



발행일 2021년 04월 14일
발행처 국회입법조사처
발행인 김만흠 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

이슈와 논점

국회와 주요국 의회의 여성 원내지도부 현황 및 시사점

전진영* 김유정**

국회에서 의장단과 상임위원장 등 원내지도부 지위는 원내 의사결정에서 중요한 영향력을 행사할 수 있는 지위이다. 따라서 원내지도부에서 여성의원 비율은 여성의 정치적 대표성이라는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 제21대 국회와 주요국 의회(하원)는 공통적으로 여성의원 의석비율뿐만 아니라 원내지도부에서 여성의원이 차지하고 있는 비율도 과거에 비해 높은 수준을 보이고 있다. 주요국 의회에서 원내지도부의 여성의원 비율은 의장단의 경우 영국이, 상임위원장의 경우 프랑스가 높은 것으로 나타난다.

1 서론

제21대 국회는 여성의 정치적 대표성 측면에서 중요한 의미를 갖는 국회이다. 왜냐하면 제헌국회 이래 최초로 여성의원이 국회부의장으로 선출되었으며, 가장 많은 여성 상임위원장이 선출되었기 때문이다. 국회의원 중에서 여성의원 비율도 역대 가장 높은 19%(57인)였다.

국회에 여성의원이 급증한 주된 요인은 비례대표 후보자 공천에서 여성할당제가 도입된 것을 들 수 있다. 여성의원 비율은 제16대 국회 이전까지 한번도 3%를 넘지 못하다가, 비례대표 후보자 공천에서 30% 여성할당제¹⁾가 채택된 제16대 국회에서 5.9%(16인)로 증가하였다. 그리고 비례대표 여성할당 비율이 50%²⁾로 증가한 제17대 총선에서 여

1) 「공직선거및선거부정방지법」 제47조(법을 제6265호, 2000.2.16. 개정) 및 「정당법」 제31조제4항(법을 제6269호, 2000.2.16. 개정).
2) 「정당법」 제31조제4항(법을 제7190호, 2004.3.12. 개정).

성의원 의석비율은 13%(39인)로 급증하였다.

제18대 총선 이후로 비례대표 의석규모나 여성할당 비율에 큰 변화가 없었지만, 비례대표 의원 출신으로 지역구 의원으로 당선되는 여성의원이 증가하면서 전체적으로 여성의원 규모는 꾸준히 늘어났다. 특히, 다선 여성의원이 증가하면서 여성의원이 국회부의장이나 상임위원장으로 선출될 수 있는 환경이 만들어졌다.

이 글은 우리나라 국회의 여성 원내지도부 현황을 살펴보고, 주요국 의회(하원)의 여성 원내지도부 현황과 비교하여 시사점을 제시하고자 한다.

2 국회 원내지도부 여성의원 현황

(1) 제17대 국회-제20대 국회

제헌국회 이래로 제20대 국회까지 여성의원은 국회의장을 비롯해서 국회부의장으로 선출된 적이 한 번도 없었다. 국회에서 여성의원이 처음으로 상

* 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관, 02-6788-4532, jyjeon@assembly.go.kr

** 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관보, 02-6788-4537, 825kiki@assembly.go.kr



임위원장을 맡은 것은 제16대 국회 후반기에 여성 위원회가 상임위원회로 신설되면서이다. 여성위원회가 아닌 상임위원회 위원장을 여성의원이 맡은 것은 제17대 국회부터이다.

제17대 국회 이후로 여성의원 비율은 조금씩 증가세이지만, 제20대 국회까지 여성 상임위원장은 1-3인의 규모를 유지해 왔다. [표 1]에는 제17대 국회부터 제20대 국회까지 국회 상임위원회 여성 위원장 현황이 나타나 있다. 이에 따르면 제18대 국회 후반기와 제20대 국회 전반기에는 여성위원회 위원장을 제외하고는 여성 상임위원장이 1인도 없었다.

