 유권자의 낮은 투표율과 당원 감소로 인해 참신한 인물을 후보로 찾으려는 노력을 기하고 있다. 즉, 네덜란드의 주요 정당들은 국회의원 후보공천에 있어 너무 많은 백인과 고학력 남성을 추천한데 대하여 불만을 느낀 유권자의 환심을 사기위해 정당들은 1990년대 초기에 더 많은 여성, 젊은 후보자를 찾고 공천해 주었다.

이러한 변화는 여성후보자와 여성하원의원의 수를 증가시키게 했다. 따라서 더 전문적이고 투명하게 선택 절차가 행해질수록, 여성이 선출될 가능성은 더 높아진다. 여성지원자의 수를 증가시킬 수 있는 방법을 찾는 것은 매우 중요하다. 하나의 방법으로 정당 내에서 뿐만 아니라 일반 여성들에게도 후보자로 나설 수 있다는 정보를 알려주는 것이 있다. 여성이라는 것은 그것 자체로 하나의

판단 기준이 될 수 있다. 유럽의 경우 여성운동가가 정당 안팎에서 계속적으로 가하는 압력은 여성유권자의 표심을 얻었을 뿐 아니라 1980년대 여성의 정치참여에 대한 정당 태도 변화를 이끌어냈다. 여성의 문제는 많은 정당들에게 중요한 이슈가 되었으며, 많은 정당에서는 후보자 선출과정에서 여성의 지위를 향상시키는 정책을 받아들였다. 그간 유럽에서 여성후보를 늘리기 위하여 해왔던 정책을 소개하면 다음과 같다.

첫째, 정당들은 특히 국회의원 여성후보의 수를 늘리는 훈련정책을 전개해왔다는 점이다. 유럽의 주요 정당들은 여성당원과 당직자를 대상으로 선거운동기술과 연설, 협상기법, 언론협상기술에 대한 훈련 등을 다루는 훈련프로그램을 운영하여 왔다.

둘째, 유럽의 주요 정당들은 여성의 정치참여 확대를 위해 여성할당제를 도입하였다는 점이다. 이는 정당의 주요직위나 부서(그것이 후보자 명단이건, 국회나 지방의회이건, 자문위원회나 정부이건 상관없이)에 일정 이상의 비율을 여성으로 충원하도록 한 것을 의미하는 것이다. 할당제는 과도기적, 일시적으로 현재 여성과 남성 사이에 존재하는 불균형을 해소하려는 방법이다. 스칸디나비아 국가의 국회에서 상대적으로 많은 여성들을 볼 수 있는 것은 할당제를 채택한데서 비롯된 것이다. 예를 들어, 1983년 노르웨이의 노동당에서는 여성을 위한 할당비율을 40%까지 늘렸다. 이는 국회에서의 여성할당을 1981년의 33%에서부터 1985년의 42%까지 늘리게 했다. 스웨덴의 자유당은 이미 1974년 후보자를 선택하는 이들에게 적어도 40%는 여성 후보로 지명하라고 지시했고, 이는 zipper system이라는 이름으로 잘 알려진 제도로 바뀌었다.

즉, 두 자리 중 한 자리는 여성 후보자에게 내주어야 한다는 것이다. 스웨덴의 다른 정당은 모든 정치적 위치에서 여성의 비율이 40% 이상이어야 한다는 규칙을 따르기 시작했다. 덴마크에서는 1977년 사회당, 1983년 사민당에서 할당제를 도입하기 시작했으며, 1980년대에 국회의 여성 수가 현저하게 증가했다. 유럽 연합의 국가들 중 특히 사회당이나 사민당에서 할당제를 찾아볼 수 있다. 독일 사회당(SPD) 같은 경우 당 내 주요부의 최소 40%이상, 국회의원 선거 후보자의 최소 33%이상을 여성이 차지하고 있어야 한다는 제도를 1988년에 도입했고, 1998년에는 이것이 40%로 변했다. 뿐만 아니라 zipper system 역시 도입했다.

그러나 '50 : 50의 균형'을 요구하는 수준 높은 여성 집단의 공식적인 요청이 있는 직후, 사회당(SPD)은 1997년 국회의원 선거에서 그 요구에 응했다. 이들 경우는 대부분 명부식 대선거구 비례대표제에서 할당제가 적용된 경우로 무리가 당선가능성있는 순번을 정하는 것 이외, 문제가 별로 없다. 그러나, 소선거구제 하에서 할당제는 다른 방식으로 작용한다. 소선거구제의 상황에서 할당제를 설정할 수 있는 단 한 가지 방법은 한 선거구의 후보자 명단을 결정하는 것이다. 그러나 후보자 명단 내 우선순위가 결정되어있고, 결국 후보자가 될 수 있는 사람은 첫 순위의 단 한 사람이라는 상황에서 30~40%의 할당제나 zipper system은 쓸모 없어진다. 1993년 영국 노동당은 지구당 위원장이 없고, 당선가능성이 높은 선거구의 절반에는 반드시 여성 후보자가 있어야 한다는 것을 결정했다. 이러한 할당제를 충족시키기 위해서 그 선거구에는 오직 여성후보자들로 이루어진 후보자 명단을 만들었다. 그래서 노동당은 여성후보자들로만 이루어진 후보자 명단을 적용시킬 선거구로 결정하기 위한 회의를 소집했다. 이러한 할당량이 채워지지 않을 경우에는 할당제를 원하지 않는 선거구 중 하나를 골라 강제로 그 임무를 부과하기로 결정했다. 그 결과 1997년의 선거에서 34명의 여성후보자들이 할당제 선거구에서 당선되었다. 나중 노동당 후보 지원자 남성 두 명은 여성후보자들로 이루어진 후보자 명단이 적용되는 선거구 제도 때문에 자신들의 출마 기회가 희박해졌기 때문에, 이것이 위법이라며 재판을 걸었다. 재판의 결과는 소송을 건 남성들의 편으로 돌아갔고, 영국 노동당은 항고하지 않기로 결정했다. 이러한 변화 이후, 여성들은 예전만큼 많이 당선되지 못했다. 결론적으로 할당제가 여성후보자 선택에 긍정적인 영향을 끼친다는 것은 전반적인 대세이다. 할당제를 시행하고 있는 정당은 그렇지 않은 정당보다 여성의 정치적 대표성이 더 높다. 여성후보자를 확대하려는 의지를 가진 사람에게 할당제는 놀랄만한 영향력을 갖고 있다. 이들은 또한 여성들이 정치에 관심을 가지고 후보로 도전할 수 있는 열정을 가질 수 있도록 용기를 북돋아주기도 한다.

셋째, 여성의 정당활동을 장려하는 정책을 쓰고 있다는 점이다. 이제는 여성 정치인들도 할당제의 한계성을 인식하고, 여성들이 보다 적극적으로 정당활동을 하면서, 네트워크의 구성을 강화할 것을 강조하고 있다.¹³⁾

이러한 세계적 흐름에 발맞추어 한국의 경우에도 여성의 광역의회 비례대표

50% 여성공천제에 이어 2002년 3월에는 광역의회 지역구 30% 여성후보공천 할당제를 채택하여 실시하기에 이르게 되었다. 그러나 현실적으로 2002년도에 대통령선거와 제3차 동시지방선거가 실시되면서, 정당들은 대통령선거 후보선출에 있어 경선제를 도입하고, 당내 민주화란 요구하에 지방선거후보 선출에 있어서도 경선제를 도입함으로 인하여, 여성들은 대부분 경선에서 떨어졌다. 결국, 모처럼 정치권에서 여성대표성 제고를 위한 노력으로 정당법 31조에 지역구 여성공천할당제를 도입하였음에도 불구하고, 경선제의 도입이 여성의 대표성 확대를 위한 걸림돌로 작용하고 있다. 따라서 여성의 대표성 확보라는 대의와 공직후보자 추천과정의 민주화라는 명제를 합리적으로 접목시키려는 노력이 필요하다. 특히 한국의 정당은 당내민주주의를 엄격히 강조하는 정당민주주의 모델(partisan democracy model)이 아닌 합리적·효율적 모델(rational efficient model)을 취하고 있기 때문에 양자를 조화시킬 방안은 도출될 수 있을 것이다.

13) *Ibid.*, pp.25-30.

Ⅲ



우리나라 정당의 후보공천에서의 여성 현황 및 문제점

1. 선거제도와 정당의 여성후보 공천과의 관계	29
2. 우리나라 정당의 여성후보공천 현황과 문제점	38

여성이 공직선거에서 당선되기 위해서는 몇 가지의 어려운 과정을 통과해야 하는데 그 중 정당에서의 공천은 아주 어려운 과정중의 하나이다. 앞장에서 보았듯이 여성후보공천과 관련하여 선거제도는 무엇보다도 중요하며, 한 국가에서 경쟁의 방식과 경쟁의 양상을 결정하는 중요한 역할을 하지만 어떤 의미에서는 정당의 공천이 더 중요할 수도 있다. 왜냐하면 오늘날 정당이 정치에 있어서 차지하는 위치와 그 역할을 고려할 때 유권자들은 결국 정당에서 공천을 통해서 선택된 후보 가운데에서만 선택할 수 있기 때문에 의원으로 당선되기 위해서 첫째, 그러면서도 어느 의미에서는 가장 중요할 수도 있는 단계가 정당 내에서 공천과정이다. 이와 관련하여 우리나라 여성후보공천과 관련하여 관계가 깊은 선거제도와 정당의 여성공천과의 관계를 살펴보고, 정당의 공천과정에서의 여성참여 현황과 문제점을 살펴보도록 하겠다.

1. 선거제도와 정당의 여성후보 공천과의 관계

가. 국회

1) 지역구

선거구제의 변화는 유권자의 투표 행태는 물론 정당의 공천과정과 행태에 직접적으로 영향을 미친다. 왜냐하면 선거구제에 따라 국회의원 지망생과 정당 및 정치지도자들의 전략이 달라지기 때문이다. 2003년 현재 우리나라의 국회의원 정수는 273명이다. 국회의원 선거방식으로 지역구는 소선거구 다수득표제로 227명의 국회의원을 선출하고, 전국구 비례대표제로 46명의 국회의원을 선출하고 있다. 제헌 국회 이래, 현재의 16대 국회의원 선거에서 실시했던 선거방식을 살펴보면 네 가지로 나뉘어진다.

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.¹⁴⁾ 우리나라의 경우 민주주의 역사가 짧고 여성 국회의원 수가 적은 상황에서 정당의 여성후보 공천비율 및 당선 정도와 선거구제의 상관관계를 정밀 분석하기에는 많은 한계점이 있다.

그럼에도 불구하고, 우리나라의 선거제도와 여성의 국회진출과의 관계를 살펴보고자 한다.¹⁵⁾ 첫째, 지역구 국회의원 선거의 경우 소선거구제 다수득표방식을 채택하고 있는 제1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16대와 2인을 선출하는 제9, 10, 11, 12대의 중선거구제와 비교이다. 이 경우, 여성후보가 남성후보에 비해 과거의 소선거구제에서 후보수가 많은 것으로 나타났다. 실제, 소선거구제를 채택하고 있었던 제6, 7, 8대의 경우 4명, 4명, 0명이었는데, 중선거구제를 채택했던 제9, 10, 11, 12대의 경우 2명, 5명, 10명, 7명으로 늘어났다. 이처럼 여성후보가 늘어난 것은 시대적인 변화의 변수가 크겠지만, 선거구제와 어느 정도 관련은 있어 보였다.

당선율의 경우 남녀후보 모두 중선거구제 하에서 다소 높은 것으로 나타났다. 실제 2인을 선출하는 중선거구제의 경우 남성 당선율은 평균 35.5%로 소선거구제하의 남성 평균 당선율 18.4%에 비해 17.1% 포인트 높은 것으로 나타났다. 그리고 여성의 경우 중선거구제 하의 여성 당선율은 25%로 소선거구제하의 여성 당선율 11%에 비하여 14% 포인트 높은 것으로 나타났다. 물론 2인 중선거구제 하에서도 여성의 평균 당선율 25%는 남자의 평균 당선율인 35.5%에 비하여

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

15) 김원홍·김은경(1998), 『선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보방안』 (서울: 한국여성개발원), pp. 36-37.

10.5% 포인트 낮은 것이긴 하지만 남성, 여성 평균 당선율은 남녀 공히 소선거구제 하보다 높은 것으로 나타났다. 물론 보다 정확한 분석이 이루어지기 위해서는 당시의 시대적 상황이나 후보자의 인물됨, 조직능력 등 여러 가지 변수가 고려되어야 하겠으나, 통계적으로는 소선거구제 하의 여성 당선율 보다는 높게 나타났다는 측면에서 여성후보에게도 유리하게 작용했던 것으로 판단된다.¹⁶⁾ 아울러 여성후보 공천에 있어서도 중선거구제에 비하여 공천되는 비율이 낮은 것으로 나타났다.

현행 국회의원 선거제도는 소선거구제에 의한 단순다수대표제에 비례대표제 성격의 전국구제를 가미하여 운영해 왔다. 소선거구제는 기본적으로 선거구와 의원정수가 일치하는 제도이며 각 선거구에서 1위만 당선되기 때문에 그만큼 경쟁은 치열해질 수밖에 없다. 소선거구제의 바람직한 측면은 중·대선거구제에 비하여 후보자의 난립이 상대적으로 줄어들고, 더 나아가 경쟁이 대정당 중심으로 이루어지기 때문에 의회에 안정세력을 확보해주는데 긍정적이다.¹⁷⁾

또한 대도시를 제외한 선거구에서는 의원과 선거인이 서로 깊고 긴밀한 유대 관계를 가질 수 있다. 이는 대표의 유권자에 대한 반응성과 유권자들의 정치참여도를 다같이 증대시키는 효과를 기대할 수 있다.¹⁸⁾ 그러나 현행 소선거구제 하에서 여성후보가 많이 나와서 당선되기란 사실상 어렵다. 즉, 각 정당이 공천 과정에서 할당제를 적용하여 여성 후보자를 다수 배출하더라도 경력이나 조직, 나아가 명망에서 남성 후보자들에 비하여 상대적 열세를 갖게 될 여성후보자가 당선되기를 기대하는 것은 불가능하다는 것이다. 즉, 현행의 소선거구제는 한 선거구에서 한 사람만 선출하기 때문에 사표방지가 어렵고, 선거가 정실에 치우쳐 과열되기 쉬우며, 자치단체 전체의 이익보다는 지역구의 문제에만 집착하는 인물이 선출될 가능성이 높다. 뿐만 아니라 후보의 정책보다는 알려진 인물에 유리하고, 자금의 위력이 크게 작용한다는 점 등은 여성후보자에게 불이익을 초래할 것이다.

16) 위의 책, pp. 36-37.

17) 김승훈·김광웅·안병만(1987), 『한국선거론』 (서울: 다산출판사), p. 154.

18) 이현출(1998), “한국 선거제도의 문제점과 개혁방향: 소선거구 비례대표병립제 도입을 위한 논의,” 건국대 학술논문집 제47집, p. 105.

따라서 소선거구제가 내포하고 있는 자체적 문제를 해결하고 여성후보자의 당선 가능성을 제고하기 위해서는 대선거구제로의 전환을 검토할 필요가 있다. 대선거구제는 후보자의 선택 폭이 넓어서 신진세력과 소외집단 즉, 여성후보자들이 공천 받거나 공천 후 당선 가능성을 높이고, 인물 중심에서 정책대결로 전환됨으로써 할당제에 의한 공천으로 선정된 다수의 여성후보자의 당선을 보장할 수 있게 될 것이다. 46명을 선출하는 전국구 제도의 현실 속에서 여성들이 연대하여 16대 총선부터 비례대표제 30% 공천할당제를 얻어낸 것은 여성의 대표성 제고를 위한 큰 수확이었고, 내년 총선을 앞두고 정치권에서는 국회의원 비례대표제 50%, 지역구 30% 여성공천할당제를 시행할 것으로 전망된다.

2) 전국구 비례대표제

우리나라의 경우 국회에서 비례대표제가 도입된 것은 제6대 국회의원 선거부터이다. 비례대표제의 도입은 각계각층의 대표를 국회에 충원한다는 기본입장에서 비롯된 것으로 6대에는 전체의석 175석 중 전국구 비례대표제 41석, 7대에는 전체의석 175명중 전국구 비례대표제 44석, 8대에는 전체의석 204석 중 전국구 비례대표제 51석, 9대에는 전체의석 292석 중 유정회 73석, 10대에는 전체의석 231명중 유정회 77석, 11대에는 전체의석 276석 중 전국구 92석, 12대에는 전체의석 276석 중 전국구 비례대표제 92석, 13대에는 전체의석 299석 중 전국구 비례대표제 75석, 14대에는 전체의석 299석 중 전국구 비례대표제 62석, 15대에는 전체의석 299명중 비례대표제 46석, 16대에서는 전체의석 273석 중 46석으로 전국구 비례대표제의 비율이 점차 줄어드는 양태를 보이고 있다.

비례대표제에 대해서 각계각층의 직능대표를 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. 그러나 비례대표제를 채택하고 있는 스웨덴이나 독일 등의 경우에 있어서 비례대표제가 여성의 의석을 늘리는데 순기능적인 역할을 했던 것과 마찬가지로, 우리 나라의 경우에 있어서도 그간 비례대표제의 도입은 여성의 의회 진출에 미비하나마 순기능적

인 역할을 해왔다. 실제 제헌 국회 이래 현재의 제16대 국회에 이르기까지 여성 의석 수는 총 94석으로 이 중 지역구가 24석, 전국구가 70석을 차지하여 전체의 석의 74%가 비례대표제에 의하여 충원된 것이다.

새롭게 비례대표 후보할당제가 실시된 16대 총선에서 공천된 각 정당의 전국구 여성 후보 수는 총 32명으로 전체 전국구 후보 139명의 23%를 차지하고 있으며, 당선된 여성후보는 전체 46명중 11명으로 24%를 차지하고 있다. 정당별로 살펴보면 먼저 한나라당의 전국구 비례대표제 여성후보는 전체 46명의 후보 중 10명(22%)이었으며 이 중 당선자는 5명이었다. 한편 새천년민주당은 전체 후보 43명중 13명을 공천하여 30%를 기록하였으나 이 중 당선자는 4명에 불과하였다. 이에 반해 자유민주연합은 전체 31명 공천자중 여성은 6명이며 당선자는 없다. 민주국민당은 전체 19명의 공천자중 2명을 공천하였고 그 중 한 명이 당선되었다. 앞으로 국회의원 선거구제의 경우 비례대표제의 증대를 통하여 직능대표성과 전문성을 강화하고, 지역갈등 문제 또한 해결 등을 통하여 정당 정치의 실현을 이룰 수 있을 것이다. 역대 국회의원 선거제도와 여성의 국회진출과의 관계를 살펴보면 <표 III-1>와 같다.

<표 III-1> 한국의 역대 선거제도와 남녀 국회의원 후보자 수 및 당선자 수

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) 합계	232/1510(15.4) 58/201(28.9) 290/1719(16.9)	1/8(12.5) (0) 1/8(12.5)	0.4	-
6	지역구:소선거구(131) 전국구:비례대표제(44) 합계	130/843(15.5) 《43/151(28.5)》 173/994(20.4)	1/4(25.0) 《1/3(33.3)》 2/7(28.6)	0.8	2.3

(계속)

대	선거제도 (의원정수)	남성 후보자간 경쟁 당선 확률: 남성 당선자/남성 후보자수(%)	여성 후보자간 경쟁 당선 확률: 여성 당선자/여성 후보자수(%)	지역구 국회의원 여성비율	전국구 국회의원 여성비율
7	지역구:소선거구(131) 전국구:비례대표제(44) 합계	130/698(18.6) 《42/115(36.5)》 172/813(24.8)	1/4(25.0) 《2/4(50.0)》 3/8(37.5)	0.8	4.6
8	지역구:소선거구(153) 전국구:비례대표제(51) 합계	153/575(26.7) 《46/114(40.4)》 199/689(28.9)	(0)/(0) 《5/7(71.4)》 5/9(55.6)	0	9.8
9	지역구: 중선거구(146) 유정회: 간선(73) 합계	144/337(42.7) 《64/77(83.1)》 《67/72(93.1)》 275/486(56.6)	2/2(100) 《9/10(90)》 《6/6(100)》 17/18(94.4)	1.4	12.3(1기) 8.2(2기)
10	지역구:중선거구(154) 유정회: 간선(77) 합계	153/468(32.7) 《70/78(89.7)》 223/546(40.9)	1/5(20.0) 《7/7(100.0)》 8/12(66.7)	0.6	9.1
11	지역구:중선거구(184) 전국구:비례대표제(92) 합계	183/625(29.3) 《84/213(39.4)》 267/838(31.9)	1/10(10.0) 《8/15(53.3)》 9/25(36.0)	0.5	8.7
12	지역구:중선거구(184) 전국구:비례대표제(92) 합계	182/433(42.0) 《86/162(53.1)》 268/595(45.0)	2/7(28.6) 《6/9(66.7)》 8/16(50.0)	1.1	6.5
13	지역구:소선거구(224) 전국구:비례대표제(75) 합계	224/1032(21.7) 《69/160(43.1)》 293/1192(24.6)	0/14(0) 《6/13(46.2)》 6/27(22.2)	0	8.0
14	지역구:소선거구(237) 전국구:비례대표제(62) 합계	236/1031(22.9) 《55/138(39.9)》 291/1169(24.9)	1/21(4.8) 《7/16(43.8)》 8/37(21.6)	0.4	11.3
15	지역구:소선거구(253) 전국구:비례대표제(46) 합계	251/1368(18.3) 《39/139(28.0)》 290/1508(19.2)	2/21(9.5) 《7/22(31.8)》 9/42(22.0)	0.8	15.2
16	지역구:소선거구(227) 전국구:비례대표제(46) 합계	222/1005(22.1) 《35/108(32.4)》 257/1109(23.1)	5/33(2.2) 《11/32(34.4)》 16/65(24.6)	2.2	23.9

출처: 김원홍·김혜영·김은경(2001). 『해방 후 한국 여성의 정치참여현황과 향후과제』
(서울: 한국여성개발원), p. 81.

- 《 》안의 수치는 비례대표제 내에서의 남녀 당선 비율을 나타내는 것임.
- 셀 안의 맨 윗줄은 지역구와 전국구(유정회)를 합한 의원 당선 비율을 나타내고, 가운데 줄은 지역구의원 당선비율을 나타내는 것임.

나. 지방의회

한국의 지방자치선거는 제1공화국 기간인 1952년 4월 25일에 시·읍·면 의회 의원 선거가 처음으로 실시되었다. 그 후 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 때문이다¹⁹⁾.

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 개정논의도 있었으나 종전과 같이 소선거구 다수득표제를 골격으로 하면서 지방의회 의원정수를 조정하는 선에서 일단락 지어졌다.

의원정수의 조정내용을 보면, 광역의회 의원은 개정 전 총 972명으로 이 중 875명이 지역구의원, 97명이 비례대표의원 정수였던 것이, 개정 선거법에서는 총 690명으로 616명의 직접선출의원과 74명의 비례대표의원으로 축소개정 되었다.

기초의회 의원의 경우도 개정 전에 총 4,541명이었으나 1998년 개정선거법에 서 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 있다²⁰⁾. 1998년 개정선거법에서는 인구 5천명 미만 읍·면·동은 인근 읍·면

19) 신명순(1996), “한국정치에서의 선거,” 민준기·신명순·양성철·이정복·장달중(저), 『한국의 정치』(서울: 나남출판), p. 106.

20) 개정전인 1995년의 선거법규정에서는 1인 선거구 2,976개, 2인 선거구 758개, 3인

· 동과 통합한다고 결정하였고, 이 가운데 1인 선거구는 3,446개로 3,446석, 2인 선거구는 20개로 40석, 4인 선거구는 1개로 4석이다.²¹⁾ 실제 1995년 제1차 동시 지방선거의 경우 기초의회 선거를 보면, 당시 여성후보의 경우 1인 선거구에 출마한 여성후보 보다 2인 이상 선거구에서 여성후보의 공천 비율이나 당선 비율이 높은 것으로 나타났다.

단편적인 예이기는 하지만, 지방의회의 경우도 소선거구제보다는 중선거구제가 여성공천비율이 높고, 당선율도 높은 것으로 나타난다. 실제, 1991년 이후 4회 실시된 여성의 지방선거참여를 전체 후보자중 여성후보자의 비율로 살펴보면 다음과 같다. 광역의회 의원선거에서는 1991년 2.2%, 1995년 4.5%, 1998년 6.1%이며, 2002년은 3.1%, 기초의회 의원선거에서는 1991년 1.2%, 1995년 1.7%, 1998년 1.9%, 2002년 2.7%이다. 기초보다는 광역에 여성후보자가 많이 참여하고 있는 것으로 나타나고 있지만, 실제로 광역의회에 출마하는 여성후보자의 상당수는 지역구가 아닌 비례대표 후보로 선거에 출마하고 있다. 여성후보 가운데 1995년 지역구 당선의원은 전체 지역구 당선의원의 1.5%, 1998년 2.3%, 2002년 2.3%정도 수준이며, 비례대표 당선의원은 1995년과 1998년, 2002년 각각 전체 비례대표 당선의원의 44.3%, 36.5%, 67.1% 수준으로 높은 편이다.

여성의 대표성을 보면, 1991년의 경우 비례대표가 실시되지 않아 대표성 비율은 더욱 낮은 것으로 나타나고 있다. 단체장 선거에서는 1995년 광역자치단체장에 2명의 후보가 무소속으로 나와 모두 낙선하였고, 기초단체장에 4명이 출마하여 1명 당선되었다. 1998년에는 광역단체장에 한 명의 여성후보도 없었고, 기초단체장에 8명의 후보가 나왔으나 한 명도 당선되지 못했다. 지방자치단체장 선거에서는 2002년 광역자치단체장에 여성이 나오지 않았고, 기초자치단체장에 8명이 출마하여 2명 당선되었다.

선거구 15개, 4인 선거구 1개로 기초의원 총수는 4,541명이었다.

- 21) 2인선거구 20곳으로는, 부산시 강서구 대재1동, 기장군 기장읍, 장안읍에 3곳, 경기도 과천시 별양동, 오산시 대원동, 의왕시 오전동, 가평군 가평읍으로 4곳, 강원도 화천군 화천읍, 화천군 사내면, 양구군 양구읍, 양구군 남면, 인제군 인제읍, 고성군 거진읍, 고성군 토성면, 양양군 양양읍으로 8곳, 전북 무주군 무주읍으로 1곳, 경북 봉화군 영양읍, 울릉군 서면으로 2곳, 제주도 남제주군 대정읍, 남제주군 남원읍으로 2곳이며, 4인선거구는 울릉군이다. 한편, 위의 선거구에서는 여성후보자가 한명도 출마하지 않았다.

이와 같이 선출직의 직위가 높을수록 여성후보자의 수는 급격히 줄어드는 경향을 나타내고 있다. 이는 기초의회는 정당으로부터 개입이 금지되어 있어 후보자가 자유롭게 출마할 수 있는 반면, 광역의회나 단체장의 경우는 정당으로부터의 공천을 받아야 하는데 따르는 어려움이 있음을 나타낸다. 이상의 분석을 통해 고찰한 바와 같이 여성은 광역의회에서 지나치게 과소 대표되고 있음을 알 수 있다. 그 중에서도 비례대표제를 통해 대표성의 비율이 다소 높아진 점을 감안하면 지역구 선거를 통한 여성의 대표성은 오히려 지나치게 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 우선 낮은 후보비율에서도 알 수 있다. 원천적으로 출마자 숫자가 적은 상황에서 많은 당선자수를 기대하기는 어려울 것이다. 이런 점에서 여성인재를 많이 발굴하여 주요정당의 공천후보로 출마시키는 노력이 선행되어야 할 것이다. 1991, 1995, 1998, 2002 지방의회 선거 여성후보자 및 당선자 수를 비교하여 살펴보면 <표 III-2, 3>과 같다.

<표 III-2> 1991, 1995, 1998, 2002 기초의회 의원선거 여성후보자 및 당선자 수

연도	전체 후보자수			당선자수		
	전 체	여 성	여성/전체(%)	전 체	여 성	여성/전체(%)
1991년	10,151	123	1.2	4,303	40	0.9
1995년	11,970	206	1.7	4,541	71	1.6
1998년	7,450	140	1.9	3,490	56	1.6
2002년	8,373	222	2.7	3,485	77	2.2

<표 III-3> 1991, 1995, 1998, 2002 광역의회 의원선거 여성후보자 및 당선자수

연도	후보자 수						당선자 수					
	전 체	여 성	여성/전체(%)	전 체	여 성	여성/전체(%)	전 체	여 성	여성/전체(%)	전 체	여 성	여성/전체(%)
1991년	2,885	63	2.2	866	8	0.9						
1995년	2,627	2,449	119	40	4.5	1.6	972	875	56	13	5.8	1.5
		178	79	44.3	4.5	44.3		97	43	43	5.8	44.3
1998년	1,755	1,571	91	37	6.1	2.4	690	616	41	14	5.9	2.3
		180	54	30	6.1	30		74	27	27	5.9	36.5
2002년	1,740	1,531	164	48	3.1	3.1	682	609	63	14	9.2	2.3
		209	116	55.5	3.1	55.5		73	49	49	9.2	67.1

결론적으로 우리나라의 지방자치 역사가 짧아 지방의회 선거구제와 여성의 의회진출과의 상관관계를 엄밀히 밝힐 수는 없으나, 소선거구제보다는 중·대 선거구제가 여성의 참여를 용이하게 하고 있으며, 비례대표제가 여성의 의회진출에 유리하다는 것을 알 수 있었다.

2. 우리나라 정당의 여성후보공천 현황과 문제점

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

가. 국회

1) 지역구

우리나라의 역대 국회의원 선거를 분석하여 볼 때, 당락에 중요한 역할을 한

것은 정당 차원에서의 후보자 지원이다. 왜냐하면 정당은 공천제도를 통하여 국회의원 입후보자를 일차적으로 여과시키고, 자당이 내세우는 후보에 대하여 조직과 자금 면에서 상당부분 지원해 줄 수 있기 때문이다. 더욱이 유권자들의 투표성향이 점점 정당본위로 변하여 왔다는 사실은 선거에서의 정당의 역할을 더욱 증대시켰다. 실제 역대 국회의원 선거를 돌이켜 볼 때 공천제도가 본격화된 제3대 국회의원 선거이후 정당공천후보자의 당선율이 증가하여 제10대 선거에서는 60.1%에 이르렀고,²²⁾ 제14대 선거에서는 28.4%로 무소속 입후보자의 당선율 9.2%와 비교하여 보면 3배가 넘는 것으로 나타났다.²³⁾

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<표 III-4>. 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. 그간 국회에서의 여성후보 공천권은 주로 당총재에 의하여 여성인력 발굴이란 측면에서 작용되어왔다. 내년 총선을 앞두고 국회에서의 상향식 경선제 도입을 검토중에 있다.

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

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

23) 중앙선거관리위원회(1992), 『제14대 국회의원 선거총람』, p. 129, p. 143.

여성 정치인들이 지역구에서 공천을 받지 못하는 주요 원인을 살펴보면, 무엇보다 정치는 남성영역이라는 깊은 성 역할 고정관념 속에 일단 정치에 나서려는 여성의 수가 적은 상태였고, 우리나라 정치구조가 정치지도자 중심의 계파 정치를 띠는 양상에서 이해관계가 적은 여성에게 공천해 주는 경향이 적으며 특히 당선가능성이 적다는 이유를 들어 여성들을 배제시켜 온 것을 그 주요 원인으로 들 수 있다. 아울러 여성에게는 당선가능성이 높은 지역구에 공천해주지 않는다는 것도 여성의 정치참여가 낮은 이유중의 하나로 들 수 있다. 그리고 우리나라의 경우 국회의원 선거구제가 주로 소선거구제의 양태를 띠어왔는데, 소선거구제의 토양에서 여성들이 정당들로부터 공천 받는 일은 어려운 문제점을 지니고 있는 것으로 나타났다. 결론적으로 이제 정당들은 정당법 31조에 지역구 여성공천할당제 30% 의무제를 도입하고, 보다 적극적으로 여성후보를 발굴하고 육성하면서, 당선 가능성이 높은 지역에 보다 많은 여성들을 공천해주는 자세를 지니는 것이 필요하다.

<표 III-4> 역대 국회의원 선거의 남녀별 후보자와 당선율(지역구)

단위: 명, %

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

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

2) 전국구 비례대표제

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

비례대표제에 대해서 각계각층의 대표를 충원하는 기능보다, 제1당의 과반수 확보에 도움을 주는 역할을 해왔다는 비판이 있어왔다. 따라서 이러한 부정적인 요소를 보완하고자 전국구 비례대표제 의원 정수를 줄이면서, 후보자가 득표한 수에 비례하여 의석을 배분하는 방법으로 바뀌었다. 비례대표제를 채택하고 있는 스웨덴이나 독일 등의 경우에 있어서 비례대표제가 여성의 의석을 늘리는데 순기능적인 역할을 했던 것과 마찬가지로, 우리나라의 경우에 있어서도 그간 비례대표제의 도입은 여성의 의회진출에 있어 미비하지만 순기능적인 역할을 해왔다. 실제 제헌국회 이래 현재의 제16대 국회에 이르기까지 여성의석 수는 총 85석으로 이중 지역구가 24석, 전국구가 75석을 차지하여 전체의석의 75.8%가 비례대표제에 의하여 충원된 것이다. 그러나 전국구 비례대표제 여성후보자 의석 수는 총144명으로 전체후보의 8.6%에 불과하고, 전체 전국구 의원정수의 8.6%에 불과한 정도로, 이는 각 정당들의 소극적인 여성후보 공천에서 비롯된다. 16대 총선에서 공천된 각 정당의 전국구 여성후보 수는 총 32명으로 전체 전국구 후보 140명의 22.8%를 차지하였고, 당선된 여성후보는 전체 46명 중 11명으로 23.9%를 차지하고 있다. 이는 제15대 총선에서 공천된 각 정당의 전국구 여성후보 비율 13.7%와 당선비율 15.7%에 비하여 많이 증가한 것이다<표 III-5>.

<표 III-5> 남녀후보자의 당선율(전국구) 비교

단위: 명, %

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

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

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

나. 지방의회

현재 지방자치제 선거의 경우 기초의회는 내천의 방식을 채택하고 있고, 광역의회 선거와 자치단체장 선거는 정당공천제를 채택하고 있다. 특히, 제3차 동시 지방선거를 앞두고 정당들은 광역의회 비례대표제 50% 여성후보할당제와 지역구 30% 이상 노력사항으로 여성할당제를 도입하였음에도 불구하고, 아무런 준

비 없이 후보선출에 있어 경선제를 도입하여 여성계로부터 많은 비난을 사기도 하였다. 이와 관련하여 정당의 여성후보 공천현황과 문제점을 살펴보도록 하겠다.

1) 지역구

가) 1995년 지방선거

광역의회 의원 중 지역구에서 선출하는 의원정수가 1991년 866명, 1995년 875명, 1998년에는 616명, 2002년에는 609명이다. 1995년에 실시되었던 제1차 동시 지방선거(1995)와 정당의 지역구 여성후보 공천 및 당선율을 살펴보면, 정당 공천자는 총 32명이었고, 이 가운데 12명이 당선되었다. 정당별로 보면, 민자당과 민주당이 여성공천자를 각각 12명 공천하였고, 자민련이 7명, 대민당이 1명이었으며 무소속에서 7명이 출마하였다. 이 가운데 당선자는 민자당 2명, 민주당 9명, 자민련 1명으로 주요 정당에서 12명이 당선되었고, 무소속에서 1명이 당선되어 총 13명이었다. 정당별로 광역의회의 여성후보 공천자수와 당선자수는 <표 Ⅲ-6>와 같다. 광역단체장 및 기초단체장의 여성후보자수를 살펴보면, 광역단체장 후보에 2명, 기초단체장후보에 4명이 있었으나, 이중 당선자는 기초단체장에서 1명만이 있었을 뿐이었다.

<표 Ⅲ-6> 1995년 광역의회선거 시 여성후보자의 정당공천과 당선여부

정 당	공천자수	당선자수	당선율(%)
민자당	12	2	16.6
민주당	12	9	75.0
자민련	7	1	14.2
대민당	1	0	0.0
무소속	7	1	14.2
계	39	13	33.3

나) 1998년 지방선거

1998년 광역의회 선거 시, 정당의 여성 공천자를 보면, 새정치국민회의에서 17명, 자유민주연합에서 3명, 한나라당에서 10명 국민신당에서 3명으로 33명의 정당공천자가 후보로 나왔고, 무소속으로 출마한 후보자도 4명이 있어 총 37명이었다. 이 가운데 당선자는 새정치국민회의에서 12명, 한나라당에서 2명으로 총 14명이다. 주요정당에서 여성후보자를 공천한 상황을 보면, 지난 지방선거에 비해 훨씬 적은 수의 여성을 공천하였다. 한편 광역단체장에는 한 명의 후보도 출마하지 않았으며, 기초단체장에는 8명이 출마하였으나, 당선자는 한 명도 없었다. 기초단체장 후보에는 국회의원후보 1명, 국민신당후보 2명, 무소속후보가 5명 있었다. 당시 한나라당이나 새정치국민회의의 경우 공약을 통해 지역구 공천에 30%, 비례대표에 50%를 여성으로 하겠다고 하였으나, 실제 공약에 훨씬 못 미치는 16%에서 36% 사이의 비율의 여성을 공천했다<표 III-7>.

<표 III-7> 1998년 광역의회 선거 시 여성후보자의 정당공천과 당선여부

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

다) 2002년 지방선거

① 여성공천 현황

2002년 제3차 동시지방선거에 광역의회 지역구에 출마한 여성후보는 56명이었다. 광역의회 지역구의 경우 여성후보들이 가장 많이 낸 정당 순서로는 한나라당(13명), 민주당(12명), 무소속(10명), 민주노동당(7명), 사회당(5명), 미래연합(1명) 등이었다. 여성후보가 당선된 순서로는 한나라당(9명), 민주당(4명), 무

소속(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 Ⅲ-8>.

<표 Ⅲ-8> 2002년 광역의회선거 지역구 여성 후보자 및 당선자의
정당별·지역별 분포

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

출처 : 중앙선거관리위원회 제3차 동시지방선거 홈페이지 정리.

기초단체장 여성후보는 서울에 1명, 부산 2명, 인천 2명, 경기 2명, 대구 1명 총 8명이다. 한나라당은 1998년 선거에서 한 명의 후보도 공천하지 않았었는데 이번에 지지기반이 강한 부산에서 2명의 후보를 공천했다. 민주당은 서울과 인

천에서 각각 경선과 추대를 통해 2명의 후보를 확정했다. 자민련은 한 명의 여성후보를 공천했다.

② 경선제와 여성

ㄱ. 기초자치단체장

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

<표 III-9> 6. 13 지방선거 민주당 기초자치단체장 경선 현황

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

한나라당의 경우 9명의 후보가 출마하여 2명이 공천되었는데, 부산 남구의 전상수 후보와 부산 해운대구의 허옥경 후보였다. 이들 후보는 모두 경선을 거치지 않고 중앙당에 복수추천되어 공천된 사람들인데, 2사람 모두 지방자치단체장으로 당선되었다. 한나라당은 1998년 선거에서 한 명의 후보도 공천하지 않았었는데 이번에 지지기반이 강한 부산에서 2명의 후보를 공천했다. 6. 13 지방선거 당시 한나라당 기초자치단체장 경선 현황을 살펴보면 <표 Ⅲ-10>과 같다.

<표 Ⅲ-10> 6. 13 지방선거 한나라당 기초자치단체장 경선 현황

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

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

ㄴ. 광역의회 의원

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

<표 III-11> 6. 13 지방선거 민주당 광역의회 경선 현황

구분	성명	지역	성명	지역
출마자 (11명)	김길연	서울 송파구	김은경	서울 노원
	박영자(경선)	전주 완산구	원미정	인천 중동·용진
	유선목(경선)	서울 양천을	이영순	서울 구로
	허영희	경기 군포	김선옥	광주 서구
	박금자	광주 서구	김용분	대전 서구
	김화복	경기 분당		
경선탈락 (8명)	권향엽	서울 영등포구	윤옥현	서울 강서구
	이성심	서울 관악구	이연옥	서울 은평구
	임기옥	제주도	최인순	인천 연수구
	이혜경	서울 양천구	오금실	경기 과천
경선평기 (7명)	김양희	전남 담양군	김완자	전주 완산구
	박정현	경기 수원시	이경애	서울 성북
	이복례	전남 나주	조복록	경기 파주
	진혜자	서울 중랑구		

한나라당의 경우 후보를 신청한 여성은 27명이었다 이중 공천된 사람은 13명이었는데, 경선을 통하여 당선된 사람은 1사람이었다. 경선에서 탈락한 사람은 11명이나 되었다. 그리고, 후보 사퇴 내지 지역구 위원장이 다른 후보를 추대한 건이 2건 있었다<표 III-12>.

<표 Ⅲ-12> 6. 13 지방선거 한나라당 광역의회 경선 현황

구분	성명	지역	성명	지역
출마자 (13명)	김명숙	서울 서대문구 1	현명희	부산 동래구 3
	송숙희(경선)	부산 사상구 1	김화자	대구 중구 2
	손명숙	대구 달서구 1	박승숙	인천 남구 2
	임정희	광주 광산구 3	금종례	경기 화성 2
	정홍자	경기 안양 3	엄금자	충남 천안 2
	유인숙	전남 순천 2	손동숙	전남 무안군 2
	오방주	전남 나주		
경선탈락 (11명)	윤호영	서울 광진갑	임춘자	강남 갑
	이숙원	강남 갑	차원갑	강남 을
	이순자	송파 갑	이한숙	송파 갑
	정연순	대구 수성을	이재화	대구 수성을
	정지숙	충북 청주상당	오택영	충북 진천·괴산 ·음성
	이정임	경북 구미		
기타(3명)	이명재 (지구당에서 다른 후보 추대)	동대문 갑	구애라 (후보 사퇴)	영등포 갑
	이달희 (지구당에서 다른 후보 추대)	대구 북(을)		

③ 경선과정에서의 여성의 대표성 확대를 위한 각 당의 지원정책

ㄱ. 민주당

여성후보 경선과 관련된 정당들의 입장을 살펴보면, 민주당의 경우 경선 시 여성후보들이 낙선하는 것을 보완하기 위하여 2002년 4월 24일 당헌·당규(여성후보자 추천 규정 개정안)에 여성후보가 공동최다득표, 2순위를 하였을 때 중앙당에 결정을 제청하도록 하였고, 광역의회 비례대표에 여성후보 50%이상 공천하도록 당헌을 개정한 상태이다. 2003년 현재 민주당은 ① 여성전용선거구제(전국을 일정수의 선거구로 나누고 각 선거구에서 여성의원을 선출하는 제도) 도입 입법화, ② 재·보궐선거 또는 선거구가 증구되는 경우 여성공천을 의무화하는 방안과 ③ 당내 공직후보자 경선결선투표시 여성후보자 득표에 20% 가산제를 도입하는 안을 정치개혁위원회에 제출한 상태에 있다.²⁴⁾

ㄴ. 한나라당

2002년 6. 13 지방선거를 앞두고, 한나라당은 정당법 31조(공직후보자의 추천)에 근거하여 ① 중앙당 추천 여성후보가 공모를 응한 지역인 경우 지구당 운영위원회 심의시 여성후보가 일정 부분 경쟁력이 있는 경우 여성신청자를 우선적으로 배려하여 단일후보로 추천(지역 사정상 여성단일후보 추천이 어려운 경우, 해당 신청자를 포함한 복수후보로 추천, ② 경선 실시 예정 지역인 경우도 지구당 운영위원회를 재개최하여, 경선아닌 심의 추대방식 재결정 실시, ③ 중앙당 시행지침에도 불구하고, 여성후보를 추천하지 않은 경우 당헌·당규 지침이 정하는 바에 따라 추후 공천심사특위에서 재결정할 수 있도록 각 지구당에 중앙당에 지침을 보냈다. 그럼에도 불구하고, 지구당 위원장들의 협조가 어렵게되자, 이의 대안으로 광역의회 비례대표제에 여성 70%를 공천하고, 비례대표 순위 중 1순위는 반드시 여성후보로 한다는 방침을 정하여 비례대표에 여성을 50%이상 공천하였다.²⁵⁾ 2003년 현재 한나라당은 국회의원 지역구 30% 여성공천과 비례대표제 50%를 여성으로 한다는 내부 방침을 정하였다.

