발간등록번호 31-9735006-000643-14

NARS 정책보고서 제30호 2014. 2. 3.

National Assembly Research Service

여성의 정치적 대표성 제고를 위한 과제

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

정책보고서 Vol. 30

여성의 정치적 대표성 제고를 위한 과제

김영일(정치의회팀 팀장)
이정진(정치의회팀 입법조사관)
조주은(보건복지여성팀 입법조사관)

2014. 2. 3.

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

요 약

사회 구성원의 절반에 해당하는 여성이 정치적으로 남성과 동등하게 대표되는 것은 기회균등과 평등, 궁극적으로는 인간존중이 실현될 수 있는 중요한 조건이라고 할 수 있다. 특히, 입법 과정을 통해 사회적 아젠다를 논의하는 의회의 경우 남성이나 여성이 전체의원의 40%가 되지 않을 경우 성적 불평등이 발생한다고 볼 수 있다. 대한민국은 헌정 사상 최초의 여성대통령이 탄생했음에도 불구하고 여성의 정치적 대표성은 해외선진국과 비교할 때 낮은 수준이다.

우리나라 의회의 현황을 살펴보면 여성 국회의원이 전체의원의 15.7%, 지방의회의원은 광역의회에서 14.8%, 기초의회에서 21.7%에 불과하다. 이는 여성의 경제·사회 진출이 크게 증가한 현재의 상황과 부합되지 않는다고 할 수 있다. 따라서 여성의 정치적 대표성을 높이기 위해서는 제도적 측면에서의 지원 뿐만 아니라 정당과 의회를 중심으로 여성의 정치참여를 확대하려는 노력이 요구된다. 이 보고서는 여성의 정치적 대표성이 낮게 나타나는 원인을 법·제도, 정당, 의회문화의 세 측면에서 살펴보고 각각의 개선방안을 제시한다.

첫째, 법·제도적인 문제는 여성할당제의 도입에도 불구하고 할당규정 및 선거제도의 한계로 인해 여성의원의 비율이 여전히 낮다는 점이다. 우리나라는 국회의원 및 지방의회의원 선거에서 여성 후보자를 일정 비율 이상 추천하도록 법으로 규정하고 있으나 실제로는 여성할당규정이 가지는 한계로 인해 지역구 선거에서 여성후보의 공천비율이 낮다. 또한 상대적으로 여성후보의 공천비율이 높은 비례대표가 전체 의회에서 차지하는 비중이 낮아 여성의원의 의회 진출이 쉽지 않다.

둘째, 정당 차원의 문제는 공직선거에서 정당의 여성후보 공천 비율이 낮다는 점이다. 특히 지역구 선거의 경우 여성 가산점제 도입 등을 통해 여성후

보자의 공천을 확대하려는 노력이 있었음에도 불구하고 여성후보의 공천비율이 높지 않다. 이는 정당이 당선 가능성, 남성 후보들의 반발 등을 고려하여 실제 공천 과정에서 여성 후보 공천에 소극적이기 때문이라고 할 수 있다.

셋째, 남성중심의 비공식적인 의회문화를 들 수 있다. 2000년대 이후 여성의원의 수가 증가하면서 국회 내의 성 평등 정착을 위한 노력이 지속되고 있으나 아직도 여성의원의 권한이나 의회내 대표성이 낮은 것으로 나타나고 있다. 국회내 의장단과 상임위원회에서 여성의원의 대표성이 여성의원 비율에 비해 낮다는 점은 여성의원의 권한 부족을 입증하고 있다. 또한 국회 내에서 「성 평등 국회운영규정」이 부재하고 남성중심의 비공식적 문화가 여전히 잔존하고 있는 점 등이 문제다.

이러한 문제점을 개선하고 여성의 정치적 대표성을 확대하기 위한 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 제도적 개선방안으로는 여성할당 규정의 법·제도적 실효성 확보, 비례대표 확대를 통한 여성의원 비율의 증대, 여성명부제와 같은 다양한 방식의 여성할당제도의 도입, 그리고 헌법 개정을 통한 남녀 대표성의 평등조항 명기 등을 검토할 필요가 있다.

둘째, 정당정치의 개선 방향으로는 공천과정에서의 투명성 제고, 여성정치인의 경력단절을 예방하는 공천제도로의 개선, 그리고 여성정치인의 양성을 내용으로 하는 「당헌」·「당규」의 마련이 필요하다. 법으로 여성할당을 강제하는 것이 남성에 대한 역차별이며 위헌성의 여지가 있다는 논란을 감안하면, 정당 차원에서 자발적으로 여성후보를 발굴하고 공천하려는 노력이 제도적 개선에 앞서 이루어져야 할 것이다.

끝으로 성 평등한 의회로의 전환을 위해 「성 평등 국회 운영규정」을 신설하고 성 평등 의회문화를 정착하는 것이 바람직하다. 또한 국회와 지방의회의 의장단, 상임위원회 위원장에 여성의 대표성이 확대될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

차 례

□ 요약

Ⅰ. 서론 / 1

Ⅱ. 여성의 정치적 대표성 현황 / 5

1. 선출직 여성 현황 ····· 5
   가. 대통령 ····· 5
   나. 국회의원 ····· 6
   다. 지방자치단체장 ····· 10
   라. 지방의회의원 ····· 11
2. 여성의 정치적 대표성 확보 관련 입법 동향 ····· 14
   가. 여성할당제의 도입 배경과 경과 ····· 14
   나. 여성할당 관련 법 규정 ····· 16
   다. 「공직선거법」과 「정치자금법」의 여성 할당 규정 ····· 18
   라. 최근의 입법 동향 ····· 21
3. 정당정치와 의회문화 ····· 23
   가. 정당과 여성의 정치참여 ····· 24
   나. 의회내 여성의원 활동 현황 ····· 26

Ⅲ. 여성의 정치적 대표성 관련 문제점 / 32

1. 법·제도적 측면 ····· 32
   가. 지역구 선거에 대한 여성할당 규정의 한계 ····· 32

나. 낮은 비례대표 의석 비율 ····· 35
2. 정당 정치적 측면 ····· 37
가. 공천과정에서의 여성배제와 여성정치인의 경력단절 ····· 37
나. 성 평등과 여성정치인 양성에 한계를 보이는 「당헌」·「당규」 ····· 44
3. 의회문화적 측면 ····· 47
가. 「성 평등 국회운영규정」 부재 및 남성중심 비공식적 문화의 잔존 ····· 47
나. 의회 내 여성의 권한 부족 ····· 49

Ⅳ. 여성의 정치참여를 지원하는 해외 사례 / 52
1. 제도적으로 여성의 정치참여를 보장하는 국가 ····· 53
가. 프랑스 ····· 54
나. 아르헨티나 ····· 58
다. 대만 ····· 61
라. 르완다 ····· 64
2. 정당이 자발적으로 여성할당을 시행하는 국가 ····· 65
가. 스웨덴 ····· 65
나. 영국 ····· 70

Ⅴ. 여성의 정치적 대표성을 높이기 위한 정책과제 / 73
1. 법·제도적 개선 ····· 73
가. 여성할당 규정의 실효성 확보 ····· 73
나. 비례대표제 확대 ····· 76
다. 여성명부제 등 다양한 여성참여제도 검토 ····· 76
라. 남녀 대표성의 평등 조항 헌법 명기 ····· 78
2. 정당정치의 개선 ····· 79

가. 투명하고 공정한 공천기준 마련과 성 평등을 추구하는 공천제도로의 개선 ····· 79
나. 성 평등 교육과 여성정치인 양성을 내용으로 하는 「당헌」·「당규」의 마련 ····· 80
3. 성 평등한 의회로의 전환 ····· 82
가. 「성 평등 국회 운영규정」 신설 및 성 평등 의회문화 정착 ····· 82
나. 의회 내 여성의 권한 확보 ····· 84

Ⅵ. 결론 / 86

□ 참고문헌

□ 부록

표 차 례

[표 1] 역대 국회의원선거 결과 여성 국회의원의 비율 ····· 8
[표 2] 제19대 총선 정당별 여성 의원 수와 비율 ····· 9
[표 3] 2010년 지방선거 결과 여성 자치단체장의 수 ····· 10
[표 4] 2006년 지방의원 선거 결과 ····· 12
[표 5] 2010년 지방의원선거 결과 ····· 12
[표 6] 정당별 지역구 지방의원선거(2010) 결과 ····· 13
[표 7]「공직선거법 일부개정법률안」중 여성할당 관련 법률안 ····· 22
[표 8] 새누리당 전국여성지방의원협의회의 주요 사업내용 ····· 25
[표 9] 16대~19대 전반기 상임위원회 여성 위원장·간사 현황 ····· 28
[표 10] 제5회 지방선거 광역의회 후반기 원구성 현황(2013. 3월말 기준) ····· 30
[표 11] 제5회 지방선거 기초의회 후반기 원구성 현황(2013. 3월말 기준) ····· 30
[표 12] 여성의원비율과 선거제도 ····· 35
[표 13] 국회의원 선거에서 지역구 여성후보의 공천비율 ····· 39
[표 14] 기초단위 지방의원 선거에서 지역구 여성후보의 공천비율 ····· 41
[표 15] 광역단위 지방의원 선거에서 지역구 여성후보의 공천비율 ····· 42
[표 16] 주요국의 여성의원(하원) 비율 ····· 52
[표 17] 빠리테법 시행 이후 프랑스 여성의원 비율의 변화 ····· 56
[표 18] 민주화 이후 입법원선거에서의 여성할당 ····· 62
[표 19] 대만 주요선거에서 여성대표의 현황(2012) ····· 64
[표 20] 스웨덴 의회내 각 정당의 여성의원 비율 ····· 69
[표 21] 2010년 총선결과 영국 주요 정당의 남/여 의원 수와 비율 ····· 71

그 림 차 례

[그림 1] 민주화 이후 여성 국회의원의 수 ····· 7
[그림 2] 아르헨티나 하원의 여성의원 수 증감추이(1983-2005) ····· 60
[그림 3] 아르헨티나 상원의 여성의원 수 증감추이(1983-2005) ····· 61
[그림 4] 스웨덴 하원의 여성의원 비율 변화 ····· 66
[그림 5] 영국하원 여성의원 수의 변화 ····· 71

Ⅰ. 서론

오늘날 대의 민주주의에서 정치적 대표성의 문제는 정치적 정통성과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 사회 구성원의 절반에 해당하는 여성이 일정한 비율로 정치적으로 대표되고 있다는 것은 기회균등과 평등, 궁극적으로는 인간존중이 실현될 수 있는 중요한 조건이라고 할 수 있다. 이 보고서에서는 여성의 '정치적 대표성'이라는 개념을 여성대표가 여성들의 권리와 이해관계를 잘 대변할 수 있다는 전제에서 사용하고 있다. 1997년 가을 이집트 카이로에서 개최된 IPU 총회에서는 민주주의가 여성과 남성의 진정한 파트너십을 전제로 하고 있음을 천명한 바 있다.[1)]

의회는 사회 구성원을 대표하는 기관으로서 의회에서의 성 평등은 여성의 정치적 대표성이라는 측면에서 중요한 의미를 가진다. 이와 관련하여 2012년 10월 캐나다 퀘벡에서 개최된 제127차 IPU 총회에서는 각국에서 성 평등한 의회를 만들어가기 행동계획(the Plan of Action)이 만장일치로 채택되었다.[2)] '성 평등 의회 행동계획'은 7개의 행동영역[3)]으로 구성되어 있는데, 그 중 첫 번째는 의회에서 여성의 숫자를 늘려 참여의 평등을 달성하는 것이다. 그렇다

1) IPU Council, 1997, "Universal Declaration on Democracy", http://www.ipu.org/wmn-e/appreach.htm(최종검색일: 2013.12.7.).

2) IPU, *Plan of Action for Gender-sensitive Parliaments*, 2012, http://www.ipu.org/pdf/publication/action-gender-e.pdf(최종 검색일: 2014. 1. 22.).

3) 행동영역 1: 의회에서 여성의 숫자를 늘리고 참여의 평등을 달성한다. 행동영역 2: 성 평등 입법 및 정책 강화. 행동영역 3: 의회 업무 전반에 걸친 성 평등의 주류화. 행동영역 4: 성 인지적 인프라와 의회 문화의 조성 또는 개선. 행동영역 5: 성 평등은 남녀 의원 모두의 공동책임이어야 한다. 행동영역 6: 정당이 성 평등 이슈의 선두주자가 될 수 있도록 권고한다. 행동영역 7: 의회 직원의 성 인지 인식제고 및 성 평등 확대(IPU, 성 인지 의회 행동계획(Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments) 개요 번역문, 국회 여성가족위원회, 『성 평등·가족·청소년과 입법』, 2013.).

면 현재 우리나라에서 여성의 정치적 대표성은 어느 정도의 수준인지를 살펴보도록 하겠다.

한국에서 여성의 정치적 대표성은 대한민국 헌정 사상 최초의 여성대통령이 탄생했음에도 불구하고 해외선진국과 비교할 때 매우 낮은 수준이다. 한 예로 유엔개발계획(UNDP)에서 발표한 「2013년 인간개발보고서」에 따르면 한국은 인간개발지수(HDI)에서는 12위를 차지했지만 성불평등지수는 27위에 불과하다.[4] 또한 2013년 2월 8일 '세계 여성의 날'을 맞이하여 이코노미스트지가 발표한 OECD 국가들의 '유리천장 지수'에서 한국은 100점 만점에 13점으로 조사대상 26개국 가운데 최하위를 기록하였다.[5] 여성의 정치적 대표성과 관련된 분야를 선출직에 한정해서 볼 때 한국에서의 여성의 정치적 대표성 현황은 2013년 기준 국회의원 15.7%, 광역자치단체장 0%, 기초자치단체장 2.6%, 광역의회 의원 14.8%, 기초의회 의원 21.6%로 매우 과소대표되고 있다는 것을 보여준다. 이로 인해 양성평등 관련 국제지표 순위에서 한국은 경제발전 정도에 비해 낮은 순위에 처해 있는 실정이다.[6]

정치는 사회와 밀접한 연관을 가지고 있을 뿐 아니라 그 사회의 지배적인

---

4) 인간개발지수는 교육수준과 국민소득, 평균수명 등에 대한 다양한 평가를 통해 국민 삶의 질을 평가한 지수이고, 성불평등지수는 성별에 따라 해당 국가에서 겪는 불평등 정도를 지수화한 것이다.

5) '유리천장'이란 여성들의 고위직 진출을 가로막는 보이지 않는 장벽을 의미한다. 이코노미스트지는 여성의 고학력(대학이상) 비율, 여성의 노동참여 비율, 여성과 남성의 임금 격차, 여성의 고위직 비율, 평균 임금에서 보육비용을 분석해 유리천장지수를 만들어 발표했다. http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2013/03/daily-chart-3(최종 검색일: 2013.12.7.).

6) 국제성평등지수로는 세계경제포럼(WEF)의 '성격차지수(GGI)'와 유엔개발계획(UNDP)의 '남녀평등지수(GDI)', '남녀권한척도(GEM)', '남녀불평등지수(GII)'가 있다. 이 중에서 우리나라의 순위가 낮은 지수는 성격차지수(136위 중 111위)와 남녀권한척도(109개국 중 61위)이고, 세부 지표를 분석해보면 여성의 정치적 대표성(의회여성점유율 등)의 점수가 낮은 것이 주요 원인으로 지적되고 있는 상황이다.

가치를 반영한다. 따라서 민주주의의 발전을 위해서는 경제, 사회, 문화 등 제 분야에서 남성과 여성이 평등한 파트너십을 발전시켜나가는 것이 중요하며, 정치 영역은 특히 강조될 필요가 있다. 이에 본 보고서에서는 여성의 정치적 대표성을 통해 정치 분야에서 여성의 참여 정도를 분석하고자 한다. 여성의 정치적 대표성은 의회, 정당, 행정부 등 정치 영역에 참여하고 있는 여성의 수와 비율을 뜻하며, 특히 의회는 지역주민이나 국민을 대표하는 기관이라는 점에서 정치적 대표성을 보여주는 가장 중요한 기관이다. 따라서 본 보고서에서는 의회정치를 둘러싼 관련 법·제도와 정치문화를 중심으로 여성의 정치적 대표성을 강화할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

본 보고서에서는, 먼저 한국에서 여성의 정치적 대표성과 관련한 현황을 살펴보고, 이어 여성의 정치적 대표성 제고를 저해하는 제반 문제점을 고찰한 뒤 그 개선방안을 제시해 보고자 한다. 이를 위해 제2장에서 한국여성의 선출직 진출 현황과 여성의 정치적 대표성 확보 관련 입법 동향을 검토한다. 제3장에서는 한국에서 여성의 정치적 참여를 어렵게 만드는 제반 문제점을 법·제도적 측면, 정당정치적 측면 그리고 의회문화적 측면에서 살펴볼 것이다. 제4장에서는 관련 해외사례를 소개할 것인 바, 여성의 정치참여를 법·제도적으로 보장하는 국가와 정당이 자발적으로 실천하는 나라들을 구분하여 설명할 것이다. 그리고 제5장에서는 여성의 정치적 대표성을 높이기 위한 방안을 법·제도적 측면, 정당정치적 측면 그리고 의회문화적 측면으로 나누어 제시할 것이다.

보고서 작성 과정에서 관련 자료와 문헌연구 외에 선출직 여성의원과 여성 정치인 및 정당인에 대한 심층 인터뷰를 병행하였다.[7] 인터뷰를 통해 문헌만으로는 알기 힘든 정치 현장에서의 생생한 증언을 들을 수 있었다. 정당과 의회에서 나타나는 여성에 대한 보이지 않는 차별, 남성중심적 의회문화 등의 내용은 상당 부분이 인터뷰를 통해 보완할 수 있었다.

7) 인터뷰 대상과 내용에 대해서는 [부록 1] 참조.

정치 영역에서 여성의 참여를 확대하기 위해서는 제도적인 보완이나 정치 문화의 개선 외에 여성의 충원을 어렵게 하는 사회 시스템, 여성을 대상으로 하는 시민교육이나 정치·경제적 훈련의 부재, 다양한 사회적 자원의 불평등한 배분 등의 문제점을 해결할 필요가 있다. 이러한 영역은 추후 보완하여 별도의 보고서로 제시할 계획이다.

Ⅱ. 여성의 정치적 대표성 현황

1. 선출직 여성 현황

선출직에서의 여성 비율은 성별 불평등 정도를 측정하는 중요한 기준 가운데 하나인 바, 이 장에서는 공직선거 선출직 여성 현황에 대한 조사와 검토를 통해 한국에서 여성의 정치적 대표성 정도를 살펴보고자 한다. 선출직은 크게 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원으로 구분할 수 있는데, 우리나라의 경우 의원이나 자치단체장의 여성 비율이 매우 낮은 수준이다.[8] 다만 가장 최근에 실시되었던 제18대 대통령선거에서 박근혜 후보가 여성으로는 처음으로 대통령에 당선됨으로써 그 대표성이 크게 부각되고 있을 뿐이다.

이하에서는 선출직 여성의 현황을 구체적으로 살펴본 뒤, 여성의 정치적 대표성 강화를 목적으로 시행되고 있는 법·제도적 현황과 정당정치에서 나타나는 여성 정치 현황을 검토하고자 한다.

가. 대통령

2012년 12월 19일 실시된 제18대 대통령선거 결과 새누리당의 박근혜 후보가 여성으로서는 최초로 대통령에 당선되었다. 18대 대선은 주요 정당의 후보자 세 명 가운데 두 명이 여성이었다는 점[9], 최초로 여성 대통령이 탄생되

8) 우리나라는 여성 국회의원이 전체의회의 15.7%, 지방의회의 경우 여성의원 비율은 광역자치단체에서 14.8%, 기초의회에서는 다소 높은 21.6%에 불과하다. 자치단체장의 경우 그 정도가 더욱 심해서 광역시장이나 도지사의 경우 16명 가운데 여성은 한 명도 없으며, 구청장이나 군수의 경우 여성 비율은 2.6%에 불과하다.

9) 18대 대선 당시 선거에 참여했던 주요 정당의 후보는 새누리당 박근혜, 민주통합당 문재인, 통합진보당 이정희 세 명이었으며, 이정희 후보는 중도 사퇴하였다.

었다는 점에서 여성의 정치적 대표성 측면에서 중요한 분기점이 되었다. 여성의 불평등 정도가 여전히 높은 한국사회에서 여성 대통령의 탄생은 여성의 사회·정치적 역량을 키우는 계기가 될 것으로 기대되고 있다.

여성 대통령의 탄생은 일차적으로는 행정부를 비롯하여 공직사회 전반에서 성별 불평등을 완화하는 계기가 될 것이며, 넓게 보면 한국 사회 전반에서 성적 불평등을 완화하는 계기가 될 수 있다. 재계에서는 첫 여성 대통령의 탄생에 발맞추어 여성 임원진을 확대하는 등 여성 대통령 탄생이 성별 불평등 완화에 도움이 되고 있음을 보여주는 사례들이 늘고 있다.[10)]

하지만 행정부 수반인 대통령이 여성임에도 불구하고 박근혜 정부의 여성 장관은 해양수산부와 여성가족부 장관 등 2명 뿐으로 여성 장관의 비율은 전체 장관 가운데 11.8%로 여전히 낮은 수준이다. 이러한 사실은 여성 대통령의 당선이 여성 장관 등 행정 각료의 여성 비율 증가로 자연스럽게 이어지는 것은 아니라는 점을 보여준다.

나. 국회의원

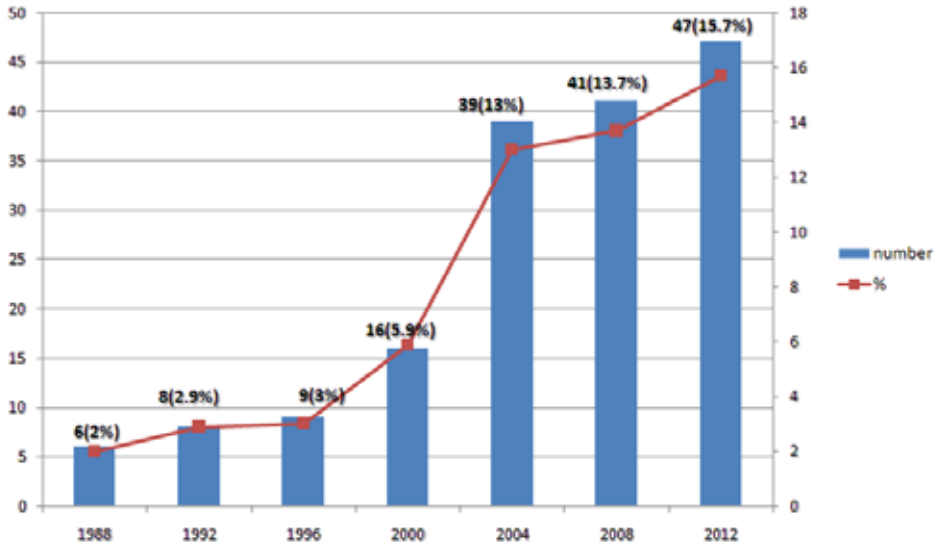
2012년에 실시된 제19대 총선결과 여성의원 수는 전체 국회의원 300명 가운데 47명으로 15.7%를 차지하였으며, 이는 직전 선거인 제18대 총선의 13.7%에 비해 다소 높아진 수치이다. 따라서 선거결과만을 놓고 단순 비교할 경우 여성의 정치적 대표성이 다소 확대되었다고 평가할 수 있다. 제18대 총선과 비교하여 제19대 총선에서 여성 의원 비율이 증가한 것은 지역구 국회의원이 역대 어느 선거보다 많이 당선되었다는 사실에서 기인한다. 이는 공천과

10) 대한상공회의소에서 최근 대기업 및 중견기업 인사담당자들을 대상으로 조사한 '여성인재 활용에 관한 기업조사'에 따르면 응답자의 43.8%가 여성임원이나 관리자의 수가 늘어날 것이라고 응답하였다(김영기, 「여성 대통령시대, 기업 44% "여성임원 늘어날 것"」, 『세정신문』, 2013년 3월 19일자).

정에서 새누리당과 민주통합당[11] 등 주요 정당이 여성가산점제 도입, 여성공천 할당비율 책정 등을 통해 여성의 정치참여를 높이기 위해 노력한 결과라고 볼 수 있다.

하지만 여전히 여성 의원의 다수는 비례대표선거를 통해 선출된다는 점에서 비례대표제가 여성의 정치진출의 주요 교두보인 것은 변함이 없다.[12] 아래 [그림 1]은 1987년 민주화 이후 여성 국회의원의 수와 비율을 보여주고 있는데, 정당명부 비례대표제와 비례제 여성할당 50%가 도입된 2004년 선거를 기점으로 여성 국회의원의 수가 급격히 증가한 것을 알 수 있다.

[그림 1] 민주화 이후 여성 국회의원의 수



11) '민주통합당'이라는 당명은 제19대 총선 이후 민주당으로 개정되었으나, 제19대 총선 당시에는 민주통합당이라는 당명을 사용하였다.

12) 제19대 국회의 여성의원 47명 가운데 지역구의원이 19명인 반면, 비례대표의원은 28명으로 전체 여성의원의 60%를 차지한다.

명부식 비례제와 비례대표 여성 50% 할당제가 도입되기 이전인 제16대 총선까지 국회의원선거에서 여성의원의 비율은 5% 내외에 머물렀다. 아래의 [표 1]을 보면 초대국회부터 제7대 국회까지 여성의원 비율은 1%대에 머물렀으며, 5% 이상인 경우는 제9대와 제16대 국회뿐이었다. 하지만 제17대 총선 결과 13.0%의 여성의원이 배출되었으며, 이후 여성의원의 비율은 점차 증가하였다.

[표 1] 역대 국회의원선거 결과 여성 국회의원의 비율

(단위: 명, %)

구분	선거일	의원 정수	남성의원	여성의원
제1대	1948.5.10	200	199	1(0.5)
제2대	1950.5.30	210	208	2(1.0)
제3대	1954.5.20	203	202	1(0.5)
제4대	1958.5.2	233	230	3(1.3)
제5대	1960.7.29	291	290	1(0.3)
제6대	1963.11.26	175	173	2(1.1)
제7대	1967.6.8	175	172	3(1.7)
제8대	1971.5.25	204	199	5(2.5)
제9대	1973.2.27	292	275	17(5.8)
제10대	1978.12.12	231	223	8(3.5)
제11대	1981.3.25	276	267	9(3.3)
제12대	1985.2.12	276	268	8(2.9)
제13대	1988.4.26	299	293	6(2.0)
제14대	1992.3.24	299	291	8(2.9)
제15대	1996.4.11	299	290	9(3.0)
제16대	2000.4.13	273	257	16(5.9)
제17대	2004.4.15	299	260	39(13.0)
제18대	2008.4.9	299	258	41(13.7)
제19대	2012.5.15	300	253	47(15.7)

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

제17대 총선에서 여성의원의 비율이 높아진 것은 정당명부식 비례대표제

의 도입과 더불어 비례대표국회의원 공천시 여성 후보자를 50% 이상 공천하도록 제도화했기 때문이다. 이후 여성 국회의원의 비율은 꾸준히 증가하고 있지만 남녀 성비에 비해서는 여전히 낮은 수준이다.

