

면지

- 표지와 똑같이 들어갑니다.



안녕하십니까.

경인년 새해 복 많이 받으시고, 소망하시는 모든 일들을 모두 성취하시기 바랍니다.



혁신과통합위 김원기

지난 2009년은 다사다난이라는 말로는 충분하지 않은, 가슴 아픈 한 해였습니다.

두 분의 전직 대통령께서 한꺼번에 우리 곁을 떠나셨고, 인권과 민주주의가 10년, 20년 전의 수준으로 역회전하는 것을 목도하였으며, 용산 철거민 참사와 같이 다시 있어서는 안 될 비극도 이어졌습니다.

뿐만 아니라 미디어법, 노동법과 새해 예산안까지도 여야가 합의 처리하지 못하고 다수당의 날치기 강행 처리라는 망령이 되살아났습니다.

지난 17대 국회에서 여야가 오랜 시간 토론과 합의를 통해 법률로 제정했던 행정중심복합도시 건설이 백지화되고 수도권 과밀 해소와 지역균형발전 정책이 무산될 기로에 서 있습니다.

지난 2년간 대통령권력은 국민들의 민심과 입법부의 견제기능을 전연 무시한 채 브레이크 없는 독주를 멈추지 않고 있는데, 우리 민주개혁세력은 과거 어느 때보다도 취약한 상태를 벗어나지 못하고 있습니다.

무엇보다도 가장 시급하고 중요한 것은, 우리 민주당이 다시 태어나야 한다는 것입니다. 지난 대통령선거와 국회의원 총선에서 얻은 교훈과 과제를 바탕으로, 스스로의 부족함을 성찰하고 실천해야 합니다.

오는 6월 2일 실시되는 지방선거가 민주개혁세력의 시험대가 될 것입니다. 그동안 한나라당은 대통령과 국회, 지방자치단체장과 의회까지 독과점한 채 물리력과 숫자만을 앞세워 일방통행식 권위주의 통치를 계속해왔습니다.

만약 이번 선거에서도 민주·개혁세력이 하나로 힘을 합쳐서 한나라당과 이명박 정권의 독단·독선·독주에 강력한 제동을 걸지 못한다면, 민주주의와 남북평화의 위기는 더욱 깊어지고 중산층과 서민의 삶은 영구히 피폐함을 극복하지 못할 것입니다.

이러한 과제를 책임있게 수행하기 위하여 민주당은 혁신과통합위원회를 구성했습니다. 우리 위원회는 당 조직과 시스템을 새롭게 하고, 참신하고 유능한 신진인사들의 참여가 보장되는 개방적이고 공정한 공천시스템을 연구해왔습니다.

그 성과로 만들어진 것이 오늘 토론회의 주제인 ‘시민공천배심원제도’입니다. 위원회에 서는 그동안 여러 번에 걸친 토론과 전문가 간담회를 거쳐, 이 제도가 정당공천제도의 공정성과 개방성을 획기적으로 제고할 수 있는 공천방식이 될 수 있음을 확인했습니다.

다른 공천제도의 단점을 보완하고 국민참여를 보장하는 동시에, 훌륭한 활동경력을 갖춘 신진인사와 당 바깥의 시민사회, 전문가단체의 인재들에게도 공정한 도전의 기회를 줄 수 있는 제도라고 평가되었습니다.

오늘 토론회에서는 그동안의 연구결과를 놓고 각계 전문가와 시민 여러분을 모시고 의견을 나누고자 합니다. 여러분의 다양하고 건설적인 의견을 수렴해서 더욱 바람직한 공천제도를 만들어내는 데 참고하겠습니다. 이 자리에 참석하신 여러분의 많은 관심과 애정어린 토론을 부탁드립니다.

감사합니다.

2010. 1. 13

혁신과통합위원회 위원장 김원기

과감한 변화로 국민과 함께 승리합시다

경인년 새해가 밝았습니다. 2010년 한 해, 소망하시는 모든 일 성취하시고 승리하는 한 해가 되길 진심으로 기원합니다. 더불어 민주당의 승리를 위해 오늘 이 자리를 마련해 주신 혁신과 통합위 김원기 위원장님과 위원 여러분, 그리고 실무자 여러분께 깊은 감사의 말씀드립니다.



민주당 대표 정세균

우리는 이제 민주당을 국민 속에서 굳건히 다시 세우기 위해, 과감한 변화를 시작하고자 합니다. 우리를 억누르던 패배주의를 극복하고, 국민에게 사랑과 지지를 받는 정당으로 가기 위해 다시 일어서고자 합니다.

2012년 반드시 정권을 되찾기 위한 혁신과 변화를 국민 앞에 약속하고자 합니다.

그 첫걸음이 바로 ‘시민공천배심원제’입니다. 시민공천배심원제는 사법 재판상의 ‘국민배심원제도’를 당의 공천제도로 도입하여, 정당공천의 합리성과 대중성을 제고함으로써 국민의 참여를 보장하기 위한 제도입니다. 특히 배심원에게 정당공천의 최종 선출권을 부여함으로써 공천의 공정성과 투명성, 객관성을 담보하였습니다.

민주당은 이미 민주개혁 진영의 연대와 통합을 위해 기득권을 포기할 각오가 돼 있습니다. 우리는 시민공천배심원제를 통해 정당공천의 혁명을 이뤄내고, 지방선거에서 야권연대를 통해 한나라당의 독선과 독주를 막아낼 것입니다.

오늘 토론회는 이러한 시민공천배심원제의 안정적인 운영과 국민적 관심을 높이기 위한 장입니다. 시민공천배심원제에 관한 풍부하고 다양한 의견으로 동원정선과 같은 왜곡된 상향식 경선, 밀실 공천인 하향식 공천의 폐해를 막아내, 오늘 토론회가 국민의 기대에 부응할 수 있는 의미 있는 토론회가 되길 바랍니다.

2010. 1. 13

민주당 대표 정세균



진행순서

일시 : 2010년 1월 13일(수) 오후 2시

장소 : 국회의원회관 소회의실

주최 :  혁신과통합위원회

○ 1부 : 민주당 시민공천배심원제도 설명회

시간	주요내용
14:00 ~ 14:10	개 회
14:10 ~ 14:30	인 사 : 김원기 (혁신과통합위 위원장)
	축 사 : 정세균 (민주당 대표)
14:30 ~ 14:50	민주당 시민공천배심원제 실행방안 프리젠테이션 : 이재명 (혁신과통합위 위원)

○ 2부 : 시민공천배심원제 실행방안 토론회

시간	주요내용
15:00 ~ 16:20	좌 장 : 원혜영 (혁신소위원회 위원장)
	토 론 : 박석운 (진보연대 공동대표) 하승창 (시민사회단체연대회의 운영위원장) 박창식 (한겨레 논설위원) 고 원 (상지대학교 교수) 조성대 (한신대학교 교수) 김은희 (여성정치세력민주연대 정책국장)
	질의응답

• 개회사 : 김원기 (혁신과통합위 위원장) / i

• 축 사 : 정세균 (민주당 대표) / iii

• 발제문 / 1

• 토론문 / 17

박석운 (진보연대 공동대표) 19

하승창 (시민사회단체연대회의 운영위원장) 22

고 원 (상지대학교 교수) 24

조성대 (한신대학교 교수) 27

김은희 (여성정치세력민주연대 정책국장) 32



“시민공천배심원제의 의의와 실행방안”



발제문

민주당 시민공천배심원제 의의와 실행방안

□ 들어가는 말

- 시민사회의 성장과 뿌리 깊은 정당정치에 대한 불신→‘정당 없는 정치’ 주장, 정당 정치의 위기초래
- 직접민주주의 확대 시대적 요구에도 불구하고 여전히 대의민주주의는 유효한 우리사회의 작동원리
- 에드먼드 버크(Edmund Burke) : “정당은 ‘국가와 사회를 연결하는 다리’의 역할을 한다”
- 우리사회에서 정당은 대의민주주의의 대표적 주요 기관
- 시대적 변화와 함께 정당의 발전적 변화를 끊임 없이 시도하여 보다 긍정적으로 인식될 수 있는 정당으로 변화되는 것이 우리에게 필요한 요구
- 대의민주주의의 꽃인 ‘대표자의 선출’에 대한 혁신적 변화가 가장 중요한 과제

□ 공천제도 혁신의 필요성

- 노무현 대통령 국정브리핑
 - “공천헌금은 매관매직범죄이며 가장 악질적인 부패범죄로 철저하게 근절되어야 한다”(2007. 5. 1. 국정브리핑)
- 공심위의 심의기능이 상실되고 사실상 공천에는 기득권의 영향력이 여전히 막대함
- 당선된 이후 임기를 마치지 못하고 중도하차하는 경우가 속출
- 정세균 대표 신년기자회견

- “민주당은 더 과감히 변화하겠습니다.(중략) 새로운 인재를 과감하게 등용하겠습니다. (중략) 시민공천배심원제도를 도입하겠습니다. (중략) 일 잘하고 청렴해야 민주당의 후보가 될 것입니다”

□ 시민공천배심원제도의 의의

■ 공천제도 혁신의 의의

- 과거 밀실공천과 동원경선 등의 폐해를 반성
- 공정하면서도 모든 후보들에게 평등한 공천의 물을 제공
- 후보자간의 민주적인 경쟁성을 확보
- 공천의 공정성과 개방성, 투명성 확보
- 행동하는 양심으로서의 시민들의 참여를 확대보장
- 깨어있는 시민의 이성적 숙고를 반영

■ 시민공천배심원제도의 위상

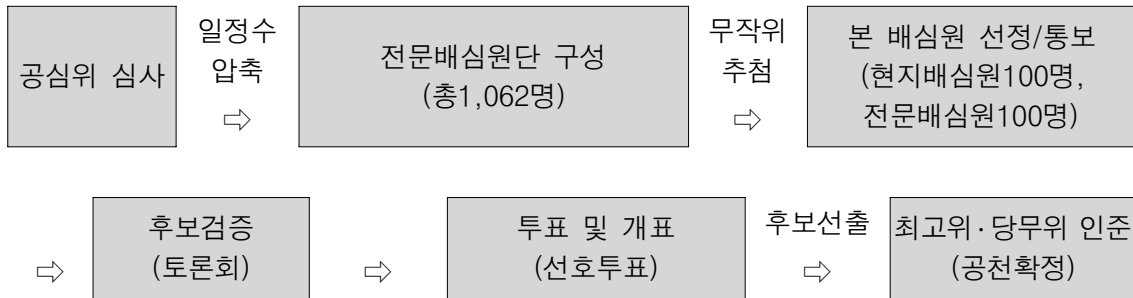
- 시민배심원단 투표로 실질적인 공천이 이루어지는 국민참여경선의 일환, 정당 정치의 위기를 극복하고 시민사회와의 연계성 회복
- 과거 밀실공천과 동원경선 등의 공천폐해 극복, 공천의 민주화 도모
- 민주당의 기득권 포기와 신진정치세력의 성장기회 확대