2) 비례대표제

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

24) 민주당 내부자료.

25) 한나라당 내부자료

은 할당률을 나타냈다. 따라서 전체의원 수에 대한 여성의원수의 비율도 1995년에는 44.3%이던 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 할당율은 30%를 나타냈다. 여성당선자는 새정치국민회의에서 12명, 자유민주연합에서 2명, 한나라당에서 13명으로 총 27명이 당선되어 당선율 50%를 나타냈고, 전체 비례대표의원 74명중 27명으로 여성의원의 비율은 36.5%를 기록하였다. 이와 같이, 여성을 비례대표후보에 할당할 때 전체 할당율도 중요하지만 당선가능지역과 타 정당 지지 지역에서 여성후보를 몇 순위에 배정하는가 하는 것이 당선을 결정짓는 데 가장 핵심적인 사항이다.

다음은 2002년 제3차 동시 지방선거의 경우이다. 2002년 지방선거의 광역의회 비례대표 의원정수는 73명이다. 광역의회 지역구 후보 여성공천할당 30%가 지켜지지 않은 상태에서 정당들이 2002년 제3차 동시지방선거의 광역의회 비례대표제에 어느 정도까지 여성을 공천하고, 그리고 어느 순번까지 공천하느냐가 관심거리였다. 민주당의 경우 광역의회 비례대표제에 전체 66명의 후보 중 37명(56%)을 여성후보로 추천하였다. 지역별로는 민주당의 경우 16개 시·도 중 인천을 제외하고 15개 지역에 1순위를 여성으로 배정했으며, 비교적 고르게 1, 3, 5, 7 순위로 공천하였다. 민주당의 경우 98년의 제2차 동시지방선거시 전체 68명의 비례대표 후보 중 23명이(33.8%) 여성이었던 것과 비교하면 많이 증가한 셈

이다. 한나라당의 경우 비례대표 후보 67명 중 41명의 여성후보를 공천했는데, 여성공천비율은 61%이다. 당초 한나라당은 당 방침으로 70% 이상을 여성으로 하겠다는 계획을 세웠었다. 그러나 1998년 제3차 동시지방선거 때의 비례대표 후보 61명 중 22명을 정해 13명을 당선시킨 것에 비하면 여성후보가 거의 배로 늘어난 수치다. 한나라당은 16개 시·도 가운데 10개 시·도의 1순위를 여성으로 했으며, 인천·경기·광주·전북·전남·제주 지역에서는 2순위가 여성이다. 한나라당은 지역별로 1순위 다음 순위 배치가 2·3, 3·4·6, 4·6 등 일정하지 않은데, 당선 가능성은 최대 20여명 가량으로 보고 있다. 한편 자민련은 총 29명의 비례대표 후보 중 여성을 12명 선정해 41%의 할당율을 보였다. 자민련은 경기나 대구, 광주 등에는 후보를 내지 않았으나 텃밭인 충북에 1, 2, 3순위 모두 여성을 배치할 뿐만 아니라 대전이나 충남에서도 1, 3순위에 여성을 배정했다. 그 외 민노당은 비례대표 후보 20명, 사회당은 5명 등 진보진영에서도 처음 실시되는 정당명부식 비례대표제에 힘입어 지역별로 비례대표 후보를 내 당선을 기대하고 있다. 녹색연합과 노권당에서도 각각 2명, 1명씩의 여성 비례대표 후보를 등록했다. 미래연합은 비례대표 후보를 4명 공천했으나 여성은 없다.²⁶⁾

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

26) 우먼 타임즈(2002년 6월 7일자) 참조.

<표 III-13> 2002년 광역의회선거 비례대표 여성후보자·당선자의
정당별·지역별분포

단위: 명

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

출처: 중앙선거관리위원회 제3차 동시지방선거 홈페이지 정리.

기초자치단체장의 경우 한나라당 2명, 민주당 2명, 무소속 4명이 출마하였으나, 한나라당의 여성후보 2명이 부산에서 당선되었다<표 III-14>.

<표 III-14> 2002년 기초자치단체장 선거 시 여성후보자 정당공천과 당선여부
단위: 명(%)

정 당	공 천	당 선	당선율(%)
한나라당	2	2	100.0
민주당	2	0	0
무소속	4	0	0
계	8	2	25.0

출처: 중앙선거관리위원회 제3차 동시지방선거 홈페이지 정리.

이처럼 제3차 동시지방선거에서 여성지방자치단체장과 여성의원이 과거보다 늘어난 것은 정당들이 2002년 제3차 동시선거를 앞두고 국회에서 여성의 정치 참여 확대를 위하여 광역의회 비례대표제 당선권 범위 내 여성 50%이상을 공천하고, 광역의회 지역구 할당제 30%를 노력사항으로 공천할 것으로 정치관계법에 명시한데서 영향을 받은 것이 큰 것으로 보인다. 그러나 정당들이 여성할당제와 연계하여 아무런 조치를 마련하지 않고 경선제를 도입함으로 인해 여성들은 공천과정에서부터 위축되어 당초 여성계에서 기대했던 것에 비하여 아쉬운 측면이 있다. 앞으로 해결되어야 할 우선 과제로는 지역구 할당제의 도입과 함께 경제와 조화를 이루면서 보다 많은 여성후보를 발굴·육성하고, 당선가능성이 높은 지역에 여성을 공천하는 등 선거지원을 해주어야 할 것이다. 아울러 여성들도 적극적으로 정당활동과 지역활동을 통하여 인지도를 넓혀 나가야 할 것이다.

IV

주요 외국 정당의 공천과정과 여성후보 선출 사례 및 시사점

1. 미국	58
2. 영국	68
3. 프랑스	81
4. 스웨덴	98
5. 핀란드	110
6. 외국사례가 한국에 주는 시사점	120

공천과정에 영향을 미치는 요소는 우선 정치제도이다 정치제도에는 선거법, 헌법 등과 같은 각 정당이 활동하는 국가의 정치적인 환경이다. 이에 따라서 경쟁의 방식이 달라지며 경쟁의 성격도 달라져서 각 정당들의 활동에 영향을 준다. 두 번째는 정당 내에서의 공천구조이다. 이것은 정당 내에서의 게임의 규칙이다. 대부분의 국가에서는 공천이 일어나는 곳은 전적으로 정당내부이다. 그래서 공천과정을 이해하기 위해서는 정당의 권력구조, 권력행사과정, 그리고 문화 등에 대한 이해가 선행되어야한다. 그러나 때로 이익집단, 미디어, 그리고 재정적 후원이나 유권자도 영향을 미칠 수 있다. 제도적인 맥락 내에서 공천과정은 이해되어야할 것이다.

각 정당들이 서로 다른 공천제도를 가지는 이유는 정당들이 선거전에서 승리하기 위한 일종의 전략이다. 외국의 예로 유럽연합 국가들에 있어 후보선택의 방식은 선거제도만큼 다양하다. 주어진 선거제도와 한 정당의 선택방식간의 직접적인 관계를 찾기는 어려운 일이지만 정당들은 의회의 자리 경쟁에서 승리할 수 있는 자신들의 기회를 극대화하기 위하여 선택 메커니즘을 구성하는 것은 의심의 여지가 없다. 따라서 공천제도의 선택은 결국 각국의 선거제도라고 하는 큰 틀 안에서 이루어진다고 할 수 있다.

그러한 점에서 우선 각국의 여성의 정치참여 현황을 보고, 먼저 선거제도를 살펴보고 이에 따라 정당들의 공천제도를 살펴보고 마지막으로 이런 공천제도가 여성의 참여확대에 미친 영향을 논의하고자 한다. 대상국가는 소선거구 다수대표제라는 선거제도의 영향으로 비교적 중앙집권적인 공천방식을 보이는 미국, 영국, 프랑스와 정당명부식 비례대표제로서 지방분권적이나 정당의 지도부의 역할이 중요한 스웨덴, 핀란드의 경우를 중심으로 살펴보고자 한다. 마지막으로 이들 국가에서의 공천과정에서 여성후보를 증가시키는데 어떤 역할을 했으며 한국에 주는 시사점은 어떠한지를 고찰할 것이다.

1. 미국

가. 여성 정치참여 현황

미국에 있어서 여성들이 연방의회 의원으로 선출되기는 아직도 어려운 상황이다. 연방의회에서 여성의원 비율이 1979년 3%, 1987년에는 5.3%였고 1991년에는 5.8%였다. 미국은 1992년에 여성의 해로 불릴 만큼 여성들에게 발전이 있었는데 선거결과 연방하원은 48명의 여성의원(10%)을 갖게 되었고, 그 이후 완만한 증가를 보여 2002년에는 하원 정원 435명중 14.2%를 차지하는 62명에 이르게 되었다. 이러한 비율은 전체 주 규모에서 선출되는 행정관직(주지사, 부지사, 주사법장관 등)의 비율에는 미치지 못하고 있다. 주 행정직 선거의 경우, 1999년에는 전체공직 323개의 28%에 이르며 그동안의 최고 기록을 보여주고 있고, 현재에도 27%에 이르고 있음을 알 수 있다. 주의회 선거에서도 여성들의 비율이 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. <표 IV-1 참조>

<표 IV-1> 미국 주요선거의 여성 당선 비율

단위: %

연도 직책	79	81	83	85	87	89	91	93	95	97	99	01	02
의원	3	4	4	5	5	5	6	10	10	11	12	14	14
주선거	11	11	11	14	14	14	18	22	26	26	28	27	27
주의회	10	12	13	15	16	17	18	21	21	22	23	22	23

자료: CAWP, Fact Sheet (2002. 2).

미국 여성의 정치참여의 전환점이 되는 1992년에 여성들이 연방의회 선거에서 승리를 하게 된 것은 그동안의 주정부에서 쌓은 경험과 출마와 통치에 필요한 기술과 선거자금을 획득할 수 있었기 때문이다. 그리고 선거구의 재조정과 의원들의 은퇴로 말미암아 현직의원이 출마하지 않는 선거구가 많이 증가했기 때문이었다. 또한 약 10년동안 여성들은 남성들과 전문교육을 받아왔으며 법조계, 의료계, 경제계, 언론계 등에 진출하여 정계에서의 여성의 진출 가능성이 활

말히 논의되기 시작되었기 때문이었다.²⁷⁾

1960년대 후반부터 1990년대까지의 여성의 정치참여가 점진적인 발전을 해 왔음에도 불구하고 아직도 미국에서 여성들의 정치참여는 낮은 수준에 머무르고 있다. 미국 여성들의 낮은 정치참여 수준에 제도적 측면과 그 이외의 요인들이 논의되어 왔으나, 여기서는 제도적 측면 이외의 요인들을 중심으로 고찰해 보고자 한다. 먼저 연방의회 의원선거에서의 압도적인 현직자의 재선율을 들 수 있을 것이다. 2000년 하원선거에서 정원 435명 중 현직의원 403명이 출마하여 394명이 당선됨으로써 97.8%의 재선율을 보이고 있다. 이처럼 높은 재선율은 2000년만의 특징이 아니라 1960년 이후 1992년의 88.3%의 재선율을 제외하곤 90% 이하인 적이 한 번도 없었다.²⁸⁾ 이에 반해 주행정직 선거와 주의회 선거의 경우에는 재선율이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 물론 높은 재선율은 여성 후보에게만 불리한 요인은 아닐 것이다. 그것은 결국 연방의회 의원후보자가 되기 이전에 보다 재선율이 낮은 주단위 공직진출에의 확대가 요망된다고 하겠다. 그리고 그러한 경력을 바탕으로 연방의회에 도전하는 것이 재선율이 높은 미국사회에서 유리할 것으로 판단된다. 따라서 현재로서는 연방의원 후보자의 주요 공급원으로서의 주의회와 법조, 여성 경제인 인력의 수가 적다는 것도 그 이유의 하나가 될 것이다.

다음으로 여성의 정치참여가 낮은 이유의 하나가 후술할 예비선거에 의한 후보지명을 들 수 있다. 미국정당은 다른 나라의 정당과는 달리 매우 분권적이며 지역정당의 경우에도 후보지명은 당원 또는 일반 유권자들의 손에 의해 결정되기 때문에 치열한 예비선거를 거치지 않으면 안된다. 이러한 측면은 영국과 프랑스의 경우와는 크게 대조를 이룬다는 것을 알 수 있다. 이 외에도 선거제도나 정치자금 요인을 거론하는 경우도 있으나 그것은 미국만의 요인이 아닌 일반적인 요인이라고 볼 수 있다.

27) Mary Beth Rogers(1993), "Women in Electoral Politics: A Slow, Steady Climb," *Social Policy*, Vol 23, No 4, p. 15-19.

28) Herold W. Stanley and Richard G. Niemi(2002), *Vital Statistics on American Politics 2001-2002* (Washington: CQ Press), pp. 53-54.

나. 미국의 정치제도

미국은 상·하원 으로 구성된 양원제 국가이다. 상원은 6년 임기로 선출되는 100명(각 주마다 2명)의 의원으로 구성되며, 매 2년마다 1/3씩 선거를 치른다. 선출방식은 50개의 각 주를 하나의 선거구로 하여 단순다수대표제로 선출한다. 각 주에서 2명의 상원의원에 대하여 동시에 선거를 실시하지 않도록 규정하고 있다. 반면 하원의원은 2년 임기로 선출되는 435명의 의원으로 구성되며, 임기개시는 선거가 실시된 다음연도의 1월 3일부터 시작된다. 헌법에 의하여 각 주는 적어도 1명의 하원의원을 선출하는 권리가 주어져 있으므로 최초의 50석이 결정되고, 나머지 385석이 균등비례방식으로 결정된다.

여성들의 정치참여 수준이 낮은 이유중의 하나로 선거제도가 거론된다. 역사적으로 미국에서 지방, 주, 연방의회 의원들은 대선거구에서 선출되었다. 이러한 제도가 시, 군, 주정부 수준에서는 부분적으로 지속되고 있으나 연방의회는 1842년에 연방하원 선거에 대해 소선거구제도로 변경했다. 현재 연방의원 선거는 상하원 각각 소선거구제로 하나의 선거구에서 한 명의 의원을 선출하고 있다. 이러한 소선거구제는 지배집단에게는 유리하고 여성이나 소수집단에게는 불리한 것으로 알려져 있다. 도시의 경우 시의회 의원 선거를 도시 전체를 하나의 선거구로 하여 후보를 선출하는 대선구제를 시행하는 곳과 소선거구제로 시행하는 곳이 있는데 이러한 선거구제도의 차이에 따른 여성의 당선비율을 비교해 본 결과 대선거구 쪽이 유리한 것으로 나타났다.²⁹⁾

주의회는 네브라스카주를 제외하고 양원제를 가지고 있다. 주 상원선거에서 네 개의 주(Hawaii, Montana, Nevada, South Dakota)가 대선거구제와 소선거구제를 혼합하여 실시하는데 여성들은 소선거구제에서 보다 대선거구제하에서 공천을 받고 당선할 가능성이 높았다. 이 네 개의 주들 중 세 개의 주에서 주하원도 소선거구제와 대선거구제를 혼합해서 사용했는데, 세 개의 주에서 여성들

29) R. Darcy, Susan Welch and Janet Clark(1987), *Women, Elections, and Representation* (New York: Longman), pp. 118-119; Wilma Rule(1986), "Does the Electoral System Discriminate against Women?" PS, Vol X I X, No 4, p. 865.

은 소선거구제를 실시하는 하원 선거구에서 보다 대선거구제를 실시하는 상원 선거구에서 더 많이 당선되었다. 결과적으로 주의회선거에서는 상하원에 관계 없이 여성들은 소선거구보다는 대선거구에서 많이 당선한 것으로 나타났다.³⁰⁾

다음으로 미국정당의 조직과 운영상의 특성을 살펴보자. 미국의 정당조직은 분권적 구조를 특징으로 하고 있다. 연방수준의 중앙조직, 곧 전국위원회와 집행위원회가 존재하지만 이것이 지방조직을 관리하는 것은 아니며, 주 조직이나 지방조직은 연방조직과 상호 독립적으로 존재한다. 정당의 조직이나 운영은 주 법에 의해 세부적 사항까지 규정되고 있는데, 대체로 지방이나 주 수준에서 어떻게 당을 조직하고, 공직후보자를 선출하고, 선거운동자금을 모금할 것인가를 법으로 규정하고 있다. 주 법은 당의 대의기구라 할 수 있는 각급 중앙위원회 조직방법과 당의 공직후보자 선출절차 등을 규정하고 있다. 미국의 주들은 정당의 지방조직을 공직후보를 지명하고 선거를 치르는데 필요한 준정부 또는 준공공조직으로 간주하고 있다. 아울러 공직후보자 예비선거를 정당차원의 행사가 아닌 주 차원의 행사로 규정하여 선거공영제 개념으로 접근하고 있는 것이 특징적인 모습이다.

각 지역정당 조직은 각 주별로 행정구역과 선거구에 따라 조직되어 있다. 각 주에는 주 중앙위원회(State Central Committee) 조직이 있고, 주의 광역행정 조직인 카운티에는 카운티 중앙위원회(County Central Committee) 조직이 있으며 전국적으로 약 3,000여 개가 존재한다. 카운티 중앙위원회의 하부조직으로 시(City)와 구(Ward)마다 시·구 위원회가 조직된다. 이 외에도 동 단위의 하급 조직이 구성되며 의회 선거구단위로 선거구위원회가 별도로 조직된다.

다. 국회의원 선거의 공천 및 총원방법

미국정당이 유럽정당과 다른 조직상의 특성은 대단히 분권적 구조를 가지고 있으며, 당원 개념도 유럽과는 달리 단지 정당에 대한 심리적 호의도를 의미한다는 점을 들 수 있다. 따라서 많은 주에서 후보선출을 위한 당내 예비선거에서

30) Darcy, Welch, and Clark, Op. cit., p. 122.

당원만이 아니라 일반유권자도 참여할 수 있도록 하고 있다. 그것은 당내후보지명을 위한 경선이 정당의 행사가 아니라 주의 행사로 간주되기 때문이다. 이러한 현상은 후보선출과정에 중앙당이 지방당의 결정에 영향력을 행사할 수 없다는 점을 보여주는 단적인 예이다.

따라서 분권화되고 예비선거를 통해 후보를 선출하는 미국정당의 특성하에서 여성후보가 불리한 것을 정당의 탓으로 돌리기에는 무리가 있다. 기존 연구결과에 따르면 정당의 약화로 후보자 중심의 선거가 되면 오히려 여성에게 불리하다는 것을 말해주고 있다. 즉 정당이 강하고 그 정당의 지도부가 여성후보에게 도움을 줄 때 여성이 승리하는 경우가 많고, 유권자의 투표행태가 정당투표 행태를 보일 때 소수집단 출신이나 여성후보자가 승리하는 경우가 많았다.³¹⁾ 결국 미국의 경우 낮은 대표성은 정당의 여성에 대한 편견이나 지도자들의 부정적인 평가라기 보다는 분권화된 구조적 요인이 차지하는 비중이 클 것으로 평가할 수 있다. 따라서 정당의 영향력이 적은 미국정당에서 여성엘리트의 충원은 정당의 내부적 호의에 의한 것이 아니라 능력있는 여성이 사회집단에서 경력을 쌓거나 유권자 집단의 지지를 확보하여 자신의 경쟁력을 높인 후 정당의 엘리트로 진입하는 과정을 겪는 것이 일반적이며 이러한 과정은 특히 민주당에서 두드러진다.³²⁾

정당들이 여성의 대표성 증대를 위해서 취하는 방식은 대체로 다음과 같은 단계로 구분해 볼 수 있다. 먼저 선언적으로 정당의 정책을 발표하거나 선거공약에 여성문제에 대한 언급을 자주 함으로써 정당이 그 중요성을 인식하고 있다는 것을 보여주는 방법이다. 다음으로 여성에 대한 적극적 조치(positive action)로 여성의 자질을 향상시키기 위한 교육프로그램이나 정치활동을 위한 재정적 지원을 줄 수도 있다. 마지막으로 긍정적 차별(positive discrimination)을 들 수 있는데, 이는 의사결정기구나 공천에 여성의 몫을 배정하는 할당제가 가장 대표

31) Timothy Bledsoe and Mary Herring(1990), "Victims of Circumstances: Women in Pursuit of Political Office," *American Political Science Review* 84, pp. 213-233; Robert Bernstein(1986), "Why are There so Few Women in the House?" *Western Political Quarterly* 39, pp. 155-163.

32) Ronna Rommy and Beppie Harrison(1988), *Momentum: Women in American Politics Now*, (New York: Crown Publishers).

적이다.³³⁾ 미국의 경우 1972년 민주당에서 시작된 정당개혁으로 여성을 비롯한 소수집단의 대표성이 급격히 향상되었다. 1968년까지 여성의 대의원 비율이 15%미만이던 것이 1972년 민주당 전당대회 여성대의원은 40%로 급격히 상승하였다. 이러한 양적 증가에 부응하여 당내 주요직책에도 여성들이 차지하는 비율이 높아지면서 질적으로도 향상되게 되었다. 이러한 흐름과 함께 여성공천 희망자의 수가 1972년부터 크게 늘어나기 시작하였다. 1980년대 이후에는 여성후보자의 등장이 눈에 띄는데 공화당의 경우 여성후보자에 대한 공개적 우대를 선언하고 나서 선언적 행위를 보여주며, 나아가 1983년에는 상원여성후보신청자에게 15,000달러를 지원함으로써 호의적 행위로까지 발전하게 되었다.³⁴⁾ 민주당도 여성후보를 위한 전략을 선택하였는데 하원여성후보자를 위한 발전기금이 그것이다. 이로 인해 여성이 남성보다 오히려 유리한 조건을 갖추게 된 경우도 있었다.

<표 IV-2> 여성후보자 당내경선 결과 추이

단위: 명, %

연도	상원							하원						
	전체 신청자	민주당			공화당			전체	민주당			공화당		
		신청	당선	%	신청	당선	%		신청	당선	%	신청	당선	%
'92	29	22	10	45	7	1	14	222	140	70	50	82	36	44
'94	27	14	4	29	13	5	38	203	112	72	64	91	40	44
'96	22	12	5	42	10	4	40	217	136	77	57	80	42	53
'98	17	12	7	58	5	3	60	168	102	75	74	66	46	70
'00	22	12	4	33	10	2	20	214	135	80	59	79	42	53
'02	20	12	8	67	8	3	38	186	113	79	70	73	45	62

*자료: CAWP, Fact Sheet(2002/12)참조 필자 작성.

33) Joni Lovenduski and Pippa Norris(1993), *Gender and Party Politics*, (CA: Sage), pp. 7-11.

34) 이현우(2002), “여성의 정치적 대표성과 정당요인,” 국제정치학회, 『국제정치논총』 제42집 3호, pp. 337-356.

<표 IV-2>에서 보는 바와 같이 1992년부터 2002년까지 미국 상하원의 민주·공화 양당의 후보경선에 나온 예비후보자와 후보로 당선된 자들의 추이를 보면 민주당의 경우가 여성예비후보자가 많이 나서는 것을 알 수 있다. 당내 예비선거에서 당선되는 비율은 하원의 경우 많은 경우 '98년 민주당이 74%로 가장 높고, '92, '94년의 공화당이 44%로 가장 낮은 수치를 보여주고 있다. 그러나 민주·공화 양당 공히 하원에서는 40%이상이 예비선거에서 승리하는 것을 알 수 있다. 그러나 하원의 경우에는 가장 높은 경우가 2002년 민주당의 경우로 67%를 차지하고 있으나 낮은 경우는 '92년 공화당의 경우로 14%에 불과한 것을 알 수 있다. 전반적으로 당내 예비선거 당선비율은 상원의 경우가 하원의 경우보다 낮음을 알 수 있다.

그러나 당내경선의 경우는 현직자와 도전자가 비슷하거나 도전자가 다소 우세한 양상을 보이는 경우도 나타나고 있다. 미국에서 본선에는 현직자의 재선율이 높은 것으로 알려져 있으나, 여성의 경우 예비선거에서는 도전자가 승리하는 비율이 높거나 비슷한 수준을 보여주고 있는 것은 흥미로운 일이다. 따라서 미국의 여성 대표성(2002년도에 의원은 14%)이 낮은 이유는 정당의 여성후보에 대한 편견이나 지지가 미진하기 때문이라고 단정하기는 어려울 것이다.

<표 IV-3> 예비선거 현직·도전자 당선 대비

단위: 명

	상원					하원				
	전체 신청자	경선 승리자	현직자	도전자	공석	전체 신청자	경선 승리자	현직자	도전자	공석
1992	29	11	1	7	3	222	106	26	41	39
1994	27	9	2	5	2	203	112	44	52	16
1996	22	9	0	3	6	217	120	41	65	14
1998	17	10	4	4	2	168	121	50	54	17
2000	22	6	3	2	1	214	122	52	54	16
2002	20	11	3	6	2	186	124	55	51	18

*자료: CAWP, Fact Sheet(2002/12)참조 필자 작성.

라. 예비선거제하에서의 여성의 정치참여

미국 여성들이 의회진출에 가장 큰 난관은 예비선거제와 높은 현직 재선율이다. 예비선거제는 기본적으로 소수의 당 지도부의 영향력이 먹혀들지 않는다는 것을 말해준다. 그리고 재선율이 높다는 것은 결국 현직자의 지명도와 이미지가 선거에 많은 영향을 행사하고 있음을 보여주고 있는 것이다. 이러한 점에서 미국여성의 정치참여는 스스로 지지를 넓혀가는 노력이 무엇보다 중요하게 보인다. 이러한 시사는 미국의회 의원들의 경력을 통해서도 알 수 있다. 미국 상하원 의원들의 경력은 주로 주의회, 또는 시의회 등 지방의회로부터 경력을 쌓아서 의원이 된 경우가 상당히 높은 비중을 보여주고 있다. 상원의 경우는 연방하원을 거쳐 상원의원이 된 6명과 주의원을 거친 5명을 합쳐 79% 이상이 하급의회를 거쳐 상급의회로 진출하고 있음을 보여주고 있다. 특히 연방하원의원의 경력을 가진 자 6명 중 4명은 역시 주의원을 거친 자들인 점을 감안하면 주의회에서 경력을 쌓은 의원이 압도적임을 알 수 있다. 그 외에 3명은 전직 장관을 지낸 엘리자베스 돌(Dole)의원이고 영부인이었던 힐러리 클린턴(Clinton)이며, 콜린스(Collins) 의원은 주지사 보좌관의 경력을 가지고 있지만 이미 주지사 선거에 출마한 경력을 가지고 있어 상대적으로 지명도가 높은 인물임을 알 수 있다.

반면, 하원의 경우에는 주의원 출신(시 또는 카운티 의원 포함)이 48%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그리고 단체장이나 또는 의원보좌관 등을 통해 정치경력을 쌓은 사람들의 비율이 9%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 다음으로 공직자 출신이 11%를 차지하고 있으며 이들 중에는 소수인종 전문가 등으로 활약하면서 경력을 쌓아온 사람들이 돋보였다. 그리고 법조인(8%), 교수(6%), 의사·간호사(5%) 등 전문직 종사자들이 19% 정도를 차지하고 있었다. 사업가는 5%에 이르고 있는 것으로 나타났다.

이러한 경력비교를 통해서 고찰한 결과 미국의 상하원 의원들은 주의원들이나 지방자치단체장 등 선거직 경험을 통해 경력을 쌓아온 사람이 압도적으로 많다는 것을 알 수 있다. 그리고 하원의원의 경우에는 의원보좌관 등을 통해 정치수업을 해 오거나 전문분야 공직생활을 통해 의원으로서의 자질을 함양해온 것을 알 수 있다.

<표 IV-4> 미국 여성 상하원 의원 경력 분석

상원: 14(민주 9, 공화 5)	명(%)
연방하원의원	6(43)
주의원	5(36)
공직자	1(7)
법조인	1(7)
주지사 보좌관	1(7)
하원:62(민주38, 공화21, delegate 3)	
지방의원(주의원, 시의원)	30(44)
의원보좌관 또는 당직자	4(6)
단체장	2(3)
공직자	7(11)
사업가	3(5)
법조인	5(8)
교수,연구원,교사	4(6)
의사·간호사	3(5)
접속불가	3(5)

※자료: <http://www.house.gov/>(2003. 9. 1)

마. 한국에 주는 시사점

1) 은퇴하는 남성의원 지역구에 여성후보 배치

미국의 경우 현역의원 재선율이 매우 높기 때문에 현직자가 아닌 도전자로서 여성이 선거에서 당선되기는 현실적으로 매우 어려운 것으로 분석되었다. 이러한 상황 하에서 연방의회에서의 여성대표성을 높이기 위해서는 현직의원들이 출마하지 않는 선거구에 여성을 공천해주는 노력이 가장 효과적으로 보여진다.

이러한 점은 한국에서도 후보지명에 국민경선제 또는 당내 코커스를 활용한 경선제가 도입되면서 현실적으로 여성의 승리가 어려워지고 있는 점을 감안한다면 사고당부가 발생하거나 현역의원이 은퇴하는 선거구에 우선적으로 여성후보를 배치하는 노력이 여성 대표성 확보에 의미를 가질 것으로 본다. 특히 한국은 현역의원의 재선율이 미국과 같이 높지 않다는 점을 감안한다면 여성들이 당내지명을 확보하면 본선에서의 경쟁력도 어느 정도 확보할 것으로 추론할 수 있

을 것이다. 영국의 노동당에서 여성후보를 할당하는 방법으로, 지역구에서 은퇴하는 남성의원의 지역구 위원장 자리에 여성후보, 또는 여성의원을 배치하는 것은 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

2) 충원구조로서의 단계적 경력관리 모델

정당과 관련하여 미국의 여성대표성 확대과정을 살펴볼 때 미국정당의 자발적 기여는 크지 않았다. 그것은 포괄정당의 특성과 조직구조상 분권적 특성을 가진 미국정당의 특수성에서 비롯된다고 할 것이다. 결국 분권화된 정당구조에서는 여성이 정당 내에서 중요한 역할을 하거나 공직에 후보자로 선출되기 위해서는 중앙당의 지원이나 지방당의 위원장 등의 엘리트들의 도움이 아닌 여성 자신의 능력과 정치적 경력을 키우거나 유권자 집단의 지지를 확보해 자신의 경쟁력을 높이는 일이 가장 중요하다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 여성의 원 경력분석에서도 알 수 있듯이, 주단위의 의회나 단체장 등의 경력을 통해 경력과 정치적 능력을 키운 다음에 연방의원에 도전하여 당선되거나, 공직이나 정당 또는 전문직업인으로서의 경력을 쌓은 다음에 의회에 진출하는 것을 알 수 있다. 특히 주 단위에서 의원이나 단체장 경험을 갖춘 자들은 분권화된 정당구조하에서는 가장 경쟁력있는 후보로 주목받게 될 것이다. 이러한 점은 향후 한국정당도 집권화된 정당구조를 탈피하여 분권화, 개방화 개혁을 추진하고 있는 마당에 여성대표성 확대를 위한 전략을 모색하는데 중요한 시사점을 제공할 수 있다.

3) 대표성제고 요인으로서 정당요인

조직구조적 측면 외에 정당의 이념적 속성이 정당의 여성후보 공천에 영향을 끼친다는 점을 알 수 있다. 미국정당은 기본적으로 포괄정당으로 후술하는 영국 노동당의 경우와 같이 여성의 대표성 확대에 적극적이지 않다는 점을 들 수 있다. 영국의 경우에는 노동당의 여성우대 정책으로 할당제를 도입하고 이를 통해 적극적으로 대표성을 확대해 나갔다. 그러나 미국의 경우에는 적극적 조치

(positive action) 차원에서 여성의 자질향상을 위한 프로그램 개발과 선거활동을 위한 재정적 지원을 하는 수준에 머물렀다는 점이 가장 큰 차이일 것이다. 그러나 여성후보 공천에서는 민주당이 공화당보다 많은 비중을 차지하고 있는 점을 확인할 수 있다. 그것은 정당의 약화에 따른 개혁요구를 받들어 민주당이 정당의 프로그램에 양성평등 등 개혁적인 정책들을 먼저 수용하고 제시한 결과로 보여진다. 결국 같은 보수적이며, 포괄정당의 형태를 취하고 있다고 하더라도 정치개혁 요구에 능동적으로 반응하는 정당이 보다 여성의 대표성 확보에 유리하게 기능할 수 있다는 점을 예상할 수 있다.

2. 영국

가. 영국의 여성 정치참여 현황

영국 의회(하원)의 여성참여 현황을 살펴보면, 여성의원원의 수가 1997년과 2001년 총선 이래 약 120명으로 과거에 비해 두 배정도 증가하였다. <표 IV-5>에서 알 수 있듯이, 1983년 여성의원원의 수는 전체 의원 정수의 3.5%에 불과했으나 이후 조금씩 늘어나고 있음을 알 수 있다. 그러나 1987년에는 6.3%, 1992년에는 9.2%로 여전히 낮은 비율에 머물러 있어 여성의 대표성이 뚜렷하게 개선되어 갔다고 보기는 어렵다. 영국정치에서 여성의 대표성이 급격히 높아지게 된 것은 1997년 선거를 거치면서 부터이다. <표 IV-5>에서 보듯이 1997년 총선에서 여성 의원의 비율은 18.2%, 2001년 선거에서는 17.9%로 이전에 비해 크게 증가하였다. 특히 노동당 소속의 의원 수는 극적으로 증가했는데, 이는 노동당의 여성대표성을 향상시키려는 정책으로 촉발되었다. 1997년 총선부터 노동당에서만 약 100여명의 여성이 당선되어, 여성은 이제 노동당의석의 24%를 차지하게 되었다.

<표 IV-5> 영국 정당의 여성의원(하원) 증가 추이

단위: 명

선거연도	보수당		노동당		의회전체	
	후보자	당선자	후보자	당선자	후보자	당선자 (의원총수)
1983년	40	13	78	10	280	23(650)
1987년	46	17	92	21	329	41(650)
1992년	59	20	138	37	568	60(651)
1997년	66	13	155	101	360	120(659)
2001년	93	14	148	94	381	118(659)

출처: Butler and Butler(1994), British Political Facts(London: Macmillan), p. 243,
 Bryon Criddle, "MPs and Candidates," in Butler and Kavanagh eds., The
 British General Election of 2001, p. 196.

노동당과 대조적으로 보수당 여성의원(하원)의 수는 지난 20년간 매우 느린 속도로 증가해왔다. 1997년 총선에서 보수당 여성의원비율이 약간 떨어졌고, 2001년 총선 결과에서도 마찬가지이다. 선출된 여성의 수는 확실히 정당에 의해서 후보자로 공천된 여성의 수와 관련이 있다. 노동당은 1997년에 총선에서 155명, 2001년 총선에서 148명의 여성후보자를 공천했으며, 보수당은 1997년에 66명, 2001년에 93명을 공천하였다. 지방의회에서도 노동당은 지방의회 공천에 있어서도 남녀의 수를 교대로 공천하는 제도를 채택했고, 그 결과 여성 50%당선의 결과를 이루어냈다. 따라서 스코틀랜드의회에서 당선된 여성의원(하원)의 비율을 보면, 노동당 50%, 보수당 18.7%, 자민당 11.7% 등으로 노동당 출신의 여성후보자가 많이 당선되었다. 한편, 웨일즈의회에서는 노동당 여성이 53.5%, 보수당 0%, 자민당이 50%를 기록하였다. 한편, 지방의회 전체에서의 여성의원 비율은 1998년 현재 27%를 나타내고 있다. 이는 1992년의 25%의 수준과, 1985년의 19%에 비해 8% 포인트 증가한 수준이다.

나. 영국의 정치제도

1) 정치체제

영국의 정치체제는 양당체제로 구성되어 있다. 양원제로 운영하는 대의기관 중 하원(House of Commons)의 의원 수는 대략 651명이며, 이들은 소선거구 단 순다수대표제에 의해 선출되며 임기는 5년이다. 노동당과 보수당의 양당체제를 가지면서 우리와 같은 방식의 소선거구 최다득표 선거방식을 가지고 있다. 영국에서 선거권은 영국 국민 또는 아일랜드 공화국 국민으로서 만 18세 이상의 일반 남녀에게 부여된다. 상원의원의 정수는 일정치 않으나 2001년 현재 661명이 있다. 최근의 논란 끝에 1999년, 선출에 의한 세습귀족 90명을 제외하고는 다른 의원의 권한을 폐기하는 상원법(House of Lords Act)이 만들어지면서, 과거의 상원과는 다른 형태로 구성되어질 것으로 보인다.³⁵⁾ 현재 집권당은 노동당이다.

3권이 분립되어 있는 미국과는 달리 영국의 정치체제는 기본적으로 의원내각제라는 점에서 하원의 다수 의석을 차지하면 행정부를 장악하게 된다. 즉, 내각제 국가처럼 입법부와 행정부는 상호 융합되어 있다. 그러나 영국에서는 이에 더해 사법적 판단의 최종적인 권한 역시 의회에 두고 있다. 다시 말해 영국에서는 제도적으로 분리된 헌법재판소와 같은 기구가 존재하지 않기 때문에 결국 입법, 사법, 행정의 삼권은 모두 의회가 장악하게 되는 것이다. 이를 의회주권론(parliamentary sovereignty)이라고 부른다.

2) 선거제도

선거제도를 보면, 하원의원의 피선거권은 만 21세의 영국 국민이나 아일랜드 공화국 국민에게 주어지며, 성공회, 스코틀랜드의 교회 등 일부 종교의 성직자와 사법부, 행정부 등 특정공무원은 제외된다. 하원의원의 총 정수는 대략 651명이며, 임기는 5년이고 선거구는 하원의원 정수와 같은 651개이다. 선거방식은

35) 세습귀족은 그동안 정치, 경제, 사회, 과학 등 각 분야에서 국가에 기여한 사람을 총리의 제청에 따라 여왕이 임명하였는데, 총 1,150명이었으며, 그밖에 성직귀족 26명과 법률귀족 20명이 있었고, 선임방법은 국왕에 의한 임명제였다.

소선거구 다수득표제(SMP: single-member plurality)이다.

<표 IV-6> 영국 각 선거에서의 선거구와 선거제도

하 원		선거제도	선거구	기 타
지 방 의 회	도의회	단순다수대표	1인 소선거구	
	대도시권시의회	단순다수대표	3인 중선거구	매년 1명씩 선출 1/3을 교체하는 부분교체제도로, 사실상 1인 소선거구제와 같음.
	비대도시권 시·군의회	단순다수대표	1인 소선거구(40%) 2인 소선거구(30%) 3인 중선거구(60%)	일괄선거제와 부분교체제도 혼용.
	런던구의회 (London Borough)	단순다수대표	2-3인 중선거구	
	북아일랜드	비례대표제	대선거구	

출처 : 고영길(1988), “영국 지방의회 선거제도에 대한 소고(Ⅲ),” 『자치행정』 1988. 5, DPA(1996), Municipal Year Book 1996. Newman Books Vol. 1, 2.

영국 지방의회의 특성은, 하원의원 선거와 달리, 한 선거구에서 1-3명을 선출하는 소선거구와 중선거구를 채택하고 있다는 점이다.³⁶⁾ 지방의회 의원의 임기는 4년이며, 도의회, 대도시권 시의회, 비대도시권 시·군 의회, 런던구 의회의 4가지 종류의 지방의회로 구분되며³⁷⁾, 지방의회의 의원은 무보수직이다.

도의회(County Council)는 각 선거구역마다 1명씩의 도의원을 뽑으며, 소선거구 다수득표제의 방식으로 행해진다. 선거는 4년마다 일시에 실시되며 전원 교체된다. 대도시권 시의회(Metropolitan District)는 각 선거구 당 3명씩 시의원을 선출하는 중선거구제이며, 의회구성은 도의회와는 달리 임기 4년 중, 매년 1명씩 뽑아 1/3을 교체하며 3년간 선거하는 부분교체제도를 택하고 있다. 비대도시권 시·군의회(Non-Metropolitan District)는 일괄선거제도와 부분교체제도가 혼용

36) 이성덕(1991.6.), “영국지방자치단체의 내부구조,” 『지방자치』, p. 127.

37) 고영길(1988.5), “영국 지방의회 선거제도에 대한 소고(Ⅲ),” 『자치행정』, p. 98.

되고 있다. 선거구제가 2인 선거구 30% 정도, 3인 선거구 약 60% 정도, 그리고 소선거구 40%로 다양하게 나뉘어져 의원을 선출한다.

선거주기는 60% 정도가 4년마다의 일괄선거제도를 택하고 나머지 40% 정도가 부분교체제도를 택하고 있다. 런던지역 구의회(London Borough)는 한 선거구 당 보통 2~3명 씩 선출하는 중선거구제를 채택하고 있다. 선거주기는 4년마다의 일괄선거제도를 택하고 있다.

한편, 1인선거구제를 채택하는 경우는 4년에 한 번씩 의원 전원을 다시 선출하나, 3인선거구제를 채택한 지방자치단체는 도의회 의원선거가 시행되는 해를 제외하고 3년을 연속하여 의원의 1/3을 선출하게 된다. 따라서 3인선거구제를 채택하였어도 1년에 선출되는 의원은 1인 뿐이므로 결국 1인선거제와 같게 된다.

3) 정당조직과 특성

영국의 정당조직은 미국의 경우와 비교한다면 대단히 중앙집중화되어 있고 정당의 기율이 강한 편이다. 영국정당의 기율은 각 후보자들이 정책적, 이념적 동질성을 전제로 하여 선거에 나서고 집권하게 되는 만큼 일단 이념적 결속이 강하다고 할 수 있으며, 제도적으로도 원내활동의 결속과 단결을 유지하도록 하기 위한 party whips과 같은 직책을 마련해 놓고 있다. 우리의 원내총무와 일견 유사한 역할을 하는 party whips들은 중요한 법안에 대해 당내에서 반란표가 생겨나지 않도록 단속하고 이를 어기는 경우 제재를 가하기도 한다. 또한 의회 의원 후보의 선출과정에서 중앙당은 어느 정도의 권한을 지니고 있어서 경우에 따라서는 당 공천의 철회까지도 가능하지만 실제로 이러한 일이 일어나는 경우는 드문 편이다.