한편 제19대 국회의원선거 여성 당선인을 정당별로 살펴보면 민주통합당이 24명으로 가장 많고, 새누리당이 17명, 통합진보당 5명, 자유선진당 1명의 순이다.[13] 민주통합당과 통합진보당의 경우 다른 정당에 비해 지역구 여성의원의 비율이 높은데, 이는 지역구 선거에 여성후보자를 공천하기 위해 정당에서 많은 노력을 했기 때문이다.[14] 특히 민주통합당의 경우 예비경선과 본경선 두 차례에 걸쳐 여성후보자에게 가산점을 부여함으로써 여성후보의 공천 비율을 높일 수 있었으며, 이는 결과적으로 여성의원의 증가로 이어졌다.

[표 2] 제19대 총선 정당별 여성 의원 수와 비율

(단위: 명, %)

	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당	무소속	계
남성의원	135	103	8	4	3	253
여성의원	17	24	5	1	0	47
지역구 여성의원	4	13	2	0	0	19
전체의원수	152	127	13	5	3	300
여성의원 비율(%)	11.2	18.9	38.5	20.0	0	15.7

13) 제19대 국회는 출범 이후 정당명 개정, 새누리당과 자유선진당의 합당 등으로 인해 정당구도가 변화되었으며, 2013년 10월 현재 여성의원 현황은 민주통합당 24명, 새누리당 17명, 통합진보당 2명, 정의당 2명, 무소속 1명이다.

14) 전체 의원 가운데 여성의원이 차지하는 비율은 통합진보당이 38.5%로 가장 높으며, 자유선진당, 민주통합당, 새누리당의 순이다.

여성 국회의원 수의 증가는 여성관련 법률안 발의의 증가, 남녀차별해소나 여성의 사회참여 확대 등 사회의 정책이나 제도 변화의 근거를 제공하는 관련 법률의 제정이나 개정의 증가로 이어진다.[15] 한국의 경우 여성 국회의원의 비율이 제17대 국회 이후 지속적으로 증가하고는 있지만 여전히 20%에도 미치지 못하는 수준이어서 여성의원 할당비율과 비례대표 국회의원 비율의 확대 등을 통한 여성의원 수의 확대방안이 지속적으로 논의되고 있는 실정이다.

다. 지방자치단체장

지방자치단체장은 광역시장이나 도지사와 같은 광역 자치단체장과 구청장, 시장, 군수와 같은 기초 자치단체장으로 구분된다. 우리나라의 경우 임기 4년의 자치단체장을 1991년부터 주민 직선으로 선출하고 있으며, 가장 최근의 선거는 2010년에 실시되었다.

[표 3] 2010년 지방선거 결과 여성 자치단체장의 수

(단위: 명)

	단체장 수	여성단체장	당선 지역
광역 단체장	16	0	–
기초 단체장	228	6(2.6%)	서울(2), 부산(2) 대구(1), 인천(1)

자치단체장의 경우 여성의 비율이 국회의원이나 지방의원보다 낮아서 2010년 지방선거 결과 광역 자치단체장은 총 16명 가운데 여성 단체장이 한

15) 연구결과에 따르면 여성의원의 증가와 여성의원의 입법 활동 활성화가 남성의원들의 성인지적 시각을 변화시켜 국회 의정활동이 보다 성평등적으로 나아가도록 하는 효과를 가져왔다. 김원홍, 「실질적 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 과제」, 제1차 국제여성정책포럼 발표문, 2009.

명도 없으며, 여성 기초 자치단체장은 총 228명 가운데 6명에 불과하다.

자치단체장 가운데 여성의 비율이 낮은 것은 국회의원이나 지방의회의원 선거와 달리 자치단체장 선거에는 비례대표제나 여성할당제 등 여성의 정치진출을 지원하는 제도적 지원 장치가 전혀 없다는 것도 중요한 원인이다.

라. 지방의회의원

지방의회의원은 지방자치단체장과 마찬가지로 4년 임기의 선출직이다. 16개의 광역시·도의회와 228개의 시·군·구의회에서 광역의회의원과 기초의회의원을 선출하고 있으며, 가장 최근 선거는 2010년 실시된 동시지방선거이다.

지방의회의 경우 여성의원 비율은 국회의원과 비슷하거나 조금 높은 수준으로, 광역의회의원은 전체 의원 가운데 14.8%, 기초의회의원은 21.7%가 여성의원이다. 지방의회선거, 특히 기초의회선거에서 여성의원 비율이 국회의원선거보다 높은 이유는 지방의회의원 선거의 경우 국회의원선거와 달리 할당제를 위반할 경우 후보자 등록을 무효로 하는 벌칙조항이 있기 때문이다.

특히 2010년 선거부터 지역구 선거에서 여성 의무할당제와 벌칙조항이 적용되면서 2006년 선거 결과와 비교해서 여성의원 비율이 광역의회는 2.7%, 기초의회는 6.5% 증가했다.[16)]

16) 지역구 지방의회의원선거의 경우 국회의원선거구마다 기초 및 광역의원 후보자 가운데 적어도 한 명은 여성을 추천해야 하며, 그렇지 않을 경우 해당 국회의원선거구에 등록한 당해 정당의 모든 후보 등록이 무효가 된다(「공직선거법」제47조 제5항 및 제52조 제2항).

[표 4] 2006년 지방의원 선거 결과

(단위: 명, %)

	후보자수				당선자수			
	전체	여성		여성 비율	전체	여성		여성 비율
광역의회 (지역구+비례)	2,279 (2068+211)	243	지역구: 107	10.7%	733 (655+78)	89	지역구: 32	12.1%
			비례: 136				비례: 57	
기초의회 (지역구+비례)	9,020 (7995+1025)	1,141	지역구: 391	12.7%	2,888 (2513+375)	437	지역구: 110	15.1%
			비례: 750				비례: 327	

출처: 이정진, 「6.2 지방선거에서의 정당공천과 관련 쟁점들」, 한국정당학회·국회입법조사처, “지방선거와 한국 정치의 발전과제” 세미나 발표문, 2010, p.92.

[표 5] 2010년 지방의원선거 결과

(단위: 명, %)

	후보자수				당선자수			
	전체	여성		여성 비율	전체	여성		여성 비율
광역의회 (지역구+비례)	2,030 (1764+266)	333	지역구: 154	16.4	761 (680+81)	113	지역구: 55	14.8
			비례: 179				비례: 58	
기초의회 (지역구+비례)	6,735 (5823+912)	1,281	지역구: 552	19.0	2,888 (2512+376)	626	지역구: 274	21.7
			비례: 729				비례: 352	

출처: 이정진, 「6.2 지방선거에서의 정당공천과 관련 쟁점들」, 한국정당학회·국회입법조사처, “지방선거와 한국 정치의 발전과제” 세미나 발표문, 2010, p.93.

그럼에도 불구하고 여성 지역구의원 비율이 여성 비례대표의원에 비해 여전히 낮다. 위의 [표 5]를 보면 지역구 여성의원 당선자는 광역의회의 경우 전

체 680명 가운데 55명으로 8.09%, 기초의회의 경우 10.9%에 불과하여 각각 71%와 93%인 비례대표의원에 비하면 훨씬 적은 수치이다. 따라서 국회의원선거와 마찬가지로 지방의원선거에서도 비례대표선거가 여성의 정치적 대표성 확보에 중요한 요인임을 알 수 있다.

한편 2010년 선거의 지역구선거 결과를 정당별로 살펴보면 주요 정당이 전체 여성의원의 대부분을 차지하는 것을 알 수 있다. 광역의회의 경우 민주당이 26명, 한나라당이 20명, 기타 9명으로 한나라당과 민주당 소속 의원이 전체의 83.6%를 차지하고 있다. 기초의회의 경우 한나라당 115명, 민주당은 112명으로 전체 여성의원 가운데 82.8%를 차지하고 있다.

[표 6] 정당별 지역구 지방의원선거(2010) 결과

(단위: 명)

구분		한나라당	민주당	군소정당	무소속
광역	소계	252	328	64	36
	여성	20	26	8	1
	남성	232	302	56	35
기초	소계	1087	871	249	305
	여성	115	112	38	9
	남성	972	759	211	296

출처: 황아란·서복경, 「여성의 정치적 대표성과 선거제도 효과: 지방의원 선거를 중심으로」, 2011, p.118 표를 편집

이처럼 여성 지역구 지방의원의 다수가 거대정당 소속인 것은 과반 이상의 선거구에 후보자를 등록하는 정당에게만 지역구 여성할당 규정이 적용되기 때문이다.[17] 군소 정당에 비해 거대 정당의 후보가 당선율이 높은 점 또한 주

17) 「공직선거법」 제52조 제2항에 따르면 지역구 지방의원선거에서 여성할당 규정을 위반할 경우 등록무효가 되는 규정은 지역구 후보자 정수의 절반에 미달하는 후보자를 추천하는 정당에게는 해당되지 않는다.

된 요인이라고 할 수 있다.

2. 여성의 정치적 대표성 확보 관련 입법 동향

가. 여성할당제의 도입 배경과 경과

여성 할당제는 여성의 정치 참여를 확대하기 위해 일반적으로 시행되고 있는 제도적 장치로서 지난 20년간 전 세계에서 지속적으로 확대되어 왔다. 현재 100여개 국가에서 어떤 형태로든 여성 할당제를 실시하고 있으며,[18] 선거법 등을 통해 법으로 선출직에서의 여성 할당을 규정하거나 정당의 「당헌」 혹은 「당규」로 공천 과정에서 일정 비율 이상의 여성을 추천하도록 규정하고 있다.

이처럼 다수의 국가에서 여성 할당제를 채택하고 있는 이유는 그것이 여성의 정치적 대표성을 높이는 가장 빠른 방법이기 때문이다. 대다수 국가에서 여성은 성비에 비해 정치적으로 낮게 대표되고 있을 뿐 아니라 여성의 경제·사회적 진출이 빠르게 확대되고 있음에도 불구하고 여성 의원이나 선출직 공무원들의 비율은 여전히 낮다. 이런 상황에서 여성 할당제는 일정 비율 이상의 여성이 선출직에 출마하도록 규범적, 제도적으로 정치권을 강제함으로써 여성의 정치참여를 활성화하는 효과를 가져온다.

여성할당제의 유형은 다양하지만 크게 법·제도적 할당제와 정당에 의한 자율적 할당제로 구분할 수 있다. 전자가 헌법 혹은 선거법, 정당법 등 법적 규정을 통해 제도적으로 여성의 정치 참여를 보장하는 것이라면, 후자는 정당의 당헌이나 당규를 통해 자발적으로 여성 후보자를 일정 비율 이상으로 추천

18) Rainbow Murray, *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*, 2010, p.3.

하는 방식이다.

우리나라의 경우도 예외는 아니어서 성비에 비해 확연히 낮은 여성의 정치적 대표성 확보를 위해 여성 할당제를 시행하고 있다. 우리나라에서는 공직선거에서 법으로 일정 비율 이상의 여성 후보를 추천하도록 규정하고 있을 뿐 아니라 정당 차원에서도 「당헌」 및 「당규」를 통해 당내 경선 과정에서 여성 할당을 규정하고 있다.

우리나라에서 여성 할당제를 도입하자는 주장이 활발해진 것은 1980년대로 민주화 과정 이후 사회 각계의 정치적 요구가 분출되면서 여성계를 중심으로 정치 참여 요구가 확산되기 시작하였다. 1987년 12월 대통령선거를 앞두고 각 정당들은 여성의 정치참여 확대를 선거 공약으로 제시하는 등 여성의 참정권 확대를 위한 목소리가 높아지기 시작했다. 이어 1990년대에는 여성계를 중심으로 여성할당제 도입 요구가 활성화되는 등 여성의 정치 참여 확대 노력이 지속적으로 이루어졌으나 제도화로 이어지지는 않았다.

여성할당제가 법으로 규정된 것은 2000년대에 들어와서이다. 2000년에 실시된 제16대 국회의원선거를 앞두고 여성의 정치참여 확대를 주장하는 여성단체의 요구에 따라 비례대표선거에 여성할당제가 처음 도입되었다. 당시 국회의원 후보자 선출과 관련된 법 규정은 「정당법」에 포함되어 있었기 때문에 「정당법」 개정을 통해 국회의원 및 시·도의원 선거시 비례대표 후보자의 30% 이상을 여성으로 추천하도록 규정하였다(2000.2.16.).

이후 선출직에서의 여성 할당 규정은 점차 확대되었는데, 주로 지방선거 및 국회의원선거를 전후하여 관련 법규를 개정함으로써 진행되었다. 여성할당제 규정에 대한 확대는 일차적으로 2002년 3월 제3회 동시지방선거를 앞두고 이루어졌다. 당시의 법 개정은 「정당법」, 「공직선거 및 선거부정방지법」, 「정치자금법」 등 정치관계법 전반에 대한 포괄적인 개정을 통해 이루어졌는데, 지방의원선거에서 여성할당 규정을 확대했을 뿐 아니라 할당 규정 위반에

대한 벌칙규정과 여성추천보조금 지급 규정을 마련하였다.

나. 여성할당 관련 법 규정

여성할당 관련 법 규정은 도입 당시에는 「정당법」과 「공직선거 및 선거부정방지법」[19]개정을 통해 이루어졌다. 먼저「정당법」의 경우 비례대표 시·도의원 선거에서 여성을 기존 30%에서 50% 이상 추천하도록 할당 비율을 확대하였으며, 후보자명부 작성시 매 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하는 규정이 포함되었다(2002.3.7). 또한 지역구 시·도의원 선거시 여성후보를 30% 이상 추천하도록 노력할 것을 규정하고 이를 준수한 정당에 대해 여성추천보조금을 추가로 지급할 수 있도록 하였다.

한편 「공직선거 및 선거부정방지법」의 개정을 통해 「정당법」에서 규정하고 있는 비례대표 시·도의원선거 여성할당 규정을 위반한 정당은 후보등록을 무효로 하는 벌칙을 마련하였다(2002.3.7). 또한「정치자금법」을 개정하여 지역구 시·도의원선거에 여성후보자를 30% 이상 추천한 정당에게 여성추천보조금을 추가 지급하는 규정을 신설하였다(2002.3.7).

제17대 국회의원선거를 앞두고는 「정당법」을 개정하여 비례대표 여성할당 비율을 상향조정하였을 뿐 아니라 지역구 국회의원선거에 여성후보추천 관련 조항을 도입하였다(2004.3.12.). 구체적인 내용을 보면 비례대표 국회의원 선거시 후보자의 30% 이상을 여성으로 추천하도록 하던 것을 확대하여 50% 이상을 여성으로 추천하도록 개정하였으며, 지역구 국회의원 선거에서 여성후보를 30% 이상 추천한 정당에게 보조금을 추가지급할 수 있는 규정을 신설하였다.

---

19) 「공직선거 및 선거부정방지법」은 2005년 정치관계법의 전면 개정 과정에서 「공직선거법」으로 법명이 개정되었다. 이후 「정당법」에서 규정하고 있던 여성할당 조항은 「공직선거법」에서 규정하게 되었다.

또한 2005년에는 「정당법」을 전면 개정하여 기존 「정당법」에 규정되었던 여성후보 추천 규정을 「공직선거법」에 명시하도록 하였으며, 이후 여성할당 규정은 「공직선거법」에서 다루게 되었다. 이에 따라 「공직선거법」에 국회의원 및 광역의회의원 비례대표 선거에서 여성을 50% 이상 추천하고 후보자 명부의 홀수 순위에 여성을 포함하도록 하는 내용을 신설하였다. 동시에 「정치자금법」 개정을 통해 국회의원 및 광역의회의원 지역구 선거에서 전체 후보자의 5% 이상을 여성으로 추천한 정당에게 추천비율에 따라 차등적으로 여성추천보조금을 지급하도록 하는 규정을 신설하였다(2005.8.4).

한편 2006년 제4회 동시지방선거에서 기초의회의원선거 정당공천이 허용됨에 따라 기초의원선거에 여성할당제가 도입되었다.[20] 그에 따라「정치자금법」을 개정하여 여성추천보조금의 지급 범위를 기존 국회의원 및 광역의원의 지역구 선거에서 확대하여 기초의원 지역구 선거에도 적용하도록 하였다(2006.4.28). 또한 여성추천보조금을 해당 정당이 규정된 용도 이외의 목적으로 사용하였을 경우 보조금을 삭감하고 벌금 혹은 징역에 처할 수 있도록 벌칙규정을 신설하였다.

2006년 지방선거가 실시된 이후에는「공직선거법」을 개정하여 광역의원뿐 아니라 기초의원의 경우에도 비례대표 선거시 여성할당 50%를 지키지 않을 경우 후보등록을 무효로 하는 조항을 신설하였다(2006.10.4.).

2010년에는 제5회 동시지방선거를 앞두고 「공직선거법」 개정을 통해 지역구선거의 여성할당 규정을 강화하고 벌칙규정을 도입하였다(2010.3.12). 당시

20) 기초단위 지방선거에서의 정당공천 여부는 1991년 지방선거의 재실시와 더불어 지속적으로 논의의 대상이었다. 여타 지방선거에서는 정당공천이 허용되었음에도 기초의회의원선거의 경우 2002년 선거까지는 정당공천이 허용되지 않았다. 2003년 헌법재판소에서 기초의회선거에서 정당공천을 허용하지 않는 법조항에 대해 위헌판결이 이루어짐에 따라 2005년 「공직선거법」을 개정하여 2006년 선거부터 정당공천이 허용되었다.

국회에서는 제5회 지방선거에서 여성의 정치참여를 확대하기 위한 방안을 둘러싸고 논란이 지속되었는데, 지역구 선거에서 여성후보자의 공천을 확대하는 방안을 마련하는 것이 쟁점이었다. 먼저 동년 1월에는 「공직선거법」 개정을 통해 지역구 지방의원 선거에서 광역 혹은 기초의원 선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원 지역구마다 1명 이상을 여성후보로 추천하도록 하는 조항이 신설되었다(2010.1.25). 하지만 위반시 제재조항이 없어 동 조항의 실효성에 대한 의문이 제기됨에 따라 이러한 논란을 불식시키고 여성할당 조항의 실효성을 높인다는 취지에서 위반시 제재조항을 「공직선거법」제52조에 신설하였다(2010.3.12.).

다. 「공직선거법」과 「정치자금법」의 여성 할당 규정

이상과 같은 법 개정 과정을 통해 현재 여성할당 규정은 「공직선거법」과 「정치자금법」에서 규정하고 있다. 「공직선거법」의 경우 정당의 후보자 추천이나 등록시 일정 비율 이상을 여성으로 추천하도록 규정함으로써 여성할당제를 직접적으로 강제하고 있는 반면, 「정치자금법」에서는 여성후보 공천 비율에 따라 국고보조금을 차등 지급함으로써 보다 많은 여성 후보를 공천하도록 장려하고 있다.

「공직선거법」상의 여성할당 규정은 크게 여성후보자 추천(제47조)과 위반시 벌칙규정(제49조 및 제52조)로 구성되어 있다. 제47조는 국회의원 및 지방의회의원선거에서 여성후보자 추천 방식을 규정한다.

「공직선거법」 제47조 (정당의 후보자 추천) ③정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.

④정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.

⑤정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다.

한편 제49조와 제52조는 여성할당 규정 위반시 벌칙 규정을 담고 있는데, 국회의원선거의 경우 별도의 강제조항이 없는 반면, 지방의회의원선거는 등록무효 등의 벌칙규정이 있다.

「공직선거법」
제49조 (후보자 등록 등)
⑧관할선거구선거관리위원회는 후보자등록신청이 있는 때에는 즉시 이를 수리하여야 하되, 등록신청서·정당의 추천서와 본인승낙서·선거권자의 추천장·기탁금 및 제4항제2호 내지 제5호의 규정에 의한 서류를 갖추지 아니하거나 제47조제3황의 규정에 따른 여성후보자 추천의 비율과 순위(비례대표지방의회의원선거에 한한다)를 위반한 등록신청은 이를 수리할 수 없다.

제52조(등록무효)
①후보자 등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다.
2. 재47조(정당의 후보자추천) 제1항 본문의 규정에 위반하여 선거구별로 선거할 정수범위를 넘어 추천하거나, 비례대표지방의회의원선거에 있어 같은 조 제3항의 규정에 의한 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반하거나, 제48조(선거권자의 후보자추천) 제2항의 규정에 의한 추천인수에 미달한 것이 발견된 때

②제47조제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는 그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구시·도의원후보자 및 지역구자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다. 다만, 제47조제5항에 따라 여성후보자를 추천하여야 하는 지역에서 해당 정당이 추천한 지역구시·도의원후보자의 수와 지역구자치구·시·군의원후보자의 수를 합한 수가 그 지역구시·도의원 정수와 지역구자치구·시·군의원정수를 합한 수의 100분의 50에 해당하는 수(1 미만의 단수는 1로 본다)에 미달하는 경우와 그 여성후보자의 등록이 무효로 된 경우에는 그러하지 아니한다.

「정치자금법」은 지역구 선거에서 여성할당 규정을 지킨 정당에게 보조금을 지급하도록 하고 있다. 여성추천보조금은 여성후보 추천 비율에 따라 차등 지급되는데, 국회의원선거의 경우 위반시 벌칙규정이 없는 대신 여성추천보조금제를 통해 여성후보자 추천을 독려하고 있다.

「정치자금법」
제26조 (공직후보자 여성추천보조금)
①국가는 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구시·도의회의원선거 및 지역구자치구·시·군의회의원선거에서 여성후보자를 추천하는 정당에 지급하기 위한 보조금(이하 "여성추천보조금"이라 한다.)으로 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거권자 총수에 100을 곱한 금액을 임기만료에 의한 국회의원선거, 시·도의회의원선거 또는 자치구·시·군의회의원선거가 있는 연도의 예산에 계상하여야 한다.

②여성추천보조금은 제1항의 규정에 의한 선거에서 여성후보자를 추천한 정당에 대하여 다음 각 호의 기준에 따라 배분·지급한다. 이 경우 지역구시·도의회의원선거와 지역구자치구·시·군의회의원선거에서의 여성추천보조금은 제1항의 규정에 의하여 당해 연도의 예산에 계상된 여성추천보조금의 100분의 50을 각 선거의 여성추천보조금 총액으로 한다.
여성후보자를 전국지역구총수의 100분의30 이상 추천한 정당이 있는 경우 여성추천보조금 총액의 100분의50은 지급 당시 정당별 국회의석수의 비율에 따라, 그 잔여분은 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거에서의 득표수의

비율에 따라 배분·지급한다.
여성후보자를 전국지역구총수의 100분의30 이상 추천한 정당이 없는 경우
가. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의15 이상 100분의30 미만을 추천한 정당
여성추천보조금 총액의 100분의50을 제1호의 기준에 따라 배분·지급한다.
나. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의5 이상 100분의15 미만을 추천한 정당
여성추천보조금 총액의 100분의30을 제1호의 기준에 따라 배분·지급한다.
이 경우 하나의 정당에 배분되는 여성추천보조금은 가목에 의하여 각 정당에 배분되는 여성추천보조금 중 최소액을 초과할 수 없다.

③여성추천보조금은 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구시·도의회의원선거 또는 지역구자치구·시·군의회의원선거의 후보자등록마감일 후 2일 이내에 정당에 지급한다.

라. 최근의 입법 동향

2014년 지방선거를 앞두고 기초단위 지방선거에서 정당공천을 폐지하자는 주장이 불거지면서 정당공천과 연계되어 운용되는 여성할당제의 존속여부와 개선방안을 둘러싼 논란이 확대되고 있다. 기초의원선거에서 정당공천이 폐지될 경우 비례대표선거 또한 폐지될 가능성이 크며 그 경우 비례대표 여성할당 부분이 소멸되기 때문이다. 또한 지역구 선거에서도 정당공천에 기반한 여성할당 조항의 수정이 불가피하다.

이와 관련하여 제19대 국회에는 기초의회의원선거에서 정당공천을 폐지하되 여성의 정치적 대표성을 확대할 수 있는 대안을 모색하는 법률안들이 다수 발의되어 있다. 법률안의 내용은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 지역구 선거와 비례대표선거를 구분하여 지역구 선거에서는 정당공천을 폐지하되 비례대표선거에서는 정당공천을 유지하고 여성후보 비중을 높이는 방안이다. 신의진 의원 대표발의 법안이 대표적으로 비례대표선거의 모든 후보자는 여성

으로 추천하도록 규정하고 있다.

둘째, 기초단위선거에서 기존의 정당명부 비례대표제 대신 여성명부제를 도입하자는 방안이다. 황주홍 의원 대표발의 법안이 대표적으로 기초의원 정수의 30%를 여성명부로 선출하도록 제안하고 있다.

끝으로 기초의원선거에 남녀동수제를 도입하자는 방안으로 유승희 의원 대표발의 법안이 대표적이다. 이 법안은 지역구후보자의 경우 남성후보에 대한 투표와 여성후보에 대한 투표를 각각 실시함으로써 당선자의 성비를 맞추자는 내용이다.

[표 7] 「공직선거법 일부개정법률안」 중 여성할당 관련 법률안

의안번호	발의연월일	내용
1902721	2012.11.22.	기초지방자치단체의 장 및 의원 정당공천 폐지 기초의회비례대표 비중을 30%로 확대하고 모든 후보자를 여성으로 추천함
1905009	2013.5.20.	기초의회와 기초자치단체장 선거에서 정당공천제 폐지 비례대표기초의원선거를 폐지하고 여성명부제를 실시하며, 기초의원 정수의 30%를 여성의원에게 할당함
1906324	2013.8.9.	기초단위선거 남녀동반선출제 도입

자료: 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr)

정당공천 폐지를 주장하는 입장에서는 여성만을 대상으로 하는 여성명부제를 도입하는 등 여성의 정치참여가 축소되지 않도록 하는 내용의 대안을 제시함으로써 정당공천 폐지 후에도 여성의 정치적 대표성이 축소되지 않을 것이라고 주장하고 있다. 하지만 여성계에서는 여성의 정치 참여는 정당을 기반으로 이루어져왔음을 지적하고 정당공천제가 폐지될 경우 여성의 정치 참여가 상당히 축소될 것이라고 주장하며 정당공천 폐지에 반대하고 있다.[21)]

3. 정당정치와 의회문화

정당은 선거에서의 후보자 추천, 정치교육, 정책 개발 및 제시 등을 통해 유권자와 국가를 연결하는 중요한 기제이다. 이처럼 유권자의 정치참여가 정당을 기반으로 이루어지고 있다는 점에서 여성의 정치참여 확대를 위한 정당의 역할은 매우 중요하다.[22] 정당은 여성들을 대상으로 하는 정치교육과 여성 정치인 발굴 등을 통해 여성들이 정치에 참여할 수 있도록 구체적인 방안을 마련하고 있다.

의회는 성 평등 원칙을 지지하는 입법 및 정책을 이행함으로써 사회 전반에 걸친 성 평등성을 개선할 수 있다.[23] 여성의 대표성을 확보하고 육아를 지원하며, 성폭력 등 여성에 대한 폭력을 방지하는 내용의 성 평등 입법을 통해 여성의 사회진출과 정치참여를 지원하고 여성에 대한 사회문화적 태도 변화를 효과적으로 촉진할 수 있다.

이하에서는 정당과 의회에서 여성의 정치적 대표성 강화를 목적으로 시행되고 있는 각종 제도들과 정치문화를 각 정당의 「당헌」·「당규」[24]와 국내·외 의회 현황을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

---

21) 관련 법률안 등 상세한 내용은 법·제도적 개선방안을 다루는 4장을 참고.