■ 기대효과

- 시민의 ‘참여’와 ‘이성적 숙고’를 통해 공천의 공정성, 개방성, 투명성 확보
- 민주당의 기득권 포기를 통해 2010년 지방선거에서 반 MB연합, 범 민주세력 연합 구축, 지방선거 승리 달성
- 발굴된 좋은 후보들의 지방정치 진출로 지역 생활정치 실현에 기여

□ 실행방안

○ 프로세스



○ 세부실행방안

- **공심위**는 등록된 예비후보들의 자격심사를 통해 배심원심사에 들어갈 후보를 압축
- **시민배심원단**은 전문배심원단 50%(100명), 현지배심원50%(100명)로 구성
- **전문배심원단**은 학계·시민사회·각계전문가·계층 등의 대표성을 고려, 정치협약 등이 이루어진 각 단체에서 배심원 추천을 받아 본인의 승인 하에 배심원이 될 자격 부여. 총1,062명으로 전문배심원으로 참가할 배심원단 구성. 배심일 직전 무작위 추첨을 통해 최종 전문배심원 선정
- **현지배심원**은 배심원과 후보 간의 접촉을 방지하기 위해 배심일 직전 해당선거구 유권자 대상으로 전화여론조사 표본추출방식으로 구성(지역 내 직능별, 세대별, 성별 인구구성비율 반영)
- **토론 진행자와 패널단** pool 구성. 시민사회 인사와 각계 전문가들로 구성
- **시민공천배심원대회** 일정은 개회 및 오리엔테이션, 후보자 정견발표, 패널질의응답 및 상호토의, 배심원단 서면질의, 투표 및 개표 순
- **투표 및 개표** 결과에 따라 사실상 공천이 이루어져 공천 후보 선출. 최고위원회와 당무위원회의의 인준절차를 거쳐 최종 공천확정 되며, 후보자들에게 당헌·당규에 따른 재심절차를 보장

〈시민공천배심원경선제 세부 실행방안〉

내 용	세부 실행방안	비 고
후보 압축	공심위 심사	-공심위의 후보심사 후 후보자 일정배수 선정
전문배심원단 구성	전문배심원단 구성 (1,062명) ※2010년 6월2일 상징	-시민사회, 학계, 계층별 대표단체 등과 정치협약 체결을 통한 배심원 추천권 부여, 전문배심원단 구성 -청년, 여성, 장애인 등에 일정비율 보장
시민배심원단 구성 (총200명)	현지배심원100명 (50%)	-전화여론조사 표본 추출방식 -배심일 직전 현지 유권자 대상 추출/선정 -지역별 인구구성비율 반영(성별, 세대별 등)
	전문배심원100명 (50%)	-배심일 직전 1,062명 중 무작위 추첨/선정 -시민사회 등과의 정치협약 내용 반영
토론패널단 구성	사회자 1명, 패널 4~5명	-시민사회 인사 및 각계 전문가 Pool 구성 -사전 후보자 정보자료, 토론 자료 제공
시민공천 배심원대회	개회 및 오리엔테이션	-배심원 신원확인 / 배심원 선서 등 임명절차 -후보자 및 외부와 연락 차단 -배심원 윤리강령 교육 -후보자 정보제공 (후보소개서, 정책공약자료, 공심위 심사자료 등) -토론회 당일 후보자 선거운동 금지
	후보자 정견발표	-각 후보별 배심원 상대로 정견발표
	패널질의응답 및 후보자 상호토론	-배심원간 대화 및 토론금지 -후보자 홍보 및 비방금지 / 패널 비토권 부여검토
	시민배심원단 서면질의 및 응답	-후보자에 대한 직접질의 금지 -특정후보 홍보·비방관련 질의 금지
후보선출	투표 및 개표	-선호투표제 도입(후보자가 3명 이상일 경우)
	후보선출	-최종 선출권 부여
공천확정	최고위원회, 당무위원회 인준	-당헌·당규에 따른 재심절차 보장 및 인준

□ 한나라당 국민공천배심원제도와의 차이점

○ 한나라당 국민공천배심원제도의 문제점

- ‘3無’공천제도 : 국민 無, 기준 無, 권한 無
- 배심원에게 아무런 권한을 주지도 않으면서 공심위를 확장한 것에 불과
- 단수후보의 적격성 여부만 심사, 배심원 2/3이상의 부적격 판정이 있어야 재심사를 요구할 수 있는 매우 낮은 수준의 권한만 행사

- 당대표가 추천하여 구성한 ‘거수기’로 전략 가능성. 30명에 불과한 배심원단은 당 공심위를 다소 확대한 수준에 불과. 당 대표에 구속되어 자율적 판단을 담보 불가
- 정당의 전략공천·단수후보 공천에 제한하여 시민의 민주적 참여가 보장되는 공천 혁신안으로는 볼 수 없으며, 공직선거법상 경선불복을 방지할 수 없는 제도

○ 한나라당과 민주당 공천배심원제의 주요 차이점

- 배심원 권한의 차이 :
⇒ ‘적격성 심사’(한) VS ‘최종 선출권’(민)
- 배심원 구성방식의 차이 :
⇒ ‘배심원의 자율성 확보 불가’(한) VS ‘배심원 자율성·객관성·투명성 담보’(민)
- 배심원제도 적용대상의 차이 :
⇒ ‘당 공천결과에 대한 면죄부’(한) VS ‘당내 대표적·민주적 경선방식’(민)

〈민주당 시민공천배심원경선제·한나라당 국민공천배심원제의 차이점〉

구분	민주당	한나라당
명칭	- 시민공천배심원경선제	- 국민공천배심원제
도입 취지	- 공천의 공정성, 투명성, 객관성 담보 - 선거연대와 신진인사 영입 등을 고려한 ‘문호개방’ - 상향식(동원경선), 하향식(밀실공천) 공천의 폐해 극복	- 중앙당 공천결정에 대한 여과장치 보완
적용 대상	- 국민참여경선제도와 함께 당내 대표적 경선방식으로 채택	- 전략공천·비례대표 후보로 제한
권한	- 최종 후보선출을 위한 사실상의 국민경선 ※ 공직선거법상 경선결과에 대한 불복 불가	- 후보에 대한 적격성 심사로 제한 ※ 공직선거법상 심사결과에 대한 불복 가능
구성 방식	- 전문배심원(50%) : 현지배심원(50%) - 전문배심원 : 시민사회/전문가그룹과 정치협약 통한 자율적 선발 - 현지배심원 : 해당지역 유권자 중 여론조사 표본 추출방식으로 선발 (공정성·객관성 확보)	- 중앙당 국민공천배심원단 : 당대표가 추천한 당내·외 인사 - 지역 공천배심원단 : 시도당위원회가 추천한 당내·외 인사
규모	- 전문배심원 100명 + 현지배심원 100명 (총 200명) ※ 전문배심원 Pool 1062명	- 30명 규모의 당내·외 인사

구분	민주당	한나라당
프로세스	- 공심위 심사(일정수 압축) → 무작위추첨 후 본배심원 선정 → 후보검증(토론회) → 선호투표 → 후보선출	- 공심위 후보1명 선정 → 배심원 구성 → 적격여부 심사 및 판정
확정 절차	- 최고위 의결 및 당무위 인준으로 확정	- 배심원 2/3이상 부적격 판정 시에만 최고위 재심 요구 가능

□ 시민공천배심원 경선제도의 한계

- 최초로 광범위한 시민의 참여와 심사, 투표 결과를 공천과정에 도입하는 실험적 경선제도
- 전문배심원단구성을 위한 시민사회와의 협약체결 과정에서의 참여협조·이해관계 조정의 어려움
- 배심원단과 후보 간의 접촉 등 배심원의 공정성과 객관성 유지를 위한 철저한 관리의 어려움
- 위와 같은 현실적 한계로 인해 2010년 지방선거에서 전국적·일반적으로 광범위하게 적용하기에는 부적절
- 현실적으로 가능한 역량 안에서 전략적인 필요와 지역의 특성을 고려하여 적용하는 것이 현재의 정당과 시민사회, 정치문화 수준에서는 타당

□ 결 어

- 시민공천배심원제도는 기득권의 배제라는 측면에서 그동안의 어떤 공천제도보다 진일보한 것임.
- 후보자간에 평등하면서도 민주적인 경쟁성을 확보하여 그동안에 우리 역사 속에 보기 힘들었던 선거에서의 공정한 선의의 경쟁이 이루어질 것을 기대함.
- 신진 정치세력들에게는 제도권 정치인으로의 성장 기회를 확대해줄 뿐만 아니라 기존 정치인들에게는 자신들의 정치적 위상을 국민들에게 검증받고 더욱 발전해 나갈 수 있는 기회를 확대 할 것임.
- 민주당을 기회의 땅으로, 유능한 정치신인들의 등용문으로 만들어 줄 수 있을 것으로 기대함.



슬로건

2010년 민주당 공천

**행동하는 양심,
깨어있는 시민의 힘으로!**



민주당
DEMOCRATIC PARTY

혁신과통합위원회

과거공천의 문제

행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로!

노무현 대통령 "공천헌금은 매각배자 범죄이며 가장 악질적인 부패범죄로서 철저히 근절돼야 한다" <2007.5.1. 국정브리핑>

"공천 여부는 결국 그 지역의 국회의원이나 당원협의회 위원장 1인의 손에..." <2008.9.8. 데일리안>

"중도하차...공천 잘못 민주당 석고대진하라... 벌써 몇 번 재인가? 공천권의 절반을 시민사회에 넘기려나든지... 민주당의 각성을 촉구한다" <2009.10.7. 광주드림>



민주당
DEMOCRATIC PARTY

혁신과통합위원회

민주당의 의지

행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로!



“민주당이 더 과감히 변하겠습니다. 공천혁명으로 오만과 독선의 정치에 종지부를 찍겠습니다. 민주당을 찾는 새로운 인재를 과감하게 등용하겠습니다. ‘시민공천 배심원제도’를 도입하겠습니다. 국민 여러분이 민주당의 시장군수 후보를 뽑게 될 것입니다. 힘있고 배경 있는 후보가 아니라, 일 잘하고 청렴해야 민주당의 후보가 될 것입니다. 명실상부한 국민공천을 실현하겠습니다.”



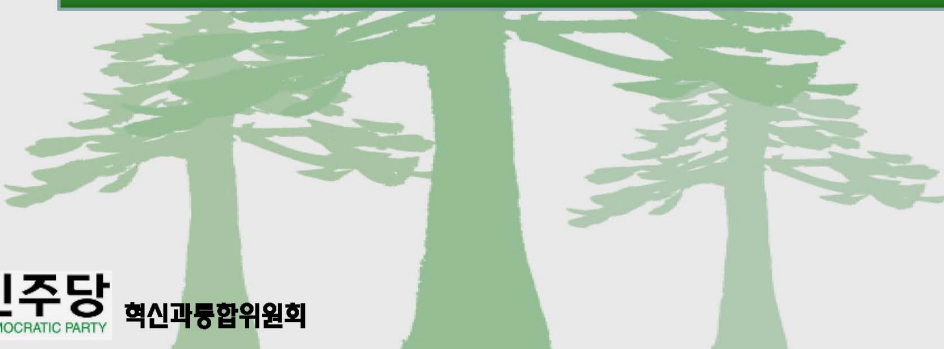
민주당
DEMOCRATIC PARTY

혁신과통합위원회

행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로 !