그러나 오늘날 영국의 정당조직은 과거에 비해서는 의회중심적인 성격이 많이 약화되었고 일반 당원의 참여가 늘어나는 방향으로 변모하고 있다. 보수당에서 보듯이 좀더 제도화되어 가고 있고 분권화의 추세도 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 특성상 중앙당의 권한은 여전히 강하고 그 기능 역시 본질적으로는 당의 엘리트들의 선거승리를 위해 기여하는 조직의 성격을 갖는다.³⁸⁾ 이러한 중

양집권적 특성을 나타내게된 가장 중요한 원인은 영국정치의 특성, 즉 단일정당 정부(single party government)와 의회주권의 특성이 원내정당 그리고 정당의 지도자에게 강력한 권한을 부여해주는 기능을 하고 있다고 보아야 할 것이다.³⁸⁾

다. 당내 후보공천 방식

영국에서 하원의 후보를 선출하는 과정은 지구당내 당원들끼리 경선 내지 후보추대를 거쳐 선발된 후, 몇 단계의 심사를 거쳐 후보로 결정된다. 영국 노동당의 경우 여성후보를 많이 낼 수 있었던 것은 중앙당과 지구당의 협력관계가 원활하게 이루어지는데서 비롯된 것이다. 실제 영국은 정당정치의 역사가 긴 나라 이면서, 상향식 공천제를 도입하고 있다. 그러나 중앙당의 경우 지구당의 자율성을 보장하면서도 중앙당의 기본지침과 중앙당의 권한을 확대하는 방향으로 공천제 정책을 전개해왔다. 중앙당에는 후보 선출위원회(인구 5-6만의 선거구의 경우 50-60명의 위원으로 구성)를 운영하고 있는데, 여기서는 각 지구당에서 보내온 5명의 경선 후보자를 심사한다.⁴⁰⁾

노동당의 경우 각 지역에서 한 명의 후보를 선출하지만, 각 지구당의 후보자 공천은 5명의 예비후보자를 중앙당에 올려 보내도록 하고 있는데, 만일 여성후보가 있을 경우 중앙당 정책의 일환으로 반드시 포함하도록 하고 있다. 동 위원회의 목적은 지구당에서 선출된 후보의 자질과 여성후보 포함여부를 검토하여 심사한 후, 결정한 예비후보를 다시 지구당으로 보내면 대부분의 지구당에서는 중앙당의 의견을 수렴하는 편이다. 이는 노동당 중앙위원회의 3가지 정책에 의해 이루어진 것인데, ① 금지된 집단 또는 당원의 축출, ② 당규를 어겼다고 하는 주장에 대한 조사 및 심각한 위반사항에 대하여 새로운 선출 명령, ③ 지구

38) Paul Webb, "Party Organizational Change in Britain: The Iron Law of Centralization?" in R. Katz and P. Mair(eds.1994), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, (London: Sage), p.111.

39) 강원택(2003), "영국의 정당 민주주의," 서강대학교 사회과학연구소, 『사회과학연구』 제11집, p. 19-16.

40) 김원홍·김은경(2002), "2002년 지방선거 여성후보와 경선제", 『제4차여성정책포럼』, 한국여성개발원 토론회. 2002. 4. 17. p. 5.

당에서 적절하지 못한 후보를 중앙당에 공천 시 중앙당에서 지구당에 적절한 명분 부과 등의 결과에서 나타난 효과이다.

1) 공천신청제도

노동당의 후보공천은 모든 선출직에, 본인 스스로가 공천을 신청할 수 있는 제도(self-nomination)를 채택하고 있다. 과거, 유망한 후보자들이 지방 정당이나 노동조합에 의해 지명되었던 것에서 발전된 제도라 할 수 있다. 공천신청 제도는 기존에 남성들이 공천을 확실시해주어야만 했던 네트워크를 가지고 있지 않은 여성들에게 유리하게 작용된 것으로 밝혀졌다. 재능을 갖춘 여성은 재능을 갖춘 남성에 비하면 쉽게 눈에 띄지 않는 보수적인 정치풍토 속에서 스스로를 공천자로 신청할 수 있게 됨에 따라서 그들은 과거에 받았던 불리함을 극복할 수 있을 것이다.

이와함께 노동당이 여성후보 공천에 적극적일 수 있었던 것은 지구당 의원후보 공천에 일인일표제(OMOV)가 도입되면서 노조가 과거와는 달리 의원후보 선정에 행사할 수 있는 영향력이 줄어들게 되었다는 사실과도 적지 않은 관련이 있다. 여성후보의 수가 늘어나는 것이 1992년 노동당 내부개혁이 본격화되는 시점과 맥을 같이 한다는 점이 이를 뒷받침 해준다.

2) 여성후보 할당제

노동당 당규에는 후보를 선출하는 대의원과 후보자의 비율에 여성을 포함시키는 당규와, 여성후보할당제를 1997년 이후 채택하고 있다. ‘여성후보할당제’의 요점은 ‘다음 총선 전까지 노령으로 은퇴하는 남성의원 지역구 위원장의 50%와, 당선 가능성이 큰 지역구의 위원장 자리의 50% 씩 여성에게 할당한다’는 내용이다. 노동당 당헌에 따르면, 의회의 후보자 선정에서 여성만으로 이루어진 최종 대상자 명단(women only short-list)을 채택해야 하는데, 1997년 총선에서, 노동당은 당선이 유망한 다수 선거구에 여성 후보들만으로 구성된 최종대상자 명단을 채택하는 정책을 취했다.⁴¹⁾ 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. 실제 1992년에도 138명을 공천하였으나 당선자는 27%에 불과하는 38명에 지나지 않았다. 그러나 1997년 선거에서는 155명이 공천되어 이중 101명, 즉 65.2%가 당선되는 성과를 올리게 된 것이다. 이는 1997년이 보수당을 압도적으로 누르고 재집권에 성공한 해이기도 하지만, 무엇보다 당선이 안정적인 선거구에 여성후보들이 다수 공천되었음을 말해주는 것이다.⁴²⁾ 그러나 이러한 women only short-list가 고용과 관련된 역차별이라는 법원의 판결이 1998년 내려졌고, 이에 따라 2001년에는 그 수가 더 늘어나지 못하게 된 것이다.

이 제도 하에서는 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 여성의원과의 만남을 주선하고 새로운 후보들에게 공천을 얻기 위해 필요한 여러 기술 등을 제공하기 위함이었다.

반면, 보수당은 정당내의 여성들을 비공식적으로 권장하는 단계를 취하였지만, 영향력 있는 직위에서의 균형을 취하거나 성 평등을 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 설치하였으나⁴³⁾, 노동당과는 달리 여성후보를 위한 재정지원에는 우호적이지 못하였다. 따라서 영국의 경우, 비록 소선거구제이긴 하지만, 일차적으로 중앙당에서 출마할 후보를 조절하기에, 공약대로 많은 여성후보를 낼 수 있는 것으로 판단된다. 지난 총선에서 여성들이 많이 나올 수 있었던 것도 이러한 영국의 공천제도와 관련된다.

41) 여성만의 공천예비심사 합격명단이 여성의원 수를 증진시키기 위해 단 한 번의 조치로서 사용될 것이라는 것이 1997년 총선전에 합의가 된 바 있다.

42) 강원택, 앞의 책, p. 33.

43) Joni Lovenduski & Pippa Norris(1993), *Gender and Party Politics*, (London: Sage Publication), pp. 35-59.

3) 선거후보자 성차별법 개정

영국의 평등기회위원회(Equal Opportunities Commission; EOC)는 2001년 총 선거를 기하여 실시한 한 연구에서 여성의 정치참여를 증진시키기 위해서는 각 정당이 특별한 조치를 취하여야 한다고 제기하였다.⁴⁴⁾ 연구에서는 각 정당이 여성후보를 배려하는 적극적 조치와 같은 정책을 사용하도록 권고하거나 허용하는 법률상의 변화가 있지 않고서는 더 많은 여성후보들이 선출되지 못할 것이라 주장하였다.⁴⁵⁾

노동당은 남녀 후보자 수의 불평등을 감소시키기 위한 조치로서 『(선거후보자) 성차별법(Sex Discrimination(Election Candidates) Act)』을 2002년 2월에 개정하였다. 이 성차별법은 법률적 조치를 통해 여성의 대표성을 증가시킨다는 노동당의 취지에 부합되는 것이며, 이는 더 나아가 2001년 영국의 평등기회위원회의 권고사항을 받아들인 조치이기도 하다. 노동당의 성차별법 개정으로 여성만으로 구성된 지구당후보 예비합격자명단의 작성이나 후보자 명단에 여성과 남성을 번갈아 위치시켜놓는 지퍼시스템이 확립될 전망에 있다.

성차별법은 원래 잉글랜드 지역은 1975년, 북아일랜드 지역은 1976년 법으로 제정되어 있었으나, 초기 법조항의 해석에 적극적인 조치를 취할 수 없었던 점을 이번에 개정하면서 후보공천 시 적극적 조치 등 정당이 선출직에서의 남녀 수의 불평등을 감소시키기 위해서라면 어떤 조치든 취할 수 있도록 허용한다는 조항을 새로이 삽입하였다. 이로써 후보공천 시에 정당은 여성후보자에 대해 좀 더 적극적인 조치를 취할 수 있게 되었다. 성차별법이 적용되는 범위는 정당의 후보로서 선출되는 선출직과 정당 내 당직이며, 단 시장 선출시의 후보공천에서는 적용하지 않기로 하였다.

44) 이 연구는 University of Bristol의 Dr.Judith Squires와 DR. Mark Wickham-Jones에 의해서 수행되었음.

http://www.eoc.org.uk/html/pressreleases2001/press_releases_2001_11.html

http://www.eoc.org.uk/html/pressreleases2001/press_releases_2001_24.html

http://www.eoc.org.uk/html/pressreleases2001/press_releases_2001_33.html

45) <http://www.fawcettsociety.org.uk/politics2.html>

<표 IV-7> 영국 2001 총선 공천·당선자 현황

정당 공천자·당선자 남녀비율	공천자			당선자		
	남성 공천자수	여성 공천자수	여성공천 비율(%)	전체 의원수	여성 의원수	여성의원 비율(%)
노동당(Labour)	492	149	24.2	411	94	22.9
보수당(Conservative)	547	94	14.7	164	14	8.5
자유민주당(Liberal Democrat)	507	132	20.7	52	5	9.6
기타정당	90	22	24.4	27	5	18.5
전체	1,636	397	19.5	654	118	18.0

출처: <http://www.parliament.uk/commons/lib/gender.htm>(2002. 8. 20)<http://www.fawcettsociety.org.uk/campaigns.html>(2002. 8. 20)

라. 후보공천 방식과 여성의 정치참여

위에서 고찰한 바와 같이 영국의 경우에는 후보공천 방식에 따라 정당별 여성의 공직진출에 큰 차이를 보여주고 있다. 하원의원은 노동당 출신이 전체 여성의원의 80%에 이르고 있다. 그것은 노동당이 여성들에게 공천할당제를 통한 호의적 차별제를 채택하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 할당제를 통한 후보공천에서 가장 요청되는 것은 후보의 득표력과 지명도 등을 통한 당선가능성일 것이다. 이런 측면에서 지방의회 여성의원들이 대거 하원에 진출하고 있음을 볼 수 있다. 다음의 <표 IV-8>에서 보는 바와 같이 여성의원들의 경력은 지방의원(광역, 기초 포함) 출신자가 가장 많은 44%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이어서 의원 보좌관이나 정당인으로 정치경력을 닦아온 사람들과(14%), 지방정부나 의회의 공직자로서 경험을 가진 자들이(12%), 그리고 여성, 청소년 등 사회사업에 종사해온 사람들이(9%) 뒤를 잇고 있다. 그 외에 변호사, 교수, 강사, 언론인 등 전문직 종사자나 노조나 사회단체 소속원들이 진출하고 있는 것으로 나타났다. 물론 지방의원 경력에 포함된 자들 속에도 변호사나 교수 등 여타 직종의 전문가들이 많이 포함된 것은 당연한 일이다.

<표 IV-8> 영국여성의원 경력분석

하원:118(노동당94, 보수당14, 자유민주5, 기타5)	명(%)
지방의원	52(44) (교육위원 1명 포함)
의원보좌관 또는 당직자	16 (14)
사회사업가	11 (9)
공직자(지방정부, 의회 등 포함)	14 (12)
사업가·경영자	3 (3)
법조인	5 (4)
교사, 강사, 교수, 연구원	7 (6)
노조·사회단체	4 (3)
언론인	3 (3)
배우,작가 등 전문직	3 (3)

출처: <http://www.parliament.uk/directories/hciolists/gender.cfm>(2003.8.20),
<http://www.conservatives.com/people/mps.cfm?list=name>(2003.8.25),
<http://www.labour.org.uk/membersofparliament/#Top>(2003.9.4).

이러한 분석을 통해 알 수 있는 것은 영국의 경우, 하원으로 진출한 여성의원들 중에서 지방의원 또는 지방의원을 거쳐 단체장을 경험한 후보의 비중이 높다는 것을 알 수 있다. 이는 영국의 경우 어느 정도 의원후보 선출에 있어 당내민주주의가 확립되어 있기 때문에 당내의 여성에 대한 호의적인 정책이 있다고 하더라도 실제 본선에서 경쟁력을 갖춘 후보는 선거경험이 있고, 또 지방의회 의정활동을 통하여 지역 선거구민들과의 득표기반이 있기 때문에 가능할 것이라고 판단할 수 있다.

마. 한국에 주는 시사점

1) 은퇴하는 남성의원 지역구에 여성후보 배치

노동당에서 여성후보를 할당하는 방법으로, 지역구에서 은퇴하는 남성의원의 지역구 위원장 자리에 여성후보, 또는 여성의원을 배치하는 것이다. 노동당은 1997년 이후 특히 여성후보할당을 중점적으로 실행하고 있는데, 이러한 방법이 여성후보에게 주는 이점은 그 지역구에 후보중심의 투표가 아닌 정당중심의 투

표를 하는 유권자가 많은 경우, 후보자가 바뀌더라도 지속적으로 지지하는 정당에 투표할 것이라는 점이다. 따라서 여성후보가 이러한 지역구에 출마할 경우, 정당을 지지하는 유권자들의 표를 받아 당선될 가능성이 커지는 것이다.

노동당에서는 또한 당선이 확실시되는 지역구에 여성후보를 우선적으로 공천하였다. 노동당은 1997년 선거에 50%의 남녀후보비율을 맞추어 공천하였고, 여성후보 101명의 당선을 포함하여 418명의 의원이 당선되면서 165명이 당선된 보수당을 누르고 다수당이 되었다. 당시 보수당의 여성의원은 13명뿐이었다. 이처럼 노동당이 다수당이 된 데에는 여성후보를 적재적소에 공천하고 지원하여 당선되도록 한 노동당의 여성후보 지원정책이 큰 역할을 한 것이다.

2) 한번의 총선에서 만이라도 여성후보 30% 공천

노동당은 1997년 총선을 기해서 남녀 후보비율을 50%로 하여 공천하였다. 그 결과 노동당내 여성의원 비율은 그 이전 37명(13.7%)에서 101명(24.2%)이 되었으며, 2001년 총선에서 그 효과가 유지되어 여성후보 94명(22.9%)이 당선되었다.

우리나라의 각급 선거 시 여성후보 30%공천을 여성계와 정당이 주장하고 나서지만, 실제 30%를 다 채우지 못하고 선거를 실시하는 경우가 많았다. 일단 한번의 선거에서 만이라도 여성후보의 공천비율을 대폭 증가시킨다면, 여성후보의 당선가능성은 좀더 높아질 것이다.

3) 선거후보자 성차별법 개정

영국의 노동당은 선출직에 출마하는 남녀 후보자 수의 불균형을 감소시키기 위해 『(선거후보자) 성차별법(Sex Discrimination(Election Candidates) Act)』을 2002년 2월에 개정하였다. 이 성차별법은 법률적 조치를 통해 여성의 대표성을 증가시킨다는 노동당의 취지에 부합되는 것이며, 이는 더 나아가 2001년 영국의 평등기회위원회의 권고사항을 받아들인 조치이기도 하다. 이처럼 영국은 정당차원에서 후보를 공천할 시점부터 남녀의 비율을 평등하게 맞추도록 노력하고 있다. 그리고 노동당은 이 같은 노력에 앞장서고 있으며, 그 결과 의회 내 노동당

소속 여성의원 비율 약 23%, 지방의회에서 20%이상 50%에 가까운 여성참여율을 나타내고 있다.

4) 정당내 여성당직자 확대

영국 노동당에서 여성의 대표성 확대를 가져온 배경으로 주목하여야 할 것은 1980년대 나타난 ‘노동자 여성활동위원회’(Labour Women’s Action Committee)이다. 이 단체는 정당과 국회 내 의사 결정 과정에서 여성의 정치 참여를 확대하고자 했다. 이들이 원했던 주요 요구 중 하나는 국회의원 후보자 명단에 적어도 한 명의 여자를 포함시키는 것이었다. 덧붙여 노동당이 지배적인 지역의 정부는 여성을 위한 위원회를 만드는 것을 정부차원에서 틀을 짜서 추진했다. 이것은 지역 정당의 수준에서 여성 문제의 기반을 상당히 갖추게 해주었다.

LWAC의 요구가 다 이루어지지 않았음에도 불구하고 양성의 정치 대표성의 이슈를 둘러싼 정당 내 여성 동원은 정당 지도부에 의해 충분히 고려되지 못했다. 1984년 정당의 전국집행위원회(National Executive Committee)는 여성 평등을 위한 약정을 만들어냈다. 이것은 모든 정당 단위로 하여금 여성 간부를 지정하도록 하고, 있을 수 있는 여성에 대한 차별을 없애기 위한 조직적인 실천을 하도록 한다. 그러나 정당 지도부가 여성의 요구에 반응함에도 불구하고 그 반응은 양성 평등 원칙에 대한 수사적인 언급 그 이상이 아니다.

1987년 이후, 노동당은 남성 지배적인 이미지를 바꾸기 시작했다. 여성 단체의 요구는 노동조합과 같은 정당의 다른 단위로부터 지지를 끌어냈다. LWAC는 양성의 정치 세력화에 대한 홍보와 동원에 관한 새로운 국면을 맞이했다. LWAC는 노동당의 정치에서 여성의 더 많은 참여를 위한 논쟁을 진행하는데 있어서 노조의 지도부와와 새로운 연합과 그들의 목소리에 동감하는 노동당의 새로운 하원의원의 지지에 의해 도움을 받고 있다.

이러한 영국 사례를 통해서 의미를 갖는 것은 할당제를 하더라도 그것을 당내 차원에서 추진할 위치에 여성들이 집중적으로 포진해 있어야 한다는 것이다. 그리고 주요 의사결정과정에 여성당직자가 있어야 여성의 대표성이 고려될 수 있다는 점도 고려되어야 할 것이다.

3. 프랑스

가. 프랑스 여성정치참여 현황

프랑스는 유럽의 여러 국가 가운데에도 여성의 정치참여 수준이 가장 낮은 국가 가운데 하나이다. 최근에 들어서 헌법 및 선거법의 개정을 통하여 변화를 꾀하여 차츰 진전되고 있지만 아직까지 유럽 국가 가운데 최하위수준이다. 중앙 정치수준인 의회에서의 여성비율은 12.3%(2002년 선거)이다. 전체 577명의 하원의원가운데 여성은 71명으로 유럽연합국가 가운데 그리스 다음으로 적은 비율이다. 상원의원을 보면 전체 321명 가운데 19명으로 5.9%(1998년 선거)이다.⁴⁶⁾

도의회 수준에서는 좀더 많은 여성의원들을 가지고 있다. 지역의회(Conseils régionaux)의원가운데는 여성의원이 25.75%를 차지하고 있고 도의회(Conseils généraux) 의원 중에서는 9.8%이다. 시의회의원(Conseils municipaux)은 여성의원이 47.5%이고 시장직을 가진 여성은 3500명 이상의 시에서는 6.9%이다. 지역의회와 시의회에 비해 도의회 여성의원 비율이 월등히 낮은 것은 선거제도의 차이 때문인 것으로 보인다. 지역의회와 시의회는 정당명부식 비례대표제를 택하고 있는데 비해 도의회는 다수대표제로 선출이 되기 때문에 여성들의 공천과 당선에 있어서 기존의 남성정치인들보다 훨씬 불리하다는 것을 알 수 있다. 이것은 유럽의회도 적용된다. 유럽의회도 선거제도는 비례대표제인데 1999년 선거에 의하면 전체 87석 가운데 35석을 여성이 차지하고 있어서 40.2%의 높은 비율을 보이고 있다.

<표 IV-9> 프랑스 여성의 정치참여 : 선출직

	하원	상원	지역의회	도의회	시의회	유럽의회
여성의원비율	10.9%	5.9%	25.75%	9.8%	47.5%	40.2%

46) 통계관련 자료는 <http://www.interieur.gouv.fr/avotreservice/elections/legis2002/>.
참고

나. 프랑스의 정치제도

프랑스는 200년전 프랑스 혁명을 통해 당시로서는 새롭지만 현재는 보편적인 질서인 근대적 민주주의 정치질서를 유럽에 보여주었다는 점에서 선구적인 국가이다. 유럽국가 가운데 최초로 1848년 남성의 보통 선거권이 인정된 프랑스는 여성의 투표권과 피선거권은 1944년에야 인정됨으로 다른 유럽국가에 비해 비교적 늦은 편이다. 그래서인 유럽에서 정치적 엘리트에 있어서 여성이 가장 적은 국가 가운데 하나이다.

프랑스는 역사적으로 이어져온 남성 중심의 문화가 오늘날까지도 정치분야에 남아있어서 여성의 정치영역에의 진출을 막는 중요한 원인이 되어왔고 이것이 여성들에게도 오랜 전통으로 사회화되어 여성스스로 정치를 거부하게 만드는 원인이 되어 이중적인 의미로 여성의 정치참여를 제한해왔다.⁴⁷⁾ 절대왕정시대에 제정된 살리크법은 여성의 왕위계승을 금지하였고 이 전통은 프랑스 근대민주정치설립이후에도 남아있어서 프랑스 정치의 여성배제 현상이 극심하였다.⁴⁸⁾ 남녀간의 사회적 역할인식이 뚜렷이 구분되어 있어서 남성은 정치권력을 독점하고 여성들은 대신 사회와 관련된 문화적인 측면을 담당하는 것으로 여겨졌다. 이런 이유로 여성들은 교육이나 사회적 영역, 보건 등의 일에 적합한 것으로 여겨졌다.

한편 프랑스 여성의 참정권운동의 지연도 프랑스 여성의 정치적 배제에 영향을 주었다. 이미 프랑스 대혁명기부터 일어나기 시작한 여성의 시민권주장은 1944년에 참정권이 부여되면서 끝을 보게 되어 프랑스로서도 150여년이 넘는 기간동안 투쟁이 있었고 유럽차원에서 보더라도 다른 어떤 나라보다도 참정권의 획득이 지연됨으로써 프랑스 정치에서 여성의 배제 현상이 오랫동안 진행되어왔음을 알 수 있다. 프랑스 여성의 참정권획득이 지연된 것은 문화적인 요인과 더불어 프랑스 여성들의 카톨릭적 성향 때문으로 분석할 수 있다.⁴⁹⁾ 여성들

47) <http://www.db-decision.de/english/Parteil.asp>

48) Sarah Hanley(1997), "La loi salique" Christine Fauré dir., *Encyclopédie politique et historique des femmes*, (Paris:Puf), pp. 11-30

49) Karen Offen, "Women, Citizenship and Suffrage with a French Twist, 1789-1993", Caroline Daley and Melanie Nolan eds.(1994), *Suffrage & Beyond*

의 교육을 오랫동안 카톨릭에서 배타적으로 담당해왔기 때문에 여성들은 카톨릭의 영향을 많이 받아서 여성들에게 만약 투표권이 주어진다면 카톨릭계 정당들의 지지가 높아질 것으로 공화파들은 생각하였다. 일반적으로 다른 유럽 국가들에서는 공화파들이 여성들의 참정권에 동조적인데 반해서 프랑스의 이런 상황은 오히려 공화파들이 여성참정권운동에 반대하는 경향을 띄게 되어 여성들의 참정권은 실현될 수 없었다. 국가에서는 여성들에게 참정권을 부여하지는 않은 채, 모성보호 및 친여성적인 복지정책을 채택하여 정치에는 참여하지 않지만 다른 방면에서 국가보장을 받도록 하였다. 이것은 오히려 정치로부터 여성을 더욱 배제시켜 여성은 정치의 주체라기보다는 정치의 수혜대상으로 자리매김하게 만들었다. 남녀간의 성역할분리현상은 남성에게 정치라는 영역을 주었고 대신 여성들에게는 사회와 관련된 문화적인 측면을 담당하도록 하였다.⁵⁰⁾ 여성들은 교육이나 사회적인 문제, 보건 등의 일을 맡기에 적합한 것으로 간주되었다.

남성중심의 문화가 지배적인 프랑스 정치의 풍토는 직접적으로 여성정치인들에게 부정적인 시선을 던지므로 그들의 행동을 제약하는 요인이 되었고 간접적으로 이런 남성적인 정치문화속에서 어려움을 겪는 여성정치인들을 보여줌으로써 여성들이 정치에 참여하는 것을 꺼리게 만드는 요인이 되었다. 프랑스 여성의 정치참여가 다른 국가들에 비해서 상당히 낮은 것은 그만큼 정치를 하려는 여성들이 적기 때문이고 이것은 프랑스 정치문화 때문이라고 해도 과언은 아니다.

이를 인지한 많은 페미니스트들은 여성의 정치참여를 개선하기 위하여 정치문화의 개선을 위해서 노력해왔지만 정치문화는 일시에 변화되지 않기 때문에 상당히 시간이 걸릴 것으로 보인다. 정치문화개선운동과 더불어 여성들은 제도적 개선을 위해서 노력하였다. 제도의 개선은 문화의 개선보다는 단기간안에 이루어질 수 있으며 제도의 개선을 통해서 문화의 개선 시간도 앞당길 수 있다고 생각했기 때문이다. 1980년대 미테랑의 집권과 더불어 국가페미니스트들은 제도적인 개혁을 통해서 여성정치참여를 진작하려고 노력해왔다. 그 노력의 결과

International Feminist Perspectives(New York:New York University Press) pp. 159-163.

50) Geneviève Fraisse(1994), "Quand gouverner n'est pas représenter" *Esprit*, (mars/avril) p. 106

가 1999년 헌법의 개정과 2000년의 선거법 개정으로 나타났다.

가) 하원 선거제도

프랑스 하원의 선거제도는 소선거구 절대다수대표제이다. 즉 1차 투표에서 과반수의 득표자가 없을 경우에는 12.5%이상 얻은 후보자를 대상으로 2차 투표를 실시하여 최고득표자가 당선자로 확정되는 결선투표제이다. 소선거구제는 577 선거구에서 각 1명씩을 뽑는 방식으로 선거구 획정은 인구편차에 따라 확정되며 선거구별 평균 인구편차는 20% 이내로 하고 있다.

나) 상원 선거제도

프랑스 상원의원 정수는 총 304명으로 임기는 9년이다. 그런데 매 3년마다 상원의 1/3씩 개선된다. 상원의원 선거는 간접선거로 이루어지는데 선거인단은 해당선거구의 하원의원, 주의회의원, 도의회의원 및 시의회의원으로 구성된다. 이들 중에서 직위를 중복하고 있는 경우에는 해당하는 의회의 의장이 대리인을 임명하여 수를 맞춘다. 상원의원을 2명이하 뽑기로 결정된 도에서는 소선거구 절대다수대표제로 상원의원을 선출하고 3명이상을 뽑기로 법을 정한 도에서는 각 명부에 투표하는 비례대표제로 선출된다.

다) 지방의회 선거제도

- 지역의회 - 프랑스 국내에 21개의 지역과 해외의 4개의 지역을 합해 모두 25개의 지역이 있다. 지역의회의원의 임기는 6년이며 선거는 3월에 실시된다. 지역의회의원은 각 데파르트망별로 선출이 되는데 명부식 비례대표제로 선출된다.
- 도의회 - 도의회는 소선거구 절대다수대표제이다.
- 시의회 - 시의회의원의 선출방식은 두가지로 나누어지는데 3,500명이하의 주민이 사는 지역과 그 외의 지역으로 나눈다. 3,500명이하의 주민이 사는 지역에

서는 명부식 다수대표제이나 다른 명부에 있는 후보를 원하면 포함시킬 수 있도록 하는 변형된 형태의 명부식으로 의원을 선출한다. 3,500명 이상의 주민이 사는 콤포네에서는 명부식 다수대표제로서 명부가 봉쇄된 형태의 전형적인 명부식 다수대표제이다. 어떤 명부라도 1차 투표에서 과반수이상의 득표를 얻지 못하면 당선되지 못하고 12.5%이상을 얻은 명부가 참여하는 2차 투표에서 다수득표 명부가 전체 의석의 과반수를 배분받는다. 나머지 과반수 의석은 전체 명부들간에 득표한 유효투표수에 비례하여 배분된다.⁵¹⁾

라) 유럽의회 선거제도

유럽의회는 총 626의석을 각국의 인구비례에 따라 배분하여 각국에서 직접 선거한다.⁵²⁾ 프랑스는 '1977년 6월 30일 유럽의회 의원 선거에 관한 법률'에 따라 의원을 선출하는데 프랑스 전국을 하나의 선거구로 하여 명부식 비례대표제로 선출된다.

다. 할당문제

2000년의 선거법 개정으로 프랑스는 법으로 할당을 규정한 몇 안되는 국가 가운데 하나가 되었다. 명부식으로 치뤄지는 상원의원선거, 시의회의원선거와 지역회의원선거, 유럽의회의원선거 그리고 소선거구 다수대표제로 치뤄지는 하원의원선거에서 할당이 적용된다. 선거법에 의하면 명부식 선거의 경우 각 후보 명부에서 각 성 후보의 수 차이가 한명을 초과할 수 없다고 주장하고 있다(선거법 264조, 선거법 300조, 선거법 346조, 선거법 370조, 선거법 331-2조, 유럽의회 선거법 9조). 명부식으로 진행되는 상원의원선거의 경우에는 남녀후보의 수가 한명을 초과할 수 없으며 각 명부에서 남녀후보는 번갈아 공천되도록 규정하고 있다. 유럽의회 선거의 경우에도 상원의원선거처럼 남녀후보가 번갈아 명부상

51) La documentation française(1997), *Modes de scrutin et systèmes électoraux*, p. 26.

52) 1979년부터 유럽연합 회원국 각국에서 직접선거가 행해졌다.

에 위치하도록 규정되어 있다. 한편 지방의회 선거의 경우에는 각 명부를 6명단 위로 묶은 그룹으로 나뉘어 그 내에서 동수가 되도록 규정하고 있다.⁵³⁾

할당 적용의 예외가 되는 선거는 소선거구제로 진행되는 상원의원선거와 도의회의원선거, 3,500명이하의 주민이 사는 콤포의 시의회선거이다. 이 경우에는 할당 적용의 어려움 때문인 것으로 보인다. 소선거구제도는 각 선거구별로 진행 되기 때문에 통제에 어려움을 가지고 있다. 또한 3,500명 이하의 주민이 사는 콤포의 시의회선거에서는 다른 명부의 후보를 적을 수 있는 개방형 명부식이므로 정당 및 정치단체에서 작성한 동수의 명부가 의미를 잃을 수 있는 상황이 반영 되어 적용에서 제외되었다.

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 현행선거

53) 시의회 명부에서 남녀후보의 구성(F는 여성, H는 남성을 의미함)

할당방법은 콤포별로 콤포의 크기에 따라 정해진 의석수만큼의 명부를 작성하는데 각 명부를 6명씩 나누어 이 내에서 남녀후보가 동수가 되도록 하는 방법을 사용하고 있다(www.interieur.gouv.fr/elections/dossier_presse/election_municipale.htm). 이 6명내에서 남녀후보의 순번은 정해져있지 않고 정당에서 자유롭게 선택할 수 있다. 6명으로 그룹을 나누고 남는 순번의 경우에는 남녀의 명수 차이가 1명이하가 되도록 명부를 작성하게 법은 규정하고 있다. 예를 들어 시의회 의석수가 39, 29, 27인 세 개의 선거구가 있다고 하면 각각의 선거에서의 명부작성은 다음과 같다.

		각 시의회의 의석수		
		39	29	27
후보의 순번	1번-6번	3F, 3H	3F, 3H	3F, 3H
	7번-12번	3F, 3H	3F, 3H	3F, 3H
	13번-18번	3F, 3H	3F, 3H	3F, 3H
	19번-24번	3F, 3H	3F, 3H	3F, 3H
	25번-30번	3F, 3H	5명이 남음 3F, 2H 혹은 2F, 3H로 할 수 있음	3명이 남음 2F, 1H 혹은 1F, 2H로 할 수 있음
	30번-36번	3F, 3H		
	37번-42번	3명이 남음 2F, 1H 혹은 1F, 2H로 할 수 있음		

세명의 여성과 세명의 남성을 나열할 때는 어떤 조합이라도 가능하다. HHHFFF, FFFHHH, FHFHFH, FHHHFF....등 어떤 조합이라도 만들 수 있다.

법의 경우에도 비례대표에 의한 국회의원선출에 있어서 할당조향을 두고 있지만 강제이행의무조향이 없음으로 지난 선거에서 각 정당들은 법을 지키지 않았다.

프랑스의 강제이행의무조향은 명부식의 경우와 소선거구제의 경우에 동시에 적용되는 조향과 다르게 적용되는 조향이 있다. 같이 적용되는 조향은 후보신고에 있어서 이름과 생년월일, 주소지와 더불어 반드시 성을 명기하도록 규정한 것이다. 모든 선거에서 후보등록을 할 경우에는 반드시 성을 명기하도록 하여 남녀후보수의 산출을 용이하도록 규정하였다. 한편 다르게 적용되는 조향이 있다. 우선 명부식의 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 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 지원받을 지원금에서 전체 후보자수에 대한 이 차이의 백분율의 1/2에 해당하는 비율만큼을 삭감하도록 규정하고 있다.⁵⁴⁾

54) 2002년 5월 하원의원선거에서는 각 정당의 후보 동수는 지켜지지 않았다. UMP정당은 19.93%밖에 여성을 공천하지 않았기 때문에 매년 4백만 유로씩 5년동안 지원금이 삭감된다. UDF정당의 경우에도 58만2천 유로를 매년 5년동안, 사회당은 130만유로씩 5년동안 삭감받게 될 것이다.

(WWW. assemblee-des-femmes.com/actualite/index.htm#motions_2002)

<표 IV-10> 프랑스의 선거 및 선거구, 의석배분, 할당

	선거제도		선거구	의석배분방식	할당	강제이행의무조항
하원 의원	절대다수대표제		소선거구	절대다수득표자	적용	국고지원금 삭감
상원 의원	2명이하	절대다수대표제	소선거구	절대다수득표자	적용 안됨	
	3명이상	비례대표제	도단위	비례에 따라	적용	남녀후보동수아닌 명부는 접수안됨
지방 의원	지역의회	비례대표제	도단위	비례에 따라	적용	"
	도의회	절대다수대표제	코뮌단위	절대다수득표자	적용 안됨	
	시의회	3,500명 이하 개방식 비례대표제	코뮌단위	비례에 따라	적용 안됨	
		3,500명 이상 비례대표제	코뮌단위	비례에 따라	적용	"
유럽 의원	비례대표제		전국단위	비례에 따라	적용	"

라. 정당제도

프랑스 정당제도는 양극화된 다당제의 형태를 띠고 있다. 좌파쪽에는 가장 큰 정당인 프랑스 사회당이 있고 그 주변에 공산당, 녹색당, 극좌 계열의 소수정당들이 포진해있고 우파쪽에는 우파 연합정당인 UMP를 중심으로 하여 자유민주주의자, 극우파 등이 있다. 프랑스의 선거제도가 결선투표제도이기 때문에 다른 소선거구 다수대표제와는 달리 소수정당들이 사라지지 않고 존재할 수 있는 여건이 마련된 셈이며 또한 여전히 소선거구 다수대표제이기 때문에 정국을 양대 정당화하는 경향을 가지고 있어서 양극화된 다당제의 양상을 띠는 것이다.

1) 당내 후보공천방식

가) 공천방식

① 법에는 공천에 관한 규정이 없음.

정당법이라는 것이 따로 존재하지 않는 프랑스에서는 공천문제는 어떤 법에서도 언급하지 않은 정당자체의 일로 남아있다. 단지 1958년 10월 13일 법규에 의하면 후보는 어떤 정치적 연고도 없어야 한다고 함으로써 정당과의 연계를 부정하고 있다. 또한 선거법에서도 후보신고에서 성명, 성, 생일, 출생지, 주소지를 명시하도록 규정하고 있어(선거법 264조, 347조, 332조 등) 정당과의 연계는 공식적으로 부정되고 있다. 이런 상황에서 공천에 관한 법 조항은 사실 존재하지 않는다. 법적으로 공천이라는 용어는 존재하지 않는다. 한편으로 헌법에서는 ‘정당은 선거에 참여한다’(헌법 4조)고 명시하고 있어서 선거에서의 정당의 역할을 인정하고 있다. 이런 이유로 정치자금법에서는 정당을 선거에서의 참여에 따라 정치자금을 분배하고 있는 것이다.

② 프랑스 사회당의 공천방식

프랑스 국회의원 후보 공천 방법은 3가지가 있다.⁵⁵⁾ 원칙적으로 지방의 영향력이 강한 경우와 중앙의 힘이 강한 경우, 마지막으로 중앙과 지방이 힘의 균형을 이루는 경우로 나눌 수 있다. 첫 번째 카테고리에는 사회당이 속하고 두 번째 카테고리에는 공산당과 UDF, 콜리스트가 해당되며 마지막 카테고리에는 중도파와 급진파가 속한다.

사회당은 사회당 강령에 의하면 각 선거의 후보는 선거구에서 지명하도록 규정하고 있다. 이어서 전당대회는 이를 승인하는 역할을 한다. 더 나아가 당강령에는 각 후보는 자신이 대표하는 선거구에 속해야 한다고 못박고 있다(사회당 강령 57조). 이 조항들은 중앙당에서 낙하산식으로 공천하지 못하도록 금하는 역할을 한다. 이 사이에서 발생하는 문제의 경우에는 중앙의 조직인 지도위원회에서 중재하도록 되어 있다.

사회당의 후보결정방식은 상당히 지방분권화되어 있어서 어떤 지역이라도 그 지역에서는 자신들의 후보를 결정할 때 당원들의 비밀투표를 통해서 결정한다.⁵⁶⁾ 데파르트망에 단위로 설치된 사회당조직(La fédération)은 지구당이 내린

55) Jean-Claude Masclet(1997), *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Ve République* (Paris: LGDJ) pp. 35-37.

위의 결정을 승인한다. 그리고 이것은 이어서 중앙당으로 전해진다. 그러나 중요한 것은 중앙당조직은 지구당에서 선택한 후보를 승인하기 위해서 열린 소회의에서 임명을 바꾸거나 아니면 개입할 수 있는 일종의 감독권을 가지고 있다⁵⁷⁾. 이 권력이 실제로 1978년과 1981년 하원의원선거 전 여성을 보다 많이 후보로 공천하기 위하여 당지도부에 의해서 사용되었다. 사회당의 후보결정방식이 여성에게 미치는 영향이라는 측면에서 두가지 점을 생각할 수 있다. 우선 정당의 강령은 여성후보에게 30% 할당할 것을 요구하고 있으며 이것은 반드시 준수되어야 한다는 것이다. 두 번째는 당내부의 분파들간의 힘의 균형이 존중되어야한다는 것이다.

이 두가지 기본적인 배분의 원칙에 따라 원칙적으로 아래로부터의 공천방식은 수정될 수밖에 없다. 따라서 당내의 여성의 비율이 낮고(1990년 28%) 당지도부에도 여성의 비율이 낮지만(1990년 18%) 당지도부에서 여성의 정치적 진출을 활성화시킬 필요에 따라서 아래로부터 공천을 조정하여 공천에서의 여성의 비율을 높이고 있다. 물론 사회당의 이런 방침은 내외적이 필요에 의해서 이루어진 것이다. 위에서 보았듯이 2000년의 동수법의 통과로 모든 선거에서 여성을 50% 공천해야하므로 프랑스 사회당은 이를 수행해야한다. 다른 한편으로 유권자들에게 지지를 호소하기 위하여 친여성적인 공천명단을 내놓아야 하는 것이다. 이번 선거에서도 50%는 되지 않지만 다른 정당보다는 더 많은 여성후보를 공천하였는데 전체 후보자의 36.13%인 208명을 공천하였다.

③ 골리스트 정당과 공산당의 공천방식

우파정당과 공산당의 경우에는 중앙당의 역할이 중요하다. 1958년이후에 생

56) 시의회 선거의 사회당명부는 시지구당(La section)에서 1번 순위와 명부 전체의 순위를 결정한다. 도의회선거의 경우는 데파르트망에 설치된 도지구당(La fédération)에서 결정하고 국회의원선거의 후보는 선거구별로 결정하고 유럽의회 후보는 전국전당대회(Le conseil national)에서 결정한다.(www.parti-socialiste.fr/list_theme_ps.php?theme)

57) Andrew Appleton and Amy G. Mazur(1993), "Transformation or Modernization: the Rhetoric and Reality of Gender and Party Politics in France" Joni Lovenduski and Pippa Norris eds., *Gender and Party Politics* (London: Sage) p. 105.

긴 정당인 콜리스트정당인 RPR 정당⁵⁸⁾은 정당의 조직을 만들면서 중앙당의 역할을 강화하여 당의 유력인사들이 공천에 영향력을 행사하도록 하였다. 일반 당원의 수준에서는 공천과정에 별다른 영향력을 행사할 수 있는 경우는 현실적으로 거의 없으며 개입할 가능성도 별로 없다. 콜리스트 정당에는 여성후보를 보다 많이 공천하기 위한 할당과 같은 어떤 적극적인 우대조치도 없다. 그러나 프랑스의 선거법에서 할당을 명시하고 있기 때문에 지방의회 선거에서는 명부가 거부되지 않도록 반드시 할당을 지켜야 하며 하원의원선거에서는 이를 어길 경우 국고지원금이 삭감되기 때문에 가급적 이를 지키려한다. 그러나 이 정당은 기본적으로 기회의 평등에 입각하여 공천이 이루어지기 때문에 자주 표현되는 것으로 “여성이기 때문에 공천하는 것이 아니라 그녀가 후보로서 능력이 있기 때문에 공천”하게 된다고 할 수 있다. 이런 점에서 RPR의 경우 공천방법에 있어서는 여성에게 유리하나 실제로는 보다 많은 여성을 후보로 공천하기 위해서 그다지 노력하고 있지는 않다. 이번 총선에서도 19.93%밖에 여성을 공천하지 않아서 국고지원금을 삭감받게 될 것이다.

공산당은 다른 이유로 중앙당의 역할이 중요하다. 공산당은 민주적 집중제에 따라서 토론과정에서는 민주주의에 따라서 아래로부터의 참여가 활발하지만 결정은 중앙집권식으로 이루어진다. 공산당은 당내의 엄격한 규율에 연결되어 있다. 공천에 있어서도 하부조직에서 후보를 논의한 뒤에 중앙위원회에서 결정하도록 되어있고 이것을 최종적으로 전당대회에서 승인하도록 규정되어 있다.

2) 당내 할당문제

동수법(동수를 규정한 선거법의 개정법률)이 통과되기 이전의 할당은 정당의 공천과정에서 이루어졌다. 공산당은 2차대전 이래로 할당을 받아들이지는 않았고 당의 정책결정과정의 여성화를 시도하지는 않았지만, 많은 여성들을 후보에 공천했을 뿐만이 아니라 당내의 대의원에도 여성들을 많이 발견할 수 있었다.

58) 지난 2002년 대선이후 시락 대통령은 자신의 RPR 과 몇몇 우파(DL, UDF등)를 연합하여 UMP 즉 대통령다수당(Union pour la majorité présidentielle)을 창당하였다.

그러나 공산당이 점점 유권자들의 지지를 잃음에 따라 이들의 이런 그들의 노력은 의회에서 별로 의미있는 변화를 가져오도록 하는데 기여하지 못했다.⁵⁹⁾ 1988년 프랑스 공산당은 25명(전체의 4%)의 하원의원밖에 가지지 못했는데 그 중 여성의원은 한 명뿐이다.