22) 국제의회연맹(IPU)도 성 인지 의회 행동계획(Plan of Action for Gender- Sensitive Parliament)에서 7개 영역 행동과제 중 하나로 “6. 정당이 성평등의 고취와 달성에 적극적인 역할을 할 수 있도록 권고한다”고 정당의 역할을 강조하고 있다(IPU, 성 인지 의회 행동계획(Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments) 개요 번역문, 국회 여성가족위원회, 『성평등·가족·청소년과 입법』, 2013, p.27).

23) IPU, 성 인지 의회 행동계획(Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments) 개요 번역문(국회 여성가족위원회, 『성평등·가족·청소년과 입법』, 2013, p.29).

24) 「당헌」·「당규」는 정당의 정체성을 담고 있다고 평가할 수 있다.

가. 정당과 여성의 정치참여

정당 차원에서 여성의 정치적 대표성을 높이기 위해 이루어지는 조치는 당직 및 공직 선거에서 여성을 일정 비율 이상 추천하도록 하는 규정을 마련하는 것이다. 우리나라의 경우 다수의 주요 정당에서 여성 할당 규정을 마련하고 있다. 우선 민주당, 진보당, 정의당은 “주요 당직과 선출직에 여성당원 30% 이상을 할당한다”는 내용을 「당헌」·「당규」 에 규정하고 있다([부록 2] 참조). 진보당과 정의당은 정당의 역사에서 지역구 여성공천 의무 할당제(30%)를 「당헌」에 가장 먼저 규정한 (구)민주노동당에 뿌리를 두고 있기 때문에, 창당 시기부터 관련내용이 「당헌」에 명시되었다. 민주당은 선출직 여성의원의 정치적 대표성과 관련하여 2013년 5월 4일 전당대회에서 지역구 30% 여성공천 의무할당제를 당헌으로 통과시켰다.

정당 내 여성의 정치적 대표성을 확보하기 위한 전략은 정당 내 여성조직의 활성화, 정당 내 여성의원들 간 협력관계 구축, 여성의원들과 정당 내 여성조직의 강력한 연대가 전제되었을 때 성공할 수 있다. 그런 의미에서 정당 내 여성의원 네트워크의 존재는 매우 중요하다고 할 수 있다. 각 정당에서 여성의원 네트워크 현황은 다음과 같다.

새누리당에는 당규에 규정되어 있지는 않지만 새누리당 전국여성지방의원협의회(이하 새누리여협)가 활동하고 있으며, 그 뿌리는 한나라당에서 찾을 수 있다. 2007년 11월 15일, 298명의 (당시)한나라당소속 여성지방의원들이 자발적인 참여와 의지를 모아 전국여성지방의원협의회(이하 한여협)를 창립하였다. 한여협은 (구)한나라당 여성지방의원의 정치적 역량과 역할을 제고하고, 상호간의 협력적 네트워크를 구축하며 성 평등한 정책개발을 통해 당의 발전과 국가발전에 이바지함을 목적으로 창립되었다. 2012년 당명개정에 따라 새누리여협으로 변경되었다. 새누리여협의 주요 사업내용은 다음과 같다.

[표 8] 새누리당 전국여성지방의원협의회의 주요 사업내용

레드파워여성포럼	전·현직 여성의원의 역량강화를 위한 리더십 계발
토론회 및 간담회	공직 여성후보자 발굴과 적극적 참여사업
총회 및 운영위	여성의원 상호협력과 전략적 연대사업
여성유권자의 권익증진을 위해 여성단체와의 정책개발사업	

자료: 새누리당 내부자료(2013)

민주당은 당규 제45조(여성지방의원협의회)에 여성지방의원협의회의 활동을 규정하고 있다.

제45조(여성지방의원협의회) ①전국여성위원회 아래에 당대표가 최고위원회의 의결을 거쳐 여성지방의원네트워크, 교육 및 정책연구·개발을 위한 여성지방의원협의회를 설치할 수 있다. ②여성지방의원협의회에는 상임대표 2명 및 약간 명의 부대표를 두고, 필요한 수의 임원을 둘 수 있다. ③여성지방의원협의회의 상임대표, 부대표 및 임원은 여성지방의원협의회의 총회에서 선출한다. ④여성지방의원협의회의 업무지원은 여성국이 담당한다.

진보당과 정의당은 「당규」에 여성지방의원들의 네트워크인 여성지방의원협의회의 활동을 규정하고 있지는 않다.[25)]

25) 소수정당이기 때문에 여성지방의원의 수가 많지 않기 때문인 것으로 추정된다.

나. 의회내 여성의원 활동 현황

제127차 국제의원연맹(IPU) 총회(2012년 10월 26일, 퀘벡)는 '성 인지 의회 행동계획(Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments)을 만장일치로 채택하였다. IPU 총회 의결내용은 다음과 같다. 첫째, 회원국은 동 행동계획에 대한 각국 정부와 의회의 주의를 환기하고, 가능한 널리 배포하며, 국가적 차원의 이행을 추진할 것을 강력하게 권고하고 있다. 둘째, 7개 영역[26]의 행동과제를 제시하고 있다. 셋째, 성 인지 의회의 기본방향을 제시하고 있다. 이처럼 IPU에서도 성 평등을 지향하는 의회로의 방향을 제시하며 관련한 행동계획을 채택하고 있는 상황이다.[27]

우리나라의 경우 국회에서 여성의원의 활동을 살펴보면 여성의원의 역할 비중이 많이 낮은 것을 알 수 있다. 다만 제16대 국회 이후 여성의원의 비중이 증가하면서 여성의원의 의정 활동 또한 확대되고 있다는 점은 긍정적이다. 우리 국회는 상임위 중심주의를 채택하고 있기 때문에 여성 의원들의 상임위

---

26) 1. 기관 전체와 내부 조직에서 남녀의 숫자상 평등을 고취하고 달성한다. 2. 개별 의회의 상황에 적합한 성평등 정책 프레임워크를 개발한다. 3. 모든 업무에서 성평등을 주류화 한다. 4. 여성의 권리를 존중하고, 성평등을 고취하며, 일과 가정의 양립을 위한 남녀 의원들의 필요와 현실에 대응하는 내부 문화를 조성한다. 5. 성평등 증진을 위해 노력해 온 남성의원의 기여를 인정하고 발전·계승한다. 6. 정당이 성평등의 고취와 달성에 적극적인 역할을 할 수 있도록 권고한다. 7. 의회 직원들이 성평등을 증진할 수 있는 역량과 자원을 부여하고, 여성의 고위직 충원 및 유지를 적극 권장하며, 의회 행정 업무에서 성평등이 주류화 될 수 있도록 노력한다(IPU, 성 인지 의회 행동계획(Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments) 개요 번역문, 국회 여성가족위원회, 『성평등·가족·청소년과 입법』, 2013, p.24.).

27) IPU는 이 행동계획을 채택하기 전, 전 세계 국가를 대상으로 성 인지적 의회 구성을 위한 조직 및 조치(Mechanisms and Measures for Gender Sensitive Parliaments) 그리고 정당과 국회의원을 대상으로 양성평등과 관련한 조사를 수행하였다.

원회 참여 정도 및 활동을 통해 여성 의원의 국회 의정활동이 얼마나 확대되었는지를 알 수 있다. 초대 국회에서 제15대 국회까지는 상임위원회에서 활동하는 여성 의원의 수가 한 명이거나 한 명도 없는 상임위원회가 많았다. 제16대 국회 이후 여성의원의 수가 증가하면서 여성의원이 참여하는 상임위원회의 수가 증가했을 뿐 아니라 상임위원장이나 간사를 역임하는 여성 의원의 수도 늘어났다.

제16대에서 제19대 국회의 상임위원회별 의원 성별을 살펴보면, 제16대 국회 전반기의 경우 여성의원 참여율이 5.9%를 넘는 상임위는 전체 16개 상임위원회 가운데 5개에 불과하다. 제16대 국회 후반기에는 여성 의원비율이 6.2%를 넘는 위원회가 8개로 전반기보다 후반기에 여성의원의 비중이 위원회별로 늘어난 양상을 보이고 있다.

제17대 국회의 경우 여성 국회의원의 수가 제16대 국회에 비해 두 배 이상 증가하면서 상임위별 여성의원의 비중 또한 높아진 것을 볼 수 있다. 제17대 국회 전반기에는 여성 의원비율이 13.0%를 넘는 상임위원회가 9개였으며, 후반기에는 여성 의원비율 7개로 전반기에 비하면 후반기에 여성 의원들이 특정위원회에 상대적으로 더 몰린 것을 알 수 있다.

제18대 국회에는 16개의 상임위원회가 운영되었으며, 17대보다 2명의 여성 의원이 늘었을 뿐이지만 상임위에서의 여성 의원의 활동은 크게 확대되었다. 제18대 전반기에 모든 상임위원회에 여성 의원들이 골고루 참여하여 의정활동을 하였으며, 후반기에는 10개의 상임위원회에서 여성 의원 비율이 15%이상이다. 특히 18대 국회의 경우 특정위원회에 여성의원이 몰리는 현상을 보이지 않고 전반적으로 상임위원회 구성원 중 여성 의원들이 비중이 높아졌다.

제19대 전반기에는 7개의 상임위원회에 여성 의원이 15% 이상 참여하여 활동하고 있다. 18대 후반기에는 상임위원회에서 활동하는 여성의원의 총 수가 58명[28]이었으나 19대 전반기는 66명으로 여성의원들이 보다 많은 상임위

원회에서 활발하게 활동하는 것을 알 수 있다.

[표 9] 16대~19대 전반기 상임위원회 여성 위원장 · 간사 현황

(단위: 명)

	운영	법사	정무	재경	통외	국방	행자	교육	과기	문광	농해	산자	보건	환노	건교	정보	여성	비율
16대 전반기			- (1)														1 (2)	5.9 (8.8)
16대 후반기													- (1)				1 (2)	5.9 (8.8)
17대 전반기			1 -					- (1)		1 -			- (1)				1 (2)	17.6 (11.8)
17대 후반기			1 (1)							1 -							1 (2)	17.6 (8.8)
18대 전반기			1 -		- (1)					- (1)				1 -		- (1)	1 (3)	18.8 (12.8)
18대 후반기		- (1)															1 (1)	6.25 (6.25)
19대 전반기		1 -	- (1)	- (1)													1 (2)	12.5 (12.5)

주: 18대 국회에 들어와서, 상임위원회의 명칭이 많이 변경되었음. 이 표에서는 내용을 중심으로 상임위명칭을 통일시켰음. 여성위원회의 경우, 16대 전반기에는 여성특별위원회를 기준으로 함. ( )안의 숫자는 여성 간사 수임

자료: 국회사무처, 『국회 경과보고서』(16대, 17대, 18대), 김원홍·김복태·차인순, 『여성 국회의원 증가에 따른 국회 성 인지성 변화 분석』, 한국여성정책연구원, 2011, x)와 최근 자료를 참고하여 재구성함

위의 [표 9]는 여성의원의 상임위원회 위원장 및 간사 현황을 보여준다. 위원장과 간사는 의사일정을 협의하여 결정하고 회의를 결정하는 등 상임위원회 운영 과정에서 주도적인 역할을 수행한다. 따라서 상임위원회 위원장 및 간사로 활동하는 여성의원 비율을 통해 상임위원회에서 여성의원이 차지하는 권한이나 비중을 알 수 있다. 역대 국회 상임위원회에서 여성 의원의 위원장

28) 구성원 수는 두 개 이상의 상임위원회 소속일 경우 중복을 허용한 값임

및 간사활동을 살펴보면 다음과 같다.

상임위 초기 구성을 기준으로 할 때 위원장의 경우 16대에는 2명, 17대에는 6명, 18대에는 5명, 그리고 19대 전반기에는 2명의 여성 의원이 위원장으로서 의정활동을 하였다. 상임위가 구성된 초기를 기준으로 하여 간사의 경우 16대에는 6명, 17대에는 7명 그리고 18대에는 9명, 19대 전반기에는 4명의 여성 의원이 간사활동을 경험하였다. 이러한 수치는 여성의원들이 위원장이나 간사와 같이 상임위원회에서 비중있는 역할을 맡는 비율이 비록 늘어나고는 있으나 여전히 낮은 수준이며, 심지어 전체 국회의원 가운데 여성의원의 비율에 비해서도 낮다는 것을 알 수 있다.

한편 지방의회에서 여성의원의 의정 활동을 살펴보면, 제5회 지방선거로 구성된 광역의회와 기초의회에서 여성의원의 원 구성 현황은 [표 10] 및 [표 11]과 같다. 2013년 3월 기준 광역의회 여성의원의 비율은 14.8%이고, 의장단 여성의원비율은 10.5%, 상위위원장 여성비율은 8.3%이다. 이는 여성의원의 수도 적지만 여성의원 비율에 비해 상임위원장이나 간사 비율은 더 낮다는 것을 보여준다. 즉 여성의원의 경우 의회내 결정 과정에서 남성 의원에 비해 소외되어 있다고 볼 수 있는데, 이는 여성의원의 수가 늘어나면서 점차 해소될 것으로 기대된다. 2013년 3월 기준 기초의회 여성의원의 비율은 21.6%이고, 의장단 여성의원 비율은 8.1%, 상임위원장 여성비율은 여성의원의 비율수준을 약간 넘는 23.5%이다.

[표 10] 제5회 지방선거 광역의회 후반기 원구성 현황(2013. 3월말 기준)

(단위: 명)

의원정수			여성의원			의장단			상임위원장	
소계	지역구	비례	소계	지역구	비례	소계 (1:2)*	지역구	비례	소계	여성위원장
761	680	81	112	56	56	48	3	2	108	9

* 1:2는 의장 1명, 부의장 2명을 의미함

자료: 여성정치세력민주연대 내부자료(2013)를 재구성함

[표 11] 제5회 지방선거 기초의회 후반기 원구성 현황(2013. 3월말 기준)

(단위: 명, %)

지역 구분	의원정수			여성의원			의장단		상임위원장	
	소계	지역구	비례	소계	지역구	비례	소계 (1:1)*	여성	소계	여성
서울시 (25개)	628	549	79	117 (12.5)	68	49	50	4 (8.0)	78	16 (20.6)
부산시 (16개)	182	158	24	40 (22.0)	18	22	32	2 (6.3)	40	6 (15)
대구시 (8개)	116	102	14	24 (20.6)	12	12	16	1 (6.3)	24	5 (20.8)
인천시 (10개)	112	97	15	30 (26.8)	15	15	20	1 (5)	20	8 (40)
광주시 (5개)	68	59	9	21 (30.8)	12	9	10	4 (40)	16	6 (37.5)
대전시 (5개)	63	55	8	16 (25.4)	9	7	10	2 (20)	13	4 (30.7)
울산시 (5개)	50	43	7	12 (24.0)	5	7	10	1 (10.0)	9	3 (33.3)
경기 (31개)	417	363	54	112 (26.8)	63	49	62	9 (14.5)	64	13 (20.4)

지역 구분	의원정수			여성의원			의장단		상임위원장	
	소계	지역구	비례	소계	지역구	비례	소계 (1:1)*	여성	소계	여성
강원 (18개)	169	146	23	32 (19.0)	10	22	36	5 (13.9)	10	5 (50.0)
충북 (12개)	131	114	17	26 (19.8)	10	16	24	1 (4.2)	21	2 (9.6)
충남 (16개)	178	152	26	31 (17.5)	5	26	32	0 (0)	43	0 (20.9)
전북 (14개)	197	173	24	31 (15.7)	11	20	28	0 (0)	34	4 (11.7)
전남 (22개)	243	211	32	35 (14.4)	10	25	44	1 (2.3)	54	6 (11.1)
경북 (23개)	284	247	37	40 (14.0)	9	31	46	4 (8.7)	38	4 (10.5)
경남 (18개)	225	197	28	48 (21.3)	16	32	36	2 (5.6)	59	12 (20.4)

* 1:1은 의장 1명, 부의장 1명을 의미함

자료: 여성정치세력민주연대 내부자료(2013)를 재구성함

Ⅲ. 여성의 정치적 대표성 관련 문제점

1. 법 · 제도적 측면

가. 지역구 선거에 대한 여성할당 규정의 한계

여성의 정치참여 확대를 위한 제도적 보완은 주로 여성할당제의 시행을 통해 이루어지고 있다. 하지만 여성할당 규정의 시행 과정에서 가장 큰 문제점은 지역구 선거의 경우 할당 규정을 적용하기도 쉽지 않거니와 규정이 있다 하더라도 이를 강제하기가 어렵다는 점이다. 따라서 우리나라와 같이 80% 이상의 국회의원이 지역구로 선출되는 경우 비례대표의 비율이 높은 국가에 비해 여성할당제의 효과가 적다.

실제 「공직선거법」 조항을 살펴보면 비례대표의 경우 국회의원이나 지방의원 공히 50% 여성할당을 규정하고 있는 반면 지역구선거의 경우 여성할당 비율이 30%로 낮을 뿐 아니라 이마저도 권고조항에 불과하다. 다만 지방선거의 경우 국회의원지역구별로 기초와 광역을 합하여 최소 1인의 여성 후보를 공천하도록 규정하고 이를 위반할 경우 해당 지역구의 모든 후보 등록을 취소하는 강제조항을 두고 있다.

따라서 여성 의원은 국회의원이나 지방의원 모두 지역구보다는 비례대표로 출마하는 경우가 다수이다. 이는 여성의 정치적 역량이 남성에 비해 상대적으로 취약하다는 점에서 기인한다.[29] 공천 과정에서 후보자의 인력 풀이 남성에 비해 적을 뿐 아니라 조직이나 정치자금의 측면에서도 남성 후보에 비해

29) 이 경우 정치적 역량이란 실제 의원이 되었을 때의 의정활동이나 선거 유세활동 등이 아닌 조직이나 자금조달 등의 선거 경쟁력을 의미한다. 남성 후보자의 경우 비교적 장기간 해당 지역에서 조직과 인맥을 관리해옴으로써 다양한 인적 네트워크 형성에 있어 여성 후보자에 비해 유리한 경우가 많다.

열악한 것이 현실이다. 특히 소도시나 농어촌 지역의 경우 지역구 선거에 출마할 수 있는 경쟁력 있는 여성 후보를 찾기 어렵다는 점도 간과할 수 없다.

인터뷰 과정에서 만났던 한 지방의원의 경우 선거 승리를 위해서 조직, 돈, 공천이 필요하다고 지적했는데 여성의 경우 그 세 가지 측면에서 모두 불리하다. 따라서 정당의 지원과 여성 정치인 양성 노력이 필요하다.

> 출마를 위해서는 조직, 돈, 공천이 필요합니다. 그런데 여성들의 경우 이 세 가지 모두 부족합니다. 그래서 앞으로 여성들이 정치를 하려면 여성단체나 시민단체보다는 정당 안에서 활동해야겠다고 생각하게 되었습니다.
>
> <인터뷰 참여자 4>

공천 과정은 일차적으로 정당 자율성의 영역에 속하며, 정당은 선거에서의 승리를 목적으로 후보자를 공천한다. 특히 지역구 선거의 경우 선거 경쟁력과 더불어 지역에서의 오랜 지지 기반을 가진 후보자를 배제하고 여성을 공천하도록 할당제를 강제하기는 어렵다.

이런 점 때문에 지역구 선거에서 여성할당 규정을 강제하는 것은 한계를 가진다. 해외사례를 보더라도 지역구 선거에서 여성 할당을 강제하는 경우는 찾아보기 어렵다. 다만 여성추천보조금을 통해 위반시 보조금을 삭감하거나 여성후보 추천비율에 따라 보조금을 차등지급하는 등의 규정을 두고 있으나 그 실효성이 크지 않다는 것이 문제다.[30]

30) 프랑스의 경우 「선거직 남녀동수법」을 통해 지방의회선거, 하원의원선거, 상원 비례대표선거, 유럽의회선거에서 후보자 추천시 남녀 동수로 추천하도록 규정하고 있으나 하원의원선거를 제외한 모든 선거는 비례대표선거이다. 동법의 적용을 받는 비례대표선거의 경우 여성할당 규정을 위반하면 해당 정당의 후보자 명부를 접수하지 않는 반면, 소선거구 다수대표제로 실시되는 하원의원

공직후보자 여성추천보조금의 경우 지역구에 여성후보를 추천하는 정당에 대해 보조금을 지급함으로써 여성후보자 공천비율을 높이려는 의도로 도입되었다. 우리나라의 경우 여성추천보조금제는 2006년 도입되었으나 이후 선거에서 정당의 지역구 공천과정에 큰 영향을 미쳤는지는 의문이다. 실제로 제도 도입 이후 실시된 제18대 총선에서의 여성의원 당선비율은 13.7%로 도입 이전인 제17대 총선(13%)에 비해 큰 변화가 없었다.

한편 경상보조금의 일부를 여성정치발전을 위해 사용하도록 규정한 「정치자금법」 제28조 제2항의 경우 본래 취지를 살리지 못하고 정당의 통상적인 운용비로 사용되는 사례가 많다.[31] 2006년 각 당에 지급한 여성정치발전기금은 33억 3천만 원으로 주요 정당들은 여성정치발전기금의 용도를 교육훈련비와 여성조직 운영경비로 사용하였다고 밝히고 있다.[32] 그러나 상당수 정당들이 여성정치발전기금을 여성국 운영비나 어린이집 교사급여, 여성국 당직자 급여 등으로 사용하고 있다. 이는 보조금의 사용 용도로서 부적절한 것이라고 볼 수는 없으나[33] 본래 취지를 살리기 위해서는 여성정치 발전을 위한 정책개

선거의 경우 여성할당 규정을 위반하더라도 정당 보조금 삭감이라는 비교적 약한 규제를 취하고 있다.

31) 「정치자금법」 제28조(보조금의 용도제한 등) ①보조금은 정당의 운영에 소요되는 경비로서 다음 각 호에 해당하는 경비 외에는 사용할 수 없다. 1.인건비, 2.사무용 비품 및 소모품비, 3.사무소 설치·운영비, 4.공공요금, 5.정책개발비, 6.당원 교육훈련비, 7.조직활동비, 8.선전비, 9.선거관계비용 ②경상보조금을 지급받은 정당은 그 경상보조금 총액의 100분의 30 이상은 정책연구소에, 100분의 10 이상은 시·도당에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10 이상은 여성정치발전을 위하여 사용하여야 한다.

32) 이지현, 『여성의 정치대표성 확보를 위한 헌법정책적 연구』, 중앙대학교대학원 박사학위논문, 2009.

33) 중앙선거관리위원회에서는 여성국 및 여성팀 등 여성정치발전에 필요한 활동을 기획·집행하는 부서의 인건비 지급, 혹은 어린이집의 설립·운영비 사용 등이 여성정치발전기금의 사용 용도로서 적절하다는 법규해석을 한 바 있다. 중앙선거관리위원회, 선거법령정보, 서면질의, “여성정치발전비의 사용용도”,

발비나 여성당원을 대상으로 하는 정치교육 프로그램 개발 등의 목적으로 사용되는 경비의 비중을 높일 필요가 있다.

나. 낮은 비례대표 의석 비율

선거제도는 여성의 의회진출에 비교적 큰 영향을 미치는 요인이다. 일반적으로 비례대표제가 다수대표제에 비해 여성의 정치적 대표성이 더욱 높다고 알려져 있다. 실제 각국의 여성의원 비율을 살펴보더라도 비례대표제를 채택하고 있는 국가들이 혼합제나 다수제 선거방식을 택하고 있는 국가들에 비해 여성의원의 비율이 높은 것을 알 수 있다.

[표 12] 여성의원비율과 선거제도

(단위: %)

순위	국가	최근선거	여성의원비율	선거제도
1	Rwanda	2013	63.8	비례제
2	Andora	2011	50.0	혼합제
3	Cuba	2013	48.9	다수제
4	Sweden	2010	44.7	비례제
5	Seychelles	2012	43.8	혼합제
6	Senegal	2012	42.7	혼합제
7	Finland	2011	42.5	비례제
8	South Africa	2009	42.3	비례제
9	Nicaragua	2011	40.2	비례제
10	Iceland	2013	39.7	비례제
11	Norway	2013	39.6	비례제
12	Mozambique	2009	39.2	비례제
13	Denmark	2011	39.1	비례제
14	Ecuador	2013	38.7	혼합제
15	Netherlands	2012	38.7	비례제

2008. http://www.nec.go.kr/portal/docQna(최종 검색일: 2014.1.14.).

순위	국가	최근선거	여성의원비율	선거제도
16	Costa Rica	2010	38.6	비례제
17	Timor-Leste	2012	38.5	비례제
18	Belgium	2010	38.0	비례제
19	Mexico	2012	36.8	혼합제
20	Germany	2013	36.5	혼합제

자료: Women in National Parliament <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (검색일 2013.12.5.) ; Parliament at a Glance: Electoral System <http://www.ipu.org/parliament-e/electoralSystem> (검색일 2013.12.5.)

위의 [표 12]를 보면 여성의원 비율이 높은 상위 20개 국가 가운데 13개국이 비례제를 택하고 있으며, 6개국이 비례제와 다수제가 혼합된 선거제도를 채택하고 있는 반면, 다수제를 택하고 있는 국가는 1개국에 불과하다.

우리나라의 경우 비례제와 소선거구 다수대표제가 혼합된 혼합제 선거방식을 채택하고 있다. 그 가운데 비례대표선거는 지역구선거에 비해 여성후보의 공천비율이 높고 그에 따라 여성의원 비율도 상대적으로 높다. 국회의원의 경우 54명의 비례대표 가운데 28명이 여성의원으로 전체 비례대표의원의 52%를 차지하고 있다. 지방의원의 경우 광역의회는 전체 비례대표의원의 71%, 기초의회는 93%가 여성의원으로 비례대표의원의 절대 다수가 여성이다.

문제는 국회나 지방의회에서 전체 의석 가운데 비례대표가 차지하는 비중이 작다는 점이다. 국회의 경우 비례대표의원은 전체 300명 가운데 54명으로 18%에 불과하다. 지방의회의 경우 광역의회는 전체 2,030명 의원 가운데 비례대표의원은 266명으로 13%, 기초의회는 전체 6,735명 가운데 비례대표의원이 912명으로 13.5%를 차지하고 있을 뿐이다. 즉 비례대표의 경우 국회나 지방의회 모두 50% 여성 할당 규정이 비교적 잘 지켜지고 있으나 비례의석의 비중이 20%에도 미치지 못하는 수준이어서 전체 의석에서 여성의원의 비율은 낮게 나타나는 것이 현실이다.

2. 정당 정치적 측면

가. 공천과정에서의 여성배제와 여성정치인의 경력단절

선거에서 정당의 핵심역할은 공천(公薦)이다. 우리나라의 주요 정당은 여성을 의원으로 충원하는데 있어 전국구 의원과 지역구 의원에 맞는 선거전략을 고려하고 있다. 통상 정당의 공천기준은 당선가능성과 당의 공헌도 및 당원의 지지이다. 지역구선거의 경우 소선거구 다수대표제를 채택하고 있는 현실과 맞물려 정당은 여성을 당선가능성, 당의 공헌도 및 당원의 지지 측면에서 낮게 평가하고 있다. 실제로 대부분의 연구참여자들도 공천과정에서의 이러한 여성배제문화를 문제점으로 지적하고 있다.