시민공천배심원제도

도입취지 및 의의





민주당
DEMOCRATIC PARTY

혁신과통합위원회

도입 취지

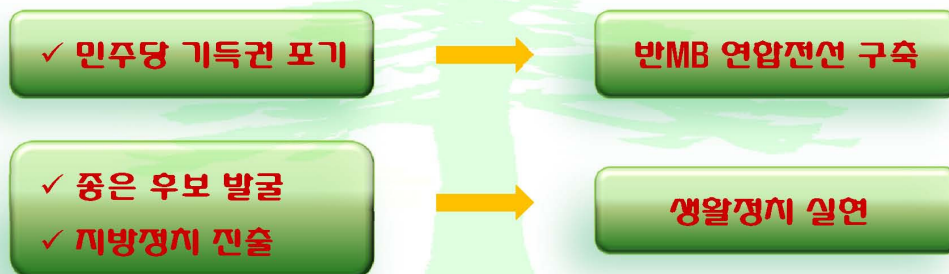
행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로!

- **밀실공천, 동원경선 등의 과거 반성 !**
- **공정하고 평등한 룰 제공 !**
- **후보자간 민주적 경쟁성 확보 !**
- **공천의 공정성, 개방성, 투명성 확보 !**

제도의 의의

행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로!

- **시민배심원단의 투표, 실질적 경선 (국민참여경선의 일환)**
- **과거 정당 독점 공천에 대한 반성, 공천 민주화에 기여**
- **기득권 포기, 신진 정치세력 성장 기회 확대**



행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로 !

시민공천배심원제도

실행방안

 **민주당**
DEMOCRATIC PARTY 혁신과통합위원회

실행프로세스

행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로!



 **민주당**
DEMOCRATIC PARTY 혁신과통합위원회

실행방안(1/4)

행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로!

내 용	세부실행	비 고
후보 압축	공심위 심사	-적격성 등 자격심사 후 후보자 일정배수 선정
전문 배심원단 구성	전문배심원단 구성 (1062명) ※2010년 6월 2일 상정	-학계, 시민사회, 각계 전문가, 계층 등의 대표성을 고려한 전문배심원 Pool 구성 -시민단체, 학계, 계층별 대표단체 등과 정치협약 체결을 통한 배심원 추천권 부여 -청년 · 여성 · 장애인 등에 일정비율 보장



민주당
DEMOCRATIC PARTY

혁신과통합위원회

실행방안(2/4)

행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로!

내 용	세부실행	비 고
시민 배심원단 구성 (총200명)	현지배심원 100명 (50%)	-전화여론조사 표본 추출방식 -배심일 전 현지 유권자 대상 추출/선정 -지역별 인구 구성비율 반영(성별,세대별 등)
	전문배심원 100명 (50%)	-배심일 전 1,062명 중 무작위 추첨/선정 -시민사회 등과의 정치협약 내용 반영
토론 패널단구성	사회자 1명 패널 4~5명	-시민사회 인사 및 각계 전문가 Pool 구성 -사전 후보자 정보자료, 토론 자료 제공



민주당
DEMOCRATIC PARTY

혁신과통합위원회

실행방안(3/4) 행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로!		
내 용	세부실행	비 고
시민공천 배심원대회	개회 및 오리엔테이션	-토론회 당일 후보자 선거운동 금지 -배심원 후보자 및 외부와 연락 차단 -배심원 선서 / 윤리강령 교육 -후보자 정보제공 (후보소개서, 정책공약자료, 공심위 심사자료 등)
	후보자 정견발표	-각 후보별 배심원 대상 정견 발표
	패널질의응답 및 후보자 상호토론	-배심원간 대화 및 토론금지 -후보자 홍보 및 비방금지 -후보자에게 패널비토권 부여
	시민배심원단 서면질의 및 응답	-후보자에 대한 직접질의 금지 -특정후보 홍보·비방관련 질의 금지
 민주당 DEMOCRATIC PARTY 혁신과통합위원회		

실행방안(4/4) 행동하는 양심, 깨어있는 시민의 힘으로!		
내 용	세부실행	비 고
후보선출	투표 및 개표	-당헌·당규, 양심에 따른 후보 선택 -선호투표제 도입(후보자가 3명 이상일 경우)
	후보 선출	-최종 선출권 부여
공천확정	최고위원회, 당무위원회 인준	-당헌·당규에 따른 재심절차 보장
 민주당 DEMOCRATIC PARTY 혁신과통합위원회		

한나라당의 공천배심원제 → 3無 !

첫째, 국민이 없다 !

둘째, 기준이 없다 !

셋째, 권한이 없다 !

**당 지도부 공천의
면죄부 부여 !**



민주당
DEMOCRATIC PARTY

혁신과통합위원회

**민주당은 ‘기회의 땅’ !
유능한 정치 신인의 등용문 !**



민주당
DEMOCRATIC PARTY

혁신과통합위원회



“시민공천배심원제의 의의와 실행방안”



토론문

박석운 (진보연대 공동대표) / 하승창 (시민사회단체연대회의 운영위원장)
고 원 (상지대학교 교수) / 조성대 (한신대학교 교수)
김은희 (여성정치세력민주연대 정책국장)

박석운 한국진보연대 공동대표 토론문

박석운(한국진보연대 공동대표/2010연대 운영위원)

1 시민참여형 공천

민주당이 시민공천배심원 경선 제도 도입을 추진하는 것은 시민참여형 공천을 통해 투명한 후보공천을 추진한다는 측면에서 획기적인 일이고 매우 의미있는 일로 판단됨. 민주당이 주민이나 국민들에게 열려 있는 공당으로 한단계 더 성숙해 나가는 좋은 발판이 될 것으로 생각됨.

기존의 여론조사 등을 기반으로 한 이른바 “국민참여 경선” 방식에 비해 단순 경쟁력만 이 아니라 내용있는 평가가 많이 반영될 수 있다는 점에서 긍정적이라고 판단됨.

또한 이 과정에서 후보공천에 대한 시민들의 관심도 높아질 것으로 예상되므로 이른바 “홍행”에도 도움이 되는 방안이 될 것으로 예상됨.

2 추진, 관리 단위 관련

시민공천배심원 경선이 성공하기 위해서는 추진, 관리 단위를 민주당내 논의로만이 아니라 시민사회로 확장할 필요가 있다고 봄. 종전의 경험에 비추어 본다면, 이런저런 과정을 통해 “동원” 등의 방법으로 왜곡될 가능성이나 본래의 취지가 무색해질 위험성도 예상됨. 이런 점을 고려한다면, 당내에서 방침이 결정되면, 추진단위를 당내 인사만이 아니라 대등한 비율의 외부인사(시민사회 등)를 참여시켜 당내 이해관계로 인해 좋은 취지가 왜곡되지 않도록 하여야 할 것임.

이런 점에서 지역선정시 “중앙당이 시도당과 협의하여 적용대상지역 선정”하는 방식은 문제가 있을 수 있다고 생각됨. 당내외 인사가 함께 구성하는 추진단위가 시당당의 의견을 참조하여 결정토록 하여야 함.

3 적용대상 관련

민주당에서 추진하는 것은 “복합선거구의 기초단체장을 중심으로 정치적 상징성을 고려하여 전략적·선택적으로 일부지역에 적용”한다는 방안임.

무경합 지역 등 특별한 사정이 있는 일부 지역을 제외하고는 최대한 적용지역을 확대하는 것이 필요하다고 생각함. 특히 호남 지역이나 수도권 지역은 반드시 실시하는 것이 좋을 것으로 생각됨.

기초단체장 만이 아니라 광역단체장도 실시하는 방안도 적극 검토할 필요가 있을 것임. 이 경우에는 배심원 숫자를 2배 이상 늘리고, 또한 다른 공천 기준도 병행하는 등의 보완이 필요할 것으로 생각됨.

아울러 비례대표 지방의원의 경우에도 실시하는 것이 좋을 듯함. 비례대표 지방의원의 경우 정실 등이 많이 작용할 가능성이 크다는 점에서 우선적으로 적용하는 방안도 강구될 필요가 있음.

한편, 현재 추진되고 있는 선거연합과 관련하여 ‘연합공천’이나 ‘전략공천’이 실시되는 것으로 결정된다면, 이 부분과의 균형과 조화를 어떻게 달성할 수 있을지 연구 검토가 필요함.

지역

4 시민배심원단 관련

현지 배심원과 전문배심원 비율을 각 50%씩으로 한다는 방안이 합리적이라고 생각됨.

다만 현지 배심원의 경우 전화여론조사 표본 추출방식으로 실시할 때 한나라당 지지자들의 역선택이 작용할 수도 있다는 점에서, 표본추출시 한나라당 지지자들을 배제할 수 있도록 추진하는 것이 좋을 것으로 생각됨. 또한 동원된 사람들이 관치지 않도록 제도적 안전장치가 설정되어야 함.

5 전문배심원단

우선 숫자를 늘려야 함. 1062명의 숫자로는 아마도 100명씩 추출하여 전국 각지의 전문 배심원단을 꾸리기에는 무리가 될 것임. 아마도 몇배이상 늘려야 할 것으로 생각됨. 숫자가 늘어나게 되면 배심원단에 참여하는 성의를 가진 수준있는 전문배심원들을 확보하는 과정에서 중앙만이 아니라 지역차원의 시민/전문가 그룹 인사들로 대상을 확대하여야 가능할 것으로 생각됨. 인터넷 공모를 통한 자발적 참여자 모집도 병행하는 좋은 방안인데, 이 경우 동원에 의해 왜곡되지 않을 수 있는 안정장치가 마련되어야 할 것임.

한편 구성기준도 “개혁, 중도, 합리적 보수 성향 등 다양한 시민사회 및 전문가 그룹”을 대상으로 한다고 하였는데, “개혁, 중도” 성향을 주력으로 하는 것이 적절하지 않을까 생각됨.

하승창 연대회의 운영위원장 토론문

하승창(연대회의 운영위원장)

1 취지에 대해

- 그동안 정당 내부의 이해관계자 중심으로 진행되어 온 공천과정에 유권자의 선택권이 작용할 수 있도록 공천과정을 개혁하겠다는 취지에 공감.
- 특히 그동안의 정당공천 과정이 밀실공천이라는 사회적 비난을 받으며 정당이 유권자들과 멀어지게 만들고, 정당 내부에서도 불필요한 갈등의 소지를 제공함으로써 건강한 정치적 과정이기 보다 비정상적인 분파투쟁의 장이었던 것에 비추어 공천과정의 개방성, 투명성, 공정성을 확보하겠다는 것도 정당 내의 건강한 정치적 과정을 확보하는 계기가 될 것으로 보여 긍정적이라 생각됨.
- 희망과 대안의 여론조사 결과로 보아도 유권자들이 후보를 결정하는 데 직접 참여하겠다는 요구가 적지 않은 것을 감안하면 공천과정에 어떤 형태로든 유권자의 견해가 들어갈 수 있도록 하는 것은 바람직하다고 생각됨.