[표 1] 제17대-제20대 여성 상임위원장 현황

국회	시기(연도)	위원회	소속 정당
제17대	전반기(2004)	정무위원회	열린우리당
		문화관광위원회	열린우리당
		여성위원회	한나라당
후반기(2006)	문화관광위원회	열린우리당	
	여성가족위원회	한나라당	
제18대	전반기(2008)	정무위원회	한나라당
		환경노동위원회	민주당
		여성위원회	민주당
후반기(2010)	여성가족위원회	민주당	
제19대	전반기(2012)	법제사법위원회	민주통합당
		여성가족위원회	민주통합당
	후반기(2014)	환경노동위원회	새정치민주연합
여성가족위원회		새정치민주연합	
제20대	전반기(2016)	여성가족위원회	더불어민주당
		행정안전위원회	더불어민주당
		국토교통위원회	자유한국당
후반기(2018)	여성가족위원회	더불어민주당	

※ 주: 각 대별 전·후반기 원 구성 당시 위원장을 기준으로 함

※ 자료: 각 대별 국회수첩

제17대 국회부터 제20대 국회까지 국회 상임위원장을 맡은 여성의원은 총 17인이었는데, 이 중에서 압도적 다수인 13인이 더불어민주당 계열 소속이라는 점이 두드러진다. 이는 여성의원 풀 자체가 더 넓을 뿐만 아니라 전통적으로 보수정당보다는 진보정당이 여성의 정치참여에 보다 적극적임을 반영한다고 볼 수 있다.

(2) 제21대 국회

제21대 국회는 여성대표성이라는 측면에서 볼 때 역사적인 국회이다. 국회 역사상 처음으로 여성 의원이 부의장으로 선출되었고, 여성 상임위원장은 역대 국회 중 가장 많다. 제21대 국회 전반기(2020년) 원 구성 당시 총 17개의 상임위원회 중에서 5개의 상임위원회에서 여성의원이 위원장을 맡았다.³⁾ 즉, 행정안전위원회·보건복지위원회⁴⁾·환경노동위원회·국토교통위원회·여성가족위원회의 위원장을 여성의원이 맡았는데, 5개의 상임위원회 위원장을 여성의원이 맡은 것은 국회 역사상 처음 있는 일이었다.

3 주요국 의회(하원)의 여성 원내지도부 현황⁵⁾

(1) 미국

미국 하원에는 부의장 직위가 별도로 없으며, 다수당 의원 중에서 하원의장이 선출된다. 2021년 1월 출범한 제117대 의회 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 하원의장은 제110대 의회(2007년)에서 미국 의회 역사상 최초로 여성 하원의장으로 선출되었다. 낸시 펠로시는 제111대 의회까지 하원의장을 역임하였으며, 이후 제112대 의회부터 제115대 의회까지 민주당이 하원에서 소수당인 시기에는 소수당 원내 대표를 맡았다. 제116대 의회(2019년)에서 민주당이 다시 다수당 지위를 확보하면서 하원의장으로 재선출되었고, 2021년 1월 개원한 제117대 의회에서 네 번째 하원의장 임기를 맡고 있다.

3) 제13대 국회부터 제20대 국회까지는 원내교섭단체의 의석비율에 따라 상임위원장을 배분하는 원칙이 유지되어 왔다. 그러나 제21대 국회 개원 이후 원 구성 협상과정이 원만하게 진행되지 못하면서 민주화 이후 처음으로 다수당인 더불어민주당이 모든 상임위원장을 차지하게 되었다.

4) 전반기 원 구성 당시에는 보건복지위원회 위원장을 여성의원이 맡았으나, 2021년 4월 현재는 남성의원이 맡고 있다.

5) 주요국 의회의 원내지도부는 모두 하원을 기준으로 의장단과 상임위원장을 중심으로 살펴보기로 한다.

제117대 연방 하원에는 총 20개의 상임위원회가 있는데, 이 중에서 여성의원이 위원장을 맡고 있는 위원회는 6개이다. 세출위원회, 재무위원회, 하원 행정위원회, 감독개혁위원회, 과학우주기술위원회, 중소기업위원회가 여기에 해당된다. 미국 의회에서는 다수당이 모든 위원장을 차지하기 때문에 여성위원장은 모두 민주당 소속이다. 상임위원장 중에서 여성위원장 비율은 30.0%로 제117대 연방 하원 여성의원 비율 27.8%(121인/435인)⁶⁾보다 다소 높은 수치이다.

(2) 영국

영국 하원의 의장단은 1인의 의장과 3인의 부의장으로 구성된다. 3인의 부의장은 세입위원회 위원장과 세입위원회 제1부위원장과 제2부위원장이 맡는다.