> 내가 아는 사람들 중에서는 여자들끼리 모이면 이런 말을 하는데요. 정당은 새 것만 좋아한다는 말을 해요. 인재 영입이라는 말은 좋은데, 이미 정당에 여자 분이 없는 게 아니에요. 지역에 가면 선거 운동을 하시는 분들은 다 여자 분이잖아요. 남자 분들은 쉽게 잘 고르면서, 여자들한테는 굉장히 다양한 기준과 잣대를 다 만족하는 사람이길 원해요. 남자들은 배운 건 없어도 열심히 일하는 것만으로도 기준이 충족이 되요. 남성들은 하나의 장점만 있으면 되요. 하지만, 여성은 단점이 있으면 문제가 되요. 모든 장점을 다 갖추어야 해요. 결국 여성에 대한 편견이고 차별이라고 생각해요.
>
> <연구 참여자 3, 지역구 재선 도의원 >

도의원으로 활동하고 있는 <연구참여자 3>은 “당선보다 어려운 것이 공천”이라는 말로 정당 내 공천의 어려움을 토로하였다.

> 저는 여성이 정치에 참여하는데 있어서 두 가지의 걸림돌이 있다고 생각해요. 첫 번째는 정당의 벽인데요. 정당공천에 있어서의 차별이예요. 저는 그걸 몸으로 완전히 깨달았습니다. 당내 역학구도에서 여성은 공천받기가 쉽지 않죠. (중략) 두 번째 걸림돌은 사회문화적 남녀차별의 인식 수준이죠.
>
> <연구 참여자 5, 지역구 재선 국회의원>

현직 국회의원인 <연구참여자 5>도 <연구참여자 3>과 공통적으로 정당 내 공천현황을 평가하면서 "여성차별"이라고 정의하였다. 남성과 비교할 때 상대적으로 여성들의 경제활동 참여율[34]과 학력수준[35]이 낮고 '여성의 1차적 역할은 아내·어머니, 남성의 1차적 역할은 생계부양자라는 성별분업 이데올로기'가 확산되어 있는 상황에서 여성이 남성과 동일하게 경쟁해야하는 상황, 남성과 비교할 때 여성에게 상대적으로 까다로운 조건을 요구하는 상황을 "(여성)차별"로 의미화하고 있는 것이다.

최근의 국회의원선거에서 지역구 여성후보의 공천비율을 보여주고 있는 [표 13]을 보면, 연구 참여자들의 진술이 객관적 현실임을 알 수 있다. 실제로 제15대부터 제19대까지 국회의원선거에서 주요정당의 여성공천 현황을 살펴보

34) 기혼여성들의 경제활동 참여율은 최근 30여년 동안 거의 증가하지 않았다. 가령 1980년대에 40.0%였던 2012년에 49.6%인 반면, 남성들은 1980년대는 88.3%, 2012년에는 82.9%로 80%이상을 넘고 있다(주재선·송치선·박건표, 『2012 한국의 성 인지 통계』, 한국여성정책연구원, 2012, p.207).

35) 최근 여학생들의 학력증진현상이 두드러져서 2009년부터 여학생의 대학교 진학률이 남성을 앞지르고 있는 상황이기는 하지만 2000년도 중반까지는 여성들의 학력수준이 남성들보다 훨씬 떨어지는 수준이었다(25세 이상 인구 중 대졸 이상 학력을 가진 자의 비율을 살펴보면 1975년 여성 2.4% 남성 9.5%, 2005년 여성 25.4% 남성 37.8%, 2010년 여성 32.1% 남성 39.7%임. 주재선·송치선·박건표, 『2012 한국의 성 인지 통계』, 한국여성정책연구원, 2012, p.166).

면, 국회의원을 배출한 정당 중에서 여성공천비율이 10%를 넘는 정당은 제18대 국회의원선거에서야 등장하였다.[36)]

[표 13] 국회의원 선거에서 지역구 여성후보의 공천비율

(단위: 명, %)

총선	주요 정당	여성후보
제15대	자민련	2(0.9)
	대한민주당	2(33.3)
	새정치국민회의	6(2.6)
	신한국당	2(0.8)
	21세기 한독당	2(40.0)
	통합민주당	1(0.4)
	계	21(1.5)
제16대	민주당	6(2.7)
	한나라당	5(2.2)
	자민련	3(1.8)
	민국당	3(2.4)
	청년진보당	12(26.1)
	계	33(3.2)
제17대	열린우리당	11(4.5)
	한나라당	8(3.7)
	새천년민주당	8(4.4)
	민주노동당	12(9.8)
	자민련	7(5.7)
	사회당	4(66.7)
	녹색사민당	2(7.1)
	계	66(5.6)
제18대	통합민주당	15(7.6)
	한나라당	18(7.3)
	자유선진당	2(2.1)
	민주노동당	46(44.7)

36) 구체적으로는 민주노동당(44.7%)과 진보신당(26.5%)이 있다. 민주노동당은 2005년 지역구에서 여성 30% 할당제 방침을 결정하고 「당규」를 개정하였으며, 2008년 실시된 제18대 총선에서 여성후보를 40% 이상 공천하였다.

총선	주요 정당	여성후보
	진보신당	9(26.5)
	친박연대	2(3.8)
	직능연합당	1(50.0)
	계	132(11.9)
제19대	새누리당	16(7.0)
	민주통합당	21(10.0)
	자유선진당	2(4.0)
	통합진보당	7(13.7)
	국민생각	1(5.0)
	국민행복당	1(4.5)
	기독당	1(25.0)
	녹색당	1(50.0)
	계	63(7.0)

자료: 김원홍, 『국회의원 선거에서의 여성공천과정 분석을 통한 대표성 증진방안』, 한국여성정책연구원, 2012; 김원홍·김혜영·김은경, 『해방 후 한국여성의 정치참여 현황 및 향후과제』, 한국여성개발원, 2001을 참고하여 재구성함

지역구 선거에서 여성의원의 공천 비율이 낮은 것은 지방의회의원선거 역시 마찬가지이다. 아래 [표 14]와 [표 15]는 기초 및 광역단위 지방의회의원 선거에서의 지역구 여성후보의 공천비율을 보여주고 있다. 먼저 기초단위 선거를 살펴보면, 2006년에 실시된 제4회 동시지방선거까지 지역구 선거에서 여성후보의 공천 비율이 5%를 상회한 정당은 군소 정당이라고 평가할 수 있는 민주노동당이 유일하다. 대부분의 정당에서 지역구 여성후보의 공천 비율이 10%를 넘은 것은 「공직선거법」개정을 통해 지역구 선거에서 여성후보를 일정 수 이상 추천하고 이를 위반할 경우 벌칙규정이 마련된 2010년 이후이다.

[표 14] 기초단위 지방의원 선거에서 지역구 여성후보의 공천비율

(단위: 명, %)

선거(년도)	주요 정당	여성후보
제2회* 동시지방선거 (1998)	-	140(1.8)
제3회* 동시지방선거 (2002)	-	222(2.7)
제4회 동시지방선거 (2006)	열린우리당	53(4.1)
	한나라당	90(4.6)
	민주당	23(3.1)
	민주노동당	126(27.0)
	계	391(4.9)
제5회 동시지방선거 (2010)	한나라당	194(10.2)
	민주당	153(11.8)
	자유선진당	14(5.7)
	민주노동당	77(34.3)
	진보신당	25(28.4)
	계	563(9.6)

* 제2회 및 제3회 동시지방선거의 경우 기초의회의원선거에서 정당공천이 허용되지 않았음

자료: 중앙선거관리위원회,『전국동시지방선거총람』2~5회; 열린우리당 전국여성위원회, 『5.31 지방선거여성백서』, 2006; 박옥순, 『여성의 정치참여와 대표성연구: 지방의회를 중심으로』, 경남대 박사학위논문, 2010; 문정란, 『한국여성의 지방의원 참여에 대한 제도적 육성 방안연구』, 이화여대 석사학위논문, 2005; 윤이화,『여성의 선거직 정치참여 활성화 방안－한국과 스웨덴의 비교를 중심으로』, 경북대 석사학위논문, 2004을 참고하여 재구성함

광역단위 지방선거의 경우에 지역구 선거에서 여성후보의 공천비율은 기초단위 선거에 비해서도 낮아서 대부분의 정당에서 10%에 못미치고 있다.

[표 15] 광역단위 지방의원 선거에서 지역구 여성후보의 공천비율

(단위: 명, %)

선거(년도)	주요 정당	여성후보
제2회 동시지방선거 (1998)	새정치국민회의	17(3.4)
	한나라당	10(2.3)
	자민련	3(1.1)
	국민신당	3(7.3)
	계	37(2.4)
제3회 동시지방선거 (2002)	한나라당	13(2.4)
	민주당	12(2.9)
	미래연합	1(12.5)
	민주노동당	7(10.4)
	사회당	5(83.3)
	계	48(3.2)
제4회 동시지방선거 (2006)	열린우리당	22(4.2)
	한나라당	33(5.8)
	민주당	10(4.3)
	민주노동당	16(16.0)
	계	107(5.2)
5(2010)	한나라당	54(9.4)
	민주당	42(9.3)
	자유선진당	3(3.8)
	민주노동당	19(26.0)
	진보신당	5(19.2)
	계	157(8.8)

자료: 중앙선거관리위원회,『전국동시지방선거총람』2~5회; 열린우리당 전국여성위원회, 『5.31 지방선거여성백서』, 2006; 박옥순,『여성의 정치참여와 대표성연구』, 경남대, 2010; 문정란, 『한국여성의 지방의원 참여에 대한 제도적 육성방안연구』, 이화여대 석사학위논문, 2005; 윤이화,『여성의 선거직 정치참여 활성화 방안－한국과 스웨덴의 비교를 중심으로』, 경북대 석사학위논문, 2004을 참고하여 재구성함

물론 대를 거듭할수록 주요 정당에서 여성후보를 공천하는 숫자는 증가하고 있으나 절대적인 수에서는 여전히 여성후보의 수가 적다고 평가할 수 있

다. 각 정당은 여성이 경력이나 조직, 인지도 등에서 남성 후보자들에 비하여 상대적으로 불리하다고 평가하여 여성 후보의 공천에 소극적이다. 그러나 도의원으로 활동하고 있는 연구참여자 3은 인터뷰 과정에서 “여성후보의 능력이나 선거 경쟁력이 부족한 것이 아니라 여성 후보를 발굴하려는 정당 차원에서의 노력과 지원이 부족하다”고 지적한 바 있다. 실제로 지역에서 많은 여성들이 활동하고 있는 현실을 볼 때 정당이 여성정치인을 바라보는 차별적인 시선을 갖고 있다는 문제점을 지적할 수 있다.

이러한 문제는 우리나라 정당들이 구성하는 공천심사위원회의 대부분이 남성으로 이루어지고 있다는 점과 관련이 있다. 더구나 공천심사과정을 투명화하고 합리화할 수 있는 공천심사기준 표준안이 마련되어 있지 않기 때문에 여성 후보에 대한 차별은 공천심사 이전에 시작된다고 볼 수 있다.

다음으로 정당은 공천과정에서 여성정치인의 경력단절[37]을 막을 수 있는 제도적 보완책을 마련하고 있지 못하다. 국회의원의 경우 여성국회의원의 비율은 제16대 국회 이후 계속 증가[38]하였음에도 불구하고 의원경력이 지속되는 비율이 낮다. 제19대 총선 결과를 보면 여성 국회의원의 경우 재선이상 비율은 25.6%(12명)로 경력단절 현상이 심각하다. 이는 제19대 국회에서 비례대표 포함 전체의원 재선비율 50.6%(202명)에 비하여 훨씬 낮은 상황이다.[39] 비례

37) 최근 한국사회에서 여성들의 “경력단절”은 중요한 정치적 이슈로 등장하고 있다. 우리나라 여성들의 연령별 경제활동참여는 20세 이후 서서히 증가하고 30세~35세에 줄어들었다가 40세 이후에 다시 증가하는 M자형을 보이고 있다. 이처럼 여성들의 경력이 30대에 단절되는 이유는 여성들의 임금수준이 낮고 일·가정을 양립할 수 있는 지원정책이 미흡하기 때문이다. 통상 여성들의 경력단절은 30대의 경제활동참여수준이 급격히 떨어지는 것을 일컫는다. 이 보고서에서 여성정치인의 경력단절의 원인은 일반적인 근로자 여성들과는 공통적(일·가정 양립지원의 부족)이면서도 다른 구조를 갖고 있다고 할 수 있다.

38) 여성 국회의원 비율은 5.9%(16대)에서 13.0%(17대), 13.7%(18대), 15.7%(19대)로 증가하여 왔다.

39) 김민정 외, 『여성 국회의원의 경력 지속: 19데 총선을 중심으로』, 2012년도 국

대표 의원직은 2번 이상 수행하지 못한다는 관행도 여성들의 의정활동 경험을 지속하지 못하게 하는 원인이 되기도 한다.

한편 여성의원의 경력단절을 막기 위한 방안의 하나로 지역의원에서 출발하여 경력을 쌓아 국회의원으로 출마할 수 있는 기회가 확대될 필요가 있다. 인터뷰에 참여했던 한 지방의원은 기초의원으로 출발해서 광역의원을 거쳐 단체장을 하고 있는 여성을 사례로 들면서 여성의 경우에도 경력이 단절되지 않고 정치적으로 성장하는 사례가 많아져야 한다고 주장했다. 여성의 정치 경력이 단절되지 않으려면 여성 정치인의 노력과 더불어 정당 차원에서의 지원도 필요하다. 여성 정치인 네트워크의 운영, 능력 있는 여성 후보자 발굴, 유권자에게 인정받는 여성 후보자에 대한 공천 등이 정당 차원에서 할 수 있는 내용이다.

나. 성 평등과 여성정치인 양성에 한계를 보이는 「당헌」·「당규」

대부분의 주요정당은 여성의 정치적 대표성확보를 위하여 여성참여를 보장하는 내용의 「당헌」·「당규」 규정 등을 갖고 있다. 그러나 정당마다 여성의 정치참여수준과 방법을 둘러싸고 미세한 차이가 존재한다.

첫째, 일부 주요정당의 당헌·당규가 여성의 정치적 대표성 확보를 적극적으로 지원하기에는 한계가 있다. 「공직선거법」 제47조(정당의 후보자추천) 규정이 "지역구 선거의 경우 후보자의 국회의원 및 지방의회의원 공히 30% 이상을 여성에 할당"하도록 하고 있으나 국회의원의 경우 강제 조항이 아닌 권고규정인 상황[40]에서, 정당의 당헌·당규도 여성을 지역구 후보로 공천하는데 있어서 한계가 있다는 문제점을 지적할 수 있다.

회연구용역과제 연구보고서, 2012, pp.26-27.

40) 제19대 국회에서 진보당의 이상규 의원은 지역구 여성 30% 공천의무할당제를 내용으로 하는 법안을 입법발의(의안번호: 1902326)한 상태이다.

일부 정당의 경우 당헌·당규를 통해 공직선거 30% 여성 할당을 규정함으로써 자발적으로 여성할당제를 실시하고 있다. 예를 들면 동일한 진보정당[41]의 뿌리를 갖고 있는 통합진보당과 정의당의 당규는 "모든 선출직과 임명직에 여성당원 30% 이상을 할당한다"는 내용을 규정하고 있다. 그리고 민주당은 2013년 5월 4일 전당대회에서 지역구 30% 여성공천 의무할당제를 통과시켜 관련내용을 「당헌」 제8조(성평등 실현) 제2항에 규정하고 있다.

우리 선거법은 공직선거에서 여성할당을 규정하고 있다. 하지만 지역구 선거의 경우 할당 규정을 강제하기가 어려운 것이 현실이다. 따라서 정당 차원에서 자발적으로 여성할당 규정을 채택하지 않는다면 지역구 선거에서 여성 후보의 공천을 확대하기는 어렵다. 일부정당이 「당헌」·「당규」에 관련 규정을 갖고 있지 않다는 점, 당규로 규정된 내용이 실제 공천 과정에서는 지켜지지 않는 경우가 많다는 점 등은 여전히 문제로 지적된다.

둘째, 여성할당제 등 여성의 정치적 대표성을 확보하기 위한 내용의 「당헌」·「당규」 규정 등의 명문화와 관련한 남성의원들의 반발을 문제점으로 지적할 수 있다. 가령 민주당이 2012년 2월 12일 제19대 총선을 앞두고 '지역구 여성 15% 의무공천'과 관련한 내용을 당규로 확정했을 당시 민주통합당 소속 사십여 명의 총선 남성 예비후보들이 국회 정론관에서 기자회견을 갖고 신설된 당규내용에 대하여 강하게 반대하였다.[42] 정당 차원에서의 여성할당 규정 도입 과정에서 나타나는 남성들의 반대는 대부분의 국가에서 나타나는 현상이다. 우리나라의 경우에도 정당역사상 최초로 지역구 여성할당제를 당규에 명문화하였던 민주노동당이 2007년 6월 17일 중앙위원회에서 총선후보 선출직

41) 통합진보당과 정의당은 2000년 1월 30일 설립되어 2011년 해산한 민주노동당에 뿌리를 두고 있다.

42) 여성신문, 「'지역구 여성 15% 의무공천' 홍역, 도대체 누가 '여성 15%'를 반대하는가?, "정치적 진보 내세우며 가부장 모습은 그대로" 민주통합 지도부 '당규대로' 소신에 박수」, 2013년 9월 29일자.

(지역구) 여성할당 30% 방침을 통과시키는 과정에서 당시 남성당원들의 반발은 매우 거세었다.

> 우리같은 진보정당에서도 여성할당제를 도입하려고 했을 때 반발이 엄청 심했어요. 우리가 2007년도에 지역구 여성할당제를 도입하는 내용을 당규에 넣으려고 했을 때 그 유명했던 (남성)OOO이 저를 보더니 "OOO최고위원님! 그거 책임질 수 있어요? OOO도 지역구로 나올 수 있어요?라고 크게 소리지르더라구요." 결국 "선거에 나올 여성이 있기나 하냐", "30%를 못 채우면 어떻게 할 테냐", "할당제 때문에 능력 있는 남성들이 피해를 보게 된다"는 등 소위 '진보적'이라고 불리우는 남성들조차 여성할당에 대한 왜곡된 인식 때문에 엄청난 반감을 갖고 있었어요.
>
> <보조사례 인터뷰 참여자 3>

개별정당은 여야 간 첨예한 정쟁의 대상이 되는 특정 정치적 이슈를 두고 동일한 입장을 견지하는 경향이 있다. 그러나 정당원들은 성별이슈가 부각되는 주제와 관련하여 남성당원 대 여성당원이라는 성(性)대결의 양상을 띠는 경향이 있다. 이러한 양상은 남성들의 특권의식에서 비롯된 것일 수도 있지만 정당 내 남성정치인을 설득시킬 수 있는 교육·문화 등이 제도화되어 있지 않다는 점과도 관련될 수 있다. 긴 역사 동안 여성들이 차별받아왔던 역사를 도외시하면 여성할당제는 단지 여성들에게 특혜를 주는 것으로 인식될 수 있기 때문에 전 당원을 대상으로 한 '성 평등 의무교육'이 일상화 되어있지 않을 때 남성 당원들의 반발은 더 거셀 수 있다. 2013년 현재 진보당과 정의당에는 '성 평등 의무교육'이 도입되어 있으나 새누리당과 민주당에는 '성 평등 의무교육'이 「당규」 상에 의무화되어 있지 않다.

3. 의회문화적 측면

가. 「성 평등 국회운영규정」 부재 및 남성중심 비공식적 문화의 잔존

여성의 정치적 대표성 확보는 선거를 둘러싼 법·제도적 측면, 정당정치의 측면뿐 아니라 의회의 성 평등한 운영으로 뒷받침되어야 한다. 성 평등한 의회의 운영은 의회 내 권력구조의 독과점을 막고 입법과정의 투명성과 민주성을 보장할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 2012년 채택된 "국제의회연맹 성인지 의회 행동계획"은 각국이 이행계획을 마련하여 실시할 것을 권고하고 있다. 하지만 대한민국 국회에는 주요의제에 대한 성 평등한 접근을 선도적으로 이행하기 위한 성 평등 국회운영규정이 마련되어 있지 않다.[43]

성 평등한 국회운영과 관련된 문제점으로는 남성중심의 비공식적 조직문화를 지적할 수 있다. 제19대 국회의 경우 역대 국회 가운데 여성의원이 가장 많이 배출되었으며, 그 결과 국회 내에서 여성의원의 권한 또한 많이 신장되었다고 볼 수 있다. 하지만 남성 중심의 비공식적 의회 문화가 여전히 지속되고 있으며, 지역구에서 어렵게 당선된 여성의원들조차 이를 문제점으로 지적하고 있다. 정당에서의 공천과정에는 여성과 비교하여 상대적으로 다양한 조직적·인적 자원을 소유하고 있는 남성을 중심으로 한 네트워크가 강력하게 영향을 미치고 있는 것이 현실이고, 이러한 현실은 당선 후 의회 문화에서도 이어지고 있는 것이다.

43) 국회여성·아동미래비전 자문위원회, 『국회의장 여성아동 미래비전 자문위원회 결과보고서』, 2013, p.26.

> 여성들은 아무래도 남성중심의 술 문화나 회식문화에 자주 참여하기가 어렵다는 점이 있습니다. 여전히 정보 공유나 의사소통 문제와 관련해서, 남성들 사이에 일상적인 토론문화에서 여성들이 배제되는 경향이 있고, 적응하기 어렵죠..
>
> < 연구 참여자 2 >

의정활동에서 정보는 일종의 권력이라고 평가될 수 있다. 정보가 남성 중심의 비공식적 문화에서 유통되고 여성들이 이러한 네트워크에서 배제되는 것은 여성들이 여전히 조직 내 소수라는 점, 의사소통이 투명하고 민주적으로 이루어지고 있지 않는 의회문화에 기인한다고 평가할 수 있다. 의회 내 정보나 네트워크, 권력이 다수인 남성을 중심으로 집중되는 구조는 소수인 여성정치인을 소외시키는 결과를 가져온다.

여성 정치인이 소외되는 의회 문화는 여성의 권한 확대라는 이슈가 발생했을 때 여성 국회의원 및 정치인들의 협력과 연대로 이어진다. 최근 기초의회의원선거에서 정당공천을 폐지하려는 움직임에 대해 정당과 무관하게 여성 국회의원들이 한 목소리로 반대 의견을 개진한 것이 한 사례이다. 한편 공천과정이나 국회에서의 의정활동에서 여성이 소수라는 점은 여성 정치인들끼리의 불신과 갈등, 연대의 부족을 가져오는 사례도 있다. 본 보고서를 작성하기 위한 인터뷰 과정 중에 일부 여성 정치인은 경선과정에서 여성들끼리의 경쟁이나 갈등이 있음을 지적했다. 또한 여성의 당내 권한이나 선출직에서의 위상을 강화하는 방향으로의 「당규」 개정과정에서도 남성들의 반대 뿐 아니라 여성들간의 갈등이 없지 않음을 접할 수 있었다. 여성 정치인들끼리의 갈등은 여성들만의 문제라기보다는 선거가 학연·지연·혈연 등의 인적 연계망에 의하여 영향을 많이 받고, 계파 정치가 존재하는 상황에서 여성들이 구사하는 생존전략일 수 있다.

나. 의회 내 여성의 권한 부족

최근 우리사회에서 여성의 정치적 대표성을 확대하기 위하여 국회의원선거와 지방의원선거에서 비례대표의 여성할당이 추진되었다. 비례대표의 여성할당제는 2002년 도입된 정당명부 비례대표제와 함께 대의민주제의 대표성과 민주성을 신장시키는 중요한 제도로 평가받고 있는데, 지방선거에서 먼저 성공적인 실험을 거친 후 2004년 국회의원 비례대표에도 적용시키게 되었다. 다양한 개별분야의 전문가인 비례대표후보는 정당의 심사를 거쳐서 확정되고 있고, 비례대표로 당선된 의원은 정당의 추천을 받아 선출된 자로서 국민의 위임을 받은 자라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 비례대표로 당선되었던 경험이 있는 연구참여자 3과 비례대표 초선인 연구참여자 4는 의회 내 비례대표 당선의원들의 권한과 대표성 부족을 문제점으로 지적하였다.

> 일단은 비례대표에 대해서는 지역에서 경쟁을 뚫고 올라온 사람에 비해서 낮게 평가를 하는 게 아주 기정사실인 것처럼 굳어 있어요. 비례대표는 무엇을 하면 안된다, 나서면 안된다, 자중해라 이런 분위기가 팽배해요. (중략) 여성이라는 점이 비례대표 진출하는 데에는 다소 장점으로 작용하는 점이 있지만, 실제 의정활동을 하는 데에 있어서는 보이지 않은 장막이 있어요. 차별적인 부분이 있다는 거지요. 의장단 선거와 상임위원장 선거에서도 그랬고.. 제가 OOO 상임위원장에 출마했었는데 “비례인데 되겠어?”라는 견해들이 많았지요. 아쉽게 떨어졌지만 떨어지고 나서도 엄청나게 모함에 시달렸어요. 예를 들면, “비례대표가 끝까지 가려고 했다”는 둥, “건방지다”는 둥, “감히 비례대표가 어디 상임위원장 선거를 나오느냐”는 것이죠. 지역구 의원이 경우 초선이 해도 상관없는데 비례대표이기 때문에 안 된다는 것이죠. 비례대표는 쉽게 편승해서 온 것 아니냐는 반응이 많습니다. 아마도 국회는 비례대표에 대한 차별이 더 뿌리 깊을 겁니다.
>
> < 연구 참여자 4 >

비례대표 후보로 시의원에 당선된 <연구 참여자 4>는 의정활동을 하기 전에 시민사회단체 활동에서부터 시작해서 평생을 특정분야의 전문가로 활동해왔다. 따라서 의정활동을 시작하면서 관련분야 상임위원장 선거에 출마하려고 했었다. 그러나 그녀는 의회 내에 팽배한 비례대표의원에 대한 편견, 즉 "비례대표는 가볍게 편승해서 온 것 아니냐", "비례대표가 감히 상임위원장에 출마했다", "건방지다"라는 비례대표로 의원이 된 사람에 대한 저평가 때문에 힘들었음을 토로하였고, 그러한 "힘듦"을 차별로 인식하고 있다.

도의원인 <연구 참여자 3>과 시의원인 <연구 참여자 4>는 남녀불문하고 비례대표 의원은 상임위원회 배정에서 원하는 곳을 가기 어렵고 각종 의전에서도 '지역구의원 우선'이라는 보이지 않는 원칙이 작용되고 있음을 지적하였다. 현행 「공직선거법」 제47조(정당의 후보자 추천) 제3항에 근거하여 비례대표 의회의원선거의 경우 국회의원과 지방의회의원 공히 후보자의 50% 이상을 여성에게 할당하도록 규정되어 있는 상황에서 비례대표의원에게 실제로 의회 내 권한 부여과정에서 보이지 않는 차별이 존재한다는 것은 국회와 지방의회에서 여성의 대표성을 약화시키는 계기가 될 수 있다.

마지막으로 국회와 지방의회의 의장단과 상임위원회에서 여성의 대표성이 낮다는 문제점을 갖고 있다. 제19대 국회 상반기의 의장단[44](의장 1인, 부의장 2인)은 모두 남성으로 구성되어 있다. 그리고 2013년 10월 현재 16개 상임위원회와 2개의 특별위원회에서 2개의 위원회[45]를 제외한 나머지 위원회 위원장의 성(性)은 남성이다. 제19대 국회에서 상임위원회 및 특별위원회 위원장의 여성대표성(11.1%)은 여성의원의 비율(15.7%)에도 못 미치고 있다.

지방의회 역시 여성의원의 비율에 비해 의장단이나 상임위원장에서 차지하는 여성의 비율이 낮다. 제5회 지방선거로 구성된 광역의회의 경우 여성의

44) 제헌이래 국회의 의장단은 모두 남성으로 구성되었다.
45) 여성가족위원회, 법제사법위원회(p.25, [표 9] 참조).