2 의의에 대해

- 한나라당에서도 국민경선 방식을 고려한 후보공천 과정을 도입하려는 시도가 있는 점에 비추어 보면 이번 지방선거가 우리 정치를 개혁하는 데 중요한 계기가 될 것으로 생각됨. 희망과 대안 등 시민사회가 정당의 소수 이해관계자 중심의 독점적 공천관행에 대해 국민공천 등의 방식으로 그 틀에 도전하고자 하는 의지를 밝힌 것에 대한 화답으로 두 주요정당의 변화를 이해하고자 함.

3 배심원 선정과정의 공정성 및 정보제공의 중요성

- 과거 전면적 국민경선의 경우 후보자에 의한 동원의혹 등이 제기되었던 점에 비추어 보면 일반시민들 중에서 배심원을 선정하겠다는 것은 향후 변화를 위한 긍정적 시도라고 생각됨.
- 공천과정의 공정성과 투명성을 확보하는 것이 이 제도에서는 배심원 선정과정의 공정성 및 투명성을 확보하는 문제로 될 것으로 보임. 공정성 확보를 위해 배심원활동이 정파적 활동과 무관하다는 공감대가 있어야 하며, 선정과정 자체가 공정하고 투명하게 이루어져야 할 것임. 과거의 공천과 관련한 이해관계자들의 담합이나 후보자들의 로비의혹 등을 차단할 장치
- 후보 공천과정부터 유권자들에게 후보에 대한 관심을 환기함으로써 후보에 대한 정보가 공유되는 것도 선택에 도움이 되는 과정이라고 이해됨. 그를 위해 배심원들이 충분히 선택가능한 근거가 될 만큼의 정보가 제공되는 것이 특히 중요하다고 생각됨.

4 범위의 문제

- 현재 상태에서 시간적으로 모든 지역에서 실시하기 어렵다는 난점이 있을 수 있다고 이해한다면, 결국 어느 정도의 범위에서 이 제도가 실시되고 향후 문제를 보완하여 하나의 공천 시스템으로 정착할 수 있느냐가 중요한 문제일 것으로 보임.
- 전략적, 선택적으로 일부 지역을 선정하여 한다는 것이 자칫 ‘변화’ 요구에 대한 상징적 이벤트로 그치는 정도라면 이미지 확보를 위한 것이지 실제 변화를 위한 것이라고 보기 어려울 것임. 특히 민주당의 경우 경합지역들인 수도권이나 과거 공천권자들의 독무대라고 할 수 있었던 호남지역에서 중점적으로 선택되어야 할 것으로 생각됨.
- 그런 점에서 현재의 안은 광역단위는 배제되어 있지만 서울, 광주 등 광역단위도 적극적으로 검토되어야 할 것으로 생각되며 그 경우 배심원 규모를 확대하는 것도 선택의 객관성을 위해 검토되어야 할 사항으로 보임.

고원 상지대 교수 토론문

고 원(상지대학교/정치학)

「시민배심원경선 실행 매뉴얼」(이하 실행 매뉴얼)에서 밝힌 시민공천배심원경선제의 기본적 취지에 찬성한다. 하지만 좀 더 정교하게 정식화되어야 할 필요가 있어 보인다. 그것의 기본 취지와 의의를 내 나름대로 다시 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 국민들에게 선거의 공천권을 더 많이 돌려주자는 것이다. 이는 상당부분 시민주체성이 무너지고 시민적 대표성이 상실된 정당정치제도정치의 한계를 극복하고자 한다는 점에서 ‘시민정치운동’과 맥락을 같이 한다. 둘째, ‘좋은 후보’를 가려내고 그 후보들이 지방정치에 대대적으로 진출할 수 있도록 하자는 것이다. 셋째, 공천과정 자체가 시민들의 관심과 참여를 촉발시켜 냄으로써 당과 후보의 본선 경쟁력을 키우는 데 기여할 수 있게 한다는 것이다. 넷째, 과거 상향식 경선이 노출했던 조직 동원과 대중영합주의의 한계를 보완하여 좀 더 객관적이고 공정하며, 내용성이 풍부한 공천과정이 되게 하자는 것이다.

그렇다면 문제는 바로 이 같은 기본 취지를 정확하게 실현하고 있느냐 하는 점이 오늘 토론의 가장 핵심적 초점이 될 것이다. 그런 견지에서 「실행 매뉴얼」을 평가해 보면, 「실행 매뉴얼」은 전체적인 관점에서 위에서 제시한 기본 취지를 살리는 데 여러 가지 미흡함을 갖고 있다고 생각한다.

- (1) 공정성 시비를 촉발시킬 위험성을 안고 있다. 먼저 배심제를 채택할 지역의 선정 기준에 대해서 어떤 방안인지가 제시되어 있지 않다. 중앙당이 자의적으로 배심제 실행 지역을 결정한다는 인상을 주지 않도록 객관적 기준을 마련해야 할 것이다. 다음으로 현지배심원 100명, 전문배심원 100명의 구성은 객관적이고 공정한 결정을 내리기에는 뭔가 불안하고 표본이 적어 보인다. 운이나 우연성의 요소가 개입할

소지가 많은 것이다. 또 전문배심원단 구성은 상당한 논란거리가 될 수밖에 없을 것이다. 현실적으로 ‘과도하게’ 특정한 성향 혹은 특정 개인들로 구성될 수밖에 없지 않을까 생각된다. 전문배심원들이 현지배심원들을 압도해 버릴 가능성이 없지 않은데, 그렇게 되면 역효과가 발생할 것이다. 또한 미리 노출되는 1,062명의 전문배심원단은 논리적으로는 충분히 조작 가능한 대상이다. 전부는 아니라하더라도 상당수가 객관적이지 않은 요소에 의해 좌우될 가능성이 크다. 거기에다가 50%의 결정권을 부여하는 것은 과도하다고 할 것이다. 그리고 원샷(one-shot)으로 결정하게 되어 있는 것도 좀 재고할 필요가 있다. 원샷으로 하게 되면 말 번드르르하게 잘하고 논리적 지식이 풍부하며, 첫 인상 좋은 사람이 순간적인 감성자극전략으로 승리해 버릴 수가 있다. 전문배심원의 비중을 줄이거나 전문배심원의 상당부분을 전국단위에서 모집되는 일반배심원으로 전환하는 방안도 생각해 볼 수 있지 않을까 한다. 현지배심원의 비중은 더 늘리는 게 좋겠다. 참고로 고대 아테네에서 배심원은 행정단위인 10개 부족에서 600명씩 추첨에 의해 선발된 6천명의 배심원들 중에서 지명되었는데, 500(501)명으로 구성되었다.

- (2) 「실행 매뉴얼」에 따르면 공천과정 자체가 시민들의 관심과 참여를 촉발시켜 내는, 이른바 흥행성·역동성의 발굴과정이 미흡하지 않나 생각된다. 상당히 형식논리에 치우쳐 있다는 느낌을 받는다. 현지 배심원을 무작위로 추출하는 것은 찬성하고, 대신에 숫자를 충분히 좀 늘리는 것이 좋을 것 같다. 그리고 원샷(one-shot)으로 결정하게 되어 있는 것도 좀 재고할 필요가 있다. 원샷으로 하게 되면 공정성 면에서도 그럴 뿐만 아니라 흥행성 면에서도 문제가 있지 않다. 흥미진진한 게임의 규칙 설계에 대한 고려가 더 필요할 것 같다. 좋은 후보를 가려내고, 정책 콘텐츠 중심의 공천이 되도록 하려 한다고 했을 때, 원샷 게임은 부적절하다. 물론 공정성의 확보 차원에서 불가피한 면도 있지만 형량의 원칙으로 따져보았을 때 콘텐츠를 만들어 내고 소통을 많이 하는 것이 더 우선순위라고 생각한다. 순전히 단편적 생각이지만 배심원을 바꿔가면서 수회로 해나가는 방법은 없을까 모르겠다. 기술적으로 궁리해보면 방안이 나올 수 있을 것이라 생각한다.

- (3) 시민공천배심원경선을 연합정치(선거연합)와 연계하는 방안을 고민해 보았으면 한다. 우선 개별 정당행사로 하게 되면 외부집단들의 도움을 얻는 것도 쉽지 않고 어쨌든 거기서 불리하다고 생각하는 사람들의 불만과 시비를 피할 길이 없을 것이다. 그리고 내 판단으로는 당 지도부가 그런 압력들을 감당하기가 쉽지 않을 것이다. 선거연합과 연계하면 훨씬 치열하고 역동성이 있으며, 명분도 더 강화시킬 수도 있고, 불공정 시비 압력으로부터도 더 자유로울 수 있지 않을까? 게다가 지금 선거연합에 대한 논의가 활발한데, 이것과 어떻게 관계지을 것인지 명확한 방안이 있어야 하겠다. 선거연합의 가장 생산적인 형태가 정책연합인데, 시민공천배심제는 그것과 상당히 잘 어울려 보이기도 한다.

조성대 한신대 교수 토론문

조성대(한신대학교 국제관계학부)

I 시민공천배심원경선제의 위상에 관한 토론

- ◎ 민주당의 시민공천배심원경선제(이하 시민공천제)의 적실성과 효과를 진단하기에 앞서 시민공천제가 정당의 공천민주화라는 이론 내에서 차지하는 위상을 검토해보자.
- ◎ 정당의 공직후보자나 지도부 선출과정의 민주화는 크게 포괄성(inclusiveness)과 분권화(decentralization)의 정도가 기준이 되는데, 후보지명 주체인 선출자가 당원 및 일반 유권자로 개방될수록 그리고 선출단위가 지역단위인 시·도지부, 지구당으로 분산될수록 당내 민주주의가 성숙되었다고 본다.
 - ◇ 포괄성 차원부터 살펴보면, 라하트와 하잔(Rahat and Hazan, 2001)은 후보자 선출과정이 1) 당수, 2) 비선출직 당기구, 3) 선출직 당기구, 4) 당원, 그리고 5) 일반유권자 순으로 개방될수록 민주화가 더 진척된 것으로 보았다(LeDuc, 2001 참조). 다시 말해 후보나 지도부 선출에 있어 당수·비선출직 당기구 등 소수 엘리트집단 내에서 충원이 이루어지는 구조보다 일반당원 이나 유권자들의 참여기회를 증진시키는 구조가 보다 민주적이라는 것이다.
 - ◇ 두번째로 공천과정의 분권화 차원에서 살펴보면, 빌레(2001)는 지구당과 중앙당의 관계를 중심으로 공직후보 선출권과 정당민주화와의 관계를 유형화하고 있는데, 1)중앙당(national party)의 완전 통제, 2)지구당(sub-national party)의 제안과 중앙당의 최종결정, 3)중앙당의 리스트제공과 지구당의 최종결정, 4)지구당 결정과 중앙당 승인, 5)지구당의 통제, 6)당원(일반유권자) 투표 등 여섯 가지 유형으

로 구분되며 마지막 유형으로 나아갈수록, 즉 지구당에 더 많은 권한이 부여될수록 민주화가 더 진척된 것으로 보았다.

