

2013-01-04

# **‘여성정치세력화와 정당공천제’**

## **토론회**

- ☐ 일시 \_ 2013년 7월 25일(목) 오후2시
- ☐ 장소 \_ 민주화운동기념사업회 교육장
- ☐ 주최 \_ 한국여성단체연합



## 토 론 회 순 서

\_ 사회 : 김경희 한국여성단체연합 공동대표

### [인사말]

### [발 제]

2014 지방선거 제도개선방안 검토와 여성정치세력화 운동의 모색

\_ 김은희 여성정치세력민주연대 대표

### [토 론]

금홍섭 대전참여자치시민연대 정책위원장

엄태석 서원대학교 정치행정학과 교수

임승빈 명지대학교 행정학과 교수

정미애 국민대학교 일본학연구소

□ 담당 : 문화주 한국여성단체연합 활동가, [s\\_rights@women21.or.kr](mailto:s_rights@women21.or.kr)



## 자 료 집 순 서

### [발제문]

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| 2014 지방선거 제도개선방안 검토와 여성정치세력화 운동의 모색 |   |
| _ 김은희 여성정치세력민주연대 대표                 |   |
| .....                               | 7 |

### [토론문]

|                      |       |    |
|----------------------|-------|----|
| 금홍섭 대전참여자치시민연대 정책위원장 | ..... | 45 |
| 엄태석 서원대학교 정치행정학과 교수  | ..... | 51 |
| 정미애 국민대학교 일본학연구소     | ..... | 55 |
| 임승빈 명지대학교 행정학과 교수    | ..... | 61 |



[발제]

# 2014 지방선거 제도개선방향 검토와 여성정치세력화 운동의 모색

---

김은희 여성정치세력민주연대 상임대표

---

## 1. 지방선거 제도개선 논의 검토

### 1) 선거제도 개혁의 기본방향과 정당공천 폐지여부 찬반 입장

선거제도의 주된 기능은 정치체제를 무리 없이 작동하게 하고 선거의 정당성을 가질 수 있도록 해주는 것이다. 또한 각각의 개별적인 선거제도뿐만 아니라 정부형태 등을 포함한 정치체제의 틀에 관한 복합적인 고려가 필요한 사안이기도 하다. 이러한 선거제도 개혁 문제는 제도를 어떻게 바꿔야 하는지를 두고 각 정당과 정치인들, 학자들이 저마다 다른 의견을 제시하지만, 어떤 선거제도이든 장점과 단점을 모두 가지고 있다. 어떤 정당과 집단에게는 유리한 결과를, 동시에 다른 정당과 집단에게는 불리한 결과를 안겨준다. 또한 제도개혁은 많은 경우 의도하지 않는 결과를 초래하기도 한다. 따라서 선거제도 개혁 문제는 신중하게 다뤄져야 하며, 어느 제도가 가장 좋은지에 관한 분명한 결론을 내리는 것도 불가능하다. 다만, “의회가 얼마나 대표성을 가지고 있는가는 그것이 사회 구성을 얼마나 비례적으로 반영하고 있는가 하는 관점에서 설명될 수 있다(Plant, 1991: 16)”는 말처럼 선거제도 개혁을 검토하는데 있어서 우선적으

로 고려되어야 할 사항은 안정성과 대표성, 비례성을 꼽을 수 있을 것이다.

2014년 지방선거를 앞두고 기초단위 지방선거 정당공천 폐지 주장이 또다시 뜨거운 쟁점으로 떠올라 있다. 하지만 이러한 논쟁이 선거제도의 안정성과 대표성, 비례성과 같은 기본적 원칙에 근거한 합리적이고 생산적인 토론으로 진행되고 있지는 못한 채 찬반입장에서 각자의 주장만을 일방적으로 이야기하고, 보다 근본적인 지방선거 개혁을 고민하고 있지 못하고 있는 것이 아닌가 하는 아쉬움이 있다.

공천제 유지 입장에서는 정당정치는 기본으로 기초단위라고 해서 예외일 수 없으며, 정당공천을 통해 지방자치의 책임성을 제고함으로써 결과적으로 한국의 정치발전과 지방자치 발전에 기여한다는 주장이다. 또한 상대적으로 시민들의 관심이 낮은 지방선거에 있어서 정당이 공천을 통해 유권자에게 후보자 선택의 기준을 제공한다는 점에서도 긍정적인 기능을 하고, 여성과 소수자 신인 정치인 등의 참여를 가능하게 하며, 기존에 지방의회를 장악했던 지역토호세력에 대한 견제가 가능하다고 주장한다.

공천제 폐지 입장에서는 정치적 성격이 낮은 지방행정이 정당개입으로 인해 합리성을 상실하게 되어 비능률을 초래하며, 정당공천으로 인해 중앙의 정당이나 지역 국회의원에 지역정치가 예측될 가능성이 높다는 문제점, 정당공천제로 인하여 지방의회와 자치단체장 간 견제와 균형이라는 제도적 기능이 잘 작동되지 않게 된다고 주장하며, 과도한 정당의 영향으로 인해 시민들의 선택권을 제한한다고 보고 있다.

결국 한쪽에서는 정당정치와 대의제 민주주의를 다른 한쪽에서는 풀뿌리 민주주의를 주장하고 있는 것이다. 과연 이 두 가지 입장이 지금처럼 평행선을 달리는 반대편에 서 있는 것인지 자체에 대한 의구심이 있고, 정당기호에 따라 물표를 주던 영호남 유권자들의 투표양상이 정당공천제가 폐지된다고 갑자기 달라질 것인지도 묻고 싶다. 더욱이 기초단위 지방선거 정당공천제에만 논의가 빨려 들어가 달리 2014년 지방선거를 앞두고 다루어져야 할 선거제도 개선방안들이 구체적으로 검토되고 있지 못한 지점도 우려되는 지점이다.

## 2) 지방선거와 정당공천제 변화과정

한국은 제헌헌법 규정에 의거 1949년 지방자치법이 제정되었고, 한국전쟁

당시인 1952년 최초로 지방선거가 실시되어 1960년까지 10년간 세 차례 실시되었다. 1961년 박정희 정권이 등장하면서 지방선거가 중지되었고, 1972년 유신헌법은 부칙 제10조를 통해 “이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다”고 규정했다. 유신헌법을 통해 민주주의보다는 중앙집권적 권위주의를 추구하면서 정치·행정·경제·사회·문화가 중앙위주로 이루어지고 지방선거와 지방자치가 중단되었던 것이다. 87년 민주화의 성과로 중단된 지 30년만인 1991년에 지방자치단체장은 관선으로 두고 지방의회의원을 민선으로 선출하는 수준의 지방선거가 다시 부활했다. 1991년 3월 26일 시·군·구의회 의원 선거가 치러지고, 4년 뒤에는 모든 지방자치단체장과 의원 선거가 동시에 실시되는 제1회 동시지방선거가 실시되면서 지방자치시대를 본격적으로 열게 되었다.

〈표-1〉 각급 지방선거 정당공천 허용여부 변천과정

| 구분              | 각급 선거 단위        | 공천허용여부        | 비고                             |
|-----------------|-----------------|---------------|--------------------------------|
| 1952년           | 시·도 의원          | 제한규정없음        |                                |
|                 | 시·읍·면 의원        |               |                                |
| 1956년           | 시·도 의원          | 제한규정없음        |                                |
|                 | 시·읍·면 의원        |               |                                |
|                 | 시·읍·면장          |               |                                |
| 1960년           | 시·도 의원          | 제한규정없음        |                                |
|                 | 시·도지사           |               |                                |
|                 | 시·읍·면 의원        |               |                                |
|                 | 시·읍·면장          |               |                                |
| 1991년           | 시·도 의원          | 정당공천허용        |                                |
|                 | <b>시·군·구 의원</b> | <b>정당공천금지</b> |                                |
| 1995년~<br>2002년 | 시·도 의원          | 정당공천허용        | *기초의회<br>정당공천 금지<br>위헌판결(2003) |
|                 | 시·도지사           | 정당공천허용        |                                |
|                 | <b>시·군·구 의원</b> | <b>정당공천금지</b> |                                |
|                 | 시·군·구청장         | 정당공천허용        |                                |
| 2006년~          | 시·도 의원          | 정당공천허용        |                                |
|                 | 시·도지사           |               |                                |
|                 | 시·군·구 의원        |               |                                |
|                 | 시·군·구청장         |               |                                |

\* 중앙선거관리위원회 『대한민국선거사』 및 선거정보시스템 자료

선거제도를 보면, 1991년 지방선거 이래로 현재까지 광역자치단체장 및 기초자치단체장의 경우 현재까지 단순다수 소선거구제를 채택하고 있으며, 2002년 광역의회에 단순다수 소선거구제와 함께 의석비율 10% 병립식 정당명부 비례대표제가 도입되었다. 그리고 2006년 선거에서 기초의회에 의석비율 10% 병립식 정당명부 비례대표제와 2~4인 단기비양식 중선거구제가 도입되었다. 지방의회 정당공천제는 논란이 없지 않았으나, 헌법재판소가 기초의원선거에서 정당공천을 제한한 공직선거법에 대해 2003년 위헌결정을 하였다(2003.5.15. 2003헌가9).

### 3) 기초단위 지방선거 정당공천 폐지논란의 최근 논의경과

2012년 대선 과정에서 주요 대선후보들이 모두 정치혁신 차원에서 기초의회 정당공천제 폐지를 공약으로 수용하기도 했다. 지난 2005년 공직선거법 개정 과정에서 기초의회 정당공천제 역시 ‘정치개혁’을 위한 방안으로 도입되었음에도 불구하고, 다시 ‘정치혁신’을 위해 가장 우선적으로 개선되어야 할 목록의 1순위에 올라 있는 것이다. 언론에서도 “머뭇거릴 경우 ‘기득권 지키기’라는 국민 비판여론을 피하기 어려울 것이다. 국민은 의원 세비 삭감, 연금 폐지 등과 함께 내걸었던 정당공천제 폐지 공약이 지켜지는지 주시하고 있다<sup>1)</sup>.” 등 정당공천에 폐지를 지지하는 입장이 적지 않다. 지방선거 정당공천제 폐지에 관한 여론조사 결과를 보면 일반시민들도 찬성비율이 높은 것으로 나타나는데, 어쩌면 이런 조사결과는 구체적인 정당공천 존폐 자체 보다는 ‘부패와 무능’이라는 지방의회의 부정적 이미지로 인해 지방의회 자체가 필요 없다고 느끼는 시민들의 불만의 다른 표현인지도 모르겠다.

새누리당의 경우 4.24 재보궐선거에서 대선공약 이행 차원에서 기초자치단체장과 기초의회의원에 대해 전원 찬성으로 무공천을 관철했다. 민주당의 경우 공직선거법 개정 이전 선거에서의 무공천에 대한 당내 반대의견으로 인해 각 광역시도당 차원으로 4.24 재보궐선거 공천을 넘기는 방안을 선택했고, 결국 재보궐 선거 결과 명분과 실리를 모두 잃었다는 언론의 평가를 듣기도 했다.

국회 차원에서도 정치쇄신특별위원회(위원장 : 김진표)가 구성되었고, 정치쇄신과 국회쇄신 2개 분과소위원회를 구성하여 활동을 시작하였다. 특히 내년 지

---

1) 2013.3.20일자 [연합시론]

방선거를 감안하여 선거제도 관련사항을 우선적으로 심사하기로 하고 지방선거 정당공천제의 개선을 검토하고 있으며, 지방선거 정당공천제를 주제로 공청회를 개최하기도 했다. 그러나 여야 각 정당의 당론이 정해지지 못한 상황에서 국회 정치쇄신특별위원회가 최종의견을 마련하는 것은 불가능하다. 국회 정치쇄신특위는 공청회 개최를 통해 기초선거 정당공천제의 위헌성이 문제제기됨에 따라 헌법재판소 등 관련기관에 위헌여부를 묻는 질의를 발송하고 회신의견을 취합 중인데, 한국정치학회와 한국정당학회에서 위헌적 요소가 있다는 취지의 의견을 보내온 것으로 파악되고 있다.

다만, 2013년 8월말까지를 활동시한으로 하는 금번 국회 정치쇄신특별위원회는 이전 선거 시기에 구성된 국회 정치개혁특별위원회와는 달리 법안을 마련하는 권한은 없이 특위 활동을 통해 모아진 의견을 해당 소관 상임위원회 등에 의견서로 제출하는 것으로 실질적인 권한을 가지지 못하는 한계가 있어 국회가 실질적인 정치혁신에 대한 의지가 있는가 하는 점에 의문을 품게 된다.

(아래에 제시한 각각의 정치쇄신안/입장은 수집 가능한 자료의 범위 내에서 정리된 것으로 구체적인 내용은 최종적인 입장은 아니니 참고하시기 바랍니다.)

#### (1) 새누리당 정치쇄신위원회 지방선거 정치쇄신(안)

지난 3월 구성되어 활동해 온 새누리당 정치쇄신특별위원회(위원장: 숙명여대 박재창 교수)는 7월 4일 기자간담회를 통해 선거제도 개혁, 교육감 선거제도 개선, 공천제도 개혁, 정당 내부구조 분권 및 분산, 정당설립 요건의 혁신적 완화 등을 내용으로 하는 쇄신안을 발표하였다. 공천제도 개혁 가운데 기초선거 정당공천 관련 내용을 살펴보면 다음 두 가지로 요약할 수 있다.

- ① 기초단체장 및 기초의원 정당공천제는 일몰제를 적용하여 한시적으로 폐지하고, 향후 3회(12년) 선거 실시 후 다시 논의하도록 한다.
- ② 여성 등 소수자 진출 보장을 위해 비례대표 의원 정수를 기초의회의원 정수의 3분의 1로 상향 조정하고, 이 가운데 100분의 50이상을 여성으로 추천한다.

#### (2) 민주당 기초자치선거 정당공천제 찬반검토위원회 의견안

민주당은 6월 13일 기초자치선거 정당공천제 찬반검토위원회(위원장: 영남

대 김태일 교수)를 구성하고 7월 3일 공청회 개최 후 바로 다음날인 7월 4일 기자회견을 통해 ‘폐지’ 의견을 발표하였는데, 공천제 폐지를 보완하기 위한 방안으로 다음 세 가지를 의견을 제시하였다.

- ① 기초의원 정원의 20%를 여성명부를 통해 뽑는 여성명부제 도입
- ② 당적을 포함한 지지 정당을 표방할 수 있도록 정당 표방제는 허용
- ③ 정당에 따른 숫자 기호를 폐지하고 무작위로 추첨

민주당은 찬반검토위원회의 발표 이후 최고위원회와 의원총회를 거치면서 논란이 있었고 당내 의견수렴과정이 제대로 이루어지지 못했다는 문제제기에 따라 지난 7/15~7/18 4일간 4개권역(서울, 대전, 광주, 대구)에서 공청회를 거치고, 7월 19일 전당원투표를 통해 결정하기로 하고 7/20~7/24 일정으로 투표를 진행 중에 있다. 이 결과를 토대로 9월 정기국회에서 처리한다는 입장이다.

### (3) 통합진보당 지방선거 정치쇄신방안

통합진보당은 6월 21일 토론회(올바른 정치쇄신방안 모색 토론회, 주최: 통합진보당 정책위원회, 국회의원 김선동, 국회의원 이상규) 자리에서 김선동 통합진보당 정치쇄신 TFT 위원장이 정치쇄신방안 및 정치관계법 개정안을 발표했는데, 발제문 내용을 보면 정당개혁, 선거제도개혁, 유권자 참정권 및 정치활동 자유 보장의 3개 분야로 나누어 통합진보당의 입장과 개정안으로 내용을 대안을 정리하고 있다. 그 중에서 지방선거 관련 내용을 요약하면 다음과 같다.

- ① 광역 및 기초의원 비례대표 30%로 확대, 봉쇄조항을 3%로 하향 조정
- ② 선거구획정위원회 독립
- ③ 기초의원선거 중선거구제 유지하고, 선거구 분할 원칙적으로 금지(4인 선거구 원칙)
- ④ 지역구 기초 및 광역의원 의무공천비율 30% 법제화 및 위반 시 등록무효
- ⑤ 비례대표 당내 공천 장애인비율 10% 제도화, 지역구는 전국 기준 5% 이상 후보자로 추천

### (4) 정의당(구 진보정의당) 지방선거 정치쇄신방안

정의당은 6. 12 당내 정치쇄신평의 주최로 첫 번째 정치개혁토론회를 열었는

데, 그 내용은 국회의원선거 한국식 정당명부비례대표제 전면 도입에 관한 내용으로 지방선거 관련 내용은 공론화 된 자리를 통해 보고된 내용은 찾아보기 어렵다. 다만 ‘지방선거기획단’ 회의결과를 보면 공천제 유지 찬성입장을 기조로 함을 확인하고 있다. 정치쇄신특별위원회(위원장 심상정)는 7월 4일 새누리당과 민주당의 정치쇄신 관련 입장 발표 관련 논평에서 “진보정의당 정치쇄신특별위원회는 그동안 정당공천제 폐지 여부 자체가 관건이 아니라, 지방정치의 다양화, 여성 등 사회적 약자의 정치적 진출 확대, 책임정치 구현을 위해 비례대표 확대와 중대선거구제 확대가 핵심적 관건이라고 주장한 바 있다”고 언급하면서, “새누리당 정치쇄신특별위원회의 방안이 새누리당 당론으로 확정된다면, 진보정의당은 독일식 정당명부비례대표제를 향해 나가는 과도기적 방안으로 새누리당의 방안을 적극 검토할 용의가 있다”고 적고 있다.

#### (5) 노동당(구 진보신당) 지방선거 정치쇄신방안

노동당은 지난 5월 30일 ‘정치개혁 의제 및 대안’을 발표하고, 국회 정치쇄신위원회에 의견서로 제출하였는데, 그 내용 중 지방선거 관련내용을 중심으로 보면 다음과 같다.

- ① 선거권 연령 만 17세로 하향 조정, 공직출마자 기탁금 하향조정
- ② 각급 공직선거 결선투표제 도입
- ③ 정당설립기준 완화 : 중앙당 수도 소재 규정 폐지 및 광역시도당 설치규정 폐지, 광역시도당 법정 당원수 폐지 혹은 100인 이상으로 하향 조정
- ④ 정당 지역조직 허용
- ⑤ 기초지방선거 정당공천제 현행 유지

#### 4) 19대 국회 지방선거 관련 공직선거법 개정(안) 현황

19대 국회 들어 의원입법발의 된 지방선거 제도개선에 관련 공직선거법 개정안을 살펴보면 주로 기초단위 선거 정당공천제 폐지 그리고 기초의회 선거구제를 다시 소선거구제로 환원하는 방안을 골자로 하고 있다. 일부 개정안에서는 정당공천제 폐지로 인해 축소되는 여성참여 방안을 비례대표 의석비율 확대로 보완하는 등의 방안을 검토하고는 있으나, 여성참여확대를 위한 적극적 조치에 대한 검토는 충분치 못하다.