원의 비율이 14.7%인데 반해 의장단에서 여성이 차지하는 비율은 10.4%이다. 여성 상임위원장의 비율은 이보다 더욱 낮아 8.3%에 불과하다.[46] 기초의회의 경우 광역의회에 비해 여성의원의 비율이 높아서 2013년 3월 기준 여성의원의 비율은 21.6%이다. 이에 비해 상임위원장 가운데 여성의원이 차지하는 비율은 23.5%로 여성의원 비율에 비해 다소 높게 나타나지만, 의장단에서 여성의원이 차지하는 비율은 8.1%로 광역의회보다도 낮다.[47]

이처럼 국회나 지방의회에서 여성의원이 차지하는 비중이 성비에 비해 낮을 뿐 아니라 상임위원회나 의장단에서 여성의원의 대표성이 여성의원 비율에 비해 낮다는 점은 의회 내에서 여성의원의 권한이 취약하다는 점을 보여준다. 따라서 여성의원의 수적 증가와 더불어 의회내 여성의원의 권한 강화를 위한 노력이 요구된다.

46) p.27 [표 10] 참조.
47) p.27. [표 11] 참조.

Ⅳ. 여성의 정치참여를 지원하는 해외 사례

최근 실시된 하원의원 선거 결과를 보면 전 세계 국가들 가운데 여성의원 비율이 높은 국가들은 스웨덴과 핀란드, 노르웨이, 덴마크 등 북유럽 국가들로 여성의원 비율이 전체 의회의 40% 가량을 차지하고 있다. 2013년 현재 여성의원 비율이 가장 높은 국가는 아프리카의 르완다이다. 르완다는 지속된 내전 과정에서 남성인구의 사망률이 높아 성비의 불균형이 클 뿐 아니라 헌법에서 일정 비율 이상의 여성 참여를 명시하는 등 여성의 사회·정치 참여를 높이기 위해 노력한 결과 여성의원 비율이 60%를 넘었다.

[표 16] 주요국의 여성의원(하원) 비율

(단위: 명, %)

국가	최근선거	의석수	여성의원수	여성의원 비율
르완다	2013년 9월	80	51	63.8
스웨덴	2010년 9월	349	156	44.7
핀란드	2011년 4월	200	85	42.5
노르웨이	2009년 9월	169	67	39.6
덴마크	2011년 9월	179	70	39.1
아르헨티나	2009년 6월	257	99	38.5
멕시코	2012년 7월	500	184	36.8
독일	2013년 9월	630	229	36.4
프랑스	2012년 6월	577	155	26.9
영국	2010년 5월	650	146*	22.5
미국	2012년 11월	433	77	17.8
한국	2012년 4월	300	47	15.7
일본	2012년 12월	480	39	8.1

출처: http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm(2013년 10월 4일 검색, 르완다 선거결과는 http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp에서 검색)

영국의 경우 2010년 선거 결과 143명의 여성의원이 선출되었으나 추후 보궐선거 등으로 인해 2013년 10월 현재 여성의원 총수는 146명임

여성의원 비율이 높은 국가의 경우 헌법이나 선거법 등 법률을 통해 여성할당제를 규정하거나 정당의 당헌·당규를 통해 여성할당제를 시행함으로써 여성의 정치참여를 활성화하는 경우가 많다. 여성의원 비율이 가장 높은 르완다의 경우 헌법에서 여성 30% 할당을 규정하고 있으며, 프랑스나 아르헨티나의 경우 선거법에서 일정 비율을 여성후보에게 할당하도록 규정하고 있다.

한편 북유럽 국가들이나 독일, 영국과 같은 국가들은 법으로 여성 할당을 규정하고 있지는 않지만 정당의 당헌·당규에서 여성할당 내용을 명시함으로써 정당 차원에서 여성의 공직 진출을 지원하였다.

이하에서는 여성의 정치참여와 관련하여 모범이 되고 있다고 평가되는 프랑스, 르완다, 아르헨티나, 대만, 독일, 스웨덴, 영국의 7개국 사례를 통해 여성의 정치참여 보장을 위한 제도적 지원 방안을 검토하고자 한다. 각국의 사례를 살펴보면 크게 제도적으로 여성 할당을 보장하는 국가들과 정당이 자발적으로 여성할당을 시행하는 국가로 구분할 수 있다. 프랑스와 대만, 그리고 르완다는 헌법에서 여성의 정치 진출을 보장하고 있으며, 아르헨티나는 1991년 선거법 개정을 통해 세계 최초로 공직선거에서 여성할당제를 채택하였다. 한편 스웨덴과 영국은 법으로 여성의 정치 진출을 지원하지는 않지만 당헌·당규 등을 통해 정당 자발적으로 여성 할당을 시행하고 있는 국가들이다. 스웨덴은 비례대표제를 채택하고 있는 국가이며, 영국은 다수대표제를 채택하고 있는 국가라는 점에서 할당제가 미치는 영향을 비교할 수 있는 사례이다.

1. 제도적으로 여성의 정치참여를 보장하는 국가

여성 할당제는 주로 의회 선거에서 적용되며, 다양한 방식으로 시행되고 있다. 일정 의석 수 이상을 여성에게 할당하도록 법으로 규정하거나 일정 비율 이상을 여성으로 공천하도록 한다. 할당 규정을 위반할 경우 벌칙 규정을

두어 법으로 강제하는 경우가 있는가 하면, 할당제가 단순히 선언적인 권고조항에 불과한 경우도 있다. 헌법에서 여성의 정치 참여를 보장하는 국가들도 있으며, 선거법을 통해 여성 할당을 규정하기도 하고, 다수의 국가에서는 정당 자율로 여성 할당을 시행하기도 한다.

이 절에서는 헌법 혹은 선거법과 같이 법 규정을 통해 여성의 정치 참여를 보장하고 있는 국가의 사례를 다룬다. 프랑스의 경우 헌법을 통해 선출직에서의 남녀 동수를 선언하고 선거법을 통해 구체적인 여성할당 규정을 마련했다는 점에서 가장 대표적인 사례라고 할 수 있다. 르완다는 세계에서 여성 의원의 비율이 가장 높은 국가로서 헌법에서 일정 의석을 여성에게 할당하고 있다는 점에서 사례로 제시하였다.

가. 프랑스

프랑스의 경우 1970년대부터 여성의 정치진출 확대를 위해 제도적 기반을 마련하려는 노력이 지속되었으나 위헌논란이 제기되면서 번번이 입법적 노력이 좌절되었다.[48] 1982년에는 여성할당제를 포함한 선거개혁법안이 의회를 통과하였으나 프랑스 헌법재판소에서 위헌판결을 내린 선례도 있다. 이러한 일련의 과정을 거치면서 프랑스에서는 헌법 개정이 선행되지 않고서는 여성할당을 법적으로 보장할 방법이 없다는 공감대가 형성되었다.

1999년에는 마침내 헌법 개정을 통해 여성의 선출직 진출을 위한 할당제의 근거를 마련하였는데, 헌법 제3조에 “법은 선출직 공무원과 선출직 의원직에 여성과 남성이 동등하게 진출하도록 한다”는 선언적 규정을 마련하였다. 또한 헌법 제4조에서 “정당과 정치집단은 법이 정한 조건하에서 이 원칙을 현실화하도록 노력해야한다”고 규정함으로써 구체적인 실행방안의 바탕을 마련

48) 전학선, 「프랑스 정치영역에서 남녀평등을 위한 남녀동수법과 헌법개정」, 2008, pp.199-204.

하였다. 이러한 규정들을 통해 하위법인 선거법 혹은 다른 법들이 여성의 공직 진출을 유리하게 하는 할당 조항을 규정할 때 역차별 등의 논란이 생기지 않도록 하였다.

헌법 개정 이후 2000년에는 일명 '빠리테법(La Parité)'이라고도 불리는 선거직 남녀 동수법을 통해 동 법의 적용을 받는 모든 선거에서 여성 후보를 남성과 동수로 추천하도록 하였다.[49] 동 법은 세계 최초로 공직선거에서 남녀 동수 공천을 규정함으로써 50% 여성 할당제를 도입하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.[50]

빠리테법은 지방의회선거와 하원의원선거, 유럽의회선거, 상원 비례대표 선거에 적용되었는데, 이 가운데 하원의원 선거만이 소선거구 다수대표제이며 빠리테법의 적용을 받는 그 외의 선거는 모두 비례대표 선거이다. 지방의회선거의 경우에도 모든 선거가 대상은 아니고, 인구 3,500명 이상 코뮨의 시의회의원선거, 지역의회(데빠르망)의원선거, 코르시카의회의원선거가 대상이었다. 3,500명 이하 코뮨의 시의원선거, 도의원선거, 시장·부시장 선거의 경우 할당 적용이 어렵다는 기술적인 이유로 적용 대상에서 제외되었다. 한편 상원의원 선거의 경우 비례대표선거에는 빠리테법이 적용되었지만, 지역구 선거는 빠리테법의 적용을 받지 않았다.

빠리테법은 남녀동수 할당조항과 더불어 강제조항을 규정함으로써 법 조항이 지켜지도록 강제했는데, 비례대표 선거의 경우 여성할당과 관련된 의무조항을 준수하지 않으면 정당의 후보자명부를 접수하지 않도록 하였다. 구체

49) 빠리테란 동등, 동격, 동률을 의미하며, 빠리테법이란 공직선거에서 남녀가 균등하게 50대 50의 비율로 공천받는다는 내용임을 암시한다. 신용자·김영신, 『주요 선진국의 여성정책과 남녀평등법 제도』, 2000.

50) 이러한 이유로 프랑스는 여성할당제 시행 국가 사례 가운데서도 가장 중요하게 취급된다. Rainbow Murray, *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*, 2010, p.8.

적인 내용을 보면 빠리테법의 적용을 받는 지방의회선거의 경우 비례대표 명부 작성시 6명을 단위로 나누어 순서와 무관하게 남여 각각 3명씩을 배정하도록 하였으며, 유럽의회의원선거와 상원의원선거는 비례대표 명부 작성시 남녀후보를 번갈아 명기하도록 규정하였다.

반면 소선거구 다수대표제로 실시되는 하원의원선거의 경우 선거구별로 후보등록을 하는데, 여성할당 비율을 지키지 않는 정당은 국고에서 지원되는 정당보조금을 삭감하였다. 그 내용은 남녀후보 수의 차이가 전체후보자 수의 2%를 초과할 경우 정당지원총액에서 일정 비율로 지원금을 삭감하는 것이었다.

빠리테법 시행이후 법의 적용을 받는 모든 선거에서 여성의원 비율이 증가하였는데, 특히 비례대표 선거로 실시되는 상원이나 지방의회 선거의 경우 여성의원의 증가율이 높게 나타났다. 이는 현역의원이나 유명인사의 당선확률이 높은 하원의원 선거의 경우 주요 정당들이 여성할당비율을 지키기보다 지원금이 삭감되는 것을 택하기 때문이다. 또한 비례대표 선거는 할당제를 위반할 경우 선거 참여가 불가능한 반면, 지역구 선거의 경우에는 국고보조금 삭감이라는 상대적으로 약한 벌칙규정을 적용하는 것도 원인이라고 볼 수 있다.

[표 17] 빠리테법 시행 이후 프랑스 여성의원 비율의 변화

(단위: %)

선거	선거 방식	빠리테법 적용여부	법적용 이전선거	법 시행 직후선거	최근 선거
시의원 (인구 3,500명 이하)	1인2표	적용안됨	21(1995)	30.1(2001)	32.2(2008)
시의원 (인구 3,500명 이상)	1인2표 (지역구 + 비례)	50% 여성할당	25.7(1995)	47.5(2001)	48.5(2008)

선거	선거 방식	빠리테법 적용여부	법적용 이전선거	법 시행 직후선거	최근 선거
지역의원 (Department)	다수제	적용안됨	6.3(1995)	9.8(2001)	12.3(2008)
도의원 (Regional)	명부식 비례제	매6명당 3명은 여성	27.5(1998)	47.6(2004)	47.6(2004)
유럽의회의원	명부식 비례제	매2명당 1명은 여성	40.2(1999)	43.6(2004)	44.4(2009)
상원의원 (비례대표)	명부식 비례제	매2명당 1명은 여성	14.8(1995)	34.9(2004)	21.9(2008)*
상원의원 (지역구)	다수제	적용안됨	4.8(1995)	4.4(2004)	
하원의원	다수제	50% 여성할당 및 위반시 지원금 삭감	10.9(1997)	12.3(2002)	18.5(2007)

* 상원의원선거는 매3년마다 전체 의원의 3분의 1을 선출한다. 2008년에도 상원의원의 1/3이 선출되었으며, 그 결과 새로 구성된 상원에서 비례대표와 지역구의원을 합한 여성의원 비율은 21.9%였다.

출처: Rainbow Murray, *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*, 2010, p.112~113의 표를 재구성

최근의 선거결과를 보면 빠리테법의 시행 이후 여성의원의 비율이 더욱 높아졌음을 알 수 있는데,[51] 2011년 9월 실시된 상원의원선거에서는 여성의원이 전체 의석의 22.2%(77/347)를 차지하였다. 특히 2013년 6월에 실시된 하원의원 선거 결과를 보면 여성의원이 전체 의석의 26.9%(155/577)를 차지하여 빠리테법 시행 직후인 2002년에 비해 여성의원의 비율이 두 배 이상 증가하였다.

51) IPU 자료(http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm).

나. 아르헨티나

아르헨티나는 1991년 11월 선거법(CÓdigo Electoral Nacional) 개정을 통해 하원(Cámara de Diputados)의원 선거[52]와 일부 지방의회의원 선거에 여성할당제(cupo femenino)를 도입한 세계 최초의 국가이다. 즉 선거법 제60조 개정을 통해 "비례대표 명부 작성 시 여성후보의 비율을 최소 30% 이상으로 하는 동시에 이들을 당선 가능한 순번에 배치해야 한다. 이러한 조건을 충족시키지 못하는 정당의 비례대표 명부는 접수되지 않는다"고 규정하여 여성할당제가 실질적으로 실현되도록 하였다. 그 결과 아르헨티나는 2010년 현재 여성이 국회의원 총 의석수의 38%를 차지하여 전 세계 평균 19%, 남미지역 국가 평균 22%를 훨씬 상회할 뿐만 아니라 아르헨티나의 행정부와 사법부에서 여성이 각각 21.1%, 15%를 차지하고 있는 정도에 비해서도 매우 높은 수준에 도달하였다.[53]

여성의 정치참여를 실질적으로 보장하기 위해 아르헨티나가 이룩한 또 다른 진전은 1994년 헌법개정에서 여성의 정치적 평등권을 명문화하고, 이를 구체화시켰다는 점이다. 즉 헌법 제37조에서 "선출직과 정당내 간부직위에 대한 남녀간의 실질적인 기회균등(La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres)은 정당법과 선거법에 '적극적인 조치'(acciones positivas)를 반영함으로써 보장된다"고 규정한 것이다. 이로서 아르헨티나는 오늘날 여성의 선출직 할당제를 헌법에 명문화시킨 소수 국가들[54] 중의 하나가 되었다.

선거법 개정 과정에서 위헌 논란 등이 있었던 프랑스와 마찬가지로 아르

52) 2001년부터 상원의원 선거에도 여성할당제가 도입되었다.

53) "Un estudio sobre las trayectorias politicas de mujeres y varones en las legislaturas argentinas", *Detrás del Número*(www.ela.org.ar/a2/index, 2013년 10월 20일 검색).

54) 이들 국가에는 네팔, 대만, 르완다, 방글라데시, 부룬디, 아프가니스탄, 우간다, 이란, 케냐, 탄자니아, 프랑스 등이 속해 있다.

헨티나의 경우에도 여성할당제 도입을 위한 선거법 개정 심의과정에서 대의기관에 여성의 참여를 확대해야 한다는 필요성에는 공감을 하면서도, 이러한 적극적 조치의 적절성과 위헌가능성 그리고 현장에서의 적용과정에서 발생할 수 있는 기술적인 문제점, 특히 입법으로 정당내부의 자율성을 훼손할 수 있다는 반대의견이 개진된 바 있다.[55] 그럼에도 불구하고 결국 여성할당제가 제도로 도입된 것은 여성이 선거인구의 절반을 상회하면서도 의회의 대표성면에서는 과소대표됨으로써 무엇보다도 민주주의적 대표기구의 정당성이 훼손되고 있다는 근본적인 문제의식이 크게 작용한 것으로 보인다.

여성할당제가 적용되는 대상은 정당명부식 비례대표제로 선출되는 상원의원 선거와 하원의원 선거이다.[56] 연방국가인 아르헨티나의 특성상 지방선거의 여성할당제 실시는 지방정부의 법 개정을 통해 이루어지기 때문에 지방정부마다 여성할당제 적용에 차이가 있다. 다만 1992년 이후 여성할당제를 실시하고 있는 지방정부가 늘어나고 있는 추세이다.

아르헨티나 상원과 하원의 여성의원 수 증감추이를 보면 여성할당제 도입의 효과를 잘 확인할 수 있다. 우선 하원의 경우 [그림 2]에서 보는 바와 같이 1983년부터 1991년까지는 여성의원의 비중이 4.3% - 6.3% 사이에 머물러 있었으나, 여성할당제 도입(1991년) 이후 처음으로 실시된 1993년 하원선거에서는 13,6%로 크게 증가하였다. 2년 후 실시된 1995년 선거에서는 27.2%로 두 배 이상 증가하여[57] 이후 꾸준히 증가한 결과 2005년 선거에서는 여성의원의

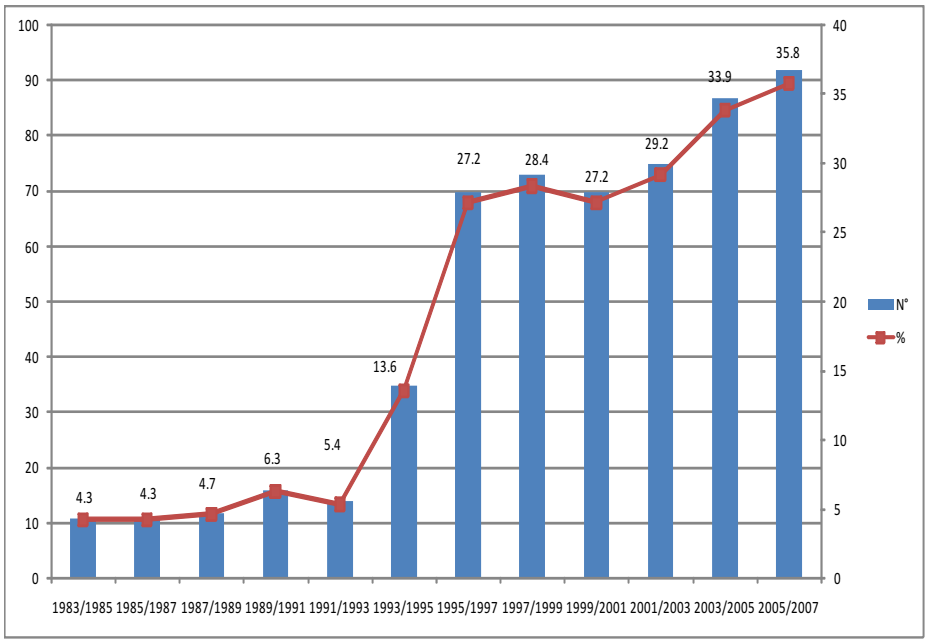
55) Jutta Marx, Jutta Borner, Mariana Caminotti, *Las Legisladoras Cupos de genero y politica en Argentina y Brasil*, Instituto Di Tella, UNDP Argentina, 2010. pp.63-65.

56) 1992년의 선거법 개정에서는 하원의원선거만 여성할당제의 대상이었으나 2001년 법 개정으로 상원의원선거가 대상 선거로 추가되었다. 할당제를 위반한 정당은 선거에 참여할 수 있는 권리를 박탈하는 강제조항을 두고 있는데, 여성할당비율을 지키지 않을 경우 해당 정당의 후보자 명부는 접수되지 않는다.

57) 여성의원의 비중이 1993년 하원선거에서는 13,6%로 증가하였다가 2년 후 실시된 1995년 선거에서는 27.2%로 두 배 이상 크게 증가한 이유는 아르헨티나

비율이 35.8%까지 상승했기 때문이다.

[그림 2] 아르헨티나 하원의 여성의원 수 증감추이(1983-2005)

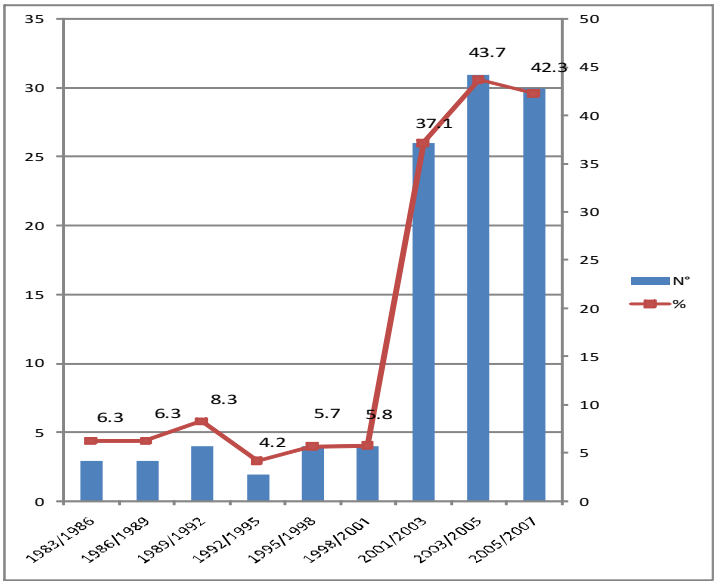


여성할당제 도입의 효과는 상원의 관련 사례를 통해서도 잘 나타나고 있다. [그림 3]에서 보는 바와 같이 1998년 상원의원 선거에서 5.8%에 불과했던 여성의원의 비중이 여성할당제 도입 이후 처음으로 실시된 2001년 선거[58]에서는 37.1%로 크게 증가하였고, 2003년에는 43.7% 그리고 2005년에는 42.3% 수준을 유지하고 있다.

하원의원 선거에서 의원은 2년 마다 50%씩 교체되기 때문이다.

58) 아르헨티나에서 1994년 헌법개정을 통해 상원의원 선거가 국민직선으로 바뀌었고, 이에 따라 1991년에 도입된 여성할당제가 상원의원 선거의 경우에는 2001년에 처음으로 적용되었다.

[그림 3] 아르헨티나 상원의 여성의원 수 증감추이(1983-2005)



2011년에 실시된 최근 선거 결과를 보면 여성의원 비율이 상원의원은 38.9%, 하원의원은 37.4%로 여성의원 비율이 더욱 증가하였음을 알 수 있다.[59]

다. 대만

대만의 경우 헌법에 여성당선할당보장제도(婦女當選保障名額)라는 규정을 두어 각종 선거에서 일정 비율 이상을 여성으로 선출하도록 규정하고 있다. 그 내용은 “각종 선거 중 반드시 여성의원 당선 수를 규정하고 그 방법은 법률로 정한다”는 것이다(중화민국 헌법 제134조).[60] 이 헌법 조항에 의하

59) 아르헨티나는 IPU가 조사한 189개 국가 가운데 18번째로 여성의원 비율이 높은 국가이다(http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm).

60) 여성당선할당보장제도는 중화민국 헌법이 제정된 1946년에 명문규정화되었다. 1949년 국민당이 국공내전에 패해 대만으로 옮겨온 이후 국민당 권위주의 정권의 행정명령으로 입법원 선거가 무기한 연기되면서 실제 여성할당 조항은

여 우리나라의 국회의원선거에 해당하는 입법원위원은 물론이고 지방선거에서도 여성을 일정 비율 이상 선출하고 있다.

여성의원의 선출 방식은 선거법의 개정에 따라 내용이 변하였으나 일정 수 이상 여성 의원의 당선을 보장하는 제도는 지속적으로 시행되었다. 1991년 민주화 이후 입법원선거는 3년마다 실시되었으며, 중선거구제로 실시되는 지역구 선거 가운데 특정 지역구는 여성에게 할당하는 여성 전용 선거구제를 실시하였다. 여성전용선거구의 내용은 다음 [표18]과 같다.

[표 18] 민주화 이후 입법원선거에서의 여성할당

(단위: 명)

연도	전체의석	의석의 구성	여성보장
1992	161	대만성 87인 타이베이시 18인 가오슝시 12인 전국구 30인 기타(원주민, 재외교민 외) 10인	대만성 8인 타이베이시 1인 가오슝시 1인 전국구 2인
1995	164	대만성 90인 타이베이시 18인 가오슝시 12인 전국구 30인 기타 10인	대만성 9인 타이베이시 1인 가오슝시 1인 전국구 2인
1998	225	대만성 135인 타이베이시 20인 가오슝시 11인 전국구 41인 기타 13인	대만성 11인 타이베이시 2인 가오슝시 1인 전국구 3인
2001			
2004			

출처: 지은주, 「대만의 공직선거 여성할당제 현황과 여성전용선거구제 검토」, 국회입법조사처 전문가자문자료, 2013.

지방선거에서만 실행되었다. 1992년 입법원 선거가 재개된 이후 여성당선할당 규정에 따라 여성의원을 선출하였다.

여성 전용 선거구제는 특정 선거구에 모든 정당이 여성후보들만을 공천해 어느 정당이 승리하건 여성후보가 당선되도록 하는 제도로[61] 여성 정치지망생들이 상대 정당의 남성후보에게 패할까봐 공직선거에 입후보하거나 공천을 꺼리는 풍토를 감안하여 고안되었다. 대만의 여성 전용 선거구제는 2005년 이전까지 중·대선거구제를 채택하였던 선거제도의 특성으로 인해 가능했으며, 법률로 여성 국회의원 수가 10% 이상 확보되도록 규정하였다.

하지만 2005년 선거제도 개혁을 통해 기존의 중·대선거구제를 우리나라와 같은 1인2표 병립식 혼합선거제로 전환하면서 여성전용 선거구제가 폐지되었다. 2005년 선거법 개정에 따르면 우리나라의 국회의원에 해당하는 대만의 입법원의원선거의 경우 총 113석의 의석을 지역구 73석, 원주민 할당의석 6석, 비례대표 34석으로 할당하였는데,[62] 그 가운데 비례대표의 50%를 여성에게 할당하였다.

당시 선거제도의 개혁은 선거의 불비례성과 선거과정에서 발생하는 부정부패와 과다한 선거비용의 문제가 원인이었다. 즉 한 선거구에서 다수의 당선자가 배출되는 상황에서 정당보다 개인적 인지도와 후보 개인의 인적 네트워크에 의존하는 선거가 반복되면서 정치적 부패가 지속되었기 때문이다.

2012년 현재 여성의원의 비율은 입법원 33.6%, 직할시 34.1%, 현/시 27.4%로 평균 30%를 상회하고 있으며, 이는 대만이 한국과 일본을 비롯한 아시아 국가들 가운데 여성의원 비율이 가장 높은 국가임을 보여준다.

---

61) 이용우, 「여성 전용 선거구제의 문제점과 실효성 확보방안」, 『지방자치』, 통권 163호, 2002, p.50.

62) 비례대표는 전국을 단위로 5% 이상 득표한 정당에게 득표율에 따라 배분되며, 의석의 50%는 여성에게 할당하였다. 지은주, 「대만의 2005년 선거제도 개혁과 정의 분석과 평가」, 2010, pp.160-161.