◎ 그렇다면, 민주당의 시민공천제는 어디에 위치해 있는 것일까?

- ◇ 우선 민주당의 시민공천제는 각계 전문가로 구성된 ‘전문배심원단(50%)’과 현지 유권자로 구성되는 ‘시민배심원단(50%)’으로 배심원단을 꾸리고 이들에게 공직후보를 결정하는 권한을 부여한다는 제도를 제시하고 있다. 아울러 도입취지로 “하향식 공천과 상향식 공천을 절충하여 밀실공천과 동원경선의 폐해를 극복”한다는 점과 “시민의 ‘이성적 숙고’를 통하여 정당공천의 공정성, 개방성, 투명성을 확보”한다는 점을 강조하고 있다.
- ◇ 시민공천제는 분명 과거 정당의 보스나 비선출직 당기구 등의 소수 엘리트 카르텔에 의한 폐쇄적이고 비민주적인 후보공천보다는 민주화된 공천제도임은 분명하다. 한국정당이 대중정당(mass party)적 성격이 취약하기에 당원이나 일반유권자에 의한 직접선출이 힘들다는 점 또한 고려된 듯하다. 이러한 현실적 상황으로 인해 시민공천제는 민주당이 보다 폭넓은 전국정당으로 발전하기 위한 교육지책의 성격을 띠는다고 본다.
- ◇ 그러나 전문배심원+시민배심원단이 과연 하향식 공천과 상향식 공천의 장점을 창조적으로 배합했다는 주장에 대해서는 선뜻 동의하기 힘들다. 전문배심원제의 채택이 정당 보스나 당기구에 의한 전략공천 등의 폐쇄적 공천보다 진일보했음은 물론이다. 그러나 이는 정당의 기율(discipline)과 상충관계(trade-off)에 놓여 있다는 점도 고려되어야 한다. 학계, 시민사회 및 각계 전문가가 민주당의 노선에 얼마나 충실할 수 있는지 심각하게 판단해야할 것으로 보인다. 아울러 시민배심원제도가 분명 상향식 성격을 띠는 것은 분명하다. 그러나 제한된(100명)의 시민배심원이 지니는 편견(bias)을 어떻게 해소할 것인가는 논외로 하더라도 선출자를 제한된 수로 제한하는 것은 분명 민주적이라고 보기 힘들다는 측면이 존재한다.
- ◇ 그럼에도 불구하고, 시민공천제는 위에서 이론틀로 언급한 수평적 차원(라하트와 하잔의 기준)에서 당원이나 일반유권자까지 확대되진 못했지만, 과거 당수나 선출

직 당기구가 행사하던 ‘전략공천’을 폐지하고 일반유권자+전문가에 의한 선출이라는 일정한 정당민주화를 반영하고 있다. 수직적 파워(빌레의 기준)에서도 중앙당이 완전 통제하거나 지구당의 제안을 중앙당이 최종 결정하는 비민주적 관행에서 많이 벗어나 일정한 정당민주화를 도모하고 있다고 평가된다.

Ⅱ 민주당 시민공천제 운영에 대한 고려사항

- ◎ 민주당의 시민공천제는 시민배심원단을 무작위로 추첨하여 선출함과 동시에 5~6명의 토론패널단이 주도하는 정견발표와 패널질의응답 및 상호토론을 거쳐 배심원단의 투표를 통해 후보를 최종적으로 선출하는 과정을 취하고 있다.
- ◎ 시민공천제가 제대로 운영되기 위해서는 다음과 같은 문제점들이 진지하게 고려되어야 한다고 본다.
 - ◇ 먼저, 각각 100명으로 구성되는 현지배심원과 전문배심원이 자아내는 편견(bias)을 어떻게 통제할 수 있는가이다. 통계학적인 관점에서 100명의 숫자는 표본추출이 자아내는 ‘얼마나 모집단(population)을 제대로 반영하고 있는가 하는’ selection bias로부터 자유롭지 못할 뿐만 아니라, 적은 샘플의 숫자가 가져오는 sampling bias도 비교적 크다. 따라서 이를 어떻게 통제하는가는 중요한 문제이다.
 - 먼저, 전문배심원단의 “대표성”을 어떻게 정의할 것인가? 혹은 “정치협약”은 무엇을 의미하는가? 전자의 경우 전문가 집단의 정체성을 어느 범주로 설정할 것인가의 문제로 과연 보수적인(심지어 수구적인) 지식인/전문가까지 포함하여 전체 전문가집단을 대표하는 샘플을 추출할 것인지, 아니면, 개혁 혹은 진보라고 하더라도 학계, 시민단체 등의 범주를 어떻게 설정할 것인가는 진지하게 고려되어야 한다. 아울러 후자 “정치협약”의 경우 선출과정에 대한 협약을 의미하는 것인지, 혹은 개혁적 연합(연대)의 내용을 의미하는 것인지가 불분명하다.
 - 둘째, 시민배심원단은 현지에서 100명을 추출한다는 것인데, 100명이 지닐 수 있

는 정치적 편견을 어떻게 통제할 것인가? 편견은 숫자를 늘리면 늘릴수록 줄어든다는 점이 고려되어야 할 것으로 보인다.

- ◇ 둘째, 매뉴얼에 보면 패널토론회가 1회로 진행되는 것처럼 보이는데, 그간 수많은 TV토론이 결국 ‘1회성 인물 품평회’에 지나지 않았다는 평가들을 고려할 때, 패널토론회도 이로부터 자유로울 수 있는지 의문이 든다.
- 우선, 배심원이 무엇을 기준으로 투표할 것인가가 불분명하다. 일반적으로 경선에서 후보선출 과정에서 작용하는 요인으로 이념/정책/후보자 자질 등도 있지만, 후보의 당선가능성도 아주 중요하다. 그러나 두 요인 사이에는 분명한 차이가 존재함은 주지의 사실이다. 예를 들어, 배심원에서 후보들의 당선가능성에 대한 정보를 제공할 경우, 후보들의 이념/정책/자질에 대한 판단이 뒤쳐질 가능성이 농후하다. 그렇다고 당선가능성을 제시하지 않고서 순수히 이념/정책/자질만을 가지고 판단하라고 하는 것은 선거 승리를 위해서 바람직하지 않다. 아울러, 100명의 시민배심원에 대한 소위 지역 유지에 의한 ‘대수행위’ - 이는 기초자치정부로 가면 확률이 더 늘어난다 - 는 어떻게 막을 수 있는지도 연구되어야 한다.
- 둘째, 1회성으로 진행되는 패널토론회는 그야말로 ‘인물품평회’에 지나지 않을 수 있다. 매뉴얼에 의하면, 배심원간 대화 및 토론은 금지되어 있고, 단지 후보와 패널 간의 질의응답 및 후보 간의 상호토론만이 허용되어 있다. 이 경우 “시민의 ‘이성적 숙고’”라는 매뉴얼의 도입취지는 실현되지 못한다. 아울러 배심원은 그간의 TV토론이 노정해왔던 인기투표 형식의 틀을 벗어나지 못할 수 있다.
- 셋째, 매뉴얼에 의하면, 토론의 과정은 각종 TV를 통해 유권자들에게 생중계하도록 하고 있는데, 궁극적인 선출권이 배심원에게 있는데, 유권자들은 TV를 보고 무엇을 할 수 있는지? 결국 쇼를 보고 만족하라는 것인가? 그들이 후보 결정에 참여할 수 있는 통로는 없는가? (예, 인터넷 투표 등).

Ⅲ 민주당 시민공천제의 효과와 진보개혁세력의 정치

- ◎ 민주당의 시민공천제는 시민사회와 지역, 그리고 당의 결합으로 인해 민주당의 자강론에 일정하게 기여할 것으로 기대된다.
- ◎ 시민공천제를 통해 선출된 후보가 과연 선거에서 당선가능한지에 대해서는 진지한 검토가 필요하다. 결국 선거는 지역의 유권자에 의해 선출되는 게임이다. 따라서 전국적으로 펼쳐지는 지역의 풀뿌리 유권자와 결합한 대규모 지상전과 중앙당에 의해 제공되는 공중전의 결합이 관건이다. 시민공천제는 지상전의 어디에 위치에 있는가가 불분명하다. 이에 대한 구체적인 전략적 검토가 필요해 보인다.
- ◎ 더욱 중요한 점은 민주당에 의해 진행되는 시민공천제가 반MB연합 건설이라는 시대적 요청과 어떻게 결합할 수 있는가 하는 것이다. 현재 진보개혁적 시민사회는 민주당, 국민참여당, 민노당, 진보신당, 창조한국당을 아우르는 진보개혁세력의 통합을 주문하고 있다. 이러한 요구에 민주당이 일정하게 부응하지 않을 경우 전문가배심원이 제대로 꾸려질 수 있는지도 사실 의문이다. 더욱이 시민공천제로 민주당 자체만의 후보선출이 이루어질 경우, 이후 반MB연합의 건설에 대한 로드맵이 제공되지 않는 한, 이후 선거과정에서 각 정당 간 후보단일화에 사회적 요구로 인해 많은 노력을 기울인 시민공천제의 효과는 지지부진하거나 감퇴할 수밖에 없다는 문제점이 있다. 이에 대한 주의가 각별하게 요청된다.

〈참고문헌〉

- Bille, Lars. 2001. "Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960–1990." *Party Politics* 7: 363–380.
- LeDuc, Lawrence. 2001. "Democratizing Party Leadership Selection." *Party Politics* 7: 323–342.
- Rahat, Gideon and Reuven Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework." *Party Politics* 7: 297–322.

김은희 여성정치세력민주연대 토론회

김은희(여성정치세력민주연대)

민심을 외면한 그동안의 밀실공천, 지각공천, 기득권/남성중심 공천을 극복하기 위한 방안으로서의 ‘시민공천배심원제’ 도입은 긍정적으로 평가할 수 있으며, 2002년 지방선거 이후 상향식 공천제도 도입을 위해 적용한 상향식 경선제도가 여성후보들이 본선보다 오히려 당내 공천과정에서 살아남는 것이 더 어렵더라는 경험을 남긴 만큼 ‘시민공천배심원제’는 도입 과정에서 이러한 전철을 밟지 않도록 하는 세부적인 방안에 대한 고민이 필요할 것이다.