신의진 의원이 대표발의 한 개정안의 경우 기초의원 정당공천제를 폐지하되 비례대표 의석비율을 늘려 이를 전부 여성에서 할당하도록 하는 방안을 제안하고 있는데, 비례대표 자체의 의미를 고려할 때 전부를 여성으로 구성하는 것이 적절한지의 여부, 그리고 기존에도 ‘여성의원=비례대표’ ‘비례대표=2등 의원’이라는 부정적 인식이 존재하는 상황에서 이를 강화하는 것은 아닌지 하는 문제에 대한 검토가 필요하다. 물론 단계적으로라도 비례대표 의석비율을 확대해 나가는 것은 그동안 지속적으로 요구해 온 바이기도 하고 기본적인 방향에 당연히 동의하지만, 지역구 정당공천은 폐지하면서 정작 지역구에 비해 더 많은 공천비리 밀실공천 문제가 불거져 온 비례대표는 공천을 유지한다는 점은 모순적인 태도이다. 기타 의원정수 규모가 적은 기초의회의 조건, 그리고 기초의원 은 ‘우리동네의원’이라는 지역주민과의 밀착성으로 인해 과연 소규모 기초의회에 비례대표제가 유효한가에 대한 문제제기도 없지 않다.

황주홍 의원이 대표발의 한 개정안의 경우 비례대표를 개방형 여성명부제로 전환하는 방식의 의석할당을 대안으로 내놓고 있으나, 앞서 신의진 의원안이 가진 한계를 포함하여 기초선거에 출마하는 여성들에게 더 큰 금전적 부담을 지우는 문제 등 여러 지점에서 검토가 필요한 상황이다.

그 외에도 2010년 공직선거법 개정을 통해 지역구 선출직 여성지방의원 확대에 기여한 여성지방의원 의무공천제의 경우 ‘국회의원 지역구별로 기초 또는 광역에 1인 이상 여성을 공천’하도록 되어 있는데, 기초의원 정당공천제 폐지를 제안한 개정안 어느 곳에도 이 조항과 연계된 대안을 담고 있는 부분은 찾아 볼 수 없다.

〈표-2〉 지방선거 관련 19대국회 계류 공직선거법개정안

| 발의일자       | 대표발의 | 주요골자                             | 공동발의<br>여성의원 |
|------------|------|----------------------------------|--------------|
| 2012.06.13 | 여상규  | 기초의회 중선거구제<br>→ 소선거구제 전환         | 김을동          |
| 2012.06.28 | 강기윤  | 기초의회 중선거구제<br>→ 소선거구제 전환         | 박인숙          |
| 2012.07.12 | 이명수  | 기초의원 및 기초단체장 공천 폐지<br>/ 정당 표방 금지 | 김을동,<br>문정림  |
| 2012.09.11 | 이재오  | 기초/광역의원 및 기초단체장                  | 전순옥          |

|            |     |                                                                                                                       |                                   |
|------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
|            |     | 정당공천 폐지<br>당적보유 및 정당표방 금지<br>정당의 지지·지원금지                                                                              |                                   |
| 2012.10.30 | 이상규 | 지역구 공천 여성 30% 강제                                                                                                      | 김제남,<br>김미희<br>김재연                |
| 2012.11.16 | 유승우 | 기초의회 중선거구제<br>→ 소선거구제 전환<br>기초의원 및 기초단체장 공천 폐지                                                                        | 윤명희,<br>김을동                       |
| 2012.11.22 | 신익진 | 기초의원, 기초단체장 공천 폐지 및<br>정당 선거사무소 설치 제외<br>정당의 기초의원 및 기초단체장<br>후보 지지 표방 금지<br>기초의회 비례대표 의원정수확대<br>(10%→30%) 및 100% 여성공천 | 손인춘,<br>김현숙<br>강은희,<br>류지영<br>윤명희 |
| 2013.02.05 | 정갑윤 | 기초의회 중선거구제<br>→ 소선거구제 전환<br>기초의원 및 기초단체장 공천 폐지<br>및 정당 선거사무소 설치 제외 /<br>정당의 기초의원 및 기초단체장<br>후보 지지 표방 금지               |                                   |
| 2013.05.20 | 황주홍 | 기초단체장 및 기초의원 공천제<br>폐지 / 기초단체장 및 기초의원<br>당적보유금지 / 비례대표를<br>여성명부로 전환하고, 의석비율을<br>30%로 확대                               | 윤명희,<br>문정림                       |

공천제에 관한 검토와 함께 선거구제에 관한 부분도 검토가 필요한데, 제안된 개정안은 주로 기초의회 중선거구제를 소선거구제로 환원하는 방안을 내용으로 하고 있다. 하지만 소선거구제로의 환원을 성급하게 판단할 사안은 아니다. 중선거구제에서 선거구의 규모가 커질수록 비례성이 증가하며(Cox, 1997), 단기비이양식 중선거구제의 도입이 비례성 증대와 의석독점완화 및 소수파 진입이라는 기대효과를 제대로 구현하기 위해서는 선거구 규모를 일정하게 높일 필요가 있다는 점은 이미 기존 연구에서 지적된 바 있다.

〈표-3〉 지방선거 기초의회 선거구 획정결과

| 구분    | 4인선거구        |           | 3인선거구        |              | 2인선거구        |              |
|-------|--------------|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|       | 획정위<br>안     | 의회확정<br>안 | 획정위<br>안     | 의회확정<br>안    | 획정위<br>안     | 의회확정<br>안    |
| 2006년 | 161<br>(18%) | 39 (4%)   | 379<br>(42%) | 379<br>(37%) | 366<br>(40%) | 610<br>(59%) |
| 2010년 |              | 24 (2%)   |              | 386<br>(37%) |              | 629<br>(61%) |

\*중앙선거관리위원회 선거백서 및 선거정보시스템 자료

또한 중선거구제 하에서 선거구획정에 관한 부분도 검토가 필요하다. 기초의회 중선거구제의 도입이 ‘비례대표제의 확대효과’를 가져오기 위해서는 2인선거구보다는 4인선거구가 많아야 하는데, 지난 2006년과 2010년 이루어진 선거구획정에서 오히려 각 지방의회가 이해관계에 따라 4인선거구를 2인선거구로 분할하는 파행적 행태를 보여주었다. 따라서 선거구획정의 권한을 이해당사자인 지방의회가 아닌 독립적인 외부에 부여하는 등의 개선방안이 도입이 필요한 상황이다. 예를 들어, 영국의 경우 선거구 획정을 위해 상설독립기관인 선거구 획정위원회를 두고 있으며, 선거구 조정·획정과정에 정당이나 국회의원은 직접적인 참여를 할 수 없다. 선거구획정위원회가 선거구 조정 개시 전에 선거구 조정에 대한 의견을 청취하는 절차가 있는데 이것이 정당과의 협의절차이며, 의회에 제출된 동의안에 대해서는 가부만 결정할 수 있을 뿐이지 수정은 불가능한 것으로 되어 있는데, 의회가 위원회의 의견을 존중하여 부결된 사례는 없었다고 한다.

## 5) 시민사회의 지방선거 정치개혁방안에 관한 입장

시민사회단체연대회는 정치개혁위원회를 중심으로 2011년 제안한 정치개혁안의 연장선상에서 ① 유권자 선거 표현의 자유 확대, ② 후보자에 대한 유권자의 알권리 보장, ③ 후보자와 유권자의 소통 활성화를 중심 내용으로 하는 공직선거법 개정방향을 공론화(7/25 토론회 개최 예정)하고 있다. 다시 기초선거 정당공천제 폐지여부가 쟁점이 되면서 시민사회단체연대회의 정치개혁위원회는 4월 22일 ‘지방선거 정당공천제 좌담회’를 진행하였는데, 이 자리에서는 공천폐지여부 자체 보다는 정당 설립 요건의 대폭 완화(풀뿌리정당 활성화), 대선

거구제 도입 검토, 정당공천제의 한시적 폐지, 기호제 폐지, 정당운영 및 공천 개혁 등이 제안되었다.

현재 상황에서 연대회의 차원에서 밝힌 대략적인 입장을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 연대회의는 기초선거 정당공천제에 대해 입장을 갖지 않고, 개별 단체 입장 표명에 맡긴다.<sup>2)</sup>
- ② 연대회의는 기존과 같이 누구나 정치적 결사체를 만들 수 있도록 <정당의 설립요건 완화>를 기본 입장으로 하고, 입법을 위해 적극적으로 활동한다. 그 내용을 보면, 현행 정당설립 요건을 완화하여 중앙당 수도 소재 요건 삭제하고, 1개 시·도당 및 시·도당별 당원 5백인 이상으로 요건 완화하며, 교섭단체 기준으로 국고보조금 선 배정하는 규정 폐지하고 각 정당의 유효득표수와 의석수를 배분의 기본원칙으로 하되 지방선거에만 출마한 정당은 일부를 선배정하도록 하는 것을 내용으로 한다.
- ③ 현 시기 정당개혁의 핵심 방향은 정당의 책임정치 구현, 기성 정당의 기득권 폐지가 되어야 한다. 다만 현재 정치권에서 논의하고 있는 것처럼 기초선거의 정당공천제가 폐지된다면, 그것은 매우 임시적이고 예외적인 조치가 되어야 한다.
- ④ 새누리당과 민주당 특위가 제안한 안과 대선거구제 등 연대회의 소속 단체들로부터 그간 제안된 선거 및 정당개혁안은 빠른 시일 내에 워크숍을 통해 검토하여 정리하고, 8월 중에 입법청원을 하도록 한다.

## 2. 지방선거 여성참여확대를 위한 제도변화 경과와 여성의원의 증가

### 1) 지방선거 여성참여 확대를 위한 할당제 제도화

여성 정치참여 확대를 위해 지금까지 주장해 온 것은 ‘후보가 될 권리’였고,

- 2) 경실련이나 한국YMCA의 경우 기초선거 정당공천 폐지 입장으로, 기초선거 정당공천 폐지 대선공약이행 촉구 연대기구에 결합하고 있다.

법·제도를 통해 정당의 공천에 적극적 조치를 관철해왔다. 할당제와 같은 적극적인조치의 제도적 지원 없이 여성의 정치진입은 선진국조차 쉽지 않았고, 한국 역시 할당제 등을 통해 부분적으로나마 여성 정치참여 확대가 가능했다. 특히, 1990년대는 지방자치가 부활되고 민선 지방선거가 시작되면서 생활정치에 대한 아래로부터의 욕구가 강하게 대두되고, 여성들의 정치참여에 대한 욕구가 강하게 분출되는 시기이기도 했다. 여성운동은 지방자치의 부활을 계기로 지방 의회에 여성의 참여를 제도화하는 운동과 함께 선거 시기에는 ‘참여정치’ 차원의 개입을 시도했다(오유석·김은희, 2010: 249). 이는 한정된 국회의원에 비해 보다 광범위한 여성을 정치에 직접적으로 참여할 수 있도록 하는 의미와 함께 여성이 참여하는 생활정치<sup>3)</sup>를 통한 풀뿌리 민주주의라는 측면에서의 접근이기도 하였다.

2000년 정치관계법을 개정하면서 여성후보 공천할당을 정당법에 명시한 이래 현재는 비례대표 50% 여성할당 강제 및 남녀교호순번제 그리고 지역선출직 30% 여성할당 권고를 공직선거법에 명시하고 있으며, 2010년 3월에는 지방의원에 한해 제한적으로 선출직할당을 강제화하는 내용을 공직선거법에 규정했다. 2006년 지방선거에서는 기초의회의원선거와 관련한 선거제도가 대폭 변화되면서 정당공천제가 도입되었고, 이로 인해 기초의회에까지 비례대표의원이 생겨났다. 그러나 공직선거법 개정과정에서 비례대표 여성공천과 관련해서 50% 여성할당 및 홀수순번 부여를 광의의회에만 한정하여 적용하도록 한 문제가 있었고, 실제 선거결과 기초의회 비례대표 1번에 남성을 공천한 경우가 50여건 발생하기도 했다. 그러다가 2006년 지방선거 이후에야 공직선거법 제49조(후보자 등록 등) 및 제52조(등록무효) 조항에 ‘비례대표 지방의회의원선거에 있어 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반하여 등록 신청할 경우 수리할 수 없으며 등록을 무효로 한다’는 내용을 추가할 수 있었다.

#### 〈표-4〉 지방선거 시기별 할당제 관련 조항과 강제정도

3) 3) 서구 학자들 중에는 주로 기든스(A. Giddens), 울리히 벡(U. Beck), 하버마스(J. Habermas)가 생활정치를 말하지만 한국적인 용례를 설명하기에는 그다지 들어맞지 않는다. 여성운동도 지방의회에의 진입을 포함해 지역여성운동의 정치세력화를 주장하는 논거로 ‘생활정치’를 말하고 있지만, 스스로도 생활정치를 단일한 정의로 사용해 온 것은 아닌 듯 하다. 어느 때는 ‘생활의제를 다루는 정치’로 또 어느 때는 ‘아래로부터 새로운 정치 주체를 형성하는 생활자정치’로 또 어느 때는 ‘일상의 정치’로 이해되기도 한다.

| 시기                              | 관련조항                                                                                                                      | 핵심내용                                                                                                   | 강제 정도                                                                     | 적용선거                 |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 2000.<br>2.16                   | 〈정당법〉<br>제31조 공직선거후보자의 추천                                                                                                 | 국회 및 광역의회 비례대표<br>30% 추천 권고                                                                            | 선언적 규정                                                                    | 2000년<br>총선          |
| 2002.<br>3.7                    | 〈정당법〉<br>제31조 공직선거후보자의 추천<br>〈공직선거법〉<br>제47조 정당의 후보자추천<br>〈정치자금에관한법률〉<br>제17조의2 공직후보자 여성<br>추천보조금<br>〈공직선거법〉<br>제52조 등록무효 | 국회 비례대표 30% 추천<br>권고,<br>광역의회 비례대표 50%<br>남녀교호순번제 추천 권고,<br>광역의회 지역구 30% 추천<br>권고                      | 광역의회<br>비례대표<br>위반 시<br>등록무효,<br>광역의회<br>지역구 30%<br>공천 시<br>여성추천보조금<br>지급 | 2002년<br>지방선거        |
| 2004.<br>3.12                   | 〈정치자금에관한법률〉<br>제17조의2 공직후보자 여성<br>추천보조금<br>제20조 보조금의 감액                                                                   | 여성추천보조금 해당 선거를<br>국회에까지 확대                                                                             | 여성후보추천보<br>조금의<br>용도제한                                                    | 2004년<br>총선          |
| 2005.<br>8.4                    | 〈공직선거법〉<br>제47조 정당의 후보자추천<br>〈공직선거법〉 제49조<br>〈공직선거법〉 제52조 등록<br>무효<br>〈정치자금법〉<br>제26조 공직후보자 여성추천<br>보조금                   | 기초의회 비례대표제 도입 및<br>50% 여성할당과<br>남녀교호순번제 권고<br>중선거구제 도입<br>여성후보추천보조금<br>배분·지급기준 단계화                     | 등록무효 및<br>수리불허<br>대상선거는<br>광역의회<br>비례대표에<br>한함                            | 2006년<br>지방선거        |
| 2006.<br>4.28                   | 〈정치자금법〉<br>제26조 공직후보자 여성추천<br>보조금<br>제29조 보조금의 감액                                                                         | 여성추천보조금 적용대상을<br>지역구국회의원선거,<br>지역구시·도의회의원선거 및<br>지역구자치구·시·군의회의원선<br>거로 확대                              | 여성후보추천보<br>조금의<br>용도제한                                                    |                      |
| 2006.<br>10.4                   | 〈공직선거법〉<br>제49조 후보자등록 등<br>〈공직선거법〉<br>제52조 등록무효                                                                           | 비례대표 50% 여성할당 및<br>남녀교호순번제 위반시<br>수리불허 및 등록무효 대상을<br>광역의회 및 기초의회로<br>해당선거 확대                           | 대상선거 확대                                                                   | 2006년<br>지방선거<br>미적용 |
| 2009.<br>12.30.<br>2010.<br>3.2 | 〈공직선거법〉<br>제49조 후보자등록 등<br>〈공직선거법〉<br>제52조 등록무효                                                                           | 국회의원 지역구마다 1명은<br>여성으로 추천해야하며 이를<br>어길 시 등록무효로<br>한다(군지역 제외). 단,<br>후보총수가 의원경수 50%<br>미만인 경우는 제외하기로 함. | 선출직 할당<br>강제                                                              | 2010년<br>지방선거<br>적용  |

\* 조현옥·김은희(2010), 120면.

\*\* 법제처 국가법령정보센터 및 중앙선거관리위원회 선거정보시스템

2010 지방선거를 앞두고 여성운동은 2006년에 비해 보다 적극적으로 여성 할당제 제도개선과 여성공천확대를 위한 연대활동을 전개하면서 비례대표 의석비율 확대와 지역구 선출직 여성할당 강제를 요구했다. 국회 정치개혁특별위원회는 여성들의 요구안을 적극적으로 논의하지는 않았으나 그 대안으로 제한적인 지역구 선출직 여성의무공천제를 공직선거법 개정안에 포함시켰다. 국회 정치개혁특별위원회가 마련한 안은 “지역구 시·도의원선거 또는 지역구 자치구·시·군의원 선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역은 제외하며, 하나의 지역구가 2 이상 자치구·시·군으로 된 경우에는 자치구 또는 시를 말함)마다 1명 이상을 여성으로 추천하도록 의무화”하는 것을 내용으로 하였다. 그러나 여야가 합의하여 마련한 개정안에 대하여 법제사법위원회가 유례없이 개정안 중 제52조 제2항의 등록무효 관련조항을 제외한 채 의결함으로써 여성의무공천제가 번복되는 우여곡절을 겪었다. 그 후 다시 정치개혁특별위원회 재논의를 거쳐 2010년 3월에 통과된 공직선거법 개정안의 내용을 보면, 매 국회의원 선거구별로 광역 또는 기초 선출직에 여성을 1인 이상 공천하도록 하고(군지역 제외), 이를 위반할 경우 등록무효로 하는 이행강제조치(각 시도별로 지역구 의원정수의 50% 이상을 공천하지 못한 경우는 제외)를 규정하였다. 이로써 처음으로 지역구 선출직에 여성공천할당을 강제하는 여성의무공천제가 명문화되었다.

지방의회에의 여성참여는 제도변화에 기반한 수직확대를 가장 대표적으로 보여주는 사례이다. 총선 여성국회의원 당선비율과 비교해도 더 열악해서 2002년 지방선거 당시까지 3.2% 수준에 불과하던 지방의회 여성참여는 2006년 지방선거 당시 기초의회 중선거구제 및 정당공천제와 비례대표제 도입을 통해 14% 수준으로 여성참여의 제도적 기반을 마련했고, 2010년 3월 공직선거법 제47조 제5항 및 제52조 제2항의 개정을 통해 지방의회의원 선거에 한해 제한적으로 선출직 할당을 강제화하는 여성의무공천제 도입을 통해 기초의회 여성참여비율이 20%를 넘어서 괄목할 만한 증가세를 보임으로써 여성정치참여 확대에 할당제의 제도화가 가장 빠른 길임을 확인할 수 있었다.