사회당은 여성을 위하여 할당제를 도입한 유일한 정당이다. 사회당강령에는 당내부의 지도부에 여성정당원수에 비례하는 만큼의 여성을 할당하도록 규정하고 있다. 1974년에는 10%였고 1979년에는 20%였으며 1990년에는 30%로 정해졌다⁶⁰⁾. 이 할당은 후보에도 적용이 되지만 오직 비례대표제의 경우에만 해당하도록 되어있다. 그러나 이런 강령이 그대로 지켜지지는 않았다. 1990년대에 들어오면서 사회당은 여성할당에 적극적인 관심을 보였다. 그것은 사회당의 지지가 떨어지고 있었다는 것과 시기적으로 맥락을 같이 한다. 보다 많은 여성들의 지지를 얻기 위하여 사회당은 모든 선출직의 1/3을 여성으로 채운다는 공약과 함께 1997년 총선에서 이를 이행하였다. 그래서 1997년 여성의원의 수가 이전의 36명에 비해 2배 많아진 63명으로 급등하는데 큰 기여를 하였고 사회당으로서 정권을 얻는데 성공하였다.

이렇게 할당의 문제는 동수법이 통과되기 이전에는 정당자체의 문제로서 정당이 선거정치속에서 자신들의 이데올로기 및 정치적 입지에 따라 할당을 선택하였다. 동수법 통과이후 정당의 공천과정에 대한 특별한 주문은 없다. 다만 평등감시소(L'observatoire de la parité)⁶¹⁾는 수상에 제출한 보고서에서 법적인 의무는 아니지만 권고로서 정당에 대해 전체적으로 가능한 한 모든 경우에 남녀의 동수를 실천해 줄 것과 후보명부에서 여성을 1위로 해줄 것과 콤문간 기구

59) 1960-70년대 프랑스 여성정치의 아이러니라고 할 수 있는데 여성들은 자신들에게 호의적인 공산당에 대해서는 별 지지를 보이지 않았고 오히려 우파에 지지성향을 보였다. 프랑스 여성정치의 저조는 한편으로 이런 여성유권자들의 투표성향에 기인하는 것으로 평가될 수 있다(김민정(1998), “프랑스 여성정치의 현황과 과제” 『한국정치학회보』 32집 1호, p. 311 참고할 것).

60) 이렇게 규정되어 있지만 실제로는 지켜지지 않았다. 1990년의 집행부의 여성비율은 18.5%였다(Jenson 1994, 359).

61) 1995년에 설치된 수상직속의 자문 및 감시 기구로서 동수에 관한 정부의 시책에 대해 연구하여 자문하고 또한 정부의 이런 시책이 잘 시행되고 있는지 감시 및 평가하는 기구이다.

및 법에서 정하지 않은 경우에도 남녀동수를 임명할 것과 시행의 어려움 및 제도적 어려움으로 법에서 동수할당에 포함하지 않은 선거에서도 동수를 가급적 지켜줄 것을 권고하고 있다.⁶²⁾

3) 운영을 통해 본 실제 : 공천방식과 후보자의 성

가) 공천방식보다는 당의 이데올로기적 입장이 중요함.

프랑스의 경우에는 경선제 자체가 여성의 진출을 반드시 방해하지는 않는다. 그것은 경선제를 취하는 프랑스 사회당과 중앙집권적 방식을 취하는 골리스트 정당을 비교해보았을 때 경선제를 취하는 사회당이 여성을 덜 공천하는 것은 아니다. 그러나 이것은 경선제가 공천에 유리하다는 말은 아니다. 프랑스의 경우에는 정당의 이데올로기적인 색채가 강하고 여성의 사회적 역할 및 여성의 사회적 진출방식에 대해서 정당들은 뚜렷한 견해차이를 견지하고 있다. 그래서 경선제 자체가 유일한 변수로서 여성의 공천을 어렵게 하지는 않는다. 골리스트 정당에서 여성의 공천이 낮은 것은 공천방식의 문제가 아니라 이데올로기적으로 보수적이며 여성의 사회적 진출을 활성화하기 방식에 있어서도 적극적 조치 및 할당에 대해서 부정적인 생각을 가지고 있다. 이런 점에서 당 지도부는 적극적으로 여성의 공천에 힘을 기울이지 않는다.

나) 당지도부의 역할이 중요함.

사회당의 경우 상향식 공천방식을 제도화하고 있지만 당 지도부는 아래로부터 올라온 명단에 대해서 수정하거나 혹은 수정을 요구할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이 권한을 활용하여 사회당은 이미 1970년대말부터 경선제에서 통과한 여성보다 더 많은 여성들을 공천해왔다. 따라서 경선제 자체보다는 당지도부가 얼마만한 역할을 할 수 있고 그것이 제도화되어있느냐 하는 것이 중요하다. 유럽에서 각 국가별로 정당들의 당지도부의 중요성에 대한 연구결과를 보면 프랑

62) Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, *La parité en politique. Rapport à Monsieur le Premier Ministre*, p. 11.

스의 정당들에서 당지도부의 역할이 가장 높은 것으로 나타났다. 프랑스 정당의 제도화가 다른 국가들에 비해서 떨어져 있고 사회당, 공산당과 같은 대중정당을 제외하고는 대부분의 정당들이 인물정당중심으로 되어있으며 프랑스 민주주의의 전통은 루소식의 직접민주주의를 중시하는 경향을 가지고 있어서 정당과 같은 매개집단의 중요성을 간과하는 경향을 가지고 있다. 이런 경향들이 집합되어 프랑스는 다른 어떤 유럽국가들보다도 하향식의 공천방식을 따르는 경향이 짙다.

<표 IV-11> 공천과정에서의 중요도⁶³⁾

	중앙당지도부	지역당지도자	지구당지도자	지구당원	중앙당분과	당관료
아일랜드	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	3.1
영국	1.7	2.5	3.9	6.8	1.7	2.5
덴마크	3.8	4.5	4.0	4.4	4.4	2.7
독일	4.7	5.2	4.6	3.9	3.5	4.2
네덜란드	5.5	4.1	3.1	2.9	3.7	4.5
벨기에	5.6	3.9	2.6	2.6	3.9	3.3
이탈리아	5.8	5.3	4.4	3.9	4.0	3.2
스페인	6.1	5.4	3.6	3.1	4.5	5.2
프랑스	6.3	4.0	3.2	3.1	3.6	3.0
룩셈부르크	6.4	4.3	2.8	2.6	5.6	3.1

63) Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris eds.(1996), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective* (Sage Publications) p.200. 1994년 유럽 각국의 대표성에 대해서 조사한 한 연구는 유럽의회 의원후보들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 후보들에게 각국의 후보공천과정에서 어떤 집단의 영향력이 가장 강한지를 물어서 1-7까지의 스케일로 대답을 들었다. 1은 아주 약함으로, 7은 아주 강함으로 표시하여 이들의 대답을 각국별로 평균을 계산하여 위의 값을 얻었다. 이 연구결과를 보면 일반적으로 전국이 단일 선거구로 되어있는 비례대표제 국가에서는 중앙당의 영향력이 상당히 강하게 드러나게 영국이나 아일랜드와 같은 소선거구제도에서는 지역의 영향이 강한 것으로 나타났다. 그러나 프랑스의 경우에는 소선거구제인데도 중앙당의 영향이 강하게 나타나서 특이한 공천방식을 보여준다고 할 수 있다.

다) 당 자체의 할당제가 중요함.

여성이 보다 많이 공천을 받기 위해서는 당지도부의 역할과 더불어 당 내부의 규율로 할당을 규정하는 방안이 효과적이다. 국가 선거법에서 할당을 규정하면서 강제이행의무조항을 첨부되어 있는 경우 정당들은 이를 어길 수 없지만 정당에게 일정의 후보를 남겨둔 경우에는 정당들은 이를 어기는 경우가 많이 있다. 예를 들어 프랑스의 동수법의 경우 시의회와 지역의회는 경우 이를 의무적으로 지켜야 하므로 모든 정당들은 이를 의무적으로 지켰지만 같은 동수법내에서도 하원의원선거의 경우에는 각 정당이 모두 어기고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 프랑스 사회당이 동수에는 못미치지만 다른 정당과 비교하여 비교적 높은 비율로 여성을 공천한 것은 당내에 각급 선거 및 모든 집행부에 여성 30%를 할당하게 되어있는 당강령때문인 것으로 보인다. 이렇게 당내부에 할당규정이 있는 경우에는 당지도부는 보다 원활히, 당내부의 반대를 잠재우며 여성후보에게 유리한 공천결정을 할 수 있다.

라) 당공천에서 여성후보가 많이 공천되기 위해서는 유권자들의 투표가 중요함.

유럽연합의 보고서에 의하면 정당이 공천과정을 바꾸는 이유는 단 하나의 이유인 선거전에서 승리하기 위해서이다. 아무 이유도 없이 바꾸지 않으며 선거에서의 승리에 도움이 되지 않을 때에는 절대로 공천과정을 바꾸지 않는다. 왜냐하면 정당의 궁극적인 목표는 정권을 얻는데 있기 때문이다. 사회당이 당내의 30%할당 원칙을 세우고 기본적인 공천방식인 경선제에까지 개입하면서 여성후보를 많이 공천하는 이유는 여성들이 당선될 가능성이 높아서는 아니다. 물론 내부적으로 페미니스트 여성사회당원들이 중요한 역할을 하기도 하지만 더욱 중요한 것은 선거정치에서 승리하기 위한 프랑스 사회당의 전략이다.⁶⁴⁾ 우파정당들과 박빙의 승부를 겨루던 사회당으로서는 선거전에 승리하기 위하여 여성

64) 김민정(2001년 4월), "여성정책전담부서와 성평등정책의 진전-프랑스사례를 중심으로" 한국정치학회 춘계학술회의 발표자료집 참조.

들의 표에 관심을 가질 수밖에 없었다. 프랑스의 여성들은 5공화국에 들어오면서 상당히 보수적이었고 골리스트정당지지자들로 분류되었지만 1970년대 사회당이 창당되어 좌파를 규합하고 사회주의색채를 가진 페미니스트들과 합류하면서 친여성적인 프로그램들을 내놓았다. 여기에 여성의 사회적 역할이 확대되면서 여성문제에 눈 뜬 많은 직장여성들은 사회당의 이런 프로그램들에 관심을 가졌고 1981년 사회당의 대통령 후보였던 미테랑을 지지했다. 이로부터 여성들은 대대로 우파지향적 성향을 버리고 자신들의 이익에 따라 정책지향적 투표를 하였다. 이로써 사회당은 지속적으로 여성의 지지를 붙들어두기 위해서 더 진전된 여성정책에 관심을 가져왔다. 이것이 당내에서도 보다 많은 여성을 공천하게 하였고 경선제에서 성간의 균형을 위하여 지도부가 개입할 수 있는 여지를 남겨두게 되었다. 이렇게 볼 때 보다 많은 여성후보의 공천을 위해서는 여성유권자들의 정책지향적 투표가 필요하다. 정당외부에서 압력이 행사될 수 있도록 여성단체, 여성부, 정당내 여성조직은 여성유권자들의 투표성향의 분석하여서 여성유권자들이 정책지향투표를 할 수 있도록 적절한 캠페인과 홍보, 교육이 필요하다.

마) 선거법에서 명시된 할당의 경우 강제이행의무조항이 필요함.

선거법에서 동수를 규정하고 있는 상황에서 같은 사회당에서 공천을 할 경우에도 강제이행의무조항에 따라 사회당은 다른 형태로 공천을 하고 있음을 보여준다. 지난 2001년 지방의회 선거에서 사회당은 시의회에 적용되는 명부와 지역의회에 적용되는 명부에는 정확하게 50%를 할당하여 47.5%의 여성위원을 탄생시켰다. 그러나 지난 2002년 총선에서는 36.13%밖에 공천하지 않았고 이 가운데 당선자는 23명밖에 되지 않는다. 그 이유는 무엇일까? 선거의 성격이 다르고 또한 여성공천 신청자수자체에도 차이가 있겠지만 무엇보다 중요한 것은 강제이행의무조항의 성격이 아닌가 한다. 전자의 지방의회의 경우에는 명부식 비례대표제로서 정당의 명부가 남녀후보동수법을 따르지 않았으면 명부의 접수가 거부되어 선거에 참가할 수조차 없었다. 반면 이번 총선의 경우에는 선거제도가 가지고 있는 특성상 국가차원에서 후보출마상황에서 통제가 불가능하기도 하고

또한 하원의회에서의 심각한 논란이 있기도 하여 선거이후에 동수를 공천하지 않은 정당의 경우에는 국고지원금을 삭감하도록 법이 규정하고 있다. 후자의 경우 정당은 국고지원금의 삭감은 중요하지만 그러나 선거에 참가하는 하는데에는 지장이 없기 때문에 36%만 공천하지 않은 것은 아닌가 평가한다. 그래서 무엇보다도 강제이행의무조항의 강도가 높으면 높을수록 정당에서는 경선이라는 기본적인 원칙내에서 당지도부의 역할을 강화하여 명부를 조정하고 혹은 후보를 조정하여 여성후보를 많이 공천하게 된다. 또한 강제이행의무조항은 그럴 의도를 가지고 있는 당지도부에게 명부조정 혹은 후보조정의 명분을 제공해주고 조정에 대한 당내의 반발을 잠재울 수 있는 방패가 되기도 한다. 그런 점에서 강제이행의무조항은 당내의 경선의 한계와도 밀접한 관련이 있다.

마. 한국에 주는 시사점

1) 당지도부의 역할이 당헌에 명시되어야 함.

공천방식가운데 경선이 여성과 같은 정치신인에게 불리한 것은 프랑스 경우에도 마찬가지이다. 프랑스 사회당과 같이 아래로부터 공천이 정해지는 경우는 당내에 이미 지지기반을 가지고 있는 기성정치인들에게 확실히 유리하다. 프랑스의 경우에도 여성들은 정당의 참여가 낮고 정당에 참여하여도 정당내 입지가 약하기 때문에 공천과정에서 불리하다. 그러나 프랑스 사회당은 당지도부에서 공천을 변경할 수 있는 권한을 가지고 있어서 이 권한을 가지고 여성할당을 이루는데 사용하고 있다. 프랑스사회당의 경우 당지도부의 개입가능성이 당지도부의 감독권으로 명명되어 명시되어 있고 이에 따라 당지도부는 후보들간의 성의 균형을 이루기 위하여 개입하며 이를 통해서 당차원에서 선거법을 준수할 수 있는 도구를 가지게 된다. 한편 당지도부의 감독권은 때에 따라서 비민주적인 상향식 공천 혹은 밀실 공천의 가능성을 가지고 있기 때문에 남용의 여지가 있으며 당지도부의 감독권으로 공천이 변경된 경우 공천으로부터 탈락된 정치인들의 반발이 거셀 수도 있다. 남용을 견제하거나 탈락된 정치인들을 설득하기 위해서는 당지도부의 감독권은 반드시 당헌에 명시되어야 하며 감독권의 사용

이유에 대해서도 명시되어야한다. 이를 통해서 비민주적인 당지도부의 전횡을 막으면서 여성할당제 때문에 공천에서 탈락된 남성정치인들을 원활히 설득할 수 있어서 여성들의 공천가능성을 높이는 방법이 될 것이다.

2) 당자체의 할당 설정

프랑스의 경우에서 보여지듯이 선거법에 명시되어 있는 할당이 있지만 이 조항이 보다 효율적으로 그리고 완전히 준수되기 위해서는 당자체적으로 할당이 마련되어야 할 것이다. 당자체적인 할당은 선거법상의 할당을 보다 당원들에게는 더 구속적이며 직접적이다. 당 외부의 법에 대해서 특히 총선의 경우 동수법을 어길 경우 국고지원금을 삭감 받으면 되기 때문에 각 정당들은 동수법을 어기더라도 당내의 정치인들에게 불만이 없고 당의 단합을 높일 수 있는 공천을 하기 위해서 노력할 것이다. 그래서 당외부의 법질서는 국고지원삭감이라는 불이익이 있지만 당내의 반발이 워낙 심하다면 어길 수 있다. 그러나 당내의 할당 설정은 당의 일체감 혹은 합의를 의미하기 때문에 당내에서 할당을 설정하면 이것은 남성을 제치고 여성들에게 공천을 줄 때 남성정치인들을 설득시킬 수 있는 충분한 명분을 제공하게 된다. 따라서 국가의 법질서로서의 할당도 의미가 있지만 공천방식과 연결하여 생각할 때 당 내부의 할당은 보다 원활하게 남성을 설득시킬 수 있다는 점에서 훨씬 효과가 높다.

4. 스웨덴

가. 스웨덴 여성의 정치참여 현황

스웨덴은 남녀간 평등한 정치참여에 있어서 가장 앞선 국가이다. 국회에서는 40%이상의 의석을 지속적으로 여성이 차지하고 있고 지방에서도 비슷한 수준이 유지되고 있다. 정부에 있어서도 22명의 장관가운데 여성장관은 10명이며 외무부장관과 같은 중요 장관직을 여성이 맡고 있다. 몇 년전에는 정부구성에서 여성장관이 다수인 적도 있었다. 이렇게 볼 때 스웨덴 여성의 정치참여는 다른

어느 국가보다도 앞서 있음을 알 수 있다.

지난 1998년 선거에서 여성의원은 전체 의원 349명 가운데 149명으로 42.7%를 차지하고 있다. 정당별로 볼 때 사민당 소속의원의 50%가, 녹색당 소속의원의 50%가, 좌파당 소속의원의 42%, 중앙당의 56%, 자유당의 35%, 기민당의 40%, Moderate Party의 30%가 여성의원이다.

특히 지난 1998년 선거에서는 처음으로 선호투표가 허용되어서 명부에서 하위에 있는 여성의원들에게 유리하게 작용한 것으로 평가되고 있다.

한편 스웨덴의 다른 선거에 있어서도 여성후보들은 많이 당선되어 여성의 정치참여면에 있어서 스웨덴은 세계에서 최고수준을 보여주고 있다.

<표 IV-12> 스웨덴 각 급 의회에서의 여성의원비율

	전체의원수	여성의원수	여성의원비율(%)
의회	349	165 ⁶⁵⁾	47.2
유럽의회	22	11	50.0
지역의회전체	1646	789	47.9
시의회전체	11006	4533	41.2

출처: www.db-decision.de/CoRe/Sweden.htm

한편, 스웨덴 여성의 정치참여에 있어서 꼭 살펴보아야 할 것은 정당에서의 정치참여이다. 여성의 정치참여비율이 높은 것은 정당의 여성당원비율이 높고 여성당원들의 활동이 적극적이며 정당활동에 있어서 여성당원은 중요한 역할을 담당하고 있기 때문이다. 정당별로 30-59%에 이르는 여성당원비율을 가지고 있으며 가장 높은 정당은 녹색당(Green Party)으로서 59%의 여성당원비율이고 가장 낮은 정당은 기민당으로서 30%가 여성당원이다.⁶⁶⁾ 정당내의 여성비율이

65) 지난 2002년의 의회 선거에서 여성은 158명이 당선되었지만 그동안 의원직 변동을 감안하여 확인한 결과 현재 2003년 10월을 기준으로 보면 여성의원은 165명이다 (www.rigsdagen.se 2003년 10월 20일 검색)

66) Fredrika Ornbrandt(2003), "Reasons for Sweden having a high rate of female representation in Political Life" 한국정치학회 하계학술회의 『정당내의 공천방식과 여성의 대표성』, 발표논문, p. 23.

높아진 것과 여성의 정치참여확대는 밀접한 관련이 있는데 1970년대에 들어오면서 여성의 정치참여가 확대되었고 또한 이 시기에 정당내 여성비율이 높아졌다.

<표 IV-13> 연도별 각급 의회의 여성의원비율

단위: %

연도 각급의회	1971	1977	1980	1986	1991	1998	2002
의회	14.0	22.9	26.4	31	33	44.3	47.2
도의회	15.3	24.4	32.7	37.2	42.6	-	-
시의회	14.0	22.9	28.7	30.3	34.1	41.2	-

출처 : Diane Sainsbury, "The Politics of Increased Women's Representation : The Swedish Case" p. 275 참고하여 정리함.

<표 IV-14> 연도별 각 정당에서의 여성비율

단위: %

	1960		1970		1980		1989	
	당원	당집행부	당원	당집행부	당원	당집행부	당원	당집행부
좌파정당			25	11	37	29	41	49
사민당	27	4	27	3	34	32	33	43
중도당	23	6	27	22	30	29	54	37
자유당		15	40	14	45	50	47	57
기민당	30	27	44	26	40	33	29	42

나. 스웨덴의 정치제도

스웨덴은 조합주의적 국가이다. 다양한 이익들이 사회적으로 잘 조직되어 있어서 개인의 이익이 조직을 통해서 표출이 된다. 여기에 국가는 정책결정에 과정 중에 정부가 정책을 결정하기 보다는 실무적인 위원회를 소집하고 이 위원회의 활동을 통해서 정책결정의 자문을 얻고 있다. 이 위원회에는 각각의 문제와 관련된 사회의 다양한 이익 집단과 조합, 단체의 관계자들이 임명되어서 중요한

문제를 각자의 입장에서 의논하게 되어있다. 이런 제도하에서 사회단체는 조합주의국가에 흡수되는 경향이 있다. 폭력과 항의에 의존하는 소외된 하부그룹이 적다.⁶⁷⁾ 따라서 스웨덴 사회는 합의를 강조하고 갈등의 조정을 강조하기 때문에 의회제도 밖의 정치적인 활동은 효과적으로 동원되지 못한다.⁶⁸⁾

스웨덴 사회의 또하나 중요한 단면은 여성의 사회참여가 활발하다는 것이다. 1930년대 서구 대부분의 국가에서는 여성의 사회활동에 제약을 많이 두었지만 스웨덴에서는 여성의 사회활동을 국가가 적극 권장하였다. 국가는 여성인력을 활용하기 위하여 여러 가지 적극적인 조치를 취하면서 육아, 사회보장제도 등의 제도적인 지원을 아끼지 않았고 교육에 있어서도 동등한 피교육권을 인정하여 고학력 여성인력의 창출을 위해서 노력하였다.⁶⁹⁾ 다양한 분야에서 활동하는 여성들은 노동조합과 같은 단체에 적극 가입하여 활동하였고,⁷⁰⁾ 이런 단체활동의 경험은 1970년대에 이르면서 정당활동으로 이어지면서 자연스럽게 정치인의 풀을 형성하게 되었다.

이런 과정에서 여성들도 반제도적으로 자신들의 권익을 주장하기 보다는 정부를 통해 국가공권력을 이용하여 자신들의 권리를 주장하는데 익숙해져 있다. 국가가 사회에 팽배해 있는 부정의를 조정할 책임이 있으며 적극적으로 남녀평등을 이루어야 한다는 생각을 여성들은 하고 있다.⁷¹⁾ 여성단체들은 독립적으로 정치적인 권한을 주장하기 보다는 정부를 통하여 자신들의 주장을 관철하기를 원한다. 유럽 다른 국가, 특히 프랑스의 여성운동은 정치제도와 일정한 거리를

67) Joyce Gelb(1989), *Feminism and Politics : A Comparative Perspective* (University of California, Berkeley) p. 139.

68) 물론 1970년대의 핵무기와 관련된 문제는 사회적으로 큰 반향을 불러일으켜서 시위, 데모 등의 의회제도 밖의 정치적 의견 표출이 나타나기도 하였다.

69) 김민정 외(1998), 『성정치인력 양성 교육 프로그램 연구개발』 여성특별위원회 정책보고서, p. 29.

70) 전국노조인 LO에 여성조합원은 50%에 육박하며 집행부에만 30%가 여성이다. Ministry of Health and Social Affairs(1995), *Shared Power/Responsibility*, Stockholm, p. 8.

71) Jill M. Bystydzienski, "Norway : Achieving World-Record Women's Representation in Government," in Wilma Rule and Joseph F. Zimmerman eds.(1994), *Electoral Systems in Comparative Perspective : Their Impact on Women and Minorities*. (Westport, Connecticut, London: Greenwood Press) p.56

두고 진행되어 왔는데 사회적이고 문화적인 측면에서 여성문제를 접근하여왔다면 북구의 여성운동은 정치제도적인 노력을 통해서 여성문제를 해결하려는 경향을 보이고 있다.⁷²⁾ 국가는 적극적으로 남녀평등정책을 추진하고 이를 통해서 실질적인 여성의 지위향상이 이루어진 것이다.

1) 중앙의회의 선거제도, 선거구, 의석배분방식

스웨덴의 선거법은 1997년 6월 1일 제정되어 공포되었다. 이 선거법에 따르면 스웨덴의 선거제도는 정당명부식 비례대표제로서 선거구는 2명에서 34명까지 선출하는 대선거구제이다. 스웨덴의 의회는 리크스다그(Riksdag)로 불리는데 전체의석은 349석으로 선거구 선출의원 310명과 전국구 선출의원 39명으로 나누어서 선출된다.

310명을 선출하는 지역구는 2명에서 38명⁷³⁾까지 뽑는 대선거구제로 29개의 선거구로 나뉜다. 선출방식은 정당명부식 비례대표제로서 선호투표가 허용되며,⁷⁴⁾ 각 정당의 명부가 얻은 득표비율대로 의석이 배분되는데 이 때의 배분방식은 생례게 방식이다. 선호투표의 경우 당선에 필요한 개인적인 선호득표는 해당 선거구에 있어서 관련 후보소속정당명부의 전체득표에서 8%를 넘어야 한다.⁷⁵⁾ 생례게 방식은 소규모 정당들에게 유리한 것으로 각 정당이 얻은 득표수

72) 북구 여성운동의 이런 성격은 두가지 상반된 평가를 받고 있다. 하나는 부정적인 평가로 여성이 의존하는 대상이 남편에서 국가로 바뀌었을 뿐 종속현상은 지속되고 있다는 것이고 다른 하나는 긍정적인 평가로 국가의 정책이 일반적으로 여성의 지위향상을 가져왔으며 여성들을 동원하고 그들의 주장과 정치적 영향력을 증대시킬 수 있는 새로운 자원을 확보해주었다고 평가하는 것이다. 한국여성개발원 역, E. Wilson, 『여성과 국가 -국가정책과 여성의 공·사 영역의 변화』 (한국여성개발원, 1989), 이건정(1992), “사회민주주의하의 스웨덴 여성”, 한국여성연구회편, 『여성과 사회』, 제3호 1992 참조.

73) 가장 적은 의원을 가진 선거구는 Gotland County로서 2명의 의원을 선출한다. 가장 많은 의원을 가진 선거구는 Stockholm으로서 38명의 의원을 선출한다. 보통의 County는 10-12명정도의 의원을 선출한다. (www.riksdagen.se/english/elections)

74) 1998년 선거에서 처음으로 적용이 되었다.

75) 지난 1998년 선거에서 리크스다그의 경우 전체 유권자의 29.9%가, 지방의회의 경우 전체 유권자의 43%가 이 선택권을 사용하였다(Swedish Institute, *The Swedish Political Parties*, April 1999, Classification: FS 16 o Oc).

를 전체 의석수보다 하나 더 많은 수로 나누어서 의석을 배분한다. 이 방식은 일반적으로 벨기에의 동트방식보다 더 비례적인 결과를 산출한다고 알려져 있다.⁷⁶⁾ 의석배분에 참여하여 한 의석이라도 배분받기 위해서는 전국적인 유효투표의 4%를 얻거나 또는 한 선거구의 유효투표에 대해서는 12%는 얻어야 한다.

선거구는 기본적으로 도를 단위로 하고 있으며 스톡홀름시, 괴테보르그시, 말뫼우스시는 단일 선거구로 확정된다. 선거구별 의원정수의 배분은 중앙선거청에서 담당하며 선거 때마다 유권자수에 따라 조정된다.

39석의 전국구 의석은 각 선거구단위로 치뤄진 선거에서 각 정당이 얻은 득표수를 합산하여 전국적인 비율에 따라 의석을 배분한다. 이 과정에서 선거구의 의석배분에 있어서 단지 12%의 득표로 한 석을 배분받은 정당은 제외된다.

2) 지방의회

현재 스웨덴 지방의회의 여성비율은 도의회에 47.19%, 시의회에 41.2%로서 세계에서 최상위에 속한다.

스웨덴의 지방정치는 지방민주주의를 강화하려는 의도에서 1991년 지방정부법에 의해 작동하고 있다. 주 관심은 지역주민들이 정책결정과정을 감시하고 정책결정과정에 영향을 행사하려는 의도에서 제도적 장치를 두고 있다. 그리고 정당의 하위자치시와 도의회 지부가 중요한 역할을 하고 있다.⁷⁷⁾ 모든 하위자치시는 정책결정체를 구성하는데 이것이 시의회이고 그 위에는 도의회가 있다. 정규 의원과 부의원들은 국민들에 의해 4년마다 있는 총선거에서 국회의원선거일과 같은 날에 직선으로 선출된다. 의원의 임기는 4년이다.

지방의회의 선거제도 역시 정당명부식 비례대표제로서 선호투표가 허용되며 생례계방식으로 의석은 배분된다. 선호투표의 경우 당선되기 위해서는 해당 선거구에서 해당 정당이 얻은 득표의 5%를 넘어야 한다. 각 도는 선거구로 배분되어 있는데 선거구는 비례배분을 실현하기 위한 기술적인 성격을 갖는다. 당선

76) 신명순(1999), 『비교정치』(서울:박영사), p. 336.

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

저지조향이 있어 도의회 선거에서는 해당 도 전체에서의 득표율이 3%이상이 되지 않으면 의석배분을 받을 수 없다. 의석배분에 있어서 우선 의석의 9/10은 각 정당이 획득한 득표에 따라 배분이 되고 나머지 1/10은 비례적 배분방식에서 의석을 얻지 못한 정당 리스트에 대해 보상적으로 배분된다.

시의회의원은 주민의 정당명부식 비례대표제로 배분된다. 선거구는 시전역이다. 대도시의 경우에는 2개이상의 선거구로 나뉘지만 대부분의 시는 단일선거구이다. 도의회와 같은 보상적 배분제도는 없고 당선 저지조향도 없다.

다. 정당과 할당문제

스웨덴에서 여성의 정치참여를 활성화하는데 도움이 되는 것은 위에 설명한 선거제도이다. 그 이외에는 법적인 조치이기보다는 스웨덴 정치의 특수성과 관련이 있다. 스웨덴 의회인 리크스다그의 분석에 의하면 스웨덴 여성이 정치에 활발하게 진출하게 된 요인은 비례대표제도와 강력한 여성단체들의 영향력이다.⁷⁸⁾ 후자의 경우에는 정당과 연결되어 정당내의 여성부서 및 정책결정과정에서 압력을 행사하여 여성에게 유리하게 명부를 작성하도록 한다.

스웨덴의 리크스다그선거는 정당중심으로 이루어진다. 스웨덴에서는 기존의 정당들이 현상을 유지하는 제도적 요소들을 유지 혹은 강화하는 역할을 한다. 이런 이유는 국가에서도 적극적으로 정당의 역할을 도와주며 정치가 정당중심으로 진행되도록 하고 있다. 이런 점은 국가의 몇가지 정책에서 잘 드러난다. 우선 선거방식이다. 선거법에 따라 모든 선거에 같은 날에 이루어지며 선거운동은 국가의 중대사로 간주된다. 선거운동은 정당중심으로 이루어지며 매스컴에서도 이를 적극적으로 홍보한다.⁷⁹⁾⁸⁰⁾

78) www.riksdagen.se/english/members/f08_kvinn_en.asp

79) 국고지원금이 신문과 같은 매스 미디어에도 배분되는데 1998년의 경우 매스 미디어에 배분된 국고지원금은 총 531.6SEK이다. 전체 정당지원금이 1999년 139.9SEK인 것을 보면 매스미디어에 대한 지원금은 상당히 많은 것이다. 그런데 스웨덴의 신문들은 대부분 특정 정당과 연계되어 있기 때문에 각 신문들은 정당의 일을 홍보하는 일에 많은 부분을 할애한다. 따라서 신문에 대한 지원금은 간접적으로 정당지원금으로 사용된다고 해도 큰 무리는 아니다.

80) 이런 점에도 불구하고 스웨덴의 정치는 최근에 큰 변화를 겪고 있다. 그것은 새로

스웨덴 정치에 있어서 정당중심의 정치질서가 공고히 되어가는 두 번째 요인은 부재자 투표제도이다. 스웨덴의 선거법에서는 부재자들의 우편 투표를 허용하는데 선거일 한 달 이전부터 투표할 수 있도록 허용하고 있지만 조건은 정당에서 작성한 명부에 대한 투표만이 가능하도록 규정하고 있다. 이것은 다른 개별 후보나 정당내의 분파를 인정하지 않는 간접적인 방법으로 스웨덴의 정당중심 정치를 유지해나가는 하나의 수단이 되고 있다.

마지막으로 정당에 대한 국가의 재정적 지원이다. 국가에서는 최근의 선거에서 유효투표의 4%이상을 획득한 정당들에 대한 득표비율에 따라 국고지원금을 배분한다. 이런 정책은 정치가 정당중심으로 이루어지는데 큰 영향력을 발휘하고 있다.

이런 이유들로 스웨덴의 정치는 정당중심으로 이루어지고 있다. 이 맥락에서 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. 스웨덴에는 리크스다그에 의석을 가진 정당이 모두 7개가 있는데 다른 정당에서도 여성후보에 대해 할당을 두고 있으며 특히 스웨덴의 가장 큰 정당인 SDP는 여성후보를 할당하는데 있어서 남녀를 번갈아 명부에 두는 Zipper system으로 명부를 지난 1994년 1998년에 작성하여서 여성의 정치참여를 가장 유리하게 하는 형태를 보여주고 있다. 정당들이 할당을 시작한 1970년대와 오늘날을 비교해보면 의회에서의 여성의원의 비율은 3배 가까이 증가한 것을 보더라도 정당들의 명부에서의 할당은 선출직에서 여성들에게 매우 유리하게 작용하고 있다. 중앙선거

은 정당이 등장한 것이다. 녹색당과 신민주주의가 그것인데 이들은 의회에서 의석을 얻기도 전에 언론의 집중적인 관심을 받았다. 이런 변화는 오늘날의 중요한 문제군의 등장과 사회의 기층세력의 변화로부터 온 것으로 보인다.

에서 뿐만이 아니라 이 정당들은 지방선거에서도 같은 비율의 할당을 실시하고 있다.

<표 IV-15> 스웨덴의 정당할당제도

		선거제도	선거구	의석배분방식		할당	강제이행 의무조항	기타
리크스다그		정당명부식 비례대표제	29개의 선거구	생례계 방식	310석	적용 (정당에서)	정당자체내 에서 규정	선호투표
			전국구		39석			
주 의 회	도의회	정당명부식 비례대표제	선거구	생례계방식	적용 (정당에서)	정당자체내 에서 규정	선호투표	
	시의회							
유럽의회		정당명부식 비례대표제	전국구	생례계방식	적용	정당자체내 에서 규정	선호투표	

라. 운영을 통해 본 실제

스웨덴은 대선거구 정당명부식 비례대표제라는 정치신인 및 여성들에게 유리한 선거제도와 정당명부작성에 있어서 할당을 규정하고 있는 정당들 덕분에 여성정치에 있어서 상당히 앞선 나라로 평가되고 있다. 물론 이런 제도 및 질서가 하루아침에 이루어진 것은 아니고 오랜 기간동안 여성의 사회참여가 활발히 전개되었고 이를 토대로 강력한 여성단체들이 사회적인 영향력을 구축해왔으며 국가에서도 여성인력의 적극적인 참여를 필요하는 상황이 함께 이루어져서 여성에게 유리한 다양한 정책들을 이루어낼 수 있었다.

마. 한국에 주는 시사점

1) 정당명부식 비례대표제와 대선거구제

스웨덴의 여성정치참여 발전에 큰 공로는 대선거구제에 돌려져야 할 것이다. 한 선거구에서 여러 명을 뽑는 선거구제도는 후보 개인간의 경쟁을 약화시키며

선거의 과열경쟁 자체를 상당히 자제하게 하는 역할을 한다. 소선거구제도의 경우에는 가장 많은 표를 얻는 1인만이 당선되기 때문에 후보들은 당선되기 위해서 같은 선거구의 다른 모든 후보를 이겨야하므로 선거는 당연히 과열된다. 두 번째로 대선거구제도는 1인을 선출하는 것이 아니기 때문에 기성정치인뿐만 아니라 정치신인 및 여성과 같이 지역의 정치적 기반이 약한 후보들에게도 많은 기회를 준다. 이런 점에서 스웨덴의 대선거구제도는 여성의 정치참여에 큰 도움을 주는 제도이다.

또한 다수대표제와 비례대표제 가운데 국민의 의사표현대로 의회를 구성하며 소수의 의견과 정치신인들의 정치진출에 유리한 제도는 비례대표제로 알려지고 있다. 이와 더불어 여성후보들이 당선되기에 유리한 제도는 비례대표제도이다. 개인간의 직접적인 경쟁보다는 정당간의 경쟁의 양상을 띠므로 선거운동에 익숙하지 않거나 정치적으로 잘 알려져 있지 않은 여성후보들에게는 유리하다.

한국에서 선거법의 개정시 생각할 수 있는 것은 지금까지 선거제도의 전통과 국민의 정서를 고려할 때 선거 전체를 비례대표제로 바꾸기보다는 국회의원의 일부를 정당명부식 비례대표로 선출하는 방식이다. 이 경우 선거구는 전국을 한 선거구로 하는 방식과 스웨덴 식의 도단위로 하는 방식으로 나누어 생각할 수 있다. 한국의 경우에는 권역별로 정당명부식 비례대표제를 적용하는 것보다는 한 선거구인 전국구방식으로 하는 것이 바람직하다. 한국의 경우 인물자체가 중앙에 많이 몰려 있어서 인물발굴 면에서 중앙중심의 명부작성이 더 바람직한 것으로 보인다. 또한 여성정치인의 경우에 있어서 중앙에 많이 몰려있는 현재 상황을 고려할 때 중앙중심의 충원에 있어서 여성정치인들이 충원될 가능성을 생각할 때에도 권역별보다는 전국구로 된 단일선거구가 바람직하다.

2) 선호투표의 문제

선호투표는 분명히 명부내에서 개별의원후보에 대한 유권자들의 선택의 폭을 강화한다는 점에서 민주주의의 위임의 직접적인 성격을 강화하는 제도라고 할 수 있다. 그러나 한국 상황에서 선호투표는 의미가 없어보인다. 왜냐하면 스웨덴의 선호투표는 정당명부식 비례대표제내에서 유권자들이 직접 후보에 대한

선호를 표시할 수 없다는 단점에서 출발한 보완적인 제도로서 선호투표는 정당 명부식 비례대표제라는 상황으로부터 나온 것이다. 반면 한국에서 비례대표제를 일정비율 포함할 경우 그것은 소선거구 다수대표제의 문제점을 보완하여 좀 더 정확하게 유권자의 의견을 반영하려는 보완적인 제도이다. 그러므로 이미 소선거구 다수대표제 내에 스웨덴 식의 선호투표의 의미가 포함되어 있으므로 다시 한국에서 선호투표를 택할 필요는 없어보인다.

3) 정당내에서의 할당

여성국회의원의 숫자가 43%가 되는 것은 정당에서 작성한 명부에서 당선가능권안에 여성후보들이 많기 때문이다. 즉 정당이 여성들에게 유리하게 명부를 작성하기 때문이다. 많이 국가에서 법으로 이를 강제하기도 하지만 스웨덴에서는 정당이 스스로 여성에게 명부상 유리한 위치를 부여함으로써 이것이 가능하다. 이런 점에서 한국에서 선거법의 개정과 더불어 프랑스, 벨기에 식의 할당규정과 더불어 강제이무이행조항을 마련하는 것도 중요하지만 우선 정당이 이에 대해 적극적으로 많은 여성들을 공천할 의도를 가지는 것이 필요하다. 결국 법에서 강제이무이행조항 신설을 논의하는 것은 정당들이 할당에 대해서 동의하지 않기 때문에 취하는 불가피한 방법이다.

4) 여성들이 정당활동에 많이 참여해야 함.

스웨덴 정치는 정당중심으로 상당히 제도화되어 있는 양상을 가지고 있다. 여성이 정치에 많이 참여하는 것도 정당에 여성이 많이 참여하고 있으며 이를 통해서 정당내에서의 영향력을 높이고 나아가서 각급 선거에서 경쟁력과 경험을 쌓고 중앙의회로 진출하는 경로를 통해서이다. 스웨덴의 공천에 있어서 가장 중요한 것은 정당활동경험이기 때문에 정당활동 경험이 없는 여성은 공천을 받기가 너무 어렵다. 다른 한편으로 정당에서의 지속적인 활동을 하는 여성들이 많기 때문에 그만큼 정예비후보가 많아지게 된다. 이런 과정을 거쳐서 기존의 정치들을 유지하면서 여성의 참여를 넓혀갈 수 있는 발판을 정당이 마련해주고 있

는 것이다. 한국 정치에서 여성이 보다 많이 참여하기 위해서도 공천과정에서 정당활동경험을 중요시하고 정당내에 기여를 중요시하게 되면 정치에 뜻을 둔 여성들이 정당으로 모이고 이를 통해서 정당들은 새로운 인물의 충원이 지속적으로 일어나고 여성들은 또한 정당경험을 통해서 정치의 경험을 확대하게 될 것이다.

5) 공천의 기준은 정당활동경험에 두어야 함.

한국의 경우 여성을 공천할 때 외부에서 영입하는 경우가 많이 있다. 그것은 당내에 여성이 없기 때문이기도 하다. 그러나 그보다는 외부에서 지명도가 있는 여성을 통해서 당의 이미지를 새롭게 하고 지속적으로 새로운 인물을 길러내는데 드는 비용을 줄이려는 측면도 있을 것이다. 그러나 스웨덴의 경우에는 공천시 철저하게 당내에서의 활동경험, 당내 기여도, 하급 선거에서부터 시작된 선거경험이 중요한 공천기준이 된다. 이렇게 되다보니 정치에 관심있는 여성들은 정당안에서 가장 기초부터 배우고 각종 경험을 쌓으면서 정치인으로서 성장한다. 지방의회를 거쳐서 중앙의회로 진출하고 당원으로부터 지방집행부에, 그리고 중앙당에 진출하는 것을 볼 때 스웨덴 정치의 안정과 더불어 여성정치의 끊임없는 인물충원과정도 이해할 수 있다. 그 첫걸음은 정당의 공천기준을 외부에서의 정당성보다는 당내경험에 두는 것이다.