2010 지방선거를 앞두고 논의되고 있는 통합과 연대 내지는 선거연합에 있어서 ‘시민공천배심원제’가 후보선출방식에 관한 새로운 기능성으로 시도될 수 있을 것이며, 여기에서 무엇보다 중요한 것은 민주당이 얼마만큼 기득권을 포기하고 새로운 세력의 참여를 보장하면서 연대를 모색할 수 있는가 하는 점만큼 기존 남성 중심의 민주당이 얼마만큼 기득권을 포기하고 여성참여를 보장할 수 있는가 하는 점은 중요한 판단기준이 될 수 있을 것이다.

여성참여확대를 위한 여성할당제의 도입은 정치영역에서 배제되어 온 소수자인 여성들의 참여를 보장하기 위한 적극적 조치이며, 여성할당제의 도입을 계기로 이후 장애인, 노인 등 소수자의 정치참여를 위한 방안을 제도화하는데 단초를 마련할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 지난 2006년 지방선거나 2008년 총선에서 보여준 열린우리당-통합민주당-민주당 등 민주진영의 여성공천은 오히려 보수적인 한나라당 보다 못한 수준이었고, 창당 또는 합당과정에서 당헌·당규 상의 기본적인 여성할당제 등 여성우대조치마저 후퇴하는 모습을 보여 온 것이 사실이다¹⁾. 또한, 지난 연말 국회에서 공직선거법 개정안을 통과시

1) 민주진영의 여성후보공천관련 문제점에 대한 세부내용은 별첨자료의 내용 참조.

키는 과정에서도 최소한의 선출직 여성할당을 담보하기 위한 이행강제조치가 법제사법위원회 논의과정에서 민주당 소속 의원들의 반대로 통과되지 못한 사례에서도 볼 수 있듯이 현재 여성유권자 및 여성정치인들은 과연 이른바 민주진영이 여성정치참여 확대에 관한 의지가 있는가 하는 점에 의구심을 품고 있는 상황이므로, 민주당은 잃어버린 여성들의 신뢰를 회복하기 위한 노력이 우선되어야 할 것이며 ‘시민공천배심원제’ 역시 마찬가지일 것이다.

● 프로세스 각 단계별 여성참여의 보장

민주당 혁신과통합위원회가 제안한 〈시민공천배심원경선 실행 매뉴얼〉에서는 여성의 참여와 관련하여 전문배심원단 구성기준에서 20대·여성·노인·장애인 등 사회적 취약계층을 위한 전문배심원 일정비율 반영을 언급하고 있는데, 이것만으로는 미흡하며 각 프로세스의 단계별로 공천심사위원회, 전문배심원, 토론패널단 등의 구성에 일정비율 여성참여를 보장이 요구되며, ‘시민공천배심원제’가 제대로 운영되기 위해서는 현지배심원단도 성비와 연령에 기초해 구성할 수 있도록 해야 한다.

● 여성가산점

‘시민공천배심원제’는 물론 광역·기초의원 후보공천기준에 여성가산점의 적용여부 및 비율에 대한 합의도 필요하다. 현재 민주당이 당헌·당규에서 규정하고 있는 여성참여확대방안 관련 내용은 당헌 제7조의 선언적인 양성평등실현 규정 외에 실질적으로는 거의 없다고 할 정도이며, 2008년 총선 당시 통합민주당의 경우 당규에서 경선과정에서의 여론조사에서 여성후보에게 일정비율의 가산점을 부여하기는 하였으나²⁾ 그마저도 없어졌다. 민주당은 당헌 제96조의 여성가산점에 관한 규정에도 불구하고 관련 당규에 구체적인 기준이 마련되어 있지 못한 상황이므로 공직선거후보자추천규정에 이에 관한 구체적인 기준을 명시하고, 해당 규정을 ‘시민공천배심원제’에 어떻게 적용할 것인가 하는 점에 대한 기준을 마련하여야 한다.

2) 통합민주당 당규 제18조(여론조사 경선) 2항에는 “여론조사 경선을 실시하는 경우에 여성후보자에 대하여는 여론조사 방식에 따라 해당 후보자가 얻은 득표수의 10%이상 15% 이내에서 공천심사위원회가 가산점을 부여한다” 라고 규정하고 있었다. 이와 관련하여 2008년 총선과정에서 일부 후보(윤승용 전 청와대 홍보수석, 지용호 전 서울시의원)가 남성 역차별을 주장하며 3월 17일 공천심사절차 중지 가처분을 신청하고, 일부 후보가 3월 20일 헌법소원을 제기한 바 있다.

민주당 당헌당규	• 당헌 제7조(양성평등 실현) ②우리당은 제1항의 실현을 위하여 ... 공직선거의 후보자 추천에 있어서 당헌·당규로 정하는 바에 따라 여성당원이 100분의 30 이상 포함되도록 노력하여야 한다. • 당헌 제94조(심사기준) ③중앙당 공심위는 사전에 제1항 및 제2항을 반영한 공직선거후보자추천 심사기준 및 심사방법을 마련하여 최고위원회의 심의를 거쳐 당무위원회의 승인을 받아야 한다. 이 경우 여성, 장애인, 사무직당직자에 대하여는 특별한 배려를 하여야 한다. • 당헌 제96조(추천선거) ③경선에 참여한 여성후보자에 대하여는 일정 비율의 가산점을 부여한다. • 공직선거후보자추천규정 미제정
---------------------	--

📍 대상지역 선정 및 전략공천

여성참여확대 차원에서 우선 지적되어야 하는 점 중의 하나가 바로 기초단체장 여성공천할당과 전략공천에 관한 내용이다. 5.31 지방선거 정당별 여성후보자 공천결과를 보면, 당시 한나라당은 여성기초단체장 3명(서울, 대구, 인천)을 우세지역에 전략공천해서 당선시켰지만 열린우리당이 공천한 광역/기초 단체장 공천지역은 당선가능성과는 먼 곳이었다. 또한, 지난 2008년 총선 민주당 공천과정에서도 ‘전략공천’이 오히려 여성의 선출직공천에 불리하게 작용한 사례가 없지 않았다. 여성들은 지속적으로 기초단체장 여성공천할당의 중요성을 지적하고 여성할당 적용을 주장하고 있지만 민주당은 여전히 미온적인 태도를 보이고 있는 상황이다.

‘시민공천배심원제’는 우선 그 적용대상을 복합선거구의 기초단체장을 중심으로 정치적 상징성을 고려하여 전략적·선택적으로 일부 지역에 적용하되, 중앙당이 시·도당과 협의하여 적용대상지역을 선정하도록 하고 있는데, 실제 시행과정에서는 구체적으로 어느 선거구를 대상으로 할 것인가가 쟁점이 될 수 있다. 특정지역 선정방식에 관한 방식이 사전에 합의되지 못하고 ‘정치적 판단’에 의해 좌지우지될 경우 여성들에게 불리하게 작용할 우려가 없지 않다. 따라서 기초단체장 ‘시민공천배심원제’ 적용대상지역 선정기준의 마련과 당선가능지역에의 전략공천이 요구된다.

그 외 후 부분적으로 적용될 ‘시민공천배심원제’ 관련 제도 마련과 함께 광역·기초의원 공천에 관한 제도 역시 조속한 시일 내에 확정안이 마련되어야 하며, 이 때 선출직 여성공천할당, 비례대표 후보선정 및 순위부여 기준, 기타 각 선거구 내 2인이상 공천시의 순위선정문제 등에 관한 기준도 합의되어야 할 것이다.

[별첨자료]

2010 지방선거 민주당 여성후보공천 확대를 위한 방안³⁾

2010 지방선거 제도개선과 관련하여 국회 정치개혁특별위원회 활동이 마무리되어 가고 있다. 여성들은 금번 제도개선과 관련하여 지방선거 여성참여 확대를 위해 선출직 30% 여성할당을 강제화하고, 비례대표 의석비율을 50%까지 확대할 것을 요구했지만 국회 정치개혁특별위원회에서는 이와 관련해서는 진지하게 논의조차 진행되지 못했다. 다만, 12월 29일 국회 정치개혁특별위원회 전체회의에서 합의된 내용 중 여성과 관련해서 공직선거법 제41조 조항을 개정하여 매 국회의원 선거구마다 광역 또는 기초 선출직에 여성을 최소 1인 이상 공천하도록 하는 강제규정이 포함되었다고 한다. 아직까지 최종확정은 아니지만 이제 2010 지방선거에서 공직선거법으로 강제할 수 있는 부분이 국회 정치개혁특별위원회 합의사항 범위 내로 축소된 만큼 내년 지방선거 여성참여 확대를 위해서는 각 정당의 후보공천기준 및 여성참여확대방안 마련이 더욱 중요해졌다고 하겠다.

오늘 간담회는 민주당이 2010 지방선거에 출마하는 선출직과 비례직 후보의 공천기준 마련을 위한 의견을 수렴하고 더불어 여성후보공천 확대를 위한 방안을 마련하는 자리로 여기에서는 국민공천배심제 자체나 세부 후보공천기준 보다는 우선 민주당이 2010 지방선거에서 여성후보공천을 확대하기 위한 원칙을 어떻게 정할 것인가 하는 점을 논의의 시작으로 몇 가지를 지적하고자 한다.

1 여성지방의원 확대의 당위성

성 평등과 민주주의 실현 차원에서 이제 여성의 정치참여 확대는 더 이상 구구한 이유를 나열할 필요가 없는 사안이다. 그럼에도 불구하고 “왜 지방의회 여성참여 확대”가 중요

3) 본 원고는 여성정치세력민주연대가 2009년 12월 30일 민주당 전국여성위원회 주최로 열린 <2010 지방선거 공천기준 제안을 위한 간담회>에서 발제한 내용임.

한가 하는 점은 몇 가지로 이야기되어 질 수 있겠다.

우선, 지방의회 여성참여 확대는 전반적인 여성의 정치세력화의 토대가 된다는 점에서 그 중요성이 강조된다. 일부 몇몇 유력 여성정치인에 한정하지 않고, 여성들이 실질적인 정치주체로 성장할 수 있도록 하는 출발점인 것이다. 북구나 유럽 등 여성의 정치참여 선진국의 경우 지방의회 여성참여 확대를 통해 여성정치인 인프라가 구축되고, 지방의회를 통해 정치활동 경험을 축적하여 국회 차원의 정치인으로 성장하는 단계적인 여성정치인 성장경로가 구축되고 있다.

16대 및 17대 초반 국회의원들의 의정활동을 분석한 연구⁴⁾에 따르면, 의정활동의 효과성 면에서도 통계적으로 유의미하게 지방의회 의정활동을 경험한 의원이 우수한 것으로 나타나서 지방의정협이 국회의정활동에도 상당한 도움을 준다는 해석이 가능하다고 한다.