## 2) 여성지방의원의 증가, 무엇이 달라졌나?

### (1) 지방의회 구성의 변화

2006년 선거를 계기로 지방의회 구성에 변화가 있기는 했지만 여전히 한국의 지방정치 엘리트는 지방 자치단체장의 경우 50~60대, 지방의회 의원의 경우 40~50대의 강한 남성 중심 층원구조를 가지고 있다. 다만, ‘유급화 효과’로 고학력화 현상을 확인할 수 있다. 고학력화와 직업 정치인 비중의 증가는 지방정치 또는 의회의 제도화를 의미한다 할 수 있으며, 나아가 지방선거가 한국의 정치적 층원 구조에서 하나의 주요 루트로 정착되었음을 말해준다. 이와 함께, 도시화와 지역 거점 또는 유력 정당의 존재여부는 권역별 성별 분포, 직업 분포 그리고 재산에서 수도권과 영호남 지역의 차이를 만들어 냈는데, 수도권에서는 여성과 정치인 출신의 비중이 상대적으로 높고, 영남과 호남에서는 농·축산업과 자영업자들의 비중이 높게 나타났다(박명호·한기영, 2011). 그 외에도 중앙선관위가 보고한 분석에 따르면, 여성지방의원의 경우 남성에 비해 평균연령이 낮고, 학력수준은 높은 것으로 분석되었다.

2002년 지방선거에서부터 2006년, 2010년을 거치면서 지방의회 여성참여는 제도개선을 통한 효과로 급속한 수적 증가 양상을 보여준다. 2005년 공직선거법 개정을 통해 도입된 기초선거 정당공천제와 비례대표제 도입은 운동적인 고민에도 불구하고 지방의회 여성참여확대에 큰 성과를 가져왔고, 정당공천을 통한 후보할당의 일환으로 도입된 지역구여성의무공천제 역시 지역구 여성의 원 확대 가능성의 문을 열었다. 구체적인 각 선거별 여성후보 및 여성당선자 현황은 <표-5>를 통해 살펴볼 수 있다.

여성후보자 및 여성당선자의 개별적인 특성 외에 여성의 참여 확대로 인해 각 지방의회 구성이 달라졌는가 하는 점은 한 마디로 단언하기는 어렵지만, 아직까지 수적으로 소수자의 위치를 벗어나고 있지 못한 것으로 보여진다. 여성 지방의원의 경우 여전히 지역구 선출직에 비해 비례대표에 집중되어 있고, 재선 이상으로 경력지속성을 유지하고 있는 경우도 소수에 불과하다. 그 외에도 (물론 지방자치단체 행정구조나 각 의회별 상임위 구성 수 등이 고려되어야 하겠지만) 전국적으로 광역 및 기초의회에서 여성정책관련부서를 소관으로 하는 상임위원회에서 ‘여성’을 위원회 명칭에 표기하고 있는 곳은 경기도의회 단 한 곳에 불과하다. 또한 각 지방의회 의장 및 부의장으로 구성되는 의장단이나 상임위원회 위원장 등에는 여전히 여성의 진입가능성이 낮은 상황임을 <표-6>을 통해 알 수 있다.

〈표-5〉 역대 지방의회의 여성후보 및 당선 현황

| 구분   |         | 여성후보자수<br>(총후보자수) | 여성<br>비율 | 여성당선자수<br>(총 당선자수) | 여성<br>비율 |
|------|---------|-------------------|----------|--------------------|----------|
| 2002 | 계       | 394(10870)명       | 3.62%    | 142(4439)명         | 3.19%    |
|      | 광역자치단체장 | 0(40)명            | 0%       | 0명                 | 0%       |
|      | 기초자치단체장 | 8(750)명           | 1%       | 2(232)명            | 0.86%    |
|      | 광역의회    | 지역구               | 3.2%     | 14(609)명           | 2.29%    |
|      |         | 비례대표              | 55.5%    | 49(73)명            | 67.1%    |
|      | 광역의회 합계 | 164(1,740)명       | 9.4%     | 63(682)명           | 9.2%     |
|      | 기초의회의원  | 222(7,450)명       | 2.9%     | 77(2,485)명         | 2.2%     |
| 2006 | 계       | 1,411(12,213)명    | 11.6%    | 529(3,867)명        | 13.7%    |
|      | 광역자치단체장 | 4(66)명            | 6.1%     | 0(16)명             | 0%       |
|      | 기초자치단체장 | 23(848)           | 2.7%     | 3(230)             | 1.3%     |
|      | 광역의회    | 지역구               | 5.2%     | 32(655)            | 4.9%     |
|      |         | 비례대표              | 64.5%    | 57(78)             | 73.1%    |
|      | 광역의회 합계 | 243(2,279)        | 10.7%    | 89(733)            | 12.1%    |
|      | 기초의회    | 지역구               | 4.9%     | 110(2513)          | 4.4%     |
|      |         | 비례대표              | 73.2%    | 327(375)           | 87.2%    |
|      | 기초의회 합계 | 1,141(9,020)      | 12.6%    | 437(2,888)         | 15.1%    |
| 2010 | 계       | 1,655(9,912)      | 16.7%    | 747(3,991)         | 18.7%    |
|      | 광역자치단체장 | 3(55)             | 5.5%     | 0(16)              | 0.0%     |
|      | 기초자치단체장 | 26(749)           | 3.5%     | 6(228)             | 2.6%     |
|      | 광역의회    | 지역구               | 8.7%     | 55(680)            | 8.1%     |
|      |         | 비례대표              | 67.3%    | 58(81)             | 71.6%    |
|      | 광역의회 합계 | 333(2,030)        | 16.4%    | 113(761)           | 14.8%    |
|      | 기초의회    | 지역구               | 9.5%     | 274(2,512)         | 10.9%    |
|      |         | 비례대표              | 79.9%    | 352(376)           | 93.6%    |
|      | 기초의회 합계 | 1,281(6,735)      | 18.9%    | 626(2,888)         | 21.6%    |
|      | 교육감     | 5(74)             | 6.8%     | 1(16)              | 6.3%     |
|      | 교육의원    | 7(269)            | 16.7%    | 1(82)              | 1.2%     |

\* 자료 출처 : 중앙선거관리위원회 선거백서 및 선거정보시스템

〈표-6〉 광역의회 후반기 여성의원 현황 (2013년 3월말 현재)

| 지역<br>구분 | 의원정수 |         |        | 여성의원수 |         |        | 여성의원 정당별 구성 |          |         |          |         | 여성의원 선<br>수별 |        |        | 의장단 |         |        | 상임위          |               |                 |
|----------|------|---------|--------|-------|---------|--------|-------------|----------|---------|----------|---------|--------------|--------|--------|-----|---------|--------|--------------|---------------|-----------------|
|          | 계    | 지역<br>구 | 비<br>례 | 계     | 지역<br>구 | 비<br>례 | 계           | 새누<br>리당 | 민주<br>당 | 진보<br>정당 | 무소<br>속 | 3선<br>이상     | 재<br>선 | 초<br>선 | 계   | 지역<br>구 | 비<br>례 | 상임<br>위<br>수 | 여성<br>위원<br>장 | 여성상임위           |
| 총계       | 761  | 680     | 81     | 112   | 56      | 56     | 112         | 51       | 47      | 11       | 3       | 2            | 13     | 97     | 5   | 3       | 2      | 108          | 9             | -               |
| 서울       | 106  | 96      | 10     | 20    | 14      | 6      | 20          | 6        | 13      | 0        | 1       | 0            | 4      | 16     | 0   | 0       | 0      | 11           | 2             | 보건복지위원회         |
| 부산       | 47   | 42      | 5      | 6     | 3       | 3      | 6           | 5        | 1       | 0        | 0       | 0            | 0      | 6      | 0   | 0       | 0      | 7            | 1             | 보사환경위원회         |
| 대구       | 29   | 26      | 3      | 6     | 4       | 2      | 6           | 6        | 0       | 0        | 0       | 1            | 1      | 4      | 0   | 0       | 0      | 6            | 0             | 문화복지위원회         |
| 인천       | 33   | 30      | 3      | 5     | 2       | 3      | 5           | 1        | 4       | 0        | 0       | 0            | 0      | 5      | 1   | 1       | 0      | 6            | 0             | 문화복지위원회         |
| 광주       | 22   | 19      | 3      | 4     | 2       | 2      | 4           | 0        | 2       | 2        | 0       | 0            | 0      | 4      | 0   | 0       | 0      | 5            | 1             | 환경복지위원회         |
| 대전       | 22   | 19      | 3      | 4     | 1       | 3      | 4           | 2        | 2       | 0        | 0       | 0            | 0      | 4      | 1   | 1       | 0      | 5            | 0             | 복지환경위원회         |
| 울산       | 22   | 19      | 3      | 6     | 3       | 3      | 6           | 3        | 3       | 0        | 0       | 0            | 0      | 6      | 0   | 0       | 0      | 5            | 1             | 환경복지위원회         |
| 경기       | 124  | 112     | 12     | 19    | 12      | 7      | 19          | 5        | 10      | 4        | 0       | 0            | 4      | 15     | 1   | 0       | 1      | 11           | 3             | 여성가족<br>평생교육위원회 |
| 강원       | 42   | 38      | 4      | 5     | 2       | 3      | 5           | 3        | 2       | 0        | 0       | 0            | 1      | 4      | 0   | 0       | 0      | 6            | 0             | 사회문화위원회         |
| 충북       | 31   | 28      | 3      | 3     | 1       | 2      | 3           | 1        | 2       | 0        | 0       | 0            | 0      | 3      | 0   | 0       | 0      | 6            | 0             | 정책복지위원회         |
| 충남       | 40   | 36      | 4      | 3     | 1       | 2      | 3           | 2        | 1       | 0        | 0       | 0            | 0      | 3      | 0   | 0       | 0      | 6            | 0             | 문화복지위원회         |
| 전북       | 38   | 34      | 4      | 4     | 1       | 3      | 4           | 1        | 1       | 2        | 0       | 0            | 0      | 4      | 0   | 0       | 0      | 6            | 0             | 환경복지위원회         |
| 전남       | 57   | 51      | 6      | 4     | 1       | 3      | 4           | 1        | 3       | 0        | 0       | 0            | 0      | 4      | 0   | 0       | 0      | 7            | 0             | 기획사회위원회         |
| 경북       | 58   | 52      | 6      | 8     | 4       | 4      | 8           | 6        | 1       | 0        | 1       | 1            | 0      | 7      | 1   | 1       | 0      | 7            | 1             | 행정보건복지위<br>원회   |
| 경남       | 54   | 49      | 5      | 10    | 5       | 5      | 10          | 7        | 1       | 2        | 0       | 0            | 0      | 10     | 0   | 0       | 0      | 7            | 0             | 문화복지위원회         |
| 제주       | 36   | 29      | 7      | 5     | 0       | 5      | 5           | 2        | 1       | 1        | 1       | 0            | 3      | 2      | 1   | 0       | 1      | 7            | 0             | 복지안전위원회         |

\* 자료 출처 : 중앙선거관리위원회 선거정보시스템 및 각 의회 홈페이지

## (2) 여성지방의원의 의정활동 : 여성들의 요구에 부응하고 있는가?

### 2-1. 여성지방의원 의정활동 평가의 어려움

지방의원 의정활동 내용을 구성하는 기능은 지방의회 입법기능, 정책기능(정책입안, 정책심의), 시정질의, 행정사무감사 및 조사기능, 주민대표기능, 주민접근기능(청원, 탄원, 진정, 건의, 공청회, 주민간담회 등), 조정조화기능, 협력봉사기능 등으로(권영주, 2009), 크게는 입법 및 의결기능, 주민대표기능, 견제·감시기능 등으로 구분할 수 있으며 그 외에 정치활동까지가 지방의원의 활동내용에 포함된다. 통상 시민단체에서 지방의원 의정활동을 평가한다고 하면 주로 입법 및 의결기능에 초점을 맞춰 모니터링을 하게 되는데, 앞에서 열거한 지방의원의 활동내용과 비교하면 제한적일 수밖에 없다.

여세연에서 수적으로 크게 늘어났던 17대국회 여성국회의원 의정활동을 모니터링한 결과를 보면, 여성의원들의 경우 기본적인 성실성 및 입법발의건수와 같은 정량평가와 상임위원회 활동 전문성에서 남성의원에 비해 긍정적인 평가를 할 수 있고, 여성의제가 다루어지는 빈도도 높다. 그렇지만 여성의원들 간의 연대에는 소극적이고 여성의원이라고 해서 반드시 개혁적 의정활동을 보여주는 것은 아니라는 점을 실증적으로 살펴볼 수 있다(김은희, 2007). 여성지방의원의 경우에도 몇몇 연구결과를 보면, 이러한 양상이 크게 다르지 않다. 최근에는 시민단체 모니터링 정량평가가 가지는 한계로 인해 이러한 방식의 의정모니터는 지양하고 있고, 정성적인 평가가 주를 이루고 있으며, 특히 의원 개인의 의정활동 외에 외부적인 요인(소속 정당이나 자치단체장의 성향 등)도 크게 작용하게 되는 관계로 개별 의원에 대한 의정활동평가를 단언적으로 내리기에는 어려움이 있다.<sup>4)</sup>

그 외에도 의정활동에 있어서 일반적으로 ‘성과(performance)’라고 하면 체계이론의 시각에서 보았을 때 투입(input)의 결과로 나타나는 산출(output)을 의미하는데, 성과의 개념을 단순한 산출의 의미로만 정의하는 것은 가치발생적 측면을 도외시하는 것이고, 성과가 지닌 가치발생적 측면을 포함할 경우 성과는 ‘산출(output)’을 넘어 ‘결과(outcome)’라는 욕구 충족적 가치실현에 미친

4) 이로 인해 국회에서는 국회의원의 의정활동 질적평가를 위한 평가지표 개발과 함께 개별적 의원뿐 아니라 의원들이 속한 정당에 대한 평가 작업을 시도함으로써 의회 내부 정치의 정당경쟁과 정책 책임성을 규명해보고자 하는 연구도 있다(이갑윤, 2008).

영향이라는 질적인 개념까지도 포함하게 되는데(박재완, 1999), 이 경우 객관화된 ‘산출(output)’ 중심의 정량적 차원의 평가와 ‘결과(outcome)’ 중심의 정성적 차원의 평가 간에는 상당한 정도로 평가결과의 차이가 존재하게 된다.

따라서 지역여성운동차원에서 여성지방의원의 의정활동을 평가함에 있어서는 개별 의원의 의정활동에 대한 양적 질적 성과 외에 지역여성의 삶을 변화시키고 지역여성운동의 역량을 강화하는데 어떻게 역할을 했는가 하는 여성운동의 가치실현이라는 관점에서 바라보고 평가되어야 한다.

## 2-2. 지방의원 의정활동에 대한 단편적 평가

지방의회의 조례 제·개정 연도별 추이와 관련하여 총 조례 제·개정 건수를 보면 제2대는 90,963건, 제3대는 100,510건, 제4대 전반기는 71,091건(추정 140,000건)으로서 계속 증가 추세를 보이고 있다(행정자치부, 2005). 그 후로도 증가 추세를 보이고 있어서 정량적 차원에서는 의정활동 성과가 어느 정도 축적되고 있음을 확인할 수 있다. 여기에서 재미난 지점은 지방의원 당사자의 평가와 관찰자인 시민, 시공무원, 학계·시민단체 전문가 간에 의정활동을 바라보는 현저한 인식상의 차이가 존재한다는 점이다. 부산시의회 제1대~제5대 의정활동 평가 분석결과 중 설문조사를 통한 바탕을 둔 정성적 자료 분석 결과를 보면, 지방의원들은 대체로 그들의 활동성과에 대해 매우 긍정적인 평가를 내리고 있는 반면 다른 외부평가자들은 대부분 부정적인 평가를 내리고 있다(차재권, 김영일, 2011). 이러한 양상은 다른 연구(김영수, 2007)에서도 유사한 경향을 보인다. 성남시, 광주시, 하남시를 중심으로 한 지방의회 의정활동 평가결과 설문조사를 보아도, 시의원들은 자신들의 의정활동에 대해 최선을 다하는 것으로 인식하는 반면에 공무원과 시민들은 시의원의 의정활동에 대해 비판적인 시각을 가지고 있는 것으로 나타났다(이영희·이영균, 2010)

## 2-3. 여성지방의원 의정활동에 대한 긍정적 평가

그렇다면 단순한 정량평가 외에 여성지방의원의 수적인 확대로 얻어진 바람직한 변화의 방향은 없을까? 그렇지 않다.

고양시의회 여성의원 의정활동을 중심으로 여성의 정치참여가 지역 여성정책에 미치는 영향을 분석한 연구에 따르면, 여성시의원들의 활동을 통해 지역의 여성들이 가지고 있는 다양한 문제점들을 지방의회에 제기하고 이에 대한

해결책을 적극적으로 제시하였으며, 그 성과 또한 괄목할 만 했고(엄태석, 2010), 개별 여성지방의원이 아닌 여성지방의원들의 네트워크조직인 전국여성지방의원네트워크(전여네)는 지속적으로 정책과 의제개발 및 여성의원 간 네트워크 강화를 위한 활동을 벌이고 있으며, 2012년에는 모법인 여성발전기본법 개정 이전에 각 지방의회 차원에서 성평등기본조례가 제정될 수 있도록 여성단체 및 전문가와 협력하여 모범조례안을 만들고 회원인 각 여성지방의원들이 이를 토대로 각 소속의회에서 조례를 발의하는 등 성 주류화를 위한 조례발의의 전국적 확산사례를 보여주기도 했다. 기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원의 의정활동 변화에 관한 연구 결과에서도 여성지방의원들의 긍정적인 의정평가 결과를 확인할 수 있다(김원홍·양경숙·정형옥, 2009).

구체적으로 경상북도 기초자치단체 지방정부의 환경변화와 사회복지지출을 분석한 분석 결과를 보면, 지방의회의 구성비에서 여성의원의 비율이 높을수록 사회복지비지출이 증가하였는데, 이는 의회에서의 여성의원의 복지지향적 활동을 반영하는 결과로 보인다는 평가이다. 즉, 여성의원의 경우 그 이력을 살펴보면 많은 의원들이 복지위원회 내지는 단체에서 활동한 경력이 있거나 전공을 하였으며 이러한 행태적 요인들이 사회복지재정결정에 반영된 것으로 판단된다. 이와같은 본 연구에서 설정한 정치적 요인들 중 지방의원의 여성비율은 사회복지비 지출 증가를 설명할 수 있는 새로운 정치적 변수로 확인되었다(김병규·박성만·이곤수·조덕호, 2009)는 것이다. 이 결과는 경북지역 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석을 분석한 결과에서도 확인할 수 있다(김병규·이곤수·조덕호, 2009)

전국 기초자치단체 전체를 대상으로 해서 출산장려금 정책을 중심으로 지방의회 여성의원이 정책도입에 미치는 영향을 분석 연구에서도 보면, 여성의원비율이 높은 기초자치단체일수록 출산장려금 정책을 적극적으로 도입하는 것으로 드러나 여성의 정치 참여가 여성친화적인 정책도입과 이를 통한 여성복지증진에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이 연구는 분석결과를 토대로 여성의원의 증가에 있어서 여성의원비율이 임계량(critical mass) 수준까지 향상될 때 여성친화적 정책도입이 적극적으로 이루어지고 따라서 지방의회 여성대표성이 중요하다고 제안하고 있다(박지영·조정래, 2013).

### 3) 기초의원 정당공천 폐지에 관한 여성의 입장

#### (1) 정당공천 폐지 반대

기초의회 정당공천제가 폐지될 경우 당장 정당공천제와 맞물려 도입된 비례대표제의 유지여부와 50% 남녀교호순번제, 지방의회 선출직 여성의무공천제, 여성후보추천보조금 등 지방의회 여성참여확대를 위해 마련된 제도적 장치들이 대부분 재검토되어야 하기 때문에 여성참여보장이라는 측면에서의 찬반입장이나 대안논의가 중요하게 제기되고 있다. 앞서서도 언급했지만, 정당공천제 도입 이후 비례대표 여성할당 및 지역구여성의무공천제 등 제도개선을 통한 지방의회 여성참여 확대는 긍정적인 성과이다.