5. 핀란드

가. 핀란드 여성의 정치참여 현황

핀란드 여성은 러시아의 자유헌국이었을 때인 1906년 유럽에서 처음으로, 그리고 세계적으로는 뉴질랜드에 이어서 두 번째 빠른 시기에 투표권을 부여받았다. 1906년에 보통선거권이 인정되면서 여성들에게도 투표권이 주어진 것이다. 사민당은 1899년부터 여성투표권을 위해서 노력해왔고 당시의 절제운동도 여성들에게 투표권을 주는 것이 자신들의 운동목적에 부합하다고 생각되어서 여성투표권투쟁에 도움을 주었다. 그러나 무엇보다도 여성투표권을 대중적인 의제로 설정하는데 중요한 역할을 한 것은 여성운동이었다.⁸¹⁾ 당시에는 전체 인구의 8%만이 투표권을 가지고 있었기 때문에 여성의 투표권은 여성만의 문제는 아니었다. 여성들은 남성과 더불어서 오랫동안 러시아의 핀란드 ‘러시아화(Russification)’에 대항하여 민족투쟁을 벌여왔으며 1905년의 대파업에도 적극적으로 참여하였다. 대파업의 결과 1906년 핀란드는 200명의 국회의원으로 구성된 단원제 의회를 창설할 수 있었는데 이 때에 보통선거권과 더불어 여성투표권도 부여되었던 것이다. 첫 번째 의회 선거에서 19명의 여성의원도 당선되어 10% 가까운 여성위원을 가지게 되었다. 이 때로부터 지속적으로 여성의원비율이 상승하여 1970년에는 20%, 1983년에는 30%, 1991년에는 40% 가까운 비율을 차지하게 되어 1999년 선거에서 여성 의원은 37.5%였고 2003년 선거에서도 역시 여성의원비율은 37.5%를 기록하였다. 한편 국회의장은 1990년대로부터 2000년대 초까지 여성이었고 이것은 90년 전통의 핀란드 국회 역사의 새 장을 열었다고 평가되고 있다.⁸²⁾

여성이 내각에 임명된 것은 1926년이 최초였는데 그녀는 사회문제장관이었다. 최초의 여성장관이었던 미나 실란파스(Miina Sillanpää)는 입지전적인 여성으로서 공장노동자로부터 하녀를 거쳐 여성노동자 운동에 투신하였고 마침내

81) www.db-decision.de/CoRe/Finlanf.htm (2003년 10월 22일 검색)

82) Lauri Korpinen(2003), "Seminar on the Selection Process within parties and women's political participation" 2003년 한국정치학회 발표논문, p. 2.

장관에까지 이른 입지전적인 여성이었다. 그 이후로 많은 여성장관이 임명되었고 현재 내각에서의 여성장관 비율은 38.9%이다. 지방의회의 경우 전체적으로 39.4%의 여성지방의회의원을 가지고 있다.

<표 IV-16> 정당별 지방의회 지지율(2000년)¹⁾

정당	투표자수(명)	투표율(%)
중앙당	528,319	23.8
사회민주당	511,370	23.0
국가연합당	463,493	20.8
좌파연맹	219,671	9.9
녹색당	171,707	7.7
스웨덴국민당	113,170	5.1
기독교연맹	95,009	4.3
기타정당	32,109	1.4
기타	89,276	4.0
합계	2,224,124	100
여성투표율	876,838	39.4

<표 IV-17> 핀란드 여성 국회의원비율(2003년 8월 기준)¹⁾

정당명	의석수	여성의원수	여성의원의 비율(%)
핀란드 중앙당	55	13	23.6
사민당	53	24	43.4
국가연합당	40	14	35.0
좌파동맹	19	5	26.3
녹색당	14	11	78.6
스웨덴의회당	9	4	44.4
기민당	7	3	42.9
핀란드당	3	-	-
합계	200	74	37.5

나. 핀란드 정치제도

1) 선거제도

핀란드의 선거제도는 비례대표제이면서 정당명부제인데 명부인데 유권자는 정당명부에 들어있는 한 명에게 투표하게 되어져 있고 얻은 유효득표의 계산은 정당명부별로 계산되어지고 다시 정당명부에 들어있는 개인별로 계산되어진다. 그래서 사실 명부내의 순위는 별 의미를 가지지 못한다. 대부분의 정당들은 알파벳순으로 후보들의 이름을 나열하며 시민당의 경우에는 당 예비선거에서 결정된 순서로 후보이름을 나열한다. 의석의 배분을 동트방식으로 이루어지는데 이것은 정당이 얻은 표를 기본으로 하여 정당명부내 개인이 얻은 표의 순위에 따라서 비교득표수를 계산하고 이것을 다른 명부들과 비교하여 의석을 배분하는 방식이다.⁸³⁾ 비교득표수를 계산할 때 각 정당이 획득한 총 득표수를 각 정당의 1위인 후보에게 100%배분하고 2위의 후보에게는 50%, 3위인 후보에게는

83) 예를 들어 의원정수가 15명인 선거구에서 4개의 정당이 명부를 내놓았고 다음과 같은 표를 얻었다면 배분은 숫자로 표시된 데로 후보들에게 할당된다. 이 방식은 벨기에에서도 의석배분에 사용하고 있다.

정당명	A당		B당		C당		D당	
전체정당득표수	90,000		75,000		51,000		13,000	
개인득표순위	개인득표	표준득표	개인득표	표준득표	개인득표	표준득표	개인득표	표준득표
1	30,000	90,000	40,000	75,000	15,000	51,000	13,000	13,000
2	25,000	45,000	15,000	37,500	11,000	25,500		
3	10,000	30,000	10,000	25,000	10,500	17,000		
4	8,000	25,500	5,000	18,700	3,800	12,750		
5	5,500	18,000	1,500	15,000	3,000	10,200		
6	5,000	15,000	1,200	12,500	2,000	8,500		
7	2,000	12,857	800	10,714	1,500	7,285		
8	1,500	11,250	500	9,375	1,000	6,375		
9	1,150	10,000	300	8,333	800	5,666		
10	750	9,000	250	7,500	700	5,100		
11	500	8,181	200	6,818	550	4,636		
12	300	7,500	100	6,250	500	4,250		
13	150	6,923	60	5,769	300	3,923		
14	100	6,428	50	5,357	250	3,642		
15	50	6,000	40	5,000	100	3,400		
당선인수	6명		5명		3명		1명	

1/3, 4위인 후보에게는 1/4로 배분하여 비교득표수를 상정한다. 이를 각 정당이 비교하여 당선자를 결정하는 방식이 동트방식이다. 이 경우 당선을 위해서는 후보자 자신이 속한 정당의 총유효득표가 일단 많아야 하며 그 중에서도 자신의 득표가 많아야 당선이 가능하다. 이렇게 유권자의 선호표시를 기초로 하는 이런 선거방식은 사실 핀란드 여성의 정치참여에 확대에 중요한 기여를 했다. 여성운동가들은 한 명부에서 여성후보들에게 집중적으로 투표하게 함으로써 여성후보들의 당선을 용이하도록 했다.

선거구는 모두 15개 인데 각 선거구는 1명의 국회의원을 가지는 알랜드(Aland)주를 제외하고는 복수의 국회의원을 가지는데 이 중 가장 작은 선거구는 7명을, 가장 큰 선거구는 31명을 가지고 다른 선거구들은 7명에서 31명 사이에서 할당되어져 있다.

1969년까지 후보선출에 관하여 정당자체가 규칙을 만들었고 선거운동에 대해서도 어떤 국가적인 규칙을 가지고 있지 않았다. 그래서 정당별로 철저하게 중앙의 고위당직자에 의해서 후보선출과 선거운동이 이루어졌다. 이에 대해서 거센 비판이 1960년대말에 일어나면서 입법으로 이에 대해서 규칙을 정하게 되었다.⁸⁴⁾ 그래서 1969년 정당법이 입법되었고 공공정당의 지원에 관한 칙령이 만들어졌으며 선거법도 개정되었다. 이로써 정당들 사이의 심각한 불균형은 줄어들게 되었으며 중앙집권적인 정당의 성격도 상당히 바뀌게 되었다. 이에 따라 모든 비민주적인 조직들은 불법화되었다. 이로써 핀란드 선거제도의 민주화가 이루어지게 되었다.

2) 정당제도

핀란드의 정당제도는 파편화된 다당제라고 해도 지나친 표현은 아니다. 현재 의회 의원을 내보낸 정당은 모두 8개이며 가장 많은 의석을 얻어왔던 사민당도 한번도 30%이상의 지지를 받았던 적이 없다. 2차 대전이후부터 핀란드 의회는 언제나 6개에서 10개의 정당들이 의석을 나누어 차지해왔다.

84) Pippa Norris ed.(1997), *Passage to Power: legislative recruitment in advanced democracies*, (New York: Cambridge University Press), p. 57.

핀란드의 정당제도를 말할 때 1968년 정당법을 언급해야한다. 이 법은 정당으로서 등록하기 위해서 유권자 5,000명의 서명을 받으면 되도록 규정하고 있다. 이렇게 비교적 쉽게 정당등록이 가능했기 때문에 상당히 많은 정당들이 나타났고 이런 현상은 아직까지도 그러하다. 물론 정당법에 따르면 연이은 2번의 의회 선거에서 의석을 가지지 못하면 그 정당은 자연해산하게 되어있어서 그나마 소수정당의 난립 가능성을 약간 줄이고 있다.

정당의 숫자면에 있어서는 핀란드 정당제도가 심각하게 파편화되고 있지만 정당들의 상대적 크기를 감안한다면 그다지 심각한 상황은 아니라고 할 수 있다. 즉 4개의 큰 정당이 차지한 의석이 전체 의석 가운데 80%이하로 떨어진 적은 없다. 이런 점에서 핀란드 정당제도를 4당체제로 파악한다고 해도 큰 무리는 없을 것이다.

핀란드정당제도의 특징은 스칸디나비아 다른 국가들에 비해서 공산당의 입지가 상당히 강하다는 것이다. 핀란드 공산당인 좌파동맹(Left Alliance, 1990년 이전에는 핀란드인민민주동맹이라는 이름으로 불렸다)⁸⁵⁾이 지속적으로 높은 비율의 지지율을 보여왔는데 최근에 들어서 지지율이 하락하여 현재에는 10%정도의 의석을 차지하고 있다. 중도파(Finnish Centre Party) 역시 강한 지지율을 가지고 있으며 다른 스칸디나비아 국가에서는 높은 지지율을 가지고 있는 사민당이 그에는 미치지 못하지만 상당히 지지를 가지고 있다.

3) 할당문제

핀란드는 스웨덴과는 달리 입법으로 할당을 규정하고 있다. 1987년에 제정된 남녀평등법⁸⁶⁾은 따라서 정치권력에게 남녀평등의 증진을 위해 노력할 것을 의무로 부여하고 있다. 또한 정부는 남녀간의 평등을 증진하기 위해서 목표를 세우고 계획을 세우며 특히 남녀평등을 저해하는 환경의 개선을 위해서 노력해야

85) 핀란드 공산주의자들은 1970년대에 초에 두 분파가 나누어서 각각 정당을 만들었다. 1980년대에 와서 두 당이 합쳐졌고 1990년에는 좌파동맹으로 당명을 바꾸었다. 이 정당은 1945년 25% 지지율을 가지고 있었으나 지금은 많이 쇠퇴하여 10%대로 지지율이 낮아졌다.

86) 1988, 1992년, 1995년에 개정되었다.

한다고 못박고 있다. 또한 모든 정부위원회와 자문기구, 관련된 조직 및 지방의 회를 제외한 지방기구에는 특별한 사유가 없는 한 성이 최소한 40%는 되어야 한다고 규정하고 있다.

다. 당내 후보공천 방식

1) 정당공천시 정당에서 고려하는 후보자의 자질

가) 대중적인 명성

일반적으로 후보를 두 집단으로 분리할 수 있는데 한 집단은 오랜 기간동안 정당이나 지방정부직의 사다리를 거쳐오면서 정치의 경력을 쌓은 전문가집단이고 다른 집단은 이런 배경을 전혀 가지지 않고 정치에 입문한 아마추어집단이라고 할 수 있다. 핀란드의 국회의원후보는 일반적으로 후자의 아마추어집단적인 성격이 강하다고 지적된다. 핀란드 선거제도가 개인에 대한 투표이기 때문에 비례대표제임에도 불구하고 상당히 개인화된 선거운동 양상을 보여준다. 따라서 후보의 질적인 수준에 있어서 정치적 경험이나 사회적 문제에 대한 지식의 부족 현상이 나타나며 대신에 대중적인 인기를 가지고 있는 사람이 충원될 가능성이 높은 제도라고 일반적으로 알려져있다. 따라서 운동선수, 미인대회 입상자, 배우 혹은 TV스타등이 자주 공천되는 경우를 볼 수 있는데 이것은 바로 개인에 대한 투표에서 오는 선거제도의 문제라고 지적된다. 그래서 최근에는 다른 스칸디나비아국가와 같은 폐쇄명부로 선거제도를 전환하자는 논의가 확산되고 있다.

물론 정당의 입장에서는 보다 많은 표를 얻기 위하여 정치적 경험은 좀 적더라도 일반일들에게 잘 알려진 사람을 공천하려고 할 것이다. 특별히 사회당계열이 아닌 정당에서는 이런 성향이 보다 강하다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로는 대중성에 의한 충원은 상대적으로 적다.⁸⁷⁾ 정치적 경험이 전무한 후보가 당선된 예는 거의 없다. 이제까지 10여명의 전직 운동선수 혹은 전국적으로 유명한 인사들이 당선된 적은 있지만 이들 중 대부분은 수년간 정당활동을 해왔고

87) Voitto Helander, "Finland" Pippa Norris, *Passage to Power*, p. 62.

다른 분야에서의 성공적인 경력이 의원직을 얻는데 도움을 주었기 때문이지 순수하게 그들의 대중적 인기가 당선으로 가는데 유일한 자원이 되었던 것은 아니다.

나) 선거경험 및 지역구 활동

현재 의원직에 있는가하는 것은 당내 공천에 있어서 중요한 변수가 된다. 현직에 있다는 것은 그가 성공적으로 현직을 수행하고 있고 또 선거구민들에게 잘 알려져서 그만큼 당선될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 핀란드의 경우에는 특별히 현직효과가 다른 국가보다 높지는 않고 평균적인 수준으로 1/3정도의 의원이 다음 임기의 의회에는 대표되지 않는 것으로 나타났다.⁸⁸⁾ 이들중 대부분은 자발적으로 자신들의 의석을 양보하고 있다. 당내에서 자신의 동료에게 공천을 놓고 경쟁하는 것은 핀란드 정당에서는 상당히 예외적인 일로 보여진다.

새로운 인물이 공천을 원할 때 정당에서 평가하는 기준은 그가 이전에 의회 선거의 경험이 있는가 하는 것이다. 1991년과 1995년 의회선거에서 초선의원집단을 분석한 연구에 의하면 대부분의 초선의원들은 최소한 3번의 의회선거에서 낙선하고 4번째 성공한 것으로 나타났다.⁸⁹⁾ 이것은 지속적으로 정치적 활동을 해왔고 그리고 선거구에서 상당히 많은 경험을 축적해야지만 당선될 수 있다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 당에서 공천시 고려하는 중요한 사항 가운데 하나는 얼마나 선거 경험을 가지고 있는지, 혹은 지역구 활동 경험이 있는 지 하는 것이다.

다) 정당이외의 조직활동

정당에서 공천시 고려하는 또 하나의 요인은 정당이외의 조직활동 경험이다. 조직활동 경험은 정치의 성공에 있어서 중요한 기반을 제공한다. 이 경우 대부분은 노조활동, 혹은 직업과 관련된 이익집단활동이나 혹은 사회정책, 운동을

88) Ibid., p. 63.

89) Ibid.

포함하는 문화관련 단체에서의 활동을 의미한다. 당선된 의원들 중에서 전국적인 단체의 지도층이나 혹은 지방의회에서의 경험이 없는 의원은 한명도 없다.

2) 정당의 공천과정

핀란드 선거법에 의하면 모든 정당들은 정당 내 예비선거를 통해서 후보를 정하도록 되어있지만 현실적으로는 정당마다 약간씩 다른 과정을 거쳐서 후보 공천이 이루어진다. 사회민주당만이 철저하게 당예비선거방식으로 후보결정을 하는 편이다. 사민당은 1975년 선거법에서 이를 명문화하기 이전부터 당예비선거방식을 택하여왔다.

National Coalition Party는 당예비선거방식을 대부분의 지역구에서 이 방법을 활용하지만 몇몇의 지역구는 후보군이 공천해야할 수보다 많지 않기 때문에 예비선거를 하지 않고 있다.

Centre Party의 경우에는 14개의 선거구 가운데 9개의 선거구만이 예비선거방식을 통해서 후보를 결정하고 있다. 예비선거를 하지 않을 경우 지구당대원들의 참석으로 이루어진 당대회를 통해서 특별분야에서 후보를 공천하기도 한다. 대의원대회는 당예비선거보다 덜 민주적이어서 지구당의 당엘리트에 의해서 쉽게 조작될 수 있다. 중앙당에서 이를 받아들이는 이유는 우선 명부상의 균형을 위해서인데 지역구내에 다양한 지리적 부분들을 대표할 수 있도록 후보를 조정하기 위해서이다. 특히 중앙당으로서는 이 이유가 중요할 수 있는 것이 중앙당은 주로 농촌지역에서 지지가 높기 때문에 산발적으로 퍼져있는 농가들의 의견을 대표할 수 있도록 지리적인 대표성이 중요하기 때문이다. 두 번째 이유는 중앙당은 주로 다른 군소정당들과 선거동맹을 많이 하기 때문에 지역구 정당 지도자들에게 당내의 내부적인 갈등을 조정할 수 있도록 하고 정당의 숫자도 자체적으로 조정할 수 있도록 하기 위해서 대의원전당대회를 통한 후보공천을 하고 있다.

핀란드 기독교연맹의 경우 예비선거는 좀 예외적인 현상이며 좌파 연합은 명부에 속하기를 원하는 예비후보의 숫자가 리스트의 자리보다 많은 선거구에서는 예비선거를 시행한다. 선거구의 경우 지구당은 선택에 필요한 충분한 표를 확보

후보의 1/4까지만 채울 수 있고 나머지는 성과 직업 및 나이에 있어서 리스트 내에서 균형이 이루어지도록 하기 위하여 지구당의 수뇌에 나머지 자리를 결정할 권한이 주어진다.⁹⁰⁾ 당차원의 수뇌는 심각한 반발에 부딪힌다. 그런데 그런 일은 드물다. 그래서 당의 지도부는 음성적인 방법으로 선택에 영향력을 행사하려고 하므로 지역 혹은 지방의 선택권자들과 공개적인 충돌을 피한다. 유권자가 후보를 지명할 권리를 가질 경우 유권자들의 명부는 정당의 명부와는 구별된다.

라. 한국에 주는 시사점

1) 후보개인에 대한 투표의 문제점

한국과 기본적인 선거제도는 다르지만 유권자들이 유사하게 투표할 수 있는 제도인 명부 내 개별투표제도는 일반적으로 기존의 정치인, 혹은 유명인사들이 유리한 상황을 마련해주기 때문에 여성과 같은 정치신인에게는 분명히 불리할 수 있다. 더구나 신문등에 개인광고를 허용하고 있기 때문에 자금에서 부족한 여성후보들에게 불리한 선거제도이다. 그러나 핀란드에서는 제도적으로 불리한 점에도 불구하고 여성들의 공천이 비교적 원활한 이유는 당내에서 새로운 후보들에게 양보하는 관습을 가지고 있기 때문이다. 1/3정도의 현역 국회의원이 다음 선거에서 자신의 선거구를 신인에게 양도하는 관습이 있기 때문에 제도적 불리함을 극복하고 핀란드 여성정치가 발전할 수 있는 근간을 마련하였다. 이런 점에서 제도도 중요하지만 그 제도를 운영하는 정치인들의 태도가 더욱 중요하다고 할 수 있다.

2) 공천시 중앙에서의 조정가능성

핀란드 기독교연맹당의 경우 한국에 좋은 시사점을 제공해준다. 핀란드 기독교연맹당의 경우 후보결정시 예비선거를 활용하지만 그 효과는 제한적이다. 전체 명

90) Monique Leijenaar, Kees Niemöller(1999), *Les systèmes électoraux d'Europe: appréciation de leur incidence sur la représentation des femmes*, Commission européenne, p. 25.

부 가운데 1/4만을 예비선거에서 결정하고 나머지 3/4은 당 지도부에서 성과 직업, 나이 등을 고려하여 대표성을 극대화할 수 있도록 명부를 만든다. 그렇기 때문에 혹시 여성이 예비선거에서 떨어진다고 하더라도 당 차원에서 대표성의 확보를 위해서 필요하다고 생각할 경우에는 재조정이 언제든지 가능하다. 한국의 경우에는 지역구당 1명씩만을 공천해야하는 국회의원선거에서는 이 방식을 그대로 적용하기는 어렵다. 그렇지만 할당에 따라서 여성에게 할당된 비율만큼은 여성을 공천해야할 경우 다른 지역에서는 예비선거를 통해서 후보를 결정하지만 여성들이 후보로 나선 경우나 아니면 비례대표부분에 있어서는 중앙당에서의 조정가능성을 생각해볼 수 있다.

3) 선거법에 명시

핀란드의 경우 예비선거는 선거법에 명시되어 있어서 모든 예비후보나 유권자들이 이에 대해서 숙지하고 있다. 당내에서 혹시 공천방식에 관하여 논의가 발생하더라도 상위법인 선거법에 명문화되어있다고 하는 것은 분쟁을 최소화할 수 있는 방식이 된다. 한국의 경선을 통해서 지역구에서 결정한 후보를 중앙에서 바꾸거나 혹은 할당을 위해서 기존의 남성정치인을 밀어내고 여성정치인을 공천할 경우 당내에서 반발이 일 수 있고 이 반발은 총선에서 해당 정당에 불리하게 작용할 수 있다. 그렇기 때문에 공천을 변경시킬 수 있는 권한을 당헌에 명시하든지 혹은 경선시 여성후보에게 인센티브를 부여하는 등의 방식을 사용할 경우 반드시 당헌 혹은 가능하면 선거법에 명문화하여 이에 대한 시비를 사전에 차단할 필요가 있다. 이것은 단기적으로는 공천을 둘러싼 반발을 미연에 방지할 수 있다는 점에서도 효과가 있겠지만 장기적으로는 당내외에 여성의 정치참여확대를 위해서 정당에서 취하는 적극적 우대조치는 적법하다는 합의를 도출한다는 점에서도 효과가 있으리라고 보여진다.

6. 외국사례가 한국에 주는 시사점

가. 은퇴하는 남성의원 지역구에 여성후보 배치

현역 의원 대신에 여성을 공천하는 것은 정당으로서 힘든 일이다. 해당 남성의원의 반발이 거셀 수도 있고 지역구민들의 반대가 심할 수도 있다. 그런 점에서 빈자리인 은퇴하는 남성의원의 지역구에 여성후보를 배치하는 것은 대안이 될 수 있다. 우선 여성후보에 대항할 현역남성의원이 없다는 점에서 그렇다. 미국의 경우 연방의회에서의 여성대표성을 높이기 위해서는 현직의원들이 출마하지 않는 선거구에 여성을 공천해주는 노력이 가장 효과적으로 보여진다. 영국 노동당에서도 신인인 여성정치인들이 선거정치에 처음 진입할 때는 은퇴하는 남성의원의 지역구를 이어받는 것을 종종 볼 수 있는데 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 특히 한국은 현역의원의 재선율이 미국과 같이 높지 않다는 점을 감안한다면 여성들이 당내지명을 확보하면 본선에서의 경쟁력도 어느 정도 확보할 것으로 추론할 수 있을 것이다. 영국의 노동당에서 여성후보를 할당하는 방법으로, 지역구에서 은퇴하는 남성의원의 지역구 위원장 자리에 여성후보, 또는 여성의원을 배치하는 것은 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

나. 충원구조로서의 단계적 경력관리 모델

오늘날 정치의 중요한 행위자로 정당이 등장하면서 정당은 새로운 정치인을 발굴하고 사회화하고 정치에 충원하는 역할을 감당하고 있다. 여성의 정치참여가 발달한 국가에서는 정당이 새로운 여성신인을 발굴하고 그들의 단계적 경력을 관리함으로써 장차 중앙의회에 충원될 수 있는 자원을 발전시키고 있다. 여기에서 가장 필요한 것은 정당은 외부에서 이미 사회화되고 자원화한 결과물을 가져다가 쓰는 것이 아니라 정치의 완전 신인을 발굴하여 지방의회에서부터 경험을 쌓게 하고 당내의 다양한 보직등을 경험하게 하면서 유자격적인, 경험있는 정치인을 양성해내는 것이다. 한국 정당의 경우 여성을 충원할 때 외부에서 특히 시민사회에서 성장하고 교육받은 여성들을 영입하여 활용하는 것을 볼 수 있

는데 이는 정당의 본연 자세인 인물의 충원기능을 방치하는 셈이다. 이런 점에서 장기적인 안목에서 한국정당도 새로운 정치인을 발굴하고 이들을 지방의회부터 경험하게 하여 중앙정치에 필요한 인물로 양성하는 일에 관심을 가질 필요가 있다.

다. 정당내에서 여성당직자의 확대

정당내에서 여성할당제를 실천하고 있거나 법적인 여성할당제로 당내에서 실천할 때 당내외의 반발이 거센데 이런 반발을 극소화할 수 있는 방법은 당내에 여성당직자 혹은 당내에서 발언의 비중이 높은 인물가운데 여성정당인이 많은 것이다. 영국 노동당내에서 여성당직자가 많아지고 이들의 지위가 높아질 수록 여성후보들의 공천이 많아지고 있다. 북구의 국가들 가운데 당내할당이 잘 지켜지는 이유는 당내에서 여성의 지위가 높기 때문이다. 이런 점에서 정당내의 여성당직자비율은 정당내 여성의 공천비율과 정비례관계라고 할 수 있다.

라. 한번의 총선에서 만이라도 여성후보 30% 공천

노동당은 1997년 총선을 기해서 남녀 후보비율을 50%로 하여 공천하였다. 그 결과 노동당내 여성의원 비율은 그 이전 37명(13.7%)에서 101명(24.2%)이 되었으며, 2001년 총선에서 그 효과가 유지되어 여성후보 94명(22.9%)이 당선되었다.

우리나라의 각급 선거 시 여성후보 30% 공천을 여성계와 정당이 주장하고 나서지만, 실제 30%를 다 채우지 못하고 선거를 실시하는 경우가 많았다. 일단 한번의 선거에서 만이라도 여성후보의 공천비율을 대폭 증가시킨다면, 여성후보의 당선가능성은 좀더 높아질 것이다.

마. 선거후보자 성차별법 개정

영국의 노동당은 선출직에 출마하는 남녀 후보자 수의 불균형을 감소시키기 위해 『(선거후보자) 성차별법(Sex Discrimination(Election Candidates) Act)』을

2002년 2월에 개정하였다. 이 성차별법은 법률적 조치를 통해 여성의 대표성을 증가시킨다는 노동당의 취지에 부합되는 것이며, 이는 더 나아가 2001년 영국의 평등기회위원회의 권고사항을 받아들인 조치이기도 하다. 이처럼 영국은 정당차원에서 후보를 공천할 시점부터 남녀의 비율을 평등하게 맞추도록 노력하고 있다. 그리고 노동당은 이 같은 노력에 앞장서고 있으며, 그 결과 의회 내 노동당 소속 여성의원 비율 약 23%, 지방의회에서 20%이상 50%에 가까운 여성참여율을 나타내고 있다.

바. 당지도부의 역할이 당헌에 명시되어야 함.

철저한 상향식 공천을 할 경우 여성이 공천받기 훨씬 힘들어진다. 이 경우 당지도부의 역할을 당헌에 명시하여 이데올로기적 필요, 소외자에 대한 혜택등을 이유로 당지도부는 공천을 변경시킬 수 있는 방법을 가지게 될 때 공천방식 가운데 경선이 여성과 같은 정치신인에게 불리한 것은 프랑스 경우에도 마찬가지이다. 프랑스 사회당과 같이 아래로부터 공천이 정해지는 경우는 당내에 이미 지지기반을 가지고 있는 기성정치인들에게 확실히 유리하다. 프랑스의 경우에도 여성들은 정당의 참여가 낮고 정당에 참여하여도 정당내 입지가 약하기 때문에 공천과정에서 불리하다. 그러나 프랑스 사회당은 당지도부에서 공천을 변경할 수 있는 권한을 가지고 있어서 이 권한을 가지고 여성할당을 이루는데 사용하고 있다.

핀란드의 경우 예비선거는 선거법에 명시되어 있어서 모든 예비후보나 유권자들이 이에 대해서 숙지하고 있다. 당내에서 혹시 공천방식에 관하여 논의가 발생하더라도 상위법인 선거법에 명문화되어있다고 하는 것은 분쟁을 최소화할 수 있는 방식이 된다. 한국의 경선을 통해서 지역구에서 결정한 후보를 중앙에서 바꾸거나 혹은 할당을 위해서 기존의 남성정치인을 밀어내고 여성정치인을 공천할 경우 당내에서 반발이 일수 있고 이 반발은 총선에서 해당 정당에 불리하게 작용할 수 있다. 그렇기 때문에 공천을 변경시킬 수 있는 권한을 당헌에 명시하든지 혹은 경선시 여성후보에게 인센티브를 부여하는 등의 방식을 사용할 경우 반드시 당헌 혹은 가능하면 선거법에 명문화하여 이에 대한 시비를 사

전에 차단할 필요가 있다. 이것은 단기적으로는 공천을 둘러싼 반발을 미연에 방지할 수 있다는 점에서도 효과가 있겠지만 장기적으로는 당내외에 여성의 정치참여확대를 위해서 정당에서 취하는 적극적 우대조치는 적법하다는 합의를 도출한다는 점에서도 효과가 있으리라고 보여진다.

사. 당자체의 할당 설정

프랑스의 경우에서 보여지듯이 선거법에 명시되어 있는 할당이 있지만 이 조항이 보다 효율적으로 그리고 완전히 준수되기 위해서는 당자체적으로 할당이 마련되어야 할 것이다. 당자체적인 할당은 선거법상의 할당을 보다 당원들에게는 더 구속적이며 직접적이다. 당 외부의 법에 대해서 특히 총선의 경우 동수법을 어길 경우 국고지원금을 삭감 받으면 되기 때문에 각 정당들은 동수법을 어기더라도 당내의 정치인들에게 불만이 없고 당의 단합을 높일 수 있는 공천을 하기 위해서 노력할 것이다. 그래서 당외부의 법질서는 국고지원삭감이라는 불이익이 있지만 당내의 반발이 워낙 심하다면 어길 수 있다. 그러나 당내의 할당 설정은 당의 일체감 혹은 합의를 의미하기 때문에 당내에서 할당을 설정하면 이것은 남성을 제치고 여성들에게 공천을 줄 때 남성정치인들을 설득시킬 수 있는 충분한 명분을 제공하게 된다. 따라서 국가의 법질서로서의 할당도 의미가 있지만 공천방식과 연결하여 생각할 때 당 내부의 할당은 보다 원활하게 남성을 설득시킬 수 있다는 점에서 훨씬 효과가 높다.

스웨덴의 경우 여성국회의원의 숫자가 45.3%가 되는 것은 정당에서 작성한 명부에서 당선가능권안에 여성후보들이 많기 때문이다. 즉 정당이 여성들에게 유리하게 명부를 작성하기 때문이다. 많이 국가에서 법으로 이를 강제하기도 하지만 스웨덴에서는 정당이 스스로 여성에게 명부상 유리한 위치를 부여함으로써 이것이 가능하다. 이런 점에서 한국에서 선거법의 개정과 더불어 프랑스, 벨기에 식의 할당규정과 더불어 강제의무이행조항을 마련하는 것도 중요하지만 우선 정당이 이에 대해 적극적으로 많은 여성들을 공천할 의도를 가지는 것이 필요하다. 결국 법에서 강제의무이행조항 신설을 논의하는 것은 정당들이 할당에 대해서 동의하지 않기 때문에 취하는 불가피한 방법이다.

아. 선거제도의 문제

한국에서 선거법의 개정시 생각할 수 있는 것은 지금까지 선거제도의 전통과 국민의 정서를 고려할 때 선거 전체를 비례대표제로 바꾸기보다는 국회의원의 일부를 정당명부식 비례대표로 선출하는 방식이다. 이 경우 선거구는 전국을 한 선거구로 하는 방식과 스웨덴 식의 도단위로 하는 방식으로 나누어 생각할 수 있다. 한국의 경우에는 권역별로 정당명부식 비례대표제를 적용하는 것보다는 한 선거구인 전국구방식으로 하는 것이 바람직하다. 한국의 경우 인물자체가 중앙에 많이 몰려 있어서 인물발굴 면에서 중앙중심의 명부작성이 더 바람직한 것으로 보인다. 또한 여성정치인의 경우에 있어서 중앙에 많이 몰려있는 현재 상황을 고려할 때 중앙중심의 충원에 있어서 여성정치인들이 충원될 가능성을 생각할 때에도 권역별보다는 전국구로 된 단일선거구가 바람직하다.

자. 여성들이 정당활동에 많이 참여해야 함.

스웨덴 정치는 정당중심으로 상당히 제도화되어 있는 양상을 가지고 있다. 여성이 정치에 많이 참여하는 것도 정당에 여성이 많이 참여하고 있으며 이를 통해서 정당내에서의 영향력을 높이고 나아가서 각급 선거에서 경쟁력과 경험을 쌓고 중앙의회로 진출하는 경로를 통해서이다. 스웨덴의 공천에 있어서 가장 중요한 것은 정당활동경험이기 때문에 정당활동 경험이 없는 여성은 공천을 받기가 너무 어렵다. 다른 한편으로 정당에서의 지속적인 활동을 하는 여성들이 많기 때문에 그만큼 정예비후보가 많아지게 된다. 이런 과정을 거쳐서 기존의 정치들을 유지하면서 여성의 참여를 넓혀갈 수 있는 발판을 정당이 마련해주고 있는 것이다. 한국 정치에서 여성이 보다 많이 참여하기 위해서도 공천과정에서 정당활동경험을 중요시하고 정당내에 기여를 중요시하게 되면 정치에 뜻을 둔 여성들이 정당으로 모이고 이를 통해서 정당들은 새로운 인물의 충원이 지속적으로 일어나고 여성들은 또한 정당경험을 통해서 정치의 경험을 확대하게 될 것이다.



정당의 여성후보공천 확보방안에 대한 조사결과 분석

1. 조사개요	127
2. 조사결과	130
3. 조사결과 요약	151

1. 조사개요

가. 조사대상자 및 조사응답자의 사회적 배경

조사대상자는 수도권지역의 남녀 정치학자 각각 100명, 주요정당에 각각 100명, 그리고 시민단체 및 여성단체에 각 70명, 150명을 대상으로 우편설문조사를 실시하였다. 이 가운데, 설문에 응한 응답자는 남성학자 51명, 여성학자 42명으로 교수 및 학자 총 93명, 남성정당인 51명, 여성정당인 61명으로 정당인 총 112명이었으며, 단체에서는 남성 6명, 여성 40명으로 총 46으로 251명의 이 설문에 응답을 해주었으며, 3명의 응답자가 학력과 직업에 응답하지 않아 총 조사대상 인원은 254명이다. 조사응답자의 남녀 비율 중 단체에 소속된 응답자의 경우 남성 응답률이 낮은 것이 본 조사의 한계점으로 볼 수 있다.⁹¹⁾

응답자의 연령은 40대가 남성 약 52%, 여성 24%로 가장 많았고, 그 다음이 30대로 남성 26%, 여성 22%로 많았으며, 여성의 경우 50대가 21%, 60대 이상이 18%, 그리고 20대에도 14%로 고른 연령분포를 나타내주었다. 응답자의 학력은 대부분이 대졸이상으로, 대졸학력자가 남성 30%, 여성 42%였으며, 대학원 박사 이상은 남성 48%, 여성 31%였다.

본 조사의 결과가 직업분류에서 크게 차이가 나지 않는 항목에 대해서는 남녀별 의견만으로 분석하였으며, 직업별 응답에 차이가 나타는 경우는 직업별 응답을 본문에서 보여주었다. 조사대상자 집단의 의견은 교수/학자의 경우 이론적 측면에서의 접근과 정치에 직접 참여하지 않는 객관적 입장으로, 정당인의 경우 변화하는 정치 제도의 실행자와 수용자로서, 그리고 단체의 경우는 그러한 제도에 참여하게 되는 예상 집단으로서의 의견으로 참고할 수 있을 것이다.

91) 응답회수율이 저조할 경우 전화로 설문에 응답해 줄 것을 부탁하였음에도 시민단체에서는 6개의 설문지만이 회수되었음.

<표 V-1> 응답자의 일반적 사항

단위: 명(%)

		남 성	여 성	전 체
연령	20대	2 (1.9)	21 (14.4)	23 (9.1)
	30대	28 (25.9)	32 (21.9)	60 (23.6)
	40대	56 (51.9)	35 (24.0)	91 (35.8)
	50대	14 (13.0)	31 (21.2)	45 (17.7)
	60대 이상	8 (7.4)	27 (18.5)	35 (13.8)
	계	108(100.0)	146(100.0)	254(100.0)
학력	고 졸	2 (1.9)	5 (3.5)	7 (2.8)
	대 졸	32 (29.9)	61 (42.4)	93 (37.1)
	대 학원석사	21 (19.6)	33 (22.9)	54 (21.5)
	대 학원박사	52 (48.6)	45 (31.3)	97 (38.6)
	계	107(100.0)	144(100.0)	251(100.0)
직업	교수·학자	51 (47.2)	42 (29.4)	93 (37.1)
	정당인	51 (47.2)	61 (42.7)	112 (44.6)
	단체	6 (5.6)	40 (28.0)	46 (18.3)
	계	108(100.0)	143(100.0)	251(100.0)*

*응답자 총수는 259명이나, 인적사항을 기입한 응답자의 표임⁹²⁾.

나. 조사기간 및 분석방법

조사기간은 2003년 8월 18일부터 9월 20일까지 약 한달이었다. 수집된 자료는 부호화 및 오류수정을 거쳐 SPSS 통계프로그램을 사용하여 분석하였다. 집단의 일반적인 특성과약을 위해서 빈도분석과 직업별 남녀간의 응답을 분석하는 데는 χ^2 분석, t-test, ANOVA 등의 통계기법을 이용하였다.

다. 조사내용

질문은 여성후보의 확대에 초점을 두고 먼저 여성후보할당에 대한 찬반과 비

92) 성별을 기입하지 않은 응답자 4명, 연령을 기입하지 않은 응답자 4명, 학력을 기입하지 않은 응답자 7명, 직업을 응답하지 않은 응답자 6명 및 기타직업으로 분류된 응답자가 있음.

례대표의석수 증가에 대한 찬반, 그리고 경선제 도입에 대한 찬반을 물었고, 둘째, 경선제에 대한 반대이유와 대안, 그리고 현재 직선으로 치러지는 다섯가지 각급별 선거에서 경선제를 적용하는 것이 바람직하다고 생각되는 선거의 종류, 여성후보가 경선에서 탈락하는 이유, 그리고 경선제를 도입할 경우 여성후보에게 유리한 방식 등을 질문하였으며, 셋째, 여성 예비후보자가 갖추어야 할 요소, 여성정치후보발굴에 필요한 것, 넷째, 지역구 후보로 충원되기에 바람직한 여성들의 출신집단, 비례대표 후보에 충원되기에 바람직한 여성들의 출신집단, 다섯째, 지역구 여성후보 30% 할당제가 도입될 경우 지역구 여성후보를 확대하기 위한 방안, 비례대표제 의석수가 늘어날 경우, 공천순번 결정시에 여성공천과 관련하여 공정성을 확보하기 위한 방법, 여섯 번째, 여성국회의원이 많아질 경우 긍정적 영향, 여성후보가 출마했을 때 유권자들의 반응에 대한 추측 등에 대하여 질문하였다. 조사대상자의 일반적 사항으로는 성별, 연령, 학력, 직업만을 간단히 질문하였다.

구 분	질 문 항 목
가. 선거제도 및 관련법에 대한 찬반	<ul style="list-style-type: none"> · 지역구 여성후보할당제 도입 · 지역구 의석수대비 비례대표 의석수 증가 · 지구당내 경선제 도입을 통한 공직후보 선출
나. 경선제도	<ul style="list-style-type: none"> · 경선제 반대이유 · 경선제 반대에 대한 대안 · 경선제를 적용하기에 바람직한 선거의 종류 · 경선제를 도입했을때 여성후보의 탈락원인 · 여성후보자에게 유리한 경선제 방식
다. 여성후보	<ul style="list-style-type: none"> · 여성후보자의 자격요건 · 여성후보자의 발굴 및 충원 방식
라. 여성후보 충원	<ul style="list-style-type: none"> · 지역구 여성후보 · 비례대표 여성후보
마. 여성후보 확대를 위한 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 지역구 여성후보 30%할당제가 도입될 경우 효율적 실시방안 · 비례대표제 공천순번결정시 공정성 확보방안
바. 여성후보 및 여성정치인에 대한 유권자 반응	<ul style="list-style-type: none"> · 여성국회의원의 긍정적 영향 · 여성후보에 대한 일반유권자의 반응 · 여성후보에 대한 응답자의 반응

2. 조사결과

가. 선거제도 및 관련법에 대한 찬반

1) 여성할당제 찬반

국회의원 선거에서 정당의 지역구 후보자 중 일정비율을 여성후보로 한다는 여성후보 할당제 도입에 대해, 조사응답자 중 남성의 57.5%, 여성의 92.2%가 찬성, 남성의 42.5%, 여성의 4.8%가 반대하여 남녀간 응답의 차이가 유의미하였다. 직업별 응답을 세분화해보면, 교수학자 집단에서는 찬성에 남녀 각각 73%, 95%, 정당인에서는 남녀 각각 38%, 95%로 나타났는데, 여성응답자는 거의 찬성하는 입장이었으며, 남성정당인(38%)보다는 교수/학자 남성집단(74%)이 여성할당제에 대해 우호적이었다.

<표 V-2> 여성할당제에 대한 찬반

단위: 명(%)

	남성	여성	전체
찬성	61 (57.5)	140 (95.2)	201 (79.4)
반대	45 (42.5)	7 (4.8)	52 (20.6)
계	106(100.0)	147(100.0)	253(100.0)

$\chi^2=53.582$ df=1 p=.000

다음으로 할당제에 대한 찬반의견 집단별로 지역구에 여성후보가 출마할 경우의 지지여부에 대한 의견을 비교해 보았다. 할당제를 찬성하는 집단은 여성후보가 지역구에 출마할 경우 지지성향이 높은 반면, 할당제를 반대하는 집단은 여성후보에 대한 지지성향이 낮은 것으로 나타났다. 그 평균은 찬성하는 집단이 1.40, 반대하는 집단이 2.05로 이 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($p<.001$).

<표 V-3> 할당제 의견별 여성후보 지지여부

	할당제 찬성	할당제 반대
빈도수	176	43
평균값	1.40	2.05
표준편차	.57	.69
t값	t= -6.442(p =.000)	

* 지지여부는 1 적극적 지지, 2 약간 지지, 3 별로 지지하지 않을 것, 4 전혀 지지하지 않을 것

그리고 할당제 찬반 집단에 따라 2002년 지방선거에서 경선과정에서 여성예비후보자가 탈락한 이유를 교차분석해본 결과 할당제에 찬성한 집단은 여성예비후보자의 탈락이유로 ‘정당주변의 문화가 여성후보들에게 맞지 않아서’(35.9%), ‘조직과 자금의 열세’(35.9%) 그리고 ‘여성후보의 경력 및 자질부족’(12.5%)을 들고 있는 반면에 할당제에 반대하는 응답자들은 ‘여성후보의 경력 및 자질부족’(41.7%), ‘정당주변의 문화가 여성후보들에게 맞지 않아서’(37.5%) 등으로 나타나 대조를 이루고 있다. 정당주변의 정치문화와 여성이 맞지 않는다는 점을 공통으로 지적하면서도, 할당제에 반대한다는 응답자들은 ‘여성들의 자질과 경력’을 강조하고 있다는 점에서 여성들의 정치참여에 부정적인 시각이 배태해 있음을 알 수 있다. 또 반대로 찬성하는 응답자들은 ‘조직과 자금의 열세’를 지적함으로써 신진정치후보로서의 여성후보에 대한 입장을 이해하는 반응을 보임을 알 수 있다.