[표 19] 대만 주요선거에서 여성대표의 현황(2012)

(단위: 명, %)

선거유형	여성대표의 수	전체의원 수	여성의원 비율
입법원	38	113	33.6
직할시	107	314	34.1
현/시	162	592	27.4

라. 르완다

르완다는 2003년 헌법 개정을 통해 모든 조직의 30%를 여성에게 할당하도록 하였으며,[63] 하원 및 상원의 경우 구체적으로 여성할당을 규정함으로써 여성의 정치참여 확대를 도모하였다. 르완다 헌법은 상원의원의 경우 26명 가운데 최소한 30%는 여성으로 구성하도록 규정하고 있다(제82조).

하원의 경우 80명으로 구성되는 하원의원 가운데 53명은 선거로 선출되며, 27명은 헌법에서 간접선거를 규정하고 있다. 간선제로 선출되는 27명 가운데 24명은 주(Province)와 수도(Kigali) 출신의 여성으로 구성하며, 2명은 국가청소년위원회를 대표하는 자, 1명은 장애인 연합을 대표하는 자이다(헌법 제76조 제2항). 이러한 헌법조항에 따라 전체 80명의 하원의원 가운데 최소한 30%는 여성이 차지할 수 있도록 제도적으로 보장하고 있다.

르완다 헌법이 상원과 하원에서 여성의원을 30% 우선 보장하게 된 배경은 1994년 르완다에서 일어났던 인종대학살이었다(박선영・심선희, 2007). 인종대학살 이후 여성 비율이 70%에 달하는 등 전체 인구에서 여성이 차지하는 비중이 증가하고 재건 과정에서 여성의 역할이 강조되면서 정치 영역에서도 여성의 진출이 장려되었다. 이후 법과 제도를 새롭게 구축하는 과정에서 헌법 개정이 추진되면서 여성의 정치참여를 제도적으로 보장하게 되었던 것이다.

63) 헌법 제9조 제4항은 “여성과 남성의 평등을 보장하기 위해 모든 조직의 의사결정구조에 최소한 30% 이상을 여성으로 구성한다”는 내용을 담고 있다.

헌법 개정이후 하원선거에서 여성의원의 비율은 50% 내외로 증가하게 되었는데, 2003년 10월 실시된 총선 결과 여성이 하원의원의 48.8%를 차지하였으며, 이후 선거에서 여성의원의 비율은 지속적으로 증가하고 있다. 2008년 9월 실시된 총선에서는 전체 의석의 56.3%를 여성의원이 차지하였으며,[64] 가장 최근 선거인 2013년 9월 총선 결과 여성의원은 전체 의석의 64%를 차지하였다.[65]

이러한 선거결과를 보면 르완다의 경우 여성의원 수가 증가한 것은 여성할당을 제도적으로 보장한 것 외에도 지역구 선거에서 여성의원이 선출되는 비율이 증가했기 때문임을 알 수 있다. 이는 여성의 정치 대표성 확대를 위해서는 제도적인 보완과 더불어 여성의 경제·사회적 지위의 상승과 같은 변화가 수반될 필요성이 있음을 보여준다.

2. 정당이 자발적으로 여성할당을 시행하는 국가

가. 스웨덴

스웨덴은 여성의원의 비율이 45%로 2013년 현재 세계에서 네 번째로 여성의원 비율이 높은 국가이다. 스웨덴의 경우 법으로 여성할당을 규정하지 않고 있음에도 불구하고 1994년 이후 총선에서 여성의원 비율이 꾸준히 45%를 상회하고 있는데, 이는 정당들이 공직선거 후보 공천 과정에서 여성후보에 대한 공천을 확대해왔기 때문이다.

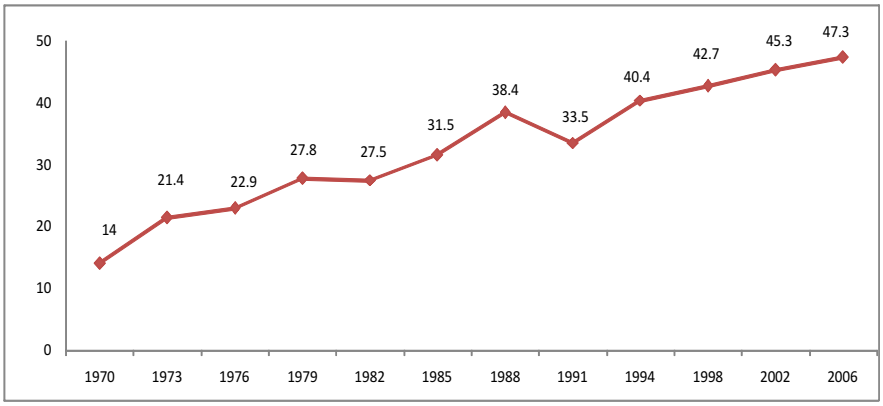
정당의 자발적인 여성할당 규정 채택은 1970년대 이후 유럽에서 여성의 정치참여 확대방안으로 보편화되었다. 비록 법률에 의해 강제된 것은 아니지만 정당 차원에서의 여성할당 규정은 여성의 정치참여 확대에 크게 도움이 되

64) http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm(최종 검색일: 2013.9.27.).
65) http://www.ipu.org/press-e/pressrelease20130919.htm(최종 검색일: 2013.9.27.).

었다. 스웨덴의 경우 유럽에서도 비교적 일찍 정당 차원에서의 여성할당제가 논의되고 도입되었는데, 할당제 도입 이후 여성의원의 비율은 세배 이상 증가했다.66)

[그림 4] 스웨덴 하원의 여성의원 비율 변화

(단위: %)



스웨덴의 경우 여성의 참정권 확대를 위한 노력은 여성계에서의 지속적인 요구와 더불어 정당 차원에서 당직선거나 공직선거에서 여성 비율을 높이려는 노력을 통해 이루어졌다. 여성의 참정권 확대를 위한 노력은 1921년 여성에게 처음 선거권이 주어진 이래 지속적으로 이루어졌다. 1930년대와 1940년대에는 여성계를 중심으로 정당에서 여성 후보를 추천하도록 지속적으로 압력을 행사했다. 당시만 해도 여성후보 추천에 대한 정당 지도부의 관심은 매우 낮았으

66) 정당에서 여성할당 규정을 채택하기 이전인 1970년 스웨덴 의회의 여성의원 비율은 14%였으나 2008년에는 47%로 늘었다. 하지만 정당에 의한 여성할당 규정이 도입된 모든 국가에서 스웨덴처럼 여성의 정치참여 비중이 급격히 증가한 것은 아니다. 영국의 경우 1990년대에 정당에 의한 여성할당 규정이 도입되었는데, 할당제 도입 이전인 1992년 9%였던 여성의원의 비율이 2008년에는 20%로 약 두 배 증가했다(Krook, *Quotas for Women in Politics*, 2009, pp.107-108).

며, 여성들은 재·보궐선거나 취약 지역에서의 후보로 추천을 받아 의회에 진출하는 경우가 많았다.

이처럼 정당 차원에서의 여성 후보 추천이 저조했기 때문에 여성후보의 당선률을 높이고 더 많은 여성 후보를 추천하도록 정당들에 촉구하기 위해 여성 정치인들은 여성명부를 작성하여 선거에 참여하였다. 여성명부는 1927년 지방선거에서 처음 도입되었으며, 1928년에는 하원선거에서 사용되었다. 비록 여성명부에 등록된 여성후보자가 당선된 것은 1976년 하원선거 사례가 유일하지만 여성명부는 1936년, 1938년, 1968년, 1973년, 1976년, 1988년, 그리고 1994년에도 활용되었다.[67]

한편 이러한 노력과 더불어 정당 내에서도 여성의 정치참여 확대 방안으로 보다 많은 여성 후보를 추천하는 방안이 논의되었다.[68] 공천 과정에서의 여성 할당제를 최초로 수용한 정당은 자유당(Liberal Party)[69]이었다. 1972년 당시 자유당의 당수였던 군나르 헬렌(Gunnar Helén)은 성 평등을 주장하면서 모든 당직에서 여성이 동등하게 대표되어야 한다고 주장했다. 이후 자유당에서는 당직에서 어느 한 쪽 성이 차지하는 비율이 40% 미만이 되어서는 안된다는 당규를 채택했다. 이후 선출직에서의 여성후보 공천 과정에서 할당제를 채택하자는 주장이 지속적으로 제기되었으며, 1974년에는 모든 선거구에서 적

67) Krook, *Quotas for Women in Politics*, 2009, p.110.

68) 스웨덴의 정당들은 크게 우파정당과 좌파정당으로 구분할 수 있다. 우파정당으로는 중도당(Moderate Party), 중앙당(Center Party), 기민당(Christian Democrats), 자유당(Liberal Party) 등이고 좌파정당으로는 사민당(Social Democratic Party), 좌파당(Left Party), 녹색당(Green Party) 등이 있다. 1930년대 이후 사민당이 장기간 집권하였으나 2000년대 이후 선거연합이 활성화되면서 중도당을 중심으로 하는 우파 연합이 사민당을 중심으로 하는 좌파 연합에게 2006년과 2010년 연속으로 승리하였다.

69) 자유당은 최근 도시의 자유주의 세력을 대변하는 정당으로 최근 자유인민당(Liberal People's Party)로 당명을 개정하였다.

어도 1명 이상의 여성 후보를 당선 가능한 순번에 배치하도록 하는 규정이 통과되었다.[70]

좌파당(Left Party)에서는 1972년부터 당내에서의 여성대표성 확대에 관한 논의가 진행되었지만 선출직 후보의 공천 과정에 여성할당제를 도입하는 문제에 대해서는 당내에서 반대가 지속되었다. 결국 1990년에 선출직 후보의 경우 최소한 40%를 할당한다는 규정이 통과되었다.

사회민주당(Social Democratic Party)의 경우 1928년에 여성할당제가 처음 논의되었으나 실제로 도입된 것은 1990년대 들어서이다. 1970년 선거에서 사민당은 비례대표 선거명부에 여성과 남성, 젊은이와 노인, 다양한 직업군이 포함되어야 한다고 명시했지만 여성할당제는 수용되지 않았다. 1980년대에는 여성계 및 사민당내 여성 정치인들을 중심으로 여성 할당 요구가 계속되었지만 사민당 지도부에서는 선거에서 중요한 것은 성별이 아니라 경쟁력이라는 이유로 거부했다. 마침내 1992년에 모든 당직과 선출직 후보의 공천에서 30% 여성할당제를 도입하였으며, 1995년에는 40%, 1998년에는 50%로 여성할당 비율을 높였다.

보수정당인 중앙당(Center Party)의 경우 농민당(Agrarian Party)이었던 당명을 중앙당으로 개정하고[71] 농민정당에서 환경정당으로 정당의 성격이 바뀐 이후 여성 참정권에 대한 관심도 높아졌다. 1970년대에 여성 문제에 대한 관심이 증가하면서 공천 과정에서의 여성후보 선택에 대한 관심도 증가했으나 여전히 여성들은 정당명부에서 하위 순번에 머물러 있었다. 중앙당의 경우 당헌이나 당규에서 여성할당을 규정하고 있지는 않다. 하지만 당내 여성 정치인들은 공천 과정에서의 협력을 통해 상위 순번에 보다 많은 여성이 공천을 받을 수 있도록 하고 있다. 이러한 노력을 통해 아래 [표 20]에서 보는 것처럼 1998년 선거에서 중앙당의 여성의원 비율은 56%까지 높아졌다.

70) Krook, *Quotas for Women in Politics*, 2009, pp.112-113.
71) 농민당은 1957년 중앙당으로 당명을 개정했다.

[표 20] 스웨덴 의회내 각 정당의 여성의원 비율

(단위: %)

	좌파당	사민당	중앙당	자유당	중도당	기민당	녹색당	전체
1970	18	17	13	9	10			14
1973	21	23	24	15	16			21
1976	24	22	28	23	16			23
1979	25	28	33	26	25			28
1982	20	30	32	14	24			28
1985	16	35	32	39	22			32
1988	38	41	38	43	27			38
1991	31	41	39	33	26	31		34
1994	46	48	37	35	28	33	56	41
1998	42	50	56	35	30	40	50	43
2002	47	47	50	48	40	30	59	45
2006	64	50	38	50	43	38	53	47
2010	58	48	30	42	48	37	56	45

출처: Krook, *Quotas for Women in Politics*, 2009, p.114 [표 5.2]를 수정 보완

중도당(Moderate Party)의 경우 1970년대에 여성의원 비율을 높여야 된다는 주장이 제기되었으나 당 지도부의 입장은 후보 공천과정에서 중요한 것은 성별 구분이 아니라 개인의 경쟁력이라는 것이었다.[72] 1990년대에 여성후보의 공천 비율을 높이려는 시도는 지속되었지만 구체적인 할당비율 등이 도입되지는 않았다.

녹색당은 1981년 창당과 더불어 당규로 당 지도부의 구성에 있어서 남녀 동수제를 규정하였으며, 남성이나 여성 가운데 한 성의 임원이 전체의 40% 이하로 떨어져서는 안된다고 규정했다. 1987년에는 공직선거의 명부 작성시 여성 후보를 40% 이상 할당하도록 규정했으며, 공식적으로 “할당제”라는 명칭을 사용한 최초의 정당이다.

72) Krook, *Quotas for Women in Politics*, 2009, p.119.

나. 영국

최근 영국 총선 결과를 보면 여성 의원이 전체 하원 의석의 1/5 정도를 차지하고 있다. 소선거구 다수대표제를 채택하고 있는 영국의 경우 지역구 선거에서 여성의 경쟁력이 약하다는 점에서 여성후보자나 여성의원의 비율이 상대적으로 낮았다. 1980년대 후반까지 여성의원의 수는 20명 내외에 불과했으며, 1987년 이후 점차 증가하기 시작하여, 1992년에 60명, 1997년에 120명으로 급격히 증가하였다.

이처럼 여성의원의 비율 증대는 노동당과 보수당 등 주요 정당들이 여성후보의 공천을 확대한 것이 계기가 되었다. 특히 노동당의 경우 1997년 당규에서 공직선거 여성할당을 규정하면서 여성의원의 수가 급격히 증가하였다. 노동당의 당규에 따르면 "노령으로 은퇴하는 남성의원 지역구 위원장의 50%와 당선가능성이 큰 지역구의 위원장 자리의 50%를 여성에게 할당"하도록 되어 있다.[73]

당규 개정 이후 노동당 소속 여성의원의 수가 증가하면서 2005년 총선에서 전체 여성의원의 77%를 노동당에서 차지하는 등 노동당과 보수당의 여성의원 비율 격차가 크게 벌어지는 현상도 나타나고 있다.[74] 2010년 총선 결과를 보면 노동당의 경우 여성의원이 81명으로 49명인 보수당에 비해 두 배 가까이 많다.

---

73) Sarah Childs, Rosie Campbell, and Joni Lovenduski, "The Mother of All Parliaments: Westminster's Male Face", Manon Tremblay ed., *Women and Legislative Representation*, 2008, p.50.

74) Sarah Childs, Rosie Cambel, Joni Lovenduski, 위의 글, p.41.

[표 21] 2010년 총선결과 영국 주요 정당의 남/여 의원 수와 비율

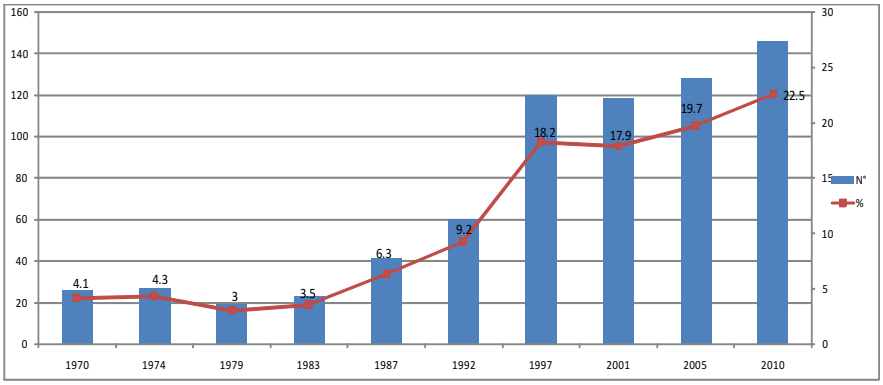
(단위: 명, %)

	남성		여성	
	수	비율	수	비율
보수당	257	84	49	16
노동당	177	69	81	31
자민당	50	88	7	12

출처: UK House of Commons Library, “General Election 2010”, 2011, p.42.

영국은 1920년대부터 여성할당 논의가 있었던 스웨덴과 달리 여성할당제 도입 논의가 1980년대에 들어서야 시작되었으며, 실제 정당 차원에서 여성할당 규정이 도입된 것은 1997년이었다. 1997년 선거 결과 여성의원의 수는 기존의 60명에서 120명으로 두 배나 증가했다. 이는 할당제 도입의 효과가 얼마나 큰 것인지를 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다.

[그림 5] 영국하원 여성의원 수의 변화



이처럼 다른 유럽 국가들과 달리 영국에서 할당제 도입 논의가 늦었던 것은 소선거구 다수대표제를 채택하고 있는 선거제도가 중요한 원인이라고 할 수 있다. 다수대표제를 채택할 경우 양당제가 성립될 가능성이 높으며, 1표라

도 많은 득표를 한 후보자가 당선된다는 점에서 정당의 영향력 못지않게 후보자 개인의 경쟁력이 중요한 요소로 간주된다. 전통적으로 노동당과 보수당의 양당제 시스템이 유지되던 영국의 경우[75] 성별 평등성보다 선거구 경쟁력이 강조되면서 여성할당제 도입이 늦추어졌다.

또한 후보자 공천 과정에서 중앙당의 영향력이 적고 선거구에서 직접 후보를 공천한다는 점에서 여성할당 규정과 같은 정당 차원에서의 기준을 강제하기도 쉽지 않았다. 또한 현역 의원이 재출마하는 경우가 많은 영국의 특성상 지역구의 현직 남성 의원이 은퇴하지 않는 상황에서 새로운 여성 후보를 선출할 가능성은 매우 낮았다. 따라서 1987년 노동당이 현직의원이 은퇴하는 선거구의 50%를 여성 후보자에게 할당하기로 한 규정을 채택한 것은 현실적으로 여성후보자의 수를 늘릴 수 있는 효과적인 방법이었다.

하지만 이러한 노동당의 노력에도 불구하고 2013년 현재 영국의 여성의원 비율은 22.5%로 전체 189개 국가 가운데 56위이다. 보수당이나 민주자유당의 경우 당 지도부에서 여성의원의 비율 증가에 대한 필요성을 인식하고 있음에도 여성할당 규정 등을 마련하지 못하고 있다. 이러한 영국의 사례는 사회경제적 발전과 여성의 정치적 참정권 확대가 결코 일치하는 것이 아님을 보여주고 있다.[76]

75) 기존 영국 총선 결과를 보면 보수당이나 노동당이 번갈아 집권하는 양태를 보이고 있다. 하지만 2010년 총선에서는 보수당이 의석 과반수를 차지하지 못하면서 자유민주당과 연정을 구성하였는데, 이는 1945년 이후 처음 나타난 현상이었다.

76) Sarah Childs, Rosie Campbell, and Joni Lovenduski, “The Mother of All Parliaments: Westminster’s Male Face”, Manon Tremblay ed., *Women and Legislative Representation*, 2008, pp.51-52.

Ⅴ. 여성의 정치적 대표성을 높이기 위한 정책과제

1. 법 · 제도적 개선

여성의 정치적 대표성 확보를 위해서는 정당 차원에서의 여성후보 공천비율 확대 및 성평등적 의회문화 형성과 같은 노력과 더불어 제도적 측면에서 여성의 정치 참여를 확대할 수 있는 방향으로의 법 개정 노력이 필요하다. 법·제도적 측면에서의 개선방안은 크게 다음 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 현행 여성할당 규정의 실효성을 높일 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 둘째, 상대적으로 여성후보의 공천 비율이 높은 비례대표제의 확대를 통해 여성의원의 비율을 높이는 것이다. 셋째, 여성명부제 등의 도입을 통해 일정 부분 이상의 여성의원 선출을 제도적으로 보장하는 것이다. 넷째, 프랑스나 르완다의 사례와 같이 헌법 개정을 통해 여성의 정치 참여가 보장되도록 하는 것이다.

가. 여성할당 규정의 실효성 확보

먼저 「공직선거법」에서 규정하고 있는 여성할당제의 실효성을 확보하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다. 우리 선거법은 여성의 정치참여 확대를 위해 비례대표선거에서의 50% 할당 규정과 더불어 지역구 선거에서의 30% 여성 할당을 규정하고 있다. 하지만 지역구 선거의 경우 국회의원선거는 권고조항에 불과하며, 지방의원선거에서도 30% 할당 위반에 대한 강제 규정은 없다.[77]

77) 지역구 지방의원선거의 경우 30% 여성할당은 권고조항이다. 다만 2010년 개정된 「공직선거법」에 따르면 국회의원선거구 단위로 광역과 기초를 합하여 최소 1명 이상의 여성후보를 공천하도록 강제하고 있으며, 위반시 해당 지역구에 출마한 소속 정당 모든 후보자의 등록이 무효가 된다.

따라서 기존의 여성할당제 조항의 실효성을 높이기 위한 방안이 다양하게 논의되고 있는데, 그 방향은 크게 다음 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 선거보조금을 삭감하는 방안으로 할당제 규정을 위반하는 정당에게는 정당별로 산정된 선거보조금 지급 총액에서 할당제를 위반한 비율에 따라 일정 금액을 삭감하는 방안이다. 둘째, 인센티브를 제공하는 방안으로 여성할당 규정을 준수한 정당에게 보조금을 추가로 지급하는 방안이다. 즉 여성후보 추천비율에 따라 여성후보 추천보조금 등을 차등적으로 지급하여 정당의 여성후보 추천을 독려하는 방안이다. 셋째, 여성할당 규정을 위반할 경우 해당 정당의 후보자 등록을 취소하는 방안으로 의무조항을 위반하면 해당 정당의 후보등록 자체를 무효화함으로써 사실상 여성후보의 추천을 강제할 수 있다.

위의 세 가지 방안 가운데 보조금 삭감이나 인센티브 제공 방안은 상대적으로 소극적인 방안인 반면, 위반시 후보자의 등록을 취소하는 방안은 적극적인 방안이다. 앞의 두 방안은 제도 도입시 저항을 줄일 수 있는 장점이 있지만 실효성은 다소 적을 수 있는 반면, 마지막 방안은 실효성은 높지만 유권자의 선택권이나 후보자의 권리를 지나치게 제한한다는 비판이 가능하며, 지역구 선거에서는 도입된 사례가 드물다.

일반적으로 비례대표선거의 경우 여성할당 규정을 위반한 정당에 대해서는 정당의 후보등록을 받지 않거나 취소하는 사례를 다수 발견할 수 있다. 하지만 지역구 선거의 경우 위반시 보조금을 삭감하거나 할당 규정을 준수한 비율에 따라 차등적으로 보조금을 지급하는 등 비교적 온건한 규제 방안을 채택하고 있다. 정당투표로 선출되는 비례대표선거와 달리 다수대표제로 선출되는 지역구선거의 경우 선거 경쟁력이 높은 여성후보군을 발굴하기가 쉽지 않다는 점과 공천의 일차적인 기준이 경쟁력이라는 점에서 정당의 자율성이 상대적으로 강조되기 때문이다.

우리나라의 경우 기존의 입법 방향은 비교적 소극적인 방안을 주로 사용

하되 지방의원선거를 중심으로 후보 등록 취소와 같은 적극적인 방안을 점차 수용하는 추세이다. 2010년 지방선거를 앞두고 지역구 지방의원선거에서 여성할당 규정을 위반할 경우 해당 국회의원선거구의 모든 후보자 등록을 무효화한다는 규정을 신설한 것이 사례이다. 하지만 지역구 선거에 강제규정을 둘 경우 과잉입법 논란이 야기될 수 있으므로 신중한 검토가 요구된다.78)

따라서 지역구선거에서의 여성할당 규정과 관련된 선거보조금 삭감이나 인센티브 제공의 비중을 높이는 것과 더불어 한시적으로라도 할당비율 위반시 후보자 등록 무효 등의 적극적인 방식을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 적극적인 방식의 규제 방안 도입과 관련하여서는 정치권과 시민사회의 충분한 논의와 합의 과정을 거침으로써 역차별 등의 논란을 해소하는 것이 선행되어야 할 것이다.

또한 법적인 규정을 강화하기에 앞서 정당 차원에서 여성후보를 적극 발굴하고 추천하려는 노력이 선행되어야 할 것이다. 법으로 여성할당을 강제하는 것은 여성의원의 수를 늘리는 가장 빠른 방법일 수 있다. 하지만 장기적으로 여성의 정치적 대표성을 제고하기 위해서는 여성을 대상으로 하는 시민교육 및 정치교육의 강화, 여성 정치후보자의 발굴, 여성정치인 네트워크 형성 등을 통해 정치에 대한 여성의 관심과 참여를 높이는 방안이 요구된다.

78) 2009년 12월 정치개혁특별위원회에서는 지역구 지방의원선거에서 여성할당 규정을 위반할 경우 해당 정당의 후보 등록을 전면 무효화하는 안이 통과되었다. 하지만 과잉입법에 대한 우려 때문에 본회의 통과시에는 이러한 제재 조항이 삭제되었다. 2010년 2월 정개특위에서는 기존의 제재 조항을 완화하여 여성할당 규정을 위반한 해당 선거구의 후보자 등록만을 무효로 하는 개정안이 통과되었으며, 이 경우에도 지역구 의원 정수의 반수 미만을 추천한 정당의 경우 예외 규정을 둠으로써 군소정당을 배려하였다.

나. 비례대표제 확대

한편 장기적으로는 비례대표의 확대를 통해 여성의 정치적 대표성 확보를 도모할 필요가 있다. 앞에서도 살펴보았듯이 다수대표제에 비해 혼합제나 비례제를 채택하고 있는 국가에서 여성의원의 비율이 더 높은 것을 확인할 수 있다. 특히 혼합제보다도 순수 비례제 국가에서 여성의원 비율이 높다는 점에서 비례제를 확대하는 것은 여성의 정치적 참여를 확대할 수 있는 방안의 하나이다.

우리나라의 경우 국회의원선거나 지방의회의원선거에서 1인2표 혼합선거제를 시행하고 있지만 지역구선거에 비해 비례대표선거의 비중이 낮아 전체 의석의 20%에도 못 미치고 있는 실정이다. 반면 여성후보의 공천 비율이나 당선 비율에서 지역구 선거는 비례대표 선거에 비해 훨씬 낮은 수치를 보이고 있다. 따라서 비례대표선거에서 50% 여성할당 규정이 비교적 잘 지켜지고 있음에도 불구하고 비례대표의원의 비중이 낮아 의회 내에서 여성의원 비율은 국회의원의 경우 15.7%, 지방의회의원의 경우 광역은 14.8%, 기초의회도 21.7%에 불과하다.

이처럼 지역구선거와 비례대표선거의 여성의원 당선비율의 차이를 생각할 때 비례대표선거의 확대는 여성의원의 비율을 높이는 가장 효율적인 방안의 하나라고 볼 수 있다.