현재 세입위원회 위원장을 비롯하여 제1부위원장을 여성의원이 맡고 있다. 의장단 4인 중에서 2인이 여성의원이므로, 의장단의 50%가 여성의원이다.

상임위원회⁷⁾의 경우 전체 37개의 상임위원회 중에서 내무위원회와 국제개발위원회를 비롯하여, 의사절차위원회, 공공회계위원회, 청원위원회, 행정입법위원회, 여성 및 평등위원회의 위원장을 여성의원이 맡고 있다. 여성위원장 7인 중에서 노동당 소속의원이 5인, 보수당 소속의원이 2인이다.

2021년 4월을 기준으로 영국 하원의 여성의원 비율 33.8%(220인/650인)⁸⁾와 비교하면, 의장단의 여성의원 비율은 전체 여성의원 비율보다 훨씬 높은 반면, 상임위원장 비율 18.9%는 훨씬 낮은 상황이다.

6) WOMEN 117th Congress (최종 검색일: 2021.04.06.), <<https://pressgallery.house.gov/women-117th>>.

7) 영국의 위원회 체계는 다른 나라 의회와 달리 법안심사를 담당하는 위원회(general committee)는 한시적으로 구성되었다가 해산된다. 상설 여부와 기능적인 측면에서 정부 부처별 위원회(Departmental Select Committee)와 주제별로 조직된 위원회를 상임위원회로 볼 수 있다. 상임위원회 종류와 관련해서는 다음의 영국 하원 홈페이지를 참조함. (최종 검색일 2021.04.08.), <<https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/#jumplink2>>.

8) House of Commons Library, "Women in politics and public life," Briefing Paper, 2021.

(3) 프랑스

프랑스 하원 의장단은 1인의 의장과 6인의 부의장으로 구성된다. 현재 의장단 중에서 2인의 여성의원이 부의장을 맡고 있어서 의장단에서 여성의원 비율은 28.6%이다.

프랑스 헌법은 하원의 상임위원회를 8개로 제한하고 있는데, 이 중에서 5개의 상임위원장을 여성의원이 맡고 있다. 해당 상임위원회는 외교위원회, 사회문제위원회, 국방위원회, 지속가능발전·공간 및 지역기획위원회, 헌법·입법·일반행정위원회 등이다. 상임위원장 중에서 여성위원장 비율은 62.5%로 하원 여성의원 비율 39.5%(228인/577인)⁹⁾와 비교하면 상당히 높은 편이다.

(4) 독일

독일 연방하원 의장단은 2021년 4월 현재 1인의 의장과 5인의 부의장으로 구성되어 있다.¹⁰⁾ 독일 하원 부의장의 수는 정해져 있지 않고, 교섭단체별로 1인씩 두고 있다. 현재 5인의 부의장 중에서 3인이 여성의원이어서, 의장단에서 여성의원 비율은 42.9%이다.

연방하원은 총 24개의 상임위원회를 운영하고 있는데, 이 중에서 8개의 상임위원회 위원장을 여성의원이 맡고 있다. 해당 위원회는 건설·주택·도시개발 및 지방정부 위원회, 문화미디어위원회, 환경·자연보호·핵안전위원회, 가족·노인·여성·청소년위원회, 재무위원회, 인권·인도주의적지원위원회, 사회·내무위원회, 체육위원회 등이다. 따라서 상임위원장 중에서 여성위원장 비율은 33.3%로, 연방하원 여성의원 비율 31.5%(223인/709인)¹¹⁾와

9) Assemblée nationale (최종 검색일: 2021.04.07.), <<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/vos-deputes>>.

10) 2017년 총선결과 구성된 제19대 연방하원에서는 총 6개의 교섭단체가 구성되어서 부의장도 6인이었으나, 2020년에 부의장(남성) 1인이 사망한 이후 공석으로 두고 있다. 여성 부의장 3인은 Dagmar Ziegler(SPD), Petra Pau(The Left Party), Claudia Benedikta Roth(The Greens)이다. (최종 검색일: 2021.04.06.), <<https://www.bundestag.de/en/parliament/presidium>>.

11) Gender Quotas Database: Deutscher Bundestag (최종 검색일:

비교하면 조금 높다고 할 수 있다.