실상 2005년 기초의회 정당공천제 도입 당시 여성운동이 한 목소리로 환영과 지지의사를 밝혔던 것은 아니었다. ‘정당공천제가 도입되면 여성할당을 해야 한다’는 것이 여성들의 입장이었다고 할 수 있고, 어떤 면에서는 찬반에 관한 명시적 입장을 내지 않음으로 해서 결과적으로 제도개선을 통해 여성참여의 수적 확대를 얻어낼 수 있었다고 말할 수도 있다. 이로 인해 지방자치를 강조하는 시민운동단체에서는 기초의회 정당공천제 도입에 대해 여성운동의 책임을 묻는 비판의견을 제기하기도 했다.

여성정치할당제에 늘상 따라붙는 수적인 확대와 질적인 전환 사이에서의 갈등 외에도, 제도개선을 중심으로 하거나 전국단위 여성운동과는 조금 결이 다른 차원에서 지역단체들의 정당공천제 도입 반대 또는 폐지에 관한 입장들이 존재하고 있다. 이는 풀뿌리 지역운동 차원에서의 지방선거 개입과 독자적 후보전략이 정당공천제 도입으로 인해 원천적으로 봉쇄되었다는 점에 기인한다.

여성참여확대의 관점에서 보면, 별다른 대안이 없이 정당공천제를 폐지할 경우 지방선거 여성참여가 다시 2002년 이전 수준으로 되돌아가는 것이 아닌가 하는 우려를 하지 않을 수 없다. 따라서 여성참여확대라는 측면에서 보면 기초의회 정당공천 폐지는 쉽게 받아들일 수 없는 방안이며, 부득불 정당공천이 폐지된다고 하면 반드시 여성참여 확대를 보완할 대안이 함께 설계되어야 할 필요가 있다. 더불어 정당공천제 폐지에 가려 보다 신중하게 검토되고 있지 못한 선거구제 개편방안에 대한 논의도 필요하다.

#### (2) 대안의 검토

현재 제출된 개정안 중에도 지역구 선출직 30% 추천조항을 권고가 아닌 강제 의무로 부과하도록 하는 방안이 포함되어 있다. 하지만 기초의회 단위에 정당공천을 폐지할 경우는 전혀 적용될 여지가 없고, 충분한 공론을 생략한 채 불쑥 개정안만을 제출하는 방식은 실현가능성 측면에서 성과는 없이 여성참여 확대를 위한 제도개선에 대한 피로감만을 누적시킬 우려도 있다.

그렇다면 기초의회 정당공천을 폐지할 경우 어떤 대안을 검토할 수 있을까?

- ① 지방선거 제도개선이 쟁점이 된 것을 계기로 보다 적극적인 여성참여확대 방안으로 지방선거 남녀동반선출제<sup>5)</sup>를 검토할 수 있다. 남녀동반선출제는 적용에 있어서 정당공천 실시여부와 상관없이 가능한 방안이기도 하다. 다만 소수정당의 참여보장 등을 고려한다면 최소한 4인 또는 6인 중선거구제와 함께 도입되는 것이 바람직하다. 헌법개정을 통해 남녀동수법을 제정한 프랑스의 경우 최근 동수법 개정을 통해 남녀동수제를 인구 1,000명 이상의 시의회에까지 확대 적용하기로 한 바 있다.<sup>6)</sup>
- ② 후보할당방식 외에 대만이나 인도와 같이 일정한 의석을 여성에게 할당하는 의석유보제를 검토할 수 있다. 인도의 경우 지방선거에서 전체 의석 가운데 1/3을 여성에게 할당(reservation)하고 순환제에 의해 배정되도록 하는 방식을 채택하여 여성참여확대에 직접적인 효과를 거둔 것으로 보고되고 있으며(UNDP, 2012), 대만의 경우 용어 자체도 ‘의석유보’에서 ‘성별 비례’로 진전되고 있다(신은영, 2011).
- ③ 그 외에 기존 공직선거법상의 지방선거 지역구 여성의무공천제 조항은 그대로 광역의원 여성공천에 유지되도록 하며, 기초단위 정당공천 배제로 인해 기초의회에 출마한 여성후보가 여성후보추천보조금의 혜택에서 배제되는 지점에 대한 보완책도 별도로 마련될 필요가 있다.

### 3. 기초선거 정당공천은 해악인가?

5) 지난 17대 국회 당시에 유승희 의원 대표발의로 제출된 공직선거법개정안의 경우, 정당 공천 여부를 떠나 적용 가능한 남녀동반선출제를 내용으로 하고 있다.

6) 2013년 4월 남녀동수법 개정 등 보다 자세한 내용은 여세연 해외사례세미나(2013. 6.14) 자료집 참조.

여성들이라고 해서 현재의 기초단위 지방선거 정당공천 폐지 논란과 관련하여 단지 여성참여확대라는 이해만으로 바라보고 있는 것은 아니다. 물론 기존의 지방선거 정당공천이 가지는 한계나 폐해를 부정하는 것은 아니다. 정당공천제가 도입된 이후 이제 겨우 2차례의 선거를 치렀을 뿐이니 새로 도입한 제도에 결함이 있으면 고쳐서 써야지 바로 폐기하는 것은 적절치 못할 뿐 아니라, 정당공천제의 폐해로 지적되고 있는 여러 고질적인 문제들이 과연 정당이 공천을 안한다고 해서 해소될 일인지 자체가 의문이기 때문이다. 따라서 기초선거 정당공천 폐지여부 논의는 여성의 참여를 보장하는 대안의 마련을 넘어 보다 근본적인 시각의 검토가 요구된다.

## 1) 지방선거 정당공천 해외사례의 검토

기초단위 지방선거 정당공천제 폐지를 주장하는 입장에서 예를 들고 있는 다른나라의 지방선거 정당공천배제 및 무소속 당선자 증가 사례로 미국과 일본을 제시하고 있다.

미국의 경우 일반적으로 각 주단위 선거는 정당의 주도로 실시되나 지방선거에서는 정당참여가 허용되는 주와 금지되는 주로 구분할 수 있다. 이를 유형별로 살펴보면, 1)자치단체선거에서 정당 활발하고 공개적으로 전개되지만 입후보자는 정당표시를 하지 않는 유형, 2)후보자가 정당표시를 하지 않을 뿐만 아니라, 정당도 정당의 이름을 내걸고 선거운동을 하지 않고 배후에서 다른 조직체를 조정하는 형태로 활동하는 유형, 3)명시적·묵시적 정당 활동 일체를 자치단체 선거에서 공식적으로 배제하는 유형(안형기, 2007: 673)으로 구분할 수 있다. 이와 같이 미국 지방선거는 정당선거(partisan election)를 실시하는 곳과 무소속 선거(nonpartisan election)를 실시하는 곳으로 나눌 수 있지만, 사실상 정당선거와 무소속 선거에 대한 이해가 크지 않은 상황이다. 무엇보다 무소속 선거가 실시되는 지역의 경우 공화당 혹은 민주당으로 이미 잘 알려진 후보들이 선거에 출마하기 때문에 그리고 후보자 소속 정당에 대한 정보가 충분히 전달되기 때문에 무소속 선거는 정당 선거와 크게 다르지 않다. 이런 점들은 미국 지방선거에서 무소속 선거란 투표용지에 후보자들의 소속 정당이 표기되지 않을 뿐 실제로는 유권자에게 후보자들의 소속 정당이 알려지는 선거라는 점을 말해준다. 또한 정당선거 실시 여부와 상관없이 미국의 지방정치과정에서 정당

의 역할을 부인하고 배제하는 것은 현실적으로 불가능하다. 미국 유권자의 일상적인 생활에서 정당정치는 역사적으로 매우 깊숙이 뿌리 내리고 있기 때문이다(가상준, 2010).

일본의 경우 제도상 정당공천제가 존재하면서도 지방선거에서 무당파 후보자가 다수를 차지하고 있는 사례로 제시되고 있다. 일본의 경우 한국의 공천방식과는 달라서 선거에서의 정당공천이 ‘공인(公認)－추천(推薦)－지지(支持)’<sup>7)</sup>의 3단계로 이루어지는데, 정당으로부터 공인이나 추천, 지지를 받을지의 여부는 후보자가 결정하며, 선거 중 또는 선거가 끝난 이후 공인이 이루어지는 것도 가능하고(추가공인), 정당의 당적을 가진 채 무소속으로 입후보하여도 문제가 되지 않는다. 또한 당선가능성이 높은 유력자가 입후보하면, ‘아이노리(相乗り)’라고 해서 다수 정당들이 한 후보자에 대해 중복적으로 추천이나 지지를 표명하는 경우도 가능하다. 일본의 경우 지방선거에 후보로 출마하면 후보등록 선거장을 작성·제출하는데, 표시항목을 보면 성명, 본적과 주소, 생년월일, 직업, 소속하는 정당 기타 정치단체의 명칭 기타 정령에서 정하는 사항을 기입하도록 하고 있는데, 정당 등 해당란에 기입을 한 경우 당해 정당 기타 정치단체의 증명서를 제출하도록 하고 있다(일본 공직선거법 제86조의4). 결국 무소속 후보란 후보등록 선거장 정당란을 공란으로 둔 후보가 무소속·무당파로 분류되는 것일 뿐이다.

## 2) 지역정치의 정당정치화를 바라보는 시각

이제 지역은 행정의 장을 넘어서서 정치의 장이 되어가고 있다. ‘지역 주민을 위한’ 행정에 그치지 않고 ‘지역 주민이 직접’ 결정하고 책임을 지는 정치가 지역에서 일어나는 것이다. 2011년 무상급식을 둘러싼 서울시장과 서울시의회의 대립은 이제 지방에서도 정치라는 현상이 매우 깊이 뿌리내리고 있다는 사실을 잘 보여주는 단면이었다. 지금까지 우리 사회에서 지방자치는 정치라기보다는 시장 또는 도지사과 같은 자치단체장 중심의 지방행정체계에 더 가까웠으며,

---

7) 공인(公認) : 정당이 그 당에 소속하는 인물을 선거의 정식적인 후보자로 인정한다는 뜻으로, 한국에서는 정당공천이라고 하나 일본에서는 공인이라는 용어를 사용한다.

추천(推薦) : 정당이 형식적인 무소속 후보자를 선거운동에서 지원하는 것을 말한다.

지지(支持) : 정식으로 추천을 하지 않지만 실질적으로 후보자의 선거운동을 지원하는 것을 말한다.

1991년 지방자치의 부활 이후에도 실질적인 지역 차원의 정치 현상은 되지 못했다. 그러나 지방자치 부활 이후 20년이 지나는 동안 지방자치는 주민들의 삶 속에 서서히 뿌리를 내려가고 있으며, 그 실증적 모습이 2011년 서울시장의 사퇴로까지 이어진 정치적 현상으로 나타나게 된 것이다. 이와 같은 변화는 우리 사회에서 국가 이외에 ‘지방’이라는 또 하나의 정치적 장(場)이 등장하게 되었다는 것을 의미한다(조광수 외, 2012). 이러한 경향은 한국만의 경험은 아니어서, 영국 지방정치의 특성을 지방정부에서 정치그룹 또는 정당의 영향력이 증가하는 ‘정당정치화(party politicization)’ 과정으로 설명(Gyford, 1985)하기도 한다.

통상 정당경쟁이 존재하지 않거나 일당이 지배적인 경우 해당 지역의 정책은 서비스를 축소하고 세금 인하를 바라는 기득권자의 요구에 편승하는 경향이 있다. 지병문·김용철(2003)의 연구를 살펴보면, 1998년과 1999년 지방정부 지출 양상의 변화에서 1998년 정권교체에 따른 ‘정당효과’가 중요한 요인을 작동했음을 보여준다. 즉 자치단체장의 소속정당이 달라짐에 따라 정부지출이 달라졌다는 것이다. 구체적으로 지역차원에서 이루어지고 있는 생활정치와 주민참여라는 측면에서도 정당정치의 역할을 찾아볼 수 있다. 지난 지방선거에서 가장 큰 이슈이기도 했던 무상급식의 경우에서도, 권력구조와 무상급식의 연관성은 정당의 관여가 지역사회의 주민의 복리 증진에 기여한다는 명제를 간접적으로 뒷받침하고 있다. 주민참여예산제의 경우를 보아도, 2010년 6.2 지방선거 이후 새롭게 조례를 제정하였거나 취지에 맞게 제도를 대폭 손질하여 입법발의를 공표한 사례만을 선정한 결과를 분석해 보면 압도적으로 경쟁적 정당구도를 가진 지역으로, 비경쟁체제에서 주민참여예산제조례를 신규 제정한 곳은 임실군이 유일하다(정상호, 2011).

〈표-7〉 지방정부 권력구조와 무상급식의 교차분석

|                  |              |         | 친환경 무상급식 |        |        | 전체     |
|------------------|--------------|---------|----------|--------|--------|--------|
|                  |              |         | 전면       | 부분     | 미실시    |        |
| 권<br>력<br>구<br>조 | 경쟁적 단점정부(1)  | 빈도      | 29       | 50     | 13     | 92     |
|                  |              | 정당체계의 % | 31.5%    | 54.3%  | 14.1%  | 100.0% |
|                  |              | 무상급식의 % | 32.2%    | 55.6%  | 27.1%  | 40.4%  |
|                  | 비경쟁적 단점정부(2) | 빈도      | 20       | 21     | 18     | 59     |
|                  |              | 정당체계의 % | 33.9%    | 35.6%  | 30.5%  | 100.0% |
|                  |              | 무상급식의 % | 22.2%    | 23.3%  | 37.5%  | 25.9%  |
|                  | 경쟁적 분점정부(3)  | 빈도      | 33       | 12     | 13     | 59     |
|                  |              | 정당체계의 % | 56.9%    | 20.7%  | 22.4%  | 100.0% |
|                  |              | 무상급식의 % | 36.7%    | 13.3%  | 27.1%  | 25.4%  |
|                  | 비경쟁적 분점정부(4) | 빈도      | 8        | 7      | 4      | 18     |
|                  |              | 정당체계의 % | 42.1%    | 36.8%  | 21.1%  | 100.0% |
|                  |              | 무상급식의 % | 8.9%     | 7.8%   | 8.3%   | 8.3%   |
| 전체               | 빈도           | 90      | 90       | 48     | 228    |        |
|                  | 정당체계의 %      | 39.5%   | 39.5%    | 21.1%  | 100.0% |        |
|                  | 무상급식의 %      | 100.0%  | 100.0%   | 100.0% | 100.0% |        |

\*출처 : 정상호(2011), 경제와사회 2011년 여름호(통권 제90호). 87면.

〈표-8〉 지방정부 권력구조와 주민참여예산제의 연관성

| 정당<br>체계 | 정부구조  |                                                |                                                               |
|----------|-------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|          |       | 단점정부                                           | 분점정부                                                          |
| 경쟁적      | 신규제정  | 인천연수구, 인천부평구, 광명시, 구리시, 사천시                    | 부천시, 횡성군, 서울구로구                                               |
|          | 도입/개정 | 은평구, 도봉구, 인천남구, 인천계양구, 안양시, 원주시, 청원군, 연기군, 진안군 | 천안시, 당진군, 성남시, 인천남동구, 대전유성구, 고양시, 용인시, 고성군, 옥천군, 천안시, 아산시(부결) |
| 비경쟁적     | 신규제정  | 임실군                                            |                                                               |
|          | 도입/개정 | 오산시, 전주시, 완주군                                  | 가평군                                                           |

\*출처 : 정상호(2011), 경제와사회 2011년 여름호(통권 제90호). 90면.

지방선거가 실시된 이후 문제로 지적되고 있는 사안 중에 빈번한 재·보궐선거가 있다. 〈한겨레21〉이 중앙선거관리위원회 자료를 받아 분석한 결과, 2006년 6월 4회 동시지방선거 이후 2년6개월, 2010년 6월 5회 동시지방선거 이후 2년6개월 동안 12차례에 걸쳐 363건의 재보선이 실시된 것으로 집계됐다. 그 중에서도 기초단체장의 재보선 비율이 가장 높았는데, 재보선 실시 건수는 광역단체장 3건, 광역의원 117건, 기초단체장 64건, 기초의원 179건으로 나타났다

다. 기초단체장의 경우 재보선 비율이 민선 4기 15.2%, 민선 5기 12.7%로 가장 높았다. 기초단체장 10명 가운데 1~2명이 임기 중에 옷을 벗었다는 얘기다.<sup>8)</sup>

한겨레21의 보도기사 내용 중 2010년 선거 이후 기초단체장 재보선을 들여다보면, 총 29건 중 16건 절반이 넘는 경우가 무소속이다. 이는 기초단체장 중 무소속 비율을 고려하면 압도적으로 높은 비율을 차지하고 있는 것을 알 수 있는데, 이는 정당의 책임정치와 공천에서의 거름망 기능이 어느정도 작동되고 있음을 보여주는 반증이 아닐까? 빈번하게 치러지는 재·보궐선거 비용은 해당 지방자치단체가 부담하게 되는데, 이는 재정이 열악한 지방자치단체에 적지 않은 부담이 아닐 수 없다.