다. 여성명부제 등 다양한 여성참여제도 검토

끝으로 여성명부제 혹은 여성전용선거구제와 같이 여성의 의회진출을 확대하기 위한 다양한 방안의 도입을 검토해볼 수 있다. 여성명부제는 2014년 지방선거를 앞두고 기초단위 선거에서 정당공천 폐지가 논란이 되면서 정당공천이 폐지될 경우 여성후보자의 공천이나 당선이 어려워질 것을 우려하여 그 대안으로 제안되었다. 그 내용을 살펴보면 기초의회의원선거에서 전체 의석의

20% 내지 30%를 여성에게 할당하여 여성만을 대상으로 하는 별도의 여성명부를 작성하고 유권자들은 여성명부상의 후보를 선출한다는 것이다.

여성명부제는 비례대표기초의원선거를 폐지하는 경우 실시하며, 기초의원 정수의 20~30%를 여성의원에게 할당하는 것을 주요 내용으로 한다. 여성명부제는 여성의 정치참여 및 공직취임기회의 균등한 보장을 위한 제도라는 점에서 의의가 있다. 또한 기초의회의원선거에서 정당공천이 폐지될 경우 여성후보를 발굴하고 당선시킬 수 있는 대안이기도 하다. 그러나 여성계에서는 기초의회에서의 여성 대표성이 보장되기 위해서 정당공천이 유지되어야 한다는 입장이다. 따라서 여성명부제는 기초의회선거에서 정당공천이 폐지되는지의 여부에 따라 향후 논의가 전개될 것으로 보인다. 또한 정당, 시민단체, 여성계 등이 참여하는 논의의 장을 통해 여성명부제의 장단점이나 명부작성과 관련된 세부 내용들을 충분히 검토할 필요가 있다.

여성전용 선거구제는 대만과 인도에서 고안된 제도로 여성 후보만이 출마할 수 있는 선거구를 지정하여 여성 후보의 당선을 보장하고 있다.[79] 소선거구제의 경우 특정 선거구를 여성전용 선거구로 지정하며, 중대선거구제의 경우 선거구당 1~2 의석을 여성후보 전용으로 지정할 수 있다. 여성전용 선거구제는 주로 중대선거구제를 택한 국가에서 채택되고 있으며, 대만의 경우 2005년 선거제도 개혁 과정에서 기존의 중대선거구제를 소선거구제로 전환하면서 여성전용 선거구제는 폐지되었다.

여성전용 선거구제는 해당 지역구에서 남성의 피선거권을 제한할 뿐 아니라 유권자의 선택권도 제한된다는 한계를 가진다. 특히 소선거구제나 선출직의 정수가 적은 중선거구제의 경우 여성전용 선거구제를 채택하기에는 무리가 있다. 따라서 여성전용선거제나 여성명부제의 경우 여성후보의 당선을 보장한

79) 대만은 2005년 선거법 개정을 통해 지역구(소선거구)와 비례대표 혼합선거제로 전환되면서 여성전용선거구제가 폐지되고 비례대표의 50%를 여성에게 할당하도록 여성할당제 규정이 바뀌었다.

다는 취지는 인정될 수 있지만, 장기적으로 여성의 정치적 경쟁력을 강화시킬 수 있는 방안인지에 대한 신중한 검토가 필요하다.

라. 남녀 대표성의 평등 조항 헌법 명기

우리나라의 경우 「공직선거법」 개정을 통해 공직선거에서 여성후보자의 공천 비율을 높이고 결과적으로 의회에서의 여성의원 비율을 높일 수 있었다. 하지만 여성후보의 공천을 확대하고자 도입한 여성할당제가 남성에 대한 역차별이라는 반발이 있었던 것도 사실이다. 여성 후보자를 우선적으로 추천하는 것은 기회평등의 원칙에 반하는 것으로서 또 다른 역차별을 초래할 수 있기 때문이다.

역차별 논란은 헌법에서 보장하는 평등의 원칙에 어긋난다는 주장과 연계되어 위헌 논란을 제기할 가능성이 있으며, 특히 지역구 선거에서 그러한 논란이 가능할 것으로 보인다. 2010년 6.2 지방선거의 경우 지역구 지방의회의원선거에서 여성할당제가 도입되고, 이를 위반할 경우 강제조항이 신설됨에 따라 선거후 위헌소송 등이 우려되었으나 위헌소송으로 이어지지는 않았다.

이러한 논란을 피하기 위해 외국 사례를 보면 여성할당을 법으로 규정하는 경우 헌법에서 여성의 정치참여 확대 혹은 여성할당의 필요성을 규정하기도 한다. 프랑스의 경우 선출직 여성할당제를 규정한 선거법 개정에 앞서 헌법 개정을 통해 남녀의 평등한 정치참여를 위해 노력한다는 내용을 헌법에 명시하였다. 대만의 경우에도 헌법에서 선출직에서 여성의원의 당선을 보장한다는 내용을 규정하고 있다.

따라서 헌법 개정을 통해 남성과 여성의 동등한 기회보장을 명문화하는 방안은 여성할당제의 도입과 관련된 기존의 위헌 논란을 잠재우고 여성의 정치적 참정권을 확대할 수 있는 해결책 가운데 하나이다.

2. 정당정치의 개선

가. 투명하고 공정한 공천기준 마련과 성 평등을 추구하는 공천제도로의 개선

정당의 공천과정에서 여성후보자의 추천비율을 높이기 위해서는 무엇보다 먼저 정당 차원의 노력이 필요하다. 당헌·당규에서 일정 비율 이상의 여성을 당직과 선출직에 추천하도록 하는 명문 규정을 통해 여성 후보자의 수를 늘리려는 노력이 필요하다. 또한 장기적으로는 여성 후보자의 발굴과 여성대상의 정치교육, 여성 정치인들의 네트워크 형성 등을 통해 여성 후보자의 풀을 확대하고 여성의 정치경력을 유지하기 위한 노력도 지속되어야 한다.

앞서 살펴본 해외사례에서 스웨덴과 영국은 정당의 「당헌」·「당규」에서 당내 고위직에 대한 여성할당제를 비롯하여 여성공천비율을 높이려는 노력을 지속하였으며, 이를 통해 보다 많은 여성 의원들을 배출할 수 있었다. 안정적인 정당체계에서 정당 활동을 해온 여성당직자들이 공직선거에서 공천받기 유리하였던 점을 참고하여 한국에서도 정당 내 주요 고위직에 대하여 여성할당제를 적용하여야 한다. 주요 당직자로 여성이 정당에 기여하는 측면을 다양화하고 확대하여 여성의 정당공천 기반을 견고하게 마련하는 것이 필요하다.[80]

그리고 정당의 공천 과정에서 보다 공정하고 투명한 심사, 객관적인 심사기준을 마련하여 여성후보자에 대한 차별이 발생하지 않도록 공천 시스템을 개선할 필요가 있다. 공천심사위원회에 여성위원의 비율을 높이고 최소 40% 이상의 여성위원이 참여하도록 규정하여 공천과정에서 여성의 대표성을 확보해주는 조치가 필요하다. 공천과정에서 성차별이 발생하지 않도록 공천심사과

80) 김민정·김원홍·박채복, 『여성 국회의원의 경력 지속: 19대 총선을 중심으로』(2012년도 국회연구용역과제 연구보고서), 2012, pp.13-14.

정을 투명화하고 합리화할 수 있는 공천심사기준 표준안도 함께 마련하여야 할 것이다.

또한 여성 후보자의 발굴과 공천 못지않게 중요한 것은 여성 정치인의 경력이 유지될 수 있도록 지원하는 것이다. 여성의 정치참여 확대를 위해서는 단순히 여성의원의 수를 늘리는 것 못지않게 중견 여성 정치인을 확대하는 것이 필요하다. 다양한 의정활동 경험을 보유한 여성의원이 늘어날수록 의회에서 여성의원의 영향력이 확대될 수 있으며, 이는 장기적으로 성 평등 국회로 가는 길이며, 여성의 정치적 영향력을 확대하는 방안이 될 수 있다.

여성 정치인이 다양한 당정 경험과 의정 경험을 통해 성장할 수 있도록 정당 차원에서의 지원이 필요하다. 당직자로서의 경험 뿐 아니라 지방의회에서의 의정 경험이나 지방자치단체에서의 행정 경험은 훌륭한 정치적 자산이 될 수 있다. 기초의원으로 경력을 쌓고 좋은 평가를 받았던 여성을 광역의원으로, 광역의원을 기초단체장으로, 기초단체장을 시·도지사나 국회의원으로 공천할 경우 다양한 정치 경험을 가진 중견 여성 정치인이 늘어날 것으로 보인다.[81]

나. 성 평등 교육과 여성정치인 양성을 내용으로 하는 「당헌」·「당규」의 마련

무엇보다도 여성의 정치적 대표성을 확보할 수 있도록 하기 위하여 정당의 「당헌」·「당규」 개정이 이루어져야 할 것이다.[82] 이번 제19대 국회의원 선거에서 민주당이 선거를 앞두고 '지역구 여성 15% 의무공천'과 관련한 내용을 당규로 확정하고 난 후 가장 많은 후보(21명)를 공천하였다. 결과적으로 정

81) 김민정·김원홍·박채복, 『여성 국회의원의 경력 지속: 19대 총선을 중심으로』(2012년도 국회연구용역과제 연구보고서), 2012.

82) 제19대 총선에서 새누리당과 민주통합당은 여성가산점제 등을 통해 여성후보자 추천을 확대하기 위해 노력한 바가 있다.

당 중에서도 가장 많은 여성 국회의원(24명)을 배출하게 되었고, 지역구 의원(13명)의 수가 비례대표 의원(11명)보다 더 많은 선거결과를 갖게 된 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 결국 정당 안에서 '지역구 여성 15% 의무공천'이라는 여성의 정치적 대표성을 강화하는 내용의 「당규」 개정이 결과적으로 지역구 여성의원증가로 이어진 것이다. 따라서 주요정당은 여성후보 의무공천과 관련한 내용과 적정한 비율을 「당규」에 규정하여야 할 것이다. 더 나아가 독일과 스웨덴의 사례를 참고하여 지역구 여성 의무공천의 적정비율도 현저히 높여나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 주요정당은 당원들을 대상으로 한 당내 성평등 의무교육이 정기적으로 실시될 수 있도록 「당규」를 개정하여야 할 것이다. 여성의 정치적 대표성을 확보하는데 있어서 당원들의 의식변화는 필수적이기 때문이다. 따라서 2013년 10월 현재 성 평등 의무교육을 규정하고 있지 않은 정당들은 「당규」상에 이러한 내용을 첨가하여야 할 것이다. 이러한 교육은 정당 내 소수자의 입장을 이해할 수 있는 문화를 가져오게 될 것이고, 「당규」에 여성 관련 내용이 규정되는 과정에 남성들의 저항을 줄일 수 있도록 하는데도 크게 기여하게 될 것이다.

마지막으로 정당 차원에서 여성후보자의 발굴과 육성에 적극적인 관심을 가지고 교육 및 훈련 프로그램 등을 운영할 필요가 있다. 국고보조금 지원을 받는 정당정책연구소에서 여성 정치후보자 혹은 정치신인을 위한 교육 프로그램을 개발하고 교육을 담당하는 방안이 하나의 대안이 될 것이다. 교육 프로그램을 통해 여성에 대한 정치 교육 뿐 아니라 여성정치인 네트워크를 형성할 수 있으며, 이는 장기적으로 여성 정치 인력풀을 넓히는 계기가 될 것이다. 한편 정당 외에 선거연수원 등에서 여성을 상대로 하는 정치교육 프로그램을 운영하는 방안도 검토할 수 있다.

3. 성 평등한 의회로의 전환

가. 「성 평등 국회 운영규정」 신설 및 성 평등 의회문화 정착

첫째, 여성의 정치적 대표성을 강화하기 위한 활동은 선거제도와 관련한 법·제도적 개선, 정당정치의 개선과 함께 성 평등한 의회로의 전환도 함께 모색되어야 할 것이다. 그것을 가능하도록 하기 위하여 (가칭) 「성평등 국회 운영규정」을 신설하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.[83] 성평등 국회 운영규정을 통해 IPU 이행계획의 수립, 점검, 평가의 절차를 만들어 국회가 이행한다면 보다 평등한 의회 문화를 마련할 수 있을 것이다. 입법부가 성평등하게 운영되는 것은 성평등한 입법 환경 조성으로 연결되어 성평등한 법안이 입안될 수 있도록 할 것이다. 성평등을 지향하는 내용의 법안발의는 의회 안팎에서 정치·경제·사회·문화적으로 여성들의 경험과 입장이 존중받는 사회적 분위기를 고양시킬 수 있다. 이러한 변화는 궁극적으로 의회 안에서 여성의 정치적 대표성을 강화하도록 하는데 기여하게 할 것이다.

(가칭) 성평등 국회 운영규정(시안)에 포함되어야 할 내용

▲ 성평등한 의회 행동계획 수립과 성평등 정책의 개발
- 특정 시기 내에 성평등을 달성하기 위해 의회가 취해야 할 구체적 조치를 포함한다.
- 적절한 의회 감독 메커니즘을 통하여 변화상황을 측정하기 위한 지표를 포함한다.
- 행동계획에 포함된 조치의 이행을 위한 근거와 전략적 방향을 제시한다.

▲ 성평등 자문관 및 자문기구의 설치에 관한 내용
- 의회는 성평등한 의회 행동계획의 이행과 성평등을 구현하기 위한 노력을 감독하는 기구를 구성한다.

83) 국회 여성·아동미래비전 자문위원회, 『국회의장 여성아동 미래비전 자문위원회 결과보고서』, 2013, p.26.

- 자문기구의 구성원은 국회의장에게 직접 보고하며 성평등 정책의 방향과 의제를 설정한다.

▲ 일과 가족의 양립지원

- 회기의 재조정(예를 들어, 회기의 압축 설정, 일정의 이른 시작, 야간 투표 자제, 회기와 학교 일정의 조율 등)을 통해 의원들이 지역구를 방문하여 가족들과 더 많은 시간을 보낼 수 있도록 배려한다.
- 회기 중 의원들이 자녀들과 가까이 있을 수 있도록 경내에 어린이집과 가족을 위한 공간을 마련한다.
- 남녀의원 모두에게 출산휴가를 제공한다.
- 장기적 출산휴가가 불가능한 경우에는 출산휴가를 "공무"의 경우와 마찬가지로 회의에 불참할 수 있는 정당한 사유로 인정하는 등의 대안을 검토한다.
- 모유수유 중인 의원의 경우 대리투표나 vote pairing(원내대표의 승인 하에 반대 당 의원 2인이 사전에 합의하여 둘 중 한명이 표결에 불참하는 경우 다른 한명이 기권함으로써 전체 표결 결과에 영향이 없도록 함)을 이용할 수 있는 기회를 허용한다.

▲ 차별과 괴롭힘이 없는 직장문화조성

- 행사, 복장규정, 호칭, 일상 언어, 관습 및 규칙에 대해 성 평등한 관점의 분석을 시행한다.
- 전체 의원을 대상으로 성평등교육 세미나와 초선의원을 대상으로 성평등 연수 기회를 제공한다. 초선 여성의원과 정치경험이 있는 의원(남성 또는 여성)을 연결시켜 주는 멘토링, 의회 환경 대처 전략에 관한 중진 여성의원의 발표 등의 형태를 띨 수 있다.

▲ 자원과 시설의 공평한 제공

- 모든 의원에게 제공되는 시설에 대하여 성평등한 관점에서 평가를 실시한다.
- 수당과 여행 특권을 공평하고 투명하게 제공하며 대표단 구성 시 가능한 한 성별 균형을 고려한다.

▲ 홍보

- 의회는 진행 중인 개혁과 성취된 결과를 최대한 홍보할 필요가 있다.

자료: IPU, 성 인지 의회 행동계획(Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments) 개요 번역문, 국회 여성가족위원회『성평등·가족·청소년과 입법』, 2013. 1.(제18호)의 내용을 중심으로 재구성함

둘째, 성 평등한 의회로 전환되는 과정은 의사소통과정의 투명화·민주화가 전제되어야 할 것이다. 특히 우리 사회의 문화 전반에 깔려 있는 남성중심적

문화가 국회에서도 재현되지 않도록 남녀 의원 모두의 노력이 필요하다. 성 평등한 의회로 가는 과정에서 남성의원의 지지와 참여는 반드시 필요하다. 따라서 남성들만의 비공식적인 술자리 등에서 중요한 정보가 유통되고 여성의원들이 배제되지 않을 수 있도록 하기 위한 의회의 전략이 고안되어야 한다. IPU의 「성 인지 의회 행동계획」 내 "남성의원을 대상으로 한 성 평등 프로그램 제공"과 "성 평등 이슈와 관련된 의회 기념행사에 남성의원의 참석 독려"라는 내용의 행동계획을 참고하여 남성의원들의 행동변화와 참여, 지지를 동시에 끌어낼 수 있는 의회문화의 개선이 이루어져야할 것이다.

나. 의회 내 여성의 권한 확보

국회와 지방의회의 의장단, 상임위원회 위원장에 여성의 대표성이 확보될 수 있도록 하기 위하여 「국회법」 등 관련 법률개정이 이루어져야 할 것이다. 국회와 지방의회에서 상임위원회의 배정은 대체로 선수, 전문성, 지역 등 여러 가지 기준이 적용된다. 그러나 현재 여성 국회의원 수가 소수이고 여성의원들은 대체로 비례대표로 배출된 경우가 많고, 비례대표 의원에게 낮은 평가를 하는 의회문화 때문에 상대적으로 남성 의원들에 비하여 상임위원회 위원장이나 의장단에 선출되는 경우가 적다. 의회 내 권한이 있는 위치에 여성의 숫자를 늘리는 것은 정책 방향에 영향을 미치고, 의회 절차와 관행을 개선하며 성 평등한 의회의 원칙을 발전시킬 수 있다.

따라서 여성의원들이 상임위원회 위원장이나 의장단에 대표성을 확보할 수 있도록 하기 위하여, 최소한 여성의원 비율정도는 상임위원회에서 여성의원의 대표성이 확보될 수 있도록 해야 할 것이다. IPU는 의회 내 여성의 숫자 확대만큼 중요한 사안은 리더십 위치에 진출하는 여성의 숫자를 늘리는 것으로 보고 있다. 따라서 IPU는 의회 내 리더십의 성평등 달성을 위하여 "적극적 차별시정 조치(affirmative action measures)의 채택과 내규 수정을 통해 자격조

건이 동일하거나 의회 내 대표성에 비례하는 경우 여성에게 우선순위를 부여(상임위원장 및 의장단 포함)하고 기간을 정하여 여성과 남성을 의회 리더십 지위에 교차 임명하라"고 권고하고 있다. 이런 식으로 의회 내에서 여성의원의 리더십을 증진시키는 방안들은, 특히 지방의회에서 비례대표 의원의 의회 내 대표성을 가로막는 관행, 문화를 변화시킬 수 있는 데에도 기여하게 될 것이다.

Ⅵ. 결론

이 보고서는 한국에서의 여성의 정치적 대표성과 관련한 현황과 문제점을 살펴보고 외국 사례를 참조하여 개선방안을 제시하고자 하였다. 여성의 사회 진출이 활발해지고 최초로 여성 대통령이 탄생하는 등 여성의 정치·사회적 지위가 향상되고 있음에도 불구하고 한국에서 여성의 정치적 대표성 현황은 그리 긍정적이지 않다. 국회나 지방의회에서 여성의원의 비율은 20% 정도에 불과하며, 그조차도 「공직선거법」 등을 통해 공직선거에서 여성후보자를 추천하도록 제도적으로 보장한 결과이다.

여성의 정치참여를 확대하기 위한 노력은 전세계적으로 진행되고 있다. 많은 국가들이 법·제도적으로 일정 수나 일정 비율 이상의 여성의원이 선출될 수 있도록 보장하고 있으며, 정당 차원에서 여성 후보자를 일정 비율 이상 추천하는 사례도 다수 발견할 수 있다. 우리나라의 경우 2000년대 이후 「공직선거법」 등 관련 법규의 개정을 통해 여성할당 규정을 마련하였으며, 최근에는 정당 차원에서 보다 많은 여성 후보를 추천하려는 노력이 병행되고 있다.

그럼에도 불구하고 여성의원의 비율은 여전히 만족할만한 수준으로 확대되지 않고 있다. 이 보고서에서는 그 이유를 여성할당 규정의 한계, 지역구 선거에서의 여성후보자 추천의 어려움, 낮은 비례대표선거 비중 등 제도적인 한계와 공천과정에서 나타나는 여성 후보에 대한 편견과 여성 정치인의 취약성 등 정당정치의 한계라는 측면에서 분석하였다.

또한 프랑스, 아르헨티나, 대만, 르완다 등 헌법이나 선거법을 통해 제도적으로 여성의 정치참여를 보장하는 국가들과 스웨덴이나 영국과 같이 정당의 자발적인 노력으로 여성의 정치참여를 확대해가는 국가들을 살펴봄으로써 시사점을 찾고자 했다. 이를 통해 스웨덴과 같이 정당 차원에서의 자발적인 노

력을 통해서도 여성의 정치적 대표성이 충분히 확보될 수 있다는 점을 알 수 있었으며, 각 국가의 선거제도나 정치·사회적 환경에 따라 유사한 제도를 도입하더라도 그 결과가 다르게 나타나는 것을 보았다.

1995년 베이징 여성대회는 여성의 정치적 대표성 확대의 중요성과 할당제가 그러한 목표를 달성하는 가장 빠른 경로(“gender quotas as the fast track”)라는 담론을 전 세계에 성공적으로 확산시켰다. 이 보고서에서는 여성의 정치적 대표성을 확보하기 위해 할당제의 확대 등을 포함한 개선방안을 제시하였다. 먼저 법·제도적 개선방안으로 여성할당 규정의 실효성 확보, 헌법 개정을 통한 남녀 대표성의 평등조항 명기, 여성명부제 도입 검토, 비례대표 확대를 통한 여성의원 비율 증대를 제안하였다. 둘째, 정당정치 차원에서 투명하고 공정한 공천 시스템을 통한 여성 후보자의 공천 확대, 성 평등 교육과 여성정치인 양성 강화를 내용으로 하는 「당헌」·「당규」의 개정 필요성도 밝혔다. 마지막으로 성 평등한 의회로의 전환은 「성 평등 국회 운영규정」 신설 및 성 평등 의회문화의 정착, 의회 내 여성의 권한 확보가 이루어질 때 가능할 것이라는 전망을 제시하였다.

여성들이 국회 및 지방의회로의 진출을 확대하여 여성의 정치적 대표성을 확대함으로써 입법 과정을 통해 여성의 권익 및 지위를 제고할 수 있을 뿐 아니라 국민주권의 원리에 입각한 대표성을 강화할 수 있다. 보다 많은 여성의원들이 국회와 지방의회에서 의정활동을 펼치는 것은 대의제 민주주의를 완성하고 기존의 가부장적인 정치문화를 바꾸는 계기가 될 것이다. 더군다나 취약한 여성의 정치적 지위 때문에 우리나라가 국제성평등지수에서 하위권을 점하고 있는 현실을 감안하면, 더 많은 여성이 정치에 참여하여 대표성이 확보되는 것은 우리나라의 국제적 위상을 높이게 되는 계기가 될 것이다.

이 보고서는 여성대통령 시대에 걸 맞는 정치 환경을 구축하기 위하여 여성의 정치적 대표성 현황과 문제점, 개선방안을 살펴보았다. 앞으로의 후속과

제는 지방자치단체장을 포함한 행정부, 사법부 등 사회 각 분야에서 여성의 정치적 대표성을 확보하기 위한 방안을 모색하는 것이다. 이러한 정책과제에 입각하여 정당, 입법부·사법부·행정부 등에서 여성의 정치적 대표성이 확보된다면 여성의 경험에 입각한 다양한 의제(agenda) 발굴과 제도화가 가능해져서 정치·사회적 측면에서 성 평등을 높이는 계기가 될 것이다.

참고문헌

김민정·김원홍·박채복, 『여성 국회의원의 경력 지속: 19대 총선을 중심으로』 (2012년도 국회연구용역과제 연구보고서), (사)한국정치학회, 2012.

김영기, 「여성대통령 시대, 기업 44%, “여성임원 늘어날 것”」, 『세정신문』, 2013년 3월 19일자.

김원홍, 「실질적 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 과제」, 제1차 국제여성정책포럼 발표문, 2009.

김원홍, 『국회의원 선거에서의 여성공천과정 분석을 통한 대표성 증진방안』, 한국여성정책연구원, 2012.

김은희·김민정·오유석, 『정치의 한 복판, 여성-젠더정치의 그늘』, 여성정치세력민주연대(기획), 살~림정치 여성행동』, 도서출판 신명기획, 2012.

국회여성·아동미래비전 자문위원회,『국회의장 여성아동 미래비전 자문위원회 결과보고서』, 2013.

문정란, 『한국여성의 지방의원 참여에 대한 제도적 육성 방안연구』, 이화여대 석사학위논문, 2005.

박옥순, 『여성의 정치참여와 대표성연구: 지방의회를 중심으로』, 경남대 박사학위논문, 2010.

신용자·김영신, 『주요 선진국의 여성정책과 남녀평등법 제도』, 서울: 노문사, 2000.

열린우리당 전국여성위원회, 『5.31 지방선거여성백서』, 2006.

열린우리당 전국여성위원회, 『5.31 지방선거여성백서』, 2006.

윤이화,『여성의 선거직 정치참여 활성화 방안－한국과 스웨덴의 비교를 중심으로』, 경북대 석사학위논문, 2004.

이용우, 「여성전용선거구제의 문제점과 실효성 확보방안」, 『지방자치』, 통

권 163호, 2002.
이은경, 「지역구 여성 15% 의무공천 홍역: 도대체 누가 '여성 15%'를 반대하는가?」, 『여성신문』, 2013년 9월 29일자.
이정진,「여성후보공천 할당제의 실효성 확보」, 국회입법조사처, 『이슈와 논점』제32호, 2010.
이정진,「6.2 지방선거에서의 정당공천과 관련 쟁점들」한국정당학회·국회입법조사처, "지방선거와 한국 정치의 발전과제" 세미나 발표문, 2010.
이지현, 『여성의 정치대표성 확보를 위한 헌법정책적 연구』, 중앙대학교대학원 박사학위논문, 2009.
조양민, 『당선보다 어려운 공천 100% 성공백서』, 서울: 예원미디어, 2006.
전학선, 「프랑스 정치영역에서 남녀평등을 위한 남녀동수법과 헌법개정」, 한국헌법학회, 『헌법학연구』제14권 제4호, 2008.
주재선·송치선·박건표, 『2012 한국의 성 인지 통계』, 한국여성정책연구원, 2012.
중앙선거관리위원회,『전국동시지방선거총람』2~5회.
지은주, 「대만의 2005년 선거제도 개혁과정의 분석과 평가」, 『국가전략』, 제16권 제2호, 2010.
황아란·서복경, 「여성의 정치적 대표성과 선거제도 효과: 지방의원 선거를 중심으로」, 『선거연구』1권 1호, 2011.

IPU, 성 인지 의회 행동계획(Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments) 개요 번역문, 국회 여성가족위원회, 『성평등·가족·청소년과 입법』, 2013. 1.(제18호).
IPU, *Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments*, 2012, http://www.ipu.org/pdf/publication/action-gender-e.pdf(최종검색일: 2014.1.22.)

Childs, Sarah Rosie Campbell, and Joni Lovenduski, “The Mother of All Parliaments: Westminster’s Male Face”, Manon Tremblay ed., *Women and Legislative Representation*, NY: Palgrave Macmilan, 2008.

Krook, Mona Lena, *Quotas for Women in Politics*, NY: Oxford University Press, 2009.