<표 V-4> 할당제 의견별 경선과정에서 여성예비후보자 탈락이유
단위: %

	정당문화	대의원 포섭기술부족	지구당 활동부족	경력 및 자질	조직과 자금	위원장지원 부족	계
찬성	35.9	1.1	8.7	12.5	35.9	6.0	100
반대	37.5	-	4.2	41.7	14.6	2.1	100

$\chi^2=25.672$ df=5 p=.000

2) 비례대표제 의석수 증가에 대한 찬반

국회의원 선거에 관한 선거법 개정을 통해 지역구 의석수 대비 비례대표 의석수를 늘려야 한다는 의견에 대한 찬반을 질문하였는데, 남성의 67.3%, 여성의 65.7%가 찬성, 남녀 각각 32.7%, 34.3%가 반대하여 찬반의견이 명확히 구분되지는 않았다. 직업별 남녀응답을 보면(부표 V-2), 교수/학자 남녀의 66.7%, 72.5%가 찬성, 정당인 남녀의 70%, 67%가 찬성, 단체에서도 찬반의 의견이 나뉘었지만, 찬성하는 쪽의 의견이 조금 더 많았다.

<표 V-5> 비례대표제 의석수 증가에 대한 찬반

단위: 명 (%)

	남 성	여 성	전 체
찬성	72 (67.3)	94 (65.7)	166 (66.4)
반대	35 (32.7)	49 (34.3)	84 (33.6)
계	107(100.0)	143(100.0)	250(100.0)

3) 경선제 찬반

2002년 지방선거에서부터 주요정당이 경선제를 도입하여 공직후보 선출과정에서 지구당내 경선을 통과하도록 하고 있는데, 이러한 방식의 후보선출에 대한 찬반을 물었다. 응답결과는 찬성에 남성 약 80%, 여성 56%로 남성의 찬성이 압도적이었다. 직업별 남녀응답을 보면, 교수/학자집단에서 찬성이 남성 78%, 여성 57%, 정당인 집단에서도 찬성에 남성 82%, 여성 55%로 직업구분에 관계없이 남성들의 찬성비율이 여성의 찬성비율보다 높았다.

<표 V-6> 경선제에 대한 찬반

단위: 명 (%)

	남 성	여 성	전 체
찬성	85 (79.4)	82 (56.2)	167 (66.0)
반대	22 (20.6)	64 (43.8)	86 (34.0)
계	107(100.0)	146(100.0)	253(100.0)

$$\chi^2=14.908 \quad df=1 \quad p=.000$$

여기에서 경선제에 대한 의견 집단별로 지역구에 여성후보가 출마할 경우의 지지여부에 대한 의견을 비교해 보았다. 경선제를 찬성하는 집단은 여성후보가 지역구에 출마할 경우 지지성향이 상대적으로 낮은 반면 반대하는 집단은 지지성향이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 그 평균은 찬성하는 집단이 1.65, 반대하는 집단이 1.32로 이 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($p < .001$). 경선제에 대한 찬반의견에서도 볼 수 있듯이, 지난 2002년 지방선거에서 여성이 경선과정에서 탈락하는 사례가 많았던 것에 비추어 여성을 지지하는 쪽에서 경선제를 반대하는 것으로 보인다.

<표 V-7> 경선제 의견별 여성후보 지지여부

	경선제 찬성	경선제 반대
빈도수	144	75
평균값	1.65	1.32
표준편차	.68	.52
t값	t= 3.608(p =.000)	

* 지지여부는 1 적극적 지지, 2 약간 지지, 3 별로 지지하지 않을 것, 4 전혀 지지하지 않을 것

4) 경선제 반대이유

경선제에 반대하는 86명의 응답자에게 그 반대이유를 질문하였다. 남성응답자들은 혼탁한 선거문화, 지구당위원장의 전횡, 경선비용 등에 대한 이유에 고르게 답하고 있으나, 여성응답자 57명 가운데 28명의 응답자가 ‘기득권을 가진 지구당위원장의 전횡 때문’이라는데 가장 많은 응답을 하였고, 그 다음이 ‘혼탁한 선거문화 때문’으로 10명이 응답하였다. 이는 여성정치인들이 남성중심의 정당문화에 융화되기 어렵고, 기존의 선거경험에서 지구당위원장과 마찰이 많았기 때문인 것으로 보인다.

여성응답자 중에서 경선에 반대하는 이유로 ‘지구당위원장의 전횡’을 주로 꼽고 있는 이유는 시사하는 바가 크다고 하겠다. 즉, 2002년 지방선거에서의 당내 경선에서 지구당위원장이 전횡을 행사하여 지구당내 경선이 공정하지 못했고

결과적으로 여성에게 불리하게 작용했다는 점을 말해준다고 볼 수 있다. 이것은 나아가 17대 총선을 앞두고도 현재의 지구당 위원장 체제하에서는 경쟁자로서 여성예비후보자가 당내경선에 출마하여도 승산이 없다는 점을 시사한다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 현재 중앙선거관리위원회가 제출한 공직선거 및 선거부정 방지법 개정안과 같이 공정한 경선헌제를 갖추기 위해서는 여기에 조응하는 지구당 운영시스템의 개편 또한 불가피하다고 판단된다. 따라서 지구당 사당화 방지를 위한 하나의 대안으로써 3인이상의 공동대표제와 선출직공직자와 예비후보자의 구·시군당 대표 겸직금지를 제안한 중앙선거관리위원회의 안은 의미가 있다고 할 것이다.⁹³⁾

<표 V-8> 경선제 반대 이유

단위: 명(%)

	남성	여성	전체
혼탁한 선거문화때문에	4 (28.6)	10 (17.5)	14 (19.7)
기득권을 가진 지구당위원장의 전횡때문에	4 (28.6)	28 (49.1)	32 (45.1)
경선비용이 많이 들기 때문에	4 (28.6)	7 (12.3)	11 (15.5)
당내갈등의 심화로 본선 경쟁력이 약화되기 때문에	1 (7.1)	12 (21.1)	13 (18.3)
기타	1 (7.1)	-	1 (1.4)
계	14(100.0)	57(100.0)	71(100.0)

5) 경선제에 대한 반대 대안

경선제에 반대하는 응답자들에게 그 대안으로 어떤 제도가 좋다고 생각하는지를 질문하였다. 경선제에 반대하는 응답자 가운데, 남녀 각각 12명(57%), 36명(58%)이 ‘민주적으로 확대 개편한 중앙당 공천심사위원회에서 결정’해야한다고 가장 많이 응답하였다. 그 다음으로 ‘지구당의 복수후보 추대 후 중앙당에서 결정’, 그리고 ‘지구당내 합의추대’ 순으로 응답하였다. 이러한 응답은 지구당 단위에서의 당원의 자율성 보장과 혼탁한 선거문화가 해소되지 않는 한 경선 자체가 의미가 없음을 나타낸다. 즉 단순한 개방성의 확대보다는 오히려 경선의 분

93) 중앙선거관리위원회 보도자료(2003. 7. 20) “정치개혁안 발표: 선거운동 자유보장, 당내민주화 촉진, 정치자금투명화 제고” 참조.

위기가 확립되어 있지 않은 상황에서는 중앙당의 적절한 개입이나 중앙당 공천 심사위원회를 민주적으로 구성하여 경선제를 대체하는 것이 바람직하다는 의견을 알 수 있다.

<표 V-9> 경선제 반대 대안

단위: 명(%)

	남성	여성	전체
지구당내 합의 추대	1 (4.8)	6 (9.7)	7 (8.4)
지구당의 복수후보 추대 후 중앙당 결정	7 (33.3)	19 (30.6)	26 (31.3)
민주적으로 확대개편한 중앙당공천심사위원회에서 결정	12 (57.1)	36 (58.1)	48 (57.8)
기타	1 (4.8)	1 (1.6)	2 (2.4)
계	21(100.0)	62(100.0)	83(100.0)

나. 경선제도

1) 경선제를 적용하기에 바람직한 선거 종류

2002년 지방선거에서 경선제를 도입한 이후, 각급 선거를 위한 후보자 선출에서 당내 경선을 통한 후보자를 선정하고 있는데, 이처럼 모든 선거에서 경선제를 적용하는 것이 바람직한지에 대한 의견을 모으기 위해, 후보경선제가 바람직하다고 생각되는 선거에 중복응답하도록 하였다.

조사결과, 응답자들이 가장 많이 선택한 선거는 ‘대통령선거’로서 남성 98%, 여성 96%가 선택하였으며, 그 다음으로 남성은 광역자치단체장 선거(89.6%), 국회의원 선거(84.0%)로, 여성의 경우 국회의원 선거(62.7%), 광역자치단체장 선거(60.6%)의 순으로 응답하였다. 한편, 지방의회선거인 기초자치단체장 선거와 광역의회의원 선거는 전체응답의 각각 44%, 39.5%로 낮은 선택률을 보였다.

이러한 응답결과를 분석해보면 대통령선거, 광역단체장선거, 국회의원선거의 경우에는 경선제 도입이 바람직한 것으로 평가하고 있다. 국정선거로서 대통령선거와 국회의원선거, 그리고 지방선거에서도 선거구의 범위가 넓은 광역자치

단체장선거의 경우에는 경선제를 채택해도 바람직하다는 의견일 것이다. 그러나 기초자치단체장선거나 광역의회의원선거의 경우에는 선거구 규모가 작기 때문에 지역이 좁아짐으로 인해 더욱더 동원에 의한 대표성의 위기가 올 개연성이 있다는 점을 반영하고 있는 것으로 보인다. 좁은 지역단위에서 연고주의에 기초하여 동문, 문중, 혈연에 근거한 동원경쟁을 벌일 경우 또다른 대표성의 왜곡을 초래하고 이는 곧 당심과 민심의 차이를 초래할 개연성이 높다는 것이다.⁹⁴⁾

이같은 응답결과를 직업별 남녀의 응답으로 세분화해보면, 교수/학자, 정당인, 단체 모두에서 가장 많은 선택은 대통령선거였으며, 응답의 순위도 광역자치단체장, 국회의원의 순이었다. 다만 정당인 여성의 경우 광역자치단체장선거(54.4%)보다는 국회의원선거(66.7%)에 좀더 높은 응답비율을 나타내고 있다(부표 V-4 참고).

<표 V-10> 경선제를 적용하기에 바람직한 선거

단위: 명(%)

	남성	여성	전체
대통령 선거	104 (98.1)	136 (95.8)	240 (96.8)
광역자치단체장 선거	95 (89.6)	86 (60.6)	181 (73.0)
기초자치단체장 선거	62 (58.5)	47 (33.1)	109 (44.0)
국회의원 선거	89 (84.0)	89 (62.7)	178 (71.8)
광역의회의원 선거	55 (51.9)	43 (30.3)	98 (39.5)
계	106 (42.7)	142 (57.3)	248(100.0)

* 11개 무응답

2) 경선제에서의 여성후보 탈락이유

2002년 지방선거의 경험에서, 경선과정에서 많은 여성후보자가 탈락하여 본 선거에 출마하지도 못하는 상황이 발생하였다. 이에 그 원인 중 가장 큰 이유가 무엇이라고 생각하는지 질문하였다. 이에 남성응답자는 ‘여성후보의 경력 및 자질부족’에 약 40%, ‘정당주변의 문화가 여성후보에게 맞지 않아서’에 약 39%로 많은 응답을 보인 반면, 여성 응답자는 ‘조직과 자금의 열세’에 약 43%로 가장

94) 이현출(2003), “대통령선거와 총선의 후보선출과정,” <의정연구> 제15호, pp. 29-57.

많은 응답을 하였고, 그 다음으로 ‘정당주변 문화가 여성후보에게 맞지 않아서’로 35%가 응답하였다. 여성후보의 탈락이유에 대해 남성은 여성후보의 자질에, 여성은 조직과 자금의 열세에서 가장 큰 이유를 찾고 있어 그 차이가 분명하였다.

직업별 남녀응답을 살펴보면, 교수/학자 집단에서는 남성의 경우 여성후보와 맞지 않는 정당주변문화(45.8%), 여성의 경우 조직과 자금의 열세(45.9%)에 가장 많은 응답을 하였으며, 정당인 집단에서는 남성의 경우 여성후보의 경력 및 자질부족(54.5%), 여성의 경우 역시 조직과 자금의 열세(42.9%)로 직업별 남녀 응답간에도 약간의 차이는 나타났다. 한편, 단체의 응답에서는 여성후보에게 맞지 않는 정당주변문화(48.6%)때문에 가장 많은 응답을 하였고, 그 다음으로 조직과 자금의 열세(43.2%)를 들었다(부표 V-5 참고).

<표 V-11> 경선과정에서 여성후보 탈락이유

단위: 명 (%)

	남성	여성	전체
정당 주변의 문화가 여성후보들에게 맞지 않아서	38 (38.8)	46 (34.6)	84 (36.4)
여성후보자들이 대의원을 포섭하는 기술을 몰라서	-	2 (1.5)	2 (0.9)
지구당활동부족	4 (4.1)	13 (9.8)	17 (7.4)
여성후보의 경력 및 자질부족	39 (39.8)	4 (3.0)	43 (18.6)
조직과 자금의 열세	16 (16.3)	57 (42.9)	73 (31.6)
지구당위원장의 지원부족	1 (1.0)	11 (8.3)	12 (5.2)
계	98(100.0)	133(100.0)	231(100.0)

$$\chi^2=63.531 \quad df=5 \quad p=.000$$

3) 여성후보자에게 유리한 경선제 방식

2004년 제17대 국회의원 선거에도 경선제를 도입할 경우, 어떤 방식의 경선제가 여성 예비후보에게 유리하다고 생각하는지를 물었다. 먼저 남녀 응답자는 ‘당원과 유권자 동수의 국민참여 경선’에 각각 52.3%, 49.3%로 가장 많이 응답하였으며, 그 다음으로 ‘전 유권자가 참여하는 완전 개방경선’에 남녀 각각 27.1%, 27.1%로 응답하였다.

이러한 응답은 위에서 고찰한 경선 반대 이유와도 맥을 같이한다고 볼 수 있다. 국회의원 선거에서 정당의 후보선출에 경선제를 도입할 경우 당원만의 경선이나 대의원 당직자 중심의 간부급 위원회는 여성후보자에게 불리한 것으로 평가하고 있다. 그것은 현재의 당내구조는 지구당 위원장 중심으로 사조직화되어 있으므로 도전자로서의 여성이 경합하기에는 불리하다는 평가임을 알 수 있다. 따라서 여성으로서는 당 내부 만으로의 경선은 불리하다는 것이며, 당원이외의 일반유권자도 포함한 선거인단을 통한 경선이 유리하다고 보고 있다.

다음으로 일반 유권자에 대한 개방성의 정도에 있어서는 완전개방형 보다는 당원과 유권자 동수가 참여하는 국민참여경선제가 여성예비후보자에게 유리하다고 평가하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 위에서 지적한 바와 같이 완전개방형 경선을 채택할 경우 여성예비후보자들은 동원능력이 부족하므로 조직과 지역기반이 비교적 강한 남성예비후보자들에게 불리할 수 있다는 점을 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 전문가들의 평가는 흥미있는 판단이라고 볼 수 있다.

<표 V-12> 여성후보에게 유리한 경선방식

단위: 명 (%)

	남성	여성	전체
완전 개방경선(전 유권자 참여)	29 (27.1)	38 (27.1)	67 (27.1)
당원과 유권자 동수의 국민참여경선	56 (52.3)	69 (49.3)	125 (50.6)
당원만의 경선	8 (7.5)	10 (7.1)	18 (7.3)
대의원, 당직자 중심의 지구당 당원대회	8 (7.5)	16 (11.4)	24 (9.7)
기타	6 (5.6)	7 (5.0)	13 (5.3)
계	107(100.0)	140(100.0)	247(100.0)

다. 여성후보

1) 여성예비후보자의 자격요건

공천과정에서 후보자로 선출되기 위하여 여성 예비후보자가 갖추어야 할 자

격요소로 두가지만 선택할 것을 요청하였는데, 응답자들이 가장 많이 선택한 응답은 ‘지역내 지지기반 확보’로 남성 52.3%, 여성 55.6%였으며, 두 번째로 많은 응답은 ‘정당활동, 의정활동 등 정치경력’으로 남성 37.4%, 여성 37.5%로 응답하였다. 세 번째로 남성은 ‘남성후보에 견주어 뒤지지 않는 학력과 경력’에 35.5%, 여성은 ‘자금 및 조직능력’(27.8%), ‘정치적 소신’(26.4%)의 순으로 응답하였다.

직업별 남녀응답에서는 2순위 응답에 약간의 차이를 살펴볼 수 있는데, 교수/학자 집단의 경우 남성은 ‘인지도’(35.3%)가, 그리고 정당인 남성의 경우는 ‘남성후보에 견주어 뒤지지 않는 학력·경력’(44%)이 2순위로 응답되었다. 한편, ‘자금 및 조직능력’에 대해서는 남성응답자보다는 여성응답자에게서 높은 응답비율이 나타났다(부표 V-7 참고).

<표 V-13> 여성 예비후보자가 갖추어야할 요소

단위: 명 (%)

	남성	여성	전체
정당활동, 의정활동 등 정치경력	40 (37.4)	54 (37.5)	94 (37.5)
지역내의 지지기반 확보	56 (52.3)	80 (55.6)	136 (54.2)
자금 및 조직 능력	20 (18.7)	40 (27.8)	60 (23.9)
인지도	25 (23.4)	15 (10.4)	40 (15.9)
정치적 소신	22 (20.6)	38 (26.4)	60 (23.9)
여성계와의 연계강화 및 지원확대	8 (7.5)	25 (17.4)	33 (13.1)
남성후보에 견주어 뒤지지 않는 학력, 경력	38 (35.5)	31 (21.5)	69 (27.5)
계	107 (42.6)	144 (57.4)	251(100.0)

(8개 무응답)

전체적으로 지적이 많았던 상위응답에는 지역내 지지기반 확보, 정치경력, 학력·경력, 정치적 소신, 자금 및 조직능력 등이 있었다. 이러한 응답은 선거의 핵심 3요소가 조직, 홍보, 자금이라고 할 때, 지역구 활동을 통한 조직기반 마련을 당내경선에서 승리하기 위해 갖추어야 할 요건 중 가장 중요한 요건으로 인식하고 있음을 보여준다. 이어서 정당 또는 의정활동 등 정치경력과 학력·경력을 지적하고 있는데, 이것은 정당 및 의정활동 경력을 통하여 스스로 부족한 조직적 기반을 당조직을 통해서 만회할 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 결국

당내 경선에서의 승리를 위해서는 조직적 기반이 선행되어야 한다는 점을 전문가들은 지적하고 있었다.

2) 여성후보자의 발굴 및 충원방식

여성정치후보자 발굴에 가장 필요한 것이 무엇이라고 생각하는지 질문하였는데, 남성은 ‘정당차원의 후보육성 교육강화’(37.1%)와 ‘정당 여성정치인력뱅크 구성 및 관리’(34.8%)의 순으로, 여성은 ‘정당 여성정치인력뱅크 구성 및 관리’(35%), ‘여성을 대상으로 먼저 공모한 후 여성지망자가 있는 경우 별도의 절차를 거치는 여성후보자 우선 공모제 도입’(25.8%)의 순으로 응답하였다. 여성후보자 우선 공모제는 내년 총선에서 지구당이 새로이 만들어지거나 현역의원이 출마하지 않을 경우 지역구내 여성을 우선 대상으로 후보자를 선출하겠다는 취지의 제도이다. 이 여성후보자 우선공모제 도입에 대해 남성도 약 17% 응답하였다.

직업별 남성의 응답에서는 다소 차이가 나타나기도 하였는데, 교수/학자의 남성은 ‘정당차원의 후보육성 교육강화’에 51.2%로 가장 많이 응답하였으며, 정당인 남성은 ‘정당 여성정치인력뱅크구성 및 관리’에 47.6%로 가장 많이 응답하였다(부표 V-8 참고).

<표 V-14> 여성정치후보 발굴을 위해 필요한 방안

단위: 명 (%)

	남성	여성	전체
정당차원의 후보육성 교육강화	33 (37.1)	27 (22.5)	60 (28.7)
정당 여성정치인력뱅크구성 및 관리	31 (34.8)	42 (35.0)	73 (34.9)
정당내 여성정치발전기금 조성	-	8 (6.7)	8 (3.8)
여성지방의원 또는 활동적인 여성 당직자의 출마권유	9 (10.1)	12 (10.0)	21 (10.0)
여성을 대상으로 먼저 공모한후 여성지망자가 있는 경우 별도절차를 거치는 ‘여성후보자’우선 공모제 도입	15 (16.9)	31 (25.8)	46 (22.0)
기 타	1 (1.1)	-	1 (0.5)
계	89(100.0)	120(100.0)	209(100.0)

$$\chi^2=12.938 \quad df=5 \quad p=.024$$

라. 여성후보 충원

1) 지역구 여성후보 충원

지역구 여성후보 30% 할당제가 도입될 경우, 국회의원 지역구 후보로 여성을 충원할 때, 어느 집단으로부터 충원하는 것이 바람직하다고 생각하는지 3개를 선택하도록 하였다. 응답결과 가장 많이 선택된 집단은 ‘지방의회 여성의원 또는 경력자’로서 남성 64.5%, 여성 80%가 선택하였고, 두 번째 집단은 ‘정당인’으로 남성 46.7%, 여성 58.2%가, 세 번째 집단으로는 ‘여성단체 임원’이 선택되어 남성 42.1%, 여성 58.2%였다. 그밖에 ‘시민운동가’집단에 남성 45.8%, 여성 34.9%, 그 다음으로 ‘언론·방송인’, ‘학자’, ‘기업인’ 등의 순으로 선택되었다.

<표 V-15> 지역구 여성후보 충원 예상집단

단위: 명 (%)

	남성	여성	전체
지방의회 여성의원 또는 경력자	69 (64.5)	117 (80.1)	186 (73.5)
정당인	50 (46.7)	85 (58.2)	135 (53.4)
여성단체 임원	45 (42.1)	85 (58.2)	130 (51.4)
학자	32 (29.9)	33 (22.6)	65 (25.7)
여성기업인	30 (28.0)	19 (13.0)	49 (19.4)
언론인 ,방송인	35 (32.7)	38 (26.0)	73 (28.9)
시민운동가	49 (45.8)	51 (34.9)	100 (39.5)
기타	1 (0.9)	6 (4.1)	7 (2.8)
계	107 (42.3)	146 (57.7)	253(100.0)

직업별 남녀응답자의 선택을 보면, 2순위 응답에서 약간의 차이가 나타났는데, 교수/학자 집단의 경우 남성은 여성단체 임원, 시민운동가의 순으로, 여성의 경우 정당인, 여성단체임원의 순으로 응답하였다. 정당인 집단의 경우 남녀모두 2순위 응답은 정당인이었고, 그 다음으로 남성은 시민운동가, 여성은 여성단체 임원을 꼽았다. 단체의 경우, 2순위로 여성단체임원, 3순위로 시민운동가를 선택하였다.

<표 V-15-1> 지역구 여성후보 총원 예상집단(직업별)

단위: 명 (%)

	교수/학자			정당인			단체*		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
지방의회 여성의원 또는경력자	32 (62.7)	31 (75.6)	63 (68.5)	32 (64.0)	50 (82.0)	82 (73.9)	5 (83.3)	34 (85.0)	39 (84.8)
정당인	17 (33.3)	26 (63.4)	43 (46.7)	30 (60.0)	39 (63.9)	69 (62.2)	3 (50.0)	18 (45.0)	21 (45.7)
여성단체 임원	29 (56.9)	24 (58.5)	53 (57.6)	14 (28.0)	38 (62.3)	52 (46.8)	2 (33.3)	23 (57.5)	25 (54.3)
학자	21 (41.2)	11 (26.8)	32 (34.8)	10 (20.0)	9 (14.8)	19 (17.1)	1 (16.7)	11 (27.5)	12 (26.1)
여성기업인	10 (19.6)	7 (17.1)	17 (18.5)	19 (38.0)	9 (14.8)	28 (25.2)	1 (16.7)	2 (5.0)	3 (6.5)
언론인, 방송인	19 (37.3)	11 (26.8)	30 (32.6)	16 (32.0)	18 (29.5)	34 (30.6)	-	7 (17.5)	7 (15.2)
시민운동가	22 (43.1)	12 (29.3)	34 (37.0)	22 (44.0)	16 (26.2)	38 (34.2)	5 (83.3)	21 (52.5)	26 (56.5)
기타	1 (2.0)	-	1 (1.1)	-	3 (4.9)	3 (2.7)	-	3 (7.5)	3 (6.5)
계	51 (55.4)	41 (44.6)	92 (100.0)	50 (45.0)	61 (55.0)	111 (100.0)	6 (13.0)	40 (87.0)	46 (100.0)

* 단체 대상자의 응답회수에서 남성의 응답률이 낮은 것이 제한점임.

전체적으로 볼 때, 지역구 여성후보에 대한 총원예상집단으로 지방의회 여성 의원 또는 경력자를 가장 우선적으로 뽑고 있는 것이 주목을 끈다. 이것은 선행 연구⁹⁵⁾에서도 알 수 있는 바와 같이, 외국의 사례를 통해서도 여성의 정치참여는 하위수준의 선거직을 거쳐 상위직으로 진출하는 비율이 많다는 점과도 일맥상통하는 결과라고 볼 수 있다. 즉, 국회의원직에 진출하기 전에 지방의회에서 경력을 쌓아서 경력을 관리하는 것이 외국의 일반적 예였던 것처럼, 지역구 후보로서는 단연코 지방의회 의원들이나 그 경력자가 조직기반 및 지명도에서 유리할 것임을 알 수 있다. 다음으로 정당인을 지정한 것도 정당의 당직자로 활동

95) 김원홍·김민정·이현출·김혜영(2003), “지방의회 여성의원의 국회진출 활성화 방안 연구,” 국회여성위원회, <정책연구> 03-4.

하면서 닦아온 정당이라는 조직기반을 활용할 수 있다는 이점을 감안한 응답으로 볼 수 있다.

2) 비례대표 여성후보 충원

비례대표제 후보 충원 시 여성후보를 어느 집단에서 충원할 것이라 생각하는지를 역시 3개 집단에서 선택하게 하였다. 가장 많이 선택된 집단은 ‘여성단체 임원’으로 남성 51.4%, 여성 59.3%가 응답하였는데, 이는 직능대표로서의 성격을 반영하고 있는 듯 하다. 두 번째로 많이 선택된 집단은 ‘지방의회 여성의원 또는 경력자’로 남성 46.7%, 여성 55.2%가 응답하였고, 세 번째 집단은 ‘정당인’으로 남성의 47.7%, 여성의 45.5%가 선택하였다. 그 다음으로 ‘학자’, ‘시민운동가’, ‘언론·방송인’의 순이었다.

<표 V-16> 비례대표제 여성후보 충원 예상집단

단위: 명(%)

	남성	여성	전체
지방의회 여성의원 또는 경력자	50 (46.7)	80 (55.2)	130 (51.6)
정당인	51 (47.7)	66 (45.5)	117 (46.4)
여성단체임원	55 (51.4)	86 (59.3)	141 (56.0)
학자	39 (36.4)	45 (31.0)	84 (33.3)
여성기업인	26 (24.3)	23 (15.9)	49 (19.4)
언론인, 방송인	30 (28.0)	36 (24.8)	66 (26.2)
시민운동가	35 (32.7)	34 (23.4)	69 (27.4)
기타	1 (0.9)	5 (3.4)	6 (2.4)
계	107 (42.5)	145 (57.5)	252(100.0)

한편, 교수학자의 경우 3순위 응답이 전체응답결과와 차이를 보였는데, 남성은 시민운동가를, 여성은 학자를 3순위로 응답하고 있었으며, 정당인의 경우 남성은 정당인을 1순위로, 여성은 지방의회 경력자 및 여성단체임원에 1순위의 응답을 보였다. 단체에서는 역시 여성단체 임원이 가장 높은 응답을 보였고, 2순위가 지방의회 경력자, 3순위가 시민운동가였다.

<표 V-16-1> 비례대표제 여성후보 총원 예상집단(직업별)

단위: 명(%)

	교수/학자			정당인			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
지방의회 여성의원 또는 경력자	21 (41.2)	21 (51.2)	42 (45.7)	25 (50.0)	36 (60.0)	61 (55.5)	4 (66.7)	22 (55.0)	26 (56.5)
정당인	18 (35.3)	21 (51.2)	39 (42.4)	31 (62.0)	30 (50.0)	61 (55.5)	2 (33.3)	13 (32.5)	15 (32.6)
여성단체 임원	32 (62.7)	24 (58.5)	56 (60.9)	20 (40.0)	36 (60.0)	56 (50.9)	3 (50.0)	25 (62.5)	28 (60.9)
학자	21 (41.2)	20 (48.8)	41 (44.6)	17 (34.0)	11 (18.3)	28 (25.5)	1 (16.7)	13 (32.5)	14 (30.4)
여성 기업인	10 (19.6)	7 (17.1)	17 (18.5)	15 (30.0)	13 (21.7)	28 (25.5)	1 (16.7)	2 (5.0)	3 (6.5)
언론인, 방송인	15 (29.4)	7 (17.1)	22 (23.9)	15 (30.0)	19 (31.7)	34 (30.9)	-	8 (20.0)	8 (17.4)
시민 운동가	20 (39.2)	10 (24.4)	30 (32.6)	12 (24.0)	8 (13.3)	20 (18.2)	3 (50.0)	15 (37.5)	18 (39.1)
기타	-	2 (4.9)	2 (2.2)	1 (2.0)	1 (1.7)	2 (1.8)	-	2 (5.0)	2 (4.3)
	51 (55.4)	41 (44.6)	92 (100.0)	50 (45.5)	60 (54.5)	110 (100.0)	6 (13.0)	40 (87.0)	46 (100.0)

* 단체 대상자의 응답회수에서 남성의 응답률이 낮은 것이 제한점임.

정당인 집단을 제외하고 ‘여성단체 임원’을 비례대표 후보자 총원 예상집단으로 지적하는 응답이 가장 많았다. 이는 여성계의 직능대표성과 함께 조직의 득표력도 함께 갖추고 있는 여성단체 임원의 경우가 우선적으로 총원될 것으로 고려한 응답으로 볼 수 있다. 그리고 다음으로는 권역별 대표성을 가진 지방의원 또는 경력자를 꼽고 있는 것으로 나타났다.

마. 여성후보 확대를 위한 방안

1) 지역구 여성후보 30% 할당제 도입시 효율적인 실시방안

향후 정당법내 국회의원 지역구 여성후보 30% 할당제가 도입될 경우, 여성후보를 확대하기 위한 방안으로 어떤 것이 좋을지를 질문하였다. 남성의 경우, '선거인단의 여성대표성 강화'(31.4%), '후보공천과정에 평가시스템을 도입하여 경선이외의 요소반영'(29.4%) 순으로 응답하였으며, 여성은 '지역구 경선에 여성후보가 출마하여 1, 2등이 되었을때, 중앙당 공천심사위원회에 복수추천하여 여성으로 공천하도록 함'(30.8%), '후보공천과정에 평가시스템도입하여 경선이외의 요소반영'(28.1%)의 순으로 응답하였다.

한편, 직업별 여성응답을 보면, 교수/학자와 단체에서는 경선이외의 결과를 후보공천과정에 포함시키는 평가시스템도입에 각각 33.3%, 35.9%로 많이 응답하였으나, 여성정당인의 응답에서는 중앙당 공천심사위원회에 복수추천하는 방안이 37.7%로 많이 응답하여, 여성응답에 직업별 차이가 있었다(부표 V-9 참고).

<표 V-17> 지역구 여성할당제 실시시 실효성 확보방안

단위: 명 (%)

	남성	여성	전체
신설 또는 사고지구당에 여성우선추천	8 (7.8)	32 (21.9)	40 (16.1)
경선에서 여성이 2위안에 들 경우 공천심사위원회에 복수추천, 여성의 공천을 권고	22 (21.6)	45 (30.8)	67 (27.0)
경선과정에 여성후보에게 가산점 부여	5 (4.9)	15 (10.3)	20 (8.1)
후보공천과정에 평가시스템 도입	30 (29.4)	41 (28.1)	71 (28.6)
선거인단의 여성대표성 강화	32 (31.4)	11 (7.5)	43 (17.3)
기타	5 (4.9)	2 (1.4)	7 (2.8)
계	102(100.0)	146 (100.0)	248(100.0)

$$\chi^2=33.799 \quad df=5 \quad p=.000$$

전체 응답자를 두고 보면, 경선제가 실시되는 상황에서 지역구 여성후보 할당제를 실시할 경우 여성후보를 확대하기 위한 방안으로는 ‘후보공천 과정에 평가시스템 도입’(28.6%), ‘복수추천’(27.0%), ‘선거인단의 여성대표성 강화’(17.3%), ‘신설 또는 사고지구당 여성 우선추천’(16.1%) 등의 순으로 나타났다. 가장 높은 응답율을 나타낸 후보공천시 평가시스템 도입은 경선결과의 비중을 낮추는 제도이다. 가령 설문에서 예시한 바와 같이 경선점수 25%, 정책발표력 25%, 지역봉사활동 25%, 성인지력 25% 등 다양한 평가항목을 제시함으로써 경선결과에 대한 비중을 낮출 때 여성예비후보자에게 실질적으로 도움을 줄 수 있다는 응답이다.

이어서 지역구 경선에서 여성후보가 1, 2등이 되었을 경우에는 중앙당 공천심사위원회에서 가급적 여성으로 공천하도록 하자는 것이다. 이러한 제도는 경선에서 1, 2위권에 들어가는 여성예비후보자는 나름대로 득표력을 갖고 있다고 볼 수 있기 때문에 당차원에서 공천을 주면 당선될 가능성이 높다는 전제가 내재되어있다고 할 수 있다. 다음으로 선거인단에 여성대표성을 강화하자는 의견이다. 여성이 선거인단에 유권자 분포만큼 고르게 분포할 때 여성예비후보자에게 유리할 것이라는 판단이다. 그러나 기존의 남성중심의 정당구도 속에서 볼 때 여성정치참여에 대한 필요성을 인식하고 있는 여성이 선거인단에 참여할 것인가 하는 선거인단의 구성문제와 기존의 남성정치인들의 인식을 변화시키는 문제 등이 남아있다고 할 수 있다.

2) 비례대표제 공천순번 결정시 공정성 확보방안

비례대표 후보의 여성공천에 있어서, 각 정당이 비례대표 후보 순위를 결정할 때, 공정성을 확보하기 위하여 이루어져야 할 일이 무엇인지 질문하였다. 남녀의 응답결과를 보면, ‘자격기준 등을 포함한 평가시스템 도입’에 가장 많은 응답이 나와 남성 41%, 여성 47.3%가 응답하였으며, 그 다음으로 남성은 ‘외부심사위원으로 구성된 선정위원회로 심사의 투명성을 확보’해야 한다는 데 26.7%가, 여성은 ‘선정결과 내역 공개 등 투명성을 확보’해야 한다는데 32.9%가 응답하였다.

<표 V-18> 비례후보 순번의 공정성확보

단위: 명(%)

	남성	여성	전체
자격기준 등을 포함한 평가시스템 도입	43 (41.0)	69 (47.3)	112 (44.6)
선정결과내역 공개 등 투명성 확보	20 (19.0)	48 (32.9)	68 (27.1)
외부심사위원으로 구성된 선정위원회로 심사의 투명성 확보	28 (26.7)	21 (14.4)	49 (19.5)
대의원투표를 통한 비례대표제 순번결정	13 (12.4)	7 (4.8)	20 (8.0)
기타	1 (1.0)	1 (0.7)	2 (0.8)
계	105(100.0)	146(100.0)	251(100.0)

$$\chi^2=14.043 \quad df=4 \quad p=.007$$

전체적으로 ‘자격기준을 포함한 평가시스템 도입’(44.6%), ‘선정결과 내역 공개 등 투명성 확보’(27.1%), ‘외부심사위원으로 구성된 선정위원회로 심사투명성 확보’(19.5%), ‘대의원 투표를 통한 순번결정’(8%)의 순으로 나타났다. 지금까지 전국구 비례대표는 당지도부 측근이나 선거 등에서의 기여를 고려한 논공행상이나 정치자금 조달의 수단으로 활용되어온 관행이 많았다. 이러한 배경속에서 비례대표 후보 공천에서의 공정성은 지역구 후보 선출에서의 개방성의 확대와 함께 정당내부질서의 민주화에 큰 획을 긋는 과제라고 볼 수 있다. 전문가들의 응답은 이러한 관행을 염두에 두고 응답한 흔적이 역력하다. 무엇보다 자격기준 등을 고려한 엄격한 평가시스템의 확립이 요구된다는 것이다. 그리고 투명성의 확보를 요구하고 있으며, 아울러 심사위원도 외부위원으로 구성하여 심사과정에서부터 투명성을 강화하자는 의견이 주류를 이루고 있음을 알 수 있다.

바. 여성후보 및 여성정치인에 대한 유권자 반응

1) 여성국회의원의 긍정적 영향

여성 국회의원이 많아지면 어떤 긍정적인 영향을 가져온다고 생각하는지 질문하였는데, 남성의 경우 ‘여성의 대표성 확보’(41%), ‘정치문화 일신’(34.6%)의 순으로, 여성의 경우 ‘정치문화 일신’(34.3%), ‘여성의 대표성 확보’(28.5%)의 순

으로 응답하였으며, 그밖에 여성 24%가 ‘부정부패 소멸’을 꼽았으나 이에 대해 남성의 8.7%만이 응답하고 있다.

<표 V-19> 여성국회의원의 증가로 예상되는 긍정적 영향
단위: 명 (%)

	남성	여성	전체
여성 대표성 확보	43 (41.3)	39 (28.5)	82 (34.0)
여성문제 해결	16 (15.4)	18 (13.1)	34 (14.1)
부정부패 소멸	9 (8.7)	33 (24.1)	42 (17.4)
정치문화 일신	36 (34.6)	47 (34.3)	83 (34.4)
계	104(100.0)	137(100.0)	241(100.0)

$\chi^2=11.176$ df=3 p=.011

전체적으로 ‘정치문화 일신’(34.4%), ‘여성 대표성 확보’(34.0%), ‘부정부패 소멸’(17.4%), ‘여성문제 해결’(14.1%)의 순으로 나타났다. 여기에서 관심을 끄는 것은 여성의원원 선출함으로써 가져올 이점이 단순히 여성문제의 해결만을 위해서가 아니라는 것이다. 오히려 정치문화를 일신하고, 부정부패를 소멸할 수 있다는 긍정적 측면을 고려하고 있다는 점이다. 오늘날 한국 정치는 통합보다는 분열, 대화와 타협보다는 투쟁과 대결, 생산 보다는 소모, 미래지향적 전진 보다는 과거지향적 퇴행의 연속이었다. 그리고 정치자금을 둘러싼 부정부패의 얼룩은 갈수록 더 진하고 전방위적이라는 점에서 정치권의 변화가 시급한 시점이라고 할 수 있다. 이러한 정치문화는 단순히 제도의 변화만으로 바뀔 수 없는 한계가 있다. 이제 정치의 행위자가 바뀌어야 새로운 정치문화를 이루고 국민이 희망하는 새로운 정치를 구현할 수 있다고 본다면 여성의원원들의 충원비율의 확대는 한국정치의 장래를 위한 새로운 희망이라고 할 것이며, 이러한 측면에서 여성의원원들의 국회진출의 당위성이 있는 것이다.

2) 여성후보에 대한 일반 유권자들의 반응

여성후보가 지역구에 출마했을 때 유권자들의 반응은 어떠할 것 같은가 하는 질문에 대해, 남녀모두 ‘여성이라는 이유가 지지 또는 반대의 요인이 되지 않을 것이다’에 각각 79.6%, 70.8%로 압도적으로 많이 응답하였으며, 반면, ‘반대할것

이다'라는 응답에 남성 18.4%, 여성 14.6%가 응답하였다.

<표 V-20> 여성후보 출마시 예상되는 유권자반응

단위: 명(%)

	남성	여성	전체
지지할 것이다	2 (1.9)	21 (14.6)	23 (9.3)
반대할 것이다	19 (18.5)	21 (14.6)	40 (16.1)
여성이라는 이유가 지지/반대요인이 되지 않을 것이다	82 (79.6)	102 (70.8)	184 (74.4)
계	103(100.0)	144(100.0)	247(100.0)

$$\chi^2=12.852 \quad df=3 \quad p=.005$$

3) 여성후보에 대한 응답자의 반응

응답자 본인들의 경우 지역구에 출마한 여성후보자를 어느 정도 지지할 것인지 질문하였는데, 남성의 33%, 여성의 70%가 '적극적으로 지지할 것이다'라고 응답하였고, 남녀 각각 47%, 28%가 '약간 지지할 것이다'라고 응답하였다. 반면, 남성의 20%가 '별로 지지하지 않을 것'이라 응답하여, 남녀간 응답에 차이를 나타냈다.

<표 V-21> 여성후보 출마시 예상되는 응답자들의 반응

단위: 명 (%)

	남성	여성	전체
적극적으로 지지할 것이다	28 (32.9)	94 (70.1)	122 (55.7)
약간 지지할 것이다	40 (47.1)	38 (28.4)	78 (35.6)
별로 지지하지 않을 것이다	17 (20.0)	2 (1.5)	19 (8.7)
계	85(100.0)	134(100.0)	219(100.0)

$$\chi^2=38.565 \quad df=2 \quad p=.000$$

다음으로 여성후보 지지에 대한 집단간의 평균을 비교해보았다.⁹⁶⁾ 먼저 성별

96) 직업집단별 여성후보 지지도를 살펴보면, 일원배치분산분석에 따라 집단간 평균의 차이는 다음의 표와 같다. 분석결과, 세 집단 가운데에서 단체에서 여성지지 강도가 평균 1.33으로 가장 높고, 다음으로 교수/학자들이 1.53, 그리고 정당인이 1.65의 순으로 나타났다. 이러한 집단간의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다

에 따른 평균을 비교해 보면, 남녀별 여성후보 지지도 평균의 차이는 다음의 표와 같다. 응답자중 남성들이 여성들보다 지역구에 여성후보가 출마하면 지지하지 않을 것으로 나타났다. 평균은 남성의 경우 1.87로 여성의 경우인 1.31과는 거리를 보이고 있으며 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($p<.001$).

<표 V-22> 남녀별 여성후보 지지도

	남성	여성
빈도수	85	134
평균값	1.87	1.31
표준편차	.72	.50
t값	t= 6.771(p =.000)	

* 지지여부는 1 적극적 지지, 2 약간 지지, 3 별로 지지하지 않을 것, 4 전혀 지지하지 않을 것

($p< .05$).

<표 V-22-1> 직업별 여성후보 지지도

	교수/학자	정당인	단체*
N	80	92	45
평균값	1.53	1.65	1.33
표준편차	.67	.67	.52
ANOVA(f값)	F= 3.732 (p= .026)		

* 단체의 경우 조사응답자의 총 빈도수가 남성 6, 여성 40으로 여성이 압도적으로 많음. 이러한 차이는 연령별로도 유의미하게 나타났다. 연령별로는 60대 이상에서 평균이 1.15로 여성후보지지 강도가 가장 높은 것으로 나타났고, 20대에서 1.81로 가장 낮은 것으로 나타났다. 이번 조사에서 연령별 여성후보자에 대한 지지강도는 60대, 50대, 30대, 40대, 20대의 순으로 나타났으며, 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($p<.01$).

<표 V-22-2> 연령별 여성후보 지지도

	20대*	30대	40대	50대	60대이상**
N	21	45	78	42	33
평균	1.81	1.58	1.63	1.45	1.15
표준편차	.60	.66	.70	.63	.36
ANOVA(f값)	F= 4.701 (p= .001)				

* 20대 남성 2명, 여성 21명, ** 60대 남성 8명, 여성 27명으로 다른 연령집단에 비해 여성의 비율이 많음.