여성 상임위원장의 정당소속은 기민기사연합(CDU/CSU) 2인, 사민당(SPD) 2인, 자민당(FDP) 2인, 녹색당(GREENS) 1인, 좌파당(The Left Party) 1인으로, 5개 교섭단체로 고루 분포되어 있다. 이는 연방하원이 원내 교섭단체 의석비율에 따라서 상임위원장을 배분하고 있음을 반영한 결과이다.

(5) 일본

일본 중의원(하원) 의장단은 의장 1인과 부의장 1인으로 구성되는데, 관례상 제1당에서 의장 1인을 선출하고 제2당에서 부의장 1인을 선출한다. 현재 중의원 의장과 부의장은 모두 남성의원이다.¹²⁾

중의원에는 17개의 상임위원회가 설치되어 있는데, 이 중에서 외무위원회와 후생노동위원회 위원장을 여성이 맡고 있으며, 모두 자민당 소속이다. 따라서 상임위원장 중에서 여성위원장 비율은 11.8%로, 일본 여성의원 비율 9.9%(46인/465인)¹³⁾보다 높게 나타남을 알 수 있다.

4 결론: 국가별 비교와 함의

의회의 원내지도부에서 여성의원 비율에 영향을 미치는 요인은 여성의원 의석비율이나 정치문화 등 다양하다. 대부분의 의회는 의장단과 위원장 선출에서 선임우대주의(seniority rule)를 불문율로 채택하고 있다는 점에서, 여성이 원내지도부로 선출되기 위해서는 다선인 여성의원 풀이 필요하다는 점은 분명하다.

[표 2]에는 하원을 기준으로 주요국 의회의 여성

2021.04.06.), <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/92/35>>.

12) 일본의 첫 여성 중의원 의장은 1993년 비자민(非自民) 연립정권 당시 선출된 도이 타카코(土井 たか子) 의원이다. 한편 현재 참의원(상원) 의장은 2019년부터 산토 아키코(山東 昭子) 여성 의장이 맡고 있다.

13) 日本衆議院 (최종 검색일: 2021.04.07.), <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/kaiha_m.htm>.

원내지도부 현황이 나타나 있다. 여성의원 비율이 높은 프랑스·영국·독일은 모두 여성할당제를 채택하고 있는 국가라는 공통점이 있다.¹⁴⁾ 의장단의 경우 부의장 지위가 없는 미국의 하원의장이 여성의원인 경우를 제외하면 영국 하원 의장단의 여성의원 비율이 가장 높고, 여성 상임위원장의 비율은 프랑스 하원이 가장 높다.

[표 2] 주요국 의회(하원)의 여성 원내지도부 현황

(2021년 4월 현재 기준)

구분	여성 의원 비율	의장단 (여성의원/의장단 수)	상임위원장 (여성위원장/상임위원장)
한국	19.0%	33.3%(1/3)	23.5%(4/17)
미국	27.8%	100%(1/1)	30.0%(6/20)
영국	33.8%	50%(2/4)	18.9%(7/37)
프랑스	39.5%	28.6%(2/7)	62.5%(5/8)
독일	31.5%	42.9%(3/7)	33.3%(8/24)
일본	9.9%	0%(0/2)	11.8%(2/17)

국회의원 중 여성의원의 비율과 비교해서 의장단과 상임위원장 등 원내지도부의 여성의원 비율이 더 높은 국가는 우리나라 국회와 미국 하원 및 독일 하원이다. 그리고 [표 2]를 보면, 영국을 제외한 5개국 의회(하원)의 상임위원장 중 여성의원 비율은 모두 여성의원의 비율보다 높은 상황이다.

우리나라뿐만 아니라 미국과 영국 등 주요국 의회의 경우에도 여성의원 비율뿐만 아니라 여성 원내지도부 비율도 과거에 비해 높은 수준을 보이고 있는데, 이는 여성의 정치적 대표성에 대한 각국의 높은 국민적 관심을 반영하는 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

14) 여성할당제의 구체적인 유형에는 차이가 있는데, 프랑스의 경우 법률로 할당규모를 정하고 있는 '법적 할당제'인 반면, 영국과 독일은 정당 차원의 자율적인 '정당할당제'를 채택하고 있다.