Marx, Jutta, Jutta Borner, and Mariana Caminotti, *Las Legisladoras Cupos de genero y politica en Argentina y Brasil*, Instituto Di Tella, UNDP Argentina, 2010.

Murray, Rainbow, *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*, New York: Palgrave Macmilan, 2010.

http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm

http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp

[부록 1] 연구방법

이 보고서는 의회정치를 둘러싼 관련 법·제도와 정치문화를 연구대상으로 하고 있다. 연구의 목적을 달성하기 위하여 선출직 의원, 즉 국회의원과 지방의회의원의 의정활동, 그것을 둘러싼 정당·의회 문화를 중심으로 살펴본다. 연구방법은 문헌연구와 함께 선출직 여성의원과 예비 여성정치인에 대한 인터뷰를 진행하였다.

여성정치인에 대한 인터뷰를 한 이유는 여성들의 정치적 대표성과 관련한 현황과 문제점을 어떻게 인식하고 있는지에 대하여 파악하기 위한 목적, 여성의 정치적 진출과 관련하여 걸림돌이 될 수 있는 정치문화의 구체적 내용을 확보하기 위해서이다. 정치인에 대한 인터뷰를 할 때 연구의 객관성을 확보하기 위하여 고려하였던 점은 다음과 같다. 첫째, 여당의원과 야당의원, 소수정당 의원들이 형평성 있게 포함될 수 있도록 한다. 둘째, 국회의원과 지방의원이 골고루 포함될 수 있도록 한다. 셋째, 여성의원 뿐 아니라 남성정치인도 포함하도록 한다. 넷째, 현직의원으로 선출되지는 않았지만 정당인으로 활동하고 있는 여성 정치인도 포함시켰다. 인터뷰 참여자 선정은 공동 연구자들과 친분이 있는 정치인들, 혹은 주변의 지인들로부터 소개받는 형식으로 이루어졌다.

인터뷰는 2013년 7월부터 10월까지 4개월 동안 진행되었고, 인터뷰가 이루어진 정치인은 모두 10명이다. 본 보고서를 작성하는데 직접적으로 관련이 되는 주요 연구 참여자는 5명이고, 인식의 차이를 보기 위하여 남성 국회의원에 대한 인터뷰도 1차례 진행하였다. 그리고 정당의 「당헌」·「당규」관련 내용과 정당정치의 구체적 내용을 확인하기 위하여 주요정당(새누리당, 민주당, 진보당, 정의당)에서 여성정책을 담당하는 당직자에 대한 인터뷰도 진행하였다.

바쁜 정치인들의 특성을 고려하여, 인터뷰는 준비된 질문들에 의하여 이루어졌다. 정치인들과의 인터뷰는 집무실에서 30분~1시간동안 이루어졌다. 모든 인터뷰는 일대일 형식으로 이루어졌다. 인터뷰내용은 연구 참여자들의 동

의하에 녹음되었고, 연구자들은 녹음된 내용을 녹취하여 연구에 사용하였다. 인터뷰에 참여한 정치인들을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 1] 인터뷰 참여 여성정치인 현황

구분	성별	정당	선수	대표유형	직위
1	여성	소수정당	재선	지역구	국회의원
2	여성	야당	지역위원장	지역구	지역위원장
3	여성	여당	재선	지역구	도의원
4	여성	야당	초선	비례	시의원
5	여성	야당	재선	지역구	국회의원

[표 2] 인터뷰 참여 남성정치인 현황

구분	성별	정당	선수	대표유형	직위
1	남성	야당	초선	지역구	국회의원

[표 3] 인터뷰 참여 정치인 현황(보조 연구참여자)

구분	성별	정당	직위
1	여성	여당	여성관련 업무를 담당하는 당직자 1명
2	여성	여당 1	여성관련 업무를 담당하는 당직자 1명
3	여성	야당 2	여성관련 업무를 담당하는 당직자 2명
4	여성	야당 3	여성관련 업무를 담당하는 당직자 1명

[부록 2] 주요 정당의 「당헌」·「당규」 상 여성정치참여 관련 조항

[표 1] 새누리당의 당헌 · 당규상 여성정치참여확대 관련 조항

관련 조항	내 용
「당헌」 제100조 제3항	비례대표 시·도의회 의원 후보 50% 이상 및 홀수 순위 여성 추천
「당헌」 제6조 제6항	각종 당직과 공직선거의 후보자를 임명 또는 추천함에 있어서 유권자수에 비례하여 지역, 여성 및 청년당원의 대표성이 보장되도록 참여기회를 다음 각 호를 포함하여 적극적으로 확대 및 시행해야 함 각종 의결기관의 선임 대의원 및 선거인단 구성 시 여성을 50%로 한다. 각종 선거(지역구)의 후보자 추천 시 여성ㅇ르 30%로 하도록 한다. 주요 당직 및 각종 위원회 구성 시 여성을 30%로 한다.
대표최고위원 선출 규정 제43조 제3항	최고위원 당선인 중, 5위 득표자 이내에 여성 당선자가 1명도 없을 경우에는 5위 득표자 대신 여성 후보자 중 최다득표자를 최고위원으로 함
사무처당직자 인사 및 복무에 관한 규정 제15조	사무처당직자 신규 임용 시 연도별 기준으로 하여 여성을 30%이상 임용하도록 함
공직후보자 추천 규정 제37조 제3항	임기만료에 의한 지역구 지방의회의원 선거의 후보자 추천 시, 국회의원 지역구별로 관할 광역·기초의원 정수 중 1명 이상을 여성으로 추천(군 지역 제외, 자치구 일부지역이 타 자치구 또는 군지역과 합해 한 국회의원 지역구로 된 경우에도 그 자치구 일부 지역 제외)

자료: 새누리당 내부자료(2013)

[표 2] 민주당의 당헌 · 당규상 여성정치참여확대 관련 조항

관련 조항	내 용
「당헌」 제8조	제8조(성평등 실현) ① 우리 당은 여성의 정치참여를 보장하여 실질적인 성평등을 구현하고, 여성당원의 지위와 권리에 대하여 특별히 배려한다. ②우리 당은 제1항의 실현을 위하여 중앙당 및 시·도당의 주요당직과 각급 위원회의 구성, 공직선거의 지역구선거후보자 추천(지방자치단체의장선거후보자 추천은 제외한다)에 있어서 당헌·당규로 정하는 바에 따라 여성당원을 100분의 30 이상 포함하여야 한다. 다만, 농·어촌 등 취약지역의 경우에는 최고위원회의 의결로 달리 정할 수 있다. <개정 2013. 5. 4.> ③기타 필요한 사항은 당규로 정한다.
「당헌」 제14조 제4항	④ 각 지역위원회가 선출하는 대의원에는 여성당원이 100분의 50 이상 포함되어야 한다.
「당헌」 제21조 제2항	제21조(지위와 구성) ②당무위원회는 다음 각 호에 따라 100명 이하의 위원으로 구성한다. 15. 당대표가 최고위원회의 의결을 거쳐 선임하는 약간명의 당무위원. 이 경우 여성이 100분의 30 이상이 되어야 하며, 청년이 100분의 10 이상이 되도록 한다. <개정 2013.5.4.>
「당헌」 제27조(최고위원회의 지위와 구성)	제27조 (최고위원회의 지위와 구성) ④제2항제3호의 지명직 최고위원에는 노인, 여성, 노동, 지역, 청년 등을 우선 배려한다. <개정 2013.2.27>
「당헌」 제40조(사무직당직자인사위원회)	제40조(사무직당직자인사위원회) ①사무직당직자의 인사에 관한 심의를 위하여 최고위원회 아래에 사무직당직자인사위원회를 둔다. ②사무직당직자인사위원회는 다음 각 호에 따라 10명의 위원으로 구성한다. <개정 2013.5.4> 1. 사무총장 2. 전략홍보본부장 3. 전국여성위원장 4. 사무부총장(인사담당)

관련 조항	내 용
	5. 정책위원회 수석부의장 6. 원내 수석부대표 7. 정책연구소 부소장 중 1명 8. 중앙당 총무국장, 정책위원회 정책실장, 원내 행정기획실장 <개정 2013.5.4> ③사무직당직자인사위원회 위원장은 사무총장이 맡는다. ④사무직당직자인사위원회의 운영 등 필요한 사항은 당규로 정한다.
「당헌」 제97조	제97조(자치구청장·시장·군수선거후보자 추천) ④제1항부터 제3항에도 불구하고 당대표는 최고위원회의 의결을 거쳐 전체 선거구 수의 100분의 30 범위 내에서 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 선거구(후보자를 포함한다)를 선정하여 당무위원회의 인준을 얻어 추천을 확정할 수 있다. 이 경우 여성후보자를 100분의 30 이상 선정하도록 노력하여야 한다.
「당헌」 제98조	제98조(지역구시·도의원선거후보자 추천) ④제1항부터 제3항에도 불구하고 선거연대의 필요성 또는 여성, 청년, 노인, 장애인에 대한 특별한 배려를 위하여 당대표는 시·도당위원장 및 지역위원장과의 협의를 거쳐 최고위원회의 의결로 해당 시·도의 100분의 15 범위 내에서 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 선거구(후보자를 포함한다)를 선정하고 후보자 추천여부 또는 후보자를 당무위원회의 인준을 얻어 확정할 수 있다. <개정 2013.5.4>
「당헌」 제99조	제99조(지역구자치구·시·군의원선거후보자 추천) ⑤제1항부터 제4항에도 불구하고 선거연대의 필요성 또는 여성, 청년, 노인, 장애인에 대한 특별한 배려를 위하여 당대표는 시·도당위원장 및 지역위원장과의 협의를 거쳐 최고위원회의 의결로 해당 시·도 지역구자치구·시·군의원 정수의 100분의 15 범위 내에서 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 선거구(후보자를 포함한다)를 선정하고 후보자 추천여부 또는 후보자를 당무위원회의 인준을 얻어 확정할 수 있다. <개정 2013.5.4>

관련 조항	내 용
「당헌」 제102조	제102조(심사기준) ③중앙당공천심사위원회는 사전에 제1항 및 제2항을 반영한 공직선거후보자추천 심사기준 및 심사방법을 마련하여 최고위원회의 심의를 거쳐 당무위원회의 승인을 받아야 한다. 이 경우 여성, 청년, 노인, 장애인, 사무직당직자 및 당에 특별한 공로가 있는 자에 대하여는 특별한 배려를 하여야 한다. <개정 2013.5.4>
「당헌」 제104조 제5항	제104조(추천선거) ⑤ 경선에 참여한 여성후보자 및 장애인후보자(중증장애인에 한한다. 이하 같다)는 본인이 얻은 득표수(득표율을 포함한다. 이하 같다)의 100분의 20을 가산한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해당 각호에 따른다.<개정 2013. 5. 4.> 해당 선거구에서 본인이 신청한 공직과 동일한 공직을 수행한 여성후보자 및 장애인후보자는 가산점을 부여하지 아니한다. <개정 2013. 5. 4.> 전·현직 국회의원, 지방자치단체장 또는 지역위원장인 여성후보자 및 장애인후보자는 본인이 얻은 득표수의 100분의 10을 가산한다.<개정 2013. 5. 4.>
「당규」 제6호 사무직당직자인사 및복무규정	제9조(신규채용) ①사무직당직자의 신규채용은 공개경쟁시험을 원칙으로 하되, 여성채용목표제와 장애인할당제를 도입할 수 있다.
	제20조(순환보직) ④정책위원회 전문위원과 정책연구소의 연구 직원을 제외한 부국장급 이상의 사무직당직자는 1년 이상 시·도당에서 근무하여야 한다. 다만, 육아 등의 사유가 인정되는 여성 사무직당직자의 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2013.4.29.>
「당규」 제7호 공직선거후보자추천규정	제32조(지역구후보자의 심사기준) ②공천심사위원회는 당헌 제8조제1항 및 제102조제3항에 따라 여성, 청년, 노인, 장애인, 사무직당직자 및 당에 특별한 공로가 있는 자에 대하여 심사결과의 100분의 10 이상 100분의 20 이하의 범위에서 가산한다. <개정 2013.4.29>
	제46조(후보자의 결정) ①중앙당선거관리위원회 또는 시·도

관련 조항	내 용
	당선거관리위원회는 유효투표의 다수를 얻은 후보자를 당선인으로 결정한다. 다만, 최고득표자가 2명 이상인 때에는 여성, 연장자 순으로 당선인을 결정한다. ②제1항에도 불구하고 여성후보자 및 장애인후보자(중증장애인에 한한다)의 경우 당헌 제104조제5항에 따라 가산한다. <개정 2013.4.29>
	제48조(후보자선정) ①중앙당비례대표공천심사위원회는 심사를 통해 비례대표국회의원 정수 이상으로 후보자를 선정하여 순위를 정한다. ②제1항의 후보자와 순위를 정하는 때에는 사무직당직자 또는 사무직당직자 출신 정무직당직자 남녀 각 1명 이상을 당선안정권 내에 후보자로 선정하여야 한다. ③최고위원회 합의로 필요하다고 판단하는 때에는 별도의 절차에 따라 청년 남녀 각 1명 이상을 후보자로 선정할 수 있다. 이 경우 청년의 연령, 후보자의 수, 선정방법 및 시기 등 필요한 사항은 최고위원회가 정한다.

자료: 민주당 내부자료(2013)

[표 3] 통합진보당의 당헌 · 당규 상 여성정치참여확대 관련 조항

관련 조항	내 용
「당헌」 전문	통합진보당은 진보적 민주주의 기치 아래 자주와 평등, 평화와 통일, 민주와 민생, 생태와 성평등을 최고의 가치로 추구한다.
「당헌」 제2장 제7조	여성당원의 지위와 권리 ① 여성의 정치참여를 확대하고 실질적인 성평등을 실현하기 위하여 모든 선출직과 임명직에 여성당원 30% 이상을 할당한다. ② 여성할당의 계산 및 절차 등 구체적 사항은 당규로 정한다.
「당헌」 제12장 제51조	예산과 결산 ② 당은 성인지 예산을 작성하고 결산 시 집행을 보고한다.

관련 조항	내 용
	⑤ 성인지 예산 및 예산과 결산의 공개방식 등 예산과 결산에 관련한 세부사항은 당규로 정한다.
「당규」 제4장 제12조	당원의무교육 ① 당원교육위원회는 매해 1월중으로 성평등의무교육과 장애평등 의무교육을 포함한 당원의 필수 교육프로그램을 정하여 공지한다. ② 임명직, 선출직 당직 및 공직자는 당원교육위원회에서 마련한 의무교육프로그램을 매년 이수하여야 한다. ③ 임명직, 선출직 당직자의 경우 부득이한 사정으로 출마시 교육을 이수하지 못했을 경우 3개월 이내에 이수할 것을 내용으로 하는 서약서를 제출하여야 한다. 3개월 이내에 교육을 이수하지 못한 당직자는 해당 교육을 이수할 때까지 직권을 정지시킨다. 단, 서약서를 제출하고 이수하지 않은 경우엔 연이어 출마할 수 없다.
「당규」 제3호	대의기구 제2조(대의원의 수) ⑥ 선출직, 추천직 대의원 총수의 30%는 여성, 5%는 장애인이 되어야 한다. 제3조(중앙위원의 수) 제4조(추천 및 선출방법) ③ 당연직, 선출직, 임명직을 포함한 중앙위원 총 수의 30%는 여성, 5%는 장애인이 되어야 한다.
「당규」 제4호 제2장 제3조	집행기구 제3조(선출직 최고위원의 선출방법 및 임기) ① 선출직 최고위원은 당규 제8호 제25조 1항의 선거인명부작성일 현재 선거권을 가진 당원 과반수 이상이 투표에 참여한 가운데 최고위원후보명부에 등록한 후보자에 대한 1인1표를 통해 다수 득표자 순으로 5인을 선출하되, 이중 2인 이상은 여성이어야 한다. ② 위 1항에 따라 선출한 1차 결과 5인의 선출직 최고위원 후보자중 여성이 2인 미만일 경우에는 여성 후보자 중 다수 득표자 순으로 이미 선출된 5인 중 하위순위의 남성 후보자

관련 조항	내 용
	와 교체하여, 여성 최고위원이 2인이 될 수 있도록 한다. ③ 궐위된 선출직 최고위원의 잔여임기가 1년 미만일 경우에는 1항의 선출결과 다득표 순위 6위 이후의 득표자가 자동으로 최고위원직을 승계한다. 단, 그 궐위로 인해 여성 최고위원의 수가 2인 미만이 될 경우에는 6위 이후의 득표자 중 상위 순위의 여성당원이 최고위원직을 승계한다.
「당규」 제4호 제3장	인사위원회 제6조(구성) (2012.9.23 제5차 중앙위 개정) 인사위원회는 다음에 규정하는 7인 이내의 위원으로 구성한다. 1. 사무총장 2. 진보정책연구원 연구원장 3. 여성위원장 4. 국회의원단 중 1인 4. 당대표가 최고위원회의 협의·의결을 거쳐 임명하는 위원
「당규」 제8호	제4장 여성 및 장애인 할당 제20조(공직선거후보자 중 여성후보의 수) ① 여성의 정치참여를 확대하고 실질적인 정치활동을 보장하기 위하여 임기만료에 의한 국회의원선거별, 광역의원선거별, 기초의원선거별 지역구(선출직) 출마 후보의 30%이상을 여성후보에 할당하되, 구체적인 할당방침은 해당선거의 후보선출 전 중앙위원회가 선거방침으로 결정한다. ② 당이 선출할 비례대표 국회의원후보자 및 비례대표 지방의회의원후보자 중 1/2 이상은 여성으로 하되, 여성에게 정당명부의 홀수순번을 부여한다. 제22조(선출직 당직자에 대한 여성당원할당의 적용) ① 당직자 선출 시에는 여성당원 30%이상을 반드시 할당하되, 2인 이상을 선출하는 모든 선거구에 적용하며, 선출정수에 0.3을 곱하여 올림 계산하여 나온 수를 여성당원 30% 할당정수로 한다. ② 해당 선거구의 후보등록결과 여성당원 30%할당 정수에 미달할 경우 관할선거관리위원회는 여성후보자에 한해 후

관련 조항	내 용
	보등록기간을 1회 연장할 수 있으며, 1회 연장을 했음에도 할당정수에 미달할 경우 해당 선거구의 선거는 중단한다.
「당규」 제8호	제7장 제28조 후보자 등록 제28조(후보자 등록)(2013.1.10 9차중앙위원회 개정) ① 공직후보자선거 및 당직선거에 입후보하고자 하는 자는 선거인명부의 확정일 이후 관할 선거관리위원회가 정한 후보자 등록기간 내에 일반명부, 여성명부, 장애인 명부 중 자신이 후보로 등록할 명부를 구분하여 후보자 등록신청을 하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의해 후보자 등록신청을 하려는 자는 다음 각 호의 서류를 후보자 등록신청서와 함께 제출하여야 한다. 1. 피선거권 보유 확인서 2. 후보자 추천서(단, 후보자 등록신청 마감일까지 보완할 수 있다.) 3. 출마의 변 및 공약 4. 후보자 서약서 5. 이력서 6. 평등교육이수확인서 또는 서약서 7. 기타 관할 선거관리위원회에서 요구하는 서류
「당규」 제8호 당원의 징계	제3조(당기위원회의 구성)(2013.1.10 9차 중앙위원회 개정) ① 중앙당당기위원회는 위원장 포함 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성한다. ② 광역당기위원회는 위원장 포함 3인 이상 5인 이하의 위원으로 구성한다. ③ 중앙당기위원회와 광역시·도당기위원회는 산하에 성차별·성폭력·가정폭력 사건의 조사, 처리를 위한 '성차별, 성폭력, 가정폭력 조사위원회(이하 성차별조사위원회)'를 두며 성차별조사위원회 구성 등에 대한 사항은 별도의 규정에 따른다.
「당규」 제12호 정보통신운영규정	제5장 홈페이지 운영위원회

관련 조항	내 용
	제14조(구성) ① 중앙당의 경우 홍보미디어위원회 위원장, 정보통신담당자 또는 중앙당 당직자 1인, 지역 추천 1인, 여성위원회 1인 등 5인 이상 10인 이내로 한다.
「당규」 제13호	성차별·성폭력·가정폭력 방지와 처리에 관한 규정

자료: 통합진보당 내부자료(2013)

[표 4] 정의당의 당헌 · 당규 상 여성정치참여확대 관련 조항

관련 조항	내 용
「당헌」 제2장 제7조	여성당원의 지위와 권리 ①여성의 정치참여를 확대하고 실질적인 성평등을 실현하기 위하여 모든 선출직과 임명직에 여성당원 30% 이상을 할당함 ②여성할당의 계산 및 절차 등 구체적 사항은 당규로 정함
「당규」 제4장 제11조	제11조(당원의무교육) ① 당원교육위원회는 매해 1월중으로 성평등의무교육과 장애평등 의무교육을 포함한 당원의 필수 교육프로그램을 정하여 공지한다. ② 임명직, 선출직 당직 및 공직자는 당원교육위원회에서 마련한 의무교육프로그램을 매년 이수하여야 한다. 이수하지 못했을 경우 출마할 수 없다. ③ 임명직, 선출직 당직자의 경우 부득이한 사정으로 출마시 전년도 교육을 이수하지 못했을 경우 3개월 이내에 이수할 것을 내용으로 하는 서약서를 제출하여야 한다. 3개월 이내에 교육을 이수하지 못한 당직자는 해당 교육을 이수할 때까지 직권을 정지시킨다. 단, 서약서를 제출하고 이수하지 않은 경우엔 연이어 출마할 수 없다.
「당규」 제4장 여성 및 장애인 할당 제 17조	공직선거후보자 중 여성후보의 수 ①임기만료에 의한 국회의원선거별, 광역의원선거별, 기초의원선거별 지역구(선출직) 출마 후보의 30% 이상을 여성후보에 할당하되, 구체적인 할당방침은 해당선거의 후보

관련 조항	내 용
	선출 전 전국위원회가 결정함 ②당이 선출할 비례대표 국회의원후보자 및 비례대표 지방의회의원후보자 중 1/2이상은 여성으로 하되, 여성에게 정당명부의 홀수순번을 부여함
「당규」 제4장 제19조	선출직 당직자에 대한 여성당원할당의 적용 - 당직자 선출시에는 여성당원 30% 이상을 반드시 할당하되, 2인 이상을 선출하는 모든 선거구에 적용하며, 선출정수에 0.3을 곱하여 올림 계산하여 나온 수를 여성당원 30% 할당정수로 함
「당규」 제4호 집행기구 규정 제2조	당 대표 및 부대표의 선출 - 부대표는 당원 1인 1표에 의한 직접투표를 통해 다수투표순으로 선출하되, 1인은 만 39세 이하의 청년으로 함. 부대표 후보자의 득표순위 결과 부대표 3인 중 만 39세 이하의 청년 후보가 없을 경우, 만 35세 미만 후보자 중 최다 득표자를 하위순위자와 교체하여 청년부대표를 선출함. 이후 선출직 부대표 3인 중 여성이 없을 경우, 여성 후보자 중 다수득표자 순으로 하위 순위 남성후보자와 교체하여 여성부대표 1인이 될 수 있도록 함

자료: 정의당 내부자료(2013)

[부록 3] 주요 정당의 주요 공직 여성 현황

[표 1] 새누리당 주요 공직 여성 현황

(단위: 명)

구분	전체 인원	여성	여성비율
국회의원	152	17(지역구 4/ 비례대표 13)	11.2%
시·도지사	6	0	0%
기초단체장	82	5	62
광역의원	101	46	45.5%
기초의원	508	265	52.2%

자료: 새누리당 내부자료(2013)

[표 2] 민주당 주요 공직 여성 현황

(단위: 명)

구분	전체 인원	여성	여성비율
국회의원	127명	24(지역구 13/ 비례대표 11)	18.9%
시·도지사	7명	0명	0%
기초단체장	92명	1명	1%
광역의원	360명	46명	13%
기초의원	1,026명	251명	24%

자료: 민주당 내부자료(2013)

[표 3] 통합진보당 주요 공직 여성 현황

(단위: 명)

	전체 인원	여성	여성비율
국회의원	6명	2명(지역구 1/ 비례대표 1)	33.3%
시·도지사	0명	0명	0%

	전체 인원	여성	여성비율
기초단체장	2명	0명	0%
광역의원	21명	11명	52.3%
기초의원	94명	37명	39.3%

자료: 통합진보당 내부자료(2013)

[표 4] 정의당 주요 공직 여성 현황

(단위: 명)

	전체 인원	여성	여성비율
국회의원	5명	2명(지역구 1/ 비례대표 1)	40%
시·도지사	0명	0명	0%
기초단체장	2명	0명	0%
광역의원	6명	2명	33.3%
기초의원	36명	16명	44.4%

자료: 정의당 내부자료(2013)

[NARS----------

정책보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제29호	지역축제 성과의 영향요인 분석과 개선방안 -보령머드축제, 함평나비축제, 화천산천어축제의 비교분석-	2013.12.31	이상팔 하혜영 배재현
제28호	19대 국회의원 인터넷·SNS 이용현황과 특징	2013.12.24	김유향 이정진 조주현 심우민 이정윤 이승현
제27호	대·중소기업 양극화 해소를 위한 정책 현황과 개선 과제	2013.08.01	박충렬 이건묵 허 원
제26호	소득양극화 해소를 위한 정책과제	2013.07.13	경제양극화 해소를 위한 T/F팀
제25호	금산분리제도의 발전 방향: 경제민주화 논의와 관련하여	2013.02.27	김효연
제24호	원자력 안전의 현황과 정책 및 입법 과제	2012.12.31	이원근
제23호	장기인구 및 가구구조의 변화 전망	2012.12.31	유재국 조주현 정도영
제22호	주민소환제도 운영실태와 개선방안	2012.12.31	하혜영 이상팔
제21호	한국의 군사 안보조약 체결 관행상의 문제점과 개선과제	2012.12.31	정민정
제20호	로비활동 법제화의 쟁점과 과제	2012.12.27	조규범
제19호	「노인복지법」상 시장형노인일자리사업의 입법영향분석	2012.10.24	원시연

호 수	제 목	발간일	집필진
제18호	행정법규 처벌규정의 법정형 합리화 방안	2012.10.17	김수현
제17호	법정 교통계획의 실태 분석을 통한 실효성 증대 방안	2012.07.30	박준환
제16호	인구구조 변화에 따른 에너지 수급 전망 및 시사점	2012.06.29	유재국
제15호	입법·정책 수요예측모형과 응용	2012.06.26	유재국
제14호	소방안전관리자제도 현황과 입법대안 모색	2012.06.05	이상팔 배재현
제13호	국제 곡물수급 불안정성 확대에 따른 대응방향 모색	2012.05.01	배민식
제12호	미국의 주택임차료 보조제도와 시사점	2012.04.30	장경석
제11호	한옥의 보전방안과 향후 과제	2012.04.05	이창호

정책보고서 제30호

발 간 일	2014년 2월 3일
발 행	고현욱
편 집	정치행정조사실 정치의회팀
발 행 처	**국회입법조사처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 TEL 02 · 788 · 4530
인 쇄	경성문화사 (TEL 02 · 786 · 2999)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(http://www.nars.go.kr) 'NARS 발간물'에 게시되어 있습니다.

ISSN 2005-9566
발간등록번호 31-9735006-000643-14

Ⓒ 국회입법조사처, 2014

정책보고서 제30호

여성의 정치적 대표성 제고를 위한 과제

NARS National Assembly Research Service
(우)150-703 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처) tel.02)788-4510(代)
www.nars.go.kr

ISSN 2005-9566