〈표-9〉 2010년 이후(2010.10~2013.4) 기초단체장 재보선 요인

| 지역     | 소속정당 | 재보선 요인 | 비고                  |
|--------|------|--------|---------------------|
| 광주 서구  | 무소속  | 당선무효   | 뇌물죄 및 관건선거          |
| 경남 의령군 | 무소속  | 사망     | 선거기간 뇌출혈로 쓰러져 병상 당선 |
| 서울 중구  | 민주당  | 당선무효   | 민주당 서울시당 간부에게 금품 제공 |
| 울산 중구  | 무소속  | 당선무효   | 언론사 여론조사 비용 제공      |
| 울산 동구  | 한나라당 | 당선무효   | 언론사 여론조사 비용 제공      |
| 강원 양양군 | 한나라당 | 당선무효   | 선거구민에게 금품 제공        |
| 충남 태안군 | 무소속  | 당선무효   | 상대후보에 대한 허위사실 유포    |
| 전남 화순군 | 무소속  | 당선무효   | 주민들에게 금품 향응 제공      |
| 서울 양천구 | 민주당  | 당선무효   | 상대후보에 대한 허위사실 공표    |
| 부산 동구  | 무소속  | 당선무효   | 상대후보 비방 유인물 배포 등    |
| 대구 서구  | 무소속  | 사직     | 총선출마                |
| 강원 인제군 | 무소속  | 당선무효   | 미신고 선거운동원에게 금품 제공   |
| 충북 충주시 | 민주당  | 당선무효   | 성대후보에 대한 허위사실 유포    |
| 충남 서산시 | 한나라당 | 당선무효   | 자원봉사자들에게 금품 제공      |
| 전북 남원시 | 민주당  | 당선무효   | 상대후보에 대한 허위사실 유포    |
| 전북 순창군 | 민주당  | 당선무효   | 관내 이장들에게 특혜성 수의계약   |
| 경북 울릉군 | 한나라당 | 당선무효   | 공무원 동원 선거운동         |
| 경북 칠곡군 | 무소속  | 당선무효   | 사전선거운동 및 상대후보 비방    |
| 경남 함양군 | 무소속  | 당선무효   | 유권자들에게 선물 제공        |
| 인천 강화군 | 무소속  | 사직     | 총선출마                |

8) [http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover\\_general/34633.html](http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/34633.html)

[한겨레21, 963호] 돌아서면 선거, 출마꾼들의 지방자치

| 지역     | 소속정당 | 재보선 요인  | 비고                 |
|--------|------|---------|--------------------|
| 전남 순천시 | 무소속  | 사직      | 총선출마               |
| 전남 강진군 | 무소속  | 사직      | 총선출마               |
| 전남 무안군 | 민주당  | 사직      | 총선출마               |
| 경북 문경시 | 무소속  | 사직      | 총선출마               |
| 인천 중구  | 민주당  | 피선거권 상실 | 공갈죄                |
| 광주 동구  | 민주당  | 사직      | 불법선거운동             |
| 경북 경산  | 무소속  | 피선거권 상실 | 공무원 인사 및 인허가 청탁 뇌물 |
| 경기 가평군 | 무소속  | 피선거권 상실 | 불법 정치자금 수수         |
| 경남 함양군 | 새누리당 | 당선무효    | 재선거에서 사전 선거운동      |

\*출처 : 한겨레21[963호] 표에서 재구성

그 외에도 통상 지방자치의 가장 큰 부작용은 지방의 ‘토호 지배 체제’ 때문에 발생한다. 1980년대 지방분권화를 추진했던 프랑스에서는 “지방자치정부는 지방 유지의, 지방 유지에 의한, 지방 유지를 위한 정부”라는 말까지 나왔을 정도다. 특히, 연고주의에 바탕을 둔 전근대적인 선거 행태 속에 지방자치단체장과 지방의원의 상당수가 지역에 기반을 둔 재력가이거나 지역 토호로 이루어져 있다. 김주완(2005)은 “정권은 바뀌어도 토호는 영원”하다고 지적하면서, 한국 사회의 지배세력은 이제 어느정도 실체가 드러나서 재벌과 그 엄호세력인 수구 언론과 부패 정치인이 바로 그들이지만, 지역사회에선 지배세력이 누구인지조차 아는 사람이 드물고, 강력한 ‘토호 지배 체제’에는 부패가 필수적으로 따라 붙는다고 말한다. 과연 지금 상황에서 정당공천제가 폐지되고 나면 그나마 부분적으로 억지되던 토호세력 독점의 지역정치를 어떻게 제어할 수 있을까?

### 3) 정당의 분권화와 지역(주민)정당

지금 정당공천제 폐지를 주장하는 입장은 하나의 목소리를 뭉뚱그려져 있지만 좀 더 따져보면 여러 갈래가 있는 듯하다. 선거구제와 맞물리면서 특정 지역에서는 특정 정당의 간판만 내걸면 당선되는 지역주의 선거를 강화한다는 점이나 정당의 영향력에서 벗어나고픈 현역 단체장·의원들의 이해관계 외에, 풀뿌리 민주주의를 위해 정당공천제가 폐지되어야 한다는 입장이 있다. 후자의 경우 기업가정부의 중립적 모델 관점과 주민참여형 정부를 지향하는 관점으로 서로 다른 지방정부/지역정치 유형을 전제로 하면서도 정당공천제 폐지를 주장

하는 입장을 동일하게 견지하고 있는 것이다. 어쩌면 기업가형 정부를 추구하는 중립적 모델에 서 있는 입장은 정당공천제 폐지를 주장하면서 주민참여 모델의 가치를 논거로 도용하고, 주민참여 모델 입장에서 ‘정치우위’라는 중심을 잡아야 하는 일부는 당장의 현실적 문제를 피해가고자 중립적 모델의 주장에 동원되고 있는 것은 아닐까?

〈표-10〉 지방정부 유형 변화의 방향과 지방선거 정당공천제 입장

| 관료제 정부                                                                                        | 기업가형 정부                                                                                       | 주민참여형 정부                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관료 중심</li> <li>- 지출 지향</li> <li>- 행정 매커니즘</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고객 중심</li> <li>- 성과 연계</li> <li>- 시장 매커니즘</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민(시민) 중심</li> <li>- 공적 가치</li> <li>- 숙의와 시민역량</li> </ul> |

| 구분     | 중립적 모델  | 정당정치 모델 | 주민참여 모델            |
|--------|---------|---------|--------------------|
| 가치     | 효율성     | 대표성     | 자치                 |
| 주도권    | 행정우선    | 정치우선    | 정치우선               |
| 주체 성격  | 고객/소비자  | 적극적 시민  | 주민(인민)             |
| 공천제 입장 | 정당공천 배제 | 정당공천 허용 | 탈(주류) 정당 지역(주민) 정당 |

왜 폴뿌리 민주주의와 주민참여형 지방정부를 추구하는 입장에서 정당공천제에 부정적인가? 우리의 경우 독일의 유권자(선거)연합(Wählergruppen)이나 일본의 지역정당(Local Party)과 같은 정당구조를 허용하지 않고 있어서 중앙정치 중심의 거대정당이 지방의회까지 독점하게 되어버렸고, 그렇다 보니 정당공천에 대한 부정적인 시각을 가지게 될 수밖에 없는 것이다. 이러한 상황은 현행 정당법이 정당설립요건을 엄격하게 하고 중앙집권적인 전국정당만을 허용하고 있는 탓이 크다. 현행 정당법은 정당 구성요건으로 수도에 중앙당을 두며 5개 이상 시·도당을 두고, 각 광역 시·도당은 1,000명 이상의 당원으로 구성되도록 함으로써 전국정당만을 인정하고 있다. 이는 정당의 난립을 방지함으로써 정치적 안정성을 도모한다는 목적을 가지고 있지만, 지방정당의 설립을 원

천적으로 막음으로써 지역정치가 아래로부터 뿌리내리게 하는 것을 저해하고 있는 것이다.

물론 막연히 지역정당(주민정당)이 제도적으로 허용된다고 해서, 갑자기 풀뿌리 민주주의 생활정치가 확산될 것이라는 낭만적 기대를 하는 것은 아니다. 알다시피 1990년대 중반 이후 여성들이 중심이 되어 성공적으로 자리 잡았던 일본의 동경생활자네트워크나 가나가와네트워크운동이 2000년대 중반 이후부터는 여러 가지로 고민이 드러나고 있고, 최근 선거에서는 일본의 지역정당들이 보수화하고 있는 현실적 경험도 직시해야 한다. 하지만 그렇더라도 이제 제대로 지방분권을 이루고 지역정치를 숙성시킬 수 있는 긴 시간의 계획 속에서 지역차원에서 지역정당(주민정당)에 관한 근본적인 고민이 있어야 할 시기가 아닐까 생각된다.

지역 풀뿌리 여성운동은 여성들이 자신들의 목소리를 발견할 수 있게 하는 대안적인 정치공간으로, 여성지방의원은 바로 이런 대안정치의 주체 또는 이러한 대안정치와 제도정치를 이어주는 중요한 매개 역할을 할 수 있다. 여성참여 확대의 측면과 함께 지방분권과 풀뿌리민주주의의 확산이 서로 맞물리면서 상호 긍정적인 효과를 거둘 수 있는 방안으로 여성참여확대를 위한 선거제도개선이 검토될 수 있어야 할 것이다.

#### 4. 아래로부터의 여성정치세력화의 고민

##### 1) 지방선거에 대처하는 여성운동의 자세

: 참가의 정치에서 영향의 정치로 그리고 그 다음은?

지난 1994년부터 시작하여 2004년까지 10년간 여성운동에서 ‘여성의 정치 참여 확대’는 항상 최우선과제의 하나였다(남윤인순, 2004)<sup>9)</sup>. 성 평등과 여성 정책에 대한 요구를 해결하기 위해서는 궁극적으로 여성의 정치적 힘 기르기(empowerment)가 필수적인 조건이고, 따라서 정치세력화와 제도정치 참여에 여성운동의 힘을 집중할 수밖에 없다고 판단했던 것이다. 이를 위해 여성단체

9) 남윤인순(2004) 외에도 90년대 중반 이후 여성정치세력화운동이 여성운동의 최우선 과제이자 활동이었다는 평가가 다수 언급되고 있다(한국여성유권자연맹, 2000; 정현백, 2000; 조현옥, 2005; 한국여성민우회 20년운동사 연구위원회, 2008).

들은 여성의 정치참여확대를 위한 제도개선 노력과 함께 시민단체로서의 정치적 중립이라는 정체성 요구에도 불구하고 ‘영향의 정치’와 함께 직접적인 ‘참가의 정치’라는 이중전략을 실천해 왔다.

여성운동의 집중적인 제도개선운동 노력에 힘입어 공직선거법상 비례대표 50% 여성할당 및 남녀교호순번제가 도입되면서 17대 국회에서 여성 국회의원이 39명으로 늘어났고, 헌정사상 최초로 여성 국무총리가 탄생되었다. 그리고 지난 2012년 총선 당시에는 주요한 정당의 대표가 모두 여성으로 포진되었고, ‘과연 여성인가?’라는 질문에도 불구하고 ‘준비된 여성 대통령’을 슬로건으로 내건 최초 여성대통령이 등장했다. 그러나 수적으로 유력한 여성정치인이 늘어난다고 해서 여성이 원하는 이슈를 관철할 힘을 ‘밑으로부터’ 갖게 되는 것은 아니라는 점을 한국사회는 현재 경험하고 있다. 이제 단지 여성이라는 이름으로 동질적으로 묶였던 여성들의 생물학적 대표성에 대해 정치적 대표성의 개념을 다시 고민하지 않으면 안 되는 현실에 직면해 있는 것이다.

다시 2014년 지방선거를 앞두고, ‘여성운동이 무엇을 해야 하는가?’하는 국민의 실타래는 어디쯤부터 풀어나가야 할까? 한편에서는 선거시기라고 해서 여성운동이 ‘꼭 무엇을 해야만 할까?’ 하는 심정을 토로하기도 한다. 2014년이 중요하다고 하니 ‘보다 적극적으로 참여해야 한다’ 하더라도, 후보를 내자거나 하는 결의에 앞서 우선은 각 지역에서의 운동적 역량과 현실진단, 구성원들의 의견을 모으기 위한 논의 과정이 먼저이고 ‘후보전략의 가능성’은 그 다음 이야기일 것이다. 당장 기초선거 정당공천제 폐지 주장이 정치쇄신을 상징하는 뜨거운 감자로 떠올라 있지만 여성들은 이전처럼 단일한 목소리도 제도개선방안에 대한 입장을 내놓고 있지는 못하다. 어떤 면에서는 선거제도라는 것이 옳고 그름의 문제는 아니기 때문에 초월적 제3자의 입장에서 제도의 장단점을 따지기보다는 과연 각 지역단위의 운동적 전망과 역량을 전제도 유불리와 가능성에 따라 입장을 내야 하는 것은 아닌지, 지역단체들의 현실적 동의 정도와 후보전략 가능성에 대한 판단을 전제로 기초의원 정당공천제 폐지여부를 포함한 제도개선 방안에 관한 입장을 구체화하는 것이 순서가 아닐까 생각해볼 수도 있다. 그리고 나서 2014년 지방선거 후보전략이나 선거연대사업의 구성방식과 단위는 그 다음에나 밑그림을 그릴 수 있을 터이고, 또한 그간 지속적으로 문제제기 되어 온 여성지방의원과 지역여성단체와의 관계설정이나 연계도 정당과의 거리도 진지하게 검토되어야 할 지점이다.

### (1) 2006년 지방선거 이전 시기

여성연합은 1995년 지방선거를 앞두고 ‘20% 지방의회 여성참여 특별사업본부’를 구성하여 지방의회 여성참여 확대운동을 종합적으로 전개하였다. 당시 지방의회 여성의원 비율이 0.9%에 불과했고, 여성이 정치에 참여해야 한다는 사회적 합의가 거의 형성되지 않은 상황에서 ‘지방의회 여성참여 확대’를 중점 사업으로 설정하고, 회원단체를 중심으로 여성후보 17명을 발굴하여 전폭적인 지원을 하였다. 이렇게 지방의회에 도전한 17명 여성후보 중 14명이 당선되었고, 당시 전체 여성지방의원은 2.2%로 소폭 확대되었다. 이 선거가 끝난 후 여성운동의 지원으로 당선된 여성의원들은 여성단체와 지속적인 네트워크의 필요성을 제기했지만, 여성운동 입장에서 정당 소속(당시 기초의원은 정당공천에서 제외되었지만, 각 당의 내천이 존재했다.) 지방의원과 NGO가 지속적인 연계를 갖는 것에 대한 정치적 부담으로 인해 지속적인 네트워크가 아닌 사안별로 연대하기로 하였고, 환경, 교육, 보육문제 해결을 위해 여성단체와 여성의원이 공조하여 긍정적인 결과를 남기도 하였다.

1998년에 실시된 선거에서는 IMF 경제위기로 지방의원 정수 축소와 신정부 수립에 따른 정계 개편의 와중에 지방선거에서 대한 국민의 관심 자체가 매우 저조했는데, 중앙선거관리위원회에 따르면 1961년부터 기록한 투표율 가운데 전국 선거 중 가장 저조한 52.6%에 불과했다. 여성연합은 광역의회 비례대표 추천활동 등에 초점을 두어 1995년 선거시기 대응에 비해서는 소극적으로 활동하였다. 여성연합 외에 각 회원단체별로 여성후보를 발굴하여 지원하고, 여성후보를 내지 못하는 지역은 ‘지방자치 여성정책 10대 과제’를 선정하여 공약으로 요구하는 활동을 전개하였다. 이와 함께 〈한국여성단체연합(여성연합)〉 〈한국여성단체협의회(여협)〉 〈한국여성유권자연맹〉 〈한국여성정치연맹〉 등으로 구성된 〈할당제 도입을 위한 여성연대〉를 통해 지역구 공천시 여성할당 30%, 광역의회 비례직의 2/3 여성할당을 요구하였으나, 지역구 공천에서는 거의 반영되지 못했고, 광역의회 비례직(전체 의석의 10%) 중 50% 여성할당에 대한 각 정당의 약속도 제대로 이행되지 않았다. 〈여성연합〉에서는 광역의회 비례직 여성후보를 추천하는 활동을 비공식적으로 전개했지만 거의 반영되지 못했고, 1998년 선거에서 여성지방의원 비율은 1995년에 비해 0.1% 증가한 2.3%에 그쳤다.

지역차원에서 정치세력화를 구체적으로 실천하는 여성운동조직의 활동이 가

시화되기도 하였다. 동북여성민우회의 경험은 생협운동의 조직적 기반을 토대로 해서 생활정치와 제도정치에서 동시에 지역여성운동 정치세력화를 구축하려는 노력이었다. 운동의 대중적 기반과 조직역량 그리고 제도권에 진입한 정치인과의 협력을 통하여 유기적으로 운동을 진행하는 성과가 있었지만, 제도화 과정에서 운동가의 외부유출 문제와 제도정치에 진입한 개인과 연계하는 구조가 미비한 문제, 제한된 이슈와 운동방식에 익숙해지는 문제의 부정적인 영향도 존재했다. 운동조직 외적 측면에선 지역운동단체의 외부적 환경인 제도정치권의 의지와 인식 없이 운동단체의 노력으로만 민주주의의 발전을 가져오기에는 한계가 있었다는 평가이다(김현아, 2004).

## (2) 2006년 지방선거 이후 시기

몇 차례의 지방선거 개입 경험을 통해 여성운동의 지방선거 대응은 참가의 정치에서 영향의 정치로 위치이동 하였다. 2004년 총선 맑은넷을 계기로 다시 참가의 정치가 고려되었지만, 기초의회 정당공천제라는 제도변화 속에서 고민에 빠졌다. 5.31 지방선거를 앞두고 공직선거법이 개정되기 이전까지는 각 지역별로 무소속 후보들이 적극적으로 선거에 뛰어들고자 하는 분위기가 있었지만, 기초의회 정당공천제가 도입되면서 무소속 풀뿌리 후보들이 정당으로의 입장을 고민하거나 출마를 고려하던 지역운동가들이 출마를 포기하는 사례가 속출했고, 출마 자체를 꺼려하는 분위기로 기울었다. 대전여민회 등 소수 지역에서 무소속 후보전략으로 2006년 5.31지방선거를 치러냈지만, 결국 기초의회 정당공천제는 지역정치의 다양한 세력분포를 기존 정당구조로 단순하게 만들었고 그로인해 풀뿌리 세력의 절대적 열세 속에 치러졌다고 할 수 있다. 당시 선거결과를 보아도 지역운동을 통해 모범적인 풀뿌리 의정활동을 펼쳐왔던 무소속 여성의원들이 재선, 3선의 벽을 넘지 못하고 대부분 낙선하고 말았다. 그 외에 5.31 지방선거를 전후하여 새롭게 보여진 특징적인 현상으로 미약하기는 하지만 지역에 기반한 대안정당운동에 대한 시도를 찾아볼 수 있는데, 이 같은 움직임에도 여성들이 적극적으로 참여했었다(오유석·김은희, 2006).

2006년 당시 선거연대기구로 조직된 생활자치맑은정치여성행동은 후보자전략 중심의 참가의 정치보다는 유권자운동을 그 중심에 두었다. 생활자치맑은정치여성행동의 경우 보수여성운동과는 별개로 진행된 진보여성운동만의 연대활동이었으며, 18대 총선에서는 별도의 연대체의 조직 없이 부분적으로 각 단체

가 연명하는 방식으로 여성참여확대를 위한 제도개선을 요구하는 수준의 활동을 전개했다. 이 같은 상황의 원인이 무엇인가에 대해서는 여러 가지로 해석될 수 있는데, 우선 지난 17대 총선 당시 총선여성연대의 제도개선운동과 함께 맑은정치여성네트워크에서 펼쳤던 여성후보추천운동에 대한 엄밀한 평가가 진행되지 못한 점을 들 수 있고, 다른 하나는 여성계 자체의 지형변화와 함께 전체적인 정치판이 보수화되면서 여성단체들의 요구에 대한 수용정도가 낮아진 측면도 작용하였을 것이다. 이와 함께 여성운동의 방식과 주제가 다양화 되면서 여성단체들이 이전에 비해 “정치의제”에 대한 관심의 비중이 낮아진 점, 그리고 여성들 내부의 차이가 드러나면서 각각의 입장차에도 불구하고 단일대오로 뭉쳐서 힘을 발휘하는 방식의 연대활동에 대한 문제제기가 늘어나고 있기 점 등을 들 수 있다.

생활자치맑은정치여성행동 평가워크숍에서 논의된 내용을 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ▣ 5.31 선거에서의 정치세력화 운동의 기초를 설정하지 못함.
- ▣ 발굴된 여성후보 부족 : 여성연합 회원단체에서는 그 어느 선거보다 선거에 참여해야 한다는 입장이 많았으나 기초의회 선거제도가 변화하면서 출마를 결심하는 사람이 줄어들었음.
- ▣ 정당공천이든 풀뿌리무소속이든 조직기반이 없으면 당선되기 어려운 상황에서 지방선거를 대비한 일상활동방식을 어떻게 할 것인지, 처음부터 정당에 참여할 것인지? 아니면 풀뿌리 지역활동 강화를 통해 여성후보를 미리 발굴하고 준비하는 활동을 독자화할 것인지? 여성단체의 일상활동과 연계되지만 독자성을 갖추는 방법도 고민해봐야 할 것임.
- ▣ 여성후보 추천 및 지지활동의 부진 : 전반적인 방향을 수립하지 못한 채 지역 실정에 따라 대응하기로 하다보니 혼선이 빚어짐. 또한 이번 지방선거에서 후보전술을 적극적으로 설정하지 않았기 때문에 후보 추천·지지운동을 할 수 있는 별도의 조직틀이 만드는 지역이 적었음.