3. 조사결과 요약

조사응답자들은 여성후보 할당제에 대해서 대부분 찬성(남성 57.5%, 여성 95.2%)하였고, 비례대표제 의석수를 늘리는 문제에 대해서도 찬성하는 의견(남성 67.3%, 여성 65.7%)이 많았다. 경선제에 대해서는 남성응답자는 찬성(79.4%)하는 쪽이 압도적으로 많았으나, 여성응답자는 반대의 의견도 43.8%정도로 많이 있었다. 이같이 여성응답자들이 경선에 반대하는 주된 이유로는 지구당위원장이 전폭적으로 행사하는 권한 때문(49.1%)인 것으로 보여지며, 경선제의 대안으로는 확대개편한 중앙당 차원의 공천심사위원회에서 후보자를 결정해주기를 바라는 의견(남성 57.1%, 여성 58.1%)이 많았다.

경선제를 적용하는 것이 바람직한 선거에 대한 중복응답을 요하는 질문에 대통령선거를 거의 대부분의 응답자들이 선택(남성 98.1%, 여성 95.8%)하였고, 그 다음으로는 광역자치단체장 선거(남성 89.6%, 여성 60.6%), 그리고 국회의원 선거(남성 84%, 여성 62.7%)의 순이었다. 한편, 기초자치단체장(남성 58.5%, 여성 33.1%)이나 광역의회의원 선거(남성 51.9%, 여성 30.3%)에 경선제를 적용해도 좋겠다는 의견은 다른 선거에 대한 응답에 비교할 때 저조한 편이었다.

여성후보자가 경선에서 탈락하는 이유에 대해서는 정당문화가 여성에게 맞지 않아서라는 의견(남성 38.8%, 여성 34.6%)이 보편적으로 많았으며, 남성응답자는 여성후보의 자질부족(39.8%)에, 여성응답자는 조직과 자금의 열세(42.9%)에서 그 원인을 찾고 있었다. 우리나라의 정당문화가 남성들에 의해 주도되어 온 것에 비추어볼 때, 여성예비정치인들이 남성중심의 조직에서 경쟁력을 갖기에는 아직까지 어려운 것으로 해석할 수 있겠다. 여성후보에게 유리한 경선방식으로는 당원과 유권자 동수가 참여하는 국민참여 경선(남성 52.3%, 여성 49.3%)을 꼽았고, 전 유권자가 참여하는 완전개방경선을 하자는 의견(남성 27.1%, 여성 27.1%)도 나왔다.

한편, 여성 예비후보자가 갖추어야 할 요소에 대해서는 지역내 지지기반을 확보하는것(남성 52.3%, 여성 55.6%)과 정당활동 등의 정치경력(남성 37.4%, 여성 37.5%)이라는 응답이 가장 많았으며, 남성응답자의 경우 남성후보와의 비교에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 학력이나 경력, 인지도도 높아야 한다는 의견(남

성 35.5%, 여성 21.5%) 많았고, 여성응답자의 경우는 자금 및 조직능력(남성 18.7%, 27.8%)에 대한 의견이 많았다. 여성후보의 발굴을 위한 방법으로는 정당의 여성정치인력 बैं크를 구성하는 것이 좋겠다는 의견(남성 34.8%, 여성 35%)이 많았고, 여성을 대상으로 후보자를 먼저 공모하는 여성후보자 우선 공모제 도입(남성 16.9%, 여성 25.8%)의 안에 대해서 여성응답자의 상당수가 긍정적인 반응을 보였다.

지역구 할당제를 도입할 경우, 지역구 후보로서 여성후보를 충원할 때 충원예상 집단에 대한 중복 선호도를 조사한 결과, 상위 응답에 지방의회 경험자(남성 64.5%, 여성 80.1%), 정당인(남성 46.7%, 여성 58.2%), 여성단체 임원(남성 42.1%, 여성 58.2%)의 순으로 조사되었으며, 시민운동가, 언론/방송인이 이를 뒤따랐다. 직업에 따른 남녀별 응답을 분류해보면, 충원예상 집단에 대한 의견의 차이가 나타나고 있음을 볼 수 있다. 먼저 교수/학자 집단의 남성은 지방의회 경험자(62.7%), 여성단체임원(56.9%), 시민운동가(43.1%)의 순으로 나타나 정당인이 상위순위에 올라있지 않으며, 여성은 지방의회 경험자(75.6%), 정당인(63.4%), 여성단체임원(58.5%)의 순으로 나타났다. 정당인 집단에 남성은 지방의회 경험자(64%), 정당인(60%), 시민운동가(44%)로 여성단체임원이 상위순위에 오르지 못했고, 여성은 지방의회 경험자(82%), 정당인(63.9%), 여성단체임원(62.3%)의 상위순위 응답을 보였다. 한편, 단체에서는 남성응답자의 의견이 소수이므로 단체전체의 의견을 보면 지방의회 경험자(84.8%), 시민운동가(56.5%), 여성단체임원(54.3%)의 순으로 응답하였다.

비례대표제 후보로서 여성후보를 충원할 때의 출신 집단에 대한 중복 선호도에서는, 상위응답에 여성단체임원(남성 51.4%, 여성 59.3%), 지방의회 경험자(46.7%, 여성 55.2%), 정당인(남성 47.7%, 여성 45.5%)의 순으로 높았으며, 학자, 시민운동가의 응답이 뒤를 이었다. 이 응답을 직업별로 분류해보면, 교수/학자 집단의 남성은 여성단체임원(62.7%), 지방의회 경험자와 학자(각각 41.2%), 정당인(35.3%), 여성은 여성단체임원(58.5%), 지방의회 경험자와 정당인(각각 51.2%), 학자(48.8%)의 응답을 보였고, 정당인 남성은 정당인(62%), 지방의회 경험자(50%), 여성단체임원(40%), 여성은 지방의회 경험자와 여성단체임원(각각 60%), 정당인(50%)의 순으로 나타나고 있다. 단체는 여성단체임원(60.9%),

지방의회 경험자(56.5%), 시민운동가(39.1%)로 나타났다. 교수학자 집단과 단체에서는 학자와 시민운동가에 대한 응답률이 상위순위에 포함되어있었던데 반해, 정당인 집단에서는 오히려 학자(25.5%)나 여성기업인(25.5%)보다는 언론인(30.9%)에 대한 응답률이 조금 더 높게 나타났다.

정치참여의 경로라고 볼 수 있는 총원 예상집단에 대한 의견조사결과는 시사하는 바가 크다. 지역구 후보로서 지방의회 경험자를 뽑은 것은 정치참여의 수준을 보여주는 것임과 동시에, 선거의 경험을 갖추고 있는 후보가 지역구 선거에서 경쟁력을 가질 수 있다는 측면에서 선택의 요인으로 작용한 것으로 보인다. 한편, 지역구 후보로서 출마하기 위해 지역내 지지기반과 정당 및 정치활동의 경력을 중요한 요인으로 꼽고 있는 것과 비교해 볼 때 정당인에 대한 응답률은 지방의회 경험자보다는 낮게 나타났는데, 이는 인지도 때문으로 추측할 수 있지만, 조사 응답자들은 시민운동에 대한 지역내 평가를 높게 한 것으로도 볼 수 있다. 비례대표 후보로서 여성단체임원이 상위순위를 보인 것은 직능대표로서의 의미를 부여한 듯 보이며, 그밖에 정치경험이 있는 지방의회 경력자나 정당인, 그리고 여성학자 및 시민운동가에 대한 전문성도 인정하고 있는 것으로 보인다.

조사대상자의 직업별 의견은 교수학자의 경우 이론적 측면에서의 접근과 정치참여 활동을 하지 않는 집단으로서의 객관적 입장으로, 정당인의 경우 변화하는 정치 제도의 실행자와 수용자로서의 입장, 그리고 단체의 경우는 정치문화의 쇄신을 요구하며 변화한 제도에 참여할 수 있는 집단으로서의 의견으로 참고할 수 있을 것이다.

지역구 여성후보 30% 할당제가 도입될 경우 효율적인 실시방안으로는 남성 응답자의 경우 후보공천과정에 평가시스템 제도를 도입하여 경선이외의 요소로 반영시키자는 것(남성 29.4%, 여성 28.1%)과 여성응답자의 경우는 지역구 경선에 여성후보가 출마하여 2위권안에 들 경우, 중앙당 공천심사위원회에 복수추천하여 여성이 공천을 받도록 하자는 안(남성 21.6%, 여성 30.8%)이 가장 많았다.

또한, 비례대표제 순번을 정하는 문제에 있어서 공정성을 기하기 위해서는 역시 자격기준 등을 포함한 평가시스템을 도입하자는 의견(남성 41%, 여성 47.3%)이 가장 많았고, 선정결과에 투명성을 확보해야한다는 의견에 응답자 대

부분이 일치하였다.

마지막으로, 여성국회의원이 증가할 경우 정치권에 미칠 긍정적 영향으로는 여성의 정치적 대표성이 확보될 것이라는 의견 뿐만 아니라 정치문화의 일신에 많은 의견이 모아졌다.

VI



정당의 여성후보공천 확대방안

1. 한국의 정치발전을 위한 기본과제	157
2. 공천과정에서의 여성대표성 확보	159
3. 여성예비후보 발굴 및 육성을 위한 노력 강화	164

이상으로 우리나라 정당의 여성후보 공천현황과 문제점, 외국사례, 전문가의 견조사를 알아보았다. 그 결과 2003년 12월 현재 우리나라 여성의 정치참여는 국회가 5.5%(15명), 광역의회 9.2%(63명), 기초의회 2.2%(77명)로 낮은 상황을 보여주었다. 그나마 국회 및 지방여성의원 수가 과거에 비하여 늘어진 것은 16대 총선과 작년 제3차 지방선거를 앞두고 정당법 31조에 여성공천할당제를 명시한 것이 커다란 요인으로 작용한 것으로 보인다. 그런데, 작년 광역의회 지역구에 여성공천할당제 30%를 도입했음에도 불구하고, 당내 민주화라는 명분하에 경선제를 도입하여 많은 여성들이 경선에서 탈락한 것을 볼 수 있었다. 더욱이 자금력과 당내 지지기반이 취약한 여성후보들의 경우 이중부담을 얻어 오히려 여성들의 정치참여 분위기가 위축되고 있는 상황이기도 하다.

앞으로 여성들도 보다 적극적인 정당 활동을 통하여 경쟁력을 확보하는 것이 장기적으로 필요하지만, 여성의 정치참여는 세계적인 추세로서 공천할당제를 통하여 여성의 정치참여를 장려하는 분위기인데 비해 한국의 현재 상황은 이와는 상충된다.

따라서 본장에서는 이러한 장애요인을 극복하고 정당의 여성후보공천 확대방안을 마련하기 위하여 우리나라 및 외국의 경험사례, 전문가조사를 바탕으로 정치발전을 위한 기본과제와 정당의 여성후보공천 확대방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

1. 한국의 정치발전을 위한 기본과제

가. 선거구제의 개편

우리나라에서 국민의 대표기관인 국회는 단원제로 국회의원 정수는 총 273명(지역구 227명, 전국구 비례대표제 46명)이다. 2003년 한국정치학회 하계학술대회에서 김도중 교수가 발표한 논문에 의하면 우리나라 국회의원 정수는 인구대비, 공무원 수 대비, 경제발전속도 대비 OECD 국가들에 비하여 지극히 낮은 수준으로 국회의원 정수를 330명~360명 수준으로까지 늘려야 하다는 주장을 하

였다.⁹⁷⁾ 아울러 본 연구의 조사에 응한 전문가들중 66.4%가 국회의원 수의 증가를 찬성하면서, 지역구 대비 비례대표제의 의석수를 늘리는 것에 대하여 찬성하는 것으로 나타났다. 2004년에 있을 17대 총선을 대비하여 우리나라의 국회의원 정수에 대한 전반적인 재검토와 함께 전국구 비례대표제의 정수와 지역구 국회의원 정수를 확대 조정하는 것이 필요하다. 현재 우리나라의 국회의원 선거구제는 소선거구제와 전국구 비례대표제를 병행한 선거제도로 이는 사표가 많아 국민의 의사가 정확하게 반영되지 못하고, 소수정당이나 신인의 진출을 저해하고 있으며, 비례대표제의 경우도 비례대표의 몫이 점차 줄어들어 직능대표성 및 전문성 확보라는 본래의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 아울러 선거과열 현상과 지역갈등문제도 심각한 상황이고, 여성의 국회진출도 미약한 상황이다. 이러한 문제점을 개선하고, 국민의 정치적 의사를 최대한 반영하며, 사회 모든 세력의 정치참여를 장려하기 위해서는 가장 바람직한 안으로 국회의 경우도 1안)으로 시·도 단위별 정당명부식 비례대표제 도입하고, 한 성(性)이 60%: 40%로 하는 양성평등후보공천제의 도입 또는 2안)으로 소선거구 비례대표제 의석 비율 지역구 대비 1 : 2로 하고, 지역구 여성후보공천 30% 의무제 도입 및 비례대표제 50% : 50%로 하는 양성평등후보공천제의 도입이 이상적이나, 현재 정치권이 움직이는 현실로 보아 도입가능성이 적기에, 3안)으로 현재 한나라당과 민주당에서 제시한 여성친화적 선거구제로서의 ‘양성평등선거구제(한나라당)’ 또는 ‘여성전용선거구제(민주당)’를 도입하는 것이 필요하다.⁹⁸⁾

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

98) ■민주당의 여성전용 선거구제(안)는 현재 지역구제를 그대로 유지하면서 전국을 23개(現 지역구 총수의 10%)권역으로 나누어 여성전용 선거구를 설치하는 안으로 현재 민주당 정치개혁위원회에 상정되어 있다. 의원정수는 지역구 244명(現 227명 +17명 증가) + 여성전용 선거구 23명 + 비례대표 32명 = 299명으로 하자는 안이다. ■한나라당의 양성평등선거구제(안)은 선거구 유권자 상한선 10만-30만 대비 인구증가로 인한 분구예상 지구당(약 20개)을 분구하지 않고 “양성평등선거구”로 지정하여 남성후보와 여성후보를 별개의 후보군으로 구성하여 각 후보군에서 1인씩 투표하자는 안이다. 현재 한나라당에서 논의중에 있다.

나. 선거공영제의 확대 및 선거법 위반자에 대한 처벌 강화

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

2. 공천과정에서의 여성대표성 확보

가. 국회의원 지역구 30% 여성공천할당제 의무조항 도입과 이를 지키지 않는 정당에 대하여 국고보조금 50%까지 삭감 및 여성의원 수에 비례한 공직후보자 여성추천보조금 지급

현재 여성의 정치참여 확대를 위해 정당법 31조에 국회의원 전국구 비례대표제 30% 여성공천할당제(권장사항)와 광역의회 지역구 여성공천할당 30%(권장사항), 비례대표제에 여성공천할당 50%—2인중 1인을 여성으로 하는 의무제—가 명시되어 있다. 정당들은 정당법 31조와 정당의 당헌·당규에 여성공천할당을 명시하였음에도 이를 제대로 지키지 않고 있다. 실제, 2002년 지방선거의 경우 광역의회에서 여성후보를 공천한 비율은 지역구의 경우 3.1%, 비례대표제 55.5%로, 지역구의 경우 30%이상 여성을 공천하도록 권장사항으로 되어있으나, 이를 지킨 정당은 하나도 없었다. 단지 비례대표제의 경우 의무적으로 50%이상 여성후보를 공천하도록 되어있기에 이를 지킨 정도이다. 따라서 정당법 31조(공직자 여성후보 공천)를 실효성 있는 방향으로 개정하는 것이 필요하다. 17대 대통령선거시 노무현 대통령과 한나라당의 이회창 후보는 국회의원 지역구 30%,

비례대표제 50% 여성공천할당제를 공약한 바 있다. 아울러 본 연구의 조사결과에서도 응답자의 79.4%가 여성공천할당제의 도입에 찬성하는 것으로 나타났다. 정당의 기능 중 여성후보를 발굴·육성하여, 일정 비율 여성들을 국회에 충원해야 하는 기능이 있음에도 불구하고, 제대로 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 지역구 여성의 정치참여 확대와 관련하여 앞의 가(선거구제의 개혁)에서 제시했듯이 1안) 선거구 제도를 대선거구 정당명부식 비례대표제 또는 2안) 지역구 30% 여성공천비율을 의무조항으로 바꾸고, 지역구 30% 여성공천비율을 지키지 않는 정당에 대해 국고보조금을 50%까지 삭감하고, 현재 정치자금법 제17조의 2(공직후보자 여성추천보조금)에 근거하여 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액(약 35억)을 주도록 되어 있는 것을 200원(70억)으로 올려, 당선된 여성의원 수에 비례하여 차등지급하는 방법을 정치관계법에 개정하는 것이 필요하다. 정당에 주어진 여성추천보조금은 여성정치인 육성경비로 활용할 수 있겠다.

나. 외부인사가 포함된 민주적으로 확대 개편한 중앙당 공천심사위원회 운영 및 일정비율 여성위원 포함

본 조사결과 응답자들중 응답자들중 34%가 경선에 반대하는 것으로 나타났다. 경선제 반대 이유로는 ‘기득권을 가진 지구당위원장의 전횡때문’이 45.1%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘혼탁한 선거문화때문에’ 19.7%, ‘당내 갈등의 심화로 본선 경쟁력이 약화되기 때문에’ 18.3%, ‘경선비용이 많이 들기 때문에’ 15.5% 등의 순으로 많았다. 이에 대한 개선책으로 응답자중 57.8%는 ‘민주적으로 확대 개편한 중앙당 공천심사위원회에서 후보 결정’이 가장 많았고, 그 다음으로 응답자의 31.3%가 ‘지구당에서 복수후보 추대후 중앙당에서 결정’이 많았다. 최근 들어 한나라당의 최병렬 총재는 경선제의 폐해를 지적하면서, 이의 개선책을 마련 중에 있다. 그간 정당의 후보공천과 관련하여 총재가 낙점을 찍는 방식이 당내 민주화의 장애요소로 남고있는 것으로 현재와 같은 경선방식에 있어 많은 문제점이 있다. 따라서, 과거의 중앙당 낙하산식의 공천제도와 경선제도를 보완하기 위하여는 중앙당의 공천심사위원회를 민주적으로 운영하는 것이 필요하다.

따라서 일정비율 외부인사가 포함된 공천심사위원회를 구성하여, 운영하는 것이 바람직하며, 공천심사위원회에 일정 비율 여성위원의 참여를 의무화하여 공천과정에서 여성의 대표성을 확보해주는 조치가 필요하다. 그간 우리나라의 정당에서 구성한 공천심사위원회의 경우 대부분이 남성 주요 당직자로 구성되어 왔다. 단지, 16대 총선을 맞이하여 새천년민주당의 경우 8명의 공천심사위원 중 1명의 여성위원을 포함시켰으며, 한나라당의 경우도 6명의 공천심사위원 중 외부인사로서 1명의 전직 여성장관을 위원으로 포함시킨 바 있다. 그리고 제3차 동시지방선거에서 한나라당의 경우 공천심사특위는 당 3역 등 10명의 고정위원과 16명의 시·도 지부 위원장이 참석했고, 이중 여성위원은 2명 참석한 바 있다.⁹⁹⁾ 앞으로도 공천과정의 투명성 확보 및 여성이 배제되지 않도록 공천심사위원회에 일정비율 여성위원 참여를 의무화하는 규정을 두는 것이 필요하다.

다. 당선가능성이 높은 지역구에 일정비율 여성공천 및 증구, 사고지구당, 위원장에 여성 우선 임명

2002년 정치권은 정당법에 광역의회 지역구 여성공천할당제 30%를 도입했음에도 불구하고, 당내 민주화란 명목에 눌러 경선제를 도입하여 여성들이 공천과정에서 대거 탈락하는 모습을 보였다. 당내 민주화와 관련하여 경선제를 도입하고 있는 나라는 국가 이념에 있어 자유주의를 표방하는 미국의 경우에 한하여 지방선거부터 경선제를 도입하고 있으나, 앞에서 보았듯이 대부분의 민주주의의 뿌리가 오래된 유럽의 영국이나 프랑스, 스웨덴, 핀란드 등의 국가들의 경우 제한 경선제를 채택하고 있는 것을 볼 수 있었다. 그런데, 할당제와 경선제의 논리중에서 어떤 것이 먼저 작용하느냐이다. 이에 대한 대답은 영국이나 스웨덴, 프랑스의 사례를 보더라도 할당제가 경선제보다 우위를 작용하는 것으로 나타났다. 실제, 영국 노동당의 경우 1993년 전당대회에서 ‘노령으로 은퇴하는 지역구 위원장과 당선가능성이 높은 지역구 후보공천’에 있어 50% 이상 여성으로 공천할 것으로 당헌·당규에 명시하였고, 그 결과 후보선출과정에서 ‘여성으로

99) 우먼타임즈(2002년 4월 12일) 2면.

만 이루어진 후보자 명단'을 작성하여, 여성을 우선적으로 공천한 결과 1997년 총선에서 노동당이 승리하였을 뿐 아니라, 여성의원 비율도 증가하게 하는데 기여하여 영국 여성하원의원 수는 1992년 9%(60명)에서 1997년 18.2%(120명)로 거의 배가 증가하는 양태를 보였다.¹⁰⁰⁾ 프랑스의 경우 사회당의 경우 우선적으로 여론조사를 통하여 여성후보를 공천하고, 그 나머지를 가지고 후보들이 경합하는 양태를 보이고 있었다. 독일의 정당들도 필요한 비율이 될 때까지 여성은 여성끼리 경쟁하도록 하고 있다. 우리나라의 경우도 우선 중앙당 차원에서 당선 가능성이 높은 지역구에 일정비율의 '여성으로 구성된 후보자 리스트'를 만들어 여성후보를 공천해주는 방법을 당헌·당규로 명문화하여야 할 것이다. 아울러, 중구 및 사고지구당 위원장에 여성을 우선적으로 임명하여야 한다.

라. 경선과정에서의 여성대표성 확보

1) 경선공영제의 도입

작년에 실시했던 제3차 동시지방선거의 경선과정에서 보았듯이, 현재의 경선제는 보완 할 사항이 많다. 즉, 경선과정에서 지역구 위원장의 중립성 문제, 대의원 선출문제, 대의원 매수행위 등의 금권·타락양상을 보여, 경선과정에서 공정성 확보의 시급성을 요구하는 것을 볼 수 있었다. 이의 개선을 위하여 경선제를 중앙당 차원에서 전국 동시선거로 개편하고, 경선비용을 전액 정당에서 제공하는 경선공영제를 도입하는 것이 바람직하다.

2) 경선후보에 대한 자질심사평가시스템 구축 내지 여성후보에 대한 가점제도 운영

2002년 제3차 지방선거에서 보았듯이 우리나라의 정당들은 상향식 공천이라는 명분아래 지구당에서 경선을 통해 승리한 후보나 추대형식을 거쳐 한 명의

100) 김원홍·이인숙·권희완(2003), 『(개정증보)오늘의 여성학』(서울: 건국대학교 출판부), pp. 213-214.

지역구 후보를 지구당에서 후보를 중앙당에 추천하여 당 후보자로 인정받고 있다. 그러다 보니 지역구에서 추천한 한 명의 후보의 자질이나 만일 여성후보가 들어있는 경우 지구당에서 추천 받기가 어려운 상황이다. 특히, 한 명의 후보만 추천하게 되면 지역구 여성공천할당제와 어긋난 측면이 있다. 따라서 정당의 당헌·당규에 자질검증 및 공천과정에서 여성의 대표성을 확보하는 것이 필요하다. 아울러, 현재의 당원만 참여하는 경선은 지구당 위원장의 중립성 문제와 당원만으로 이루어진 대의원은 선출과정에 있어 많은 문제점을 노정하고 있다. 이의 개선책으로 당원과 유권자 동수의 국민참여경선제의 도입도 검토되어야 할 것이다. 아울러 본 조사결과 응답자들이 가장 많이 요구하였듯이 자질심사평가시스템 구축 또는 경선제 실시시 여성에게 가점을 주는 방안을 도입하는 것이 필요하다. 개선책과 관련하여 1안) 경선후보에 대한 자질심사평가 시스템을 구축하여, 후보자에 대한 자질검증 및 여성후보에 대한 우대정책을 실시하는 것이 필요하다. 후보자심사평가항목으로는 경선제 40점, 자질심사 점수 30점, 성인지 점수 20점, 자원봉사 점수 10점 등을 포함시킬 수 있겠다. 그렇지 않으면, 2안) 경선시 여성후보에 대하여 30% 가산점을 주는 가점제도를 운영하는 것이 필요하다.

3) 지구당에서의 후보 복수추천제 법제화 및 여성후보에 대한 추천 의무제 도입

경선과정에서 여성의 경쟁력을 강화하고, 여성후보공천할당제 등 제도적인 보완장치가 마련하는 것이 필요하다. 영국의 노동당의 경우 지구당에서 경선을 통해 여성당직자나 공직선거의 후보를 선출하여도 일정비율을 여성에게 할당하도록 하고 있다. 즉, 중앙당에 후보선출위원회를 인구 5~6만명의 선거구의 경우 50~60명의 위원으로 구성하여 운영하고 있는데, 지구당에서 올라온 5명의 후보를 심사하고 있는데, 여성후보가 포함되어 있는 경우 지구당과 협의하여 여성후보를 공천하도록 하고 있다. 우리나라의 경우도 민주노동당의 경우 당비를 납부한 당원에 한 해 투표권을 주고 있는데, 특히 중앙당 간부인 집행위원회는 경선에 의해 선출하도록 되어 있다. 집행위원회 위원의 선출은 우선 30% 의석

은 여성 몫으로 배정하여 먼저 여성후보끼리 경선하여 선발하고, 나머지 70%의 의석에 대하여 떨어진 여성까지 포함하여 다시 남녀후보가 함께 경선하여 위원을 선출한다. 경선과정에서의 여성의 대표성을 확보하기 위하여 정당법에 복수추천을 의무화하고, 여성후보가 있는 경우 여성을 의무적으로 추천하도록 당헌·당규에 명시한다.

3. 여성예비후보 발굴 및 육성을 위한 노력 강화

가. 여성정치인 인재 풀 운영

여성계는 여야간 정치권이 여성의 정치참여 확대를 위하여 정당법 31조에 국회의원 지역구 여성후보 30%, 비례대표제 50%, 여성공천할당을 실시한다는 규정 하에 2004년 4월 15일 실시할 제17차 국회의원 선거를 대비하여 여성후보 발굴을 위한 노력을 하고 있다. 실제, 여성계는 2003년 8월 321개의 여성단체로 결성된 17대 총선여성연대를 발족하여 지역구에 여성공천 30%를 할 수 있도록 지역 내 경쟁력을 가진 여성인재를 발굴하려는 노력을 기하고 있으나,¹⁰¹⁾ 쉽지만은 않은 상황이다. 이와 관련하여 17대 총선을 대비하여 여성단체들이 해야 할 역할로는 첫째, 17대 총선에 전격적으로 많은 여성후보들이 출마하도록 하는 여성출마운동을 전개하면서, 둘째, 여성총선연대차원에서 공신력있는 여성후보발굴을 위한 공천준비위원회를 구성하고, 지역여성단체와 네트워크를 통하여 여성후보를 발굴하고, 정당에 찾아가 총재 등 당직자를 만나 구체적으로 여성후보가 출마할 지역구에 공천해줄 것을 요청하는 것이 필요하다. 셋째, 여성후보 지원과 관련하여 전국적 규모의 선거운동 여성자원봉사자를 구성하여, 여성정치혁신의 바람을 조성하는 것이 필요하다. 넷째, 여성후보 지원을 위한 기금을 조성하여 여성후보를 돕는 것 등이 필요하다.

아울러 정당들도 평시에 전·현직 여성국회의원, 전·현직 여성지방의회의원, 여성단체장, 여성당직자 등을 대상으로 한 인재풀을 구성하는 것이 바람직하다.

101) 17대 총선을 위한 여성연대 발족 기자회견 자료집.

본 조사결과 여성후보자 발굴을 위해 필요한 것으로 응답자중의 34.0%가 여성 정치인 인재 풀 구성을 들고 있어, 인재 풀 구성의 중요성을 엿볼 수 있었다. 구성된 인재풀에 대하여는 평상시에는 정당이나 여성시민단체의 리더십교육을 통해 정치의 장에서 부딪히는 어려움을 해결할 수 있는 정치인으로서의 자세 및 정치의 과정에 필요한 다양한 지식들을 익히게 하고 실질적인 기술들을 배울 수 있는 기회를 제공함으로써 후보로서 필요한 자질을 갖추도록 하는 것이 필요하다. 선거 시에는 출마의사를 파악하여 여성후보리스트를 작성하여 중앙당에 리스트를 제공하여 총선에서 일정비율 공천 받을 수 있도록 기회를 제공하는 것이 필요하다.

나. 정당 차원의 후보육성 교육강화

2003년 현재 정당차원에서 여성정치인 육성을 위한 프로그램은 한나라당과 민주당의 여성정치아카데미가 있는 정도이다. 정당의 기능중 하나가 정치엘리트를 육성해야 하는 기능이 있음에도 불구하고, 그간 여성정치인 육성에 있어 소극적인 태도를 보여왔다. 따라서 보다 나은 정치 선진국을 구현하고 여성정치 지도자의 발굴 및 육성을 위하여 정당내 여성당직자를 대상으로 한 다양한 교육·훈련 프로그램을 운영하는 것이 필요하다. 여성정치인 육성을 위한 교육의 중요성에 대하여 본 조사에 응한 응답자들도 그 중요성에 대하여 인식하고 있었다. 특히 교육·훈련 프로그램을 우수하게 수료한 여성당직자에 대하여는 중앙당의 임원이나 각급 선거의 후보로 추천하는 등의 인센티브 제도를 도입하는 방법을 고려하는 것이 필요하다. 한편, 앞으로 정당이 보다 젊어지고 발전하기 위하여 여성 청년층의 정당 가입을 적극 권장하고, 청년 여성들이 당직자로 발전할 수 있도록 기회를 제공해 주는 것이 필요하다. 이를 위하여 정당은 교육부와 대학과 연계를 가지고 여대생들이 정당에서 인턴으로 실습하는 경우 학점으로 인정해주는 제도를 마련하는 방안을 적극적으로 검토할 것을 제안한다. 여대생 인턴을 대상으로 한 실습내용으로는 ‘정당의 활동’, ‘국회의 활동’, ‘선거운동 자원봉사자의 활동’, ‘여성문제의 이해’ 등을 예로 들 수 있다. 미국이나 독일의 경우 대학생들에게 정치연수를 받거나 또는 정치인으로 성장할 수 있는 기회가 주

어지도록 장학금을 지급하기도 하는데, 우리나라의 경우도 여성정치인 육성을 위해 여대생을 대상으로 한 장학제도를 마련하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

다. 여성후보대상 조력자 프로그램(Mentorship Program) 운영

스웨덴의 경우 여성정치교육에 있어서 조력자 프로그램(Mentorship Program)을 운영하고 있다. 우리나라의 정당들도 여성정치인 양성을 위해 여성이든 남성이든 좀 더 나이가 많고 경력이 높은 정치인이 국회의 출마하기를 희망하는 여성정치지망생을 대상으로 지원하고 도와주는 것을 의미하는 조력자 프로그램을 운영하는 것이 필요하다.¹⁰²⁾ 이 프로그램을 통해서 국회에 진출한 정치 선배들의 경험과 지식을 개인적으로 전수받을 수 있고 이를 통해 많은 자신감을 쌓을 수 있다.

라. 여성의 당직활동 기회 확대

한국여성개발원이 2003년 연구한 “지방의회 여성의원의 국회진출 활성화 방안 연구”를 보면, 15대, 16대 국회의원 중 당선된 사람 중 과반수가 초선이었고, 이들의 직업은 대체적으로 정치/정당인의 경우가 많은 것으로 나타났다. 그러다 보니 기회가 있으면, 국회의원 후보로 공천 받는 일이 다른 직업에 비해 보다 용이한 것으로 보였다. 반면, 여성들의 경우 지구당에서 비중의 정도가 적은 당직을 담당하고 있으며, 중앙당차원의 당직을 맡는다 해도 형식적 수준으로 비중이 낮은 당직을 맡는 경우가 대부분이다. 그러다 보니 여성들은 공천과정에서 누락될 가능성이 컸고, 그것이 현실로 작용하는 것으로 나타났다. 2003년 12월 현재 민주당 중앙당 당직의 여성참여 현황을 살펴보면, 상임고문 0%(0명), 상임중앙위원 25%(1명), 중앙위원 11.6%(10명), 국회의원 10.0%(6명), 지구당 위원장 3.2%(3명), 실·국장 8.0%(2명)이다. 그리고 한나라당의 여성당직 참여도는

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

2003년 9월 국회의원 4.7%(7명), 상임고문 7.8%(1명), 지도위원 0%(0명), 운영위원 10.5%(6명), 지구당 위원장 1.9%(94명), 부대변인 5.9%(3명), 실·국장 6.3%(1명) 등으로 여성의 비율이 지극히 낮은 실정이다.¹⁰³⁾ 이러한 현실은 정당에서 여성들이 자기발전을 하는데 한계를 가지면서, 주요 당무나 국정 운영에 영향력을 미칠 수 없게 되고, 또한 공직 선거 시 여성들이 공천과정에서 배제되어 여성의 의회진출에도 장애요인으로 남게 된다. 스웨덴의 경험에서 볼 수 있듯이 여성의 당직활동은 지방의회, 국회진출의 중요한 변수로 작용하는 것을 볼 수 있었다.

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

정당은 국회의원 지역구 또는 비례대표제에 지방의회 여성의원 중 일부를 지역 기반도 있고, 의정활동, 정당 활동 경험이 있는 지역구 지방의회 여성을 우선하여 충원하는 것이 필요하다. 그 동안 정당들은 여성단체임원, 명문가 출신들을 우선 충원하였는데, 시대의 변화와 함께 지방의회 지역구 경험을 가진 여성후보를 충원하는 것이 필요하다. 그 이유로는 지방의회 선거를 치른 경험과 조직기반, 선거기반, 지방의회 의정경험 활동, 지명도 등에 있어 정당인, 여성단체 임원보다 앞서고 있기 때문이다. 실제, 여성의 경우 현재와 같이 여성 국회의원 후보를 찾기가 어려운 상황에서 지방의회 출신의 여성위원을 발굴하여, 일정 비율 국회의원 여성후보로 공천하는 것이 요구된다. 아울러, 국회의원 전국구 비례대표제를 경험한 여성국회의원의 경우 차기 총선에서 지역구에 출마하도록 권고하는 것이 필요하다.

바. 외부 여성집단과의 연계를 통한 여성후보 발굴

2000년 2월 16일 공직선거 및 선거부정방지법 81조(단체의 선거운동금지)가

103) 민주당, 한나라당 여성국 자료 제공.

개정되어 이제 여성단체들도 특정 정당이나 후보를 지지하는 등 선거운동을 할 수 있게 되었다. 이와 관련하여 정당의 여성조직은 우선 정치에 관심을 지니고 있는 여성단체, 여성법조인, 여성언론인, 여성경제인, 여성근로자, 여성공무원 등 여성집단과 연계하여 여성인재를 발굴하여 당직자 및 각급 공직선거의 후보로 추천한다. 이는 여성집단의 인력 순환에도 도움을 줄 뿐 아니라, 여성의 정치세력화에도 효율적이다. 이미 미국의 민주당과 독일의 녹색당, 사회민주당에서 보았듯이 정당의 여성조직과 여성단체와의 연대활동은 여성세력을 결집하여 공동 사항에 대응하는데 있어 효과적이었으며, 여성의 당직 및 의회진출에도 크게 기여하였다.

사. 공개모집을 통한 여성후보 발굴 및 지원

정당이 정책정당으로 자리 잡도록 하기 위해서는 보다 많은 전문여성 인력이 당에 들어가 정당의 발전을 위하여 기여할 수 있도록 해야 한다. 특히 우리나라의 정당에서 전문성을 요구하는 정책위원회 위원 뿐 아니라, 각급 후보도 공모하여 우수한 여성정치희망자에 대하여 정당차원에서 적극적으로 지원하여 여성정치인으로 양성하는 시스템의 마련이 필요하다. 영국 노동당의 경우, 공모를 통하여 후보를 모집하고 있는데, 우리나라와는 다소 다른 정서일 수 있으나 홍보라는 측면에서도 공개모집은 중요하다. 이는 분야별 여성전문인력의 확보 뿐 아니라, 여성들이 정치에 진출하는데 있어 투명성 제고에 많은 도움을 줄 수 있다.

아. 여성정치발전기금 설치를 통한 여성정치지도자 육성

여성들이 국회에 출마하기를 주저하는 가장 큰 이유로 ‘돈과 조직의 부족’과 ‘정당의 지원부족’ 등을 가장 많이 들고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 현재 어떤 정당도 여성후보육성 및 선거지원을 위한 여성정치발전기금을 가지고 있지 못한 상태이다. 실제, 정부는 매년 정당에 국고보조금을 지급하고 있다. 정당에 지급하는 국고보조금으로 경상보조금과 선거보조금으로 지급되는데,

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

자. 여성후보의 지역구 활동 강화

그간 우리나라 여성의 국회참여가 낮았던 것은 무엇보다 정치를 남성영역으로 간주하는 성 고정관념과 함께 과열된 선거 문화 속에서 정치에 출마하고자 하는 여성후보가 적었고 선거제도가 여성에게 불리하게 적용되었으며, 특히 정당들이 여성후보의 발굴, 육성 및 선거지원정책에 소극적이었던 것으로 나타났다. 그 이외에도 여성후보들의 소극적인 지역구 활동을 들 수 있다. 우리나라의

경우 지역구에서 당선된 대부분의 여성의원들이나 일본에서 41세에 1969년 사회당후보로 출마하여 마돈나선풍을 일으키고 10선의 신기록을 차지했던 도이 다카코(土井たか子) 사회당 당수의 경험이나 처음 지방의회 의원으로 들어가서 정치경험을 쌓고 흑인으로서 미국의 여성정치연맹(the American National Political Caucus)을 결성하는데 앞장섰던 Shirley Chisholm의원 등을 보더라도 무엇보다 국회에 도전하길 희망하는 여성들은 우선 국회의원이 되어야 한다는 확고한 신념과 함께 어느 지역에서 출마할 것인가를 결정하고, 선배정치인과의 친교를 통하여 국회에 나설 수 있는 방법과 전략에 대하여 구체적인 경험을 공유하면서, 몇 번 낙선되더라도 끝까지 도전한다는 확고한 신념을 가지고 평소부터 왕성한 지역 활동과 함께 여성단체 활동, 정당 활동을 통하여 실적을 쌓아 나가면서 적극적으로 출마하는 자세가 필요하다. 아울러 이를 위해서 ① 평소부터 여성후보자 스스로가 지역 활동, 여성단체 활동, 정당 활동 뿐 아니라 자체 훈련 강화 및 관련 훈련에의 적극적 참여가 필요하며, ② 예비 후보자와 선배 정치인과의 모임을 통한 정보와 경험을 교환하는 적극적인 자세가 필요하다.

VII

.....

결 론



결론적으로 앞으로 보다 여성의 정치참여가 확대되기 위하여 근본적으로 정당들이 여성후보를 많이 공천해야 하는 과제가 있다. 그럼에도 불구하고 그간 우리나라의 정당들은 여성후보를 발굴하고, 공천하는 데 인색하였다. 이러한 결과로서 2003년 12월 현재 국민의 대표로서 여성의 정치참여는 국회가 5.5%(15명), 기초자치단체장 0.4%(2명), 광역의회 9.2%(63명), 기초의회 2.2%(77명)로 전 세계 국회의원 평균비율 15.8%에 전혀 미치지 못하는 상황이다. 2002년 3월 정치권에서는 정당법 제31조에 광역의회 비례대표제 50%를 도입하면서 2인 중에 1인은 반드시 여성으로 하도록 하였으며, 지역구 여성후보 30% 공천할당제를 노력사항으로 도입하면서 이를 지킨 정당에 대하여 정당에 주는 국고보조금을 인센티브로 지급하기로 하였다. 그러나 이러한 법이 제정되었음에도 불구하고 정당들은 후보공천에 있어 경선제를 도입하여 여성들은 공천과정에서부터 낙선되어 지방선거에 나서는 여성후보들의 숫자가 당초 기대했던 것에 못 미쳤다. 이처럼 여성들이 경선에서 탈락되는 양상을 보인 것은 경선 자체가 비용이 많이 들고, 지역구 위원장의 중립성 문제 등이 여성에게 불리하게 작용했기 때문이다. 이러한 상황에서 경선제가 우리의 정치풍토에서 바람직한가? 하는 생각을 들게 한다.

우리나라 여성의 정치참여와 관련된 문제점으로는 여성공천할당제가 도입되었음에도 불구하고, 경선제를 도입하였다는 점과 경선제가 공정성이 적다는 점, 정당들이 여성후보 발굴에 적극적이지 못하다는 점, 아울러 여성들의 소극적인 자세도 문제점으로 지적할 수 있겠다.

외국의 경우 정당들은 후보공천에 있어 상향식 추천제, 상향식 관료제, 또는 하향식 추천제, 하향식 관료제 방식을 사용하고 있다. 상향식 추천제 공천을 하는 나라의 대표적인 국가로 미국을 들 수 있는데, 미국은 예비선거를 통하여 후보를 선출하는데, 대체적으로 지역구 위원장의 중립성 문제와 불법경선의 금지등을 제도적으로 보장하고 있다. 유럽의 많은 정당들이 후보 공천에 있어 상향식 관료제 방식을 사용하고 있다. 영국, 스웨덴, 독일, 핀란드, 프랑스가 여기에 속한다.

영국에서는 모든 정당들이 후보를 공개로 모집을 한다. 그리고 나서 공천과정을 거치고 면접을 거쳐서 결정하는데, 보수당의 경우 중앙당에서 공천대상을 결

정하는 공천과정에 영향력을 행사한다. 노동당의 경우 중앙당에 후보선출위원회를 구성하여 운영하고 있다. 후보선출위원회는 평가를 통하여 자질이 없는 후보에 대해 비토권이 있으며, 여성이 후보로 나올 경우 우선적으로 공천해주도록 하고 있다. 그 결과, 노동당은 1993년 전당대회에서 노령으로 은퇴하는 지역구 위원장과 당선가능성이 높은 지역구 후보공천에 있어 '여성으로만 이루어진 후보자 명단'을 작성할 것을 결의하여, 1997년 총선에서 여성을 우선적으로 공정한 결과 노동당은 승리하였을 뿐 아니라, 여성의원 비율도 증가하게 하는데 기여하여 영국 하원여성의원 수는 1992년 9%(60명)에서 1997년 18.2%(120명)로 거의 배가 증가하는 양태를 보였다. 이후 노동당후보 지원자 남성 두 명은 여성 후보자들로 이루어진 후보자 명단이 적용되는 선거구 제도 때문에 자신들의 출마 기회를 박탈당했기에, 이것이 위법이라며 소송을 걸었다. 재판의 결과는 소송을 건 남성들의 편으로 돌아갔고, 영국 노동당은 항고하지 않기로 결정했다. 이러한 변화 이후, 여성들은 예전만큼 많이 당선되지 못했으나, 2001년 총선에서 1997년에 비해 0.2%가 줄어든 18.0%(118명)를 차지하였다. 즉, 일정 비율 여성들이 국회에 들어가면, 그 이후로도 할당제 없이도 여성들이 당선될 수 있다는 것을 보여주는 예이다.