여성들이 여성정치할당제의 제도화를 통해서 얻고자 하는 것은 단순히 수적인 대표성의 확대에 한정하는 것이 아니라, 궁극적으로 여성 대중들이 (법적인) 시민적 권리와 구별되는 시민권 - 단편적인 권리들의 총합으로서의 권리보다 훨씬 능동적인 행위성을 요청함으로써 권리 확보뿐만 아니라 사회에 대한 책임성과 참여, 가치 및 덕성을 담지하는 ‘시민성’(citizenship 혹은 civility) - 을 확보함으로써 여성들이 실질적인 힘의 증진(empowering)을 이루도록 하는 것이다(윤혜린, 2006: 11).⁵⁾

다음으로, 실질적인 차원에서 지방의회에서 다루어지는 의제들이 여성들에게 보다 친화적이고, 여성들이 충분히 더 잘 해낼 수 있는 일이라는 점이다.

제한적인 현실 속에서 여성정치세력화의 질과 양을 함께 담보해낸다는 것은 쉽지 않은 과제이다. 부분적인 한계와 문제지적에도 불구하고 여성들은 언제나 긍정적인 변화를 모색해 왔다. 최근 보고 된 연구결과를 보더라도, 2006년 지방선거를 통해 의회에 진입한 기초의회 여성의원들은 남성의원보다 여성 및 소외계층, 사회적 약자에 관련한 조례를 더 많이 발의했고, 여성의원 비율이 증가함으로써 훨씬 더 적극적인 입법활동을 하고 있는 것으로 확인됐다. 논란이 되었던 여성 비례대표의 경우 남성 비례대표는 물론 지역

4) 이성로, “국회의원 의정성적에 영향을 주는 요인-의정혁신을 위한연구”, 한국의회발전연구회, 2006.

5) 오유석, “2010 지방선거 남녀동수 실현을 위한 제도개선방안과 전략”, 2010 지방선거 ‘남녀동수’ 어떻게 실현할 것인가? 토론회 자료집, 2010지방선거 남녀동수 범여성연대, 2009, 11~12쪽.

구 남성의원과 큰 차이가 없을 정도로 적극적인 의정활동을 보여주었으며, 여성관련 조례 입법에 가장 적극적으로 나선 것으로 분석되었다. 또한 여성의원의 증가 영향으로 남성의원의 성 평등 의식이 제고되고 성인지적 관점이 강화되고 있다고 한다(김원홍 외, 2009).

2 민주개혁진영은 여성후보공천을 제대로 실천했나?

직전 선거인 2006년 5.31 지방선거 당시 여성당선자는 총528명으로 전체 당선자의 13.7% 수준이었다. 이는 2002년의 3.2%에 비해 훨씬 늘어난 수치이지만, 당시 제도개선을 통해 새롭게 도입된 기초의회 비례대표를 제외하면 여성 당선자의 비율은 5.7%로 2002년에 비해 크게 늘어났다고 평가하기에는 부족⁶⁾한 수준이었다.

물론 현재 민주당에게 직접 책임을 따질 문제는 아니지만 2006년 선거 당시 민주개혁진영이 지방의회 여성참여확대에 어느정도 의지를 가지고 실천했는가 하는 점에 대해서는 따져보지 않을 수 없다. 5.31 지방선거 정당별 여성후보자 공천 및 당선결과를 보면, 열린우리당이나 민주당은 비례대표 외에 선출직 여성공천에는 적극적이지 못했다. 오히려 보수정당인 한나라당에도 미치지 못하는 결과를 보여주었다. 당시 한나라당은 여성기초단체장 3명(서울, 대구, 인천)을 우세지역에 전략공천해서 당선시켰지만 열린우리당이 공천한 광역/기초 단체장 공천지역은 당선가능성과는 먼 곳이었다. 더욱이 당시 강제규정이 아니었던 비례대표 남녀교호순번제를 어긴 사례도 더 많았으며, 해당 지역이 상대적으로 우세한 지역적 특성을 갖고 있는 곳이었다는 점은 더욱더 부정적으로 평가될 수밖에 없다.

2006년 지방선거 여성공천결과를 놓고 보면, 민주개혁진영은 민주적이지도 못했고 개혁적이지도 못했으며, 새로운 정치적 대안을 내놓지도 못했던 것이다.

6) 생활자치맑은정치여성행동, 2006년 5.31 지방선거 결과 평가 논평
<http://www.womanpower.or.kr>

〈5.31 지방선거 정당별 여성후보자 공천 최종 확정 현황〉⁷⁾

구분	열린우리당		한나라당		민주당		민주노동당	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
광역단체장	1 (16)	6.25	1 (16)	6.25	0 (8)	0	1 (13)	7.69
기초단체장	7 (230)	3.04	5 (197)	2.54	1 (90)	1.1	4 (56)	7.14
광역비례	35 (58)	60.34	42 (65)	64.6	19 (28)	67.9	26 (42)	61.9
광역선출	22 (521)	4.22	33(565)	5.84	10 (235)	4.3	16 (97)	16
기초비례	241 (308)	78.24	309 (430)	71.9	71 (124)	57.3	107 (127)	84.25
기초선출	53 (1303)	4.07	90 (1944)	4.63	23 (749)	3.1	126 (467)	26.98
합계	359 (2436)	14.74	480 (3217)	14.92	124 (1234)	10.04	270 (802)	34.91

〈5.31 지방선거 정당별 여성후보자 당선자 현황〉⁸⁾

구 분	열린우리당	한나라당	민주당	민주노동당	국민중심당
광역단체장	0	0	0	0	0
기초단체장	0	3	0	0	0
광역·기초비례	99	211	35	24	9
광역선출직	0	29	1	1	1
기초선출직	21	62	8	15	1
합계	120	305	44	40	11

7) 오유석·김은희, “5.31 지방선거 이후 여성정치세력화 증진을 위한 선거제도 개선방안”, 우리여성 리더십센터 창립2주년 기념토론회, 열린우리당 전국여성위원회, 2006, 23면.

8) 이계경의원실, “5.31 지방선거의 실제와 과제”, 5.31 지방선거와 여성 토론회, 2006, 3쪽.

〈5.31 지방선거 기초비례 비례후보1번 남성공천 현황〉⁹⁾

정당구분	건수	해당 선거구
열린우리당	8	부산연제, 경기안성, 경기파주, 충북단양, 충남태안, 충남논산, 충남부여, 전남영광
한나라당	14	서울강북, 서울금천, 대구동구, 대구남구, 인천중구, 인천옹진군, 대전동구, 대전중구, 충북제천, 충남태안, 충남금산, 충남논산, 충남계룡, 전남순천,
민주당	23	서울종로, 서울성동, 서울동대문, 서울은평, 서울구로, 서울영등포, 서울강남, 서울송파, 인천서구, 경기부천, 경기광명, 경기고양, 전북완주, 전남곡성, 전남구례, 전남보성, 전남화순, 전남완도, 전남영암, 전남무안, 전남함평, 전남신안, 경북포항
민주노동당	0	—
국민중심당	7	대전중구, 대전유성구, 충남천안, 충남태안, 충남홍성, 충남당진, 경북구미
계	52	

3 이제, 정당의 자발적 할당제 이행이 필요하다

: 민주당 당헌·당규 여성공천확대방안 명시

공직후보자 추천과 관련해서는 정당 차원에서 공직선거법에서 규정하고 있는 국회의원/시도의원/구시군의원 비례대표 50% 여성할당 및 남녀교호순번제를 반영하고 있으나, 선출직 30%할당 권고규정 강제규정으로 하고 세부적인 실행방안을 마련하고 있는 경우는 민주노동당 뿐이었다.

여성의 정치세력화를 위해 그동안 추진되어온 방향은 여성이 “후보가 될 수 있는 기회”를 가질 수 있어야 한다는 것이었다. 여성후보의 확대를 위해서는 무엇보다 각 정당의 공천이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해서 그동안 여성운동은 공직선거법상의 여성할당제 관철을 지속적으로 요구해 왔다. 그러나 선거법을 통한 할당제의 강제와 함께 지적하지 않을 수 없는 점은 바로 각 정당의 자발적인 할당제의 실천이다. 정당정치와 여성의 정치참여가 안정적으로 이루어지고 있는 북구나 유럽의 경우 법적인 강제에 앞서 각 정당이 자발적으로 여성정치할당제를 실천하고 확산시켜 왔으나, 우리의 경우 민주노동당 등 일부 진보정당에서만 제대로 된 여성정치할당제를 자발적으로 시행하고

9) 9) 오유석·김은희, “5.31 지방선거 이후 여성정치세력화 증진을 위한 선거제도 개선방안”, 우리여성리더십센터 창립2주년 기념토론회, 열린우리당 전국여성위원회, 2006, 25면.

있으며, 그나마 다수 의석을 확보한 정당으로의 ‘할당제 전이효과’는 찾아보기 어려운 실정이다.¹⁰⁾

북구 유럽 국가의 경우 주요 정당들이 적극적으로 여성후보할당제를 채택한 시기는 1980, 1990년대로 법적 강제성 없이 당 규율에 의존해서 자발적으로 여성할당제를 실천했다. 또한, 독일을 포함한 일부 서유럽 국가들도 성공적인 할당제 캠페인을 통해 각국 주요 정당의 자발적 할당제 채택으로 이어졌고 그 결과 서유럽 국가에서 할당제 채택 정당의 여성 대표성이 현저히 증가하였다. 할당제 캠페인 당시에 여성들이 적극적으로 캠페인에 참여하면서 정당의 지도부에게 할당제를 채택하도록 설득했다. 스웨덴의 경우에는 할당제 캠페인에 정당 안팎 여성조직과 정부 여성정책기관이 전략적인 삼각 연대를 형성함으로써 여당이었던 사민당을 포함한 주요 정당의 할당제 채택을 이끌어 냈고, 특히 독일의 경우 정당 내 여성조직이 할당제 캠페인의 주요 세력이었음은 주지의 사실이다.¹¹⁾

〈스웨덴과 독일의 여성 대표성 및 할당제 비교〉¹²⁾

구 분	스웨덴	독일
의회 여성 참여	47.3%(2006년 선거 기준)	32.8%(2005년 선거 기준)
할당제의 법적 근거	각 정당 자체 규정	각 정당 자체 당규
할당제 채택시기	1980-90년대	1980-90년대
할당제 내용	좌익, 중립 성향 정당 : 50% 우익(보수) 정당 : 40-50% 할당권고 또는 목표	각 당이 자체적으로 규정한 할당비율 (30-50%)을 비례대표와 지역구 후보 선정 시에 적용
선거제도	100% 명부식 비례대표제	비례대표, 지역구 각각 50%

1) 국회 정치개혁특별위원회 합의안은 최소한이다 : 정당의 자발적 선출직 30% 여성할당 강제화

이전에도 여세연에서는 각 정당에 당헌·당규 관련규정 정비를 계속해서 요구해왔으나

10) 오유석, “2010 지방선거 남녀동수 실현을 위한 제도개선방안과 전략”, 2010 지방선거 ‘남녀동수’ 어떻게 실현할 것인가? 토론회 자료집, 2010지방선거 남녀동수 범여성연대, 2009, 6쪽.