2010년 지방선거를 앞두고도 여성운동은 미리부터 제도개선 T/F를 구성하고 전국단위 회의를 진행하는 등의 모색을 했지만, 지방선거가 1년도 채 남지 않은 시점까지 각 지역차원의 동력을 만들어내기 어려웠고, 선거대응방식에 대한 구체적인 그림을 내놓지 못했다. 시민사회 차원에서도 선거대응워크숍을 통해 논의를 확장하고, 좋은정치모임 활동과 풀씨넷 후보 추천(여성 2명)도 있기

는 했지만 상대적으로 영향력은 미미했으며, 선거연합과 후보단일화를 중심으로 선거구도가 짜여졌다. 6.2 지방선거의 경우 무소속 후보 및 당선자가 증가하기는 했지만 이는 풀뿌리 민주주의라는 측면 보다는 정당 공천 실패의 결과라고 할 수 있다. 당시 보수여성단체들은 제도개선운동과 함께 (맑은넷 방식 등) 후보추천운동의 대대적인 전개를 주장하기도 했지만 진보여성운동은 여기에 동의하기 어려웠고, 결국 2010년 지방선거 대응기구로 꾸려진 2010남녀동수범여성연대는 제한적인 제도개선운동을 활동범위로 설정할 수밖에 없었다. 이와 더불어 여성연합은 시민사회 선거대응기구와 연계하여 보수여성운동과의 제도개선운동과는 별개로 2010여성유권자희망연대를 꾸리고 각 지역에서 커피파티를 열어 유권자들의 관심을 독려하고자 했다.

다른 나라의 사례를 보아도 여성운동과 행정부, 정당의 여성들과의 연대뿐만 아니라 유럽의 경우 유럽연합국가 간의 연대가 여성의 참여를 확대시키는데 주요한 역할을 하고 있다. 이러한 양상은 여성들이 기존 정치권에 대한 저항이라기보다는 가부장적 남성체계에 대한 저항이라는 면에서 일반적인 시민운동에서는 찾아보기 힘든 다양한 운동세력 간 연대는 물론 정부나 정당등과도 연대의 가능성을 열어 놓고 있기 때문이다<sup>10)</sup>. 그러나 폭넓은 연대가 가능하기 위해서는 여성정치참여운동이 추구하는 질적인 합의의 수준이 낮아질 수밖에 없었고 최근 들어 이로 인한 갈등으로 연대의 범위에 관한 변화의 조짐이 나타나고 있다. 일부에서는 이와 같은 상황을 여성정치참여운동의 약화로 평가하고 있기도 하지만 이는 단순히 운동역량의 약화로만 바라볼 수 없는 갈등의 지점이다. 또한, 한국사회 여성의 지위가 국제적인 수준에 미달하고 따라서 이제까지 낙후된 여성 권리를 개선하기 위한 급박한 사안들에 대한 여성단체의 연대는 정치적 가치지향에 차이가 있다 하더라도 동의와 참여를 조직하는 일이 가능했고 정책의 제도화에 있어서도 큰 힘을 발휘했던 것이 사실이지만, 이제 보다 구체적인 수준으로 들어가 여성운동의 목표를 정립하고 여성정책 우선순위를 설정하게 될 때 잠재적인 균열지점이 존재한다는 지점을 보여주는 대목이기도 하다.

10) 스웨덴의 여성정치참여 확대를 연구한 Mazur는 할당제 등 여성정치참여와 여성정책의 성공을 결정짓는 가장 중요한 조건으로 여성정치인, 페미니스트/여성운동, 정부 내 여성정책 담당기구 등 각 주체 간의 '전략적 파트너십'("Strategic partnership")을 강조한다.

## 2) 운동과 정치의 관계 설정

### : 지역여성운동의 독자적 정치세력화 가능성?

2007년 대선과 2008년 총선 결과 실용으로 포장된 보수정당이 압도적인 다수를 차지하게 된 상황에서, 서로 다른 이념적 지향에도 불구하고 각자의 입장에서 실천하는 여성주의는 일정정도 진보적일 수밖에 없을 것이기에 현 시점 여성정치친인과 여성단체를 포함한 여성정치세력화운동의 다양한 주체들에게는 어려가지 숙제들이 남아 있다. 여전히 소수인 상황에서 질적인 담보를 함께 가져가는 방식의 여성정치세력화는 무엇인지, 권위적이지 않고 성 평등한 정치권력을 구현한다는 것은 어떤 것인지 모두 머리를 맞대고 고민해야 한다. 아래로부터의 진정한 정치세력화란 어떻게 실천해야 하는 것인지 길을 찾아가야 하는 고민이 깊다.

또한 우리가 공감하고 있는 것처럼 지역차원의 여성정치세력화운동이 지향하는 바는 단순히 제도를 바꾸거나 대표를 선거에서 당선시키는 것에만 목적을 두지 않다. 폴뿌리 생활정치는 단순히 참여와 지역권력이라는 제도화된 틀만으로 해석되기 어렵다. 아래로부터 형성되는 생활정치의 동력을 정당체제와 연결시키려는 시도는 매력적이지만 여전히 조심스러운 과제이다(제임스 스콧, 2010). 그동안 진보적 여성운동이 영향의 정치와 함께 참여의 정치의 이중전략을 구사해 왔지만, 여성운동의 역사 속에서 제도정치에 참여하는 일은 운동의 순수성을 훼손하는 것으로 여겨진 면이 없지 않았고, 특히 제도정당과의 관계 맺기에는 매우 부정적인 태도를 일관해왔다. 또한 어떤 면에서는 여성의 정치세력화란 공적 공간, 특히 의회 정치로 진출하는 것이거나 생활세계의 주체가 되는 것 중의 하나를 선택하는 문제로 다뤄졌다. 이와 같은 접근은 여성이 온전한 정치주체 또는 시민의 범주에 포함되는 것을 불완전하게 한다. 여성의 시민화란 여성의 경험과 목소리가 사회적인 것이 된다는 것이다. 이는 단지 다양한 영역에 활발하게 참여하고 개인적으로 의미를 부여하는 것만으로 충분하지 않으며 사회적으로 이를 수용할 뿐만 아니라 정당한 것으로 받아들여져야 한다는 점에서 정치적인 과정이다. 더불어 아래로부터의 세력화 방식에만 초점을 맞추는 활동은 위로부터의 권력화가 가져올 수 있는 효과를 간과하고 있는 것이기도 하다.

그동안의 고민과 오랜 관계의 경험에도 불구하고 여성운동과 정당과의 관계 설정은 여전히 모호하다. 또한, 여성단체의 적극적인 정치참여 특히 지방의회

선거에 있어서의 후보전술은 여전히 정당소속으로 출마하고자 하는 후보와의 관계설정에서 명확한 입장정리가 쉽지 않은 것이 사실이다. 지금까지 준정당적 역할을 수행해 온 여성운동이 제도정당과의 역할을 새롭게 정립하면서 선거시기의 일시적인 대응이 아닌 상시적인 정치세력화운동을 지속함으로써 실질적인 여성정치세력화를 추동할 수 있기 위해서는 전문적이고 지속적인 여성정치운동단위의 분화가 요청된다. 이제 진보적 여성운동의 동학은 ‘운동에서 제도로의 이행’을 거쳐 ‘운동과 제도의 공존’으로 확장되어야 한다. 운동과 제도의 공존은 단순히 보완 가능성만을 묻는 것이 아니다.

### 3) 여성운동과 현실정치인, 여성단체와 여성지방의원과의 관계

여성운동의 지방선거 개입을 통해 여성운동가/활동가가 지방의원에 당선되고 나면, 선거결과를 받았을 때의 기쁨을 뒤로하고 서로간에 아쉽거나 서운하고, 상처받기까지 하는 경우가 없지 않다. 그것은 운동과 정치의 서 있는 자리가 다른 것에서 기인하는데, 의원은 의원대로 빠듯한 일정에 쫓기고 단체는 단체대로 일상업무에 바빠서 지속적이고 안정적인 소통과 협력창구를 마련하지 못한 채 각자의 영역에서 각자의 역할을 하고, 현안이 있을 때 부분적으로 협력하는 것 이상의 시너지를 만들어내지 못하는 탓이다.

지방의원은 제도적으로 가진 권한은 작지만 주민 속에서 일하며 주민의 의견을 모아 지방 행정권력을 감시·견제하는 정치적 힘을 발휘할 수 있는 중요한 창구이다. 따라서 운동을 통해서 제도정치에 진입한 의원은 한 사람의 의원으로서의 의정활동과 함께 지역 차원에서 주민들의 참여역량을 이끌어내는 매개의 역할과 함께 운동에도 그 경험과 힘이 축적시킬 수 있도록 해야 한다. 그렇지 않다면, 적지 않은 조직적, 물적, 인적인 자원을 쏟아 부어 운동이 조직적으로 후보를 발굴하고 선거를 치러내는 의미가 무엇이겠나?

“우리가 후보를 추천하고 선정해서 만들어 나간다고 해도 개별적으로 두면 아무런 의미가 없다고 생각한다. 이 사람들이 한달에 한번이든 분기별이든 의정활동하고 상호소통 해야 한다. 예전부터 생각했는데 단체와 의원 소통의 관계 담보되지 않으면 어렵다. 개인도 지치고 다운되고, 혼자 자력으로 극복해낼 수밖에 없는 상황이 된다. 단체도 일상사업이 많다보니 어찌할 수 없다. 나도 단체에 가서 무엇을 부탁

할 수가 없다. 뭘 부탁하러 가려고 해도 가보면 다들 일이 너무나 많아서. 방청와  
라 했지만 그 정도였고, 그마저도 여론이랑 맞물려 돌아가기가 어려웠다. 정보공개  
에 관해서 정보 빼내서 준다 해도 받아줄 수 있는 그릇이 안 된다. 정말 너무 안  
타까웠다.”

- 2007. 5. 여세연 지역간담회(대전), 장현자 전 의원 발언

“저도 (2002년에) 여성단체후보로 나갔었는데, 당선되고 나서는 버려진 느낌이  
많이 강했어요. 당선은 됐지만 어떻게 해야 할지 사실 혼자서 잘 알지도 못하고,  
여성단체에 갔더니 그 분들은 단체 활동이 너무 바쁜 거예요. 그렇게 단체 활동이  
너무 바쁘는데 내가 의원이랍시고 자꾸 뭘 요구하고 이러면 짜증나잖아요. 그냥 알아  
서 할 것이지.. 이런 느낌을 많이 받았던 것 같아요. 그래서 아, 이런(지방의원과  
단체가 함께 일하는 건) 좀 안되는 건가보다 싶더라고요.”

- 2013. 5. 접속&지속 1차 집담회, 이현주 전 의원 발언

\*출처 : 한겨레21[963호] 표에서 재구성

## 여성의 정치세력화와 정당공천제 토론문

---

금홍섭 대전참여자치시민연대 정책위원장

---

### 1. 바라보는 인식

시민정치운동은 정치혁신, 정치개혁의 주요한 수단이다. 그러나 그동안 기성 정치권은 정치혁신의 목소리에 제대로 화답하지 못했다. 국민의 정치쇄신 요구는 정당정치의 무능과 이에 따른 국민들의 실망과 분노에서 출발하며, 새로운 정치 또는 새로운 정당정치로의 변화에서 완화된다는. 그런 점에서 새로운 정치, 정치혁신은 어렵게 아니라, 실천하는 것에서 출발해야 할 것이다.

그러나 안타깝게도 '반응성의 높은 정치'와는 다르게 기성 정치권은 오히려 경제적 효율성만을 앞세운 정치의 축소라는 방향으로 논의되고 있는게 작금의 현실이다. 아울러 지난 20년간의 지방자치 속의 우리나라 정치를 평가했을 때, 중앙정치의 불신은 최고조에 다다른 반면에 지방정치는 아예 실종되어 있다. 최근 지방자치에 있어서 정당공천제를 폐지하자는 주장 또한 이러한 배경에 기초하고 있다.

이렇게 된 데에는 정치를 9시 뉴스에서, 지역의 각종 행사장에서, 지방의원들이 사고 쳤을 때 나 찾아볼 수 있는 현실에서 기인한다. 주로 선거가 없을 때 정치행위는 시민단체와 자당소속 단체장과 지방의원들에게 맡겨놓고 조용히 불구경 하다가 선거때만 되면 요란법석을 떠는게 현재의 정치의 현주소다.

또한 선거때마다 정당공천을 둘러싸고 나타나는 각종 공천비리문제나 줄세

우기 공천, 공천과정에서의 과열선거로 나타나는 선거비리, 내 식구 감싸기 등의 정당 공천 과정에서의 문제점도 정치불신의 원인이자 우리정치의 현 주소이다.

## 2. 불신을 부르는 죽어가는 지방자치와 지역정치

지역에서 시민운동을 하는 필자의 시각에서 분석해 보면, 중앙정치(정당 간) 수준은 미묘한 변별력이 있어 보이나, 지역정치(정당 간)의 수준은 미묘한 차별성조차도 찾아보기 힘들다. 중앙정치에 모든 지역정치가 예속되고 출세우기 된 상황에서 지역정치를 변화시키기 위한 구체적인 제도개혁 등의 노력조차도 찾아보기 어렵다. 특히 지역개발, 지역경제라는 미명하에 여야를 막론 한목소리로 지역지배세력에 영합하고 있으며, 최소한 지역민들의 삶의 질과 밀착된 차별화된 지역현안에 대한 목소리는 부재한게 현실이다.

뿐만 아니라, 최후의 보루인 진보정당 마저도 시민의 삶의 질과 밀접한 일상적인 지역정치 현안에 대한 관심 보다는 중앙정치 현안에 치중된 정치역량 및 행보를 보이고 있으며, 이마저도 지역정치의 발전을 가로막고 있다.

어쩌면 오늘 주로 논의하려는 정당공천제와 관련한 유권자불신 및 문제제기도 그동안 우리가 지방자치를 지역정치나 생활정치의 논리가 아닌, 과도한 중앙집권적인 중앙정치, 국회의 논리로 접근되고 출세우기가 된 데에서 그 원인을 찾을 수 있지 않을까 생각된다.

따라서 지방정치에 있어서 정당공천제 문제를 푸는 방식도 지역정치의 정책역량을 대폭 강화하고, 풀뿌리 정치의 정상화(활성화)를 통해 국민적 분노와 공감대가 확산될 때 가능하지 않을까 생각된다. 지역중심의 풀뿌리 정치기반을 조성하기 위해서는 각종 지역 현안에 대한 보다 차별화되고 책임성 있는 정치역량, 정책역량을 발휘해야 한다. 그 속에서 지역정치의 인물을 발굴 육성하고 그들을 지방정치의 일꾼으로 활용토록 하는 공천과정을 고민하는 것이 급선무이지 않을까 생각된다.

그런 점에서 정치혁신의 근본적 방향이 지역구를 축소하고 지역정치 역량을 위축하는 방향이 아닌, 강화하는 방향으로 접근해야 한다. 시민사회단체의 관심 또한, 정치역량의 축소라는 왜곡 보다는 지역정치를 강화하기 위한 정치관련법 제개정에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

### 3. 정당공천제에 대한 의견

줄세우기 등 공천과정의 문제는 공천과정 혁신을 통해 극복되어야 할 문제이다. 특히 낮은 유권자들의 정치의식 속에서 통제를 자율화 한다면, 지방정치는 오히려 견제받지 않은 지역토호들의 놀이터가 될 가능성이 커진다. 그런 점에서 제대로 된 지방자치와 정당정치를 어떻게 만들 것인가를 우선 고민해야 할 것이다.

책임정치의 문제도 심각하게 고려해 봐야 한다. 지난 민선4기 230명의 기초자치단체장들 가운데, 각종 비리와 선거법 위반 등의 이유로 검찰로부터 100명이 기소되고 37명이 중도 하차했으며, 그에 따른 보궐선거 비용만도 500억 원이 들어갔다. 이들에 대한 통제장치가 마련되지 않은 채 정당공천제를 무작정 폐지한다면 이들의 잘잘못에 대해 그 어느 누구도 통제할 수 없는 상황에 직면하게 될 것이다.

실제로 지난 1~3대 지방의회의 현실을 생각해 보면, 결코 정당공천제 폐지만이 능사가 아니란 점을 확인할 수 있다. 풀뿌리 정치를 구현할 수 있다는 기대치와는 달리 오히려 견제받지 않는 토호기득권세력들의 정치 놀이터로 전락할 가능성이 더 크다. 뿐만 아니라, 정당공천제를 폐지했을 때, 여성 등 각 부문별 대표성을 확보하기 어려워진다는 점도 심각한 문제 중에 하나다.

일몰제 형태의 기초 단체장과 지방의회에 대해 정당공천제를 폐지한다 하더라도 광역의 정당공천제 문제와 정당의 책임의 문제는 그대로 남게 된다. 그런 점에서 일각에서 언급하고 있는 “정당공천책임 관리제”와 정당의 국고보조금액 감축을 골자로 하는 “정당책임 관리제” 등의 도입을 보다 적극적으로 고려해야 한다.

다른 방법은 없나? 필자는 기본적으로 정당정치 원리를 정상화 시키는 방향에서 유권자들의 정치불신 문제를 해소하는 접점을 찾아야 한다고 생각한다. 전국기초자치단체협의회 및 지방의회의장단협의회 등이 주장하는 것처럼, 국민들의 정치불신에 기초한 중앙정치에서의 탈피를 위한 기초자치단체장 및 기초지방의회의 정당공천제를 폐지한다면, 경험상 더 큰 지방정치 불신을 초래할 수밖에 없을 것이다.

2014년 지방선거를 코앞에 둔 마당에 시민사회 진영과 진보진영이 정당공천제 폐지 찬반논란에 더 이상 역량을 허비할 시간이 없다. 당장 2013년 8월말까

지 활동시한으로 하는 국회 정치쇄신특별위원회 조차도 과거와 달리 법적권한이 없어, 근본적인 정당·정치 혁신의 가능성은 낮은 반면에 현재 논란이 되고 있는 정당공천제만 폐지될 가능성이 높아 보인다.

그런 점에서 풀뿌리 지방자치와 정치를 정상화하기 위해서는 지방정치의 근본적인 문제들을 해소하기 위한 시민사회진영의 보다 깊이 있는 고민과 행동이 선행되어야 할 것이다. 특히, 정당공천제폐지 여부와 상관없이 정당·정치혁신은 유권자의 정치 혐오를 불식시키고, 유권자에 의한 제대로 된 통제와 정당정치의 정상화를 통해 가능하다.

현재 기초단체장 및 지방의회의 정당공천제 폐지를 전제로 제시되고 있는 〈기초의회 비례대표 범위〉, 〈여성명부제 도입〉, 〈정당표방제 허용〉, 〈기호제 폐지〉, 〈선거구제(대,중,소) 논란〉, 〈결선투표제 도입〉 등의 각종 의제와 〈선거구획정위 독립〉, 〈투표시간 확대〉, 〈지역당 허용〉, 〈국회의원 권역별비례대표제 도입〉, 〈시도당 활성화〉, 〈지구당 부활〉 등의 우후죽순 제시되고 있는 정치혁신 의제에 대해서도 시민사회 진영의 보다 적극적인 토론과 합의과정이 이루어져야 할 것이다.