프랑스 사회당의 경우도 중앙당과 지구당의 협조체제가 잘 이루어져 있는데, 사회당의 경우 여성을 당헌·당규에 30% 공천하도록 하고 있어 사전에 중앙당 차원에서 여론조사를 통하여 여성의 당선가능성이 높은 지역을 조사하여 중앙당 차원에서 일괄 추천하고, 지구당에서 대부분 승인한다. 하향식 추천제를 쓰는 대표적인 정당으로는 프랑스의 UDF를 들 수 있는데, 중앙당 차원에서 후보를 추천하고, 지구당에서 경선 또는 합의를 통하여 후보로 공천하는 방식이다. 하향식 관료제의 경우 유럽의 공산당이 주로 쓰는 방법으로 중앙당 차원에서 후보를 결정하는 것이다.

결론적으로 민주주의 뿌리가 오래되고, 정당정치의 역사가 긴 유럽의 경우 미국에서 사용하는 경선제 방식과는 달리 국가와 정당의 특색에 맞는 공천방법을 사용하고 있었는데, 중앙당과 지구당의 협조체제가 잘 이루어져 있는 것을 느낄 수 있었다.

정당 공천과정에서 여성의 대표성을 확보하기 위해서는 현재와 같은 소선거

구제도하에서 후보선출에 있어 여성의 대표성 확보가 어려운 상황이다. 따라서 국회의원 선거의 경우 권역별로 대선거구제 명부식 비례대표제로 개편하는 것이 필요하다. 혹시, 우리나라의 선거제도가 소선거구제에 익숙해있기 때문에 소선거구제를 유지한다하여도, 비례대표제를 확대하여 정당정치를 실현하고, 여성의 대표성을 확대해나가는 것이 필요하다. 최근 한국정치학회에서 우리나라의 국회의원 수는 인구나 공무원 수 등에 비하여 적은 상태로 330명 혹은 360명 선까지 늘려야 한다는 주장이 있었다. 만일 국회의원 정수를 늘릴 경우 비례대표제를 늘리는 것이 바람직하다. 작년 실시했던 제3차 동시지방선거에서 보았듯이 광역의회 지역구 30%노력사항으로 공천하도록 한 것은 명분에 불과했다.

정치권에서는 내년 총선을 맞아 국회의원 비례대표제 50%, 지역구 30% 여성공천할당제를 도입할 예정에 있는데, 의무사항으로 도입하고, 만일 이를 지키지 않는 정당에 대하여 프랑스식으로 정부가 정당에 주는 국고보조금을 50%까지 삭감하도록 하든지 또는 정치자금법 17조 2항에 명시되어 있는 100원*유권자수를 계산한 금액 약 35억을 30% 이상 지킨 정당에 대해 주도록 되어있는 공직후보자 여성추천보조금을 200원으로 인상하고, 여성후보를 10%이상 공천한 정당에 주도록 하는 방법으로 개선하는 것이 필요하다.

정당공천과정에 여성의 대표성 확보와 관련하여 첫째, 외부인사가 포함된 민주적으로 확대개편한 중앙당 공천심사위원회운영 및 일정비율 여성위원을 포함시키는 제도를 당헌당규에 의무화하는 규정을 두는 것이 필요하다. 둘째, 정당법 31조와 관련하여 국회의원, 광역의회 지역구 여성공천할당제 30%를 의무사항으로 하도록 법개정하고, 영국의 노동당에서 한 것처럼, 정당들이 당선가능성이 높은 지역에 일정비율 여성을 공천하고, 사고지구당, 증구 지구당 위원장에 여성을 우선 임명하는 것이 요구된다.

최근들어 경선제가 마치 당내 민주화를 측정하는 방향으로 흐름이 이루어지는데, 부득히 경선제가 각급 선거에 도입될 경우 ① 기본적으로 지구당 위원장의 중립성을 보장하는 방안을 마련하고, 경선공영제가 도입되어야 할 것이다. ② 경선제를 도입하여도 여성에게 가점을 주는 방법 또는 자질심사평가위원회를 구성하여 여성을 우대하는 정책을 마련하는 것이 필요하다. ③ 지구당에서 후보를 복수추천하여 중앙당에서 심사하는 방법이 도입 되어야 한다. 아울러,

후보발굴을 위한 여성정치인 인재 풀을 구성하는 것이 필요하고, 여성의 당직활동을 강화하기 위하여 비중있는 당직에 여성당직자를 포함시키는 것이 요구된다. 국회의원 지역구 후보에 일정비율 지방의회 여성의원 출신 공천 및 국회의원 전국구 비례대표제 여성의원에 대해 지역구 출마를 권고하는 것이 필요하고, 여성정치발전기금 설치를 통하여 여성정치지도자를 육성하는 것이 필요하다. 이제 21세기를 맞아 여성들도 보다 적극적인 정당 활동을 통하여 스스로의 권리를 찾아 나가야 할 것이다.

여성계는 2003년 8월 351개의 여성단체로 결성된 17대 총선여성연대를 발족하여 지역구에 여성공천 30%를 할 수 있도록 지역 내 경쟁력을 가진 여성인재를 발굴하려는 노력을 기하고 있으며, 많은 정치네트워크도 ‘여성 100인 국회보내기 운동’을 전개하고 있다. 이와 관련하여 17대 총선을 대비하여 여성단체들이 해야 할 역할로는 첫째, 17대 총선에 전격적으로 많은 여성후보들이 출마하도록 하는 여성출마운동을 전개하면서, 둘째, 여성총선연대차원에서 공신력 있는 여성후보발굴을 위한 공천준비위원회를 구성하고, 지역여성단체와 네트워크를 통하여 여성후보를 발굴하고, 정당에 찾아가 총재 등 당직자를 만나 구체적으로 여성후보가 출마할 지역구에 공천해줄 것을 요청하는 것이 필요하다. 셋째, 여성후보 지원과 관련하여 전국적 규모의 선거운동 여성자원봉사자를 구성하여, 여성정치혁신의 바람을 조성하는 것이 필요하다. 넷째, 여성후보 지원을 위한 기금을 조성하여 여성후보를 돕는 것 등이 필요하다.

마지막으로 정당의 목적은 정권의 창출에 있기에 정권의 쟁취를 위해서는 본질적으로 국민의 지지가 가장 중요한 만큼, 정당에 영향을 미칠 수 있는 가장 큰 힘은 여성의 정치참여 확대를 요구하는 여성들의 단합된 힘에서 나온다는 것을 다시 한번 강조하고자 한다.

참고문헌

국문

- 강원택(2003), “영국의 정당 민주주의,” 서강대학교 사회과학연구소, 『사회과학 연구』 제11집.
- 고영길(1988), “영국 지방의회 선거제도에 대한 소고(Ⅲ),” 『자치행정』, 서울: 지방행정연구소.
- 권세기·서준원·전복희·차명제 공저(1999), 『독일의 대의제 민주주의와 정당 정치』, 서울: 세계문화사.
- 길승흠·김광웅·안병만(1987), 『한국선거론』, 서울: 다산출판사. 17대 총선을 위한 여성연대 발족 기자회견 자료집.
- 김도중(2003년 6월 24-25일), “바람직한 국회의원 정수에 관한 연구,” 『국회기능 강화방안-바람직한 국회의원 정수와 총원 경로 및 국회제도 개혁방안』 2003년 한국정치학회 하계학술회의 자료집.
- 김민정(1998), “프랑스 여성정치의 현황과 과제,” 『한국정치학회보』, 32집 1호.
- _____(2001. 4), “여성정책 전담 부서와 성 평등정책의 진전-프랑스사례를 중심으로”, 한국정치학회 춘계학술회의 발표자료집.
- 김병옥(1995), 『독일의 선거·정당제도』, 공무원단기국외훈련 결과보고서.
- 김성호(1998. 3), “외국의 지방선거제도-독일,” 『지방행정』 제12호.
- 김영태(2003), “선거제도의 정치적 효과에 대한 국가간 비교연구,” 한국선거학회 창립학술회의 발표논문.
- 김원기·김재하(1997), 『영국의 선거 및 정당·정치자금제도-잉글랜드를 중심으로』, 공무원 단기훈련보고자료, 서울: 중앙선거관리위원회.
- 김원홍·장영아·김민정·박의경(2001), 『ASEM 회원국의 정책결정과정에서의 여성참여증진에 관한연구』, 서울: 한국여성개발원.
- 김원홍·김은경(1998), 『선거구조 개혁과 여성의 대표성 확보방안』, 서울: 한국여성개발원.
- 김원홍·김혜영·김은경(2000), 『정당의 여성당직자 확대방안』, 서울: 한국여성개발원.
- 김원홍·김민정·이현출·김은경(2001), 『여성의 정치적 대표성 확보를 위한 정

- 치관계법·제도 개선방안』, 서울: 여성부
- 김원홍·김혜영·김은경(2001), 『해방 후 한국여성의 정치참여 현황 및 향후 과제』, 서울: 한국여성개발원.
- _____ (2002), 『정당의 여성공천할당제 활성화 방안』, 서울: 한국여성개발원.
- 김원홍·김은경(2002), 『2002 지방선거 여성후보와 경선제』, 한국여성개발원, 제4차 여성정책포럼, 2002. 4. 17, 서울: 한국여성개발원.
- 김원홍·김민정·이현출·김혜영(2003), “지방의회 여성의원의 국회진출 활성화 방안 연구,” 국회여성위원회, <정책연구> 03-4.
- 김원홍·김인숙·권희완(2003), 『(개정증보)오늘의 여성학』, 서울: 건국대학교 출판부.
- 박병석·정범구(1998. 6), “독일의 선거제도” FES-Information-Series.
- 박찬욱(1994), “선거과정과 의회정치”, 안청시·진덕규 편, 『전환기의 한국민주주의』, 서울: 법문사.
- 비르기타 리텔(1994), “지방정치와 여성의 참여확대를 위한 스웨덴 여성단체의 역할”, 『여성연구』 통권 제45호, 겨울호, 한국여성개발원.
- 신명순(1996), “한국정치에서의 선거,” 민준기·신명순·양성철·이정복·장달중저, 『한국의 정치』, 서울: 나남출판.
- _____ (1999), 『비교정치』, 서울: 박영사.
- 이건정(1992), “사회민주주의하의 스웨덴 여성”, 한국여성연구회편, 『여성과 사회』 제3호.
- 이성덕(1991. 6), “영국지방자치단체의 내부구조”, 『지방자치』.
- 이범준(1997), “21세기 정치와 여성”, 『21세기 정치와 여성』, 서울: 나남출판.
- 이현출(1997), “한국정치의 대통령후보자 선출과정의 특성과 과제,” 여의도정책논단 여름·가을호.
- _____ (1998), “한국 선거제도의 문제점과 개혁방향: 소선거구 비례대표병립제 도입을 위한 논의,” 『건국대 학술논문집 제47집』, 서울: 건국대학교 출판부.
- _____ (2003), “대통령선거와 총선의 후보선출과정”, 『의정연구』 제15호.
- 이현우(2002), “여성의 정치적 대표성과 정당요인,” 국제정치학회, 『국제정치논

총』 제42집 3호.

윤형섭(1998), 『증보판 한국정치론』, 서울: 박영사.

전복희(1999), “독일의 여성운동사와 여성정치참여” 권세기, 서준원, 전복희, 차명제 공저, 『독일의 대의제 민주주의와 정당정치』, 서울: 세계문화사.

정영태(1997), “정당과 참여민주주의”, 『참여민주주의와 한국사회』, 서울: 창작과비평사.

중앙선거관리위원회(1992), 『제14대 국회의원 선거총람』, 서울: 중앙선거관리위원회.

_____ (1993), 『영국의 주요정당 제도』, 서울: 중앙선거관리위원회.

_____ (1993), 『각국의 선거제도』, 서울: 중앙선거관리위원회.

_____ (1997), 『각국의회의원선거 · 발전연대기(1994.7.1-1996.12.)』.

_____ (1998), 『정당 · 정치자금제도 연구 자료집』, 서울: 중앙선거관리위원회.

호광석(1996), 『한국 정당체계 분석』, 서울: 들녘.

외국

Andrew Appleton and Amy G. Mazur(1993), “Transformation or Modernization: the Rhetoric and Reality of Gender and Party Politics in France” Joni Lovenduski and Pippa Norris eds., *Gender and Party Politics*, London: Sage.

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

Caroline Daley and Melanie Nolan eds.(1994), *Suffrage & Beyond. International Feminist Perspectives*, New York: New York University Press.

Employment & Social Affairs(1999), *Electoral system in Europe: a gender-impact assessment*.

Fredrika Ornbrandt(2003), “Reasons for Sweden having a high rate of female representation in Political Life,” 한국정치학회 하계학술회의 『정당내의 공천방식과 여성의 대표성』, 발표논문.

Geneviève Fraisse(1994), “Quand gouverner n'est pas représenter”

Esprit(mars/avril).

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

Herold W. Stanley and Richard G. Niemi(2002), *Vital Statistics on American Politics 2001-2002*, Washington: CQ Press.

Jenson, Jane, Mariette Sineau(1999), *Mitterand et les françaises*, Paris: Press de SCPO.

Jean-Claude Masclet(1997), *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Ve République*, Paris: LGDJ.

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

Joni Lovenduski and Pippa Norris(1993), *Gender and Party Politics*, CA: Sage.

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

Karen Offen, "Women, Citizenship and Suffrage with a French Twist, 1789-1993".

LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi, Pippa Norris eds(1996), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, London : Sage.

Leijenaar Monique, et Kees Niemöller, *Les systèmes électoraux d'Europe : appréciation de leur incidence sur la représentation des femmes*, Commission européenne. Loi 88-277 du 11 mars 1988. Loi relative à la tranparence financière de la vie politique.

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

- Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris eds.(1996), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Sage Publications.
- La documentation française(1997), *Modes de scrutin et systèmes électoraux*.
- Masclet, Jean-Claude, Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Ve République, Paris:LGDJ, 1979.
- Michael Gallagher and Michael Marsh, eds.(1998), *"Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics"*, London: Sage Publications.
- Ministry of Health and Social Affairs(1995), *Shared Power/Responsibility*, Stockholm.
- Mary Beth Rogers(1993), "Women in Electoral Politics: A Slow, Steady Climb," *Social Policy*, Vol 23, No 4.
- Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, La parité en politique. Rapport à Monsieur le Premier Ministre, 2000.
- Pennings, Paul and Reuven Y. Hazan(2001), "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences," *Party Politics*. Vol. 7. No. 3., London: Sage.
- Paul Webb, "Party Organizational Change in Britain: The Iron Law of Centralization?" in R. Katz and P. Mair, eds.(1994), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage.
- Pippa Norris, ed.(1997), *Passage to Power: legislative recruitment in advanced democracies*, New York: Cambridge University Press.
- Punnett, R. M.(1992), *Selecting the Party Leader: Britain in Comparative Perspective*.
- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan.(2001), "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics*, Vol. 7. No. 3. London: Sage.
- Robert Bernstein(1986), "Why are There so Few Women in the House?"

Western Political Quarterly 39.

Ronna Rommy and Beppie Harrison(1988), *Momentum: Women in American Politics Now*, New York: Crown Publishers.

R. Darcy, Susan Welch and Janet Clark(1987), *Women, Elections, and Representation*, New York: Longman.

Sarah Hanley(1997), "La loi salique" Christine Fauré dir., *Encyclopédie politique et historique des femmes*, Paris:Puf.

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

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

Timothy Bledsoe and Mary Herring(1990), "Victims of Circumstances: Women in Pursuit of Political Office," *American Political Science Review* 84.

Wilma Rule(1986), "Does the Electoral System Discriminate against Women?" *PS Vol X I X*, No 4.

Wilma Rule and Joseph F. Zimmerman eds.(1994), *Electoral Systems in Comparative Perspective : Their Impact on Women and Minorities*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Wilson, E.(1989), 『여성과 국가 -국가정책과 여성의 공·사 영역의 변화』, 한국여성개발원.

www.assemblee-des-femmes.com/actualite/index.htm#motions_2002

www.db-decision.de/english/Parteil.asp

www.eoc.org.uk/html/pressreleases2001/press_releases_2001-11.html

www.eoc.org.uk/html/pressreleases2001/press_releases_2001-24.html

www.eoc.org.uk/html/pressreleases2001/press_releases_2001-33.html

www.fawcettsociety.org.uk/politics2.html

www.ipu.org/bdf-e/BDFsearch.asp

www.interieur.gouv.fr/avotreservice/elections/legis2002

www.interieur.gouv.fr/elections/dossier_presse/election_municipale.htm

www.riksdagen.se/english/elections

www.riksdagen.se/english/members/f08_kvin_en.asp



부 록



부록 1. 부표

<부표 V-1> 여성할당제에 대한 찬반

단위: 명 (%)

	교수/학자*			정당인**			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
찬성	37 (74.0)	40 (95.2)	77 (83.7)	19 (38.0)	58 (95.1)	77 (69.4)	5 (83.3)	38 (95.0)	43 (93.5)
반대	13 (26.0)	2 (4.8)	15 (16.3)	31 (62.0)	3 (4.9)	34 (30.6)	1 (16.7)	2 (5.0)	3 (6.5)
계	50 (100.0)	42 (100.0)	92 (100.0)	50 (100.0)	61 (100.0)	111 (100.0)	6 (100.0)	40 (100.0)	46 (100.0)

* $\chi^2=7.545$ df=1 p=.006** $\chi^2=42.136$ df=1 p=.000

<부표 V-2> 비례대표제 의석수 증가에 대한 찬반

단위: 명 (%)

	교수/학자			정당인			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
찬성	34 (66.7)	29 (72.5)	63 (69.2)	36 (70.6)	40 (66.7)	76 (68.5)	2 (40.0)	23 (59.0)	25 (56.8)
반대	17 (33.3)	11 (27.5)	28 (30.8)	15 (29.4)	20 (33.3)	35 (31.5)	3 (60.0)	16 (41.0)	19 (43.2)
계	51 (100.0)	40 (100.0)	91 (100.0)	51 (100.0)	60 (100.0)	111 (100.0)	5 (100.0)	39 (100.0)	44 (100.0)

<부표 V-3> 경선제에 대한 찬반

단위: 명 (%)

	교수/학자*			정당인**			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
찬성	39 (78.0)	24 (57.1)	63 (68.5)	42 (82.4)	33 (55.0)	75 (67.6)	4 (66.7)	22 (55.0)	26 (56.5)
반대	11 (22.0)	18 (42.9)	29 (31.5)	9 (17.6)	27 (45.0)	36 (32.4)	2 (33.3)	18 (45.0)	20 (43.5)
계	50 (100.0)	42 (100.0)	92 (100.0)	51 (100.0)	60 (100.0)	111 (100.0)	6 (100.0)	40 (100.0)	46 (100.0)

* $\chi^2=4.600$ df=1 p=.032** $\chi^2=9.412$ df=1 p=.002

<부표 V-4> 경선제를 적용하기에 바람직한 선거(직업군별)

단위: 명 (%)

	교수/학자			정당인			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
대통령 선거	47 (95.9)	40 (95.2)	87 (95.6)	51 (100.0)	56 (98.2)	107 (99.1)	6 (100.0)	36 (92.3)	42 (93.3)
광역자치 단체장선거	44 (89.8)	24 (57.1)	68 (74.7)	46 (90.2)	31 (54.4)	77 (71.3)	5 (83.3)	30 (76.9)	35 (77.8)
기초자치 단체장선거	28 (57.1)	13 (31.0)	41 (45.1)	31 (60.8)	15 (26.3)	46 (42.6)	3 (50.0)	18 (46.2)	21 (46.7)
국회의원 선거	41 (83.7)	20 (47.6)	61 (67.0)	43 (84.3)	38 (66.7)	81 (75.0)	5 (83.3)	28 (71.8)	33 (73.3)
광역의회 의원선거	23 (46.9)	10 (23.8)	33 (36.3)	27 (52.9)	12 (21.1)	39 (36.1)	5 (83.3)	20 (51.3)	25 (55.6)
계	49 (53.8)	42 (46.2)	91 (100.0)	51 (47.2)	57 (52.8)	108 (100.0)	6 (13.3)	39 (86.7)	45 (100.0)

<부표 V-5> 여성후보자 탈락이유

단위: 명 (%)

	교수/학자			정당인			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
정당 주변의 문화가 여성 후보들에게 맞지 않아서	22 (45.8)	11 (29.7)	33 (38.8)	14 (31.8)	15 (26.8)	29 (29.0)	2 (33.3)	18 (48.6)	20 (46.5)
여성 후보자들이 대의원을 포섭하는 기술을 몰라서	-	-	-	-	1 (1.8)	1 (1.0)	-	-	-
지구당 활동부족	1 (2.1)	4 (10.8)	5 (5.9)	2 (4.5)	9 (16.1)	11 (11.0)	1 (16.7)	-	1 (2.3)
여성후보의 경력 및 자질부족	14 (29.2)	1 (2.7)	15 (17.6)	24 (54.5)	2 (3.6)	26 (26.0)	1 (16.7)	1 (2.7)	2 (4.7)
조직과 자금의 열세	10 (20.8)	17 (45.9)	27 (31.8)	4 (9.1)	24 (42.9)	28 (28.0)	2 (33.3)	16 (43.2)	18 (41.9)
지구당위원장의 지원 부족	1 (2.1)	4 (10.8)	5 (5.9)	-	5 (8.9)	5 (5.0)	-	2 (5.4)	2 (4.7)
계	48 (100.0)	37 (100.0)	85 (100.0)	44 (100.0)	56 (100.0)	100 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	43 (100.0)

<부표 V-6> 여성후보에게 유리한 경선방식

단위: 명 (%)

	교수/학자			정당인			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
완전 개방경선 (전 유권자참여)	14 (27.5)	11 (29.7)	25 (28.4)	12 (24.0)	14 (23.3)	26 (23.6)	3 (50.0)	12 (30.8)	15 (33.3)
당원과 유권자 동수의 국민참여 경선	27 (52.9)	18 (48.6)	45 (51.1)	27 (54.0)	31 (51.7)	58 (52.7)	2 (33.3)	19 (48.7)	21 (46.7)
당원만의 경선	6 (11.8)	5 (13.5)	11 (12.5)	2 (4.0)	2 (3.3)	4 (3.6)	-	2 (5.1)	2 (4.4)
대의원, 당직자 중심의 지구당 당원대회	3 (5.9)	3 (8.1)	6 (6.8)	4 (8.0)	9 (15.0)	13 (11.8)	1 (16.7)	4 (10.3)	5 (11.1)
기타	1 (2.0)	-	1 (1.1)	5 (10.0)	4 (6.7)	9 (8.2)	-	2 (5.1)	2 (4.4)
계	51 (100.0)	37 (100.0)	88 (100.0)	50 (100.0)	60 (100.0)	110 (100.0)	6 (100.0)	39 (100.0)	45 (100.0)

<부표 V-7> 여성 예비후보자가 갖추어야 할 요소

단위: 명 (%)

	교수/학자			정당인			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
정당활동, 의정활동 등 정치경력	23 (45.1)	14 (33.3)	37 (39.8)	17 (34.0)	23 (38.3)	40 (36.4)	-	15 (39.5)	15 (34.1)
지역내의 지지기반 확보	23 (45.1)	22 (52.4)	45 (48.4)	31 (62.0)	39 (65.0)	70 (63.6)	2 (33.3)	17 (44.7)	19 (43.2)
자금 및 조직 능력	9 (17.6)	13 (31.0)	22 (23.7)	10 (20.0)	18 (30.0)	28 (25.5)	1 (16.7)	9 (23.7)	10 (22.7)
인지도	18 (35.3)	4 (9.5)	22 (23.7)	5 (10.0)	8 (13.3)	13 (11.8)	2 (33.3)	3 (7.9)	5 (11.4)
정치적 소신	9 (17.6)	9 (21.4)	18 (19.4)	11 (22.0)	12 (20.0)	23 (20.9)	2 (33.3)	15 (39.5)	17 (38.6)
여성계와의 연계강화 및 지원확대	5 (9.8)	9 (21.4)	14 (15.1)	1 (2.0)	4 (6.7)	5 (4.5)	2 (33.3)	11 (28.9)	13 (29.5)
남성후보에 견주어 뒤지지 않는 학력·경력	13 (25.5)	12 (28.6)	25 (26.9)	22 (44.0)	14 (23.3)	36 (32.7)	3 (50.0)	5 (13.2)	8 (18.2)
계	51 (54.8)	42 (45.2)	93 (100.0)	50 (45.5)	60 (54.5)	110 (100.0)	6 (13.6)	38 (86.4)	44 (100.0)

<부표 V-8> 여성정치후보 발굴을 위해 필요한 방안

단위: 명 (%)

	교수/학자			정당인			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
정당차원의 후보육성 교육강화	22 (51.2)	9 (27.3)	31 (40.8)	11 (26.2)	11 (20.4)	22 (22.9)	-	6 (20.7)	6 (18.2)
정당 여성정치인 력뱅크구성 및 관리	10 (23.3)	11 (33.3)	21 (27.6)	20 (47.6)	18 (33.3)	38 (39.6)	1 (25.0)	12 (41.4)	13 (39.4)
정당내 여성 정치발전기 금 조성	-	1 (3.0)	1 (1.3)	-	3 (5.6)	3 (3.1)	-	4 (13.8)	4 (12.1)
여성 지방 의원 또는 활동적인 여성당직자 의 출마 권유	4 (9.3)	4 (12.1)	8 (10.5)	4 (9.5)	7 (13.0)	11 (11.5)	1 (25.0)	-	1 (3.0)
여성후보자 우선 공모제 도입	7 (16.3)	8 (24.2)	15 (19.7)	6 (14.3)	15 (27.8)	21 (21.9)	2 (50.0)	7 (24.1)	9 (27.3)
기타	-	-	-	1 (2.4)	-	1 (1.0)	-	-	-
계	43 (100.0)	33 (100.0)	76 (100.0)	42 (100.0)	54 (100.0)	96 (100.0)	4 (100.0)	29 (100.0)	33 (100.0)

<부표 V-9> 지역구 여성할당제 실시시 실효성 확보방안

단위: 명(%)

	교수/학자*			정당인**			단체***		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
신설 또는 사고지구당에 여성우선추천	5 (10.2)	9 (21.4)	14 (15.4)	3 (6.4)	14 (23.0)	17 (15.7)	-	7 (17.9)	7 (15.6)
경선에서 여성이 2위 안에 들 경우 공천심사위원회 복수추천, 여성의 공천을 권고	11 (22.4)	11 (26.2)	22 (24.2)	11 (23.4)	23 (37.7)	34 (31.5)	-	11 (28.2)	11 (24.4)
경선 과정에 여성후보에게 가산점 부여	2 (4.1)	5 (11.9)	7 (7.7)	2 (4.3)	7 (11.5)	9 (8.3)	1 (16.7)	2 (5.1)	3 (6.7)
후보공천과정에 평가시스템 도입	15 (30.6)	14 (33.3)	29 (31.9)	12 (25.5)	12 (19.7)	24 (22.2)	3 (50.0)	14 (35.9)	17 (37.8)
선거인단의 여성대표성 강화	16 (32.7)	3 (7.1)	19 (20.9)	14 (29.8)	5 (8.2)	19 (17.6)	2 (33.3)	3 (7.7)	5 (11.1)
기타	-	-	-	5 (10.6)	-	5 (4.6)	-	2 (5.1)	2 (4.4)
계	49 (100.0)	42 (100.0)	91 (100.0)	47 (100.0)	61 (100.0)	108 (100.0)	6 (100.0)	39 (100.0)	45 (100.0)

<부표 V-10> 비례후보 순번의 공정성확보

단위: 명 (%)

	교수/학자			정당인			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
자격기준등을 포함한 평가시스템 도입	18 (36.7)	22 (53.7)	40 (44.4)	23 (46.0)	23 (37.7)	46 (41.4)	2 (33.3)	23 (57.5)	25 (54.3)
선정결과내역 공개 등 투명성 확보	9 (18.4)	11 (26.8)	20 (22.2)	10 (20.0)	22 (36.1)	32 (28.8)	1 (16.7)	12 (30.3)	13 (28.3)
외부 심사위원 으로 구성된 선정위원회로 심사의 투명성 확보	16 (32.7)	8 (19.5)	24 (26.7)	10 (20.0)	9 (14.8)	19 (17.1)	2 (33.3)	4 (10.0)	6 (13.0)
대의원투표를 통한 비례대표제 순번결정	5 (10.2)	-	5 (5.6)	7 (14.0)	6 (9.8)	13 (11.7)	1 (16.7)	1 (2.5)	2 (4.3)
기타	1 (2.0)	-	1 (1.1)	-	1 (1.6)	1 (0.9)	-	-	-
계	49 (100.0)	41 (100.0)	90 (100.0)	50 (100.0)	61 (100.0)	111 (100.0)	6 (100.0)	40 (100.0)	46 (100.0)

<부표 V-11> 여성국회의원의 증가로 예상되는 긍정적 영향

단위: 명 (%)

	교수/학자			정당인			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
여성 대표성 확보	19 (39.6)	14 (35.9)	33 (37.9)	21 (42.0)	17 (29.8)	38 (35.5)	3 (50.0)	8 (21.6)	11 (25.6)
여성문제 해결	7 (14.6)	2 (5.1)	9 (10.3)	7 (14.0)	10 (17.5)	17 (15.9)	2 (33.3)	6 (16.2)	8 (18.6)
부정부패 소멸	7 (14.6)	8 (20.5)	15 (17.2)	2 (4.0)	13 (22.8)	15 (14.0)	-	10 (27.0)	10 (23.3)
정치문화 일신	15 (31.3)	15 (38.5)	30 (34.5)	20 (40.0)	17 (29.8)	37 (34.6)	1 (16.7)	13 (35.1)	14 (32.6)
계	48 (100.0)	39 (100.0)	87 (100.0)	50 (100.0)	57 (100.0)	107 (100.0)	6 (100.0)	37 (100.0)	43 (100.0)

<부표 V-12> 여성후보 출마시 예상되는 유권자반응

단위: 명(%)

	교수/학자			정당인			단체		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
지지할 것이다	2 (4.2)	7 (17.1)	9 (10.1)	-	9 (15.0)	9 (8.3)	-	5 (12.8)	5 (11.1)
반대할 것이다	10 (20.8)	7 (17.1)	17 (19.1)	8 (16.3)	9 (15.0)	17 (15.6)	1 (16.7)	4 (10.3)	5 (11.1)
여성 이라는 이유가 지지/반대요인이 되지 않을 것이다	36 (75.0)	27 (65.9)	63 (70.8)	41 (83.7)	42 (70.0)	83 (76.1)	5 (83.3)	30 (76.9)	35 (77.8)
계	48 (100.0)	41 (100.0)	89 (100.0)	49 (100.0)	60 (100.0)	109 (100.0)	6 (100.0)	39 (100.0)	45 (100.0)

<부표 V-13> 여성후보 출마시 예상되는 응답자들의 반응

단위: 명 (%)

	교수/학자*			정당인**			단체***		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
적극적으로 지지할 것이다	16 (38.1)	30 (78.9)	46 (57.5)	10 (26.3)	32 (59.3)	42 (45.7)	2 (40.0)	29 (74.4)	31 (70.5)
약간 지지할 것이다	18 (42.9)	8 (21.1)	26 (32.5)	20 (52.6)	20 (37.0)	40 (43.5)	2 (40.0)	10 (25.6)	12 (27.3)
별로 지지하지 않을 것이다	8 (19.0)	-	8 (10.0)	8 (21.1)	2 (3.7)	10 (10.9)	1 (20.0)	-	1 (2.3)
계	42 (100.0)	38 (100.0)	80 (100.0)	38 (100.0)	54 (100.0)	92 (100.0)	5 (100.0)	39 (100.0)	44 (100.0)

* $\chi^2=15.949$ df=2 p=.000** $\chi^2=12.726$ df=2 p=.002*** $\chi^2= 8.878$ df=2 p=.012

부록 2. 설문지

정당 공천과 여성후보 확대방안에 관한 연구

한국여성개발원은 국무총리실 산하 인문사회연구회 소속 정부출연연구기관으로 금년 『정당 공천과 여성후보 확대 방안 연구』를 진행 중에 있습니다.

2003년 현재 정당법 31조에 광역의회 비례대표제 50% 여성공천할당제, 지역구 30% 여성공천할당제가 명시되어있고, 노무현 대통령은 지난 16대 대선시 국회의원 전국구 비례대표제에 50% 여성공천할당제, 지역구 30% 여성공천할당제를 공약으로 제시한 상태입니다. 그럼에도 불구하고, 2002년 지방선거시 각 정당이 후보선출에서 경선제를 도입하게 됨에 따라 여성들은 대부분 경선에서 낙선하여 지역구 여성후보 30% 공천할당제는 지켜지지 못한 상황입니다. 아울러, 내년 실시할 제17대 총선에서도 경선제가 도입될 예정에 있기에 여성들은 후보로 진출하는 것이 요원한 실정입니다.

본 질문지는 2004년 제17대 총선과 앞으로 지속적으로 있을 지방선거에 대비하여 당내 민주화의 일환으로 바람직한 공천방법이 무엇이며, 여성의 정치참여 확대와 관련하여 여성의 정당공천 확대방안 마련을 위하여 학계, 정당, 사회단체, 언론계에 계시는 전문가 여러분의 고견을 듣고자 작성되었습니다.

바쁘시더라도 설문에 응답하여 주시면 연구에 큰 도움이 될 것입니다. 아울러, 본 설문지에 응답한 내용은 연구결과에만 반영되며 개인적 사항은 일체의 비밀이 보장됩니다. 감사합니다.

2003년 8월

한국여성개발원 법·정치연구부

문의처 : 김원홍 연구위원(02-3156-7101), 김은경 연구원(02-3156-7107)

김민정 (서울시립대학교), 이현출 (건국대학교)

팩 스 : (02-3156-7279)

본 설문지에 응답하신 후, 반송우편(또는 Fax)으로
송부하여 주시면 감사하겠습니다.

♣ 귀하의 의견에 √ 표시를 하여주십시오.

1. 국회의원 선거에서 정당의 지역구 후보자 중 일정비율을 여성후보로 하여야 한다는 여성후보할당제 도입에 대하여 어떤 의견을 가지고 계십니까?

_____① 찬성 _____② 반대

2. 국회의원 선거에 관한 선거법 개정을 통해 지역구 의석수 대비 비례대표 의석 수를 늘려야 한다는 의견에 대하여는 어떤 의견을 가지고 계십니까?

_____ ① 찬성 _____ ② 반대

3. 2002년 지방선거부터 여야당이 공직후보선출과정에 지구당내 경선제를 도입하고 있습니다. 경선을 통한 공직후보 선출에 대하여 어떤 의견을 가지고 계십니까?

_____ ① 찬성 _____ ② 반대

- ### 3-1. 반대하신다면 그 이유는 무엇입니까?

① 혼탁한 선거문화 때문에

② 기득권을 가진 지구당위원장의 전횡 때문에

③ 경선비용이 많이 들기 때문에

④ 당내갈등의 심화로 본선 경쟁력이 약화되기 때문에

⑤ 기타 _____

- 3-2. 반대하신다면 그 대안으로 어떤 제도가 좋다고 생각하십니까?

① 지구당내 합의 추대

② 지구당의 복수후보 추대 후 중앙당 결정

③ 민주적으로 확대개편한 중앙당 공천심사위원회에서 결정

④ 기타

4. 현재 각종 선거를 위한 후보자 선출에서 당내 경선을 통하여 후보자를 결정하고 있습니다. 귀하께서는 정당이 모든 선거후보자를 경선을 통해 결정하는 것이 바람직하다고 보는지 의견을 듣고자 합니다. 후보경선제가 바람직하다고 보는 선거에 모두 표시하여 주시기 바랍니다.

____ ① 대통령선거 ____ ② 광역자치단체장선거
 ____ ③ 기초자치단체장선거 ____ ④ 국회의원선거
 ____ ⑤ 광역의회의원선거

5. 2002년 동시지방선거의 경험을 보면 지역구 후보자를 결정하는 경선과정에서 정치활동을 하고자 했던 많은 여성후보자가 탈락하는 현상이 나타나고 있습니다. 그 원인 중 **가장 큰 이유**는 무엇이라고 생각하십니까?

____ ① 정당 주변의 문화가 여성후보들에게 맞지 않아서
 ____ ② 여성후보자들이 대의원을 포섭하는 기술을 몰라서
 ____ ③ 지구당활동부족
 ____ ④ 여성후보의 경력 및 자질부족
 ____ ⑤ 조직과 자금의 열세
 ____ ⑥ 지구당위원장의 지원부족

6. 2004년 실시할 국회의원 선거에도 정당의 후보선출시 경선제를 도입할 경우 다음 중 어떤 방식이 여성예비후보에게 유리하다고 생각하십니까?

____ ① 완전 개방경선(전 유권자 참여)
 ____ ② 당원과 유권자 동수의 국민참여경선
 ____ ③ 당원만의 경선
 ____ ④ 대의원, 당직자 중심의 지구당 당원대회
 ____ ⑤ 기타_____

7. 여성의 경우 정당의 공천과정에서 선출되기 위하여 예비후보자가 우선적으로 갖추어야 할 요소는 무엇이라고 생각하십니까? **다음 중 2개만 선택해주시오.**

____ ① 정당활동, 의정활동 등 정치경력

- ___② 지역내의 지지기반 확보
- ___③ 자금 및 조직 능력
- ___④ 인지도
- ___⑤ 정치적 소신
- ___⑥ 여성계와의 연계강화 및 지원확대
- ___⑦ 남성후보에 견주어 뒤지지 않은 학력, 경력

8. 여성정치활성화를 위해서는 무엇보다도 여성정치후보자가 많아져야 한다는 생각입니다. 여성정치후보자발굴에 가장 필요한 것이 무엇이라고 보십니까?

- ___① 정당차원의 후보육성 교육강화
- ___② 정당 여성정치인력뱅크 구성·관리
- ___③ 정당내 여성정치발전기금 조성
- ___④ 여성 지방의원 또는 활동적인 여성 당직자의 출마 권유
- ___⑤ 여성을 대상으로 먼저 공모한 후 여성지망자가 있는 경우 별도 절차를 거치는 ‘여성후보자’ 우선 공모제 도입
- ___⑥ 기타_____

9. 현재 민주당과 한나라당에서는 여성의 국회진출을 확대하기 위하여 국회의원 지역구 30% 여성공천할당과 전국구 비례대표제 50%를 정당법에 명문화하려고 노력중에 있습니다. 만일, 이 제도가 정당법에 명시될 경우 정당은 **국회의원 지역구 후보**에 필요한 여성을 어느 집단으로부터 충원할 것이라고 생각하십니까?
가장 우선적으로 생각되는 순위부터 3개만 표시하여 주십시오.

- ___① 지방의회 여성의원 또는 경력자
- ___② 정당인
- ___③ 여성단체 임원
- ___④ 학자
- ___⑤ 여성기업인
- ___⑥ 언론인, 방송인
- ___⑦ 시민운동가

___ ⑧ 기타 _____

10. 정치권에서 2002년 정당법에 광역의회 30% 지역구 여성후보 할당제를 명문화 하였으나 지역구 후보자를 결정하는데 경선제도를 도입함으로써 지역구 여성 후보 30%할당제는 실현되지 못하는 상황이 되었습니다. 향후 정당법내 국회의 원 지역구 여성후보 30%할당제가 도입될 경우, 여성후보를 확대하기 위한 방안은 무엇이라고 보십니까? **한가지만 지적하여 주십시오.**

- ___ ① 17대 총선을 앞두고 신설되는 선거구(약 17개 이상 추정) 또는 사고지 구당 조직책 공모시 여성 우선 추천
- ___ ② 지역구 경선에 여성후보가 출마하여 1, 2등이 되었을 때 중앙당 공천 심사 위원회에 복수추천하여 가급적 여성으로 공천하도록 함
- ___ ③ 경선과정에서의 여성예비후보자에게 가산점 부여
- ___ ④ 후보공천과정시 평가시스템을 도입하여 경선결과 이외 요소 반영(예: 경선점수 25점, 정책발표력 25점, 지역봉사활동 점수 25점, 성인지력 점수 25점)
- ___ ⑤ 선거인단의 여성대표성 강화
- ___ ⑥ 기타 _____

11. 현재 민주당과 한나라당에서는 여성의 국회진출을 확대하기 위하여 국회의원 지역구 30% 여성공천할당과 전국구 비례대표제 50%를 정당법에 명문화하려 고 노력중에 있습니다. 만일, 이 제도가 정당법에 명시될 경우 정당은 **비례대 표제 후보**에 필요한 여성을 어느 집단으로부터 충원할 것이라고 생각하십니 까? **가장 우선적으로 생각되는 순위부터 표시하여 주십시오.**

- ___ ① 지방의회 여성의원 또는 경력자
- ___ ② 정당인
- ___ ③ 여성단체 임원
- ___ ④ 학자
- ___ ⑤ 여성기업인
- ___ ⑥ 언론인, 방송인

- ___ ⑦ 시민운동가
___ ⑧ 기타 _____

12. 국회의원 비례대표제 의석수가 늘어날 경우, 비례대표제 후보의 **여성공천에 있어서의 순번결정시** 공정성 확보와 관련하여 **우선적으로 이루어져야 할 일**은 무엇입니까?

- ___ ① 자격기준등을 포함한 평가시스템 도입
___ ② 선정결과내역 공개 등 투명성 확보
___ ③ 외부심사위원으로 구성된 선정위원회로 심사의 투명성 확보
___ ④ 대의원투표를 통한 비례대표제 순번 결정
___ ⑤ 기타 _____

13. 여성이 지역구에 출마했을 때 유권자들의 반응은 어떠하리라고 생각하십니까?

- ___ ① 지지할 것이다.
___ ② 반대할 것이다.
___ ③ 여성이라는 이유가 지지/반대요인이 되지 않을 것이다.

13-1. 선생님은 지역구에 여성후보자가 출마한다면 어떻게 하리라고 생각하십니까?

- ___ ① 적극적으로 지지할 것이다.
___ ② 약간 지지할 것이다.
___ ③ 별로 지지하지 않을 것이다.
___ ④ 전혀 지지하지 않을 것이다.

14. 여성 국회의원이 많아지면 어떤 긍정적인 영향을 가져온다고 생각하십니까?

- ___ ① 여성 대표성 확보 ___ ② 여성문제 해결
___ ③ 부정부패 소멸 ___ ④ 지역주의 해소
___ ⑤ 정치문화 일신

☞ 다음은 통계처리를 위한 것입니다. 귀하의 인적사항을 표시하여 주십시오.

15. 귀하의 성별은 무엇입니까?

____ ① 남성

____ ② 여성

16. 귀하의 연령은 어느정도입니까?

____ ① 20대

____ ② 30대

____ ③ 40대

____ ④ 50대

____ ⑤ 60대이상

17. 귀하의 학력은 어디에 속하십니까?

____ ① 중졸이하

____ ② 고졸

____ ③ 대졸

____ ④ 대학원석사

____ ⑤ 대학원박사

18. 귀하의 직업은 무엇입니까?

____ ① 대학교수·연구직

____ ② 정당의 당직자

____ ③ 언론인

____ ④ NGO관계자

♥ 많은 질문에 정성껏 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

2003 연구보고서 210-14

정당의 여성후보공천 확대방안에 관한 연구

2003년 12월 27일 인쇄

2003년 12월 31일 발행

발행인 : **장 하 진**

발행처 : **한국여성개발원**

서울시 은평구 불광동 1-363

전화 / 02-3156-7000(代)

인쇄처 : 도서출판 **한학문화**

전화 / 02-313-7593(代)

<정가 6,000원>

ISBN 89-8491-083-X 93330