11) 오유석·김은희, “여성의 정치참여와 정당의 역할 - 각 당의 당헌·당규 분석을 통해 본 젠더지수”, 여성의 정치참여 확대를 위한 토론회, 민주당 전국여성위원회, 2008, 17-18쪽.

12) 문경희, “스웨덴과 독일의 선거후보 여성할당제 정책비교”, 여성정치참여 확대를 위한 제도개선 세미나, 여성정치세력민주연대, 2007에서 재구성.

민주당은 현재 이를 수용하지 못하고 있는 상황이다. 2010지방선거 제도개선논의에 있어서도 사실상 민주당이 국회 정치개혁특별위원회 여성참여확대를 위해 제안한 내용들은 우선적으로 민주당이 자체적으로 해당 내용을 당헌·당규에 포함하고 실행의지를 천명해야만 실제 여성당원 및 여성유권자들이 공감하고 지지할 수 있다.

앞서 언급한대로 금번 국회 정치개혁특별위원회 합의를 통해 극히 부분적으로 지방선거 선출직 여성할당 강제규정이 마련되었지만 이것은 어디까지나 최소한을 규정한 것이며, 각 정당은 진작부터 명시되어야 있는 선출직 30% 여성할당 권고규정을 이행하기 위한 자체적 방안을 마련하여 이를 실천하는 모습을 보여주어야 하며, 이를 위해서는 민주당도 민주당 당헌·당규에 관련 규정을 명시하는 제도 정비가 필요하다.

현재 민주당이 당헌·당규에서 규정하고 있는 여성참여확대방안 관련 내용은 당헌 제7조의 선언적인 양성평등실현 규정 외에 실질적으로는 거의 없다고 할 정도이다. 2008년 총선 당시 통합민주당의 경우 당규에서 경선과정에서의 여론조사에서 여성후보에게 일정 비율의 가산점을 부여하기는 하였으나¹³⁾ 이제 그마저도 없어졌고 달리 이를 대신할 만한 방안이 마련되어 있지 못하다.

민주당 당헌당규	• 당헌 제7조(양성평등 실현) ②우리당은 제1항의 실현을 위하여 ... 공직선거의 후보자 추천에 있어서 당헌·당규로 정하는 바에 따라 여성당원이 100분의 30 이상 포함되도록 노력하여야 한다. • 당헌 제94조(심사기준) ③중앙당 공심위는 사전에 제1항 및 제2항을 반영한 공직선거후보자추천 심사기준 및 심사방법을 마련하여 최고위원회의 심의를 거쳐 당무위원회의 승인을 받아야 한다. 이 경우 여성, 장애인, 사무직당직자에 대하여는 특별한 배려를 하여야 한다. • 당헌 제96조(추천선거) ③경선에 참여한 여성후보자에 대하여는 일정 비율의 가산점을 부여한다. • 공직선거후보자추천규정 미제정
-------------	--

13) 통합민주당 당규 제18조(여론조사 경선) 2항에는 “여론조사 경선을 실시하는 경우에 여성후보자에 대하여는 여론조사 방식에 따라 해당 후보자가 얻은 득표수의 10%이상 15% 이내에서 공천심사위원회가 가산점을 부여한다”라고 규정하고 있었다. 이와 관련하여 2008년 총선과정에서 일부 후보(윤승용 전 청와대 홍보수석, 지용호 전 서울시의원)가 남성 역차별을 주장하며 3월 17일 공천심사절차 중지 가처분을 신청하고, 일부 후보가 3월 20일 헌법소원을 제기한 바 있다.

2) 공천심사위원회 구성과 경선 및 국민참여배심원제

여성들은 그동안 각 당이 공천여부를 심의·의결하는 공천심사위원회에 여성이 일정 수준 이상 참여해야 하는 점도 지속적으로 요구해 왔다.

2006년 선거에서 열린우리당은 예비후보자 자격심사위원회 및 공직후보자추천심사위원회에 여성위원 30% 들어가도록 했으나 외부에서 참여한 위원들은 실질적인 영향력을 행사하기 어려웠는데, 공직후보자추천심사위원회(사실상 공천심사위원회나 다름없었다)에서 단수 후보를 추천할지, 경선을 할지, 전략공천을 할지 여부를 결정하였다. 당시 열린우리당은 광역후보 중 81%를 무경선 단수공천 했지만 이를 결정한 중앙당 공천심사위원의 명단은 공개하지 않았고, 우세지역인 전북도당에서도 이를 공개하지 않았으며 시도당 공천심사위원을 비공개한 경우도 열린우리당이 가장 많았다.

〈5.31 지방선거 공천심사위원 공개현황〉¹⁴⁾

구분	열린우리당	한나라당	민주당	국민중심당
중앙당	비공개	공개	공개	공개
서울	공개			—
부산	공개			—
대구	비공개		—	공개
인천	비공개			—
광주	공개	—		—
대전	공개			공개
울산	비공개		—	—
경기	공개			공개
강원	공개			—
충북	공개		—	비공개
충남	공개			공개
전북	비공개			—
전남	공개			—
경북	공개		—	공개
경남	공개			—
제주	공개		—	—
시도당 비공개 비율	31%	0%	9%	17%

14) 2006지방선거시민연대, “각 정당의 5.31 지방선거 공천 평가 보고서”, 2006, 8쪽.

또한, 지난 2008년 4. 9 총선 당시에도 주요정당의 공천심사위원회 구성을 보면 한나라당의 경우 전체 13명 중 4명의 여성 공천심사위원이 참여하였고, 통합민주당의 경우 전체 12명의 공천심사위원 중 단 한 명만이 여성이었기 때문에 결과적으로 여성예비후보들의 공천에 긍정적인 영향을 미칠 수 없었다고 볼 수 있다¹⁵⁾.

당원들의 의사를 반영하는 민주적 방식으로 도입된 상향식 공천 및 경선제의 경우도 당내 조직 기반이 취약한 여성들에게 불리한 면이 없지 않았다. 여성후보의 경우 어떤 면에서는 본선보다 당내 공천 자체가 더 장벽이 되고 있는 실정이다. 특정 인사가 공천권을 가지고 전횡을 휘두르는 것은 매우 적절치 못하므로 보다 새롭게 검토되고 있는 국민참여배심원제가 긍정적일 수 있다. 다만, 공천심사위원회의 구성이나 국민참여배심원제의 운영방식의 구성이나 참여자 공개 및 최소 30% 이상의 여성참여와 심사결과의 투명한 공개 등이 보장되어야 한다.

3) 전략공천

그 외 여성의 지역구 공천을 지원하기 위하여 제안할 수 있는 방안으로 전략공천을 적극적으로 요구하고 있다.

영국 노동당의 경우 1993년 “노령으로 은퇴한 지역구 위원장과 당선 가능성 높은 지역구 후보 공천에 있어 50% 이상 여성후보를 공천할 것”을 당헌·당규에 명시하고, 여성명부(women only short-list)를 작성하여 여성 전략공천을 실시한 결과 1997년 총선에서 여성 하원의원수가 1992년 9%에서 1997년 18.2%로 거의 2배나 증가¹⁶⁾하였고 선거에서

15) 한나라당은 비례대표 공천심사위원회를 별도로 구성하지 않고 선출직공천심사위원회가 비례대표 심사까지 함께 맡았으며, 통합민주당은 비례대표 공천심사위원회를 별도로 구성하였으나 인적 구성과 관련 여성 공천심사위원의 비율이 낮아 추가로 1명을 인선하기도 하였다.

〈2008년 총선 주요정당 선출직 공천심사위원회 구성〉

한나라당 (4/13, 31%)	통합민주당 (1/12, 8%)
안강민 위원장	박재승 위원장
강창희, 이방호, 이종구, 임해규, 김영래, 양병민, 정종복, 송광호	김 근, 박경철, 이이화, 장병화, 정해구, 김부겸, 이인영, 김충조, 황태연, 최인기
김애실, 강정혜, 강혜련, 이은재	인병선

*오유석·김은희, “18대 총선 결과와 향후 여성정치세력화 운동의 방향 모색”, 18대총선 평가간담회, 민주당 전국여성위원회, 2008, 5쪽.

도 승리하였다.

또한 영국 기독교연맹당의 경우, 후보결정시 예비선거를 활용하지만 전체 명부 중 1/4만을 예비선거에서 결정하고 나머지 3/4은 당 지도부에서 성과 직업, 나이 등을 고려하여 대표성을 극대화할 수 있도록 명부를 작성함으로써 여성이 예비선거에서 떨어지는 경우에도 대표성 확보를 위해 당 차원에서 필요하다고 인정할 경우 재조정이 가능하도록 하고 있다. 이처럼 여성후보가 출마하면 경선(예비선거) 결과에도 불구하고 후보추천명단에 포함시켜 중앙당에서 최종 심사할 수 있도록 하는 일종의 先경선 後중앙당 심사제를 적용하는 방안을 채택¹⁷⁾하고 있다.

전략공천에서 중요한 점은 그냥 전략공천이 아니라 중앙당 차원에서 “당선 가능성 높은 지역구”에 여성후보를 공천하는 것이고, 이를 위한 근거를 당헌·당규로 명시하여야 한다.

지난 2008년 총선 당시 대통합민주신당의 경우도 전략공천을 실시했지만, 여성후보의 경우 오히려 전략공천으로 인해 불리한 경우도 없지 않았다. 그 이유는 일반적으로 전략공천과 관련하여 생각할 수 있는 당선가능성이 높은 지역구의 전략공천이 아닌 “당세가 취약한 지역, 유력한 후보자가 없는 지역, 선거전략 상 특별한 고려가 필요한 지역 등을 기준으로 전략공천 할 수 있다”고 규정하고 있었던 탓이다.¹⁸⁾

전략공천과 관련해서는 해당 지역구 및 후보자 선정에 관한 기준에 사전합의가 필요하며, 그 외에도 특히 금번 여성후보공천기준 마련에는 비례대표 후보자의 선정방식 및 기준에 관하여도 신중하고 세부적인 사전합의가 요구된다. ▮

16) 백경남, “한국정당의 여성참여: 17대 총선의 여성참여를 중심으로”, 한·독 사회과학학회 추계 심포지엄 자료집, 2004

17) 황아란, “여성의 정치적 대표성 제고를 위한 제도적 접근”, 진영재 편, 한국의 선거제도 I, 한국 사회과학데이터센터, 2002

18) 오유석·김은희, “여성의 정치참여와 정당의 역할 - 각 당의 당헌·당규 분석을 통해 본 젠더지수”, 여성의 정치참여 확대를 위한 토론회 <여성, 실질적 정치세력화를 위하여>, 2008, 8~9쪽.

[대통합민주신당]

제129조 (전략공천지역 선정) ②중앙당 및 시·도당 공직후보자추천심사위원회는 당세가 취약한 지역, 유력한 후보자가 없는 지역, 선거전략 상 특별한 고려가 필요한 지역 등을 기준으로 전략공천할 수 있다.