## 4. 나오는 말

정치혁신은 유권자의 정치 혐오를 불식시키고, 제대로 된 의회정치와 정당정치 통해 가능하며, 중앙정치 일변도가 아닌 지방정치가 보편화되고 수평화될 때 가능할 것이다. 이런 관점에서 보면, 기초의회 정당공천제와 관련 폐지만이 능사가 아니라, 책임정치의 복원과 지역정치의 균형 회복에서 문제해결 방안을 찾는 것이 우선될 필요가 있다.

중앙정치(수직) 중심의 한국정치를 수평적으로 바꾸기 위해서는 중앙정치를 정점으로 하는 줄세우기 문제를 해소하고, 공천과정 혁신과 중앙당 중심의 비례대표 선출방식을 지역대표 방식으로 해결하는 속에서 극복되어야 할 것으로 보인다.

제대로 된 정당정치가 이뤄지지 않은 채 지역의 지배세력과 결탁한 그놈이 그놈인 정치가 우리나라 정치불신을 보편화 시켰다는 점에서, 기득권 정치의 상징처럼 되어 버린, 공천문제가 해결되지 않는다면, 결국 정치불신의 문제는 물론, 풀뿌리 정치도 정상화시키기 어려울 것이며, 기존의 기득권 정당의 영향

력을 위협할 수밖에 없게 될 것이다.



## 정당공천제의 폐지 관련 쟁점과 전망

---

엄태석 서원대학교 정치행정학과 교수

---

**1. 정당공천제 폐지가 지방자치와 지방의회 관련 문제들을 다 해결할 수 있는 만병통치약인가? 정당의 내재적 문제, 지방의원의 자질 문제는 아닌가? 자치단체장과 지방의원간의 극단적 대립, 야합의 문제가 정당공천제 폐기로 일거에 해소되는 것일까?**

- 무엇보다 정당공천제의 폐지는 정치발전이라는 측면에서 볼 때 부정적임.
- 정치의 심장라고 할 수 있는 정당의 위상을 저하하는 방안임.
- 정당공천제의 폐지가 지방자치의 모든 문제를 해결할 수 있는 만병통치약 처럼 생각하는 것 자체가 문제임.
- 도리어 새로운 문제의 시작이 될 가능성이 높음
- 정당공천제의 순기능에 주목할 필요가 있음.

**2. 지방자치가 중앙정치에 예속되는 것이 정당공천제 때문이며, 이것만 없으면 독립적인 지방자치가 가능한가? 예속이라는 용어의 사용이 적절한가? 중앙과 지방의 공조, 또는 유기적 관계가 예속인가?**

- 중앙정치와 완전히 독립된 지방자치는 불가능함.
- 지방자치가 중앙정치에 예속되어 있는 상태라고 하기 보다는 지방정치인이 중앙정치인에 예속되어 있는 것이 문제임.
- 중앙과 지방의 공조 및 유기적 관계의 정립이 관건임.

### **3. 정당공천제가 없어지면 지방정치인의 자질이 나아지는가? 더 좋은 더 나은 단체장, 지방의원 선출된다는 보장이 있나?**

- 잘못된 가설임. 전혀 상관관계가 없음.

### **4. 대통령선거와 국회의원선거에서는 지방선거에서 제기되는 공천제의 폐해가 없는가? 사실 마찬가지로 아닌가?**

- 마찬가지로임. 정당의 공천문제가 지방선거에서만 나타나는 것은 아님

### **5. 정당의 존재는 무엇인가? 정당이 공직후보를 추천하지 못한다는 것이 말이 되는가? 도리어 못하는 것이 문제가 되어야 하는 것 아닌가?**

- 정당의 중요 기능들 가운데 하나가 공직후보자의 추천(공천)인데, 이것을 부정하는 것은 모순임.

### **6. 여성의 정치분야 진출에 정당공천제가 상당한 기여를 했는데, 만약 이런 제도를 없앤다면 여성이나 정치신인의 진출이 더 어려워질 것이 아닌가? 대안은 있는가? 만들기가 쉽지 않을 것 아닌가?**

- 실질적으로 여성할당 등을 통해 여성 지방정치인의 비율이 비약적으로 증가하였음.
- 또 이를 배제할 때 차용가능한 대안들, 예를 들면 남녀동반당선제나 여성 전용선거구제 등에 내재된 문제가 더 많은 것이 현실임.

## **7. 실질적으로 정당이 후보 선정에 관여하지 않을 수 있겠는가? 창과 방패처럼 반드시 무언가를 만들어 낼 것 아닌가?**

- 정당공천제가 폐지된다고 하여도, 정당이 선거에 완전히 손을 뗄 수는 없을 것임.
- 그럴 경우 정당표방제와 같은 대안이 제시되거나 예전처럼 내천의 문제가 재연될 가능성이 높음.
- 결과적으로 정당공천제의 폐지가 정치 발전으로 이어지기는 어려울 것으로 판단됨.

## **8. 정당공천제가 폐지되면 현역이 상당한 이득을 보게 되는 것 아닌가? 그래서 현역들이 강력하게 반대하고 있는 것 아닌가?**

- 선거에 영향을 미치는 다양한 요소들이 있음.
- 정당, 현역, 정책, 인물 등이 그것인데 정당 요인을 배제하면 현역이 상당히 유리해짐.
- 결과적으로는 정치적 신인이나 사회적 약자, 소수 계층의 진출은 더욱 어려워질 것임.

## **9. 실질적으로 국회에서 폐지될 수 있겠는가? 쉽게 폐지되겠는가?**

- 정당공천제의 폐지가 지난 대선시 유력 정당의 후보 모두가 제시한 공약이었고, 이에 따라 각 정당이 폐지를 기본적인 방향으로 가닥을 잡아 추진하는 것으로 보임.
- 하지만 진행 과정이나 속도, 그리고 시간적인 문제를 고려해 볼 때 그다지 낙관적으로 보이지 않음.
- 그리고 대안이 부각되고 있지 않다는 점도 이러한 판단의 근거로 삼을 만함.

## 10. 국회의원의 기득권 쉽게 포기하려 하겠는가?

- 정당에서의 공천권이란 매우 막강한 권한으로 지역구 국회의원이나 당협위원장들이 쉽사리 이 권리를 포기할 것인가 하는 문제가 남아 있음.

## 11. 전망과 과제

- 지방자치단체장과 지방의회의원에 대한 정당공천제의 폐지는 발상 자체에 문제가 있다고 생각됨.
- 정당공천제 폐지로 얻게 될 실익 보다 상당한 부작용이 발생할 개연성이 더 높음.
- 정당공천제 문제는 선거제도와 밀접한 관련이 있는데, 이와 연계된 논의가 없다는 것도 문제임.
- 이런 문제를 논의하기에는 지방선거에서 정당공천제를 운영해 본 역사가 너무 짧음.
- 정치의 본질에 비추어 볼 때, 실질적으로 폐지도 쉬워 보이지 않음.
- 도리어 공천제도의 문제점을 개선하고 보완하는 것이 중요함.
- 정당공천제의 도입으로 여성의 지방정치 진출이 대폭 확대되었고, 중앙정치로의 진입을 위한 경로로도 잘 활용되어 왔음.
- 여성과 정치신인들의 정치 참여 확대와 정당정치, 책임정치의 확충을 위해 정당공천제의 폐지가 아니라 발전적 보완을 논의하는 것이 오히려 바람직한 정치적, 정책적 태도가 아닌가 생각됨.

## [토론]

# 일본의 사례를 중심으로

정미애 국민대학교 일본학연구소

## 1. 여성의원의 현황

2012년 12월 31일 현재, 일본 국회에서 중의원의 여성의원 비율은 7.9%, 참의원은 18.2%로 세계의원연맹(IPU)의 여성의원비율 순위에 의하면 일본은 190개국 중 161위로 매우 낮다. 한편 2011년 12월 현재, 지방의회 의원총수 35,546명 중 여성의원은 3,945명으로 여성의원의 비율은 11.1%에 불과하다. 더욱이 여성의원이 한 명도 없는 이른바 「여성제로의회」 자치체는 23.7%에 달한다. 그나마 2011년 통일지방선거에서 비로소 도도부현의회에 「여성제로의회」가 없어졌다.

〈표 1〉 일본의회에서 여성의원수와 비율

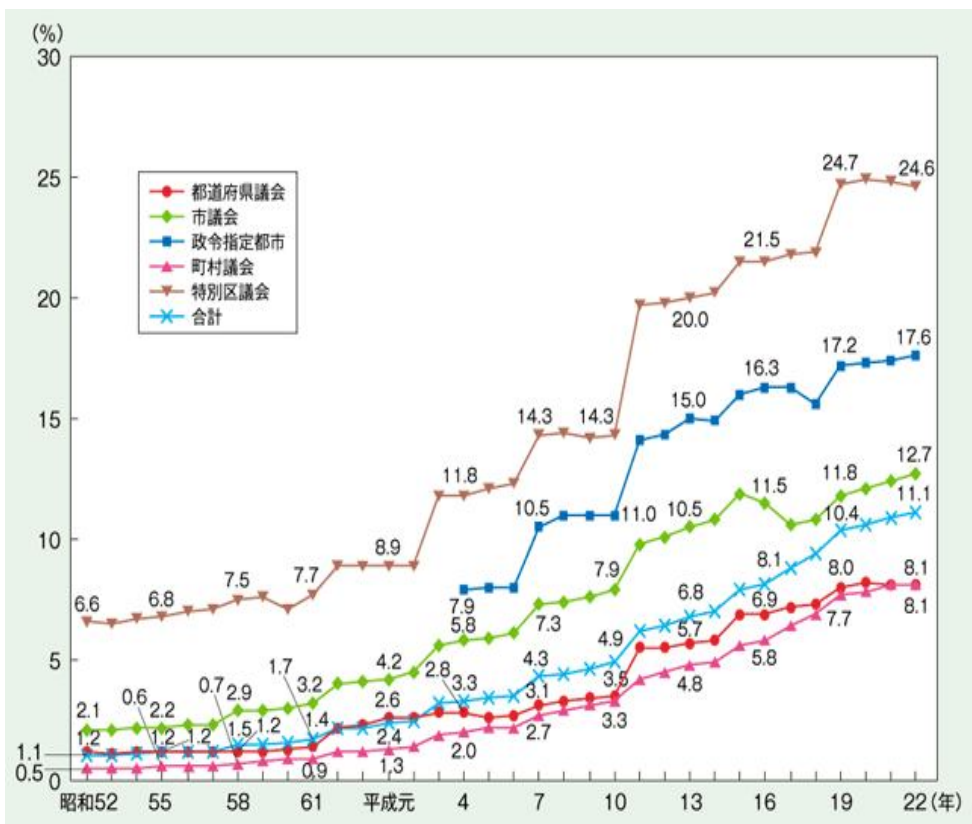
| 구분   | 의원수   | 비율(%) | 시점        |
|------|-------|-------|-----------|
| 중의원  | 38    | 7.9   | 2012년 12월 |
| 참의원  | 44    | 18.2  | 2009년 5월  |
| 도도부현 | 233   | 8.6   | 2011년 12월 |
| 시    | 2,482 | 12.8  | 2011년 12월 |
| 특별구  | 234   | 25.9  | 2008년 12월 |

|    |     |     |           |
|----|-----|-----|-----------|
| 정촌 | 990 | 8.4 | 2008년 12월 |
|----|-----|-----|-----------|

〈표 2〉 일본의 여성자치단체장수와 비율

| 구분     | 단체장수 | 비율(%) | 시점          |
|--------|------|-------|-------------|
| 지사     | 3    | 6.4   | 2012년 4월 1일 |
| 시장·구청장 | 17   | 2.1   | 2012년 4월 1일 |
| 정촌장    | 6    | 0.7   | 2012년 4월 1일 |

〈그림 1〉 지방의회에서 여성의원비율의 추이



출처: 『男女共同参画白書』 平成23年版.

참고: 원호의 서기환산은 昭和 + 1925, 平成 + 1988.

각년 12월 현재.

〈그림 1〉을 통해 지방의회에서 여성당선자가 꾸준히 증가하고 있음을 분명히 알 수 있다. 특히 2010년 12월 현재, 여성의원의 비율이 가장 높은 도쿄 23구의 특별구의회와 정령지정도시<sup>11)</sup>의 경우, 여성의원은 각각 24.6%와 17.6%로 여성이 도시부의 기초자치단체에서 경쟁력이 있음을 보여주고 있다.

## 2. 지방선거제도

### 1) 도도부현의회 의원선거

일본의 공직선거법 제15조 제8항에 의하면 47개 도도부현에 987개의 선거구가 있으며, 각 도도부현의회의원의 정수는 조례사항으로 되어 있다. 이 규정에 의하여 도도부현의회의 정수는 다양하다. 즉 소선거구(정수 1명)에서 중대선거구(정수 2-17명) 등 다양한 제도를 채택하고 있다. 이와 같이 다수대표제를 채택하고 있으나 비례대표제는 채택하고 있지 않다.

### 2) 시구정촌의회 의원선거

시구정촌은 정령지정도시의 시의회의원과 정령지정도시 외의 다른 시구정촌의회의원의 선거를 달리 규정하고 있다. 정령지정도시의 시의회의원 선거는 도도부현의회의원과 마찬가지로 소선거구제와 중대선거구제를 동시에 채택하고 있고, 그 외의 시구정촌의회의원은 시구정촌을 하나의 선거구로 하는 대선거구제를 채택하고 있다. 물론 시구정촌별로 의회의원의 정수를 달리한다. 시구정촌의회의원의 정수는 지방자치법 제91조의 규정에 따라 인구규모에 의한 상한선이 정해져 있다. 여기에서도 도도부현의회의원과 마찬가지로 비례대표제는 채택하지 않고 있다.

### 3) 지역정당을 통한 여성의 지방의회 진출

생활클럽생협은 1977년 ‘도쿄 생활자네트워크’를 결성하고 1979년 도쿄도 네리마구(練馬区)에서 생협 직원 출신 여성후보를 내세워 처음으로 당선한다. 생활자네트는 생협과 별도의 정치조직을 구성하여 지방정치에 참여하고 있으

---

11) 일본의 지방자치법에 의해 정령으로 지정한 인구 50만 이상의 도시. 2013년 4월 1일 현재, 정령지정도시는 일본 전국에 20개 있고, 인구는 약 26,934,000명에 이른다.

며, 생협과는 이슈별로 혹은 인재를 공유하는 방식으로 연대하고 있다. 도도부현별 연합조직이 있고, 기초자치단체체별로 ‘지역네트’ 조직을 구성하여 1차적으로는 기초자치단체에 의원을 배출하는 운동을 하며 도도부현 단위로 연계조직을 만들어 운영하고 있다. 각각의 지역네트는 중앙-지부의 관계가 아니라 수평적 관계의 네트워크를 구성한다.

생활자네트는 전국적으로는 ‘대리인운동센터’로 느슨하게 연대해오다가, 2005년 ‘전국시민정치네트워크’라는 조직으로 개편하였다. 2010년 현재, 홋카이도(北海道), 사이타마(埼玉県), 이바라키(茨城県), 지바(千葉県), 도쿄(東京都), 가나가와(神奈川県), 나가노(長野県), 후쿠오카(福岡県), 구마모토(熊本県)의 9개 도도부현에 91개의 지역네트가 있으며, 133명의 여성이원이 활동하고 있다.

## 1. 선거구

- 여성의원의 비율이 매우 낮은 가운데에서도 중앙보다 지방의회에서 여성의원의 비율이 더 높음.
- 지방의회는 소선거구부터 중대선거구까지 다양한데 도시부의 중대선거구에서 여성의 당선률이 더 높게 나타남.(참의원에서의 여성비율이 높은 이유 중 하나- 중의원은 소선거구제, 참의원은 1인 선거구부터 5인선거구까지 다양)

⇒ <표2> 지방선거 관련 19대 국회 계류 공직선거법 개정안

- 제안된 개정안은 주로 기초의회 중선거구제를 소선거구제로 환원하는 방안
- 소수파의 진입이라는 기대효과를 제대로 구현하기 위해서는 선거구 규모를 일정하게 높일 필요가 있음.
- 중선거구제에서 선거구의 규모가 커질수록 비례성 증가

## 2. 지역정당을 통한 지역 공약

- 공천제를 폐지하는 입장에서는 풀뿌리민주주의를 위해서는 중앙당으로부터의 영향력을 배제해야 하기 때문에 공천제를 폐지해야 한다고 주장.
- 그러나 지방정치의 중앙정치에의 예측화는 비단 정당공천에 의한 것만은 아님.
- 풀뿌리민주주의의 실현과 여성의 지방의회 진출을 위해서는 지역정당의 활성화 필요.
- 일본의 생활자네트(현 전국시민정치네트워크)는 지역정당을 통한 여성의 회진출의 좋은 사례임.
- 현재 일본에는 약 100개 정도(98개?)의 지역정당이 있음.
- 7월21일 치러진 참의원선거에서는 오키나와현의 경우 ‘오키나와 사회대중

당'이라는 지역정당의 후보가 당선. 31개의 1인 선거구 중 29개 선거구는 자민당, 나머지 1개는 무소속

- 그러나 한국의 경우, 정당법에서는 지역정당을 허용하지 않음.
- 정당의 설립을 위해서는 5개 이상의 광역시도당을 보유해야 하며, 각 시도당은 1천명 이상의 당원을 보유해야 한다.(정당법 제17조, 제18조)
- 제17조(법정시·도당수)  
정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다.
- 제18조(시·도당의 법정당원수)
  - ① 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다.
  - ② 제1항의 규정에 의한 법정당원수에 해당하는 수의 당원은 당해 시·도당의 관할구역 안에 주소를 두어야 한다.

⇒ 정당설립요건의 대폭 완화를 통한 지역정당의 활성화 필요

[토론]

# 기초지방선거 정당공천제도 폐지의 논쟁점과 대안

---

임승빈(명지대학교 행정학과 교수)

---

## 1. 문제제기

지방자치에 있어 지방의 자율성은 필수적, 기초자치단체가 중앙정치에 종속적 기능에 지나지 않는다는 문제제기

- 중앙정치와 지방정치의 상하적 관계는 정당의 공천에 있다는 게 일반적 인식
- 그러나 정당의 순기능도 중요
- 여성의원배출과 지역명망가 중심이 아닌 지역활동가 중심으로 지방의원이 바뀌는 긍정적 역할도 보임.
- 기초자치단체의 정당공천 배제 문제는 제도적 개선방안들이 수반되어야 함.

## 2. 정당공천제 폐지 논리와 이에 대한 반박

| 입장   |      | 폐지                                               | 유지                                                                                          |
|------|------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 근거   |      | 지방자치는 생활정치이며, 중앙정치와는 달리 행정영역이므로 정당역할이 무의미함.      | 지방자치는 명백한 정치영역으로, 정당정치를 통해서 책임정치가 가능함.(행정영역이라면 선출이 아닌 능력 있는 공무원 임명이 필요)                     |
|      |      | -기존 정당의 공천과정이 공개적, 민주적이지 않아 중앙 정치에 예측되는 문제 발생    | 중앙·지역이 ‘정당’을 매개로 유기적 협력관계를 통해 지방정부 감시견제 가능.(지방토호세력에 의한 독무대가 펼쳐지는 문제가 더 심각할 것)               |
|      |      | 현재와 같은 지역주의 정당 구도에서 특정정당이 특정지역 의석을 싹쓸이 하는 현상 우려. | 정당설립 요건 강화를 통해 지역에 기반한 소규모 정당 활성화 필요.(특정지역 특정정당의 싹쓸이 현상은 정치현실일 뿐 정당공천제 폐지로 해결할 수 있는 문제가 아님) |
| 지지그룹 | 학계   | 행정학계                                             | 정치학계                                                                                        |
|      | 시민사회 | 경실련, YMCA, 한국여성유권자연맹 등                           | 참여연대 등                                                                                      |
|      | 정치권  | 시군구의회 의장협의회, 자치단체장협의회                            | 새누리당, 민주통합당 여성위원회 등                                                                         |

### 1) 지방정치의 본질에 대한 논쟁: 행정 영역& 정치영역

| 행정영역이라는 주장                               | 정치영역이라는 주장                                      |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| ○ 지방자치의 본질이 주민의 일상생활에 미세하게 영향을 미치는 행정 영역 | ○ 탈 정치화된 지방행정이 아니라 가치를 효율적으로 배분하기 위한 정치 영역임을 강조 |
| ○ 이념적인 측면이나 가치 분배적 측면                    | ○ 생활정치형 이슈에서도 정당의 역할                            |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>이 강한 외교정책, 대북정책, 경제민주화와 같은 정책 영역보다는 생활밀착형 정책이 주를 이룬다.</p> <p>○ 부패했던 미국의 머신정치(machine politics)에 대한 염증에서 출발한 비당파 모델(nonpartisan model)에 기초: 지방정부가 정치적이기보다는 행정적이어서 도로를 포장하고 휴지를 줍고 경찰과 소방 활동 등과 같은 비당파적 공공사무를 처리하면 충분하다고 주장.</p> <p>○ 비당파 모델은 지방자치의 주요 정책 결정자가 지역의 정치엘리트가 아닌 기업가 혹은 행정가의 리더십을 가져야 한다고 봄.</p> <p>○ 지방자치는 철저히 비정치적 공간이기 때문에 정당 정치적이어서 할 이유가 없다고 주장</p> | <p>은 중요하다: 정책을 집행하는 데 있어서, 여러 이해관계의 충돌과 상이한 가치의 충돌은 불가피하며 이러한 이익과 가치의 충돌을 체계적으로 통합하는 것이 정당의 역할</p> <p>○ 정당정치 모델(party politics model)에 기초: 정치의 우위를 강조하며 지방행정의 주요 정책결정과정에서 정당그룹이 다양한 이해당사자들과 정치적 행위자들을 연결하고, 이들 간의 갈등을 조정하는 역할을 해야 한다고 봄.</p> <p>○ 한국의 경우 지방자치의 부활은 행정영역을 강조하기 위한 목적이라기보다는 대의 민주주의적 정치를 강화하기 위한 목적을 갖고 있으며 따라서 정당정치모델이 더 부합된다고 할 수 있음.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 2) 공천과정의 비민주성: 중앙정치 예측 & 지방정치 강화

| 공천과정의 비민주성 :<br>중앙정치에의 예측                                                                                                                  | 공천과정의 민주화필요:<br>지방정치의 강화                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>○ 지역구 국회의원의 과도한 영향력으로 인해 지방정치가 중앙정치에 예측되고 지방자치가 퇴색된다는 점을 강조</p> <p>○ 정당의 개입을 통하여 지역 수준의 정책, 이슈를 평가하고 선택하는 지방선거, 지방자치의 의미가 퇴색된다고 주장.</p> | <p>○ 공천과정의 민주화를 통하여 오히려 지방정치를 강화할 수 있다고 주장: 정당공천제의 폐지는 지역단위의 정당을 약화시킬 것이며, 이는 정당보다 공적 성격이 약한 지방 토호세력들에 의한 사조직의 중요성을 더욱 증대시킬 것이라고 지적.</p> |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>○ 지방정치와 중앙정치가 연계되어 있는 것을 부정적으로만 볼 수 없다는 입장: 지역단위 정당의 존재는 지방의 이슈 및 이익을 중앙으로 전달해 주는 역할을 수행하며 유럽의 선진 민주국가 의 경우 정당이 지방정치와 중앙정치를 연계해주는 중요한 기제로 작동하고 있음.</p> <p>○ 정치엘리트 충원이라는 면에서도 지방선거에서 정당이 공천을 행사함으로써 각 정당의 엘리트들을 지역 수준에서 훈련시킨 후 향후 중앙정치로 진출시킬 수 있는 역할을 수행할 수 있다는 점에서 유리함.</p> <p>○ 지방정치의 중앙정치에 대한 예속은 지방자치단체의 재정자립도의 문제이지 정당공천의 문제가 아니며 오히려 지방 정치의 영역이 확대될 때 지방정부의 권한과 자율성이 확대될 수 있는 기반이 강화될 수 있을 것임.</p> |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 3) 지역주의 & 정당정치

|                                                                                                  |                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>○ 정당공천에 폐지를 주장하는 사람들은 현재의 지역주의적 정당구도 하에서는 정당공천제를 통해 특정 지역에서 특정 정당에 의한 썩쓸이 현상이 더 강하게 나타난다.</p> | <p>○ 독점적인 지역정당 구도를 완화하고 정당 경쟁을 촉진하기 위해서는 지역정당을 활성화해야 한다고 주장. 현재 정당의 설립 요건을 대폭 완화하여 각 지역에 기반을 둔 소규모 정당들이 지방선거 차원에서 활동할 수 있도록 할 것을 제안.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 3. 외국의 지방선거제도

#### 1) 미국

- 미국 지방선거제도의 개혁은 특히 1800년대 말부터 1900년대 초까지 미국 지방자치단체의 가장 심각한 문제였던 정치적 보스(political bosses) 중심의 기관정치(machine politics)를 타파하려는 20세기 초반의 진보운동(progressive movement)과 깊은 관련이 있음  
: 미국의 지방선거제도 개혁은 지역의 토호세력화된 정당 지도자들로부터 영향력을 제거하기 위해, 그리고 지방선거가 중앙 정치무대의 연장으로 이용되는 것을 막기 위한 목적
- 다음의 <표>에서 보는 바와 같이, 미국의 기초자치단체 중에는 정당공천을 금지하는 곳이 80.8%로 허용하는 곳(partisan elections) 19.2% 보다 약 4배 이상 높게 나타나고 있음.
- 1975년에는 정당공천제를 채택하는 지방정부의 구성비가 35.8%였으나, 16년 후인 1991년에는 25.5%로 무려 10.3%나 감소했고(Karnig & Walter, 1977: 65-72), 1998년에는 19.2%로 미국 기초자치단체의 경우 계속해서 정당공천이 배제되는 경향이 증가

< > . (%)

| 연도<br>제 | 공천 | 정당공천제 배제 | 정당공천제 채택 |
|---------|----|----------|----------|
| 1975    |    | 64.2     | 35.8     |
| 1981    |    | 70.2     | 29.8     |
| 1986    |    | 72.6     | 27.4     |
| 1991    |    | 74.5     | 25.5     |
| **1998  |    | 80.8     | 19.2     |

\*출처: International City Management Association(1993),  
The Municipal Year Book, 1993, Washington, D. C., pp. 67-68.

\*\* 1998년 자료는 U.S. NLC(National League of Cities)의 Data  
Base(1998) 자료

- 미국 지방정부의 민선직 공무원 선거시 정당공천 여부를 미국의 동·서·남·북 및 중부지역, 뉴잉글랜드 등 각 지역별로 2-3개 州를 무작위로 선정하여 도합 13개 州<sup>12)</sup>를 조사하여 본 결과, 이 중 12개 州가 법에서 원칙적

으로 정당공천을 금지하고 예외로 지방정부의 현장에서 정하는 경우 정당 공천을 의무화할 수 있도록 유보하였으며, 단지 1개 州만 지방정부 스스로 결정할 수 있도록 함으로써 결국 13개 州 모두 지방정부의 민선직 공무원의 정당공천을 의무화하지 않고 있는 것으로 나타났음(김웅기, 2001: 418).

- 미국의 ‘도시 연맹(National League of Cities: NLC)’이 1998년 인구 5,000 ~ 6,000여명 이상의 지방정부 2,645개소의 자료를 기준으로 기초단체장의 선출방법을 분석한 바 있음
- 분석결과를 답변을 유보한 38개소를 제외한 2,607개소의 경우 단체장을 선출하는 방법은 세 가지로서 ①77.8%인 2,029개소는 주민이 직접 선출하고, ②21.4%인 559개소는 의회에서 간접으로 선출하며, ③나머지 0.7%인 19개소는 의회 의원 중에서 다수의 표를 얻은 의원이 단체장이 됨.
- 답변을 유보한 110개소를 제외한 2,535개소의 경우, 18.9%인 480개소는 의회의원 신분이 아닌 별도의 단체장을 선거로 선출하고, 나머지 81.1%인 2,055개소는 의회의원(의장) 신분과 함께 단체장을 함께 겸하며, 특히 비상근직 단체장은 대부분 의회 의원(의장)을 겸하고 있음(김웅기, 2001: 475).
- 단체장 후보의 정당공천에 대하여는 2,580개소의 지방정부 중에서 78.8%인 2,033개소가 정당의 공천을 받지 않는 Non-partisan 지역이고, 나머지 21.2%인 547개소는 반드시 정당의 공천을 받아야 하는 Partisan 지역이다. Partisan 지역인 547개소의 평균인구는 47,822명이고, Non-partisan 지역인 2,033개소의 평균인구는 67,965명으로 오히려 인구가 적은 지역이 대체로 정당공천을 요하는 Partisan 지역으로 나타났다. 또한 인구 10만 이상의 도시 208개중에서 Partisan 지역은 49개소(23.6%)인 반면 Non-partisan 지역은 159(76.4%)개로 Non-partisan 지역이 Partisan 지역의 인구 평균보다 3배 이상 많아 대도시에서 정당의 공천을 요하지 않고 있음을 알 수 있다. 특히, 인구 100만 이상이 되는 10대 도시의 경우 정당의 공천을 요하는 Partisan 지역은 단지 동부 지역의 3개 시(뉴욕, 시카고, 필라델피아)에 불과한 반면, 정당의 공천을 요하지 않는 Non-partisan 지역은 7개(로스앤젤레스, 휴스턴, 디트로이트, 댈러스, 샌

---

12) 조사실시 13개 주: New York, New Jersey, California, Oregon, Washington, Florida, Louisiana, Texas, Michigan, Minnesota, Kansas, Colorado, New Hampshire주 등.

안토니오, 피닉스 등) 지역이나 되고 있어 미국 지방정부에서는 정당의 공천을 받지 않는 제도가 지배적 주류를 이루고 있다(김웅기, 2001: 475). 예를 들어, 뉴욕주에서는 지방선거에서 정당이 관여 하지만, 캘리포니아주는 정당의 관여를 제도적으로 배제하고 있다. 미국의 지방자치단체는 3/4 이상이 정당표방금지원칙(non-partisan)을 채택하고 있다. 캘리포니아주의 지방자치단체와 뉴저지주 인구 10만 이상 도시의 15%가 정당공천을 배제하고 있으며, L. A. 카운티 행정집행관위원회(Board of Supervisors)의 위원 선거에서는 후보자의 정당명을 밝히거나 정당으로부터의 일체의 원조를 받는 것이 금지되고 있다(행정자치부, 2000: 69).

## 2) 일본

- 일본의 지방선거제도는 국가선거와 지방선거를 통합하는 公職選舉法이 제정되고, 1947년 미군정하에서 제1회 통일지방선거가 실시된 이래 오늘에 이르고 있음.
- 지방선거는 제도적 측면에서 통합선거라는 동시선거제도를 채택하고 있다. 지방선거를 법률로서 규정하고 있는 것은 憲法, 地方自治法, 公職選舉法, 地方自治團體의 議會議員 및 長의 選舉期日 등의 臨時特例에 關한 法律 및 각 地方自治團體의 條例등으로 구성되어 있음.
- 이들 법률 및 조례에 의해 통일지방선거에서의 선거기일과 선거권 및 피선거권, 정당참여문제 등을 규정하고 있음.
- 우리와 가장 큰 차이점은 단체장 및 지방의원들의 개인후원회가 가능한 제도를 도입 운영하고 있다는 점
- 일본의 公職選舉法에서는 개인후원회는 政治団体 등을 지칭하는 용어
- 즉, 개인들이 모인 단순한 집회적 성격이 아닌 정당의 성격을 갖는 정치단체
- 선거활동은 개인의 이름으로 활동하는 경우는 사전 선거운동에 해당하기 때문에, 선거후보자는 자금관리단체(資金管理団体) 및 後援會 등 자신의 선거지원 단체를 만들 수 있음.
- 후원회(後援會名簿)를 만들고 선거 때는 후보자의 당선을 위하여 활동하는 준비를 하며 평상시에는 친목을 도모하기 위하여 여행 및 각종 모임을 폭넓게 활동

- 정치자금규정법(政治資金規正法)에 의하여 정치헌금의 제한이 규정
- 대부분의 정당은 개인후원회를 두고 있지만 日本共産党은 개인후원회가 없으며 각 지역 및 각 계층에 당의 후원회(後援会)를 설치하고 있음.
- 따라서 지역에서는 정당보다 개인후원회 정치조직이 보다 힘을 발휘하고 있으며 연합공천이 다반사임. 이 경우에는 후보자가 무소속을 표방하는 것이 일반적임.
- 즉, 일본의 지방선거에서도 정당이 배제되지 않고 매우 다양한 정치조직의 활발하게 활동하고 있다고 보는 것이 타당함.

## 4. 정책제언

### 1) 공직선거법의 개정

- 지방의원까지 개인후원회 제도를 둘 수 있도록 개정

### 2) 정당공천제에서 정당표방제로의 전환

- 정당이 단수 추천이 아닌 복수추천을 의무시하게 하여 지역주의 및 공천비리를 방지하도록 후보자가 정당을 표방하면 이를 인정하는 시스템으로 전환
- 물론, 후보자 난립 등의 문제가 있으나 현행과 같이 유효득표율을 인정하면 후보자 난립은 방지할 수 있을 것임.

### 3) 지방자치법의 개정: 단체장-지방의회 2원 대표제가 아닌 통합형 자치단체구성

- 우리나라는 자치단체의 인구와 역할과 관계없이 모든 자치단체가 같은 형태의 자치단체를 구성하고 있음.
- 예를 들어, 경기도내에 있는 인구 100만 명의 수원시나 인구 5만여 명의 동두천시의 지위와 역할은 같음. 동두천시와 같은 또는 인구 3만여명의 작은 군단위의 자치단체의 경우는 단체장과 지방의회를 별도로 구성하지 않고 지방의회만 구성하고 의회의 장이 단체장이 되며 여기서 전문가를 선임하는 미국의 일부 지역과 영국의 상당지역에서 채택하고 있는 CEO형

도입도 고려할 필요가 있음.

#### 4) 지방자치법 및 공직선거법 개정: 기초의원과 광역의원의 겸직 허용

- 기초의회와 광역의회의 경우에도 업무과 권한의 충돌로 제 기능을 발휘하고 있지 못함. 프랑스와 같이 기초의회의 일부 의원들이 광역의회의 의원을 겸직가능 하도록 하면 우리 사회가 치루는 정치비용의 손실을 최소화시킬 수 있음.

## 5. 정당공천제와 여성

### 1) 정당공천제와 여성의 대표성

- 일부 여성단체들은 기초의원 정당공천제를 반대하고 있음.
- 특히 대부분의 기존 정당들이 남성 중심으로 작동하고 있으며, 유능한 여성 후보들이 정당공천을 받지 못하는 많다는 점을 지적하고 있음.
- 정당공천제는 여성의 정치참여에 걸림돌로 작용하고 있으며, 이를 폐지하는 것이 오히려 여성 후보의 기초의회 진출에 유리하다는 주장.
- 그러나 정당공천제의 폐지가 보다 많은 여성 후보의 당선을 가져오지는 않을 것이며 전체적인 입장에서 보면 자금력과 조직에서 불리한 여성후보들이 정당공천제가 폐지되면 더 불리할 것으로 예상.
- 여성 세력의 입장에서는 정당(혹은 정당이 국가에 상당 부분 의존하고 있다는 점에서 국가 자체)을 여성 정치참여 확대를 달성하기 위한 보다 유리한 수단으로 보아야 함.
- 최근 들어 정당 내부에서 여성의 힘이 점차 강화되고 있는 추세임.
- 비례대표 50% 여성 할당제 도입이나 지역구 30% 여성후보 추천 권고 등은 정당체제와 연계된 제도적 장치이며 이를 적극적으로 활용해야 함.
- 특히 여성 비례대표의원 50% 할당으로 여성의원 비율이 급증한 점을 볼 때 정당 및 정당공천제는 여성의 정치참여 확대에 상당히 긍정적인 기능을 하고 있음.
- 여성전용구, 남녀동반선출제 등은 비례대표 여성할당제보다 위험적 요소가 더 강하다는 점에서 실현 가능성이 떨어짐.

## 2) 정당공천제를 통해 지방의회 여성의원의 증가

|        | 1995  | 1998  | 2002  | 2006   | 2010   |
|--------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 여성의원비율 | 2.20% | 2.20% | 3.20% | 13.70% | 19.10% |

2002년 지방선거 당시까지 3.2% 수준에 불과하던 지방의회 여성참여는 중선거구제 및 기초의회 정당공천제와 비례대표제 도입을 통해 여성참여의 제도적 기반을 마련했고, 2010년 3월 공직선거법 제 47조 제 5항 및 제 52조 제2항의 개정을 통해 지방의회의원 선거에 한해 제한적으로 선출직 할당을 강제화하는 여성의무공천제를 도입하였다. 그 결과 기초의회 의원 선거에까지 확대 적용된 비례대표 50% 할당강제와 선출직 여성의무공천제 하에서 치러진 2010년 6.2 지방선거는 여성의원 비율에서 증가세를 보였다.

## 3) 선거구제와 여성의 대표성

- 현행 기초의원 선거제도는 중선거구제와 비례대표제를 병행하고 있음.
- 중선거구제는 소선거구에 비해 여성 등 사회 소수 세력의 진출에 유리한 제도라고 알려져 있으나, 선거구 확정과정에서 대부분의 지역이 2인선거구로 분할되어, 주요 정당 간의 나눠먹기 혹은 지역주의가 강한 지역에서는 특정 정당에 의한 짝꿍이 현상이 나타나고 있음.
- 중선거구제가 실효성을 가지려면, 선거구의 크기가 확대(3-5인 정도)되어야 하는데, 이는 실현 가능성도 크지 않으며 정당의 응집력 저하 등 오히려 정당정치에 부정적인 결과를 초래할 가능성도 높음.
- 현행 비례대표제는 보다 긍정적인 효과를 가지고 있음.
- 비례대표제는 일종의 대선거구제라고 할 수 있으며, 따라서 여성 등 사회 소수 세력의 대표성 증대에 가장 유리한 제도임.
- 따라서 향후 선거제도의 개편 방향에서도 중선거구제의 확대보다는 비례대표제의 확대 적용이 더욱 적절함.

<참고문헌>

임승빈(2010). 지방자치와 국가발전. 제480호; 정책&지식 포럼(2010.3.8.). 서울:서울대행정대학원

임승빈(2012). 지방자치론 제5판. 서울:법문사.